

ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΠΡΑΞΗ ΤΗΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ

Επιστημονική επιμέλεια

Σπύρος Βλαχόπουλος-Ξενοφών Κοντιάδης

Παρασκευή Αραμπατζή
Σπύρος Βλαχόπουλος
Αγάπη Γαλενιανού-Χαλκιαδάκη
Βαρβάρα Γεωργοπούλου
Παναγιώτης Καρκατσούλης
Ξενοφών Κοντιάδης
Σίμος Μηναΐδης
Μαρία Μουσμούτη

Βασιλική Νταλάκου
Νίκος Παπασπύρου
Αναστασία Πούλου
Πώργος Σταυρόπουλος
Έφη Στεφοπούλου
Χριστίνα Τσάκωνα
Κωνσταντίνος Τσιμάρας



ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΠΡΑΞΗ ΤΗΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ

Τίτλος: ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΠΡΑΞΗ ΤΗΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ

© 2026 Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου

Έκδοση: Αθήνα, ΙΟΥΝΙΟΣ 2026

ISBN: 978-618-5999-04-9

Το παρόν έργο πνευματικής ιδιοκτησίας προστατεύεται κατά τις διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας (Ν. 2121/1993, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει σήμερα) καθώς και από τις διεθνείς συμβάσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας. Απαγορεύεται με οποιονδήποτε τρόπο ή μέσο η αντιγραφή, η φωτοανατύπωση, η αναπαραγωγή, η μετάφραση, η διασκευή, η αναμετάδοση σε οποιαδήποτε μορφή, καθώς και η εκμετάλλευση του συνόλου ή τμημάτων του παρόντος έργου χωρίς τη γραπτή άδεια.



Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου
Ακαδημίας 43, 10672 Αθήνα
website: www.epoliteia.gr
Τηλέφωνο: 2103623506
e-mail: info@epoliteia.gr

ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΠΡΑΞΗ ΤΗΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ

Επιστημονική επιμέλεια
Σ. Βλαχόπουλος-Ξ. Κοντιάδης



Πίνακας Συνεργατών Τόμου

Παρασκευή Αραμπατζή , Νομοτέχνης Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων της ΠτΚ
Σπύρος Βλαχόπουλος , Καθηγητής Νομικής Σχολής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, Πρόεδρος της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας
Αγάπη Γαλενιανού-Χαλκιαδάκη , Σύμβουλος Επικρατείας ε.τ., μέλος της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας
Βαρβάρα Γεωργοπούλου , Διδάκτωρ Κοινοβουλευτικού Δικαίου και Πολιτικών Επιστημών
Παναγιώτης Καρκατσούλης , Εμπειρογνώμων Δημόσιας Διοίκησης, Σύμβουλος ΑΣΕΠ
Ξενοφών Κοντιάδης , Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, Πρόεδρος του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ιδρύματος Θεμιστοκλή & Δημήτρη Τσάτσου
Σίμος Μηναΐδης , Ομότιμος Καθηγητής Νομικής Σχολής του Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης
Μαρία Μουσμούντη , Associate Research Fellow, Institute of Advanced Legal Studies του University of London, Εκτελεστική Διευθύντρια του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ιδρύματος Θεμιστοκλή & Δημήτρη Τσάτσου
Βασιλική Νταλάκου , Δ.Ν., Προϊσταμένη Αυτοτελούς Τμήματος Διοικητικών Κωδικοποιήσεων – Ραπτάρχη
Νίκος Παπασπύρου , Αναπληρωτής Καθηγητής Νομικής Σχολής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών
Αναστασία Πούλου , Δ.Ν. Πανεπιστημίου Χαϊδελβέργης, Πρωτοδίκης Διοικητικών Δικαστηρίων
Γιώργος Σταυρόπουλος , Επίτιμος Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας
Έφη Στεφοπούλου , Εμπειρογνώμων Δημόσιας Διοίκησης
Χριστίνα Τσάκωνα , Γενική Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων
Κωνσταντίνος Τσιμάρας , Καθηγητής Νομικής Σχολής του Ευρωπαϊκού Πανεπιστημίου Κύπρου



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή	11
----------------	----

Α΄ ΜΕΡΟΣ

ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ

Η καλή συνταγματική νομοθέτηση

Ξενοφών Κοντιάδης	23
-------------------------	----

Δημόσια Διοίκηση, κανονιστική μεταρρύθμιση και καλή νομοθέτηση

Κωνσταντίνος Τσιμάρας.....	52
----------------------------	----

Διλήμματα του νομοθέτη για αποτελεσματική νομοθέτηση

Μαρία Μουσμούτη	78
-----------------------	----

Κοινοβουλευτικές προϋποθέσεις της καλής νομοθέτησης

Νίκος Παπασπύρου.....	118
-----------------------	-----

Ευρωπαϊκή διάσταση και πρωτοβουλίες του ΟΟΣΑ για την καλή νομοθέτηση

Έφη Στεφοπούλου	139
-----------------------	-----

Η ανάλυση των συνεπειών της ρύθμισης

Σίμος Μηναΐδης	191
----------------------	-----

Η αιτιολογία του τυπικού νόμου ως πυλώνας της καλής νομοθέτησης

Αναστασία Πούλου	221
------------------------	-----

Η αξιολόγηση της εφαρμογής των νόμων (μετα-νομοθετικός έλεγχος) και ο ρόλος του Κοινοβουλίου

Βαρβάρα Γεωργοπούλου	249
----------------------------	-----

Β΄ ΜΕΡΟΣ

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ

Η εμπειρία ως Προέδρου της Επιτροπής Αξιολόγησης της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας

Σπύρος Βλαχόπουλος	275
--------------------------	-----

Η καλή νομοθέτηση μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας

Χριστίνα Τσάκωνα.....	288
-----------------------	-----

Εφαρμογή των κανόνων καλής νομοθέτησης στην πράξη

Αγάπη Γαλενιανού-Χαλκιαδάκη.....	322
----------------------------------	-----

Η καλή νομοθέτηση σε περιβάλλον πολυκρίσεων

Παναγιώτης Καρκατσούλης.....	347
------------------------------	-----

Κριτική επισκόπηση της πρακτικής των αντιρρήσεων συνταγματικότητας νομοσχεδίων και προτάσεων νομών Σίμος Μηναιδης.....	376
Η κωδικοποίηση της νομοθεσίας βασικός συντελεστής της εν γένει καλής νομοθέτησης Γιώργος Σταυρόπουλος.....	415
Ο διαρκής κώδικας νομοθεσίας του Π. Ραπτάρχη: Ιστορική εξέλιξη και σύγχρονη αξιοποίηση Βασιλική Νταλάκου	436
Ο νομοτέχνης ως μεταφραστής πολιτικής. Από την πολιτική στην ψήφιση του νόμου: ρόλος, δεξιότητες και διλήμματα Παρασκευή Αραμπατζή.....	461

Εισαγωγή

Η πολυνομία και η κακονομία αποτελούν διαχρονικές παθογένειες της ελληνικής πολιτείας, προκαλώντας σοβαρά προβλήματα στη δημόσια διοίκηση, στην απονομή της δικαιοσύνης, στην οικονομική ανάπτυξη και στις σχέσεις κράτους-πολίτη. Το πρόβλημα επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστεί για πρώτη φορά με την εγκύκλιο Υ190/2006 του τότε πρωθυπουργού Κώστα Καραμανλή, με μικρά αποτελέσματα. Ακολούθησε ο νόμος 4048/2012 με τον οποίο τέθηκαν αρχές και διαδικασίες καλής νομοθέτησης, χωρίς ωστόσο επί της ουσίας να εφαρμοστεί πλήρως. Οι διατάξεις του νόμου αυτού για την καλή νομοθέτηση εμπλουτίστηκαν και ενσωματώθηκαν στον νόμο 4622/2019 για το επιτελικό κράτος και ακολούθησαν το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας και το Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

Στις καινοτομίες του νόμου 4622/2019 περιλαμβάνεται η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας (ΕΑ-ΠΝΔ), η οποία αντικατέστησε την Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕΝΕ), με νέα σύνθεση και αρμοδιότητες, της οποίας πρόεδρος ανέλαβε ο πρώτος από τους επιμελητές αυτού του τόμου.

Παράλληλα αναπτύχθηκε και στη χώρα μας μία ευρύτερη επιστημονική συζήτηση για την καλή νομοθέτηση, η οποία σταδιακά αποκτά τον χαρακτήρα ενός αυτόνομου διεπιστημονικού πεδίου. Πρωτοπόρος στη σχετική θεωρητική συζήτηση ήταν ο Καθηγητής Παύλος Σούρλας πριν από 45 χρόνια δημοσιεύοντας το βιβλίο Νομοθετική Θεωρία και Νομική Επιστήμη, στο οποίο αναδεικνύει τη σημασία της νομοθετικής θεωρίας ως διδασκαλίας του τρόπου θέσπισης των νόμων (εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1981).

Ως αυτοτελές μάθημα η καλή νομοθέτηση περιλαμβάνεται πλέον

στο πρόγραμμα της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και ήδη κατά την τελευταία δεκαετία στο πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου με πρωτοβουλία του δεύτερου από τους επιμελητές του παρόντος τόμου.

Στον ανά χείρας τόμο περιλαμβάνονται οι μελέτες επιφανών νομικών που έχουν υπηρετήσει τη θεωρία και την πράξη της καλής νομοθέτησης. Το πρώτο μέρος του βιβλίου είναι αφιερωμένο στις αρχές και τη θεσμική οργάνωση της Καλής Νομοθέτησης. Στο πρώτο κεφάλαιο, ο Ξενοφών Κοντιάδης εξετάζει την ανάγκη διαμόρφωσης μιας ειδικής μεθοδολογίας για τον σχεδιασμό και τη θέσπιση του Συντάγματος, αντίστοιχης προς εκείνη που η νομοθετική θεωρία και πράξη έχουν ήδη αναπτύξει για την παραγωγή των νόμων. Ένα αντίστοιχο έργο είναι αναγκαίο για τον σχεδιασμό και τη θέσπιση του Συντάγματος. Η ανεύρεση του βέλτιστου περιεχομένου του θετέου Συντάγματος δεν αποτελεί αμιγώς πολιτική ύλη, όπου αρκεί να αποφασηγιστούν οι ουσιαστικοί και διαδικαστικοί φραγμοί της αναθεώρησης του Συντάγματος για να αποφασιστούν οι συνταγματικές μεταρρυθμίσεις. Αντίθετα, η συνταγματική νομοθέτηση προϋποθέτει τη συνταγματική διαμόρφωση κανόνων και μεθοδολογικών εργαλείων που θα καθοδηγήσουν τον συντακτικό και τον αναθεωρητικό νομοθέτη κατά τον σχεδιασμό του περιεχομένου του Συντάγματος.

Ο Κωνσταντίνος Τσιμάρας επιχειρεί μια σύντομη προσέγγιση των εννοιών της καλύτερης νομοθέτησης και της κανονιστικής μεταρρύθμισης καθώς και την επίδρασή τους στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Μετά από μια παράθεση των ορισμών των ανωτέρω εννοιών, ακολουθεί μια παρουσίαση των προβλέψεων της εθνικής νομοθεσίας (π.χ. νόμος για το επιτελικό κράτος), της ΕΕ και του ΟΟΣΑ. Εν συνεχεία δίνονται παραδείγματα εφαρμογής τόσο στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια, αλλά και καλές πρακτικές (best practices) από χώρες του εξωτερικού. Αναφέρονται τα βήματα προόδου καθώς και προτάσεις για καλύτερες πρακτικές στο μέλλον.

Η Μαρία Μουσμώτη εξετάζει βασικές έννοιες και διλήμματα του

νομοθέτη στην προσπάθεια να σχεδιάσει καλή νομοθεσία. Ξεκινά δι-ερευνώντας την έννοια της αποτελεσματικότητας ως βασικό μέτρο νομοθετικής ποιότητας και στη συνέχεια εξετάζει τη μεθοδολογική προσέγγιση που μπορεί να οδηγήσει σε αυτή καθώς και τα ειδικότερα ερωτήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν σε σχέση με την αναγκαιότητα, τον σκοπό και τον στόχο της νομοθεσίας, τη δομή και τη διατύπωση του νόμου, την ένταξη στην έννομη τάξη και τα αποτελέσματα της νομοθεσίας.

Ο Νίκος Παπασπύρου μελετά τον τρόπο με τον οποίο η αναζήτηση των κοινοβουλευτικών προϋποθέσεων της καλής νομοθέτησης προϋποθέτει ανάδειξη εκείνων των χαρακτηριστικών της κοινοβουλευτικής διαδικασίας που προσδίδουν προστιθέμενη αξία ακόμη και σε συνθήκες πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού. Η μελέτη εστιάζει στη διαφάνεια και την αντιπαραθετική δομή της συζήτησης. Υπό το πρίσμα αυτών των αρχών, καθώς και της ορθολογικότητας που πάντοτε απαιτείται, εξετάζονται παθογένειες, αλλά και καθημερινές ατέλειες, στη συνταγματική οργάνωση και την κοινοβουλευτική πρακτική. Η προσέγγιση εκλαμβάνει ότι η θεσμική εξέλιξη είναι πρωτίστως ενδογενής, εντός του πολιτικού συστήματος, γεγονός που οριοθετεί τις προοπτικές βελτίωσης. Αφού εξεταστούν τα εγγενή εμπόδια υιοθέτησης και λυσιτελούς εφαρμογής της όποιας μεταρρύθμισης, ακολουθούν εστιασμένες προτάσεις, με άξονα η μεν Κυβέρνηση να έχει τη δυνατότητα να βελτιώνει τις προτάσεις της και να αναλαμβάνει την πολιτική ευθύνη, η δε δημόσια ενώπιον του λαού αντιπαράθεση να αναδεικνύει με διαύγεια αμφισβητούμενα ζητήματα και εναλλακτικές πολιτικές.

Η Έφη Στεφοπούλου γράφει για την Ευρωπαϊκή διάσταση και τις πρωτοβουλίες του ΟΟΣΑ για την καλή νομοθέτηση, αναδεικνύοντας τη μετάβαση από παραδοσιακά, ιεραρχικά μοντέλα ρύθμισης σε πιο συμμετοχικές μορφές διακυβέρνησης και παραγωγής δημόσιων πολιτικών που βασίζονται σε τεκμηρίωση. Παρουσιάζεται η θεσμική εξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής για την καλή νομοθέτηση, από τα Συμπεράσματα του Εδιμβούργου το 1992 και τη Στρατηγική της Λισαβόνας,

έως τις σύγχρονες πρωτοβουλίες απλούστευσης. Αναλύονται κάποια βασικά εργαλεία (ανάλυση επιπτώσεων, μέτρηση διοικητικού κόστους, ρυθμιστικά δοκιμαστήρια κ.λπ.) και διερευνάται η σχέση ΟΟΣΑ-ΕΕ ως σχέση αμφίδρομης μάθησης. Το κείμενο αναδεικνύει τον ρόλο του ΟΟΣΑ και της ΕΕ στη διάδοση αυτών των εργαλείων, αλλά και τη σημασία της ανοικτής διακυβέρνησης και της συμμετοχής των ενδιαφερόμενων στη νομοπαραγωγική διαδικασία. Παράλληλα, επισημαίνει τους κινδύνους μιας υπερβολικά τεχνοκρατικής αντίληψης της καλής νομοθέτησης, όπου η αποκλειστική λογική κόστους-οφέλους μπορεί να υπονομεύσει κοινωνικές και δημοκρατικές αξίες. Το κεφάλαιο αναδεικνύει το γεγονός ότι η καλή νομοθέτηση δεν αποτελεί απλώς μια τεχνική διαδικασία, αλλά αφορά ένα δημόσιο αγαθό που απαιτεί δημοκρατική νομιμοποίηση, θεσμική συνέπεια, και διαφάνεια.

Ο Σίμος Μηναΐδης εξετάζει την Ανάλυση των Συνεπειών της Ρύθμισης, εδραιωμένη στις αρχές της καλής νομοθέτησης, ως δείκτη νευραλγικής σημασίας για την αναβάθμιση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Όπως υποστηρίζει, η Ανάλυση αυτή καταδεικνύει τη βούληση του νομοθέτη να δομηθεί ο υπό διαμόρφωση κανόνας δικαίου σε ορθολογικά και ρεαλιστικά πλαίσια, για την επιτέλεση της ρυθμιστικής του αποστολής, να διασφαλισθεί η κανονιστική αξιοπιστία του, να περιοριστούν χρόνιες παθογένειες της νομοπαραγωγικής διαδικασίας και να εδραιωθεί η συμμετοχική αντίληψη των λειτουργιών τις οποίες οφείλει να επιτελεί ο ενεργός πολίτης.

Παρά τα αδιαμφισβήτητα θετικά στοιχεία της Ανάλυσης, κατά την εξέλιξή της παρεισφρέουν, καταλυτικά, αντενέργειες –με προέχουσα την εξυπηρέτηση πολιτικών σκοπιμοτήτων–, που συντελούν στις αδιέλπτες διακυμάνσεις της πολιτικής βούλησης των συντελεστών της διαδικασίας και στη διεύρυνση της απόστασης μεταξύ του σκοπού που καλείται να υπηρετήσει ο κανόνας δικαίου και των πραγματικών δυνατοτήτων του, με συνέπεια την αποδόμηση της νομιμοποιητικής δυναμικής του, καθώς και την παραγωγή πολιτικής αντιδικίας.

Η Αναστασία Πούλου μελετά την καλή νομοθέτηση ως πολιτική

διαμόρφωσης αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους, που εγκολπώνει μια σειρά αξιώσεων για ορθολογική και ποιοτική νομοπαραγωγή. Βασικός πυλώνας μεταξύ αυτών είναι η αιτιολογία του τυπικού νόμου, η οποία δεν αποτελεί απλώς μια κατευθυντήρια αρχή, αλλά μια υποχρέωση του νομοθέτη με συνταγματική θεμελίωση. Ενταγμένη στην ιστορική μετάβαση από τη μελέτη της ερμηνείας στη μελέτη της παραγωγής του νόμου, η απαίτηση για αιτιολογία του νόμου γνωρίζει πολλαπλά συνταγματικά ερείσματα τόσο σε ρητές συνταγματικές διατάξεις όσο και σε θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές.

Η Βαρβάρα Γεωργοπούλου εστιάζει στον μετα-νομοθετικό έλεγχο, όπως αυτός προβλέπεται στο άρθρο 56 του ν. 4622/2019, δηλαδή την αξιολόγηση της εφαρμογής ενός νόμου τρία έως πέντε έτη μετά την έναρξη ισχύος τους. Το έργο αυτό ανατίθεται στην εκτελεστική εξουσία, ενώ προβλέπεται και η δυνατότητα διενέργειας ενός τέτοιου ελέγχου από το Κοινοβούλιο σύμφωνα με τις προβλεπόμενες από τον Κανονισμό της Βουλής διαδικασίες.

Η μελέτη αποσκοπεί στο να αναδείξει τη σημασία της αξιολόγησης της εφαρμογής των νόμων στην πράξη δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στη δυνατότητα της Βουλής να ασκήσει αυτό το είδος του ελέγχου. Στο πλαίσιο αυτό εξετάζονται τα ερωτήματα που θα πρέπει να απαντηθούν και κυρίως ποιο όργανο θα είναι αρμόδιο και με ποια κριτήρια θα επιλέγονται οι προς αξιολόγηση νόμοι. Η μελέτη, αν και αναγνωρίζει τις πολιτικές παραμέτρους που θα λειτουργούσαν ανασταλτικά στην υλοποίηση ενός τέτοιου ελέγχου, συμπεραίνει ότι το αναμενόμενο όφελος για την ποιότητα της νομοθεσίας θα είναι τέτοιο, ώστε η νομοθετική αυτή διάταξη δεν θα πρέπει να μείνει γράμμα κενό.

Στο δεύτερο μέρος του βιβλίου οι συμβολές επικεντρώνονται στις εφαρμογές της καλής νομοθέτησης στην πράξη. Ο Σπύρος Βλαχόπουλος συμπυκνώνει την εμπειρία του ως Προέδρου της Επιτροπής Αξιολόγησης της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, δηλαδή της Επιτροπής εκείνης στην οποία συμμετέχουν πλέον και οικονομολόγοι και

η οποία αντικατέστησε την Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4622/2019. Εντοπίζει και αναλύει τόσο τις θετικές εξελίξεις που σημειώθηκαν στη νομοθέτηση (στο στάδιο πριν από την κατάθεση των νομοσχεδίων στη Βουλή), όσο και προβλήματα που εξακολουθούν να παραμένουν. Επισημαίνει επίσης ένα γενικότερο δομικό πρόβλημα: Την απουσία οποιασδήποτε κύρωσης σε περίπτωση παραβίασης είτε των γενικών αρχών καλής νομοθέτησης είτε των συγκεκριμένων συνταγματικών και νομοθετικών διατάξεων που τη διέπουν. Το πρόβλημα αυτό συνδέεται με μία γενικότερη νοοτροπία «συνταγματικού μιθριδατισμού», με αποτέλεσμα οι παραβιάσεις των συνταγματικών διατάξεων (πλην αυτών που κατοχυρώνουν θεμελιώδη δικαιώματα) να θεωρούνται αποκλειστικά και μόνο θέμα πολιτικής αξιολόγησης και δεν επισύρουν καμία απολύτως νομική συνέπεια. Επομένως και για να γίνει πραγματικότητα η καλή νομοθέτηση στην Ελλάδα, θα πρέπει να γίνουν ρήξεις και να αλλάξουν στρεβλές πρακτικές δεκαετιών.

Η Χριστίνα Τσάκωνα γράφει για την καλή νομοθέτηση μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, αναδεικνύοντας τη σημασία του ν. 4622/2019, της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, της θεσμικής βιωσιμότητας και της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων για ένα αποτελεσματικό κράτος δικαίου. Αναλύει όλα τα στάδια της διαδρομής ενός νομοσχεδίου, αξιοποιώντας την πολύτιμη εμπειρία της ως Γενικής Γραμματέως Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων και μέλους της Επιτροπής Αξιολόγησης της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας. Σε ένα γενικότερο επίπεδο επισημαίνεται ότι η συχνή τροποποίηση της νομοθεσίας, ιδίως σε συνάρτηση με πολιτικές ή κυβερνητικές μεταβολές, υπονομεύει την ασφάλεια δικαίου και περιορίζει την αποτελεσματικότητα των θεσμικών παρεμβάσεων. Η αντιμετώπιση του φαινομένου αυτού δεν μπορεί να επιτευχθεί αποκλειστικά μέσω κανονιστικών εργαλείων, αλλά απαιτεί έναν ευρύτερο συνδυασμό καλής διοίκησης, εύρυθμης κοινοβουλευτικής λειτουργίας και ώριμης πολιτικής κουλτούρας.

Η Αγάπη Γαλενιανού-Χαλκιαδάκη εξετάζει την καλή νομοθέτηση ως

διαδικασία που αποσκοπεί στη δημιουργία κανόνων δικαίου αναγκαίων, σαφών και αποτελεσματικών. Παρά τη σημαντική θεσμική πρόοδο (δημόσια διαβούλευση, λειτουργία ΕΑΠΝΔ, κωδικοποιήσεις, κλάδος νομοτεχνών, περιορισμός κατεπειγουσών διαδικασιών και μείωση τροπολογιών) εντοπίζονται ακόμα σοβαρές παθογένειες, όπως: πολυνομία, αποσπασματικότητα, συχνές τροποποιήσεις, ελλιπής αιτιολόγηση ρυθμίσεων, κατάχρηση τροπολογιών που παρακάμπτουν τον έλεγχο, εισαγωγή άσχετων διατάξεων, τυπολατρική συμπλήρωση της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης (ΑΣΥΡ), απουσία αξιολόγησης της εφαρμογής των νόμων, οι οποίες επιδρούν αρνητικά και στην ποιότητα και την ταχύτητα απονομής της δικαιοσύνης.

Προτείνεται, μεταξύ άλλων, εισαγωγή νομοσχεδίων με ένα αντικείμενο, χωρίς άσχετες διατάξεις, αναμόρφωση της ΑΣΥΡ, ουσιαστική αιτιολόγηση των ρυθμίσεων, ελαχιστοποίηση εισαγωγής τροπολογιών, αποφυγή συχνών τροποποιήσεων, πλήρης αξιοποίηση νομοτεχνών, αποτελεσματική λειτουργία μηχανισμών αξιολόγησης και λογοδοσίας.

Συμπερασματικά, η πρόκληση δεν είναι η θέσπιση νέων κανόνων, αλλά η ουσιαστική εφαρμογή των υφιστάμενων για τη διασφάλιση της ποιότητας του νομοθετικού έργου.

Ο Παναγιώτης Καρκατσούλης μελετά τις πολυκρίσεις που διαμορφώνουν το σύγχρονο περιβάλλον ανάπτυξης της καλής νομοθέτησης αλλά και τη διαχρονική επιβάρυνση της λειτουργίας της από τις παρακαταθήκες του πελατειασμού. Μεταξύ των κυριότερων προκλήσεων περιλαμβάνεται η παράκαμψη των κανόνων της καλής νομοθέτησης με συχνή εφαρμογή της ρήτρας των «έκτακτων και απρόβλεπτων συνθηκών», ο καχεκτικός εσωτερικός έλεγχος, το έλλειμμα του νομοθετικού προγραμματισμού και η χωλή διαβούλευση.

Ιδιαίτερη είναι, ωστόσο, η καθυστέρηση σε σχέση με την εφαρμογή της επιγενόμενης αξιολόγησης των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων. Σ' αυτήν ανήκει η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, η οποία πρέπει να αντιμετωπίσει με τη χρήση κατάλληλων εργαλείων την πολυνομία, την κακονομία και τη, συχνά απαντώμενη, στρεψονομία.

Επείγει, επίσης, η σύνδεση των Σχεδίων Δράσης με προγράμματα νομοθετικής αποκάθαρσης, η μείωση των διοικητικών βαρών, η επιτάχυνση και ο εκσυγχρονισμός των κωδικοποιήσεων.

Προς τούτο απαιτούνται η ενδυνάμωση των υφιστάμενων δομών, η συστηματική παρακολούθηση και βελτίωση των ασκούμενων πολιτικών και η επίταση της κοινωνικής νομιμοποίησης της καλής νομοθέτησης.

Ο Σίμος Μηναΐδης, σε δεύτερη συμβολή του στον τόμο, εξετάζει τις αντιρρήσεις συνταγματικότητας ως μια σημαντική παράμετρο της καλής νομοθέτησης, καθόσον παρέχουν ιδίως στην αντιπολίτευση τη δυνατότητα να ελέγχει την τήρηση της συνταγματικής νομιμότητας, κατά την άσκηση της νομοθετικής πολιτικής των Κυβερνήσεων. Ενώ, η δυναμική τους καταδεικνύεται και εκ του γεγονότος ότι, ασκούμενες στο πρώτο στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας, δύνανται να λειτουργήσουν ανασχετικά στην εξέλιξη των συζητήσεων και στην ψήφιση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων, όταν γίνει αποδεκτή η σχετική ένσταση.

Στην πρακτική, ο εν λόγω θεσμός παρέμεινε εγκλωβισμένος σ' ένα παραδοσιακό τελετουργικό ανούσιου εν πολλοίς χαρακτήρα και στην αδιέξοδη λογική ενός υποτονικού και φαινομενικού ελέγχου, ο οποίος ευνοεί, αμφιμερώς, τους λέγοντες και αντιλέγοντες: την μεν αντιπολίτευση να (αυτο)προβάλλεται ως «μηχανισμός ουσιαστικής ανάσχεσης» αντισυνταγματικών νομοσχεδίων και ικανοποιητικής εκπροσώπησης κοινωνικών συμφερόντων, ενώ την κυβερνώσα πλειοψηφία να διέρχεται αλώβητη από τις «συμπληγάδες» του ελέγχου της συνταγματικής νομιμότητας και να προβάλλει την πολιτική της βιωσιμότητα ως «δικαίωση» της νομοθετικής της πολιτικής.

Ο Πώργος Σταυρόπουλος αναδεικνύει τη διαρκή αναγκαιότητα της κωδικοποίησης της διάσπαρτης ελληνικής νομοθεσίας ως κατάληξης της εξέλιξης του δικαίου και ως κρίσιμου εργαλείου για την αντιμετώπιση της πολυνομίας και της κακονομίας. Πολλές κωδικοποιήσεις που επιχειρήθηκαν ανά τους αιώνες άλλοτε ικανοποίησαν την ανάγκη για την αποκρυστάλλωση του εκάστοτε ισχύοντος δικαίου και άλλοτε συ-

νέβαλαν στην ανανέωσή του. Στη χώρα μας τα τελευταία χρόνια επιτελείται μια μεγάλη κωδικοποιητική προσπάθεια με την τελική ευθύνη της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης. Έχουν ήδη ολοκληρωθεί είκοσι τρία κωδικοποιητικά κείμενα, τα περισσότερα από τα οποία έχουν αποκτήσει νομοθετική ή κανονιστική έκφραση. Τα προβλήματα όμως είναι πολλά, καθώς με δυσκολία κάποια Υπουργεία προωθούν την κωδικοποίηση της νομοθεσίας τους. Η προς τούτο άνωθεν πολιτική πίεση είναι διαρκώς περισσότερο από αναγκαία, ενώ συνήθως η επιστράτευση εξωτερικών νομικών εταιρειών δεν επιφέρει σημαντικά αποτελέσματα. Το Κράτος πρέπει να εμπιστευθεί το δικό του ανθρώπινο δυναμικό και να συνεχίσει συστηματικά την κωδικοποίηση του συνόλου της νομοθετικής ύλης.

Η Βασιλική Νταλάκου παρουσιάζει το έργο Διαρκής Κώδικας Νομοθεσίας, το οποίο περιέχει την ελληνική νομοθεσία από τη δημιουργία του ελληνικού κράτους, θεματικά και χρονολογικά ταξινομημένη. Δημιουργήθηκε από τον Παντελή Ραπτάρχη το έτος 1938, αναπτύχθηκε ως βασικό εργαλείο αναζήτησης και μελέτης της ελληνικής νομοθεσίας και δωρήθηκε στο Ελληνικό Δημόσιο το έτος 1978. Στις πρώτες ενότητες του παρόντος κεφαλαίου παρουσιάζεται η ιστορική διαδρομή από τη δημιουργία και την ανάπτυξη του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας ως ιδιωτικού εκδοτικού οργανισμού, τη δωρεά και την εν συνεχεία θεσμοθέτηση ειδικής δομής στην ελληνική δημόσια διοίκηση με αρμοδιότητα τη διαχείρισή του μέχρι τις μέρες μας. Ειδικές ενότητες του κεφαλαίου αφιερώνονται αφενός στη μεθοδολογία διοικητικής κωδικοποίησης που αναπτύχθηκε και τηρείται επί δεκαετίες στα πλαίσια του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας ως ειδικού εργαλείου καλής νομοθέτησης και αφετέρου στις περαιτέρω δυνατότητες αξιοποίησης της μοναδικής αυτής θεσμικής κληρονομιάς της χώρας μας στην ιστορική και νομική έρευνα και σε οποιαδήποτε πρωτοβουλία απομείωσης του ρυθμιστικού όγκου της ελληνικής νομοθεσίας.

Η Παρασκευή Αραμπατζή εξετάζει τον ρόλο του νομοτέχνη ως «μεταφραστή» της δημόσιας πολιτικής και αναδεικνύει τον τρόπο με τον οποίο οι πολιτικές κατευθύνσεις μετασχηματίζονται σε αποτελεσματι-

κούς κανόνες δικαίου. Παράλληλα, αναλύει τη φύση της νομοτεχνικής, τα θεωρητικά της θεμέλια και τη φρονησιακή της διάσταση, καθόσον η επιλογή της κατάλληλης λύσης αποτελεί διαρκές δίλημμα. Στο πλαίσιο αυτό φωτίζεται η θέση του νομοτέχνη στα στάδια του κύκλου πολιτικής και παρουσιάζονται οι δεξιότητες και οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει, προσφέροντας μια σύγχρονη αποτύπωση του ρόλου του. Τέλος, γίνεται σύντομη αναφορά στην ελληνική νομοτεχνική πρακτική και στη θεσμική εξέλιξη της ειδικότητας του νομοτέχνη.

Με την ηλεκτρονική δημοσίευση του παρόντος βιβλίου προσδοκούμε να καταγράψουμε τα κρίσιμότερα προβλήματα της θεωρίας και της πράξης στην καλή νομοθέτηση, συμβάλλοντας στον θεσμικό και επιστημονικό διάλογο.

Αθήνα, Ιούνιος 2026

Σπύρος Βλαχόπουλος, Ξενοφών Κοντιάδης

A' Μέρος

Αρχές και θεσμική οργάνωση της Καλής Νομοθέτησης



Η καλή συνταγματική νομοθέτηση

Ξενοφών Κοντιάδης

Ι. Το αίτημα της καλής συνταγματικής νομοθέτησης

Η καλή νομοθέτηση αποτελεί μια τεχνική που περιλαμβάνει συγκεκριμένες αρχές και διαδικασίες, αποσκοπώντας στη δίκαιη, αξιόπιστη, ορθολογική και αποτελεσματική λειτουργία της πολιτείας¹. Η πράξη της θέσπισης του δικαίου παρουσιάζει διαφορές αναλόγως αν αφορά τον κοινό νόμο, τις κανονιστικές πράξεις της διοίκησης, την ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου ή το συνταγματικό κείμενο, ωστόσο οι θεμελιώδεις κατευθύνσεις είναι κοινές. Εν πάση περιπτώσει, η παραγωγή του Συντάγματος, κατ' άσκηση τόσο της συντακτικής εξουσίας όσο και της αναθεωρητικής λειτουργίας, πρέπει επίσης να διέπεται από βασικές αρχές καλής νομοθέτησης.

Η παραγωγή του Συντάγματος είναι κορυφαία στιγμή για την οργάνωση και τη λειτουργία της πολιτείας. Η συνταγματική νομοθέτηση δεν πρέπει να αποτελεί υπόθεση αποκλειστικά της πολιτικής τάξης, χωρίς διαβούλευση με την κοινωνία πολιτών και χωρίς την τήρηση των βασικών αρχών της καλής νομοθέτησης. Παρ' όλα αυτά παραμένει επικρατούσα η αντίληψη ότι το στοιχείο που κυριαρχεί στη συνταγματική νομοθέτηση είναι ο πολιτικός βολонταρισμός και οι συσχετισμοί ισχύος. Οι συνέπειες αυτής της αντίληψης είναι εμφανείς στο Σύνταγμά μας, που βρίθει ανορθολογικών και αναποτελεσματικών διατάξεων².

¹ Βλ. τον συλλογικό τόμο *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας*, Πρακτικά Συνεδρίου, 2018.

² Ξ. Κοντιάδης, *Το Ανορθολογικό μας Σύνταγμα*, 2015.

Η συνταγματική νομοθέτηση είναι μια εξαιρετικά σοβαρή υπόθεση. Για να οδηγήσει σε επιτυχές αποτέλεσμα απαιτείται η σύμπραξη της πολιτικής τάξης με την κοινωνία πολιτών και με την επιστημονική κοινότητα, εμπλέκοντας στο εγχείρημα την «ανοιχτή κοινωνία των αναθεωρητών του Συντάγματος»³. Απαιτείται συνεπώς να αποσαφηνιστεί η διαδικασία, οι αρχές, η μέθοδος, τα στάδια και τα κριτήρια της συνταγματικής νομοθέτησης.

Η άποψη ότι η θέσπιση των κανόνων δικαίου και ο καθορισμός του περιεχομένου τους δεν αποτελεί κατ' ουσίαν αντικείμενο της νομικής επιστήμης, αλλά έργο των αρμόδιων κρατικών οργάνων, απορρέει από μια αντίληψη που υποστηρίζει τη στεγανή διάκριση επιστήμης και πολιτικής⁴. Η θέσπιση του δικαίου προσεγγίζεται κατά την άποψη αυτή κυρίως ως ζήτημα διερεύνησης των οργάνων και της διαδικασίας νομοθέτησης και, σε ένα δεύτερο επίπεδο, ως ζήτημα συμφωνίας του τεθειμένου ή υπό θέσπιση δικαίου με το Σύνταγμα. Ενώ ως προς το ζήτημα της ερμηνείας του δικαίου οικοδομήθηκε «μια δογματική που αποφαίνεται για το ποιοι είναι οι εφαρμοστέοι κανόνες και πώς πρέπει να ερμηνεύονται στο πλαίσιο ενός δοσμένου καθεστώτος»⁵, αντίθετα δεν γνώρισε αντίστοιχη ανάπτυξη η θεωρία για τη θέσπιση των κανόνων δικαίου, κατεξοχήν του συνταγματικού κειμένου. Οι θέσεις που διατυπώνονται επί του θετέου δικαίου δεν υπακούουν σε ένα μεθοδολογικό οικοδόμημα, αλλά λαμβάνουν κυρίως τη μορφή κριτικής της ανεπάρκειας ισχυουσών ρυθμίσεων ή εντοπισμού κενών, αντιφάσεων και αναχρονισμών της νομοθεσίας.

Η αναζήτηση του «ορθού» περιεχομένου του θετέου δικαίου θεωρήθηκε πολιτική ύλη και ο ρόλος του νομικού οριοθετήθηκε μεθοδολογικά μόνο ως προς την εύρεση του «ορθού» περιεχομένου του ισχύοντος

³ Ε. Κοντιάδης, *Πώς γράφεται το Σύνταγμα*, 2018, σελ. 33 επ.

⁴ Π. Σούρλας, *Νομοθετική θεωρία και νομική επιστήμη*, 1981, σελ. 2 επ., 7 επ.· Π. Καρκατσούλης, *Η νομοθέτηση ως επιστήμη*, e-book ελεύθερης πρόσβασης στο epoliteia.gr, 2023, σελ. 15 επ.· W. Maihofer, "Gesetzgebungswissenschaft", στο: G. Winkler/B. Schilcher (επιμ.), *Gesetzgebung*, 1981, σελ. 3 επ.

⁵ M. Mialle, *Το κράτος του δικαίου*, 1983, σελ. 17.

δικαίου. Ειδικότερα όσον αφορά το συνταγματικό δίκαιο, ενώ η *de constitutione lata* προσέγγιση θεμελιώνεται σε ερμηνευτικούς κανόνες, κριτήρια και παραδείγματα σαφώς καθορισμένα από την επιστήμη, αντίθετα η *de constitutione ferenda* προσέγγιση δεν αντιμετωπίζεται κατά κανόνα ως γνωστικό ενέργημα, αλλά ως βουλευτικό. Όσον αφορά τη συνταγματική νομοθέτηση, η μεν συντακτική εξουσία θεωρείται κατά κανόνα αδέσμευτη, η δε αναθεωρητική λειτουργία προσεγγίζεται από μια αρνητική-αμυντική σκοπιά, δηλαδή υπό την έννοια του προσδιορισμού των ουσιαστικών και διαδικαστικών ορίων που δεσμεύουν τον αναθεωρητικό νομοθέτη. Αντίθετα, η θετική-δημιουργική προσέγγιση της αναθεωρητικής λειτουργίας παραμένει υποβαθμισμένη, στο μέτρο που δεν έχει επιχειρηθεί η συστηματική διαμόρφωση αρχών, κανόνων και κριτηρίων εφαρμοστέων κατά την ανεύρεση του «ορθού» περιεχομένου των αναθεωρητέων διατάξεων. Αυτό σημαίνει ότι δεν έχει επιχειρηθεί η συστηματική προσέγγιση μιας «μεθόδου της συνταγματικής νομοθέτησης», παρά το γεγονός ότι η συνταγματική επιστήμη έχει να επιδείξει αξιόλογη παράδοση έρευνας *de constitutione ferenda*.

Η νομοθετική θεωρία και πράξη έχουν επεξεργαστεί εργαλεία για την παραγωγή των νόμων, που κατοχυρώνονται πλέον στον ν. 4622/2019 και στα σχετικά Εγχειρίδια νομοπαρασκευαστικής μεθοδολογίας. Ένα αντίστοιχο έργο είναι αναγκαίο για τον σχεδιασμό και τη θέσπιση του Συντάγματος. Η ανεύρεση του βέλτιστου περιεχομένου του θετέου Συντάγματος δεν αποτελεί αμιγώς πολιτική ύλη, όπου αρκεί να αποσαφηνιστούν οι ουσιαστικοί και διαδικαστικοί φραγμοί της αναθεώρησης του Συντάγματος για να αποφασιστούν οι συνταγματικές μεταρρυθμίσεις. Αντίθετα, η συνταγματική νομοθέτηση προϋποθέτει τη συνταγματική διαμόρφωση κανόνων και μεθοδολογικών εργαλείων που θα καθοδηγήσουν τον συντακτικό και τον αναθεωρητικό νομοθέτη κατά τον σχεδιασμό του περιεχομένου του Συντάγματος⁶.

⁶ R. Albert/X. Contiades/A. Fotiadou (Eds), *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*, 2017.

II. Δικαιολογητικοί λόγοι της συνταγματικής αναθεώρησης

Η δοκιμασία του Συντάγματος στην πράξη αποτελεί τον σημαντικότερο δείκτη για τη διαπίστωση της αναγκαιότητας αναθεώρησής του. Οι αδυναμίες που αναδεικνύονται κατά την εφαρμογή του Συντάγματος, η συνειδητοποίηση συνταγματικών κενών, οι ερμηνευτικές δυσχέρειες και η έλλειψη συναίνεσης μεταξύ των ερμηνευτών αποτελούν εναύσματα για τον αναθεωρητικό νομοθέτη προκειμένου να προβεί σε προσθήκες, βελτιώσεις ή αποσαφηνίσεις.

Η προσαρμογή του Συντάγματος στην εξέλιξη της πολιτείας δεν επιτυγχάνεται αναπόφευκτα με την αναθεώρησή του, αλλά εξαρτάται από τα όρια της συνταγματικής ερμηνείας⁷. Η ερμηνευτική διαπίστωση της αδυναμίας μιας συνταγματικής διάταξης να καλύψει επαρκώς τη σχετική κοινωνική ή πολιτική ύλη συνεπάγεται την προσφυγή στο αναθεωρητικό εγχείρημα. Η παράκαμψη ή η μεταβολή του κανονιστικού περιεχομένου των συνταγματικών διατάξεων κατά τρόπο μη τυποποιημένο, ως αποτέλεσμα της ανακολουθίας τους προς την εξέλιξη της πολιτείας, αποτελεί είτε φαινόμενο συνταγματικής παθογένειας είτε μια άτυπη μορφή εξέλιξης του Συντάγματος που οφείλει να λάβει υπόψη ο αναθεωρητικός νομοθέτης⁸.

Ειδικότερα, στις άτυπες μορφές συνταγματικών μεταβολών περιλαμβάνονται οι περιπτώσεις αλλοίωσης του Συντάγματος, το συνταγματικό έθιμο, η έννοια του ζωντανού Συντάγματος και η συνταγματική πρακτική. Πρόκειται για μηχανισμούς προσαρμογής του Συντάγματος στην ιστορική εξέλιξη, που προκαλούνται από την επιγενόμενη διάσταση μεταξύ Συντάγματος και πραγματικότητας⁹.

⁷ B.-O. Bryde, *Verfassungsentwicklung*, 1982, passim· C. Gusy, *Verfassungspolitik zwischen Verfassungsinterpretation und Rechtspolitik*, 1983, σελ. 32 επ· W. Schmitt-Glaeser, *Rechtspolitik unter dem Grundgesetz*, AöR 1983, σελ. 337 επ.

⁸ Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2025, σελ. 139 επ· B.-O. Bryde, *Verfassungsentwicklung*, ό.π., σελ. 111 επ.

⁹ Βλ. ενδεικτικά τα κείμενα στο Αφιέρωμα του περιοδικού e-Πολιτεία, τχ. 18/2026, «Πενήντα χρόνια από τη θέσπιση του Συντάγματος. Εφαρμογή – Παραβιάσεις – Αναθεώρηση».

Η ερμηνεία και η εφαρμογή των συνταγματικών διατάξεων, είτε οδηγούνται σε μη ρητές, άτυπες συνταγματικές μεταβολές που διακυβεύουν την ασφάλεια δικαίου, είτε διαπιστώνουν κενά, ελλείψεις ή αντιφάσεις του συνταγματικού κειμένου, συνιστούν πεδίο αναφοράς με ιδιαίτερη βαρύτητα για τη θεμελίωση των προτάσεων του αναθεωρητικού νομοθέτη. Ακόμη και όταν η αλλοίωση του Συντάγματος είναι θεμιτή, δηλαδή δεν καταλήγει σε παραβίασή του, η παρέμβαση του αναθεωρητικού νομοθέτη μπορεί να θεωρηθεί επιβεβλημένη ή, πάντως, χρήσιμη. Προς εξέταση τίθεται επίσης στον αναθεωρητικό νομοθέτη το ερώτημα κατά πόσον κάθε συνταγματική πρακτική κρίνεται σκόπιμο να αποτελέσει έναυσμα για την αναθεωρητική λειτουργία.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης καλείται να κρίνει αν είναι σκόπιμο να επικυρώσει την ερμηνευτική αυτή εκδοχή ή να την αποκρούσει ή να θέσει ευρύτερα περιθώρια στον ίδιο τον ερμηνευτή για τη συγκεκριμενοποίηση του περιεχομένου του συνταγματικού κανόνα. Επί παραδείγματι, η διαμόρφωση μιας συνταγματικής πρακτικής κατά τρόπο ώστε να καθίσταται δυσχερής η θεωρητική δικαιολόγηση ή η πρακτική επιβολή στο μέλλον μιας διαφορετικής πρακτικής χωρίς να προκληθεί συνταγματική και πολιτική αμφισβήτηση¹⁰, έχει ως συνέπεια ότι ο «αδιαφανής αναπροσδιορισμός»¹¹ του συνταγματικού δέοντος οφείλει να αντιμετωπιστεί, με διαφάνεια πλέον, στο πλαίσιο της αναθεωρητικής διαδικασίας, προκειμένου να αποφευχθεί ο κίνδυνος διατάραξης της εύρυθμης λειτουργίας του πολιτεύματος.

Εφόσον αφετηρία της θεμελίωσης του αναθεωρητικού εγχειρήματος αποτελεί η επεξεργασία της πραγματικής λειτουργίας των θεσμών, ο αναθεωρητικός νομοθέτης ανάγεται κατά τη θεμελίωση της αναθεωρητικής πρότασης στο πραγματικό Σύνταγμα. Το πραγματικό Σύνταγμα αποτελεί προϊόν της συνάντησης του τυπικού Συντάγματος με τη

¹⁰ Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικά προβλήματα του διορισμού Πρωθυπουργού*, ΤοΣ 1990, σελ. 596-597.

¹¹ Γ. Παπαδημητρίου, *Ο «αδιαφανής αναπροσδιορισμός» της μορφής του πολιτεύματος στη συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, ΔκΠ 13-14/1988, σελ. 139 επ.

«ζωντανή, ιστορική πραγματικότητα»¹². Στην έννοια του πραγματικού Συντάγματος συντίθενται οι διαφορετικές ερμηνευτικές εκδοχές και πρακτικές των επιμέρους πολιτικών υποκειμένων και φορέων δύναμης που συναπαρτίζουν την ανοιχτή κοινωνία των ερμηνευτών, κατά τη διατύπωση του Peter Häberle, καταλήγοντας σε μια κατασκευή που χρησιμεύει ως ερμηνευτικό εργαλείο το οποίο αγκιστρώνει τη συνταγματική ερμηνεία στην πραγματικότητα της πολιτικής ζωής¹³.

Υπό αυτή την έννοια το πραγματικό Σύνταγμα μπορεί να αποτελέσει κατεξοχήν πεδίο αναφοράς για το αναθεωρητικό εγχείρημα και αναγκαίο εργαλείο καλής συνταγματικής νομοθέτησης. Αυτό δεν σημαίνει πάντως ότι επιμέρους πρακτικές ή νομολογιακά προηγούμενα τίθενται εκτός του πεδίου παρέμβασης του αναθεωρητικού νομοθέτη. Δεν αποκλείεται ο αναθεωρητικός νομοθέτης να επιδιώξει να μεταβάλει μια πάγια νομολογία ή πρακτική ακριβώς μέσω της αναθεώρησης των κρίσιμων συνταγματικών διατάξεων, εφόσον κρίνει, με γνώμονα τις συνταγματικοπολιτικές του επιλογές και εντός του πλαισίου των θεμελιωδών συνταγματικών αρχών, ότι αυτό καθίσταται αναγκαίο¹⁴.

Το πραγματικό Σύνταγμα, ως θεωρητικό εργαλείο που αξιοποιείται από τον αναθεωρητικό νομοθέτη, αντιστοιχεί σε μια συγκεκριμένη ερμηνευτική αντίληψη και πολιτική πράξη. Η ενσωμάτωση κρίσιμων στιγμών του πραγματικού Συντάγματος στο ίδιο το συνταγματικό κείμενο μπορεί να αποτελέσει προϋπόθεση προκειμένου η πραγμάτωση του τυπικού Συντάγματος να συντελείται έτσι ώστε αυτό να «υποτάσσεται» μεν στον συγκεκριμένο κοινωνικοπολιτικό συσχετισμό, χωρίς από την άλλη πλευρά να διακυβεύεται η αξιοπιστία της πολιτικής¹⁵.

¹² K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 1991, σελ. 16.

¹³ Α. Μανιτάκης, «Δικαιϊκοί καταναγκασμοί και κριτήρια ορθότητας της συνταγματικής ερμηνείας», στο: Δ. Τσάτσος (επιμ.), *Η ερμηνεία του Συντάγματος*, 1995, σελ. 197 επ., σελ. 200· D. Grimm, *Die Zukunft, der Verfassung*, 1991, σελ. 11 επ.

¹⁴ X. Contiades/A. Fotiadou, “Models of Constitutional Change”, στο: X. Contiades (επιμ.), *Engineering Constitutional Change*, 2013, σελ. 417-468.

¹⁵ D. Tsatsos, *Von der Würde des Staates zur Glaubwürdigkeit der Politik*, 1987, σελ. 40 επ.

III. Η αναγκαιότητα μιας συνεκτικής συνταγματικής πολιτικής

Η αναζήτηση του σκοπού και της λειτουργίας κάθε επιμέρους συνταγματικής διάταξης, η επισήμανση των ελλειμμάτων και των αδυναμιών της και η πρόταξη των δικαιολογητικών λόγων που αναδεικνύουν ως εύλογη την αναδιατύπωσή της και προσδίδουν ρυθμό στο αναθεωρητικό εγχείρημα, αποτελούν αναγκαίες προϋποθέσεις ώστε η αναθεώρηση να μην κλονίσει τις νομικές και τις πολιτικές λειτουργίες του Συντάγματος. Η αναζήτηση του νοήματος κάθε συνταγματικής διάταξης αποτελεί και την αφετηρία διατύπωσης των θέσεων συνταγματικής πολιτικής που αξιοποιούνται ως *ratio* για την αναθεώρησή της¹⁶.

Η αναθεώρηση του Συντάγματος, ως συνιστώσα της λειτουργίας του πολιτεύματος, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τα βασικά δομικά στοιχεία του· η μελέτη της αναθεωρητικής διαδικασίας είναι πρωτίστως μελέτη του πολιτεύματος¹⁷. Η αναθεωρητική πρωτοβουλία πρέπει να αποτελεί «προϊόν συνταγματικής πολιτικής με σαφείς στόχους και προσεκτική επιλογή των κέντρων βάρους της»¹⁸. Υπό τον όρο συνταγματική πολιτική γίνονται επίσης νοητές οι αντιλήψεις της «ανοιχτής κοινωνίας των ερμηνευτών»¹⁹, ιδίως των πολιτειακών οργάνων, για τον ρόλο και τη λειτουργία του Συντάγματος, το ρυθμιστικό του αντικείμενο και τη σκοπιμότητα, το εύρος, το περιεχόμενο, τη συχνότητα και τα διαδικαστικά όρια του αναθεωρητικού εγχειρήματος²⁰. Δεδομένου

¹⁶ C. Gusy, *Verfassungspolitik*, ό.π., σελ. 15.

¹⁷ Ευ. Βενιζέλος, *Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος* 1975, 1984, σελ. 34 επ.· P. Badura, "Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsgewohnheitsrecht", στο: J. Isensee/P. Kirchhof (επιμ.), *HdbStR Bd. VII, § 160*, 1992, σελ. 60 επ.

¹⁸ Γ. Παπαδημητρίου, «Η αναθεώρηση του Συντάγματος: Μηχανισμός θεσμικού εκσυγχρονισμού ή πεδίο κομματικών ελιγμών;», στο: Χ. Λυριντζής/Η. Νικολάκοπουλος/Δ. Σωτηρόπουλος (επιμ.), *Κοινωνία και πολιτική*, 1996, σελ. 172.

¹⁹ P. Häberle, *Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten*, JZ 1975, σελ. 297 επ.· και, κριτικά, E. Blankenburg/H. Treiber, *Die geschlossene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten*, JZ 1982, σελ. 543 επ.

²⁰ Γ. Παπαδημητρίου, *Η αναθεώρηση του Συντάγματος. Εισαγωγή – προτάσεις – ευρετήρια*, 1995, σελ. 11· D. Grimm, *Verfassungsfunktion und Grundgesetzreform*, 1995, σελ. 315 επ.· R. Steinberg, *Verfassungspolitik und offene Verfassung*, JZ 1980, σελ. 385 επ.

ότι η αναθεώρηση του Συντάγματος συνιστά μία σύνθετη ερμηνευτική διαδικασία, η πρόταξη συγκεκριμένων θέσεων από τις οποίες εμφορείται και οριοθετείται το αναθεωρητικό εγχείρημα συνιστά προϋπόθεση ώστε να αποκτήσει βεβαιότητα, συνοχή και αξιοπιστία.

Η διαμόρφωση θέσεων συνταγματικής πολιτικής οφείλει να υπερβαίνει το επίπεδο της κομματικής αντιπαράθεσης: Η επεξεργασία συγκεκριμένων θέσεων για την έκταση και το περιεχόμενο της συνταγματικής αναθεώρησης δεν μπορεί παρά να συναρτάται με την πολιτική φιλοσοφία και το πρόγραμμα κάθε πολιτικού σχηματισμού. Όμως δεν πρέπει να εξαρτάται από βραχυπρόθεσμες πολιτικές σκοπιμότητες ούτε να επιχειρεί να ανατρέψει «τη διασφαλισμένη συνάρθρωση του ιστορικού χρόνου»²¹, όπως αυτή αποτυπώνεται στις βασικές συνιστώσες του ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού, στο πλαίσιο του πολυεπίπεδου συνταγματισμού²².

Κεντρικό άξονα κάθε αναθεωρητικού εγχειρήματος συνιστά, πριν από την επισήμανση των θεμάτων που συνθέτουν το αντικείμενό του και την καταγραφή των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων, η επεξεργασία μιας συνεκτικής συνταγματικής πολιτικής. Η επεξεργασία θέσεων συνταγματικής πολιτικής προϋποθέτει την ερμηνεία του ισχύοντος συνταγματικού δικαίου. Ωστόσο η ιστορική και πολιτική στάθμιση που αποτελεί την αφετηρία κάθε αναθεωρητικής πρωτοβουλίας συναρτάται με τη συστηματική ερμηνεία του Συντάγματος υπό το πρίσμα μιας δεδηλωμένης βούλησης αναδιαμόρφωσής του και με γνώμονα μια συγκεκριμένη αντίληψη περί Συντάγματος και περί πολιτείας.

Σταθερές και αμετάβλητες δεσμεύσεις κατά την επεξεργασία των θέσεων συνταγματικής πολιτικής μπορούν να χαρακτηριστούν αφενός η μέριμνα να διατηρήσει το Σύνταγμα την ικανότητά του να αποτελεί

²¹ P. Häberle, *Europäische Rechtskultur*, 1997, σελ. 25 επ.

²² C. Saunders, *Challenges of Multi-Level Constitutionalism*, Melbourne Legal Studies Research Paper Series No. 823, 2019· N. Walker, “Le constitutionnalisme multiniveaux”, στο: M. Troper/D. Chagnollaud (επιμ.), *Traité international de droit constitutionnel*, 2012, σελ. 441 επ· I. Pernice, *Πολυεπίπεδος συνταγματισμός και η κρίση της δημοκρατίας στην Ευρώπη*, *Constitutionalism.gr* 6.3.2015.

ένα κατά το δυνατόν πλήρες και ανθεκτικό ρυθμιστικό πλαίσιο της κοινωνικής συμβίωσης και της κρατικής δράσης και, αφετέρου, η διατήρηση της κανονιστικής του πυκνότητας²³. Οι δύο αυτές δεσμεύσεις απορρέουν κυρίως ως αίτημα που συναρτάται με τον συνταγματικό επεκτατισμό, δηλαδή τον εμπλουτισμό του Συντάγματος με καινοτόμες ρυθμίσεις, προκειμένου να ανταποκριθεί σε νέες κοινωνικοοικονομικές σχέσεις ή τεχνολογικές εξελίξεις καθώς και στους μετασχηματισμούς του κρατικού φαινομένου²⁴. Πρόκειται συνεπώς για μια μορφή περιορισμού της αποφασιοκρατικής διάστασης του αναθεωρητικού εγχειρήματος, που συναρτάται τόσο με την πραγματική λειτουργία των θεσμών όσο και με μια αντίληψη που αναγνωρίζει το Σύνταγμα ως σύστημα κανόνων με αυξημένη κανονιστική πυκνότητα.

IV. Οι πολιτικές προαντιλήψεις του συνταγματικού νομοθέτη

Συνήθης είναι στο πλαίσιο της νομικής ερμηνείας, ιδίως της συνταγματικής ερμηνείας, η υποστήριξη περισσότερων ερμηνευτικών εκδοχών, οι οποίες υποκρύπτουν διαφορετικές ιδεολογικές και μεθοδολογικές καταβολές του ερμηνευτή ή διαφορετικές πολιτικές επιδιώξεις. Τα προσφερόμενα από τη μεθοδολογία του δικαίου κριτήρια και κανόνες ερμηνείας δεν διασφαλίζουν στις επίμαχες περιπτώσεις (hard cases) ένα σύστημα απαλλαγμένο από ασάφειες ή αντιφάσεις, με αποτέλεσμα η έλλειψη ενός γενικά αποδεκτού «ενδομεθοδολογικού τρόπου ιεραρχίσεως των μεθοδολογικών κανόνων»²⁵ να οδηγεί σε διαφορετικά ή αντιφατικά αποτελέσματα κατά την εφαρμογή του δικαίου.

Η διαχρονική διαμάχη για την ερμηνευτική πολλαπλότητα στο πεδίο

²³ Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, *Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος*, 2016· Χ. Contiades/Α. Fotiadou, “Constitutional Resilience and Constitutional Failure in the Face of Crisis: The Greek Case”, στο: T. Ginsburg/M. D. Rosen/G. Vanberg (Eds), *Constitutions in Times of Financial Crisis*, 2019, σελ. 261-282.

²⁴ Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Α', 1994, σελ. 185· D. Grimm, *Die Zukunft*, ό.π., σελ. 398 επ.

²⁵ Π. Σούρλας, *Η διαπλοκή δικαίου και πολιτικής και η θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, 1989, σελ. 196.

του Συντάγματος επικεντρώνεται κατ' ουσίαν στη μεταμεθοδολογική διαφωνία επί του ερωτήματος αν είναι εφικτή η θεμελίωση μιας και μόνης ορθής επιστημονικής λύσης στον χώρο των κοινωνικών επιστημών και ειδικότερα στο πεδίο της νομικής επιστήμης, αν δηλαδή είναι δυνατή η εξάλειψη των υποκειμενικών εκτιμήσεων του ερμηνευτή κατά τη θεμελίωση των νομικών κρίσεων²⁶.

Η ίδια η σύλληψη της υφής ενός προβλήματος προϋποθέτει μια συγκεκριμένη προαντίληψη²⁷. Στην περίπτωση της αναθεωρητικής λειτουργίας, όπου το αποφασιοκρατικό-πολιτικό στοιχείο εξ ορισμού παρεισφρέει με ιδιαίτερη ένταση, η νομιμοποίηση των ερμηνευτικών προαντιλήψεων του αναθεωρητικού νομοθέτη καθίσταται ευχερέστερη σε σύγκριση προς τη θεμελίωση των προαντιλήψεων του κατά τη συνταγματική ερμηνεία. Στο πλαίσιο της αναθεωρητικής λειτουργίας ούτως ή άλλως ο αναθεωρητικός νομοθέτης έχει από τη φύση του εγχειρήματος τη διακριτική ευχέρεια να επιλέξει μεταξύ περισσότερων λύσεων. Η αναγωγή της έννομης τάξης στην πολιτική βούληση αποτελεί συνεπώς στοιχείο *sine qua non* της αναθεωρητικής λειτουργίας.

Αυτό δεν σημαίνει ότι οι ερμηνευτικές προαντιλήψεις του αναθεωρητικού νομοθέτη επιτρέπεται να είναι αυθαίρετες, δηλαδή να παραβλέπουν τους κανόνες και τα κριτήρια ερμηνείας του δικαίου και να διαμορφώνονται αγνοώντας τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές. Οι ερμηνευτικές προαντιλήψεις του αναθεωρητικού νομοθέτη οφείλουν να είναι θεωρητικά και ιστορικά θεμελιωμένες και επομένως αιτιολογημένες²⁸.

Η συνταγματική πολιτική δεν διαμορφώνεται εν κενώ²⁹. Προϋποθέτει κατ' αρχάς τον σεβασμό των θεμελιωδών συνταγματικών αρχών, οι οποίες συνιστούν, όπως ακριβώς και στην περίπτωση της ερμηνείας του Συντάγματος, τον κατευθυντήριο άξονα της αναθεωρητικής δια-

²⁶ F. Müller, *Juristische Methodik und politisches System*, 1976, σελ. 62 επ.

²⁷ K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts*, ό.π., σελ. 25.

²⁸ Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 280.

²⁹ W. Schmitt-Glaeser, *Rechtspolitik unter dem Grundgesetz*, ό.π., σελ. 339.

δικασίας. Οι θεμελιώδεις αρχές αποτελούν ταυτόχρονα φραγμό στην εξουσία του αναθεωρητικού νομοθέτη. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης δεν περιορίζεται μόνο από το συνταγματικό δέον, αλλά και από την εφαρμογή αυτού του δεοντος στην πράξη³⁰. Όπως συμβαίνει ωστόσο και στο πλαίσιο της συνταγματικής ερμηνείας, αντίστοιχα στην αναθεωρητική λειτουργία οι συνταγματικοπολιτικές επιλογές και οι προτάσεις αναθεώρησης επηρεάζονται από τις προαντιλήψεις του αναθεωρητικού νομοθέτη. Δεδομένου ότι το Σύνταγμα δεν είναι ένα πολιτικά και ιδεολογικά ουδέτερο πεδίο, οι εναλλακτικές λύσεις που προτείνονται για την ερμηνεία του, πολλώ μάλλον για την αναθεώρησή του, υπόκεινται σε ποικίλες σταθμίσεις και επιχειρηματολογίες.

Διαφορετικές είναι οι σταθμίσεις, οι αφετηρίες και οι επιλογές του αναθεωρητικού νομοθέτη όταν πρόκειται για θεμελιώδη δικαιώματα και διαφορετικές όταν πρόκειται για διατάξεις που ανήκουν στο οργανωτικό μέρος του Συντάγματος. Έχει υποστηριχθεί κατά τρόπο πειστικό ότι, στο πλαίσιο του ισχύοντος Συντάγματος, για την ερμηνεία των θεμελιωδών δικαιωμάτων η ερμηνευτική προαντίληψη που αρμόζει «είναι η σχετικοποίηση της αρχής *in dubio pro libertate*, με τον εμπλουτισμό της με την αρχή της κοινωνικής δικαιοσύνης»³¹. Από την άλλη πλευρά, η σχετικοποίηση της στεγανής διάκρισης κράτους και κοινωνίας, όπως αποτυπώνεται στο άρθρο 1 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος³², επιβάλλει κατά την προσέγγιση του οργανωτικού μέρους του συνταγματικού κειμένου από τον ερμηνευτή ή τον αναθεωρητικό νομοθέτη πρωτίστως την αναγωγή στη δημοκρατική αρχή.

Η επίδραση που ασκείται στη συνταγματική ερμηνεία από την ύπαρξη διαφορετικών ερμηνευτικών προαντιλήψεων, οι οποίες εμφανίζονται με τη μορφή ιδεολογικών θέσεων, πολιτικών αξιολογήσεων ή συνταγματικών θεωριών, δεν έχει τεθεί υπό αμφισβήτηση. Οι ερμηνευτικές

³⁰ R. Steinberg, *Verfassungspolitik und offene Verfassung*, ό.π., σελ. 386 επ.

³¹ Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 284 επ.

³² Γ. Κασιμάτης, «Άρθρο 1», στο: Γ. Κασιμάτης/Κ. Μαυριάς, *Ερμηνεία του Συντάγματος*, 2003, αρ. περ. 168 επ.· E.-W. Böckenförde, *Recht, Staat, Freiheit*, 1991, σελ. 209 επ.

προαντιλήψεις του αναθεωρητικού νομοθέτη οφείλουν εν πρώτοις να προκύπτουν από το ίδιο το Σύνταγμα. Το ισχύον Σύνταγμα αποτελεί αναπόδραστα την αφετηρία και την κατάληξη της αναθεωρητικής πρωτοβουλίας. Με την κοινοποίηση των ερμηνευτικών του προαντιλήψεων ο αναθεωρητικός νομοθέτης καθιστά ωστόσο την πρότασή του ελέγξιμη, προσφέροντας αξιοπιστία και διαφάνεια.

Οι ερμηνευτικές προαντιλήψεις του αναθεωρητικού νομοθέτη συναρμολογούνται με τη συνταγματική πραγματικότητα και οδηγούν στη διαμόρφωση μιας συνεκτικής συνταγματικής πολιτικής. Με βάση αυτά τα πεδία αναφοράς, ο αναθεωρητικός νομοθέτης διαμορφώνει συγκεκριμένα επιχειρήματα, τα οποία σταθμίζονται σε κάθε επιμέρους περίπτωση προκειμένου να θεμελιώσουν το αναθεωρητικό εγχείρημα. Όπως ακριβώς «το ίδιο το Σύνταγμα επιβάλλει στον κάθε ερμηνευτή τόσες συνταγματικές θεωρίες, όσες και οι αρχές που προκύπτουν από αυτό»³³, αναλόγως και κατά την αναθεωρητική λειτουργία διαμορφώνονται και διαπλέκονται, ιδίως στο πλαίσιο της πλουραλιστικής δημοκρατίας, περισσότερα επιχειρήματα, τα οποία ο αναθεωρητικός νομοθέτης οφείλει να αξιοποιήσει για να τεκμηριώσει πειστικά τις προτάσεις του³⁴.

V. Η θεμελίωση των αναγκαίων τροποποιήσεων

Η αναθεώρηση ενός συνταγματικού κειμένου που έχει υποστεί με επιτυχία τη δοκιμασία της εφαρμογής του στην πράξη και έχει λειτουργήσει αποτελεσματικά τόσο στο συμβολικό όσο και στο οργανωτικό και το εγγυητικό πεδίο, επιτάσσει ευρύτερες συναινέσεις σε σύγκριση προς την αναθεώρηση ενός Συντάγματος του οποίου επιμέρους τμήματα υπέστησαν αλλοιώσεις ή υπέθαλψαν πολιτικές συγκρούσεις, ερμηνευτικές διαφωνίες και κοινωνικές εντάσεις. Στην περίπτωση που η επίτευξη υψηλού βαθμού συναίνεσης δεν είναι εφικτή, με αποτέλεσμα το αναθεωρητικό εγχείρημα να βασίζεται στον ελάχιστο εκείνο βαθμό

³³ Φ. Σπυρόπουλος, *Η ερμηνεία του Συντάγματος. Εφαρμογή ή υπέρβαση της παραδοσιακής μεθοδολογίας του δικαίου*, 1999, σελ. 191.

³⁴ Ξ. Κοντιάδης, *Πώς γράφεται το Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 55 επ.

συναίνεσης που το ίδιο το Σύνταγμα επιτάσσει, η θεμελίωση των προτάσεων του αναθεωρητικού νομοθέτη για τη μεταρρύθμιση ενός «επιτυχημένου», δηλαδή επαρκώς νομιμοποιημένου και αποτελεσματικού Συντάγματος, επιβάλλεται να είναι εξαιρετικά εμπεριστατωμένη και πειστική.

Αντίστοιχα, όσο ευρύτερες είναι οι τομές που προτείνονται από τον αναθεωρητικό νομοθέτη, τόσο αναλυτικότερη και διεξοδικότερη οφείλει να είναι η δικαιολόγηση και η τεκμηρίωση των προτάσεων αυτών. Αυτό σημαίνει ότι τόσο το απαιτούμενο εύρος και βάθος της επιχειρηματολογίας όσο και ο ευκαίος βαθμός συναίνεσης επί του αναθεωρητικού εγχειρήματος συναρτώνται με την έκταση των προτεινόμενων τομών αλλά και με τον βαθμό της νομιμοποίησης και της αποτελεσματικότητας, άρα της επιτυχούς οργανωτικής, εγγυητικής και συμβολικής λειτουργίας του υπό αναθεώρηση Συντάγματος, στο πλαίσιο μιας δεδομένης πολιτείας³⁵.

Η πρόταση αναθεώρησης ενός «επιτυχημένου» συνταγματικού κειμένου, με την οποία επιχειρούνται σημαντικές τομές και όχι απλώς ο επιβεβλημένος από την ιστορική εξέλιξη εκσυγχρονισμός ή η «ανακαίνισή» του, είναι αναγκαίο να θεμελιώνεται με στέρεη, αναλυτική και πειστική τεκμηρίωση· η τεκμηρίωση αυτή δεν μπορεί να περιορίζεται στην αναφορά σε συνταγματικοπολιτικά προτάγματα και δεδηλωμένες ερμηνευτικές προαντιλήψεις, αλλά οφείλει ταυτόχρονα να διαμορφώνει συγκεκριμένα επιχειρήματα, τα οποία να συναρμόζονται αφενός με τις θεμελιώδεις αρχές του υπό αναθεώρηση Συντάγματος και, αφετέρου, με τη συνταγματική πραγματικότητα. Διαφορετικά το ενδεχόμενο κόστος της αναθεώρησης θα συνίσταται στη συρρίκνωση της νομιμοποίησης, του κύρους και της αποτελεσματικής λειτουργίας του Συντάγματος.

Ο εντοπισμός, η αξιολόγηση και η ιεράρχηση των δικαιοπολιτικών στόχων που απορρέουν από το εκάστοτε ισχύον Σύνταγμα και αποτυ-

³⁵ J. Widner/X. Contiades, "Constitution-writing processes", στο: M. Tushnet/Th. Fleiner/Ch. Saunders (Eds), *Routledge Handbook of Constitutional Law*, 2013, σελ. 57-69.

πώνονται πρωτίστως στη δομή του πολιτεύματος και στις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές, δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε αυτονόητος, ούτε ως εφάπαξ, αντικειμενικά προσδιορισμένος και τετελεσμένος, ούτε βέβαια να τεθεί κατά τρόπο αυθαίρετο.

Ο αναθεωρητικός λόγος που αρθρώνεται ενόψει της συνταγματικής νομοθέτησης έχει προφανώς ιδιαίτερη σημασία και βαρύτητα. Από τη στιγμή που στο πλαίσιο της δημοκρατικής πολιτείας δεν θεωρείται επαρκής πηγή νομιμοποίησης των αποφάσεων της πολιτικής εξουσίας ούτε η επίκληση μιας «προσωπικής» –κρατικής ή επιστημονικής– αυθεντίας, ούτε η διατύπωση μιας απλής γνώμης, «της ασυνάρτητης αυθαιρεσίας, της άρνησης να δώσουμε στους άλλους λόγο και λογαριασμό γι' αυτά που λέμε –λόγον διδόναι»³⁶, ο αναθεωρητικός νομοθέτης αναμφισβήτητα υποχρεούται να θεμελιώσει το εγχείρημά του με νομικά και πραγματολογικά επιχειρήματα, αποκαλύπτοντας ταυτόχρονα τις ερμηνευτικές του προαντιλήψεις και υποτάσσοντάς τες στη δεδομένη συνταγματική πραγματικότητα. Πρόκειται για «αναγκαίο αίτημα ευθύνης και ελέγχου του λέγειν του», που συνεπάγεται ότι ο κατεξοχήν πολιτικού χαρακτήρα συνταγματικός λόγος περί αναθεωρήσεως δεν μπορεί να είναι ανέλεγκτος: «επικαλείται τον έλεγχο όλων· ούτε είναι απλώς 'αυθαίρετος' –αν είναι, κανείς δεν θα τον ακούσει»³⁷. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης οφείλει «λόγον διδόναι», με βάση επιχειρήματα που δεν μπορούν παρά να ανάγονται εν τέλει στο ίδιο το συνταγματικό κείμενο και στις μη αναθεωρήσιμες αρχές του.

VI. Πολυεπίπεδος συνταγματισμός και συνταγματική νομοθέτηση

Εφόσον στο Σύνταγμα επιχειρείται η αποτύπωση του μακρού ιστορικού χρόνου, η αναθεώρηση δεσμεύεται κατ' αρχάς από το ισχύον Σύνταγμα. Με το αναθεωρητικό διάβημα εκσυγχρονίζεται το συνταγματικό κείμενο, προσαρμοζόμενο στις πραγματοποιηθείσες θεσμικές και κοινωνικο-πολιτικές μεταβολές· και, παράλληλα, επιχειρείται να διαμορφωθεί, με

³⁶ Κ. Καστοριάδης, *Η φαντασιακή θέσμιση της κοινωνίας*, 1985, σελ. 15.

³⁷ Ibidem, σελ. 15-16.

βάση συγκεκριμένα προτάγματα, η μελλοντική εξέλιξη της πολιτείας. Στις τρεις αυτές «στιγμές» του αναθεωρητικού εγχειρήματος, δηλαδή τη δέσμευση από το προ-ισχύον, την προσαρμογή στο παρόν και την πρόθεση μεταβολής της θεσμικής και κοινωνικοπολιτικής πραγματικότητας, εμφανίζεται ανάγλυφη η λειτουργία του αναθεωρητικού διαβήματος ως σημείου τομής των βαθμίδων εξέλιξης του συνταγματικού κειμένου³⁸.

Κάθε νομικό κείμενο, ιδίως κάθε κείμενο με συνταγματική ποιότητα, εξελίσσεται διαρκώς, διευρύνοντας το προστατευόμενο πεδίο του, εμπλουτιζόμενο ή τροποποιούμενο, με αφετηρία τη θεωρητική και νομολογιακή επεξεργασία του και, ευρύτερα, μέσα από την ερμηνευτική δοκιμασία του. Κατά τον P. Häberle³⁹, τα συνταγματικά κείμενα αναδιαμορφώνονται και εξελίσσονται στο πλαίσιο μιας συνολικής διεργασίας διάπλασης ενός κοινού ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού. Το Σύνταγμα δεν είναι απλώς και μόνο ένα νομικό κείμενο που περιέχει κανόνες για την οργάνωση και την οριοθέτηση της κρατικής εξουσίας, αλλά αποτελεί ταυτόχρονα έκφραση ενός συγκεκριμένου επιπέδου πολιτισμικής ανάπτυξης και απεικόνιση της πολιτισμικής κληρονομιάς μιας χώρας⁴⁰.

Ο κοινός ευρωπαϊκός νομικός πολιτισμός συγκροτείται, κατά τον Häberle, ως ένα σύνολο νομικών αρχών που στοιχειοθετεί τον τύπο του συνταγματικού κράτους: «Ο συνταγματικός νομοθέτης, η (συνταγματική) νομολογία και η επιστήμη συγκροτούν στην Ευρώπη ένα κοινό νομικό σύνολο, το οποίο περιλαμβάνει τα ουσιώδη στοιχεία του τύπου “συνταγματικό κράτος”: προπαντός την αξία του ανθρώπου και την πλουραλιστική δημοκρατία, τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες, το κράτος δικαίου και την κοινωνική δικαιοσύνη, την τοπική αυτοδιοίκηση και την επικουρικότητα, την ανεκτικότητα και την προστασία των μειονοτήτων, την περιφερειακή οργάνωση ή τις ομοσπονδιακές δομές»⁴¹.

³⁸ P. Häberle, *Η θεωρία των «βαθμίδων εξέλιξης των κειμένων»*, 1992.

³⁹ Ibidem, σελ. 30 επ.

⁴⁰ P. Häberle, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, 1998, σελ. 19 επ.

⁴¹ Idem, *Europäische Rechtskultur*, ό.π., σελ. 33 επ.

Ο Δημήτρης Τσάτσος αποδίδει μια επιπλέον διάσταση στην έννοια του ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού, υποστηρίζοντας ότι δεσμεύει τον σύγχρονο συντακτικό νομοθέτη. Κατά την άποψή του, «στο σύγχρονο συνταγματικό κράτος η συντακτική εξουσία δεν νομιμοποιείται πλέον αφ' εαυτής, δηλαδή δεν αυτονομείται από το ιστορικό γίγνεσθαι και τον αντίστοιχο νομικό πολιτισμό που προϋπάρχει της δικής της δικαιογενεσιουργικής πρωτοβουλίας»⁴². Η θέση αυτή μπορεί να αξιοποιηθεί και στο πεδίο της αναθεωρητικής διαδικασίας. Στο μέτρο άλλωστε που τόσο η σκοποθεσία και η λειτουργία των εθνικών κρατών όσο και η ίδια η ερμηνεία του Συντάγματος μεταλλάσσονται ποιοτικά με άξονες τις ανειλημμένες δεσμεύσεις του διεθνούς δικαίου και την πολιτική δυναμική του ενωσιακού οικοδομήματος για περαιτέρω προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η αναθεωρητική διαδικασία δεν θα μπορούσε να μείνει αδιάφορη προς τον ευρωπαϊκό θεσμικό πολιτισμό. Τόσο η ερμηνεία του Συντάγματος όσο και η αναθεώρησή του επηρεάζονται άμεσα από το γεγονός ότι οι εθνικές έννομες τάξεις των κρατών-μελών συναρμολογούνται με το θεσμικό οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁴³.

Το Σύνταγμα τίθεται αντιμέτωπο με τις διευρυνόμενες ενωσιακές αρμοδιότητες και με τη δυναμική του αναπτυσσόμενου ενωσιακού δικαίου. Αυτό σημαίνει ότι τίθεται υπό αμφισβήτηση η ίδια η αυτονομία καθορισμού του σκληρού πυρήνα των εθνικών Συνταγμάτων⁴⁴. Η αναθεωρητική λειτουργία, ως ιδιότυπη συνταγματοπαραγωγική ερμηνευτική διαδικασία, υπόκειται κατεξοχήν στην εν λόγω «ασύμβατη» προς την ιδέα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης προσέγγιση της υπό αναθεώρηση συνταγματικής ύλης. Η συνταγματική αναθεώρηση, ως σημείο τομής των βαθμίδων εξέλιξης του συνταγματικού κειμένου, δεν νοείται να χρησιμοποιεί τη συγκριτική μέθοδο με την παραδοσιακή λογική, δηλαδή απλώς και μόνο προκειμένου να αντλήσει παραδείγματα από

⁴² Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 210.

⁴³ P. Häberle, *Υπάρχει ένας ευρωπαϊκός δημόσιος χώρος*, 1999, σελ. 21 επ.

⁴⁴ W. Hertel, *Supranationalität als Verfassungsprinzip*, 1999, σελ. 106 επ.

την κατάσθρωση και την εφαρμογή άλλων ευρωπαϊκών συνταγματικών τάξεων, αλλά υπόκειται πλέον στην υποχρέωση να αντλήσει στοιχεία και γνωστικές προϋποθέσεις για τη θεμελίωση των προτάσεων αναθεώρησης από βασικές έννοιες και αρχές που έχουν αναδείξει οι εθνικοί συνταγματικοί πολιτισμοί των ευρωπαϊκών κρατών.

Ο περιορισμός της εθνικής κυριαρχίας ενόψει της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά και ευρύτερα ενόψει της παγκοσμιοποίησης και της ενίσχυσης των θεσμών διεθνούς συνταγματικού και οικουμενικού δικαίου, επιτάσσει την προσαρμογή των εθνικών Συνταγμάτων, με την αναθεώρηση επιμέρους διατάξεών τους και με την εγκατάλειψη της στενά εθνικά προσανατολισμένης προσέγγισης του συνταγματικού κειμένου, τόσο από τον εφαρμοστή του όσο και από τον αναθεωρητικό νομοθέτη⁴⁵. Η αναθεωρητική λειτουργία δεν μπορεί πλέον να θεμελιωθεί αποκλειστικά με τους όρους του παραδοσιακού κράτους και του κλασικού συνταγματικού φαινομένου. Υπό αυτό το πρίσμα η συγκριτική μέθοδος και η συμβατότητα με το διεθνές και το ενωσιακό δίκαιο συνιστούν αναγκαία μέσα για τη διαμόρφωση της συνταγματικής πολιτικής και τη θεμελίωση της συνταγματικής νομοθέτησης.

VII. Η συναγωγή επιχειρημάτων ως μεθοδολογικό εργαλείο του συνταγματικού νομοθέτη

Οι βασικές αρχές που διέπουν την αναθεωρητική λειτουργία συμπυκνώνονται στην αρχή της συνέχειας του Συντάγματος, την αρχή της συναίνεσης κατά την αναθεωρητική διαδικασία, την αρχή της επιχειρηματολογικής διαφάνειας και την αρχή του αυτοπεριορισμού του αναθεωρητικού νομοθέτη⁴⁶. Επίσης έχει επιχειρηθεί ανωτέρω να αποσαφηνιστούν τα κυριότερα πεδία αναφοράς του αναθεωρητικού νομοθέτη, δηλαδή η πραγματική λειτουργία των θεσμών, η διαμόρφωση μιας συνεκτικής συνταγματικής πολιτικής και η αναγωγή σε δεδηλωμένες

⁴⁵ M. Tushnet, *The Inevitable Globalization of Constitutional Law*, Harvard Public Law Working Paper No 09-06/2008.

⁴⁶ Ξ. Κοντιάδης, *Πώς γράφεται το Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 159 επ.

ερμηνευτικές προαντιλήψεις. Απομένει να διερευνηθούν περαιτέρω τα μέσα θεμελίωσης των προτάσεων του αναθεωρητικού νομοθέτη, που λαμβάνουν τη μορφή επιχειρημάτων, αντλούμενων κυρίως από τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές στις οποίες ανάγεται το αναθεωρητικό εγχείρημα. Επίσης, προς διερεύνηση τίθεται στη συνέχεια η μέθοδος αξιολόγησης των επιχειρημάτων αυτών στο πλαίσιο της συνταγματικής νομοθέτησης.

Η αναθεωρητική λειτουργία δεν είναι ορθό να προσεγγίζεται ως «καθαρή» πολιτική απόφαση, δεσμευμένη απλώς από ουσιαστικούς και διαδικαστικούς φραγμούς. Η συνταγματική αναθεώρηση δεν είναι «πράξη βουλήσεως, εξαρτώμενη μόνο από την ισχύ, ή τέχνη εξαρτώμενη από την έμπνευση ή τη δεξιότητα του δημιουργού και μη υποκείμενη σε κανενός είδους μέθοδο ή πάντως ορθολογικά αναπλάσιμη και ελεγκτή διαδοχή εργασιών»⁴⁷. Η αναθεωρητική λειτουργία οφείλει να υπόκειται σε μια μέθοδο θεμελίωσης που να την καθιστά αναπλάσιμη και ελέγξιμη.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης συνάγει εν πρώτοις επιχειρήματα υπέρ των προτάσεων τροποποίησης του συνταγματικού κειμένου από τη συνταγματική πραγματικότητα, επισημαίνοντας τις ερμηνευτικές δυσχέρειες ή τα κενά που αναδείχθηκαν κατά την εφαρμογή του, αξιοποιώντας συγκριτικά στοιχεία από τον ευρωπαϊκό νομικό πολιτισμό και αποκαλύπτοντας τις ερμηνευτικές του προαντιλήψεις και τα συνταγματικοπολιτικά του προτάγματα. Ωστόσο το κύριο βάρος της νομικής επιχειρηματολογίας επί του αναθεωρητικού εγχειρήματος εντοπίζεται στη συναγωγή επιχειρημάτων, που όχι απλώς να αποδεικνύουν την εναρμόνιση των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων του Συντάγματος με τις μη αναθεωρητέες διατάξεις του και με τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές, αλλά ταυτόχρονα να πείθουν ότι οι προτεινόμενες μεταβολές είναι αναγκαίες και εξυπηρετούν αποτελεσματικότερα, σε σχέση με τις υπό αναθεώρηση ρυθμίσεις, μια συγκεκριμένη ratio.

Ο επιχειρηματολογικός χαρακτήρας της συνταγματικής αναθεώρησης συνεπάγεται ότι καθίσταται επιβεβλημένη η ανάπτυξη από τον

⁴⁷ Π. Σούρλας, *Νομοθετική θεωρία*, ό.π., σελ. 4.

αναθεωρητικό νομοθέτη νομικών και πραγματικών επιχειρημάτων⁴⁸. Ως κρισιμότερα μπορούν να χαρακτηριστούν τα επιχειρήματα που συνάγονται από τις ίδιες τις μη αναθεωρητέες διατάξεις του Συντάγματος, λαμβανομένου υπόψη ότι αυτές συγκροτούν ένα σύστημα αλληλεξαρτώμενων νοηματικά αρχών. Εξίσου κρίσιμα είναι τα επιχειρήματα που αντλούνται από τη διαπλοκή και τη συστηματική προσέγγιση των υπό αναθεώρηση διατάξεων με τις μη αναθεωρήσιμες διατάξεις, στο μέτρο που αυτές ανάγονται ασφαλώς στις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές και ταυτόχρονα έχουν μεταξύ τους εγγενή εννοιολογική σχέση⁴⁹.

VIII. Κριτήρια στάθμισης των επιχειρημάτων θεμελίωσης της αναθεώρησης

1. Η αρχή της ενότητας

Στο Σύνταγμα έχουν αποτυπωθεί ακόμη και αντιφατικές μεταξύ τους αρχές και σκοποί. Ωστόσο το Σύνταγμα δεν αποτελεί άθροισμα νομικών κανόνων, αλλά σύστημα νομικών κανόνων και αρχών. Η εκ πρώτης όψεως αντινομία των κανόνων και των αρχών που έχουν συναρμοστεί στο συνταγματικό κείμενο αποτρέπεται με την αξιοποίηση της αρχής της ενότητας του Συντάγματος, που συνεπάγεται ότι οι συνταγματικοί κανόνες αποτελούν οργανικά μέλη μιας ολότητας.

Η προσέγγιση των συνταγματικών διατάξεων τόσο από τον εφαρμοστή τους όσο και από τον αναθεωρητικό νομοθέτη οριοθετείται με γνώμονα την αρχή της ενότητας του Συντάγματος. Το Σύνταγμα είναι μεν ανοιχτό στη σύγκρουση και στη διαφωνία, όμως ταυτόχρονα εμπεριέχει τις προϋποθέσεις για μια διαρκή ανασύνθεση συνταγματικών αρχών. Η λειτουργία αυτή του Συντάγματος αποτυπώνεται με ιδιαίτερη ένταση στο πεδίο της συνταγματικής νομοθέτησης, όπου ο αναθεω-

⁴⁸ Φ. Βασιλόγιαννης, *Συνταγματολογικές χρήσεις του επιχειρήματος της βεβαιότητας και της ασφάλειας του δικαίου*, 1996, σελ. 389 επ.

⁴⁹ Φ. Βασιλόγιαννης/Β. Βουτσάκης, «Προκαταρκτικά ζητήματα της αναθεώρησης του Συντάγματος», στο: Γ. Παπαδημητρίου, *Αναθεώρηση του Συντάγματος και εκσυγχρονισμός των θεσμών*, 2000, σελ. 26.

ρητικός νομοθέτης διαθέτει ευρέα περιθώρια κατά την επιλογή των αρχών και των σκοπών από όπου θα αντλήσει κρίσιμα επιχειρήματα για να θεμελιώσει τις προτάσεις του.

Η αρχή της ενότητας αποτελεί κρίσιμο κριτήριο αξιολόγησης των επιχειρημάτων του αναθεωρητικού νομοθέτη. Η λογική θεμελίωση και η μεθοδολογική συνέπεια, καθώς και η εναρμόνιση των επιχειρημάτων του αναθεωρητικού νομοθέτη προς τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές, ελέγχονται με βάση το κριτήριο της ενότητας του Συντάγματος. Η αρχή της ενότητας υπαγορεύει την πρόταξη εκείνων των επιχειρημάτων που αποτρέπουν την αντινομία μεταξύ συνταγματικών αρχών, σκοπών και διατάξεων⁵⁰. Είναι αξιοσημείωτη η παρατήρηση ότι η ενότητα ή συνοχή του Συντάγματος υφίσταται ως αίτημα της έννομης τάξης «είτε δεχθεί κανείς τη διαβάθμιση του τυπικού κύρους των συνταγματικών διατάξεων είτε όχι»⁵¹. Από την παρατήρηση αυτή μπορεί να συναχθεί η αυτοτελής λειτουργία του κριτηρίου της ενότητας του Συντάγματος, που σημαίνει ότι τυγχάνει εφαρμογής ανεξαρτήτως της βαρύτητας των πηγών προέλευσης επιμέρους επιχειρημάτων θεμελίωσης του αναθεωρητικού εγχειρήματος.

Ο Ronald Dworkin, παρομοιάζοντας την έννομη τάξη με ένα κείμενο στη συγγραφή του οποίου συμπράττουν, σε διαφορετικές χρονικές στιγμές, περισσότεροι συγγραφείς, επισήμανε την ανάγκη να διασωθεί κατά την ερμηνεία των κανόνων δικαίου η ενότητα του περιεχομένου και του ύφους, οι εσωτερικές ισορροπίες και ο συνεκτικός χαρακτήρας του εγχειρήματος⁵². Το αίτημα αυτό οφείλει να απευθύνεται εξίσου στον εφαρμοστή και στον συνταγματικό νομοθέτη. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης, συμπληρώνοντας, τροποποιώντας, καταργώντας ή ερμηνεύοντας αυθεντικά το περιεχόμενο επιμέρους τμημάτων του συνταγματικού κειμένου, οφείλει να αξιολογήσει τα ειδικά επιχειρή-

⁵⁰ Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 385· K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts*, ό.π., σελ. 27 επ.

⁵¹ Φ. Σπυρόπουλος, *Η Ερμηνεία*, ό.π., σελ. 137, 139 επ.

⁵² R. Dworkin, *Law's Empire*, 1986, σελ. 228 επ.· F. Müller, *Die Einheit der Verfassung*, 1979, σελ. 85 επ.

ματα που έχει συναγάγει από τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές και έχει συναρμόσει με τα πραγματολογικά επιχειρήματα τα οποία άντλησε από τη συνταγματική πραγματικότητα, με γνώμονα τη διατήρηση της ενότητας του Συντάγματος.

2. Η αρχή της αδράνειας

Έχει ήδη αναδειχθεί ο επιχειρηματολογικός χαρακτήρας της συνταγματικής νομοθέτησης και η ανάγκη θεμελίωσής της, που κωδικοποιείται από την αρχή της επιχειρηματολογικής διαφάνειας. Η θεμελίωση κάθε αναθεωρητικής πρότασης, είτε επίσημης, διατυπούμενης δηλαδή από το καθ' ύλην αρμόδιο κρατικό όργανο, είτε ανεπίσημης, δηλαδή προερχόμενης από την ανοιχτή κοινωνία των αναθεωρητών του Συντάγματος, προϋποθέτει την ανάδειξη των λόγων που θεμελιώνουν τόσο την αναγκαιότητα της αναθεώρησης όσο και τα πλεονεκτήματα των προτεινόμενων ρυθμίσεων σε σχέση με τις ισχύουσες. Η αρχή της αδράνειας απορρέει από τον θεμελιώδη χαρακτήρα του Συντάγματος, σε συνδυασμό με την επιχειρηματολογική διάσταση της συνταγματικής νομοθέτησης· συνεπάγεται ότι η αξιολόγηση των επιχειρημάτων υπέρ και κατά των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων του συνταγματικού κειμένου πρέπει να καταλήξει σε απόλυτη υπεροχή των πρώτων, προκειμένου να θεωρηθεί σκόπιμη η προτεινόμενη αναθεώρηση⁵³.

Η αρχή της αδράνειας, διατυπωμένη από τον C. Perelman, συνιστά «το θεμέλιο της σταθερότητας της πνευματικής και κοινωνικής μας ζωής»⁵⁴. Αυτό δεν σημαίνει πως οτιδήποτε υπάρχει πρέπει να παραμείνει αναλλοίωτο, αλλά ότι δεν είναι ορθό μια μέχρι σήμερα αποδεκτή αντίληψη να αναστραφεί χωρίς συγκεκριμένους λόγους⁵⁵. «Όποιος αμφισβητεί ή κρίνει κάτι, οφείλει να παράσχει έναν λόγο για την αμφι-

⁵³ Φ. Βασιλόγιαννης, *Συνταγματολογικές χρήσεις*, ό.π., σελ. 205 επ., 385 επ.

⁵⁴ C. Perelman, *Betrachtungen über die praktische Vernunft*, Zeitschrift für philosophische Forschung 1966, σελ. 210 επ.

⁵⁵ Idem, *Über die Gerechtigkeit*, 1967, σελ. 85 επ., όπως αναφέρεται στο R. Alexy, *Theorie der juristischen Argumentation*, 1991, σελ. 216 επ.

σβήτηση ή την κριτική του»⁵⁶. Κατ' αυτό τον τρόπο συρρικνώνεται, ταυτόχρονα, το πεδίο όπου κρίνεται αναγκαία η δικαιολόγηση των αποφάσεων: «Δεν είναι αναγκαίο να δικαιολογηθεί οτιδήποτε, αλλά μόνον ό,τι αμφισβητείται με συγκεκριμένα επιχειρήματα»⁵⁷.

Η αρχή της αδράνειας έχει τον χαρακτήρα ενός κανόνα κατανομής του βάρους της επιχειρηματολογίας⁵⁸. Η επίκληση μιας υφιστάμενης κατάστασης δεν επιβάλλεται να δικαιολογηθεί, μόνον το αίτημα μεταβολής της⁵⁹. Από την επιχειρηματολογική αρχή της αδράνειας προκύπτει επίσης η αναγκαιότητα της αυξημένης πειστικότητας και βαρύτητας των επιχειρημάτων υπέρ της τροποποίησης του συνταγματικού κειμένου, ιδίως κάθε «ρηξικέλευθης» πρότασης αναθεώρησης, από την οποία διακυβεύονται σε μεγαλύτερο βαθμό η συνέχεια και η ενότητα του Συντάγματος. Όπως σημειώνει ο φιλόσοφος Βασιλόγιαννης, «για να είναι εύλογες οι συνταγματικές καινοτομίες πρέπει η αναθεώρηση του Συντάγματος να διέπεται από την αρχή της δικαιολογημένης θεσμικής αδράνειας»⁶⁰. Κατά την αξιολόγηση συνεπώς των υποστηριζόμενων επιχειρημάτων, το βάρος απόδειξης φέρει εν τέλει ο εισηγούμενος τις συνταγματικές μεταρρυθμίσεις.

Η αρχή της αδράνειας, ως κριτήριο αξιολόγησης της επιχειρηματολογίας με την οποία θεμελιώνεται η συνταγματική αναθεώρηση, συναρμόζεται με το αίτημα της ασφάλειας και της βεβαιότητας δικαίου, ως εκφάνσεων της δικαιοκρατικής δέσμευσης του αναθεωρητικού εγχειρήματος. Η σταθερότητα και η διάρκεια της συνταγματικής τάξης ανταποκρίνονται προς την ιδιότητα του Συντάγματος ως θεμελιώδους νόμου του κράτους. Η αρχή της αδράνειας, ως κριτήριο κατανομής του βάρους της επιχειρηματολογίας, λειτουργεί «υπέρ του υπάρχοντος

⁵⁶ R. Alexy, *Theorie der juristischen Argumentation*, ό.π., σελ. 217.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem, σελ. 216.

⁵⁹ Ibidem, με περαιτέρω παραπομπή στον C. Perelman, *Über die Gerechtigkeit*, ό.π., σελ. 92.

⁶⁰ Φ. Βασιλόγιαννης, «Οργάνωση και δικαιοδοσία των δικαστηρίων», στο: Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), *Αναθεώρηση του Συντάγματος*, ό.π., σελ. 261 επ.

και κατά της τροποποίησής του»⁶¹, συμβάλλοντας στη διαφύλαξη της ενότητας και στην επιβεβαίωση της ταυτότητας του Συντάγματος και αποτρέποντας την αυθαίρετη ή μη επαρκώς τεκμηριωμένη αναθεώρησή του. Η αξιοποίηση του εν λόγω κριτηρίου δεν σημαίνει, όπως μπορεί να θεωρηθεί εκ πρώτης όψεως, ότι ενισχύεται μια «συντηρητική» όψη του αναθεωρητικού διαβήματος, αλλά ότι προτάσσεται η προστασία του θεμελιώδους χαρακτήρα του συνταγματικού κειμένου ως συστήματος αρχών και κανόνων, το οποίο επιτελεί πολυσήμαντες νομικές –οργανωτικές και εγγυητικές– και πολιτικές –συμβολικές και νομιμοποιητικές– λειτουργίες.

3. Οι αρχές της εξισορρόπησης και της προτεραιότητας

Από τις επιμέρους θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές και τη συναρμογή αναθεωρητέων και μη διατάξεων συνάγονται διαφορετικά επιχειρήματα, τα οποία αποσκοπούν στη θεμελίωση των προτάσεων αναθεώρησης σε συγκεκριμένα κεφάλαια ή διατάξεις του Συντάγματος. Η συνδυαστική αξιοποίηση των επιχειρημάτων αυτών, που συχνά εμφανίζονται εκ πρώτης όψεως ασυμβίβαστα μεταξύ τους, προϋποθέτει την εφαρμογή της αρχής της εξισορρόπησης, η οποία προσομοιάζει με την αρχή της πρακτικής αρμονίας.

Με την αρχή της πρακτικής αρμονίας επιχειρείται η εναρμόνιση αγαθών που τελούν σε καθεστώς ασυμβατότητας μεταξύ τους. Η αρχή της πρακτικής αρμονίας διαμορφώθηκε από τη συνταγματική επιστήμη προκειμένου να διευκολυνθεί κατά κανόνα η επίλυση συγκρούσεων μεταξύ ατομικών δικαιωμάτων, στις περιπτώσεις που η χρήση ενός δικαιώματος παρεμποδίζει την άσκηση κάποιου άλλου⁶². Η αρχή της πρακτικής αρμονίας επιτάσσει να αποφεύγεται η βιαστική στάθμιση των συνταγματικά αναγνωρισμένων αγαθών και η δημοψηφισματικού τύπου επιλογή ενός, με πλήρη παραμερισμό του άλλου⁶³. Προϋπόθεση

⁶¹ Φ. Βασιλόγιαννης, «Οργάνωση και δικαιοδοσία», ό.π., σελ. 265 επ.

⁶² Φ. Σπυρόπουλος, *Η ερμηνεία*, ό.π., σελ. 143 επ.

⁶³ Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, 2023, σελ. 99 επ.

για την εφαρμογή της αρχής της πρακτικής αρμονίας αποτελεί η αντινομία μεταξύ ισοδύναμων δικαιωμάτων.

Η αρχή της πρακτικής αρμονίας, που διατυπώθηκε ως ειδικό «κριτήριο» ερμηνείας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αποτελεί γενική αρχή της μεθοδολογίας του δικαίου, που αποσκοπεί στη σύμμετρη ικανοποίηση συγκρουόμενων αρχών⁶⁴: Η αμοιβαία υποχώρηση από την αξίωση πλήρους ικανοποίησής τους συνεπάγεται την προστασία καθενός από τα επίμαχα έννομα αγαθά στο μέτρο του δυνατού. Στο πλαίσιο της διάκρισης μεταξύ εν στενή εννοία κανόνων και αρχών, το κρίσιμο σημείο της διαφοροποίησής τους αποτελεί ακριβώς ότι οι αρχές συνιστούν επιταγές που προβλέπουν τη σχετική ικανοποίησή τους στον μέγιστο δυνατό βαθμό, λαμβανομένων υπόψη των νομικών και πραγματικών δεδομένων⁶⁵. Οι αρχές είναι δηλαδή «αιτήματα βελτιστοποίησης», που μπορούν να ικανοποιηθούν κλιμακωτά, σε διαφορετικούς βαθμούς⁶⁶.

Από τις προηγούμενες σκέψεις αναδεικνύεται η σημασία της επιδίωξης, ενόψει της διαμόρφωσης της επιχειρηματολογίας για τη θεμελίωση των προτάσεων αναθεώρησης ενός Συντάγματος που οργανώνει τη συμβίωση σε μια πλουραλιστική κοινωνία, να προσαρμοστούν τα υποστηριζόμενα σε κάθε επιμέρους ζήτημα επιχειρήματα, προκειμένου να ικανοποιηθούν σύμμετρα οι αρχές από τις οποίες αυτά απορρέουν και τις οποίες εξυπηρετούν. Στο πλαίσιο της συνταγματικής νομοθέτησης κρίνεται ορθότερο να μην γίνει λόγος για «πρακτική εναρμονιση» ή «βελτιστοποίηση», αλλά για «εξισορρόπηση» μεταξύ αντιτιθέμενων επιχειρημάτων.

Η αρχή της εξισορρόπησης μεταξύ επιχειρημάτων είναι συνυφασμένη με την ενότητα της συνταγματικής τάξης ως συστήματος αρχών και κανόνων. Ωστόσο όταν καθίσταται αδύνατη στη συγκεκριμένη περίπτωση η εξισορρόπηση των επιχειρημάτων και των αρχών που αυτά εξειδικεύουν, ο αναθεωρητικός νομοθέτης μπορεί να προχωρήσει στην αναγνώριση μιας *prima facie* προτεραιότητας υπέρ συγκεκριμένων

⁶⁴ K. Larenz, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 1991, σελ. 475 επ.

⁶⁵ R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, 1986, σελ. 75 επ.

⁶⁶ Ibidem, σελ. 75-76.

αρχών, καταλήγοντας, με γνώμονα και τις ερμηνευτικές του προαντιλήψεις, στην *in concreto* πρόταξη ενός από τα συγκρουόμενα επιχειρήματα-έννομα συμφέροντα⁶⁷.

Ο Robert Alexy επιχείρησε να κατασκευάσει μια αξιολογική κλίμακα, με βάση τη νομολογία του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας, χρήσιμη για τον έλεγχο αναλογικότητας εννόμων συμφερόντων. Η δημιουργία ενός πλέγματος αποφάσεων προτεραιότητας και η επίκληση *prima facie* προτεραιοτήτων παρέχει τη δυνατότητα επίλυσης συγκρούσεων μεταξύ συνταγματικών διατάξεων. Στην περίπτωση της συνταγματικής νομοθέτησης η επιλογή μεταξύ περισσότερων, ισοβαρών «λύσεων» εξαρτάται σε μείζονα βαθμό από την πολιτική απόφαση του αναθεωρητικού νομοθέτη.

Άρα η αξιοποίηση της «αρχής της προτεραιότητας» αποτελεί εδώ κατ' ουσίαν ένα επιχειρηματολογικό μέσο, ή μάλλον ένα κριτήριο που εξυπηρετεί τη διενέργεια της διαδικασίας αξιολόγησης των επιχειρημάτων θεμελίωσης της αναθεωρητικής πρότασης με διαφανή τρόπο, λειτουργώντας πιο «εύελικτα» σε σύγκριση προς τη θεωρητική κατασκευή που πρότεινε ο Alexy στο πλαίσιο της συνταγματικής ερμηνείας. Έτσι η αρχή της προτεραιότητας λειτουργεί επικουρικά προς την αρχή της εξισορρόπησης, συμβάλλοντας στη διασφάλιση της επιχειρηματολογικής διαφάνειας του αναθεωρητικού εγχειρήματος.

4. Η αρχή της εκτίμησης των συνεπειών

Οι θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές, από τις οποίες πρωτίστως συνάγονται επιχειρήματα για τη θεμελίωση των προτάσεων αναθεώρησης, αποτελούν «μέτρα προσανατολισμού στον έννομο διακανονισμό της κοινωνικής συνύπαρξης, μέσω των αποφάσεων των κρατικών λειτουργιών»⁶⁸. Ο υψηλός βαθμός αφαιρετικότητας και το πυκνό και σύνθετο κανονιστικό τους περιεχόμενο επιτάσσει τη διαρκή εξειδίκευσή τους. Οι θεμελιώδεις αρχές συναρμόζονται μεταξύ τους «σε μια μακροπρόθεσμη

⁶⁷ Ibidem, σελ. 142 επ., 516 επ.

⁶⁸ Κ. Σταμάτης, *Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, 1995, σελ. 199.

προοπτική, αναπόδραστα ανοικτή στο παιχνίδι του ιστορικού χρόνου και των κοινωνικών ανταγωνισμών, σε εθνικό και διεθνές επίπεδο»⁶⁹.

Αν αφετηρία κάθε αναθεωρητικής πρωτοβουλίας αποτελεί η απόφαση ότι το ισχύον Σύνταγμα δεν ρυθμίζει κάποια επιμέρους ζητήματα κατά τρόπο ικανοποιητικό⁷⁰, βασικό κριτήριο αξιολόγησης των διατυπούμενων προτάσεων συνιστά η εκ των προτέρων αποτίμηση των έννομων συνεπειών τους. Η κατάσθρωση και η αξιολόγηση των επιχειρημάτων που διατυπώνονται για τη θεμελίωση του αναθεωρητικού εγχειρήματος συναρτώνται άμεσα με την πρόγνωση των αποτελεσμάτων του⁷¹. Η διαπίστωση των αδυναμιών των προτεινόμενων προς αναθεώρηση διατάξεων δεν δικαιολογεί αφ' εαυτής την πρόταση μεταρρύθμισής τους.

Η τεκμηρίωση των πλεονεκτημάτων των προτεινόμενων τροποποιήσεων του συνταγματικού κειμένου βασίζεται μεν σε επιχειρήματα που κατά μείζονα λόγο αντλούνται από τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές, χωρίς όμως να αγνοεί τον ανοιχτό στον ιστορικό χρόνο χαρακτήρα τους· ούτε, εξάλλου θα ήταν ορθό να μην ληφθούν υπόψη οι επιπτώσεις των τροποποιήσεων στις βιοτικές σχέσεις. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης υποχρεώνεται από τη φύση του εγχειρήματός του να προβεί σε αξιολόγηση των μελλοντικών εφαρμογών και των συνεπειών των μεταρρυθμίσεων του Συντάγματος τις οποίες εισηγείται.

Η πρόγνωση των νομικών και πραγματικών συνεπειών της εφαρμογής του δικαίου και η *ex ante* αποτίμησή τους αποτελεί κριτήριο που αξιοποιείται από τη σύγχρονη μεθοδολογία του δικαίου για την ερμηνευτική προσέγγιση των κανόνων δικαίου⁷². Η παρείσφρηση της εκ των προτέρων εκτίμησης των συνεπειών της νομικής ερμηνείας μεταξύ των αποδεκτών μεθόδων ερμηνείας απηχεί την υπέρβαση της

⁶⁹ Ibidem, σελ. 201. Γ. Κασσιμάτης, *Οι βάσεις του πολιτεύματος και οι θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος*, 2022, αρ. περ. 23 επ.

⁷⁰ Π. Σούρλας, *Νομοθετική θεωρία*, ό.π., σελ. 21.

⁷¹ M. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, σελ. 129 επ.

⁷² M. Wächter, *Rechtsrhetorik contra juristische Folgenprognose?*, JuS 1987, σελ. 335 επ.· M. Deckert, *Folgenorientierung in der Rechtsanwendung*, 1995.

τυποκρατικής μεθοδολογίας του δικαίου και την αναγνώριση της διαπλοκής δικαίου και πολιτικής⁷³. Η συνεκτίμηση της πραγματικότητας και των κοινωνικών επιπτώσεων του δικαίου κατά την ερμηνεία του δεν εκφράζει απλώς την αποδοχή της προσαρμογής του νοήματος των ερμηνευόμενων διατάξεων στην ιστορική εξέλιξη, αλλά την κριτική, ρεαλιστική⁷⁴ θεώρηση του δικαίου, που αποσυνθέτει την αυτάρκεια της μεθοδολογίας του αυστηρού νομικού θετικισμού.

Από τη μια πλευρά, οι ερμηνευτικές προαντιλήψεις του αναθεωρητικού νομοθέτη αποτελούν τον κινητήριο μοχλό της συνταγματικής νομοθέτησης, εμπνέοντάς τον κατά τη διαμόρφωση της συνταγματικής πολιτικής. Από την άλλη πλευρά, η πρόβλεψη των επιπτώσεων των επιλογών του συνιστά κριτήριο για την αξιολόγηση των επιχειρημάτων που συνήγαγε από τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές για να θεμελιώσει το αναθεωρητικό εγχείρημα. Κατ' αυτό τον τρόπο ελέγχεται επίσης η εφαρμοσιμότητά τους στην πράξη και η συμβατότητά τους προς τη συγκεκριμένη κοινωνικοπολιτική πραγματικότητα.

Η αρχή της εκτίμησης των συνεπειών, ως κριτήριο αξιολόγησης των επιχειρημάτων που αντλούνται από τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές, συμβάλλει στον έλεγχο της ουσιαστικής ορθότητας των αναθεωρητικών προτάσεων, υποκαθιστώντας ένα εγχείρημα εκ του αποτελέσματος⁷⁵. Η αναζήτηση μιας όχι μόνον τυπικά αλλά και ουσιαστικά ορθής λύσης κατά τη θέσπιση συνταγματικών κανόνων προϋποθέτει τη συνεκτίμηση παραμέτρων όπως η διατήρηση των κοινωνικών και πολιτικών ισορροπιών, η νομιμοποίηση των προτεινόμενων λύσεων στη συνείδηση των πολιτών, και η διατήρηση της πολιτειακής ενότητας⁷⁶.

⁷³ Π. Σούρλας, *Η διαπλοκή δικαίου και πολιτικής*, ό.π., σελ. 61 επ.· G. Haverkate, *Gewissheitsverluste im juristischen Denken*, 1977, σελ. 39 επ.

⁷⁴ Α. Μάνεσης, *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη*, ό.π., σελ. 739 επ. Πρβλ. A. Büllesbach, "Rechtswissenschaft und Sozialwissenschaft", στο: A. Kaufmann/W. Hassemer (επιμ.), *Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart*, 1989, σελ. 392 επ.

⁷⁵ Κ. Σταμάτης, *Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, ό.π., σελ. 193 επ.· Π. Σούρλας, *Η διαπλοκή δικαίου και πολιτικής*, ό.π., σελ. 216 επ.

⁷⁶ Φ. Σπυρόπουλος, *Η ερμηνεία*, ό.π., σελ. 187 επ.

ΙΧ. Συμπερασματικές σκέψεις

Το αναθεωρητικό εγχείρημα αρθρώνεται σε επιμέρους στάδια που, με αφετηρία τον εντοπισμό των ανεπαρκειών των υπό αναθεώρηση διατάξεων και με γνώμονα συγκεκριμένες θέσεις συνταγματικής πολιτικής, κατατείνουν στην επίτευξη συγκεκριμένων συνταγματικοπολιτικών στόχων με τα προσφορότερα μέσα⁷⁷. Τόσο ο προσδιορισμός των στόχων αυτών, που συναρμολογούνται με τις ερμηνευτικές προαντιλήψεις του αναθεωρητικού νομοθέτη, όσο και η επιλογή των καταλληλότερων μέσων, δεν είναι ορθό να επιβάλλονται αυθαίρετα, αλλά πρέπει να θεμελιώνονται με βάση επιχειρήματα, τα οποία κατά κύριο λόγο αντλούνται από τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές.

Κριτήρια για την αξιολόγηση των επιχειρημάτων αυτών αποτελούν η διαφύλαξη της ενότητας του Συντάγματος, η κατανομή του βάρους της επιχειρηματολογίας υπέρ του ισχύοντος, η δυνατότητα εξισορρόπησης ή, πάντως, *prima facie* επιλογής μεταξύ αντίθετων επιχειρημάτων και η εκ των προτέρων αποτίμηση των νομικών και πραγματικών επιπτώσεων που επέρχονται με την προτεινόμενη μεταρρύθμιση.

Ο επιχειρηματολογικός χαρακτήρας του αναθεωρητικού εγχειρήματος κατατείνει στη διαφάνεια και την ελεγχσιμότητα των προτάσεων αναθεώρησης, στο πλαίσιο μιας διαβουλευτικής πολιτικής⁷⁸. Όπως σημειώνει ο Jürgen Habermas, «η διαβουλευτική πολιτική αποκτά τη νομιμοποιητική της δύναμη από τη διαλογική δομή μιας διαμόρφωσης γνώμης και βούλησης που μπορεί να επιτελεί την ενοποιητική της κοινωνίας λειτουργία της μόνον χάρη στην προσδοκία μιας έλλογης ποιότητας των αποτελεσμάτων τους»⁷⁹. Η επιχειρηματολογική διάσταση του αναθεωρητικού εγχειρήματος δεν προσβλέπει πάντως στην ανεύρεση μιας αδιαμφισβήτητης, ορθότερης λύσης, αλλά αποσκοπεί

⁷⁷ J. Wroblewski, *A Model of Rational Law-Making*, ARSP 1979, σελ. 187 επ.

⁷⁸ X. Contiades/A. Fotiadou (Eds), “Participatory Constitutional Change”, στο: X. Contiades/A. Fotiadou (Eds), *Participatory Constitutional Change. The People as Amenders of the Constitution*, 2017, σελ. 1-6.

⁷⁹ J. Habermas, *Το πραγματικό και το ισχύον*, 1996, σελ. 386 επ. 406.

πρωτίστως στη μεθοδολογική συνέπεια και διαφάνεια, ως προϋποθέσεις και για τη νομιμοποίησή του σε μια πλουραλιστική κοινωνία. Το Σύνταγμα, πέρα από συστηματική ενότητα αρχών και κανόνων με θεμελιώδη χαρακτήρα, συγκροτεί ένα συμβολικό δημόσιο χώρο, στον οποίο συμβιώνουν διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις και αντιλήψεις.

Πέραν των εγγυήσεων που θεσπίζονται ρητά στο ίδιο το Σύνταγμα, η αντιπαλότητα μεταξύ των διαφορετικών αντιλήψεων, που συνυπάρχουν είτε προδήλως είτε υπό τας γραμμάς στα Συντάγματα των σύγχρονων πλουραλιστικών δημοκρατιών, οριοθετείται από την υποχρέωση τήρησης αποδεκτών, πειστικών και ελέγξιμων αρχών θεμελίωσης της καλής συνταγματικής νομοθέτησης.

Δημόσια Διοίκηση, κανονιστική μεταρρύθμιση και καλή νομοθέτηση

Κωνσταντίνος Τσιμάρας

Εισαγωγή

Η πολιτική και μακροοικονομική σταθερότητα που συνεπάγεται η συμμετοχή στην ΕΕ οδήγησε την Ελλάδα στην υιοθέτηση μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων τα οποία άνοιξαν τον δρόμο για την οικονομική φιλελευθεροποίηση, το άνοιγμα των αγορών, την οικονομική ανάπτυξη. Η εμπειρία του πρόσφατου παρελθόντος δείχνει ότι η μεταρρύθμιση δεν θα είναι εύκολη. Η περίοδος υλοποίησης ενός μεταρρυθμιστικού προγράμματος όπως διαπιστώθηκε από την πρόσφατη εμπειρία της οικονομικής κρίσης είναι οδυνηρή, διότι ένα συγκροτημένο πρόγραμμα κανονιστικής μεταρρύθμισης απαιτεί οργανωμένη πολιτική ανταγωνισμού, αρκετές αλλαγές στο σύστημα παραγωγής νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων, διάχυση στο σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης του συστήματος κόστους-οφέλους. Οι χαμηλής αποτελεσματικότητας κανονιστικές μεταρρυθμίσεις προκαλούν μείωση της δημιουργίας θέσεων εργασίας, αποθαρρύνουν τις ξένες επενδύσεις, μειώνουν την αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης.

Ι. Η διαπίστωση του προβλήματος

Η βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων συμβάλλει στη βελτίωση της ποιότητας της Δημόσιας Διοίκησης, δίνει έμφαση στην οικονομία και στην αποδοτικότητα, συμβάλλει στη μεγαλύτερη διαφάνεια του δημόσιου τομέα και αυξάνει την εμπιστοσύνη του πολίτη.

Δεν είναι τυχαίο ότι η έκθεση της επιτροπής Μ. Δεκλερή αναφέρει¹ ότι παθολογικά αίτια του συστήματος λειτουργίας είναι η πολυνομία, οι περίπλοκες ρυθμίσεις, η έλλειψη διοικητικής κωδικοποίησης, οι «κομματικοί νόμοι», η παλαιότητα και η ασάφεια των νόμων, η προχειρότητα σύνταξης των νόμων, η κακή ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων, οι ασαφείς και αντιφατικές εγκύκλιοι.

Στις ίδιες περίπου διαπιστώσεις είχε καταλήξει και η έκθεση Σπράου. Καταρχήν πρέπει να ρυθμιστεί το πρόβλημα του κόστους και της ποσότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων. Τόσο ο δημόσιος τομέας όσο και ο ιδιωτικός κινδυνεύουν να απενεργοποιηθούν από την πληθώρα των ρυθμίσεων και νομοθετικών παρεμβάσεων. Το αποτέλεσμα είναι ότι οι υπερρυθμιζόμενες κοινωνίες, λόγω της πληθώρας των ρυθμίσεων, δύσκολα συμμορφώνονται με τον νόμο. Οι διοικητικές παρεμβάσεις που προκαλούνται από τις κανονιστικές παρεμβάσεις αυξάνουν τις διοικητικές δαπάνες, για παράδειγμα το 1992, οι αντίστοιχες διοικητικές δαπάνες στις ΗΠΑ άγγιξαν τα 9 δις δολάρια². Τρόπους για την αντιμετώπιση του προβλήματος αποτελούν μεταξύ άλλων:

- Τα οικονομικά κίνητρα
- Η ύπαρξη κωδίκων δεοντολογίας
- Ρυθμίσεις βασιζόμενες στα αποτελέσματα και όχι στα μέσα για την επίτευξή τους, έτσι ώστε να υπάρχει μεγαλύτερη ευχέρεια επιλογών
- Καινοτόμες μέθοδοι στον έλεγχο και εφαρμογή του κανόνα, όπως η καθιέρωση κινήτρων για την παρακολούθηση της εφαρμογής από τρίτους
- Απορρύθμιση και απελευθέρωση της αγοράς.

Σημαντικό στοιχείο αποτελεί η βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων. Ένα από τα κριτήρια ποιότητας που αναφέρεται στη

¹ Βλ. Αν. Μακρυδημήτρη/Ν. Μιχαλόπουλο, *Εκθέσεις εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση*, σελ. 679.

² Πηγή: Ibidem, σελ. 732.

διαβούλευση με τις ομάδες ενδιαφερόμενων είναι η καθιέρωση δικαιώματος πληροφόρησης των πολιτών, η συμμετοχή των ενδιαφερόμενων ομάδων στη διαδικασία με στόχο τη δημοκρατική νομιμοποίηση του συστήματος κανονιστικών ρυθμίσεων, καθώς και του συστήματος βελτίωσης της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων. Η διασφάλιση της ποιότητας της νομοθεσίας και η βεβαιότητα ότι ανταποκρίνεται στις ανάγκες της κοινωνίας και των επιχειρήσεων είναι ζωτικής σημασίας, στοιχεία τα οποία έχουν σε σημαντικό βαθμό επιτευχθεί.

Ένα σύστημα βελτίωσης της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων κινείται γύρω από τρεις άξονες:

1. Καθιέρωση συστήματος διαχείρισης κανόνων

Για την καθιέρωση ενός συστήματος διαχείρισης των κανόνων χρειάζεται:

α) υιοθέτηση των ανάλογων πολιτικών υλοποίησης του συστήματος σε υψηλό επίπεδο πολιτικής εξουσίας και απόφαση για την οργάνωση και παρακολούθηση του συστήματος αυτού από τη διοίκηση,

β) καθιέρωση αναλυτικών προτύπων για την ποιότητα των κανόνων, καθώς και αρχών για τη λήψη αποφάσεων για τη θέση σε ισχύ των κανόνων,

γ) δημιουργία ενός κεντρικού φορέα διαχείρισης των κανόνων. Οι φορείς αυτού του είδους είναι αποτελεσματικοί, εάν λειτουργούν στην κεντρική διοίκηση.

2. Βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων

Για την υλοποίηση αυτού του στόχου χρειάζεται:

α) καθιέρωση ανάλυσης επιπτώσεων (regulatory impact analysis) για τη βελτίωση των πληροφοριών στις οποίες στηρίζεται η λήψη αποφάσεων,

β) υιοθέτηση συστημάτων διαβούλευσης με τις ενδιαφερόμενες ομάδες πολιτών. Εδώ πρέπει να ληφθεί μέριμνα για τη διασφάλιση από τις πιέσεις των ομάδων συμφερόντων,

- γ) προτάσεις για την υιοθέτηση εναλλακτικών προτάσεων για αποτελεσματικούς και χαμηλού κόστους μηχανισμούς,
- δ) βελτίωση του συντονισμού στην καθιέρωση των κανόνων.

3. Επανεκτίμηση της ποιότητας των ήδη ισχυόντων κανόνων

Είναι απαραίτητη η αξιολόγηση των κανόνων που ήδη ισχύουν με κατάργηση, απλούστευση, αντικατάσταση, καθώς και η μείωση των γραφειοκρατικών διαδικασιών. Στόχοι του συστήματος βελτίωσης των κανονιστικών ρυθμίσεων είναι οι παρακάτω:

Πρώτον, η βελτίωση της οικονομικής ανάπτυξης.

Δεύτερον, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διοικήσεως.

Τρίτον, η βελτίωση της ποιότητας της δημοκρατίας που θα επιτευχθεί με τη μεγαλύτερη διαφάνεια, τη βελτίωση της λογοδοσίας της Δημόσιας Διοίκησης, την περαιτέρω αποκέντρωση και την ύπαρξη μιας διοίκησης κοντά στον πολίτη.

Ένα αποτελεσματικό σύστημα ποιότητας κανονιστικών ρυθμίσεων πρέπει:

α) Να υποστηρίζεται από την κορυφή της ηγεσίας με παράθεση αναλυτικών πολιτικών.

β) Να παρακολουθείται από κεντρικό φορέα που να επιλαμβάνεται του συνόλου των ρυθμίσεων, παλαιών και νέων.

γ) Να εφαρμόζει μια συντονισμένη προσέγγιση σε όλα τα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης.

δ) Να εξετάζει το εκτελεστικό και δυναμικό κόστος της ρύθμισης.

ε) Να διακρίνεται από την ύπαρξη διαφάνειας.

Το δύσχρηστο νομικό πλαίσιο και η δυσκολία λήψης αποφάσεων αποτελούν παθογόνες αιτίες δυσλειτουργίας του ελληνικού διοικητικού συστήματος.

Ένα βέλτιστο σύγχρονο πρότυπο Δημόσιας Διοίκησης διαμορφώνεται ως εξής:

Διοικητική καλλιέργεια

Σύστημα λειτουργίας

Σύστημα ελέγχου

Σύστημα οργάνωσης

Σύστημα διαχείρισης πόρων

Σύστημα διοίκησης ανθρωπίνου δυναμικού

Η βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων είναι άμεσα συνυφασμένη με το σύστημα λειτουργίας και έχει επιπτώσεις στη διαχείριση των πόρων.

Τα επίπεδα συντονισμού της Δημόσιας Διοίκησης σύμφωνα με την ανάλυση του Metcalfe³ είναι:

Level 9: Government strategy

Level 8: Establishing central priorities

Level 7: Setting limits on ministerial action

Level 6: Arbitration of policy differences

Level 5: Search for agreement among ministries/agencies

Level 4: Avoiding divergences among ministries/agencies

Level 3: Consultation with other ministries/agencies (feedback)

Level 2: Communication to other ministries/agencies (information exchange)

Level 1: Independent decision-making by ministries/agencies

³ ResearchGate, policy coordination scale Source: Adapted from Metcalfe (1994:281).

II. Νομικό και κανονιστικό περιβάλλον στην Ελλάδα – πρόσφατες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες

Η κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα αποτελεί μέρος ενός ευρύτερου μεταρρυθμιστικού σχεδιασμού. Πιο συγκεκριμένα, η κανονιστική μεταρρύθμιση ξεκίνησε και αναπτύσσεται τα τελευταία 30 χρόνια, κυρίως ως αποτέλεσμα της εισόδου της χώρας στην τότε ΕΟΚ και μετέπειτα Ευρωπαϊκή Ένωση. Η εξέλιξη στην Ελλάδα δεν ήταν τόσο γρήγορη όσο σε άλλες χώρες. Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες επιταχύνθηκαν κατά τη δεκαετία του 1990, και τη δεκαετία 2000-2010 καθώς και την περίοδο της οικονομικής κρίσεως, αρχικά λόγω της προσπάθειας για την πλήρωση των κριτηρίων με σκοπό την ένταξη στη ζώνη του κοινού νομίσματος και ιδίως κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης. Σημαντική επιτάχυνση επιτεύχθηκε με τον νόμο 4622/2019 για το επιτελικό κράτος⁴.

Έγιναν προσπάθειες εκμοντερνισμού και δομικών αλλαγών όπως επίσης και βήματα διοικητικού εκσυγχρονισμού. Παρ' όλα αυτά, υπάρχουν ακόμα σημαντικά βήματα να γίνουν. Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από παρεμβατισμό, υψηλό κόστος λειτουργίας, τυπολατρία, «νομικισμό»⁵.

Τρεις είναι οι προκλήσεις για τη διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα σε σχέση με την κανονιστική μεταρρύθμιση:

Πρώτον, πρέπει να βελτιωθεί η παραγωγικότητα και η αποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα. Ο δημόσιος τομέας δεν είναι ιδιαίτερα ευρύς σε σχέση με άλλες χώρες⁶, χαρακτηρίζεται όμως από δυσλειτουργικότητα, έντονο φορμαλισμό αντί ενός συστήματος οργάνωσης και

⁴ Π. Δραμαλιώτη, *Το επιτελικό κράτος*, 2021.

⁵ Δ. Σωτηρόπουλος/Β. Νταλάκου (επιμ.), *Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα*, 2021.

⁶ Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΟΣΑ, στα τέλη της δεκαετίας 1990 οι εργαζόμενοι στον δημόσιο τομέα αντιπροσώπευαν το 10% του εργατικού δυναμικού. Δεν είναι ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό σε σχέση με τη Γαλλία (25%), την Πορτογαλία (18%) ή την Ισπανία (15%). Ο μέσος όρος στον ΟΟΣΑ είναι 17%, άρα το ποσοστό της Ελλάδος είναι χαμηλότερο του μέσου όρου.

διοίκησης πιο κοντά στα δεδομένα της αγοράς, στηριζόμενο στην επίτευξη καλύτερης αποτελεσματικότητας. Το σύστημα προσλήψεων βάσει του ΑΣΕΠ δημιούργησε μεγαλύτερη νομιμότητα και διαφάνεια στις προσλήψεις αλλά και ένα συγκεντρωτικό και ίσως όχι ιδιαίτερα λειτουργικό σύστημα. Το γόητρο της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα δεν είναι ιδιαίτερα υψηλό, παρ' όλο που χαρακτηρίζεται από τη συνταγματικά κατοχυρωμένη μονιμότητα (άρθρο 103 του Συντάγματος), μια και που προσφέρει αμοιβές χαμηλότερες από αυτές του ιδιωτικού τομέα⁷, η δε εξέλιξη, παρ' όλα τα σημαντικά βήματα στην αξιολόγηση του προσωπικού με τον νέο δημοσιοϋπαλληλικό κώδικα, ιδιαίτερα των προϊσταμένων τμημάτων, διευθύνσεων και γενικών διευθύνσεων, δεν είναι τόσο σύντομη όσο των αντίστοιχων στελεχών του ιδιωτικού τομέα.

Δεύτερον, είναι αρκετές φορές ασθενής ο συντονισμός και η ενότητα της πολιτικής στη Δημόσια Διοίκηση. Πολλές φορές οι πρωτοβουλίες εκσυγχρονισμού προέρχονται από μεμονωμένα πρόσωπα και όχι από τα αρμόδια θεσμικά όργανα⁸.

Τρίτον, η δυσπιστία που υπάρχει προς τη δυνατότητα αυτορρύθμισης της αγοράς οδηγεί σε νομοθετικό πληθωρισμό, σε πολυνομία. Για παράδειγμα η παραγωγή νόμων μεταξύ 1989-1998 τριπλασιάστηκε⁹, οπότε μπορεί να αντιληφθεί κανείς και την αντίστοιχη αύξηση των Προεδρικών Διαταγμάτων και Υπουργικών Αποφάσεων. Ο νομοθετικός πληθωρισμός δημιουργεί σύγχυση σχετικά με το εφαρμοστέο δίκαιο και έχει αρνητική επίπτωση στη διαφάνεια των συναλλαγών. Ήδη, από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, έχει ξεκινήσει μια προσπάθεια μεταρρύθμισης μέσω ανάληψης νομοθετικών πρωτοβουλιών.

Η Ελλάδα θεωρείται από τις πλέον υπερρυθμιζόμενες κοινωνίες στο πλαίσιο του ΟΟΣΑ. Υπολογίζεται ότι το οικονομικό όφελος από την

⁷ Βλ. Αναφορά ΟΟΣΑ 1996 για τις πληρωμές στον δημόσιο τομέα.

⁸ Κ. Σπανού, *European integration in Administrative terms: a framework for analysis and the Greek case*, Journal of European Public Policy 3/1998, σελ. 475.

⁹ Βάσει των στοιχείων που δημοσίευσε το ΥΠΕΣΔΔΑ (σήμερα ΥΠΕΣ) το 2000.

κανονιστική μεταρρύθμιση θα μπορούσε να φτάσει το 9-11% του ΑΕΠ αν αυτή προωθηθεί τα αμέσως επόμενα χρόνια. Ήδη, από τις μέχρι τώρα δομικές μεταρρυθμίσεις, μπορούν να παρατηρηθούν τα εξής, σε επίπεδο απτών αποτελεσμάτων:

Αύξηση της ζήτησης, καλύτερες τιμές και καλύτερη παροχή υπηρεσιών μετά από τα προγράμματα απορρύθμισης στους τομείς των αερομεταφορών, της παροχής υπηρεσιών κινητής, σταθερής τηλεφωνίας και internet.

Σχετική βελτίωση στον τομέα της μείωσης του κόστους παραγωγής αγαθών, στον εξαγωγικό τομέα, στη μείωση των εμποδίων για την πραγματοποίηση ξένων επενδύσεων.

Έμμεση ενίσχυση στον τομέα της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας που προκύπτει από την απορρύθμιση της αγοράς σε διάφορους τομείς της οικονομίας, από τη σταδιακή ανάπτυξη τομέων όπως το e-commerce, που προϋποθέτει την κανονιστική ρύθμιση του συγκεκριμένου τομέα.

Η επέκταση των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων σε άλλους τομείς και χρήση εναλλακτικών λύσεων με προσεγγίσεις προερχόμενες από την αγορά αντί για την υιοθέτηση κανονιστικών ρυθμίσεων. Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας καθώς και ο νέος Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων αποτελούν θετικά δείγματα.

Παράλληλα με τις προσπάθειες απορρύθμισης στον τομέα της οικονομίας έχουν ληφθεί αρκετές πρωτοβουλίες για τη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης. Μπορούμε να διακρίνουμε πέντε άξονες:

- Κατ' αρχήν τη μείωση της επίδρασης του «πελατειακού φαινομένου» και των πολιτικών παρεμβολών στην πρόσληψη και εξέλιξη του προσωπικού. Αυτό υλοποιείται με τρεις μεθόδους, α) τον αυστηρό έλεγχο δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας, β) τη δημιουργία του ΑΣΕΠ, δηλαδή της ανεξάρτητης αρχής για την επίβλεψη της διαδικασίας των προσλήψεων στο Δημόσιο και γ) τη βελτίωση των διαδικασιών προαγωγής με σκοπό την επίτευξη μεγαλύτερης διαφάνειας και αξιοκρατίας, στοιχείο το οποίο έχει επιτευχθεί σε σημαντικό βαθμό με τον νέο Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων.

- Δεύτερον, την πλήρη αναδιοργάνωση του χάρτη των ΟΤΑ α' βαθμού με τα σχέδια «Καποδίστριας» και «Καλλικράτης». Η τροποποίηση των κωδίκων α' και β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης ανταποκρίνονται σε καλύτερο βαθμό στις νέες ανάγκες της τοπικής αυτοδιοίκησης.

- Τρίτο στοιχείο σχετικό με την κανονιστική ποιότητα αποτελεί η βελτίωση της αποδοτικότητας καθώς και της διαφάνειας στο Δημόσιο. Εδώ πρέπει να αναφερθεί ο νέος Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων καθώς και οι αλλαγές στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας καθώς και μια σειρά άλλων νομοθετημάτων (όπως περί ανεξαρτήτων αρχών). Αποτελούν θετικά βήματα για τη βελτίωση των παρεχόμενων από το Δημόσιο υπηρεσιών, καθώς και για τον έλεγχο της μη σωστής άσκησης της εξουσίας.

