



Εργαστήριο Μελέτης για τη Διαφάνεια,
τη Διαφθορά και το Οικονομικό Έγκλημα
ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ
ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ
ΜΕ ΘΕΜΑ:
**Η ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΩΣ ΑΝΑΓΚΑΙΑ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ
ΜΙΑΣ ΔΙΚΑΙΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ
ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ**

Παρασκευή, 28.04.2017

Σάββατο, 29.04.2017

Βουλή των Ελλήνων

Αίθουσα Γερουσίας

Αθήνα

ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ
ΜΕ ΘΕΜΑ:
**Η ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΩΣ ΑΝΑΓΚΑΙΑ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ
ΜΙΑΣ ΔΙΚΑΙΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ
ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ**

28-29 Απριλίου 2017

Αίθουσα Γερουσίας της Βουλής

Στις 28 και 29 Απριλίου 2017 πραγματοποιήθηκε στην αίθουσα της Γερουσίας της Βουλής των Ελλήνων συνέδριο με θέμα: «Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μίας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας». Το συνέδριο οργανώθηκε από τη Βουλή των Ελλήνων, το Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και το Εργαστήριο Μελέτης για τη Διαφάνεια, τη Διαφθορά και το Οικονομικό Έγκλημα της Νομικής Σχολής του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή – χαιρετισμός	
<i>Προέδρου της Βουλής των Ελλήνων Νικολάου Βούτση</i>	3
Η σύγχρονη σχετικότητα του κανόνα δικαίου και οι επιπτώσεις της στο νομοθετικό έργο	
<i>Α.Ε. Προέδρου της Δημοκρατίας κ. Προκόπιου Παυλόπουλου</i>	5

ΠΡΩΤΗ ΕΝΟΤΗΤΑ

Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο παραγωγής κανόνων δικαίου και οι δυσλειτουργίες του	17
--	----

Εισαγωγή Προεδρεύοντος	
<i>Νικολάου Παρασκευόπουλου, Βουλευτή, Ομ. Καθηγητή Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης</i>	21

Χαιρετισμός	
<i>Μιχαήλ Καλογήρου, Γενικού Γραμματέα της Κυβέρνησης</i>	21

Χαιρετισμός	
<i>Νικολάου Παναγιωτόπουλου, Εκπροσώπου της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης, Βουλευτή</i>	24

Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής. Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα	
<i>Σπύρου Βλαχόπουλου, Καθηγητή Νομικής Σχολής Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών</i>	29

Ο ρόλος των εσωτερικών οργάνων ελέγχου της Βουλής στη νομοπαραγωγική διαδικασία	
<i>Γιάννη Α. Τασόπουλου, Καθηγητή Νομικής Σχολής Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών</i>	40

Η αναθεωρητική πορεία προς έναν έλλογο κοινοβουλευτισμό <i>Γιώργου Γεραπετρίτη, Αν. Καθηγητή Νομικής Σχολής Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών</i>	55
Η συμβολή της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής στο νομοθετικό της έργο <i>Ξενοφώντος Ιω. Παπαρρηγόπουλου, Αν. Καθηγητή Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, Προϊσταμένου Α΄ Τμήματος Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής</i>	66
ΣΥΖΗΤΗΣΗ.....	73

ΔΕΥΤΕΡΗ ΕΝΟΤΗΤΑ

Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης για τις επιμέρους λειτουργίες της Πολιτείας και την κοινωνία των πολιτών	97
Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοίκησης <i>Ιφιγένειας Καμτσίδου, Προέδρου ΕΚΔΔΑ, Αν. Καθηγήτριας Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης</i>	101
Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοικητικής Δικαιοσύνης <i>Ιωάννη Συμεωνίδη, Αντεπιτρόπου των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, Καθηγητή Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης</i>	116
Μορφές κακής νομοθέτησης στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου, επιπτώσεις στην απονομή της δικαιοσύνης και προτάσεις για την ορθολογική αντιμετώπιση των αιτίων της <i>Φιλίππου Δωρή, Ομ. Καθηγητή Νομικής Σχολής Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών</i>	134
Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Ποινικής Δικαιοσύνης <i>Θεόδωρου Παπακυριάκου, Επ. Καθηγητή Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης</i>	160
Επιπτώσεις της κακής νομοθέτησης στα Θεμελιώδη Δικαιώματα των πολιτών και στην Οικονομία <i>Παναγιώτη Μαντζούφα, Αν. Καθηγητή Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης</i>	182
ΣΥΖΗΤΗΣΗ.....	211

ΤΡΙΤΗ ΕΝΟΤΗΤΑ Αναζητώντας ένα μοντέλο καλής νομοθέτησης ως βάση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της ελληνικής Πολιτείας: Προκλήσεις και προτάσεις.....	235
Εισαγωγικές παρατηρήσεις προεδρεύοντος <i>Κώστα Μαυριά, Ομ. Καθηγητή Νομικής Σχολής Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, Προέδρου του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής</i>	<i>239</i>
Ομιλία <i>Σταύρου Κοντονή, Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων</i>	<i>244</i>
Ομιλία <i>Βασιλικής Θάνου, Προέδρου του Αρείου Πάγου, τέως Πρωθυπουργού</i>	<i>250</i>
Ομιλία <i>Νικολάου Σακελλαρίου, Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας.....</i>	<i>254</i>
Ομιλία <i>Ανδρονίκης Θεοδοκάτου, Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου.....</i>	<i>258</i>
Ομιλία <i>Ευτυχίας Φουντουλάκη, Γενικής Επιτρόπου της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων.....</i>	<i>265</i>
Ομιλία <i>Ξένης Δημητρίου-Βασιλοπούλου, Εισαγγελέως του Αρείου Πάγου</i>	<i>272</i>
Συμπεράσματα Καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας: βασικές θέσεις και προτάσεις του συνεδρίου <i>Μαρίας Καϊάφα-Γκμπάντι, Καθηγήτριας Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Διευθύντριας Εργαστηρίου Μελέτης για τη Διαφάνεια, τη Διαφθορά και το Οικονομικό Έγκλημα.....</i>	<i>275</i>

ΕΙΣΑΓΩΓΗ - ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ
ΤΟΥ ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
κ. ΝΙΚΟΛΑΟΥ ΒΟΥΤΣΗ

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΗ ΟΜΙΛΙΑ
ΤΗΣ Α.Ε. ΤΟΥ ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ
κ. ΠΡΟΚΟΠΙΟΥ ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΥ

Εισαγωγή – χαιρετισμός

Προέδρου της Βουλής των Ελλήνων Νικολάου Βούτση

Κύριε Πρόεδρε της Δημοκρατίας, κύριε Υπουργέ, κύριοι εκπρόσωποι των κομμάτων, αγαπητές κυρίες και κύριοι που είχατε την πολύ καλή πρωτοβουλία για να γίνει αυτή η συζήτηση μέσα στη Βουλή, κυρίες και κύριοι ανώτατοι δικαστικοί που είστε παρούσες και παρόντες και τιμάτε τη συζήτηση αυτή, θα ήθελα να κάνω μια αρχική τοποθέτηση πριν δώσω τον λόγο στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

Η άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας ρυθμίζεται κατά πρώτο λόγο από το άρθρο 26 του Συντάγματος, όπου κατοχυρώνεται η διάκριση των εξουσιών και ορίζεται στην παράγραφο 1 ότι η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

Η διάκριση της νομοθετικής από την εκτελεστική εξουσία έχει αποδυναμωθεί στην πράξη και αυτό γιατί η εκάστοτε κυβέρνηση έχει την πλειοψηφία στη Βουλή και με την επίκληση της αρχής της δεδηλωμένης ή καλώς ή κακώς της κομματικής πειθαρχίας, καθιστά νόμους του κράτους τις νομοθετικές της πρωτοβουλίες με ελάχιστα παραδείγματα καταψήφισης νομοσχεδίων από τη Βουλή.

Το φαινόμενο αυτό ευνοείται και εντείνεται όταν πρόκειται για μονοκομματικές και αυτοδύναμες κυβερνήσεις, ενώ η έντασή του μετριάζεται σε κυβερνήσεις συνεργασίας, καθώς η ψήφιση νομοσχεδίων απαιτεί τη συμφωνία διαφορετικών κοινοβουλευτικών ομάδων.

Με την υπογραφή του πρώτου μνημονίου και την υπαγωγή της χώρας σε επιτήρηση αναγνωρίζουμε όλοι ότι έχουμε μπει σε μία περίοδο έκτακτης νομοθετικής λειτουργίας.

Η χρήση της εσπευσμένης νομοθετικής διαδικασίας έχει ενταθεί όσο ποτέ άλλοτε. Και αυτό γιατί οι βασικές νομοθετικές πρωτοβουλίες προκύπτουν μετά από διαπραγματεύσεις με τους Θεσμούς με εκατέρωθεν συμβιβασμούς μεταξύ αυτών και των ελληνικών αρχών, αλλά και των Θεσμών μεταξύ τους.

Δεδομένου ότι ο τελικός συμβιβασμός προκύπτει συνήθως λίγο πριν τις συνεδριάσεις του Eurogroup σε ασφυκτικές προθεσμίες, καθίσταται μονόδρομος η προσφυγή στις επείγουσες και κατεπείγουσες διαδικασίες του Κανονισμού της Βουλής για την ψήφιση των σχετικών νομοσχεδίων, που συνήθως είναι ογκώδη και περιέχουν διατάξεις πολλών Υπουργείων.

Είναι γεγονός ότι από την ΙΓ' Βουλευτική Περίοδο και εντεύθεν, δηλαδή από το 2009 και έπειτα, καταγράφεται μια κατακόρυφη αύξηση επειγόντων και κατεπειγόντων νομοσχεδίων, αλλά και πράξεων νομοθετικού περιεχομένου.

Χαρακτηριστικά αναφέρω ότι κατά την ΙΕ' Βουλευτική Περίοδο, 2012-2015, εκδόθηκαν είκοσι έξι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, ενώ η Βουλή έφθασε

στο σημείο να ψηφίσει σε ένα μόλις άρθρο διατάξεις εκατοντάδων σελίδων αρμοδιότητας σύσσωμου σχεδόν του Υπουργικού Συμβουλίου.

Αυτή η κατάσταση περιορίζει ασφυκτικά τον κοινοβουλευτικό διάλογο και τη σχετική διαβούλευση στη Βουλή. Ουσιαστικά φθάνει στο σημείο να ακυρώνει τη δυνατότητα των μελών του Κοινοβουλίου να προτείνουν στην Ολομέλεια της Βουλής τροποποιήσεις και βελτιωτικές προτάσεις επί της ουσίας των νομοσχεδίων που καταθέτει η κυβέρνηση.

Η παρούσα Βουλή κάνει προσπάθειες για τη βελτίωση της κατάστασης. Πρώτο μέλημά μας είναι η συνεννόηση και ο συντονισμός με τα κόμματα και τις Κοινοβουλευτικές Ομάδες στη Διάσκεψη των Προέδρων ως προς τον προγραμματισμό του νομοθετικού έργου. Σε δεύτερο χρόνο έχει ξεκινήσει εδώ και κάποιους μήνες η σχετική διαβούλευση με τα κόμματα και ετοιμάζεται ήδη σχέδιο τροποποίησης του Κανονισμού της Βουλής με τη συνδρομή της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής.

Επίσης, θεσμοθετήθηκε η δυνατότητα ακρόασης εξωκοινοβουλευτικών φορέων, ακόμη και σε νομοσχέδια που έρχονται με τη διαδικασία του επείγοντος, ενώ από τον Απρίλιο του 2016 έχει ψηφιστεί Κώδικας Δεοντολογίας των μελών του Κοινοβουλίου.

Θα μπορούσα να σας αναφέρω και άλλες προσπάθειες που γίνονται από τη μεριά της Βουλής προς την κατεύθυνση του εξορθολογισμού της νομοθετικής λειτουργίας.

Όμως, είναι προφανές ότι τίποτα από τα προαναφερθέντα δεν αρκεί και δεν μπορεί να οδηγήσει στην περίφημη καλή νομοθέτηση, όσο βρισκόμαστε στη μέγγενη της σκληρής επιτήρησης. Η χώρα ασφυκτιά, αναζητείται επείγοντως η κανονικότητα και οφείλουμε να κινηθούμε προς αυτή την κατεύθυνση. Εκτός από την επανεκκίνηση της οικονομίας χρειαζόμαστε και την επανεκκίνηση των θεσμών, των δικών μας θεσμών και την ενεργοποίηση της εμπιστοσύνης των πολιτών σε αυτούς.

Σας ευχαριστώ.

Μετά από αυτή την ουσιαστική –νομίζω– παρέμβαση πάνω στα ζητήματα, πέραν ενός τυπικού χαιρετισμού, καλώ στο Βήμα τον αγαπητό μας Πρόεδρο της Δημοκρατίας κ. Προκόπη Παυλόπουλο.

Η σύγχρονη σχετικότητα του κανόνα δικαίου και οι επιπτώσεις της στο νομοθετικό έργο

Α.Ε. Προέδρου της Δημοκρατίας κ. Προκόπιου Παυλόπουλου

Εισαγωγή

Κατά τις τελευταίες τρεις δεκαετίες -και κυρίως μετά την ανατολή του 21ου αιώνα- οι κοσμογονικές μεταβολές στο πεδίο του κοινωνικού και οικονομικού γίνεσθαι, συνδυαζόμενες με την τρέχουσα βαθύτατη οικονομική κρίση, έχουν αλλάξει δραματικά την παραδοσιακή φυσιογνωμία του κανόνα δικαίου και της έννομης τάξης.

A. Πρόκειται για πραγματική μετάλλαξη της θεσμικής υπόστασης του κανόνα δικαίου, η οποία είναι τόσο περισσότερο ανησυχητική, όσο οδηγεί στην σταδιακή του αποδυνάμωση, με την έννοια της εξασθένησης ιδίως της κανονιστικής του ισχύος και εμβέλειας. Μια τέτοια αποδυνάμωση τείνει να υπονομεύσει, εν τη γενέσει του, το έργο του νομοθέτη. Και τούτο διότι, όπως είναι ευνόητο, οιαδήποτε επιμέλεια και αν καταβάλλει ο νομοθέτης, υπό τις ως άνω προϋποθέσεις το αποτέλεσμα της νομοπαραγωγικής του δραστηριότητας έχει ήδη «ναρκοθετηθεί» εξ αρχής, με την έννοια ότι ο θεσπιζόμενος κανόνας δικαίου έχει, πριν καν αρχίσει να παράγει τα έννομα αποτελέσματά του, καταδικασθεί σ' ένα είδος «κανονιστικής αφλογιστίας».

B. Θεωρώ, επομένως, ότι στο πλαίσιο ενός συνεδρίου με θέμα την καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας, είναι αναγκαία η αναζήτηση και ανάδειξη των γενικών τάσεων μετάλλαξης του κανόνα δικαίου και, συνακόλουθα, της έννομης τάξης. Είτε οι τάσεις αυτές συνδέονται με την ίδια τη δομή του κανόνα δικαίου και την σχετικότητά της. Είτε προκύπτουν αποκλειστικώς μέσ' από την αποδόμηση της αμφίδρομης επιρροής του κανονιστικού εποικοδομήματος και της κοινωνικοοικονομικής του υποδομής. Και μία τέτοια αναζήτηση είναι τόσο περισσότερο νομικώς χρήσιμη όσο, όπως αποφθεγματικά διαπιστώνει ένας μη νομικός, ο Joseph Stiglitz, «η ανάγκη ύπαρξης ισχυρού κράτους δικαίου είναι ευρέως αποδεκτή, αλλά έχει, επίσης, σημασία τι είδους κανόνες υπάρχουν και πώς εφαρμόζονται» (in «The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future», 2012, ελλ. έκδ., «Το τίμημα της ανισότητας: Πώς η διχασμένη κοινωνία του σήμερα θέτει σε κίνδυνο το μέλλον όλων μας», «Παπαδόπουλος», 2012, σελ. 226).

Γ. Στο ίδιο πλαίσιο θεωρώ, επίσης, ότι είναι ανάγκη να προσδιορισθεί ο κατά το Σύνταγμα ρόλος του δικαστή, στο πεδίο άσκησης της δικαιοδοτικής του λειτουργίας, ως προς την συμπλήρωση των αδυναμιών του νομοθέτη να

ρυθμίσει επαρκώς τις κοινωνικοοικονομικές σχέσεις. Αυτό θα είναι και το περιεχόμενο του επιλόγου, ο οποίος συνοψίζει τα συμπεράσματα της ομιλίας μου.

I. Η εγγενής κανονιστική σχετικότητα του κανόνα δικαίου

Η ραγδαία μεταβολή των δεδομένων του κοινωνικοοικονομικού γίνεσθαι και η περαιτέρω επιδείνωση της μεταβολής αυτής, λόγω της βαθείας και παρατεταμένης οικονομικής κρίσης και των επιπτώσεών της στο κοινωνικό κράτος δικαίου, επιδρούν αρνητικώς πάνω στην όλη θεσμική υπόσταση του κανόνα δικαίου ενισχύοντας, δυστυχώς, τα στοιχεία που αναδεικνύουν την εγγενή του σχετικότητα. Συγκεκριμένα πρόκειται για τη σχετικότητα που οφείλεται στην ιδιομορφία της διαδικασίας γέννησης και εφαρμογής του κανόνα δικαίου, και η οποία τον διαφοροποιεί από το «νόμο» στο πεδίο των θετικών επιστημών. Η σχετικότητα αυτή, η οποία εκδηλώνεται ουσιαστικά -ούτως ή άλλως, λόγω της δομής του κανόνα δικαίου- σε τρία επίπεδα, που αποδίδουν την πορεία του από την θέσπισή του ως την τελική παραγωγή των αποτελεσμάτων του, επιδεινώνεται αντιστοίχως υπό τις ακόλουθες συνθήκες:

A. Η σχετικότητα στο στάδιο διαμόρφωσης της θεσμικής υπόστασης του κανόνα δικαίου

Ως αμιγώς ανθρώπινο δημιούργημα, ο κανόνας δικαίου στο αρχικό στάδιο της θέσπισής του υπόκειται στην επιρροή της σχετικότητας αναφορικά με τα όρια τόσο των προσλαμβανουσών παραστάσεων του *ad hoc* αρμόδιου για την θέσπισή του κρατικού οργάνου όσο και των δυνατοτήτων του να τις αποδώσει και να τις αποτυπώσει νομοτεχνικώς.

1. Όπως είναι προφανές το, *latu sensu* φυσικά, κρατικό όργανο, το οποίο καλείται -υπό τους όρους που καθορίζει, ανάλογα με το είδος ρύθμισης, η έννομη τάξη και η βούληση του πολιτικώς επισπεύδοντος- να διατυπώσει γλωσσικώς τον κανόνα δικαίου, βρίσκεται κατ' ανάγκην αντιμέτωπο με την αδήριτη υποκειμενικότητά του ως προς τη νομική σύλληψη και απόδοση και της εν γένει κοινωνικοοικονομικής υποδομής και του περιεχομένου της κανονιστικής ρύθμισης προκειμένου να επιτυγχάνει τον σκοπό της. Και η υποκειμενικότητα αυτή -άρα η αντίστοιχη σχετικότητα- μεγεθύνεται όσο περισσότερα είναι τα πρόσωπα, τα οποία εμπλέκονται στην όλη διαδικασία διατύπωσης του κανόνα δικαίου, αφού το τελικό αποτέλεσμα πρέπει να είναι, μοιραία, προϊόν σύνθεσης και συμβιβασμού.

α) Η ως άνω υποκειμενικότητα και σχετικότητα τεκμηριώνονται και μόνον από το γεγονός ότι αν, θεωρητικώς, δύο πρόσωπα κληθούν να διατυπώσουν, ακολουθώντας τις ίδιες πολιτικές οδηγίες, έναν συγκεκριμένο κανόνα δικαίου, εντελώς χωριστά όμως το ένα από το άλλο, είναι σχεδόν βέβαιο ότι δεν θα καταλήξουν στο αυτό, απολύτως, γλωσσικό αποτέλεσμα.

β) Μ' άλλες λέξεις, ο κανόνας δικαίου φέρει εκ γενετής το σπέρμα της σχετικότητας εκείνης, η οποία προκύπτει από το ότι η κατ' ανάγκην υποκειμενική θεώρηση του οργάνου της τελικής διατύπωσής του συνιστά ανυπέρβλητο εμπόδιο στην επιλογή της διατύπωσης, η οποία ανταποκρίνεται απολύτως και στην ακριβή σύλληψη της κοινωνικοοικονομικής υποδομής και στην πλήρη προσαρμογή της στις απαιτήσεις του επιδιωκόμενου από τον κανόνα δικαίου σκοπού.

2. Αν, επομένως, αναλογισθεί κανείς ότι αφενός η σύγχρονη κοινωνικοοικονομική υποδομή του κανόνα δικαίου, μέσα μάλιστα στην δίνη της οικονομικής κρίσης, όχι μόνο μεταβάλλεται αενάως αλλ' αποκτά ολοένα και περισσότερο περίπλοκα τεχνικά χαρακτηριστικά και, αφετέρου -αλλά και συνακόλουθα- η αντίστοιχη «πολιτική βούληση» κανονιστικής πλαisiώσής της υπόκειται, αναγκαίως, σε ανάλογες διακυμάνσεις, τότε εύκολα μπορεί να γίνει αντιληπτό ότι:

α) Πρώτον, η σχετικότητα του κανόνα δικαίου επιδεινώνεται λόγω της εντεινόμενης ανεπάρκειας ολοκληρωμένης σύλληψης και απόδοσης της κοινωνικοοικονομικής του υποδομής υπό όρους κανονιστικής ρύθμισης.

β) Δεύτερον, η σχετικότητα αυτή επιδεινώνεται, περαιτέρω, λόγω του νομοτελειακώς -υπό τις κατά τ' ανωτέρω συνθήκες- διευρυνόμενου χάσματος μεταξύ του σκοπού που καλείται να υπηρετήσει ο κανόνας δικαίου και της τελικής δυνατότητάς του, με βάση το ρυθμιστικό του περιεχόμενο, ν' ανταποκριθεί αποτελεσματικώς στην αποστολή του.

B. Η σχετικότητα στο στάδιο εφαρμογής του κανόνα δικαίου

Η μορφή αυτή σχετικότητας του κανόνα δικαίου οφείλεται, κατά βάση, στο γεγονός ότι, τουλάχιστον κατά κανόνα, είναι διαφορετικό το όργανο εκείνο που φέρει σε πέρας την διαδικασία της διατύπωσης του περιεχομένου του και της τελικής θέσπισής του. Και, φυσικά, άλλο το όργανο, το οποίο καλείται να τον εφαρμόσει στην πράξη και να τον οδηγήσει έτσι στη παραγωγή των έννομων αποτελεσμάτων του.

1. Αν λοιπόν, όπως ήδη τονίσθηκε, είναι θεωρητικώς και πρακτικώς αδύνατο να επιτευχθεί η απόλυτη σύμπτωση έστω και της διατύπωσης του ίδιου κανόνα δικαίου από διαφορετικούς συντελεστές:

α) Α fortiori ισχύει το αυτό, όταν πρόκειται για το όργανο που είναι επιφορτισμένο με την εφαρμογή του κανόνα δικαίου μετά την έναρξη της ισχύος του. Και τούτο αφενός λόγω της διαφοράς νοοτροπίας των εμπλεκόμενων οργάνων ως προς την αντιμετώπιση της ερμηνείας του κανόνα δικαίου. Και, αφετέρου, λόγω της χρονικής απόστασης που μεσολαβεί από τη θέσπιση του κανόνα δικαίου ως τον χρόνο εφαρμογής του.

β) Το μέγεθος της σχετικότητας του κανόνα δικαίου γίνεται περισσότερο ευδιάκριτο κατά την εφαρμογή των κανόνων δικαίου από τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας και της αντίστοιχης άσκησης των αρμοδιοτήτων τους. Καθ' όλη την διαδικασία έκδοσης διοικητικών πράξεων -τόσο ατομικού όσο και κανονιστικού περιεχομένου- αναδεικνύεται εντόνως η αδυναμία σύμπτωσης των αντιλήψεων, ως προς την ερμηνευτική προσέγγιση του εφαρμοζόμενου κανόνα δικαίου, μεταξύ του οργάνου που τον θέσπισε και του διοικητικού οργάνου που διεκπεραιώνει την εφαρμογή του. Σ' αυτό δε το σημείο πρέπει να προστεθεί, ως στοιχείο ενισχυτικό της σχετικότητας, και η διαφορετική σύλληψη του περιεχομένου και της ερμηνείας του κανόνα δικαίου από τον διοικούμενο, φυσικό ή νομικό πρόσωπο. Ο οποίος υποχρεούται να γνωρίζει και τον κανόνα δικαίου και τις συνέπειές του. Άρα και να τον ερμηνεύει και να τον εφαρμόζει κατά τρόπο οιονεί «αντικειμενικό», δηλαδή «αδιαμφισβήτητο», προκειμένου ν' αποφύγει ενδεχόμενες κυρώσεις. Πράγμα που, όπως προεκτέθηκε, είναι παντελώς ανέφικτο.

2. Την υπό την ανωτέρω έννοια σχετικότητα του κανόνα δικαίου, σε αυτό το δεύτερο επίπεδο που αφορά το στάδιο εφαρμογής του, επιδεινώνει η σύγχρονη πραγματικότητα αναφορικά με την ιδιομορφία της υποδομής του και, ιδίως, την επίδραση της οικονομικής κρίσης επειδή, μεταξύ άλλων φυσικά:

α) Πρώτον, το όργανο εφαρμογής του κανόνα δικαίου, πέραν των επιπτώσεων από την χρονική απόσταση η οποία παρεμβάλλεται μετά την θέσπισή του, έχει ν' αντιμετωπίσει και την ερμηνευτική προσέγγιση δεδομένων που έχουν μεταβληθεί στην πράξη. Ιδίως δε δεδομένων που οφείλονται όχι μόνο στην ταχύτατη εξέλιξη της τεχνολογίας αλλά, επιπροσθέτως, και στην λόγω της οικονομικής κρίσης πρωτεϊκή αλλαγή και οβιδιακή μεταμόρφωση του θεσμικού περίγυρου, μέσα στον οποίο κινείται ο κανόνας δικαίου καθ' όλη την διάρκεια της εφαρμογής του.

β) Δεύτερον -και κατά κύριο λόγο- το όργανο εφαρμογής του κανόνα δικαίου καλείται να τον συλλάβει νοητικώς και, επέκεινα, να τον ερμηνεύσει με τρόπο ώστε να καλύψει, ως την θέσπιση νέων κανόνων δικαίου, και νομικά κενά που στο μεταξύ προκύπτουν ως συνέπεια της επιταχυνόμενης μεταβολής της υποδομής του.

Γ. Η σχετικότητα στο στάδιο δικαστικής ερμηνείας και εφαρμογής του κανόνα δικαίου

Τέλος, η σχετικότητα αναφορικά με την ερμηνεία και εφαρμογή του κανόνα δικαίου κορυφώνεται, όπως είναι ευνόητο, σ' ένα τρίτο επίπεδο, το οποίο εντοπίζεται στην αντιμετώπισή του από τ' αρμόδια δικαστήρια.

1. Η ως άνω σχετικότητα αποκτά ουσιαστικά το νόημά της κυρίως στο πλαίσιο άσκησης της δικαιοδοτικής λειτουργίας από τον δικαστή που επιλύει διοικητικές διαφορές. Και τούτο διότι -αντίθετα με το δικαστή που επιλύει διαφορές ιδιωτικού δικαίου, ο οποίος πρωτογενώς ερμηνεύει και εφαρμόζει την επίμαχη διάταξη, και μάλιστα *secundum allegata et probata* λόγω του, κατά κανόνα τουλάχιστον, ισχύοντος συζητητικού συστήματος- ο δικαστής ο οποίος επιλύει διοικητικές διαφορές δικαιοδοτεί υπό την εξής ιδιομορφία: Αφού ο δικαστής αυτός ερευνά, κατ' αποτέλεσμα, τη νομιμότητα μιας διοικητικής πράξης ή παράλειψης, στην ουσία ερευνά την ορθότητα της ερμηνείας και εφαρμογής του κανόνα δικαίου από το αρμόδιο διοικητικό όργανο, στο οποίο αποδίδεται η επίμαχη διοικητική πράξη ή παράλειψη. Δηλαδή κάνει σε δεύτερο βαθμό το νομικό συλλογισμό που έκανε σε πρώτο βαθμό το διοικητικό όργανο. Η συνακόλουθη, ιδιόμορφη, λοιπόν σχετικότητα ως προς τον κανόνα δικαίου στο προκείμενο, τρίτο, επίπεδο θεσμικής αντιμετώπισής του εντείνεται:

α) Πρώτον, λόγω του διαφορετικού ρόλου του δικαστή και της αντίστοιχης διαφορετικής νοοτροπίας του στο πλαίσιο της, συνταγματικώς μάλιστα κατοχυρωμένης, ανεξαρτησίας της Δικαιοσύνης: Ο δικαστής, αντίθετα από το όργανο που θεσπίζει ή και εφαρμόζει μεταγενεστέρως τον κανόνα δικαίου, καλείται να τον ερμηνεύσει και να συναγάγει τα έννομα αποτελέσματά του υπό συγκεκριμένες δικονομικές προϋποθέσεις και με αποφάσεις που, εντέλει, εξοπλίζονται με δύναμη δεδικασμένου.

β) Δεύτερον, και πάλι λόγω του ακόμη μεγαλύτερου χρονικού διαστήματος που μεσολαβεί -είναι, άλλωστε, γνωστή η βραδύτητα απονομής της δικαιοσύνης ιδίως στη Χώρα μας και όχι μόνον- από τη θέσπιση του κανόνα δικαίου ως την ερμηνεία και εφαρμογή του από το αρμόδιο δικαστήριο. Κάπως έτσι ο δικαστής καλείται, στην πράξη, όχι μόνο να ερμηνεύσει και να εφαρμόσει τον κανόνα δικαίου αλλά και να τον «επικαιροποιήσει» δια της ερμηνευτικής οδού. Όστε ν' ανταποκρίνεται, όσο αυτό είναι εφικτό, στην εξέλιξη της κοινωνικοοικονομικής υποδομής του και στον σκοπό θέσπισής του. Και μόνον αυτή η διαπίστωση αρκεί για να καταδείξει την μεγάλη απόσταση που χωρίζει -άρα και την ανάλογη σχετικότητα του κανόνα δικαίου- τη νομική προσέγγιση εκείνου που θεσπίζει την *in concreto* ρύθμιση, και εκείνου που την εφαρμόζει στη συνέχεια. Και, τέλος, εκείνου που αποφαινεται δικαστικώς, όταν και εφόσον αναφύεται δικαστική διαφορά.

2. Υπό τα δεδομένα αυτά καθίσταται εμφανές γιατί η -επανειλημμένως επισημαινόμενη κατά τ' ανωτέρω- σύγχρονη ιδιομορφία της κοινωνικοοικονομικής υποδομής του κανόνα δικαίου, συντελούσης προς την ίδια κατεύθυνση και της βαθιάς οικονομικής κρίσης, καθιστά την σχετικότητά του κυριολεκτικώς εξόφθαλμη, όταν η ερμηνεία και εφαρμογή του φθάνει στο δικαστικό επίπεδο:

α) Πρώτον, ο δικαστής ολοένα και πιο συχνά επωμίζεται το βάρος ερμηνείας και εφαρμογής του κανόνα δικαίου και υπό το κράτος μετάθεσης σε αυτόν της ευθύνης πολιτικών αποφάσεων, οι οποίες έχουν ληφθεί προηγουμένως, πολλές φορές μέσ' από μια αυθαίρετη θεσμική προσέγγισή του. Και η ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων δικαίου υπό έκτακτες συνθήκες διευρύνει, μοιραία, το χάσμα μεταξύ της έννοιας του περιεχομένου τους κατά τον χρόνο θέσπισής τους και του κανονιστικού τους πλαισίου, εντός του οποίου ο δικαστής υποχρεούται να εξαγάγει τα έννομα αποτελέσματά τους.

β) Δεύτερον, και με δεδομένο το γεγονός ότι η ως άνω πραγματικότητα προκαλεί «νομοθετική έκρηξη», στην κυριολεξία, ο δικαστής καλείται να ερμηνεύσει και να εφαρμόσει τον κανόνα δικαίου σε συνάρτηση με άλλους, συναφείς προς αυτόν, κανόνες οι οποίοι δεν υπήρχαν φυσικά κατά το χρόνο θέσπισής του. Πώς, λοιπόν, να μην μεγαλώνει διαρκώς η απόσταση -ή και το χάσμα- που χωρίζει την θεσμική προσέγγιση του κανόνα δικαίου κατά τον χρόνο γέννησής του και κατά τον χρόνο της δικαστικής του αξιολόγησης και αξιοποίησης;

II. Η σύγχρονη επίκτητη κανονιστική σχετικότητα του κανόνα δικαίου

Ως επίκτητη σχετικότητα του κανονιστικού περιεχομένου του κανόνα δικαίου νοείται εκείνη, η οποία δεν οφείλεται στην εσωτερική δομή και λειτουργία του αλλά σ' εξωγενείς παράγοντες, που επηρεάζουν εμμέσως την αντικειμενική του υπόσταση και την παραγωγή των έννομων αποτελεσμάτων του. Ο σπουδαιότερος -ορθότερα καθοριστικής σημασίας- από τους παράγοντες αυτούς είναι η υποδομή, της οποίας ο κανόνας δικαίου αποτελεί εποικοδόμημα, όπως εκτέθηκε προηγουμένως. Δηλαδή η κοινωνική και οικονομική πραγματικότητα που, μαζί με τις αντίστοιχες πολιτικές διεργασίες, συνιστά το υπόστρωμα, μέσ' από το οποίο αναδύεται και η ανάγκη θέσπισης του κανόνα δικαίου και ο βασικός κορμός του κανονιστικού του περιεχομένου. Οι σύγχρονες λοιπόν κοσμογονικές μεταβολές αυτής της κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας εντείνουν την, ούτως ή άλλως, υφιστάμενη εγγενή σχετικότητα του κανονιστικού περιεχομένου του κανόνα δικαίου. Γεγονός το οποίο παράγει, μοιραίως, περαιτέρω αρνητικές επιπτώσεις ως προς την κανονιστική δυναμική και επάρκεια της έννομης τάξης γενικώς.

A. Από τις ραγδαίες μεταλλάξεις της κοινωνικής και οικονομικής υποδομής...

Οι μεταλλάξεις της κοινωνικής και οικονομικής υποδομής του κανόνα δικαίου οφείλονται -τουλάχιστον κατά βάση- σε συγκεκριμένες ιδιαιτερότητες που παρουσιάζει τα τελευταία χρόνια η όλη εξέλιξη και λειτουργία του καπιταλιστικού οικονομικού συστήματος. Και είναι αυτές οι ιδιαιτερότητες οι οποίες, grosso modo, προσδιορίζουν την έκταση και την ένταση της σχετικοποίησης της κανονιστικής του εμβέλειας.

1. Όπως είναι ευνόητο, οι στρεβλώσεις του καπιταλιστικού οικονομικού συστήματος επιβαρύνουν δραματικά την ομαλή πορεία του κοινωνικοοικονομικού γίγνεσθαι. Ιδίως μέσ' από την πρόκληση συνεχών ανατροπών του, οι οποίες λόγω της φύσης τους καθίστανται και απρόβλεπτες και, συνακόλουθα, δυσχερώς αποτρέψιμες. Συμπληρωματικώς επισημαίνεται ότι τις ανατροπές υποδαυλίζουν, πάντοτε στο γενικότερο πλαίσιο της δυσλειτουργίας του καπιταλιστικού οικονομικού συστήματος, ιδίως οι εξής τρεις παράγοντες:

α) Πρώτον, η μορφή που έχει πάρει η εν γένει παγκοσμιοποίηση των οικονομικών σχέσεων και συναλλαγών.

α1) Μια παγκοσμιοποίηση με άκρως «επιθετικά» στοιχεία, υπό την έννοια της διάθεσης των μέσων, δια των οποίων εξελίσσεται, αποκλειστικώς στην εξυπηρέτηση των σκοπιμοτήτων των «βουλιμικών» αγορών, σε προκλητική μάλιστα αντίθεση προς τις ανάγκες των επιμέρους εθνικών οικονομιών.

α2) Και μια παγκοσμιοποίηση η οποία, υπό τα δεδομένα αυτά, δρα παντελώς ανεξέλεγκτη, μην υπακούοντας πλέον σε συγκεκριμένους ορθολογικούς οικονομικούς και νομικούς κανόνες. Είτε διότι οι κανόνες αυτοί δεν υφίστανται. Είτε -ακόμη χειρότερα- διότι οι ισχύοντες, έστω και ελλιπείς, κανόνες παραβιάζονται ανοιχτά και συστηματικά από τους παράγοντες των αγορών, με «αιχμή του δόρατος» τους παράγοντες του παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού συστήματος.

β) Δεύτερον, οι σύγχρονες χρηματοπιστωτικές μέθοδοι που χρησιμοποιούνται μέσα στον ορυμαγδό της οικονομικής παγκοσμιοποίησης. Μέθοδοι, οι οποίες αντιτίθενται ευθέως στις παραδοσιακές αρχές της συναλλακτικής και της τραπεζικής πίστης και, στο βωμό του εύκολου κέρδους, οδηγούν στην ανάληψη κάθε είδους αντίστοιχου χρηματοπιστωτικού ρίσκου. Μ' ευθύ αποτέλεσμα να ωθούν σε ταχείας εξέλιξης διαλυτικές τάσεις το παραδοσιακό οικονομικό -και, επέκεινα, κοινωνικό- σύστημα. Και, άρα, σε αδυναμία επαρκούς τιθάσευσης των εξελίξεων αυτών, ιδίως μέσω κανονιστικών ρυθμίσεων μ' επαρκή θεσμική και δημοκρατική νομιμοποίηση.

γ) Τρίτον, η συνδρομή ορισμένων πτυχών της σύγχρονης τεχνολογίας, οι οποίες δρουν πέρα και έξω από την φυσική της προοπτική. Ειδικότερα η ως άνω μορφή τεχνολογίας, δρώντας ως «βοηθός εκπληρώσεως» μέσα σε αυτές τις συνθήκες, εντείνει τις παρενέργειες της άναρχης λειτουργίας της οικονομικής παγκοσμιοποίησης και του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Όπως είναι ευνόητο, προς την κατεύθυνση αυτή κορυφαίο ρόλο διαδραματίζει το τμήμα εκείνο της προαναφερόμενης τεχνολογίας, το οποίο αφορά την ακόμη ταχύτερη εξέλιξη της ψηφιακής της διάστασης και, μέσω αυτής, της γιγάντωσης των δυνατοτήτων της εν γένει ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

2. Οι κατά τ' ανωτέρω -και υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες- επιπτώσεις στο οικονομικό και κοινωνικό γίνεσθαι έχουν, όπως είναι φανερό, άμεσες επιπτώσεις στο θεσμικό καθεστώς του κανονιστικού του εποικοδομήματος, ήτοι του κανόνα δικαίου. Οι οποίες αφορούν και τις τρεις διαστάσεις του καθεστώτος αυτού, οδηγώντας έτσι στα άκρα τη σχετικότητα της κανονιστικής του εμβέλειας. Πρόκειται, ειδικότερα:

α) Πρώτον, για την διάσταση της διαμόρφωσης του κανονιστικού περιεχομένου του κανόνα δικαίου: Οι αέναες μεταβολές της κοινωνικοοικονομικής υποδομής καθιστούν αδύνατη την στοιχειώδη εκείνη σταθερότητά του για ένα εξίσου στοιχειώδες χρονικό διάστημα, που απαιτείται προκειμένου το κατά την έννομη τάξη επιφορτισμένο με τη θέσπιση του κανόνα δικαίου όργανο να συλλάβει και να διατυπώσει το κανονιστικό του περιεχόμενο. Κατά τούτο ο, *lato sensu* πάντα, νομοθέτης σήμερα, και στην «απέλπιδα» προσπάθειά του να πλασιώσει κανονιστικώς την «υδραργυρική» κοινωνική και οικονομική πραγματικότητα, παραπέμπει στους «κολασμένους» της μυθολογίας μας: Από τον Σίσυφο, που ματαίως προσπαθούσε να σηκώσει το βράχο του στην κορυφή, ως τον Τάνταλο, που πάντα την τελευταία στιγμή αποτύγγανε να κορέσει την πείνα και τη δίψα του και ως τις Δαναΐδες, που χωρίς ελπίδα επιχειρούσαν να γεμίσουν με νερό ένα τρύπιο πιθάρι...

β) Δεύτερον, για την διάσταση της ερμηνείας του κανονιστικού περιεχομένου του κανόνα δικαίου μετά τη θέσπισή του. Και τούτο διότι οι βασικές επιστημονικές παράμετροι της ερμηνείας του δικαίου επιβάλλουν τη στοιχειώδη αντιστοιχία του ερμηνευόμενου κανόνα με τα δεδομένα της υποδομής, από τα οποία προέρχεται. Πραγματικά, μόνο μέσα από αυτές τις συνθήκες ο δικαστής «Ερμής», δηλαδή το επιφορτισμένο με την ερμηνεία του κανόνα δικαίου όργανο, μπορεί να διαμεσολαβήσει αποτελεσματικά μεταξύ του κανονιστικού του περιεχομένου και της υποδομής που αντιστοιχεί σε αυτό. Και όταν η ως άνω υποδομή έχει ολοκληρωτικώς μεταβληθεί, η ερμηνεία του θεσμικού εποικοδομήματος, όση προσπάθεια και αν καταβάλει ο συντελεστής της ερμηνείας, μοιάζει μ' επιστημονική «άσκηση» χωρίς πρακτικό αποτέλεσμα, στο πλαίσιο ενός είδους ιστορικής νομικής έρευνας. Για ν' αποφευχθεί αυτή η έκβαση θα έπρεπε ο ερμηνευτής του κανόνα δικαίου να οδηγηθεί στην μέσω της ερμηνευτικής μεθόδου διάπλαση ενός νέου, «επίκαιρου», κανόνα δικαίου. Όμως, κάτι τέτοιο θα είχε ως συνέπεια την αναγνώριση και της νομολογίας ως πηγής του δικαίου, κάτι το οποίο, όπως θα εξηγηθεί επιλογικώς, δεν είναι ανεκτό στο πλαίσιο της έννομης τάξης μας.

γ) Τρίτον, για την διάσταση της εφαρμογής του κανονιστικού περιεχομένου του κανόνα δικαίου εντός των ορίων της ερμηνείας του. Στο σημείο αυτό είναι ανάγκη να διευκρινισθεί ότι η σχετικότητα την οποία συνεπάγεται η συνεχής και ταχύτατη μεταβολή της υποδομής του κανόνα δικαίου ως προς την τρίτη του διάσταση, είναι πολύ πιο χαρακτηριστική και καθοριστική απ' ό,τι ισχύει για τις

δύο προηγούμενες. Αυτό οφείλεται στο ότι, λόγω της ιδιομορφίας της μεταβολής της υποδομής του κανόνα δικαίου, όταν ο ερμηνευτής του -π.χ. διοικητικό ή δικαστικό όργανο- καλείται ν' ασκήσει την αρμοδιότητά του βρίσκεται μπροστά στην ακόλουθη ανυπέρβλητη αντίφαση: Κατά το χρονικό αυτό σημείο τα έννομα αποτελέσματα από την εφαρμογή του κανόνα δικαίου αφορούν μια ξεπερασμένη πραγματικότητα, την οποία συνεπώς δεν μπορούν να επηρεάσουν κανονιστικώς. Ενώ η νέα πραγματικότητα επίσης δεν είναι δυνατό να επηρεασθεί κανονιστικώς από την εφαρμογή ενός κανόνα δικαίου, το πλαίσιο του οποίου είναι πλέον εντελώς ξένο προς τα προς ρύθμιση δεδομένα.

B. ...στην σταδιακή συρρίκνωση της κανονιστικής αξιοπιστίας του κανόνα δικαίου

Η σχετικότητα- ορθότερα σχετικοποίηση- της κανονιστικής δύναμης του κανόνα δικαίου οδηγεί σταδιακώς στην ρυθμιστική του αποδυνάμωση, ιδίως λόγω της αδυναμίας του να τιθασεύσει κανονιστικώς την κοινωνικοοικονομική υποδομή του. Κάπως έτσι όμως ο κανόνας δικαίου από θεσμικό «ρυμουλκό» του κοινωνικού και οικονομικού γίνεσθαι μεταβάλλεται σε παθητικό «ρυμουλκούμενο». Με άλλες λέξεις ένα είδος «μπαγκαζιέρας» που περιέχει ιστορικά νομικά «κειμήλια» και η οποία ακολουθεί, με οδυνηρές αναταράξεις κανονιστικής αξιοπιστίας, το προπορευόμενο -παντελώς ανεξάρτητο και ανεξέλεγκτο- όχημα της «αγέρωχης» επικυριαρχίας του «οικονομικού», ως προς την διαμόρφωση της πορείας του κοινωνικού συνόλου.

1. Η κατά τ' ανωτέρω, λόγω της σχετικοποίησης -και, άρα, ελαχιστοποίησης έως περιθωριοποίησης- συρρίκνωση της ρυθμιστικής δύναμης του κανόνα δικαίου οδηγεί, αναπροδράστως, και στην απώλεια της κανονιστικής του αξιοπιστίας, ιδίως μέσ' από τις ακόλουθες συνέπειες της υπό τα δεδομένα αυτά κανονιστικής του αποδόμησης:

α) Πρώτον, επειδή ο κανόνας δικαίου ισχύει για οριακό χρονικό διάστημα - ή και καθόλου- αδυνατεί να φέρει σε πέρας την αναγκαία για την κανονιστική αξία του παιδευτική-παιδαγωγική του λειτουργία. Δηλαδή, σε τελική ανάλυση, τα υποκείμενα δικαίου στα οποία απευθύνεται είτε δεν έχουν τον χρόνο να επηρεασθούν, ως προς τη διαμόρφωση της συμπεριφοράς τους, από τις επιταγές του κανόνα δικαίου. Είτε, ακόμη χειρότερα, αγνοούν ακόμη και την ύπαρξή του. Πράγμα που σημαίνει ότι τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα παρανομούν δίχως καν να το γνωρίζουν. Και τούτο έχει πολύ μεγαλύτερη σημασία στο πλαίσιο αφενός της εκτελεστικής εξουσίας, αφού έτσι τα όργανά της δεν είναι σε θέση ν' ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της αρχής της νομιμότητας. Και, αφετέρου, της δικαστικής εξουσίας, διότι με τον τρόπο αυτόν ο δικαστής οδηγείται, εν αγνοία του, σε μιαν άκρως επικίνδυνη κατάσταση υπέρπουσας αρνησιδικίας.

β) Δεύτερον, για τους ίδιους κατά βάση λόγους ο κανόνας δικαίου, ως θεσμικό εποικοδόμημα, αδυνατεί ν' ασκήσει οιαδήποτε ουσιαστική επίδραση στην κοινωνικοοικονομική υποδομή του. Με τον τρόπο όμως αυτό καθίσταται αδύνατη η αμφίδρομη επιρροή μεταξύ θεσμικού εποικοδομήματος και κοινωνικοοικονομικής υποδομής, η οποία είναι απαραίτητη για την κανονιστική ισορροπία του κανόνα δικαίου κατά την κλασική-παραδοσιακή του αντίληψη και, επέκεινα, για την κατά την αντίληψη αυτή επιτέλεση της αποστολής του. Οι κίνδυνοι τους οποίους συνεπάγεται η απαξίωση του κανόνα δικαίου στην εποχή μας είναι τόσο περισσότερο ορατοί, όσο στον αστερισμό αυτής της οιονεί μονοδρομικής σύλληψης της πεμπτουσίας του συναντώνται -έστω και από εντελώς διαφορετική «ιδεολογία» και σκοπιμότητα- οι κάθε είδους «ομολογημένοι εχθροί» του κανόνα δικαίου κρατικής προέλευσης κατά την ως άνω κλασική-παραδοσιακή του εκδοχή.

2. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο η απώλεια της κανονιστικής αξιοπιστίας του κανόνα δικαίου, πάντοτε βεβαίως κατά τη κλασική-παραδοσιακή του σύλληψη, ανοίγει το δρόμο στους «πολεμίους» του να υποστηρίζουν, *urbi et orbi*, μεταξύ άλλων και ότι:

α) Πρώτον, η κανονιστική ανεπάρκεια του κανόνα δικαίου διευκολύνει την ανάπτυξη στο εσωτερικό του ενός είδους άκρως διαβρωτικής θεσμικής «υβριδικότητας», η οποία εντέλει απεικονίζει τις τάσεις αλλά και τις διαστάσεις μετάλλαξής του. Κυρίως διότι μια τέτοια «υβριδικότητα» «νομιμοποιεί», προκειμένου να επιτυγχάνεται η αναγκαία ρύθμιση των κοινωνικών σχέσεων, την παραγωγή και εφαρμογή κανόνων μη κρατικής προέλευσης. Κανόνων εν πολλοίς άγνωστης προέλευσης και, κυρίως, μηδενικής δημοκρατικής νομιμοποίησης.

β) Δεύτερον, η κανονιστική ανεπάρκεια του κανόνα δικαίου «αιτιολογεί» ακόμη και την αμφισβήτηση της ίδιας της έννομης τάξης και της ιεραρχικής της δομής. Και τούτο διότι μόνον όταν ο κανόνας δικαίου εφαρμόζεται στην πράξη αποτελεσματικά και, κατ' επέκταση, παράγει πλήρως τα έννομα αποτελέσματά του νοείται η έννομη τάξη καθώς και η ίδια η ιεράρχηση των κανόνων δικαίου που την συνθέτουν. Αφού η ουσιαστική επέλευση των έννομων αποτελεσμάτων του κανόνα δικαίου είναι εκείνη, η οποία μπορεί να προσδώσει έννομες συνέπειες στην ιεραρχική υπεροχή ενός κανόνα δικαίου έναντι άλλου. Με άλλες λέξεις θεσμικώς δεν νοείται κανονιστικώς επαρκής έννομη τάξη και, κατ' αποτέλεσμα, αντίστοιχη ιεραρχική δόμησή της με κανόνες δικαίου οι οποίοι έχουν τα χαρακτηριστικά «ατελών διατάξεων» («*leges imperfectae*») ή και «ημιτελών διατάξεων» («*leges minus quam perfectae*»)

γ) Τρίτον —και σ' αυτό συνίσταται η κορύφωση του κινδύνου ως προς την ίδια την υπόσταση του δημοκρατικώς νομιμοποιημένου κανόνα δικαίου- η κανονιστική ανεπάρκεια του κανόνα δικαίου αποτελεί εύσχημο και ευλογοφανές επιχείρημα στην «φαρέτρα» των υπερμάχων της «κανονιστικής απορρύθμισης»,

δηλαδή της νομοθετικής εξάλειψης κάθε κανόνα δικαίου που καθιερώνει αρμοδιότητα παρέμβασης κρατικών οργάνων. Και τούτο υπό την ακόλουθη «συλλογιστική»: Αφού ο κανόνας δικαίου κρατικής προέλευσης και αντίστοιχης δημοκρατικής νομιμοποίησης δεν είναι σε θέση να πλαισιώσει κανονιστικώς το κοινωνικό και οικονομικό γίνεσθαι που συνιστά την υποδομή του, η χρησιμότητά του έχει θεσμικώς και ιστορικώς εκλείψει. Άρα «ιδού πεδίων δόξης λαμπρόν» για «απορρύθμιση». Δηλαδή για μια τακτική ποδηγέτησης των κοινωνικοοικονομικών σχέσεων η οποία, προσαρμοσμένη πλήρως στις απαιτήσεις των «δογμάτων» του νεοφιλελευθερισμού, προπαγανδίζει υπέρ της «απελευθέρωσης» του κοινωνικού και οικονομικού γίνεσθαι από τα «δεσμά» του κανόνα δικαίου υπό την κλασική-παραδοσιακή του εκδοχή.

Επίλογος

Μια -εξαιρετικά σύντομη κατ' ανάγκην- διεπιστημονική προσέγγιση της φυσιογνωμίας του κανόνα δικαίου και της κατά τ' ανωτέρω ρυθμιστικής του ιδιοσυστασίας διευκολύνει, εν είδει επιλόγου, την ευχερέστερη κατανόηση τόσο της καταγωγής όσο και των επιπτώσεων της όλης σύγχρονης σχετικότητάς του. Ειδικότερα, η σχετικότητα του κανόνα δικαίου και οι επιπτώσεις της στην κανονιστική ισχύ του, ιδίως δε στην μέθοδο υπαγωγής των πραγματικών περιστατικών σε αυτόν και συναγωγής των τελικών έννομων συνεπειών, παραπέμπει στην, κατά την Φυσική γενική θεωρία της σχετικότητας.

A. Κατ' αυτήν, η ύλη καμπυλώνει τον χωρόχρονο, η δε έκταση της καμπύλωσης εξαρτάται από την ποσότητα και την κατανομή της ύλης. Ακραίο παράδειγμα μιας τέτοιας καμπύλωσης είναι αυτή της «μαύρης τρύπας», η οποία μπορεί να δημιουργηθεί από την τελική «κατάρρευση» ενός υπερμεγέθους άστρου, με αρχική μάζα πολύ μεγαλύτερη –άνω του εικοσαπλάσιου- του ήλιου. Στην συνέχεια όμως δεν είναι η δύναμη της βαρύτητας, αλλά η καμπύλωση του χωρόχρονου που προσδιορίζει την κίνηση της ύλης. Δηλαδή η ύλη «λέει» στον χωρόχρονο πώς να καμπυλωθεί και η καμπύλωση του χωρόχρονου «λέει» στην ύλη πώς να κινηθεί. Στην περίπτωση της μαύρης τρύπας, η καμπύλωση του χωρόχρονου μπορεί να οδηγήσει στην, χωρίς επιστροφή, πτώση της ύλης μέσα σε αυτήν.

B. Στο επίπεδο λοιπόν του κανόνα δικαίου ισχύουν, βεβαίως κατ' αναλογία, τα εξής:

1. Η υποδομή του κανόνα δικαίου, ήτοι η κοινωνικοοικονομική πραγματικότητα, μέσω της διαλεκτικής αμφίδρομης επιρροής της επί του εποικοδομήματος –κατά κύριο δε λόγο μέσω της ιδιότυπης συμπίεσης οικονομίας και τεχνολογίας στο πλαίσιο της επέκεινα παγκοσμιοποίησης- «καμπυλώνει» την κανονιστική ισχύ του κανόνα δικαίου, με την έννοια της ελαστικοποίησής του. Τούτο φαίνεται από την προαναφερόμενη διαδικασία

«σχετικότητας» από την γέννηση του κανόνα δικαίου ως την τελική εφαρμογή του σε διαφορετικά επίπεδα και μέσω επάλληλων συλλογισμών.

2. Αυτή την ιδιότυπη «καμπύλωση» της κανονιστικής ισχύος του κανόνα δικαίου δεν μπορεί να την διορθώσει από μόνος του ένας ανώτερος κανόνας δικαίου, δοθέντος ότι και αυτός θα εμφανίσει, ήδη κατά την έναρξη της ισχύος του, τα ίδια μειονεκτήματα σχετικότητας μ' εκείνα του «προκατόχου» του, κυρίως λόγω της βραδύτητας αλλά και των εγγενών αδυναμιών παραγωγής του.

α) Στο κρίσιμο αυτό σημείο για την επιβίωση του κανόνα δικαίου εμφανίζεται ο, καθοριστικής σημασίας, ρόλος του δικαστή, ο οποίος μέσω της δικαιοδοτικής του λειτουργίας καλείται ν' αντισταθμίσει την αδυναμία του νομοθέτη και του έργου του να ρυθμίσει αποτελεσματικώς την κοινωνικοοικονομική πραγματικότητα. Εδώ πρέπει να επισημανθεί ότι η δραστηριότητα αυτή του δικαστή δεν υπερακοντίζει την κατά το Σύνταγμα αποστολή του, αφού η τελευταία -πάντα κατά το Σύνταγμα- δεν εξαντλείται στην απλή εφαρμογή του *in concreto* κανόνα δικαίου αλλά εκτείνεται προς την κατεύθυνση της διασφάλισης της αποτελεσματικότητας του συνόλου της έννομης τάξης, ως συνταγματικώς κατοχυρωμένης μεθόδου εγγύησης της εν γένει κοινωνικής συνοχής.

β) Κύριο «όπλο» στην θεσμική «φαρέτρα» του δικαστή, κατά την εκπλήρωση της προμνημονευόμενης αποστολής εμπέδωσης της κανονιστικής ισχύος του κανόνα δικαίου, είναι οι «νομολογιακής κοπής» γενικές αρχές. Τις οποίες το κατά περίπτωση αρμόδιο δικαιοδοτικό όργανο -και, τελικώς, το δικαστικό όργανο που βρίσκεται στην κορυφή της ιεραρχίας της Δικαστικής Λειτουργίας κατά το Σύνταγμα- συνάγει ερμηνευτικώς από τον κανόνα δικαίου που εφαρμόζει στο πλαίσιο της υπό εκδίκαση διαφοράς. Και κατά τούτο, τουλάχιστον κατά την ορθότερη στην θεωρία άποψη, η νομολογία δεν συνιστά -πλην αντίθετης συνταγματικής πρόβλεψης- πηγή δικαίου, αφού όπως προεκτέθηκε οι ως άνω γενικές αρχές δεν διαπλάθονται *ex nihilo* από τον δικαστή αλλά συνάγονται, κατά την άσκηση της δικαιοδοσίας του, από τον εφαρμοστέο κάθε φορά κανόνα δικαίου.

ΠΡΩΤΗ ΕΝΟΤΗΤΑ

ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ
ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΚΑΝΟΝΩΝ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΚΑΙ ΟΙ ΔΥΣΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΟΥ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΠΡΟΕΔΡΕΥΟΝΤΟΣ

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΥ
ΤΗΣ ΑΞΙΩΜΑΤΙΚΗΣ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ

ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ

ΣΥΖΗΤΗΣΗ

**ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ, Νικόλαος Παρασκευόπουλος, Βουλευτής, Ομ. Καθηγητής
Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης:**

Εκλεκτές και εκλεκτοί σύνεδροι, επειδή βρίσκομαι δεύτερος στο Βήμα αυτό μετά τον Πρόεδρο της Βουλής και επειδή έχουμε ανάγκη ταχύτητας, δεν θα κάνω αναλυτικές προσφωνήσεις, αλλά είναι πασιφανές ότι στον χώρο αυτό έχουμε την παρουσία των κορυφαίων της Πολιτείας, της Δικαιοσύνης, της νομοθετικής λειτουργίας και επίσης λειτουργούς της Παιδείας, που μάλλον ανήκουν σε μια ιδιαίτερη κατηγορία. Η σημασία αυτής της συνάντησης, αυτού του Συνεδρίου, το οποίο αρχίζει, και λόγω της παρουσίας αυτών των συνέδρων είναι πασιφανής αλλά και λόγω του θέματος.

Πριν περάσουμε στις ομιλίες, θα μου επιτρέψετε να διαθέσω ελάχιστα λεπτά για δύο δικές μου σκέψεις, αλλά προηγουμένως και για δύο χαιρετισμούς.

Ο πρώτος είναι από την πλευρά του Γενικού Γραμματέα της Κυβέρνησης, του κ. Καλογήρου. Όπως γνωρίζετε, η Γενική Γραμματεία πλέον έχει θεσπισμένες νομοθετικά αρμοδιότητες για την καλή νομοθέτηση και σχετικές δραστηριότητες. Επομένως, μας είναι πολύ χρήσιμο να ακούσουμε τον κ. Καλογήρου, ο οποίος είναι και εξαιρετικός νομικός.

Κύριε Καλογήρου, έχετε τον λόγο.

ΜΙΧΑΗΛ ΚΑΛΟΓΗΡΟΥ, Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης:

Αξιότιμοι προσκεκλημένοι, κατ' αρχάς ευχαριστώ πολύ τους διοργανωτές του Συνεδρίου που μας επέτρεψαν αυτή τη σύντομη παρέμβαση, η οποία έχει δύο λόγους για τους οποίους τη ζητήσαμε. Αφενός για τον λόγο που είπε ο κ. Παρασκευόπουλος, δηλαδή τη λειτουργία του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και αφετέρου γιατί με τον χαιρετισμό αυτό θα μου επιτρέψετε να σας παραθέσω σύντομα συγκεκριμένα στοιχεία, τα οποία δεν γίνονται ευρέως γνωστά και δεν δημοσιοποιούνται γιατί, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4048/2012, η Έκθεση που συντάσσεται από το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης κάθε χρόνο διαβιβάζεται, ανακοινώνεται στον Πρωθυπουργό και στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας προς τους Βουλευτές και προς το παρόν δεν δημοσιοποιείται. Ίσως, λοιπόν, στις προτάσεις και στα συμπεράσματα του Συνεδρίου σας μπορείτε στη βάση των συμπερασμάτων αυτών να υπάρξουν και προτάσεις για τροποποιήσεις του ν. 4048/2012, ο οποίες θα είναι εξαιρετικά ωφέλιμες για όλους.

Γνωρίζουμε όλοι ότι οι κανόνες ποιοτικής βελτίωσης στη νομοθέτηση, στο θέμα της καλής νομοθέτησης, διατυπώθηκε το πρώτον με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997, μεσολάβησαν τέσσερα χρόνια μέχρι το 2001, όπου τα κοινοτικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ασχολήθηκαν με το ζήτημα αυτό και στη χώρα μας νομοθετήσαμε το 2012 τον ν. 4048. Και εδώ αναγνωρίζουμε όλοι

-πιστεύω θα συμφωνήσουμε- ότι παρατηρείται ένα τρομακτικό –επιτρέψτε μου τον όρο- παράδοξο.

Μιλάμε για κανόνες καλής νομοθέτησης σε μια χώρα στην οποία επικρατεί για χρόνια πρόβλημα στη νομοθέτηση. Πολλοί έχουν μιλήσει για την πολυνομία και κακονομία αυτής της χώρας. Ήλθε, λοιπόν, στην περίοδο εφαρμογής των αυστηρών, σκληρών συμφωνιών και μέτρων, νομοθετικών ρυθμίσεων που πηγάζουν από τις συμφωνίες δημοσιονομικής προσαρμογής και χρηματοδότησης της χώρας μας τα τελευταία χρόνια, σε αυτό το ασφυκτικό πλαίσιο, να μιλήσουμε για την καλή νομοθέτηση. Αυτό το πρωτότυπο παράδοξο το παρατηρούμε και στο πρόγραμμα των εργασιών σας. Δηλαδή, σήμερα θα μιλήσετε για τις δυσλειτουργίες του θεσμικού πλαισίου, θα μιλήσετε για τα ελλείμματα, θα ασχοληθείτε με την εμπειρία της μνημονιακής περιόδου, πώς δηλαδή αυτό το παράδοξο μνημόνιο και οι εφαρμοστικοί νόμοι που προκύπτουν από τις συμφωνίες μπορούν να συνυπάρχουν με τους κανόνες καλής νομοθέτησης.

Δύο ερωτήματα θεωρούμε ότι είναι κρίσιμα σε σχέση με αυτό το παράδοξο. Πρώτο ερώτημα: Τηρούνται οι κανόνες καλής νομοθέτησης στη χώρα τη συγκεκριμένη περίοδο; Απάντηση: Στο μέτρο του εφικτού.

Δεύτερο ερώτημα: Παράγονται πολιτικά συμπεράσματα, δημιουργούνται πολιτικά γεγονότα από την καλή νομοθέτηση, πολλές φορές –και εδώ είναι και επίκαιρο το θέμα- ακόμη και πολιτική αντιδικία στο πλαίσιο της παραβίασης των κανόνων καλής νομοθέτησης; Απάντηση: Ασφαλώς ναι.

Σε αυτούς τους δύο άξονες, σε αυτές τις δύο ερωτήσεις και απαντήσεις που εκτιμώ ότι είναι ορθές, τρέχω γρήγορα τα στοιχεία τα οποία προκύπτουν από τις εκθέσεις καλής νομοθέτησης.

Το 2016 υπήρξε ένας τεράστιος αριθμός τροπολογιών, τριακόσιες τρεις περίπου, αν δεν κάνουμε λάθος. Υπήρξε, όμως, και μία αύξηση του νομοθετικού έργου, ένας σχεδόν διπλασιασμός σε σχέση με τα προηγούμενα έτη. Θα μπορούσα λοιπόν εγώ να σας πω ότι αναλογικά οι τροπολογίες είναι λιγότερες ως προς αυτές που προϋπήρχαν. Θα μου απαντήσετε ότι είναι περισσότερες και συνεπώς παραβιάζουν τους κανόνες καλής νομοθέτησης.

Κρατήστε, όμως, τούτο: Πέρα από τις εξαιρετικές ανάγκες που έρχονται να ικανοποιηθούν και προϋποθέσεις οι οποίες θα πρέπει να τηρούνται σε αυτό το ασφυκτικό πλαίσιο που σας είπα πριν, ο μεγάλος αριθμός αυτών των τροπολογιών –και συγκεκριμένα στις εκθέσεις καλής νομοθέτησης- καλύπτει κοινωνικές ανάγκες, έχουν δηλαδή θετικό κοινωνικό πρόσημο. Ας κρατήσουμε προς το παρόν αυτό.

Αυξήθηκε, λοιπόν, η παραγωγή νομοθετημάτων από τη Βουλή. Μάλιστα. Θα μου πείτε ότι έχει αυξηθεί, γιατί έχουν αυξηθεί οι απαιτήσεις που προκύπτουν

από τις συμφωνίες. Θα σας πω ότι έχουν αυξηθεί από τις απαιτήσεις της τελευταίας συμφωνίας του 2015, αλλά έχουν αυξηθεί και οι ανάγκες ικανοποίησης των έντονων κοινωνικών αιτημάτων, οι οποίες θα πρέπει αντισταθμιστικά και στο μέτρο πάλι του εφικτού να ικανοποιούνται.

Θα σας πω, επίσης, ότι πολλές φορές καθυστερούν και είναι ο μόνος τρόπος νομοθέτησης, γιατί αυτά τα νομοθετήματα λιμνάζουν για καιρό στη διαπραγμάτευση και τελικώς εγκρίνονται –και δημοσιονομικά-, στο πλαίσιο αυτό της δημοσιονομικής λιτότητας που βιώνει η χώρα, την τελευταία στιγμή, οπότε και προκύπτει η τρομερή ανάγκη να προβούμε γρήγορα στην αντιμετώπιση των συγκεκριμένων προβλημάτων.

Επόμενο θέμα. Τα νομοθετήματα αυτά ελέγχονται από την Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή; Υπάρχει αύξηση του ελέγχου. Δηλαδή, περισσότερα νομοθετήματα φτάνουν και ελέγχονται από την Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή. Είναι αυτό αρκετό; Ασφαλώς, όχι. Έχουμε επείγοντα και κατεπείγοντα που δεν φτάνουν στην Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή; Ασφαλώς, ναι. Έχουμε, όμως, και επείγοντα και κατεπείγοντα νομοσχέδια, ακόμη και μνημονιακές ρυθμίσεις οι οποίες ελέγχονται από την Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή είτε συνολικά είτε από μέλη της.

Επισημαίνω επίσης ότι έχουν αυξηθεί οι δικαστές του Συμβουλίου της Επικρατείας οι οποίοι συμμετέχουν στην Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή τα τελευταία χρόνια και εκμεταλλεύομαι και το Βήμα αυτό για να τους ευχαριστήσω και δημόσια για την κοπιώδη προσπάθεια και το έργο τους, το οποίο είναι σχεδόν καθημερινό.

Επισημαίνω, επίσης, ότι σε σχέση με τη δομή των νομοσχεδίων, αυτό που έχει αλλάξει τα τελευταία χρόνια είναι ότι δεν έρχεται πια –απευθύνομαι στους Βουλευτές- το ένα άρθρο με τις παραγράφους και τις υποπαραγράφους. Υπάρχουν και στα μνημονιακά νομοσχέδια μέρη, κεφάλαια και άρθρα, δίνοντας δηλαδή τη δυνατότητα και την ευχέρεια στον Βουλευτή να διαφοροποιηθεί σε σχέση με το σύνολο του νομοσχεδίου.

Τι έχει γίνει με τα γραφεία νομοθετικής πρωτοβουλίας από το 2012 μέχρι σήμερα; Θα σας πω ότι δεν έχει γίνει σχεδόν τίποτα. Δεν υπάρχει καμία εξέλιξη. Γιατί δεν υπάρχει αυτή η εξέλιξη; Γιατί ακόμα δεν υπάρχει σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτικών και υπηρεσιακών στελεχών των Υπουργείων.

Σε αυτό το σημείο, όμως, κρατήστε το εξής. Τον επόμενο μήνα και άμεσα, μετά από πρωτοβουλία της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και του ΕΚΔΑΑ, ξεκινούν τα σεμινάρια σε σχέση με την καλή νομοθέτηση. Στα σεμινάρια αυτά θα συμμετέχουν τόσο υπηρεσιακοί όσο και πολιτικά στελέχη των Υπουργείων, προκειμένου ακριβώς να βελτιωθούν τα θέματα της καλής νομοθέτησης.

Ολοκληρώνω και σας ευχαριστώ πολύ για τον χρόνο.

Είμαι σίγουρος ότι η έξοδος από την επιτροπεία της χώρας δεν μπορεί παρά να αντανakλά και τη βελτίωση της νομοθέτησης, αλλά και της λειτουργίας του Κοινοβουλίου. Γι' αυτό, θεωρώ εξαιρετικά χρήσιμα τα συμπεράσματα από τις εργασίες σας. Σας είπα και πριν ότι είναι μια ευκαιρία απ' αυτά τα συμπεράσματα να δοθούν ιδέες και προτάσεις σε σχέση και με την τροποποίηση του ν. 4048/2012, αλλά και του Κανονισμού της Βουλής. Να πάμε, δηλαδή, πέρα από το εφικτό και πέρα από την πολιτική αντιδικία στα θέματα της καλής νομοθέτησης.

Σας ευχαριστώ θερμά.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Σας ευχαριστώ, κύριε Καλογήρου.

Τον λόγο έχει ως εκπρόσωπος του κόμματος της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης, ο κ. Νικόλαος Παναγιωτόπουλος, Βουλευτής και επίσης ιδιαίτερα καταρτισμένος νομικός.

ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΠΑΝΑΓΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, Εκπρόσωπος της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης, Βουλευτής:

Σας ευχαριστώ, κύριε Προεδρεύοντα.

Αξιότιμε κύριε πρώην Πρόεδρε της Βουλής των Ελλήνων, κύριε Υπουργέ, κύριοι συνάδελφοι, εκπρόσωποι κομμάτων, κυρίες και κύριοι σύνεδροι, αξιότιμοι Πρόεδροι Ανωτάτων Δικαστικών Σωμάτων της χώρας, εκλεκτά μέλη της ακαδημαϊκής κοινότητας, κυρίες και κύριοι, εκ μέρους του Προέδρου της Νέας Δημοκρατίας και Αρχηγού της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης, Κυριάκου Μητσοτάκη, θα ήθελα και εγώ να χαιρετίσω τη διοργάνωση αυτού του ιδιαίτερα σημαντικού συνεδρίου με αντικείμενο την καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας.

Η διεξαγωγή του λαμβάνει χώρα κατά διαβολική σύμπτωση, θα έλεγα – αδυνατώ να βρω άλλη έκφραση– αμέσως μετά το πέρας των διήμερων εργασιών της Ολομέλειας, όπου καταδείχθηκε, δυστυχώς, με ιδιαίτερα πανηγυρικό τρόπο, δηλαδή με διεξαγωγή ονομαστικής ψηφοφορίας επί επίμαχης βουλευτικής τροπολογίας, η προβληματική νομοθετική λειτουργία της Βουλής και –φευ- της Κυβέρνησης, κατά την άποψή μας.

Πριν από δύο ημέρες, ο Πρόεδρος της Νέας Δημοκρατίας επισκέφθηκε τον Πρόεδρο της Βουλής των Ελλήνων, για να θέξει το ζήτημα της κακής λειτουργίας του Κοινοβουλίου τόσο στο πλαίσιο της νομοθέτησης όσο και στο πεδίο του

Κοινοβουλευτικού Ελέγχου, που δυστυχώς γνωρίζει μέρες πρωτοφανούς, θα έλεγα, απαξίωσης.

Προσκόμισε δε, όλα τα σχετικά στοιχεία ως προς τις παθογένειες της νομοθετικής λειτουργίας. Και σταχυολογώ:

Θέμα πρώτο: Νομοσχέδια που παραπέμπουν σε υπερβολικό αριθμό υπουργικών αποφάσεων, με αόριστο συνήθως χρονοδιάγραμμα έκδοσής τους, καθιστώντας τα, ουσιαστικά, ανεφάρμοστα.

Θέμα δεύτερο: Αύξηση εισαγωγής και ψήφισης νομοσχεδίων με διαδικασία επείγοντος. Όπως γνωρίζετε, η διαδικασία του επείγοντος έχει συντετμημένες προθεσμίες και χρόνους συζήτησης τόσο στις Επιτροπές όσο και στην Ολομέλεια. Εάν δε, ληφθεί υπ' όψιν και το γεγονός κατάθεσης υπουργικών τροπολογιών και ιδιαιτέρως στη συζήτηση της Ολομέλειας, αυτό αποβαίνει εις βάρος εκτενούς συζήτησης και επεξεργασίας των νομοσχεδίων, αλλά και της επαρκούς συμμετοχής των Βουλευτών κατά τη συζήτηση αυτών των νομοσχεδίων, καθώς, όπως είναι εύλογο άλλωστε, πολλοί Υπουργοί θα κληθούν να παραστούν στη συζήτηση της Ολομέλειας, προκειμένου να δώσουν εξηγήσεις για τις τροπολογίες που προτείνουν και επομένως, αυτό θα αποβεί σε βάρος του χρόνου συμμετοχής των απλών Βουλευτών στη συζήτηση του επείγοντος νομοσχεδίου.

Τρίτον, και ιδιαίτερα σοβαρό, υπάρχει υπερδιπλασιασμός υπουργικών τροπολογιών ανά νόμο κατά το διάστημα των δύο τελευταίων Κοινοβουλευτικών Συνόδων σε σχέση –γιατί και η σύγκριση έχει τη σημασία της– με αυτές των δύο προηγούμενων Κοινοβουλευτικών Συνόδων. Πριν από μέρες, θυμίζω, υπερψηφίστηκε η χιλιοστή –έχουμε υπερβεί αυτόν τον αριθμό πλέον– τροπολογία της συγκυβέρνησης.

Τέταρτον, υπάρχει τεράστια αύξηση της κατάθεσης, αποδοχής και ψήφισης τροπολογιών σε κυρώσεις διεθνών συμβάσεων, οι οποίες ως γνωστόν δεν τυγχάνουν εκτενούς κοινοβουλευτικής επεξεργασίας σε κάθε στάδιο της συζήτησης, σε σχέση βέβαια με τα υπόλοιπα νομοσχέδια.

Αναφέρω χαρακτηριστικά ότι από τον Ιούνιο του 2016 σε δώδεκα (12) κυρώσεις από σύνολο εξήντα τεσσάρων (64) νομοσχεδίων, το 41% των άρθρων αυτών αποτελούν τροπολογίες, τριάντα εννέα (39) άρθρα από ενενήντα τέσσερα (94) στο σύνολο. Τα αντίστοιχα ποσοστά το 2013 και το 2014 σε σύνολο ενενήντα τριών (93) κυρώσεων διεθνών συμβάσεων ήταν 6% και 2,5% αντιστοίχως.

Θα φανταστώ –γιατί απευθύνομαι και σε μέλη του Δικαστικού Σώματος– την απόγνωση κάποιου δικαστικού λειτουργού, ή ακόμα και κάποιου απλού πολίτη, όταν ψάχνοντας, ανακαλύψει μια διάταξη που ρυθμίζει ζητήματα μη εξυπηρετούμενων δανείων στον κυρωτικό νόμο Μνημονίου Κατανόησης μεταξύ

Ελλάδας και Ιορδανίας ή όταν ανακαλύψει, ψάχνοντας, διάταξη που ρυθμίζει ζητήματα σχετικά με την κρίση των προϊσταμένων στο δημόσιο σε κυρωτικό νόμο Μνημονίου Συνεργασίας με τη Δημοκρατία της Μογγολίας.

Κυρίες και κύριοι, το νομοθετικό πλαίσιο για τις αρχές, τη διαδικασία και τα μέσα καλής νομοθέτησης υπάρχει. Όπως γνωρίζετε πολύ καλά, είναι ο ν.4048/2012.

Είναι απολύτως αναγκαίο αυτά τα ζητήματα να διευθετηθούν με πρώτο στάδιο την εφαρμογή ακριβώς αυτού του νόμου, όχι γιατί μας το επιβάλλει η GRECO, δηλαδή η ομάδα χωρών του Συμβουλίου της Ευρώπης κατά της Διαφθοράς, η οποία δια των επανειλημμένων συστάσεων της προς την ελληνική Κυβέρνηση, όπως αποτυπώνονται άλλωστε αυτές οι στάσεις και στο τρίτο μνημόνιο, κάνει λόγο για εφαρμογή του στο ακέραιο και εγκαίρως, δηλαδή μέχρι 31-12-2016 –έχει παρέλθει η προθεσμία αυτών των συστάσεων– αλλά γιατί το επιτάσσει πριν και πάνω από όλα η καλή λειτουργία του δημοκρατικού μας πολιτεύματος.

Κλείνω με μια τελευταία παρατήρηση σχετικά με μια, κατά την άποψή μου, σημαντική παράλειψη. Είναι δεδομένο τόσο το υψηλό επιστημονικό κύρος όσο και η υπερεπάρκεια των δεκαεννέα (19) –αν οι υπολογισμοί μου είναι ακριβείς– διακεκριμένων ομιλητών, που θα αναπτύξουν τα επιμέρους ζητήματα του Συνεδρίου.

Επειδή, όμως, η νομοθετική διαδικασία διεξάγεται κατά το Σύνταγμα στο Κοινοβούλιο από τα Κόμματα δια της κοινοβουλευτικής αυτών εκπροσώπησης, θεωρώ ότι είναι λάθος, ότι αυτά δεν εκλήθησαν επίσημα και ουσιαστικά, με αντιπροσωπεΐες δηλαδή που θα συμμετάσχουν στις εργασίες αυτού του Συνεδρίου, προκειμένου να έχουν την ευκαιρία να διατυπώσουν τις θέσεις τους για την καλή νομοθετική λειτουργία.

Δεν μπορώ να εξηγήσω αυτή την παράλειψη από μέρους των διοργανωτών. Ελπίζω να μην οφείλεται στο γενικότερο κλίμα απαξίωσης του πολιτικού συστήματος. Πραγματικά, το ελπίζω, αφού η συζήτηση αυτή αφορά πρωτίστως τα κόμματα, ως φορείς, δια της κοινοβουλευτικής τους εκπροσώπησης, όπως είπα, της νομοθετικής λειτουργίας. Ελπίζω στην πορεία να ληφθεί η πρόνοια να ενημερωθούν αυτά σχετικά με τους προβληματισμούς που θα αναπτυχθούν εδώ, αλλά και τα πορίσματα που θα εξαχθούν από αυτό το Συνέδριο.

Η καλή νομοθέτηση δεν αποτελεί προϋπόθεση της εύρυθμης λειτουργίας του Κοινοβουλίου, αλλά κάτι πολύ παραπάνω, θεμελιώδη προϋπόθεση του καλώς λειτουργούντος δημοκρατικού πολιτεύματος. Όπως είπε ο Αριστοτέλης: «Ὡσπερ σῶμα στερηθέν ψυχῆς πίπτει, οὕτω και πόλις, μη ὄντων νόμων,

καταλύεται». «Όπως το σώμα, όταν στερηθεί της ψυχής, πεθαίνει, έτσι και η πόλη, όταν δεν υπάρχουν νόμοι, καταλύεται».

Συγχαρητήρια για μια ακόμη φορά, παρά την παράλειψη, στους φορείς διοργανωτές του αναμφίβολα σημαντικού αυτού Συνεδρίου και καλή επιτυχία σας εύχομαι ειλικρινά κατά τις εργασίες αυτό το διήμερο.

Σας ευχαριστώ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Ευχαριστώ και εγώ, κύριε Παναγιωτόπουλε.

Σε σχέση με την παράλειψη, την οποία αναφέρατε, θέλω να πω –βεβαίως δεν μετέχω δεν έχω άμεση επαφή με τους διοργανωτές αλλά εξ όσων γνωρίζω– ότι η αντίληψή τους –η αρχική τουλάχιστον– ήταν ότι από τη στιγμή που εδώ μετέχει η Βουλή, η οποία εκφράζει όλα τα κόμματα συλλογικά, αλλά και φορείς εκπαίδευσης, οι οποίοι, επίσης, βρίσκονται σε ίσες αποστάσεις από όλα τα κόμματα, υπάρχει μια ισορροπία των ενδεχομένως αντίθετων κομμάτων. Αυτή ήταν η αντίληψη που κυριάρχησε, σωστή ή εσφαλμένη.

Παρά το γεγονός ότι αυτός εδώ ο χώρος είναι χώρος ανάπτυξης αντιλόγων με ιδιαίτερο ενδιαφέρον, και έχουν ακουστεί μέχρι τώρα από τους ομιλητές θέσεις και απόψεις, οι οποίες πιθανώς να προσελκύσουν αντίλογο, θα παρακαλέσω, πάντως, και τον Υπουργό Δικαιοσύνης και άλλους συνέδρους αυτήν τη στιγμή να μην πάρουν τον λόγο για αντιλόγους σε σχέση με ό,τι ακούστηκε, προκειμένου να μπορέσουμε να συνεχίσουμε πιο παραγωγικά.

Επιτρέψτε, σε μένα δύο σκέψεις μόνο για το θέμα, εισαγωγικές. Η μία αναφέρεται, βέβαια, στις μεταβολές της νομοθετικής λειτουργίας, τις οποίες σήμερα παρατηρούμε. Όμως, το θέμα υπερεπαρκώς και με εμβρίθεια καλύφθηκε από τις προηγούμενες ομιλίες, του Προέδρου της Βουλής πρώτα χρονικά και στη συνέχεια του Προέδρου της Δημοκρατίας. Οπότε εγώ δεν έχω πολλά να πω. Έχουν αναλυθεί οι βασικές πτυχές.

Το μόνο που θα μπορούσα να προσθέσω εδώ είναι ότι αυτό το οποίο μπορεί να ορίσει κανείς αφαιρετικά ως βάση των προβλημάτων της νομοθετικής λειτουργίας σήμερα, είναι μια καταχρηστική ανάπτυξη της εκτελεστικής λειτουργίας: Δηλαδή μια διείσδυσή της, επίσης, στο πεδίο της κανονιστικότητας, η οποία είναι αισθητή όχι μόνο στη χώρα μας, αλλά ιδιαίτερα και εκτός αυτής.

Το δεύτερο σημείο, το οποίο θα ήθελα να σημειώσω, είναι ότι έχουμε κάνει – και με όσα ειπώθηκαν μέχρι τώρα– μια επαρκή κριτική σε λειτουργούς του νομοθετικού έργου και της πολιτικής ζωής. Όμως, προσωπικά θα έλεγα ότι η κριτική χρειάζεται και στους επιστήμονες και στους νομικούς της εκπαίδευσης και της παιδείας.

Τι θα ήθελα να πω με αυτό: Βεβαίως, το ενδιαφέρον τους είναι αυτό το οποίο αποτέλεσε την αφετηρία της διεξαγωγής αυτού του συνεδρίου. Ωστόσο όλοι οι νομικοί γνωρίζουν ότι όταν ο νομικός λέει «πράξη», δεν εννοεί τη νομοθεσία. Εννοεί αυτό το οποίο γίνεται στα δικαστήρια, ίσως και αυτό το οποίο συμβαίνει και σε γραφεία της διοίκησης. Με δυο λόγια, δεν πηγαίνει ο νους του στη νομοθέτηση τη στιγμή που λέει «πράξη», παρά το γεγονός ότι και η νομοθέτηση είναι μια λειτουργία πολύ δύσκολη, η οποία χρειάζεται επιστημονικές γνώσεις, προσπάθειες και πολλές φορές παρατηρήσεις σημαντικές, όπως απαιτούνται βέβαια και για τις άλλες λειτουργίες της πολιτείας.

Ίσως υπάρχουν και φιλοσοφικοί λόγοι μιας σχετικής υποτίμησης της νομοθετικής λειτουργίας. Στη μεθοδολογία του Δικαίου δύο αντιλήψεις κυρίως κυριαρχούν. Η μία είναι η καθαρά κανονιστική. Έχει θεμέλια τον Καντ, τον Χομπς, τον Ρουσσώ, και δίνει λογική προτεραιότητα στο Συμβόλαιο, στον νόμο σε ό,τι αφορά τη δικαιοκή ρύθμιση. Η άλλη είναι, βέβαια, η αριστοτελική αντίληψη, η οποία δίνει προτεραιότητα στον κόσμο, στις σχέσεις των ανθρώπων, οι οποίοι ως κοινωνικά όντα είναι ικανοί να παράγουν έναν κοινωνικό ρυθμό και η οποία ζητά δευτερογενώς από τον νομοθέτη να επέμβει για να διορθώσει και να διανείμει.

Δεν είναι συμβατές οι δύο θεωρήσεις, διότι σύμφωνα με τη μία η λογική προτεραιότητα ανήκει στη νομοθεσία την ίδια, σύμφωνα με την άλλη, η λογική προτεραιότητα ανήκει στην κοινωνία, η οποία πρώτη αυτή παράγει με τις σχέσεις της κάποιους υποτυπώδεις άμεσους κανόνες.

Νομίζω ότι στην ανάγκη γεφύρωσης αυτού του χάσματος μεταξύ των δύο θεωρήσεων αναφέρθηκε με τον πιο εύστοχο τρόπο ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μνημονεύοντας -πολλοί από εμάς δεν το είχαμε σκεφτεί ποτέ- και τον Ερμή και την ετυμολογική σχέση με την ερμηνεία.

Είναι δεδομένο ότι μια καθαρά κανονιστική θεώρηση της νομοθεσίας μας φέρνει πιο κοντά ως βάση τη βούληση του νομοθέτη, επομένως και την πολιτική βούληση. Αντίθετα, μια θεώρηση περισσότερο κοινωνική και αιτιοκρατική μας φέρνει πιο κοντά σε χαρακτηριστικά θετικής επιστήμης.

Νομίζω ότι οι ομιλίες που θα ακολουθήσουν από λαμπρούς και ειδικούς οπωσδήποτε ομιλητές θα μας βοηθήσουν να αναλύσουμε όλα αυτά τα θέματα. Τους ζητώ συγγνώμη για τη μακρηγορία και τους δίνω αμέσως τον λόγο.

Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής - Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα

Σπύρου Βλαχόπουλου

Καθηγητή Νομικής Σχολής Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών

Παρότι το Σύνταγμα δεν κάνει ρητή αναφορά στην «καλή νομοθέτηση», είναι προφανές ότι η ορθολογική νομοπαραγωγική διαδικασία αποτελεί σκοπό συνταγματικού επιπέδου. Συνδέεται με την αρχή του κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1 Συντ) υπό την ειδικότερη έκφραση της ασφάλειας του δικαίου, όπως επίσης και με τη συνταγματική αρχή της διαφάνειας¹. Πέραν δε τούτου, μια σειρά από συνταγματικές διατάξεις κατοχυρώνουν συγκεκριμένα μέσα καλής νομοθέτησης, τα οποία θα αναπτυχθούν στη συνέχεια.

I. Εργαλεία καλής νομοθέτησης

A. Κατά την προπαρασκευή των νόμων

Το Σύνταγμα (όπως εξειδικεύεται στον Κανονισμό της Βουλής) προβλέπει μια σειρά από αιτιολογικές εκθέσεις και γνωμοδοτήσεις, οι οποίες πρέπει να συνοδεύουν την κατάθεση του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου στη Βουλή. Πρόκειται για την αιτιολογική έκθεση (άρθρο 74 παρ. 1 Συντ), την έκθεση με τις τροποποιούμενες διατάξεις (άρθρο 74 παρ. 4 Συντ), την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους σχετικά με την επιβάρυνση του προϋπολογισμού (άρθρο 75 παρ. 1 και 2 Συντ), την έκθεση του Υπουργού Οικονομικών και του εκάστοτε αρμόδιου Υπουργού για την κάλυψη των δαπανών (άρθρο 75 παρ. 3 Συντ) και τη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου στα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια (άρθρο 73 παρ. 2 Συντ)². Επίσης, ο ν. 4048/2012 (άρθρο 7) προβλέπει

¹ Βλ., αντί άλλων, *Παναγιώτη Τσούκα*, Γνωρίσματα και πρακτικές του κακού (Έλληνα) Νομοθέτη, σε: *Κίνηση Πολιτών για μια Ανοιχτή Κοινωνία: Πολυνομία. Κακονομία. Ανομία. Εισηγήσεις-Συζήτηση-Συμπερασματικές Προτάσεις*, Αθήνα, 2011, σελ. 45 επ. και *Spyridon Vlachopoulos*, Die Gesetzesqualität als Faktor der Rechts(un)sicherheit insbesondere in Krisenzeiten, in: *G. Dimitropoulos/A. Gromitsaris/M. Schulte (Hrsg.), Staatsreform für ein besseres Europa*, Duncker und Humblot, 2016, σελ. 161 επ.

² Για τις εκθέσεις που υποβάλλονται με την κατάθεση του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου, βλ. άρθρο 85 παρ. 3 επ. ΚτΒ, όπου προβλέπεται και η υποβολή έκθεσης επί της τυχόν προηγηθείσας δημόσιας διαβούλευσης. Σύμφωνα επίσης με την παρ. 5 του άρθρου 85 παρ. 5 ΚτΒ, για «το περιεχόμενο των νομοσχεδίων που αφορούν τις εργασιακές σχέσεις, την κοινωνική ασφάλιση, τα φορολογικά μέτρα, καθώς και τη γενικότερη κοινωνικοοικονομική πολιτική, ιδίως σε θέματα περιφερειακής ανάπτυξης, επενδύσεων, εξαγωγών, προστασίας καταναλωτή και ανταγωνισμού, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (Ο.Κ.Ε.) διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη, σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 1 του ν. 2232/1994 (ΦΕΚ 140 Α'),

ότι κάθε «σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, καθώς και κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας συνοδεύεται από ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, στην οποία περιλαμβάνονται και η τεκμηρίωση της τήρησης των αρχών του άρθρου 2 [περί καλής νομοθέτησης]». Η υποχρέωση αιτιολόγησης των νομοσχεδίων δεν αποτελεί κάτι το νέο. Ήδη το άρθρο 56 του Συντάγματος του Ρήγα Βελεστινλή αναφέρει: «Όταν είναι χρεία να γίνη κανένας νόμος εις την δημοκρατίαν, πρώτον γίνεται εγγράφως με αναφοράν, όπου να ημπορούν να εξετάσουν το όφελος και την βλάβην ήτις ημπορεί να έλθη απ' αυτόν».

Στην καλή νομοθέτηση αποσκοπεί και η –παγίως παραβιαζόμενη– διάταξη του άρθρου 74 παρ. 5 Συντ³ που απαγορεύει την κατάθεση νομοσχεδίων που περιέχουν διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους.

Σημαντική επίσης επεξεργασία, τουλάχιστον σε νομοτεχνικό επίπεδο, πριν από την κατάθεση του νομοσχεδίου στη Βουλή συντελείται και από την Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή⁴, τις παρατηρήσεις της οποίας τα Υπουργεία πρέπει να λάβουν υπόψη τους πριν από την κατάθεση του νομοσχεδίου στη Βουλή.

Περαιτέρω και παρά το γεγονός ότι την περίοδο της πρόσφατης οικονομικής κρίσης οξύνθηκε το φαινόμενο της παραβίασης των διατάξεων που σχετίζονται με την καλή νομοθέτηση⁵, η νομολογία προσέθεσε μια ακόμη απαίτηση που σχετίζεται με την ποιότητα της νομοπαραγωγικής διαδικασίας. Πρόκειται για την απαίτηση της τεκμηρίωσης των νομοθετικών επιλογών, σε ορισμένες περιπτώσεις ακόμη και με τη σύνταξη ειδικής μελέτης, προκειμένου να μπορεί να ελεγχθεί δικαστικά η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 Συντ). Η νομολογία αυτή αποτελεί απόκλιση από την πάγια θέση των δικαστηρίων περί «οριακού» ελέγχου τήρησης της αρχής της αναλογικότητας⁶. Εισάγει επίσης εξαίρεση και από το «αξίωμα» του δημοσίου δικαίου, σύμφωνα

όπως ισχύει κάθε φορά, η οποία υποβάλλεται στον Πρόεδρο της Βουλής το αργότερο μέχρι την έναρξη της συζήτησής τους στην Ολομέλεια ή στο Τμήμα Διακοπής των Εργασιών της Βουλής». Τέλος, σύντομη αιτιολογική έκθεση απαιτείται και για τις τροπολογίες, ενώ όταν αυτές υποβάλλονται από Υπουργούς προβλέπεται και συνοπτική έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της σκοπούμενης ρύθμισης (άρθρο 88 παρ. 2 ΚτΒ).

³ Βλ. και τη συναφή διάταξη του άρθρου 85 παρ. 2 ΚτΒ.

⁴ Βλ. άρθρο 76 του π.δ. 63/2005 περί Κυβέρνησης και κυβερνητικών οργάνων. Η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή ιδρύθηκε αρχικώς ως «Κεντρική Επιτροπή Νομοθετικής Εργασίας» (ν.δ. 78/1974), στη συνέχεια μετονομάσθηκε σε «Κεντρική Νομοπαρασκευαστική-Νομοτεχνική Επιτροπή» (ν. 255/1976) και σε «Ενιαία Νομοτεχνική και Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή» (ΥΑ 5257/1982), για να λάβει τη σημερινή της ονομασία με το άρθρο 11 του ν. 1299/1982.

⁵ Βλ. Γιώργο Γεραπετρίτη, Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου: Νομοτέλεια ή άλλοθι; ΝοΒ 2012, σελ. 2754 επ.

⁶ Βλ., αντί άλλων, Νικόλαο Μηλιώνη, Η Οικονομική Ανάλυση του Δικαίου ως εργαλείο διάπλασης και αναζήτησης της πλέον αποτελεσματικής λύσης, ΕΔΚΑ 2016, σελ. 2 [8].

με το οποίο δεν ελέγχεται η τεκμηρίωση των νομοθετικών επιλογών ως προϋπόθεση της συνταγματικότητάς τους⁷. Στο πλαίσιο της πρόσφατης αυτής νομολογιακής εξέλιξης, τεκμηρίωση των νομοθετικών επιλογών απαίτησαν η υπ' αρ. 88/2013 απόφαση του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 Συντ για τη μείωση των αποδοχών των δικαστικών λειτουργών, οι υπ' αρ. 2194/2014 και 4741/2014 αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας για τις αποδοχές των ενστόλων και των πανεπιστημιακών λειτουργών αντίστοιχα, όπως επίσης η υπ' αρ. 2287/2015 απόφαση της Ολομέλειας του ίδιου Δικαστηρίου σχετικά με τις περικοπές στις συντάξεις. Στην ίδια νομολογιακή εξέλιξη εντάσσεται και η Ολομ ΣτΕ 100/2017 για την κυριακάτικη αργία, σύμφωνα με την οποία η συνδρομή των αναγκαίων προϋποθέσεων για θέσπιση αποκλίσεων από το δικαίωμα στην κυριακάτικη αργία «*πρέπει να τυγχάνει πλήρους τεκμηρίωσης κατά την νομοθέτηση των εξαιρέσεων, ώστε, πλην των άλλων, να καθίσταται εφικτός και ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητάς τους*». Αντίστοιχη νομολογία υιοθέτησε και το Ελεγκτικό Συνέδριο για τα ειδικά μισθολόγια, όπως στην Ολομ ΕΣ 4723/2014. Αλλά και σε επίπεδο διεθνούς δικαίου, το ΕΔΔΑ στην απόφαση της 31.5.2011 (υπόθεση Maggio και λοιποί κατά Ιταλίας) έκρινε, για λόγους διασφάλισης της αποτελεσματικότητας του δικαστικού ελέγχου, ότι είναι αναγκαία η αιτιολόγηση της δημόσιας ωφέλειας που επιβάλλει τη μείωση των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών⁸.

B. Κατά την ψήφιση των νόμων

Στο στάδιο ψήφισης των νόμων, μετά δηλαδή την κατάθεση των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμων, το Σύνταγμα (όπως εξειδικεύεται από τον Κανονισμό της Βουλής) περιέχει μια σειρά από ρυθμίσεις που στοχεύουν στην καλή νομοθέτηση. Ενδεικτικά αναφέρονται η νομοτεχνική επεξεργασία τους από την Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής (άρθρο 74 παρ. 1 Συντ)⁹, η επεξεργασία τους από την αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή (άρθρο 74 παρ. 2), η υποβολή των τροπολογιών τρεις ημέρες πριν από την έναρξη της συζήτησης και η απαγόρευση κατάθεσης όσων εξ αυτών δεν σχετίζονται με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου (άρθρο 74 παρ. 5 Συντ)¹⁰ και, τέλος, η συζήτηση και ψήφιση των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμων σε τρία στάδια, δηλαδή κατ' αρχήν, κατ' άρθρο και στο σύνολο (άρθρο 76 παρ. 1 Συντ).

Επίσης, ο Κανονισμός της Βουλής θέτει μια σειρά από ασφαλιστικές δικλίδες προκειμένου να μην είναι βιαστική και πρόχειρη η παραγωγή των νόμων: Έτσι

⁷ Έτσι λ.χ. κανονιστική ρύθμιση δεν μπορεί να ακυρωθεί λόγω έλλειψης αιτιολογίας, παρά μόνο λόγω μη τήρησης των όρων και των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης. Βλ. λ.χ. ΣτΕ 1115/2016.

⁸ Βλ. και Νικόλαο Μηλιώνη, Η Οικονομική Ανάλυση του Δικαίου, όπ. παρ., σελ. 7 επ.

⁹ Βλ. και άρθρο 92 ΚτΒ.

¹⁰ Βλ. και άρθρο 88 παρ. 3 ΚτΒ.

λ.χ. το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί ανάμεσα στην κατάθεση των νομοσχεδίων/προτάσεων νόμων και στη συζήτησή τους στη διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή δεν μπορεί να είναι μικρότερο από μια εβδομάδα¹¹. Εξάλλου, οι συζητήσεις στις διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές πραγματοποιούνται σε δύο στάδια και σε τέσσερις συνεδριάσεις, μεταξύ δε των δύο σταδίων μεσολαβεί διάστημα επτά πλήρων ημερών εντός του οποίου οι βουλευτές έχουν τη δυνατότητα να υποβάλουν βελτιωτικές προτάσεις¹². Τέλος, μεταξύ της υποβολής της έκθεσης των διαρκών κοινοβουλευτικών επιτροπών και της έναρξης της συζήτησης στην Ολομέλεια ή το Τμήμα, μεσολαβούν τρεις τουλάχιστον ημέρες¹³.

Γ. Κατά την παρακολούθηση της υλοποίησης των νόμων

Η παρακολούθηση της υλοποίησης των νόμων προβλέπεται στο άρθρο 9 του ν. 4048/2012, σύμφωνα με το οποίο μετά «την πάροδο τριών ετών και πάντως πριν από την παρέλευση πενταετίας από τη θέση του νόμου σε ισχύ, αξιολογείται η ρύθμιση με βάση τα δεδομένα που ανακύπτουν από την εφαρμογή της. Κατά την αξιολόγηση αποτιμώνται το κόστος που απαίτησε η εφαρμογή της ρύθμισης, οι επιπτώσεις ή παρεπόμενες συνέπειες που προέκυψαν από αυτήν, το όφελος και τα εν γένει θετικά αποτελέσματα που προήλθαν από την εφαρμογή της, καθώς και τα πορίσματα της νομολογίας» (παρ. 1)¹⁴. Όπως θα τονισθεί και στη συνέχεια, η παρακολούθηση της υλοποίησης των νόμων αποτελεί μια πολύ σημαντική καινοτομία, η οποία όμως δεν τηρείται.

II. Η εφαρμογή στην πράξη

Δύσκολα μπορεί να αμφισβητηθεί ότι, παρά τις όποιες προσπάθειες, πολλές από τις διατάξεις του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής δεν τηρούνται ή τηρούνται «τυπικά». Γενικότερα, η κατάσταση στον τομέα της «καλής» νομοθέτησης κάθε άλλο παρά «καλή» μπορεί να χαρακτηριστεί.

¹¹ Άρθρο 89 παρ. 7 ΚτΒ.

¹² Άρθρο 90 ΚτΒ.

¹³ Άρθρο 93 παρ. 2 ΚτΒ.

¹⁴ Περαιτέρω και σύμφωνα με την παρ. 2 του ως άνω άρθρου, η «αξιολόγηση διενεργείται από το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του οικείου Υπουργείου, το οποίο, αφού λάβει υπόψη τα αποτελέσματα της εφαρμογής της ρύθμισης από τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες και τις απόψεις αυτών, διατυπώνει τις προτάσεις βελτίωσης, τροποποίησης ή αναθεώρησης των διατάξεων του νόμου που κρίνονται αναγκαίες, αφού προηγουμένως απευθυνθεί στους καθ' ύλην αρμόδιους κοινωνικούς εταίρους, πανεπιστημιακά ή ερευνητικά ιδρύματα, επιστημονικούς φορείς, καθώς και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Αξιολόγηση μπορεί να διενεργεί και η Βουλή από όργανο και με τη διαδικασία που προβλέπεται στον Κανονισμό της».

Ορισμένα χαρακτηριστικά παραδείγματα¹⁵ αρκούν για να επιβεβαιώσουν το συμπέρασμα αυτό:

Μεταξύ των ετών 2001 και 2015, ψηφίσθηκαν 1.478 νόμοι και εκδόθηκαν 3452 π.δ. Οι 1.478 νόμοι αντιστοιχούν σε περίπου 60.000 σελίδες ΦΕΚ και σε περίπου 22.800 άρθρα. Την ίδια περίπου περίοδο (2002-2015) οι νόμοι που είναι γνωστοί ως «πολυνομοσχέδια» ή «νομοσχέδια-σκούπα» ανέρχονται στους 90 περίπου, ενώ συνολικά οι νόμοι της περιόδου αυτής παρέχουν περίπου 17.000 εξουσιοδοτήσεις για έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων κάθε μορφής. Κατά τα λοιπά, «άγνοια νόμου δεν συγχωρείται» !

Περαιτέρω, στο πεδίο της φορολογικής νομοθεσίας όπου είναι πρόδηλη η αναγκαιότητα ασφάλειας του δικαίου, την περίοδο 2013-2015 ψηφίστηκαν 12 νόμοι και εκδόθηκαν 3 πράξεις νομοθετικού περιεχομένου με φορολογικές ρυθμίσεις. Περαιτέρω, ο ν. 4174/2013 «Φορολογικές διαδικασίες και άλλες διατάξεις» τροποποιήθηκε μέσα σε διάστημα δύο περίπου ετών δεκατρείς φορές. Επίσης, εντός του 2013 το Υπουργείο Οικονομικών εξέδωσε περίπου 1.100 εγκυκλίους για φορολογικά θέματα.

Το πιο χαρακτηριστικό από όλα τα παραδείγματα αποτελεί η πράξη νομοθετικού περιεχομένου της 9-11-2012 με τίτλο «Επιμέρους ρυθμίσεις επί των επειγόντων μέτρων εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016», η οποία τροποποίησε σειρά διατάξεων του ν. 4093/2012 («Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016»). Το εντυπωσιακό στην περίπτωση αυτή είναι ότι η εν λόγω πράξη νομοθετικού περιεχομένου εκδόθηκε την ίδια ημέρα που ψηφίσθηκαν και οι τροποποιηθείσες νομοθετικές διατάξεις του ν. 4093/2012 (9-11-2012).

III. Μέσα βελτίωσης της υφιστάμενης κατάστασης

A. Η τήρηση των βασικών ρυθμίσεων

Συχνά γίνεται λόγος για νέες, καινοτόμες διατάξεις. Χωρίς να αμφισβητείται η χρησιμότητα και νέων εργαλείων καλής νομοθέτησης, το σημαντικό δεν είναι η θέσπιση νέων διαδικασιών αλλά η τήρηση των ήδη υφιστάμενων. Ισχύει και

¹⁵ Τα παραδείγματα αυτά προέρχονται από την μελέτη των Δημήτρη Σωτηρόπουλου και Λεωνίδα Χριστόπουλου με τίτλο «Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα. Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων» (Ιούλιος 2016, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης 'διαΝΕΟσις'), ιδίως σελ. 54 επ., όπως επίσης και από τις μελέτες των Βασίλη Ανδρουλάκη, Η επίκαιρη παροχή δικαστικής προστασίας στη διοικητική δικαιοσύνη: Μια συνεχής αναζήτηση, ΘΠΔΔ 2015, σελ. 1 [4 επ.] και Γιώργου Γεραπετρίτη, Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης, όπ. παρ., σελ. 2754 επ.

στην προκείμενη περίπτωση η ρήση του Εμμανουήλ Ροΐδη: «Είς νόμος απαιτείται εις αυτήν την χώραν, ο οποίος να επιτάσσει την εφαρμογήν όλων των υπολοίπων νόμων».

B. Η αναγκαιότητα του δικαστικού ελέγχου

Η παραβίαση των διατάξεων που αφορούν την καλή νομοθέτηση δεν ελέγχεται δικαστικά, ακόμη και εάν η παραβίαση αφορά συνταγματικές διατάξεις¹⁶. Το κύριο επιχείρημα της άρνησης δικαστικού ελέγχου επικεντρώνεται στη σκέψη ότι οι ρυθμίσεις περί καλής νομοθέτησης εμπίπτουν στο πεδίο των *interna corporis* της Βουλής. Σε αυτήν την επιχειρηματολογία, μπορούν να διατυπωθούν δύο αντιρρήσεις: Πρώτον, δεν εμπίπτουν όλα τα θέματα καλής νομοθέτησης στα *interna corporis* του νομοθετικού σώματος. Το πιο προφανές παράδειγμα αποτελεί η ψήφιση διατάξεων που ουδόλως σχετίζονται με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου, κατά παράβαση του άρθρου 74 παρ. 5 Συντ. Το εάν ένας νόμος περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό του, αποτελεί σαφώς θέμα περιεχομένου του νόμου και ουδόλως σχετίζεται με τη διαδικασία ψήφισης του νόμου¹⁷. Δεύτερον, υπάρχει μια σειρά από ακραίες (θα μπορούσε να πει κανείς ακόμη και «κραυγαλέες») περιπτώσεις παραβίασης συνταγματικών διατάξεων που δεν μπορούν να μένουν χωρίς κύρωση, εάν επιθυμούμε το Σύνταγμα να διατηρήσει μια στοιχειώδη κανονιστικότητα και στο οργανωτικό του μέρος¹⁸.

Μια χαρακτηριστική περίπτωση απαντάται στον ν. 2538/1997 που φέρει τον τίτλο «*Τροποποίηση της κείμενης νομοθεσίας για τα γεωργικά και κτηνιατρικά φάρμακα, ρύθμιση χρεών συνεταιριστικών οργανώσεων και άλλες διατάξεις*». Στην αρμόδια Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή επισημάνθηκε ότι από τα 74 άρθρα του νομοσχεδίου, τα 55 (δηλαδή τα $\frac{3}{4}$ των άρθρων του νομοσχεδίου) αναφέρονταν στις άλλες διατάξεις. Μέχρι την ψήφιση του νομοσχεδίου κατατέθηκαν περί τις 100 τροπολογίες, αρκετές από τις οποίες ομοίου

¹⁶ Βλ. λ.χ. ΣτΕ 1721/1991, 1686/2003, 2927/2004, 309/2010, 3086/2011 και αναλυτικά Γιώργο Γεραπετρίτη, Σύνταγμα και Βουλή. Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, *passim*, όπου και κριτική αποτίμηση της υφιστάμενης νομολογίας.

¹⁷ Η αδυναμία δικαστικού ελέγχου των άσχετων διατάξεων δεν μπορεί να στηριχθεί ούτε στη διάταξη του άρθρου 74 παρ. 5 Συντ, σύμφωνα με την οποία «Σε περίπτωση αμφισβήτησης αποφαινεται η Βουλή». Και τούτο διότι η διάταξη αυτή δεν κάνει λόγο για έλεγχο μόνον από τη Βουλή κατ' αποκλεισμό του δικαστικού ελέγχου.

¹⁸ Προς την κατεύθυνση του δικαστικού ελέγχου και ο Παναγιώτης Τσούκας, Γνωρίσματα και πρακτικές του κακού (Έλληνα) Νομοθέτη, όπ. παρ., σελ. 85: «Επιβάλλεται να γίνουν τα ακόλουθα: ... 1. Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων να επεκταθεί σε (όσες είναι δεκτικές δικαστικής κρίσεως) εκδηλώσεις κακής νομοθέτησης ... 2. Στην επόμενη αναθεώρηση του Συντάγματος, η διάταξη του άρθρου 74 παρ. 5 αυτού να καταργηθεί ή να διατυπωθεί εκ νέου κατά τρόπο επιτρέποντα ρητώς ή, πάντως, μη αποτρέποντα τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας διατάξεων που περιλαμβάνονται (ή, μάλλον, είναι κρυμμένες) σε νόμο άσχετο προς το θέμα τους».

περιεχομένου, προϋπολογιζόμενης δαπάνης 41 δισεκατομμυρίων δραχμών. Παρόλα ταύτα, στην Ολομ ΣτΕ 3086/2011 μόνον ένα μέλος του Δικαστηρίου δέχθηκε ότι συντρέχει «σοβαρός λόγος να εισαχθεί εξαίρεση στην εν λόγω πάγια νομολογιακή θέση [περί της αδυναμίας δικαστικού ελέγχου των φερόμενων ως interna corporis της Βουλής] σε εξόφθαλμες παραβιάσεις του Συντάγματος».

Χαρακτηριστική της νομολογιακής στάσης είναι και μια περίπτωση, η οποία δεν αφορά τους τυπικούς νόμους αλλά τις κανονιστικές διοικητικές πράξεις: Σύμφωνα με το άρθρο 90 παρ. 1 του π.δ. 63/2005, στις κανονιστικές πράξεις πρέπει να αναγράφεται υποχρεωτικά το μέγεθος της δαπάνης που προκαλείται, η κατανομή της σε οικονομικά έτη, ο τρόπος αντιμετώπισής της, ο ΚΑΕ (Κωδικός Αριθμός Εξόδου) κλπ. Στο πλαίσιο του «Σχεδίου Αθηνά» το 2013 για τη συγχώνευση των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, αποφασίσθηκε, μεταξύ άλλων, η συγχώνευση δύο Τεχνολογικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων και η μεταφορά ενός Τμήματος από μια πόλη σε άλλη, στο σχετικό δε π.δ. αναγραφόταν ως προκαλούμενη δαπάνη το ποσό των 950 ευρώ. Με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, προβλήθηκε με στοιχεία ότι η μεταφορά αυτή είχε κόστος πάνω από 500.000 ευρώ, αφού απαιτούνταν οικοδομικές εργασίες, κατασκευή θερμοκηπίων, εγκατάσταση μηχανολογικού εξοπλισμού κλπ. Η διοίκηση με το έγγραφο απόψεων στο ΣτΕ απάντησε ότι το ποσό των 950 ευρώ αφορούσε αλλαγή πινακίδων και σφραγίδων. Το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ 1268/2016) απέρριψε την αίτηση ακύρωσης, με το σκεπτικό ότι «η αναγραφόμενη στο προοίμιο του προσβαλλόμενου διατάγματος δαπάνη των 950 ευρώ προορίζεται μόνο για την κάλυψη των αλλαγών στις σφραγίδες και πινακίδες του νέου ΤΕΙ Δυτικής Ελλάδας, οι δε λοιπές δαπάνες καλύπτονται από τις επιχορηγήσεις προς τα συγχωνευθέντα ΤΕΙ ...». Εάν δεν θέλουμε λοιπόν οι διατάξεις περί καλής νομοθέτησης να παραμείνουν μια απλή «σφραγίδα» χωρίς πρακτικά αποτελέσματα, θα πρέπει να υπάρξει ουσιαστικός δικαστικός έλεγχος της τήρησής τους.

Δεν μπορεί βέβαια να παραγνωρίσει κανείς ότι ίσως υφίσταται ένας σημαντικός λόγος, ο οποίος ενδέχεται να συνηγορεί υπέρ της αυτοσυγκράτησης του δικαστή. Πρόκειται για την προσπάθειά του να σεβαστεί την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26 Συντ) και να μην υπεισέλθει σε πολιτικά ζητήματα. Η προσέγγιση όμως αυτή στηρίζεται σε μια απόλυτη διάκριση μεταξύ δικαιοσύνης και πολιτικής, σαν να αποτελούν δύο εντελώς διαφορετικά μεγέθη που δεν επιτρέπεται ποτέ να «συναντηθούν». Πρόκειται για μια προσέγγιση που δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα και η οποία (ορθώς) δεν εμπόδισε την πρόσφατη νομολογία να τάμει κατεξοχήν ζητήματα ουσιαστικής συνταγματικότητας με προφανείς πολιτικές διαστάσεις, όπως λ.χ. συνέβη με το «πρώτο Μνημόνιο» (Ολομ ΣτΕ 668/2012) και τον νόμο για την αδειοδότηση των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών (Ολομ ΣτΕ 95/2017). Συγκριτικά με τις αποφάσεις αυτές, θα αποτελούσε λ.χ. εντονότερη επέμβαση στην πολιτική ζωή η μη εφαρμογή μιας οποιασδήποτε νομοθετικής διάταξης ως προφανώς άσχετης με

το κύριο αντικείμενο του νόμου; Αλλά και πέρα από την πρόσφατη νομολογία, παγίως το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο κρίνει τη συνταγματικότητα του εκλογικού νόμου, του «πολιτικότερου των πολιτικών» νόμου. Ας σημειωθεί, τέλος, ότι συνιστά μια αντίφαση η εμμονή στην απόλυτη θέση της αδυναμίας ελέγχου των «διαδικαστικών» διατάξεων του οργανωτικού μέρους του Συντάγματος, όταν λ.χ. η νομολογία ελέγχει τη τήρηση της απαιτούμενης πλειοψηφίας στη Βουλή (άρθρο 28 παρ. 2 και 3 Συντ) για την ψήφιση του «πρώτου Μνημονίου» (Ολομ ΣτΕ 668/2012) ή, επιπλέον, όταν διακηρύσσει ότι ελέγχεται και η διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος (ΑΕΔ 11/2003).

Γ. Η απλούστευση των υφιστάμενων διατάξεων και η κατάργηση των ανεφάρμοστων ή δυσεφάρμοστων ρυθμίσεων

Οι διατάξεις περί καλής νομοθέτησης δεν είναι πάντοτε και οι ίδιες αποτέλεσμα καλής νομοθέτησης, σε πολλές δε περιπτώσεις χαρακτηρίζονται από έναν «μαξιμαλισμό» μη ρεαλιστικών στόχων. Συνεπώς, η προσπάθεια στο πεδίο της καλής νομοθέτησης θα πρέπει να επικεντρωθεί στην εφαρμογή των βασικών διατάξεων που αποτελούν *conditio sine qua non* για την ασφάλεια δικαίου. Αντιθέτως, ανεφάρμοστες ή δυσεφάρμοστες διατάξεις θα πρέπει να καταργηθούν. Τούτο ισχύει λ.χ. για το άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 4048/2012, σύμφωνα με το οποίο οι «Υπουργοί, στην αρχή της τακτικής συνόδου της Βουλής και στο πλαίσιο του νομοθετικού προγραμματισμού του Υπουργείου τους, υποχρεούνται να ενημερώνουν το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης σχετικά με τον αριθμό και το αντικείμενο των νομοσχεδίων που προτίθενται να εισαγάγουν για ψήφιση στη Βουλή», ενώ η υπέρβαση του προγραμματισμένου αριθμού των νομοσχεδίων επιτρέπεται μόνον «εφόσον αυτό δικαιολογείται επαρκώς από τις επικρατούσες συνθήκες με την προϋπόθεση της έγκρισης του Υπουργικού Συμβουλίου, ή αν πρόκειται για νομοσχέδια με τα οποία γίνεται εναρμόνιση Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με το εθνικό δίκαιο, για νομοσχέδια που κυρώνουν πράξεις νομοθετικού περιεχομένου και διεθνείς συνθήκες ή συμβάσεις, καθώς και για νομοσχέδια που χαρακτηρίζονται από την Κυβέρνηση ως κατεπείγοντα ή που έχουν επείγοντα χαρακτήρα».

Επίσης, ορισμένες από τις διαδικασίες που συνδέονται με την καλή νομοθέτηση θα πρέπει να απλοποιηθούν. Αναρωτιέται λ.χ. κανείς για ποιον λόγο προβλέπονται όλες οι προαναφερθείσες ξεχωριστές εκθέσεις που συνοδεύουν ένα νομοσχέδιο ή μια πρόταση νόμου και γιατί δεν μπορεί να ενοποιηθούν όλες σε μία έκθεση, με συνολική εκτίμηση των λόγων θέσπισης και των αναμενόμενων συνεπειών του νόμου¹⁹. Πραγματικά, δεν έχει σχεδόν

¹⁹ Έτσι και η μελέτη των Δημήτρη Σωτηρόπουλου και Λεωνίδα Χριστόπουλου με τίτλο «Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα. Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων», όπ. παρ., σελ. 111 επ.

κανένα νόημα η διατήρηση της σημερινής κατάστασης με την πληθώρα των ετερόκλητων εκθέσεων, ιδίως μάλιστα όταν στην μεν έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους συχνά αναγράφεται ότι «Για την εν λόγω δαπάνη δεν εστάλησαν στοιχεία από το επισπεύδον Υπουργείο», η δε έκθεση ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης συχνά επαναλαμβάνει την αιτιολογική έκθεση, η οποία με τη σειρά της αναπαράγει το κείμενο του νομοσχεδίου.

Δ. Η μη προσφυγή σε μεθόδους καταστρατήγησης

Στην κοινοβουλευτική πρακτική χρησιμοποιείται η μέθοδος των «νομοτεχνικών βελτιώσεων», προκειμένου να εισάγονται αιφνιδιαστικά νέες ρυθμίσεις χωρίς την τήρηση των προϋποθέσεων των τροπολογιών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το άρθρο 22 του ν. 4257/2014, το οποίο στην αρχική του μορφή καταργούσε την αυτοδίκαιη αργία των αιρετών οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης λόγω παραπομπής σε ποινική δίκη και προέβλεπε τη θέση σε αυτοδίκαιη αργία τους μόνο σε περίπτωση καταδικαστικής απόφασης σε πρώτο βαθμό για κακούργηματα. Το νομοσχέδιο ψηφίσθηκε κατ' άρθρον με τη διατύπωση αυτή που προϋπέθετε την έκδοση καταδικαστικής απόφασης για τη θέση σε αυτοδίκαιη αργία²⁰. Ωστόσο και πριν ξεκινήσει η ψήφιση του νομοσχεδίου στο σύνολό του, προστέθηκε ως «νομοτεχνική βελτίωση» η θέση σε αυτοδίκαιη αργία των αιρετών οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στην περίπτωση αμετάκλητης παραπομπής σε κακούργημα εάν έχουν επιβληθεί περιοριστικοί όροι ή προσωρινή κράτηση²¹. Είναι σαφές ότι η ως άνω προσθήκη δεν συνιστούσε «νομοτεχνική βελτίωση», αλλά ουσιαστική τροποποίηση διάταξης που είχε ψηφιστεί με εντελώς διαφορετική μορφή στην κατ' άρθρο συζήτηση, κατά προφανή παραβίαση του άρθρου 76 παρ. 1 Συντ που προβλέπει την ψήφιση των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμων στο σύνολό τους, όπως προφανώς έχουν διαμορφωθεί μετά την κατ' άρθρο συζήτηση και ψήφισή τους²².

²⁰ Βλ. Πρακτικά της Βουλής των Ελλήνων, Συνεδρίαση ΡΚΓ' της 8-4-2014, σελ. 10162-10163, όπου τονίζεται ότι το εν λόγω άρθρο ψηφίζεται με τη μορφή αυτή και, για όσους έχουν αντιρρήσεις, διατυπώνεται η σκέψη «να επανέλθει από τον Υπουργό αναδιατυπωμένο σε επόμενο νομοσχέδιο».

²¹ Αναφέρεται ειδικότερα στα Πρακτικά της Βουλής, Συνεδρίαση ΡΚΕ της 10-4-2014, σελ. 10453: «Αναπληρωτής Υπουργός Εσωτερικών ... Θα ήθελα να καταθέσω δύο νομοτεχνικές βελτιώσεις ... Η μία αφορά το άρθρο 22 –πρώην άρθρο 24- και λέει το εξής: 'Η αυτοδίκαιη θέση σε αργία επιβάλλεται με την ίδια διαδικασία και σε περίπτωση αμετάκλητης παραπομπής για κακούργημα, εάν έχουν επιβληθεί περιοριστικοί όροι ή προσωρινή κράτηση'».

²² Βλ. και τη ρητή διάταξη του άρθρου 104 παρ. 5 ΚτΒ: «Κατά την ψήφιση στο σύνολο του συναρμολογημένου κειμένου του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου δεν είναι επιτρεπτή καμία μεταβολή του, εκτός εάν αφορά αποκλειστικά είτε τη διόρθωση φραστικών ή νομοτεχνικών λαθών και αβλεψιών είτε την αρίθμηση των άρθρων και των διατάξεων και τις παραπομπές σε άλλες διατάξεις είτε βελτιώσεις γλωσσικές, γραμματικές, συντακτικές. Οι διορθώσεις ή βελτιώσεις αυτού του κειμένου δεν πρέπει να μεταβάλλουν την έννοιά του».

Επίσης, μια άλλη μέθοδος καταστρατήγησης των συνταγματικών προνοιών περί καλής νομοθέτησης αλλά και ανεπίτρεπτου περιορισμού της ελευθερίας του βουλευτή (άρθρα 60 και 61 Συντ), συνιστούν τα νομοσχέδια που αποτελούνται ουσιαστικά από ένα μόνο, αχανές σε έκταση άρθρο με συρραφή πολύ μεγάλου αριθμού ετερόκλητων ρυθμίσεων, κατά παράβαση της συνταγματικής επιταγής περί συζήτησης και ψήφισης των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμων σε τρία στάδια, δηλαδή κατ' αρχήν, κατ' άρθρο και στο σύνολο²³.

Ε. Μεγαλύτερη έμφαση στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων ήδη ψηφισθέντων νόμων

Η νομοθεσία δεν αποτελεί μια «στιγμιαία», αλλά αντιθέτως μια «διαρκή» διαδικασία, αφού σημαντική δεν είναι μόνον η θέσπιση του κανόνα δικαίου αλλά και η αξιολόγησή του στο πέρασμα του χρόνου, προκειμένου να διαπιστωθεί εάν είχε θετικές ή αρνητικές συνέπειες και ποιες ήταν αυτές, εάν πρέπει να τροποποιηθεί ή όχι, εάν πρέπει να αντικατασταθεί κ.ο.κ. Συνεπώς, πρέπει να ενεργοποιηθεί η αδρανής μέχρι σήμερα διάταξη του άρθρου 9 του ν. 4048/2012 που προβλέπει την αξιολόγηση των νέων διατάξεων σε χρονικό διάστημα μεταξύ τριών και πέντε ετών από τη θέση τους σε ισχύ.

Η διάσταση του χρόνου είναι πολύ σημαντική στο πεδίο της καλής νομοθέτησης και από μια άλλη άποψη: Στην Ελλάδα επικρατεί η άποψη ότι κάθε νέα Κυβέρνηση και κάθε νέος Υπουργός πρέπει να παράξει αμέσως νέο και πλούσιο νομοθετικό έργο, αλλιώς θεωρείται αποτυχημένος. Πρόκειται για μια εσφαλμένη αντίληψη, η οποία επιτείνει την υφιστάμενη πολυνομία και κακονομία.

Στ. Υιοθέτηση του δόγματος «ένα αντικείμενο-ένας νόμος»

Πραγματική ασφάλεια δικαίου θα επέλθει μόνον εάν υιοθετηθεί η παράδοση, η οποία ισχύει σε άλλες έννομες τάξεις (όπως στη γερμανική) και

²³ Άρθρα 76 παρ. 1 Συντ και 94 ΚτΒ. «Εμβληματικό» παράδειγμα έως σήμερα αποτελεί ο ν. 4093/2012 (Μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα). Ο νόμος αυτός αποτελείται από τρία άρθρα. Το πρώτο από αυτά αριθμεί περίπου εκατό σελίδες στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και περιλαμβάνει ρυθμίσεις για όλα σχεδόν τα πεδία της κυβερνητικής δράσης. Ακολουθεί ένα δεύτερο άρθρο δύο μόλις σελίδων για τη ρύθμιση θεμάτων του Οργανισμού Προγνωστικών Αγώνων Ποδοσφαίρου και ένα τρίτο άρθρο για την έναρξη ισχύος του νόμου. Ο αχανής χαρακτήρας του πρώτου άρθρου του ν. 4093/2012 έχει ως συνέπεια πολυάριθμες και ευφάνταστες εσωτερικές υποδιαιρέσεις του, με αποτέλεσμα να καθίσταται εξαιρετικά δύσκολη οποιαδήποτε προσπάθεια παραπομπής στις ρυθμίσεις του. Βλ. λ.χ. το άρθρο 1 της πράξης νομοθετικού περιεχομένου της 9-11-2012 (ΦΕΚ Α', 224), που τροποποίησε διατάξεις του ν. 4093/2012 με την ακόλουθη διατύπωση: «1. Το εδάφιο γ) της εσωτερικής παραγράφου 1 της περίπτωσης 1 της Υποπαραγράφου Ζ.3. της παραγράφου Ζ. του ν. 4093/2012 [sic]... αντικαθίσταται ως εξής: ...».

