

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ: ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥ ΣΤΟ ΘΕΣΜΟ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ

Επιβλέπων Καθηγητής: Χαράλαμπος Τσιλιώτης

Σπουδάστρια: Παναγιώτα Ε. Μαργαλιά

ΚΟΡΙΝΘΟΣ, 2020

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	3
Πρόλογος.....	5
Κεφάλαιο 1 ^ο	6
Ορισμοί.....	6
Γνωρίσματα Κακονομίας.....	6
Σχέση Πολυνομίας-Κακονομίας.....	8
Τα διεθνή αίτια της πολυνομίας.....	9
Τα αίτια της πολυνομίας και της κακονομίας στην ελληνική πραγματικότητα.....	10
Τα αίτια της κακονομίας.....	14
Συνέπειες.....	15
Κεφάλαιο 2 ^ο	16
Η πολυνομία και η κακονομία στην ελληνική έννομη τάξη.....	17
Παραδείγματα κακής νομοθέτησης.....	22
Κεφάλαιο 3 ^ο	25
Πολυνομία και κακονομία: Σύγχρονη πληγή της ελληνικής Δικαιοσύνης.....	25
Κεφάλαιο 4 ^ο	30
Τρόποι αντιμετώπισης του φαινομένου.....	30
Σχέδια δράσης Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	30
Σχέδια δράσης Ελλάδος.....	32
Μέτρα και Παρεμβάσεις για την μείωση της πολυνομίας και κακονομίας.....	36
Επίλογος.....	43

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η καταγραφή και η ανάλυση του φαινομένου της πολυνομίας και της κακονομίας στην Ελλάδα, με ιδιαίτερη έμφαση την επίδραση στον θεσμό της Δικαιοσύνης.

Αναμφισβήτητα, αντιφατικοί, σύνθετοι, πολλοί και κακοί νόμοι υπάρχουν σε όλες τις πτυχές της δημόσιας πολιτικής (οικονομία, επιχειρηματικότητα, δικαιοσύνη, τεχνολογία, ιδιωτική ζωή) και είναι αυτονόητο ότι η κατάσταση αυτή στην ελληνική έννομη τάξη επιδρά αρνητικά στις σχέσεις μεταξύ των ιδιωτών, στην οικονομική ανάπτυξη, στην λειτουργία της διοίκησης στην δικαιοσύνη.

Οι αιτίες γέννησης του φαινομένου αυτού είναι πολλές και διάφορες, όπως ο ρόλος της εκτελεστικής εξουσίας, ο κρατικός παρεμβατισμός, ο τρόπος που λειτουργεί η δημόσια διοίκηση, ο κομματικός ανταγωνισμός.

Η Ελλάδα χρειάζεται απλή και κωδικοποιημένη νομοθεσία. Η αλήθεια είναι ότι έχουν γίνει σημαντικές προσπάθειες τόσο από την Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και από την Ελλάδα αναφορικά με τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης. Ωστόσο όμως χρειάζονται και άλλα βήματα και πρωτοβουλίες ώστε να επιτευχθεί η μείωση της πολυνομίας και της κακονομίας στην Ελλάδα.

SUMMARY

The purpose of this paper is the recording and analysis of the phenomenon of overregulation and bad regulation in Greece, with particular emphasis on the impact on the institution of Justice.

Undoubtedly, contradictory, complex, many and bad laws exist in all aspects of public policy (economy, entrepreneurship, justice, technology, privacy) and it goes without saying that this situation in the Greek legal order has a negative effect on relations between individuals, on economic development, on operation of administration, on justice.

The causes of this phenomenon are many and varied, such as the role of executive power, state interventionism, the way public administration works, party competition.

Greece needs simplified and codified legislation. The truth is that significant efforts have been made by both the European Union and Greece regarding the principles of Better Regulation. However, further steps and initiatives are needed to reduce overregulation and bad regulation.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Στην Ελλάδα σήμερα το φαινόμενο της πολυνομίας και της κακονομίας παρατηρείται σε πολλούς τομείς της δημόσιας πολιτικής υπονομεύοντας κάθε έννοια κράτους δικαίου. Είναι ένα φαινόμενο που συνοδεύει την ελληνική πολιτειακή και πολιτική πραγματικότητα ήδη από τα πρώτα βήματα του ανεξάρτητου εθνικού βίου. Πρόκειται για ένα ζήτημα σύνθετο, με εξαιρετικό νομικό, πολιτικό και κοινωνικό ενδιαφέρον για δύο λόγους: πρώτον, η εμφάνιση του δεν είναι πρόσφατη, ούτε βεβαίως αμιγώς ελληνική ιδιαιτερότητα και δεύτερον οι συνέπειες του είναι ιδιαίτερος αισθητές. Η ποιότητα και η ποσότητα του νομοθετικού έργου επηρεάζει αναπόδραστα την ποιότητα της λειτουργίας όλων εξουσιών και της ζωής των πολιτών σε καθοριστικό βαθμό. Ο νομικός κόσμος και ο απλός πολίτης αισθάνεται έντονα το νομοθετικό αλαλούμ που επικρατεί και μέσα στον κυκεώνα των αλληπαλλήλων νομοθετικών ρυθμίσεων, χωρίς μάλιστα ρητή κατάργηση ή τροποποίηση της συγκεκριμένης διάταξης, και της πληθώρας των εγκυκλίων, των αυθεντικών ερμηνειών και της νομολογιακής ερμηνείας των νόμων, της έλλειψης συνέχειας που χαρακτηρίζει το θεσμικό πλαίσιο, καλείται ο νομικός, ο δικαστής και ο απλός πολίτης να ανιχνεύσει ποία διάταξη ισχύει. Η λειτουργία της χώρας στηρίζεται σε ένα νομοθετικό λαβύρινθο με αποτέλεσμα να προκαλεί δυσφορία στο μέσο κοινωνό του δικαίου, στο μέσο πολίτη, στον άνθρωπο του καθ'ημέραν βίου, στους δικαστές που αδυνατούν να δαμάσουν το τέρας και να ξεκαθαρίσουν κάθε φορά ποια διάταξη ισχύει και να διαγνώσουν τις συνέπειες από την εφαρμογή τους.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να καταγράψει το μέγεθος του φαινομένου αυτού στην ελληνική πραγματικότητα, τα αίτια που το τροφοδοτούν, τις συνέπειες αλλά και τις προτεινόμενες μεθόδους υπερβάσης του, αν αυτό είναι εφικτό. Επιπρόσθετα στην παρούσα γίνεται ιδιαίτερη αναφορά κατά πόσο η πολυνομία και η κακονομία πλήττουν το θεσμό της Δικαιοσύνης και ποιες διορθωτικές παρεμβάσεις θα μπορούσαν να γίνουν για την αναβάθμιση του θεσμού.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΟΡΙΣΜΟΙ

Αναρωτιόμαστε όμως τι εννοεί κανείς όταν κάνει λόγο περί πολυνομίας και κακονομίας? Οι απαντήσεις θα μπορούσαν να ποικίλουν¹ ανάλογα με την εκάστοτε οπτική, ωστόσο θα μπορούσαν να υποστηριχθούν τα εξής:

Πολυνομία αποκαλούμε την υπερπληθώρα νομικών ρυθμίσεων σε μια χώρα, την ύπαρξη πολλών αντιφατικών και σε μεγάλο βαθμό αλληλοσυγκρουόμενων νόμων και γενικά η ισχύς πολλών ρυθμίσεων οι οποίες μπορεί να είναι: νόμοι, προεδρικά διατάγματα, διοικητικές πράξεις, υπουργικές αποφάσεις κλπ.

Κακονομία αποκαλούμε το πρόβλημα της κακής και χαμηλής ποιότητας νομοθετικής ύλης όταν αυτή δηλαδή περιέχει ασαφείς, δυσνόητους κακογραμμένους νόμους και αντικρουόμενους κανόνες.

Κατά το λεξικό Μπαμπινιώτη², η λέξη 1. πολυνομία είναι η έλλειψη κωδικοποιημένης νομοθεσίας και η ύπαρξη πολλών, συχνά αντικρουόμενων νόμων για το ίδιο θέμα. 2. κακονομία, όταν ασκείται η διοίκηση με κακούς νόμους.

ΓΝΩΡΙΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑΣ³

Τι χαρακτηρίζει έναν νόμο, μια διάταξη ως κακούς? Ποια είναι τα ποιοτικά γνωρίσματα που μας οδηγούν ώστε να εντάξουμε έναν νόμο στην κατηγορία «κακού, ελαττωματικού νόμου»?

Καταρχάς κακός νόμος θεωρείται εκείνος ο οποίος έχει κενά, δεν είναι νοηματικά πλήρης και αυτός ο οποίος φιλοδοξεί να ρυθμίσει με εξαντλητικό τρόπο κάθε έννομη σχέση και κάθε μελλοντική περίπτωση.

¹ Βλ. Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα, Σωτηρόπουλος-Λ. Χριστόπουλος, σελίς 37 «Η πολυνομία είναι το αποτέλεσμα της θέσεως σε ισχύ πολλών ρυθμίσεων». Σύμφωνα με την μελέτη «Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα σε εποχές οικονομικής κρίσης» του Γεωργίου Θ. Ζώη. Ως κακονομία ορίζεται χονδρικά η κακή ποιότητα της υπάρχουσας νομοθετικής ύλης, η οποία μπορεί να οφείλεται στην υστερόβουλη ή αμελέτητη μικρονομοθεσία που αντί να αντιμετωπίζει διευρύνει την ανασφάλεια δικαίου. Εφημερίδα διοικητικού δικαίου 2018. Εκδόσεις Σάκκουλα.

² Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας, Γ. Μπαμπινιώτη, Αθήνα 1998.

³ Πολυνομία-Κακονομία-Ανομία, Εισηγήσεις Συζήτηση Συμπερασματικές Προτάσεις, ΕΒΕΑ, Αθήνα 2011. Παναγιώτης Τσούκας, σελίς 49.

Η προσπάθεια του νομοθέτη να δημιουργήσει και να θεσπίσει έναν νόμο χωρίς κενά ώστε να καλύψει οποιαδήποτε μελλοντική περίπτωση και κατάσταση, παραγεμίζοντάς τον με δεκάδες λεπτομερείς διατάξεις, αναπόφευκτα θα οδηγηθεί σε αδιέξοδο και θα θεπισθεί πάλι ένας κακός, μη άρτιος νόμος με κενά, καθώς και ένας νόμος που αργά ή γρήγορα είτε θα περιπέσει σε αχρησία είτε θα παραμείνει ανεφάρμοστος.

Και αυτό διότι η νομοθετική ρύθμιση, λόγω της υπερπληθώρας των διατάξεων και του λεπτομερειακού περιεχομένου τους, θα χαρακτηρίζονται από ανελαστικότητα και δυσπροσαρμοστικότητα και ως εκ τούτου δεν θα μπορεί να καλύψει όλες τις καινοφανείς περιπτώσεις που θα εμφανίσει η ζωή καθώς η οικονομική, κοινωνική και τεχνολογική πραγματικότητα εξελίσσεται.

Όση επιμέλεια και να επιδείξει ο νομοθέτης είναι αδύνατον να προβλεφθεί και να συλλάβει η φαντασία του κατά τρόπο εξονυχιστικό και ακριβή τι θα παρουσιάσει η μελλοντική ανθρώπινη ζωή, με αποτέλεσμα να παρουσιάζονται κενά, και τα κενά αυτά δεν μπορούν να καλυφθούν παρά μόνο με μια νέα και μεταγενέστερη νομοθετική παρέμβαση.

Το υψηλό επίπεδο λεπτομέρειας σε ένα νομοθέτημα δεν συνεπάγεται αυτομάτως ότι είναι άρτιο στην έννομη τάξη και δύναται να καλύψει όλες τις πτυχές της κοινωνικής, οικονομικής, επιχειρηματικής και τεχνολογικής ζωής δεδομένου ότι οι εξελίξεις τρέχουν γρήγορα και εξ ίσου γρήγορα χρήζει μεταβολής (τροποποίηση, συμπλήρωση, αντικατάσταση, κατάργηση ή θέσπιση εξ υπαρχής νέας).

Με άλλα λόγια οι λεπτομερείς νόμοι από την γένεσή τους εμφανίζουν αυξημένη ανάγκη μεταβολής τους, εν μέρει αντικατάστασης ή καταργήσεως, τροποποίησης, συμπληρώσεως. Εξάλλου αυτού του είδους οι νόμοι προκαλούν ακόμα ένα κακό: καθιστούν το δίκαιο δύσκολα εποπτεύσιμο και παράγουν ανασφάλεια δικαίου. Συνεπώς ο άρτιος, δομημένος και ολοκληρωμένος νόμος δεν είναι συνώνυμος του λεπτομερούς νόμου, του πληθωριστικού νόμου, του νόμου που εμφανίζει «εσωτερική υπερρύθμιση». Είναι λοιπόν προφανές ότι ο νομοθετικός πληθωρισμός διαμορφώνει συνθήκες που ευνοεί την πολυνομία και την απορρύθμιση, την ανομία και την ανασφάλεια δικαίου.

Επιγραμματικά τα κριτήρια⁴ και τα χαρακτηριστικά για να θεωρήσουμε ότι σε μια έννομη τάξη κυριαρχεί το φαινόμενο και το καθεστώς της κακονομίας είναι τα εξής:

- Αντιφατικές, αποκλίνουσες ή ακόμη ευθέως αυτοαναιρούμενες ρυθμίσεις νόμων για το ίδιο θέμα.
- Αντιφατικές ρυθμίσεις κανόνων διαφορετικών επιπέδων, όπως π.χ, μια υπουργική απόφαση αναιρεί έναν νόμο.
- Αποσπασματικές ρυθμίσεις, διασπορά νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.
- Έλλειψη νομοθεσίας σε καίρια ζητήματα.
- Πρόδηλη αντισυνταγματικότητα
- Αντίθεση μια εγχώριας ρύθμισης προς το ευρωπαϊκό κεκτημένο.
- Νομικά κενά τόσο σημαντικά ώστε να καθιστούν μια ρύθμιση ανενεργή.
- Εσφαλμένη χρήση νομικής ορολογίας
- Εκφραστικά, γλωσσικά, συντακτικά και γραμματικά λάθη
- Νομοθέτηση από την εκτελεστική εξουσία αντί της νομοθετικής.

ΣΧΕΣΗ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ-ΚΑΚΟΝΟΜΙΑΣ

Η κακονομία και η πολυνομία συνδέονται, σχετίζονται και αλληλοτροφοδοτούνται, ωστόσο όμως δεν ταυτίζονται ούτε είναι εύκολο να διερευνηθεί αν η πολυνομία έχει ως άμεση επίπτωση την κακονομία ή το αντίστροφο. Και αυτό διότι, είναι δυνατόν σε μια έννομη τάξη να υπάρχει κακός νόμος, ήτοι να είναι κακοδιατυπωμένος και να ρέπει προς την δημιουργία κενών ωστόσο όμως να μην υπάρχει πολυνομία. Επίσης είναι δυνατόν σε μια χώρα ή σε έναν τομέα δημόσιας πολιτικής να υπάρχουν πολλοί νόμοι, πληθώρα διατάξεων χωρίς όμως ταυτόχρονα να σημαίνει ότι χαρακτηρίζονται από τα ποιοτικά γνωρίσματα της κακονομίας.

Άρα, αφενός η πολυνομία δεν είναι απαραίτητη προϋπόθεση για να παρατηρηθούν φαινόμενα κακονομίας. Η πολυνομία είναι ικανή αλλά όχι αναγκαία συνθήκη για την πρόκληση κακονομίας. Αφετέρου, βέβαια, όταν παρατηρείται

⁴ Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα, Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος. Σωτηρόπουλος-Χριστόπουλος, Διανεοσις 2017

διόγκωση και αύξηση της νομοθετικής ύλης, τότε αυξάνονται οι πιθανότητες ύπαρξης νόμων με αντιφατικές ρυθμίσεις, με ασάφειες ή νοηματικά κενά.

Βεβαία δεν αμφισβητείται ότι η πολυνομία παράγει κακονομία, και το ανάποδο. Η ύπαρξη υπερβολικά πολλών νόμων και η πλειάδα διατάξεων, αναπόφευκτα εμφανίζουν αντιφάσεις και κενά, και όταν οι νόμοι συγκρούονται ή είναι ασαφείς, αναπόφευκτα χρειάζονται νέοι ρυθμιστικοί κανόνες για να τους αποσαφηνίσουν.