- Τέταρτο στοιχείο αποτελεί η δημιουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης του Πολίτη και κυρίως η ψηφιοποίηση των διαδικασιών στο Δημόσιο ιδίως μετά την επιδημία του κορωνοϊού.

III. Εργαλεία για την επίτευξη της κανονιστικής μεταρρύθμισης. Πολιτικές και θεσμοί

Σύμφωνα με τις συστάσεις του ΟΟΣΑ για τη βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων, τα βασικά σημεία για την επίτευξη του προαναφερθέντος στόχου είναι:

- η ρύθμιση πρέπει να χρησιμοποιείται ως μέσο για την επίτευξη επακριβώς καθορισμένων στόχων και να αποτελεί το κατάλληλο μέσο για την επίτευξη των στόχων αυτών

- η ρύθμιση πρέπει να έχει τη δέουσα νομική βάση
- πρέπει τα επωφελή αποτελέσματα που προκύπτουν από αυτή να δικαιολογούν το κόστος και να διαχέονται στην κοινωνία

- πρέπει τα κόστη να διατηρούνται, εάν είναι δυνατό, σε χαμηλά επίπεδα, όπως επίσης και οι στρεβλώσεις της αγοράς

- η ρύθμιση πρέπει να είναι απλή και ξεκάθαρη για τους χρήστες

- πρέπει να είναι συμβατή με τις λοιπές ρυθμίσεις και πολιτικές

- πρέπει να είναι όσο το δυνατόν συμβατή με τις αρχές του ελεύθερου

ανταγωνισμού, καθώς και με τις διαδικασίες για την άσκηση εμπορικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, όπως επίσης και για την πραγματοποίηση επενδύσεων.

Οι μηχανισμοί που κρίνονται απαραίτητοι για την επίτευξη της κανονιστικής μεταρρύθμισης πρέπει να επιτυγχάνουν τη συνεχή παρακολούθηση του προγράμματος, την επικαιροποίησή του, την αποφυγή έκδοσης υπερβολικά λίγων ή υπερβολικά πολλών ρυθμίσεων. Στην Ελλάδα δίδεται έμφαση στην ευθύνη των Υπουργών για την επίτευξη μεταρρυθμίσεων στον τομέα ευθύνης τους.

Είναι απαραίτητη η σύνταξη εκθέσεως όπου θα αναφέρεται η ταυτότητα της προτεινόμενης ρύθμισης, το Υπουργείο που έχει την πρωτοβουλία για την προώθηση της ρύθμισης, περιληπτική αναφορά της προτεινόμενης ρύθμισης και το όργανο που είναι υπεύθυνο για τη σύνταξη της έκθεσης. Συγκεκριμένα η έκθεση πρέπει:

α) να προσδιορίζει την αναγκαιότητα της ρύθμισης, απαντώντας σε ερωτήματα, όπως ποιο πρόβλημα επιχειρεί να αντιμετωπίσει η ρύθμιση, εάν η ρυθμιστική παρέμβαση είναι αναγκαία, ποιες κοινωνικές και οικονομικές ομάδες αφορά η προτεινόμενη ρύθμιση, ποιες οι ενδεχόμενες συνέπειες,

β) να προσδιορίζει την καταλληλότητα της ρύθμισης, απαντώντας σε ερωτήσεις, όπως ποια είναι η προηγούμενη εθνική και διεθνής εμπειρία για την αντιμετώπιση του συγκεκριμένου προβλήματος, εάν υπάρχουν άλλοι εναλλακτικοί τρόποι αντιμετώπισης του προβλήματος,

γ) να περιέχει αξιολόγηση των συνεπειών ως προς τον ανταγωνισμό, δηλαδή ως προς την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, ως προς την επιχειρηματικότητα και τις επενδύσεις, με ιδιαίτερη έμφαση στη μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης, και ως τέτοια ορίζεται το κόστος πληροφόρησης και προσαρμογής μιας επιχείρησης προκειμένου να πληροφορηθεί και να ενημερωθεί πλήρως για τη νέα ρύθμιση για να προσαρμοστεί πλήρως σ' αυτή. Επίσης πρέπει να αξιολογούνται οι συνέπειες ως προς τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, ως προς την κοινωνία, ως προς το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον και ως προς τον πολίτη,

δ) να ερευνά τη νομιμότητα των διατάξεων, δηλαδή σε ποιο πλαίσιο των διατάξεων του Συντάγματος εντάσσεται η ρύθμιση, τι προβλέπεται από το Κοινοτικό Δίκαιο, από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και από άλλες διεθνείς συμβάσεις που έχει κυρώσει η χώρα μας, να προσδιορίζει το πλαίσιο της εξουσιοδότησης στην περίπτωση των Προεδρικών Διαταγμάτων. Επίσης πρέπει να ερευνώνται ζητήματα αρμοδιότητας, όπως ποια Υπουργεία είναι συναρμόδια, εάν έχει προηγηθεί συνεργασία με τα συναρμόδια Υπουργεία για τη σύνταξη της διατάξεως. Πρέπει επίσης να προσδιορίζεται εάν με την προτεινόμενη ρύθμιση δημιουργείται νέος φορέας ή υπηρεσία, επιτροπή, συμβούλιο. Σ' αυτή την περίπτωση πρέπει να έχει συνταχθεί μελέτη σκοπιμότητας, οικονομοτεχνική μελέτη και μελέτη αντιμετώπισης δαπανών, καθώς επίσης να προσδιορίζεται η δαπάνη όπως και εάν αυτή επιβαρύνει τον τακτικό προϋπολογισμό, το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων ή ειδικούς λογαριασμούς,

ε) πρέπει να διασφαλίζει ότι τηρούνται βασικοί νομοτεχνικοί κανόνες όσον αφορά την απλότητα και τη σαφήνεια του περιεχομένου των διατάξεων, όπως αποφυγή προγραμματικών δηλώσεων, δεν πρέπει να περιέχονται εξαγγελίες, διαπιστώσεις, ενώ τυχόν τεχνικοί όροι πρέπει να διευκρινίζονται στην αρχή του νομοθετικού κειμένου. Η διατύπωση πρέπει να είναι λιτή και σαφής και να αποφεύγεται η πολυπλοκότητα στη δομή των άρθρων. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δίνεται στην ένταξη των τροποποιήσεων, ενώ πρέπει να προσδιορίζεται σαφώς εάν γίνεται κωδικοποίηση διατάξεων,

στ) να δίνει έμφαση στην κοινωνική συμμετοχή. Με την έκθεση πρέπει να προσδιορίζεται εάν έχουν ενημερωθεί και με ποιο τρόπο τα ενδιαφερόμενα μέρη που επηρεάζονται από την προτεινόμενη ρύθμιση, εάν έχει προηγηθεί κοινωνικός διάλογος και διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη, εάν έχουν καταγραφεί οι απόψεις που εκφράστηκαν κατά τη διάρκεια του κοινωνικού διαλόγου, εάν έχουν διατυπωθεί επιφυλάξεις καθώς και εάν προβλέπεται κοινωνικός διάλογος και διαβούλευση κατά τη φάση της εφαρμογής της ρύθμισης.

Όσον αφορά τις Υπουργικές Αποφάσεις, τις διεκπεραιώνει το αρμόδιο Υπουργείο και για αυτές δεν υπάρχει διαδικασία εξωτερικού ελέγχου ούτε όσον αφορά τη νομική ποιότητα των ρυθμίσεων ούτε όσον αφορά τις οικονομικές επιπτώσεις.

IV. Η διαφάνεια των διαδικασιών ως στοιχείο της κανονιστικής μεταρρύθμισης

Η διαφάνεια του συστήματος αποτελεί βασικό στοιχείο για ένα σταθερό και επιτυχές σύστημα κανονιστικής μεταρρύθμισης, καθώς βοηθά σημαντικά στη μείωση των εξωγενών επιδράσεων των διαφόρων ιδιωτικών συμφερόντων. Διαφάνεια στον τομέα της κανονιστικής μεταρρύθμισης συνεπάγεται σαφή, προκαθορισμένη και ευρέως γνωστή διαδικασία παραγωγής ή τροποποίησης νόμων και κανονιστικών ρυθμίσεων, κοινωνική διαβούλευση, δημοσιοποίηση και κωδικοποίηση των διατάξεων έτσι ώστε να είναι ευκόλως προσιτές στο ευρύ κοινό.

Τόσο ο ΟΟΣΑ¹⁰ όσο και η ΕΕ¹¹ έχουν επισημάνει μεταξύ των υπολοίπων τη σημασία της κοινωνικής διαβούλευσης στο πλαίσιο ενός προγράμματος κανονιστικής μεταρρύθμισης. Ειδικά η επιτροπή Mandelkern αναγνώρισε τους παρακάτω έξι τομείς σε ένα πρόγραμμα κανονιστικής μεταρρύθμισης:

- α) επιλογές υλοποίησης πολιτικής
- β) ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων
- γ) διαβούλευση
- δ) πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία
- ε) απλοποίηση
- στ) αποτελεσματικές δομές.

Στην Ελλάδα, ο διάλογος για θέματα πολιτικής ήταν πάντοτε έντονος. Ακόμα και σήμερα η παραγωγή κανόνων δημιουργεί έντονο διάλογο και ενδιαφέρον.

Στην πράξη τα Υπουργεία συγκαλούν ad hoc επιτροπές για τη

¹⁰ Regulatory Reform Program.

¹¹ Έκθεση Mandelkern, Λευκή Βίβλος για την ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση.

συζήτηση επί νομοθετικών πρωτοβουλιών. Συχνά τα υπουργεία δημιουργούν fora προβληματισμού και επικοινωνίας με την κοινωνία των πολιτών για τον τομέα αρμοδιότητάς τους.

Σημαντικός είναι ο ρόλος της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, η οποία δημιουργήθηκε το 1994 και συμπεριλαμβάνει εκπροσώπους των εργαζομένων, των επιχειρηματιών, των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα, των ελευθέρων επαγγελματιών και τοπικών αρχών. Στόχος της επιτροπής είναι να προωθήσει τον κοινωνικό διάλογο για την αντιμετώπιση ζητημάτων που άπτονται των εργασιακών σχέσεων, κοινωνικών ασφαλίσεων, φορολογικών ζητημάτων και γενικότερα θεμάτων οικονομικο-κοινωνικής πολιτικής¹². Το αρμόδιο Υπουργείο απευθύνει ερωτήματα στην Επιτροπή, η οποία απαντά σε χρονικό διάστημα 30 ημερών. Τα κριτήρια επεξεργασίας όμως δεν είναι σαφώς καθορισμένα. Η ύπαρξη της εν λόγω επιτροπής αποτελεί σημαντικό στοιχείο προόδου στον τομέα της διαβούλευσης. Μετά την αναθεώρηση του 2001, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποτελεί συνταγματικά αναγνωρισμένο θεσμό, οι δε αρμοδιότητές της προβλέπονται στο άρθρο 82 παρ. 3.

Η διαφάνεια στον χώρο της κανονιστικής μεταρρύθμισης απαιτεί οι ρυθμίσεις να είναι εύκολα προσιτές στον πολίτη. Ήδη το Εθνικό Τυπογραφείο έχει βάση δεδομένων και έτσι επιτυγχάνεται η πρόσβαση στο αρχείο του σε ηλεκτρονική μορφή. Η νομοθεσία μπορεί να εντοπιστεί και στον Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας ο οποίος ενημερώνεται συνεχώς. Πρόβλημα πρόσβασης και ενημέρωσης δημιουργείται από τις συχνές τροπολογίες οι οποίες δημιουργούν ένα διάσπαρτο και διασπασμένο νομοθετικό πλαίσιο. Τόσο το Υπουργείο Δικαιοσύνης όσο και το Υπουργείο Εσωτερικών καταβάλλουν συνεχείς προσπάθειες κωδικοποίησης της νομοθεσίας.

Ένα σημαντικό πρόβλημα αποτελεί η δημοσίευση των Υπουργικών Αποφάσεων στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, στοιχείο το οποίο

¹² Η συμμετοχή της Επιτροπής στη νομοθετική διαδικασία προβλέπεται από τον ν. 2232/1994.

δυσκολεύει την αναζήτηση από πλευράς επιχειρηματιών, ελευθέρων επαγγελματιών και άλλων ενδιαφερομένων. Το Μεξικό¹³, το οποίο αντιμετώπιζε παρόμοιο πρόβλημα, δημιούργησε ένα κεντρικό μητρώο όπου είναι εγγεγραμμένες οι διαδικασίες διεκπεραίωσης αδειοδοτήσεων και λοιπών διαδικασιών. Εφαρμόζονται μόνο οι εγγεγραμμένες διαδικασίες και καμία άλλη, οι δε διαδικασίες εγγράφονται αφού πιστοποιηθούν από ανεξάρτητο φορέα πιστοποίησης βάσει ποιοτικών κριτηρίων.

Στο επίκεντρο της ικανότητας της Διοίκησης για την καλύτερη ρύθμιση των θεμάτων που συνθέτουν το πλέγμα της αρμοδιότητάς της, εντάσσεται και η σωστή επιλογή του πλέον αποτελεσματικού και αποδοτικού μέσου δημόσιας πολιτικής, κανονιστικού ή μη περιεχομένου, το οποίο πρέπει να είναι συμβατό με τις αρχές της διαφάνειας και της μέγιστης ωφελιμότητας.

V. Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων (Regulatory Impact Analysis)

Η Recommendation on Improving the quality of Government Regulation του ΟΟΣΑ ήδη από το έτος 1995 τονίζει τη σημαντικότητα της Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ) ως σημαντικού εργαλείου για την επίτευξη της βελτίωσης της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων, ενώ, όπως προαναφέρθηκε, και η έκθεση της επιτροπής Mandelkern της Ευρωπαϊκής Ένωσης τονίζει τον σημαντικό ρόλο της.

Πιο συγκεκριμένα, η Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων αποσκοπεί:

- Στη μελέτη των άμεσων και έμμεσων επιπτώσεων στην απασχόληση
- Στην κατάργηση και στη μελλοντική αποφυγή εμφάνισης γραφειοκρατικών εμποδίων και ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στον τομέα της επιχειρηματικότητας
- Στην ενίσχυση του ανταγωνισμού
- Στη συμβολή στην οικονομική ανάπτυξη.

¹³ OECD, *Report on regulatory reform in Mexico*, 1999.

Κεντρικές έννοιες για την ΑΚΕ είναι τρεις:

Α) η εκτίμηση του κινδύνου που αναλαμβάνεται με τη ρύθμιση και αφορά συνήθως τις επιπτώσεις στο περιβάλλον, στους καταναλωτές, στους εργαζομένους όσον αφορά τις συνθήκες υγιεινής, εργασιακών όρων, καθώς και της συχνότητας που μπορούν να εμφανιστούν,

Β) το όφελος που θα προκύψει από τη ρύθμιση και το οποίο εκτιμάται στα εξής πέντε στάδια:

1. Προσδιορισμός των ομάδων που ωφελούνται από τη ρύθμιση
2. Εξειδίκευση του οφέλους για κάθε κοινωνικό αγαθό ξεχωριστά, π.χ. περιβάλλον, δημόσια υγεία, ανάπτυξη κτλ.
3. Αξιολόγηση ανάλογα με τον τύπο της επιχείρησης ή της κοινωνικής ομάδας
4. Προσδιορισμός του έμμεσου οφέλους από την κανονιστική ρύθμιση
5. Ποσοτική αποτίμηση και αξιολόγηση του οφέλους

Γ) μέτρηση και αξιολόγηση του κόστους που θα προκύψει από τη ρύθμιση. Συγκεκριμενοποίηση ανά κοινωνική ομάδα ή επαγγελματική κατηγορία.

Ήδη από τις Αρχές της δεκαετίας του 1990, ο Σύνδεσμος Ελλήνων Βιομηχάνων¹⁴ είχε υποβάλει προτάσεις προς την Κυβέρνηση για την απλούστευση διοικητικών διαδικασιών και τη διοικητική μεταρρύθμιση. Οι προτάσεις του ΣΕΒ προσανατολίζονταν στην υιοθέτηση στρατηγικών εμπνευσμένων από την αγορά και την υιοθέτηση καινοτόμων μεθοδολογικών εργαλείων για την κυβερνητική δράση, με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων. Επίσης και το πόρισμα της «επιτροπής Σπράου» πρότεινε την υιοθέτηση της ΑΚΕ.

Μια επιλογή στοιχείων από τις καλύτερες πρακτικές στις χώρες του ΟΟΣΑ θα βοηθούσε σε βραχυπρόθεσμο και μεσοπρόθεσμο διάστημα.

1. Η υποστήριξη προς την ΑΚΕ πρέπει να ενισχύεται από τα ανώ-

¹⁴ Προτάσεις που υπέβαλε ο ΣΕΒ τη δεκαετία του 1990, παρόμοιες προτάσεις οι οποίες τονίζουν τη σημασία της ΑΚΕ παρουσίασε και το IOBE σε συνέδριο στην Αθήνα, στις 5 Ιουλίου 2006, με θέμα: «Θέσεις IOBE για ένα αποτελεσματικό κράτος».

- τατα κλιμάκια της πολιτικής ηγεσίας. Η λήψη πρωτοβουλιών από την Κυβέρνηση για την ενίσχυση πρωτοβουλιών για την ΑΚΕ, οι οποίες πρέπει να καταστήσουν σαφές στη διοίκηση ότι η Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων είναι ένα σημαντικό εργαλείο για τη βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων. Λαμβανομένης υπ' όψιν της ελληνικής νομικής κουλτούρας, κάτι τέτοιο θα έπρεπε να γίνει με νόμο.
2. Καθορισμός αρμοδιοτήτων για την υλοποίηση του προγράμματος καθώς και των συστατικών στοιχείων αυτού για την προώθηση της ΑΚΕ. Η ΑΚΕ πρέπει να υιοθετείται από τα Υπουργεία που προτείνουν νέες ρυθμίσεις για δύο κυρίως λόγους: πρώτον, διότι αποτελεί ένα μέσο για την αύξηση της υπευθυνότητας και της λήψης υπ' όψιν των οικονομικών επιπτώσεων από τις υπηρεσίες που προτείνουν τη ρύθμιση. Δεύτερον, μια σωστή ΑΚΕ χρειάζεται την καλύτερη δυνατή συλλογή πληροφοριών. Η υπηρεσία που ασκεί τον κεντρικό έλεγχο πρέπει να είναι ανεξάρτητη και όσο το δυνατόν πιο κοντά στα υψηλά κλιμάκια της Κυβέρνησης, εξασφαλίζοντας έτσι μια άμεση επικοινωνία. Η ΑΚΕ θα πρέπει να υπογράφεται από την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου ή από την ανώτατη δημοσιοϋπαλληλική ιεραρχία.
 3. Είναι απαραίτητη η κατάλληλη εκπαίδευση των υπαλλήλων οι οποίοι θα εμπλακούν στη διαδικασία.
 4. Χρήση σταθερής αλλά και ευέλικτης μεθοδολογίας. Εξαιρουμένης της ανάλυσης των επιπτώσεων επί του προϋπολογισμού, στις λίγες περιπτώσεις όπου γίνεται ανάλυση ανάλογου είδους, αυτή περιορίζεται σε ανάλυση επιπτώσεων στο ποιοτικό (qualitative impacts). Ένα πρόγραμμα ΑΚΕ στην Ελλάδα θα πρέπει να περιστραφεί στην εκτίμηση των ποσοτικών (quantitative) επιπτώσεων και σε αντίστοιχες μεθοδολογίες για την εξασφάλιση συνεκτικότητας και αντικειμενικότητας.
 5. Έμφαση θα πρέπει να δοθεί με την εφαρμογή της ΑΚΕ σε διαδικασίες που έχουν τη μεγαλύτερη δυνατή επίδραση στην κοινωνία.

Εναλλακτικά, ένας μηχανισμός σε δύο επίπεδα θα μπορούσε να αναπτυχθεί με την εφαρμογή μιας απλής ΑΚΕ για τις περισσότερες διαδικασίες και μιας πλήρους ΑΚΕ όταν το προτείνουν τη ρύθμιση Υπουργείο θεωρεί ότι το κόστος της ρύθμισης ξεπερνά ένα συγκεκριμένο επίπεδο.

6. Ανάπτυξη συστημάτων για τη συγκέντρωση στοιχείων. Η συγκέντρωση των κατάλληλων στοιχείων και πληροφοριών είναι ένα σημαντικό στοιχείο για την ανάλυση των επιπτώσεων. Πρέπει να αναπτυχθούν οι στρατηγικές και να δοθούν οι κατάλληλες κατευθύνσεις στα Υπουργεία. Ένα μοντέλο που θα μπορούσε να υιοθετηθεί είναι αυτό της Δανίας¹⁵, όπου μέσω ενός συστήματος από panel tests, τυχαία επιλεγμένες εταιρείες αξιολογούν το πιθανό κόστος της ρύθμισης.
7. Ενσωμάτωση της ΑΚΕ στη νοοτροπία της Διοίκησης για τη λήψη κανονιστικών ρυθμίσεων. Η ΑΚΕ θα πρέπει να είναι τμήμα της διαδικασίας αλλιώς κινδυνεύει να εξελιχθεί σε μία ex-post έκθεση επί των επιπτώσεων. Φυσικά, μια διαδικασία που θα αποσκοπεί στην ενσωμάτωσή της στο σύστημα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης απαιτεί χρόνο. Το ουγγρικό μοντέλο αποτελεί ένα καλό παράδειγμα. Στο μοντέλο αυτό υπάρχει ΑΚΕ δύο επιπέδων. Μια πρώτη ανάλυση στη φάση επεξεργασίας θα επικεντρωνόταν στο περιεχόμενο της πολιτικής που διέπει τη ρύθμιση και μια δεύτερη θα επισυναπτόταν με το σχέδιο της προτεινόμενης ρύθμισης νομοθετικού ή κανονιστικού περιεχομένου όταν αυτή θα αποστέλλεται στο Υπουργικό Συμβούλιο, στο Κοινοβούλιο ή στο Συμβούλιο Επικρατείας.
8. Σημαντικό στοιχείο που πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν είναι η άποψη των πολιτών. Το γεγονός ότι οι πολίτες επηρεάζονται σε μεγάλο βαθμό από τις ρυθμίσεις είναι ένα στοιχείο το οποίο πρέπει να

¹⁵ Για περισσότερες πληροφορίες, I. Border/J. Morral, *Collecting and using data for Regulatory Decision Making*, στο τεύχος του ΟΟΣΑ για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση στη Δανία, 1997.

ληφθεί υπ' όψιν. Οι πολίτες μπορούν να αποτελέσουν μια πολύ καλή πηγή στοιχείων, πληροφοριών και απόψεων που μπορούν να βοηθήσουν στη δημιουργία μιας πλήρους εικόνας των επιπτώσεων που θα έχει η ρύθμιση, ενώ ταυτόχρονα η ενημέρωσή τους αυξάνει τον βαθμό της δημοκρατικής νομιμοποίησης της ρυθμίσεως.

Πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω ο ρόλος των ρυθμιστικών αρχών σε συγκεκριμένους τομείς όπως τηλεπικοινωνίες, ενέργεια, μεταφορές, πολιτική ανταγωνισμού. Για παράδειγμα η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα για τη δημιουργία εμπιστοσύνης σε μακροχρόνια προοπτική σε έναν σημαντικό οικονομικό τομέα¹⁶.

Είναι αισθητή η αναγκαιότητα για καλύτερη ρύθμιση της πολιτικής ανταγωνισμού. Ένα από τα αποτελεσματικότερα μέσα για τον περιορισμό των επιπτώσεων της υπερπαραγωγής κανονιστικών ρυθμίσεων είναι η αποτελεσματική πολιτική ανταγωνισμού. Η ρύθμιση του ανταγωνισμού καθώς και η δημιουργία εποπτευόντων φορέων έπαιξε μέχρι σήμερα μικρό ρόλο στην Ελλάδα. Ο υγιής ανταγωνισμός περιορίζει δραστικά την ανάγκη κανονιστικών παρεμβάσεων. Παρόλη την πρόοδο στον τομέα του ανταγωνισμού, εξακολουθεί σε μεγάλο βαθμό η αγορά να χαρακτηρίζεται από ολιγοπωλιακές συνθήκες καθώς και εταιρικές συμπεριφορές που συνάδουν στην κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης στην αγορά, όπως προκύπτει και από τις εκθέσεις της Αρχής. Είναι λοιπόν απαραίτητο να ενισχυθούν οι μηχανισμοί της αγοράς όπως και η επιχειρηματικότητα, έτσι ώστε μια επαρκώς αυτορρυθμιζόμενη αγορά να μην χρειάζεται να προκαλεί από την πλευρά του κράτους τον σημαντικό, σήμερα, αριθμό κανονιστικών παρεμβάσεων για τη λειτουργία της.

Δύσκολα μπορεί να αποφύγει κανείς τη διαπίστωση ότι ο πυρήνας του προβλήματος της κανονιστικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα βρίσκεται στη βελτίωση του συνόλου του συστήματος διακυβέρνησης στην Ελλάδα. Ανεπαρκώς καταρτισμένο προσωπικό, αναποτελεσματικότητα των υπηρε-

¹⁶ ΔNT staff Report on Greece for the 1999, Article IV Consultation, supplementary information σελ. 200-201, and the Economist Intelligence Unit (1999-2000), country profile: Greece, σελ. 32-34.

σιών της Δημόσιας Διοίκησης, θεσμικές δυσκαμψίες, «νομικίστικη» αντίληψη, υπερ-συγκεντρωτική Δημόσια Διοίκηση, προβλήματα συντονισμού στο πλαίσιο της διοίκησης, έλλειψη εμπιστοσύνης στους μηχανισμούς της αγοράς, υπερπαραγωγή κανονιστικών ρυθμίσεων είναι μερικά από τα στοιχεία που συνθέτουν το πρόβλημα, όπως έχει διαπιστωθεί από εκθέσεις εμπειρογνομόνων και διεθνών οργανισμών (ΕΕ, ΟΟΣΑ).

VI. Προτάσεις για την κανονιστική μεταρρύθμιση

Στον πίνακα που ακολουθεί προτείνονται πρακτικές για τη βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης με στόχο την εξασφάλιση καλύτερης ποιότητας κανονιστικών ρυθμίσεων βάσει των προτάσεων του ΟΟΣΑ.

A. Δημιουργία ενός συστήματος διαχείρισης προγράμματος κανονιστικής μεταρρύθμισης
1. Υιοθέτηση της κανονιστικής μεταρρύθμισης στο υψηλότερο δυνατό πολιτικό επίπεδο
2. Καθιέρωση σαφών standards για την ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων καθώς και για τη διαδικασία λήψης κανονιστικών και νομοθετικών μέτρων
3. Ανάπτυξη ικανοτήτων των εμπλεκόμενων στη διοίκηση του συστήματος κανονιστικής μεταρρύθμισης
B. Βελτίωση της ποιότητας των νέων ρυθμίσεων
1. Ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων
2. Κοινωνικός διάλογος με τους εμπλεκόμενους
3. Χρήση εναλλακτικών λύσεων αντί της λήψης κανονιστικών αποφάσεων
4. Βελτίωση συντονισμού εμπλεκόμενων φορέων στη διαδικασία της κανονιστικής ρύθμισης
Γ. Αναβάθμιση της ποιότητας των ήδη υπάρχουσών ρυθμίσεων
1. Επανεξέταση και επικαιροποίηση των ήδη υπάρχουσών ρυθμίσεων
2. Μείωση και απλούστευση των διαδικασιών και διατυπώσεων

Για τον καλύτερο συντονισμό των διαφόρων μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών για την κανονιστική μεταρρύθμιση, που υλοποιούνται ήδη στην Ελλάδα, πρέπει να υπάρξει μια ευρεία πολιτική οργάνωσης και διοίκησης του όλου προγράμματος σε υψηλό πολιτικό επίπεδο με τον καθορισμό στόχων και αρχών.

Για να είναι επιτυχής η μεταρρυθμιστική προσπάθεια θα πρέπει να υπάρξει ένα πρόγραμμα που καλύπτει όλο το κυβερνητικό φάσμα. Η επίβλεψη του όλου εγχειρήματος, για να είναι αποτελεσματική, πρέπει να γίνεται από υψηλό πολιτικό επίπεδο, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται συντονισμός και συνεργασία όσον αφορά τους στόχους. Η πλέον κατάλληλη αρχή για την επίτευξη αυτού του στόχου φαίνεται να είναι η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Η άμεση συνεργασία της με τον Πρωθυπουργό αλλά και ο κομβικός της ρόλος στην υποστήριξη των ενεργειών της Κυβέρνησης ως συλλογικού οργάνου της επιτρέπει να διεκπεραιώσει αυτό τον ρόλο. Ο νόμος 4622/2019 για το επιτελικό κράτος έχει αναδείξει τον ρόλο της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης.

Όπως αναφέρουν και οι Alessandro martin, Lafuente Mariano, Santiso Carlos σε έκθεση τους για την Inter-American Development Bank¹⁷, ένα μοντέλο οργάνωσης της Κυβέρνησης είναι το εξής:

Center of the Government

Strategic Coordination Monitoring & Managing Communicating
Management Policy Improving Performance Politics & Policies Results
and Accountability

Άλλο σημαντικό στοιχείο είναι η υιοθέτηση στοιχείων του μοντέλου που προτείνει ο ΟΟΣΑ καθώς και η λήψη υπ' όψιν των πορισμάτων-προτάσεων της Επιτροπής Mandelkern. Η εμπειρία των υπολοίπων χωρών-μελών μπορεί να αποβεί αρκετά χρήσιμη. Ήδη, άλλες χώρες, όπως η Μεγάλη Βρετανία, η Ιταλία, η Ισπανία, η Ιρλανδία, έχουν υιο-

¹⁷ A. Martin/L. Mariano/S. Carlos, *Governing to deliver, Reinventing the center of the Government in Latin America*, IDB (Inter-American Development Bank), 2014.

θετήσει προγράμματα κανονιστικής μεταρρύθμισης και η εμπειρία τους μπορεί να αποβεί χρήσιμος οδηγός.

Τα βήματα πρέπει να είναι σταδιακά, με υιοθέτηση απλών μεθόδων στην αρχή, προχωρώντας σε πιο εξειδικευμένες αναλύσεις στη συνέχεια. Ήδη, σε αρκετές χώρες χρησιμοποιείται η Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων. Για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή της, η υιοθέτηση της ΑΚΕ μπορεί να γίνει σε διαδοχικά στάδια. Πρώτα να υιοθετηθεί μία ανάλυση η οποία θα αξιολογεί τις άμεσες επιπτώσεις της ρύθμισης εκτός των οικονομικών, και παραθέτοντας τα ενδεχόμενα επωφελή ποιοτικά αποτελέσματα της ρύθμισης. Σε ένα επόμενο στάδιο η ΑΚΕ μπορεί να στραφεί στην ανάλυση cost-benefit, κόστους αποτελέσματος. Ίσως θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στους τομείς του εμπορίου, δημιουργίας επιχειρήσεων, επενδύσεων, κοινωνικών ασφαλίσεων, επενδύσεων στην ενέργεια. Σημαντικό στοιχείο είναι και η υιοθέτηση της ανάλυσης επιπτώσεων στις υπουργικές αποφάσεις όπου παρατηρείται μια έλλειψη συντονισμού μεταξύ των φορέων.

Οι κανονιστικές ρυθμίσεις δεν αποτελούν πανάκεια. Πρέπει να γίνεται αναζήτηση εναλλακτικών λύσεων σε κάθε νέα πρόταση κανονιστικής ρύθμισης έτσι ώστε να αναζητηθούν και να ευρεθούν εναλλακτικές δυνατότητες επίλυσης, μειώνοντας την κανονιστική παρέμβαση. Οι μηχανισμοί της αγοράς μπορούν να προσφέρουν εναλλακτικές λύσεις αντί της λήψεως νομοθετικών ή κανονιστικών ρυθμίσεων.

Ενίσχυση της διαφάνειας των διαδικασιών με την κοινωνική διαβούλευση και την αναζήτηση των σχολίων και απόψεων των πολιτών. Αποτελεί ένα σημαντικό βήμα για την υπέρβαση της διάστασης μεταξύ Κράτους και κοινωνίας των πολιτών. Η ύπαρξη διαδικασιών «notice and comment» που θα απευθύνονται στο κοινό με σκοπό τον σχολιασμό από πλευράς του διαφόρων ρυθμίσεων. Οι διαδικασίες διαβούλευσης θα πρέπει να καλύπτουν το σύνολο των δραστηριοτήτων της Δημόσιας Διοίκησης. Ήδη, σε κάποιες περιπτώσεις είναι διαθέσιμα ερωτηματολόγια σε ηλεκτρονική μορφή στις ιστοσελίδες των Υπουργείων, ενώ σε έντυπη μορφή μπορούν να διατίθενται στα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών. Η κοινωνική διαβούλευση μπορεί να προωθηθεί σημαντικά

και με τη δημιουργία panel πολιτών. Οι διαδικασίες αυτές θα συμβάλουν σημαντικά και στον εμπλουτισμό των στοιχείων για την Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων.

Κωδικοποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας για την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου. Η ύπαρξη διάσπαρτων τροπολογιών επί του ιδίου θέματος, η ασάφεια για την ισχύουσα ρύθμιση αποτελούν ανασταλτικό παράγοντα για την ασφάλεια δικαίου, τόσο για τους Έλληνες πολίτες όσο και για τους αλλοδαπούς. Ιδιαίτερα στον τομέα των επενδύσεων, η ασάφεια του θεσμικού πλαισίου αποτελεί σημαντικό ανασταλτικό παράγοντα. Το μοντέλο κωδικοποίησης που μπορεί να ακολουθηθεί είναι ένας συνδυασμός του γαλλικού και του ιταλικού μοντέλου, δηλαδή κωδικοποίηση ανά θεματική ενότητα με συλλογή του συνόλου των διατάξεων που αφορούν τη θεματική ενότητα σε επίπεδο νόμου, προεδρικών διαταγμάτων, υπουργικών αποφάσεων.

Στην Αυστραλία, η επιτροπή η οποία συστάθηκε στο γραφείο πρωθυπουργού προέβη σε μία επαναξιολόγηση της ισχύουσας νομοθεσίας στους κυριότερους τομείς, σε χρονικό διάστημα 5 ετών. Στη φάση αυτή της αξιολόγησης κρίνεται αναγκαίο να χρησιμοποιηθεί η Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων.

Η απλούστευση των διαδικασιών δεν πρέπει να περιοριστεί σε απλή μείωση των πιστοποιητικών αλλά και σε επανασχεδιασμό της διοικητικής διαδικασίας. Κατ' αυτό τον τρόπο, οι πολίτες και οι επιχειρήσεις θα εξυπηρετούνται γρηγορότερα και χωρίς πολλές επισκέψεις στις δημόσιες υπηρεσίες, ενώ παράλληλα θα μειωθεί το κόστος λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Τα περιττά πιστοποιητικά μπορούν να καταργηθούν και οι δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να περιοριστούν μόνο σε κρίσιμες πληροφορίες ή και να αντικατασταθούν (τα πιστοποιητικά) με μεθόδους από τις τεχνολογίες της πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών. Ένα πολύ καλό παράδειγμα αποτελεί ο ειδικός νόμος που ψηφίστηκε στην Αμερική, ο Paperwork Reduction Act του 1995. Ήδη στη χώρα μας έχουν γίνει σημαντικά βήματα προς αυτή την κατεύθυνση από την περίοδο της υγειονομικής κρίσης του κορωνοϊού.

Τρεις είναι οι βασικές ερωτήσεις που πρέπει να απαντούν οι δημόσιες υπηρεσίες για να οδηγηθούν σε απλουστεύσεις διαδικασιών:

- i. Χρειάζεται η διαδικασία;
- ii. Μπορεί να γίνει καλύτερη;
- iii. Μπορεί να γίνει φθηνότερη;

Οι βασικές στρατηγικές που εφαρμόζουν οι σύγχρονες διοικήσεις για την απλούστευση των διαδικασιών είναι:

- περισσότερη εμπιστοσύνη του Κράτους στους πολίτες
- κατάργηση αμφισβητούμενων διαδικασιών
- υπηρεσίες μίας στάσης (one stop shop)
- συνεχής βελτίωση της ποιότητας
- ανασχεδιασμός των διαδικασιών με τη βοήθεια της χρήσης των τεχνολογιών της πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών (Business Process Reengineering)
- ηλεκτρονική διοίκηση
- ανάλυση ανταγωνισμού (benchmarking)

Γενικά, η μείωση των δικαιολογητικών, που συμβάλλει στην απλούστευση των διαδικασιών πρέπει να στηρίζεται σε τρεις άξονες:

1. εσωτερική διακίνηση των πληροφοριών μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών,
2. αυτοπιστοποίηση,
3. κατάργηση περιττών διαδικασιών και πιστοποιητικών.

Η απλούστευση των διαδικασιών αποτελεί μέρος ενός γενικότερου συνόλου, του ανασχεδιασμού των διαδικασιών.

Ο μετασχηματισμός των διαδικασιών επιτυγχάνεται με τις εξής διαδοχικές ενέργειες των υπαρχουσών διαδικασιών: κατάργηση, απλοποίηση, συνένωση, αυτοματοποίηση.

Τα ζητούμενα στοιχεία για τη νέα διαδικασία πρέπει να είναι: καλύτερη, φθηνότερη, ταχύτερη. Τα στοιχεία αυτά ανταποκρίνονται στα χαρακτηριστικά της διαδικασίας, που είναι: τα δομικά στοιχεία της διαδικασίας, ο χρόνος της διαδικασίας, το κόστος της διαδικασίας.

Ένα μοντέλο που μπορεί να προταθεί για τον ανασχεδιασμό των διοικητικών διαδικασιών είναι το μοντέλο του Deming.

Α) Για τη βελτίωση των διαδικασιών:

ACT	PLAN
STUDY	DO

Β) για τον ανασχεδιασμό των διαδικασιών:

IMPLEMENT	PLAN
ANALYZE	REDESIGN

Πιο συγκεκριμένα, στα ελληνικά δεδομένα θα μπορούσε να εφαρμοστεί η ακόλουθη μέθοδος απλούστευσης διαδικασιών:

- Α) αναγνώριση της διαδικασίας,
- Β) ανάλυση της υφιστάμενης διαδικασίας,
- Γ) ανασχεδιασμός της διαδικασίας,
- Δ) οργάνωση και εφαρμογή της ανασχεδιασμένης διαδικασίας,
- Ε) μετά από τον πρώτο κύκλο εφαρμογής, σύγκριση και ανάλυση αποτελεσμάτων.

Η απλούστευση και ο ανασχεδιασμός των διαδικασιών μπορούν να περιορίσουν αισθητά τις νομοθετικές ή κανονιστικές παρεμβάσεις.

Στις διαδικασίες που είναι χρονοβόρες και ταλαιπωρούν τους πολίτες θα μπορούσε να υιοθετηθεί το σύστημα “silence is consent”, δηλαδή, εάν δεν απαντά η υπηρεσία σε ένα ορισμένο χρονικό διάστημα, το οποίο μπορεί να καθοριστεί εκ των προτέρων, η σιωπή της να θεωρείται ως συναίνεση.

Επίσης κρίνεται απαραίτητη η δημιουργία ενός κεντρικού μητρώου, όπου θα καταγραφούν όλες οι διοικητικές διαδικασίες, διαδικασίες που αφορούν επιχειρηματίες και επενδύσεις, χορηγήσεις αδειών, έναρξη επαγγελματιών. Στη συνέχεια πρέπει να γίνει εξορθολογισμός και μείωση των περιττών επιβαρύνσεων. Το εθνικό αυτό μητρώο θα έχει μόνο πιστοποιημένες διαδικασίες και μόνο αυτές θα διεκπεραιώνονται από τις δημόσιες υπηρεσίες.

Η πιστοποίηση μπορεί να γίνεται και από ανεξάρτητους φορείς. Ως μοντέλα μπορούν να υιοθετηθούν το γαλλικό Centre d'Évaluation ή το Mexican Registro Federal de Tramites του Μεξικού.

Η υιοθέτηση των αρχών της κανονιστικής μεταρρύθμισης και η υιοθέτηση της Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων από την τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να συμβάλει σημαντικά στην καλύτερη ποιοτικά παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες και την αποδοτικότερη λειτουργία της αποκεντρωμένης Δημόσιας Διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το πρόγραμμα της κανονιστικής μεταρρύθμισης πρέπει να αποτελέσει τμήμα ενός ευρύτερου μεταρρυθμιστικού προγράμματος της Δημόσιας Διοίκησης με σκοπό το πέρασμα από τη διοίκηση του γραφειοκρατικού και της επικέντρωσης στη νομιμότητα των διαδικασιών σε μία διοίκηση στόχων και μέτρησης αποτελεσμάτων. Το ευρύτερο πρόγραμμα διοικητικής μεταρρύθμισης πρέπει να περιλαμβάνει ρυθμίσεις επί θεμάτων όπως η μισθοδοσία του προσωπικού, η εξέλιξη αυτού, ο καθορισμός στόχων προς επίτευξη από τις διοικητικές μονάδες, η αξιολόγηση αποτελεσμάτων, εισαγωγή καινοτόμων μεθόδων διοίκησης και ιδιαίτερα η ενίσχυση της συνεργασίας και του συντονισμού μεταξύ των Υπουργείων.

Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στον τομέα του ανταγωνισμού, ο οποίος είναι σημαντικότερος για την αναπτυξιακή πορεία της οικονομίας, οι δε δυσλειτουργίες στον τομέα αυτόν αποθαρρύνουν τις ξένες επενδύσεις. Η απορρύθμιση στον τομέα της οικονομίας συνεπάγεται μείωση της παρουσίας του κράτους, μεγαλύτερη εμπιστοσύνη στους μηχανισμούς της αγοράς και ως εκ τούτου μείωση των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, άρα επίτευξη ενός στόχου της κανονιστικής μεταρρύθμισης με έμμεσο τρόπο.

VII. Επίλογος

Είναι σημαντικό να αναπτυχθεί κοινωνικός διάλογος, ο οποίος θα καταδείξει την ανάγκη για την επίτευξη της κανονιστικής μεταρρύθμισης ως μιας στρατηγικής για την επίτευξη κοινωνικών και οικονομικών στόχων και όχι ως μέσου για τη διέξοδο από μία κρίση του συστήματος διαχείρισης.

Η προώθηση της κανονιστικής μεταρρύθμισης στο πλαίσιο της επίτευξης καλύτερης νομοθέτησης δεν αποτελεί δυνητική επιλογή αλλά υποχρέωση συμμόρφωσης με τις κοινοτικές υποχρεώσεις και ανάγκη για τη βελτίωση της αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης.

Διλήμματα του νομοθέτη για αποτελεσματική νομοθέτηση

Μαρία Μουσμούτη

I. Καλή νομοθέτηση και νομοτεχνική

Καλή νομοθέτηση είναι η πολιτική που εστιάζει στις διαδικασίες παραγωγής ρυθμίσεων και σε τρόπους διασφάλισης της ποιότητάς της¹. Η καλή νομοθέτηση αποσκοπεί στην παραγωγή υψηλής ποιότητας ρυθμίσεων και βασίζεται σε «εργαλεία» όπως η ανάλυση επιπτώσεων, η διαβούλευση, η απλούστευση, η κωδικοποίηση, η βελτίωση της προσβασιμότητας της νομοθεσίας, η μείωση διοικητικών βαρών, η αξιολόγηση κλπ.

Παράδειγμα νομοθετήματος περί καλής νομοθέτησης είναι ο ελληνικός Ν. 4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος, που περιλαμβάνει απαιτήσεις για ετήσιο ρυθμιστικό προγραμματισμό, δίνει έμφαση στην προ-νομοθετική διαδικασία προετοιμασίας των ρυθμίσεων μέσα από την ανάλυση συνεπειών ρύθμισης, τη διαβούλευση, τη θέσπιση νομοτεχνικών προτύπων, συγκεκριμένες διαδικασίες νομοπαρασκευαστικής επεξεργασίας νομοσχεδίων αλλά και τη δημιουργία οργάνων αξιολόγησης της ποιότητας των ρυθμίσεων. Προβλέπει επίσης παρεμβάσεις για αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων και για την κωδικοποίηση και αναμόρφωση του δικαίου.

Προστιθέμενη αξία του συγκεκριμένου μοντέλου αποτελεί, εκτός

¹ OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, 1997· European Commission, *Better Regulation Guidelines*, 2021, διαθέσιμο στο: commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf· European Commission, *Better Regulation Toolkit*, 2021, διαθέσιμο στο: commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en?filename=BR%20toolbox%20-%20December%202025.pdf.

των άλλων, το γεγονός ότι συνδυάζει τα «παραδοσιακά» εργαλεία της καλής νομοθέτησης (ανάλυση συνεπειών, διαβούλευση) με νομοτεχνικές παρεμβάσεις που αφορούν το κείμενο του νόμου, τη διάρθρωση, τη σαφήνεια και την αποτελεσματικότητά του, παρέχοντας έτσι μια ολοκληρωμένη προσέγγιση στην ποιότητα της νομοθεσίας.

Η νομοτεχνική ασχολείται ειδικότερα με τα διλήμματα και τις επιλογές που σχετίζονται με τον σχεδιασμό του περιεχομένου και τη διατύπωση του νόμου. Η νομοτεχνική αποτελεί νέο υποτομέα του δικαίου που μελετά τη νομοθεσία σαν διαδικασία λήψης αποφάσεων και σαν τελικό προϊόν. Η νομοτεχνική αναγνωρίζεται ως μια δυναμική διαδικασία «εφαρμοσμένης» γνώσης που αποσκοπεί στη λήψη συνειδητών και τεκμηριωμένων αποφάσεων κατά τη διαδικασία σύνταξης ενός συγκεκριμένου νομοθετικού κειμένου². Η νομοθέτηση δεν είναι μηχανιστική άσκηση αλλά μια διαλογική και δημιουργική διαδικασία που καθοδηγείται από θεωρητικές αρχές, υποστηρίζεται από ανάλυση και απαιτεί δημιουργικότητα και εμπειρία. Η νομοτεχνική επιστήμη διερευνά τις επιλογές στη δομή, τη γλώσσα, το συντακτικό, τη μορφή και την έκφραση³. Η νομοτεχνική επιστήμη μελετά τη νομοθεσία σε όλο τον κύκλο ζωής της.



² Η. Xanthaki, *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules and Regulation*, 2014.

³ Ibidem.

Ο κύκλος ζωής της νομοθεσίας περιλαμβάνει τρία βασικά στάδια: την προνομοθετική διαδικασία, δηλαδή όλα τα στάδια προετοιμασίας των νόμων μέχρι την ψήφισή τους στη Βουλή, την ψήφισή τους στη Βουλή και την εφαρμογή και αξιολόγηση της νομοθεσίας από τη διοίκηση και τους φορείς που ορίζονται προς τούτο.

Η θεώρηση της νομοθεσίας στο πλαίσιο του κύκλου ζωής της αναδεικνύει ότι η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας είναι έννοιες που διατρέχουν όλο τον κύκλο ζωής της. Η αποτελεσματική νομοθεσία πρέπει να σχεδιαστεί σωστά και κατόπιν να εφαρμοστεί σωστά για να επιφέρει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Αν ο σχεδιασμός ή η εφαρμογή δεν είναι σωστές η νομοθεσία θα είναι αναποτελεσματική.

Στο προνομοθετικό στάδιο ο σχεδιασμός αποτελεσματικών κανόνων αποτελεί τον στόχο του νομοθέτη, ενώ κατά την εφαρμογή και την υλοποίηση η αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας είναι φαινόμενο που πρέπει να διακριβωθεί και να τεκμηριωθεί. Η θεώρηση της νομοθεσίας από αυτό το πρίσμα δείχνει όχι μόνο την αλληλουχία των αποφάσεων που λαμβάνονται σε διαφορετικά στάδια αλλά και την αποφασιστική συμβολή των επιμέρους σταδίων και εμπλεκόμενων στη διαδικασία αυτή.

Η αποτελεσματική νομοθεσία, ως νομοθεσία που αντιλαμβάνεται πολύπλευρα ένα ζήτημα και επικοινωνεί τα «σωστά» μηνύματα στα σωστά «κοινά» είναι πάντα αποτέλεσμα διαλόγου μεταξύ των διαφορετικών εμπλεκόμενων.

Παρατηρώντας τον κύκλο ζωής της νομοθεσίας είναι σαφές ότι υπάρχουν πολλοί και διαφορετικοί εμπλεκόμενοι στα επιμέρους στάδια. Στο προ-νομοθετικό στάδιο, κυρίαρχο ρόλο διαδραματίζει το Υπουργείο ως φορέας χάραξης πολιτικής και ως «κύριος» της νομοθεσίας. Στο στάδιο αυτό σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν οι Υπουργοί και στελέχη τους που δίνουν κατευθύνσεις πολιτικής, αναλυτές πολιτικής και στελέχη της δημόσιας διοίκησης που μετέχουν στη διαδικασία με περισσότερο ή λιγότερο ενεργό ρόλο, άλλα άτομα που μετέχουν σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, όπως εμπειρογνώμονες ή δικαστές. Κάθε ένας από τους παραπάνω εμπλεκόμενους μεταφέρει μια

διαφορετική οπτική και αντίληψη της νομοθεσίας που σχετίζεται με τη θέση που κατέχει στον κύκλο ζωής της και την ιδιαίτερη εμπειρία του. Έτσι, τα στελέχη υπουργικών γραφείων κομίζουν τα ευκαταία ρυθμιστικά αποτελέσματα και τις κατευθύνσεις πολιτικής, οι δημόσιοι υπάλληλοι κομίζουν τη γνώση του αντικειμένου από την πλευρά του εφαρμοστή, οι δικαστές την οπτική του ερμηνευτή και την τριβή με το ισχύον δίκαιο, οι εμπειρογνώμονες την ακαδημαϊκή ή τη συγκριτική διάσταση επιμέρους θεμάτων.

Ζητούμενο ωστόσο για την αποτελεσματική νομοθεσία δεν είναι να επικρατήσει η οπτική ή οι απόψεις της μιας ή της άλλης ομάδας, αλλά να γίνει η σωστή ζύμωση, επεξεργασία και σύνθεση αυτών των διαφορετικών εισερχομένων, ώστε να προκύψουν οι κανόνες και οι μηχανισμοί που θα μπορούν να παράξουν τα επιθυμητά αποτελέσματα στην πράξη. Αυτός είναι και ο ρόλος του νομοτέχνη ως παράγοντα στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, που αποτελεί μια σημαντική καινοτομία. Ο νομοτέχνης δεν διαθέτει την εμπειρία ή την ειδική γνώση του δημοσίου υπαλλήλου ή του δικαστή στο συγκεκριμένο αντικείμενο (ή σε κάθε αντικείμενο πάνω στο οποίο καλείται να συγγράψει κανόνες), διαθέτει όμως τη γνώση σχεδιασμού νομοθετικών κειμένων, διαθέτει την εμπειρία προηγούμενων νόμων και λύσεων που αποδείχτηκαν περισσότερο ή λιγότερο αποτελεσματικές. Επίσης διαθέτει την ουδετερότητα να συγκεράσει και να συνθέσει τις επιμέρους απόψεις για την επίτευξη του καλύτερου δυνατού αποτελέσματος: δηλαδή νομοθεσίας που μπορεί να επιφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Επομένως η καλή νομοθεσία προϋποθέτει αφενός τον διάλογο μεταξύ των παραγόντων της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και αφετέρου τον ρόλο του νομοτέχνη ως ανεξάρτητου και αυτόνομου παράγοντα που μπορεί να κατευθύνει αυτό τον διάλογο και να συνθέσει τα επιμέρους στοιχεία που έχουν σημασία για την ποιότητα της νομοθεσίας.

Βασική διαφορά μεταξύ της οπτικής των παραπάνω ομάδων και αυτής του νομοθέτη ή του νομοτέχνη είναι ότι οι τελευταίοι πρέπει

«προβλέψουν» την αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας σε αντίθεση με την οπτική του εφαρμοστή ή του ερμηνευτή που πρέπει να ερμηνεύσει ή να εφαρμόσει υφιστάμενους κανόνες.

Ειδικότερα, ο νομοτέχνης πρέπει να αποτυπώσει το δίκαιο σε μια μορφή που να ικανοποιεί τους πολιτικούς εντολείς του και μπορεί να υιοθετηθεί από τη Βουλή ενώ παράλληλα είναι κατανοητό από τους αποδέκτες του. Ειδικότερα, ο ρόλος του νομοτέχνη έχει τρεις διαφορετικές πτυχές⁴:

- Να «μεταγράψει» τους στόχους πολιτικής σε νομοθετικές διατάξεις
- Να σχεδιάσει κανόνες που μπορούν να επιφέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα
- Να «επικοινωνήσει» τα «μηνύματα» της νομοθεσίας σε όλους τους ενδιαφερόμενους

Ο ρόλος του νομοθέτη είναι να θεσπίσει σαφείς, κατάλληλους και αποτελεσματικούς κανόνες δικαίου και να επικοινωνήσει το δίκαιο στην κοινωνία και σε όσους επηρεάζονται από αυτό, δηλαδή σε όσους επηρεάζονται από τον νόμο ή πρέπει να εμπλακούν στην εφαρμογή του, όπως τους εφαρμοστές, τη δικαιοσύνη κλπ.

II. Η αποτελεσματική νομοθεσία ως στόχος του νομοθέτη

Η καλή νομοθεσία δεν είναι μια αφηρημένη έννοια ή μια έννοια που μπορεί να ερμηνεύεται με διαφορετικό τρόπο από επιμέρους άτομα ή ομάδες. Είναι νομοθεσία που μπορεί να συμβάλει στους επιδιωκόμενους στόχους πολιτικής (efficacy)⁵, μπορεί να επιτύχει τα επιθυμητά

⁴ M. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019.

⁵ Η ικανότητα του νόμου να συμβάλει στους στόχους πολιτικής (efficacy) αφορά τον βαθμό στον οποίο ένας νόμος υπηρετεί τα ρυθμιστικά αποτελέσματα και τους στόχους πολιτικής με τους οποίους συνδέεται. Έτσι, ένας νόμος που υιοθετήθηκε για να συμβάλει στη μείωση του καπνίσματος θα κριθεί με βάση τον βαθμό στον οποίο πράγματι συνέβαλε ή διευκόλυνε την επίτευξη του στόχου αυτού (που δεν είναι νομοθετικός στόχος).

νομοθετικά αποτελέσματα (effectiveness) και μπορεί να επιφέρει μέγιστα οφέλη με το ελάχιστο κόστος (efficiency)^{6,7}.

Από την οπτική της νομοτεχνικής, το βασικό κριτήριο για την καλή νομοθεσία είναι η **αποτελεσματικότητα**. Ο νομοθέτης και ο νομοτέχνης δεν διαμορφώνουν την πολιτική και διαθέτουν μόνο το «εργαλείο» της νομοθεσίας σε αντίθεση με τους σχεδιαστές πολιτικής που διαθέτουν πολύ περισσότερα «εργαλεία» για να πετύχουν τους στόχους τους. **Από την οπτική του νομοθέτη, καλός νόμος είναι ο αποτελεσματικός νόμος, δηλαδή ο νόμος που μπορεί (λόγω του σωστού σχεδιασμού του νομοθετικού κειμένου, της σωστής διατύπωσης των διατάξεων, της ορθής οργάνωσης της ύλης) να επιτύχει τα επιθυμητά (νομοθετικά) αποτελέσματα.**

Βασικά «εργαλεία» του νομοτέχνη στην προσπάθεια να σχεδιάσει αποτελεσματικές διατάξεις είναι η δομή της νομοθεσίας, η ακρίβεια, η σαφήνεια και η μονοσημία, η απλή και συμπεριληπτική γλώσσα.

Έτσι, αν στόχος ενός νόμου είναι να αλλάξει τις συμπεριφορές και τις συνήθειες σε σχέση με το κάπνισμα και να μειώσει τον αριθμό των καπνιστών, το efficacy θα κριθεί από τον βαθμό επίτευξης του συγκεκριμένου ρυθμιστικού αποτελέσματος (δηλαδή αν μειώθηκε ο αριθμός των καπνιζόντων ή οι θάνατοι που οφείλονται στο κάπνισμα), η αποτελεσματικότητά του από τον βαθμό στον οποίο ο νόμος συνέβαλε σε αυτό το αποτέλεσμα και η αποδοτικότητα από το κόστος της εφαρμογής σε σχέση με τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν.

Η αποτελεσματικότητα αποτελεί έννοια κλειδί που διατρέχει τον

⁶ Η αποδοτικότητα μετρά την ποιότητα της νομοθεσίας από μια οπτική κόστους οφέλους, εισάγει δηλαδή μια οικονομική διάσταση στην επίτευξη των αποτελεσμάτων. Στο παραπάνω παράδειγμα, η αποδοτικότητα θα εξέταζε την παρέμβαση για τις αυξημένες ποινές από την πλευρά του κόστους (ποιο το κόστος επιβολής) και τη σχέση του με τα αποτελέσματα. Σε ορισμένες περιπτώσεις το κόστος (σε ανθρώπινους και άλλους πόρους) που συνεπάγεται η δημιουργία ενός εκτενούς μηχανισμού εφαρμογής που δεν επιφέρει μετρήσιμα ή ορατά αποτελέσματα εγείρει ερωτήματα από την πλευρά της αποδοτικότητας.

⁷ Η. Xanthaki, *Drafting Legislation*, ό.π.· Μ. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, ό.π.

κύκλο ζωής της νομοθεσίας. Κατά τον σχεδιασμό της νομοθεσίας η αποτελεσματικότητα είναι ο βασικός στόχος του νομοθέτη. Κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας, η αποτελεσματικότητα αποτελεί ερμηνευτικό βοήθημα για την επίλυση διλημάτων εφαρμογής ή ερμηνείας. Κατά το στάδιο της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων της νομοθεσίας, η αποτελεσματικότητα αποτυπώνει τον πραγματικό βαθμό επίτευξης των στόχων και αποτελεί από μέτρο της ποιότητας της νομοθεσίας και των αλλαγών που απαιτούνται για το μέλλον.

Η νομοθετική αποτελεσματικότητα εξαρτάται από 4 βασικά στοιχεία⁸:

Στοιχεία αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας



Πηγή: Μ. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019

Ο **στόχος** της νομοθεσίας μας δείχνει τι προσπαθεί να πετύχει ο νόμος. Ο στόχος αποτελεί το ορόσημο (benchmark) για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας. Για παράδειγμα, αν γνωρίζουμε ότι στόχος της νομοθεσίας είναι η μείωση του αριθμού των καπνιστών, τότε μπορούμε να μετρήσουμε τον βαθμό επίτευξης των στόχων σε σχέση με αυτό.

Το **ρυθμιστικό περιεχόμενο** του νόμου (content) μας δείχνει τη στρα-

⁸ Μ. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, ό.π.

τηγική και τα μέσα που χρησιμοποιεί η νομοθεσία για να πετύχει τον στόχο της. Κρίσιμο είναι ιδίως *το είδος των κανόνων που χρησιμοποιεί η νομοθεσία, ο μηχανισμός εφαρμογής και επιβολής και η επικοινωνίας των βασικών ρυθμιστικών μηνυμάτων* της νομοθεσίας.

Αν οι κανόνες που επιλέχτηκαν δεν είναι κατάλληλοι, είναι πιθανό η νομοθεσία να μην μπορέσει να επιτύχει τους ρυθμιστικούς της στόχους. Αν ο μηχανισμός εφαρμογής ή επιβολής δεν είναι αποτελεσματικός ή δεν ενεργοποιηθεί έγκαιρα λόγω έλλειψης πόρων ή για άλλους λόγους η νομοθεσία δεν θα είναι αποτελεσματική. Τέλος, αν όσοι πρέπει να εφαρμόσουν τη νομοθεσία ή υποχρεούνται να συμμορφωθούν με τις επιταγές τους δεν μπορούν να κατανοήσουν τι ακριβώς πρέπει να κάνουν, και σε αυτή την περίπτωση είναι πιθανό η νομοθεσία να μην μπορέσει να επιτύχει τον στόχο της.

Το **πλαίσιο** μέσα στο οποίο καλείται να λειτουργήσει η νομοθεσία (context) μας δείχνει πόσο ομαλά ή όχι συναρμόζει η νομοθεσία με το υφιστάμενο νομικό σύστημα και υφιστάμενες συναφείς ρυθμίσεις. Για παράδειγμα, μια διάταξη με συναφές ρυθμιστικό αντικείμενο με προϋφιστάμενες που δεν έχει λάβει υπόψη της το πλαίσιο που υπάρχει ήδη και δεν διευκρινίζει τη σχέση της με αυτές πιθανότατα θα οδηγήσει σε επικαλύψεις, ασάφειες και διλήμματα στην εφαρμογή που θα πρέπει να επιλυθούν ερμηνευτικά.

Τέλος, τα **αποτελέσματα** του νόμου (results) μας δείχνουν πώς εφαρμόστηκε και τι πέτυχε ο νόμος σε σχέση με την αρχική του στοχοθεσία.

III. Ο σχεδιασμός της νομοθεσίας ως βασικός άξονας της αποτελεσματικής νομοθέτησης

Η νομοθεσία αποτελεί ένα «μηχανισμό» που αποσκοπεί να επιφέρει συγκεκριμένες αλλαγές στο νομικό σύστημα και κατ' επέκταση στην κοινωνία⁹. Σε ένα αποτελεσματικό νομοθέτημα κάθε κεφάλαιο, κάθε διάταξη, κάθε τίτλος έχει λόγο ύπαρξης και εξυπηρετεί ένα σκοπό.

⁹ Ibidem.

Αυτό δεν είναι τυχαίο αλλά αποτέλεσμα λεπτομερή σχεδιασμού. Ο νομοθετικός σχεδιασμός είναι η διαδικασία λήψης αποφάσεων και σύνθεσης των θεμελιωδών στοιχείων της νέας νομοθεσίας¹⁰. Ο σχεδιασμός δεν αφορά τις λεπτομέρειες όσο τη μεγαλύτερη εικόνα: ξεκινώντας από τον επιδιωκόμενο στόχο/τους επιδιωκόμενους στόχους, την επιλογή των ουσιαστικών νομοθετικών διατάξεων, τον μηχανισμό συμμόρφωσης και εφαρμογής και τις επιλογές στην επικοινωνία. Η αποτελεσματικότητα είναι το κύριο κριτήριο λήψης αποφάσεων σε αυτή τη διαδικασία, προκειμένου να διασφαλιστεί η εφικτότητα και ο ρεαλισμός της λύσης.

Ο νομοθετικός σχεδιασμός αντιμετωπίζει τις βασικές πτυχές μιας νομοθετικής λύσης:

- το πρόβλημα/κατάσταση που πρέπει να αντιμετωπιστεί και πτυχές που μπορούν να αντιμετωπιστούν μέσω της νομοθεσίας
- Εναλλακτικούς τρόπους παρέμβασης. Ποιοι τύποι κανόνων μπορούν να χρησιμοποιηθούν;
- Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα. Πώς θα παρέμβει κάθε τεχνική; Ποια είναι τα πλεονεκτήματα; Ποια είναι τα μειονεκτήματα; Αναμενόμενο αποτέλεσμα, κόστος, αντίκτυπος
- Πώς αναμένεται να εξελιχθεί η συμμόρφωση; Ποιο είναι το κόστος;
- Πώς μπορεί η επιβολή να βοηθήσει τη συμμόρφωση; Στοιχεία κόστους – Πόροι
- Ποια είναι τα κύρια μηνύματα; Πώς μπορούν να επικοινωνηθούν καλύτερα οι κανόνες;

Ο σχεδιασμός αποτελεσματικών κανόνων είναι μια άσκηση που αποσκοπεί στην επίτευξη μιας λειτουργικής ισορροπίας μεταξύ πολιτικής, τεχνικής, τεκμηρίωσης, συμβιβασμού, διαίσθησης, παράδοσης και πειραματισμού.

Η αποτελεσματική νομοθέτηση απαιτεί μια σαφή διαδικασία νομοθετικού σχεδιασμού, αιτιολογημένες αποφάσεις με βάση την πραγματικότητα, τα αποδεικτικά στοιχεία και τις δυνατότητές τους να λειτουρ-

¹⁰ Ibidem.

γήσουν, εσωτερική συνέπεια και συνοχή στον τύπο που σχεδιάζεται, άνοιγμα στον πειραματισμό και, το σημαντικότερο, μάθηση από την εμπειρία και όχι αυτόματη επανάληψη προϋπαρχόντων νομοθετικών προτύπων.

IV. Μεθοδολογία σχεδιασμού νομοθεσίας: τα 5 στάδια νομοθέτησης του Thornton

Τα πέντε στάδια για την αποτελεσματική νομοθέτηση του Thornton¹¹ προσεγγίζουν τη νομοθέτηση επαγωγικά, ξεκινώντας από το ευρύτερο πλαίσιο και σταδιακά εστιάζοντας στα ειδικότερα ζητήματα. Η προσέγγιση αυτή επιτρέπει τη στρατηγική θεώρηση του νομοθετικού κειμένου και την προσέγγισή του υπό την οπτική του σχεδιασμού. Τα επιμέρους βήματα επιτρέπουν την αντιμετώπιση πολλών ζητημάτων που εμποδίζουν την αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας: την ύπαρξη σαφούς στοχοθεσίας, την ανάλυση των διαθέσιμων επιλογών, την ύπαρξη ή μη κανόνων που ήδη αντιμετωπίζουν ολικά ή μερικά το ζήτημα, τα βασικά μηνύματα, την ορθότερη προσέγγιση για την επικοινωνία των μηνυμάτων και τελικά τη διατύπωσή τους και την επιβεβαίωση όλων των παραπάνω μέσα από διάδραση με τους τελικούς χρήστες.



¹¹ H. Xanthaki, *Thornton's Legislative Drafting*, 6th edn, 2022.

Στάδιο 1 – Κατανόηση των γραπτών ρυθμιστικών απαιτήσεων του Υπουργείου

Η πρώτη φάση εστιάζει στο πλαίσιο πολιτικής μέσα στο οποίο εντάσσεται η νομοθεσία. Είναι το σημείο όπου οι στόχοι πολιτικής συναντώνται με τη νομοθεσία και ο νομοτέχνης και οι σχεδιαστές πολιτικής πρέπει να αναρωτηθούν σχετικά με τους στόχους της πολιτικής και τον ρόλο της νομοθεσίας στην επίτευξή τους, τους ειδικούς νομοθετικούς στόχους που πρέπει να επιτευχθούν τα προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν κλπ. Στο στάδιο αυτό ο νομοτέχνης πρέπει να κατανοήσει τι επιδιώκεται με το νομοθετικό κείμενο.

Στάδιο 2 – Ανάλυση των γραπτών ρυθμιστικών απαιτήσεων του Υπουργείου

Το στάδιο αυτό αποσκοπεί στην ανάλυση του υφιστάμενου δικαίου για τη διακρίβωση της αναγκαιότητας νέας νομοθεσίας και τον εντοπισμό πιθανών προβλημάτων, κενών ή επικαλύψεων στα ζητήματα που πρόκειται να ρυθμίσει το νομοσχέδιο. Αναλύεται το ισχύον δίκαιο σε σχέση με τα ρυθμιστικά αποτελέσματα που πρέπει να επιτευχθούν και η ανάγκη για νέες ρυθμίσεις. Ο νομοτέχνης αναλύει υφιστάμενες διατάξεις, επισημαίνει τον βαθμό στον οποίο αντιμετωπίζουν το πρόβλημα προς ρύθμιση και επιτυγχάνεται συμφωνία στη νομοτεχνική ομάδα σε σχέση με τους βασικούς στόχους και το αντικείμενο των αιτημάτων.

Στάδιο 3 – Σχεδιασμός

Στο στάδιο αυτό ο νομοτέχνης αποφασίζει εάν χρειάζεται νομοθεσία, τι είδους νομοθεσία χρειάζεται, εάν απαιτείται νέο κείμενο ή τροποποιητικό, και ποια πρέπει να είναι η δομή του. Η προσπάθεια στο στάδιο αυτό εστιάζει στα θέματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν νομοθετικά, στη διάρθρωσή τους και στην αποσαφήνιση των αποδεκτών της νομοθεσίας κλπ.

Στάδιο 4 – Συγγραφή

Ο νομοτέχνης συντάσσει το κείμενο. Έχοντας ολοκληρώσει τα προηγούμενα στάδια, ο νομοτέχνης ξεκινά να συντάσσει τις επιμέρους διατάξεις. Είναι σημαντικό η ρυθμιστική προσπάθεια να μην ξεκινά με τη σύνταξη διατάξεων αλλά με την ανάλυση του γενικότερου πλαισίου στο οποίο θα λειτουργήσουν οι διατάξεις ώστε να είναι σαφή τα θέματα που έχουν επίπτωση στην αποτελεσματικότητα.

Στάδιο 5 – Επιβεβαίωση του κειμένου με user testing (άσκηση χρηστικότητας)

Το στάδιο αυτό «εκθέτει» το σχέδιο στους χρήστες για την επιβεβαίωση όλων των στοιχείων της αποτελεσματικότητάς του. Ο νομοτέχνης θέτει ερωτήματα σχετικά με τη σαφήνεια και την επάρκεια του κειμένου και διορθώνει τυχόν αστοχίες.

V. Διλήμματα του νομοτέχνη κατά τον σχεδιασμό της νομοθεσίας

Όπως έχει αναφερθεί, η νομοθέτηση δεν αποτελεί μια μηχανιστική διαδικασία αλλά προϋποθέτει τον αναστοχασμό σχετικά με την εξεύρεση των καλύτερων λύσεων για την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων. Στην προσπάθεια αυτή, ο νομοτέχνης έρχεται αντιμέτωπος με μια σειρά από διλήμματα που πρέπει να αντιμετωπίσει¹². Τα βασικότερα από αυτά παρουσιάζονται παρακάτω.

1. Αναγκαιότητα της νομοθεσίας – είναι ο νόμος πάντα η καλύτερη λύση;

Η αναγκαιότητα της νομοθεσίας αποτελεί βασική αρχή της καλής νομοθέτησης. Η νομοθεσία δεν είναι πανάκεια και δεν είναι απαραίτητα η πλέον αποτελεσματική λύση για όλα τα θέματα. Σημείο αφετηρίας στην ανάλυση του ρόλου και της συμβολής της νομοτεχνικής αποτελεί η διακρίβωση της αναγκαιότητας της νομοθεσίας.

¹² M. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, ό.π.

Για να εμβαθύνει κανείς σε αυτό τον προβληματισμό, θεμελιώδης είναι η διάκριση μεταξύ νομοθεσίας και δημόσιας πολιτικής. Η χάραξη πολιτικής είναι η μετάφραση πολιτικών προτεραιοτήτων και αρχών σε προγράμματα και δράσεις κάθε είδους για την επίτευξη επιθυμητών αλλαγών σε επιμέρους τομείς της οικονομίας, της κοινωνίας κλπ. και είναι πρωτίστως μια πολιτική διαδικασία. Από την άλλη πλευρά, η νομοθεσία αποτελεί ένα μέσο –μεταξύ πολλών άλλων– για την άσκηση δημόσιας πολιτικής. Το μόνο που μπορεί να προσφέρει η νομοθεσία είναι οι απαραίτητοι κανόνες για την επίτευξη των στόχων πολιτικής. Η νομοθετική διαδικασία αποτελεί ένα μικρό τμήμα του κύκλου δημόσιας πολιτικής¹³.

Για παράδειγμα, η καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελεί στόχο πολιτικής. Η νομοθεσία μπορεί να διαδραματίσει ένα ρόλο στην επίτευξη αυτού του στόχου αλλά δεν μπορεί να τον επιτύχει απο μόνη της. Η καταπολέμηση της διαφθοράς απαιτεί αλλαγή κουλτούρας και συμπεριφορών από διάφορους φορείς της κοινωνίας και το γεγονός ότι υιοθετήθηκε ένας νόμος δεν επαρκεί από μόνο του για να συμβεί αυτό. Η νομοθεσία μπορεί να ποινικοποιήσει ορισμένες συμπεριφορές, μπορεί να θεσπίσει διαδικασίες για την αναφορά περιστατικών διαφθοράς, μπορεί να θεσπίσει ειδικές διαδικασίες για την αντιμετώπισή της από τα όργανα επιβολής του νόμου. Αυτό αποτελεί όμως μόνο ένα μέρος της ρυθμιστικής προσπάθειας, καθώς η επίτευξη του στόχου πιθανότατα απαιτεί και την παροχή κινήτρων και αντικινήτρων, την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση του πληθυσμού, την ενεργοποίηση πόρων για την επιβολή του νόμου.

Η νομοθέτηση δεν αποτελεί μονόδρομο. Αποτελεί μια από πολλές επιλογές στο πλαίσιο χάραξης δημόσιας πολιτικής και πρέπει να χρησιμοποιείται αποκλειστικά προκειμένου να θεσπιστούν οι κανόνες δικαίου που είναι απαραίτητοι για την επίτευξη των επιθυμητών στόχων. Κρίσιμο είναι επομένως να διερευνάται στο πλαίσιο κάθε δημόσιας πολιτικής

¹³ C. Stefanou, “Drafters, Drafting and the Policy Process”, σε: C. Stefanou/H. Xanthaki (Eds), *Drafting Legislation A Modern Approach*, 2008.

με ποιόν τρόπο μπορεί η νομοθεσία να συμβάλει στην επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί.

Όπως αναφέρθηκε, οι φορείς χάραξης πολιτικής έχουν στη διάθεσή τους μια σειρά από επιλογές έναντι της παραδοσιακής ρύθμισης. Αυτές περιλαμβάνουν τόσο εναλλακτικά μοντέλα ρύθμισης (αυτορρύθμιση και συρρύθμιση) όσο και εναλλακτικές προσεγγίσεις της ρύθμισης (οικονομικά μέσα, ενημέρωση και εκπαίδευση) (ΝΑΟ, 2014):

Διαθέσιμα εργαλεία πολιτικής



Πηγή: National Audit Office, Better Regulation Executive Using alternatives to regulation to achieve policy objectives, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/06/Using-alternatives-to-regulation-to-achieve-policy-objectives1.pdf>, σελ. 12.

Τα εναλλακτικά μοντέλα ρύθμισης (alternative forms of regulation) ποικίλλουν ανάλογα με τον βαθμό κυβερνητικής συμμετοχής στον καθορισμό, στην παρακολούθηση και στην επιβολή των κανόνων. Η αυτορρύθμιση αντιπροσωπεύει προσεγγίσεις χωρίς κυβερνητική συμμετοχή, ενώ η συρρύθμιση αντιπροσωπεύει προσεγγίσεις όπου οι κανόνες καθορίζονται, παρακολουθούνται και επιβάλλονται συνδυαστικά από φορείς της αγοράς και κυβερνητικούς φορείς. Συνήθεις τύποι εναλλακτικών μοντέλων είναι οι κώδικες πρακτικών, η τυποποίηση, τα συστήματα πιστοποίησης και διασφάλισης. Τα οικονομικά εργαλεία, η πληροφόρηση και η εκπαίδευση αποτελούν εναλλακτικές προσεγγίσεις στη ρύθμιση (alternatives to regulation) και αποσκοπούν στην αλλαγή κινήτρων και συμπεριφορών (ΝΑΟ, OECD a,b,c, OSCE).

Τα εναλλακτικά μοντέλα ρύθμισης συνδέονται με μια σειρά από πλεονεκτήματα, όπως η ταχύτερη εφαρμογή, η ευελιξία, η δυνατότητα

αξιοποίησης της τεχνογνωσίας του κλάδου, η προσαρμοστικότητα στις συνθήκες της αγοράς, η αυξημένη αποτελεσματικότητα σε σχέση με την παραδοσιακή ρύθμιση και το χαμηλότερο κόστος. Καταγράφονται ωστόσο και αρκετά μειονεκτήματα όπως είναι η ευαλωτότητα στην αθέμιτη εκμετάλλευση (free riding), η εξαπάτηση (cheating), και η δυσμενής επιλογή (adverse selection) που μπορεί να καταστήσουν τα συστήματα αναποτελεσματικά (ΝΑΟ, 2014, OECD a,b,c). Η επιτυχία των εναλλακτικών μοντέλων εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το ιδιαίτερο κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο στον τομέα πολιτικής (ΝΑΟ, 2014, OECD a,b,c).

Ωστόσο κρίσιμο ερώτημα στη νομοτεχνική επεξεργασία αποτελεί η αναγκαιότητα της νομοθεσίας και η εξέταση όλων των εναλλακτικών που μπορούν να συμβάλουν στην επίτευξη του επιθυμητού αποτελέσματος. Βασικός προβληματισμός είναι

- το πρόβλημα/κατάσταση που πρέπει να αντιμετωπιστεί και πτυχές που μπορούν να αντιμετωπιστούν μέσω της νομοθεσίας
- Εναλλακτικοί τρόποι παρέμβασης και είδη κανόνων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν;
- Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα κάθε επιλογής. Πώς θα παρέμβει κάθε τεχνική; Ποια είναι τα πλεονεκτήματα; Ποια είναι τα μειονεκτήματα; Αναμενόμενο αποτέλεσμα, κόστος, αντίκτυπος
- Πώς αναμένεται να εξελιχθεί η συμμόρφωση; Ποιο είναι το κόστος;
- Πώς μπορεί η επιβολή να βοηθήσει τη συμμόρφωση; Στοιχεία κόστους – Πόροι
- Ποια είναι τα κύρια μηνύματα; Πώς μπορούν να επικοινωνηθούν καλύτερα οι κανόνες;

Ο προβληματισμός για την αναγκαιότητα της νομοθεσίας δεν είναι μια φορμαλιστική διαδικασία αλλά μια ειλικρινής αναζήτηση του καλύτερου μέσου για την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων. Ο προβληματισμός αυτός πρέπει να περιλαμβάνει και εναλλακτικές μορφές ρύθμισης ή εναλλακτικές στη ρύθμιση.

Παράδειγμα

Ένα πρόγραμμα ενεργειακής αναβάθμισης και αυτονόμεσης κατοικιών έχει ως στόχο:

- τη μείωση των ενεργειακών αναγκών των κτηρίων και των εκπομπών ρύπων που συμβάλλουν στην επιδείνωση του φαινομένου του θερμοκηπίου
- την εξοικονόμηση κόστους για τους πολίτες, τη βελτίωση των καθημερινών συνθηκών διαβίωσης και άνεσης καθώς και, της ασφάλειας και της υγείας των πολιτών κατά τη χρήση των κτηρίων αυτών
- την επίτευξη καθαρότερου περιβάλλοντος.

Σχόλιο-Ανάλυση:

Η παροχή οικονομικών κινήτρων είναι ένας εξαιρετικά αποτελεσματικός τρόπος επίτευξης ρυθμιστικών αποτελεσμάτων. Στη συγκεκριμένη περίπτωση η υιοθέτηση νομοθεσίας που θα καθιστούσε την ενεργειακή αναβάθμιση υποχρεωτική και θα επέβαλε το κόστος στα νοικοκυριά, θα αντιμετώπιζε σοβαρό κίνδυνο μη συμμόρφωσης, κυρίως λόγω του κόστους των παρεμβάσεων που απαιτούνται για ενεργειακή αναβάθμιση. Εφόσον υπάρχουν διαθέσιμα κονδύλια και ο στόχος μπορεί να επιτευχθεί επαρκώς και ικανοποιητικά με εναλλακτικούς τρόπους, η νομοθέτηση δεν ήταν αναγκαία.

2. Σκοπός και στόχος της νομοθεσίας – ποιος είναι ο σκοπός της νομοθεσίας;

Η νομοθεσία αποτελεί «εργαλείο» επίτευξης στόχων πολιτικής και όχι αυτοσκοπό. Υπό αυτό το πρίσμα ο σκοπός της νομοθεσίας αποτελεί «πυξίδα» για τη διαμόρφωση του περιεχομένου της (νομοθέτηση) καθώς είναι ο συνδεδετικός κρίκος μεταξύ των προβλημάτων που αντιμετωπίζονται, των ευρύτερων πολιτικών, των μέσων που επιλέγονται για την εξυπηρέτησή τους και των αλλαγών που επιδιώκεται να επιτευχθούν. Κατά την εφαρμογή, ο σκοπός καθοδηγεί τον εφαρμοστή στην αναζήτηση του νοήματος μιας ασαφούς ή διφορούμενης διάταξης.

Κατά τη διαδικασία του δικαστικού ελέγχου, ο σκοπός αναζητείται όταν εξετάζεται η αναλογικότητα ή η συνταγματικότητα των νομοθετικών μέτρων ή όταν επιχειρείται να διαπιστωθεί η ορθολογικότητα της νομοθέτησης. Τέλος, κατά την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της νομοθεσίας, ο σκοπός αποτελεί το σημείο εκκίνησης κάθε εκτίμησης της απόδοσης του νόμου.

Οι προθέσεις, οι σκοποί, οι στόχοι, οι επιδιωκόμενες συνέπειες, τα αποτελέσματα, οι επιπτώσεις αναφέρονται σε ένα ευρύ φάσμα καταστάσεων που πρέπει να διαφοροποιηθούν προκειμένου να καθοριστεί ο ρόλος και η χρησιμότητά τους στη νομοθέτηση.

Προφανώς, ένας νόμος μπορεί να στοχεύει σε πολλαπλούς στόχους. Για παράδειγμα, νομοθεσία που επιβάλλει ποσόστωση 30% στις θέσεις που κατέχουν γυναίκες στα διοικητικά συμβούλια εξυπηρετεί ταυτόχρονα μια σειρά από στόχους:

- τον άμεσο στόχο της αύξησης της εκπροσώπησης των γυναικών στα όργανα λήψης αποφάσεων στον εταιρικό τομέα,
- τον μεσοπρόθεσμο στόχο της διασφάλισης μιας περισσότερο ισορροπημένης κατά φύλο σύνθεσης των οργάνων λήψης αποφάσεων στον εταιρικό τομέα και
- τον στρατηγικό στόχο της προώθησης της ισότητας των φύλων.

Η στοχοθεσία είναι αντικείμενο της δημόσιας πολιτικής, επηρεάζει ωστόσο και κατευθύνει τη συζήτηση σε σχέση με τις παρεμβάσεις και το περιεχόμενο των νομοθετικών πρωτοβουλιών. Αποτελεί επομένως πολύ σημαντικό εισερχόμενο στη διαδικασία νομοθέτησης, καθώς καθορίζει τους στόχους πολιτικής που πρέπει να επιτευχθούν και με ποιο τρόπο η νομοθεσία μπορεί να εισφέρει σε αυτούς.

Ο μετασχηματισμός των στόχων πολιτικής σε νομοθετική ύλη είναι ο ακρογωνιαίος λίθος της νομοθέτησης και η χρησιμότητα των νομοθετικών στόχων έγκειται στο να καταστήσουν εμφανή αυτή τη διασύνδεση.

Η αναζήτηση των στόχων της νομοθεσίας αποτελεί ένα από τα βασικά διλήμματα του νομοτέχνη. Το νομοθέτημα πρέπει να έχει ένα

στόχο αλλά και κάθε διάταξη, ακόμη και κάθε εδάφιο, πρέπει να εξυπηρετεί κάποιο σκοπό μέσα στο κείμενο.

Στη σύγχρονη νομοτεχνική οι διατάξεις σκοπού και αντικειμένου εκφράζουν τους ρυθμιστικούς στόχους του νομοθετικού κειμένου. Οι διατάξεις αυτές κατέχουν «στρατηγικό» ρόλο γιατί «επικοινωνούν» τη σύνδεση της νομοθετικής παρέμβασης με τους στόχους πολιτικής και τα νομοθετικά «μέσα» που χρησιμοποιούνται¹⁴. Ο σκοπός εκφράζει το επιδιωκόμενο ρυθμιστικό αποτέλεσμα και αποτελεί το τελικό κριτήριο αποτελεσματικότητας. Το αντικείμενο περιγράφει τη λίστα των μεταρρυθμίσεων που εισάγει ο νόμος και τον τρόπο με τον οποίο συμβάλλουν στο ρυθμιστικό αποτέλεσμα.

Οι διατάξεις σκοπού πρέπει να είναι σύντομες και συγκεκριμένες και να παρέχουν ουσιαστική (και όχι διαδικαστική) πληροφορία σχετικά με τους στόχους της νομοθεσίας και τους συναφείς στόχους πολιτικής. Όπου είναι δυνατόν, εισάγουν μετρήσιμα κριτήρια (legislated policy targets) για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων.

3. Ρυθμιστικό περιεχόμενο του νόμου – τι πρέπει να ρυθμίζεται και με ποιον τρόπο;

Κάθε νόμος παρέχει μια «λύση» στο πρόβλημα που επιχειρεί να αντιμετωπίσει. Η νομοθετική «λύση» αποτελεί την «απάντηση» του νόμου στο «πρόβλημα» και τον τρόπο με τον οποίο αναμένεται να επιτύχει τα αναμενόμενα αποτελέσματά του.

Ο σχεδιασμός του ρυθμιστικού περιεχομένου του νόμου είναι η καρδιά της νομοθέτησης. Περιλαμβάνει αποφάσεις σχετικά με τους τρόπους με τους οποίους θα παρέμβει η νομοθεσία, τα είδη κανόνων που θα χρησιμοποιηθούν, την παροχή κινήτρων για τη συμμόρφωση, τις διαδικασίες και τους μηχανισμούς επιβολής και εφαρμογής και την επικοινωνία, συμπεριλαμβανομένης της δομής, της γραμματικής, της γλώσσας ακόμη και της τυπογραφίας.

¹⁴ H. Xanthaki, *Thornton's Legislative Drafting*, ό.π.· M. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, ό.π.

Η σημασία αυτών των στοιχείων είναι προφανής: η επιλογή των κανόνων καθορίζει τα δικαιώματα που απονέμονται, τις υποχρεώσεις επιβάλλονται, ποιες διαδικασίες ή πρότυπα ρυθμίζονται και πώς οι συμπεριφορές θα κατευθύνουν προς τους επιθυμητούς στόχους. Η επιλογή των μηχανισμών εφαρμογής και επιβολής του νόμου καθορίζει τους αρμόδιους για την εφαρμογή των κανόνων, αλλά και τι κίνητρα ή αντικίνητρα παρέχονται στα υποκείμενα της νομοθεσίας για να συμμορφωθούν. Τέλος, ο τρόπος με τον οποίο εκφράζεται το «μήνυμα» του νόμου καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο θα προσεγγίζονται τα στοχευμένα ακροατήρια. Αυτά είναι τα κύρια «εργαλεία» που έχει στη διάθεσή του ο νομοθέτης για να σχεδιάσει τη νομοθεσία. Ο τρόπος με τον οποίο χρησιμοποιούνται (ή κακοποιούνται) έχει σημαντικό αντίκτυπο στην ικανότητα της νομοθεσίας να επιτύχει αποτελέσματα.

- **Τι πρέπει να νομοθετηθεί και ποιος είναι ο καλύτερος τρόπος; Τεχνικές νομοθέτησης**

Οι νόμοι παρεμβαίνουν χρησιμοποιώντας διάφορες τεχνικές: απαγορεύσεις, ποινές ή πρόστιμα, επανόρθωση και αποζημίωση, τη θέσπιση προτύπων, κινήτρων ή αντικινήτρων, τη θέσπιση φορέων και την κατανομή αρμοδιοτήτων, τη θέσπιση διαδικασιών ή συνδυάζουν τις τεχνικές αυτές με διάφορους τρόπους¹⁵. Κάθε τεχνική στέλνει διαφορετικά μηνύματα και κατευθύνει τη συμπεριφορά των υποκειμένων προς τους επιθυμητούς στόχους με διαφορετικό τρόπο.

Για παράδειγμα, η παραδοσιακή μορφή κατασταλτικών κανόνων επιβάλλει ή απαγορεύει συγκεκριμένες συμπεριφορές ή πρότυπα υπό την απειλή ποινών και κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης. Η θέσπιση προτύπων κατευθύνει τις συμπεριφορές προς αυτά τα συγκεκριμένα πρότυπα, επομένως ο νομοθέτης πρέπει να έχει εξακριβώσει ότι είναι τα ενδεδειγμένα. Η θέσπιση ελάχιστων προτύπων ή μέγιστων προτύπων επίσης αποτελεί επιλογή που μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις στην κοινωνία και στην οικονομία. Η θέσπιση ορίου ηλικίας στα 30 έτη για

¹⁵ M. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, ό.π.

πρόσβαση σε συγκεκριμένα επαγγέλματα αποκλείει ένα μεγάλο μέρος του εργατικού δυναμικού και μπορεί να αποτελεί απαγορευμένη διάκριση λόγω ηλικίας, πρέπει επομένως να είναι τεκμηριωμένος ο λόγος για τον οποίο τίθεται το συγκεκριμένο όριο και όχι κάποιο ανώτερο. Η θέσπιση ελάχιστου ορίου για τη συμμετοχή σε δημόσιες συμβάσεις ή για την ένταξη σε μητρώο αντίστοιχα περικλείει ή αποκλείει φορείς. Αυτή δεν μπορεί να είναι μια αυθαίρετη επιλογή αλλά μια πλήρως τεκμηριωμένη ανάλυση των διαφορετικών τεχνικών και των τρόπων με τους όποιους θα οδηγήσουν στο επιθυμητό αποτέλεσμα.

Η επιλογή της «τεχνικής» καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο παρεμβαίνει η νομοθεσία, αλλά και τον τρόπο με τον οποίο οι συμπεριφορές θα οδηγηθούν προς τους επιθυμητούς στόχους, επηρεάζει τη συμμόρφωση των αποδεκτών αλλά και την επιλογή μηχανισμών επιβολής των κανόνων.

Μελέτη περίπτωσης

Νομοθεσία κατά των διακρίσεων υφίσταται σε πολλές χώρες, αλλά δεν χρησιμοποιούνται πάντα οι ίδιες τεχνικές. Η νομοθεσία για την ισότητα στο Ηνωμένο Βασίλειο βασίζεται σε μια επανορθωτική προσέγγιση (reparative approach) όπου οι διακρίσεις αποτελούν παραβίαση των ατομικών δικαιωμάτων και επανορθώνονται μέσα από αποζημιώσεις που επιδικάζει το δικαστήριο. Αντίθετα, στη Γαλλία, η νομοθεσία για την ισότητα σε πολλούς τομείς ακολουθεί μια κατασταλτική προσέγγιση, όπου οι διακρίσεις «στιγματίζονται» ως αδικήματα. Σε άλλες έννομες τάξεις, οι τεχνικές που χρησιμοποιούνται περιλαμβάνουν την αυτορρύθμιση ή τον συνδυασμό διαφορετικών τεχνικών για την αντιμετώπιση διαφορετικών τύπων συμπεριφορών. Δεν υπάρχει εκ των προτέρων λανθασμένη ή σωστή λύση. Αντίθετα, το ερώτημα αν οι συγκεκριμένες τεχνικές μπορούν να επιφέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα στο συγκεκριμένο πλαίσιο και έννομη τάξη. Οι τεχνικές αυτές «ρυθμίζουν» το ζήτημα με διαφορετικό τρόπο και κάθε μια έχει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα.

Σύγκριση τεχνικών νομοθέτησης Νομοθεσία για τις διακρίσεις – Ηνωμένο Βασίλειο / Γαλλία	
Ποινικές διατάξεις – Γαλλία	Επανορθωτική προσέγγιση (reparative approach) – Ηνωμένο Βασίλειο
▶ Αποθάρρυνση συγκεκριμένων συμπεριφορών μέσα από τον φόβο της τιμωρίας	▶ Επανορθώνει την αδικία μέσω αποζημιώσεων
▶ Ισχυρά μηνύματα σχετικά με την απαξία των συγκεκριμένων συμπεριφορών	▶ Απαιτούνται οι ενέργειες του θύματος για την προσφυγή στο δικαστήριο
▶ Επιβολή του νόμου μέσω της εισαγγελίας και της αστυνομίας - αφαιρεί το βάρος από το θύμα	▶ ‘Αδύναμα’ μηνύματα σχετικά με την απαξία συγκεκριμένων συμπεριφορών
▶ Η τεχνική αυτή μπορεί να είναι αναποτελεσματική για αδικήματα που η κοινή αντίληψη δεν θεωρεί «σοβαρά»	▶ το ύψος των αποζημιώσεων μπορεί να αποτελέσει κίνητρο ή αντικίνητρο συμμόρφωσης - οι φορείς διακρίσεων μπορεί να είναι έτοιμοι να απορροφήσουν το κόστος αν επιτρέπει τη συνέχιση πρακτικών που θεωρούνται επωφελείς ή κερδοφόρες
▶ Μηχανισμός επιβολής που είναι βραδυκίνητος και με μεγάλο κόστος	▶ Ατομική επιβολή
▶ Οι δυσκολίες στη συλλογή αποδεικτικών στοιχείων μπορεί να λειτουργήσουν ως αντικίνητρο για την ενεργοποίηση του μηχανισμού επιβολής	▶ Αυξημένο βάρος στα θύματα από την οπτική του κόστους, και του βάρους απόδειξης

Κριτήριο για την επιλογή των κατάλληλων τεχνικών είναι ο στόχος που πρέπει να επιτευχθεί, τα αίτια του προβλήματος που πρέπει να αντιμετωπιστεί, οι εμπλεκόμενοι και οι ομάδες στόχος, ο τρόπος με τον οποίο πρέπει να αλλάξουν τις συμπεριφορές τους, το κόστος κλπ. Όλα τα παραπάνω πρέπει να ληφθούν υπόψη για να επιλεγεί η καταλληλότερη λύση.

- **Οι αποδέκτες του νόμου και η συμμόρφωση με τον νόμο (compliance)**

Συμμόρφωση είναι η εθελοντική συμπεριφορά των υποκειμένων σύμφωνα με τον νόμο. Είναι απαραίτητη για την αποτελεσματικότητα, αλλά δεν είναι πάντα αυτονόητη¹⁶. Πολλοί κανόνες πάσχουν από την οπτική της αποτελεσματικότητας λόγω της μικρής ή ελλιπούς συμμόρφωσης. Παράδειγμα αποτελεί η φορολογική νομοθεσία καθώς ο βαθμός φοροδιαφυγής, μη συμμόρφωσης δηλαδή με τους κανόνες, είναι εξαιρετικά υψηλός.

Συχνά η νομοθεσία σχεδιάζεται θεωρώντας δεδομένο ότι τα υποκείμενα θα συμμορφωθούν αυτόματα με αυτήν. Η πράξη ωστόσο αποδεικνύει ότι η συμμόρφωση είναι μια πολυεπίπεδη διαδικασία που επηρεάζεται από πολλές μεταβλητές όπως τα κίνητρα, οι απειλές και οι υποσχέσεις, οι οργανωτικές ικανότητες, το κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον και οι θεσμοί, συμπεριλαμβανομένης της επιρροής και των αξιών των ομοτίμων, αλλά και του κόστους¹⁷.

Η αξιολόγηση της σχεδιαζόμενης νομοθεσίας από την πλευρά της συμμόρφωσης αποτελεί σημαντικό μέρος του σχεδιασμού νομοθεσίας¹⁸. Απαιτεί την αναφορά στους αποδέκτες και στους χρήστες της νομοθεσίας και στην εξέταση των κανόνων από τη δική τους οπτική. Όπου εντοπίζεται η πιθανότητα μη συμμόρφωσης, ο νομοθέτης πρέπει να προσπαθήσει να «διορθώσει» ή να αντισταθμίσει το πρόβλημα μέσω της επιβολής.

Παράδειγμα

Αν δεν υπήρχαν τα οικονομικά κίνητρα του προγράμματος ενεργειακής αναβάθμισης κατοικιών και αποφαιζόταν ότι η ενεργειακή αναβάθμιση έπρεπε να γίνει υποχρεωτική για όλους, το κόστος της θα αποτελούσε ένα πολύ σαφές αντικίνητρο για τη συμμόρφωση. Ποιος θα συμμορ-

¹⁶ L. Friedman, *Impact. How Law Affects Behaviour*, 2016.

¹⁷ Ch. Parker/V. Lehmann Nielsen (Eds), *Explaining Compliance. Business Responses to Regulation*, 2011.

¹⁸ M. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, ό.π.

φωνόταν αν δεν ήταν απολύτως απαραίτητο και αν δεν υπήρχε φόβος ότι πράγματι θα εντοπίζονταν η μη συμμόρφωση και θα είχε δυσμενείς επιπτώσεις; Έχοντας εξετάσει την υποχρέωση αυτή από την οπτική της συμμόρφωσης, ο νομοθέτης εντοπίζει και γνωρίζει αυτή την αδυναμία που μπορεί να έχει σημαντική επίπτωση στην αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας.

Οι επιλογές που διαθέτει είναι α) να σχεδιάσει ένα μηχανισμό επιβολής των κανόνων, π.χ. πολύ υψηλά πρόστιμα και πολύ αυστηρούς ελέγχους που θα εξαναγκάσουν τη συμμόρφωση ή β) να σχεδιάσει ένα διαφορετικό σύστημα κινήτρων, π.χ. με φοροαπαλλαγές που θα μπορεί να υποστηρίξει τη συμμόρφωση, γ) να κάνει τη συμμόρφωση σταδιακή ώστε το οικονομικό κόστος να μην είναι υπέρμετρο και άπαξ για τα νοικοκυριά κλπ. Σε κάθε περίπτωση, η νομοθεσία ιδωμένη από την οπτική της συμμόρφωσης επιτρέπει τον εντοπισμό εμποδίων στην αποτελεσματικότητα που διαφορετικά θα γίνονταν ορατά μόνο κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας.

Το Υπουργείο Δικαιοσύνης της Ολλανδίας σχεδίασε τον «Πίνακα των 11» (Υπουργείο Δικαιοσύνης 2004) με 11 βασικούς παράγοντες που επηρεάζουν τη συμμόρφωση με τη νομοθεσία. Σε ό,τι αφορά την αυθόρμητη συμμόρφωση με τους κανόνες, κρίσιμο ρόλο διαδραματίζουν:

- Γνώση των κανόνων, εξοικείωση με τους κανόνες και σαφήνεια των κανόνων
- Κόστος/Οφέλη, χρηματοοικονομικό/οικονομικό κόστος και οφέλη, άυλα κόστη και οφέλη
- Αποδοχή του στόχου της πολιτικής και των αποτελεσμάτων μιας πολιτικής
- Ο σεβασμός της ομάδας στόχου προς την εξουσία επίσημη ή ανταγωνιστική
- Ανεπίσημος κοινωνικός έλεγχος και οριζόντια εποπτεία

Η επιβολή του νόμου είναι συμπληρωματική διάσταση της συμμόρφωσης, καθώς καθορίζει τι θα συμβεί αν τα υποκείμενα της νομοθεσίας

δεν συμμορφωθούν. Η επιβολή του νόμου (enforcement) έχει μελετηθεί εκτενώς ως παράγοντας με σημαντική επίπτωση στην αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας¹⁹. Σε ό,τι αφορά την επιβολή των κανόνων κρίσιμο ρόλο διαδραματίζουν (Υπουργείο Δικαιοσύνης Ολλανδία, Πίνακας των 11, 2004):

- Κίνδυνος καταγγελίας
- Κίνδυνος επιθεώρησης αρχείων ή φυσικής επιθεώρησης
- Κίνδυνος εντοπισμού της παράβασης
- Επιλεκτικότητα, δηλαδή ο κίνδυνος εντοπισμού παράβασης που προκύπτει από την επιλογή επιχειρήσεων, προσώπων, ενεργειών ή περιοχών προς επιθεώρηση
- Κίνδυνος επιβολής κυρώσεων
- Σοβαρότητα της κύρωσης

Τα υποκείμενα της νομοθεσίας είναι σημαντικά στη διαδικασία της νομοθέτησης και πρέπει να εντοπίζονται έγκαιρα. Ο νομοτέχνης πρέπει να γνωρίζει ποιους επηρεάζουν οι κανόνες που σχεδιάζει και πρέπει να μπορεί να σκεφτεί ποια είναι η αναμενόμενη αντίδρασή τους σε αυτούς. Με τον τρόπο αυτό, θα σχεδιάσει λύσεις που θα είναι εφαρμόσιμες και δεν θα μένουν ανεφάρμοστες.

• Μηχανισμός εφαρμογής του νόμου

Ο μηχανισμός εφαρμογής του νόμου είναι απαραίτητο στοιχείο κάθε νομοθετικού κειμένου. Κάθε νόμος πρέπει να ορίζει με σαφήνεια το όργανο ή τα όργανα που είναι αρμόδια για την εφαρμογή του, τις αρμοδιότητες και τον ρόλο τους. Ασάφειες σχετικά με αυτό θα οδηγήσουν σε καθυστερήσεις. Σε ό,τι αφορά τον μηχανισμό εφαρμογής, ο νομοτέχνης μπορεί:

- α) να αναθέσει την εφαρμογή του νόμου σε υφιστάμενα όργανα,
- β) να επεκτείνει τις αρμοδιότητες υφιστάμενων οργάνων, ώστε να περιλάβουν και αυτές που απορρέουν από τη νέα νομοθεσία
- γ) να δημιουργήσει νέα όργανα.

¹⁹ F. Blanc/M. G. Faure, *Smart Enforcement. Theory and Practice*, European Journal of Law Reform 2018, σελ. 78-103.

Η σύσταση νέων υπηρεσιών ή μονάδων ή συλλογικών οργάνων αποτελεί επιλογή, μόνο αν ο σκοπός του νόμου δεν μπορεί να επιτευχθεί με υφιστάμενα όργανα. Όλα τα παραπάνω απαιτούν διαβούλευση και ανάλυση για να βρεθεί η λύση που θα συμβάλει στην αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας. Επίσης, απαιτούν ανάλυση του κόστους αλλά και της επιβάρυνσης που συνεπάγονται για τον μηχανισμό εφαρμογής. Αν δεν υπάρχουν οι πόροι ή η απαραίτητη εμπειρία είναι πιθανό οι νομοθετικές προβλέψεις να μείνουν ανεφάρμοστες.

4. Κατάστρωση της νομοθετικής ύλης: η δομή του νομοθετικού κειμένου

Η κατάστρωση της νομοθετικής ύλης αποτελεί σημαντικό μέρος της δουλειάς του νομοτέχνη. Η εσωτερική δομή του νομοθετικού κειμένου είναι σημαντική καθώς επηρεάζει την προσβασιμότητα, την κατανόηση και εν τέλει την αποτελεσματικότητα του κειμένου. Η σειρά/διάταξη των άρθρων μπορεί να αυξήσει αισθητά την επιτυχή νομοθετική επικοινωνία.

Βασικά κριτήρια για οργάνωση του περιεχομένου του νομοθετικού κειμένου:

- Προτεραιοποίηση των ρυθμιστικών μηνυμάτων ανάλογα με το κοινό της νομοθεσίας
- Προτεραιοποίηση των ρυθμιστικών μηνυμάτων ανάλογα με τη σημασία τους
- Διαχωρισμός των ουσιαστικών διατάξεων από τις οργανωτικές και τις διαδικαστικές διατάξεις
- Λογική δομή

Κάθε νόμος περιλαμβάνει μια σειρά από μηνύματα που απευθύνονται σε διαφορετικές ομάδες χρηστών. Αντίστοιχα, και οι ομάδες χρηστών στις οποίες απευθύνεται η νομοθεσία ενδιαφέρονται για διαφορετικά μηνύματα. Για παράδειγμα, οι πολίτες ενδιαφέρονται για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, οι εφαρμοστές για τις διοικητικές, οργανωτικές και διαδικαστικές διατάξεις, οι ερμηνευτές για τις διατάξεις που αφορούν την εφαρμογή και την ερμηνεία. Η «οργάνωση» των

ρυθμιστικών μηνυμάτων με κριτήριο το κοινό στο οποίο απευθύνονται διευκολύνει την προσβασιμότητά τους και κατευθύνει τον νομοτέχνη σε σχέση με την επιλογή γλώσσας που πρέπει να χρησιμοποιήσει.

Ένα αποτελεσματικό νομοθετικό κείμενο πρέπει να έχει λογική δομή και να προτεραιοποιεί τα σημαντικότερα ρυθμιστικά μηνύματα. Η τοποθέτηση των βασικών ρυθμιστικών μηνυμάτων στην αρχή του νόμου εντείνει τη λογική συνοχή, τραβά την προσοχή, και διασφαλίζει την καλύτερη κατανόηση.

Κριτήριο για την προτεραιοποίηση των ρυθμιστικών μηνυμάτων στη σύγχρονη νομοτεχνική είναι οι χρήστες ή τα «κοινά» της νομοθεσίας και αποτελούν βασικό κριτήριο για τη διάρθρωση των βασικών μηνυμάτων της νομοθεσίας. Διαφοροποιώντας τα επιμέρους κοινά και τα επιμέρους μηνύματα, η νομοθεσία γίνεται πιο αποτελεσματική, οι χρήστες βρίσκουν ευκολότερα αυτό που τους αφορά και μπορούν να το εφαρμόσουν.

Η μοντέρνα δομή των νόμων αναγνωρίζει τα τρία βασικά νομοθετικά κοινά και δομεί τους νόμους ανάλογα.

Στο πρώτο μέρος, στην αρχή του κειμένου, το κράτος επικοινωνεί με τους απλούς πολίτες στους οποίους παρέχει τις βασικές πληροφορίες για τη μεταρρύθμιση που εισάγεται. Το κράτος μοιράζεται με τον πολίτη τον στόχο τον οποίο επιδιώκει στο άρθρο 1 περί σκοπού. Εδώ αναλύεται το ρυθμιστικό αποτέλεσμα που επιδιώκεται, το χρονικό διάστημα μέσα στο οποίο το ρυθμιστικό αυτό αποτέλεσμα θα επιτευχθεί, και τα κριτήρια ελέγχου της αποτελεσματικότητάς του. Στο άρθρο 2 περί αντικειμένου εισάγεται επιγραμματικά η λίστα με τις βασικές μεταρρυθμίσεις που εισάγει ο νόμος. Στα αμέσως επόμενα άρθρα το κείμενο επικοινωνεί στον πολίτη το ουσιαστικό περιεχόμενο των μεταρρυθμίσεων, και τη διαδικασία άσκησης των δικαιωμάτων ή των υποχρεώσεων που εισάγει ο νόμος. Η γλώσσα του πρώτου μέρους είναι απλή και απέριτη, γιατί απευθύνεται σε μη εξειδικευμένους νομικά και θεματικά χρήστες.

Στο δεύτερο μέρος εισάγονται οι διοικητικές διαδικασίες και διαδικασίες εφαρμογής του νόμου. Εδώ το κείμενο απευθύνεται σε εξειδικευ-

μένους χρήστες, οι οποίοι εφαρμόζουν τους νόμους κατά την άσκηση των επαγγελματικών τους καθηκόντων. Οι εξειδικευμένοι χρήστες δεν έχουν απαραίτητα νομική εξειδίκευση, έχουν όμως εμπειρία στη χρήση και εφαρμογή του νόμου. Στο μέρος αυτό, η γλώσσα που χρησιμοποιείται μπορεί να είναι πιο εξειδικευμένη.

Στο τρίτο και τελευταίο μέρος εισάγονται ειδικά θέματα ερμηνείας και εφαρμογής. Το κοινό εδώ είναι νομικοί. Η γλώσσα είναι εξειδικευμένη. Εισάγονται διατάξεις μεταβατικές, καταργούμενες, διατάξεις εξειδικευμένης ισχύος, ερμηνευτικές διατάξεις κλπ.

Η δομή προτεραιοποιεί τα ουσιαστικά ζητήματα της μεταρρύθμισης τα οποία και αναδεικνύει κάνοντας αναφορά σε αυτά στους τίτλους και μεταφέροντάς τα σε πρώτο πλάνο. Τα μηνύματα αυτά απευθύνονται σε όλους και αποτελούν και τον βασικό λόγο εισαγωγής του νόμου. Παράλληλα, μεταφέρει σε δεύτερο πλάνο τα διοικητικά, οργανωτικά και διαδικαστικά θέματα που αφορούν μόνο τους εφαρμοστές και λογικά έπονται.

Η δομή σε συνδυασμό με τους τίτλους μερών και κεφαλαίων διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην προσβασιμότητα και στην αποτελεσματικότητα του νομοθετικού κειμένου.

Η παραπάνω λογική αφορά τη δομή του συνολικού κειμένου αλλά αποτελεί και την αρχή για τη δόμηση και του περιεχομένου του νόμου, του περιεχομένου των άρθρων.

5. Διατύπωση του νόμου: η γλώσσα ως «εργαλείο» επικοινωνίας

Η νομοθεσία είναι ειδική μορφή επικοινωνίας²⁰. Κάθε νόμος περιλαμβάνει νομοθετικά «μηνύματα» που απευθύνονται σε διαφορετικές ομάδες χρηστών και ο βαθμός στον οποίο η νομοθεσία επιτυγχάνει να επικοινωνήσει σαφή μηνύματα στις σωστές ομάδες αποτελεί δείκτη αποτελεσματικότητας και επιτυχημένης νομοθέτησης²¹.

²⁰ C. Stefanou, *Is legislative drafting a form of communication?*, Commonwealth Law Bulletin 3/2011, σελ. 433-442.

²¹ M. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, ό.π.

Η επικοινωνία επιδιώκεται πρωτίστως μέσω μηνυμάτων που απευθύνονται στις επιμέρους ομάδες με τρόπο και με γλώσσα που μπορούν να αντιληφθούν και επικοινωνούν αυτά που είναι απαραίτητα. Επιπλέον, τα μηνύματα πρέπει να είναι σαφή και κατανοητά.

Σαφείς κανόνες είναι αυτοί που γίνονται εύκολα αντιληπτοί ή κατανοητοί και οι ακριβείς κανόνες αποφεύγουν αβέβαιες ή ασαφείς έννοιες. Ιδανικά, μια «καλή» διάταξη είναι εύκολα κατανοητή και απαντά όλα τα ερωτήματα που έχει ο αναγνώστης/χρήστης. Η πολυδιάστατη απλή γλώσσα (easified language) προϋποθέτει την ταυτοποίηση των χρηστών του συγκεκριμένου νομοθετικού κειμένου, την τοποθέτηση του κειμένου στο «σωστό» επίπεδο νομικής και θεματικής εξειδίκευσης, και την προκαταρκτική εφαρμοστική αξιολόγησή του από τους χρήστες (user testing).

Παράδειγμα

Συχνά οι νόμοι γράφονται ακόμα από ειδικούς για ειδικούς. Τα συγκεκριμένα νομοθετικά κοινά δεν εντοπίζονται και συνεπώς το λεκτικό δεν προσαρμόζεται σε αυτά.

Παράδειγμα νόμου για την Προστασία της Εργασίας

Στο παρόν Μέρος εμπίπτουν εργαζόμενοι και απασχολούμενοι στον ιδιωτικό τομέα, ανεξάρτητα από το συμβατικό τους καθεστώς, συμπεριλαμβανομένων των απασχολούμενων με σύμβαση έργου, ανεξαρτήτων υπηρεσιών, έμμισθης εντολής, των απασχολούμενων μέσω τρίτων παρόχων υπηρεσιών, καθώς και άτομα που παρακολουθούν κατάρτιση, συμπεριλαμβανομένων των ασκούμενων και των μαθητευόμενων, εθελοντές, εργαζόμενοι των οποίων η σχέση εργασίας έχει λήξει, καθώς και άτομα που αιτούνται εργασία και εργαζόμενοι στην άτυπη οικονομία.

Είναι πραγματικά δυνατόν για τον εργαζόμενο να καταλάβει εάν ο νόμος που τον προστατεύει τον αφορά;

Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι τίτλος και δομή είναι και μηχανισμοί ελέγχου της επιτυχίας του νομοτέχνη.

Παράδειγμα

Άρθρο 38 Εισαγωγή Συστήματος Κινήτρων και Αντικινήτρων για την εγγραφή του πληθυσμού σε προσωπικό ιατρό και την τήρηση της διαδικασίας του συστήματος παραπομπών

Καθιερώνεται σύστημα εφαρμογής κινήτρων για την ενθάρρυνση εγγραφής των πολιτών σε προσωπικό ιατρό και την τήρηση της διαδικασίας του συστήματος παραπομπών. Ομοίως, καθιερώνεται σύστημα συνεπειών («αντικινήτρων») για τη μη εγγραφή των πολιτών σε προσωπικό ιατρό και τη μη τήρηση της διαδικασίας του συστήματος παραπομπών. Τα κίνητρα και αντικίνητρα αφορούν, ιδίως, στις υπηρεσίες που αποζημιώνονται από τον Εθνικό Οργανισμό Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (Ε.Ο.Π.Υ.Υ.), στους όρους πρόσβασης στις δημόσιες δευτεροβάθμιες και τριτοβάθμιες δομές υγείας, στο ύψος ή στην έκπτωση της συμμετοχής, του πολίτη σε πράξεις που αποζημιώνονται από τον Ε.Ο.Π.Υ.Υ. ή στη φαρμακευτική δαπάνη, στην κατά προτεραιότητα πρόσβαση του πολίτη σε αυτές τις υπηρεσίες και, γενικώς, στην επιβράβευση των πολιτών που επιλέγουν να εγγραφούν σε προσωπικό ιατρό.

Σχόλιο: Η γλώσσα της διάταξης είναι φλύαρη και περιγραφική χωρίς να καθιστά σαφές το ρυθμιστικό της περιεχόμενο. Η διάταξη αναφέρεται σε κίνητρα και αντικίνητρα, αλλά ποια είναι αυτά; Στην ουσία η διάταξη «ανακοινώνει» ότι θα υπάρξουν κίνητρα και αντικίνητρα. Η γλώσσα που χρησιμοποιείται προσιδιάζει περισσότερο σε κείμενο πολιτικής παρά σε νομοθεσία, όπου οι διατάξεις πρέπει να είναι λιτές και να επικοινωνούν άμεσα το περιεχόμενό τους.

6. Ο νόμος και η λοιπή έννομη τάξη

Η νομοθέτηση σπάνια γίνεται εν κενώ. Οι νέες διατάξεις διαδρούν με άλλες είτε άμεσα είτε έμμεσα. Η αποσαφήνιση αυτής της σχέσης αποτε-

λεί σημαντικό μέρος της δουλειάς του νομοτέχνη²². Μια βασική απόφαση νομοθέτησης είναι με ποιόν τρόπο οι νέες ρυθμίσεις θα ενταχθούν στο υφιστάμενο δίκαιο. Η απόφαση αυτή είναι σημαντική καθώς έχει επί- πτωση στην ασφάλεια δικαίου, στην προσβασιμότητα των νέων διατά- ξων και του δικαίου ευρύτερα, στην αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων και στη διαμόρφωση *θεματικά χωροθετημένου δικαίου* που διευκολύνει την ερμηνεία και την εφαρμογή.

Στο ζήτημα αυτό, βασικές επιλογές νομοθέτησης αποτελούν:

A) η θέσπιση νέων κανόνων όπου είναι απαραίτητο και δικαιολογεί- ται επαρκώς.

B) Η τροποποίηση ή συμπλήρωση ισχυόντων κανόνων. Αυτή είναι η πιο συχνή επιλογή νομοθέτησης, η οποία ωστόσο ενέχει σειρά κινδύ- νων σε σχέση με την ασφάλεια, την ενότητα και την προσβασιμότητα του δικαίου.

Γ) Η κατάργηση κανόνων δικαίου. Η κατάργηση κανόνων δικαίου πρέπει σε κάθε περίπτωση να είναι ρητή.

Το ζήτημα αυτό αποτελεί σημαντικό δίλημμα του νομοτέχνη καθώς επηρεάζει το περιεχόμενο αλλά και τη μορφή των διατάξεων ως νέες, τροποποιητικές, καταργητικές κλπ. Η μη αποσαφήνιση της σχέσης του νόμου με υφιστάμενα νομοθετικά κείμενα, ιδίως όταν ρυθμίζονται συναφή ζητήματα, αποτελεί πολύ σημαντικό εμπόδιο στην αποτελεσμα- τικότητα της νομοθεσίας. Είναι σύνηθες η νομοθέτηση να αγνοεί τις διατάξεις που υπάρχουν αυτό δημιουργεί όμως σημαντικά προβλήματα στην εφαρμογή και στην ερμηνεία τους.

7. Αποτελέσματα της νομοθεσίας – τι πέτυχε η νομοθεσία και πως αυτό θα μετρηθεί;

Η νομοθεσία αποτελεί μέσο επίτευξης συγκεκριμένων αποτελεσμάτων σε πολλά επίπεδα: στο νομικό σύστημα, στην κοινωνία και στην αλλαγή συμπεριφορών²³.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

Για παράδειγμα, η νομοθετική κατοχύρωση ποσόστωσης 30% στην εκπροσώπηση γυναικών σε διοικητικά συμβούλια επιφέρει μια σειρά από μικρο και μακρο αποτελέσματα:

- Τον αριθμό των γυναικών που μετέχουν σε διοικητικά συμβούλια,
- Τον αριθμό των επιχειρήσεων που συμμορφώνονται μερικά, καθόλου ή πλήρως με την υποχρέωση
- Την κατά φύλο διάρθρωση των οργάνων διοίκησης των επιχειρήσεων
- Τον βαθμό συμμετοχής των φύλων στην οικονομία

Πέραν των παραπάνω, η εφαρμογή της διάταξης μπορεί επίσης να επιφέρει θετικά ή αρνητικά παρεπόμενα αποτελέσματα, όπως για παράδειγμα:

- Την εκπροσώπηση πέραν του 30% στα διοικητικά συμβούλια,
- Τη μείωση της «γυάλινης οροφής» στις αμοιβές των δύο φύλων
- Αποθάρρυνση των γυναικών να κάνουν χρήση της γονικής άδειας κατά τη διάρκεια της σταδιοδρομίας τους και σε σχέση με τον διορισμό τους σε διοικητικά συμβούλια.

Η παρακολούθηση των αποτελεσμάτων της νομοθεσίας δεν είναι πολυτέλεια αλλά στοιχειώδης διάσταση της αποτελεσματικής νομοθέτησης, του κράτους δικαίου, της δημοκρατικής διακυβέρνησης και της ασφάλειας δικαίου. Επιπλέον, αποτελεί «σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης» για πιθανές δυσμενείς επιπτώσεις στα θεμελιώδη δικαιώματα.

Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας ενός νόμου ή μιας δέσμης διατάξεων δεν είναι υποκειμενικό ζήτημα που βασίζεται στο αν κάποιος συμφωνεί ή διαφωνεί με τον νόμο και τους στόχους του ή αν διαθέτει διαφορετική άποψη σχετικά με τον σχεδιασμό ή τη διατύπωσή του. Η αποτελεσματικότητα του νόμου είναι μια αντικειμενική αξιολόγηση του βαθμού επίτευξης των στόχων του που γίνεται με βάση τα στοιχεία και δεδομένα που αφορούν εφαρμογή του νόμου, τον βαθμό επίτευξης των ρυθμιστικών του στόχων, ασάφειες, επικαλύψεις ή κενά, δυσκολίες στην εφαρμογή ή στην ερμηνεία που αναδείχτηκαν από τη νομολογία κλπ.

Αποτελεί σημαντικό τμήμα του νομοπαρασκευαστικού έργου η απο-

σαφήνιση του χρονικού σημείου, της διαδικασίας και του τρόπου με τον οποίο θα γίνει η παρακολούθηση των αποτελεσμάτων της νομοθεσίας και η αξιολόγησή τους. Οι ρήτρες παρακολούθησης, αξιολόγησης αποτελεσμάτων της νομοθεσίας και αυτοδίκαιης κατάργησης αποτελούν «μηχανισμούς» που ρυθμίζουν τα θέματα αυτά ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες κάθε νομοθετικού κειμένου.

Το άρθρο 56 του Ν. 4622/2019 παρέχει το γενικό πλαίσιο για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του νόμου.

1. Μετά την πάροδο τριών (3) 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.

2. Η διαδικασία αξιολόγησης εκκινεί από την Προεδρία της Κυβέρνησης, η οποία για τον λόγο αυτόν στέλνει σχετικό έγγραφο στην Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου.

3. Η Υπηρεσία Συντονισμού, διαβιβάζει το σχετικό έγγραφο στις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες προκειμένου οι τελευταίες να προβούν στην αξιολόγηση της ρύθμισης και να διατυπώσουν προτάσεις βελτίωσης, τροποποίησης ή αναθεώρησης των διατάξεων που κρίνονται αναγκαίες αφού προηγουμένως απευθυνθούν, εφόσον κριθεί απαραίτητο, στους καθ' ύλην αρμόδιους κοινωνικούς εταίρους, σε 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.

4. Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής της ρύθμισης, η πρόταση νέας ρύθμισης με την ένταξη σε αυτήν των τροποποιούμενων διατάξεων και η ανάλυση συνεπειών των νέων διατάξεων υποβάλλονται προς εκτίμηση και διατύπωση παρατηρήσεων στην Προεδρία της Κυβέρνησης. Στο Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής κάθε έτους

περιλαμβάνεται κατάλογος των ρυθμίσεων, οι οποίες αξιολογούνται κατά το επόμενο έτος, καθώς και χρονοδιάγραμμα της αξιολόγησής τους.

5. Κάθε σχέδιο νόμου, κανονιστικό διάταγμα ή υπουργική απόφαση βαρύνουσας σημασίας δύναται να ενσωματώνει ρήτρα αυτοδίκαιης κατάργησης μετά από ορισμένο χρόνο από τη θέση σε ισχύ των διατάξεων.

Ο ν. 4622/2019 ορίζει ως χρονικό πλαίσιο την περίοδο 3-5 χρόνια από τη θέση σε ισχύ του νόμου και αναθέτει την πρωτοβουλία αξιολόγησης στην Προεδρία της Κυβέρνησης σε συνεργασία με τα αρμόδια Υπουργεία. Θέτει επίσης τη στόχευση της αξιολόγησης στο α) κόστος εφαρμογής της ρύθμισης, β) τις επιπτώσεις ή παρεπόμενες συνέπειες γ) το όφελος και τα θετικά αποτελέσματα και δ) και τα πορίσματα της νομολογίας.

Ωστόσο, το χρονικό σημείο, τα όργανα και η στόχευση της αξιολόγησης δέον είναι να οριστικοποιούνται σε συνάρτηση με το αντικείμενο της νομοθεσίας²⁴. Σε πολλές περιπτώσεις για παράδειγμα, αποτελεί βέλτιστη επιλογή για την αντικειμενική αξιολόγηση της νομοθεσίας η ανάθεση του έργου αυτού σε 'έξωτερικά' όργανα με εγγυήσεις ανεξαρτησίας.

8. Εκ των προτέρων αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας

Η αποτελεσματική νομοθεσία, ως νομοθεσία που αντιλαμβάνεται πολύπλευρα ένα ζήτημα και επικοινωνεί τα «σωστά» μηνύματα με τα σωστά «κοινά» σπάνια είναι πάντα αποτέλεσμα διαλόγου μεταξύ των διαφορετικών εμπλεκόμενων.

Η αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας διατρέχει το σύνολο της ζωής του νόμου. Στο στάδιο του σχεδιασμού αποτελεί τον στόχο του νομοθέτη ενώ στο στάδιο της εφαρμογής και της αξιολόγησης αποτελεί δεδομένο που πρέπει να διακριβωθεί²⁵. Η χρήση της αποτελεσματικότητας ως κριτήριο για τη λήψη αποφάσεων νομοθέτησης αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τον σχεδιασμό της.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

Στις προηγούμενες ενότητες εξετάστηκαν τα επιμέρους στοιχεία που έχουν επίπτωση στην αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας. Πέραν όμως των μεμονωμένων επιλογών, μεγάλη σημασία έχει και ο τρόπος που συνυπάρχουν ή διαδρούν μεταξύ τους. Η παρακάτω λίστα αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας αποτελεί χρήσιμο οδηγό για την εκ των προτέρων αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της σχεδιαζόμενης νομοθεσίας από αναλυτές δημόσιας πολιτικής.

Λίστα ελέγχου της αποτελεσματικότητας νομοθεσίας²⁶

0. Οριζόντιες ερωτήσεις

- ▶ Έχει ο νόμος σαφή στρατηγική; Παρεμβαίνει με σαφή τρόπο; Είναι οι στόχοι, το περιεχόμενο και τα αναμενόμενα αποτελέσματα εναρμονισμένα και αναλογικά;

1. Στόχευση της νομοθεσίας

- ▶ Ποιο είναι το πρόβλημα που επιχειρεί να αντιμετωπίσει ο νόμος - ποιες πτυχές του *μπορούν* να αντιμετωπιστούν νομοθετικά;
- ▶ Ποιοι είναι οι σκοποί του νόμου;

2. Ρυθμιστικό περιεχόμενο

- ▶ Πώς «απαντά» η νομοθεσία στο ρυθμιζόμενο πρόβλημα; Είναι ρεαλιστική η παρέμβαση; Είναι αναλογική και κατάλληλη; Πώς αναμένεται να επηρεάσει το πρόβλημα στη σημερινή μορφή του;

Μηχανισμός εφαρμογής και συμμόρφωση

- ▶ Ποιος είναι ο μηχανισμός εφαρμογής του νόμου; Είναι ρεαλιστικός;

²⁶ Ibidem. Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, 2019, διαθέσιμο στο: diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true και Υπόδειγμα και Οδηγός συμπλήρωσης της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, 2019, διαθέσιμο στο: gslegal.gov.gr/egcheiridio-nomoparaskevastikis-metho/.

Ποιες ομάδες επηρεάζονται από τη ρύθμιση; Πώς αναμένεται να συμμορφωθούν; Τι κίνητρα ή αντικίνητρα υπάρχουν;

Επικοινωνία και διατύπωση της νομοθεσίας

- ▶ Ποια είναι τα βασικά ρυθμιστικά 'μηνύματα' της νομοθεσίας; Είναι σαφή και κατανοητά σε όλους;

3. Ένταξη στο υφιστάμενο πλαίσιο

- ▶ Με ποιόν τρόπο εντάσσεται ο νόμος στο υφιστάμενο δίκαιο; (νέα ρύθμιση, τροποποίηση, πολλαπλές τροποποιήσεις);
- ▶ Είναι η τροποποίηση ή συμπλήρωση ισχυόντων κανόνων σαφής και εύκολα εντοπίσιμη; Είναι οι αλλαγές που επέρχονται σαφείς, εύκολα εντοπίσιμες και κατανοητές;
- ▶ Είναι η ρύθμιση πλήρης;
- ▶ Ποια είναι τα πιθανά προβλήματα;

4. Αποτελέσματα

- ▶ Πώς θα γίνει η παρακολούθηση της υλοποίησης; Πότε θα αναθεωρηθεί και θα αξιολογηθεί η νομοθεσία;
- ▶ Ποιος θα συλλέξει στοιχεία και πληροφορίες για την παρακολούθηση και αξιολόγηση και με ποια διαδικασία;
- ▶ Υπάρχουν ρήτρες παρακολούθησης, αξιολόγησης αποτελεσμάτων της νομοθεσίας και αυτοδίκαιης κατάργησης; Είναι απαραίτητες; Είναι επαρκείς;

Η παραπάνω λίστα σκοπό έχει να αναδείξει τα δυνατά και τα αδύνατα σημεία του νομοθετικού σχεδιασμού. Αυτό επιτρέπει στον νομοτέχνη και στον νομοθέτη να γνωρίζουν σε ποια σημεία ενδέχεται να ανακύψουν προβλήματα και με ποιους μηχανισμούς μπορούν να τα παρακολουθήσουν. Για παράδειγμα, αν προκύπτει ότι σε ένα νομοθετικό κείμενο που εισάγει κοστοβόρες υποχρεώσεις για συγκεκριμένες ομάδες ενδέχεται να υπάρξει ελλειψής ή περιορισμένη συμμόρφωση, τότε μπορεί ο νομοτέχνης να εισάγει μηχανισμούς (π.χ. ρήτρες παρακολούθησης) που θα

επιτρέψουν την παρακολούθηση της συμμόρφωσης ώστε οποιαδήποτε προβλήματα να αντιμετωπιστούν έγκαιρα.

VI. Επίλογος: Ο σχεδιασμός αποτελεσματικής νομοθεσίας και ο ρόλος του νομοθέτη

Η επίτευξη αποτελεσματικής νομοθεσίας είναι συλλογική προσπάθεια που απαιτεί τη συμβολή όλων των εμπλεκομένων στον κύκλο ζωής της, ιδίως στο στάδιο του σχεδιασμού της.

Ο νομοθετικός σχεδιασμός αποσκοπεί στη διαμόρφωση των θεμελιωδών στοιχείων της νέας νομοθεσίας. Αφετηρία για τον σχεδιασμό αποτελεσματικής νομοθεσίας είναι ένα νομικό και κοινωνικό πρόβλημα και οι στόχοι που συνδέονται με αυτό, και όχι το αντίστροφο. Μόλις εντοπιστεί το πρόβλημα και αναλυθούν τα χαρακτηριστικά του, η προσοχή στρέφεται στον βαθμό που μπορεί και πρέπει να αντιμετωπιστεί με τη νομοθεσία. Αφού διακριβωθεί αυτό, πρέπει να εξεταστεί τι μπορεί να επιτευχθεί στην πραγματικότητα, ποιοι στόχοι μπορούν να επιδιωχθούν με νομικά μέσα, ποιοι ειδικοί και ευρύτεροι στόχοι επιδιώκονται, πώς συνδέονται μεταξύ τους, ποια είναι η ιεράρχηση ή η κατάταξή τους και πώς συνδέονται με ευρύτερους στόχους πολιτικής. Στη διαδικασία αυτή οι νομοτέχνες διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο επεξεργαζόμενοι τα ακόλουθα ερωτήματα

- Ποιο είναι το πρόβλημα που επιχειρείται να αντιμετωπιστεί μέσα από τη ρύθμιση;
- Γιατί οι υφιστάμενες διατάξεις δεν επαρκούν/δεν αντιμετωπίζουν το πρόβλημα;
- Ποιοι στόχοι πρέπει να επιτευχθούν; Τι πρέπει να αλλάξει;
- Πότε και πώς θα μετρηθούν/αξιολογηθούν τα αποτελέσματα της ρύθμισης;

Σημείο αφετηρίας στον νομοθετικό σχεδιασμό αποτελεί η διάκριση μεταξύ νομοθεσίας και δημόσιας πολιτικής και η κριτική αξιολόγηση της αναγκαιότητας της νομοθεσίας. Στο στάδιο αυτό οι νομοτέχνες πρέπει να κατανοήσουν τι επιδιώκεται και ποιο είναι το αποτελεσματι-

κότερο μέσο να επιτευχθεί. Σημαντικό είναι να κατανοήσουν τον ρυθμιστικό στόχο της νομοθεσίας. Ο προσδιορισμός σαφών και μετρήσιμων στόχων που αναδεικνύουν τις αλλαγές που επιχειρούνται στην έννομη τάξη και στην κοινωνία αποτελεί σημείο αναφοράς για τον νομοθέτη, τον εφαρμοστή και τον ερμηνευτή του δικαίου. Ζητούμενο είναι στόχοι που είναι συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι και καλά διατυπωμένοι.

Ο σχεδιασμός του ρυθμιστικού περιεχομένου του νόμου είναι η καρδιά της νομοθέτησης και αφορά αποφάσεις σχετικά με τους τρόπους με τους οποίους θα παρέμβει η νομοθεσία, τα είδη κανόνων που θα χρησιμοποιηθούν, τους τρόπους παροχής κινήτρων για τη συμμόρφωση, τις διαδικασίες και τους μηχανισμούς επιβολής και εφαρμογής και την επικοινωνία, συμπεριλαμβανομένης της δομής, της γραμματικής, της γλώσσας ακόμη και της τυπογραφίας. Λαμβάνονται αποφάσεις σχετικά με την επιλογή των «τεχνικών» που θα χρησιμοποιηθούν στη νομοθεσία, των μηχανισμών εφαρμογής και της εκ των προτέρων αξιολόγησης της συμμόρφωσης καθώς και μέτρησης των αποτελεσμάτων της νομοθεσίας.

Συμμόρφωση είναι η εθελοντική συμπεριφορά των υποκειμένων σύμφωνα με τον νόμο. Είναι απαραίτητη για την αποτελεσματικότητα, αλλά δεν είναι πάντα αυτονόητη. Σημαντικός είναι επίσης ο ρόλος του νομοτέχνη στον εντοπισμό αλλά και στην αξιολόγηση των βασικών εμπλεκομένων και χρηστών της νομοθεσίας τόσο από την οπτική της συμμόρφωσης με αυτή (κίνητρα, αντικίνητρα) όσο και από την οπτική της «επικοινωνίας» των βασικών μηνυμάτων της νομοθεσίας. Συμπληρωτική είναι η έννοια της επιβολής και των μηχανισμών μέσω των οποίων οι χρήστες θα υποχρεωθούν στη συμμόρφωση όταν δεν το πράττουν αυθόρμητα.

Όλα τα παραπάνω διλήμματα, και πολλά ακόμη που ανακύπτουν στη διαδικασία σχεδιασμού ενός νομοθετικού κειμένου, αποτελούν τη συμβολή του νομοτέχνη στη λήψη αποφάσεων που θα οδηγήσουν στο τελικό κείμενο.

Βιβλιογραφία

A. Bertlin, What works best for the reader? A study on drafting and presenting legislation, The Loophole – May 2014, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/326937/Loophole_-_2014-2__2014-05-09_-What_works_best_for_the_reader.pdf

T. Bingham, *The Rule of Law*, Penguin 2011

F. Blanc, Michael G. Faure, Smart Enforcement. Theory and Practice (2018) 20:4 *European Journal of Law Reform*, 78-103.

BEIS; Goals Based and Rules based approaches to Regulation, Research Paper Number 8, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/714185/regulation-goals-rules-based-approaches.pdf

European Commission, *Better Regulation Guidelies*, 2021, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox-0_en

European Commission, *Better Regulation Toolkit*, 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf

EC, *Better Regulation Toolbox*, Tool #18. The choice of policy instruments, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/better-regulation-toolbox-18_en_0.pdf

L. Friedman, *Impact. How Law Affects Behaviour*, Harvard University Press, 2016.

M. Mousmouti, *Designing Effective Legislation* (Elgar) 2019

M. Mousmouti, Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Law-making, *European Journal of Risk Regulation* (2018) 9:3, pp. 445 – 464.