σύμφωνα με την οποία σε κάθε ρυθμιστικό αντικείμενο αντιστοιχεί ένας μόνο νόμος. Δηλαδή, ένας και μόνο νόμος για την ανώτατη εκπαίδευση, ένας νόμος για τη φορολογία, τη βιομηχανία κ.λπ. Εάν υιοθετηθεί και στη χώρα μας η αντίληψη αυτή, θα γνωρίζει ο πολίτης που πρέπει να ανατρέξει προκειμένου να πληροφορηθεί τα δικαιώματά και τις υποχρεώσεις του και μόνον τότε θα αποκτήσει ουσιαστικό περιεχόμενο και νομιμοποίηση η αρχή «άγνοια νόμου δεν συγχωρείται».

IV. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η πολυνομία και η συστηματική παραβίαση των διατάξεων που σχετίζονται με την καλή νομοθέτηση, δεν αποτελεί νέο φαινόμενο. Εντάσσεται στις διαχρονικές παθογένειες της ελληνικής έννομης τάξης. Αρκεί να θυμηθούμε την αγόρευση του Ν. Ι. Σαρίπολου, ως βουλευτή του Πανεπιστημίου Αθηνών, τον Οκτώβριο του 1864: «όταν έρχονται οι νόμοι ριπτόμενοι ως πρότασις παρά του μεν και του δε, και έκαστος προσθέτη τι, άλλος δε τροπολογή ή αφαιρή τι ... δεν θέλετε καταστήσει ποτέ εναρμόνιον την πολιείαν, αλλά καταδικάζετε την Ελλάδα εις το διηνεκές να έχη νομοκέντρωνας δια νομοθεσίαν και ρακιοσυρραπτάδες αντί νομοθετών»²⁴. Μήπως λοιπόν ήρθε η ώρα να κάνουμε την τομή²⁵;

²⁴ Όπως παρατίθεται από τον Βασίλη Ανδρουλάκη, Η επίκαιρη παροχή δικαστικής προστασίας στη διοικητική δικαιοσύνη, όπ. παρ., σελ. 4-υποσ. 15.

²⁵ Τομή, τουλάχιστον στο επίπεδο της νομικής παιδείας, θα αποτελούσε και η εισαγωγή ενός μαθήματος νομοπαραγωγικής διαδικασίας στις Νομικές Σχολές της Χώρας. Έτσι και ο Παναγιώτης Τσούκας, Γνωρίσματα και πρακτικές του κακού (Έλληνα) Νομοθέτη, όπ. παρ., σελ. 86-87.

Ο ρόλος των εσωτερικών οργάνων ελέγχου της Βουλής στη νομοπαραγωγική διαδικασία

Γιάννη Α. Τασόπουλου

*Καθηγητή Νομικής Σχολής Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου
Αθηνών*

1. Εισαγωγή: Εσωτερικά όργανα ελέγχου;

«Ο ρόλος των εσωτερικών οργάνων ελέγχου της Βουλής στη νομοπαραγωγική διαδικασία», δηλαδή το θέμα που κλήθηκα να αναπτύξω, παρουσιάζει ορισμένα ενδιαφέροντα προκαταρκτικά ζητήματα, όσον αφορά την οριοθέτησή του.

1.1. Η απόπειρα φορμαλιστικής προσέγγισης του θέματος θέτει ανυπέρβλητα σχεδόν εμπόδια. Προϋποθέτει ότι θα ορίσουμε τα όργανα τα οποία έχουν και ασκούν την κύρια αρμοδιότητα της νομοθέτησης και στη συνέχεια τα όργανα με την ελεγκτική αρμοδιότητα τα τελευταία θα ελέγχουν τα όργανα της βασικής νομοθετικής αρμοδιότητας ως προς τη διαδικασία και τον τρόπο που ασκούν το έργο τους. Με μία τέτοια αυστηρή, τυπική έννοια του ελέγχου, η αναζήτηση των εσωτερικών οργάνων ελέγχου της Βουλής στη νομοπαραγωγική διαδικασία δεν οδηγείται μακριά. Όργανα με στενή (εσωτερική) ελεγκτική αρμοδιότητα ως την κύρια και καθοριστική, πολλώ δε μάλλον, αποκλειστική αποστολή τους, δεν βρίσκονται στο Σύνταγμα ή στον ΚτΒ.

Η άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση της Βουλής, από την οποία απορρέει η ευρύτατη νομοθετική εξουσία της, στα πλαίσια του Συντάγματος η ελεύθερη εντολή (51.2. Σ.) σύμφωνα με την οποία οι Βουλευτές αντιπροσωπεύουν το Έθνος το απεριόριστο δικαίωμα γνώμης και ψήφου κατά συνείδηση των βουλευτών (άρθρ. 60.1 Σ.)· και, τέλος, η φύση της Βουλής ως συλλογικού οργάνου της Πολιτείας, με συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτονομία, το οποίο αποφασίζει κατά πλειοψηφία, μετά από ελεύθερη συζήτηση και διαβούλευση· όλοι αυτοί οι παράγοντες συντελούν από κοινού ώστε οι *ελεγκτικές αρμοδιότητες*, με σκοπό τη διασφάλιση της συζήτησης και της απόφασης, να μην αποσπώνται από την κύρια αρμοδιότητα, ως αυτοτελής ελεγκτική διαδικασία, αλλά να ενσωματώνονται και, ως ένα βαθμό, να απορροφώνται από αυτήν.

1.2. Μία πρόσθετη αλλά δευτερεύουσα ορολογική δυσκολία που επίσης στενεύει το φάσμα της έρευνας αφορά τη διάκριση μεταξύ *οργάνων* και *σχηματισμών* της Βουλής. Σαφώς, αυτοτελή όργανα αποτελούν π.χ. ο Πρόεδρος της Βουλής, ή η Διάσκεψη των Προέδρων. Αναφορικά με τις διαρκείς Κοινοβουλευτικές Επιτροπές, στο μέτρο που μετέχουν στη νομοθετική λειτουργία και ασκούν έστω όχι πλήρη και ολοκληρωμένη τη νομοθετική

λειτουργία της Βουλής, αποτελούν μάλλον σχηματισμούς της.²⁶ Αντίθετα, μεγαλύτερο προβληματισμό γεννά η περίπτωση των Κοινοβουλευτικών Ομάδων. Προφανώς αφορούν την οργάνωση και τη λειτουργία της Βουλής, αλλά δεν νομίζω ότι αποτελούν αυτοτελές όργανο. Αναλύοντας τη νομική τους φύση, με βάση συγκριτικές αναφορές κυρίως στη γερμανική θεωρία, ο Ξ. Κοντιάδης καταλήγει στο ότι αποτελούν «*suī generis* όργανα, των οποίων η οργάνωση και η λειτουργία ρυθμίζεται κατ' αρχάς από το κοινοβουλευτικό δίκαιο»²⁷. Ουδόλως όμως δικαιολογείται συνταγματικά ο χαρακτηρισμός τους ως οργάνων των κομμάτων.

Είναι λοιπόν σκόπιμη η διεύρυνση του πεδίου της έρευνάς μας προς ευρύτερες θεωρήσεις τόσο της έννοιας του ελέγχου, ώστε αυτός να ενταχθεί οργανικά στις κύριες αρμοδιότητες ως επί μέρους συνιστώσα μιας δέσμης αρμοδιοτήτων, όσο και σε σχέση με την έννοια του οργάνου, ώστε να θεωρηθεί ότι καταλαμβάνει πολιτικούς-κοινοβουλευτικούς σχηματισμούς όπως είναι η Κοινοβουλευτική Ομάδα.

Γενικότερα, ο εσωτερικός έλεγχος της Βουλής, κατά την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, πρέπει, νομίζω, να αντιμετωπίζεται με ρεαλισμό και ορθολογισμό, για να αποβαίνει ουσιαστικός, πραγματικός και ωφέλιμος. Ο ρόλος της Βουλής σήμερα δεν είναι να προετοιμάζει τους νόμους, οι οποίοι θέτουν τα πλαίσια της δημόσιας πολιτικής²⁸. Δεν παύει όμως να έχει σημαντική λειτουργία ως φορέας δημοκρατικής νομιμοποίησης και ως ασφαλιστική δικλείδα τήρησης κάποιων ουσιαστικών ποιοτικών προϋποθέσεων, που πρέπει να τηρούνται από την κυβέρνηση και τη διοίκηση. Ο εσωτερικός έλεγχος της Βουλής δεν μπορεί παρά να διασταυρώνεται σήμερα με τους εξωτερικούς φορείς και τα όργανα της διοίκησης που είναι επιφορτισμένα με το έργο εκπόνησης των νομοσχεδίων. *Η Βουλή πρέπει να διασφαλίζει ότι η ψήφιση των νομοσχεδίων και η χορήγηση της δημοκρατικής νομιμοποίησης θα λαμβάνει χώρα, εφόσον τηρούνται ορισμένες προϋποθέσεις.* Ο εσωτερικός έλεγχος πρέπει να εξωτερικεύεται και να απολήγει σε συγκεκριμένους αποδέκτες (την εκτελεστική εξουσία στο σύνολό της – την κυβέρνηση και τη δημόσια διοίκηση), περιφρουρώντας την ποιότητα της νομοθεσίας.

2. Υφιστάμενα πεδία και όργανα ελέγχου

Αναλύοντας το θέμα του εσωτερικού ελέγχου μέσα από το ευρύτερο πρίσμα που περιγράφηκε προηγουμένως, κατανοούμε αμέσως ότι η συζήτηση στη χώρα μας κινείται εκ των πραγμάτων στο δεσμευτικό πλαίσιο του

²⁶ Βλ. Πηνελόπη Φουντεδάκη, *Τα δικαιώματα των Βουλευτών*, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σ. 42.

²⁷ Ξενοφών Κοντιάδης, *Η θεσμική λειτουργία των κοινοβουλευτικών ομάδων*, Αθήνα-Κομοτηνή 1996, σ. 97.

²⁸ Βλ. συναφώς το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης στο πλαίσιο της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των υπουργείων (άρθρ. 14, 15 ν. 4048/2012, ΦΕΚ Α' 34/2012).

συστήματος της μονήρους Βουλής. Όπου το Κοινοβούλιο αποτελείται από δύο σώματα, είτε λόγω της παράδοσης του μικτού πολιτεύματος, όπως στη Βρετανία, είτε λόγω ομοσπονδιακού συστήματος, όπως στις ΗΠΑ ή τη Γερμανία, οι δυνατότητες που ανοίγονται στην αναζήτηση μηχανισμών εξισορρόπησης των αποφάσεων που λαμβάνονται, δηλαδή κοινοβουλευτικών αντίβαρων της εξουσίας, είναι πολύ μεγαλύτερες. Εντούτοις, η προβληματική αυτή κάθε άλλο παρά αδιάφορη είναι για τη χώρα μας, επειδή μας επιτρέπει να δούμε σε άλλη οπτική και προοπτική, τη σχέση της Βουλής με τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδίως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ιδίως ενόψει των νέων μορφών οικονομικής διακυβέρνησης²⁹, που εισήχθησαν στην Ευρωζώνη μετά από την Κρίση.

2.1. Η έλλειψη εσωτερικών οργάνων της Βουλής με ελεγκτική αρμοδιότητα έχει συνέπεια οι διάφορες μορφές ελέγχου να ασκούνται κατά τρόπο ασαφή και ως ένα βαθμό συγκεχυμένο από τους σχηματισμούς της Βουλής κατά το νομοθετικό έργο ή από άλλα όργανα όπως ο Πρόεδρος της Βουλής (ΠτΒ), ο οποίος είναι το βασικό όργανο ελέγχου με γενική αρμοδιότητα:

Ο Πρόεδρος της Βουλής:

Σύμφωνα με το άρθρ. 65.4. Σ. «Ο Πρόεδρος της Βουλής διευθύνει τις εργασίες του Σώματος, μεριμνά για τη διασφάλιση της ανεμπόδιστης διεξαγωγής των εργασιών του, την κατοχύρωση της ελεύθερης γνώμης και έκφρασης των βουλευτών, και την τήρηση της τάξης· ο Πρόεδρος μπορεί να λάβει και πειθαρχικά μέτρα σύμφωνα με όσα ορίζει ο ΚτΒ εναντίον κάθε βουλευτή που παρεκτρέπεται». Ο ΠτΒ, στην ελληνική κοινοβουλευτική παράδοση που είναι εγγύτερα στην αγγλική, παρά στο αμερικανική, μπορεί να είναι κομματικό στέλεχος της συμπολίτευσης, και κατά τούτο να προσεγγίζει το παράδειγμα του Speaker της Βουλής των Αντιπροσώπων, πρέπει όμως να τηρεί την επιβαλλόμενη ουδετερότητα κατά την άσκηση των καθηκόντων του³⁰. Η ουδετερότητα έχει δύο όψεις. Πρώτον, αφορά την αμερόληπτη εφαρμογή των κανόνων και, δεύτερον, την τήρηση ουδέτερης στάσης μεταξύ πλειοψηφίας και μειοψηφίας, τουλάχιστον επί της αρχής.

Το Προεδρείο της Βουλής δεν είναι αυτοτελές αποφασιστικό όργανο, αλλά βοηθά τον ΠτΒ στο έργο του³¹. Αντίθετα, ιδιαίτερο όργανο είναι η Διάσκεψη των Προέδρων, η οποία εξορθολογίζει με τη συμμετοχή της συμπολίτευσης και της αντιπολίτευσης τη διαμόρφωση της ημερησίας διάταξης,

²⁹ Βλ. Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους, Η νέα οικονομική διακυβέρνηση στη ζώνη του ευρώ και η Ελλάδα. Οι μηχανισμοί εποπτείας και αλληλεγγύης υπό όρους μετά το Μνημόνιο, Αθήνα 2014.

³⁰ Βλ. Ηλία Νικολόπουλου, *Ο θεσμός του Προέδρου της Βουλής*, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, σ. 267-268.

³¹ Βλ. όπ.π., σ. 112.

διατηρώντας όμως την πλειοψηφία της συμπολίτευσης κατά τη λήψη των αποφάσεων.³²

Σύμφωνα με το άρθρ. 14 περ. γ' ΚτΒ η Διάσκεψη των Προέδρων, μεταξύ άλλων, αποφασίζει για τη διεξαγωγή οργανωμένης συζήτησης (άρθρ. 107 ΚτΒ) πάνω σε οποιοδήποτε θέμα νομοθετικού έργου ή κοινοβουλευτικού ελέγχου.

2.2. Τα ελεγκτικά όργανα ειδικού σκοπού είναι σκόπιμο να τα εξετάσουμε σε συνάρτηση με το αντίστοιχο πεδίο ελέγχου στο οποίο δραστηριοποιούνται. Στο σημείο αυτό, είναι χρήσιμο να διακρίνουμε τα ακόλουθα πεδία ελέγχου κατά τη νομοθέτηση, με τη διευκρίνιση ότι τα πεδία επικαλύπτονται εν μέρει:

2.2.1. Ο πολιτικός έλεγχος: Αυτός είναι ο πλέον παραδοσιακός και εμπεδωμένος. Συνδέεται με την δημοκρατική λειτουργία της Βουλής και με τον διαβουλευτικό χαρακτήρα των συζητήσεων. Υποδιαιρείται αντίστοιχα, σε δύο κατηγορίες: α) τη λήψη αποφάσεων, με βάση την αρχή της πλειοψηφίας, η οποία στην κοινοβουλευτική πρακτική δεν αμφισβητείται, και β) την, εξίσου σπουδαία για το κοινοβουλευτικό σύστημα, κατοχύρωση της δυνατότητας αντιλόγου της μειοψηφίας. Η δεύτερη αυτή κατηγορία, αν και πολύ σημαντική, στην πράξη περιορίζεται συχνά ασφυκτικά από την πίεση χρόνου για άμεση νομοθέτηση, εις βάρος της ουσιαστικής συζήτησης, της αμφισβήτησης και του ελέγχου των πολιτικών επιλογών και των πράξεων και παραλείψεων της πλειοψηφίας.

Ο εσωτερικός πολιτικός έλεγχος ασκείται με τη μορφή κοινοβουλευτικών αντίβαρων της εξουσίας και πρέπει να λάβει υπόψη δύο σημαντικά δεδομένα: Το πρώτο είναι ότι στην εσωτερική δομή της Βουλής, το κέντρο βάρους βρίσκεται μάλλον στις Κοινοβουλευτικές Ομάδες, παρά στους βουλευτές και στο βαθμό που η κυρίαρχη διαφοροποίηση είναι μεταξύ πλειοψηφίας και μειοψηφίας, διαμορφώνεται αναλόγως και η βασική αρχή που πρέπει να διέπει κανονιστικά την οργάνωση και λειτουργία της Βουλής, ότι δηλ. η «πλειοψηφία αποφασίζει και η μειοψηφία ελέγχει»³³. Απόρροια της αρχής αυτής είναι και το δεδομένο ότι τα πρόσφορα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας³⁴ στο πλαίσιο της νομοθετικής λειτουργίας είναι περισσότερο ήπια (αναβλητικά, παραινετικά ή συναινετικά) και λιγότερο δραστικά.

Όργανα άσκησης του πολιτικού ελέγχου της Βουλής, στο πεδίο πάντα της νομοθετικής λειτουργίας, είναι οι Κοινοβουλευτικές Ομάδες, οι οποίες δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο των ειδικότερων νομοθετικών σχηματισμών

³² Σύμφωνα με τον ΚτΒ (11) καταρτίζει την ημερήσια διάταξη των εργασιών της Β. Η Διάσκεψη των Προέδρων εξετάζει την ημερήσια διάταξη της επόμενης εβδομάδας (άρθρ. 14)

³³ Γιάννη Τασόπουλου, *Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007, σ. 100.

³⁴ Όπ.π. 105.

της Βουλής, που είναι οι 6 Διαρκείς Επιτροπές (άρθρ. 31 ΚτΒ³⁵). Οι τελευταίες συγκροτούνται ανάλογα με τη δύναμη των κομμάτων, κατ' εφαρμογή της αρχής της αναλογικής ισότητας³⁶. Ωστόσο, ο ΚτΒ προβλέπει ορισμένες περιπτώσεις όπου οι αρχηγοί των Κοινοβουλευτικών Ομάδων έχουν ίσα δικαιώματα³⁷, ιδίως όσον αφορά την οργάνωση και τη διεξαγωγή των συζητήσεων³⁸.

Στις ΗΠΑ³⁹ διαδραματίζουν σπουδαίο ρόλο οι ακροάσεις των Διαρκών Κοινοβουλευτικών Επιτροπών, με έμφαση μάλιστα στο Σύνταγμα. Η συζήτηση, εκεί, γύρω από τα θέματα του Συντάγματος ξεπερνά τον συνήθως αλυσιτελή προληπτικό έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων (τον οποίο, εδώ, ασκεί η Βουλή στα πλαίσια του άρθρ. 100 ΚτΒ). Αλλά στη χώρα μας, το άρθρ. 38 παρ. 3 του ΚτΒ προβλέπει ότι η ακρόαση εξωκοινοβουλευτικών προσώπων σε Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή πραγματοποιείται μετά από απόφασή της, μετά από πρόταση του 1/10 του όλου αριθμού των βουλευτών της επιτροπής ή κοινοβουλευτικής ομάδας. Η διεύρυνση της δυνατότητας της αντιπολίτευσης, δηλ. της μειοψηφίας, να καλεί εξωκοινοβουλευτικούς θα μπορούσε να συμβάλει στην όλη διαδικασία, αναφορικά με τον πολιτικό έλεγχο της σχέσης νομοθετικών μέσων και σκοπών.

³⁵ Σύμφωνα με το άρθρ. 31 ΚτΒ ορίζεται ότι: «1. Για την επεξεργασία και εξέταση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων που υποβάλλονται στη Βουλή, συνιστώνται από τον Πρόεδρο της Βουλής έξι (6) διαρκείς επιτροπές: α) επιτροπή μορφωτικών υποθέσεων, β) επιτροπή εθνικής άμυνας και εξωτερικών υποθέσεων, γ) επιτροπή οικονομικών υποθέσεων, δ) επιτροπή κοινωνικών υποθέσεων, ε) επιτροπή δημόσιας διοίκησης, δημόσιας τάξης και δικαιοσύνης, στ) επιτροπή παραγωγής και εμπορίου.

2. Η σύσταση των κατά την προηγούμενη παράγραφο επιτροπών γίνεται, για τις επιτροπές, που λειτουργούν κατά τη διάρκεια των εργασιών της Ολομέλειας της Βουλής, στην αρχή κάθε τακτικής συνόδου και για τις επιτροπές του Τμήματος διακοπής των εργασιών της Βουλής, κατά την έναρξη της λειτουργίας του Τμήματος και για όλες τις συνθέσεις του.

3. Ο Πρόεδρος της Βουλής συγκροτεί τις επιτροπές, ανάλογα με τη δύναμη των Κοινοβουλευτικών Ομάδων και των ανεξαρτήτων, με ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 29 παρ. 5 του Κανονισμού».

4. Κάθε επιτροπή της Ολομέλειας της Βουλής αποτελείται από το ένα όγδοο (1/8) έως το ένα έκτο (1/6) του όλου αριθμού των Βουλευτών. Κάθε επιτροπή του Τμήματος διακοπής των εργασιών της Βουλής αποτελείται από το ένα έβδομο (1/7) έως το ένα έκτο (1/6) του όλου αριθμού των Βουλευτών κάθε σύνθεσης του Τμήματος τούτου.

5. Για να εξασφαλίζεται η συμμετοχή όλων των Βουλευτών και να διατηρείται η κατ' αναλογία εκπροσώπηση όλων των Κοινοβουλευτικών Ομάδων στις επιτροπές μπορεί να αυξομειώνεται ο αριθμός των μελών κάθε επιτροπής με απόφαση του Προέδρου της Βουλής, χωρίς να θίγεται, σε κάθε επιτροπή, η απόλυτη πλειοψηφία της Κοινοβουλευτικής Ομάδας που διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία στη Βουλή.

6. Οι αποφάσεις του Προέδρου της Βουλής με τις οποίες συνιστώνται και συγκροτούνται οι επιτροπές της Βουλής ανακοινώνονται στη Βουλή και καταχωρίζονται στα Πρακτικά.

³⁶ Φουντεδάκη, όπ.π. σ. 147.

³⁷ Φουντεδάκη, όπ.π. σ. 149.

³⁸ Κοντιάδης, όπ.π. σ. 106.

³⁹ Keith Whittington, Neal Devins, Hutch Hicken, *The Constitution and Congressional Committees: 1971-2000*, σε Richard W. Bauman, Tsvi Kahana, *The Least Examined Branch – The Role of Legislatures in the Constitutional State*, Cambridge UP, Cambridge, 2006, σ. 396, 399.

Η σχέση νομοθετικών μέσων και σκοπών υπερβαίνει την αρχή της αναλογικότητας, με τη στενή νομική έννοια⁴⁰. Αφορά γενικότερα θέματα,⁴¹ όπως είναι η επιλογή του νομοθέτη για υπερβολική ποινικοποίηση ή αυστηρότητα στις ποινές (π.χ. χρήση της ποινής σε διοικητικής φύσης παραβάσεις για εισπρακτικούς σκοπούς) κοκ. Τα ερωτήματα στο πεδίο αυτό συνδέονται με την επίδραση του νόμου στα κίνητρα των ατόμων και κατ' επέκταση στη συμμόρφωση προς τον νόμο και τη λυσιτελή ρύθμιση της ανθρώπινης συμπεριφοράς.

Άλλο μεγάλο πεδίο είναι αυτό της οικονομίας. Το παράδειγμα της αγοράς εργασίας είναι χαρακτηριστικό. Γεννάται ζήτημα ισορροπίας μεταξύ προστασίας των εργαζομένων, που είναι ήδη ενταγμένοι στην αγορά εργασίας, και καταπολέμησης της ανεργίας, με την «ελαστικοποίηση» των όρων εργασίας, ώστε τελικά να καθίσταται ευκολότερη η πρόσληψη εργαζομένων, παρά τη σχετική ευκολία απόλυσής τους (ή ίσως εξαιτίας της). Αυτά και πολλά άλλα παρόμοια ζητήματα θέτουν μείζονα θέματα σχέσης νομοθετικών μέσων και σκοπών και είναι φανερό ότι ένα νομοθετικό σώμα θα μπορούσε να αντλεί σχετικές πληροφορίες από εξειδικευμένους κοινωνικούς επιστήμονες, ικανούς να προσφέρουν τεχνογνωσία και ενημέρωση στον τομέα αυτό. Σίγουρα δεν είναι αναγκαίο η συνεργασία αυτή να οργανωθεί ως κεντρική υπηρεσία της Βουλής, που ενδεχομένως θα ήταν πολυδάπανη, αλλά υπάρχει περιθώριο συνδυασμένων δράσεων, σε συνάρτηση με μια πιο οργανωμένη και καλύτερα προετοιμασμένη ακρόαση κοινωνικών και επιστημονικών φορέων από τους νομοθετικούς σχηματισμούς της Βουλής.

2.2.2. Ο νομικός και νομοτεχνικός έλεγχος αφορά δύο πεδία: α) τη συμφωνία του νόμου με υπερνομοθετικές πηγές, το Ευρωπαϊκό δίκαιο, το Σύνταγμα και το διεθνές δίκαιο, και β) την αρτιότητα του νόμου και την οργανική και αρμονική ένταξή του στο σώμα της ισχύουσας νομοθεσίας.

Ο εσωτερικός νομικός έλεγχος σήμερα ασκείται κυρίως με τη μορφή ενστάσεων για την αντισυνταγματικότητα νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου⁴².

⁴⁰ Άρθρ. 25, παρ. 1 Σ.

⁴¹ Id. 76, 77

⁴² Σύμφωνα με το άρθρ. 100 του ΚτΒ ορίζεται ότι: «1. Ο Πρόεδρος της Βουλής και κάθε Βουλευτής ή μέλος της Κυβέρνησης μπορεί να ζητήσει, στο στάδιο της καταρχήν συζήτησης, να αποφανθεί η Βουλή αναφορικά με συγκεκριμένες αντιρρήσεις που προβάλλει για τη συνταγματικότητα νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου. 2. Στη συζήτηση της πρότασης της προηγούμενης παραγράφου μετέχουν ένας απ' αυτούς που τη διατύπωσαν, ένας από τους αντιλέγοντες, οι Πρόεδροι των Κοινοβουλευτικών Ομάδων και οι αρμόδιοι Υπουργοί, καθένας για πέντε (5) λεπτά της ώρας. Η σχετική απόφαση λαμβάνεται αποκλειστικά με ανάταση ή έγερση». Βλ. Γ. Τασόπουλου, Το άρθρο 100 του Κανονισμού της Βουλής: Οι αποφάσεις της Βουλής επί των αντιρρήσεων συνταγματικότητας νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση 7-8, 1991, σ. 45-64.

Επίσης, ρόλο εσωτερικού ελέγχου έχει και η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής⁴³.

Στον νομικό έλεγχο της Βουλής εντάσσεται και η *έκφραση γνώμης της για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας και της αναλογικότητας* που αφορά τις αρμοδιότητες της ΕΕ. Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών υποθέσεων της Βουλής είναι επιφορτισμένη με το καθήκον αυτό κατά το άρθρ. 41B του ΚτΒ, σε εφαρμογή του άρθρ. 70 παρ. 8 Σ. Ο Γ. Παπαδημητρίου ανέφερε τα ακόλουθα προβλήματα της σχετικής διαδικασίας: τον προσδιορισμό των συναρμοδίων επιτροπών, την προεδρεία κατά την κοινή συνεδρίαση, την οποία πρότεινε να ασκεί ο Πρόεδρος της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων τα έγγραφα που διανέμονται για την ενημέρωση των μελών, την ενημέρωση για τις θέσεις της Κυβέρνησης την επεξεργασία και οριοθέτηση των ορίων του ελέγχου και, τέλος, την αιτιολόγηση και θεμελίωση των κρίσεων της στο πνεύμα αρχής της επικουρικότητας και με την εφαρμογή πρακτικών θεσμικής ευπρέπειας⁴⁴.

Σε σχέση με τον έλεγχο νομιμότητας, ιδίως από την αντίθεση στο δίκαιο της ΕΕ⁴⁵ και το Σύνταγμα, από όπου μπορεί να προκύψουν σημαντικότερες ζημίες, αν όχι στο Δημόσιο, στο μέτρο που το δημοσιονομικό δημόσιο συμφέρον καθιστά τα διοικητικά δικαστήρια υπερβολικά φειδωλά στην επιδίκαση αποζημιώσεων, οπωσδήποτε στους πολίτες. Για τον σκοπό αυτό, θα ήταν, κατά την άποψή μου, πολύ ωφέλιμο να καταβληθεί προσπάθεια ενεργοποίησης του θεσμού της αναπομπής νόμων. Η κεντρική ιδέα είναι η εξής: Ως προς το *παραδεκτό της παραπομπής για λόγους ουσιαστικής αντισυνταγματικότητας* ή, κατ' αναλογία, αντίθεσης στο δίκαιο της ΕΕ, νομίζω ότι πρέπει να γίνει δεκτή η θεμελίωση του Φ. Σπυρόπουλου⁴⁶, που εξηγεί γιατί η κατάργηση της κύρωσης δεν στερεί τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (ΠτΔ) από τη δυνατότητα αναπομπής για τους λόγους που προαναφέρθηκαν. Ως προς την πολιτική ενεργοποίηση του

⁴³ Άρθρ. 65 παρ. 5 Σ., άρθρ. 92 και 160-163 ΚτΒ. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρ. 92 του ΚτΒ ορίζεται ότι: «1. Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων μπορούν να παραπεμφθούν στην επιστημονική υπηρεσία που προβλέπεται από το άρθρο 65 παρ. 5 του Συντάγματος και το άρθρο 162 του Κανονισμού για νομοτεχνική επεξεργασία. 2. Η παραπομπή γίνεται από τον Πρόεδρο της Βουλής μετά σχετική πρόταση της αρμόδιας επιτροπής ή και ανεξάρτητα από τη διατύπωση τέτοιας πρότασης. 3. Η επιστημονική υπηρεσία επεξεργάζεται νομοτεχνικά το κείμενο μέσα στην προθεσμία που έχει τάξει σ' αυτήν ο Πρόεδρος της Βουλής και συντάσσει έκθεση με τις παρατηρήσεις της. 4. Η έκθεση της επιστημονικής υπηρεσίας τυπώνεται και διανέμεται στους Βουλευτές δύο τουλάχιστον ημέρες πριν από τη συνεδρίαση της επιτροπής κατά την οποία έχει προγραμματιστεί η συζήτηση. 5. Η παραπομπή των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων στην επιστημονική υπηρεσία, καθώς και η μη υποβολή ή εκπνοή της προθεσμίας για την υποβολή του επεξεργασμένου κειμένου και της σχετικής έκθεσης, δεν εμποδίζουν την εγγραφή τους στην ημερήσια διάταξη ή την εισαγωγή τους για συζήτηση».

⁴⁴ Βλ. Γιώργου Παπαδημητρίου, *Η Αρχή της Επικουρικότητας και η Βουλή*, σε *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας*, Εκδ. Παπαζήση, 2008, σ. 117, 124, 128.

⁴⁵ Βλ. Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Εγχειρίδιο Εναρμόνισης. *Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα*, Εθνικό Τυπογραφείο 2013, σ. 30, 54, 72.

⁴⁶ Βλ. Φ. Σπυρόπουλου, *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή 2006, σ. 152.

θεσμού, θα ήταν πρόσφορο ένα πρωτόκολλο, μία συμφωνία των πολιτικών αρχηγών σε σύσκεψη υπό τον ΠτΔ, με την οποία θα αναγνωριζόταν η θεσμική ωφέλεια από την άσκηση της εξουσίας του ΠτΔ να αναπέμπει νόμο, εφόσον τον πείθει η νομική επιχειρηματολογία της αντιπολίτευσης, στο πλαίσιο απορριφθείσας από την πλειοψηφία ένστασης αντισυνταγματικότητας κατά το άρθρο 100 ΚτΒ και εφόσον έχουν καταγραφεί σχετικές αντιρρήσεις από την Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής.

*

Στο μεταίχμιο εσωτερικού ελέγχου νομιμότητας και νομοτεχνικού ελέγχου βρίσκεται το ζήτημα της ορθολογικότητας του νόμου, όπως προκύπτει από την αιτιολογία του, ιδίως δε από την αιτιολογική έκθεση του νόμου. Η κρατούσα άποψη ότι οι νόμοι και πολλώ μάλλον οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης δεν ελέγχονται από άποψη αιτιολογίας, ως τυπικό στοιχείο της νομιμότητας τους, θα έπρεπε ίσως να επανεξετασθεί, ενόψει του ουσιαστικού ελέγχου της αιτιολογίας στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας (έστω και οριακά ώστε να μη μεταπίπτει σε έλεγχο σκοπιμότητας) και, επίσης, ενόψει των νέων εξελίξεων της νομοθετικής θεωρίας⁴⁷.

Στο πεδίο των δικαιωμάτων του ανθρώπου, η ορθολογικότητα του νομοθέτη και ο έλλογος χαρακτήρας της θέλησής του υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο όσον αφορά τη διαπίστωση των πραγματικών περιστατικών και την πλάνη περί τα πράγματα ή ακόμη την ανατροπή των πραγματικών συνθηκών που παρείχαν το έρεισμα της ρύθμισης κατά την εξέλιξη των ρυθμιζόμενων από τον νόμο βιοτικών σχέσεων (*rebus sic standibus*)⁴⁸. Ελέγχεται επίσης η αμφισβήτηση των τεχνολογικών προγνώσεων ή παραδοχών του νομοθέτη με βάση αδιάψευστες επιστημονικές γνώσεις ή τέλος η ισορροπία των σταθμίσεών του, όπως άλλωστε γίνεται δεκτό από το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας⁴⁹ και το Ανώτατο Δικαστήριο των Ηνωμένων Πολιτειών⁵⁰.

Χρειάζεται να υπερβούμε τη βολонταριστική αντίληψη του νόμου και να προβούμε στο αποφασιστικό βήμα που αναγνωρίζει την έλλογη θεμελίωση της

⁴⁷ Βλ. την επόμενη σημ.

⁴⁸ Βλ. Luc J. Wintgens, «The Rational Legislator Revisited. Bounded Rationality and Legisprudence», σε Luc J. Wintgens, A. Daniel Oliver-Lalana, *The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence*, Springer, Heidelberg, 2013, σ. 1, 16.

⁴⁹ Βλ. Hannele Isola-Miettinen, «The Principled Legislative Strategy: Rationality of Legal Principles in the Creation of Law?», σε Luc J. Wintgens, A. Daniel Oliver-Lalana, *The Rationality and Justification of Legislation: Essays in Legisprudence*, Springer, Heidelberg, 2013, σ. 33, 48.

⁵⁰ Βλ. το *locus classicus*, Kenneth Culp Davis, «An Approach to the Problem of Evidence in the Administrative Process», *Harvard LR*, 55, 1942, σ. 364, 402.

πολιτικής απόφασης, δεχόμενοι ότι η Βουλή εκφράζει έλλογη θέληση.⁵¹ Αυτός είναι εξάλλου και ο σκοπός της διαβούλευσης, την οποία δεν επιτρέπεται να αντιμετωπίζουμε κυνικά, αποκλείοντας ότι μπορεί να οδηγήσει σε βελτιώσεις των νομοσχεδίων ή προτάσεων νόμων.

Σε χώρες όπως η ΗΠΑ, αλλά και σε έννομες τάξεις όπως αυτές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επικρατεί η αντίληψη του νόμου ως προϊόντος διαπραγμάτευσης και συμβιβασμού⁵², διαφορετική από την παραδοσιακή και κυρίαρχη στην Ελλάδα, όπου ο νόμος αντιμετωπίζεται είτε ως έκφραση της βούλησης του εκάστοτε υπουργού, είτε υπερβολικά ιδεαλιστικά ως συνεκτικό κείμενο με συστηματική δομή και ορθολογικό περιεχόμενο, χωρίς λογικά χάσματα και κενά, με αποκρυσταλλωμένο σκοπό, ισορροπημένες ρυθμίσεις και προσεκτικά επιλεγμένα και σταθμισμένα μέσα, προς επίτευξη των σκοπών, ενόψει της εκάστοτε ισχύουσας πραγματικότητας. Από την εικόνα αυτή λείπουν σημαντικές πτυχές, που συνδέονται με τα επιδιωκόμενα συμφέροντα, τις μικροπολιτικές λογικές, τα λεγόμενα «παράθυρα» του νόμου.

Το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας, σύμφωνα με θεωρητικές επεξεργασίες της νομολογίας του, δίνει το ακόλουθο περιεχόμενο στο καθήκον ορθολογικότητας του νομοθέτη: ο νομοθέτης πρέπει να θέτει την πραγματική βάση των θεμάτων, να σταθμίζει τα δεδομένα, να προβαίνει σε ορθές προγνώσεις για τη μελλοντική εξέλιξή τους, να λαμβάνει υπόψη τις αλλαγές που επισυνέβησαν και να λαμβάνει τα αναγκαία διορθωτικά μέτρα, επικαιροποιώντας τις ρυθμίσεις⁵³.

Ο στενός νομοτεχνικός έλεγχος επιζητεί να είναι ο νόμος απαλλαγμένος από αντιφάσεις, ακατάληπτη φρασεολογία, υπερβολικά περιπτωσιολογική προσέγγιση των προβλημάτων, ασάφεια ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό της ρύθμισης, ο οποίος δεν φωτίζεται από την αιτιολογική έκθεση⁵⁴, έλλειψη συστηματικότητας⁵⁵. Το νομοτεχνικό καθήκον σήμερα βαρύνει κυρίως τη Γραμματεία της Κυβέρνησης⁵⁶. Αλλά σε αντίθεση με όσα συμβαίνουν λ.χ. στην ΕΕ

⁵¹ Βλ. Γ. Τασόπουλου, *Η Λαϊκή Κυριαρχία και η πρόκληση της αμεροληψίας*, Αθήνα 2014, σ. 326.

⁵² John Hilley, *Bipartisanship in a partisan world*, Brookings Inst. Washington 2008, 85.

⁵³ Luc Wintgens, *Legislation as Legal Theory*, in Luc Wintgens (επιμ.), *Legisprudence – A New Theoretical Approach to Legislation. Proceedings in the 4th Benelux-Scandinavian Symposium in Legal Theory*, Hart Oxford, 2002, σ. 32.

⁵⁴ Άρθρο 74.1. Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συνοδεύεται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση· πριν εισαχθεί στη Βουλή, στην Ολομέλεια ή σε Τμήματα, μπορεί να παραπεμφθεί για νομοτεχνική επεξεργασία στην επιστημονική υπηρεσία της παραγράφου 5 του άρθρου 65, όταν συσταθεί, όπως ορίζει ο Κανονισμός.

⁵⁵ Svein Eng, *Legislative Inflation and the Quality of Law*, in Luc Wintgens, *Legisprudence*, όπ.π. σ. 65, 74.

⁵⁶ Βλ. ανωτέρω σημ. 3.

όπου υπάρχουν διοργανικές συμφωνίες⁵⁷, ρυθμιστικές των αμοιβαίων σχέσεων, στη χώρα μας, πέρα από τη γενικόλογη μνεία συνεργασίας μεταξύ Κυβέρνησης και Βουλής, δεν υπάρχουν σαφείς κανόνες και πλαίσια αρχών της συνεργασίας αυτής. Πρόκειται για ένα κενό που θα πρέπει να καλυφθεί γιατί έχει πολύ αρνητικές επιπτώσεις στον εσωτερικό έλεγχο της νομοθετικής λειτουργίας από τη Βουλή, μια και τον εμποδίζει να αναπτύξει την αναγκαία αυτονομία και διεξοδικότητα, ώστε να αποβεί ουσιαστικός και επωφελής.

Πριν από 30 χρόνια ο Βασίλειος Σκουρής⁵⁸ είχε επισημάνει τα ακόλουθα προβλήματα, τα οποία οξύνονται με την πάροδο των ετών, αντί να υποχωρούν: *πληθωριστικές τάσεις της νομολογίας*, δηλ. υπερπαραγωγή νόμων· *υποβάθμιση στη χρήση της στατιστικής για την υποβοήθηση του νομοθετικού έργου*· *κατάχρηση ψευδοερμηνευτικών νόμων* παρά το άρθρο 77 Σ· και *βεβαίως παραβίαση του άρθρου 77 παρ. 5* με τα λεγόμενα νομοσχέδια «σκούπα», κατά τη νομοθετική *argot*, που περιλαμβάνουν άσχετες διατάξεις και επιτείνουν την ανασφάλεια δικαίου.

Εξάλλου, ενόψει της κρατούσας άποψης που αποκλείει τον έλεγχο από τα δικαστήρια ακόμη και ρητών διαδικαστικών προβλέψεων, όπως η αρμοδιότητα της Ολομέλειας της Βουλής να συζητεί και να ψηφίζει για την άσκηση και προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, το άρθρ. 72 παρ. 1 Σ. δεν προσφέρει αποτελεσματική προστασία⁵⁹. Εξίσου αναποτελεσματικός είναι και ο έλεγχος που ασκεί η Βουλή αναφορικά με την τήρηση του άρθρ. 74 παρ. 5 Σ. που ορίζει ότι: «Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους δεν εισάγεται για συζήτηση. Προσθήκη ή τροπολογία άσχετη με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου δεν εισάγεται για συζήτηση»⁶⁰.

Ιδιαίτερο πρόβλημα τίθεται με τις τροπολογίες, οι οποίες κατατίθενται εκπρόθεσμα, χωρίς να τηρείται η προβλεπόμενη από το άρθρ. 87 ΚτΒ προθεσμία των 3 ημερών πριν από τη συζήτηση και χωρίς να συνοδεύονται από αποτίμηση του κόστους που συνεπάγονται, με έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου

⁵⁷ Βλ. Διοργανική Συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου, της 13 Απριλίου 2016, Επίσημη Εφ.ΕΕ, L 123/1, 12.5.2016.

⁵⁸ *Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας*, Αθήνα-Κομοτηνή 1987.

⁵⁹ Βλ. και 72 παρ. 3. Η διαρκής κοινοβουλευτική επιτροπή που επιλαμβάνεται της ψήφισης νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου μπορεί με απόφασή της που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών της να παραπέμπει στην Ολομέλεια οποιαδήποτε αμφισβήτηση για την αρμοδιότητά της. Η απόφαση της Ολομέλειας δεσμεύει τις επιτροπές. Βλ. Γ. Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα και Βουλή*, Αθήνα 2012, σ. 206.

⁶⁰ Βλ. Γεραπετρίτη, *όπ.π.* σ. 221.

του Κράτους, βασισμένη σε αξιόπιστα και επαρκή στοιχεία⁶¹. Εξάλλου, το πρόβλημα διατάξεων που είναι άσχετες με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στις τροπολογίες.

3. Ο Προγραμματικός και οικονομικός έλεγχος στο πλαίσιο της ΕΕ

Ο προγραμματικό έλεγχος αφορά α) την προώθηση και την πρόοδο του νομοθετικού έργου της Κυβέρνησης, στην πράξη δε συντονίζεται και αποτελεί ευθύνη όχι της Βουλής, αλλά κυρίως της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις και εντολές του πρωθυπουργού (άρθρ. 82 παρ. 2 Σ.). Κυριότερη μορφή προγραμματικού ελέγχου είναι β) η συνεκτίμηση του δημοσιονομικού κόστους από τη νομοθέτηση συγκεκριμένου μέτρου. Συνήθως, η παράμετρος αυτή κατατάσσεται στις οικονομικές επιπτώσεις του νόμου, αλλά σήμερα είναι σκόπιμο να την εντάσσουμε στην προοπτική μακροοικονομικής δημοσιονομικής ισορροπίας, μια και η περιοριστική δημοσιονομική πολιτική και η απαγόρευση ελλειμμάτων στρέφει το ενδιαφέρον όχι μόνο στην ύπαρξη των πόρων, αλλά ιδίως στην ιεράρχηση των προτεραιοτήτων.

3.1. Σύμφωνα με το άρθρ. 73 παρ. 2 Σ., νομοσχέδια που αφορούν την απονομή σύνταξης και τις προϋποθέσεις της υποβάλλονται μόνο από τον Υπουργό Οικονομικών ύστερα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου· και τα νομοσχέδια πρέπει να είναι ειδικά. Πρόκειται για μία προϋπόθεση ελεγχόμενη από τα δικαστήρια.

Εξάλλου, κατά το άρθρ. 75 παρ. 1 Σ. κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου που συνεπάγεται επιβάρυνση του προϋπολογισμού, εφόσον υποβάλλεται από Υπουργούς, δεν εισάγεται για συζήτηση, αν δεν συνοδεύεται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που καθορίζει τη δαπάνη· το ίδιο ισχύει και για τις τροπολογίες, αν το ζητήσουν οι αρμόδιοι Υπουργοί (παρ. 2).

3.2. Ο ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143) «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) – δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», προβλέπει στο άρθρ. 2 τη σύσταση του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου. Αυτό έχει λειτουργική ανεξαρτησία και δεν υπόκειται σε έλεγχο από κρατικούς φορείς. Αξιολογεί τις μακροοικονομικές προβλέψεις με σκοπό την υιοθέτησή τους κατόπιν σύγκρισης τους με τις πλέον πρόσφατες προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και γνωμοδοτεί για την παρακολούθηση και συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες. Αξιολογεί το σχέδιο του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού και το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο

⁶¹ Βλ. ΚτΒ άρθρ. 88, παρ. 5 «Οι τροπολογίες που συνεπάγονται επιβάρυνση του προϋπολογισμού του Κράτους διαβιβάζονται πριν από τη συζήτησή τους στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, αν το ζητήσουν οι αρμόδιοι Υπουργοί. Σ' αυτήν την περίπτωση το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους υποχρεούται να υποβάλει στη Βουλή την έκθεσή του μέσα σε τρεις ημέρες από την παραλαβή τους. Μόνο αν η προθεσμία αυτή περάσει άπρακτη, οι τροπολογίες μπορούν να συζητηθούν και χωρίς την έκθεση».

Δημοσιονομικής Στρατηγικής (Μ.Π.Δ.Σ.), το οποίο καταρτίζει (άρθρ. 21) το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και υποβάλλει ο Υπουργός Οικονομικών στη Βουλή. Το Υπουργικό Συμβούλιο επιλέγει (άρθρ. 4) τον Πρόεδρο και τα μέλη του Δημοσιονομικού Συμβουλίου για πενταετή θητεία, η οποία δεν ανανεώνεται. Είναι χαρακτηριστικό ότι δεν μπορεί να οριστεί Πρόεδρος ή μέλος του Δημοσιονομικού Συμβουλίου πρόσωπο, το οποίο είναι ή έχει διατελέσει μέλος της Βουλής των Ελλήνων, του Ευρωκοινοβουλίου, της Κυβέρνησης ή των εκτελεστικών οργάνων πολιτικού κόμματος (άρθρ. 5)!

Το άρθρ. 12 του ως άνω νόμου ορίζει τις σχέσεις Δημοσιονομικού Συμβουλίου-Βουλής. Ο Πρόεδρος του Συμβουλίου, μετά από αίτημα Επιτροπής της Βουλής ή κατόπιν δικής του πρωτοβουλίας, καταθέτει ενώπιον Επιτροπής της Βουλής σχετικά με θέματα που αφορούν στις αρμοδιότητες του Δημοσιονομικού Συμβουλίου. Σύμφωνα με το άρθρ. 18, η Βουλή συζητά και ψηφίζει το Μ.Π.Δ.Σ.⁶². Επίσης το Δημοσιονομικό Συμβούλιο παρακολουθεί τη διαχείριση των οικονομικών του Δημοσίου, ιδίως μέσω εκθέσεων που υποβάλλονται στη Βουλή.

3.3. Το άρθρο 28 του ν. 4270/2014 προβλέπει το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, με συμβουλευτικό ρόλο. Υποστηρίζει επιστημονικά τον Πρόεδρο της Βουλής και τους Προέδρους της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, καθώς και της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής. Οι αρμοδιότητές του πρέπει να θεωρούνται υπό το φως της υποχρέωσης της Κυβέρνησης να λογοδοτεί στη Βουλή για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών βάσει των αρχών της διαφάνειας και της ειλικρίνειας.

3.4. Ο Κανονισμός (ΕΕ) 472/2013 για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ, τα οποία αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα, αποτελεί σημαντική ψηφίδα της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ. Προβλέπει ότι θα πρέπει να θεσπιστούν κανόνες για την ενίσχυση του διαλόγου μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, ιδίως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, για την εξασφάλιση μεγαλύτερης διαφάνειας και λογοδοσίας. Ακόμη, πρέπει να ενημερώνεται και το κοινοβούλιο κράτους μέλους που υπάγεται σε πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής ή ενισχυμένης εποπτείας. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να μεριμνούν για τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στην προετοιμασία, την εκτέλεση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των προγραμμάτων χρηματοδοτικής

⁶² Ο Μεσοπρόθεσμος δημ/κός στόχος προβλέπεται στο άρθρ. 3 της «Συνθήκης για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση», η οποία κυρώθηκε με το άρθρο τρίτο του ν. 4063/2012.

συνδρομής, σύμφωνα με τους κανόνες και τις πρακτικές που ισχύουν σε εθνικό επίπεδο.

Η προβλεπόμενη στο άρθρ. 3 του ανωτέρω Κανονισμού ενισχυμένη εποπτεία εφαρμόζεται όταν η Επιτροπή διαπιστώνει ότι απαιτούνται μέτρα και ότι η χρηματοπιστωτική και οικονομική κατάσταση του οικείου κράτους μέλους έχει σημαντικές δυσμενείς επιπτώσεις στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα της ζώνης του ευρώ ή των κρατών μελών της. Το Συμβούλιο, με ειδική πλειοψηφία, μετά από πρόταση της Επιτροπής, μπορεί να συστήσει στο κράτος μέλος να λάβει προληπτικά διορθωτικά μέτρα ή να καταρτίσει σχέδιο προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής. Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ενισχυμένης εποπτείας, η αρμόδια επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και το κοινοβούλιο του οικείου κράτους μέλους μπορούν να καλέσουν εκπροσώπους της Επιτροπής, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ να συμμετάσχουν σε οικονομικό διάλογο.

Κατά το άρθρ. 7 του Κανονισμού, το Πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής λαμβάνει υπόψη τους ειδικούς κινδύνους που εγκυμονεί το συγκεκριμένο κράτος μέλος για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα στη ζώνη του ευρώ και στοχεύει στην ταχεία επαναφορά υγιούς και βιώσιμης οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κατάστασης και στην αποκατάσταση της ικανότητας του κράτους μέλους να χρηματοδοτεί πλήρως τον εαυτό του από τις χρηματαγορές. Το σχέδιο προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής λαμβάνει υπόψη τις πρακτικές και τους θεσμούς διαμόρφωσης των μισθών, καθώς και το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων του οικείου κράτους μέλους στο πλαίσιο της στρατηγικής της Ένωσης για την ανάπτυξη και την απασχόληση. Αξιοσημείωτη είναι η παρ. 9 του άρθρ. 7, η οποία προβλέπει ότι: «Τα κράτη μέλη που υπόκεινται σε πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής διεξάγουν πλήρη έλεγχο των δημόσιων οικονομικών τους προκειμένου να εκτιμήσουν, μεταξύ άλλων, τους λόγους που οδήγησαν σε υπερβολικά υψηλά επίπεδα χρέους και να εντοπίσουν οποιαδήποτε πιθανή παρατυπία». Σύμφωνα με το άρθρ. 14 η εποπτεία συνεχίζει μετά το πρόγραμμα, προκειμένου να εκτιμήσει την οικονομική, δημοσιονομική και χρηματοπιστωτική κατάσταση του κράτους μέλους. Η Επιτροπή κοινοποιεί ανά εξάμηνο την εκτίμησή της στην αρμόδια επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και στο κοινοβούλιο του οικείου κράτους μέλους, και εκτιμά ειδικότερα αν χρειάζονται διορθωτικά μέτρα.

4. Επίλογος

Από την ανάλυση που προηγήθηκε ξεδιπλώθηκαν τα προβλήματα και οι μεγάλες αδράνειες που χαρακτηρίζουν τους θεσμούς, την κοινωνία μας και το πολιτικό μας σύστημα απέναντι σε βαθιά ριζωμένες, αλλά εξαιρετικά αρνητικές πρακτικές, στον τομέα της νομοθέτησης.

Για τη βελτίωση της κατάστασης, πρέπει να βρούμε πρακτικούς τρόπους, οι οποίοι θα καλλιεργήσουν μια ελλείπουσα κουλτούρα, η οποία θα ξεπερνά τον πολιτικό βολонταρισμό, την αυθαίρετη βούληση, στην άσκηση της νομοθετικής εξουσίας. Διότι ο τρόπος της νομοθέτησης δεν είναι ακριβώς νομοτεχνικό ζήτημα –είναι οπωσδήποτε και αυτό – αλλά είναι βαθύτερα ζήτημα πολιτικής κουλτούρας και συνταγματικής παιδείας γύρω από τα νομοθετικά πράγματα.

Αναφέρομαι σε ένα παράδειγμα: Τι θα μπορούσε να προσφέρει το Δημοσιονομικό Συμβούλιο; Να ενσταλάξει και να διδάξει τη σημασία που έχει η παράμετρος της κυκλικότητας της οικονομίας. Δηλαδή, δεν γίνεται σε περιόδους ανάπτυξης, όχι μόνο να μη δημιουργείται απόθεμα, ώστε να δοκιμαστεί ήπια η οικονομία, όταν έλθει η ώρα της ύφεσης, αλλά, χειρότερα, να διογκώνεται ο δανεισμός με βάση υπεραισιόδοξες προοπτικές, αναντίστοιχες προς την αληθινή παραγωγική δυνατότητα της κοινωνίας. Αυτή η στοιχειώδης λογική είναι έξω από την πολιτική παιδεία της χώρας μας.

Και το ερώτημα είναι: Ποιοι είναι οι πρακτικοί τρόποι για να καλλιεργήσεις μια τέτοια παιδεία; Το ζήτημα είναι σύνθετο. Μπορεί να ασκούν επίδραση παράγοντες φαινομενικά τελείως άσχετοι προς τη νομοθέτηση· π.χ. ο σταυρός προτίμησης, ο οποίος ευνοεί εξαρτήσεις που ωθούν τους βουλευτές σε υποβολή καταχρηστικών τροπολογιών.

Εάν δεν λάβουμε μία πρακτικά εφικτή απόφαση ότι η Βουλή πρέπει να αναλάβει η ίδια να περιφρουρεί και να ελέγχει αποτελεσματικά με δικούς της εσωτερικούς μηχανισμούς την ορθολογικότητα και αξιοπιστία του νομοθετικού έργου που παράγει, δεν νομίζω ότι ο δικαστικός έλεγχος μπορεί από μόνος του να πετύχει τη βαθύτερη αναθεώρηση των πραγμάτων, η οποία απαιτείται, για να είναι η χώρα μας ένα νομικά πολιτισμένο και προηγμένο κράτος δικαίου.

Ο συνταγματισμός δεν υποκαθιστά την πολιτική βούληση. Παρέχει όμως την κανονιστική και θεσμική βάση της για τη νομιμοποιημένη διαμόρφωση της πολιτικής βούλησης. Κάθε ένα από αυτά τα τρία επίπεδα ελέγχου, ο *πολιτικός*, ο *προγραμματικός* και ο *νομοτεχνικός* και όλα μαζί σε συνδυασμό επηρεάζουν την ποιότητα του νόμου. Δεν θα έβλαπτε να υπάρξουν διαδικασίες που θα συνδέουν τον εσωτερικό νομοθετικό έλεγχο της Βουλής με τα όργανα της διοίκησης που είναι επιφορτισμένα με την προετοιμασία των νόμων, για να διασφαλίζονται οι σκοποί που επιδιώκει κάθε φορά το Σύνταγμα για την ποιότητα της νομοθεσίας. Ο παιδαγωγικός χαρακτήρας του ελεγκτικού ρόλου της Βουλής⁶³, τόσο για το πολιτικό και διοικητικό πρόσωπο, όσο και για τους ίδιους του πολίτες, είναι κρίσιμος για το κράτος του δικαίου. Είναι σαφές ότι η Ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση έχει σχεδιασθεί για να εξασφαλίσει τη μακροοικονομική σταθερότητα, μέσω αμοιβαίας επίβλεψης και συνεργασίας. Η ελληνική Πολιτεία δεσμεύεται στον σχεδιασμό μιας συναινετικής, συνεκτικής, αξιόπιστης και

⁶³ Ιδίως στον τομέα της ορθολογικής και αποτελεσματικής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος.

κοινωνικά δίκαιης οικονομικής πολιτικής, η οποία δεν θα θέτει σε κίνδυνο τη δημοσιονομική σταθερότητα της χώρας μας. Ο ρόλος που καλείται να παίξει η Βουλή είναι προφανώς ζωτικής σημασίας για τη δημοκρατία μας, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η αναθεωρητική πορεία προς έναν έλλογο κοινοβουλευτισμό

Γιώργου Γεραπετρίτη

*Αν. Καθηγητή Νομικής Σχολής Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου
Αθηνών*

Εισαγωγή

Στην Ελλάδα, για λόγους μείζονος ιστορικού συμβολισμού, το Σύνταγμα τείνει να προσλάβει οιονεί μεταφυσικές διαστάσεις, είτε ως λαϊκό αίτημα είτε ως τελευταίο καταφύγιο έναντι των αυθαιρεσιών της κρατικής εξουσίας. Ως λογικό παρακολούθημα, η συνταγματική αναθεώρηση λογίζεται ως θεσμική πανάκεια και, με τη συμπλήρωση της πενταετίας από την προηγούμενη, κάθε κυβερνητική πλειοψηφία αισθάνεται σχεδόν υποχρέωση να ανοίξει τον διάλογο για νέα αναθεώρηση. Με τον τρόπο αυτό, το ελληνικό Σύνταγμα κατέστη πληθωρικό, οι δε δύο από τις τρεις αναθεωρήσεις της μεταπολίτευσης ήταν συνολικά αποτυχημένες: η μεν αναθεώρηση του 2001 ήταν ιδιαίτερος εκτενής, αλλά δεν εισέφερε ουσιαστικές δομικές αλλαγές, η δε ανούσια, όπως κατέληξε, αναθεώρηση του 2008 είναι άγνωστη ακόμη και στους επαΐοντες. Το ιστορικό δίδαγμα είναι ότι η προσεχής αναθεώρηση θα πρέπει να καταλάβει μόνο καίρια θέματα, που είναι ως εκ της φύσεώς τους σε θέση να ασκήσουν μείζονα επιρροή στη λειτουργία του πολιτεύματος.

Καίρια και ευεπίφορη προς αναθεώρηση ενότητα, που δυστυχώς τείνει να παραγνωρίζεται, είναι η κοινοβουλευτική διαδικασία. Ίσως διότι θεωρείται ήσσονος σημασίας σε σχέση με το κεφάλαιο περί προστασίας των δικαιωμάτων, ίσως διότι υφέρπει ο λανθάνων αντικοινοβουλευτισμός που επανέρχεται κατά περιόδους στην πολιτική και κοινωνική επιφάνεια. Εντούτοις, δεδομένων των σημερινών κοινοβουλευτικών συνθηκών, η αναθεώρηση προς την κατεύθυνση του έλλογου έναντι του πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού, που έχει ταλανίσει την ελληνική πολιτική ιστορία, εμφανίζεται ως αναγκαία συνθήκη για την ουσιαστική αναθέρμανση και τον εκσυγχρονισμό των πολιτικών δομών. Η τελολογία του έλλογου κοινοβουλευτισμού απαιτεί ορθολογικές διαδικασίες στηριγμένες σε αυτό ακριβώς που απαιτεί από τον Κανονισμό της Βουλής το Σύνταγμα στο άρθρο 65 παρ. 1, δηλαδή την ελεύθερη και δημοκρατική λειτουργία της Βουλής. Η συνθετική ανάγνωση των δύο αυτών συνταγματικών παραμέτρων επιβάλλει τη λήψη υπ' όψιν τεσσάρων προσδιοριστικών αρχών: της αντιπροσωπευτικότητας και πλειοψηφίας, της διασφάλισης των δικαιωμάτων της μειοψηφίας, της διασφάλισης της ατομικής πρωτοβουλίας των βουλευτών, της διαφάνειας και της αμεροληψίας.⁶⁴ Στον βαθμό που ο

⁶⁴ Βλ. εκτενή σχετική προβληματική σε Π. Φουντεδάκη, *Τα δικαιώματα των βουλευτών*, τ. Α'. Οι θεμελιώδεις αρχές του κοινοβουλευτικού δικαίου, Δημοσιεύματα Συνταγματικού Δικαίου,

Κανονισμός της Βουλής, παρά την ιστορικά διαμορφούμενη τάση να βελτιώνεται ως προς τις επιμέρους διαδικασίες, δεν έχει έως σήμερα καταφέρει να δημιουργήσει ένα λειτουργικό πλαίσιο ανάδειξης του ουσιαστικού ρόλου του Κοινοβουλίου στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία, η αναβίβαση συγκεκριμένων εγγυήσεων στο επίπεδο του Συντάγματος καθίσταται σήμερα αναγκαία, τόσο ως προς το νομοθετικό έργο όσο και ως προς τον κοινοβουλευτικό έλεγχο.

1. Απαρτία

Το φαινόμενο των άδειων κοινοβουλευτικών εδράνων κατά τη λειτουργία της Βουλής φέρει μείζονα ουσιαστική και συμβολική απαξία στο αντιπροσωπευτικό σώμα. Τα φαινόμενα της διακοπής της συνεδρίασης μετά από αίτημα για ονομαστική ψηφοφορία, που ακριβώς χρησιμοποιείται ενάντια στο δικαιολογητικό λόγο της ύπαρξής της, ώστε να θέσει προσκόμματα στην κυβερνητική πλειοψηφία, και η αναζήτηση εύκαιρων βουλευτών ώστε να υπάρξει η απαιτούμενη από το άρθρο 67 συνήθης πλειοψηφία, δεν είναι καθόλου σπάνια στην κοινοβουλευτική πρακτική. Η κατάσταση είναι ακόμη χειρότερη στο κοινοβουλευτικό έργο, όπου στις προφορικές διαδικασίες, ιδίως επίκαιρες ερωτήσεις και επερωτήσεις, παρίστανται μόνο οι ελέγχοντες βουλευτές και ένας πολιτικός εκπρόσωπος από κάθε ελεγχόμενη κυβερνητική δομή. Το σύστημα των διοικητικών κυρώσεων, δηλαδή της μείωσης του μισθού του βουλευτή,⁶⁵ δεν έχει βελτιώσει την κοινοβουλευτική πραγματικότητα. Κατά τούτο, πέρα από τη συνολική αναδιάρθρωση της οργάνωσης των κοινοβουλευτικών διαδικασιών, ώστε να μη συμπίπτουν οι ώρες διεξαγωγής των συνεδριάσεων της Ολομέλειας ή του Τμήματος με αυτές των Επιτροπών, λογίζεται ως αναγκαία η καθιέρωση υποχρέωσης απαρτίας για τη λήψη αποφάσεων από τη Βουλή. Και τούτο ανεξαρτήτως της έμμεσης (εκ της πλειοψηφίας) υποχρέωσης απαρτίας, η οποία πάντως εκ των πραγμάτων δεν καταλαμβάνει τον κοινοβουλευτικό έλεγχο.

Προϋπόθεση απαρτίας για τη νόμιμη σύνθεση της Βουλής υφίστατο υπό το άρθρο 56 του ελληνικού Συντάγματος του 1952, ήτοι το ένα τρίτο (1/3) του όλου αριθμού των βουλευτών. Άλλες κοινοβουλευτικές τάξεις επίσης αναγνωρίζουν τέτοια υποχρέωση, όπως συμβαίνει ενδεικτικά στις ΗΠΑ,⁶⁶ στη Γερμανία⁶⁷ και στη Γαλλία⁶⁸, όπου απαιτείται η παρουσία του ενός δευτέρου (1/2), του ενός

Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1990, ιδίως σελ. 78 *et seq* και Γ. Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα και Βουλή. Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος (Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012)*, σελ. 87-107.

⁶⁵ Βλ. άρθρο 76 παρ. 5 ΚτΒ, όπως τροποποιήθηκε με την Απόφαση της 6^{ης} Ιουλίου 2001 της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ Α' 284).

⁶⁶ Άρθρο I, τμήμα 5, εδ. α του Συντάγματος των ΗΠΑ.

⁶⁷ Άρθρο 45 παρ. 1 του Κανονισμού.

⁶⁸ Άρθρο 43 παρ. 1 του Κανονισμού. Βεβαίως, η προϋπόθεση είναι σχετική και αναβλητικού χαρακτήρα μόνον στον βαθμό που η επόμενη παράγραφος του ίδιου άρθρου προβλέπει ότι, σε

τρίτου (1/3) και του ενός πέμπτου (1/5) του όλου αριθμού των βουλευτών των αντιπροσωπευτικών σωμάτων αντιστοίχως.⁶⁹

Συστηματικά λογική θα ήταν για το ελληνικό Σύνταγμα η προσθήκη της απαρτίας με τον ίδιο τρόπο όπως και της συνήθους πλειοψηφίας. Δηλαδή με πρόβλεψη στο άρθρο 67 ότι η Βουλή «δεν μπορεί να συνεδριάσει χωρίς την παρουσία του ενός τετάρτου (1/4) του όλου αριθμού των βουλευτών».

2. Ονομαστική ψηφοφορία

Η ψηφοφορία στη Βουλή σε αρκετές περιπτώσεις συνιστά εκφυλισμό της κοινοβουλευτικής διαδικασίας. Η γενική πρόβλεψη του Κανονισμού ότι η φανερή ψηφοφορία διεξάγεται με ανάταση του χεριού, ή έγερση, ή ονομαστική κλήση,⁷⁰ έχει οδηγήσει σε κοινοβουλευτικές εντάσεις σχετικά με το αν υπήρξε η απαιτούμενη από το Σύνταγμα πλειοψηφία, με έκφραση μάλιστα έντονης αποδοκιμασίας προς το προεδρείο για μη προσήκουσα διαδικασία. Η «ανώνυμη» ψηφοφορία περαιτέρω αποδυναμώνει το οφειλόμενο επίπεδο ατομικής ευθύνης, το οποίο ιδίως σε περιόδους κοινοβουλευτικής και ευρύτερης πολιτικής κρίσης είναι απολύτως αναγκαίο.

Εκτός από τις περιπτώσεις μυστικής ψηφοφορίας, η ψηφοφορία με ονομαστική κλήση διεξάγεται καταρχήν όταν υποβληθεί αίτηση που υπογράφεται από το ένα εικοστό (1/20) του όλου αριθμού των Βουλευτών,⁷¹ σε κάθε περίπτωση που ο Πρόεδρος το κρίνει αναγκαίο⁷² και όταν υποβληθούν αντιρρήσεις με γραπτή αίτηση του ενός εικοστού (1/20) του όλου αριθμού των βουλευτών για το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας που έγινε με ανάταση του χεριού.⁷³

Ονομαστική ψηφοφορία προβλέπεται από το Σύνταγμα μόνο στην περίπτωση της εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας.⁷⁴ Περαιτέρω από τον Κανονισμό της Βουλής προβλέπεται ονομαστική ψηφοφορία για την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης και την πρόταση δυσπιστίας,⁷⁵ στην πρόταση

απουσία απαρτίας, η απόφαση για το επίμαχο θέμα λαμβάνεται στην επόμενη συνεδρίαση ανεξαρτήτως του αριθμού των βουλευτών, οι οποίοι θα παρίστανται τότε.

⁶⁹ Το Σύνταγμα της Πεννσυλβάνια του 1776 που έμεινε στην Ιστορία ως «ριζοσπαστικό» (*radical*) και άσκησε σημαντική επιρροή στο ομοσπονδιακό Σύνταγμα που ακολούθησε, προέβλεπε την απαίτηση απαρτίας δύο τρίτων (2/3) του όλου αριθμού των βουλευτών για τη λήψη απόφασης από το Κοινοβούλιο.

⁷⁰ Άρθρο 70 παρ. 3 ΚτΒ.

⁷¹ Άρθρο 72 παρ. 1 α' ΚτΒ.

⁷² Άρθρο 72 παρ. 1 γ' ΚτΒ.

⁷³ Άρθρο 71 παρ. 3 ΚτΒ σε συνδυασμό με άρθρο 72 παρ. 1 β' ΚτΒ. Με το άρθρο 6 παρ. 7 της Απόφασης της 18^{ης} Δεκεμβρίου 2001 της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ Α' 284) προστέθηκε στην πρώτη ανωτέρω διάταξη η αρνητική προϋπόθεση «εφόσον το Σύνταγμα ή ο Κανονισμός δεν ορίζουν ότι η ψηφοφορία διεξάγεται αποκλειστικά με τον τρόπο αυτό».

⁷⁴ Άρθρο 32 παρ. 1 και 4 εδ. β' Σ και άρθρο 140 παρ. 6 ΚτΒ.

⁷⁵ Άρθρο 141 παρ. 5 και 142 παρ. 4 ΚτΒ αντιστοίχως.

διαπίστωσης της αδυναμίας του Προέδρου της Δημοκρατίας ή του Πρωθυπουργού για την άσκηση των καθηκόντων τους⁷⁶ και στην πρόταση κατηγορίας κατά του Προέδρου της Δημοκρατίας.⁷⁷

Ο κατάλογος θεμάτων για τα οποία οφείλεται ονομαστική ψηφοφορία θα πρέπει να κωδικοποιηθεί και να ενισχυθεί με την προσθήκη θεμάτων αναγόμενων στην οικονομική διαχείριση, στη σύσταση εξεταστικών επιτροπών και επιτροπών για τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης, στη ψηφοφορία για τη χορήγηση άδειας δίωξης κατά βουλευτών⁷⁸ καθώς και όπου τίθεται από τη Βουλή ζήτημα αντισυνταγματικότητας (τυπικής ή ουσιαστικής) στο πλαίσιο κοινοβουλευτικής διαδικασίας.

3. Εξεταστικές επιτροπές

Σύμφωνα με το άρθρο 68 παρ. 2 του Συντάγματος, η απόφαση της Βουλής για τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών «λαμβάνεται με πλειοψηφία των δύο πέμπτων του συνόλου των βουλευτών». Την προφανή ερμηνευτική αμφισημία, η οποία ανακύπτει πρωτίστως από την κακή διατύπωση του -ατυχώς επιβιώσαντος- τριών συνταγματικών αναθεωρήσεων- κειμένου, έταμε ο Κανονισμός προβλέποντας ότι η σχετική απόφαση της Ολομέλειας λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων, η οποία δεν μπορεί να είναι κατώτερη από τα δύο πέμπτα (2/5) του όλου αριθμού των βουλευτών.⁷⁹ Με τον τρόπο αυτό προκρίθηκε η λύση υπέρ της αρχής της πλειοψηφίας και σε βάρος της διασφάλισης των δικαιωμάτων της μειοψηφίας, μολονότι η ελεγκτική φύση του μέσου θα δικαιολογούσε πλήρως την αντίθετη επιλογή.⁸⁰ Δεν είναι άλλωστε

⁷⁶ Άρθρα 151 παρ. 3 και 151^Α παρ. 5 ΚτΒ αντιστοίχως. Η δεύτερη ρύθμιση προστέθηκε με το άρθρο 11 παρ. 3 της Απόφασης της 18^{ης} Δεκεμβρίου 2001 της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ Α' 284).

⁷⁷ Άρθρο 159 παρ. 4 ΚτΒ.

⁷⁸ Είναι πράγματι ενδιαφέρον ότι σε ένα τέτοιας βαρύτητας ζήτημα για την κοινοβουλευτική τάξη, όπως αυτό της άδειας δίωξης κατά βουλευτή, σύμφωνα με το άρθρο 83 παρ. 7 ΚτΒ, η Βουλή αποφασίζει με ανάταση του χεριού ή έγερση επί της αιτήσεως της εισαγγελικής αρχής, άρα αποκλείεται σύμφωνα με το άρθρο 71 παρ. 3 ΚτΒ ακόμη και η αίτηση εκ μέρους βουλευτών για ονομαστική ψηφοφορία.

⁷⁹ Άρθρο 144 παρ. 5 ΚτΒ.

⁸⁰ Επί της ερμηνείας του άρθρου 68 παρ. 2 εκφράσθηκε η θεωρία του συνταγματικού δικαίου στην Ελλάδα την περίοδο 1987-1988 μετά από αίτημα του τότε αρχηγού της αξιωματικής αντιπολίτευσης Κ. Μητσοτάκη. Οι γνωμοδοτήσεις, ανεκτίμητο συγκεντρωμένο ερευνητικό υλικό, καταγράφηκαν στον φάκελο «Γνωμοδοτήσεις για την έννοια του άρθρου 68 παρ. 2 εδ. α' του Συντάγματος» στο περιοδικό *Το Σύνταγμα* το έτος 1988 (σελ. 35 *et seq.*). Υπέρ της άποψης ότι αρκούν οι θετικές ψήφοι 120 βουλευτών, άρα ότι πρόκειται για ελεγκτικό δικαίωμα της μειοψηφίας, τάχθηκαν οι καθηγητές Φ. Βεγλερής, Δ. Κόρσος, Α. Μάνεσης, Γ. Παπαδημητρίου, Α. Ράικος, Β. Σκουρής και Δ. Τσάτσος· υπέρ της άποψης ότι απαιτείται και πλειοψηφία των παρόντων βουλευτών για τη συγκρότηση της επιτροπής τάχθηκαν οι καθηγητές Γ. Κασμάτης και Κ. Μαυριάς. Υπέρ της πρώτης άποψης έχουν επίσης τοποθετηθεί οι Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, σελ. 275 και «Η σύσταση των εξεταστικών επιτροπών της Βουλής», Π. Παραράς, *Το Σύνταγμα 1975. Corpus II. Άρθρα 51-80*, Άρθρο 68.13 και Α. Δερβιτσιώτης, *Οι*

τυχαίο ότι αλλοδαπές έννομες τάξεις με υψηλό επίπεδο κοινοβουλευτικού ελέγχου επιτρέπουν την συγκρότηση ελεγκτικών επιτροπών σε κοινοβουλευτικές μειοψηφίες.⁸¹

Αντίθετη προς την κρατήσασα στον Κανονισμό και την κοινοβουλευτική πρακτική άποψη υιοθετούσε το Σύνταγμα του 1927, το οποίο, αποδίδοντας γνήσια κοινοβουλευτική προνομία στην αντιπολίτευση, προέβλεπε ότι η Βουλή υποχρεούτο να συγκροτεί εξεταστικές των πραγμάτων επιτροπές με αίτηση του ενός τρίτου (1/3) του όλου αριθμού των βουλευτών.⁸² Είναι δε ενδιαφέρον ότι κατά τη συζήτηση τόσο στην Επιτροπή Κανονισμού της Βουλής όσο και στην Ολομέλεια στην τροποποίηση του 2008 ετέθη, αλλά δεν έγινε αποδεκτή, πρόταση που θα καθιστούσε δυνατή τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών και χωρίς την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων βουλευτών, εφόσον την υπερψήφιζαν 120 βουλευτές.

Υπό τις σημερινές πολιτικές συνθήκες έχει συντελεστεί σοβαρή αλλοίωση της φυσιγνωμίας των εξεταστικών επιτροπών. Ενόσω το ισχυρό αυτό μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου εκλαμβάνεται θεωρητικά ως άσκηση ελέγχου καταρχήν από την υφιστάμενη βουλή στην υφιστάμενη κυβέρνηση, δηλαδή ως *επίκαιρος* κοινοβουλευτικός έλεγχος, η απαίτηση πλειοψηφίας για τη συγκρότηση έχει οδηγήσει στην άσκηση του μέσου από την υφιστάμενη κοινοβουλευτική πλειοψηφία στην προηγούμενη και απελθούσα κυβέρνηση, δηλαδή ως *ανεπίκαιρος* κοινοβουλευτικός έλεγχος. Αν και η τελευταία αυτή περίπτωση δεν αποκλείεται βεβαίως από την άσκηση του ελέγχου, η πολιτική εργαλειοποίηση έχει οδηγήσει τον θεσμό των εξεταστικών επιτροπών τόσο από την άποψη της πολιτικής του βαρύτητας όσο και της σημασίας που αποδίδει στα πορίσματά του η κοινωνία σε πλήρη απαξία, αφού τα ετεροχρονισμένα αποτελέσματα του ελέγχου έχουν ουσιαστικά προεξοφληθεί.

Δεδομένης της ιστορικής συνήθους σύμπτωσης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και Κυβέρνησης και της κοινωνικής απαίτησης για πιο ουσιαστικό έλεγχο η αναθεώρηση των προϋποθέσεων συγκρότησης και του τρόπου λειτουργίας των εξεταστικών επιτροπών είναι ευκαταία, θέτοντας και όρια στην άσκηση του μειοψηφικού αυτού δικαιώματος, ώστε να αποφεύγεται η κατάχρησή του για πολιτικούς λόγους. Υπό το πρίσμα αυτό, με θετική ψήφο των δύο πέμπτων (2/5) του αντιπροσωπευτικού σώματος, έστω και με ενάντια την πλειοψηφία των παρόντων ή ακόμη και του όλου αριθμού των βουλευτών, θα

εξεταστικές επιτροπές του άρθρου 68 παρ. 2 του Συντάγματος και υπέρ της δεύτερης άποψης η Π. Φουντεδάκη, «Οι προϋποθέσεις σύστασης εξεταστικής επιτροπής. Συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 68 παρ. 2 εδ α' του Συντάγματος».

⁸¹ Στη Γερμανία αρκεί το ένα τέταρτο (1/4) των βουλευτών της Ομοσπονδιακής Βουλής για τη συγκρότηση εξεταστικής επιτροπής (άρθρο 44 παρ. 1 του Θεμελιώδους Νόμου) και για να καταστεί ένα θέμα αντικείμενο έρευνας της Επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων και Άμυνας (άρθρο 45α παρ. 2 του Θεμελιώδους Νόμου).

⁸² Άρθρο 55 Σ 1927.

μπορούσε να συσταθεί μία εξεταστική επιτροπή ανά βουλευτική σύνοδο. Η κοινοβουλευτική πλειοψηφία θα διατηρούσε το δικαίωμα να συγκροτεί απεριόριστο αριθμό εξεταστικών επιτροπών με απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών και θα διατηρούσε την πλειοψηφία των μελών κατά αναλογία της πολιτικής ισχύος στην Ολομέλεια σε όλες τις εξεταστικές επιτροπές.

4. Δικαστικός έλεγχος της νομοθετικής διαδικασίας

Στην ελληνική συνταγματική τάξη, με έρεισμα ιδίως τα άρθρα 93 παρ. 4 και 100 παρ. 1(ε) και θεωρητική αναγωγή στη βεβαιωτική λειτουργία της έκδοσης από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, στην αυτονομία της Βουλής και στη διάκριση των λειτουργιών, ιστορικά δεν ελέγχεται δικαστικώς η τήρηση της προβλεπόμενης διαδικασίας κατά την κατάρτιση των νόμων, πλην των στοιχείων του υποστατού τους, δηλαδή την ολοκλήρωση της διαδικασίας από τα προβλεπόμενα συνταγματικά όργανα,⁸³ της γνώμης του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων,⁸⁴ της ειδικότητας των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων⁸⁵ και τη συνδρομή της αυξημένης πλειοψηφίας που απαιτεί το Σύνταγμα.⁸⁶ Εντούτοις, το σύστημα του καταρχήν αποκλεισμού του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας των εσωτερικών θεμάτων της Βουλής έχει αποτύχει. Η δε αποτυχία αυτή απηχεί τόσο τη δικαστική όσο και τη νομοθετική λειτουργία.

Η δικαστική λειτουργία απέτυχε να δημιουργήσει ένα σύστημα αρχών, βάσει του οποίου θα ασκείται ο έλεγχος της συνταγματικότητας των εσωτερικών θεμάτων της Βουλής. Η έκτασή του φαίνεται να οριοθετείται αφενός από μια περιπτωσιολογική προσέγγιση του τι εντέλει υπάγεται στα ζητήματα εξωτερικής τυπικής συνταγματικότητας και, αφετέρου, από μια εσωτερική προδιάθεση του δικαστή σε σχέση με το τί είναι αξιακά μείζον σε σχέση με τις προβλεπόμενες εκ

⁸³ Βλ. ΑΠ 198/1847, ΣΕ (Ολομ.) 13/1945, ΣΕ (Ολομ.) 1314/1965, ΣΕ (Ολομ.) 3153/1968, ΣΕ (Ολομ.) 147/1969, ΣΕ 2513/1969, ΣΕ (Ολομ.) 1270/1977, ΣΕ 4129-4130/1980, ΣΕ (Ολομ.) 902-903/1981.

⁸⁴ Άρθρο 73 παρ. 2 εδ. α' Σ. Βλ. ΑΕΔ 4/1988, ΕΣ (Ολομ.) 462/1936, ΕΣ (Ολομ.) 249/1951, ΕΣ (Ολομ.) 319/1951, ΕΣ (Ολομ.) 402/1951, ΕΣ (Ολομ.) 271/1953, ΕΣ (Ολομ.) 446/1953, ΕΣ (Ολομ.) 612/1953, ΕΣ 243/1957, ΕΣ (Ολομ.), 5/1961, ΕΣ 55/1967, ΕΣ (Ολομ.) 39/1974, ΕΣ (Ολομ.) 1/1975, ΕΣ (Ολομ.) 55/1976, ΕΣ 109/1976, ΕΣ (Ολομ.) 46/1979, ΕΣ 486/1979, ΕΣ (Ολομ.) 268/1980, ΕΣ (Ολομ.) 1567/1980, ΕΣ (Ολομ.) 1570/1980, ΕΣ 1654/1980, ΕΣ 102/1981, ΕΣ (Ολομ.) 206/1981, ΕΣ 423/1981, ΕΣ 914/1981, ΕΣ 486/1985, ΕΣ 807/1985, ΕΣ 69/1989, ΕΣ (Ολομ.) 1636/1992, ΕΣ 379/1996, ΕΣ 1308/2000, ΕΣ 1659/2003, ΕΣ 2180/2003, ΕΣ 2180/2004, ΕΣ 392/2006, ΕΣ 303/2008.

⁸⁵ ΣΕ (Ολομ.) 252-7/1933, ΣΕ (Ολομ.) 723/1954, ΣΕ (Ολομ.) 674/1955, ΣΕ 688-692/1961, ΣΕ 292-295, 299/1962, ΣΕ 1254/1962, ΣΕ 1938/1962, ΣΕ 389/1964, ΣΕ 42/1965, ΣΕ 842/1965, ΣΕ (Ολομ.) 1721/1991, ΕΣ 1659/2003, ΕΣ 2180/2004.

⁸⁶ Υπαινικτικά η ΣΕ (Ολομ.) 668/2012, όπου η πλειοψηφία δέχτηκε ότι, εφόσον το Μνημόνιο χαρακτηριζόταν διεθνής συνθήκη, ο λόγος ακύρωσης ήταν εξεταστέος ως «όρος εφαρμογής της συνταγματικής διάταξης ... μη αναγόμενο, επομένως, στα εσωτερικά («*interna corporis*») του νομοθετικού σώματος» (σκέψη 27), βλ. Φ. Σπυρόπουλος, «Δικαστικός έλεγχος των *interna corporis* (άρθρο 28 παρ. 2 και 3 Σ)» 1/2012 ΤοΣ 143.

του Συντάγματος διαδικασίες. Και στις δύο περιπτώσεις, όμως, ελλείπει ένα βασικό χαρακτηριστικό, που προσδίδει ουσιαστική νομιμοποίηση στο πράγματι δύσκολο εγχείρημα της οριοθέτησης του ελέγχου. Πρόκειται για ένα σύστημα αρχών, το οποίο θα έχει ως βάση το ίδιο το κείμενο του Συντάγματος στην εξελικτική του διαδρομή. Η προερμηνευτική εμμονή στο ανέλεγκτο των εσωτερικών θεμάτων της Βουλής ως αφετηρία του συλλογισμού δεν μπορεί σήμερα να εισφέρει εποικοδομητικά στην οριοθέτηση του σχετικού δικαστικού ελέγχου. Αυτό ιδίως αφορά τους τύπους που το ίδιο το Σύνταγμα φαίνεται να αναγάγει σε ανατρεπτικούς ή των οποίων η παραβίαση είναι άμεσα ορατή στον δικαστή, συνιστώντας προφανή πρόκληση για τη συνταγματική νομιμότητα.

Η νομοθετική λειτουργία από τη δική της πλευρά απέτυχε να οικοδομήσει πάνω στην αυτονομία και το ανέλεγκτο των *interna corporis*. Αντιθέτως, φαίνεται ότι οι συνταγματικές αυτές προνομίες λειτούργησαν ως θεσμικός εφησυχασμός, που σε καμία περίπτωση δεν προήγαγε την ποιότητα της νομοθετικής παραγωγής. Ιδίως δεν διασφαλίστηκε η ουσιαστική δυνατότητα εκτενούς και ορθολογικής επεξεργασίας νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων και η αποφυγή αιφνιδιασμών του νομοθετικού σώματος, που εκ των πραγμάτων περιστέλλουν την ποιότητα του έργου του. Η κοινοβουλευτική πλειοψηφία, έχοντας την ασφάλεια ότι οι διαδικαστικοί τύποι δεν θα υποστούν τη βάσανο του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας, αισθάνεται πολύ μικρότερο το βάρος των συνταγματικών ορίων που έχουν τεθεί στην κοινοβουλευτική διαδικασία. Η δυνατότητα της αντιπολίτευσης να θέτει ζητήματα αντισυνταγματικότητας και ο έλεγχος του Προέδρου της Δημοκρατίας στο πλαίσιο της έκδοσης δεν απαμβλύνουν το σκηνικό χαλάρωσης των διαδικαστικών δικλείδων του Συντάγματος. Όσο και να πανθομολογείται η ανάγκη για βελτίωση της νομοθετικής παραγωγής η πραγματικότητα πόρρω απέχει από το δέον αυτό. Το φαινόμενο των πολυνομοσχεδίων, των απέραντων νομοσχεδίων ενός άρθρου, των άσχετων και εκπρόθεσμων τροπολογιών και των νομοσχεδίων που χρονίζουν αλλά παρά ταύτα χαρακτηρίζονται επείγοντα ή κατεπείγοντα, έχει σήμερα αποκτήσει δυστυχώς μεγάλη επικαιρότητα. Κατ' αποτέλεσμα, με τον τρόπο με τον οποίο δομείται το σύστημα ελέγχου των συνταγματικών τύπων, η κοινοβουλευτική διαδικασία καθίσταται ενίοτε προκλητική πολιτικού τύπου επιβολή της πλειοψηφίας, που με το πρόσχημα του ανέλεγκτου μπορεί ακόμη και να αναθεωρεί στην πράξη τις οικείες

συνταγματικές εγγυήσεις.⁸⁷ Όμως, ο πλειοψηφικός κοινοβουλευτισμός δεν αναδεικνύει, αλλά υπονομεύει εν τέλει την αυτονομία της Βουλής.⁸⁸

Είναι, συνεπώς, αναγκαίο να υπάρξει μια νέα προσέγγιση σε ένα παλιό -όσο και ο ίδιος ο έλεγχος της συνταγματικότητας- ζήτημα, ώστε και η ποιότητα της νομοθεσίας να βελτιωθεί και να υπάρξει πλήρης εφαρμογή των κανονιστικών επιταγών του Συντάγματος. Κατά την ορολογία που αξιοποιεί η νομολογία στον αγγλοσαξονικό χώρο «ένας κανόνας συνταγματικής ορθότητας της νομοθετικής διαδικασίας»,⁸⁹ ή γενικά ένας κανόνας κοινοβουλευτικού ορθολογισμού, τον οποίο εξάλλου τόσο εξ υποκειμένου ο συντακτικός νομοθέτης όσο και εξ αντικειμένου οι κανόνες κοινοβουλευτικής ύλης επιθυμούν να εξυφάνουν. Ύστερα από μια μακρά περίοδο δικαστικής αυτοσυγκράτησης έναντι των πλημμελειών της κοινοβουλευτικής διαδικασίας, ο δικαστής έχει ιστορικά ενηλικιωθεί, ώστε να αναλάβει και στο πεδίο αυτό τη θεσμική του υποχρέωση να εγγυηθεί την κανονιστικότητα του Συντάγματος, ανατρέποντας ένα ιστορικά διαμορφωμένο, αλλά ανεπίκαιρο, τεκμήριο ανέλεγκτου των κοινοβουλευτικών διαδικασιών.⁹⁰

Προς την κατεύθυνση αυτή, η αναθεώρηση πρέπει να καταλάβει τόσο το άρθρο 93 παρ. 4 όσο και το άρθρο 100 παρ. 1 περ. ε' και να προσδιορίζει με ακρίβεια τι καταλαμβάνει ο δικαστικός έλεγχος, ώστε να ανατραπεί το άτυπο τεκμήριο που φαίνεται να υποστηρίζεται στη θεωρία και να λανθάνει στη νομολογία ότι καταρχήν όλοι οι τύποι είναι ανέλεγκτοι. Στον κατάλογο των δικαστικώς ελεγκτέων εσωτερικών διαδικασιών της Βουλής θα πρέπει να περιληφθούν όλοι οι προβλεπόμενοι εκ του Συντάγματος τύποι, οι απαιτούμενες πλειοψηφίες και η κατανομή αρμοδιότητας μεταξύ σχηματισμών της Βουλής και μεταξύ του κοινού νόμου και του Κανονισμού. Συναφές αν και όχι αμέσως συνδεόμενο με την κοινοβουλευτική διαδικασία θέμα συνιστά βεβαίως και ο

⁸⁷ Για να θυμηθούμε τη εύστοχη αποτύπωση του κοινοβουλευτικού πλειοψηφισμού των Α. Μάνεση / Α. Μανιτάκη, «Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα (Γνωμοδότηση)», 29 (1981) ΝοΒ 1199, επ' ευκαιρία της κοινοβουλευτικής περιπέτειας της ψήφου Αλευρά, «έτσι η εκάστοτε πλειοψηφία φαίνεται να λείπει στην εκάστοτε αντιπολίτευση: 'νομικά έχετε λάθος επειδή πολιτικά είσθε μειοψηφία'»

⁸⁸ Αξιοποιώντας τη σκέψη του πιο διακεκριμένου ίσως μεταπολεμικά Άγγλου δικαστή, τέως Προέδρου του Εφετείου (*Master of the Rolls*) Lord Denning, στο Δικαστήριο ανήκει να διασφαλίσει «ότι η διαδικασία καθεαυτή του Κοινοβουλίου δεν παραβιάζεται και ότι δεν λαμβάνεται εξ αυτού του λόγου αθέμιτο πλεονέκτημα. Πράττοντας αυτό, το Δικαστήριο δεν υπεισέρχεται στην αρμοδιότητα του ίδιου του Κοινοβουλίου. Ενεργεί υπέρ του (*in aid of*) Κοινοβουλίου και, θα πρόσθετα, υπέρ της δικαιοσύνης», στην εφετειακή *British Railways Board v. Pickin* (1974) AC 765.

⁸⁹ *US v. Lopez* (1995), *Kimel et al. v. Florida Board of Regents et al.* (2000).

⁹⁰ Ευρεία ανάπτυξη του θέματος με επιχειρηματολογία υπέρ της διεύρυνσης του ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων και στις κοινοβουλευτικές διαδικασίες σε Γ. Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα και Βουλή*, *ibid*, Μέρος Β'.

οφειλόμενος –και μη γενόμενος σήμερα– έλεγχος επί των προϋποθέσεων για την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου.⁹¹

5. Διάλυση της Βουλής

Η διάλυση της Βουλής υπό το ισχύον Σύνταγμα και την πολιτική πρακτική συνιστά παιδαγωγικού τύπου παράδειγμα εσφαλμένης μηχανικής και κακής χρήσης των θεσμών. Το Σύνταγμα προβλέπει περιοριστικά τους λόγους διάλυσης της Βουλής, κατά τρόπο ώστε να μη διαρρηγνύεται η λαϊκή εντολή παρά μόνον όταν συντρέχουν συνθήκες που δικαιολογούν την εξέλιξη αυτή. Εντούτοις, η υπαγωγή του χρόνου διάλυσης της Βουλής στην πολιτική φαρέτρα, ο μετασχηματισμός δηλαδή του «θεσμικού» σε «πολιτικό» χρόνο, έχει οδηγήσει σε σαφή αδρανοποίηση των θεσμών. Η άκαιρη επίκληση του Κυπριακού ζητήματος ή η προσχηματική επίκληση της οικονομίας ή εκφάνσεών της, όπως η «αδυναμία» κατάρτισης προϋπολογισμού, ως «εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας» υπό την έννοια του άρθρου 41 παρ. 2, καθώς επίσης και η περιπέτεια της εκλογής Παπούλια για δεύτερη προεδρική θητεία, με τα εμφανή στοιχεία καταστρατήγησης των θεσμών, στο πλαίσιο του άρθρου 32 του Συντάγματος, εκφυλίζουν τον καταστατικό χάρτη.⁹²

Θα πρέπει συνεπώς η διάλυση της Βουλής να αποσυνδεθεί από πολιτικές σκοπιμότητες. Μόνο η Βουλή με αυξημένη πλειοψηφία, όπως συμβαίνει σήμερα στο Ηνωμένο Βασίλειο,⁹³ θα πρέπει να αποφασίζει την αυτοδιάλυσή της και όχι η Κυβέρνηση, ώστε να επιλέγεται ο κατάλληλος πολιτικά χρόνος. Περαιτέρω, η αδυναμία συναινετικής εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας δεν πρέπει να συνιστά λόγω διάλυσης της Βουλής, αλλά στην περίπτωση αυτή θα πρέπει να παρατείνεται η θητεία του για ένα έτος, μετά την παρέλευση του οποίου η εκλογή θα γίνεται με απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών και μόνο αν και αυτό δεν καταστεί δυνατόν θα διαλύεται η Βουλή.

⁹¹ ΣΕ (Ολομ.) 401/1953, ΣΕ (Ολομ.) 651/1953, ΣΕ 157/1954, ΣΕ 516/1954, ΣΕ (Ολομ.) 1957/1955, ΣΕ (Ολομ.) 2289/1987, ΣΕ 955/1988, ΣΕ (Ολομ.) 3636/1989, ΣΕ 5211/1995, ΣΕ 2593/2001, ΣΕ (Ολομ.) 3612/2002, ΣΕ (Ολομ.) 1250/2003, ΑΠ (Ολομ.) 69/1963, ΑΠ 367/1997, ΑΠ 1101/1987. Βλ. πάντως *contra* την εξαιρετικά ενδιαφέρουσα μειοψηφία των Συμβούλων Ν. Σακελλαρίου, Δ. Μαρινάκη, Γ. Παπαγεωργίου, Μ. Καραμανώφ και Δ. Αλεξανδρή στην απόφαση 1250/2003 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

⁹² Βλ. Γ. Γεραπετρίτη, «Πολιτική και καταστρατήγηση του Συντάγματος» σε Ιφ. Καμτσίδου, *Η διαδικασία εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας και οι ερμηνευτικές της αμφιλογίες* Εκδόσεις Σάκκουλα 2010, σελ. 61.

⁹³ Έως το 2011 θεωρείτο προνομία του Πρωθυπουργού και απόφαση του Στέμματος η πρόωρη (πριν την παρέλευση πενταετίας) διεξαγωγή των εκλογών. Με την *Fixed Term Parliament Act 2011* (άρθρο 2), πρόωρη προσφυγή στις κάλπες μπορεί να υπάρξει, εκτός από την περίπτωση της αποδοχής ψήφου δυσπιστίας και της συνακόλουθης αδυναμίας λήψης εμπιστοσύνης εντός 14 ημερών, μόνο στην περίπτωση που υπερψηφιστεί πρόταση για τη διενέργεια πρόωρων εκλογών από τα δύο τρίτα (2/3) του όλου αριθμού των μελών της Βουλής των Αντιπροσώπων.

6. Ακαταδίωκτο των βουλευτών

Τα πολιτικά προνόμια είναι ένας από τους λόγους που έχουν προκαλέσει τόσο μεγάλη λαϊκή δυσπιστία προς το πολιτικό σύστημα. Όταν η τάση στο επίπεδο του διεθνούς συνταγματικού δικαίου είναι να συρρικνώνονται τα προνόμια βουλευτών και υπουργών, το ελληνικό Σύνταγμα παραμένει προσκολλημένο σε μια λογική οσιοποίησής τους. Εντούτοις η μείζων οικονομική κρίση, η οποία αντανakλαστικά προκάλεσε κρίση συνολικά του πολιτικού συστήματος, αποτέλεσε τη θρυαλλίδα για την ανάφλεξη του χρόνιου αυτού ζητήματος.

Προ του 2010, η αρμόδια Επιτροπή Κοινοβουλευτικής Δεοντολογίας, στην οποία παραπέμπονταν οι αιτήσεις για την άσκηση δίωξης, ερευνούσε αν η φερόμενη ως αξιόποινη πράξη συνδεόταν με την πολιτική δραστηριότητα του βουλευτή ή αν η δίωξή του υπέκρυπτε πολιτική σκοπιμότητα ή αποσκοπούσε στο να τρωθεί το κύρος της Βουλής ή του βουλευτή ή να παρακωλυθεί ουσιαστικά η άσκηση του λειτουργήματός του ή της κοινοβουλευτικής του ομάδας.⁹⁴ Κατά τον τρόπο αυτό η Επιτροπή δεν λειτουργούσε εξεταστικά σε σχέση με το αδίκημα, αφού δεν αξιολογούσε τη βασιμότητα της κατηγορίας, αλλά μόνο τα εικαζόμενα παραγωγικά αίτια εκ μέρους του επισπεύδοντος την ποινική δίωξη – διάταξη βουλευτικής προστασίας η οποία νομίζω υπερέβαινε κάθε άλλη συνταγματική τάξη και κάθε λογική. Με τροποποίηση του Κανονισμού, υπό την πίεση και των καταδικών από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου,⁹⁵ επικράτησε ως λογική η αρχή της λογοδοσίας, κατά τρόπο ώστε πλέον ελέγχεται από την Επιτροπή αν η πράξη για την οποία ζητείται η δίωξη συνδέεται με την πολιτική ή κοινοβουλευτική δραστηριότητα του βουλευτή ή υποκρύπτει πολιτική σκοπιμότητα «και σε αντίθετη περίπτωση εισηγείται την άρση της ασυλίας».⁹⁶

Η αλλαγή του Κανονισμού ασφαλώς βελτίωσε θεσμικά την κατάσταση, εντούτοις η πολιτική πρακτική δεν έχει εξορθολογιστεί. Η αναθεώρηση θα πρέπει να αποσκοπεί σε ριζική αλλαγή της φιλοσοφίας επί της οποίας δομείται το ακαταδίωκτο. Προφανώς αυτό θα πρέπει να αφορά αποκλειστικά αδικήματα που τελέστηκαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, εξίσου σημαντικό όμως είναι να ενεργοποιείται μόνο μετά από αίτηση του ίδιου του βουλευτή του οποίου ζητείται η δίωξη, ώστε να ανατραπεί το υφιστάμενο σήμερα τεκμήριο μη άσκησης ποινικής δίωξης μετά την παρέλευση τριμήνου από τότε που η σχετική αίτηση διαβιβάστηκε στη Βουλή. Στην πραγματικότητα θα πρέπει η δίωξη να συνιστά τον κανόνα, η δε ασυλία την εξαίρεση, την οποία θα πρέπει να

⁹⁴ Άρθρο 83 παρ. 2 και 3 ΚτΒ.

⁹⁵ Βλ. Απόφαση ΕΔΔΑ της 16^{ης} Νοεμβρίου 2006, *Τσαλκίτζης κατά Ελλάδος* και Απόφαση ΕΔΔΑ της 11^{ης} Φεβρουαρίου 2010, *Συγγελίδης κατά Ελλάδος*. Επίσης βλ. Απόφαση ΕΔΔΑ της 17^{ης} Δεκεμβρίου 2002, *Α κατά Ηνωμένου Βασιλείου* και Απόφαση ΕΔΔΑ της 30^{ης} Ιανουαρίου 2003, *Cordona κατά Ιταλίας* (No. 2).

⁹⁶ Απόφαση της 16^{ης} Ιουλίου 2010 της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ Α' 139).

ενεργοποιεί με ίδια αίτηση ο ενδιαφερόμενος βουλευτής ώστε να αναλαμβάνει την ίδια στιγμή και το πολιτικό βάρος της πράξης αυτής.

Τέλος, η ευθύνη των υπουργών, ζήτημα το οποίο διαφεύγει της θεματικής της παρούσας πρότασης, επίσης θα πρέπει να επανεξεταστεί, ιδίως στο επίπεδο του αρμόδιου οργάνου για την άσκηση της δίωξης και της σύντομης αποσβεστικής προθεσμίας για την άσκηση της αρμοδιότητας παραπομπής από τη Βουλή, ώστε συνολικά να ανατραπεί η λογική που διέπει την ευθύνη του πολιτικού προσωπικού.

Επίλογος

Η αλήθεια είναι ότι σημαντικές τομές για την κοινοβουλευτική τάξη δεν απαιτούν αναθεώρηση του Συντάγματος, αλλά αρκεί προσαρμογή του Κανονισμού της Βουλής, της κοινής νομοθεσίας ή ακόμη και της πολιτικής πρακτικής. Για τον αυτονόητο περιορισμό του αριθμού των βουλευτών σε 200 αρκεί κοινός νόμος· για την ενίσχυση των δικαιωμάτων των κοινοβουλευτικών μειοψηφιών, όπως την υποχρέωση παράστασης της Κυβέρνησης όταν την προσκαλεί η Βουλή,⁹⁷ την κατάθεση από επιτροπή της Βουλής έκθεσης επί συγκεκριμένου θέματος αρμοδιότητάς της και την εγγραφή του στην ημερήσια διάταξη της Ολομέλειας,⁹⁸ ή για την ανάθεση της προεδρίας επιτροπών ελεγκτικού χαρακτήρα σε βουλευτή της αντιπολίτευσης⁹⁹ αρκεί τροποποίηση του Κανονισμού· για την έλλογη προστασία των βουλευτών από ανυπόστατες κατηγορίες αρκεί αλλαγή της πολιτικής πρακτικής.

Συνεπώς η αναθεώρηση δεν μπορεί να λογίζεται ως πανάκεια. Ας αναλάβει το πολιτικό σύστημα το βάρος του θεσμικού εκσυγχρονισμού του Κοινοβουλίου και ας μην αναζητεί άλλοθι στον καταστατικό χάρτη. Καμία συνταγματική αναθεώρηση δεν μπορεί να καταστεί τομή για το πολίτευμα αν δεν συνοδευτεί από γνήσια διάθεση του πολιτικού συστήματος να ακολουθήσει βασικούς κανόνες κοινοβουλευτικής ηθικής.

⁹⁷ Στη Γερμανία, σύμφωνα με το άρθρο 42 του Κανονισμού της Βουλής κατ' εφαρμογή του άρθρου 43 του Θεμελιώδους Νόμου, αρκεί το ένα τρίτο (1/3) του όλου αριθμού των βουλευτών για να κληθεί να παραστεί στη Βουλή μέλος της Κυβέρνησης.

⁹⁸ Στη Γερμανία, σύμφωνα με το άρθρο 62 παρ. 2 του Κανονισμού της Βουλής, αρκεί το ένα τρίτο (1/3) του όλου αριθμού των βουλευτών για να εγγραφεί θέμα στην ημερήσια διάταξη της Ολομέλειας.

⁹⁹ Στη Γερμανία, κατά κοινοβουλευτική πρακτική, η τοποθέτηση προέδρου της ιδιαιτέρως κρίσιμης για το νομοθετικό και ελεγκτικό έργο της Βουλής επί δημοσιονομικών θεμάτων Επιτροπής Προϋπολογισμού (*der Haushaltsausschuß*) ανατίθεται σε βουλευτή προερχόμενο από την αξιωματική αντιπολίτευση.

Η συμβολή της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής στο νομοθετικό της έργο

Ξενοφώντος Ιω. Παπαρρηγόπουλου

Αν. Καθηγητή Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, Προϊσταμένου Α΄ Τμήματος Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής

Αντικείμενο της παρούσας εισήγησης είναι η συμβολή της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής στο νομοθετικό της έργο.

Το άρθρο 65 παρ. 5 του Συντάγματος προέβλεπε ότι «Με τον Κανονισμό (της Βουλής) μπορεί να συσταθεί στη Βουλή επιστημονική υπηρεσία για την υποβοήθηση του νομοθετικού της έργου.»

Περαιτέρω, το άρθρο 74 παρ. 1 του Συντάγματος όριζε ότι «Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συνοδεύεται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση· πριν εισαχθεί στη Βουλή, στην Ολομέλεια ή σε Τμήματα, μπορεί να παρεπεμφθεί για νομοτεχνική επεξεργασία στην επιστημονική υπηρεσία της παραγράφου 5 του άρθρου 65 όταν συσταθεί, όπως ορίζει ο Κανονισμός».

Χρειάστηκε να διαρρεύσουν δεκατρία χρόνια πριν η συνταγματική αυτή πρόβλεψη αρχίσει να υλοποιείται. Πράγματι, με τον Κανονισμό της Βουλής του 1987 εισήχθησαν για πρώτη φορά ρυθμίσεις για τη σύσταση και την οργάνωση της επιστημονικής υπηρεσίας της Βουλής, η οποία στελεχώθηκε και άρχισε να λειτουργεί περίπου δύο χρόνια αργότερα.

Σύμφωνα με το άρθρο 160 του ισχύοντος ΚτΒ,

«1. Συνιστάται επιστημονική υπηρεσία της Βουλής, που αποτελείται από: α) το επιστημονικό συμβούλιο της Βουλής, β) την πρώτη διεύθυνση επιστημονικών μελετών, γ) τη δεύτερη διεύθυνση επιστημονικών μελετών και δ) τη διεύθυνση επιστημονικής εποπτείας.

2. Οι διευθύνσεις της επιστημονικής υπηρεσίας της Βουλής κατά την άσκηση των αρ,οδιοτήτων τους ενεργούν με αποκλειστικό γνώμονα τις γενικές αρχές και τους κανόνες της επιστήμης.

3. Το επιστημονικό συμβούλιο της Βουλής υπάγεται απευθείας στον Πρόεδρο της Βουλής. Ο Πρόεδρος του επιστημονικού συμβουλίου, επικουρούμενος από τη διεύθυνση επιστημονικής εποπτείας, ασκεί την επιστημονική εποπτεία επί των διευθύνσεων επιστημονικών μελετών, και ενημερώνει σχετικά τον Πρόεδρο της Βουλής και το επιστημονικό συμβούλιο.

4. Οι αρμοδιότητες της διοικητικής διεύθυνσης της επιστημονικής υπηρεσίας ανήκουν στον Πρόεδρο της Βουλής, που μπορεί να τις εκχωρεί. ...»

Σύμφωνα με το άρθρο 162 του ισχύοντος ΚτΒ

«1. Στην πρώτη και δεύτερη διεύθυνση επιστημονικών μελετών συνιστώνται και κατανέμονται με αποφάσεις του Προέδρου της Βουλής τα ακόλουθα τμήματα: α) πρώτο τμήμα νομοτεχνικής επεξεργασίας νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων, β) δεύτερο τμήμα νομοτεχνικής επεξεργασίας νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων, γ) τμήμα κοινοβουλευτικών ερευνών και μελετών, δ) τμήμα ευρωπαϊκών μελετών, ε) τμήμα διεθνών και αμυντικών μελετών, στ) τμήμα μελετών οικονομίας και περιβάλλοντος, ζ) τμήμα τεκμηρίωσης, η) τμήμα κοινοβουλευτικής Ιστορίας και θ) τμήμα γραμματείας. Το έργο των τμημάτων τελεί υπό το συντονισμό του προϊστάμενου της αντίστοιχης διεύθυνσης, ο οποίος είναι αρμόδιος για την εκτέλεση των οδηγιών του επιστημονικού συμβουλίου και την προς αυτό εισήγηση των υπηρεσιακών θεμάτων.»

Εξειδικεύοντας το έργο των επιμέρους τμημάτων της Επιστημονικής Υπηρεσίας, η παράγραφος 3 του άρθρου 162 ΚτΒ ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι:

«3. Οι αρμοδιότητες των διευθύνσεων επιστημονικών μελετών είναι: α) η επιστημονική, ιδίως από άποψη συγκριτικού δικαίου, και η νομοτεχνική υποβοήθηση της Βουλής στην άσκηση του νομοθετικού και γενικά του κοινοβουλευτικού της έργου· β) η συστηματική παρακολούθηση των συζητήσεων της Βουλής, καθώς και η συλλογή και επεξεργασία στοιχείων, σχετικά με το έργο της· γ) η διενέργεια ερευνών σχετικά με τα κοινοβουλευτικά έθιμα και την κοινοβουλευτική πρακτική της Ελληνικής Βουλής· δ) η ενέργεια μελετών και η υποβολή προτάσεων σχετικά με την καλύτερη οργάνωση των εργασιών της Βουλής και των υπηρεσιών της· ε) η παρακολούθηση των εργασιών των διεθνών κοινοβουλευτικών διασκέψεων, η ενημέρωση της Βουλής για το αντικείμενο των εργασιών της και η παροχή της αναγκαίας επιστημονικής συνδρομής προς τις αντίστοιχες κοινοβουλευτικές αντιπροσωπείες της Βουλής των Ελλήνων· στ) η παρακολούθηση των εργασιών των διασκέψεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των διεθνών οργανισμών, καθώς και διεθνών συνεδρίων, η ενημέρωση της Βουλής για το αντικείμενό τους και η παροχή της αναγκαίας επιστημονικής συνδρομής προς τους βουλευτές ή τις κοινοβουλευτικές αντιπροσωπείες· ζ) η συνεργασία με τον τομέα προγραμματισμού, έρευνας και μελετών του «Ιδρύματος της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία».

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν σχετικά οι διατάξεις του κανονισμού εσωτερικής λειτουργίας της διεύθυνσης επιστημονικών μελετών που τέθηκε σε ισχύ με απόφαση του Προέδρου της Βουλής το 1989 (ΦΕΚ 101/25.4.1989).

Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 εδ. Α' του κανονισμού αυτού «Βασική αποστολή της Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών είναι η επιστημονική στήριξη του Κοινοβουλίου κατά την άσκηση του έργου του και η επιστημονική συνδρομή των βουλευτών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, κατά τρόπο ουδέτερο και σύμφωνα με τις γενικές αρχές και τους κανόνες της επιστήμης.»

Όσον αφορά ειδικότερα το τμήμα νομοτεχνικής επεξεργασίας σχεδίων και προτάσεων νόμων, ο κανονισμός εσωτερικής λειτουργίας προέβλεψε την υποχρεωτική παραπομπή των νομοσχεδίων στο τμήμα αυτό για επεξεργασία, υπερακοντίζοντας έτσι τη δυνητική διατύπωση του άρθρου 74 παρ. 1 Σ., εξήρεσε όμως από την επεξεργασία του τμήματος τις προτάσεις νόμων. Επίσης δεν παραπέμπονται προς επεξεργασία οι τροπολογίες, τα νομοσχέδια που εισάγονται για να συζητηθούν με τη διαδικασία της ψήφισης κωδίκων και η κύρωση των διεθνών συνθηκών.

Οι λόγοι είναι προφανείς: Η κύρωση διεθνών συνθηκών δεν καταλείπει διακριτική ευχέρεια περαιτέρω επεξεργασίας τούτων από την Βουλή (η Βουλή κυρώνει ή δεν κυρώνει την διεθνή σύμβαση ως σύνολο). Τα νομοσχέδια που εισάγονται με την διαδικασία της επιψήφισης κωδίκων έχουν συνήθως τύχει επεξεργασίας από επιτροπές ειδικών επιστημόνων/νομικών και διακρίνονται κατά τεκμήριο από επιστημονική αρτιότητα και συνοχή. Το ζήτημα των τροπολογιών είναι διαφορετικό και ως γνωστόν ακανθώδες: από επόψεως καλής νομοθέτησης θα ήταν ευχής έργο οι τροπολογίες να παραπέμπονται για επεξεργασία στο αρμόδιο τμήμα της επιστημονικής υπηρεσίας, δεδομένου ότι αυτές δεν έχουν συνήθως τύχει επαρκούς προηγούμενης νομικής βασάνου, όπως οι λοιπές διατάξεις των κατατιθεμένων νομοσχεδίων. Εντούτοις, τα χρονικά περιθώρια εντός των οποίων κατατίθενται, συζητούνται και ψηφίζονται οι τροπολογίες δεν επιτρέπουν τοις πράγμασι οποιαδήποτε προηγούμενη επιστημονική επεξεργασία τους. Και δεν είναι υπερβολή να ισχυρισθεί ίσως κανείς ότι τα περισσότερα προβλήματα κακονομίας πηγάζουν από την παρείσφρυση ακριβώς των τροπολογιών στο κείμενο του σχεδίου νόμου που τελικώς ψηφίζεται.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η διάταξη του άρθρου 3 παρ. 5 ανωτέρω κανονισμού εσωτερικής λειτουργίας της επιστημονικής υπηρεσίας που προσδιορίζει το περιεχόμενο και την εμβέλεια των επί των νομοσχεδίων εκθέσεων που συντάσσει η επιστημονική υπηρεσία ως εξής: « α) έρευνα της σχέσης των προτεινόμενων ρυθμίσεων με την ισχύουσα νομοθεσία, β) παροχή συγκριτικών στοιχείων από τα κυριότερα ξένα δίκαια, γ) μελέτη για την εναρμόνιση της προτεινόμενης ρύθμισης προς το Σύνταγμα και το Κοινοτικό Ευρωπαϊκό Δίκαιο, β) βιβλιογραφικό και νομολογιακό υλικό για τα σχετικά ζητήματα και ε) οικονομικές στατιστικές πληροφορίες.»

Συναφώς ενδιαφέρουσα είναι και η σύγκριση της ανωτέρω διατάξεως με τις ρυθμίσεις που προσδιορίζουν την εμβέλεια του έργου της ΚΕΝΕ. Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 2 της Υ152/31.3.2015 Αποφάσεως του Πρωθυπουργού (ΦΕΚ Β 449/1.4.2015) «Οργάνωση και Λειτουργία της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής», η ΚΕΝΕ:

«α) Διερευνά τη συνταγματικότητα των προτεινομένων ρυθμίσεων και τη συμβατότητά τους με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και το διεθνές δίκαιο, ιδιαίτερα δε με τους κανόνες της ΕΣΔΑ, όπου αυτό απαιτείται.

β) Ελέγχει την πληρότητα των υπό επεξεργασία ρυθμιστικών κειμένων, ιδίως αναφορικά με τις καταργούμενες ή τροποποιούμενες διατάξεις, εξετάζοντας παράλληλα τα συνοδευτικά τους έγγραφα.

γ) Εξετάζει ζητήματα επικαλύψεων και συγκρούσεων των διατάξεων των υπό επεξεργασία ρυθμιστικών κειμένων με διατάξεις του ισχύοντος Δικαίου.»

Από την σύγκριση αυτή προκύπτει η ειδοποιός διαφορά μεταξύ των δύο αυτών οργάνων τα οποία εμφανίζονται καταρχήν να επιτελούν αλληλεπικαλυπτόμενες λειτουργίες: πέραν της προφανούς διαφοράς, ότι, δηλαδή, η ΚΕΝΕ εντάσσεται στο πλαίσιο της εκτελεστικής λειτουργίας ενώ η Επιστημονική Υπηρεσία εντάσσεται στον πυρήνα της νομοθετικής, η Επιστημονική Υπηρεσία εμφανίζεται να λειτουργεί ως όργανο το οποίο δεν είναι επιφορτισμένο με τον νομοτεχνικό απλώς έλεγχο των νομοσχεδίων, αλλά έχει τη δυνατότητα και την αρμοδιότητα να παρέχει στον νομοθέτη ευρύτερη επιστημονική αρωγή, θέτοντας στην διάθεσή του οικονομοτεχνικά, πραγματολογικά και δικαιοσυγκριτικά στοιχεία.

Πράγματι, οι επί των νομοσχεδίων εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας, οι οποίες ολοκληρώνονται και αναρτώνται στον ιστότοπο της Βουλής μετά το πέρας της επεξεργασίας εκάστου νομοσχεδίου στις Επιτροπές της Βουλής και προ της συζητήσεως αυτού στην Ολομέλεια ή στο αρμόδιο Τμήμα, διαλαμβάνουν συνήθως τα κάτωθι στοιχεία:

- Εισαγωγικό κεφάλαιο που επιτρέπει στον βουλευτή να πληροφορηθεί κατά τρόπο ευσύνοπτο το περιεχόμενο του συζητούμενου νομοσχεδίου και τα ζητήματα τα οποία ρυθμίζουν τα επιμέρους κεφάλαια και άρθρα αυτού.
- Νομοτεχνικές παρατηρήσεις που προτείνουν διορθώσεις ή διευκρινίσεις σε επιμέρους άρθρα του νομοσχεδίου.
- Επισημάνσεις σημείων που εγείρουν πιθανά ζητήματα συνταγματικότητας ή συμφωνίας ορισμένης ρύθμισης προς το δίκαιο της Ε.Ε.

- Εκτενείς παραπομπές σε προπαρασκευαστικά κείμενα, συναφή νομοθετήματα, δικαστικές αποφάσεις ελληνικών δικαστηρίων, δικαστηρίων άλλων χωρών-μελών της Ε.Ε. και, βεβαίως, του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ, παραπομπές οι οποίες επιτρέπουν στον έλληνα νομοθέτη να τοποθετήσει το συζητούμενο νομοσχέδιο εντός της ευρύτερης προβληματικής που έχει αναπτυχθεί πέριξ του ρυθμιστέου ζητήματος και να κατανοήσει, ενδεχομένως, την ιστορική διάσταση και εξέλιξη των συναφών θεσμών στην Ελλάδα και την αλλοδαπή.
- Δικαιοσυγκριτικές παρατηρήσεις οι οποίες επιτρέπουν στον βουλευτή να σταθμίσει και την ουσιαστική ορθότητα των συζητούμενων ρυθμίσεων, συγκρίνοντας αυτές με λύσεις που έχουν υιοθετηθεί από άλλες έννομες τάξεις.

Δεν είναι ασφαλώς ευχερές να αποτιμήσει κανείς με ακρίβεια τη συμβολή του έργου της Επιστημονικής Υπηρεσίας στην ποιότητα του νομοθετικού έργου της Βουλής.

Έρευνα που πραγματοποίησε ο γράφων προ είκοσι και πλέον ετών με σκοπό την αποτίμηση του έργου αυτού κατά τα πρώτα τέσσερα έτη της λειτουργίας της Επιστημονικής Υπηρεσίας, είχε καταδείξει ότι αναφορές στις απόψεις της ΕΥ κατά τη συζήτηση των νομοσχεδίων στη Βουλή, απαντώντο σε πάνω από 50% των συζητούμενων νομοσχεδίων (αναφορές ευρέθησαν κατά τη συζήτηση 69 εκ των 120 νομοσχεδίων που είχαν συζητηθεί κατά την ερευνηθείσα περίοδο). Επί συνόλου 252 αναφορών, 60 αναφορές είχαν εντοπισθεί ως ουσιωδέστερες, αφού είχαν απολήξει σε τροποποίηση, συμπλήρωση, κατάργηση ή άλλη αξιοσημείωτη διαμόρφωση της συζητουμένης διατάξεως με βάση τις προτάσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας¹⁰⁰.

Ασφαλώς τα στοιχεία αυτά είναι ήδη πεπαλαιωμένα και ήσαν ήδη σχηματικά και κατά τον χρόνο της διενέργειας της έρευνας αυτής. Παρέχουν όμως μιαν ένδειξη για το γεγονός ότι η συμβολή της Επιστημονικής Υπηρεσίας στο νομοπαραγωγικό έργο της Βουλής, από τα πρώτα ήδη έτη της συστάσεως της υπηρεσίας αυτής, δεν υπήρξε αμελητέα. Μια πρώτη αποτίμηση της καταστάσεως κατά τα τελευταία έτη – η οποία μένει να επιβεβαιωθεί από μια εις βάθος έρευνα των στοιχείων – φαίνεται να επιβεβαιώνει ότι το έργο της ΕΥ – ιδίως δε οι εκθέσεις που συντάσσονται επί των νομοσχεδίων – αποτιμώνται από τους έλληνες βουλευτές ως ένα χρήσιμο εργαλείο για την ευσύνοπτη απόκτηση έγκυρης πληροφόρησης επί των συζητούμενων νομοσχεδίων και των τυχόν

¹⁰⁰ Βλ. Ξ. Παπαρρηγόπουλου, «Η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής» στο *Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης* (επιμ. Αντ. Μακρυδημήτρης), εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1995, σελ. 141 επ.

νομικών, νομοτεχνικών, συνταγματικών και άλλων ζητημάτων που αυτά μπορεί να εγείρουν.

Το αίτημα της καλής νομοθέτησης έχει καταστεί ιδιαίτερα επιτακτικό σήμερα, εντός ενός περιβάλλοντος που χαρακτηρίζεται από προϊούσα εκνομίκευση της κοινωνικής ζωής και του συναλλακτικού βίου. Η πολυπλοκότητα των ρυθμιστέων ζητημάτων, η πολλαπλότητα των οργάνων που εμπλέκονται στην παραγωγή νομικών κανόνων, ο πολυεπίπεδος χαρακτήρας της δικαιοπαραγωγής είναι μερικές μόνον από τις συνιστώσες που καθιστούν την καλή νομοθέτηση ένα δυσεπίτευκτο *desideratum*. Και, βεβαίως, το εγχείρημα της καλής νομοθέτησης καθίσταται ακόμη προβληματικότερο αν κανείς επιχειρήσει να ικανοποιήσει και τις δύο όψεις του: δηλονότι, όχι μόνον να θεσπίζονται νομικοί κανόνες νομοτεχνικά άρτιοι και συνεκτικοί, αλλά και ουσιαστικώς ορθοί.

Ο ρόλος των κοινοβουλίων στην καλή νομοθέτηση – και στην νομοθέτηση, γενικότερα – βαίνει μειούμενος, για λόγους που είναι επαρκώς γνωστοί. Τούτο ισχύει μετ' επιτάσεως για τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών-μελών της Ε.Ε. Εντούτοις, τα κοινοβούλια δεν παύουν να διαδραματίζουν, ως εικός, έναν κομβικό ρόλο στην δικαιοπαραγωγική διαδικασία. Εν όψει της πολυπλοκότητας των ρυθμιστέων ζητημάτων και του γεγονότος ότι, εν γένει, τα κοινοβούλια υστερούν έναντι της εκτελεστικής εξουσίας σε πόρους, η δυνατότητά τους να διαθέτουν επαρκή αυτοτελή επιστημονική και νομική υποστήριξη στην εκπλήρωση του έργου τους είναι πραγματικά κρίσιμη.

Η παρούσα οικονομική συγκυρία ανέστειλε την προσπάθεια πλήρους στελεχώσεως της Επιστημονικής Υπηρεσίας. Είναι γεγονός ότι η στελέχωσή της όχι μόνον με περισσότερους εξειδικευμένους νομικούς, αλλά και με άλλους επιστήμονες (όπως, ιδίως, πολιτικούς επιστήμονες, κοινωνιολόγους, οικονομολόγους κλπ.), όπως ήταν και η αρχική πρόβλεψη κατά την σύσταση της Υπηρεσίας, θα εξυπηρετούσε το έργο της σφαιρικής υποστήριξης του νομοθετικού έργου της Βουλής. Εντούτοις, και υπό την παρούσα μορφή της, η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής φαίνεται να έχει κατορθώσει – συχνά υπό αντίξοες συνθήκες, λόγω, ιδίως, της επείγουσας διαδικασίας με την οποία εισάγονται και ψηφίζονται τα περισσότερα νομοσχέδια – να αποβεί σημαντικός αρωγός της Βουλής στην διαδικασία της νομοθέτησης.

Αν κανείς επιχειρήσει να εντοπίσει τους παράγοντες οι οποίοι συνέβαλαν στην εδραίωση του κύρους της Επιστημονικής Υπηρεσίας ως αξιόπιστου αρωγού του Κοινοβουλίου, νομίζω ότι οφείλει ν' αναφερθεί σε δύο στοιχεία: Στη σοφή θεσμική κατάστρωση και στο γεγονός ότι τα πρόσωπα τα οποία μέχρι

σήμερα στελέχωσαν την Υπηρεσία ή ηγήθηκαν της Βουλής συνέβαλαν στη διαφύλαξη της θεσμικής λογικής που πρυτάνευσε στη δημιουργία της.

Πράγματι, σύμφωνα με τον ΚτΒ, οι διευθύνσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας απολαμβάνουν ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, καλούμενες να «ενεργούν με αποκλειστικό γνώμονα τις γενικές αρχές και τους κανόνες της επιστήμης». Είναι δε σημαντικό ότι όλοι οι Πρόεδροι της Βουλής μέχρι σήμερα διαφύλαξαν την επιστημονική ανεξαρτησία της Επιστημονικής Υπηρεσίας, ενώ και οι Πρόεδροι και τα μέλη του Επιστημονικού Συμβουλίου συνέβαλαν στην θωράκιση της ανεξαρτησίας αυτής και, συνεπώς, στην εδραίωση του κύρους της.

Κλείνοντας, θα μου επιτρέψετε ν' αναφερθώ και από τη θέση αυτή μόνον στα εκλιπόντα μέλη του Επιστημονικού Συμβουλίου και της Επιστημονικής Υπηρεσίας, στους αείμνηστους Αριστόβουλο Μάνεση, επί σειράν ετών Πρόεδρο του Επιστημονικού Συμβουλίου, στον Γεώργιο Κουμάντο, μέλος του Επιστημονικού Συμβουλίου και στους συναδέλφους Στέλιο Κουσούλη και Στέφανο Κουτσουμπίνα, που επί σειράν ετών υπηρέτησαν με ζήλο την Επιστημονική Υπηρεσία και στους οποίους η τελευταία οφείλει επίσης πολλά.