ΤΑ ΔΙΕΘΝΗ ΑΙΤΙΑ ΤΗΣ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ

Το πρόβλημα της πολυνομίας και της κακονομίας δεν είναι αποκλειστικά ελληνικό, αν και σε εμάς έχει λάβει ανησυχητικές διατάξεις, αλλά πανευρωπαϊκό και διεθνές.

Οι κυριότερες αιτίες του φαινομένου αναφέρονται ως κατωτέρω⁵:

- ✓ Πρώτη αιτία είναι ο τρόπος και η μέθοδος θέσπισης νόμων στις σύγχρονες φιλελεύθερες δημοκρατίες. Η αναγνώριση ανάγκης για μια συντεταγμένη ενίσχυση της κανονιστικής δραστηριότητας των οργάνων της εκτελεστικής λειτουργίας είχε επέλθει σε όλη την Ευρώπη υπό την επήρεια των τραγικών εμπειριών των ετών του Β' Παγκοσμίου Πολέμου.⁶ Έτσι έχει παρατηρηθεί πλέον ότι η εκτελεστική εξουσία με την μέθοδο της νομοθετικής εξουσιοδότησης έχει ενισχυθεί και έχει πρωταγωνιστικό ρόλο στην παραγωγή ρυθμίσεων σε βάρος της νομοθετικής.⁷ Μέσω μονοκομματικών κυβερνήσεων ή συνεκτικών κυβερνήσεων συνασπισμού που ελέγχουν την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, η Βουλή είναι υποταγμένη στην βούληση της Κυβέρνησης. Η δράση των κοινοβουλίων έχει περιοριστεί σε διεκπεραιωτικό ρόλο όσον αφορά την παραγωγή νομοθετικού έργου παρά ουσιαστικό. Δεν ελέγχει τόσο την

⁵ Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα, Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος. Σωτηρόπουλος-Χριστόπουλος, Διανεοσις 2017

⁶ Διλήμματα της Ελληνικής Συνταγματικής Ιστορίας 20^{ου} αιώνας, Σπύρος Βλαχόπουλος-Ευάνθης Χατζηβασιλείου, Στην κυρίαρχη τάση ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας ιδίως μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο αναφέρεται και Παναγιώτης Μαντζούφας, Καλή Νομοθέτηση και Κράτος Δικαίου, σελις 38, Εκδόσεις Ευρασία 2018

⁷ Κράτος Δικαίου και Δικαστικός Έλεγχος της Συνταγματικότητας, Αντώνης Μανιτάκης, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελίς 258

κυβέρνηση, η οποία πλέον κυριαρχεί στην παραγωγή κανόνων δικαίου, όσο τη διευκολύνει να νομοθετεί. Γενικά υπάρχει μια παρακμιακή πορεία της νομοθετικής εξουσίας, η οποία πλέον ενεργεί κατ' εντολήν της εκτελεστικής εξουσίας.

- ✓ Η δεύτερη αιτία του διεθνώς ορατού φαινομένου της πολυνομίας ανάγεται στη παγκοσμιοποίηση, διεθνοποίηση των εθνικών νομοθεσιών, καθώς και στην υποχρέωση μεταφοράς των Ευρωπαϊκών Οδηγιών και Κανονισμών στην εθνική έννομη τάξη των χωρών-μελών της ΕΕ (εξευρωπαϊσμός). Ειδικότερα όσον αφορά τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η δημόσια πολιτική δεν είναι μια διαδικασία που λαμβάνει χώρα μόνο στο πλαίσιο του κράτους αλλά αντιθέτως η συνεχώς αυξανόμενη ευρωπαϊκή νομοθεσία σε ένα ευρύ φάσμα τομέων (περιβάλλον, κανόνες ανταγωνισμού, εμπόριο κ.λπ.) συνεπάγεται ένα όγκο νομοθέτησης για τα εθνικά κοινοβούλια.⁸ Τα κράτη στην προσπάθειά τους να αντιμετωπίσουν τα κοινά προβλήματα τους αλλά λόγω και της οικονομικής αλληλεξάρτησης δημιουργούν σε εθνικό επίπεδο τάσεις αύξησης της σχετικής νομοθεσίας.
- ✓ Η τρίτη αιτία του εν λόγω φαινομένου οφείλεται στη διεθνώς αποδεκτή αποστολή του κράτους να έχει την ευθύνη πλήθους τομέων της οικονομικής, επιχειρηματικής και της κοινωνικής ζωής. Η παρέμβαση του κράτους όχι μόνο για την προστασία των πολιτών (κράτος πρόνοιας)⁹ αλλά σε όλες τις πτυχές της σύγχρονης ανθρώπινης ζωής έχει ως αποτέλεσμα την θέσπιση και εισαγωγή κανόνων και νόμων σε πλήθος τομέων της δημόσιας πολιτικής.

ΤΑ ΑΙΤΙΑ ΤΗΣ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Στην Ελλάδα η πολυνομία οφείλεται σε πολλά και ποικίλλα αίτια, αίτια τα οποία είτε είναι μακροχρόνια είτε πιο πρόσφατα.

⁸ Καλή Νομοθέτηση και Κράτος Δικαίου, Παναγιώτης Μαντζούφας, σελίς 40 Η συμβολή του δικαίου της ΕΕ στην πολυνομία

⁹ Η έλευση του κράτους πρόνοιας συνοδεύεται από μια διαρκή επέκταση της έννομης ρύθμισης και άρα από μια επίταση της εκνομίκευσης της κοινωνικής ζωής, Αντώνης Μανιτάκης, Κράτος Δικαίου και Δικαστικός Έλεγχος της Συνταγματικότητας

Η έλευση και ο ρόλος του κρατικού παρεμβατισμού, ιδίως αναφορικά με την κοινωνική προστασία (κράτος πρόνοιας) κυρίως μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, είχε ως επακόλουθο μια εκτεταμένη και αναπτυσσόμενη νομοθετική ύλη, αφού η εργαλοποίηση του Δικαίου αποτελεί αναγκαία συνέπεια του κρατικού παρεμβατισμού, ο οποίος χρησιμοποιεί την νομοθεσία ως μέσο για την εξυπηρέτηση των σκοπών του.¹⁰ Πέραν βέβαια του κλασικού παρεμβατισμού στο πεδίο του κράτους πρόνοιας, ο παρεμβατικός ρόλος του κράτους επεκτάθηκε όχι μόνο στην οικονομία αλλά και σε άλλα ζητήματα όπως παιδεία, τεχνολογία κ.λπ. με αποτέλεσμα η νομοθεσία να διογκώνεται και να πολλαπλασιάζεται. Όμως, σε κάθε περίπτωση ακόμα και αν ήθελε ο κρατικός παρεμβατισμός συρρικνωθεί στην ελεύθερη οικονομία, οι συμπεριφορές και ο τρόπος λειτουργίας των ιδιωτών, των επιχειρήσεων και των δρώντων δεν θα ήταν πάντοτε ορθές, προβλέψιμες και αποδεκτές αφού στο βωμό του κέρδους και του συμφέροντος θα μπορούσαν να υπερβούν έναν κύκλο αποδεκτών από την παράδοση ή το έθιμο ή την ηθική, επαγγελματικών ή επιχειρηματικών συμπεριφορών. Στην περίπτωση αυτή θα καθίστατο αναγκαία και επιβεβλημένη κάποιου είδους επέμβαση προκειμένου να εξομαλυνθούν οι διαφορές, οι οποίες θα περιβάλλονταν το ένδυμα του νόμου.

Παράλληλα η ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας, βασικός πυλώνας του κρατικού παρεμβατισμού που εμφανιζόταν ήδη ως ουσιώδες στοιχείο του νέου μοντέλου δυτικής διακυβέρνησης¹¹, και ήταν αναγκαίο δεδομένου ότι μια ενισχυμένη εκτελεστική εξουσία είναι προαπαιτούμενο για τον σχεδιασμό της οικονομικής ανάπτυξης και για αντικείμενα ζωτικού ενδιαφέροντος, εκτρέφει και συντηρεί την πολυνομία. Το Κοινοβούλιο, ως ο κατεξοχήν χώρος της νομοθετικής εξουσίας, έχει αποδυναμωθεί ως προς την παραγωγή νομοθεσίας και αυτό διότι η Κυβέρνηση με την επίκληση της αρχής της δεδηλωμένης ή και της κομματικής πειθαρχίας-καλώς ή κακώς- καθιστά νόμους του κράτους τις νομοθετικές της πρωτοβουλίες. Υπάρχει μια καταχρηστική ανάπτυξη της εκτελεστικής εξουσίας στο πλαίσιο της νομοθέτησης με αποτέλεσμα η Βουλή να λειτουργεί ως απλός θεατής και απλώς να επικυρώνει τις κυβερνητικές παρεμβάσεις χωρίς διάθεση κριτικής. Ενόψει της δυσπραγίας του Κοινοβουλίου είναι εύλογο ότι η ρυθμιστική ύλη θα έχει ανοδική πορεία. Επιπλέον

¹⁰ Κράτος Δικαίου και Δικαστικός Έλεγχος της Συνταγματικότητας, Αντώνης Μανιτάκης

¹¹ Διλήμματα της Ελληνικής Συνταγματικής Ιστορίας 20^{ος} αιώνας Σπύρος Βλαχόπουλος-Ευάνθης Χαντζηβασιλείου (<https://books.google.gr/books>)

χρήση της γρήγορης και εσπευσμένης νομοθετικής διαδικασίας εκ μέρους της εκτελεστικής εξουσίας (βλ. ΠΝΠ) έχει ως αποτέλεσμα η ποιότητα των νόμων και των ρυθμίσεων να είναι χαμηλή. Βέβαια η τακτική αυτή είναι δικαιολογημένη και εύλογη εφόσον έργο της Κυβέρνησης είναι ανταποκριθεί άμεσα στα προβλήματα της χώρας και να ολοκληρώσει τις δεσμεύσεις της.

Η πολυνομία ενισχύεται και από αντικειμενικούς παράγοντες, ήτοι των αυξημένων αναγκών των σύγχρονων κοινωνιών. Η πολυπλοκότητα της σύγχρονης κοινωνίας, η ανομοιογένεια, το υλιστικό πνεύμα της σύγχρονης εποχής, η εξυπηρέτηση των προσωπικών -ιδιωτικών συμφερόντων (ατομικισμός), η κρίση της ηθικής και κοινωνικής αγωγής τα οποία όλα αυτά συνεπάγονται την έλλειψη εμπιστοσύνης¹² μεταξύ των πολιτών αλλά και των πολιτών με το κράτος, γέννησε αυτομάτως την ανάγκη για την ύπαρξη περισσότερων γραπτών νόμων και κανόνων που να ρυθμίζουν την κοινωνική συμβίωση διαφορετικά η κοινωνία θα καταντούσε αβίωτη, «ζούγκλα». Είναι γνωστό ότι οι πιέσεις ομάδων συμφερόντων και οι επιχειρήσεις επιδιώκουν οφέλη από ειδική μεταχείριση για λόγους ασφάλειας δικής τους ασφάλειας.¹³ Έτσι η κάθε ομάδα, επαγγελματική ή άλλη προκειμένου να διατηρήσει το δικό της ιδιαίτερο επαγγελματικό, φορολογικό ή ασφαλιστικό καθεστώς εξαιρείται από τους γενικούς κανόνες που θέτει η πολιτεία και θεσπίζονται άλλες διατάξεις- ενίοτε φωτογραφικές- με μοναδικό κριτήριο και γνώμονα να εξυπηρετηθούν τα συμφέροντά τους¹⁴.

¹² Η υπερνομοθέτηση αποδίδεται στην έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και του νομοθέτη ...Το έλλειμμα εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και των πολιτών με το κράτος συνεπάγεται και ένα περίπλοκο σύστημα τυπικών ρυθμίσεων. Καλή Νομοθέτηση και Κράτος Δικαίου, Παναγιώτης Μαντζούφας, σελίς 124-125.

¹³ Πρόσκληση της Διαφάνειας, της Νομοθεσίας, της Δικαιοσύνης, IV, 2006-2007 Ελευθέριος Βενιζέλος,

<https://www.evenizelos.gr/25-programm-proposals/state/justice/573-iv.html>

¹⁴ «Κάθε ασφαλιστικό νομοσχέδιο από την δεκαετία του 1930 κιόλας ήταν μία πολιτική διευκόλυνση για επιμέρους ομάδες εργαζομένων. Γι αυτό, μέσα σε 75 χρόνια η Ελλάδα πέρασε 884 ασφαλιστικά νομοσχέδια και 1.700 υπουργικές αποφάσεις.» Αντλήθηκε από τον ιστότοπο: <https://www.europeanbusiness.gr/page.asp?pid=2276>

Στην Έκθεση της WWF έτους 2015 αναγράφεται: «Στον τομέα του τουρισμού, συνεχίστηκε η πολυνομία και η περιπλοκότητα: δεκάδες αλληλοαναιρούμενα νομοθετήματα έχουν θεσπιστεί τα τελευταία έτη, από τα οποία κανένα δεν βασίζεται σε ιδιαίτερη μελέτη των προβλημάτων που προσπαθούν να αντιμετωπίσουν, ενώ δύσκολα κρύβονται οι κύριοι σκοποί τους, όπως η ικανοποίηση συγκεκριμένων ομάδων πίεσης και ο περιορισμός της κοινοχρησίας.» <file:///C:/Users/TeraTech/Downloads/WWF-NOMOreport-2015-FINAL.pdf>

Παράλληλα οι σύγχρονες τεχνολογικές εξελίξεις σε πολλούς τομείς της ανθρώπινης δημιουργίας, από την εμφάνιση του διαδικτύου, την ιατρική, την τεχνολογία, τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, την επικοινωνία και σε πλήθος άλλων τομέων προκαλούν την αύξηση της πολυνομίας αφού δημιουργούν το πλαίσιο για εισαγωγή νέου ή αλλαγή του νομοθετικού και ρυθμιστικού πλαισίου.¹⁵ Επίσης η πολυνομία υπάρχει διότι η ρύθμιση ενός οποιουδήποτε θέματος από τον νομοθέτη μπορεί να αποβεί εσφαλμένη είτε γιατί δεν διαθέτει την τεχνογνωσία ή δεν γνωρίζει το θέμα, ή με την πάροδο του χρόνου έχει ξεπεραστεί από οικονομικές, πολιτικές και τεχνολογικές μεταβολές.

Η πολυνομία τροφοδοτείται και εκτρέφεται και από τον κομματικό ανταγωνισμό¹⁶ που υπάρχει στην Ελλάδα. Στο πλαίσιο της κομματικής διαμάχης και του κομματικού ανταγωνισμού, απαραίτητης όψης κάθε σύγχρονης δημοκρατίας, κάθε κυβέρνηση που επιδιώκει την επανεκλογή της θα θέλει να παρουσιάσει έργο. Ωστόσο όμως αυτό δεν μεταφράζεται μόνο σε απτά έργα αλλά και σε νέες ρυθμίσεις, για τις οποίες η εκάστοτε κυβέρνηση θα ισχυρίζεται ότι είναι καλύτερες από εκείνες των προκατόχων της ακόμα και αν οι ρυθμίσεις αυτές δεν αντικατοπτρίζουν την όσο το δυνατόν αρτιότερη και διεξοδικότερη αντιμετώπιση του θέματος που πραγματεύονται.

Προτιμεί να διαμορφώνει η κάθε κυβέρνηση έτσι τα νομοθετήματα, ώστε να διατηρήσει για τον εαυτό της αργότερα πάλι το προνόμιο της άσκησης εκτελεστικής εξουσίας. Με την ίδια λογική λειτουργούν και οι διαδοχικοί υπουργοί και βουλευτές, οι οποίοι φροντίζουν με την ψήφιση νέων νόμων να δείξουν ότι είναι παραγωγικοί και αποτελεσματικοί, συγκρινόμενοι τόσο με προκατόχους τους, μέλη προηγούμενων κυβερνήσεων ή άλλων κομμάτων, όσο και με ανταγωνιστές τους υπουργούς του ίδιου κυβερνώντος κόμματος.¹⁷ Εύστοχα ο αντιπρόεδρος του ΣτΕ Αθανάσιος Ράντος, με πολυετή και πολυσχιδή δικαστική εμπειρία σημειώνει «δεν νοείται υπουργός που να μην αισθάνεται ενδεχομένως και αποτυχημένος, αν δεν ψηφιστούν επί των ημερών του κάποιοι

¹⁵ Ο Νόμος 4512/2018 που περιέχει ρυθμίσεις για τα ηλεκτρονικά καταστήματα(e-shop), τροποποιεί, συμπληρώνει και επικαιροποιεί τον Ν.2251/1994 (Προστασία των καταναλωτών). Το 2011 εισήχθη ο νόμος 4002/2011 για τα τυχερά παίγνια μέσω διαδικτύου.