M. Mousmouti, ‘Effectiveness as an ‘aid’ to legislative drafting’, *The Loophole* 2014 (2), accessible at: http://www.opc.gov.au/calc/docs/Loophole/Loophole_May14.pdf

M. Mousmouti, The “effectiveness test” as a tool for law reform, IALS

Student Law Review, Volume 2, Issue 1, Autumn 2014, accessible at: <http://journals.sas.ac.uk/lawreview/article/view/2116/2047>;

M. Mousmouti, Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test (2012), *Legisprudence*, 6:2, 191-205

S. Molloy, M. Mousmouti, F. De Vrieze, Sunset Clauses and Post-Legislative Scrutiny: Bridging the Gap between Potential and Reality, *The PLS series*, 3, 2022, available at: [Sunset Clauses and Post-Legislative Scrutiny: Bridging the Gap between Potential and Reality | Westminster Foundation for Democracy \(wfd.org\)](#)

M. Mousmouti, A. Beattie, Emerging from the shadows: sunset and review clauses – what is required to make them work?, *The Loophole*, 2022

NAO (2014), Using alternatives to regulation to achieve policy objectives

C. Stefanou, 'Is legislative drafting a form of communication?', *Commonwealth Law Bulletin*, Vol. 37, No. 3, September 2011, 433–442.

C. Stefanou, Drafters, Drafting and the Policy Process in Stefanou & Xanthaki (Eds) *Drafting Legislation A Modern Approach* (Ashgate 2008).

OECD (xxx), Alternatives to traditional regulation, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf>

OECD; Regulatory alternatives, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35260489.pdf>

OSCE, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/13844.pdf>

Queensland Government Department of State Development (xxxx), Guidelines on alternatives to prescriptive regulation, <https://www.yumpu.com/en/document/read/46274259/guidelines-on-alternatives-to-prescriptive-regulation-investment->

OECD The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, 1997.

OECD, Better Regulation in Greece, 2001, [https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/BetterRegulationinEurope_Greece_with cover.pdf](https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/BetterRegulationinEurope_Greece_with_cover.pdf)

OECD, Better Regulation in Europe: Greece, 2012

OECD, Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Greece, 2001, 2475366.pdf (oecd.org)

OECD, : Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα, 2014

OECD, Better Regulation Practices across the European Union, 2022

Ch. Parker, V. Lehmann Nielsen (Eds) Explaining Compliance. Business Responses to Regulation (Elgar 2011)

H. Xanthaki, “On transferability of legislative solutions: the functionality test” in Constantin Stefanou and Helen Xanthaki (eds), Drafting Legislation: A Modern Approach (Ashgate 2008).

H. Xanthaki, Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born, IALS Student Law Review, Volume 1, Issue 1, 2013

H. Xanthaki, Drafting Legislation: Art and Technology of Rules and Regulation, Bloomsbury, 2014

H. Xanthaki, Thornton’s Legislative Drafting 6th edn, 2022.

Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, 2019

Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Υπόδειγμα και τον οδηγό συμπλήρωσης της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, 2019

Κοινοβουλευτικές προϋποθέσεις της καλής νομοθέτησης

Νίκος Παπασπύρου

Εισαγωγή

Το 2016 ψηφίστηκε τροπολογία που ανέθετε τη διενέργεια των διαγωνισμών για τις τηλεοπτικές άδειες στον Υπουργό Τύπου. Η διάταξη κρίθηκε το 2017 αντισυνταγματική από το ΣτΕ, ως προς την ουσία της. Η τροπολογία κατατέθηκε εκπρόθεσμα (την παραμονή, στις 21.45 το βράδυ), σε άσχετο νομοσχέδιο, το οποίο αφορούσε σε διεθνή συμφωνία με τη Λευκορωσία για τις διεθνείς μεταφορές και συζητείτο με συνοπτική διαδικασία¹. Το 2021, ήρθε με τη διαδικασία του κατεπείγοντος νομοσχέδιο για τη δημόσια υγεία και τις συνέπειες της πανδημίας. Λίγες ώρες πριν την ψηφοφορία, κατατέθηκε άσχετη τροπολογία που καταργούσε (σιωπηρώς!) το δικαίωμα ενημέρωσης σε άρση του απορρήτου για λόγους εθνικής ασφάλειας². Και αυτή η διάταξη κρίθηκε αντισυ-

¹ Τροπολογία 186/1 10.02.2016 (άρθρο τρίτο 4367/16). Προσβάσιμη (με τη σφραγίδα εκπρόθεσμη) στο 9485305.pdf.

² Τροπολογία 826/145 31.03.2021 (άρθρο 87 ν. 4790/21). Προσβάσιμη (με τη σφραγίδα εκπρόθεσμη) στο 11609081.pdf. Αξίζει να σημειωθεί ότι ούτε από το κείμενο της διάταξης, ούτε από τα συνοδευτικά κείμενα προκύπτει ότι καταργείται το δικαίωμα ενημέρωσης σε άρσεις για λόγους εθνικής ασφάλειας. Συγκεκριμένα, ενώ το προϊσχύσαν δίκαιο όριζε ότι «*μπορεί η ΑΔΑΕ να αποφασίζει τη γνωστοποίηση*», η νέα διάταξη όρισε ότι «*στις περιπτώσεις του άρθρου 4 η ΑΔΑΕ δύναται [...] να αποφασίζει τη γνωστοποίηση*», οπότε εξ αντιδιαστολής προέκυπτε ότι στις άλλες περιπτώσεις δεν υπήρχε νομική βάση ενημέρωσης (άρθρο 5 παρ. 9 ν. 2225/94, όπως ίσχυε πριν και μετά την ψήφιση της εν λόγω τροπολογίας). Η αιτιολογική έκθεση ορίζει ότι «*η παρούσα ρύθμιση αντιμετωπίζει το ζήτημα της διαχείρισης των συνεπειών της άρσης του απορρήτου των επικοινωνιών. Με την άρση του απορρήτου περιορίζεται ένα συνταγματικό δικαίωμα και πρέπει να προβλεφθούν τα αντίστοιχα αντισταθμιστικά μέτρα*»!

νταγματική στην ουσία από το ΣτΕ, στη γνωστή υπόθεση Ανδρουλάκη. Σημειωτέον ότι οι τροπολογίες δεν τυγχάνουν επεξεργασίας από την επιστημονική υπηρεσία της Βουλής.

Τι δεν πάει καλά; Είναι η έλλειψη θεσμικών αντανakλαστικών; Είναι ο κυνισμός ότι, όταν έρθει η αντιπολίτευση στην εξουσία, θέλει τα χέρια της ελεύθερα; Μπορεί να γίνει κάτι σε επίπεδο συνταγματικής αναθεώρησης;

I. Το αίτημα της καλής νομοθέτησης σε περιβάλλον πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού

Αποτελεί κοινό τόπο ότι σε συνθήκες πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού, το Κοινοβούλιο επιτελεί ένα σχετικά διεκπεραιωτικό ρόλο στον τομέα της νομοθέτησης. Ωστόσο, θα ήταν μεγάλο λάθος να θεωρηθεί ότι αυτός ο ρόλος είναι ασήμαντος ή ότι, επειδή η κοινοβουλευτική πλειοψηφία εκφράζεται συμπαγώς, είναι περιττή η εστίαση στην κοινοβουλευτική διαδικασία. Όχι για υποτιθέμενους λόγους αρχής, καθώς η θεώρησή μας για τον ρόλο ενός θεσμού οφείλει να λαμβάνει υπόψη την πραγματικότητα και να μην είναι μυθοπλαστική, αλλά διότι ακόμη και σε συνθήκες πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού, υπάρχει σοβαρό περιθώριο το Κοινοβούλιο να εισφέρει προστιθέμενη αξία.

Σε περιβάλλον πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού, είναι κατανοητό ότι η εκάστοτε πλειοψηφία έχει τη δυνατότητα να επιτυγχάνει την υπερψήφιση νομοσχεδίων που προωθούν σε νομοθετικό επίπεδο την κυβερνητική πολιτική. Επομένως, ρυθμίσεις που καθιστούν δυσχερή αυτή την εξέλιξη ή που, με ποινή τεράστια κωλυσισεργία, επιδιώκουν ευρεία συναίνεση, ούτε στοιχούν με τη λειτουργικότητα του κοινοβουλευτικού συστήματος, ούτε υπάρχει ρεαλιστική πιθανότητα να υιοθετηθούν. Σε κάθε περίπτωση, σε κοινοβουλευτικό σύστημα, η εκάστοτε Κυβέρνηση πρέπει να έχει ευχέρεια να συντονίζει τη νομοθετική δράση και να αποφεύγει την κωλυσισεργία. Το κοινοβουλευτικό πολίτευμα προϋποθέτει λειτουργική σχέση ανάμεσα στην εκτελεστική και τη νομοθετική εξουσία. Αλλιώς τα γρανάζια του δεν λειτουργούν.

Ωστόσο οι ανάγκες του κοινοβουλευτισμού δεν απαιτούν νομοθέτηση της μορφής που χαρακτηρίζει τις ανωτέρω τροπολογίες. Σε τίποτε δεν εξυπηρετεί να εισάγονται ρυθμίσεις επί τροχάδην, δίχως να μπορεί να επέλθει στοιχειώδης διαβούλευση, να οργανωθεί στοιχειωδώς η δημόσια αντιπαράθεση και να γίνουν κατανοητές οι συνέπειες –που στις ανωτέρω δύο περιπτώσεις ήταν η ρύθμιση κρίσιμων ζητημάτων κατά τρόπο αντίθετο στο Σύνταγμα. Και δεν πρόκειται μόνο για τις ακραίες περιπτώσεις. Εξίσου προβληματίζει η συλλήβδην συζήτηση όλων των άρθρων (ενίοτε ασύνδετων) σε ενιαία συζήτηση ή η σύντμηση των προθεσμιών που επιτρέπουν ένα επείγον νομοσχέδιο (προσοχή: όχι κατεπείγον) να ψηφίζεται ακόμη και την ίδια εβδομάδα που κατατίθεται. Ή οι τροπολογίες που κατατίθενται μία ή δύο ημέρες πριν την έναρξη της συζητήσεως (και οι οποίες χαρακτηρίζονται εμπρόθεσμες διότι... δεν έχει εμπρόθεσμα εκδοθεί η ημερήσια διάταξη για το νομοσχέδιο), ώστε να έχουμε *de facto* κατεπείγουσα διαδικασία και δίχως δυνατότητα ανάγνωσης σε κοινοβουλευτική επιτροπή. Ή η μεταχείριση συλλήβδην όλων των τροποποιήσεων άρθρων του νομοσχεδίου όχι ως τροπολογιών, (όπως θα έπρεπε όταν αλλάζει ουσιωδώς το νόημα), αλλά ως νομοτεχνικών βελτιώσεων, ώστε να μην ακολουθείται καμία ειδική διαδικασία.

Όλα αυτά όχι μόνο δεν εξυπηρετούν τις ανάγκες του κοινοβουλευτισμού, πλειοψηφικού ή μη, όχι μόνο αναιρούν την προστιθέμενη αξία που έχει η κοινοβουλευτική διαδικασία στη νομοθέτηση, αλλά, ανάγοντας την κατά σύστημα παρέκκλιση ή και παράβαση των κανόνων της διαδικασίας σε κανονικότητα, εθίζουν σε ολισθηρές οδούς.

Ας προσπαθήσουμε επομένως να προσδιορίσουμε εκείνα τα στοιχεία της κοινοβουλευτικής διαδικασίας που είναι επιθυμητό να διαφυλάσσονται. Δύο θεμελιώδη χαρακτηριστικά της κοινοβουλευτικής διαδικασίας είναι η *διαφάνεια* και η *αντιπαραθετική* δομή της συζήτησης. Αμφότερα συναρτώνται με την αντιπροσωπευτική αρχή και δεν συναντώνται σε άλλα πεδία λήψης αποφάσεων, ιδίως στην κυβερνητική λειτουργία, όπου προέχει η πολιτική ενότητα και η διαφάνεια είναι προαιρετική.

Τρίτον, η *ορθολογικότητα* είναι πάντοτε απαραίτητη, καθώς θεσπίζονται πρωτογενείς κανόνες δικαίου.

Αν και η συμφωνία είναι πάντα επιθυμητή, δεν είναι αυτοσκοπός της κοινοβουλευτικής διαδικασίας. Η αντιπαράθεση απόψεων γίνεται τόσο για την αναζήτηση και ανάπτυξη εναλλακτικών προτάσεων διακυβέρνησης, εξού και η αντιπολίτευση πρέπει να είναι δομημένη, όσο και για τη δοκιμασία των προτεινόμενων λύσεων. Η αντιπολίτευση δεν μετέχει στο υπουργικό συμβούλιο, ούτε στις ομάδες εργασίας, η δε δημόσια διαβούλευση συνήθως δεν υποκαθιστά αυτή τη διάσταση της αντιπαράθεσης.

Υπό αυτή την έννοια, τόσο ο έλεγχος, όσο και η *ορθολογικότητα* και η διαφάνεια αποτελούν βασικό όρο ώστε η προτείνουσα πλευρά, δηλαδή ο επισπεύδων Υπουργός και η Κυβέρνηση εν γένει να έχουν τη δυνατότητα να δουν τις αστοχίες και να βελτιώσουν τις προτάσεις τους, και, εν τέλει, τόσο εκείνοι όσο και η πλειοψηφία που υπερψηφίζει, να αναλάβουν την πολιτική ευθύνη, η δε δημόσια ενώπιον του λαού αντιπαράθεση να αναδεικνύει τα αμφισβητούμενα ζητήματα και να είναι διαυγής.

Στη συνέχεια του δοκιμίου, και υπό το πρίσμα αυτών των αρχών, θα εξεταστούν ατέλειες και αστοχίες που ανακύπτουν στη διαδικασία επεξεργασίας των νομοσχεδίων στην κοινοβουλευτική επιτροπή και συζήτησης στη Βουλή (Ολομέλεια ή Τμήμα διακοπής των εργασιών)^{3,4}.

II. Η διαδικασία στις επιτροπές

Η επεξεργασία των νομοσχεδίων στις κοινοβουλευτικές επιτροπές αποτελεί το βασικό στάδιο για την κατανόηση και αξιολόγηση των

³ Με δεδομένο ότι οι προτάσεις νόμου (δηλαδή τα σχέδια που εισάγονται με πρωτοβουλία των βουλευτών και όχι της Κυβέρνησης) δεν υπερψηφίζονται, ενώ συχνά δεν εισάγονται καν για συζήτηση, και ότι δεν ακολουθείται το σύστημα ψήφισης άρθρων σε επιτροπές, θα γίνεται αποκλειστικά χρήση του όρου «νομοσχέδια» και η ανάλυση θα περιοριστεί στο παραδοσιακό σχήμα της επεξεργασίας σε επιτροπές και της συζήτησης και ψήφισης στην Ολομέλεια (ή το Τμήμα, όρος που για λόγους απλότητας συχνά θα παραλείπεται).

⁴ Βλ. την ερμηνεία των οικείων άρθρων του Συντάγματος στο Syntagma Watch, όπου και περαιτέρω παραπομπές.

προτεινόμενων ρυθμίσεων από τους βουλευτές. Η παράκαμψή του αποτελεί μείζονα υπονόμηση της ορθολογικής νομοθέτησης. Αλλά και η διεκπεραιωτική του διεξαγωγή ελάχιστα βελτιώνει την κατάσταση.

Τα βασικά προβλήματα που ανακύπτουν εδώ είναι η έλλειψη προεργασίας σε επίπεδο επιτροπής, ο ελάχιστος χρόνος για την προετοιμασία της συζήτησης και η περιορισμένη πρόσβαση σε πηγές πληροφόρησης και τεχνογνωσία. Ως έχει σήμερα η κατάσταση, η επιτροπή δεν ενημερώνεται για την πρόοδο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, δεν έχει καμία εμπλοκή στη δημόσια διαβούλευση, δεν έχει πρόσβαση στο υλικό και την τεχνογνωσία που είχε στη διάθεσή της η ομάδα που επεξεργάστηκε το νομοσχέδιο. Έχει μία συνήθως συμπερασματική έκθεση ανάλυσης συνεπειών, ενώ στην πράξη συχνά δεν τηρείται η προθεσμία των τριών ημερών που επιφυλάσσει ο Κανονισμός μεταξύ της κατάθεσης του νομοσχεδίου και της πρώτης συζήτησης. Και αυτό κατά παράβαση του άρθρου 89 παρ. 6 ΚτΒ, όχι μόνο κατά το μέρος που ορίζει τριήμερο μεταξύ της πρόσκλησης και της πρώτης συνεδρίασης, αλλά και κατά το μέρος που ορίζει ότι εξαιρετικώς και μετά από συνεννόηση με τον Πρόεδρο της Βουλής μπορεί η προθεσμία να συντμηθεί σε δύο ημέρες. Δηλαδή δεν τηρείται ούτε η εξαίρεση.

Στην πραγματικότητα, πέραν της προσωπικής ενημέρωσης των βουλευτών και των κοινοβουλευτικών ομάδων, με τα πενιχρά μέσα που τυχόν διαθέτουν, δεν υπάρχει υποδομή για τη μελέτη της σκοπιμότητας και της ορθολογικότητας των ρυθμίσεων. Μόνο θεσμοθετημένο εργαλείο είναι η ακρόαση εξωκοινοβουλευτικών φορέων στη δεύτερη συνεδρίαση της επιτροπής, η οποία ωστόσο συχνά συγκαλείται μία ημέρα μετά την πρώτη συνεδρίαση και με ελάχιστο χρόνο κλήτευσης και προετοιμασίας των φορέων. Η πλέον σημαντική εγγύηση είναι η έκθεση της επιστημονικής υπηρεσίας της Βουλής, η οποία όμως αφορά σε νομικής (και συνταγματικής) τάξης ζητήματα, υποβάλλεται δε μετά την ολοκλήρωση της επεξεργασίας στις επιτροπές.

Κατά τα λοιπά, σημαντική καινοτομία που εισήχθη με την τροποποίηση του Κανονισμού του 2010 είναι η δεύτερη ανάγνωση των

νομοσχεδίων στις επιτροπές. Ωστόσο, η λειτουργικότητα και αυτής της διαδικασίας έχει ατονήσει, καθώς, ενώ στην αρχική ρύθμιση προβλεπόταν να μεσολαβεί μία εβδομάδα μεταξύ πρώτης και δεύτερης ανάγνωσης, σύντομα επιτράπηκε η σύντμηση για λόγους επείγοντος σε δύο ημέρες (90 παρ. 2 ΚτΒ), ενώ ακόμη και αυτή η ελάχιστη εγγύηση των δύο ημερών στην πράξη δεν τηρείται.

III. Η εισαγωγή των νομοσχεδίων στην Ολομέλεια

Στο δεύτερο στάδιο, η ορθολογική νομοθέτηση προϋποθέτει α) να μεσολαβεί επαρκής χρόνος μεταξύ της ολοκλήρωσης της επεξεργασίας στην κοινοβουλευτική επιτροπή και την έναρξη της συζήτησης στη Βουλή, β) επαρκή χρόνο συζήτησης στη Βουλή και γ) ορθολογική οργάνωση της διαδικασίας. Σημαίνει επίσης ότι τα κρίσιμα ζητήματα που θα τεθούν ενώπιον της Βουλής έχουν ήδη προσδιοριστεί στην κοινοβουλευτική επιτροπή, ώστε η συζήτηση στην Ολομέλεια να μην εξελίσσεται σε γενική επανάληψη ή σε ανακύκλωση γενικόλογων τοποθετήσεων υπέρ και κατά της πολιτικής της Κυβέρνησης. Το πόρισμά μας είναι ότι και αυτές οι απαιτήσεις συχνά δεν καλύπτονται στην πράξη.

Κατά το Σύνταγμα, η εισαγωγή για συζήτηση στη Βουλή πρέπει να γίνεται τρεις ημέρες μετά την υποβολή της έκθεσης της επιτροπής, εκτός αν ο Υπουργός χαρακτηρίσει το νομοσχέδιο επείγον (74 παρ. 3Σ, 93 παρ. 2-3 ΚτΒ). Η εισαγωγή γίνεται με την ημερήσια διάταξη που εκδίδει ο Πρόεδρος της Βουλής. Η ημερήσια διάταξη για το νομοθετικό έργο υποτίθεται ότι εκδίδεται στο τέλος κάθε εβδομάδας για τα θέματα της επόμενης εβδομάδας και ανακοινώνεται τουλάχιστον δύο ημέρες πριν από την πρώτη συνεδρίαση (50 παρ. 2-3 ΚτΒ). Οι κανόνες αυτοί δεν τηρούνται ως προς το νομοθετικό έργο. Συχνά, η ημερήσια διάταξη για το νομοθετικό έργο δεν βγαίνει Παρασκευή, αλλά στις αρχές της εβδομάδας. Περαιτέρω, ο ίδιος ο Κανονισμός επιτρέπει την έκδοση συμπληρωματικής ημερήσιας διάταξης όταν το απαιτούν οι ανάγκες των εργασιών της Βουλής, οπότε οι εν λόγω προθεσμίες ούτως ή άλλως δεν εφαρμόζονται (50 παρ. 6)! Βεβαίως, αυτό δεν θα μπορούσε να

δικαιολογήσει την παράβαση του τριημέρου που τάσσει το Σύνταγμα ως προς το διάστημα που πρέπει να μεσολαβεί από την υποβολή της έκθεσης της επιτροπής. Ωστόσο, ούτε αυτός ο κανόνας τηρείται, και μάλιστα δίχως να ακολουθείται κάποια διαδικασία χαρακτηρισμού των νομοσχεδίων ως επειγόντων. Επομένως, ως προς την εισαγωγή, στην πράξη ακολουθείται συχνότατα επείγουσα διαδικασία, δίχως καν να αξιολογείται και να χαρακτηρίζεται ως τέτοια.

Παράπλευρη συνέπεια αυτής της πρακτικής είναι η υποβάθμιση της έκθεσης της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής. Και αυτό διότι η έκθεση υποβάλλεται προς την Ολομέλεια μετά την υποβολή της έκθεσης της επιτροπής, ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι εργασίες της επιτροπής και το τελικό κείμενο, το οποίο αποτελεί τη βάση της συζήτησης στην Ολομέλεια. Ο χρόνος όμως μεταξύ της έκθεσης της επιτροπής και της έναρξης της συζήτησης στην Ολομέλεια μπορεί να είναι μικρότερος της μίας πλήρους ημέρας. Δεν είναι ασύνηθες, νομοσχέδιο να ολοκληρώνεται απόγευμα σε επιτροπή και το επόμενο πρωί να συζητείται στην Ολομέλεια. Αυτό δημιουργεί μείζονα ζητήματα, όχι μόνο για τη συζήτηση, αλλά και για την προετοιμασία της ίδιας της Κυβερνήσεως. Ο επισπεύδων Υπουργός και οι υπηρεσίες που τον συνδράμουν δεν έχουν επαρκή χρόνο να εξετάσουν τα τιθέμενα ζητήματα και να προβούν σε *lege artis* αντιμετώπισή τους.

IV. Τα στάδια της συζήτησης

Δεύτερο ζήτημα είναι η οργάνωση και ο χρόνος της συζήτησης. Τα εν λόγω ζητήματα ρυθμίζονται στο άρθρο 76 Σ.

Σύμφωνα με το άρθρο 76 παρ. 1 Σ κάθε νομοσχέδιο συζητείται (και ψηφίζεται) μία μόνο φορά, καταρχήν, κατ' άρθρο και στο σύνολο. Με αυτή τη διάταξη καταργήθηκαν παλαιότερες πρακτικές πολλαπλής ανάγνωσης επί των άρθρων. Ωστόσο, ο κανόνας, και υπό αυτή τη μορφή, δεν τηρείται. Πολλές φορές η συζήτηση είναι ενιαία επί της αρχής και επί των άρθρων ή η Βουλή εισέρχεται στη συζήτηση επί των άρθρων δίχως να έχει διεξαχθεί η ψηφοφορία επί της αρχής. Περαιτέρω, σχεδόν

ποτέ δεν χωρεί συζήτηση ειδικώς επί εκάστου άρθρου (όπως ορίζει το άρθρο 101 παρ. 2 ΚτΒ), αλλά αυτά συζητούνται όλα μαζί, σπανίως πλέον σε μεγάλες ενότητες.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η οργάνωση της συζήτησης (δηλαδή ο καθορισμός ενοτήτων και ο συντονισμός για το κλείσιμο της συζήτησης) αποτελούν βασικά στοιχεία μίας ορθολογικής διαδικασίας. Ακόμη και σε εποχές που τηρείτο το άρθρο 76 παρ. 1 Σ, δεν συζητούνταν όλα τα άρθρα χωριστά. Ωστόσο η συλλήβδην συζήτηση ενός νομοσχεδίου σε μία ενότητα ουδεμία σχέση έχει με ένα μοντέλο συζήτησης των άρθρων σε ενότητες και δεν μπορεί να θεωρηθεί ορθολογική διαδικασία, παρά μόνο για τα απλούστερα των νομοσχεδίων.

V. Επείγουσα διαδικασία

Η παρ. 5 του άρθρου 76 προβλέπει την επείγουσα διαδικασία. Ειδικότερα, ορίζει τη δυνατότητα νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που χαρακτηρίζεται από την Κυβέρνηση ως επείγον να συζητείται στη Βουλή σε ορισμένο αριθμό συνεδριάσεων. Η διάταξη στερείται σήμερα πρακτικής σκοπιμότητας διότι ούτως ή άλλως, όπως προαναφέρθηκε, τα νομοσχέδια συζητούνται σε μία ή δύο συνεδριάσεις. Περαιτέρω, το άρθρο 74 παρ. 2 Σ επιτρέπει, για τα χαρακτηρισθέντα ως επείγοντα νομοσχέδια και προτάσεις νόμου, να μην τηρείται η προθεσμία των τριών ημερών μεταξύ της υποβολής της εκθέσεως της κοινοβουλευτικής επιτροπής και της εισαγωγής στη Βουλή για συζήτηση. Και αυτή η διάταξη στερείται πρακτικού νοήματος, διότι, όπως επίσης είδαμε, ούτε αυτή η προθεσμία τηρείται.

Η επείγουσα διαδικασία έχει τυποποιηθεί στον Κανονισμό της Βουλής (άρθρο 110, όπως τροποποιήθηκε το 2016 και το 2017), ώστε, εφόσον γίνει δεκτός ο χαρακτηρισμός του επείγοντος από την κοινοβουλευτική επιτροπή, να περιστέλλονται και όλες οι άλλες διαδικασίες επεξεργασίας νομοσχεδίων. Έτσι, κατά το άρθρο 110 ΚτΒ, αν η επιτροπή αποδεχθεί τον χαρακτηρισμό, η συζήτηση στην κοινοβουλευτική επιτροπή ολοκληρώνεται σε δύο ημέρες, ενώ δεν υπάρχει ουσιαστικά

καμία προθεσμία μεταξύ της υποβολής της έκθεσης της επιτροπής και της συζήτησης στη Βουλή. Τέλος, το άρθρο 110 παρ. 1 ΚτΒ ερμηνεύεται κατά τρόπο ώστε να μη απαιτείται ούτε η κοινοποίηση της πρόσκλησης δύο τουλάχιστον ημέρες πριν την πρώτη συνεδρίαση της επιτροπής, όπως ορίζει το άρθρο 89 παρ. 6 ΚτΒ.

Έτσι, πρακτικά, νομοσχέδιο που χαρακτηρίζεται επείγον και γίνεται δεκτός ο χαρακτηρισμός από την κοινοβουλευτική επιτροπή, μπορεί να ψηφισθεί από την Ολομέλεια ακόμη και την ίδια εβδομάδα που κατατίθεται (κατάθεση Δευτέρα, επεξεργασία στην επιτροπή Τρίτη και Τετάρτη και συζήτηση και ψήφιση στη Βουλή Πέμπτη). Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο έχει περιορισθεί η εφαρμογή της κατεπείγουσας διαδικασίας. Κατά την άποψη του γράφοντος, αυτή η διαρρύθμιση είναι αδικαιολόγητη. Οι ανάγκες ταχείας προόδου της διαδικασίας επαρκώς διασφαλίζονταν από την πρόβλεψη του άρθρου 90 παρ. 1 ΚτΒ για σύντμηση του χρόνου ανάμεσα στην πρώτη και τη δεύτερη ανάγνωση στην κοινοβουλευτική επιτροπή.

Πάντως, ανεξαρτήτως του άρθρου 110 ΚτΒ, το βασικό ελάττωμα στην όλη οργάνωση είναι ότι γίνεται ατύπως σύντμηση των πάσης φύσεως προθεσμιών στην τακτική διαδικασία, ώστε να εφαρμόζεται *de facto* επείγουσα διαδικασία, δίχως αυτό να αποφασίζεται και να καταγράφεται ειδικώς. Δηλαδή, δεν τηρείται η προθεσμία για την εισαγωγή στην επιτροπή, δεν τηρείται η προθεσμία για τη δεύτερη ανάγνωση στις επιτροπές, δεν τηρείται η προθεσμία για την εισαγωγή στην Ολομέλεια, και γίνεται ενιαία συζήτηση στην Ολομέλεια. Το μόνο το οποίο στην πράξη τηρείται είναι οι επιμέρους συνεδριάσεις στις επιτροπές. Έτσι, δεν αποκλείεται στην πράξη να μπορεί νομοσχέδιο να κατατεθεί π.χ. τη Δευτέρα, να συζητείται στην κοινοβουλευτική επιτροπή την Τετάρτη και την Πέμπτη, με δεύτερη ανάγνωση την Παρασκευή, και να εισάγεται στη Βουλή την επόμενη Δευτέρα. Το συμπέρασμα είναι ότι, υπό την ισχύουσα κοινοβουλευτική πρακτική, η διάκριση ανάμεσα σε κανονικό και επείγον έχει καταστεί δυσδιάκριτη.

Το συμπέρασμά μας είναι ότι η κανονικοποίηση του επείγοντος έχει λάβει τέτοιες διαστάσεις ώστε πλέον να έχει χαθεί ακόμη και η συνειδη-

τοποίηση της διάκρισης. Αυτό έχει συμβεί σταδιακά και εν μέρει ανεπαίσθητα, πλην όμως κατέστη εφικτό εξαιτίας της έλλειψης οποιασδήποτε θεσμικής δικλείδας, ιδίως της αποτυχίας να οργανωθεί συναινετική λειτουργία της Διάσκεψης των Προέδρων, η οποία να λειτουργεί ανεξάρτητα από τον προγραμματισμό της εκάστοτε Κυβέρνησης.

VI. Κατεπείγουσα διαδικασία

A. Η παρ. 4 του άρθρου 76 προβλέπει την κατεπείγουσα διαδικασία, κατά την οποία το νομοσχέδιο ή η πρόταση νόμου που χαρακτηρίζεται από την Κυβέρνηση ως κατεπείγον συζητείται και ψηφίζεται σε μία συνεδρίαση με περιορισμένη συζήτηση.

Η κατεπείγουσα διαδικασία, με το σημερινό περιεχόμενο, εισάγεται στο Σύνταγμα του 1975, ώστε να μπορεί η Βουλή να επιλαμβάνεται επιτακτικών ζητημάτων και να μην γίνεται άσκοπη χρήση της διαδικασίας των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου. Θεωρητικώς, η καταφυγή στην τελευταία διαδικασία δεν δικαιολογείται όταν προσφέρεται η κατεπείγουσα κοινοβουλευτική διαδικασία, η οποία μάλιστα είναι επιτρεπτή και στο πλαίσιο του Τμήματος διακοπής των εργασιών. Στην πράξη, οι δύο διαδικασίες είναι εναλλάξιμες με βάση κριτήρια πολιτικής σκοπιμότητας, καθώς οι ΠΝΠ χρειάζονται μεν κύρωση από τη Βουλή πλην όμως δημιουργούν τετελεσμένες καταστάσεις, ενώ η κατεπείγουσα διαδικασία εξασφαλίζει κοινοβουλευτική δημοσιότητα, προκαλεί όμως σφοδρές αντιδράσεις. Εν τέλει πάντως, ακόμη και αυτή η διαδικασία, όπως είδαμε, έχει καταστεί περιττή λόγω της άτυπης σύντμησης των προθεσμιών.

Στο παρελθόν, το κατεπείγον συνδέθηκε με απόκλιση από το σύστημα των τριών σταδίων και των πολλαπλών αναγνώσεων. Έτσι, στο Σύνταγμα του 1952 υπάρχει συναφής διάταξη (άρθρο 57 παρ. 10), η οποία όμως δεν ομιλεί για περιορισμένη συζήτηση, ούτε για μία συνεδρίαση, αλλά ορίζει την εφάπαξ, ενιαία συζήτηση επί της αρχής και των άρθρων⁵. Δηλαδή οι συντάκτες του Συντάγματος του 1952 εκλάμβαναν

⁵ Στην αναθεώρηση του 1911 είχε εισαχθεί ρύθμιση που επέτρεπε στη Βουλή να κηρύξει πρόταση ως κατεπείγουσα, προκειμένου να μην την παραπέμψει σε επιτροπή

ως κατεπείγουσα διαδικασία αυτό ακριβώς που σήμερα γίνεται κατά συγκατάβαση αντιληπτό ως κανονικότητα.

Η κατεπείγουσα διαδικασία εξειδικεύεται στο άρθρο 109 ΚτΒ, το οποίο εξαρτά την εφαρμογή της από την αποδοχή του χαρακτηρισμού από την αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή. Κατά τα λοιπά, τα κατεπείγοντα νομοσχέδια εξετάζονται από την κοινοβουλευτική επιτροπή σε μία συνεδρίαση και, κατά προτεραιότητα –συνήθως την επόμενη ημέρα–, συζητούνται και ψηφίζονται στη Βουλή, επίσης σε μία συνεδρίαση. Η συζήτηση είναι οργανωμένη ώστε να ομιλούν, πέραν του Υπουργού, μόνο οι εισηγητές, οι πρόεδροι και οι εκπρόσωποι των κοινοβουλευτικών ομάδων (συνήθως παρέχεται και η δυνατότητα επιπλέον κύκλου οριζόμενων ομιλητών), και έχει ανώτατο χρονικό όριο (δέκα ώρες). Η Βουλή ωστόσο μπορεί να αποφασίσει παράταση του χρόνου της συνεδρίασης, όπως και να αποφασίσει τη διακοπή της (μόνης) συνεδρίασης, ώστε αυτή να ολοκληρωθεί επόμενη ημέρα.

Η εφαρμογή ταχείας διαδικασίας σε Κοινοβούλια της αλλοδαπής συνοδεύεται από ειδικές εγγυήσεις. Σε έκθεσή της, η Βουλή των Λόρδων του Ηνωμένου Βασιλείου επισημαίνει ότι η Κυβέρνηση πρέπει να ενημερώνει την αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή εγκαίρως όταν επεξεργάζεται νομοσχέδιο για το οποίο προτίθεται να επικαλεστεί ταχεία διαδικασία, ενώ η εφαρμογή της πρέπει κατά προτίμηση να συνοδεύεται με ρητό χρόνο λήξεως της ισχύος του νόμου (ώστε η Βουλή να επανέλθει για ψήφιση νέου με την τακτική διαδικασία) καθώς και με διαδικασία παρακολούθησης της εφαρμογής του νόμου⁶.

Β. Και τα τρία μνημόνια κατανόησης για τη χρηματοδότηση της χώρας στη δεκαετία του 2010, καθώς και άλλοι συναφείς προπαρασκευαστικοί

και να συντμηθεί ο χρόνος ανάμεσα στις δύο αναγνώσεις (άρθρο 57 παρ. 2). Ειδική διάταξη για κατεπείγουσα διαδικασία έχουμε το 1947 στο σχεδιάσμα Σγουρίτσα. Χρ. Σγουρίτσας, *Σχέδιον Αναθεωρήσεως του Συντάγματος*, 1947, σελ. 58 (άρθρο 48 του σχεδίου), το οποίο απαιτεί την αποδοχή του χαρακτηρισμού από την κοινοβουλευτική επιτροπή με πλειοψηφία 2/3.

⁶ House of Lords, Constitution Committee, Fast-track legislation: constitutional implications and safeguards [HL 116 2008-09].

ή εφαρμοστικοί νόμοι, συζητήθηκαν και ψηφίστηκαν με την κατεπείγουσα διαδικασία (ν. 3846/2010, 4046/2012, 4336/2015). Οι εν λόγω νόμοι, μείζονος εκτάσεως, συζητήθηκαν μία ημέρα στην επιτροπή και άλλη μία στην Ολομέλεια, με το επιχείρημα ότι επίκειται η εκταμίευση δόσεων των οικείων δανείων. Ωστόσο, η διαπραγμάτευσή τους από την εκτελεστική εξουσία διήρκησε αρκετούς μήνες και ολοκληρωνόταν ολίγες ημέρες πριν τις ημέρες εκταμίευσης των οικείων δανείων. Δε θα ήταν υπερβολή να υποστηριχθεί ότι η εφαρμογή της κατεπείγουσας διαδικασίας περισσότερο αποσκοπούσε στον περιορισμό της ψυχικής ταλαιπωρίας των βουλευτών που τα ψήφισαν και των Υπουργών που τα εισηγούνταν, καθώς και των αντιδράσεων των υπολοίπων και της κοινής γνώμης. Για ορισμένους αυτό ίσως επιβεβαίωσε την ικανότητα του πολιτικού συστήματος να επιδεικνύει αποφασιστικότητα σε συνθήκες κρίσης. Ορθολογική νομοθέτηση πάντως δεν είναι.

Γ. Επιβεβαίωση της προχειρότητας της διαδικασίας υπήρξε το γεγονός ότι την ίδια ημέρα (12.11.2012) στην οποία δημοσιεύθηκε ο ν. 4093/2012 για την έγκριση του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016, ο οποίος ψηφίστηκε με την κατεπείγουσα διαδικασία, δημοσιεύθηκε και πράξη νομοθετικού περιεχομένου με την οποία διορθώνονταν διατάξεις του (Α' 224/12.11.2012). Περαιτέρω τροποποιήσεις επήλθαν τις επόμενες εβδομάδες με πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, στο προοίμιο των οποίων έγινε επίκληση «κατεπειγόντων θεμάτων σχετικά με την ορθή νομοθέτηση [sic] ορισμένων διατάξεων του ν. 4046/2012 και του ν. 4093/2012, που αποτελούν προαπαιτούμενες ενέργειες στο πλαίσιο του εγκεκριμένου Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016» (Α' 229/19.11.2012) και «κατεπειγόντων θεμάτων που αφορούν την ορθή εφαρμογή και τη διόρθωση αβλεψιών και παραλείψεων [sic] των νομοθετικών διατάξεων που αποτελούν προαπαιτούμενες ενέργειες στο πλαίσιο του εγκεκριμένου Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016» (Α' 237/5.12.2012)⁷.

⁷ Βλ. Γ. Γεραπετρίτη, *Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας*

Αξίζει να σημειωθεί ότι ο ν. 4093/2012 αποτελείται κατ' ουσία από ένα άρθρο, που αναλύεται σε πλήθος παραγράφων, οι οποίες ρυθμίζουν επιμέρους ζητήματα αρμοδιότητας διαφορετικών Υπουργείων, και αποτελούνται από ακόμη μεγαλύτερο πλήθος υποπαραγράφων, καταλαμβάνει δε εκατό σελίδες στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (Α' 222/12.11.2012, 5525-5623, δίχως τα παραρτήματα). Ανεξαρτήτως της παραβιάσεως της αρχής της εξειδίκευσης⁸, επρόκειτο για πρόδηλη καταστρατήγηση της συνταγματικής επιταγής για κατ' άρθρο συζήτηση και ψήφιση, καθώς εγκλώβιζε τη Βουλή σε διαδικασία συλλήβδην ψηφίσεως⁹.

VII. Τροπολογίες

Βασικό πρόβλημα στην ορθολογική νομοθέτηση είναι οι λεγόμενες τροπολογίες. Κατά το άρθρο 88 ΚτΒ οι τροπολογίες περιέχουν είτε τροποποιήσεις συγκεκριμένων άρθρων ή συγκεκριμένων διατάξεων νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου είτε προσθήκες νέων άρθρων ή διατάξεων. Περαιτέρω, κατά το άρθρο 101 παρ. 8 ΚτΒ οι διατάξεις που αναφέρονται στις τροπολογίες έχουν εφαρμογή και για τις προσθήκες. Στην πράξη, οι τροπολογίες έχουν τον χαρακτήρα προσθήκης νέους άρθρου ή πάντως εισαγωγής αυτοτελούς ρύθμισης. Συνήθως λίγες ημέρες πριν την έναρξη της συζήτησης και ψήφισης του νομοσχεδίου στην Ολομέλεια (ή το Τμήμα), κατατίθενται τροπολογίες που αποτελούν στην ουσία, ανάλογα με την περίπτωση, μικρά νομοσχέδια που ρυθμίζουν ειδικά ζητήματα. Συχνά αυτά υπάγονται στην αρμοδιότητα του επισπεύδοντος το νομοσχέδιο Υπουργείου, ενίοτε όμως είναι και εντελώς άσχετα.

Η βασική συνέπεια αυτής της πρακτικής είναι ότι στην πράξη έχουν διαμορφωθεί, εκτός φυσικά του συνταγματικού πλαισίου, δύο

των πηγών του δικαίου: Νομοτέλεια ή άλλοθι, ΝοΒ 60/2012, σελ. 2776 επ.

⁸ Βλ. τις παρατηρήσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής των Ελλήνων στην οικεία έκθεση, σελ. 4-5.

⁹ Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 3η εκδ., 2022, σελ. 592.

αυτοτελείς ροές νομοθετικής ύλης. Μία μεγάλη, η οποία αφορά στα νομοσχέδια, και μία πολύ πιο ευέλικτη, που αφορά στις τροπολογίες. Τα πρώτα έχουν συνήθως μεγαλύτερο μέγεθος και υπόκεινται σε αυξημένη δημοσιότητα. Η δεύτερη ροή λειτουργεί εμβόλιμα και αστραπιαία, εκμεταλλευόμενη την πρόοδο της πρώτης.

Ένα βασικό πρόβλημα αυτού του σχήματος είναι ότι παρακάμπτεται η διαδικασία της κοινοβουλευτικής επιτροπής. Το ελάττωμα ανακύπτει διότι με τις τροπολογίες εισάγονται (κατά παγιωμένη παράβαση συνταγματικής διάταξης) άσχετες διατάξεις για τις οποίες δεν υπάρχει όχι επεξεργασία, αλλά ούτε καν προϋδασμός της Βουλής. Επομένως, με δεδομένο ότι η επεξεργασία σε κοινοβουλευτική επιτροπή αποτελεί προϋπόθεση ορθολογικής νομοθέτησης, το ελάττωμα είναι μείζον.

Περαιτέρω, η τροπολογία δεν απαιτείται να έχει αναλυτική έκθεση συνεπειών (αρκεί συνοπτική, 88 παρ. 2 ΚτΒ) δεν απαιτείται να έχει τύχει δημόσιας διαβούλευσης και γενικότερα δεν λαμβάνει τη δημοσιότητα που λαμβάνουν τα νομοσχέδια, δεν τυγχάνει εξέτασης από την Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, κ.λπ.

Αυτά τα μειονεκτήματα επιτείνονται από την παράκαμψη της ελάχιστης εγγύησης ορθολογικότητας που προβλέπει το Σύνταγμα, κατά την οποία οι τροπολογίες υποβάλλονται τρεις ημέρες πριν την έναρξη της συζήτησης στην Ολομέλεια (ή το Τμήμα)¹⁰. Η συνταγματική προθεσμία δεν τηρείται. Μάλιστα, κινδυνεύουμε να απωλέσουμε ακόμη και την ίδια την αίσθηση του εκπρόθεσμου, με την κατασκευή ότι η συνταγματική προθεσμία τάχα δεν εκκινεί πριν την έκδοση της ημερήσιας διάταξης για την εισαγωγή του νομοσχεδίου στην Ολομέλεια. Έτσι, έχουμε το

¹⁰ Αξίζει να σημειωθεί ότι ακόμη και στο ίδιο Σύνταγμα υπάρχει ευθεία σύγκρουση διατάξεων ως προς την προθεσμία υποβολής τροπολογίας από βουλευτή πριν την έναρξη της συζήτησης (άρθρο 74 παρ. 5 όπως αναθεωρήθηκε το 2001: 3 ημέρες, άρθρο 74 παρ. 3 που δεν καταργήθηκε στην αναθεώρηση: μία ημέρα και αν συναινεί η κυβέρνηση απρόθεσμη!). Και ενώ θα έπρεπε να γίνει δεκτό ότι η σύγκρουση επιλύεται με την εφαρμογή της νεώτερης ρύθμισης, ενίοτε γίνονται δεκτές τροπολογίες βουλευτών απρόθεσμα (που για να γίνουν δεκτές προϋποθέτουν συγκατάθεση του Υπουργού, άρα συνήθως προσυνεννόηση).

παράδοξο να θεωρούνται εμπρόθεσμες οι τροπολογίες λόγω εκπρόθεσμης έκδοσης της ημερήσιας διάταξης. Το αποτέλεσμα είναι οι τροπολογίες να συνιστούν την πλέον προβληματική μορφή νομοθέτησης: Η ακολουθούμενη διαδικασία συνιστά εν τοις πράγμασι κατεπείγουσα διαδικασία δίχως την παρεμβολή κοινοβουλευτικής επιτροπής!

Περαιτέρω, ενώ η συζήτηση των τροπολογιών που έχουν χαρακτήρα προσθήκης γίνεται κατά τον Κανονισμό μετά το τέλος της συζήτησης επί των άρθρων, στην πράξη ούτε αυτό τηρείται. Η συζήτηση στη Βουλή είναι ενιαία, δηλαδή σε μία μεγάλη ενότητα συζητούνται τα άρθρα και οι τροπολογίες μαζί. Σπάνια δίδεται αυτοτελής χρόνος, π.χ. αν η τροπολογία έχει κατ' ουσία σημασία μείζονα του νομοσχεδίου, ή αν εισάγεται σε διαδικασία που δεν προβλέπεται κανονική συζήτηση επί των άρθρων.

Τα παραπάνω αφορούν τροπολογίες με τις οποίες εισάγονται αυτοτελείς ρυθμίσεις. Εξίσου προβληματική είναι η διαδικασία με την οποία υποβάλλονται και συζητούνται τροποποιήσεις διατάξεων του νομοσχεδίου που έχουν ήδη τύχει επεξεργασίας στην επιτροπή. Κανονικά, και αυτές θα έπρεπε να γίνονται με τη διαδικασία των τροπολογιών. Η μεν συζήτηση γίνεται με βάση το κείμενο του νομοσχεδίου, όπως διαμορφώθηκε στην επιτροπή (άρθρο 94 παρ. 3 ΚτΒ), ενώ οι τροπολογίες περιλαμβάνουν την τροποποίηση συγκεκριμένων διατάξεων. Ωστόσο γίνεται κάτι εντελώς διαφορετικό. Οι τροποποιήσεις των διατάξεων γίνονται με την άτυπη διαδικασία των λεγόμενων νομοτεχνικών βελτιώσεων. Νομοτεχνικές βελτιώσεις προβλέπονται στον Κανονισμό, ακόμη και κατά την ψήφιση στο σύνολο, μόνο όμως για να απομακρύνονται φραστικά και νομοτεχνικά λάθη, και να γίνονται γλωσσικές βελτιώσεις, «δίχως να μεταβάλλουν την έννοια» του κειμένου (άρθρο 104 παρ. 5). Το σφάλμα εδώ ενυπάρχει στον ίδιο τον Κανονισμό. Όμως στην πράξη, αυτό που συμβαίνει είναι ότι ο επισπεύδων υπουργός ελεύθερα προβαίνει σε τροποποιήσεις που μεταβάλλουν ουσιωδώς το περιεχόμενο και την έννοια των ρυθμίσεων, ακόμη και λίγο χρόνο πριν τη θέση του άρθρου σε ψηφοφορία. Η ενημέρωση της Βουλής συνίσταται στην εκτύπωση και διανομή του καταλόγου των λεγόμενων νομοτεχνικών βελτιώσεων, συχνά λίγο πριν την ψηφοφορία.

VIII. Συγκεφαλαίωση

Συνοψίζοντας, η συλλήβδην συζήτηση όλων των άρθρων (ενίοτε ασύνδετων μεταξύ τους) σε μία συζήτηση, η σύντμηση των προθεσμιών και η μονή ανάγνωση των τροπολογιών που έχουν το πρώτον εισαχθεί ενώπιον του Σώματος (ενίοτε εκπροθέσμων), καθιστούν αδύνατη τη σοβαρή συζήτηση και αντιπαράθεση επί διακεκριμένων επιμέρους ζητημάτων. Ως προς τις τροπολογίες που κατατίθενται στη Βουλή μία ή δύο ημέρες πριν την έναρξη της συζητήσεως και οι οποίες είναι συνήθως άσχετες με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου, πρόκειται για *de facto* εφαρμογή κατεπείγουσας διαδικασίας και μάλιστα δίχως τη δυνατότητα πρώτης ανάγνωσης σε κοινοβουλευτική επιτροπή, δηλαδή για διαδικασία που σαφώς αποκλίνει από θεμελιώδεις αρχές της κοινοβουλευτικής διαδικασίας. Τέλος, καμία θεσμική δικλείδα δεν υπάρχει που να εμποδίζει την εκάστοτε πλειοψηφία να παρεκκλίνει από διαδικαστικές διατάξεις που Συντάγματος ή του Κανονισμού, και, εν προκειμένω, να εξισώνει το κανονικό με το επείγον.

Αυτή η εξέλιξη μόνο ειρωνικά μπορεί να συνδεθεί με την προσπάθεια να αποκτήσει «ρυθμό» η αργόσυρτη κοινοβουλευτική διαδικασία του παρελθόντος. Είναι περισσότερο προϊόν α) παραφθοράς του πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού και β) της πληθωρικότητας και τυπικότητας στην κρατική ρύθμιση που, σε συνδυασμό με την αυστηρή εκδοχή της αρχής της νομιμότητας, έχει καταστήσει τη Βουλή κυρωτική αρχή επί ειδικών ζητημάτων της διοικητικής δράσης¹¹. Έτσι, ενώ το αίτημα ταχύρρυθμης διεξαγωγής του νομοθετικού έργου τον 20ό αιώνα τελικώς καρποφόρησε με τη θέσπιση του Συντάγματος του 1975, κατά την εφαρμογή του Συντάγματος, μετεξελίχθηκε, ως πράξη, σε ταχύρρυθμη *διεκπεραίωση* του νομοθετικού έργου. Μόνο ίσως παρήγορο είναι ότι έτσι η κυβέρνηση δεν έχει ισχυρό κίνητρο να παρακάμπτει την κοινοβουλευτική διαδικασία, με διαδικασία νομοθετικών διαταγμάτων, όπως συνέβαινε κατά κανόνα πριν το Σύνταγμα του 1975.

¹¹ Βλ. συναφώς την ερμηνεία του άρθρου 74 παρ. 3 και 5 Σ στο Syntagma Watch.

Τέλος, ακόμη και στο πεδίο των καλών προθέσεων, δεν υπάρχει μέριμνα ώστε να διακρίνονται εκείνα τα ζητήματα με τα οποία πρέπει να ασχολείται η Ολομέλεια, από το πλήθος των διατάξεων¹². Έτσι, μεγάλο μέρος του χρόνου της Ολομέλειας αναλώνεται σε περιλήψεις διατάξεων, ενώ αντίθετα θα έπρεπε συναινετικώς να διακρίνονται τα ειδικότερα ζητήματα και επ' αυτών να χωρεί αυτοτελής συζήτηση. Η αναθεώρηση του 2001 στηρίχθηκε στην ελπίδα ότι αυτό μπορεί να γίνει με τη διαδικασία της «νομοθετούσας» επιτροπής, αλλά αστόχησε. Διότι οι Υπουργοί θέλουν να αξιοποιούν ακόμη και το τελευταίο λεπτό κοινοβουλευτικού χρόνου για να εισαχθούν νέες ρυθμίσεις, διότι κάθε νομοσχέδιο κρύβει πλείονα, άσχετα μεταξύ τους, ζητήματα αντιπαράθεσης, και διότι Υπουργοί και βουλευτές προτιμούν την αγόρευση στην αίθουσα του Βουλευτηρίου.

ΙΧ. Η δυσχέρεια αντιμετώπισης

Ποια είναι η μείζων δυσχέρεια στην αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος; Κατά μία οικεία στο πολιτικό προσωπικό αντίληψη, η οργάνωση της διαδικασίας είτε θα ανήκει στην πλειοψηφία, οπότε θα υπάρχει αυθαιρεσία της πλειοψηφίας, είτε θα δίνει δικαίωμα βέτο σε μέρος της αντιπολίτευσης, οπότε θα υπάρχει κωλυσιεργία. Τρίτη οδός δεν είναι νοητή. Και επειδή η κάθε ισχυρή αντιπολίτευση προσδοκά να γίνει κυβέρνηση, η πρώτη εκδοχή αντιμετωπίζεται ως λιγότερο κακή.

Με αυτά τα δεδομένα, η ισχύουσα κατάσταση αποτελεί ενδογενή εξέλιξη ενός πλειοψηφικού, και δη πολωμένου και μετωπικού κοινοβουλευτισμού –η οποία μάλιστα έχει αποκτήσει χαρακτηριστικά μίας αναποτελεσματικής ισορροπίας (sub-optimal equilibrium). Υπό αυτή την έννοια, το κρίσιμο ζήτημα δεν είναι ποιοι είναι οι κανόνες της καλής νομοθέτησης, αλλά πώς μπορεί να υιοθετηθούν/εφαρμοστούν ενδογενώς από το πολιτικό προσωπικό.

Είμαστε όμως καταδικασμένοι (σε αντίθεση με πολλές ακμάζουσες

¹² Πρβλ. Ευ. Βενιζέλο, *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο*, 2002, σελ. 311.

δημοκρατίες της Ευρώπης) να βιώνουμε αυτό το παίγνιο μηδενικού αθροίσματος; Μπορεί να υπάρξει πεδίο συνεννόησης αν δοθούν κατάλληλα κίνητρα και καταστεί λιγότερο δραματικό το διακύβευμα σε αμφότερα τα μέρη;

Όμως, όσο εξηγήσιμη είναι η αυτή η εξέλιξη, άλλο τόσο σημαντικό παρίσταται να αναδειχθεί ότι η τροπή των πραγμάτων δεν ήταν νομοτελειακή, και να αποκρουσθεί η αντίληψη ότι το πολιτικό προσωπικό δεν μπορεί να προσαρμοστεί σε άλλο σύστημα. Για παράδειγμα, υπάρχει η αντίληψη ότι δεν υπάρχει πεδίο συνεννόησης στην επιλογή μελών ανεξάρτητων αρχών. Ωστόσο, η γνώμη μου είναι ότι π.χ. το σύστημα συναινετικής επιλογής, ως ίσχυε πριν την αναθεώρηση του 2019 (επιδίωξη ομοφωνίας, άλλως πλειοψηφία 4/5 των μελών), δεν ήταν καταδικασμένο να αποτύχει: μπορούσε να επιβιώσει με μία τροποποίηση, ότι η πλειοψηφία των 4/5 νοείται επί όσων δίδουν θετική ή αρνητική ψήφο (ώστε να έχει τη δυνατότητα κάποιος να ψηφίσει παρών δίχως να ματαιώσει την επιλογή). Οδηγήθηκε μετά το 2015 σε αδιέξοδο για άλλους λόγους, σε συνάρτηση με δύο περιπτώσεις, που αφορούν ακριβώς τα ζητήματα επί των οποίων ομίλησαν οι ανωτέρω τροπολογίες: τον διαγωνισμό για τις τηλεοπτικές άδειες, που οδήγησε στην αδυναμία συγκρότησης του ΕΣΡ, και την περίπτωση των παρακολουθήσεων των επικοινωνιών, που οδήγησε σε νέο αδιέξοδο. Δεν είναι αντικείμενο της μελέτης μας η αξιολόγηση των συμπεριφορών. Αυτό όμως που μπορούμε να διαπιστώσουμε είναι ότι η αδυναμία συνεννόησης επί της διαδικασίας είναι συχνά προϊόν κλιμακωτής κρίσης επί της ουσίας, που μπορεί να αποφεύγεται. Και που η έλλειψη θεσμικών αντανakλαστικών την καθιστά πιο πιθανή.

Χ. Προτάσεις

Οι παραπάνω σκέψεις οδηγούν στο συμπέρασμα ότι τα βαθύτερα αίτια ανάγονται σε δομικά χαρακτηριστικά του πολωμένου και αυταρχικού χαρακτήρα που ενίοτε αποκτά ο πλειοψηφικός κοινοβουλευτισμός στη χώρα μας.

Παραμένει ωστόσο το ερώτημα: όσο επί της ουσίας υπάρχει πόλωση, μπορεί να γίνει σεβαστή ορθολογική διαδικασία, δίχως να δίδεται λαβή σε συστηματική κωλυσιεργία; Νομίζω κρίσιμη παράμετρος είναι να πεισθούν να δουν οι πολιτικές δυνάμεις, αφενός, τα οφέλη από τον εξορθολογισμό και, αφετέρου, τη δυνατότητα ένα νέο σχήμα να καταστεί βιώσιμο, να μην δηλαδή ανατραπεί όταν εκείνοι χάσουν την εξουσία. Αυτά προϋποθέτουν δυνατότητα συνεννόησης στα στοιχειώδη, μακρύ ορίζοντα στους θεσμικούς παράγοντες, αποπολιτικοποίηση ορισμένων πτυχών του παιγνίου, απομόνωση των αντιθεσμικών παικτών και τρίτους διαιτητές (π.χ. δικαστικός έλεγχος).

Επί της ουσίας, η γνώμη μου είναι ότι μπορούν να απαιτηθούν ορισμένες βασικές εγγυήσεις ορθολογικότητας και διαφάνειας:

- Σημείο κλειδί είναι να διακρίνονται εκείνα τα ζητήματα με τα οποία πρέπει να ασχολείται η Ολομέλεια, από το πλήθος των διατάξεων. Αυτό σημαίνει ότι η Ολομέλεια θα πρέπει να διαθέτει τον πολύτιμο χρόνο της στα ζητήματα που αφήνουν ανοικτά οι επιτροπές και να δίδεται η δυνατότητα στην αντιπολίτευση να έχει στοιχειώδη άνεση χρόνου για επικεντρωμένη, αυτοτελή συζήτηση σε ορισμένα από αυτά.
- Να τηρούνται απαρέγκλιτα ορισμένες ελάχιστες προθεσμίες (π.χ. δύο ημερών) για τη δεύτερη ανάγνωση στην επιτροπή και για την εισαγωγή στην Ολομέλεια.
- Αν είναι αναγκαία κάπου η κατεπείγουσα διαδικασία, να επανέρχεται το ζήτημα στη Βουλή προς ώριμη επιβεβαίωση¹³.
- Επειδή, κατά τη γνώμη μου, η εισαγωγή άσχετων ρυθμίσεων στο ίδιο νομοσχέδιο είναι αναπόφευκτη (αλλιώς ο αριθμός των νόμων θα αυξανόταν δραματικά και θα καταπονείτο αδικαιολόγητα η εθνική αντιπροσωπεία), να προβλεφθεί σχετική διαδικασία για

¹³ Στην ίδια κατεύθυνση, και επειδή οι δύο διαδικασίες ενεργούν ως υποκατάστατα η μία της άλλης, θα συνέβαλε ο έλεγχος των σχεδίων πράξεων νομοθετικού περιεχομένου από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ώστε να μην εισάγονται ρυθμίσεις στον βαθμό που δεν είναι κατεπείγουσες.

κάθε περίπτωση προσθήκης νέου άρθρου (π.χ. υποχρεωτικά πρώτη ανάγνωση σε επιτροπή και έκθεση της επιστημονικής υπηρεσίας).

- Τέλος, θα συνέβαλε εμπλοκή της Βουλής και στο προ-κοινοβουλευτικό νομοπαρασκευαστικό στάδιο (π.χ. ενημέρωση της αρμόδιας επιτροπής στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης) καθώς και διεύρυνση των δυνατοτήτων παροχής τεχνογνωσίας (π.χ. επιστημονικοί συνεργάτες στις κοινοβουλευτικές ομάδες, επέκταση των αρμοδιοτήτων της επιστημονικής υπηρεσίας σε ζητήματα αποτελεσματικής νομοθέτησης).

Η νέα κατάστρωση της διαδικασίας πρέπει να συνοδεύεται με σαφείς εγγυήσεις τηρήσεως στο πλαίσιο διακομματικού προεδρείου, και αμφότερα να τεθούν ρητά στο Σύνταγμα. Το διακομματικό προεδρείο είχε ζητηθεί το 1975 κατά τη σύνταξη του Συντάγματος, από την τότε αντιπολίτευση, αλλά δεν έγινε δεκτό. Θεσμοθετήθηκε σε ένα βαθμό από τους Προέδρους Αλευρά και Κακλαμάνη σε επίπεδο Κανονισμού της Βουλής. Ωστόσο, η σημερινή διαμόρφωση του θεσμού της Διάσκεψης των Προέδρων –με πολυπληθή και κυμαινόμενη σύνθεση, η οποία εξαρτάται από την κανονιστική βούληση της εκάστοτε πλειοψηφίας– δεν ανταποκρίνεται σε λογική διακομματικού Προεδρείου. Ομοίως, το διακομματικό Προεδρείο πρέπει να κατοχυρώνεται και σε επίπεδο επιτροπών, περιλαμβανομένων των εξεταστικών.

Ως προς την τήρηση των ρυθμίσεων, η βασική αντίληψη πρέπει να είναι ότι απόκλιση από την τακτική ρύθμιση προϋποθέτει συγκατάθεση μέρους της αντιπολίτευσης ή άλλη διευθέτηση που να παρέχει αντισταθμίσματα (π.χ. η ανωτέρω προτεινόμενη, ότι νομοσχέδιο που ψηφίστηκε με κατεπείγουσα διαδικασία επανέρχεται προς νέα συζήτηση και ψήφιση εντός σαράντα ημερών, οπότε υπάρχει η δυνατότητα ώριμου ελέγχου, τροποποίησης ή μη ανανεώσεως της ρύθμισης). Πρέπει εδώ να τονιστεί ότι τέτοια μέτρα αφορούν σε απόκλιση από την τακτική ρύθμιση και δεν εμποδίζουν την πλειοψηφία να νομοθετεί και την κυβέρνηση να προωθεί το κυβερνητικό πρόγραμμα. Προάγουν όμως την ορθολογι-

κότητα, τη διαφάνεια και τη δομημένη και ενήμερη αντιπαράθεση, την προστιθέμενη δηλαδή αξία που προσδίδει το αντιπροσωπευτικό σώμα στη νομοθετική λειτουργία.

Τέλος, προτείνεται να υπάρχει δικαστικός έλεγχος τηρήσεως εκείνων των ρυθμίσεων που κατοχυρώνουν τη θεσμική ισορροπία και υπερβαίνουν τη σφαίρα θεμιτής επιρροής της εκάστοτε πλειοψηφίας. Διότι μία πλειοψηφία που γνωρίζει ότι τα δικαστήρια θα αρνηθούν να εφαρμόσουν διατάξεις που ψηφίστηκαν με σημαντικές παραβάσεις, δεν θα το αποτολμήσει. Ο έλεγχος θα πρέπει να γίνεται με ευθεία προσφυγή σε συγκεκριμένο δικαστήριο (π.χ. στο ΑΕΔ, ή στο ΣΤΕ συγκροτούμενο και με συμμετοχή καθηγητών Νομικής) και η απόφαση να εκδίδεται σε σύντομο χρόνο. Ακόμη πάντως και υπό το υφιστάμενο σύστημα του παρεμπόπτοντος ελέγχου, μία αλλαγή της νομολογίας, επί όμως σαφών ζητημάτων και για μελλοντικές προφανώς παραβάσεις, π.χ. ότι οι εκπρόθεσμες τροπολογίες πάσχουν ακυρότητα της ρύθμισης, θα αρκούσε ώστε να εκλείψουν αυτομάτως οι αντίστοιχες παθογένειες.

* * *

Τι είναι όμως αυτό που θα επιτρέψει τέτοιες ρυθμίσεις να θεσπιστούν; Αρκεί μία συγκυριακά υποστηρικτική πλειοψηφία σε αναθεώρηση του Συντάγματος; (Μία συγκυριακά νέο-αυταρχική αρκεί για να επιδεινώσει τα πράγματα). Ο επίλογος, νομίζουμε, δεν μπορεί να είναι άλλος από το ότι η διασφάλιση ορθολογικού κοινοβουλευτισμού απαιτεί πρωτίστως κάτι διαρκές και επίμονο: ισχυρά θεσμικά αντανakλαστικά. Δίχως αυτά, καμία αναθεώρηση δεν μας σώζει.

Ευρωπαϊκή διάσταση και πρωτοβουλίες του ΟΟΣΑ για την καλή νομοθέτηση

Έφη Στεφοπούλου

Εισαγωγή

«Αρχή σοφίας η των ονομάτων επίσκεψις»¹ και γι' αυτό ξεκινάμε εστιάζοντας σε τρεις διαφορετικούς όρους που επιχειρούν να αποδώσουν το ίδιο νόημα, αλλά οι λεπτές ετυμολογικές και εννοιολογικές διαφορές τους υποδηλώνουν την υποβόσκουσα ύπαρξη διαφορών στην προσέγγιση του ζητήματος της καλής νομοθέτησης από τρεις διαφορετικούς δρώντες: Τον ΟΟΣΑ ο οποίος χρησιμοποιεί τον όρο «κανονιστική μεταρρύθμιση» (regulatory reform), την Ευρωπαϊκή Ένωση που χρησιμοποιεί τον όρο Better Regulation και την Ελλάδα που χρησιμοποιεί τον όρο Καλή Νομοθέτηση. Αν και οι τρεις όροι μοιάζουν να συγκλίνουν και χρησιμοποιούνται για να αποδώσουν την ίδια δημόσια πολιτική, φέρουν διαφορετικά ιστορικά φορτία, πατούν σε διαφορετικές διοικητικές παραδόσεις και εν τέλει υποδηλώνουν διαφορετικές στοχεύσεις πολιτικής.

Ο όρος regulatory reform δίνει έμφαση στην έννοια της μεταρρύθμισης, υποδηλώνοντας μια δυναμική διαδικασία αλλαγής. Η χρήση του όρου “reform” παραπέμπει σε ενεργητική παρέμβαση στο θεσμικό σύστημα, με στόχο τη διόρθωση δυσλειτουργιών και την ενίσχυση της οικονομικής αποτελεσματικότητας². Η έννοια του regulatory reform,

¹ Η φράση αποδίδεται στον κυνικό φιλόσοφο Αντισθένη και σημαίνει ότι «βάση της γνώσης και της σοφίας είναι η ακριβής εξέταση, κατανόηση και ορισμός των εννοιών/λέξεων».

² *The OECD Report on Regulatory Reform 1997.*

όπως αναπτύσσεται από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, συνδέεται με διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις μεγάλης κλίμακας, οι οποίες αποσκοπούν κυρίως στην ενίσχυση της λειτουργίας της αγοράς³. Η προσέγγιση αυτή εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο των πολιτικών φιλελευθεροποίησης και απορρύθμισης που χαρακτηρίζουν την περίοδο από τη δεκαετία του 1980 και λίγο μετά.

Αντίθετα, ο όρος Better Regulation που χρησιμοποιεί η ΕΕ υιοθετεί έναν συγκριτικό και όχι απόλυτο χαρακτήρα. Η χρήση του επιθέτου “better” υποδηλώνει μια διαδικασία συνεχούς βελτίωσης, χωρίς να προϋποθέτει ριζική ανατροπή του υφιστάμενου πλαισίου. Πρόκειται για έναν όρο που αντανakλά μια τεχνοκρατική λογική βελτιστοποίησης, με έμφαση στη διαδικασία. Περιλαμβάνει εργαλεία όπως η ανάλυση επιπτώσεων, η δημόσια διαβούλευση και η εκ των υστέρων αξιολόγηση, και αποσκοπεί στη δημιουργία ενός συνεκτικού και τεκμηριωμένου πλαισίου λήψης αποφάσεων⁴. Σε αντίθεση με την προσέγγιση του ΟΟΣΑ, η ευρωπαϊκή πολιτική δεν επιδιώκει πρωτίστως τη μείωση των ρυθμίσεων και της κρατικής παρέμβασης, αλλά τη βελτιστοποίησή τους. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ανέπτυξε την έννοια του Better Regulation ως απάντηση στην ανάγκη εξισορρόπησης της οικονομικής ανάπτυξης και της υποστήριξης του κοινωνικού κράτους πρόνοιας. Η προσέγγιση αυτή αντανakλά τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, ο οποίος συνδυάζει υπερεθνικά και εθνικά στοιχεία⁵. Η ευρωπαϊκή προσέγγιση ενσωματώνει έναν θεσμικό πλουραλισμό, όπου η ρύθμιση καλείται να εξυπηρετήσει πολλαπλούς στόχους πολιτικής⁶.

Στην Ελλάδα, η έννοια της «Καλής Νομοθέτησης» αναπτύχθηκε κυρίως ως απάντηση στο πρόβλημα της πολυνομίας και της κακής ποιότητας της νομοθεσίας. Η λέξη «καλή» στα ελληνικά περιέχει μια ηθική και αξιολογική χροιά (με την έννοια του ενάρετου βλ. καλός

³ OECD, *Guiding principles for regulatory quality and performance*, 2005.

⁴ European Commission, *Better regulation toolbox*, 2020.

⁵ C. M. Radaelli, *Whither better regulation for the Lisbon agenda?*, Journal of European Public Policy 2/2007, σελ. 190-207.

⁶ G. Majone, *Regulating Europe*, 1996.

και αγαθός), μια αισθητική διάσταση (από την ετυμολογική ρίζα του κάλλους) και μια ποιοτική διάσταση (καλός = κατάλληλος, σωστός).

Η συγκριτική ανάλυση των όρων *regulatory reform*, *Better Regulation* και Καλή Νομοθέτηση καταδεικνύει ότι, παρά τη φαινομενική τους σύγκλιση, οι τρεις αυτοί όροι ενσωματώνουν διαφορετικές λογικές και θεσμικές παραδόσεις. Ο πρώτος όρος εστιάζει στον μετασχηματισμό της αγοράς, ο δεύτερος στη βελτίωση των διαδικασιών παραγωγής ρυθμίσεων και ο τρίτος στην ποιότητα της νομοθετικής παραγωγής. Η κατανόηση των διαφορών αυτών είναι κρίσιμη, καθώς αναδεικνύει ότι η «καλή νομοθέτηση» δεν αποτελεί ενιαία έννοια, αλλά πεδίο σύγκλισης διαφορετικών θεσμικών, πολιτικών και ιδεολογικών παραδόσεων και προτεραιοτήτων.

Ι. Η θεσμική εξέλιξη της καλής νομοθέτησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση

1. Τα πρώτα βήματα

Η πολιτική καλής νομοθέτησης στην ΕΕ έλκει την προέλευσή της από την οικονομική ανάλυση του δικαίου και την αναγνώριση των κανόνων δικαίου ως οικονομικών μεγεθών με μετρήσιμες επιπτώσεις στην ανάπτυξη. Στην ενότητα που ακολουθεί ιχνηλατείται η μετάβαση από την «κανονιστική μεταρρύθμιση», η οποία εστιάζει περισσότερο σε συγκεκριμένες ρυθμίσεις, στο ολιστικότερο πλαίσιο της «καλής νομοθέτησης» (*better regulation*) και, στη συνέχεια, στη «ρυθμιστική διακυβέρνηση» ως μια πρακτική της ΕΕ που αναδιατάσσει τις σχέσεις κράτους, αγοράς και κοινωνίας. Ιδιαίτερη έμφαση στο πλαίσιο της καλής νομοθέτησης δίδεται στα εργαλεία αξιολόγησης επιπτώσεων, της κωδικοποίησης, της μέτρησης διοικητικών βαρών και απλούστευσης και στους μηχανισμούς διαβούλευσης.

Στα πρώτα βήματά της, η πρακτική εφαρμογή της καλής νομοθέτησης κινδύνευε να παγιδευτεί στη Θατσερική παράδοση: να ταυτίσει, δηλαδή, τη βελτίωση των κανόνων με την απόσυρση του κράτους από το ρυθμιστικό πεδίο⁷. Η λεγόμενη «απορρύθμιση» (*deregulation*)

⁷ G. Majone, *The rise of the regulatory state in Europe*, *West European Politics*

αντιμετωπίστηκε ως αυτοσκοπός: λιγότεροι κανόνες ισοδυναμούσαν με καλύτερη διακυβέρνηση. Η αντίληψη αυτή αποδείχθηκε ανεπαρκής και, σε ορισμένες περιπτώσεις, καταστροφική, ιδίως μετά τις κρίσεις σε τομείς όπως η ενέργεια^{8,9} και ο χρηματοπιστωτικός τομέας με την κρίση του 2008.

Η επιστημονική και πολιτική κοινότητα γρήγορα αναθεώρησε. Η καλή νομοθέτηση (better regulation), η ευρωπαϊκή εκδοχή της κανονιστικής μεταρρύθμισης, αποσυνδέθηκε από το δόγμα της αποκρατικοποίησης και επικεντρώθηκε στην ποιότητα των κανόνων και των διαδικασιών παραγωγής τους, όχι στην ποσότητά τους. Η μετατόπιση αυτή είναι θεμελιώδης: δεν ρωτάμε πια πόσες ρυθμίσεις έχουμε αλλά πόσο καλά ρυθμίζεται το εκάστοτε πεδίο πολιτικής.

Οι πρώτες πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της ποιότητας της ευρωπαϊκής νομοθέτησης συνδέονται με την προσπάθεια ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς. Ήδη από τη δεκαετία του 1980, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέδειξε την ανάγκη απλούστευσης του κοινοτικού κεκτημένου. Η πρώτη καταγραφή της καλής νομοθέτησης ως θέμα στην ατζέντα της ΕΕ και των κρατών μελών της, ανάγεται στη δεκαετία του 1990, όταν η σύνοδος κορυφής του Εδιμβούργου υπό τη βρετανική προεδρία το 1992, εξέφρασε ανησυχία για την ποιότητα της νομοθεσίας¹⁰.

Η Στρατηγική της Λισαβόνας, που υιοθετήθηκε το 2000 και είχε ως στόχο «να καταστεί η ΕΕ, ως το 2010, η πιο ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία της γνώσης στον κόσμο, ικανή να επιτύχει βιώσιμη οικονομική

3/1994, σελ. 77-101.

⁸ Η ενεργειακή κρίση της Καλιφόρνια (2000-2001) προέκυψε σε μεγάλο βαθμό από προβληματικό σχεδιασμό της απελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, όπου η μερική απορρύθμιση (απελευθέρωση χονδρικής, αλλά ρυθμιζόμενες τιμές λιανικής) δημιούργησε σοβαρές στρεβλώσεις. Το ρυθμιστικό πλαίσιο απέτυχε να αποτρέψει χειραγώγηση της αγοράς και ελλείψεις προσφοράς, οδηγώντας σε εκτίναξη τιμών και εκτεταμένες διακοπές ρεύματος.

⁹ P. L. Joskow, *California's electricity crisis*, Oxford Review of Economic Policy 3/2001, σελ. 365-388.

¹⁰ European Council Conclusions, Edinburgh, 11-12.12.1992, σελ. 33, chapter "Simplification and easier access to Community legislation".

ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή»¹¹ συνδέεται σαφώς με την ευρωπαϊκή πολιτική καλής νομοθέτησης. Όλοι οι μετέπειτα πρόεδροι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έθεσαν την καλή νομοθέτηση στο χαρτοφυλάκιο των επιτρόπων της ΕΕ: Ο Prodi (1999-2004) έδωσε έμφαση στη χρηστή διακυβέρνηση, ενώ η Επιτροπή Barroso (2004-2014) έδωσε έμφαση στην ανταγωνιστικότητα¹², με αποκορύφωμα την Επιτροπή Juncker (2014-2019) στην οποία υπήρχε επίτροπος με ξεχωριστό ειδικό χαρτοφυλάκιο για την καλή νομοθέτηση, ο Frans Timmermans.

Το 2004, οι τέσσερις χώρες που είχαν διαδοχικά την προεδρία της ΕΕ εκείνη την περίοδο¹³ ανέλαβαν μια «Κοινή Πρωτοβουλία για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση» και, στο πλαίσιο αυτής της πρωτοβουλίας, συνέταξαν επιστολή προς τον πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η οποία ξεκινούσε ως εξής: *«Η πρόσφατη ανασκόπηση της ευρωπαϊκής οικονομίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή επεσήμανε ότι η κανονιστική μεταρρύθμιση αποτελεί βασικό στοιχείο για την επίτευξη των στόχων της στρατηγικής της Λισαβόνας. Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο έχει καταστήσει σαφές ότι η βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος της ΕΕ θα μπορούσε να οδηγήσει σε αύξηση του ΑΕΠ κατά 7% και της παραγωγικότητας κατά 3% μακροπρόθεσμα»*¹⁴.

Η «Κοινή Πρωτοβουλία για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση» των τεσσάρων προεδριών του Συμβουλίου συνιστά χαρακτηριστικό παράδειγμα διακυβερνητικής ώθησης της ατζέντας για την καλή νομοθέτηση. Αν και δεν μπορούσε να παράξει δεσμευτικά αποτελέσματα, συνέβαλε καθοριστικά στη συγκρότηση κοινών προτεραιοτήτων

¹¹ Presidency conclusions, Lisbon European Council, 23-24.03.2000.

¹² COM(2005) 97, SEC(2005) 175, "Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union", Communication of the EU Commission of 16 March 2005.

¹³ Οι χώρες αυτές ήταν η Ιρλανδία (προέδρευε το Α εξάμηνο 2004), η Ολλανδία (προέδρευε το Β εξάμηνο 2004), το Λουξεμβούργο (προέδρευε το Α εξάμηνο 2005) και η Μ. Βρετανία (προέδρευε το Β εξάμηνο 2005).

¹⁴ EU Presidencies (Ireland, Netherlands, Luxembourg, UK), Joint initiative on regulatory reform: Letter of 26 January 2004.

πολιτικής και στην ενίσχυση εργαλείων όπως η ανάλυση επιπτώσεων και η απλούστευση της νομοθεσίας, λειτουργώντας ως μηχανισμός πολιτικού συντονισμού μεταξύ κρατών μελών και ευρωπαϊκών θεσμών. Αξίζει, επιπλέον, να επισημανθεί ότι πρωθυπουργός της μιας από τις τέσσερις χώρες, του Λουξεμβούργου, την περίοδο αυτή ήταν ο Jean-Claude Juncker, ο οποίος στη συνέχεια, ως πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής την περίοδο 2014-2019, έκανε το θέμα της καλής νομοθέτησης πρώτη προτεραιότητα.

Η εξέλιξη της καλής νομοθέτησης στην ΕΕ δεν είναι γραμμική ούτε αποκλειστικά τεχνοκρατική. Αντίθετα, αντανακλά βαθύτερες μεταβολές στον τρόπο άσκησης της δημόσιας εξουσίας στην Ευρώπη, καθώς και στη σχέση μεταξύ κράτους, αγοράς και κοινωνίας. Όπως επισημαίνει ο Radaelli (2007), η καλή νομοθέτηση αποτελεί ταυτόχρονα πολιτικό πρόγραμμα, ρυθμιστική φιλοσοφία και σύνολο διοικητικών πρακτικών.

Η στροφή της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς ένα νέο πρότυπο ρυθμιστικής διακυβέρνησης αποτυπώνεται με εμβληματικό τρόπο στη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, η οποία σηματοδοτεί μια σημαντική μετατόπιση στην κατανόηση της ρυθμιστικής λειτουργίας. Η Λευκή Βίβλος εισάγει ένα συνεκτικό πλαίσιο αρχών (διαφάνεια, συμμετοχή, λογοδοσία, αποτελεσματικότητα και συνοχή), που αποσκοπούν στη βελτίωση της ποιότητας της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης και στην ενίσχυση της νομιμοποίησης της ευρωπαϊκής δράσης¹⁵. Οι αρχές αυτές δεν περιορίζονται σε διακηρύξεις, αλλά συγκροτούν ένα λειτουργικό υπόδειγμα για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή δημόσιων πολιτικών, επηρεάζοντας τόσο τη διαδικασία λήψης αποφάσεων όσο και τα εργαλεία της ρυθμιστικής παραγωγής.

Κομβικής σημασίας είναι η μετατόπιση από μια αντίληψη της «ρύθμισης ως προϊόν» προς μια αντίληψη της «ρύθμισης ως διαδικασία». Η ρυθμιστική παραγωγή δεν αντιμετωπίζεται πλέον ως ένα τελικό αποτέλεσμα που παράγεται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, αλλά ως μια

¹⁵ European Commission, *European governance: A white paper*, 2001.

δυναμική και πολυεπίπεδη διαδικασία που περιλαμβάνει διαβούλευση, αξιολόγηση και συνεχή ανατροφοδότηση.

Την ίδια περίοδο εκπονήθηκε και η Έκθεση Mandelkern για την καλή νομοθέτηση. Την έκθεση εκπόνησε «υψηλού επιπέδου συμβουλευτική ομάδα» αποτελούμενη από 16 εμπειρογνώμονες επί ρυθμιστικών θεμάτων: ένας από κάθε ένα από τα δεκαπέντε (τότε) κράτη μέλη και ένας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η εν λόγω ομάδα δημιουργήθηκε με απόφαση των υπουργών Δημόσιας Διοίκησης των κρατών μελών τον Νοέμβριο του 2000 υπό την προεδρία του Γάλλου Dieudonné Mandelkern, πρώην μέλους του Conseil d'État (Συμβούλιο Επικρατείας της Γαλλίας), προς τιμή του οποίου η ομάδα αναφέρεται ως ομάδα Mandelkern. Οι υπουργοί Δημόσιας Διοίκησης των κρατών μελών της ΕΕ ανέθεσαν στην ομάδα Mandelkern την υποχρέωση να αναπτύξει μια συνεκτική προσέγγιση για το θέμα της ποιότητας των ρυθμίσεων και να υποβάλει προτάσεις στους υπουργούς, στις οποίες θα συμπεριλαμβάνονταν και ο καθορισμός μιας κοινής μεθόδου αξιολόγησης της ποιότητας της νομοθεσίας. Η τελική έκθεση της ομάδας Mandelkern υιοθετήθηκε στη Σύνοδο Κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Λάακεν¹⁶.

Στην έκθεση αυτή αναφέρεται ότι «[...] η υψηλής ποιότητας νομοθεσία πρέπει να θεωρείται δημόσιο αγαθό και πρέπει να ληφθούν μέτρα τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο, στο πλαίσιο μιας συνολικής στρατηγικής προσέγγισης για την επίτευξή της»¹⁷.

Στην έκθεση Mandelkern περιγράφονταν λεπτομερώς οι δράσεις που πρέπει να αναληφθούν για τη βελτίωση της ποιότητας του ρυθμιστικού περιβάλλοντος στην ΕΕ. Η έκθεση περιλάμβανε μια σειρά συγκεκριμένων, πρακτικών συστάσεων, καθώς και ένα σχέδιο δράσης με χρονοδιάγραμμα εφαρμογής. Ειδικότερα, το σχέδιο δράσης καλούσε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μεταξύ άλλων:

¹⁶ Presidency Conclusions, European Council meeting in Laeken, 14-15.12.2001, SN 300/1/01 REV 1, point 4, σελ. 1.

¹⁷ Mandelkern Group on Better Regulation Final Report 13 November 2001, σελ. 7.

1. Να θεσπίσει ένα νέο, ολοκληρωμένο σύστημα εκτίμησης επιπτώσεων, το οποίο θα κάλυπτε όλες τις ρυθμιστικές πρωτοβουλίες της Επιτροπής, έως τον Ιούνιο του 2002.
2. Να δημιουργήσει ένα κεντρικό ηλεκτρονικό μητρώο διαβουλεύσεων για όλες τις διαβουλεύσεις της ΕΕ έως τον Ιούνιο του 2002.
3. Να θεσπίσει την υποχρέωση μια ελάχιστης περιόδου διαβούλευσης 16 εβδομάδων από τον Μάρτιο του 2002.
4. Να πρωτοστατήσει σε μείωση κατά 40% του όγκου του ευρωπαϊκού κεκτημένου ως τον Ιούνιο του 2004. Η μείωση θα προέκυπτε μέσα από συστηματικές κωδικοποιήσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας από τα θεσμικά όργανα.
5. Να σχεδιάσει και να υποβάλει, έως τον Ιούνιο του 2002, μια σειρά δεικτών για τη παρακολούθηση και καταγραφή της πορείας της καλής νομοθέτησης.
6. Να δρομολογήσει ένα νέο στοχευμένο κυλιόμενο πρόγραμμα απλούστευσης της υφιστάμενης ευρωπαϊκής νομοθεσίας σε όλους τους τομείς έως τον Ιούνιο του 2002, και
7. να δημιουργήσει σε όλες τις γενικές διευθύνσεις της Επιτροπής ένα δίκτυο για την καλή νομοθέτηση, το οποίο θα υποστηρίζονταν κεντρικά, έως τον Ιούνιο του 2002.

Η ελληνική προεδρία της ΕΕ το 2003 συμπεριέλαβε στην ατζέντα της την παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής των συστάσεων της έκθεσης Mandelkern για την καλή νομοθέτηση. Τα αποτελέσματα παρουσιάστηκαν στη συνάντηση των υπουργών Δημόσιας Διοίκησης της ΕΕ, που έγινε στη Ρόδο τον Ιούνιο 2003. Συγκεκριμένα, παρουσιάστηκε η πρόοδος¹⁸ που είχαν κάνει τα δεκαπέντε κράτη μέλη σε έξι βασικούς τομείς της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση:

- α. Αν είχαν υιοθετήσει οι χώρες την ανάλυση επιπτώσεων πριν την ψήφιση μιας νέας ρύθμισης (8 από τις 15 χώρες το είχαν κάνει).
- β. Αν εξετάζαν εναλλακτικές προσεγγίσεις για την επίλυση ενός

¹⁸ Τα στοιχεία που παρατίθενται προκύπτουν από εσωτερικά έγγραφα του Υπουργείου Εσωτερικών της περιόδου της ελληνικής προεδρίας το 2003.

προβλήματος προτού αποφασίσουν να θέσουν σε ισχύ μια νέα ρύθμιση (7 από τις 15 χώρες το έκαναν).

γ. Αν ήταν υποχρεωτική η διαβούλευση πριν την υιοθέτηση μιας ρύθμισης (σε 9 από τις 15 χώρες ήταν υποχρεωτική).

δ. Αν είχαν στρατηγική για την απλούστευση της υφιστάμενης νομοθεσίας (9 από τα 15 κράτη μέλη είχαν).

ε. Αν υπήρχε ιστοσελίδα από την οποία να ήταν προσβάσιμο το σύνολο της νομοθεσίας (σε 13 από τα 15 κράτη υπήρχε).

στ. Αν υπήρχε κάποια δομή στη δημόσια διοίκηση η οποία να συντονίζει και εποπτεύει την πολιτική καλής νομοθέτησης (όλες οι χώρες είχαν μια τέτοια δομή: 8 στο γραφείο πρωθυπουργού και 7 στο αρμόδιο υπουργείο).

Αξιολογώντας εκ των υστέρων τη συμβολή της έκθεσης Mandelkern στην εξέλιξη της καλής νομοθέτησης στην ΕΕ, μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι η έκθεση αυτή ανέδειξε την ανάγκη για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση της καλής νομοθέτησης, προτείνοντας συγκεκριμένα εργαλεία όπως η ανάλυση επιπτώσεων, η απλούστευση της νομοθεσίας και η διαβούλευση. Με τον τρόπο αυτό, συνέβαλε καθοριστικά στη θεμελίωση της μεταγενέστερης ατζέντας για την καλή νομοθέτηση, λειτουργώντας ως γέφυρα μεταξύ των αρχών της Λευκής Βίβλου και της επιχειρησιακής τους υλοποίησης.

Η εξέλιξη αυτή μπορεί να ερμηνευθεί στο πλαίσιο της ευρύτερης μετάβασης προς νέες μορφές διακυβέρνησης, όπου η ρύθμιση δεν ασκείται αποκλειστικά μέσω ιεραρχικών εντολών, αλλά μέσα από δίκτυα, συνεργασίες και μηχανισμούς μάθησης¹⁹. Η ενίσχυση της συμμετοχής των ενδιαφερόμενων μερών και η ανάπτυξη εργαλείων για τη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών βάσει δεδομένων αντανακλούν αυτή τη μετατόπιση προς πιο ανοικτά μοντέλα διακυβέρνησης. Συνολικά, τόσο η Λευκή Βίβλος όσο και η Έκθεση Mandelkern συνιστούν κομβικά σημεία στην εξέλιξη της καλής νομοθέτησης στην Ευρωπαϊκή

¹⁹ J. Black, *Paradoxes and failures: 'New governance' techniques and the financial crisis*, Modern Law Review 6/2012, σελ. 1037-1063.

Ένωση, καθώς εισάγουν ένα πρότυπο ρυθμιστικής διακυβέρνησης που συνδυάζει τη νομοθετική αυστηρότητα με τη διαδικαστική ευελιξία και τη συμμετοχικότητα.

2. Θεσμοποίηση της ατζέντας και εργαλεία καλής νομοθέτησης

Η περίοδος που ακολουθεί τη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση και την Έκθεση Mandelkern χαρακτηρίζεται από τη σταδιακή θεσμοποίηση της καλής νομοθέτησης ως κεντρικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κατά τη δεκαετία του 2000, η μέχρι τότε εν πολλοίς αποσπασματική συζήτηση μετασχηματίζεται σε ένα συνεκτικό πρόγραμμα δημόσιας πολιτικής, το οποίο αποκτά οργανωτική, μεθοδολογική και θεσμική υπόσταση. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναλαμβάνει κεντρικό ρόλο στη διαδικασία αυτή, ενσωματώνοντας σταδιακά την αρχή διαμόρφωσης πολιτικών βάσει δεδομένων (evidence based policy making) και διαδικαστικά εργαλεία που καλύπτουν ολόκληρο τον κύκλο πολιτικής²⁰. Η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από τη μετάβαση από ένα κανονιστικό-αξιακό πλαίσιο αρχών προς ένα εργαλειακό και διαδικαστικό υπόδειγμα ρυθμιστικής πολιτικής, το οποίο συγκροτεί σταδιακά αυτό που καθιερώνεται ως Better Regulation Agenda.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαδραματίζει κεντρικό ρόλο σε αυτή τη διαδικασία, ιδίως μέσω της υιοθέτησης της στρατηγικής για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας στις αρχές της δεκαετίας του 2000, η οποία συνδέεται άμεσα με τη στρατηγική της Λισαβόνας και τον στόχο ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας²¹. Η καλή νομοθέτηση παύει να αποτελεί αποκλειστικά θεσμική επιδίωξη και εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης, όπου η ποιότητα των ρυθμίσεων θεωρείται κρίσιμος παράγοντας ανάπτυξης.

²⁰ “Smart Regulation in the European Union”, COM(2010) 543 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 08.10.2010.

²¹ OECD, *Better Regulation in Europe*, 2010.

Καθοριστική εξέλιξη υπήρξε η εισαγωγή της ανάλυσης επιπτώσεων (impact assessment) ως υποχρεωτικού εργαλείου προετοιμασίας της νομοθεσίας. Η ανάλυση επιπτώσεων λειτουργεί ως μηχανισμός *ex ante* αξιολόγησης, εξετάζοντας εναλλακτικές πολιτικές επιλογές και τις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές συνέπειές τους, πριν από την υιοθέτηση μιας νομοθετικής πρότασης. Παράλληλα, αναπτύσσονται συστηματικά εργαλεία *ex post* αξιολόγησης, όπως τα *fitness checks* και οι αξιολογήσεις, τα οποία επιτρέπουν την αποτίμηση της αποτελεσματικότητας και της συνοχής της υφιστάμενης νομοθεσίας.

Στο ίδιο πλαίσιο, η ατζέντα για την καλή νομοθέτηση της ΕΕ ενσωματώνει μια σειρά από βασικά εργαλεία για τη βελτίωση της ποιότητας της ρυθμιστικής παραγωγής. Πρώτον, η διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη καθιερώνεται ως δομικό στοιχείο της νομοθετικής διαδικασίας, ενισχύοντας τη διαφάνεια και τη συμμετοχικότητα, μέσω ανοικτών δημόσιων διαβουλεύσεων και μηχανισμών ανατροφοδότησης. Δεύτερον, αναπτύσσονται πολιτικές απλούστευσης και κωδικοποίησης της νομοθεσίας, με στόχο τη μείωση της πολυπλοκότητας και τη βελτίωση της προσβασιμότητας σε αυτήν. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσονται και πρωτοβουλίες όπως το πρόγραμμα REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme), που αποσκοπεί στη διασφάλιση ότι η ευρωπαϊκή νομοθεσία παραμένει «κατάλληλη για τον σκοπό της» (*fit for purpose*). Τρίτον, ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στη μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών, ιδίως για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, μέσω εργαλείων όπως το Μοντέλο του Τυποποιημένου Κόστους²² (Standard Cost Model), αντανακλώντας την επιρροή των αντίστοιχων πολιτικών του ΟΟΣΑ²³.

²² Έχει καθιερωθεί η απόδοση του Standard Cost Model στα ελληνικά ως «Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους». Επειδή, όμως αυτό που τυποποιείται βάσει αυτής της μεθοδολογίας μέτρησης του διοικητικού κόστους είναι το κόστος κι όχι το μοντέλο, είναι ορθότερο να αναφερόμαστε στο *standard cost model* ως «Μοντέλο του Τυποποιημένου Κόστους».

²³ F. De Francesco, *Diffusion of regulatory impact analysis among OECD and EU member states*, Comparative Political Studies 10/2012, σελ. 1277-1305.

Η περαιτέρω εμβάθυνση της ατζέντας πραγματοποιείται με την υιοθέτηση της στρατηγικής για την «Εξυπνη νομοθέτηση»²⁴ το 2010, η οποία επιχειρεί να ενοποιήσει τα επιμέρους εργαλεία σε ένα ενιαίο πλαίσιο πολιτικής που καλύπτει ολόκληρο τον κύκλο ζωής της νομοθεσίας. Η προσέγγιση της Smart Regulation ενισχύει τη διοργανική συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ενώ ταυτόχρονα προετοιμάζει το έδαφος για την υιοθέτηση της νέας Διοργανικής Συμφωνίας για την Καλή Νομοθέτηση²⁵, η οποία θεσμοποιεί τη συνεργασία των ευρωπαϊκών οργάνων για την καλή νομοθέτηση, στη βάση κοινών αρχών και εργαλείων.

Συνολικά, η περίοδος αυτή συνιστά μια φάση εδραίωσης και θεσμικής ωρίμανσης της καλής νομοθέτησης στην ΕΕ, κατά την οποία η ρυθμιστική πολιτική μετασχηματίζεται από ένα σύνολο αποσπασματικών πρωτοβουλιών σε ένα ολοκληρωμένο σύστημα διακυβέρνησης. Η Better Regulation Agenda δεν περιορίζεται σε τεχνικά εργαλεία, αλλά συγκροτεί ένα νέο παράδειγμα, το οποίο συνδυάζει την οικονομική αποτελεσματικότητα, τη δημοκρατική νομιμοποίηση και τη διοικητική ποιότητα των διαδικασιών νομοπαραγωγής²⁶.

Ακολούθως παρουσιάζονται συνοπτικά τα μέσα καλής νομοθέτησης που συστηματοποιήθηκαν και εντάχθηκαν την περίοδο αυτή στην Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την καλή νομοθέτηση:

A. Ανάλυση Συνεπειών (Impact Assessment)

Η ανάλυση συνεπειών αποτελεί τον πυρήνα της καλής νομοθέτησης. Εισά-

²⁴ “Smart Regulation in the European Union”, COM(2010) 543 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 08.10.2010.

²⁵ Interinstitutional agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better law-making, 13 April 2016, Official Journal of the European Union L123/1.

²⁶ S. Smismans, *Regulatory procedure and participation in the European Union. In Comparative Law and Regulation*, 2016, σελ. 129-156.

γεται συστηματικά από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2002 και καθιερώνεται ως υποχρεωτικό εργαλείο για σημαντικές νομοθετικές πρωτοβουλίες.

Η ουσία της Ανάλυσης Συνεπειών, δηλαδή η πρόβλεψη των συνεπειών μιας ρύθμισης στην οικονομία και την κοινωνία, δεν είναι καθόλου καινούρια. Σε όλα τα ρυθμιστικά συστήματα είναι γνωστές οι διαδικασίες πρόβλεψης των αποτελεσμάτων, καθώς και οι διαδικασίες επιβολής κυρώσεων σε όσους προκαλούν ζημιά στο κοινωνικό σύνολο μέσω της ρύθμισης. Η αρχαία ελληνική λογοτεχνία μας προσφέρει πολλά ενδιαφέροντα παραδείγματα σχετικά με την τύχη εκείνων που πρότειναν στην Εκκλησία του Δήμου νόμους που δεν είχαν εξεταστεί διεξοδικά και η εφαρμογή των οποίων θα προκαλούσε ζημιά στο πολίτευμα.

Στη σημερινή εποχή και στο ευρωπαϊκό πλαίσιο της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση, η προσπάθεια περιορισμού των επιζήμιων συνεπειών των ρυθμίσεων ασκείται μέσω της «ανάλυσης συνεπειών». Η ανάλυση συνεπειών, που αποτελεί ουσιαστικά μια επέκταση της παλαιότερης ανάλυσης κόστους-οφέλους, με περισσότερες πολιτικές και αξιακές εκτιμήσεις, δεν νοείται ως μια γενική περιγραφή ορισμένων θετικών ή επιβαρυντικών συνεπειών, αλλά ως μια συστηματική και, στο μέτρο του δυνατού, τεκμηριωμένη ανάλυση πολιτικής που βασίζεται σε στοιχεία και δεδομένα. Αυτό δεν σημαίνει, από την άλλη πλευρά, ότι οι ρυθμίσεις υπόκεινται σε τεχνοκρατικούς υπολογισμούς και χειρισμούς. Η ανάλυση συνεπειών είναι σημαντικό εργαλείο, ιδιαίτερα χρήσιμο στις συνθήκες της εποχής, δεδομένου ότι χρησιμοποιείται στην προσπάθεια πρόβλεψης ενός εξαιρετικά ασταθούς μέλλοντος.

Στόχος της είναι:

- η τεκμηρίωση της ανάγκης ρύθμισης,
- η αξιολόγηση εναλλακτικών επιλογών πολιτικής,
- και η εκτίμηση των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών και λοιπών, κατά περίπτωση, επιπτώσεων.

Η προσέγγιση αυτή ενσωματώνει την αρχή της διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών βάσει δεδομένων και ενισχύει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία της νομοθετικής διαδικασίας.

Β. Δημόσια διαβούλευση και συμμετοχή ενδιαφερομένων

Η συστηματική ενσωμάτωση της διαβούλευσης στη νομοπαραγωγική διαδικασία της ΕΕ, αποτελεί άμεση εφαρμογή των αρχών της Λευκής Βίβλου. Η Επιτροπή αναπτύσσει μηχανισμούς ανοικτών δημόσιων διαβουλεύσεων, διαλόγου με stakeholders και συλλογής ανατροφοδότησης σε όλα τα στάδια της νομοπαραγωγικής διαδικασίας.

Η διαβούλευση λειτουργεί διττά: αφενός ως εργαλείο άντλησης εξειδικευμένης γνώσης και τεχνικής πληροφόρησης, αφετέρου ως μηχανισμός ενίσχυσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης. Η θεσμοποίησή της αποτυπώνεται περαιτέρω στις «Γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση» της Επιτροπής²⁷, οι οποίες συγκροτούν ένα συνεκτικό πλαίσιο οργάνωσης της συμμετοχής, εντάσσοντας τη διαβούλευση οργανικά στον κύκλο χάραξης πολιτικής.

Σε λειτουργικό επίπεδο, η διαβούλευση στην ΕΕ αναπτύσσεται κυρίως μέσω ανοικτών και στοχευμένων διαδικασιών συμμετοχής, στις οποίες καλούνται να συνεισφέρουν πολίτες, επιχειρήσεις, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και δημόσιες αρχές. Οι ανοικτές διαβουλεύσεις, ιδίως μέσω ψηφιακών πλατφορμών, επιδιώκουν να ενισχύσουν τη διαφάνεια και να επιτρέψουν την έγκαιρη επιρροή των ενδιαφερομένων στη διαμόρφωση πολιτικών, συμβάλλοντας έτσι στη συνοχή και τη νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής δράσης. Ωστόσο, η βιβλιογραφία²⁸ επισημαίνει και σημαντικούς περιορισμούς: η συμμετοχή τείνει να κυριαρχείται από οργανωμένα συμφέροντα, ιδίως επιχειρηματικούς φορείς, ενώ η άμεση συμμετοχή των πολιτών παραμένει περιορισμένη και συχνά επιφανειακή.

Η κριτική στη λειτουργία της διαβούλευσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση υπερβαίνει το ζήτημα της άνισης συμμετοχής και επεκτείνεται σε δομικά

²⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου – Γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών από την Επιτροπή», COM(2002) 704, 12ος 2002.

²⁸ A. Crespy, *Deliberative democracy and the legitimacy of the European Union: a reappraisal of conflict*, Political studies 1_suppl/2014, σελ. 81-98.

χαρακτηριστικά της ίδιας της διαδικασίας. Πρώτον, η υπερεκπροσώπηση οργανωμένων συμφερόντων, ιδίως επιχειρηματικών και επαγγελματικών λόμπι, δεν είναι μόνο ποσοτική αλλά και ποιοτική, καθώς οι φορείς αυτοί διαθέτουν εξειδικευμένη τεχνογνωσία και πόρους που τους επιτρέπουν να επηρεάζουν ουσιαστικά το περιεχόμενο των πολιτικών²⁹. Δεύτερον, οι διαδικασίες διαβούλευσης συχνά εντάσσονται σε ήδη διαμορφωμένα πλαίσια, περιορίζοντας την πραγματική δυνατότητα επιρροής (*agenda-setting*) των συμμετεχόντων και ενισχύοντας τον κίνδυνο «τυπικής» ή προσχηματικής συμμετοχής. Τρίτον, η αυξανόμενη ψηφιοποίηση των διαβουλεύσεων, αν και ενισχύει την προσβασιμότητα, δεν αίρει τα εμπόδια συμμετοχής, καθώς προϋποθέτει υψηλό επίπεδο πληροφόρησης και κατανόησης σύνθετων τεχνικών ζητημάτων. Ως αποτέλεσμα, η διαβούλευση, παρά τη θεσμική της εδραίωση ως εργαλείο καλής νομοθέτησης, συχνά τείνει να λειτουργεί περισσότερο ως μηχανισμός νομιμοποίησης εκ των υστέρων, παρά ως ουσιαστικό πεδίο συνδιαμόρφωσης πολιτικών, αναδεικνύοντας τις εντάσεις μεταξύ τεχνοκρατίας και συμμετοχικής δημοκρατίας στην ευρωπαϊκή ρυθμιστική διακυβέρνηση.

Σε αυτή την κριτική επιδίωξε να απαντήσει η πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τον Σεπτέμβριο 2024, στην επιστολή της όπου παραθέτει τα βασικά καθήκοντα και την αποστολή του αρμόδιου για θέματα καλής νομοθέτησης Επίτροπου³⁰: «Θα εφαρμόσετε επίσης μια νέα μέθοδο διαβούλευσης, τη “Reality Checks”, η οποία θα συλλέγει πληροφορίες από πρώτο χέρι από επιλεγμένους ενδιαφερόμενους φορείς σε συγκεκριμένους τομείς, με σκοπό να εντοπίσει τα εμπόδια που αντιμετωπίζουν κατά την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ»³¹.

²⁹ B. Kohler-Koch/C. Quittkat, *De-mystification of participatory democracy: EU-governance and civil society*, 2013.

³⁰ Κάθε φορά, μετά τις ευρωεκλογές και την ανάδειξη της νέας σύνθεσης του Κολλεγίου των Επιτρόπων στην ΕΕ, η πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αποστέλλει σε κάθε Επίτροπο μια επιστολή στην οποία δίνει κατευθυντήριες οδηγίες και περιγράφει την αποστολή και τις βασικές δράσεις που πρέπει να αναλάβει ο Επίτροπος για το συγκεκριμένο χαρτοφυλάκιο που έχει.

³¹ Ursula von der Leyen, President of the European Commission, “Mission letter to Valdis Dombrovskis, Commissioner-designate for Implementation and

Η αναφορά σε «ελέγχους πραγματικότητας» (reality checks) στην επιστολή της Ursula von der Leyen προς τον αρμόδιο Επίτροπο σχετικά με τις βασικές στοχεύσεις τις οποίες πρέπει να επιδιώξει στο πλαίσιο της θητείας του, εντάσσεται σε μια ευρύτερη προσπάθεια ανανέωσης των εργαλείων συμμετοχικής διακυβέρνησης στο πλαίσιο της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι «έλεγχοι πραγματικότητας» συνιστούν μια μορφή στοχευμένης, εμπειρικά προσανατολισμένης διαβούλευσης, η οποία αποσκοπεί στη συλλογή από τη βάση (bottom-up) πληροφόρησης, από επιλεγμένες κατηγορίες ενδιαφερομένων, ιδίως εκείνων που εμπλέκονται άμεσα στην εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας. Σε αντίθεση με τις κλασικές ανοικτές διαβουλεύσεις, οι οποίες βασίζονται σε ευρεία, αλλά συχνά άνιση συμμετοχή, οι «έλεγχοι πραγματικότητας» εστιάζουν στη βιωματική εμπειρία εφαρμογής των κανόνων, επιδιώκοντας να εντοπίσουν πρακτικά εμπόδια, διοικητικά βάρη και απρόβλεπτες επιπτώσεις που έχουν ενδεχομένως δυσκολέψει συγκεκριμένες κατηγορίες ευρωπαίων πολιτών, ειδικά κατηγορίες που συνήθως υπο-εκπροσωπούνται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Ένα επιπλέον σημείο κριτικής για τη διαβούλευση στην ΕΕ είναι ότι η μη δεσμευτική φύση των διαδικασιών και η διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής ως προς την έναρξη και αξιοποίηση των διαβουλεύσεων εγείρουν ζητήματα ως προς την πραγματική τους επιρροή στη λήψη αποφάσεων. Η διαβούλευση αποτελεί μεν θεμελιώδες στοιχείο της ευρωπαϊκής ρυθμιστικής διακυβέρνησης, αλλά η αποτελεσματικότητά της ως εργαλείου δημοκρατικής νομιμοποίησης και ισόρροπης εκπροσώπησης παραμένει αντικείμενο επιστημονικής συζήτησης.

Γ. Απλούστευση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας

Η απλούστευση της νομοθεσίας αναδεικνύεται σε βασική προτεραιότητα της ΕΕ ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 2000. Περιλαμβάνει τη μείωση της πολυπλοκότητας των κανόνων, την κωδικοποίηση και ανα-

διατύπωση της νομοθεσίας και την εξάλειψη περιττών ή παρωχημένων ρυθμίσεων. Η προσέγγιση αυτή συνδέεται άμεσα με την προσπάθεια ενίσχυσης της προσβασιμότητας και της ασφάλειας δικαίου.

Στην πρώτη αυτή φάση, η απλούστευση συνδέεται κυρίως με την ανάγκη αντιμετώπισης της πολυπλοκότητας και της κατακερματισμένης φύσης του ενωσιακού δικαίου, μέσω εργαλείων όπως η κωδικοποίηση, η αναδιατύπωση³² και η κατάργηση διατάξεων που δεν έχουν πλέον εφαρμογή. Η κωδικοποίηση του κοινοτικού δικαίου αποτελεί σαφή και εκφρασμένη κατ' επανάληψη προτεραιότητα της ΕΕ, πριν ακόμα ενταχθεί ρητά η καλή νομοθέτηση στις προτεραιότητες της ΕΕ³³.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 2000, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθετεί ειδικά προγράμματα απλούστευσης, εντάσσοντας την πολιτική αυτή στην ατζέντα για την καλή νομοθέτηση και τη στήριξη της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας³⁴. Σταδιακά, η απλούστευση παύει να αποτελεί αποσπασματική πρακτική και ενσωματώνεται σε μια πιο συστηματική προσέγγιση που καλύπτει ολόκληρο τον κύκλο πολιτικής, με μεταγενέστερες πρωτοβουλίες, όπως το πρόγραμμα REFIT (Regulatory Fitness) το οποίο παρουσιάζεται παρακάτω, να επιδιώκουν την αξιολόγηση και τον εξορθολογισμό των υφιστάμενων ρυθμίσεων.

Ωστόσο, η ίδια η έννοια της απλούστευσης παρουσιάζει εγγενείς περιορισμούς: η πολυπλοκότητα της ενωσιακής νομοθεσίας δεν οφείλεται μόνο σε κακή τεχνική, αλλά αντανakλά συχνά την ανάγκη συμβιβασμού

³² Η αναδιατύπωση της νομοθεσίας συνίσταται στην έκδοση νέας νομικά δεσμευτικής πράξης που ενσωματώνει την αρχική νομική πράξη και τις τυχόν τροποποιήσεις της αναθεωρώντας και τροποποιώντας διατάξεις όπου χρειάζεται. Η νέα αυτή πράξη ακολουθεί ολόκληρη τη νομοθετική διαδικασία και καταργεί και αντικαθιστά όλες τις πράξεις που αναδιατυπώνονται. Η αναδιατύπωση (recasting) συνεπάγεται νέες ουσιαστικές αλλαγές, καθώς πραγματοποιούνται τροποποιήσεις στην αρχική πράξη.

³³ Ενδεικτικά αναφέρουμε την απόφαση της 1ης Απριλίου 1987 [COM (1987) 868PV], στην οποία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έδωσε εντολή στις υπηρεσίες της να προβαίνουν στην κωδικοποίηση των νομικών πράξεων το αργότερο μετά τη δέκατη τροποποίησή τους.

³⁴ European Commission, *Simplifying and improving the regulatory environment*, 2005.

μεταξύ διαφορετικών κρατών μελών και πολιτικών προτεραιοτήτων. Υπό την έννοια αυτή, η απλούστευση μοιάζει να επιδιώκει και συχνά να καταφέρνει να βελτιώνει την ποιότητα των ρυθμίσεων, χωρίς να αντιμετωπίζει τις βαθύτερες αιτίες της ρυθμιστικής πολυπλοκότητας.

Τέλος, τίθεται το ζήτημα της πραγματικής αποτελεσματικότητας της πολιτικής απλούστευσης. Παρά τις επανειλημμένες πρωτοβουλίες, εμπειρικές μελέτες δείχνουν ότι η μείωση της πολυπλοκότητας της ενωσιακής νομοθεσίας είναι συχνά περιορισμένη και αποσπασματική, ενώ νέες ρυθμίσεις προστίθενται διαρκώς στο υφιστάμενο πλαίσιο³⁵. Η απλούστευση τείνει έτσι να λειτουργεί περισσότερο ως μια διαδικασία συνεχούς διαχείρισης της πολυπλοκότητας παρά ως ουσιαστική, μόνιμη λύση. Σύμφωνα με τον «Δείκτη Ρυθμιστικής Ποιότητας της ΕΕ³⁶» ακόμα και στις περιπτώσεις όπου στην ανάλυση επιπτώσεων εντοπίζονται διοικητικά βάρη, η πληροφορία αυτή σπάνια οδηγεί σε εκ των προτέρων απλούστευση της ρυθμιστικής επιλογής ή σε μείωση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από τη ρύθμιση για πολίτες και επαγγελματίες. Την ίδια στιγμή, η αυξανόμενη εξάρτηση από κατ' εξουσιοδότηση εκτελεστικές πράξεις συχνά προσθέτει επιπλέον επίπεδα κανόνων χωρίς επαρκή εξέταση των σωρευτικών τους επιπτώσεων³⁷.

Τα θέματα αυτά που σχετίζονται με την απλούστευση διαδικασιών επιδιώκει να αντιμετωπίσει η πρόσφατη εξέλιξη της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση στην ΕΕ. Η απλούστευση μετασχηματίζεται εννοιολογικά μέσα από την προσέγγιση της «απλότητας από της φάση του σχεδιασμού» (*simplicity by design*) και προωθείται συστηματικά από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο των επικαιροποιημένων κατευ-

³⁵ F. D. Francesco, *Diffusion of regulatory impact analysis among OECD and EU member states*, ό.π.

³⁶ P. Karkatsoulis/E. Stefopoulou/C. Saravakos/Z. Zlatanova/A. R. Coban, *Regulatory Quality Index: Methodology and Implementation Guide*, European Liberal Forum (ELF) 2019.

³⁷ E. Stefopoulou/P. Karkatsoulis/C. Saravakos/I. Filios/D. Goto, *EU Regulatory Quality Index 2025*, διαθέσιμο στο: epicenternetwork.eu/publications/eu-regulatory-quality-index/.

θυντήριων γραμμών για την καλή νομοθέτηση³⁸. Η προσέγγιση αυτή σηματοδοτεί μια ουσιώδη μετατόπιση: αντί η απλούστευση να επιχειρείται εκ των υστέρων, ως διόρθωση ενός ήδη πολύπλοκου ρυθμιστικού πλαισίου, επιδιώκεται να ενσωματώνεται εξ αρχής στον σχεδιασμό των ρυθμιστικών παρεμβάσεων.

Παράλληλα, τα συμπεράσματα του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης³⁹ τον Μάρτιο 2026, ενθαρρύνουν ρητά την υιοθέτηση ρυθμιστικών προσεγγίσεων που ευνοούν την απλότητα και την ομοιομορφία, όπως η προτίμηση των κανονισμών έναντι των οδηγιών, στο μέτρο που αυτό συμβάλλει στη μείωση της κανονιστικής πολυπλοκότητας.

Η σαφής παρότρυνση η κοινοτική νομοθεσία να βασίζεται όλο και περισσότερο σε κανονισμούς και λιγότερο σε οδηγίες, εγείρει θέματα αύξησης του δημοκρατικού ελλείμματος, μιας και οι οδηγίες αφήνουν στα κράτη μέλη τη διακριτική ευχέρεια των μέσων που θα χρησιμοποιήσουν για την επίτευξη των εκάστοτε στόχων που θέτουν οι ευρωπαϊκές οδηγίες, κάτι που δεν συμβαίνει στην περίπτωση των κανονισμών. Από τη μεριά της, η ευρωπαϊκή επιτροπή ισχυρίζεται ότι η προϊούσα καταφυγή σε κανονισμούς έναντι των οδηγιών θα οδηγήσει σε απλούστευση, μιας και συχνά τα κράτη μέλη φορτώνουν τις οδηγίες που ενσωματώνουν στο εθνικό τους δίκαιο με επιπλέον βάρη. Η υπερφόρτωση των ενσωματούμενων οδηγιών με επιπλέον βάρη ονομάζεται *gold-plating*. Ο όρος *gold-plating* («επιχρύσωση») αναφέρεται στην πρακτική κατά την οποία τα κράτη μέλη, κατά τη μεταφορά οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωση στο εθνικό τους δίκαιο, εισάγουν πρόσθετες απαιτήσεις ή αυστηρότερους κανόνες πέραν των ελάχιστων που προβλέπει η ενωσιακή ρύθμιση. Η πρακτική αυτή, η οποία δεν απαντάται στην περίπτωση των κανονισμών λόγω της άμεσης εφαρμογής τους, εντείνει τη ρυθμιστική πολυπλοκότητα και τροφοδοτεί εντάσεις μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών και των κρατών μελών ως προς τα όρια της διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών.

³⁸ European Commission, *Better regulation guidelines and toolbox*, 2023.

³⁹ European Council conclusions, 19 March 2026.

Επανερχόμενοι στην αρχή «simplicity by design», πρέπει να επισημανθεί πως ούτε αυτή δεν αίρει τις θεμελιώδεις εντάσεις που συνοδεύουν την πολιτική απλούστευσης. Αν και η ενσωμάτωση της απλότητας στο στάδιο του σχεδιασμού υπόσχεται μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα σε σύγκριση με τις εκ των υστέρων παρεμβάσεις, η πρακτική εφαρμογή της παραμένει σύνθετη, ιδίως σε ένα πολυεπίπεδο σύστημα διακυβέρνησης όπως αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Δ. Μείωση διοικητικών βαρών

Σημαντική καινοτομία στο πλαίσιο της απλούστευσης αποτέλεσε η ανάπτυξη μεθοδολογιών μέτρησης διοικητικού κόστους, όπως το «Μοντέλο του Τυποποιημένου Κόστους» (Standard Cost Model – SCM⁴⁰), που επιτρέπει την ποσοτικοποίηση του κόστους συμμόρφωσης για επιχειρήσεις και πολίτες.

Η μείωση των διοικητικών βαρών έχει αναδειχθεί ως μία από τις πλέον εμβληματικές διαστάσεις της πολιτικής καλής νομοθέτησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σηματοδοτώντας τη στροφή προς μια πιο ποσοτικοποιημένη και πιο οικονομικοποιημένη προσέγγιση της ρύθμισης. Η έννοια των «διοικητικών βαρών» αφορά το κόστος που υφίστανται επιχειρήσεις και πολίτες για τη συμμόρφωση με κανονιστικές υποχρεώσεις, ιδίως υποχρεώσεις που αφορούν την παροχή πληροφοριών προς τις δημόσιες αρχές. Η συστηματική ενασχόληση της ΕΕ με το ζήτημα αυτό ενισχύεται στα μέσα της δεκαετίας του 2000, όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθετεί ένα φιλόδοξο πρόγραμμα μέτρησης και μείωσης των διοικητικών βαρών, ενταγμένο στη στρατηγική για την καλή νομοθέτηση⁴¹.

Κεντρικό εργαλείο αυτής της πολιτικής αποτελεί το Μοντέλο του Τυποποιημένου Κόστους, μια μεθοδολογία που αναπτύχθηκε αρχικά σε

⁴⁰ International Working Group on Administrative Burdens, *The Standard Cost Model: A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses*, 2004.

⁴¹ European Commission, Action programme for reducing administrative burdens in the European Union (COM(2007) 23).

εθνικό επίπεδο, από το Υπουργείο Οικονομικών της Ολλανδίας⁴² και στη συνέχεια υιοθετήθηκε σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την ποσοτικοποίηση του κόστους συμμόρφωσης.

Η πολιτική μείωσης διοικητικών βαρών στην ΕΕ αποκτά ιδιαίτερη δυναμική με το «Σχέδιο Δράσης για τη μείωση των διοικητικών βαρών» της ΕΕ⁴³, το οποίο θέτει ως στόχο τη μείωση, μέχρι το 2012, κατά 25% των διοικητικών βαρών που απορρέουν από την ενωσιακή νομοθεσία. Παράλληλα, η δημιουργία της ομάδας υψηλού επιπέδου για τα διοικητικά βάρη (High Level Group on Administrative Burdens) ενισχύει τη θεσμική διάσταση της πολιτικής.

Η σημασία της μείωσης των διοικητικών βαρών υπερβαίνει, ωστόσο, το ίδιο το πεδίο της απλούστευσης, καθώς επηρεάζει καθοριστικά τη συνολική φυσιογνωμία της ατζέντας για την καλή νομοθέτηση. Από τη μία πλευρά, ενισχύει την τεχνοκρατική διάσταση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, εισάγοντας μετρήσιμους στόχους και εργαλεία αξιολόγησης. Από την άλλη, έχει δεχθεί κριτική για την τάση της να περιορίζει την έννοια της ποιότητας της νομοθέτησης σε οικονομικούς δείκτες κόστους, παραγνωρίζοντας ευρύτερες κοινωνικές και περιβαλλοντικές διαστάσεις⁴⁴.

Ε. Το πρόγραμμα REFIT (Regulatory Fitness)

Το πρόγραμμα REFIT⁴⁵ ξεκίνησε το 2010, όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε ότι θα επανεξέταζε τη νομοθεσία της ΕΕ σε επιλεγμένους τομείς πολιτικής μέσω «ελέγχων καταλληλότητας», προκειμένου να

⁴² G. Gelauff/A. Lejour, *Five Lisbon highlights; the economic impact of reaching these targets* (No. 104), CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2006.

⁴³ Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union, COM(2007) 23.

⁴⁴ P. M. Daigneault/M. Journeault/L. Lauzon-Rhéaume/L. M. Birch, *Measuring Administrative Burden: Bringing the State "Back in" as a Reflexive Actor in Burden Reduction*, Public Administration 2025.

⁴⁵ REFIT – making EU law simpler, more efficient and future-proof, διαθέσιμο στο: commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-more-efficient-and-future-proof_en (τελευταία πρόσβαση 27.03.2026).

διασφαλίσει ότι η ισχύουσα νομοθεσία παραμένει «κατάλληλη για τον σκοπό της» (fit for purpose). Αυτό περιελάμβανε τον εντοπισμό των ρυθμίσεων που επιβαρύνουν ιδιαίτερα πολίτες και επιχειρήσεις, των αλληλεπικαλύψεων, κενών, ασυνεπειών και παρωχημένων μέτρων που ενδέχεται να έχουν προκύψει με την πάροδο του χρόνου. Οι πιλοτικές ασκήσεις του προγράμματος REFIT ξεκίνησαν το 2010 σε τέσσερις τομείς: απασχόληση και κοινωνική πολιτική, περιβάλλον, μεταφορές και βιομηχανική πολιτική.

3. Ολιστική προσέγγιση και εμβάθυνση της ατζέντας για την καλή νομοθέτηση

Κατά την περίοδο μετά τη θεσμική εδραίωση της πολιτικής καλής νομοθέτησης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιχείρησε να ενοποιήσει και να ενισχύσει τα επιμέρους εργαλεία της καλής νομοθέτησης, μεταβαίνοντας προς ένα πιο συνεκτικό και ολιστικό μοντέλο ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 2000, δύο βασικές πρωτοβουλίες, το πρόγραμμα απλούστευσης της νομοθεσίας και το πρόγραμμα μείωσης διοικητικών βαρών, παρήγαγαν μετρήσιμα αποτελέσματα: περισσότερες από 150 προτάσεις απλούστευσης υιοθετήθηκαν, ενώ το πρόγραμμα μείωσης διοικητικών βαρών ξεπέρασε τον στόχο μείωσης κατά 25%, οδηγώντας σε εκτιμώμενη εξοικονόμηση πόρων ύψους 38 δισ. ευρώ για τις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις, όταν ο συνολικός φόρτος είχε εκτιμηθεί σε 124 δισ. ευρώ, δηλαδή επιτεύχθηκε μείωση κατά 31%⁴⁶. Παρά ταύτα, η εμπειρία αυτή ανέδειξε τα όρια μιας αποσπασματικής προσέγγισης: οι ενδιαφερόμενοι φορείς συχνά δεν αντιλαμβάνονταν τη βελτίωση, είτε λόγω της πολυπλοκότητας άλλων υποχρεώσεων είτε λόγω της ύπαρξης χαμηλού κόστους μεν, υψηλής ενόχλησης δε (irritation costs).

Η απάντηση της Επιτροπής υπήρξε η ενοποίηση των πολιτικών απλούστευσης και μείωσης διοικητικών βαρών σε ένα ενιαίο πλαίσιο διαχείρισης του «ρυθμιστικού αποθέματος» (regulatory stock), καθώς και η ενίσχυση

⁴⁶ European Commission, *Smart regulation in the European Union*, COM(2010) 543 final, σελ. 4.

της εκ των υστέρων αξιολόγησης (ex post evaluation) ως βασικού εργαλείου της έξυπνης νομοθέτησης (smart regulation). Παράλληλα, η δημιουργία και ενίσχυση μηχανισμών ελέγχου ποιότητας, όπως το Impact Assessment Board, συνέβαλε στην τυποποίηση και αναβάθμιση της ρυθμιστικής διαδικασίας, εισάγοντας ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου με σημαντική επιρροή στη διαμόρφωση των ρυθμιστικών προτάσεων⁴⁷. Το Impact Assessment Board (IAB) συστάθηκε τον Νοέμβριο του 2006. Η έδρα του ήταν στη Γενική Γραμματεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και ο ρόλος του ήταν να εποπτεύει την ποιότητα των εκτιμήσεων επιπτώσεων που εκπονούνται από τις Γενικές Διευθύνσεις της Επιτροπής. Το IAB ήταν ένα πενταμελές συμβούλιο που αποτελούνταν από εκπροσώπους διαφόρων Γενικών Διευθύνσεων και προέδρευε σε αυτό Αναπληρωτής Γενικός Γραμματέας της Επιτροπής. Η απαίτηση θετικής γνώμης του οργάνου αυτού πριν από την προώθηση μιας πρότασης ενίσχυσε περαιτέρω τη θεσμική του βαρύτητα, ενώ η θετική αποτίμηση του συστήματος από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο⁴⁸ επιβεβαίωσε τη σημασία του ως καλή πρακτική σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Σε αυτή την τρίτη φάση της ευρωπαϊκής πολιτικής για την καλή νομοθέτηση, η έμφαση στη μείωση του διοικητικού κόστους επανέρχεται δυναμικά, όπως καταδεικνύεται και από τις εκθέσεις των Enrico Letta⁴⁹ και Mario Draghi⁵⁰, οι οποίες υπογραμμίζουν τη σημασία της απλούστευσης για την ενίσχυση της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας στην Ευρώπη. Οι κατευθύνσεις αυτές αποτυπώνονται και στην «πυξίδα ανταγωνιστικότητας για την ΕΕ», επιβεβαιώνοντας

⁴⁷ J. B. Wiener/A. Alemanno, "Comparing regulatory oversight bodies across the Atlantic: The Office of Information and Regulatory Affairs in the US and the Impact Assessment Board in the EU", σε: *Comparative administrative law*, 2010.

⁴⁸ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, *Το νομοθετικό έργο στην Ευρωπαϊκή Ένωση έπειτα από σχεδόν 20 χρόνια εφαρμογής του πλαισίου της βελτίωσης της νομοθεσίας*, 2020.

⁴⁹ E. Letta, *Much More Than a Market-Speed, Security, Solidarity: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, 2024.

⁵⁰ M. Draghi, *The future of European competitiveness: A competitiveness strategy for Europe*. Office des Publications de l'Union européenne, 2025.

τη διαρκώς εντεινόμενη σύνδεση της καλής νομοθέτησης με την οικονομική διακυβέρνηση⁵¹.

Omnibus regulations

Σε συνέχεια των επισημάνσεων των εκθέσεων Λέτα και Ντράγκι, προτάθηκε η χρήση omnibus παρεμβάσεων. Μέσω των «Γενικών ρυθμίσεων»⁵² (omnibus regulations) επιχειρείται η ταυτόχρονη τροποποίηση πολλών νομοθετικών πράξεων με στόχο την απλούστευση, διατηρώντας ταυτόχρονα, τουλάχιστον σε διακηρυκτικό επίπεδο, την προσήλωση της ΕΕ στους βασικούς στόχους δημόσιας πολιτικής. Πρόκειται για νομοθετικές πράξεις που συγκεντρώνουν πολλαπλές τροποποιήσεις διαφορετικών νομοθετικών κειμένων σε ένα ενιαίο κείμενο, με στόχο τη μείωση του διοικητικού κόστους. Ωστόσο, η χρήση omnibus εργαλείων εγείρει σημαντικά ζητήματα ως προς τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και την ποιότητα της νομοθετικής διαδικασίας. Η συγκέντρωση ετερογενών ρυθμίσεων σε ένα ενιαίο νομοθετικό πακέτο μπορεί να δυσχεραίνει τον ουσιαστικό κοινοβουλευτικό έλεγχο και να περιορίζει τη δυνατότητα των ενδιαφερομένων μερών να παρακολουθήσουν και να επηρεάσουν επιμέρους αλλαγές⁵³. Ιδίως όταν οι παρεμβάσεις υπερβαίνουν την τεχνική απλούστευση και περιλαμβάνουν ουσιαστικές τροποποιήσεις πολιτικής, τίθεται το ερώτημα κατά πόσο η πρακτική αυτή συνάδει με τις αρχές της καλής νομοθέτησης και της δημοκρατικής διακυβέρνησης. Δεν είναι τυχαίο ότι οι omnibus ρυθμίσεις, συναντώνται στη βιβλιογραφία⁵⁴ και ως «Νόμοι-Χριστουγεννιάτικα δέντρα» (Christmas

⁵¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Πυξίδα Ανταγωνιστικότητας για την ΕΕ*, COM(2025) 30 final.

⁵² Ο όρος omnibus acts αποδίδεται ως γενικές πράξεις στο IATE-European Union terminology.

⁵³ Π. Καρκατσούλης, *Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή της παγκοσμιοποίησης*, 2011.

⁵⁴ I. Bar-Siman-Tov, "An introduction to the comparative and multidisciplinary study of omnibus legislation", σε: *Comparative multidisciplinary perspectives on omnibus legislation*, 2021, σελ. 1-31.

tree bills), «Νόμοι-κρεμάστρες» (portmanteau bills), «Νόμοι-μωσαϊκά» (mosaic laws) κ.λπ.

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα omnibus ρυθμιστικής παρέμβασης στον τομέα του περιβάλλοντος στην Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί η πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ευθυγράμμιση και απλούστευση υποχρεώσεων υποβολής εκθέσεων βάσει της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, η οποία φέρει τον τίτλο «Απλούστευση για βιώσιμη ανταγωνιστικότητα»⁵⁵. Πρόκειται για την 8η πρόταση omnibus regulation που καταθέτει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Μέσω της δέσμης μέτρων που προτείνονται, τροποποιούνται ταυτόχρονα διαφορετικές οδηγίες (για τα απόβλητα, τα ύδατα, τις εκπομπές αερίων από τη βιομηχανία και την ποιότητα του αέρα, τις μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων που απαιτούνται για την αδειοδότηση επιχειρήσεων κ.λπ.). Η παρέμβαση αυτή παρουσιάστηκε ως θετικό παράδειγμα τεχνικής απλούστευσης, καθώς επιδίωξε να μειώσει το διοικητικό κόστος, χωρίς να μεταβάλει τους βασικούς στόχους περιβαλλοντικής προστασίας. Ωστόσο, ακόμη και σε αυτή την περίπτωση, η συγκέντρωση ετερογενών τροποποιήσεων σε ένα ενιαίο νομοθετικό πακέτο ανέδειξε τα γνωστά προβλήματα των omnibus εργαλείων: περιορισμένη ορατότητα των επιμέρους αλλαγών, αυξημένη τεχνική πολυπλοκότητα και δυσχέρεια ουσιαστικής συμμετοχής των ενδιαφερομένων στη διαδικασία. Η σχετική συζήτηση αναδεικνύει μια ευρύτερη ένταση: ενώ η απλούστευση και η επιτάχυνση της νομοθέτησης αποτελούν βασικούς στόχους της καλής νομοθέτησης, η επίτευξή τους δεν πρέπει να υπονομεύει τις αρχές του κράτους δικαίου και της θεσμικής διαφάνειας, που αποτελούν θεμελιώδη στοιχεία της ευρωπαϊκής ρυθμιστικής τάξης.

Με αυτά τα δεδομένα, οι Διοργανικές Συμφωνίες για την καλή νομοθέτηση μπορούν να παίξουν έναν κρίσιμο ρόλο και να ενισχύσουν τις θεσμικές εγγυήσεις για την τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης και του Κράτους Δικαίου. Οι Διοργανικές Συμφωνίες για την καλή νομοθέτηση είναι συμφωνίες μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,

⁵⁵ European Commission, *Simplifying for sustainable competitiveness*, COM(2025) 980 final.

του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον καλύτερο μεταξύ τους συντονισμό της νομοπαραγωγικής διαδικασίας. Η πρώτη διοργανική συμφωνία για την καλή νομοθέτηση τέθηκε σε ισχύ το 2003⁵⁶ και έκτοτε έχει αναθεωρηθεί, με την τρέχουσα εκδοχή της διοργανικής συμφωνίας να ισχύει από το 2016⁵⁷. Οι Διοργανικές Συμφωνίες για επιχειρούν να θέσουν ορισμένα όρια και εγγυήσεις στη χρήση τέτοιων εργαλείων, όπως οι *omnibus* ρυθμίσεις. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι η ομαδοποίηση ρυθμίσεων πρέπει να στηρίζεται σε ουσιαστική συνάφεια μεταξύ των επιμέρους διατάξεων, ενώ απαιτούνται επαρκείς διαδικαστικές εγγυήσεις ώστε να διασφαλίζεται η διαφάνεια και η δυνατότητα ελέγχου. Η επιταγή που προκύπτει είναι σαφής: η Επιτροπή δεν μπορεί να ζητά από τα κράτη μέλη να εφαρμόζουν τις αρχές του κράτους δικαίου, παρακάμπτοντας την ίδια στιγμή τις διαδικαστικές προϋποθέσεις που εγγυώνται την τήρηση αυτών των αρχών στη δική της νομοθετική διαδικασία⁵⁸.