ΣΥΖΗΤΗΣΗ

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Στο σημείο αυτό θέλω να ευχαριστήσω το σύνολο των ομιλητών οι οποίοι τήρησαν τον χρόνο. Έχουμε ξεφύγει ελάχιστα, πέντε με έξι λεπτά μόνο από το ωράριο. Η τήρηση του χρόνου προϋποθέτει βέβαια κάποια αυτοπειθαρχία και ιδιαίτερα δείχνει σεβασμό και στον διάλογο και στους υπόλοιπους συνομιλητές.

Περνούμε στο στάδιο της συζήτησης. Προβλέπεται συζήτηση και με παρεμβάσεις. Επομένως θα έχουμε και ερωτήσεις και παρεμβάσεις. Για να υπάρχει η δυνατότητα να μιλήσουν αρκετοί σύνεδροι προτείνω χρόνο δύο λεπτών για τις ερωτήσεις και τεσσάρων για τις παρεμβάσεις. Θα πρέπει να προβλέψουμε και ένα δεκάλεπτο για απαντήσεις στο τέλος από τους ομιλητές στους οποίους θα τυχαίνει να έχουν απευθυνθεί.

Παρακαλώ τον κ. Μαυριά, καθηγητή και πρόεδρο της Επιστημονικής Επιτροπής της Βουλής να λάβει τον λόγο.

Ευχαριστώ πολύ.

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΜΑΥΡΙΑΣ, Ομ. Καθηγητής ΕΚΠΑ, Πρόεδρος Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής: Ευχαριστώ πολύ, κύριε Πρόεδρε.

Προ παντός ερωτήματος θα ήθελα να πω ότι είμαι θαυμαστής και των τεσσάρων ομιλητών σήμερα. Διαβάζω τις συμβολές τους με συναίσθημα υπερηφάνειας γιατί υπήρξαν νεαρότεροι συνάδελφοί μου και γνωρίζω ότι το Συνταγματικό Δίκαιο και η έρευνα του πολιτικού συστήματος έχουν πολύ άξιους υπηρετές αυτήν τη στιγμή.

Θα ήθελα, όμως, να πω και το εξής. Πέραν των συναισθημάτων θαυμασμού που εξέφρασα, νομίζω ότι, ιδίως από μέρους δύο εκ των ομιλητών, ετονίσθη ιδιαίτερος η σημασία του άρθρου 74 του Συντάγματος, η οποία εγώ πιστεύω ότι είναι πολύ μικρότερη αυτής της οποίας της αποδίδεται.

Και ο κ. Βλαχόπουλος και ο κ. Γεραπετρίτης σε μελέτες τους έχουν υπάρξει επικριτικοί του τρόπου με τον οποίο η Βουλή των Ελλήνων συμπεριφέρεται στο άρθρο 74, έχοντας υιοθετήσει την πρακτική των άλλων διατάξεων, η οποία υποτίθεται ότι καλύπτει την αντισυνταγματικότητα της εισαγωγής ασχέτων διατάξεων στο κύριο κείμενο του νόμου. Και αυτό, πράγματι, αποτελεί μια ελληνική παγκόσμια πρωτοτυπία.

Να δούμε, όμως, πώς μπορεί αυτό το ζήτημα να αντιμετωπιστεί, γιατί οι συνάδελφοι ανέπτυξαν καταγγελτικό λόγο. Και πρέπει να τους πω ότι προ πενταετίας στην Παλαιά Βουλή, σε μια ανάλογη εκδήλωση, είχα κι εγώ καταγγείλει τα ίδια πράγματα, αυτά που καταγγείλατε σε πρόσφατες μελέτες σας και σήμερα.

Κάθισα, λοιπόν, και ανασκόπησα τη βιβλιογραφία. Είδα, λοιπόν, ότι την πρώτη καταγγελία, αν η έρευνά μου δεν με έχει οδηγήσει σε σφάλμα, την έκανε το 1978 ο καθηγητής Πρόδρομος Δαγτόγλου. Έτσι δεν είναι, κύριε Γεραπετρίτη; Γιατί τον αναφέρετε κιόλας στη μονογραφία σας, για την αυτονομία της Βουλής και τα interna corporis. Είδα ότι υιοθετείτε απολύτως την άποψη την οποία εκφράζει.

Λέει, λοιπόν, εκεί ο Δαγτόγλου, όπως είπατε κι εσείς σήμερα, ότι όταν διακρίνουμε τις διατάξεις του Συντάγματος σε ουσιαστικές και διαδικαστικές και αυτές του Κανονισμού της Βουλής, δεν πρέπει να εξαπατώμεθα από το γεγονός ότι ορισμένες διαδικαστικές διατάξεις είναι φαινομενικώς διαδικαστικές, στην ουσία, όμως, ουσιαστικές.

Αυτή είναι, λοιπόν, η κερκόπορτα, αν θέλετε, ή το παράθυρο, μέσα από το οποίο μπορεί ο δικαστής να διεισδύσει στον νόμο και να ελέγξει τα εσωτερικά τυπικά στοιχεία. Διότι αυτό δεν είναι το ζητούμενο, κύριοι συνάδελφοι; Αυτό δεν ζητάτε; Τον έλεγχο των εσωτερικών τυπικών στοιχείων. Κάνω λάθος; Όχι.

Διερωτήθην, λοιπόν, κι εγώ, αφού σας διάβασα επισταμένως, όπως διάβασα και τον καθηγητή Πρόδρομο Δαγτόγλου, για να δούμε πώς μπορεί αυτό να επιτευχθεί. Διότι το να το αναφέρουμε είναι το πρώτο. Το να το επιτύχουμε είναι το δεύτερο.

Και διερωτώμαι, γιατί άραγε αυτή η εμμονή της δικαστικής λειτουργίας να μην υπεισέρχεται στον έλεγχο των εσωτερικών τυπικών στοιχείων του νόμου. Τι σημαίνει αυτό; Ότι είναι άτολμοι; Ότι δεν έχουν έμπνευση; Ότι δεν έχουν γνώση; Και προσπάθησα να βρω μια απάντηση, η οποία να ικανοποιεί τη λογική.

Διερωτήθην, λοιπόν, πώς μπορεί να ασκηθεί εν προκειμένω αυτός ο έλεγχος. Και κατέληξα στο συμπέρασμα ότι μπορεί να ασκηθεί μόνο δια αρνησιδικίας. Δεν βλέπω άλλον τρόπο. Πώς αλλιώς, κύριε Πρόεδρε, κυρία Εισαγγελεύ, κύριοι Πρόεδροι, κυρία Γενική Επίτροπε, θα ελεγχθεί αυτή η αντισυνταγματικότητα;

Αν εσείς έχετε κάποια πρωτότυπη ιδέα, παρακαλώ να την κομίσετε στη συζήτηση και τη βιβλιογραφία. Μπορεί η απάντηση η οποία δίδω να μην είναι επαρκής, να υπάρχουν και άλλες διαστάσεις τις οποίες δεν έχω συλλάβει. Αλλά θα ήθελα πάρα πολύ να έχω την απάντησή σας.

Και θα ήθελα να πω και κάτι άλλο με την ανοχή σας, κύριε Πρόεδρε.

Πριν από πολλά χρόνια είχαμε κάνει μια σύναξη στο Υπουργείο Δικαιοσύνης. Αυτή είναι μια ιστορία πριν τριάντα χρόνια. Είχαμε βρεθεί έξι καθηγητές του Συνταγματικού Δικαίου. Εγώ ήμουν από τους πολύ νέους τότε καθηγητές συγκριτικά και όταν φύγαμε, ανέβηκα μαζί με τον Αριστόβουλο Μάνεση τη Σταδίου. Ανεβαίναμε προς το Σύνταγμα. Γύρισε και με ρώτησε ο

Αριστόβουλος: «Δεν μου λες, Κώστα, τι λες εσύ για την αντισυνταγματικότητα;». Του λέω: «Καθηγητά μου, πρέπει να μου πείτε τι εννοείτε». Μου είπε: «Υπάρχουν ποσοστά αντισυνταγματικότητας;». Τα έχασα λίγο εκείνη την ώρα. Του είπα έντρομος, γιατί ήθελα να δώσω και ένα ισχυρό ποσοστό, να μη με παρεξηγήσει ο Καθηγητής: «Ξέρω εγώ; 80%;». Μου είπε: «Τι ανοησίες είναι αυτές; Κάτι είναι αντισυνταγματικό ή δεν είναι αντισυνταγματικό. Άκου ποσοστά!». Του ζήτησα συγγνώμη, συρρικνώθηκα εκείνη την ώρα και συνέχισα ό,τι έκανα.

Πέρασε λίγος καιρός και τον άκουσα να διατυπώνει την άποψη περί οριακής αντισυνταγματικότητας. Λίγο καιρό μετά το ξανασκέφθηκε ο Αριστόβουλος και μίλησε για οριακή αντισυνταγματικότητα.

Άκουσα σήμερα τον πολύ αγαπητό μου Σπύρο Βλαχόπουλο να μας ομιλεί για κραυγαλέες περιπτώσεις αντισυνταγματικότητας. Δηλαδή, ο δικαστής θα έρθει και θα πει ότι μια περίπτωση είναι κραυγαλέα και θα κάνει έλεγχο αντισυνταγματικότητας και άλλη δεν θα είναι κραυγαλέα και δεν θα κάνει έλεγχο συνταγματικότητας;

Με συγχωρείτε, δεν θέλω να κατεβάσω το επίπεδο της συζήτησης, αλλά ο λαός ξέρετε τι λέει εδώ; Ο λαός λέει το εξής: Ολίγον ή καθόλου έγκυος; Δεν μπορεί, δηλαδή. Ή κάτι είναι αντισυνταγματικό και το ελέγχουμε ή κάτι δεν είναι αντισυνταγματικό και όταν το ελέγξουμε, το ελέγχουμε.

Αυτές τις παρατηρήσεις ήθελα να κάνω και θα ήθελα, αγαπητοί φίλοι και λαμπροί συνάδελφοι, να με καταστήσετε και εμένα σοφότερο.

Ευχαριστώ πάρα πολύ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Κύριε Καθηγητά, ευχαριστώ.

Θα προσπαθήσω να δώσω τον λόγο εναλλάξ στα φύλα.

Η κ. Καϊάφα, Καθηγήτρια του Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, έχει τον λόγο.

ΜΑΡΙΑ ΚΑΪΑΦΑ-ΓΚΜΠΑΝΤΙ, Καθηγήτρια ΑΠΘ, Διευθύντρια ΕΜΔΔΟΕ Νομικής Σχολής ΑΠΘ: Σας ευχαριστώ πάρα πολύ, κύριε Πρόεδρε.

Θα ήθελα και εγώ με τη σειρά μου να ευχαριστήσω όλους τους εισηγητές για τις εξαιρετικά ουσιαστικές συμβολές τους και να θέσω ένα ερώτημα, το οποίο προσπαθεί να συνεχίσει το διάλογο που αναπτύχθηκε μόλις μετά την παρέμβαση και του Προέδρου του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής επί του ιδίου θέματος, επειδή οι σκέψεις που έχουν διατυπωθεί σε όλες τις εισηγήσεις σχετικά με αυτό υπήρξαν ιδιαίτερα παραγωγικές.

Συγκεκριμένα, αναρωτιέμαι κατά πόσο θα έπρεπε κανείς να επενδύσει στο επίπεδο του λεγόμενου *προληπτικού ελέγχου* στο ζήτημα που μας απασχολεί, αφού η Βουλή, αν αντιλαμβάνομαι σωστά, έχει το δικό της μερίδιο ευθύνης εδώ.

Με άλλα λόγια, εφόσον το νομοθετικό έργο τής ανήκει κατά το Σύνταγμα, όταν το τελευταίο ορίζει ότι οι μη σχετικές τροπολογίες σε ένα προτεινόμενο νομοθέτημα είναι ασύμβατες με τη συνταγματική τάξη, δεν θα έπρεπε το σύνολο των τροπολογιών να διοχετεύεται προς την Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής για έναν τέτοιο έλεγχο, ώστε να υπάρχει έτσι ένα ανάχωμα διαφύλαξης της λειτουργίας του Κοινοβουλίου μέσα από τους ίδιους τους κόλπους του;

Εκμεταλλευόμενη την ευκαιρία που έχουμε σήμερα για έναν διάλογο, ο οποίος, κύριε Πρόεδρε, αναφερόμενος στην καλή νομοθέτηση θα έπρεπε, κατά τη δική μου πρόσληψη τουλάχιστον, να ενώνει και όχι να διαιρεί ακόμη και τα πολιτικά κόμματα που εκπροσωπούνται θεσμικά στη Βουλή, θα ήθελα να έχω την ευκαιρία να ακούσω τις σκέψεις των εισηγητών επ' αυτού.

Σας ευχαριστώ πολύ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Ευχαριστώ κι εγώ, κυρία Καϊάφα.

Ο Πρόεδρος κ. Αθανάσιος Ράντος έχει τον λόγο.

ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ ΡΑΝΤΟΣ, Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας: Σας ευχαριστώ πολύ.

Όπως οι αγαπητοί μου καθηγητές Βλαχόπουλος και Γεραπετρίτης ξέρουν ήδη, θα επιθυμούσα να συνεχίσω τη σκέψη του καθηγητή κ. Μαυριά.

Θέλω να ξεκαθαρίσω ως δικαστής ότι δεν είναι θέμα δειλίας των δικαστηρίων που δεν προβαίνουν σ' αυτόν τον έλεγχο. Αν πρέπει να πω τι είναι, είναι επίγνωση του ανέφικτου. Επισήμανε ορθώς ο κ. Μαυριάς τις κραυγαλέες περιπτώσεις. Ξέρουμε όλοι να τις επισημάνουμε. Όμως, από εκεί και πέρα, αν εφαρμοστεί ένας τέτοιος κανόνας πλήρους δικαστικού ελέγχου, το δικαστήριο σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση οποιουδήποτε νομοθετήματος θα πρέπει να διατυπώνει μία κρίση εάν αυτό είναι σχετικό ή άσχετο.

Φυσικά, ο χρόνος δεν μου επιτρέπει να παραθέσω παραδείγματα. Όμως, ήθελα να πω ότι από την έρευνα και τη σκέψη που έχω κάνει, ένας τέτοιος έλεγχος κατ' ουσίαν θα καθιστούσε τον δικαστή μέτοχο της πολιτικής εξουσίας, αφού θα είχε εκείνος τη δυνατότητα να ελέγχει ποιου κόμματος οι τροπολογίες ήσαν ή δεν ήσαν σχετικές και θα τον εκθέσει σοβαρά σε δεινές κατηγορίες μεροληψίας σ' αυτήν την από τη φύση της εξαιρετικά δυσπροδιόριστη και ασαφή κρίση.

Αυτή, λοιπόν, κατά την αντίληψη τη δική μου –και την έχω ψηφίσει αυτήν την άποψη– είναι η πραγματική αιτία που τα δικαστήρια δεν προχωρούν στον έλεγχο αυτού του ζητήματος.

Από εκεί και πέρα, είναι αυτονόητο –και αντιλαμβάνομαι ότι αυτή η θέση είναι αντιδημοφιλής επιστημονικά- και προφανές ότι το φαινόμενο καθεαυτό είναι καταδικαστέο και είναι πράγματι θλιβερό να παραβιάζεται εκ προθέσεως το Σύνταγμα. Φοβούμαι, όμως, ότι δεν μπορεί να είναι έργο των δικαστηρίων, κυρίως διότι αν από αύριο αρχίσουν τα δικαστήρια να το κάνουν αυτό, η Ελλάδα πια δεν θα έχει νομοθεσία. Με βάση τα παραδείγματα που εξετάστηκαν – και μόνον αυτά- η συντριπτική πλειονότητα των νομοθετημάτων και επιμέρους διατάξεων αυτών θα έπασχαν από μη συνταγματικότητα. Ποιος θα κάλυπτε αυτό το κενό στην έννομη τάξη;

Θα ήθελα, λοιπόν και αυτές τις σκέψεις, τις οποίες οι αγαπητοί μου κύριοι καθηγητές τις γνωρίζουν ήδη γιατί τις έχουμε ανταλλάξει σε πολλά επιστημονικά fora, να τις λάβουν υπ' όψιν.

Σας ευχαριστώ πολύ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Κι εγώ ευχαριστώ, κύριε Πρόεδρε.

Ορίστε, κυρία συνάδελφε, έχετε τον λόγο.

ΕΥΓΕΝΙΑ ΔΑΚΟΡΩΝΙΑ, Καθηγήτρια ΕΚΠΑ: Θα ήθελα να καταθέσω την εμπειρία μου ως μέλος της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης, της οποίας είχα την τιμή να είμαι μέλος, με σκοπό να καταθέσω μία, δύο προτάσεις-σκέψεις για την καλή νομοθέτηση.

Προφανώς, όπως είπε και ο αγαπητός συνάδελφος κ. Βλαχόπουλος, η Πολιτεία γνωρίζοντας ότι «ένας νόμος-ένα αντικείμενο», συνέστησε την Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης με σκοπό την κωδικοποίηση διατάξεων σε ορισμένα αντικείμενα που θα ανατίθεντο από διάφορα Υπουργεία.

Σε μας ανατέθηκε η κωδικοποίηση πρώτα της φορολογικής νομοθεσίας – και, όπως καταλαβαίνετε, αυτό πριν από την κρίση, αλλά ακόμα και τότε δεν μπόρεσε να ευοδωθεί, παρά την προσπάθεια- η κωδικοποίηση των διατάξεων του Ναυτικού Απομαχικού Ταμείου, του Εθνικού Συστήματος Υγείας και της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης.

Όλα αυτά τα είπα για να επισημάνω ότι κανένα απ' αυτά δεν κατόρθωσε να φθάσει σε αίσιο αποτέλεσμα, σε λιμάνι, όπως θα έπρεπε να φθάσει, με τη μόνη και φωτεινή εξαίρεση των διατάξεων για τα ναρκωτικά και της νομοθεσίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο για εύλογους λόγους, γιατί η προετοιμασία είχε ήδη γίνει από το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ο λόγος που, παρά την ενασχόλησή μας για αρκετό χρονικό διάστημα – επίπονη και πολύ σοβαρή ενασχόληση- με όλα αυτά τα νομοθετήματα, δεν μπορέσαμε να φτάσουμε σε ένα αποτέλεσμα και να έχουμε μια κωδικοποίηση, ήταν ακριβώς γιατί δεν προλάβαινε να στεγνώσει το μελάνι και μια νέα

τροποποίηση ερχόταν να ανασκευάσει, να τροποποιήσει και να αλλάξει όσα ήδη είχαμε ετοιμάσει, με αποτέλεσμα να ξαναρχίζουμε πάλι από την αρχή.

Αν, λοιπόν, δεν υπάρξει πρόθεση από τους εκάστοτε κυβερνώντες και από τη Βουλή να μην προβαίνουν σε συνεχείς τροποποιήσεις της νομοθεσίας –θα τολμήσω να το πω- «για ψύλλου πήδημα», αφού γιατί δεν είναι πάντοτε αναγκαίες ούτε τόσο σημαντικές πολλές από αυτές, ποτέ δεν μπορέσουμε να έχουμε ένα ενιαίο νομοθέτημα σε πολλά αντικείμενα.

Θα κλείσω γιατί δεν θέλω να μακρηγορήσω.

Δεύτερον, νομίζω επίσης -και ειδικά αυτό φάνηκε πολύ στη νομοθεσία για το Εθνικό Σύστημα Υγείας- ότι θα πρέπει να υπάρχει ρητή αναφορά των διατάξεων που καταργούνται και όχι να στηριζόμαστε μόνο στο ότι η νεότερη διάταξη, η οποία ρυθμίζει διαφορετικά από την προηγούμενη, καταργεί την προηγούμενη.

Αυτό πολύ εύκολα το διδάσκουμε στο πανεπιστήμιο. Και εγώ πριν να είμαι μέλος της επιτροπής θεωρούσα ότι είναι και πολύ εύκολο να διακρίνουμε πότε μια νεότερη διάταξη ρυθμίζει διαφορετικά και επομένως καταργεί την προηγούμενη. Όμως, πράγματι δεν είναι καθόλου εύκολο -ειδικά για το εθνικό σύστημα υγείας που είπα-, γιατί ενώ υπάρχουν όμοιες ή παρόμοιες ή άλλες εξαγγελίες, δεν υπήρχε ρητή κατάργηση προηγούμενων διατάξεων, με αποτέλεσμα να φαίνεται ότι συνυπάρχουν πολλές διατάξεις και να δημιουργεί πρόβλημα στο τι ισχύει πραγματικά σήμερα.

Νομίζω ότι, στο πλαίσιο της καλής νομοθέτησης, οπωσδήποτε χρειάζεται κωδικοποίηση διατάξεων, ειδικά σε αντικείμενα τα οποία χρειάζεται να ξέρουμε τι ισχύει μετά τις πολλές τροποποιήσεις που έχουν γίνει. Όμως, πρέπει να ξέρουμε κάποια στιγμή ότι δεν πρέπει να γίνονται συνεχείς τροποποιήσεις. Επιπλέον, πρέπει να ξέρουμε ποια είναι η θέληση των νέων νομοθετούντων για το τι καταργείται και το τι ισχύει.

Ευχαριστώ πολύ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Ευχαριστώ την κ. Δακορώνια.

Ο κύριος Καθηγητής, ο κ. Δωρής, έχει τον λόγο.

ΦΙΛΙΠΠΟΣ ΔΩΡΗΣ, Ομ. Καθηγητής ΕΚΠΑ: Απλώς συμπληρωματικά θα αναφερθώ. Δεν θέλω να επεκταθώ αλλού. Στο ίδιο θέμα θα σταθώ.

Μου μοιάζει εξαιρετικά πειστική η ουσιαστική προσέγγιση την οποία έκανε ο κ. Ράντος. Αναρωτιόμουν αν θα μπορούσε να τεθεί θέμα αρνησιδικίας, χωρίς να έχουμε ξεκαθαρίσει ποιο είναι το περιεχόμενο του συνταγματικού ελέγχου των νόμων από άλλη διάταξη. Εάν περιλαμβάνεται και η κατηγορία αυτή, την οποία

έθιξαν οι δύο συνάδελφοι, οι εισηγητές, τότε στην αρνησιδικία δεν θα προσέκρουε.

Όμως, η βαθύτερη ανάγκη της διακρίσεως των εξουσιών, όταν διακυβεύεται κατά κύριο λόγο η δικαιοπολιτική πρωτοβουλία, η οποία δεν ανήκει στα δικαστήρια, νομίζω πως η ουσιαστική αυτή διάσταση που περνάει μέσα από το άρθρο 26, κατά κύριο λόγο, του Συντάγματος, είναι εξαιρετικά σημαντική και - θα έλεγα στην απάντησή τους και εγώ- θα έπρεπε να προσεχθεί ιδιαίτερα.

Ευχαριστώ πολύ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Και εγώ ευχαριστώ.

Τον λόγο έχει η κ. Μαραγκού.

ΓΕΩΡΓΙΑ ΜΑΡΑΓΚΟΥ, Αντιπρόεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου: Ονομάζομαι Γεωργία Μαραγκού και είμαι Αντιπρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Δύο ερωτήσεις θα κάνω, η μία στον κ. Τασόπουλο και η άλλη στον κ. Παπαρρηγόπουλο.

Κύριε Καθηγητά, κύριε Τασόπουλε, αναφερθήκατε στον ν. 4270/2014. Η ιδιαιτερότητα, βέβαια, του νομοθετήματος αυτού έγκειται στο γεγονός ότι ουσιαστικά μετέφερε στην ελληνική έννομη τάξη -αυτό που υπήρχε σε όλες τις υπόλοιπες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης- την έννοια του οργανικού νόμου για τον προϋπολογισμό. Και σε αυτό έγκειται η πληρότητα, όσον αφορά την αντιμετώπιση και την παράθεση σε ένα νομοθέτημα, όλων εκείνων των θεσμικών οργάνων που εμπλέκονται στο κύκλο του προϋπολογισμού.

Αναφέρω και το Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής, όπως επίσης και το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο. Εκεί κάνατε μια αναφορά για την ανεξαρτησία των μελών του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου έναντι των Βουλευτών.

Αυτό βέβαια μετέφερε στην ελληνική έννομη τάξη αυτήν ακριβώς την ανεξαρτησία που θα έπρεπε να έχει ένα δημοσιονομικό συμβούλιο, τα γνωστά fiscal councils του εξωτερικού, δεδομένου ότι θα έπρεπε να παρέχουν μια αντικειμενική πληροφόρηση για τη διαμόρφωση μιας δημοσιονομικής πολιτικής και μάλιστα σε μακροπρόθεσμη βάση.

Κάνω, λοιπόν, τη διασύνδεση και με την τοποθέτηση του κ. Παπαρρηγόπουλου για το έργο του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής και την αναφορά που έκανε για τη μέτρηση που προσπάθησε να κάνει με την ανταπόκριση που έχουν στους Βουλευτές αυτές οι εκθέσεις του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής.

Ρωτάω, λοιπόν, και τους δυο σας το εξής εν όψει του γεγονότος ότι κυρίως στα αγγλοσαξονικά κράτη και κυρίως στις Ηνωμένες Πολιτείες έχει ανοίξει ένας

τεράστιος διάλογος και μάλιστα τουλάχιστον από το 2010 και μετά. Το ερώτημά μου αφορά το ζήτημα της ουσιαστικής ενημέρωσης των Βουλευτών. Εν όψει του γεγονότος ότι πλέον και τα νομοθετήματα, αλλά και ο ρόλος των κοινοβουλίων στον έλεγχο της κυβέρνησης για την εκτέλεση του Προϋπολογισμού του κράτους είναι ουσιαστικός και εν όψει των πολλών ζητημάτων που τίθενται και εν όψει της παγκοσμιοποίησης, είπατε ότι υπάρχουν αναφορές εκθέσεων του Επιστημονικού Συμβουλίου. Όμως, φαντάζομαι ότι αυτές οι αναφορές έχουν να κάνουν με τους εισηγητές των νομοσχεδίων, με αυτούς που διαχειρίζονται τα νομοσχέδια τόσο από την πλευρά της Συμπολίτευσης όσο και της Αντιπολίτευσης.

Υπάρχει, όμως, ουσιαστικό ενδιαφέρον των Βουλευτών και μπορεί να μετρηθεί κάτι τέτοιο ή υπάρχει κάποιο σχέδιο ενημέρωσης των Βουλευτών, για να μπορούν να διαβάζουν σωστά τις συγκεκριμένες εκθέσεις και του Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής, αλλά και του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής, ούτως ώστε να λέμε ότι ουσιαστικά νομοθετούν, αφού έχουν μια πλήρη ενημέρωση ή η όλη ενημέρωσή τους σταματάει στο επίπεδο της εισήγησης και της πρότασης που διατυπώνει ο Εισηγητής Βουλευτής;

Σας ευχαριστώ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Και εγώ σας ευχαριστώ, κυρία Μαραγκού.

Τον λόγο έχει ο κ. Ανδρουλάκης.

ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΑΝΔΡΟΥΛΑΚΗΣ, Πάρεδρος στο Συμβούλιο της Επικρατείας: Ευχαριστώ, κύριε Πρόεδρε.

Εγώ θέλω να διατυπώσω μια σκέψη. Ακούσαμε πράγματι χρήσιμα πράγματα και ευχαριστούμε τους εισηγητές. Βέβαια, νομίζω ότι το πρόβλημα της καλής νομοθέτησης δεν αφορά το ποιος ασκεί το νομοθετικό έργο, ποιος θεσπίζει τον κανόνα δικαίου, αλλά αφορά την ποιότητα του κανόνα δικαίου. Και για το θέμα αυτό υπάρχουν –και τις ακούσαμε– ρυθμίσεις συνταγματικές, ρυθμίσεις νομοθετικές, όπως υπάρχουν και καλές πρακτικές πολλών ξένων κρατών. Παρ’ όλα αυτά, τα τελευταία χρόνια μιλάμε συνεχώς για καλή νομοθέτηση. Προφανώς αποδεχόμαστε ότι η νομοθέτηση δεν είναι καλή.

Για να είμαστε ειλικρινείς, νομίζω ότι δεν θέλουμε την καλή νομοθέτηση ή εν πάση περιπτώσει αδιαφορούμε για την καλή νομοθέτηση. Χαρακτηριστικό παράδειγμα για εμένα είναι η ελλιπέστατη στελέχωση των τμημάτων νομοθετικής πρωτοβουλίας των Υπουργείων. Άκουσα ότι κάτι θα γίνει γι’ αυτό. Μακάρι!

Αν δούμε τις εκθέσεις συνεπειών νόμου –αυτές είναι οι εκθέσεις που πρέπει να συνοδεύουν το σχέδιο νόμου–, νομίζω ότι στη μεγάλη τους πλειοψηφία

απλώς αποτελούν μια παράφραση της εισηγητικής έκθεσης -που και αυτή μερικές φορές είναι διατύπωση του νόμου με άλλα λόγια-, ενώ αν δούμε τα ερωτήματα στα οποία καλείται να απαντήσει ο συντάκτης αυτής της έκθεσης συνεπειών ρυθμίσεων, είναι πάρα πολύ ενδιαφέροντα. Όμως, θα αντιληφθούμε ότι απαιτείται εργασία που είναι αμφίβολο αν μπορεί η Διοίκηση, έτσι όπως έχει σήμερα, να φέρει σε πέρας.

Προσωπικά, λοιπόν, δεν είμαι καθόλου αισιόδοξος για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου σε βάθος χρόνου, διότι απαιτείται πραγματικό ενδιαφέρον που δεν έχω πειστεί ότι υπάρχει τέτοιο ενδιαφέρον.

Επίσης, θέλω να κάνω και μια ερώτηση στον κ. Βλαχόπουλο και στον κ. Γεραπετρίτη. Το Σύνταγμα λέει ότι ο δικαστής οφείλει να μην εφαρμόσει νόμο, το περιεχόμενο του οποίου αντίκειται στο Σύνταγμα. Όταν, λοιπόν, στον νόμο περί πετρελαιοειδών υπάρχει μια διάταξη για την αύξηση των εισφορών στο ΙΚΑ, πώς θα θεωρήσουμε ότι υπάρχει μια αντισυνταγματικότητα, παρ' ό,τι πράγματι αυτή η διάταξη είναι άσχετη;

Σας ευχαριστώ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Και εγώ σας ευχαριστώ.

Τον λόγο έχει η κυρία Διονυσοπούλου.

ΑΘΑΝΑΣΙΑ ΔΙΟΝΥΣΟΠΟΥΛΟΥ, Λέκτορας ΕΚΠΑ: Ευχαριστώ πολύ, κύριε Πρόεδρε.

Ονομάζομαι Αθανασία Διονυσοπούλου και είμαι Λέκτορας της Νομικής στο ΕΚΠΑ και την τελευταία δεκαετία επιστημονικός συνεργάτης του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής.

Ήθελα να πω ότι οι αρχές της καλής νομοθέτησης συνιστούν έναν αυτοπεριορισμό της κρατικής εξουσίας. Αυτή είναι η αλήθεια. Και στο μέτρο αυτό υπηρετούν, κατά τη δική μου τουλάχιστον άποψη, το κράτος δικαίου. Από την άλλη μεριά, συμβάλλουν στην ενίσχυση του επιπέδου της δημοκρατικής λειτουργίας της πολιτείας.

Και στα τρία στάδια της νομοθετικής παραγωγής, τόσο στην προπαρασκευή όσο και στην ψήφιση και στον έλεγχο της εφαρμογής, υπάρχουν προβλήματα, ως γνωστόν, στην Ελλάδα.

Θα ήθελα να επικεντρωθώ περισσότερο στο στάδιο της προπαρασκευής, το οποίο στάδιο αναλαμβάνεται εκ των πραγμάτων από την εκτελεστική εξουσία. Θεωρώ ότι η διαδικασία έτσι όπως εκτυλίσσεται σε όλα τα Υπουργεία όλα τα χρόνια έχει σοβαρά ελλείμματα, τα οποία αφορούν την ίδια τη δομή κατάστρωσης των ρυθμίσεων. Δεν χρησιμοποιούνται επαρκώς εμπειρικά δεδομένα, δεν καταγράφονται περισσότερες λύσεις για ένα ζήτημα και δεν

αιτιολογείται η προτίμηση της μίας λύσης σε σχέση με μία άλλη λύση. Όλη αυτή η διαδικασία παραγωγής των διατάξεων δεν είναι ορθολογικά δομημένη, δεν είναι επαρκώς καταγεγραμμένη. Παρ' όλο που τηρούνται πρακτικά στις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, δεν είναι επαρκώς καταγεγραμμένη και δεν έχει την απαραίτητη διαφάνεια, ώστε να μπορούν όλοι να ελέγξουν ποιες λύσεις έλαβε υπ' όψη του ο νομοθέτης και γιατί προέκρινε την α' λύση σε σχέση με τη β'.

Σε ό,τι αφορά τη διαδικασία της ψήφισης, αναφέρθηκαν όλοι οι ομιλητές στο κραυγαλέο παράδειγμα των τροπολογιών. Και εκεί το ίδιο πρόβλημα υπάρχει, δεν γίνεται ουσιαστική συζήτηση συνήθως λόγω των στενών χρονικών πλαισίων και διότι δεν υπάρχει αυτοτελής προγραμματισμός των εργασιών του Κοινοβουλίου, ώστε να υπάρχει επαρκής χρόνος πραγματικής διαβούλευσης των νομοσχεδίων, η οποία –θέλω να το τονίσω αυτό– πραγματική διαβούλευση σε κανένα Κοινοβούλιο δεν γίνεται σε Ολομέλεια. Σε Ολομέλεια δεν μπορεί να γίνει πραγματική διαβούλευση νομοσχεδίων όπως αυτά που ψηφίζουν σήμερα πια οι σύγχρονες χώρες, τεχνικά και ιδιαίτερα δύσκολα. Αναγκαστικά, αυτή η διαδικασία θα γίνεται στις επιτροπές όπου εκεί πρέπει να διασφαλίζεται ότι γίνεται πραγματικά και δεν υπάρχει μια απλά φορμαλιστική, τυπική διαδικασία και φυσικά, στο τρίτο στάδιο του ελέγχου της εφαρμογής των νέων νόμων αυτός ελλείπει πλήρως.

Όλα αυτά έχουν σαν συνέπεια την ελλιπή δημοκρατική νομιμοποίηση των νόμων, η οποία συμβάλλει στη μη εφαρμογή τους, οπότε ξεκινά ξανά ο φαύλος κύκλος της υιοθέτησης νέων νόμων, προκειμένου να θεραπευθούν τα ελλείμματα της μη εφαρμογής των ήδη υπαρχόντων.

Ευχαριστώ πολύ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Και εγώ ευχαριστώ.

Τον λόγο έχει ο κ. Βροντάκης, Επίτιμος Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας.

ΜΙΧΑΗΛ ΒΡΟΝΤΑΚΗΣ, Επίτιμος Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας: Πριν κάνω την παρέμβασή μου, θα έδινα μια απάντηση σε εσάς. Κατ' αρχήν, η τήρηση των αρχών της καλής νομοθετήσεως αφορά την προηγούμενη της κοινοβουλευτικής φάσης, δηλαδή τη φάση πριν την άσκηση της νομοθετικής πρωτοβουλίας από την Κυβέρνηση, οπότε ο σχεδιασμός της νομοθετήσεως αποτελεί *internum* της εκτελεστικής εξουσίας. Όμως, υπάρχουν και περιπτώσεις χωρών, όπως για παράδειγμα η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, όπου έλεγχος τηρήσεως των αρχών της καλής νομοθετήσεως δυνάμει προνοιών του Κανονισμού του Bundestag γίνονται και στην κοινοβουλευτική φάση.

Εγώ θα ήθελα να πω λίγα πράγματα σχετικά -κατά την αντίληψή μου- με τον πυρήνα των αρχών της καλής νομοθετήσεως. Βεβαίως, λέχθηκαν αρκετά πράγματα εδώ πέρα για την παθολογία της κοινοβουλευτικής διαδικασίας, την μη τήρηση διατάξεων τόσο του Συντάγματος όσο και του Κανονισμού της Βουλής. Για να πάμε να εξετάσουμε την τήρηση των αρχών της καλής νομοθετήσεως υποτίθεται ότι αυτή η φάση, η φάση της τηρήσεως αυτών των διατάξεων, δεν παρουσιάζει πρόβλημα.

Επίσης, έγινε αρκετή συζήτηση από τη σκοπιά της τηρήσεως των αρχών που θέτει το Σύνταγμα, κυρίως της αρχής της αναλογικότητας, δηλαδή η έρευνα της συνταγματικότητας. Βεβαίως, η θέσπιση έγκυρης ρυθμίσεως είναι ένα στοιχείο, το οποίο περιλαμβάνεται στην τήρηση των αρχών της καλής νομοθετήσεως.

Όμως, ο πυρήνας αυτών των αρχών είναι κάπως διαφορετικός. Να θυμηθούμε από πού ξεκινάνε οι αρχές αυτές. Προέρχονται από συστάσεις, τις οποίες έκανε ο ΟΟΣΑ. Ο ΟΟΣΑ είναι οικονομικός οργανισμός, όμως ενδιαφέρεται για την καλή νομοθέτηση, γιατί η κακή νομοθέτηση έχει κακές επιπτώσεις στην καλή λειτουργία της οικονομίας. Αυτές οι αρχές είναι κατά κύριο λόγο οι συστάσεις του ΟΟΣΑ (recommendations) των αρχών του 1990. Είχε υπ' όψη καλές πρακτικές (good practices), κυρίως σε αγγλοσαξωνικές χώρες και κατά δεύτερο λόγο σε σκανδιναβικές χώρες. Ενδεικτικά να αναφέρω ότι στο Prime Minister's Office στο Ηνωμένο Βασίλειο, υπάρχει unit, υπάρχει μονάδα, η οποία ελέγχει αν τυχόν η ποιότητα της ρυθμίσεως είναι καλή για τη λειτουργία των small and medium enterprises.

Οι αρχές της καλής νομοθετήσεως έχουν δύο συνιστώσες. Η μία συνιστώσα είναι η διαδικαστική. Αναφέρεται στο πώς θεσπίζεται η ρύθμιση. Η συνιστώσα, από άποψης διαδικασίας, είναι, κατά πρώτο λόγο, η αρχή της διαφάνειας. Δηλαδή, η κυβέρνηση η οποία πρόκειται να ασκήσει μία νομοθετική πρωτοβουλία δημοσιοποιεί ποιο είναι ένα πρόβλημα και πώς σκέπτεται να το αντιμετωπίσει. Και κατά δεύτερο λόγο είναι η αρχή της διαβουλεύσεως. Η διαβούλευση γίνεται με τους οικονομικά δρώντες. Οι δε οικονομικά δρώντες, οι οποίοι γνωρίζουν τα προβλήματα, παρέχουν πληροφόρηση για το ποια ακριβώς είναι η φύση και η διάσταση του προβλήματος και ποια είναι, κατά την αντίληψή τους, η προσήκουσα αντιμετώπιση. Συνάμα δε η διαβούλευση αυτή συμβάλλει στο να γίνει ευκολότερα αποδεκτή η προς θέσπιση ρύθμιση.

Η δεύτερη συνιστώσα είναι εκείνο στο οποίο αναφέρθηκε ήδη ο συνάδελφος μου, ο κ. Ανδρουλάκης, η διενέργεια regulatory impacts assessment, δηλαδή η αξιολόγηση των επιπτώσεων της προς θέσπιση ρυθμίσεως.

Θα πρέπει η ρύθμιση αυτή να είναι καλή για τις ανάγκες της οικονομίας από δύο σκοπιές. Πρώτον, από τη σκοπιά της ασφαλείας δικαίου, διότι θα πρέπει οι οικονομικώς δρώντες, όταν θα πάρουν οικονομικές αποφάσεις που έχουν

κόστος, να ξέρουν ποιο είναι το νομικό πλαίσιο. Και θέλω να κάνω εδώ μια παρατήρηση, ότι η έννομη τάξη δεν είναι σύνολο διατάξεων, είναι συστήματα ρυθμίσεων και οτιδήποτε τροποποιείται θα πρέπει αρμονικά να εντάσσεται στα ισχύοντα συστήματα ρυθμίσεων.

Το δεύτερο θα πρέπει να είναι η καλή ποιότητα των από άποψης επιδιωκόμενων οικονομικών σκοπών των ρυθμίσεων. Αυτό έχει λιγότερη σημασία για τις πάγιες ρυθμίσεις και έχει πολύ μεγαλύτερη σημασία για τους νόμους-μέτρα που έχουν έναν χαρακτήρα εργαλειακό για την αντιμετώπιση συγκυριών στα πλαίσια εξυπηρετήσεως επιλεγεισών πολιτικών για την αντιμετώπιση αυτών των συγκυριών.

Θα πρέπει, συνεπώς, η ρύθμιση αυτή να είναι, πρώτον, καλή, να είναι εύστοχη για να επιτύχει τους επιδιωκόμενους σκοπούς. Ένα το κρατούμενο. Δεύτερον, για να το πω απλοϊκά, να μην επιδιώκουμε ένα καλό και να έρθουν και δύο κακά. Γι' αυτόν τον λόγο, η έκθεση επιπτώσεων ρυθμίσεων εξετάζει σε βάθος τόσο τις άμεσες όσο και τις έμμεσες επιπτώσεις που θα έχει η ρύθμιση.

Μετά δε τη θέσπιση ρυθμίσεως, και δεδομένου ότι η αξιολόγηση επιπτώσεων ρυθμίσεως έχει έναν χαρακτήρα προβλέψεως, κανονικά θα πρέπει –και αυτό, επίσης, είναι μια αρχή της καλής νομοθετήσεως- σε ένα χρονικό περιθώριο τριών ή πέντε ετών να ελεγχθεί εκ των υστέρων εάν οι επιδιώξεις οι οποίες είχαν τεθεί, πράγματι ευστόχως και επιτυχώς επιτεύχθηκαν.

Ευχαριστώ πολύ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Σας ευχαριστώ κι εγώ.

Ο κ. Πικραμένος έχει τον λόγο.

ΜΙΧΑΛΗΣ ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, Σύμβουλος Επικρατείας, Επ. Καθηγητής Νομικής Σχολής ΑΠΘ: Ευχαριστώ πολύ, κύριε Πρόεδρε.

Να σημειώσω ότι σε μελέτες του το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει υποδείξει ότι ένας από τους λόγους της αναποτελεσματικής δικαστικής προστασίας είναι η κακή ποιότητα των νόμων. Ας το λάβουμε σοβαρά υπ' όψιν μας αυτό. Δηλαδή, οι κακοί νόμοι και οι πολλοί νόμοι έχουν τις επιπτώσεις τους στην ποιότητα και στην ποσότητα της δικαστικής εργασίας, επομένως και στην άσκηση του ατομικού δικαιώματος της δικαστικής προστασίας.

Το δεύτερο που θέλω να σημειώσω και θα ήθελα να ρωτήσω τους συναδέλφους γι' αυτό, είναι το εξής: Χτυπάμε πολύ το ζήτημα των τροπολογιών και όλο αυτό, που έχει την κακή, την παθολογική του πλευρά, υπάρχει όμως και ένα άλλο ζήτημα, που νομίζω ότι είναι πραγματικό, η ανάγκη μίας ταχείας και αποτελεσματικής νομοπαραγωγικής διαδικασίας.

Έχετε σκεφθεί σε μια πιθανή Συνταγματική Αναθεώρηση τι θα έπρεπε να αλλάξει ενδεχομένως στο άρθρο 43 ή σε άλλες διατάξεις, έτσι ώστε να καταστεί το σύστημα πιο ευέλικτο; Γιατί μπορεί μεν να βλέπουμε την παθολογία του και να σκεφτόμαστε διάφορα πονηρά πράγματα από πίσω, αλλά είμαι βέβαιος ότι όταν ασκείς κυβερνητική εξουσία, διοίκηση, έχεις να αντιμετωπίσεις και πραγματικά προβλήματα και έχω την αίσθηση ότι οι κοινοβουλευτικές διαδικασίες, ενδεχομένως, να αποτελούν τροχοπέδη στην επίκαιρη αντιμετώπιση ζητημάτων. Είναι η άλλη πλευρά του ζητήματος, την οποία θα ήθελα πάρα πολύ να τη συζητούσαμε και αυτήν.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Ευχαριστώ.

Έχω δει τρεις ακόμη ομιλητές. Θα προσθέσω και τον εαυτό μου τελευταίο, δηλαδή θα ακούσουμε τέσσερις ακόμη ερωτήσεις και στη συνέχεια θα δώσω τον λόγο στους ομιλητές.

Ο Καθηγητής και Κοσμήτορας της Νομικής Σχολής Θεσσαλονίκης κ. Δέλλιος έχει τον λόγο.

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΔΕΛΛΙΟΣ, Κοσμήτορας Νομικής Σχολής ΑΠΘ: Θα ήθελα και εγώ να διατυπώσω μια απορία. Θα αναφέρω ένα μικρό παράδειγμα. Δεν θα πρέπει κάποιος να εξηγήσει στον πολίτη γιατί ο νομοθέτης εξακολουθεί να διατηρεί την ποινική ενηλικότητα στα δεκαοκτώ χρόνια, την αστική ενηλικότητα στα δεκαοκτώ χρόνια και αποφάσισε την εκλογική ενηλικότητα να την τοποθετήσει στα δεκαεπτά χρόνια;

Δηλαδή απουσιάζει αυτή η εσωτερική αξιολογική συνέπεια η οποία απαιτείται για να πείθει ο νόμος. Ο νόμος πρέπει να πείθει τον κόσμο. Άρα, χρειάζεται μια εσωτερική αξιολογική συνέπεια. Αυτή ποιος την ελέγχει; Μέσα στα όργανα που μας περιγράψατε, υπάρχει κάποιος που μπαίνει και εξετάζει αυτό; Και ποιος θα προστατεύσει την έννομη τάξη από αυτή τη διάσταση της ενδεχομένως κακής νομοθέτησης;

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Ευχαριστώ, κύριε Δέλλιο.

Κύριε Συμεωνίδη, έχετε τον λόγο.

ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΥΜΕΩΝΙΔΗΣ, Αντιπρόεδρος της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, Καθηγητής ΑΠΘ: Θα ήθελα και εγώ να ευχαριστήσω όλους τους ομιλητές για τις μεστές εισηγήσεις τους και για τους προβληματισμούς που, όπως φάνηκε και από τη συζήτηση, ανέδειξαν για το συγκεκριμένο θέμα.

Νομίζω ότι δύο είναι τα βασικά ζητήματα τα οποία μπορεί κανείς να εξάγει από όλη αυτή την παρουσίαση. Το ένα είναι εάν τηρούνται οι διαδικασίες, εάν αυτές οι διαδικασίες είναι επαρκείς ή χρειάζονται μια βελτίωση και πώς εν πάση περιπτώσει μπορούμε να διασφαλίσουμε την τήρηση αυτών των διαδικασιών.

Πώς μπορούμε να διασφαλίσουμε ότι μια νομοπαρασκευαστική Επιτροπή, η οποία αποτελείται από εκλεκτούς συναδέλφους, για παράδειγμα, δεν θα τρίβει τα μάτια της μπροστά στο τελικό αποτέλεσμα, το οποίο θα δει τη δημοσιότητα; Ή πώς μπορούμε να διασφαλίσουμε το θέμα των άσχετων τροπολογιών; Αυτό είναι το ένα ζήτημα.

Το δεύτερο ζήτημα που τέθηκε και νομίζω ότι είναι εξίσου σημαντικό, ίσως και πιο σημαντικό, είναι αυτό που έθεσε και ο κ. Ανδρουλάκης, δηλαδή το θέμα της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας του παραγόμενου έργου. Τονίζω την ποιότητα.

Μιλάμε για αιτιολογικές εκθέσεις. Ξέρουμε ότι πάρα πολλές είναι προσχηματικές. Πάρα πολλές παραπέμπουν σε προηγούμενες αιτιολογικές εκθέσεις, οι οποίες αιτιολογημένα κρίθηκαν ανεπαρκείς.

Μπαίνει ένα θέμα τεκμηρίωσης, που έθεσε ο κ. Βλαχόπουλος, την οποία ζητά πολλές φορές η νομολογία. Μα, αυτή η τεκμηρίωση ζητήθηκε στην συγκεκριμένη υπόθεση των στρατιωτικών, ακριβώς για να κριθεί το θέμα της αναγκαιότητας, δηλαδή μια πτυχή αναλογικότητας. Και το ερώτημα είναι εάν αυτή η τεκμηρίωση πρέπει να ζητείται α λα καρτ ή πρέπει με κάποιον τρόπο να διασφαλίσουμε ότι θα επιχειρείται με μία επιστημονική εν πάση περιπτώσει διατύπωση στις αιτιολογικές εκθέσεις.

Συναφές είναι και το θέμα των εκθέσεων των εκτιμήσεων των συνεπειών που θα παραχθούν από τη νομοθετική ρύθμιση. Ποιος είναι αυτός ο φορέας, ο οποίος αναλαμβάνει να κάνει αυτή τη μελέτη για την εκτίμηση των συνεπειών;

Μήπως πρέπει, λοιπόν, να δούμε πώς μπορούμε να διασφαλίσουμε αυτά τα οποία προβλέπονται ήδη, αλλά δεν εφαρμόζονται; Και ο ν.4048/2012 δεν εφαρμόζεται σε πάρα πολλά σημεία του. Ο νόμος για την καλή νομοθέτηση δεν εφαρμόζεται σε πολλές διατάξεις του.

Και η δεύτερη και κρίσιμη άποψη, η οποία χαίρομαι που ακούστηκε σε αυτή την αίθουσα, είναι ότι δεν είναι ευθύνη του δικαστή να τα ελέγχει όλα αυτά. Δηλαδή, πρέπει να βρούμε τρόπους, ούτως ώστε αυτές οι εγγυήσεις να παρέχονται μέσα από το Νομοθετικό Σώμα. Είναι δική του ευθύνη. Δεν μπορούμε όλα αυτά τα θέματα να τα περνάμε στις πλάτες των δικαστών, για πολλούς λόγους που ήδη έχουν υπογραμμιστεί από άλλους ομιλήσαντες.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Ευχαριστώ, κύριε Συμεωνίδη.

Ο κύριος Πρόεδρος, ο κ. Κουτρομάνος, έχει τον λόγο.

ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ ΚΟΥΤΡΟΜΑΝΟΣ, Πρόεδρος του ΕΣΡ, πρώην Πρόεδρος ΑΠ: Ευχαριστώ πολύ, κύριε Πρόεδρε. Υπόσχομαι ότι θα τοποθετηθώ συντομότερα.

Θα τολμούσα μία μεθοδολογική πρόταση, η οποία παρόλο που καταλήγει να ανοίξει έστω ένα μικρό παράθυρο στον έλεγχο των δικαστηρίων για τα νομοθετικά ζητήματα, «φιλοδοξεί» να πείσει ακόμα και τον Πρόεδρο και Καθηγητή της Επιστημονικής Επιτροπής της Βουλής, ακόμα και τον κ. Ράντο, ότι υπάρχουν και τέτοιες περιπτώσεις. Θα πρότεινα τόσο η επιστήμη όσο και η νομολογία να ξεκινήσει από τα κλασσικά.

Ποια είναι τα ουσιώδη στοιχεία ενός κειμένου, που επιγράφεται τυπικός νόμος, διοικητική ή υπουργική απόφαση και γενικώς κανονιστική πράξη; Ποια είναι τα τυπικά ουσιώδη και ποια είναι τα ουσιαστικά; Και αν λείπουν τα ουσιώδη αυτά στοιχεία, νομίζω ευλόγως θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα δικαστήρια οφείλουν να το ελέγξουν.

Δεν είναι παραδοξολόγημα αυτό. Υπήρξαν περιπτώσεις, που βρέθηκαν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως υπό τον τίτλο «νόμος τάδε», διατάξεις, τις οποίες όλοι αγνοούσαν. Ουδείς αναγνώριζε πώς βρέθηκαν εκεί. Αρκεί, λοιπόν, ένα κείμενο, το οποίο επιγράφεται νόμος, να θεωρηθεί όντως νόμος;

Υπήρξε άλλη, γραφική περίπτωση, βέβαια, η οποία αναφέρεται στο παρελθόν και δεν είμαι σίγουρος ότι έγινε πράγματι, όπου σε νόμο βρέθηκε η φράση, καθώς είχε περάσει ένα χαρτί από έναν επαρχιώτη ψηφοφόρο σε Βουλευτή -μιλάω για πολύ παρελθούσες, μην παρεξηγηθώ, δεκαετίες- όπου κατέληγε η παράγραφος του νόμου «και ό,τι άλλο πει ο μπαρμπα Κώστας».

Ετίθεται θέμα αν αυτή η φράση, η βούληση του συγκεκριμένου προσώπου, μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει νομοθετική ισχύ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Ευχαριστώ, κύριε Πρόεδρε.

Να προσθέσω κι εγώ δύο ερωτήσεις είτε για άμεση απάντηση είτε για μελλοντικό προβληματισμό.

Η μία είναι σύντομη. Η ερώτησή μου είναι αν όσοι ιδιαίτερα έχουν ασχοληθεί με τη νομοπαρασκευαστική εργασία και διαδικασία βρίσκουν επαρκή τη γλωσσική επεξεργασία των νόμων. Νομίζω ότι τα προβλήματα είναι πολλά και τα γλωσσικά προβλήματα όταν αφορούν νομοθετήματα δεν έχουν ως μόνες συνέπειες την ανορθογραφία ή την ασυνταξία, αλλά και τη δυσκολία ερμηνείας. Μάλιστα, στην εποχή μας έχουμε αρχίσει με καταγιστικό ρυθμό να αποδίδουμε στην ελληνική γλώσσα αγγλικούς όρους, οι οποίοι δεν αποδίδονται πάντοτε εύκολα εν όψει του ότι προέρχονται από ένα διαφορετικό σύστημα και, πολλές φορές, οι ελληνικοί όροι είναι ακατανόητοι.

Το δεύτερο ερώτημα που θέλω να θέσω έχει σχέση με το πολύ ουσιαστικό θέμα των διαζεύξεων «συνταγματικότητα ή αντισυνταγματικότητα» ή των δυσλειτουργιών ενός κανόνα, που δείχνουν πολλές φορές και αδυναμία εφαρμογής.

Η γνώμη μου είναι μήπως πρέπει εκτός από την αναζήτηση ριζοσπαστικών λύσεων, όπως είναι συμψηφισμός παρανομιών ή αρνησιδικία κ.λπ., να σκεφτόμαστε την έννοια της επιείκειας σε κάποιες περιπτώσεις με την αριστοτελική, τη λογική έννοια, που μας υποδείκνυε σε περιπτώσεις δυσλειτουργίας ενός γενικού κανόνα εν όψει μιας ιδιόμορφης, ειδικής περίπτωσης, να προσπαθούμε να δίνουμε λύση με μια αναγωγή ευθεία στο Δίκαιο ή ενδεχομένως σε κάποιες δικαιοκές αρχές με μορφή ρήτρας.

Αυτά είναι τα ερωτήματα που είχα να κάνω.

Ο λόγος στην κυρία Θεοτοκάτου.

ΑΝΔΡΟΝΙΚΗ ΘΕΟΤΟΚΑΤΟΥ, Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου:
Ευχαριστώ, κύριε Πρόεδρε.

Εγώ θα ήθελα να κάνω μια διαπίστωση, γιατί τελικά δεν πρέπει να σταθούμε μόνο στις διαπιστώσεις, παρόλο που θα κάνω κι εγώ αυτή.

Ήθελα να πω ότι οι παρατηρήσεις που καταγράφονται στο προληπτικό στάδιο ελέγχου, πριν το σχέδιο νόμου καταλήξει προς ψήφιση στο Κοινοβουλευτικό Σώμα, λαμβάνονται υπ' όψιν; Αυτό είναι το σημαντικότερο κατ' εμέ, γιατί κι εμείς, το Ελεγκτικό Συνέδριο, στο πλαίσιο της γνωμοδοτικής του αρμοδιότητας –βέβαια, σε ασφυκτικό χρονικό περιθώριο- γνωμοδοτεί για τα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια. Λαμβάνονται υπ' όψιν οι παρατηρήσεις και οι διαπιστώσεις του όσον αφορά τη γνωμοδοτική αυτή δυνατότητα που έχει;

Επίσης, ακούσαμε για τον ν. 4048/2012, ο οποίος, πράγματι, όπως είπε και ο Βροντάκης προείπε, είναι ένας νόμος, ο οποίος έχει ψηφιστεί κατόπιν συστάσεων του ΟΟΣΑ και αφορά τη ρυθμιστική διακυβέρνηση, αρχές, διαδικασίες και μέσα καλής νομοθέτησης.

Αν, πράγματι, αναδιφήσουμε στον συγκεκριμένο νόμο, προβλέπεται η σύσταση και λειτουργία Γραφείου Καλής Νομοθέτησης στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης για τον κεντρικό συντονισμό του νομοθετικού έργου, καθώς και η σύσταση και λειτουργία Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας στα Υπουργεία, προκειμένου οι Υπουργοί στην αρχή της Τακτικής Συνόδου της Βουλής και στο πλαίσιο του νομοθετικού προγραμματισμού του Υπουργείου τους να ενημερώσουν το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης σχετικά με τον αριθμό και το αντικείμενο των νομοσχεδίων που προτίθενται να εισαγάγουν για ψήφιση στη Βουλή.

Προβλέπεται ότι το αντικείμενο κάθε νομοσχεδίου πρέπει να ρυθμίζεται κατά τρόπο πλήρη, ώστε να αποφεύγονται οι νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις, οι οποίες πρέπει να χορηγούνται μόνο όταν είναι ειδικές και ορισμένες κατά το Σύνταγμα.

Επίσης, προβλέπεται ότι η διαβούλευση με τους πολίτες πρέπει να προηγείται της κατάθεσης μίας ρύθμισης στη Βουλή.

Επίσης, πρέπει να γίνεται ανάλυση των συνεπειών μίας ρύθμισης, να συντάσσεται αιτιολογική έκθεση και να αξιολογούνται τα αποτελέσματα εφαρμογής και η κάθε ρύθμιση πρέπει να στοχεύει στην απλούστευση των διαδικασιών για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, στον περιορισμό της πολυνομίας, στην κωδικοποίηση διάσπαρτων διατάξεων και στην ενσωμάτωση του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Δηλαδή, εγώ από αυτές τις διατάξεις κατάλαβα ότι έχουμε τα εργαλεία να νομοθετήσουμε σωστά, μαζί με άλλες διατάξεις βέβαια. Επομένως, το μόνο που μας χρειάζεται είναι να εφαρμόσουμε αυτές τις διατάξεις στη νομοθέτηση.

Ευχαριστώ πάρα πολύ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Κι εγώ ευχαριστώ, κυρία Πρόεδρε.

Πριν δώσουμε τον λόγο στους τέσσερις ομιλητές με τη σειρά για απαντήσεις, ελπίζω η Βουλή που είναι συνδιοργανώτρια να μας δίνει τη δυνατότητα να κάνουμε χρήση της αίθουσας για ένα τέταρτο ακόμη, ώστε να μπορέσουν να έχουν κάποια άνεση απαντήσεων οι ομιλητές.

Ο Καθηγητής κ. Βλαχόπουλος έχει τον λόγο.

ΣΠΥΡΙΔΩΝ ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Καθηγητής ΕΚΠΑ: Ευχαριστώ, κύριε Πρόεδρε.

Θα ξεκινήσω από τη δική σας παρατήρηση. Πράγματι, το γλωσσικό ζήτημα είναι πάρα πολύ σημαντικό και πολλά προβλήματα στην εφαρμογή του Δικαίου προκύπτουν ακριβώς από τη γλωσσική ανεπάρκεια των νομοθετικών κειμένων.

Εκεί δε που η κατάσταση θα έλεγα ότι είναι εκτός ελέγχου είναι στην κύρωση διεθνών συνθηκών και την ενσωμάτωση Κανονισμών, οι δε μεταφράσεις στα ελληνικά, ακόμα και Οδηγιών, είναι σε πάρα πολλές περιπτώσεις πολύ κακής ποιότητας, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται πάρα πολλά προβλήματα και στην ενσωμάτωση στο ελληνικό Δίκαιο. Αυτό είναι ένα πολύ σημαντικό ζήτημα, το οποίο ίσως θα έπρεπε να δούμε και σε επίπεδο ξεχωριστής ημερίδας.

Ένα μεγάλο μέρος της συζήτησης επικεντρώθηκε στο εάν θα πρέπει να εξετάζονται, να ελέγχονται δικαστικά οι διαδικαστικοί κανόνες. Αυτό είναι ένα πολύ μεγάλο θέμα. Θέλω να πω ότι η διαδικασία είναι ένα πολύ σημαντικό πράγμα. Θα επανέλθω και θα πω πάλι για τον Ν. Ι. Σαρίπολο, που είχε πει μία φράση, η οποία για εμένα στην Ποινική Δικονομία είναι εμβληματική: «Οι τύποι σώζουν την ουσία». Δηλαδή, οι τύποι είναι πολύ σημαντικοί. Δεν είναι κάτι υποδεέστερο σε σχέση με την ουσία των ρυθμίσεων.

Βέβαια, αντιλαμβάνομαι ότι μπορεί να υπάρχουν διάφορα ζητήματα όσον αφορά στην πολιτικοποίηση της δικαστικής εξουσίας. Είναι ένα θέμα, στο οποίο θα επανέλθω. Πάντως όσον αφορά στις άσχετες τροπολογίες και γενικώς στις άσχετες διατάξεις με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου, επιτρέψτε μου να πω ότι δεν είναι θέμα διαδικασίας, είναι θέμα περιεχομένου. Το τι περιλαμβάνεται σε έναν νόμο είναι θέμα περιεχομένου, δεν είναι θέμα διαδικασίας. Η διαδικασία μπορεί να είναι η ψήφιση, η πλειοψηφία ή άλλα θέματα. Όμως, αυτό είναι θέμα περιεχομένου και θα πρέπει να ελέγχεται.

Βέβαια, εκεί υπάρχει το πρόβλημα ότι το Σύνταγμα έχει τη ρύθμιση «σε περίπτωση αμφισβήτησης, αποφαινεται η Βουλή» και από εκεί η νομολογία ορμώμενη δέχεται ότι δεν ελέγχονται οι άσχετες διατάξεις, επειδή έχει τη ρύθμιση αυτή. Βέβαια, το Σύνταγμα δεν λέει «μόνο η Βουλή», αλλά «σε περίπτωση αμφισβήτησης, αποφαινεται η Βουλή».

Πάντως, για να ολοκληρώσω το θέμα των διαδικασιών, θέλω να υπενθυμίσω ότι το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο στην υπόθεση «Λυκουρέζος» δέχθηκε ότι ελέγχεται η διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος. Άρα, θα πρέπει να ξαναδούμε το θέμα της διαδικασίας.

Κύριε Καθηγητά, σας ευχαριστούμε πολύ για τα καλά σας λόγια, κυρίως όμως σας ευχαριστούμε για όσα μάθαμε μαζί σας στο Πανεπιστήμιο. Μου θυμίσατε τον Αριστόβουλο Μάνεση, ο οποίος έλεγε και κάτι άλλο. Έλεγε: «Στα νομικά δεν υπάρχει "ορθή" και "καθιστή" άποψη». Απλώς, είναι στο πλαίσιο αυτών που είπατε.

Ποια θα είναι η συνέπεια, όμως, εάν δεχθούμε ότι κάτι ελέγχεται, για παράδειγμα μία άσχετη διάταξη με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου; Κατά την άποψή μου δεν εφαρμόζεται η άσχετη διάταξη με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου.

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΜΑΥΡΙΑΣ, Ομ. Καθηγητής ΕΚΠΑ, Πρόεδρος Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής: Υπάρχει αρνησιδικία, δηλαδή.

ΣΠΥΡΙΔΩΝ ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Καθηγητής ΕΚΠΑ: Όπως ακριβώς συμβαίνει σε επίπεδο ουσιαστικού ελέγχου συνταγματικότητας, ελέγχου περιεχομένου, είναι ανεφάρμοστη η διάταξη στη συγκεκριμένη περίπτωση. Αυτό μπορεί να γίνει στη συγκεκριμένη περίπτωση, όπως ακριβώς είναι το σύστημα του διάχυτου ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων σε σχέση με το περιεχόμενο των διατάξεων.

Το εάν είναι περισσότερο ή λιγότερο συνταγματική ή αντισυνταγματική μία διάταξη, αυτό με έχει προβληματίσει και εμένα. Βέβαια, πρέπει να πω ότι η ίδια η νομολογία –και κατά την άποψή μου ορθώς– μιλάει για οριακό έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων. Γιατί, προφανώς θα έλεγα, μπορεί να υπάρχουν διαβαθμίσεις. Η ίδια η νομολογία έχει πει ότι υπάρχει έλεγχος ορίων και παγίως

σε σχέση με την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, η νομολογία δέχεται ότι μία διάταξη μπορεί να κριθεί αντισυνταγματική όταν έχουμε προφανή υπέρβαση των ορίων της αναγκαιότητας και της καταλληλότητας.

Από την άποψη αυτή, νομίζω ότι είναι κάτι το οποίο θα μπορούσε να ελεγχθεί.

Κύριε Πρόεδρε, όντως υπάρχει ο κίνδυνος. Δηλαδή, αν εκταθεί ο έλεγχος και στα διαδικαστικά θέματα, υπάρχει ένα θέμα να εμπλακεί ενδεχομένως η δικαστική εξουσία στα πολιτικά θέματα, στα θέματα πολιτικοποίησης.

Μόνο που αυτό πρέπει να πω ότι αυτό, δυστυχώς, συμβαίνει στη χώρα μας και συμβαίνει και με τον ουσιαστικό έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων. Να θυμίσω τις υποθέσεις των μνημονίων, να θυμίσω τις υποθέσεις των τηλεοπτικών αδειών, εκεί όπου ενεπλάκη η Δικαιοσύνη.

Τελικά, όμως, παρά τις οποιεσδήποτε πολιτικές επικρίσεις διατυπώθηκαν, θέλω να πω ότι η Δικαιοσύνη βρέθηκε κερδισμένη, γιατί καταλάβαμε ότι η Δικαιοσύνη δεν φοβάται να απονείμει δικαιοσύνη, ακόμα και όταν υπάρχει ο κίνδυνος να διατυπωθεί μια επίκριση περί πολιτικοποίησης.

Τώρα, θα συμφωνήσω απολύτως με την καλή συνάδελφο, την κ. Δακορώνια. Όντως, αυτό είναι ένα πολύ μεγάλο θέμα και το είπα πριν, ότι οποιαδήποτε νέα κυβέρνηση ή οποιοσδήποτε νέος Υπουργός αμέσως το πρώτο που προσπαθεί να κάνει είναι να τροποποιήσει υφιστάμενες διατάξεις. Κάποια στιγμή θα πρέπει να μάθουμε ότι υπάρχει και η έννοια της ωριμότητας. Θα πρέπει να αφήσουμε τα πράγματα να ωριμάσουν, να δοκιμαστούν στον χρόνο και μετά νηφάλια να δούμε αν θα πρέπει να αλλάξει ή να μην αλλάξει μια νομοθετική διάταξη.

Τελειώνοντας, με τον κ. Πικραμένο υπάρχουν πάρα πολλά θέματα, αλλά δεν θέλω να καταχραστώ τον χρόνο σας. Όντως θα πρέπει να δούμε πώς θα κάνουμε λίγο ευέλικτη –αν θέλετε– την παραγωγή κανόνων δικαίου και για να ελαφρύνουμε το Κοινοβούλιο και για να είμαστε περισσότερο πρακτικοί, γιατί –ξέρετε– και εμείς οι θεωρητικοί τα βλέπουμε περισσότερο θεωρητικά, αλλά υπάρχει και η πρακτική πλευρά των πράγματων.

Άρα, θα έπρεπε να δούμε και την αναθεώρηση του άρθρου 43 του Συντάγματος. Να πω, όμως και κάτι άλλο: Θα έπρεπε να δούμε και την αναθεώρηση του άρθρου 44 παράγραφος 1 του Συντάγματος. Είναι μια διάταξη η οποία καταστρατηγείται. Εγώ θεωρώ ότι είναι υπερβολικά στενή η διατύπωση της διάταξης «επιτρέπεται η έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου μόνο σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας» –όχι απλώς εξαιρετικά επείγουσας– «αλλά και απρόβλεπτης ανάγκης». Εντάξει, αν δεν το προέβλεψες, αλλά πρέπει να το ρυθμίσεις, τι θα κάνεις και δεν μπορείς να το κάνεις μέσω της τακτικής νομοθετικής διαδικασίας;

Αυτά είναι ζητήματα, τα οποία νομίζω ότι θα πρέπει να μας απασχολήσουν στο πλαίσιο της διαδικασίας της αναθεώρησης του Συντάγματος.

Θα ήθελα και πάλι, τελειώνοντας, να ευχαριστήσω ιδιαίτερα τους διοργανωτές για την εξαιρετική πραγματικά διοργάνωση και την ιδέα αυτή.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Ευχαριστώ και εγώ, κύριε Βλαχόπουλε.

Ο κ. Τασόπουλος έχει τον λόγο.

ΙΩΑΝΝΗΣ ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ, Καθηγητής ΕΚΠΑ: Ευχαριστώ πολύ.

Θα ήθελα να διευκρινίσω, γιατί λόγω του χρόνου μπορεί να μην μετέδωσα τη σωστή εντύπωση, ότι αυτό που ανέφερα για το Δημοσιονομικό Συμβούλιο δεν το είπα επικριτικά ή αρνητικά. Από τη συζήτηση ξεδιπλώθηκαν τα προβλήματα και οι τεράστιες αδράνειες και αντιδράσεις που χαρακτηρίζουν τους θεσμούς και την κοινωνία μας και το πολιτικό μας σύστημα απέναντι σε εμπεδωμένες πρακτικές τις οποίες ακολουθούμε.

Θα μπορούσα και εγώ να προσθέσω τη δραματική μου εμπειρία από την προσπάθεια κωδικοποίησης της νομοθεσίας, η οποία είμαι βέβαιος ότι πραγματικά δεν μπορεί να πετύχει και να ευδοκιμήσει, διότι δεν υπάρχει στην Ελλάδα θεσμική μνήμη. Η θεσμική μνήμη προσωποποιείται, ενσαρκώνεται σε έναν υπάλληλο. Τώρα με το κομπιούτερ κάτι καλύτερο μπορεί να γίνει.

Όμως, τα προβλήματα είναι τέτοια που αισθάνομαι ότι πρέπει να βρούμε πρακτικούς τρόπους, οι οποίοι θα καλλιεργήσουν μια ελλείπουσα κουλτούρα που ξεπερνά τον βολонταρισμό και τον πολιτικό βολонταρισμό που αποτυπώνεται στον τρόπο της νομοθέτησης. Διότι ο τρόπος της νομοθέτησης δεν είναι ακριβώς νομοτεχνικό ή κανονιστικό ζήτημα –είναι οπωσδήποτε και αυτό– αλλά είναι βαθύτερα ζήτημα μιας πολιτικής κουλτούρας και μιας παιδείας γύρω από τα πράγματα.

Και αναφέρομαι σε ένα παράδειγμα: Τι θα μπορούσε να προσφέρει ένα δημοσιονομικό συμβούλιο, παραδείγματος χάριν; Να ενσταλάξει και να διδάξει τη σημασία που έχει η παράμετρος της κυκλικότητας της οικονομίας. Δηλαδή, δεν μπορείς στις παχιές αγελάδες να ξοδεύεις όλο σου το χρήμα, διότι πρέπει να έχεις ένα απόθεμα, ώστε να μην καταπέσει και καταρρεύσει η οικονομία. Αυτό είναι έξω από την πολιτική παιδεία της χώρας.

Και το ερώτημα είναι: Ποιοι είναι οι πρακτικοί τρόποι για να καλλιεργήσεις μια τέτοια παιδεία; Η εντύπωση που έχω είναι ότι πολύ συχνά μπορεί να είναι και φαινομενικά τελείως άσχετα προς τη νομοθέτηση πράγματα, παραδείγματος χάριν, ο σταυρός προτίμησης. Μπορεί να μην είναι άσχετος με την καλή νομοθέτηση ο σταυρός προτίμησης και η επίγνωση εκ μέρους του Βουλευτή ότι έχει μίας μορφής εξάρτηση που τον ωθεί στην τροπολογία.

Για να μην μακρηγορώ, το μόνο που θέλω να πω είναι ότι εάν δεν λάβουμε μία πρακτικά εφικτή απόφαση ότι η Βουλή πρέπει να αναλάβει έναν ρόλο που η ίδια θα περιφρουρεί και θα ελέγχει -χωρίς να λέμε ότι είναι ένα άτεγκτο και άκαμπτο σύστημα- με δικούς της εσωτερικούς μηχανισμούς την ορθολογικότητα του έργου που παράγει και το οποίο χρεώνεται τελικά ως υπονόμηση του κύρους της Δημοκρατίας, αν δεν κάνουμε μία τέτοια διαδικασία και δεν προσεγγίσουμε από αυτήν τη σκοπιά το θέμα, εγώ προσωπικά δεν νομίζω ότι ο δικαστικός έλεγχος μπορεί να πετύχει μία τέτοια βαθύτερη αναθεώρηση των πραγμάτων που απαιτεί το μέλλον της χώρας ως πολιτισμένης χώρας.

Σας ευχαριστώ πολύ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Εγώ ευχαριστώ.

Τον λόγο έχει ο κ. Γεραπετρίτης.

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗΣ, Αν. Καθηγητής ΕΚΠΑ: Θα ήθελα να ευχαριστήσω πολύ για τις παρεμβάσεις.

Θα ήθελα απλώς να θυμίσω τον ιστορικό λόγο, τον δογματικό λόγο για τον οποίο δεν ελέγχονται οι εσωτερικές νομοθετικές διαδικασίες της Βουλής. Ο λόγος αυτός έχει να κάνει με το ότι η παρέμβαση του αρχηγού του κράτους επί ψηφισμένου νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου τεκμαίρει αμαχήτως ότι τηρήθηκαν οι κοινοβουλευτικές διαδικασίες. Αυτός είναι ο λόγος. Δεν υπάρχει άλλος λόγος.

Επαναλαμβάνω, διότι αυτό είναι πολύ σπουδαίο: Ο λόγος για τον οποίο ιστορικά έχει επικρατήσει το ανέλεγκτο των εσωτερικών νομοθετικών διαδικασιών είναι το αμάχητο τεκμήριο εκ της παρεμβάσεως του αρχηγού του κράτους. Το κρατάμε αυτό.

Πάμε παρακάτω.

Ποιοι είναι εκείνοι οι οποίοι στην πραγματικότητα εκείνοι οι οποίοι συμμετέχουν ελεγκτικά στην παραγωγή ενός νόμου;

Είναι η Βουλή, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και ο δικαστής. Αυτό έχει να κάνει και με τους μηχανισμούς προληπτικού ελέγχου. Οι δύο πρώτοι ασκούν προληπτικό έλεγχο, ο τρίτος κατασταλτικό. Η Βουλή προφανώς δεν αυτοελέγχεται. Γιατί δεν αυτοελέγχεται; Γιατί επικρατεί ο πλειοψηφικός κοινοβουλευτισμός. Απλά πράγματα. «Αποφασίζω γιατί μπορώ να το κάνω», όπως έγραφε ο Μάνεσης και ο Μανιτάκης. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας; Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, μολονότι είναι ο ισχυρός κρίκος, γιατί επ' αυτού στηρίζεται ο δικαστικός αυτοπεριορισμός, επί του γεγονότος του αμάχητου τεκμηρίου, πλέον δεν παρεμβαίνει ποτέ. Γιατί; Διότι και αυτός αυτοσυγκρατείται. Αναλογιζόμενος τη θέση του στο πολίτευμα, δεν παρεμβαίνει να αναπέμψει έναν

προδήλως αντισυνταγματικό νόμο, κύριε καθηγητά, μολονότι το «προδήλως» χρησιμοποιείται πολύ στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Να θυμίσω, κύριε Πρόεδρε, το προδήλως αντισυνταγματικό κατά την πλειοψηφία, ενόσω η μειοψηφία ήταν οριακή, δεκατέσσερις έναντι δεκατριών, με τους δεκατέσσερις να θεωρούν ότι υπάρχει πρόδηλη αντισυνταγματικότητα.

Άρα στην περίπτωση αυτή τι ισχύει; Ισχύει ότι η μεν Βουλή λόγω του πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού δεν αυτοελέγχεται, ο δε Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει απολύτως αδρανήσει, αν και ιστορικά είναι ο ισχυρός κρίκος. Ο δε δικαστής δεν θέλει να μετέρχεται των πολιτικών ζητημάτων, κατά την έκφραση του κυρίου Προέδρου και ό,τι υπαινίχθη ο αγαπητός συνάδελφος, ο κ. Συμεωνίδης.

Άρα, αυτή τη στιγμή, με δεδομένα αυτά, τι έχουμε, κύριε καθηγητά; Αρνησιδικία. Αυτή είναι η αρνησιδικία, κύριε καθηγητά. Θα μου επιτρέψετε να το πω, με κάθε σεβασμό. Είναι η μόνη ύλη της έννομης τάξης στην οποία δεν υπάρχει κανενός είδους έλεγχος. Βρείτε μου άλλη μία ύλη, η οποία άπτεται του κράτους δικαίου. Εγώ δεν μπορώ να ακούω αυτά περί διαδικασιών και περί ήσσονος σημασίας.

Η διαδικασία δεν είναι μόνον ότι αυτοτελώς έχει αξία. Είναι και το γεγονός ότι είναι στοιχείο του κράτους δικαίου. Η προσληψιμότητα του νόμου είναι ένα στοιχείο που αναφέρεται στα δικαιώματα των πολιτών. Αυτό ισχύει κατά την άποψή μου.

Και πάω στο δεύτερο επίπεδο.

Τι θα συνέβαινε, αν ξαφνικά αποφασίζαμε να διευρύνουμε τον έλεγχο; Και ομιλώ κατά βάση για τις τροπολογίες. Δεν ομιλώ για τα ζητήματα τα οποία ανάγονται στον Κανονισμό της Βουλής. Δεν θα γινόταν, κύριε Πρόεδρε, απολύτως κανένας κλυδωνισμός. Θα ομιλήσω με αριθμούς.

Η απόφαση 237/1945 του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε αντισυνταγματική τροπολογία, επί τη βάσει της Συντακτικής Πράξεως 21. Οι αποφάσεις 665/1978, 1721/1991, 3086/2011, όλες οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας σε μειοψηφίες. Η απόφαση 668 επί μνημονίου, για να θυμόμαστε και την απόφαση της ολομελείας σας, έκρινε –προσέξτε, όχι η τροπολογία που, όπως θα δούμε, είναι καθαρό περιεχόμενο και νομίζω ότι σε αυτό πρέπει να συμφωνήσουμε όλοι- για πλειοψηφία. Έκρινε αν συντρέχει η ειδική πλειοψηφία του άρθρου 28 παράγραφος 2 και 3, που εκεί, πράγματι, κάποιος μπορεί να έχει την αντίρρηση ότι δεν πρόκειται για περιεχόμενο.

Και για να φύγω, για να μην πείτε ότι η περίπτωση της απόφασης 668 ήταν πολύ ειδική και εν τέλει, δεν την εφάρμοσε, γιατί είχε μια προοπτική λογική το Συμβούλιο της Επικρατείας, να σας πω κάτι άλλο.

Σήμερα που μιλάμε ελέγχεται εάν το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει γνωμοδοτήσει στο προνομοθετικό στάδιο των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων. Αν δεν έχει γνωμοδοτήσει –και υπάρχει πάγια νομολογία του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου-, ο νόμος δεν εφαρμόζεται. Ακυρώνεται στην πράξη. Αδρανεί απολύτως. Η γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Και να σας πάω και λίγο παρακάτω, ότι εφαρμόζεται ρητώς, σε περίπτωση έλλειψης κυρίου αντικειμένου και άσχετων τροπολογιών, η πάγια νομολογία του Συμβουλίου σας, κύριε Πρόεδρε, και της νομολογίας ομοίως του Ελεγκτικού Συνεδρίου, επί της ειδικότητας των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων; Συνταγματική διάταξη ομοίως, όπως το άρθρο 74 παράγραφος 5, το ίδιο και το άρθρο 73. Ακριβώς η νομολογία η οποία έρχεται και λέει ότι εάν έχει παρεισφρήσει άσχετη διάταξη σε συνταξιοδοτικό νομοσχέδιο, δεν εφαρμόζεται ως αντισυνταγματική και αντιστρόφως.

Γιατί φοβόμαστε τόσο πολύ αυτό που ήδη εφαρμόζεται σήμερα στα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια να το επεκτείνουμε κατά τρόπο ώστε να εφαρμόζεται σε κάθε περίπτωση;

Εγώ θα μου επιτρέψετε να πω ότι δεν βλέπω κανέναν κλυδωνισμό. Η διάταξη η οποία έχει ενταχθεί σε ένα άσχετο νομοσχέδιο απλώς είναι αντισυνταγματική και δεν θα εφαρμοστεί.

Αυτό έχει και μια παιδαγωγική λειτουργία. Διότι αυτού του τύπου η δικαστική ασυλία πάνω στον νομοθέτη λειτουργεί αντιπαιδαγωγικά. Διότι ο νομοθέτης έχει που έχει την ιδιότητα του πλειοψηφικού Κοινοβουλίου, ενδυναμώνεται έτι περαιτέρω εκ του γεγονότος ότι δεν έχει ετεροέλεγχο, κανέναν ετεροέλεγχο.

Και για να κλείσω, ο κ. Ανδρουλάκης, ευτυχώς, μας θύμισε το άρθρο 93 παράγραφος 4. Ο δικαστής, κύριε Ανδρουλάκη, είναι υποχρεωμένος να μην εφαρμόζει νόμο το περιεχόμενο του οποίου είναι αντίθετο στο Σύνταγμα. Όταν εσείς θα έχετε μπροστά σας να αξιολογήσετε παρεμπιπτόντως τη διάταξη ενός νόμου που περιέχει διάταξη άσχετη με το κύριο αντικείμενο, είναι κάτι που προκύπτει από το περιεχόμενο ή όχι;

Δεν είναι, όμως, θεσμική δειλία. Είναι μια αυτοσυγκράτηση, η οποία θα μου επιτρέψετε να πω ότι είναι δυσανάλογη ευαισθησία, με κάθε σεβασμό. Γιατί δηλαδή θεωρούμε ότι είναι παρέμβαση στα πολιτικά δρώμενα το αν θα κρίνουμε άσχετη μια τροπολογία η οποία δεν έχει προφανώς καμία αιτιώδη σχέση με το κύριο αντικείμενο και δεν μας ενοχλούν οι αποφάσεις οι οποίες κρίνουν επί του εκλογικού συστήματος; Γιατί όχι;

Αυτό μας ενοχλεί περισσότερο, η άσχετη τροπολογία; Και όμως, εκ της άσχετης τροπολογίας έχει προκύψει η μεγαλύτερη περιφρόνηση του Συντάγματος.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Ευχαριστώ.

Ο επόμενος ομιλητής που έχει τον λόγο είναι ο κ. Παπαρρηγόπουλος.

ΞΕΝΟΦΩΝ ΙΩ. ΠΑΠΑΡΡΗΓΟΠΟΥΛΟΣ, Αν. Καθηγητής Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, Προϊστάμενος Α΄ Τμήματος Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής: Νομίζω ότι το μόνο που απομένει μετά από τους προλαλήσαντες είναι να αναφερθώ στο ερώτημα της κυρίας Αντιπροέδρου.

Δεν γνωρίζω να υπάρχει κάποια διαδικασία εκπαίδευσης των Βουλευτών, οι οποίοι να εκπαιδεύονται στο να μπορούν πραγματικά να κατανοήσουν είτε οικονομικά θέματα είτε ενδεχομένως και νομικά ζητήματα όσοι δεν είναι νομικοί. Προφανώς και αυτό θα συνέβαλλε εξαιρετικά στο να μπορέσουν οι Βουλευτές να αντιμετωπίσουν τα πολύπλοκα ζητήματα τα οποία αναφύονται.

Φοβούμαι ότι ο χρόνος και ο τρόπος και η πίεση της εργασίας στη Βουλή και ο ρόλος των Βουλευτών όπως οι ίδιοι τον αντιλαμβάνονται -κακώς, ενδεχομένως- δεν θα μπορούσε να αφήσει να ευδοκιμήσουν σε μεγάλο βάθος τέτοιες εκπαιδευτικές διαδικασίες, ας το πω έτσι. Δυστυχώς, όπως ξέρετε, οι Βουλευτές αντιλαμβάνονται τους εαυτούς τους ότι το έργο που έχουν να επιτελέσουν δεν είναι η καλή νομοθέτηση στην ουσία.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Νικόλαος Παρασκευόπουλος: Ευχαριστώ.

Επιτρέψτε μου εντός δευτερολέπτων να κλείσω με ευχαριστίες. Πρώτα θέλω να ευχαριστήσω όλες και όλους τους συνέδρους για μια συζήτηση υποδειγματική και σε παραγωγικότητα -νομίζω ότι αυτό θα φανεί και αύριο από τα συμπεράσματα της κ. Καϊάφα- και σε ευπρέπεια. Εύχομαι πραγματικά πολλοί Βουλευτές να έχουν παρακολουθήσει από την τηλεόραση τη σημερινή συζήτηση, τον σημερινό διάλογο.

Θέλω, επίσης, να ευχαριστήσω τα στελέχη της Βουλής που στήριξαν τις εργασίες μας, γράφοντας και με επιμέλεια για τη δουλειά μας και τη διεξαγωγή της συζήτησης.

Τρίτο και τελευταίο, θα ήθελα να ευχαριστήσω προσωπικά τους οργανωτές για την τόσο τιμητική ανάθεση σε εμένα αυτής της προεδρίας.

ΔΕΥΤΕΡΗ ΕΝΟΤΗΤΑ

ΜΟΡΦΕΣ ΕΜΦΑΝΙΣΗΣ ΚΑΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ
ΤΗΣ ΚΑΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ
ΓΙΑ ΤΙΣ ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ

ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ



ΣΥΖΗΤΗΣΗ

Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοίκησης

Ιφιγένειας Καμτσίδου

Προέδρου ΕΚΔΔΑ, Αν. Καθηγήτριας Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

Αξιότιμοι/ες κύριε Κοσμήτορα, κύριοι Γενικοί Γραμματείς της Βουλής και του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Πρόεδροι των ανωτάτων δικαστηρίων της χώρας και των Ανεξάρτητων Αρχών, θερμές ευχαριστίες οφείλονται στους συναδέλφους μου από το Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης για την τιμητική πρόσκληση σε αυτή την επιστημονικά σημαντική και κεντρική για την λειτουργία των θεσμών εκδήλωση, καθώς και σε όλους τους παρευρισκόμενους, που ένα πρωινό Σαββάτου, παραμονή της Πρωτομαγιάς, επέλεξαν να παρακολουθήσουν τις εργασίες.

Α) Τα ελλείμματα της νομοθετικής λειτουργίας και οι συνέπειες τους στην δημόσια διοίκηση

Η διερεύνηση των μορφών που προσλαμβάνει η κακή νομοθέτηση και οι συνέπειες που αυτή αναπτύσσει στην δημόσια διοίκηση μοιάζει να προσκρούει σε γενικευμένες παραδοχές, που διαθέτουν την δύναμη του αυτονόητου: Η πληθώρα των νομοθετημάτων, η επικάλυψη των ρυθμίσεων, ο περιστασιακός χαρακτήρας που αρκετές από αυτές προσλαμβάνουν¹⁰¹, η ανεπεξέργαστη μεταφορά των ευρωπαϊκών Οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη, ακόμη και οι γλωσσικές ή νομικές κακοτεχνίες που αφθονούν στα κανονιστικά κείμενα δυσκολεύουν το έργο της δημόσιας διοίκησης, η οποία σήμερα καλείται να υποστηρίξει την λειτουργία του κράτους, αλλά και να επιλύει δυσχερέστατα κοινωνικά προβλήματα, όπως για παράδειγμα να ρυθμίζει στην πράξη το καθεστώς των μεταναστών, με δίκαιο και αποτελεσματικό τρόπο.

¹⁰¹ Βλ. ενδεικτικά, Β. Σκουρή, «Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, καλύτερο δίκαιο με λιγότερους νόμους», σε του ίδιου, *Προσανατολισμοί στο δημόσιο δίκαιο Ι*, 1999 σελ. 59 επ., Γ. Ρήγου, «Νομοθετικός πληθωρισμός και δικαστική πράξη», *ΕλλΔνη*, 2000, σ. 289 επ. Γ. Γεραπετρίτη, «Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου: Νομοτέλεια ή άλλοθι;» σε ΝοΒ, τ. 60, 2012, σ. 2781 επ.

Όταν η δημόσια διοίκηση αναγκάζεται να επιδοθεί σε μια χρονοβόρα αναζήτηση του νομικού θεμέλιου των πράξεών της, όταν βρίσκεται μπροστά σε ερμηνευτικές αμφισημίες και κενά ή αναγκάζεται να μεταβάλλει διαρκώς πρακτικές, μετατρέπεται σε έναν αργό και ατελέσφορο οργανισμό, που εκών άκων παραβιάζει θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος, δεν είναι σε θέση να μετουσιώνει τις αποφάσεις των κυβερνώντων σε δημόσιες πολιτικές ούτε να ικανοποιεί τις κοινωνικές ανάγκες¹⁰². Έτσι, η απάντηση στο πρόβλημα δείχνει αυταπόδεικτη. Η βελτίωση της ποιότητας των νόμων, ο εξοπλισμός τους με τα χαρακτηριστικά που πρέπει να διαθέτουν οι κανόνες σε ένα κράτος δικαίου θα άρουν τα εμπόδια που συναντούν οι δημόσιοι υπάλληλοι στην πράξη και θα αποκατασταθεί η ευταξία του κρατικού μηχανισμού.

Αν μάλιστα ληφθεί υπόψη, ότι κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης είχαν εισαχθεί νομοθετικά μέτρα που τυποποιούσαν την διάχυτη και εν πολλοίς ιδεοληπτική καχυποψία σε βάρος των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι αναγκάστηκαν να ασκούν τα καθήκοντά τους σε ένα κλίμα προσωπικής ανασφάλειας, με αρνητικές συνέπειες στην αποδοτικότητά τους¹⁰³, η νομοθετική μεταρρύθμιση προβάλλει και πάλι ως η βέλτιστη διευθέτηση του προβλήματος. Η τροποποίηση των κανόνων που γέννησαν ή ενέτειναν αδράνειας θα αποκαταστήσει τις εγγυήσεις που διέπουν το καθεστώς των υπαλλήλων και θα δημιουργήσει ένα σταθερό πλαίσιο για την ομαλή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, για την ανεπιφύλακτη συνεργασία της με την εκάστοτε πολιτική ηγεσία και την ουσιαστική συμμετοχή της στην διαμόρφωση και υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών.

Ο σεβασμός, λοιπόν, των προϋποθέσεων της καλής νομοθέτησης προβάλλει ως υπόθεση του Κοινοβουλίου και των μελών της εκτελεστικής εξουσίας που ασκούν κανονιστικές αρμοδιότητες, η δε διοίκηση αναγνωρίζεται ως απλός αποδέκτης των επακόλουθων της παραβίασής τους¹⁰⁴. Πρόκειται για την επιβίωση μιας αντίληψης σχετικά με την σχέση δημόσιας διοίκησης και νόμου, μια σχέση, που θα μπορούσε να ονομαστεί *εξωτερική* και η οποία πλην της

¹⁰² Βλ. Α. Μανιτάκη, «Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους», σε www.constitutionalism.gr

¹⁰³ Βλ. Ιφ. Καμτσιδου, «Οικονομική κρίση, Σύνταγμα και Δημοκρατία», σε www.constitutionalism.gr

¹⁰⁴ Έτσι οι Δ. Σωτηρόπουλος- Λ. Χριστόπουλος, «Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα. Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων» προσβάσιμο σε http://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/07/polynomia_teliko_keimeno.pdf

ιστορικής διαθέτει και μια πρωταρχική θεσμική σημασία στα σύγχρονα πολιτεύματα.

Πραγματικά, στην νεωτερικότητα η εγκαθίδρυση και ο σεβασμός της αρχής της νομιμότητας αποτέλεσαν μια από τις ισχυρότερες εγγυήσεις της ισότητας των πολιτών και της προσωπικής και συλλογικής αυτονομίας των μελών του κοινωνικού συνόλου. Η παραπάνω αρχή, σύμφωνα με την οποία η διοίκηση δεν μπορούσε να δρα ούτε αντίθετα ούτε εκτός του νόμου, αλλά μόνο εντός και σύμφωνα με το νόμο, «Non contra, non praeter, sed intra atque secundum legem»¹⁰⁵, εξασφάλισε καταρχάς την συμφιλίωση ενός θεσμού των απολυταρχικών πολιτευμάτων με την δημοκρατική αρχή, που ιστορικά εμφανίστηκε ως αρχή της εθνικής κυριαρχίας. Εντελώς συνοπτικά, οι εξεγερμένοι αστοί στην προσπάθειά τους να ανατρέψουν την μοναρχία και να εισαγάγουν αντιπροσωπευτικούς θεσμούς, δεν διέκριναν, δικαίως, τον βασιλιά από τους δημόσιους υπαλλήλους, που όπως και οι υπουργοί ήταν θεσμικοπολιτικά υπηρέτες του και ο ανθρώπινος παράγοντας επιβολής της εξουσίας του στο κοινωνικό σύνολο. Έτσι, η ανατροπή του μονάρχη και της κατεστημένης τάξης εμπεριείχε και τον προβληματισμό για την θέση της δημόσιας διοίκησης στο νέο πολιτειακό περιβάλλον, καθώς και για την σχέση της με τον κυρίαρχο.

Η θεσμική απάντηση στα σχετικά διλήμματα δόθηκε με την απόδοση πρωτοκαθεδρίας στα αιρετά σώματα σε σχέση με τα άλλα κρατικά όργανα και με την αναγνώριση του νόμου ως αποκλειστικού μέσου ρύθμισης των κοινωνικών σχέσεων: Οι εκλεγμένοι άρχοντες διαμόρφωναν τους κανόνες σύμφωνα με τα προτάγματα του ορθού λόγου και η διοίκηση περιοριζόταν στην εφαρμογή των νόμων, ενώ μια από τις κύριες εκφάνσεις της αποστολής της ήταν να εξασφαλίζει την συμμόρφωση όλων των μελών του κοινωνικού συνόλου στις επιταγές τους. Οι κανόνες, λοιπόν, αποτελούσαν το θεμέλιο και ταυτόχρονα το όριο της δράσης της δημόσιας διοίκησης, ή με τεχνικούς όρους, η διοίκηση δεν διέθετε καμιά διακριτική ευχέρεια και παρόμοια με τους δικαστές

¹⁰⁵ Η βιβλιογραφία για την αρχή της νομιμότητας ως θεμελιώδους αρχής και πηγής ειδικότερων θεμελιωδών κανόνων, λ.χ. της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, είναι εκτεταμένη, με αποτέλεσμα οποιαδήποτε προσπάθεια παρουσίασής της να πάσχει από ελλείψεις. Από την σκοπιά του συνταγματικού δικαίου βλ. αντί άλλων τις απόψεις των Π. Παυλόπουλου, *Αρχή της νομιμότητας και Σύνταγμα, Σύγχρονα Θέματα*, 1980, σ. 36 επ. Ξ. Παπαρηγόπουλου, *Κράτος Δικαίου: δικαιοκρατία ή νομοκρατία; Σκέψεις πάνω στην καταγωγή, δομή και μετεξέλιξη του Κράτους Δικαίου*, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα 1988, Α. Μανιτάκη, *Κράτος Δικαίου και έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων*, Θεσσαλονίκη 1994, σ. 288 επ.

ήταν απλώς το «στόμα του νόμου» και ο φύλακας της κανονικότητας που απέρρεε από αυτόν. Σε αυτό το πλαίσιο, η δημόσια διοίκηση αντιμετωπιζόταν ως εργαλείο υλοποίησης των επιλογών του νομοθέτη και επιβολής των κυρίαρχων αντιλήψεων και προτύπων.

Επιπλέον, η δέσμευση της διοίκησης από τον νόμο δεν είχε απλώς την διάσταση μιας ευθείας αναγωγής της δράσης του κρατικού μηχανισμού στην βούληση των αντιπροσώπων του έθνους. Τα ουσιοκρατικά χαρακτηριστικά των κανόνων, δηλαδή ο γενικός και αφηρημένος χαρακτήρας τους που διασφάλιζε την βέλτιστη εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος, θεωρήθηκαν για μεγάλο χρονικό διάστημα ως η ισχυρότερη εγγύηση της ισονομίας¹⁰⁶. «Τυφλός» απέναντι στις κοινωνικές διαφορές ο νόμος απένεμε ίσα δικαιώματα και επέβαλλε ίσες υποχρεώσεις. Άρα, η δέσμευση της διοίκησης από τις επιταγές του υπήρξε -και σε ένα βαθμό παραμένει- παράμετρος υλοποίησης της δημοκρατικής αρχής επειδή δεν επιτρέπει στους υπαλλήλους να αναπτύσσουν συμπεριφορές που ενέχουν διάκριση σε βάρος των διοικουμένων και περιορίζει τις αυθαίρετες πρακτικές.

B) Η δυναμική σχέση νόμου και διοίκησης στο νεωτερικό κράτος

Ωστόσο, η σχέση αυτή διοίκησης και νόμου είναι δυναμική και διαρκώς εξελισσόμενη, δεδομένου ότι εξαρτάται από την διαφοροποίηση της αποστολής του κράτους, που με την σειρά της αντανάκλα τις κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις και απαντά στις διεκδικήσεις των διαφόρων κινημάτων που διαμόρφωσαν τους πολιτικούς θεσμούς ιδίως στην Ευρώπη και στην Β. Αμερική.

Με δύο λόγια, το κράτος-νυχτοφύλακας μέχρι τα μέσα περίπου του 19^{ου} αιώνα είχε ως κύρια αποστολή να εξασφαλίζει την δημόσια τάξη, την εξωτερική ασφάλεια, την κυκλοφορία ενιαίου νομίσματος και την ρύθμιση των βασικών κοινωνικών σχέσεων, ώστε να καταλείπεται ευρύ περιθώριο στα άτομα να διαμορφώνουν τους όρους ύπαρξης και κοινωνικής τους υπόστασης, καθένα σύμφωνα με την καταγωγή του και τις οικονομικές, μορφωτικές ή άλλες ικανότητες του. Η κρίση που γνώρισε ο καπιταλισμός στα τέλη του 19^{ου} αιώνα μετέβαλλε τον ρόλο του κράτους, καθιστώντας το *παρεμβατικό*. Οι επιλογές του νομοθέτη απέκτησαν ένα έκδηλο πολιτικό πρόσημο, με την έννοια ότι οι

¹⁰⁶ Βλ. Σ. Κοφίνη, *Ισότητα και απαγόρευση διακρίσεων*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2016, σ. 28 επ. και τις εκεί παραπομπές.

κανόνες επέβαλλαν ειδικότερες δεσμεύσεις στα κοινωνικά υποκείμενα και καθόριζαν συστηματικά τους όρους του οικονομικού γίγνεσθαι.

Παράλληλα, η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης εξελίχθηκε, περιλαμβάνοντας και την υποχρέωση των υπαλλήλων της, πάντοτε δυνάμει του νόμου που όμως πια είναι πιο πολύπλοκος και σύνθετος, να παρεμβαίνουν στις οικονομικές διεργασίες, να περιορίζουν τον ανταγωνισμό, -όχι απλώς να τον πλαισιώνουν, αλλά να τον περιορίζουν- να μεριμνούν ώστε το οικονομικό σύστημα στο σύνολό του να αναπτύσσεται χωρίς κλυδωνισμούς. Η διοίκηση αναδείχθηκε σε δυναμικό συνεργάτη του νομοθέτη, ενώ οι ειδικές γνώσεις που απαιτούνται για την αντιμετώπιση των περίπλοκων ζητημάτων της πράξης κατέστησαν την πολιτική ηγεσία της αντίπαλο του Κοινοβουλίου. Μέρος της νομοπαραγωγικής διαδικασίας μετακυλίστηκε στους Υπουργούς, οι οποίοι ασκούν την εξουσία τους με την στήριξη και με την ουσιαστική συμμετοχή της διοικητικής ιεραρχίας.

Η πιο αξιόλογη μεταβολή στις σχέσεις διοίκησης και νόμου σημειώνεται μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, όταν αναγνωρίστηκε πως οι πολίτες που πλήρωσαν σκληρό φόρο αίματος για την αντιμετώπιση της ναζιστικής θηριωδίας, πρέπει να αποτελούν αντικείμενο ιδιαίτερου δημόσιου ενδιαφέροντος, οπότε το κράτος ανέλαβε να αντιμετωπίσει με δικά του μέσα τους σοβαρότερους κινδύνους με τους οποίους το άτομο βρίσκεται αντιμέτωπο στην διάρκεια του βίου του. Το κοινωνικό κράτος διαρρύθμισε σε συνταγματικό και νομοθετικό επίπεδο την αποστολή του ως φορέα υποχρεώσεων προς τα μέλη του κοινωνικού συνόλου, αναλαμβάνοντας να εξασφαλίζει παροχές στους τομείς της υγείας, της εργασίας, της μητρότητας, της κοινωνικής ασφάλισης, της παιδείας¹⁰⁷. Τούτη η μετεξέλιξη του κράτους σε *κοινωνικό* κατέστησε την *δημόσια διοίκηση τον κύριο μοχλό διαμόρφωσης και υλοποίησης των πολιτικών που στοχεύουν στην προστασία των διοικουμένων και που πρέπει αν όχι να τυποποιούνται στον νόμο, να βρίσκουν σε αυτόν επαρκές θεμέλιο*. Με άλλα λόγια, η εκπλήρωση της κοινωνικής αποστολής του κράτους επέβαλε και επιβάλλει την οργάνωση και λειτουργία μιας δημόσιας διοίκησης που αφενός είναι σε θέση να υλοποιεί άμεσα και αποτελεσματικά την προαναφερόμενη πολιτική, αφετέρου είναι ικανή να διατυπώνει ουσιαστικές και συνεκτικές προτάσεις προς την πολιτική ηγεσία, των μελών της Βουλής

¹⁰⁷ Βλ. αντί άλλων το περιεκτικό εισαγωγικό κεφάλαιο του Αγγ. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, Θεσσαλονίκη, 1994

συμπεριλαμβανομένων, ώστε τα νομοθετικά μέτρα που υιοθετούνται να επιτρέπουν σε όλα τα μέλη του κοινωνικού συνόλου να απολαμβάνουν τα δικαιώματά τους με όρους ισότητας. Εκτός από δυναμικός συνεργάτης του νομοθέτη, λοιπόν, η διοίκηση γίνεται σύμβουλός του και σε αρκετές περιπτώσεις χρήσιμος καθοδηγητής του στην αναζήτηση των κοινωνικά επωφελέστερων κανονιστικών λύσεων.

Τέλος, η νομοθετική εξουσία του κράτους δεν μειώθηκε –ούτε ποσοτικά ούτε από άποψη θεσμικής σημασίας– κάτω από τις σφοδρές πιέσεις που ασκούν στην λειτουργία του οι πανίσχυρες παγκόσμιες αγορές¹⁰⁸. Η συρρίκνωση της παροχικής διοίκησης και η απόσυρση του κράτους από ορισμένους τομείς στους οποίους ανέπτυξε οικονομική δραστηριότητα δεν εξάλειψαν την υποχρέωσή του να παρεμβαίνει ρυθμιστικά και σε αυτά τα πεδία, εξασφαλίζοντας τον σεβασμό των θεμελιωδών αρχών και δικαιωμάτων ιδίως από τους ισχυρούς οικονομικούς παράγοντες που πρωταγωνιστούν στο εσωτερικό τους. Μάλιστα, το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης «ανανέωσε» την υποχρέωση του κράτους να παρεμβαίνει κανονιστικά, για να αμβλύνονται οι έντονες κοινωνικοοικονομικές ανισότητες και να κάμπτονται οι αρνητικές συνέπειες των δυσλειτουργιών της αγοράς¹⁰⁹.

Επομένως, είναι άτοπο να γίνεται πια λόγος για την υποταγή της δημόσιας διοίκησης στον νόμο, χωρίς τούτο βέβαια να σημαίνει ότι η διοίκηση μπορεί να δρα χωρίς νόμο ή αντίθετα στις προβλέψεις του. Όμως, οι νόμοι προσδίδουν στην διοίκηση ευρεία διακριτική ευχέρεια, αναγκαία για την εφαρμογή των ρυθμίσεων τους. Με άλλα λόγια, η εφαρμογή του νόμου, το ειδικότερο νόημα που ο κανόνας προσλαμβάνει στην πράξη συναρτάται με επιλογές στις οποίες προβαίνει η διοίκηση σύμφωνα με ορισμένα κριτήρια και βέβαια με σεβασμό

¹⁰⁸ Πρβλ. P. Birnbaum, «Le type d'État tient toujours», σε D. de Béchillon κ. ά. (επιμ.), *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur du professeur Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, σ. 185 επ.

¹⁰⁹ Η παραπάνω παραδοχή δεν σημαίνει ότι αμελούνται οι συνέπειες της νεοφιλελεύθερης θέσμησης στο δίκαιο, τόσο σε ότι αφορά την μορφή του όσο και την κοινωνική λειτουργία του, την ίδια την αντίληψη για την νομιμότητα, που τείνει να ενσωματώσει την ορθολογικότητα των αγορών, βλ. Ι.Καμτσίδου, «Για τα νέα σύνορα της Ευρώπης: σκέψεις σχετικά με την σημασία του πολιτικού Συντάγματος στην Ε.Ε.» σε *Τιμητικός Τόμος για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2015 και τις εκεί παραπομπές. Στην παρούσα Εισήγηση έμφαση δίνεται στην αναζήτηση αρχών και διαδικασιών που θα βελτιώνουν την ποιότητα των νόμων, καθώς και στην συμβολή της Διοίκησης σε αυτήν την διαδικασία, έστω και στο συγκεκριμένο περιβάλλον. Ο χαρακτήρας της είναι μάλλον τεχνικός και περιορισμένος.

στις θεμελιώδεις αρχές του δικαίου¹¹⁰. Ταυτόχρονα, η αναγκαιότητα συντονισμού των δημόσιων υπηρεσιών και καθοδήγησης των υπαλλήλων προσδίδει στους επικεφαλής της δημοσιοϋπαλληλικής ιεραρχίας μιας δευτερεύουσας, πλην εξόχως αποτελεσματικής κανονιστικής εξουσίας: πρόκειται για την έκδοση των εγκυκλίων που συχνά επικαθορίζουν την ερμηνεία των νόμων, υποκαθιστώντας μερικές φορές, όπως στην περίπτωση της φορολογικής διοίκησης, την βούληση του νομοθέτη.

Γ) Η δημόσια διοίκηση ως βασικός παράγοντας της νομοθετικής διαδικασίας και παράμετρος της κρίσης της

Η παραπάνω μεταλλαγή του ρόλου του κράτους αποκαλύπτει την πραγματική συμμετοχή της δημόσιας διοίκησης στην νομοπαραγωγική διαδικασία και επιτρέπει την αποτίμηση της σύμπραξής της σε αυτήν, της συμβολής της στην τήρηση των προϋποθέσεων της καλής νομοθέτησης, αλλά και την κατάφαση των ευθυνών της για τις συνέπειες που αναπτύσσονται από την κακή νομοθέτηση¹¹¹. Στην σύγχρονη πραγματικότητα, η επιδίωξη της βελτίωσης του νομοθετικού έργου περνά από την αναγνώριση του γεγονότος ότι η διοίκηση είναι εξίσου θύμα και δράστης της κακής νομοθέτησης. Μια απλή επισκόπηση των μορφών και των σταδίων της κανονιστικής παραγωγής επιβεβαιώνει την παραπάνω υπόθεση. Πραγματικά, ακόμη και στην περίπτωση που ο νόμος έχει κοινοβουλευτική καταγωγή, ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης είναι πρωταρχικός. Όπως είναι γνωστό, τα περισσότερα νομοθετήματα έχουν κυβερνητική προέλευση, είναι νομοσχέδια που προτείνονται από τους Υπουργούς και όχι σχέδια νόμου που προέρχονται από τους βουλευτές. Την προπαρασκευή, όμως, των νομοσχεδίων αναλαμβάνει και φέρνει σε πέρας η διοίκηση. Γι' αυτό εξάλλου, το κύρος που διαθέτουν οι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι διαμορφώνεται και με βάση την εμπλοκή τους στην προετοιμασία των νομοσχεδίων, στην διατύπωση νομοθετικών προτάσεων με ωφέλιμο και ανθεκτικό περιεχόμενο. Δεδομένου ότι κανένας Υπουργός δεν διαθέτει το σύνολο των γνώσεων που είναι αναγκαίες για την διαμόρφωση της ρύθμισης ούτε τον έλεγχο του κοινωνικού πεδίου στο οποίο αυτή θα εφαρμοστεί, η συμμετοχή της δημόσιας διοίκησης είναι καθοριστική. Δεν θα ήταν υπερβολή να υποστηρίξει κανείς ότι καλοί νόμοι είναι αυτοί που προήλθαν από την στενή

¹¹⁰ Για σχετικοποίηση του κανόνα από τον εφαρμοστή του δικαίου μιλά ο Π. Παυλόπουλος, *Το Δημόσιο Δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης*, Αθήνα, 2014, σ. 96 επ.

¹¹¹ Contra Δ. Σωτηρόπουλος- Λ. Χριστόπουλος, ό.π.

συνεργασία της πολιτικής ηγεσίας με τον διοικητικό μηχανισμό του Υπουργείου και ότι επιτυχημένος είναι ο Γενικός Διευθυντής που συντόνισε την επεξεργασία νομοσχεδίων, τα οποία οδήγησαν στην ψήφιση νόμων ευεργετικών για το κοινωνικό σύνολο.

Δεύτερο πεδίο συμμετοχής της διοίκησης στην νομοπαραγωγική διαδικασία είναι η έκδοση των κανονιστικών πράξεων. Αν, σύμφωνα με τα παραπάνω, οι νόμοι προπαρασκευάζονται από την διοίκηση, τα προεδρικά διατάγματα και οι υπουργικές αποφάσεις στην πράξη ολοκληρώνονται από αυτήν. Αναγόμενα σε θέματα ειδικά, που συνήθως απαιτούν τεχνικές ή/και επιστημονικές γνώσεις, τα νομοθετήματα αυτά είναι προϊόντα της εμπειρίας των δημόσιων υπαλλήλων. Τόσο η ποιότητά τους, όσο και η ταχύτητα έκδοσής τους πρέπει να καταλογίζονται στη διοίκηση. Τέλος, η έκδοση των εγκυκλίων αποτελεί την πιο αδιαφανή παρέμβαση της δημόσιας διοίκησης στον κύκλο της νομοθέτησης. Όπως προεκτέθηκε, προκειμένου οι συνάδελφοί τους ή οι πολίτες να κατανοήσουν και να εφαρμόσουν ευκολότερα τον νόμο, οι επικεφαλής της διοικητικής ιεραρχίας, με την επίνευση της πολιτικής ηγεσίας, εκδίδουν εγκυκλίους. Παρότι δε η συνταγματική κατοχύρωση της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου δεν αφήνει περιθώριο αμφισβήτησης για την σχέση νόμου-εγκυκλίων, είναι γνωστό ότι στις τελευταίες απαντάται και πρωτογενές δίκαιο και ότι συχνά η ερμηνεία που αυτές περιλαμβάνουν αναιρεί κάποιες από τις προβλέψεις του νόμου.

Δ) Η δημόσια διοίκηση φύλακας των αρχών και των διαδικασιών της καλής νομοθέτησης

Μια απόπειρα εξορθολογισμού της παραπάνω θεσμικής πραγματικότητας αποτέλεσε η έκδοση του ν. 4048/2012 ο οποίος συγκαταλέγει την δημόσια διοίκηση στους παράγοντες της καλής νομοθέτησης. Νόμος που ακολουθεί τα θεσπισμένα από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τον ΟΟΣΑ πρότυπα¹¹², πλαισιώνει την νομοπαραγωγική διαδικασία με αρχές, ιδρύοντας και συγκεκριμένες υποχρεώσεις για τους πρωταγωνιστές της, ώστε να βελτιωθεί η ποιότητα και να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των κανόνων δικαίου. Ταυτόχρονα, πάντως, περιορίζει την ευχέρεια της λαϊκής αντιπροσωπείας να ασκεί το νομοθετικό της

¹¹² Eric Van den Abeele, « L'agenda Mieux légiférer de l'Union européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2009/23, σ. 5 επ., M. Hadjiisky, «La better regulation entre coordination européenne et relations triangulaires : OCDE, États membres et Union européenne » *Revue Française d'Administration Publique* , 2016, σ. 561 επ.

έργο, καθώς, όπως θα δειχθεί παρακάτω, ακόμη και η σκοπιμότητα του νόμου προσδιορίζεται με την συμβολή προσώπων που διαθέτουν τεχνοκρατική επάρκεια, όχι όμως δημοκρατική νομιμοποίηση.

Από την ανάγνωση του κειμένου αναδεικνύεται ότι οι δομές που υποστηρίζουν την καλή νομοθέτηση είναι διοικητικές μονάδες. Όπως αναφέρθηκε σε προγενέστερες εισηγήσεις, υπεύθυνοι για την εφαρμογή των μεθόδων καλής νομοθέτησης είναι καταρχάς τα γραφεία νομοθετικής πρωτοβουλίας των Υπουργείων -τα οποία μάλιστα είναι και αυτοτελή γραφεία υπαγόμενα απευθείας στον Υπουργό- και στην συνέχεια το γραφείο καλής νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης. Άρα, σε πρώτο τουλάχιστον στάδιο, δεν είναι το Κοινοβούλιο, οι Βουλευτές που έχουν την ευθύνη για την τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης, αλλά διοικητικές μονάδες.

Περαιτέρω, οι περισσότερες από τις αρχές της καλής νομοθέτησης έχουν ως αποδέκτη τη διοίκηση. Ας εξεταστούν με την σειρά που απαριθμούνται στο οικείο νομοθέτημα:

Η αναγκαιότητα της ρύθμισης. Τούτη η αρχή σημαίνει ότι η νομοθετική πράξη πρέπει να ανταποκρίνεται σε ένα κανονιστικό αίτημα, να περιλαμβάνει δηλαδή ρυθμίσεις που εξυπηρετούν ένα κοινωνικό, πολιτικό ή θεσμικό στόχο και να εισφέρει προστιθέμενη αξία στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο. Η συσχέτιση της νομοθετικής παρέμβασης με τον επιδιωκόμενο από αυτήν σκοπό προαπαιτεί μελέτη, συγκέντρωση στοιχείων, σύγκριση καταστάσεων, έργο που ανήκει στην αποστολή της διοίκησης. Άρα η πλήρωση των παραπάνω προϋποθέσεων εξασφαλίζεται σε μεγάλο βαθμό από το γραφείο καλής νομοθέτησης του Υπουργείου και επικουρικά από το γραφείο καλής νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης.

Η αναλογικότητα και η απλότητα είναι αρχές που απευθύνονται κυρίως στο Κοινοβούλιο. Ωστόσο, ο σύντομος χρόνος της συζήτησης και ψήφισης των νομοσχεδίων πολλές φορές δεν επαρκεί για την εξέλεξη των μέτρων που εισάγονται, ώστε να κριθεί αν αυτά είναι αναγκαία και πρόσφορα για την ικανοποίηση του σκοπού του νόμου. Χωρίς την κατάλληλη προετοιμασία των εκθέσεων που συνοδεύουν τον νόμο και που καταρτίζονται από την διοίκηση, ιδίως χωρίς την πληρότητα της αιτιολογικής έκθεσης και της έκθεσης κανονιστικών συνεπειών, η αξιολόγηση του εύλογου χαρακτήρα των

νομοθετικών μέτρων από την λαϊκή αντιπροσωπεία μπορεί να γίνει προσχηματική¹¹³. Εξίσου σημαντική είναι η συνδρομή της διοίκησης για την σαφήνεια του νομοθετικού κειμένου που προσδίδει απλότητα στις ρυθμίσεις του. Νομοσχέδιο που περιλαμβάνει περίπλοκους και δυσνόητους κανόνες όταν κατατίθεται στην Βουλή, δύσκολα μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο επεξεργασίας από τους βουλευτές για να γίνει απλό.

Η τήρηση της τέταρτης αρχής, που επιβάλλει την *αποφυγή αποκλινουσών από την κατά περίπτωση γενική πολιτική ή αντιφατικών ρυθμίσεων* εναπόκειται επίσης στην δημόσια διοίκηση: η επισκόπηση της υφιστάμενης νομοθεσίας, προκειμένου να μην δημιουργηθούν αντινομίες και να αποφευχθούν συγκρούσεις κανόνων, αποτελεί έργο του διοικητικού μηχανισμού που έχει την απαιτούμενη γνώση και την δυνατότητα επισκόπησης των πολιτικών που αναπτύσσει καθεμιά κυβέρνηση.

Η *αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα* με συνεκτίμηση τόσο των θεμελιούντων τη ρύθμιση οικονομικών και άλλων στοιχείων όσο και των συνεπειών της ρύθμισης είναι η αρχή που παρέχει στην διοίκηση μια «αόρατη» αλλά πολύ σημαντική εξουσία στο πλαίσιο της καλής νομοθέτησης. Πραγματικά, οι σταθμίσεις που είναι αναγκαίες για να κριθεί αν η ρύθμιση είναι επωφελής, προϋποθέτουν αξιολόγηση των συνεπειών που αυτή αναπτύσσει σε διάφορους τομείς του κοινωνικού βίου, σε κάποιους ευεργετικές, συνήθως όμως με επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού, σε άλλους περιοριστικές. Με άλλα λόγια, η διοίκηση αποκτά την ευχέρεια να προβαίνει σε μια στάθμιση «κόστους-οφέλους»¹¹⁴, όπου ως σταθμιζόμενα μεγέθη μετέχουν σπουδαία έννομα αγαθά ή/και θεμελιώδη δικαιώματα, ενώ η σταθμίζουσα παράμετρος είναι κυρίως οικονομικού χαρακτήρα. Με τον τρόπο αυτό, η *προστασία δικαιωμάτων και εύλογων συμφερόντων, η δυνατότητα εξυπηρέτησης των σκοπών του κοινωνικού κράτους* πολλές φορές υπάγονται στην απαίτηση διατήρησης της δημοσιονομικής ισορροπίας, τούτη δε η αποστέωση των πολιτικών διαδικασιών συντελείται με την καθοριστική παρέμβαση της δημόσιας διοίκησης ως θεματοφύλακα των αρχών της καλής νομοθέτησης.

¹¹³ Πρβλ. J. Chevallier «La simplification de l'action publique et la question du droit», *Revue Française d'Administration Publique* 2016, σ. 205 επ.

¹¹⁴ S. Rose-Ackerman, « Étude d'impact et analyse coûts-avantages : qu'impliquent-elles pour l'élaboration des politiques publiques et les réformes législatives ? », *Revue française d'administration publique* 2011σ. 787-επ.

Η συνεισφορά της διοίκησης για την υλοποίηση των αρχών της επικουρικότητας και της λογοδοσίας με τον προσδιορισμό των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής των ρυθμίσεων είναι ουσιαστική αλλά χωρίς πολιτική διάσταση, όπως και αυτή που αφορά την προσβασιμότητα στις ρυθμίσεις και με ηλεκτρονικά μέσα και την δυνατότητα υποβολής προτάσεων σχετικών με τις ρυθμίσεις.

Ακόμη, οι διαδικαστικές εγγυήσεις της καλής νομοθέτησης, δηλαδή η σύνταξη των έξι εκθέσεων που πρέπει να συνοδεύουν τα νομοσχέδια και η ηλεκτρονική διαβούλευση που προηγείται της κατάθεσής τους στην Βουλή, υποστηρίζονται από την δημόσια διοίκηση. Συγκεκριμένα, το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) είναι υπεύθυνο για την διαδικασία της προνομοθετικής διαβούλευσης και τα στελέχη του έχουν την φιλοδοξία, να την τελειοποιήσουν, να διαμορφώσουν εργαλεία αξιοποίησης των αποτελεσμάτων της, ώστε να την μετατρέψουν σε μια πρόσθετη μέθοδο της δημοκρατικής νομιμοποίησης του νόμου.

Τι συμβαίνει όμως σήμερα με την δημόσια διαβούλευση, η οποία βρίσκεται ήδη σε εφαρμογή από το 2011; Αυτή έχει δυο φάσεις που μπορούν συντμηθούν σε μία, εφόσον το νομοσχέδιο είναι έτοιμο να κατατεθεί και έχουν ολοκληρωθεί όλες οι διατάξεις του. Το νομοσχέδιο αναρτάται στην ηλεκτρονική διεύθυνση open.gov.gr όπου καθένας χρήστης του διαδικτύου έχει ελεύθερη πρόσβαση και δυνατότητα υποβολής σχολίων. Παρ' ότι όμως ο ελάχιστος χρόνος διαβούλευσης που προβλέπει ο νόμος είναι δύο εβδομάδες, την εποχή των μνημονίων, κατά την οποία η νομοθέτηση ολοκληρώνεται μέσα σε ασφυκτικούς χρόνους, τα νομοσχέδια αποστέλλονται στην αρμόδια υπηρεσία λίγες ημέρες πριν κατατεθούν στη Βουλή με το αίτημα της αυθημερόν ανάρτησής τους, με αποτέλεσμα να απομένει ένα εξαιρετικά περιορισμένο χρονικό περιθώριο για την συμμετοχή των ενδιαφερόμενων στην ηλεκτρονική συζήτηση.

Το μόνο νομοσχέδιο που τα τελευταία δύο χρόνια παρέμεινε στην διαβούλευση όχι απλώς τον προβλεπόμενο από τον νόμο χρόνο, αλλά περισσότερο, ήταν αυτό στο οποίο περιλαμβανόταν η ρύθμιση για την επέκταση του συμφώνου συμβίωσης και στα άτομα του ίδιου φύλου. Επειδή υπήρξε αθρόα συμμετοχή των πολιτών στον σχολιασμό του, το αρμόδιο Υπουργείο ζήτησε την παράταση της διαβούλευσης και αυτή χορηγήθηκε.

Η συγκεκριμένη διαβούλευση, που ήταν χρονικά επαρκής, ορθότερα επειδή ήταν χρονικά επαρκής, ανέδειξε τα ελλείμματα αυτής της μεθόδου κοινωνικού ελέγχου στην νομοθετική διαδικασία. *Κύριο χαρακτηριστικό της υπήρξε η καθοδηγούμενη συμμετοχή.* Από την επισκόπηση του διαλόγου προκύπτει, ότι κάποιες συλλογικότητες, ιδίως παρεκκλησιαστικές ή εθνικιστικές οργανώσεις, έδιναν στα μέλη τους τυποποιημένα μηνύματα για να αναρτηθούν στα σχόλια. Έγινε λοιπόν φανερό, ότι ομάδες που διαθέτουν σημαντική κοινωνική ισχύ μπορούν και επηρεάζουν την διαβούλευση, κατευθύνοντας την έκβασή της. Επιπλέον, επιβεβαιώθηκε το εξής: το γεγονός ότι η πρόσβαση στον σχολιασμό των νομοσχεδίων δεν απαιτεί την ταυτοποίηση των ενδιαφερόμενων, επιτρέπει την πολλαπλή συμμετοχή (π.χ. με την δημιουργία περισσότερων emails), προσώπων που επιδιώκουν να επιβάλλουν την γνώμη τους ή να δημιουργήσουν εντυπώσεις σε συγκεκριμένη πολιτική κατεύθυνση. Είναι, λοιπόν, ανάγκη, να βρεθούν τρόποι προστασίας της διαβούλευσης, για να αποκτήσει κύρος και να αναδειχθεί σε παράμετρο της καλής νομοθέτησης.

Για τον ίδιο λόγο, θα πρέπει να επανεξεταστούν οι σχέσεις διοίκησης-Βουλής στο συγκεκριμένο στάδιο της νομοθέτησης, σχέσεις που χωρίς υπερβολή μπορούν να χαρακτηριστούν υποτυπώδεις. Αν οι έκτακτες περιστάσεις υπό τις οποίες ασκείται η νομοθετική εξουσία περιορίζουν γενικά την εφαρμογή των αρχών της καλής νομοθέτησης, σε ό,τι αφορά την προνομοθετική διαβούλευση εντοπίζεται ένα δομικό πρόβλημα. Αν και είναι υποχρεωτικό η έκθεση επί της διαβούλευσης να αποστέλλεται στους Βουλευτές και το ΕΚΔΔΑ είναι πρόθυμο να συμβάλλει στην αξιοποίηση των αποτελεσμάτων της, η σχετική διαδικασία παραμένει προσχηματική. Οι εκθέσεις είναι μάλλον τυπικές και διαβιβάζονται την τελευταία στιγμή στους Βουλευτές, που δεν είναι εξοικειωμένοι με τη μελέτη τους. Έτσι, οι βουλευτές δεν μπορούν να αξιοποιήσουν διόλου τις εκθέσεις διαβούλευσης, που στην πράξη δεν ασκούν καμιά επιρροή. Για τον λόγο αυτό έχει διατυπωθεί η πρόταση να πραγματοποιηθούν από το ΕΚΔΔΑ σεμινάρια επιμόρφωσης των Βουλευτών, όχι μόνον για την δημόσια διαβούλευση, αλλά γενικότερα για την εφαρμογή των αρχών της καλής νομοθέτησης. Η συμμετοχή των βουλευτών σε αυτά μπορεί να αποτελέσει ένα παράδειγμα χρήσιμης συνεργασίας της νομοθετικής εξουσίας με την διοίκηση και να συμβάλλει στην βελτίωση του νομοθετικού έργου.