¹⁶ Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα, Σωτηρόπουλος-Λ. Χριστόπουλος, Διανεοσις.

¹⁷ Ο Δημήτρης Γαρούφας διατελέσας πρόεδρος του ΔΣΘ κατά την περίοδο 2005-2008 υπενθυμίζει: «Υπήρξαν νομοθετικές πρωτοβουλίες από προηγούμενου υπουργούς δικαιοσύνης (ν.3346/2005, ν. 2915/2001, ν3160/2003) τους κ.κ. Παπαληγούρα, Πετσάλνικο και Σταθόπουλο αλλά παρά τις μεγαλεπήβολες στοχεύσεις των τα αποτελέσματα ήταν πενιχρά ενώ συνήθως οι προσπάθειες δεν φέρνουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα γιατί γίνονται πρόχειρα, χωρίς θάρρος για ρήξεις με μοναδικό επακόλουθο την συχνή τροποποίηση των κωδίκων πολιτικής και ποινικής δικονομίας» περιοδικό "Ενώπιον", τεύχος 55, Ιανουάριος-Φεβρουάριος 2010, σελίς 16.

νόμοι, χωρίς τις περισσότερες φορές να εισφέρουν κάτι ουσιαστικό και νέο»¹⁸. 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 και η δίψα για εξουσία «τρέφει» την πολυνομία.

Ο τρόπος λειτουργίας της δημόσια διοίκησης και του διοικητικού μηχανισμού της χώρας μας ενισχύει την πολυνομία.. Έχουν αναδειχθεί βασικοί παράγοντες της νομοθετικής διαδικασίας, εμπλέκονται και συμμετέχουν στην νομοπαραγωγική διαδικασία και διατυπώνουν νομοθετικές προτάσεις θεωρώντας πως αυτός είναι ο ρόλος τους. Επικρατεί λοιπόν η αντίληψη ότι μέσω της παραγωγής ρυθμίσεων, η δημόσια διοίκηση εκπληρώνει την αποστολή και τον ρόλο της. Επίσης πεδίο συμμετοχής της διοίκησης στην παραγωγή νομοθεσίας είναι η έκδοση εγκυκλίων που συχνά οι ρυθμίσεις και η ερμηνεία που συμπεριλαμβάνουν είναι δυνατόν να αναιρέσουν νόμο. Με άλλα λόγια η διοίκηση αναγνωρίζεται ως σημαίων παράγοντας του νομοθετικού έργου.

Ένα ακόμα αίτιο που ευνοεί την πολυνομία είναι η επιρροή που ασκούν τα δικαστήρια, κυρίως τα ανώτατα και πολύ περισσότερο το ΣτΕ, στο μέτρο που λειτουργεί ως οιοονεί Συνταγματικό Δικαστήριο και στο βαθμό που η μεταβαλλόμενη νομολογία του επιδρά στα κανονιστικά δεδομένα που τίθενται ενώπιον της διοίκησης.¹⁹

Τέλος ένας ακόμα πρόσφατος παράγοντας του νομοθετικού πληθωρισμού είναι η οικονομική κρίση, ενόψει της οποίας τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα υπάρχει έκρηξη παραγωγής νόμων μέσα από επείγουσες και κατεπείγουσες διαδικασίες ή την έκδοση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου.

ΑΙΤΙΑ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑΣ

Τα προαναφερθέντα αίτια της πολυνομίας αναμφίβολα συνιστούν και τα αίτια για την κακή νομοθέτηση και την ανεξέλεγκτη αύξησή της τα τελευταία χρόνια.

¹⁸ <http://www.kathimerini.gr/847611/article/epikairothta/ellada/h-ellada-paragei-xiliades-diatagm>

¹⁹ Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου Μάρτιος-Απρίλιος 2018 Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα σε εποχές οικονομικής κρίσης, Γεώργιος Ζώης, σελίς 231

Πέραν όμως αυτών, πρόδηλη αιτία της κακονομίας αποτελεί και το γεγονός ότι οι σχεδιαστές νόμων δεν διαθέτουν την τεχνογνωσία για την θέσπιση νόμων αλλά και δεν γνωρίζουν το θέμα για το οποίο καλούνται να νομοθετήσουν. Βασίζονται σε απόψεις, ιδεολογίες και όχι σε γνώση και εμπειρία. Επιπρόσθετα η πίεση για νομοθέτηση, είτε είναι χρονική, προερχόμενη, από έκτακτη συνθήκη, είτε είναι θεσμική, όπως καθυστερημένη συμμόρφωση του εθνικού νομοθέτη προς Οδηγία της ΕΕ, είτε είναι ιδεολογική ή μικροκομματική, αποτελεί ακόμα μια αιτία για την εμφάνιση και ύπαρξη κακής ποιότητας νομοθετικής ύλης. Ουκ ολίγες φορές τα κυβερνώντα κόμματα προς υλοποίηση προεκλογικών υποσχέσεων και υπό του φόβου του πολιτικού κόστους θεσπίζουν συγκεκριμένες ρυθμίσεις με άλλο θεσμικό μέσο, όπως Υπουργική απόφαση ή Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ), ή με την εισαγωγή τροπολογιών - προσθηκών.

ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑΣ²⁰

ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ: Η ύπαρξη πολλών νόμων, ρυθμίσεων και νομοθετημάτων δεν σημαίνει αυτομάτως την εμφάνιση περίπλοκων διαδικασιών στην δημόσια διοίκηση, την διόγκωση της τυπολατρίας και των διατυπώσεων ή την αύξηση των καθυστερήσεων στην διεκπεραίωση υποθέσεων εφόσον βέβαια χαρακτηρίζονται από λιτότητα, συνεκτικότητα και σαφήνεια. Ωστόσο όμως δεν μπορούμε να αρνηθούμε ότι το φαινόμενο της πολυνομίας και της κακονομίας δεν παύει να εκτρέφει την γραφειοκρατία, εφόσον ο όγκος της νομοθεσίας η οποία απευθύνεται τόσο προς τις επιχειρήσεις ή τους πολίτες όσο και προς την ίδια τη διοίκηση είναι μεγάλος.

ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ-ΔΙΑΦΘΟΡΑ²¹: Άλλο βασικό πρόβλημα είναι ότι η εν λόγω παθογένεια, το φαινόμενο δηλαδή της πολυνομία και κακονομίας, επηρεάζει τη συμμόρφωση και εντέλει αυξάνει τη διαφθορά και διαβρώνει την εμπιστοσύνη στους κρατικούς θεσμούς. Η έλλειψη σταθερότητας και διάρκειας των θεσπιζόμενων ρυθμίσεων είναι αναμφίβολα η εμπέδωση στην κοινωνία και στην αγορά ότι όλα

²⁰ Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα, Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος. Σωτηρόπουλος-Χριστόπουλος, Διανεοσις 2017, «Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα σε εποχές οικονομικής κρίσης» του Γεώργιου Θ. Ζώη

²¹ Η έκθεση Διεθνούς Διαφάνειας-Ελλάς, Φεβρουάριος 2012, καταγράφει ότι η κατάσταση διαφθοράς στην Ελλάδα έχει τις ρίζες της, μεταξύ άλλων και στην πολυνομία. Σελίς 30

είναι προσωρινά και συνεπώς δεν υπάρχει λόγος για συμμόρφωση σε ρυθμίσεις, που κατά πάσα πιθανότητα θα τροποποιηθούν σε σύντομο χρονικό διάστημα. Αλλά ακόμη και αν δεν αλλάξει ο κορμός των σχετικών διατάξεων, ο πολίτης αυτής της χώρας γνωρίζει καλά ότι έστω και αν δεν συμμορφωθεί έγκαιρα με αυτές, θα βγει σίγουρα κερδισμένος, αφού θα έρθουν σύντομα κάποιες άλλες εμβόλιμες "ρυθμίσεις" οι οποίες θα επιβραβεύσουν όλους αυτούς που δεν υπήρξαν συνεπείς προς τις υποχρεώσεις τους.

ΜΕΙΩΣΗ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ: Από την άλλη πλευρά η αδιάκοπη μεταβολή του νομοθετικού πλαισίου και η εντελώς πρόχειρη και πλημμελή νομοτεχνική διατύπωση των ρυθμίσεων καθιστά "θολό" το τοπίο για επιχειρηματικές πρωτοβουλίες μακράς πνοής, με συνέπεια ο εκσυγχρονισμός της οικονομίας να τελματώνει στην αβεβαιότητα, που με τη σειρά της γεννά την επενδυτική ατολμία. Πώς είναι δυνατόν να μιλάμε για δυναμικό εκσυγχρονισμό της οικονομίας, όταν το φορολογικό μας καθεστώς στηρίζεται σε έναν πραγματικό κυκεώνα νομοθετικών ρυθμίσεων, των οποίων ο μέσος όρος ζωής είναι ελάχιστα χρόνια ή ακόμη και λίγοι μήνες; Είναι δυνατόν να γίνει σοβαρός επιχειρηματικός προγραμματισμός πάνω σε τέτοιες βάσεις

ΑΥΞΗΣΗ ΚΟΣΤΟΥΣ: Η συνεχής και γρήγορη εναλλαγή της νομοθεσίας σε διάφορα πεδία της δημόσιας πολιτικής και η εισαγωγή νέων ρυθμίσεων, έχει ως αποτέλεσμα την πρόκληση διαφορετικών ειδών κόστους, όπως τα παρακάτω:

- Το κόστος εκμάθησης που μεταφράζεται είτε σε χρονικό κόστος (ο χρόνος που απαιτείται από τους υπαλλήλους και τους ιδιώτες να μάθουν την καινούρια νομοθεσία) είτε σε οικονομικό κόστος (οι δαπάνες για συμμετοχή σε σεμινάρια).
- Το κόστος λογισμικών και εφαρμογών στο εσωτερικό των επιχειρήσεων, προκειμένου αυτές να συμμορφωθούν προς τη νέα νομοθεσία.
- Το κόστος επίλυσης των διαφορών μεταξύ ιδιωτών ή μεταξύ Δημοσίου και ιδιωτών που προκύπτει από την τυχόν διαφωνία για το ακριβές περιεχόμενο μιας διάταξης νόμου ή τη μη συμμόρφωση προς αυτήν.

ΑΝΑΣΦΑΛΕΙΑ ΔΙΚΑΙΟΥ-ΚΑΘΥΣΤΕΡΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΝΟΜΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ²²

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

²² Θα αναπτυχθεί στο Κεφάλαιο Τρίτο της παρούσας.

ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

Η πολυνομία, που, όπως προαναφέρθηκε, δεν είναι κατ' εξοχήν φαινόμενο ελληνικό, ανάγεται ιστορικά στη ρωμαϊκή και στη συνέχεια βυζαντινή περίοδο, όπως προκύπτει από τις αλληπάλληλες κωδικοποιήσεις νόμων.²³ Ωστόσο όμως ψήγματα και δείγματα πολυνομίας και κακονομίας εμφανίζονται ήδη στα πρώτα χρόνια συγκρότησης του ελληνικού κράτους.²⁴ Ειδικότερα το Ελληνικό Κράτος έχει αποκτήσει αρκετά Συντάγματα από την αρχή της ύπαρξής του. Ενδεικτικά από το έτος 1822 έως και το 1832 καταρτίστηκαν τέσσερα Συντάγματα.²⁵ Επίσης και κατά διάρκεια του Μεσοπολέμου η νομοθεσία χαρακτηριζόταν από πλήθος ρυθμίσεων και διατάξεων συχνά αντιφατικών που αναμφίβολα οδηγούν στο φαινόμενο της πολυνομίας.²⁶ Επιπλέον μεταπολεμικά προκειμένου να ανασυγκροτηθεί η οικονομία και να ενταχθεί η χώρα στον δυτικό κόσμο και παράλληλα να διαμορφωθεί ένας κρατικός μηχανισμός που θα λειτουργούσε ορθολογικά εισήχθησαν νέοι θεσμοί, θεσπίστηκαν σωρεία νόμων και γενικώς εκδηλώθηκε μια έκρηξη της νομοθετικής ρύθμισης.²⁷ Πλην όμως παρά τις εκσυγχρονιστικές προσπάθειες δεν παρατηρήθηκε βελτίωση στο πρόβλημα της πολυνομίας. Η νομοθετική δραστηριότητα με την σύσταση του Ελληνικού κράτους ήταν ιδιαίτερος έντονη, η οποία βεβαίως εξακολουθεί να παραμένει.

Η πολυνομία, όπως προαναφέρθηκε ήταν και παραμένει κύριο χαρακτηριστικό της ελληνικής έννομης τάξης. Παρατηρείται σε πολλούς κλάδους του δικαίου, σε πολλές πτυχές της κοινωνικής και οικονομικής ζωής.

²³ με σπουδαιότερες αυτές του Ιουστινιανού, του Λέοντος του Σοφού και της Εξαβίβλου του Αρμενοπούλου.

²⁴ Ακόμα από της εποχή του Όθωνα, μετά το Σύνταγμα του 1844, δεν υπάρχει κοινοβουλευτική περίοδος, που να μην επισημανθεί το πρόβλημα της πολυνομίας (Καλή Νομοθέτηση και Κράτος Δικαίου, σελις 119, Παναγιώτης Μαντζούφας, Εκδόσεις Ευρασία 2018)

²⁵ Προσωρινό Πολίτευμα της Ελλάδος 1822, Νόμος της Επιδαύρου 1823, Πολιτικό Σύνταγμα Ελλάδος 1827, Πολιτικό Σύνταγμα Ελλάδος 1832 «Ηγεμονικό Σύνταγμα»,

²⁶ Το 1934 ο Πρωθυπουργός Π.Τσαλδάρης εκδίδει εγκύκλιο, στην οποία εντοπίζει και περιγράφει την πολυνομία (βλ. αναλυτικότερα σελίς 119-121 Καλή Νομοθέτηση και Κράτος Δικαίου, Παναγιώτης Μαντζούφας, Εκδόσεις Ευρασία 2018)

²⁷ Από το 1948 έως και το 1980 εκδόθηκαν 47 νόμοι, αναγκαστικοί νόμοι και νομοθετικά διατάγματα, 5 Πράξεις του Υπουργικού Συμβουλίου, 7 υπουργικές αποφάσεις και 21 αποφάσεις Νομισματικής Επιτροπής αναφορικά με το σύστημα κινήτρων περιφερειακής ανάπτυξης της βιομηχανίας (Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών Τομ. 73,1989 σελις 51)

Είναι γνωστό ότι η πολυνομία εκτείνεται σε όλους τους κλάδους του Δικαίου, σε μεγαλύτερο όμως βαθμό απαντάται στο χώρο του Φορολογικού Δικαίου. Νόμοι επί νόμων, προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις με φορολογικές ρυθμίσεις εκδίδονται σε τόσο μεγάλη συχνότητα, που ο αποδέκτης των ρυθμίσεων δεν προλαβαίνει πλέον έγκαιρα ούτε καν να ενημερωθεί περί της υπάρξεώς τους. Αν μάλιστα προσθέσουμε και τις ερμηνευτικές εγκυκλίους, τις γνωμοδοτήσεις, τις ατομικές λύσεις και τη νομολογία των δικαστηρίων, είναι φανερό ότι ο όγκος της αφομοιωτέας ύλης είναι τόσο μεγάλος, ώστε ακόμη και οι ασχολούμενοι ειδικά με το αντικείμενο "σηκώνουν» τα χέρια ψηλά. Μάλιστα ειδικά το πεδίο της φορολογίας έχει αναγνωριστεί από όλους τους νομικούς, τους ειδικούς εμπειρογνώμονες αλλά και από τους απλούς πολίτες ως ένα από τα πιο προβληματικά πεδία σε επίπεδο ποσότητας και ποιότητας ρυθμιστικής παραγωγής.

Αξίζει εδώ να αναφερθεί ότι από το 2002 έως και το 2016 οι αμιγώς φορολογικοί νόμοι ήταν 37, γεγονός που σημαίνει ότι σε μια χρονική διάρκεια 15 ετών έχουν ψηφιστεί 2,5 νόμοι φορολογικού ενδιαφέροντος ανά έτος και 18 διάσπαρτες διατάξεις φορολογικού περιεχομένου σε άσχετα νομοσχέδια, ενώ οι εξουσιοδοτήσεις για έκδοση κανονιστικών πράξεων ανέρχεται στις 48.²⁸ Ειδικότερο παράδειγμα που επιρρώνει τον ανωτέρω ισχυρισμό αποτελεί Κώδικας Φορολογικών Διαδικασιών, που από την ημερομηνία δημοσίευσής του στο ΦΕΚ στις 26 Ιουλίου 2013 μέχρι σήμερα, έχει τροποποιηθεί με 27 νόμους, οι οποίοι με τη σειρά τους έχουν μεταβάλει, καταργήσει ή προσθέσει διατάξεις σε 139 άρθρα και 351 παραγράφους.