4. Ρυθμιστικά δοκιμαστήρια (Regulatory sandboxes)

Εκτός από την εκ νέου στροφή στην οικονομική θεώρηση του Δικαίου, η οποία είναι εν πολλοίς μια πολιτική επιλογή, έχει προκύψει κι άλλος ένας παράγοντας που δοκιμάζει τις αντοχές του ρυθμιστικού οικοδομήματος της ΕΕ.

Η ταχεία ανάπτυξη των ψηφιακών τεχνολογιών και η ανάδυση καινοτόμων επιχειρηματικών μοντέλων έχουν αναδείξει τις εγγενείς αδυναμίες των παραδοσιακών προσεγγίσεων ρύθμισης σε αυτά τα πεδία

⁵⁶ Διοργανική συμφωνία για την καλύτερη νομοθέτηση, (2003/C 321/01).

⁵⁷ Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 13ης Απριλίου 2016, για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου, ELI: data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2016/512/oj.

⁵⁸ A. Alemanno, *Codifying Better Regulation: Constitutional Requirements and Reform Proposals*, Submission to the European Commission's Call for Evidence on the Communication on Better Regulation, February 2026, HEC Paris Research Paper No. LAW-2026-1591, διαθέσιμο στο: ssrn.com/abstract=6168211 ή dx.doi.org/10.2139/ssrn.6168211.

πολιτικής. Η νομοθεσία συχνά αδυνατεί να παρακολουθήσει την τεχνολογική εξέλιξη, δημιουργώντας ένα χάσμα μεταξύ ρυθμιστικού πλαισίου και πραγματικότητας. Στο πλαίσιο αυτό, τα λεγόμενα *regulatory sandboxes*, τα οποία αποδίδουμε ως «Ρυθμιστικά δοκιμαστήρια»⁵⁹ εμφανίζονται ως ένα δυναμικό εργαλείο που επιχειρεί να γεφυρώσει την ένταση μεταξύ καινοτομίας και ρύθμισης.

Τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια συνδέονται στενά με τη σύγχρονη αντίληψη της καλής νομοθέτησης, η οποία δεν περιορίζεται πλέον στη θέσπιση σαφών και σταθερών κανόνων, αλλά επεκτείνεται σε διαδικασίες μάθησης, πειραματισμού και προσαρμογής. Η εξέλιξη αυτή εντάσσεται σε ένα ευρύτερο μετασχηματισμό της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, όπου η έννοια της καλής νομοθέτησης περιλαμβάνει εργαλεία ευελιξίας και τεκμηριωμένης χάραξης πολιτικής⁶⁰.

Δεν υπάρχει ένας ενιαίος ορισμός για τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια. Θα ήταν, άλλωστε, παράδοξο να είχε κατασταλάξει η ακαδημαϊκή κοινότητα σε μια και μοναδική εννοιολόγηση ενός τόσο νεαρού όρου στη διαλεκτική της καλής νομοθέτησης. Στην ενότητα που ακολουθεί, ορίζουμε τα *regulatory sandboxes* ως θεσμοθετημένα πλαίσια που επιτρέπουν την ελεγχόμενη δοκιμή καινοτόμων προϊόντων, υπηρεσιών ή τεχνολογιών υπό την εποπτεία των αρμόδιων αρχών και εντός ενός περιορισμένου κανονιστικού περιβάλλοντος⁶¹.

Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενέκρινε τα πρώτα του συμπεράσματα σχετικά με τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια κατά τη διάρκεια της γερμανικής προεδρίας το 2020, αναγνωρίζοντάς τα ως μέσα για τη δημιουργία ενός ρυθμιστικού πλαισίου φιλικού προς την καινοτομία και ανθεκτικού στο μέλλον.

⁵⁹ Ο όρος *regulatory sandbox* αποδίδεται ως ρυθμιστικό δοκιμαστήριο στο σύστημα διαχείρισης ορολογίας της ΕΕ, με αριθμό καταχώρησης IATE (Interactive Terminology for Europe) ID: 3572315.

⁶⁰ OECD, *Regulatory Policy Outlook*, 2021.

⁶¹ A. Attrey/M. Leshner/C. Lomax, *The role of sandboxes in promoting flexibility and innovation in the digital age*, 2020.

Σύμφωνα με το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁶², τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια συνιστούν «πλαίσια που επιτρέπουν, σε πραγματικές συνθήκες, τη δοκιμή καινοτόμων τεχνολογιών για περιορισμένο χρονικό διάστημα και υπό κανονιστική εποπτεία».

Ως εκ τούτου, τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια εκπαιδεύουν ταυτόχρονα τόσο τις καινοτόμες επιχειρήσεις, οι οποίες μπορούν να αναπτύξουν και να δοκιμάζουν νέες ιδέες σε πραγματικές συνθήκες, όσο και τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, οι οποίοι εξοικειώνονται εγκαίρως με τις τεχνολογικές και λοιπές εξελίξεις και μπορούν να υπερασπίζονται, κατ' αυτό τον τρόπο, πιο αποτελεσματικά το δημόσιο συμφέρον.

Για παράδειγμα, στον τραπεζικό τομέα, ένα ρυθμιστικό δοκιμαστήριο ήταν ο ρυθμιστικός χώρος στον οποίο ερευνήθηκαν οι δυνατότητες για την ταυτοποίηση ενός προσώπου-πελάτη, χωρίς να απαιτείται η αυτοπρόσωπη παρουσία του⁶³. Στο ρυθμιστικό δοκιμαστήριο αλληλεπιδρούν πολλοί διαφορετικοί φορείς, όπως προγραμματιστές, ρυθμιστικές αρχές, εμπειρογνώμονες και καταναλωτές καινοτόμων προϊόντων. Αυτό ενισχύει την επικοινωνία μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων και συμβάλλει στη δημιουργία των συνθηκών για μια πιο συμμετοχική προσέγγιση όσον αφορά τον καθορισμό των ρυθμίσεων που θα υιοθετηθούν.

Τέσσερα είναι τα βασικά στοιχεία των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων:

1. Ο πειραματικός τους χαρακτήρας. Σε αυτά δοκιμάζονται εναλλακτικές προσεγγίσεις ρύθμισης καινοτόμων προϊόντων και υπηρεσιών. Πρόκειται, δηλαδή, για δοκιμή και όχι πλήρη εφαρμογή ενός ρυθμιστικού πλαισίου.
2. Ρυθμιστική ευελιξία: Στα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια επιχειρείται η κατανόηση και αντιμετώπιση των διακινδυνεύσεων που προκύπτουν από την καινοτομία και για τον λόγο αυτό οι εξαιρέσεις, οι

⁶² Council of the European Union, *Regulatory sandboxes and experimentation clauses as tools for better regulation*, 2020.

⁶³ European Banking Authority, *Final report guidelines on the use of remote customer onboarding solutions under article 13(1) of directive (EU) 2015/849*, EBA/GL/2022/15, 2023, σελ. 1-45.

συχνές αλλαγές μέσω της μεθόδου δοκιμής και διόρθωσης (trial and error) και οι προσαρμογές είναι κάτι που συναντάται συχνά.

3. Εποπτεία: Οι αρμόδιες αρχές παρακολουθούν και συμμετέχουν στη διαδικασία ταυτόχρονης διαμόρφωσης των καινοτόμων προϊόντων ή υπηρεσιών και κανόνων που διέπουν την παροχή και χρήση τους.
4. Προσωρινότητα και περιορισμός πεδίου: Η εφαρμογή των ρυθμίσεων εντός του ρυθμιστικού δοκιμαστηρίου είναι χρονικά και λειτουργικά περιορισμένη.

Τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια διαφοροποιούνται από άλλα εργαλεία καλής νομοθέτησης, όπως η ανάλυση επιπτώσεων ή η δημόσια διαβούλευση, καθώς δεν αποτελούν απλώς διαδικασίες προετοιμασίας της νομοθεσίας, αλλά μηχανισμούς παραγωγής ρυθμιστικής γνώσης μέσω εμπειρικής δοκιμής⁶⁴.

Τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια συνδέονται στενά με τις λεγόμενες *experimental clauses* ή ρήτρες πειραματισμού στη νομοθεσία. Οι ρήτρες αυτές αποτελούν διατάξεις που επιτρέπουν στις διοικητικές αρχές να είναι ευέλικτες ή και να δέχονται σαφώς οριοθετημένες ρυθμιστικές παρεκκλίσεις για την προώθηση της καινοτομίας⁶⁵.

Στην πράξη οι ρήτρες πειραματισμού παρέχουν τη νομική βάση και τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια αποτελούν το διοικητικό και επιχειρησιακό πλαίσιο εφαρμογής αυτής της νέας ρυθμιστικής προσέγγισης. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, η ρυθμιστική παρέμβαση δεν βασίζεται αποκλειστικά σε εκ των προτέρων σχεδιασμό, αλλά σε διαδικασίες δοκιμής και μάθησης⁶⁶.

Α. Πότε και πού πρωτοεμφανίστηκαν τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια

Η έννοια των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων αναπτύχθηκε αρχικά στον

⁶⁴ J. Black, *Paradoxes and failures*, ό.π.

⁶⁵ European Commission, *Better regulation toolbox*, 2020.

⁶⁶ C. F. Sabel/J. Zeitlin, "Experimentalist governance", σε: D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford handbook of governance*, 2012.

χρηματοοικονομικό τομέα, ως απάντηση στην ταχεία ανάπτυξη της χρηματοοικονομικής τεχνολογίας (FinTech).

Η πρώτη συστηματική εφαρμογή αποδίδεται στην Financial Conduct Authority (FCA) του Ηνωμένου Βασιλείου το 2015, η οποία εισήγαγε ένα ρυθμιστικό δοκιμαστήριο για την υποστήριξη καινοτόμων χρηματοοικονομικών υπηρεσιών⁶⁷.

Σύμφωνα με την έκθεση σκοπιμότητας⁶⁸ της βρετανικής Financial Conduct Authority για τη δημιουργία ενός ρυθμιστικού δοκιμαστηρίου στον χρηματοπιστωτικό τομέα το 2015, αυτή κρίθηκε ότι θα ήταν επωφελής γιατί θα επέτρεπε στις επιχειρήσεις να δοκιμάζουν καινοτόμα προϊόντα, υπηρεσίες και επιχειρηματικά μοντέλα σε πραγματικές συνθήκες αγοράς, διασφαλίζοντας παράλληλα τα απαραίτητα μέτρα προστασίας. Συγκεκριμένα, η έκθεση ανέφερε τέσσερα πιθανά πλεονεκτήματα από την υιοθέτηση ενός ρυθμιστικού δοκιμαστηρίου:

1. Τη μείωση του χρόνου και, ενδεχομένως, του κόστους για την εισαγωγή καινοτόμων ιδεών στην αγορά. Οι καθυστερήσεις που οφείλονται στην κανονιστική αβεβαιότητα επηρεάζουν δυσανάλογα τους πρωτοπόρους και αποθαρρύνουν τους καινοτόμους. Στοιχεία από άλλους κλάδους δείχνουν ότι ο χρόνος που απαιτείται για την κυκλοφορία ενός καινοτόμου προϊόντος στην αγορά μπορεί να αυξηθεί κατά περίπου 33% σε σχέση με παραδοσιακά προϊόντα της ίδιας αγοράς, και με κόστος που ανέρχεται σε περίπου 8% των συνολικών εσόδων του προϊόντος κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής του⁶⁹.
2. Τη διευκόλυνση της πρόσβασης των καινοτόμων ιδεών και προϊόντων σε χρηματοδότηση, μέσω της μείωσης της κανονιστικής αβεβαιότητας.
3. Την αύξηση του αριθμού των καινοτόμων προϊόντων που θα ήταν διαθέσιμα στους καταναλωτές.

⁶⁷ Financial Conduct Authority (FCA), *Regulatory sandbox lessons learned report*, London, 2017.

⁶⁸ FCA, *Regulatory sandbox*, 2015.

⁶⁹ A. D. Stern, *Innovation under regulatory uncertainty: Evidence from medical technology*, Journal of public economics 2017, σελ. 181-200.

4. Τη δυνατότητα συνεργασίας της FCA με τους φορείς καινοτομίας, ώστε να διασφαλίζεται η ενσωμάτωση κατάλληλων μέτρων προστασίας των καταναλωτών στα νέα προϊόντα και υπηρεσίες.

Ένα από τα πρώτα παραδείγματα χρήσης του βρετανικού ρυθμιστικού δοκιμαστηρίου αφορούσε την αυτόματη, αλγοριθμική παροχή χρηματοπιστωτικών συμβουλών. Οι επαγγελματίες του χρηματοπιστωτικού τομέα επισήμαναν ότι θα ήταν πολύ χρήσιμο να μπορούν να δοκιμάζουν τους αλγόριθμούς τους σε ένα ρυθμιστικό δοκιμαστήριο. Ένα δοκιμαστήριο θα επέτρεπε σε μια εταιρεία να διαθέσει την πλατφόρμα παροχής αλγοριθμικών αυτοματοποιημένων συμβουλών της σε περιορισμένο αριθμό καταναλωτών. Ως μέτρο ασφαλείας, μετά την παροχή της συμβουλής, αλλά πριν από την εκτέλεση των συναλλαγών, οι χρηματοοικονομικοί σύμβουλοι θα εξέταζαν τη συμβουλή. Αυτό θα επέτρεπε στις εταιρείες να μάθουν πώς αλληλεπιδρούν οι καταναλωτές με την πλατφόρμα παροχής συμβουλών και πώς αποδίδει ο αλγόριθμός τους σε σύγκριση με την ανθρώπινη αξιολόγηση.

Β. Ο ρόλος του ΟΟΣΑ στη διάχυση των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων

Η επιτυχία του βρετανικού μοντέλου οδήγησε σε ταχεία διάδοση του εργαλείου στην Ευρώπη, στην Ασία (ιδίως στη Σιγκαπούρη), στην Αυστραλία και σε άλλες ανεπτυγμένες οικονομίες.

Ο ΟΟΣΑ και η Ευρωπαϊκή Ένωση συνέβαλαν καθοριστικά στη διάδοση, θεσμική εδραίωση και κανονιστική συστηματοποίηση του εργαλείου των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων, εντάσσοντάς το στο ευρύτερο πλαίσιο της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση και της πολιτικής για την καινοτομία.

Ιδίως ο ΟΟΣΑ, μέσα από εκθέσεις και εργαλεία πολιτικής, όπως το Regulatory Sandbox Toolkit⁷⁰ και τα «Κείμενα για την ψηφιακή οικονομία»⁷¹, παρέχει συγκεκριμένες κατευθυντήριες γραμμές για τον σχεδιασμό, τη λειτουργία και την αξιολόγηση των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων,

⁷⁰ OECD, *Regulatory Sandbox Toolkit*, 2025.

⁷¹ Σειρά κειμένων πολιτικής, τα οποία είναι διαθέσιμα στο: doi.org/10.1787/20716826

συμβάλλοντας στην τυποποίηση των βασικών τους χαρακτηριστικών. Παράλληλα, ο ΟΟΣΑ λειτουργεί ως μηχανισμός διάχυσης της πολιτικής για τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια, καταγράφοντας εθνικές εμπειρίες και προωθώντας τη μεταφορά βέλτιστων πρακτικών μεταξύ κρατών, γεγονός που έχει οδηγήσει σε ταχεία εξάπλωση των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων σε διαφορετικά πεδία πολιτικής και γεωγραφικές περιοχές. Επιπλέον, αναδεικνύει τη σημασία των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων ως εργαλείων μάθησης, τα οποία επιτρέπουν στους νομοθέτες και τις διοικητικές αρχές να συλλέγουν εμπειρικά δεδομένα σε πραγματικές συνθήκες και να προσαρμόζουν τους κανόνες βάσει τεκμηρίωσης.

Ο ΟΟΣΑ διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στη θεσμική εδραίωση και διεθνή διάχυση των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων, όχι ως αρχικός δημιουργός του εργαλείου, αλλά ως βασικός φορέας συστηματοποίησής του. Μέσω της ενσωμάτωσης των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων στο ευρύτερο πλαίσιο της ρυθμιστικής πολιτικής για την καινοτομία, ο ΟΟΣΑ τα ανέδειξε σε κεντρικό μηχανισμό «ευέλικτης ρύθμισης» (flexible regulation), ικανό να γεφυρώσει το χάσμα μεταξύ ταχέως εξελισσόμενων τεχνολογιών και παραδοσιακών ρυθμιστικών πλαισίων.

Ο ΟΟΣΑ συνδέει ρητά την έννοια της ευέλικτης ρύθμισης με τη μετάβαση από λεπτομερείς κανόνες προς πιο ανοικτές και προσαρμοστικές μορφές ρυθμιστικής παρέμβασης, επισημαίνοντας ότι «λιγότερο λεπτομερείς και περισσότερο ευέλικτες προσεγγίσεις, όπως η ρύθμιση βάσει αρχών ή αποτελεσμάτων, μπορούν να βοηθήσουν τις κυβερνήσεις να ανταποκριθούν στην αβεβαιότητα και τις τεχνολογικές εξελίξεις, διασφαλίζοντας παράλληλα την επίτευξη των στόχων πολιτικής»⁷².

Η έννοια της ευέλικτης ρύθμισης (flexible regulation), όπως αναπτύσσεται από τον ΟΟΣΑ, συνιστά μια αλλαγή παραδείγματος κι όχι ένα ακόμα μέσο της καλής νομοθέτησης. Από τη μία πλευρά, εκφράζεται μέσα από συγκεκριμένα εργαλεία πολιτικής, όπως τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια. Από την άλλη πλευρά, η ευελιξία εδράζεται σε ένα θεωρητικό υπόβαθρο, σύμφωνα με το οποίο είναι αυξημένη η σημασία

⁷² OECD, *Regulatory Policy Outlook*, 2021.

των λιγότερο λεπτομερειακών και περισσότερο ευέλικτων προσεγγίσεων, όπως οι ρυθμίσεις βάσει αρχών ή αποτελεσμάτων. Παράδειγμα ρυθμίσεων βάσει αποτελεσμάτων αποτελούν οι ευρωπαϊκές οδηγίες οι οποίες ρυθμίζουν ένα πεδίο πολιτικής στις χώρες μέλη της ΕΕ, όχι ως προς τις διαδικασίες εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής, αλλά ως προς τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

Στο πλαίσιο αυτό, η ρύθμιση απομακρύνεται από ιεραρχικά και στατικά μοντέλα βασισμένα σε λεπτομερείς κανόνες και μετατοπίζεται προς πιο ανοικτές και προσαρμοστικές διαδικασίες, όπου η μάθηση μέσα από την πράξη αποκτά κεντρικό ρόλο⁷³.

Κατά συνέπεια, τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια δεν αποτελούν απλώς ένα επιμέρους εργαλείο καλής νομοθέτησης, αλλά εντάσσονται σε μια ευρύτερη μετάβαση προς μορφές διακυβέρνησης που επιδιώκουν να συνδυάσουν την καινοτομία με τη διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος σε συνθήκες αυξημένης αβεβαιότητας. Συνολικά, η χρήση των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων δεν συνιστά απλώς τεχνική προσαρμογή της νομοθέτησης στις επιστημονικές, κοινωνικές κ.λπ. εξελίξεις, αλλά αντανakλά μια βαθύτερη αναδιάρθρωση του ρόλου του κράτους ως ρυθμιστή, στο πλαίσιο ενός πολυεπίπεδου και δικτυακού συστήματος διακυβέρνησης, όπου η κανονιστική αυθεντία διαχέεται και η ρύθμιση καθίσταται διαδικασία συνεχούς αναθεώρησης και μάθησης.

Γ. Τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια στην ΕΕ

Στην ΕΕ, η πρώτη αναφορά στα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια εμφανίζεται στα εργαλεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καλή νομοθέτηση⁷⁴, όπου αναγνωρίζεται η ανάγκη ενσωμάτωσης μηχανισμών πειραματισμού και αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών σε πραγματικές συνθήκες⁷⁵.

⁷³ C. F. Sabel/J. Zeitlin, “Experimentalist governance”, ό.π.

⁷⁴ Πρόκειται για την εργαλειοθήκη της ΕΕ για την καλή νομοθέτηση, στην οποία αναλύονται εκτενώς οι αρχές και τα μέσα καλής νομοθέτησης, διαθέσιμη στο: commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en.

⁷⁵ European Commission, *Better regulation toolbox*, 2020.

Νωρίτερα είχαν προηγηθεί ενέργειες ανίχνευσης της χρησιμότητας και εφαρμογής του μοντέλου των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων.

Το 1ο εξάμηνο 2017, η Μάλτα, στο πλαίσιο της προεδρίας της στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, διοργάνωσε την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ σε θέματα ρυθμιστικής προσέγγισης της καινοτομίας. Από αυτή την ανταλλαγή καλών πρακτικών αναδείχθηκε το γεγονός ότι πολλά κράτη μέλη εξέταζαν ήδη εναλλακτικές ρυθμιστικές προσεγγίσεις οι οποίες θα ήταν περισσότερο συμβατές από την κλασική νομοθέτηση με την καινοτομία σε προϊόντα και υπηρεσίες.

Άλλωστε, η εφαρμογή της αρχής της καινοτομίας, η οποία είχε ήδη υιοθετηθεί από την ΕΕ το 2013, υπήρξε σημαντικός ενισχυτικός παράγοντας της ανάπτυξης των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων. Σύμφωνα με την αρχή της καινοτομίας *«Η πολιτική και η νομοθεσία της ΕΕ θα πρέπει να διαμορφώνονται, να εφαρμόζονται και να αξιολογούνται με στόχο την ενθάρρυνση καινοτομιών που συμβάλλουν στην επίτευξη των περιβαλλοντικών, κοινωνικών και οικονομικών στόχων της ΕΕ, καθώς και στην πρόβλεψη και αξιοποίηση των μελλοντικών τεχνολογικών εξελίξεων»*⁷⁶. Η αναθεώρηση της ρυθμιστικής εργαλειοθήκης της ΕΕ (Regulatory toolbox) τον Νοέμβριο 2021, περιέλαβε οδηγίες για την αξιολόγηση των ρυθμιστικών πρωτοβουλιών της ΕΕ βάσει της αρχής της καινοτομίας⁷⁷. Με τον τρόπο με τον οποίο η νομοθεσία μπορεί να γίνει ανθεκτικότερη στον χρόνο και να ευνοεί την έρευνα και την καινοτομία. Δεδομένου δε του διασυννοριακού χαρακτήρα της καινοτομίας, απαιτείται στενή διεθνής ρυθμιστική συνεργασία προκειμένου να αξιοποιηθεί η γνώση και η εμπειρογνωμοσύνη που αποκτάται μέσω της χρήσης των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων και της αρχής της καινοτομίας στις χώρες μέλη της ΕΕ.

Λίγο αργότερα, η σλοβενική προεδρία, το δεύτερο εξάμηνο 2021, συνέλεξε δεδομένα από τα κράτη μέλη της ΕΕ για να εξετάσει κατά

⁷⁶ European Commission, *Innovation principle*, 2022.

⁷⁷ Πρόκειται για το εργαλείο No22 “Research and Innovation”.

πόσο η πρακτική των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων είναι διαδεδομένη μεταξύ των κρατών μελών. Μέχρι το τέλος του 2021 υπήρχαν 40 περιπτώσεις υφιστάμενων ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων, 7 περιπτώσεις όπου κάποιο ρυθμιστικό δοκιμαστήριο ήταν υπό σύσταση ή δημιουργία και 15 περιπτώσεις που εμπίπτουν στην κατηγορία άλλων μορφών ρυθμιστικού πειραματισμού.

Μεταξύ αυτών υπήρχε και ένα ρυθμιστικό δοκιμαστήριο στην Ελλάδα, το οποίο αποφασίστηκε και λειτούργησε υπό την εποπτεία της Τράπεζας της Ελλάδας⁷⁸. Στο πλαίσιο του ρυθμιστικού δοκιμαστηρίου της Τράπεζας της Ελλάδας, μπορούσαν να συμμετέχουν τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα της χώρας για να δοκιμάσουν και να ελέγξουν νέα προϊόντα χρηματοοικονομικής τεχνολογίας (fintech). Κατά τη διάρκεια της δοκιμής αυτών των προϊόντων, η Τράπεζα της Ελλάδας είχε απαγορεύσει στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα να διαφημίζουν για εμπορικούς σκοπούς τη συμμετοχή τους στο ρυθμιστικό δοκιμαστήριο.

Τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια απέκτησαν σαφή θεσμική αναγνώριση στην ΕΕ με τα Συμπεράσματα του Συμβουλίου της ΕΕ το 2020, όπου αυτά περιγράφονται ως εργαλεία που επιτρέπουν τη δοκιμή καινοτόμων λύσεων υπό κανονιστική εποπτεία, με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθέτησης και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας.

Η ένταξη των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων στην πολιτική της ΕΕ για την καλή νομοθέτηση τα έθεσε ουσιαστικά υπό τις αρχές καλής νομοθέτησης. Έτσι, τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια στο πλαίσιο της ΕΕ πρέπει πάντα να σέβονται και να προωθούν την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, καθώς και της αρχής της προφύλαξης. Πρέπει πάντα να εξασφαλίζεται υψηλό επίπεδο προστασίας των πολιτών, των καταναλωτών, των εργαζομένων, της υγείας, του κλίματος και του περιβάλλοντος, μεταξύ άλλων, καθώς και ασφάλεια δικαίου, χρηματοπιστωτική σταθερότητα, ισότιμοι όροι ανταγωνισμού

⁷⁸ Bank of Greece, Terms and conditions governing the establishment and operation of the Regulatory Sandbox of the Bank of Greece, Decision of the executive Committee, meeting 189/14.05.2021.

και θεμιτός ανταγωνισμός, και πρέπει να τηρούνται τα υφιστάμενα επίπεδα προστασίας των ευρωπαίων πολιτών.

Στη συνέχεια, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενσωμάτωσε πιο συστηματικά τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια σε επιμέρους πολιτικές, όπως η στρατηγική για την τεχνητή νοημοσύνη και η πρόταση για τον Κανονισμό για την ΤΝ (AI Act), όπου προβλέπεται ρητά η δημιουργία “AI regulatory sandboxes” από τα κράτη μέλη ως μηχανισμών δοκιμής και εποπτευόμενης καινοτομίας⁷⁹. Παράλληλα, πρωτοβουλίες όπως το European Blockchain Services Infrastructure⁸⁰ και το πανευρωπαϊκό blockchain sandbox ενισχύουν τη διασυνοριακή διάσταση του εργαλείου, προωθώντας τη συνεργασία μεταξύ εθνικών αρχών και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών.

Η προσέγγιση της ΕΕ χαρακτηρίζεται από μια μορφή καθοδηγούμενης αποκέντρωσης, καθώς δεν θεσπίζεται ένα ενιαίο υποχρεωτικό μοντέλο, αλλά ενθαρρύνεται η ανάπτυξη εθνικών ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων εντός ενός κοινού πλαισίου αρχών. Με τον τρόπο αυτό, τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια εντάσσονται σε μια ευρύτερη στρατηγική που επιδιώκει να συνδυάσει την προώθηση της καινοτομίας με την προστασία του δημόσιου συμφέροντος και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αναδεικνύοντας τη μετάβαση της ευρωπαϊκής ρυθμιστικής διακυβέρνησης προς πιο ευέλικτες μορφές ρύθμισης.

Συνοψίζοντας, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει υιοθετήσει μια προσέγγιση που ενθαρρύνει τη χρήση ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων ως εργαλείο καλής νομοθέτησης και ενίσχυσης της καινοτομίας. Σύμφωνα με το Συμβούλιο της ΕΕ:

- Τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια αποτελούν βασικό εργαλείο για ένα «φιλικό προς την καινοτομία και ανθεκτικό ρυθμιστικό πλαίσιο».

⁷⁹ European Commission, *Proposal for a Regulation laying down harmonized rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act)*, 2021.

⁸⁰ Πρόκειται για μια κοινή πρωτοβουλία που οργανώθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη, με στόχο τη δημιουργία μιας ψηφιακής υποδομής βασισμένης στην τεχνολογία blockchain για τον δημόσιο τομέα σε ολόκληρη την Ευρώπη.

- Ενισχύουν τη ρυθμιστική μάθηση και την τεκμηριωμένη χάραξη πολιτικής.
- Συμβάλλουν στην ανταγωνιστικότητα και την ψηφιακή μετάβαση.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει επίσης προωθήσει:

- Πιλοτικά προγράμματα (π.χ. blockchain sandbox).
- Ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών μεταξύ κρατών μελών.
- Ενσωμάτωση της αρχής της καινοτομίας (innovation principle) στην καλή νομοθέτηση.

Δ. Ο ρόλος των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων στην Ευρωπαϊοποίηση

Ο ρόλος του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην προώθηση των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων αναδεικνύει μια σύνθετη και αλληλοτροφοδοτούμενη δυναμική πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Ενώ ο ΟΟΣΑ λειτουργεί κυρίως ως φορέας διεθνούς διάχυσης προτύπων (policy diffusion) και παραγωγής τεχνογνωσίας, η Ευρωπαϊκή Ένωση αναλαμβάνει τον ρόλο της θεσμικής ενσωμάτωσης και προσαρμογής αυτών των προτύπων στο ευρωπαϊκό πλαίσιο. Ειδικότερα, ο ΟΟΣΑ, μέσω εκθέσεων, δεικτών και κατευθυντήριων γραμμών, έχει συμβάλει στη διαμόρφωση ενός συνεκτικού εννοιολογικού και επιχειρησιακού πλαισίου για τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια, αναδεικνύοντάς τα ως βασικό εργαλείο ευέλικτης και καινοτόμας ρύθμισης⁸¹. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, από την πλευρά της, αξιοποιεί τη γνώση αυτή στο πλαίσιο της καλής νομοθέτησης, ενθαρρύνοντας τα κράτη μέλη να αναπτύξουν εθνικά ρυθμιστικά δοκιμαστήρια και προωθώντας τη συνεργασία και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών μεταξύ τους, χωρίς να επιβάλλει ένα ενιαίο, δεσμευτικό μοντέλο εφαρμογής.

Η αλληλεπίδραση αυτή μπορεί να ερμηνευθεί ως μορφή «διαμεσολαβημένης ευρωπαϊοποίησης», όπου οι προτάσεις για την καλή νομοθέτηση και οι νέες δράσεις δεν μεταφέρονται απευθείας από το διεθνές στο εθνικό επίπεδο, αλλά φιλτράρονται και επανανοηματοδοτούνται μέσω των

⁸¹ A. Attrey/M. Leshner/C. Lomax, *The role of sandboxes*, ό.π.

ευρωπαϊκών θεσμών. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕ λειτουργεί ως «μεταφραστική» των διεθνών προτύπων, προσαρμόζοντάς τα στις ιδιαιτερότητες της ενιαίας αγοράς, στις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, καθώς και στις απαιτήσεις υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών στην ΕΕ και των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Με τον τρόπο αυτό, η ευρωπαϊκή προσέγγιση διαφοροποιείται από μια αμιγώς αγοραία ή τεχνοκρατική λογική, ενσωματώνοντας κοινωνικές και κανονιστικές εγγυήσεις σε ένα εργαλείο το οποίο είχε ως σημείο εκκίνησης ανάγκες που διαμορφώθηκαν από την αγορά και την τεχνολογία.

Παράλληλα, η σχέση ΟΟΣΑ-ΕΕ δεν είναι μονόδρομη. Η εμπειρία των κρατών μελών της ΕΕ, τα οποία αναπτύσσουν και εφαρμόζουν τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια σε εθνικό επίπεδο, τροφοδοτεί εκ νέου τον ΟΟΣΑ με εμπειρικά δεδομένα και καλές πρακτικές, ενισχύοντας έναν κύκλο αμφίδρομης μάθησης. Η διαδικασία αυτή συμβάλλει στη σταδιακή σύγκλιση των ρυθμιστικών προσεγγίσεων σε διεθνές επίπεδο, χωρίς όμως να οδηγεί σε πλήρη ομοιομορφία, καθώς διατηρούνται σημαντικές εθνικές διαφοροποιήσεις. Συνολικά, η προώθηση των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων αποτυπώνει μια νέα μορφή ρυθμιστικής διακυβέρνησης, όπου διεθνείς οργανισμοί και υπερεθνικοί θεσμοί συνεργάζονται για τη διαμόρφωση ευέλικτων και ταυτόχρονα τεκμηριωμένων δημόσιων πολιτικών, αναδεικνύοντας τη μετάβαση από ιεραρχικά σε δικτυακά μοντέλα ρύθμισης.

Η διάδοση των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων συνιστά ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα της ευρωπαϊοποίησης από τα κάτω (bottom-up Europeanization), δηλαδή μιας διαδικασίας κατά την οποία καινοτόμες ρυθμιστικές πρακτικές αναπτύσσονται αρχικά σε εθνικό επίπεδο και στη συνέχεια διαχέονται προς το υπερεθνικό επίπεδο, επηρεάζοντας τη διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών. Σε αντίθεση με την κλασική αντίληψη της ευρωπαϊοποίησης ως top-down διαδικασίας, όπου οι ευρωπαϊκοί θεσμοί διαχέουν ή και επιβάλλουν πρότυπα στα κράτη μέλη, η περίπτωση των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων καταδεικνύει μια αντίστροφη δυναμική: η αρχική καινοτομία αναπτύσσεται από εθνικούς φορείς και στη συνέχεια υιοθετείται, συστηματοποιείται και

επαναπροωθείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Υπενθυμίζουμε εδώ ότι η ευρωπαϊοποίηση αναφέρεται στη διαδικασία ενσωμάτωσης των ευρωπαϊκών πολιτικών, θεσμών, κανόνων και νοοτροπιών στις εθνικές δομές των κρατών μελών. Αφορά την προσαρμογή εθνικών πολιτικών, διοικητικών και νομικών συστημάτων στα πρότυπα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επηρεάζοντας τον δημόσιο τομέα, το δίκαιο (π.χ. προστασία δεδομένων) κ.λπ.

Η πρωτοβουλία της Financial Conduct Authority (FCA) στο Ηνωμένο Βασίλειο το 2015, ένα χρόνο πριν από το δημοψήφισμα που οδήγησε στο Brexit, αποτέλεσε το σημείο εκκίνησης μιας τέτοιας διαδικασίας. Το ρυθμιστικό δοκιμαστήριο της FCA δεν σχεδιάστηκε ως εξαγωγίμο μοντέλο, αλλά ως απάντηση σε συγκεκριμένες εθνικές ανάγκες.

Συγκεκριμένα, πριν από την παγκόσμια οικονομική κρίση του 2008, η καινοτομία στον χρηματοπιστωτικό τομέα αντιμετωπιζόταν μόνο θετικά, με αποτέλεσμα να υιοθετηθεί μια προσέγγιση απορρύθμισης και ελεύθερης αγοράς όσον αφορά τις ρυθμίσεις του τομέα αυτού. Μετά την κρίση, το ρυθμιστικό εκκρεμές έφτασε στο άλλο άκρο, όπου κάθε καινοτομία στο χρηματοπιστωτικό οικοσύστημα αντιμετωπιζόταν με δυσπιστία. Την ίδια στιγμή οι ραγδαίες τεχνολογικές αλλαγές έδωσαν ώθηση στην ανάπτυξη της χρηματοπιστωτικής τεχνολογίας (FinTech) και άρχισαν να εμφανίζονται νέες υπηρεσίες και προϊόντα που βασίζονται σε επεξεργασία μεγάλου αριθμού δεδομένων. Σε αυτό το σημείο οι ρυθμιστικές αρχές πιέζονταν για να εξισορροπήσουν τους παραδοσιακούς ρυθμιστικούς στόχους της χρηματοοικονομικής σταθερότητας και της προστασίας των καταναλωτών, με την προώθηση της ανάπτυξης και της καινοτομίας. Τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια είναι μια νέα προσέγγιση στη ρυθμιστική διακυβέρνηση, η οποία προέκυψε ακριβώς από αυτή τη δυσχερή κατάσταση μετά την οικονομική κρίση⁸².

Η επιτυχία του εργαλείου των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων, σε

⁸² D. A. Zetsche/R. P. Buckley/J. N. Barberis/D. W. Arner, *Regulating a revolution: From regulatory sandboxes to smart regulation*, Fordham Journal of Corporate & Financial Law 1/2017, σελ. 31-103.

όρους ενίσχυσης της αγοράς FinTech και βελτίωσης της σχέσης μεταξύ ρυθμιστών και καινοτόμων επιχειρήσεων, οδήγησε στη γρήγορη διεθνοποίησή του. Σε αυτό το σημείο ενεργοποιήθηκαν οι μηχανισμοί διάχυσης δημόσιων πολιτικών, μέσω των οποίων διεθνείς οργανισμοί λειτουργούν ως φορείς διάχυσης και νομιμοποίησης της καινοτομίας. Ο ΟΟΣΑ, μέσω αναλύσεων και κατευθυντήριων γραμμών, ενσωματώνει τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια στο ευρύτερο πλαίσιο της ρυθμιστικής πολιτικής για την καινοτομία, μετατρέποντάς τα από εθνική πρακτική σε διεθνώς αναγνωρισμένο εργαλείο. Παράλληλα, η Ευρωπαϊκή Ένωση ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να αναπτύξουν αντίστοιχα σχήματα και προωθή την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών, χωρίς να επιβάλλει ενιαίους δεσμευτικούς κανόνες για τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια.

Η διαδικασία αυτή οδηγεί σε ένα ενδιαφέρον φαινόμενο «ανακύκλωσης» των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων: μια πρακτική που γεννήθηκε σε εθνικό επίπεδο, θεσμοποιείται σε υπερεθνικό επίπεδο και στη συνέχεια επανεισάγεται στα κράτη μέλη με ενισχυμένη νομιμοποίηση.

Από θεωρητική άποψη, η εξέλιξη αυτή αναδεικνύει τη σημασία των πολυεπίπεδων μορφών διακυβέρνησης και την αποδυνάμωση της μονόδρομης σχέσης μεταξύ εθνικού και ευρωπαϊκού επιπέδου. Οι ρυθμιστικές καινοτομίες δεν αποτελούν αποκλειστικό προνόμιο των κεντρικών ευρωπαϊκών θεσμών, αλλά αναδύονται και «από τα κάτω», μέσω πειραματισμών που λαμβάνουν χώρα σε εθνικά ή ακόμη και υποεθνικά επίπεδα. Τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια ενισχύουν αυτή τη δυναμική, καθώς παράγουν κανονιστική γνώση μέσα από πρακτική εφαρμογή και όχι μόνο μέσω θεωρητικού σχεδιασμού.

Εντούτοις, η από τα κάτω ευρωπαϊοποίηση των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων δεν είναι ουδέτερη διαδικασία. Η θεσμοποίηση μιας πρακτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο συνεπάγεται την τυποποίησή της, γεγονός που ενδέχεται να περιορίσει την ευελιξία και τον πειραματικό χαρακτήρα που την κατέστησαν αρχικά επιτυχή. Επιπλέον, η διάχυση μιας πρακτικής για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή δημόσιων πολιτικών μέσω ήπιων παρεμβάσεων διεθνών και υπερεθνικών οργανισμών, ενισχύει

την επιρροή των οργανισμών αυτών, χωρίς αντίστοιχη ενίσχυση της δημοκρατικής λογοδοσίας. Συνεπώς, τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια δεν αποτελούν απλώς ένα τεχνικό εργαλείο καλής νομοθέτησης, αλλά και ένα πεδίο όπου αναδιαμορφώνονται οι σχέσεις μεταξύ εθνικής κυριαρχίας, ευρωπαϊκής διακυβέρνησης και διεθνούς κανονιστικής επιρροής.

Ε. Η κριτική που ασκείται στα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια

Παρά τη σημαντική προβολή τους ως εργαλείο ευέλικτης και καινοτόμας ρύθμισης, τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια έχουν αποτελέσει αντικείμενο εκτεταμένης κριτικής στη διεθνή βιβλιογραφία, ιδίως ως προς τις επιπτώσεις τους στη δημοκρατική νομιμοποίηση, την ισότητα των πολιτών απέναντι στον νόμο και την προστασία του δημόσιου συμφέροντος. Η κριτική αυτή αναδεικνύει ότι τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια δεν αποτελούν ουδέτερα τεχνικά εργαλεία, αλλά ενσωματώνουν συγκεκριμένες κανονιστικές επιλογές και αξιακές προτεραιότητες.

Ένα πρώτο βασικό σημείο κριτικής αφορά τη δημοκρατική νομιμοποίηση των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων. Καθώς τα σχήματα αυτά λειτουργούν κατά κανόνα μέσω διοικητικών αποφάσεων και όχι μέσω τυπικής νομοθετικής διαδικασίας, παρακάμπτουν εν μέρει τους μηχανισμούς κοινοβουλευτικού ελέγχου και δημόσιας λογοδοσίας. Η μετατόπιση προς ευέλικτα και πειραματικά εργαλεία ενδέχεται να οδηγήσει σε αποπολιτικοποίηση της ρυθμιστικής διαδικασίας, μεταφέροντας κρίσιμες επιλογές από το δημοκρατικό πεδίο σε τεχνοκρατικά δίκτυα. Η κριτική αυτή στα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια έχει ανατριχιαστικές ομοιότητες με την κριτική που ασκούσαν σε νέες προσεγγίσεις για τη ρύθμιση του χρηματοπιστωτικού τομέα λίγο πριν από την οικονομική κρίση⁸³. Και τότε είχαν υποστηριχθεί ρυθμιστικές παρεμβάσεις με το σκεπτικό ότι είναι ευέλικτες και ανταποκρίνονται στις ανάγκες, ενώ, ενσωματώνοντας τρίτους στο ρυθμιστικό εγχείρημα, διευρύνουν την ικανότητά του, ακόμη και τη νομιμοποίησή του. Ωστόσο, η εμπειρία από την κρίση

⁸³ J. Black, *Paradoxes and failures*, ό.π.

αποκάλυψε ότι κατά την εφαρμογή τους μπορεί να είναι αποκομμένες από την πραγματικότητα ή υπερβολικά επιεικείς με τους ισχυρούς παίκτες του χρηματοπιστωτικού πεδίου και να εστιάζουν σε μεγάλο βαθμό σε συστήματα και διαδικασίες που δεν υπόκεινται σε επαρκή έλεγχο. Κανείς δεν ισχυρίζεται ότι πρέπει να επιστρέψουμε σε μια αυστηρή προσέγγιση λεπτομερειακής εκ των προτέρων ρύθμισης για κάθε θέμα. Η εμπειρία από τις πιο ευέλικτες ρυθμιστικές επιλογές που είχαν γίνει λίγο πριν από την κρίση, υποδηλώνει την ανάγκη να κατανοήσουμε σε μεγαλύτερο βάθος τις διαθλαστικές επιδράσεις των οργανωτικών, τεχνικών, λειτουργικών και γνωστικών διαστάσεων των νέων ρυθμιστικών εργαλείων, εάν θέλουμε να κατανοήσουμε τη διαρκώς μεταβαλλόμενη πραγματικότητα και να προσαρμοστούμε στα νέα δεδομένα.

Συναφής είναι η κριτική που αφορά τη στρέβλωση του ανταγωνισμού και την άνιση μεταχείριση των οικονομικών φορέων. Τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια βασίζονται σε επιλεκτική συμμετοχή επιχειρήσεων, οι οποίες αποκτούν πρόσβαση σε ευνοϊκότερο κανονιστικό καθεστώς σε σχέση με τους ανταγωνιστές τους. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε δημιουργία ρυθμιστικών προνομίων και σε άνιση κατανομή ευκαιριών στην αγορά⁸⁴. Επιπλέον, υπάρχει ο κίνδυνος οι μεγαλύτερες και πιο οργανωμένες επιχειρήσεις να είναι σε θέση να εκμεταλλευτούν καλύτερα τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια, ενισχύοντας τις ήδη υπάρχουσες ανισότητες.

Ένα τρίτο πεδίο κριτικής αφορά τους κινδύνους για τους καταναλωτές και το δημόσιο συμφέρον. Δεδομένου ότι τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια επιτρέπουν τη δοκιμή καινοτόμων προϊόντων σε πραγματικές συνθήκες, ενδέχεται να εκθέσουν τους χρήστες σε μη πλήρως αξιολογημένους κινδύνους. Η ένταση μεταξύ καινοτομίας και προστασίας καθίσταται ιδιαίτερα εμφανής σε τομείς όπως η τεχνητή νοημοσύνη και η υγεία, όπου τα ενδεχόμενα αρνητικά αποτελέσματα μπορεί να είναι σημαντικά ακόμα και σε κόστος ανθρώπινων ζωών.

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται επίσης στον κίνδυνο της ρυθμιστικής

⁸⁴ D. A. Zetsche/R. P. Buckley/D. W., Arner/J. N. Barberis, *Regulating a revolution*, ό.π.

αιχμαλωσίας⁸⁵ (regulatory capture). Η στενή συνεργασία μεταξύ ρυθμιστικών αρχών και επιχειρήσεων στο πλαίσιο των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων, μπορεί να οδηγήσει σε ασύμμετρη επιρροή των τελευταίων στη διαμόρφωση των κανόνων. Όπως επισημαίνει η βιβλιογραφία, η συνεχής αλληλεπίδραση και η ανταλλαγή πληροφοριών ενδέχεται να δημιουργήσουν σχέσεις εξάρτησης, περιορίζοντας την ανεξαρτησία των ρυθμιστών. Το πρόβλημα αυτό ενισχύεται σε περιβάλλοντα υψηλής τεχνολογικής εξειδίκευσης, όπου οι ρυθμιστικές αρχές εξαρτώνται από την τεχνογνωσία των ίδιων των ρυθμιζόμενων φορέων⁸⁶.

Επιπλέον, τίθεται ζήτημα περιορισμένης ρυθμιστικής αποτελεσματικότητας και δυνατότητας γενίκευσης των αποτελεσμάτων των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων. Αν και τα σχήματα αυτά παράγουν πολύτιμη εμπειρική γνώση, δεν είναι πάντα σαφές κατά πόσο τα ευρήματα μπορούν να μεταφερθούν σε ευρύτερα πεδία. Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης αναγνωρίζει ότι τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια αποτελούν εργαλεία μάθησης, αλλά επισημαίνει την ανάγκη συστηματικής αξιολόγησης και ενσωμάτωσης των αποτελεσμάτων τους. Η έλλειψη σαφών μηχανισμών αξιολόγησης ενδέχεται να περιορίσει τη συμβολή τους στη βελτίωση της νομοθέτησης.

Τέλος, σημαντική είναι η κριτική που αφορά τη ρυθμιστική πολυπλοκότητα και τον κατακερματισμό που μπορεί να προκαλέσουν τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια. Η ύπαρξη παράλληλων καθεστώτων, ενός κανονικού και ενός πειραματικού, ενδέχεται να δημιουργήσει ασάφεια ως προς τα εφαρμοστέα πρότυπα και κανόνες και να αυξήσει το διοικητικό βάρος τόσο για τις επιχειρήσεις όσο και για τις αρχές. Στο ευρωπαϊκό επίπεδο, η ανάπτυξη πολλαπλών εθνικών ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων χωρίς επαρκή συντονισμό ενδέχεται να οδηγήσει σε περαιτέρω κατακερματισμό της ενιαίας αγοράς.

⁸⁵ Ο όρος ρυθμιστική αιχμαλωσία αναφέρεται στην υπονόμηση των ρυθμιστικών αρχών από τις επιχειρήσεις που αυτές ρυθμίζουν.

⁸⁶ A. Saltelli/D. J. Dankel/M. Di Fiore/N. Holland/M. Pigeon, *Science, the endless frontier of regulatory capture*, Futures 2022.

Συνολικά, η κριτική στα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια αναδεικνύει την ανάγκη ισορροπίας μεταξύ ευελιξίας και ρυθμιστικής ασφάλειας. Ενώ τα δοκιμαστήρια προσφέρουν σημαντικά πλεονεκτήματα ως εργαλεία καινοτομίας και μάθησης, η εφαρμογή τους πρέπει να συνοδεύεται από ισχυρές εγγυήσεις διαφάνειας, λογοδοσίας και προστασίας του δημόσιου συμφέροντος. Η πρόκληση για τη σύγχρονη πολιτική καλής νομοθέτησης δεν είναι η άκριτη υιοθέτηση των ρυθμιστικών δοκιμαστηρίων, αλλά η ενσωμάτωσή τους σε ένα συνεκτικό και δημοκρατικά νομιμοποιημένο πλαίσιο καλής νομοθέτησης.

II. Ο ρόλος του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης στην πολιτική για την καλή νομοθέτηση

Αν κανείς επιχειρούσε να σκιαγραφήσει τη γενεαλογία της σύγχρονης πολιτικής καλής νομοθέτησης, θα ανακάλυπτε δύο κυρίαρχους θεσμικούς δρώντες να κινούνται σε παράλληλες τροχιές: τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι δύο αυτοί δρώντες μοιράζονται κοινή ιδεολογική καταγωγή, την αναγνώριση των κανόνων δικαίου ως οικονομικών μεγεθών με μετρήσιμες επιπτώσεις στην ανάπτυξη. Έχουν, όμως, αναπτύξει διαφορετικά θεσμικά χαρακτηριστικά, διαφορετικά εργαλεία και, σε ορισμένα σημεία, διαφορετικές προτεραιότητες⁸⁷.

Η σχέση μεταξύ ΟΟΣΑ και ΕΕ στο πεδίο της ρυθμιστικής πολιτικής δεν είναι ούτε ιεραρχική ούτε τυχαία. Είναι μια σχέση αμφίδρομης μάθησης και αλληλοτροφοδότησης, στην οποία ο ΟΟΣΑ λειτούργησε ιστορικά ως αρχικός πυροδότης και η ΕΕ ως το κύριο θεσμικό κανάλι διάχυσης των αρχών αυτών στα κράτη μέλη της. Ωστόσο, με την πάροδο του χρόνου, οι δρόμοι τους άρχισαν να αποκλίνουν⁸⁸.

Η παρούσα ενότητα επιχειρεί να χαρτογραφήσει αυτή τη σχέση σε τέσσερις άξονες: (α) τις ιστορικές ρίζες και τη σύγκλιση, (β) τους μηχα-

⁸⁷ C. M. Radaelli, *The diffusion of regulatory impact analysis: Best practice or lesson-drawing?*, European Journal of Political Research 5/2004, σελ. 723-747.

⁸⁸ H. Kassim/P. Le Galès, *Exploring governance in a multi-level polity: A policy instruments approach*, West European Politics 1/2010, σελ. 1-21.

νισμούς αμοιβαίας επιρροής, (γ) τις σύγχρονες αποκλίσεις, και (δ) τα ανοιχτά ερωτήματα για τη δημοκρατική νομιμοποίηση.

Ο ΟΟΣΑ εισήλθε στο πεδίο της ρυθμιστικής πολιτικής νωρίτερα και με μεγαλύτερη συστηματικότητα από κάθε άλλο διεθνή οργανισμό. Ήδη από τη δεκαετία του 1980, στο πλαίσιο ευρύτερων μεταρρυθμίσεων εμπνευσμένων από τη νεοφιλελεύθερη στροφή, ο Οργανισμός άρχισε να αναπτύσσει έννοιες και εργαλεία για τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Η πρώτη μεγάλη σύνθεση αυτής της εργασίας εκφράστηκε στην ιστορική Έκθεση του 1997 για την κανονιστική μεταρρύθμιση, η οποία αποτέλεσε σημείο αναφοράς για τις επόμενες δεκαετίες⁸⁹.

Ιδιαίτερης σημασίας ήταν η υιοθέτηση, το 2012, της Σύστασης του Συμβουλίου για τη Ρυθμιστική Πολιτική και Διακυβέρνηση, η οποία αποτελεί μέχρι σήμερα το πλέον συνεκτικό κανονιστικό κείμενο του ΟΟΣΑ στον τομέα αυτό. Η Σύσταση αυτή εισάγει δώδεκα αρχές ρυθμιστικής πολιτικής και αποτελεί το πλέον φιλόδοξο κανονιστικό κείμενο του ΟΟΣΑ για την κανονιστική μεταρρύθμιση⁹⁰.

Με βάση τις αρχές αυτές:

- Η κανονιστική μεταρρύθμιση είναι μια κεντρική δημόσια πολιτική κι όχι μια τεχνική λειτουργία της διακυβέρνησης. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να ακολουθείται μια “whole-of-government”⁹¹ προσέγγιση και να υπάρχει πολιτική δέσμευση για την πολιτική αυτή στο υψηλότερο δυνατό επίπεδο.
- Δίνεται έμφαση στη δημοκρατική νομιμοποίηση και την ανοικτή διακυβέρνηση με τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων κατά τη διαμόρφωση των ρυθμίσεων.

⁸⁹ The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, 1997.

⁹⁰ OECD, *Recommendation of the Council on regulatory policy and governance*, 2012.

⁹¹ Η whole-of-government προσέγγιση αναφέρεται στις κοινές δραστηριότητες που αναλαμβάνουν υπουργεία και παντός είδους δημόσιοι φορείς με σκοπό την εξεύρεση μιας κοινής λύσης σε συγκεκριμένα προβλήματα ή ζητήματα, και περιλαμβάνει κάποια μορφή διατομεακής συνεργασίας, N. Aoki/M. Tay/S. Rawat, *Whole-of-government and joined-up government: A systematic literature review*, Public Administration 2/2023, σελ. 733-752.

- Σκιαγραφούνται τα επιχειρησιακά εργαλεία για την εφαρμογή της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση: Η ανάλυση ρυθμιστικών επιπτώσεων (regulatory impact assessment – RIA), η εξέταση εναλλακτικών τρόπων ρύθμισης (π.χ. co-regulation⁹², self-regulation), η εκ των υστέρων αξιολόγηση των ρυθμίσεων και η εκτίμηση των διακινδυνεύσεων.
- Περιγράφεται η θεσμική αρχιτεκτονική η οποία θα διασφαλίζει ότι οι ρυθμίσεις παράγονται και εφαρμόζονται με θεσμική αξιοπιστία. Γίνεται π.χ. αναφορά σε μηχανισμούς εποπτείας (oversight bodies) και στον ρόλο των ανεξάρτητων αρχών.
- Εντάσσεται η πολιτική για την κανονιστική μεταρρύθμιση στη λογική της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, η οποία απαιτεί συντονισμό μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης και συνοχή των ρυθμιστικών παρεμβάσεων.
- Συνδέεται η κανονιστική μεταρρύθμιση με τη διεθνή ρυθμιστική διακυβέρνηση. Γίνεται αναφορά σε διεθνή πρότυπα^{93,94}, διακρατικές συνεργασίες και εξωεδαφικές επιπτώσεις των ρυθμίσεων.

Η σύγκλιση της ΕΕ με τον ΟΟΣΑ ήταν εμφανής: τα εργαλεία που υιοθέτησε η ΕΕ ήταν σε μεγάλο βαθμό τα ίδια με αυτά που ο ΟΟΣΑ είχε ήδη αναπτύξει και προωθήσει στα κράτη μέλη του. Ο κυρίαρχος μηχανισμός επιρροής στα πρώτα χρόνια ήταν η διάχυση πολιτικής: ο

⁹² Η συν-ρύθμιση (co-regulation) συνδυάζει τη νομοθετική δράση με την αυτορρύθμιση, επιτρέποντας στους ενδιαφερόμενους φορείς (όπως συγκεκριμένοι τομείς της αγοράς ή της κοινωνίας πολιτών) να θεσπίζουν δικούς τους κανόνες υπό την εποπτεία των δημόσιων αρχών.

⁹³ Προϊόντος του χρόνου, όλο και περισσότερο προωθείται η χρήση διεθνών προτύπων (π.χ. ISO) στις ρυθμίσεις. Υποστηρίζεται ότι οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής έχουν τη δυνατότητα να αναπτύξουν τις δικές τους «εσωτερικές» λύσεις για κάποια δύσκολα και συνήθως τεχνικής φύσης προβλήματα. Ωστόσο, αυτή η επιλογή μπορεί να αποδειχθεί πολύ δαπανηρή όσον αφορά τον χρόνο, τα χρήματα και την απαιτούμενη εμπειρογνομosύνη. Η χρήση των υφιστάμενων διεθνών προτύπων τύπου ISO, μπορεί να εξοικονομήσει χρόνο, χρήματα και κόπο.

⁹⁴ Geneva, Switzerland: International Organization for Standardization and International Electrotechnical Commission, *ISO and IEC International Standards for policy makers*, 2015, διαθέσιμο στο: iso.org/policy.

ΟΟΣΑ παρήγαγε τη γνώση και τα εργαλεία, και η ΕΕ τα υιοθετούσε και τα ενσωμάτωνε στο θεσμικό της οπλοστάσιο.

Κρίσιμο παράγοντα στη διάχυση της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση έπαιξαν οι άνθρωποι που συμμετείχαν στις αντίστοιχες επιτροπές του ΟΟΣΑ, οι οποίοι, στις περισσότερες περιπτώσεις ήταν οι ίδιοι που συμμετείχαν και στις ευρωπαϊκές προσπάθειες διαμόρφωσης της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση⁹⁵. Στο πεδίο της κανονιστικής μεταρρύθμισης, οι ίδιες εθνικές διοικητικές ελίτ και τεχνοκρατικές μονάδες, συμμετέχουν τόσο σε ευρωπαϊκές όσο και σε διεθνείς διαδικασίες, λειτουργώντας ως φορείς διάχυσης ιδεών και εργαλείων. Η περίπτωση της ομάδας Mandelkern είναι ενδεικτική: το περιεχόμενο της έκθεσής της αντλεί σε μεγάλο βαθμό από το υπόδειγμα που είχε ήδη αναπτύξει ο ΟΟΣΑ (όπως η ανάλυση επιπτώσεων και η έμφαση στη μείωση διοικητικών βαρών), γεγονός που καταδεικνύει τη λειτουργία μηχανισμών διάχυσης πολιτικής μέσω επιστημονικών κοινοτήτων⁹⁶. Η σύγκλιση των εργαλείων και των αρχών της κανονιστικής πολιτικής μεταξύ ΟΟΣΑ και ΕΕ δεν αποτελεί, συνεπώς, προϊόν θεσμικής επιβολής, αλλά αποτέλεσμα μιας ευρύτερης διαδικασίας γνωστικής και κανονιστικής σύγκλισης, η οποία εδράζεται στη δράση αυτών των διακρατικών δικτύων εμπειρογνομόνων.

Ένας ιδιαίτερα ενδιαφέρον μηχανισμός αλληλεπίδρασης είναι η αμοιβαία αξιολόγηση (peer review) που εφαρμόζει ο ΟΟΣΑ στα κράτη μέλη του, συμπεριλαμβανομένων των χωρών μελών της ΕΕ. Οι εκθέσεις «Better Regulation in Europe» που εκπόνησε ο ΟΟΣΑ από το 2009 και εφεξής για χώρες της ΕΕ αξιολογούσαν τα συστήματα ρυθμιστικής πολιτικής κάθε χώρας, σε σχέση με ένα κοινό πλαίσιο που είχε καθοριστεί από τον ΟΟΣΑ, λειτουργώντας ταυτόχρονα ως εργαλείο πίεσης για βελτιώσεις και ως πηγή συγκριτικής γνώσης για την ίδια την ΕΕ⁹⁷.

Ένα ακόμα κοινό σημείο αφορά την αναγνώριση ότι τα διοικητικά βάρη

⁹⁵ D. P. Dolowitz/D. Marsh, *Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making*, Governance 1/2000, σελ. 5-23.

⁹⁶ P. M. Haas, *Introduction: epistemic communities and international policy coordination*, International Organization 1/1992, σελ. 1-35.

⁹⁷ OECD, *Better regulation in Europe: EU*, 2010.

δεν κατανέμονται ισότιμα: οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις επιβαρύνονται δυσανάλογα. Τόσο ο ΟΟΣΑ όσο και η ΕΕ έχουν ενσωματώσει ρητά την αρχή της αναλογικότητας στα εργαλεία τους, με την ΕΕ να υιοθετεί την αρχή «Σκέψου πρώτα τους μικρούς» (Think Small First)⁹⁸, ενώ ο ΟΟΣΑ έχει αναπτύξει κατευθυντήριες γραμμές για τη διενέργεια ελέγχου των επιπτώσεων των ρυθμίσεων στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (SME tests – small medium enterprises tests) στη διαδικασία ανάλυσης επιπτώσεων⁹⁹.

Ίσως η σημαντικότερη δομική διαφορά μεταξύ ΟΟΣΑ και ΕΕ είναι η φύση της κανονιστικής τους εξουσίας. Ο ΟΟΣΑ λειτουργεί αποκλειστικά μέσω *soft law*: οι συστάσεις, οι κατευθυντήριες γραμμές και οι δείκτες αναφοράς του (benchmarks), δεν είναι νομικά δεσμευτικά. Η επιρροή του βασίζεται σε επιχειρήματα, στη φήμη του Οργανισμού και στον πολιτικό-διπλωματικό έλεγχο μεταξύ χωρών μελών (peer pressure). Η ΕΕ, αντίθετα, διαθέτει δεσμευτική νομοθετική εξουσία: μπορεί να εκδίδει κανονισμούς άμεσης εφαρμογής, οδηγίες που υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να δράσουν, και μπορεί να προσφύγει κατά των κρατών μελών που δεν συμμορφώνονται.

Ορισμένες μελέτες διαπιστώνουν ότι η ήπια ισχύς του ΟΟΣΑ μπορεί να επιτύχει υψηλά επίπεδα συμμόρφωσης, ιδίως σε χώρες με ισχυρές δημόσιες διοικήσεις και θεσμική εμπιστοσύνη. Αντίστροφα, η τυπικά δεσμευτική νομοθεσία της ΕΕ ενδέχεται να εφαρμόζεται με «τυπική» μόνο συμμόρφωση σε χώρες με ασθενή διοικητική ικανότητα¹⁰⁰.

Μια άλλη σημαντική απόκλιση αφορά τη βαρύτητα των κοινωνικών στόχων στο πλαίσιο κάθε ατζέντας. Ο ΟΟΣΑ, δεδομένης της σύνθεσής του, που περιλαμβάνει και χώρες με ασθενέστερο κοινωνικό κράτος, τείνει να δίνει μεγαλύτερη έμφαση στην οικονομική αποδοτικότητα, στη μείωση των διοικητικών βαρών και στη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος¹⁰¹.

⁹⁸ European Commission, *Better regulation guidelines*, SWD(2015) 111 final.

⁹⁹ OECD, *The SME test: taking SMEs and entrepreneurs into account when regulating*, 2021, GOV/RPC(2021)21/FINAL.

¹⁰⁰ G. Falkner, *Complying with Europe: EU harmonization and soft law in the member states*, 2005.

¹⁰¹ P. Conway/D. De Rosa/G. Nicoletti/F. Steiner, *Regulation, competition and*

Η τάση από το 2019 και μετά, ωστόσο, δείχνει μια σύγκλιση προς την πιο οικονομική λογική, ιδίως μετά τις εκθέσεις Draghi και Letta, που τοποθέτησαν τη μείωση των διοικητικών βαρών στο κέντρο της συζήτησης για την ανταγωνιστικότητα. Αυτή η στροφή φέρνει την ΕΕ πιο κοντά στη φιλοσοφία του ΟΟΣΑ και έχει εγείρει διαμαρτυρίες από αρκετούς που βλέπουν κίνδυνο αποδυνάμωσης της κοινωνικής διάστασης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος¹⁰².

Ένα ακόμα σημείο απόκλισης αφορά τον βαθμό θεσμικής πολυπλοκότητας των δύο συστημάτων. Ο ΟΟΣΑ λειτουργεί σχετικά απλά: ο Οργανισμός παράγει γνώση, εκδίδει συστάσεις και αξιολογεί. Η ΕΕ, αντίθετα, εμπλέκει τρία θεσμικά όργανα (Επιτροπή, Κοινοβούλιο, Συμβούλιο) που πρέπει να συντονιστούν, 27 κράτη μέλη με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, πολλαπλά επίπεδα διακυβέρνησης (ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό, τοπικό) και έναν δικαστικό έλεγχο που μπορεί να ακυρώσει νομοθετικές επιλογές. Αυτή η πολυπλοκότητα δημιουργεί φαινόμενα που ο ΟΟΣΑ δεν αντιμετωπίζει στον ίδιο βαθμό. Η διαχείριση αυτής της πολυπλοκότητας αποτελεί εγγενή πρόκληση της ευρωπαϊκής ρυθμιστικής διακυβέρνησης¹⁰³.

Ωστόσο, υπάρχει μια σημαντική διαφορά που αναπόφευκτα διατηρεί την απόκλιση μεταξύ ΕΕ και ΟΟΣΑ: ο ΟΟΣΑ μπορεί να κινηθεί αποφασιστικά προς την «αποτελεσματικοκεντρική» λογική χωρίς πολιτικούς περιορισμούς. Η ΕΕ, αντίθετα, παραμένει εγκλωβισμένη σε μια θεσμική αρχιτεκτονική που ενσωματώνει πολλαπλές αξίες και πολιτικές ισορροπίες, και αυτό, παρά την τρέχουσα, και μάλλον συγκυριακή, πίεση για λιγότερη ρύθμιση, αποτελεί εγγύηση δημοκρατικής νομιμοποίησης που δεν πρέπει να διαβρωθεί.

Ένας τομέας όπου οι δύο ατζέντες (του ΟΟΣΑ και της ΕΕ) αναπτύσσουν στενότερη συνεργασία αλλά και διαφορετικές απαντήσεις είναι η νομοθέτηση της νέας ψηφιακής πραγματικότητας και η τεχνητή νοημο-

productivity convergence, 2006.

¹⁰² A. Alemanno, *Codifying better regulation: Constitutional requirements and reform proposals*, ό.π.

¹⁰³ P. Karkatsoulis/E. Stefopoulou/C. Saravakos/Z. Zlatanova/A. R. Coban, *Regulatory Quality Index*, ό.π.

σύνη. Ο ΟΟΣΑ έχει αναπτύξει αρχές για την υπεύθυνη ΤΝ που επηρέασαν άμεσα τον AI Act της ΕΕ, αλλά η ΕΕ προχώρησε πολύ πιο μακριά με νομικά δεσμευτικές ρυθμίσεις και ένα ολοκληρωμένο σύστημα αξιολόγησης κινδύνου (European Commission, 2021). Παράλληλα, η αρχή της ανάπτυξης δημόσιων πολιτικών βάσει δεδομένων (evidence based policy making) αποκτά νέα διάσταση στην εποχή των μεγάλων δεδομένων: τόσο ο ΟΟΣΑ, όσο και η ΕΕ, επενδύουν στη χρήση δεδομένων για τη βελτίωση της νομοπαραγωγικής διαδικασίας, αλλά η ΕΕ επιδιώκει να το κάνει αυτό τηρώντας αυστηρούς κανόνες προστασίας δεδομένων που ο ΟΟΣΑ δεν έχει λόγο να επιβάλλει.

Τόσο ο ΟΟΣΑ όσο και η ΕΕ παρουσιάζουν τις ατζέντες τους ως «τεχνικές» και «ουδέτερες». Ωστόσο, η βιβλιογραφία έχει αναδείξει ότι αμφότερες ενσωματώνουν συγκεκριμένες ιδεολογικές επιλογές. Η έμφαση στη μέτρηση κόστους-οφέλους, στη μείωση των διοικητικών βαρών και στη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος δεν είναι αξιολογικά ουδέτερη: αντανakλά μια συγκεκριμένη ιεράρχηση ανάμεσα σε οικονομικούς και κοινωνικούς στόχους¹⁰⁴. Η κριτική αυτή, που τη διατύπωσε πρώτος ο Majone το 1996, έχει χαρακτηριστεί ως αδύνατη από εκείνους που υποστηρίζουν ότι η καλή νομοθέτηση δεν προεξοφλεί ούτε λιγότερες ούτε περισσότερες ρυθμίσεις, αλλά καλύτερες. Παραμένει ωστόσο ανοιχτό ερώτημα εάν τα εργαλεία που χρησιμοποιούνται, και ιδίως η κοστολόγηση διοικητικών βαρών, δεν τείνουν δομικά να υπο-αξιολογούν τα οφέλη και να υπερ-αξιολογούν το κόστος των ρυθμίσεων¹⁰⁵.

Ένα ακόμα πεδίο ανίχνευσης συγκλίσεων και αποκλίσεων μεταξύ ΟΟΣΑ και ΕΕ αφορά την αποτελεσματικότητα των εργαλείων καλής νομοθέτησης. Μελέτες αξιολόγησης της εφαρμογής της ανάλυσης επιπτώσεων σε χώρες του ΟΟΣΑ και της ΕΕ δείχνουν μια επίμονη ψαλίδα μεταξύ τυπικής συμμόρφωσης και ουσιαστικής βελτίωσης της ποιότητας νομοθέτησης. Στην ΕΕ, η Επιτροπή έχει παραδεχθεί ότι σημαντικό μέρος των αναλύσεων

¹⁰⁴ G. Majone, *Regulating Europe*, ό.π.

¹⁰⁵ A. Saltelli et al., *Science, the endless frontier of regulatory capture*, ό.π.

επιπτώσεων παράγονται για να δικαιολογήσουν ήδη ληφθείσες πολιτικές αποφάσεις παρά για να υποστηρίξουν τη λήψη απόφασης με στοιχεία και δεδομένα προτού αυτή ληφθεί, σύμφωνα με τις αρχές καλής νομοθέτησης¹⁰⁶. Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης έχει επισημάνει ότι οι δείκτες που παρακολουθεί και μετρά για την καλή νομοθέτηση (iREG) δείχνουν ότι η διενέργεια αναλύσεων επιπτώσεων αυξήθηκε σημαντικά μεταξύ 2014 και 2021, αλλά η ποιότητά τους δεν αυξήθηκε αντίστοιχα και υπάρχουν σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ χωρών. Το παράδοξο της τυπικής συμμόρφωσης, δηλαδή της παραγωγής αναλύσεων επιπτώσεων που τηρούν τον τύπο αλλά δεν επηρεάζουν ουσιαστικά τη νομοθέτηση, παραμένει η σοβαρότερη πρόκληση και για τους δύο δρώντες¹⁰⁷.

III. Συμπεράσματα

Η ανάλυση της ευρωπαϊκής διάστασης της καλής νομοθέτησης και των πρωτοβουλιών του ΟΟΣΑ αναδεικνύει μια πολυεπίπεδη και αλληλοτροφοδοτούμενη διαδικασία που υπερβαίνει κατά πολύ τα στενά όρια της βελτίωσης των κανονιστικών και νομοθετικών ρυθμίσεων. Η καλή νομοθέτηση δεν αποτελεί απλώς ένα σύνολο διαδικαστικών εργαλείων. Είναι πολιτική επιλογή για τη φύση και τον ρόλο του κράτους στην εποχή της παγκοσμιοποίησης και της τεχνητής νοημοσύνης.

Τρία βασικά συμπεράσματα προκύπτουν:

Πρώτον, η διαδρομή από την «κανονιστική μεταρρύθμιση» του ΟΟΣΑ στην «καλή νομοθέτηση» της ΕΕ και στη «ρυθμιστική διακυβέρνηση» δεν είναι γραμμική εξέλιξη εννοιών. Πρόκειται για αλλαγή παραδείγματος: από τη ρύθμιση ως ένα προϊόν αποκομμένο από τη διαδικασία που το δημιουργήσε, στη ρύθμιση ως διαδικασία. Τα ρυθμιστικά δοκιμαστήρια, η αρχή της καινοτομίας, οι «έλεγχοι πραγματικότητας» αντιπροσωπεύουν κάποια από τα πιο πρόσφατα στιγμιότυπα αυτής της διαδρομής. Οι ρυθμίσεις όλος και πιο συχνά είναι ευέλικτες και εξελίσσονται και οι ίδιες

¹⁰⁶ C. M. Radaelli/A. C. Meuwese, *Hard questions, hard solutions: Proceduralisation through impact assessment in the EU*, *West European Politics* 1/2010, σελ. 136-153.

¹⁰⁷ OECD, *Regulatory Policy Outlook*, 2021.

μέσα από μια διαδικασία μάθησης δια της εφαρμογής τους, παρά επιδιώκουν να ελέγξουν εκ των προτέρων την πραγματικότητα.

Δεύτερον, η σχέση ΟΟΣΑ και ΕΕ είναι αμφίδρομη αλλά ασύμμετρη. Ο ΟΟΣΑ παρήγαγε τη γλώσσα, τα εργαλεία και τα πρότυπα. Η ΕΕ τα θεσμοποίησε, τα επέκτεινε και τα φόρτισε με νομικά δεσμευτικά αποτελέσματα. Η θεσμική αρχιτεκτονική της ΕΕ, με τη Διοργανική Συμφωνία, τους κοινούς στόχους μείωσης διοικητικών βαρών μεταξύ των κρατών μελών, την υποχρεωτική ανάλυση επιπτώσεων κ.λπ., δεν έχει ανάλογο σε κανένα άλλο πολιτικό σύστημα. Αυτό αποτελεί ταυτόχρονα επίτευγμα και πρόκληση: η πολυπλοκότητα που εγγυάται τη δημοκρατική νομιμοποίηση είναι η ίδια που παράγει τη ρυθμιστική πολυπλοκότητα την οποία καλείται να θεραπεύσει.

Τρίτον, και πιο ουσιαδώς, το πεδίο της καλής νομοθέτησης παραμένει αξιολογικά ανοιχτό. Η επανειλημμένη διαπίστωση, από τον Majone έως τον Saltelli, από την Έκθεση Mandelkern έως τις εκθέσεις Draghi και Letta, ότι «ποιοτικότερη» ρύθμιση δεν σημαίνει απαραίτητα «λιγότερη» ρύθμιση, παραμένει μια κεντρική πολιτική αντιπαράθεση. Ο κίνδυνος να αναχθεί η ποιότητα της νομοθέτησης σε μέτρηση κόστους-οφέλους εις βάρος κοινωνικών, περιβαλλοντικών και δικαιοκρατικών αξιών δεν είναι θεωρητικός: τεκμηριώνεται π.χ. από τη σταδιακή αποδυνάμωση εγγυήσεων στο πλαίσιο των omnibus πρωτοβουλιών.

Υπό αυτό το πρίσμα, η καλή νομοθέτηση δεν μπορεί να νοηθεί ως αυτοσκοπός. Είναι, στην ουσία της, μια δημόσια πολιτική που αφορά τη δημοκρατία: ποιες αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται, μέσα από ποιες διαδικασίες, με ποια τεκμηρίωση, με ποια συμμετοχή και με ποια λογοδοσία.

Ο ορισμός της Έκθεσης Mandelkern παραμένει αξεπέραστος ως αφετηρία: *«η υψηλής ποιότητας νομοθεσία πρέπει να θεωρείται δημόσιο αγαθό»*. Τα όσα ακολούθησαν στις πάνω από δύο δεκαετίες μετά τη διατύπωσή του, υπενθυμίζουν ότι τα δημόσια αγαθά δεν παράγονται αυτόματα, αλλά απαιτούν πολιτική βούληση, θεσμική συνέπεια και κοινωνική εμπιστοσύνη. Αυτά, κανένα εργαλείο καλής νομοθέτησης δεν μπορεί να τα αντικαταστήσει. Μόνο τα υποστηρίξει και να τα ενισχύσει.

Η ανάλυση των συνεπειών της ρύθμισης (κομβική παράμετρος της νομοθετικής διαδικασίας)

Σίμος Μηναιδης

Εισαγωγή

Με την τροποποίηση διατάξεων του Κανονισμού της Βουλής (άρθ. 85 παρ. 3, 5 εδάφ. α', 88 παρ. 2 – Μέρος Κοινοβουλευτικό) –της 9ης Απριλίου 2020– εναρμονισμένων στις διατάξεις των άρθρων 57 επ. ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης [...]», ολοκληρώθηκε η «Ανάλυση των Συνεπειών της Ρύθμισης» (εφεξής Ανάλυση), μιας παραμέτρου *νευραλγικής* σημασίας για την αναβάθμιση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας –ιδίως στο στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας–, τη διασφάλιση της ποιοτικής λειτουργίας του κράτους, εν τέλει την ενίσχυση των δομών του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Προς επίρρωση αυτών συντρέχει το δεσμευτικού και καθοδηγητικού χαρακτήρα «Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας» (Μάιος 2020), που μαζί με το λεπτομερές και ευχερώς κατανοητό «Εγχειρίδιο Ανάλυσης των Συνεπειών της Ρύθμισης» (2020) (της Προεδρίας της Κυβέρνησης – Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων), συντιθέμενο από τον «Οδηγό Συμπλήρωσης της Ανάλυσης» και το συνοδευτικό του «Υπόδειγμα της Ανάλυσης», αποβλέπουν στην εξειδίκευση, τη διασφάλιση της συνοχής και τον συντονισμό της ακολουθητέας νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, παρέχοντας προς τούτο τις δέουσες αναλυτικές οδηγίες στα εμπλεκόμενα επιτελικά στελέχη της δημόσιας διοίκησης.

Η εδραίωση της Ανάλυσης στις *αρχές της καλής νομοθέτησης* (ιδίως της αναλογικότητας, απλότητας, σαφήνειας και αποφυγής αντιφατικών ρυθμίσεων ή αποκλινόντων από τη γενική πολιτική, της αποτελεσματικότητας

και αποδοτικότητάς τους κ.ά.) καθίσταται προφανής κατά την κατάρτιση σχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων, κατά την αξιολόγηση των νόμων και των κανονιστικών πράξεων, κατά την απλούστευση, αναμόρφωση και κωδικοποίηση ρυθμίσεων, καθώς και την ενσωμάτωση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ελληνική έννομη τάξη, και μέσω αυτών στη δυνατότητα ενδεδειγμένης εκτίμησης των επιπτώσεων συγκεκριμένης νομοθετικής πρωτοβουλίας στο κοινωνικοπολιτικό γίνεσθαι.

Ενώ, η σημασία της κανονιστικής πληρότητας του εξεταζόμενου θεσμού στο κοινοβουλευτικό γίνεσθαι αναδεικνύεται και εκ του γεγονότος ότι η σχετική νομοθετική πρωτοβουλία αναλήφθηκε εν μέσω χρόνιων παθογενειών της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, αύξησης της ποσότητας της παραγόμενης νομοθετικής ύλης και διόγκωσης των πηγών του δικαίου με την ενσωμάτωση στο εσωτερικό δίκαιο κανόνων υπερνομοθετικής ισχύος.

I. Κρίσιμα στοιχεία που αναδεικνύουν το περιεχόμενο και καθορίζουν την κανονιστική εμβέλεια της ανάλυσης

1. Η εννοιολογική απόδοσή της

Κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, καθώς και κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας, συνοδεύεται από *Ανάλυση των Συνεπειών της Ρύθμισης*.

Στην Ελλάδα, ο εν λόγω θεσμός εισήχθη στην πρωτόλεια μορφή του με την εγκύκλιο του Πρωθυπουργού Υ6/2006 «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων», ενώ έλαβε αρτιότερη μορφή με τον ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασία και Μέσα Καλής Νομοθέτησης» (άρθ. 7 επ.). Ωστόσο, ο περιορισμός της λειτουργίας του ως ένα από τα συνοδευτικά έγγραφα των κατατιθέμενων νομοσχεδίων στη Βουλή κατέστησε τη σύνταξη της σχετικής έκθεσης μια τυπική διαδικασία, και το περιεχόμενό της κατ' ουσίαν ελεύθερη απόδοση της αιτιολογικής έκθεσης.

Με τον ν. 4622/2019 επιδιώχθηκε η θεραπεία των ανωτέρω παθογε-

νειών και η εδραίωση μιας *συνεκτικής Ανάλυσης*, η οποία θα ενσωματώνει όλες τις εκθέσεις που ήδη προβλέπονταν και επιπλέον δύο νέες, θεμελιώδους σημασίας (έκθεση νομιμότητας, έκθεση εφαρμογής) για την πληρότητα της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Ενώ ρυθμίστηκε η υπαγωγή της στον αποτελεσματικό συντονισμό της Γενικής Γραμματείας των Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (εφεξής ΓΓΝΚΘ) της Προεδρίας της Κυβέρνησης, καθώς και στον έλεγχο που ασκεί η Επιτροπή Αξιολόγησης της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας (ΕΑΠΙΝΔ), προκειμένου να καταστεί εναργές το ποιοτικό στοιχείο που εμπεριέχει η *Ανάλυση* και να αποτυπωθούν ρεαλιστικά τα λοιπά στοιχεία που περιλαμβάνονται σ' αυτήν.

Η *Ανάλυση*, ως στοιχείο της εν γένει νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, είναι το *έγγραφο στο οποίο καταγράφεται με συντεταγμένο τρόπο η αναγκαιότητα των ρυθμιστικών πρωτοβουλιών μιας Κυβέρνησης –στα πλαίσια συγκεκριμένης κυβερνητικής πολιτικής– και τεκμηριώνεται, ποσοτικά και ποιοτικά, το σύνολο των πιθανών κοινωνικών και οικονομικών συνεπαγωγών τους*.

Προς τούτο, οι συμπράττοντες στη σύνταξη της οφείλουν να συνυπολογίζουν το *Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής*, που εγκρίνεται από το τακτικό Υπουργικό Συμβούλιο τον Δεκέμβριο κάθε έτους, αλλά και τις *προγραμματικές προτεραιότητες των αρμόδιων Υπουργείων*, οι οποίες εστιάζονται:

α) στην αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης, προκειμένου να αντιμετωπιστούν εγκαίρως τα προβλήματα που θα ανακύψουν·

β) στην εξέταση της αποτελεσματικότητας των εναλλακτικών επιλογών, ακόμη και υπό συνθήκες κλιμακούμενων κρίσεων (στη διάρκεια των οποίων η κυβερνητική πολιτική ασκείται, συνήθως, χωρίς μακροπρόθεσμους σχεδιασμούς), καθώς και

γ) στους δείκτες παρακολούθησης των στόχων της νομοθέτησης, που συντείνουν στην εμπέδωση της εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτών και πολιτικής ηγεσίας.

Για την ορθολογικότερη σύνταξη του εν λόγω εγγράφου κομβικής

σημασίας είναι η *οριοθέτηση του εύρους της αξιολογούμενης ρύθμισης*, ώστε αφενός να αξιοποιηθούν, ευχερέστερα και εν πολλοίς αποτελεσματικότερα, οι στόχοι της κυβερνητικής πολιτικής και αφετέρου να αποφευχθεί τυχόν διολίσθηση της ρύθμισης σε ασύμβατες προς αυτήν επιλογές. Συγκεκριμένα, σ' ένα νομοσχέδιο ο όρος «*ρύθμιση*» μπορεί να περιλαμβάνει το σύνολο των διατάξεων του όταν το περιεχόμενο του είναι *μονοθεματικό*. Εάν, όμως, τα ρυθμιζόμενα ζητήματα, παρά την κατά περιεχόμενο *συνάφειά* τους, διαρθρώνονται σε «*μέρη*» ή «*κεφάλαια*», τότε και οι αξιολογούμενες ρυθμίσεις, για τις οποίες απαιτούνται κατ' ιδίαν *Αναλύσεις*, θα πρέπει να είναι *αντίστοιχες* αυτών.

2. Η αξιολόγηση των ενοτήτων της

Η Ανάλυση συνθέτει ένα *πλαίσιο πολυσχιδούς και εμβριθούς αξιολόγησης των ρυθμιστικών πρωτοβουλιών μιας Κυβέρνησης*, το οποίο περιέχει *εξειδικεύσεις αρχών* (= *ενοτήτων*), που αποσκοπούν στη διασφάλιση της *λειτουργικής ποιότητας* του υπό διαμόρφωση νομοθετήματος. Το σύστημα των εν λόγω ενοτήτων περιλαμβάνει:

α) την *αιτιολογική έκθεση του άρθρου 74 παρ. 1 Σ.*, που –μαζί με την προβλεπόμενη στην ενότητα ζ)– υπηρετεί την *αρχή της εκλογίκευσης, κατανόησης και ερμηνευτικής ανάδειξης του κανονιστικού περιεχομένου του νομοθετήματος*. Προς τούτο, πρέπει να περιέχει, ιδίως:

i. τον εντοπισμό και την οριοθέτηση του προβλήματος που η αξιολογούμενη ρύθμιση επιδιώκει να επιλύσει·

ii. τη διατύπωση συγκεκριμένων, σαφών, χρονικά οριοθετημένων και κατά το δυνατόν μετρήσιμων στόχων οι οποίοι προσδιορίζονται μέσω της ρύθμισης (ώστε να διαπιστωθεί εκ των υστέρων η αποτελεσματικότητά της), καθώς και

iii. τους λόγους για τους οποίους δεν είναι δυνατή η επίτευξη των στόχων χωρίς την ύπαρξή της (άρθ. 85 παρ. 3 ΚτΒ).

Συνεπώς, στην αιτιολογική έκθεση θα πρέπει να αποτυπώνονται, ευκρινώς, τα κίνητρα, η στόχευση (ανάλογα με τον τομέα νομοθέτησης) και η αναγκαιότητα της αξιολογούμενης ρύθμισης, ώστε να

καταδεικνύεται η σημασία της στην εδραίωση των αρχών της καλής νομοθέτησης· δηλαδή, να απεικονίζονται τα επακριβή στοιχεία που συνθέτουν την «*ταυτότητα*» της ρύθμισης.

Σημειωτέον ότι οι τομείς νομοθέτησης αντιστοιχούν στις αρμοδιότητες των έξι διαρκών κοινοβουλευτικών επιτροπών (άρθ. 31 παρ. 1 ΚτΒ). Ειδικά, λόγω της ιδιάζουσας φύσης του τομέα εθνικής άμυνας-εξωτερικής πολιτικής, εναπόκειται στην κρίση του επισπεύδοντος Υπουργείου –σχετιζόμενη με το συγκεκριμένο αντικείμενο κάθε ρύθμισης– η ενσωμάτωση στο σχέδιο νόμου *δεικτών της Ανάλυσης*.

β) την *έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους*, προβλεπόμενη στο άρθρο 75 παρ. 1, 2 Σ., η οποία προσδιορίζει τη δημοσιονομική επίπτωση επί του Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης από τις διατάξεις της ρύθμισης (άρθ. 62 παρ. 2 περ. β' ν. 4622/2019, άρθ. 85 παρ. 5 ΚτΒ), κατόπιν αξιολόγησης της εισήγησης του Προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών του οικείου Υπουργείου, με βάση την ισχύουσα διάταξη του άρθρου 24 παρ. 5 ν. 4270/2014.

Η έκθεση αυτή –μαζί με την προβλεπόμενη στην ενότητα γ)– υπάγεται στην ακόλουθη αρχή: *για να συντρέχουν οι οικονομικές προϋποθέσεις εφαρμογής ενός νομοθετήματος πρέπει, απαραιτήτως, να εντάσσεται στο πλαίσιο του οικονομικού σχεδιασμού*.

Η ανάλυση των άρθρων της αξιολογούμενης ρύθμισης οφείλει να είναι συνοπτική και να εξυπηρετεί τις ανάγκες κατανόησης των ποσών που θα διατεθούν για την εφαρμογή τους. Ακόμη και αν δεν υπάρχουν, επακριβώς, βεβαιωμένα στοιχεία κρίνεται σκόπιμη η παράθεση σαφών προβλέψεων και εν ανάγκη υποθετικών παραδοχών.

γ) την *ειδική έκθεση του αρμόδιου Υπουργού και του Υπουργού των Οικονομικών*, του άρθρου 75 παρ. 3 Σ., η οποία συντάσσεται για νομοσχέδια που συνεπάγονται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων και αφορά τον τρόπο κάλυψης αυτών (άρθ. 85 παρ. 3 ΚτΒ).

Άνευ αυτής το σχετικό νομοσχέδιο δεν εισάγεται για συζήτηση. Συνεπώς, οι εκτιμώμενες δαπάνες ή ελάττωση εσόδων θα πρέπει να αναγράφονται με τη μεγαλύτερη δυνατή σαφήνεια και πληρότητα,

χωρίς προσφυγή σε γενικότητες. Στην περίπτωση που η αξιολογούμενη ρύθμιση αφορά συντάξεις, πρέπει να περιλαμβάνει και τη συνεχόμενη προς αυτήν αναλογιστική μελέτη.

δ) την έκθεση γενικών συνεπειών, στην οποία αναλύονται (προεκτιμώνται) οι συνέπειες της ρύθμισης [= 1. τα αναμενόμενα άμεσα οφέλη (αύξηση εσόδων, μείωση δαπανών, εξοικονόμηση χρόνου, μεγαλύτερη αποδοτικότητα/αποτελεσματικότητα κ.ά. και τα αντίστοιχα έμμεσα (βελτίωση παρεχόμενων υπηρεσιών, δίκαιη μεταχείριση πολιτών, αυξημένη αξιοπιστία/διαφάνεια θεσμών, βελτιωμένη διαχείριση κινδύνων κ.ά.)· 2. το κόστος της αξιολογούμενης ρύθμισης (α. για την έναρξη εφαρμογής της ρύθμισης: ιδίως, σχεδιασμός/προετοιμασία, υποδομή/εξοπλισμός, προσλήψεις/κινητικότητα, ενημέρωση/εκπαίδευση εμπλεκόμενων, και β. για τη λειτουργική απόδοσή της: στήριξη και λειτουργία διαχείρισης, διαχείριση αλλαγών κατά την εκτέλεση, κόστος συμμετοχής στη νέα ρύθμιση), και 3. οι κίνδυνοι αυτής (α. η διαχείριση κινδύνων: αναγνώριση/εντοπισμός κινδύνου, διαπίστωση των συνεπειών που επιφέρουν οι κίνδυνοι στους στόχους της ρύθμισης, σχεδιασμός αποτροπής/αντιστάθμισης κινδύνων κ.ά., β. η μείωση κινδύνων: πιλοτική εφαρμογή, ανάδειξη καλών πρακτικών κατά την υλοποίηση της ρύθμισης, συνέχιση αξιολόγησης διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων κ.ά.)] στις εξής θεματικές:

- i. θεσμοί, δημόσια διοίκηση και διαφάνεια·
- ii. αγορά, οικονομία και ανταγωνισμός·
- iii. κοινωνία και κοινωνικές ομάδες·
- iv. φυσικό, αστικό και πολιτιστικό περιβάλλον, και
- v. νησιωτικότητα.

Σημειωτέον, ότι τα αναμενόμενα οφέλη ανάγονται στις θετικές συνεπαγωγές της αξιολογούμενης ρύθμισης, που αποτιμώνται σε χρήμα (λ.χ. αύξηση κρατικών εσόδων, μείωση κρατικών δαπανών, βελτίωση εισοδήματος του συνόλου των πολιτών ή πληθυσμιακών ομάδων τους) ή μη (λ.χ. παροχή βελτιωμένων υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις, ταχύτερη και αποδοτικότερη λειτουργία των δημόσιων

υπηρεσιών, άμεση διαχείριση κινδύνων). Το κόστος της αξιολογούμενης ρύθμισης δεν ταυτίζεται με την ποσοτική αποτίμηση του αντίστοιχου δημοσιονομικού (για το οποίο συντάσσεται έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους), αλλά ανάγεται στον εντοπισμό των παραγόντων που θα το προκαλέσουν, καθώς και στην αναφορά του κόστους που δεν αποτιμάται σε χρήμα.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι ο νομοθέτης προβαίνει σε σαφή διαχωρισμό των *μετρήσιμων στόχων* που ενσωμάτωσε στην αιτιολογική έκθεση από τις *θετικές και αρνητικές συνέπειες μιας ρύθμισης*, τις οποίες ενέταξε στην έκθεση των γενικών συνεπειών της. Ο εν λόγω διαχωρισμός, εκτός από την ουσιαστική σημασία που έχει για την αξιολογούμενη ρύθμιση, συνεισφέρει στη σαφή διάκριση μεταξύ στόχων και συνεπειών, που συγγέγονταν, στο παρελθόν, κατά τη σύνταξη των σχετικών εκθέσεων. Συνεπώς, δεν πρέπει να συμπίπτουν κατά περιεχόμενο η αιτιολογική έκθεση με την έκθεση των γενικών συνεπειών της ρύθμισης.

Ειδικά στην έκθεση των γενικών συνεπειών, ο συντάκτης της αξιολογούμενης ρύθμισης καλείται να σταθμίσει τους συσχετισμούς μεταξύ οικονομικού, κοινωνικού και διοικητικού οφέλους και κόστους, που έχει προηγηθεί της ρύθμισης, αλλά και να επισημάνει εκείνους τους αστάθμητους παράγοντες, που μπορούν να προκύψουν κατά την εφαρμογή της. Προς τούτο, πέραν της επισημάνσης των τυχόν κινδύνων, θα πρέπει να προσδιορισθούν και οι κατάλληλοι μηχανισμοί ή διαδικασίες για την έγκαιρη και δραστική αντιμετώπιση, τον περιορισμό ή την αποτροπή τους.

Ενώ, για τη διαμόρφωση μιας γενικευμένης και κατά τεκμήριο ασφαλούς εκτίμησης των συνεπειών της ρύθμισης, στην εξεταζόμενη έκθεση ενσωματώνονται οι γνώμες, καθώς και τα πορίσματα των αρμόδιων υπηρεσιών και ανεξάρτητων αρχών, που έχουν ζητηθεί είτε από το επισπεύδον Υπουργείο, είτε από την Προεδρία της Κυβέρνησης. Στο Σύνταγμα, την ενωσιακή και την εθνική νομοθεσία προβλέπονται γνωμοδοτήσεις ορισμένων αρχών εξειδικευμένων στο αντικείμενο της προτεινόμενης ρύθμισης (λ.χ. η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, η Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων, η Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Εθνική Επιτροπή

για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, η Εθνική Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων). Τυχόν σημαντική απόκλιση μεταξύ γνωμοδότησης και αξιολογούμενης ρύθμισης θα πρέπει να αιτιολογείται.

ε) την έκθεση διαβούλευσης μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας orengon.gr, η οποία περιγράφει τη σχετική διαδικασία και παρουσιάζει ομαδοποιημένα τα αποτελέσματα κατά τον σχεδιασμό της ρύθμισης (= σχόλια και προτάσεις των πολιτών και των κοινωνικών φορέων επί της αρχής και των άρθρων της) στο πλαίσιο της αμφίδρομης σχέσης μιας συμμετοχικής δημοκρατίας. Ειδική αναφορά θα πρέπει να γίνεται στα σχόλια που υιοθετήθηκαν και συνετέλεσαν στην οριστικοποίηση της μορφής των άρθρων, στα μη υιοθετηθέντα μέσω επαρκούς αιτιολόγησης, καθώς και στον αριθμό των συμμετασχόντων.

Σημειωτέον ότι στην εν λόγω έκθεση περιγράφεται συνοπτικά και η διαβούλευση κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία (εκτεινόμενη από την έναρξη κατάρτισης της αξιολογούμενης ρύθμισης έως την υπογραφή της από τους συναρμόδιους Υπουργούς) και προσδιορίζονται οι υπηρεσίες και οι φορείς (λ.χ. Υπουργεία, αρμόδιες υπηρεσίες, ανεξάρτητες αρχές, ευρωπαϊκοί και διεθνείς φορείς, αντίστοιχοι φορείς άλλων κρατών), που μετείχαν σ' αυτήν πριν από την έναρξη της ηλεκτρονικής διαβούλευσης.

στ) την έκθεση νομιμότητας, στην οποία αναφέρονται τα συνταγματικά ερείσματα της προτεινόμενης ρύθμισης, καθώς και οι συναφείς δεσμευτικές πράξεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του διεθνούς δικαίου, και των ευρωπαϊκών και διεθνών συμβάσεων. Στην κρίση του συντάκτη της Ανάλυσης εναπόκειται η αναφορά και μη δεσμευτικών κειμένων (Ψηφισμάτων κ.ά.).

Επίσης, επιχειρείται η εξεύρεση ερεισμάτων της προτεινόμενης ρύθμισης στη συναφή νομολογία των ανώτατων και άλλων εθνικών δικαστηρίων και στις αποφάσεις των ανεξάρτητων αρχών, καθώς και στη συναφή ευρωπαϊκή και διεθνή νομολογία (Δικαστηρίου ΕΕ, ΕΔΔΑ, άλλων ευρωπαϊκών ή διεθνών δικαστηρίων ή διαιτητικών οργάνων).

ζ) τον πίνακα με τις τροποποιούμενες ή καταργούμενες διατάξεις (άρθ. 74 παρ. 4 Σ.), που συμβάλλει στη συστηματική κωδικοποίηση της

νομοθεσίας, ώστε να αντιμετωπιστεί δραστικά η πολυνομία και η κακονομία (οι οποίες συντελούν στην εδραίωση της γραφειοκρατίας και της διαφθοράς) και να αποκατασταθεί η αξιοπιστία του Κοινοβουλίου και η ασφάλεια του δικαίου.

Συγκεκριμένα, κατατίθενται στην αρχική διατύπωσή τους οι διατάξεις των οποίων το περιεχόμενο τροποποιείται, αντικαθίσταται ή συμπληρώνεται (με την προσθήκη νέου εδαφίου ή παραγράφου), καθώς και η νέα διατύπωσή τους σύμφωνα με τα προτεινόμενα άρθρα της αξιολογούμενης ρύθμισης. Επίσης, παρατίθενται οι καταργούμενες διατάξεις που δεν αντικαθίστανται από άλλες.

Έκθεση αξιολόγησης και έκθεση δημόσιας διαβούλευσης δεν απαιτούνται εάν το νομοσχέδιο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των ειδικών νομοθετικών διαδικασιών των άρθρων 111-112 ΚτΒ (Νομοσχέδια και προτάσεις νόμων για τη σύσταση ειδικών επιτροπών σύνταξης και κύρωσης κωδίκων, νομοσχέδια και προτάσεις νόμων για κύρωση διεθνών συνθηκών ή συμβάσεων) και 114-123 ΚτΒ (Νομοσχέδια και προτάσεις νόμων που αναπέμπονται στη Βουλή, προτάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή των βουλευτών για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος, κήρυξη της Επικράτειας σε κατάσταση πολιορκίας, προτάσεις για την τροποποίηση του ΚτΒ, προτάσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος, προϋπολογισμός εξόδων και ισολογισμός-απολογισμός της Βουλής, κατάθεση, συζήτηση και εξέταση του προϋπολογισμού του κράτους από την αρμόδια διαρκή επιτροπή κ.ά.).

Πέραν της *Ανάλυσης* που συνοδεύει τα κατατιθέμενα σχέδια νόμων και συνιστά ένα μέσον ασφαλούς εκτίμησης της κυβερνητικής πολιτικής, ο ΚτΒ προβλέπει ανάλογη ρύθμιση (άρθ. 85 παρ. 3 εδ. β') και υπέρ των προτάσεων νόμων που κατατίθενται από βουλευτές (κατ' ουσίαν της κοινοβουλευτικής μειοψηφίας), στο πλαίσιο ενός εναλλακτικού προγράμματος άσκησης εξουσίας.

Ειδικότερα, οι προτάσεις νόμων συνοδεύονται *υποχρεωτικώς* από *Συνοπτική Ανάλυση*, η οποία συμπεριλαμβάνει, *κατ' ελάχιστον*, τις αναλυθείσες ενότητες α' (αιτιολογική έκθεση του άρθ. 74 παρ. 1 Σ.) και ε'

(πίνακα τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων). Σκοπός της εν λόγω τροποποίησης του ΚτΒ είναι η διασφάλιση της λειτουργικής ποιότητας και των προτάσεων νόμων, που μέχρι πρόσφατα εξετάζονταν χωρίς συστηματική προσέγγιση. Και τούτο, παρότι ως φορείς της νομοθετικής πρωτοβουλίας αναγνωρίζονται στο Σύνταγμα (άρθ. 73 παρ. 1) και τον ΚτΒ (άρθ. 84 παρ. 1, 2) –πέραν της Κυβέρνησης– και οι βουλευτές, ασχέτως της ένταξής τους ή μη στην κυβερνώσα πλειοψηφία.

Η επέκταση της *κανονιστικής εκλογίκευσης* –που επιδιώκεται μέσω της *Ανάλυσης*– ανάγεται και στις *τροπολογίες* (άρθ. 88 παρ. 2 ΚτΒ). Ειδικότερα:

α) πριν από το κείμενο κάθε τροπολογίας Υπουργών παρατίθεται *Συνοπτική Ανάλυση*, που περιλαμβάνει *κατ' ελάχιστον* τις ενότητες α' και ε', καθώς και τις ενότητες β' (έκθεση γενικών συνεπειών) και δ' (έκθεση νομιμότητας) του άρθρου 85 παρ. 3 ΚτΒ, ενώ

β) τροπολογίες βουλευτών συνοδεύονται *υποχρεωτικώς* από *Συνοπτική Ανάλυση*, η οποία περιλαμβάνει *κατ' ελάχιστον* τις ενότητες α' και ε' του άρθρου 85 παρ. 3 ΚτΒ.

Σημαντική καινοτομία στο νομοπαρασκευαστικό πεδίο αποτελεί η υποχρέωση παροχής (σε ανοιχτή και επεξεργάσιμη μορφή) όλων των απαραίτητων δεδομένων που αφορούν και τεκμηριώνουν την προτεινόμενη ρύθμιση, ιδίως στατιστικών, οικονομικών, περιβαλλοντικών και χωρικών.

Η *Ανάλυση* ενσωματώνει όλες τις γνώμες και τα πορίσματα των αρμόδιων υπηρεσιών και ανεξάρτητων αρχών, που εμπεριέχονται στην έκθεση γενικών συνεπειών, έχουν ζητηθεί είτε από το επισπεύδον Υπουργείο, είτε από την Προεδρία της Κυβέρνησης και ανάγονται στην αγορά, την οικονομία και τον ανταγωνισμό.

Επίσης, θεσπίζεται υποχρέωση της ΓΓΝΚΘ να συντάξει και δημοσιεύσει –εντός πέντε μηνών από τη δημοσίευση του ν. 4622/2019– υπόδειγμα *Ανάλυσης*, καθώς και Εγχειρίδιο για την ορθή συμπλήρωσή της, τα οποία διανέμει προς τούτο σε όλες τις αρμόδιες υπηρεσίες.

Ενώ, προβλέπεται η έναρξη ισχύος των αναλυθέντων ενοτήτων

(τροπ. 85 παρ. 3, 5 εδάφ. α', 88 παρ. 2 ΚτΒ) το αργότερο κατά την έναρξη της ΙΗ' Περιόδου/Β' Συνόδου της Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας.

II. Η λειτουργική συμβολή της στον εξορθολογισμό της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και στην εδραίωση των αρχών της καλής νομοθέτησης

1. Στην τακτική νομοθετική διαδικασία

A. Η επικουρία της Προκαταρκτικής Ανάλυσης στην πληρότητα των προσχεδίων νόμων ή των κατευθυντήριων αρχών τους και ο ασκούμενος έλεγχος από τον Γενικό Γραμματέα των Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων

Στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, που εκκινεί με πρωτοβουλία του αρμόδιου Υπουργού και ασκείται στο πλαίσιο του ετήσιου ρυθμιστικού προγραμματισμού του Υπουργείου του, *σημαίνοντα* ρόλο επιτελεί η *Ανάλυση των Συνεπειών της Ρύθμισης*. Τούτο καταδεικνύεται από τη *συνεχή πρόβλεψή* της στα εξελικτικά στάδια της εν λόγω διαδικασίας, που ρυθμίζει ο ν. 4622/2019 (άρθ. 57 επ.).

Ειδικότερα, ο αρμόδιος Υπουργός *δύναται* –εντός του ανωτέρω χρονικού πλαισίου– να υποβάλει, μέσω της Υπηρεσίας Συντονισμού του οικείου Υπουργείου, στη ΓΓΝΚΘ (η οποία διασφαλίζει τη συνοχή και τον συντονισμό της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και την αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών της καλής νομοθέτησης):

α) *προσχέδιο νόμου* (= πρώτη προσπάθεια νομοθέτησης μέσω ενός κειμένου το οποίο εκπονείται εντός του οικείου Υπουργείου, ιδίως από στελέχη με ειδική εκπαίδευση και εμπειρία σε νομοτεχνικά ζητήματα και θεμελιώνεται στις αρχές και τεχνικές της καλής νομοθέτησης), καθώς και *Προκαταρκτική Ανάλυση των Συνεπειών της Ρύθμισης* (= περιλαμβάνει τα στοιχεία των συνοδευτικών της ενοτήτων που ο επισπεύδων Υπουργός κρίνει αναγκαία), ή

β) *κατευθυντήριες γραμμές του σχεδίου νόμου* (= αναλύουν το σκεπτικό των αποφάσεων, οι οποίες οδήγησαν στην επιλογή τόσο του

επιδιωκόμενου ρυθμιστικού αποτελέσματος, όσο και των μηχανισμών επίτευξής του, μαζί με τα στοιχεία που ο επισπεύδων Υπουργός κρίνει αναγκαία να συμπεριληφθούν στην *Ανάλυση των Συνεπειών της Ρύθμισης* (άρθ. 63 παρ. 1).

Σημειωτέον ότι στην Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου κατατίθεται, πέραν των προτεινόμενων νομοθετικών ρυθμίσεων, και κάθε κανονιστική πράξη, που παρουσιάζει κατά την κρίση της ενδιαφέρον μείζονος κοινωνικής και οικονομικής σημασίας.

Ανεξαρτήτως της επιλογής, μεταξύ του προσχεδίου νόμου ή των κατευθυντήριων γραμμών, η οποία θα προκριθεί στη συγκεκριμένη περίπτωση, επιβάλλεται ο έγκαιρος προγραμματισμός και η αποστολή των στοιχείων του προνομοθετικού έργου στη ΓΓΝΚΘ, τουλάχιστον σαράντα πέντε ημέρες στην περίπτωση του προσχεδίου νόμου και τουλάχιστον εξήντα ημέρες στην περίπτωση των κατευθυντήριων γραμμών, πριν από την επιθυμητή ημερομηνία κατάθεσής τους. Στην περίπτωση καταστρατήγησης του ανωτέρω χρονοδιαγράμματος ελλοχεύει ο κίνδυνος της μη έγκαιρης κατάθεσης του νομοσχεδίου στη Βουλή και της προσφυγής στη συνοπτική νομοθετική διαδικασία (επείγουσα και κατεπείγουσα των άρθ. 109, 110 ΚτΒ), καθώς και στη διαδικασία ψήφισής τους χωρίς ή με περιορισμένη συζήτηση (άρθ. 108 ΚτΒ). Στις εν λόγω περιπτώσεις ο επισπεύδων Υπουργός υποβάλλει σχέδιο νόμου συνοδευόμενο από *Συνοπτική Ανάλυση των Συνεπειών της Ρύθμισης* (άρθ. 85 παρ. 3 ΚτΒ), με στοιχεία επαφιέμενα στη βούληση του.

Ειδικότερα, στην τακτική νομοθετική διαδικασία:

Α) Το *προσχέδιο νόμου* συνοδεύεται από την *Προκαταρκτική Ανάλυση των Συνεπειών της Ρύθμισης*, η οποία περιλαμβάνει στοιχεία που κρίνει αναγκαία ο αρμόδιος Υπουργός. Πάντως, σε κάθε περίπτωση και προκειμένου να καταστεί δυνατή η ενδελεχής αξιολόγησή της, η *Προκαταρκτική Ανάλυση* –έχοντας ως πρότυπο την *πλήρη Ανάλυση*– πρέπει, οπωσδήποτε να περιλαμβάνει:

α) την *εισήγηση των αρμόδιων προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων*

Οικονομικών Υποθέσεων (εφεξής ΓΔΟΥ), όπως προβλέπεται στο άρθρο 24 παρ. 5 περ. ε' ν. 4270/2015. Το εν λόγω κείμενο πρέπει να προσδιορίζει:

- i. το είδος του δημοσιονομικού αποτελέσματος·
- ii. την ποσοτικοποίηση των αποτελεσμάτων και την ανάλυση του τρόπου υπολογισμού, έστω και σε εκτιμώμενη τάξη μεγέθους, με παράθεση των παραδοχών/υποθέσεων στις οποίες θεμελιώθηκε η εκτίμηση. Τυχόν αδυναμία προσδιορισμού των ανωτέρω στοιχείων αιτιολογείται επαρκώς, ενώ επιβάλλεται η αποφυγή της καταχρηστικής προβολής τους·
- iii. τον τρόπο κάλυψης των δαπανών ή αναπλήρωσης της απώλειας/μείωσης εσόδων·
- iv. την επιβεβαίωση ότι τα προκαλούμενα αποτελέσματα εντάσσονται στις προβλέψεις του εκτελούμενου προϋπολογισμού και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (εφεξής ΜΠΔΣ) και σχετική επισήμανση σε τυχόν αντίθετη περίπτωση·
- v. τους εναλλακτικούς τρόπους κάλυψης των αποτελεσμάτων σε περίπτωση που αυτά είναι εκτός των προβλέψεων του εκτελούμενου προϋπολογισμού και του ΜΠΔΣ, με συγκεκριμένη και όχι αόριστη αναφορά.

Σε περίπτωση συναρμοδιότητας Υπουργείων, το επισπεύδον υποχρεούται να έχει συμφωνήσει με τα συναρμόδια (= η συμφωνία να είναι συγκεκριμένη και, στην περίπτωση της αποστολής προσχεδίου νόμου, να καταλαμβάνει το σύνολο των προτεινόμενων διατυπώσεων) και ο προϊστάμενος ΓΔΟΥ του επισπεύδοντος οφείλει να συγκεντρώνει όλες τις εισηγήσεις ΓΔΟΥ των συναρμόδιων.

β) ειδική αιτιολογία σε περίπτωση πρόβλεψης παρεκκλίσεων από τις διατάξεις του νόμου περί ενιαίου μισθολογίου (ν. 4354/2015).

Β) Οι κατευθυντήριες γραμμές συνοδεύονται από τα στοιχεία που ο αρμόδιος Υπουργός θεωρεί αναγκαία να συμπεριληφθούν στην Ανάλυση των Συνεπειών της Ρύθμισης.

Ανεξαρτήτως της τελικής πρόκρισης μεταξύ των ανωτέρω επιλογών, ο επισπεύδων Υπουργός προτείνει στη ΓΓΝΚΘ στέλεχος ή στελέχη του Υπουργείου του που μπορούν να ορισθούν ως μέλη της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής.

Ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων ενεργεί προκαταρκτικό έλεγχο του σχετικού φακέλου, και είτε εκτιμά ότι εντάσσεται στον ρυθμιστικό προγραμματισμό της Κυβέρνησης, είτε τον επιστρέφει στην Υπηρεσία Συντονισμού του Υπουργείου λόγω ελλείψεων και ζητεί *πληρέστερη Προκαταρκτική Ανάλυση* ή επιπλέον έγγραφα σε συνεργασία με την αντίστοιχη Γενική Γραμματεία Συντονισμού.

Β. Ο έλεγχος της Προκαταρκτικής Ανάλυσης από τη Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή και η εξελικτική διαμόρφωση της Τελικής Ανάλυσης

Η Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή –που συστήνεται με απόφαση της Προεδρίας της Κυβέρνησης (άρθ. 63 παρ. 3)– συντάσσει το τελικό σχέδιο νόμου σύμφωνα με τις αρχές της καλής νομοθέτησης και τις κατευθυντήριες οδηγίες του αρμόδιου Υπουργείου. Επίσης, αξιολογεί το προσχέδιο νόμου και την *Προκαταρκτική Ανάλυση*, ιδίως σε ζητήματα εναρμόνισής τους προς την ευρύτερη κυβερνητική πολιτική, τους τιθέμενους από την Κυβέρνηση στόχους, την τήρηση της συνταγματικότητας και νομιμότητας, την πιστή εφαρμογή των νομοτεχνικών κανόνων, καθώς και την ορθή και πλήρη συμπλήρωση της *Προκαταρκτικής Ανάλυσης* (άρθ. 63 παρ. 4).

Προϋπόθεση άσκησης των ανωτέρω αρμοδιοτήτων είναι η κατανόηση του επιδιωκόμενου ρυθμιστικού σκοπού. Προς τούτο, ασκείται ενδελεχής έλεγχος θεμελιωμένος στις αρχές της αναγκαιότητας και αποτελεσματικότητας της προτεινόμενης ρύθμισης. Σε περίπτωση που ανακύψουν προβλήματα αναγόμενα στη «βούληση του νομοθέτη», ζητούνται αναγκαίες διευκρινήσεις ή σχετικά έγγραφα από την Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου.

Το πόρισμα του διεξαχθέντος ελέγχου υποβάλλεται στον Γενικό Γραμματέα των Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, ο οποίος αποφασίζει την επιστροφή του σχετικού φακέλου στο επισπεύδον Υπουργείο ή την έναρξη του σχεδιασμού νομοθέτησης.

Ο σχεδιασμός για την εξεύρεση των βέλτιστων νομοπαρασκευαστικών μηχανισμών και την εφαρμογή τους περιλαμβάνει τόσο τον έλεγχο

εναρμόνισης του προσχεδίου νόμου ή των κατευθυντήριων γραμμών και της *Προκαταρκτικής Ανάλυσης* προς τους κανόνες του δικαίου υπερνομοθετικής ισχύος, όσο και την τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης. Επίσης, την εξέταση της νομοτεχνικής συμβολής της ρύθμισης στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, τη διαμόρφωση της δομής και των αποδεκτών της, την εξασφάλιση των αποτελεσματικών μηχανισμών εφαρμογής της, καθώς και την ορθή συμπλήρωση της *Προκαταρκτικής Ανάλυσης* ή την πειστικότητα των σχετικών στοιχείων.

Στην περίπτωση που η Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή θεωρήσει χρήσιμη ή απαραίτητη τη συμμετοχή ή γνωμοδότηση αρμόδιων υπηρεσιών της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης για ζητήματα που σχετίζονται με τα αντικείμενα των ρυθμίσεων, δύναται να καλέσει στελέχη τους σε ακρόαση ή να τους αποστείλει το κείμενο του σχεδίου νόμου, προκειμένου να διατυπώσουν, γραπτώς, τις απόψεις τους. Οι απόψεις των ανωτέρω οφείλουν να ενσωματώνονται στην *Ανάλυση* (άρθ. 63 παρ. 5).

Περαιτέρω, η Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή ορίζει τον συντάκτη ή τους συντάκτες του τελικού σχεδίου νόμου από τα μέλη της, που υπηρετούν στη ΓΓΝΚΘ, καθώς και τους συμβούλους των συντακτών από τα λοιπά μέλη της (κατά προτίμηση ειδικούς στις κανονιστικές παραμέτρους του νομοσχεδίου). Εν τέλει, συντάσσει το σχέδιο νόμου και την *Ανάλυση* (σύμφωνα με το *Υπόδειγμα Ανάλυσης* της ΓΓΝΚΘ).

Γ. Η δημόσια (νομοπαρασκευαστική) διαβούλευση και η συνεισφορά της στη σύνταξη της Τελικής Ανάλυσης

Όταν ολοκληρωθεί η ανωτέρω διαδικασία, το Προσχέδιο Νόμου και η *Προκαταρκτική Ανάλυση των Συνεπειών της Ρύθμισης* αναρτώνται –από τη ΓΓΝΚΘ, σε συνεργασία με την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου που έχει τη νομοθετική πρωτοβουλία (άρθ. 61 παρ. 1 ν. 4622/2019)– στον ιστότοπο orengon.gr και καθίστανται αντικείμενα δημόσιας διαβούλευσης (διάρκειας δύο εβδομάδων, με δυνατότητα σύντμησης ή επιμήκυνσης αυτής για μία ακόμη εβδομάδα σε εξαιρετικές περιπτώσεις) (άρθ. 61 παρ. 2, 3). Μέσω αυτής παρέχεται η δυνατότητα της έγκυρης-έγκαι-

ρης ενημέρωσης, του προβληματισμού αλλά και της συμμετοχής κάθε ενδιαφερόμενου αποδέκτη της νομοθεσίας στον κατ' άρθρον σχολιασμό της. Προς επίρρωση αυτών μπορούν να εισαχθούν ερωτήματα που να αναδεικνύουν τα θεμελιώδη αντικείμενα της ρύθμισης, τα προβλεπόμενα δικαιώματα και τον τρόπο άσκησής τους, καθώς και τη διαδικασία εκπλήρωσης των επιβαλλόμενων υποχρεώσεων. Έτσι, ενισχύεται και εμπεδώνεται μια σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολιτών (= «κοινωνική γείωση»), που συντείνει στην προαγωγή και νομιμοποίηση του νομοθετικού και κυβερνητικού έργου.

Σημειωτέον ότι η περιγραφείσα διαβούλευση έχει νομοπαρασκευαστικό χαρακτήρα (= αποσκοπεί στην εξακρίβωση της επαρκούς αντίληψης των βασικών αντικειμένων της ρύθμισης και στη συγκέντρωση και αξιοποίηση των τυχόν παρατηρήσεων προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των προτεινόμενων διατάξεων). Διαφέρει από την αντίστοιχη πολιτική, η οποία μπορεί να ενεργοποιηθεί από τον αρμόδιο Υπουργό και ανάγεται στον προσδιορισμό του προβλήματος που πρόκειται να ρυθμισθεί.

Μετά τη λήξη του χρόνου της δημόσιας διαβούλευσης, η Υπηρεσία Συντονισμού του αρμόδιου Υπουργείου αναλαμβάνει τη σύνταξη ειδικής έκθεσης στην οποία παρουσιάζονται ταξινομημένα τα σχόλια και οι υποβληθείσες προτάσεις των συμμετασχόντων και τεκμηριώνεται η σκοπιμότητα της ενσωμάτωσής τους ή μη στις τελικές διατάξεις του νομοσχεδίου. Η έκθεση εντάσσεται στην *Τελική Ανάλυση των Συνεπειών της Ρύθμισης*, τη συνοδεύει έως και την κατάθεσή της στη Βουλή, αναρτάται στον δικτυακό τόπο που έλαβε χώρα η διαβούλευση και αποστέλλεται στις ηλεκτρονικές διευθύνσεις από τις οποίες προήλθαν τα σχόλια (άρθ. 61 παρ. 4).

Εντός μιας εβδομάδας από το πέρας της ανωτέρω διαδικασίας, οι συντάκτες της Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής προετοιμάζουν το τελικό σχέδιο νόμου και την *Ανάλυση* (με ενσωματωμένα τα συμπεράσματα της διαβούλευσης) και τα παραδίδουν στον Γενικό Γραμματέα των Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

Ενώ, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους συμπληρώνει τις ενότητες της *Τελικής Ανάλυσης*, που αφορούν τις εκθέσεις του άρθρου 75 παρ. 1-3 Σ.

Σε κάθε περίπτωση, η Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή οφείλει να επιδεικνύει τη δέουσα ετοιμότητα, ώστε να τροποποιεί το νομοσχέδιο στη βάση των σχολίων ή παρατηρήσεων που υποβλήθηκαν κατά τη διαβούλευση και όχι, απλώς, να τα καταγράφει χωρίς την ουσιαστική ενασχόλησή της με αυτά.

Στην περίπτωση των νομοσχεδίων που ρυθμίζουν ζητήματα αναγόμενα στην απονομή συντάξεων και στις προϋποθέσεις της, η Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή διασφαλίζει την έκδοση γνωμοδότησης από το Ελεγκτικό Συνέδριο (άρθ. 73 παρ. 2 Σ.). Τούτο συνεπάγεται την ενδεχόμενη επιμήκυνση του προβλεπόμενου χρόνου για την οριστικοποίηση του σχεδίου νόμου και της *Ανάλυσης*.

Εν τέλει, τα ανωτέρω στοιχεία παραδίδονται στον Γενικό Γραμματέα των Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

Δ. Ο έλεγχος της Τελικής Ανάλυσης από την Επιτροπή Αξιολόγησης της Ποιότητας της Νομοπαραγωγικής Διαδικασίας

Ο Γενικός Γραμματέας των Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων υποβάλλει τα κείμενα της Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής στην Επιτροπή Αξιολόγησης της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας (ΕΑΠΙΝΔ) (άρθ. 63 παρ. 8 εδάφ. α', 64 παρ. 1 ν. 4622/2019), συντιθέμενη από επιστήμονες εγνωσμένου κύρους που διορίζονται με απόφαση του Πρωθυπουργού (άρθ. 64 παρ. 8).

Η εν λόγω Επιτροπή –όντας ανεξάρτητο, διεπιστημονικό, γνωμοδοτικό όργανο– επιβεβαιώνει (με τη συμμετοχή νομικών και οικονομολόγων) την τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης. Παράλληλα, ελέγχει, ιδίως: τη συνταγματικότητα των υπό επεξεργασία ρυθμίσεων, τη συμβατότητά τους με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Διεθνές Δίκαιο και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, την πληρότητά τους σε συσχετισμό με τις καταργούμενες ή τροπο-

ποιούμενες διατάξεις, ζητήματα τυχόν επικαλύψεων και συγκρούσεων διατάξεων των υπό επεξεργασία ρυθμιστικών κειμένων με διατάξεις του ισχύοντος δικαίου, καθώς και την *ποιότητα της Ανάλυσης* (σε ό,τι αφορά τις ποσοτικές και ποιοτικές τους διαστάσεις και τη ρεαλιστική αποτύπωση των στοιχείων που συμπεριλαμβάνονται σε αυτή) (άρθ. 64 παρ. 2, 3).

Στο εν λόγω στάδιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας –και στα πλαίσια του ελέγχου αποτελεσματικότητας της προτεινόμενης νομοθεσίας– πιστοποιείται, επίσης, ότι οι ρυθμιστικοί στόχοι του επισπεύδοντος Υπουργείου επιτυγχάνονται με τις προτεινόμενες διατάξεις και επιβεβαιώνεται ότι οι αποδέκτες τους μπορούν να κατανοήσουν, ευχερώς, τα ρυθμιστικά μηνύματα.

Στις συνεδριάσεις της Επιτροπής καλούνται και επιστήμονες διεθνούς και εγνωσμένου κύρους, προκειμένου να γνωμοδοτήσουν σε ζητήματα στα οποία επιβάλλεται εξειδικευμένη επιστημονική γνώση (άρθ. 64 παρ. 7).

Εφόσον το σχέδιο νόμου και η *Ανάλυση των Συνεπειών της Ρύθμισης* πληρούν όλα τα κριτήρια της καλής νομοθέτησης, η Επιτροπή γνωμοδοτεί θετικά (άρθ. 63 παρ. 8 εδ. β').

Στην περίπτωση αυτή και μετά την υπογραφή των συναρμόδιων Υπουργών, το σχέδιο νόμου και η *Ανάλυση* κατατίθενται στη Βουλή μέσω του Γενικού Γραμματέα των Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Σε αντίθετη περίπτωση, η Επιτροπή τα επιστρέφει στη ΓΓΝΚΘ, η οποία οφείλει να ενσωματώσει, άμεσα τις παρατηρήσεις του πρακτικού της ΕΑΠΝΔ (εντός τριών ημερών), προκειμένου το σχέδιο νόμου να υπογραφεί από τους συναρμόδιους Υπουργούς και να κατατεθεί στη Βουλή. Το Πρακτικό υπογράφεται από όλα τα μέλη της Επιτροπής τα οποία πλειοψήφησαν, ενώ επισημαίνονται και οι τυχόν μειοψηφούσες εκδοχές (άρθ. 63 παρ. 8 εδάφ. γ' -στ').

Μετά την κατάθεση του νομοσχεδίου, τα μέλη της Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής που προέρχονται από τη ΓΓΝΚΘ είναι υπεύθυνα, σε συνεργασία με το επισπεύδον Υπουργείο, ιδίως, για την επιμέλεια:

α) των νομοτεχνικών προσθηκών και αναδιατυπώσεων που τυχόν καθίστανται αναγκαίες, ως απόρροια της κοινοβουλευτικής συζήτησης, καθώς και της έκθεσης της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, χωρίς, πάντως, να συνιστούν συγκεκριμένες τροπολογίες, και

β) των τυχόν αναγκαίων τροπολογιών, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο Σύνταγμα και τον ΚτΒ. Οι εν λόγω τροπολογίες πρέπει να σχετίζονται με το αντικείμενο του σχεδίου νόμου και να κατατίθενται, μέχρι το τέλος της συζήτησης, στην αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή.

2. Στη συνοπτική νομοθετική διαδικασία

Τα περιγραφέντα στάδια της νομοπαραγωγικής διαδικασίας δεν εφαρμόζονται, όταν πρόκειται για επείγοντα ή κατεπείγοντα νομοσχέδια (άρθ. 76 παρ. 4 Σ., 109, 110 ΚτΒ), (άρθ. 63 παρ. 9 ν. 4622/2019) (= περιορισμένη συζήτηση), καθώς και για τα νομοσχέδια που ψηφίζονται χωρίς συζήτηση (άρθ. 108 ΚτΒ).

Ειδικότερα, στις εν λόγω περιπτώσεις ο επισπεύδων Υπουργός υποβάλλει στον Γενικό Γραμματέα των Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων αίτημα χαρακτηρισμού νομοσχεδίου ως επείγοντος ή κατεπείγοντος, χαρακτήρα, συνοδευόμενο από ειδική τεκμηρίωση. Σημειωτέον ότι η επιλογή των συνοπτικών νομοθετικών διαδικασιών επιτρέπεται σε απολύτως εξαιρετικές περιπτώσεις, προκειμένου να εξυπηρετηθούν, γνησίως, απρόβλεπτες ανάγκες.

Ο Γενικός Γραμματέας των Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων μπορεί να ζητήσει από τον επισπεύδοντα Υπουργό περαιτέρω τεκμηρίωση του υποβληθέντος αιτήματος ή να το υποστηρίξει και να προτείνει την ακολουθία της ανωτέρω συνοπτικής διαδικασίας.

Σε περίπτωση θετικής αποτίμησης του αιτήματος, ο Υπουργός υποβάλλει σχέδιο νόμου. Ενώ, η συνοδευτική του *Συνοπτική Ανάλυση των Συνεπειών της Ρύθμισης* (άρθ. 85 παρ. 3 ΚτΒ) οφείλει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τα εξής στοιχεία:

α) το επιδιωκόμενο ρυθμιστικό αποτέλεσμα και τη σχέση του με τη γενική πολιτική της Κυβέρνησης·

β) τις πιθανές επιλογές για την επίτευξη του ανωτέρω αποτελέσματος (μη ρυθμιστική λύση, ρυθμιστική λύση χωρίς νομοθέτηση, νομοθετική ρύθμιση), κριτήρια προτίμησης της προτεινόμενης λύσης, αιτιολόγηση της αναγκαιότητας και αναλογικότητάς της·

γ) την τυχόν υφιστάμενη ρύθμιση του ζητήματος ή την ανάδειξη κενού δικαίου, συμπεριλαμβανομένης της αρμοδιότητας ή συναρμοδιότητας του επισπεύδοντος φορέα, και

δ) τα πιθανά νομικά ή νομοτεχνικά ζητήματα (όπως, αντισυνταγματικότητας, αντιφάσεων και επικαλύψεων ή ορολογίας τους), καθώς και την προτεινόμενη λύση τους.

Το σχέδιο νόμου και η *Ανάλυση* κατατίθενται στη Βουλή μεριμνούντος του Γενικού Γραμματέα των Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

III. Τα ποιοτικά στοιχεία της ανάλυσης και οι λόγοι που σχετικοποιούν τη συμβολή της στην πληρότητα των νομοθετικών πρωτοβουλιών και στην εδραίωση των αρχών της καλής νομοθέτησης

Η *Ανάλυση των Συνεπειών της Ρύθμισης* συνιστά μια σημαντική καινοτομία στην οργάνωση της Πολιτείας, που αποσκοπεί στην αναβάθμιση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και στη διασφάλιση της κανονιστικής αξιοπιστίας του παραγόμενου νομοθετικού έργου. Διότι:

α) παρέχει στον, υπό ευρεία έννοια, νομοτέχνη –μέσω των σχετικών εκθέσεων (που περιέχονται στην *Προκαταρκτική Ανάλυση των Συνεπειών της Ρύθμισης*)– τις απαραίτητες πληροφορίες-διευκρινήσεις σχετικά με τις ρυθμιστικές πρωτοβουλίες μιας Κυβέρνησης σε επεξεργάσιμη μορφή (= σ' ένα πλαίσιο δυνατοτήτων πολύπτυχης αξιολόγησης-ελέγχου αναγκαιότητας και αποτελεσματικότητας, θεμελιωμένες στις αρχές της καλής νομοθέτησης)·

β) αναλύει ποσοτικά και ποιοτικά το σύνολο των πιθανών επιπτώσεών τους στο οικονομικό και κοινωνικό γίγνεσθαι, και

γ) συντελεί στον περιορισμό χρόνιων παθογενειών της νομοπαραγωγικής διαδικασίας (= ιδίως, των διαρθρωτικών προβλημάτων της πολυνομίας, κακονομίας, επιδερμικής επεξεργασίας νομοσχεδίων).

Τούτο επιτυγχάνεται μέσω της υπαγωγής στην έννοια του «νομοτέχνη» (ειδικότερα, στο επίπεδο των *αξιολογητών* του προσχεδίου νόμου και της *Προκαταρκτικής Ανάλυσης*) γνωμοδοτούντων στελεχών δημοσίων υπηρεσιών που σχετίζονται με τα αντικείμενα των ρυθμίσεων, συμβούλων ή συνεργατών του αρμόδιου Υπουργού (ή Υπουργών σε περίπτωση συναρμοδιότητας), ανεξάρτητων αρχών, ιδιωτών εμπειρογνομόνων, μελών του Διδακτικού και Ερευνητικού Προσωπικού των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων και μελών του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, καθώς και συμμετεχόντων πολιτών στη δημόσια διαβούλευση της σχεδιαζόμενης ρύθμισης. Η ανάλυση του πεδίου αξιολόγησης της προτεινόμενης ρύθμισης από πρόσωπα εγνωσμένου κύρους μπορεί να συντελέσει στην ανάδειξη αρραγών συνθέσεων σχετικά με την εκτίμηση των πιθανών επιπτώσεων της, κατά την άσκηση συγκεκριμένης νομοθετικής πολιτικής.

Προς ενίσχυση αυτών συντρέχουν:

α) το *Επισπεύδον Υπουργείο* (= υποβάλλει τις κατευθυντήριες γραμμές του προσχεδίου Νόμου και τα «αναγκαία» στοιχεία της Προκαταρκτικής Ανάλυσης στη ΓΓΝΚΘ, στο πλαίσιο του ετήσιου σχεδιασμού και της ιεράρχησης των νομοθετικών πρωτοβουλιών)·

β) η *Υπηρεσία Συντονισμού* του εν λόγω Υπουργείου (= αποστέλλει τα ανωτέρω στοιχεία στη ΓΓΝΚΘ)·

γ) η *Γενική Γραμματεία των Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων* (= εκκινεί τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία)·

δ) η *Προεδρία της Κυβέρνησης* (= συστήνει Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή)·

ε) η αρμόδια *Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή* (= αξιολογεί το προσχέδιο νόμου και την *Προκαταρκτική Ανάλυση*, ιδιαίτερα τη συμφωνία τους με την ευρύτερη κυβερνητική πολιτική, τους τιθέμενους από την Κυβέρνηση στόχους, την τήρηση της συνταγματικότητας, της νομιμότητας, των νομοτεχνικών κανόνων, την ορθή και πλήρη συμπλήρωση της *Προκαταρκτικής Ανάλυσης*, αποτυπώνει τις απόψεις των αρμόδιων υπηρεσιών του Δημοσίου στην *Ανάλυση* και ετοιμάζει το τελικό σχέδιο

νόμου και την *Ανάλυση*, με ενσωματωμένα τα συμπεράσματα της διαβούλευσης), και

στ) η *Επιτροπή Αξιολόγησης της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας* (= εστιάζει τον έλεγχο της στην αποτύπωση των ρεαλιστικών ποσοτικών και ποιοτικών διαστάσεων των προτεινόμενων νομοθετικών ρυθμίσεων· ειδικότερα, γνωμοδοτεί θετικά όταν διαπιστώνει την τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης στο σχέδιο νόμου και την *Ανάλυση* ή τα επιστρέφει στη Γενική Γραμματεία των Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, η οποία οφείλει να ενσωματώσει τις παρατηρήσεις στο πρακτικό της Επιτροπής, προκειμένου να υπογραφεί από τους συναρμόδιους Υπουργούς και να κατατεθεί στη Βουλή).

Η *δημόσια διαβούλευση* είναι μια καινοφανής συνιστώσα της νομοπαραγωγικής διαδικασίας, μέσω της οποίας επιδιώκεται η σύμπραξη της κοινωνίας στη διαμόρφωση της πολιτειακής βούλησης. Ανάγεται στη *συμμετοχική αντίληψη του λειτουργήματος που επιτελεί ο ενεργός πολίτης (homo politicus)* στις δημοκρατικές διαδικασίες, η οποία συνδράμει στην πολιτική διαπαιδαγώγησή του (= στη συνειδητοποίηση της πολιτικής του υπόστασης· δηλαδή, ότι μπορεί και οφείλει να σκέπτεται πολιτικά και να αξιολογεί την πολιτική σημασία και τις πολιτικές συνεπαγωγές των ενεργειών του). Επίσης, συντρέχει στη συνεχή αξιολόγηση των φορέων της εκλεγμένης πολιτικής εξουσίας, συμβάλλοντας στη νομιμοποίηση ή μη του έργου τους.