Τέλος, η συμμετοχή της διοίκησης στην πραγμάτωση των αρχών της καλής νομοθέτησης έχει προβλεφθεί και σε επίπεδο αξιολόγησης του νόμου, καθώς οι

εκθέσεις κανονιστικών συνεπειών του νόμου συντάσσονται με ευθύνη του Υπουργείου, που οφείλει να εξασφαλίσει τις απόψεις των εμπλεκόμενων κοινωνικών εταίρων. Η διαδικασία αυτή χρειάζεται αναμόρφωση, κυρίως για να αρθρωθεί πιο αποτελεσματικά η αναγωγή στους κοινωνικούς φορείς και να αποκτήσουν ουσιαστικό περιεχόμενο τα πορίσματά της.

Ανακεφαλαιώνοντας: η κρίση που διέρχεται η νομοθετική λειτουργία και οι αρνητικές συνέπειες που αναπτύσσει, μεταξύ άλλων, στην δημόσια διοίκηση αποτελούν κοινό τόπο. Γι'αυτό, τα τελευταία χρόνια αναζητούνται εναγωνίως μέθοδοι εξορθολογισμού της και ενίσχυσης της κοινωνικής αποτελεσματικότητας των νομοθετικών πράξεων, με την εισαγωγή και ειδικού νόμου. Η προσπάθεια αναμόρφωσης της νομοπαραγωγικής διαδικασίας περιλαμβάνει μεταρρυθμίσεις που αφορούν τις σχέσεις νομοθετικής εξουσίας και δημόσιας διοίκησης, καθώς και παρεμβάσεις στην ίδια την δημόσια διοίκηση που αναγνωρίζεται πια ως σημαίνων παράγοντας του νομοθετικού έργου. Όπως, όμως, υπογράμμισε και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, μια μεταρρύθμιση για να είναι αποτελεσματική και ωφέλιμη θα πρέπει να συνδέεται στενά με την κοινωνική πραγματικότητα, να στηρίζεται στην αποτίμηση των συνθηκών και σε συναινέσεις σχετικά με τους επιδιωκόμενους στόχους, να οργανώνεται με πρόσφορες μεθόδους και να δημιουργεί όρους μακροημέρευσης των νέων θεσμών.

Επομένως, είναι κρίσιμο να αξιολογηθεί από την παραπάνω σκοπιά η αναμόρφωση της νομοθετικής λειτουργίας που επιχειρείται και να αναδειχθούν τα πλεονεκτήματα και οι ελλείψεις της. Μια πρώτη παρατήρηση επιβάλλεται: η υιοθέτηση των μέτρων που αποσκοπούν στην ενίσχυση των δομών και των διαδικασιών της καλής νομοθέτησης γίνεται και αυτή υπό χρονική πίεση, με αποτέλεσμα η αναγκαιότητα, η αποτελεσματικότητα και η αναλογικότητα των σχετικών ρυθμίσεων να μην εκτιμούνται επαρκώς. Επιπλέον, η ανάγκη να παρουσιαστεί, ιδίως προς τους εταίρους και δανειστές, μια σύμφωνη με τις δεσμεύσεις της χώρας πλούσια κανονιστική παραγωγή έχει διογκώσει ακόμη περισσότερο την κανονιστική εξουσία της εκτελεστικής εξουσίας. Σε νομοθετήματα που αποβλέπουν είτε στον εξορθολογισμό της δημόσιας διοίκησης ως παράγοντα της καλής νομοθέτησης είτε στην ανάδειξή της σε φορέα μιας ουσιαστικής προνομοθετικής διαβούλευσης, εντοπίζεται σωρεία νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων, μάλιστα σε επίπεδο υπουργικής απόφασης. Η κανονιστική ύλη διασπάται, αλλά και η διοίκηση δυσκολεύεται να εξυπηρετήσει

το πλήθος των κανονιστικών εκκρεμοτήτων που μετατίθενται σε αυτήν. Έτσι, παρατηρούνται σοβαρές καθυστερήσεις, ενώ είναι αμφίβολο αν οι όροι της καλής νομοθέτησης μπορεί να τηρηθούν κατά την επεξεργασία όλων αυτών των κανονιστικών πράξεων.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η εισαγωγή του κοινωνικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, που προβλέφθηκε στον ν. 4369/2016, αλλά κινδυνεύει να παραμείνει γράμμα κενό, επειδή οι ρυθμίσεις που απαιτούνται για την λειτουργία του συστήματος θα πρέπει να προσδιοριστούν από τους Υπουργούς, στους οποίους έχει ανατεθεί η σχετική εξουσία. Η δραστηριοποίηση των δομών κοινωνικού ελέγχου μπορεί πραγματικά να βοηθήσει στην τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης. Η δυνατότητα που παρέχει ο νόμος στους πολίτες να παρακολουθούν την δράση των Υπουργείων και να εκφράζουν τις απόψεις τους ηλεκτρονικά ή σε τακτικές συναντήσεις που θα πρέπει να οργανώνονται από τις υπηρεσίες, διευκολύνει τον εντοπισμό των σημαντικότερων προβλημάτων και των κανονιστικών αιτημάτων που γεννά η κοινωνική πραγματικότητα.

Ακόμη, η ίδρυση στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης μιας αυτοτελούς δομής, του Παρατηρητηρίου της Δημόσιας Διοίκησης, που θα επεξεργάζεται τις παρατηρήσεις των πολιτών για την λειτουργία του κρατικού μηχανισμού και για τις σχέσεις του με την κοινωνία, μπορεί να προσφέρει πορίσματα πολύτιμα για την εφαρμογή των αρχών της αναγκαιότητας, της αναλογικότητας, της αποφυγής αποκλινουσών από την κατά περίπτωση γενική πολιτική ή αντιφατικών ρυθμίσεων, συγχρόνως δε να προσδώσει στην αρχή της αποτελεσματικότητας ένα κοινωνικό πρόσημο. Έχοντας αναδείξει τα προβλήματα και τις κρίσιμες κοινωνικές ανάγκες, οι μελέτες του Παρατηρητηρίου μπορούν να εφοδιάσουν την διοίκηση με επιχειρήματα σχετικά με τις προσδοκώμενες συνέπειες καθεμιάς ρύθμισης, ώστε η αποτελεσματικότητά της να μην αξιολογείται μόνο με όρους δημοσιονομικού κόστους. Η πολιτική και πολιτειακή σημασία των παραπάνω δομών είναι προφανής. Όμως, η οργάνωση και η στελέχωσή τους θα ρυθμιστούν με υπουργικές αποφάσεις, που η διοίκηση και η πολιτική ηγεσία των Υπουργείων Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης πρέπει να προετοιμάσουν μέσα στον καταιγισμό των δράσεων που προωθούνται ή επιβάλλονται και που κάποιες από αυτές φαίνεται να είναι κεντρικές για την επιβίωση της χώρας. Η αργοπορία στην έκδοση των αποφάσεων είναι ίσως το μικρότερο κακό που μπορεί να ανακύψει.

Είναι, λοιπόν, φανερό, ότι οι καταναγκασμοί υπό τους οποίους επιδιώκονται οι νομοθετικές μεταρρυθμίσεις, καθώς επίσης το γεγονός ότι στην έννοια της μεταρρύθμισης έχει αποδοθεί μια σχεδόν μεταφυσική διάσταση, δεν επιτρέπουν την εφαρμογή των αρχών και των διαδικασιών που στοχεύουν στην βελτίωση της νομοθετικής λειτουργίας. Οι αρνητικές συνέπειες της κακής νομοθέτησης στην δημόσια διοίκηση αναπαράγονται, με αποτέλεσμα ο διοικητικός μηχανισμός να οδηγείται σε αδράνεια ή να αναπτύσσει αυθαίρετες πρακτικές. Εξάλλου, μέτρα που θα ενίσχυαν την αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης ως παράγοντα της καλής νομοθέτησης αμελούνται ή καθυστερούν, ενώ η συζήτηση για τα εργαλεία που αυτή χρησιμοποιεί και που θα μπορούσαν να στηρίξουν τον εκσυγχρονισμό και τον εκδημοκρατισμό του νομοθετικού έργου διαρκώς αναβάλλεται.

Αναρωτιέται, λοιπόν, κανείς εύλογα αν η πρακτική αυτή που περιορίζει τον σεβασμό των αρχών της καλής νομοθέτησης, αν η σταθερή άσκηση του νομοθετικού έργου με όρους έκτακτης ανάγκης δεν αποτελεί ένα όχημα για την ιδιωτικοποίηση πεδίων της δημόσιας δράσης, για την απομείωση του κύρους της Βουλής, αλλά και την μετάλλαξη της αποστολής της Δημόσιας Διοίκησης, που από παράγοντα της καλής νομοθέτησης μπορεί να μετατραπεί σε δούρειο ίππο για την επιβολή ισχυρών συμφερόντων στην νομοπαραγωγική διαδικασία.

Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοικητικής Δικαιοσύνης

Ιωάννη Συμεωνίδη

Αντεπιτρόπου των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων

Καθηγητή Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

Ι. Ο διοικητικός δικαστής καλείται, κατά το θεσμικό του ρόλο, μέσα από τον κατασταλτικό έλεγχο της εφαρμογής των νόμων από τη δημόσια διοίκηση στον οποίο προβαίνει, να διασφαλίσει πρωτίστως δύο βασικές στοχεύσεις, οι οποίες απορρέουν από το ίδιο το Σύνταγμα και τελούν μεταξύ τους σε μία ευμετάβλητη ισορροπία. Από τη μία πλευρά, το σεβασμό της αρχής της νομιμότητας με την ευρεία έννοια, της υπεροχής του δικαίου, θεμελιώδους αξίας στην οποία βασίζεται και η ευρωπαϊκή έννομη τάξη (άρ. 2 ΣΕΕ / προοίμιο ΕΣΔΑ) και καλύπτει τόσο την οργάνωση όσο και τη δράση της δημόσιας διοίκησης, θέτοντας σ' αυτήν (κατά το κλασικό φιλελεύθερο πρότυπο) όχι απλώς τα όρια αλλά τη βάση που της επιτρέπει να δρά και από την άλλη, την προστασία των δικαιωμάτων και εννόμων συμφερόντων των πολιτών που θίγονται από τη δράση ή την αδράνεια της δημόσιας διοίκησης, η οποία εξουσιοδοτείται, από το νομοθέτη και πάλι¹¹⁵, να παρεμβαίνει, όλο και συχνότερα και με μεγαλύτερη ένταση, στη σφαίρα της προσωπικής, επαγγελματικής και περιουσιακής τους κατάστασης.

Η αρχή της νομιμότητας, αποκτά έτσι ιδιαίτερη βαρύτητα στη διοικητική δίκη, καθώς τα πάντα κρίνονται σύμφωνα ή πάντως σε αρμονία προς το νόμο¹¹⁶ και όπου ο δικαστής δεν επιλύει απλώς μία διαφορά αλλά παράλληλα, ερμηνεύοντας το νόμο, αφενός μεν, κατευθύνει τη Διοίκηση κατά την εφαρμογή των επίμαχων κάθε φορά διατάξεων, αφετέρου δε, διαφυλάττει την αρχή της ασφάλειας δικαίου ή της νομικής ασφάλειας η οποία έχει αναγνωριστεί πια ως θεμελιώδης αρχή σε πολλές ευρωπαϊκές έννομες τάξεις¹¹⁷, υπό τις διάφορες

¹¹⁵ Α. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, §88.

¹¹⁶ Ε. Σπηλιωτόπουλος, Διοικητικό δίκαιο Ι, §73.

¹¹⁷ Για την τυπική αναγνώριση της αρχής της ασφάλειας δικαίου στη γαλλική έννομη τάξη, βλ. την απόφαση CdE Ass. 24.3.2006, Société KPMG. Εξάλλου, κατά την πάγια θέση του γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου (απόφ. No 2004-500 DC της 29 Ιουλίου 2004, σκ. 13), «le principe de clarté de la loi, qui découle de l' art. 34 de la Constitution, et l' objectif de valeur constitutionnelle d'

πτυχές της σταθερότητα διοικητικών καταστάσεων που εξυπηρετείται και με το τεκμήριο νομιμότητας των εκτελεστών διοικητικών πράξεων και τον κατά χρόνο περιορισμό των αναδρομικών αποτελεσμάτων της ακυρωτικής απόφασης, σαφήνεια και προβλεψιμότητα του νομοθετικού καθεστώτος, προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή του νόμου, ενόψει και της πλούσιας στο ζήτημα αυτό νομολογίας του ΔΕΕ¹¹⁸ κ.λπ.. Τα παραπάνω έχουν αναγνωρισθεί, με emphaticό τρόπο και από το ίδιο το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, το οποίο στην πρόσφατη γνωμοδότησή του 248/2016 αναφέρει (σκ. 19): « ... η Διοίκηση, κατά την ερμηνεία των διατάξεων του νόμου, όσον αφορά την διαδικασία, τους τύπους και την ουσιαστική νομική ρύθμιση στην οποία προβαίνει, ενόψει της εκδόσεως εκτελεστών διοικητικών πράξεων, όταν πρόκειται να ρυθμίσει όμοιο ζήτημα, το οποίο δεν καταλαμβάνεται από το δεδικασμένο, δεν δεσμεύεται μεν τυπικά από την υπάρχουσα νομολογία των δικαστηρίων, όμως, ουσιαστικά, ενδείκνυται να μην αγνοεί το λεγόμενο «δικαστικό προηγούμενο» (precedent), που δημιουργεί εκ των πραγμάτων η νομολογία αυτή, κυρίως όταν πηγάζει από ανώτατο δικαστήριο. Άλλως, θέτει τις πράξεις της στον κίνδυνο της βεβαίας δικαστικής ακυρώσεως, αφού η εδραιωμένη νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων δυσχερώς μεταβάλλεται, εφόσον συντρέχουν λόγοι σοβαροί και επικρατέστεροι του αιτήματος της ασφάλειας δικαίου. Θέτει, επίσης, σε καθεστώς αμφιβολίας και ανασφάλειας, τα μεν αρμόδια όργανά της, όσον αφορά τη νομιμότητα των ενεργειών τους, τους δε διοικούμενους όσον αφορά τη νομική εγκυρότητα των διοικητικών πράξεων, που τους αφορούν»¹¹⁹.

Η ορθή εκπλήρωση των παραπάνω στοχεύσεων είναι προφανές ότι συναρτάται άμεσα με την ποιότητα της νομοθετικής ύλης, όπως αυτή παράγεται/εκδηλώνεται πρωτογενώς από τον νομοθέτη, υπό το πρίσμα δε αυτό κυρίως θα μας απασχολήσει στην παρούσα ανάπτυξη, όπως υλοποιείται/φιλτράρεται δευτερογενώς μέσω της διοικητικής λειτουργίας και

intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, imposent au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur les autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi». Σχετ. Damien Chamussy, Le Conseil constitutionnel et la qualité de la législation, RDP 6/2004, 1739-1760.

¹¹⁸ ΔΕΕ υποθ. 3/16 σκ. 34, 379/15 σκ. 33, 162/13 σκ. 46 κ.λπ..

¹¹⁹ Βλ. και Α. Τάχο, Η δύναμη της νομολογίας των διοικητικών δικαστηρίων, ΔτΑ 36/2007, 1113 = Τμητικός τόμος Ι. Μανωλεδάκη, ΙΙΙ, 2007, 545επ., 551.

όπως διαμορφώνεται τελικώς μέσω της οργάνωσης ενός δικαστικού ελέγχου που πρέπει να είναι πλήρης και αποτελεσματικός, να επιλύει άμεσα τα κρίσιμα νομικά ζητήματα, να απορροφά ομαλά την πολυπλοκότητα των ουσιαστικών διοικητικών εννόμων σχέσεων, να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες δικαιοκρατικές αντιλήψεις.

Το ζήτημα της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων, της καλής ή μάλλον καλύτερης ή «έξυπνης» (smart regulation) πια νομοθέτησης¹²⁰, ως επιδίωξη μιας ευρύτερης συμμετοχής σ' αυτήν των ενδιαφερομένων και ενός «εξορθολογισμού» του κανόνα δικαίου στη βάση ορισμένων αρχών που επιτρέπουν την ομαλή ένταξή του στην έννομη τάξη, αλλά και την απλούστευση και κωδικοποίηση της τελευταίας μέσα και από μία διαρκή αξιολόγησή της, δεν απασχολεί ασφαλώς μόνον τη χώρα μας, αλλά βρίσκεται στο επίκεντρο των συζητήσεων, ήδη από τη δεκαετία του 1990, σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο (Σύσταση του ΟΟΣΑ του 1995 για τη βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων, με έμφαση στον κοινωνικό διάλογο και την ανάλυση επιπτώσεων, Δήλωση αρ. 39 στη Συνθήκη του Άμστερνταμ για την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας, πρακτικός οδηγός Ευρωπαϊκής Ένωσης του 2003, κατευθυντήριες γραμμές και εργαλαιοθήκη για την καλή νομοθέτηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σύσταση το 2015 της πλατφόρμας του Regulatory Fitness and Performance Programme - REFIT για τη βελτίωση της υφιστάμενης νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης κ.λπ.).

Το ενδιαφέρον εκδηλώνεται ενόψει σημαντικών αλλαγών που έχουν επέλθει στο λεγόμενο μοντέρνο ή νεωτερικό κράτος και έχουν καταγραφεί εκτενώς στην πολιτική επιστήμη και κοινωνιολογία. Αλλαγές οι οποίες επέφεραν, μεταξύ άλλων, μία καθολική μεταμόρφωση του κανονιστικού πεδίου¹²¹ που χαρακτηρίζεται κυρίως από: α) Μία πληθωρική και πολυδαίδαλη νομοθεσία πλημμυρισμένη από αόριστες και τεχνικές έννοιες, καθώς και μία ποιοτική διαφοροποίηση των χαρακτηριστικών του κανόνα δικαίου, ο οποίος είναι πλέον περιστασιακός, λιγότερο επιτακτικός έως και ήπιος (συστάσεις, μοντέλα, σχέδια, κώδικες συμπεριφοράς, χάρτες, άτυπες συμφωνίες κ.λπ.), προϊόν διαβούλευσης και συμβιβασμού, λεπτομερειακός, εξειδικευμένος, τεχνοκρατικός, εφήμερος και λειτουργεί ως εργαλείο καθημερινής διοίκησης και κοινωνικού

¹²⁰ Βλ. αντί άλλων, G. Eveillard, Intelligibilité et simplification du droit, RFDA 4/2013, 713επ.

¹²¹ Α. Μανιτάκης, Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας, 1994, 253επ.

μετασχηματισμού¹²². β) Μία σημαντική διόγκωση των πηγών του δικαίου με κείμενα υπερνομοθετικής ισχύος και πολλαπλασιασμό των φορέων που παράγουν κανόνες δικαίου σε εσωτερικό επίπεδο (κανονιστική αρμοδιότητα εκτελεστικής εξουσίας, τοπικές ή ανεξάρτητες αρχές κ.λπ.), επαυξάνοντας την ανάγκη εναρμόνισης. γ) Μία σύγχυση των ορίων δημόσιας και ιδιωτικής σφαίρας, η οποία επιτείνεται από τις εκδηλωθείσες τάσεις αυτορρύθμισης και απορρύθμισης¹²³. δ) Την εμφάνιση νέων πηγών διακινδύνευσης που προσθέτουν νέα κείμενα στη νομοθετική ύλη και την προκαλούν την "επιστροφή στο δίκαιο" ως μέσο προστασίας μιας σειράς θεμελιωδών δικαιωμάτων, κλασικών αλλά και νέων, που αναγνωρίζονται από κανόνες αυξημένης τυπικής ισχύος της εσωτερικής και διεθνούς έννομης τάξης¹²⁴. Προκάλεσαν, όμως, και μία ριζική διαφοροποίηση στην έκταση και ένταση του δικαστικού ελέγχου, στην κατεύθυνση της αναβάθμισης του διαμεσολαβητικού και δικαιοπλαστικού ρόλου του δικαστή¹²⁵, αναβάθμιση η οποία ωστόσο ταυτόχρονα τον εκθέτει σε μία σειρά από κινδύνους. Ο δικαστής, μέσα και από μία διαφορετική πια πρόσληψη του Συντάγματος¹²⁶, αναλαμβάνει να προβεί στις αναγκαίες συνθέσεις τις οποίες έχασε ο αναλυτικός και εξειδικευμένος νομοθέτης, σε σταθμίσεις ανταγωνιστικών συμφερόντων και σε εκτιμήσεις καταστάσεων και αξιών που δεν εμφανίζουν τη σαφήνεια και σταθερότητα που είχαν άλλοτε, να διασφαλίσει τη συνοχή αλλά και τη συνέχεια της έννομης τάξης, αξιοποιώντας τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου¹²⁷, με βασικό του εργαλείο τον έλεγχο της αναλογικότητας των επιλογών όχι μόνον της διοίκησης αλλά και του νομοθέτη, επαυξάνοντας την ανάγκη αιτιολογίας¹²⁸ (σχετ. και άρ. 296 ΣΛΕΕ πρώην άρ.253 ΣΕΚ). Διαμορφώθηκε, έτσι, σταδιακά, μία αντίληψη ότι τίποτε δεν ξεφεύγει από τον δικαστικό έλεγχο, αντίληψη που οδήγησε σε μία δραματική αύξηση της

¹²² Γ. Κατρούγκαλος, Κράτος και διοίκηση στη «μεταμοντέρνα κατάσταση», Σύμμεικτα Ε. Σπηλιωτόπουλου, 2000, 185επ., 200.

¹²³ Για την έννοια της απορρύθμισης, βλ. αντί άλλων Α. Καϊδατζή, Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, 2006, 37 - 38.

¹²⁴ Joël Andriantsimbazovina, Les bienfaits de la «juridictionnalisation» de la protection supranationale des droits de l'homme, RFDA 2/2009, 294επ.

¹²⁵ Βλ. Ι. Συμεωνίδη, Η αναβάθμιση του ρόλου του διοικητικού δικαστή στη μεταμοντέρνα εποχή, η αδυναμία ανταπόκρισης της διοίκησης και η ανάγκη ενός άλλου διαλόγου με το νομοθέτη, ΕφημΔΔ 3/2010, 386επ. και τις εκεί βιβλιογραφικές παραπομπές.

¹²⁶ Α. Μανιτάκης, Η ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου: απόπειρα πολιτικοποίησης του Συντάγματος δια της συνταγματοποίησης της πολιτικής, ΤοΣ 1/2008, 3επ.

¹²⁷ Μέσω των οποίων αναπληρώνονται, όπως λέει ο Μανιτάκης (1994, 80), οι δικαιοκρατικές απώλειες.

¹²⁸ ΕΔΔΑ της 31.5.2011, Maggio κ. Ιταλίας, §43επ. Σχετ. Sylvie Caudal (dir.), La motivation en droit public, Dalloz, Thèmes commentaires, 2013.

δικαστικής ύλης. Έναν έλεγχο που στηρίζεται σε πραγματιστικές προσεγγίσεις και σε μία λογική αποτελεσματικότητας που νομιμοποιεί τον κανόνα δικαίου κατά την εφαρμογή του¹²⁹, προσλαμβάνοντας έτσι τα χαρακτηριστικά του «συγκεκριμένου».

Η ποιότητα των νόμων και των εν γένει κανονιστικών ρυθμίσεων που ισχύουν και εφαρμόζονται αντανακλά και αναπαράγει, όπως έχει λεχθεί¹³⁰, το είδος της διακυβέρνησης που ασκείται σε μία χώρα. Τα πιο πάνω χαρακτηριστικά εμφανίζονται πράγματι πιο έντονα στο δικό μας σύστημα, που αναπτύσσει τη δική του δυναμική, με κύρια γνωρίσματα τον έντονο κρατικισμό και συγκεντρωτισμό¹³¹, που συνδυάζεται με μία διαχρονική έλλειψη ολοκληρωμένου σχεδιασμού και σταθερότητας, με έναν μιμητισμό δυτικών προτύπων¹³² τα οποία δεν είμαστε σε θέση να υποστηρίξουμε και μία προτίμηση στα ειδικά ή συντεχνιακά, κατά βάση πελατειακά, συμφέροντα, έναντι των γενικότερων συμφερόντων. Η Ελλάδα θεωρείται έτσι από τις πλέον υπερρυθμιζόμενες κοινωνίες στο πλαίσιο του ΟΟΣΑ.

II. Μία κατάταξη των τρόπων με τους οποίους εκδηλώνεται η κακή νομοθέτηση, τόσο πριν όσο και μετά την έναρξη της μνημονιακής περιόδου, όπου παρατηρείται, όπως ήταν αναμενόμενο, μία περαιτέρω επιδείνωσή της, θα μπορούσε να γίνει, με βάση τη βαρύτητα των προκαλούμενων συνεπειών στη διοικητική δικαιοσύνη, σε τρία επίπεδα.

A. Σε ένα πρώτο επίπεδο, θα εντοπίζαμε τα προβλήματα που προκαλούνται από την πολυνομία και την απίστευτη μεταβλητότητα και αστάθεια και γενικότερα την έλλειψη συνέχειας που χαρακτηρίζει το θεσμικό μας πλαίσιο, η οποία συνοδεύεται, όπως είναι φυσικό, από κακονομία, από πληθώρα αστοχιών που οφείλονται και στην προχειρότητα της νομοθέτησης και ευθύνονται για πολλαπλές τροποποιήσεις ή ψευδοερμηνευτικές επιλογές, από ασαφείς και αντιφατικές διατάξεις, από διατάξεις που οδηγούν σε

¹²⁹ Jacques Chevallier, *L'Etat post-moderne*, 3e éd., LGDJ, 2008, 103επ.

¹³⁰ Α. Μακρυδημήτρης, *Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης*, σε: Ξ. Κοντιάδη, Χ. Ανθόπουλου (επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, 2008, 141επ.

¹³¹ Ε. Βενιζέλος, *Ποιότητα νομοθεσίας, κοινωνική συναίνεση και ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας*, ΕφημΔΔ 3/2006, 374επ., 376.

¹³² Ξ. Κοντιάδης, *Ελλειμματική δημοκρατία. Κράτος και κόμματα στη σύγχρονη Ελλάδα*, εκδ. Σιδέρης, 2009, 237.

επικαλύψεις ή περιττές συλλογικές αρμοδιότητες, σε μεταβολή πρακτικών και σε διοικητικά βάρη για τον πολίτη, από πληθώρα μεταβατικών ρυθμίσεων, εν κατακλείδι, από μία εκτεταμένη κανονιστική αβεβαιότητα¹³³. Όπως επισημαίνει ο Α. Τάχος¹³⁴, «κύριο μέλημα είναι να εξακριβωθεί ποια διάταξη ισχύει και δευτερεύον η ορθή εφαρμογή της, ως να πρόκειται για αλλοδαπό δίκαιο». Η δυσχέρεια αυτή, αποτυπώνεται και στην υιοθετούμενη συχνά τακτική του νομοθέτη, να μην καταργεί συγκεκριμένες διατάξεις αλλά κατά το στερεότυπο, «κάθε γενική ή ειδική διάταξη που ρυθμίζει θέματα του παρόντος νόμου ή αντίκειται στις διατάξεις του».

Τα πιο πάνω χαρακτηριστικά προκαλούν βεβαίως σοβαρές ερμηνευτικές δυσχέρειες στον διοικητικό δικαστή. Να επισημάνουμε, εντελώς ενδεικτικά, τις δυσερμήνευτες μεταβατικές διατάξεις των άρθρων 76 και επόμενου του ν. 4009/2011 για τα ΑΕΙ ή την ασάφεια του νόμου που διαπιστώνει η ΣτΕ Ολ. 4308/2015 αναφορικά με τη θητεία εν ενεργεία Πρύτανη. Συνδυαζόμενα δε με τον ειδικό ή εξαιρετικό χαρακτήρα των ρυθμίσεων (συνήθως υπό το γνωστό: «και άλλες διατάξεις» ή «και συναφείς διατάξεις»¹³⁵) που αναφέρονται σε συγκεκριμένα πεδία ή και σε συγκεκριμένα πρόσωπα, υπέρ των οποίων διαμορφώνουν ένα ευνοϊκό ή προνομιακό καθεστώς, καθιστούν επισφαλές το αποτέλεσμα της στάθμισης με συμφέροντα που στηρίζονται σε διατάξεις με αποσπασματικό ή συγκυριακό χαρακτήρα και, κατά κανόνα, δύσκολα εφαρμόζονται πέρα και έξω από τη συγκεκριμένη σύγκρουση που προκάλεσε τη θέσπισή τους¹³⁶, επιτείνουν δε την ανασφάλεια δικαίου και τις μεταστροφές στη νομολογία, καθώς εισάγουν συχνά ρωγμές στο σύστημα δυναμιτίζοντας τη δογματική του συνέπεια (όπως με τις ειδικές διατάξεις που προστέθηκαν με το ν. 3900/2010 στο άρθρο 79 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας). Ταυτόχρονα, καθιστούν ατελέσφορη κάθε προσπάθεια κωδικοποίησης¹³⁷, όπως και την τυποποίηση των διαδικασιών χάριν της όποιας επιτάχυνσης και οδηγούν σε

¹³³ Βλ. αντί άλλων, Β. Σκουρή, Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, 1987.

¹³⁴ Α. Τάχος, Σκέψεις για το ελληνικό διοικητικό δίκαιο στον 21ο αιώνα, Τόμος τιμητικός Συμβουλίου της Επικρατείας, 2004, 913επ., 917.

¹³⁵ Π. Καρκατσούλης, Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα, σε: Ξ. Κοντιάδη, Χ. Ανθόπουλου (επιμ.), Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος; 2008, 169επ., 184.

¹³⁶ Δ. Μέλισσας, Η μη εφαρμογή του νόμου. Μορφή κρίσης της πολιτικής;, σε: Ξ. Κοντιάδη, Χ. Ανθόπουλου (επιμ.), Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος; 2008, 157επ., 158.

¹³⁷ Αναφορικά με την κωδικοποίηση των διοικητικών διαφορών ουσίας, σχετικές εξουσιοδοτήσεις χορηγήθηκαν με τα άρθρα 29 ν. 2721/1999 και άρθρο 62 ν. 3900/2010, χωρίς ποτέ να υλοποιηθούν. Την έλλειψη κωδικοποιήσεων σε πολλούς τομείς του δημοσίου δικαίου που επιτείνει την ανασφάλεια του δικαίου και αποτελεί βασική αιτία δημιουργίας διαφορών, επισημαίνει και το Πρακτικό ΣτΕ σε Ολομέλεια και Συμβούλιο 17/2011.

αδυναμία γνώσης, κατανόησης και προβλεψιμότητας της ρυθμιστικής ύλης από τα υποκείμενα του δικαίου, προκαλώντας πληθώρα αμφισβητήσεων που επιβαρύνουν με νέες υποθέσεις τα διοικητικά δικαστήρια.

Β. Το δεύτερο επίπεδο, εστιάζει στις συνέπειες που προκαλούνται από την εισαγωγή στην έννομη τάξη ρυθμίσεων με τρόπο που οδηγεί σ' αυτό που ο Γ. Παπαδημητρίου¹³⁸, αναφερόμενος σε σειρά κανόνων του ευρωπαϊκού περιβαλλοντικού δικαίου, χαρακτήρισε ως χάσμα ανάμεσα στην υιοθέτησή τους και στην εφαρμογή τους, το οποίο αποτελεί ένα ενδημικό φαινόμενο που έχει προσλάβει εκρηκτικές διαστάσεις και αντανakλά τη διάσταση ανάμεσα στο κανονιστικό πρότυπο το οποίο έχουμε ενστερνιστεί από παλιά, πιστεύοντας ότι με την εισαγωγή νέων θεσμών και τη θέσπιση νέων κανόνων είναι δυνατόν να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα και το λεγόμενο επιχειρησιακό πρότυπο το οποίο απουσιάζει. Η διάσταση αυτή αναδεικνύεται πιο έντονα και από το, όλο και συχνότερα εμφανιζόμενο, διαφορετικό αποτέλεσμα στο οποίο μπορεί να καταλήξει ένας έλεγχος που γίνεται σε αφηρημένο επίπεδο από εκείνον που γίνεται ενόψει συγκεκριμένου πραγματικού. Χαρακτηριστική είναι η πρόσφατη απόφαση της Ολομ. του γαλλικού Conseil d' Etat της 31.5.2016, που έκρινε ότι η συμβατότητα ενός νόμου προς την ΕΣΔΑ, δεν παρεμποδίζει, υπό ορισμένες συνθήκες, να κριθεί ότι η εφαρμογή συγκεκριμένων διατάξεων του νόμου αυτού, συνιστά δυσανάλογη παρέμβαση σε δικαιώματα που κατοχυρώνονται από τη Σύμβαση¹³⁹.

Μεταξύ των περιπτώσεων αυτών θα μπορούσαμε να διακρίνουμε ως πιο σημαντικές:

1. Τις διατάξεις με τις οποίες επιχειρείται μία μηχανιστική ενσωμάτωση του παράγωγου ενωσιακού δικαίου, η οποία φανερώνει την αδυναμία ουσιαστικής αφομοίωσής του. Διαφορετικά πιθανώς προτάγματα, άλλα κέντρα αποφάσεων όπου έχουμε περιορισμένη πρόσβαση, άλλο το επίπεδο των κρατών και των παραδόσεών τους, διαφορετικές προσεγγίσεις στην έννοια του δημοσίου συμφέροντος όταν αυτό προσδιορίζεται από το ΔΕΕ (άρ. 2ε ν. 3844/2010 ενσωμάτωση της οδηγίας 2006/123/EK για την παροχή υπηρεσιών

¹³⁸ Γ. Παπαδημητρίου, Συνταγματικές Μελέτες IV, 2010, 33επ.

¹³⁹ CdE Ass. 31 mai 2016, N° 396848. Σχετ. Louis Dutheil de Lamothe, Contrôle de conventionnalité: in concreto veritas?, AJDA 25/2016, 1398, Pascale Deumier, Contrôle concret de conventionnalité: l'esprit et la méthode, RTD Civ. 3/2016, 578, Hugues Fulchiron, Contrôle de proportionnalité ou décision en équité? Recueil Dalloz 25/2016, 1472. Βλ. και ΕΛΣυν ΟΛ. 2287/2005: άρ. 62β ΚΠΣΣ δεν αντίκειται σε αρχή αναλογικότητας εφόσον στάθμιση κατά περίπτωση.

στην εσωτερική αγορά), απουσία ενός ολοκληρωμένου και στοχευμένου σχεδιασμού και ενός διοικητικού μηχανισμού στήριξης, μπορούν ασφαλώς να δικαιολογήσουν μία πολλαπλότητα καθεστώτων και αδυναμία διασφάλισης μιας πλήρους εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, γεγονός που προκαλεί τριβές στην επαφή με την ευρωπαϊκή εν γένει έννομη τάξη, μας οδηγεί συχνά ενώπιον του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ και υποχρεώνει πια, υπό προϋποθέσεις, σε επανεξέταση υποθέσεων στην εσωτερική έννομη τάξη (ΔΕΕ υποθ. 2/06, Willy Kempter KG, 224/01 Gerhard Köbler, αιτήσεις επανάληψης διαδικασίας ενώπιον πλέον όλων των διοικητικών δικαστηρίων κ.λπ.).

2. Την πληθώρα των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων¹⁴⁰ για την άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας από τη Διοίκηση, χωρίς ωστόσο να διασφαλίζεται η επίκαιρη έκδοση των οικείων κανονιστικών πράξεων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, ο ν. 1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος (με 32 άρθρα), ο οποίος, παρότι όχι νόμος-πλαίσιο, προβλέπει την έκδοση πλέον των 75 κανονιστικών πράξεων και αποτελεί, κατά τον Α. Τάχο¹⁴¹, σε μεγάλη έκταση υποκατάστατο της νομοθετικής αδράνειας που μεταφέρεται πλέον στο επίπεδο της κανονιστικής εξουσίας της δημόσιας διοίκησης. Η παράλειψη ωστόσο άσκησης της κανονιστικής αρμοδιότητας, δεν δικαιολογεί πάντοτε και δη για απεριόριστο χρονικό διάστημα, το ανεφάρμοστο του εξουσιοδοτικού νόμου, γεγονός που προϋποθέτει πάντως και πάλι την παρέμβαση του διοικητικού δικαστή¹⁴².

¹⁴⁰ Βλ. Π. Καρκατούλη, 2008, 174 για την ποσοστιαία συμμετοχή των κανονιστικών πράξεων στο σύνολο της ρυθμιστικής ύλης.

¹⁴¹ Α. Τάχος, Δίκαιο προστασίας περιβάλλοντος, 6η έκδ., 2006, 261.

¹⁴² ΣτΕ 3046/1996 ενόψει ελλείψεως κανονιστικού πλαισίου που να ρυθμίζει διαδικασία υποβολής αιτήσεων για έγκριση χρηματοδοτήσεως κ.λπ. η άρνηση της διοικήσεως να εγκρίνει επιχορήγηση εκδηλώνεται μετά πάροδο τριμήνου από αίτηση, ΣτΕ Ολ. 1849/2009 παράλειψη έκδοσης κανονιστικής πράξης όταν αρμοδιότητα είναι δεσμία από εξουσιοδοτική διάταξη ή το Σύντ., ΣτΕ 1978/2002 η μη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την αποτελεσματική προστασία του φυσικού περιβάλλοντος συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας παραδεκτά προσβαλλόμενη με αίτηση ακυρώσεως, ΣτΕ 1242/2008 παράλειψη έκδοσης δ/τος για οριοθέτηση υδατορέματος σε παραδοσιακό οικισμό, ΣτΕ 6/2001 παράλειψη έκδοσης ΚΥΑ για καθορισμό επιδόματος αλλοδαπής, ΣτΕ 211/2006 σε περίπτωση που νομοθέτης θεσπίσει δικαίωμα ιδιωτών να ιδρύουν ιδιωτικές σχολές επαγγελματικής εκπαίδευσης, τότε το δικαίωμα αυτό προστατεύεται από άρ. 5 §1 Συντ., η δε κανονιστικώς δρώσα διοίκηση δεν επιτρέπεται να ματαιώνει το δικαίωμα αυτό είτε με ρητές πράξεις της είτε με παράλειψη έκδοσης τέτοιων πράξεων, ΣτΕ 353/2007 αδράνεια κανονιστικού νομοθέτη δεν επιτρέπεται να ματαιώσει άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας, ΣτΕ 3088/2009 το άρθρο 16 παρ. 7 Συντ. επιτάσσει την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων για την αναγνώριση των επαγγελματικών δικαιωμάτων των πτυχιούχων των ΤΕΙ του ν. 1404/1983, ΣτΕ 303/2017 η άσκηση της αρμοδιότητας καθίσταται

3. Την έκδοση διατάξεων που κατά σύστημα αποφεύγουν να ενσωματώνουν κριτήρια και σταθμιστικές παραμέτρους ακόμη και όταν αυτά απαιτούνται από υπερνομοθετικά κείμενα, με πλούσια παραδείγματα από το πεδίο του περιβαλλοντικού δικαίου ενόψει και των κριτηρίων που ενσωματώνει ο συνταγματικός μας νομοθέτης στο άρθρο 24¹⁴³ και του δικαίου των αλλοδαπών, όπου τα οκτώ κριτήρια της νομολογίας του ΕΔΔΑ Boultif του 2001, για την απέλαση αλλοδαπού ενόψει των προβλέψεων του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ, υιοθετήθηκαν από τον έλληνα νομοθέτη μόλις με τη μεταφορά, το 2011, της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Η γενικότερη αυτή «ακαμψία» που χαρακτηρίζει το νομοθέτη, την οποία συναντήσαμε και στις υποθέσεις για τα παίγνια ή το βασικό μέτοχο, με την κατά σύστημα εισαγωγή απόλυτων απαγορεύσεων ή αμάχητων τεκμηρίων που δεν είναι ανεκτά από τη νομολογία του ΔΕΕ¹⁴⁴ και του ΕΔΔΑ¹⁴⁵, ανελαστικών διοικητικών κυρώσεων κ.λπ., καθιστά με τη σειρά της όλο και πιο άκαμπτη τη Διοίκηση απέναντι σε μια σύνθετη νομική και κοινωνική πραγματικότητα, την οποία ωστόσο καλείται να αντιμετωπίσει, εγκαταλείποντας ένα φορτίο άσκησης διοικητικής λειτουργίας στους ώμους του δικαστή, ο οποίος οφείλει να καλύψει το κενό, επικρινόμενος ενίοτε γι' αυτό, καίτοι συχνά υπενθυμίζει στη Διοίκηση την υποχρέωση άμεσης εφαρμογής του Συντάγματος ή άσκησης της διακριτικής της ευχέρειας, την οποία πολλές φορές η ίδια αυτοπεριορίζει και στο νομοθέτη τις συνταγματικές του δεσμεύσεις. Η ανελαστικότητα αυτή, εάν συνδυασθεί με την έλλειψη ενός ικανού μηχανισμού

δέσμια όταν η μη έκδοση της κανονιστικής απόφασης οδηγεί ουσιαστικά στην αδρανοποίηση της σαφώς εκπεφρασμένης στο νόμο βούλησης του νομοθέτη να ρυθμίσει ένα συγκεκριμένο ζήτημα κ.λπ.

¹⁴³ Η ρύθμιση περί του θεσμού της Μεταφοράς Συντελεστή Δόμησης, όχι ως μέθοδο αποζημίωσης στις περιπτώσεις που προβλέπονται στο άρ. 24 §6 Συντ. (ΣτΕ 2874/2015 για ΜΣΔ με ν. 3044/2002 επί υπέρβασης συντελεστή δόμησης με κατά παράβαση οικοδομικής άδειας αλλαγή χρήσης του χώρου χωρίς να λαμβάνεται υπόψη πολεοδομικό κριτήριο), αποτελεί ένα μόνο δείγμα της επιβάρυνσης του δικαστή από την απουσία κριτηρίων στο νόμο. Στο πεδίο, ειδικότερα, της προστασίας του περιβάλλοντος, η γλώσσα που χρησιμοποιείται, ιδίως σε ορισμένα πρακτικά επεξεργασίας του ΣτΕ, είναι ενίοτε σκληρή ή καυστική (ΠΕ 478/1988 το κράτος ενθαρρύνει την παρανομία, ΠΕ 173/1992 η πολιτεία ρυμουλκείται από την ιδιωτική επενδυτική δραστηριότητα στη γη, ΠΕ 265/1997 έκδοση δ/τος που δεν στηρίζεται στο κατ'άρ.24 Συντ. υποχρεωτικό χωροταξικό καθεστώς του οποίου τη θέσπιση παρέλειψε υπαιτίως η Διοίκηση, ΠΕ 16/1996 συγκεκριμένη οικοπεδοποίηση με μείωση ορίου κατάρτησης αγροτικής γης κ.λπ.).

¹⁴⁴ ΔΕΚ, 26.10.2006, υπόθ. 65/05, Επιτροπή κ. Ελληνικής Δημοκρατίας και ΣτΕ 2144/2009, ΔΕΚ, 16.12.2008, υπόθ. 213/07, Μηχανική ΑΕ και ΣτΕ Ολ. 3470/2011.

¹⁴⁵ Βλ. ενδεικτικά, ΕΔΔΑ, 15.11.1996, Κατηκαρίδης/Τσώμτσος, ΕΔΔΑ, 25.3.1999, Παπαχελάς, ΕΔΔΑ, 10.7.2003, Κωνσταντόπουλος, αναφορικά με το αμάχητο τεκμήριο του ν. 653/1977.

ελέγχου, ενισχύει τις οριζόντιες επιλογές και εν πολλοίς τη μη εφαρμογή του νόμου. Υπάρχουν αντίθετα και πολλές άλλες περιπτώσεις, όπου ο δικαστής δείχνει να επικυρώνει τις επιλογές του νομοθέτη όταν αυτές εξειδικεύονται στο νόμο, περιοριζόμενος σε έναν έλεγχο ορίων¹⁴⁶.

4. Τη θέσπιση διατάξεων με στόχο απλώς την προβολή μεταρρυθμιστικών τάσεων, αυτό που ο Α. Τάχος¹⁴⁷ αποκαλούσε «επιδεικτική τάση της αλλαγής των θεσμών» με μία διαρκή μεταβολή, για μικροπολιτικές σκοπιμότητες, του προηγούμενου καθεστώτος πριν ακόμη αυτό προλάβει να λάβει σάρκα και οστά, χωρίς στη συνέχεια να παρακολουθείται η υλοποίηση και να αξιολογούνται οι συνέπειες του νόμου, άλλοτε λόγω έλλειψης του κατάλληλου μηχανισμού και τεχνογνωσίας υποστήριξης, που συνεπάγεται, στην πιο ήπια εκδοχή, καθυστερήσεις κατά την εφαρμογή του (πρόσφατο παράδειγμα η καθυστέρηση Σύστασης της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών του ν. 4412/2016, καίτοι στο μεταξύ καταργήθηκε η προϊσχύσασα διαδικασία του ν. 3886/2010), άλλοτε λόγω επιλογής ματαίωσης - αδρανοποίησης της πάγιας ρύθμισης, όπως συμβαίνει με τις συνεχείς μεταβολές στο καθεστώς επιλογής των προϊσταμένων από τρεις διαφορετικές κυβερνήσεις (σχετ. νόμοι 3839/2010, 4275/2014, 4369/2016), ή τη μη ενεργοποίηση του θεσμού του Ελεγκτή Νομιμότητας που προβλέφθηκε από το άρθρο 216 του ν. 3852/2010.

Γ. Σε τρίτο επίπεδο θα βλέπαμε την απόλυτη αδράνεια κατά την εφαρμογή του νόμου, η οποία επιφέρει την σταδιακή αποδυνάμωσή του και δικαιολογεί τη νομιμοποίηση της ανομίας που αυτή έχει προκαλέσει, οδηγώντας εν τέλει στην αλλοίωση ακόμη και του ευρύτερου θεσμικού μας πλαισίου.

Αφορά πρωτίστως τη δημόσια διοίκηση, μία διοίκηση η οποία, ανήμπορη συχνά να στηρίξει επιλογές του νομοθέτη, δεν αφέθηκε, για λόγους που αναπτύσσονται αλλού, να παράξει διοικητικό έργο σε καθεστώς διαφάνειας, αμεροληψίας, συνέχειας και αποτελεσματικότητας. Υπερβαίνει, ασφαλώς, την κατά τα ανωτέρω μη άσκηση της κανονιστικής της αρμοδιότητας, και

¹⁴⁶ ΣτΕ ΟΛ. 3474/2011 οι εφαρμοζόμενες διατάξεις του άρθρου 86 ΚΦΕ ενέχουν οι ίδιες στοιχεία αναλογικότητας και δεν θεσπίζουν μέτρο προδήλως ακατάλληλο και απρόσφορο, ΣτΕ 1501/2008 ο νομοθέτης με γενική ρύθμιση (α.ν. 261/1968) προέβη σε στάθμιση συνταγματικών αρχών προστασίας δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και νομιμότητας για την επόμενη της έκδοσης της πράξης πενταετία και ανέθεσε στη διοίκηση τη στάθμιση των αρχών για τον περαιτέρω χρόνο υπό τον έλεγχο του δικαστή, ΣτΕ 1248/2015 ο νομοθέτης προέβλεψε κατά τη λήψη του μέτρου της απέλασης και προς αποφυγή κοινωνικής σκληρότητας τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η Διοίκηση οφείλει να απόσχει από τη λήψη του μέτρου κ.λπ.

¹⁴⁷ Α. Τάχος, Διοικητική Επιστήμη, 1985, 73.

υποκαθιστά εν τοις πράγμασι, τη γενική αρχή της δράσης, με τον κανόνα της σιωπής και της παράλειψης. Πρόκειται για παράλειψη άσκησης διοικητικής αρμοδιότητας, η οποία, όταν μπορεί να αμφισβητηθεί ενώπιον του διοικητικού δικαστή, δυσχεραίνει ουσιωδώς το έργο του, στο βαθμό που στερείται των αναγκαίων αιτιολογιών και δη επί τεχνικής φύσης ζητημάτων και οδηγεί στην έκδοση προδικαστικών αποφάσεων και σε καθυστερήσεις στην απονομή της δικαιοσύνης.

Η αδράνεια αυτή επιτρέπει στον νομοθέτη, υιοθέτηση λύσεων που έχουν εγείρει προβληματισμούς. Με στόχο έτσι την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη, προσφεύγει στην επιλογή των κατά πλάσμα του νόμου θετικών σιωπηρών πράξεων, θεσμός που αξιολογείται στο άρθρο 10 παρ. 2 του ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», ότι συνιστά βασικό μέσο απλούστευσης της διοικητικής διαδικασίας, χωρίς όμως τις αναγκαίες πάντοτε διακρίσεις (ΔΕΚ υποθ. 230/00 σκ. 16 και 360/87 σκ. 31 για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων, η οποία δεν μπορεί να δίνεται μέσω σιωπηρής άδειας) και τη διαμόρφωση ενός ενιαίου διαδικαστικού πλαισίου, όταν δε η αδράνεια θίγει το ίδιο το κρατικό συμφέρον, παρεμβαίνει προστατευτικά, άλλοτε παρατείνοντας προθεσμίες που δεν τηρήθηκαν από τη Διοίκηση (ΣτΕ 675/2017), άλλοτε αυστηροποιώντας το κυρωτικό πλαίσιο, μεταφέροντας συχνά το φορτίο στην ποινική δικαιοσύνη, όπως κατά σύστημα γίνεται στο πεδίο των φορολογικών κυρώσεων, παρά τις ενστάσεις που έχουν κατά καιρούς προβληθεί (ΔΕΚ 7.6.2007, υπόθ. 156/04 Επιτροπή κατά Ελλάδος) για παραβίαση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας λόγω της εκβιαστικής για τον φορολογούμενο, δυνατότητας αποποινικοποίησης κάθε φορολογικής υπόθεσης με την αποδοχή εκ των προτέρων διαθέσιμου «συμβιβασμού» με τις φορολογικές αρχές, αλλά και τα προβλήματα που ανακύπτουν από την παράλληλη αυτή κυρωτική αρμοδιότητα, ενόψει της πρόσφατης εξέλιξης στη νομολογία του ΕΔΔΑ αναφορικά με την αρχή *ne bis in idem* και τα περιορισμένα αντανakλαστικά προσαρμογής που χαρακτηρίζουν τον έλληνα νομοθέτη.

Επιτρέπει όμως, επίσης, και αυτή είναι η πιο σημαντική συνέπεια, τη δημιουργία πραγματικών καταστάσεων παρά το νόμο και επιβάλλει εν τοις πράγμασι την ανοχή σε γενικευμένες έκνομες καταστάσεις, δηλαδή ένα προνομιακό πεδίο "διαπραγματεύσεων" και συναλλαγών με τους πολίτες (που διευκολύνει τη διάχυση της διαφθοράς σε ευρύτερα κοινωνικά στρώματα), μέσω της επιλεκτικής εφαρμογής του νόμου με επίκληση και των λειτουργικών

αδυναμιών, το οποίο σε τακτά χρονικά διαστήματα εισέρχεται, αδιακρίτως, στο πλυντήριο των νομιμοποιήσεων ή τακτοποιήσεων (αυθαίρετα, συμβασιούχοι, φορολογικές εκκρεμότητες, δασικές εκχερσώσεις, αλλοδαποί χωρίς τίτλο διαμονής, παράνομες συμβάσεις κ.λπ.). Όταν δε η παρά το νόμο πραγματική κατάσταση οδηγείται σε αδιέξοδο, επιλέγουμε, ως «αναγκαστική» πλέον λύση, το σταδιακό εκτοπισμό και υποκατάσταση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου από μία «παράλληλη» έννομη τάξη¹⁴⁸. Και αυτό δεν αφορά μόνον τον τυπικό νομοθέτη αλλά και το ίδιο το συνταγματικό μας κείμενο. Θυμίζουμε ότι κατά τη διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος του 2008, προτάθηκε ως αναγκαία η τροποποίηση του άρθρου 103, με επίκληση της διευρυμένης πια νέας κατηγορίας προσωπικού της Διοίκησης, με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (ΙΔΑΧ)¹⁴⁹, η οποία διαμορφώθηκε με ευθύνη της ίδιας της πολιτείας, παρά τις πάγιες θέσεις της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας που επιβεβαιώθηκαν και κατά τη μνημονιακή περίοδο με τα Πρακτικά Επεξεργασίας 85 και 86/2012 και την απόφαση 3354/2013 της Ολομέλειας του Δικαστηρίου.

Συναφώς, η κατάσταση αυτή επιδεινώνεται και από την αδράνεια του ίδιου του νομοθέτη, σε σημαντικούς τομείς που απαιτούσαν ρύθμιση (ΣτΕ 2818/1997 για την κατάρτιση δασολογίου, ΣτΕ Ολ. 3578/2010 για τις άδειες χρήσης ραδιοτηλεοπτικών συχνοτήτων κ.λπ.), η οποία θα δημιουργούσε ένα ασφαλές και σαφές νομικό περιβάλλον. Κατά την πρώτη απόφαση «Σιταρόπουλος» του ΕΔΔΑ της 8.7.2010 (§41), η διακριτική ευχέρεια που απολαμβάνει ο έλληνας νομοθέτης ως προς την υιοθέτηση του εκτελεστικού του άρθρου 51 § 4 του Συντάγματος νόμου έχει ως ακραίο όριο την επ' άπειρον «παράλυση» της σχετικής συνταγματικής πρόβλεψης. Ο δικαστής, ασφαλώς, παρά την απουσία θεσμικού πλαισίου, δεν αποκλείεται να παρέμβει εφόσον διαθέτει τα κατάλληλα εργαλεία, όπως το έπραξε με την υποδειγματική απόφαση ΣτΕ 3880/2002, με αξιοποίηση της γενικής αρχής του δημοσίου δικαίου

¹⁴⁸ Α. Τάχος, Η "παράλληλη" νομοθετική εξουσία (ή πως η Πολιτική οντολογία αντιμάχεται τη Συνταγματική δεοντολογία για την ανεξαρτησία των δικαστών), Αρμεν. 1991, 1069επ.

¹⁴⁹ Κατά τον τότε Υπουργό Εσωτερικών, στο πλαίσιο της συζήτησης για την αναθεώρηση του Συντ. το 2008, «έτσι όπως είναι τα πράγματα σήμερα αυτοί οι άνθρωποι δεν μπορούν να καταλάβουν θέσεις ευθύνης. Έχουμε λοιπόν μια διοίκηση δύο ταχυτήτων, από πλευράς νομικού καθεστώτος ... Εγώ τι πρότεινα; Αντί να νομοθετώ -και αναγκασμένος θα είμαι να νομοθετήσω, έτσι όπως έχουν τα πράγματα- με ένα συνταγματικό πλαίσιο που δεν με καλύπτει αλλά και με κίνδυνο να γίνουν προαγωγές και να τιναχθούν στον αέρα συνταγματικά, πρότεινα αυτή τη ρύθμιση». Προωθήθηκε η ψήφιση του ν. 3801/2009, ο οποίος δημοσιεύθηκε στις 4.9.2009, δηλαδή ένα μήνα πριν τη διεξαγωγή των βουλευτικών εκλογών της 4.10.2009.

που επιβάλλει τη συνεχή και αδιατάρακτη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, ενόψει της αναζήτησης, με αφορμή δημοσιογραφική έρευνα, πληροφοριών από δημόσιο νοσοκομείο, στο πλαίσιο άσκησης του δικαιώματος της ελευθεροτυπίας.

Οι εκδηλώσεις αυτές, πέρα από τις αρνητικές συνέπειες που επιφέρουν σε άλλα πεδία, εκθέτουν ή ακυρώνουν εντελώς τον δικαστή, ο οποίος, αφενός μεν, επιβάλλει την εφαρμογή του νόμου επί ορισμένων μόνον προσώπων επικαλούμενος το αξίωμα «ισότητα στην παρανομία δεν νοείται», καίτοι έχει επανειλημμένως ταχθεί αρνητικά στην επιλεκτική εφαρμογή του νόμου από τη δημόσια διοίκηση, ιδίως στο πεδίο των διοικητικών κυρώσεων (ΣτΕ 1440/1997, 1258/2000, 1374/2009, 3268/2010, 505/2011 κ.ά.), αφετέρου δε, επισημαίνει ματαίως (ΣτΕ Ολ. 3578/2010) την υποχρέωση του Κράτους να εγγυάται υπέρ των πολιτών την πιστή εφαρμογή του νόμου και να προασπίζει τα δημόσια αγαθά, καθώς και να τηρεί τη συνταγματική αρχή της ισότητας, μη θέτοντας τα πρόσωπα εκείνα, τα οποία, δεν παρέβησαν τον νόμο, σε εξόχως μειονεκτική μοίρα, καλούμενος κατ' ουσίαν όχι να εφαρμόσει τον νόμο, αλλά απλώς να «επικυρώσει» πραγματικές καταστάσεις που έχουν πλέον συντελεστεί. Κατά τη νομολογία (ΣτΕ Ολ. 3500/2009, ΣτΕ Ολ. 3921/2010 αναφορικά με την εξαίρεση από την κατεδάφιση των ημιυπαίθριων χώρων κατά το ν. 3044/2002) ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου που αποτελούν πρωταρχική υποχρέωση της πολιτείας επιβάλλουν στο κράτος την υποχρέωση να εγγυάται υπέρ των πολιτών την πιστή εφαρμογή των νόμων, να προασπίζει τα νομίμως και όχι τα παρανόμως κτηθέντα από τους πολίτες αγαθά καθώς και να σέβεται και να προάγει με κάθε πρόσφορο μέσο την εμπιστοσύνη των πολιτών στο νόμο και την έννομη τάξη, την ύπαρξη και τη διατήρηση της οποίας εγγυάται η αποτελεσματική λειτουργία των κρατικών υπηρεσιών επιβολής και εφαρμογής του νόμου (να αναλογιστούμε ότι έχουν εκδοθεί περί τα 150 νομοθετήματα για τα αυθαίρετα που όλα έθεταν κόκκινες γραμμές). Ταυτόχρονα, υποθέσεις που έχουν διέλθει όλα τα στάδια δικαστικής κρίσης, επανέρχονται στα δικαστήρια, με κυρίαρχο πλέον το ζήτημα εάν μπορούν ή όχι να υπαχθούν στις νέες ευνοϊκές για τους διοικουμένους ρυθμίσεις.

III. Οι συνέπειες της κακής νομοθέτησης δεν περιορίζονται όμως μόνον στο επίπεδο της άσκησης του δικαιοδοτικού έργου από τον διοικητικό δικαστή, αλλά αγγίζουν και τις δομές της διοικητικής δικαιοσύνης που διατηρήθηκαν

αναλλοίωτες από το 1975 έως σήμερα, παρά τις ραγδαίες αλλαγές που έγιναν στο δημόσιο χώρο και φυσικά είχαν τις επιπτώσεις τους και στη διοικητική δικαιοσύνη, επηρεάζοντας περαιτέρω αρνητικά και την ίδια, ως δικαστική λειτουργία.

Πράγματι, προκειμένου να ανταποκριθεί με επάρκεια στο θεσμικό του ρόλο ο διοικητικός δικαστής, προβαίνει σε μία όλο και πιο συχνή αναγωγή σε ένα αυστηρό Σύνταγμα¹⁵⁰, το δικό μας ιερό κείμενο, το οποίο, ως ύπατο κριτήριο ελέγχου του περιεχομένου των πράξεων των πολιτειακών οργάνων, παραμένει μία σταθερά απέναντι σε έναν ευμετάβλητο νομοθέτη που αξιοποιεί εργαλειακά το νόμο, αφήνοντας εκτεθειμένα δικαιώματα που αναγνωρίζονται από υπερνομοθετικής εν γένει ισχύος κανόνες δικαίου, η προστασία των οποίων αποτελούσε πάντοτε ένα πρόταγμα για τη χώρα μας. Η αναγωγή αυτή, μέσω του παρεμπόπτοντος και συγκεκριμένου ελέγχου που εκ παραδόσεως ασκεί, ξεδιπλώνει μεν στην πράξη τις πτυχές του ουσιαστικού μας Συντάγματος¹⁵¹, ταυτόχρονα όμως ενισχύει τη διαδικασία «εκνόμευσής» του, με την υπέρμετρη συνταγματοποίηση νομοθετικής ύλης και μπορεί να επιφέρει τη φθορά του κειμένου του, ιδίως μέσω άδηλων μεταβολών του αλλά και αλλοίωσης του περιεχομένου του¹⁵², όπως φοβάμαι συμβαίνει στην προαναφερόμενη περίπτωση των ΙΔΑΧ απασχολούμενων στο Δημόσιο. Παράλληλα, όμως, λειτουργεί και υπέρ ενός συγκεντρωτικού ελέγχου, που διασφαλίζει καλύτερα αμεσότητα και ομοιομορφία, υπό την έννοια ότι, σε πληθώρα διοικητικών διαφορών, η σχετική αρμοδιότητα εξακολουθεί ακόμη και σήμερα, μέσω σχετικού συνταγματικού τεκμηρίου, να ανήκει σε πρώτο και τελευταίο βαθμό στο Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας, το οποίο, διεκδικώντας το ρόλο του οιονεί Συνταγματικού Δικαστηρίου¹⁵³, τον ανακτά με το θεσμό της πρότυπης δίκης, που εισήχθη το 2010, και για τις λοιπές διαφορές, που ο νομοθέτης επέλεξε να μεταφέρει στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια.

Περαιτέρω, η κατά κανόνα έλλειψη αντιστοιχίας μεταξύ, αφενός μεν, του εύρους και της ποιότητας του δικαστικού ελέγχου που διενεργείται από τον διοικητικό δικαστή, ο οποίος, ιδιαίτερα εξοικειωμένος με το συνταγματικό μας

¹⁵⁰ Α. Μανιτάκης, 1994, 201.

¹⁵¹ Για την ουσιαστική έννοια του Συντάγματος, βλ. αντί άλλων, Α. Μανιτάκη, Συνταγματική οργάνωση του κράτους, Γ' έκδ. 2009, 20επ.

¹⁵² Α. Μανιτάκης, 2009, 73, Ε. Βενιζέλος, ΕφημΔΔ 3/2006, 376.

¹⁵³ Ν. Αλιβιζάτος, Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη Νεοελληνική Ιστορία 1800 - 2010, εκδ. Πόλις, 2011, 541, 568.

κείμενο και προνομιακός συνομιλητής με τα ευρωπαϊκά fora, αξιοποιώντας ένα διευρυμένο έννομο συμφέρον, το οποίο επιτρέπει σε έναν ευρύτερο κύκλο ενδιαφερομένων να προκαλέσουν έναν έλεγχο νομιμότητας - συνταγματικότητας, προβαίνει σε έναν όλο και πιο εντατικό έλεγχο της αρχής της νομιμότητας, επεκτείνοντάς τον και σε κριτήρια ποιότητας του κανόνα δικαίου που απαιτούνται από μία κανονιστική θεώρηση του κράτους δικαίου¹⁵⁴, αφετέρου δε, της παραγωγής του διοικητικού έργου, από μία δημόσια διοίκηση η οποία αντιμετωπίστηκε διαχρονικά ως «παίγνιο» της πολιτικής εξουσίας¹⁵⁵, στερούμενη μιας σταθερής ανώτατης δημοσιοϋπαλληλίας, με κρατούσα την ειδικότητα ΔΕ Διοικητικού - Γραμματέα, δηλ. γενικών καθηκόντων και δεδομένη την αδυναμία της να αναφέρεται ευθέως στο συνταγματικό μας κείμενο, παράγει μία ακολουθία αρνητικών συνεπειών. Μεταφέρει στους ώμους του δικαστή ένα φορτίο, που δεν του ανήκει¹⁵⁶ και εν τοις πράγμασι δεν μπορεί πάντα να το αντιμετωπίσει με τα συνήθη νομικά εργαλεία¹⁵⁷, έστω και αν

¹⁵⁴ ΣτΕ 1567, 1568/2005 για την παραπομπή στα πορίσματα των επιστημών της χωροταξίας και της πολεοδομίας, ενόψει του νέου εδαφ. της παρ. 2 του άρ. 24 Συντ., μειοψ. στην ΣτΕ 1016/2010 για το καθεστώς των προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων, ΣτΕ 675/2017 για τις παρατάξεις της παραγραφής φορολογικών αξιώσεων ενόψει της αρχής της προβλεψιμότητας του νόμου, Πρακτικά ΣτΕ σε Ολομ. και Συμβούλιο 1/2008 και 2/2014 και ΣτΕ Ολ. 3354/2013 για την απαίτηση ορθολογικότητας κατά την παρέμβαση του νομοθέτη στη λειτουργία της δικαιοσύνης αλλά και της διοίκησης κ.λπ.

¹⁵⁵ Α. Τάχος, 1985, 91.

¹⁵⁶ Όπως, εξάλλου, τονίζεται (βλ. J. Chevallier, 2008, 113), η ίδια η πολιτική εξουσία προτιμά ενίοτε να μεταβιβάσει στην αρμοδιότητα του δικαστή, τη διευθέτηση ορισμένων ευαίσθητων ζητημάτων (με αναφορά στην υπόθεση της ισλαμικής μαντίλας). Κατά τον Γ. Κατρούγκαλο, Η κρίση της δικαιοσύνης: προβλήματα ανεξαρτησίας και νομιμοποίησης της δικαστικής εξουσίας, ΕΔΔΔ 3/2008, 587, "τα τελευταία χρόνια, υφίσταται μία δραματική αύξηση της δικαιοδοτικής ύλης, ιδίως του ελέγχου συνταγματικότητας, σε περιοχές με έντονη πολιτική διάσταση, όπως τα θεμελιώδη δικαιώματα ή οι βασικές οικονομικές κρατικές πολιτικές (ιδιωτικοποιήσεις, κρατικοποιήσεις). Ακόμη και επεισόδια της κομματικής, εκλογικής αντιπαράθεσης βρίσκουν το δρόμο τους στα δικαστήρια ...". Για μία αναζήτηση του πολιτικού ρόλου των δικαστών ανάλογα και με το σύστημα ελέγχου συνταγματικότητας που υιοθετείται σε κάθε χώρα και τις εθνικές της ιδιομορφίες, βλ. Ν. Αλιβιζάτο, Μεταξύ ακτιβισμού και αυτοσυγκράτησης. Ο πολιτικός ρόλος των δικαστών στη Δυτική Ευρώπη, ΔτΑ 19/2003, 697επ., σ. 701. Σχετ. Nicos C. Alivizatos, Who Decides in Last Resort? Elected Officials and Judges, constitutionalism.gr (καταχώρηση: 4.10.2011).

¹⁵⁷ Σχολιάζοντας τη νομολογία της πρώιμης τουλάχιστον μνημονιακής περιόδου, ο Π. Μαντζούφας (Οικονομική κρίση και Σύνταγμα, 2014, 144επ.) διαπιστώνει διολίσθηση του δικαστικού ελέγχου από συγκεκριμένο σε αφηρημένο μέσα από τα επιμέρους στάδια της αναλογικότητας, ο δε Α. Καϊδατζής («Μεγάλη πολιτική» και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Συνταγματικά ζητήματα και ζητήματα συνταγματικότητας στο «Μνημόνιο», constitutionalism.gr, καταχώρηση: 26.4.2012), επισημαίνει: «όσο πιο θεμελιώδη είναι τα συνταγματικά ζητήματα που θέτει η άσκηση μεγάλης πολιτικής (η δημοκρατική αρχή, η εθνική κυριαρχία, το κράτος δικαίου κ.λπ.), τόσο πιο δύσκολο είναι αυτά να εντοπιστούν σε συγκεκριμένες αντισυνταγματικότητες του νόμου ή των νόμων που την υλοποιούν, δηλαδή να διατυπωθούν με όρους αντίθεσης συγκεκριμένης νομοθετικής διάταξης προς ορισμένο συνταγματικό κανόνα ή αρχή. Ακόμη πιο

προβαίνει πια κατά σύστημα στις αναγκαίες δικαιοπολιτικές σταθμίσεις¹⁵⁸, αδρανοποιεί έτι περαιτέρω τη διοίκηση, με τις πολλαπλές ακυρώσεις των πράξεών της και την αδυναμία είσπραξης των δημοσίων εσόδων, προκαλεί ένα δυσβάσταχτο δημοσιονομικό κόστος με πληθώρα αξιώσεων αποζημίωσης σε ένα σύστημα που από τη μια έχει σχεδόν εξαλείψει την όποια προσωπική ευθύνη ακόμη και για δόλο ή βαριά αμέλεια και από την άλλη υιοθετεί μια διευρυμένη αντικειμενική ευθύνη του κράτους, η οποία προσκτάται ενίοτε διανεμητικό χαρακτήρα, παρεμποδίζει την παροχή μιας επίκαιρης και πλήρους δικαστικής προστασίας και μεταφέρει εν τέλει, με τρόπο οριζόντιο, το λειτουργικό βάρος στον ίδιο τον πολίτη, προκαλώντας μία γενικευμένη κρίση εμπιστοσύνης και προς το δικαστικό μας σύστημα¹⁵⁹, μειώνοντας ακόμη περισσότερο το βαθμό της κοινωνικής ευθύνης.

δύσκολος είναι ο δικαστικός έλεγχος τέτοιων ζητημάτων σε ένα σύστημα διάχυτου και παρεμπόδισης ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, όπου ο δικαστής δεσμεύεται από τα όρια της συγκεκριμένης διαφοράς, χωρίς κατά κανόνα να μπορεί να την εντάξει στο ευρύτερο πλαίσιο της, χωρίς δηλαδή να μπορεί (ή να επιτρέπεται) να δει τη «μεγάλη εικόνα» και συνεχίζει: «Οι υπερβολικές προσδοκίες που εναποτίθενται στη δικαστική κρίση ενδέχεται, στην αρκετά πιθανή –όπως αποδεικνύει η απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 668/2012– περίπτωση που απορριφθούν οι αιτιάσεις αντισυνταγματικότητας, να λειτουργήσουν νομιμοποιητικά για τη μεγάλη πολιτική του Μνημονίου, να οδηγήσουν δηλαδή στο λανθασμένο συμπέρασμα ότι αυτή δεν θέτει συνταγματικά ζητήματα και μάλιστα μείζονα, μόνο και μόνο για το λόγο ότι δεν έγιναν δεκτά τα, ενδεχομένως ελάσσονα, ζητήματα αντισυνταγματικότητας που τέθηκαν ή τα οποία δέχθηκε να εξετάσει το δικαστήριο αναφορικά με επιμέρους μνημονιακές πολιτικές». Στην ίδια κατεύθυνση, ο Γ. Καραβοκύρης (Το Σύνταγμα και η κρίση. Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου, εκδ. Κριτική, 2014, 170): «Η νομοθετική και η εκτελεστική εξουσία υποστηρίζονται (δια του ελάχιστου ελέγχου τους), ουσιαστικά, από τη δικαστική, καθώς η αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης ανάγεται σε ένα πολύπλοκο οικονομικά - τεχνικά θέμα, το οποίο πρέπει να χειριστεί άμεσα εκείνος που το κατέχει καλύτερα από όλους τους εμπλεκόμενους παίκτες του νομικού συστήματος. Η δικαιολόγηση όμως του λόγου της γνώσης, πέρα από τις πολιτικές και στρατηγικές γραμμές που ενδεχομένως υπαγορεύουν τη στάση του δικαστή, παραπέμπει στη σημασία της αντιπροσώπευσης και, ειδικότερα, της εκλογής, ως στοιχείου νομιμοποίησης και ταυτόχρονα ευθύνης του οργάνου που καλείται να βουτήξει στα βαθιά νερά της κρίσης».

¹⁵⁸ Ν. Παπασπύρου, Το ζήτημα της έντασης του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας, Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 Χρόνια, 2004, 399επ., 405. Για μία επίκαιρη συγκριτική προσέγγιση, βλ. τη συλλογική έκδοση, Geoffrey Grandjean, Jonathan Wildemeersch (dir.), *Les juges: décideurs politiques? Essais sur le pouvoir politique des juges dans l' exercice de leur fonction*, éd. Bruylant, 2016.

¹⁵⁹ Συναφώς, πρέπει πάντως να επισημάνουμε ότι, στη χώρα μας αναπτύχθηκαν ιδιαίτερα τα αντανakλαστικά της ανεξαρτησίας του δικαστή (σύμφωνα με την απόφ. 127/2016 του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 Συντ., για τη δικαστική λειτουργία καθιερώνεται, ως ουσιαστικές χαρακτηριστικές της, η ανεξαρτησία της), ενόψει και των παρεμβάσεων (έμμεσων ή και άμεσων) που κατά καιρούς επιχειρήθηκαν από την πολιτική εξουσία, χωρίς παράλληλα να αναδειχθεί αναλόγως και το μείζον ζήτημα της αποτελεσματικότητας του δικαστικού μας συστήματος, το οποίο έχει αντιμετωπιστεί εδώ και χρόνια στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη, σε επίπεδο ιδίως

Συμπερασματικά, η αντίληψη ότι για όλα πρέπει να υπάρχει και ένας δικαστής, έχει φρονούμε εξαντλήσει τα περιθώρια ανοχής και αντοχής του συστήματος και αποτελεί μία συνταγή καταδικασμένη εκ προοιμίου σε αποτυχία, στο βαθμό μάλιστα που τελικώς δεν επιβεβαιώνεται η προσφορότητα της παρέμβασής του στην ορθότερη εκπλήρωση των συνταγματικών επιταγών που καλούνται να εξειδικεύσουν και πραγματώσουν τα θεσμικά όργανα¹⁶⁰. Ο διοικητικός δικαστής, επικρίθηκε, βεβαίως, άλλοτε για δικαστικό «ακτιβισμό», στο πεδίο των περιβαλλοντικών διαφορών (μομφή που ισορρόπησε μετά τον καθορισμό των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου με την ΣτΕ Ολ. 3478/2000 για τον Αχελώο και ακολούθως την ΣτΕ Ολ. 613/2002 για τα ορυχεία χρυσού στη Χαλκιδική) και άλλοτε για υπερβολική ανοχή και αυτοσυγκράτηση, στο βαθμό τουλάχιστον που η εξαίρεση δεν μετατρέπεται σε κανόνα (όπως με τις υπουργικές αποφάσεις που κυρώνονταν εκ των υστέρων ή με τους ατομικούς τυπικούς νόμους κ.λπ.). Γνωρίζει, ωστόσο, ότι πεδία εκτεταμένης ανομίας δεν θεραπεύονται μέσω της δικαστικής λειτουργίας¹⁶¹, η οποία ασκεί έναν έλεγχο επί συγκεκριμένων και μόνον υποθέσεων και με αποκαταστατικό κατά βάση χαρακτήρα. Τα κενά στη λειτουργία μιας εξουσίας, δεν καλύπτονται μόνον με τον έλεγχο από μια άλλη κρατική εξουσία, κατ' επίκληση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών, ως τεχνικής, όπως έλεγε ο Αρ. Μάνεσης¹⁶², περιορισμού της κρατικής εξουσίας, ούτε, πόσο μάλλον, με μία άτυπη λειτουργική τους διασταύρωση, με τη μεταφορά αρμοδιότητας που δεν ασκείται ή ασκείται ελλιπώς από τα κατά το Σύνταγμα αρμόδια, δημοκρατικά νομιμοποιημένα¹⁶³, όργανα (προβληματισμός που αναπτύχθηκε ενόψει και του θεσμού των ανεξάρτητων αρχών). Αντίθετα, θα πρέπει, αφού εντοπίσουμε και αξιολογήσουμε τις συνέπειες που τα κενά αυτά προκαλούν στην επιδιωκόμενη

εσωτερικής οργάνωσης, αξιοποίησης των νέων τεχνολογιών, θέσης στόχων και μεθόδων μέτρησης και αξιολόγησης, απλοποίησης και σαφήνειας του δικονομικού πλαισίου.

¹⁶⁰ Ν. Παπασπύρου, 2004, 413. Κατά τον συγγραφέα (σ. 411), «η εξέταση των υψηλών ιδεωδών που εκφράζει το Σύνταγμα αποκλειστικά μέσα από την οπτική του δικαστή και υπό τους εγγενείς περιορισμούς του θεσμού της δίκης νοθεύει το δημόσιο διάλογο για τις συνταγματικές επιταγές και απονεκρώνει μέρος της κανονιστικής εμβέλειας του Συντάγματος».

¹⁶¹ Βλ. την υποχώρηση της νομολογίας στο ζήτημα των αυθαίρετων με την ΣτΕ Ολ. 1858/2015.

¹⁶² Αρ. Μάνεσης, Συνταγματική θεωρία και πράξη, 1980, 547.

¹⁶³ Βλ. J. Chevallier, 2008, 184. Κατά τον Ε. Βενιζέλο, Προς μια μετα-αντιπροσωπευτική δημοκρατία, 2008, 85, "οι διέξοδοι στα λάθη, τις αμχανίες, τις αδράνιες ή τις αδυναμίες των πολιτικών και δημοκρατικά νομιμοποιημένων οργάνων δεν μπορεί να αναζητούνται διαρκώς σε θεσμικούς μηχανισμούς πολιτικής υποκατάστασης".

αλληλο-εξισορρόπηση των κρατικών οργάνων¹⁶⁴ (δεν είναι τυχαίο ότι ο ν. 4048/2012 δεν προβλέπει, στο άρθρο 4 αυτού, σχετικά με την εκτίμηση πιθανών δυσμενών συνεπειών και στη δικαιοσύνη) να αναζητήσουμε συγκεκριμένους τρόπους αναβάθμισης της κάθε εξουσίας, καταρχήν αυτοτελώς και στη συνέχεια σε συνεργασία με τις λοιπές. Αναφερόμαστε σε τρόπους που θα διασφαλίζουν, με ευθύνη πρωτίστως του ίδιου του νομοθετικού σώματος, την πιστή τήρηση των προβλεπόμενων στο Σύνταγμα, τον Κανονισμό της Βουλής και το ν. 4048/2012 διαδικασιών και θα παρέχουν τα εχέγγυα μιας ποιοτικής νομοθέτησης, με αιτιολογικές εκθέσεις οι οποίες δεν θα είναι προσχηματικές, αλλά πλήρως τεκμηριωμένες, τεκμηρίωση που σήμερα την επιζητεί *à la carte* ο δικαστής, με επαρκή, από απόψεως επιστημονικής εγκυρότητας, αξιολόγηση των συνεπειών επιπτώσεων κ.λπ. Αναφερόμαστε, επίσης, σε έναν γόνιμο διάλογο μεταξύ νομοθέτη-διοίκησης και δικαστή, έναν διάλογο που τον επιζητούσε ανέκαθεν ο τελευταίος και τον επιχειρεί πιο έντονα πρόσφατα, χωρίς πάντως ικανοποιητική έως τώρα ανταπόκριση, στο πλαίσιο των εξουσιών που του παρέχει η διάταξη του άρθρου 22 του ν. 4274/2014, στη λογική της τήρησης της αρχής της νομιμότητας, χωρίς όμως παράλληλα να διαταραχθεί η αποτελεσματική δράση της Διοίκησης και η σταθερότητα των διοικητικών καταστάσεων, γεγονός που συντείνει στην καλή λειτουργία του κράτους. Πρόκειται για μία παλιά συζήτηση που ίσως σήμερα οι συνθήκες στην κοινωνία είναι ώριμες για να ξανατεθεί. Προτάσεις υπάρχουν, αρκεί κάποια στιγμή να εκδηλωθεί και η ανάλογη πολιτική βούληση.

¹⁶⁴ Βλ. Α. Μανιτάκη, Η διάκριση των εξουσιών ως οργανωτική βάση του κράτους ή ως πολιτική αρχή, constitutionalism.gr (καταχώρηση: 16.4.2011), όπου επισημαίνεται ότι μια ορθολογική κατά το δυνατόν οργάνωση της άσκησης των εξουσιών που βασίζεται στη συνεργασία τους εξασφαλίζει την εξισορρόπηση τους και ότι η διασταύρωση και αλληλεξάρτηση των εξουσιών, όπως κυρίως αποτυπώνεται στο κοινοβουλευτικό σύστημα, δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως άρνηση της αρχής ούτε ως αναίρεσή της αλλά ως μια ειδική μορφή πραγμάτωσής της και ίσως η καλλίτερη. Ο αλληλο-έλεγχος και η αλληλεξάρτηση των εξουσιών δεν αντιτίθεται στο πνεύμα και στον σκοπό της διάκρισης των λειτουργιών, ενισχύουν αντίθετα και στερεώνουν, επιβεβαιώνοντας, έστω και ως απόκλιση, τον γενικό κανόνα της διάκρισης των εξουσιών.

Μορφές κακής νομοθέτησης στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου, επιπτώσεις στην απονομή της δικαιοσύνης και προτάσεις για την ορθολογική αντιμετώπιση των αιτίων της*

Φιλίππου Δωρή

*Ομ. Καθηγητή Νομικής Σχολής Εθνικού και Καποδιστριακού
Πανεπιστημίου Αθηνών*

1. Προκαταρκτικές επισημάνσεις

Η έως τώρα γόνιμη συζήτηση κατά την πρώτη ημέρα του Συνεδρίου για την «καλή νομοθέτηση», καθώς και οι πρώτες εισηγήσεις της σημερινής συνεδρίας καθιστούν αναγκαίες ορισμένες διευκρινίσεις αναφορικά με το αντικείμενο του Συνεδρίου μας, στο οποίο εντάσσεται και η αφορώσα στην «καλή νομοθέτηση» στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου εισήγησή μου. Από τις προσδιοριστικές του αντικειμένου του Συνεδρίου μας λέξεις «καλή νομοθέτηση» (σε αντιπαράθεση προς την «κακή νομοθέτηση») συνάγεται με βεβαιότητα μόνο τούτο: ότι αντικείμενο των εργασιών των συνέδρων είναι η συναρτημένη και με την αποτελεσματικότητα της νομοθετικής δραστηριότητας ποιότητα τόσο αυτής, όσο και του παραγόμενου δι' αυτής έργου. Βέβαιο είναι επίσης ότι τόσο το ουσιαστικό «ποιότητα» όσο και το επίθετο «καλή» («καλή νομοθέτηση») έχει μεγάλο βαθμό αοριστίας, η οποία ασφαλώς και πρέπει να αρθεί, στον βαθμό που είναι αυτό αναγκαίο για τη συναγωγή ασφαλών συμπερασμάτων αναφορικά τόσο με τα αίτια της κακής νομοθέτησης όσο και με τους τρόπους αντιμετώπισής της. Στην αφετηρία μιας τέτοιας έρευνας βρίσκεται αναγκαίως η διαπίστωση και η αξιολόγηση της αναπτυσσόμενης στη χώρα μας νομοθετικής δραστηριότητας. Για την αξιολόγηση αυτή (για το τι είναι καλό, που πρέπει να διαφυλαχτεί, και το τι είναι κακό, που πρέπει να διορθωθεί) χρειάζονται όμως αξιολογικά κριτήρια, τα οποία να έχουν κανονιστική ισχύ για τα νομοθετικά όργανα. Αυτό ακριβώς εκφράζει ο προσδιορισμός της «καλής νομοθέτησης» στο θέμα – πλαίσιο του Συνεδρίου μας «ως αναγκαίας προϋπόθεσης μιας δίκαιης

* Το καταχωρημένο στα Πρακτικά του Συνεδρίου κείμενο δεν αφίσταται της δομής και του αρχικού περιεχομένου της εισήγησης που είχα υποβάλει στη Γραμματεία του Συνεδρίου. Έχουν όμως ληφθεί επιπλέον υπόψη όσα προέκυψαν κατά τη συζήτηση, έχουν προστεθεί οι αναγκαίες για την τεκμηρίωση των θέσεων υποσημειώσεις και έχουν εμπλουτιστεί οι προτάσεις, οι οποίες κατά την ανακοίνωση ενώπιον των συνέδρων ήταν, λόγω της πίεσης του χρόνου, πολύ συνοπτικές.

και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας». Στην ουσία πρόκειται δηλαδή για μια θεμελιώδη δικαιοκρατική επιταγή, αποτυπωμένη ήδη στο άρθρο 25 § 2 του Συντάγματος ως εξής: «*Η αναγνώριση και η προστασία των θεμελιωδών και απaráγραπτων δικαιωμάτων του ανθρώπου από την Πολιτεία αποβλέπει στην πραγμάτωση της κοινωνικής προόδου μέσα σε ελευθερία και δικαιοσύνη*». Αυτό ακριβώς είναι το ζητούμενο και επιδιωκτέο με την καλή νομοθέτηση. Πρόκειται, κατ' ακρίβειαν, για ένα συνταγματικά θεμελιωμένο καθήκον του νομοθέτη. Ανήκει στον πυρήνα των περί του πρακτέου επιταγών της ελληνικής έννομης τάξης και συνιστά αυξημένης τυπικής ισχύος κανόνα αυτής, απευθυνόμενο σε όλα τα κρατικά όργανα (και στον νομοθέτη). Όπως ρητά αναγράφεται στα δύο πρώτα εδάφια της § 1 του ίδιου άρθρου 25 του Συντάγματος, «*Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκησή τους*». Δεν συζητούμε, συνεπώς, σε αυτή την Αίθουσα χωρίς αναφορά στους θεμελιώδεις αυτούς κανόνες. Τα κριτήρια περί του καλού και του κακού στο πεδίο της νομοθετικής δραστηριότητας και κατά τον έλεγχο των αποτελεσμάτων της έχουν κανονιστική ισχύ (δεσμευτική και για τον νομοθέτη) μόνο στο μέτρο που είναι σύμφωνα με τους αυξημένης τυπικής ισχύος κανόνες, κυρίως του Συντάγματος, που συγκροτούν την εκάστοτε *Constitutio lata*, την οποία δεσμεύεται να σεβαστεί άλλωστε και ο δικαστής, όπως επιτάσσουν τα άρθρα 87 § 2 και 93 § 4 του Συντάγματος¹⁶⁵. Άλλωστε, όπως επισημάνθηκε και στο πλαίσιο του Συνεδρίου, και η άσκηση κυβερνητικής πολιτικής υπόκειται επίσης στις συνταγματικές επιταγές για τα ανθρώπινα και κοινωνικά δικαιώματα και στη δημοκρατική και δικαιοκρατική αρχή, όπως ρητά αναγράφεται στο άρθρο 82 § 1 του Συντάγματος¹⁶⁶. Ουδεμία πολιτειακή δραστηριότητα κείται εκτός Συντάγματος. Αυτό ισχύει και για τις δικαιοπολιτικές επιλογές της εκάστοτε Κυβέρνησης που μετουσιώνονται σε

¹⁶⁵ Αναφορικά με τη σημασία που έχουν τα άρθρα 87 § 2 και 93 § 4 του Συντάγματος για την *de lege lata* θεμελίωση της ισχύος των κανόνων δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη (σε κάθε κλάδο δικαίου) και για την οριοθέτηση του δικαστικού ελέγχου των νόμων βλ. Φ. Δωρή, Το ζήτημα της θεμελίωσης της ισχύος των κανόνων δικαίου υπό το πρίσμα των άρθρων 87 § 2, 93 § 4, 25 § 1 και 26 του Συντάγματος, στον τιμητικό τόμο για τον Χριστόφορο Αργυρόπουλο, 2016, σ. 39 επ., όπου και περαιτέρω παραπομπές στη σχετική για το ζήτημα αυτό βιβλιογραφία.

¹⁶⁶ Αποτελεί – κατά τη διατύπωση του Τσαϊτουρίδη (Δύναμη και Δίκαιο, 2009, σ. 41) – «*απαίτηση του κράτους δικαίου να ελέγχεται η συμμόρφωση των οργάνων που ασκούν πολιτική, στη συνταγματική νομιμότητα*». Εκτενώς για το ζήτημα αυτό Φ. Δωρή, Η σχέση έντασης δικαίου και πολιτικής σε περιβάλλον οικονομικής κρίσης, σε Α.-Ι.Δ. Μεταξά, Πολιτική Επιστήμη, τόμ. V, Πολιτικοί Θεσμοί, 2016, σ. 211 επ., ιδιαίτερα υπό II Α, σ. 216 επ.

νόμους του Κράτους μέσα στο πλαίσιο ενός με κανόνες αυξημένης τυπικής ισχύος θεσπισμένου Πολιτεύματος Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας.

Όσα εκτέθηκαν αμέσως παραπάνω για τον έλεγχο της καλής νομοθέτησης καθ' όλη τη λειτουργία παραγωγής των νόμων με στενή έννοια (άρθρα 73 επ., σε συνδ. και προς το άρθρο 42 του Συντάγματος), ισχύουν και για κάθε άλλο κανονιστικό κείμενο, προερχόμενο από οποιαδήποτε πηγή δικαίου, όπως είναι, μεταξύ άλλων, και οι κανονιστικού περιεχομένου πράξεις της Διοίκησης και οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας.

Σε ό,τι αφορά ειδικότερα τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, και αυτοί, όπως όλοι οι κανόνες δικαίου, είναι δεκτικοί επίσης ελέγχου με αναγωγή σε κριτήρια καλής ή κακής νομοθέτησης. Το ιδιωτικό δίκαιο έχει βεβαίως, όπως κάθε κλάδος δικαίου, τις δικές του ιδιαιτερότητες, που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον έλεγχο της νομοθετικής ποιότητας των κανόνων του, όπως αναπτύσσεται παρακάτω. Και το ιδιωτικό δίκαιο είναι όμως, αυτονοήτως, ενταγμένο σε μια ευρύτερη έννομη τάξη και γι' αυτόν τον λόγο τόσο η παραγωγή του όσο και η ερμηνεία του επιβάλλεται να είναι εναρμονισμένες προς τις θεμελιώδεις αξιολογήσεις των αυξημένης τυπικής ισχύος κανόνων (κυρίως του Συντάγματος), που συγκροτούν τον πυρήνα της ελληνικής έννομης τάξης και αποτελούν το αξιολογικού και δεοντολογικού χαρακτήρα συνεκτικό συστηματικό στοιχείο όλων των επιμέρους κλάδων αυτής. Ως εκ τούτου και για το ιδιωτικό δίκαιο (για όλους τους επιμέρους κλάδους του) ισχύουν επίσης όσα προβλέπει ο γενικός νόμος 4048/2012 για τις *«Αρχές και τα λοιπά Μέσα Καλής Νομοθέτησης»*, στον οποίον εκτενώς αναφέρθηκαν οι εισηγητές της χθεσινής συνεδρίας. Βασικά σημεία αναφοράς μου στον νόμο αυτόν είναι, συνοπτικά, ο ενδεικτικός κατάλογος των αρχών καλής νομοθέτησης του άρθρου 2 § 1, καθώς επίσης όσα επιτάσσει το άρθρο 3 §§ 2 – 4 και το άρθρο 4 του ίδιου νόμου. Με τις διατάξεις αυτές επισημαίνονται ενδεικτικά ορισμένα βασικά αίτια κακής νομοθέτησης, καθώς επίσης η σημασία που έχει για την καλή νομοθέτηση ο εντοπισμός και ο ακριβής προσδιορισμός του προβλήματος για το οποίο εξετάζεται η ανάγκη νομοθετικής παρέμβασης, ύστερα από έλεγχο της επάρκειας ή όχι των υφιστάμενων ήδη ρυθμίσεων, των εναλλακτικών δυνατοτήτων που προσφέρονται στο πλαίσιο της εκάστοτε ιστορικής πραγματικότητας, των συνεπειών της νομοθετικής παρέμβασης (σε σύγκριση προς τις συνέπειες που έχει η εφαρμογή των ισχυουσών διατάξεων), καθώς και της υπό το πρίσμα αυτό αναγκαιότητας και προσφορότητας της νομοθετικής

παρέμβασης, που επιβάλλει στάθμιση και των εξ αυτής ωφελημάτων και κινδύνων.

2. Επαγωγική (δια παραδειγμάτων) επισκόπηση του ζητήματος της καλής νομοθέτησης στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου

Η επισκόπηση που επιχειρείται, ύστερα από τις προεκτεθείσες (υπό 1) επισημάνσεις, με αναφορά στον βασικό και για την εισήγησή μου ν. 4048/2012, είναι επαγωγική: με παραδείγματα κακής ή καλής αντίστοιχα νομοθέτησης στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου και με αναγωγή στα αίτια της κακής νομοθέτησης. Τα αίτια αυτά είναι δεκτικά κατηγοριοποίησης, η οποία είναι επίσης ενδεικτική. Τα αναδεικνυόμενα με αυτόν τον επαγωγικό τρόπο αίτια κακής νομοθέτησης στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου, που διευκολύνουν την εποπτική προσέγγιση του αντικειμένου της εισήγησής μου, είναι, ενδεικτικά και όλως συνοπτικά, τα εξής: η ατελής εναρμόνιση της νομοθετικής ρύθμισης προς το Σύνταγμα και γενικότερα προς αυξημένης τυπικής ισχύος κανόνες δικαίου, η μη συνεπής προς τα επιμέρους κριτήρια της αρχής της αναλογικότητας (την προσφορότητα και την αναγκαιότητα του επιλεγόμενου μέσου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και την αντιστοίχιση κόστους – οφέλους) στάθμιση συγκρουόμενων δικαιωμάτων, η μη αποτελεσματική προστασία ασθενών συμβαλλομένων και μάλιστα διττώς (τόσο έναντι ισχυρών αντισυμβαλλομένων, που είναι ιδιώτες, όσο και έναντι του Δημοσίου), ο μη επαρκής έλεγχος των πρακτικών συνεπειών της νομοθετικής ρύθμισης, η προχειρότητα της νομοθετικής διατύπωσης, που φτάνει μερικές φορές ακόμη και σε λανθασμένη χρήση όρων, η αόριστη ενίοτε προσφυγή σε γενικές αρχές και γενικές ρήτρες, που είναι συχνή στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου, χωρίς την αναγκαία εξισορρόπηση με επιμέρους εξειδικεύσεις τους από τον ίδιο τον νομοθέτη, η παράλειψη νομοθετικής ρύθμισης σε περιπτώσεις που υπάρχει άμεση ανάγκη νομοθετικής παρέμβασης, όπως και το αντίστροφο: υπερβολικά λεπτομερειακές ρυθμίσεις, πολύ συχνά ενωσιακής προέλευσης, χωρίς συστηματική συνοχή και εναρμόνιση με προϋφιστάμενες ρυθμίσεις, καθώς επίσης ρυθμίσεις καθ' υπέρβαση νομοθετικής εξουσιοδότησης και αντινομίες ή πάντως ατελής συντονισμός ρυθμίσεων μέσα στο αυτό υποσύστημα.

3. Αίτια κακής νομοθέτησης στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου (κατά κατηγορίες περιπτώσεων)

Οι ευρύτερες κατηγορίες, στις οποίες θα ήταν δυνατόν να ενταχθούν οι αναφερθείσες ήδη (υπό 2) αιτίες κακής νομοθέτησης, στο πλαίσιο των οποίων εξετάζονται και οι προσήκοντες (κατά κατηγορία περιπτώσεων) τρόποι αντιμετώπισης της οφειλόμενης στην κακή νομοθέτηση δυσλειτουργίας, είναι οι εξής:

α) Κακή νομοθέτηση λόγω μη εναρμόνισης της νομοθετικής ρύθμισης προς συνταγματικούς ή άλλους αυξημένης τυπικής ισχύος κανόνες δικαίου

Η σημαντικότερη από τις αναφερθείσες (υπό 2) αιτίες κακής νομοθέτησης είναι η παραβίαση της επιταγής εναρμόνισης της νομοθετικής ρύθμισης προς συνταγματικούς ή άλλους αυξημένης τυπικής ισχύος κανόνες δικαίου. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτής της κατηγορίας, που έχουν απασχολήσει τη νομολογία στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου, είναι, όλως ενδεικτικά, τα ακόλουθα:

αα) Πριν από την τροποποίηση του οικογενειακού δικαίου με τον ν. 1329/1983, με τον οποίο εναρμονίστηκε αυτό προς θεμελιώδεις επιταγές του Συντάγματος του 1975, εκδίδεται μια μνημειώδης στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου απόφαση, η ΕφΑΘ 10168/1982 (με εισηγητή τον τότε εφέτη και μετέπειτα Πρόεδρο του ΑΠ Στέφανο Ματθία)¹⁶⁷. Αντικείμενο της απόφασης αυτής ήταν το δικαίωμα προσβολής του τεκμηρίου πατρότητας από το ίδιο το τέκνο, που προσέκρουε στο τότε ισχύον άρθρο 1471 ΑΚ, το οποίο – με την ηθικά και δικαιολογικά απαράδεκτη ορολογία «*αποκήρυξη τέκνου*» – αναγνώριζε τέτοιο δικαίωμα μόνο στον σύζυγο της τεκούσας γυναίκας. Το σκεπτικό της εν λόγω απόφασης είναι υπόδειγμα σύγχρονης νομικής σκέψης και το παραθέτω γι' αυτό κατά λέξη: «*Ήδη όμως, μετά το Σύνταγμα του 1975, η επιφύλαξη του δικαιώματος προσβολής της πατρότητας αποκλειστικά στο σύζυγο της γυναίκας που γέννησε το παιδί και η στέρηση από το παιδί της δυνατότητας να ανατρέψει την πλασματική πατρότητά του, να ζητήσει την αληθινή συγγένεια και να αποκτήσει την πραγματική οικογενειακή του κατάσταση αντιβαίνει στο άρθρο 2 § 1 και 5 § 1 του Συντάγματος. Από τις διατάξεις αυτές η πρώτη επιτάσσει τον σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου, την οποία μάλιστα*

¹⁶⁷ ΕφΑΘ 10168/1982 ΝοΒ 31, 242.

αναγορεύει σε πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας, και η δεύτερη καθιερώνει το ατομικό δικαίωμα κάθε ανθρώπου να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του. Οι συνταγματικές αυτές αρχές» – καταλήγει με το σκεπτικό της η αναφερθείσα απόφαση – «είναι φανερό ότι δεν συμβιβάζονται προς τη ρύθμιση του ΑΚ, που εμποδίζει ισόβια το δικαίωμα του παιδιού να αναζητήσει έννομη προστασία για την πραγματική του συγγένεια και να βγει από μια εικονική οικογενειακή κατάσταση». Με το σκεπτικό αυτό το Εφετείο δεν περιορίστηκε μόνο στο να κρίνει αντισυνταγματική τη ρύθμιση του τότε ισχύοντος άρθρου 1471 ΑΚ, στο μέτρο που αυτή, αναγνωρίζοντας το δικαίωμα άσκησης αγωγής για την προσβολή του τεκμηρίου πατρότητας αποκλειστικά στον σύζυγο της τεκούσας, αποστερούσε, μεταξύ άλλων, και το παιδί, από το δικαίωμά του να ασκήσει την εν λόγω αγωγή για την ανατροπή του τεκμηρίου πατρότητας. Το δικαστήριο προέβη επίσης και σε μια περαιτέρω διαπίστωση: τη διαπίστωση κενού στη νομοθετική ρύθμιση του ΑΚ, που το οδήγησε στην πλήρωση του κενού αυτού ως προς τη νομιμοποίηση του τέκνου που γεννήθηκε εν γάμω, ώστε να μπορεί και αυτό να ασκήσει την αγωγή προσβολής της πατρότητας με ανάλογη εφαρμογή των ισχυουσών τότε για τον σύζυγο της τεκούσας διατάξεων των άρθρων 1471, 1475 ΑΚ και 619 §§ 1 και 2 ΚΠολΔ. Η συνείδηση των κοινωνιών, μετά την έναρξη ισχύος του Συντάγματος του 1975, για την ανάγκη αντικατάστασης των απαρχαιωμένων διατάξεων για την τότε λεγόμενη «αποκήρυξη τέκνου» ήταν τόσο έντονη, ώστε το επόμενο από την έκδοση της εξετασθείσας απόφασης του Εφετείου Αθηνών έτος, το 1983, ψηφίστηκε και τέθηκε σε ισχύ ο ν. 1329/1983, ο οποίος μετέβαλε ριζικά τις διατάξεις του οικογενειακού δικαίου του ΑΚ. Μεταξύ των διατάξεων αυτών περιλαμβάνονται και οι αφορώσες στην προσβολή του τεκμηρίου πατρότητας, οι οποίες αντικαταστάθηκαν με τα νέα άρθρα 1469 επ. του ΑΚ, που ανταποκρίνονται πλέον στις επιταγές του Συντάγματος του 1975 και αποτελούν ένα από τα λαμπρά παραδείγματα συνταγματικής εναρμόνισης στο αστικό δίκαιο και άσκησης, δια του τρόπου αυτού, ορθής (καλής) νομοθετικής πολιτικής.

ββ) Με την ΟΛΑΠ 20/2000¹⁶⁸ κρίθηκε αντισυνταγματική η διάταξη του άρθρου 73 § 5 Εισ.ν.ΚΠολΔ κατά το μέρος που αυτή προβλέπει ότι η εξάμηνη αποσβεστική προθεσμία για την άσκηση αγωγής κακοδικίας κατά δικηγόρου αρχίζει ήδη από την τέλεση της ζημιογόνου πράξης ή παράλειψης και όχι από τη

¹⁶⁸ ΟΛΑΠ 20/2000 ΕλλΔνη 42, 55.

γνώση της εκ μέρους του εντολέα. Με αυτόν τον τρόπο η αποσβεστική προθεσμία συμπληρωνόταν ήδη πριν από την έκδοση της απόφασης με την οποία ο εντολέας μπορούσε να διαγνώσει το πραγματικό της κακοδικίας του δικηγόρου, με αποτέλεσμα να αποστερείται αυτός ουσιαστικά της εγγυημένης με το άρθρο 20 § 1 του Συντάγματος έννομης προστασίας. Αν όμως, όπως προκύπτει από την απόφαση της Ολομέλειας του ΑΠ, περιοριζόταν απλώς το Δικαστήριο στην κρίση του για την αντισυνταγματικότητα της διάταξης του άρθρου 73 § 5 Εισ.ν.ΚΠολΔ, τότε θα εδημιουργείτο μια μακρά (χωρίς αποσβεστική προθεσμία) εκκρεμότητα, που θα επηρέαζε επικίνδυνα το έργο του δικηγόρου ως αναγκαίου για την απονομή της δικαιοσύνης λειτουργού. Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο η Ολομέλεια του ΑΠ σεβάστηκε την νομοθετική επιλογή για εξάμηνη αποσβεστική προθεσμία, την έναρξη όμως αυτής μετατόπισε στον χρόνο της εκ μέρους του εντολέα γνώσεως του πραγματικού της κακοδικίας, εναρμονίζοντας ερμηνευτικά την επίμαχη νομοθετική ρύθμιση με το Σύνταγμα δι' αναγωγής τόσο στον συνταγματικό κανόνα του άρθρου 20 § 1, που εγγυάται το ατομικό δικαίωμα για παροχή έννομης προστασίας, όσο και στην συνταγματικά επίσης κατοχυρωμένη αρχή της αναλογικότητας, με την οποία εναρμονίστηκαν οι αναφερθέντες δύο αντίρροποι δικαιιοπολιτικοί στόχοι¹⁶⁹. Παρά την ορθή αυτή δικαστική (δικαιοπλαστική) παρέμβαση της Ολομέλειας του ΑΠ το 2000, η διάταξη του άρθρου 73 § 5 Εισ.ν.ΚΠολΔ παραμένει αμετάβλητη, διαιωνίζοντας μια κακή νομοθετική ρύθμιση. Και ναι μεν το άρθρο 161 § 1 του ν. 4194/2013 (του νέου «Κώδικα Δικηγόρων») προβλέπει ότι «*οι αξιώσεις του προηγούμενου άρθρου*», δηλαδή οι αξιώσεις αποζημίωσης κατά δικηγόρου, «*παραγράφονται μετά τρία (3) έτη*», η τριετής όμως αυτή προθεσμία αρχίζει και πάλι «*από την πράξη, ενέργεια ή παράλειψη του δικηγόρου, που επικαλείται ο ενάγων*» και όχι από τη γνώση της πράξης και της εξ αυτής ζημίας, όπως ισχύει επί κακοδικίας δικαστών και όπως προβλέπει γενικώς για την αποζημίωση από αδικοπραξία η διάταξη του άρθρου 937 ΑΚ.

γγ) Χαρακτηριστικό παράδειγμα κακής νομοθέτησης για την ίδια ως άνω (υπό α) αιτία, την παραβίαση δηλαδή συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών, καθώς και ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, υπήρξε και η ρύθμιση του άρθρου 1 του ν. 1376/1983, ο οποίος φέρει τον τίτλο «*Μέτρα για την αντιμετώπιση της ναυτιλιακής κρίσης και άλλες διατάξεις*». Με τον νόμο αυτόν,

¹⁶⁹ Εκτενώς για το ζήτημα αυτό Φ. Δωρής, Σκέψεις για τη διαπίστωση και πλήρωση των κενών στο δίκαιο (με αφορμή τις ΟΛΑΠ 20/2000 και ΑΠ 899/2001), ΧρΙΔ 2003, σ. 577 επ., ιδιαίτερα υπό Ι Α 1, σ. 577 – 578 και υπό Ι Β 1, α και β, σ. 578 – 581.

25 χρόνια πριν από την έναρξη της σημερινής οικονομικής κρίσης, στο όνομα επίσης και τότε μιας άλλης κρίσης (της ναυτιλιακής) και με επίκληση, όλως αορίστως, του «γενικότερου» ή «δημόσιου συμφέροντος», ορίστηκε (άρθρο 1 του ως άνω νόμου) ότι ύστερα από απόφαση του Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας, επιτρέπεται, κατά παρέκκλιση από τη ρύθμιση του άρθρου 83 του ΚΙΝΔ ή άλλης σχετικής διάταξης και συλλογικών συμβάσεων, η σύναψη συμφωνιών μεταξύ της Ένωσης Ελλήνων Εφοπλιστών και αλλοδαπών συνδικαλιστικών οργανώσεων που θα καθορίζουν το ύψος των αποδοχών των αλλοδαπών ναυτικών που εργάζονται στα αναφερόμενα στη διάταξη αυτή ποντοπόρα πλοία. Οι αποδοχές αυτές, σύμφωνα με την αναφερθείσα νομοθετική ρύθμιση του 1983, επιτρέπεται να είναι χαμηλότερες από τις αντίστοιχες αποδοχές που ισχύουν δυνάμει συλλογικών συμβάσεων εργασίας για Έλληνες ναυτικούς. Η διάταξη αυτή, με την οποία καταργήθηκε, όπως ήδη αναφέρθηκε, η αντίθετη διάταξη του άρθρου 83 του ΚΙΝΔ, που όριζε ότι τόσο οι διατάξεις του εν λόγω κώδικα που αφορούν στα πληρώματα των πλοίων (άρθρα 53 επ.), όσο και οι συλλογικές συμβάσεις ναυτικής εργασίας ισχύουν και για τους αλλοδαπούς ναυτικούς, προσκρούει προδήλως σε αυξημένης τυπικής ισχύος κανόνες, που κατοχυρώνουν το δικαίωμα ίσης αμοιβής για εργασία ίσης αξίας, ως εκδήλωση της θεμελιώδους αρχής της ισότητας. Πρόκειται για το άρθρο 22 § 2 του Συντάγματος, το άρθρο 7, περίπτ. α' του Διεθνούς Συμφώνου της Νέας Υόρκης (1966), που έχει κυρωθεί με τον ν. 1532/1985 και το άρθρο 2 της (κυρωμένης με τον ν. 1424/1984) 111 Διεθνούς Συμβάσεως Εργασίας, το οποίο ανταποκρίνεται στο άρθρο 23 § 2 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Παρίσι 1948). Την ειδική ως άνω για τους αλλοδαπούς ναυτικούς διάταξη του άρθρου 1 του ν. 1376/1983 έκρινε, ορθώς, αντισυνταγματική η ΕφΠειρ 459/1988¹⁷⁰. Η απόφαση αυτή αναιρέθηκε όμως με την 754/1989 απόφαση του Β' Τμήματος του ΑΠ¹⁷¹. Η αντισυνταγματική αυτή νομοθετική μεταβολή, η οποία θεσπίστηκε με τον ν. 1376/1983, δηλαδή πριν από 34 χρόνια, και η οποία κρίθηκε, σύμφωνα με την πάγια επί του θέματος νομολογία του ΑΠ, συνταγματική (σύμφωνη προς το Σύνταγμα), στηρίχθηκε, όπως συμβαίνει και σήμερα για αντίστοιχα νομοθετήματα, σε μια καθόλου πειστική εξειδίκευση της αόριστης νομικής έννοιας του «γενικότερου

¹⁷⁰ ΕφΠειρ 459/1988 ΕΕργΔ 1988, 1120 επ.

¹⁷¹ ΑΠ 754/1989 ΕΕργΔ 1989, 907 επ. Όμοιες και οι 2059/1990 ΕΕργΔ 1991, 758, ΑΠ 1519/1991 ΕΛΛΔνη 1992, 1472, ΑΠ 270/1993 Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΣ και ΑΠ 1361/1993 (κατά πλειοψηφία). Βλ. επίσης τις με αφορμή την τελευταία αρεοπαγίτικη απόφαση κριτικές μου παρατηρήσεις (σύμφωνες με την άποψη της μειοψηφίας) στην ΚριτΕ 1994/2, σ. 301 επ.

συμφέροντος» και είχε ως αποτέλεσμα να καταστούν παγκοσμίως φτωχότεροι οι ναυτεργάτες και να μειωθεί δραματικά ο αριθμός των ελλήνων ναυτικών σε ποντοπόρα πλοία ελληνικών συμφερόντων, χωρίς να αποτραπεί η φυγή πλοιοκτητών και εφοπλιστών σε «φορολογικούς παραδείσους». Ο αρνητικός αυτός απολογισμός των αποτελεσμάτων από την εφαρμογή του ν. 1376/1983, ενός νόμου που κατέφυγε στην απόκλιση από την κρατούσα έως τότε αρχή της ίσης μεταχείρισης των διεθνών πληρωμάτων των ποντοπόρων πλοίων ελλήνων πλοιοκτητών και εφοπλιστών, για την εξυπηρέτηση σκοπιμοτήτων συναρτημένων με συγκεκριμένα συμφέροντα, θα έπρεπε να μας οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι οι δια του νόμου αυτού επιλογές είναι επιλογές προς αποφυγήν. Εντούτοις οι επιλογές αυτές – φοβούμαι – επαναλαμβάνονται και σήμερα και δείχνουν ότι ο στόχος της καλής νομοθέτησης, υπό συνθήκες ακραίας οικονομικής εξάρτησης, είναι δύσκολα επιτεύξιμος. Αυτό όμως δεν σημαίνει, σε επίπεδο δέοντος, ότι είναι άνευ αξίας οποιαδήποτε προσπάθεια διόρθωσης της σημερινής κατάστασης, με σεβασμό των θεμελιωδών αρχών της ελληνικής έννομης τάξης και των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως αναπτύσσεται αμέσως παρακάτω (υπό δδ).

δδ) Το πιο αντιπροσωπευτικό παράδειγμα κακής νομοθέτησης για τον ίδιο ως άνω λόγο, την παραβίαση συνταγματικώς εγγυημένων αρχών και θεμελιωδών ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, κατοχυρωμένων και με διεθνείς συμβάσεις, το οποίο βιώνουμε ήδη με μεγάλη διάρκεια σήμερα, λόγω της εξουθενωτικής για τη Χώρα μας οικονομικής κατάστασης στην οποία αυτή βρίσκεται, είναι η παντελής απορρύθμιση του εργατικού δικαίου. Και ναι μεν γίνεται απολύτως αντιληπτό ότι σε περιόδους οικονομικής κρίσης, όταν η προς διανομήν πίτα μεταξύ των κοινωνιών είναι μικρή, μικρά θα είναι και τα κομμάτια καθενός μας, αυτό όμως – και μάλιστα κατά μείζονα λόγο σε περιόδους ευρείας ανέχειας – ούτε την άνιση κατανομή της πίτας δικαιολογεί, ούτε την μη τήρηση του προβλεπόμενου για τα δημόσια βάρη μέτρου του άρθρου 4 § 5 του Συντάγματος. Ομοίως, σε ό,τι αφορά το κατά το άρθρο 106 του Συντάγματος δικαίωμα και καθήκον του Κράτους «να συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος», αυτό ουδόλως πρέπει να αδρανεί σε περιόδους οικονομικής κρίσης. Απαιτείται όμως η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας (άρθρο 25 § 1 γ του Συντάγματος). Σε τέτοιες περιόδους είναι μάλιστα ακόμη πιο επιτακτική η ανάγκη να μη γίνονται ανεκτά μέτρα που πλήττουν

αυθαιρέτως, χωρίς αξιολόγηση, θέσεις εργασίας, όπως συνέβη λ.χ. με το αυθαίρετο κλείσιμο της ΕΡΤ ή με την οριζόντια νομοθετική παρέμβαση εις βάρος των σχολικών φυλάκων. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις μη συμβατής με θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος κρατικής δράσης, που επιχειρείται να αιτιολογηθεί με μια αόριστη επίκληση του δημόσιου συμφέροντος, πρόκειται για νομοθετικά μέτρα που παραβιάζουν και τις αρχές της καλής νομοθέτησης. Σε αυτές τις περιπτώσεις το ελάχιστο για μας τους νομικούς (δικαστές, δικηγόρους κ.λ.π.) καθήκον είναι προφανώς η μάχη για το δίκαιο από κάθε θέση και σε κάθε forum (ελληνικό και ξένο) και η διαφύλαξη του αξιακού μας προσανατολισμού, που πρέπει, κατ' εξοχήν μάλιστα σε καιρούς χαλεπούς, να λειτουργεί ως πυξίδα των επιλογών μας και της δράσης μας. Αλλιώς συντρέχει, υπό την πίεση ενός ακραίου, χωρίς κοινωνικό πρόσωπο, νεοφιλελευθερισμού, άμεσος κίνδυνος να βιώσουμε μια αδιανόητη, λίγα χρόνια πριν, μετάλλαξη. Να δούμε δηλαδή ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, που είναι κατακτήσεις της ανθρωπότητας, απολύτως δεσμευτικές και για τον νομοθέτη, να μεταλλάσσονται, κατά τις αντιλήψεις αυτές, σε κοινωνικές ουτοπίες.

β) Παράλειψη νομοθέτησης σε περιπτώσεις επιτακτικής ανάγκης νομοθετικής παρέμβασης

Κακή νομοθέτηση μπορεί να συντρέχει και όταν ο νομοθέτης παραλείπει να παρέμβει, καίτοι η νομοθετική παρέμβαση είναι αναγκαία για την αντιμετώπιση ιδιαίτερα σημαντικού νομικού ζητήματος, που έχει σημασία για την αποτελεσματική προστασία προσώπων που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση και έχουν ανάγκη προστασίας. Στην κατηγορία αυτή εντάσσονται, ενδεικτικά, και οι ακόλουθες περιπτώσεις, που έχουν απασχολήσει έντονα τη νομική πράξη:

αα) Ήδη από τη δεκαετία του 1970 παρείχαν τις υπηρεσίες τους με σύμβαση εργασίας σε ελληνικές και ξένες κατασκευαστικές εταιρίες διεθνούς εμβέλειας, που είχαν αναλάβει μεγάλα έργα σε χώρες της Μέσης Ανατολής και της Βόρειας Αφρικής, πολλοί Έλληνες. Στις – τυποποιημένες κατά κανόνα – συμβάσεις εργασίας μεταξύ αυτών και των εργοδοτών τους περιλαμβανόταν και όρος αποκλειστικής διεθνούς δικαιοδοσίας των δικαστηρίων κάποιας από τις πόλεις των χωρών αυτών για την εκδίκαση κάθε διαφοράς που θα ανέκυπτε μεταξύ των μερών. Σε πολλές από τις περιπτώσεις αυτές οι εργαζόμενοι είχαν την ανάγκη να διεκδικήσουν τα δικαιώματά τους από τους εργοδότες τους μετά την εκ μέρους των τελευταίων καταγγελία της σύμβασης εργασίας, όταν δηλαδή οι εργαζόμενοι, μη έχοντας εργασία και συνακόλουθα άδεια παραμονής στη

χώρα στην οποία εργάζονταν, ήταν αναγκασμένοι να επιστρέψουν στις χώρες προέλευσής τους, οπότε, μη έχοντας πρακτικά και οικονομικά τη δυνατότητα να διεξαγάγουν δικαστικό αγώνα στην αλλοδαπή, προσέφευγαν στα δικαστήρια της χώρας τους (στο μέτρο που αναφερόμαστε σε Έλληνες εργαζομένους σε ελληνικά δικαστήρια). Τα ελληνικά δικαστήρια, μη δίνοντας σημασία στο γεγονός ότι οι υπογραφείσες συμβάσεις εργασίας ήταν ακραίες περιπτώσεις συμβάσεων προσχώρησης στους όρους ενός προδιατυπωμένου από τους εργοδότες τους (συνήθως όχι στην ελληνική) τυποποιημένου συμβατικού κειμένου, χωρίς οποιαδήποτε διαπραγμάτευση, απέρριπταν την αγωγή των εργαζομένων με τη στερεότυπη αιτιολογία ότι αυτά στερούνται διεθνούς δικαιοδοσίας, πράγμα που είχε ουσιαστικώς ως συνέπεια την αποστέρησή τους από το συνταγματικά κατοχυρωμένο με το άρθρο 20 § 1 Σ (και με διεθνείς συμβάσεις) δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας. Η νομολογία αυτή των ελληνικών δικαστηρίων κράτησε επί χρόνια, χωρίς να ασκείται οποιοσδήποτε έλεγχος στην εκ μέρους των εργοδοτών κατάχρηση της συμβατικής τους ελευθερίας, που εκμεταλλεύονταν την διαπραγματευτική τους υπεροπλία έναντι των αντισυμβαλλομένων τους μισθωτών, οι οποίοι βρίσκονταν σε παντελή αδυναμία να διαπραγματευθούν τους όρους της σύμβασης. Παρ' όλα αυτά, παρότι δηλαδή το υπό εξέταση ζήτημα είχε πλέον τις διαστάσεις ενός χρονίζοντος κοινωνικού προβλήματος, η Ελληνική Πολιτεία επέδειξε επί μεγάλο χρόνο αδράνεια να παρέμβει νομοθετικά. Αυτό έγινε μόλις το 1984, με τον νόμο 1429/1984, που όρισε ότι «σε διαφορές από συμβάσεις ή σχέσεις εργασίας μεταξύ αφενός Ελλήνων υπηκόων, που προσλαμβάνονται οπουδήποτε για να απασχοληθούν σε χώρες της Ασίας ή της Αφρικής και αφετέρου επιχειρήσεων που έχουν την έδρα τους ή τα οικονομικά τους συμφέροντα στην Ελλάδα», τα ελληνικά δικαστήρια έχουν συντρέχουσα δικαιοδοσία και είναι άκυρος ο συμβατικός αποκλεισμός της από τα μέρη.

Ο ειδικός ως άνω νόμος δεν υπάρχει αμφιβολία ότι συνιστά παράδειγμα καλής νομοθέτησης, που κάλυψε μια ιδιαίτερα πιεστική τότε ανάγκη παροχής έννομης προστασίας μιας ειδικής μεν, πλην όμως αντιπροσωπευτικής ομάδας προσώπων, που είχαν ανάγκη δικαστικής προστασίας. Υπήρξε όμως ένας περιορισμένου πεδίου εφαρμογής εμβαλωματικός νόμος¹⁷². Εκτός του στενού

¹⁷² Το 1988, με τη μονογραφία μου «Περιορισμοί της συμβατικής ελευθερίας στις ρήτρες αποκλειστικής διεθνούς δικαιοδοσίας», ερευνώντας και τον ν. 1429/1984 και τις ανάγκες που οδήγησαν στη θέσπισή του (§ 5, σ. 82 – 101), διατύπωνα το γενικότερο συμπέρασμα (σ. 101) ότι και με τον ειδικό αυτόν νόμο «λόγω ακριβώς της πιεστικότητας της ανάγκης προστασίας ενός

πεδίου εφαρμογής του εν λόγω νόμου, το πρόβλημα που αυτός αντιμετώπισε περιορισμένα, εξακολούθησε να παραμένει άλυτο, πράγμα που οφειλόταν στην πολύ μεγάλη διστακτικότητα των δικαστηρίων μας να κάνουν χρήση των αναγνωριζόμενων ήδη στον Αστικό Κώδικα γενικών ρητρών, ως πρόσφορων μέσων απονομής δικαιοσύνης, όπως είναι η ιδιαίτερης στο ιδιωτικό δίκαιο σημασίας γενική ρήτρα της καλής πίστης, η οποία αποτελεί κεφαλαιώδες κριτήριο αξιολόγησης και για τη δικαστική συγκεκριμενοποίηση του απαγορεύοντος την κατάχρηση δικαιώματος βασικού κανόνα του άρθρου 281 ΑΚ (βλ. και ΚΠολΔ 116). Αυτό το εξαιρετικά σημαντικό εργαλείο παροχής δικαστικής προστασίας δίσταζαν – και εξακολουθούν να διστάζουν – να χρησιμοποιήσουν τα ελληνικά δικαστήρια για τον έλεγχο της συχνότατης στην πράξη κατάχρησης της συμβατικής ελευθερίας¹⁷³. Η κατάχρηση αυτή είναι συχνή όταν ο ένας συμβαλλόμενος διαθέτει διαπραγματευτική υπεροπλία και είναι σε θέση να επιβάλλει τους όρους του για την εξυπηρέτηση μονομερώς των δικών του συμφερόντων, ενώ οι αντισυμβαλλόμενοί του βρίσκονται σε παντελή αδυναμία να διαπραγματευτούν, αποδεχόμενοι το προδιατυπωμένο από αυτόν,

μεγάλου αριθμού ελλήνων εργαζομένων, κυρίως στη Μέση Ανατολή και σε ορισμένες χώρες της Αφρικής, διαπιστώθηκαν έμπρακτα τα μεγάλα κενά της ελληνικής έννομης τάξης στον τομέα της προστασίας του διαπραγματευτικά ασθενούς συμβαλλομένου από ανεπιεικείς γι' αυτόν συμβατικούς όρους, όπως είναι, μεταξύ άλλων, και οι συμβατικές ρήτρες με τις οποίες αποκλείεται η δικαιοδοσία των ελληνικών δικαστηρίων».

¹⁷³ Ως προς το ζήτημα αυτό άλλωστε είχε ήδη ρητά τοποθετηθεί ο Εισηγητής του Προσχεδίου των Γενικών Αρχών του ΑΚ (Γ. Μαριδάκης) στην Αιτιολογική Έκθεση (κεφάλαιο πρώτο, αρ. 8, υπό II Γ, στο τέλος, σ. 129 της επίσημης έκδοσης του Σχεδίου των Γενικών Αρχών του ΑΚ, από το Υπουργείο Δικαιοσύνης, Εθνικό Τυπογραφείο, 1936) ως εξής: «*Η πράξις πρέπει να κρίνη, κατά πόσον η εφαρμογή [του απαγορευτικού της κατάχρησης δικαιώματος κανόνα] πρέπει να περιορισθή επί μόνων των καθωρισμένων δια του νόμου δικαιωμάτων, ή πρέπει να επεκταθή και εις τας εξουσίας τας απορρεούσας εκ της καθολικής ελευθερίας*», όπως είναι και η συμβατική ελευθερία. Παρά την εν λόγω ιδιαίτερης ιστορικής βαρύτητας επισήμανση, η ελληνική νομολογία μόνο μετά την εξοικείωσή της με την εφαρμογή των διατάξεων για την προστασία του καταναλωτή από καταχρηστικούς ΓΟΣ, άρχισε να αντιλαμβάνεται ότι η ακυρότητα των καταχρηστικών ΓΟΣ κατά το άρθρο 2 §§ 6 και 7 ν. 2251/1994 αποτελεί έκφραση του θεμελιώδους κανόνα που απαγορεύει την καταχρηστική άσκηση κάθε νομικής εξουσίας (και όχι μόνο ενός *stricto sensu* δικαιώματος), μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η συμβατική ελευθερία, η οποία δεν μπορεί παρά να είναι νοητή ως ελευθερία διαμόρφωσης του συμβατικού περιεχομένου όχι μόνο από τον ισχυρό συμβαλλόμενο, αλλά και από τον αντισυμβαλλόμενο του. Βλ. για το ζήτημα αυτό Δέλλιο, Γενικοί Όροι Συναλλαγών, 2013, αρ. 16 (με περαιτέρω παραπομπές στις υποσημ. 34 και 35), καθώς επίσης αρ. 331 επ. (με παράθεση και της πλούσιας επί του θέματος αυτού νομολογίας: υποσημ. 680 – 683). Εκτενώς για το ίδιο επίσης ζήτημα ο ίδιος συγγραφέας, Προστασία των καταναλωτών και σύστημα του ιδιωτικού δικαίου, II, 2001, σ. 164 επ. Από τις παλαιότερες αποφάσεις, με το ίδιο πνεύμα προσεγγίζει το ζήτημα της εφαρμογής της ΑΚ 281 και επί καταχρήσεως της συμβατικής ελευθερίας η ισχυρή μειοψηφία στην ΟΛΑΠ 33/1987 ΝοΒ 33, 324 επ., όπου και σχετικό σχόλιό μου (σ. 326 επ.). Βλ. σχετικά και παρακάτω, στο κείμενο της εισήγησης (υπό ββ).

ως ισχυρό συμβαλλόμενο, περιεχόμενο της σύμβασης. Αυτό είναι ένας υπαρκτός στις σύγχρονες μαζικές συναλλαγές κίνδυνος, ο οποίος στην σημερινή παγκοσμιοποιημένη οικονομία αντιμετωπίζεται με διεθνή συνεργασία¹⁷⁴, στην οποία και η χώρα μας πρέπει να είναι ανά πάσα στιγμή έτοιμη να συμβάλει, μεριμνώντας για τα συμφέροντα των πολιτών της. Και η ετοιμότητα αυτή αποτελεί πολύ σημαντικό παράγοντα για την καλή νομοθέτηση και την δι' αυτής ουσιαστικότερη απονομή δικαιοσύνης.