Πολυνομία παρατηρείται στο διοικητικό δίκαιο αλλά και στο διοικητικό δικονομικό δίκαιο, το οποίο είναι γνωστό στο νομικό κόσμο ότι πάσχει. Πολυάριθμες διατάξεις θεσπίζουν διαφορετικές περιπτώσεις παραδεκτού. Για παράδειγμα υποχρέωση καταβολής παραβόλου διαφέρει από δικαστήριο σε δικαστήριο και από διαφορά σε διαφορά. Αναφέρω ενδεικτικά ότι άλλο ύψος χρηματικού παραβόλου απαιτείται για αίτηση ακύρωσης μια διοικητικής εκτελεστής πράξης και άλλο χρηματικό παράβολο απαιτείται για την αίτηση ακύρωσης μιας εκτελεστής πράξης στο πλαίσιο σύναψης διοικητικής σύμβασης. Στο δικονομικό διοικητικό δίκαιο οι μεταβολές είναι συνεχείς. Για παράδειγμα, ο Ν. 3886/2010 «Δικαστική προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων» αντικατέστησε τον Ν. 2522/1997 και

²⁸ Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα, Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος. Σωτηρόπουλος-Χριστόπουλος, Διανεοσις 2017 σελίς 124

ανέθεσε την εκδίκαση της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων στα διοικητικά εφετεία . Ο στόχος ήταν η ελάφρυνση του Συμβουλίου Επικρατείας από τον μεγάλο όγκο υποθέσεων. Εν συνεχεία εκδόθηκε ο Νόμος 4412/2016 που μεταξύ άλλων ορίζει την άσκηση ενδίκων μέσων και βοηθημάτων ενώπιον των Δικαστηρίων.. Η διοικητική δίκη ρυθμίζεται επίσης και από τον Ν. 3900/2010, ο οποίος όμως αντικαταστάθηκε από τον Ν. 4055/2012 «Περί εξορθολογισμού διαδικασιών για την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης και άλλες διατάξεις».²⁹

Άλλο παράδειγμα που για μια ακόμη φορά αφήνει πολλές και εύλογες αμφιβολίες για την ποιότητα του νομοθετικού έργου είναι η θέσπιση του Οικοδομικού Κανονισμού (Ν. 4076/2012 ΦΕΚ Α' 79) Με τον Νόμο 4258/2014 (ΦΕΚ Α'94) υπέστη μια σειρά τροποποιήσεων, σε σημαντικές διατάξεις όπως στο πεδίο εφαρμογής, οι άδειες δόμησης ή ο συντελεστής. Με άλλους Νόμους, μέσα σε μικρά χρονικά διαστήματα, τροποποιήθηκε πληθώρα διατάξεων του ΝΟΚ³⁰

Πολυνομία και κακονομία παρατηρείται τόσο σε παλιούς κλάδους του δικαίου, όσο και σε ηλικιακά νέους, όπως, για παράδειγμα, στο σχετικά νέο δίκαιο περιβάλλοντος.³¹

Επίσης πολυνομία και κακονομία ενυπάρχει και στην νομοθεσία της κοινωνικής ασφάλισης. Η νομοθεσία για τις συντάξεις είναι από τους πιο πολύπλοκους και δύσβατους τομείς. Άλλωστε το γεγονός ότι η νομοθεσία που διέπει τις ασφαλιστικές-συνταξιοδοτικές σχέσεις είναι ιδιαίτερος χαοτική και πολυάριθμη, επικυρώνεται και από την υπ' αριθ. 1453/2004 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, η οποία στο διατακτικό της αναφέρει: «.....**ενόψει της πολυπλοκότητας των νόμων που διέπουν τις ασφαλιστικές σχέσεις και της πολυνομίας**, αφενός να ενημερώνουν ορθά, κατανοητά και με πληρότητα τον ασφαλισμένο σχετικά με την θεμελίωση ή μη συνταξιοδοτικού του δικαιώματος και αφετέρου να απονέμουν τις παροχές που δικαιούται ο ασφαλισμένος, εφόσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, μη στερώντας αυτόν από τις εν λόγω παροχές, λόγω ελλείψεως τυπικών ή διαδικαστικών προϋποθέσεων».

²⁹ Η ανάγκη ενός ενιαίου Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, Ιωάννης Συμεωνίδης, Νομικές Συμβουλές 2018

³⁰ Νόμος 4117/2013, 4178/2013, 4280/2014

³¹ Στην ετήσια έκθεση 2017 της μη Κυβερνητικής Οργάνωσης WWF υπογραμμίζεται: «..... Συχνά βλέπουμε κακογραμμένους νόμους και περιβαλλοντικές διατάξεις που έρχονται διάσπαρτες σε μια σειρά από άσχετα νομοσχέδια».

Η τάση της νομοθετικής παραγωγής στο τομέα της κοινωνικής ασφάλισης ήταν πάντα αυξητική. Τον Οκτώβριο του 2014 το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας ανακοίνωσε ότι όγκος της ασφαλιστικής-συνταξιοδοτικής νομοθεσίας από το 1940 έως και το 2014 εκτείνεται σε 38.495 σελίδες.

Συνολικά από το 1975 έως σήμερα 2016 έχουν εκδοθεί 4.100 νόμοι, 107 κάθε χρόνο, ένας νόμος κάθε 3,4 ημέρες. Αν όμως σε αυτούς υπολογιστεί, όπως και πρέπει, το λεγόμενο «δευτερογενές δίκαιο», δηλαδή υπουργικές αποφάσεις, προεδρικά διατάγματα, τότε ο αριθμός τους εκτοξεύεται στις 115.000, συν 4.100, δηλαδή στις 119.000. Ο συνολικός αριθμός των νόμων αντιστοιχεί σε 3.132 κάθε χρόνο και σε 8,6 νόμους την ημέρα.³²

Το φαινόμενο της πολυνομίας γίνεται αντιληπτό και στο πεδίο του Ποινικού Δικαίου. Η Ε.Συμεωνίδου-Καστανίδου, καθηγήτρια Ποινικού Δικαίου στο ΑΠΘ, σημειώνει: «*Κανένας Ποινικός Κώδικας, όσο σύγχρονος και αν είναι, δεν μπορεί να βοηθήσει πραγματικά, όταν διατηρείται ο τεράστιος όγκος των ειδικών ποινικών νόμων, με συχνές αόριστες, αλληλεπικαλυπτόμενες ή αντιφατικές μεταξύ τους διατάξεις...*»³³ Στην ίδια διαπίστωση καταλήγει και ο καθηγητής Ποινικού Δικαίου στο ΑΠΘ Θεόδωρος Παπακυριάκου: «*...Στην συντριπτική πλειονότητά τους οι ποινικές νομοθετικές πρωτοβουλίες στην Ελλάδα, δεν αποτελούν απότοκο μιας συστηματικής συλλογής και αξιολογήσεις του κοινωνικού εμπειρικού υλικού.... Δεν θα πρέπει να ξαφνιάζει ότι οι παραγόμενοι ποινικοί νόμοι στην Ελλάδα εμφανίζουν συχνά σοβαρά νομοτεχνικά και ρυθμιστικά ελλείμματα....*»³⁴

Το έντονο και φλέγον ζήτημα των πολλών και κακών νόμων στην ελληνική πραγματικότητα, αναδεικνύεται και υπογραμμίζεται από πολλούς θεσμικούς φορείς και αρχές³⁵ της χώρας μας. Ο Συνήγορος του Πολίτη στην ετήσια έκθεση του έτους 2018 επισημαίνει επί του νομοσχεδίου για το Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι» που αποτέλεσε τον Νόμο 4555/2018 : «*Στο σχέδιο νόμου δεν πραγματοποιείται κωδικοποίηση και συστηματοποίηση της νομοθεσίας σχετικά με τα θέματα της Τοπικής*

³² <http://www.kathimerini.gr/847611/article/epikairothta/ellada/h-ellada-paragei-xiliades-diatagmata-nomoys-tropologies>

³³ Περιοδικό «ΕΝΩΠΙΟΝ» Τεύχος 64 Ιανουάριος-Μάρτιος 2012, σελις 15

³⁴ Η Καλή Νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας, Πρακτικά Συνεδρίου 2017 Νομική Βιβλιοθήκη, σελις 142-145

³⁵ Στην Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη έτους 2017 σελις 84-85 γίνεται μια εύστοχη αναφορά σε ορισμένα πεδία όσον αφορά την Πολυνομοθεσία -ασάφεια- κακή νομοθέτηση.

Αυτοδιοίκησης , αντίθετα διαπιστώνονται ότι οι περισσότερες ρυθμίσεις αποτελούν τροποποιήσεις είτε αντικαταστάσεις είτε προσθήκες του Ν.3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης) Επιπλέον, σε συγκεκριμένες διατάξεις προβλέπεται η έκδοση μεγάλου αριθμού Υπουργικών Αποφάσεων και λοιπών Κανονιστικών Πράξεων, προκειμένου αυτές να τεθούν σε εφαρμογή. Τα ανωτέρω δεν συνάδουν με τις αρχές της καλής νομοθέτησης, όπως αναλυτικά αναφέρονται στο άρθρο 2 του Ν.4048/2012».

Η κρίση, η οποία έχει ενσκήψει στην Ελλάδα από το 2009 προκάλεσε έντονους κλυδωνισμούς στην ήδη προβληματική λειτουργία ολόκληρης της κρατικής μηχανής επηρεάζοντας όπως ήταν επόμενο και την διαδικασία νομοθετικής παραγωγής και συντέλεσε στην επιδείνωση του φαινομένου. Ωστόσο, το νομοθετικό έργο της περιόδου εκείνης- που τοποθετείται περίπου στις αρχές το έτους 2010- παρουσιάζει ενδιαφέροντα χαρακτηριστικά.

Το πρώτο παράδοξο χαρακτηριστικό συνίσταται στο γεγονός ότι κατά το χρονικό διάστημα 2010-2016 οι τυπικοί νόμοι μειώθηκαν σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο (2003-2009). Αυτή βέβαια η μείωση, κατά πάσα πιθανότητα, οφείλεται στο γεγονός ότι τα περισσότερα νομοσχέδια που ψηφίστηκαν κατά την ως άνω εξαετία είναι πολυνομοσχέδια που περιέχουν ένα πλήθος ετερόκλητων διατάξεων, χαρακτηρίζονται από παντελή έλλειψη συνοχής-αντίθετα προς κάθε έννοια καλής νομοθέτησης- και καταλαμβάνουν ένα τεράστιο όγκο από άποψης έκτασης. Άρα θα μπορούσε να υποστηριχθεί η άποψη ότι υπάρχει μείωση του νομοθετικού πληθωρισμού αναφορικά με τους τυπικούς νόμους, όχι όμως ποιοτική αναβάθμιση της νομοθετικής ύλης.

Ένα άλλο στοιχείο που χαρακτηρίζει την ίδια χρονική περίοδο είναι το γεγονός ότι αυξήθηκε ο αριθμός των δευτερευουσών εργαλείων νομοθέτησης, όπως η έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων και οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου. Ενδεικτικά αναφέρω ότι ενώ το διάστημα 2001-2009 εκδίδονται 13 ΠΝΠ την περίοδο του Μνημονίου εκδίδονται 67³⁶.

Από την παραπάνω παράθεση των παραδειγμάτων προκύπτει ότι το φαινόμενο της πολυνομίας στην ελληνική έννομη τάξη είναι διαχρονικό και έντονο, εντοπίζεται από τα πρώτα χρόνια του ελληνικού κράτους και απαντάται σε κάθε

³⁶ Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα σε εποχές οικονομικής κρίσης, Γεώργιος Ζώης, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, Μάρτιος-Απρίλιος 2018, σελις 233

κλάδο δικαίου, σε κάθε τομέα της κοινωνικής συμβίωσης, σε κάθε πτυχή του κοινωνικού βίου και σε κάθε ειδική κατηγορία ειδικών συμφερόντων. Παρόλο που το πρόβλημα αναγνωριζόταν και αναδεικνυόταν πολλάκις τόσο από τους εκάστοτε κυβερνώντες, όσο και από διάφορα θεσμικά όργανα και αρχές αλλά και από την ίδια την πραγματικότητα εν τούτοις η πολυνομία όχι μόνο δεν υποχωρούσε αλλά αντιθέτως συνέχιζε να αυξάνεται.

Ακόμα και η κρίση απέδειξε ότι η πολυνομία και η κακονομία δεν αντιμετωπίστηκαν παρά την ανάγκη διαμόρφωσης ενός σαφέστερου νομοθετικού περιβάλλοντος. Για μια άλλη φορά παρατηρήθηκε η γνωστή πρακτική του παρελθόντος: εισαγωγή άσχετων και ασαφών τροπολογιών, κατάρτιση ακατανόητων και πολλές φορές αλληλοσυγκρουόμενων διατάξεων, απουσία διαβούλευσης, προχειρότητα, δηλαδή συνθήκες που δεν συνάδουν με τις αρχές της καλής νομοθέτησης.

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ ΚΑΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

Ένα παράδειγμα προχειρότητας τροποποίησης ρύθμισης μιας διάταξης αποτελεί η παράγραφος 11 του άρθρου 1 του Ν.3282/2004, η οποία υπέστη μέσα σε πέντε χρόνια τρεις τροποποιήσεις, είναι το εξής:

«11.Οι διατάξεις του άρθρου αυτού δεν εφαρμόζονται για τους φοιτητές και σπουδαστές που εισάγονται στην τριτοβάθμια εκπαίδευση με ειδικές διατάξεις ή με προσαύξηση των μορίων εισαγωγής τους ή ύστερα από κατατακτήριες εξετάσεις. Εφαρμόζονται μόνο για όσους εισάγονται στα Πανεπιστήμια ή Τ.Ε.Ι. της χώρας με βάση τη συμμετοχή τους στις εξετάσεις των μαθημάτων που εξετάζονται σε εθνικό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένων των φοιτητών και σπουδαστών που εισάγονται ως υπαγόμενοι στην ειδική κατηγορία όσων προέρχονται από τη μουσουλμανική μειονότητα της Θράκης και στις περιπτώσεις της παραγράφου 5 του άρθρου αυτού" "καθώς και στις περιπτώσεις των αποφοίτων Επαγγελματικών Λυκείων (ΕΠΑΛ) και Εσπερινών Λυκείων" "και των αποφοίτων Τ.Ε.Ε. που εισήχθησαν σε Τ.Ε.Ι.".

*** Η παρ.11 αντικαταστάθηκε ως άνω με την παρ.4 άρθρ.14

Ν.3404/2005, ΦΕΚ Α 260/17.10.2005.

*** Οι λέξεις "καθώς...Λυκείων" προστέθηκαν στη παρ.11 με το άρθρο 33 παρ.2 Ν.3794/2009, ΦΕΚ Α 156/4.9.2009.

*** Οι εντός " " τελευταίες λέξεις της παρ.11 προστέθηκαν με το άρθρο 25 παρ.7 Ν.3879/2010, ΦΕΚ Α 163/21.9.2010

Ενδιαφέρων στην περίπτωση αυτή είναι ότι αναδεικνύεται με το πιο γλαφυρό τρόπο πως η κατάρτιση μιας ρύθμισης γίνεται με ελαφρότητα, απερισκεψία και χωρίς συστηματική μελέτη αφού ανά έτος τροποποιούσαν την ανωτέρω διάταξη προσθέτοντας κάθε φορά κάποιες ομάδες σπουδαστών.

Ένα από τα πολλά αξιωματικώς παραδείγματα ασυνάρτητης νομοθέτησης αποτελεί η υπ' αριθ. 3126/1996 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας³⁷, όπου μελετώντας το απόσπασμα του αιτιολογικού της εν λόγω δικαστικής απόφασης, εύκολα αισθάνεται κανείς τον ίλιγγο μπροστά σε αυτό τον λαβύρινθο των πολλαπλών νόμων και διατάξεων.

Αλληπάλληλες τροποποιήσεις και νομοθετικές μεταβολές, περισσότερες από εξήντα, έχει υποστεί και ο Ν. 2190/1994 περί Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.)