Η αναγνώριση της εν λόγω δυνατότητας –παρότι σχετικοποιεί το αντιπροσωπευτικό σύστημα στην κλασική του διάσταση, που εδράζεται στην αντίληψη ότι το έργο του Εκλογικού Σώματος εκκινεί και περατώνεται με την επιλογή των αντιπροσώπων του και την παροχή της πολιτικής εντολής-πλαίσιο– δεν θέτει σε αμφισβήτηση την αρμοδιότητα των αιρετών κρατικών οργάνων να αποφασίζουν. Αντίθετα, αναδεικνύεται ένα *ποιοτικό γνώρισμα* της κρατικής εξουσίας που το θεσμοθετεί, διότι εδραιώνεται ο δημοκρατικός χαρακτήρας του πολιτεύματος στη βάση μιας *πολιτικά συνειδητής κοινωνίας*.

Ειδικότερα, η διαβούλευση –που επιτυγχάνεται μέσω της δημο-

σιοποίησης και έγκαιρης ενημέρωσης, κάθε ενδιαφερόμενου και με κάθε πρόσφορο μέσο, της σχεδιαζόμενης ρύθμισης (= προσχέδιο των διατάξεων του νομοσχεδίου, καθώς και *Προκαταρκτική Ανάλυση*), προκειμένου να σχολιασθεί κατ' άρθρον και να υποβληθούν οι σχετικές προτάσεις– συνιστά απόρροια της αξίωσης πολιτικής συμμετοχής στη λειτουργία της έννομης τάξης (η οποία δεν πραγματώνεται μόνο με την άσκηση των κλασικών πολιτικών δικαιωμάτων).

Ενώ, η σύνταξη της έκθεσης διαβούλευσης από την Υπηρεσία Συντονισμού του επισπεύδοντος Υπουργείου, η τεκμηρίωση της ενσωμάτωσης των σχολίων και προτάσεων στις τελικές διατάξεις και η υπαγωγή της στις *ενότητες της Ανάλυσης* καταδεικνύουν ότι *όλα τα απαραίτητα δεδομένα που αφορούν και τεκμηριώνουν τις προτεινόμενες ρυθμίσεις πρέπει να παρέχονται* –ιδίως στο πλαίσιο μιας ραγδαίως εξελισσόμενης κοινωνίας– σε *ανοιχτή και επεξεργάσιμη μορφή*.

Πέραν της θεμελιώδους αλλαγής στον προγραμματισμό του κυβερνητικού έργου, ο ν. 4622/2019 εφοδιάζει την εκτελεστική εξουσία με ένα διεξοδικό *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, του οποίου η τήρηση περιορίζει την πολιτική εξουσία στο πλαίσιο των αρχών της καλής νομοθέτησης. Η εν λόγω επιδίωξη δεν ανάγεται μόνο στη θέσπιση ουσιαστικών κανόνων, αλλά παρέχει επιπλέον τις αναγκαίες προς τούτο διαδικαστικές εγγυήσεις.

Ενώ, το *Εγχειρίδιο Ανάλυσης των Συνεπειών της Ρύθμισης* –το οποίο συντίθεται από ένα εύληπτο *Υπόδειγμα της Ανάλυσης* (= περιλαμβάνει τις επιμέρους ενότητές του) και έναν *Οδηγό Συμπλήρωσης του εν λόγω Υποδείγματος* (= παρέχονται οι δέουσες οδηγίες για τη συμπλήρωση του περιεχομένου των *οκτώ ενοτήτων της Ανάλυσης*)– συνιστά ένα βασικό υπόδειγμα, μέσω του οποίου προσδοκάται ότι η *Ανάλυση των Συνεπειών της Ρύθμισης* θα εκπονείται με τη δέουσα τυπικότητα και ευσυνειδησία.

Από τα παρατεθέντα στοιχεία πρόδηλο καθίσταται ότι ο νομοθέτης –κατανοώντας πλήρως τη *συμβολή της Ανάλυσης στην καλή νομοθέτηση*– αποβλέπει, παντοιοτρόπως, στην αναβάθμισή της σε

μία από τις σημαντικότερες παραμέτρους της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Άλλωστε, η σημασία της καταδεικνύεται και εκ του γεγονότος ότι συνιστά *κανονιστική συνιστώσα* ουσιώδους σημασίας καίριων οργανωτικών νόμων (άρθ. 85 παρ. 3, 5 εδάφ. α', 88 παρ. 2 ΚτΒ, άρθ. 57 επ. ν. 4622/2019), που διακρίνονται για την *ορθολογική δόμηση των διατάξεών τους*, αλλά και τη συμβολή τους στην *εδραίωση μηχανισμών ενεργητικής συμμετοχής στις διαδικασίες παραγωγής και διαμόρφωσης πολιτειακής βούλησης*.

Σημειωτέον ότι η εν λόγω διαδικασία θα πρέπει να εξελίσσεται στο πλαίσιο του ρυθμιστικού προγραμματισμού της Κυβέρνησης, καθώς και των παραμέτρων που θέτει το επισπεύδον Υπουργείο (= περιγραφή του επιδιωκόμενου στόχου), πάντοτε σε συμφωνία με τα τυχόν συναρμόδια Υπουργεία, ώστε να περιλάβει το σύνολο των προτεινόμενων ρυθμίσεων.

Στη χορεία των ποιοτικών στοιχείων της *Ανάλυσης* εντάσσονται και οι πρόσφατες τροποποιήσεις του ΚτΒ (άρθ. 85 παρ. 3, 5 εδάφ. α', 88 παρ. 2), που προβλέπουν το δικαίωμα αλλά και την υποχρέωση των βουλευτών να επιτελούν, πληρέστερα, το νομοθετικό έργο τους σχετικά με την κατάθεση προτάσεων νόμων και τροπολογιών.

Ειδικότερα, η *υποχρεωτική πρόβλεψη*, κατά την εξέλιξη των ανωτέρω διαδικασιών, *Συνοπτικής Ανάλυσης των Συνεπειών της Ρύθμισης* (= περιλαμβάνει, κατ' ελάχιστον, τις αναπτυχθείσες ενότητές της α' και ε'), αναδεικνύει τη συμβολή, ιδίως, των βουλευτών της αντιπολίτευσης στην αντιμετώπιση των ρυθμιστικών αναγκών μιας σύγχρονης πολιτείας· ένα ζήτημα το οποίο αντιμετωπίζεται στον ΚτΒ εν πολλοίς αποσπασματικά και χωρίς συστηματική προσέγγιση.

Όμως, παρά τη συμβολή της *Ανάλυσης των Συνεπειών της Ρύθμισης* στην *ποιοτική βελτίωση* των παραμέτρων της νομοθετικής διαδικασίας:

α) *διευρύνεται*, συχνά, η απόσταση μεταξύ του σκοπού που καλείται να υπηρετήσει ο κανόνας δικαίου και των πραγματικών δυνατοτήτων του, και

β) *παραμένουν αμφισβητήσιμοι* ο ακριβής προσδιορισμός των μετρήσιμων στόχων τού υπό διαμόρφωση κανόνα δικαίου, αλλά και

των θετικών ή αρνητικών συνεπειών τους στις πραγματικές ανάγκες της κοινωνικοπολιτικής πραγματικότητας.

Η εν λόγω εξέλιξη οφείλεται σε *αντενέργειες*, που συντρέχουν καταλυτικά στην αμφίδρομη επιρροή του κανονιστικού εποικοδομήματος και της κοινωνικοοικονομικής του υποδομής. Με συνέπεια να *αποδομούνται τα θετικά στοιχεία που διαμορφώνει ο εξορθολογισμός της εν γένει νομοπαραγωγικής διαδικασίας και η οποιαδήποτε επιμελημένη προσπάθεια των συντρεχόντων σ' αυτήν.*

Ειδικότερα, οι πολιτικές επισπεύδοντες Υπουργοί –κατά τη μετουσίωση του ενοποιημένου σχεδίου κυβερνητικής πολιτικής και των προγραμματικών προτεραιοτήτων των Υπουργείων τους σε κανόνες δικαίου– βρίσκονται, *εγγενώς*, αντιμέτωποι με την *αδήριτη υποκειμενικότητά* τους, η οποία εκκινεί από τις προσλαμβάνουσες παραστάσεις της περιρρέουσας κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας, διατρέχει το στάδιο της μετουσίωσής τους σε νομοσχέδια, και καταλήγει στη νομοτεχνική τους αποτύπωση σε νόμους του κράτους. Το εν λόγω στοιχείο λειτουργεί ανασχετικά στην προσπάθειά τους να συμπτύξουν κατά το δυνατόν περισσότερες παραμέτρους της κοινωνικοοικονομικής υποδομής στους υπό διαμόρφωση κανόνες δικαίου.

Αλλά και οι συντελεστές της νομοπαραγωγικής διαδικασίας, που καλούνται να *συνθέσουν* τις υποβληθείσες προτάσεις για την οριστική διαμόρφωση των νομοσχεδίων, αναδεικνύουν ευκρινέστερα τη *σχετικότητα* της κανονιστικής τους εμβέλειας. Διότι, λόγω των θεωρητικών και πρακτικών δυσχερειών τους, *αδυνατούν να συμπέσουν, απολύτως, οι υποκειμενικές τους εκτιμήσεις* στα δεδομένα της κοινωνικοοικονομικής υποδομής, στις απαιτήσεις του επιδιωκόμενου σκοπού, στη μορφολογία της κανονιστικής ρύθμισης, αλλά και να *αναδείξουν συνθέσεις* διακρινόμενες για την πληρότητα, σταθερότητα και αποδοτικότητα του περιεχομένου τους.

Επίσης, το δίκαιο δεν ισχύει σε ορισμένη κοινωνία, μόνον, εξαιτίας της ορθότητας των αξιολογικών κρίσεων που περιέχει, αλλά και λόγω της δυνατότητας καταναγκαστικής επιβολής, την οποία διαθέτει η πολιτική βούληση που το θεσπίζει.

Συνεπώς, η βιωσιμότητά του δεν συνιστά εξ αντικειμένου απόρροια στάθμισης των εξυπηρετούμενων βιοτικών συμφερόντων και αναγκών, ενώ η αποτελεσματικότητά του συνέχεται δυνάμει με το στοιχείο του *καταναγκασμού*.

Παρότι τούτο ανάγεται σε μια βασική λειτουργία του δικαίου, που αποσκοπεί στη *διασφάλιση της «δημόσιας τάξης»*, ωστόσο συντρέχει στη σχετικοποίηση της ορθότητας των δικαιικών κανόνων· διότι ισχύει ιδίως στις περιπτώσεις που οι σχετικές ρυθμίσεις δεν πείθουν για την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος.

Το στοιχείο της σχετικότητας η οποία εκδηλώνεται στη δομή των δικαιικών κανόνων και οι αρνητικές επιπτώσεις του στο κοινωνικό κράτος δικαίου (αύξηση της ανεργίας, απορρύθμιση των συνθηκών απασχόλησης) επιτείνεται από τις κοσμογονικές αλλαγές που επήλθαν στο κοινωνικοοικονομικό γίνεσθαι –τις τελευταίες δεκαετίες– εξαιτίας της παγκοσμιοποίησης, της εξάπλωσης των ψηφιακών τεχνολογιών επιτήρησης, της βαθύτατης δημοσιονομικής και οικονομικής κρίσης, καθώς και της επιδείνωσής της που οφείλεται στην παρατεταμένη πανδημική κρίση του Covid-19.

Με συνέπεια, και παρά την επιδειχθείσα κανονιστική επιμέλεια του νομοθέτη στο στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας:

α) να εμφανίζεται μια *αυξητική τάση των κανόνων δικαίου*, η οποία επιδρά *δυσμενώς στη διαμόρφωση των ποιοτικών τους χαρακτηριστικών*.

β) οι *τεχνικές ιδιαιτερότητές τους να καθίστανται περίπλοκες*.

γ) οι *ανατροπές τους να αποβαίνουν απρόβλεπτες*, οι *συνέπειές τους δυσχερώς αναστρέψιμες*, κατ' επέκταση και η δυναμική τους φθίνουσα· ενώ,

δ) η *ακολουθία παρεμβατικών-προληπτικών πολιτικών* για την αντιμετώπιση επικείμενων κινδύνων να αποδεικνύεται εν πολλοίς *ατελής, πρόσκαιρη και επικίνδυνη για τα θεμελιώδη δικαιώματα*, και

ε) η *πολιτική βούληση της κανονιστικής πλαισίωσής τους να αποδεικνύεται ανεπαρκής και ασταθής*, *υποκείμενη σε αδιάλειπτες διακυμάνσεις-προσαρμογές*.

Οι εν λόγω εξελίξεις συντείνουν στη δυσχέραση του νομοθέτη αφενός να συλλάβει και να διατυπώσει με ενάργεια, πληρότητα και ασφάλεια το περιεχόμενο των υπό διαμόρφωση δικαικών κανόνων και αφετέρου να αξιολογήσει κάθε φορά τους εκάστοτε στόχους, τα μέσα πραγμάτωσής τους, καθώς και τις σχέσεις κόστους-οφέλους των ρυθμιστικών παρεμβάσεών του.

Στο πλαίσιο αυτό, η συχνή προσφυγή της πολιτικής εξουσίας στην επείγουσα και κατεπείγουσα νομοθετική διαδικασία περιορίζει τους κανόνες της καλής νομοθέτησης στο μέτρο του «εφικτού» [= υποβολή σχεδίου νόμου συνοδευόμενου από *Συνοπτική Ανάλυση των Συνεπειών της Ρύθμισης* (άρθ. 85 παρ. 3 ΚτΒ)] και παράγει, συχνά, «πολιτική αντιδικία».

Μια τρίτη κατηγορία συντελεστών στη διαμόρφωση των δικαικών κανόνων ανάγεται σ' αυτούς που συμβάλλουν στην ποιοτική τους ανέλιξη, αλλά παράλληλα μπορούν να αποδυναμώσουν τη νομιμοποιητική τους δυναμική.

Ειδικότερα, η σύγχρονη επιστημονική πρόοδος και η τεχνολογική εξέλιξη έχουν λάβει ραγδαίες διαστάσεις, με συνέπεια ο εξ αντικειμένου προσδιορισμός του «ορθού» σχετικά με τη ρύθμιση των κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων δυσχερώς μπορεί να καθορισθεί από τις γενικές γνώσεις του παραδοσιακού πολιτικού. Τούτο συνέτεινε στην πρόβλεψη της συμμετοχής των γνωμοδοτούντων τεχνοκρατών (= φορέων της ειδικής γνώσης) στη νομοπαραγωγική διαδικασία, στην αναγνώρισή τους, ευσχήμως, και ως «πολιτικών» παραγόντων (ακόμη και λόγω της απλής συμμετοχής τους σε μια πολιτική διαδικασία), μετουσιώνοντας εν τέλει την εγκυρότητα του επιστημονικού τους κύρους σε «πολιτική» (= καθορισμός του «πολιτικού δέοντος»).

Όμως, η αναγνώριση του «συμπράττοντα νομοτέχνη» στους κατόχους της ειδικής γνώσης κατέστησε ορατό τον κίνδυνο να κλιμακωθεί –στο πλαίσιο μιας δημοκρατικής πολιτείας– ένας λανθάνων ανταγωνισμός μεταξύ του γνωσιοκρατικά και πολιτικά ορθού, ικανός να κλονίσει την πολιτική νομιμοποίηση της πλειοψηφίας, να σχετικοποιήσει την

πολιτική βούλησή της και να αμβλύνει την πολιτική αξιοπιστία της. Και η εν λόγω εξέλιξη δύναται να καταστεί εφικτή λόγω έλλειψης ειδικών γνώσεων εκ μέρους των βουλευτών, αναγόμενων στις δυνατότητες της σωστής διάγνωσης, διαχείρισης και επίλυσης των αναφύομενων νομοθετικών προβλημάτων, με αρνητική συνεπαγωγή στο κύρος και την αξιοπιστία του λειτουργήματός τους (= να πραγματώνουν άμεσα και επαρκώς τα καθήκοντα, που απορρέουν από την ιδιότητά τους ως νομοθετών και ελεγκτών της εκτελεστικής εξουσίας).

Συνεπώς, θα πρέπει να καταστεί σαφές ότι η πολιτική συμμετοχή-διαπαιδαγώγηση εκ μέρους των ειδικών σε ζητήματα τεχνικού ή επιστημονικού ενδιαφέροντος συνιστούν, εκ προοιμίου, αδιαμφισβήτητο στοιχείο ποιοτικής αναβάθμισης της νομοπαραγωγικής διαδικασίας. Δεδομένης, όμως, της κρισιμότητας της πολιτειακής διαδικασίας στην οποία συμμετέχουν και των πολιτικών συνεπαγωγών της επιστημονικής τους προσφοράς, δικαιούνται, απλώς, να προτείνουν με γνώμονα τις γνώσεις τους το «εξ υποκειμένου πολιτικό δέον» για την επίτευξη των σκοπών του νομοσχεδίου, τους οποίους, όμως, έχουν προσδιορίσει οι φορείς της λαϊκής κυριαρχίας (= ο/οι επισπεύδων/οντες Υπουργός/οί στο πλαίσιο εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής)· και η πρότασή τους νομιμοποιείται, εκ μέρους των αιρετών οργάνων της πολιτικής εξουσίας, εφόσον εντάσσεται στα όρια της κοινοβουλευτικής αρχής. Έτσι, ώστε η εγκυρότητα της γνώσης των ειδικών να καθίσταται –λόγω της έλλειψης «πολιτικής εντολής» (= πολιτικής εξουσιοδότησης) του Εκλογικού Σώματος– ένας δευτερογενής, συμπληρωματικός και ελεγχόμενος παράγοντας ο οποίος συνδράμει μεν την ποιοτική ανέλιξη του επιτελούμενου νομοθετικού έργου (= δημοκρατικά νομιμοποιημένου σκοπού), αλλά σχετικοποιείται:

α) εμπλεκόμενος στη γενικότερη διαδικασία διατύπωσης κανόνων δικαίου, το αποτέλεσμα της οποίας πρέπει να συνιστά προϊόν σύνθεσης και συμβιβασμού, και

β) υποκείμενος στην τελεσιδικία της βούλησης των οργάνων που απολαμβάνουν δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Εν τέλει, ο τεχνοκρατικός λόγος με τον οποίο περιβάλλονται οι νομικοπολιτικές αποφάσεις μπορεί να συμβάλει, αν αφεθεί ανέλεγκτος, στην *αποπολιτικοποίησή* τους και στην «*τεχνοκρατική νομιμοποίησή*» τους. Η εν λόγω εξέλιξη καθίσταται τόσο αυτονόητη όσο και η ανάγκη θέσπισης «*πολιτικών ανάσχεσης*» στους εκφραστές των αντιλήψεων περί αναδιάρθρωσης των δημοκρατικών θεσμών στην κατεύθυνση της «*αποκομματικοποίησής*» τους· διαφορετικά η δυνατότητα παγίωσής τους ακόμη και σε συνθήκες κανονικότητας θα συνέτεινε στην άμβλυνση της θεμελιώδους αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, η οποία –εκφράζοντας τη βούληση του υπέρτατου κρατικού οργάνου (= λαού)– νομιμοποιεί τους φορείς των συντεταγμένων εξουσιών.

IV. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Το σύστημα ενοτήτων της Ανάλυσης αποτελεί ένα από δείγμα της βούλησης και επιμέλειας του νομοθέτη να δομηθεί ο υπό διαμόρφωση κανόνας δικαίου σε ορθολογικά και ρεαλιστικά πλαίσια. Καθοριστικό στοιχείο στην εν λόγω επιδίωξη είναι η πρόβλεψη όλων των απαραίτητων δεδομένων που σχετίζονται και τεκμηριώνουν την προτεινόμενη ρύθμιση, καθώς και τις προοπτικές της σε ανοιχτή και επεξεργάσιμη μορφή.

Η Ανάλυση συνιστά ένα θετικό πρόσημο της νομοθετικής διαδικασίας, του οποίου η πιστή εφαρμογή, παρά τις επισημανθείσες ανασχές-σχετικοποιήσεις-απορρυθμίσεις στην εξέλιξη της νομοπαραγωγικής διαδικασίας, συντελεί καθοριστικά:

- α) στην *τήρηση βασικών αρχών του Συντάγματος*·
- β) στην *ενίσχυση του λειτουργικά κυρίαρχου ρόλου της Βουλής*, και
- γ) στη *διασφάλιση της λειτουργικής ποιότητας των νομοθετημάτων για την επιτέλεση της ρυθμιστικής τους αποστολής*.

Προς τούτο, καθορίζονται ως νομοτέχνες (= *θεματοφύλακες της αξιοπιστίας τους*) έμπειρα στελέχη της δημόσιας διοίκησης με ειδική εκπαίδευση, μέλη του διδακτικού εκπαιδευτικού προσωπικού των ΑΕΙ, φορείς της ειδικής γνώσης και εκφραστές της λαϊκής βούλησης, οι

οποίοι υπόκεινται σε *συνεχή και πολύπτυχο έλεγχο συλλογικών φορέων εγνωσμένης εμπειρίας* (Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή, Επιτροπή Αξιολόγησης της Ποιότητας της Νομοπαραγωγικής Διαδικασίας).

Οι ανωτέρω λόγοι συνέτειναν στη σύγκλιση απόψεων των δύο μεγαλύτερων κοινοβουλευτικών κομμάτων σχετικά με την *κανονιστική πληρότητα της Ανάλυσης των Συνεπειών της Ρύθμισης*, καθώς και τη *συμβολή της στις ανάγκες της καλής νομοθέτησης και της ομαλής και αποτελεσματικής λειτουργίας του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος*.

Τούτο κατέστη πρόδηλο, ιδίως κατά την ψήφιση σχετικών διατάξεων του ΚτΒ (άρθ. 85 παρ. 3, 5 εδάφ. α' 88 παρ. 2) με αυξημένη πλειοψηφία· γεγονός που συνεισφέρει, τουλάχιστον, στη *θεσμική ασφάλεια και σταθερότητα της νομοθετικής διαδικασίας*.

Ωστόσο, χωρίς να παροράται η θετική αποτίμηση της Ανάλυσης των Συνεπειών της Ρύθμισης στην ορθολογική, εναργή και αποτελεσματική δόμηση και λειτουργία του προκοινοβουλευτικού σταδίου της δικαιοπαραγωγικής διαδικασίας, εκ του αποτελέσματος εκτιμάται ως εξίσου σημαντικός και ο ενδοκοινοβουλευτικός έλεγχος μέσω του θεσμού των αντιρρήσεων συνταγματικότητας νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων (άρθ. 100 ΚτΒ), δεδομένου ότι συνιστά –στο πλαίσιο της δημοκρατικής αρχής– μια προληπτική εγγύηση τήρησης των κανόνων του αυξημένης τυπικής ισχύος δικαιικού κανόνα της Πολιτείας (= συνταγματική νομιμότητα), στην οποία *πρωταρχικό ρόλο οφείλει να διαδραματίζει η αντιπολίτευση*. Άλλωστε, η περάτωση της δικαιοπαραγωγικής διαδικασίας ενός νομοθετήματος στο στάδιο της καταρχήν συζήτησής του λόγω της κατά πλειοψηφίαν αποδοχής σχετικής ένστασης αντισυνταγματικότητας, που *ακυρώνει το έργο το οποίο επιτελέστηκε στην προκοινοβουλευτική διαδικασία*, καταδεικνύει τη *σημασία και τη δυναμική* του θεσμού που ενσωματώνει η ανωτέρω διάταξη.

Η αιτιολογία του τυπικού νόμου ως πυλώνας της καλής νομοθέτησης

Αναστασία Πούλου

Εισαγωγή

Η καλή νομοθέτηση ως πολιτική διαμόρφωσης αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους¹ έχει αναχθεί, τα τελευταία χρόνια, σε κεντρικό μέλημα των σύγχρονων έννομων τάξεων, μεταξύ των οποίων και η ελληνική. Ως πλέγμα αρχών, η καλή νομοθέτηση αναφέρεται τόσο στο ουσιαστικό περιεχόμενο όσο και στη διαδικασία εκπόνησης των κανόνων δικαίου, με στόχο τη διασφάλιση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των ρυθμίσεων. Παρότι το Σύνταγμα δεν κάνει ρητή αναφορά στην έννοια της «καλής νομοθέτησης», η ορθολογική και ποιοτική νομοπαραγωγή αποτελεί αναμφίβολα σκοπό συνταγματικού επιπέδου, που συνδέεται με το κράτος δικαίου υπό τις ειδικότερες εκφάνσεις της ασφάλειας δικαίου και της διαφάνειας. Την ίδια στιγμή, δεδομένου ότι η καλή νομοθέτηση εγκολπώνει περισσότερες αξιώσεις περί μιας ποιοτικής νομοπαραγωγής, από τη νομοτεχνική διατύπωση έως τη μελέτη αποτελεσματικότητας ενός κανόνα δικαίου, δεν χαρακτηρίζονται όλες αυτές οι αξιώσεις από την ίδια κανονιστική πυκνότητα. Άλλες εξ αυτών αποτελούν κατευθυντήριες αρχές, άλλες κανονιστικές προβλέψεις κοινού κανόνα δικαίου, ενώ μερικές εξ αυτών μπορούν να εδραιωθούν στο ίδιο το Σύνταγμα.

* Η παρούσα συμβολή βασίζεται εν πολλοίς σε θέσεις που έχει αναπτύξει η γράφουσα στη μονογραφία της Α. Πούλου, *Η αιτιολογία του τυπικού νόμου*, 2025.

¹ Βλ. άρθρο 57 στ. γ' του ν. 4622/2019.

Στην παρούσα συμβολή, μελετάται η αιτιολογία των νόμων ως βασικός πυλώνας της καλής νομοθέτησης με συνταγματική θεμελίωση. Αναμφισβήτητα, η κανονιστική πύκνωση της διαδικασίας παραγωγής του νομοθετικού έργου έχει οδηγήσει στην ωρίμανση της απαίτησης για αιτιολογία του νόμου, ως μέσου προαγωγής της δικαιοκρατικής αντίληψης ότι, σε όλα τα επίπεδα, διαδικαστικά και ουσιαστικά, ο νομοθέτης δεν είναι φορέας ανορίωτης ελευθερίας, αλλά συντεταγμένης αρμοδιότητας, η οποία επικαθορίζεται από τους υπερκείμενους συνταγματικούς και υπερεθνικούς κανόνες που διέπουν τη δράση του. Πέραν τούτου όμως, στην παρούσα συμβολή, μετά την ένταξη της απαίτησης για αιτιολογία του νόμου στην ιστορική μετάβαση από τη μελέτη της ερμηνείας στη μελέτη της παραγωγής του νόμου (II), αναλύονται τα πολλαπλά συνταγματικά ερείσματα της υποχρέωσης του νομοθέτη για παροχή νομοθετικής αιτιολογίας (III).

I. Η ιστορική μετάβαση από τη μελέτη της ερμηνείας στη μελέτη της παραγωγής του νόμου

Ήδη από τις αρχές του 20ού αιώνα, τόσο στην αγγλοσαξωνική όσο και στην ηπειρωτική θεωρία του κράτους και του δικαίου, το επιστημονικό ενδιαφέρον επικεντρωνόταν όχι στη θέσπιση, αλλά στην ερμηνεία και την εφαρμογή του νόμου, κυρίως από τα δικαστήρια². Πράγματι, η ερμηνεία του νόμου από τον δικαστή έχει διαχρονικά μονοπωλήσει τη νομική επιστήμη, με το σκεπτικό ότι ο κανόνας δικαίου³, συνιστάμενος στη γενική και αφηρημένη υπόδειξη, η οποία συνάγεται από μια νομική διάταξη, δεν δύναται να αντληθεί ολοσχερώς από τις προκειμένες του, αλλά προϋποθέτει πάντα την ερμηνεία⁴. Μάλιστα, η εγγύτητα του δικαστή στις συγκεκριμένες υποθέσεις, η δυνατότητα να προχωρήσει

² Βλ. Α. Τάκη, *Η ηθική αδιαφορία του νόμου*, 2006, σελ. 138.

³ Για τη διάκριση μεταξύ νομικής διάταξης και κανόνα δικαίου, βλ. αναλυτικά R. Christensen, *Was heißt Gesetzesbindung? Eine rechtslinguistische Untersuchung*, 1989, σελ. 152· Κ. Σταμάτη, *Νομική διάταξη και κανόνας δικαίου*, ΔτΑ 2016, σελ. 15.

⁴ Πρβλ. Ν. Τσίρο, *Η συνεισφορά της περιγραφικής θεωρίας της απόφασης στο έργο του Παναγιώτη Κονδύλη*, ΔτΑ 60/2014, 275, σελ. 286.

προοδευτικά και να αναζητήσει λύσεις με διαδοχικές προσεγγίσεις των επιμέρους αναφυόμενων ζητημάτων, έχουν εμπεδώσει την πεποίθηση ότι η νομολογία υπερέχει του νόμου ως προς τη διαίσθηση και τον πραγματισμό των επιλογών της, στο αρχικό τουλάχιστον στάδιο της θεμελίωσης μιας νομικής κατασκευής⁵. Αντίθετα, η νομοπαραγωγική διαδικασία αντιμετωπίζεται συχνά ως το «μαύρο κουτί» της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας⁶. Παρότι γίνεται μεν δεκτό ότι ο νόμος ως το τελικό προϊόν μιας δημοκρατικής διαδικασίας φέρει δημοκρατική νομιμοποίηση, η διαδικασία παραγωγής του δεν μελετάται επαρκώς, ενώ συχνά περιγράφεται ως μια συντεχνιακή διαδικασία που καθοδηγείται από τα συμφέροντα εδραιωμένων κοινωνικά ομάδων⁷. Είναι γνωστή, εξάλλου, η φράση που αποδίδεται στον Otto von Bismarck: «ένα άτομο που αγαπά τους νόμους, όπως ένα άτομο που αγαπά τα λουκάνικα, δεν πρέπει να ερευνά πολύ προσεκτικά τη διαδικασία με την οποία κατασκευάζονται».

Ιστορικά, η απουσία μιας συστηματικής θεωρίας περί της νομοπαραγωγής μπορεί να εξηγηθεί από την αρχική επικράτηση της φυσικοδικαιικής θεώρησης του δικαίου⁸. Σύμφωνα με αυτή, η δημιουργία θετικού δικαίου αποτελεί *εφαρμογή της γνώσης* περί του προϋπάρχοντος φυσικού δικαίου⁹. Η ιδέα ενός εμπρόθετου νομοθέτη ως δημιουργού του νόμου ήταν σχεδόν άγνωστη στη θεωρία του φυσικού δικαίου. Με τα λόγια του Michel Villey, επίγονου της φυσικοδικαιικής προσέγγισης,

⁵ Ε. Πρεβεδούρου, *Κανόνες soft law στο Διοικητικό Δίκαιο*, 2017, σελ. 35.

⁶ R. L. Hasen, *Lobbying, rent-seeking, and the constitution*, Stanford Law Review 2012, 191, σελ. 216-217.

⁷ Βλ. W. N. Eskridge/J. J. Brudney/J. Chafetz κ.ά., *Cases and Materials on Legislation and Regulation: Statutes and the Creation of Public Policy*, 6η εκδ., 2020, σελ. 63.

⁸ L. J. Wintgens, "Legislation as an object of study of legal theory: jurisprudence", σε: L. J. Wintgens (επιμ.), *Legisprudence: A new theoretical approach to legislation*, 2002, 9, σελ. 11· A. Aarnio, *The form and content of law. Aspects of legal positivism*, Archivum Juridicum Cracoviense XIII 1980, σελ. 17.

⁹ Για μια επισκόπηση των βασικών εκπροσώπων και αρχών της φυσικοδικαιικής θεώρησης του δικαίου, βλ. Μ. Καρασή, *Σταθμοί στην ιστορική πορεία του νομικού συλλογισμού. Από το φυσικό δίκαιο ως τις μέρες μας*, ΕΛΛΔνη 3/2002, σελ. 613.

η δημιουργία κανόνων είναι κατά βάση θέμα γνώσης, που λαμβάνει την τυπική νομική της μορφή μέσω της παρέμβασης της ανθρώπινης βούλησης¹⁰. Η γνώση του φυσικού δικαίου αρκεί για τη θέσπιση ενός νόμου και οι όροι της θέσπισης, αν υπάρχουν, βρίσκονται και αυτοί στο φυσικό δίκαιο. Έτσι, δεδομένης της σύλληψης των κανόνων δικαίου ως αντανάκλασης του φυσικού δικαίου, υπό τη φυσικοδικαιική θεώρηση του δικαίου, δεν υπήρχε η ανάγκη για την ανάπτυξη μιας θεωρίας περί της παραγωγής του νόμου.

Με την πραγματοποίηση των πρώτων κωδικοποιήσεων του θετού (ιδιωτικού) δικαίου στις αστικοποιούμενες ευρωπαϊκές κοινωνίες του 19ου αιώνα, με σημαντικότερες εξ αυτών της πρωσικής (1794) και της γαλλικής (1802) κωδικοποίησης¹¹, καθώς και την ανάδυση του ευρωπαϊκού Διαφωτισμού και της καντιανής κριτικής, διαμορφώθηκαν σταδιακά οι συνθήκες για τη μετάβαση από το φυσικό στο θετικό δίκαιο. Ως πνευματικό τέκνο του γενικότερου επιστημονικού και φιλοσοφικού θετικισμού προέβλεπε ο νομικός θετικισμός (Rechtspositivismus), ο οποίος ανέπτυξε πολλές εκδοχές. Η σημαντικότερη εξ αυτών ήταν ο νομοκρατικός θετικισμός, κατά τον οποίο το δίκαιο ταυτίζεται με τον νόμο που παράγεται με μια ορισμένη συνταγματική διαδικασία¹². Όπως εύστοχα παρατηρεί ο Aulis Aarnio, ο ακραίος νομοκρατικός θετικισμός δεν διαφέρει πολύ από τη φυσικοδικαιική θεώρηση του δικαίου¹³. Κατά τον ακραίο νομοκρατικό θετικισμό, στη θέση των φυσικοδικαιικών νομιμοποιητικών θεμελίων υπεισέρχεται η έννοια της κυριαρχίας του νομοθέτη. Ως κυρίαρχος, ο νομοθέτης δεν έχει ανάγκη πλέον να αντλήσει τη νομιμοποίησή του από τη γνώση του φυσικού δικαίου. Η νομοθέτηση συλλαμβάνεται πλέον ως πράξη κυριαρχίας και όχι ως εφαρμογή του προϋπάρχοντος φυσικού δικαίου. Σύμφωνα δε με την παραλλήλως

¹⁰ M. Villey, *Leçons d'histoire de la philosophie du droit*, 2η εκδ., 1962, σελ. 145.

¹¹ Βλ. Κ. Σταμάτη, *Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, 2009, σελ. 13.

¹² W. Ott, *Der Rechtspositivismus. Kritische Würdigung auf der Grundlage eines juristischen Pragmatismus*, 2η εκδ., 1992, σελ. 41 επ.

¹³ A. Aarnio, *The form and content of law*, ό.π., 17, σελ. 91.

αναπτυσσόμενη αρχή της διάκρισης των εξουσιών, ο κυρίαρχος νομοθέτης θεσπίζει ένα κλειστό και αυτάρκες σύνολο νομικών κανόνων, το οποίο, στη συνέχεια, εφαρμόζεται από τον δικαστή μέσω του νομικού συλλογισμού¹⁴. Με άλλα λόγια, η εφαρμογή της γνώσης περί του φυσικού δικαίου από τον νομοθέτη αντικαθίσταται στον ακραίο νομοκρατικό θετικισμό από την εφαρμογή της γνώσης περί του κανόνα δικαίου από τον δικαστή.

Αυτή η μετάθεση εξηγείται από την εμφάνιση του νομικισμού ή αλλιώς της προσήλωσης στο γράμμα του νόμου (legalism)¹⁵. Πρόκειται για είδος νομικού συλλογισμού που βασίζεται αυστηρά στην τυπική λογική και αποκλείει τη χρήση κριτηρίων εκτός του νόμου για την εξαγωγή συμπεράσματος¹⁶. Η προσήλωση στον νόμο δίνει έμφαση στην τήρηση των κανόνων δικαίου και όχι στον *τρόπο*, με τον οποίο αυτοί θεσπίζονται¹⁷, με αποτέλεσμα να μην προκύπτει η ανάγκη για τη δημιουργία μιας θεωρίας περί της νομοπαραγωγής¹⁸. Με βάση τα παραπάνω, ο νομοκρατικός θετικισμός αποσχίζεται όχι μόνον από τη μεταφυσική ή την ηθική, αλλά και από τις κοινωνικές και πολιτικές παραμέτρους του¹⁹. Τραβώντας μια σαφή διαχωριστική γραμμή μεταξύ δικαίου και μη δικαίου, ο νομικισμός αντιλαμβάνεται το δικαιοσύστημα ως ένα περιχαρακωμένο σύνολο νομικών κανόνων, το γίγνεσθαι των οποίων

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Η απόδοση του “legalism” ως «προσήλωσης στο γράμμα του νόμου» είναι δανεισμένη από τον Κ. Γιαννακόπουλο, *Ο νεοφεουδαρχικός συνταγματισμός*, 2022, σελ. 239.

¹⁶ Βλ. L. M. Friedman, *On legalistic reasoning – A footnote to Weber*, Wisconsin Law Review 1966, 148, σελ. 149. Πρβλ. τον ορισμό της J. N. Shklar, *Legalism: Law, morals, and political trials*, 2η εκδ., 1986, σελ. 1, σύμφωνα με τον οποίο νομικισμός είναι «η ηθική στάση που θεωρεί την ηθική συμπεριφορά ως θέμα τήρησης κανόνων και τις ηθικές σχέσεις ως σύνολο καθηκόντων και δικαιωμάτων που καθορίζονται από κανόνες». Παρότι χρήσιμος, ο ορισμός αυτός περιγράφει με μεγαλύτερη ακρίβεια την αιτιολόγηση του νομικισμού παρά τον ίδιο τον νομικισμό.

¹⁷ Z. Bańkowski, *Don't think about it? Legalism and legality*, Rechtstheorie Beiheft 1993, 45, σελ. 47.

¹⁸ L. J. Wintgens, “Legislation as an object of study of legal theory”, ό.π., 9, σελ. 12.

¹⁹ Κ. Σταμάτης, *Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, ό.π., σελ. 12.

δεν χαρακτηρίζεται από ενδεχομενικότητα μορφής ή περιεχομένου²⁰. Ο νόμος δημιουργείται υπό τη σκέπη της κυριαρχίας του νομοθέτη και ως εκ τούτου η θέσπιση του βρίσκεται εκτός του πεδίου ανάλυσης της νομικής επιστήμης. Αντίθετα, η νομική επιστήμη καλείται να αυτοπεριορίζεται στην αναλυτική επεξεργασία της ερμηνείας του νόμου κατά την εφαρμογή του από τα δικαστήρια.

Σε αντίθεση με την ερμηνεία του δικαστή, η οποία οφείλει να είναι ειδικώς αιτιολογημένη, η θέσπιση του νόμου γίνεται αντιληπτή ως κάτι το οντολογικά διαφορετικό. Υπό το πρίσμα της θεωρία της εκκοσμίκευσης του Carl Schmitt, ο νομοθέτης εμφανίζεται ως μια εκκοσμικευμένη θεολογική έννοια²¹. Κατά την εκκοσμικευμένη εκδοχή της κυριαρχίας, ο νομοθέτης, ως πολιτικά κυρίαρχος, είναι η απώτατη πηγή του δικαίου. Σύμφωνα με τον John Austin, ο κυρίαρχος είναι νομικά απεριόριστος και δεν δύναται να κυβερνηθεί από τον νόμο κατά την άσκηση της εξουσίας του²², ενώ κατά τον Jeremy Bentham, οι εντολές του θεωρούνται νόμοι²³. Ακόμη και ο Immanuel Kant δεν διστάζει να συνδέσει τους κανόνες του κυρίαρχου με τις εντολές του Θεού, όταν υποστηρίζει ότι ο νομοθέτης είναι ιερός και ότι κανείς πρέπει να ενεργεί σαν οι κανόνες του να είναι θείες εντολές²⁴. Ως εκ τούτου, ο νόμος εμφανίζεται ως γυμνή διαταγή, τόσο απλή και αδιαπραγμάτευτη όσο οι Δέκα Εντολές²⁵. Όπως ο λόγος του παντοδύναμου Θεού δεν οφείλει καμία εξήγηση, έτσι και ο νόμος που ψηφίζεται από τον κυρίαρχο δεν οφείλει καμία αιτιολογία στους πολίτες. Συνεπώς, η εκκοσμικευμένη ανάγνωση της έννοιας της κυριαρχίας απαλλάσσει τον κυρίαρχο από την υποχρέωση να αιτιολογεί τις αποφάσεις του. Ο νόμος, ως προϊόν βούλησης του κυρίαρχου είναι

²⁰ J. N. Shklar, *Legalism*, ό.π., σελ. 2 επ.; Z. Bańkowski, *Don't think about it?*, ό.π., 45, σελ 47.

²¹ C. Schmitt, *Πολιτική Θεολογία. Τέσσερα κεφάλαια γύρω από τη διδασκαλία περί κυριαρχίας*, (μτφρ. Π. Κονδύλης), 1994, σελ. 49.

²² Βλ. J. Austin, *The province of jurisprudence determined and the uses of the study of jurisprudence*, 4η εκδ., 1971, σελ. 254 επ.

²³ Βλ. J. Bentham, *Principles of legislation. Of laws in general*, 1970.

²⁴ Βλ. I. Kant, *The Metaphysics of Morals*, (transl. M. J. Gregor), 1996, σελ. 95, 108.

²⁵ Βλ. L. M. Friedman, *On legalistic reasoning*, ό.π., 148, σελ. 159.

ipso facto αιτιολογημένος βάσει της πληρεξουσιότητας που του έχουν προηγουμένως παραχωρήσει τα πολιτικά υποκείμενα. Εξάλλου, κατά τον Rousseau, ο κυρίαρχος εκφράζει τη γενική βούληση, η οποία δεν μπορεί να σφάλλει, οπότε και οι νόμοι του είναι αδιαμφισβήτητοι²⁶. Υπό τη σκέπη του νόμου οι πολίτες δεν είναι δυνατόν παρά να εκλαμβάνονται ως ελεύθεροι και ίσοι.

Οι συνέπειες των παραπάνω θέσεων, οι οποίες δεν εντοπίζονται περιχαρακωμένες σε ένα συγκεκριμένο εξελικτικό στάδιο ανάπτυξης των νομικών συστημάτων, αλλά επανέρχονται εις το διηνεκές με διαβαθμισμένη ένταση, είναι προφανείς. Έχοντας δημιουργήσει τον κυρίαρχο νομοθέτη, του οποίου αποτελούν πλέον μέρος κατά τη ρουσσική αντίληψη, οι πολίτες εμφανίζονται να έχουν εγκαταλείψει την ικανότητά τους να ρυθμίζουν, εκτός του πλαισίου της κυριαρχίας, τις αντιλήψεις τους για την ελευθερία. «Περί της ελευθερίας» τους αποφασίζει αποκλειστικά και αδιαμεσολάβητα, άμα τη εμφανίσει του, ο κυρίαρχος νομοθέτης. Στον βαθμό, μάλιστα, που οποιαδήποτε αντίληψη του κυρίαρχου νομοθέτη περί της ελευθερίας, καλεί τον πολίτη σε συμμόρφωση, χωρίς περαιτέρω αιτιολογία, ο πολίτης βρίσκεται υπό συνεχή επαναπροσδιορισμό του εαυτού του από τον νομοθέτη. Με άλλα λόγια, υπό αυτή τη θεσμική θεώρηση του νομοθέτη, το κοινωνικό συμβόλαιο καταλήγει να ισοδυναμεί με ελεύθερη επιλογή του πολίτη να μην είναι ελεύθερος.

Η Ελλάδα δεν φέρει την κληρονομιά της υπεροχής του νομοθέτη ως εκφραστή της ρουσσικής γενικής βούλησης, όπως η Γαλλία, ούτε της απόλυτης κυριαρχίας του νομοθετούντος κοινοβουλίου (*sovereignty of parliament*)²⁷, όπως η Μεγάλη Βρετανία. Παρόλα αυτά, η μυθοποίηση του νόμου πρεσβεύτηκε και από τον Ελληνικό Διαφωτισμό, όπως απο-

²⁶ Βλ. J.-J. Rousseau, *The social contract and other later political writings*, (transl. V. Gourevitc), 1997, σελ. 59 επ. Για τη θεολογική καταγωγή της ιδέας της γενικής θέλησης και τις πηγές από τις οποίες την άντλησε ο Rousseau, βλ. J. N. Shklar, "General Will", σε: P. P. Wiener (επιμ.), *Dictionary of the History of Ideas Vol. II*, 1973, σελ. 275.

²⁷ Για μια αναλυτική πραγμάτευση της έννοιας βλ. J. Goldsworthy, *Parliamentary sovereignty: contemporary debates*, 2010.

δεικνύει το προεπαναστατικό συνταγματικό δοκίμιο «Ελληνική Νομαρχία: Ήτοι λόγος περί ελευθερίας» που εξέδωσε ο Ανώνυμος Έλληνας το 1806²⁸. Χρησιμοποιώντας τον όρο «νομαρχία» με την κυριολεκτική του σημασία, δηλαδή ως κυριαρχία του νόμου, στο δοκίμιο αυτό ανιχνεύονται οι καταβολές του πολιτεύματος στο οποίο «άρχει ο νόμος» στον ελληνικό συνταγματισμό²⁹: «Υπὸ τῆς νομαρχίας, τέλος πάντων, ἡ ἐλευθερία εὐρίσκεται εἰς ὅλους, ὥσαν ὅπου ὅλοι κοινῶς τὴν ἀφιέρωσαν εἰς τοὺς νόμους, τοὺς ὁποίους διέταξαν αὐτοὶ οἱ ἴδιοι, καὶ ὑπακούοντας τοὺς καθεὶς ὑπακούει εἰς τὴν θέλησίν του, καὶ εἶναι ἐλεύθερος. Ἰδοὺ λοιπόν, ὅπου κατ' αὐτοὺς ἡ ἐλευθερία εἶναι ἡ ὑπακοή εἰς τοὺς νόμους, καὶ ἐν ἐνὶ λόγῳ, ἄλλο δὲν εἶναι ἡ ἐλευθερία παρὰ ἡ αὐτὴ νομαρχία». Καὶ παρακάτω υποστηρίζεται ὅτι: «Οἱ νόμοι, διὰ μέσου τῶν ὁποίων εἰς τὴν νομαρχίαν χαίρονται οἱ ἄνθρωποι μίαν ἀπόλυτον πολιτικὴν ὁμοιότητα, [...], εἶναι εἰς τὴν διοίκησιν, ὥς ἡ ψυχὴ εἰς τὸ σῶμα. Αὐτοὶ δίδουν τὴν κίνησιν εἰς τὰ πολιτικὰ σώματα, καὶ ὁ καλὸς νομοδότης εἶναι ὁ ἀξιώτερος καὶ τιμιώτερος τῶν ἀνθρώπων».

Επιπλέον, τὴν πρώτη περίοδο τοῦ ελληνικοῦ συνταγματισμοῦ, παρατηρεῖται ἓνας «νομοκεντρισμός», μια ιδιότυπη πίστη στὶς βιωφελεῖς ιδιότητες τοῦ νόμου³⁰. Κατὰ τὴν παραδοσιακὴ ἀντίληψη, οἱ ἐλευθερίες διασφαλίζονται ἀπὸ τὸν νόμο καὶ ὄχι ἐναντὶ τοῦ νόμου³¹. Ἄλλωστε, ἡ συνταγματικὴ ρήτρα τῆς ἐπιφύλαξης υπὲρ τοῦ νόμου (Gesetzesvorbehalt), παρότι στὴ σύγχρονη συνταγματικὴ θεωρία

²⁸ Βλ. Α. Μανιτάκη, *Κράτος δικαίου καὶ δικαστικός ἐλεγχος τῆς συνταγματικότητας*, Τόμος 1, 1994, σελ. 84. ΓΙΑ ΤΟ ΚΕΙΜΕΝΟ Αὐτό, βλ. Δ. Σωτηρόπουλο, «Ελληνικὴ Νομαρχία: ἡτοι λόγος περί τοῦ ριζοσπαστικοῦ Διαφωτισμοῦ. Ἡ γέννηση τῆς νεοελληνικῆς πολιτικῆς σκέψης στὶς ἀπαρχές τοῦ 19οῦ αἰῶνα», σε: Π. Πιζάνιαν (ἐπιμ.), *Ἡ Ελληνικὴ Επανάσταση τοῦ 1821. Ἐνα Ευρωπαϊκὸ Γεγονός*, 2009, σελ. 104· Α. Μάνεση, *Ἡ φιλελεύθερη καὶ δημοκρατικὴ ιδεολογία τῆς ἐθνικῆς ἐπανάστασης τοῦ 1821*, Επετειακὴ Ἔκδοση, 2021, σελ. 306 ἐπ.

²⁹ ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΝΔΕΣΗ ΤΗΣ «ΝΟΜΑΡΧΙΑΣ» ΜΕ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ, βλ. Α. Μάνεση, *Ἡ φιλελεύθερη καὶ δημοκρατικὴ ιδεολογία τῆς ἐθνικῆς ἐπανάστασης*, ὁ.π., σελ. 307.

³⁰ Ι. Καμτσιδου, *Ἡ ἐπιφύλαξη υπὲρ τοῦ νόμου ὡς περιορισμός, ἐγγύηση καὶ διάμεσος τῶν ἐλευθεριῶν*, 2001, σελ. 70 ἐπ. καὶ 248 ἐπ.

³¹ Βλ. Α. Μανιτάκη, *Κράτος δικαίου καὶ δικαστικός ἐλεγχος τῆς συνταγματικότητας*, ὁ.π., σελ. 83.

κατατάσσεται στους περιορισμούς των δικαιωμάτων, δεν συναρτήθηκε ιστορικά –ούτε άλλωστε επιβάλλεται να συναρτηθεί εννοιολογικά κατ’ ανάγκη και αποκλειστικά– με τον περιορισμό των δικαιωμάτων. Η ρητή αυτή παραπομπή στον νόμο, η οποία εμπεριέχεται σχεδόν σε όλες τις συνταγματικές διατάξεις που κατοχυρώνουν ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, εμφανίσθηκε αρχικά όχι ως περιορισμός, αλλά ως δικαιοκρατική εγγύηση των ατομικών ελευθεριών απέναντι στην αυθαιρεσία της εκτελεστικής εξουσίας, η οποία γινόταν αντιληπτή ως η κύρια πηγή διακινδύνευσής τους³². Συνεπώς, η πρώτη λειτουργία που αναγνωρίστηκε ιστορικά στον νομοθέτη ήταν η ρυθμιστική, η οποία απέβλεπε στην υλοποίηση και στη διασφάλιση της ουσιαστικής άσκησης των ατομικών δικαιωμάτων, μέσω της θέσπισης οργανωτικών και διαδικαστικών διατάξεων. Χαρακτηριστικό είναι μάλιστα το γεγονός ότι και ο ίδιος ο συντακτικός νομοθέτης κάνει λόγο, στο άρθρο 72 παρ. 1 του Συντάγματος, όπως αναθεωρήθηκε το 2001, για εκτελεστικούς του Συντάγματος νόμους «για την άσκηση και προστασία των ατομικών δικαιωμάτων»³³. Επιπλέον, την πίστη στον νόμο επιβεβαιώνει, μέχρι σήμερα, το άρθρο 78 παρ. 1 του Συντάγματος, το οποίο προβλέπει ρητά ότι κανένας φόρος δεν επιβάλλεται χωρίς τυπικό νόμο³⁴.

Όλα τα παραπάνω είχαν διαχρονικά ως αποτέλεσμα η νομική επιστήμη να επικεντρώνεται τελικά πολύ περισσότερο στον δικαστή ως εφαρμοστή του δικαίου, παρά στον νομοθέτη ως δημιουργό του. Όπως παρατηρούν Γερμανοί και Γάλλοι θεωρητικοί, η νομική θεωρία έχει επικεντρωθεί σταθερά στη μελέτη της νομολογίας³⁵, ενώ η νομοθέτηση έχει τύχη ερευνητικής παραμέλησης³⁶. Εκκινώντας από την παρατήρηση

³² Βλ. αναλυτικά Α. Πούλου, «Νομοθέτης ή δικαστής; Διεκδικώντας την πρωτοκαθεδρία στην ερμηνεία και προστασία των δικαιωμάτων», σε: Χ. Ανθόπουλος κ.ά. (επιμ.), *Η θεωρία της συνταγματικής πράξης*, 2024, 803, σελ. 814, με περαιτέρω υπομνηματισμό.

³³ Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, 5η εκδ., 2023, σελ. 118.

³⁴ Βλ. Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, σελ. 134.

³⁵ P. Noll, *Gesetzgebungslehre*, 1973, σελ. 29· L. Mader, *L'évaluation législative: pour une analyse empirique des effets de la législation*, 1985.

³⁶ J. M. Landis, «Statutes and the sources of law», σε: R. Pound/S. Williston, J. H.

ότι η νομική επιστήμη έχει περιχαρακωθεί, σε αυτό που ο ίδιος ονόμασε «επιστήμη της νομολογίας» ή «επιστήμη της εφαρμογής των κανόνων» (“*Rechtsprechungswissenschaft*”)³⁷, το 1973 ο Peter Noll δημοσίευσε το κλασικό πλέον έργο του *Gesetzgebungslehre*³⁸, στο οποίο, αποδοκιμάζοντας την απομείωση της νομικής επιστήμης σε μια επιστήμη της δικαστικής εφαρμογής του δικαίου, πρότεινε τη στροφή στην επιστημονική μελέτη της νομοπαραγωγής³⁹. Για τον σκοπό αυτό, εισήγαγε την έννοια της «θεωρίας περί της νομοπαραγωγής» (“*Gesetzgebungslehre*”), δηλαδή μιας συστηματικής μελέτης και ανάλυσης των αρχών που δεσμεύουν τον νομοθέτη κατά τη θέσπιση των νόμων. Ο Noll υποστήριξε ότι η θεωρητική ανάλυση της νομοθέτησης δεν ανήκει στη φιλοσοφία ή την ηθική αλλά αποτελεί αντικείμενο της νομικής επιστήμης. Πιο συγκεκριμένα, η θεωρία περί της νομοπαραγωγής επιδιώκει να απαντήσει στο ερώτημα εάν νομοθέτης μπορεί να λαμβάνει αποφάσεις με ανέλεγκτο τρόπο ή, αντίθετα, εάν περιορίζεται από αρχές ή κριτήρια που επηρεάζουν τις επιλογές του⁴⁰. Αντίστοιχα, στον αγγλοσαξονικό χώρο, η διάκριση μεταξύ της μελέτης της νομολογίας και της μελέτης της νομοπαραγωγής, επιχειρείται με την αντίστιξη των όρων “*jurisprudence*” και “*legisprudence*”⁴¹.

Στην ελληνική ακαδημαϊκή και γενικότερα δημόσια συζήτηση γίνεται συχνά λόγος για τα φαινόμενα της πολυνομίας και της κακονομίας

Beale/M. C. Campbell (επιμ.), *Harvard legal essays: written in honour of and presented to Joseph Henry Beale and Samuel Williston*, 1934, 213, σελ. 230: «Η αλληλεπίδραση μεταξύ της νομοθεσίας και της δικαστικής κρίσης έχει γενικά διερευνηθεί από τη σκοπιά της ερμηνείας. Η λειτουργία του νομοθέτη [...] έχει αγνοηθεί σε μεγάλο βαθμό».

³⁷ P. Noll, *Von der Rechtsprechungswissenschaft zur Gesetzgebungswissenschaft*, *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Τόμος 2, 1971, σελ. 523.

³⁸ P. Noll, *Gesetzgebungslehre*, 1973.

³⁹ Είχε προηγηθεί έργο του S. Gagner, *Studien zur Ideengeschichte der Gesetzgebung*, *Acta Universitatis Upsaliensis*, 1960, που ασχολείται κυρίως με την ιστορική εξερεύνηση των ριζών αυτού που μπορεί να ονομαστεί θεωρία περί της νομοπαραγωγής.

⁴⁰ Για μια ενδελεχή ανάλυση της θεωρίας περί της νομοπαραγωγής ως αντικείμενο της νομικής θεωρίας, βλ. Κ. Μαυριά, «Η καλή νομοθέτηση», σε: Θ. Αντωνίου/Φ. Βασιλόγιαννης/Ε. Βενιζέλος (επιμ.), *Τιμητικός Τόμος για τον Προκόπιο Παυλόπουλο*, 2024, σελ. 555.

⁴¹ Βλ. L. J. Wintgens, “Legislation as an object of study of legal theory”, ό.π., σελ. 9.

που σημαίνουν, αντίστοιχα, πληθωρισμό νομοθετημάτων και πλημμελή νομοτεχνική. Η θεωρητική συζήτηση για την ποιότητα και την ποσότητα της νομοπαραγωγής εντάθηκε ιδίως κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης⁴². Την ίδια περίοδο ψηφίστηκε μάλιστα και ο ν. 4048/2012 με τον τίτλο «Ρυθμιστική διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», ο οποίος προέβλεπε μια σειρά «αρχών της καλής νομοθέτησης», όπως λ.χ. η αναγκαιότητα, η αναλογικότητα, η απλότητα και η σαφήνεια των ρυθμίσεων, η διαφάνεια, η ασφάλεια δικαίου, η δημοκρατική νομιμοποίηση, καθώς και τα μέσα της «καλής» νομοθέτησης, όπως διαβούλευση, ανάλυση συνεπειών, απλούστευση, κωδικοποίηση. Ο νόμος αυτός καταργήθηκε λίγο αργότερα από τον ν. 4622/2019 περί «Επιτελικού Κράτους», ο οποίος στα άρθρα 57 έως 64 θέτει εκ νέου κανόνες «καλής νομοθέτησης» για τα σχέδια (τυπικών) νόμων, αλλά και κανονιστικών πράξεων.

II. Τα συνταγματικά ερείσματα της απαίτησης για αιτιολογία του τυπικού νόμου

Η αιτιολογία των νόμων αποτελεί αναμφισβήτητα βασικό πυλώνα της καλής νομοθέτησης με συνταγματική διάσταση. Η ανάδειξη δε των πολλαπλών συνταγματικών ερεισμάτων της υποχρέωσης για αιτιολογία του τυπικού νόμου αποτελεί καθήκον του θεωρητικού του συνταγματικού δικαίου, προκειμένου να καταστεί σαφές ότι δεν πρόκειται απλώς για μια κατευθυντήρια αρχή της καλής νομοθέτησης, αλλά για μια απαίτηση με συνταγματικά θεμέλια.

⁴² Βλ. Π. Τσούκα, *Γνωρίσματα και πρακτικές του κακού (Ελληνα) Νομοθέτη σε Κίνηση πολιτών για μια ανοιχτή κοινωνία, Πολυνομία, Κακονομία, Ανομία*, 2011, σελ. 45· Δ. Σωτηρόπουλο/Λ. Χριστόπουλο, *Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα. Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος*, 2017· Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι (επιμ.), *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*, 2018· Π. Μαντζούφα, *Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου – Πολυνομία, κακονομία και μη εφαρμογή των νόμων*, 2018· Μ. Πικραμένο, «Η κρίση του νόμου στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία και το πολιτικό σύστημα», σε: Χ. Ανθόπουλος κ.ά. (επιμ.), *Η θεωρία της συνταγματικής πράξης*, ό.π., 239, σελ. 256.

1. Η απαίτηση για αιτιολογική έκθεση

Θεμελιακή θέση στο πλέγμα των συνταγματικών διατάξεων που υποχρεώνουν τον ασκούντα τη νομοθετική πρωτοβουλία στην κατάθεση κειμένων τεκμηρίωσης του νόμου κατέχει το άρθρο 74 παρ. 1 εδάφ. α' του Συντάγματος, το οποίο ορίζει ότι «[κ]άθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συνοδεύεται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση»⁴³. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, η οποία απαντάται ήδη στο άρθρο 49 παρ. 1 του Συντάγματος του 1927 και στο άρθρο 57 παρ. 1 του Συντάγματος του 1952, ο ασκών τη νομοθετική πρωτοβουλία πρέπει να υποβάλλει ενώπιον της Βουλής πέραν το κείμενου του σχεδίου ή της πρότασης νόμου, και μια συνοδευτική αιτιολογική έκθεση⁴⁴. Στην περίπτωση, μάλιστα, που προτείνεται η εισαγωγή μιας τροποποιητικής διάταξης, το Σύνταγμα όχι μόνο προβλέπει ως απαραίτητη την ύπαρξη αιτιολογικής έκθεσης, αλλά προσδιορίζει και το περιεχόμενο αυτής. Ειδικότερα, σύμφωνα με τον νομοτεχνικό κανόνα του άρθρου 74 παρ. 4 του Συντάγματος «[δ]εν εισάγεται για συζήτηση νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που αποσκοπεί στην τροποποίηση διάταξης νόμου, αν δεν έχει καταχωριστεί στην αιτιολογική έκθεση ολόκληρο το κείμενο της διάταξης που τροποποιείται, και στο κείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης ολόκληρη η νέα διάταξη, όπως διαμορφώνεται με την τροποποίηση»⁴⁵. Η υποχρεωτική εκ του Συντάγματος σύνταξη και κατάθεση αιτιολογικής έκθεσης αποσκοπεί στη διευκόλυνση της συζήτησης στη Βουλή και στην πρόταση αλλαγών και

⁴³ Αναλυτικά για την προβλεπόμενη στο άρθρο 74 παρ. 1 του Συντάγματος αιτιολογική έκθεση, βλ. Μ. Καλυβιώτου, «Άρθρο 74 § 1», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 1174· Μ. Μουσμώτη, «Άρθρο 74», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2024, 971, σελ. 972 επ.

⁴⁴ Βλ. επίσης το άρθρο 56 του Συντάγματος του Ρήγα Βελεστινλή: «Όταν είναι χρεία να γίνη κανένας νόμος εις την δημοκρατίαν, πρώτον γίνεται εγγράφως με αναφοράν, όπου να μπορούν να εξετάσουν το όφελος και την βλάβην ήτις η μπορεί να έλθη απ' αυτόν».

⁴⁵ Ο κανόνας αυτός επαναλαμβάνεται στο άρθρο 85 παρ. 4 του ΚτΒ, καθώς και στο άρθρο 59 παρ. 3 του ν. 4622/2019.

συμπληρώσεων από τους βουλευτές⁴⁶. Η υποχρέωση σύνταξης και κατάθεσης στη Βουλή αιτιολογικής έκθεσης έλκει την καταγωγή της από το πολίτευμα της αθηναϊκής δημοκρατίας και αποσκοπεί στην πληρέστερη ενημέρωση των βουλευτών για τις προτεινόμενες ρυθμίσεις⁴⁷. Πράγματι, στην αθηναϊκή δημοκρατία παρατηρούνται σύστοιχες έννοιες προς αυτές της σύγχρονης νομοπαραγωγικής διαδικασίας. Ειδικότερα, κατά την παραγωγή ψηφισμάτων –όπως αποκαλούνταν τα νομοθετήματα του Δήμου, χωρίς να αποκλείεται και η χρήση του όρου νόμοι– η Βουλή συνέτασσε και υπέβαλλε στην Εκκλησία του Δήμου το προβούλευμα, το οποίο μπορεί να συσχετισθεί με τη σύγχρονη πρόταση νόμου ή νομοσχέδιο⁴⁸. Κάθε προβούλευμα συνοδευόταν από την εισήγηση της Βουλής, η οποία αντιστοιχεί στη σύγχρονη αιτιολογική έκθεση⁴⁹.

Παραδοσιακά, η αιτιολογική έκθεση περιλαμβάνει ένα γενικό πρώτο μέρος, στο οποίο περιγράφονται οι αιτίες θέσπισης του νόμου και οι επιδιωκόμενοι με αυτόν σκοποί, ενώ στο δεύτερο μέρος παρουσιάζονται και αιτιολογούνται εξειδικευμένα οι ρυθμίσεις κάθε διάταξης. Η αιτιολογική έκθεση αποτελεί συνταγματικά επιβαλλόμενο συστατικό στοιχείο της προκοινοβουλευτικής νομοπαραγωγικής διαδικασίας, το οποίο συναντάται πράγματι απaráγκλιτα στη νομοθετική πρακτική των κοινοβουλίων της Μεταπολίτευσης. Από το 2019 και εξής, με τη θέσπιση νομοθετικών διατάξεων για την προαγωγή της καλής νομοθέτησης, η αιτιολογική έκθεση αποτελεί τμήμα της ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης, που συνοδεύει κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας. Ειδικότερα, σύμφωνα με την περ. α' της παρ. 2 του άρθρου 62 του ν. 4622/2019, η αιτιολογική έκθεση του άρθρου 74 παρ. 1 του Συντάγματος «πρέπει ιδιαιτέρως να συμπεριλαμβάνει τον εντοπισμό και οριοθέτηση του προβλήματος που η ρύθμιση επιδιώκει

⁴⁶ Π. Παραράς, *Σύνταγμα 1975 – Corpus II*, 1985.

⁴⁷ Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2η εκδ., 2020, σελ. 257.

⁴⁸ Βλ. Κ. Μαυριά, *Κοινοβουλευτικό Δίκαιο*, 2025, σελ. 945· βλ. επίσης, σελ. 141, για το προπαρασκευαστικό της νομοθεσίας έργο της Βουλής και τον παραλληλισμό της με τις σύγχρονες «γνωμοδοτούσες» Διαρκείς Επιτροπές.

⁴⁹ Ibidem.

να επιλύσει, τη διατύπωση συγκεκριμένων σαφών και χρονικά οριοθετημένων και κατά το δυνατόν μετρήσιμων στόχων που επιδιώκονται με τη ρύθμιση και τους λόγους για τους οποίους δεν είναι δυνατή η επίτευξή τους χωρίς την ύπαρξη αυτής». Η ιδεοτυπική αυτή περιγραφή της αιτιολογικής έκθεσης υιοθετήθηκε αυτούσια, κατόπιν τροποποίησής του⁵⁰, και από το άρθρο 85 παρ. 3 του Κανονισμού της Βουλής. Προς οπτικοποίηση δε του ιδανικού τρόπου υλοποίησής της, η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης εκπόνησε ένα “soft law” εγχειρίδιο για τη σύνταξη της προβλεπόμενης στον νόμο ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης, στο οποίο περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, ένα τυποποιημένο υπόδειγμα περιεχομένου αιτιολογικής έκθεσης⁵¹. Εντούτοις, διαπιστώνεται ακόμη και σήμερα, όπως και πριν τη θέσπιση των διατάξεων περί καλής νομοθέτησης, ότι η ποιότητα των αιτιολογικών εκθέσεων παραμένει συχνά χαμηλή, με το περιεχόμενό τους να επαναλαμβάνει περιφραστικά τις διατάξεις του νόμου, συνοδευόμενες από μια γενικόλογη, πολιτικού χαρακτήρα επεξήγηση των ρυθμίσεων⁵².

Η υποχρέωση να συνοδεύεται η προτεινόμενη νομοθεσία από αιτιολογική έκθεση απαντάται σε ευρεία κλίμακα και διεθνώς, με τις πηγές της θεμελίωσής της να διαφέρουν. Άλλοτε κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα, άλλοτε σε νόμους εκτελεστικούς του Συντάγματος ή σε Κανονισμούς Υπουργείων και ενίοτε αποτελεί απλή νομοθετική πρακτική. Η Ολλανδία, η Πολωνία, η Φινλανδία και η Ισπανία ανήκουν

⁵⁰ Η εν λόγω τροποποίηση του άρθρου 85 παρ. 3 του Κανονισμού της Βουλής επήλθε με το άρθρο 2 παρ. 1 της με αριθμό 5131/3607/2020 απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ Α' 81/10.04.2020).

⁵¹ Βλ. Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης, *Εγχειρίδιο και υπόδειγμα ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης*, 2020, διαθέσιμο στο: gslegal.gov.gr/arches-kai-ergaleia-gia-tin-kali-nomothetisi/ (τελευταία πρόσβαση 20.03.2026).

⁵² Βλ. Γ. Δελλή, *Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογική αντιμετώπιση*, ΝοΒ 2017, 1575, σελ. 1577· Ι. Συμεωνίδη, «Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοικητικής Δικαιοσύνης», σε: Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι (επιμ.), *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση*, ό.π., 103, σελ. 116.

στις χώρες που, όπως η Ελλάδα, περιλαμβάνουν ρητή συνταγματική διάταξη για τη σύνταξη αιτιολογικής έκθεσης ως συνοδευτικού εγγράφου προς τον προτεινόμενο νόμο. Ειδικότερα, κατά μερική αντιστοιχία με το ελληνικό παράδειγμα, στην Ισπανία, το άρθρο 88 του Συντάγματος προβλέπει ότι τα κυβερνητικά νομοσχέδια εγκρίνονται από το Συμβούλιο Υπουργών και κατατίθενται στη Βουλή με επεξήγηση των λόγων και δεδομένων για τη λήψη απόφασης⁵³. Συνεπώς, το ισπανικό Σύνταγμα εμπεριέχει μεν διάταξη περί συνοδείας της προτεινόμενης νομοθεσίας από αιτιολογική έκθεση, κατ' απόκλιση όμως προς την επιλογή του Έλληνα συντακτικού νομοθέτη, η υποχρέωση αυτή αφορά μόνο τα υποβληθέντα από την Κυβέρνηση νομοσχέδια και όχι τις προτάσεις νόμου της Βουλής.

Από την άλλη, το γαλλικό Σύνταγμα, μέχρι το 2008, δεν απαιτούσε την επίσημη υποβολή αιτιολογικής έκθεσης μαζί με τα σχέδια και τις προτάσεις νόμου. Σχετική απαίτηση για αιτιολογία προβλεπόταν σε εγκυκλίους⁵⁴ και αποτελούσε μέρος μιας παράδοσης που προερχόταν από την Τρίτη Γαλλική Δημοκρατία, κατά την οποία η αιτιολογική έκθεση δημοσιευόταν στην Επίσημη Εφημερίδα⁵⁵. Αυτή η συνταγματική παράδοση ήταν αρκετά ισχυρή, ώστε το γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο (Conseil Constitutionnel) να κρίνει ότι η αιτιολογική έκθεση

⁵³ Το άρθρο 88 του ισπανικού Συντάγματος ορίζει ότι: *“Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos”*: «Τα νομοσχέδια της Κυβέρνησης εγκρίνονται από το Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο τα διαβιβάζει στο Κογκρέσο, επισυνάπτοντας έκθεση στην οποία εκτίθενται οι λόγοι και τα δεδομένα που δικαιολογούν την απόφαση» (μτφρ. της γράφουσας).

⁵⁴ Βλ., χαρακτηριστικά, *Circulaire du 1er juillet 2004 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre*, σύμφωνα με την οποία «των νομοσχεδίων προηγείται πάντοτε αιτιολογική έκθεση».

⁵⁵ Πηγαίνοντας ακόμη πιο πίσω στο χρόνο, τα άρθρα 56 και 57 του γαλλικού Συντάγματος του 1793 όριζαν, αντίστοιχα, ότι «των νομοσχεδίων πρέπει να προηγείται έκθεση» και ότι «η συζήτηση δεν μπορεί να διεξαχθεί και ο νόμος δεν μπορεί να συζητηθεί προσωρινά για δεκαπέντε ημέρες μετά την έκθεση», βλ. M. Philip-Gay, *“La motivation des lois”*, σε: S. Caudal (επιμ.), *La motivation en droit public*, 2013, σελ. 165.

που προηγούνταν νομοσχεδίου (για δημοψήφισμα) ήταν πιθανό να συμβάλει στην ενημέρωση των ψηφοφόρων και να ικανοποιήσει τις απαιτήσεις σαφήνειας και ισότητας της διαβούλευσης⁵⁶. Κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2008, εισήχθη στο άρθρο 39 του γαλλικού Συντάγματος η πρόβλεψη ότι τα νομοσχέδια πρέπει να υποβάλλονται σύμφωνα με τους όρους που καθορίζονται από οργανικό/εκτελεστικό νόμο. Ο οργανικός/εκτελεστικός αυτός νόμος του 2009 εισάγει την υποχρέωση σύνταξης αιτιολογικής έκθεσης (*exposé des motifs*), προβλέποντας ότι «των νομοσχεδίων προηγείται η αιτιολογική έκθεση»⁵⁷. Το γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο έχει αποφανθεί ότι το άρθρο αυτό «κατοχυρώνει μια δημοκρατική παράδοση, σκοπός της οποίας είναι να παρουσιάσει τα κύρια χαρακτηριστικά ενός σχεδίου και να τονίσει τη σημασία της υιοθέτησής του»⁵⁸. Η αιτιολογική έκθεση παρουσιάζει ευσύννοπα τους λόγους που δικαιολογούν τον νόμο, το πνεύμα του, τους στόχους του και τις αλλαγές που επιφέρει. Η έκθεση δεν δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα, αλλά είναι διαθέσιμη στη βάση δεδομένων *Légifrance/dossiers législatifs* και αποτελεί στοιχείο των προπαρασκευαστικών εργασιών (*travaux préparatoires*) του νόμου στα οποία μπορεί να αναφερθεί ο δικαστής για τις ανάγκες ερμηνείας⁵⁹.

Στη Γερμανία η υποχρέωση για σύνταξη αιτιολογικής έκθεσης δεν απορρέει από το Σύνταγμα. Το άρθρο 76 παρ. 1 του Θεμελιώδους Νόμου ορίζει απλώς ότι: «[τ]α νομοσχέδια υποβάλλονται στην Ομοσπονδιακή Βουλή από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση, από τα μέλη της Ομοσπονδι-

⁵⁶ Décision REF της 7ης Απριλίου 2005, παρ. 7.

⁵⁷ Πρόκειται για το άρθρο 7 του «οργανικού νόμο» (*loi organique*) 2009-403 της 15.04.2009 για την εφαρμογή των άρθρων 34-1,39 και 44 του γαλλικού Συντάγματος, κατά το οποίο «*[l]es projets de loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs*». Βλ. επίσης Premier Ministre, Secrétariat général du Gouvernement, Conseil D'État, Guide de légistique 3e édition mise à jour 2017 (La Documentation française 2017), διαθέσιμο στο: <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/guide-de-legistique/guide-de-legistique-edition-2017-format-pdf.pdf> (τελευταία πρόσβαση 20.03.2026).

⁵⁸ Conseil Constitutionnel, απόφαση 2009-579, 09.04.2009, σκ. 11.

⁵⁹ Conseil d'État, 12.03.1975, *Sieur Bailly*, Rec., σελ. 183.

ακής Βουλής ή από το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο», χωρίς να απαιτεί την ύπαρξη συνοδευτικής αιτιολογικής έκθεσης. Υποχρέωση για παροχή αιτιολογίας περιέχει, σε ομοσπονδιακό επίπεδο, το άρθρο 76 παρ. 2 του Κανονισμού της Γερμανικής Ομοσπονδιακής Βουλής (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, GOBT), σύμφωνα με το οποίο τα νομοσχέδια της Ομοσπονδιακής Βουλής πρέπει να συνοδεύονται από σύντομη αιτιολογική έκθεση⁶⁰, καθώς και το άρθρο 42 παρ. 1 του Κοινού Εσωτερικού Κανονισμού των Ομοσπονδιακών Υπουργείων (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO), σύμφωνα με το οποίο οι προτάσεις νόμου αποτελούνται, μεταξύ άλλων, από το σχέδιο του κειμένου του νόμου (σχέδιο νόμου) και την αιτιολογία του σχεδίου νόμου (αιτιολογική έκθεση)⁶¹. Η απουσία συνταγματικής διάταξης που να προβλέπει την υποχρεωτική σύνταξη αιτιολογικής έκθεσης, έχει χρησιμοποιηθεί από εκπροσώπους της γερμανικής θεωρίας ως επιχείρημα προς υποστήριξη της θέσης ότι η αιτιολογία των νόμων δεν αποτελεί συνταγματική υποχρέωση. Ειδικότερα, κατά την άποψη αυτή, δεδομένου ότι η σύνταξη αιτιολογικής έκθεσης προβλέπεται μόνο στους κανονισμούς λειτουργίας της Ομοσπονδιακής Βουλής και των Ομοσπονδιακών Υπουργείων, η απουσία αιτιολογίας δεν καθιστά τον νόμο αντισυνταγματικό⁶².

Το ιταλικό Σύνταγμα δεν εμπεριέχει πρόβλεψη περί υποχρεωτικής σύνταξης αιτιολογικής έκθεσης. Σχετική υποχρέωση δεν ανευρίσκεται ούτε στην κοινή νομοθεσία, με εξαίρεση το άρθρο 49 του ιταλικού ν. 352/1970 σχετικά με τη λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία, το οποίο απαιτεί η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία να περιλαμβάνει το σχέδιο

⁶⁰ Κατά την πρωτότυπη διατύπωση του άρθρου 76 παρ. 2 GOBT: „Gesetzentwürfe müssen (...) mit einer kurzen Begründung versehen werden“.

⁶¹ Κατά την πρωτότυπη διατύπωση του άρθρου 42 παρ. 1 GGO: „Gesetzesvorlagen bestehen aus dem Entwurf des Gesetzestextes (Gesetzentwurf), der Begründung zum Gesetzentwurf (Begründung) (...)“.

⁶² R. Rixecker, „Müssen Gesetze begründet werden?“, σε: H. Jung/U. Neumann (επιμ.), *Rechtsbegründung – Rechtsbegründungen*. Günter Ellscheid zum 65. Geburtstag, 2004, 126, σελ. 128· T. Hebler, *Ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet, Gesetze zu begründen?*, DÖV 18/2010, 754, σελ. 756.

νόμου, διατυπωμένο σε άρθρα, συνοδευόμενο από έκθεση που περιγράφει τους σκοπούς και τους κανόνες του⁶³. Παρόλα αυτά, κατά πάγια πρακτική κάθε νομοθετική πρωτοβουλία, ανεξαρτήτως του ασκούντος αυτή, συνοδεύεται από αιτιολογική έκθεση, με αποτέλεσμα η σύνταξη αιτιολογικής έκθεσης να χαρακτηρίζεται από την ιταλική συνταγματική θεωρία ως «συνταγματικό έθιμο»⁶⁴. Η έκταση των ιταλικών αιτιολογικών εκθέσεων κυμαίνεται από λίγες μόνο φράσεις έως δεκάδες σελίδες, χωρίς, πάντως, να παραλείπεται η αναφορά του σκοπού της νομοθετικής πρωτοβουλίας και η –συχνά γενική και επιφανειακή– περιγραφή των διατάξεων των επιμέρους άρθρων, από τα οποία αποτελείται το σχέδιο⁶⁵. Ωστόσο, η θεωρία ασκεί έντονη κριτική στην αντιμετώπιση της αιτιολογικής έκθεσης ως καθαρά τυπικής απαίτησης, δίχως να λαμβάνεται υπόψη η ουσιαστική λειτουργία που αυτή εκπληρώνει⁶⁶. Σε κάθε περίπτωση η ιταλική θεωρία επισημαίνει ότι η αιτιολογική έκθεση διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην προώθηση και διάδοση του περιεχομένου των νομοθετικών πρωτοβουλιών, επιτρέποντας στους πολίτες και, ακόμη και πριν από αυτό, στους ίδιους τους βουλευτές να κατανοήσουν καλύτερα το ρυθμιστικό τους νόημα⁶⁷.

Η παραπάνω συγκριτική επισκόπηση αναδεικνύει ότι η αιτιολο-

⁶³ Κατά την πρωτότυπη διατύπωση του άρθρου 49 του ιταλικού ν. 352/1970: *“La proposta deve contenere il progetto redatto in articoli, accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità e le norme”*. Η συνταγματικότητα της διάταξης αυτής έχει απασχολήσει την ιταλική θεωρία, βλ. P. Barile/E. Cheli/S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*, 8η εκδ., 1998, σελ. 520.

⁶⁴ Βλ. P. G. Lucifredi, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, 1968, σελ. 148 επ.· F. Cuocolo, *Iniziativa legislativa, Enciclopedia diritto XXI*, 1971, σελ. 637· G. Bertolini, *L'attività “referente” delle commissioni parlamentari nel procedimento di formazione della legge Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 2. Seminario 1991, 1992, σελ. 111.

⁶⁵ Βλ. N. Lupo, “Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in parlamento”, σε: U. De Siervo (επιμ.), *Osservatorio sulle fonti 2000, 2001*, 67, σελ. 86.

⁶⁶ Βλ. P. G. Lucifredi, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, ό.π., σελ. 149.

⁶⁷ Βλ. N. Lupo, “Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in parlamento”, ό.π., 67, σελ. 86.

γία του νόμου αποτελεί μια διεθνή πρακτική της νομοπαραγωγικής διαδικασίας. Ωστόσο, ανάλογα με τη θεμελίωσή της στο Σύνταγμα ή σε Κανονισμούς της Βουλής η σύνταξή της αντιμετωπίζεται είτε ως συνταγματική υποχρέωση είτε προαιρετικό εργαλείο ορθολογικής νομοθέτησης. Στην ελληνική συνταγματική τάξη, η ρητή διάταξη του άρθρου 74 παρ. 1 εδάφ. α' του Συντάγματος δεν αφήνει καμία αμφιβολία για την ύπαρξη συνταγματικής υποχρέωσης του ασκούντος τη νομοθετική πρωτοβουλία να την αιτιολογεί, με τον ειδικότερο μάλιστα τρόπο της σύνταξης αιτιολογικής έκθεσης.

2. Η αιτιολογία του τυπικού νόμου ως μέσο δημοκρατικής νομιμοποίησης

Πέραν των ειδικών συνταγματικών διατάξεων που προβλέπουν μια σειρά από συνοδευτικά κείμενα τεκμηρίωσης του νόμου, η υποχρέωση αιτιολογίας του νόμου συνάγεται και από θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές. Πρώτα απ' όλα, η υποχρέωση αιτιολόγησης των νομοθετικών επιλογών θεμελιώνεται στη δημοκρατική αρχή⁶⁸. Σε μια αντιπροσωπευτική δημοκρατία, στην οποία η ύπαρξη μιας ζωντανής και ουσιαστικής σχέσης μεταξύ αντιπροσώπων και αντιπροσωπευόμενων αποτελεί συνεχές ζητούμενο, η δημοκρατική αρχή δεν εξαντλείται εννοιολογικά στην τυπική νομιμοποίηση που παράγει η πλειοψηφική αρχή⁶⁹. Αντίθετα, η ουσιαστική πρόσληψη της δημοκρατικής αρχής απαιτεί τη συντέλεση των *res publica* με όρους διαφάνειας και δημοσιότητας (βλ. και άρθρο 66 παρ. 1 του Συντάγματος περί δημοσίων συνεδριάσεων της Βουλής),

⁶⁸ Αναλυτικά για τη δημοκρατική αρχή ως θεμελιώδη συνταγματική αρχή, βλ. Α. Σβώλο, *Το νέον Σύνταγμα και οι βάσεις του πολιτεύματος*, 2008, σελ. 13 επ.· Α. Μάνεση, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος II*, 1991, σελ. 37 επ.· Θ. Αντωνίου, «Η δημοκρατική αρχή», σε: Θ. Αντωνίου (επιμ.), *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, 2014, σελ. 4· Γ. Κασιμάτη, *Οι βάσεις του Πολιτεύματος και οι θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος*, 2022, σελ. 228 επ., 334· E.-W. Böckenförde, „Demokratie als Verfassungsprinzip“, σε: J. Isensee/P. Kirchhof (επιμ.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, 3η εκδ., 2004, σελ. 429.

⁶⁹ Για την αρχή της πλειοψηφίας ως πυρήνα της δημοκρατικής αρχής, βλ. Δ. Τσάτσο, *Συνταγματικό Δίκαιο. Τόμος Β' Οργάνωση και λειτουργία της πολιτείας*, 2η εκδ., 1993, σελ. 78· C. Gusy, *Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat*, AöR 3/1981, σελ. 329.

ακριβώς για να μπορεί ο κάθε πολίτης να παρακολουθήσει πώς η στατικότητα της αρχικής αιτιολογικής έκθεσης μετατρέπεται σε μια δυναμική αιτιολόγηση του νόμου, μέσω της ζωντανής διαβούλευσης, της ανταλλαγής επιχειρημάτων και της διατύπωσης τεκμηριωμένων μειοψηφιών και πλειοψηφιών στη Βουλή. Κεντρικό διακύβευμα και δείκτης της ύπαρξης ή μη «ουσιαστικής» σχέσης πολιτικής αντιπροσώπευσης είναι το πέρασμα των βουλευτών από την εξυπηρέτηση προσωπικών ή συντεχνιακών συμφερόντων στην προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος⁷⁰. Η προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος από τους βουλευτές δύναται να ελεγχθεί δημοκρατικά μόνο μέσω της δημόσιας λογοδοσίας, δηλαδή μέσω της έκθεσης προς τον αντιπροσωπευόμενο λαό των λόγων των ενεργειών και των αποφάσεών τους. Οι βουλευτές σε μια δημοκρατία καθίστανται υπεύθυνοι για τις αποφάσεις τους, όταν τους ζητείται να παρέχουν αιτιολογημένες εξηγήσεις για αυτές. Υπό την έννοια αυτή, η υποχρέωση για αιτιολογία των νόμων συνιστά ένα μέσο λογοδοσίας που οδηγεί στη λήψη δημοκρατικά νομιμοποιημένων πολιτικών αποφάσεων σε μια αντιπροσωπευτική δημοκρατία⁷¹.

Δεδομένου δε ότι η νομοθέτηση συνιστά προνομιακό πεδίο θεσμικής

⁷⁰ Ο J. Waldron, *Representative lawmaking*, Boston University Law Review 2009, 335, σελ. 345 επ., υποστηρίζει ότι το πλεονέκτημα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας σε σχέση με την άμεση δημοκρατία είναι ότι οι αντιπρόσωποι μπορούν να επιδοθούν σε αυτό που ο ίδιος αποκαλεί «αφαίρεση» (“abstraction”), δηλαδή να αποστασιοποιηθούν από τη συγκυρία, ώστε να είναι σε θέση να διαμορφώσουν νόμους με τον απαιτούμενο βαθμό γενικότητας. Υπό την έννοια αυτή, ενστερνίζεται τη θέση της N. Urbinati, *Representation as advocacy: A study of democratic deliberation*, Political Theory 2000, 758, σελ. 760, ότι η αντιπροσώπευση συμβάλλει στην αποπροσωποποίηση των ισχυρισμών και των απόψεων, με τρόπο που διευκολύνει τη διαβούλευση.

⁷¹ Έτσι και Ι. Γράβαρης, *Το ζήτημα της κατά το Σύνταγμα αιτιολογήσεως του τυπικού νόμου*, Εισήγηση στο Ανώτερο Φροντιστήριο Φιλοσοφίας του Δικαίου του Παντείου Πανεπιστημίου στις 05.05.1992, σελ. 3. Βλ. επίσης από τη γερμανική συνταγματική θεωρία J.-R. Sieckmann, *Recht als normatives System*, 2009, σελ. 202 επ. και από την ιταλική συνταγματική θεωρία P. Caretti, *Motivazione (Diritto costituzionale)*, Enc. giur., XXIII 1990, σελ. 3. Βλ. επίσης, A. Romano Tassone, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, 1987, σελ. 52 επ.

χρήσης του δημοσίου λόγου προς διαμόρφωση κανόνων κοινωνικής συμβίωσης και δημόσιων πολιτικών, ο νομοθέτης υποχρεούται να παρέχει στα θιγόμενα από τις επιλογές του πρόσωπα, υπό την ιδιότητά τους ως ίσων και ελεύθερων πολιτών, αιτιολόγηση δεκτικής της αποδοχής τους⁷². Κατά την εναργή διατύπωση του Rawls, «ο δημόσιος λόγος στοχεύει στη δημόσια αιτιολόγηση»⁷³. Η δημόσια αιτιολόγηση δεν είναι απλώς μια έγκυρη μορφή δημοσίου λόγου. Είναι η επίκληση πολιτικών αντιλήψεων περί δικαιοσύνης, καθώς και επαληθεύσιμων στοιχείων και γεγονότων δημόσια προσβάσιμων, προκειμένου ο φορέας του λόγου να απευθύνει ένα επιχείρημα περί προϋποθέσεων και συμπερασμάτων που ο ίδιος αποδέχεται και θεωρεί ότι μπορούν και οι άλλοι να αποδεχθούν λογικά⁷⁴. Συνεπώς, όπως προκύπτει από τη θεμελιώδη έννοια του δημοσίου λόγου (public reason) του John Rawls⁷⁵, αλλά και από την έννοια της διαβούλευσης ως διαδικαστικής έννοιας της δημοκρατίας κατά τον Jürgen Habermas⁷⁶, η υποχρέωση για αιτιολογία του νόμου συμπλέει επίσης και προς τη διαβουλευτική θεώρηση της δημοκρατίας ως μέσο

⁷² J. Rawls, *Political Liberalism*, 1993, σελ. 409 επ. Βλ. επίσης Ν. Παπασπύρου, *Συνταγματική ελευθερία και δημόσιοι σκοποί*, 2019, σελ. 41 επ. Ο J. Rawls, *The idea of public reason revisited*, University of Chicago Law Review 3/1997, 765, σελ. 768, σημειώνει ότι η απαίτηση για δημόσια αιτιολόγηση ως στοιχείο του δημοσίου λόγου είναι κοινή σε σχέση με όλους τους φορείς δημόσιας εξουσίας, παρότι εφαρμόζεται αυστηρότερα σε σχέση με τη δικαστική εξουσία. Την αυστηρή εφαρμογή της θεωρίας του περί δημοσίου λόγου περνά με «άριστα» το Ανώτατο Δικαστήριο των ΗΠΑ (Supreme Court), το οποίο ο ίδιος αποκαλεί «υπόδειγμα» (“exemplar”) του τύπου «δημοσίου λόγου» που πρέπει να κυριαρχεί στη δημόσια σφαίρα, βλ. J. Rawls, “The idea of public reason”, σε: J. Bohman/W. Rehg, (επιμ.), *Deliberative democracy: essays on reason and politics*, 1997, 93, σελ. 108 επ.

⁷³ J. Rawls, *The idea of public reason revisited*, ό.π., 765, σελ. 786.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ J. Rawls, *The Law of Peoples with “The Idea of Public Reason Revisited”*, 1999, σελ. 129 επ.

⁷⁶ J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, 5η εκδ., 1962, σελ. 176 επ. Πρβλ. Γ. Γεραπετρίτη, «Η πρόκληση της διαβουλευτικής δημοκρατίας», σε: Ι. Καμτσίδου/Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), *Το Σύνταγμα εν εξελίξει. Τιμητικός Τόμος για τον Αντώνη Μανιτάκη*, 2019, 159, σελ. 160.

διασφάλισης της πολιτικής ισότητας και της ουσιαστικής συμμετοχής των πολιτών στη νομοπαραγωγική διαδικασία.

3. Η αιτιολογία του τυπικού νόμου ως δικαιοκρατική απαίτηση

Επιπλέον, κομβικό θεμέλιο της υποχρέωσης για αιτιολογία του νόμου αποτελεί η αρχή του κράτους δικαίου. Στο πλαίσιο αυτής, ο νομοθέτης δεν ασκεί προνόμια, αλλά την παραχωρηθείσα προς αυτόν συλλογική εξουσία μιας κοινότητας ελεύθερων και ίσων πολιτών⁷⁷. Επομένως, όταν νομοθετεί οφείλει να ασκεί την παραχωρηθείσα εξουσία στη βάση επιχειρημάτων που εκφράζουν την ελευθερία και ισότητα των προσώπων και θεμελιώνονται στις ουσιαστικές επιταγές του Συντάγματος. Μάλιστα, στη γερμανική θεωρία, η υποχρέωση αιτιολογίας του νόμου από τον νομοθέτη εκλαμβάνεται, ήδη από τη δεκαετία του 1980, ως αυτόθροη συνέπεια της αρχής του κράτους δικαίου⁷⁸.

Θεμελιώδες στοιχείο της δικαιοκρατικής αρχής και απόρροια της πρόσληψης των κρατικών οργάνων ως συντεταγμένων οργάνων, αποτελεί η υπαγωγή τους σε έλεγχο ως προς την τήρηση των κανόνων από τους οποίους δεσμεύονται⁷⁹. Ως συντεταγμένο όργανο, ο νομοθέτης δεσμεύεται και ακολούθως ελέγχεται ως προς την τήρηση του Συντάγματος και των υπερνομοθετικής ισχύος κανόνων. Αυτός ο έλεγχος του νομοθέτη μπορεί να λάβει δύο μορφές: τον αυτοέλεγχο και τον εξωτερικό έλεγχο. Προκειμένου δε να είναι δυνατός τόσο ο αυτοέλεγχος όσο και ο εξωτερικός έλεγχος του νομοθέτη που επιτάσσει το κράτος δικαίου, ο νομοθέτης υπέχει την υποχρέωση να αιτιολογεί τους νόμους⁸⁰.

⁷⁷ Βλ. Ε. Κοντιάδη/Α. Φωτιάδου, «Άρθρο 25», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, ηλεκτρον. έκδ., syntagmawatch.gr, 2023, σελ. 16.

⁷⁸ Βλ. C. Pestalozza, *Gesetzgebung im Rechtsstaat*, NJW 1981, 2081, σελ. 2086· P. Badura, *Die parlamentarische Volksvertretung und die Aufgabe der Gesetzgebung*, ZG 1987, 300, σελ. 310.

⁷⁹ Βλ. W. Krebs, *Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen*, 1984, σελ. 41 επ.· K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, τόμος I, 2η εκδ., 1984, σελ. 792 επ.· R. Zippelius, *Allgemeine Staatslehre*, 13η εκδ., 1999, σελ. 297 επ.

⁸⁰ Βλ. J. Lücke, *Begründungszwang und Verfassung. Zur Begründungspflicht der*

Ειδικότερα, δεδομένου ότι η νομοπαραγωγή εκκινεί στη συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων από νομοθετική πρωτοβουλία της Κυβέρνησης και μάλιστα ουκ ολίγες φορές το κατατεθέν νομοσχέδιο υιοθετείται από τη Βουλή χωρίς ουσιώδεις τροποποιήσεις, η ύπαρξη συννοδευτικής προς το νομοσχέδιο αιτιολογίας είναι απαραίτητη, έτσι ώστε οι βουλευτές να σχηματίζουν εμπεριστατωμένη άποψη ως προς τις ρυθμίσεις που υιοθετούν⁸¹. Επιπλέον, η δικαιοκρατική θεώρηση του νομοθέτη, τον υποχρεώνει σε αιτιολογία του νόμου, προκειμένου να είναι δυνατή η άσκηση ελέγχου επί της νομοθετικής του λειτουργίας από εξωτερικά όργανα, κατά κανόνα τα δικαστήρια⁸².

4. Η αιτιολογία του τυπικού νόμου ως εγγύηση της χρονικής ακολουθίας μεταξύ νομοθετικής και δικαστικής λειτουργίας

Περαιτέρω, η υποχρέωση αιτιολογίας του νόμου θεμελιώνεται και στην αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, κατ' άρθρο 26 παρ. 1 του Συντάγματος. Στο πλαίσιο αυτής, ο νομοθέτης πλην των εξαιρετικών περιπτώσεων που είναι υποχρεωμένος να εκδώσει έναν νόμο έχει τη γενική αρμοδιότητα να νομοθετεί ό,τι δεν απαγορεύει το Σύνταγμα, εφόσον δεν περιορίζει τα θεμελιώδη δικαιώματα. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 26 σε συνδυασμό με το άρθρο 87 παρ. 2 του Συντάγματος, σε σύγκριση προς τον δικαστή, ο οποίος λειτουργεί *secundum legem*, ο νομοθέτης απολαμβάνει την προτεραιότητα να εξειδικεύει και να εφαρμόζει πρώτος τις συνταγματικές διατάξεις μέσω της νομοθέτησης, κατά κανόνα στο πλαίσιο των σχετικών επιφυλάξεων του νόμου⁸³. Με άλλα λόγια, στο πλαίσιο της συνταγματικά ρυθμιζόμενης νομοπαραγωγής, ο νομοθέτης είναι ο πρώτος, χρονικά και οργανωτικά, ερμηνευτής και

Gerichte, Behörden und Parlamente, 1987, σελ. 39 επ. και 89. Ο Jörg Lücke συνάγει την υποχρέωση για αιτιολογία του νόμου από το άρθρο 20 παρ. 3 του Θεμελιώδους Νόμου, το οποίο κατοχυρώνει το κράτος δικαίου.

⁸¹ Βλ. J. Lücke, *Begründungszwang und Verfassung*, ό.π., σελ. 44 επ.

⁸² Βλ. *ibidem*, σελ. 88 επ.

⁸³ Πρβλ. Κ. Γιαννακόπουλο, *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, 2013, σελ. 147.

εφαρμοστής του Συντάγματος, μέσω της χρήσης των προβλεπόμενων επιφυλάξεων υπέρ του νόμου και της γενικής νομοθετικής του αρμοδιότητας⁸⁴. Στην έννομη τάξη, ωστόσο, δεν δύναται να υφίστανται κενά. Όταν ο νομοθέτης αφήνει αδιευκρίνιστο το κανονιστικό περιεχόμενο μιας διάταξης, αναλαμβάνει ο δικαστής τη διευκρίνιση αυτή, καλύπτοντας ερμηνευτικά το δημιουργηθέν κενό⁸⁵.

Η αιτιολογία του νόμου έρχεται ακριβώς να διασφαλίσει ότι δεν θα δημιουργούνται τέτοια κενά που θα διακυβεύουν τη συνταγματικά προβλεπόμενη χρονική προτεραιότητα της νομοθετικής έναντι της δικαστικής λειτουργίας. Θωρακίζοντας τον νόμο με αιτιολογία, ο νομοθέτης δεν αφήνει το περιθώριο στον δικαστή, όταν, στο πλαίσιο του ελέγχου της συνταγματικότητας, ερμηνεύει το Σύνταγμα και τους νόμους, να του υπαρπάζει την πρωτογενή κρίση περί του τρόπου εξειδίκευσης των συνταγματικών επιταγών. Η συγκρότηση της αιτιολογίας του νόμου, το πρώτον μέσω της δικαστικής ερμηνείας κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, θα ισοδυναμούσε με υποκατάσταση του νομοθέτη από τον δικαστή, δηλαδή με μια σύγχυση της νομοθετικής με τη δικαστική λειτουργία, καταφανώς αντίθετη προς την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών.

5. Η αρχή της αναλογικότητας ως απαίτηση για αιτιολογία του τυπικού νόμου

Στις περιπτώσεις που ο νομοθέτης παρεμβαίνει σε συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα, έρεισμα της υποχρέωσης για αιτιολογία του νόμου αποτελεί η αρχή της αναλογικότητας, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 25 παρ. 1 εδάφ. δ' του Συντάγματος⁸⁶. Αποδέκτης

⁸⁴ Βλ. Ε. Βενιζέλο, *Η ερμηνεία του Συντάγματος και τα όρια του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων*, 1994, σελ. 127 επ.; Κ. Γιαννακόπουλο, *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ό.π., σελ. 147.

⁸⁵ Για μια ανάλυση της επίδρασης τυχόν απουσίας του νομοθέτη στη δικαιοπλαστική δραστηριότητα του δικαστή, βλ. P. Sales, "Law, democracy, and the absent legislator", σε: E. Fisher/J. King/A. Young (επιμ.), *The foundations and future of public law: Essays in honour of Paul Craig*, 2020, σελ. 193.

⁸⁶ Βλ. ενδεικτικά, Ξ. Κοντιάδη/Α. Φωτιάδου, «Άρθρο 25», ό.π.; Χ. Ανθόπουλο,

της συνταγματικής επιταγής να ανταποκρίνονται οι περιορισμοί των δικαιωμάτων στην αρχή της αναλογικότητας είναι ο νομοθέτης⁸⁷, ο οποίος δεσμεύεται απευθείας από αυτήν κατά τη δικαιοθετική του δραστηριότητα⁸⁸. Κι ενώ υφίσταται ομοφωνία ως προς την υποχρέωση εφαρμογής από τον νομοθέτη της αρχής της αναλογικότητας, ερίζεται στη θεωρία εάν αυτή αφορά το σύνολο του νομοθετικού του έργου ή μόνο τις περιπτώσεις στις οποίες ο νομοθέτης περιορίζει θεμελιώδη δικαιώματα. Πιο συγκεκριμένα, η οικονομική ανάλυση του δικαίου προσδίδει στην αναλογικότητα καθολική σημασία, καθώς την αντιλαμβάνεται ως μηχανισμό για τη λήψη καλύτερων δημοσίων αποφάσεων, όχι μόνο αναφορικά με το περιεχόμενο των ουσιαστικών κανόνων, αλλά και σε σχέση με την οργάνωση και τον σχεδιασμό των θεσμών ή την επιλογή της βέλτιστης διαδικασίας⁸⁹. Τη θεωρητική αυτή αφετηρία φαίνεται να ακολουθεί και η διάταξη του άρθρου 58 του ν. 4622/2019, η οποία ενσωματώνει ως πρώτο στοιχείο μεταξύ των αρχών της χρηστής διακυβέρνησης την αρχή της αναλογικότητας των νόμων (και των κανονιστικών πράξεων), απαιτώντας πλήρη αιτιολόγηση της καταλληλότητας, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας κάθε

«Άρθρο 25» και Ε. Βενιζέλο, «Η αρχή της αναλογικότητας ως δικανικός μηχανισμός ελέγχου των περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων», σε: Ε. Βενιζέλος/Χ. Ανθόπουλος/Τ. Παπαδοπούλου (επιμ.), *Το Ελληνικό Σύνταγμα*, Τόμος 1, 2025, σελ. 1310 και σελ. 247 αντίστοιχα.

⁸⁷ Βλ. Φ. Δωρή, «Η αρχή της αναλογικότητας στο πεδίο ρύθμισης των ιδιωτικού δικαίου σχέσεων και ιδιαίτερα στο Αστικό Δίκαιο», σε: *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 2004, 229, σελ. 231· Κ. Γώγο, *Πτυχές του ελέγχου αναλογικότητας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικράτειας*, ΔτΑ ΤεΣ III/2005, 299, σελ. 302· Η. Κουβαρά, *Τα φυσιολογικά χαρακτηριστικά του δικαστικού ελέγχου τήρησης της αρχής της αναλογικότητας: μεταξύ νομικής μεθόδου και αισθητηρίου του δικαστή*, ΔιΔικ 6/2022, 904, σελ. 911.

⁸⁸ Βλ. Ι. Σαρμά, «Η αρχή της αναλογικότητας», σε: Θ. Αντωνίου (επιμ.), *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, ό.π., 223, σελ. 228· Γ. Δελλή, *Δήμος και Αγορά. Το δημόσιο δίκαιο «αλλιώς», με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης*, 2018, σελ. 194· Α. Χάνο, «Η αρχή της αναλογικότητας στο έργο της Δήμητρας Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου», σε: Εταιρεία Διοικητικών Μελετών, *Τόμος εις μνήμην Καθηγήτριας Δήμητρας Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου*, 2020, 251, σελ. 262.

⁸⁹ Βλ. Γ. Δελλή, *Δήμος και Αγορά*, ό.π., σελ. 193.

νομοθετικής πρωτοβουλίας, ακόμη κι αν αυτή δεν ενέχει παρέμβαση σε θεμελιώδες δικαίωμα. Ωστόσο, κατά την εδώ υποστηριζόμενη θέση, πειστικότερη φαίνεται η άποψη ότι η αρχή της αναλογικότητας δεν είναι συνταγματικός κανόνας με αυτοτελές περιεχόμενο, ώστε να μπορεί να αποτελέσει από μόνη της κριτήριο ελέγχου των νομοθετικών επιλογών ή άλλων πράξεων⁹⁰. Η αρχή της αναλογικότητας χρησιμεύει απλώς για τον καθορισμό του επιτρεπτού ορίου των νομοθετικών περιορισμών επί των θεμελιωδών δικαιωμάτων, σε συνάρτηση και αναφορά προς τα οποία και μόνον μπορεί να εφαρμοσθεί.

Σε κάθε περίπτωση, η διεθνής βιβλιογραφία, αξιοποιώντας την ορολογία του Etienne Mureinik⁹¹, αντιλαμβάνεται την κυριαρχία της αναλογικότητας σε παγκόσμιο επίπεδο ως μια τομή στο συνταγματικό δίκαιο, η οποία σηματοδοτεί τη μετάβαση από την κουλτούρα

⁹⁰ Βλ. Σ. Βλαχόπουλο/Κ. Χρυσόγονο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 4η εκδ., 2017, σελ. 131· Α. Χάνο, «Η αρχή της αναλογικότητας στο έργο της Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου», ό.π., 251, σελ. 262. Για την εφαρμογή της αρχής από τον Άρειο Πάγο, η οποία φτάνει στο σημείο να γίνεται αντιληπτή ως «αντεστραμμένη αναλογικότητα», που αναζητεί το ανάλογο στην άσκηση του δικαιώματος και όχι στον περιορισμό του, βλ. Ξ. Κοντιάδη/Α. Φωτιάδου, «Άρθρο 25», ό.π., σελ. 87 επ.· Ε. Βενιζέλο, «Η αρχή της αναλογικότητας ως δικανικός μηχανισμός ελέγχου», ό.π., 247, σελ. 275 επ. Σύμφωνα με την οικονομολογική προσέγγιση της αρχής, η τελευταία πρακτικά συνιστά μία μέθοδο μέτρησης της αποτελεσματικότητας των υπό κρίση ρυθμιστικών παρεμβάσεων. Όπως αναλύει ο Γ. Δελλής, *Δήμος και Αγορά*, ό.π., σελ. 190-195, η αρχή της αναλογικότητας έχει αποκτήσει σταδιακά καθολική σημασία και δεν περιορίζεται μόνο στη δικαστική κρίση για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων. Ειδικότερα, κατά τον συγγραφέα «[τ]α αδιέξοδα του “παλαιού” δημοσίου δικαίου οφείλονται στο ότι ταύτισε τη συγκεκριμένη έννοια με τη δικαστική της χρήση για την προστασία των ιδιωτικών συμφερόντων. Αντιθέτως η οικονομική ανάλυση προσδίδει στην αναλογικότητα καθολική σημασία δεν την αντιλαμβάνεται μόνο ως μέσο δικαστικής προστασίας δικαιωμάτων, αλλά και ως μηχανισμό για τη λήψη καλύτερων δημοσίων αποφάσεων. Η αναλογικότητα επιτρέπει το “fine tuning” της δημόσιας παρέμβασης, όχι μόνο αναφορικά με το περιεχόμενο και την ερμηνεία των ουσιαστικών κανόνων, αλλά και σε σχέση με την οργάνωση και το σχεδιασμό των θεσμών ή την επιλογή της βέλτιστης διαδικασίας», βλ. *ibidem*, σελ. 193.

⁹¹ Βλ. Ε. Mureinik, *A bridge to where? Introducing the interim Bill of Rights*, SAJHR 1994, σελ. 31.

της εξουσίας στην κουλτούρα της αιτιολόγησης⁹². Σε αντίθεση με την κουλτούρα της εξουσίας, στην κουλτούρα της αιτιολόγησης ο νομοθέτης υποχρεούται με βάση την αρχή της αναλογικότητας να εκθέτει τους λόγους, για τους οποίους οι περιορισμοί που επιβάλλει στα δικαιώματα είναι συνταγματικά ανεκτοί. Υπό αυτό το πρίσμα, η αναλογικότητα γίνεται αντιληπτή ως μια κατ' ουσίαν απαίτηση αιτιολογίας⁹³. Πράγματι, η αναλογικότητα αποσκοπεί στη συνεχή εξέταση της ύπαρξης συνταγματικά αποδεκτής αιτιολογίας για τον νομοθετικό περιορισμό ενός δικαιώματος. Η υποχρέωση της παροχής αιτιολογίας για τον περιορισμό ενός δικαιώματος, υφίσταται μάλιστα ανεξαρτήτως της ύπαρξης δικαστικού ελέγχου, πολλώ δε μάλλον της έντασης αυτού. Ο νομοθέτης οφείλει να παρέχει ουσιαστική αιτιολόγηση με όρους αναλογικότητας ήδη κατά τη θέσπιση ενός νομοθετικού περιορισμού.

Φυσικά, η υποχρέωση για αιτιολογημένη τήρηση της αρχής της αναλογικότητας από τον νομοθέτη πρέπει να νοηματοδοτηθεί λαμβανομένου υπόψη του ευρύ περιθωρίου εκτίμησης, πρόβλεψης και αξιολόγησης του σκοπού και του περιεχομένου της νομικής ρύθμισης που αυτός διαθέτει. Το ποιες επιμέρους παραμέτρους και με ποια σειρά θα επιλέξει να εφαρμόσει αιτιολογημένα ο νομοθέτης ανήκει προφανώς στο ευρύ περιθώριο εκτίμησης του και εξαρτάται από το εκάστοτε αντικείμενο της νομοθετικής ρύθμισης. Η αρχή της αναλογικότητας παρέχει απλώς το «αναλυτικό πλαίσιο» (“analytical framework”) για την απαιτούμενη από τον νομοθέτη παροχή δημόσιας αιτιολόγησης⁹⁴. Με άλλα λόγια, η αρχή της αναλογικότητας παρέχει τις παραμέτρους και τη δομή για την αιτιολογία ενός νομοθετικού περιορισμού στα δικαιώματα υπό όρους δημοσίου λόγου⁹⁵.

⁹² Βλ. M. Cohen-Eliya/I. Porat, *Proportionality and the culture of justification*, The American Journal of Comparative Law 2/2011, 463, σελ. 466.

⁹³ Ibidem, σελ. 474. Βλ. και Ξ. Κοντιάδη/Α. Φωτιάδου, «Άρθρο 25», ό.π., σελ. 70.

⁹⁴ Βλ. A. Barak, *Proportionality: constitutional rights and their limitations*, 2012, σελ. 459· S. Gardbaum, “Proportionality and democratic constitutionalism”, σε: G. Huscroft/B. W. Miller/G. Webber (επιμ.), *Proportionality and the rule of law: rights, justification, reasoning*, 2014, 259, σελ. 261.

⁹⁵ Πρβλ. M. Kumm, *The idea of socratic contestation and the right to justification: The point of rights-based proportionality review*, Law & Ethics of Human Rights 2/2010,

III. Επίλογος

Η ανάδυση της προβληματικής της καλής νομοθέτησης στην ελληνική έννομη τάξη απαιτεί την εξειδίκευση των στοιχείων που την απαρτίζουν και την ανάδειξη της κανονιστικής τους διάστασης. Μεταξύ αυτών, η αιτιολογία του τυπικού νόμου αποτελεί βασικό πυλώνα της καλής νομοθέτης με σαφή συνταγματική διάσταση, που συνεπάγεται την ύπαρξη σχετικής υποχρέωσης του νομοθέτη για εκπλήρωσή της. Εντούτοις, η ύπαρξη συνταγματικής υποχρέωσης του νομοθέτη για αιτιολογία του νόμου είναι διακριτό ζήτημα από τον έλεγχο της τήρησής της. Ο έλεγχος αυτός θα μπορούσε να απουσιάζει, να είναι μόνο πολιτικός ή να γίνεται από τα δικαστήρια⁹⁶. Σε καμία περίπτωση πάντως, η ίδια η θεμελίωση της υποχρέωσης για αιτιολογία του νόμου δεν πρέπει να ταυτιστεί με τη δυνατότητα άσκησης ελέγχου εκ μέρος των δικαστηρίων. Διαφορετικά, θα οδηγούμασταν στο άτοπο συμπέρασμα ότι, οι αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις δεν χρήζουν αιτιολογίας, διότι δεν υφίσταται η δυνατότητα δικαστικού τους ελέγχου⁹⁷. Ως εκ τούτου, είναι σαφές ότι η υποχρέωση αιτιολογίας του νόμου είναι διάφορο ζήτημα από τον ρόλο του δικαστή στη διασφάλιση της τήρησής της. Η διασφάλιση αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου, μολονότι αποτελεί συνταγματικό έρεισμα της υποχρέωσης αιτιολογίας του νόμου, δεν αποτελεί ούτε τον μόνο ούτε τον πρωτεύοντα λόγο θεμελίωσής της.

141, σελ. 150.

⁹⁶ Βλ. αναλυτικά Α. Πούλου, *Η αιτιολογία του τυπικού νόμου*, ό.π., σελ. 271 επ.

⁹⁷ Έτσι και Α. Romano Tassone, “Sulla c.d. ‘funzione democratica’ della motivazione degli atti dei pubblici poteri”, σε Α. Ruggeri (επιμ.), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale. Atti del seminario di Messina. 7-8 maggio 1993*, 1994, 33, σελ. 34.

Η αξιολόγηση της εφαρμογής των νόμων (μετα-νομοθετικός έλεγχος) και ο ρόλος του Κοινοβουλίου

Βαρβάρα Γεωργοπούλου

Εισαγωγή

Η κακής ποιότητας νομοθέτηση αποτέλεσε ένα διαχρονικό αρνητικό χαρακτηριστικό του ελληνικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος. Η πολυνομία, η κατάρτιση νομοσχεδίων και μεμονωμένων διατάξεων-τροπολογιών με αδιαφανείς διαδικασίες, η σύνταξη των νομοθετικών κειμένων κατά τρόπο μη κατανοητό ακόμη και για τις δημόσιες υπηρεσίες, η θέσπιση διατάξεων συχνά υπό την επίδραση της επικαιρότητας, η παραπομπή κρίσιμων ζητημάτων σε κανονιστικές πράξεις και η έκδοση εγκυκλίων που αναιρούσαν τη βούληση του νομοθέτη, έχουν επισημανθεί¹ ως τα σημαντικότερα, αλλά όχι τα μόνα, χαρακτηριστικά αυτής της πραγματικότητας².

¹ Βλ. ενδεικτικά Α. Μακρυδημήτρη, «Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης», στο: Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, 2008, σελ. 141-155· Π. Καρκατσούλη, «Η πολιτική καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα», στο: Ξ. Κοντιάδης/Φ. Σπυρόπουλος (επιμ.), *Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου: Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*, 2011, σελ. 181-203· Π. Μαντζούφα, *Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου*, 2018· Α. Αργυρό, *Πολυνομία, κακονομία, ανομία και τα τρία κακά της μοίρας μας*, 2015, διαθέσιμο στο: news247.gr/gnomes/polinomia-kakonomia-anomia-kai-ta-tria-kaka-tis-moiras-mas/ (τελευταία πρόσβαση 22.02.2026)· και Α. Σωτηρόπουλο/Λ. Χριστόπουλο, *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα*, 2017, διαθέσιμο στο: dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/12/Polynomia_Main_UPD_41217.pdf/ (τελευταία πρόσβαση 22.02.2026).

² Ορόσημα στην έναρξη της σχετικής συζήτησης και στην Ελλάδα αποτέλεσαν οι Εκθέσεις της Επιτροπής Δεκλερής (1992) και της Επιτροπής Σπράου (1997), οι οποίες,

Θα ήταν σφάλμα, όμως, να θεωρήσουμε ότι η παθογένεια αυτή έχει αποκλειστικά ελληνικό χαρακτήρα. Γι' αυτό άλλωστε, το αίτημα για «καλή νομοθέτηση» ξεκίνησε διεθνώς ήδη από τη δεκαετία του 1970, ενώ άρχισε να τίθεται και στο ελληνικό νομικό και πολιτικό πλαίσιο, με καθυστέρηση δύο περίπου δεκαετιών, στη δεκαετία του 1990. Οι πρώτες προσπάθειες εφαρμογής της στη χώρα μας, στην πράξη, είτε δεν χαρακτηρίστηκαν από υποχρεωτικότητα³ είτε δεν αποτελούσαν μια ολοκληρωμένη παρέμβαση στον τομέα της καλής νομοθέτησης⁴. Ακόμη χειρότερα, η οικονομική κρίση που ξέσπασε το 2010 και η προσπάθεια ανταπόκρισης του νομοθέτη στις ασφυκτικές προθεσμίες που έθεταν τα τρία Μνημόνια για τη ριζική αλλαγή της νομοθεσίας σε όλα τα πεδία της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, αλλά και της λειτουργίας του κράτους, επέφερε νέα πλήγματα στην ποιότητα της παραγόμενης νομοθεσίας. Συγκεκριμένα, η εσπευσμένη προετοιμασία των σχεδίων νόμων από μια ασθμαίνουσα δημόσια διοίκηση ή ακόμη και εκτός του πλαισίου της δημόσιας διοίκησης, αλλά και η συχνότατη χρήση της διαδικασίας της κατεπείγουσας⁵ συζήτησης και ψήφισης νόμων τεράστιας σημασίας από το ελληνικό Κοινοβούλιο επιδείνωσε μια ήδη προβληματική νομοπαραγωγική πραγματικότητα. Έτσι, το πρώτο νομοθέτημα που επιχειρούσε να καθιερώσει ολοκληρωμένα την καλή νομοθέτηση, ο ν. 4048/2012, «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, διαδικασίες και μέσα καλής νομοθέτησης», δεν εφαρμόστηκε συστηματικά.

επεσήμαναν, μεταξύ άλλων, ότι η πολυνομία και η κακονομία αποτελούσαν μόνιμα χαρακτηριστικά της ελληνικής έννομης τάξης και ότι οι νόμοι θεσπίζονταν χωρίς επαρκή προπαρασκευή. Γενικότερα για τις κατά καιρούς δημοσιευθείσες εκθέσεις εμπειρογνομόνων, βλ. Α. Μακρυδημήτρη/Ν. Μιχαλόπουλο, *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1988*, 2000.

³ Βλ. πρωθυπουργική εγκύκλιο Υ190/18.07.2006 «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων».

⁴ Βλ. την έναρξη διαδικασιών δημόσιας διαβούλευσης μέσω του ιστότοπου open.gov.gr τον Οκτώβριο του 2009.

⁵ Βλ. Αθ. Παπαϊωάννου, *Σκέψεις και προβληματισμοί για τα κατεπείγοντα νομοσχέδια*, Το Βήμα 10.06.2014, διαθέσιμο στο: tonima.gr/2014/06/10/opinions/skepseis-kai-problimatismoι-gia-ta-katepeigonta-nomosxedia/ (τελευταία πρόσβαση 22.02.2026).

Η έξοδος της χώρας από τις διαδικασίες των Μνημονίων και η ανάκτηση της δυνατότητας σύνταξης των νόμων σε χρονικά πλαίσια που επέτρεπαν την καλύτερη προετοιμασία τους και την ανετότερη εξέτασή τους στο Κοινοβούλιο συνέπεσε και με τη συνειδητοποίηση, από ευρύ φάσμα του πολιτικού δυναμικού της χώρας, της ανάγκης να εφαρμοσθούν στην πράξη οι επιταγές της καλής νομοθέτησης⁶. Έτσι, με τον ν. 4622/2019 προβλέφθηκε ένα καλύτερα επεξεργασμένο θεσμικό πλαίσιο για την εφαρμογή της καλής νομοθέτησης στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία⁷, θέτοντας, μεταξύ άλλων, καινοτόμους για τα ελληνικά δεδομένα κανόνες σύνταξης των νομοσχεδίων, ενώ σημαντική καινοτομία αποτέλεσε και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης⁸, που συνοδεύει πλέον κάθε νομοσχέδιο κατά την κατάθεσή του στη Βουλή.

Αλλά εάν οι αλλαγές αυτές αφορούν στην προ-νομοθετική διαδικασία, εξίσου σημαντική είναι η πρόβλεψη (άρθρο 56 του ν. 4622/2019) για αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής ενός νόμου αφότου τεθεί σε ισχύ, αυτό δηλαδή που έχει καθιερωθεί διεθνώς να αποκαλείται με τον όρο «μετα-νομοθετικός έλεγχος» (“post-legislative scrutiny”).

Η σημασία που έχει η αξιολόγηση της εφαρμογής των νόμων είναι προφανής⁹ και θα μπορούσε να συνοψισθεί ως εξής: α) διόρθωση νομοθετικών αστοχιών ή διοικητικών παραλείψεων, β) διεξαγωγή ενός πιο ενημερωμένου διαλόγου για την ανάληψη νέων νομοθετικών πρωτοβουλιών και γ) ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους

⁶ Βλ. τις εισηγήσεις πολιτικών και ακαδημαϊκών για τις παθογένειες της νομοθέτησης και τις επιταγές της καλής νομοθέτησης στα Πρακτικά Συνεδρίου της Βουλής των Ελλήνων (2017) με θέμα «Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας», διαθέσιμο στο: hellenicparliament.gr (τελευταία πρόσβαση 22.02.2026).

⁷ Άρθρα 57-64 του ν. 4622/2019.

⁸ Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 62 του ν. 4622/2019 «[Κ]άθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, καθώς και κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας, συνοδεύεται από Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης».

⁹ Αναλυτικότερα για τη σημασία του μετα-νομοθετικού ελέγχου, βλ. Β. Γεωργόπουλου, «Μετα-νομοθετικός έλεγχος: μια άλλη όψη της καλής νομοθέτησης», στο: Κ. Σπανού (επιμ.), *Η Διοίκηση στο επίκεντρο: προκλήσεις και προσδοκίες του θεσμικού περιβάλλοντος*, 2022, σελ. 61-68.

νόμους και την αποτελεσματικότητά τους, εμπιστοσύνης που παραδοσιακά είναι ελλειμματική είτε λόγω της μη εφαρμογής τους¹⁰ είτε λόγω της αναντιστοιχίας προσδοκιών και αποτελεσμάτων.

Παρ' όλα αυτά, μέχρι σήμερα ο μετα-νομοθετικός έλεγχος δεν έχει τύχει της δέουσας προσοχής στη χώρα μας και οι προβλεπόμενες σε αυτόν διατάξεις δεν έχουν ενεργοποιηθεί από την πλευρά της εκτελεστικής εξουσίας. Στόχος της παρούσας μελέτης είναι να αναδείξει τις δυνατότητες που έχει η νομοθετική εξουσία να συμβάλει με δική της πρωτοβουλία στην ενεργοποίηση της διαδικασίας του μετα-νομοθετικού ελέγχου ωθώντας, έτσι, και την εκτελεστική εξουσία στο να υλοποιήσει το τόσο αυτό σημαντικό έργο.

Στη μελέτη αυτή, θα καταγράψουμε, κατ' αρχήν, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο για τον μετα-νομοθετικό έλεγχο και θα εντοπίσουμε, τους πλέον πρόσφορους για μετα-νομοθετικό έλεγχο νόμους, για τους οποίους έχει παρέλθει το προβλεπόμενο χρονικό διάστημα για την αξιολόγησή τους. Στη συνέχεια, εστιάζοντας στον ρόλο του Κοινοβουλίου, θα περιγράψουμε τα υφιστάμενα κοινοβουλευτικά «εργαλεία» για τη διεξαγωγή μετα-νομοθετικού ελέγχου και θα εντοπίσουμε τους ανασχετικούς πολιτικούς παράγοντες για τη διενέργεια αυτού. Θα καταλήξουμε διατυπώνοντας ορισμένες προτάσεις ως προς τα βήματα που πρέπει να ακολουθεί η σχετική κοινοβουλευτική διαδικασία προκειμένου να έχει ουσιαστικά αποτελέσματα.

Ι. Η νομοθετική πρόβλεψη για μετα-νομοθετικό έλεγχο

Στο άρθρο 56 του ν. 4622/2019 προβλέπεται ότι «[Μ]ετά την πάροδο τριών (3) 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

¹⁰ «Εἷς νόμος ἀπαιτεῖται εἰς αὐτὴν τὴν χώραν, ὁ ὁποῖος νὰ ἐπιτάσῃ τὴν ἐφαρμογὴν ὅλων τῶν ὑπολοίπων νόμων»: η φράση αυτή που αποδίδεται στον Εμμανουήλ Ροΐδη –παρότι δεν έχει εντοπιστεί παραπομπή σε συγκεκριμένο κείμενό του– εκφράζει διαχρονικές παθογένειες του ελληνικού Κράτους ήδη από τον 19ο αιώνα.

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».

Ως προς την ακολουθητέα διαδικασία, η παρ. 4 του ίδιου άρθρου ορίζει ότι οι προς αξιολόγηση νόμοι, καθώς και χρονοδιάγραμμα της αξιολόγησής τους καταγράφονται στο «Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής», που προβλέπεται από το άρθρο 49 του ίδιου νόμου και συντάσσεται σε ετήσια βάση για τον επόμενο χρόνο. Στη συνέχεια, η Προεδρία της Κυβέρνησης εκκινεί μια διαδικασία, την οποία υλοποιεί το κάθε αρμόδιο Υπουργείο¹¹, οι υπηρεσίες του οποίου οφείλουν «να προβούν στην αξιολόγηση της ρύθμισης και να διατυπώσουν προτάσεις βελτίωσης, τροποποίησης ή αναθεώρησης των διατάξεων που κρίνονται αναγκαίες αφού προηγουμένως απευθυνθούν, εφόσον κριθεί απαραίτητο, στους καθ' ύλην αρμόδιους κοινωνικούς εταίρους, σε πανεπιστημιακά ή ερευνητικά ιδρύματα, επιστημονικούς φορείς, καθώς και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή». Τα συμπεράσματα και οι σχετικές προτάσεις υποβάλλονται στην Προεδρία της Κυβέρνησης για τυχόν δικές της παρατηρήσεις¹².

Ο νόμος δεν προσδιορίζει τη συνέχεια που θα έχει η διαδικασία αυτή, εκτιμώντας προφανώς ότι αυτή απαιτεί μια πολιτική εκτίμηση και απόφαση που δεν μπορεί να προσδιορισθεί εκ των προτέρων από ένα νομοθέτημα.

Σε κάθε περίπτωση, οι διατάξεις του άρθρου 56 –αντίθετα με τις

¹¹ Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 56 του ν. 4622/2019: «Η διαδικασία αξιολόγησης εκκινεί από την Προεδρία της Κυβέρνησης, η οποία για τον λόγο αυτόν στέλνει σχετικό έγγραφο στην Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου». Στη συνέχεια η Υπηρεσία Συντονισμού διαβιβάζει το σχετικό έγγραφο στις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες.

¹² Σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 56 του ν. 4622/2019: «Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής της ρύθμισης, η πρόταση νέας ρύθμισης με την ένταξη σε αυτήν των τροποποιούμενων διατάξεων και η ανάλυση συνεπειών των νέων διατάξεων υποβάλλονται προς εκτίμηση και διατύπωση παρατηρήσεων στην Προεδρία της Κυβέρνησης».

άλλες διατάξεις του ίδιου νόμου σχετικά με την καλή νομοθέτηση¹³ δείχνουν να μην έχουν ενεργοποιηθεί, όπως προκύπτει και από την απουσία οποιασδήποτε μνείας στα ετησίως εκδιδόμενα Ενοποιημένα Σχέδια Κυβερνητικής Πολιτικής¹⁴. Εξάλλου, ακόμη και εάν έχουν γίνει κάποιες μελέτες και αξιολογήσεις στο εσωτερικό της εκτελεστικής εξουσίας, αυτές δεν έχουν λάβει τη δημοσιότητα που διεθνώς λαμβάνει μια τέτοια διαδικασία, και χωρίς την οποία έχει περιορισμένη αξία¹⁵.

Δεδομένου ότι για πολλούς νόμους έχει παρέλθει όχι μόνο η τριετία που θέτει ο ν. 4622/2019 ως το ελάχιστο όριο για τη διενέργεια μετα-νομοθετικού ελέγχου, αλλά και η πενταετία που είναι το ανώτατο όριο διεξαγωγής του ελέγχου, τίθεται επιτακτικά το ζήτημα της ενεργοποίησης της διάταξης της παρ. 1 του άρθρου 56 που, κατά τη γνώμη μας, αποτελεί μια από τις σημαντικές και καινοτόμες προβλέψεις του ν. 4622/2019¹⁶.

¹³ Από τα θετικά βήματα υλοποίησης των ρυθμίσεων του ν. 4622/2019 για την καλή νομοθέτηση, αναφέρουμε ενδεικτικά τα εξής:

α) την ενιαιοποίηση της δομής των νόμων και τις καινοτομίες που επήλθαν σε αυτή (π.χ. ένταξη των εξουσιοδοτικών διατάξεων σε διακριτές από τις πρωτογενείς διατάξεις, αναφορά στον ίδιο τον νόμο του σκοπού που αυτός εξυπηρετεί κ.λπ.),
β) την αναγραφή του συνόλου της διάταξης που τροποποιείται όπως αυτή θα είναι μετά την τροποποίησή της και όχι απλή και αποσπασματική αναγραφή των λέξεων ή των εδαφίων που προστίθενται ή καταργούνται,
γ) τον περιορισμό –σε σύγκριση, τουλάχιστον, με πρακτικές του παρελθόντος– της ευρύτατης πρακτικής των τροπολογιών που κατατίθενται μετά την έναρξη συζήτησης του νομοσχεδίου στις κοινοβουλευτικές επιτροπές,
δ) την εφαρμογή της διαδικασίας της δημόσιας διαβούλευσης και τον περιορισμό, σε ένα βαθμό, των διατάξεων που προστίθενται σε νομοσχέδια χωρίς να έχουν ενταχθεί στη δημόσια διαβούλευση που προηγήθηκε για το αντίστοιχο νομοσχέδιο.

¹⁴ Βλ. τα Ενοποιημένα Σχέδια Κυβερνητικής Πολιτικής για τα έτη 2021-2026, όπως αναρτώνται από τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού της Προεδρίας της Κυβέρνησης διαθέσιμο στο: gscop.gov.gr/eskyp/ (τελευταία πρόσβαση 28.02.2026).

¹⁵ Βλ. Απ. Παπατόλια, *Κανείς δεν παρακολουθεί στην Ελλάδα την εφαρμογή των νόμων*, constitutionalism.gr 2025.

¹⁶ Αξίζει να σημειωθεί ότι δεν έχει ενεργοποιηθεί σε ικανοποιητικό βαθμό η παρ. 2 του άρθρου 62 του ν. 4622/2019, που προβλέπει την ένταξη ποσοτικά μετρήσιμων και εκ των υστέρων ελέγχιμων ως προς την επίτευξη των νόμων στόχων. Συγκεκριμένα, προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι η αιτιολογική έκθεση της Ανάλυσης Συνεπειών

II. Οι προσφορότεροι για μετα-νομοθετικό έλεγχο νόμοι της περιόδου 07.08.2019-31.12.2021

Ένα από τα μακροχρόνια χαρακτηριστικά του ελληνικού συστήματος νομοθέτησης είναι η καθυστέρηση με την οποία εκδίδονται οι κανονιστικές πράξεις (Προεδρικά Διατάγματα και Υπουργικές Αποφάσεις ή αποφάσεις επικεφαλής φορέων και Ανεξάρτητων Αρχών τους οποίους οι τυπικοί νόμοι εξουσιοδοτούν σχετικά), που είναι απαραίτητες για την υλοποίηση ενός νόμου. Είναι προφανές ότι το ελάχιστο περιεχόμενο οποιουδήποτε συστήματος μετα-νομοθετικού ελέγχου είναι η περιοδική καταγραφή των κανονιστικών πράξεων που έχουν εκδοθεί και αυτών που εκκρεμούν ανά νόμο. Και αυτό μπορεί εύκολα να γίνει για κάθε νόμο που τίθεται σε ισχύ, χωρίς καν να χρειάζεται η πάροδος της τριετίας που αναφέρει η παρ. 1 του άρθρου 56 του ν. 4622/2019. Εξάλλου, προς τη διευκόλυνση αυτού του ελέγχου αποσκοπεί και το πεδίο 32 της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης¹⁷, που επιβάλλει την αναγραφή των κανονιστικών πράξεων που προβλέπονται από κάθε νομοσχέδιο, τα αρμόδια για την έκδοσή τους Υπουργεία ή φορείς και το εκτιμώμενο χρονοδιάγραμμα έκδοσής τους.

Ο μετα-νομοθετικός, όμως, έλεγχος είναι, όπως προαναφέρθηκε, κάτι

Ρύθμισης «πρέπει ιδιαιτέρως να συμπεριλαμβάνει [...] τη διατύπωση συγκεκριμένων σαφών και χρονικά οριοθετημένων και κατά το δυνατόν μετρήσιμων, στόχων που επιδιώκονται με τη ρύθμιση», βλ. Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, διαθέσιμο στο: gslegal.gov.gr/egcheiridio-nomoparaskevastikis-metho/ (τελευταία πρόσβαση 28.02.2026). Συγκεκριμένα, τα στοιχεία του πεδίου 9 της Ενότητας Α (αιτιολογική έκθεση) της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης θα μπορούσαν να αποτελέσουν σημαντικά δεδομένα ώστε να είναι δυνατή η αξιολόγηση της ρύθμισης και η εκ των υστέρων διαπίστωση της αποτελεσματικότητάς της. Όπως έχει χαρακτηριστικά επισημανθεί «[Π]ρά την υψηλή τυπική συμμόρφωση, η ουσιαστική τεκμηρίωση των δημόσιων πολιτικών παραμένει εξαιρετικά αδύναμη, με σχεδόν μηδενική χρήση ποσοτικών δεδομένων στις “Εκθέσεις Συνεπειών Ρύθμισης”». Βλ. ΚΕΦΙΜ, Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης: Σημαντική βελτίωση στην ποιότητα νομοθετικού έργου το 2024, με επίμονες ωστόσο διαρθρωτικές εκκρεμότητες διαθέσιμο στο: kefim.org (τελευταία πρόσβαση 14.01.2026).

¹⁷ Για το *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης* βλ. ανωτέρω υποσ. 16.