ββ) Την ίδια ατολμία επέδειξαν αρχικά τα ελληνικά δικαστήρια και για τον άμεσο έλεγχο του κύρους τυποποιημένων από μεγάλες επιχειρήσεις γενικών όρων των συναλλαγών, τους οποίους ήταν αυτές σε θέση να επιβάλλουν στο ευρισκόμενο σε παντελή διαπραγματευτική αδυναμία καταναλωτικό κοινό. Η συνιστώσα κακή άσκηση νομοθετικής πολιτικής απραξία του έλληνα νομοθέτη εκάμφθη το πρώτον με τον ν. 1961/1991 «για την προστασία του καταναλωτή», όταν – κατά τη διατύπωση του *Μαριάνου Καράση* – «ο διεθνής νομοθετικός άνεμος» για το κεφαλαιώδες αυτό ζήτημα στις σύγχρονες κοινωνίες «έπνευσε και στη χώρα μας»¹⁷⁵. Σήμερα τα ζητήματα αυτά καλύπτονται επαρκώς από τον ν. 2251/1994, ο οποίος, χωρίς να είναι κατά λέξη μεταφορά της Οδηγίας 93/13/ΕΟΚ, στηρίζεται πάντως σε μεγάλο βαθμό στην Οδηγία αυτή¹⁷⁶.

γγ) Σε αντίστοιχη προς την παραπάνω (υπό αα και ββ) κατηγορία «κακής νομοθέτησης», λόγω διαδικαστικής υπεροπλίας του ενός μέρους έναντι του άλλου, εμπίπτουν και ρυθμίσεις που επιτρέπουν στο Δημόσιο να επικαλείται ισχύοντα υπέρ αυτού τεκμήρια κυριότητας, η κατάρριψη των οποίων επιβάλλει αναγωγή του αντιδίκου του Δημοσίου σε τίτλους προγενέστερους της 11/9/1885, πράγμα που καθιστά αδύνατη την εκ μέρους του αναγκαία απόδειξη για την ανατροπή του υπέρ του Δημοσίου τεκμηρίου κυριότητας και αποστερεί

¹⁷⁴ Αναφορικά με τη σημασία που είχε στα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και εκτός αυτής, η διεθνής συνεργασία, ώστε να καταστεί εφικτή η διασφάλιση ασθενών συμβαλλομένων από τον κίνδυνο να τους επιβάλλονται ρήτρες αποκλειστικής διεθνούς δικαιοδοσίας, που τους αποστερούν ουσιαστικά από το ατομικό τους δικαίωμα για την παροχή δικαστικής προστασίας, βλ. την πρόσφατη μελέτη του Αθ. Καϊση, Ζητήματα από την παρέκταση διεθνούς δικαιοδοσίας κατά τα άρθρα 25, 29 και 31 σημ. 2 του Κανονισμού 1215/2012, ΕφΑΚ 2017, σ. 98 επ., ιδιαίτερα στην υπό 2.2. (σ. 100 επ.) ενότητα, που φέρει τον τίτλο «Η βελτίωση της νομικής θέσεως του ασθενέστερου μέρους και οι συμφωνίες παρεκτάσεως» (με πλούσια περαιτέρω ενημέρωση στη διεθνή βιβλιογραφία και νομολογία: υποσημ. 22 επ.).

¹⁷⁵ *Μαριάνου Καράση*, Γενικοί όροι συναλλαγών – Δικαστικός έλεγχος, 1991, § 2 Α, σ. 114.

¹⁷⁶ Βλ. σχετικά *Δέλλιο*, Γενικοί Όροι Συναλλαγών (Ατομική και συλλογική προστασία των καταναλωτών από την έλλειψη ουσιαστικής διαπραγμάτευσης των όρων της σύμβασης), 2013, § 2, σ. 21 επ.

ουσιαστικώς τον αντίδικό του από το ατομικό του δικαίωμα για παροχή έννομης προστασίας¹⁷⁷. Περαιτέρω συναφής παθογένεια του ελληνικού δικαίου σε ό,τι αφορά την προστασία της ιδιωτικής ιδιοκτησίας έναντι του Δημοσίου είναι η συχνή αμφισβήτησή της από δημόσιες και δημοτικές υπηρεσίες, κατά παράβαση της θεμελιώδους στο δημόσιο δίκαιο αρχής της προστασίας της εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Αυτό μπορεί να συμβεί ακόμη και σε πυκνοδομημένες από πολλών ετών περιοχές των μεγάλων αστικών κέντρων της Χώρας, στις οποίες έχει επεκταθεί από πολλών ετών το σχέδιο πόλης και κάθε ιδιοκτήτης οικοπέδου ή – πολύ περισσότερο – διαμερίσματος πολυκατοικίας ευλόγως δίνει πίστη ότι η ιδιοκτησία του δεν αμφισβητείται. Στις περιπτώσεις αυτές όφειλε από ετών το Κράτος να έχει παρέμβει νομοθετικά και να έχει αποκλείσει τέτοιου είδους κινδύνους, δημιουργώντας μια στέρεη βάση προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών, που αποτελεί βασική επιταγή του Κράτους Δικαίου¹⁷⁸.

Συμπερασματικά, με τα παραδείγματα από την πράξη στη δεύτερη αυτή (υπό β) κατηγορία περιπτώσεων καταδείχθηκε ότι βασική αιτία της δυσλειτουργίας κατά την απονομή της δικαιοσύνης (σε δίκες κατά πρώτον μεταξύ ιδιωτών) ήταν ο μεγάλος δισταγμός των δικαστηρίων να δώσουν λύσεις με απευθείας έλεγχο της καταχρηστικής άσκησης της συμβατικής ελευθερίας σε συμβάσεις προσχωρήσεως. Αυτές οι αναστολές του δικαστικού σώματος για την άσκηση της δικαιοπλαστικής του εξουσίας κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των νόμων, ιδιαίτερα όταν ο ίδιος ο νόμος παρέχει τη δυνατότητα συγκεκριμενοποίησης αξιολογικού χαρακτήρα αόριστων νομικών εννοιών και γενικών ρητρών από τον Δικαστή, αποτελεί έναν πολύ σοβαρό παράγοντα δυσλειτουργίας κατά την απονομή της Δικαιοσύνης. Διορθωτικές παρεμβάσεις, ώστε να εξοικειωθούν οι δικαστές με τον ιδιαίτερα σημαντικό στο σύγχρονο δίκαιο έλεγχο της κατάχρησης της συμβατικής ελευθερίας του συμβαλλομένου που διαθέτει διαπραγματευτική υπεροπλία έναντι του ευρισκόμενου σε διαπραγματευτική αδυναμία αντισυμβαλλομένου του, είναι βεβαίως αναγκαίες, έχουν όμως αποτελέσματα μετά από μακρό χρόνο. Από την άλλη μεριά, όπως φάνηκε στο παράδειγμα της νομοθετικής παρέμβασης στην περίπτωση των

¹⁷⁷ Βλ. τη διεξοδική πρόσφατη ανάπτυξη της Αικ. Τσακίρη, Εμπράγματα διαφορές επί ακινήτων μεταξύ Ελληνικού Δημοσίου και ιδιωτών, 2017, *passim*, ιδιαίτερα τρίτο μέρος, δεύτερο κεφάλαιο, σ. 172 επ., καθώς επίσης τέταρτο και πέμπτο μέρος (σ. 209 επ. και 245 επ. αντίστοιχα).

¹⁷⁸ Από δικαιοπολιτική σκοπιά εύστοχα είναι τα συμπεράσματα που συνάγει η Τσακίρη (ό.π., υποσημ. 13) στο τελευταίο (πέμπτο) μέρος της μονογραφίας της και στον επίλογο (σ. 245 επ. και 261 επ. αντίστοιχα).

Ελλήνων εργαζομένων σε χώρες της Μέσης Ανατολής και της Βόρειας Αφρικής, η λύση που δίνεται από τον νομοθέτη ενέχει σε κάποιες περιπτώσεις τον κίνδυνο να είναι εμβλωματική. Αντίθετα, η ανταπόκριση της χώρας μας στις ευρωπαϊκές και διεθνείς εξελίξεις στο πεδίο του ελέγχου των καταχρηστικών ΓΟΣ αποδείχθηκε αποτελεσματική για την προστασία των καταναλωτών. Θα πρέπει όμως να επισημανθεί ότι οι καταναλωτές δεν είναι σήμερα η μόνη κατηγορία ασθενών συμβαλλομένων. Γι' αυτές τις κατηγορίες ασθενών συμβαλλομένων, που δεν είναι καταναλωτές και δεν έχουν θεσπιστεί ειδικές διατάξεις για τον έλεγχο της καταχρηστικής άσκησης της συμβατικής ελευθερίας, είναι όμως αναγκαία είτε η καταφυγή του δικαστή σε γενικές ρήτρες και γενικούς κανόνες, όπως είναι και ο απαγορευτικός της κατάχρησης δικαιώματος κανόνας του άρθρου 281 ΑΚ, είτε η διαπίστωση και πλήρωση κενών από τα δικαστήρια, κατ' ενάσκηση της δικαιοπλαστικής τους εξουσίας¹⁷⁹.

Αντίθετα προς τον ως άνω τομέα ανισορροπίας διαπραγματευτικής δύναμης μεταξύ ιδιωτών, έναν τομέα στον οποίον έχουν γίνει σημαντικά βήματα για την προστασία του ασθενούς μέρους, ελάχιστα είναι τα αντίστοιχα βήματα στο πεδίο των αντιδικιών του Ελληνικού Δημοσίου προς ιδιώτες. Η απονομή δικαιοσύνης σε ζητήματα προστασίας της κυριότητας ιδιωτών σε δίκες τους με αντίδικο το Ελληνικό Δημόσιο παραμένει προβληματική. Το πρόβλημα στις τελευταίες αυτές περιπτώσεις εντοπίζεται στην έκταση των δικαστικών προνομίων του Δημοσίου, που αίρουν τις προϋποθέσεις της «*δίκαιης δίκης*» και διαιωνίζουν τον κίνδυνο καταδίκης της χώρας μας από τα διεθνή δικαστήρια για τα ανθρώπινα δικαιώματα¹⁸⁰.

γ) Κακή νομοθέτηση λόγω υπέρβασης της νομοθετικής εξουσιοδότησης

Πολύ συχνά εμφανιζόμενες περιπτώσεις κακής νομοθέτησης είναι και οι περιπτώσεις υπέρβασης της νομοθετικής εξουσιοδότησης του άρθρου 43 § 2 του Συντάγματος από το εξουσιοδοτημένο για την έκδοση πράξης κανονιστικού περιεχομένου όργανο της Διοίκησης. Οι λόγοι αυτής της νομοθετικής δυσλειτουργίας μπορεί είτε να ανάγονται στην ίδια τη νομοθετική

¹⁷⁹ Με το ζήτημα αυτό ασχολείται διεξοδικά ο Δ. Ρούσσης, Τα όρια της συμβατικής ελευθερίας κατά τον έλεγχο των ρητρών μη ανταγωνισμού σε συμβάσεις εμπορικής διαμεσολάβησης, 2010, ιδιαίτερα στις §§ 3 και 4 της μονογραφίας του (σ. 237 επ. και 373 επ. αντιστοίχως).

¹⁸⁰ Βλ. ενδεικτικά την από 4/10/2011 (που κατέστη οριστική την 8/3/2012) απόφαση του ΕΔΔΑ επί της υπ' αριθμ. 4056/2008 προσφυγής του Αριστείδη και Βασιλείου Ζαφρανά κατά του Ελληνικού Δημοσίου.

εξουσιοδότηση, όταν αυτή είναι ασαφής ή μη επαρκώς εξειδικευμένη, όπως επιτάσσει η αναφερθείσα συνταγματική διάταξη, είτε να οφείλονται σε πλημμέλεια του οργάνου που εξέδωσε την κανονιστικού περιεχομένου πράξη, είτε να πρόκειται για κακή άσκηση του νομοθετικού έργου και από τις δύο πλευρές.

Ένα από τα πιο χαρακτηριστικά παραδείγματα υπέρβασης νομοθετικής εξουσιοδότησης, που απασχόλησε επί μακρόν τα δικαστήρια ήταν η Κ4/585/5-4-1978 απόφαση του Υπουργού Εμπορίου «περί καθορισμού των γενικών όρων του ασφαλιστηρίου του καλύπτοντος την εξ ατυχημάτων αυτοκινήτων αστικήν ευθύνην», η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση νόμου (του άρθρου 6 § 5 ν. 489/1976 «περί υποχρεωτικής εξ αυτοκινήτων ασφαλίσεως της εξ ατυχημάτων αυτοκινήτων αστικής ευθύνης»). Με την κανονιστική αυτή απόφαση ο Υπουργός Εμπορίου, ερμηνεύοντας την αναφερθείσα νομοθετική εξουσιοδότηση χωρίς να λάβει σοβαρά υπόψη του τον σκοπό του ν. 489/1976, που είναι η πλήρης αποκατάσταση της ζημίας που επήλθε στον τρίτο από το αυτοκινητικό ατύχημα, περιέλαβε και διατάξεις ευνοϊκές για τις ασφαλιστικές εταιρίες, οι οποίες μείωναν εις βάρος του ζημιωθέντος την οφειλόμενη σε αυτόν ασφαλιστική αποζημίωση και τις οποίες έκριναν τα δικαστήρια ανίσχυρες λόγω υπέρβασης της νομοθετικής εξουσιοδότησης. Σε αυτή την περίπτωση η αντίδραση των δικαστηρίων υπήρξε πράγματι αποτελεσματική¹⁸¹. Υπάρχει πάντως περιθώριο οργανωτικής βελτίωσης ήδη κατά το στάδιο ελέγχου τόσο του περιεχομένου της νομοθετικής εξουσιοδότησης, έτσι ώστε αυτή να ανταποκρίνεται στις επιταγές του άρθρου 43 § 2 του Συντάγματος, όσο και κατά το στάδιο ελέγχου του σχεδίου κανονιστικής πράξης που εκδίδεται κατ' εξουσιοδότηση νόμου.

δ) Κακή νομοθέτηση λόγω ανεπαρκούς ελέγχου των πρακτικών συνεπειών του θεσπιζόμενου κανόνα δικαίου

Αιτία κακής νομοθέτησης σε αυτή την κατηγορία περιπτώσεων είναι η θέσπιση κανόνων δικαίου χωρίς επαρκή έλεγχο των πρακτικών τους συνεπειών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της κατηγορίας – για να μην ανάγουμε το

¹⁸¹ Βλ. σχετικά Φ. Δωρή, Δικαστικός έλεγχος γενικών όρων ασφαλιστηρίων για την κάλυψη της αστικής ευθύνης από αυτοκινητικά ατυχήματα, ΝοΒ 1982, 897 επ., καθώς επίσης τον ίδιο, Έλεγχος των δυνάμει εξουσιοδότησης νόμου διοικητικώς καθοριζόμενων ή των υποκείμενων σε διοικητική έγκριση γενικών όρων των συναλλαγών σε συμβάσεις ιδιωτικής ασφάλισης, στον τιμητικό τόμο *Ελίζας Αλεξανδρίδου*, 2016, σ. 135 επ., όπου και περαιτέρω παραπομπές σε νομολογία και θεωρία.

καθετί, ως άλλοθι, στην οικονομική κρίση που βιώνουμε – περιέχει ο ίδιος ο Αστικός Κώδικας, παρά την σε μεγάλο βαθμό αρτιότητά του ως νομοθετήματος. Πρόκειται για το άρθρο 1214 ΑΚ, σύμφωνα με το οποίο «*με μόνη τη συμφωνία συνιστάται ενέχυρο χωρίς παράδοση*» του ενεχυραζόμενου πράγματος, «*αν η συμφωνία αυτή καταχωριστεί σε δημόσιο βιβλίο που καθορίζεται για το σκοπό αυτό από το νόμο*». Συναφώς επίσης με το άρθρο 71 Εισ.ν.ΑΚ ορίζεται ότι «*με ιδιαίτερο νόμο θα καθοριστούν τα σχετικά με το ειδικό δημόσιο βιβλίο που προβλέπει το άρθρο 1214 του Κώδικα*». Το βιβλίο αυτό, ορθώς, ουδέποτε εξεδόθη και η διάταξη του άρθρου 1214 ΑΚ έμεινε κενή περιεχομένου, επειδή προφανώς διαπιστώθηκε εκ των υστέρων ότι ένα τόσο γενικό βιβλίο ενεχύρων, το οποίο θα έπρεπε να συμβουλευεται σε κάθε περίπτωση όποιος θα ήθελε να αποκτήσει κυριότητα σε οποιοδήποτε κινητό πράγμα, θα αποτελούσε ουσιαστικά μια καταστροφική τροχοπέδη στην ελεύθερη κίνηση του εμπορίου και την ταχύτητα που επιβάλλεται στις συναλλαγές, των οποίων κύριο αντικείμενο είναι τα κινητά πράγματα. Γι' αυτό ακριβώς τα πλασματικά (χωρίς παράδοση) ενέχυρα που διαμορφώθηκαν στις συναλλαγές, ήταν μόνο ειδικά ενέχυρα δυνάμει ειδικών νόμων (π.χ. επί αυτοκινήτων, μηχανημάτων εργοστασίων σε μισθωμένους χώρους, πραγμάτων σε αποθήκες κ.ά.)¹⁸².

Το παράδειγμα της άστοχης διάταξης του άρθρου 1214 ΑΚ, η οποία παρέμεινε ανεφάρμοστη, δείχνει πόσο σημαντική είναι η ανάμειξη στο νομοθετικό έργο και ανθρώπων της πράξης, που μπορούν καλύτερα από τον καθένα να προβλέψουν τις πρακτικές επιπτώσεις από την εφαρμογή ενός νόμου που πρόκειται να τεθεί σε ισχύ.

ε) Κακή νομοθέτηση λόγω γλωσσικών ατελειών του κειμένου των νόμων

Πέραν των αναφερθεισών ήδη κατηγοριών επιμέρους περιπτώσεων κακής νομοθέτησης, που οφείλονται, όπως αναπτύχθηκε, σε ουσιαστικούς λόγους, ιδιαίτερη σημασία στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου έχει και η έκταση της χρήσης στα νομοθετικά κείμενα αόριστων νομικών εννοιών και γενικών ρητρών. Το ορθό μέτρο χρήσης αυτών είναι ουσιώδες στοιχείο καλής νομοθέτησης. Από τη μια μεριά, η χρήση αόριστων νομικών εννοιών και γενικών ρητρών σε νομοθετικά κείμενα στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου είναι

¹⁸² Διεξοδικά για το ζήτημα αυτό Απ. Γεωργιάδης, Εμπράγματο Δίκαιο, 2η έκδ., 2010, § 89 αρ. 20 – 31.

απολύτως αναγκαία, επειδή ο νομοθέτης δεν μπορεί να προβλέψει και καταγράψει κάθε νομικά σημαντική δράση των προσώπων και κάθε μεταξύ τους σχέση και έριδα σε ένα πεδίο δικαίου στο οποίο η κυρίαρχη αρχή για τη διάπλαση των ιδιωτικών σχέσεων είναι η συμβατική ελευθερία και γενικότερα η ιδιωτική αυτονομία του προσώπου. Σε αντίθεση προς το ποινικό δίκαιο, στο οποίο, λόγω της βαρύτητας της ποινικής κύρωσης, που είναι, κατά κύριο λόγο, στερητική της ελευθερίας, κυρίαρχη είναι η αρχή της σαφούς και πλήρους εξειδίκευσης της αξιόποινης πράξης στο πραγματικό του οικείου κανόνα δικαίου (*nullum crimen nulla poena sine lege*), στο αστικό δίκαιο η κατ' ΑΚ 914 «*παρανομία*» της ζημιογόνας συμπεριφοράς, ως βασική προϋπόθεση για τη θεμελίωση αδιοπρακτικής ευθύνης, είναι μια ηθελημένα αόριστη νομική έννοια σε ένα πεδίο δικαίου, το οποίο επειδή έχει κύριο σκοπό την αποκατάσταση της επελθούσας στον ζημιωθέντα ζημίας, παρέχει στον δικαστή τη δυνατότητα να ανιχνεύει το κρίσιμο εκάστοτε κριτήριο αντικειμενικής απαξίας της συμπεριφοράς του ζημιούντος, που μπορεί να είναι, όπως γίνεται σήμερα γενικώς δεκτό, και η παραβίαση υποχρεώσεων πρόνοιας¹⁸³, επιβαλλόμενων από την καλή πίστη στο πλαίσιο ορισμένης σχέσης, σε συσχετισμό και προς τις συντρέχουσες εκάστοτε περιστάσεις. Από την άλλη μεριά, η ασφάλεια δικαίου εξυπηρετείται βεβαίως καλύτερα (και στο αστικό δίκαιο) με ειδικούς κανόνες, που διαμορφώνονται νομοθετικά με βάση ορισμένο, κατά το δυνατόν ακριβέστερα περιγραφόμενο πραγματικό. Και αντίστροφα όμως, υπερβολικά λεπτομερείς ρυθμίσεις στον ίδιο τον νόμο, όπως συμβαίνει συχνά σε κανονιστικά κείμενα ενωσιακής προέλευσης, δυσχεραίνουν σημαντικά την ανίχνευση του αξιολογικά σημαντικού για την ερμηνεία κριτηρίου και οδηγούν ομοίως, από άλλον δρόμο, σε ανασφάλεια δικαίου, όπως επισημάνθηκε επανειλημμένα στο πλαίσιο του Συνεδρίου¹⁸⁴. Από αυτή τη σκοπιά ιδεώδης για την ισορροπία του νομοθετικού κειμένου και την ασφαλέστερη ερμηνεία και εφαρμογή του είναι η σύζευξη του γενικού με το ειδικό. Χαρακτηριστικό παράδειγμα μιας τέτοιας ορθής νομοθετικά σύζευξης του γενικού με το ειδικό στο πεδίο του ιδιωτικού

¹⁸³ Εμπεριστατωμένα για το ζήτημα αυτό Σταθόπουλος, Γενικό Ενοχικό Δίκαιο, § 15 αρ. 39 – 46, όπου και περαιτέρω παραπομπές σε νομολογία και θεωρία.

¹⁸⁴ Για τα «υπέρ» και τα «κατά» της επιλογής αόριστων νομικών εννοιών και γενικών ρητρών, που παρέχουν έρεισμα στα δικαστήρια να απονείμουν την προσήκουσα σε κάθε περίπτωση δικαιοσύνη, κατ' ένασκηση της αναγνωριζόμενης σε αυτά με αυτόν τον τρόπο δικαιοπλαστικής εξουσίας ή της επιλογής, αντίθετα, ανελαστικότερα διατυπωμένων κανόνων δικαίου, χάριν της ασφαλείας των συναλλαγών, βλ. την πρόσφατη μελέτη του *Alexander Morell*, *Rechtssicherheit oder Einzelfallgerechtigkeit im neuen Recht des Delictings*, σε *Archiv für die civilistische Praxis*, 2017, τόμος 217, τεύχος 1, σ. 61 επ.

δικαίου είναι οι §§ 6 και 7 του άρθρου 2 ν. 2251/1994 για την προστασία του καταναλωτή. Η πρώτη από αυτές παρέχει στον δικαστή, που καλείται να κρίνει την καταχρηστικότητα των τιθέμενων υπόψη του ΓΟΣ, τη δυνατότητα να συγκεκριμενοποιήσει ο ίδιος *ad hoc* τη γενική ρήτρα της «σημαντικής διατάραξης της ισορροπίας των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των συμβαλλομένων σε βάρος του καταναλωτή», που είναι και αυτή εξειδίκευση της γενικής ρήτρας της καλής πίστης. Ταυτόχρονα όμως με την § 7 του ίδιου άρθρου 2 του ν. 2251/1994 παραθέτει ο νομοθέτης έναν εκτενή κατάλογο εξειδικευμένων από αυτόν τον ίδιο *per se* καταχρηστικών όρων, που αποτελούν μια καθοδηγητική για τον δικαστή πυξίδα για μια ασφαλέστερη εξειδίκευση και της γενικής ρήτρας της § 6 του άρθρου 2 του ίδιου νόμου. Το μοντέλο αυτό σύζευξης του γενικού με το ειδικό και του αφηρημένου με το συγκεκριμένο, που κρατεί άλλωστε διεθνώς στα σύγχρονα νομοθετήματα στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου¹⁸⁵, είναι σαφώς ένα πρόσφορο για την καλή νομοθέτηση μοντέλο στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου.

στ) Κακή νομοθέτηση λόγω νοηματικών ασαφειών και άστοχης νομικής ορολογίας

Στην τελευταία αυτή κατηγορία αιτίων κακής νομοθέτησης περιλαμβάνονται η προχειρότητα και η ασάφεια της διατύπωσης, ακόμη και λάθη στη χρήση νομικών όρων. Τέτοιο πρόδηλο λάθος είναι λ.χ. ο νομοθετικός με το άρθρο 369 ΑΚ χαρακτηρισμός των συμβάσεων που περιβάλλονται, κατά τη ρύθμιση αυτή, τον συμβολαιογραφικό τύπο, ως «*εμπράγματων συμβάσεων*» επί ακινήτων, καίτοι αυτές ρυθμίζονται στο βιβλίο του εμπράγματος δικαίου (ΑΚ 1033, 1121 εδ. 2, 1148 εδ. 2, 1187, 1191 και 1266) και ουδείς λόγος συντρέχει να επαναληφθεί η ίδια ρύθμιση και στο βιβλίο του ενοχικού δικαίου, με το άρθρο 369 ΑΚ. Η διάταξη αυτή αναφέρεται προδήλως όχι στις εμπράγματες, αλλά στις

¹⁸⁵ Το αναφερόμενο στο κείμενο μοντέλο σύζευξης του γενικού με το ειδικό ακολουθεί η Οδηγία 93/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 5/4/1993 για τις καταχρηστικές ρήτρες των συμβάσεων που συνάπτονται με καταναλωτές. Συγκεκριμένα στην Οδηγία αυτή συνδυάζεται αρμονικά αφενός μεν η γενική για τους καταχρηστικούς ΓΟΣ διάταξη του άρθρου 3 § 1 της εν λόγω Οδηγίας, που ορίζει ως κρίσιμο για τον έλεγχο της καταχρηστικότητας των ΓΟΣ αξιολογικό κριτήριο αν ο ελεγχόμενος από το δικαστήριο όρος – έτσι κατά λέξη – «*παρά την απαίτηση καλής πίστης, δημιουργεί εις βάρος του καταναλωτή σημαντική ανισορροπία ανάμεσα στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των μερών*», αφετέρου δε ένας λεπτομερής ενδεικτικός κατάλογος των καταχρηστικών ρητρών που αναγράφονται στο συνημμένο στην Οδηγία Παράρτημα 1, που έχουν ως συνδετικό στοιχείο το ίδιο αξιολογικό κριτήριο του άρθρου 3 § 1 της Οδηγίας. Η βασική αυτή θέση της Οδηγίας 93/13/ΕΟΚ υιοθετήθηκε, όπως ήδη επισημάνθηκε, και από τον ν. 2251/1994 (§§ 6 και 7 του άρθρου 2).

ενοχικές (υποσχετικές) συμβάσεις που αποτελούν την αιτία της εκπονητικής δικαιοπραξίας κατά το άρθρο 1033 ΑΚ και τις λοιπές (παραπεμπτικές στο άρθρο αυτό) διατάξεις του ΑΚ που αναφέρθηκαν παραπάνω.

Γλωσσικές αστοχίες είναι συχνές και σε αποδιδόμενα στην ελληνική κανονιστικά κείμενα ενωσιακής προέλευσης, καθώς επίσης σε νομοθετήματα που ρυθμίζουν νέες μορφές συμβάσεων της σύγχρονης (παγκοσμιοποιημένης) οικονομίας. Σε τέτοιες περιπτώσεις επιχειρείται συχνά η νοηματική απόδοση του ρυθμιζόμενου νομοθετικά σύγχρονου συμβατικού μορφώματος με αναγωγή σε ορολογία που χρησιμοποιείται για ρυθμισμένες ήδη συμβάσεις, οι οποίες όμως, σε κάποιες περιπτώσεις, ουδεμία λειτουργική συγγένεια έχουν με το νέο συμβατικό μόρφωμα. Αυτό συνέβη, ενδεικτικά, με το *leasing*, το οποίο αποδίδεται στον ν. 1665/1986 με τις λέξεις «*χρηματοδοτική μίσθωση*», ενώ πρόκειται για ένα αμιγώς χρηματοδοτικής και εξασφαλιστικής για τον χρηματοδότη λειτουργίας συμβατικό μόρφωμα, το οποίο ουδεμία σχέση έχει με τη σύμβαση μισθώσεως και με τις συνομολογούμενες μεταξύ εκμισθωτή και μισθωτή εκατέρωθεν παροχές¹⁸⁶.

Αστοχία της νομικής ορολογίας παρατηρείται επίσης και σε νόμους με τους οποίους επιχειρείται η ικανοποίηση σύγχρονων συναλλακτικών αναγκών, με την περιορισμένης έκτασης αναγνώριση ικανοτήτων που προϋποθέτουν την ιδιότητα υποκειμένου δικαίου, ακόμη και σε ενότητες προσώπων ή περιουσίες ταγμένες για την εξυπηρέτηση ορισμένου σκοπού χωρίς νομική προσωπικότητα, πράγμα που ενέχει, εκ πρώτης όψεως, λογική αντινομία¹⁸⁷. Τέτοια

¹⁸⁶ Απολύτως εύστοχα επισημαίνει την ορολογική αυτή αστοχία για το *leasing* η Π. Παπαρσενίου στη δημοσιευμένη το έτος 1994 διδακτορική της διατριβή με θέμα «*Η σύμβαση χρηματοδοτικής μίσθωσης*» και υπότιτλο «*Κριτική ανάλυση υπό το πρίσμα της ευθύνης για πραγματικά ελαττώματα*», σ. 32 – 39, 44 – 49 και 59 – 62, ιδιαίτερα σ. 60 στο τέλος και 61 στην αρχή, όπου ασκείται κριτική στον νομοθέτη, επειδή αυτός, «*αποσιωπώντας τη βασική υποχρέωση του λήπτη να καταβάλει προς την εταιρία *leasing* κατά τη διάρκεια της σύμβασης το σύνολο των ποσών που εκείνη εκταμίευσε για λογαριασμό του, αποτυγχάνει να εντοπίσει τον χρηματοδοτικό σκοπό της σύμβασης, μένοντας δέσμιος της επιλογής του ως προς τη μισθωτική φύση της σύμβασης *leasing**».

¹⁸⁷ Την εκ πρώτης όψεως λογική αυτή αντινομία επιχειρούν να άρουν τα δικαστήρια. Όπως χαρακτηριστικά αναγράφεται στην πρόσφατη ΑΠ 626/2016 ΧρΙΔ 2017, 254 επ., «*εφόσον απονεμήθηκε από τον νομοθέτη στις εν λόγω εταιρίες και ενώσεις προσώπων η ικανότητα να είναι διάδικοι, είναι αυτονόητο ότι αυτές είναι και φορείς των κατ' ιδίαν δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των μελών τους ... Η άποψη ότι οι ανωτέρω ενώσεις και εταιρίες είναι μόνο υποκείμενα της διαδικασίας, ενώ υποκείμενα της έννομης σχέσης της δίκης και της επίδικης έννομης σχέσης είναι τα κατ' ιδίαν μέλη αυτών, είναι αντίθετη προς το γράμμα και το πνεύμα των ανωτέρω διατάξεων, επιπλέον δε διασπά χωρίς λόγο την καθιερωμένη τυπική έννοια του διαδίκου και εισάγει την έννοια του υποκειμένου της διαδικασίας ως έννοιας διάφορης του*

παραδείγματα στην ελληνική έννομη τάξη είναι, ενδεικτικά, οι κατά το άρθρο 62 εδ. 2 ΚΠολΔ «ενώσεις προσώπων που επιδιώκουν κάποιον σκοπό, χωρίς να είναι σωματεία, καθώς και εταιρίες που δεν έχουν νομική προσωπικότητα», στις οποίες αναγνωρίζεται ρητά με τη διάταξη αυτή ικανότητα «να είναι διάδικοι»¹⁸⁸. Ένα βήμα πιο πέρα (πέραν δηλαδή του πεδίου του δικονομικού δικαίου) προχωρεί ο νομοθέτης με την αφορώσα στις «κοινοπραξίες» διάταξη του άρθρου 293 του ν. 4072/2012. Με τη διάταξη αυτή αναγνωρίζεται περιορισμένη στην κοινοπραξία ικανότητα να είναι αυτή υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων και στο πεδίο του ουσιαστικού δικαίου. Η διατύπωση του άρθρου 293 § 1 του ν. 4072/2012 είναι κατά λέξη η εξής: «*Η κοινοπραξία είναι εταιρία χωρίς νομική προσωπικότητα. Εφόσον καταχωρισθεί στο Γ.Ε.ΜΗ. ή εμφανίζεται προς τα έξω, αποκτά, ως ένωση προσώπων, ικανότητα δικαίου και πτωχευτική ικανότητα*»¹⁸⁹. Η διατύπωση αυτή γεννά πράγματι ερμηνευτικά ζητήματα, των οποίων η περαιτέρω εξέταση υπερβαίνει τα όρια της εισήγησής μου. Ούτε όμως αίρεται εξ αυτού του λόγου η νομική ισχύς της εν λόγω διάταξης, ούτε αναιρείται το καθήκον του δικαστή να αναζητήσει, μέσα από το ατελές της γράμμα, το ερμηνευτικώς συνακτέο περιεχόμενο αυτής. Πρόδηλο είναι επίσης ότι ο νομοθέτης δεν είναι δέσμιος του – σε σημαντικό άλλωστε βαθμό αόριστου – νομοθετικού ορισμού του νομικού προσώπου κατά το άρθρο 61 ΑΚ, όπως, πολύ περισσότερο βεβαίως, δεν είναι αυτός δέσμιος οποιασδήποτε παραδοσιακής διδασκαλίας περί των νομικών προσώπων. Ο νομοθέτης έχει δηλαδή την εξουσία να μεταβάλλει, αν παρίσταται ανάγκη, τις διατάξεις για τα νομικά πρόσωπα και να διευρύνει τον «κλειστό αριθμό» τους. Στην πραγματικότητα σε μια τέτοια φάση βρισκόμαστε ήδη, εδώ και κάποιες

υποκειμένου της έννομης σχέσης της δίκης, ενώ αυτά, εφόσον ως διαδικασία νοείται το σύνολο των διαδοχικών διαδικαστικών πράξεων δια των οποίων αρχίζει, εξελίσσεται και περατούται η έννομη σχέση της δίκης, δεν μπορεί παρά να ταυτίζονται».

¹⁸⁸ Ορθώς διευρύνει ο νομοθέτης το πεδίο εφαρμογής της αντίστοιχης προς το άρθρο 62 εδ. 2 ΚΠολΔ διάταξης του άρθρου 23 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, ορίζοντας ότι «ικανότητα να είναι διάδικοι έχουν, εκτός από τα φυσικά και τα νομικά πρόσωπα», όχι μόνο «οι ενώσεις προσώπων», αλλά και «οι ομάδες περιουσίας» χωρίς νομική προσωπικότητα, όπως ειδικοί λογαριασμοί με λειτουργία φορέων επικουρικής ασφάλισης (κυρίως υπαλλήλων τραπεζών). Βλ. για το ειδικότερο αυτό ζήτημα Κ. Παναγόπουλο, Τα «οιονεί» Νομικά Πρόσωπα ως υποκείμενα Δικαίου, 2016, κεφ. 11, σ. 93 – 104, όπου και περαιτέρω παραπομπές στη θεωρία και νομολογία (υποσημ. 1 – 24).

¹⁸⁹ Αντίστοιχο είναι το περιεχόμενο του άρθρου 251 § 3 του ίδιου νόμου, σύμφωνα με το εδ. 2 του οποίου «η μη καταχωρισθείσα στο Γ.Ε.ΜΗ. εταιρία, η οποία ασκεί εμπορική δραστηριότητα, έχει ικανότητα δικαίου και πτωχευτική ικανότητα». Όπως παρατηρεί ο Ν. Ρόκας, Εμπορικές Εταιρίες, 7η έκδ., 2012, § 16 αρ. 3 (σ. 116 επ.), οι ρυθμίσεις του άρθρου 293 του ν. 4072/2012 θέτουν ως βάση – ορθώς σε επίπεδο νομοθετικής πολιτικής – το νομολογιακό κεκτημένο για τις μη ρυθμισμένες έως τη θέση σε ισχύ του εν λόγω νόμου κοινοπραξίες.

δεκαετίες και στη χώρα μας, στο πλαίσιο του ελληνικού δικαίου. Πρόκειται για μια φάση μετάβασης από τα παραδοσιακά νομικά πρόσωπα σε χαλαρότερα μορφώματα υποκειμένων δικαίου που ανταποκρίνονται στις σύγχρονες ανάγκες της πράξης, οι οποίες απαιτούν διεύρυνση των φορέων (υποκειμένων) που είτε αναπτύσσουν συλλογική (συνεργατική) επιχειρηματική δράση, ακόμη και περιστασιακά, στο πλαίσιο της κατασκευής π.χ. ενός μεγάλου έργου, όπως συμβαίνει με τις κοινοπραξίες, είτε προβαίνουν σε διαχείριση περιουσιακών στοιχείων π.χ. μεγάλων πακέτων μετοχών και άλλων τίτλων, που περιέρχονται σε έναν αόριστο – συνήθως εναλλασσόμενο – κύκλο προσώπων, όπως είναι λ.χ. οι μεριδιούχοι επί διαχειρίσεως αμοιβαίων κεφαλαίων. Σε τέτοιου είδους δραστηριότητες είναι επιτακτική η ανάγκη αφενός μεν αναγνώρισης μιας ολότητας εναλλασσόμενων προσώπων (άδηλου αριθμού και σύνθεσης), που δεν είναι νομικό πρόσωπο, αφετέρου δε συλλογικής διαχείρισης από ενιαίο φορέα (επί αμοιβαίων κεφαλαίων από τις ΑΕΔΑΚ)¹⁹⁰.

Το ως άνω, με μεγάλη πυκνότητα εξετασθέν στο πλαίσιο της εισήγησής μου ζήτημα της νομοθετικής υπέρβασης του συστήματος του κλειστού αριθμού των παραδοσιακών νομικών προσώπων, με την αναγνώριση περιορισμένης έκτασης ικανοτήτων σε ενότητες προσώπων και περιουσίες ταγμένες προς εξυπηρέτηση ποικίλων σκοπών, είναι τόσο δυσχερές, ώστε να έχει πράγματι ανάγκη ο νομοθέτης της προηγούμενης συστηματικής του επεξεργασίας από τη νομική επιστήμη¹⁹¹.

4. Συμπεράσματα – Προτάσεις

Κεντρικό πόρισμα, συναγόμενο και από την εξέταση του ζητήματος της καλής ή κακής αντίστοιχα νομοθέτησης στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου, όμοιο σε μεγάλο βαθμό και με τα συμπεράσματα από την αντίστοιχη έρευνα στο πεδίο και των λοιπών κλάδων δικαίου, είναι ότι τα αίτια της κακής νομοθέτησης είναι ποικίλα και ότι η αντιμετώπισή τους απαιτεί κατηγοριοποίησή τους (παραπάνω, υπό 3 α έως στ) και αναζήτηση των πρόσφορων για καθεμία από τις εν λόγω κατηγορίες μέσων. Στο πλαίσιο μιας τέτοιας προσπάθειας μπορεί και πρέπει να επισημανθούν τα ακόλουθα:

¹⁹⁰ Βλ. σχετικά Φ. Δωρή στον ΑΚ Γεωργιάδη – Σταθόπουλου, άρθρο 211 αρ. 46 και υποσημ. 113.

¹⁹¹ Η πληρέστερη έως τώρα επεξεργασία του δυσχερέστατου αυτού ζητήματος είναι εκείνη του Κ. Παναγόπουλου, ό.π. (υποσημ. 24), *passim*.

α) Γενικές επισημάνσεις και προτάσεις

Sine qua non όρος για τον ασφαλή εντοπισμό των αναγκών νομοθετικής παρέμβασης και την αποτελεσματική αντιμετώπισή τους στο πλαίσιο μιας δικαιοκρατούμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας είναι κατά πρώτον ένας μόνιμος, ορθολογικά οργανωμένος (τόσο κεντρικά όσο και ανά τομέα εποπτείας κάθε υπουργείου) μηχανισμός υποβοήθησης της παραγωγής του νομοθετικού έργου, στελεχωμένος με έμπειρους και κατάλληλους για το έργο αυτό υπαλλήλους, έτσι ώστε να παρέχει ο μηχανισμός αυτός ανά πάσα στιγμή μια ασφαλή βάση για έγκαιρη, όποτε χρειάζεται, και αποτελεσματική νομοθετική παρέμβαση, χωρίς σπασμωδικές ενέργειες και κινητοποιήσεις της τελευταίας στιγμής, που ενέχουν τον κίνδυνο ερασιτεχνικής προσέγγισης πολύ σοβαρών ζητημάτων, για την αντιμετώπιση των οποίων δεν αρκεί απλώς η καλή προαίρεση. Μέσα σε ένα τέτοιο πλαίσιο, με όλη την απαραίτητη προεργασία και τον αναγκαίο συντονισμό ενεργειών, μπορεί και πρέπει βεβαίως να καλούνται να συμμετάσχουν στις συνιστώμενες εκάστοτε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές έγκριτοι εξειδικευμένοι επιστήμονες με γνώση του αντικείμενου της νομοθετικής ρύθμισης και με εγχώρια ή διεθνή εμπειρία, καθώς επίσης δημόσιοι λειτουργοί, όπως έμπειρα και εξειδικευμένα μέλη των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, ιδιαιτέρως νομικοί που γνωρίζουν σε βάθος το αντικείμενο της νομοθετικής ρύθμισης, καθώς επίσης δικαστές και δικηγόροι, που είναι από τη φύση του λειτουργήματός τους σε θέση να αντιλαμβάνονται πρώτοι τα προβλήματα που ανακύπτουν στην πράξη και την επάρκεια και καταλληλότητα της κείμενης νομοθεσίας για την αντιμετώπισή τους.

β) Συμπερασματικές επισημάνσεις και προτάσεις με αναγωγή στα κατά κατηγορίες περιπτώσεων αίτια κακής νομοθέτησης

αα) Ένας από τους βασικότερους παράγοντες εύρυθμης λειτουργίας της Πολιτείας, που επισημάνθηκε από περισσότερους εισηγητές και συνέδρους και εντοπίστηκε και στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου, είναι η ομαλή και αποτελεσματική λειτουργία των δικαστηρίων. Συγκεκριμένα, αν από τη νομολογία συνάγεται ότι με την κείμενη νομοθεσία ικανοποιούνται επαρκώς και με ασφάλεια οι ανάγκες της πράξης και οι εύλογες προσδοκίες των πολιτών (κυρίως των ασθενεστερών κοινωνικών ομάδων), τότε καθήκον της Πολιτείας σε επίπεδο νομοθετικής πολιτικής είναι να μη διαταράσσεται αυτή η ισορροπία με άστοχες ή πάντως αμφίβολης ορθότητας νομοθετικές μεταβολές. Η δημιουργούμενη με διαρκείς νομοθετικές μεταβολές ανασφάλεια δικαίου και η

κατά τρόπο ακραίο πολυνομία, με συγκρουόμενες ή πάντως δυσχερώς εναρμονιζόμενες μεταξύ τους διατάξεις, δημιουργεί μια χαοτική κατάσταση, που βρίσκεται σαφώς στον αντίποδα των αρχών καλής νομοθέτησης. Η παρέμβαση του νομοθέτη, όπως καταδείχτηκε και με τα παραδείγματα από το πεδίο του ιδιωτικού δικαίου (παραπάνω, υπό 3 α έως στ), πρέπει να είναι ιδιαίτερα προσεκτική και να εκδηλώνεται μόνο όταν υπάρχει πράγματι ανάγκη.

ββ) Ειδικώς όσον αφορά τις διατάξεις νόμων που κρίθηκαν από τη νομολογία αντισυνταγματικές, ορθό είναι να καταργούνται αυτές και νομοθετικά. Η απλούστερη από τον νομοθέτη προσέγγιση διάταξης που κρίθηκε από τα ανώτατα δικαστήρια αντισυνταγματική είναι η νομοθετική της κατάργηση και όχι αναγκαίως, σε κάθε περίπτωση, η αντικατάστασή της με άλλη. Το τελευταίο είναι αναγκαίο μόνον όταν, συνεπεία της αντισυνταγματικότητας της ρύθμισης, δημιουργείται κενό νόμου¹⁹². Αλλά και στην περίπτωση αυτή είναι ορθότερο, βέβαια, η νομοθετική παρέμβαση να αντιμετωπίζει το ανακύψαν ζήτημα, κατά το δυνατόν, πληρέστερα¹⁹³ και όχι μόνον εμβλωματικά. Ακόμη όμως και η εμβλωματική λύση, όταν με αυτήν αντιμετωπίζεται επιτακτική και άμεση ανάγκη της πράξης, μη δεκτική αναβολής, μπορεί να είναι και αυτή πάντως αναγκαία¹⁹⁴.

γγ) Ακόμη δυσχερέστερη καθίσταται η άσκηση νομοθετικής πολιτικής όταν το Κράτος, όπως συμβαίνει τα τελευταία χρόνια, είναι σε ακραίο βαθμό οικονομικά εξαρτημένο. Ακόμη και τότε όμως, όπου φαίνονται και τα όρια της επίδρασης που μπορεί να έχει το εκάστοτε νομοθετικό εποικοδόμημα, υπάρχουν πάντοτε περιθώρια καλής νομοθέτησης με οδηγό κυρίως τις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας και την ανάγκη στήριξης των οικονομικά ασθενέστερων. Η σημασία της τήρησης των θεμελιωδών αυτών αρχών και ο σεβασμός των κοινωνικών δικαιωμάτων αναδεικνύονται άλλωστε περισσότερο σε τέτοιες ιστορικές περιόδους, κατά τις οποίες υφίστανται την πίεση της ζοφερής οικονομικής πραγματικότητας κυρίως οι ασθενέστερες οικονομικά τάξεις¹⁹⁵.

δδ) Η αποτελούσα εκδήλωση της αρχής της ισότητας ειδικότερη αρχή της ισότητας των όπλων στο πλαίσιο δικών για ιδιοκτησιακά δικαιώματα επί

¹⁹² Παραπάνω, υπό 3 α, αα και ββ.

¹⁹³ Παραπάνω, υπό 3 β, ββ.

¹⁹⁴ Παραπάνω, υπό 3 β, αα.

¹⁹⁵ Παραπάνω, υπό 3 α, δδ.

ακινήτων μεταξύ ιδιωτών και Δημοσίου, αποτελεί επίσης σημαντικό σε επίπεδο δέοντος οδηγό καλής νομοθέτησης, που επιβάλλει, όπως αναπτύχθηκε, ριζική αναθεώρηση ορισμένων (κατάφωρα άδικων για τον ιδιώτη) δικονομικών προνομίων του Δημοσίου¹⁹⁶.

εε) Πιο ευχερείς είναι οι παρεμβάσεις (κυρίως προληπτικού και οργανωτικού χαρακτήρα) για τον αποτελεσματικότερο έλεγχο του νομοθετικού έργου που προέρχεται από τη Διοίκηση, όταν αυτή ενεργεί κατ' εξουσιοδότηση νόμου¹⁹⁷. Οργανωτικού επίσης χαρακτήρα πρέπει να είναι και τα μέτρα που είναι πρόσφορα για τον επαρκή έλεγχο των πρακτικών συνεπειών κάθε νομοθετικής παρέμβασης. Η συμμετοχή ανθρώπων της πράξης στις εργασίες προετοιμασίας και σύνταξης των νομοσχεδίων έχει ιδιαίτερη σημασία, όπως επισημάνθηκε, και για την αποτροπή του κινδύνου να μην διαγνωσθούν από πριν δυσμενείς πρακτικές συνέπειες που μπορεί να έχει η προς ψήφιση εκάστοτε νομοθετική ρύθμιση¹⁹⁸.

στστ) Σε ό,τι αφορά τέλος το ζήτημα της αρτιότερης γλωσσικής και νομοτεχνικής επεξεργασίας των νομοσχεδίων, αυτό δεν μπορεί να αντιμετωπισθεί σε όλη την έκταση από την Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή. Χρειάζονται περισσότερες οργανωτικού χαρακτήρα παρεμβάσεις σε περισσότερα του ενός επίπεδα, ώστε ούτε η ελληνική γλώσσα να κακοποιείται (ακραία είναι η κακοποίηση αυτή κατά τη μεταφορά στην ελληνική κανονιστικού χαρακτήρα κειμένων ενωσιακής προέλευσης), ούτε οι τιθέμενοι σε ισχύ νόμοι, διατάγματα κ.λ.π. να δημιουργούν ήδη με την πρώτη ανάγνωσή τους εύλογες απορίες για το περιεχόμενό τους. Το πρόβλημα δεν είναι καθόλου μικρό και πρέπει να αντιμετωπισθεί μονιμότερα με τη δημιουργία υπηρεσιών, με τα κατάλληλα για το σκοπό αυτό στελέχη, που πρέπει να συνεργάζονται με τα αρμόδια προς εκπόνηση των νομοσχεδίων όργανα¹⁹⁹.

ζζ) Το δυσχερέστερο των ζητημάτων καλής νομοθέτησης είναι πάντως, όπως καταδείχθηκε με την εισήγηση, εκείνο που ανακύπτει όταν επιχειρείται μια ουσιώδης και μεγάλης έκτασης μεταβολή στο ισχύον νομοθετικό οικοδόμημα, όπως είναι λ.χ. η σε σημαντικό βαθμό απόκλιση από το ισχύον ιδιωτικό δίκαιο με το εκτενέστατο πλέον σήμερα δίκαιο για την προστασία του καταναλωτή (ν.

¹⁹⁶ Παραπάνω, υπό 3 β, γγ.

¹⁹⁷ Παραπάνω, υπό 3 γ.

¹⁹⁸ Παραπάνω, υπό 3 δ.

¹⁹⁹ Παραπάνω, υπό 3 ε και στ.

2251/1994, όπως ισχύει σήμερα μετά από πολλές τροποποιήσεις)²⁰⁰ ή η αναμόρφωση του δικαίου των προσωπικών εταιριών με τον ν. 4072/2012²⁰¹ ή ακόμη περισσότερο του πτωχευτικού δικαίου με τον νέο Πτωχευτικό Κώδικα (ν. 3588/2007) και με τον ν. 3869/2010 για τα υπερχρεωμένα φυσικά πρόσωπα. Τέτοιας έκτασης νομοθετικές παρεμβάσεις είναι αναπόφευκτο να έχουν μεγάλο χρόνο επώασης, να χρειάζονται διαβουλεύσεις με τους άμεσα ενδιαφερόμενους φορείς και εκπροσώπους αντιμαχόμενων συμφερόντων, όπως επίσης συγκριτική σε βάθος έρευνα διεθνών προτύπων και γενικότερα μια σοβαρή και μακρά ενασχόληση της νομικής επιστήμης με τη σχεδιαζόμενη εκάστοτε νέα ρύθμιση.

²⁰⁰ Παραπάνω, υπό 3 β, ββ και στ, στο τέλος.

²⁰¹ Παραπάνω, υπό 3 στ, στο τέλος.

Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Ποινικής Δικαιοσύνης

Θεόδωρου Παπακυριάκου

Επ. Καθηγητή Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η *κακή νομοθέτηση*, η νομοθέτηση δηλαδή εκείνη που δεν ανταποκρίνεται στα κοινώς αποδεκτά πρότυπα ποιότητας, αν και εξετάζεται συνήθως ως φαινόμενο που κυριαρχεί στον χώρο του διοικητικού δικαίου, δεν περιορίζεται μόνο εκεί. Εμφανίζεται με εξίσου μεγάλη ένταση και στον *χώρο του ποινικού δικαίου*. Ευθύνεται μάλιστα σε σημαντικό βαθμό για τη μειωμένη ικανότητα που εμφανίζει το σύγχρονο ελληνικό ποινικό δίκαιο να ανταποκρίνεται στην αποστολή του, δηλαδή να καταπολεμά αποτελεσματικά την εγκληματικότητα, χάριν προστασίας των εννόμων αγαθών των πολιτών, σεβόμενο παράλληλα τις εγγυήσεις του κράτους δικαίου.

Η εισήγησή μου επιδιώκει να τεκμηριώσει τις παραπάνω παραδοχές. Έτσι, καταρχάς, σε μια *πρώτη ενότητα*, εξειδικεύονται οι λόγοι για τους οποίους η ελληνική ποινική νομοθέτηση αναδεικνύεται, στο πλαίσιο μιας εποπτικής αξιολόγησης, ως κακή (II). Η εξειδίκευση γίνεται με τη βοήθεια ενδεικτικών παραδειγμάτων και αφού προηγουμένως έχουν σκιαγραφηθεί τα ελάχιστα εκείνα πρότυπα ποιότητας, η απόκλιση από τα οποία δικαιολογεί την αρνητική αξιολόγηση. Στη συνέχεια, σε μια *δεύτερη ενότητα*, εξετάζονται οι επιπτώσεις που έχει η κακή νομοθέτηση στην αντεγκληματική αποτελεσματικότητα και τη δικαιοκρατική συμβατότητα του ελληνικού ποινικού δικαίου (III). Τέλος, σε μια *τρίτη ενότητα*, διατυπώνονται προτάσεις για τη βελτίωση της υφιστάμενης κατάστασης (IV).

II. Μορφές εμφάνισης της κακής νομοθέτησης

A. Πρότυπα καλής νομοθέτησης

Το πρώτο ερώτημα που τίθεται είναι *αν η ελληνική ποινική νομοθέτηση θα πρέπει να χαρακτηριστεί γενικότερα ως καλή ή κακή*. —Το ερώτημα αυτό δεν μπορεί να απαντηθεί, αν κανείς δεν προσδιορίσει προηγουμένως τα ελάχιστα εκείνα ποιοτικά πρότυπα, η ανταπόκριση στα οποία καθιστά μια νομοθέτηση καλή. Τα πρότυπα αυτά τα ορίζει, καταρχήν, με γενικό τρόπο για όλους τους

κλάδους δικαίου, ο Ν. 4048/2012²⁰², ο οποίος περιγράφει μια σειρά αρχών, διαδικασιών, μέσων και δομών καλής νομοθέτησης²⁰³, σε συμφωνία με ανάλογα διεθνή κείμενα²⁰⁴. Θα μου επιτρέψετε, ωστόσο, να χρησιμοποιήσω για τις ανάγκες της εισήγησής μου μια διαφοροποιημένη συστηματική, η οποία ενσωματώνει μεν τα προτάγματα του Ν. 4048/2012, επιτρέπει όμως την ανάδειξη, σε μεγαλύτερο βαθμό, και των ιδιομορφιών του ποινικού δικαίου.

Αναγκαίο είναι να τονιστεί, καταρχάς, ότι τα πρότυπα ποιότητας πρέπει να αφορούν όχι μόνο το *τελικό περιεχόμενο των νόμων* αλλά και τη *διαδικασία παραγωγής τους*. Τούτο προκύπτει ήδη από το γεγονός ότι ο όρος «*νομοθέτηση*», ως βασικός όρος εργασίας, υποδηλώνει τόσο μια *διαδικασία*, αυτήν δηλαδή της θέσπισης γενικών και απρόσωπων κανόνων δικαίου, όσο και το *αποτέλεσμα* αυτής της διαδικασίας, δηλαδή τους παραγόμενους τελικά κανόνες. Ακόμη όμως και αν χρησιμοποιούσε κανείς κάποιον άλλο βασικό όρο εργασίας, όπως π.χ. τον όρο «*καλοί νόμοι*», και πάλι τα πρότυπα ποιότητας δεν

²⁰² Ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», ΦΕΚ Α' 34/23.2.2012.

²⁰³ Βλ. πάντως και τις κριτικές παρατηρήσεις του Ν. Ανδρουλάκη, Η ποινική νομοθέτηση και κάποια τρέχοντα προβλήματα της, ΠοινΧρ 2015, 561 επ., 566: «Οι απλωμένες σε έξι πυκνογραμμένες σελίδες ΦΕΚ προβλέψεις του πρωτοτύπου αυτού "νομοθετήματος" δεν νομίζω ότι μας καθιστούν πολύ σοφότερους καθόσον αφορά στην Τέχνη του Νομοθετείν εν γένει και ειδικότερα της νομοθέτησης στον χώρο του Ποινικού Δικαίου, με τις κατά μεγάλο ποσοστό αυτονόητες κοινοτοπίες και ταυτολογίες που περιέχει. Καθόσον αφορά πάντως στο περιεχόμενο της "καλής νομοθέτησης", αξία για το ποινικό δίκαιο φαίνεται να έχει η προβολή της αρχής της αναλογικότητας σύμφωνα και με το άρθρο 25 § 1 δ' του Συντάγματός μας. Χρήσιμες μπορεί να αποδειχθούν ακόμη κάποιες επιμέρους τεχνικές διευθετήσεις (βλ. λ.χ. άρθρο 2 § 4 α). Από την άλλη μεριά, ωστόσο, είναι προφανές ότι θάλπεται ένα είδος πολυπρόσωπης, πολυτελούς και δαπανηρής νομοθετικής γραφειοκρατίας που δεν μπορεί παρά να απολήξει και σε βλαπτική προχειρόλογη διαμόρφωση πολυνομίας.»

²⁰⁴ Για τους στόχους του Ν. 4048/2012 και τα διεθνή ερείσματά του βλ. την αναλυτική και υποδειγματικά τεκμηριωμένη Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, που συνόδευε το σχετικό νομοσχέδιο. Για ανάλογες πρωτοβουλίες στο πλαίσιο της ΕΕ, με παράθεση των ανακοινώσεων και σχεδίων δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την υλοποίηση του στόχου της καλής νομοθέτησης, (regulatory quality), ο οποίος αναδείχθηκε σε βασική πολιτική προτεραιότητα μετά τη θέσπιση της Συνθήκης του Άμστερνταμ (1997), βλ. Σωτηρόπουλο / Χριστόπουλο, Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα [2016], σελ. 13, 90 επ. Για τις επιμέρους πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν από το 2006 και μετά, με στόχο την προαγωγή της καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα (π.χ. εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ190/2006, τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής, δημιουργία του ιστοτόπου «open.gov.gr», δημιουργία του Γραφείου Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης), οι οποίες κορυφώθηκαν με την ψήφιση του Ν. 4048/2012, που ενσωμάτωσε όλες τις προηγούμενες προβλέψεις, εισάγοντας και νεότερες, πολλές εκ των οποίων, ωστόσο (π.χ. ρυθμιστικός προγραμματισμός, αξιολόγηση της εφαρμογής των νόμων, μείωση της υφιστάμενης νομοθεσίας μέσα από την απλούστευση, την κωδικοποίηση και την αναμόρφωση δικαίου), έχουν ατονήσει στην πορεία, βλ. τους ίδιους, ό.π., σελ. 47 επ.

θα μπορούσαν να αφορούν αποκλειστικά το περιεχόμενο, αφού η αξιολόγηση του τελευταίου, τουλάχιστον στις φιλελεύθερες δημοκρατίες, δεν μπορεί να αποσυνδεθεί από την αξιολόγηση των διαδικασιών παραγωγής του. Ειδικότερα, σε ένα δημοκρατικό καθεστώς, το οποίο αποδέχεται και προωθεί τον πλουραλισμό απόψεων, η κρίση ως προς το αν το περιεχόμενο ενός νόμου είναι «καλό» συναρτάται αδιάρρηκτα με την κρίση ως προς το αν είναι «καλή» και η διαδικασία που ακολουθήθηκε, αφού δεν υπάρχει ένα μόνο εκ των προτέρων καθορισμένο σωστό περιεχόμενο, αλλά είναι ακριβώς η τήρηση της δημοκρατικής διαδικασίας, η οποία αναμένεται να οδηγεί κάθε φορά στο «πιο καλό» περιεχόμενο, με την έννοια ότι αυτό θα συνθέτει ορθά τις περισσότερες απόψεις. Και από επιστημολογική άποψη, άλλωστε, είναι σχεδόν αυτονόητο ότι δεν είναι κατά κανόνα δυνατή η επίτευξη ενός καλού περιεχομένου αν δεν έχουν προηγηθεί σωστές διαδικασίες. *Πρότυπα καλού περιεχομένου και πρότυπα καλών διαδικασιών* συμμετέχουν λοιπόν εξίσου, εγγενώς, στη συγκρότηση της έννοιας της καλής νομοθέτησης²⁰⁵.

Τα πρότυπα ποιότητας, τώρα, σε ό,τι αφορά το περιεχόμενο των νόμων μπορούν να διακριθούν σε 2 υποκατηγορίες: Στην πρώτη υποκατηγορία ανήκουν οι τεχνικοί εκείνοι κανόνες, η τήρηση των οποίων εξασφαλίζει την *ευχερή διάγνωση του νοήματος του νόμου* από τους αποδέκτες του²⁰⁶. Εδώ εντάσσονται, π.χ., η ορθή εφαρμογή των επίσημων συντακτικών και γραμματικών κανόνων κατά τη σύνταξη των επιμέρους ρυθμίσεων, η χρήση απλών, σαφών και ορολογικά συνεκτικών διατυπώσεων, η πρόκριση νοηματικά ολοκληρωμένων ρυθμίσεων, η αποφυγή αόριστων ή αντιφατικών παραπομπών κ.ο.κ. Συνοπτικά θα μπορούσε κανείς να κάνει λόγο εν προκειμένω για *πρότυπα νομοτεχνικής αρτιότητας*. Η τήρηση αυτών των προτύπων έχει μάλιστα στο ποινικό δίκαιο μεγάλη σημασία, ίσως μεγαλύτερη απ' ό,τι σε άλλους δικαιικούς κλάδους, λόγω των ιδιαίτερων, συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών που διέπουν την ερμηνεία και εφαρμογή του. Ειδικότερα, τόσο η συνταγματική απαγόρευση των αόριστων ποινικών νόμων (*n.c.n.p. sine lege certa*), όσο και η συνταγματική απαγόρευση της αναλογικής εφαρμογής ποινικών διατάξεων που θεμελιώνουν ή επαυξάνουν το αξιόποινο (*n.c.n.p. sine lege stricta*), αναβαθμίζουν

²⁰⁵ Πρβλ. και άρθρο 1 παρ. 2 στοιχ. β' Ν. 4048/2012: «Καλή νομοθέτηση είναι η πολιτική και η διαμόρφωση αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους».

²⁰⁶ Βλ. ενδεικτικά άρθρο 2 παρ. 1 στοιχ. γ' Ν. 4048/2012 («απλότητα και ... σαφήνεια του περιεχομένου»), άρθρο 3 παρ. 2-6 και άρθρο 4 στοιχ. στ' Ν. 4048/2012 («γραμματική και συντακτική ορθότητα ... τήρηση των νομοτεχνικών κανόνων»).

τη γραμματική διατύπωση των ουσιαστικών ποινικών νόμων σε κομβικό κριτήριο, αντίστοιχα, αφενός για την κρίση ως προς την εγκυρότητά τους και αφετέρου για την κρίση ως προς τα απώτατα όρια εφαρμογής τους. Στη *δεύτερη υποκατηγορία* ποιοτικών προτύπων ανήκουν, παραπέρα, εκείνοι οι κανόνες, η τήρηση των οποίων εξασφαλίζει τη συμβατότητα του περιεχομένου των ουσιαστικών και δικονομικών ποινικών νόμων με τα προτάγματα άλλων, επίσης συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών, όπως οι *αρχές της αναλογικότητας, της αποτελεσματικότητας ή της ισότητας*²⁰⁷. Εδώ εντάσσονται, π.χ., η θέση σαφών και επιστημονικά τεκμηριωμένων αντεγκληματικών στόχων, η επιλογή των εκάστοτε προστατευόμενων αγαθών με κοινώς αποδεκτά κριτήρια, η ορθολογική οριοθέτηση της παρεχόμενης ποινικής προστασίας, η αξιολογική συνεκτικότητα των θεσπιζόμενων διατάξεων εντός του συνόλου της έννομης τάξης, η διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της ποινικής διαδικασίας με παράλληλο σεβασμό των δικαιωμάτων των προσώπων που εμπλέκονται σ' αυτήν κ.ο.κ. Επιγραμματικά θα μπορούσε κανείς να κάνει λόγο εν προκειμένω για *πρότυπα ρυθμιστικής αρτιότητας*. Και εδώ τίθενται από την πλευρά του ποινικού δικαίου ιδιαίτερες αξιώσεις, λόγω της ισχύος συγκεκριμένων ειδικών εγγυήσεων, όπως π.χ. των *δικαιωμάτων του κατηγορουμένου* στο δικονομικό δίκαιο ή των αρχών της *ultima ratio*²⁰⁸, της *ενοχής (n.c.n.p. sine culpa)* και της *αναδρομικής εφαρμογής του επιεικέστερου νόμου* στο ουσιαστικό δίκαιο. Αξίζει λ.χ. να αναφέρει κανείς ενδεικτικά ότι, σε αντίθεση με τους άλλους δικαιοκούς κλάδους, όπου η εφαρμογή των νεότερων

²⁰⁷ Βλ. ενδεικτικά άρθρο 2 παρ. 1 στοιχ. α' («αναγκαιότητα»), β' («αναλογικότητα»), δ' («αποφυγή αποκλινουσών από την κατά περίπτωση γενική πολιτική ή αντιφατικών ρυθμίσεων»), ε' («αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα»), ζ' («επικουρικότητα και λογοδοσία»), η' («ασφάλεια δικαίου»), ια' («ισότητα των φύλων»), άρθρο 4 στοιχ. ζ' («διασφάλιση της επίτευξης των στόχων πολιτικής με το ελάχιστο δυνατό κόστος»).

²⁰⁸ Αναφορικά ιδίως με την αρχή της αναγκαιότητας, όπως αυτή ισχύει στο ποινικό δίκαιο, βλ. τις χαρακτηριστικές επισημάνσεις του Ν. Ανδρουλάκη, Η ποινική δογματική και η απήχρησή της στην πράξη 50 χρόνια μετά, ΠοινΧρ 2002, 289 επ., 290 υποσημ. 8: «Ειδικότερα η κυριάρχηση του ποινικού νομοθετικού έργου από την αρχή-δόγμα της *αναγκαιότητας* σημαίνει ότι σε σχέση με την εισαγωγή *in malam partem* ενός νέου ποινικού νόμου ισχύει ένα είδος *τεκμηρίου μη-αναγκαιότητάς του*, η ανατροπή-υπέρβαση του οποίου οφείλει να περάσει από μια ιδιαίτερης σοβαρότητας, εργώδη νομοθετική (και δογματική) προσπάθεια. Η σύνταξη ενός ποινικού νόμου, πριν αποτυπωθεί στο Σχέδιο που θα τεθεί υπό την κρίση της Εθνικής Αντιπροσωπείας, πρέπει να έχει πίσω της μια μακριά, νηφάλια και απροκατάληπτη προεργασία από ειδήμονες, δογματικούς του ποινικού δικαίου και ανθρώπους της ποινικής πράξης (δικαστές, εισαγγελείς, ποινικολόγους δικηγόρους), οι οποίοι, εργαζόμενοι με τήρηση πρακτικών και βοηθούμενοι από μια ειδική σε βάθος συγκριτική έρευνα του υπό ρύθμιση θέματος, είναι πια σε θέση να εκτιμήσουν όλες τις προβλεπόμενες συνέπειες, ευμενείς ή δυσμενείς, της υπό κατάρτιση διάταξης, την προσφορότητα και αναγκαιότητά της, να πετύχουν την δογματικά προσήκουσα διατύπωση της ειδικής υπόστασης και την αναλογικότητα της ποινικής κύρωσης.»

νόμων μπορεί να περιορίζεται από τον νομοθέτη μόνο στα πραγματικά περιστατικά που λαμβάνουν χώρα μετά την ψήφιση των νέων νόμων, στο ποινικό δίκαιο, λόγω της (συνταγματικά και υπερνομοθετικά κατοχυρωμένης) επιταγής της αναδρομικής εφαρμογής των επιεικέστερων ποινικών νόμων²⁰⁹, αυτό δεν είναι δυνατόν. Έτσι, κάθε νέος ποινικός νόμος διεκδικεί εφαρμογή και σε όλες τις παλαιές υποθέσεις, όσο αυτές δεν έχουν εκδικαστεί αμετάκλητα. Το γεγονός αυτό δημιουργεί, σε περιπτώσεις αλληπάλληλων νομοθετικών μεταβολών, σοβαρά ερμηνευτικά ζητήματα, αφού για κάθε εκδικαζόμενη υπόθεση καθίσταται αναγκαία η σύγκριση τόσο του νομοθετικού καθεστώτος που ίσχυε κατά τον χρόνο τέλεσης της πράξης, όσο και όλων των μεταγενέστερων, προκειμένου να ανευρίσκεται κάθε φορά ο ποινικός νόμος που είναι *in concreto* επιεικέστερος για τον συγκεκριμένο κατηγορούμενο. Οι διαρκείς αλλαγές μπορούν, έτσι, πέρα από τα υπόλοιπα προβλήματα που δημιουργούν σε σχέση με την αξιολογική συνοχή του ποινικού κανονιστικού πλαισίου, να μειώνουν δραματικά και την αποτελεσματικότητά του, αφού αυξάνουν γεωμετρικά –περισσότερο από ό,τι στους άλλους δικαιοκούς κλάδους– τις δυσκολίες ερμηνείας και εφαρμογής του.

Τα πρότυπα ποιότητας σε ό,τι αφορά τη *διαδικασία παραγωγής των νόμων*, εξάλλου, τα οποία θα μπορούσαν να αποδοθούν και με τον όρο *πρότυπα διαδικαστικής αρτιότητας*, είναι δυνατόν, από την πλευρά τους, να διακριθούν σε 4 υποκατηγορίες. Στην *πρώτη υποκατηγορία* ανήκουν οι κανόνες που επιδιώκουν να διασφαλίσουν τη *συστηματική συλλογή και αξιολόγηση επαρκούς εμπειρικού υλικού*, έτσι ώστε να καθίσταται δυνατή κάθε φορά μια επιστημονικά τεκμηριωμένη κρίση, αφενός ως προς το αν η κοινωνική πραγματικότητα δικαιολογεί την προώθηση νέων νομοθετικών πρωτοβουλιών και αφετέρου ως προς τις επιπτώσεις που αυτές αναμένεται να αναπτύξουν²¹⁰. Στη *δεύτερη*

²⁰⁹ Γι' αυτήν την κατοχύρωση βλ. ενδεικτικά ΟΛΑΠ 1/2015, ΝΟΜΟΣ, ΑΠ 837/2015, ΝΟΜΟΣ. Για το περιεχόμενο της επιταγής και τον τρόπο εφαρμογής της βλ. τις παραπάνω αποφάσεις καθώς και ΑΠ 39/2015, ΝΟΜΟΣ, ΑΠ 546/2015, ΝΟΜΟΣ. Για παλαιότερες διακυμάνσεις στη νομολογία καθώς και για τις θέσεις στην επιστήμη βλ. συνοπτικά *Μπέκα*, σε: Χαραλαμπίκη (επιμ.), ΠΚ [2^η έκδ.], άρθρο 2, αρ. περιθ. 4.

²¹⁰ Βλ. ενδεικτικά άρθρο 4 στοιχ. α' («εντοπισμό[ς] και οριοθέτηση του προβλήματος ... εντοπισμό[ς] των συναφών νομοθετικών ή κανονιστικών ρυθμίσεων», β' («προσδιορισμό[ς] και τεκμηρίωση των αρνητικών συνεπειών της μη ρύθμισης»), γ' («προσδιορισμό[ς] των διαθέσιμων εναλλακτικών επιλογών»), δ' («στάθμιση των ωφελημάτων, του κόστους και των διακινδυνεύσεων που προκύπτουν από την υιοθέτηση της ρύθμισης σε αναφορά με τη βέλτιστη σχέση κόστους-οφέλους της προκρινόμενης εναλλακτικής και την ελάχιστη δυνατή επέλευση παρεπόμενων δυσμενών αποτελεσμάτων, ιδίως στην οικονομία, την κοινωνία, τη διοίκηση και το περιβάλλον»), ε' («διατύπωση συγκεκριμένων, μετρήσιμων, σαφών και χρονικά

υποκατηγορία ανήκουν οι κανόνες που αποβλέπουν στον βέλτιστο συντονισμό μεταξύ όλων των φορέων και οργάνων που μετέχουν στη νομοπαραγωγική διαδικασία, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η μεγιστοποίηση της συνεισφοράς του καθενός από αυτά. Εδώ εντάσσονται π.χ. οι κανόνες σωστού προγραμματισμού του νομοθετικού έργου, χορήγησης επαρκούς χρόνου προετοιμασίας στους φορείς και τα όργανα που καλούνται να συμβάλλουν σ' αυτό, τροφοδότησης αυτών με όλες τις αναγκαίες πληροφορίες και ενίσχυσης της ουσιαστικής συνεργασίας τους, μέσω, μεταξύ άλλων, και της δημιουργίας σταθερών υποστηρικτικών δομών²¹¹. Στην τρίτη υποκατηγορία ανήκουν οι κανόνες που έχουν ως στόχο να ελέγχεται έγκαιρα αν τηρούνται όλα τα αναγκαία πρότυπα νομοτεχνικής και ρυθμιστικής αρτιότητας, έτσι ώστε να εμποδίζεται η ψήφιση νόμων που υπολείπονται αυτών των προτύπων²¹². Στην τέταρτη υποκατηγορία, τέλος, ανήκουν οι κανόνες που επιδιώκουν τη συστηματική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής του εκάστοτε νόμου, προκειμένου να καθίσταται δυνατή, μέσω της ανατροφοδότησης των νομοθετικών οργάνων με τις αναγκαίες πληροφορίες, η αναμόρφωση της νομοθεσίας καθώς και η άντληση συμπερασμάτων για μελλοντικές νομοθετικές πρωτοβουλίες²¹³.

III. Μορφές εμφάνισης της κακής νομοθέτησης

Έχοντας ως συγκριτικό σημείο αναφοράς τα παραπάνω πρότυπα διαδικαστικής, νομοτεχνικής και ρυθμιστικής αρτιότητας, παρατηρεί κανείς ότι η ελληνική ποινική νομοθέτηση αποκλίνει συχνότατα από αυτά²¹⁴. Ειδικότερα, και σε ό,τι αφορά καταρχάς την ποιότητα της διαδικασίας νομοθέτησης, διαπιστώνονται τα εξής:

οριοθετημένων στόχων που επιδιώκονται») και η' («οργάνωση και παρακολούθηση κοινωνικής ή κάθε άλλου είδους διαβούλευσης»), καθώς και άρθρα 6 («Διαβούλευση»), 7 («Ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων») και 8 («Αιτιολογική έκθεση») Ν. 4048/2012.

²¹¹ Βλ. ενδεικτικά άρθρο 2 παρ. 1 στοιχ. στ' («διαφάνεια»), ι' («ανοιχτή διαδικασία»), ιβ' («δημοκρατική νομιμοποίηση»), άρθρο 3 παρ. 1 («νομοθετικός προγραμματισμός»), άρθρο 4 στοιχ. ε' («παροχή σε ανοιχτή και επεξεργάσιμη μορφή όλων των απαραίτητων δεδομένων, ιδίως στατιστικών, οικονομικών, περιβαλλοντικών και χωρικών που αφορούν την προτεινόμενη ρύθμιση»), στοιχ. η' («οργάνωση και παρακολούθηση κοινωνικής ή κάθε άλλους διαβούλευσης, που κρίνεται ως αναγκαία, καθώς και ... οργάνωση και παρακολούθηση της συμμετοχής των ενδιαφερομένων κατά το σχεδιασμό, εφαρμογή και αξιολόγηση της ρύθμισης») καθώς και άρθρα 6, 7, 8, 14, 15, 16, 17 και 18 Ν. 4048/2012.

²¹² Βλ. ενδεικτικά άρθρο 2 παρ. 2, άρθρο 7 παρ. 1 και άρθρο 8 Ν. 4048/2012.

²¹³ Βλ. ενδεικτικά άρθρο 9 («Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής») Ν. 4048/2012.

²¹⁴ «Η ποινική νομοθέτηση και τα προβλήματά της» αποτέλεσαν, ως εκ τούτου, και το αντικείμενο εργασιών του 12^{ου} Πανελληνίου Συνεδρίου της Ελληνικής Εταιρείας Ποινικού Δικαίου, το 2015. Για μια σύνοψη των εργασιών του Συνεδρίου βλ. Κ. Κακοβούλη, ΠοινΧρ 2015, 558 επ.

- Στη συντριπτική πλειονότητά τους οι ποινικές νομοθετικές πρωτοβουλίες στην Ελλάδα δεν αποτελούν απότοκο μιας συστηματικής συλλογής και αξιολόγησης του κοινωνικού εμπειρικού υλικού, το οποίο επιχειρούν να ρυθμίσουν, ούτε εντάσσονται στο πλαίσιο υλοποίησης κάποιου μακρόπνοου αντεγκληματικού σχεδιασμού. Συνιστούν, πολύ περισσότερο, (α) είτε εκδηλώσεις κανονιστικού ακτιβισμού, που αντλούν συνήθως το περιεχόμενό τους από αφηρημένα πολιτικά μοντέλα και κατατείνουν στην ικανοποίηση της επιθυμίας του εκάστοτε νέου πολιτικού προσωπικού για γρήγορη παραγωγή πρωτότυπου νομοθετικού έργου²¹⁵, (β) είτε συγκυριακές αποσπασματικές πρωτοβουλίες, οι οποίες αποβλέπουν στον άμεσο κατευνασμό της κοινής γνώμης ενόψει θεμάτων που έρχονται στο επίκεντρο της δημοσιότητας²¹⁶, (γ) είτε μηχανιστικές μεταφορές διεθνών νομικών κειμένων, οι οποίες μάλιστα ενίοτε

²¹⁵ Βλ. γι' αυτό το γενικότερο χαρακτηριστικό της παραγόμενης στην Ελλάδα νομοθεσίας *Σωτηρόπουλο / Χριστόπουλο*, ό.π., σελ. 7 [: «[Κοινωνικοπολιτικό αίτιο της πολυνομίας είναι και] η τάση των εκάστοτε κυβερνήσεων να νομοθετούν, συχνά εκ του περισσού, προκειμένου να υπερακοντίσουν τη νομοθετική "προσφορά" των προηγούμενων που βρίσκονταν στην κυβέρνηση. Και, ενώ αυτό αποτελεί γενική τάση σε πολλές δημοκρατίες, αποκτά οξεία μορφή σε δημοκρατίες με πολωμένα κομματικά συστήματα, όπως το ελληνικό, στο οποίο σπάνια υπάρχει συναίνεση στη διαμόρφωση μέτρων πολιτικής. Ο πολωμένος δικομματισμός, δηλαδή, "τρέφει" την πολυνομία, όπως άλλωστε το κάνει και η τάση για συχνούς κυβερνητικούς ανασχηματισμούς.», 13-14 και 30.

²¹⁶ Χαρακτηριστικό σχετικό παράδειγμα αποτελεί η ανορθολογική αυστηροποίηση της αντιμετώπισης των αδικημάτων φοροδιαφυγής κατά τα έτη 2010-2011 (βλ. νόμους 3842/2010, 3888/2010 και 3943/2011), αμέσως μετά το ξέσπασμα της δημοσιονομικής κρίσης, που συμπεριέλαβε, μεταξύ άλλων, τη θέσπιση αξιοποίνου για τη φοροδιαφυγή στον ΦΠΑ και στους παρακρατούμενους και επιρριπτόμενους φόρους *ήδη από το πρώτο ευρώ* (: μέχρι τότε το όριο θεμελίωσης του αξιοποίνου για τη φοροδιαφυγή στους συγκεκριμένους φόρους ανερχόταν στα 3.000 ευρώ) καθώς και την πλασματική –δογματικά έωλη– μετατροπή όλων των φορολογικών αδικημάτων σε διαρκή, ώστε να είναι δυνατή η εφαρμογή σ' αυτά των διατάξεων για τα αυτόφωρα εγκλήματα (: με ό,τι αυτό συνεπαγόταν για τα δικονομικά δικαιώματα του κατηγορουμένου καθώς και την ενίσχυση της στιγματιστικής επενέργειας της ποινικής δίωξης λόγω της δημόσιας σύλληψης και της επίθεσης χειροπέδων στον φορολογικό παραβάτη). Βλ. για μια γενικότερη διεισδυτική κριτική των οικείων ρυθμίσεων *Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι*, Οι επιλογές του Ν. 3943/2011 για την οριοθέτηση του αξιοποίνου των φορολογικών αδικημάτων: Μια ατυχής προσπάθεια αυξημένης προστασίας των περιουσιακών απαιτήσεων του Δημοσίου, *ΠοινΔικ* 2011, 1307 επ., *Γ. Δημήτρηνα*, Φαινόμενα νομικού υπερρεαλισμού, *ΠοινΧρ* 2014, 161 επ. Τέσσερα χρόνια αργότερα, με τον Ν. 4337/2015 («Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων», ΦΕΚ Α' 129, άρθρο όγδοο), το όριο θεμελίωσης του αξιοποίνου για τη φοροδιαφυγή στους παραπάνω φόρους αναβαθμίστηκε στα 50.000 ευρώ (για τον ΦΠΑ) και στα 100.000 ευρώ (για τους παρακρατούμενους και επιρριπτόμενους φόρους), χωρίς να δοθεί κάποια ειδική εξήγηση για αυτήν τη «δραματική» αναστροφή της ποινικής πολιτικής, ενώ καταργήθηκαν και οι ρυθμίσεις που προσέδιδαν διαρκή χαρακτήρα στα αδικήματα φοροδιαφυγής (: οι οποίες είχαν κατακριθεί με δριμύ τρόπο από την επιστήμη).

υπερακοντίζουν, λόγω εσφαλμένης κατανόησης των δεσμευτικών ορίων, και αυτά ακόμη τα πλαίσια που θέτουν τα προς μεταφορά κείμενα²¹⁷, (δ) είτε σπασμωδικές προσπάθειες μερικής αποκατάστασης ελλειμμάτων, που αναδεικνύονται μετά την καταδίκη της χώρας από υπερεθνικά δικαστήρια, όπως το ΕΔΔΑ²¹⁸. Με τον τρόπο αυτό, το παραγόμενο νομοθετικό έργο στερείται συχνά της αναγκαίας εκείνης επιστημονικής τεκμηρίωσης, που θα επέτρεπε τη θέση διαχρονικών και μετρήσιμων στόχων, τη συνεπή παρακολούθηση της επίτευξης αυτών και, εν τέλει,

²¹⁷ Ένα χαρακτηριστικό σχετικό παράδειγμα αποτελεί ο Ν. 3424/2005 (ΦΕΚ Α' 305), με τον οποίο ο Έλληνας νομοθέτης επιχείρησε να ενσωματώσει στην ελληνική έννομη τάξη, τροποποιώντας τον Ν. 2331/1995, τις ισχύουσες τότε διεθνείς ρυθμίσεις για το αδίκημα της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες. Κατά τη νομοτυπική διάπλαση του αδικήματος ο Έλληνας νομοθέτης υιοθέτησε, ειδικότερα, αυτούσιο τον ορισμό των διεθνών κειμένων, υπάγοντας στη συνέχεια το σύνολο των πράξεων αυτού του ορισμού στο ίδιο (κακουργηματικό) πλαίσιο ποινής (βλ. άρθρο 1 στοιχ. β' Ν. 2331/1995 όπως είχε τροποποιηθεί με τον Ν. 3424/2005). Ο διεθνής ορισμός, όμως, ήταν διατυπωμένος έτσι, ώστε να καλύπτει όλες τις δυνατές μορφές εμπλοκής στο αδίκημα της νομιμοποίησης, δηλαδή τόσο τον αυτουργό (: αυτόν δηλαδή που έρχεται σε άμεση επαφή με το εγκληματικό προϊόν και επιχειρεί να το νομιμοποιήσει) όσο και τους συμμετόχους (: δηλαδή κάθε πρόσωπο που υποκινεί τον αυτουργό ή τον συμβουλεύει ή τον υποστηρίζει με οποιονδήποτε τρόπο πριν, κατά τη διάρκεια ή μετά την τέλεση της πράξης). Ήταν επίσης διατυπωμένος έτσι ώστε να καλύπτει και αυτόν που αποπειράται να νομιμοποιήσει. Για μια έννομη τάξη, όπως η ελληνική, που έχει γενικές διατάξεις για την απόπειρα και τη συμμετοχή, όλες οι παραπάνω πράξεις, πέραν της αυτουργίας, δεν έχρηζαν ειδικής τυποποίησης. Ο Έλληνας νομοθέτης, όμως, το παρέβλεψε αυτό και τις υπήγαγε όλες στην αυτή νομοτυπική περιγραφή. Έτσι εξίσωσε, κατ' αποτέλεσμα, από άποψη πλαισίου ποινής, όλες τις συμμετοχικές πράξεις, συμπεριλαμβανομένης της απλής συνέργειας, με την αυτουργία, καθώς και όλες τις πράξεις απόπειρας με το τελειωμένο έγκλημα. Η παραπάνω, πρόδηλα αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας επιλογή δεν ήταν βέβαια απόρροια κάποιας διεθνούς νομοθετικής υποχρέωσης, άλλα αποτέλεσμα κακών εκτιμήσεων ή, ενδεχομένως, άγνοιας βασικών αρχών που διέπουν τη μεταφορά του διεθνούς και ενωσιακού δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη. Βλ. Θ. Παπακυριάκου, Η ποινική νομοθεσία για την καταστολή της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες ως θεμελιώδης άξονας ενός νέου μοντέλου αντεγκληματικής πολιτικής, σε Τιμητικό Τόμο Ι. Μανωλεδάκη, II [2007], σελ. 483 επ., 511-512. Το παραπάνω ενδεικτικά αναφερόμενο σφάλμα αποκαταστάθηκε βέβαια στη συνέχεια με τον Ν. 3691/2008 (ΦΕΚ Α' 166 – βλ. σήμερα άρθρο 2 παρ. 2 του οικείου νόμου). Και ο νέος νόμος εξακολουθεί, πάντως, να αποτελεί, από πολλές απόψεις (π.χ. εξίσωση της ποινικής αντιμετώπισης του «γνήσιου» και του «μη γνήσιου ξεπλύματος»), ένα υπόδειγμα «άκριτης» μεταφοράς του διεθνούς προτύπου. Βλ. ενδεικτικά Ν. Χατζηνικολάου, σε: Καϊάφα-Γκμπάντι (επιστ. επ.), ό.π., τόμος Ι, σελ. 803 επ., 850 επ.

²¹⁸ Βλ. ενδεικτικά τον Ν. 4055/2012 («Για τη δίκαιη δίκη και την εύλογη διάρκεια αυτής», ΦΕΚ Α' 51), στην αιτιολογική έκθεση του οποίου γίνεται επίκληση της επανειλημμένης καταδίκης της Ελλάδας από το ΕΔΔΑ εξαιτίας των υπερβολικών καθυστερήσεων στην απονομή (και) της ποινικής δικαιοσύνης, χωρίς να γίνεται όμως παράλληλα οποιαδήποτε σοβαρή προσπάθεια εντοπισμού ή αντιμετώπισης των οργανωτικών αιτίων αυτών των καθυστερήσεων. Βλ. έτσι και Α. Καρρά, Αποτελεσματική απονομή της ποινικής δικαιοσύνης, ΠοινΧρ 2012, 401 επ.

την ανάπτυξη και εδραίωση μια συνεκτικής αντεγκληματικής πολιτικής²¹⁹. Σύμπτωμα των παραπάνω αποτελούν, εξάλλου, αφενός οι διαρκείς νομοθετικές παλινωδίες²²⁰ ή πειραματισμοί σε διάφορα ζητήματα²²¹ και

²¹⁹ Πρβλ. ενδεικτικά και τις σκέψεις του Θ. Δαλακούρα, Επεμβάσεις στον ΚΠΔ: Ο μύθος της επιτάχυνσης της απονομής της ποινικής Δικαιοσύνης, ΠοινΧρ 2016, 326 επ., 330, ο οποίος επισημαίνει την πάγια υποβάθμιση της σημασίας θεμελιακών προαπαιτούμενων της διαδικασίας σωστής νομοθέτησης, με ό,τι αυτό συνεπάγεται και για την τελική (ελλείπουσα) αποτελεσματικότητα του νομοθετικού έργου («εγκλωβισμός ... σε επαναλαμβανόμενες προτεραιότητες διαψεύσιμης διάσωσης του εν κοπώσει τελούντος δικονομικού συστήματός μας»).

²²⁰ Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα παρέχει εδώ η νομοθετική παλινωδία των διαδοχικών τροποποιήσεων της διάταξης του άρθρου 263Α ΠΚ, που έλαβε χώρα με τους νόμους 4254/2014 και 4262/2014. Ειδικότερα, στην αρχική της μορφή η ρύθμιση του άρθρου 263Α στοιχ. δ' ΠΚ ενέτασσε στην ποινική έννοια του δημόσιου υπαλλήλου, για τις ανάγκες εφαρμογής του 12ου κεφαλαίου του ΠΚ («Εγκλήματα σχετικά με την υπηρεσία»), μεταξύ άλλων και όσους υπηρετούν σε ΝΠΙΔ, στα οποία μπορούν κατά τις κείμενες διατάξεις να διατίθενται από το Δημόσιο, από ΝΠΔΔ ή από ημεδαπές Τράπεζες επιχορηγήσεις ή χρηματοδοτήσεις. Συνέπεια της ως άνω ρύθμισης ήταν, μεταξύ άλλων, και το γεγονός, ότι οι προσβολές της περιουσίας των παραπάνω ΝΠΙΔ υπάγονταν αυτόματα στις αυξημένες ποινές (: που φτάνουν μέχρι και την ισόβια κάθειρξη) του Ν. 1608/1950 για τους καταχραστές της δημόσιας περιουσίας, αφού ο συγκεκριμένος νόμος οριοθετεί το πεδίο εφαρμογής του με αναφορά σε όλα τα νομικά πρόσωπα του άρθρου 263Α ΠΚ. Τόσο η «αφύσικη» υπαγωγή καθαρά ιδιωτικών υπαλλήλων στο πεδίο εφαρμογής των ποινικών διατάξεων σε σχέση με τη δημόσια υπηρεσία, όσο και η συνακόλουθη επέκταση των βαρύτατων ποινών του Ν. 1608/1950 σε περιπτώσεις προσβολής της περιουσίας ΝΠΙΔ, κατακρίνονταν έντονα από τη θεωρία ως επιλογές δογματικά και δικαιολογικά αθεμελίωτες (βλ. Αναγνωστόπουλο, Ζητήματα απιστίας [2η εκδ., 2003] σελ. 99–100, Μπιτζιλέκη, Υπηρεσιακά Εγκλήματα [2η έκδ. 2001], σελ. 104 επ., Στ. Παύλου, Η «δημόσια περιουσία» ως προνομιακός στόχος του οικονομικού εγκλήματος: καθορισμός του (εννοιολογικού) εύρους της και (ανάγκη;) διακρίνουσας προστασίας της, ΠοινΧρ 2011, 412 επ.). Με την ψήφιση του Ν. 4254/2014 (ΦΕΚ Α' 85 / 7.4.2014) ο Έλληνας νομοθέτης φάνηκε προς στιγμή να συμερίζεται την παραπάνω πάγια κριτική, καθώς προχώρησε σε διαγραφή από το άρθρο 263Α ΠΚ της παραπάνω ρύθμισης (βλ. υποπαρ. ΙΕ.12 του άρθρου πρώτου Ν. 4254/2014), τονίζοντας ότι με τον τρόπο αυτό επιθυμεί να περιορίσει την «ισχύουσα, υπερβολική διεύρυνση της έννοιας του υπαλλήλου» (βλ. την εισηγητική έκθεση στο σχέδιο του Ν. 4254/2014, σελ. 59: «Στην νέα παράγραφο 1 αντικαθίσταται η περίπτωση δ' κατά τρόπο ώστε να περιορίζεται η ισχύουσα, υπερβολική διεύρυνση της έννοιας του υπαλλήλου»). Ωστόσο, λίγες βδομάδες μόνο αργότερα, ενόψει του «θορύβου» που ξέσπασε, καθώς η παραπάνω αλλαγή φαινόταν να ευνοεί την ποινική αντιμετώπιση εκκρεμών υποθέσεων, ο νομοθέτης επανήλθε και, χαρακτηρίζοντας πλέον ως «παραδρομή» την παραπάνω διαγραφή, επανέφερε με τροπολογία, που ενέταξε στον Ν. 4262/2014 (ΦΕΚ Α' 114/10.5.2014), την αυτή ρύθμιση (βλ. την αιτιολογική έκθεση στη συγκεκριμένη τροπολογία, όπου αναφέρονται τα εξής: «Με την προτεινόμενη ρύθμιση επαναφέρεται σε ισχύ η περίπτωση δ του άρθρου 263 Α του Ποινικού Κώδικα, η οποία από παραδρομή παραλείφθηκε κατά τη μεταφορά του άρθρου αυτού, όπως τροποποιείτο, στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Οικονομικών, το οποίο ψηφίστηκε ως νόμος του Κράτους και έλαβε τον αριθμό 4254/2014»). Η παραπάνω παλινωδία δημιούργησε σοβαρά ερμηνευτικά ζητήματα διαχρονικού δικαίου, τα οποία τελικά επέλυσε η ΟΛΑΠ 3/2016, δεχόμενη ότι «η απόλειψη της διάταξης της περ. δ' του άρθρου 263Α του ΠΚ [...] και η αιτιολόγηση γι' αυτήν, ότι οφείλεται σε απλή "παραδρομή" του νομοθέτη, δεν αντέχουν στη λογική και υποκρύπτουν συγκεκριμένη αμνηστία». Έτσι η συγκεκριμένη απόλειψη κρίθηκε τελικά ως αντισυνταγματική (: προσκρούουσα στις διατάξεις των άρθρων 47 παρ. 3-4 και 26 Σ) και αποκλείστηκε η δυνατότητα αναδρομικής εφαρμογής του

αφετέρου η ταχύτητα με την οποία ολοκληρώνονται ενίοτε οι νομοπαραγωγικές διαδικασίες, χωρίς να προηγείται επαρκής διάλογος με όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς²²².

ευνοϊκού καθεστώτος που δημιουργήθηκε με τον Ν. 4254/2014 σε αδικήματα τελεσθέντα πριν την ψήφισή του, αλλά και για το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε μέχρι την ψήφιση του Ν. 4262/2014. Βλ. για μια κριτική θεώρηση της παραπάνω απόφασης του Ακυρωτικού *Ν. Μπιτζιλέκη*, Νομοθετική πολιτική και δικαστικός έλεγχος: Η περίπτωση της κρυπτοαμνηστίας, ΠοινΧρ 2016, 747 επ. Βλ. επίσης για επιμέρους δικαστικές κρίσεις που προηγήθηκαν της επίμαχης *Λ. Μαργαρίτη*, σε Μαργαρίτης / Παρασκευόπουλος – Νούσκαλης, Ποινολογία [8η έκδ. 2016], σελ. 330 επ.

²²¹ Ένα σχετικό παράδειγμα παρέχει εδώ ο Ν. 4139/2013 (ΦΕΚ Α' 74/20.3.2013), ο οποίος προσέθεσε (με το άρθρο 68) στο άρθρο 235 ΠΚ την παρ. 3, σύμφωνα με την οποία «δεν συνιστά δωροδοκία η απλή υλική παροχή προς έκφραση ευγνωμοσύνης», επιχειρώντας να οριοθετήσει με έναν εντελώς αόριστο τρόπο την αξιόποινη δωροδοκία από άλλες μορφές παροχής (και λήψης) ανταλλαγμάτων προς (και από) δημόσιο υπάλληλο. Επτά μήνες αργότερα ο Ν. 4198/2013 (ΦΕΚ Α' 215/11.10.2013) κατήργησε (με το άρθρο 8 παρ. 2) την παραπάνω πρόβλεψη. Βλ. κριτικά σε σχέση με την παραπάνω ρύθμιση *Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι*, Η ποινική αντιμετώπιση της διαφθοράς στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η επίδρασή της στην εθνική μας έννομη τάξη, σε: Ένωση Ελλήνων Ποινικολόγων, Η ποινική διαχείριση της δωροδοκίας [2013], σελ. 11 επ., 40 επ., *Ν. Μπιτζιλέκη*, Η σύγχρονη διαμόρφωση των εγκλημάτων δωροδοκίας κατά τον Ποινικό Κώδικα. Ένα παράδειγμα μετανεωτερικού Ποινικού Δικαίου, ΠοινΧρ 2013, 321 επ., 326-327.

²²² Πρόσφατο χαρακτηριστικό παράδειγμα παρέχει ο Ν. 4356/2015 («Σύμφωνο συμβίωσης, άσκηση δικαιωμάτων, ποινικές και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 181), ο οποίος, λόγω μεταξύ άλλων και των σημαντικών τροποποιήσεων που επέφερε –με απλή τροπολογία– στο θεσμικό πλαίσιο των «αποδεικτικών απαγορεύσεων» (βλ. άρθρο 65), χωρίς να ζητηθεί η γνώμη ούτε καν της λειτουργούσας Ειδικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής για τη σύνταξη νέου ΚΠΔ, προκάλεσε έντονες αντιδράσεις από την πλευρά της επιστημονικής κοινότητας. Βλ. αντί άλλων την από 18.1.2016 σχετική ανακοίνωση της Ελληνικής Εταιρείας Ποινικού Δικαίου, όπου επισημαίνονται τα εξής: «Με την ψήφιση του Ν. 4356/2015 ... ο οποίος επέφερε πλείστες όσες τροποποιήσεις στον ΠΚ και στον ΚΠΔ, αναδείχθηκαν για μία ακόμη φορά πολλά και σημαντικά ζητήματα που αφορούν στον τρόπο και στο χρόνο νομοθέτησης, στην προηγούμενη διαπίστωση των νομικών και ουσιαστικών προβλημάτων που υπαγορεύουν τις εκάστοτε νομοθετικές τροποποιήσεις στη διαδικασία της ποινικής δίκης, στην αποσπασματικότητα αυτών καθ' εαυτές των διατάξεων καθώς και στη δογματική τους συνέπεια και στη συμβατότητά τους με το Σύνταγμα. Το πρόβλημα είναι μεν επίκαιρο, παρουσιάζει όμως ταυτόχρονα και τέτοια χαρακτηριστικά διαχρονικότητας που δεν μπορούν να αφήνουν την επιστημονική κοινότητα αδιάφορη. Πολύ περισσότερο όταν, ενώ από το 2004 μέχρι σήμερα επτά Υπουργοί Δικαιοσύνης έχουν αξιοποιήσει το θεσμικό πλαίσιο των ειδικών νομοπαρασκευαστικών επιτροπών, συστήνοντας ή διατηρώντας αντίστοιχες επιτροπές με έργο τους είτε τη σύνταξη Κωδίκων είτε την τελική αναθεώρηση προηγούμενων σχεδίων Κωδίκων είτε την κωδικοποίηση υπάρχουσών διατάξεων, εξακολουθεί διαχρονικά η παράλληλη με τη λειτουργία των επιτροπών αυτών παρεμπόδιση νομοθέτησης επί της ύλης της αρμοδιότητας των επιτροπών χωρίς την ύπαρξη γνώμης εκ μέρους τους. Η παράλληλη αυτή δυνατότητα του Υπουργείου ασφαλώς και δεν αμφισβητείται ... Ωστόσο, η διαχρονική παράλληλη νομοθέτηση, που έχει τα χαρακτηριστικά που προαναφέρθηκαν, αντιστρατεύεται αξιολογικά την ίδια την πολιτική απόφαση για σύσταση Ειδικών Επιτροπών Κωδίκων και ουσιαστικά αναιρεί τη δυνατότητα δημιουργίας επικαιροποιημένων, σύγχρονων και διακρινόμενων για την ενδοσυστηματική τους συνέπεια Κωδίκων.»

Ενόψει της ανωτέρω δομικής αδυναμίας, που εντοπίζεται ήδη σε αυτή την ίδια την αφετηρία και πορεία της νομοθετικής διαδικασίας, δεν θα πρέπει να ξαφνιάζει ότι οι παραγόμενοι ποινικοί νόμοι στην Ελλάδα εμφανίζουν συχνά σοβαρά *νομοτεχνικά και ρυθμιστικά ελλείμματα*. Ενδεικτικά και μόνο αξίζει να αναφέρει κανείς τα εξής:

- Η *εσωτερική συνοχή των δύο σημαντικότερων Κωδίκων* της ελληνικής ποινικής νομοθεσίας, του Ποινικού Κώδικα και του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, έχει διαβρωθεί κατά τις τελευταίες δεκαετίες σε τέτοιο βαθμό, λόγω των δεκάδων εμβολιαστικών και ευκαιριακών τροποποιήσεων τους, ώστε να είναι αμφίβολο αν τα δύο παραπάνω νομοθετήματα εξακολουθούν να δικαιολογούν τον χαρακτηρισμό τους ως Κωδίκων. Ειδικότερα, οι αξιολογικές αντιφάσεις και οι ανακολουθίες που αναφύονται ακόμη και εντός των ίδιων κεφαλαίων είναι συχνά τόσες πολλές, ώστε κανείς δύσκολα μπορεί να κάνει λόγο για την ύπαρξη ενός συμπαγούς συστήματος με την κλασσική έννοια του όρου²²³. Ένα εύγλωττο σχετικό παράδειγμα παρέχουν οι διατάξεις των άρθρων 339 και 348Γ του 19ου κεφαλαίου ΠΚ, που προστατεύουν την ανηλικότητα.

²²³ Βλ. *Ε. Συμεωνίδου-Καστανίδου*, Προκλήσεις για τον σύγχρονο ποινικό νομοθέτη, ΠοινΧρ 2015, 481 επ., 481-482 (: «[Τ]α τελευταία 30 χρόνια, οι αλλεπάλληλες αποσπασματικές τροποποιήσεις του Ποινικού Κώδικα, που συχνά αναιρούσαν η μία την άλλη, αλλοίωσαν τους βασικούς του θεσμούς και κατέστρεψαν την εσωτερική συνοχή του, με αποτέλεσμα να καθιστούν απολύτως αναγκαία μια συνολική επανεξέταση του περιεχομένου του. Είναι χαρακτηριστικό ότι τα τελευταία δέκα (10) χρόνια ο Ποινικός μας Κώδικας τροποποιήθηκε σαράντα μία (41) φορές και μόνο μέσα στο 2014 εννέα (9) φορές.», *Σ. Παύλου*, Ένας φαύλος κύκλος χωρίς τέλος: Οι τροποποιήσεις του ΠΚ (για την επιτάχυνση της δικαιοσύνης και την αποσυμφόρηση των φυλακών, ΠοινΔικ 2012, 921 επ., 923 (: «πλημμυρίδα ... τροποποιήσεων, που αρκετές από αυτές υπακούουν σε συγκυριακές σταθμίσεις, είναι κι εν πολλοίς αμέθοδες, πρόχειρες ή γίνονται χωρίς σαφή επίγνωση του όλου ποινικού συστήματος, με αποτέλεσμα να προκαλούνται ασυνέχειες»), *Χ. Μυλωνόπουλο*, Νομοθετικές επεμβάσεις και νομολογιακές επινοήσεις. Πόσο αναγκαίες είναι; σε: <http://www.mylonopoulos.gr> (ενότητα Ι: «αντινομίες ... αφόρητη περιπτωσιολογία ... αντιφάσεις ... θεατρικότητα και ... πληθωρισμός[ς] ποινών», ενότητα ΙΙ: «από το 2001 μέχρι σήμερα έγιναν 50 τροποποιήσεις ... [οι] περισσότερες είχαν περιστασιακό χαρακτήρα και κατά κανόνα επεδίωκαν σκοπούς παντελώς ξένους προς τον προσιδιάζοντα στη φύση της εκάστοτε ρύθμισης»), *Δαλακούρα*, ό.π., ΠοινΧρ 2016, 326-327 («Από το έτος 1996 έως το έτος 2015 έλαβαν χώρα 41 νομοθετικές επεμβάσεις στον χώρο του ποινικού δικονομικού δικαίου. ... Κοινότοπη είναι πλέον η διαπίστωση ότι οι αλλεπάλληλες τροποποιήσεις του ΚΠΔ αλλοιώνουν τη συστηματική υφή του νομοθετήματος και στερούν από αυτό τη συνοχή και τη λειτουργική του φυσιογνωμία με αποτέλεσμα αφενός να μειώνεται η αποτελεσματικότητά του και αφετέρου να αλλοιώνεται η υπό δικαιοκρατικό πρίσμα εμβέλειά του.», *Α. Καρρά*, Η διαδικασία απονομής της ποινικής δικαιοσύνης: Ένα βήμα μπροστά – Δύο βήματα πίσω, ΠοινΧρ 2014, 481 επ., *Α. Παπαδαμάκη*, Ποινική Δικονομία [7η έκδ. 2017], σελ. 22-23 («οι συχνές και αβασάνιστες τροποποιήσεις ... κατέστησαν το νομοθέτημα αυτό "αγνώριστο", με αποτέλεσμα και αυτή η ίδια η ποινική πράξη να αδυνατεί να κατανοήσει και να αφομοιώσει τις επιμέρους αλλαγές»).

Σύμφωνα, ειδικότερα, με τις ενώ λόγω διατάξεις, αν δύο 17χρονοι ανήλικοι συναντηθούν και προβούν σε συνουσία δεν τελούν κανένα ποινικό αδίκημα. Αντίθετα, αν οι ίδιοι ανήλικοι συνδεθούν μέσω skype και προβούν, κατόπιν αμοιβαίας εξώθησης, σε απλή επίδειξη του γυμνού σώματός τους, τελούν αμφότεροι το ποινικό αδίκημα των πορνογραφικών παραστάσεων, που τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι 5 χρόνια. Είναι προφανές ότι ρυθμίσεις όπως οι παραπάνω ελάχιστη σχέση έχουν με τον βαθμό αξιολογικής συνέπειας που πρέπει να διακρίνει τη νομοθετική λειτουργία.

- Η μειωμένη συνεκτικότητα του σύγχρονου ποινικού κανονιστικού πλαισίου δεν οφείλεται όμως μόνο στην εσωτερική διάβρωση των δύο βασικών Κωδίκων του. Εξίσου μεγάλη ευθύνη φέρει και το γεγονός ότι ένα μεγάλο μέρος σημαντικών διατάξεων βρίσκεται πλέον διάσπαρτο σε εκατοντάδες ειδικούς ποινικούς νόμους. Αυτοί, άλλοτε αλληλεπικαλύπτονται με τον Ποινικό Κώδικα και τον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, θέτοντας έτσι δυσχερή δογματικά ζητήματα σε ό,τι αφορά τη διάταξη που θα πρέπει να επικρατεί κάθε φορά²²⁴, και άλλοτε εισάγουν ειδικά νομικά καθεστώτα, που αποκλίνουν από τις κεντρικές επιλογές των βασικών Κωδίκων, δημιουργώντας πολλαπλές αξιολογικές αντινομίες²²⁵. Χαρακτηριστικό σχετικό παράδειγμα αποτελούν οι ρυθμίσεις του Ν. 3691/2008 για το ξέπλυμα βρόμικου χρήματος²²⁶, οι ρυθμίσεις των άρθρων 66 επ. του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας

²²⁴ Βλ. Συμεωνίδου-Καστανίδου, ό.π., ΠοινΧρ 2015, 483-484.

²²⁵ Έτσι, π.χ., η αναμόρφωση των ορίων της κακουργηματικής ευθύνης στα αδικήματα της πλαστογραφίας, της κλοπής, της υπεξαίρεσης, της απάτης και της απιστίας από τα 73.000 στα 120.000 ευρώ και από τα 15.000 στα 30.000 ευρώ, όταν η πράξη τελείται κατ' επάγγελμα ή κατά συνήθεια, που έγινε με τον Ν. 4055/2012, δεν επεκτάθηκε και στα αδικήματα που τυποποιούνται στον Ν. 2803/2000 (κοινοτική απάτη) και στον Ν. 1599/1986 (άρθρο 22 παρ. 6 - ψευδής υπεύθυνη δήλωση), με αποτέλεσμα να αναφύονται σοβαρές αξιολογικές αντινομίες κατά την αντιμετώπιση ομοειδών υποθέσεων. Βλ. Μυλωνόπουλο, ΕΜ [3η έκδ., 2016], σελ. VIII. Βλ. επίσης Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, σε: Καϊάφα-Γκμπάντι (επιστ. επ.), Οικονομικό έγκλημα και διαφθορά στο δημόσιο τομέα, τόμος Ι [2014], σελ. 574 επ., με αναφορά και σε άλλα αναφερόμενα προβλήματα λόγω της προχειρότητας του νομοθετικού έργου και των παραλείψεων του νομοθέτη να ελέγχει, κατά την τροποποίηση επιμέρους διατάξεων του ΠΚ, τη γενικότερη επίδραση αυτών σε διατάξεις ειδικών ποινικών νόμων (όπως του Ν. 2803/2000), που σχετίζονται με το εκάστοτε ρυθμιζόμενο αντικείμενο.

²²⁶ Ν. 3691/2008 «Πρόληψη και καταστολή της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 166.

(ΚΦΔ)²²⁷ και του άρθρου 17Α του Ν. 2523/1997²²⁸ για τα εγκλήματα φοροδιαφυγής και τον Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος, αντίστοιχα, και οι ρυθμίσεις του Ν. 4022/2011 για την εκδίκαση των εγκλημάτων διαφθοράς²²⁹, οι οποίες τέμνονται τόσο μεταξύ τους όσο με αυτές των βασικών Κωδίκων, σε ό,τι αφορά π.χ. τα θέματα της δήμευσης ή της δέσμευσης περιουσιακών στοιχείων ή των αρμοδιοτήτων ή των εκάστοτε τηρητέων διαδικαστικών κανόνων, ώστε να δημιουργείται σοβαρή ανασφάλεια ως προς το εφαρμοστέο κάθε φορά δίκαιο.

- Στη γενικότερη διαρκή αποδόμηση της συνοχής του σημερινού κανονιστικού πλαισίου συντελεί, εξάλλου, αποφασιστικά και η προσφιής τακτική του Έλληνα νομοθέτη, να υλοποιεί τις υποχρεώσεις του για μεταφορά στο ελληνικό δίκαιο διεθνών και ενωσιακών κειμένων συνήθως με μια μηχανιστική αντιγραφή αυτών, χωρίς να φροντίζει για την αρμονική ορολογική και συστηματική ένταξή τους στο σύνολο της εσωτερικής εθνικής νομοθεσίας ή, ενίοτε, και χωρίς καν να εξετάζει προηγουμένως αν η εσωτερική έννομη τάξη καλύπτει ή υπερκαλύπτει ήδη τις σχετικές διεθνείς ή ενωσιακές απαιτήσεις. Έτσι ευνοείται και πάλι η δημιουργία ενός δικαίου που βρίθει αξιολογικών αντιφάσεων και αλληλοεπικαλύψεων²³⁰.

²²⁷ Ν. 4174/2013 «Φορολογικές διαδικασίες και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 170), όπως τα ως άνω άρθρα προστέθηκαν με το άρθρο όγδοο Ν. 4337/2015 (ΦΕΚ Α' 129).

²²⁸ Ν. 2523/1997 «Διοικητικές και ποινικές κυρώσεις στη φορολογική νομοθεσία και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 179.

²²⁹ Ν. 4022/2011 «Εκδίκαση πράξεων διαφθοράς Πολιτικών και Κρατικών Αξιωματούχων, υποθέσεων μεγάλου κοινωνικού ενδιαφέροντος και μείζονος Δημοσίου Συμφέροντος και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 219.

²³⁰ Πρβλ. Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, Ποινική νομοθεσία και ενωσιακές επιταγές – Εθνική ενσωμάτωση της ενωσιακής νομοθεσίας στο παράδειγμα αντιμετώπισης της διαφθοράς, ΠοινΧρ 2015, 647 επ., 650 επ., 654 (: «η ελληνική ποινική νομοθεσία ... [σ]υνεχίζει να υιοθετεί ως επί το πλείστον έναν αντιγραφικό τρόπο προσέγγισης που δεν υπηρετεί επαρκώς την εσωσυστηματική της συνοχή, δεν εστιάζει την προσοχή στο τι ακριβώς τιμωρεί, και ιδίως δεν διαφυλάσσει επαρκώς θεμελιώδεις αρχές του ποινικού δικαίου που είναι κατοχυρωμένες και στο θεσμικό πλαίσιο της ίδιας της ΕΕ»), την ίδια (επιστ. επ.), Οικονομικό έγκλημα και διαφθορά στο δημόσιο τομέα, τόμος III [2015], σελ. 12-13, Παύλου, ό.π., ΠοινΔικ 2012, 924 (: «ενσωμάτωση των νομοθετικών κειμένων κατά βάση αυτούσιων, ακόμη και με τη διατήρηση της εκ των Βρυξελών προερχόμενης μεταφράσεως των ευρωπαϊκών κειμένων στα ελληνικά ... ο Ποινικός μας Κώδικας γίνεται σταδιακά μία νομοτεχνική κουρελού γεμάτος ασυνέχειες, δογματικές εξαιρέσεις και ανακολουθίες»), Συμεωνίδου-Καστανίδου, ό.π., ΠοινΧρ 2015, 484: «Συνήθως ο νομοθέτης απλώς αντιγράφει τις σχετικές διατάξεις, χωρίς καμιά επεξεργασία, με αποτέλεσμα να παρατίθενται όροι με συχνά αλληλοκαλυπτόμενο περιεχόμενο.»

- Παραπέρα, πολλές διατάξεις, ιδιαίτερα νεότερων νόμων, στερούνται όχι μόνο της αναγκαίας εκείνης *δογματικής θεμελίωσης*, που θα μπορούσε να τις νομιμοποιήσει δικαιοπολιτικά, αλλά και της στοιχειώδους ακόμη *σαφήνειας περιεχομένου*, που είναι αναγκαία προκειμένου να μπορούν να γίνονται επαρκώς κατανοητές και να εφαρμόζονται στην πράξη. Σ' αυτήν την κατηγορία ανήκει, π.χ., ο Ν. 4312/2014²³¹, ο οποίος εισήγαγε ένα γενικό θεσμικό πλαίσιο που παρέχει κατά περίπτωση το ευεργέτημα της απαλλαγής από κάθε ποινή ή της σημαντικής μείωσης της ποινής, όταν ο δράστης ενός εγκλήματος σε βάρος της δημόσιας περιουσίας ή ενός συναφούς αδικήματος προβαίνει σε πλήρη ικανοποίηση του Δημοσίου, καταβάλλοντας το συνολικό ποσό της οριζόμενης στο κατηγορητήριο, στο κλητήριο θέσπισμα ή στο βούλευμα ζημίας ή αξίωσης του Δημοσίου. Πέραν της εξαιρετικά αμφισβητούμενης δικαιοπολιτικής νομιμοποίησής του, ο συγκεκριμένος νόμος είναι τόσο ελλιπής ως προς το κανονιστικό του περιεχόμενο, ώστε δεν κατέστη δυνατή εδώ και 2,5 χρόνια, παρότι καταβλήθηκε προσπάθεια, ούτε καν η έκδοση της αναγκαίας υπουργικής απόφασης, η οποία θα εξειδίκευε τους επιμέρους όρους για την εφαρμογή του²³².
- Σοβαρά ελλείμματα σαφήνειας και συνοχής διαπιστώνονται, όμως, και σε ό,τι αφορά τη *γενικότερη κατεύθυνση* την οποία ακολουθεί το σύγχρονο ελληνικό ποινικό δίκαιο. Ειδικότερα, οι διάφοροι θεσμοί εναλλακτικής έκτισης των ποινών στέρησης της ελευθερίας, όπως ο θεσμός της αναστολής της ποινής, ο θεσμός της μετατροπής της στερητικής της ελευθερίας ποινής σε χρηματική και ο θεσμός της υφ' όρο απόλυσης, έχουν διευρυνθεί την τελευταία δεκαετία, υπό την πίεση της υπερπλήρωσης των σωφρονιστικών καταστημάτων, σε τέτοιο βαθμό, ώστε οι μεν *ποινές φυλάκισης* έχουν πλέον μεταλλαχθεί εν τοις πράγμασι σε *ποινές που δεν οδηγούν σε στέρηση της ελευθερίας*, ενώ οι *ποινές*

²³¹ Ν. 4312/2014 «Ρύθμιση δεσμευμένων ή κατασχεμένων χρηματικών απαιτήσεων και μετρητών και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 260/12.12.2014.

²³² Βλ. διεξοδικότερα για τις ασάφειες και τις αξιολογικές αντινομίες του συγκεκριμένου νόμου, Θ. Παπακυριάκου, σε: Παύλου / Σάμιο [εκδ. επιμ.], Ειδικοί Ποινικοί Νόμοι [5^η ενημ.], Φορολογικά αδικήματα, IV, αρ. περιθ. 27 επ., 39, Μυλωνόπουλο, Ειδικό Μέρος [2016], σελ. 248 επ., Ν. Μπιτζιλέκη, Ποινική προστασία της δημόσιας περιουσίας από εσωτερικές προσβολές – «Διαχειριστικά εγκλήματα περί την υπηρεσία», ΠοινΧρ 2016, 89-90, Α. Παπαδαμάκη, Τα περιουσιακά εγκλήματα [2016], σελ. 202, Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι (επιστ. επ.), ό.π., τόμος III [2015], σελ. 126 επ. Βλ. επίσης την Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής στο σχέδιο νόμου 4312/2014, σελ. 3 επ.

κάθειρξης, λαμβανομένων υπόψη και των διαρκώς διευρυνόμενων διατάξεων για τον ευεργετικό υπολογισμό τους, τείνουν να εδραιωθούν ως ποινές με πραγματική εκτίσιμη διάρκεια υποπολλαπλάσια αυτής που επιβάλλεται από το δικαστήριο²³³. Για να εξισορροπήσει την παραπάνω κατάσταση, η οποία κλονίζει προφανώς τη γενικοπροληπτική δραστικότητα των ποινικών κανόνων, ο νομοθέτης καταφεύγει συστηματικά στην ευρεία τυποποίηση κακουργημάτων και στην απειλή βαρύτατων ποινών κάθειρξης, ακόμη και όταν πρόκειται για συμπεριφορές οι οποίες, με βάση την κρατούσα κοινωνική αντίληψη και την πρακτική των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών, ανήκουν στην κατηγορία της μεσαίας παραβατικότητας²³⁴. Κατ' αποτέλεσμα, το ποινικό σύστημα εμφανίζει προς τα έξω μια διπολική-σχιζοειδή εικόνα, με ό,τι αυτό μπορεί να συνεπάγεται και για την αξιοπιστία του. Αφενός, δηλαδή, εμφανίζεται να θεσπίζει ολοένα και βαρύτερες ποινές, εκφράζοντας έτσι μια έντονα τιμωρητική διάθεση, και αφετέρου προβαίνει σε μια ολοένα και πιο ήπια διαχείριση των επιβαλλόμενων ποινών, επιδεικνύοντας έτσι μια υπερβολική διάθεση εύνοιας. Την αυτή εικόνα ενισχύουν και οι επαναλαμβανόμενα θεσπιζόμενες διατάξεις περί ειδικής παραγραφής²³⁵, που κατατείνουν στην προσωρινή αποφόρτιση του ποινικού δικαιοδοτικού μηχανισμού από υποθέσεις ήσσονος βαρύτητας, προκειμένου αυτός να μπορεί να ασχοληθεί εκ νέου με ανάλογες υποθέσεις, οι οποίες είναι πιθανό, αφού εκδικαστούν, να καταληφθούν και πάλι από νέες διατάξεις περί ειδικής παραγραφής.

- Από την επισκόπηση των κυριότερων προβλημάτων της σύγχρονης ποινικής νομοθεσίας δεν μπορεί να απουσιάζει, τέλος, και ένα ακόμη χαρακτηριστικό της, το οποίο συνίσταται στη συνειδητή εργαλειοποίηση του ποινικού οπλοστασίου για την αντιστάθμιση των διαρθρωτικών αδυναμιών που εμφανίζουν οι μηχανισμοί διοικητικής και αναγκαστικής εκτέλεσης στους άλλους κλάδους του δικαίου. Το πλέον εύγλωττο παράδειγμα, εδώ, το παρέχουν εκείνες οι ποινικές διατάξεις, οι οποίες είτε μετατρέπουν το ποινικό δίκαιο σε θεραπαινίδα του εκτελεστικού

²³³ Βλ. διεξοδικά τη μελέτη της Τ. Τζαννετάκη, Η Στρατηγική Έμμεσης Μείωσης των Ποινών: Η εξάντληση των ορίων της και η ανάγκη αλλαγής παραδείγματος, *The art of Crime*, τεύχος 1 (Νοέμβριος 2016), ενότητες 3, 5.1. (α)-(β) και 6, διαθέσιμη στον ιστότοπο «theartofcrime.gr».

²³⁴ Πρβλ. Παύλου, ό.π., ΠοινΔικ 2012, 924, Συμεωνίδου-Καστανίδου, ό.π., ΠοινΧρ 2015, 484-485.

²³⁵ Πρβλ. Μυλωνόπουλο, ό.π., σε: <http://www.mylonopoulos.gr> (ενότητα IV.7.), Συμεωνίδου-Καστανίδου, ό.π., ΠοινΧρ 2015, 482.

διοικητικού μηχανισμού, προβλέποντας π.χ. την χρήση του ως μέσου για την είσπραξη οφειλών από το Δημόσιο και τους ασφαλιστικούς οργανισμούς, είτε διανοίγουν τη δυνατότητα ενεργοποίησής του για την εκκαθάριση απλών ιδιωτικών διαφορών²³⁶. Με τον τρόπο αυτό η εμβέλεια του ποινικού δικαίου επεκτείνεται στην επίτευξη στόχων που είναι καταρχήν ξένοι προς τη φύση και τον προορισμό του, με ό,τι αυτό μπορεί να σημαίνει και για τη διατήρηση του κύρους του. Με την ως άνω νομοθετική πρακτική, εξάλλου, και ενόψει του γεγονότος ότι οι οικείες ποινικές διατάξεις διαπλάθονται κατά κανόνα ως *λευκοί ποινικοί νόμοι*, οι οποίοι παραπέμπουν για τη συμπλήρωση της νομοτυπικής περιγραφής τους σε διατάξεις του διοικητικού και ιδιωτικού δικαίου, μεταφέρονται κατ' ανάγκη στο ποινικό δίκαιο και όλα τα προβλήματα που συνδέονται με την κακή νομοθέτηση στα άλλα δικαιικά πεδία.

IV. Συνέπειες της κακής νομοθέτησης

Όσα αναφέρθηκαν παραπάνω έχουν, προφανώς, καταλυτικές συνέπειες για την επίτευξη των στόχων του ποινικού δικαίου, δηλαδή την αποτελεσματική καταπολέμηση της εγκληματικότητας, χάριν προστασίας των εννόμων αγαθών των πολιτών, με παράλληλη τήρηση των αρχών και εγγυήσεων του κράτους δικαίου. Ειδικότερα:

Η πληθωριστική παραγωγή ποινικών κανόνων για την κάλυψη κάθε είδους παραβατικής συμπεριφοράς, σε συνδυασμό με την κακουργηματοποίηση ολοένα και περισσότερων αδικημάτων, οδηγούν καταρχάς αναπόφευκτα στην *υπερφόρτωση των διωκτικών και δικαστικών οργάνων*. Η υπερφόρτωση αυτή οδηγεί με τη σειρά της σε σημαντικές καθυστερήσεις στην απονομή της ποινικής δικαιοσύνης, με ό,τι αρνητικό αυτό συνεπάγεται τόσο για τα δικαιώματα των θυμάτων και των κατηγορουμένων, όσο και για την γενικοπροληπτική και ειδικοπροληπτική δραστηριότητα των ποινικών κανόνων, η οποία, όπως είναι εύλογο, μειώνεται σημαντικά όσο περισσότερο απομακρύνεται χρονικά η απάντηση της Πολιτείας από τον χρόνο τέλεσης του εγκλήματος. Εκτός τούτου, η εργαλειοποίηση του ποινικού μηχανισμού για την αναγκαστική είσπραξη χρηματικών απαιτήσεων ή για τον εξαναγκασμό των πολιτών προς συμμόρφωση σε κοινωνικοηθικά ουδέτερους κανόνες του διοικητικού δικαίου,

²³⁶ Βλ. *Καϊάφα-Γκμπάντι* (επιστ. επ.), Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά στο δημόσιο τομέα, τόμος II [2014], σελ. 56, *Ε. Συμεωνίδου-Καστανίδου*, ό.π. ΠοινΧρ 2015, 482-483, 486, *Ο. Ναμία*, ΠοινΧρ 2017, 236 επ., 239.

όχι μόνο αποστερεί αυτόν τον μηχανισμό από πολύτιμους προσωπικούς και υλικούς πόρους, οι οποίοι θα μπορούσαν να χρησιμοποιούνται για την καταπολέμηση σοβαρών εγκλημάτων, αλλά ταυτόχρονα ευτελίζει και την εικόνα αυτού του μηχανισμού τόσο έναντι των ίδιων των λειτουργών του όσο και έναντι της κοινωνίας²³⁷.