Ο Πρόεδρος του Α.Σ.Ε.Π. Γεώργιος Βέης, με τον πιο επίσημο τρόπο που διαθέτει (την «ετήσια έκθεση» που κάθε χρόνο υποβάλλει στην Κυβέρνηση), έχει απευθύνει έκκληση «απλούστευσης και συστηματικής κατάταξης της νομοθεσίας προσλήψεων στον δημόσιο τομέα». Στην «ετήσια έκθεση 2005»³⁸, επί παραδείγματι, γράφει: *«Οι επανειλημμένες και πολυπληθείς νομοθετικές ρυθμίσεις που ακολούθησαν το θεσμικό νόμο 2190/1994, είτε με επέκταση της ισχύος του συστήματος των προσλήψεων ώστε να υπάγονται σε αυτό και άλλοι φορείς είτε με διαμόρφωση ειδικών συνθηκών προσλήψεων σε ορισμένες περιπτώσεις είτε, τέλος, με τη θέσπιση προνομιακής μεταχείρισης υπέρ ορισμένων κοινωνικών ή κατοίκων ορισμένων περιοχών, έχουν καταστήσει την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας δυσχερή και περίπλοκη – και ως εκ τούτου δύσχρηστη. Κωδικοποίηση της νομοθεσίας αυτής με Προεδρικό Διάταγμα που προβλέπεται από το άρθρο 22 του Ν. 2527/1997 δεν έχει πραγματοποιηθεί, παρ' ότι έχει παρέλθει προ πολλού η προβλεπόμενη προθεσμία*

³⁷ https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/3_nomologia_rs_sub.php

³⁸ Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού Ετήσια Έκθεση 2005, δημοσιευθείσα τον Οκτώβριο 2006 (file:///C:/Users/TeraTech/Downloads/ASEP_ANNUAL_REPORT_2005_el_GR(1).pdf).

έκδοσης του Διατάγματος τώρα πλέον αυτό που χρειάζεται δεν είναι η κωδικοποίηση αλλά η απλούστευση της νομοθεσίας αυτής και η συστηματική συγκέντρωσή της σε ένα και μόνο νομοθέτημα».

Από δείγμα της προχειρότητας με την οποία ψηφίζονται οι νόμοι είναι ο Νόμος 4093/2012. Το παράδοξο και το παρανοϊκό της έκδοσης του συγκεκριμένου νόμου είναι το γεγονός ότι την ίδια ημέρα που δημοσιεύτηκε στο Φ.Ε.Κ. ο ανωτέρω νόμος, υπογράφηκε αυθημερόν **Πράξη Νομοθετικού Περιεχόμενου υπό τον τίτλο. "Επιμέρους ρυθμίσεις επί των επειγόντων μέτρων εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016 (ΦΕΚ Α' 224/12-11-2012)",** που τροποποιούσε τον νόμο 4093/2012. Αυτό που συνέβη στην προκειμένη περίπτωση και δεν θυμόμαστε να έχει συμβεί στο παρελθόν κάτι αντίστοιχο, ήταν να τροποποιηθεί δηλαδή ένας νόμος την ίδια ημέρα που αυτός δημοσιεύτηκε στο φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως.

Ένα ακόμα παράδειγμα ρύθμισης η οποία αποτελεί δείγμα πρόχειρης, γρήγορης και χωρίς τεκμηρίωσης της αναγκαιότητας ή μη της εν λόγω ρύθμισης και με μοναδικό στόχο την προβολή μεταρρυθμιστικών τάσεων, είναι η διάταξη του άρθρου 216 του Ν. 3852/2010 που καθιέρωνε τον Ελεγκτή Νομιμότητας στον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης, η οποία τροποποιήθηκε με το Νόμο 4257/2014, και η οποία ενώ παρέμεινε κανονικά σε ισχύ ποτέ δεν ενεργοποιήθηκε .

Αξίζει να αναφερθεί και το εξής παράδειγμα κακής νομοθέτησης: η τροποποίηση του άρθρου 683 παρ.2 του Κώδικα Πολ.Δικ. με το Νόμο 4055/2012, όπου ουσιαστικά είναι χωρίς αντικείμενο η ως άνω τροποποίηση, αφού ο νέος νόμος παρουσιάζει μεταξύ άλλων και την πρωτοτυπία, η τροποποιούσα διάταξη να είναι κατά περιεχόμενο κατά λέξη όμοια με την τροποποιούμενη.³⁹

Η κακή νομοθέτηση δεν συνίσταται μόνο στις περιπτώσεις που ο νομοθέτης εξωτερικεύει την βούλησή του εκδίδοντας νόμους που εκ των προτέρων ή εκ του αποτελέσματος είναι εσφαλμένοι ή κακογραμμένοι αλλά συνίσταται και στις περιπτώσεις αδράνειας του νομοθέτη σε σημαντικούς τομείς που απαιτούσαν ρύθμιση ώστε να δημιουργηθεί ένα ασφαλές νομικό περιβάλλον. Χαρακτηριστική

³⁹ Περιοδικό «Ενώπιον», Τεύχος 64 Ιανουάριος-Μάρτιος 2012, σελίς 12

είναι η περίπτωση έλλειψης νόμου για την άδεια χρήσης ραδιοηλεκτρονικών συχνοτήτων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

.ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ:ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΠΛΗΓΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ

Όταν ο Ρωμαίος ρήτορας και πολιτικός Κικέρων, περιέγραφε με τη φράση «περισσότεροι νόμοι, λιγότερη δικαιοσύνη» δεν φανταζόταν ότι αιώνες μετά η γάγγραινα και το καρκίνωμα της πολυνομίας, θα εξακολουθούσε να παραμένει αθεράπευτο.

Η δικαιοσύνη είναι το θεμέλιο για κάθε ευνομούμενη χώρα, ο θεσμός που φέρει την ευθύνη να κρατάει σε συνοχή την κοινωνία και να αποτρέπει το χάος.

Η πολυνομία και η κακονομία αποτελεί κατά γενική ομολογία το πιο σημαντικό παράγοντα για την κακή λειτουργία της Δικαιοσύνης⁴⁰. Η ψήφιση νέων νόμων χωρίς προηγούμενη αξιολόγηση και η μη κατάργηση των παλιών ή μη ψήφιση νόμων εμφανίζει συχνά την νομοθεσία σαν δύσκολο σταυρόλεξο, με αποτέλεσμα να μην αφήνει την Δικαιοσύνη να ανασάνει και να επιτελέσει το κρίσιμο ιστορικό ρόλο της.

Σε όλους του κλάδους του δικαίου απαντάται πλήθος διάσπαρτων νομοθετημάτων που περιλαμβάνουν διατάξεις για το ίδιο ζήτημα, διατάξεις αναχρονιστικές , περίπλοκες , δυσνόητες, αντιφατικές μεταξύ τους ή ακόμα και ευθέως αλληλοαναιρούμενες, τροποποιήσεις και συμπληρώσεις, διατάξεις οι οποίες έχουν υποστεί αλληπάλληλες αντικαταστάσεις, διατάξεις οι οποίες ισχύουν με την επιφύλαξη άλλων διατάξεων, που και αυτές έχουν τροποποιηθεί και συμπληρωθεί επανειλημμένα, διατάξεις που στην συνέχεια έχουν ανατραπεί κατ'ουσίαν από ερμηνευτικές εγκυκλίους, διατάξεις αντισυνταγματικές ή αντίθετες στο ενωσιακό κεκτημένο , διατάξεις που για λόγους ρυθμιστικής αστοχίας έχουν καταστεί στην πράξη ανενεργές, διατάξεις με εκφραστικά σφάλματα καθώς και διατάξεις που έχουν

⁴⁰ Συμπεράσματα Συνεδρίου για την Δικαιοσύνη Ε.Συμεωνίδου-Καστανίδου.
file:///C:/Users/TeraTech/Documents/BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ%20ΓΙΑ%20ΤΗΝ%20ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ/ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ
ΤΑ_ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ_2018%20ΓΙΑ%20ΤΗΝ%20ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ.pdf

καταργηθεί σιωπηρώς χωρίς νομικής καταγραφή. Ακόμα και άτομα με μακρόχρονη πείρα στην ερμηνεία των νόμων βρίσκονται συχνά στην απορία για ποιος νόμος ισχύει και ποιο είναι το περιεχόμενο του. Συχνά χρειάζεται συνδυασμός νομικών κανόνων.

Εκτός από το μεγάλο αριθμό νόμων προβληματική είναι και η ποιότητά τους. Αποτέλεσμα αυτών? Όχι μόνο προβληματική και καθυστερημένη απονομή δικαιοσύνης⁴¹ αλλά και συχνά απώλεια δικαιώματος της δικαστικής προστασίας⁴²

Η κατάσταση αυτή αφενός αυξάνει τις υποθέσεις που φθάνουν στα Δικαστήρια καθώς όλες οι ερμηνείες είναι ανοικτές, αφετέρου προκαλεί ιδιαίτερη επιβάρυνση στο δικαστικό έργο γιατί ο δικαστής είναι υποχρεωμένος να αναλώνει κρίσιμο χρόνο να βρει την πιο σωστή ερμηνεία, χωρίς πάντα την αναμενόμενη επιτυχία.

Τα οξύτερα προβλήματα που προκαλεί στους κοινωνούς του δικαίου η άτακτη νομοθέτηση γίνονται δραματικά όταν ο νομοθέτης δεν εκπληρώνει τη συνταγματική του υποχρέωση να θεσπίζει νόμους τεχνικά άρτιους και οργανικά ενταγμένους στην έννομη τάξη / στο δικαιοκό σύστημα.

Ο νομοθέτης που με πρόχειρο τρόπο νομοθετεί και μεταβάλλει συχνά-πυκνά τους κανόνες, δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου και αβεβαιότητα γύρω από την ισχύουσα νομοθεσία, δυσκολεύοντας την ερμηνεία και εφαρμογή του νόμου και οδηγώντας αναπόδραστα, σε αύξηση των διαφορών.

Η πολυνομία αποτελεί τη βάση για την κακοδικία. Δεν γεννάται αμφιβολία ότι άγνοια νόμου δεν επιτρέπεται ωστόσο όμως η αρχή αυτή δεν μπορεί να υιοθετηθεί στην ελληνική πραγματικότητα διότι πώς να γνωρίζεις έναν νόμο του οποίου το κείμενο έχει υποστεί αλλεπάλληλες αντικαταστάσεις συμπληρώσεις, τροποποιήσεις, σε παραγράφους, εδάφια περιπτώσεις, υποπεριπτώσεις, εξαιρέσεις αλλά και με την επιφύλαξη άλλων διατάξεων όπως και αυτές έχουν τροποποιηθεί και συμπληρωθεί, όταν ένας νόμος «κουρελού» περιλαμβάνει πχ 80 άρθρα και χιλιάδες ρυθμίσεις σε

⁴¹ συμπεράσματα συνεδρίου για την Δικαιοσύνη, Ε.Συμεωνίδου-Καστανίδου Καθηγήτρια Ποινικού Δικαίου, «...όχι ικανοποιητική των δικαστικών αποφάσεων και μεγάλες καθυστερήσεις στην έκδοση, αποφάσεων, με αποτέλεσμα να κατατάσσεται η Χώρα μας στην 155^η θέση παγκοσμίως».

Η Δικαιοσύνη στην Ελλάδα, Διανέσις 2019 σελίς 177

⁴² Η Ελληνική Δικαιοσύνη, Διανέσις 2019 σελίς 181

άσχετα σημεία . Είναι αναμφίβολο ότι οι δικαστές λόγω της αχανούς νομοθετικής ύλης και της ασάφειας ως προς το ισχύον δίκαιο, όταν καλούνται να κρίνουν, θα οδηγηθούν σε έκδοση υποβαθμισμένης ποιότητας αποφάσεων. Πολλές φορές μάλιστα για το ίδιο θέμα υφίστανται αποφάσεις εκ διαμέτρου αντίθετες (π χ το 50% των εργατικών αποφάσεων αναιρούνται λόγω αντικρουόμενων διατάξεων ⁴³).

Το πλήθος δε των δικονομικών διατάξεων έχει ως αποτέλεσμα να έχουμε ένα πολυδαίδαλο νομικό σύστημα. Άλλωστε δεν είναι λίγες οι φορές που οι κώδικες δικονομίας αλλάζουν εν μέσω μιας δίκης με αποτέλεσμα ο δικαστής να αδυνατεί να εκδώσει απόφαση που συνέρχεται με το κράτος δικαίου και το συνταγματικό δικαίωμα της διεξαγωγής μιας δίκαιης δίκης.

Πρόβλημα στην απονομή της δικαιοσύνης υπάρχει και όταν ο νομοθέτης αδρανή να νομοθετήσει για καίρια θέματα σε σημαντικά πεδία της σύγχρονης ζωής. Ο δικαστής στις περιπτώσεις αυτές αναλαμβάνει το προβέι στις αναγκαίες συνθέσεις, σταθμίσεις και εκτιμήσεις καταστάσεων προκειμένου να διασφαλίσει την συνοχή αλλά και την συνέχεια της έννομης τάξης αξιοποιώντας τις αρχές του δικαίου.

Οι δικαστές, λοιπόν ως εφαρμοστές του δικαίου βιώνουν στην καθημερινότητά τους τις δυσμενείς συνέπειες της πολυνομίας και της κακονομίας, ήτοι της κακής νομοθέτησης, που είναι μεταξύ άλλων η συχνότητα των τροποποιήσεων και ρύθμιση θεμάτων σε άσχετα νομοσχέδια με τροπολογίες της τελευταίας.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της συχνότητας των τροποποιήσεων, το οποίο επέφερε μεγάλη αναστάτωση στους εφαρμοστές του δικαίου τα τελευταία χρόνια, ήταν οι αλληπάλληλες τροποποιήσεις του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας.

Μέσα στην τελευταία πενταετία, στην οποία περιορίζομαι , το 2012 εκδόθηκαν: Ο Νόμος 4055/2012, ο Νόμος 4072/2012 και ο Νόμος 4077/2012, οι οποίοι αφορούσαν τροποποιήσεις του Κ.Πολ.Δ, δηλαδή μέσα σε ένα χρόνο τρεις τροποποιήσεις.

⁴³ Η επιτάχυνση στην απονομή δικαιοσύνης. Θεόδωρος Π. Φορτσάκης, Καθηγητής της Νομικής Σχολής Αθηνών.

Την επόμενη δε χρονιά, το έτος 2013 εκδόθηκαν: Ο Νόμος 4138/2013, ο Νόμος 4172/2013, ο Νόμος 4174/2013. Ο Νόμος 4182/2013 και ο Νόμος 4198/2013, δηλαδή πέντε τροποποιήσεις μέσα στο ίδιο έτος για τον Κ.Πολ.Δ.

Επόμενη τροποποίηση έχουμε με τον Νόμο 4276/2014, επόμενη τροποποίηση με τον Νόμο 4335/2015 και επόμενη τροποποίηση με τον Νόμο 4370/2016, η οποία προκάλεσε και την αντίδραση των Δικηγορικών Συλλόγων της χώρας με πολύμηνη αποχή των δικηγόρων.

Χαρακτηριστικό επίσης παράδειγμα πολυνομίας που επιδρά αρνητικά στο θεσμό της δικαιοσύνης αποτελεί το διοικητικό δικονομικό δίκαιο, το οποίο μπορεί να χαρακτηριστεί ως ένα σχιζοφρενές δικονομικό περιβάλλον. Η διοικητική δικαιοσύνη δεν είναι οργανωμένη με ενιαίο τρόπο όσον αφορά το σύνολο των κανόνων δικαίου της κατανομής αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό της και τον τρόπο παροχής δικαστικής προστασίας (δικονομικό δίκαιο). Ειδικότερα το σύστημα απονομής διοικητικής δικαιοσύνης διέπεται από μια πληθώρα διατάξεων .Ενδεικτικά οι δικονομικές ρυθμίσεις που έχουν εφαρμογή στην διοικητική δικαιοσύνη: α) Νόμος 2717/1999 Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας, β) Το Προεδρικό Διάταγμα 18/1989 Κωδικοποίηση των διατάξεων νόμου για το Συμβούλιο Επικρατείας, το οποίο έχει τροποποιηθεί με τον Νόμο 3772/2009 και τον Νόμο 4055/2012 γ) Νόμος 702/1977 Διαφορές Υπαλλήλων-Ασφάλισης δ) Νόμος 2522/1997 Ασφαλιστικά μέτρα για τα Δημόσια Έργα, ο οποίος καταργήθηκε με τον Νόμο 3886/2010, ο οποίος με την σειρά του καταργήθηκε με τον Νόμο 4412/2016 ε) Νόμος 3569/2008 που τροποποιεί τα άρθρα του Νόμου 2717/1999 στ) Νόμος 3900/2010 που τροποποιεί για άλλη μια φορά τον Νόμο 2717/1999 καθώς και τις διατάξεις του Π.Δ. 18/1989 ε) Νόμος 4509/2017 που τροποποιεί για άλλη μια φορά τον Νόμο 2717/1999 και το Π.Δ. 18/1989.