πολύ περισσότερο από μια απλή καταγραφή των εκδιδόμενων και των εκκρεμών κανονιστικών πράξεων¹⁸. Και εδώ τίθεται, εκ των πραγμάτων, το ζήτημα της επιλογής των νόμων που θα αξιολογηθούν ουσιαστικά, αφού κατά τη συγκεκριμένη περίοδο αναφοράς, ψηφίσθηκαν από το ελληνικό Κοινοβούλιο και τέθηκαν σε ισχύ 254, συνολικά, νόμοι. Είναι προφανές ότι δεν είναι δυνατόν να γίνει αξιολόγηση της εφαρμογής όλων αυτών των νόμων και των αποτελεσμάτων τους. Κι αυτό γιατί ο ουσιαστικός έλεγχος ενός νόμου δεν θα πρέπει να περιορίζεται στο εάν και πότε εκδόθηκαν τα προεδρικά διατάγματα και οι υπουργικές αποφάσεις για την εφαρμογή του, κάτι που είναι απολύτως αυτονόητο και εφικτό. Επιπροσθέτως, πρέπει να περιλαμβάνει την πραγματική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων ενός νόμου, που είναι προφανώς μια πιο ουσιαστική, χρονοβόρα και περίπλοκη διαδικασία, η οποία δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί για όλους τους νόμους. Σε κάθε περίπτωση, μια προσπάθεια επίτευξης του θα ήταν σε βάρος της ποιότητας του ελέγχου, αλλά και του δημοσίου διαλόγου που θα πρέπει, εν συνεχεία, να αναπτυχθεί¹⁹.

Σε μια διπλή προσπάθεια εντοπισμού των πλέον πρόσφορων για μετα-νομοθετικό έλεγχο, αλλά και περιορισμού του αριθμού τους, ώστε να είναι εφικτός ο έλεγχος, προτείνονται τα ακόλουθα κριτήρια:

- i. Προσφορότεροι για μετα-νομοθετικό έλεγχο πρέπει να θεωρηθούν οι νόμοι εκείνοι που επιχείρησαν μία ριζική μεταρρύθμιση

¹⁸ Βλ. F. De Vrieze/P. Norton, *The significance of post-legislative scrutiny*, The Journal of Legislative Studies 3/2020, σελ. 349-361, που γίνεται διάκριση μεταξύ της φορμαλιστικής προσέγγισης της έννοιας του μετα-νομοθετικού ελέγχου (καταγραφή των κανονιστικών πράξεων που προβλέπει ένας τυπικός νόμος και που εκδόθηκαν ή εκκρεμεί ή έκδοσή τους) και της αξιολογικής προσέγγισης (εξέταση της ουσιαστικής εφαρμογής του νόμου και των στόχων που επιτυγχάνει ή δεν επιτυγχάνει).

¹⁹ Βλ. F. De Vrieze/M. Mousmouti, *Parliamentary innovation through post-legislative scrutiny – Manual for parliaments*, Westminster Foundation for Democracy/PLS Series 4/2023, σελ. 28: «Ο μετα-νομοθετικός έλεγχος δεν μπορεί να κάνει τα πάντα, ιδίως εάν ο χρόνος και οι πόροι είναι περιορισμένοι και συνεπώς είναι σημαντικό να είναι σαφές σε τι θα εστιασθεί ο έλεγχος» διαθέσιμο στο: wfd_pls_guide_pls_series_4_new.pdf (τελευταία πρόσβαση 14.01.2026).

σε ένα πεδίο πολιτικής, μεταβάλλοντας συνολικά το μέχρι τότε υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο. Όσο ευρύτερη είναι η επιχειρούμενη μεταρρύθμιση, τόσο περισσότερες είναι οι αβεβαιότητες ως προς το εάν πράγματι θα εφαρμοσθούν στην πράξη και εάν θα επιφέρουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα χωρίς να έχουν σημαντικές αρνητικές και μη προβλεφθείσες παρενέργειες. Η επιβεβαίωση της ορθότητας των νομοθετικών επιλογών ή αντίστοιχα η διόρθωσή τους είναι το σημαντικό ζητούμενο από τη μετα-νομοθετική αξιολόγησή τους. Τέτοιοι νόμοι θα μπορούσαν να θεωρηθούν ο ν. 4635/2019 με τον εύγλωττο τίτλο «Επενδύω στην Ελλάδα», ο ν. 4643/2019 που αφορούσε στη ΔΕΗ, τη ΔΕΠΑ και τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, ο ν. 4670/2020 για τον «ψηφιακό μετασχηματισμό» του ΕΦΚΑ ή ο ν. 4765/2021 για το σύστημα προσλήψεων και το ΑΣΕΠ.

- ii. Για συναφείς λόγους, πρέπει να ιεραρχηθεί υψηλά η ανάγκη ελέγχου των νόμων που επιχείρησαν να ρυθμίσουν ένα πεδίο που μέχρι τότε ήταν αρρυθμιστο ή είχε ελάχιστα ρυθμιστεί είτε γιατί δεν είχε καταστεί αναγκαίο ή χρήσιμο είτε γιατί δεν υπήρχαν οι αναγκαίες τεχνολογικές δυνατότητες για να ρυθμιστεί. Εν προκειμένω, ο κίνδυνος να μην εφαρμοσθεί ο νόμος ή να μην εφαρμοσθεί με τους προβλεπόμενους ρυθμούς είναι πάντα υπαρκτός. Ενδεικτικά, στην κατηγορία αυτή θα μπορούσαμε να κατατάξουμε τον ν. 4807/2021 για την τηλεργασία στο Δημόσιο ή τον ν. 4826/2021 για την καθιέρωση κεφαλαιοποιητικού συστήματος στην επικουρική ασφάλιση.

Ο κατάλογος θα μπορούσε να διευρυνθεί σημαντικά αλλά, όπως προαναφέρθηκε, κάτι τέτοιο δεν ενδείκνυται. Εξάλλου, πολλοί από τους νόμους που ψηφίζονται είναι κυρώσεις διμερών συμβάσεων με άλλες χώρες ή πολυμερών συμβάσεων στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών, που ο έλεγχός τους μπορεί να είναι αποτελεσματικός μόνο σε συνεργασία με τους αντισυμβαλλόμενους και μόνο αφού παρέλθουν πολύ μεγαλύτερα της πενταετίας χρονικά διαστήματα εφαρμογής.

Ομοίως, αρκετοί νόμοι ενσωματώνουν ευρωπαϊκές οδηγίες και συνεπώς ο έλεγχος, έτσι και αλλιώς, γίνεται με τις κοινοτικές διαδικασίες που υφίστανται σχετικά.

Τέλος, δεν είναι επιλέξιμοι οι νόμοι που προέρχονται από τα λεγόμενα πολύ-νομοσχέδια (τα τελευταία χρόνια έχει καθιερωθεί στον δημόσιο διάλογο ο όρος «ερανιστικά νομοσχέδια»), που αφορούν σε πολλά και ασύνδετα μεταξύ τους θέματα που δεν είναι δυνατόν να αξιολογηθούν ενιαία. Ενδεχομένως, κάποιες μεμονωμένες διατάξεις ιδιαίτερης σημασίας τους θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο ειδικού ελέγχου.

III. Τα υφιστάμενα κοινοβουλευτικά «εργαλεία» ως προς την εφαρμογή του μετα-νομοθετικού ελέγχου

Στο β' εδάφιο της παρ. 3 του άρθρου 56 του ν. 4622/2019, προβλέπεται ότι η Βουλή μπορεί να διενεργήσει μετα-νομοθετικό έλεγχο *«από όργανο και με τη διαδικασία που προβλέπεται στον Κανονισμό της»*, υπογραμμίζοντας, έτσι, την ανάγκη να ενεργοποιηθεί το ίδιο το Κοινοβούλιο προς την κατεύθυνση αυτή. Εξάλλου, στον πυρήνα του κοινοβουλευτικού ελέγχου βρίσκεται η δυνατότητα της Βουλής να ελέγχει την κυβέρνηση για την τυχόν μη εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας, τη στρεβλή εφαρμογή της ή τις αρνητικές επιπτώσεις από την εφαρμογή της. Η πρόβλεψη, όμως, της προαναφερόμενης διάταξης δεν έχει υλοποιηθεί μέχρι σήμερα, αφού δεν προβλέπεται στον Κανονισμό της Βουλής μια διαδικασία που να αφορά ειδικά στον μετα-νομοθετικό έλεγχο.

Εξαρχής, πρέπει να επισημάνουμε ότι η απουσία ειδικής ρύθμισης δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχουν κοινοβουλευτικά «εργαλεία» για τη διενέργεια ενός «υβριδικού» έστω, τέτοιου ελέγχου²⁰. Στο πλαίσιο αυτό αξίζει να αναφερθούν τα εξής:

α) Η ακρόαση Υπουργών, αρμόδιων Υφυπουργών ή οποιουδήποτε άλλου προσώπου (άρθρο 41Α ΚτΒ)²¹ από τις Κοινοβουλευτικές Επι-

²⁰ Β. Γεωργοπούλου, «Μετα-νομοθετικός έλεγχος», ό.π., σελ. 63.

²¹ Κ. Μαυριάς, *Κοινοβουλευτικό Δίκαιο*, 2025, σελ. 649 επ.

τροπές²² προκειμένου να υποβοηθηθεί ο κοινοβουλευτικός έλεγχος που ασκείται από την Ολομέλεια. Η εν λόγω ακρόαση είναι υποχρεωτική εφόσον το ζητήσουν τουλάχιστον τα 2/5 των μελών της αρμόδιας Επιτροπής και μπορεί να γίνει μία φορά τον μήνα το πολύ σε δύο συνεχόμενες συνεδριάσεις. Μετά την ακρόαση, μπορεί να συνταχθεί έκθεση η οποία υποβάλλεται στην Ολομέλεια και καταχωρείται στα πρακτικά της Βουλής, ενώ αν ζητηθεί από τη μειοψηφία, εγγράφεται σε ημερήσια διάταξη κοινοβουλευτικού ελέγχου και συζητείται στην Ολομέλεια.

β) Η άσκηση των τακτικών μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου (άρθρα 124-138 ΚτΒ)²³ που αποτελούν τη συνηθέστερη μορφή ελέγχου. Συχνά, αντικείμενο του εν λόγω ελέγχου είναι η (μη) εφαρμογή ενός νόμου ή μιας διάταξης και η αξιολόγηση των συνεπειών της.

γ) Η συζήτηση θεμάτων συναφών με την αρμοδιότητα της κάθε Διαρκούς Επιτροπής, μετά από πρόταση του Προέδρου της ή του ενός τρίτου (1/3) των μελών της και σύμφωνη γνώμη του Προέδρου της Βουλής. Η Επιτροπή μετά τη συζήτηση του θέματος μπορεί να υποβάλει σχετική έκθεση στην Ολομέλεια, η οποία μπορεί να συζητήσει για τα ευρήματα της έκθεσης (άρθρο 32 παρ. 6 ΚτΒ)²⁴.

δ) Η δυνατότητα άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου από τις Διαρκείς Επιτροπές βάσει του άρθρου 128B ΚτΒ²⁵. Το άρθρο αυτό δεν αναθέτει στις Διαρκείς Επιτροπές την άσκηση κάποιου από τα παραδοσιακά μέσα τακτικού ελέγχου (αναφορές, ερωτήσεις, επερωτήσεις κ.λπ.) αλλά δημιουργεί ένα «υβριδικό», θα μπορούσε κανείς να πει, μέσο ελέγχου. Συγκεκριμένα προβλέπει ότι «[Κ]ατά τη διεξαγωγή νομοθετικού έργου σε διαρκή επιτροπή, μπορεί, όπως προβλέπεται στο άρθρο 32, να διεξάγεται συζήτηση, με πρωτοβουλία Βουλευτών, για ένα ή δύο θέματα γενικότερης σημασίας ή ενδιαφέροντος της αρμοδιότητάς

²² Το εν λόγω άρθρο έχει εφαρμογή τόσο στις Διαρκείς όσο και τις Ειδικές Μόνιμες Επιτροπές.

²³ Κ. Μαυριάς, *Κοινοβουλευτικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 779 επ.

²⁴ *Ibidem*, σελ. 664.

²⁵ *Ibidem*.

του υπουργείου του οποίου νομοσχέδιο συζητείται ή στην αρμοδιότητα του οποίου υπάγεται η συζητούμενη πρόταση νόμου».

Στην πράξη, πάντως, οι κοινοβουλευτικές συζητήσεις για την αποτίμηση της εφαρμογής ενός νόμου αναλύσκονται σε μια νέα πολιτική διαμάχη για την ορθότητα των νομοθετικών επιλογών που συχνά λαμβάνει χώρα χωρίς συγκεκριμένα και αξιόπιστα απολογιστικά στοιχεία και συνεπώς με μικρή προστιθέμενη αξία. Σε καμία πάντως περίπτωση, δεν αποτελούν συστηματικό μετα-νομοθετικό έλεγχο, καθώς: i) δεν έχουν περιοδικότητα, ii) εξαρτώνται από την πρωτοβουλία ενός ή περισσοτέρων μεμονωμένων βουλευτών ή, στην καλύτερη περίπτωση, μιας κοινοβουλευτικής ομάδας, iii) δεν προβλέπεται η έκδοση ολοκληρωμένης μελέτης για την εφαρμογή ενός νόμου με τη συμμετοχή πανεπιστημιακών και ερευνητικών ιδρυμάτων και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ), iv) κυριαρχεί το προφορικό στοιχείο σε μια διαδικασία που θα έπρεπε να εκκινεί από τη σύνταξη μιας πλήρους και εμπεριστατωμένης έκθεσης. Εν τέλει, η πλήρης ενημέρωση της Βουλής εξαρτάται από τη βούληση του εκάστοτε Υπουργού.

IV. Οι ανασχετικοί πολιτικοί παράγοντες για τη διενέργεια μετα-νομοθετικού ελέγχου

Η ουσία ενός μετα-νομοθετικού ελέγχου δεν έγκειται στο να επαναλάβει η συμπολίτευση και τα κόμματα της αντιπολίτευσης τις απόψεις που είχαν διατυπώσει κατά την αρχική συζήτηση και ψήφιση του νομοσχεδίου. Ο μετα-νομοθετικός έλεγχος έχει προστιθέμενη αξία όταν αναδεικνύει με στατιστικά και επιστημονικά έγκυρο τρόπο τα αποτελέσματα (θετικά και αρνητικά) που είχε η εφαρμογή του νόμου ή και να επισημαίνει τους παράγοντες που δεν επέτρεψαν την εφαρμογή του, έτσι τουλάχιστον όπως την είχε προβλέψει ο συντάκτης του. Τα στοιχεία αυτά θα επιτρέψουν στην κυβέρνηση να προβεί στις αναγκαίες, επί μέρους ή και ριζικές, διορθώσεις και στην αντιπολίτευση να τεκμηριώσει τις δικές της εναλλακτικές προτάσεις βασιζόμενη στα στοιχεία που θα αναδείξει ο έλεγχος αυτός.

Όσο αυτονόητες και εάν ακούγονται οι παραπάνω επισημάνσεις, θα ήταν σφάλμα να μείνει κανείς σε αυτές χωρίς να λάβει υπ' όψιν του την πολιτική πραγματικότητα και τον ανασταλτικό ρόλο που αυτή διαδραματίζει σε μια τέτοια διαδικασία.

Αφετηριακά, θα πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν ότι η σημερινή σύνθεση της Βουλής περιλαμβάνει οκτώ κοινοβουλευτικές ομάδες, ενώ υπάρχουν και 27 ανεξάρτητοι βουλευτές. Αυτό από μόνο του είναι ένα κοινοβουλευτικό πλαίσιο που δυσκολεύει έναν οργανωμένο και παραγωγικό διάλογο γύρω από την επιλογή των προς αξιολόγηση νόμων, των εμπειρογνομώνων και των ιδρυμάτων που θα αναλάβουν (πέραν των δημοσίων υπηρεσιών) να διεξάγουν τις σχετικές στατιστικές έρευνες και, εν τέλει, την αξιολόγηση των ευρημάτων.

Το πρόβλημα οξύνεται ακόμη περισσότερο από το γεγονός ότι οι σχέσεις μεταξύ των κομμάτων (συχνά δε και μεταξύ των βουλευτών σε προσωπικό επίπεδο) και η δυνατότητα ανάπτυξης ουσιαστικού διαλόγου γύρω από ένα ζήτημα είναι στο ναδίρ²⁶. Αυτό σημαίνει ότι πιθανότατα οι πολιτικές διαφωνίες δεν θα περιορισθούν στην ερμηνεία των στατιστικών στοιχείων (κάτι που είναι αναμενόμενο και φυσιολογικό), αλλά θα επεκταθούν και στην αμφισβήτηση της γνησιότητάς τους²⁷.

²⁶ Βλ. ΚΕΦΙΜ, *Στο χαμηλότερο επίπεδο από το 2004 η νομοθετική συναίνεση της αντιπολίτευσης στη Βουλή – Ενισχυμένη η πόλωση την περίοδο 2023-2025*, 11.02.2026, διαθέσιμο στο: kefim.org/sto-chamilotero-epipedo-apo-to-2004-i-nomothetiki-synainesi-tis-antipolitefsis-sti-vouli-enischymeni-i-polosi-tin-periodo-2023-2025/ (τελευταία πρόσβαση 23.02.2026), όπου καταγράφεται μικρότερη συναίνεση ακόμη και από την περίοδο 2011-2012.

²⁷ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πρόσφατη διαμάχη γύρω από τον ετήσιο αριθμό θανατηφόρων εργατικών ατυχημάτων και η αμφισβήτηση των επίσημων στοιχείων. Η διαμάχη αυτή ξέσπασε με αφορμή το τραγικό δυστύχημα σε εργοστάσιο στα Τρίκαλα με πέντε νεκρούς, στις 26.01.2026. Βλ. Επιθεώρηση Εργασίας, *Με διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα η καταγραφή και αξιολόγηση των εργατικών ατυχημάτων*, 28.01.2026, διαθέσιμο στο: hli.gov.gr/dimosiefseis/deltia-typou/me-diethnikai-evropaika-protypa-i-katagrafi-kai-axiologisi-ton-ergatikon-atychimatou/ (τελευταία πρόσβαση 23.02.2026)· και Β. Αγγελόπουλο, *Εργατικά δυστυχήματα: Πόσα τελικά είναι; Οι μεγάλες αποκλίσεις στην καταγραφή ΕΛΣΤΑΤ και συνδικαλιστικών οργανώσεων*, 28.01.2026, διαθέσιμο στο: naftemporiki.gr/society/2064919/

Είναι προφανές ότι τα περιθώρια ενός ουσιαστικού διαλόγου σε αυτές τις περιπτώσεις είναι εξαιρετικά περιορισμένα.

Τέλος, δεν πρέπει να διαφύγει της προσοχής μας και ένα πιο περίπλοκο σενάριο μετα-νομοθετικού ελέγχου (που δεν έχει προκύψει μετά το 2019), αυτό της μεσολάβησης κυβερνητικής αλλαγής μεταξύ της ψήφισης ενός νόμου και της έναρξης της διαδικασίας αξιολόγησής του μετά από 3 ή 5 χρόνια. Είναι προφανές ότι οι ρόλοι θα αντιστραφούν. Η νέα πολιτική ηγεσία θα επιθυμεί να δικαιωθεί στην αντίθεσή της προς τον νόμο όταν ήταν στα έδρανα της αντιπολίτευσης, ενώ το κόμμα που θα έχει μετακινηθεί στα έδρανα της αντιπολίτευσης θα επιδιώκει τη δικαίωση των κυβερνητικών επιλογών του. Είναι βέβαιο ότι και σε αυτή την περίπτωση ο διάλογος θα είναι πολύ δύσκολος.

Σε όλα αυτά που συνιστούν την πολιτική πραγματικότητα, θα πρέπει να προστεθεί και η διοικητική πραγματικότητα. Η διενέργεια έγκυρων στατιστικών μελετών με χαρακτηριστικά πληρότητας στο πλαίσιο ενός Υπουργείου δεν είναι ένα εύκολο εγχείρημα καθώς απαιτεί επαρκή αριθμό στατιστικών εμπειρογνομόνων και πάνω από όλα την εμπλοκή δημοσίων υπηρεσιών που θα πρέπει να τροφοδοτήσουν με επαρκή στοιχεία τους εμπειρογνώμονες. Εάν μάλιστα η πρωτοβουλία για τη διενέργεια του μετα-νομοθετικού ελέγχου δεν προέρχεται από την ίδια την κυβέρνηση αλλά από μία κοινοβουλευτική επιτροπή, είναι ορατό το ενδεχόμενο η συλλογή αυτών των στοιχείων να μην ενταχθεί στις προτεραιότητες του Υπουργού και, συνεπώς, του Υπουργείου και είτε να έχει μεγάλη διάρκεια είτε να είναι πλημμελής είτε και τα δύο²⁸.

ergatika-atychimata-posa-telika-einai-oi-megales-apokliseis-stin-katagrafi-elstat-kai-syndikalistikon-organoseon/ (τελευταία πρόσβαση 23.02.2026).

²⁸ Είναι προφανές ότι πολύτιμες υπηρεσίες θα μπορούσε να προσφέρει στον τομέα αυτό η Ελληνική Στατιστική Αρχή. Θα πρέπει πάντως να έχουμε υπ' όψιν μας ότι: α) σε πολλές περιπτώσεις και εκείνη θα χρειαστεί να λάβει στοιχεία από τα αρμόδια Υπουργεία, β) οι δυνατότητές της, λόγω όγκου εργασίας δεν είναι απεριόριστες και γ) δεν λείπουν οι περιπτώσεις που τα στοιχεία της αμφισβητούνται μέσα στη μέγγενη της πολιτικής διαμάχης, με κορυφαίο παράδειγμα την αμφισβήτηση των στοιχείων για το έλλειμμα της χώρας την περίοδο της μεγάλης δημοσιονομικής κρίσης.

V. Η δημιουργία ενός ειδικού κοινοβουλευτικού πλαισίου ως προς τον μετα-νομοθετικό έλεγχο και τα διλήμματα που τίθενται

Δεδομένης της αυτονομίας της Βουλής να ρυθμίζει τις διαδικασίες της μέσω του Κανονισμού της, ο συντάκτης του ν. 4622/2019 απλώς παρέπεμψε στον Κανονισμό της για τη δημιουργία ενός κοινοβουλευτικού συστήματος μετα-νομοθετικού ελέγχου. Η προαναφερθείσα ανεπάρκεια των παραδοσιακών «εργαλείων» κοινοβουλευτικού ελέγχου σε σχέση με τις ανάγκες της αξιολόγησης της εφαρμογής των νόμων θέτει ορισμένα ζητήματα που θα πρέπει να απαντηθούν προκειμένου να διαμορφωθούν επαρκώς οι σχετικές διατάξεις του Κανονισμού. Τα ζητήματα αυτά είναι τα εξής:

i. Ποιο θα είναι το αρμόδιο κοινοβουλευτικό όργανο;

Στο ερώτημα αυτό υπάρχουν πολλές λύσεις. Ο έλεγχος θα μπορούσε να αποφασισθεί και να διεξαχθεί στο πλαίσιο: α) των Διαρκών Επιτροπών που επεξεργάστηκαν το νομοσχέδιο, β) των Ειδικών Μόνιμων Επιτροπών ανάλογα με το αντικείμενο του αξιολογούμενου νόμου (π.χ. ένας νόμος για το περιβάλλον θα αξιολογηθεί ως προς την εφαρμογή του από την Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Προστασίας Περιβάλλοντος), γ) Επιτροπών που θα δημιουργηθούν ειδικά για τις ανάγκες μετα-νομοθετικού ελέγχου συγκεκριμένων νόμων²⁹ και δ) μιας Επιτροπής που θα έχει συνολικά την αρμοδιότητα του μετα-νομοθετικού ελέγχου αποφασίζοντας και για το ποιοι νόμοι θα αξιολογηθούν.

Κάθε λύση έχει τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματά της αλλά εκείνο που θα πρέπει να προσεχθεί είναι η ανάγκη να είναι ολιγομελής Επιτροπή, ώστε να έχει αποτελεσματικότερο έργο. Προς τον σκοπό αυτό,

²⁹ Τη δημιουργία τέτοιων ad hoc Επιτροπών, αλλά μόνο για το στάδιο πριν την ψήφιση ενός νομοσχεδίου, προβλέπουν τα άρθρα 42 και 43 του Κανονισμού της Βουλής. Πρόκειται για Ειδικές Επιτροπές που συστήνονται εάν το επιβάλλουν οι ανάγκες του νομοθετικού έργου της Βουλής ή εάν αυτό κρίνεται αναγκαίο για την επεξεργασία και εξέταση συγκεκριμένων νομοσχεδίων ή προτάσεων νόμων μετά από αίτημα της Κυβέρνησης. Βλ. Κ. Μαυριά, *Κοινοβουλευτικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 634 επ.

θα μπορούσε να προβλεφθεί η σύσταση και λειτουργία υπο-επιτροπών που θα αναλάβουν αυτό το έργο και θα υποβάλουν τα ευρήματά τους στην Επιτροπή στην οποία ανήκουν.

ii. Πώς θα εκκινείται η διαδικασία ενός μετα-νομοθετικού ελέγχου; Από τη διεθνή πρακτική, μία μέθοδος που αναγκάζει τον νομοθέτη να ξεκινήσει τη διαδικασία μετα-νομοθετικού ελέγχου είναι η λεγόμενη ρήτρα λήξης («sunset clause»)³⁰ που ακολουθείται κυρίως σε αρκετές αγγλοσαξονικές χώρες και προβλέπει ότι η ισχύς ενός ψηφιζόμενου νομοσχεδίου λήγει σε συγκεκριμένη ημερομηνία εκτός εάν παραταθεί νομοθετικά μετά από έκθεση μετα-νομοθετικού ελέγχου.

Η μέθοδος αυτή, που προβλέπεται και στο άρθρο 56 παρ. 5 του ν. 4622/2019³¹, συνήθως ακολουθείται, στο εξωτερικό, σε νομοσχέδια που α) αφορούν σε εντελώς νέα πεδία νομοθετικής ρύθμισης όπου τα αποτελέσματά της δεν είναι εύκολα προβλέψιμα, β) είναι περιοριστικά

³⁰ Σύμφωνα με τον ορισμό που δίνεται στην ιστοσελίδα του βρετανικού Κοινοβουλίου, η ρήτρα λήξης είναι «μια νομοθετική διάταξη που προβλέπει ημερομηνία λήξης ισχύος ενός νόμου. Τέτοιες ρήτρες περιλαμβάνονται σε νομοθετήματα όταν κρίνεται ότι η Βουλή θα πρέπει να έχει την ευκαιρία να αποφασίσει εκ νέου μετά από μια συγκεκριμένη περίοδο για την αξία τους», διαθέσιμο στο: parliament.uk/site-information/glossary/sunset-clause/ (τελευταία πρόσβαση 04.02.2026). Από τη διεθνή βιβλιογραφία στην οποία καταγράφονται οι δυνατότητες που διανοίγουν αλλά και τα προβλήματα που στην πράξη μπορεί να δημιουργήσουν οι «ρήτρες λήξης» βλ. ενδεικτικά: S. Molloy/M. Mousmouti/F. De Vrieze, *Sunset Clauses and Post Legislative Scrutiny: Bridging the Gap between Potential and Reality*, Westminster Foundation for Democracy, PLS Series 2/2022· A. Kouroutakis/S. Ranchordas, *Snoozing Democracy: Sunset Clauses, De-Juridification, and Emergencies*, Minnesota Journal of International Law 29/2016, διαθέσιμο στο: scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1263&context=mjil/ (τελευταία πρόσβαση 04.02.2026)· K. Underhill/I. Ayres, *Sunsets are for Suckers: An experimental test of sunset clauses*, Harvard Journal on Legislation 101/2020, διαθέσιμο στο: journals.law.harvard.edu/jol/wp-content/uploads/sites/86/2022/03/103_Underhill_Ayres.pdf/ (τελευταία πρόσβαση 04.02.2026).

³¹ Στην παρ. 5 του άρθρου 56 του ν. 4622/2019 προβλέπεται ότι «Κάθε σχέδιο νόμου, κανονιστικό διάταγμα ή υπουργική απόφαση βαρύνουσας σημασίας δύναται να ενσωματώνει ρήτρα αυτοδίκαιης κατάργησης μετά από ορισμένο χρόνο από τη θέση σε ισχύ των διατάξεων».

των ατομικών δικαιωμάτων και ψηφίζονται εν μέσω μιας επείγουσας κατάστασης ή γ) ρυθμίζουν την αξιοποίηση της ψηφιακής τεχνολογίας καθώς θεωρείται ότι η γρήγορη εξέλιξη των πρακτικών στους τομείς αυτούς επιβάλλει τη συχνή επανεξέταση των ρυθμίσεων³².

Δεδομένου, όμως, ότι μια τέτοια λύση είναι πολύ καινοτόμα για την ελληνική νομοθετική και πολιτική πραγματικότητα, ώστε να έχει προοπτικές άμεσης αξιοποίησης της προαναφερθείσας πρόβλεψης του ν. 4622/2019³³, θα μπορούσε να προταθεί και μία πιο συμβατική διαδικασία, ως ακολούθως: το αρμόδιο κοινοβουλευτικό όργανο, εν προκειμένω μία Επιτροπή, θα πρέπει να έχει το δικαίωμα, με συγκεκριμένη πλειοψηφία, να ζητά τον μετα-νομοθετικό έλεγχο ενός νόμου. Όμως, η χρησιμότητα ενός μετα-νομοθετικού ελέγχου είναι τόσο προφανής ώστε θα πρέπει να δοθεί η δυνατότητα και στην αντιπολίτευση να ζητά την έναρξη της σχετικής διαδικασίας. Διαφορετικά, υπάρχει κίνδυνος να μην γίνει ποτέ ή να γίνεται πολύ σπάνια ένας τέτοιος έλεγχος. Αυτονόητο είναι ότι θα πρέπει τεθούν κάποιοι περιορισμοί ως προς τον μέγιστο αριθμό των αιτημάτων που θα μπορούν να υποβληθούν από την αντιπολίτευση και να ικανοποιηθούν (π.χ. ένας νόμος ανά κοινοβουλευτική σύνοδο και Υπουργείο) καθώς, η ταυτόχρονη διεξαγωγή πολλών διαδικασιών μετα-νομοθετικού ελέγχου από μία Επιτροπή θα είναι σε βάρος της ποιότητας και της πληρότητάς του.

Λόγοι οικονομίας χρόνου και πόρων συνηγορούν υπέρ του να αποφεύγεται η ταυτόχρονη διεξαγωγή μετα-νομοθετικού ελέγχου για τον ίδιο νόμο από το αρμόδιο Υπουργείο και την αρμόδια κοινοβου-

³² Ενίοτε είναι μια λύση πολιτικού συμβιβασμού όπου για να επιτευχθεί η απαιτούμενη κοινοβουλευτική πλειοψηφία ή να καμφθούν συνταγματικής φύσης επιφυλάξεις προβλέπεται αυτή η ρήτρα προκειμένου να δοθεί η δυνατότητα κοινοβουλευτικής επανεξέτασης ή και επαναδιαπραγμάτευσης μετά από λίγα χρόνια, με την εμπειρία και της εφαρμογής του. Οι αντι-τρομοκρατικοί νόμοι σε χώρες όπως οι ΗΠΑ, το Ηνωμένο Βασίλειο και ο Καναδάς είναι χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων ρητρών.

³³ Η μεγαλύτερη προσέγγιση της ελληνικής νομοθεσίας προς τη ρήτρα λήξης ήταν οι διατάξεις λήξης ισχύος των έκτακτων μέτρων που θεσπίστηκαν κατά τη διάρκεια της πανδημίας του κορωνοϊού. Πλην όμως, και δεδομένου της πίεσης που ασκούσε η δραματική πραγματικότητα, η νομοθετική παράταση ισχύος τους γινόταν με έναν σχεδόν αυτόματο τρόπο και χωρίς να προβλέπεται μελέτη μετα-νομοθετικού ελέγχου.

λευτική Επιτροπή. Για τον λόγο αυτό, εάν έχει ξεκινήσει ήδη διαδικασία μετα-νομοθετικού ελέγχου από το αρμόδιο Υπουργείο, θα πρέπει να αποφεύγεται η παράλληλη έναρξη παρόμοιας διαδικασίας σε κοινοβουλευτικό επίπεδο. Φυσικά, εάν η διαδικασία που ξεκίνησε με πρωτοβουλία του Υπουργείου παρατείνεται αδικαιολόγητα ή εάν η μελέτη έχει σημαντικές ελλείψεις, θα μπορεί η αρμόδια κοινοβουλευτική Επιτροπή να ξεκινήσει τις δικές της διαδικασίες.

iii. Ποιος θα είναι ο ρόλος της αρμόδιας κοινοβουλευτικής Επιτροπής κατά την περίοδο διεξαγωγής του ελέγχου;

Από τη στιγμή που επιλέγεται από την αρμόδια Επιτροπή ένας νόμος προς αξιολόγηση της εφαρμογής του και καθορισθούν οι δημόσιες υπηρεσίες, οι ακαδημαϊκοί φορείς, οι Ανεξάρτητες Αρχές, οι συνδικαλιστικοί και γενικότερα συλλογικοί φορείς που θα κληθούν να καταθέσουν τα στοιχεία που έχουν στη διάθεσή τους, θα ξεκινήσει μια πολύμηνη διαδικασία³⁴ συλλογής, επεξεργασίας και ταξινόμησης στοιχείων. Το περίπλοκο αυτό εγχείρημα χρήζει συντονισμού και, προφανώς, δεν μπορεί να ασκηθεί συλλογικά από ένα πολυμελές όργανο όπως μια κοινοβουλευτική Επιτροπή. Μια από τις πιο κρίσιμες αποφάσεις θα είναι να ανατεθεί ο ρόλος του συντονισμού σε δύο μέλη της Επιτροπής (ένα από τη συμπολίτευση και ένα από την αντιπολίτευση) που θα αναλάβουν το έργο αυτό και οι οποίοι θα ενημερώνουν περιοδικά την Επιτροπή για την πορεία του έργου που τους ανατέθηκε. Εναλλακτικά, θα μπορούσε το έργο αυτό να ανατεθεί σε εξωκοινοβουλευτικό πρόσωπο που να διαθέτει την απαιτούμενη κατάρτιση και εμπειρία, αλλά και το κύρος εκείνο που θα του επιτρέψει να φέρει σε πέρας ένα δύσκολο και, ενδεχομένως, πολιτικά φορτισμένο θέμα.

³⁴ Ένας από τους κινδύνους που ελλοχεύουν σε τέτοιες διαδικασίες είναι να επικρατήσει η ψευδαίσθηση ότι μπορούν να ολοκληρωθούν σε σύντομο χρονικό διάστημα. Δεδομένης της σημασίας των νόμων που πρέπει να επιλέγονται, τυχόν ασφυκτικά χρονοδιαγράμματα είτε δεν θα τηρούνται είτε θα οδηγήσουν σε διεκπαιρωτικού χαρακτήρα μελέτες.

iv. Πώς θα ολοκληρώνεται αυτή η διαδικασία;

Η διαδικασία αυτή θα οδηγήσει σε ένα κείμενο με τα στοιχεία που θα έχουν συλλεγεί και το οποίο, με ευθύνη των προσώπων που θα έχουν αναλάβει τον συντονισμό θα πρέπει να κατατεθεί στην αρμόδια Επιτροπή, η οποία θα συνεδριάσει προκειμένου να συζητήσει τα ευρήματα της σχετικής έρευνας. Στο πλαίσιο αυτό, θα μπορεί να καλέσει για διευκρινίσεις όσους παρείχαν στοιχεία για τη μελέτη και, φυσικά, και τον ή τους αρμόδιους Υπουργούς για να σχολιάσουν το περιεχόμενό της και να τοποθετηθούν ως προς το εάν θα αναλάβουν νομοθετική πρωτοβουλία προς την κατεύθυνση της αναθεώρησης του αξιολογηθέντα νόμου. Η διαδικασία θα καταλήγει στη σύνταξη πορίσματος από την αρμόδια Επιτροπή, το οποίο θα δημοσιοποιείται, ενώ θα εναπόκειται στη Διάσκεψη των Προέδρων να αποφασίσει εάν θα ακολουθήσει σχετική συζήτηση και στην Ολομέλεια.

VI. Για έναν συστηματικό μετα-νομοθετικό κοινοβουλευτικό έλεγχο

Οι ανασταλτικοί παράγοντες που προαναφέρθηκαν δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να επιδράσουν αποτρεπτικά στη δημιουργία ενός συστηματικού μετα-νομοθετικού ελέγχου εντός του Κοινοβουλίου. Ιδίως στη σημερινή περίπλοκη και συνεχώς μεταβαλλόμενη πολιτική, κοινωνική και οικονομική πραγματικότητα δεν είναι ποτέ διασφαλισμένη η πλήρης ή η ορθή εφαρμογή ενός νόμου, πόσω μάλλον η επέλευση των επιδιωκόμενων θετικών αποτελεσμάτων και ο περιορισμός των ανεπιθύμητων αρνητικών παρενεργειών του. Αυτή η διαπίστωση θα ίσχυε σε κάθε χώρα ακόμη και εάν οι διαδικασίες κατάρτισης, δημόσιας διαβούλευσης, κοινοβουλευτικής επεξεργασίας και ψήφησης ήταν άψογες. Προφανώς, ισχύει στον μέγιστο βαθμό στη χώρα μας όπου οι διαδικασίες που οδηγούν στη θέσπιση ενός νόμου έχουν αποτελέσει προϊόν νομοθετικής ρύθμισης πολύ πρόσφατα και η μέχρι σήμερα εφαρμογή των σχετικών διατάξεων (παρά τη σημαντική πρόοδο που διαπιστώσαμε ανωτέρω) δεν είναι πλήρης και παραμένει πάντα ευάλωτη στις ανάγκες πρόσκαιρων πολιτικών σκοπιμοτήτων.

Σε μια προσπάθεια συμβολής στον προβληματισμό για τη δημιουρ-

γία μιας διαδικασίας μετα-νομοθετικού ελέγχου και αξιοποιώντας τα όσα ήδη αναφέραμε ως προς τα σχετικά διλήμματα και τις λύσεις που μπορούν να δοθούν, μπορούμε να καταγράψουμε τον ακόλουθο οδικό χάρτη που ενδείκνυται να ακολουθείται σε κάθε περίπτωση από το κοινοβουλευτικό όργανο που θα ορισθεί αρμόδιο από τον Κανονισμό της Βουλής για τη διεξαγωγή μετα-νομοθετικού ελέγχου:

α. Ως πρώτο βήμα είναι φυσικά η επιλογή του προς έλεγχο νόμου. Εξηγήσαμε ανωτέρω ότι η επιτυχία της διαδικασίας θα υπονομευθεί εάν επικρατήσει μια μαξιμαλιστική προσέγγιση όπου οι επιλεγόμενοι νόμοι θα ξεπερνούν τις δυνατότητες της Επιτροπής, των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά και των όποιων άλλων φορέων εμπλακούν για έναν ουσιαστικό έλεγχο.

β. Αποστολή αιτήματος προς το Υπουργείο που ήταν επισπεύδον κατά την κατάθεση του νομοσχεδίου για την υποβολή έκθεσης με τις κανονιστικές πράξεις που εκδόθηκαν για την εφαρμογή του νόμου μέχρι την έναρξη του ελέγχου, καθώς και την τυχόν νομολογία που αναπτύχθηκε. Φυσικά, είναι προτιμότερο να αποστέλλονται περιοδικά αυτά τα στοιχεία στην αρμόδια Επιτροπή³⁵ και συνεπώς το βήμα αυτό θα υιοθετείται σε περίπτωση αδράνειας του αρμόδιου Υπουργείου.

γ. Συζήτηση στην αρμόδια Επιτροπή, η οποία θα αφορά:

³⁵ Βλ. Γεωργοπούλου, «Μετα-νομοθετικός έλεγχος», ό.π., σελ. 65 επ., όπου για το πρώτο αυτό στάδιο μετα-νομοθετικού ελέγχου που πρέπει να υλοποιείται από το αρμόδιο Υπουργείο, προτείνεται η εξής διαδικασία:

(i) Ανά τετράμηνο αποστολή στη Βουλή από το αρμόδιο Υπουργείο έκθεσης που θα περιλαμβάνει: α) εκδοθέντα και εκκρεμή Προεδρικά Διατάγματα, β) εκδοθείσες και εκκρεμείς Υπουργικές αποφάσεις, γ) ερμηνευτικές εγκύκλιοι που θα έχουν εκδοθεί, δ) τυχόν τροποποιήσεις του νόμου, ε) απαντήσεις που έχουν δοθεί από τον/τους αρμόδιους Υπουργούς στο πλαίσιο κοινοβουλευτικού ελέγχου σχετικά με την εφαρμογή του νόμου.

(ii) Ανά έτος αποστολή ενδιάμεσης έκθεσης από το αρμόδιο Υπουργείο που, πέραν των προαναφερθέντων, θα περιλαμβάνει: α) το κόστος εφαρμογής του νόμου κατά το πρώτο έτος ισχύος του, β) προσωρινά στοιχεία σχετικά με την επίτευξη των στόχων του νόμου και γ) τυχόν προβλήματα κατά την εφαρμογή του νόμου (δικαστικές αμφισβητήσεις, έλλειψη πόρων, ανεπάρκεια υποδομών και ανθρώπινων πόρων) και προγραμματισμός για την υπέρβασή τους.

- i. στον προσδιορισμό των κύριων σημείων που θα πρέπει να περιέχει η Έκθεση, στα οποία θα πρέπει να περιλαμβάνονται:
 - ii. η έκταση εφαρμογής του νόμου και οι αιτίες για την τυχόν μη (πλήρη) εφαρμογή του,
 - iii. η (μη) επίτευξη των στόχων, όπως καταγράφονταν στην έκθεση γενικών συνεπειών³⁶ του νομοσχεδίου και τους παράγοντες που συνέβαλαν στην τυχόν μη επίτευξη,
 - iv. προτάσεις για τη βελτίωση/κατάργηση των διατάξεων του νόμου ή για τροποποίηση των κανονιστικών πράξεων ή του τρόπου εφαρμογής του στην πράξη (εγκύκλιοι),
 - v. τον καθορισμό των δημοσίων υπηρεσιών, των κοινωνικών φορέων και των ακαδημαϊκών ιδρυμάτων ή και μεμονωμένων εμπειρογνωμόνων που θα καταθέσουν, κατ' αρχήν εγγράφως τις απόψεις τους,
 - vi. τον ορισμό των εισηγητών βουλευτών που θα παρακολουθούν και θα συντονίζουν το όλο εγχείρημα και
 - vii. τον προσδιορισμό της προθεσμίας εντός της οποίας θα πρέπει να υποβληθεί η σχετική ή οι σχετικές εισηγήσεις.
- δ. Αποστολή, με ευθύνη των εισηγητών, των σχετικών ερωτημάτων προς τις επιλεγείσες υπηρεσίες και τους φορείς και παροχή των όποιων διευκρινίσεων ζητηθούν.
- ε. Συλλογή, ταξινόμηση και μελέτη των απαντήσεων που θα ληφθούν από τους εισηγητές με τη συνδρομή κατάλληλου προσωπικού από τις υπηρεσίες της Βουλής.
- στ. Υποβολή σχετικής έκθεσης από τους εισηγητές προς την Επιτροπή.
- ζ. Πρόσκληση, εάν κριθεί αναγκαίο, από την Επιτροπή προς τα στελέχη των υπηρεσιών και των φορέων που υπέβαλαν στοιχεία για την εφαρμογή του νόμου για παροχή διευκρινίσεων επ' αυτών.
- η. Τελική συζήτηση προς διαμόρφωση οριστικού πορίσματος. Είναι βέβαιο ότι, δεδομένου του πολιτικού κλίματος, αλλά και της εύλογης

³⁶ Ενότητα Δ της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

διαφοράς στον τρόπο που τα κόμματα εκτιμούν τα ίδια δεδομένα, θα υπάρξουν περισσότερες εκθέσεις προς την Επιτροπή και εν τέλει πόρισμα με διαφορετικές γνώμες των κομμάτων της μειοψηφίας. Αυτό δεν αποτελεί πρόβλημα σε μια κοινοβουλευτική δημοκρατία. Το ζητούμενο, όμως, θα είναι να υπάρξει τουλάχιστον συμφωνία ως προς τα στατιστικά στοιχεία στα οποία θα στηρίζονται οι διαφορετικές απόψεις. Εάν η διαφωνία επεκταθεί και σε αυτόν τον πυρήνα του μετα-νομοθετικού ελέγχου, η προστιθέμενη αξία της όλης διαδικασίας θα είναι περιορισμένη.

VII. Επίμετρο

Ο αναγνώστης της παρούσας μελέτης δικαιούται να αναρωτιέται, λαμβάνοντας υπ' όψιν, το κλίμα που επικρατεί στον δημόσιο πολιτικό διάλογο, εντός και εκτός Κοινοβουλίου, εάν η προτεινόμενη κοινοβουλευτική διαδικασία μετα-νομοθετικού ελέγχου θα παράγει θετικά αποτελέσματα.

Ο προβληματισμός αυτός είναι εύλογος αλλά, ίσως, είναι ακριβώς αυτό το κλίμα που καθιστά ακόμα πιο επιτακτική την ανάγκη να υλοποιηθεί μια τέτοια διαδικασία. Η πόλωση που πολύ συχνά επικρατεί όταν συζητείται στις Επιτροπές και την Ολομέλεια της Βουλής ένα νέο νομοσχέδιο δεν επιτρέπει την ψύχραιμη εξέτασή του. Η πολιτική διαμάχη επί της αρχής ενός νομοσχεδίου (ή ακόμη και επί ορισμένων διατάξεων που κατέχουν κεντρική θέση σε αυτή) θέτει σε δεύτερη μοίρα την εξέταση πολλών διατάξεων. Το αποτέλεσμα είναι να διαφεύγουν της προσοχής νομοθετικές αστοχίες που εάν είχαν επισημανθεί πριν την ψήφιση του νομοθετήματος θα είχαν διορθωθεί εγκαίρως. Αντίθετα, η συζήτηση του ψηφισθέντος πλέον νόμου μετά από 3-5 χρόνια, με τη συνδρομή και των στοιχείων που θα προκύψουν από την εφαρμογή του και θα έχουν συλλεγεί κατά τη διαδικασία του μετα-νομοθετικού ελέγχου, μπορεί να γίνει σε ένα πιο γόνιμο κλίμα που θα επιτρέψει την προσεκτικότερη εξέταση των ισχυρών και ασθενών σημείων του νομοθετήματος. Αλλά ακόμη και εάν η αντιπολίτευση παραμένει σε μια οξεία αντίθεση προς τον νόμο, η συμπολίτευση θα μπορεί να επανεξετάσει με πιο ενημερωμένο τρόπο τις νομοθετικές

διατάξεις. Επιπλέον, η προοπτική ενός ουσιαστικού μετα-νομοθετικού ελέγχου μπορεί να κάνει, όπως ορθά τόνισε μια βρετανική κοινοβουλευτική επιτροπή ήδη από το 2004, τον εκάστοτε υπουργό να είναι πιο προσεκτικός στην προετοιμασία ενός νομοσχεδίου, αφού θα ξέρει ότι ο νόμος του θα κριθεί εν τέλει όχι από το τι προβλέπει αλλά από το πώς εφαρμόστηκε και τι αποτελέσματα επέφερε³⁷.

Καταλήγοντας, η χρησιμότητα του μετα-νομοθετικού ελέγχου γίνεται αντιληπτή στην πλήρη έκτασή της εάν επιπρόσθετα ληφθεί υπ' όψιν ότι στην Ελλάδα δεν υπάρχει δεύτερο νομοθετικό Σώμα για να συμβάλει στην καλύτερη επεξεργασία των νομοσχεδίων, η δε διαδικασία συζήτησης και ψήφισής τους στη Βουλή ολοκληρώνεται εντός μόλις δύο περίπου εβδομάδων από την κατάθεσή τους (όταν δεν είναι συντομότερη στις περιπτώσεις της επείγουσας ή της κατεπείγουσας διαδικασίας). Η σημασία, λοιπόν, της καλής νομοθέτησης είναι κρίσιμη και, στο πλαίσιο αυτό, ο μετα-νομοθετικός έλεγχος δεν είναι πολυτέλεια αλλά αποτελεί επιτακτική ανάγκη. Παρά τους ανασταλτικούς παράγοντες που υφίστανται στη σημερινή πολιτική πραγματικότητα, ενδεχομένως δε εξαιτίας και αυτών των παραγόντων, θα πρέπει να επιδιωχθεί να υλοποιηθεί και να μη παραμένει γράμμα κενό η, πράγματι, σημαντική νομοθετική πρόβλεψη για την αξιολόγηση της εφαρμογής των νόμων.

³⁷ House of Lords, Select Committee on the Constitution, *Parliament and the Legislative Process*, 14th Report of Session 2003-04, HL Paper 173-I/2004 διαθέσιμο στο: publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldconst/173/173.pdf/ (τελευταία πρόσβαση 23.02.2026): «Ένας τέτοιος έλεγχος μπορεί να επιβάλει μεγαλύτερη πειθαρχία στην Κυβέρνηση. Έχουμε ήδη αναφερθεί στο γεγονός ότι οι Υπουργοί συχνά θεωρούν επιτυχία να καταγράψουν το «μεγάλο νομοσχέδιο» τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Μπορεί να επιδεικνύουν μεγαλύτερη εάν γνωρίζουν ότι στο μέλλον το μέτρο της επιτυχίας τους δεν θα είναι τόσο πολύ το να θεσπίζουν νόμους αλλά το αποτέλεσμα που αυτοί οι νόμοι έχουν».



Β' Μέρος
Η εφαρμογή της Καλής Νομοθέτησης στην πράξη



Η εμπειρία ως Προέδρου της Επιτροπής Αξιολόγησης της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας

Σπύρος Βλαχόπουλος

Ι. Οι εγγενείς αδυναμίες της καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα

Η σύνταξη ενός νομοσχεδίου και γενικότερα ενός κανονιστικού κειμένου αποτελεί ένα πολύ δύσκολο και απαιτητικό εγχείρημα. Η δυσκολία έγκειται κυρίως στο ότι η κάθε νομοθετική διάταξη πρέπει να ενταχθεί στο πλαίσιο της υφιστάμενης νομοθεσίας και να συνδυασθεί με τις ήδη ισχύουσες ρυθμίσεις. Εάν κάποιος επιχειρήσει να νομοθετήσει χωρίς να έχει πλήρη γνώση της νομοθεσίας σε ένα πεδίο, τότε τα προβλήματα που θα δημιουργήσει είναι πολύ περισσότερα από αυτά που επιχειρεί να επιλύσει. Μάλιστα, όταν σήμερα κάνουμε λόγο για νομοθεσία, δεν εννοούμε βέβαια μόνο την εθνική νομοθεσία. Εννοούμε και το ενωσιακό και το διεθνές δίκαιο, η επαρκής γνώση των οποίων δεν είναι καθόλου εύκολη υπόθεση. Για να γίνει πιο παραστατική η δυσχέρεια της σύνταξης νέων κανονιστικών ρυθμίσεων, θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί η εικόνα ενός πύργου από τραπουλόχαρτα: Εάν τραβήξεις ένα από τα τραπουλόχαρτα, τότε καταρρέει ολόκληρος ο πύργος. Οι δυσκολίες αυξάνονται αν αναλογισθεί κανείς ότι δεν αρκεί μόνον η γνώση της νομοθεσίας, αλλά απαιτείται επιπλέον και η καλή γνώση της σχετικής νομολογίας των δικαστηρίων. Μπορεί οι κανόνες δικαίου στην έννομη τάξη μας να τίθενται από τον νομοθέτη, παρόλα ταύτα δύσκολα μπορεί να αμφισβητηθεί και ο δικαιοπαραγωγικός ρόλος του δικαστή είτε μέσω της εξειδίκευσης αόριστων νομικών εννοιών, είτε μέσω της άρσης ερμηνευτικών αμφιβολιών κατά την εφαρμογή ενός νόμου είτε μέσω της μη εφαρμογής μιας διάταξης λόγω της αντισυνταγματικότητάς της, είτε μέσω πολλών άλλων τρόπων.

Η προσπάθεια καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα δυσχεραίνεται περαιτέρω και από μια ευρέως διαδεδομένη και εσφαλμένη αντίληψη: Παρότι δεν διατυπώνεται ρητά η αντίληψη αυτή, πολλές φορές ο νομοθέτης φαίνεται να πιστεύει ότι αρκεί από μόνη της η ψήφιση μιας νομοθετικής διάταξης προκειμένου να επιλυθεί ένα πρόβλημα, αγνοώντας έτσι ότι ακόμα πιο σημαντική και από την ψήφιση ενός νόμου είναι η ορθή εφαρμογή του. Συχνά ψηφίζεται απλά ένας νόμος και οι αρμόδιοι παράγοντες δεν παρακολουθούν καν εάν αυτός εφαρμόζεται ή εάν εφαρμόζεται στρεβλά, εάν επιβάλλεται η τροποποίησή του κ.λπ. Δεν είναι επίσης λίγες οι φορές, κατά τις οποίες η τροποποίηση της νομοθεσίας χρησιμοποιείται ως «άμυνα» της εκάστοτε κυβέρνησης απέναντι στην κριτική της αντιπολίτευσης, των μέσων μαζικής ενημέρωσης ή και μέρους της κοινωνίας. Αυτό είναι ιδιαίτερα εμφανές στον χώρο του ποινικού δικαίου. Κάθε φορά που διαπιστώνεται έξαρση της εγκληματικότητας σε έναν τομέα, συχνά η πρώτη αντίδραση της Πολιτείας είναι η εξαγγελία της αυστηροποίησης της ποινικής νομοθεσίας.

Εάν όλα τα ανωτέρω συνδυασθούν και με τη γενικότερη και διαχρονική έλλειψη της «κουλτούρας» περί συνέχειας του Κράτους στην Ελλάδα, αντιλαμβάνεται κανείς τις σοβαρές εγγενείς αδυναμίες όσον αφορά την καλή νομοθέτηση στη Χώρα μας. Είναι χαρακτηριστικό ότι τα σχέδια νόμων που καταρτίζονται στα Υπουργεία, ακόμη και αυτά που βρίσκονται σε ώριμο στάδιο, εγκαταλείπονται όχι μόνον όταν αλλάζει η Κυβέρνηση, αλλά ακόμη και όταν αλλάζει το πρόσωπο του Υπουργού της ίδιας Κυβέρνησης. Όλα αυτά, σε συνδυασμό με την κακή παράδοση της πολυνομίας και της κακονομίας στη Χώρα μας, δυσχεραίνουν κάθε προσπάθεια βαθύτερης και ουσιαστικής αλλαγής της νοοτροπίας στο πεδίο της νομοθέτησης.

II. Οι θετικές εξελίξεις

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι ρυθμίσεις του ν. 4622/2019 αποτέλεσαν μια σοβαρή προσπάθεια προς την κατεύθυνση της καλής νομοθέτησης. Η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕΝΕ) αντικαταστάθηκε από την Επιτροπή για την Αξιολόγηση της Ποιότητας της Νομοπα-

ρασκευαστικής Διαδικασίας (στο εξής: «Επιτροπή»). Ειδικότερα, στο άρθρο 64 του ν. 4622/2019 ορίζονται τα ακόλουθα σε σχέση με την αποστολή και τις αρμοδιότητες της Επιτροπής: «1. *Συστήνεται Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, ως ανεξάρτητο, διεπιστημονικό, γνωμοδοτικό όργανο. 2. Η Επιτροπή αξιολογεί και γνωμοδοτεί προς τον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, σχετικά με την εφαρμογή και τήρηση των αρχών της Καλής Νομοθέτησης στα σχέδια νόμων, υπουργικών τροπολογιών, πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, κανονιστικών διαταγμάτων, πριν από την αποστολή τους στο Συμβούλιο της Επικρατείας, κανονιστικών υπουργικών αποφάσεων καθώς και των Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης, που παραπέμπονται σε αυτήν από τον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. 3. Ειδικότερα, στο πλαίσιο της παραπάνω αξιολόγησης η Επιτροπή: (α) διερευνά τη συνταγματικότητα των προτεινόμενων ρυθμίσεων και τη συμβατότητά τους με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το διεθνές δίκαιο, ιδιαίτερα δε, με τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (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 επικάλυψων και συγκρούσεων των διατάξεων των υπό επεξεργασία ρυθμιστικών κειμένων με διατάξεις του ισχύοντος δικαίου, (δ) αξιολογεί την ποιότητα των Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης σε ό,τι αφορά τις ποσοτικές και ποιοτικές τους διαστάσεις και τη ρεαλιστική αποτύπωση των μεγεθών, ποσοτικών ή ποιοτικών, που συμπεριλαμβάνονται σε αυτές».* Όσον αφορά τη διαδικασία, το άρθρο 63 του ν. 4622/2019 ορίζει: «8. Ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων υποβάλλει στην Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας τα κείμενα, για αξιολόγηση. Εφόσον, το σχέδιο νόμου και η Ανάλυση πληρούν όλα τα κριτήρια του παρόντος, η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας γνωμοδοτεί θετικά. Στην περίπτωση

αυτή και μετά από την υπογραφή των συναρμόδιων Υπουργών, το σχέδιο νόμου και η Ανάλυση κατατίθενται στη Βουλή, με μέριμνα του Γενικού Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Σε αντίθετη περίπτωση, η Επιτροπή επιστρέφει το σχέδιο νόμου και την Ανάλυση στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, η οποία οφείλει να ενσωματώσει τις παρατηρήσεις του πρακτικού της Επιτροπής εντός τριών (3) ημερών, προκειμένου να υπογραφεί από τους συναρμόδιους Υπουργούς και να κατατεθεί στη Βουλή. Το πρακτικό υπογράφεται από όλα τα μέλη της Επιτροπής τα οποία πλειοψήφησαν, ενώ σημειώνονται και οι διαφωνίες της μειοψηφίας».

Σε σχέση με τη σύνθεση της Επιτροπής προβλέπονται τα ακόλουθα στο άρθρο 64 του ν. 4622/2019: «4. Η Επιτροπή αποτελείται από Πρόεδρο, Αντιπρόεδρο, καθώς και δώδεκα (12) τακτικά μέλη, τα οποία είναι επιστήμονες εγνωσμένου κύρους και απολαμβάνουν ιδιαίτερης αναγνώρισης από την επιστημονική και επαγγελματική κοινότητα. Η Επιτροπή δύναται να λειτουργεί και σε δύο (2) Τμήματα. 5. Ως Πρόεδρος της Επιτροπής ορίζεται επίτιμος δικαστικός λειτουργός ή σύμβουλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ή μέλος ΔΕΠ Νομικών Σχολών των ΑΕΙ της Χώρας. Ως Αντιπρόεδρος, ορίζεται οικονομολόγος εγνωσμένου κύρους ή μέλος ΔΕΠ Οικονομικών Σχολών των ΑΕΙ της Χώρας. Ο Πρόεδρος και Αντιπρόεδρος της Επιτροπής διορίζονται μετά από απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής με πλειοψηφία τριών πέμπτων (3/5) του όλου αριθμού των βουλευτών που λαμβάνεται, σύμφωνα με τις διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής. 6. Τα μέλη της Επιτροπής ορίζονται ως εξής: (α) τρεις (3) νομικοί επιστήμονες και δύο (2) οικονομολόγοι επιλέγονται από τον Πρόεδρο και τον Αντιπρόεδρο αντιστοίχως, (β) δύο (2) νομικούς επιστήμονες και έναν (1) οικονομολόγο, ορίζει ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, (γ) έναν (1) νομικό επιστήμονα και έναν (1) οικονομολόγο ορίζουν οι Γενικοί Γραμματείς Συντονισμού από κοινού και (δ) ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων και στέλεχος της ίδιας Γενικής Γραμματείας, το οποίο ορίζεται από τον Γενικό Γραμματέα».

Καταρχάς και όσον αφορά τη σύνθεση της Επιτροπής, αποτέλεσε θετικό βήμα η διεύρυνσή της και με οικονομολόγους. Βέβαια, δύσκολα μπορεί να αμφισβητηθεί ότι η κύρια εργασία στην κατάρτιση και επεξεργασία ενός νομοσχεδίου είναι νομικής φύσεως. Ομοίως δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι οι νομικοί είναι εκείνοι που μπορούν να διαπιστώσουν τα προβλήματα που θα ανακύψουν στην πράξη είτε από την εισαγωγή ρυθμίσεων που αντίκεινται σε υπερκείμενους κανόνες δικαίου, είτε από διατάξεις που δεν εναρμονίζονται με άλλες διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, είτε από εσφαλμένες και δυσερμηνευτες διατυπώσεις. Ωστόσο, είναι πολύ σημαντικό να γνωρίζει κανείς και τις οικονομικές παραμέτρους ενός νομοθετήματος και, ιδίως, τα οικονομικά οφέλη και τις οικονομικές επιβαρύνσεις των σκοπούμενων νομοθετικών ρυθμίσεων. Η συμμετοχή οικονομολόγων στην Επιτροπή επιτρέπει μια πιο ουσιαστική θεώρηση των νομοθετικών ρυθμίσεων και ιδίως της αποτελεσματικότητάς τους από οικονομική άποψη. Συνακόλουθα, η διεύρυνση της σύνθεσης της Επιτροπής και με μη νομικούς-οικονομολόγους επιτρέπει μια πιο ευρεία θεώρηση των επιχειρούμενων ρυθμίσεων (πέρα από τη στενή νομική ματιά) και κινείται στο ευρύτερο πλαίσιο της διεπιστημονικότητας, ο οποίος αποτελεί πλέον την κυρίαρχη τάση όχι μόνο στον πανεπιστημιακό χώρο αλλά και στο πεδίο της διοικητικής δράσης.

Όσο σημαντικές όμως και εάν είναι οι νομοθετικές διατάξεις για τη σύνθεση της Επιτροπής, άλλο τόσο (ίσως και περισσότερο) σημαντική είναι και η εφαρμογή τους στην πράξη. Σχετικά θα πρέπει να επισημανθεί ότι τα μέλη της Επιτροπής είναι δημόσιοι λειτουργοί και επιστήμονες υψηλού κύρους, οι οποίοι εργάζονται συστηματικά και με ευσυνειδησία. Είναι χαρακτηριστικό ότι τα πρακτικά της Επιτροπής, ακόμα και στα πιο προσεγμένα και καλοδιατυπωμένα νομοσχέδια, περιέχουν πολλές παρατηρήσεις που αποσκοπούν στη βελτίωση της δομής και του κειμένου των νομοσχεδίων. Ένα ακόμη πολύ θετικό χαρακτηριστικό της εργασίας της Επιτροπής είναι και το γεγονός ότι παρεμβαίνει δραστικά με ουσιαστικές παρατηρήσεις στο εκάστοτε

νομοσχέδιο, ταυτόχρονα όμως μπορεί και διακρίνει και δεν υπεισέρχεται σε ζητήματα που άπτονται της πολιτικής βούλησης και αξιολόγησης. Δεν θα πρέπει άλλωστε να ξεχνάμε ότι οι νομοθετικές προτάσεις-επιλογές των Υπουργείων αποτελούν προϊόν μιας δημοκρατικά νομιμοποιημένης Κυβέρνησης. Γι' αυτό, άλλωστε, και η διατύπωση των πρακτικών της Επιτροπής στα θέματα αυτά είναι εξαιρετικά προσεκτική, ενώ και εκεί ακόμη που μπορεί να διατυπωθεί διαφορετική άποψη, χρησιμοποιούνται διατυπώσεις όπως «θα μπορούσε να εξετασθεί» ή «να επιβεβαιωθεί ότι πράγματι ανταποκρίνεται στη βούληση του συντάκτη του νομοσχεδίου». Η καλώς εννοούμενη «επιφυλακτικότητα» της Επιτροπής απαντάται και στα θέματα του ελέγχου της συνταγματικότητας των επιχειρούμενων ρυθμίσεων. Όχι βέβαια ότι η Επιτροπή δεν θέτει ζητήματα συνταγματικότητας. Το έχει πράξει και αυτό, άλλωστε, επιβάλλεται από τις προαναφερθείσες διατάξεις του ν. 4622/2019. Απλά, η Επιτροπή αποδέχεται –όπως άλλωστε και τα δικαστήρια– την αρχή του «οριακού ελέγχου» συνταγματικότητας των νόμων. Σε όσα θέματα δηλαδή μπορεί να διατυπωθούν εξίσου πειστικά περισσότερες απόψεις, το προβάδισμα θα πρέπει να δίδεται στη δημοκρατικά νομιμοποιημένη πολιτική εξουσία. Όσον αφορά τη σύνθεση της Επιτροπής και επειδή τα κρατικά όργανα αποτελούνται από ανθρώπινες προσωπικότητες, θα πρέπει να τονισθεί και κάτι άλλο: Το κλίμα μεταξύ των μελών της Επιτροπής είναι εξαιρετικό και διέπεται από τις αρχές της συναδελφικότητας και του αμοιβαίου σεβασμού στη διαφορετική άποψη. Ο καθένας συνεισφέρει τις γνώσεις και τις εμπειρίες από τον δικό του τομέα και κανείς δεν διεκδικεί το «αλάθητο». Ταυτόχρονα, το κάθε μέλος της Επιτροπής διατηρεί την ανεξαρτησία του και γι' αυτό ορισμένες φορές στα πρακτικά της Επιτροπής καταγράφεται η αποκλίνουσα άποψη των μελών της Επιτροπής που δεν συμφωνούν με την πλειοψηφία. Τέλος, θα πρέπει να τονισθεί και η καλή συνεργασία της Επιτροπής με το ανθρώπινο δυναμικό της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, στην οποία εντάσσεται οργανικά η Επιτροπή χωρίς βεβαίως να χάνει την ανεξαρτησία της που διακηρύσσεται άλλωστε και στις διατάξεις του ν. 4622/2019.

Οι θετικές εξελίξεις δεν περιορίζονται πάντως στη σύνθεση και στις εργασίες της Επιτροπής. Με βάση τις κατευθύνσεις του Εγχειριδίου Καλής Νομοθέτησης που καταρτίστηκε από τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, έχουν γίνει σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση της καλής νομοθέτησης. Έτσι πλέον σχεδόν όλα τα νομοσχέδια που εισάγονται προς επεξεργασία στην Επιτροπή τηρούν κάποιους απλούς, αλλά βασικούς κανόνες: Τα νομοσχέδια περιέχουν πίνακα περιεχομένων, αρχίζουν με άρθρα για τον σκοπό και το αντικείμενό τους και όλες οι εξουσιοδοτικές διατάξεις είναι συγκεντρωμένες σε ένα άρθρο. Το ίδιο ισχύει και για τις μεταβατικές διατάξεις των νομοσχεδίων, ενώ εκεί όπου επέρχεται τροποποίηση διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας προηγείται εισαγωγικό εδάφιο που επεξηγεί σε τι συνίσταται αυτό που αλλάζει. Επίσης, μεγάλη σημασία αποδίδεται στους τίτλους τόσο των νομοσχεδίων όσο και των κατ' ιδίαν άρθρων τους. Θα μπορούσε ίσως να αναρωτηθεί κανείς: «Μα τόσο σημαντικές είναι οι αλλαγές αυτές;» Και όμως είναι! Όχι βέβαια ότι από μόνες τους αλλάζουν το τοπίο της νομοθέτησης στην Ελλάδα. Ωστόσο, συμβάλλουν σε κάτι πολύ σημαντικό που αποτελεί σε τελική ανάλυση τον απώτερο στόχο της καλής νομοθέτησης: Στην ασφάλεια του δικαίου, η οποία είναι και ο «μεγάλος ασθενής» της ελληνικής έννομης τάξης.

III. Και τα προβλήματα...

Το ζητούμενο πάντως δεν είναι να είναι κάποιος αρεστός, αλλά να είναι χρήσιμος. Και γι' αυτό τον λόγο, η συνέχεια της συμβολής θα επικεντρωθεί στα προβλήματα που εξακολουθούν να υπάρχουν και συνέχονται με τις εργασίες της Επιτροπής και την καλή νομοθέτηση. Καταρχάς και όσον αφορά τη σύνθεση της Επιτροπής, αναφέρθηκε ήδη ανωτέρω ως πολύ θετική καινοτομία η συμμετοχή και οικονομολόγων σε αυτήν. Το ερώτημα όμως που ανακύπτει είναι γιατί να συμμετέχουν μόνον οικονομολόγοι. Πρώτα απ' όλα, αυτονόητη είναι η αναγκαιότητα συμμετοχής νομοτεχνικών. Και πράγματι συμμετέχουν και εξαιρετικοί νομοτεχνικοί στην Επιτροπή, παρότι οι προαναφερθείσες διατάξεις του

ν. 4622/2019 δεν αναφέρονται ρητώς στην ειδικότητα αυτή. Θα μπορούσε πάντως η σύνθεση της Επιτροπής να εμπλουτισθεί και με άλλες ειδικότητες, όπως π.χ. με φιλόλογους-γλωσσολόγους.

Ένα περαιτέρω ζήτημα αφορά την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, η οποία αντικατέστησε ουσιαστικά την κλασική και γνωστή σε όλους τους νομικούς αιτιολογική έκθεση του νόμου. Για την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (γνωστής και ως «ΑΣυΡ») το άρθρο 62 του ν. 4622/2019 προβλέπει τα ακόλουθα: «1. Κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, καθώς και κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας, συνοδεύεται από Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (εφεξής Ανάλυση). 2. Η Ανάλυση συμπεριλαμβάνει τις εξής ενότητες: (α) την αιτιολογική έκθεση του άρθρου 74 παράγραφος 1 του Συντάγματος, η οποία πρέπει ιδιαιτέρως να συμπεριλαμβάνει τον εντοπισμό και οριοθέτηση του προβλήματος που η ρύθμιση επιδιώκει να επιλύσει, τη διατύπωση συγκεκριμένων σαφών και χρονικά οριοθετημένων και κατά το δυνατόν μετρήσιμων, στόχων που επιδιώκονται με τη ρύθμιση και τους λόγους για τους οποίους δεν είναι δυνατή η επίτευξή τους χωρίς την ύπαρξη αυτής, (β) την έκθεση του άρθρου 75 παράγραφοι 1 και 2 του Συντάγματος από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, η οποία προσδιορίζει τη δημοσιονομική επίπτωση επί του Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης από τις διατάξεις της ρύθμισης, κατόπιν αξιολόγησης της εισήγησης του οικείου Προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου, με βάση το άρθρο 24 παράγραφος 5 του ν. 4270/2014 όπως ισχύει, (γ) την ειδική έκθεση του άρθρου 75 παράγραφος 3 του Συντάγματος στην περίπτωση νομοσχεδίων που συνεπάγονται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων, (δ) την έκθεση γενικών συνεπειών στην οποία αναλύονται οι συνέπειες της ρύθμισης, δηλαδή οφέλη, κόστος και κίνδυνοι, στις εξής θεματικές: (αα) θεσμοί, δημόσια διοίκηση και διαφάνεια, (ββ) αγορά, οικονομία και ανταγωνισμός, (γγ) κοινωνία και κοινωνικές ομάδες, (δδ) φυσικό, αστικό και πολιτιστικό περιβάλλον, (εε) νησιωτικότητα, (ε) την έκθεση διαβούλευσης, η οποία παρουσιάζει τη διαδικασία και τα αποτελέσματα της διαβούλευσης κατά τον σχεδιασμό της ρύθμισης, (στ) την έκθεση νομιμότητας, η οποία

εστιάζει στη συνταγματικότητα των διατάξεων και τη συμφωνία τους με το ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο και με τις ευρωπαϊκές και διεθνείς συνθήκες, (ζ) τον πίνακα τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων και (η) την έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης, η οποία συμπεριλαμβάνει τον σαφή προσδιορισμό των οργάνων της διοίκησης που είναι αρμόδια για την εφαρμογή της ρύθμισης, καθώς και το χρονοδιάγραμμα έκδοσης των προβλεπόμενων κανονιστικών πράξεων. 3. Όλα τα απαραίτητα δεδομένα που αφορούν και τεκμηριώνουν την προτεινόμενη ρύθμιση, ιδίως στατιστικά, οικονομικά, περιβαλλοντικά και χωρικά πρέπει να παρέχονται σε ανοιχτή και επεξεργάσιμη μορφή. 4. Η Ανάλυση ενσωματώνει όλες τις γνώμες και τα πορίσματα των αρμοδίων υπηρεσιών και ανεξάρτητων αρχών στην έκθεση γενικών συνεπειών της περίπτωσης (δ) της παραγράφου 2, οι οποίες έχουν ζητηθεί, είτε από το επισπεύδον Υπουργείο είτε από την Προεδρία της Κυβέρνησης [...]». Ωστόσο και για μια ακόμη φορά, η πράξη δεν ακολούθησε το νομοθετικό κείμενο. Σε πολλά νομοσχέδια η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης είτε συμπληρώνεται ελλιπώς (πολλά από τα χωρία της μένουν δηλαδή κενά) είτε συμπληρώνεται «μηχανιστικά» (δηλαδή απλά γράφεται κάτι για να μη μείνει κενό το οικείο χωρίο). Οι λόγοι μπορεί να είναι πολλοί, σίγουρα όμως έχουν να κάνουν και με το μακροσκελές και εξαιρετικά πολύπλοκο κείμενο του προτύπου της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Η ουσία πάντως είναι ότι έτσι όπως έχει σήμερα η κατάσταση, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ελάχιστη βοήθεια προσφέρει στον ερμηνευτή και εφαρμοστή του δικαίου, με αποτέλεσμα σε πολλές περιπτώσεις να «αναπολούμε» την κλασική αιτιολογική έκθεση των παλιών νομοσχεδίων. Με λίγα λόγια, ωρίμασαν πλέον οι συνθήκες για να τροποποιηθεί και, κυρίως, να απλοποιηθεί η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης.

Στις συνεδριάσεις της Επιτροπής παρίστανται και εκπρόσωποι των Υπουργείων (συνήθως του επισπεύδοντος Υπουργείου), οι οποίοι παρέχουν τις αναγκαίες διευκρινήσεις επί των νομοθετικών ρυθμίσεων και ακούν τα παρατηρήσεις και τους προβληματισμούς των μελών της Επιτροπής. Τόσο η Επιτροπή όσο και τα ίδια τα Υπουργεία

αποδίδουν πολύ μεγάλη σημασία στην παρουσία των εκπροσώπων των Υπουργείων, σε ορισμένες δε περιπτώσεις παρίστανται και οι ίδιοι οι Υπουργοί. Ωστόσο, και εδώ υπάρχουν πράγματα που μπορούν να βελτιωθούν. Ορισμένες φορές οι εκπρόσωποι του επισπεύδοντος Υπουργείου δεν μπορούν να παράσχουν τις απαραίτητες διευκρινήσεις για κάποιες νομοθετικές ρυθμίσεις, αναφέροντας ότι οι ρυθμίσεις αυτές προέρχονται από άλλο Υπουργείο και δίνοντας έτσι την εντύπωση ότι το κείμενο του νομοσχεδίου δεν αποτελεί προϊόν συλλογικής διαβούλευσης μεταξύ των περισσοτέρων συναρμόδιων Υπουργείων. Σε άλλες περιπτώσεις, κατά την επεξεργασία μιας συγκεκριμένης προτεινόμενης διάταξης τα μέλη της Επιτροπής ακούν τους εκπροσώπους του Υπουργείου να αναφέρουν ότι η διάταξη αυτή αποσύρθηκε ή ότι έχει άλλη διατύπωση από αυτήν που τέθηκε υπόψη της Επιτροπής. Το φαινόμενο αυτό, πέρα από το ότι δυσκολεύει το έργο της Επιτροπής, συνδέεται με μια γενικότερη προβληματική τάση που διέπει τη νομοθέτηση στην Ελλάδα. Πράγματι, στη Χώρα μας κάποια νομοσχέδια καταρτίζονται βιαστικά και χωρίς να έχουν αξιολογηθεί όλες οι παράμετροι. Είναι όμως προτιμότερο να αφιερωθεί λίγο περισσότερος χρόνος και να γίνει προσεκτική κατάρτιση του νομοσχεδίου προκειμένου αυτό να εισέλθει «ώριμο» στη νομοτεχνική επεξεργασία, παρά να συνταχθεί βιαστικά και να τροποποιείται συνεχώς στα διάφορα στάδια της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.

Ανεξάρτητα όμως από τα ανωτέρω, η εμπειρία των έξι αυτών χρόνων ανέδειξε την κύρια προβληματική σε σχέση με την Επιτροπή. Παρά τα πολλά θετικά που αναφέρθηκαν ανωτέρω και παρά την «επίσημη» νομοθετική ονομασία της (Επιτροπή για την Αξιολόγηση της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας) από την οποία θα μπορούσε να συναγεί κανείς ότι η Επιτροπή αποτελεί μια οιονεί «ελεγκτική» αρχή που θα επιτηρεί το σύνολο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας από την αρχή μέχρι το τέλος, στην πράξη (αλλά και σύμφωνα με τις αρμοδιότητές της που αναγράφονται στον νόμο) η Επιτροπή συνεχίζει το έργο της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής, δηλαδή προβαίνει σε

μια πολύ ενδελεχή και υψηλής ποιότητας νομοτεχνική επεξεργασία των νομοσχεδίων. Η Επιτροπή συνεργάζεται και επικοινωνεί αποκλειστικά με τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων και τους εκπροσώπους των Υπουργείων που παρίστανται στις συνεδριάσεις της, ενώ δεν προβλέπεται καμία δυνατότητα δημόσιας παρουσίας και παρέμβασής της στα θέματα της καλής νομοθέτησης. Τα πρακτικά της επί των νομοσχεδίων και οι πολύ σημαντικές γενικότερες εκθέσεις της για το επίπεδο της νομοθέτησης στην Ελλάδα δεν δημοσιοποιούνται, με περαιτέρω συνέπεια να μην διεξάγεται η αναγκαία θεσμική και δημόσια συζήτηση για την καλή νομοθέτηση. Δεν είναι τυχαίο ότι η επίσημη ονομασία της Επιτροπής είναι μάλλον άγνωστη (όλοι σχεδόν την αποκαλούν ακόμη «ΚΕΝΕ», δηλαδή Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή), ενώ σε όλους είναι γνωστές οι εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί των νομοσχεδίων που κατατίθενται στη Βουλή, επειδή ακριβώς δημοσιοποιούνται. Και όμως! Θα ήταν τόσο χρήσιμο να υπήρχε μεγαλύτερη εξωστρέφεια στα θέματα αυτά, αφού η καλή νομοθέτηση προϋποθέτει δημόσιο, ειλικρινή και απροϋπόθετο διάλογο. Και κάτι ακόμη συναφές όσον αφορά τις αρμοδιότητες της Επιτροπής: Αναφέρθηκε ήδη ανωτέρω ότι ακόμη πιο σημαντική και από τη θέσπιση ενός νόμου είναι η εφαρμογή του στην πράξη. Συνεπώς, οι αρμοδιότητες της Επιτροπής θα έπρεπε να επεκταθούν και στην παρακολούθηση της εφαρμογής των νόμων, π.χ. ως προς το πόσο συχνά τροποποιούνται οι νομοθετικές διατάξεις, ως προς το ποιες κρίθηκαν αντισυνταγματικές από τα δικαστήρια, ως προς το εάν έγινε χρήση των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων κ.λπ.

IV. Συμπεράσματα

Από τις ανωτέρω αναπτύξεις κατέστη σαφές ότι υπήρξαν σημαντικές θετικές εξελίξεις στη νομοθέτηση στην Ελλάδα, εξακολουθούν όμως να παραμένουν ορισμένα προβλήματα δομικού χαρακτήρα, τα οποία δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά από καμία επιτροπή.

Το πρώτο διαχρονικό πρόβλημα έχει να κάνει με την προσθήκη υπερβολικά μεγάλου αριθμού διατάξεων στα νομοσχέδια μετά από την

επεξεργασία τους από την Επιτροπή ή ακόμη και μετά την εισαγωγή τους στη Βουλή και την έναρξη της κοινοβουλευτικής διαδικασίας συζήτησης και ψήφισής τους. Βέβαια, η δυνατότητα προσθήκης νέων διατάξεων στα νομοσχέδια μετά την κατάθεσή τους στη Βουλή κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα και στον Κανονισμό της Βουλής και οποιαδήποτε αμφισβήτησή της θα έθετε εν αμφιβόλω τον κοινοβουλευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματός μας. Από ουσιαστική όμως άποψη, οι νέες αυτές διατάξεις δεν έχουν περάσει από τα διάφορα στάδια, τα οποία προβλέπει η κείμενη νομοθεσία και τα οποία διασφαλίζουν, στο μέτρο του δυνατού, τη νομοτεχνική τους αρτιότητα. Δηλαδή ούτε από νομοπαρασκευαστική επιτροπή προήλθαν, ούτε τέθηκαν σε δημόσια διαβούλευση και ούτε έγινε επεξεργασία τους από την Επιτροπή. Με λίγα λόγια, στις νέες ρυθμίσεις που εισάγονται για πρώτη φορά στη Βουλή, δεν εφαρμόζεται καμία από τις πρόνοιες της καλής νομοθέτησης που προβλέπονται στον ν. 4622/2019.

Το δεύτερο δομικό πρόβλημα συνδέεται με την απουσία οποιασδήποτε κύρωσης σε περίπτωση παραβίασης είτε των γενικών αρχών καλής νομοθέτησης είτε των συγκεκριμένων συνταγματικών και νομοθετικών διατάξεων που τη διέπουν. Δεν είναι μόνον ότι στο Σύνταγμά μας δεν υφίσταται διάταξη για την καλή νομοθέτηση. Η έλλειψη μιας τέτοιας συνταγματικής διάταξης θα μπορούσε ενδεχομένως να αντιμετωπισθεί μέσω μιας ερμηνείας, η οποία θα συνέδεε τις θεμελιώδεις αρχές καλής νομοθέτησης με τις συνταγματικές αρχές της προβλεψιμότητας και της ασφάλειας του δικαίου. Το ουσιαστικό πρόβλημα έγκειται στο ότι στη Χώρα μας έχουμε εθιστεί σε μία νοοτροπία «συνταγματικού μιθριδατισμού», με αποτέλεσμα να αποδεχόμαστε ότι οι παραβιάσεις των συνταγματικών διατάξεων (πλην αυτών που κατοχυρώνουν θεμελιώδη δικαιώματα) είναι αποκλειστικά και μόνο θέμα πολιτικής αξιολόγησης και δεν επισύρουν καμία απολύτως νομική συνέπεια. Και το φαινόμενο αυτό δεν συναρτάται μόνο με την απουσία Συνταγματικού Δικαστηρίου στην ελληνική έννομη τάξη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η συστηματική παραβίαση του άρθρου 74 παρ. 5 του Συντάγματος, το

οποίο απαγορεύει την ψήφιση διατάξεων και τροπολογιών που είναι άσχετες με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου. Η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων αρνείται να ελέγξει την εφαρμογή του άρθρου 74 παρ. 5 του Συντάγματος, θεωρώντας ότι το θέμα αυτό ανάγεται στα *interna corporis* της Βουλής και παρότι βέβαια η συμπερίληψη άσχετων διατάξεων με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου είναι θέμα περιεχομένου του νόμου και όχι θέμα νομοθετικής διαδικασίας. Ανακύπτει επομένως το εύλογο ερώτημα: Πώς η εκάστοτε Κυβέρνηση και η εκάστοτε κυβερνητική πλειοψηφία στη Βουλή θα εμποδισθούν να εισάγουν διατάξεις που δεν έχουν καμία απολύτως σχέση με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου; Η ρήση του Montesquieu παραμένει πάντα επίκαιρη: *«Κάθε άνθρωπος που ασκεί εξουσία τείνει να την καταχρασθεί και προχωρεί ώσπου να συναντήσει φραγμούς»*.

Συμπερασματικά: Για να γίνει πραγματικότητα η καλή νομοθέτηση στην Ελλάδα, θα πρέπει να γίνουν ρήξεις και να αλλάξουν στρεβλές πρακτικές δεκαετιών. Το ερώτημα, επομένως, είναι ένα και μόνο: Είμαστε έτοιμοι για κάτι τέτοιο;

Η καλή νομοθέτηση μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας. Θεσμικές διαστάσεις μιας διαρκούς πρόκλησης

Χριστίνα Τσάκωνα

I. Η καλή νομοθέτηση ως θεσμικό πρόβλημα

Η έννοια της καλής νομοθέτησης (better regulation) έχει αναδειχθεί, τα τελευταία χρόνια, σε κεντρικό σημείο αναφοράς για τη λειτουργία του κράτους δικαίου. Αντανακλά την αυξανόμενη σημασία που αποδίδεται πλέον στην ποιότητα –και όχι μόνο στην ποσότητα– των κανονιστικών ρυθμίσεων, σε συνθήκες όπου η νομοθετική υπερπαραγωγή αποτελεί διαρθρωτικό χαρακτηριστικό όχι μόνο της ελληνικής έννομης τάξης αλλά και των σύγχρονων δημοκρατιών εν γένει.

Στο ελληνικό συνταγματικό και διοικητικό πλαίσιο, η καλή νομοθέτηση συνδέεται με ένα πλέγμα αρχών και διαδικασιών που αποσκοπούν όχι μόνο στη βελτίωση της σαφήνειας, της συνοχής και της αποτελεσματικότητας των κανόνων δικαίου, αλλά και στην ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας κατά τη διαδικασία παραγωγής τους. Υπό την έννοια αυτή, η καλή νομοθέτηση δεν εξαντλείται σε τεχνικούς κανόνες κανονιστικής διατύπωσης, αλλά συνιστά ουσιώδη παράμετρο της ίδιας της θεσμικής λειτουργίας του κράτους.

Η καλή νομοθέτηση δεν αποτελεί απλώς τεχνική απαίτηση νομοτεχνικής αρτιότητας, αλλά βασικό μηχανισμό ρυθμιστικής διακυβέρνησης στο πλαίσιο του επιτελικού κράτους¹. Η ρυθμιστική λειτουργία του

¹ Χ. Τσάκωνα, *Το κόστος της κακής νομοθεσίας: Πλοήγηση στην οικονομική ελευθερία και το επιχειρηματικό τοπίο*, Delphi Economic Forum XI.

κράτους ως άξονας της μεταρρύθμισης αφορά στην «έκταση και τον τρόπο παρέμβασης του Κράτους, διαμέσου της νομοπαρασκευαστικής λειτουργίας, στην κοινωνία», με στόχο την ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών, τη βελτίωση της συμμόρφωσής τους προς τη νομοθεσία και την αλλαγή της νοοτροπίας του πολιτικού συστήματος για τη σημασία της ρύθμισης^{2,3}.

Το πολιτικό πλαίσιο εντός του οποίου εντάσσεται ο ν. 4622/2019 αναδεικνύεται ως κρίσιμο στοιχείο για την κατανόησή του. Συνιστά απάντηση σε παθογένειες που αναπτύχθηκαν στη σχέση κυβέρνησης και διοίκησης κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Μέσα από την έννοια του επιτελικού κράτους επιχειρείται η μετάβαση σε ένα μοντέλο στρατηγικού συντονισμού και αποτελεσματικής διακυβέρνησης, στο οποίο η ποιότητα της νομοθέτησης καταλαμβάνει κεντρική θέση.

Ο νόμος για το επιτελικό κράτος πρέπει να ενταχθεί στο ευρύτερο πλαίσιο των «δημόσιων μεταρρυθμιστικών πολιτικών της τελευταίας δεκαετίας» για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του κράτους. Η έκθεση του ΟΟΣΑ για την ελληνική διοίκηση (2012) είχε αναδείξει ότι οι επιπτώσεις του πολιτικού συγκεντρωτισμού, της πελατειακής παράδοσης και της υποστήριξης του κυβερνητικού μηχανισμού από μετακλητούς πολιτικούς συμβούλους οδηγούσαν στην απουσία κυβερνητικού σχεδίου δράσης, οράματος και στρατηγικού προσανατολισμού. Το επιτελικό κράτος αποτελεί ακριβώς απάντηση σε αυτές τις παθογένειες^{4,5}.

Σύμφωνα με τη Μ. Χατζηπαναγιώτου, «επιτελικό είναι ένα κράτος το οποίο συντονίζει, ένα κράτος οργανωμένο κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να συντονίζει και να παρακολουθεί τις δημόσιες πολιτικές με τρόπο

² Μ. Χατζηπαναγιώτου, *Το επιτελικό κράτος. Συνταγματική διαρρύθμιση και συνέπειες του Ν. 4622/2019*, 2021, σελ. 146.

³ Αιτιολογική έκθεση του ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (Α' 133), σελ. 4.

⁴ Μ. Χατζηπαναγιώτου, *Το επιτελικό κράτος*, ό.π., σελ. 186-187.

⁵ OECD, *Greece: Review of the Central Administration (Greek version): OECD Public Governance Reviews*, 2012, σελ. 6, 20, 21 και 87.

κεντρικό». Η τυποποίηση της διαδικασίας αποτελεί κεντρική φιλοσοφία του νόμου: *«έχει αξία ισοδύναμη με την ουσία της κάθε πολιτικής, διότι αφενός παρέχει νομιμοποίηση στην πολιτική, αφετέρου αποπροσωποποιεί το σύστημα»*. Σκοπός είναι η δημιουργία *«διαρκών και σταθερών δομών, έτσι ώστε να μην εξαρτάται από τα πρόσωπα»*. Ορισμένοι εμπειρογνώμονες που συμμετείχαν στην έρευνα πεδίου, αναλύοντας το βαθύτερο νόημα της μεταρρύθμισης, ορίζουν το επιτελικό κράτος μόνο με μία λέξη: *«προγραμματισμός»*⁶.

Η ανάγκη για καλή νομοθέτηση δεν μπορεί να αποσυνδεθεί από τη δομή και τη λειτουργία του επιτελικού κράτους, όπως αυτή αναλύεται στη σύγχρονη ελληνική θεωρία του δημοσίου δικαίου. Όπως επισημαίνει ο Α. Παπατόλιας⁷, το επιτελικό κράτος συνιστά μια μορφή διοικητικής οργάνωσης που επιδιώκει τη μετατόπιση από ένα κατακερματισμένο και αποσπασματικό μοντέλο άσκησης δημόσιας πολιτικής σε ένα σύστημα κεντρικού στρατηγικού συντονισμού, προγραμματισμού και αξιολόγησης. Υπό αυτό το πρίσμα, η καλή νομοθέτηση δεν αποτελεί απλώς τεχνικό εργαλείο βελτίωσης της κανονιστικής ποιότητας, αλλά εντάσσεται σε ένα ευρύτερο σύστημα *«επιτελικής λειτουργίας»*, το οποίο αποσκοπεί στη διασφάλιση της συνοχής, της αποτελεσματικότητας και της λογοδοσίας της δημόσιας δράσης. Η *«επιτελικότητα»* του Κράτους παραπέμπει στη *«δυνατότητα επιτέλεσης των κρατικών στόχων και πολιτικών, δηλαδή της αποτελεσματικής επίτευξής τους σε ολόκληρο το φάσμα της δημόσιας δράσης και όλα τα επίπεδα της πολιτικο-διοικητικής πυραμίδας»*. Η νομοθετική παραγωγή, ως κεντρικό εργαλείο άσκησης της κρατικής εξουσίας, αποτελεί συστατικό στοιχείο αυτής της *«επιτελικής»* λειτουργίας: η *«ρυθμιστική ικανότητα»* του Κράτους, η οποία *«έχει αναλυθεί σε βάθος τόσο από τη νομική και από τη διοικητική επιστήμη»*, δεν ασκείται στο κενό, αλλά απαιτεί την ύπαρξη σαφούς, συνεκτικής και τεκμηριωμένης νομοθεσίας ως το βασικό μέσο υλοποίησής της.

Η σημασία της καλής νομοθέτησης αναδεικνύεται ιδίως σε έννομες

⁶ Μ. Χατζηπαναγιώτου, *Το επιτελικό κράτος*, ό.π., σελ. 188-190.

⁷ Α. Παπατόλιας, *Θεωρία και πράξη του Επιτελικού Κράτους*, 2021.

τάξεις, όπως η ελληνική, όπου η πολυνομία και η κακονομία έχουν επισημανθεί ως πάγια και διαχρονικά χαρακτηριστικά που υπονομεύουν την ασφάλεια δικαίου. Όπως εύστοχα παρατηρεί η Μ. Χατζηπαναγιώτου, η πολυνομία και η υπερπαραγωγή ρυθμίσεων, ο νομικισμός, ο κατακερματισμός των ρυθμίσεων και ο φορμαλισμός, δηλαδή η απόσταση μεταξύ των προβλεπόμενων από τον νόμο και της εφαρμογής τους, αποτελούν παθογένειες χαρακτηριστικές των χωρών της νότιας Ευρώπης. Αυτές *«συνδέονται με τη διαφθορά και συντελούν στη διαμόρφωση των προϋποθέσεων για πελατειακές εξυπηρετήσεις»*⁸.

Η θεσμική σημασία της καλής νομοθέτησης υπερβαίνει, ωστόσο, την απλή απαίτηση ορθής κανονιστικής διατύπωσης. Δεν πρόκειται μόνο για ζήτημα τεχνικής επεξεργασίας των νομοθετικών κειμένων, αλλά για πρόβλημα που άπτεται της ίδιας της οργάνωσης της νομοθετικής διαδικασίας. Η καλή νομοθέτηση δεν μπορεί να εξεταστεί αποκομμένα από τη σχέση μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας.

Η κλασική θεωρία της διάκρισης των λειτουργιών αποδίδει τη νομοθετική αρμοδιότητα στο κοινοβούλιο, ως το κατεξοχήν όργανο έκφρασης της λαϊκής κυριαρχίας κατά το άρθρο 26 του Συντάγματος. Ωστόσο, η λειτουργική πραγματικότητα των σύγχρονων δημοκρατιών παρουσιάζει μια πιο σύνθετη εικόνα. Η αυξανόμενη πολυπλοκότητα των ρυθμιζόμενων αντικειμένων, η ανάγκη εξειδικευμένης γνώσης και η ένταση των νομοθετικών παρεμβάσεων έχουν οδηγήσει σε ενίσχυση του ρόλου της εκτελεστικής εξουσίας στη διαμόρφωση των νομοθετικών πρωτοβουλιών.

Η ανάγκη οργάνωσης και ελέγχου της διαδικασίας αυτής καθιστά την καλή νομοθέτηση κρίσιμο εργαλείο για τη διασφάλιση της ποιότητας των κανόνων δικαίου. Είναι ακριβώς αυτή η αναγνώριση που οδήγησε στην υιοθέτηση του ν. 4622/2019 για το επιτελικό κράτος, ο οποίος συνιστά την πιο ολοκληρωμένη συστημική προσπάθεια θεσμικής κατοχύρωσης της καλής νομοθέτησης στην ελληνική έννομη τάξη.

Ως εκ τούτου, η καλή νομοθέτηση αναδεικνύεται όχι απλώς ως

⁸ Ibidem, σελ. 151-152.

τεχνική απαίτηση, αλλά ως κατεξοχήν θεσμικό ζήτημα που αφορά τον ίδιο τον τρόπο οργάνωσης και άσκησης της κρατικής εξουσίας. Η αντιμετώπιση των παθογενειών της πολυνομίας, της κακονομίας και του κατακερματισμού της νομοθετικής ύλης προϋποθέτει μια συστηματική και συντονισμένη προσέγγιση, στο πλαίσιο της οποίας η νομοθετική διαδικασία εντάσσεται σε ένα ευρύτερο σύστημα στρατηγικού σχεδιασμού, τεκμηρίωσης και αξιολόγησης. Κατ' αυτή την έννοια, η καλή νομοθέτηση συνιστά αναγκαία προϋπόθεση για τη μετάβαση σε ένα αποτελεσματικό, διαφανές και λογοδοτούν κράτος, ικανό να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της σύγχρονης διακυβέρνησης και να ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών.

II. Η καλή νομοθέτηση ως αρχή του κράτους δικαίου

Η καλή νομοθέτηση συνιστά θεμελιώδη έκφανση της αρχής του κράτους δικαίου, καθώς συνδέεται άμεσα με την ασφάλεια δικαίου και την προστασία των δικαιωμάτων των διοικούμενων. Η αρχή της ασφάλειας δικαίου επιβάλλει την ύπαρξη σαφών, προβλέψιμων και σταθερών κανόνων δικαίου, οι οποίοι επιτρέπουν στους πολίτες να ρυθμίζουν τη συμπεριφορά τους με βάση τις ισχύουσες ρυθμίσεις.

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας⁹ έχει επανειλημμένως υπογραμμίσει τη σημασία της σαφήνειας και της προβλεψιμότητας των κανόνων δικαίου, αναγνωρίζοντας ότι η ασάφεια και η αστάθεια των ρυθμίσεων υπονομεύουν την εμπιστοσύνη των διοικούμενων προς τη διοίκηση και το κράτος. Βάσει αυτής της λογικής, η κακή νομοθέτηση δεν αποτελεί μόνο τεχνικό αδίκημα· συνιστά συνταγματικό πρόβλημα, καθώς οδηγεί σε ανασφάλεια του δικαίου ως συνέπεια ανεπαρκούς κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Η πολυνομία και η κακονομία, διαχρονικά χαρακτηριστικά της ελληνικής έννομης τάξης, έχουν επιτείνει το πρόβλημα, διαμορφώνοντας ένα περιβάλλον κανονιστικής αβεβαιότητας. Ενδεικτικά, σύμφωνα με

⁹ ΣτΕ Ολ. 1738/2017· ΣτΕ 691/2019· ΣτΕ 1576/2025.

στοιχεία του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, κατά την περίοδο 2001-2016 ψηφίστηκαν 1.569 νόμοι, οι οποίοι περιλάμβαναν περίπου 20.000 εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση κανονιστικών πράξεων¹⁰. Τα στοιχεία αυτά επιβεβαιώνουν ότι οι εν λόγω παθογένειες δεν είναι απλώς τεχνικού χαρακτήρα, αλλά συνδέονται με βαθύτερα πελατειακά γνωρίσματα της ελληνικής κρατικής λειτουργίας, τα οποία απαιτούν ουσιαστική αντιμετώπιση.

Η σύνδεση της καλής νομοθέτησης με την αρχή της νομιμότητας καθίσταται ιδιαιτέρως εμφανής. Όταν οι κανόνες δικαίου είναι ασαφείς, κατακερματισμένοι ή αντιφατικοί, η αρχή της νομιμότητας υπονομεύεται ουσιαστικά από το ίδιο το νομοθετικό σύστημα που προορίζεται να τη θεμελιώνει. Υπό αυτή την έννοια, ο νόμος για το επιτελικό κράτος επιχειρεί να αντιμετωπίσει μια διαχρονική παθογένεια της ελληνικής έννομης τάξης, εκείνη της πλημμελούς νομοθέτησης. Πράγματι, επί μακρόν παρατηρείται η παραγωγή πληθώρας νόμων με αποσπασματικές και αποσυνδεδεμένες ρυθμίσεις, με αποτέλεσμα να καθίσταται συχνά δυσχερέστερος ο εντοπισμός της εφαρμοστέας διάταξης παρά η ερμηνεία της. Υπό το πρίσμα αυτό, η ποιότητα κάθε νόμου πρέπει να ελέγχεται σε τρία επίπεδα: το πρώτο αφορά τον νόμο αυτόν καθ' εαυτόν, ιδίως τη δομή, τη γλώσσα και τη συστηματική διάρθρωση, το δεύτερο, τις προϋποθέσεις εφαρμογής του στις πραγματικές βιοτικές σχέσεις, και το τρίτο, τη σχέση του νέου νόμου με την υφιστάμενη έννομη τάξη, ιδίως ως προς την αρμονική ένταξη και την αποφυγή αλληλοκαλύψεων. Αυτός ακριβώς ο τριπλός έλεγχος, νομοτεχνική πληρότητα, αποτελεσματικότητα εφαρμογής και συνοχή της έννομης τάξης, αντιστοιχεί στο έργο που αναλαμβάνει η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων κατά την τελική νομοτεχνική επεξεργασία κάθε σχεδίου νόμου πριν από την κατάθεσή του στη Βουλή¹¹.

Με την παρ. 1 του άρθρου 58 του ν. 4622/2019, κατοχυρώθηκαν

¹⁰ Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, 2020, σελ. 3.

¹¹ Μ.-Χ. Βλάχου-Βλαχοπούλου, *Οι Πηγές του Δημοσίου Δικαίου*, 2020, σελ. 103-104.

νομοθετικά οι αρχές της καλής νομοθέτησης, και συγκεκριμένα η αναλογικότητα, επιμέρους αρχές της οποίας είναι η καταλληλότητα, η αναγκαιότητα και η εύλογη σχέση μέσου και σκοπού (*stricto sensu* αναλογικότητα), η απλότητα και σαφήνεια, η αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων, η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, η διαφάνεια, η ασφάλεια δικαίου, η ισότητα των φύλων και η δημοκρατική νομιμοποίηση, με αποτέλεσμα να καταστούν δεσμευτικές για τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και ελέγξιμες από τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Ειδικά ως προς την αναλογικότητα, η Μ. Χατζηπαναγιώτου επισημαίνει ότι αυτή «*συνιστά συνταγματικό περιορισμό όλων ανεξαιρέτως των νομοθετικών περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τον περιορισμό των περιορισμών*».

Ιδιαίτερης σημασίας είναι η αρχή της διαφάνειας, η οποία «*μέσω της προσβασιμότητας στις ρυθμίσεις και της ανοιχτής διαδικασίας υποβολής προτάσεων συνδέεται άρρηκτα με την αρχή του κράτους δικαίου στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος υπό την ειδικότερη έκφανση της ασφάλειας του δικαίου*». Η αρχή της διαφάνειας στο ενωσιακό δίκαιο οδήγησε σε επαναπροσδιορισμό της μεθοδολογίας ελέγχου των κανόνων, η οποία πλέον εστιάζει στον έλεγχο των αιτίων της θεσμοθέτησής τους¹².

Συνοψίζοντας, η καλή νομοθέτηση αναδεικνύεται ως ουσιώδης πυλώνας του κράτους δικαίου, καθώς δεν περιορίζεται στη βελτίωση της τεχνικής ποιότητας των κανόνων, αλλά επηρεάζει άμεσα την ασφάλεια δικαίου, την προστασία των δικαιωμάτων και τη λειτουργική αποτελεσματικότητα του κράτους. Η αναλογικότητα, η διαφάνεια και η ασφάλεια δικαίου, ως θεμελιώδεις αρχές του ν. 4622/2019, αναδεικνύονται σε «*συνταγματικό περιορισμό όλων ανεξαιρέτως των νομοθετικών περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων*», αποκαλύπτοντας τη βαθύτερη συνταγματική διάσταση του επιτελικού κράτους ως πλαισίου καλής νομοθέτησης¹³.

¹² Μ. Χατζηπαναγιώτου, *Το επιτελικό κράτος*, ό.π., σελ. 153-154.

¹³ *Ibidem*, σελ. 153.

III. Ιστορική εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου: Από τον ν. 4048/2012 στον ν. 4622/2019

Η ποιότητα της νομοθεσίας στην ελληνική έννομη τάξη έχει αποτελέσει αντικείμενο έντονης κριτικής, ιδίως κατά τις προηγούμενες δεκαετίες. Η συνεχής αύξηση της παραγόμενης νομοθετικής ύλης, σε συνδυασμό με τη διόγκωση των πηγών της νομοθεσίας οδηγεί σε ένα κατακερματισμένο και δυσχερώς προσπελάσιμο κανονιστικό περιβάλλον. Η κατάσταση αυτή έχει χαρακτηριστεί κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, υπό την έννοια ότι η υπερπαραγωγή κανόνων δεν συνοδεύεται από αντίστοιχη ποιότητα και κανονιστική αποτελεσματικότητα.

Χαρακτηριστική εκδήλωση της εν λόγω παθολογίας αποτελούσε η συχνή προσφυγή σε διαδικασίες επείγουσας ή κατεπείγουσας νομοθέτησης, η εισαγωγή ρυθμίσεων σε άσχετα νομοθετήματα, η παράλειψη ρητής κατάργησης προγενέστερων διατάξεων, καθώς και η μηχανική ή αποσπασματική ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου. Ιδίως, η σχεδόν διαρκής χρήση της κατεπείγουσας διαδικασίας συνιστά μία από τις σοβαρότερες παθολογίες από την άποψη του κοινοβουλευτικού ελέγχου, καθώς αδυνατεί να ανταποκριθεί τόσο στις τυπικές όσο και στις ουσιαστικές απαιτήσεις της καλής νομοθέτησης, ενώ παράλληλα συρρικνώνει τον διαθέσιμο κοινοβουλευτικό χρόνο για ουσιαστική επεξεργασία των προτεινόμενων ρυθμίσεων.

Περαιτέρω, η συνεχής παραγωγή νομοθετικών διατάξεων που αγνοούν ή επικαλύπτουν τις ήδη ισχύουσες, σε συνδυασμό με τη μη ρητή κατάργησή τους και την ενσωμάτωση νέων ρυθμίσεων σε άσχετα νομοθετήματα, συνιστούν φαινόμενα που πλήττουν ευθέως την ασφάλεια δικαίου και δυσχεραίνουν την ορθή και συνεκτική εφαρμογή του.

Στο πλαίσιο της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, ο ν. 4048/2012¹⁴ αποτέλεσε την πρώτη ολοκληρωμένη προσπάθεια θεσμικής κατοχύρωσης των αρχών της καλής νομοθέτησης, εισάγοντας εργαλεία όπως η δημόσια διαβούλευση και η ανάλυση συνεπειών ρύθμισης. Ωστόσο, η εφαρμογή

¹⁴ Ν. 4048/2012, «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», Α' 34.

του νόμου αυτού παρέμεινε περιορισμένη, καθώς δεν συνοδεύτηκε από τις αναγκαίες οργανωτικές και διαδικαστικές εγγυήσεις ούτε εντάχθηκε σε ένα ευρύτερο πλαίσιο αναδιάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης¹⁵. Η εμπειρία εφαρμογής του ανέδειξε ότι η απλή τυπική θέσπιση αρχών δεν επαρκεί χωρίς μηχανισμούς επιβολής και ελέγχου της τήρησής τους. Η ανεπάρκεια αυτή αναδείχθηκε με ιδιαίτερη ενάργεια από τη νομολογία: το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε επανειλημμένα ότι η παράβαση των διαδικασιών του ν. 4048/2012, συμπεριλαμβανομένης της παράλειψης διαβούλευσης ή υποβολής έκθεσης στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, δεν επηρεάζει το κύρος της κανονιστικής πράξης¹⁶. Η νομολογιακή αυτή θέση αποδεικνύει ότι ο ν. 4048/2012 παρέμεινε στο επίπεδο του *soft law* χωρίς ουσιαστικές έννομες συνέπειες¹⁷.

Η διαπίστωση αυτή οδήγησε στην ανάγκη επαναπροσδιορισμού του θεσμικού πλαισίου της καλής νομοθέτησης, με στόχο όχι μόνο τη διατύπωση αρχών, αλλά κυρίως τη διασφάλιση της εφαρμογής τους στην πράξη. Ο ν. 4622/2019 για το επιτελικό κράτος εισήγαγε ένα ολοκληρωμένο σύστημα ρυθμιστικής διακυβέρνησης που συνδυάζει ουσιαστικούς κανόνες και διαδικαστικές εγγυήσεις.

Ο ν. 4622/2019 έχει εντάξει την καλή νομοθέτηση σε ένα ευρύτερο σύστημα επιτελικής λειτουργίας του κράτους. Υπό τις συνθήκες αυτές, η νομοπαρασκευαστική διαδικασία παύει να αντιμετωπίζεται ως αποσπασματική υπουργική αρμοδιότητα και αναβαθμίζεται σε οργανικό στοιχείο ενός ενιαίου συστήματος προγραμματισμού, συντονισμού και παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου. Κεντρικό ρόλο στο νέο αυτό σχήμα διαδραματίζουν η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας και η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης. Παράλληλα, ο νόμος καθιερώνει συγκεκριμένες διαδικασίες και εργαλεία, όπως η Ανά-

¹⁵ ΓΓΝΚΘ, *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, ό.π., σελ. 3· και Αιτιολογική έκθεση του ν. 4622/2019, ό.π., σελ. 6 και 16.

¹⁶ ΣτΕ Ολ. 3914/2015· ΣτΕ 3828/2014· ΣτΕ 1463/2015.

¹⁷ Μ.-Χ. Βλάχου-Βλαχοπούλου, *Οι Πηγές του Δημοσίου Δικαίου*, ό.π., σελ. 108-109.

λυση Συνεπειών Ρύθμισης, η οποία λειτουργεί ως βασικός μηχανισμός τεκμηρίωσης των νομοθετικών επιλογών και αξιολόγησης των επιπτώσεων των προτεινόμενων ρυθμίσεων. Η ενσωμάτωση τέτοιων εργαλείων δεν εξυπηρετεί μόνο τεχνικούς σκοπούς, αλλά συνδέεται άμεσα με την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της νομοθέτησης, καθώς καθιστά τις κανονιστικές επιλογές ελέγξιμες και διαφανείς.

Συνολικά, το νέο θεσμικό πλαίσιο σηματοδοτεί μια μετάβαση από ένα αποκεντρωτικό και αποσπασματικό μοντέλο νομοπαρασκευής σε ένα πιο συγκεντρωτικό και συντονισμένο σύστημα ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Η επιτυχία του, ωστόσο, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ουσιαστική εφαρμογή των προβλεπόμενων διαδικασιών και από την εδραίωση μιας διοικητικής και πολιτικής κουλτούρας που αναγνωρίζει την καλή νομοθέτηση ως βασική προϋπόθεση της λειτουργίας του κράτους δικαίου και της ποιότητας της δημοκρατίας. Ενόψει αυτών, αξίζει να υπογραμμιστεί, ιδίως από τη σκοπιά της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, ότι η εμπειρία εφαρμογής του ν. 4622/2019 ξεπερνά σαφώς εκείνη του ν. 4048/2012: εκεί όπου ο προηγούμενος νόμος στην ουσία δεν είχε εφαρμοστεί, το νέο θεσμικό πλαίσιο κατάφερε να κινητοποιήσει για πρώτη φορά ουσιαστικά την ατζέντα της καλής νομοθέτησης στη χώρα¹⁸.

IV. Η μετατόπιση της νομοθετικής λειτουργίας προς την εκτελεστική εξουσία

Η μετατόπιση της ουσιαστικής νομοθετικής λειτουργίας προς την εκτελεστική εξουσία αποτελεί ένα από τα πλέον χαρακτηριστικά γνωρίσματα της σύγχρονης κρατικής λειτουργίας. Η εξέλιξη αυτή δεν συνιστά συγκυριακό φαινόμενο, αλλά συνδέεται με βαθύτερες μεταβολές στη δομή και τη λειτουργία του κράτους, ιδίως με την αυξανόμενη πολυπλοκότητα των δημόσιων πολιτικών και την ανάγκη εξειδικευμένης τεχνογνωσίας.

¹⁸ Μ. Χατζηπαναγιώτου, *Το επιτελικό κράτος*, ό.π., σελ. 173- 174.

Η εκτελεστική εξουσία, μέσω της κυβέρνησης και της διοίκησης, διαθέτει την αναγκαία οργανωτική συγκρότηση, την τεχνική επάρκεια και την πρόσβαση σε εξειδικευμένα δεδομένα, στοιχεία που της επιτρέπουν να διαμορφώνει ολοκληρωμένες και συστηματικά επεξεργασμένες νομοθετικές προτάσεις. Όπως προκύπτει από τη σχετική ανάλυση της Μ. Χατζηπαναγιώτου, η άσκηση της νομοθετικής πρωτοβουλίας από την κυβέρνηση εμφανίζει τέτοια έκταση, ώστε η πλειονότητα της νομοθετικής ύλης να προέρχεται από αυτήν, με αποτέλεσμα η Βουλή να τείνει, στην πράξη, να λειτουργεί κυρίως ως όργανο επεξεργασίας, ελέγχου και κύρωσης των κυβερνητικών πρωτοβουλιών, παρά ως πρωτογενής φορέας παραγωγής κανόνων δικαίου.

Εν προκειμένω, η νομοπαρασκευαστική διαδικασία μετασχηματίζεται σε ένα κατεξοχήν διοικητικό και τεχνοκρατικό πεδίο. Η διαδικασία εκκινεί με πρωτοβουλία του αρμόδιου Υπουργού, ο οποίος υποβάλλει στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων προσχέδιο νόμου που συνοδεύεται από προκαταρκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Ειδικότερα, στο πλαίσιο του ετήσιου ρυθμιστικού προγραμματισμού του κυβερνητικού έργου, ο αρμόδιος Υπουργός διαθέτει δύο εναλλακτικές δυνατότητες: αφενός, να υποβάλει, μέσω της Υπηρεσίας Συντονισμού του οικείου Υπουργείου, πλήρες προνομοθετικό πακέτο, αποτελούμενο από προσχέδιο νόμου και προκαταρκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης· αφετέρου, να καταθέσει κατευθυντήριες γραμμές του σχεδίου νόμου, συνοδευόμενες από τα αναγκαία στοιχεία για τη διαμόρφωση της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

Η συγκρότηση των νομοπαρασκευαστικών επιτροπών, με τη συμμετοχή στελεχών της διοίκησης, συμβούλων, εμπειρογνομόνων και μελών ΔΕΠ, αντανakλά την επιδίωξη διεπιστημονικής προσέγγισης της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Η εισαγωγή, ιδίως, της συμμετοχής οικονομολόγων στην Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας αναδεικνύει τη σημασία της εκτίμησης των οικονομικών επιπτώσεων των ρυθμίσεων, στοιχείο κρίσιμο για την αποτελεσματικότητα της δημόσιας πολιτικής.

Παράλληλα, το μοντέλο του επιτελικού κράτους στηρίζεται στη συγκρότηση εξειδικευμένων κλάδων επιτελικών στελεχών τόσο στο επίπεδο της Προεδρίας της Κυβέρνησης όσο και στα Υπουργεία, με αποστολή τον στρατηγικό σχεδιασμό, τον οριζόντιο συντονισμό και την παρακολούθηση της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών. Οι κλάδοι αυτοί ενισχύουν τη συνοχή της κυβερνητικής δράσης και επιτρέπουν τη σύνδεση της νομοθετικής παραγωγής με την υλοποίηση των πολιτικών, εντάσσοντας τη νομοθέτηση σε ένα ευρύτερο σύστημα ρυθμιστικής διακυβέρνησης.

Επομένως, η καλή νομοθέτηση αναδύεται ως το αναγκαίο θεσμικό αντίβαρο αυτής της μετατόπισης, με τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων να διαδραματίζει ρόλο κεντρικού ρυθμιστή στη διασύνδεση εκτελεστικής και νομοθετικής λειτουργίας.

V. Η Βουλή και τα πραγματικά όρια του κοινοβουλευτικού ελέγχου

Η ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία καθιστά αναγκαία την επανεξέταση του ρόλου της Βουλής των Ελλήνων υπό ρεαλιστικούς όρους. Η Βουλή εξακολουθεί να αποτελεί το μοναδικό όργανο που διαθέτει τη συνταγματική αρμοδιότητα θέσπισης νόμων και την κατεξοχήν πηγή δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Το στάδιο της συζήτησης και ψήφισης των νόμων ρυθμίζεται από ένα σύνολο συνταγματικών και κανονιστικών διατάξεων που στοχεύουν στην καλή νομοθέτηση. Η νομοτεχνική επεξεργασία των νομοσχεδίων από την Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής (άρθρο 74 παρ. 1 του Συντάγματος), η επεξεργασία από την αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή, η πρόβλεψη υποβολής των τροπολογιών πριν από την έναρξη της συζήτησης και η απαγόρευση προσθήκης ή τροπολογίας άσχετης με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου (άρθρο 74 παρ. 5 του Συντάγματος) συνιστούν ρυθμίσεις που υπηρετούν την αρχή της καλής νομοθέτησης.

Κεντρικό ζήτημα κατά τη νομοθετική διαδικασία αποτελεί η αλληλεπίδραση μεταξύ Κυβέρνησης και Βουλής. Στο πλαίσιο αυτό, ο ν.

4622/2019 για το επιτελικό κράτος επηρεάζει έμμεσα τη σχέση αυτή, εισάγοντας πρότυπα ποιότητας και τεκμηρίωσης που ενσωματώθηκαν στον Κανονισμό της Βουλής. Η υποχρέωση υποβολής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, η ενίσχυση της διαφάνειας και η συστηματική παρουσίαση των επιπτώσεων των προτεινόμενων ρυθμίσεων βελτιώνουν τις προϋποθέσεις άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου. Ειδικής σημασίας υπήρξε η υπ' αρ. 81/2020 απόφαση του Προέδρου της Βουλής, με την οποία η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης κατέστη υποχρεωτικό συνοδευτικό κάθε νομοσχεδίου κατά τον Κανονισμό της Βουλής, μια ουσιαστική θεσμική γέφυρα μεταξύ του νομοπαρασκευαστικού ελέγχου της ΓΓΝΚΘ και της κοινοβουλευτικής διαδικασίας.

Η επίδραση αυτών των μεταρρυθμίσεων αποτυπώνεται με σαφήνεια στα εμπειρικά δεδομένα της κοινοβουλευτικής λειτουργίας. Κατά την περίοδο 2019-2023 ψηφίσθηκαν 423 νομοσχέδια, έναντι 284 την περίοδο 2015-2019, ενώ κατά την τρέχουσα κοινοβουλευτική περίοδο έχουν ήδη ψηφισθεί 243 νομοσχέδια. Παράλληλα, υλοποιείται εκτεταμένο πρόγραμμα κωδικοποίησης της νομοθεσίας, με την ολοκλήρωση ή εξέλιξη 25 κωδίκων, στοιχείο που συνδέεται άμεσα με την ποιότητα και τη συστηματικότητα της νομοθέτησης. Τα δεδομένα αυτά δεν αποτελούν απλώς κοινοβουλευτικά στατιστικά, αλλά αντανakλούν άμεσα και τη λειτουργία της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων ως θεσμικού φίλτρου. Χάρη στην υποχρεωτική προεπεξεργασία των νομοσχεδίων πριν από την κατάθεσή τους στη Βουλή και την καθιέρωση της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης ως προαπαιτούμενου, η ίδια η δομή της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας δυσχεραίνει την υπαγωγή αυθαίρετων τροπολογιών και την επείγουσα νομοθέτηση.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η δραστική μεταβολή στη χρήση των διαδικασιών επείγουσας και κατεπείγουσας νομοθέτησης. Ενώ κατά την περίοδο 2015 έως 2019 ψηφίσθηκαν συνολικά 47 νομοσχέδια με τέτοιες διαδικασίες, από το 2019 έως το 2023 ο αριθμός αυτός περιορίστηκε σε 10, ενώ από το 2022 και εξής δεν έχει κατατεθεί κανένα νομοσχέδιο με επείγουσα ή κατεπείγουσα διαδικασία. Η μηδενική κατεπείγουσα

νομοθέτηση μετά το 2022 δεν είναι απλώς στατιστική επίδοση, είναι ο μετρήσιμος δείκτης αποκατάστασης της συνταγματικής κανονικότητας στη νομοθετική διαδικασία. Η εξέλιξη αυτή ενισχύει τον ουσιαστικό κοινοβουλευτικό διάλογο, περιορίζοντας πρακτικές που παραδοσιακά συμπιέζαν τον χρόνο επεξεργασίας των νομοσχεδίων.

Αντίστοιχα, εντυπωσιακή είναι η βελτίωση ως προς τη χρήση τροπολογιών, που αποτελούσε διαχρονικά πεδίο υπονόμευσης της νομοθετικής ποιότητας. Από 5,1 τροπολογίες ανά νομοσχέδιο την περίοδο 2015-2019, ο μέσος όρος μειώθηκε σε 1,7 την περίοδο 2019-2023 και περαιτέρω σε 0,68 κατά την τρέχουσα περίοδο. Ακόμη σημαντικότερη είναι η σχεδόν πλήρης εξάλειψη των εκπρόθεσμων τροπολογιών, οι οποίες έως το 2019 υπερέβαιναν το 70% του συνόλου, ενώ σήμερα έχουν πρακτικά εκλείψει. Η μεταβολή αυτή σηματοδοτεί ουσιαστική ενίσχυση της διαφάνειας και της προβλεψιμότητας της νομοθετικής διαδικασίας.

Συναφώς, η καθιέρωση συστηματικής δημόσιας διαβούλευσης πριν από την κατάθεση των νομοσχεδίων, η οποία διαρκεί τουλάχιστον δύο εβδομάδες, καθώς και η αποστολή των σχεδίων νόμου στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, ενισχύουν τη συμμετοχικότητα και τη θεσμική επεξεργασία της νομοθεσίας. Η πρακτική αυτή έχει αναγνωρισθεί και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης ως βελτίωση του κράτους δικαίου.

Πέραν της νομοθετικής λειτουργίας, κρίσιμη παράμετρος αξιολόγησης του ρόλου της Βουλής είναι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος. Τα διαθέσιμα στοιχεία καταδεικνύουν σημαντική αύξηση της αποτελεσματικότητάς του: οι απαντηθείσες επίκαιρες ερωτήσεις ανήλθαν σε 2.553 την περίοδο 2019-2023 έναντι 1.687 την περίοδο 2015-2019, ενώ το ποσοστό συζήτησης αυξήθηκε από 51% σε 76%. Κατά την τρέχουσα περίοδο, όχι μόνο διατηρείται υψηλό ποσοστό συζήτησης (71%), αλλά έχει ουσιαστικά εκλείψει το φαινόμενο μη απάντησης ερωτήσεων από τα μέλη της κυβέρνησης. Η εξέλιξη αυτή υποδηλώνει ενίσχυση της λογοδοσίας της εκτελεστικής εξουσίας έναντι της Βουλής.

Συνολικά, τα ανωτέρω δεδομένα καταδεικνύουν ότι, παρά τα δομικά όρια που θέτει η κυριαρχία της εκτελεστικής εξουσίας στη νομοπα-

ρασκευαστική διαδικασία, παρατηρείται τα τελευταία έτη μια σαφής βελτίωση της ποιότητας της νομοθέτησης και των όρων άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Η ενίσχυση αυτή δεν αναιρεί τις εγγενείς ασυμμετρίες του κοινοβουλευτικού συστήματος, αλλά αναδεικνύει ότι η αποτελεσματικότητα της Βουλής εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τη θεσμική οργάνωση της νομοθετικής διαδικασίας και την πολιτική βούληση τήρησης των σχετικών εγγυήσεων.

Η καλή νομοθέτηση μπορεί να συμβάλει αποφασιστικά στην ενίσχυση του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Η υποχρέωση τεκμηρίωσης μέσω της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, η παρουσίαση των επιπτώσεων των ρυθμίσεων και η διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία επιτρέπουν στη Βουλή να ασκεί αποτελεσματικότερο έλεγχο. Ενδεικτική της βελτίωσης είναι η ύπαρξη πίνακα περιεχομένων σε κάθε νομοσχέδιο, η συγκέντρωση εξουσιοδοτικών διατάξεων σε διακριτό άρθρο και η ύπαρξη εισαγωγικού εδαφίου που προαναγγέλλει στον αναγνώστη την αλλαγή σε σχέση με τα σημερινά ισχύοντα –αλλαγές που αποτελούν, αναμφίβολα, τομές για τα ελληνικά δεδομένα.

VI. Η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων ως θεσμικός κόμβος καλής νομοθέτησης

Η θεσμική απάντηση στο πρόβλημα της ποιότητας της νομοθέτησης και της σχέσης μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας αποτυπώνεται με ιδιαίτερη σαφήνεια στο πλαίσιο που εισήγαγε ο ν. 4622/2019 για το επιτελικό κράτος. Η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, ενταγμένη στην Προεδρία της Κυβέρνησης, δεν αποτελεί απλή μετονομασία της πρώην Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, αλλά συνιστά μια αναβαθμισμένη, ευέλικτη και λειτουργικά αυτοτελή υπηρεσία, η οποία αναδεικνύεται σε κεντρικό θεσμό συντονισμού και ελέγχου της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Η αναβάθμιση της εντάσσεται σε μια ευρύτερη προσπάθεια συγκρότησης ενός ισχυρού επιτελικού κέντρου διακυβέρνησης, ικανού να διασφαλίσει συνοχή και ποιότητα νομοθετικής παραγωγής.

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 25 του ν. 4622/2019, η διασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, καθώς και η αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της καλής νομοθέτησης, συνιστούν βασική αποστολή της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Για να επιτελέσει τον σκοπό της, η Γενική Γραμματεία αναλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την τελική νομοτεχνική επεξεργασία των νομοσχεδίων πριν από την κατάθεσή τους στη Βουλή, τον συντονισμό της εφαρμογής των αρχών καλής νομοθέτησης και τη συνεργασία με τις αρμόδιες κοινοβουλευτικές υπηρεσίες. Η λειτουργία αυτή μετατοπίζει το βάρος του ελέγχου στο προπαρασκευαστικό στάδιο του νόμου, επιδιώκοντας την εισαγωγή στη Βουλή ήδη επεξεργασμένων και συνεκτικών σχεδίων νόμου.

Η παρέμβαση της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων δεν περιορίζεται σε έναν τυπικό έλεγχο νομιμότητας, αλλά εκτείνεται στη δομή, τη σαφήνεια, τη συνοχή και τη συστηματική ένταξη των προτεινόμενων ρυθμίσεων στο ισχύον δίκαιο. Ειδικότερα, εξετάζει τη συμβατότητα των διατάξεων με το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο, την εσωτερική και εξωτερική τους συνοχή, την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης, καθώς και την πληρότητα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

Η εξέλιξη αυτή αντανακλά μια ευρύτερη μετατόπιση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας από ένα κατακερματισμένο και υπουργοκεντρικό σύστημα σε ένα πιο συγκεντρωτικό και συντονισμένο πρότυπο, στο οποίο η ποιότητα της νομοθέτησης διασφαλίζεται μέσω ενιαίων διαδικασιών και μεθοδολογικών προτύπων. Η μετατόπιση αυτή συνδέεται άμεσα με τη γενικότερη ενίσχυση του ρόλου της εκτελεστικής εξουσίας στη νομοθέτηση, γεγονός που καθιστά αναγκαία την ύπαρξη μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου και εξορθολογισμού της δράσης της.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η συμβολή της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων στην αντιμετώπιση των διαρθρωτικών φαινομένων της πολυνομίας και κακονομίας. Η προηγούμενη απουσία ενός αποτελεσματικού κεντρικού μηχανισμού συντονισμού είχε

οδηγήσει στην παραγωγή αποσπασματικών και συχνά αντιφατικών ρυθμίσεων, με συνέπεια τη μείωση της κανονιστικής σταθερότητας. Η παρέμβαση της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων επιδιώκει να περιορίσει τα φαινόμενα αυτά, ενισχύοντας τη συνοχή της έννομης τάξης και, κατ' επέκταση, την ασφάλεια δικαίου.

Παράλληλα, η λειτουργία της έχει άμεσες συνέπειες και για την ποιότητα της κοινοβουλευτικής διαδικασίας. Η κατάθεση νομοσχεδίων που έχουν ήδη υποβληθεί σε συστηματική επεξεργασία επιτρέπει στη Βουλή να επικεντρώνεται στην ουσιαστική αξιολόγηση της σκοπιμότητας και της αποτελεσματικότητας των ρυθμίσεων, αντί να περιορίζεται στη διόρθωση τεχνικών ατελειών. Με τον τρόπο αυτό, ενισχύονται οι προϋποθέσεις ουσιαστικού κοινοβουλευτικού ελέγχου και περιορίζεται ο τυπικός χαρακτήρας της νομοθετικής διαδικασίας.

Η μετατόπιση του ελέγχου προς το στάδιο της προετοιμασίας του νόμου αποτελεί κρίσιμο στοιχείο της σύγχρονης αντίληψης της καλής νομοθέτησης. Όπως αναδεικνύεται και στο Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, η ποιότητα των νομοθετικών ρυθμίσεων καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό ήδη κατά τη φάση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, όπου τίθενται οι βασικές επιλογές πολιτικής και διαμορφώνεται η κανονιστική δομή των διατάξεων. Η διαπίστωση αυτή συνδέεται με την ανάγκη ύπαρξης μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου εντός της εκτελεστικής εξουσίας, οι οποίοι διασφαλίζουν τη συμμόρφωση προς τις αρχές της αναγκαιότητας, της αναλογικότητας και της σαφήνειας των ρυθμίσεων, πριν ακόμη αυτές εισαχθούν στην κοινοβουλευτική διαδικασία.

Επιπλέον, ο Γενικός Γραμματέας διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στην προώθηση των νομοθετικών κειμένων, καθώς παραλαμβάνει και υπογράφει τα νομοσχέδια και κάθε συναφή νομοτεχνική παρέμβαση (τροπολογίες, βελτιώσεις, προσθήκες), η οποία, ελλείψει της υπογραφής του, θεωρείται ως μη γενόμενη. Η ρύθμιση αυτή προσδίδει στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων ουσιαστική ελεγκτική αρμοδιότητα εντός της εκτελεστικής λειτουργίας. Η ελεγκτική

αυτή αρμοδιότητα ενισχύεται περαιτέρω από δύο κομβικές διατάξεις του ν. 4622/2019: αφενός, την παρ. 5 του άρθρου 59, βάσει της οποίας κανένα σχέδιο νόμου, προεδρικό διάταγμα ή κανονιστική πράξη δεν υποβάλλεται στην Προεδρία της Κυβέρνησης εάν δεν ικανοποιεί τα κριτήρια του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, μετατρέποντας έτσι το soft law εργαλείο σε ουσιαστικά δεσμευτική προϋπόθεση¹⁹ και αφετέρου, το άρθρο 104, με το οποίο συστάθηκε ειδικός Κλάδος ΠΕ Νομοτεχνών, ως θεμελιώδης διαρθρωτική καινοτομία για τη μακροπρόθεσμη θεσμική στελέχωση της ΓΓΝΚΘ με εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό.

Η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων έχει επιτύχει έναν κεντρικό συντονισμό στη βάση συγκεκριμένων κανόνων, προδιαγραφών και διαδικασιών, με παρατηρήσιμη βελτίωση της ποιότητας των νομοσχεδίων. Λειτουργεί παράλληλα ως «φίλτρο» της νομοθεσίας, εξασφαλίζοντας την επιθυμητή αποτελεσματικότητα, στη λογική ενός ελληνικού μοντέλου διακυβέρνησης και καλής νομοθέτησης που μπορεί και πρέπει να εξαχθεί ως καλή πρακτική τόσο στην ΕΕ όσο και εκτός αυτής. Υπό το πρίσμα αυτό, η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων αναδεικνύεται σε κρίσιμο ενδιάμεσο θεσμό μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, συμβάλλοντας τόσο στη βελτίωση της ποιότητας της νομοθέτησης όσο και στην εξισορρόπηση της μεταξύ τους σχέσης.

VII. Τα εργαλεία της καλής νομοθέτησης ως σύστημα ρυθμιστικής διακυβέρνησης

Η καλή νομοθέτηση, ως οργανωτική και λειτουργική αρχή της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, δεν εξαντλείται σε αφηρημένες κατευθύνσεις, αλλά υλοποιείται μέσω συγκεκριμένων εργαλείων. Τα εργαλεία αυτά αποσκοπούν στην ενίσχυση της ποιότητας, της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της νομοθέτησης, ενώ ταυτόχρονα συγκρο-

¹⁹ Ibidem, σελ. 156, 169-170.

τούν ένα σύστημα ρυθμιστικής διακυβέρνησης που επιτρέπει συνεχή βελτίωση. Παράλληλα, συνδέονται με τη μετάβαση από μια νομοθετική πρακτική βασισμένη σε αποσπασματικές πολιτικές επιλογές σε ένα περισσότερο τεκμηριωμένο και ορθολογικό μοντέλο λήψης αποφάσεων, στο οποίο η ποιότητα των κανόνων αποτελεί κρίσιμο παράγοντα της δημοκρατικής διακυβέρνησης.

1. Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης

Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (άρθρα 62 έως 64 του ν. 4622/2019) αποτελεί το θεμέλιο τεκμηρίωσης κάθε νομοθετικής παρέμβασης, καθώς σε αυτή αποτυπώνονται η αναγκαιότητα και το σύνολο των οικονομικών, κοινωνικών και άλλων συνεπειών της ρύθμισης. Δεν πρόκειται για τυπική συνοδευτική έκθεση, αλλά για ένα σύνθετο λογιστικό και πολιτικό μηχανισμό λογοδοσίας, που επιβάλλει στην εκτελεστική εξουσία να αιτιολογεί συστηματικά τις επιλογές της, να εξετάζει εναλλακτικές λύσεις και να σταθμίζει τα αναμενόμενα οφέλη και κόστη των ρυθμίσεων. Κατ' αυτή την έννοια, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ενσαρκώνει λειτουργικά τη φιλοσοφία της τεκμηριωμένης νομοθέτησης (evidence-based legislation).

Με τον ν. 4622/2019 θεσπίστηκε μια πιο συνεκτική μορφή Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, η οποία ενσωματώνει όλες τις επιμέρους εκθέσεις που προβλέπονται από το Σύνταγμα και τον νόμο. Ειδικότερα, η νέα Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης αποτελείται από τις ακόλουθες εκθέσεις: την αιτιολογική έκθεση, την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και την ειδική έκθεση, την έκθεση γενικών συνεπειών, την έκθεση διαβούλευσης, καθώς και τον πίνακα τροποποιούμενων και καταργούμενων διατάξεων. Πέραν αυτών, εισάγει δύο κρίσιμες καινοτομίες: την έκθεση νομιμότητας, που διασφαλίζει τη συμβατότητα με το Σύνταγμα, το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο, και την έκθεση εφαρμογής, που εξειδικεύει τους φορείς υλοποίησης, τα απαιτούμενα κανονιστικά μέτρα και το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής.