Επιπρόσθετα, οι ίδιες ευρείες ποινικοποιήσεις και κακουργηματοποιήσεις φέρουν ένα σημαντικό μερίδιο ευθύνης και για το φαινόμενο της *υπερπλήρωσης των σωφρονιστικών καταστημάτων*, η αντιμετώπιση του οποίου επιχειρείται, στη συνέχεια, όπως ήδη επισημάνθηκε, μέσω της νομοθετικής στρέβλωσης των θεσμών της εναλλακτικής έκτισης των ποινών στέρησης της ελευθερίας, η οποία με τη σειρά της άγει ανακλαστικά, χάριν διατήρησης της γενικοπροληπτικής δραστηριότητας των ποινικών κανόνων, σε νέες νομοθετικές αυστηροποιήσεις των απειλούμενων πλαισίων ποινής. Με τον τρόπο αυτό αναπαράγεται και διαιωνίζεται μια ανορθολογική κατάσταση, που μειώνει την αξιοπιστία του ποινικού συστήματος στα μάτια των πολιτών, αφού αυτό στην μεν φάση της απειλής και επιβολής της ποινής γίνεται αισθητό ως εξαιρετικά αυστηρό και ανάλγητο, ενώ στη φάση της έκτισης της ποινής εμφανίζεται ως υπερβολικά ευμενές και ανακόλουθο. Η ως άνω σχιζοειδής πρακτική οδηγεί, εξάλλου, και σε άλλα παραμορφωτικά φαινόμενα, όπως π.χ. το γεγονός ότι επιμέρους δικαστήρια τείνουν να επιμετρούν τελικά τις επιβαλλόμενες ποινές με κριτήριο και την αναμενόμενη πραγματική διάρκεια έκτισης της ποινής²³⁸. Με τον τρόπο αυτό εισχωρούν κατά περίπτωση στο επίπεδο της επιμέτρησης εξωγενείς και ανομολόγητοι παράγοντες, οι οποίοι, στον βαθμό που δεν λαμβάνονται

²³⁷ Ελάχιστα χρειάζεται φυσικά να επισημάνει κανείς ότι, όσο διατηρείται αυτή η ανέλεγκτη «υπερπαραγωγή» ποινικών κανόνων, η λύση για την αποφόρτιση του ποινικού δικαιοδοτικού μηχανισμού δεν μπορεί να αναζητείται στη *δυσχέραση της πρόσβασης* των πολιτών στην ποινική δικαιοσύνη μέσω της αύξησης του κόστους των υπηρεσιών αυτής (βλ. π.χ. την ΚΥΑ των Υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης 123827/23-12-2010, ΦΕΚ Β' 1991/23.12.2010, με την οποία επιχειρήθηκε η μείωση του όγκου των ποινικών υποθέσεων που περιέρχονται με πρωτοβουλία των πολιτών στον ποινικό δικαιοδοτικό μηχανισμό μέσω της αύξησης από δύο έως δέκα φορές των δικαστικών εξόδων της ποινικής διαδικασίας). Τέτοιες «λύσεις» είναι, ειδικότερα, όχι μόνο δικαιοκρατικά αμφισβητήσιμες, ενόψει του άρθρου 20 Σ, αλλά και ενδοσυστηματικά αντιφατικές. Πρβλ. και *Δαλακούρα*, ό.π., ΠοινΧρ 2016, 329, που επικρίνει ορθά ως «νομοθετικές ... επινοήσεις αποσυμφόρησης δικαστικής ύλης» τις «ρυθμίσεις των άρθρων 42 παρ. 4, 46 παρ. 2 και 48 παρ. 2 ΚΠΔ, που ενάντια στο άρθρο 20 Σ. εξαρτούν το παραδεκτό των μηνύσεων ή εγκλήσεων ή προσφυγών αντιστοίχως από την καταβολή παραβόλου υπέρ του Δημοσίου ποσού εκατό και τριακοσίων ευρώ αντιστοίχως».

²³⁸ Πρβλ. *Π. Τσιρίδη*, Αποτίμηση των αλλεπάλληλων τροποποιήσεων του ΚΠΔ με σκοπό την επιτάχυνση της ποινικής δίκης, ΠοινΔικ 2012, 926 επ., 927, *Τζαννετάκη*, ό.π., *The art of Crime* (Νοέμβριος 2106), ενότητα 6.

ομοιόμορφα υπόψη από όλα τα δικαστήρια, ενέχουν τον κίνδυνο σοβαρών προσβολών των αρχών της ισότητας, της διαφάνειας και της αναλογικότητας. Οι αυτές αρχές προσβάλλονται άλλωστε και σε γενικότερο επίπεδο ήδη από το γεγονός ότι η τελικά εκτίσιμη ποινή καταλήγει συνήθως να καθορίζεται από ένα δαιδαλώδες, αποσπασματικό και διαρκώς μεταβαλλόμενο πλέγμα διατάξεων²³⁹.

Τέλος, οι διαρκείς νομοθετικές μεταβολές, η εσωτερική διάβρωση των δύο βασικών Κωδίκων, η συνύπαρξη πολλών αλληλεπικαλυπτόμενων διατάξεων σε ειδικούς ποινικούς νόμους, οι «τυφλές» μεταφορές διεθνών κειμένων και οι σοβαρές νομοτεχνικές αδυναμίες επιμέρους κανόνων, καθιστούν το *ποινικό κανονιστικό πλαίσιο* συχνά τόσο *ασαφές και περίπλοκο*, ώστε τα ποινικά δικαιοδοτικά όργανα έρχονται αντιμέτωπα με *δυσεπίλυτα ερμηνευτικά προβλήματα*. Τούτο πλήττει σοβαρά την ασφάλεια δικαίου και την ευχέρεια εφαρμογής του, ευνοεί τη δημιουργία «γκρίζων ζωνών» και προάγει, κατά παράβαση των αρχών της ισότητας και της αναλογικότητας, πολλαπλές αντινομίες, τις οποίες η νομολογία επιχειρεί ενίοτε να άρει με ευάλωτες δογματικές κατασκευές, εν είδει ενός ιδιόμορφου –όχι πάντα δικαιοκρατικά ευπρόσδεκτου– νομολογιακού ακτιβισμού²⁴⁰. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε μια

²³⁹ Βλ. Τζαννετάκη, ό.π., The art of Crime (Νοέμβριος 2106), ενότητα 6: «Η νομιμοποιητική βάση του ελληνικού συστήματος ποινών είναι ... διάτρητη. Ουδείς λόγος περί ισότητας στη μεταχείριση των δραστών ή περί διαφάνειας της ποινικής διαδικασίας μπορεί να γίνει στα πλαίσια του δαιδαλώδους, αποσπασματικού και διαρκώς μεταβαλλόμενου, πλέγματος ρυθμίσεων για τις ποινές, οι οποίες εξαρτούν το είδος και τη διάρκεια της ποινής που θα εκτίσει εν τέλει ο κάθε δράστης από τη χρονική συγκυρία των ευνοϊκών νομοθετικών ρυθμίσεων, την εκάστοτε "προσαρμογή" ή μη της ποινής από τα δικαστήρια καθώς και την, βάσει ασαφών κριτηρίων, κατανομή των περιορισμένων θέσεων εργασίας (και των ευεργετικώς υπολογιζόμενων ημερών ποινής) μεταξύ των κρατούμενων. Ουδείς λόγος περί αναλογικότητας εγκλήματος και ποινής μπορεί να γίνει όταν η εκτιόμενη συνιστά μια εντελώς διαφορετική ποινή από την επιβληθείσα ανάλογη ποινή. Ουδείς λόγος τέλος περί γενικοπροληπτικής λειτουργίας της ποινής μπορεί να γίνει όταν το χάσμα ανάμεσα στις καταρχάς απειλούμενες και τις πράγματι εκτιόμενες ποινές έχει εν πολλοίς καταστήσει τις πρώτες κενές περιεχομένου.»

²⁴⁰ Ενδεικτικά και μόνο αξίζει να αναφερθεί εδώ η νομολογία που αφορά αφενός (α) τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 256 ΠΚ σε βάρος του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 390 ΠΚ, μέσω της ένταξης στο πρώτο ζημιογόνων διαχειριστικών πράξεων που αφορούν δημόσιες δαπάνες καθώς και μέσω της αξιολόγησης ως «δημόσιας» της περιουσίας ΝΠΙΔ που ελέγχονται μετοχικά από το κράτος [βλ. διεξοδικότερα Η. Αναγνωστόπουλο, Απιστία στην υπηρεσία (ΠΚ 256). Ανοικτά και νέα ζητήματα, ΠοινΧρ 2012, 3 επ., Α. Καζανά, σε: Καϊάφα-Γκμπάντι (επιστ. επ.), ό.π., τόμος Ι, σελ. 390 επ., 400 επ., Μπιτζιλέκη, ό.π., ΠοινΧρ 2016, 90-91, 93-94, Θ. Παπακυριάκου, Το καθεστώς ειδικής-αυξημένης ευθύνης των δημοσίων υπαλλήλων στο ισχύον ελληνικό ποινικό δίκαιο, ΠοινΔικ 2009, 1126 επ., 1136-1137, Α. Χαραλαμπίκη, Ποινικό Δίκαιο & Νομολογία, 2014, σελ. 513 επ., 529 επ. (: με διαφοροποιούμενη από τους άλλους συγγραφείς θέση, πάντως, σε ό,τι αφορά τη de lege lata ορθότητα της ένταξης στο πεδίο του άρθρου 256 ΠΚ και των πράξεων που αφορούν δημόσιες δαπάνες)], και αφετέρου (β) την υπαγωγή στο άρθρο 386 ΠΚ, σε συνδυασμό με τις επιβαρυντικές διατάξεις του Ν. 1608/1950,

πρόσφατη εμπειρική έρευνα για το οικονομικό έγκλημα και τη διαφθορά στον δημόσιο τομέα, που διεξήχθη στο ΑΠΘ, οι συνεχείς νομοθετικές μεταβολές, η πολυνομία και η εν γένει ασάφεια του νομοθετικού πλαισίου αναδείχθηκαν με έμφαση ως βασικοί παράγοντες για τη μειωμένη αποτελεσματικότητα του ισχύοντος δικαίου²⁴¹. Όπως επισημάνθηκε εύστοχα, μεταξύ άλλων, το έργο της ερμηνείας και εφαρμογής των ποινικών κανόνων έχει καταλήξει πλέον «σε μία διαρκή αναζήτηση τρόπου επίλυσης ζητημάτων διαχρονικού δικαίου χωρίς σταθερές λύσεις, την ίδια στιγμή που θα έπρεπε να υφίσταται ευκρίνεια, απλότητα και σταθερότητα»²⁴².

V. Συμπεράσματα και προτάσεις

Τα παραπάνω, ενδεικτικά και επιγραμματικά μόνο αναφερόμενα δεδομένα καταδεικνύουν ότι οι αρνητικές επιπτώσεις της κακής νομοθέτησης στον χώρο της Ποινικής Δικαιοσύνης είναι πολυδιάστατες. Τούτο βέβαια δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχουν και περιπτώσεις καλής νομοθέτησης²⁴³ ή ότι η κακή νομοθέτηση

περιπτώσεων απατηλής λήψης επιστροφής ΦΠΑ που καταλαμβάνονται ρητά από την ειδική (: ηπιότερη) διάταξη του άρθρου 18 Ν. 2523/1997 ή, πλέον, από αυτή άρθρου 66 ΚΦΔ [βλ. διεξοδικότερα Παπακυριάκου, ό.π., Φορολογικά αδικήματα, ΙΙΙ, αρ. περιθ. 127 επ.]. Τέτοια φαινόμενα τροφοδοτούνται, κάποτε, και από τις παραλείψεις του νομοθέτη να ρυθμίσει έγκαιρα και σωστά νέους τύπους προσβολής εννόμων αγαθών, όπως π.χ. την αφαίρεση ή ιδιοποίηση «λογιστικού» χρήματος (βλ. ενδεικτικά Μυλωνόπουλο, ό.π., ΕΜ, σελ. Χ-ΧΙ, 158 επ.) ή την εξαπάτηση του επενδυτικού κοινού στο Χρηματιστήριο (βλ. ενδεικτικά Ανδρουλάκη, ό.π., ΠοινΧρ 2015, 562, Β. Πετρόπουλο, σε: Παύλου / Σάμιο [εκδ. επιμ.], Ειδικοί Ποινικοί Νόμοι, Κεφαλαιαγορά, ΙΙ [2012], αρ. περ. 123 επ.). Πρβλ. παραπάνω και τον (αδόκιμο) τρόπο με τον οποίο επιλύθηκε τελικά νομολογιακά το ζήτημα διαχρονικού δικαίου που προέκυψε από την κατάργηση και (εντός 34 ημερών) επαναφορά της διάταξης του άρθρου 263Α στοιχ. δ' ΠΚ. Βλ. επίσης γενικότερα και τις επισημάνσεις του Μυλωνόπουλου, ό.π., σε: <http://www.mylonopoulos.gr> (ενότητες Ι, ΙΙΙ, ΙV.6., V). –Την ίδια στιγμή, όπως σωστά παρατηρείται, η νομολογία δείχνει ιδιαίτερα διστακτική όταν τίθεται ζήτημα ενεργοποίησης εργαλείων, όπως π.χ. η αρχή της αναλογικότητας ή ο θεσμός των δικονομικών ακυροτήτων, που θα μπορούσαν να περιστείλουν επιμέρους, δικαιοκρατικά προβληματικές νομοθετικές διατάξεις. Βλ. Δαλακούρα, ό.π., ΠοινΧρ 2016, 330.

²⁴¹ Βλ. Καϊάφα-Γκμπάντι Μ. (επιστ. επ.), ό.π., τόμος ΙΙ [2014], σελ. 24, 56, 61-62, 64, 79, 81, 84, 87, 90-91, 94, 106, 121, 123-124, 133, 136: «Σημασία αποδίδεται ... από το σύνολο σχεδόν των συμμετεχόντων στην ασάφεια του σχετικού νομοθετικού πλαισίου, η πολυπλοκότητα του οποίου αναγνωρίζεται ευρέως ως παράγοντας που υποθάλλει τη διαφθορά και τις δυνατότητες προσβολών της δημόσιας περιουσίας, αποδυναμώνοντας παράλληλα την αποτελεσματικότητα των υφιστάμενων μηχανισμών πρόληψης και καταστολής τους».

²⁴² Βλ. Καϊάφα-Γκμπάντι Μ. (επιστ. επ.), ό.π., τόμος ΙΙ [2014], σελ. 24.

²⁴³ Ένα πρόσφατο σχετικό παράδειγμα παρέχει, *καταρχήν*, η αναμόρφωση των διατάξεων για τα αδικήματα της δωροδοκίας, της δωροληψίας και της εμπορίας επιρροής, που περιόρισε σημαντικά τη χαοτική κατάσταση που μέχρι τότε χαρακτήριζε την ελληνική ποινική νομοθεσία κατά της διαφθοράς. Ωστόσο και σε αυτή την περίπτωση δεν έλειψαν οι εσφαλμένες επιλογές ή οι παλινωδίες σε επιμέρους ζητήματα. Βλ. διεξοδικότερα Κ. Χατζηκώστα, Η καταπολέμηση της

ευθύνεται, τελικά, για όλα τα προβλήματα που εμφανίζονται σήμερα σ' αυτόν τον χώρο. Η έλλειψη ικανοποιητικών υλικοτεχνικών υποδομών και οικονομικών πόρων, τα φαινόμενα διαφθοράς, διαπλοκής, αδιαφορίας ή ασυνεννοησίας μεταξύ των στελεχών του κρατικού μηχανισμού, άλλες εγγενείς διαρθρωτικές αδυναμίες που χαρακτηρίζουν διαχρονικά το ελληνικό κράτος, καθώς και συγκεκριμένα αρνητικά πρότυπα συμπεριφοράς, που κυριαρχούν στην κοινωνία των πολιτών, διαδραματίζουν σίγουρα εξίσου σημαντικό ρόλο.

Από την άλλη πλευρά, πάντως, θα πρέπει να σημειωθεί ότι μια καλή νομοθέτηση θα μπορούσε όχι μόνο να ανατάξει τις αρνητικές συνέπειες, που καταγράφηκαν παραπάνω, αλλά να συμβάλλει θετικά και στην αντιμετώπιση των υπολοίπων αρνητικών παραγόντων που υποβαθμίζουν την ποιότητα του έργου που παράγεται στον χώρο της Ποινικής Δικαιοσύνης. Μια καλή νομοθέτηση μπορεί να συμβάλλει, για παράδειγμα, στην καλύτερη αξιοποίηση των πεπερασμένων υλικοτεχνικών και προσωπικών πόρων που ποινικού δικαιοδοτικού μηχανισμού, στον αποτελεσματικότερο περιορισμό των ευκαιριών διαφθοράς ή αυθαιρεσίας των κρατικών λειτουργών και στη σταδιακή εγκατάλειψη αρνητικών κοινωνικών προτύπων από την πλευρά των πολιτών, ιδίως λόγω της επανοικοδόμησης της εμπιστοσύνης τους προς το κράτος. Συνεπώς, ο ρόλος της καλής νομοθέτησης μπορεί πράγματι να είναι εξαιρετικά επωφελής.

Πως μπορεί, όμως, να βελτιώσει κανείς τη σημερινή κατάσταση; -Σε διαδικαστικό επίπεδο, απαραίτητη προϋπόθεση για μια πραγματική αλλαγή είναι η δημιουργία υποδομών μακροχρόνιου αντεγκληματικού σχεδιασμού και επιτελικής διαχρονικής παρακολούθησης της υλοποίησής του. Κάθε επιμέρους νομοθετική πρωτοβουλία, που θα εντάσσεται σ' αυτόν τον σχεδιασμό, θα πρέπει να αντλεί τη νομιμοποίησή της, μεταξύ άλλων, και από την ανάλυση των εμπειρικών, νομικών και δικαιοσυγκριτικών δεδομένων, που αφορούν την ρυθμιστέα κοινωνική ύλη. Για τον σκοπό αυτό θα πρέπει και οι εκάστοτε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές να υποστηρίζονται από ειδικό επιστημονικό προσωπικό και να εξοπλίζονται με επαρκείς υλικοτεχνικές υποδομές²⁴⁴. Μόνο έτσι μπορεί κανείς να προσδοκά σοβαρά ότι θα δημιουργηθούν επιτέλους και στην Ελλάδα οι προϋποθέσεις για μια μακροπρόθεσμη, τεκμηριωμένη και

διαφθοράς στο δημόσιο τομέα με τα μέσα του ποινικού δικαίου, με έμφαση στη δωροδοκία ως κύρια μορφή διαφθοράς στην Ελλάδα. Οι σημαντικότερες αλλαγές που έφερε ο Ν 4254/2014, ΠοινΔικ 2016, 369 επ., *Καϊάφα-Γκμπάντι*, ό.π., ΠοινΧρ 2015, 650 επ.

²⁴⁴ Πρβλ. και *Ανδρουλάκη*, ό.π., ΠοινΧρ 2015, 562, 566.

συνεκτική αντεγκληματική πολιτική, που θα έχει συγκεκριμένους μετρήσιμους στόχους και θα προβαίνει σε νέα νομοθέτηση μόνο όταν αυτό θα είναι πραγματικά αναγκαίο.

Σε ουσιαστικό επίπεδο, παραπέρα, απαιτείται μια σημαντική εκκαθάριση της νομοθετικής ύλης καθώς και η αποκατάσταση της αξιολογικής συνοχής εντός της ύλης που θα διατηρηθεί. Η δημιουργία νέων και σύγχρονων Κωδίκων, με παράλληλη κατάργηση των περισσότερων ειδικών ποινικών νόμων ή με μεταφορά της ύλης τους, όπου αυτό είναι σκόπιμο, εντός των βασικών Κωδίκων, αποτελεί εδώ βασική προτεραιότητα²⁴⁵. Απαραίτητη είναι επίσης η μεταρρύθμιση του συστήματος ποινικών κυρώσεων²⁴⁶. Ο Έλληνας νομοθέτης θα πρέπει, εξάλλου, εφεξής να ενσωματώνει κάθε νεότερη ρύθμιση στο ως άνω νέο κανονιστικό πλαίσιο, σεβόμενος τις *κεντρικές επιλογές* που θα κατοχυρώνονται εκεί²⁴⁷. Μόνο έτσι θα μπορέσει να διαφυλαχθεί η σαφήνεια και η συνεκτικότητα αυτού του πλαισίου μακροπρόθεσμα και, κατ' επέκταση, να αποτραπεί ένας νέος κατακερματισμός της νομοθετικής ύλης, όπως αυτός που χαρακτηρίζει το ισχύον δίκαιο. Ιδίως σε ό,τι αφορά τις ρυθμίσεις διεθνούς ή ενωσιακής προέλευσης, αναγκαίο είναι, εξάλλου, να γίνει κατανοητό ότι η επιτυχημένη μεταφορά τους δεν σημαίνει υποχρεωτικά και την εισαγωγή ολόκληρων νέων ειδικών ποινικών νομοθετημάτων, όπως συμβαίνει κατά κανόνα σήμερα. Συχνά

²⁴⁵ Πρβλ. σε σχέση με τον ΠΚ και γενικότερα το ουσιαστικό ποινικό δίκαιο *Συμεωνίδου-Καστανίδου*, ό.π., ΠοινΧρ 2015, 482-484 («χρειαζόμαστε ... συνολικά μια νέα ποινική νομοθεσία»), *Παύλου*, ό.π., ΠοινΔικ 2012, 925.

²⁴⁶ Βλ. *Τ. Τζαννετάκη*, Προτάσεις για ένα νέο σύστημα ποινών, ΠοινΧρ 2008, 683 επ., *την ίδια*, ό.π., *The art of Crime* (Νοέμβριος 2016), *Συμεωνίδου-Καστανίδου*, ό.π., ΠοινΧρ 2015, 485, *Παύλου*, ό.π., ΠοινΔικ 2012, 925. Πρβλ. σχετικά με τους θεσμούς εναλλακτικής των ποινών στέρησης της ελευθερίας και *Ν. Ανδρουλάκη*, ό.π., ΠοινΧρ 2015, 562.

²⁴⁷ Η ανάγκη για τη θέσπιση νέων ποινικών ρυθμίσεων δεν μπορεί βέβαια ποτέ να αποκλειστεί. Τούτη μπορεί να πηγάζει, π.χ., από την εξέλιξη της τεχνολογίας, όταν εξαιτίας αυτής αναπτύσσονται δυνατότητες νέων τρόπων προσβολής βασικών εννόμων αγαθών, όπως λ.χ. της ιδιωτικότητας, της ανηλικότητας, της έμβιας φύσης ή της ανθρωπίνης ταυτότητας. Ακόμη, η διαρκής μεταβολή των κοινωνικοηθικών προτύπων και των πολιτικών και οικονομικών δεδομένων μπορεί να οδηγούν στην ανάδειξη και νέων (π.χ. υπερατομικών) εννόμων αγαθών, ως άξιων προστασίας, ή, και στην απομείωση της σημασίας παραδοσιακών εννόμων αγαθών, που δεν κρίνονται πλέον ως άξια ποινικής προστασίας. Παραπέρα, η προϊούσα διεθνοποίηση του ποινικού δικαίου (: απότοκο, μεταξύ άλλων, της διεθνοποίησης της εγκληματικότητας, αλλά και των νέων μορφών οικονομικής και πολιτικής ένωσης επιμέρους κρατών), καθώς και οι προσπάθειες που καταβάλλονται αφενός για εναρμόνιση των εθνικών δικαίων και αφετέρου για την ενίσχυση της διεθνούς συνεργασίας, ενδέχεται ενίοτε να επιβάλλουν την εγκατάλειψη παλαιών εθνικών ρυθμιστικών μοντέλων και την υιοθέτηση νέων. Ωστόσο, τίποτε από τα παραπάνω δεν εμποδίζει τη διατήρηση της συνεκτικότητας του συνολικού εθνικού κανονιστικού πλαισίου, εφόσον κανείς επιδιώκει συνειδητά κάθε φορά τη *συστηματική ενσωμάτωση* των όποιων νομοθετικών πρωτοβουλιών στο προϋφιστάμενο πλαίσιο.

η μεταφορά μπορεί να επιτυγχάνεται και με λίγες απλές διατάξεις ή και χωρίς την προσθήκη οποιασδήποτε νέας διάταξης, όταν η εσωτερική έννομη τάξη καλύπτει ή υπερκαλύπτει ήδη τις σχετικές διεθνείς ή ενωσιακές απαιτήσεις²⁴⁸.

Αν υπάρχει η αντίστοιχη πολιτική βούληση, οι δυνατότητες για να υλοποιηθούν τα παραπάνω υπάρχουν, ακόμη και μέσα σ' αυτή τη δύσκολη οικονομική συγκυρία που βιώνει η χώρα.

²⁴⁸ Αυτονόητο είναι, εξάλλου, ότι ακόμη και όταν απαιτούνται νομοθετικές παρεμβάσεις, αυτές δεν θα πρέπει να λαμβάνουν χώρα χωρίς συνεξέταση των δικαιοκρατικών εγγυήσεων που θέτουν το ελληνικό Σύνταγμα και άλλα διεθνή κείμενα. Όπως επισημαίνεται π.χ. ορθά (βλ. *Καϊάφα-Γκμπάντι*, ό.π., ΠοινΧρ 2015, 648), ακόμη και σε σχέση με το ενωσιακό δίκαιο «ούτε ο εθνικός νομοθέτης ούτε ο εφαρμοστής του δικαίου δεσμεύονται από ενωσιακές διατάξεις που υπερβαίνουν τα όρια της εκχωρημένης ειδικής ποινικής αρμοδιότητας της Ένωσης ή παραβιάζουν τις θεμελιώδεις αρχές του ποινικού δικαίου, και καθέννας από αυτούς οφείλει να δρα στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του εγκαίρως για τη διαφύλαξή τους». Βλ. γενικότερα *Καϊάφα-Γκμπάντι* (επιστ. επ.), ό.π., τόμος III, σελ. 9 επ.

Επιπτώσεις της κακής νομοθέτησης στα Θεμελιώδη Δικαιώματα των πολιτών και στην Οικονομία

Παναγιώτη Μαντζούφα

Αν. Καθηγητή Νομικής Σχολής Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

1. Τι σημαίνει κακή νομοθέτηση. Ποιος είναι ο κακός νόμος

Συνήθως, αποδίδουμε, ανάμεσα στις άλλες μορφές και εκδοχές των νομοθετημάτων, τους κακούς νόμους στην πολυνομία. Ως πολυνομία, ο μέσος νομικός αντιλαμβάνεται την ύπαρξη πολλών αντιφατικών και συχνά αλληλοσυγκρουόμενων νόμων που δημιουργούν σύγχυση στον ερμηνευτή και εφαρμοστή του δικαίου²⁴⁹. Βασική αιτία της πολυνομίας είναι η εξέλιξη των αντιλήψεων περί του ρόλου και της αποστολής του σύγχρονου κράτους. Ο κρατικός παρεμβατισμός στην οικονομία²⁵⁰, οι ανάγκες του σύγχρονου κράτους πρόνοιας²⁵¹, η διεθνής και ιδιαίτερα η ενωσιακή προέλευση ενός μεγάλου μέρους των κανόνων του εθνικού δικαίου για τα κράτη-μέλη της ΕΕ, η δημοσιοποίηση του ιδιωτικού δικαίου²⁵², οι σύγχρονες τεχνολογικές εξελίξεις αποτελούν κρατικά καθήκοντα που υλοποιούνται με βασικό μέσο τον ίδιο το νόμο²⁵³. Η κρατική παρέμβαση σε τόσα πολλά και ετερόκλητα πεδία συνήθως εκπληρώνεται με κανόνες δικαίου οι οποίοι οφείλουν να πληρούν τις προδιαγραφές του κράτους δικαίου, ήτοι οι παραγόμενοι κανόνες δικαίου να τίθενται σε ισχύ σύμφωνα με τις συνταγματικά προβλεπόμενες προδιαγραφές νομοθέτησης, αλλά και να

Θα ήθελα να ευχαριστήσω την συνεργάτη μου Α. Χατζηκωνσταντίνου για τις υποδείξεις της και την βοήθειά της στην εκπόνηση της μελέτης.

²⁴⁹ Βλ. *Ι. Π. Αραβαντινού*, Στοιχεία Μεθοδολογίας του Δικαίου, Α', Αθήνα, 1973, σ. 18 επ., *Κ. Σταμάτη*, Εισαγωγή στην μεθοδολογία του δικαίου, Σάκκουλας, 1991, σ. 141 επ.

²⁵⁰ Η κρατική παρέμβαση μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο συνδέθηκε με τις ιδέες της σύγχρονης σοσιαλδημοκρατίας για το ρόλο του κράτους στην οικονομία. Βλ. αντί πολλών *Σ. Μπέρμαν*, Το πρωτείο της πολιτικής, η σοσιαλδημοκρατία και η Ευρώπη του 20^{ου} αιώνα, Πανεπιστημιακές εκδόσεις Κρήτης, 2014.

²⁵¹ Βλ. εντελώς ενδεικτικά *Ε. Μπέντα*, Το κοινωνικό κράτος δικαίου, Αντ. Σάκκουλας, 1998, σ. 77 επ.

²⁵² Ήδη το φαινόμενο είχε επισημανθεί και στο παρελθόν, βλ. *Γ. Α. Μαντζούφα*, Werte und Aufgabe des Bürgerlichen Rechts in Gegenwart und Zukunft, στον τόμο «Dimensionen des Rechts, Gedächtnisschrift für René Marcic», 1974, σ. 1068 επ.

²⁵³ Βλ. *Β. Σκουρή*, Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας: Καλύτερο δίκαιο με λιγότερους νόμους, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα, 1987, *Κ. Redeker/U. Karpenstein*, Über Nutzen und Notwendigkeiten, Gesetze zu begründen, NJW 2001, σ. 2825 επ.

υπηρετούν την αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης²⁵⁴ που κρίνεται ως προς την αποδοτικότητά της²⁵⁵. Η περιπλοκότητα των ανθρώπινων δραστηριοτήτων που παρατηρείται στις σύγχρονες βιομηχανικές και μεταβιομηχανικές συνθήκες επιβάλλει έντονη και διαρκή νομοθέτηση²⁵⁶. Κατά τούτο, η πολυμέρεια της κρατικής δραστηριότητας εκφράζεται με τη συνεχή παραγωγή κανόνων δικαίου²⁵⁷ με αποτέλεσμα οι κανόνες αφενός να χάνουν, συχνά, τον γενικό, αφηρημένο και μόνιμο χαρακτήρα τους και αφετέρου να υπεισέρχεται στην έννοια του κανόνα ένα στοιχείο προσωρινότητας²⁵⁸. Συνεπώς, εμφανίζεται μια αναπόφευκτη πολυνομία λόγω των νέων ρυθμιστικών θεμάτων (πρωτογενής) και μια (παράγωγη) πολυνομία λόγω του ρόλου του κράτους που επιδιώκει να ρυθμίσει ζητήματα που κατά το παρελθόν δεν ανήκαν στα κρατικά καθήκοντα²⁵⁹. Ωστόσο, η αρνητική διάσταση της έννοιας της πολυνομίας δεν οφείλεται στις δύο παραπάνω μορφές, αλλά στην «σπουδή» του νομοθέτη και ιδιαίτερα της νομοθετούσας διοίκησης με αλλεπάλληλες ρυθμίσεις επί του ίδιου θέματος, να τροποποιεί, να συμπληρώνει, να αναιρεί ρυθμίσεις, συνήθως χωρίς μακροπρόθεσμο προγραμματισμό, και χωρίς εμφανή αποχρώντα λόγο²⁶⁰, παραβιάζοντας την συνταγματική του υποχρέωση να θεσπίζει νόμους που να υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον και να είναι επιπλέον άρτιοι, ως προς την νομοτεχνική τους κατάσταση, και οργανικά ενταγμένοι στην έννομη τάξη.

Μία από τις βασικές συνέπειες της πολυνομίας, στην αρνητική της έκφανση, είναι η κακονομία. Ως κακονομία νοείται η παραγωγή κανόνων δικαίου που εμπίπτει στην κατηγορία της υστερόβουλης ή αμελέτητης μικρονομοθεσίας, η οποία συνήθως, αντί να περιορίζει, αυξάνει τα νομοθετικά κενά. Σύμφωνα με την ακριβή διατύπωση του Π.Τσούκα «Ο κακός νόμος έχει κενά. Το κείμενο των

²⁵⁴ Βλ. Α. Μανιτάκη, Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους, www.constitutionalism.gr (ανάρτηση 11/5/2016).

²⁵⁵ Βλ. C. Pollitt - G. Bouckaert, Public Management Reform: Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State, Oxford University Press, 2011.

²⁵⁶ Βλ. Π. Τσούκα, Γνωρίσματα και πρακτικές του κακού (Έλληνα) νομοθέτη, στον τόμο «Πολυνομία, Κακονομία, Ανομία», Κίνηση πολιτών για μια ανοιχτή κοινωνία, ΕΒΕΑ, Αθήνα, 2011, σ. 46-47, του ίδιου, σε Ε. Σπηλιωτόπουλου/ Χ. Χρυσανθάκη/ Χ. Πολίτη (επιμ.), Λεξικό Νομικής Ορολογίας, ΙΙ, Νομική Βιβλιοθήκη, 2014, σ. 668-669.

²⁵⁷ Βλ. Φ. Χριστοδούλου, Η πολυνομία ως πρόβλημα του σύγχρονου δικαίου, Αθήνα, 1975, σ. 6 επ.

²⁵⁸ Το φαινόμενο έχει επισημανθεί από μακρού, βλ. εντελώς ενδεικτικά G. Burdeau, Le déclin de la loi, Archives de philosophie du droit VIII, 1963, σ. 35 επ.

²⁵⁹ Βλ. Φ. Χριστοδούλου, Η πολυνομία..., ό.π., σ. 10.

²⁶⁰ Βλ. Φ. Χριστοδούλου, Ο λαβύρινθος της πολυνομίας, περ. «Συζήτησις» ΙΣΤ', 1975, σ. 6 επ.

διατάξεών του δεν είναι νοηματικώς πλήρες, αφού το ακριβές περιεχόμενο της θεσπιζόμενης ρύθμισης δεν προκύπτει από την διατύπωσή του»²⁶¹.

1 α. Ο λεπτομερειακός νόμος είναι καταδικασμένος να αναιρεθεί

Στο ίδιο πνεύμα, κακός νόμος είναι εκείνος με τον οποίο ο νομοθέτης προσπαθεί να ρυθμίσει εξαντλητικά κάθε ενδεχόμενη μελλοντική περίπτωση, διότι έτσι το λεπτομερειακό περιεχόμενό του μοιραία θα οδηγεί σε ανελαστικές ρυθμίσεις, καταδικασμένες να ξεπεραστούν από την πάντοτε απρόβλεπτη ιστορική εξέλιξη. Αυτοί οι νόμοι, αναπόφευκτα, παρουσιάζουν μια αυξημένη ανάγκη μεταβολής τους, με συνεχείς προσθαφαιρέσεις, συμπληρώσεις, αντικαταστάσεις, με αποτέλεσμα να οδηγούμαστε σε ένα φαύλο κύκλο διότι το εξ αρχής δομικό ελάττωμα του λεπτομερειακού νόμου θεραπεύεται με εξίσου λεπτομερείς μεταβολές οι οποίες, συν τοις άλλοις, είναι και δυσχερώς εποπτεύσιμες από τις αρχές. Η τυχόν καλή προαίρεση του νομοθέτη, εδώ, δεν αρκεί, διότι η υπερρύθμιση διαταράσσει την εσωτερική ισορροπία του νομοθετήματος και δημιουργεί σύγχυση στους αποδέκτες του²⁶². Συνεπώς, κάθε άλλο παρά άρτιος μπορεί να θεωρηθεί ένας λεπτομερής νόμος, δεδομένου ότι η ύπαρξη επιγενόμενων κενών θα πρέπει να θεωρηθεί ως αναπόφευκτη συνέπεια της εξέλιξης των πραγμάτων, η οποία θα πρέπει να αντιμετωπιστεί, είτε μέσω της ερμηνείας, είτε μέσω της μελλοντικής νομοθετικής παρέμβασης.

Τα μειονεκτήματα αυτά εφόσον γίνουν αντιληπτά επιδιώκεται να διορθωθούν και με ερμηνευτικές εγκυκλίους, που συχνά υποκαθιστούν το νόμο, ενώ δεν απουσιάζουν ακόμα και παράδοξες πρακτικές, όπως να τροποποιούνται νόμοι με Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) που τίθενται σε ισχύ την ίδια μέρα με το νόμο που τροποποίησαν²⁶³.

Με τέτοια παραδείγματα είναι γεμάτη η ελληνική νομοθεσία σε βαθμό που η διοίκηση συχνά να αρνείται να εφαρμόσει ένα νόμο αναμένοντας την έκδοση

²⁶¹ Βλ. Π. Τσούκα, Γνωρίσματα..., ό.π., σ. 49 επ., του ίδιου, σε Ε. Σπηλιωτόπουλου/ Χ. Χρυσανθάκη/ Χ. Πολίτη (επιμ.), Λεξικό..., ό.π., σ. 463.

²⁶² Βλ. Π. Τσούκα, Γνωρίσματα..., ό.π., σ. 50-51.

²⁶³ Είναι χαρακτηριστική η περίπτωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ, ΦΕΚ Α' 224/12-11-2012) με τίτλο «Επιμέρους ρυθμίσεις επί των επειγόντων μέτρων εφαρμογής του Ν. 4093/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016» η οποία τροποποίησε διατάξεις του ν. 4093/2012. Ο συγκεκριμένος νόμος ψηφίστηκε και δημοσιεύτηκε την ίδια μέρα με την ΠΝΠ. Βλ. Γ. Γεραπετρίτη, Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου: Νομοτέλεια ή άλλοθι;, ΝοΒ, 10/2012, σ. 2781.

εγκυκλίων από το αρμόδιο Υπουργείο. Από τα παραπάνω, αντιλαμβάνεται κανείς ότι ένας κακοσχεδιασμένος και κακοδιατυπωμένος νόμος (κακονομία) οδηγεί σε μια πληθωρική διόρθωσή του (πολυνομία), η οποία στην συνέχεια απαιτεί νέα διορθωτική παρέμβαση με το τελικό αποτέλεσμα συνήθως να είναι αποκαρδιωτικό. Αυτός ο φαύλος κύκλος δείχνει ότι πολυνομία και κακονομία συχνά αλληλοενισχύονται, χωρίς η μία να προϋποθέτει αναγκαστικά την άλλη²⁶⁴. Όταν εκδίδονται απρογραμματίστα και συνεχώς διατάξεις για το ίδιο υπό ρύθμιση αντικείμενο, αυξάνει η πιθανότητα αντιφατικών ρυθμίσεων και νοηματικών κενών, πιθανότητα η οποία, σε κάθε περίπτωση, δεν εκλείπει ακόμα και όταν οι ρυθμίσεις είναι περιορισμένες. Ωστόσο, μια έννομη τάξη με πληθωρική νομοθεσία λόγω αντικειμενικών αναγκών αλλά και με θεσμούς ελέγχου της ποιότητας της νομοθέτησης περιορίζει τις περιπτώσεις κακονομίας²⁶⁵. Είναι καθήκον του νομοθέτη να παρακολουθεί τον τρόπο ερμηνείας των νομοθετημάτων από την διοίκηση και τις λύσεις που δίνει κατά την εφαρμογή των νόμων η δικαιοσύνη πάντα σε στενή παρακολούθηση της νομοθέτησης σε άλλες χώρες σε παρόμοια πεδία. Είναι αναμενόμενο ότι όσο περισσότερο πυκνορυθμισμένο είναι ένα πεδίο νομοθέτησης, τόσο αυξάνονται οι πιθανότητες θέσπισης αντιφατικών και με δυσκολία εντάξιμων στο σώμα της προϊσχύουσας νομοθεσίας ρυθμίσεων.

Εντέλει, το βάρος της κακής νομοθέτησης πέφτει στους ώμους του πολίτη που προσπαθεί να λύσει τις απορίες του απευθυνόμενος σε μια ανοργάνωτη διοίκηση και καταλήγει επαυξημένο στους ώμους του δικαστή, που προσπαθεί να καλύψει τις νομοθετικές ελλείψεις, διαπλάθοντας κανόνες εφαρμογής των νόμων συχνά πέραν του αναμενόμενου μέτρου ενός δικαιοδοτικού έργου.

²⁶⁴ Βλ. Δ. Σωτηρόπουλου/ Λ. Χριστόπουλου, Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα, Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων, 2016, σ. 27 επ.. Πρόκειται για έρευνα που έγινε για λογαριασμού του Οργανισμού έρευνας και ανάλυσης «διαΝΕΟσις» και υπάρχει στην ιστοσελίδα του (www.dianeosis.gr).

²⁶⁵ 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, 2013, διαθέσιμο στον ιστότοπο www.ssrn.com (ανάρτηση 20/2/2013), σ. 1 επ. (15), ο οποίος εντοπίζει το πρόβλημα όχι τόσο στην πολυνομία όσο στην κακή ποιότητα γενικότερα των νομοθετημάτων και στην παντελή αδυναμία υποστήριξης, εποπτείας και ελέγχου της εφαρμογής ακόμα και των κακών νόμων.

1β. Ποιες νομοθετικές πρακτικές ευνοούν την κακονομία

Ποια είναι εκείνα τα σφάλματα που κάνει ο νομοθέτης και που τον εμποδίζουν να εκπληρώσει την συνταγματική του υποχρέωση για καλή νομοθέτηση; Ποιες είναι οι παραλείψεις που διαπράττει;

Θα προσπαθήσουμε να τυποποιήσουμε τις συνήθεις περιπτώσεις που είναι ενδεικτικές κακής νομοθέτησης:

Πρώτα από όλα, κακός νόμος είναι εκείνος που: α) Συνήθως, παραβιάζει τους συνταγματικούς κανόνες που ρυθμίζουν την δικαιιοπαραγωγική αρμοδιότητα της διοίκησης, ανατρέποντας στην πράξη την ιεραρχία των κανόνων δικαίου. Με άλλα λόγια, παρεμβαίνει στο ισχύον νομοθετικό καθεστώς, συχνά ασυντόνιστα, επιδιώκοντας π.χ. να τροποποιήσει μια ρύθμιση που περιέχεται σε ένα τυπικό νόμο με τροπολογία που ενσωματώνεται σε ένα Προεδρικό Διάταγμα (Π.Δ.) ή μια Υπουργική Απόφαση (Υ.Α.)²⁶⁶. Η επιλογή αυτή ανατρέπει την σχέση πρωτεύοντος με δευτερεύοντα κανόνα δικαίου²⁶⁷ και

²⁶⁶ Για τη δυνατότητα τροποποίησης ή κατάργησης διάταξης τυπικού νόμου με κανονιστικό διάταγμα, βλ. Δ. Βασιλειάδη, Επεξεργασία Κανονιστικών Διαταγμάτων, σε Χ. Χρυσανθάκη (επιμ.), Συμβούλιο της Επικρατείας, Εφαρμογές Διοικητικού & Δικονομικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 1068, Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σ. 60, παρ. 57.

²⁶⁷ Για την διάκριση πρωτευόντων από δευτερεύοντες κανόνες δικαίου βλ. Κ. Χρυσόγονου, Συνταγματικό Δίκαιο, Δεύτερη έκδοση αναθεωρημένη, Σάκκουλας, 2014, σ. 312-317. Ο συγγραφέας θεωρεί ότι η θέσπιση πρωτευόντων κανόνων δικαίου ανατίθεται, κατά πρώτο και κύριο λόγο, στην νομοθετική λειτουργία, καθώς σύμφωνα με το Σύνταγμα σε αυτήν εναπόκειται για πρώτη φορά η ρύθμιση ενός αντικειμένου, διότι ο νομοθέτης διαθέτει την δημοκρατική νομιμοποίηση και την πολιτική πρωτοβουλία, ενώ η διοίκηση υπόκειται στην αρχή της νομιμότητας και θεσπίζει, καταρχήν, δευτερεύοντες κανόνες δικαίου μετά από εξουσιοδότηση νόμου στο πλαίσιο της κανονιστικής της δράσης, εκτός των εξαιρέσεων που προβλέπονται στο Σύνταγμα (άρθρα 43 παρ. 1 και 44 παρ. 1 Σ). Είναι σαφές ότι τα ουσιώδη ζητήματα καθώς και η χάραξη του γενικού πλαισίου μιας ρύθμισης αποτελούν αντικείμενο δημόσιας διαβούλευσης, τόσο σε προκοινοβουλευτικό στάδιο, όσο και εντός του κοινοβουλίου, προϋπόθεση η οποία δεν πληρούται όταν νομοθετεί η διοίκηση. Αυτό δεν σημαίνει βέβαια ότι ο νομοθέτης δεν μπορεί να θεσπίσει ατομικούς-νόμους ή/και νόμους-μέτρα, όπως δέχεται και η νομολογία του ΣτΕ (βλ. εντελώς ενδεικτικά ΣτΕ 1847/2008, ΤοΣ 2008, σ. 715, ΣτΕ (ΟΛ) 376/2014, ΘΠΔΔ 2/2014, σ. 141 με την οποία αντιμετωπίστηκε το ζήτημα του δικαστικού ελέγχου ατομικής ρύθμισης περιβεβλημένης το ένδυμα του τυπικού νόμου. Για τη σχετική προβληματική, βλ. αντί άλλων Ι. Μαθιουδάκη, Από την ατομική νομοθετική ρύθμιση στην ατομική νομοθετική πράξη: εξελίξεις και προοπτικές της ατομικής ρύθμισης με τυπικό νόμο στην Ελλάδα, ΤοΣ 2009, σ. 275 επ.) ή ακόμα και να κυρώσει διοικητικές πράξεις με τυπικό νόμο (βλ. παραδείγματα από την νομολογία σε Β. Χρήστου, Από την κύρωση στην θέσπιση διοικητικών πράξεων με τυπικό νόμο, Σάκκουλας, 2010).

παραβιάζει συχνά τις συνταγματικές αρχές της εξουσιοδότησης²⁶⁸. Επιπλέον, ακόμα και αν η συγκεκριμένη πρακτική θεωρηθεί συνταγματικά αποδεκτή, στην ουσία δυσχεραίνει το έργο του ερμηνευτή του δικαίου, ως προς τον εντοπισμό των εφαρμοστέων διατάξεων καθώς ο τελευταίος εύλογα θα ανέμενε ότι μια διάταξη τυπικού νόμου θα τροποποιηθεί με διάταξη μεταγενέστερου τυπικού νόμου²⁶⁹. Βέβαια, η νομοθετική εξουσία διατηρεί σε κάθε περίπτωση την δυνατότητα να ρυθμίσει η ίδια το αντικείμενο για το οποίο έχει δώσει εξουσιοδότηση²⁷⁰. Επίσης, δεν είναι σπάνιο το φαινόμενο μια ρύθμιση να είναι αμφιλεγόμενης συνταγματικότητας (π.χ. όταν επ' αυτής υπάρχει πάγια νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων και σχετική συναίνεση στην επιστήμη του Συνταγματικού δικαίου), και η διοίκηση να την υιοθετεί αποβλέποντας να κερδίσει τις εντυπώσεις στο πεδίο της πολιτικής επικοινωνίας²⁷¹ ή πολιτικό χρόνο.

Ακόμα περισσότερο η κατάσταση ενισχύει την σύγχυση γύρω από το εφαρμοστέο δίκαιο, όταν δύο ρυθμίσεις είναι ευθέως αλληλοαναιρούμενες, χωρίς την λύση να μπορεί να την δώσει η ερμηνεία τους κατά τρόπο που να παραχθεί η αίσθηση της ασφάλειας δικαίου. Το πρόβλημα επιδεινώνεται όταν παρατηρείται «διόρθωση» του τυπικού νόμου ή της υπουργικής απόφασης με ερμηνευτική εγκύκλιο του ίδιου υπουργείου²⁷², η οποία υιοθετεί μία από τις πιθανές ερμηνείες του νόμου, ενώ συχνά μπορεί ακόμα και να αναιρεί τις ίδιες τις νομοθετικές ρυθμίσεις. Την εγκύκλιο την επικαλούνται οι διοικητικές υπηρεσίες του υπουργείου και την εφαρμόζουν αντί του νόμου ή οποιασδήποτε άλλης συναφούς ρύθμισης έναντι των διοικουμένων, διαιωνίζοντας με την

²⁶⁸ Βλ. *Ν. Παπασπύρου*, Ο δικαστικός έλεγχος των κανονιστικών πράξεων: η κλασική θεώρηση και η αμφισβήτησή της, ΕφημΔΔ 4/2006, σ. 526.

²⁶⁹ Βλ. *Ε. Παυλίδου*, Τροποποίηση ή κατάργηση διατάξεων τυπικού νόμου με κανονιστική πράξη (με αφορμή τη ΣτΕ 1220/2015 επταμ.), ΘΠΔΔ, 12/2015, σ. 1197 επ.

²⁷⁰ Βλ. *Χ. Μουκίου*, Η κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης υπό το πρίσμα νεώτερων νομολογιακών εξελίξεων, Σάκκουλας, 2009, σ. 116 επ.

²⁷¹ Βλ. τις αντιδράσεις για την μεταβατική διάταξη που εισήγαγε ο ν. 4367/2016 αναθέτοντας τη χορήγηση των τηλεοπτικών αδειών στον Υπουργό Τύπου και πληροφοριών, αντί του ΕΣΡ, όπως προέβλεπε η πάγια ρύθμιση του ν. 4339/2015.

²⁷² Το φαινόμενο αυτό είναι πολύ διαδεδομένο στο πεδίο της φορολογικής νομοθεσίας, όπου παρατηρείται, όπως θα δούμε και σε επόμενο σημείο της μελέτης, πολύ μεγάλη αναλογία εγκυκλίων σε σχέση με τις διατάξεις τυπικών νόμων και τις διατάξεις που περιέχονται σε υπουργικές αποφάσεις.

πρακτική αυτή την αβεβαιότητα και ουσιαστικά ανατρέποντας στην πράξη την ιεραρχία των πηγών του δικαίου²⁷³.

β) Περίπτωση κακονομίας διαπράττεται επίσης όταν ο νομοθέτης θεσπίζει μια ρύθμιση ενώ υπάρχει διαπιστωμένη αντίθεσή της σε ρυθμίσεις διεθνών κανόνων. Το φαινόμενο είναι εντονότερο όταν η αντίθεση αυτή παρατηρείται μεταξύ των εθνικών κανόνων και των κανόνων της Ε.Ε (πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο της Ε.Ε), σπανιότερα σε επίπεδο συνταγματικών ρυθμίσεων (περίπτωση άρθρου 14 παρ. 9 για τον βασικό μέτοχο)²⁷⁴ και συνηθέστερα σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας. Επίσης, κακή νομοθέτηση είναι η διατήρηση μιας ρύθμισης η οποία έχει αποδοκιμαστεί από την προγενέστερη νομολογία του δικαστηρίου της ΕΣΔΑ, όταν το τελευταίο με το διπλωματικό τρόπο που διατυπώνει τις αποφάσεις του διαπιστώνει ότι η βασική αιτία παράβασης της Σύμβασης μπορεί να είναι μια συγκεκριμένη νομοθετική επιλογή και όχι η ερμηνεία της από τα δικαστήρια (π.χ. στο πεδίο της θρησκευτικής ελευθερίας²⁷⁵, στο δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι²⁷⁶ και στο δικαίωμα στην ιδιοκτησία²⁷⁷). Η μη προληπτική αξιοποίηση της νομολογίας του Δικαστηρίου του Στρασβούργου²⁷⁸, που θα έπρεπε να οδηγήσει σε ορισμένες περιπτώσεις σε τροποποίηση των επίμαχων ρυθμίσεων, αποτελεί δείγμα επιπόλαιας και προβληματικής νομοθέτησης, η οποία εκ του αποτελέσματος προσβάλλει συγκεκριμένα

²⁷³ Βλ. γενικά για τις εγκυκλίους την μονογραφία του Απ. Γέροντα, *Οι Εγκύκλιοι (Νομική διάσταση-διακρίσεις-δικαστικός έλεγχος)*, Σάκκουλας, 1993 καθώς και *Ε. Πρεβεδούρου*, Το νομικό καθεστώς των ερμηνευτικών εγκυκλίων, ΕφημΔΔ, 2/2010, σ. 255 επ. με παραπομπές στη γαλλική νομολογία και βιβλιογραφία.

²⁷⁴ Βλ. *Ν. Αλιβιζάτου*, Σύνταγμα και διαπλοκή, Συμβολή στην ερμηνεία της νέας παρ. 9 του άρθρου 14 Συντ., ΔίΜΕΕ 2004, σ. 23 επ., *Χ. Ανθόπουλου*, Το ασυμβίβαστο των ιδιοκτητών ΜΜΕ πριν και μετά το νέο άρθρο 14&9 του Συντάγματος, στον τόμο *Ξ. Κοντιάδη* (επιμ.), «Πέντε χρόνια μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001», Αντ. Σάκκουλας, 2006, σ. 313 επ., *Α. Μανιτάκη*, Η προτεραιότητα εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου έναντι του Συντάγματος, η εναρμονισμένη με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία του Συντάγματος και η τεχνική της αναλογικότητας (με αφορμή το τέλος του «Βασικού Μετόχου»), ΕφημΔΔ 3/2015, σ. 317 επ.

²⁷⁵ Βλ. *Γ. Κτιστάκι*, Θρησκευτική Ελευθερία και Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Σάκκουλας, 2004, *Η. Καστανά*, Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου σε θέματα θρησκευτικής ελευθερίας, Νομοκανονικά, 2002, σ. 17 επ.

²⁷⁶ Βλ. *Δ. Χριστόπουλου*, Υπόθεση Σιδηρόπουλου και λοιπών κατά Ελλάδας ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου του Ανθρώπου, ΤοΣ 1999, 307 επ.

²⁷⁷ Βλ. *Ε. Βασιλακάκη*, Η νομολογιακή εξέλιξη της προστασίας της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, ΧρΙΔ 2002, σ. 201 επ.

²⁷⁸ Βλ. τις αποφάσεις της νομολογίας του Αρείου Πάγου που επιμένουν σε μια ερμηνεία της νομοθεσίας περί σωματείων που αποδοκιμάζεται από το ΕΔΔΑ (ΑΠ 4/2005, ΝοΒ 2005, σ. 1053 και ΑΠ 58/2006, Δ/νη 2006, σ. 524, καθώς και την απόφαση του ΕΔΔΑ της 11-10-2007, Δ 2008, σ. 241 επ.).

θεμελιώδη δικαιώματα, όπως η θρησκευτική ελευθερία, το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι και το δικαίωμα στην δικαστική προστασία²⁷⁹.

γ) Επίσης, περίπτωση κακονομίας έχουμε όταν ο νομοθέτης δεν μεριμνά προκειμένου να διαπιστώσει την επίδραση της νέας ρύθμισης στην ισχύουσα νομοθεσία (σε συναφείς και απώτερες διατάξεις) αποτιμώντας παράλληλα και ενσωματώνοντας τις απόψεις της θεωρίας και τα πορίσματα της νομολογίας²⁸⁰. Η εργασία αυτή θα τον βοηθούσε να καταργήσει διατάξεις που δεν θα έπρεπε να διατηρούνται εν ισχύ προκειμένου να αποφύγει αντιφάσεις και δυσαρμονίες. Επίσης η βιασύνη είναι κακός σύμβουλος για την ορθή νομοθέτηση, ακόμα και αν πρόκειται για την αντιμετώπιση έκτακτων συνθηκών (φυσικών και ανθρωπιστικών καταστροφών).

δ) Στην κακονομία συμβάλλει και η «κάθετη» οργάνωση της κυβέρνησης και της δημόσιας διοίκησης. Πολλά ζητήματα, όπως φάνηκε στο τεράστιο έργο του συντονισμού για την πραγματοποίηση της Ολυμπιάδας του 2004²⁸¹, προϋπέθεταν ότι τα υπουργεία έπρεπε να λειτουργήσουν κατά τρόπο οριζόντιο με αυξημένες συνεργατικές πρωτοβουλίες, διότι τα περισσότερα προς επίλυση θέματα απαιτούσαν συντονισμό σε επίπεδο νομοθεσίας και δραστηριοτήτων μεταξύ περισσότερων υπουργείων²⁸². Η αντίληψη που επικρατεί ότι ο κάθε υπουργός εκπονεί τους δικούς του νόμους για τους οποίους είναι υπεύθυνος και φροντίζει να τους εφαρμόζει χωρίς να συντονίζεται με τους άλλους υπουργούς, όπως απαιτούν τα περισσότερα θέματα που είναι διακλαδικά και πολυπαραγοντικά, είναι παρωχημένη, αλλά δυστυχώς επιβιώνει ακόμα.

²⁷⁹ Βλ. Π. Μαντζούφα, Η επίδραση της νομολογίας του ΕΔΔΑ στη διαμόρφωση της χρηστής διεξαγωγής της πολιτικής δίκης, ΤοΣ 2/2008, σ. 331-347 και στον τόμο «Η πολιτική δίκη, υπό το φως της νομολογίας του ΔΕΚ και του ΔΕΚ», Σάκκουλας, 2008, σ. 151-171.

²⁸⁰ Βλ. τις εύστοχες παρατηρήσεις του Α. Καϊδατζή, Γιατί θα αποτύχει (και) ο νέος νόμος για τη δημόσια ραδιοτηλεόραση;, ΔιΜΕΕ 2015, σ. 388 επ. (391), κατά τον οποίο για την επιτυχία του ν. 4324/2015 για τη δημόσια ραδιοτηλεόραση απαιτείται η συνδρομή δυο θεσμικών προϋποθέσεων, η έλλειψη των οποίων επιβεβαιώθηκε και νομολογιακά: αφενός η εύρυθμη και νόμιμη λειτουργία των ιδιωτικών σταθμών (βλ. ΣτΕ(Ολ) 3578/2010, ΔιΜΕΕ 2010, σ. 414, ΕΔΔΔΔ 2011, σ. 141 για την αντίθεση της επ' αόριστον ανοχής της λειτουργίας παρανόμως ιδρυθέντων και λειτουργούντων τηλεοπτικών σταθμών στο Σύνταγμα) αφετέρου ο αποτελεσματικός έλεγχος από το ΕΣΡ (βλ. αντί άλλων, ΣτΕ(Ολ) 3515/2013, ΔιΜΕΕ, σ. 579, ΝοΒ 2014, σ. 145, ΕΔΔΔΔ 2014, σ. 98 για την αντισυνταγματικότητα της παράτασης της θητείας των μελών του ΕΣΡ, μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου, με αποτέλεσμα η ανεξάρτητη αρχή να μην διαθέτει νόμιμη συγκρότηση).

²⁸¹ Βλ. Γ. Γιαννακούρου - Ε. Τροβά, Ολυμπιακοί αγώνες και Δίκαιο, 2001.

²⁸² Βλ. Ε. Βενιζέλου, Ποιότητα νομοθεσίας, κοινωνική συναίνεση και ανταγωνιστικότητα της ελληνικής νομοθεσίας, ΕφημΔΔ 3/2006, σ. 374 επ. (376).

ε) Ο κοινός νομοθέτης συμβάλλει στην κακονομία όταν παραλείπει να θέτει χρονικά όρια ως προς την χρήση των εξουσιοδοτήσεων και ουσιαστικά αφήνοντας στην διοίκηση απόλυτη διακριτική ευχέρεια ως προς το χρόνο που η τελευταία θα επιλέξει να εκδώσει τις διοικητικές πράξεις που προβλέπονται στις εξουσιοδοτικές διατάξεις. Ως λύση εδώ θα μπορούσε να υιοθετηθεί η πρόβλεψη συνταγματικού φραγμού προκειμένου η διοίκηση να ασκεί το κανονιστικό της έργο, εντός ρητής προθεσμίας, πέραν της οποίας η εξουσιοδότηση να χάνει την ισχύ της²⁸³. Έτσι, δεν θα ματαιώνονται στην πράξη νομοθετικές πρωτοβουλίες από την αβελτηρία της διοίκησης να νομοθετήσει.

στ) Όχι σπάνια, η νομοθέτηση παρουσιάζει τις παραπάνω παθογένειες όχι μόνο λόγω κακοδιοίκησης, αλλά ως αποτέλεσμα πιέσεων συγκεκριμένων ομάδων ή ατόμων οι οποίοι αποβλέπουν σε μία ευνοϊκή, προς τα συμφέροντά τους, ρύθμιση. Δεν είναι σπάνιες οι περιπτώσεις όπου η ικανοποίηση παρόμοιων αιτημάτων υλοποιείται με Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) οι οποίες έρχονται εκ των υστέρων στην βουλή για επικύρωση, ενώ στο μεσοδιάστημα έχει «τακτοποιηθεί» το αίτημα των ενδιαφερομένων, παρακάμπτοντας ουσιαστικά την βουλή, χωρίς να υπάρχει δυνατότητα ουσιαστικού δικαστικού ελέγχου²⁸⁴.

Υπό το πρίσμα αυτό, η πολυνομία ευνοεί ορισμένους οι οποίοι την υποθάλπουν και οι οποίοι αντιδρούν σε ενδεχόμενες απλουστεύσεις και κωδικοποιήσεις διατάξεων, ενώ κατά περίπτωση οι ίδιοι διαφεύγουν από τη γενική ρύθμιση και έτσι δια των «φωτογραφικών» και προσωρινών ρυθμίσεων εξυπηρετούν τα ατομικά τους συμφέροντα²⁸⁵. Ο άλλος παράγοντας που

²⁸³ Η ύπαρξη χρονικών ορίων για την χρήση της εξουσιοδότησης και την έκδοση Π.Δ. συνοδεύει, κατά το Σύνταγμα, τις εξουσιοδοτικές διατάξεις (ΣτΕ 3947/2002) που περιέχονται σε νόμους-πλαίσιο (άρθρο 43 παρ. 4 Σ.) και όχι τις ειδικές και ειδικότερες, τεχνικές, τοπικές και λεπτομερειακές εξουσιοδοτήσεις του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. α και β. Ωστόσο, αποτελεί παράγοντα μη εφαρμογής των νόμων όταν η διοίκηση λόγω έλλειψης προετοιμασίας και γενικότερης υποδομής, σε αρκετές περιπτώσεις επί σειρά ετών, δεν εκδίδει τις προβλεπόμενες από το νόμο διοικητικές πράξεις. Αυτό είναι ένα ζήτημα που θα έπρεπε να απασχολήσει τον αναθεωρητικό νομοθέτη προκειμένου να βελτιώσει την παραγωγή έγκαιρων και αποτελεσματικών νομοθετημάτων από την διοίκηση.

²⁸⁴ Βλ. Χ. Χρυσανθάκη, Ο δικαστικός έλεγχος των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου, ΘΠΔΔ 5/2014, σ. 393 επ.

²⁸⁵ Πολύ συχνά στην ελληνική Βουλή εγκαλείται η κυβέρνηση, αλλά και συγκεκριμένοι βουλευτές, διότι προτείνουν διατάξεις που περιέχουν ευνοϊκές, «φωτογραφικές» ρυθμίσεις, κυρίως οικονομικού περιεχομένου (π.χ. κατάργηση διοικητικών προστίμων, απόλειψη προσαυξήσεων σε φορολογικές οφειλές, κατάργηση δανειακών υποχρεώσεων) που ευνοούν συγκεκριμένα πρόσωπα ή ομάδες προσώπων.

επιτείνει το πρόβλημα της πολυνομίας και υποθάλλει κακούς νόμους είναι η προχειρότητα που επικρατεί κατά την άσκηση της νομοθέτησης, η οποία ασκείται συχνά υπό ασφυκτική πίεση και χωρίς να τηρούνται στοιχειώδεις νομοτεχνικές αρχές, -ή συνολικότερα δεν τηρούνται οι αρχές της ορθής νομοθέτησης²⁸⁶- με αποτέλεσμα να απαιτούνται άμεσα εμβαλωματικές λύσεις κατά την εφαρμογή του νόμου όταν το βάρος πέφτει στους ώμους της δικαιοσύνης.

1γ)...που μοιραία οδηγούν σε έλλειψη εμπιστοσύνης συνολικά προς το κράτος και σε αποδυνάμωση της ισχύος του νόμου

Ένα από τα αποτελέσματα της κακονομίας, όποτε εμφανίζεται με τις ανωτέρω μορφές, είναι να χάνει ο πολίτης την εμπιστοσύνη του στην λειτουργία του νόμου και στην ικανότητα του τελευταίου να διέπει τις βιοτικές σχέσεις με αξιώσεις χρονικής διάρκειας και σαφήνειας περιεχομένου. Συχνά ο πολίτης θεωρεί τον νόμο όχι προϊόν εύλογης διαβούλευσης που υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, αλλά προϊόν αυθαίρετων, προσωρινών σταθμίσεων, περιορισμένου σκοπού και διάρκειας. Έτσι προκύπτει μια αβεβαιότητα ως προς το ισχύον δίκαιο διότι ανατρέπεται η εσωτερική ισορροπία του νομοθετήματος μεταξύ ισχυουσών διατάξεων και τροποποιήσεων, ανισορροπία που συχνά κρύβει δυσάρεστες εκπλήξεις για τον πολίτη. Το δίκαιο, λόγω της ανασφάλειας και της ρευστότητας που προκαλείται στην ζωή των πολιτών εξαιτίας των φαινομένων πολυνομίας-κακονομίας, απαξιώνεται στην συνείδηση τους. Στο μέτρο που ο νόμος έχει περιορισμένο χρονικό ορίζοντα, ο πολίτης αποφεύγει να συμμορφωθεί με το περιεχόμενό του, με την ελπίδα της επικείμενης αλλαγής, και έτσι επωφελείται αυτός που παρανομεί και εν τέλει αποδεικνύεται προνοητικός²⁸⁷. Η νομοθέτηση με αυτά τα χαρακτηριστικά, πέραν των άλλων προβλημάτων που επισημάνθηκαν, εισάγει και ένα στοιχείο άνισης μεταχείρισης ομοειδών περιπτώσεων²⁸⁸. Τελικά, η απαξίωση του νόμου υπό τις ανωτέρω

²⁸⁶ Βλ. G. Dellis, *Can you teach...*, ό.π., σ. 1 επ.

²⁸⁷ Είναι χαρακτηριστική η στάση των πολιτών απέναντι στις «απειλές» της πολιτείας ότι θα λύσει το πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης με τις κατά καιρούς ρυθμίσεις που εισάγει, νομιμοποιώντας, συνήθως, τις όποιες παρανομίες και δικαιώνοντας διαχρονικά τους παρανομούντες, ιδίως αυτούς της μεγάλης κλίμακας. Για το θέμα βλ. Ι. Μαθιουδάκη, *Νόμιμη και αυθαίρετη δόμηση*, εκδ. ANION, 2015.

²⁸⁸ Βλ. Φ. Χριστοδούλου, *Η Πολυνομία...*, ό.π., σ. 15-16.

συνθήκες, δεν προκαλεί ούτε σεβασμό, ούτε φόβο, και μοιραία οδηγεί στην αποδυνάμωση της ισχύος του.

Επίσης, ένας μεγάλος αριθμός διατάξεων που περιέχονται σε ένα νόμο είναι διατάξεις-μέτρα, δηλαδή ρυθμίσεις που επιδιώκουν να τακτοποιήσουν με «φωτογραφικό» τρόπο, επίκαιρα ζητήματα που ανακύπτουν στην συγκυρία και δεν έχουν συνήθως σχέση με το κύριο αντικείμενο του νόμου²⁸⁹. Οι ρυθμίσεις αυτές είναι κακογραμμένες, συνήθως από συμβούλους χωρίς εμπειρία και γνώσεις που φέρνουν σε αδιέξοδο την Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή²⁹⁰.

2. Ποιότητα των νόμων και ανταγωνιστικότητα της οικονομίας

Όταν αναφερόμαστε στην ποιότητα των νόμων, όπως προκύπτει από τις προηγούμενες αναλύσεις, ουσιαστικά αναγόμαστε σε ένα σύνολο χαρακτηριστικών που πρέπει να διαθέτει ένας νόμος προκειμένου να ικανοποιεί τις ανάγκες για τις οποίες θεσπίστηκε, οι οποίες υπαγορεύονται από τα πραγματικά και νομικά δεδομένα του υπό ρύθμιση περιβάλλοντος. Στοιχεία της ποιότητας ενός νομοθετήματος είναι, -πέραν της συμφωνίας με υπέρτερους σε ισχύ κανόνες δικαίου, της ευκρίνειας και της νομοτεχνικής αρτιότητας- και η αποτελεσματικότητα που αφορά στην επίτευξη των στόχων μιας ρύθμισης, η οποία προϋποθέτει την ορθολογική προετοιμασία της ρύθμισης και την διασφάλιση ότι θα συγκεντρώσει ένα υψηλό βαθμό αποδοχής από τους αποδέκτες της²⁹¹.

Είναι κοινή πεποίθηση ότι στην Ελλάδα ένας από τους παράγοντες που αποθαρρύνει τις επενδύσεις και γενικότερα την επιχειρηματική δράση είναι το

²⁸⁹ Βλ. τις απόψεις του Αντιπροέδρου του ΣτΕ Α. Ράντου στον διάλογο που ακολούθησε κατά την εκδήλωση της Κίνησης πολιτών για μια ανοιχτή κοινωνία, Πολυνομία, κακονομία, ανομία, ό.π., σ. 93-94. Περαιτέρω, βλ. Κ. Β. Μποτόπουλου, *Ανορθολογισμός και Αντισυνταγματικότητα: Η διαιώνιση της παρεμβολής άσχετων διατάξεων σε νόμο*, Διδικ 1994, σ. 271 επ.

²⁹⁰ Για το νομικό πλαίσιο λειτουργίας της ΚΕΝΕ βλ. Χ. Τσιλιώτη, *Η λειτουργία της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής (ΚΕΝΕ)*, ΘΠΔΔ 5/2010, σ. 505 επ., Η. Μικρουλέα, *Ο ρόλος της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής (ΚΕΝΕ) σε κρίσιμα και επείγοντα νομοσχέδια*, σ. 8 επ. σε Β. Τζέμου (επιμ.), *Θεμελιώδη δικαιώματα και θεσμοί στην εποχή της κρίσης*, 1^ο Ετήσιο Επιστημονικό Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων, 29-30 Απριλίου 2014, διαθέσιμο στο ιστότοπο www.dimosiodikaio.gr

²⁹¹ Βλ. Ο. Ζύγουρα, *Σύγχρονοι εξελίξεις της «εσωτερικής» διαδικασίας νομοθετήσεως εις το νέον ρυθμιστικόν περιβάλλον: εκτίμησις συνεπειών των νόμων και πειραματική νομοθέτησις, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, 1/2001 σ. 1 επ. (ιδίως σ. 12-15).

πολύπλοκο νομοθετικό πλαίσιο που επηρεάζει, ανάμεσα στα άλλα, και τον ρυθμό απονομής της δικαιοσύνης²⁹². Η πολύπλοκη νομοθεσία που επιβάλλει γραφειοκρατικά και διοικητικά βάρη αλλά και η αναποτελεσματική λειτουργία της διοίκησης, όπως ήδη επισημάνθηκε, επιβαρύνει με καθυστερήσεις και υπερβολικά κόστη την υγιή και με μακροπρόθεσμο ορίζοντα επιχειρηματικότητα²⁹³ και εκ των πραγμάτων, ενισχύει την επιχειρηματικότητα που αποβλέπει στο γρήγορο και ευκαιριακό κέρδος, συχνά παρανομώντας, αφού επιλέγει την ανέξοδη- συχνά λόγω αδυναμίας/αβουλίας επιβολής κυρώσεων- παράκαμψη των κανόνων. Τα παραπάνω συνήθως οδηγούν στην ματαίωση επενδυτικών σχεδίων, αφαιρούν πόρους από την οικονομία, αυξάνουν την ανεργία και επιδρούν αρνητικά στην ανταγωνιστικότητα της χώρας²⁹⁴.

Έχει επισημανθεί²⁹⁵ ότι πολλές φορές η διοίκηση αποφεύγει ή αδυνατεί να αναλάβει ευθύνες και να εκδώσει τις αναγκαίες διοικητικές πράξεις, όπως σε περιπτώσεις μεγάλων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων. Τα ζητήματα αυτά συχνά υπερπολιτικοποιούνται, διότι η διοίκηση κωλυσιεργεί ή φοβάται τις αντιδράσεις και τα μεταθέτει στις πλάτες των πολιτικών²⁹⁶. Συχνά τα κρίσιμα για την οικονομία αυτά ζητήματα καταλήγουν σε δικαστικές αντιδικίες μεταξύ των συμμετασχόντων στο διαγωνισμό σε όλες τις δικαιοδοσίες των δικαστηρίων (διοικητικές, αστικές), αλλά και στο ενωσιακό επίπεδο, ενώ δεν απουσιάζουν και οι ποινικές διαστάσεις. Οι αντιδικίες αναπόφευκτα αποκτούν πολιτικές διαστάσεις και η πολιτική ηγεσία για να δώσει λύση στο αδιέξοδο και στις καθυστερήσεις μπορεί να επιλέξει την κύρωση με τυπικό νόμο των συγκεκριμένων συμβάσεων²⁹⁷. Αντίστοιχα, επειδή τα επιτελεία των μεγάλων

²⁹² Βλ. τον τόμο «Ο ρόλος της Δικαιοσύνης στην άσκηση της Επιχειρηματικής Δραστηριότητας» (Πρακτικά 2^{ου} Πανελληνίου Συνεδρίου Νομικής Τεκμηρίωσης Κοινωνικοοικονομικών Θεμάτων, 8-9 Απριλίου 2011, Καβάλα), Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.

²⁹³ Βλ. τα στατιστικά στοιχεία για την επιρροή της πολυνομίας-κακονομίας στην επιχειρηματικότητα που παραθέτουν στην μελέτη τους, οι Δ. Σωτηρόπουλος/Λ. Χριστόπουλος, Πολυνομία...,ό.π., σ. 36 επ.

²⁹⁴ Βλ. Κ. Τσιμάρα, Η κανονιστική μεταρρύθμιση: Για μία Δημόσια Διοίκηση του 21ου αιώνα, ΕφημΔΔ 2/2008, σ. 261 επ.

²⁹⁵ Βλ. Ε. Βενιζέλου, Ποιότητα νομοθεσίας..., ό.π., σ. 375.

²⁹⁶ Με μια απλή ανάγνωση των εφημερίδων και μια στοιχειώδης αναζήτηση στο διαδίκτυο μπορεί κανείς να διαπιστώσει ότι σημαντικές παραγωγικές επενδύσεις στην Ελλάδα αντιμετωπίσαν δικαστικές αμφισβητήσεις που οδήγησαν σε μακροχρόνιους δικαστικούς αγώνες (π.χ. η επένδυση της εταιρίας «Ελληνικός Χρυσός» στα Μεταλλεία Χαλκιδικής).

²⁹⁷ Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, Η Προστασία του Ελεύθερου Ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των Διοικητικών Συμβάσεων, Αντ. Σάκκουλας, 2006, σ. 196-198.

επιχειρηματικών ομίλων έχουν γνώση του καθεστώτος πολυνομίας και προβληματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης που επικρατεί στην Ελλάδα, απαιτούν για λόγους ασφάλειας δικαίου να γίνονται ρυθμίσεις με τυπικούς νόμους για θέματα ασφαλιστικά, φορολογικά, περιβαλλοντικά και πολεοδομικά που κρίνουν ότι είναι αναγκαίες για την πραγματοποίηση μιας επένδυσης μεγάλου μεγέθους²⁹⁸.

Η τακτική αυτή, μολονότι «διευκολύνει» τις μεγάλες επενδύσεις δημιουργεί περισσότερα νομοθετικά καθεστώτα, συμβάλλει στην πολυνομία και κυρίως δημιουργεί ανισότητες μεταξύ μεγάλων και μικρότερων επενδυτών, καθώς οι δεύτεροι υφίστανται τις καθυστερήσεις από την κακονομία και την αναποτελεσματική δημόσια διοίκηση, χωρίς το πλεονέκτημα των ατομικών νόμων.

Σχετικές μελέτες δείχνουν ότι οι επιπτώσεις των διοικητικών βαρών και της περίπλοκης νομοθεσίας επηρεάζουν περισσότερο τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, και λιγότερο αυτές με μεγαλύτερο μέγεθος²⁹⁹.

Αν εξαιρέσουμε το βάρος που προκύπτουν από την διατήρηση απαρχαιωμένων ρυθμίσεων που δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της εποχής και δεν εξυπηρετούν το σκοπό για τον οποίο θεσπίστηκαν, διαπιστώνουμε ότι, σύμφωνα με έρευνα του ΣΕΒ, τα βάρη της γραφειοκρατίας μπορεί να οριστούν με συγκεκριμένο τρόπο, δηλαδή να μετρηθούν ποσοτικά τόσο με όρους χρηματικού κόστους, όσο και με όρους απασχόλησης προσωπικού. Εδώ, σύμφωνα με την αντίληψη του ΣΕΒ, όπως αποτυπώνεται στα συμπεράσματα της ημερίδας που διοργάνωσε³⁰⁰, πρέπει να τεθούν στόχοι που να συνδέουν την βελτίωση της αποδοτικότητας ορισμένων διοικητικών διαδικασιών με την μείωση του κόστους των επιχειρήσεων που είναι αναγκασμένες να ανταποκριθούν στις συγκεκριμένες διοικητικές απαιτήσεις. Για να επιτευχθεί η μείωση του κόστους προσαρμογής των επιχειρήσεων στις διοικητικές απαιτήσεις θα πρέπει να εφαρμοστούν κανόνες ενιαίας μεθοδολογίας ως προς την αποτίμηση του κόστους αυτού. Οι μετρήσεις προϋποθέτουν επαρκή στατιστικά στοιχεία και δεδομένα προκειμένου να

²⁹⁸ Βλ. Ε. Βενιζέλου, Ποιότητα νομοθεσίας..., ό.π., σ. 375.

²⁹⁹ Βλ. τα πορίσματα από την Ημερίδα που οργάνωσε ο Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών (ΣΕΒ) με τίτλο «Για αποτελεσματικότερη Νομοθεσία και Ρυθμίσεις-Επιπτώσεις στην Ανταγωνιστικότητα και το Κόστος» (Αθήνα 16-6-2005) σε *Δελτίο ΣΕΒ*, τ. 621 (Ιούνιος-Ιούλιος 2005), σ. 12 επ.

³⁰⁰ Βλ. *Δελτίο ΣΕΒ*, ό.π., σ. 10 επ.

υπολογιστεί το κόστος μιας διαδικασίας τόσο για την διοίκηση, όσο και για την επιχείρηση, χωρίς να παραβλέπεται ή να υποτιμάται ο ανελαστικός χαρακτήρας διαδικασιών που προβλέφθηκαν για να υπηρετήσουν θεμελιώδη έννομα αγαθά, όπως είναι, για παράδειγμα, η προστασία του περιβάλλοντος και της υγείας. Ο ΣΕΒ εκτιμά, ότι η πλήρης επικράτηση της μηχανοργάνωσης και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης από μόνη της μπορεί να μειώσει σημαντικά τα κόστη³⁰¹.

Αν προσπαθήσουμε να κωδικοποιήσουμε τα κριτήρια³⁰² επί τη βάσει των οποίων θα αξιολογήσουμε τις επιπτώσεις της νομοθεσίας στην αναπτυξιακή πορεία της Ελλάδας, θα πρέπει ένας νόμος, πέραν του ελέγχου συνταγματικότητας, νομιμότητας και συμβατότητας με το δίκαιο της ΕΕ και την ΕΣΔΑ και των ελέγχων ως προς την δημοσιονομική επιβάρυνση, να ελέγχεται και ως προς την συμβολή του στην αύξηση του ΑΕΠ και το ευρύτερο αναπτυξιακό σχέδιο της χώρας.

Επίσης, σοβαρά πρέπει να ληφθούν και τα κριτήρια που αφορούν στις επιπτώσεις της νόμου στην απασχόληση αλλά και στο σεβασμό των πολιτών με ειδικές ανάγκες, που προστατεύονται κατά προτεραιότητα από το Σύνταγμα (π.χ. άρθρο 21 παρ.6 Σ).

Επιπλέον, σημαντικές πρέπει να θεωρηθούν και οι παράμετροι του νόμου που αφορούν στο περιβάλλον, στην περιφερειακή ανάπτυξη (άρθρο 101 Σ), αλλά και στην προστασία της ισότητας και ιδιαίτερα αυτής των δύο φύλων (άρθρα 4 παρ. 2 και 116 παρ. 1 Σ).

Τα παραπάνω κριτήρια αν συνδυαστούν και με μια αντιγραφειοκρατική κατεύθυνση που θα μεριμνά, όπως επισημάναμε ήδη, για την μείωση των διοικητικών βαρών και την αποκάθαρση της νομοθεσίας από παρωχημένες ρυθμίσεις σε ένα πλαίσιο αναγκαίων κοινωνικών συναινέσεων επί των ρυθμίσεων κάθε σχετικού νομοσχεδίου, τότε η συμβολή της νομοθεσίας από αρνητική σε ορισμένες περιπτώσεις θα καταστεί θετική και θα συμβάλει στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας³⁰³.

³⁰¹ Βλ. Δελτίο ΣΕΒ, ό.π., σ. 28.

³⁰² Βλ. Ε. Βενιζέλου, Η ποιότητα ..., ό.π., σ. 376, ο οποίος προβαίνει σε μια αντίστοιχη κωδικοποίηση κριτηρίων.

³⁰³ Βλ. Ε. Βενιζέλου, Η ποιότητα..., ό.π., σ. 377-378.

2 α) ...και τα συνήθη συναλλακτικά κόστη

Ωστόσο, είναι σκόπιμο να δώσουμε ορισμένα παραδείγματα από την ελληνική νομοθεσία για να διαπιστωθεί το μέγεθος της επιρροής της σε ορισμένες οικονομικές δραστηριότητες, όπως είναι το λεγόμενο κόστος συναλλαγών το οποίο μολονότι έχει περιοριστεί αποτελεί ένα από τα υψηλότερα στην ΕΕ και στον ΟΟΣΑ³⁰⁴.

α) Ένα από τα ιδιαίτερα υψηλά κόστη στις συναλλαγές είναι εκείνο που αφορά στην μεταβίβαση ακινήτου. Για την μεταβίβαση ενός ακινήτου περιλαμβάνονται καταρχήν κόστη που συνδέονται με την φορολογία. Το ακίνητο επιβαρύνεται πέραν του φόρου μεταβίβασης και με φόρους υπέρ διάφορων φορέων, όπως οι ΟΤΑ, το ΦΠΑ καθώς και τους διάφορους φόρους που συνοδεύουν την οικοδόμηση του ακινήτου, τακτικούς και έκτακτους (υπολογίζονται σε περίπου 30). Σημαντικός φόρος είναι ο ΕΝΦΙΑ καθώς ο φόρος εισοδήματος που επιβάλλεται για εισοδήματα που αποκτούνται από την εκμετάλλευση του ακινήτου. Η φορολογία των ακινήτων χαρακτηρίζεται από εξαιρετική πολυπλοκότητα και από αλληπάλληλες μεταβολές -το πεδίο της φορολογίας αποτελεί τυπικό παράδειγμα πολυνομίας-, σε σημείο να μην μπορεί ο πολίτης να προϋπολογίσει τα κόστη.

Στα κόστη συναλλαγών πρέπει να περιλάβουμε την αμοιβή του συμβολαιογράφου και τα λοιπά συμβολαιογραφικά έξοδα (χαρτόσημα, αντίγραφα συμβολαίων κ.λ.π) των δύο -αγοραστή και πωλητή- δικηγόρων (η παράσταση των οποίων δεν είναι μεν υποχρεωτική σύμφωνα με τον αναμορφωμένο κώδικα δικηγόρων, αλλά η παρουσία τους κρίνεται απαραίτητη, τουλάχιστον του δικηγόρου του αγοραστή, προκειμένου να αποφευχθούν μελλοντικές επιπλοκές), καθώς και το τέλος εγγραφής στο υποθηκοφυλακείο, ενώ συνήθως σημαντικό είναι και το κόστος της προσημείωσης του ακινήτου το οποίο αποκτάται, κατά το συνήθως συμβαίνον, με τραπεζικό δανεισμό.

Όλα τα παραπάνω, κατατάσσουν την Ελλάδα στις ακριβότερες χώρες μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ στα κόστη για την απόκτηση ακινήτου και στην έκτη υψηλότερη θέση μεταξύ των κρατών μελών του ΟΟΣΑ³⁰⁵. Δεν

³⁰⁴ Τα στοιχεία που παρατίθενται αντλούνται από την μελέτη του Α. Χατζή, Το Δίκαιο ως εργαλείο μείωσης του κόστους των συναλλαγών. Το θεώρημα του Coase και η Οικονομική Ανάλυση του Δικαίου, στον τόμο «Ο ρόλος της Δικαιοσύνης στην άσκηση της Επιχειρηματικής Δραστηριότητας», ό.π., σ. 31 επ.

³⁰⁵ Βλ. Α. Χατζή, Το δίκαιο..., ό.π., σ. 53.

χρειάζεται να τονιστεί ότι τα συγκεκριμένα κόστη επιβαρύνουν το καταναλωτή, αποθαρρύνουν τον επενδυτή και σε τελική ανάλυση μειώνουν τα κρατικά έσοδα. Στα παραπάνω δεν περιλαμβάνουμε και τις τυχόν δικαστικές αμφισβητήσεις ως προς την κυριότητα των ακινήτων (καθώς και τις χρήσεις γης, περιβαλλοντικά εμπόδια υπαρκτά και προσχηματικά), λόγω μη ολοκλήρωσης του κτηματολογίου και του δασολογίου, οι οποίες μπορεί να καθηλώσουν μια επένδυση για πολλά χρόνια³⁰⁶.

β) Μια δεύτερη μορφή κόστους αφορά τις συναλλαγές και τις δαπάνες που συνδέονται με την ίδρυση επιχειρήσεων. Η ίδρυση μιας επιχείρησης στην Ελλάδα, παρά τις εξαγγελίες και τα μέτρα που έχουν ληφθεί ιδίως την περίοδο του μνημονίου, παραμένει μια ακριβή και χρονοβόρα δραστηριότητα που τοποθετεί την Ελλάδα στις τελευταίες θέσεις ως προς το ευνοϊκό επενδυτικό περιβάλλον και σε αντίστοιχες θέσεις ως προς την προστασία των επενδυτών και το χρόνο που απαιτείται για την ίδρυση μιας επιχείρησης. Δεν είναι παράξενο ότι η χώρα μας βρίσκεται πολύ χαμηλά στους σχετικούς δείκτες που έχουν ως βάση την κατάταξη των χωρών που προσελκύουν επενδύσεις, γεγονός που επιδρά στην συνολική ανταγωνιστικότητα της οικονομίας στην οποία κατέχουμε την τελευταία θέση μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ³⁰⁷.

Ειδικότερα ο ΣΕΒ είχε μετρήσει προ διετίας ότι για την περιβαλλοντική αδειοδότηση, η καθυστέρηση είναι πενταπλάσια από την θεσμοθετημένη προθεσμία³⁰⁸.

γ) Η πολυνομία, τα υψηλά κόστη συναλλαγών και η αναποτελεσματική διοίκηση επηρεάζουν αρνητικά και τις επιδόσεις ακόμα και των επιχειρήσεων που έχουν εξαγωγικό προσανατολισμό, δηλαδή ανήκουν στο συναλλαγματοφόρο και εξωστρεφές κομμάτι της οικονομίας, πάνω στο οποίο θα μπορούσαμε να στηρίξουμε την προσπάθεια για έξοδο από την κρίση.

δ) Τα υψηλά κόστη των συναλλαγών προέρχονται σε μεγάλο βαθμό και από την νομοθεσία που μέχρι την κρίση διαμόρφωνε προνομιακές συνθήκες για την

³⁰⁶ Είναι χαρακτηριστικά τα προβλήματα που αντιμετώπισε η εταιρεία TEMES, συμφερόντων της οικογένειας Κωνσταντακόπουλου, προκειμένου να ολοκληρώσει την πρώτη φάση της επένδυσης για την δημιουργία του παραθεριστικού κέντρου Costa Navarino, στην Μεσσηνία. Βλ. ρεπορτάζ εφ. «ΤΟ ΒΗΜΑ» 7-4-2011.

³⁰⁷ Βλ. Α. Χατζή, Το δίκαιο...,ό.π., σ. 53-54 και ιδίως παραπομπές 53,54,55, όπου αναφέρονται οι οργανισμοί που εκπόνησαν τις έρευνες από όπου τεκμηριώνονται τα στοιχεία για την σχέση της ελληνικής οικονομίας με τον διεθνή ανταγωνισμό για τα έτη 2010 και 2011.

³⁰⁸ Βλ. δημοσίευμα εφ. «Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ» 15-16/4/2017.

άσκηση ορισμένων επαγγελλμάτων (αυτά που στην δημοσιογραφική γλώσσα επικράτησαν να λέγονται «κλειστά επαγγέλλματα») γεγονός που αύξανε τα κόστη παροχής υπηρεσιών. Θεωρητικά, η νομοθεσία έχει αναμορφωθεί και έχει απαλείψει σημαντικούς περιορισμούς στην άσκηση πολλών επαγγελλμάτων, αίροντας ειδικούς περιορισμούς, τόσο ως προς την είσοδο (αδειοδότηση) σε μια επαγγελματική δραστηριότητα, όσο και γεωγραφικούς, αριθμητικούς και τιμολογιακούς περιορισμούς που αφορούν στις συνθήκες και τους όρους άσκησης ενός επαγγέλλματος³⁰⁹. Στην πράξη οι αγκυλώσεις παραμένουν καθώς με την ανοχή της διοίκησης διατηρούνται κόστη και περιορισμοί που δυσχεραίνουν την άσκηση της οικονομικής ελευθερίας και επιβαρύνουν το οικονομικό κλίμα.

5) Η Ελλάδα χαρακτηρίζεται ως κοινωνία με χαμηλό δείκτη εμπιστοσύνης³¹⁰ των πολιτών προς το κράτος και τους θεσμούς και των πολιτών μεταξύ τους. Η διαπίστωση αυτή δεν είναι άσχετη με την αύξηση του αριθμού των νόμων και το φαινόμενο της πολυνομίας, αλλά και με την αρνητική θέση που έχουμε στους διεθνείς δείκτες που μετρούν το μέγεθος της διαφθοράς. Εκεί, παρά την οριακή βελτίωση τα τελευταία χρόνια, παραμένουμε σε ανεπίτρεπτα υψηλή θέση για χώρα που είναι μέλος του ΟΟΣΑ, της ΕΕ και της ζώνης του Ευρώ³¹¹, ενώ στους δείκτες της ανταγωνιστικότητας, η Ελλάδα υστερεί παντού σε σχέση με το μέσο όρο των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του World Economic Forum «Global Competitiveness Report 2016-2017»³¹² η Ελλάδα έχει υποχωρήσει στην 86η θέση μεταξύ 138 κρατών, όσων αφορά την ανταγωνιστικότητά της με βάση αξιολογήσεις που βαθμολογούν τους φορολογικούς συντελεστές, την γραφειοκρατία, το ευρύτερο φορολογικό πλαίσιο, την πρόσβαση στην χρηματοδότηση. Είναι αποθαρρυντικό ότι η χώρα εμφανίζει ακόμα χειρότερες

³⁰⁹ Βλ. αναλυτικά για την περίπτωση των κλειστών επαγγελλμάτων και τις αλλαγές που έφεραν οι εφαρμοστικοί νόμοι των μνημονίων σε Π. Μαντζούφα, Οικονομική Κρίση και Σύνταγμα, Συνταγματικές και ενωσιακές διαστάσεις της οικονομικής κρίσης στο ελληνικό παράδειγμα, Μορφές και τεχνικές δικαστικού ελέγχου των εφαρμοστικών νόμων των μνημονίων στο πεδίο των δικαιωμάτων, Σάκκουλας, 2014, σ. 205 επ.

³¹⁰ Για την έννοια της εμπιστοσύνης και τον σημαντικό ρόλο που παίζει στην οικονομική ανάπτυξη μιας κοινωνίας, βλ. Φ. Fukuyama, Εμπιστοσύνη, Καστανιώτης 1994, J. K Coleman, Social capital in the Creation of Human Capital, American Journal of Sociology, 1988, σ. 95-120.

³¹¹ Βλ. Α. Χατζή, Το δίκαιο..., ό.π., σ. 55 (παραπομπές 59, 60, 61) με στοιχεία σχετικά με τις έρευνες, κυρίως της Παγκόσμιας Διαφάνειας, που τεκμηριώνουν την θέση της Ελλάδας στην κατάταξη των χωρών για το μέγεθος της διαφθοράς.

³¹² Δημοσίευμα εφ. «Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ» 15-16/4/2017.

επιδόσεις στην κατηγορία «απόδοση του νομικού πλαισίου για την διευθέτηση διαφορών» (θέση 130), ενώ μια θέση καλύτερη (129), αλλά εξίσου αποκαρδιωτική, καταλαμβάνει στο τομέα «επιβάρυνση των κρατικών ρυθμίσεων». Επίσης σύμφωνα με την έκθεση «Ease of Doing Business» του 2017 για λογαριασμό της Παγκόσμιας Τράπεζας, η χώρα κατατάσσεται σε μια από τις τελευταίες θέσεις της Ευρώπης ως προς την ευνοϊκό επιχειρηματικό περιβάλλον³¹³.

Συνολικά, μια αναποτελεσματική διοίκηση με πολύπλοκη και δαπανηρή νομοθεσία, που διατηρεί υψηλά κόστη, συχνά, για να ευνοήσει ομάδες πίεσης και συντεχνιακά συμφέροντα, αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα για την ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητας και της οικονομίας ευρύτερα.

2 β) ...η φορολογική πολυνομία

Ειδικότερα, το πεδίο της φορολογίας, έχει αναδειχθεί ως ένα από τα πλέον προβληματικά πεδία της ελληνικής νομοθεσίας εξαιτίας του όγκου των ρυθμίσεων³¹⁴. Μολονότι, το διάστημα 2002-2015 έχουν ψηφιστεί 36 τυπικοί νόμοι αμιγώς φορολογικού περιεχομένου, την χρονιά που ψηφίστηκε το πρώτο μνημόνιο (2010) και την χρονιά του δεύτερου μνημονίου (2013) ψηφίστηκαν από έξη (6) φορολογικοί νόμοι ανάμεσα στους οποίους συγκαταλέγεται ο Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος και ο Κώδικας Φορολογικών Διαδικασιών³¹⁵. Στους νόμους αυτούς υπάρχουν κατά μέσο όρο 20 εξουσιοδοτήσεις ανά νόμο και αρκετές μεταβατικές διατάξεις. Ωστόσο, η ιδιαιτερότητα της φορολογικής νομοθεσίας δεν έγκειται στον αριθμό των ψηφισμένων νόμων, όσο στο αριθμό των διάσπαρτων διατάξεων φορολογικού περιεχομένου που ενσωματώνονται σε ποικίλα νομοθετήματα³¹⁶. Πράγματι, η έρευνα των συγγραφέων Δ.

³¹³ Στο ίδιο δημοσίευμα εφ. «Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ» 15-16/4/2017.

³¹⁴ Σύμφωνα με δημοσίευμα της εφ. «Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ» (24/5/2015) από το 1975 έως το 2015 έχουν ψηφισθεί 3.450 νόμοι με φορολογικές διατάξεις και πάνω από 250 νομοθετήματα με αμιγώς φορολογικό περιεχόμενο. Μόνο οι υπουργικές αποφάσεις που εξειδικεύουν το περιεχόμενο των παραπάνω νόμων ξεπερνάνε τις 11.000, ενώ οι εγκύκλιοι είναι αρκετές χιλιάδες.

³¹⁵ Τα στοιχεία αντλούνται από την έρευνα των Δ. Σωτηρόπουλου/ Λ. Χριστόπουλου, Πολυνομία..., ό.π., σ. 74 επ.

³¹⁶ Η Πρόεδρος των διοικητικών δικαστηρίων Μαρία Γιανναδάκη σε παλαιότερη δήλωσή της (εφ. «Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ» 24/5/2015) αναφέρει χαρακτηριστικά «...πως είναι δυνατόν να γνωρίζει κανείς έναν νόμο το κείμενο του οποίου έχει υποστεί αλλεπάλληλες αντικαταστάσεις, τροποποιήσεις, συμπληρώσεις, σε παραγράφους, εδάφια, περιπτώσεις, υποπεριπτώσεις,

Σωτηρόπουλου και Λ. Χριστόπουλου³¹⁷ έχει εντοπίσει 238 τέτοιες διατάξεις σε άσχετους με την φορολογία νόμους, ουσιαστικά αναλογούν 7 διατάξεις που βρίσκονται σε άλλα νομοθετήματα, ανά φορολογικό νόμο. Ωστόσο, αν περιοριστεί κανείς στις ρυθμίσεις που εμπεριέχονται σε τυπικούς νόμους θα έχει μια ανακριβή εικόνα της πολυνομίας στο επίπεδο του φορολογικού δικαίου. Είναι εντυπωσιακό ότι υπάρχει ένας μεγάλος αριθμός κανονιστικών πράξεων της διοίκησης και εγκυκλίων με την ονομασία ΠΟΛ (περίπου 200 πράξεις ανά έτος για το διάστημα 2011-2016)³¹⁸ που δημιουργούν ένα καταθλιπτικό όγκο ρυθμίσεων που επιβαρύνει την διοίκηση με πρόσθετα βάρη και στην πράξη είναι αδύνατον να αφομοιωθεί από τους φορολογούμενους και να ερμηνευτεί από τους ειδικούς λογιστές και φοροτεχνικούς.

Η διοίκηση, ωστόσο, δεν προχωράει στην εφαρμογή των διατάξεων ενός φορολογικού νόμου αν δεν ακολουθήσουν εγκύκλιοι που θα καθορίζουν με λεπτομέρειες πως πρέπει να ενεργήσει, ακόμα και αν η νομοθετική ρύθμιση είναι σαφής. Μάλιστα, η διοίκηση σε περίπτωση διάστασης μεταξύ νόμου και εγκυκλίου, υιοθετεί την άποψη που εμπεριέχεται στην εγκύκλιο, παραμερίζοντας τον νόμο. Είναι προφανές ότι με τις εγκυκλίους επιβαρύνεται το ήδη επιβαρυνμένο περιβάλλον της πολυνομίας³¹⁹, ενώ διαιωνίζονται οι ασάφειες και η αβεβαιότητα γύρω από το ισχύον δίκαιο στο κρίσιμο πεδίο της φορολογίας³²⁰, γεγονός που οδηγεί σε κακονομία αν όχι σε ανομία.

Η μεγάλη συμβολή του Κώδικα Φορολογικών Διαδικασιών (ν. 4174/2013) στην οργάνωση των διάσπαρτων και εν πολλοίς χαστικών φορολογικών

εξαιρέσεις αλλά και με την επιφύλαξη άλλων διατάξεων όπως αυτές που έχουν προστεθεί, τροποποιηθεί και συμπληρωθεί». Βέβαια οι παραπάνω επισημάνσεις και απορίες, κατά μείζονα λόγο, ισχύουν ακόμα και σήμερα.

³¹⁷ Βλ. Δ. Σωτηρόπουλου/ Λ. Χριστόπουλου, Πολυνομία..., ό.π., σ. 75-77.

³¹⁸ Χρήσιμες πληροφορίες για τα στατιστικά της φορολογικής νομοθεσίας αντλήθηκαν και από την ιστοσελίδα του Δελτίου Φορολογικής Νομοθεσίας(www.dfn.gr).

³¹⁹ Βλ. Θ. Ψυχogiού, Η πολυνομία ως εμπόδιο οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, 2000, στη ιστοσελίδα www.e-forologia.gr.

³²⁰ Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση που αντιμετωπίστηκε με τη ΣτΕ (ΟΛ) 3278/1992, Αρμ 1992, σ. 1150, Διδικ 1993, σ. 184, ΝοΒ 1994, σ. 116: Ενώ η φορολογική αρχή με εγκύκλιο υπέδειξε ορισμένη συμπεριφορά ως σύμφωνη με τις διατάξεις του νόμου, στην συνέχεια, μεταβάλλουσα άποψη ως προς τη νομιμότητα της συμπεριφοράς που η ίδια υπέδειξε, επέβαλε πρόστιμο στον φορολογούμενο, ο οποίος συμμορφούμενος με τη εγκύκλιο ενήργησε σύμφωνα με την αρχική της υπόδειξη. Το Δικαστήριο δέχτηκε ότι η επιβολή του προστίμου ισοδυναμεί με κύρωση συνδεόμενη προς το πρόσωπο του φορολογούμενου και ως τέτοια αντίκειται στην αρχή της χρηστής διοίκησης.

ρυθμίσεων³²¹, μολονότι ξεκαθάρισε πολλά ζητήματα για τις βασικές φορολογικές διαδικασίες (φορολογικοί έλεγχοι, προσφυγές, προσδιορισμός φόρων) δεν μπόρεσε να περιορίσει στην πράξη των όγκο των κανονιστικών αποφάσεων και των εγκυκλίων της φορολογικής διοίκησης και να περιορίσει εν τέλει το πρόβλημα της πολυνομίας³²².

Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνεχών αλλαγών είναι η ενδικοφανής προσφυγή που προβλέπεται στον ν. 4174/2013 (Κώδικα Φορολογικών Διαδικασιών- άρθρο 63). Παρόλο που ως έναρξη ισχύος του συγκεκριμένου νόμου ορίστηκε η 1/1/2014, η διάταξη που ορίζει την ενδικοφανή προσφυγή τροποποιήθηκε, πριν ακόμα τεθεί σε ισχύ, με το ν. 4223/2013 (ΦΕΚ Α 287/31-12-2013) σε έξη σημεία. Μετά την θέση σε ισχύ της ενδικοφανούς προσφυγής, το άρθρο τροποποιήθηκε σε τρία σημεία με τον ν. 4254/2014, σε δύο σημεία με τον ν. 4282/2014, σε δύο σημεία με τον ν. 4316/2014, σε 1 σημείο με τον ν. 4331/2015 και σε ένα σημείο με τον ν. 4410/2016. Με άλλα λόγια, για ένα μόνο κρίσιμο άρθρο για την άσκηση του δικαιώματος των φορολογουμένου στην έννομη προστασία είχαμε δεκαπέντε (15) συνολικά τροποποιήσεις, διαγραφές λέξεων, αντικαταστάσεις, προσθέσεις ολόκληρων εδαφίων μέσα σε τρία χρόνια³²³.

Ένα από τα αποτελέσματα της φορολογικής πολυνομίας είναι η αύξηση των φορολογικών διαφορών που οδηγούνται στα διοικητικά δικαστήρια, αύξηση που φτάνει τον αριθμό των 67.000 αδίκαστων φορολογικών υποθέσεων στα διοικητικά πρωτοδικεία της χώρας και άλλων 13.000 στα διοικητικά εφετεία από ένα σύνολο περίπου 400.000 αδίκαστων διοικητικών υποθέσεων για το έτος 2015³²⁴. Στην αύξηση των φορολογικών υποθέσεων σε εκκρεμότητα συνέβαλε

³²¹ Είναι χαρακτηριστική η περίπτωση του άρθρου 13 του νόμου που ρητά αναφέρει ότι «οποιοσδήποτε παροχές σε είδος που λαμβάνει ένας εργαζόμενος ή συγγενικό πρόσωπο αυτού συνυπολογίζονται στο φορολογητέο εισόδημα του στην αγοραία αξία τους, εφόσον η συνολική αξία των παροχών σε είδος υπερβαίνει το ποσό των τριακοσίων (300) ευρώ ανά φορολογικό έτος». Όταν συνειδητοποιήθηκε από την κυβέρνηση ότι ο υπολογισμός θα είναι περίπλοκος άρχισε η υπονόμηση της ρύθμισης (βλ. εφ. «ΤΑ ΝΕΑ» 8/10/2014) και η απόδοση ευθυνών στους Υπουργούς και Γ. Γραμματείς (Χ. Θεοχάρης και Κ. Σαββαΐδου). Ουσιαστικά ψηφίστηκε μία ρύθμιση για να παρουσιαστεί στην τρόικα ως μιας μορφής ισοδύναμο μέτρο σε περίπτωση υστέρησης των εσόδων χωρίς όμως την προετοιμασία ίσως και την βούληση της εφαρμογή του μέτρου (βλ. άρθρο Π. Μανδραβέλη εφ. «Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ» 12/10/2014).

³²² Βλ. Θ. Ψυχogiού, Η άμυνα των φορολογουμένων στις παράνομες εγκυκλίους του Υπουργείου Οικονομικών, Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας, 2001, τ. 55, σ. 207 επ.

³²³ Τα στοιχεία αντλήθηκαν από την Τράπεζα Νομικών Δεδομένων ΝΟΜΟΣ. Ευχαριστώ τον δικηγόρο Σ. Μπαχαρίδη που μου υπέδειξε την περίπτωση.

³²⁴ Βλ. δημοσίευμα εφ. «Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ» 24/5/2015. Για μια συνολική παρουσίαση των αιτιών που οδηγούν σε καθυστέρηση στην απονομή της δικαιοσύνης, μεταξύ των οποίων και η

και η αθρόα ποινικοποίηση του φορολογικού μας συστήματος που επιβαρύνει περαιτέρω και την ποινική δικαιοσύνη.

3. Κακονομία-Πολυνομία και μη εφαρμογή των νόμων

Έχει επισημανθεί σε άλλο σημείο της μελέτης ότι πέραν των προβλημάτων που συνεπάγονται τα φαινόμενα πολυνομίας, ως ένα αρχικώς κακοσχεδιασμένο σύνολο ρυθμίσεων, σημαντικές είναι και οι επιπτώσεις της στην εφαρμογή του νόμου³²⁵. Γενικότερα η μη εφαρμογή του νόμου μολονότι συνδέεται με την ύπαρξη πολυνομίας στην εκδοχή της κακονομίας, ωστόσο, διατηρεί μια αυτοτέλεια ως πρόβλημα καθώς εξαρτάται τόσο από την ύπαρξη πολιτικής βούλησης, όσο και κοινωνικής συναίνεσης.

Ο Α. Μάνεσης διέκρινε μεταξύ πραγματικής ισχύος των κανόνων δικαίου και τυπικής ισχύος και αναφερόταν στην αποτελεσματικότητα της εφαρμογής ενός κανόνα³²⁶. Η πραγματική ισχύς και η εφαρμογή των κανόνων που ψηφίζει η βουλή αποτελεί κρίσιμο ζήτημα για την λειτουργία του κράτους³²⁷. Ωστόσο, δεν είναι σπάνιο το φαινόμενο να παρατηρείται άρνηση από τους ίδιους τους πολιτειακούς φορείς να εφαρμόσουν το νόμο. Η άρνηση αυτή μπορεί να αποδοθεί στην έλλειψη πραγματικής πολιτικής βούλησης η οποία συχνά προϋπάρχει της ψήφισης του νόμου. Ο νόμος ψηφίζεται, προκειμένου να εκτονωθεί η κοινωνική πίεση που ασκείται από μερίδα της κοινωνίας (π.χ. απαγόρευση καπνίσματος στους δημόσιους χώρους) ή ψηφίζεται για να ικανοποιηθούν διεθνείς υποχρεώσεις που προβλέφθηκαν, για παράδειγμα, στα Μνημόνια που υπογράφηκαν από την Ελλάδα και τους δανειστές της την περίοδο της κρίσης, και τις οποίες η ελληνική κυβέρνηση θα πρέπει να

διόγκωση του κανονιστικού πλαισίου και η προχειρότητα του νομοθέτη, αξιολόγηση των ήδη ληφθέντων μέτρων καθώς και διατύπωση προτάσεων για την αντιμετώπιση της εκκρεμότητας, βλ. Γ. Δελλή, Η Διοικητική Δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας, Ανατρέποντας το μύθο της «ωραίας κοιμωμένης», Νομική Βιβλιοθήκη, 2013 και Β. Ανδρουλάκη, Η επίκαιρη παροχή δικαστικής προστασίας στη διοικητική δικαιοσύνη: Μια συνεχής αναζήτηση, ΘΠΔΔ 1/2015, σ. 1 επ.

³²⁵ Βλ. Δ. Μέλισσα, Η μη εφαρμογή του νόμου, μορφή κρίσης της πολιτικής, στον τόμο Ξ. Κοντιάδη/ Χ. Ανθόπουλου (επιμ.) «Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος», Παπαζήσης, 2008, σ. 157 επ, Γ. Αγγέλου, Στρίβειν δια του νομοθετείν, ΘΠΔΔ 4/2015, σ. 314 επ.

³²⁶ Βλ. Α. Μάνεση, Συνταγματικό Δίκαιο, Σάκκουλας, 1980, σ. 88 και 100.

³²⁷ Ο Δ. Τσάτσος εισήγαγε το στοιχείο της αξιοπιστίας της πολιτείας απέναντι στους πολίτες που επιβεβαιώνεται και με την βούληση της εφαρμογής των νόμων που θέτει σε ισχύ. Βλ. Δ. Τσάτσου, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Α', Αντ. Σάκκουλας, 1994, σ. 71.

υλοποιήσει δια της νομοθέτησης εφαρμοστικών νόμων, χωρίς όμως να υπάρχει πραγματική βούληση εφαρμογής³²⁸.

Υπάρχει και η περίπτωση να έχει ψηφιστεί ένας νόμος και να έχει αλλάξει ο πολιτικός φορέας που ασκεί την εξουσία ή να έχει αλλάξει τόσο ο υπουργός, όσο και η πολιτική του ιδίου φορέα και παρόλα αυτά ο νόμος να διατηρείται χωρίς να καταργείται για λόγους αποφυγής αντιδράσεων ή και διεθνών υποχρεώσεων³²⁹. Εδώ, ουσιαστικά αναιρείται η αρχή της συνέχειας του κράτους και της ασφάλειας δικαίου και κλονίζεται η πίστη των πολιτών στην αξιοπιστία των πολιτικών αποφάσεων³³⁰.

Η έλλειψη κατάλληλης πολιτικής υποδομής και προετοιμασίας της διοίκησης για την εφαρμογή του νόμου αποτελεί χρόνια αδυναμία και πρέπει να διακρίνεται από την απουσία της πολιτικής βούλησης εφαρμογής³³¹.

Είναι σαφές, ότι η εφαρμοσιμότητα ενός νόμου δεν εξαρτάται απλώς από την παθητική συμμόρφωση στις επιταγές του, αλλά συναρτάται πρωτίστως με την πειστικότητα του περιεχομένου του, καθώς οι πολίτες συμπροσδιορίζουν με την στάση τους την αξιοπιστία του νόμου αποτελεσματικότερα από τις κυρώσεις που τον συνοδεύουν. Αυτό επιτυγχάνεται τόσο με την συναίνεση που καταγράφεται στο περιεχόμενο ενός νομοσχεδίου, μέσω, ανάμεσα στα άλλα, διαδικασιών διαβούλευσης στο προκοινοβουλευτικό στάδιο³³², όσο και μέσω, της, μετά την θέσπιση του νόμου, κοινωνικής αποδοχής του³³³.

³²⁸ Η στάση αυτή αποτυπώνεται διαχρονικά στην συμπεριφορά, αλλά και τις δηλώσεις των παραγόντων όλων των κυβερνήσεων από το 2009 μέχρι σήμερα, όπου μεταδίδεται η αίσθηση ότι η εφαρμογή των προβλεπόμενων, πλην δυσάρεστων και αντιδημοφιλών, μέτρων είναι προϊόν αποκλειστικά εξωτερικού καταναγκασμού.

³²⁹ Είναι χαρακτηριστική η αδράνεια των ελληνικών κυβερνήσεων από το 2009 μέχρι σήμερα να υιοθετήσουν μια ενιαία και συνεπή στάση απέναντι στην μνημονιακή υποχρέωση να υλοποιηθεί το πρόγραμμα αξιοποίησης της περιουσίας του δημοσίου προκειμένου να μειωθεί το ελληνικό χρέος.

³³⁰ Βλ. Γ. Αγγέλου, Στρίβειν..., ό.π., σ. 319.

³³¹ Βλ. Γ. Κασμάτη, Η «εκτέλεση» των νόμων ως τεχνική ματαίωσης της θέλησης της βουλής, Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 1/1981, σ. 95 επ., Γ. Κριππά, Νομοθετικό κενό συνταγματικώς ανεπίτρεπτο και εντεύθεν υποχρεώσεις της κρατικής διοικήσεως σε Χαριστήριον προς τιμή Γ. Παπαχατζή, 1989, Σάκκουλας, σ. 335 επ.

³³² Βλ. Δ. Μέλισσα, Η προκοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία, Αντ. Σάκκουλας, 1995 και Δ. Σωτηρόπουλου/Λ. Χριστόπουλου, Πολυνομία..., ό.π., σ. 41-43.

³³³ Βλ. Π. Σούρλα, Η διαπλοκή δικαίου και πολιτικής και η θεμελίωση των νομικών κρίσεων, Αντ. Σάκκουλας, 1989, σ. 183, Γ. Τασόπουλου, Καθήκον υπακοής στο Σύνταγμα, σε: Σύνταγμα, Ελληνική Πολιτεία, Ευρωπαϊκή συμπολιτεία, Αφιέρωμα στον Δ. Θ. Τσάτσο, Αντ. Σάκκουλας, 1994, σ. 458.

Κάθε νόμος είναι, κατά ένα μέτρο, προϊόν συμβιβασμού μεταξύ ομάδων που εκπροσωπούν αντικρουόμενα κοινωνικά συμφέροντα, τα οποία αναλαμβάνει ο νομοθέτης να συγκεράσει, υπηρετώντας πάντα το δημόσιο συμφέρον. Από τον επιτυχή συγκερασμό των συμφερόντων εξαρτάται η μακροήμερευση του νόμου, χωρίς βέβαια να προεξοφλείται η ικανοποίηση όλων των μερών. Εφόσον υπάρχει ισότιμη και ενεργητική συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων μερών στην κατάρτιση ενός νόμου, τότε υπάρχουν και οι ελάχιστες εγγυήσεις ότι η εφαρμοσιμότητα του νόμου θα είναι υψηλή, υπό την προϋπόθεση ότι προβλέπεται σαφής πληροφόρηση και πρόσβαση στα υπό αξιολόγηση στοιχεία από όλους τους εμπλεκόμενους. Η διαφάνεια αποτελεί όρο της αξιοπιστίας του νόμου καθώς οι συμμετέχοντες αυτοδεσμεύονται ως προς τις προτάσεις που υποβάλλουν έναντι αλλήλων και της κοινωνίας³³⁴.

Ωστόσο, όλα τα παραπάνω, μολονότι συντελούν στην οικιοθελή εφαρμογή του νόμου από τους αποδέκτες του, δεν παρέχουν και την ασφάλεια της εφαρμογής, αν απουσιάζουν οι κρατικοί έλεγχοι. Τα υψηλά ποσοστά παραβατικότητας και διαφθοράς που διαπιστώνονται στατιστικώς σε αρκετά πεδία της δημόσιας διοίκησης (π.χ. πολεοδομία³³⁵, εφορία, υγεία) πολλές φορές είναι απόρροια της έλλειψης συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ των αρμόδιων ελεγκτικών μηχανισμών που καταλήγουν στην ακύρωση της εφαρμογής του νόμου³³⁶.

Όταν η κρατική εξουσία αδυνατεί να ασκήσει έλεγχο ή ο έλεγχος που ασκεί είναι, εκ των συνθηκών, περιορισμένος, τότε σχετικοποιείται η ίδια η δυνατότητα του κράτους να επιβάλλει την νομοθεσία και να διαφυλάξει το κύρος του νόμου³³⁷. Η αδυναμία αυτή αποτελεί έμπρακτη αμφισβήτηση των ιδίων των θεμελίων του κράτους δικαίου καθώς ματαιώνεται ουσιαστικά ο πυρήνας της ύπαρξής του, δηλαδή η εφαρμογή των επιταγών του δημοκρατικά νομιμοποιημένου νομοθέτη³³⁸. Από κει και πέρα, συχνά, παρατηρούνται και

³³⁴ Στοιχεία που πιστοποιούν ότι υπήρχε διαφάνεια και πρόσβαση στο περιεχόμενο του νόμου είναι τόσο η Έκθεση περί Διαβούλευσης (άρθρο 85 του Κανονισμού της Βουλής) όσο και η αιτιολογική έκθεση (άρθρο 74 Σ.). Βλ. επίσης και τον ν. 4048/2012 που προβλέπει τις αρχές και τις διαδικασίες της καλής νομοθέτησης.

³³⁵ Βλ. Σ. Ρίζου, Η αυτοαναίρεση του πολεοδομικού δικαίου στον Τιμητικό Τόμο του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, Σάκκουλας, 2004, σ. 1191 επ.

³³⁶ Βλ. Δ. Μέλισσα, Η μη εφαρμογή του νόμου..., ό.π., σ.163-164.

³³⁷ Βλ. Γ. Μιχαηλίδη - Νουάρου, Η σχέση της ορθότητας με την αποτελεσματικότητα του νόμου, σε Αφιέρωμα στον Κ. Τσάτσο, Αντ. Σάκκουλας, 1980, σ. 318 επ.

³³⁸ Βλ. Α. Μάνεση, Κριτικές σκέψεις για την έννοια και την σημασία του δικαίου, σε Αφιέρωμα στον Κ. Τσάτσο, ό.π., σ. 447-448.

φαινόμενα επιλεκτικής εφαρμογής του νόμου που αφήνουν υπόνοιες προνομιακής μεταχείρισης συγκεκριμένων προσώπων που αρνούνται να εφαρμόσουν το νόμο, φαινόμενο που συνιστά παραβίαση της αρχής της ισότητας³³⁹. Είναι σαφές ότι ο ανεπαρκής έλεγχος της εφαρμογής των κανόνων δικαίου αποτελεί μια ήττα για το δημοκρατικό πολίτευμα καθώς θίγει το κύρος του, μειώνει την αξιοπιστία του και υπονομεύει την ίδια την νομιμοποιητική του λειτουργία.

3 α. Η μη εφαρμογή του νόμου απόρροια πολιτικής αβουλίας και διοικητικής αδράνειας. Παραδείγματα

Ορισμένα παραδείγματα στο αρκετά πεδία της νομοθεσίας είναι ενδεικτικά της αδυναμίας(;) και/ή της έλλειψης βούλησης(;) της διοίκησης να εφαρμόσει τους νόμους που έθεσε σε ισχύ η νομοθετική λειτουργία.

Ειδικότερα στο πεδίο της χωροταξίας ενδεικτική περίπτωση ήταν ο ν. 360/1976 «Περί χωροταξίας και περιβάλλοντος»³⁴⁰, ο οποίος φιλοδόξησε να θέσει σε εφαρμογή τις επιταγές της πρωτοποριακής για την εποχή της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 24 στο πεδίο του χωροταξικού σχεδιασμού. Ο νόμος προέβλεπε την δημιουργία χωροταξικών σχεδίων σε πολλά επίπεδα (εθνικό, περιφερειακό, ειδικό) επί τη βάση των κατευθύνσεων που θα εκπονούσε το, επίσης προβλεπόμενο από το νόμο, Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος. Με άλλα λόγια, ο νόμος προέβλεπε ένα ορθολογικό σχέδιο χωροταξίας της χώρας το οποίο θα έπρεπε να προηγούνταν του πολεοδομικού σχεδιασμού σε επίπεδο πόλεων, οικισμών κ.τ.λ. Στην πράξη ουδέποτε η διοίκηση ακολούθησε το γράμμα του νόμου ως προς το προγραμματισμό, κατά στάδια, τα οποία εξαρτώνται το ένα από το άλλο, προκειμένου να σχεδιάσει την χωροταξική ανάπτυξη των πόλεων με εξαίρεση τα Ρυθμιστικά σχέδια για την Αθήνα και την Θεσσαλονίκη³⁴¹.

Αποτέλεσμα αυτού ήταν ότι μετά από 23 χρόνια να ψηφισθεί ο ν. 2742/1999 ο οποίος θέσπιζε νέες διαδικασίες που έχουν πολλά κοινά σημεία με αυτές του

³³⁹ Βλ. Α. Μάνεση, Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η εφαρμογή της υπό των δικαστηρίων, στον τόμο Α. Μάνεση, «Συνταγματική Θεωρία και Πράξη», Αντ. Σάκκουλας, 1980, σ. 328-329.

³⁴⁰ Τα στοιχεία αντλούνται από την μελέτη του Δ. Μέλισσα, Εθνικό Χωροταξικό: μια πρώτη προσέγγιση, έκδ. Ινστιτούτο Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2007.

³⁴¹ Πρόκειται για τους νόμους 1515/1985 και 1561/1985.

προηγούμενου νόμου, ο οποίος δεν εφαρμόστηκε και οδήγησε την νομολογία του ΣτΕ να επινοεί λύσεις³⁴² για να καλύψει το κενό της αδρανούς διοίκησης.

Ουσιαστική αλλαγή, στο επίπεδο της πολεοδομίας, δεν έφερε ούτε η Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης του Α.Τρίτση (ν. 1337/83), ούτε ο ν. 2508/97 που τον διαδέχθηκε.

Στα 17 χρόνια (1997-2014) που καλύπτει μια σχετική έρευνα που έχει εκπονηθεί από στέλεχος της διοίκησης³⁴³ έχει ολοκληρωθεί μόνο το 16% των πολεοδομικών μελετών και έτσι μόνο ένα μικρό ποσοστό από τις δημοτικές ενότητες της χώρας απέκτησαν (πλην Αττικής), είτε εγκεκριμένο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ), είτε Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοιχτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ), ενώ ένα 31% των περιοχών έχει σχέδια σε εξέλιξη και το υπόλοιπο ποσοστό είναι χωρίς ειδικό πολεοδομικό σχεδιασμό³⁴⁴ και κινείται με βάση τις ανάγκες της περιοχής και την γενική νομοθεσία. Ο πολεοδομικός σχεδιασμός της χώρας, με βάση τα παραπάνω, πέραν του ότι είναι περίπλοκος και δυσλειτουργικός παρουσιάζει μικρή εφαρμοσιμότητα και τεράστιες καθυστερήσεις³⁴⁵. Είναι ενδεικτικό ότι το πρώτο πολεοδομικό σχέδιο της χώρας, στην Σητεία της Κρήτης, χρειάστηκε δέκα χρόνια μετά την ψήφιση του νόμου προκειμένου να εγκριθεί, ενώ την τελευταία διετία (2015-2016) δεν έχει εγκριθεί κανένα νέο πολεοδομικό σχέδιο με βάση την νέο νόμο 4269/2014.

Επιπλέον, η Επιτροπή Χωροταξίας και Περιβάλλοντος του ΣΕΒ επισημαίνει ότι ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός χαρακτηρίζεται από πολυπλοκότητα και πολυνομία, ενώ δεν ανταποκρίνεται στις ανάγκες ούτε της οικονομίας, ούτε του περιβάλλοντος, στοιχεία που επηρεάζουν καθοριστικά τις

³⁴² Βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις ΣτΕ 2844/1993, ΤοΣ 1994, σ. 467, ΣτΕ 4208/1997, ΣτΕ 3249/2000, Διδικ 2001, σ. 112, 2319/2002, ΝοΒ 2003, σ. 924, ΣτΕ 2569/2004, ΝοΒ 2005, σ. 369 καθώς και τη μελέτη του Α. Φοβάκη, Ανασκόπηση της Νομολογίας του ΣτΕ για τα ειδικά πλαίσια χωροταξικού σχεδιασμού, www.nomosphysis.org.gr (ανάρτηση 22/5/2017).

³⁴³ Βλ. την μελέτη της Σ. Βεζυριαννίδου, Διοικητικές και Χωρικές Μεταρρυθμίσεις στην Α'βάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη», στον ιστότοπο www.citybranding.gr (ανάρτηση 14/10/2015).

³⁴⁴ Βλ. εφ. «Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ» 18/12/2016.

³⁴⁵ Στην μελέτη της Σ. Βεζυριαννίδου, Διοικητικές..., ό.π., επισημαίνεται ότι σύμφωνα με το ν. 2508/1997 η εκπόνηση και εφαρμογή του πολεοδομικού σχεδιασμού ανατέθηκε στους δήμους, οι οποίοι πέραν της έλλειψης οργανωτικής ετοιμότητας και ειδικευμένου προσωπικού για την εκπόνηση μελετών, αντιμετωπίζουν τα ζητήματα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού ως εμπόδια για την ανάπτυξη. Όπου γίνεται πολεοδομική ανάπτυξη, πρωτίστως επιδιώκεται η νομιμοποίηση αυθαίρετα διαμορφωμένων οικισμών, ενώ και το αρμόδιο υπουργείο δεν έδωσε ποτέ ενιαίες κατευθύνσεις, ούτε άσκησε ουσιαστική εποπτεία για την έγκριση των ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ.

επενδύσεις³⁴⁶. Ως παράδειγμα η ίδια πηγή (Επιτροπή ΣΕΒ) αναφέρει ότι ο χρόνος αδειοδότησης ενός επιχειρηματικού πάρκου, που είναι η αρτιότερη μορφή πολεοδομικής και περιβαλλοντικής οργάνωσης μιας επιχειρηματικής δραστηριότητας σε ενιαίο χώρο, ξεπερνά τα τέσσερα χρόνια. Ακόμα και ο τουρισμός που είναι η πλέον αναπτυγμένη μορφή επιχειρηματικής δραστηριότητας για την χώρα, ουσιαστικά, δεν έχει εγκεκριμένο Ειδικό Χωροταξικό Σχέδιο, μετά την ακύρωση του αρχικού σχεδίου (2009) από το ΣτΕ³⁴⁷, όσο και της αναθεώρησής του³⁴⁸.

Πάλι στο πεδίο του περιβάλλοντος και της χωροταξίας η ίδια αδρανής συμπεριφορά επιδείχθηκε από την διοίκηση κατά την εφαρμογή των νόμων 743/1977, 855/1978 και 998/1979 για την προστασία του θαλάσσιου και δασικού περιβάλλοντος αντίστοιχα, αδράνεις οι οποίες οδήγησαν σε περιβαλλοντικές προσβολές μικρής ή μεγάλης έκτασης και σε υποβάθμιση του πολύτιμου αυτού εννόμου αγαθού³⁴⁹.

Ένα επιπλέον σχετικά πρόσφατο παράδειγμα, ενδεικτικό της στάσης της διοίκησης απέναντι σε ζητήματα που προκάλεσαν αντιδράσεις, αποτελεί το ζήτημα της καύσης των νεκρών. Μετά από πολλά χρόνια από τότε που τέθηκε πρώτη φορά το θέμα από το δήμαρχο Αθηναίων Μ.Εβερτ (1987) ρυθμίστηκε νομοθετικά η δυνατότητα όσων επιθυμούν να επιλέξουν την καύση της σωρού των οικείων τους³⁵⁰. Ο νόμος εξουσιοδοτούσε την διοίκηση να καθορίσει με Π.Δ. τους χώρους και γενικότερα τους όρους λειτουργίας των Κέντρων Αποτέφρωσης Νεκρών ενώ προέβλεπε και την διατύπωση απλής γνώμης των Δήμων στα όρια των οποίων θα εγκαθίστατο το αποτεφρωτήριο³⁵¹ επιπλέον δε, σχετικές Υπουργικές Αποφάσεις θα ρύθμιζαν ειδικότερες λεπτομέρειες. Παρά το γεγονός ότι όλες οι παραπάνω αναφερόμενες ειδικότερες πράξεις της διοίκησης έχουν εκδοθεί³⁵² η χωροθέτηση δεν έχει ολοκληρωθεί, καθώς προσκρούει θεωρητικά στις αυστηρές προϋποθέσεις της πολεοδομικής νομοθεσίας,

³⁴⁶ Βλ. δημοσίευμα της εφ. «ΤΟ ΒΗΜΑ» 26/3/2017.