Η πληθώρα των εκδοθεισών διατάξεων με τις οποίες συντελέστηκαν αλλαγές ήταν βιαστική. Το κακό π.χ. με τις διατάξεις μεταφοράς αρμοδιοτήτων,⁴⁴ τόσο τις πιο πρόσφατες όσο και τις παλαιότερες, είναι ότι υπήρξαν εξόχως αποσπασματικές αν όχι σπασμωδικές. Αναζήτησαν πρόσκαιρα στατιστικά οφέλη και αγνόησαν ότι ο εξορθολογισμός στην κατανομή αρμοδιοτήτων προϋποθέτει πρωτίστως απλότητα και

⁴⁴ Η διοικητική δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας, Γιώργος Ι.Δελλής Νομική Βιβλιοθήκη, σελίς 124

σαφήνεια. Η μετατροπή των διατάξεων που κατανέμουν τις αρμοδιότητες μεταξύ των διοικητικών δικαστηρίων δεν αποτελεί μια ιδιαίτερως θετική ενέργεια αφού καταλήγει σε ένα ακατανόητο εν πολλοίς παλίμψηστο, κατά την εφαρμογή του οποίου αρκετές υποθέσεις φαίνεται εκ πρώτης όψεως να εμπίπτουν σε περισσότερες διατάξεις. Τα αποτελέσματα της αβεβαιότητας αυτής είναι καταστροφικά από την σκοπιά της δικονομικής αποτελεσματικότητας: οι διάδικοι δεν γνωρίζουν σε ποιο δικαστήριο να απευθυνθούν, ενώ αυξάνεται ο μέσος χρόνος εκδίκασης των διαφορών, τόσο λόγω του κινδύνου η δικαστική κρίση να ανατραπεί λόγω αναρμοδιότητας όσο και λόγω της υπέρμετρης ενασχόλησης του δικαστηρίου με το ζήτημα αυτό.

Όλες αυτές οι παθογένειες, δηλαδή η πολυνομία και κακονομία επιφέρουν μια ανασφάλεια δικαίου η οποία αναμφίβολα δημιουργεί μεγάλο πρόβλημα στους πολίτες και στους δικαστές.

Ο Ανώτατος Άρχοντας της χώρας μας-ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας σε ομιλία⁴⁵ με το πιο emphaticό τρόπο υπογράμμισε: «..... Η παρακμιακή πορεία του κράτους δικαίου οφείλεται στην πολυνομία και κακονομία. Λόγω αυτών ούτε ο διοικούμενος μπορεί να ξέρει με ακρίβεια τις υποχρεώσεις του απέναντι στο κράτος αλλά ούτε τα κρατικά όργανα προλαβαίνουν να ενημερωθούν επαρκώς προς την νομοθεσία. Με αποτέλεσμα να παρανομούν συχνά εν αγνοία τους. Αυτό αυξάνει γεωμετρικά τις δικαστικές υποθέσεις και κυρίως η διοικητική δικαιοσύνη να δέχεται τεράστιο αριθμό υποθέσεων τις οποίες δεν μπορεί να δικάσει εγκαίρως».

Υπάρχουν τρόποι και προτάσεις να αποφεύγεται όλη η ως άνω προαναφερθείσα κατάσταση στο επίπεδο του θεσμού της Δικαιοσύνης? Η απάντηση σαφώς και είναι θετική και μπορεί να γίνει εύκολα και με απλούς τρόπους.

Θα πρέπει να αποφεύγεται η πολυνομία και η θεσμοθέτηση διατάξεων σε άσχετα νομοσχέδια. Θα πρέπει να κωδικοποιούνται οι διατάξεις κατά αντικείμενο ώστε 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. Με την

⁴⁵ ΟΜΙΛΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ κ. ΠΡΟΚΟΠΙΟΥ ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΥ ΚΑΤΑ ΤΟ ΕΠΙΣΗΜΟ ΔΕΙΠΝΟ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ INTERNATIONAL LAW CONFERENCE ΠΟΥ ΔΙΟΡΓΑΝΩΝΕΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΛΗΝΟ-ΑΜΕΡΙΚΑΝΙΚΟ ΕΜΠΟΡΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ ΚΑΙ ΤΟ AMERICAN BAR ASSOCIATION (ΜΟΥΣΕΙΟ ΤΗΣ ΑΚΡΟΠΟΛΗΣ, 17.6.2015)

κωδικοποίηση της νομοθεσίας θα εκλείψει σε μεγάλο βαθμό η αβεβαιότητα ως προς το ισχύον δίκαιο και θα περιοριστεί η αναίρεση αποφάσεων. Έτσι θα επιτευχθεί και απλοποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας με την κατάργηση ή αναδιατύπωση διατάξεων.

Το ορθό θα ήταν, στις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, οι οποίες συγκροτούνται κατά περίπτωση για διάφορα νομοθετήματα, να συμμετέχουν, πέραν των λοιπών μελών και δικαστικοί λειτουργοί διότι ο δικαστικός λειτουργός βιώνει στην πράξη τα προβλήματα τα οποία προκύπτουν. Επομένως η συμβολή τους στις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές θα είναι ουσιαστική καθώς θα συμβάλλουν στην ποιότητα των ρυθμίσεων.

Επίσης θα πρέπει να υπάρχει προσεκτική διατύπωση του νομοθέτη, να μην υπάρχουν ασάφειες και αμφισβητήσεις στο κείμενο του κανόνα δικαίου οι οποίες οδηγούν υποχρεωτικά σε ερμηνείες και κατ' επέκτασιν δημιουργούν διχογνωμίες στην θεωρία και στην νομολογία.

Η νομοθέτηση θα πρέπει να γίνεται σύμφωνα με το Σύνταγμα, τις αρχές της καλής νομοθέτησης και το ευρωπαϊκό δίκαιο διότι είναι όλο και συχνότερες οι περιπτώσεις κατά τις οποίες τα δικαστήρια κηρύσσουν τους νόμους αντισυνταγματικούς.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΤΡΟΠΟΙ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑΣ

Α. ΣΧΕΔΙΑ ΔΡΑΣΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ⁴⁶

Η πολιτική της ΕΕ για την βελτίωση της νομοθεσίας και του ρυθμιστικού περιβάλλοντος αρχίζει επισήμως να διαμορφώνεται ως τάση το 1985. Η ατζέντα για τη βελτίωση της νομοθεσίας αφορά το σχεδιασμό και την αξιολόγηση των πολιτικών

⁴⁶ Σχετικές πληροφορίες καθώς και έγγραφα για τις δράσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρατίθενται στην εξής σελίδα: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_el.htm

και των νομοθεσιών της ΕΕ με διαφάνεια, με αποδεικτικά στοιχεία και υποστηριζόμενη από τις απόψεις των πολιτών και των ενδιαφερομένων. Καλύπτει όλους τους τομείς πολιτικής και στοχεύει στη στοχοθετημένη ρύθμιση που δεν υπερβαίνει τα απαιτούμενα, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι και να προκύψουν οφέλη με το ελάχιστο κόστος.

Στην Συνθήκη του Άμστερνταμ διατυπώνεται ρητώς η υπ' αριθ. 39 Δήλωση για την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας. Η διάσκεψη σημειώνει: « Η ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την ορθή εφαρμογή από τις αρμόδιες εθνικές αρχές...»

Μια ομάδα εμπειρογνομόνων αναλαμβάνει να προετοιμάσει ένα σχέδιο δράσης για την καλή νομοθέτηση. Η τελική έκθεση⁴⁷ της ομάδας περιλαμβάνει μεταξύ των συστάσεων της, την ανάλυση συνεπειών, την διαβούλευση και την απλούστευση.

Η Επιτροπή την δεκαετία του έτους 2000 θα εκδώσει πλήθος ανακοινώσεων και σχεδίων δράσης σχετικά με την καλή νομοθέτηση (Better Regulation), όπως η Λευκή Βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, το Σχέδιο δράσης για την απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.

Η εφαρμογή αυτών των αρχών και δράσεων θα βοηθήσει την Επιτροπή να επιτύχει τους στόχους της με ελάχιστο κόστος και διοικητικό φόρτο. Πρόκειται για ένα πραγματικά φιλόδοξο, μεγαλόπνοο και μακροχρόνιο πρόγραμμα που προσβλέπει στην έκδοση και η εφαρμογή υψηλής ποιότητας νομοθεσίας της ΕΕ, κατάλληλης για τον σκοπό που εξυπηρετεί, αποτελεσματική και χωρίς περιττά επίπεδα πολυπλοκότητας.

Απώτερος στόχος του προγράμματος είναι η λήψη αποφάσεων να είναι ανοικτή και διαφανής, οι πολίτες και οι ενδιαφερόμενοι να μπορούν να συμβάλουν σε όλη τη διαδικασία πολιτικής και νομοθεσίας, οι ενέργειες της ΕΕ να βασίζονται σε αποδείξεις και κατανόηση των επιπτώσεων και οι κανονιστικές επιβαρύνσεις για τις επιχειρήσεις, τους πολίτες ή τις δημόσιες διοικήσεις να περιορίζονται στο ελάχιστο ώστε να καλλιεργηθεί ένα ρυθμιστικό περιβάλλον ασφαλές.

⁴⁷ Έκθεση της Επιτροπής Mandelkern

Ωστόσο, οι προσπάθειες δε σταματούν. Στα τέλη του 2009, η Επιτροπή ανακοίνωσε την πρόθεση της να προχωρήσει ένα βήμα περαιτέρω και αναβάθμισε την πολιτική της καλής νομοθέτησης (Better Regulation) σε έξυπνη νομοθέτηση (Smart Regulation) σύμφωνα με τον όρο που χρησιμοποιεί το νέο σχέδιο δράσης που ανακοινώθηκε τον Οκτώβριο 2010. Η διαφορά μεταξύ των δύο αυτών πρωτοβουλιών έγκειται στο γεγονός ότι η μεν πρωτοβουλία για καλύτερη ρύθμιση έδωσε προτεραιότητα στην ποιότητα των νέων νομοθετικών προτάσεων, η δε πρωτοβουλία για έξυπνη ρύθμιση στοχεύει στην απλούστευση και στην αξιολόγηση, καθώς και στην ενίσχυση του ρόλου των ενδιαφερόμενων μερών.

Ας αναφερθούμε περιληπτικά τι επιδιώκει και τι διασφαλίζει η πολιτική της καλής/έξυπνης νομοθέτησης:

- α) Απλοποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας: (i) Κατάργηση, (ii) Κωδικοποίηση – Αναδιατύπωση, (iii) Αξιολόγηση της πολιτικής ανά τομέα (“fitness checks”)
- (β) Βελτίωση της νομοθετικής διαδικασίας: (i) Διαβούλευση, (ii) Αξιολόγηση των επιπτώσεων, (iii) Ενίσχυση της αιτιολογικής έκθεσης των νομοθετικών προτάσεων.

Β.ΣΧΕΔΙΑ ΔΡΑΣΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

Προς αντιμετώπιση του φαινομένου της πολυνομίας και της κακονομίας και της πάταξης αυτού, τα τελευταία 10 έτη η Ελλάδα δεν έχει παραμείνει θεατής. Πραγματοποίησε σημαντικές παρεμβάσεις και τομές στο πεδίο της καλής νομοθέτησης. Στο σημείο αυτό αξίζει να γίνει ιδιαίτερη μνεία για τα τρία θεσμικά ορόσημα τα οποία έχουν οριοθετήσει το πλαίσιο για την Καλή Νομοθέτηση.

-Εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ190/2006⁴⁸

Τον Ιούλιο του 2006 εκδόθηκε η εγκύκλιος Υ190 του πρωθυπουργού με θέμα: Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων. Μέσω αυτής της ενέργειας, αποτυπώνονται, καταγράφονται και αναγνωρίζονται τα προβλήματα της ελληνικής έννομης τάξης, τα οποία συνίστανται: 1.στην ύπαρξη μεγάλου αριθμού εξαιρετικά λεπτομερειακών ρυθμίσεων, κυρίως νομοθετικών, 2.στη ρύθμιση, με διατάξεις που

⁴⁸ file:///C:/Users/TeraTech/Downloads/Egkiklios_kanonistikis_metarruthmisi.pdf

είναι διάσπαρτες στη νομοθεσία, και 3.στην υπέρμετρη διόγκωση της πρόβλεψης έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων.

Η εγκύκλιος επισήμανε την ανάγκη για μια ολοκληρωμένη πολιτική στο πλαίσιο της Καλής Νομοθέτησης και υιοθετούσε αρχές και πολιτικές, οι οποίες θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων σε ουσιαστικό επίπεδο. Επιπλέον, παρότρυνε και προέτρεπε όλα τα υπουργεία να υιοθετήσουν και ενσωματώσουν τις αρχές και τις διαδικασίες της καλής νομοθέτησης και να συντάσσουν την έκθεση αξιολόγησης νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων των εκάστοτε μέτρων πολιτικής που προωθούνταν προς ψήφιση από τη Βουλή.

Η αξία της εγκυκλίου, παρόλο τις αδυναμίες της⁴⁹, είναι ιδιαίτερα μεγάλη και πολύτιμη καθώς προετοίμασε το έδαφος και άνοιξε την σχετική συζήτηση για την αναγκαιότητα θέσπισης κανόνων και αρχών νομοθέτησης

-Παρεμβάσεις 2009-2010

Το 2010, η τότε κυβέρνηση προχώρησε ένα βήμα παραπέρα και αποφάσισε να ακολουθήσει έναν πιο τολμηρό δρόμο, τροποποιώντας τον Κανονισμό της Βουλής. Με το Π.Δ. 17/2009 (ΦΕΚ Α 33/27.02.2009) τροποποιήθηκε ο Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και ειδικότερα με το άρθρο 2 καθιέρωσε και δημιούργησε το Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης με τέτοιες αρμοδιότητες ώστε να υποστηριχθεί και να εφαρμοσθεί πιο αποτελεσματικά και ικανά η πολιτική της Καλής Νομοθέτησης. Επίσης η εν λόγω δομή, μεριμνά για την επιστημονική υποστήριξη των Υπουργείων ώστε να τηρούνται οι αρχές και οι διαδικασίες της Καλής Νομοθέτησης. Η τροποποίηση μεταξύ άλλων αφορούσε την υποχρέωση κάθε σχέδιο νόμου να συνοδεύεται από έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων και αποτελεσμάτων εφαρμογής ρυθμίσεων. . Παράλληλα δημιουργείται ο διαδικτυακός τόπος Open.gov στον οποίο διενεργείται διαβούλευση επί των συντασσόμενων προσχεδίων νόμων.

Η υποχρέωση που θεσμοθετήθηκε το 2010 με τον Κανονισμό της Βουλής έδωσε μια εκ νέου ώθηση και δυναμική στα ζητήματα της Καλής Νομοθέτησης

⁴⁹ Στην ελληνική έννομη τάξη η εγκύκλιος δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα.

δεδομένου ότι τέθηκαν μια σειρά από ασφαλιστικές δικλίδες προκειμένου να μην είναι βιαστική και πρόχειρη η παραγωγή νόμων. Τα υπουργεία και οι φορείς ξεκίνησαν πλέον με εντατικούς ρυθμούς να συμπληρώνουν τα υποδείγματα των εκθέσεων και να εφαρμόζουν τη διαβούλευση μέσα από τον σχετικό ιστότοπο.

Αποτέλεσμα τόσο της εγκυκλίου όσο και της αλλαγής του Κανονισμού της Βουλής ήταν η παραγωγή ενός σημαντικού αριθμού εκθέσεων αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων το 2010⁵⁰.

Δυστυχώς όμως οι αναλύσεις επιπτώσεων κατάντησαν μια γραφειοκρατική διαδικασία, η οποία απλώς επαναλάμβανε ή παράφραζε αυτά που ήδη συμπεριλαμβάνονταν στις αιτιολογικές εκθέσεις ή στις εκθέσεις του ΓΛΚ.

-Καλή Νομοθέτηση, Νόμος 4048/2012 (ΦΕΚ 34Α /23.02.2012)

Τον Μάρτιο του 2012 ψηφίστηκε ο Νόμος 4048/2012, ένας νόμος για τους νόμους,⁵¹ υπό τον τίτλο «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης». Βέβαια το μιν θλιβερό είναι ότι η ψήφιση του εν λόγω Νόμου αποτέλεσε υποχρέωση του Μνημονίου, το δε παράδοξο ότι ψηφίστηκε σε μια εποχή όπου απαιτούνται άμεσες νομοθετικές ρυθμίσεις σε ένα ασφυκτικό περιβάλλον. Ο εν λόγω Νόμος μέσα σε 17⁵² άρθρα κατοχυρώνει τις αρχές της καλής νομοθέτησης, οι οποίες πρέπει να τηρούνται κατά την κατάρτιση και αξιολόγηση νόμων, προτάσεων νόμων και κανονιστικών πράξεων. Γενικώς ορίζει ως αντικείμενό του τη βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης.