Η λειτουργία της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης μετατοπίζει το

κέντρο βάρους της αξιολόγησης από το στάδιο της εκ των υστέρων εφαρμογής στο στάδιο της εκ των προτέρων κατάρτισης του νόμου, ενσωματώνοντας μια προληπτική και ορθολογική λογική στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Με τον τρόπο αυτό, η νομοθέτηση μετατρέπεται σε διαδικασία τεκμηριωμένου σχεδιασμού δημόσιας πολιτικής.

Εντούτοις, η ενίσχυση της εκ των προτέρων αξιολόγησης δεν θα πρέπει να οδηγεί σε υποβάθμιση της εκ των υστέρων αποτίμησης των ρυθμίσεων. Η εκ των υστέρων αξιολόγηση αποτελεί αναγκαίο συμπλήρωμα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, καθώς επιτρέπει τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας των νομοθετικών παρεμβάσεων στην πράξη και τη διαμόρφωση ενός μηχανισμού θεσμικής ανατροφοδότησης. Σε αυτό το πλαίσιο, η καλή νομοθέτηση προϋποθέτει έναν δυναμικό κύκλο αξιολόγησης, στον οποίο η εκ των προτέρων και η εκ των υστέρων αποτίμηση λειτουργούν συμπληρωματικά.

Επιπροσθέτως, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης συμβάλλει ουσιαστικά στην ενίσχυση του κοινοβουλευτικού ελέγχου, καθώς οι βουλευτές καλούνται να εξετάσουν νομοθετικές προτάσεις οι οποίες συνοδεύονται από συστηματική και τεκμηριωμένη ανάλυση των επιπτώσεών τους. Κατ' αυτό τον τρόπο, καθίσταται εφικτή μια ουσιαστική –και όχι απλώς τυπική– κοινοβουλευτική συζήτηση, εστιασμένη στην αξιολόγηση της σκοπιμότητας, της αποτελεσματικότητας και της αναλογικότητας των προτεινόμενων ρυθμίσεων.

Με βάση την εμπειρία εφαρμογής των τελευταίων ετών, η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων βρίσκεται σε διαδικασία αναθεώρησης του υποδείγματος της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης και των συναφών εγχειριδίων. Η νέα κατεύθυνση ενισχύει τη συστηματικότητα και τη λειτουργικότητα του εργαλείου, ιδίως μέσω της εισαγωγής κοινών δεικτών επιδόσεων και αποτελεσμάτων, που επιτρέπουν τη συστηματική αποτίμηση της αποτελεσματικότητας και του πραγματικού αντίκτυπου των ρυθμίσεων.

Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στην ενίσχυση της αιτιολογικής έκθεσης, η οποία περιλαμβάνει πλέον σαφή ορισμό του προβλήματος, εξέταση

εναλλακτικών λύσεων και αναφορά σε συγκριτικές πρακτικές, καθώς και στη διατύπωση στόχων βάσει των κριτηρίων S.M.A.R.T. (specific, measurable, achievable, relevant, time-bound). Παράλληλα, ενισχύεται η ποσοτική διάσταση της ανάλυσης, με αποτύπωση όχι μόνο ποιοτικών αλλά και μετρήσιμων επιπτώσεων, όπως το διοικητικό βάρος, ο χρόνος συμμόρφωσης και οι δημοσιονομικές συνέπειες, καθώς και η καταγραφή πιθανών κινδύνων.

Επιπλέον, ενισχύεται η διασύνδεση της νομοθέτησης με ευρύτερα κανονιστικά και στρατηγικά πλαίσια, μέσω ρητών αναφορών στο ενωσιακό δίκαιο, τη διεθνή έννομη τάξη, τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης και ειδικά κανονιστικά καθεστώτα, όπως η προστασία των δικαιωμάτων των ατόμων με αναπηρία και η ψηφιακή διακυβέρνηση. Στο τελευταίο πεδίο, απαιτείται πλέον συγκεκριμένη αποτύπωση των πληροφοριακών συστημάτων που υποστηρίζουν τη ρύθμιση, της διαλειτουργικότητάς τους και των ζητημάτων προστασίας δεδομένων.

Τέλος, ενισχύεται αποφασιστικά η διάσταση της εφαρμογής, μέσω της συστηματικής καταγραφής των αρμόδιων φορέων, των απαιτούμενων κανονιστικών πράξεων και των διοικητικών διαδικασιών, σε διασύνδεση με το Εθνικό Μητρώο Διοικητικών Διαδικασιών (ΜΙΤΟΣ). Με τον τρόπο αυτό, περιορίζεται το παραδοσιακό χάσμα μεταξύ θέσπισης και εφαρμογής του νόμου και ενισχύεται η αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας. Η περαιτέρω ενίσχυση της μετρησιμότητας μέσω δεικτών επιτρέπει, επιπλέον, τη σύνδεση της εκ των προτέρων αξιολόγησης με την εκ των υστέρων αποτίμηση, ολοκληρώνοντας τον κύκλο της τεκμηριωμένης νομοθέτησης.

2. Δημόσια διαβούλευση

Η ηλεκτρονική διαβούλευση (άρθρο 61 του ν. 4622/2019) συνιστά θεσμό ανοικτής διακυβέρνησης και ενίσχυσης της συμμετοχικότητας στη νομοθετική διαδικασία. Η διαδικασία εκκινεί από τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, σε συνεργασία με την αρμόδια υπηρεσία του οικείου Υπουργείου, και διενεργείται μέσω της

πλατφόρμας opengov.gr. Στο πλαίσιο αυτό, αναρτώνται το προσχέδιο των διατάξεων του σχεδίου νόμου και η προκαταρκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, παρέχοντας τη δυνατότητα κατ' άρθρον σχολιασμού από τους πολίτες και τους ενδιαφερόμενους φορείς. Η προβλεπόμενη διάρκεια της διαβούλευσης ανέρχεται κατ' αρχήν σε δύο (2) εβδομάδες από την ανάρτηση.

Η διαβούλευση δεν έχει απλώς συμβολικό χαρακτήρα, αλλά δύναται να επιφέρει ουσιαστικές τροποποιήσεις των προτεινόμενων ρυθμίσεων, ιδίως όταν αναδεικνύονται πρακτικές δυσχέρειες εφαρμογής ή επισημαίνονται αστοχίες της αρχικής ρύθμισης. Ενδεικτικά, στατιστικά δεδομένα εφαρμογής του ν. 4622/2019 καταδεικνύουν σημαντική βελτίωση ως προς τη διάρκεια της διαδικασίας, καθώς ο μέσος χρόνος διαβούλευσης αυξήθηκε από περίπου πέντε ημέρες το 2018 σε άνω των δεκατεσσάρων ημερών το 2020.

Περαιτέρω, η υποχρεωτική σύνταξη έκθεσης διαβούλευσης που συνοδεύει κάθε νομοσχέδιο καθιερώνει ένα ενισχυμένο πρότυπο συμμετοχικής νομιμοποίησης, καθιστώντας διαφανή τη στάθμιση των απόψεων που διατυπώθηκαν. Το άνοιγμα αυτό της νομοθετικής διαδικασίας ενισχύει τη σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολιτών και συμβάλλει στη βελτίωση της συμμόρφωσης προς τη νομοθεσία. Στο σύγχρονο πλαίσιο διακυβέρνησης, η διαβούλευση αναγνωρίζεται, κατά το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, ως ουσιαστικό στάδιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και όχι ως τυπική ή διακοσμητική υποχρέωση.

3. Κωδικοποίηση

Η συστηματική κωδικοποίηση (άρθρο 65 ν. 4622/2019) αντιμετωπίζει τον διαχρονικό πυρήνα της ελληνικής κακονομίας. Η πολυνομία και οι αντικρουόμενες μεταξύ τους διατάξεις δεν ευνοούν την πρόσβαση του διοικούμενου στους νόμους, δημιουργούν προβλήματα στην εφαρμογή των νόμων και καθιστούν τον εντοπισμό των ισχυουσών διατάξεων

δυσχερή νομική πρόκληση²⁰. Προς αποκατάσταση της αρχής του κράτους δικαίου, ο νόμος για το επιτελικό κράτος εισάγει ένα οργανωμένο σύστημα κωδικοποίησης και αναμόρφωσης της νομοθεσίας, επιχειρώντας μια ουσιαστική τομή σε ένα από τα πλέον παγιωμένα προβλήματα της ελληνικής έννομης τάξης²¹.

Η κωδικοποίηση δεν συνιστά απλώς τεχνική διαδικασία, αλλά θεμελιώδη δημοκρατική εγγύηση: συνδέεται άμεσα με την αρχή της ασφάλειας δικαίου, ως ειδικότερη έκφανση του κράτους δικαίου, και συμβάλλει στην απλούστευση της καθημερινότητας πολιτών και επιχειρήσεων. Μέσω της συστηματοποίησης της διάσπαρτης νομοθεσίας, διασφαλίζει τη γνωσιμότητα και τη βεβαιότητα του δικαίου, καθιστώντας τις ισχύουσες ρυθμίσεις προσβάσιμες και κατανοητές.

Το Εγχειρίδιο Μεθοδολογίας Κωδικοποίησης αναδεικνύει ότι η κωδικοποίηση αποτελεί οργανωμένη δημόσια πολιτική και όχι αποσπασματική νομοτεχνική πρακτική. Εντάσσεται σε ετήσιο προγραμματισμό, υλοποιείται υπό τον κεντρικό συντονισμό της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης (Κ.Ε.Κ.) και βασίζεται σε διακριτά στάδια (σχεδιασμός, προπαρασκευή, υλοποίηση και αποτίμηση). Η θεσμική αυτή οργάνωση, σε συνδυασμό με την έμφαση στον συντονισμό και την παρακολούθηση των έργων, ενισχύει την αποτελεσματικότητα της κωδικοποιητικής διαδικασίας και δημιουργεί σταθερές προϋποθέσεις υπέρβασης των διαχρονικών αδυναμιών της ελληνικής έννομης τάξης.

Η ετήσια έκθεση πεπραγμένων της Κ.Ε.Κ. επιβεβαιώνει την πρόοδο που έχει ήδη συντελεστεί, καταδεικνύοντας ότι η κωδικοποίηση αποδίδει απτά και μετρήσιμα αποτελέσματα: μέσα σε πέντε περίπου έτη έχουν ολοκληρωθεί είκοσι τρεις κωδικοποιήσεις σε κρίσιμους τομείς, όπως το φορολογικό δίκαιο, το εργατικό δίκαιο, η πολιτιστική κληρονομιά και η διοικητική δράση. Η έκταση και η ποικιλία των παρεμβάσεων αυτών αναδεικνύουν τον οριζόντιο και μεταρρυθμιστικό χαρακτήρα της κωδικοποίησης.

²⁰ Αιτιολογική έκθεση του ν. 4622/2019, ό.π., σελ. 46

²¹ Μ. Χατζηπαναγιώτου, *Το επιτελικό κράτος*, ό.π., σελ. 150-151.

Ιδιαίτερα σημαντικό είναι ότι η κωδικοποίηση δεν περιορίζεται σε απλή συστηματοποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας, αλλά συχνά συνοδεύεται από ουσιαστική αναμόρφωσή της, ιδίως όταν εντοπίζονται παρωχημένες ή δυσλειτουργικές διατάξεις που απαιτούν επικαιροποίηση πριν από την ενσωμάτωσή τους σε ενιαίο κείμενο. Η πρακτική αυτή αναδεικνύει τον δυναμικό και εξελικτικό χαρακτήρα της κωδικοποίησης ως εργαλείου ποιοτικής αναβάθμισης του δικαίου.

Συνολικά, η κωδικοποίηση αναδεικνύεται ως καίριος μηχανισμός αποκατάστασης της ενότητας, της σαφήνειας και της λειτουργικότητας του δικαίου. Δεν αποτελεί απλώς εργαλείο καλής νομοθέτησης, αλλά βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματική λειτουργία του κράτους δικαίου, καθώς ενισχύει τη διαφάνεια, διευκολύνει την εφαρμογή των κανόνων και γεφυρώνει το χάσμα μεταξύ τυπικής ισχύος και πρακτικής αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας.

4. Επιτροπή Αξιολόγησης της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας

Η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας (άρθρο 64 ν. 4622/2019), που θεσμικά διαδέχθηκε –χωρίς να ταυτίζεται οργανικά– τη λειτουργία της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής (ΚΕΝΕ) της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, είναι ένα ανεξάρτητο, διεπιστημονικό, γνωμοδοτικό όργανο με αποστολή να αξιολογεί την ποιότητα των παραγόμενων ρυθμίσεων και να γνωμοδοτεί προς τον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων σχετικά με την εφαρμογή και την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης. Πρόκειται για διεπιστημονικό όργανο, καθώς στη σύνθεσή του συμμετέχουν νομικοί και οικονομολόγοι, γεγονός που συνιστά καινοτομία σε σύγκριση με τη σύνθεση της προηγούμενης Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής, η οποία αποτελείτο αποκλειστικά από νομικούς²². Επίσης, πρόκειται για ένα ανεξάρτητο όργανο, το οποίο

²² Ibidem, σελ. 164.

λειτουργεί ως βοηθητικό όργανο ελέγχου της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, βάσει κανόνων και διαδικασιών που ορίζονται τόσο στον νόμο για το επιτελικό κράτος όσο και στο Εγχειρίδιο της Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας.

Η οριοθέτηση του ρόλου της Επιτροπής είναι σαφής: *«προβαίνει σε νομοτεχνικό έλεγχο του εκάστοτε νόμου, δεν υπεισέρχεται στον νομοθετικό σχεδιασμό, δεν πραγματοποιεί έλεγχο πολιτικής εκτίμησης του νόμου»*. Ελέγχει την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης του Εγχειριδίου και εξετάζει από άποψη ουσίας μόνο την αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων. Σε κάθε περίπτωση, η κατάστρωση του περιεχομένου του σχεδίου νόμου αποτελεί πολιτική επιλογή, στην οποία δεν παρεμβαίνει η Επιτροπή, καθώς περιορίζεται σε έλεγχο νομοτεχνικό, νομιμότητας και αποτελεσματικότητας²³.

Κρίσιμο ζήτημα αποτελεί ο χαρακτήρας της γνωμοδότησης. Εφόσον το σχέδιο νόμου και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης πληρούν τα κριτήρια, η Επιτροπή γνωμοδοτεί θετικά. Σε αντίθετη περίπτωση, η Επιτροπή επιστρέφει το σχέδιο νόμου και την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, η οποία οφείλει να ενσωματώσει τις παρατηρήσεις του πρακτικού της Επιτροπής εντός τριών (3) ημερών, προκειμένου να υπογραφεί από τους συναρμόδιους Υπουργούς και να κατατεθεί στη Βουλή. Το πρακτικό υπογράφεται από όλα τα μέλη της Επιτροπής τα οποία πλειοψήφησαν, ενώ σημειώνονται και οι διαφωνίες της μειοψηφίας.

5. Εγχειρίδια

Ο ν. 4622/2019 θέσπισε ένα συνεκτικό και τυποποιημένο πλαίσιο για τη νομοπαρασκευή σχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων. Με τον τρόπο αυτό, εφοδίασε την εκτελεστική λειτουργία με ένα ολοκληρωμένο «εγχειρίδιο διακυβέρνησης» (άρθρο 59), το οποίο εξειδικεύει τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και εισάγει συγκεκριμένους κανόνες

²³ Ibidem, σελ. 177.

και μεθοδολογικά εργαλεία που λειτουργούν περιοριστικά ως προς την άσκηση της πολιτικής διακριτικής ευχέρειας.

Κατ' εφαρμογή αυτών, η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων συνέταξε το 2020 το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, στο οποίο αποτυπώνονται συστηματικά όλες οι διαδικασίες που απαιτούνται για την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης. Το Εγχειρίδιο απευθύνεται στο σύνολο των εμπλεκομένων στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία –ιδίως στα στελέχη των Υπουργείων, της Προεδρίας της Κυβέρνησης και στα μέλη των νομοπαρασκευαστικών επιτροπών– και συμβάλλει στην ομοιομορφία, τη διαφάνεια και τη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών κειμένων. Ιδιαίτερης αξίας είναι ο «Δεκάλογος της Καλής Νομοθέτησης», ο οποίος περιλαμβάνεται στο Παράρτημα του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας και αποτελεί βασικό εργαλείο για την αντιμετώπιση πρακτικών καταστρατήγησης των αρχών καλής νομοθέτησης, διαμορφώνοντας τη θεσμική μνήμη και την κοινή μεθοδολογική κουλτούρα που επιδιώκει η ΓΓΝΚΘ.

Παράλληλα, καταρτίστηκε το Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης (άρθρο 62 ν. 4622/2019), το οποίο επιδιώκει αφενός να παράσχει ένα σαφές και λειτουργικό υπόδειγμα για τη σύνταξη της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης και αφετέρου να αποτελέσει πρακτικό οδηγό για τη συμπλήρωσή της. Το Εγχειρίδιο αυτό καθιστά σαφές ότι η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης δεν αποτελεί τυπική υποχρέωση, αλλά ουσιώδες εργαλείο τεκμηρίωσης της νομοθετικής επιλογής, ενισχύοντας τη διαφάνεια και την υπευθυνότητα της διοίκησης. Η τήρηση των κατευθύνσεων του προϋποθέτει υψηλό βαθμό επαγγελματισμού και μεθοδικότητας εκ μέρους των εμπλεκομένων, στοιχείο που συνδέεται άμεσα με την ποιότητα της νομοθέτησης.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η νομική φύση των εγχειριδίων αυτών. Πρόκειται για εργαλεία που εντάσσονται στο πεδίο του άτυπου δικαίου (soft law), υπό την έννοια ότι συνιστούν κατευθυντήριες γραμμές με ευελιξία ως προς τον τρόπο εφαρμογής τους. Τα εγχειρίδια δεν

παράγουν αυτοτελώς δεσμευτικούς κανόνες δικαίου, αλλά λειτουργούν ως μέσα ορθολογικής οργάνωσης της νομοθετικής διαδικασίας, αποσκοπώντας στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της νομοθετικής πρωτοβουλίας.

Ωστόσο, η πρακτική τους σημασία δεν πρέπει να υποτιμάται. Η υποχρέωση συμμόρφωσης δεν απορρέει τόσο από τα ίδια τα εγχειρίδια, όσο από τις διατάξεις του νόμου που τα συνοδεύουν και ιδίως από τη διατύπωση ότι συγκεκριμένα στοιχεία «δεν υποβάλλονται» χωρίς την τήρηση των προβλεπόμενων διαδικασιών. Επομένως, τα εγχειρίδια αποκτούν ενισχυμένη κανονιστική λειτουργία, λειτουργώντας ως ενδιάμεσος μηχανισμός μεταξύ τυπικού και άτυπου δικαίου.

Σε πρακτικό επίπεδο, το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας περιλαμβάνει πλήθος συγκεκριμένων κανόνων που διευκολύνουν ουσιαστικά το έργο των νομοτεχνών. Ενδεικτικά, προβλέπεται η ακριβής παράθεση της ισχύουσας νομοθεσίας, η αναπαραγωγή ολόκληρων των προς τροποποίηση διατάξεων, καθώς και η συστηματική οργάνωση των εξουσιοδοτικών διατάξεων σε ειδικό άρθρο στο τέλος του νόμου. Η τελευταία αυτή καινοτομία ενισχύει τη διαφάνεια και επιτρέπει τόσο στους πολίτες όσο και στα αρμόδια όργανα να εντοπίζουν ευχερώς τις κανονιστικές εξουσιοδοτήσεις και τις συναφείς υποχρεώσεις.

Συνολικά, τα εγχειρίδια συνιστούν κρίσιμο εργαλείο εξορθολογισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Παρά τον «ήπιο» κανονιστικούς χαρακτήρα, συμβάλλουν ουσιαστικά στην εδραίωση μιας νέας διοικητικής κουλτούρας, προσανατολισμένης στην ποιότητα, τη διαφάνεια και τη λογοδοσία της νομοθέτησης.

VIII. Η καλή νομοθέτηση ως μηχανισμός θεσμικής εξισορρόπησης

Η καλή νομοθέτηση δεν μπορεί πλέον να προσεγγίζεται ως ένα απλό σύνολο τεχνικών κανόνων ή διαδικαστικών απαιτήσεων, αλλά ως θεσμικό φαινόμενο που συνδέεται άμεσα με την ίδια τη λειτουργία του σύγχρονου κράτους και τη σχέση μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας. Η μετατόπιση της ουσιαστικής νομοθετικής λειτουργίας προς

την εκτελεστική εξουσία, η οποία αποτελεί διαρθρωτικό χαρακτηριστικό των σύγχρονων δημοκρατιών, καθιστά αναγκαία την αναδιαμόρφωση των μηχανισμών ελέγχου και εξισορρόπησης των δύο λειτουργιών.

Η παραδοσιακή αντίληψη της διάκρισης των εξουσιών, σύμφωνα με την οποία η νομοθετική λειτουργία ανήκει αποκλειστικά στο κοινοβούλιο, δεν ανταποκρίνεται πλήρως στη λειτουργική πραγματικότητα. Στην πράξη, η εκτελεστική εξουσία αναλαμβάνει τον κύριο ρόλο στην επεξεργασία και διαμόρφωση των νομοθετικών προτάσεων, ενώ η νομοθετική εξουσία επιτελεί λειτουργίες ελέγχου, τροποποίησης και νομιμοποίησης. Η εξέλιξη αυτή δεν συνεπάγεται την υποβάθμιση της Βουλής, αλλά τον μετασχηματισμό του ρόλου της, από πρωτογενή παραγωγό κανόνων σε θεσμικό εγγυητή της δημοκρατικής νομιμοποίησης και του ελέγχου της νομοθετικής διαδικασίας.

Υπό τις συνθήκες αυτές, η καλή νομοθέτηση αναδεικνύεται σε πεδίο θεσμικής σύνθεσης μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας. Δεν επιδιώκει την ανατροπή της λειτουργικής υπεροχής της εκτελεστικής εξουσίας στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, αλλά τη ρύθμιση και οργάνωσή της, μέσω της θέσπισης διαδικασιών και εγγυήσεων που διασφαλίζουν τη συμβατότητά της με τις αρχές του κράτους δικαίου.

Πρώτον, λειτουργεί ως μηχανισμός εσωτερικού εξορθολογισμού της εκτελεστικής εξουσίας. Η ενσωμάτωση εργαλείων, όπως η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, η υποχρέωση αιτιολόγησης και ο προγραμματισμός της νομοθετικής δραστηριότητας επιβάλλουν στην εκτελεστική εξουσία να λειτουργεί με όρους συστηματικότητας, τεκμηρίωσης και προβλεψιμότητας. Η καλή νομοθέτηση, υπό την έννοια αυτή, περιορίζει την αποσπασματικότητα και την αυθαιρεσία, εισάγοντας στοιχεία ορθολογικής διακυβέρνησης στη διαδικασία παραγωγής του νόμου.

Δεύτερον, ως μηχανισμός ενίσχυσης του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Η παροχή τεκμηριωμένων στοιχείων, η διαφάνεια της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και η ύπαρξη σαφών κανονιστικών επιλογών επιτρέπουν στη Βουλή να ασκεί ουσιαστικότερο έλεγχο επί των νομοθετικών πρωτοβουλιών της κυβέρνησης. Η καλή νομοθέτηση, επομένως, δεν

υποκαθιστά τη νομοθετική λειτουργία, αλλά δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την αποτελεσματικότερη άσκησή της.

Τρίτον, ως μηχανισμός διασφάλισης της συνοχής της έννομης τάξης. Η συστηματική επεξεργασία των νομοθετικών ρυθμίσεων, η αποφυγή αντιφάσεων και η ενίσχυση της κωδικοποίησης συμβάλλουν στη δημιουργία ενός σταθερού και προβλέψιμου κανονιστικού περιβάλλοντος, στοιχείο κρίσιμο για έννομες τάξεις που χαρακτηρίζονται από έντονη πολυνομία, όπως η ελληνική.

Η σύνθεση αυτή μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας δεν συνιστά ισοκατανομή αρμοδιοτήτων, αλλά λειτουργική ισορροπία. Η εκτελεστική εξουσία διατηρεί τον πρωταγωνιστικό ρόλο στη διαμόρφωση των νομοθετικών προτάσεων, ενώ η νομοθετική εξουσία διασφαλίζει τη δημοκρατική νομιμοποίηση και τον έλεγχο. Η καλή νομοθέτηση λειτουργεί ως το θεσμικό πλαίσιο που καθιστά δυνατή τη συνεργασία αυτή, θέτοντας όρια και εγγυήσεις.

Στο ελληνικό πλαίσιο, η εισαγωγή του επιτελικού κράτους και η ενίσχυση του ρόλου της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων αποτυπώνουν ακριβώς αυτή τη λογική. Η ρύθμιση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας μέσω του ν. 4622/2019 ασκεί έμμεση αλλά ουσιαστική επιρροή στη σχέση Κυβέρνησης και Βουλής, γεγονός που αποτυπώνεται και στην προσαρμογή των διατάξεων του Κανονισμού της Βουλής στο ποιοτικό υπόδειγμα που θέτει ο νόμος. Η εξέλιξη αυτή αναδεικνύει ότι η καλή νομοθέτηση λειτουργεί όχι μόνο ως διοικητικό εργαλείο, αλλά και ως παράγοντας θεσμικής αναδιάρθρωσης.

Ταυτόχρονα, αναδεικνύεται ότι η αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών καλής νομοθέτησης προϋποθέτει την ένταξή τους σε ένα λειτουργικό και σαφές πλαίσιο, το οποίο δημιουργεί τις αναγκαίες συνθήκες εφαρμογής τους. Δεν αρκεί η τυπική θέσπισή τους στο στάδιο της προπαρασκευής· η ουσιαστική τους αποτίμηση πραγματοποιείται κατά τη συζήτηση και ψήφιση στη Βουλή, καθώς και κατά την εφαρμογή των νόμων στην πράξη. Υπό την έννοια αυτή, η «διαδρομή» των νομοσχε-

δίων από τη σύλληψη έως την υλοποίησή τους αποτελεί κρίσιμο πεδίο αξιολόγησης της ποιότητας της νομοθέτησης²⁴.

Η ελληνική εμπειρία αναδεικνύει, πάντως, και τα όρια του συστήματος. Η συχνή τροποποίηση της νομοθεσίας, ιδίως σε συνάρτηση με πολιτικές ή κυβερνητικές μεταβολές, υπονομεύει την ασφάλεια δικαίου και περιορίζει την αποτελεσματικότητα των θεσμικών παρεμβάσεων. Η αντιμετώπιση του φαινομένου αυτού δεν μπορεί να επιτευχθεί αποκλειστικά μέσω κανονιστικών εργαλείων, αλλά απαιτεί έναν ευρύτερο συνδυασμό καλής διοίκησης, εύρυθμης κοινοβουλευτικής λειτουργίας και ώριμης πολιτικής κουλτούρας. Στο πλαίσιο αυτό, ο ετήσιος ρυθμιστικός προγραμματισμός (παρ. 2 του άρθρου 58 του ν. 4622/2019) και η υποχρεωτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης αποτελούν τα θεσμικά αντίβαρα στην αποσπασματική τροποποίηση: μια νομοθετική παρέμβαση που δεν μπορεί να τεκμηριωθεί στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ή δεν έχει εγγραφεί στον ρυθμιστικό προγραμματισμό αντιμετωπίζει πρόσθετα θεσμικά εμπόδια εκ μέρους της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων²⁵.

Συναφώς, επισημαίνεται ότι η πληθώρα ρυθμίσεων καλής νομοθέτησης δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκη και αποτελεσματικότερη εφαρμογή τους. Αντιθέτως, η απλούστευση του θεσμικού πλαισίου και η εστίαση σε βασικές, λειτουργικές εγγυήσεις –εκείνες που αποτελούν *conditio sine qua non* για την ασφάλεια δικαίου– ενδέχεται να αποδειχθούν περισσότερο αποτελεσματικές από ένα εκτενές αλλά δυσλειτουργικό σύστημα κανόνων²⁶.

Παρά τα όρια αυτά, η συμβολή του θεσμικού πλαισίου του επιτελικού κράτους παραμένει καθοριστική. Όπως επισημαίνεται, διαμορφώνει ένα περιβάλλον εντός του οποίου η διαβούλευση μπορεί να λειτουργήσει ως ουσιαστική διαδικασία αλληλεπίδρασης, να ενισχυθεί η κοινή κατανόηση των στόχων της νομοθετικής πρωτοβουλίας και να αναβαθμιστεί συνολικά η ποιότητα και αποτελεσματικότητα των νόμων.

²⁴ Ibidem, σελ. 180.

²⁵ Ibidem, σελ. 161.

²⁶ Ibidem, σελ. 161.

Βάσει των ανωτέρω, η καλή νομοθέτηση μπορεί να ιδωθεί ως μορφή «θεσμικής γέφυρας» μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας. Διασφαλίζει ότι η αναγκαία ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας δεν οδηγεί σε αποδυνάμωση των εγγυήσεων του κράτους δικαίου, ενώ ταυτόχρονα ενισχύει τη δυνατότητα της νομοθετικής εξουσίας να επιτελεί τον ελεγκτικό και νομιμοποιητικό της ρόλο.

Τελικά, η καλή νομοθέτηση δεν αφορά μόνο το «πώς» της παραγωγής των νόμων, αλλά και το «πώς κατανέμεται και ασκείται η εξουσία» στο σύγχρονο κράτος. Στο πλαίσιο αυτό, αποτελεί κρίσιμο στοιχείο της συνταγματικής θεωρίας και της θεσμικής πρακτικής, συμβάλλοντας στη διατήρηση της ισορροπίας μεταξύ αποτελεσματικής διακυβέρνησης και δημοκρατικής νομιμοποίησης.

ΙΧ. Συμπεράσματα: Η καλή νομοθέτηση ως πολιτειακή ανάγκη

Η ανάλυση της καλής νομοθέτησης υπό το πρίσμα της σχέσης μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας οδηγεί σε μια ουσιώδη αναθεώρηση της παραδοσιακής κατανόησης της νομοθετικής λειτουργίας. Η τυπική συνταγματική κατανομή αρμοδιοτήτων δεν ανταποκρίνεται πλέον πλήρως στη λειτουργική πραγματικότητα.

Η ελληνική εμπειρία, ιδίως μετά την εισαγωγή του ν. 4622/2019, αποτελεί παράδειγμα συνειδητής προσπάθειας θεσμικής οργάνωσης της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων και τα εργαλεία καλής νομοθέτησης που διαχειρίζεται αντανακλούν μια συνειδητή επιλογή μετάβασης σε ένα πιο συστηματικό και ορθολογικό μοντέλο ρυθμιστικής διακυβέρνησης.

Τέσσερα βασικά συμπεράσματα απορρέουν από την παραπάνω ανάλυση. Πρώτον, η καλή νομοθέτηση είναι θεμέλιο αποτελεσματικής διακυβέρνησης: δεν αφορά μόνο στην ποιότητα του δικαίου, αλλά στη λειτουργικότητα των ίδιων των θεσμών. Δεύτερον, η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων αποτελεί παράδειγμα θεσμικού μετασχηματισμού: υλοποιεί στην πράξη ένα μοντέλο διοικητικής συνεργασίας και τεκμηριωμένου ελέγχου που αλλάζει τον τρόπο άσκησης

σης της εκτελεστικής εξουσίας. Τρίτον, η πολιτική κουλτούρα εφαρμογής είναι το κρίσιμο μέγεθος: η ύπαρξη κανόνων δεν αρκεί· απαιτείται διοικητική ωριμότητα, επιστημονική επάρκεια και πολιτική βούληση συνέπειας. Τέταρτον, η θεσμική βιωσιμότητα της μεταρρύθμισης εξαρτάται από την «αποπροσωποποίηση» των θεσμών: η καλή νομοθέτηση πρέπει να καταστεί σταθερό χαρακτηριστικό της κρατικής λειτουργίας, ανεξάρτητο από τις εκάστοτε προσωπικές και πολιτικές συγκυρίες. Τα θεσμικά εργαλεία αυτής της «αποπροσωποποίησης» είναι: ο Κλάδος ΠΕ Νομοτεχνών (άρθ. 104 του ν. 4622/2019), που εξασφαλίζει μακροπρόθεσμη εξειδικευμένη στελέχωση· τα εγχειρίδια της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, που λειτουργούν ως θεσμική μνήμη· και η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, που ως μόνιμο ανεξάρτητο γνωμοδοτικό όργανο αποτελεί τη δικλίδα ασφαλείας κατά της θεσμικής παλινδρόμησης.

Η καλή νομοθέτηση, υπό το πρίσμα του επιτελικού κράτους, δεν είναι απλώς τεχνικός κανόνας παραγωγής νομοθετικών κειμένων. Είναι μηχανισμός θεσμικής οργάνωσης της σχέσης μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας –και, εν τέλει, βαθιά πολιτική και συνταγματική επιλογή που σχετίζεται με την ποιότητα της δημοκρατίας και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας εξουσίας.

Η επιτυχία του νόμου για το επιτελικό κράτος και ο χαρακτηρισμός του ως μεταρρύθμισης θα κριθεί εν τέλει όχι μόνο από το κανονιστικό του περιεχόμενο, αλλά από την αποτίμηση των αποτελεσμάτων του, τη μετρησιμότητά τους και την αναβάθμιση της ποιότητας των σχέσεων κράτους-πολίτη ως αξιολόγηση της προόδου και του βαθμού επιτυχίας της επιδιωκόμενης αλλαγής. Η καλή νομοθέτηση, επομένως, αποτελεί όχι απλώς τεχνική βελτίωση, αλλά πολιτειακή προϋπόθεση για ένα αποτελεσματικό και διαφανές κράτος δικαίου.

Πηγές

A. Μονογραφίες

Χατζηπαναγιώτου Μ., Το επιτελικό κράτος. Συνταγματική διαρρύθμιση και συνέπειες του Ν 4622/2019 [Πρόλογος: Καρατζάς Α.], Νομική Βιβλιοθήκη, 2021

Παπατόλιας Α., Θεωρία και πράξη του Επιτελικού Κράτους, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2021

Νταζάνατος Δ., Επιτελικό Κράτος: Ένα προαπαιτούμενο υπέρβασης της παρακμής, Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα 2020

Βλάχου-Βλαχοπούλου Μ.-Χ., Οι Πηγές του Δημοσίου Δικαίου [Πρόλογος: Φ. Σπυρόπουλος, Διεύθυνση Σειράς: Π. Λαζαράτος, Ε. Πρεβεδούρου], Νομική Βιβλιοθήκη, 2020

Μπεκιάρη Α., Οι Γνωμοδοτήσεις στο Δημόσιο Δίκαιο [Πρόλογος: Πρεβεδούρου Ε.], Νομική Βιβλιοθήκη, 2025, σελ. 356-376

B. Άρθρα και εισηγήσεις

Τσάκωνα Χ., Το κόστος της κακής νομοθεσίας: Πλοήγηση στην οικονομική ελευθερία και το επιχειρηματικό τοπίο, Delphi Economic Forum XI

Γ. Εγχειρίδια

Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, Αθήνα: ΓΓΝΚΘ, 2020

Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, Αθήνα: ΓΓΝΚΘ, 2020

Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Εγχειρίδιο Μεθοδολογίας για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας, Αθήνα: ΓΓΝΚΘ, 2020

Δ. Νομοθεσία

Ν. 4622/2019, «Επιτελικό Κράτος», Α' 133

Ν. 4048/2012, «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», Α' 34

Π.Δ. 98/2020, «Οργανισμός της Προεδρίας της Κυβέρνησης», Α' 236

Ε. Νομολογία

ΣτΕ 3828/2014, ΝΟΜΟΣ

ΣτΕ 1463/2015, ΝΟΜΟΣ

ΣτΕ Ολ. 3914/2015, ΝΟΜΟΣ

ΣτΕ Ολ. 1738/2017, ΝΟΜΟΣ

ΣτΕ 691/2019, ΝΟΜΟΣ

ΣτΕ 1576/2025, ΝΟΜΟΣ

ΣΤ. Ευρωπαϊκές και διεθνείς πηγές

European Commission, Better Regulation Guidelines, COM(2021) final

OECD, Regulatory Policy Outlook 2023, OECD Publishing, Paris

OECD, Better Regulation Practices across the European Union 2022, OECD Publishing, Paris

OECD (2012), Greece: Review of the Central Administration (Greek version): OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing

Εφαρμογή των κανόνων καλής νομοθέτησης στην πράξη

Αγάπη Γαλενιανού-Χαλκιαδάκη

Εισαγωγή: Η καλή νομοθέτηση ως διαρκές ζητούμενο

Η καλή νομοθέτηση αποτελεί θεμελιώδη παράγοντα για τη λειτουργία του κράτους δικαίου, την οικονομική ανάπτυξη και την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τη διοίκηση.

Πρόκειται για έννοια που αναπτύχθηκε στο πλαίσιο του ΟΟΣΑ¹ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης², αλλά και στη θεωρία και τη διεθνή πρακτική, με στόχο την παραγωγή κανόνων δικαίου αναγκαίων, αναλογικών, σαφών, εφαρμόσιμων και αποτελεσματικών, ανάγοντας την καλή νομοθέτηση από τεχνικό ζήτημα σε εργαλείο διασφάλισης δημοκρατίας, διαφάνειας και οικονομικής αποδοτικότητας.

Στην Ελλάδα η πολυνομία, η πληθώρα άσχετων διατάξεων προς το κύριο αντικείμενο του νόμου, η αποσπασματικότητα, οι συχνές τροποποιήσεις, η ελλιπής αιτιολόγηση και τεκμηρίωση, η έλλειψη οδικού χάρτη εφαρμογής του νόμου, η ανύπαρκτη αξιολόγηση και η κακή νομοτεχνική σύνταξη έχουν επανειλημμένως επισημανθεί ως δομικές παθογένειες του κανονιστικού μας περιβάλλοντος, οι οποίες επιδρούν

¹ OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, 2012, διαθέσιμο στο: dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en/ (τελευταία πρόσβαση 18.03.2026).

² European Commission, *Better regulation toolbox*, December 2025, διαθέσιμο στο: commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en?filename=BR%20toolbox%20-%20December%202025.pdf/ (τελευταία πρόσβαση 18.03.2026).

αρνητικά και στην ποιότητα και ταχύτητα απονομής της δικαιοσύνης, καθιστώντας την καλή ποιότητα της νομοθέτησης διαχρονικό αίτημα.

Άλλωστε, η υποχρέωση για καλή νομοθέτηση βρίσκει συνταγματικό έρεισμα ήδη στο άρθρο 74 του Συντάγματος³, όπου προβλέπεται: υποχρεωτική σύνταξη αιτιολογικής έκθεσης για κάθε σχέδιο ή πρόταση νόμου και νομοτεχνική επεξεργασία στην επιστημονική υπηρεσία της Βουλής (παρ. 1), καταχώριση στην αιτιολογική έκθεση ολόκληρου του κειμένου της τροποποιούμενης και της τροποποιητικής διάταξης (παρ. 4), αποκλεισμός εισαγωγής προς συζήτηση νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου με διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους (παρ. 5 εδάφ. β και γ).

Με τον ν. 4048/2012 (Α' 34) «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης» επιχειρήθηκε νομοθετική παρέμβαση προς την κατεύθυνση της καλής νομοθέτησης^{4,5}.

Ακολούθησε ο ν. 4622/2019 (Α' 133) «Επιτελικό κράτος, οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων

³ Σ. Βλαχόπουλος, *Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής. Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα*, Constitutionalism.gr 2018.

⁴ Γ. Γεραπετρίτης, «Πρόλογος», στο *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας*, Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων Αθήνα 2020, σελ. 3: «Προβλέφθηκαν έτσι αναλυτικά οι αρχές της καλής νομοθέτησης, οι σχετικές υποχρεώσεις των οργάνων θέσπισης ρυθμίσεων, όπως επίσης τα μέσα καλής νομοθέτησης, με ιδιαίτερη αναφορά στη διαβούλευση, την ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, την αιτιολογική έκθεση των νόμων, την απλούστευση, την κωδικοποίηση, την αναμόρφωση του δικαίου και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων».

⁵ Βλ. και Γ. Γούλα, *Νομοθετούμε πολύ, στρεβλά και... επιτελικά; Τι επισημαίνουν για την πολυνομία και την κακονομία όσοι τη ζουν εκ των έσω*, 23.01.2026, με αναφορά ότι η πρωθυπουργική εγκύκλιος του 2006 που συντάχθηκε με πρωτοβουλία του καθηγητή Αργύρη Καρρά, αποτέλεσε το θεμέλιο για τη βελτίωση της νομοθετικής ποιότητας, ο ίδιος δε ο καθηγητής Καρράς επισημαίνει ότι «όλα όσα περιέχουν οι επόμενοι νόμοι του 2012 και του 2019, στηρίζονται κατά βάση στις αρχές και τις διαδικασίες εκείνης της εγκυκλίου», διαθέσιμο στο: daily.nb.org/focus/nomothetoume-poly-strevla-kai-epitelika-ti-episimainoun-gia-tin-polynomia-kai-tin-kakonomia-oso-ti-zoun-ek-ton-esou/ (τελευταία πρόσβαση 18.03.2026).

και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», γνωστός και ως νόμος για το Επιτελικό Κράτος, με τον οποίο εισήχθησαν συστηματοποιημένες αρχές καλής νομοθέτησης (νομιμότητα, αποτελεσματικότητα, αναλογικότητα, απλότητα και σαφήνεια, λογοδοσία και ασφάλεια δικαίου, δημοκρατική νομιμοποίηση, διαφάνεια και ισότητα των φύλων) και θεσμοθετήθηκε πλήρης κύκλος των νομοπαρασκευαστικών διαδικασιών.

Παρά την πρόοδο που σημειώθηκε, η πράξη αποκαλύπτει αδυναμίες στην εφαρμογή των αρχών καλής νομοθέτησης. Το παρόν άρθρο επιχειρεί να αποτιμήσει την εφαρμογή του πλαισίου των αρχών αυτών στην πράξη σήμερα, διερευνά τις θεσμικές και διοικητικές διαδικασίες που έχουν καθιερωθεί, τα θετικά και αρνητικά επακόλουθα, προσπαθεί να απαντήσει στο ερώτημα σε ποιο βαθμό οι θεσμοθετημένοι κανόνες καλής νομοθέτησης του ν. 4622/2019 εφαρμόζονται ουσιαστικά κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία στην Ελλάδα, παρουσιάζει αντίστοιχες πρακτικές άλλων χωρών και αποπειράται να εισφέρει προτάσεις.

I. Αρχές καλής νομοθέτησης^{6,7}

1. Αναγκαιότητα/αναλογικότητα

Η ρύθμιση πρέπει να υιοθετείται μόνον εφόσον υφίσταται συγκεκριμένο πρόβλημα που δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί επαρκώς με ηπιότερα μέσα. Προϋποθέτει εκτίμηση κόστους/οφέλους και συνεπάγεται αποφυγή πολυνομίας και υπερρύθμισης.

2. Σαφήνεια

Ο νόμος πρέπει να είναι κατανοητός τόσο από τα όργανα εφαρμογής όσο και από τους διοικούμενους. Η σαφήνεια ενισχύει την ασφάλεια δικαίου και περιορίζει την ανάγκη ερμηνευτικών παρεμβάσεων.

⁶ Βλ. προηγούμενως υποσ. 1 και 2.

⁷ *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας*, ό.π., σελ. 10-12.

3. Απλότητα

Η νομοθετική ρύθμιση πρέπει να διαθέτει μόνον το απαραίτητο για την κατανόησή της περιεχόμενο, χωρίς περιττές διατυπώσεις.

4. Διαφάνεια

Η ρύθμιση τίθεται σε δημόσια διαβούλευση πριν από την εισαγωγή της και αιτιολογείται με πληρότητα.

5. Αποτελεσματικότητα

Η ρύθμιση πρέπει να επιτυγχάνει τον επιδιωκόμενο στόχο με το μικρότερο δυνατό διοικητικό και οικονομικό κόστος, χωρίς να απαιτούνται συνεχείς τροποποιήσεις.

6. Συνοχή και Συστηματικότητα

Η νομοθεσία οφείλει να εντάσσεται αρμονικά στο υφιστάμενο νομικό πλαίσιο, χωρίς αντιφάσεις και επικαλύψεις.

7. Αξιολόγηση/λογοδοσία

Οι νομοθετικές ρυθμίσεις πρέπει να αξιολογούνται ως προς όλες τις παραπάνω παραμέτρους εντός εύλογου χρονικού διαστήματος μετά τη θέση τους σε ισχύ, με συγκεκριμένες, γνωστές εκ των προτέρων διαδικασίες, να αποδίδονται δε οι αναλογούσες ευθύνες.

Ομαδοποιώντας τις αρχές καλής νομοθέτησης, ο ΟΟΣΑ δημιούργησε τον δείκτη iREG (Indicator of Regulatory Policy and Governance), κατατάσσοντας τις επιδόσεις κάθε χώρας βάσει 3 δεικτών: συμμετοχή των ενδιαφερομένων, σύνταξη ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης (Regulatory Impact Assessment, RIA), ex post αξιολόγηση και ενός 4ου σύνθετου δείκτη διαφάνειας, που αποτυπώνει το συνολικό αποτέλεσμα ως προς τη διάσταση της διαφάνειας για τους τρεις δείκτες⁸.

⁸ OECD Regulatory Policy Outlook 2025, σελ. 11, 29, 48, 49, 125, διαθέσιμο στο: doi.

II. Το θεσμικό πλαίσιο της καλής νομοθέτησης: ο ν. 4622/2019

Με τον ν. 4622/2019 κωδικοποιήθηκαν σε ειδικό κεφάλαιο⁹ αρχές καλής νομοθέτησης, καθιερώθηκε η συνοχή της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας μέσω κανόνων και διαδικασιών υπό τον συντονισμό της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (εφεξής ΓΓΝΚΘ), θεσμοθετήθηκε υποχρεωτική σύνταξη Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης (εφεξής ΑΣΥΡ), νομοπαρασκευαστική διαδικασία σχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων από τα επισπεύδοντα Υπουργεία, δημόσια διαβούλευση και αξιολόγηση των νομοσχεδίων από την Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας Νομοθετικής Διαδικασίας (εφεξής ΕΑΠΝΔ).

Συγκεκριμένα, στο Εγχειρίδιο καλής νομοθέτησης (εφεξής Εγχειρίδιο)¹⁰, προβλέπονται τα παρακάτω στάδια νομοθέτησης: 1) εκκίνηση της διαδικασίας από τον αρμόδιο Υπουργό με εκπόνηση είτε προσχεδίου νόμου, συνοδευόμενου από προκαταρκτική ΑΣΥΡ ή κατευθυντήριων γραμμών με τα αναγκαία στοιχεία, εν συνεχεία σύσταση νομοπαρασκευαστικής επιτροπής με απόφαση του ΓΓΝΚΘ· 2) σύνταξη του νομοθετικού κειμένου και της ΑΣΥΡ από τη νομοπαρασκευαστική επιτροπή· 3) δημόσια διαβούλευση, σύνταξη και ανάρτηση σχετικής έκθεσης από την Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου, προετοιμασία τελικού σχεδίου νόμου και τελικής ΑΣΥΡ από τη νομοπαρασκευαστική επιτροπή με ενσωματωμένα συμπεράσματα της διαβούλευσης, συμπλήρωση της ΑΣΥΡ από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και παράδοση των κειμένων στη ΓΓΝΚΘ· 4) υποβολή των κειμένων στην ΕΑΠΝΔ προς αξιολόγηση· 5) διαβίβαση των κειμένων στη ΓΓΝΚΘ, προκειμένης κατάθεσής τους στη Βουλή εφόσον η γνωμοδότηση της ΕΑΠΝΔ είναι θετική, διαφορετικά προηγείται η ενσωμάτωση των παρατηρήσεων της ΕΑΠΝΔ. Ακολουθεί η συζήτηση του νομοσχεδίου στη Βουλή.

Σε διαφορετικό κεφάλαιο του νόμου, αυτό της παρακολούθησης

org/10.1787/56b60e39-en, (τελευταία πρόσβαση 18.03.2026).

⁹ Μέρος Γ', Κεφάλαιο Γ' «Νομοπαρασκευαστική διαδικασία και καλή νομοθέτηση».

¹⁰ *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας*, ό.π.

εφαρμογής κυβερνητικού έργου, προβλέφθηκε η αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής ρυθμίσεων¹¹.

III. Η εφαρμογή στην πράξη – Εμπειρική αποτίμηση¹²

1. Βελτίωση σε πτυχές της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας

A. Τα νομοσχέδια τίθενται κατά κανόνα σε δημόσια διαβούλευση πριν από την εισαγωγή τους προς ψήφιση¹³ (θετική διαπίστωση που υπονομεύεται λόγω της πρακτικής της νομοθετήσεως δια τροπολογιών, όπως αναπτύσσεται παρακάτω)¹⁴.

B. Σύσταση και λειτουργία από το 2020 της ΕΑΠΝΔ¹⁵, διαδόχου της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής (ΚΕ.Ν.Ε.), στην οποία, πέραν των νομικών, μετέχουν οικονομολόγοι και νομοτέχνες, οι ειδικές παρατηρήσεις των οποίων βελτιώνουν τη διαμόρφωση των νομοσχεδίων. Έχει αξιολογήσει 150 νομοσχέδια, που τέθηκαν υπόψη της προς αξιολόγηση έως τώρα, επί συνόλου 297 νόμων που ψηφίστηκαν κατά την περίοδο λειτουργίας της¹⁶.

¹¹ Μέρος Γ', Κεφάλαιο Β' «Παρακολούθηση εφαρμογής κυβερνητικού έργου».

¹² Μεταφέρω την εμπειρία μου ως μέλος της Επιτροπής επί σχεδόν 6 χρόνια, η οποία αναπόφευκτα συμπλέκεται με την 37χρονη εμπειρία μου ως δικαστική λειτουργός.

¹³ Από την παρέμβαση του Στέλιου Κουτνατζή, στο πλαίσιο του συνεδρίου «Δικαιοσύνη: Θεμέλιο Ανάπτυξης και Ευημερίας» διαθέσιμο στο: synedriodikaiosisini.gr, στην ενότητα «Κτίζοντας ένα Σταθερό και Λειτουργικό Νομοθετικό Σύστημα»: «Όλα τα νομοσχέδια πριν κατατεθούν στη Βουλή αναρτώνται σε δημόσια διαβούλευση για τουλάχιστον δύο εβδομάδες. Δεν υπάρχει καμία εξαίρεση από αυτόν τον κανόνα», διαθέσιμο στο: [youtube.com/watch?v=E3SXRxmFsPM](https://www.youtube.com/watch?v=E3SXRxmFsPM) (τελευταία πρόσβαση 18.03.2026).

¹⁴ Σημείο Γ, υποκεφαλαίου 2 του παρόντος κεφαλαίου.

¹⁵ Βλ. άρθρο 64 του ν. 4622/2019. Πρόκειται για ανεξάρτητο, διεπιστημονικό, γνωμοδοτικό όργανο, που αξιολογεί και γνωμοδοτεί ως προς την εφαρμογή και τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης στα σχέδια νόμων, υπουργικών τροπολογιών, νομοθετικού περιεχομένου κανονιστικών διαταγμάτων, κανονιστικών υπουργικών αποφάσεων, καθώς και των ΑΣΥΡ που παραπέμπονται σε αυτήν από τη ΓΓΝΚΘ (συνταγματικότητα, συμβατότητα προς ενωσιακό και διεθνές δίκαιο, πληρότητα και ποιότητα διατάξεων και ΑΣΥΡ).

¹⁶ Στους 297 νόμους δεν περιλαμβάνονται νόμοι που κυρώνουν διεθνείς συμβάσεις, συμβάσεις δωρεών μεταξύ ιδρυμάτων και του ελληνικού Δημοσίου, καθώς και Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου.

Γ. Σύσταση στην Προεδρία της Κυβέρνησης και λειτουργία από το 2020 της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης (ΚΕΚ)¹⁷ και ολοκλήρωση 20 νομοθετικών κωδικοποιήσεων και 3 διοικητικών κωδικοποιήσεων σε πολύ σημαντικούς τομείς.

Δ. Δημιουργία κλάδου ΠΕ Νομοτεχνών¹⁸, στο πλαίσιο του κλάδου ΠΕ Επιτελικών Στελεχών της Διοίκησης, οι οποίοι ήδη έλαβαν ειδική σχετική εκπαίδευση και στελεχώνουν πλέον τις αντίστοιχες υπηρεσίες των υπουργείων και τη ΓΓΝΚΘ, με θετική συνεισφορά στη διατύπωση και κατάστρωση των νομοσχεδίων.

Ε. Έκδοση το 2020 λεπτομερούς χρηστικού εγχειριδίου νομοπαρασκευαστικής μεθοδολογίας¹⁹ και εγχειριδίου ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης από τη ΓΓΝΚΘ.

ΣΤ. Εξάλειψη της πρακτικής εισαγωγής νομοσχεδίων με τη διαδικασία του κατεπείγοντος²⁰.

Ζ. Δεν γίνονται πλέον αποδεκτές εκπρόθεσμες τροπολογίες πριν

¹⁷ Βλ. άρθρο 66 ν. 4622/2019, πρόκειται περί διαδόχου της ΚΕΚ που είχε συσταθεί το 2003 ως επιτροπή υπαγόμενη στη Γενική Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου.

¹⁸ Άρθρο 104 παρ. 1α του ν. 4622/2019, βάσει του οποίου συστήνεται διυπουργικός κλάδος προσωπικού ΠΕ Επιτελικών Στελεχών της Διοίκησης με ειδικότητα, μεταξύ άλλων, και νομοτεχνών. Στην παρ. 3 του άρθρου αυτού ορίζεται ως αντικείμενο εργασίας των νομοτεχνών η «υποστήριξη της πολιτικής και διοικητικής ηγεσίας του φορέα στον οποίο υπηρετούν κατά τη σύνταξη, αξιολόγηση και τροποποίηση σχεδίων νόμων, κανονιστικών πράξεων και λοιπών συνοδευτικών εγγράφων, της αρμοδιότητας τους». Ειδικότερα δε προβλέπεται ότι «οι υπάλληλοι του κλάδου πρέπει να είναι σε θέση: (α) να εφαρμόζουν τις αρχές και τα εργαλεία της Καλής Νομοθέτησης κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, (β) να συντάσσουν απλά και κατανοητά νομοθετικά και κανονιστικά κείμενα με μέριμνα για τη χαμηλότερη, δυνατή επιβάρυνση των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και τα συνοδευτικά αυτών κείμενα, (γ) να έχουν γνώση των καλών πρακτικών, στην Ελλάδα και διεθνώς, του τομέα πολιτικής που διαχειρίζονται, (δ) να γνωρίζουν τις τεχνικές απλούστευσης, κωδικοποίησης και αναμόρφωσης του δικαίου».

¹⁹ Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, ό.π.

²⁰ Σ. Κουτνατζής, ό.π.: «Τη βουλευτική περίοδο 2019-2023 είχαμε 10 νομοσχέδια που ψηφίστηκαν ως επείγοντα ή κατεπείγοντα, έναντι 47 την περίοδο 2015-2019. Το 2025 είναι η 4η συνεχόμενη χρονιά, από το 2022 που ξεκίνησε αυτό, που δεν έχουμε ούτε ένα νομοσχέδιο, ούτε ως επείγον, ούτε ως κατεπείγον».

από την ψήφιση των νόμων και έχει μειωθεί ο συνολικός αριθμός των τροπολογιών, γεγονός που συνιστά σημαντική πρόοδο ως προς την τήρηση της νομιμότητας κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και την εφαρμογή των κανόνων της καλής νομοθέτησης^{21,22}.

Η. Οι εξουσιοδοτικές διατάξεις συγκεντρώνονται σε αυτοτελές άρθρο στο τέλος του νόμου, ώστε να μην είναι διάσπαρτες στο κείμενο, με αποτέλεσμα τον ευχερή έλεγχο ως προς την έκδοση της δευτερογενούς νομοθεσίας και κατά συνέπεια την εφαρμογή του νόμου στην πράξη.

Θ. Έχουν επέλθει επί μέρους βελτιώσεις «τεχνικού» χαρακτήρα στη νομοπαρασκευή, ενδεικτικά: ο τίτλος των περισσότερων σχεδίων νόμου απηχεί με ακρίβεια το περιεχόμενό τους, προτάσσεται σχεδόν πάντα πίνακας περιεχομένων, κατά κανόνα ακολουθείται η υποδεικνυόμενη κατάστρωση της δομής τους με λογική σειρά, φιλική προς τον χρήστη²³, περιλαμβάνονται σχεδόν πάντα άρθρα περί σκοπού και αντικειμένου, οι τίτλοι των άρθρων κατά κανόνα ανταποκρίνονται στο περιεχόμενό τους, τα άρθρα με τροποποιητικές διατάξεις εισάγονται με επεξηγηματικά προοίμια του περιεχομένου τους και παρατίθεται, όπου απαιτείται, η συνολική νέα μορφή της ρύθμισης, οι μεταβατικές και καταργούμενες

²¹ Σ. Κουτνατζής, ό.π.: «Τροπολογίες που από τη φύση τους δεν ακολουθούν τα προβλεπόμενα στάδια της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, στην τετραετία 2019-2023 περιορίστηκαν δραστικά, από 5,1 μέσο όρο ανά νομοσχέδιο σε 1,7 στην τρέχουσα βουλευτική περίοδο, την πρώτη χρονιά 2023-2024 πέσαμε στο 0,9 κατά μέσο όρο και τη δεύτερη χρονιά της τρέχουσας τετραετίας στο 0,5 τροπολογία ανά νομοσχέδιο, με τον αριθμό των άρθρων ανά τροπολογία να μειώνεται επίσης σταθερά».

²² Βλ. και άρθρο Κ. Σαραβάκου, Ο κανονισμός της Βουλής και οι εκπρόθεσμες τροπολογίες, εφημερίδα Καθημερινή 15.03.2026: «η τριήμερη πρόβλεψη για τον χαρακτηρισμό μιας τροπολογίας ως εμπρόθεσμης φαίνεται να αφορά αποκλειστικά την Ολομέλεια και όχι τις επιτροπές. Έτσι, μια τροπολογία μπορεί να θεωρείται εμπρόθεσμη ακόμη και όταν κατατίθεται στην αρμόδια επιτροπή λίγες μόνο ώρες πριν αυτή ολοκληρώσει τις εργασίες της, και συνεπώς ελάχιστο χρόνο πριν από τη συζήτηση και την ψήφιση της στην Ολομέλεια», διαθέσιμο στο: kathimerini.gr/opinion/564125632/o-kanonismos-tis-voylis-kai-oi-ekprothesmes-tropologies/ (τελευταία πρόσβαση 18.03.2026).

²³ Χωρίζονται (αναλόγως του μεγέθους εκάστου) σε μέρη, κεφάλαια, άρθρα, παραγράφους, περιπτώσεις και υποπεριπτώσεις.

διατάξεις συγκεντρώνονται σε αυτοτελή άρθρα στο τέλος του νομοσχεδίου.

Αρκετά από τα παραπάνω θετικά βήματα έχουν διαπιστωθεί στις ετήσιες εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής²⁴, του ΟΟΣΑ²⁵ και του ΚΕΦΙΜ²⁶.

2. Τα προβλήματα που επιμένουν

Α. Αν και στο Σύνταγμα και στους κανόνες της καλής νομοθέτησης είναι σαφής η πρόβλεψη μη εισαγωγής για συζήτηση νομοσχεδίων με άσχετες προς το κύριο αντικείμενό τους διατάξεις, αυτό δεν τηρείται συνήθως²⁷. Οι νόμοι δεν έχουν ένα μόνον αντικείμενο²⁸, συχνά έχουν

²⁴ Έκθεση του 2025 για το κράτος δικαίου, Κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα που συνοδεύει το έγγραφο ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: «Η θετική τάση αποφυγής της θέσπισης νομοθεσίας με τη διαδικασία του επείγοντος συνεχίζεται, και γίνεται σεβαστό το εκ του νόμου προβλεπόμενο χρονοδιάγραμμα για τις δημόσιες διαβουλεύσεις, αν και η συμμετοχή και η διαφάνεια στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία επιδέχονται βελτίωση. Τα νομοσχέδια υποβάλλονται συστηματικά σε δημόσια διαβούλευση και τηρείται η προβλεπόμενη από το νόμο προθεσμία των δύο εβδομάδων για τη διεξαγωγή δημόσιας διαβούλευσης», σελ. 20, διαθέσιμο στο: commission.europa.eu/document/download/f2eb4e57-317a-4be4-8baa-b667c9f801d9_en?filename=12_1_63944_coun_chap_greece_en.pdf, (τελευταία πρόσβαση 18.03.2026).

²⁵ OECD Regulatory Policy Outlook, ό.π., σελ. 180: “Greece has made positive recent steps to enhance regulatory management capacity by developing RIA handbooks and templates, legislative drafting, and codification methodology. The advisory Committees to scrutinize legislation and ensure regulatory quality are also contributing to establishing a robust regulatory management process”.

²⁶ ΚΕΦΙΜ, Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης: Σημαντική βελτίωση στην ποιότητα του νομοθετικού έργου το 2024, με επίμονες ωστόσο διαρθρωτικές εκκρεμότητες, διαθέσιμο στο: kefim.org/deiktis-poiotitas-nomothetisis-simantiki-veltiosi-stin-poiotita-tou-nomothetikou-ergou-to-2024-me-epimones-ostoso-diarthrotikes-ekkremitites/ (τελευταία πρόσβαση 18.03.2026).

²⁷ Σχετική η εμπειρία από τις εργασίες της ΕΑΠΝΔ.

²⁸ Βλ. ΚΕΦΙΜ: «Παρά τις επιμέρους βελτιώσεις, η νομοθετική διαδικασία στην Ελλάδα γίνεται στο πόδι: η πρακτική [της νομοθέτησης άσχετων διατάξεων] ούτε νέα είναι, ούτε αποτελεί εξαίρεση καθώς το 2025 οι μισοί νόμοι δεν ρύθμισαν μόνο ένα θέμα, σε αντίθεση με όσα προβλέπει και το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας

περισσότερα, άσχετα μεταξύ τους, ακόμα και αν επισπεύδον είναι ένα Υπουργείο. Ούτε όμως η εσχάτως εισαχθείσα λύση ανάγκης των ερανιστικών νομοσχεδίων²⁹ έχει αποκαθάρει τα υπόλοιπα από άσχετες διατάξεις.

Β. Δεν τηρείται η αρχή της αναγκαιότητας στη νομοθέτηση, με αποτέλεσμα να εισάγονται με μεγάλη συχνότητα ρυθμίσεις νόμων αντί ηπιότερων μέσων, όπως προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις κλπ.

Γ. Ενώ φαίνεται να έχει εκλείψει το φαινόμενο των εκπρόθεσμων τροπολογιών³⁰, εν τούτοις η πρακτική νομοθέτησης δια (εμπρόθεσμων) τροπολογιών παραμένει³¹. Από μια απλή, εκ των ενόντων, έρευνα προκύπτει ότι σε κάθε ψηφισθέντα νόμο την τελευταία διετία περιλαμβάνονται κατά μέσον όρο τουλάχιστον 30% περισσότερα άρθρα από αυτά που έτυχαν επεξεργασίας από την ΕΑΠΝΔ, άρα μεγάλο μέρος των προς ψήφιση άρθρων προστίθεται εκ των υστέρων, δεν τυγχάνει προηγούμενης επεξεργασίας και (πιθανότατα) δεν τίθεται σε διαβούλευση³². Βεβαίως πρόκειται για βελτίωση του αντίστοιχου ποσοστού του 56% της προηγούμενης τετραετίας (2020-2024), δεν παύει όμως να αποτελεί

[...]. Ενδεικτικά, μόνο το 51% των νόμων του 2025 ρυθμίζει μόνο ένα θέμα, όπως προβλέπει το Σύνταγμα και το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας ενώ το υπόλοιπο 49% των νόμων έρχεται σε αντίθεση με την σχετική οδηγία», διαθέσιμο στο: kefim.org/para-tis-epimerous-veltioseis-i-nomothetiki-diadikasia-stin-elladaginetai-sto-podi/ (τελευταία πρόσβαση 18.03.2026).

²⁹ Αρμοδιότητας ενός Υπουργείου με ρυθμίσεις περισσότερων, διαφορετικών αντικειμένων.

³⁰ Σ. Κουτνατζής, ό.π.

³¹ Βλ. Έκθεση ΕΕ για το κράτος δικαίου, ό.π.: «Το ποσοστό των πρόσθετων διατάξεων που εισάγονται στο τελικό κείμενο του νόμου χωρίς να έχουν υποβληθεί σε δημόσια διαβούλευση παρέμεινε περιορισμένο κατά την περίοδο αναφοράς. Ωστόσο, οι περισσότερες απ' αυτές τις πρόσθετες διατάξεις υποβάλλονται στη Βουλή ως τροπολογίες την ημέρα πριν από την ψήφιση του νομοσχεδίου από την Ολομέλεια και συχνά δεν σχετίζονται με το αντικείμενο του νόμου», σελ. 20.

³² Βλ. ΚΕΦΙΜ, ό.π.: «[...] το 2025 το 13% των άρθρων στους νόμους (κατά μέσο όρο) δεν πέρασαν από δημόσια διαβούλευση, ενώ υπήρξαν και νόμοι όπου το ένα τρίτο των άρθρων εμφανίστηκαν μετά την διαβούλευση (17 από τα 47 άρθρα του Ν. 5184/2025) σε αντίθεση με όσα ορίζουν ο Ν. 4622/2019 για το επιτελικό κράτος και το εγχειρίδιο νομοπαρασκευαστικής μεθοδολογίας».

σοβαρή παρέκκλιση του νομοθετημένου κύκλου της διαδικασίας της καλής νομοθέτησης. Η πρακτική αυτή συνδέεται ενδεχομένως με την ανάγκη ενσωμάτωσης ρυθμίσεων τελευταίας στιγμής ή με πολιτικές πιέσεις ως προς τον χρόνο, χωρίς όμως να δικαιολογεί την παράκαμψη των προβλεπόμενων σταδίων. Αν και το φαινόμενο αυτό από τυπική άποψη καλύπτεται από τον συνταγματικώς κυρίαρχο ρόλο της Βουλής κατά τη συζήτηση και ψήφιση των νόμων, από ουσιαστική άποψη όμως δημιουργεί μείζονα προβλήματα για την καλή νομοθέτηση, δεδομένου ότι κατ' αποτέλεσμα έχει δυσμενή επίπτωση στην ποιότητα της παραγόμενης δια τροπολογιών νομοθεσίας.

Δ. Ο θεσμοθετημένος κύκλος νομοθέτησης δεν τηρείται όπως προβλέφθηκε. Συγκεκριμένα, είναι συχνό το φαινόμενο σχέδια νόμου που έτυχαν επεξεργασίας από την ΕΑΠΝΔ να αποτελούν προσχέδια και να τίθενται εκ των υστέρων σε διαβούλευση ή/και να κατατίθενται στη Βουλή διαφορετικά κείμενα, σε αντίθεση με τα προβλεπόμενα στον νόμο. Επίσης, η πρόβλεψη περί επεξεργασίας των νομοσχεδίων από ειδικές νομοπαρασκευαστικές επιτροπές των Υπουργείων στις οποίες συμμετέχουν νομοτέχνες δεν ακολουθείται συνήθως³³, με αποτέλεσμα οι παραγόμενες ρυθμίσεις να απέχουν από το πρότυπο του ν. 4622/2019.

Ε. Συχνά εντοπίζονται διατάξεις χωρίς κανονιστικό περιεχόμενο, δίκην διακηρύξεων, με αποτέλεσμα την άχρηστη επιβάρυνση και ενδεχομένως και αλλοίωση του πραγματικού ρυθμιστικού σκοπού^{34,35}.

³³ Η σχετική διαπίστωση συνάγεται (και) από το γεγονός ότι ενώ η ΕΑΠΝΔ, δια του Προέδρου της, ζητά την παρουσία των επιφορτισμένων με τη νομοπαρασκευή επιτελικών στελεχών (νομοτεχνών) του επισπεύδοντος υπουργείου κατά τη συνεδρίαση των νομοσχεδίων αρμοδιότητάς του, οι τελευταίοι δεν παρίστανται.

³⁴ Π.χ.: «Οι αναθέσεις έργου και παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών γίνονται με όρους χρηστής διαχείρισης, διαφάνειας και αξιοκρατίας, στο πλαίσιο τήρησης των εγκεκριμένων δημοσιονομικών στόχων και του ισοζυγίου της Εταιρείας, και εφόσον συνάδουν με τα όρια και το πλαίσιο του εκάστοτε ισχύοντος Πολυετούς Δημοσιονομικού Προγραμματισμού και του προϋπολογισμού της, αφορούν δε σε πρόγραμμα που ενισχύει το παραγόμενο και παρεχόμενο πρόγραμμα από το προσωπικό [...] και στοχεύουν στην ενδυνάμωση της εγχώριας παραγωγής και των συντελεστών της».

³⁵ Βλ. παρέμβαση Β. Ανδρουλάκη στο πλαίσιο του συνεδρίου «Δικαιοσύνη», ό.π., στην ενότητα «Κτίζοντας ένα Σταθερό και Λειτουργικό Νομοθετικό Σύστημα»:

ΣΤ. Πολλές φορές τα νομοσχέδια βρίθουν από διατάξεις άκρως λεπτομερειακού, τεχνικού χαρακτήρα, που δεν έχουν θέση σε νόμο, αλλά θα έπρεπε να αποτελούν περιεχόμενο δευτερογενούς νομοθεσίας.

Ζ. Δεν τηρείται αρκετές φορές ο κανόνας της απλότητας και της σαφήνειας, με αποτέλεσμα δυσνόητες και μπερδεμένες διατυπώσεις³⁶.

Η. Παρά τις αντίθετες οδηγίες του Εγχειριδίου³⁷ παρατηρείται τάση συνεχούς δημιουργίας νέων οργάνων και υπηρεσιών.

Θ. Η πρόβλεψη του εγχειριδίου για «ρήτρες παρακολούθησης, αξιολόγησης αποτελεσμάτων της νομοθεσίας και αυτοδίκαιης κατάργησης»³⁸ (sunset clauses) έχει εφαρμοστεί μόνον σε περιπτώσεις ενσωμάτωσης ενωσιακής νομοθεσίας.

Ι. Τα νομοσχέδια δεν εξοπλίζονται με χρονοδιάγραμμα εφαρμογής, γεγονός που δυσχεραίνει την αποτελεσματική και άμεση εφαρμογή των νομοθετικών ρυθμίσεων.

«Έχουμε ρυθμίσεις που δεν έχουν σαφές κανονιστικό περιεχόμενο, που μπορεί καμιά φορά να θολώνουν το περιεχόμενο του νόμου και να βαραίνουν το κείμενο».

³⁶ Π.χ.: «Αρμόδια όργανα για την επιβολή των κυρώσεων των παρ. 1 και 2 ορίζονται: [...] γ) το συλλογικό όργανο διοίκησης του δημόσιου φορέα διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένα, εφόσον η δραστηριότητα ασκείται εντός χερσαίας ζώνης λιμένα και ειδικά στην περίπτωση των δημοτικών λιμενικών γραφείων ο οικείος Δήμαρχος. Αν η δραστηριότητα ασκείται εντός χερσαίας ζώνης λιμένα, το δικαίωμα χρήσης και εκμετάλλευσης του οποίου έχει παραχωρηθεί σε ιδιώτη επενδυτή δύναμει Σύμβασης Παραχώρησης που έχει κυρωθεί με νόμο και ο οποίος κατέχει την πλειοψηφία των μετοχών του οικείου οργανισμού λιμένα ή εντός χερσαίας ζώνης λιμένα το δικαίωμα χρήσης και εκμετάλλευσης της οποίας έχει υποπαραχωρηθεί εξ ολοκλήρου ή τμηματικά σε ιδιώτη επενδυτή δύναμει Σύμβασης Υποπαραχώρησης που έχει κυρωθεί με νόμο, αρμόδιο όργανο είναι η Εποπτική Μονάδα Ασφάλειας Λιμένων και Πλοίων».

³⁷ Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, ό.π., σελ. 24, 1.3.6, «Η σύσταση νέων υπηρεσιών ή μονάδων ή συλλογικών οργάνων αποτελεί επιλογή, μόνο αν ο σκοπός του νόμου δεν μπορεί να επιτευχθεί με υφιστάμενα όργανα. Επομένως, οι επιλογές του νομοτέχνη είναι: α) να αναθέσει την εφαρμογή του νόμου σε υφιστάμενα όργανα, ή β) να επεκτείνει τις αρμοδιότητες υφιστάμενων οργάνων, ώστε να περιλάβουν και τον εν λόγω νόμο ή γ) ως έσχατη λύση να δημιουργήσει νέο όργανο. Στην περίπτωση αυτή, πρέπει να αιτιολογηθούν επαρκώς η ανάγκη αυτή, καθώς και η διαθεσιμότητα των απαραίτητων ανθρωπίνων και οικονομικών πόρων».

³⁸ Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, ό.π., σελ. 37, 1.3.11.

Κ. Παρατηρείται το φαινόμενο αλλεπάλληλων τροποποιήσεων πρόσφατων νομοθετημάτων σε σύντομο διάστημα.

Λ. Απουσιάζει παντελώς ο νομοτεχνικός έλεγχος της δευτερογενούς νομοθεσίας, παρά τις περί του αντιθέτου νομοθετικές προβλέψεις³⁹, με αποτέλεσμα προβλήματα ποιότητας και συμβατότητας των σχετικών ρυθμίσεων⁴⁰.

3. ΑΣΥΡ: Θεσμικό πλαίσιο και πρακτική εφαρμογή

Τα αποτελέσματα δεν ήταν τα αναμενόμενα ως προς τη σύνταξη της ΑΣΥΡ, η οποία απέχει από την ΡΙΑ που προβλέπεται στις εργαλειακές ΕΕ και ΟΟΣΑ⁴¹ και χρησιμοποιείται διεθνώς, προκειμένου να παράσχει την αναγκαία, ποσοτική και ποιοτική, τεκμηρίωση των συνεπειών – θετικών ή αρνητικών – της κάθε ρυθμιστικής πρωτοβουλίας. Στόχος της σχετικής πρόβλεψης του άρθρου 62 του ν. 4622/2019 ήταν «μια συνεκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, η οποία ενσωματώνει τόσο όλες τις επιμέρους εκθέσεις που ήδη προβλέπονταν – αιτιολογική έκθεση, εκθέσεις του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, έκθεση γενικών συνεπειών, έκθεση διαβούλευσης – όσο και δύο νέες εκθέσεις θεμελιώδους σημασίας: την έκθεση νομιμότητας που εξετάζει τη συμβατότητα των προτεινόμενων διατάξεων με υπερνομοθετικούς κανόνες δικαίου και την έκθεση εφαρμογής που προσδιορίζει σαφώς τα διοικητικά όργανα που είναι αρμόδια για την εφαρμογή των εισαγόμενων ρυθμίσεων, καθώς και το χρονοδιάγραμμα έκδοσης των προβλεπόμενων κανονιστικών πράξεων»⁴². Όμως στην πράξη: α) η ΑΣΥΡ συντάσσεται μηχανικά, κατά το πλείστον

³⁹ Άρθρο 58 παρ. 2 περ. α ν. 4622/2019.

⁴⁰ Βλ. *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*, ό.π., σελ. 180: “Significant subordinate regulations can be, but are typically not, submitted for public consultation”. Στην ίδια έκθεση διαπιστώνεται για το έτος 2024 ότι, ενώ οι δείκτες συμμετοχής των ενδιαφερομένων και σύνταξης ΑΣΥΡ (βλ. παραπάνω κεφάλαιο II τελευταία παράγραφος) στην Ελλάδα υπερβαίνουν τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ ως προς την πρωτογενή νομοθεσία, υπολείπονται κατά πολύ αυτού ως προς τη δευτερογενή νομοθεσία.

⁴¹ Βλ. προηγούμενες υποσημειώσεις 1 και 2.

⁴² Προεδρία της Κυβέρνησης, ΓΓΝΚΘ, *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, σελ. 4.

εμπεριέχει επιφανειακή θεμελίωση, κάποια πεδία είτε συμπληρώνονται πλημμελώς ή καθόλου· β) ελλείπουν, συνήθως παντελώς, τα απαραίτητα ποσοτικά στοιχεία προς θεμελίωση της αναγκαιότητας λήψης του υπό αξιολόγηση νομοθετικού μέτρου, παρά τις αντίθετες προβλέψεις και οδηγίες εφαρμογής του σχετικού Εγχειριδίου⁴³, γεγονός που αποτελεί μόνιμη επισήμανση των οικονομολόγων της ΕΑΠΝΔ, οι οποίοι αδυνατούν εξαιτίας της έλλειψης αυτής να εισφέρουν ολοκληρωμένη επιστημονική αξιολόγηση στο πεδίο τους. Η απουσία ποσοτικών δεδομένων και η μη συστηματική αξιολόγηση των επιπτώσεων οδηγούν σε ρυθμίσεις που συχνά στερούνται τεκμηρίωσης και δεν επιτρέπουν την *ex post* αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους^{44,45}.

Συγκεκριμένα:

Α. Στην ενότητα Α (Αιτιολογική έκθεση) συμπληρώνονται με κάποια επάρκεια τα πεδία 1-4 περί της ταυτότητας και αναγκαιότητας της αξιολογούμενης ρύθμισης. Στο ερώτημα του πεδίου 5 *«Γιατί δεν είναι δυνατό να αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο της υφιστάμενης νομοθεσίας»*

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Έτσι και ΚΕΦΙΜ, Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης, ό.π.: «Παρά την υψηλή τυπική συμμόρφωση, η ουσιαστική τεκμηρίωση των δημόσιων πολιτικών παραμένει εξαιρετικά αδύναμη, με σχεδόν μηδενική χρήση ποσοτικών δεδομένων στις Εκθέσεις Συνεπειών Ρύθμισης. Το πρόβλημα αυτό δεν είναι συγκυριακό, αλλά συνδέεται άμεσα με το ισχύον υπόδειγμα Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης του 2020, το οποίο δεν προβλέπει ρητό πεδίο ποσοτικής αποτίμησης, υπονομεύοντας τη δυνατότητα ουσιαστικής αξιολόγησης των ρυθμίσεων».

⁴⁵ Κ. Σαραβάκος, *Η ποιότητα της νομοθέτησης στην Ελλάδα και την ΕΕ*, σελ. 6: «Η Ελλάδα φαίνεται να συμμορφώνεται σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό από την ΕΕ στην τυπική συμμόρφωση της χρήσης της ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης. Ωστόσο, ως προς τον δείκτη σχετικά με το ποσοστό νομοθετημάτων με ποσοτικό προσδιορισμό συνεπειών, το 2022, μόνο το 11% των ελληνικών νομοθετημάτων περιείχαν ποσοτικό προσδιορισμό των συνεπειών, έναντι 55% στην ΕΕ. Το 2023 τα ποσοστά ήταν 10% και 82%, ενώ το 2024 διαμορφώθηκαν στο 9% και 59% αντίστοιχα. Παρατηρείται λοιπόν πως αν και οι ελληνικοί νόμοι συνοδεύονται συστηματικά από ανάλυση συνεπειών ρύθμισης, σπανίως ποσοτικοποιούνται σε αυτή οι συνέπειες των νόμων σε σύγκριση με την ΕΕ, όπουόταν υπάρχει διαθέσιμη ανάλυση συνεπειών ρύθμισης, αυτές πάντα προσδιορίζονται ποσοτικά», διαθέσιμο στο: kefim.org/wp-content/uploads/2020/07/No9_25_PoiotitaNomothetisis.pdf (τελευταία πρόσβαση 18.03.2026).

κατά το πλείστον δίδονται ταυτολογικές απαντήσεις του τύπου «Τα ζητήματα δύνανται να αντιμετωπισθούν μόνο με τροποποίηση νόμου»⁴⁶ χωρίς περαιτέρω αιτιολογία. Το πεδίο 6 «Έχετε λάβει υπόψη συναφείς πρακτικές; Εάν ΝΑΙ, αναφέρατε συγκεκριμένα»⁴⁷ έχει συμπληρωθεί ελάχιστες φορές. Το πεδίο 7 «Σημειώστε ποιοι από τους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών επιδιώκονται με την αξιολογούμενη ρύθμιση»⁴⁸ σπανίως συμπληρώνεται. Το πεδίο 8 «Ποιοι είναι οι στόχοι της αξιολογούμενης ρύθμισης», εφόσον συμπληρωθεί, πρόκειται για αντιγραφή όσων παρατέθηκαν στα πρώτα πεδία. Το πεδίο 9 «Ειδικότεροι στόχοι ανάλογα με τον τομέα νομοθέτησης»⁴⁹ σπανίως συμπληρώνεται. Τα πεδία 10-13 «Ψηφιακή διακυβέρνηση» σπανίως συμπληρώνονται. Ως προς το πεδίο 14 «Κατ' άρθρο ανάλυση αξιολογούμενης ρύθμισης» ακολουθεί ιδιαίτερη ανάλυση στο υποκεφάλαιο 4 του παρόντος.

Β. Η ενότητα Β (Εκθεση του άρθρου 75 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος) περιλαμβάνει την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους με συνοπτική ανάλυση των άρθρων της αξιολογούμενης ρύθμισης (πεδίο 15) και οικονομικά αποτελέσματα επί του Κρατικού Προϋπολογισμού ή/και επί του προϋπολογισμού των αρμόδιων φορέων (πεδίο 16). Οι σχετικές εκθέσεις δεν έχουν προσκομισθεί ποτέ στην ΕΑΠΝΔ.

Γ. Στην ενότητα Γ (Εκθεση του άρθρου 75 παρ. 3 του Συντάγματος) περιλαμβάνεται η ειδική έκθεση για τα προκαλούμενα οικονομικά αποτελέσματα (πεδίο 17), η οποία δεν έχει προσκομισθεί ποτέ στην ΕΑΠΝΔ.

Δ. Στην ενότητα Δ (Εκθεση γενικών συνεπειών) περιλαμβάνονται: α) «Οφέλη αξιολογούμενης ρύθμισης» (πεδίο 18)⁵⁰, όπου συνήθως

⁴⁶ Πρόκειται για ακριβή αντιγραφή της σχετικής απάντησης από πρόσφατες ΑΣΥΡ.

⁴⁷ Σε άλλες χώρες της ΕΕ ή του ΟΟΣΑ, σε όργανα της ΕΕ, σε διεθνείς οργανισμούς.

⁴⁸ 17 στόχοι που παρατίθενται αναλυτικά, όπως Μηδενική φτώχεια, Μηδενική πείνα, κλπ.

⁴⁹ Εκπαίδευση-Πολιτισμός, Εθνική Άμυνα κλπ.

⁵⁰ Άμεσα οφέλη (αύξηση εσόδων, μείωση δαπανών, εξοικονόμηση χρημάτων, μεγαλύτερη αποδοτικότητα/αποτελεσματικότητα) και έμμεσα οφέλη (βελτίωση παρεχόμενων υπηρεσιών, δίκαιη μεταχείριση πολιτών, αυξημένη αξιοπιστία/διαφάνεια θεσμών, βελτιωμένη διαχείριση κινδύνων).

«τικάρονται» τα αντίστοιχα κουτάκια, χωρίς σχολιασμό/ποιοτική αποτίμηση· β) «Κόστος αξιολογούμενης ρύθμισης» (πεδίο 19)⁵¹, όπου σπανίως «τικάρονται» τα αντίστοιχα κουτάκια, χωρίς σχολιασμό/ποιοτική αποτίμηση· γ) «Κίνδυνοι αξιολογούμενης ρύθμισης» (πεδίο 20)⁵², όπου σπανίως «τικάρονται» τα αντίστοιχα κουτάκια, χωρίς σχολιασμό/ποιοτική αποτίμηση· δ) Γνώμες ή πορίσματα αρμοδίων υπηρεσιών και ανεξάρτητων αρχών, ειδική αιτιολογία σε περίπτωση σημαντικής απόκλισης μεταξύ της γνωμοδότησης και της αξιολογούμενης ρύθμισης (πεδίο 21), που δεν έχουν προσκομισθεί ποτέ στην ΕΑΠΝΔ.

Ε. Στην ενότητα Ε (Εκθεση διαβούλευσης) περιλαμβάνονται: «*Διαβούλευση κατά τη διάρκεια της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας από την έναρξη κατάρτισης της αξιολογούμενης ρύθμισης μέχρι την υπογραφή από τους συναρμόδιους Υπουργούς*» (πεδίο 22)⁵³, «*Σχόλια στο πλαίσιο της διαβούλευσης μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας opengon.gr*» (πεδίο 23)⁵⁴. Αυτή η έκθεση ουδέποτε ετέθη υπ' όψιν της ΕΑΠΝΔ.

ΣΤ. Στην ενότητα ΣΤ (Εκθεση νομιμότητας) περιλαμβάνονται τα πεδία 24 (Συναφείς συνταγματικές διατάξεις) που συνήθως συμπληρώνεται, 25 (Ενωσιακό δίκαιο) που συμπληρώνεται, 26 (Συναφείς διατάξεις διεθνών συνθηκών ή συμφωνιών) που συμπληρώνεται, 27 (Συναφής νομολογία των ανωτάτων και άλλων εθνικών δικαστηρίων καθώς και αποφάσεις των Ανεξάρτητων Αρχών) και 28 (Συναφής ευρωπαϊκή και διεθνής νομολογία) που σπανίως συμπληρώνονται.

Ζ. Στην ενότητα Ζ (Πίνακας τροποποιούμενων ή καταργούμενων

⁵¹ Κόστος για την έναρξη εφαρμογής της ρύθμισης (σχεδιασμός/προετοιμασία, υποδομή/εξοπλισμός, προσλήψεις/κινητικότητα, ενημέρωση εκπαίδευση εμπλεκόμενων) και κόστος για τη λειτουργία και απόδοση της ρύθμισης (στήριξη και λειτουργία διαχείρισης, διαχείριση αλλαγών κατά την εκτέλεση, κόστος συμμετοχής στη νέα ρύθμιση).

⁵² Διαχείριση κινδύνων και μείωση κινδύνων με επί μέρους πεδία.

⁵³ Συνεργασία με άλλα υπουργεία/υπηρεσίες, Συνεργασία με κοινωνικούς φορείς/Ανεξάρτητες Αρχές, Διεθνής διαβούλευση.

⁵⁴ Επί των γενικών αρχών και επί των άρθρων της αξιολογούμενης ρύθμισης (αριθμός συμμετασχόντων, σχόλια που υιοθετήθηκαν, σχόλια που δεν υιοθετήθηκαν με τη σχετική αιτιολόγηση).

διατάξεων) περιλαμβάνονται τα πεδία 29 (διατάξεις αξιολογούμενης ρύθμισης και υφιστάμενες διατάξεις) και 30 (προβλέπουσες κατάργηση διατάξεις και καταργούμενες). Αυτή η ενότητα συχνά συμπληρώνεται.

Η. Στην ενότητα Η (Έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης) περιλαμβάνονται τα πεδία 31 (Συναρμοδιότητα Υπουργείων/υπηρεσιών/φορέων)⁵⁵, 32 (Έκδοση κανονιστικών πράξεων και εγκυκλίων)⁵⁶, 33 (Ποιες διατάξεις της αξιολογούμενης ρύθμισης προβλέπουν τη σύσταση νέου νομικού προσώπου, ανώνυμης εταιρείας ή δημόσιας υπηρεσίας), 34 (Γιατί προτείνεται η σύσταση αυτού του νέου οργάνου και δεν επαρκούν οι υφιστάμενες διοικητικές δομές για να επιτευχθεί ο στόχος της αξιολογούμενης ρύθμισης;), 35 (Χρόνος έναρξης λειτουργίας του νέου οργάνου), 36 (Έχει γίνει η σχετική οικονομοτεχνική μελέτη αναφορικά με τη σύσταση του νέου οργάνου;), 37 (Επωνυμία ή ονομασία και νομική μορφή), 38 (Χώρος λειτουργίας του νέου οργάνου), 39 (Διασφάλιση επαρκούς υλικοτεχνικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού) και 40 (Τρόπος στελέχωσης του νέου οργάνου). Αυτή η έκθεση ουδέποτε ετέθη υπ' όψιν της ΕΑΠΝΔ.

Εν κατακλείδι, στην πράξη, από τα 40 πεδία, περί τα 10 συμπληρώνονται (ανεξαρτήτως επάρκειας), περί τα 12 σπανίως συμπληρώνονται και τα υπόλοιπα, ήτοι σχεδόν το 50% των πεδίων μένουν ασυμπλήρωτα⁵⁷. Μείζων έλλειψη βεβαίως, όπως ήδη επισημάνθηκε, είναι αυτή της έκθεσης διαβούλευσης, των συγκεκριμένων στοιχείων τεκμηρίωσης και η έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης.

Το φαινόμενο αυτό οφείλεται προεχόντως στην ίδια τη δομή και το περιεχόμενό της ΑΣΥΡ, που καθιστά έως και αδύνατη την πλήρη συμπλήρωσή της. Οι στόχοι της είναι φιλόδοξοι, αρκετά από τα προβλεπόμενα πεδία χρήσιμα, όμως σε κάποιες περιπτώσεις αλληλεπικα-

⁵⁵ Οι σχετικές διατάξεις της αξιολογούμενης ρύθμισης, τα συναρμόδια Υπουργεία/υπηρεσίες/φορείς και τα αντικείμενα συναρμοδιότητας.

⁵⁶ Εξουσιοδοτική διάταξη, είδος πράξης, αρμόδιο ή επισπεύδον Υπουργείο ή υπηρεσία, Αντικείμενο, Χρονοδιάγραμμα.

⁵⁷ Πρόκειται για την ΑΣΥΡ που προσκομίζεται προς αξιολόγηση μαζί με το νομοσχέδιο στην ΕΑΠΝΔ και όχι για αυτήν που κατατίθεται στη Βουλή.

λυπτόμενα, ο συνολικός αριθμός τους μεγάλος και το όλο εγχείρημα απαιτεί ενασχόληση μεγάλου αριθμού νομοτεχνών και άλλων στελεχών, που προφανώς δεν διατίθεται. Στην πραγματικότητα σήμερα η ΑΣΥΡ λειτουργεί ως δελτίο τύπου των σκοπών του νομοσχεδίου και κινδυνεύει να μετατραπεί σε μια τυπική γραφειοκρατική υποχρέωση (check-list) αντί για ουσιαστικό εργαλείο χάραξης πολιτικής.

Αντίστοιχες είναι και οι σχετικές παρατηρήσεις του ΟΟΣΑ⁵⁸.

4. Οι ανεπάρκειες της αιτιολογικής έκθεσης

Η αιτιολογική έκθεση, η σύνταξη της οποίας, όπως προαναφέρθηκε, επιβάλλεται στο Σύνταγμα⁵⁹, αποτελεί τμήμα της ΑΣΥΡ (πεδίο 14 αυτής) και «συμπεριλαμβάνει τον εντοπισμό και οριοθέτηση του προβλήματος που η ρύθμιση επιδιώκει να επιλύσει, τη διατύπωση συγκεκριμένων σαφών και χρονικά οριοθετημένων και κατά το δυνατόν μετρήσιμων, στόχων που επιδιώκονται με τη ρύθμιση και τους λόγους για τους οποίους δεν είναι δυνατή η επίτευξή τους χωρίς την ύπαρξη αυτής»⁶⁰. Τις περισσότερες φορές όμως απλώς επαναλαμβάνονται σχεδόν αυτολεξεί οι ρυθμίσεις του νομοσχεδίου, αποστερώντας από τον ερμηνευτή και εφαρμοστή του νόμου, δικαστή, δικηγόρο, ενδιαφερόμενο πολίτη ένα θεμελιώδες εργαλείο προσέγγισης του σκοπού του νόμου⁶¹, ελλείπει ουσιαστικής αιτιολογικής έκθεσης. Πιθανόν ο λόγος για την ανωτέρω δυσλειτουργία να εντοπίζεται στις οδηγίες του εγχειριδίου συμπλήρω-

⁵⁸ OECD Regulatory Policy Outlook, ό.π., σελ. 180 “There are concerns about whether RIAs adequately reflect and assess potential costs and benefits, which should be carefully considered when developing rules”.

⁵⁹ Άρθρο 74 παρ. 1 Σ.

⁶⁰ Άρθρο 62 παρ. 2 περ. α του ν. 4622/2019.

⁶¹ Βλ. Β. Ανδρουλάκη, ό.π.: «Την αιτιολογική έκθεση την επιβάλλει το Σύνταγμα, είναι κομμάτι της ΑΣΥΡ. Συχνά όμως η αιτιολογική έκθεση απλώς αποτελεί παράφραση των ρυθμίσεων του νόμου. Δεν εξηγεί τον νόμο, άρα δεν βοηθά τον εφαρμοστή δικαστή, δικηγόρο και τον κάθε πολίτη. Και μάλιστα αν δείτε τον τύπο της ΑΣΥΡ, είναι κάποια κουτάκια στα οποία πρέπει να βάλουμε την αιτιολογική έκθεση. Αν πρόκειται για μεγάλα νομοθετήματα, σοβαρά θεσμικά, αυτός που προσπαθεί να κάνει την αιτιολογική έκθεση, αν θέλει να την κάνει σοβαρά, ασφυκτιά μέσα σε αυτά τα κουτάκια».

σης της αιτιολογικής έκθεσης, που έχουν τεχνικό κυρίως χαρακτήρα και άγουν σε κείμενο που προσιδιάζει σε ενημερωτική ανακοίνωση πολιτικών προθέσεων, χωρίς όμως να αναπληρώνεται η έλλειψη της ουσιαστικής αιτιολόγησης. Συγκεκριμένα, τα παρατιθέμενα ερωτήματα στο πεδίο 14 της αιτιολογικής έκθεσης (ενότητα Α), στα οποία υποδεικνύεται στους νομοτέχνες να απαντήσουν, είναι κυρίως τεχνικού, ενημερωτικού χαρακτήρα, όπως και οι διευκρινίσεις, οδηγίες και ενδεικτικά παραδείγματα που συνοδεύουν τα παραπάνω ερωτήματα. Οι δε οδηγίες για την κατ' άρθρον ανάλυση, που θα έπρεπε να αποτελεί το κύριο βοήθημα εντοπισμού του σκοπού του νομοθέτη και εμβάθυνσης στο πνεύμα του, περιορίζονται σε «σύνοψη κάθε άρθρου» (στην πραγματικότητα επανάληψη της ρύθμισης, με τα ίδια λόγια πολλές φορές), αντί της αιτιολογίας εισαγωγής του⁶².

5. Η απουσία αξιολόγησης

Ίσως μόνον οι άμεσα ενδιαφερόμενοι γνωρίζουν εάν και πώς εφαρμόζονται οι νόμοι στην πράξη, διότι ελλείπει παντελώς η αξιολόγηση της εφαρμογής τους, καθόσον η σχετική ρύθμιση του άρθρου 56 του ν. 4622/2019 παραμένει ανενεργή. Η αξιολόγηση που προβλεπόταν στο άρθρο 9 του προϊσχύσαντος ν. 4048/2012 και αποτελούσε αναπόσπαστο τμήμα της καλής νομοθέτησης, ήδη με τον ν. 4622/2019, αποσυνδέθηκε από αυτήν για να ενταχθεί στην ύλη που αφορά την παρακολούθηση της εφαρμογής του κυβερνητικού έργου^{63, 64}.

Πιθανόν η αιτία να εντοπίζεται στο βαρύ, γραφειοκρατικό σχήμα της νυν προβλεπόμενης διαδικασίας αξιολόγησης, που εκκινεί με αποστολή εγγράφου από την Προεδρία της Κυβέρνησης στην Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου, διαβίβασή του από την τελευταία στις

⁶² Βλ. *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, ό.π., σελ. 53.

⁶³ Α. Παπατόλιας, *Κανείς δεν παρακολουθεί στην Ελλάδα την εφαρμογή των νόμων*, Constitutionalism.gr 2025.

⁶⁴ Βλ. Γ. Γούλα, *Νομοθετούμε πολύ, στρεβλά και... επιτελικά*, ό.π., όπου σχετικό σχόλιο του καθηγητή Α. Καρρά: «Τώρα, μετά από τόσα χρόνια, δεν έχει γίνει τίποτα. Δεν υπάρχει ούτε ένας νόμος που να έχει αξιολογηθεί, ώστε να δούμε τι ισχύει στην πράξη».

καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες, αξιολόγηση και διατύπωση προτάσεων από αυτές, αφού ενδεχομένως απευθυνθούν προηγουμένως στους καθ' ύλην αρμόδιους, εν συνεχεία υποβολή των αποτελεσμάτων στην Προεδρία της Κυβέρνησης προς εκτίμηση⁶⁵.

Παραμεφερείς είναι οι σχετικές παρατηρήσεις του ΟΟΣΑ⁶⁶.

IV. Δομικά αίτια των δυσλειτουργιών

Οι διαπιστωμένες αδυναμίες δεν οφείλονται αποκλειστικά σε θεσμικό σχεδιασμό, ο οποίος άλλωστε δεν εφαρμόζεται με πληρότητα και επάρκεια, αλλά και σε παράγοντες όπως:

1. Η πίεση της εκτελεστικής εξουσίας για άμεση πολιτική δράση δια της εισαγωγής νομοθεσίας προς άμεση ψήφιση έναντι της ποιοτικής επεξεργασίας της νομοθεσίας. Εδώ, η πολιτική ταχύτητα συγκρούεται συστηματικά με τη νομοτεχνική ποιότητα και η ανάγκη για άμεση επικοινωνία πολιτικού έργου συχνά απενεργοποιεί τις διαδικασίες της καλής νομοθέτησης

2. Η πολυνομία και η υπερρύθμιση δεν έχει ως αιτία μόνον την ανασφάλεια και «αμυντική» διοίκηση εκ μέρους των δημόσιων λειτουργών, που δείχνουν αδυναμία να αποστούν από τις σχετικές πρακτικές. Φαίνεται ότι το ζήτημα είναι πιο βαθύ: η κρατούσα σύλληψη της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης σε συνδυασμό με την πολιτικοποίηση ή κομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης άγουν, έστω και ασυνείδητα, τους δημόσιους λειτουργούς στην πεποίθηση περί δέσμιου χαρακτήρα σχεδόν όλων των αρμοδιοτήτων τους και σε αχρησία της διακριτικής τους ευχέρειας⁶⁷.

⁶⁵ Άρθρο 56 ν. 4622/2019 παρ. 3, 4.

⁶⁶ OECD Regulatory Policy Outlook, ό.π., σελ. 180: *“Ex post evaluation remains nascent. The requirement to conduct ex post evaluation of all primary laws and major subordinate regulations within five years. After their enactment has not yet been implemented. A Handbook on ex post evaluation of legislation is expected to be published in late 2024”*. Στην ίδια έκθεση διαπιστώνεται ότι ο δείκτης εκ των υστέρων αξιολόγησης (βλ. κεφάλαιο II.7 του παρόντος) για την Ελλάδα το 2024 είναι πολύ χαμηλότερος από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ, τόσο ως προς την πρωτογενή, όσο και ως προς τη δευτερογενή νομοθεσία.

⁶⁷ Βλ. παρέμβαση Β. Ανδρουλάκη, ό.π.: *«Εδώ και πολλά χρόνια έχουμε μια υπερβο-*

3. Η ελλιπής αξιοποίηση των εξειδικευμένων στελεχών του κλάδου ΠΕ Επιτελικών Στελεχών με ειδικότητα Νομοτεχνών που δεν απασχολούνται αποκλειστικά με το νομοπαρασκευαστικό έργο⁶⁸ και η έλλειψη ικανού αριθμού τέτοιων στελεχών.

V. Συγκριτική διάσταση – Εμπειρία από άλλες έννομες τάξεις⁶⁹

1. Γαλλία

Στη Γαλλία, η αντίστοιχη ΑΣΥΡ (Étude d'impact préalable) απαιτείται για όλα τα σχέδια πρωτογενούς νομοθεσίας και για τις σημαντικές δευτερογενείς κανονιστικές πράξεις, δημοσιεύεται δε στην πλατφόρμα Legifrance. Για τη διαχείριση του κανονιστικού φόρτου και τον εξορθολογισμό του νομικού πλαισίου, η εισαγωγή κάθε νέας δευτερογενούς ρύθμισης υπόκειται στην προσέγγιση «ένα μέσα, δύο έξω» (one-in, two-out). Κάθε νομοθετική πρόταση πρέπει να συνοδεύεται από πέντε δείκτες επιπτώσεων, ώστε οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής να μπορούν να μετρούν αποτελεσματικά την επίτευξη των στόχων πολιτικής. Η εκ των υστέρων αξιολόγηση των υφιστάμενων κανόνων πραγματοποιείται κατά περίπτωση από διάφορους θεσμούς και συνήθως καλύπτει μια συγκεκριμένη πολιτική ή μεταρρύθμιση. Το Conseil d'État διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο τόσο εκ των προτέρων (μέσω της συμβουλευτικής του λειτουργίας για τη νομική ποιότητα και τον έλεγχο της συμμετοχής των ενδιαφερόμενων μερών) όσο και εκ των υστέρων (ως το ανώτατο διοι-

λική ανάπτυξη των γραφείων των Υπουργών σε βάρος της δημοσιοϋπαλληλίας, που έχει εντείνει το φαινόμενο της πολιτικοποίησης ή της κομματικοποίησης στη Δημόσια Διοίκηση, όλα αυτά έχουν δημιουργήσει μια ανασφάλεια στον κρατικό μηχανισμό, ο οποίος τώρα με τη σειρά του θέλει όλα να είναι καταγεγραμμένα με κάθε λεπτομέρεια κατά το δυνατόν, ώστε να μην εκτίθεται έναντι της πολιτικής ηγεσίας, [...]. Επιδιώκεται κατά κάποιο τρόπο όλες οι αρμοδιότητες της Διοίκησης να γίνουν δέσμιες αρμοδιότητες και να περιορίσουμε όσο το δυνατόν τη διακριτική ευχέρεια. Δεν μπορεί όμως να λειτουργήσει έτσι μια δημόσια Διοίκηση και πιθανώς το πρόβλημα να επιτάχθηκε τα τελευταία χρόνια με την κρίση, όπου είχαμε αποχωρήσεις πολλών παλαιών και έμπειρων στελεχών».

⁶⁸ Βλ. προηγούμενη υποσημ. 33.

⁶⁹ OECD Regulatory Policy Outlook, ό.π., Country profiles, σελ. 158.

κητικό δικαστήριο). Το Υπουργείο Δημόσιας Διοίκησης, Απλοποίησης και Μετασχηματισμού της Δημόσιας Δράσης επιβλέπει τις προσπάθειες απλοποίησης.

2. Γερμανία

Η εκτίμηση κανονιστικών επιπτώσεων (Gesetzesfolgenabschätzung, GFA) είναι υποχρεωτική για όλη την πρωτογενή και δευτερογενή νομοθεσία που προετοιμάζεται από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση. Τα αποτελέσματά της αποτελούν μέρος των σχεδίων προτάσεων όταν αυτά δημοσιεύονται και συζητούνται στο Υπουργικό Συμβούλιο. Το σύστημα εκ των προτέρων αξιολόγησης επιπτώσεων των σχεδίων προτάσεων συμπληρώνεται από εκ των υστέρων αξιολόγηση. Κανόνες που δημιουργούν κόστος συμμόρφωσης άνω του 1 εκατομμυρίου ευρώ υπόκεινται σε πλήρη επανεξέταση, προκειμένου να διαπιστωθεί αν επιτυγχάνουν τους επιδιωκόμενους στόχους τους. Η ανεξάρτητη επιτροπή Normenkontrollrat αξιολογεί συστηματικά την ποιότητα των GFA και δημοσιεύει ετήσιες εκθέσεις με δείκτες συμμόρφωσης.

3. Ηνωμένο Βασίλειο

Απαιτείται πλήρης εκτίμηση επιπτώσεων (Regulatory Impact Assessment, RIA) για ρυθμιστικές διατάξεις που θεσπίζονται μέσω πρωτογενούς νομοθεσίας και για ρυθμίσεις με επιπτώσεις στο όριο των 10 εκατομμυρίων λιρών σε ετήσιο καθαρό κόστος για τις επιχειρήσεις, εφαρμόζονται αυστηρά πρότυπα τεκμηρίωσης και απαιτείται πλήρης ανάλυση εναλλακτικών επιλογών πριν από την υιοθέτηση νέας ρύθμισης.

4. Η διεθνής πρακτική αποδεικνύει ότι η καλή νομοθέτηση απαιτεί συστηματική αιτιολόγηση, πλήρη τεκμηρίωση και αξιολόγηση. Οι αντίστοιχες ΑΣΥΡ χρησιμοποιούνται ευρέως και μάλιστα και στη δευτερογενή νομοθεσία, και εφαρμόζεται συστηματικά εκ των υστέρων αξιολόγηση της εισαχθείσας νομοθεσίας.

VI. Προτάσεις

1. Νομοσχέδια με ένα αντικείμενο⁷⁰.

2. Νομοσχέδια χωρίς άσχετες διατάξεις.

3. Ελαχιστοποίηση των εκ των υστέρων τροπολογιών, παράλληλα με αυστηρό προληπτικό έλεγχο συμβατότητας των τροπολογιών προς το σχέδιο νόμου, έργο που θα μπορούσε να αναλάβει η ΕΑΠΙΝΔ πριν από την κατάθεσή τους.

4. Πλήρης εφαρμογή των κανόνων καλής νομοθέτησης του Εγχειριδίου κάτι που συμβαίνει αποσπασματικά τώρα.

5. Ουσιαστική προετοιμασία των συντακτών των νομοσχεδίων, ώστε οι επιδιωκόμενες ρυθμίσεις να διατυπώνονται με ακρίβεια και σαφήνεια και να διέπονται από λογική αλληλουχία και πληρότητα. Πλήρης αξιοποίηση των νομοτεχνών του αντίστοιχου κλάδου ΠΕ στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία.

6. Αναμόρφωση της ΑΣΥΡ⁷¹:

Α. Απλούστευση και μείωση των πεδίων σε 15 το πολύ, εστίαση σε ουσιαστική ανάλυση και σε τεκμηρίωση με συγκεκριμένα, ποσοτικά στοιχεία.

Β. Συμπλήρωση της ΑΣΥΡ πριν από τη θέση του νομοσχεδίου σε διαβούλευση.

Γ. Υποχρεωτική ενσωμάτωση της έκθεσης δημόσιας διαβούλευσης σε αυτήν, πριν από την αποστολή του νομοσχεδίου στην επιτροπή, καθώς και των λοιπών προβλεπόμενων εκθέσεων.

Δ. Στην περιλαμβανόμενη αιτιολογική έκθεση, γενική και κατ' άρθρον, να αναπτύσσεται συγκεκριμένα ο δικαιολογητικός λόγος και η αναγκαιότητα θέσπισης κάθε μιας από τις ρυθμίσεις, με αποφυγή της σημερινής απλής περιγραφικής σύνοψης.

⁷⁰ Έτσι και Σ. Βλαχόπουλος, *Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης*, ό.π.

⁷¹ Έτσι και ο Σ. Κουτνατζής, ό.π.: «Σίγουρα πρέπει να εκσυγχρονιστεί η ανάλυση συνεπειών ρύθμισης. Δεν είναι στο επίπεδο που θα θέλαμε ακόμα. Δεν δίνει τις αναγκαίες πληροφορίες στον ερμηνευτή και στον εφαρμοστή του νόμου».

Ε. Καθορισμός και ενσωμάτωση ποσοτικών δεικτών απόδοσης, για να ορίζεται εξαρχής πώς θα μετρηθεί η αποτελεσματικότητα κάθε νομοθετήματος, ώστε η αξιολόγησή του να βασίζεται σε δεδομένα.

ΣΤ. Σύνταξη και ενσωμάτωση έκθεσης εφαρμογής της ρύθμισης, περιλαμβάνουσας προσχέδιο κανονιστικών πράξεων και χρονοδιάγραμμα εφαρμογής, ώστε να υποστηρίζεται η εφαρμογή του νόμου.

Ζ. Αξιοποίηση της δυνατότητας διαβούλευσης με επιστημονικούς και άλλους φορείς με σχέση με το αντικείμενο νομοθέτησης και ενσωμάτωση στην ΑΣΥΡ σχετικής έκθεσης.

7. Διαβίβαση στην ΕΑΠΙΝΔ του σχεδίου νόμου στην τελική μορφή του.

8. Το πρακτικό της ΕΑΠΙΝΔ για κάθε σχέδιο νόμου να συμπληρώνεται εφεξής και από αξιολόγηση του σχεδίου ως προς την ποιότητα των ρυθμίσεων και της ΑΣΥΡ, με χρήση κλίμακας ανά δείκτη καλής νομοθέτησης και κοινοποίησή της, δια της ΓΓΝΚΘ, στο οικείο Υπουργείο.

9. Λειτουργία στη ΓΓΝΚΘ μηχανισμού ελέγχου ενσωμάτωσης των παρατηρήσεων της ΕΑΠΙΝΔ στα προς κατάθεση νομοσχέδια.

10. Θεσμοθέτηση διαδικασίας λογοδοσίας του οικείου Υπουργείου, ως προς την εκ μέρους του εμπρόθεσμη εκτέλεση των υποχρεώσεων του προς έκδοση δευτερογενούς νομοθεσίας, με την υποβολή σχετικής έκθεσης κατά τη συμπλήρωση των σχετικών προθεσμιών.

11. Τροποποίηση της προβλεπόμενης στις παραγράφους 2-4 του άρθρου 56 του ν. 4622/2019 διαδικασίας αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής ρυθμίσεων και εισαγωγή απλού και αποτελεσματικού μηχανισμού. Η δημιουργία ειδικής προς τούτο επιτροπής στο πλαίσιο της Βουλής θα συνιστούσε αποτελεσματικό όργανο. Ενδεχομένως η ήδη υφιστάμενη ΕΑΠΙΝΔ θα μπορούσε να επωμισθεί μέρος ή και όλο το σχετικό έργο.

12. Ενεργοποίηση, όπου απαιτείται, της διάταξης περί ενσωμάτωσης ρήτρας αυτοδίκαιης κατάργησης ρύθμισης μετά από ορισμένο χρόνο από τη θέση σε ισχύ των διατάξεων.

13. Να αποφεύγονται οι συνεχείς τροποποιήσεις ειδικά πρόσφατων νόμων.

14. Η δημιουργία νέων οργάνων και υπηρεσιών να υπακούει αυστηρά στον κανόνα της αναγκαιότητας και της φειδούς.

15. Νομοτεχνικός έλεγχος και της δευτερογενούς νομοθεσίας.

16. Να εξετασθεί η εφαρμογή της πρακτικής one-in, two-out κατά την εισαγωγή (ιδιαίτερως) δευτερογενούς νομοθεσίας.

VII. Συμπεράσματα

Η μεταρρύθμιση που εισήγαγε ο ν. 4622/2019 συνιστά σημαντική θεσμική τομή.

Η αποτίμηση της εφαρμογής στην πράξη ωστόσο αναδεικνύει κενά, τυπολατρική λειτουργία και ελλείψεις. Η ουσιαστική αιτιολόγηση συχνά υποχωρεί διολισθαίνοντας σε απλή σύνοψη διατάξεων, η ανάλυση συνεπειών δεν αξιοποιείται και κινδυνεύει να μετατραπεί σε μια τυπική γραφειοκρατική υποχρέωση συμπλήρωσης πεδίων, η νομοθέτηση μέσω προσθήκης τροπολογιών αποδυναμώνει τον προληπτικό έλεγχο και εξακολουθεί να αποτελεί μέθοδο παράκαμψης των εγγυήσεων ποιότητας, ελλείπει δε πλήρως η αξιολόγηση.

Η καλή νομοθέτηση δεν εξαντλείται στην τυποποίηση διαδικασιών. Απαιτεί απλούστευση των εργαλείων ανάλυσης, καλλιέργεια διοικητικής κουλτούρας τεκμηρίωσης, ουσιαστική ενδυνάμωση της ΕΑΠΝΔ, θεσμική λογοδοσία και σταδιακή ενσωμάτωση πρακτικών αξιολόγησης δημόσιας πολιτικής.

Η πρόκληση της επόμενης φάσης δεν είναι η θέσπιση νέων κανόνων, αλλά η εμβάθυνση στην εφαρμογή των υφιστάμενων.

Η καλή νομοθέτηση σε περιβάλλον πολυκρίσεων

Παναγιώτης Καρκατσούλης

Εισαγωγή

Η καλή νομοθέτηση έχει, πλέον, ξεπεράσει τις «παιδικές ασθένειες» και αποτελεί ένα διακριτό πεδίο των κοινωνικών επιστημών και μια δόκιμη πολιτικο-διοικητική πρακτική για τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος των συντεταγμένων κοινωνιών¹.

Η καλή νομοθέτηση στην ΕΕ αντιμετωπίζει ολοένα και πιο σύνθετες προκλήσεις, που κυμαίνονται από τη διασφάλιση της υπεύθυνης χρήσης των νέων τεχνολογιών έως την προώθηση της πράσινης μετάβασης. Και, ναι μεν, η λέξη «πρόκληση» έχει ένα θετικό/ουδέτερο πρόσημο, εν αντιθέσει προς τη λέξη «κρίση» η οποία εκφερόμενη στον πληθυντικό μαζί με το επίθετο «πολύ» –ή «μόνιμο»– μας επιτρέπει να αντιληφθούμε όχι μόνο την έκταση του προβλήματος αλλά και την επίταση που πρέπει να χαρακτηρίζει τις προσπάθειές μας για να την αντιμετωπίσουμε.

Στην παρούσα μελέτη ανιχνεύουμε τα όρια της εφαρμοζόμενης ευρωπαϊκής πολιτικής για την καλή νομοθέτηση μέσα από το ελληνικό παράδειγμα που μπορεί κανείς να το χαρακτηρίσει ως ενδιαφέρον, ιδίως όσον αφορά τη φύση των εμποδίων που αντιμετωπίσε και εξακολουθεί να αντιμετωπίζει: Η χώρα, με βαριά κληρονομιά πελατειασμού, υιοθέτησε μια πολιτική καλής νομοθέτησης, μετά από πολυετείς ισχυρές

¹ Π. Καρκατσούλης, *Διοίκηση κρίσεων και καταστροφών στο παράδειγμα της Πολιτικής Προστασίας*, 2024· Idem, *Ρύθμιση, απορρύθμιση, μεταρρύθμιση*, 2011· Π. Πετράκης, *Καλή Νομοθέτηση και οικονομική ανάπτυξη*, 2025· Μ. Στεφανόπουλος, *Η Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα*, 2022· Π. Μαντζούφας, *Καλή Νομοθέτηση και κράτος δικαίου*, 2018.

αντιδράσεις στη δημιουργία της², πλην όμως η πρόοδος της εξακολουθεί να είναι ζητούμενη. Η καλή νομοθέτηση περιορίζεται, το γε νυν έχον, στην παρουσίαση μιας «Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων», η οποία έχει μεταβληθεί σε μια ανούσια γραφειοκρατική υποχρέωση για τον συντάκτη της, αφού, κατά κανόνα, δεν προσκομίζονται σχετικά αποδεικτικά στοιχεία για τους ισχυρισμούς που περιλαμβάνονται σ' αυτήν³.

Στην Ελλάδα μ' ένα τεράστιο ποσοστό νόμων που εμφανίζονται ως Υπουργικές Αποφάσεις και αποφάσεις περιφερειακών οργάνων, κατόπιν εξουσιοδοτήσεων του κεντρικού νομοθέτη⁴ για τις οποίες ουδεμία εφαρμογή των αρχών της καλής νομοθέτησης γίνεται, η πολιτική αυτή περιορίζεται σ' ένα πολύ μικρό τμήμα της ρυθμιστικής ύλης. Η καλή νομοθέτηση δεν συνίσταται, όμως, απλώς σε μια τυπική συμπλήρωση ενός ερωτηματολογίου ούτε στην τήρηση κάποιων κανόνων νομοτεχνικής. Συνίσταται σε μια αλληλεξάρτηση ενεργειών που αφορούν τόσο τη φόρμα όσο και την ουσία της ρύθμισης, όπου εάν κάποιες παραλειφθούν, τότε, αυτή μένει ημιτελής.

Αν αναλογιστεί κανείς ότι σε κάθε νόμο περιλαμβάνονται 63 εξουσιοδοτήσεις, κατά μέσο όρο, για την έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων, μπορεί να προσομοιάσει την καλή νομοθέτηση ως βαρκούλα στον Αιγαίο με 12 μποφόρ. Ποια ορθολογική ανάλυση/πρόβλεψη/αξιολόγηση μπορεί να αντιμετωπίσει υπουργικές αποφάσεις που εκτείνονται, συχνά, πέραν των ορίων των εξουσιοδοτήσεων, εγκυκλίους που ερμηνεύουν διατάξεις προσθέτοντας κατά το δοκούν προσωπικές απόψεις

² Για την ιστορία της καλής νομοθέτησης, βλ. Π. Καρκατσούλη, *Η Νομοθέτηση ως Επιστήμη*, 2023, σελ. 11 επ., διαθέσιμο στο: epoliteia.gr/wp-content/uploads/2023/09/η-νομοθετηση-ως-επιστημη-τελικο.pdf.

³ Π. Καρκατσούλης/Ε. Στεφοπούλου/Κ. Σαραβάκος/Ε. Χένα, *Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2023, 2024*, διαθέσιμο στο: kefim.org/wp-content/uploads/2020/07/Δείκτης-Ποιότητας-Νομοθέτησης-2023.pdf (τελευταία πρόσβαση 15.01.2026).

⁴ Ενδεικτικά η «ειδική νομοθετική ύλη» (Προεδρικά Διατάγματα, Υπουργικές αποφάσεις, Πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, πράξεις Υπουργικού Συμβουλίου, αποφάσεις περιφερειαρχών και αποφάσεις Νομαρχών ανέρχεται σε 151.581, δηλαδή είναι σαράντα τέσσερις φορές μεγαλύτερος του όγκου των τυπικών νόμων, Π. Καρκατσούλης, *Ρύθμιση, απορρύθμιση, μεταρρύθμιση*, ό.π., σελ. 74 επ.

των συντακτών τους, διατάξεις που επικαλύπτουν/καταργούν άλλες χωρίς επαναδιατύπωση του αποκαθαρμένιου κειμένου τους;

Ακόμη χειρότερα, όμως, γίνονται τα πράγματα εάν σ' αυτή τη γκρίζα νομοθετική πραγματικότητα προσθέσει κανείς την ευθεία παράκαμψη κάθε κανόνα διαφάνειας και ορθολογισμού που γίνεται μέσω της χρήσης της ρήτρας των «έκτακτων και απρόβλεπτων συνθηκών». Εδώ η νομοθετική αυθαιρεσία συναντά τη διαφορά. Και οι δύο μαζί συνιστούν μια θανάσιμη απειλή για το κράτος δικαίου και την καλή νομοθέτηση.

Οπότε το κεντρικό ερώτημα της μελέτης είναι: Μπορεί η καλή νομοθέτηση να αποτελέσει ένα φρένο στον ολισθηρό κατήφορο που το πολιτικό σύστημα δείχνει να έχει εγκλωβίσει την κοινωνία μέσα από την εργαλειοποίηση των κανόνων δικαίου; Κι αν ναι, μπορεί αυτό να γίνει με επιμέρους αλλαγές ή απαιτούνται εκ βαθέων αναπροσδιορισμοί τόσο στη θεωρία όσο και στην πρακτική;

Ι. Μελέτη περίπτωσης

Αποτιμώντας την πορεία της καλής νομοθέτησης, κατά τις τελευταίες δεκαετίες, τόσο στη χώρα μας όσο και στο εξωτερικό, διακρίνει κανείς δύο αντίρροπες τάσεις στην ανάπτυξή της: Αφενός, την επίταση των μεθόδων και τεχνικών που συμβάλλουν στον μεγαλύτερο εξορθολογισμό ορισμένων κρίσιμων διοικητικών ενεργειών (π.χ. στρατηγική, πρόγνωση, πιθανολογήσεις, μοντέλα αποτίμησης αποτελεσμάτων και αποδόσεων κ.λπ.) και, αφετέρου, τη συρρίκνωση των δημοκρατικών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, τη ροπή όλο και περισσότερων κυβερνήσεων διαφόρων επιπέδων στον αυταρχισμό και τον περιορισμό, ιδίως, της διαφάνειας και της διαβούλευσης.

Ζήτημα που πρέπει να αντιμετωπιστεί, κατά πρώτη προτεραιότητα, είναι η καταχρηστική χρήση της ρήτρας «έκτακτης και απρόβλεπτης ανάγκης» που οδηγεί στις απευθείας αναθέσεις και λειτουργεί ως *bypass* των κανόνων διαφάνειας, ακεραιότητας και λογοδοσίας. Πρόκειται για ολοσχερή παράβαση των αρχών της καλής νομοθέτησης ακόμη και των διαθέσιμων ανεπαρκών μέσων και μέτρων.

Η κρίση που σοβεί απειλεί το σύνολο των θεσμών του κράτους δικαίου. Και, επ' αυτού, δίκην υπομνήσεως προσφάτων αστοχιών σημειώνουμε τα ακόλουθα:

Σειρά εκθέσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφέρεται τόσο στην υφιστάμενη κατάσταση όσο και σε υποδείξεις για τη θεραπεία των ζητημάτων που έχουν προκύψει. Σε σύνολο 2.601 φακέλων δημοσίων συμβάσεων που ελέγχθηκαν, παρουσιάζονται συστηματικές αδυναμίες που πλήττουν τη νομιμότητα, τη διαφάνεια και την ορθολογική διαχείριση των δημόσιων πόρων. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται:

- Η μη συμμόρφωση με τις διατάξεις του νόμου.
- Η αδικαιολόγητη εξαίρεση διαδικασιών.
- Η έλλειψη τεκμηρίωσης και διαφάνειας.

Εν αρχή, τι ακριβώς ορίζεται ως έκτακτη και απρόβλεπτη ανάγκη; Η θεωρία δεν είναι ιδιαιτέρως διαφωτιστική: Σύμφωνα με τα ισχύοντα, η προσφυγή σε διαπραγμάτευση για τη σύναψη σύμβασης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης –*άρα χωρίς διαβούλευση και τήρηση των κανόνων δημοσιότητας*– προϋποθέτει σωρευτικά:

α) Κατεπείγουσα ανάγκη, η οποία δεν είναι συμβατή με την τήρηση των προθεσμιών που επιτάσσουν άλλες διαδικασίες.

β) Απρόβλεπτο γεγονός.

γ) Αιτιώδη σύνδεσμο μεταξύ του απρόβλεπτου γεγονότος και της κατεπείγουσας ανάγκης.

δ) Έλλειψη ευθύνης της αναθέτουσας αρχής.

ε) Ανάθεση στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο για την αντιμετώπιση των αναγκών που προέκυψαν από το απρόβλεπτο γεγονός

Αυτές οι προϋποθέσεις υποτίθεται ότι συνέτρεξαν:

- Στο πρώτο εξάμηνο του 2024, όταν οι 3 στις 4 συμβάσεις έγιναν με αυτή τη διαδικασία.
- Το 2024, όταν από τις 98.633 συμβάσεις των ΟΤΑ, οι 81.596 (ποσοστό 82,72%) ήταν απευθείας αναθέσεις.

Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία για το 2024 και το 2025:

- Πραγματοποιήθηκαν συνολικά 812.979 απευθείας αναθέσεις, οι

οποίες αντιστοιχούν στο 69,79% του συνόλου των δημοσίων συμβάσεων.

Ειδικότερα, για το έτος 2024:

- Από τις 246.148 συνολικές συμβάσεις που υπέγραψαν 1.961 δημόσιοι φορείς, οι 188.770 ήταν απευθείας αναθέσεις.
- Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, η Ελλάδα έλαβε μη ικανοποιητική βαθμολογία σε 7 από τους 12 δείκτες του Πίνακα Αποτελεσμάτων της Ενιαίας Αγοράς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο επισημαίνει στις ετήσιες εκθέσεις του:

- Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν την πλέον ευάλωτη στη σπατάλη, την κακοδιαχείριση και τη διαφθορά, κυβερνητική δραστηριότητα.
- Παρατηρείται έλλειψη σαφούς προσδιορισμού του συμβασιοποιούμενου αντικειμένου.
- Υπάρχει ανυπαρξία τεκμηριωμένης εκτίμησης δαπάνης.
- Καταγράφεται συστηματική απουσία διαφάνειας στην επιλογή αναδόχου και στον καθορισμό τιμής.
- Δεν γίνεται συστηματική διαπραγμάτευση τιμής.

Οι δημόσιες συμβάσεις αντιπροσωπεύοντας περίπου το 12% του ΑΕΠ αποτελούν κρίσιμο πυλώνα για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών. Παρ' όλον ότι η Ελλάδα έχει θεσπίσει διάφορα μέτρα για τη βελτίωση της λειτουργίας του συστήματος δημόσιων συμβάσεων και την αντιμετώπιση των προκλήσεων και των κινδύνων, μεταξύ άλλων, και της διαφθοράς, τα αποτελέσματα εφαρμογής τους είναι πενιχρά.

Η πρακτική των απευθείας αναθέσεων έχει στιγματιστεί, λεκτικά, από το σύνολο των εκπροσώπων των πολιτικών κομμάτων αλλά η ένταση της καταπολέμησης του φαινομένου είναι αντιστρόφως ανάλογη της έντασης των λόγων τους.

Στα μέτρα αυτά περιλαμβάνεται η έκδοση του νόμου 5013/2023, ο οποίος θεσπίζει την πολιτική και το πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων η καλύτερα συμπληρώνει το πλαίσιο της πολιτικής για τον εσωτερικό έλεγχο.

Αυτό το πλαίσιο επιτρέπει στους δημόσιους φορείς να διαχειρίζονται

αποτελεσματικά τους κινδύνους που επηρεάζουν την υλοποίηση των στρατηγικών και επιχειρησιακών τους στόχων, καθώς και την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητά τους.

Παρατηρείται, ωστόσο, σημαντική καθυστέρηση στην έκδοση των Υπουργικών Αποφάσεων καθορισμού ή εξειδίκευσης των κριτηρίων σύστασης Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου στους εποπτευόμενους φορείς της γενικής κυβέρνησης. Ακόμη και στους φορείς που συναντάμε κάποιες ασφαλιστικές δικλείδες (π.χ. νοσοκομεία, ανεξάρτητες αρχές) οι δικλείδες ασφαλείας περιγράφονται με γενικό και αόριστο τρόπο που καθιστά αδύνατο τον εκ των υστέρων έλεγχο της αποτρεπτικής τους επάρκειας.

Με τον τρόπο αυτό παραβιάζεται ευθέως η σαφής νομοθετική ρύθμιση ότι η ανάπτυξη της πολιτικής και του πλαισίου διαχείρισης κινδύνων πρέπει να εκτείνεται στο σύνολο των λειτουργιών του φορέα, και μάλιστα *«ανά σκοπό και στόχο, με τη διάθεση ανάληψης και το επίπεδο ανοχής κινδύνου, καθώς και τους ρόλους και τις αρμοδιότητες των κατάλληλων επιπέδων διοίκησης αναφορικά με τον σχεδιασμό, την παρακολούθηση και την εφαρμογή του πλαισίου διαχείρισης κινδύνων»*.

II. Ποιος φοβάται την επιγενόμενη (ex post) αξιολόγηση;

Είναι σημαντική η υστέρηση της εγχώριας πολιτικής για την καλή νομοθέτηση όσον αφορά την επιγενόμενη αξιολόγηση η οποία παραμένει αδρανής, μετά από μια υπερδεκαετή παρουσία της, αρχής γενομένης από τον εμβληματικό ν. 4048/2012, όπου απαντώνται οι πρώτες εννοιολογήσεις των όρων της καλής νομοθέτησης στα ελληνικά. Εκεί αποσαφηνίστηκαν οι στόχοι της δημόσιας πολιτικής και περιγράφηκαν με επάρκεια οι διαδικασίες. Η ταραχώδης, όμως, περίοδος που εμφανίστηκε ο νόμος συμπίπτει με την είσοδο της Ελλάδας στα «μνημόνια». Το γεγονός εκείνο επέτρεψε στις αντιδραστικές πολιτικές ηγεσίες να υπονομεύσουν την εφαρμογή του με τη συνηγορία της Τρόικας. Επτά χρόνια αργότερα, ο ν. 4622/2019 που επανήλθε στα ζητήματα της καλής νομοθέτησης δεν εισέφερε κάτι νέο ούτε εννοιολογικά ούτε διαδικαστικά αλλά συνοδεύτηκε με προσπάθειες εφαρμογής του.

Όπως τονίζεται σε σχετική αξιολόγηση του ΟΟΣΑ για την καλή νομοθέτηση στην Ελλάδα «η απαίτηση για την εκ των υστέρων αξιολόγηση όλων των πρωτογενών νόμων και των σημαντικότερων δευτερευουσών ρυθμίσεων εντός πέντε ετών από τη θέσπισή τους δεν έχει ακόμη εφαρμοστεί». Επισημαίνεται, επίσης, ότι «ένα εγχειρίδιο για την εκ των υστέρων αξιολόγηση της νομοθεσίας αναμένεται να δημοσιευθεί στα τέλη του 2024»⁵.

Τα ελλείμματα είναι πολλαπλά: Αρχίζοντας από την ουσιαστική αδυναμία ρυθμιστικού προγραμματισμού, εκτείνονται σε καθένα από τα συστατικά μέρη της καλής νομοθέτησης, καθιστώντας το φιλόδοξο κανονιστικό της πλαίσιο διάτρητο και εν πολλοίς ακυρωμένο.

Αλλά ούτε και η Διαβούλευση μακροημερεύει, αφού περιορίζεται σε μια επιλεκτική χρήση σχολίων σε διαστήματα που ποικίλλουν. Μάλιστα, η αποδοχή τους επαφίεται στη βούληση του εκάστοτε νομοθέτη χωρίς αιτιολογία αποδοχής ή απόρριψης των προτάσεων που κατατίθενται στο χρονικό διάστημα που αυτή διαρκεί.

Από αυτή τη συνοπτική εικόνα, μπορούμε να συνάγουμε ένα «ασυνήθιστο» συμπέρασμα. Η κατάσταση στην ποιότητα του νομοθετείν δεν είναι πλέον η ίδια αλλά δεν έχει δώσει ορατά σημεία βελτίωσης μετά την υιοθέτηση της καλής νομοθέτησης. Υπάρχουν σημειακές βελτιώσεις, ιδίως σε σχέση με νομοτεχνικά ζητήματα τα οποία έχουν αναλυθεί επαρκώς⁶, αλλά οι «νέοι» κίνδυνοι που έχουν εμφανιστεί απειλούν με κατάρρευση όλο το οικοδόμημα (κράτος δικαίου).

Δεν έχει υπάρξει καμία συστηματική ανάλυση των πιθανών αιτιών που έχουν δημιουργήσει αυτή την ιδιότυπη κατάσταση.

Η παρούσα μελέτη υιοθετεί και εδώ την άποψη της Κυβερνητικής και της θεωρίας των κοινωνικών συστημάτων ότι η πολυπλοκότητα και ιδίως η περιπλοκότητα των κοινωνικών φαινομένων πρέπει να αντιμε-

⁵ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union 2025*, 2025.

⁶ P. Karkatsoulis/E. Stefopoulou/C. Saravakos/Z. Zlatanova/A. R. Coban, *Regulatory Quality Index: Methodology and Implementation Guide for European Countries*, European Liberal Forum, 2019, διαθέσιμο στο: ssrn.com/abstract=3738628 (τελευταία πρόσβαση 20.02.2026).

τωπίζεται με τα κατάλληλα μέσα⁷. Στην περίπτωση μας, ένα πελατειακό σύστημα εμφιλοχωρεί, διαδρά και επηρεάζει, τα μάλα, το τελικό εξαγόμενο: Η καλή νομοθέτηση δεν απορρίπτεται αλλά ούτε υιοθετείται (τουλάχιστον στις βασικές της διαστάσεις). Υπάρχει και δεν υπάρχει ως δημόσια πολιτική. Έχει «αποχυμωθεί»⁸.

Στα επόμενα θα περιοριστούμε στο να δείξουμε τι σημαίνει άρνηση της επιγενόμενης αξιολόγησης για την καλή νομοθέτηση και πως, εντός του νέου κρισιακού περιβάλλοντος, μια χωλή νομοθέτηση αποτελεί ισχυρότατο παράγοντα αποσταθεροποίησης του κράτους δικαίου.

III. Ο ρυθμιστικός προγραμματισμός

Ο ρυθμιστικός προγραμματισμός θα έπρεπε να αποτελεί ουσιαστικό τμήμα της καλής νομοθέτησης, αφού η εφαρμογή του μπορεί να δημιουργήσει αίσθημα ασφάλειας τόσο στους επενδυτές και τους συναλλασσόμενους με το κράτος πολίτες.

Ο νόμος 4622/2019 φιλοδοξούσε να μεταφέρει στα καθ' ημάς τον ρυθμιστικό προγραμματισμό και, γι' αυτό, επιχείρησε να τον κατοχυρώσει, εν πρώτοις, στα Σχέδια Δράσης των Υπουργείων. Έτσι, το άρθρο 50 του ν. 4622/2019 ορίζει ότι: «Τα Σχέδια Δράσης των Υπουργείων συμπεριλαμβάνουν τον αριθμό και το αντικείμενο των νομοσχεδίων, προεδρικών διαταγμάτων και κανονιστικών πράξεων που προτίθενται να υποβάλουν στην Προεδρία της Κυβέρνησης, ώστε να εισαχθούν για ψήφιση στη Βουλή ή να υποβληθούν στο Συμβούλιο της Επικρατείας ή να εκδοθούν κατά το επόμενο έτος».