³⁴⁷ Βλ. ΣτΕ (Ε' Τμ.) 2320/2014 και ΣτΕ (Ολ) 3632/2015, ΘΠΔΔ 10/2015, σ. 910 με παρατηρήσεις Ε. Πρεβεστούρου.

³⁴⁸ Βλ. ΣτΕ (Ε' Τμ.) 519/2017 και δημοσίευμα της εφ. «Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ» 9-3-2017.

³⁴⁹ Βλ. και τον ν. 947/1977 «περί οικιστικών περιοχών», ο οποίος εφαρμόστηκε μόνο περιπτωσιολογικά, ώστε η διοίκηση να εκτίθεται στην εύλογη μομφή ότι όπου δεν εφάρμοσε το νόμο το έκανε διότι υποχώρησε προκειμένου να μην θίξει τα συμφέροντα των κατοίκων συγκεκριμένων περιοχών. Βλ. Γ. Κασιμάτη, Η εκτέλεσις..., ό.π., σ. 99 επ.

³⁵⁰ Βλ. άρθρο 35 ν. 3448/2006.

³⁵¹ Βλ. άρθρο 75 στ. 8 του ν. 3463/2006 καθώς και ΣτΕ Π.Ε 241/2008, ΑρχΝ 2008, σ. 796.

³⁵² Βλ. ΠΔ 31/2009, ΚΥΑ 141270/2009 και 20232/2010.

ουσιαστικά όμως στις αντιδράσεις της Εκκλησίας της Ελλάδας, στις «προτροπές» της οποίας συμμορφώνονται οι δήμοι αδρανούντες και παραπέμποντας το θέμα στις καλένδες. Τελευταία νομοθετική εξέλιξη του θέματος είναι ο ν. 4277/2014 (άρθρο 48), ο οποίος τροποποιεί το ν. 3448/2006, χωρίς όμως η χώρα να έχει ακόμα σύγχρονο αποτεφρωτήριο³⁵³ σε κανένα δήμο.

Άλλο παράδειγμα μη εφαρμογής της νομοθεσίας αποτελεί ο ν. 1700/1987 για την εκκλησιαστική περιουσία, ο οποίος μετά την ψήφισή του (5/5/1987) και ενώ προετοιμάζονταν τα Π.Δ. για την εφαρμογή του, η Κυβέρνηση που τον εισήγαγε συγκρότησε «Ειδική επιτροπή για την μελέτη θεμάτων σχέσεων Πολιτείας-Εκκλησίας» που οδήγησαν στην «Σύμβαση παραχώρησης στο δημόσιο της δασικής και αγροτολιβαδικής περιουσίας» των Μονών της Εκκλησίας της Ελλάδος³⁵⁴. Εν τω μεταξύ, ο Υπουργός Α.Τρίτσης παραιτήθηκε, αφού ο νόμος του υπονομεύτηκε από τον ίδιο τον Πρωθυπουργό Α.Παπανδρέου, μετά την ψήφισή του. Ωστόσο, ούτε ο ν. 1700/1987 καταργήθηκε ούτε η Σύμβαση εφαρμόστηκε -αφού οι επιτροπές που προέβλεπε για την κατά τόπους αποτίμηση της περιουσίας ουδέποτε συγκροτήθηκαν- αλλά τέθηκε σε ισχύ ο ν. 1811/1988 που κύρωνε την Σύμβαση, χωρίς όμως να την εφαρμόζει. Στην συνέχεια, οι Μονές των οποίων, κατά το νόμο, θα αφαιρούνταν οι περιουσίες προσέφυγαν στο δικαστήριο³⁵⁵ και τελικά στο ΕΔΔΑ, όπου και δικαιώθηκαν³⁵⁶.

Τελικά, η Κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ του 1995 που κλήθηκε να συμμορφωθεί στην απόφαση του ΕΔΔΑ, το έκανε με τον ν. 2413/1996, παρόλο που διατήρησε σε ισχύ τους νόμους 1700/1987 και 1811/1988 χωρίς όμως να τους εφαρμόζει³⁵⁷.

Επίσης άλλα χαρακτηριστικά παραδείγματα νόμων ή και διατάξεων σε νόμους που δεν εφαρμόστηκαν στο παρελθόν ή ακόμα και σήμερα³⁵⁸ είναι στο πεδίο του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας (ΚΟΚ) ο παλαιός ΚΟΚ(ν. 2696/1999) που ρύθμιζε τις διατάξεις περί στάθμευσης οι οποίες δεν εφαρμόστηκαν στην πράξη

³⁵³ Βλ. Γ. Αγγέλου, Στρίβειν..., ό.π., σ. 322.

³⁵⁴ Βλ. Ι. Κονιδάρη, Ο Νόμος 1700/1987 και η πρόσφατη κρίση στις σχέσεις Εκκλησίας και Πολιτείας, Αντ. Σάκκουλας, 1991.

³⁵⁵ Βλ. ΣτΕ 5057/1987.

³⁵⁶ Βλ. ΕΔΔΑ Ιερές Μονές κατά Ελλάδος, 492/9.12.1994.

³⁵⁷ Βλ. άρθρο του καθηγητή Ι. Κονιδάρη, εφ. «ΤΟ ΒΗΜΑ» 19-5-2013, ο οποίος περιγράφει το χρονικό του θέματος της μοναστηριακής περιουσίας, στιγματίζοντας την αδράνεια του νομοθέτη και την έλλειψη πολιτικής βούλησης.

³⁵⁸ Βλ. Δημοσίευμα του Π. Γαλιατσάτου (εφ. «Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ» 24/10/2010), ο οποίος σταχυολογεί αρκετές, ιδιαίτερα σημαίνουσες, περιπτώσεις μη εφαρμογής των νόμων, από τις οποίες αναφέρουμε ορισμένες στο κείμενο, εντελώς ενδεικτικά.

όπως και οι διατάξεις του νέου ΚΟΚ(Ν. 3542/2007) και ειδικότερα οι ρυθμίσεις τους που απαγορεύουν την χρήση κινητού στο αυτοκίνητο οι οποίες επίσης δεν εφαρμόζονται, παρά μόνο περιστασιακά. Το ίδιο συμβαίνει και με το άρθρο 334 παρ. 3 του ΠΚ που τυποποιεί ως έγκλημα την κατάληψη σχολείων και γενικότερα δημόσιων χώρων, ρύθμιση η οποία στην πλειοψηφία των περιπτώσεων μένει ανεφάρμοστη. Επίσης, περιττεύει να αναφέρουμε ότι η νομοθεσία που απαγορεύει το κάπνισμα στους δημόσιους χώρους ουσιαστικά δεν εφαρμόζεται, ιδίως στα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος και ειδικότερα εστίασης.

Στο πεδίο των υποχρεώσεων του δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΔΕΚΟ θα πρέπει να μνημονευθούν οι πλέον χτυπητές περιπτώσεις μη εφαρμογής νομοθεσίας από την ίδια την κυβέρνηση που τις θέσπισε. Τέτοια περίπτωση, ανάμεσα στις πολλές, είναι ο ν. 3429/2005 για τις ΔΕΚΟ και ειδικότερα η διάταξη που προέβλεπε ότι η κυβέρνηση ρυθμίζει με νόμο τους κανονισμούς εργασίας, προκειμένου να βάλει σε τάξη τις αθρόες προσλήψεις προσωπικού, ως επί το πλείστον, πελατειακού χαρακτήρα. Ουσιαστικά, η διάταξη δεν εφαρμόστηκε ποτέ, λόγω των αντιδράσεων των συνδικαλιστών των ΔΕΚΟ. Επίσης ποτέ δεν εφαρμόστηκε ο ν. 3235/2004 για την πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας, ενώ σε αχρησία παρέμεινε ο ν. 3697/2008 που προέβλεπε τον έλεγχο των δημοσιονομικών δαπανών σε ΟΤΑ, ασφαλιστικά ταμεία και νοσοκομεία, με τα γνωστά επακόλουθα των τεράστιων ελλειμμάτων που οδήγησαν την χώρα στα γνωστά επακόλουθα των μνημονίων. Τέλος, οι περισσότεροι δήμοι της χώρας δεν εφαρμόσαν το ν. 3548/2007 που υποχρέωνε τους ΟΤΑ να δημοσιεύουν ισολογισμούς στον τοπικό και νομαρχιακό τύπο. Στο χώρο της παιδείας που επικρατεί νομοθετική πολυνομία, χαρακτηριστικός ήταν ο ν. 3653/2008 «θεσμικό πλαίσιο έρευνας και τεχνολογίας», ο οποίος δεν εφαρμόστηκε και ανεστάλη το 2010.

Στις παραπάνω ενδεικτικά αναφερόμενες περιπτώσεις παρατηρείται, είτε μη εφαρμογή του νόμου με προσπάθεια κάλυψης του κενού από τα δικαστήρια (χωροταξικός σχεδιασμός), είτε αποσπασματική εφαρμογή του νόμου προκειμένου να μην θίγονται συγκεκριμένα συμφέροντα (οικιστικός νόμος), είτε πρόβλεψη δυσκολοεφάρμοστων διαδικασιών με αποτέλεσμα να φαλκιδεύεται η εφαρμογή του νόμου (ρυθμίσεις για την καύση των νεκρών), είτε τέλος αδυναμία εφαρμογής των νόμων λόγω ισχυρών αντιδράσεων και έλλειψης πολιτικής βούλησης (απαγόρευση καπνίσματος στους δημόσιους χώρους). Στις

περιπτώσεις αυτές και σε πολλές άλλες με τις οποίες είναι διάσπαρτη η ελληνική νομοθεσία, ο νόμος δεν πραγματώνει το στόχο για τον οποίο θεσπίστηκε ακυρώνοντας με αυτό τον τρόπο την προστασία των αντίστοιχων θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Η αιτία αποδίδεται ουσιαστικά στην έλλειψη πολιτικής βούλησης σε συνδυασμό με την αδυναμία της διοίκησης να εκτελέσει ένα σχέδιο με μακροπρόθεσμο ορίζοντα που προϋπέθετε συστηματικό προγραμματισμό αλλά και την βούληση σύγκρουσης με ατομικά και συλλογικά συμφέροντα που υπονόμευαν το δημόσιο συμφέρον προστασίας του περιβάλλοντος και του χωροταξικού ορθολογισμού. Αποτέλεσμα αυτών είναι ουσιαστικά να αδυνατεί ο πολίτης να απολαύσει κατά τις επιταγές του Συντάγματος το ατομικό δικαίωμά του σε ένα φυσικό και οικιστικό περιβάλλον, αλλά και να μην μπορεί (περίπτωση καύσης των νεκρών) να ασκήσει το δικαίωμα στην αυτοδιάθεση του σώματός του με δήλωση τελευταίας βουλήσεως.

ΣΥΖΗΤΗΣΗ

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Μιχαήλ Βροντάκης, Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας ε.τ.:

Ολοκληρώθηκαν οι εισηγήσεις. Θα προχωρήσουμε στη συζήτηση και στη διατύπωση παρεμβάσεων.

Θα παρακαλούσα πάρα πολύ όσοι θα λάβουν τον λόγο να λένε το όνομά τους και την ιδιότητά τους, ώστε να γίνει καταχώρηση στα Πρακτικά.

Τον λόγο έχει ο συνάδελφός μου στο Συμβούλιο της Επικρατείας κ. Ανδρουλάκης.

ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΑΝΔΡΟΥΛΑΚΗΣ, Πάρεδρος Συμβουλίου της Επικρατείας, πρώην μέλος γραφείου νομοθετικής πρωτοβουλίας ΥΔΑΔ, τακτικό μέλος ΚεΝΕ: Ευχαριστώ, κύριε Πρόεδρε.

Εγώ θα ήθελα να αναφερθώ στην ενδιαφέρουσα εισήγηση της κ. Καμτσίδου, η οποία αναφέρθηκε στη συμμετοχή της Διοικήσεως στη νομοπαραγωγική διαδικασία.

Για το ζήτημα αυτό νομίζω ότι δεν μπορούμε να μην αναφερθούμε σε ένα φαινόμενο που έχει αναπτυχθεί τα τελευταία τουλάχιστον τριάντα χρόνια. Αναφέρομαι σε αυτό το νεφέλωμα που αποτελούν διάφοροι σύμβουλοι και παρασύμβουλοι αποσπασμένοι παρά τω Υπουργώ, διαφόρων ιδιοτήτων και διαφόρων ικανοτήτων, αυτοί οι οποίοι λειτουργούν σαν ένα σώμα μεταξύ του Υπουργού και της γραφειοκρατίας του κάθε Υπουργείου. Είναι ένα σώμα που έχει καθημερινή επαφή με τον Υπουργό και στο επίπεδο στο οποίο λαμβάνονται συχνά πολλές αποφάσεις, ακόμα και στο επίπεδο της νομοθέτησης, για τις οποίες αποφάσεις ενίοτε η Διοίκηση έχει άγνοια. Φοβούμαι ότι σχετικά με τα φαινόμενα που ανέφερε ο καθηγητής κ. Δωρής, δεν αποτελούν τον κανόνα των γενικών διευθυντών εκείνοι, οι οποίοι συμμετείχαν ενεργά σε κάποια νομοθετήματα. Θυμίζω ότι υπάρχει και διάταξη σύμφωνα με την οποία στις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές πρέπει να μετέχει οπωσδήποτε και ένας τουλάχιστον υπάλληλος από το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας. Δεν νομίζω ότι εφαρμόζεται αυτή η διάταξη, αν μη τι άλλο λόγω ελλιπούς στελεχώσεως των σχετικών υπηρεσιών.

Επομένως, νομίζω ότι πρόκειται για ένα φαινόμενο το οποίο συντελεί στην υποβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης, δημιουργεί στρεβλώσεις και έτσι χάνεται η θεσμική μνήμη. Κανείς δεν θυμάται γιατί ψηφίστηκε μια διάταξη πριν από πέντε χρόνια, διότι συζητήθηκε μεταξύ του τότε Υπουργού και κάποιων ανθρώπων οι οποίοι ήταν περί αυτόν. Αναφερόμενοι στη συμμετοχή της διοικήσεως γενικά, χωρίς να έχουμε υπόψη και αυτό το φαινόμενο, έχω την αίσθηση ότι δεν αποτυπώνουμε επαρκώς την πραγματικότητα.

Η εισήγηση του κυρίου Αντεπιτρόπου μού θύμισε ένα παλιό άρθρο του καθηγητή μας του κ. Κασσιμάτη σε ένα σημείο –νομίζω στις αρχές της δεκαετίας του '80- που έλεγε ότι η πρόβλεψη πολλών εξουσιοδοτήσεων μέσα σε κάποιο νομοθέτημα είναι μια καλή μέθοδος αποφυγής εφαρμογής του νομοθετήματος, διότι ψηφίζεται ένας νόμος με μεγαλεπήβολο τίτλο, με στόχους φοβερούς και τρομερούς, αλλά χωρίς να εκδοθούν οι κανονιστικές αποφάσεις και απλώς δεν εφαρμόζεται. Είναι και αυτό μια μέθοδος κακής νομοθέτησης.

Τέλος, η πρόταση του κυρίου Μαντζούφα, δηλαδή να τεθεί χρονικός περιορισμός στη χρήση μιας εξουσιοδοτήσεως, έχω την αίσθηση ότι μπορεί να οδηγήσει σε άτοπα. Δηλαδή, αν η διοίκηση φιλοτιμηθεί μετά από κάποιο χρόνο να ρυθμίσει ένα θέμα, είτε με διάταγμα είτε με υπουργική απόφαση, τι θα της πούμε; Ότι είναι άκυρη αυτή η κανονιστική πράξη, επειδή ήταν κατά χρόνο αναρμόδια η διοίκηση; Και αυτό τι σημαίνει; Δεν θα ρυθμιστεί το ζήτημα ή θα πρέπει να ενεργοποιηθεί ο νομοθέτης για το θέμα με όλες τις καθυστερήσεις και τα επιπλέον κόστη, στα οποία αναφερθήκατε, γι' αυτόν τον λόγο ;

Ευχαριστώ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Μιχαήλ Βροντάκης: Ο συνάδελφος, ο κ. Πικραμένος, έχει τον λόγο.

ΜΙΧΑΗΛΗΣ ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, Σύμβουλος Επικρατείας, Επ. Καθηγητής Νομικής Σχολής ΑΠΘ: Ευχαριστώ, κύριε Πρόεδρε.

Θα ήθελα να αναφερθώ σ' ένα σημείο, το οποίο επισημάνθηκε από τον κ. Μαντζούφα και σχετίζεται και με τον κ. Παπακυριακού.

Είναι περιπτώσεις νομοθέτησης, που, ενώ δεν έχει πρόβλημα φαινομενικά αρχικά στο θέμα του αν είναι καλή, καθίσταται προβληματική από αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Παράδειγμα, η ιστορία του *ne bis in idem*, η οποία μας απασχόλησε. Είναι αυτή η συρροή των διοικητικών και ποινικών κυρώσεων. Είναι μια ενιαία κοινή διάταξη στον Τελωνειακό Κώδικα, η οποία λειτουργούσε για χρόνια. Λέγαμε ό,τι λέγαμε ως δικαστήριο. Εμπλέκονταν δύο δικαιοδοσίες, και η ποινική και η διοικητική, όπου ήρθε ξαφνικά το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο και διαπίστωσε ότι εκεί υπάρχει ένα πρόβλημα.

Γεννάται, λοιπόν, το ζήτημα τι κάνει σ' αυτήν την περίπτωση η ελληνική πολιτεία. Πρέπει να παρέμβει νομοθετικά; Πρέπει να ξεκαθαρίσει τη σχέση μεταξύ διοικητικών και ποινικών κυρώσεων; Να αποποινικοποιήσει κάποιες κυρώσεις; Θα κρατήσει και τις δύο μορφές κυρώσεων για την ίδια περίπτωση;

Εδώ πρέπει να σας πω ότι η διατήρηση αυτής της διάταξης έχει οδηγήσει στο να χυθούν τόνοι μελάνης -ας το πούμε έτσι- από τα δικαστήρια και από το δικό μας δικαστήριο, από το Συμβούλιο της Επικρατείας -επειδή τυχαίνει να μετέχω στο Β' Τμήμα- με πολλές διασκέψεις, με πάρα πολύ κόπο από τους

εισηγητές και από τους άλλους δικαστές, για να βρούμε λύσεις για το πρόβλημα αυτό.

Να, αμέσως-αμέσως ένα πρόβλημα νομοθέτησης, το οποίο οδηγεί αναπόδραστα σε καθυστερήσεις στην απονομή της δικαιοσύνης, προσπαθώντας το δικαστήριο να ερμηνεύσει μια διάταξη κατά ένα τρόπο που θα ικανοποιεί και τις απαιτήσεις του Δικαστηρίου του Στρασβούργου.

Το δεύτερο που θέλω να σημειώσω είναι η περίπτωση των πιλοτικών αποφάσεων του Στρασβούργου. Είχαμε μια πιλοτική απόφαση και για τη διοικητική δίκη και μία και για την πολιτική δίκη. Μας ανάγκασε, μας οδήγησε στη δημιουργία ενός εσωτερικού μηχανισμού απονομής εύλογης αποζημίωσης – ήμουν και στη νομοπαρασκευαστική επιτροπή τότε- του ν. 4052 για τη διοικητική δίκη. Άρα, βλέπουμε επιπτώσεις στη νομοθέτηση από αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου διάφορες.

Άρα, θα ήθελα να πω με άλλα λόγια ότι η έννοια της καλής νομοθέτησης είναι πάρα πολύ ευρεία. Δύσκολα μπορούμε να την προσδιορίσουμε και να δώσουμε έναν ορισμό. Θα έλεγα ότι είναι στενό να μιλήσεις μόνο για κενά και προβλήματα του ίδιου του νόμου. Είναι ενδεχόμενο ένας καλός νόμος στην πορεία, γι' αυτά που σας είπα, να αποδειχθεί προβληματικός νόμος πλέον.

Ένα άλλο σημείο, που θα ήθελα να επισημάνω σ' αυτά που είπε ο κ. Ανδρουλάκης στην ωραία εισήγηση της κυρίας Καμτσίδου. Έχω γράψει κι εγώ, πράγματι, για το θέμα της ελλείψεως θεσμικής μνήμης και για το ζήτημα των μετακλητών υπαλλήλων και όλα αυτά τα οποία ειπώθηκαν. Δεν θα τα επαναλάβω. Συμφωνώ σε πολλά σημεία. Θα ήθελα, όμως, να θέσω και μια άλλη παράμετρο.

Ασφαλώς, η διοίκηση, η μόνιμη υπαλληλία, η ιεραρχία η δημοσιοϋπαλληλική έχει το πλεονέκτημα της γνώσης. Όμως, έχει ένα μειονέκτημα, αυτό των εμμονών και του συντεχνιασμού. Πιστεύω ότι ανώτεροι και ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι στις νομοθετικές πρωτοβουλίες οι οποίες δεν αρέσουν στη δημοσιοϋπαλληλία, μπορεί να προβάλλουν πολλά προσκόμματα.

Πρέπει, λοιπόν, να βρούμε μια ισορροπία: και από τη μια να υπάρχει θεσμική μνήμη, όπως πολύ σωστά επισημάνθηκε, αλλά, από την άλλη, να έχουμε και τις δυνατότητες και να βρούμε και ανθρώπους -να δανειστούμε, αν θέλετε, κάποιους ανθρώπους- έξω από τον χώρο της διοίκησης, που θα μας δώσουν ιδέες και θα ξεφύγουν απ' αυτήν την αντίληψη τη συντεχνιακή, που ίσως -για να μην αδικούμε μόνο τη διοίκηση- λίγο-πολύ όλες οι επαγγελματικές τάξεις και κατηγορίες την έχουμε. Επομένως, και αυτό ας το έχουμε υπ' όψιν μας ως έναν προβληματισμό.

Και ένα τρίτο και τελευταίο: Για εμένα, το πρόβλημα της καλής νομοθέτησης είναι εξόχως πολιτικό πρόβλημα. Δεν είναι ούτε νομικό ούτε νομοτεχνικό. Για

εμένα, απαιτείται οπωσδήποτε μία συναίνεση των πολιτικών δυνάμεων σε τρεις-τέσσερις βασικούς τομείς δημοσίων πολιτικών.

Οι δημόσιες πολιτικές για να αποδώσουν απαιτούν περισσότερα χρόνια από όσο κρατάει μία κοινοβουλευτική περίοδος. Επομένως, μόνο με συναινέσεις και σχεδιασμό σε βάθος χρόνου που υπερβαίνει την τετραετία μπορούμε να μιλάμε σοβαρά για μία καλή νομοθέτηση, τουλάχιστον για τις βάσεις μίας καλής νομοθέτησης.

Όσο δεν υπάρχουν αυτές οι συναινέσεις και ο κάθε επόμενος υπουργός αντιμετωπίζει εξ αρχής τα θέματα χωρίς να λαμβάνει υπ' όψιν του τι γίνεται μέχρι εκείνη τη στιγμή, αυτό είναι βέβαιο ότι θα δημιουργεί προβλήματα και προσκόμματα σε αυτό που λέμε καλή νομοθέτηση.

Ευχαριστώ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Μιχαήλ Βροντάκης: Ευχαριστώ πολύ.

Θα ήθελα να πω κάποια πράγματα συμπληρωματικά σε αυτά που είπε ο συνάδελφος κ. Πικραμένος. Αναφέρατε τις λέξεις «δημόσιες πολιτικές». Νομίζω ότι το καίριο πρόβλημα στην κακή νομοθέτηση είναι η έλλειψη πολιτικών.

Εάν δούμε τις υποδείξεις που κάνει ο ΟΟΣΑ για τα ζητήματα της καλής νομοθέτησης και τα στάδια, τα οποία πρέπει να ακολουθούνται μέχρι να φτάσουμε στη νομοθέτηση -έγινε και αναφορά προηγουμένως- είναι τα εξής:

Πρώτον, η διάγνωση εάν υπάρχει ένα πρόβλημα. Υπάρχει ένα πρόβλημα; Ποιο είναι αυτό; Πρέπει να γίνει η ακριβής σύλληψη ποιο είναι το πρόβλημα.

Δεύτερον, πρέπει να γίνει η διατύπωση κρίσεως εάν για την αντιμετώπιση του προβλήματος χρειάζεται νέα ρύθμιση, ή εάν τυχόν οι υπάρχουσες ρυθμίσεις επαρκούν για να δοθεί απάντηση, ή εάν χρειάζεται να γίνει ένα βήμα, αλλά αυτό δεν θα είναι η ρύθμιση. Μπορεί να μία αυτορρύθμιση στα πλαίσια της αγοράς και της κοινωνίας των πολιτών, για παράδειγμα, οι περιπτώσεις του λεγομένου *soft law*, των ήπιων ρυθμίσεων. Δηλαδή, μία τάξη οικονομικώς δρώντων, η οποία δεν έχει εξουσία να θεσπίζει, βεβαίως, ρυθμίσεις, αυτή τη στιγμή κάνει δια της επαγγελματικής εκπροσωπήσεως που απευθύνει ορισμένου περιεχομένου σύσταση στα μέλη της, μία αυτορρύθμιση, ότι θα έχει αυτή την οικονομική συμπεριφορά για την αντιμετώπιση του ζητήματος.

Από εκεί και πέρα, εάν η πολιτεία αποφασίσει να κάνει ρυθμίσεις προκειμένου να προσδιοριστεί το περιεχόμενο των ρυθμίσεων θα πρέπει προηγουμένως να έχει επιλέξει πολιτικές. Τι θα πει «πολιτική»; Πολιτική σημαίνει επιλογή μεθόδου για το *modus operandi*, για τον τρόπο ενέργειας προς επίτευξη επιδιωκόμενου αποτελέσματος. Και εάν επιλέξει πολιτικές, ο νόμος πλέον είναι το εργαλείο με το οποίο μεθίστανται σε επίπεδο ρυθμίσεως επιλεγείσες πολιτικές.

Πολύ φοβάμαι ότι για τα ζητήματα πολυνομίας και κακονομίας το υπόβαθρο είναι η έλλειψη σαφούς επιλογής δημόσιας πολιτικής. Γι' αυτόν τον λόγο έχουμε μία ευκαιριακή αντιμετώπιση τώρα και μεθαύριο έχουμε μία άλλη ευκαιριακή αντιμετώπιση για το ίδιο ζήτημα. Και αναφέρθηκε παράδειγμα από τον κ. Δωρή ότι πριν καν τεθεί σε εφαρμογή ο νόμος, επειδή υπήρχε για ένα διάστημα *vacatio legis*, συνέβη να τροποποιηθεί δύο και τρεις φορές.

Αυτά είναι τα αποτελέσματα, όταν δεν τηρούνται οι αρχές της καλής νομοθετήσεως.

ΜΙΧΑΛΗΣ ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, Σύμβουλος Επικρατείας, Επ. Καθηγητής Νομικής Σχολής ΑΠΘ: Θα μπορούσα να συμπληρώσω κάτι;

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Μιχαήλ Βροντάκης: Ναι, κύριε Πικραμένε.

ΜΙΧΑΛΗΣ ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, Σύμβουλος Επικρατείας, Επ. Καθηγητής Νομικής Σχολής ΑΠΘ: Είναι και οι σχέσεις των δημοσίων πολιτικών μεταξύ τους.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Μιχαήλ Βροντάκης: Βεβαίως.

ΜΙΧΑΛΗΣ ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, Σύμβουλος Επικρατείας, Επ. Καθηγητής Νομικής Σχολής ΑΠΘ: Δηλαδή, επεξεργάζεσαι μία δημόσια πολιτική, αλλά ταυτόχρονα θα πρέπει να έχεις στο μυαλό σου ότι η επεξεργασία αυτής της πολιτικής θα έχει επιπτώσεις σε άλλες.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει επισημάνει χαρακτηριστικά τους διαμορφωτές πολιτικής, όπως λέει, την Κυβέρνηση και τη Βουλή, όταν νομοθετούν, πώς επιδρά η νομοθέτησή τους στη Δικαιοσύνη, στην απονομή έννομης προστασίας και στην ταχύτητα εκδίκασης των διαφορών.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Μιχαήλ Βροντάκης: Θέλω να συμπληρώσω ότι το Σύνταγμα προβλέπει ότι η Κυβέρνηση αποφασίζει τη γενική πολιτική και τις επιμέρους πολιτικές και, βεβαίως, είναι μία ευθύνη του Υπουργικού Συμβουλίου, γιατί εκεί πλέον αποφασίζονται οι πολιτικές, να γίνεται η εναρμόνιση των επιμέρους πολιτικών.

Και επειδή έγινε προηγουμένως μία αναφορά στον καθηγητή κ. Δρυ για ζητήματα επιλογών πολιτικών που δεν είναι συμβατές με το Σύνταγμα, το Σύνταγμα ορίζει ρητά, εάν δεν απατώμαι, το άρθρο 82, ότι η γενική πολιτική και οι επιμέρους πολιτικές αποφασίζονται στα πλαίσια του Συντάγματος. Μη συμβατές με το Σύνταγμα πολιτικές δεν είναι επιτρεπτές πολιτικές.

Και επειδή, όπως είπαμε προηγουμένως, οι πολιτικές δια των νόμων ανάγονται σε επίπεδο ρυθμίσεως και επειδή τη συνταγματικότητα των ρυθμίσεων, σύμφωνα με το άρθρο 93 παρ. 4 του Συντάγματος, την κρίνει ο

δικαστής, συγχρόνως έμμεσα κρίνει και τη συνταγματικότητα των επιλογειών πολιτικών που μεθίστανται σε επίπεδο ρυθμίσεως.

Ο Καθηγητής κ. Τασόπουλος έχει τον λόγο.

ΓΙΑΝΝΗΣ ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ, Καθηγητής ΕΚΠΑ: Ευχαριστώ πολύ τους εισηγητές και τις εισηγήτριες για τις εξαιρετικές εισηγήσεις.

Παίρνοντας ερέθισμα από αυτές, θα ήθελα να σημειώσω δυο πράγματα.

Το πρώτο είναι ότι μιλάμε για την κακή νομοθέτηση ως αποτέλεσμα της κακής Διοίκησης και των αδυναμιών της. Έχω την εντύπωση ότι είναι σε πολύ μεγάλο βαθμό και αίτιο της κακής Διοίκησης. Τρόπον τινά ανατροφοδοτεί και διαιωνίζει την κακή Διοίκηση. Και ένας βασικός λόγος που συμβαίνει αυτό είναι επειδή αποτρέπει και εμποδίζει ικανούς και υπεύθυνους ανθρώπους να αναλάβουν δημόσιες θέσεις. Διότι αν πας να αναμειχθείς με τα κοινά, είναι πρακτικά περίπου αδύνατον να τηρήσεις το ισχύον πλαίσιο. Θα πρέπει να κάνεις τέτοιες εκπτώσεις από την εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας, ώστε εκ των πραγμάτων θα κινείσαι στα όρια της νομιμότητας με κίνδυνο –να το πω;- απλά να σε «τυλίξουν σε μια κόλλα χαρτί». Επομένως, γίνεσαι και υποχέριο πολιτικών πιέσεων και εξαρτήσεων, τις οποίες, ως ένας αξιοπρεπής άνθρωπος, δεν θα είσαι πρόθυμος να υποστείς.

Επιπλέον, είναι τέτοια η δομή, ώστε αν αναλάβεις θέση υπεύθυνης οικονομικής υπηρεσίας, ταμείου, αναδέχεσαι και αποδέχεσαι όλο το προϋφιστάμενο βάρος των ασυνεπειών εφαρμογής της νομοθεσίας, διότι διά της υπογραφής σου παίρνεις το ταμείο ως εστί και ευρίσκεται.

Όλα αυτά τα πράγματα, λοιπόν, είναι πραγματικά παράγοντες που μετατρέπουν την κακή νομοθέτηση από αιτιατό σε αίτιο της κατάστασης.

Ας περιοριστώ σε αυτό, για να μην καταχρώμαι του χρόνου.

Σας ευχαριστώ πολύ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Μιχαήλ Βροντάκης: Η καθηγήτρια κ. Μαρία Καϊάφα έχει τον λόγο.

ΜΑΡΙΑ ΚΑΪΑΦΑ-ΓΚΜΠΑΝΤΙ, Καθηγήτρια ΑΠΘ, Διευθύντρια ΕΜΔΔΟΕ Νομικής Σχολής ΑΠΘ: Σας ευχαριστώ πολύ, κύριε Πρόεδρε.

Ο λόγος για τον οποίο ζήτησα να κάνω, πρώτα απ' όλα μια παρατήρηση, είναι επειδή μου δόθηκε αφορμή από την παρέμβαση του συναδέλφου μου κ. Πικραμένου.

Θεωρώ πράγματι πως ο κ. Πικραμένος ανέδειξε ένα σημαντικό ζήτημα, λέγοντας ότι η έννοια της καλής νομοθέτησης είναι ευρεία και –αν έχω καταλάβει σωστά την παρέμβασή του- είναι επίσης δυναμική, επιδέχεται δηλαδή

διαφορετικών αναγνώσεων στο χρόνο, όπως μπορούμε να διαπιστώσουμε, για παράδειγμα, από την επίδραση που ασκεί η νομολογία διεθνών δικαστηρίων στο περιεχόμενο των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Ωστόσο, θα ήθελα να καταθέσω ότι κατά την άποψή μου το παράδειγμα της αρχής *ne bis in idem* στην προκείμενη περίπτωση ίσως δεν είναι εκείνο που μπορεί να στηρίξει τούτη την κατά βάση ορθή αντίληψη που εξέφρασε ο κ. Πικραμένος.

Ήδη πολύ πιο πριν από την τελευταία απόφαση του ΕΔΔΑ, που αφορούσε την Ελλάδα, την «Καπετάνιος κατά Ελλάδας», είχαν διατυπωθεί και στην ελληνική θεωρία απόψεις, οι οποίες επισήμαιναν το πρόβλημα της διπλής κατά βάση «τιμώρησης», ενόψει της σώρευσης τόσο διοικητικών όσο και ποινικών δικαίου κυρώσεων για την ίδια ακριβώς συμπεριφορά. Το πρόβλημα συνίστατο, μάλιστα, όχι μόνο στην παραβίαση της αρχής *ne bis in idem*, αλλά και σ' αυτήν της αρχής της αναλογικότητας.

Στην προκείμενη περίπτωση θα έλεγα, λοιπόν, ότι έχουμε ένα από εκείνα τα παραδείγματα όπου ο νομοθέτης, ενόψει της γόνιμης κριτικής που είχε ασκηθεί σε εθνικό επίπεδο, θα μπορούσε πραγματικά να έχει επέμβει και να λύσει το πρόβλημα, ώστε η χώρα να μην φτάσει να καταδικαστεί από το ΕΔΔΑ.

Επιτρέψτε μου και μια συμπληρωματική τοποθέτηση, για την οποία μου έδωσε αφορμή η εισήγηση του κ. Παπακυριάκου και θα ήθελα να κάνω ιδίως ενόψει και της παρουσίας στο συνέδριο του Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Ο κ. Παπακυριάκου ανέδειξε ορισμένα κομβικά προβλήματα, τα οποία σχετίζονται με τις επανειλημμένες τροποποιήσεις που γίνονται στους δύο βασικούς κώδικες του ποινικού δικαίου. Έχω την αίσθηση ότι, όταν, για παράδειγμα, υπάρχουν επεξεργασμένα σχέδια κωδικών, και μάλιστα και εν ενεργεία επιτροπές οι οποίες εργάζονται γι' αυτά, η ορθότερη λύση είναι είτε να κάνει κανείς υπομονή μέχρι την ολοκλήρωση του έργου των συγκεκριμένων επιτροπών, ώστε να αποκτήσουμε μια νέα εσωσυστηματική και λειτουργική ποινική νομοθεσία, είτε να επισπεύσει το έργο τους, για να επιτευχθεί το συγκεκριμένο αποτέλεσμα ακόμη πιο γρήγορα. Η αντίθετη τακτική που ακολουθείται με τις επανειλημμένες αποσπασματικές επεμβάσεις, δεν δημιουργεί μόνο μια δικαιολογημένη εντύπωση συχνών αλλαγών σκοπιμότητας, αλλά προσβάλλει παράλληλα σε σημαντικό βαθμό τα δικαιώματα των πολιτών, αφού με την εναλλαγή πολλών νομοθετικών καθεστώτων, τα οποία πρέπει να αντιμετωπιστούν σε επίπεδο διαχρονικού δικαίου, κατά κανόνα με την εφαρμογή του επεικέστερου νόμου, δημιουργείται ένα εξαιρετικά περίπλοκο ρυθμιστικό πλαίσιο, στο οποίο δυσκολεύεται να ανταποκριθεί η πράξη, σε βάρος τελικά της διαφύλαξης των δικαιωμάτων των πολιτών.

Με την έννοια αυτή έχω την αίσθηση ότι επειδή όλες οι εισηγήσεις, ανεξάρτητα από τον ειδικότερο κλάδο δικαίου, στον οποίο αναφέρθηκαν,

ανέδειξαν με μεγάλη ευκρίνεια το συγκεκριμένο πρόβλημα, η πολιτεία πρέπει να σκύψει ακόμη πιο προσεκτικά πάνω σε αυτό και να μην συνεχίσει να συμβάλλει στη χειροτέρευση μιας κατάστασης που είναι ήδη ιδιαίτερα προβληματική εκεί όπου έχει φτάσει.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Μιχαήλ Βροντάκης: Σας ευχαριστώ πολύ.

Ήθελα να αναφερθώ συμπληρωματικά σε όσα είπατε και είχε πει ο κ. Πικραμένος και σε περιπτώσεις που είχε αναφερθεί ο κ. Μαντζούφας και ο κ. Δωρής, σχετικά με τις περιπτώσεις νομοθετημάτων, των οποίων διατάξεις κρίνονται εκ των υστέρων ανίσχυρες από τα ανώτατα δικαστήριά μας ή από διεθνείς δικαιοδοσίες, δηλαδή τις δικαιοδοσίες του Στρασβούργου ή του Λουξεμβούργου που τα κρίνουν μη συμβατά με την ΕΣΔΑ ή το ενωσιακό δίκαιο.

Επειδή σε εμάς ο έλεγχος του κύρους διατάξεων τυπικών νόμων είναι παρεμπίπτων και διάχυτος, δεν έχουμε κεντρικό έλεγχο, όπως τον έλεγχο που ασκεί ένα Συνταγματικό δικαστήριο το οποίο ελέγχει με κύρια και όχι παρεμπίπτουσα κρίση τη συνταγματικότητα και απαγγέλλει ακυρότητα του νομοθετήματος. Πλέον, διατάξεις οι οποίες με παρεμπίπτοντα έλεγχο κρίθηκαν ανίσχυρες, μένουν «ξεκρέμαστες», διότι αν και καθίστανται μη εφαρμοστέες στην επίδικη περίπτωση, εξακολουθούν να παραμένουν τυπικά σε ισχύ..

Και υπάρχει και κάποιο άλλο ζήτημα. Επειδή τα δικά μας δικαστήρια δεν κάνουν έλεγχο ολόκληρου του νομοθετήματος, αλλά συγκεκριμένης διάταξης την οποία καλούνται να εφαρμόσουν ή διατάξεων οι οποίες συνάπτονται απολύτως με τη διάταξη την οποία καλούνται να εφαρμόσουν, κι επειδή έννομη τάξη, τα νομοθετήματα, όπως είπαμε χθες, δεν είναι ένας σωρός επιμέρους διατάξεων, αλλά συστήματα ρυθμίσεων, εάν τυχόν μία επιμέρους διάταξη κριθεί ανίσχυρη, πλέον είναι έργο του νομοθέτη να αποκαταστήσει την αρμονία της ρυθμίσεως.

Αν αυτή η διάταξη λείπει, επειδή κρίθηκε ανίσχυρη και ανεφάρμοστη, τότε πλέον το σύστημα «δεν στέκει καλά», θα πρέπει ο νομοθέτης να επανέλθει και να επιφέρει ίαση σε αυτό το έλλειμμα ρυθμίσεως συνεπεία της ανεφάρμοστης πλέον, επειδή κρίθηκε ανίσχυρη, διατάξεως που δημιουργεί πλέον εκ των υστέρων κατάσταση κακής νομοθετήσεως. Άλλο είναι το ζήτημα ότι, παρά αυτό το έλλειμμα ρυθμίσεως, ο δικαστής, στην επίδικη ενώπιόν του περίπτωση διαφοράς, την οποία οφείλει να επιλύσει με τα ερμηνευτικά εργαλεία που διαθέτει προς πλήρωση κενών δικαίου, θα προσδιορίσει ποιος είναι ο εφαρμοστέος στη συγκεκριμένη περίπτωση κανών δικαίου.

Παρακαλώ, τον λόγο έχει ο καθηγητής κ. Παρασκευόπουλος.

ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΠΑΡΑΣΚΕΥΟΠΟΥΛΟΣ, Βουλευτής, Ομ. Καθηγητής ΑΠΘ:
Ευχαριστώ, κ. Πρόεδρε.

Αφορμή για την παρέμβασή μου αποτελεί η τοποθέτηση του κ. Ανδρουλάκη, ο οποίος σωστά επεσήμανε ότι σε μεγάλο βαθμό το νομοπαρασκευαστικό έργο σήμερα στηρίζεται σε έναν αριθμό συμβούλων που υπάρχουν στα Υπουργεία, οι οποίοι εργάζονται για την παραγωγή νόμων. Κι έχει δίκιο. Βέβαια, δεν θα χρησιμοποιούσα τον όρο «νεφέλωμα» γι' αυτούς τους συμβούλους.

Θα ήθελα να πω εδώ το εξής: Εδώ έχουμε μία δυσκολία διοικητικής διάρθρωσης, την οποία δεν είμαι βέβαιος ότι την έχουμε αντιληφθεί. Η μία είναι η εξής:

Στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, για παράδειγμα, σημαντικό μέρος των λειτουργιών του είναι η παραγωγή νομοθεσίας. Παρ' όλα αυτά, στον υπηρεσιακό του μηχανισμό, στις διευθύνσεις και τα τμήματα, δεν έχουμε αυθεντίες ποινικού δικαίου ή εμπορικού δικαίου ή φορολογικού δικαίου, οι οποίες απαιτούνται για ένα τόσο δύσκολο έργο, όπως είναι το νομοπαρασκευαστικό.

Κατ' ανάγκη, λοιπόν, για την παραγωγή των νόμων, το Υπουργείο Δικαιοσύνης πρέπει να προσφύγει σε μετακλητούς ή σε αποσπάσεις. Το ίδιο σε μείζονα βαθμό συμβαίνει και στα υπόλοιπα Υπουργεία, τα οποία πολλές φορές έχουν βαρύ και δύσκολο νομοπαρασκευαστικό έργο, όπως για παράδειγμα το Υπουργείο Οικονομίας, το οποίο ρυθμίζει θέματα τα οποία έχουν δύσκολες νομικές διαστάσεις, δεν έχει στον υπηρεσιακό του μηχανισμό το κατάλληλο προσωπικό ή έχει ελάχιστα πρόσωπα γι' αυτό κι, επομένως, δεν μπορεί παρά να προσφεύγει στους συμβούλους, οι οποίοι, κατά την προσωπική μου γνώμη, αυτή τη στιγμή ασκούν ένα πολύτιμο έργο για τη χώρα.

Βεβαίως, σε ορισμένες περιπτώσεις έχουμε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές που εκπληρώνουν αυτόν τον ρόλο. Αυτό, όμως, θα συμβεί κατ' εξαίρεση εκεί που έχουμε έναν μεγάλο κώδικα και μπορούμε να έχουμε ένα μακρόπνοο έργο, το οποίο σε μεγάλο βαθμό γίνεται και από όσους συμμετέχουν εθελοντικά, πρακτικά, όχι μόνο λόγω της κλίσης τους, και δεν έχουν καμιά ούτε καν ηθική ανταμοιβή, μπορώ να πω, πολλές φορές για την εργασία και τον χρόνο τον οποίο διαθέτουν σε αυτές τις εργασίες.

Το δεύτερο το οποίο θέλω να πω είναι πόσο σωστό μου φάνηκε αυτό το οποίο ειπώθηκε για την έλλειψη θεσμικής μνήμης που, επίσης, επηρεάζει την καλή νομοθέτηση. Εδώ θέλω να πω το εξής, το οποίο είναι νέο και δεν ξέρω εάν έχει γίνει απολύτως αντιληπτό. Φαντάζομαι ότι όπως το αντιλήφθηκα εγώ πρέπει να το αντιλαμβάνεται τώρα και ο νυν Υπουργός κ. Κοντονής.

Ενώ στο παρελθόν στα Υπουργεία όλη η παραγωγή πράξεων ήταν πρωτοκολλημένη, σήμερα σε μεγάλο βαθμό η νομοπαρασκευαστική λειτουργία και τα προστάδιά της τα συναντούμε σε mails -σε αλληλογραφία η οποία ανταλλάσσεται μεταξύ στελεχών των Υπουργείων και στελεχών άλλων

Υπουργείων ή στελεχών των θεσμών με τους οποίους διαβουλευόμαστε- τα οποία οδηγούν σε μια καθημερινή αλληλογραφία. Πολλές φορές έχουμε απλώς προσθήκες ή παραπομπές ή διορθώσεις σε κείμενα τα οποία προϋπάρχουν και όλο αυτό το υλικό δεν πρωτοκολλάται. Μπορεί να αποθηκεύεται φιλοτίμως και ευσυνειδήτως, αλλά κατά περίπτωση και όχι συστηματικά ή θεσμικά.

Σε μεγάλο βαθμό αυτή τη στιγμή η υποδομή γνώσεων την οποία χρειάζεται η νομοθεσία είναι μη πρωτοκολλημένη. Και αυτό συνιστά μια ανασφάλεια δικαίου και μια δυσκολία παραγωγής νομοθετημάτων. Θα μπορούσα να προσθέσω εδώ ακόμη και προγράμματα ΕΣΠΑ τα οποία μπορεί να στηρίζουν το νομοπαρασκευαστικό έργο. Είναι γνωστό αυτό, ότι έχουμε διάφορα έργα τα οποία στηρίζουν και την οργάνωση της δικαιοσύνης και την παραγωγή της νομοθεσίας εμμέσως, τα οποία, όταν στελεχώνονται ακραιφνώς από μετακλητούς, εκεί έχουμε το αντίστροφο πρόβλημα. Δεν υπάρχει πλέον θεσμική μνήμη και εάν ο Υπουργός φύγει και οι μετακλητοί του επίσης, στο ΕΣΠΑ πρέπει να κληθούν νέοι να το στελεχώσουν για να εργαστούν, χωρίς να έχουν γνώσεις. Εκεί η ύπαρξη ενός αριθμού υπηρεσιακών στελεχών στα προγράμματα αυτά είναι απολύτως αναγκαία.

Αυτές είναι οι νέες δυσκολίες που νομίζω πως επηρεάζουν πολύ την καλή νομοθέτηση.

Ευχαριστώ πολύ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Μιχαήλ Βροντάκης: Τίθεται το ερώτημα από άποψη μεθοδολογίας εργασίας: Δεν θα ήταν δυνατόν, από τη στιγμή κατά την οποία θα αποφασιζόταν ότι ένα αντικείμενο θα αποτελέσει αντικείμενο νομοθετικής ρυθμίσεως, να άνοιγε ένας φάκελος και να υπήρχε ένας ανοιγμένος πίνακας περιεχόμενων και να καταχωρείται εκεί πέρα ό,τι εισέρχεται και να αναγράφεται εκεί πέρα και ό,τι ενέργεια έγινε και ό,τι συνεννόηση γίνεται;

Δηλαδή, νομίζω ότι το ζήτημα είναι ένα ζήτημα καλής μεθοδολογίας. Δυνατότητες υπάρχουν ακόμη και ατύπως, χωρίς να προβλέπεται κάπου αλλού ως επιβαλλόμενο. Να γίνεται δηλαδή τούτο ως ενδεικνυόμενο, από άποψης καλής διοίκησης. Δεν θα ήταν άραγε δυνατόν να γίνει, ώστε να ανοίγει έτσι αυτός ο φάκελος, να καταχωρείται διαδοχικά στο προκοινοβουλευτικό στάδιο καταρτίσεως νόμου -γιατί εκεί πέρα αναφερόμαστε, σε ζητήματα καλής νομοθεσίας- αλλά και στο κοινοβουλευτικό στάδιο, ό,τι το σχετικό, οι τροπολογίες κ.λπ., να καταχωρούνται εκεί πέρα και να κλείνει ο φάκελος με το ΦΕΚ, όπου δημοσιεύτηκε ο νόμος. Πλέον, αν τυχόν στο μέλλον θέλουμε να αναχθούμε ακριβώς σε μια υπηρεσιακή μνήμη, να ανοίξουμε το φάκελο. Μήπως θα ήταν ζήτημα και καλής μεθοδολογίας για τον τρόπο ενέργειας; Μια σκέψη κάνω.

Ευχαριστώ πολύ.

Ο Καθηγητής κ. Μαυριάς έχει τον λόγο.

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΜΑΥΡΙΑΣ, Ομ. Καθηγητής ΕΚΠΑ, Πρόεδρος Επιστημονικού Συμβουλίου Βουλής: Ευχαριστώ, κύριε Βροντάκη.

Θα ήθελα να πω τα εξής, εάν μου επιτρέπετε, δραττόμενος των όσων παρατήρησε ο τέως Υπουργός Δικαιοσύνης και συνάδελφός μου, ο κ. Παρασκευόπουλος και επ' ευκαιρία φυσικά της παρουσίας εδώ του Υπουργού Δικαιοσύνης κ. Κοντονή.

Υπάρχει ένα υπόδειγμα το οποίο μπορούμε, ενδεχομένως, να ακολουθήσουμε και στο Κοινοβούλιό μας. Είναι το υπόδειγμα του Κοινοβουλίου της Σλοβακίας, το οποίο έχει υιοθετήσει ένα πρόγραμμα, το οποίο προσπαθούμε αυτή τη στιγμή να ερευνήσουμε στην εφαρμογή του και ενδεχομένως να υιοθετήσουμε -υπάρχει ερευνητική ομάδα στη Βουλή αυτή η οποία ασχολείται με το πρόγραμμα- ώστε από τη στιγμή που το νομοσχέδιο θα φθάσει στη Βουλή, μέχρις ότου ψηφιστεί, να παρακολουθούνται όλα όσα το αφορούν, να καταγράφονται τα πάντα.

Αυτό μπορεί να γίνει, κύριε Υπουργέ, φυσικά και στη φάση της προετοιμασίας του σχεδίου που θα κατατεθεί ως σχέδιο νόμου.

Θα ήθελα, επίσης, να θέσω υπ' όψιν του κυρίου Υπουργού Δικαιοσύνης εμπειρία και πείρα του παρελθόντος.

Θυμάμαι ότι επί υπουργίας του Θανάση του Κανελλόπουλου στο Υπουργείο σας είχε γίνει προσκλητήριο προς τους δικαστές, τους καθηγητές Πανεπιστημίου και τους δικηγόρους. Τότε εκλήθησαν πενήντα ή εξήντα –δεν θυμάμαι ακριβώς τον αριθμό- εκπρόσωποι της νομικής επιστήμης, οι οποίοι ανέλαβαν ασμένως να στελεχώσουν τις επιτροπές του Υπουργείου Δικαιοσύνης. Ο ίδιος παρέμεινα στη θέση αυτή δώδεκα χρόνια, όσα χρειάστηκε για να συντάξουμε το σχέδιο νόμου που αφορά την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Στην πενταμελή αυτή επιτροπή συμμετείχαν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο κ. Προκόπης Παυλόπουλος, ο εκλιπών συνάδελφός μας Γεώργιος Παπαδημητρίου και δύο ανώτατοι δικαστές, οι κ.κ. Κίμων Χαλαζωνίτης και Αναστάσιος Μαρίνος.

Θα μου πείτε: «Δώδεκα χρόνια χρειαστήκατε για να συντάξετε ένα σχέδιο νόμου;». Ναι, δώδεκα χρόνια χρειαστήκαμε. Οι Άγγλοι χρειάστηκαν είκοσι ένα. Θέλω να πω, δηλαδή, ότι εάν ο κύριος Υπουργός Δικαιοσύνης και οι συνάδελφοί σας απευθύνουν ένα προσκλητήριο, το οποίο είναι ιδιαίτερος τιμητικό, σε μια ευρεία ομάδα νομικών, έχω την εντύπωση ότι αυτοί θα ανταποκριθούν. Δεν νομίζω να μετεβλήθησαν τόσο πολύ τα ήθη στη χώρα μας από τότε έως σήμερα. Ο Πρόεδρος, ο κ. Βροντάκης, τα ξέρει αυτά καλύτερα όλων μας.

Αν δεν απατώμαι, κύριε Πρόεδρε, έχετε συμβάλει θεμελιωδώς σε αυτή την πρακτική.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Μιχαήλ Βροντάκης: Όταν εκλήθην.

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΜΑΥΡΙΑΣ, Ομ. Καθηγητής ΕΚΠΑ, Πρόεδρος Επιστημονικού Συμβουλίου Βουλής: Όταν εκλήθητε, βεβαίως.

Επομένως, υπάρχουν παραδείγματα, τα οποία μπορούμε να υιοθετήσουμε και σήμερα. Και πιστεύω ότι εάν τα υιοθετήσουμε, θα έχουμε καλύτερα αποτελέσματα στο επίπεδο της ποιότητας πλέον του παραχθησόμενου νόμου.

Αναφέρω και ένα ακόμη παράδειγμα για να μην σας κουράζω. Φαντάζομαι είναι η ώρα πια του διαλείμματος.

Όταν στο Υπουργείο Αμύνης επί δύο διαδοχικών υπουργικών θητειών του κ. Βαρβιτσιώτη και του εκλιπόντος Γεράσιμου Αρσένη εν συνεχεία, σκέφθηκαν να εκσυγχρονίσουν το Στρατιωτικό Ποινικό Δίκαιο, προσκάλεσαν ομάδα επιστημόνων. Οι επιστήμονες αυτοί -καθηγητές, δικαστές, ακόμη και εκπρόσωποι της ηγεσίας των Ενόπλων Δυνάμεων- συνεργάστηκαν και παρήγαγαν το αποτέλεσμα που παρήγαγαν. Οι ειδικοί θα μας πουν εάν αυτό το αποτέλεσμα αντέχει στον χρόνο. Νομίζω ότι αντέχει. Υπήρχε και μία προϋπόθεση τότε, που είχε τεθεί από τον Πρόεδρο της Επιτροπής: Ότι ουδέποτε οιοσδήποτε Υπουργός -αναφερόταν, βέβαια, στον Υπουργό Εθνικής Αμύνης- θα πατούσε το πόδι του στην αίθουσα, στην οποία θα συνεδρίαζε η Επιτροπή. Όπερ και εγένετο. Ο Υπουργός -και ο ένας και ο άλλος- μας υπεδέχθη απλώς και στη συνέχεια παρέλαβε το έργο.

Έχουμε, λοιπόν, ιστορικά παραδείγματα. Μπορούμε να τα μιμηθούμε και μπορούμε να απευθυνθούμε στην ευαισθησία και στην ευπρέπεια των Ελλήνων νομικών για να παραγάγουν έργο ποιοτικό.

Σας ευχαριστώ, κύριε Πρόεδρε.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Μιχαήλ Βροντάκης: Σας ευχαριστώ πολύ, κύριε Μαυριά.

Θέλει κάποιος να κάνει άλλη παρατήρηση, συμβολή;

ΕΥΓΕΝΙΑ ΔΑΚΟΡΩΝΙΑ, Καθηγήτρια ΕΚΠΑ: Κύριε Πρόεδρε, θα ήθελα τον λόγο.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ, Μιχαήλ Βροντάκης: Έχετε τον λόγο.

ΕΥΓΕΝΙΑ ΔΑΚΟΡΩΝΙΑ, Καθηγήτρια ΕΚΠΑ: Ευχαριστώ, κύριε Πρόεδρε.

Ονομάζομαι Ευγενία Δακορώνια και είμαι Καθηγήτρια στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών.

Θα ήθελα να συμφωνήσω με τον κ. Ανδρουλάκη για τη θέση του για τους συμβούλους και να διαφωνήσω με όσα είπε -με κάθε σεβασμό- ο κ. Παρασκευόπουλος. Εάν διαπιστώνουμε πράγματι ότι δεν υπάρχει καλό

προσωπικό, καλό δυναμικό στη διοίκηση, αυτός είναι λόγος για να το δημιουργήσουμε. Να δημιουργήσουμε υπηρεσίες που να είναι πράγματι επανδρωμένες με το κατάλληλο προσωπικό, εκείνο το οποίο θα μπορούσε να δώσει πάντα τα φώτα του όταν κληθεί.

Η περιστασιακή μετάκληση συμβούλων, οι οποίοι δεν έχουν και τη γνώση της πραγματικότητα που θα είχε το κατάλληλο προσωπικό της Διοίκησης, δεν νομίζω ότι είναι πράγματι αυτό που ενδείκνυται για να οδηγηθούμε στην καλή νομοθέτηση. Δηλαδή, το να φεύγει κάθε Υπουργός -για όποιο διάστημα είναι- και να παίρνει μαζί και τον σύμβουλο ή να φέρνει μαζί ο επόμενος Υπουργός τον δικό του σύμβουλο -που φυσικά είναι άξιοι οι σύμβουλοι τους οποίους επιλέγει-, δεν συντελεί στην καλή νομοθέτηση, βλέποντας το θέμα μακροχρόνια, μακροπρόθεσμα. Γιατί, πράγματι, για να μπορούμε να έχουμε μια καλή νομοθέτηση, όπως πολύ καλά είπε και ο κ. Πικραμένος -συμφωνώ απολύτως- θα πρέπει να υπάρχει μια διαχρονική πολιτική και όχι μια περιστασιακή πολιτική, η οποία εξαρτάται από τη βούληση των διαφόρων κομμάτων.

Ευχαριστώ πολύ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Μιχαήλ Βροντάκης: Μπορούν να συνδυαστούν, ίσως, οι λύσεις. Θυμάμαι ότι πριν από αρκετές δεκαετίες, όταν είχα μπει στο Συμβούλιο της Επικρατείας, στα Υπουργεία υπήρχαν γραφεία νομοθετικού έργου με μόνιμους υπαλλήλους κα μάλιστα, ήταν από τις υπηρεσίες των Υπουργείων τα οποία υπήγοντο απευθείας στον Υπουργό, γιατί ετοίμαζαν τα σχέδια και των νόμων και των διαταγμάτων τα οποία επεξεργαζόταν το Συμβούλιο της Επικρατείας.

Θυμάμαι ότι ως νεαρός εισηγητής στο Συμβούλιο της Επικρατείας είχα συνεργασία με πολλούς διευθυντές αυτών των υπηρεσιών και πράγματι, το επίπεδο ήταν πολύ καλό. Μπορεί και σήμερα να υπάρχουν στελεχωμένα τέτοια γραφεία με πολύ καλούς υπαλλήλους. Βεβαίως, για ειδικά ζητήματα είναι δυνατόν να ενισχύονται αυτά τα γραφεία, όταν χρειάζονται και για όσο χρειάζονται, με μετακλητούς υπαλλήλους. Μπορεί μια λύση να είναι «και τούτο ποιείν κακίνο μη αφιέναι». Μια σκέψη κάνω.

Στο σημείο αυτό θα δοθούν απαντήσεις από τους κύριους εισηγητές.

Τον λόγο έχει η κ. Καμτσίδου.

ΙΦΙΓΕΝΕΙΑ ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, Πρόεδρος ΕΚΔΔΑ, Αν. Καθηγήτρια ΑΠΘ:

Ευχαριστώ πολύ τους συναδέλφους που ανέδειξαν τη σημασία της Δημόσιας Διοίκησης για την τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης.

Αγαπητέ Βασίλη, προσπάθησα να δείξω ότι οι μεταρρυθμίσεις οι οποίες εμφανίζονται ως μεταρρυθμίσεις εξορθολογιστικές της Δημόσιας Διοίκησης, είναι μάλλον άστοχες, δεδομένου ότι τείνουν να αναβαθμίσουν τον ρόλο των

συμβούλων των Υπουργών και των μετακλητών υπαλλήλων. Δεν θέλω να μπω σε αυτήν την αντιδικία. Βεβαίως οι σύμβουλοι και οι μετακλητοί υπάλληλοι είναι αναγκαίοι για την διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών. Όμως, στον λίγο χρόνο που έχουμε, θα ήθελα να κάνω την απολογία της Δημόσιας Διοίκησης ως παράγοντα της καλής νομοθέτησης.

Από όλες τις εισηγήσεις που παρουσιάστηκαν και χθες και σήμερα, προέκυψε ότι προϋπόθεση της καλής νομοθέτησης είναι η διαπίστωση των κοινωνικών αναγκών, ο προσδιορισμός των κανονιστικών αιτημάτων και δυνάμει αυτών, η διαμόρφωση ρυθμίσεων, οι οποίες θα είναι επωφελείς για τον ευρύτερο δυνατό αριθμό προσώπων, ρυθμίσεις που θα εξυπηρετούν το γενικό συμφέρον. Αυτήν τη διαδικασία δεν μπορεί να την επωμισθούν παρά μόνον όσοι γνωρίζουν το πεδίο και έρχονται σε επαφή με τον διοικούμενο, αυτοί που είναι αποδέκτες των αιτημάτων, των παραπόνων, της διατύπωσης των αναγκών των διοικουμένων. Αυτοί, λοιπόν, είναι τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης.

Από την άλλη πλευρά, όπως ορθά επισήμανε ο Μιχάλης Πικραμένος, η Δημόσια Διοίκηση, όπως και κάθε άλλος δημόσιος ή ιδιωτικός οργανισμός έχει εμμονές και συντεχνιακά αιτήματα. Για τον λόγο αυτό δεν αποτελεί πανάκια η ίδρυση των γραφείων νομοθετικού έργου, αλλά απαιτείται και μια άλλη αντίληψη για την οργάνωση και τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης.

Τελείως επιγραμματικά: Εάν η Δημόσια Διοίκηση για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα δεν μπορούσε να εντάξει στον ρόλο της, την συμμετοχή της στην νομοπαρασκευαστική διαδικασία ήταν επειδή το μετεμφυλιακό κράτος είχε μια συγκεκριμένη πρόσληψη αυτής της διαδικασίας και μια συγκεκριμένη αντίληψη για τον δημόσιο υπάλληλο, τον οποίο ήθελε απλώς όργανο, φερέφωνο της κυβερνητικής εξουσίας. Τούτο αδρανοποιούσε τις ικανότητες των δημοσίων υπαλλήλων. Δεν τους επέτρεπε να είναι ουσιαστικοί παράγοντες στο νομοπαρασκευαστικό έργο και απλώς συμμορφώνονταν με τις υποδείξεις της πολιτικής ηγεσίας.

Ως αντίδραση σε αυτή την κατάσταση, μετά τη μεταπολίτευση αναπτύχθηκαν με ένταση οι συνδικαλιστικές διεκδικήσεις των υπαλλήλων και, θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς ότι ορισμένοι από αυτούς τείνουν να ικανοποιούν τα συμφέροντα του κλάδου τους ή ακόμη και προσώπων με τα οποία βρίσκονται σε μια προνομιακή επαφή. Και αυτή η τάση πάντως δείχνει να έχει φτάσει στο όριό της.

Τώρα το εκκρεμές ισορροπεί. Δηλαδή, δεν αμφισβητείται πια ότι η Δημόσια Διοίκηση και τα στελέχη της επιφορτίζονται με την αναζήτηση και διατύπωση του δημοσίου συμφέροντος και ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι δημόσιοι λειτουργοί έχουν την υποχρέωση να συμβάλουν σε αυτήν την διαδικασία, σεβόμενοι τα δικαιώματα των πολιτών, τα δικαιώματα των χρηστών των

δημόσιων υπηρεσιών αλλά και εντοπίζοντας τα ευρύτερα συμφέροντα που πρέπει να εξυπηρετηθούν.

Ένα δεύτερο θέμα στο οποίο θα ήθελα να αναφερθώ και να κλείσω την απάντησή μου, είναι η κακή νομοθέτηση λόγω των διεθνών εξελίξεων. Πράγματι, θα έλεγα ότι η παγκοσμιοποίηση των κανόνων δικαίου δημιουργεί πρόβλημα στην καλή νομοθέτηση. Τούτο επειδή τα διεθνή κείμενα συνήθως προσπαθούν να συναιρέσουν διαφορετικές παραδόσεις, διαφορετικές επιδιώξεις, διαφορετικές αντιλήψεις ακόμα και για γενικές αρχές του δικαίου. Δεν είναι ίδια η πρόσληψη της αρχής της ισότητας στην Ευρώπη και σε άλλες ηπείρους. Επιπλέον τα διεθνή νομοθετήματα διαμορφώνονται «εν κενώ», μακριά από την κοινωνική πραγματικότητα την οποία θα έρθουν να ρυθμίσουν, με αποτέλεσμα αρκετές από τις ρυθμίσεις τους να μην λαμβάνουν υπόψη συνθήκες και ανάγκες που προσδιορίζουν τόσο την αποτελεσματικότητα όσο και τον δίκαιο χαρακτήρα τους.

Αρκεί το παράδειγμα της Σύμβασης της Κωνσταντινούπολης, η κύρωση της οποίας επίκειται. Είναι μια σύμβαση η οποία έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, γιατί σκοπεύει στην προστασία των αδυνάτων, των προσώπων που υφίστανται βία και ταυτόχρονα είναι σε μια κατώτερη θέση, βρίσκονται σε μια σχέση κοινωνικοοικονομικής εξουσίας, δηλαδή των γυναικών και των παιδιών ιδίως όταν είναι θύματα ενδοοικογενειακής βίας.

Ωστόσο, σε αυτό το τόσο σημαντικό νομοθέτημα υπάρχει μια ρύθμιση που εάν η χώρα δεν διατυπώσει επιφύλαξη, θα εισαγάγει μόνο για τα εγκλήματα που καλύπτονται από τη Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης την διεθνή δικαιοδοσία της. Θα καλείται δηλαδή ο Έλληνας δικαστής να κρίνει αδικήματα τα οποία έχουν τελεστεί σε άλλη χώρα και για τα οποία η σύνδεση με την ελληνική έννομη τάξη είναι πολύ ασθενική, με την έννοια ότι απλώς βρέθηκε κάποια στιγμή ο δράστης στην ελληνική επικράτεια και συνελήφθη. Έτσι, επέρχεται μια σημαντική ρωγμή σε κάποιες από τις σημαντικές εγγυήσεις του Ποινικού Δικαίου.

Πράγματι λοιπόν τα διεθνή νομοθετήματα, ακριβώς λόγω της απόστασης που υπάρχει ανάμεσα στην κοινωνία μας και στις υπόλοιπες κοινωνίες, μπορεί να δημιουργήσουν προβλήματα και να αποτελέσουν παράγοντες κακής νομοθέτησης.

Όμως, αγαπητέ μου Γιάννη Τασόπουλε, ούτε η κακή νομοθέτηση ούτε η κακοδιοίκηση μπορούν να δικαιολογούν προτάσεις και αντιλήψεις οι οποίες υποστηρίζουν ότι η διαχείριση των δημόσιων πραγμάτων δεν είναι για τους τίμιους ανθρώπους. Τυχόν υιοθέτηση αυτής της άποψης είναι επικίνδυνη για τους τίμιους...

ΙΩΑΝΝΗΣ ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ, Καθηγητής ΕΚΠΑ: Είπα «συμβάλλει».

ΙΦΙΓΕΝΕΙΑ ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, Πρόεδρος ΕΚΔΔΑ, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια

ΑΠΘ: Συμβάλλει στην απομάκρυνση των τίμιων προσώπων από τα δημόσια πράγματα. Ίσως. Δεν μπορεί όμως ούτε η κακή νομοθέτηση ούτε η κακοδιοίκηση να αποτελέσουν αιτιολογία για την απομάκρυνση των έντιμων ανθρώπων από την πολιτική ή από ανώτερες διοικητικές θέσεις.

Διότι αν γίνει δεκτό ότι οι διανοούμενοι, οι άνθρωποι που έχουν ευρύτερα ενδιαφέροντα, οι καλοί νομικοί, δεν πρέπει να ασχολούνται με τα δημόσια πράγματα για τους παραπάνω λόγους, τότε αποδεχόμαστε την ευθύνη για την διαχείρισή τους να αναλαμβάνουν αποκλειστικά οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι δικαστές, δηλαδή επαγγελματίες. Τούτο σημαίνει ότι περιορίζουμε δραματικά το πεδίο της δημοκρατίας μας και κάτι τέτοιο πρέπει να αποτραπεί.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Μιχαήλ Βροντάκης: Τον λόγο έχει τώρα ο κ. Ιωάννης Συμεωνίδης.

ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΥΜΕΩΝΙΔΗΣ, Αντεπίτροπος της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, Καθηγητής ΑΠΘ: Παίρνω αφορμή από το τελευταίο σχόλιο. Εγώ κατάλαβα διαφορετικά την τοποθέτηση του Γιάννη του Τασόπουλου. Αυτό που ήθελε να δείξει δεν είναι ότι δεν πρέπει να συμμετέχει ο έντιμος -ή όπως αλλιώς τον ονομάζουμε- άνθρωπος, αλλά το γεγονός ότι είναι εκτεθειμένος. Δηλαδή, με τη συμμετοχή αυτή σε ένα σύστημα που λειτουργεί με έναν «χ» τρόπο, είναι πολύ εύκολο να βρεθεί εκτεθειμένος ανά πάσα στιγμή και ενδεχομένως από ένα σημείο και μετά να χρειάζεται να προσαρμοστεί.

Είχε πει ο Καστοριάδης κάποια στιγμή ότι το κάθε σύστημα παράγει τον ανθρωπολογικό τύπο που του είναι αναγκαίος για να λειτουργήσει. Νομίζω ότι εκεί είναι το πρόβλημα περισσότερο. Προφανώς, όλοι επιθυμούμε να συμμετάσχουμε στη διαδικασία αυτή.

Σταχυολογώ, λίγο, δύο τρία σημεία, για να πω ένα τελικό παράδειγμα και να κλείσω. Ne bis in idem. Νομίζω ότι δεν είναι πρόβλημα κακής νομοθέτησης. Δηλαδή, το θέμα της ερμηνείας του νόμου και του διαλόγου με τα ευρωπαϊκά φόρα δεν αγγίζει το θέμα της κακής νομοθέτησης. Το πρόβλημα που αναδεικνύεται σε αυτήν την περίπτωση, είναι τα αντανάκλαστικά της ελληνικής πολιτείας. Το γεγονός, δηλαδή, ότι δεν συμμετέχουμε στις διαδικασίες αυτές όπως θα έπρεπε, το γεγονός ότι δεν διατυπώσαμε επιφύλαξη -όπως έκαναν άλλες χώρες- σε αυτή τη διάταξη του Πρωτοκόλλου και βεβαίως το γεγονός ότι δεν ανταποκρινόμαστε άμεσα, από την πρώτη κιόλας απόφαση του ΕΔΔΑ, διότι ξέρουμε πού θα πάει το πράγμα. Δεν είναι δύσκολο, δηλαδή, να προβλέψει κανείς πού θα οδηγηθούμε. Όμως, ακόμα περιμένουμε. Δεν ξέρω τι περιμένουμε.

Ένα παράδειγμα με αφορμή αυτά που είπε ο αγαπητός φίλος, ο Παναγιώτης Μαντζούφας, για τις αλλαγές των νομοθετημάτων και πριν ακόμα εφαρμοστούν! Στον θεσμό του ελεγκτή νομιμότητας, τον οποίο ανέφερα -

ελεγκτή νομιμότητας ακόμα δεν έχουμε δει- μετά από το 2010 είχαμε άλλες δύο τροπολογίες της διάταξης που αφορούσαν τον θεσμό του ελεγκτή νομιμότητας. Δηλαδή, ο θεσμός αναπλάθεται, διαμορφώνεται, αλλά ελεγκτή νομιμότητας ούτε είχαμε ούτε έχουμε και δεν ξέρω και αν θα έχουμε.

Ένα δεύτερο και ίσως χαρακτηριστικό παράδειγμα -και με αυτό θα κλείσω- είναι οι αλλαγές οι οποίες έχουν επέλθει με τρία νομοθετήματα -και αναφέρομαι στο πρόσφατο παρελθόν από το 2010, το 2014 και το 2016- στα υπηρεσιακά συμβούλια, στα συμβούλια, δηλαδή, τα οποία προβλέπονται από τις πάγιες διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα. Και οι τρεις νόμοι παρενέβησαν στις πάγιες διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα. Άλλαξαν ανασυγκροτώντας, αλλάζοντας λίγο τις πάγιες διατάξεις στη συγκρότηση των υπηρεσιακών συμβουλίων. Ο σκοπός, όμως, ποιος ήταν; Εφαρμόστηκαν ποτέ αυτές οι πάγιες διατάξεις; Η απάντηση είναι «όχι», διότι στις μεταβατικές διατάξεις και των τριών νομοθετημάτων -και θαρρεί κανείς ότι ο ένας αντέγραψε τον άλλον παρότι είχαμε τρεις διαφορετικές κυβερνήσεις- προβλέπονταν προσωρινά υπηρεσιακά συμβούλια, τα οποία, όμως, συγκροτούνταν όχι σύμφωνα με τις πάγιες διατάξεις, οι οποίες κατά τα άλλα ήταν πάρα πολύ εντυπωσιακές, αλλά με ευθύνη του κάθε Υπουργού και επέλεγαν τους προσωρινούς προϊσταμένους. Αυτούς τους προσωρινούς προϊσταμένους έχουμε τώρα για πάρα πολλά χρόνια.

Τι δείχνει αυτό; Δείχνει αυτό που είπε πολύ σωστά ο κ. Πικραμένος, ότι δηλαδή η καλή νομοθέτηση είναι θέμα πολιτικής βούλησης. Δεν επιβάλλεται. Κανένας δικαστής δεν μπορεί να επιβάλλει την καλή νομοθέτηση. Ο δικαστής μπορεί να υποδείξει, μπορεί να εμπεδώσει την αρχή της νομιμότητας και να τη μεταφέρει ως γνώση στον νομοθέτη και στη Διοίκηση, αλλά δεν μπορεί να το επιβάλλει.

Και δείχνει, επίσης, και κάτι άλλο, ότι αν έχουμε κι έναν καλό νόμο, αυτός ο νόμος πρέπει να συνεχίσει να υπάρχει. Δηλαδή έχουμε δει καλούς νόμους, οι οποίοι, δυστυχώς, αντικαταστάθηκαν πριν επιφέρουν τα αποτελέσματά τους. Άρα, λείπει η συνέχεια. Και αυτό είναι θέμα πολιτικής ευθύνης.

Και λείπει και κάτι άλλο σημαντικό και κλείνω με αυτό. Λείπει και η διοικητική υποστήριξη. Δηλαδή ένας νόμος πρέπει να είναι καλός, πρέπει να έχει διάρκεια και πρέπει να έχει και τον μηχανισμό ο οποίος θα τον υλοποιήσει. Η διοικητική υποστήριξη, δυστυχώς, είναι προβληματική. Γιατί είναι προβληματική; Αυτό είναι ένα μεγάλο θέμα. Διότι λείπει σε αυτήν τη χώρα μια σταθερή ανώτερη δημοσιοϋπαλληλία και διότι η ειδικότητα η οποία επικρατεί, η κρατούσα ειδικότητα είναι η ΔΕ Διοικητικού Γραμματέα, δηλαδή γενικών καθηκόντων. Τώρα γιατί αυτή η ειδικότητα επικρατεί στη Δημόσια Διοίκηση, δεν είναι δύσκολο να το υποθέσει κανείς.

Αυτά ήθελα να πω.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Μιχαήλ Βροντάκης: Τον λόγο έχει ο κ. Δωρής.

ΦΙΛΙΠΠΟΣ ΔΩΡΗΣ, Ομ. Καθηγητής ΕΚΠΑ: Τονίστηκε από πολλούς κατά τη συζήτηση η σημασία της πολιτικής βούλησης για τις αναγκαίες εκάστοτε νομοθετικές τομές. Αυτή δεν μπορεί βεβαίως να αμφισβητηθεί. Από την άλλη μεριά όμως δεν θα πρέπει να καταφεύγουμε σε έναν υπερτονισμό της πολιτικής βούλησης. Για το ζήτημα αυτό θεωρώ καταλυτική την επίκληση του άρθρου 82 § 1 του Συντάγματος από τον κ. Βροντάκη. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή και η κυβέρνηση, που χαράσσει την πολιτική, υπόκειται επίσης στο σύνταγμα και στους νόμους του Κράτους. Αλλιώς, αν αντιληφθούμε δηλαδή την πολιτική βούληση εντελώς αδέσμευτη, κινδυνεύουμε να φύγουμε από τα όρια που θέτει το ίδιο το Σύνταγμα για όλη την έννομη τάξη.

Στο θέμα που έθιξε ο κ. Τασόπουλος, για το ότι μπορεί ένα αίτιο να καταστεί αιτιατό και αντιστρόφως, νομίζω ότι τελικά αυτό είναι αναπόφευκτο όταν μιλάμε για δικαιοπαγωγική διαδικασία. Όπως επισήμανε χθες ο κ. Πρόεδρος της Δημοκρατίας, κάθε νόμος που ψηφίζεται υπόκειται στην επίδραση των παραγόντων που διαμορφώνουν το κοινωνικό γίνεσθαι κατά τον χρόνο της ψήφισής του. Από τη στιγμή όμως που τίθεται σε ισχύ και αρχίζει να εφαρμόζεται, είναι και αυτός παράγοντας διαμόρφωσης της ιστορίας. Με άλλα λόγια, τόσο η αιτιακή σχέση (η σχέση δηλαδή αίτιου και αποτελέσματος), όσο και η μετάπτωση του αποτελέσματος σε αίτιο, μπορεί να υπάρχει ή να μην υπάρχει, δεν αξιολογείται όμως η σχέση αυτή καθ' αυτήν θετικά ή αρνητικά. Ένας κακός νόμος μπορεί να επιδρά στην ποιότητα της διοίκησης και η κακή διοίκηση μπορεί να είναι αίτιο κακών νόμων. Αυτό είναι απλώς μια διαπίστωση και αυτή η διαπίστωση δεν μπορεί να είναι καθ' αυτήν καλή ή κακή.

Σε ένα ακόμη θέμα, το οποίο έθιξαν πολλοί (και ο κ. Παρασκευόπουλος), θα είχα να παρατηρήσω, χωρίς να διαφωνώ, τα εξής: Ασφαλώς και δεν είμαι εναντίον του να επιλέγονται επιστήμονες με ειδικές γνώσεις είτε ως σύμβουλοι, είτε ως μέλη νομοπαρασκευαστικών επιτροπών. Απλώς σκέφτομαι ότι η αστοχία λ.χ. της θέσπισης με το άρθρο 1214 ΑΚ ενός γενικού πλασματικού ενεχύρου, με εγγραφή στο προβλεπόμενο στη διάταξη αυτή και στο άρθρο 71 ΕισνΑΚ Γενικό Βιβλίο Ενεχύρων, όπως επεσήμανα με την εισήγησή μου, από αυθεντίες προήλθε. Η επιλεγείσα από αυτούς νομοθετική ρύθμιση ήταν πρακτικώς ανεφάρμοστη και δεν εφαρμόστηκε ποτέ. Αυτό επιβεβαιώνει, νομίζω, την επισήμανση του κ. Βροντάκη ότι αναγκαίοι για την καλή νομοθέτηση είναι και οι εξειδικευμένοι επιστήμονες και οι άνθρωποι της πράξης, οι οποίοι είναι σε θέση να προβλέψουν ασφαλέστερα τις πρακτικές συνέπειες μιας νομοθετικής επιλογής. Είναι σωστό η Δημόσια Διοίκηση να έχει θεσμικά μια λειτουργία, η οποία να αποδίδει στην πράξη. Αν δεν αποδίδει, ας τη διορθώσουμε. Εκείνο όμως που οπωσδήποτε δεν μπορεί να γίνει δεκτό, είναι να θεωρηθεί ότι δύνανται να υποκαταστήσουν τη Διοίκηση υπουργικοί σύμβουλοι. Οι σύμβουλοι, κατά τη γνώμη μου, είναι ορθότερο και ευκολότερο και λιγότερο

δαπανηρό να ερωτώνται *ad hoc*, λειτουργώντας συμβουλευτικά, και όχι να υποκαθιστούν τη Δημόσια Διοίκηση. Η Δημόσια Διοίκηση είναι βασικό γρανάζι της κρατικής μηχανής, το οποίο και διάρκεια πρέπει να έχει και σταθερότητα, χάριν της συνέχειας του Κράτους.

Και ένα τελευταίο ζήτημα και με αυτό κλείνω, συμπληρώνοντας σκέψεις που ήδη διατυπώθηκαν και διευκρινίζοντας τα εξής: Μια αντισυνταγματική διάταξη, όπως είχα την ευκαιρία να αναπτύξω με την εισήγησή μου, δεν οδηγεί οπωσδήποτε σε κενό. Όταν λ.χ. έκριναν τα δικαστήρια, κατά την πρώτη περίοδο μετά την αποκατάσταση της Δημοκρατίας στη χώρα μας, ότι τα τότε προβλεπόμενα στον νόμο τεκμήρια για τη φορολόγηση του εισοδήματος ήταν αντισυνταγματικά, επειδή είχαν θεσπιστεί ως μη δεκτικά αντίθετης απόδειξης (αμάχητα), δεν δημιουργήθηκε εξ αυτού του λόγου κάποιο κενό, ώστε να πρέπει να παρέμβει το δικαστήριο και να προβεί σε πλήρωση του κενού. Αντίθετα όταν η κρίση του δικαστηρίου περί αντισυνταγματικότητας ορισμένης διάταξης, όπως είναι η αναπτυχθείσα με την εισήγησή μου αντισυνταγματικότητα του άρθρου 73 § 5 ΕισνΚΠολΔ ως προς τον χρόνο έναρξης της αποσβεστικής προθεσμίας για την άσκηση αγωγής κακοδικίας κατά δικηγόρου, δημιουργεί κενό, τότε το δικαστήριο δεσμεύεται να προβεί στην πλήρωση του κενού αυτού, άλλως αρνησιδικεί.

Ευχαριστώ πολύ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Μιχαήλ Βροντάκης: Το λόγο έχει ο κ. Παπακυριάκου.

ΘΕΟΔΩΡΟΣ ΠΑΠΑΚΥΡΙΑΚΟΥ, Επ. Καθηγητής ΑΠΘ:

Ευχαριστώ πολύ κ. Πρόεδρε. Θα ήθελα να κάνω τρεις σύντομες παρατηρήσεις.

Στο πλαίσιο της πρώτης παρατήρησής μου θα ήθελα να συνθέσω τις απόψεις που διατυπώθηκαν από τον κ. Πικραμένο, την κ. Καϊάφα και τον κ. Συμεωνίδη για το ζήτημα του *ne bis in idem* στη σχέση μεταξύ διοικητικών και ποινικών κυρώσεων.

Θεωρώ ότι πρόκειται για ένα παράδειγμα κακής νομοθέτησης, με τη μορφή, ειδικότερα, της παράλειψης έγκαιρης παρέμβασης του νομοθέτη για την επίλυση ενός προβλήματος το οποίο φαινόταν ότι έρχεται και ότι θα είναι πολύ οξύ και το οποίο, όπως επίσης διαφαινόταν αλλά και αποδείχθηκε τελικά, δεν μπορούσε να αντιμετωπισθεί αποτελεσματικά μόνο από τη νομολογία. Το συγκεκριμένο ζήτημα παρέχει, έτσι, παράλληλα, και ένα παράδειγμα για τα πεπερασμένα όρια της νομολογίας σε ό,τι αφορά την επίλυση προβλημάτων, όταν πρόκειται για κομβικά ζητήματα αναδόμησης της έννομης τάξης.

Επεξηγώ με σύντομο τρόπο τις παραπάνω θέσεις. Ως γνωστόν, ο Έλληνας νομοθέτης τυποποιεί παραδοσιακά την ίδια παραβατική συμπεριφορά τόσο ως

διοικητικό όσο και ως ποινικό αδίκημα, θεσπίζει κατ' επέκταση διοικητικές και ποινικές κυρώσεις, σωρευτικά επιβαλλόμενες επί αυτής της συμπεριφοράς, και προβλέπει ανεξαρτησία των κυρωτικών διαδικασιών, με την έννοια ότι είναι δυνατόν ο διωκόμενος να αθώνεται στη μια διαδικασία και να καταδικάζεται στην άλλη.

Αυτή η πρακτική άρχισε να φαίνεται ήδη από το 1983, με βάση τη νομολογία του ΕΔΔΑ, ότι δεν θα μπορούσε να συνεχιστεί για πολύ ακόμη. Έτσι, ακούγονταν φωνές στη θεωρία, οι οποίες υποστήριζαν, κατ' επίκληση κυρίως της αρχής της αναλογικότητας ή του τεκμηρίου αθωότητας, ότι θα έπρεπε να γίνει μια ανασύνθεση της κυρωτικής ύλης στην ελληνική έννομη τάξη, να γίνουν νέες επιλογές με σαφή κριτήρια και μια συμπεριφορά να συνιστά πλέον μόνο διοικητικό ή μόνο ποινικό αδίκημα, να παύσει να υφίσταται δηλαδή αυτή η σύρρευση των τυποποιήσεων, των κυρώσεων και των διαδικασιών.

Ο Έλληνας νομοθέτης δεν έκανε όμως τίποτα για να αντιμετωπίσει το πρόβλημα.

Κάποια στιγμή άρχισαν να εκδίδονται καταδικαστικές αποφάσεις από το ΕΔΔΑ, οι οποίες αφορούσαν πλέον ειδικά την Ελλάδα. Ο Έλληνας νομοθέτης και πάλι δεν αντέδρασε. Πολύ περισσότερο, άφησε τα διοικητικά δικαστήρια και, κυρίως, το Συμβούλιο της Επικρατείας να λύσουν το πρόβλημα. Το Συμβούλιο της Επικρατείας προσπάθησε αρχικά να υπερβεί το πρόβλημα μέσω της απλουστευτικής θέσης ότι ναι μεν η ΕΣΔΑ είναι κείμενο υπερνομοθετικής ισχύος, ανήκει όμως σε βαθμίδα πηγών δικαίου κατώτερη αυτής του Συντάγματος, και, συνεπώς, στον βαθμό που η παραδοσιακή αυτοτέλεια μεταξύ διοικητικής και ποινικής κυρωτικής διαδικασίας ερείδεται σε αυτό το ίδιο το Σύνταγμα, δεν δύναται να ανατραπεί κατ' εφαρμογή της ΕΣΔΑ.

Προφανώς, αυτή η επιχειρηματολογία δύσκολα μπορούσε να ευδοκιμήσει. Οδήγησε σε ευθεία πλέον σύγκρουση με το ΕΔΔΑ. Έτσι ήρθαν οι καταδικαστικές αποφάσεις του 2015 και του 2016.

Παρ' όλα αυτά, παρότι υπάρχει αυτό το συγκρουσιακό πεδίο, όπως σωστά τόνισε και ο κ. Συμεωνίδης, αυτή τη στιγμή δεν έχει αναληφθεί καμιά νομοθετική πρωτοβουλία για να λυθεί το πρόβλημα του *ne bis in idem* στη σχέση μεταξύ διοικητικών και ποινικών κυρώσεων. Αναλήφθηκε μόνο μια πρωτοβουλία για την επίλυση των ζητημάτων που συνδέονται με την ισχύ του τεκμηρίου αθωότητας, μέσω της τροποποίησης, ως γνωστόν, του άρθρου 5 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας.

Άρα, εδώ βρίσκεται κανείς ενώπιον ενός νομοθέτη που βλέπει να εξελίσσεται ένα «τσουνάμι» και απλά κάθεσαι αδρανής και το παρακολουθεί, αφήνοντας στα δικαστήρια να το αντιμετωπίσουν. Τα δικαστήρια όμως αδυνατούν, γιατί το πρόβλημα προϋποθέτει αναδόμηση του συνολικού κυρωτικού μοντέλου πάνω

στο οποίο στηρίζεται η ελληνική έννομη τάξη, του μοντέλου δηλαδή των διπλών τυποποιήσεων. Ο νομοθέτης, όμως, ακόμα περιμένει. Αυτό συνιστά προδήλως ένα παράδειγμα κακής νομοθέτησης δια παραλείψεως.

Η δεύτερη παρατήρησή μου –θα συμφωνήσω εδώ απόλυτα με τον κ. Πικραμένο και με τον κ. Βροντάκη καθώς και με τις συναφείς θέσεις όλων όσων συμμετείχαν στον διάλογο σήμερα και χθες, και αυτό προσπάθησα, άλλωστε, να αναδείξω και εγώ με την εισήγησή μου– είναι ότι μια από τις βασικότερες αιτίες της κακής νομοθέτησης στην Ελλάδα εντοπίζεται στο γεγονός ότι δεν υπάρχει κάποια πάγια θεσμική υποδομή που να χαράσσει μια μακρόπνοη αντεγκληματική πολιτική –για να μείνω στον χώρο του ποινικού δικαίου, αν και νομίζω ότι το ίδιο ισχύει και για τους άλλους τομείς–, δεν υπάρχει δηλαδή μια πάγια υποδομή ανθρώπων, η οποία, έχοντας και την αναγκαία θεσμική μνήμη, θα μπορεί να σχεδιάζει επιτελικά όλα τα βήματα, θα μπορεί να χαράσσει μια πολιτική με κομματική συναίνεση και με ορίζοντα υλοποίησης πέραν αυτού της τετραετίας.

Όσο αυτό δεν υπάρχει, όσο δεν υπάρχει δηλαδή ο κεντρικός-επιτελικός σχεδιασμός, η στρατηγική συλλογή δεδομένων και η συστηματική επεξεργασία τους, ώστε να μπορεί κανείς να υλοποιεί σταδιακά μια συγκεκριμένη πολιτική και να μετρά τα αποτελέσματά της, νομίζω ότι δεν θα πάψουμε να έχουμε κανονιστικούς πειραματισμούς και ακτιβισμούς, καθώς και παλινωδίες και τροποποιήσεις των ρυθμίσεων από τον κάθε υπουργό, ο οποίος αναλαμβάνει καθήκοντα, και ο οποίος πρέπει να αντιμετωπίσει επείγουσες ανάγκες χωρίς να έχει δυστυχώς μπροστά του κάποιο μακρόχρονο σχέδιο το οποίο να καλείται να υλοποιήσει στη συγκεκριμένη θητεία του.

Η τελευταία μου παρατήρηση αφορά το ζήτημα της ανάγκης που διατυπώνεται ομόφωνα από την ποινική επιστήμη για αναθεώρηση των δύο βασικών ποινικών Κωδίκων. Αξίζει να επισημάνει κανείς ότι από το 2005 έχουν συγκροτηθεί έξι επιτροπές για τη σύνταξη νέου Ποινικού Κώδικα και άλλες τόσες για τη σύνταξη νέου Κώδικα Ποινικής Δικονομίας. Αυτές άλλοτε ονομάζονταν επιτροπές οι οποίες θα συνέτασσαν ή θα αναμόρφωναν τους κώδικες και άλλοτε αναθεωρητικές επιτροπές προηγούμενων σχεδίων. Άρα, φαίνεται να υπάρχει πολιτική βούληση, εκτεινόμενη στο βάθος της τελευταίας δωδεκαετίας, για να υπάρξει αναγέννηση των δύο βασικών Κωδίκων.

Το ζήτημα είναι ότι, ενώ λειτουργούν αυτές οι επιτροπές, πέρα από το ότι κάθε νέος Υπουργός συγκροτεί εκ νέου αυτές τις επιτροπές με νέα άτομα, παράλληλα λαμβάνουν χώρα και δεκάδες, εκατοντάδες νομοθετικές πρωτοβουλίες που τροποποιούν τους Κώδικες ή συναφείς ειδικούς ποινικούς νόμους. Αυτές οι πρωτοβουλίες δεν περνάνε από τις επιτροπές. Άρα, κατ'αποτέλεσμα, ακόμα κι όταν παράγουν ένα έργο αυτές οι επιτροπές, στο μεταξύ η πραγματικότητα τις έχει ξεπεράσει. Αυτό τονίστηκε emphaticά και στη χθεσινή συζήτηση με αναφορά σε άλλους κλάδους του δικαίου.

Γενικότερα, δεν είναι δόκιμο να καλούνται ορισμένοι άνθρωποι για να φτιάξουν έναν κώδικα και την ίδια στιγμή να γίνεται παράλληλη νομοθέτηση σε δεκάδες, εκατοντάδες άλλα συναφή πεδία. Όταν θα τελειώσει ο κώδικας, θα είναι ξεπερασμένος από την πραγματικότητα. Εκτός κι αν έχει κανείς στη διάθεσή του «βιονικούς» ανθρώπους, οι οποίοι θα μπορούν να συλλέγουν όλα τα νέα νομοθετικά δεδομένα και να τα ενσωματώνουν διαρκώς στη δουλειά που έχουν κληθεί να εκπονήσουν.

Σας ευχαριστώ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Μιχαήλ Βροντάκης: Τον λόγο έχει ο κ. Μαντζούφας.

ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ, Αν. Καθηγητής ΑΠΘ: Να απαντήσω σε ορισμένες παρατηρήσεις που με αφορούν, οι οποίες αναφέρθηκαν στην εισήγησή μου και σε μια γενικότερη, η οποία θα ήθελα να έχει συνθετικό χαρακτήρα.

Γιατί διατύπωσα την πρόταση ότι πρέπει οι εξουσιοδοτήσεις που περιέχονται σε έναν νόμο να δεσμεύονται και να παράγονται μέσα σε συγκεκριμένα χρονικά πλαίσια; Γιατί κάθε υπουργός ταυτίζει την παρουσία του και την όλη του δράση με την παραγωγή νομοθετικού έργου. Παράγει ένα νομοθετικό έργο, έναν νόμο, και στη συνέχεια εξουσιοδοτεί και αναθέτει στη διοίκηση την εξειδίκευση και την υλοποίηση αυτού του νόμου.

Αυτά, όμως, τα πράγματα δεν πρέπει να είναι διακεκριμένα ούτε χρονικά ούτε ουσιαστικά. Θα πρέπει να πηγαίνουν μαζί. Με άλλα λόγια, θα πρέπει από τη στιγμή που θα αποφασίζει ο υπουργός να νομοθετεί στο ένα υπουργείο, θα πρέπει να είναι έτοιμα και τα προεδρικά διατάγματα και οι υπουργικές αποφάσεις. Γιατί, αν δεν είναι έτοιμες, χάνεται η εγγύτητα, ουσιαστικά δεν έχουμε νομοθέτηση στα πεδία αυτά.

Το ότι θα έρθει κάποιος άλλος μετά από τρία, τέσσερα, πέντε ή δέκα χρόνια και να κάνει χρήση των εξουσιοδοτήσεων, είναι σωστό. Και αυτό το λέω σε σχέση με τι; Το λέω σε σχέση -βλέπετε ότι όλα τα προβλήματα συνδέονται- με το γεγονός ότι θα πρέπει το νομοθετικό έργο να ανακοινώνεται στην αρχή της χρονιάς και μέσα σε συγκεκριμένο χρόνο στον οποίο θα ασκηθεί. Και το ίδιο πρέπει να γίνεται και με τα προεδρικά διατάγματα και με τις υπουργικές αποφάσεις.

Εάν δεν υπάρχουν αυτές οι δεσμεύσεις, τότε δεν μπορεί ούτε να ελέγξει το κάθε υπουργείο τα αποτελέσματα της εφαρμογής του νόμου ούτε να προβεί σε διορθώσεις από την αποτίμηση των αποτελεσμάτων αυτών. Δεν έχει κανένα νόημα να λέει ένα υπουργείο ότι παρήγαγε αυτούς και αυτούς τους νόμους. Η ουσία είναι να πει τι αποτελέσματα έφεραν αυτοί οι νόμοι, τι κόστη προκάλεσαν και πώς θα περιορίσουμε αυτά τα κόστη, τα οικονομικά και τα διοικητικά -που τα υποτιμάμε- και τις συνέπειες που έχουν αυτά στην επιχειρηματικότητα, στην

καθημερινή ζωή και στα δικαιώματα. Αυτά πρέπει να περιέχονται σε εκθέσεις. Τα προβλέπει ο ν. 4042. Τα προβλέπουν και οι καλές ευρωπαϊκές πρακτικές.

Οι Άγγλοι το έχουν κάνει πράξη αυτό. Δεν είναι κάτι. Δεν χρειάζεται να ψάξουμε, να επινοήσουμε λύσεις. Λένε: «Φέρνεις μία διάταξη; Υποχρεούσαι να βγάλεις δύο διατάξεις. Φέρνεις μία διάταξη, έναν νόμο που αφορά την επιχειρηματικότητα; Θα πρέπει να ζητήσεις από την επιχειρηματική κοινότητα να σου φέρει τις προτάσεις και να κοστολογήσει τους νόμους αυτούς και τα αποτελέσματά τους».

Εσύ βέβαια πρέπει να διασφαλίζεις την προστασία των βασικών δημοσίων αγαθών, το περιβάλλον, την υγεία, το δημόσιο συμφέρον και όλα αυτά. Αλλά μπορείς να δώσεις λύσεις οι οποίες να είναι οικονομημένες, με λιγότερα κόστη και μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα. Αυτό μας λείπει. Μας λείπει αξιολόγηση αυτών που παράγουμε. Δεν μας λείπει νομοθεσία. Ο Σενέκας έλεγε: «Πολλοί νόμοι, λιγότερη δικαιοσύνη». Ένα είναι αυτό.

Και το δεύτερο είναι για τη νομολογία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για να λυθούν αυτά τα προβλήματα που παράγει η Ευρωπαϊκή Σύμβαση –το λέω με απλές κουβέντες ως σύνθεση όσων ελέχθησαν- στις περισσότερες περιπτώσεις χρειάζεται να παρέμβει ο νομοθέτης. Δεν μπορούμε να αναμένουμε αλλαγή στην ερμηνεία από τους δικαστές. Πρέπει σε αυτές τις περιπτώσεις να παρέμβει ο νομοθέτης. Όπως το έκανε σε πολλές περιπτώσεις στη θρησκευτική ελευθερία, όπως δεν το κάνει στα σωματεία, και όπως θα έπρεπε να το κάνει και σε κάποια θέματα ιδιοκτησίας. Αυτές είναι οι λύσεις και όχι αναμονή αλλαγής αντιλήψεων και νοοτροπίας.

Και το γενικότερο είναι το εξής. Έχουμε ένα καθεστώς νομοκρατίας στην Ελλάδα, υπερρυθμίσεων. Δεν γνωρίζουμε τις εναλλακτικές λύσεις, τις καλές πρακτικές. Οι καλές πρακτικές προϋποθέτουν σοβαρή δημόσια διοίκηση με μόρφωση δημοσίων υπαλλήλων και με εξειδίκευση. Αυτό είναι το βασικό σώμα που θα παράγει το νομοθετικό έργο. Οι μετακλητοί, οι σύμβουλοι είναι πολύ χρήσιμοι, μεταφέρουν –αν θέλετε- τις νέες αντιλήψεις από την αλλαγή της πολιτικής ηγεσίας. Όταν, όμως, δεν έχεις σοβαρή δημόσια διοίκηση, δεν μπορείς να προχωρήσεις.

Γι' αυτό και –φαντάζομαι- πολλοί που έχουν έρθει σε επαφή, ισχυρίζονται ότι πολλά ζητήματα κωλυσιεργούν από τη δημοσιοϋπαλληλία και όχι από την έλλειψη πολιτικής πρωτοβουλίας. Δηλαδή, πολλά μέτρα κολλάνε στην εφαρμογή για λόγους αδράνειας, για συνδικαλιστικούς λόγους και για πολλούς άλλους λόγους.

Αυτά ήθελα να πω. Ευχαριστώ πολύ.

ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ Μιχαήλ Βροντάκης: Να ευχαριστήσω και εγώ όλους τους συνέδρους για τη συμμετοχή. Και κατά πρώτο λόγο τους κυρίους εισηγητές για

τις εξαιρετικές εισηγήσεις τους και επίσης όλους τους συνέδρους οι οποίοι ήταν και στη σημερινή δεύτερη συνεδρίαση παρόντες.

ΤΡΙΤΗ ΕΝΟΤΗΤΑ

ΑΝΑΖΗΤΩΝΤΑΣ ΕΝΑ ΜΟΝΤΕΛΟ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ
ΩΣ ΒΑΣΗ ΜΙΑΣ ΔΙΚΑΙΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ
ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ: ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΠΡΟΕΔΡΕΥΟΝΤΟΣ
—
ΟΜΙΛΙΕΣ ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΝΤΩΝ ΣΤΗ ΣΤΡΟΓΓΥΛΗ ΤΡΑΠΕΖΑ
—
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Κώστα Μαυριά

*Ομ. Καθηγητή Νομικής Σχολής Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου
Αθηνών, Προέδρου του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής*

Καλωσορίζω τους εκλεκτούς προσκεκλημένους στο αποψινό στρογγυλό τραπέζι και όσους παρίστανται στην αίθουσα, έτοιμοι, πιστεύω, να συμπράξουν στο τελικό αποτέλεσμα αυτής της τόσο ενδιαφέρουσας διημερίδας.

Οι συνεδρίες που προηγήθηκαν μας κατέστησαν όλους σοφότερους. Από το τραπέζι αυτό αναμένεται τώρα η διατύπωση πρότασης για ένα πρότυπο καλής νομοθέτησης ως βάση μίας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της ελληνικής Πολιτείας.

Οι συμμετέχοντες στη συζήτηση, Υπουργός Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρώπινων Δικαιωμάτων και Ανώτατοι δικαστικοί λειτουργοί και, μάλιστα, οι επικεφαλής της διοίκησης των αντίστοιχων κλάδων της Δικαιοσύνης, θα κομίσουν την πολύτιμη και πολυετή γνώση και πείρα τους επί του ζητήματος. Πριν τους καλέσω να λάβουν τον λόγο, θα ήθελα να εισφέρω στον προβληματισμό επί του ζητήματος της καλής νομοθέτησης, με όση αξία μπορεί να έχει, και την προσωπική μου πείρα επ' αυτού.

Τα όσα ακούσθηκαν από τις εισηγήσεις που προηγήθηκαν εμπλούτισαν τη σχετική προβληματική. Όπως, όμως, συνάγεται από τη διατύπωση του θέματος του συνεδρίου, που είναι αυτό και της καταληκτικής συνεδρίας, ένα πρότυπο καλής νομοθέτησης έχει δύο άξονες: το τεχνικό μέρος, το οποίο συμβάλλει στην αποτελεσματική λειτουργία της ελληνικής πολιτείας διά της παρασκευής νόμων τους οποίους πρέπει να διέπει σαφήνεια, πληρότητα, απουσία αντιφάσεων, απουσία άσχετων προς το κύριο αντικείμενό του διατάξεων, ορθή χρήση των κανόνων της γραμματικής και του συντακτικού, συμμόρφωση προς το Σύνταγμα, το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τους διεθνείς κανόνες που εφαρμόζονται στη χώρα μας και, ευνοήτως, νομοθέτηση η οποία ακροάται την κοινωνία και υποβάλλεται στην αξιολόγηση της εφαρμογής της.

Στο πλαίσιο αυτό, οι λεπτομερείς οδηγίες της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης αποτελούν κείμενο, μαζί με τον νόμο 4048/2012, για το τεχνικό μέρος του νόμου, το οποίο, με μερικές προσθήκες και με αυστηρή τήρηση των σχετικών διατάξεων του Συντάγματος, μπορεί να διασφαλίσει, υπό τον έλεγχο της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής στο στάδιο της σύνταξης των νομοσχεδίων και, τέλος της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, μετά την κατάθεση των νομοσχεδίων στη Βουλή προς συζήτηση και ψήφιση, κείμενα νόμων με τεχνική επάρκεια και θεσμική αρτιότητα.

Ο έτερος άξονας – είναι μάλιστα χαρακτηριστικό, αν δεν αποτελεί τυχαίο γεγονός – ότι, στον τίτλο του θέματος αυτής της συνεδρίας, προτάσσεται της αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας η αναφορά στη δίκαιη πολιτεία, είναι, κατά την άποψή μου, αυτός που έχει το μεγαλύτερο βάρος (αυτό υπεννόησαν χθες, αν αντελήφθην καλώς, και ο κ. Παρασκευόπουλος και κ. Δωρής και ο κ. Βροντάκης). Ένα πρότυπο καλής νομοθέτησης για μία πολιτεία δημοκρατική, διεπόμενη από τις αρχές του Κράτους δικαίου, έχει οπωσδήποτε ως άξονα, και μάλιστα ως κύριο άξονα, αντίληψη περί της Δικαιοσύνης, όπως αυτή απορρέει από τον καταστατικό χάρτη της χώρας.

Καλή νομοθέτηση, υπ' αυτό το πρίσμα, σημαίνει ότι υπηρετούνται δι' αυτής θεμελιώδεις συνταγματικές, αλλά και υπερεθνικού δικαίου αρχές που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία μίας ελεύθερης και δημοκρατικής κοινωνίας ανθρώπων. Το ερώτημά μου περιορίζεται, όμως, για λόγους χρόνου, στο πώς οριοθετεί το Σύνταγμά μας την επιταγή διαμόρφωσης ενός προτύπου καλής νομοθέτησης ως δίκαιης νομοθέτησης προς χρήση του κοινού νομοθέτη.

Η απάντηση στο ερώτημα αυτό προϋποθέτει, πριν από τον εντοπισμό των σχετικών διατάξεων, επιλογή αντίληψης περί δικαιοσύνης, μεταξύ αυτών που απασχολούν τον φιλοσοφικό στοχασμό.

Επέλεξα την αναφορά σε δύο από αυτές – μεταξύ πλειόνων – των οποίων η αντιπαράθεση, τα τελευταία πενήντα χρόνια, ευρίσκεται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος της πολιτικής φιλοσοφίας: της ωφελιμιστικής αντίληψης περί δικαιοσύνης, η οποία κυριάρχησε από τον 18ο αιώνα μέχρι και το τρίτο τέταρτο του 20ού αιώνα στον φιλοσοφικό στοχασμό³⁵⁹, και της δικαιοσύνης ως ακριβοδικίας³⁶⁰, όπως αυτή διατυπώθηκε ως εναλλακτική πρόταση, αλλά και ως αποτέλεσμα διεισδυτικής κριτικής που άσκησε στην πρώτη ο Αμερικανός φιλόσοφος Τζων Ρωλς διά του κλασσικού πλέον έργου του, *Θεωρία της Δικαιοσύνης*, που εκδόθηκε το 1971.

Ως γνωστόν, η ωφελιμιστική αντίληψη της Δικαιοσύνης εξαρτά την ορθότητα των επιλογών που αφορούν μία κοινωνία ανθρώπων από την

³⁵⁹ Όπως χαρακτηριστικώς αναφέρει ο Ρωλς, *Θεωρία της Δικαιοσύνης*, Εκδόσεις Πόλις, τέταρτη έκδοση 2003, σελ. 17: «Εδώ και πολύ καιρό, στη σύγχρονη ηθική φιλοσοφία δεσπόζουσα συστηματική θεωρία υπήρξε πάντα κάποια μορφή ωφελιμισμού. Αυτό οφείλεται εν μέρει στο ότι τον ωφελιμισμό ενστερνίστηκε μια μακρά σειρά λαμπρών συγγραφέων, που έχουν οικοδομήσει ένα σύστημα σκέψης πραγματικά εντυπωσιακό τόσο ως προς την εμβέλεια όσο και όσο ως προς την εκλέπτυνσή του». Ο διάλογος του Ρωλς με τον κλασσικό ωφελιμισμό γίνεται, όπως αναφέρει ο ίδιος (μνημονεύονται εδώ ορισμένοι από τους συγγραφείς στους οποίους παραπέμπει ο Ρωλς), με τους Henry Sidwick, *The Methods of Ethics* και *Principles of Political Economy*, A. C. Pigou, *The Economics of Welfare*, Francis Hutcheson, *An Inquiry into the Original of Our Ideas of Beauty and Virtue* και, συγκεκριμένως, το δεύτερο τμήμα του έργου, υπό τον τίτλο [*An Inquiry into the Original of Our Ideas*] Concerning Good and Evil, Jeremy Bentham, *The Principles of Morals and Legislation*, John Stuart Mill, *Utilitarianism*.

³⁶⁰ Είναι ο τίτλος του πρώτου κεφαλαίου του έργου του Ρωλς *Θεωρία της Δικαιοσύνης*.

επιδίωξη και επίτευξη της μέγιστης ευδαιμονίας του κοινωνικού συνόλου. Αυτό έχει ως συνέπεια να γίνονται, υπό το κράτος του ωφελιμισμού, ανεκτές, θυσίες – σε επίπεδο ιδίως ελευθεριών ως δικαιωμάτων, αλλά και αγαθών – που επιβάλλονται σε ορισμένους, για τον λόγο ότι αντισταθμίζονται από τα ωφελήματα των οποίων απολαύουν οι περισσότεροι.

Την αντίληψη αυτή απορρίπτει η θεωρία περί δικαιοσύνης ως ακριβοδικίας, καθόσον, όπως αναφέρει ο Ρωλς, «η δικαιοσύνη αποκλείει το ενδεχόμενο να δικαιολογείται η στέρηση της ελευθερίας μερικών, επειδή έτσι θα καταστεί μεγαλύτερο το αγαθό που θα μοιραστούν μεταξύ τους κάποιοι άλλοι».

Κεντρικό σημείο της θεωρίας περί Δικαιοσύνης ως ακριβοδικίας είναι η πρόταξη του ορθού έναντι του αγαθού. Πρώτα, λέγει, πρέπει να προκρίνουμε μέτρο επειδή είναι ορθό, και έπειτα να προχωρούμε σε κρίση περί του αγαθού. Η επίκληση, επομένως, του δημόσιου συμφέροντος ως ωφέλεια της πλειοψηφίας τουλάχιστον των μελών της κοινωνίας έπεται, κατά τη ρωλσιανή αντίληψη, της κρίσης περί του αν κάποιο μέτρο είναι πρωταρχικά ορθό. Ταυτόχρονα, λέγει ο Ρωλς, οριοθετώντας το ορθό, «η βαρύτητα της δικαιοσύνης επιτάσσει ίση ελευθερία για όλους, επιτρέποντας μόνο τις οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες που αποβαίνουν προς όφελος κάθε προσώπου».

Και ερωτάται: ποιές συνταγματικές διατάξεις ρυθμίζουν, παρ' ημίν, τα περί δίκαιης πολιτείας; Και τι σημαίνει καλή νομοθέτηση ως αναζήτηση προτύπου κοινωνικής δικαιοσύνης;

Πριν επιχειρήσω, ενδεικτικώς, εντοπισμό ορισμένων από αυτές τις διατάξεις, οφείλω να απαντήσω σε δύο ερώτημα που, μάλλον, είναι στα χείλη πολλών, αν όχι όλων όσοι είναι παρόντες σε αυτή την εκδήλωση.

Πρώτον, γιατί ο χαρακτηρισμός του ελληνικού συνταγματικού συστήματος κοινωνικής δικαιοσύνης πρέπει να γίνει στο πλαίσιο της αντιπαράθεσης ωφελιμιστικής αντίληψης περί δικαιοσύνης και αντίληψης της δικαιοσύνης ως ακριβοδικίας (δηλαδή, ωφελιμισμού και συμβολαιικής προσέγγισης της ιδέας της δικαιοσύνης); Απαντώ λέγοντας ότι, κατά την άποψή μου, και άλλες θεωρίες, όπως, π.χ., η δαισθητική ή η ενορασιοκρατική, ή η (τελειοκρατική) αριστοτελική θεωρία περί αποχής από την πλεονεξία, περί απόδοσης σε έκαστον του οφειλομένου, περί επιδίωξης της αρετής ως στοιχείου του ευ ζήν εν κοινωνία, θα απέδιδαν, υπό τη δική τους οπτική, το σύστημα δικαιοσύνης που αναδύεται από τις ρυθμίσεις του συνταγματικού χάρτη της χώρας. Φρονώ, εν τούτοις, ότι οι επιλεγείσες θεωρίες καθιστούν (λαμβάνομένου υπ' όψιν και του περιορισμένου χρόνου που έχω στη διάθεσή μου) ευχερέστερη και, πιθανόν, ακριβέστερη την αναζήτηση του συστήματος δίκαιης κοινωνίας όπως αυτό προσδιορίζεται από τις διατάξεις ενός σύγχρονου πολιτειακού χάρτη.

Ας δούμε μερικά συγκεκριμένα παραδείγματα υπό το πρίσμα των δύο ως άνω θεωριών, επιλεγισών ως σημείων αναφοράς σχετικώς προς την έννοια της κοινωνικής δικαιοσύνης: π.χ., το άρθρο 17 του Συντάγματος ορίζει ότι η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του κράτους, ορίζει όμως και ότι τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος, όπως και ότι στέρηση της ιδιοκτησίας είναι ανεκτή μόνο για δημόσια ωφέλεια, προσηκόντως αποδεδειγμένη και μετά από πλήρη αποζημίωση του ιδιοκτήτη. Το άρθρο 5 του Συντάγματος ορίζει ότι η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και η συμμετοχή στην κοινωνική και πολιτική ζωή της χώρας έχει ως όριο τα δικαιώματα των άλλων, το Σύνταγμα και τα χρηστά ήθη. Ακόμη, το άρθρο 106 παρ. 2 του Συντάγματος δεν επιτρέπει την ανάπτυξη της οικονομικής ελευθερίας σε βάρος της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας.

Οι ρυθμίσεις αυτές είναι προσανατολισμένες προς τα δικαιώματα του ανθρώπου (rights-oriented, κατά την αγγλοσαξονική ορολογία), δείχνοντας και το επιτρεπόμενο πεδίο κρατικού παρεμβατισμού υπέρ του δημόσιου συμφέροντος. Άλλες ρυθμίσεις, και αναφέρομαι σε αυτές που προάγουν το κοινωνικό κράτος (άρθρα 21-25 του Συντάγματος), είναι επίσης προσανατολισμένες στην προστασία του ανθρώπου ως υποκειμένου δικαιωμάτων.

Και ερωτάται: ποιά αντίληψη περί δίκαιης πολιτείας αποδίδουν αυτές οι ρυθμίσεις;

Η περί απαλλοτρίωσης ιδιοκτησίας ρύθμιση θα μπορούσε να ενταχθεί στο σύστημα μεν της ωφελιμιστικής αντίληψης περί κοινωνικής δικαιοσύνης όσον αφορά την υπηρετήση του γενικού συμφέροντος, στο σύστημα δε περί δικαιοσύνης ως ακριβοδικίας κατά το ότι ναι μεν ατομικό δικαίωμα κάμπτεται υπέρ του γενικού οφέλους, υπό προϋποθέσεις όμως πλήρους αποζημίωσης του φορέα του δικαιώματος.

Περαιτέρω, η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας ως οικονομική δραστηριότητα, άρα και ως εν δυνάμει παραγωγός κοινωνικής ανισότητας, επιτρέπεται, κατά τη ρωσισανή αντίληψη, υπό την προϋπόθεση ότι αποβαίνει σε όφελος και των μη προνομιούχων ομάδων πολιτών.

Τέλος, οι περί κοινωνικού κράτους ρυθμίσεις ευρίσκουν περισσότερο φιλόξενο έδαφος υποδοχής στη ρωσισανή αντίληψη της δικαιοσύνης ως ακριβοδικίας από ό,τι στην ωφελιμιστική, γιατί υπηρετούν δικαιώματα του ανθρώπου, αποκαθιστώντας αδικίες τις οποίες προκαλεί το οικονομικό σύστημα.

Τι σύστημα δίκαιης πολιτείας θεσπίζει, επομένως, κατά τα ανωτέρω, το Σύνταγμά μας;

Εξ επόψεως οικονομικού συστήματος, την απάντηση στο ερώτημα αυτό δίδει, νομίζω, εναργώς – και το αναφέρατε, αγαπητέ μου κ. Δωρή – η ως προς την κατανομή των βαρών ρύθμιση του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος: «Οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους».

Η ρύθμιση αυτή εντάσσεται, φρονώ, κατ' εξοχήν στη λογική του συστήματος δικαιοσύνης ως ακριβοδικίας, κατά την οποία το ορθό προηγείται του αγαθού. Αλλιώς, ο συντακτικός νομοθέτης θα έπρεπε να διατυπώσει τη ρύθμιση ως «Οι Έλληνες συνεισφέρουν στα δημόσια βάρη», επιτρέποντας προσέγγιση του ζητήματος κατά την ωφελιμιστική αντίληψη περί δικαιοσύνης.

Το ερώτημα, εν τούτοις, είναι πώς προσδιορίζεται το ορθό; Είναι ορθό ό,τι λέγει ή εννοεί ο συντακτικός νομοθέτης ότι είναι; Ποιά είναι τα όρια, με άλλους λόγους, της εμβέλειας του θετικού δικαίου εξ επόψεως κοινωνικής δικαιοσύνης;

Η δυσκολία στην απάντηση αυτών των ερωτημάτων καταδεικνύει, νομίζω, πόσο πιο δύσκολο είναι να αναζητηθεί είναι πρότυπο δίκαιης, από ότι ένα πρότυπο αποτελεσματικής λειτουργίας μίας πολιτείας.

Εν τούτοις, και με αυτή τη σκέψη περατώνω τα όσα έχω να σας πω, η δυσκολία αυτή δεν πρέπει να αποτρέπει από τη διερεύνηση του τί αποτελεί καλή νομοθέτηση ως συνταγματική επιταγή επίτευξης ενός προτύπου δίκαιης πολιτείας.

Τα χρόνια της κρίσης που βιώνει η ελληνική κοινωνία ως κρίση οικονομική αλλά και ως κρίση αξιών και θεσμών, πρέπει να οδηγήσουν, νομίζω, στην υποβολή της οικονομικής πολιτικής που εφαρμόζεται κάθε φορά από την κυβερνώσα πλειοψηφία στη βάση της έννοιας της δικαιοσύνης, όπως αναδύεται από το συνταγματικό μας σύστημα ως σύστημα θεσμών που υπηρετεί την αξία του ανθρώπου.

Τα προτεινόμενα από την πολιτική φιλοσοφία πρότυπα κοινωνικής δικαιοσύνης θα μας επιτρέψουν να διαπιστώσουμε, κατ' αναφορά προς αυτά, τί προτείνει το Σύνταγμά μας ως θεσμικό πρότυπο, και πώς εφαρμόζεται αυτό.

Με αυτό το ερώτημα ολοκληρώνω τα όσα είχα να σας πω και καλώ στο βήμα τον Υπουργό Δικαιοσύνης, κ. Χαράλαμπο-Σταύρο Κοντονή.

Ομιλία

Σταύρου Κοντονή

Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

Κυρίες και κύριοι, καταρχάς θα ήθελα να τονίσω ότι το πρόβλημα της καλής νομοθέτησης συνιστά διεθνές δικαιοπολιτικό πρόβλημα και πρόβλημα νομοθετικής πολιτικής και όχι απλώς μία από τις πολλές ελληνικές ιδιομορφίες.

Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 έχει τεθεί ζήτημα καλύτερης ποιότητας των κανονιστικών και νομοθετικών ρυθμίσεων, όσον αφορά τα εθνικά κοινοβούλια και τα εθνικά όργανα παραγωγής κανονιστικών ρυθμίσεων. Τον Νοέμβριο του 2011 και κατόπιν των εργασιών ειδικής επιτροπής που είχε συσταθεί, η Ένωση προέβη σε σειρά προτάσεων προς τα κράτη-μέλη ως προς την καλή νομοθέτηση. Αυτές οι προτάσεις πρέπει να μελετηθούν, σε συνδυασμό και με τις προτάσεις του ΟΟΣΑ, για την κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα.

Το Ελληνικό Κοινοβούλιο από την πλευρά του, ενέκρινε το 2003 τον ν. 1333 σχετικά με τα κριτήρια και τις μορφές κωδικοποίησης, ενώ αρκετά αργότερα - και ενώ ήδη είχε ενσκήψει η «μνημονιακή νομοθεσία»- εισήχθη και ψηφίστηκε ο ειδικός για τα ζητήματα καλής νομοθέτησης και ρυθμιστικής διακυβέρνησης ν. 4048, όπως όλοι γνωρίζετε.

Στον ισχύοντα αυτόν νόμο ορίζεται ως καλή νομοθέτηση η πολιτική και η διαμόρφωση αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους, ενώ ως ρυθμιστική διακυβέρνηση, κατά το άρθρο 1 παράγραφος 2, ορίζεται η διαδικασία συντονισμού των δράσεων καλής νομοθέτησης, στις οποίες περιλαμβάνονται ο ρυθμιστικός προγραμματισμός και η τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης, καθώς και η λήψη μέτρων για την προώθησή τους.

Ας σημειωθεί εδώ ότι ήδη η συνταγματική ρύθμιση, όπως και η αντίστοιχη ρύθμιση του Κανονισμού της Βουλής, περιείχε σημαντικές διατάξεις για την καλή νομοθέτηση πολύ πριν την ψήφιση του ν. 4048, όπως οι διατάξεις 74 παράγραφος 5 του Συντάγματος και 85 παράγραφος 3 και 4 του Κανονισμού της Βουλής, στις οποίες αναφέρεται ρητά ποιες εκθέσεις υποχρεούνται να συνοδεύουν κάθε φορά ένα νομοσχέδιο υπό ψήφιση. Δεν θα αναφερθώ σε αυτά τα πράγματα για να μην σας κουράσω. Αναφέρθηκα χθες επί μακρόν.

Αξίζει, όμως, εδώ να σημειωθεί ότι το μακροχρόνιο ενδιαφέρον των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καλή νομοθέτηση έχει έναν έντονο υπερπροσδιορισμό από τα ζητήματα οικονομικής ανάπτυξης ως η σαφήνεια, η πληρότητα και η μονοσημαντικότητα της κανονιστικής και ειδικά της νομοθετικής

ρύθμισης, να κατατείνουν κυρίως, πρώτον, στην υποβοήθηση της ανάπτυξης και ιδίως των ενδιαφερομένων επενδυτικών σχημάτων και δεύτερον, στη δημοσιονομική ελάφρυνση του σύγχρονου κράτους.

Αυτή η στρατηγική συμφωνεί και με τα κριτήρια του ΟΟΣΑ, τα οποία έχουν επίσης έντονο ιδεολογικό φορτίο.

Εν προκειμένω, χαρακτηριστική είναι η διάταξη για την έκθεση ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων, στην οποία αναφέρονται ρητά κατά προτεραιότητα οι σχέσεις κόστους-οφέλους και οι πιθανοί κίνδυνοι από κάθε ρύθμιση στην οικονομία και πολύ μετά οι επιπτώσεις που μπορεί να υπάρχουν στην κοινωνία, το περιβάλλον, την καθημερινότητα του πολίτη.

Προφανώς η κατανόηση των οικονομικών συνεπειών και της στάθμισης κόστους-οφέλους δεν είναι αδιάφορη -κάθε άλλο μάλιστα- για τις σύγχρονες κρατικές υποστάσεις οι οποίες χειμάζονται δημοσιονομικά, πολύ περισσότερο για την ελληνική περίπτωση.

Όμως, η καλή νομοθέτηση υπερβαίνει το οικονομικό ή το στενά δημοσιονομικό επίπεδο και την οικονομική ανάλυση του Δικαίου κατά την αγγλοσαξονική λογική ή ακόμα και το δημοσιονομικό συμφέρον κατά τη στενή έννοια.

Η αρχή της καλής νομοθέτησης είναι ανάγκη να προβάλλεται ως έχουσα κεντρική σημασία για την κανονιστική διαφάνεια, τη χρηστή διοίκηση και την καλή κατανόηση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων όλων των πολιτών αδιακρίτως. Αποβαίνει, δηλαδή, κεντρικό σημείο αναφοράς και ανάπτυξης του σύγχρονου κοινωνικού κράτους δικαίου, παρ' όλους τους προφανείς περιορισμούς λόγω των ισχυουσών κοινωνικοοικονομικών συνθηκών.

Εκεί που αρχίζει η διαυγής και διαφανής νομοθέτηση, περιορίζεται ο κίνδυνος προσβολής δικαιωμάτων από την κρατική εξουσία ή τρίτους ιδιώτες, όπως πολύ σωστά τόνισαν και οι προηγούμενοι ομιλητές, ιδίως ο καθηγητής μου, ο κ. Δωρής, αλλά και η άνευ αιτίας υπερφόρτωση των δικαστικών θεσμών, πρόβλημα κεντρικό για την ελληνική θεσμική πραγματικότητα.

Επιπλέον, η ανάλυση συνεπειών ρύθμισης οφείλει να λαμβάνει υπ' όψιν της στα πλαίσια της κοινωνικής, οικονομικής, αλλά και περιβαλλοντικής κρίσης, τις συνέπειες της ρύθμισης όχι μόνο σε αμιγώς οικονομικούς δείκτες, αλλά και στο περιβάλλον και στην κατάσταση ισχύος των κοινωνικών, εργασιακών και ασφαλιστικών δικαιωμάτων.

Η σύνθετη ελληνική κοινωνική πραγματικότητα, αλλά και οι πολιτικές των παραδοσιακών πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα επί δεκαετίες, έχουν επιβαρύνει σημαντικά τη νομοθετική πολιτική της χώρας. Επισημαίνω βασικές αρνητικές χρόνιες όψεις και παραμέτρους νομοθέτησης όπως είναι, πρώτον, οι

ατομικού ενδιαφέροντος ή σκοπιμότητας ρυθμίσεις νομοσχεδίων ή και κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης χάριν πελατειακών διευθετήσεων.

Δεύτερον, οι παράλληλα ισχύουσες αντίθετες διατάξεις για το ίδιο θέμα, οι οποίες γεννούν σοβαρά ερμηνευτικά προβλήματα στους πολίτες, στον νομικό κόσμο και στα δικαστήρια της χώρας.