Ο νόμος περιγράφει τις αρχές, τις διαδικασίες και τα μέσα Καλής Νομοθέτησης, καθώς και τις αρμόδιες υπηρεσίες που συντονίζουν την πολιτική αυτή. Πολλές από τις προβλέψεις του έχουν ήδη αποτελέσει αντικείμενο της παραπάνω Εγκυκλίου αλλά με το νόμο τονίζεται η υποχρεωτικότητα της εφαρμογής τους

⁵⁰ 48 από τους 68 νόμους που κατατέθηκαν στο Κοινοβούλιο, συνοδεύονταν από την έκθεση. Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης από τον ΟΟΣΑ, 2012

⁵¹ Επιβεβαιώθηκε η ρήση του Εμμανουήλ Ροΐδη «Εις νόμος απαιτείται εις αυτήν την χώρα, ο οποίος να επιτάσσει την εφαρμογή όλων των υπολοίπων νόμων».

⁵² Όταν εκδόθηκε ο Νόμος αποτελείτο από 22 άρθρα, πλην όμως με τον Ν. 4242/2013 καταργήθηκαν οι διατάξεις που αφορούσαν την Επιτροπή Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου

Ως αρχές της καλής νομοθέτησης στο άρθρο 2 ορίζονται η αναγκαιότητα, η αναλογικότητα, η απλότητα, η αποφυγή αποκλιουσών ή αντιφατικών ρυθμίσεων, η διαφάνεια, η αποτελεσματικότητα, η επικουρικότητα και άλλα. Μέσα επίτευξης αυτών των αρχών, όπως ορίζονται στο άρθρο 5 αποτελούν ιδίως η διαβούλευση, η ανάλυση των συνεπειών των ρυθμίσεων, η αιτιολογική έκθεση των νόμων, η απλούστευση, η κωδικοποίηση και αναμόρφωση του δικαίου και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων.

Όπως αναφέρεται στην Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου, η βασική καινοτομία του είναι η ανάγκη τεκμηρίωσης νομοθετικών επιλογών με την θεσμοθέτηση της έκθεσης ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων, η οποία θα ενδυναμώσει τόσο την διαφάνεια, παρέχοντας σε κάθε ενδιαφερόμενο εκείνα τα στοιχεία και δεδομένα που απαιτούνται για την αξιολόγηση των ρυθμιστικών πρωτοβουλιών, όσο και την εφαρμογή των ρυθμίσεων δεδομένου ότι θα έχουν εκτιμηθεί εκ των προτέρων οι πόροι και οι πιθανές παρεμβάσεις που απαιτούνται γι' αυτήν

Η κατάρτιση και η εφαρμογή του συγκεκριμένου νόμου αναμφίβολα αξιολογείται ως θετική πρωτοβουλία αφού συμβάλλει στην επίλυση της πολυνομίας και στην αναβάθμιση της χαμηλής ποιότητας νομοθεσίας. Πλην όμως ενώ είναι πασιφανές ότι υπάρχει το θεσμικό πλαίσιο για την καλή νομοθέτηση, δυστυχώς ακολουθείται ακόμα η τακτική να ψηφίζονται νόμοι πρόχειροι με διατάξεις ατάκτως ερριμμένες.

Όπως ήδη αναφέραμε, σύμφωνα με την παρ. 4.α' του άρθρου 3 του ν. [4048/2012](#) **«Σε περίπτωση νομοθετικής μεταβολής, κατά την οποία αντικαθίστανται, τροποποιούνται, προστίθενται ή παρεμβάλλονται άρθρα, παράγραφοι, λέξεις ή καταργούνται ισχύουσες διατάξεις, αναφέρεται ολόκληρο το άρθρο ή κεφάλαιο, όπως διαμορφώνεται τελικά».**

Γιατί δεν εφαρμόζεται η παραπάνω σημαντική διάταξη της παρ. 4.α' του άρθρου 3 που θα βοηθούσε σημαντικά στη σωστή κωδικοποίηση των νόμων αλλά κυρίως θα βοηθούσε όσους ερμηνεύουν ή εφαρμόζουν τους νόμους; Γιατί δεν λαμβάνονται υπόψη και οι υπόλοιπες σημαντικές διατάξεις που θεσπίστηκαν με τον ν. [4048/2012](#); Προφανώς δεν θα λάβουμε απάντηση από τους αρμοδίους.

ΜΕΤΡΑ ΚΑΙ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΜΕΙΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑΣ

Στην Ελλάδα, κατά την περίοδο 2001-2016 η νομοθετική παραγωγή ανέρχεται σε 1.569 νόμους, που αποτυπώνονται σε 64.500 περίπου σελίδες⁵³. Εάν προστεθεί και η ρυθμιστική παραγωγή όχι μόνο της μεταπολίτευσης αλλά και οι εν ισχύ νόμοι περασμένων δεκαετιών, πριν από τη δεκαετία του 1970, τότε γίνεται σαφές πως είναι αναγκαία η ραγδαία μείωση της ρυθμιστικής ύλης

Βέβαια, τα σύνολα αυτά, δεν αφορούν νέους νόμους αλλά πολλοί νόμοι αναφέρονται σε τροποποιήσεις παλαιότερων και σε κυρώσεις διεθνών συμβάσεων. Το σίγουρο είναι πως για να υπάρξει μια ολοκληρωμένη και συντονισμένη πολιτική για την καλή Νομοθέτηση, θα πρέπει προηγουμένως να «νοικοκυρευτεί» η υφιστάμενη ρυθμιστική ύλη. Το πρόβλημα της πολυνομίας και της κακονομίας δεν μπορεί να λυθεί εν μία νυκτί, απαιτούνται δυναμικές παρεμβάσεις, πολιτικές και στρατηγικές.

Με βάση τα όσα εκτέθηκαν παραπάνω θα μπορούσαν να διατυπωθούν συνοπτικά ορισμένες σκέψεις-προτάσεις για το περιορισμό των αρνητικών συνεπειών του φαινομένου της πολυνομίας και της κακονομίας, με απώτερο στόχο την διαμόρφωση ενός σαφέστερου και περισσότερο ορθολογικού νομοθετικού περιβάλλοντος στο μέλλον.

Οι παρεμβάσεις αυτές θα μπορούσαν να διακριθούν σε βραχυχρόνιες, μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες. Στην παρούσα θα αναφερθούμε αναλυτικά στις δύο τελευταίες.

Μακροχρόνιες Παρεμβάσεις⁵⁴

1.-Αποκομματικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης

Η αποκομματικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης, που αποτελεί πάντα αφήγημα των διεκδικούντων την κεντρική εξουσία κατά την διάρκεια προεκλογικών

⁵³ Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα, Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος. Δ. Σωτηρόπουλος-Χριστόπουλος, Διανεοσις 2017

⁵⁴ Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα, Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος. Σωτηρόπουλος-Χριστόπουλος, Διανεοσις 2017

εκστρατειών, θα πρέπει κάποια στιγμή να γίνει πράξη. Η εξυγίανση της πάσχουσας Δημόσιας Διοίκησης με τον απεγκλωβισμό αυτής από το πελατειακό κράτος και με την ανεξαρτησίας της από τις εκάστοτε πολιτικές και κομματικές προτιμήσεις όσον αφορά την ανάδειξη της φυσικής της ηγεσίας, αποτελεί την πραγματική μεταρρύθμιση. Θα πρέπει να δημιουργηθούν ασφαλιστικές δικλίδες και στεγανά ώστε η επιλογή του ανώτατου διοικητικού προσωπικού να βασίζεται στην αξιοκρατία και με αντικειμενικά κριτήρια και όχι να είναι αποτέλεσμα κομματικών επιλογών.

2.- Βελτίωση της διοικητικής ικανότητας του κράτους

Είναι αναμφισβήτητο ότι η Διοίκηση θα πρέπει να βελτιωθεί τόσο ως προς την ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών όσο και ως προς τον τρόπο αντιμετώπισης του πολίτη- πελάτη ώστε να έχει ως αποτέλεσμα την ικανοποίηση των πολιτών και ως εκ τούτου την αύξηση εμπιστοσύνης των πολιτών προς την Διοίκηση. Η διοίκηση θα πρέπει να ενισχυθεί σε επίπεδο ανθρώπινου δυναμικού, δομών και διαδικασιών. Απαιτούνται υπάλληλοι εκπαιδευμένοι, καταρτισμένοι, με δεξιότητες, με τεχνογνωσία, υπάλληλοι που σκέπτονται σαν λειτουργοί και όχι υπαλλήλους που οχυρώνονται πίσω από την τυπολατρία και τις γραφειοκρατικές διατυπώσεις. Ένα ποιοτικό ανθρώπινο δυναμικό θα δημιουργήσει μια διοίκηση αποτελεσματική, επιδραστική και ανοικτή προς τους πολίτες.

3.- Μεταβολή της διοικητικής κουλτούρα⁵⁵

Αναγκαία και επιβεβλημένη κρίνεται η μεταβολή της διοικητικής κουλτούρας, μιας κουλτούρας που χαρακτηρίζεται από ακινησία, δυσπραγία, ευθυνοφοβία και κυνισμό. Ο ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης είναι λειτουργεί μέσα σε ένα σύγχρονο περιβάλλον που να διασφαλίζεται η αποδοτικότητα, η αποτελεσματικότητα και η παραγωγικότητα και με μοναδικό στόχο την εξυπηρέτηση ιδιωτών κι επιχειρήσεων

⁵⁵ Η Ελληνική διοικητική κουλτούρα, όπως εκφράζεται από τα κορυφαία συνδικαλιστικά όργανα των δημοσίων υπαλλήλων και επομένως από την μάζα των δημοσίων υπαλλήλων, δύσκολα μπορεί να αποκρύψει τον έντονα παραδοσιακό, εξισωτικό, εσωστρεφή και αντιλογοκρατικό της χαρακτήρα και προσανατολισμό. Είναι μάλιστα τέτοια η ισχύς της και η σημασία της ώστε τα μεν νομοθετήματα, τα οποία εκφράζουν και υποστασιοποιούν αυτές τις αξίες και προσανατολισμούς να εκτελούνται και να αφομοιώνονται δίχως καθυστέρηση ενώ οι παρεμβάσεις (λογοκρατικού-εκσυγχρονιστικού χαρακτήρα) συναντούν αντίσταση και διαφωνία με συνέπεια να μην εφαρμόζονται αλλά να αδρανοποιούνται και σταδιακά να ακυρώνονται. Αντώνης Μακροδημήτρης «Συλλογικές Διεκδικήσεις και Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις: Όψεις της Ελληνικής Διοικητικής Κουλτούρας» σελίς 149,

file:///C:/Users/TeraTech/Documents/ΠΗΓΕΣ%20ΑΠΟ%20ΙΤΕΡΝΕΤ/ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ%20ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ.pdf

και την εύρυθμη λειτουργία του κράτους. Σίγουρα τα τελευταία έτη έχουν επέλθει μεταβολές ως προς τον τρόπο που ασκείται η διοίκηση, ως προς τα μέσα που μετέρχεται και την κουλτούρα που την διακατέχει ωστόσο απαιτείται μεγάλη προσπάθεια ακόμα.

Μεσοπρόθεσμες παρεμβάσεις για την επίλυση του προβλήματος.

Σε ένα πιο μεσοπρόθεσμο επίπεδο κρίνεται απαραίτητη μια σειρά αλλαγών στην διαδικασία της νομοθετικής παραγωγής.

1.- Εφαρμογή ισχύοντος θεσμικού πλαισίου

Ένας τρόπος, απλός, πρόδηλος και αυτονόητος για να καταπολεμηθεί η πολυνομία και η κακονομία είναι η εφαρμογή και τήρηση των υφιστάμενων διατάξεων που αφορούν την Καλή Νομοθέτηση. Συχνά γίνεται λόγος για νέες καινοτόμες διατάξεις που θα συμβάλλουν στην Καλή Νομοθέτηση ωστόσο όμως δεν απαιτείται και η παραγωγή και άλλων νόμων. Σημαντικό δεν είναι η έκδοση νέων άλλα η εφαρμογή της ήδη υπάρχουσας νομοθεσίας. Η χώρα μας έχει κάνει σημαντική πρόοδο και βήματα για την αναβάθμιση και την βελτίωση της ποιότητας των νόμων και εν γένει της νομοθεσίας εκδίδοντας νόμους, κανονισμούς και εγκυκλίους που οριοθετούν τις διαδικασίες και τα μέσα προκειμένου τα νομοθετήματα να είναι ευυπόληπτα, λιτά, λειτουργικά, περιεκτικά, με συνοχή, σαφήνεια και κατανοητά. Κατά συνέπεια το μόνο που χρειάζεται είναι να εφαρμόσουμε την θεωρία και στην πράξη και να μην την καταστρατηγούμε.

2.- Μείωση του ρυθμιστικού όγκου με τη χρήση του εργαλείου της «γκιλοτίνας»⁵⁶

Σε ένα κράτος με ογκώδες, περίπλοκο και χαμηλής ποιότητας ρυθμιστικό πλαίσιο δύναται να εφαρμοστεί ένα εργαλείο, μια μέθοδος που αποσκοπεί στην απλούστευση, κατάργηση, κάθαρση του όγκου της νομοθεσίας. Το εργαλείο αυτό στην επιστημονική βιβλιογραφία ονομάζεται «ρυθμιστική γκιλοτίνα». Ο τρόπος λειτουργίας της είναι απλός: Μετά από αξιολόγηση της ήδη υφιστάμενης νομοθεσίας

⁵⁶ Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα, Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος. Σωτηρόπουλος-Χριστόπουλος, Διανέσεις 2017

σε διάφορους τομείς της δημόσιας πολιτικής, είτε η Βουλή είτε η Κυβέρνηση καταργεί διατάξεις κι νόμους που έχουν περιπέσει σε αχρησία, που είναι πρακτικά ανεφάρμοστοι, που είναι παρωχημένοι, απλουστεύει δυσνόητες, πολύπλοκες και αντιφατικές ρυθμίσεις.

Είναι αναμφισβήτητο ότι με την εφαρμογή της μεθοδολογίας της γκιλοτίνας, τα οφέλη που θα αποκομισθούν θα είναι τεράστια για τους διάφορους τομείς της ζωής μας.

3.- Στοχευμένη κωδικοποίηση της νομοθεσίας⁵⁷

Η παρούσα πρόταση θα πρέπει να συνδυαστεί με την προαναφερθείσα, ήτοι αφού γίνει εκκαθάριση και επικαιροποίηση των νομοθετημάτων, καθίσταται επιβεβλημένο να εφαρμοστεί το άρθρο 12 του Ν.4048/2012 Κωδικοποίηση Νόμων. Η υπερπληθώρα διατάξεων, οι διάσπαρτες διατάξεις, η εμφύτευση διατάξεων και οι εμβόλιμες σε άσχετα νομοθετήματα δημιουργούν τις συνθήκες και τις προϋποθέσεις ώστε να κινηθούμε προς την κωδικοποίηση των διατάξεων. Κρίνεται απαραίτητο η συγκέντρωση των διάφορων ρυθμίσεων ώστε να ενοποιηθούν και να αποτελέσουν ένα κωδικοποιημένο κείμενο. Έτσι θα γίνει πράξη και η αρχή «ένα αντικείμενο, ένας νόμος». Γιατί να μην υπάρχει ένα νομοθέτημα για την ανώτερη εκπαίδευση, ένα νομοθέτημα για τις εργασιακές σχέσεις, ένα νομοθέτημα για το περιβάλλον, ένα νομοθέτημα για την υγεία κ.λπ.?

Η εκπόνηση ενός τέτοιου εγχειρήματος φαίνεται εξαιρετικά δύσκολο που προϋποθέτει γνώση, υπομονή, συντονισμό, μελέτη, κατάλληλες υποδομές ωστόσο όμως δεν είναι ανέφικτο, οι θετικές δε επιπτώσεις αυτού του έργου, όπως η μείωση της γραφειοκρατίας, η ταχύτερη απονομή δικαιοσύνης, η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας, η αύξηση επενδύσεων, είναι μεγαλειώδεις για την κοινωνία. Η επιτυχημένη βέβαια ολοκλήρωση του έργου συνίσταται στην συνεχή ενσωμάτωση κάθε νέου νομοθετήματος.