Τρίτον, το ασαφές καθεστώς των μεταβατικών διατάξεων μεταξύ διαδοχικών νομικών ρυθμίσεων, το οποίο και αυτό γεννά περιττές αμφισβητήσεις και διενέξεις.

Τέταρτον, η έλλειψη ικανοποιητικών ορισμών των ρυθμιζόμενων αντικειμένων.

Πέμπτον και ίσως το πιο γνωστό σε όλους και το πιο πολυσυζητημένο, το διαχρονικό προβληματικό καθεστώς ψήφισης τροπολογιών.

Κυρίες και κύριοι, παρά την πραγματικά σοβαρή προσπάθεια περιορισμού αυτής της κατάστασης εκ μέρους της Κυβέρνησης, αυτής της ευκαιριακής, αδιαφανούς και επί ειδικών και συγκυριακών προτεραιοτήτων νομοθέτησης, η ιδιαίτερη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας και η μονομερής επιβολή των μνημονιακού τύπου νομοθεσιών εκ μέρους των δανειστών, αντικειμενικά επιδεινώνει τη δυνατότητα βελτίωσης της νομοθετικής ποιότητας, καθώς συνεχώς αναδιατάσσει, ρευστοποιεί και τροποποιεί τις νομοθετικές προτεραιότητες του κοινού νομοθέτη και παρακωλύει τον ρυθμιστικό και νομοθετικό προγραμματισμό.

Για παράδειγμα, η επέλευση υπό συνθήκες πίεσης συνεχών και διαδοχικών νομοθετικών αναδιαρθρώσεων σε συγκεκριμένα πεδία, όπως είναι η νομοθεσία για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ασφάλιση, είναι εξαιρετικά αρνητική από πλευράς ποιότητας της θέσεως, αλλά και εφαρμογής του νομοθετικού έργου, δεδομένου ότι, πρώτον, η Διοίκηση λειτουργεί σε ένα ασαφές, μη προβλέψιμο και ρευστό καθεστώς νομικής ισχύος και δεύτερον, οι πολίτες πρέπει να δαπανήσουν πολύ χρόνο και οικονομικούς πόρους για την κατανόηση της πραγματικότητας και την παρέμβασή τους για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων τους.

Τρίτον, θα έλεγα ότι τα δικαστήρια καλούνται να επιλύσουν σοβαρά ερμηνευτικά προβλήματα όχι μόνο της κοινής νομοθεσίας, αλλά και του συνταγματικού δικαίου, μπροστά στο μη ομαλό νομοθετικό καθεστώς που αντιμετωπίζουν.

Τέταρτο και τελευταίο, θα ήθελα να πω ότι ακόμα και οι ίδιες οι ανεξάρτητες αρχές συχνά οδηγούνται σε εμπλοκή ως προς τη δράση τους εξαιτίας των ανωτέρω προβλημάτων. Όλα αυτά δεν μπορεί παρά να οδηγούν

τη χώρα σε ένα κανονιστικό βραχυκύκλωμα, το οποίο έχει επιπτώσεις και στη δημοκρατία και στον κοινοβουλευτισμό.

Κυρίες και κύριοι, με δεδομένες τις παραπάνω οργανικές παθολογίες, είτε αυτές οφείλονται στην παραδοσιακή νομοθετική πρακτική, την παλαιότερη ή τη μεταπολιτευτική, χάρη πελατειακών καιροσκοπικών ή άλλων πολιτικών σκοπιμοτήτων είτε οφείλονται στη δημοσιονομική κατάσταση και στο καθεστώς δανεισμού της χώρας μετά το 2010 και με δεδομένη την πολιτική βούληση για την τελική υπέρβασή τους, καθώς και των αιτιών που τις γεννούν, οφείλουμε να αναζητήσουμε άμεσες πρακτικές λύσεις για τη βελτίωση της κατάστασης προς όφελος των πολιτών.

Οι λύσεις αυτές δυσχεραίνονται από το γεγονός ότι παρά τη συνταγματική έδραση των αρχών της καλής νομοθέτησης, αυτές αποτελούν σε σημαντικό βαθμό ατελείς κανόνες. Κανόνες, δηλαδή, χωρίς σαφώς οριζόμενες κυρώσεις από τη μη συνδρομή των προϋποθέσεων που θέτουν.

Ένα πρώτο βήμα προς αυτή την κατεύθυνση πρέπει να είναι η άσκηση νομοθετικού έργου σχετικά μακράς πνοής και όχι αλληλοαναιρούμενων και τροποποιούμενων άσκοπα ή διά μέσου ευκαιριακών τροπολογιών διατάξεων, όταν δεν συντρέχει αναγκάιος και αποχρών λόγος προς αυτή την κατεύθυνση.

Ένα δεύτερο βήμα είναι η προσπάθεια για πιο συνεκτικά και ομοιογενή νομοθετικά συστήματα στα ίδια αντικείμενα ρύθμισης. Τα εργαλεία της ριζικής αναμόρφωσης του δικαίου, πρέπει να αξιοποιηθούν συστηματικότερα εκεί που το καθεστώς ρύθμισης έχει μείνει πολύ πίσω από την κοινωνική πραγματικότητα, καθώς και εκεί που το πρόβλημα έγκειται στην πολυνομία, την ετερονομία, την ασάφεια και την αντιφατικότητα των κειμένων διατάξεων και ρυθμίσεων. Άλλωστε, υπό τις παρούσες επιστημονικές και τεχνολογικές συνθήκες, η δυνατότητα, μέσω των ηλεκτρονικών βάσεων δεδομένων, συνεχούς καταγραφής και επιτήρησης των ισχυουσών ρυθμίσεων έχει βελτιωθεί σε πολύ σημαντικό βαθμό αλλά δυστυχώς, δεν έχει αξιοποιηθεί όπως θα έπρεπε.

Επίσης, η καλύτερη αξιοποίηση του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης και του Γραφείου Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του κάθε αρμόδιου Υπουργείου και ιδίως της Επιτροπής Κωδικοποιήσεων και Αναμορφώσεων του Δικαίου και όλων των προβλεπόμενων δομών καλής νομοθέτησης θα παίξουν καθοριστικό ρόλο.

Ένα επόμενο βήμα θα πρέπει να είναι η συστηματική παρακολούθηση της νομολογίας, η οποία αφορά την επίλυση ζητημάτων σύγκρουσης ως προς την ερμηνεία και εφαρμογή συνταγματικών κανόνων. Η προσαρμογή της νομοθέτησης στις επιταγές της τροποποιούμενης συνταγματικής νομολογίας των ανωτάτων δικαστηρίων –του Αρείου Πάγου, του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου– αποτελεί βασική επιταγή της εύρυθμης δικαιοκρατικής λειτουργίας του πολιτεύματος, ιδίως σε μια χώρα που

η διοίκηση συχνά αγνοεί και παρακάμπτει τη νομολογία και δημιουργεί έτσι προβλήματα στην ισχύ των δικαιωμάτων των πολιτών.

Τέταρτον, θα ήθελα να τονίσω την ιδιαίτερη σημασία που έχουν σήμερα οι θεσμοί διαβούλευσης και κοινωνικής αξιολόγησης, κυρίως όμως αποτίμησης των υφισταμένων ή των μελλοντικών νομοθετικών ρυθμίσεων και την αναγκαιότητα να λαμβάνονται σταθερά υπόψη οι παρατηρήσεις των κοινωνικών και επαγγελματικών ομάδων και εν γένει των κοινωνικών φορέων. Η πολιτεία που νομοθετεί δεν το κάνει εν κενώ, αλλά στο μέσο μιας σύνθετης κι πολυεπίπεδης κοινωνικής πραγματικότητας, η δε νομοθέτηση έχει πάντοτε άμεσους και έμμεσους κοινωνικούς αποδέκτες.

Μιλώντας για τη διαβούλευση, κυρίες και κύριοι, θα ήθελα να τονίσω το εξής: Μία απολύτως θετική και εποικοδομητική διαδικασία εμπλουτισμού των απόψεων και των προτάσεων της Κυβέρνησης, αλλά και προβληματισμού επί των νομοθετημάτων που η Κυβέρνηση φέρνει στη Βουλή προς ψήφιση έχει πέσει σε μία γενικότερη ανυποληψία.

Δυστυχώς, κατά κύριο λόγο η διαβούλευση εξαντλείται τις περισσότερες φορές στην εκφορά ενός ακραίου συνδικαλιστικού ή συντεχνιακού λόγου, μακριά από τους λόγους για τους οποίους είχε θεσπιστεί η ίδια η διαβούλευση, αλλά και μακριά από τους λόγους που η Κυβέρνηση παίρνει την πρωτοβουλία να εισηγηθεί έναν νόμο στην Εθνική Αντιπροσωπεία.

Πολύ χειρότερα, συνδικαλιστικοί φορείς, οι οποίοι θα μπορούσαν να συνεισφέρουν ουσιαστικά στην παραγωγή του νομοθετικού έργου λόγω των εμπειριών και της αμεσότητας που έχουν με το υπό νομοθετική διαμόρφωση αντικείμενο, επιδίδονται εδώ στη Βουλή σε φιλοκυβερνητικές ή αντικυβερνητικές τοποθετήσεις, ανάλογα με την κομματική επιρροή που ασκείται σε αυτές τις ηγεσίες κάθε φορά. Δυστυχώς, μια ουσιαστική διαδικασία μεταβάλλεται σε μια εκ νέου, θα έλεγα, περιττή προβολή ισχυρισμών των κομμάτων που σε κάθε περίπτωση έχουν τη δυνατότητα να ολοκληρώσουν και να προβάλλουν κατά τη συζήτηση στην Εθνική Αντιπροσωπεία.

Κυρίες και κύριοι, κλείνω τη σημερινή μου τοποθέτηση –και σας ευχαριστώ για την υπομονή σας- αναφέροντας κάτι το οποίο μου έχει κάνει μεγάλη εντύπωση.

Περισσεύει, κυρίες και κύριοι, η υποκρισία στον κοινοβουλευτικό λόγο, ιδίως στον κοινοβουλευτικό λόγο που έχει να κάνει με την ψήφιση νόμων. Αναφέρομαι σε προχθεσινά παραδείγματα, αλλά και στην τοποθέτηση του εκπροσώπου της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης ενώπιον του συνεδρίου σας. Θέλω να πω ότι προκαλεί αλγεινή εντύπωση το γεγονός ότι ο Αρχηγός της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης στην προχθεσινή συζήτηση στη Βουλή προέβαλε λόγο αντισυνταγματικότητας, διά του κοινοβουλευτικού εκπροσώπου του

κόμματος της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης, επειδή μια Βουλευτική τροπολογία – δεν μπαίνω στην ουσία της τροπολογίας– δεν συνοδευόταν από την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Το τονίζω αυτό, διότι, αν ψάξετε στα μεταπολιτευτικά χρόνια και βρείτε μία βουλευτική τροπολογία να συνοδεύεται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, θα ήθελα παρακαλώ να τη δω κι εγώ, έτσι ώστε να πω ότι αυτή η ένσταση δεν ήταν υποκριτική αλλά εδραζόταν σε μια πραγματική κατάσταση!

Έτσι όμως, δεν μπορούμε να βρούμε άκρη. Διότι, εάν τα κόμματα, που συγκροτούν ως πυλώνες Δημοκρατίας το πολίτευμά μας, δεν αντιμετωπίζουν αυτά τα ζητήματα με την ίδια στάση και σοβαρότητα, όταν είναι στην Αντιπολίτευση και όταν είναι στην Κυβέρνηση, τότε τα πράγματα δεν θα πάνε καλά, άκρη δεν θα βγάλουμε και όλα αυτά που συζητάμε περί καλής νομοθέτησης θα μείνουν λόγια κενά περιεχομένου.

Σας ευχαριστώ πολύ.

Ομιλία

Βασιλικής Θάνου

Προέδρου του Αρείου Πάγου, τέως Πρωθυπουργού

Ευχαριστώ ιδιαίτερα τους διοργανωτές για την πρόσκληση να συμμετάσχω στην διημερίδα τους και τους συγχαίρω για το ιδιαίτερα ενδιαφέρον θέμα.

Κυρίες και κύριοι, ασφαλώς θα αναμένετε από εμέ ως δικαστή να αντιμετωπίσω το ζήτημα από πλευράς πρακτικής, πώς βιώνουν δηλαδή οι δικαστικοί λειτουργοί την κακή νομοθέτηση και ποιες είναι οι προτάσεις τους για την καλή νομοθέτηση. Στο τέλος, θα κλείσω με μια άλλη παρατήρηση.

Οι δικαστές, λοιπόν, ως εφαρμοστές του δικαίου βιώνουν στην καθημερινότητά τους τις δυσμενείς συνέπειες της κακής νομοθέτησης. Θεωρώ ότι από τις χαρακτηριστικότερες εκφράσεις της κακής νομοθέτησης είναι η πολυνομία, η συχνότητα των τροποποιήσεων και η ρύθμιση θεμάτων σε άσχετα νομοσχέδια με τροπολογίες της τελευταίας στιγμής.

Θα περιοριστώ σ' ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα της συχνότητας των τροποποιήσεων, το οποίο έφερε μια μεγάλη αναστάτωση στους εφαρμοστές του δικαίου τα τελευταία χρόνια. Μιλώ για τις αλληπάλληλες τροποποιήσεις στον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας.

Μέσα στην τελευταία πενταετία, λοιπόν, στην οποία περιορίζομαι, το 2102: ο ν. 4055/2012, ο ν. 4072/2012 και ο ν. 4077/2012, δηλαδή μέσα σε ένα χρόνο τρεις τροποποιήσεις του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας.

Έρχομαι στην επόμενη χρονιά, το 2013: ο ν. 4138/2013, ο ν. 4172/2013, ο ν. 4174/2013, 4182/2013 και 4198/2013, δηλαδή πέντε τροποποιήσεις μέσα στο ίδιο έτος, το 2013.

Επόμενη τροποποίηση έχουμε με τον ν. 4267/2014, επόμενη τροποποίηση με τον ν. 4335/2015 και η τελευταία τροποποίηση με τον ν. 4370/2016, που δημιούργησε, όπως όλοι θα θυμάστε, και αυτή όλη τη μεγάλη αναστάτωση με την πολύμηνη αποχή των δικηγόρων λόγω των αντιρρήσεων, τις οποίες είχαν τότε.

Εδώ, ωστόσο, πληροφοριακά ανοίγω μια παρένθεση. Παρακολουθούμε πώς εξελίσσεται τώρα η κατάσταση μετά από την εφαρμογή αυτού του τελευταίου νόμου. Βέβαια, ο χρόνος της εφαρμογής του δεν είναι ακόμα πολύς, διότι λόγω των αποχών της προηγούμενης δικαστικής χρονιάς στην πραγματικότητα άρχισε να εφαρμόζεται από τον Σεπτέμβριο της τρέχουσας δικαστικής χρονιάς, του 2016. Ωστόσο, οι πληροφορίες απ' όλα τα δικαστήρια είναι θετικές.

Κύριε Υπουργέ, νομίζω ότι κι εσείς με ευχαρίστηση, με ικανοποίηση το ακούτε αυτό, το πληροφορείστε κι ασφαλώς θα έχετε κι εσείς άμεσες πληροφορίες.

Βλέπουμε, λοιπόν, ότι κινήθηκε προς τη σωστή κατεύθυνση, τουλάχιστον. Σ' αυτό αναφέρομαι τώρα, γιατί ενδεχομένως να υπάρχουν κι ορισμένες άλλες ρυθμίσεις, οι οποίες είναι ακόμα αμφισβητούμενες. Μιλώ, λοιπόν, για την ταχύτητα ως προς τη συζήτηση και τη διεκπεραίωση των υποθέσεων. Εκεί, απ' ό,τι βλέπουμε, βρίσκεται προς τη σωστή κατεύθυνση με την κατάργηση των εμμερτύρων αποδείξεων και τον προσδιορισμό των υποθέσεων μέσα σε εκατό μέρες, μετά από τις οποίες δεν μπορεί να δώσει αναβολή ο δικαστής. Συζητάει αμέσως την υπόθεση κι αμέσως στη συνέχεια είναι υποχρεωμένος να εκδώσει και την απόφαση.

Ευελπιστούμε, λοιπόν, ότι τουλάχιστον σ' αυτό το μεγάλο ζήτημα, σ' αυτήν την μεγάλη παθογένεια της καθυστέρησης απονομής και εκδόσεως αποφάσεων, τουλάχιστον στην πολιτική δίκη, θα συνεισφέρει ο νόμος αυτός ως προς την επιτάχυνσή της.

Όλες αυτές οι παθογένειες, στις οποίες προαναφέρθηκα, δηλαδή η πολυνομία, η συχνότητα τροποποιήσεων και η ρύθμιση θεμάτων σε άσχετα νομοσχέδια, ασφαλώς επιφέρουν μια ανασφάλεια δικαίου, η οποία, πέραν του ότι δημιουργεί μεγάλο πρόβλημα στον εφαρμοστή του δικαίου, στον δικαστή, αναμφίβολα δημιουργεί και πρόβλημα και δεν συμβάλλει καθόλου στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας και στην προσέλκυση των επενδυτών, των επενδύσεων.

Ο νομοθέτης πρέπει να παρακολουθεί την κοινωνική και οικονομική πραγματικότητα και να εναρμονίζεται, να αποτυπώνει την πραγματικότητα αυτή είτε θεσπίζοντας νέες ρυθμίσεις, νέες διατάξεις είτε τροποποιώντας τις υπάρχουσες διατάξεις.

Τα ήθη, οι συνήθειες και οι απόψεις της κοινωνίας μεταβάλλονται ασφαλώς και αυτές τις μεταβολές πρέπει να λαμβάνει υπ' όψιν του ο νομοθέτης.

Μέσα σ' αυτό το πλαίσιο κινήθηκε, βέβαια -και λέω ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα από τον Αστικό Κώδικα- και έτσι με τον τρόπο αυτό καταργήθηκε ο θεσμός της προίκας παλιότερα, θεσμοθετήθηκε ο πολιτικός γάμος, θεσμοθετήθηκε το σύμφωνο συμβίωσης και πολλά άλλα παραδείγματα, για να μη μακρηγορώ περισσότερο.

Πολλές φορές, βέβαια, οι κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις είναι τόσο ταχείες, ώστε ο νομοθέτης συχνά δεν μπορεί να ακολουθήσει με τους ίδιους ρυθμούς. Στην περίπτωση αυτή ο δικαστής έχει να εφαρμόσει έναν παρωχημένο πλέον, όπως διαπιστώνει, κανόνα δικαίου και έρχεται ο ίδιος πλέον να ερμηνεύσει τον κανόνα δικαίου. Κατά την άποψή μου, πρέπει ο δικαστής σε τέτοιες περιπτώσεις

να μην επιδεικνύει στενό τυπικισμό και προσκόλληση στο γράμμα, στη διατύπωση του κανόνα δικαίου, αλλά αντίθετα να δείχνει μια ευρύτητα πνεύματος, ώστε να αποδίδεται κατά το δυνατόν ουσιαστική δικαιοσύνη.

Επίσης, την ίδια ευρύτητα πνεύματος πρέπει να επιδεικνύει ο δικαστής και σε μια άλλη περίπτωση, όπου καλείται να ερμηνεύσει τον κανόνα δικαίου, όταν δηλαδή ο κανόνας δικαίου δεν είναι σαφής στη διατύπωσή του. Να μια άλλη παθογένεια ως προς την κακή νομοθέτηση.

Και στην περίπτωση αυτή, λοιπόν, όταν υπάρχει ασάφεια στη διατύπωση, επίσης ο δικαστής πρέπει να ερμηνεύει τον κανόνα επιδεικνύοντας ευρύτητα πνεύματος.

Ποιες είναι, λοιπόν, οι προτάσεις για την καλή νομοθέτηση, αφού όλοι συμφωνούμε ότι η καλή νομοθέτηση αποτελεί βάση της ευνομούμενης πολιτείας και τη βάση του κράτους δικαίου;

Θεωρώ ότι πρέπει να αποφεύγονται όλα αυτά τα οποία προαναφέρθηκαν, να αποφεύγεται, δηλαδή, η πολυνομία και μάλιστα η θεσμοθέτηση διατάξεων μέσα σε άσχετα νομοσχέδια. Θα πρέπει, δηλαδή, να κωδικοποιούνται κατά αντικείμενο οι διατάξεις, ώστε και οι θεωρητικοί του δικαίου και οι εφαρμοστές του να έχουν την ευχέρεια κάθε φορά ερευνώντας τη συγκεκριμένη περίπτωση που τους απασχολεί να μπορούν πιο εύκολα και με μεγαλύτερη ασφάλεια να διαμορφώνουν την άποψή τους.

Θα έλεγα στο σημείο αυτό ότι στις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, οι οποίες συγκροτούνται κατά περίπτωση για τα διάφορα νομοθετήματα, θα πρέπει πάντοτε να συμμετέχουν πέραν των λοιπών μελών και δικαστικοί λειτουργοί, διότι ο δικαστικός λειτουργός βιώνει στην πράξη τα προβλήματα αυτά τα οποία προκύπτουν και επομένως θεωρώ ότι η συμβολή τους στις νομοπαρασκευαστικές αυτές επιτροπές είναι ουσιαστική.

Επίσης, θα πρέπει να υπάρχει προσεκτική διατύπωση του νομοθέτη, να μην υπάρχουν ασάφειες δηλαδή και αμφισβητήσεις στο κείμενο του κανόνα δικαίου, διότι οι ασάφειες και οι αμφισβητήσεις οδηγούν στη συνέχεια –όπως προανέφερα- υποχρεωτικά σε ερμηνείες, οι οποίες δημιουργούν διχογνωμίες και στη θεωρία και στη νομολογία των δικαστηρίων, με συνέπειες βεβαίως όχι καλές.

Επίσης, η νομοθέτηση θα πρέπει να γίνεται σύμφωνα με το Σύνταγμα και με το ευρωπαϊκό δίκαιο, διότι βλέπω ότι κυρίως τα τελευταία χρόνια είναι όλο και συχνότερες οι περιπτώσεις κατά τις οποίες τα δικαστήρια έρχονται και κηρύσσουν νόμους ως αντισυνταγματικούς.

Θα πρέπει, επίσης, οι κανόνες δικαίου να εναρμονίζονται με τη νομολογία, διότι όπως προανέφερα ο δικαστής βλέπει στην πράξη τα προβλήματα και τα

επιλύει. Επομένως, θα πρέπει ο νομοθέτης να είναι σύμφωνος με την κρατούσα νομολογία και κυρίως βεβαίως με τη νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων.

Περιορίστηκα να αναφερθώ κατά τρόπο τηλεγραφικό και θα ακούσω με ιδιαίτερο ενδιαφέρον τις απόψεις και τις προτάσεις και των λοιπών Προέδρων των ανωτάτων δικαστηρίων και στη συνέχεια, κύριε Πρόεδρε, εάν παραστεί ανάγκη βεβαίως ευχαρίστως να συμμετάσχω και στη συζήτηση ως προς τα θέματα αυτά.

Πριν κλείσω θα ήθελα απλώς να επισημάνω ότι βεβαίως θα πρέπει να γίνεται κατανοητό ότι την περίοδο αυτή ζούμε σε μια περίοδο όχι κανονική από πλευράς νομοθετικού καθεστώτος. Επομένως, μέχρι ένα σημείο θα πρέπει όλοι να κατανοούμε ότι η Κυβέρνηση βρίσκεται υπό πίεση και κάτω από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και κάτω από άλλες περιστάσεις και ότι αναγκάζεται να θεσμοθετεί διάφορες διατάξεις, ενεργώντας με ταχύτητα, με πίεση, αλλά και ίσως σε ορισμένα ζητήματα χωρίς και η ίδια να συμφωνεί απόλυτα με τα ζητήματα αυτά, κάτω από την πίεση των ευρωπαϊκών θεσμών.

Αναγνωρίζοντας, βεβαίως, όλες αυτές τις ανάγκες και τις συνθήκες που λέω, θεωρώ ότι δεν θα πρέπει να παραβλέπει και όλα τα ανωτέρω, τα οποία προανέφερα, ώστε να υπάρχει μια καλή νομοθέτηση και να αποφεύγεται κατά το δυνατόν η κακή νομοθέτηση.

Σας ευχαριστώ πολύ.

Ομιλία

Νικολάου Σακελλαρίου

Πρόεδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας

Θα περιορισθώ σε μερικές πολύ σύντομες παρατηρήσεις για το θέμα της καλής νομοθετήσεως με έμφαση στον θεσμικό ρόλο του Συμβουλίου της Επικρατείας και θα καταλήξω με τη διατύπωση ορισμένων προτάσεων.

Η “καλή νομοθέτηση” (“better regulation”) θα μπορούσε να αποδοθεί σχηματικά ως μια κυκλική διαδικασία (“processus cyclique”). Πρόκειται για μια διαρκώς εξελισσόμενη διαδικασία, που ξεκινάει με τη “διαβούλευση” (“consultation”), η οποία απολήγει στην παραγωγή του κανόνα – δικαίου, συνεχίζεται δε και μετά τη θέση του σε ισχύ, με την αξιοποίηση, μέσω διαφόρων μηχανισμών, της εμπειρίας από την πρακτική του εφαρμογή τόσο από τη Διοίκηση όσο και από τα δικαστήρια, επιτρέποντας την “επανατροφοδότηση” (“feedback”) του συστήματος με νέα δεδομένα, τα οποία οδηγούν στην τροποποίηση, την εξέλιξη και τη βελτίωση της ήδη υφισταμένης νομοθεσίας. Σ’ αυτόν τον αέναο κύκλο παραγωγής και εξέλιξης της νομοθεσίας το Συμβούλιο της Επικρατείας διαδραματίζει σημαίνοντα ρόλο τόσο με τη νομολογία του όσο και με τις αποφάσεις της Διοικητικής του Ολομελείας, με τις οποίες αντιμετωπίζονται είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν υποβολής σχετικού ερωτήματος από τον Υπουργό Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ζητήματα οργάνωσης της Δικαιοσύνης και άλλα θεσμικής φύσεως ζητήματα. Οι αποφάσεις αυτές δε δεσμεύουν το Συμβούλιο της Επικρατείας όταν επιλαμβάνεται ως δικαστήριο με την επίλυση συγκεκριμένης υποθέσεως. Η Διοικητική Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν περιορίζεται μόνο στη διατύπωση νομοτεχνικών παρατηρήσεων αλλά προχωρεί και σε παρατηρήσεις νομιμότητας και σκοπιμότητας των εκάστοτε εξεταζομένων ρυθμίσεων. Ιδιαίτερως σημαντική από της εξεταζομένης απόψεως είναι και η συνταγματική αρμοδιότης του Συμβουλίου της Επικρατείας να επεξεργάζεται όλα τα προεδρικά διατάγματα που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα. Οι παρατηρήσεις νομιμότητας και σκοπιμότητας οι οποίες διατυπώνονται στα σχετικά πρακτικά επεξεργασίας των διαταγμάτων έχουν ιδιαίτερη σημασία όχι μόνο για τη Διοίκηση αλλά και για τον νομοθέτη. Επίσης το Δικαστήριο μετέχει με τους δικαστές του σε διάφορες νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, στην Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή αλλά και την Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησεως. Θεωρούμε πολύ χρήσιμη τη συμμετοχή των δικαστικών λειτουργιών του Συμβουλίου της Επικρατείας στο νομοπαρασκευαστικό έργο. Η συμμετοχή πάντως αυτή δεν είναι άμοιρη συνεπειών αφού ενδέχεται να εγείρει ζήτημα εξαιρέσεως των συγκεκριμένων δικαστών οι οποίοι μετέσχον σε νομοπαρασκευαστική επιτροπή από τη σύνθεση

του Δικαστηρίου, το οποίο καλείται να κρίνει την ισχύ του συγκεκριμένου κανόνας δικαίου.

Ανάλογα ζητήματα μπορεί να ανακύψουν και κατά την επεξεργασία σχεδίων προεδρικών διαταγμάτων δεδομένου ότι όπως έχει γίνει δεκτό από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου οι δικαστές που επεξεργάσθηκαν σχέδια προεδρικών διαταγμάτων κωλύονται να μετάσχουν στη σύνθεση του Δικαστηρίου που θα κρίνει τη νομιμότητα του συγκεκριμένου προεδρικού διατάγματος.

Άλλη, σημαντική παράμετρος για την καλή νομοθέτηση είναι η επίδραση της εγχώριας και αλλοδαπής νομολογίας στην ερμηνεία, την εφαρμογή αλλά και την ενδεχόμενη τροποποίηση του κανόνα δικαίου.

Σήμερα ευρισκόμεθα προ μιας διαδικασίας ομογενοποίησης του ευρωπαϊκού δικαίου. Ζούμε σε μια νέα εποχή στην οποία τα δίκτυα ανταλλαγής νομολογιακών και άλλων πληροφοριών σχετικών με την ισχύουσα νομοθεσία στα Κράτη – Μέλη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως αναπτύσσονται ραγδαία σε πανευρωπαϊκό επίπεδο δημιουργώντας μια νέα πραγματικότητα, η οποία χαρακτηρίζεται από έναν συστηματικό διάλογο μεταξύ των Ευρωπαίων δικαστών. Ο διάλογος αυτός διεξάγεται από το Δικαστήριό μας τόσο με το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου όσο και με το Δικαστήριο του Λουξεμβούργου. Σημειωτέον ότι ο διάλογος αυτός μεταξύ των Ευρωπαίων δικαστών είναι άλλοτε υποχρεωτικός (με τη θέσπιση υποχρεώσεως αποστολής προδικαστικού ερωτήματος στο Δικαστήριο του Λουξεμβούργου) και άλλοτε προαιρετικός (με την πρόβλεψη δυνατότητας υποβολής αιτήματος για τη διατύπωση συμβουλευτικής γνώμης από το Δικαστήριο του Στρασβούργου), είναι δε σημαντικός τόσο για τον δικαστή όσο και για τον νομοθέτη. Τούτο διότι ο διάλογος της νομολογίας προϋποθέτει διάλογο ο οποίος διεξάγεται επί τη βάση συγκεκριμένων κειμένων. Με τον τρόπο αυτό ο διάλογος αυτός των δικαστών καταλήγει να αποτελεί διάλογο με τα εθνικά κοινοβούλια ενόψει της ανάγκης διορθώσεως των νομικών κειμένων.

Σε ό,τι αφορά τώρα την προσωπική μου εμπειρία από τη συμμετοχή μου σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, θα έλεγα ότι ήταν μάλλον απογοητευτική αφού ξεκινήσαμε το 2005 με την κατάρτιση ενός σχεδίου νόμου για την κύρωση της Συμβάσεως της Βουδαπέστης για το έγκλημα στον κυβερνοχώρο το οποίο τελικά έγινε νόμος μετά από δέκα ή έντεκα χρόνια. Δεν ενθυμούμαι πόσες κυβερνήσεις πέρασαν μέχρι να καταλήξουν στην υιοθέτηση αυτού του σχεδίου νόμου. Το συμπέρασμα είναι ότι καταφέραμε με τις καθυστερήσεις αυτές να μείνουμε πίσω σε έναν νευραλγικό τομέα.

Σχετικά με την πρόβλεψη καταθέσεως παραβόλου ως προϋποθέσεως παραδεκτού για την υποβολή αιτήματος αναβολής φρονούμε ότι σε τίποτα δε θα έβλαπτε εάν το Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων

Δικαιωμάτων είχε εγκαίρως ζητήσει τη διατύπωση της γνώμης της Διοικητικής Ολομελείας διότι έτσι θα είχαμε αποφύγει την εντός πολύ σύντομου χρονικού διαστήματος τροποποίηση της σχετικής ρυθμίσεως. Αναμφιβόλως αυτό δεν αποτελεί παράδειγμα καλής νομοθετήσεως.

Πέραν όμως όλων αυτών δεν πρέπει να παραβλέπουμε το γεγονός ότι λειτουργούμε σε ένα αμιγώς μνημονιακό περιβάλλον, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι νομοθετήματα σε πολύ σημαντικούς τομείς της δημόσιας ζωής παράγονται εκτός Ελλάδος και εισάγονται προς ψήφιση με συνοπτικές διαδικασίες κατά παραγνώριση κάθε αρχής καλής νομοθετήσεως. Διερωτώμαι τι άλλο σημαντικό απομένει να ρυθμισθεί με τις πάγιες διαδικασίες ώστε να επωφεληθούμε από τις αρχές της καλής νομοθέτησεως.

Πάντως σε ό,τι αφορά τον δικαστικό έλεγχο βαρύνουσα σημασία έχουν οι προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου, η αιτιολογική του έκθεση στην οποία παρατίθενται οι λόγοι για τους οποίους θεσπίζονται οι συγκεκριμένες ρυθμίσεις αλλά και η έκθεση της επιστημονικής υπηρεσίας της Βουλής, δεδομένου ότι με βάση αυτά ο δικαστής θα αποφανθεί κατά πόσον οι συγκεκριμένες ρυθμίσεις είναι ή όχι συμβατές προς το Σύνταγμα. Ειδικότερα ο δικαστής κατά τον οριακό έλεγχο της συνταγματικότητας ελέγχει κατά πόσο θίγεται ο πυρήνας ενός συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος, εάν μια ρύθμιση είναι ή όχι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας κτλ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποφάσεως στην οποία γίνονται τέτοιου είδους σταθμίσεις είναι η απόφαση της Ολομελείας του Δικαστηρίου για τη μη περαιτέρω μείωση των συντάξεων.

Σε ό,τι όμως αφορά τον ρόλο του δικαστού στο Κράτος Δικαίου και τον τρόπο σκέψεώς του αφήνω “να μιλήσει” ο αείμνηστος Πρόεδρός μας Νικόλαος Μπουρόπουλος ο οποίος εξήντα έξι χρόνια πριν έγραψε τα ακόλουθα :

«Ο δικαστής, κατά την απονομή του δικαίου, δεν έχει μηχανικό καθαρά ρόλο. Οι υποθέσεις δεν λύνονται με την αυστηρά λογική, δηλαδή με την υπαγωγή της ελάσσονος στη μείζονα πρόταση και την εξαγωγή του συμπεράσματος, αφού ο δικαστής πρέπει να ανεύρει τον εφαρμοστέο κανόνα δικαίου. Εδώ θα βρεθεί αντιμέτωπος με αλληλοσυγκρουόμενους κανόνες ή με αληθή κενά δικαίου. Εν συνεχεία, οφείλει να τον ερμηνεύσει, σταθμίζοντας τις κοινωνικές συνέπειες της λύσεως που θα δώσει ενόψει των αρχών της δικαιοσύνης και του ισχύοντος δικαίου».

Και καταλήγει: «Επομένως, ο ορθός δικαιοδοτικός καθορισμός δεν αποτελεί ζήτημα υποκειμενικής εκτιμήσεως για τον δικαστή, αλλά προσπάθεια ανευρέσεως της ορθότερας λύσεως της υποθέσεως, δηλαδή της αποφάσεως, την οποία θα ελάμβανε υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες ο ίδιος ο νομοθέτης. Έστω και αν η δικαιοδοτική αυτή κρίση αφορά μία συντετελεσμένη ήδη συμπεριφορά, αυτή δεν αποβλέπει μόνο στο παρελθόν, αλλά αφορά και το μέλλον, δηλαδή και στην πρόγνωση των συνεπειών που θα επιφέρει η

σχεδιαζόμενη δικαστική λύση. Κατά την πρόγνωση των συνεπειών αυτών, ο δικαστής πρέπει να συλλάβει τις τάσεις, να υπολογίσει τις εξελίξεις, να προβάλλει την κρίση του στο μέλλον, ώστε να σταθμίσει την επιτυχία της λύσεως που πρέπει να προσαρμόζεται στις μεταβαλλόμενες κοινωνικές τάσεις».

Αυτά τότε δεν προκαλούσαν θεσμικό τρόπο!

Ας έλθουμε τώρα στις προτάσεις τις οποίες θα ήθελα να διατυπώσω. Συμφωνώ καταρχάς με την πρόταση για την καλύτερη αξιοποίηση των γραφείων νομοθετικού έργου. Επιβάλλεται να αξιοποιηθούν προς τούτο οι πιο κατάλληλοι υπάλληλοι προκειμένου να εξασφαλισθεί η συνέχεια της υπηρεσίας. Ειδικότερα πρέπει να υπάρχει συστηματική καταγραφή της διαχρονικής εξελίξεως της νομοθεσίας και διαρκής αποτίμησή της, συνοδευόμενη από προτάσεις εκσυγχρονισμού της. Με τον ίδιο τρόπο θα πρέπει να αξιοποιηθούν και τα γραφεία διεθνών σχέσεων. Τέλος, πρέπει να αξιοποιηθούν οι ετήσιες εκθέσεις των Ολομελειών των δικαστηρίων που αποτυπώνουν μια πραγματικότητα και πρέπει να δοθεί έμφαση στη νομολογία και τις περιεχόμενες στις αποφάσεις αυτές προτάσεις. Η καλή όμως νομοθέτηση προϋποθέτει και τη στενή παρακολούθηση των προβλημάτων της καθημερινότητας που προβάλλονται από τα Μαζικά Μέσα Ενημέρωσης. Αποτελεί θα έλεγα ζήτημα καλής νομοθετήσεως η άμεση επίλυση των προβλημάτων αυτών και στο σημείο αυτό θα ήθελα να υπογραμμίσω τη σημαντική αυτή συμβολή των μέσων μαζικής ενημερώσεως για την καλύτερη λειτουργία της δημοκρατικής μας κοινωνίας. Σήμερα βρισκόμαστε σε μια πολύ δύσκολη θέση και πρέπει να διαχειριστούμε με τον καλύτερο τρόπο αυτή την πραγματικότητα.

Επομένως το ερώτημα το οποίο τίθεται είναι πώς θα προχωρήσει η χώρα μπροστά, πώς θα απεμπλακούμε από το φοβερό αδιέξοδο στο οποίο μας οδήγησαν τα ανελαστικά μνημόνια. Πρέπει να ευνοηθεί η ανάπτυξη με την προσέλκυση των κατάλληλων επενδύσεων. Αυτό μπορεί να συμβεί με την εξασφάλιση ενός σταθερού φορολογικού περιβάλλοντος, τη θέσπιση πολύ σύντομων διαδικασιών για την ολοκλήρωση των επενδύσεων, πράγμα που θα επιτρέψει την ταχύτερη άσκηση του δικαστικού ελέγχου.

Σας ευχαριστώ.

Ομιλία

Ανδρονίκης Θεοδοκάτου

Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Ευχαριστώ με τη σειρά μου, τους διοργανωτές του Συνεδρίου για την τιμητική πρόσκληση να συμμετέχω στον συγκεκριμένο διάλογο. Βέβαια, όπως έχετε διαπιστώσει όλοι, όσοι ακούσατε τις συζητήσεις και χθες και σήμερα, έχουν ειπωθεί σχεδόν τα πάντα σε σχέση με την καλή νομοθέτηση, τα αίτια της κ.λπ.. Λίγα μπορώ να προσθέσω κι αυτή είναι η μοίρα όσων μιλούν τελευταίοι, όπως είπε και ο κύριος Καθηγητής προηγουμένως.

Ήδη μιλήσαμε διεξοδικά και αναλύσαμε τις παθογένειες της νομοπαραγωγικής διαδικασίας. Εντοπίσαμε τα προβλήματα. Είπαμε για τις τροπολογίες, είπαμε για τον τρόπο νομοθέτησης, μιλήσαμε για το διαδικαστικό μέρος, εξετάσαμε λίγο τα αίτια αυτών των παθογενειών. Μεταξύ των άλλων, είπαμε για τους πολλούς νόμους, την έλλειψη κωδικοποίησης των νόμων, το αποτέλεσμα της πολυνομίας, την οποία πρέπει να ορίσουμε ως την έλλειψη κωδικοποιημένης νομοθεσίας και την ύπαρξη συχνά πολλών και αντικρουόμενων νόμων για το ίδιο θέμα, την κακονομία, που είναι η άσκηση διοίκησης με κακούς νόμους και στη συνέχεια, επαγωγικά, την ανομία ως μια κατάσταση κοινωνικής αποδιοργάνωσης και έλλειψης κοινωνικής συνοχής, όπου η σύγκρουση των συστημάτων αξιών, σε συνδυασμό με τη χαλαρότητα των κοινωνικών κανόνων οδηγεί στην παρανομία φυσικά.

Μιλήσαμε για την αδύναμη, ως προς τις δεξιότητες, και ετερόνομη Δημόσια Διοίκηση που δημιουργεί πολλές φορές περιβάλλον δυσπιστίας μεταξύ της διοίκησης και της πολιτικής εξουσίας.

Πραγματικά, ήθελα να πω και στην κ. Καμτσιδου ότι είναι λαμπρές εξαιρέσεις η ύπαρξη ορισμένων ανθρώπων, οι οποίοι πράγματι μπορούν να συμμετέχουν ενεργά στη νομοπαραγωγική διαδικασία, διότι αυτοί έχουν -όπως ειπώθηκε, τη θεσμική μνήμη. Και το έχουμε διαπιστώσει κι εμείς όταν νέοι δικαστές στο Ελεγκτικό Συνέδριο ανατρέχαμε στους ανθρώπους που είχαν ασχοληθεί με τα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια, με τις συντάξεις, οι οποίοι γνώριζαν από την αρχή τη διάταξη, δηλαδή την ιστορία της διάταξης και πώς είχε εξελιχθεί. Αυτοί οι άνθρωποι δεν ξέρω αν είναι πολλοί πλέον. Πρέπει οπωσδήποτε να έχουμε μια μεγαλύτερη δεξαμενή τέτοιων ανθρώπων και πιστεύω ότι εσείς έχετε τη δυνατότητα να βοηθήσετε.

Προσωπικά είμαι υπέρ της πρόληψης, διότι πιστεύω ότι η εκ των υστέρων ρύθμιση μιας κατάστασης, έχει ήδη δημιουργήσει την παθογένεια. Έχουν δημιουργηθεί έννομες σχέσεις. Δηλαδή, ένας κακός νόμος έχει δημιουργήσει ήδη

προβλήματα στη Δημόσια Διοίκηση, στον ιδιωτικό τομέα, στα υποκείμενα του νόμου, έννομες συνέπειες κ.λπ... Επομένως, η εκ των υστέρων ανατροπή μπορεί να δημιουργήσει, επίσης, μεγαλύτερα προβλήματα. Και, βέβαια, στον χώρο του Δημοσιονομικού Δικαίου θα δημιουργήσει οπωσδήποτε δημοσιονομικά προβλήματα, τα οποία η χώρα δεν μπορεί να αντέξει σε αυτό το επίπεδο.

Επομένως, εγώ θέλω να στοχεύσω στην πρόληψη, δηλαδή στη νομοθέτηση καλών νόμων.

Εδώ θα ήθελα να μιλήσω -ειπώθηκε και λίγο πριν- για τη σύσταση της GRECO, που είναι η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς. Από την έκθεσή της επισημαίνεται ότι η Ελλάδα βρίσκεται σε ένα πρώιμο στάδιο διαμόρφωσης πολιτικών για την ακεραιότητα των Βουλευτών και στις έντεκα συστάσεις που απευθύνει, περιλαμβάνεται και ο τομέας της διαφάνειας στο νομοθετείν. Μάλιστα, η σύστασή της είναι να διασφαλιστεί συγκεκριμένα ότι τα νομοσχέδια, συμπεριλαμβανομένων αυτών που επιφέρουν τροποποιήσεις, υπόκεινται σε επεξεργασία με επαρκές επίπεδο διαφάνειας και διαβουλεύσεων, συμπεριλαμβανομένων των ενδεδειγμένων προθεσμιών που τους επιτρέπουν να είναι αποτελεσματικές.

Επίσης, θέλω να επισημάνω ότι το 2017 συμπληρώνονται είκοσι χρόνια από τη θέσπιση της Συνθήκης του Άμστερνταμ, στην οποία τέθηκε ως υποχρέωση των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης η μέριμνα για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθέτησης, η οποία πήρε και την ονομασία «καλή νομοθέτηση».

Η μέριμνα αυτή, μεταξύ άλλων, συμπεριελάμβανε την αξιολόγηση της αναγκαιότητας θέσπισης ρυθμίσεων, την ανάλυση των επιπτώσεων των υπό ψήφιση νομοσχεδίων και την απλούστευση της υφιστάμενης νομοθεσίας με στόχο τη μείωση της πολυνομίας.

Από το 1997 και κυρίως από το 2000, με βάση το πλήθος των ανακοινώσεων που ακολούθησαν και των σχεδίων δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τα κράτη μέλη παροτρύνονταν να προχωρήσουν στην εφαρμογή αρχών, εργαλείων και δράσεων για να υλοποιήσουν την καλή νομοθέτηση. Γιατί, όπως είπε και ο κύριος Υπουργός Δικαιοσύνης προηγουμένως, η κακή ή η καλή νομοθέτηση δεν είναι πρόβλημα μόνο ελληνικό, αλλά παγκόσμιο.

Η Ελλάδα εντός του συγκεκριμένου ευρωπαϊκού περιβάλλοντος, ήδη από το 2000, έχει επιδιώξει πράγματι να ακολουθήσει τις εξελίξεις, παρεμβαίνοντας σε διάφορα επίπεδα, με στόχο τη σύγκλιση με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές νομοθεσίες και δημόσιες διοικήσεις στο συγκεκριμένο ζήτημα. Οι παρεμβάσεις αφορούσαν τόσο τη βελτίωση της ποιότητας, όπως είπαμε, των μεμονωμένων ρυθμίσεων, όσο και την αναβάθμιση των θεσμών και των διαδικασιών παραγωγής τους.

Ποικίλες μελέτες έχουν αναγνωρίσει και την πολυνομία και την κακονομία ως βασική παθογένεια της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης με αρνητικές συνέπειες, κυρίως στο σημερινό περιβάλλον για την ανταγωνιστικότητα της εθνικής οικονομίας, αλλά και την ομαλή λειτουργία της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου.

Όπως ήδη ακούστηκε από τις προηγούμενες εισηγήσεις, σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, εκτός από την ποιότητα της δημοκρατίας και της διοικητικής αποτελεσματικότητας, η παγκοσμιοποίηση των αγορών και ο αυξανόμενος διεθνής επιχειρηματικός ανταγωνισμός, σε συνδυασμό με τη διεθνοποίηση των ρυθμίσεων μέσω της λειτουργίας των διεθνών οργανισμών για τη σύναψη διακρατικών συμφωνιών, έχουν καταστήσει τη βελτίωση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας σημαντική εθνική αναγκαιότητα.

Αμέσως προηγουμένως ακούσατε τον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας να λέει ότι πρέπει οπωσδήποτε να ρυθμιστούν ορισμένα θέματα σχετικά με την επιχειρηματικότητα, με τις επενδύσεις κ.λπ..

Επίσης, ζητήματα σχετικά με την επιχειρηματικότητα και την καινοτομία θεωρώ ότι πρέπει να ρυθμιστούν. Τι είναι καινοτομία; Είναι μια αξιολογική έννοια την οποία πρέπει εμείς να νοηματοδοτήσουμε στο πλαίσιο αυτό.

Βέβαια, η κακονομία, ως φαινόμενο, πολύ δύσκολα μπορεί να οριστεί με μεγάλη ακρίβεια, αλλά εύκολα αναγνωρίζεται όταν και όπου συμβαίνει. Παραπέμπει, νοηματικά σε κακοδιοίκηση, όπως είπαμε, ή φαύλη διοίκηση και σε κακή απονομή της δικαιοσύνης. Τι από αυτά, όμως, είναι και αποτέλεσμα της κακονομίας;

Στο πλαίσιο της αξιολόγησης των ρυθμίσεων -επειδή τέθηκε- με τον ν.4048 στα τρία χρόνια λειτουργίας, ήθελα να πω ότι πράγματι ο Υπουργός απευθύνθηκε, στα ανώτατα δικαστήρια ζητώντας να αξιολογήσουν, το κάθε δικαστήριο ανάλογα με τη δικαιοδοτική του αρμοδιότητα, τους νόμους που είχαν εφαρμόσει στο χρονικό αυτό διάστημα.

Όταν επιχείρησα να επικοινωνήσω με την αρμόδια υπάλληλο στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, μου είπε ότι ήμασταν από τους πρώτους που επιχειρήσαμε να δώσουμε απάντηση στο συγκεκριμένο ζήτημα. Για να πω και την αλήθεια, η απάντηση στο συγκεκριμένο ζήτημα μάλλον ελλειμματική πρέπει να ήταν, γιατί δεν ξέραμε ποιά κριτήρια θα εφαρμόσουμε για την αξιολόγηση. Και πώς θα τα βρούμε; Θα κάνουμε μια αριθμητική παράθεση των υποθέσεων που εκδικάστηκαν με βάση τους συγκεκριμένους νόμους;

Εμείς, τουλάχιστον, στο Ελεγκτικό Συνέδριο, χρειάστηκε να αξιολογήσουμε και τον ν.4055/2012 - γιατί είχαν περάσει τρία χρόνια από τη ρύθμιση αυτή που έδωσε στο Δικαστήριό μας τη δυνατότητα της πρότυπης δίκης- καθώς και

άλλους νόμους, αλλά και τις διατάξεις του ν. 4093/2012, τουλάχιστον όσον αφορά τις συνταξιοδοτικές διατάξεις, τις οποίες επίσης εφαρμόσαμε και είδαμε στην πράξη ότι ανέκυψαν πάρα πολλά ζητήματα.

Ειλικρινά, δεν ξέραμε πώς να αξιολογήσουμε τα αποτελέσματα αυτών των εφαρμογών. Προφανώς, όλοι γνωρίζουν ότι κάποιες από τις διατάξεις του ν. 4093/2012, τουλάχιστον όσον αφορά το συνταξιοδοτικό τμήμα, έχουν κριθεί αντισυνταγματικές, όπως επίσης και από το Συμβούλιο Επικρατείας οι διατάξεις του αντίστοιχου νόμου που έχουν σχέση με την κοινωνική ασφάλιση.

Στο ενδιάμεσο χρονικό διάστημα, όμως, έχουν παραχθεί έννομες συνέπειες. Και ναι μεν εφαρμόστηκε ως νεωτερικότητα και από τα δύο Δικαστήρια, με ισχυρή μειοψηφία, ότι δηλαδή οι συνέπειες της αντισυνταγματικότητας οριοθετούνται από την έκδοση της απόφασης, μέχρι την έκδοση, όμως, της απόφασης –διότι δεν προλαβαίνουμε να ολοκληρώσουμε τη διάσκεψη και το αποτέλεσμα της είναι γνωστό– έχουν ασκηθεί πάρα πολλές αγωγές, με αποτέλεσμα να έχουμε σοβαρή δημοσιονομική επίπτωση και ενδεχόμενη δημοσιονομική ανατροπή από την οφειλόμενη κατά το Σύνταγμα, συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Στο σημερινό οικονομικό περιβάλλον, όμως, οι δημοσιονομικές εκτροπές είναι απευφκτές, διότι οι προϋπολογισμοί δεν μπορούν να ανατρέπονται.

Τώρα, σε σχέση με την πρότυπη δίκη θέλω να πω ότι στο πλαίσιο αυτό πρέπει να γίνονται συντονισμένες προσπάθειες, διότι μια πρότυπη δίκη δεν σημαίνει ότι μια υπόθεση επιλύεται ως προς το νομικό ζήτημα από την Ολομέλεια και οι χιλιάδες υποθέσεις εκδικάζονται αυτομάτως.

Δηλαδή και πάλι –το λέω προς τον κύριο Υπουργό– πραγματικά δεν ξέραμε πώς να απαντήσουμε αξιολογώντας τα αποτελέσματα κάποιων νόμων που τελικά φαίνεται ότι δεν ήταν αποτελεσματικοί, αλλά δημιούργησαν περισσότερα προβλήματα.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως είναι γνωστό στους περισσότερους, έχει γνωμοδοτική αρμοδιότητα, ως προς τα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια. Μάλιστα, σε ένα αυστηρό πλαίσιο, το οποίο επιτάσσει ότι αν ένα συνταξιοδοτικό νομοσχέδιο, δεν έχει περιβληθεί με τη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οικείες διατάξεις να είναι συνταξιοδοτικά ανίσχυρες.

Πολλές φορές αυτή η αρμοδιότητα ασκείται ατελώς, κυρίως λόγω έλλειψης επαρκούς χρόνου. Τα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια υποβάλλονται το απόγευμα της μιας μέρας και την άλλη μέρα το μεσημέρι πρέπει να έχουμε έτοιμη τη γνωμοδότησή μας. Ως εκ τούτου, είναι εξαιρετικά δυσχερές με βάση το υπερπληθωριστικό νομοθετικό πλαίσιο να μπορούμε εμείς να διατυπώσουμε πλήρη και εμπεριστατωμένη γνωμοδότηση. Ο νομικός υπερσυγκεντρωτισμός των τελευταίων ετών (ένα άρθρο με πληθώρα ρυθμίσεων), συνεπάγεται

ιδιαίτερες δυσχέρειες στην αναζήτηση της ιστορικότητας των διατάξεων και την κατανόηση των νέων ρυθμίσεων.

Επομένως, οπωσδήποτε υπάρχουν ατέλειες, γι' αυτό και δεν δεσμευόμαστε όταν στη συνέχεια, στο πλαίσιο παροχής έννομης προστασίας, όχι η διοικητική, πλέον, αλλά η δικαστική Ολομέλεια έχει διαφορετική άποψη ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα.

Πρέπει να σημειωθεί ότι τις περισσότερες φορές οι συγκεκριμένες γνωμοδοτικές συστάσεις της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε σχέση με τα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια, δεν γίνονται δεκτές, όπως, επίσης, με λύπη μου λέω ότι πάρα πολλές από τις συστάσεις της Επιτροπής του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής δεν γίνονται δεκτές στο προνομοθετικό στάδιο.

Διότι νομίζω ότι εκεί πρέπει να διορθώσουμε τα πράγματα, στο προνομοθετικό στάδιο. Η εκ των υστέρων αντιμετώπιση των νομοθετικών αστοχιών δεν επιλύει, αλλά περιπλέκει τα ζητήματα.

Τέλος, υποστηρικτικά, προς την καλή νομοθέτηση, θέλω να σας υπενθυμίσω κάποιες αρχές - που οι περισσότεροι γνωρίζετε - οι οποίες έχουν υιοθετηθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη-μέλη για την υλοποίηση της σχετικής πολιτικής και είναι οι εξής:

Η αρχή της αναγκαιότητας, σύμφωνα με την οποία πριν από κάθε προσπάθεια για νομοθέτηση πρέπει να διερευνώνται όλες εκείνες οι εναλλακτικές, συμπεριλαμβανομένης και της zero option, δηλαδή της μη ρύθμισης, προκειμένου να επιλεγεί βάσει κριτηρίων σχετικής αποτελεσματικότητας και νομιμοποίησης η ορθότερη.

Η αναλογικότητα μεταξύ στόχων και ρυθμιστικών εργαλείων που επιλέγονται. Για τους στόχους που πρέπει να επιτευχθούν υποδεικνύεται, αν επιβάλλεται, όπως επίσης έχει ειπωθεί, η χρήση ήπιων ή μη ρυθμιστικών εργαλείων. Στερείται υπό αυτήν την έννοια νομιμοποίησης η χρήση ενός αυστηρού νομικού εργαλείου, όπως ο κανονισμός ή η οδηγία για ζητήματα που άπτονται ηπιότερης αντιμετώπισης, όπως οι επιμέρους κοινωνικές πολιτικές των κρατών-μελών.

Η επικουρικότητα με το τεκμήριο αρμοδιότητας να βρίσκεται εγγύτερα στο τοπικό επίπεδο από ό,τι στο εθνικό ή στο κοινοτικό. Μόνο στην περίπτωση εκείνη που η λύση σε ένα ζήτημα δεν είναι δυνατόν να βρεθεί στο τοπικό επίπεδο, μπορεί να μεταφερθεί στο εθνικό και μετά στο ενωσιακό.

Η διαφάνεια που στοχεύει στην αύξηση της συμμετοχής και της κοινωνικής διαβούλευσης, στη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος και στην αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων μέσω της εκ των προτέρων -όπως έχουμε πει- αναγνώρισης των αντιδράσεων των άμεσα ενδιαφερόμενων μερών.

Δεν γνωρίζω πώς λειτουργεί αυτή η διαφάνεια στην πράξη. Πραγματικά, νομίζω πως υπάρχουν συντεχνίες, οι οποίες θέλοντας να διατηρήσουν τα κεκτημένα - δεν λέω ανορθολογικά, μερικές φορές και ανορθολογικά κεκτημένα- είναι αυτές που επεμβαίνουν στη διαδικασία αυτή και ενδεχομένως, έχουν δυνατότερη φωνή και σημαντικό ρόλο.

Η λογοδοσία για τις ρυθμιστικές αρχές, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται δημοκρατικός έλεγχος στη λειτουργία τους. Θα ήθελα να επισημάνω, ως παράδειγμα κακής νομοθέτησης, ότι η αρχή διοικητικής επίλυσης διαφορών από την ημέρα της θεσμοθέτησής της και μέχρι τώρα δεν έχει αποδώσει την προσδοκώμενη προστιθέμενη αξία, αφού δεν έχει λειτουργήσει αποτελεσματικά ως ενδιάμεσος φορέας αποτροπής διόγκωσης της δικαστικής ύλης των διοικητικών δικαστηρίων. Τα πάντα εκ του αποτελέσματος κρίνονται.

Επίσης, προτελευταία αρχή που ήθελα να επισημάνω, είναι η προσβασιμότητα στα ρυθμιστικά έγγραφα και οι ενέργειες δημοσιοποίησης των εν λόγω κειμένων σε εκείνους που είναι άμεσα ενδιαφερόμενοι. Μίλησε ο Καθηγητής κ. Δωρής για έναν παλαιότερο νόμο για την προστασία των καταναλωτών. Αυτήν τη στιγμή ο καταναλωτής έχει την προστασία που χρειάζεται; Θεωρώ ότι δεν την έχει. Έχει την προστασία από κυρίως μονοπωλιακού ή ολιγοπωλιακού τύπου εταιρείες, οι οποίες ακολουθούν εναρμονισμένες πρακτικές για την παγιοποίηση της πελατείας τους και φυσικά κανείς δεν ισχυρίζεται ότι μάλλον παραβιάζονται οι αρχές του υγιούς ανταγωνισμού; Βέβαια, υπάρχουν διατάξεις για τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές, αλλά δεν εφαρμόζονται. Έχουμε όμως την Αρχή του Συνηγόρου του Καταναλωτή. Έχουμε, επίσης και τον Συνήγορο του Πολίτη.

Θέλω να πω ότι αυτές οι αρχές πρέπει να αποτελούν και ένα φίλτρο προσβασιμότητας στα δικαστήρια, αποτελεσματικό. Δηλαδή, όσον αφορά τις υποθέσεις, δεν μπορούμε να αφήνουμε να διογκώνεται η δικαστική ύλη η οποία πράγματι διογκώνεται από την πολυνομία και την κακή νομοθέτηση και όλα αυτά τα επαγωγικά συνακόλουθα.

Τέλος, θα ήθελα να επισημάνω την απλοποίηση των νομοθετικών κειμένων, με στόχο να καταστούν εύληπτα στο ευρύ κοινό και στις επιχειρήσεις, ώστε να αποφεύγεται η επιπρόσθετη διοικητική επιβάρυνση από την πολύπλοκη νομοθεσία μέσω της απασχόλησης εξειδικευμένων νομικών υπηρεσιών.

Η μη συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις οδηγεί σε ένα δεύτερο στάδιο διαφορών, που είναι τα Συμβούλια Συμμόρφωσης, όπου και εκεί πρέπει να εξαντληθούν όλα τα στάδια για να φτάσουμε σε επίπεδο ικανοποίησης του διοικουμένου.

Κλείνοντας, θέλω να τονίσω ότι είναι σημαντικό να γίνεται ορθή αξιολόγηση της ανάγκης υιοθέτησης, αλλά και των επιπτώσεων μιας νέας νομοθετικής

πρωτοβουλίας. Είναι, όμως εξίσου απαραίτητη η ορθή εφαρμογή της ήδη υπάρχουσας νομοθεσίας, καθώς και η αναθεώρησή της, όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο, με βάση τις αποκτηθείσες εμπειρίες. Κατά την εξέταση των νόμων και των τροποποιήσεών τους, μπορεί να εντοπισθούν περιπτώσεις απόκλισης ή/και ασυνέπειας σε ένα νομό ή και μεταξύ νόμων. Συνεπώς, πέρα από τη συγκέντρωση όλων των τροποποιήσεων σε ένα ενοποιημένο κείμενο, ενίοτε είναι αναγκαία και η αναθεώρηση ή αναδιατύπωση του νόμου.

Επίσης βαρύνουσα σημασία αποδίδεται στον τρόπο σύνταξης των νόμων. Η σαφήνεια στη διατύπωσή τους αποτελεί προτεραιότητα. Η αντίληψη ότι το κάθε τι πρέπει να ρυθμίζεται με νόμο πρέπει να εγκαταλειφθεί. Λιγότεροι νόμοι και μεγαλύτερη ερμηνευτική ευχέρεια στον εφαρμοστή. Η ταχύτητα και η ποσότητα της νομοθετικής παραγωγής δεν προτάσσονται της ποιότητας.

Στα πλαίσια ενίσχυσης μια δημοκρατικής κοινωνίας πρέπει να κυριαρχήσουν οι πέντε αρχές που διέπουν την «καλύτερη ρύθμιση»: α) διαφάνεια, β) λογοδοσία, γ) αναλογικότητα, δ) συνοχή, ε) η εκπλήρωση συγκεκριμένων στόχων, με νομοσχέδια σαφή, κατανοητά και φιλικά προς τον πολίτη.

Η βελτίωση της ισχύουσας νομοθεσίας, ο καλύτερος σχεδιασμός νέας και η ενίσχυση της τήρησης και της αποτελεσματικότητας των κανόνων δικαίου, έτσι ώστε να δημιουργήσουμε περισσότερο ενεργούς πολίτες, που γνωρίζουν ακριβώς τα δικαιώματά τους, αλλά και τις υποχρεώσεις τους σε ένα σαφές δημοκρατικά ανοιχτό, κοινωνικό και κανονιστικό πλαίσιο, είναι πυλώνας της δημοκρατίας.

Σας ευχαριστώ πολύ.

Ομιλία

Ευτυχίας Φουντουλάκη

*Γενικής Επιτρόπου της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών
Δικαστηρίων*

Κατ' αρχάς ευχαριστώ θερμώς, εξ ονόματος του κλάδου της Διοικητικής Δικαιοσύνης που υπηρετώ, την Βουλή των Ελλήνων, το Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και το Εργαστήριο Μελέτης για τη Διαφάνεια, τη Διαφθορά και το Οικονομικό Έγκλημα, της Νομικής Σχολής του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, για τη σύμπραξη στο σημερινό συνέδριο.

Και τούτο διότι, σπανίως έχουμε τη δυνατότητα συμμετοχής σε ένα τόσο σοβαρό και πυκνό διάλογο αμοιβαίας επίδρασης, της Πολιτειακής, της Νομοθετικής, της Εκτελεστικής και της Δικαστικής εξουσίας καθώς και των θεωρητικών του Δικαίου, σχετικά με την ποιότητα του παραγομένου νομοθετικού έργου, τη νοσηρότητα του περιεχομένου του νόμου και την εφαρμογή του ως κανόνα δικαίου, με κορυφαία και ουσιαστική την παρουσία του Προέδρου της Δημοκρατίας, ο οποίος, κατά το Σύνταγμα, εκδίδει και δημοσιεύει τους νόμους που έχουν ψηφισθεί από τη Βουλή.

Το τέρας της κακής νομοθέτησης όσο και αν θρυμματίζεται στο πεδίο του στοχασμού και της ανάλυσης, ανασυντίθεται και υφέρπει στην πράξη και στις κρίσιμες επιλογές ανακτά την ευρυχωρία του, ιδιαίτερα στα χρόνια της πρωτόγνωρης και βαθύτατης οικονομικής κρίσης, λόγω της ανάγκης ταχείας νομοθέτησης προς διευθέτηση ανεργμάτων, κατά κανόνα, δημοσιονομικών ζητημάτων.

Οι αρχές και τα μέσα καλής νομοθέτησης που εισήχθησαν με το ν. 4048/2012 (Α' 34), αποτελούν, ασφαλώς, σημαντικό βήμα βελτίωσης της ποιότητας του παραγομένου νομοθετικού έργου, εφ' όσον βεβαίως τηρούνται και εφαρμόζονται πιστά. Ωστόσο, τα παραδείγματα όπου δεν έχει τηρηθεί κανένα από τα προβλεπόμενα στο νόμο αυτό στάδια ορθής νομοθέτησης, είναι πολλά και γνωστά.

Ως συνεισφορά στο Συνέδριο, θεωρώ ότι θα είναι χρήσιμη η αναφορά σε προκλήσεις καλής νομοθέτησης στο πλαίσιο της οργανώσεως των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, η οποία, κατά το Σύνταγμα (άρθρο 93 παρ. 1), ανατίθεται στη νομοθετική λειτουργία καθώς και η διατύπωση ορισμένων σχετικών προτάσεων.

A. Προκλήσεις καλής νομοθέτησης

1. Όπως είναι γνωστό, από την Ολομέλεια σε Συμβούλιο του Συμβουλίου της Επικρατείας (2/2014 σκ 3.2, 1/2008, 11/2002 κ.ά.), έχει κριθεί ότι από τις διατάξεις του ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ του Ε ΤΜΗΜΑΤΟΣ του ΤΡΙΤΟΥ ΜΕΡΟΥΣ του Συντάγματος «Οργάνωση και δικαιοδοσία των δικαστηρίων» (άρθρα 93-100) και ειδικότερα από τη διάταξη του άρθρου 93 παρ. 1, η οποία αναθέτει στον νομοθέτη την οργάνωση των δικαστηρίων με ειδικούς νόμους, σε συνδυασμό προς τις διατάξεις των άρθρων 26 και 87 παρ. 1 αυτού, απορρέει η αρχή της ορθολογικής οργάνωσης των δικαστηρίων, η οποία επιτυγχάνεται με κριτήρια την εύρυθμη λειτουργία των δικαστηρίων, την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των δικαστών και την αποτελεσματική απονομή της Δικαιοσύνης. Στα κριτήρια αυτά πρέπει να ανταποκρίνεται το προκρινόμενο εκάστοτε από τον κοινό νομοθέτη οργανωτικό σχήμα των δικαστηρίων, το οποίο πρέπει να εξυπηρετεί πράγματι – εν όψει παρουσιαζομένων αναγκών και προς αντιμετώπισή τους – σκοπό οργανωτικού χαρακτήρα. Εξάλλου, από λόγους δεοντολογίας αναγομένους στις σχέσεις, μεταξύ της εκτελεστικής εξουσίας και του Συμβουλίου της Επικρατείας, επιβάλλεται, όταν κατ' ενάσκηση της κατά το Σύνταγμα (άρθρο 73 παρ. 1) νομοθετικής πρωτοβουλίας της Κυβερνήσεως, πρόκειται να εισαχθούν στη Βουλή προς ψήφιση διατάξεις, οι οποίες αφορούν την οργάνωση και τη λειτουργία του Συμβουλίου της Επικρατείας και πριν κατατεθεί το οικείο σχέδιο νόμου στη Βουλή, να ακούγονται οι απόψεις του Δικαστηρίου αυτού επί της συνταγματικότητας και της σκοπιμότητας των εισαγομένων ρυθμίσεων. Το όργανο της Πολιτείας στο οποίο ανήκει η νομοθετική πρωτοβουλία, πρέπει τυπικά να ζητεί αλλά και ουσιαστικά να επιζητεί τις απόψεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Και τούτο διότι το Δικαστήριο αυτό ενόψει των αναγομένων στη λειτουργία του δεδομένων, τα οποία κυρίως διαθέτει και μπορεί να γνωρίζει, είναι κατ' εξοχήν σε θέση να εκτιμήσει και να επισημάνει στην εκτελεστική εξουσία, (προκειμένου να ασκηθεί η ανήκουσα σε αυτήν νομοθετική πρωτοβουλία) την ανακύπτουσα από τα δεδομένα αυτά, ύπαρξη πραγματικής ανάγκης καθ' όσον αφορά στην οργάνωση και λειτουργία του Δικαστηρίου, η οποία πρέπει να αντιμετωπισθεί από τον κοινό νομοθέτη με τη θέσπιση ρυθμίσεως που θα επιλεγεί από αυτόν (βλ. πρακτικά Σ.τ.Ε. σε Ολομέλεια και Συμβούλιο 2/2014, 15/2011, 1/2008). Τα ανωτέρω δεν έχουν βεβαίως την έννοια ότι απαιτείται, κατά το Σύνταγμα, σύμφωνη γνώμη της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, προκειμένου να θεσπισθεί εγκύρως τυπικός νόμος που αφορά την οργάνωση και λειτουργία του Δικαστηρίου ούτε ότι η συνταγματικότητα του νόμου τούτου πάσχει, εκ μόνου του λόγου ότι ελλείπει η σύμφωνη γνώμη της Ολομελείας (βλ. πρακτικά Σ.τ.Ε. σε Ολομέλεια και Συμβούλιο 1/2008).

Στο πλαίσιο αυτό, θεωρούμε ότι, με σεβασμό στις συνταγματικές αρχές της διακρίσεως των λειτουργιών και της μεταξύ τους ισορροπίας, της λαϊκής κυριαρχίας και του αντιπροσωπευτικού συστήματος, η κατά τα ανωτέρω

διαμορφωθείσα από την Ολομέλεια σε Συμβούλιο του Συμβουλίου της Επικρατείας, αρχή διαδικαστικού χαρακτήρα, μπορεί να ισχύει, ως μέσο καλής νομοθέτησης, για κάθε νομοθετική ρύθμιση που συνδέεται στενά με την επιβαλλόμενη από το Σύνταγμα ορθολογική και αποτελεσματική οργάνωση και λειτουργία και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων της Χώρας. Πρωτίστως, διότι, η Ολομέλεια του ανωτάτου δικαστηρίου της Διοικητικής Δικαιοσύνης, διαθέτει τα αναγόμενα στη λειτουργία των διοικητικών δικαστηρίων δεδομένα, επεξεργασμένα, κατά τον προσήκοντα τρόπο και χρόνο, από τη Γενική Επιτροπεία της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, όπου τα δεδομένα αυτά διατίθενται αυτοτελώς.

2. Με την υπ' αριθ. 17/2011 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας σε Ολομέλεια και Συμβούλιο, έγινε δεκτό ότι αιτία καθυστέρησης στη διεκπεραίωση των υποθέσεων, συνιστούν, μεταξύ άλλων, οι αδυναμίες στην οργάνωση και λειτουργία των διοικητικών δικαστηρίων και ότι σοβαρές δυσλειτουργίες δημιουργούνται λόγω της ανορθολογικής χωροταξικής κατανομής των διοικητικών εφετείων και κυρίως των διοικητικών πρωτοδικείων καθώς και των ελλείψεων σε υποδομές και σε προσωπικό της γραμματείας. Επισημαίνεται δε στην απόφαση αυτή ότι ο αριθμός των δικαστών είναι τριπλάσιος περίπου από τον αριθμό των δικαστικών υπαλλήλων και ότι η αναλογία αυτή, η οποία είναι ακριβώς αντίθετη από τα ισχύοντα στις λοιπές ευρωπαϊκές χώρες, καταδεικνύει τις δυσχέρειες που αντιμετωπίζουν οι δικαστικοί λειτουργοί στην απρόσκοπτη εκτέλεση του δικαιοδοτικού τους έργου.

Υπενθυμίζουμε ότι στη Χώρα μας έχουν συσταθεί και λειτουργούν για την απονομή της Διοικητικής Δικαιοσύνης εννέα (9) διοικητικά εφετεία και τριάντα (30) διοικητικά πρωτοδικεία. Παρατηρείται όμως αφ' ενός μεν ανάπτυξη εξαιρετικά μεγάλων δικαστηρίων στην πρωτεύουσα (όπως το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών που αριθμεί 35 οργανικές θέσεις Προέδρων Πρωτοδικών, 176 θέσεις Παρέδρων-Πρωτοδικών και 294 οργανικές θέσεις όλων των κλάδων δικαστικών υπαλλήλων, οι οποίες μετά από την προταθείσα από εμάς πρόσφατη ανακατανομή περιορίζονται σε 268), με τεράστιο όγκο εισερχομένων και εκκρεμών υποθέσεων, τα οποία είναι δύσκολο να διαχειρισθεί με αποτελεσματικό τρόπο και η καλύτερη διοίκηση δικαστηρίων, αφ' ετέρου δε λειτουργία αποδυναμωμένων δικαστηρίων στην περιφέρεια, ακόμη και μονοτμηματικών (ένδεκα), που στεγάζονται στις περισσότερες περιπτώσεις σε ακατάλληλα κτίρια. Τα κριτήρια συστάσεως των τελευταίων είναι, εν πολλοίς, άδηλα' σε κάθε περίπτωση δε, τα δεδομένα που υφίσταντο κατά τη σύστασή τους έχουν μεταβληθεί, όπως α) η αύξηση της δικαστηριακής ύλης σε ορισμένα δικαστήρια και η μείωσή της σε άλλα, ως αποτέλεσμα, κυρίως, της νομοθετικής ανακατανομής αρμοδιοτήτων, β) η επέκταση των συγκοινωνιακών δικτύων και η θέση σε κυκλοφορία των μεγάλων οδικών αξόνων, γ) η παραγωγική λειτουργία του νέου Ολοκληρωμένου (πληροφοριακού) Συστήματος Διαχείρισης

Δικαστικών Υποθέσεων για τη Διοικητική Δικαιοσύνη («Ο.Σ.Δ.Δ.Υ. Δ.Δ.»), που επιτρέπει την ηλεκτρονική κατάθεση δικογράφων, υπομνημάτων, λοιπών στοιχείων κ.λπ.

Επομένως, με γνώμονα την εύρυθμη λειτουργία των διοικητικών δικαστηρίων και την αποτελεσματική απονομή της Διοικητικής Δικαιοσύνης, από δικαστήρια μεσαίου μεγέθους, όσον αφορά τον αριθμό των δικαστών (20 έως 80), με την αναγκαία γραμματειακή υποστήριξη και με διαχειρίσιμο αριθμό εισερχομένων και εκκρεμών υποθέσεων, τα οποία θα στεγάζονται σε κατάλληλα κτίρια, κατά τα σύγχρονα πρότυπα, καθώς και την ειδική μέριμνα, που αξιώνει το Σύνταγμα (άρθρα 101 παρ. 4 και 106 παρ. 1), για τις νησιωτικές, ορεινές και ακριτικές περιοχές, επιβάλλεται άμεσα η αναδιάρθρωση του δικαστικού χάρτη της Χώρας. Με την αναδιάταξη αυτή των διοικητικών δικαστηρίων (κυρίως των πρωτοδικείων), θα διασφαλίζεται η συνεχής παρουσία των δικαστών στο δικαστήριο και η καλύτερη ανταπόκρισή τους στα σύνθετα σήμερα νομικά ζητήματα, που προκύπτουν από την πληθωρικότητα των πηγών του διοικητικού δικαίου, το οποίο εμπλουτίζεται από το Ενωσιακό Δίκαιο και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ε.Σ.Δ.Α.) καθώς και από τη νομολογία του Λουξεμβούργου και του Στρασβούργου. Αυτό δε θα επιτυγχάνεται μέσω της ένταξης των νέων ιδίως δικαστών, σε ένα οργανωμένο περιβάλλον που θα διευκολύνει την επικοινωνία με το έμπειρο δικαστικό δυναμικό και θα επιτρέπει την περαιτέρω εξειδίκευσή τους.

Ο ρόλος του νομοθέτη στο εν λόγω συνταγματικής περιωπής ζήτημα, είναι ιδιαίτερα σημαντικός, αφού οι επιλογές του πρέπει να στηρίζονται αποκλειστικά στην αξιολόγηση των δεδομένων της ρύθμισης, δηλαδή στις υφιστάμενες πραγματικές ανάγκες και όχι στην εξυπηρέτηση τοπικιστικών αντιλήψεων και σκοπιμοτήτων, ούτε ασφαλώς στην τυχόν βλάβη επαγγελματικών κατηγοριών πολιτών. Σχετικά κριτήρια και κατευθυντήριες οδηγίες έχουν διαμορφώσει το Συμβούλιο της Επικρατείας (βλ. Πρακτικό και Γνωμοδότηση Σ.τ.Ε. 169/2012 σκ. 5) και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Αποτελεσματικότητα της Δικαιοσύνης (CEPEJ) αντιστοίχως, τα οποία οφείλει να ακολουθήσει ο νομοθέτης, σταθμίζοντας βεβαίως και τις δυνατότητες αξιοποίησης των νέων τεχνολογιών της πληροφορίας και της επικοινωνίας (όπως η ηλεκτρονική κατάθεση δικογράφων, η τηλεοπτική συνεδρίαση, που τίθεται σε εφαρμογή σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, κ.λπ.).

3. Πρόκληση καλής νομοθέτησης αποτελεί επίσης το ζήτημα της στελεχώσεως της γραμματείας των δικαστηρίων, το οποίο ανάγεται στην συνταγματικώς επιβαλλόμενη ορθολογική οργάνωση αυτών. Ως προς το ζήτημα αυτό οφείλουμε, κατ' αρχάς, να υπογραμμίσουμε, ότι η κατά καιρούς αύξηση των οργανικών θέσεων των δικαστικών λειτουργών, δεν συνοδεύθηκε και από ανάλογη αύξηση στις θέσεις των δικαστικών υπαλλήλων, μολονότι η παράμετρος αυτή πρέπει να αποτελεί απολύτως αναγκαία προϋπόθεση, για

οποιαδήποτε πρόταση αύξησης των οργανικών θέσεων των δικαστικών λειτουργιών.

Περαιτέρω, ενώ ο νομοθέτης του Κώδικα Δικαστικών Υπαλλήλων (Κ.Δ.Υ.) του έτους 1971 (άρθρο 16 παρ. 3 του ν.δ. 1025/1971, Α' 228) απαιτούσε ως τυπικό προσόν διορισμού ή μετάταξης σε κλάδους αντίστοιχους με αυτούς της ΠΕ κατηγορίας, πτυχίο της Νομικής σχολής ή Σχολής Πολιτικών και Οικονομικών Επιστημών ή πτυχίο της Ανωτάτης Σχολής Εμπορικών και Οικονομικών Επιστημών ή της Παντείου Ανωτάτης Σχολής Πολιτικών Επιστημών ή Ανωτάτης Βιομηχανικής Σχολής, το άρθρο 19 του ισχύοντος Κώδικα (ν. 2812/2000, Α' 67) αναφέρεται γενικώς σε πτυχίο ή δίπλωμα τμήματος ή σχολής ανωτάτου εκπαιδευτικού ιδρύματος, προβλέποντας στην παράγραφο 5 αυτού, ότι με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται ύστερα από γνώμη της Ομοσπονδίας Δικαστικών Υπαλλήλων Ελλάδος και του Συλλόγου Υπαλλήλων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθορίζονται οι ειδικότεροι τίτλοι σπουδών που απαιτούνται για κάθε κλάδο και ειδικότητα, ορίζονται τυχόν πρόσθετα ειδικά προσόντα, ο τρόπος, με τον οποίο αποδεικνύεται η συνδρομή τους και τα καθήκοντα κάθε κλάδου της ίδιας ή διαφορετικής κατηγορίας και ρυθμίζεται κάθε σχετικό θέμα. Τέτοιο διάταγμα όμως, δεν έχει μέχρι σήμερα εκδοθεί, με αποτέλεσμα, σε σύνολο 1009 οργανικών θέσεων δικαστικών υπαλλήλων διοικητικών δικαστηρίων, να υπηρετούν μόλις 50 υπάλληλοι κάτοχοι τίτλου νομικής σχολής.

Εξάλλου, καίτοι ο νομοθέτης (ν. 2812/2000, άρθρα 17 - 18) προβλέπει την κατάταξη των οργανικών θέσεων των δικαστικών υπαλλήλων σε κατηγορίες (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ) και κλάδους, τέτοια κατάταξη δεν προκύπτει να έχει γίνει στις θέσεις του κλάδου γραμματέων, οι οποίες εμφανίζονται, κατά κανόνα, οργανικά ενιαίες (πρβλ. απόφαση 15/2012 Πενταμελούς Υπηρεσιακού Συμβουλίου του Συμβουλίου της Επικρατείας), γεγονός που ευνοεί ιδιαίτερα την πλήρωσή τους με μεταθέσεις υπαλλήλων ΔΕ κατηγορίας ή με μετατάξεις ΥΕ Επιμελητών Δικαστηρίων που αποκτούν τα τυπικά προσόντα της ΔΕ κατηγορίας. Τούτο δε, όταν οι δικαστικές μας υπηρεσίες έχουν ανάγκη από προσωπικό ειδικών προσόντων, το οποίο, αφενός μεν, να επιμελείται με επάρκεια των διαδικαστικών πράξεων που προβλέπονται από την πληθώρα των ισχυουσών δικονομικών μας διατάξεων, να μπορεί να διακρίνει τις αρμοδιότητες και διαδικασίες, (ιδιαίτερα πολύπλοκες στη διοικητική δίκη), να εγγυάται την καλύτερη εξυπηρέτηση των διαδίκων και την επικοινωνία με μία διαρκώς μεταβαλλόμενη δημόσια διοίκηση κ.λπ. και φυσικά, να διασφαλίζει την καλή λειτουργία του νέου Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης Δικαστικών Υποθέσεων για τη Διοικητική Δικαιοσύνη, αφετέρου δε, να μπορεί να επικουρεί ουσιαστικά το έργο του δικαστή, όπως ισχύει σήμερα στα περισσότερα λοιπά ευρωπαϊκά δικαστικά συστήματα, με αποτέλεσμα τη σημαντική επιτάχυνση των διαδικασιών.

Στην κατεύθυνση αυτή, επισημαίνουμε την ανάγκη εκδόσεως του διατάγματος που προβλέπεται στην μνημονεύμενη ανωτέρω διάταξη του άρθρου 19 παρ. 5 του Κώδικα Δικαστικών Υπαλλήλων και προσβλέπουμε στο ρόλο του νομοθέτη για την αναμόρφωση των κλάδων του άρθρου 18 του ίδιου Κώδικα, με την εισαγωγή ορισμένων νέων, που θα προϋποθέτουν ειδικά τυπικά προσόντα και θα καλύπτουν τις σύγχρονες ανάγκες των διοικητικών δικαστηρίων και της Γενικής Επιτροπείας (όπως π.χ. ο κλάδος ΠΕ Στατιστικής). Μεταξύ δε αυτών, τα πράγματα επιβάλλουν, να προβλέπεται και κλάδος υπαλλήλων, κατόχων πτυχίου νομικής σχολής, που δεν θα ασχολούνται με τα τρέχοντα γραμματειακά καθήκοντα, αλλά θα συνδράμουν, κατά κυριολεξία, το έργο τόσο των διευθυνόντων τα δικαστήρια, όσο και των ιδίων των εισηγητών-δικαστών, καθώς και της Γενικής Επιτροπείας.

Αναγκαία όμως θεωρείται η παρέμβαση του νομοθέτη και για την αντιστοίχιση των Τμημάτων της γραμματείας που ορίζονται κατά το άρθρο 17 περ. Α παρ. 5 του Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργών, προς τα τμήματα του άρθρου 72 του Κώδικα Δικαστικών Υπαλλήλων σχετικά με τον ορισμό προϊσταμένων, ώστε, με κατάλληλη προσαρμογή και των Κανονισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των δικαστηρίων μας, να μην παρατηρείται το σημερινό φαινόμενο της έλλειψης ενός ενιαίου και ομοιόμορφου καθεστώτος κατανομής των δικαστικών υπαλλήλων στα Τμήματα της γραμματείας, με παρεπόμενη συνέπεια την επιλογή ή την προσωρινή ανάθεση καθηκόντων προϊσταμένων Τμημάτων, άλλοτε με βάση κοινή υπουργική απόφαση του έτους 1987 [Προεδρίας της Κυβέρνησης και Δικαιοσύνης υπ' αριθ. 117830/1987 (Β' 719)] που προβλέπει οργάνωση Τμημάτων με υπηρετούντες πέντε (5) τουλάχιστον υπαλλήλους και άλλοτε κατ' αντιστοιχία προς τα δικαστικά Τμήματα, ανεξαρτήτως αριθμού υπηρετούντων υπαλλήλων σε αυτά.

B. Προτάσεις

Με γνώμονα το γράμμα και το πνεύμα του Συντάγματος, το οποίο οριοθετεί την πορεία της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας και με δεδομένο ότι σήμερα η Διοικητική Δικαιοσύνη συγκλονίζεται από την υπερβολική καθυστέρηση στην απονομή της, πλήττοντας καίρια όχι μόνο τα «εμβληματικά» δικαιώματα των διαδίκων αλλά και όλους τους θεσμούς της Πολιτείας, κατά το μέρος που θεωρούνται υπεύθυνοι, με αρνητικό επηρεασμό και του επενδυτικού περιβάλλοντος:

α) Η παρέκκλιση από την τήρηση και την εφαρμογή των αρχών και των μέσων καλής νομοθέτησης, που εισήχθησαν με το νόμο 4048/2012 δεν πρέπει να είναι ανεκτή, σε καμιά περίπτωση.

β) Με επιτακτική διατύπωση στο Σύνταγμα ή τουλάχιστον στο νόμο περί καλής νομοθέτησης πρέπει να επιβάλλεται η πλήρης καταγραφή και αξιολόγηση

των πραγματικών δεδομένων της ρύθμισης, ώστε να αποκλείεται μία ανεπαρκώς τεκμηριωμένη ρύθμιση, με άδηλα δεδομένα, να τίθεται σαν πάγια και αφηρημένη έκφραση γενικού συμφέροντος.

γ) Η συνεχής μεταβολή της νομοθεσίας, επιβαρύνει το δικαστικό σύστημα με πολλές υποθέσεις και δημιουργεί ανασφάλεια ακόμη και στο δικαστή, ως προς τον εφαρμοστέο κανόνα δικαίου ενόψει και της κακής συνήθως νομοτεχνικής καταστρώσεως των «μεταβατικών» και των «λοιπών διατάξεων», όπου κατά κανόνα, παρεισφρύουν άσχετες ρυθμίσεις.

δ) Η κατά παραπομπή σε άλλα νομοθετήματα νομοθετική παραγωγή, αποδυναμώνει την αφομοίωση των νέων διατάξεων.

ε) Τα νομοθετήματα που αφορούν τη Δικαιοσύνη, πρέπει να είναι προϊόν σοβαρής μελέτης στο πλαίσιο ειδικών νομοπαρασκευαστικών επιτροπών.

στ) Οποιαδήποτε επιλογή ή τροποποίηση δικονομικών ή ουσιαστικών διατάξεων πρέπει να περιλαμβάνει, στην αιτιολογική έκθεσή της, τις επιπτώσεις στην επιβάρυνση του δικαστικού έργου και να μη καταλαμβάνει τις εκκρεμείς υποθέσεις.

ζ) Όπως έχει κριθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας σε Ολομέλεια και Συμβούλιο (βλ. πρακτικά 2/2014), οι νομοθετικές ρυθμίσεις που έχουν ψηφισθεί κατόπιν προτάσεων της Ολομελείας του Δικαστηρίου και περιλαμβάνουν στοχευμένα μέτρα για τη βελτίωση της Διοικητικής Δικαιοσύνης, είναι αναγκαίο και σκόπιμο, για λόγους που συνδέονται με την ορθολογική οργάνωση και την αποτελεσματική λειτουργία της Δικαιοσύνης, να εφαρμόζονται για ένα εύλογο χρονικό διάστημα και να τροποποιούνται μόνον εφόσον διαπιστωθεί η αναποτελεσματικότητά τους.

η) Η ενεργοποίηση του νομοθέτη σε τομείς που απαιτούν ρύθμιση, δημιουργεί ασφαλές και σαφές νομικό περιβάλλον, διευκολύνοντας την επιτάχυνση στην απονομή της Δικαιοσύνης.

θ) Τα κόμματα και οι βουλευτές, οφείλουν να έχουν συναίσθηση της ευθύνης τους, κατά την ψήφιση των νόμων, γνωρίζοντας ασφαλώς ότι ακόμη και οι αρτιότερες νομοτεχνικές και γλωσσικές επιλογές, παραμένουν αδιάφορες αν δεν συγκεντρώσουν τον αναγκαίο αριθμό ψήφων.

Κυρίες και Κύριοι,

Μετά από όσα ακούσαμε και καρπωθήκαμε στην αίθουσα αυτή, το Συνέδριο πρέπει να θεωρείται επιτυχημένο, εφ' όσον εκτιμώ ότι θα αποχωρήσουμε μάλλον προβληματισμένοι επί του θέματος, αφού το νομοθετείν, συνιστά εξ ορισμού, ένα πάρα πολύ δύσκολο ζήτημα.

Ευχαριστώ για την προσοχή σας.

Ομιλία

Ξένης Δημητρίου-Βασιλοπούλου

Εισαγγελέως του Αρείου Πάγου

Μετά από τις εμπνευσμένες εισηγήσεις και τοποθετήσεις τόσων αξιόλογων επιστημόνων και ανώτατων δικαστικών λειτουργών, θα αποτελούσε ύβρη εκ μέρους μου να σας ταλανίσω αναμασώντας τα ίδια και τα ίδια.

Δυο μόνο πράγματα θα ήθελα να μοιραστώ μαζί σας. Το ένα είναι πως είναι απίστευτα αποτελεσματική η συμμετοχή ενός δικαστικού λειτουργού στη νομοθετική διαδικασία και για τη διαδικασία την ίδια και για τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα από αυτή, αλλά και για τον ίδιο τον δικαστικό λειτουργό. Για τον ίδιο, γιατί βρίσκεται σε ένα πρωιμότερο στάδιο από αυτό της ερμηνείας και εφαρμογής του νόμου που έχει μάθει να δουλεύει και εκεί εμπεδώνει τις αρχές που ούτως ή άλλως πρέπει να τηρεί στη δουλειά του, καλούμενος να τις τηρήσει ή να τις ενσωματώσει σε ένα νομοσχέδιο. Η εμπειρία και το άνοιγμα των οριζόντων για τον εφαρμοστή του νόμου, που αποκομίζει από τη συμμετοχή του σε μια νομοπαρασκευαστική επιτροπή ή στην Επιτροπή Κωδικοποίησης και Αναμόρφωσης του Δικαίου, είναι ανυπολόγιστη. Ο εφαρμοστής έχει μπροστά του τον νόμο σαν έναν ενήλικα. Όταν συμμετέχει όμως στη γέννηση και την ολοκλήρωσή του είναι σαν να μεγαλώνει ένα παιδί και να το φτάνει στην ενηλικίωσή του, ζώντας όλες τις δυσκολίες και τους προβληματισμούς για το καλύτερο μεγάλωμά του.

Η επιστήμη της καλής νομοθέτησης θα είχε πολλά να προσφέρει γενικά στην ωρίμανση ενός νομικού και στο στάδιο των προπτυχιακών ή των μεταπτυχιακών σπουδών ενός σπουδαστή της Νομικής Σχολής, με παράλληλη εξάσκησή του σε προσομοίωση νομοθέτησης σαν άσκηση στα πανεπιστημιακά έδρανα, αλλά και στον σπουδαστή της Εθνικής Σχολής Δικαστικών Λειτουργών, κυρίως στο επίπεδο της κατανόησης των αρχών και αξιών του δικαίου, βοηθώντας τον να τις ενστερνιστεί.

Όμως, η συμμετοχή ενός εφαρμοστή του Δικαίου στη νομοθέτηση, όπως άλλωστε είναι αυτονόητο, είναι καθοριστική και συμβάλλει στην ποιότητα των ρυθμίσεων. Η τριβή του δικαστικού λειτουργού με την ερμηνεία και την εφαρμογή των νομικών διατάξεων τον καθιστά σε μια νομοπαρασκευαστική επιτροπή τον πλέον αρμόδιο να αναγνωρίσει τον κίνδυνο της μη αποτελεσματικής και αποδοτικής εφαρμογής μιας νομοθετούμενης διάταξης, τη μη αναγκαιότητά της, την αντιφατικότητά της προς άλλες ρυθμίσεις.

Έχοντας βιώσει αρκετές φορές την εμπειρία της συμμετοχής σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, μπορώ με βεβαιότητα να πω πως βγήκα ωριμότερη κάθε φορά από μια τέτοια διαδικασία.

Το δεύτερο πράγμα που ήθελα να μοιραστώ μαζί σας και που το βίωσα κατά την ενασχόλησή μου πρόσφατα σε νομοπαρασκευαστική επιτροπή, είναι το πόσο σημαντικό είναι να υπάρχει η δυνατότητα υποβολής στη νομοπαρασκευαστική επιτροπή προτάσεων σχετικών με τις ρυθμίσεις κατά το στάδιο της κατάρτισης του νομοσχεδίου, δηλαδή σε ένα πρώιμο στάδιο ρύθμισης και δημιουργίας γενικών απρόσωπων κανόνων δικαίου να εντοπίσει η νομοπαρασκευαστική επιτροπή τους φορείς που αφορά το νομοσχέδιο ή εκείνα τα άτομα και τους φορείς που έχουν γνώση και εμπειρία στα νομοθετούμενα θέματα και να προβεί σε μια ανοικτή διαδικασία μαζί τους, ώστε να ελαχιστοποιήσει ή και να εκμηδενίσει στο μέλλον και κατά το στάδιο της διαβούλευσης τους τυχόν κραδασμούς που θα προκύψουν, όπως άλλωστε απαιτεί και το άρθρο 2 παράγραφος 1 περίπτωση ι του νόμου για την καλύτερη νομοθέτηση.

Σε πρόσφατη προσπάθεια για την κατάρτιση ενός νομοσχεδίου στο Υπουργείο Δικαιοσύνης για τις μονάδες μέριμνας νέων, μια ολιγομελής νομοπαρασκευαστική επιτροπή μετατράπηκε σε μια πολυπληθή ομάδα φορέων και ειδημόνων διαφόρων Υπουργείων, άλλους από τους οποίους αφορούσε άμεσα το νομοσχέδιο και άλλους λόγω της ενασχόλησής τους με θέματα ανηλίκων και νέων έμμεσα. Έδωσε άλλη διάσταση στη θεώρηση των ρυθμιζόμενων θεμάτων, άλλη ευρύτητα, καθώς και την ελπίδα -που αγγίζει τη βεβαιότητα- για την αποδοχή των ρυθμιζόμενων διατάξεων.

Αυτή η ανοικτή διαδικασία είναι χρονοβόρα και δύσκολη γιατί χρειάζεται να έχει καλούς ακροατές και ανοικτούς συζητητές που θα συνθέσουν όλη αυτήν την πληροφόρηση που θα δεχθούν, όμως εξασφαλίζει την πρόληψη των αντιδράσεων κατά τη διαβούλευση ή μετά την ψήφιση των ρυθμιζόμενων θεμάτων.

Εν κατακλείδι, η καλή νομοθέτηση λύνει προβλήματα και δεν δημιουργεί άλλα σοβαρότερα από αυτά που προσπαθεί να επιλύσει. Ο καλός νομοθέτης πλέον δεν είναι ο μοναχικός λύκο, που καλείται να εξισορροπήσει καταστάσεις και αντιθέσεις, αλλά ένας συλλογικός αγώνας ειδημόνων κάθε φορά ανάλογα με το ρυθμιζόμενο θέμα με τη συνδρομή των εφαρμοστών των νόμων.

Θα ήθελα να κλείσω με λίγους στίχους από μια ελεγεία του Αθηναίου νομοθέτη Σόλωνα απ' όπου διαφαίνονται τα προσόντα τα προσωπικά και οι αρετές που πρέπει να έχει ένας νομοθέτης, είτε είναι μόνος, όπως εκείνος, είτε είναι μέλος μιας ολότητας που προετοιμάζει ή ψηφίζει νόμους:

**«Σαν ποιό άφησα στη μέση απ' όσα μ' έκαμαν
να συγκαλέσω το λαό σε σύνταξη;**

Μπρος στου καιρού το δικαστήριο, μάρτυρα
άριστον έχω την τρανή μητέρα εγώ
των θεών του Ολύμπου, τούτη δω τη μαύρη Γη,
που πάνωθέ της πέτρες σήκωσα πολλές,
των χρεών σημάδια. Σκλάβα πρώτα αυτή 'τανε
και τώρα λεύτερη είναι.

Όλους τους λευτέρωσα.

Και βία μαζί και δίκαιο συνταιριάζοντάς τα
τα 'φερα τούτα εγώ ως την άκρη, δυνατά,
έτσι όπως είχα τάξει. Νόμους όρισα
όμοιους για τους μεγάλους και για τους μικρούς
το δίκαιο δρόμο στον καθένα δείχνοντας.
Αν τη βουκέντρα κάποιος άλλος έπιανε,
άνθρωπος φιλοχρήματος, κακόβουλος,
αντίς για με, το λαό δεν θα τον δάμαζε'
γιατί αν παραδεχόμουν όσα θ' άρεσε
σ' αυτούς εδώ να πάθουνε οι αντίπαλοι
κι όσα στο νου τους βάζουν τούτοι για κείνους,
η πόλη απ' άνδρες πλήθος θα 'μεινε ορφανή.
Γι' αυτό άμυνα κρατούσα απ' όλες τις μεριές,
λύκος ζωσμένος από σκυολόι πυκνό.»

Σας ευχαριστώ.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας: βασικές θέσεις και προτάσεις του συνεδρίου

Μαρίας Καϊάφα-Γκμπάντι

Καθηγήτριας Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Διευθύντριας Εργαστηρίου Μελέτης για τη Διαφάνεια, τη Διαφθορά και το Οικονομικό Έγκλημα

Στόχος του συνεδρίου

Το παρόν συνέδριο είχε ως στόχο να αναδείξει τα υφιστάμενα προβλήματα καλής νομοθέτησης στη χώρα μας και να προτείνει λύσεις γι' αυτά. Το στόχο αυτό τον υπηρέτησαν κατά υποδειγματικό τρόπο όλες οι εισηγήσεις του συνεδρίου, οι παρεμβάσεις και οι συμμετοχές στη συζήτηση.

Θέσεις-συνέπειες-προτάσεις

Στο κλείσιμό του επιτρέψτε μου να συνοψίσω, με όποιον κίνδυνο παραλείψεων ενέχει ένα τέτοιο εγχείρημα, τις πλέον βασικές θέσεις που κατά την άποψή μου προέκυψαν από αυτό και τις συνέπειές τους σε επτά σημεία, ως αποτύπωση της κύριας συμβολής του πάνω στην οποία θα μπορούσαν να στηριχθούν αναγκαίες πρωτοβουλίες βελτίωσης της διαδικασίας καλής νομοθέτησης από την πολιτεία.

Πρώτο: Η νομοθέτηση, διακριτή εξουσία της πολιτείας που αποβλέπει στην οργάνωση του κράτους και της κοινωνικής ζωής γενικότερα, αποτελεί τη βάση πάνω στην οποία χτίζεται και λειτουργεί η ζωή των πολιτών και του κράτους.

Αυτό σημαίνει ότι η ποιότητα του νομοθετικού έργου επηρεάζει αναπόδραστα την ποιότητα της λειτουργίας όλων των εξουσιών και της ζωής των πολιτών, και μάλιστα σε καθοριστικό βαθμό.

Εκείνοι που ασκούν τη νομοθετική λειτουργία καλούνται να κρατούν εναργή και να λαμβάνουν σοβαρά υπόψη τούτο τον καθοριστικό ρόλο της συγκεκριμένης λειτουργίας, ώστε να την ασκούν ως απαιτεί θεσμικά το Σύνταγμα, με ουσιαστική γνώση του αντικειμένου που καλούνται να ρυθμίσουν και με σύνεση.

Δεύτερο: Η εκτελεστική εξουσία, και ειδικότερα η κυβέρνηση κατά την πρόταση των νόμων, οφείλει να μην παραβιάζει όχι μόνο τις ουσιαστικές αλλά

και τις τυπικές προϋποθέσεις για μια καλή νομοθέτηση. Η μη ουσιαστική χρησιμοποίηση της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής ή η μη πλήρης λειτουργία των Μονάδων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των υπουργείων, αλλά ακόμη και η αδικαιολόγητη χρήση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου που εμφορείται από λόγους μικροπολιτικής σκοπιμότητας ή η μη έγκαιρη κατάθεση νομοθετικών προτάσεων, ιδίως σε χρονικά πλαίσια που καθιστούν στην πράξη ανέφικτη ακόμη και την απλή ανάγνωση εκτενέστατων νομοσχεδίων, δεν μπορεί να γίνεται ανεκτή. Τέτοιες πρακτικές ακυρώνουν ουσιαστικά στην πράξη την καλή προετοιμασία των νομοθετικών προτάσεων σε προ-κοινοβουλευτικό επίπεδο, και στο κοινοβουλευτικό επίπεδο αντίστοιχα το ρόλο των εκπροσώπων του λαού, στους οποίους είναι ανατεθειμένη από το Σύνταγμα η νομοθετική εξουσία.

Εξάλλου, η τήρηση ακόμη και των τυπικών κανόνων για τη νομοθετική διαδικασία κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής υπηρετεί την ουσία του νομοθετικού έργου και δεν επιτρέπεται να παραβιάζεται, όπως αυτό παρατηρείται π.χ. με τη συχνή εισαγωγή ανεπεξέργαστων νομικά τροπολογιών σε άσχετα νομοθετήματα. Η ορθή αντιμετώπιση του γενικά παραδεκτού προβλήματος των τροπολογιών που εισάγονται σε άσχετα νομοσχέδια, παραμένει σήμερα –όπως ανέδειξαν οι συζητήσεις του συνεδρίου- σε επιστημονικό επίπεδο ανοικτή. Κατά μία άποψη το πρόβλημα θα έπρεπε να αντιμετωπιστεί με δικαστικό έλεγχο των σχετικών νόμων ως αντισυνταγματικών και συνακόλουθα ανεφάρμοστων, ενόψει του άρθρου 74 του Συντάγματος, ενώ κατ' άλλη άποψη η Βουλή πρέπει να αναλάβει η ίδια έναν ρόλο περιφρούρησης και ελέγχου της ορθολογικότητας του έργου που παράγει, ως εγγυητής της δημοκρατίας και της κοινοβουλευτικής διαδικασίας.

Τρίτο: Η έννοια της καλής νομοθέτησης αποτελεί τον αντίποδα της πολιτικής διαχείρισης του δικαίου, η οποία επενδύει συχνά στο συμβολισμό, στον εντυπωσιασμό και στις λογικές των εκάστοτε σκοπιμοτήτων, συμπτώματα που ενδεικνύουν συνήθως κρίση ενός πολιτικού συστήματος.

Η καλή νομοθέτηση, πέρα από την καταλληλότητα και αναγκαιότητα των ρυθμίσεων που εισάγει, προσδιορίζεται κατά περιεχόμενο αφενός από το σεβασμό του Συντάγματος, του ενωσιακού δικαίου και των διεθνών συνθηκών που δεσμεύουν τη χώρα, την έκφραση της ιδέας της δικαιοσύνης, και των αρχών του κράτους δικαίου, και αφετέρου από τη δυνατότητα που παρέχει στον πολίτη να κατανοεί το νοηματικό περιεχόμενο των νόμων τους οποίους καλείται να σέβεται και να μπορεί να παρακολουθεί τυχόν αλλαγές τους. Το δίκαιο σε μια δημοκρατική πολιτεία πρέπει να είναι ανθρωποκεντρικό. Αυτό σημαίνει ότι οι κανόνες δικαίου πρέπει να εκφράζουν, μεταξύ άλλων, την αρχή της ισονομίας, προσφέροντας επαρκή προστασία σε ασθενείς ομάδες, να μην είναι φωτογραφικοί, να αποτελούν έκφραση της αρχής της αναλογικότητας, αλλά και να υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον. Καλή νομοθέτηση σημαίνει κατά

περιεχόμενο, όμως, παράλληλα αρμονική συνύπαρξη των νέων διατάξεων με ήδη υπάρχουσες, συνοχή και λειτουργικότητα του επιμέρους θεσμικού συστήματος μέσα στο οποίο αυτές εντάσσονται, εξισορρόπηση του γενικού τους χαρακτήρα με την επιβαλλόμενη εξειδίκευση, σαφήνεια και απλότητα, αλλά και ζύγισμα του κόστους και της ωφέλειας κατά την εφαρμογή τους, στοιχείο που προϋποθέτει έλεγχο των επιπτώσεών τους στην κοινωνία των πολιτών και στην οικονομία.

Η παραγωγή νέων νομοθετικών ρυθμίσεων που αγνοούν την ύπαρξη παλιότερων, η εμφύτευση νεοπαγών διατάξεων σε άσχετα κεφάλαια ή νομοθετήματα, η μηχανική/αντιγραφική ενσωμάτωση του παράγωγου ενωσιακού δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη, η ανακολουθία των προβλεπόμενων συνεπειών, οι κακότεχνες διατυπώσεις, η πληθώρα νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων για την άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας από τη διοίκηση ως υποκατάστατο της νομοθετικής αδράνειας, αλλά και ο άσκοπος νομοθετικός πληθωρισμός που τείνει να διαμορφώνεται ως αντιστρόφως ανάλογο μέγεθος της ποιότητας των παραγόμενων ρυθμίσεων υπηρετώντας μικροπολιτικές σκοπιμότητες, αποτελούν όχι μόνο κακής ποιότητας νομοθετικό έργο, αλλά και πηγή σοβαρών προβλημάτων για την ασφάλεια και την ορθή εφαρμογή του δικαίου. Το αυτό ισχύει και για την αδράνεια του νομοθέτη να ρυθμίσει σημαντικούς τομείς που απαιτούν ρύθμιση.

Εξάλλου, η χρονική πίεση και οι επιβαλλόμενες ρυθμίσεις σ' ένα σφικτό καθεστώς επιτήρησης της χώρας αποτελούν, επίσης, σημαντικό παράγοντα κακής νομοθέτησης. Υπάρχουν ωστόσο αναγκαία κριτήρια καλής νομοθέτησης τα οποία πρέπει να τηρούνται και τα οποία οφείλουμε, πέραν της υπέρβασης των αρνητικών χαρακτηριστικών της σύγχρονης νομοθεσίας που αναφέρθηκαν σχεδόν ομόφωνα από όλους τους συνέδρους, να τα διατυπώσουμε με σαφήνεια και προσοχή. Το ίδιο ισχύει και για τομείς που αντιμετωπίζουν μεγάλα προβλήματα, όπως η απονομή της δικαιοσύνης στη χώρα μας.

Τα προβλήματα της κακής νομοθέτησης μεταφέρονται μοιραία στους ώμους της διοίκησης, των πολιτών και των δικαστών. Πέρα από την ανασφάλεια δικαίου που δημιουργούν, δεν μπορούν να βρουν πάντα λύση μέσω μιας διορθωτικής ερμηνείας του νόμου, με αποτέλεσμα να βλάπτεται τελικά ο πολίτης, η λειτουργία της κοινωνίας ή/και της οικονομίας, αλλά και να χάνεται η εμπιστοσύνη όλων στη λειτουργία του νόμου, ο νόμος να απαξιώνεται και να αποδυναμώνεται η ισχύς του. Εξάλλου, η αντίληψη ότι «για όλα υπάρχει ένας δικαστής» είναι καταδικασμένη να αποτύχει.

Με άλλα λόγια, η νομοθέτηση για να μπορεί να χαρακτηρίζεται «καλή» πρέπει να έχει κατά νου ήδη κατά την παραγωγή του νομοθετικού έργου πέραν του στόχου που έρχεται τούτο να υπηρετήσει και του συνταγματικού πλαισίου του κράτους δικαίου στο οποίο υπόκειται, τους αποδέκτες του που θα το εφαρμόσουν, την εξέλιξη της κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας ώστε να

έχει προοπτική μέλλοντος, καθώς και το ήδη υπάρχον θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο θα ενταχθεί για να λειτουργήσει.

Με αυτήν την έννοια, η λύση των προβλημάτων δεν βρίσκεται στην απορρύθμιση, που είναι βολική για την οικονομία και επικίνδυνη για τα δικαιώματα του πολίτη και το κοινωνικό κράτος, αλλά στην καλή νομοθέτηση προς όφελος της κοινωνίας και της οικονομίας.

Τέταρτο: Η παραπάνω βασική αφετηρία ως προς την έννοια της καλής νομοθέτησης καθιστά αναγκαία, πέρα από την προβλεπόμενη ήδη από το ν. 4048/2012 (άρθρο 11) αναμόρφωση του δικαίου, πρώτα απ' όλα μια αναλυτική καταγραφή των προβλημάτων της ελληνικής νομοθεσίας με καθολικό χαρακτήρα, συστηματοποιημένων σε τρεις βασικούς άξονες:

(i) σ' εκείνα που αφορούν το νομοθετικό πληθωρισμό, δηλ. την ύπαρξη νόμων που δεν είναι απαραίτητοι ή ρυθμίζοντας συνολικά ή εν μέρει το ίδιο αντικείμενο με άλλους βρίσκονται δικαιολογημένα σε αχρησία,

(ii) σ' εκείνα που αφορούν τη συνοχή και την αρμονική λειτουργία επιμέρους νομοθετημάτων ή διατάξεων μεταξύ τους, και τέλος

(iii) σ' εκείνα που αφορούν το περιεχόμενο των νομοθετημάτων καθεαυτό.

Στα προβλήματα περιεχομένου, πέρα από εκείνα που αφορούν τη συμβατότητα των νομοθετικών ρυθμίσεων με το Σύνταγμα, πρέπει να περιληφθούν και όσα αφορούν:

(i) τη συμβατότητα της ελληνικής νομοθεσίας με το ενωσιακό δίκαιο και τις διεθνείς συμβάσεις που δεσμεύουν τη χώρα,

(ii) προβλήματα μη αναγκαιότητας ή ακαταλληλότητας των ρυθμίσεων για το σκοπό που έχουν προβλεφθεί,

(iii) προβλήματα που παρουσιάζει η εφαρμογή της νομοθεσίας στην πράξη από τη διοίκηση, τις δικαστικές αρχές ή τους ίδιους τους πολίτες, και τέλος,

(iv) προβλήματα αποτελεσματικότητας του δικαίου, όπως ιδίως η αύξηση της γραφειοκρατίας και του διοικητικού βάρους (κόστους) που επωμίζονται οι πολίτες και οι οικονομικές μονάδες για να συμμορφωθούν προς τις υποχρεώσεις πληροφόρησης και προσαρμογής, οι οποίες προκύπτουν από τη νομοθεσία.

Το έργο της καταγραφής και συστηματοποίησης των προβλημάτων της ελληνικής νομοθεσίας, συμπεριλαμβανόμενων και αυτών τυχόν αποσπασματικής εφαρμογής του προς εξυπηρέτηση συγκεκριμένων συμφερόντων ή μη εφαρμογής του λόγω έλλειψης πολιτικής βούλησης, είναι καίριο και απόλυτα αναγκαίο, γιατί χωρίς ακριβή γνώση αυτών καμία προσπάθεια επίλυσής τους δεν υπόσχεται επιτυχία. Πολλά από τα προβλήματα είναι, βέβαια, εντοπισμένα

ήδη τόσο από τη θεωρία όσο και από τη νομολογία, χωρίς ωστόσο ο εντοπισμός αυτός να έχει χαρακτηριστικά πληρότητας και συνολικής συστηματοποίησης, που να διευκολύνει το έργο της υπερκέρασής τους.

Πέμπτο: Η διαδικασία της καλής νομοθέτησης είναι εργαλείο που διαφυλάσσει την ουσία της. Γι' αυτό και οι προσπάθειες για την αναβάθμισή της πρέπει να τεθούν στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος της πολιτείας. Η αναβάθμιση της διαδικασίας για την καλή νομοθέτηση αποτελεί στη χώρα μας το στοίχημα μιας σύγχρονης, αποτελεσματικής και δικαιοκρατικής λειτουργίας της πολιτείας που συνδέεται με τη διαφάνεια, την ισονομία, την αντιμετώπιση της διαφθοράς, την ανάπτυξη και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της χώρας, και γενικότερα τη δικαιοσύνη. Αυτοί οι στόχοι είναι αδύνατο να επιτευχθούν μέσα σε ένα πολυδαίδαλο ρυθμιστικό περιβάλλον.

Αναφορικά με τα βασικά αναγκαία χαρακτηριστικά της διαδικασίας καλής νομοθέτησης ο ν. 4048/2012 και η απόφαση του πρωθυπουργού του 2015 (Υ 152/31/3/2015, Β/499) για την οργάνωση και λειτουργία της ΚΕΝΕ έχουν κάνει ήδη θετικά βήματα. Ωστόσο η εφαρμογή των καινοτομιών τους είναι ελλιπής. Γι' αυτό πρώτο και βασικό ζητούμενο είναι να εφαρμοστούν στην πράξη τα όσα θετικά έχουν ήδη προβλεφθεί, όπως ο ρυθμιστικός προγραμματισμός της Κυβέρνησης, η λειτουργία των Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας στα επιμέρους υπουργεία, η ουσιαστική επεξεργασία των Εκθέσεων Αξιολόγησης Συνεπειών των Ρυθμίσεων που πρέπει να συνοδεύουν κάθε νομοσχέδιο, αλλά και η λειτουργία, ταχύρρυθμη και ουσιαστική, του Εθνικού Συμβουλίου για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας που μετά από το ν. 4339/2016 συστάθηκε με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Οι πρόσθετες ουσιαστικές παρεμβάσεις βελτίωσης που πρέπει να γίνουν, από την άλλη πλευρά, αξίζει να λάβουν υπόψη τους αφενός το γεγονός ότι η καλή νομοθέτηση σε όλες σχεδόν τις χώρες επικεντρώνεται σε ζητήματα προώθησης της συμμετοχής και της διαβούλευσης, στην αναβάθμιση του ρόλου του Κοινοβουλίου σε σχέση με την εκτελεστική εξουσία, και στην προώθηση της προσβασιμότητας στη νομοθεσία, κυρίως μέσω της απλούστευσης, της κωδικοποίησης και της γλωσσικής βελτίωσης των νόμων, και αφετέρου παραδείγματα εφαρμοσμένων μοντέλων καλής νομοθέτησης που προσφέρουν ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες. Οι αναγκαίες πρόσθετες παρεμβάσεις βελτίωσης, πέραν του περιορισμού του όγκου της νομοθετικής ύλης υπουργικών αποφάσεων, πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, πράξεων υπουργικού συμβουλίου κ.λπ., που θα συμβάλλει στην αναβάθμιση του ρόλου του κοινοβουλίου έναντι της εκτελεστικής εξουσίας, αφορούν τόσο το προ-κοινοβουλευτικό όσο και το κοινοβουλευτικό στάδιο της νομοθέτησης.

Στο προ-κοινοβουλευτικό στάδιο απαιτείται, όπως επανειλημμένα τονίστηκε, αναβάθμιση της λειτουργίας των νομοπαρασκευαστικών επιτροπών με ένα

σταθερό επιστημονικό μηχανισμό υποστήριξης αυτών. Το νομοπαρασκευαστικό έργο δεν μπορεί να παράγεται, χωρίς υποστήριξη των μελών των επιτροπών από μια σταθερή δομή που να φροντίζει να παρέχει όλα τα αναγκαία στοιχεία τεκμηρίωσης (: σε επίπεδο ισχύουσας νομοθεσίας, σχετικής βιβλιογραφίας, αλλοδαπών ρυθμίσεων, σχετικών εμπειρικών ερευνών που τυχόν έχουν διεξαχθεί κ.λπ.) και να υποστηρίζει την επεξεργασία των σχετικών νομοθετικών κειμένων. Η δομή αυτή θα πρέπει να προέρχεται από την ίδια τη Διοίκηση διαφυλάσσοντας και αξιοποιώντας τη θεσμική μνήμη αυτής, ενώ σκόπιμο είναι να έχει την αναγκαία επαφή με το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του εκάστοτε υπουργείου, όπως και με τις σχετικές υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης.

Παράλληλα, αναγκαίες εμφανίζονται και παρεμβάσεις που θα εξασφαλίσουν μεταξύ των υπουργείων *ανταλλαγή στοιχείων προγραμματισμού καθώς και την ουσιαστική συνεργασία τους για την παραγωγή των νόμων.*

Πέραν αυτού για το *προ-κοινοβουλευτικό στάδιο* σημαντική εμφανίζεται η πλήρης λειτουργική αξιοποίηση της ΚΕΝΕ, ακόμη και η ενδυνάμωση και ανεξαρτητοποίηση αυτής, ενώ εξαιρετικά θετική συμβολή θα μπορούσε να έχει και η τήρηση μιας ευρύτερης ουσιαστικής, και όχι συντεχνιακής, διαβούλευσης *πριν* την κατάθεση των νομοσχεδίων, η οποία να στηρίζεται σε ουσιαστική πληροφόρηση των ενδιαφερόμενων πολιτών, σε κλήση σε ακρόαση των εμπλεκόμενων φορέων και σε λήψη υπόψη των διατυπούμενων απόψεών τους. Το ίδιο ισχύει, φυσικά, και για την τήρηση του ελάχιστου χρόνου διαβούλευσης μετά την κοινοποίηση των νομοσχεδίων, ο οποίος θα πρέπει να είναι ανάλογος της έκτασής τους.

Στο *κοινοβουλευτικό στάδιο* τώρα, πέρα από μια ενδεχόμενη αναθεώρηση του Συντάγματος που θα ενδυνάμωνε το ρόλο του Κοινοβουλίου και θα παρείχε κάποιες δυνατότητες μιας πιο ευέλικτης νομοπαραγωγικής διαδικασίας, ώστε να πάψει να υφίσταται ένα τμήμα των προβλημάτων που οδηγούν στο φαινόμενο των άσχετων τροπολογιών, εξαιρετικά σημαντική εμφανίζεται η ουσιαστική ενημέρωση των βουλευτών αναφορικά με τα προς συζήτηση νομοσχέδια, με την παροχή επαρκούς χρόνου για επεξεργασία από την πλευρά τους και την τυχόν αναζήτηση υποστήριξης για την επεξεργασία τους, παρεχόμενη από την Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, η οποία θα πρέπει οπωσδήποτε να ενισχυθεί.

Ιδιαίτερη σημασία πρέπει να δοθεί επίσης στις προβλεπόμενες στο ν. 4048/2012 (άρθρο 12) *κωδικοποιήσεις νόμων*. Έτσι, θα γίνει πράξη και η αρχή «ένας νόμος για κάθε αντικείμενο». Προϋπόθεση είναι, βέβαια, η προηγούμενη «εκκαθάριση» της ισχύουσας νομοθεσίας κατά τα όσα προαναφέρθηκαν. Στην κατεύθυνση αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική η σύσταση του Εθνικού Συμβουλίου για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας Ευχής έργο είναι η σύσταση του συμβουλίου αυτού να έχει συνέχεια με την υλοποίηση του

ανάλογου έργου, και ιδίως η υποδομή που θα τεθεί στη διάθεσή του για την εκπόνηση του τεράστιας σημασίας για τη χώρα έργου που του αναλογεί να αποδειχθεί επαρκής και αποτελεσματική.

Έκτο: Απαραίτητο εργαλείο ελέγχου της καλής νομοθέτησης και σχεδιασμού διορθωτικών παρεμβάσεων για ισχύοντες ήδη νόμους αποτελεί η *αξιολόγηση* αυτών κατά το στάδιο της εφαρμογής τους. Τούτη προβλέφθηκε από το ν. 4048/2012, αλλά είναι σε πολύ πρώιμο στάδιο στην πράξη.

Φορείς της αξιολόγησης πρέπει να είναι ουσιαστικά όλοι όσοι τους εφαρμόζουν, καθώς και εκείνοι στους οποίους αναφέρονται, δηλ. η διοίκηση, οι ανεξάρτητες και οι δικαστικές αρχές, οι δικηγόρικοί σύλλογοι της χώρας, φορείς της κοινωνίας των πολιτών και της οικονομίας, καθώς φυσικά και η επιστημονική κοινότητα. Τούτο εξάλλου θα ενισχύσει και τον απαιτούμενο για μια καλή νομοθέτηση γόνιμο διάλογο μεταξύ Νομοθέτη- Διοίκησης, Δικαστικής εξουσίας και Κοινωνίας των Πολιτών. Σημαντικό θα ήταν επίσης να θεσμοθετηθεί μια διαδικασία διαρκούς παρακολούθησης της εφαρμογής των νόμων με υποχρέωση αναφοράς προβληματικού νόμου στο αρμόδιο Υπουργείο και στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, που θα περιλαμβάνει σχετική περιγραφή των προβληματικών διατάξεων και αιτιολόγηση της σχετικής θέσης, καθώς και υποχρέωση επεξεργασίας της αναφοράς σε εύλογο χρονικό διάστημα προς επίλυση του προβλήματος.

Οι άξονες του περιεχομένου της αξιολόγησης θα πρέπει να περιλαμβάνουν οπωσδήποτε αφενός την αποτελεσματικότητα του νόμου, (δηλ. το βαθμό ανταπόκρισής του στις ανάγκες που τον γέννησαν και τους στόχους που έχει κληθεί να υπηρετήσει, τις επιπτώσεις του στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας, την αρμονική ένταξή του στο ευρύτερο σχετικό θεσμικό πλαίσιο, την ενδοσυστηματική συνέπειά του κ.λπ.), και αφετέρου τη δικαιοκρατική του ταυτότητα, (δηλ. το βαθμό συμβατότητάς του με το Σύνταγμα, τα θεμελιώδη δικαιώματα, τις εγγυητικές αρχές του δικαίου κ.λπ.)

Νόμοι οι οποίοι παρουσιάζουν προβλήματα είναι αυτονόητο ότι θα πρέπει είτε να βελτιώνονται σε εύλογο διάστημα, είτε να καταργούνται αν η διόρθωσή τους δεν είναι εφικτή.

Η διαδικασία αξιολόγησης των νόμων θα πρέπει να διεξάγεται με συνέπεια από τα αρμόδια γι' αυτούς υπουργεία και να συντονίζεται κεντρικά με έμφαση στη σημασία της, γιατί αποτελεί έργο εξίσου σημαντικό με την εξυπαρχής νομοθέτηση. Γι' αυτό και θα ήταν ορθό η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης να υποβάλλει ετήσια γενική έκθεση αξιολόγησης επί του πεδίου της «καλής νομοθέτησης» στο Κοινοβούλιο, φροντίζοντας για τη διάχυσή αυτής και προς τους εμπλεκόμενους φορείς και την κοινωνία των πολιτών γενικότερα.

Η αξιολόγηση των νόμων αλλά και η βελτίωση της καλής νομοθέτησης γενικότερα *πρέπει να αξιοποιήσει τα εργαλεία της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης* σε όλες τις επιμέρους φάσεις της, και στο μεγαλύτερο εφικτό βαθμό. Όχι μόνο γιατί έτσι μπορεί να υπηρετηθεί καλύτερα η ταχύτητα, η διαφάνεια, και η αποτελεσματικότητα, αλλά και γιατί αυτό αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για να εδραιώσει κανείς ένα σύστημα καλής νομοθέτησης με προοπτική μέλλοντος.

Έβδομο: Οι πιο πάνω δράσεις θα πρέπει να συμπληρωθούν, τέλος, από *μέτρα εκπαίδευσης και επιμόρφωσης* των υπαλλήλων των υπουργείων και των στελεχών που μετέχουν στη διαδικασία της νομοθέτησης. Ανάλογες επιμορφωτικές δράσεις πρέπει να αναληφθούν και από τη Βουλή με αναφορά στους βουλευτές και το λοιπό προσωπικό αυτής, καθώς και από τις νομικές σχολές της χώρας, με αντίστοιχο εμπλουτισμό των προγραμμάτων σπουδών.

Επίλογος

Με τις πιο πάνω θέσεις ελπίζω το παρόν συνέδριο να λειτουργήσει ως μια ουσιαστική αφορμή για τα σημαντικά βήματα βελτίωσης του νομοθετικού έργου που είναι απαραίτητα στη χώρα μας. Η Ελλάδα, όπως έχει εύστοχα παρατηρηθεί, χρειάζεται λιγότερους και καλύτερους νόμους που να ρυθμίζουν αποτελεσματικά και δικαιοκρατικά τις βασικές παραμέτρους της κοινωνικής και οικονομικής ζωής, θέτοντας σαφείς και σταθερούς κανόνες (βλ. Α. Μακρυδημήτρη, Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης, σε Ξ. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλου (επιστ. Επιμ) Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος, 2008, 151).

Εκ μέρους του Εργαστηρίου για τη Μελέτη της Διαφάνειας, της Διαφθοράς και του Οικονομικού Εγκλήματος, το οποίο έχω την τιμή να διευθύνω και εκ μέρους της Νομικής Σχολής του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, και ειδικότερα του κοσμήτορα αυτής κου Γεωργίου Δέλλιου, ο οποίος πρόσφερε αμέριστα τη συμπαράστασή του στην προσπάθεια του Εργαστηρίου, θα ήθελα κλείνοντας να ευχαριστήσω τη Βουλή των Ελλήνων και το Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων για την αρμονική συνεργασία στην οργάνωση του συνεδρίου, και να ευχηθώ δύναμη στο έργο τους με επίκεντρο το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των δικαιοκρατικών αρχών προς το συμφέρον της χώρας και των πολιτών. Θα ήθελα να ευχαριστήσω επίσης θερμά την Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, όλους τους ομιλητές, τους Προέδρους των επιμέρους συνεδριών, καθώς και όσους πήραν μέρος στη συζήτηση, οι οποίοι κατέστησαν εφικτό, και εμπλούτισαν με τις σκέψεις τους το αποτέλεσμα του συνεδρίου. Τέλος, να ευχαριστήσω όλους τους συνέδρους για το ενδιαφέρον σας με το οποίο τίμησαν το συνέδριο, παρέχοντας έτσι έμπρακτο μήνυμα ότι η καλή νομοθέτηση είναι σημαντικός στόχος για τη χώρα, τον οποίο πρέπει να υπηρετήσουμε κατά προτεραιότητα και με αφοσίωση για να βελτιώσουμε τη σημερινή κατάσταση.