4.- Περιορισμός προσθηκών και τροπολογιών

⁵⁷ Για μεγαλύτερη ανάλυση βλ. τον Οδηγό της ΓΓΚ, Εγχειρίδιο Οδηγιών για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας, Εθνικό Τυπογραφείο Αθήνα.

Η κραυγαλέα και η ραγδαία αύξηση των τροπολογιών⁵⁸ που ψηφίζονται στην Βουλή τα τελευταία χρόνια, αν μη τι άλλο ευνοεί την πολυνομία και κακονομία.

Οι υπουργοί και οι βουλευτές υπό την πίεση διάφορων κοινωνικών ομάδων ή ευνοούμενων ψηφοφόρων καταθέτουν πλήθος τροπολογιών την τελευταία στιγμή χωρίς ουσιαστική αξιολόγηση και συζήτηση και μάλιστα χωρίς την στάθμιση της δημοσιονομικής επίπτωσης. Έτσι καταλήγουμε σε μια αλόγιστη παραγωγή ρυθμίσεων-τροπολογιών που υπονομεύει κάθε έννοια κράτους δικαίου. Ο περιορισμός της δυνατότητας τροπολογιών-προσθηκών δύναται να διασφαλιστεί με την τροποποίηση σε μια πιθανή μελλοντική αναθεώρηση του άρθρου 74 του Συντάγματος. Αυτό συνίσταται σε αυστηρό έλεγχο και χρονικό περιορισμό των προτεινόμενων τροπολογιών. Ειδικότερα η τροπολογία θα πρέπει να μην παρεκκλίνει από το αντικείμενο του νόμου που είναι προς ψήφιση αλλά να είναι συναφής προς τούτο, όπως επίσης θα πρέπει να συνοδεύονται από έκθεση εις την οποία θα έχει γίνει ανάλυση και εκτίμηση των επιπτώσεων και του κόστους. Επιπρόσθετα δε, θα πρέπει να εισάγεται αυστηρά εντός κάποιας προθεσμίας άλλως θα απορρίπτεται και όχι τελευταία στιγμή, ως είθισται.

5.-Ενοποίηση των συνοδευτικών εκθέσεων ενός νομοσχεδίου σε μια αναβαθμισμένη έκθεση.

Στην Ελλάδα σήμερα τα νομοσχέδια συνοδεύονται υποχρεωτικά από την αιτιολογική έκθεση, την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους την Έκθεση Υπουργού Οικονομικών και του εκάστοτε αρμοδίου Υπουργού για την κάλυψη δαπανών, όπως ορίζονται στα άρθρα 74 παρ. και 75 του Συντάγματος καθώς και από την έκθεση ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων όπως έχει θεσμοθετηθεί με το άρθρο 7 του Ν.4048/2012.

Η έκθεση ανάλυσης συνεπειών των ρυθμίσεων είναι ένα βασικό εργαλείο για την Καλή Νομοθέτηση, στην οποία αποτυπώνονται αναλυτικά η αναγκαιότητα του νομοσχεδίου, τα κόστη και τα οφέλη που υπάρχουν και οι όποιες άμεσες ή έμμεσες σε βάθος χρόνου επιπτώσεις. Δυστυχώς όμως, λόγω διάφορων αιτιών, είτε λόγω

⁵⁸ Το 2016 εισήχθησαν προς ψήφιση στην Βουλή τριακόσιες τρεις (303) τροπολογίες(file:///C:/Users/TeraTech/Downloads/ΚΑΛΗ%20ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ%20-%20Πρακτικά%20Συνεδρίου(1).pdf)

περιορισμένου χρόνου είτε λόγω έλλειψη ενδιαφέροντος, είτε λόγω έλλειψη τεχνογνωσίας, η έκθεση ανάλυσης συνεπειών συνήθως είναι πρόχειρη, τυπική, ελλιπής και στην ουσία επαναλαμβάνει το κείμενο του νόμου και της εισηγητικής έκθεσης με άλλα λόγια. Ουσιαστικά δηλαδή δεν παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον με αποτέλεσμα να αχρηστεύεται ένα εργαλείο και να έχει καταστήσει μια γραφειοκρατική διαδικασία ενώ θα μπορούσε να αποδειχτεί πολύτιμο για μια ορθολογική νομοθέτηση.

Αν οι αρμόδιες υπηρεσίες στην χώρα μας χρησιμοποιούσαν και εφαρμόζαν σωστά την Έκθεση, τότε αυτή θα αποτελούσε ένα ολοκληρωμένο και δομημένο εργαλείο παρουσίασης, ανάπτυξης και ανάλυσης του νομοσχεδίου τόσο για τους βουλευτές όσο και για το μέσο πολίτη και μάλιστα δεν θα χρειαζόταν ένα νομοσχέδιο να συνοδεύεται από ξεχωριστές εκθέσεις αλλά μία θα ήταν αρκετή.

6.- Αξιολόγηση της εφαρμογής της νομοθεσίας

Στο άρθρο 9 παρ. 1 του Ν. 4048/2012 ορίζεται: 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 απαιτήσε 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.

Το περιεχόμενο της εν λόγω ρύθμισης κρίνεται σπουδαίο διότι συνδέεται άμεσα με την βελτίωση της νομοθεσίας και την καταπολέμηση της πολυνομίας. Μέσω της αξιολόγησης παρέχεται η δυνατότητα να εντοπιστούν οι τομείς που ενδείκνυνται για βελτίωση ή κατάργηση της ισχύουσας νομοθεσίας. Κρίνεται φρόνιμο και ορθό το κάθε υπουργείο να υποχρεούται να προβαίνει σε αξιολογήσεις των εν ισχύ ρυθμίσεων που αφορούν τον τομέα της δικής του δημόσιας πολιτικής εντός τριών ετών από την θέση σε ισχύ και ιδίως εκείνων των ρυθμίσεων που υιοθετήθηκαν για την κάλυψη έκτακτων απρόβλεπτων αναγκών. Με την διαδικασία αυτή θα αποτιμάται η ρύθμιση και θα παραμένουν σε ισχύ εφόσον είναι απαραίτητες και αναγκαίες.

Κάτι αντίστοιχο υπάρχει στο αγγλοσαξονικό δίκαιο, πρόκειται για τις λεγόμενες ρήτρες ηλιοβασιλέματος ή ρήτρες επαναξιολόγησης⁵⁹ σκοπός των οποίων είναι οι νομοθετικές ρυθμίσεις να λήγουν αυτόματα και να επεκτείνονται μόνο με νομοθετική παρέμβαση.

7.- Δικαστικός έλεγχος σε συγκεκριμένες περιπτώσεις της νομοθετικής διαδικασίας

Πολλές φορές οι διατάξεις του Συντάγματος δεν τηρούνται και η παραβίαση τους δεν ελέγχεται δικαστικά ακόμα και σε περιπτώσεις καταστρατήγησης των προβλεπόμενων από το Σύνταγμα κοινοβουλευτικών διαδικασιών. Τα κύριο επιχείρημα των ελληνικών δικαστηρίων της άρνησης δικαστικού ελέγχου είναι ότι οι ρυθμίσεις για την καλή νομοθέτηση εμπίπτουν στο πεδίο *interna corporis*⁶⁰ της Βουλής. *Interna corporis*: ζητήματα που ανάγονται στην κοινοβουλευτική διαδικασία δεν ελέγχονται από τον δικαστή στο πλαίσιο ελέγχου συνταγματικότητας του νόμου. Με λίγα λόγια ο δικαστής δεν νομιμοποιείται να ελέγχει ορισμένα εσωτερικά ζητήματα του Κοινοβουλίου. Δεν υπάρχει βέβαια σαφής απαρίθμηση ποια εννοούνται εσωτερικά ζητήματα και είναι δύσκολο να οριοθετήσουμε την ακριβή έννοια. Ωστόσο όμως η νομολογία έχει εντάξει ορισμένα ζητήματα στην ως άνω έννοια και ορισμένα τα έχει απορρίψει.⁶¹ Στο ανέλεγκτο υπάγονται και οι άσχετες, κατά το άρθρο 74 παρ. 5Σ, διατάξεις.

Μήπως όμως πλέον στην εποχή μας, με το φαινόμενο των πολυνομοσχεδίων, των άσχετων και των εκπρόθεσμων τροπολογιών, πρέπει να υπάρξει μια νέα προσέγγιση στο ζήτημα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων?

Η πρόταση που παρουσιάζεται εδώ είναι η εγκατάλειψη της πάγιας και κρατούσας αντίληψης των ελληνικών δικαστηρίων που αρνούνται τον έλεγχο των *interna corporis* και ειδικά σε ό,τι αφορά την ψήφιση τροπολογιών άσχετων με το αντικείμενο του προς ψήφιση νόμου.

⁵⁹ Αναλυτικότερα βλ. Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα, Διανέοσις 2017, σελίς 185.

⁶⁰ «.....εντάσσεται στα λεγόμενα *interna corporis* και είναι δικαστικά ανέλεγκτη.» Η παραμόρφωση της νομοθετικής διαδικασίας την περίοδο της κρίσης, Άννα Τσιφτόγλου, 2018. Επίσης στην υπ' αριθ.1723/2016 απόφαση του Σ.τ.Ε ορίζεται: «Ο λόγος αυτός είναι απορριπτός ως απαράδεκτος, διότι οι ως άνω πλημμέλειες της διαδικασίας ψηφίσεως της επίμαχης ρυθμίσεως που επικαλείται το αιτούν Επιμελητήριο δεν αναφέρονται στα εξωτερικά στοιχεία του νόμου αλλά στα *interna corporis* της Βουλής και, επομένως, δεν ελέγχονται από τα δικαστήρια».

⁶¹ Π.χ. δεν ελέγχεται η απαρτία των βουλευτών, ούτε αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την έκδοση ΠΝΠ.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Το φαινόμενο της πολυνομίας και της κακονομίας στην Ελλάδα αποτελεί διαχρονικό πρόβλημα του κοινοβουλευτικού μας βίου. Η παρουσία του είναι έντονη στην σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα και κυριαρχεί σε όλες τις πτυχές του βίου μας (οικονομική, κοινωνική, επιχειρηματική, δικαιοκή). Οι αιτίες γέννησης του φαινομένου είναι πολλές και ποικίλλες, κάποιες δε είναι πρόσφατες και άλλες μακροχρόνιες. Η ενίσχυση του ρόλου της εκτελεστικής εξουσίας, ο κρατικός παρεμβατισμός, ο κομματικός ανταγωνισμός, ο τρόπος λειτουργίας της διοίκησης, το πελατειακό σύστημα και ο εξευρωπαϊσμός συμβάλλουν καθοριστικά στην ανάδυση και στην εξάπλωση του εν λόγω φαινομένου.

Από την ως άνω ανάλυση και καταγραφή στην παρούσα προκύπτει αβίαστα μια συνεχώς εντεινόμενη δραστηριότητα παραγωγής κανόνων δικαίου με διάσπαρτες, χρονικά ασύνδετες, συχνά αλληλοσυγκρουόμενες, κακότεχνες και αντιφατικές διατάξεις. Είναι αυτονόητο ότι αυτή η κατάσταση επιδρά αρνητικά σε όλους τους τομείς του καθημερινού μας βίου, όπως στις σχέσεις μεταξύ των ιδιωτών, στις σχέσεις ιδιωτών με την δημόσια διοίκηση, στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας μας, στο θεσμό της Δικαιοσύνης. Η πολυνομία και η κακονομία αναμφισβήτητα καταγράφεται ως ένας από τους αρνητικούς παράγοντες στην λειτουργία της Δικαιοσύνης αφού δημιουργεί καθυστέρηση στην απόδοση αυτής, ανασφάλεια δικαίου και πολλές φορές απώλεια του Συνταγματικού δικαιώματος της δικαστικής προστασίας.

Η Ελλάδα χρειάζεται λιγότερους και καλύτερους νόμους που να ρυθμίζουν αποτελεσματικά και δικαιοκρατικά τις βασικές παραμέτρους και πτυχές της κοινωνικής και οικονομικής ζωής, θέτοντας σαφείς και σταθερούς κανόνες. Πράγματι έχουν γίνει σημαντικά βήματα προς αυτή την κατεύθυνση αντλώντας παραδείγματα από τις δράσεις και τις πρωτοβουλίες της Ε.Ε. ως προς την καλή Νομοθέτηση και έχει λάβει μέτρα καταπολέμησης, πλην όμως δεν έχει καταφέρει στην ουσιαστική εφαρμογή αυτών.

Η πολυνομία και η κακονομία δεν είναι ανίκητη. Από την άλλη όμως η αντιμετώπιση του φαινομένου που εξετάστηκε παραπάνω ούτε εύκολη υπόθεση είναι ούτε μπορεί να επιτευχθεί με ημίμετρα, αντίθετα απαιτείται εγρήγορση, σχεδιασμός,

γνώση πρόγραμμα και πνεύμα διαβούλευσης. Υπάρχουν οι τρόποι και τα μέσα αντιμετώπισης του όμως εξέχοντα ρόλο στην προσπάθεια του περιορισμού της πολυνομίας και στην βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων είναι η ύπαρξη της πολιτικής βούλησης που μπορεί να κινεί ή να μετακινεί τα πάντα και να θεραπεύει πάσα νόσο.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- 1.- Κράτος Δικαίου και Δικαστικός Έλεγχος της Συνταγματικότητας, Ι Αντώνης Μανιτάκης, εκδόσεις Σάκκουλα
- 2.-Καλή Νομοθέτηση και Κράτος Δικαίου, Πολυνομία, Κακονομία και Μη Εφαρμογή των Νόμων, Παναγιώτης Μαντζούφας, Εκδόσεις Ευρασίας, Αθήνα 2018
- 3.- Η διοικητική δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας, Γιώργος Ι. Δελλής, Νομική Βιβλιοθήκη
- 4.- Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα, Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος, Δημήτρης Σωτηρόπουλος- Λεωνίδα Χριστόπουλος, 2017 Διανεοσις
- 5.- Η Ελληνική Δικαιοσύνη, Προτάσεις για ένα σύγχρονο δικαστικό σύστημα, Διανέοσις Φεβρουάριος 2019
- 6.-Διλήμματα της Ελληνικής Συνταγματικής Ιστορίας 20ος αιώνας, Σπύρος Βλαχόπουλος, Ευανθής Χαντζηβασιλείου.
- 7.- Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου 2018, Μελέτες-Απόψεις Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα σε εποχές οικονομικής κρίσης, Γεώργιος Ζώης Εκδόσεις Σάκκουλα
- 8.-Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών Τόμος 73, 1989
- 9.- Περιοδικό «Ενώπιον» Τεύχος 55 και 64, 2010 και 2012 αντίστοιχα.
- 10.- Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου 2017, Μελέτες-Απόψεις Οι επιπτώσεις της Κακής Νομοθέτησης στα Θεμελιώδη Δικαιώματα των πολιτών και στην Οικονομία, Π.Μαντζούφας
- 11.- Διοικητική Δικαιοσύνη 2016, Άρθρα-Μελέτες Η Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας, Αντώνης Μανιτάκης, Ομότιμος Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου, τ.Υπουργός Εσωτερικών.

12.- Νομικές Συμβουλές 2018, Η ανάγκη ενός ενιαίου Κώδικα Διοικητικής Δικαιοσύνης, Μελέτη Ιωάννης Συμεωνίδης.

13.- Η διοικητική δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας,

14.- Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα: Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας, Βουλή των Ελλήνων 2017.

15.- Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2008, 2017

16.- Πολυνομία-Κακονομία-Ανομία, Εισηγήσεις-Συζήτηση-Συμπερασματικές Προτάσεις, Αθήνα 2011

17.- Ομιλία του Προέδρου της Δημοκρατίας στις 17.06.2015

18.- Ετήσια Έκθεση του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού 2005

19.- Η επιτάχυνση της απονομής της δικαιοσύνης, Θεόδωρος Π.Φορτσάκης, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών. (file:///C:/Users/TeraTech/Downloads/563-574%20Fortsakis%202014.pdf)

20.- Μηνιαίο Περιοδικό ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ του Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ 2005

21.- Πρόσκληση της Διαφάνειας, της Νομοθεσίας, της Δικαιοσύνης, IV, 2006-2007 Ελευθέριος Βενιζέλος

22.- Ετήσια Έκθεση της μη Κυβερνητικής Οργάνωσης WWF έτους 2015 και 2017

23.- Έκθεση Διεθνούς Διαφάνειας-Ελλάς 2012

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

<https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/>

https://europa.eu/european-union/index_el