Αναζητώντας την εφαρμογή της διάταξης, per terra per mare, συνα-

⁷ Ο νόμος της “requisite variety” του Ashby είναι πλέον κλασικός. Βλ. Requisite Variety, ScienceDirect Topics – Computer Science, διαθέσιμο στο: [sciencedirect.com/topics/computer-science/requisite-variety](https://www.sciencedirect.com/topics/computer-science/requisite-variety) (τελευταία πρόσβαση 27.12.2026).

⁸ R. A. W. Rhodes, “The Hollowing Out of the State”, σε: *Network Governance and the Differentiated Polity: Selected Essays*, Volume I, Oxford Scholarship Online, 2017.

ντάμε μονολεκτικά στις παρουσιάσεις των σχεδίων δράσης⁹ κάτω από τις λέξεις «πρωτογενής νομοθεσία» τον αριθμό 89 και κάτω από τις λέξεις «εκκρεμότητες δευτερογενούς νομοθεσίας» τον αριθμό 1446 χωρίς καμία άλλη εξήγηση. Το ίδιο συμβαίνει και με άλλα νούμερα που περιλαμβάνονται στον «ενοποιημένο ρυθμιστικό προγραμματισμό»¹⁰. Δεν υπάρχει περαιτέρω πληροφορία ούτε ποια είναι τα αντικείμενα ρύθμισης ούτε, κυρίως, τι απέγινε με την εφαρμογή ή μη του προγραμματισμού. Δεν βλέπουμε κανένα ρυθμιστικό απολογισμό, οπότε η αξιολόγησή μας κατά πόσον τα υπεσχημένα εφαρμόζονται, δεν είναι δυνατή.

Εκείνο, πάντως, το στοιχείο που δεν εμφανίζεται σε κανέναν απολογισμό είναι ο «εξορθολογισμός του ρυθμιστικού όγκου», όπως ρητώς αναφέρεται στη δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου: *«Η Προεδρία της Κυβέρνησης μπορεί να θέτει ετήσιους στόχους μείωσης ή εξορθολογισμού του ρυθμιστικού όγκου, βάσει των οποίων συντάσσεται ο τελικός ρυθμιστικός προγραμματισμός της Κυβέρνησης»*. Υποθέτουμε ότι δεν τέθηκαν στόχοι μείωσης του ρυθμιστικού όγκου και επομένως, τα περιλαμβανόμενα στην τρίτη παράγραφο του ίδιου άρθρου κρίνονται ως εκ του περισσού: *«Επιτρέπεται η υπέρβαση του προγραμματισμένου αριθμού των ως άνω νομοσχεδίων και κανονιστικών πράξεων, εφόσον, σύμφωνα με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, αυτό δικαιολογείται επαρκώς από τις επικρατούσες συνθήκες ή αν πρόκειται για νομοσχέδια με τα οποία γίνεται εναρμόνιση του εθνικού δικαίου με τις Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 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 και συζητούνται και ψηφίζονται, σύμφωνα με τα άρθρα 109 και 110 του Κανονισμού της Βουλής»*.

Η επιθυμία του συντάκτη του νόμου να οργανώσει το νομοθετικό

⁹ Βλ. ενδεικτικά τα έτη 2024, 2025: Γενική Γραμματεία Συντονισμού, *Ετήσια Σχέδια Δράσης*, διαθέσιμα στο: gscg.gov.gr/esd/ (τελευταία πρόσβαση 27.12.2026).

¹⁰ Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής ΕΣΚυΠ, 2025, διαθέσιμο στο: gscg.gov.gr/wp-content/uploads/2025/01/%CE%95%CE%A3%CE%9A%CF%85%CE%A0-2025.pdf (τελευταία πρόσβαση 16.01.2026).

αλαλούμ που επικρατεί, σήμερα, λαμβανομένου υπόψη και του γεγονότος ότι επικρατούν καταστάσεις μονιμοκρίσεων, δεν συνάντησε τη ζέση των Υπουργών που εντέλλονται την εφαρμογή του να προχωρήσουν σ' αυτήν: *«Η Προεδρία της Κυβέρνησης συντάσσει ετήσια Έκθεση Ρυθμιστικής Παραγωγής και Αξιολόγησης, την οποία δημοσιεύει τον Δεκέμβριο κάθε έτους και η οποία περιλαμβάνει κατ' ελάχιστον: (α) τους νόμους, τα προεδρικά διατάγματα και τις κανονιστικές αποφάσεις που η Κυβέρνηση προγραμματίζει να θέσει σε ισχύ εντός του επόμενου εξαμήνου, (β) τις τροποποιήσεις που αυτές οι ρυθμίσεις θα επιφέρουν, (γ) την αξιολόγηση της εφαρμογής νόμων, προεδρικών διαταγμάτων και κανονιστικών πράξεων του προηγούμενου έτους και τις ενέργειες στις οποίες θα προβεί μετά από την αξιολόγηση και (δ) τους κώδικες που θα τεθούν σε ισχύ και τη νομοθεσία που κωδικοποιούν».*

IV. Η απλούστευση διαδικασιών

Η απλούστευση των διαδικασιών είναι μια μείζονα διοικητική μεταρρύθμιση που απαιτεί πολλές και συντονισμένες δράσεις. Ίσως, εξ αυτού του λόγου να μην ευδοκίμησε παρ' ημίν. Η εγχώρια πολιτική και διοικητική τάξη αρέσκεται να καταργεί, από καιρού εις καιρόν, κάποια πιστοποιητικά τα οποία είτε επανέρχονται με άλλα, λίγο αργότερα, είτε «ψηφιοποιούνται» περνώντας από μια έγχαρτη σε μια ψηφιακή γραφειοκρατία.

Τω όντι, η απλούστευση διαδικασιών, ως δεύτερη συνιστώσα της καλής νομοθέτησης, παρουσιάζει ως μείζον επίτευγμά της, στη χώρα μας, τη λειτουργία του gov.gr, της κυβερνητικής πύλης μέσω της οποίας χορηγούνται ορισμένα απλά πιστοποιητικά στους ενδιαφερόμενους.

Η απλούστευση διαδικασιών μπορεί να στηρίζεται και να εξυπηρετείται καλύτερα με τη χρήση της σύγχρονης τεχνολογίας –και την περίπτωση της Ελλάδας γιατί όχι και με τη χρήση τεχνητής νοημοσύνης– αλλά η ίδια, ούσα περιορισμένη εντός του gov.gr, δεν αρκεί για να απλουστεύσει περίπλοκες διαδικασίες που περιλαμβάνουν ποικίλα στοιχεία, από αυτοψίες μέχρι διαπιστωτικές πράξεις και εγκρίσεις για αποφάσεις του απώτατου παρελθόντος.

Η δημιουργία του αποθετηρίου διοικητικών διαδικασιών «ΜΙΤΟΣ»

αποτελεί μια θετική εξέλιξη από την οποία, όμως, λείπει ο στρατηγικός προσανατολισμός. Μετατρέπεται, έτσι, σε πραγματικό Λαβύρινθο στον οποίο σωρεύονται «διοικητικές διαδικασίες» οι οποίες, κατά την πιο πρόσφατη επίσκεψή μας (17.02.2026), ανέρχονταν σε 4181 δημοσιευμένες, 70 προς δημοσίευση, 184 προς έγκριση και 853 υπό επεξεργασία. Είναι δύσκολο να περιηγηθεί κανείς τον ΜΙΤΟ, εάν σκοπός του είναι η κατανόηση της αρχιτεκτονικής του. Αυτό συμβαίνει επειδή νοηματοδοτεί, κατά το δοκούν, διοικητικές έννοιες και αποφάσεις. Για παράδειγμα, κατατάσσει κάθε είδους διοικητική ενέργεια στις «υπηρεσίες» όπως «δικαιοσύνη», «εκπαίδευση», «επιχειρηματική δραστηριότητα», «εργασία και ασφάλιση» αντί για το σωστό «πεδία πολιτικής». Έτσι, όμως, δημιουργείται σύγχυση ως προς την προσέγγιση των υπό απλούστευση αντικειμένων. Δεν μπορεί κανείς να διακρίνει ποια από τα ζητούμενα δικαιολογητικά ή τις διοικητικές ενέργειες είναι ουσιώδη για τη λήψη μιας απόφασης και ποια όχι.

Περαιτέρω, δεν ομαδοποιεί τις διαδικασίες σύμφωνα με την προσήκουσα μέθοδο απλούστευσης. Άλλες συνέπειες και σχεδιασμό θέλει ο κανονιστικός απο-παρεμβατισμός ενός ολόκληρου πεδίου πολιτικής, άλλες ένα συμβολικό νομοθέτημα κι άλλες μια «υπηρεσία μιας στάσης». Διαφορετική αντιμετώπιση πρέπει να έχουν, επίσης, τα «πιστοποιητικά» και οι «άδειες» με τις οποίες άλλοτε χορηγούνται πιστοποιήσεις για κάτι που συνέβη στο παρελθόν κι άλλοτε δίδονται εγκρίσεις για να συμβεί κάτι στο μέλλον. Δεν υπάρχει ένα φάρμακο για κάθε πρόβλημα.

Τόσο στην περίπτωση των πιστοποιήσεων όσο και των εγκρίσεων πρέπει να εξεταστεί κατά πόσον αυτές εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, τα διαφέροντα των πολιτών είτε των επιχειρηματιών και, γιατί, εν τέλει, μπορούν ή δεν μπορούν να απαλειφθούν.

Αντί, όμως, μιας στοχευμένης απλούστευσης που θα περιελάμβανε όλα τα γνωστά εργαλεία (υπηρεσίες μιας στάσης/περικοπή διοικητικών επιβαρύνσεων/ρυθμιστικές αναπλάσεις/δικτυώσεις/αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών, κ.λπ.), η δέσμη απλουστεύσεων που έχει εξαγγελθεί από την κυβέρνηση, πρόσφατα¹¹, περιορίζεται στην αντικατάσταση

¹¹ [vicepresident.gov.gr/k-chatzidakis-ypefthynes-diloseis-anti-pistopoiitikon-](https://www.vicepresident.gov.gr/k-chatzidakis-ypefthynes-diloseis-anti-pistopoiitikon-)

ορισμένων δικαιολογητικών με «υπεύθυνη δήλωση». Πρόκειται για μια πρακτική που ακολουθήθηκε και στο παρελθόν με την κατάργηση των χαρτοσήμων και είχε θετικά αποτελέσματα. Σημειωτέον, όμως, ότι για να υπάρξει ένα αξιοσημείωτο αποτέλεσμα, πρέπει η απλούστευση να συνδυαστεί από αποτελεσματικούς μηχανισμούς ελέγχου της νομιμότητας, διαφορετικά θα υπάρξει κίνδυνος ανεπανόρθωτης βλάβης της.

1. Η αυτεπάγγελτη αναζήτηση

Ανακοινώθηκε, επίσης, η αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών, μια πρακτική που έχει δοκιμαστεί, πλειστάκις, παλαιότερα χωρίς ιδιαίτερη επιτυχία.

Πρόκειται για μια ιδέα που διαμορφώθηκε και προσαρμόστηκε στα ελληνικά δεδομένα κατά την περίοδο της υιοθέτησης των αρχών του κινήματος της Ποιότητας στη χώρα μας. Αυτή θεσμοθετήθηκε, για πρώτη φορά, με τον νόμο 3242/2004 (άρθρο 16). Με αυτή τη ρύθμιση καθιερώθηκε η υποχρέωση των δημόσιων υπηρεσιών να αναζητούν αυτεπάγγελα πιστοποιητικά που εκδίδονται από άλλες δημόσιες υπηρεσίες, απαλλάσσοντας τους πολίτες από τη σχετική γραφειοκρατική διαδικασία.

Η εφαρμογή της ρύθμισης αποδείχτηκε ιδιαίτερα δύσκολη, παρ' όλον ότι λίγα χρόνια αργότερα (ν. 4325/2015) η αυτεπάγγελτη αναζήτηση έγινε «υποχρεωτική» και «ηλεκτρονική» για τις δημόσιες υπηρεσίες. Όσοι παροικούν το ελληνικό δημόσιο ήξεραν, όμως, ότι τα διοικητικά «σιλό», δηλαδή, οι παράλληλες μη επικοινωνούσες δομές, ακόμη και εντός της ίδιας οργάνωσης, δεν θα επέτρεπαν την αναζήτηση από άλλες «ξένες» υπηρεσίες.

Η περιχαράκωση και ο υπουργικός πατριωτισμός είναι το αποτέλεσμα όχι μόνον μιας άκαμπτης γραφειοκρατίας αλλά και των επιλογών ενός πελατειακού πολιτικού συστήματος το οποίο αντιλαμβάνεται το Δημόσιο ως «λάφυρο».

Απέναντι στις επιλογές και τους «νεωτερισμούς» ενός τέτοιου πολι-

τικού συστήματος η γραφειοκρατία αναπτύσσει ισχυρούς αμυντικούς μηχανισμούς διασφαλίζοντας, πρωτίστως, τη νομική και διοικητική επιβίωσή της. Αποκρούει κάθε τι που δεν γνωρίζει εξ ιδίων και η μόνη περίπτωση να μην συμβεί αυτό είναι να επιτύχουν οι μεταρρυθμίσεις. Μόνον αυτές καταφέρνουν να νικήσουν τη γραφειοκρατία, διότι μπορούν να διαπεράσουν το “veil of ignorance”, που στην ελληνική περίπτωση μεταφράζεται ως τυπολατρία και νομικισμός παντού, χωρίς εξαίρεση.

Ο νομικισμός απαιτεί για κάθε πράξη της διοικήσεως μια διάταξη νόμου που να προβλέπει, να απαγορεύει ή να επιτρέπει ρητώς μια ενέργεια. Η κοινή λογική τίθεται εκποδών και ο κανόνας αυτός παραβιάζεται με την προσθήκη μιας ή περισσότερων εξαιρέσεων (βλ. «παραθυράκια»).

Για παράδειγμα, όταν ένας μηχανικός δεν προσκομίζει την εγγραφή του στο ΤΕΕ, ενώ έχει τα αποδεικτικά των έργων του, είναι αρκετό για να κριθεί ως αβάσιμη και να απορριφθεί η ένστασή του σ' έναν διαγωνισμό του Δημοσίου. Το ίδιο ισχύει και για εκείνον που δεν προσκόμισε του πιστοποιητικό της ΑΣΠΕ, ενώ είναι πολύτεκνος, ή εκείνος που προσκόμισε την αναλυτική βαθμολογία του πτυχίου του χωρίς το ίδιο το σώμα του κοκ.

Ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα απλουστεύσεων θα πρέπει να εξετάσει ριζικές λύσεις, όπως η «ρυθμιστική γκιλοτίνα», με την οποία θα καταργηθούν, μαζικά, πολλά από τα χιλιάδες άχρηστα δικαιολογητικά που ζητούνται σήμερα. Ειδάλλως, η αυτεπάγγελτη αναζήτηση στο παρόν γραφειοκρατικό χάος θα απαιτήσει μεγάλο χρόνο, κόπο και χρήμα με αποτελέσματα αμφίβολης βιωσιμότητας.

2. Η (μη) μείωση των γραφειοκρατικών βαρών

Τα ίδια αδιέξοδα αντιμετώπισε και η περικοπή των διοικητικών βαρών. Η έρευνα για την ύπαρξη και αντιμετώπιση των διοικητικών βαρών αποτέλεσε, διεθνώς, ένα ακόμη μέσον για την ελάφρυνση των επιβαρύνσεων του πολίτη στις συναλλαγές του με τις κρατικές υπηρεσίες. Παρ' όλον ότι διατυπώθηκαν επιφυλάξεις, ιδίως μεθοδολογικού τύπου, σε σχέση με τον υπολογισμό των διοικητικών επιβαρύνσεων, αυτή

λειτουργήσε σε πολλές χώρες ως μια συμπληρωματική δράση απο-γραφειοκρατικοποίησης.

Δεν συνέβη, όμως, το ίδιο στη δική μας περίπτωση. Οι κυβερνήσεις των ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ και της ΝΔ έχουν εγκαταλείψει την αναζήτηση και την κατάργηση των διοικητικών βαρών στις νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις. Το μηδενικό ποσοστό των νόμων που διερευνήθηκαν για την ύπαρξη βαρών, την περίοδο 2020-2025, αποδεικνύει την αδιαφορία των κυβερνήσεων για την υποστήριξη μιας βιώσιμης πολιτικής για την καλή νομοθέτηση.

Γνωρίζοντας ότι κατά την εφαρμογή των ρυθμίσεων ανακύπτουν γραφειοκρατικά εμπόδια που, συχνά, επιβαρύνουν υπέρμετρα πολίτες και επιχειρήσεις και απαιτούν νέες ρυθμίσεις για την παράκαμψή τους, η καλή νομοθέτηση υιοθέτησε, από την αρχή, μεθόδους και πρακτικές με τις οποίες μπορεί να επιτευχθεί η μείωσή τους. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται εργαλεία, όπως είναι το μοντέλο υπολογισμού του σταθερού κόστους μιας παρεχόμενης υπηρεσίας, με το οποίο έχει υπολογιστεί το ύψος του διοικητικού βάρους στην Ελλάδα¹². Αυτό ανέρχεται σ' ένα διόλου ευκαταφρόνητο ποσό που αντιστοιχεί, κατά τον ΟΟΣΑ και την Παγκόσμια Τράπεζα, σε 10 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, ενώ κατά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε 7 μονάδες. Το ίδιο μοντέλο χρησιμοποιήθηκε για τη μέτρηση των βαρών σε διάφορα πεδία πολιτικής με πολύ ενδιαφέροντα συμπεράσματα. Ειδικά για την Ελλάδα, και κατά την περίοδο του πρώτου μνημονίου ο ΟΟΣΑ μαζί με Έλληνες εμπειρογνώμονες επεξεργάστηκε και πρότεινε τη μείωση των διοικητικών βαρών σε δεκατρία (13) πεδία πολιτικής. Με βάση διεθνώς αναγνωρισμένες μεθόδους, το κόστος των επιχειρήσεων για επιβαρύνσεις διοικητικής φύσεως σε αυτούς τους 13 τομείς υπολογίζεται στα 3,28 δισ. ευρώ περίπου¹³.

¹² European Commission, *Standard Cost Model DK-SE-NO-BE-UK-NL: 2004*, Eurostat, 2004.

¹³ OECD, *Measurement and Reduction of Administrative Burdens in Greece: An Overview of 13 Sectors*, 2014, διαθέσιμο στο: oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/09/measurement-and-reduction-of-administrative-burdens-in-greece_g1g42695/9789264213524-en.pdf.

Η χώρα μας που είχε, διαπιστωμένα, ένα από τα μεγαλύτερα διοικητικά βάρη δεν μπόρεσε να ανταποκριθεί στον κοινό στόχο της ΕΕ για τη μείωσή του κατά 25%. Άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όμως, κατάφεραν να το μειώσουν σε ποσοστό που έφθασε το 40% (Δανία). Εκεί δεν περιορίστηκαν στα πρόδηλα διοικητικά βάρη (low hanging fruits) αλλά διερεύνησαν την ύπαρξή τους στις εσω-διοικητικές, περισσότερο περίπλοκες διαδικασίες τις οποίες και απλούστευσαν¹⁴.

Η αναβίωση της πολιτικής για τη μείωση των διοικητικών βαρών είναι επιβεβλημένη όχι μόνον επειδή η ΕΕ επιμένει σ' αυτήν αλλά επειδή η μη υιοθέτησή της στερεί πολύτιμους πόρους από την αγορά. Σταχυολογούμε τα βασικά μέτρα που προτείνει η Κομισιόν για τη μείωση του φόρτου για το 2025:

- Ομαδικά πακέτα: Απλοποίηση των υποχρεώσεων υποβολής εκθέσεων και την κατάργηση των απαιτήσεων για έντυπα έγγραφα, τα οποία καλύπτουν τομείς όπως ο ψηφιακός και ο γεωργικός.
- Έμφαση στις ΜΜΕ: Συγκεκριμένα μέτρα στοχεύουν στη μείωση κατά 35% του διοικητικού φόρτου για τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις.
- Στοχευμένες εξοικονομήσεις: Οι προτεινόμενες δράσεις για το 2025 στοχεύουν στη μείωση των ετήσιων επαναλαμβανόμενων δαπανών για τις επιχειρήσεις κατά 11,9 δισεκατομμύρια ευρώ.
- Αναφορά βιωσιμότητας: Το Συμβούλιο υιοθέτησε έναν μηχανισμό "Stop-the-clock", αναβάλλοντας τις απαιτήσεις «εταιρικής βιωσιμότητας» (Corporate Sustainability Reporting Directive/CSRD) για ορισμένες εταιρείες, προκειμένου να μειωθούν οι άμεσες υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων.

V. Η κωδικοποίηση

Η κωδικοποίηση, η τρίτη συνιστώσα της καλής νομοθέτησης, αποτελεί για πολλές ευρωπαϊκές χώρες που έχουν παράδοση θετικού δικαίου, μια

¹⁴ Ibidem.

σπουδαία τεχνική μέσω της οποίας μπορεί κανείς να πετύχει περισσότερους στόχους: Να απλουστεύσει/καταργήσει γραφειοκρατικά εμπόδια (ρυθμίσεις και διαδικασίες), να αναμορφώσει κανόνες και ρυθμίσεις και να περιλάβει στο σώμα των νομοθετικών ρυθμίσεων νέες διατάξεις που κρίνονται αναγκαίες.

Έχουμε αναφερθεί διεξοδικά αλλού¹⁵ για την πληθώρα των συστάσεων, υποδείξεων και οδηγιών που μπορούν να εμπλουτίσουν την παραδοσιακή κωδικοποίηση η οποία περιορίζεται, σήμερα, στην αποφυγή των επαναλήψεων ή στην άρση των συγχύσεων μεταξύ των ρυθμίσεων ή και στην κατάργησή τους λόγω της προϊούσας αχρησίας τους. Μεταξύ των πιο γνωστών και πολυ-χρησιμοποιημένων είναι ο ρυθμιστικός απο-παρεμβατισμός ορισμένων πεδίων της κοινωνικο-οικονομικής δραστηριότητας μέσω του επαναπροσδιορισμού των αρμοδιοτήτων του κράτους.

Προς τον σκοπό αυτό σε πολλές χώρες, όπως και στην Ελλάδα, έχουν κυκλοφορήσει οδηγίες προς όσους επιθυμούν να κωδικοποιήσουν μέρος ή το σύνολο των ρυθμίσεων σε μια ή περισσότερες ρυθμιστικές περιοχές¹⁶.

Ενώ, όμως, η κωδικοποίηση αποτελεί τμήμα της καλής νομοθέτησης δεν εννοιολογείται, αντιστοίχως, στην πράξη και παραμένει προσκολλημένη στις κατηγοριοποιήσεις που υπήρχαν και πριν από την εμφάνισή της.

Έτσι, λοιπόν, η κωδικοποίηση αναλύεται ως προς τη διαδικασία διεξαγωγής της αλλά όχι ως προς τα ουσιαστικά της κριτήρια τα οποία θα έπρεπε να περιλαμβάνουν και εκείνα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων όπως και εκείνα της Απλούστευσης Διαδικασιών.

Όπως διατυπώνεται ευκρινώς στην ιστοσελίδα της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης¹⁷ «η κωδικοποίηση και η αναμόρφωση του δικαίου αποτελούν πρακτικές καλής νομοθέτησης», πλην όμως, πέραν αυτής της γενικής αναφοράς η κωδικοποίηση εξακολουθεί να κατανοείται και να οριοθετείται με βάση το άρθρο 76 παρ. 6 και 7 του Συντάγματος.

¹⁵ Π. Καρκατσούλης, *Ρύθμιση, απορρύθμιση, μεταρρύθμιση*, ό.π., σελ. 100 επ.

¹⁶ Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, *Εγχειρίδιο Μεθοδολογίας για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας*, 2020.

¹⁷ gslegal.gov.gr/epitropes-kai-arches/kentriki-epitropi-kodikopoiisis/ (τελευταία πρόσβαση 27.02.2026).

Σε κανένα άλλο σημείο της ιστοσελίδας δεν γίνεται μνεία στη μεθοδολογία κόστους-ωφέλειας ή στην κοινωνιολογική/διοικητική/οργανωτική κατηγοριοποίηση των ρυθμίσεων μέσω των οποίων προκύπτουν περαιτέρω κριτήρια κατάργησης/αναμόρφωσης ρυθμίσεων.

Σύμφωνα με τα διατυπωμένα στην ιστοσελίδα της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης στην οποία έχει ανατεθεί το σχετικό έργο το έργο της κωδικοποίησης και της αναμόρφωσης του δικαίου μπορεί να λάβει τις ακόλουθες μορφές:

α) Κωδικοποίηση διατάξεων τυπικών νόμων, σύμφωνα με την ορισθείσα από τις διατάξεις του άρθρου 76 παρ. 6 και 7 του Συντάγματος διαδικασία, με τυπικό νόμο. Η μορφή αυτή ενδείκνυται στην περίπτωση που το συγκεκριμένο πεδίο δικαίου ρυθμίζεται κυρίως από διατάξεις περισσότερων τυπικών νόμων και το εύρος του είναι ευχερώς διαπιστώσιμο, καθώς και σε περίπτωση που αυτό επιβάλλεται από το αντικείμενο της κωδικοποίησης (όπως όταν κωδικοποιούνται ποινικοί νόμοι).

β) Κωδικοποίηση και αναμόρφωση διατάξεων τυπικών νόμων με τυπικό νόμο, σύμφωνα με την ορισθείσα από τις διατάξεις του άρθρου 76 παρ. 6 και 7 του Συντάγματος διαδικασία, πλην του μέρους που –στο πλαίσιο της αναμόρφωσης του δικαίου– καταργούνται ή τροποποιούνται ισχύουσες διατάξεις, οπότε ακολουθείται η συνήθης κοινοβουλευτική διαδικασία¹⁸.

Σ' αυτές τις παραδοσιακές μεθόδους κωδικοποίησης πρέπει να προστεθούν και νεότερες που δεν περιορίζονται στην κατοχύρωση μιας συγκεκριμένης (κωδικοποιητικής) διαδικασίας αλλά ενσωματώνουν στοιχεία ελέγχου της εφαρμογής όσων ρυθμίσεων κωδικοποιήθηκαν.

Η διεθνής εμπειρία από επιτυχημένες πρακτικές εφαρμογής κωδικοποιημένων ρυθμίσεων δείχνει ότι υπάρχουν καλές πρακτικές που επιτρέπουν τη διαρκή ανάδραση της ρύθμισης με το περιβάλλον της ώστε να διορθώνονται έγκαιρα πιθανά σφάλματα ή ελλείψεις. Οι κυριότερες εξ αυτών είναι:

- Η διαρκής ενημέρωση του μηχανισμού κωδικοποίησης κατά πόσον

¹⁸ Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, *Εγχειρίδιο Μεθοδολογίας*, ό.π.

στην πραγματική ζωή εφαρμόζονται όσα προβλέπονται στη ρύθμιση. Η εφαρμογή συνίσταται τόσο στη δρομολόγηση των προπαρασκευαστικών ενεργειών (π.χ. έκδοση εγκυκλίων ή ερμηνευτικών σημειώσεων με βάση τη χρήση) όσο και στην ενημέρωση που έχει ως πυρήνα της τη μεταφορά πληροφοριών που στηρίζονται και αξιολογούν δεδομένα καταστάσεων πριν και μετά τη θέση της ρύθμισης σε ισχύ. Σκοπός είναι η έγκαιρη πληροφόρηση των ρυθμιστών εάν επιτυγχάνεται η συμμόρφωση κι εάν υπάρχουν παράπλευρες στρατηγικές που ακυρώνουν την ισχύ της ρύθμισης.

- Η μέριμνα για την ανάπτυξη ικανοτήτων διερεύνησης της εφαρμογής της ρύθμισης (εκπαίδευση εκπαιδευτών): Απαιτείται συστηματική εκπαίδευση, έγγραφα καθοδήγησης των χειριστών και θεσμική ενίσχυση του μηχανισμού κωδικοποίησης για να διασφαλιστεί ότι οι ρυθμιστικές αρχές και οι ρυθμιζόμενοι φορείς κατανοούν τις νέες απαιτήσεις.
- Διαχείριση κινδύνων: Χρήση ρυθμιστικών πλαισίων για την πρόβλεψη και τον μετριασμό των κινδύνων, όπως συμβαίνει, αντίστοιχα, στον περιβαλλοντικό ή τον χρηματοπιστωτικό τομέα.

Η κωδικοποίηση δεν είναι μια πολιτική που τελειώνει με την απόδοση στη δημοσιότητα ενός κωδικοποιημένου σώματος ρυθμίσεων. Είναι μια διαρκής αναπροσαρμογή του ρυθμιστικού σώματος με βάση την πραγματική ζωή, την αποδοχή ή την απόρριψη των διατάξεων από τους κοινωνικούς μετόχους. Προς τον σκοπό αυτό δεν μπορεί και δεν πρέπει να αποτελεί μια μοναχική νησίδα σε σχέση με τα υπόλοιπα τμήματα της καλής νομοθέτησης. Η αναπροσαρμογή της νομοθεσίας με βάση τις κρατούσες συνθήκες είναι, σήμερα, πρώτιστο καθήκον των ρυθμιστών, αφού οι μονιμοκρίσεις αποτελούν το σταθερό περιβάλλον εντός του οποίου λειτουργούν οι δημόσιες οργανώσεις. Εδώ, πολύτιμος αρωγός μπορεί να είναι η τεχνολογία και η Πληροφορική.

VI. Η χωλή και η ανύπαρκτη Διαβούλευση

Η Διαβούλευση αποτελεί τμήμα της καλής νομοθέτησης και, ευρύτερα,

στοιχείο της χρηστής διακυβέρνησης. Μπορεί να θεωρηθεί ως ένα μέσο που προωθεί την καλή ποιότητα των ρυθμίσεων, αυξάνει τα επίπεδα συμμόρφωσης με τη ρύθμιση, μειώνει τα επίπεδα διαφθοράς και αυξάνει την εμπιστοσύνη των υποκειμένων της ρύθμισης. Είναι, όμως, και σκοπός, αφού αποτελεί συστατικό της χρηστής διακυβέρνησης και θεμέλιο του κράτους δικαίου.

Είναι γνωστές πολλές μέθοδοι διαβούλευσης, μεταξύ των οποίων η έγγραφη επικοινωνία μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών¹⁹, η διαβούλευση μέσω του διαδικτύου, η άμεση διαβούλευση με ομάδες και άτομα που αφορά η ρύθμιση και συνδυασμοί μεταξύ αυτών²⁰. Η διαβούλευση πρέπει να είναι καλά οργανωμένη για να είναι αποτελεσματική. Για τον σκοπό αυτό δεν πρέπει να διαβουλεύονται όλοι με όλους. Είναι, πάντως, προτιμότερο να μετέχουν στη διαβούλευση περισσότεροι από όσους είναι απαραίτητοι παρά λιγότεροι.

Είθισται η διαβούλευση να κατανοείται ως μια φάση της νομοθέτησης χρονικά πρότερης της θεσμοθέτησης μιας ρύθμισης. Η διαβούλευση, όμως, αποτελεί περισσότερο έναν τρόπο κι όχι, απλώς, ένα μέσον για την καλή νομοθέτηση. Ως εκ τούτου μπορεί και πρέπει να εφαρμόζεται σε κάθε βήμα και σε κάθε τμήμα της.

Σκοπός μιας διαβούλευσης που ενσωματώνεται στη διαδικασία των απλουστεύσεων ή και των κωδικοποιήσεων είναι εκείνοι που είναι οι ωφελούμενοι από τη ρύθμιση να μπορούν να μεταφέρουν στους ρυθμιστές παρατηρήσεις, σχόλια και ενδεχομένως αλλαγές που πρέπει να γίνουν είτε στην ίδια τη ρύθμιση είτε στη διαδικασία εφαρμογής της.

Τα σημερινά δίκτυα και οι πάσης φύσεως και είδους κοινότητες αποτελούν υποδοχές των παρατηρήσεων, σχολίων και κριτικών στις οποίες πρέπει να έχει διαρκώς κατά νου το βουλευόμενο σώμα και τα μέλη του.

Η διαβούλευση δεν είναι, όμως, ένας τρόπος εκτόνωσης συναισθη-

¹⁹ G. Base, *Notice-and-Comment Rulemaking in Comparative Perspective: Some Conceptual and Practical Implications*, Asian Journal of Comparative Law 1/2020, σελ. 95-125.

²⁰ Better Evaluation Knowledge, *Focus Groups*, διαθέσιμο στο: betterevaluation.org/methods-approaches/methods/focus-groups.

μάτων και παραπόνων. Είναι μια μέθοδος συγκρότησης και εφαρμογής μιας δημόσιας πολιτικής.

Προκειμένου, λοιπόν, μια διαβούλευση να είναι αποτελεσματική πρέπει οι στόχοι της να είναι σαφώς διατυπωμένοι. Οι ρόλοι, η ευθύνη και οι αρμοδιότητες των συμμετεχόντων στη διαβούλευση πρέπει, επίσης, να είναι σαφείς²¹. Και τούτο, διασφαλίζεται, κυρίως, στη φάση παραγωγής της ρύθμισης.

Εκεί τίθενται τα σημεία αναφοράς ως προς τα οποία θα διερευνηθεί στο στάδιο της απλούστευσης ή της κωδικοποίησης, ο βαθμός σύγκλισης/απόκλισης από αυτά. Κατ' αυτό τον τρόπο θα μπορούν οι συμμετέχοντες να κάνουν συγκεκριμένες και τεκμηριωμένες παρεμβάσεις προκειμένου να επαναφέρουν τη ρύθμιση στις αρχικές της προδιαγραφές.

Η διαβούλευση δεν μπορεί να είναι ατέρμονη ούτε όμως σύντομη τόσο ώστε να μην μπορούν να εκφραστούν σαφώς οι απόψεις και οι προτάσεις των ενδιαφερομένων. Πρέπει, λοιπόν, να ορίζεται ένας ελάχιστος χρόνος διαβούλευσης και να δίνεται επαρκής χρόνος στους διαβουλευόμενους να ετοιμάσουν τις θέσεις τους.

Είναι πολύ σημαντικό οι πληροφορίες που παρέχονται από τη διοίκηση σε όλους τους διαβουλευόμενους να είναι αντικειμενικές, πλήρεις και κατανοητές. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης πρέπει να τηρείται. Τα συνήθη προβλήματα που ανακύπτουν κατά την οργάνωση και διεξαγωγή μιας διαβούλευσης αφορούν τόσο εκείνον που έχει την ευθύνη της οργάνωσης της διαβούλευσης, όσο και εκείνων που συμμετέχουν σ' αυτήν.

Τα συνήθη προβλήματα του καλούντος στη διαβούλευση αφορούν τον προσδιορισμό των διαβουλευόμενων και το ότι συχνά οι απόψεις που εκτίθενται είναι γενικές και αόριστες. Μια επιπλέον δυσκολία είναι η έκφραση πολλών αντικρουόμενων απόψεων που δυσκολεύουν την

²¹ Η. Κορομηλάς/Σ. Ασημάκης, *Η διαβούλευση επί ρυθμίσεων στο.opengov.gr*, Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, διαθέσιμο στο: eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/file.php/KST114/ΥΛΙΚΟ_ΜΑΘΗΜΑΤΟΣ/Υλικό_Μαθήματος/Η_ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ_ΣΤΟ_OPENGOV_GR.pdf (τελευταία πρόσβαση 20.02.2026).

ομογενοποίηση και την κατηγοριοποίησή τους. Τα προβλήματα εκείνων που καλούνται να συμμετάσχουν στη διαβούλευση είναι, συνήθως, η έλλειψη χρόνου, η έλλειψη εξοικείωσης με το θέμα και η άγνοια κανόνων της ρητορικής τέχνης.

Η προ-κοινοβουλευτική διαβούλευση διαρκεί, κατά μέσον όρο, 14 ημέρες. Αυτός είναι ο μέσος όρος των ημερών που διαρκεί η διαβούλευση στα κράτη μέλη της ΕΕ. Αλλά στην ελληνική περίπτωση απαντάται το παράδοξο η κυβέρνηση να διαβουλεύεται ένα μέρος των διατάξεων που προτείνει, τελικά, στην εθνική αντιπροσωπεία. Στους νόμους του 2020 το ποσοστό των διατάξεων που τέθηκαν σε διαβούλευση περιορίστηκε στο 72%. Το 28% των διατάξεων που δεν τίθενται προς διαβούλευση παρουσιάζεται, για πρώτη φορά, στο σχέδιο που κατατίθεται στη Βουλή. Έτσι, η μικρή βελτίωση του ποσοστού των νόμων που αποτελούν αντικείμενο διαβούλευσης (από 45% το 2018 αυξάνεται σε 51% το 2020) δεν είναι αρκετή για να δείξει ότι η κυβερνητική πολιτική για τη νομοθέτηση προάγει τη διαφάνεια και την ακεραιότητα. Η περιορισμένη προ-κοινοβουλευτική διαβούλευση συναντά την «κάτι-σαν-διαβούλευση» διαδικασία που γίνεται κατά τη διάρκεια των κοινοβουλευτικών ακροάσεων. Αποτελεί τον παραδοσιακό τρόπο διαβούλευσης των νόμων και τα ποσοστά της είναι σταθερά υψηλά. Στην τριετία 2019-2021 κυμάνθηκαν στο 75% με υψηλότερη τιμή 82% το 2020 και χαμηλότερη, 69%, το 2019.

Αλλά όλα τα προηγούμενα είναι αντιμετωπίσιμα με επιμέρους βελτιώσεις στα αντίστοιχα πεδία πολιτικής ή στον κανονισμό της Βουλής. Εκείνη όμως η πρακτική που συνιστά θανάσιμη απειλή για τη Διαβούλευση και τη διαφάνεια και, κατ' επέκταση, για τα θεμέλια του κράτους δικαίου είναι η πρακτική της ολοσχερούς κατάργησής της. Είναι η πρακτική που ξεκίνησε με την εμφάνιση της πανδημίας Covid-19 και απαντάται σήμερα ως νομιμοποιημένη πρακτική, όπως αναλύσαμε στη μελέτη περίπτωσης.

Προκειμένου να υπάρξει άμεση βελτίωση της ποιότητας της διαβούλευσης μπορούμε να ακολουθήσουμε ορισμένες καλές πρακτικές, όπως οι ακόλουθες:

- Εν πρώτοις, άμεση αλλαγή της πρακτικής και της νομοθεσίας περί των αποφάσεων της διοικήσεως που παρακάμπτουν την αρχή της διαφάνειας. Οριοθέτηση του «έκτακτου και απρόβλεπτου γεγονότος» και έλεγχος των πραγματικών γεγονότων για κάθε συγκεκριμένη ρύθμιση που το επικαλείται. Αυστηροποίηση ποινών για τις περιπτώσεις παραβίασής της.
- Η βελτίωση του open.gov με αντιδάνεια από την ευρωπαϊκή Πύλη “Have Your Say” που είναι ο κεντρικός κόμβος για τους πολίτες της Ευρώπης και τα ενδιαφερόμενα μέρη, στον οποίο μπορούν να υποβάλλουν τα σχόλιά τους σχετικά με τις πρωτοβουλίες της ΕΕ σε όλες τις 24 επίσημες γλώσσες της ΕΕ. Η ελληνική πύλη open.gov.gr αποτελεί μια διαρκώς βελτιούμενη πλατφόρμα. Ο μεγάλος αριθμός των σχολίων (419.711) εν σχέσει με τις διαβουλεύσεις (1245) δείχνει ότι υπάρχει ζωτικός χώρος για διαβούλευση και συμμετοχή των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων. Η αρχιτεκτονική της πύλης μπορεί να βελτιωθεί περαιτέρω με την αναδιάταξη των διαβουλεύσεων εκείνων που έχουν χαρακτήρα εθνικό/υπερεθνικό/περιφερειακό/τοπικό και εκείνων που έχουν χαρακτήρα πληροφοριακό και εκείνων που αποτελούν πρόσκληση σε διάλογο και ανταλλαγή απόψεων.
- Θεσμοθέτηση μιας επιτροπής ελέγχου της νομοθεσίας με μέλη από την κοινωνία πολιτών: Πρόκειται για την εφαρμογή μιας παλαιότερης ιδέας που είχε δοκιμαστεί με επιτυχία στο ΗΒ. Μια μη αμειβόμενη επιτροπή από εξέχοντα μέλη της κοινωνίας πολιτών παρέχει ανεξάρτητη εποπτεία εκδίδοντας γνωμοδοτήσεις σχετικά με τις εκτιμήσεις επιπτώσεων και ζητώντας βελτιώσεις, εάν είναι απαραίτητο. Στη δική μας περίπτωση καλό είναι να εξεταστεί ως ιδέα, παρά τη σχετική καχεξία της κοινωνίας πολιτών.

VII. Οι ανεπαρκείς δομές

Οι δομές που ανέλαβαν την εφαρμογή και την υποστήριξη της καλής νομοθέτησης παρ’ ημίν απέτυχαν. Παρ’ όλον ότι αυτό ήταν αναμενόμενο, αφού για μια ακόμη φορά «μπήκε το κάρο μπροστά απ’ τ’ άλογο»,

δηλαδή προηγήθηκαν οι δομές των λειτουργιών τις οποίες υποτίθεται ότι θα υπηρετούσαν, αξίζει, όμως, να ενσκήψουμε, ακόμη μια φορά, σ' αυτό το φαινόμενο.

Δεν είναι η πρώτη φορά που ένας νόμος που εξαγγέλλει μεγαλεπήβολες τομές στην οργάνωση και λειτουργία του κράτους και δεν καταφέρνει να τα εφαρμόσει ούτε στον ίδιο. Υπό την έννοια αυτή ο ν. 4622/2019 δεν αποτελεί εξαίρεση. Πρόκειται για έναν συμβολικό νόμο που, φαινομενικά, θέτει μια νέα ατζέντα στην καλή νομοθέτηση δημιουργώντας την ψευδαίσθηση της προόδου.

Στη συνήθη αβελτηρία και αδυναμία συντονισμού των κρατικών υπηρεσιών δεν πρέπει να παραλείψουμε να υποσημειώσουμε την ανικανότητα και ακαταλληλότητα των προσώπων στα οποία ανατέθηκε η ευθύνη της εφαρμογής.

Συγκεκριμένα σημεία κριτικής: Ενώ ο νόμος ορίζει ότι *«Το Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης αποτελεί την Κεντρική Μονάδα υποστήριξης της ποιότητας των ρυθμίσεων και μεριμνά για την επιστημονική υποστήριξη των υπηρεσιών των Υπουργείων, προκειμένου αφενός να τηρούνται οι αρχές και διαδικασίες καλής νομοθέτησης κατά την εκπόνηση σχεδίων νόμων και σχεδίων κανονιστικών διαταγμάτων και πράξεων και αφετέρου να επιβληθεί η εφαρμογή του κυβερνητικού έργου»*, ουδέποτε εκχωρήθηκε η αρμοδιότητα αυτή που συνιστά τον πυρήνα της διοικητικής/πολιτικής εξουσίας. Οι μονάδες αυτές, στις περισσότερες των περιπτώσεων δεν δημιουργήθηκαν καν, αλλά κι εκεί που δημιουργήθηκαν κανένα επιτελικό ρόλο δεν έπαιξαν.

Η νομοθέτηση μετακινείται, μάλιστα, περισσότερο προς τον ιδιωτικό τομέα των συμβούλων επιχειρήσεων παρά προς τα επιτελικά στελέχη της διοικήσεως, οπότε αυτά καταλάβουν τις αντίστοιχες θέσεις.

Από τις αρμοδιότητες του Γραφείου Υποστήριξης Καλής Νομοθέτησης ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η αρμοδιότητά του να επισημαίνει αδυναμίες και αλλαγές στα σχέδια νόμων, αναφέροντας σχετικά στον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης σχετικά με το περιεχόμενό τους και το περιεχόμενο του σχεδίου νόμου ή διατάγματος ή πράξης, το οποίο

συνοδεύουν. Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, σύμφωνα, με τις διατάξεις αυτές, παραλαμβάνει τις εκθέσεις αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής ρυθμίσεων που αποστέλλουν τα Υπουργεία, τις εξετάζει και εισηγείται προς τον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης σχετικά με το περιεχόμενό τους και τυχόν συμπεράσματα στα οποία καταλήγει. Πάντως, στην ιστοσελίδα της δεν αναφέρεται τίποτα άλλο πέραν των αναφερθέντων εγχειριδίων της καλής νομοθέτησης.

Θα μπορούσε αντ' αυτών τα οποία είναι παρωχημένα και δύσχρηστα, να δημιουργηθεί μια εργαλειοθήκη για τη βελτίωση της νομοθεσίας: Να παρέχει κατευθυντήριες γραμμές, συμβουλές και βέλτιστες πρακτικές για το προσωπικό της Επιτροπής, προκειμένου να διασφαλίζεται η συνέπεια, συμπεριλαμβανομένου του τρόπου ενσωμάτωσης της βιώσιμης ανάπτυξης και του διεθνούς πλαισίου στις πολιτικές. Πέραν της ολιγωρίας για την ενεργοποίηση του μηχανισμού καλής νομοθέτησης προκύπτει, αβίαστα, το συμπέρασμα της αδυναμίας του μηχανισμού εποπτείας (Γραμματεία της Κυβέρνησης) και συντονισμού, κάτι το οποίο είχε επισημανθεί επ' ευκαιρία άλλων κρίσεων και ελλείψεων συντονισμού.

VIII. Διευρύνοντας την κοινωνική βάση της Νομοθέτησης

Η κοινωνική νομιμοποίηση της καλής νομοθέτησης είναι αναγκαία, εάν θέλουμε να εξακολουθήσει να αποτελεί έναν βασικό πυλώνα του κράτους δικαίου εν μέσω του σύγχρονου ταραχώδους περιβάλλοντος.

Για να γίνει, όμως, αυτό χρειάζεται μια εκ βάθρων αναθεώρηση του ρυθμιστικού πλαισίου και των διαδικασιών εφαρμογής της καλής νομοθέτησης η οποία θα επεκταθεί πολύ πέραν του σημερινού καταλόγου ελέγχου που περιλαμβάνεται στην Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων.

Για να γίνει αυτό, πρέπει να υιοθετηθούν προσεγγίσεις που δεν θα περιορίζονται στην εξυπηρέτηση της οικονομικότητας και της αποδοτικότητας μιας ρύθμισης αλλά θα εξετάζουν κατά πόσον αυτή συμμορφώνεται με αρχές και αξίες που αποτελούν τον πυρήνα του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας στις πλουραλιστικές κοινωνίες μας.

Πολλές αξιόλογες μελέτες και έρευνες έχουν γίνει από κοινωνιολό-

γους του δικαίου κατά τις προηγούμενες δεκαετίες αλλά η επικράτηση νεοφιλελεύθερων αντιλήψεων και πρακτικών δεν επέτρεψε την ενσωμάτωσή τους στους ελέγχους ποιότητα της νομοθέτησης.

Μια κατηγοριοποίηση που θεωρείται δόκιμη διακρίνει τις εξής κατηγορίες νόμων²²:

- i. Ο περιττός νόμος. Αναφέρεται σε ρύθμιση που ρυθμίζει κάτι που είναι, ήδη, ρυθμισμένο. Οι περισσότεροι από τους νόμους αυτούς θα μπορούσαν να αντικατασταθούν είτε από εγκυκλίους είτε από ένα απλό help desk. Σημειώστε, ωστόσο, ότι η υπουργική γραφειοκρατία, απανταχού, επιμένει στην ύπαρξη τέτοιων ρυθμίσεων διότι της προσφέρουν καταφυγή σε περίπτωση διχογνωμιών και ασαφειών περί του πρακτέου. Ο νομικισμός είναι πάντα παρών και βλαπτικός για την ποιότητα των νόμων.
- ii. Ο ανενεργός νόμος. Σε αυτή την κατηγορία ανήκουν οι συμβολικοί νόμοι, δηλαδή, εκείνοι που δεν έχουν προϋποθέσεις να εφαρμοστούν. Συνήθως, δεν συνοδεύονται από κάποιο σχέδιο εφαρμογής. Ανενεργοί μπορεί να είναι και νόμοι που, κατά τα λοιπά, περιγράφουν με επάρκεια το ρυθμιστέο ζήτημα όπως και νόμοι που αποδοκιμάζονται από το κοινωνικό σώμα, ενώ εφαρμόζονται σε διαφορετικές έννομες τάξεις και οργανωτικές κουλτούρες.
- iii. Ο στρεψονόμος. Σ' αυτή την περίπτωση εκείνο που επιδιώκεται με τη ρύθμιση δεν είναι αυτό που επικαλείται αλλά ακριβώς το αντίθετο. «Σκοπός του στρεψονόμου είναι είτε να συντηρεί και αναπαράγει τις κοινωνικές προστριβές είτε να παρελκύει την προσοχή των πολιτών από το πραγματικό ρυθμιστικό πεδίο/θέμα και να την μεταθέσει σ' ένα άλλο, ανύπαρκτο»²³.
- iv. Ο αόριστος νόμος. Αοριστία υπάρχει όταν η ρύθμιση δεν καταλογίζει με σαφήνεια υποχρεώσεις και απαιτήσεις. Αοριστία προκαλείται, επίσης, με τη χρήση γενικών ρητρών και αόριστων εννοιών που συνοδεύονται από την ανυπαρξία δεδομένων ή δει-

²² Π. Καρκατσούλης, *Ρύθμιση, απορρύθμιση, μεταρρύθμιση*, ό.π., σελ. 90 επ.

²³ Ibidem, σελ. 90 επ.

κτών με βάση τους οποίους θα μπορούσαν αυτές να εξειδικευτούν. Η συνήθης πρακτική των ελληνικών νόμων να παραπέμπουν τα της εφαρμογής τους σε δευτερογενή νομοθεσία ή σε κάποιο άλλο ρυθμιστικό πλαίσιο συμβάλλει επίσης στην αοριστία του.

v. Ο υπερβολικά λεπτομερής νόμος. Εάν παρακολουθήσει κανείς πολλούς από τους νόμους των τελευταίων χρόνων θα δει σωρεία λεπτομερειών, ιδίως διαδικαστικού χαρακτήρα, που έχουν ως αποτέλεσμα είτε η ρύθμιση να εγκλωβίζει τον εφαρμοστή της (συνήθως πρόκειται περί «φωτογραφικών» διατάξεων) είτε κατά την εφαρμογή της να αναζητούνται παραθυράκια παραβίασής της.

vi. Ο ακατανόητος νόμος. Τα συμπτώματα που χαρακτηρίζουν ένα νόμο ως ακατανόητο είναι η λάθος σύνταξη, οι εξεζητημένες εκφράσεις, οι ξενισμοί και τα αρκτικόλεξα. Μια διαδικασία δοκιμασιών κατανόησης θα μπορούσε να αποτρέψει πολλά απ' αυτά τα προβλήματα και σφάλματα.

vii. Ο λάθος νόμος. Λάθος νόμος είναι εκείνος που κρίνεται αντισυνταγματικός από τα δικαστήρια, εκείνος που κινείται εκτός εξουσιοδότησης αλλά κι εκείνος που μεταφέρει την αρμοδιότητα ενός διοικητικού επιπέδου σ' ένα άλλο.

viii. Ο εφήμερος νόμος. Είναι ο νόμος που εξαγγέλλεται με σκοπό τη δημιουργία κλίματος ανακούφισης στους πολίτες αλλά δεν συνοδεύεται από τα μέσα που απαιτούνται για την εφαρμογή του. Συνήθως τέτοιες ρυθμίσεις αναφέρονται σε δυσεπίλυτα προβλήματα, όπως η πάταξη της διαφθοράς, ο έλεγχος του λαθρεμπορίου, η αντιμετώπιση της παράνομης στάθμευσης κλπ.

ix. Ο απών νόμος. Πρόκειται για τη μη ρύθμιση ενός προβλήματος, ενώ υπάρχει πρόδηλη η ανάγκη ύπαρξής της. Στο πεδίο της δημόσιας πολιτικής η μη λήψη απόφασης αξιολογείται ως εναλλακτική, αφού η ρύθμισή του θα μπορούσε να έχει περισσότερους κινδύνους και κόστος για τον νομοθέτη σε σχέση με τη μη παρέμβασή του.

Επείγει ένα πρόγραμμα εργασίας το οποίο θα επεξεργαστεί λεπτομερώς δείκτες ύπαρξης και κλιμάκωσης νομοθετικών παθολογιών όπως

οι αναφερόμενες. Αυτοί, σε συνδυασμό με την ύπαρξη ενός δείκτη ποιότητας των τυπικών χαρακτηριστικών των νομοθετημάτων, όπως εκείνος του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών²⁴ μπορεί να αποτελέσουν ένα σημαντικό μέσον για τη βελτίωση της ποιότητας τόσο της *ex ante* όσο και της *ex post* αξιολόγησης.

ΙΧ. Συστάσεις Πολιτικής

Για να μπορέσει η καλή νομοθέτηση όχι μόνο να περισώσει τον πυρήνα του ορθολογισμού και της λαϊκής νομιμοποίησης αλλά και για να παραμείνει διευκολυντική της ανταγωνιστικότητας και της βιώσιμης ανάπτυξης, οι κυβερνήσεις πρέπει να διασφαλίσουν ότι οι νόμοι και οι κανονισμοί επιτυγχάνουν τους στόχους τους ενώ παραμένουν στοχευμένοι, αναλογικοί και απλοί στην εφαρμογή τους. Η βασιλική οδός που οδηγεί στην επιτυχία του ζητούμενου ήταν και είναι η κοινωνική διαβούλευση και συναίνεση η οποία με τη βοήθεια της τεχνολογίας μπορεί να περιλάβει κάθε πολίτη απανταχού του κόσμου.

Μόνο μέσω αυτής μπορούμε να αποσαφηνίσουμε, αυθεντικά, έννοιες, να άρουμε πιθανές παρεξηγήσεις και, ιδίως, να οριοθετήσουμε τους υποστηρικτές και τους πολέμιους μιας επικείμενης ρύθμισης.

Η καλή νομοθέτηση όπως και το κράτος δικαίου βάλλονται, σήμερα, από δύο αλληλοτροφοδοτούμενους κινδύνους, δηλαδή, τις παραδοσιακές απορρυθμίσεις που επέφερε το πελατειακό κράτος²⁵ και τις πολλαπλές και διαδοχικές κρίσεις και καταστροφές που δικαιολογούν αντιδημοκρατικές και αυταρχικές πρακτικές.

Η καλή νομοθέτηση συμπίεζεται, σήμερα, στη χώρα μας, μεταξύ ενός φορμαλισμού (βλ. Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης) κι ενός προϊόντος αυταρχισμού τροφοδοτούμενου από μια καλπάζουσα αδιαφάνεια, ιδίως

²⁴ Π. Καρκατσούλης/Ε. Στεφοπούλου/Κ. Σαραβάκος/Ε. Χένα, *Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης*, ό.π.

²⁵ Π. Καρκατσούλης, *Η καλή νομοθέτηση ως αντίδοτο στην κρίση της νομοθετικής λειτουργίας*, 2022, διαθέσιμο στο: in-social.gr/dimosiefseis/i-kali-nomothetisi-os-antidoto-stin-krisi-tis-nomothetikis-leitourgias/ (τελευταία πρόσβαση 15.02.2026).

σε ό,τι έχει να κάνει με συγκεκριμένες ρυθμιστικές περιοχές καθώς και με μια επιλεκτική διαβούλευση που αξιολογεί ότι ορισμένα άρθρα νομοσχεδίων δεν πρέπει να τίθενται σε διαβούλευση μαζί με τα υπόλοιπα.

Η καλή νομοθέτηση δεν συνίσταται, όμως, όπως αναφέραμε σε μια τυπική συμπλήρωση ενός ερωτηματολογίου ούτε στην τήρηση κάποιων κανόνων νομοτεχνικής. Συνίσταται σε μια αλληλεξάρτηση ενεργειών, που της προσδίδουν την κοινωνική νομιμοποίηση η οποία σήμερα κλονίζεται.

Εφαρμόζοντας την επιγενόμενη αξιολόγηση των ρυθμίσεων, η καλή νομοθέτηση μπορεί να συμβάλει στην αντιμετώπιση ορισμένων από τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει το ελληνικό ρυθμιστικό σύστημα, όπως είναι η αναποτελεσματικότητα, η διαφθορά, η έλλειψη ανταγωνισμού, τα κενά επαγγελματισμού και η υπερβολική χρήση μη ανταγωνιστικών διαδικασιών.

Η μελέτη της επιγενόμενης αξιολόγησης των ρυθμίσεων αποκαλύπτει το μείζον πρόβλημα του πολιτικο-διοικητικού συστήματος της Ελλάδας, δηλαδή την έλλειψη συντονισμού και την ανυπακοή στις συστάσεις των ελεγκτικών Αρχών. Και τα δύο προβλήματα προκαλούνται από τον εγγενή πελατειασμό που αποτελεί τον κώδικα αναφοράς του πολιτικού συστήματος.

Τούτων δοθέντων, μένει η αυστηροποίηση των μέτρων εναντίον εκείνων των οργάνωσεων και φορέων που αδιαφορούν για την εφαρμογή των υποδείξεων της καλής νομοθέτησης. Αυτά, βεβαίως, μπορούν να αποδώσουν μόνον στο μέτρο που αποτελούν αιτήματα της κοινωνίας πολιτών. Για παράδειγμα, ένα μέτρο ιδιαίτερα σκληρό αλλά αποτελεσματικό είναι η δημοσιοποίηση των φορέων που δεν προχωρούν σε εφαρμογή των συστάσεων (name and shame).

Αργός σε μια τέτοια πολιτική που θα αποφεύγει τον σκόπελο του κομματισμού μπορεί να είναι η τεχνολογία. Για παράδειγμα, με βάση αυτή ο νόμος 5013/2023 που αναθέτει στους φορείς να αναπτύξουν πολιτική διαχείρισης κινδύνων και παραμένει ανενεργός θα μπορούσε να τους παράσχει κατευθυντήριες που θα τους καθοδηγούν στις απο-

φάσεις και τις δράσεις που σχετίζονται με τη διαχείριση των κινδύνων στους οποίους εκτίθενται. Πιο συγκεκριμένα, θα μπορούσε με τη βοήθεια της τεχνολογίας να χαρτογραφηθούν οι ρόλοι και οι αρμοδιότητες που σχετίζονται με τις δημόσιες συμβάσεις για την ανάπτυξη και την εφαρμογή του πλαισίου διαχείρισης κινδύνων σε επίπεδο διοικητικής οντότητας.

Εδώ χρειάζεται προσοχή: Ουδέτερη τεχνολογία δεν υπάρχει. Και, βέβαια, δεν υπάρχει αξιακά ουδέτερη Τεχνητή Νοημοσύνη. Η επιλογή των δεδομένων και ο συνδυασμός τους πρέπει να υπακούει σε συγκεκριμένες αξίες και προτεραιότητες, εν προκειμένω, αυτές της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της ακεραιότητας. Η καθοδήγηση των αλγορίθμων στη βάση αυτών των αξιών πρέπει να αποτελέσει μια σταθερή πολιτική, ενσωματωμένη στη διαδικασία εκπαίδευσής τους, ένα είδος TN για την TN (κατ' αναλογία των second order cybernetics//cybernetics of cybernetics).

Τούτων δοθέντων, η καλή νομοθέτηση πρέπει να μετασχηματιστεί σε μια πολιτική «δευτέρας τάξεως». Εννοούμε μ' αυτό ότι τα κριτήριά της που συνηγορούσαν, ιδίως, στην οικονομική ανάπτυξη και την προστασία του ανταγωνισμού, διευρύνονται, πέραν αυτών, και σε κρίσιμες αποφάσεις για την προστασία της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου.

Όπως η πρώτη γενιά της κανονιστικής μεταρρύθμισης συνέβαλε ουσιαστικά στην ανάπτυξη και την απελευθέρωση των αγορών από τα δεσμά της υπέρμετρης και άσκοπης γραφειοκρατίας, έτσι και σήμερα η καθ' ημάς καλή νομοθέτηση πρέπει να αναπτύξει ουσιαστικούς μηχανισμούς για τη νομιμοποίηση των αποφάσεων και των ρυθμίσεων που θα διαμορφώσουν το πλέγμα των μέτρων που θα προστατεύσει το κράτος δικαίου από τις απειλές που δέχεται.

Κριτική επισκόπηση της πρακτικής των αντιρρήσεων συνταγματικότητας νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων

Σίμος Μηναιδης

Εισαγωγή

Σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 1 Σ., η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Η σύμπραξη των εν λόγω κρατικών οργάνων ως ισότιμων παραγόντων στην άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας έχει απωλέσει, ιδίως μετά την αναθεώρηση του 1986, το πρωταρχικό της νόημα, διότι καταργήθηκε και τυπικά η αυτοτελής αρμοδιότητα της κύρωσης. Ήδη, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας απλώς εκδίδει και δημοσιεύει, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία ενός μήνα, νομοσχέδια και προτάσεις νόμων που έχουν ψηφιστεί από τη Βουλή, δικαιούμενος σε περίπτωση παραβίασης των εν λόγω διαδικασιών να τα αναπέμψει στην Ολομέλεια της Βουλής, εκθέτοντας τους λόγους της αναπομπής (άρθ. 42 παρ. 1 Σ.).

Ενώ, η Βουλή –το μόνο κρατικό όργανο που διαθέτει άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση– απέκτησε, *απολύτως, κυρίαρχο* νομοθετικό ρόλο στην παραγωγή των τυπικών νόμων και στην αναθεωρητική διαδικασία του Συντάγματος. Ειδικά ο ΚτΒ του 1987, μέσω του οποίου το νομοθετικό σώμα ορίζει, αυτόνομα, τον τρόπο της ελεύθερης και δημοκρατικής λειτουργίας του (άρθ. 65 παρ. 1 Σ.), προέβλεψε σημαντικές διαδικασίες που ενισχύουν την ομαλότητα και κανονικότητα του κοινοβουλευτικού γίγνεσθαι, ειδικότερα τη διασφάλιση της ουσιαστικής πληρότητας των υπό διαμόρφωση κανόνων δικαίου, την τήρηση βασικών αρχών του Συντάγματος και την αντιμετώπιση τυχόν ερμηνευτικών προβλημάτων που θα προέκυπταν κατά την εφαρμογή τους.

Μία από τις εν λόγω διαδικασίες, η ένσταση αντισυνταγματικότητας ή αντιρρήσεις συνταγματικότητας –που δύναται να ενεργοποιηθεί στο στάδιο της καταρχήν συζήτησης των κατατεθέντων σχεδίων και προτάσεων νόμων (άρθ. 100 ΚτΒ)– αποτελεί ένα σημαντικό μέσον ελέγχου της κυβερνητικής δράσης κατά την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, το οποίο συμβάλλει στην επιδίωξη της «καλής νομοθέτησης».

Ο εν λόγω θεσμός εδράζεται στην αυξημένη τυπική ισχύ του Συντάγματος, η οποία προκύπτει, ευκρινώς, από την κατάταξή του στην υπέρτατη βαθμίδα της ιεραρχικής συστηματοποίησης των πηγών του Συνταγματικού Δικαίου και την απότοκη αυτής αναγωγή και εξάρτηση της υποδεέστερης πηγής από την υπερκείμενη.

Ο νόμος –που αντιμετωπίζεται ως πράξη μιας συντεταγμένης εξουσίας, εν προκειμένω της νομοθετικής– υπόκειται στο Σύνταγμα, το οποίο συνιστά προϊόν της συντακτικής (πρωτογενούς ή δευτερογενούς) εξουσίας, μέσω της οποίας θωρακίζεται η εξουσία του λαού. Συγκεκριμένα, το Σύνταγμα αποτελεί το αδιαμφισβήτητο *κριτήριο εγκυρότητας* (= όριο και μέτρο) των πρωτοβουλιών κάθε πολιτειακού οργάνου. Κατ' επέκταση, η έννοια της «συνταγματικότητας» έχει κεντρική και αυτοτελή θέση σε σχέση και σε αντιδιαστολή προς την έννοια της «νομιμότητας».

Συνεπώς, τα νομοσχέδια, οι προτάσεις νόμων και οι τροπολογίες τους, που συζητούνται και ψηφίζονται από το νομοθετικό σώμα, μετουσιώνονται σε τυπικούς νόμους μόνον όταν δεν κατατεθούν αντιρρήσεις συνταγματικότητας ή όταν οι κατατεθείσες απορριφθούν από την πλειοψηφία των μελών του. Ενώ στην περίπτωση παραδοχής της αντισυνταγματικότητάς τους σταματά η συνέχιση της δικαιοπαγωγικής διαδικασίας.

Ο κανόνας του άρθρου 60 παρ. 1 Σ., που επιβάλλει στον βουλευτή να ενεργεί «κατά συνείδηση»¹ –χωρίς τούτο να συνεπάγεται την

¹ Βλ. Ξ. Κοντιάδη, «Ελεύθερη εντολή και κομματική πειθαρχία, Τα όρια της θεσμικής αυτονομίας του βουλευτή», σε: του Ιδίου, *Ελλειμματική Δημοκρατία*, 2009, σελ.

επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση απραξίας του–, συνιστά εν πολλοίς τον αφετηριακό γνώμονα για την ενεργοποίηση, την εξέλιξη και την απόληξη της διαδικασίας αξιολόγησης των νομοθετημάτων σχετικά με τη μη αντίθεσή τους προς τις συνταγματικές διατάξεις (= συνταγματική νομιμότητα). Τούτο δεν ανάγεται στη βούληση της πολιτικής εξουσίας η οποία ενεργεί ως αφηρημένη συστηματική ολότητα, αλλά αποκαλύπτεται, ιδίως, κατά την *ad hoc* πραγμάτωση του θεσμού μέσω της συγκεκριμένης, ελεύθερης και ανεξάρτητης από καταναγκασμούς και επιρροές πολιτικής συμπεριφοράς των φορέων του βουλευτικού λειτουργήματος.

Εν προκειμένω, η επιβολή της «κρατικής αυθεντίας», που εκδηλώνεται μέσω της κατάθεσης νομοσχεδίων, τίθεται –στο στάδιο της καταρχήν συζήτησής τους– στη δοκιμασία της κριτικής εκ μέρους των βουλευτών, η οποία συνιστά θεμελιώδη παράμετρο της αντιπροσωπευτικής εντολής. Στο πλαίσιο της σχετικής διαδικασίας αντιπαρά τίθενται, αφενός, η εγγενής ιδιότητα της Κυβέρνησης να νομοθετεί μέσω σχεδίων νόμων (άρθ. 73 παρ. 1 Σ.) προς την πολιτική αξιοπιστία των βουλευτών, που εκδηλώνεται με το δικαίωμά τους να αμφισβητούν τη συνταγματική νομιμότητα (ουσιαστική, διαδικαστική), δηλαδή το τεκμήριο συνταγματικότητας των νομοθετημάτων της.

Ο πολιτικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων από τη Βουλή δύναται να ενταχθεί, παρά τους κλυδωνισμούς της πολιτειακής μας εξέλιξης, ιδίως της τελευταίας δεκαπενταετίας και τις κρίσεις του κοινοβουλευτικού συστήματος διακυβέρνησης, στον θεσμικό πυρήνα των σταθερών του δημοκρατικού πολιτεύματος², που εγγυάται την παρεμβατική-ανασχετική δυνατότητα των βουλευτών σε τομέα όπου δοκιμάζεται συνταγματικά η νομοθετική λειτουργία.

91-117, ιδίως σελ. 97 επ.

² Ιστορικά στοιχεία του θεσμού, βλ. Γ. Τασόπουλο, *Το άρθρο 100 του Κανονισμού της Βουλής: Οι αποφάσεις της Βουλής επί αντιπρήξεων συνταγματικότητας νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων*, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση 5-6/1991, σελ. 45-64, ιδίως 46 επ.

Οι θεωρητικές³ αξιολογήσεις του εξεταζόμενου θεσμού συνδράμουν στην κατανόηση και ερμηνεία των νομικών ρυθμίσεων, οι οποίες του παρέχουν την αναγκαία κανονιστική υπόσταση και δικαιολογούν τη θεσμοποίησή του. Ενώ η διερεύνηση της πρακτικής εφαρμογής του, που επιχειρείται εν προκειμένω και κινείται στο πεδίο του «κοινοβουλευτικού όντος», συντελεί στην ανάδειξη της λειτουργικότητας και αποτελεσματικότητας του θεσμού.

Δεδομένου ότι το Κοινοβουλευτικό Δίκαιο καταξιώνεται, προεχόντως, μέσα από την οντολογία του κοινοβουλευτικού γίνεσθαι, στο παρόν πόνημα επιδιώκεται η κριτική ανάδειξη των πρακτικών που μετέληθαν οι συμπράξαντες στις διαδικασίες του άρθρου 100 ΚτΒ, η συστηματοποίηση των προβλημάτων που συνθέτουν την έννοια των παθογενειών, οι οποίες προκύπτουν από τον πολιτικό έλεγχο που ασκείται από τη Βουλή, οι κοινωνικοπολιτικές τους συνεπαγωγές και οι απότοκες αυτών προτάσεις κανονιστικής μεταρρύθμισης.

Στο πλαίσιο των παραπάνω αναλύσεων προκύπτουν προβλήματα, αλλά και προβληματισμοί σχετικά με τη λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος, καθώς και την ευθύνη των Υπουργών και Υφυπουργών, καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας τους, ιδίως η αναντιστοιχία μεταξύ κοινοβουλευτικής θεωρίας και πρακτικής, της οποίας την ανάδειξη και το εύρος επωμίζεται, κατά κύριο λόγο, η αντιπολίτευση.

Οι εργασίες της Βουλής –που ανάγονται στην εξέταση των ενστάσεων αντισυνταγματικότητας των νομοθετημάτων– αποτελούν, διαχρονικά, έναν «ανελέητο καθρέφτη», ο οποίος μας αποκαλύπτει, συχνά, την πικρή αλήθεια σχετικά με την άσκηση της πολιτικής στον τομέα της νομοθέτησης, που επικεντρώνεται στην καταχρηστική άσκησή της από την πλευρά της Κυβέρνησης, αλλά και στον πλημμελή έλεγχο των ρυθμιστικών της επιλογών από την πλευρά της αντιπολίτευσης.

³ Τις θεωρητικές αναλύσεις του πολιτικού ελέγχου συνταγματικότητας νομοσχεδίων και προτάσεων από τη Βουλή, βλ. Ν. Κανελλοπούλου, *Ο πολιτικός έλεγχος της συνταγματικότητας του νόμου*, 1989, σελ. 256 επ.

I. Η έλλειψη ρητής συνταγματικής διάταξης που να προβλέπει τον θεσμό

Ο πολιτικός έλεγχος της συνταγματικότητας νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων από τη Βουλή *δεν προβλέπεται ρητώς στο Σύνταγμα*⁴. Δεδομένου, όμως, ότι η Βουλή, ως εκφραστής της λαϊκής κυριαρχίας⁵, ανυψώνεται στο πρώτο από πλευράς σημασίας κρατικό όργανο, με απολύτως κυρίαρχο νομοθετικό ρόλο στην παραγωγή (άρθ. 73 επ. Σ.) και αυθεντική ερμηνεία των τυπικών νόμων (άρθ. 77 παρ. 1 Σ.), τούτο παρέπεται ότι ο Πρόεδρος της Βουλής και οι βουλευτές δύνανται να θεμελιώνουν, μέσω σχετικών ενστάσεων, την αντισυνταγματικότητα νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων, όπως διαμορφώθηκαν από την αρμόδια Επιτροπή και να ζητούν από τη Βουλή να αποφανθεί σχετικά. Προς επίρρωση αυτών συντρέχει η αρχή της διάκρισης των κρατικών λειτουργιών (άρθ. 26 Σ.)⁶.

Η εν λόγω δυνατότητα θεμελιώνεται και στην παραβίαση –πέραν των ανωτέρω– των θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος, και των ειδικότερων συνταγματικών διατάξεων που ρυθμίζουν ζητήματα ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων (άρθ. 2, 4-25), την οργάνωση και λειτουργία της Βουλής (ιδίως, άρθ. 70-72), καθώς και την έλλειψη των προϋποθέσεων εκλογίκευσης του κανονιστικού περιεχομένου των νόμων (άρθ. 73-77).

II. Η εξέταση της πρακτικής στο θεματικό πλαίσιο των επίμαχων παραμέτρων του

Η πρακτική διάσταση του εξεταζόμενου θεσμού παρουσιάζει σημαντικό ενδιαφέρον, γιατί αναδεικνύει με ενάργεια πώς οι πολιτικές

⁴ Την έλλειψη αυτή χαρακτηρίζουν «κάπως περίεργη», οι Α. Μάνεσης/Α. Μανιτάκης, *Ο θεσμός της αναπλήρωσης του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το ισχύον Σύνταγμα*, ΝοΒ 39/1991, σελ. 1-41, ιδίως 30.

⁵ Βλ. Δ. Ακουμιανάκη, *Η επίδραση του Κανονισμού της Βουλής στην ερμηνεία του Συντάγματος*, e-Πολιτεία 17/2016, σελ. 34-56, ιδίως 40.

⁶ Βλ. προηγουμένως, υποσημ. 5.

δυνάμεις αντιλαμβάνονται την άμυνα κατά των αντισυνταγματικών νόμων, ιδίως όταν η νομοθετική πρωτοβουλία προέρχεται, κατά κόρον, από μια πανίσχυρη Κυβέρνηση και η Βουλή αδυνατεί να καταδείξει ότι αποτελεί το *forum* του κεντρικού πολιτικού διαλόγου και τον συμβολισμό του κοινωνικού χώρου όπου συγκρούονται ποικίλα συμφέροντα και ανάγκες.

Οι σημαντικότερες από τις επίδικες παραμέτρους του θεσμού εστιάζονται στο ακόλουθο θεματικό πλαίσιο.

1. Των υποκειμένων του⁷

Την ενεργοποίηση του θεσμού ανέλαβε, *προεχόντως*, η αξιωματική αντιπολίτευση, παρά την ισχύ της διαδικαστικής ισότητας των υποκειμένων του θεσμού. Ενώ η συμμετοχή των κομμάτων της μείζονος αντιπολίτευσης υπήρξε μάλλον *πενιχρή* και η διατύπωση των απόψεών τους εν πολλοίς *επιγραμματική*.⁸ αντίθετα, κατά τη λήξη των εργασιών της Βουλής εμφανιζόταν ενεργότερη, ιδίως όταν τα δημοσκοπικά ευρήματα κατέγραφαν αυξημένα ποσοστά αποδοχής τους από το εκλογικό σώμα, που θα μπορούσαν να τα καταστήσουν ακόμη και εναλλακτική λύση στα κυβερνητικά αδιέξοδα. Τούτο ενίσχυε την εκδοχή ότι τα κίνητρα των πρωτοβουλιών τους ήταν μάλλον *κομματικά*, *προσχηματικά* και *συγκυριακά* και δεν επιδίωκαν τον έλεγχο εναρμόνισης του περιεχομένου των νομοσχεδίων προς το Σύνταγμα, που, κατά την ανωτέρω επίμαχη περίοδο, βρίθουν αντισυνταγματικότητας και η ευαλωτότητά τους στην κοινοβουλευτική κριτική καθίσταται προφανής.

Οι δυνατότητες αυτοδύναμης συμμετοχής των βουλευτών και η ανάδειξή τους ως εγγυητών της αξιοπιστίας των κοινοβουλευτικών θεσμών ήταν ελάχιστες⁸, δεδομένου ότι εκπροσωπούνταν, συνήθως, από τους

⁷ Βλ. Κ. Μαυριά, *Κοινοβουλευτικό Δίκαιο*, 2025, σελ. 734 επ.

⁸ Και τούτο, παρότι ο ΚτΒ συνήθως προβλέπει τη σύμπραξη περισσότερων βουλευτών για την κίνηση διαδικασιών που απαιτούν τη διεξαγωγή ψηφοφορίας. Βλ. Α. Καϊδατζή/Δ. Πατσίκα, *Κοινοβουλευτικός έλεγχος των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου. Με αφορμή ένσταση αντισυνταγματικότητας κατά κυρωτικού νόμου*, ΔτΑ 72/2017, σελ. 361-381, ιδίως 375.

αναπληρωτές προέδρους των κοινοβουλευτικών ομάδων. Την εν λόγω εξέλιξη επέτεινε η δυνατότητα αντικατάστασής τους στο Τμήμα Διακοπής των Εργασιών της Βουλής από τον Πρόεδρο του Νομοθετικού Σώματος μετά από πρόταση των Προέδρων των κοινοβουλευτικών ομάδων στις οποίες ανήκαν, ιδίως όταν ήταν σαφής η πρόθεσή τους να αμφισβητήσουν τη συνταγματική νομιμότητα επίμαχων νομοσχεδίων και δεδηλωμένη η άρνησή τους να αντικατασταθούν⁹, με συνέπεια ο κανόνας του άρθρου 60 παρ. 1 Σ. να καταστεί *οριακός* και *επικουρικός* στις περιπτώσεις διαφωνίας των βουλευτών με τις θέσεις του κόμματός τους. Από παράδειγμα των ανωτέρω εκτιμήσεων υπήρξε η καταγγελία στην οποία προέβησαν βουλευτές της αντιπολίτευσης κατά τη συζήτηση της ένστασης αντισυνταγματικότητας του νομοσχεδίου «Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος»¹⁰, που αμφισβήτησαν τη νομιμότητα της επιβληθείσας νέας σύνθεσης του Τμήματος.

Επίσης, ο Πρόεδρος και οι Αντιπρόεδροι της Βουλής που ανήκαν στην κυβερνώσα πλειοψηφία μετέλθαν πρακτικές, ιδίως σε επίμαχα σημεία της διαδικασίας και σε οριακές κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες, *ασύμβατες* με τις αρμοδιότητες ελέγχου επί ζητημάτων τυπικής αντισυνταγματικότητας¹¹ (άρθ. 74 παρ. 1, 2, 4, 5, 75 παρ. 1, 3 Σ. και 11 παρ. 3, 93 παρ. 1 ΚτΒ), καθώς και προς το κύρος και την αξιοπιστία της θεσμικής τους ιδιότητας. Ενδεικτικά, παρεκκλίσεις του ΚτΒ παρατηρήθηκαν κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου «Σύσταση Οργανισμού Πιστοποίησης Λογαριασμών Πληρωμών και Ελέγχου Κοινοτικών Ενισχύσεων [...]»¹², όταν ο προεδρεύων της Βουλής προέβη, σωρευτικά, στον αποκλεισμό

⁹ Βλ. Σ. Μηναιΐδη, *Το Τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής*, 1996, σελ. 115 επ.

¹⁰ Βουλή των Ελλήνων. Ζ' Περίοδος (Προεδρευομένης Δημοκρατίας). Σύνοδος Γ', *Πρακτικά Βουλής Τμήμα Διακοπής Εργασιών της Βουλής. Θέρους 1993*, τόμος δέκατος, συνεδριάσεις ΙΘ'-ΛΖ' (13 Ιουλίου 1993-13 Αυγούστου 1993), Αθήνα 1993, σελ. 1294 επ.

¹¹ Βλ. Δ. Ακουμιανάκη, *Ο προληπτικός έλεγχος συνταγματικότητας στην Ελλάδα*, 2025, σελ. 59.

¹² Βουλή των Ελλήνων. Θ' Περίοδος (Προεδρευομένης Δημοκρατίας). Σύνοδος Β', *Πρακτικά Βουλής. Θέρους 1998*, τόμος δέκατος πέμπτος, συνεδριάσεις Α'-Κ' (14 Ιουλίου 1998-20 Αυγούστου 1998), Αθήνα 1998, σελ. 33 επ., ιδίως 35 επ.

των δικαιούμενων συμμετοχής, υπέβαλε το νομοσχέδιο σε ψηφοφορία και όταν διεπίστωσε ότι η εν λόγω τακτική ήταν σε βάρος του κόμματός του αποφάσισε, αυτοαναιρούμενος, να λύσει τη συνεδρίαση για την επομένη, ευελπιστώντας στην προσέλευση των βουλευτών του κόμματός του, οι οποίοι απουσίαζαν όταν τέθηκε το ζήτημα της ψηφοφορίας. Επίσης, ο προεδρεύων της Βουλής, κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου «Ρυθμίσεις θεμάτων για το προσωπικό του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και για τους ΟΤΑ»¹³, απέρριψε αίτημα καταμέτρησης των ψήφων επικαλούμενος την πανοραμική θέαση των ψηφισάντων.

Προς επίρρωση των ανωτέρω πρακτικών συνέτρεξαν «εθελουφλούντες» βουλευτές της πλειοψηφίας, που συναίνεσαν σιωπηρώς στην ψήφιση νομοσχεδίων προδήλως αντισυνταγματικών, αλλά και μέλη της Κυβέρνησης καθώς και Υφυπουργοί, οι οποίοι παρότι ήταν γνώστες της αντισυνταγματικότητας των νομοσχεδίων τα προωθούσαν στη Βουλή προς συζήτηση και ψήφιση. Προς τούτο, επικαλέστηκαν την «επιδίωξη αποτροπής πεδίων έντασης μεταξύ του κομματικού και αντιπροσωπευτικού στοιχείου», που είναι κυρίαρχα στο κοινοβουλευτικό γίγνεσθαι.

Επισπεύδοντες στην εξεταζόμενη διαδικασία υπήρξαν σπάνια Υπουργοί ή Υφυπουργοί, εκτός από ελάχιστες περιπτώσεις που υπάγονταν σε νευραλγικά Υπουργεία ή αφορούσαν στρατηγικές προτεραιότητες της Κυβέρνησης. Ενδεικτική αυτών ήταν η ένσταση αντισυνταγματικότητας του Υφυπουργού Εθνικής Άμυνας στην πρόταση νόμου «Περί αποκαταστάσεως της τάξεως και του δικαίου εις τας ενόπλους δυνάμεις»¹⁴. Εξόχως παράδοξη υπήρξε και η στάση του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού Εσωτερικών, ο οποίος υποκαθιστώντας την

¹³ Βουλή των Ελλήνων. ΙΑ' Περίοδος (Προεδρευομένης Δημοκρατίας). Σύνοδος Α', *Πρακτικά Βουλής. Ολομέλεια*, τόμος δέκατος, συνεδριάσεις ΡΔ' -ΡΙΘ' (28 Ιανουαρίου 2005-22 Φεβρουαρίου 2025), Αθήνα 2005, σελ. 5380 επ., ιδίως 5383.

¹⁴ Βουλή των Ελλήνων. Περίοδος Α' (Προεδρευομένης Δημοκρατίας). Σύνοδος Γ', *Πρακτικά συνεδριάσεων Τμήματος Διακοπών Εργασιών της Βουλής. Θέρους 1977*, τόμος πρώτος, συνεδριάσεις Α' -ΛΑ' (4 Ιουλίου 1977-25 Αυγούστου 1977), Αθήνα 1977, σελ. 1198 επ.

αντιπολίτευση «καθ' υποφοράν» έθεσε ζήτημα αντισυνταγματικότητας στο νομοσχέδιο «Επαναφορά σε ισχύ των διατάξεων του π.δ. 152/1985 [...], τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του π.δ. 165/1989 [...] της νομοθεσίας περί εκλογής βουλευτών»¹⁵, χωρίς να τεκμηριώσει κατ' ουσίαν την αντισυνταγματικότητά του. Και τούτο, παρότι καταθέτοντας το σχετικό νομοσχέδιο στη Βουλή προς συζήτηση και ψήφιση επιβεβαίωνε τη συνταγματικότητά του.

Η παρουσία του Πρωθυπουργού στη διαδικασία του άρθρου 100 ΚτΒ καταγράφηκε σε οριακές περιπτώσεις, όταν επιδίωκε την ευρύτερη νομιμοποίηση του νομοθετικού έργου της Κυβέρνησης ή την ανάδειξη της πολιτικής ευθύνης των κομμάτων από την «αλόγιστη» και «επιζήμια» για το δημόσιο συμφέρον ενεργοποίηση του εξεταζόμενου θεσμού.

2. Των διαδικαστικών του παραμέτρων

Η συντριπτική πλειοψηφία των αντιρρήσεων συνταγματικότητας αναφερόταν στα νομοσχέδια που υπέβαλε η Κυβέρνηση (άρθ. 73 παρ. 1 Σ.) στο πλαίσιο του καθορισμού και της κατεύθυνσης της γενικής πολιτικής της χώρας (άρθ. 82 παρ. 1 Σ.). Η ενεργοποίηση της διαδικασίας και σε προτάσεις νόμων που κατέθεσε η αντιπολίτευση περιορίστηκε σε ελάχιστες περιπτώσεις, λόγω της αναμενόμενης απόρριψής τους από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Ενώ η εφαρμογή του θεσμού σε τροπολογίες νομοσχεδίων υποστηρίχθηκε, συχνά, και από βουλευτές της αντιπολίτευσης, ιδίως στις περιπτώσεις της ενδοκομματικής αντιπολίτευσης μονοκομματικών Κυβερνήσεων ή διακύβευσης της συνοχής Κυβερνήσεων συνεργασίας.

Ο εξεταζόμενος θεσμός εφαρμόστηκε προεχόντως στην Ολομέλεια, μετά την –από το 2001 αναθεώρηση του Συντάγματος και την ομόχρονη τροποποίηση του ΚτΒ– ανάδειξή της στον πληρέστερο στην οργάνωση και αρτιότερο στη λειτουργία του εκφραστή της λαϊκής βούλησης. Η

¹⁵ Βουλή των Ελλήνων. Ζ' Περίοδος (Προεδρευομένης Δημοκρατίας). Σύνοδος Α', *Πρακτικά Βουλής. Ολομέλεια*, τόμος τέταρτος, συνεδριάσεις ΝΖ'- ΟΖ' (1 Οκτωβρίου 1990-9 Νοεμβρίου 1990), Αθήνα 1992, σελ. 3275 επ.

ενεργοποίησή του και στο Τμήμα Διακοπής των Εργασιών της Βουλής κατέδειξε μεν την πολιτική ισοτιμία κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και αντιπολίτευσης, παράλληλα όμως ανέδειξε διαδικαστικά διλήμματα και κοινοβουλευτικές αντιμαχίες, που διακύβευαν την κατηγορηματικότητα του θεσμού και δημιουργούσαν ανασφάλεια δικαίου. Η επισήμανση των αντιρρήσεων συνταγματικότητας και στις Διαρκείς Κοινοβουλευτικές Επιτροπές συνιστούσε *αρνητικό πρόκριμα* των υπό επεξεργασία νομοσχεδίων, αλλά και *έναυσμα ενεργοποίησης* της σχετικής διαδικασίας στους λοιπούς κοινοβουλευτικούς σχηματισμούς. Εν προκειμένω, αξιομνημόνευτη εκτιμάται η αμφίσημη στάση ικανού αριθμού βουλευτών της κυβερνώσας πλειοψηφίας, οι οποίοι στις Διαρκείς Επιτροπές υποστήριζαν ενστάσεις αντισυνταγματικότητας, συμβάλλοντας στη διαμόρφωση συναινετικού κλίματος, ενώ στην Ολομέλεια και στο Τμήμα Διακοπής των Εργασιών της Βουλής, ανακαλώντας τις αρχικές τους θέσεις, ευθυγραμμίστηκαν πλήρως με τις κυβερνητικές απόψεις, προφανώς λόγω επιβολής της κομματικής πειθαρχίας.

Στη λογική της αντισυνταγματικότητας των νομοσχεδίων εντάχθηκε και η αναγόμενη στην έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όρια της, ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού (άρθ. 43 παρ. 2 εδάφ. β' Σ.). Όμως, κατά την πρακτική του εξεταζόμενου θεσμού παρατηρήθηκε η παροχή της «*εν λευκώ εξουσιοδότησης*», που συνιστά «*εν λευκώ αβεβαιότητα δικαίου*», παρότι η επανειλημμένη και εν πολλοίς γενικευμένη χρήση της μπορούσε να ανατρέψει τη θεσμική ισορροπία μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, δεδομένου ότι διακρίνεται για την αοριστία και γενικότητά της. Τούτο παρατηρήθηκε στο νομοσχέδιο «Τροποποίηση διατάξεων του ν. 1481/1984»¹⁶, που παρείχε στον αρμόδιο Υπουργό τη σχετική δυνατότητα επί ζητημάτων «παντός του επιστητού».

Η επίταση των παθογενειών του θεσμού επικεντρώθηκε και στην

¹⁶ Βουλή των Ελλήνων. Δ' Περίοδος (Προεδρευομένης Δημοκρατίας). Σύνοδος Α', Πρακτικά Βουλής. Ολομέλεια, τόμος ένατος, συνεδριάσεις ΡΘ'-ΡΙΘ' (13 Μαρτίου 1986-9 Απριλίου 1986), Αθήνα 1986, σελ. 5575 επ., ιδίως 5578.

κατάχρηση του κοινοβουλευτικού χρόνου κατά τρόπο ασυμβίβαστο με την ανάγκη ουσιαστικής πληρότητας και χρονικής πυκνότητας των σχετικών επιχειρημάτων. Ενδεικτικά, ο λαϊκισμός, η ανούσια συζήτηση ευεξήγητων και ευχερώς διευθετούμενων διαδικαστικών ζητημάτων, οι μακρηγορίες και παλινωδίες σε εξαντληθέντα θέματα δίχως την απαιτούμενη σαφήνεια και ουσία συνιστούσαν πρακτικές αντιφάσκουσες στην αξιοποίηση του θεσμού μέσω του ουσιαστικού αντιλόγου και της κριτικής αξιολόγησης, οι οποίες ποδηγετούσαν την επιδίωξη των βουλευτών να αναδείξουν την αντισυνταγματικότητα νομοσχεδίων ή διατάξεών τους (λ.χ. στο σχέδιο νόμου «Παρακράτηση φόρου [...]»)¹⁷. Τούτο επέτεινε ο χαρακτηρισμός των νομοσχεδίων και ως κατεπειγόντων, που κατά την εύστοχη παρατήρηση βουλευτή, θα μπορούσε να συμβάλει στη «*λειτουργική αφυδάτωση*» της Βουλής¹⁸.

Στο καταληκτικό στάδιο της διαδικασίας του άρθρου 100 ΚτΒ προβλέπεται η υποχρεωτική ψηφοφορία με ανάταση ή έγερση των βουλευτών, προκειμένου να διασφαλιστεί η αληθής καταμέτρηση των ψήφων. Η σημασία της καθίσταται πρόδηλη, ιδίως στις περιπτώσεις οριακών πλειοψηφιών, όταν η Κυβέρνηση στηρίζεται στην εμπιστοσύνη ή την ανοχή ενός ή περισσότερων κομμάτων. Τούτο κατέστη πρόδηλο στην πρακτική, όταν αμφισβητήθηκε από Προέδρους της Βουλής το δικαίωμα των βουλευτών να ζητήσουν τη διεξαγωγή ονομαστικής ψηφοφορίας σε περίπτωση αμφιβολιών για την ορθότητα του αποτελέσματος. Συγκεκριμένα υποστήριξαν ότι η αναφορά του όρου «αποκλειστικά» στο άρθρο 100 παρ. 2 ΚτΒ αναφερόταν σε σχετικό δικαίωμά τους¹⁹ και όχι –σύμφωνα με την ορθή ερμηνεία της εν λόγω διάταξης– στον τρόπο

¹⁷ Βουλή των Ελλήνων. Ζ' Περίοδος (Προεδρευομένης Δημοκρατίας). Σύνοδος Β', *Πρακτικά Βουλής. Ολομέλεια*, τόμος πέμπτος, συνεδριάσεις ΟΓ'-Α' (6 Φεβρουαρίου 1992-3 Μαρτίου 1992), Αθήνα 1992, σελ. 4231 επ.

¹⁸ Βλ. προηγουμένως, υποσημ. 17, την αγόρευση του βουλευτή Α. Σεβαστάκη.

¹⁹ Βλ. ενδεικτικά, την αγόρευση του προεδρεύοντα της Βουλής Π. Σαλαμαλίκη, σε: Βουλή των Ελλήνων. Δ' Περίοδος (Προεδρευομένης Δημοκρατίας). Σύνοδος Γ', *Πρακτικά Βουλής. Ολομέλεια*, τόμος δεύτερος, συνεδριάσεις ΚΘ'-ΛΘ' (10 Νοεμβρίου 1987-3 Δεκεμβρίου 1987), Αθήνα 1989, σελ. 1738.

διεξαγωγής της ψηφοφορίας με ανάταση ή έγερση. Συναφώς, ο ενιαίος χαρακτήρας της ψηφοφορίας περιελάμβανε το σύνολο των ενστάσεων αντισυνταγματικότητας που υποβλήθηκαν σε διατάξεις επίμαχων νομοσχεδίων και έγιναν αποδεκτές, προκειμένου να αποτραπούν πολλαπλές ψηφοφορίες, οι οποίες θα δημιουργούσαν προβλήματα στον χρόνο ολοκλήρωσης της σχετικής διαδικασίας· ιδίως όταν τα κίνητρα των σχετικών ενστάσεων ήταν επικοινωνιακού χαρακτήρα, ασύμβατα με την επιδίωξη διασφάλισης της συνταγματικής νομιμότητας.

Επίσης, παρατηρήθηκε το φαινόμενο νευραλγικές παράμετροι του θεσμού να συζητούνται επί της ουσίας μετά την απόρριψη των ενστάσεων, όταν πλέον είχε αποτραπεί ο κίνδυνος αμφισβήτησης της συνταγματικής νομιμότητας, ιδίως σημαντικών νομοσχεδίων.

3. Των ουσιαστικών του παραμέτρων

Κατά τον έλεγχο της ουσιαστικής αντισυνταγματικότητας εξετάστηκε η εναρμόνιση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων προς όλα σχεδόν τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις συνεχόμενες προς αυτά συνταγματικές αρχές.

Η εν λόγω διαδικασία κατέδειξε τη νοηματική ευρύτητα των συνταγματικών κανόνων και την προσαρμογή τους ή μη στην αέναη κοινωνική και πολιτική εξέλιξη. Ενδελεχείς νομικές τεκμηριώσεις αναπτύχθηκαν κυρίως από βουλευτές ή μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου που διέθεταν την παράλληλη ιδιότητα του/της ακαδημαϊκού ή του/της έγκριτου/της νομικού. Η συνύπαρξη των εν λόγω ιδιοτήτων στο ίδιο πρόσωπο καθιστούσε τις σχετικές εκτιμήσεις στο πεδίο του ρυθμιστικού δέοντος των νομοσχεδίων σεβαστές ακόμη και από ιδεολογικά ή πολιτικά αντιφρονούντες βουλευτές.

Όμως, η συζήτηση της πλειοψηφίας των σχετικών ενστάσεων επεκτάθηκε –καθ’ υπέρβαση του άρθρου 100 ΚτΒ– και στη σκοπιμότητα της συζήτησης και ψήφισής τους, στην ουσιαστική εξέταση του περιεχομένου των διατάξεών τους (παρότι εντάσσεται στο δεύτερο στάδιο της νομοπαραγωγικής διαδικασίας), στην ιχνηλάτηση του βαθμού

ετοιμότητας και αντοχής των Κυβερνήσεων κατά την άσκηση κριτικής επί του νομοθετικού τους έργου και στην αντίστοιχη δυναμική της αντιπολίτευσης να συμβάλει στην αποδόμηση βασικών αξόνων της κυβερνητικής πολιτικής, που δύνανται να παράξουν μετρήσιμο έργο. Τούτο καταδείχθηκε στις περιπτώσεις δημοσιοποίησης εναλλακτικών προτάσεων διακυβέρνησης από την αντιπολίτευση μετά από «επιβεβλημένη» κατάθεση αντιρρήσεων συνταγματικότητας λόγω κοινωνικών αντιδράσεων. Η σημασία της εν λόγω εξέλιξης αναδεικνυε τα όρια των δυνατοτήτων της να ενεργεί ως πολιτική οντότητα με αξιώσεις διακυβέρνησης της χώρας.

Όταν οι σχετικές ενστάσεις διακρίνονταν για την έλλειψη νομικών ερεισμάτων τους, τούτο υποδήλωνε έλλειψη συνειδητοποίησης της νομικοπολιτικής τους σημασίας και των απότοκων αυτής συνεπειών ή αδυναμία αμφισβήτησης του τεκμηρίου συνταγματικότητας των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμων που κατατέθηκαν στη Βουλή προς συζήτηση και ψήφιση. Στις εν λόγω περιπτώσεις αναδείχθηκαν τα φαινόμενα της ενισχυτικής επίκλησης των ειδικών και εμπεριστατωμένων αιτιολογιών των δικαστηρίων που διαμορφώθηκαν στις περιπτώσεις ενασχόλησής τους με ζητήματα κατασταλτικού ελέγχου της συνταγματικότητας τυπικών νόμων συναφούς περιεχομένου ή των εκθέσεων της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής.

4. Της εκλογίκευσης, κατανόησης και συνακόλουθα διευκόλυνσης της ερμηνείας του κανονιστικού περιεχομένου των νομοσχεδίων

Στην υποβοήθηση του έργου των ερμηνευτών και εφαρμοστών του δικαίου συνέβαλαν οι ενστάσεις αντισυνταγματικότητας που θεμελιωνονταν στις διατάξεις των άρθρων 74 παρ. 4, 5 εδάφ. β' Σ., δεδομένου ότι αποσκοπούσαν στην ανάδειξη και ανάλυση των «λαθραίων» αποφάσεων του νομοθέτη· ιδίως όταν το μείζον τμήμα του νομοσχεδίου, καλυπτόμενο από την αοριστία της διατύπωσης «και άλλες διατάξεις», ήταν ασύμβατο με τον τίτλο του.

Η ανωτέρω αναντιστοιχία εστιάζεται μεταξύ πολλών και στο πολυ-

νομοσχέδιο «Ρυθμίσεις θεμάτων εθνικών κληροδοτημάτων [...]»²⁰, διότι περιείχε πληθώρα αυτοτελών και άσχετων μεταξύ τους διατάξεων αναγόμενων, πέραν της δημόσιας περιουσίας, στην άμεση και έμμεση φορολογία, στο Μετοχικό Ταμείο Πολιτικών Υπαλλήλων, στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, στην Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου, στο Ταμείο Αρωγής των Οικονομικών Υπαλλήλων, στις αποζημιώσεις για τις εκλογικές δαπάνες κ.ά. Στην παρατήρηση της αντιπολίτευσης ότι το εν λόγω νομοσχέδιο θα μπορούσε να καταταμθεί σε περισσότερα του ενός, προκειμένου να διασφαλιστούν η εκ του τίτλου ενάργεια του περιεχομένου τους, η αρχή της καλής νομοθέτησης, καθώς και η ασφάλεια δικαίου και να καταστεί προβλεπτή και λυσιτελής η εφαρμογή τους, ο αρμόδιος Υπουργός αντέτεινε ότι η εν λόγω πρακτική είναι το «*συνήθως συμβαίνον*».

Η αναλυθείσα πρακτική –που εντάσσεται στο πλαίσιο μιας προφανούς πολιτικής αναξιοπιστίας η οποία επιδιώκει την ταχεία διευθέτηση επίμαχων εκκρεμών υποθέσεων, ιδίως μετά την επίταση κοινωνικών και πολιτικών πιέσεων– εξελίχθηκε συχνά σε «εστία» παθογενειών, όπου εκκολάπτονταν αθετήσεις πολιτικών δεσμεύσεων, μέσω παρερμηνειών των νόμων θεμελιωμένων στη λατινική νομική αρχή “*interpretatio cessat in claris*” («Η ερμηνεία παύει όταν το κείμενο είναι σαφές»).

5. Της αμφισβήτησης

Α. Της τυπολογικής διάκρισης των ενδιάμεσων ενστάσεων αντισυνταγματικότητας

Η χρηστικότητα των ενδιάμεσων ενστάσεων –των οποίων η θεσμική διάσταση αμφισβητήθηκε– εδράζεται στον περιορισμένο χρόνο των αγορεύσεων, τον κλειστό αριθμό των δικαιούμενων συμμετοχής στη διαδικασία του άρθρου 100 ΚτΒ και στη δυνατότητα κατάθεσης τροπολογιών κατά τη συζήτηση επί των άρθρων των νομοσχεδίων που αμφισβητήθηκε η συνταγματική τους νομιμότητα.

²⁰ Βουλή των Ελλήνων. Η' Περίοδος (Προεδρευομένης Δημοκρατίας). Σύνοδος Γ', Πρακτικά Βουλής. Ολομέλεια, τόμος τρίτος, συνεδριάσεις ΛΕ'-ΝΕ' (22 Νοεμβρίου 1995-15 Δεκεμβρίου 1995), Αθήνα 1996, σελ. 1893 επ.

Είναι αξιοσημείωτο ότι οι ανωτέρω ενστάσεις, σε αντίθεση με τις εξεταζόμενες, δεν λειτούργησαν ανασχετικά στην εξελικτική πορεία των συζητούμενων θεμάτων, όμως τα πρακτικά των συζητήσεών τους υπήρξαν χρήσιμα για την ιστορική ερμηνεία των νόμων στο ζήτημα της αντισυνταγματικότητάς τους²¹.

Β. Της κανονιστικής υπόστασής του στη δομική διάσταση

Η κορύφωση των αμφισβητήσεων του εξεταζόμενου θεσμού καταγράφηκε στο πλαίσιο της συζήτησης του νομοσχεδίου «Επαναφορά σε ισχύ του π.δ. 152 (1985) [...]»²², όταν βουλευτής της κυβερνώσας παράταξης ζήτησε, επιμόνως, την ανατροπή του status που προβλέπεται στο άρθρο 100 ΚτΒ, επικαλούμενος την έλλειψη διάταξης που να τον ρυθμίζει σε επίπεδο συνταγματικής περιωπής, τη συνήθη επιβολή των απόψεων της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας ασχέτως της δυναμικής που εμφανίζει ο ελεγκτικός ρόλος της Βουλής και η πληρότητα των νομικών αιτιάσεων που επικαλούνται οι ενιστάμενοι, εν τέλει την ασφάλεια που παρέχει ο ελεγκτικός ρόλος της δικαστικής λειτουργίας.

6. Της επίκλησης κατά τρόπο αντιβαίνοντα τον σκοπό της ρύθμισής του

Η εν λόγω απόκλιση από τη δεοντολογία του άρθρου 100 ΚτΒ εμφανίστηκε ως άρνηση βουλευτή να δεχθεί την εγκυρότητα των επιστολικών ψήφων συναδέλφων του, ισχυριζόμενος ότι μέσω της εν λόγω διαδικασίας δεν του παρασχέθηκε η δυνατότητα να ακούσουν τις απόψεις του σχετικά με τις κατηγορίες οι οποίες του αποδόθηκαν στην υπόθεση της «Μονής Βατοπεδίου»²³.

Η ενεργοποίηση της ένστασης υπήρξε, αυτονόητα, περιττή, διότι

²¹ Βλ. Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, σελ. 216.

²² Βλ. προηγουμένως, υποσημ. 15.

²³ Βλ. την αγόρευση του βουλευτή Α. Κοντού, σε: Βουλή των Ελλήνων. ΙΓ' Περίοδος (Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας), Σύνοδος Β', *Πρακτικά Βουλής. Ολομέλεια*, τόμος δεύτερος, συνεδριάσεις ΙΕ'-Λ' (25 Οκτωβρίου 2010-29 Νοεμβρίου 2010), Αθήνα 2011, σελ. 1190 επ.

θα αρκούσε η επίκληση του θεμελιώδους δικαιώματος της δικαστικής προστασίας (άρθ. 20 Σ.).

Την αποδόμηση των απόψεών του ανέλαβε ο Πρόεδρος της Βουλής, που υποστήριξε, ορθώς, ότι η ένσταση αντισυνταγματικότητας δεν αποσκοπεί στην ικανοποίηση προσωπικών συμφερόντων των βουλευτών, αλλά στον σεβασμό της συνταγματικής νομιμότητας.

III. Οι συνεπαγωγές των παθογενειών του

Η διαχρονική εξέταση του θεσμού των αντιρρήσεων συνταγματικότητας, πέραν της συμβολής του στην κατάδειξη της τήρησης ή μη της συνταγματικής νομιμότητας των ψηφισθέντων νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων, αποτελεί και μια πολύτιμη πηγή της συνταγματικής και πολιτικής μας ιστορίας, αναφορικά με τα τεκταινόμενα στο πρώτο και καθοριστικό στάδιο για την εξέλιξη της νομοθετικής λειτουργίας. Η ratio της σχετικής διάταξης του κοινοβουλευτικού δικαίου (άρθ. 100 ΚτΒ) καθίσταται κατανοητή με προσφυγή στα περιστατικά που ανέδειξαν τη σημασία της θεσμοθέτησης και της περιπετειώδους πορείας της, με εξέταση των πολυποίκιλων εμποδίων –ιδίως, σε περιόδους κρίσεων (πολιτικών, κοινωνικών, οικονομικών)– που απέκλειαν κάθε σοβαρή προσέγγισή της και επέφεραν σύγχυση μεταξύ της τυπικής ισχύος και της πραγματικής εφαρμογής της, καθώς και μέσω της επιδραστικότητάς της στο νομοθετικό γίγνεσθαι.

Στο πλαίσιο αυτό, η αντιπολίτευση, ιδίως η αξιωματική, παρά τη *νευραλγική* της σημασία στις κοινοβουλευτικές διαδικασίες και τη θεσμική συμπεριφορά των φορέων της, δεν επέδειξε τη δέουσα και αναμενόμενη προσοχή στην επιλογή των κατάλληλων νομοσχεδίων για τη θεμελίωση των αντιρρήσεων συνταγματικότητας καθώς και του κατάλληλου χρόνου υποβολής τους. Με συνέπεια η εν λόγω διαδικασία να καταστεί απόρροια ενός ευνοϊκού συνδυασμού κοινωνικοπολιτικών συγκυριών με σκοπό την ικανοποίηση κομματικών σκοπιμοτήτων και όχι μια σημαντική κοινοβουλευτική διαδικασία, που αποβλέπει στην ιχνηλασία της ασυμβατότητας, ιδίως, των νομοσχεδίων προς τη συνταγματική νομιμότητα.

Επίσης, η αξιωματική αντιπολίτευση εφάρμοζε, συχνά, την εξεταζόμενη διάταξη στο πλαίσιο μιας «καθ' ἑξῆς» τακτικής ή «προνομιακής» αρμοδιότητας να ερμηνεύει –και μάλιστα κατά τρόπο «αυθεντικό»– την εναρμόνιση ή μη της ρυθμιστικής βούλησης του κοινού νομοθέτη προς τις αντίστοιχες διατάξεις του Συντάγματος. Ενώ επικαλέστηκε *αποσπασματικά* και *ιδιοτελώς* τις εκθέσεις του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής και θεμελίωσε ερμηνείες προσιδιάζουσες στο κομματικό της συμφέρον που συνεχόταν, προεχόντως, με την ανέλιξή της στην πολιτική εξουσία και όχι την έλλειψη της συνταγματικής νομιμότητας των νομοσχεδίων.

Η κυβερνώσα πλειοψηφία, εξάλλου, προσπάθησε κατ' επανάληψη να αποφύγει, επιμελώς, μέσω των προσκείμενων σ' αυτήν Προέδρου της Βουλής, και μελών του διακομματικού Προεδρείου (πρώτος, δεύτερος και τρίτος Αντιπρόεδρος της Βουλής), αλλά και των αντιλεγόντων βουλευτών της πλειοψηφίας ή των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου και των Υφυπουργών, το τίμημα της κατάδειξης των αντισυνταγματικών επιλογών της και των απότοκων της ευθυνών. Επίσης, αντιλέγουσα στις αιτιάσεις της αντιπολίτευσης θεμελίωνε ερμηνείες συνταγματικότητας των νομοσχεδίων της, επικαλούμενη την επιστημονική πληρότητα των μελών νομοπαρασκευαστικών Επιτροπών, τις εκθέσεις του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής ή συναφείς δικαστικές αποφάσεις.

Μέσω της ακολουθίας των ανωτέρω πρακτικών, η κανονιστική δυναμική του θεσμού κατέληξε να αποτιμάται εν πολλοίς από *υποτονική* και *κομματικά ιδιοτελής* έως *νομικά αθεμελίωτη*. Και τούτο, παρότι η σημασία και η αντοχή του καταδείχθηκε στην πρακτική, ακόμη και σε περιόδους διάχυτης ρευστότητας, και δομικών κρίσεων που υπέσκαπταν την αξιοπιστία της πολιτικής.

1. Οι άμεσες

Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων που κατατίθενται στη Βουλή προς συζήτηση και ψήφιση διεκδικούν, εκ προοιμίου, την ιδιότητα των συνταγματικών νομοθετημάτων (= τεκμήριο συνταγματικότητας),

δεδομένου ότι έχουν ελεγχθεί, επιμελώς, στα εξελικτικά στάδια της νομοθετικής διαδικασίας από τους αρμόδιους προς τούτο φορείς.

Όμως, η κοινοβουλευτική αντιπολίτευση, λόγω της λειτουργικής της αποστολής, δύναται και οφείλει να *αμφισβητήσει το τεκμήριο συνταγματικότητας* καθιστώντας το *μαχητό*· συγκεκριμένα, εκθέτοντας τις αντίθετες απόψεις της ενώπιον της δημόσιας κριτικής διαβούλευσης και επηρεάζοντας έμμεσα τη νομοθετική πολιτική της Κυβέρνησης. Επίσης, της παρέχεται η δυνατότητα να ασκεί ουσιαστική επιρροή επί του παραγόμενου νομοθετικού αποτελέσματος και παράλληλα να εγγυάται την ανάσχεση των τυχόν νομοθετικών «αυθαιρεσιών» της στο πρώτο στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας. Προς τούτο, θα πρέπει οι αιτιάσεις της να μην θεμελιώνονται σε ψευδοερμηνευτικές παραμορφώσεις που μετατρέπουν τις διατάξεις του Συντάγματος σε έναν «μόνιμο συνήγορο» των κομματικών επιχειρημάτων ή σε καταχρηστικές συμπεριφορές που επιτείνουν το πνεύμα δυσπιστίας μεταξύ των παραγόντων της νομοθετικής διαδικασίας και να μην πολιτεύεται, απλώς, παρακωλύοντας ή υπονομεύοντας το νομοθετικό έργο της Κυβέρνησης· εν τέλει ακόμη και να *συνθέτει*, όταν τούτο επιβάλλουν οι περιστάσεις.

Αντίθετα, η Κυβέρνηση προσπαθεί, συνήθως, να αποφύγει την ουσιαστική εφαρμογή του εξεταζόμενου θεσμού, δεδομένου ότι μέσω της νομοθετικής διαδικασίας υπεισέρχονται, έντεχνα, τα στοιχεία της πολιτικής σκοπιμότητας και υποκρισίας, τα οποία δεν εναρμονίζονται με τον έλεγχο της συνταγματικής νομιμότητας. Συνεπώς, επιδιώκει, παντοιοτρόπως, να αποδείξει ότι ο προκοινοβουλευτικός έλεγχος υπήρξε αρκούντως ουσιαστικός και επαρκής άρα οφείλεται ο προσήκων σεβασμός στις διατάξεις του εκάστοτε υπό συζήτηση νομοσχεδίου.

Έτσι, και δεδομένου ότι καμία αμοιβαία πίστη μεταξύ των ανωτέρω φορέων της πολιτικής εξουσίας δεν μπορεί να θεωρείται διαρκής και επαρκής, κάτι το οποίο αποδείχθηκε διαχρονικά, οι σχέσεις κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και αντιπολιτευόμενης μειοψηφίας κατέτειναν, κατά την πρακτική της εξεταζόμενης διάταξης, στην εδραίωση ενός αδιάλειπτα διπολικού κομματικού συστήματος, το οποίο δεν αναγνώ-

ριζε στην Κυβέρνηση εξαντλητική υποχρέωση λογοδοσίας σχετικά με τη συνταγματικότητα των νομοθετικών της επιλογών και στις μειοψηφούσες κοινοβουλευτικές ομάδες ισότιμο ρόλο, τουλάχιστον ως προς τον προβλεπόμενο χρόνο, για τη θεμελίωση των αντιρρήσεων συνταγματικότητας των νομοσχεδίων.

Είναι, εξάλλου, αξιοσημείωτο ότι η συνήθης τακτική των κομμάτων να καταψηφίζουν, συστηματικά, τα νομοσχέδια συνέβαλε στον περιορισμό της προσφυγής τους στη διαδικασία των αντιρρήσεων συνταγματικότητας.

Ενώ, η έλλειψη της αναγκαίας και επαρκούς συνεννόησης μεταξύ των κοινοβουλευτικών ομάδων της αντιπολίτευσης για την από κοινού κατάθεση σχετικών ενστάσεων –οφειλόμενη, συνήθως, σε ιδεολογικές διαφορές ή αδυναμία πολιτικής προγραμματικής σύγκλισης– κατέδειξε ότι οι μεταξύ τους αντιπαλότητες αξιολογήθηκαν ως *προέχουσες* έναντι του ελέγχου συνταγματικότητας των νομοσχεδίων.

Εξίσου σημαντική προς τις ανωτέρω επιδιώξεις υπήρξε η αποφυγή των νομικών συνεπειών του ελέγχου της (αντι)συνταγματικότητας νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων.

Συγκεκριμένα, εάν κατά τον έλεγχο της εσωτερικής τυπικής συνταγματικότητας του νόμου οι υποβληθείσες αντιρρήσεις περί αντισυνταγματικότητας κρίνονταν απορριπτέες στο στάδιο της κατ' αρχήν συζήτησής τους ως νομοσχεδίων, δεν μπορούσε να τεθεί, εκ νέου, η σχετική αμφισβήτηση και στην κρίση των δικαστηρίων, δεδομένου ότι τόσο στη νομολογία όσο και στη θεωρία –και παρά τις πρόσφατες εξαιρέσεις που επιβεβαιώνουν τον κανόνα– έχει επικρατήσει η εκδοχή της αδυναμίας ελέγχου των *interna corporis* της Βουλής²⁴, θεμελιωμένη στον συνδυασμό των εννοιολογικών παραμέτρων των άρθρων 93 παρ. 4, 100 παρ. 1 περ. ε' και 26 Σ.

Όμως, κατά τον έλεγχο της ουσιαστικής (αντι)συνταγματικότητας, οποιαδήποτε απόφαση εκ μέρους της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας

²⁴ Την κρατούσα άποψη για το ανέλεγκτο και την πρόταση για μια νέα θεωρία του, βλ. Γ. Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα και Βουλή*, 2012, σελ. 113 επ., 183 επ., αντίστοιχα.

δεν δέσμευε το δικαίωμα αλλά και την υποχρέωση των δικαστηρίων να ελέγξουν, εκ νέου, τη συνταγματικότητα του νόμου (άρθ. 93 παρ. 4 Σ.).

Ενώ, στις περιπτώσεις αποδοχής της νομικής θεμελίωσης των αντιρρήσεων τούτο συνεπαγόταν την απόρριψη των νομοσχεδίων ή των προτάσεων νόμων ως αντισυνταγματικών και τη διακοπή της περαιτέρω συζήτησής τους στη Βουλή.

Η απόρριψη, όμως, των νομοσχεδίων δεν απέκλειε την επάνοδό τους ως νέων (αναμορφωθέντων), μέσω της προσαρμογής του περιεχομένου τους στις παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν κατά τη συζήτηση των ενστάσεων αντισυνταγματικότητάς τους.

Η εφαρμογή του εξεταζόμενου θεσμού θεμελιώθηκε, συνήθως, σε περισσότερες από μία διατάξεις ή αρχές του τυπικού Συντάγματος, οι οποίες περιείχαν θεματικές παραμέτρους ουσιαστικού και παράλληλα διαδικαστικού χαρακτήρα, με συνέπεια, να περιορίζεται ο διατιθέμενος στους αντιλέγοντες χρόνος αγόρευσης και να μην αναδεικνύεται, επαρκώς, η ουσία των απόψεών τους και η συνταγματική τους θεμελίωση.

2. Οι έμμεσες

Οι έμμεσες συνεπαγωγές των αντιρρήσεων συνταγματικότητας για την κυβερνώσα παράταξη επικεντρώθηκαν στην εμφάνιση διασπαστικών τάσεων στις κυβερνήσεις συνασπισμού, όταν η συνοχή της κυβερνώσας πλειοψηφίας ήταν επισφαλής λόγω αμφισβήτησης της ηγεσίας της. Προς τούτο, έγινε, συχνά, επίκληση στον επείγοντα χαρακτήρα των νομοσχεδίων ή στη θεματική πολυπλοκότητά τους, που καθιστούσαν απαραίτητη την άμεση και εκ του ασφαλούς διεκπεραίωσή τους. Ενώ, στις Κυβερνήσεις αρραγούς δόμησης, η υποβολή ενστάσεων αντισυνταγματικότητας συνετέλεσε στην επιβράδυνση της ψήφισης των σχετικών νομοσχεδίων, και σε σπάνιες περιπτώσεις στην απόσυρση ή αναμόρφωση των διατάξεών τους, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του Συντάγματος.

Με τις εν λόγω πρακτικές όχι μόνο δεν αναιρέθηκε η συλλογική χάραξη και εφαρμογή του κυβερνητικού προγράμματος, αντίθετα

συνειδητοποιήθηκε η ανάγκη της συνοχής και αλληλεγγύης μεταξύ των βουλευτών της κυβερνώσας πλειοψηφίας για την ικανοποίηση των κοινών τους συμφερόντων.

Ενώ, η καταχρηστική επίκληση ζητημάτων αντισυνταγματικότητας κατέληξε, συχνά, σε βάρος της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης, διακυβεύοντας παράλληλα το κύρος και την αξιοπιστία του Κοινοβουλίου.

Οι ανωτέρω συνέπειες εδράζονταν στη σημασία του ελέγχου συνταγματικότητας των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων, που συνιστά ένα από τα κυριότερα «*θεσμικά αντερείσματα*» των αποκλίσεων από τη συνταγματική νομιμότητα, δεδομένου ότι αποσκοπεί στην ενίσχυση της λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος, ιδίως της δικαιοκρατικής του συνιστώσας, του πλουραλισμού και της πολιτικής ισότητας.

Προς τούτο, όμως, δεν αρκούν τα δικαιώματα και οι εγγυήσεις των βουλευτών και των κοινοβουλευτικών ομάδων, ιδίως, της αντιπολίτευσης ως αντιλεγόντων στις αντιρρήσεις συνταγματικότητας, αλλά απαιτείται και ο σεβασμός τους στην πρακτική από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, έτσι ώστε να δημιουργείται η εικόνα δύο αντιτιθέμενων μεν, αλλά *ισοβαρών* μεταξύ τους παραγόντων της νομοθετικής εξουσίας που σέβονται τη συνταγματική νομιμότητα.

IV. Η κριτική του αποτίμηση

Παρά την πληθώρα των αμφισβητήσεων του εξεταζόμενου κοινοβουλευτικού θεσμού στην πρακτική, το γεγονός της μακρόχρονης βιωσιμότητας των χαρακτηριστικών του στοιχείων στους Κανονισμούς της Βουλής, σε συσχετισμό με την αδιάλειπτη άσκησή του, κατέδειξαν ότι οι κανονιστικές του παράμετροι δεν παρουσιάζουν αποκλειστικά θεωρητικό ενδιαφέρον, αλλά αντικατοπτρίζουν τις ποικίλες τακτικές που μετέλλθαν τα κοινοβουλευτικώς εκπροσωπούμενα κόμματα, με απώτερους σκοπούς την εκπλήρωση της συνταγματικής τους αποστολής και την πραγμάτωση του ελεύθερου ανταγωνισμού, ενταγμένου στην υπηρεσία του δημοκρατικού-πολυκομματικού πολιτεύματος.

Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις αποδείχθηκε ότι οι αντιρρήσεις

συνταγματικότητας μπορούσαν να εξελιχθούν ακόμη και σε θεσμό κομβικής σημασίας για την ανάδειξη διακομματικών συναινέσεων στην άσκηση της νομοθετικής πολιτικής, παρότι το ελληνικό πολιτικό σύστημα διακρίνεται εν πολλοίς για τον συγκρουσιακό του χαρακτήρα. Συγκεκριμένα, υπήρξαν περιπτώσεις που οι Κυβερνήσεις έλαβαν σοβαρά υπόψη τους τα επιχειρήματα της αντιπολίτευσης και αφού αποδέχθηκαν την αντισυνταγματικότητα νομοσχεδίων τα απέσυραν ή διόρθωσαν τις επίμαχες διατάξεις τους²⁵, προκειμένου να αποτραπεί ενδεχόμενη ένσταση ουσιαστικής αντισυνταγματικότητας από τα δικαστήρια· ενώ, σε σπανιότερες περιπτώσεις, συναισθανόμενες τις δυσμενείς επιπτώσεις τους στην κοινωνία, κατέθεσαν νέα νομοσχέδια ή διατάξεις τους, ουσιαστικώς διαφοροποιημένες από τις αμφισβητηθείσες.

Οι εν λόγω εξελίξεις συσχετίστηκαν με τον βαθμό υπευθυνότητας της εκάστοτε Κυβέρνησης να εφαρμόζει την πολιτική απόφαση του Εκλογικού Σώματος σχετικά με την ακολουθία μιας συγκεκριμένης πολιτικής εντολής-πλαίσιο, καθώς και τον σεβασμό των πολιτικών της αντιπάλων με την αναγνώριση των λειτουργικών τους δικαιωμάτων να συμπράττουν ενεργά στο κοινοβουλευτικό γίγνεσθαι, να διαφυλάττουν την ισορροπία του πλουραλιστικού πολιτικού συστήματος, εν τέλει να αποτρέπουν την καταχρηστική άσκηση των νομοθετικών πρωτοβουλιών της κυβερνώσας πλειοψηφίας. Επίσης, συναρτήθηκε με τη συμβολή της Κυβέρνησης στην ουσιαστική λειτουργία των κοινοβουλευτικών θεσμών, ιδίως αυτών που συνιστούν εγγυήσεις τήρησης της συνταγματικής νομιμότητας, όπως των ενστάσεων αντισυνταγματικότητας, οι οποίες εντάσσονται στη χορεία των βασικών μοχλών της νομοθετικής λειτουργίας.

Ωστόσο, υπήρξαν και, εξ αντικειμένου, αδιαμφισβήτητες αρνητικές μεθοδεύσεις αναγόμενες στην ακολουθία πρακτικών ασύμβατων με

²⁵ Ενδεικτικά, βλ. την απόσυρση του άρθρ. 36 παρ. 1 του σχεδίου νόμου «Προστασία και ανάπτυξη της κινηματογραφικής τέχνης [...]», σε: Βουλή των Ελλήνων. Δ' Περίοδος (Προεδρευομένης Δημοκρατίας. Σύνοδος Α', *Πρακτικά Βουλής. Ολομέλεια*, τόμος δέκατος, συνεδριάσεις ΡΚ-ΡΑΔ' (10 Απριλίου 1986-16 Μαΐου 1986), Αθήνα 1986, σελ. 5891.

τη συνταγματική νομιμότητα, ελλοχεύοντας τον κίνδυνο να καταστεί η δυνατότητα κατάθεσης αντιρρήσεων συνταγματικότητας για την αντιπολίτευση κενή ουσιαστικού περιεχομένου.

Ειδικότερα, δεν ήταν σπάνιες οι περιπτώσεις που οι σχετικές ενστάσεις υποβλήθηκαν με σκοπό την εξυπηρέτηση (μικρο)κομματικών σκοπιμοτήτων, λόγω της ευρείας δημοσιότητας που προσλαμβάνουν οι εργασίες της Βουλής από τα ΜΜΕ. Τούτο επιδιώχθηκε, ευσχήμως, με την απόσπαση της συναίνεσης των ψηφοφόρων εκ μέρους των ενιστάμενων, θεμελιωμένη στην κρατούσα εκδοχή ότι η διαδικασία ελέγχου της συνταγματικότητας των νομοσχεδίων συμβάλλει σημαντικά στην εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία του κοινοβουλευτικού γίγνεσθαι, στον ουσιαστικό έλεγχο της κυβερνητικής πολιτικής, στον σεβασμό των δημοκρατικών θεσμών, στην αρχή του κράτους δικαίου και στην εξυπηρέτηση του κοινού συμφέροντος. Και όσο περισσότεροι αποδεικνύονταν οι «πειθόμενοι» στην αποτελεσματικότητα του μέτρου ως θεσμικού αντίβαρου στις αντισυνταγματικές και αντιλαϊκές πρακτικές της Κυβέρνησης, τόσο συχνότερα εμφανιζόταν η προσφυγή τους στην εξεταζόμενη διαδικασία.

Η δυναμική των ανωτέρω στοχεύσεων περιορίστηκε στο ελάχιστο, ιδίως στις περιπτώσεις της τυπικής αντισυνταγματικότητας, δεδομένου ότι υπήρξε ευχερώς διαγνώσιμη η χρήση της ως παραπειστικής διαδικασίας. Αντίθετα, η προσφυγή στον έλεγχο της ουσιαστικής συνταγματικότητας των νομοσχεδίων μπορούσε να τεκμηριωθεί ως εγγύηση κατοχύρωσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων και να συμβάλλει στη νομιμοποίηση των ενιστάμενων.

Ενδεικτικά, στα αρνητικά στοιχεία της κοινοβουλευτικής πρακτικής του θεσμού καταγράφεται η παραβίαση συνταγματικών διατάξεων, ιδίως το άρθρο 74 παρ. 5 Σ. που απαγορεύει την εισαγωγή διατάξεων σε νομοσχέδια άσχετων με το κύριο αντικείμενό τους. Η εν λόγω καταγγελία, ιδίως, από τα κόμματα εξουσίας γινόταν μόνον όταν ήταν στην αντιπολίτευση. Αντίθετα, η άνοδός τους στην κυβερνητική εξουσία τα καθιστούσε *επιλήσμονες* της προηγηθείσας κριτικής τους.

Ειδικότερα, ως κυβερνώντες επιδίωκαν την επικάλυψη της πολιτικής τους αναξιοπιστίας, τεκμηριώνοντας τη συνάφεια των τροπολογιών με το κύριο αντικείμενο των νομοσχεδίων, μετερχόμενοι προς τούτο τη χρήση, ιδίως την κατάχρηση της θεμελιώδους συνταγματικής αρχής της λαϊκής κυριαρχίας ως συμβόλου κοινού πεπρωμένου ως νομιμοποιητικού ερείσματος για την εφαρμογή του πολιτικού τους προγράμματος, καθώς και ως επιτακτικής ανάγκης λόγω των ειδικών συνθηκών που την επέβαλαν.

Συνεπώς, η ακολουθία της ανωτέρω πρακτικής, εκ μέρους των ομολογούντων «ενοχικά» μεταμέλεια για την παραβίαση διατάξεων του Συντάγματος, εκπορευόταν, προφανώς, από ανειλικρινή, υποκριτικά ή ωφελιμιστικά κίνητρα, διότι τούτο ισοδυναμούσε με ανάληψη πολιτικής ευθύνης που συνεπάγεται την παραίτησή τους από το σχετικό αξίωμα, όπως ως νομική υποχρέωση προέκυπτε από το άρθρο 85 Σ. Συγκεκριμένα, πρόκειται για πράξεις, παραλείψεις ή παραβιάσεις διατάξεων εκ μέρους των ομολογούντων, οι οποίες έλαβαν χώρα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, που στοιχειοθετούσαν τη δυνατότητα κατάθεσης αντιρρήσεων συνταγματικότητας, από τις οποίες προέκυπτε ζημιογόνα συμπεριφορά απέναντι στο δημόσιο συμφέρον· ιδίως, όταν στο σύγχρονο κοινοβουλευτικό πολίτευμα το σημαντικότερο μέρος της κρατικής εξουσίας έχει μεταφερθεί στην Κυβέρνηση, όπου κυριαρχεί ο Πρωθυπουργός.

Άλλωστε, η συνέχεια και ασφάλεια δικαίου δεν δικαιολογούν οποιαδήποτε αυτοκριτική υπερβάσεων και μάλιστα στην υπέρτατη βαθμίδα της ιεραρχίας του (= συνταγματικής νομιμότητας). Η θεμελιώδης αρχή του Ρωμαϊκού Δικαίου «Nemo auditur propriam suam turpitudinem allegans» («Κανένας δεν πρέπει να επικαλείται τη δική του κακή συμπεριφορά για να δικαιολογήσει κάτι»), ισχύει εν προκειμένω.

Προς επίρρωση της ανωτέρω διάταξης συνέτρεχε και η αντίστοιχη του άρθρου 73 παρ. 3 Σ., παρότι περιορίζει αισθητά αλλά εύλογα τη νομοθετική πρωτοβουλία της Βουλής. Οι συνέπειες, πάντως, της εν λόγω παραβίασης, που αναδεικνύονταν ιδίως στο πεδίο των ιστορικών

διαδικασιών του κοινοβουλευτικού γίνεσθαι, συνέτειναν στην αποδόμηση της πολιτικής αξιοπιστίας των φορέων θεσμικών αξιωμάτων, οι οποίοι μετέρχονταν τις εν λόγω πρακτικές, αλλά και των κομμάτων που τις εφάρμοζαν ως πρακτικές απόρροιας οιονεί «συνεννόησης» και «συμφωνίας», όπως *κυνικά* ομολογούσαν.

Οι παθογένειες που εντοπίστηκαν κατά την εξέταση της πρακτικής των αντιρρήσεων συνταγματικότητας αποδείχθηκαν καταλυτικής σημασίας, διότι συνέθεταν την «*επιτομή*» των ανασχέσεων ή παρεκκλίσεων από την ομαλή και αποτελεσματική λειτουργία του κοινοβουλευτικού γίνεσθαι.

Όμως, η ανθεκτικότητα που επέδειξε ο εξεταζόμενος θεσμός και η μακροβιότητά του ως διάταξη των Κανονισμών της Βουλής οφείλεται στη συνδεσιμότητά του με το κοινοβουλευτικό πολίτευμα. Συγκεκριμένα, η ισχύς, η σημασία και η κοινή τύχη αμφοτέρων στο δημοκρατικό πολίτευμα αξιολογήθηκαν με γνώμονα την ικανότητά τους να αντιστέκονται στις αποδομητικές προκλήσεις των κοινωνικοπολιτικών συγκυριών, να λειτουργούν ως θεσμικά αντίβαρα στην εκάστοτε κυρίαρχη πολιτική εξουσία, να κατευθύνουν την πολιτική συμπεριφορά των υποκειμένων τους με βάση συγκεκριμένες αξίες ή θεσμούς, εν τέλει να κατισχύουν πολλαπλών πιέσεων, προκλήσεων ή παρεκκλίσεων από τη συνταγματική νομιμότητα, οι οποίες διέθεταν ως κίνητρο την ασίγαστη επιθυμία για διεύρυνση της εξουσίας τους.

Η θετική έκβαση των ανωτέρω μεθοδεύσεων αποκτά μεγαλύτερη σημασία, γιατί επιτεύχθηκε στην Ελλάδα, μια χώρα στην οποία κυριαρχεί, διαχρονικά, η *συγκρουσιακή πολιτική κουλτούρα*, ενώ η πολιτική συμπεριφορά των υποκειμένων της ήταν συνήθως απόμακρη από την εκάστοτε επίμαχη θεματική και τις ειδικότερες συνεπαγωγές της.

Η φιλαυτία που διέκρινε τις νομοθετικές πρωτοβουλίες της κυβερνώσας πλειοψηφίας –οι οποίες διαμορφώνονταν σε αυτοαναφορικά συλλογικά σώματα– δέχθηκε ισχυρά πλήγματα από το στοιχείο της αμφισβήτησης σχετικά με την τήρηση της συνταγματικής νομιμότητας, που διέκρινε τις πρωτοβουλίες των φορέων της αρνησικυρίας.

Η επίκληση, εξάλλου, της αρχής της πλειοψηφίας και της ανάγκης για απρόσκοπτη κυβερνησιμότητα δεν υπήρξε επαρκές ως προς την πειστικότητά του νομιμοποιητικό έρεισμα εκ μέρους της Κυβέρνησης για τη συνεχή απόρριψη των σχετικών ενστάσεων της αντιπολίτευσης, με συνέπεια οι αιτιάσεις της να καθίστανται απλά ιδεολογήματα, στο πλαίσιο της αρχής της πολυφωνίας.

Συνεπώς, απαιτείται η αρχή της πλειοψηφίας να βρίσκεται –στο πλαίσιο της παραγωγής των τυπικών νόμων– σε μια αέναη διαλεκτική σχέση με την προστασία της κοινοβουλευτικής μειοψηφίας. Και τούτο οφείλει να κατοχυρώνεται ως «ομαδική» δράση, ασκούμενη στο πλαίσιο ενός πολιτικού forum, που συμπεριλαμβάνει τη δράση της μειοψηφίας, και να διασφαλίζεται με διαδικασίες όπως η εξεταζόμενη, οι οποίες αποσκοπούν, υπό καθεστώς ισότητας ευκαιριών, στη θεσμική συμμετοχή της στο πολιτικό γίγνεσθαι.

Ενώ, η μεταβλητότητα των ρόλων στην πολιτική εξουσία –που διασφαλίζεται μέσω της δημοσιότητας των παρεχόμενων στην κοινοβουλευτική μειοψηφία θεσμικών αντισταθμισμάτων για την προστασία των ουσιαστικών πρωτοβουλιών της στην άσκηση της νομοθετικής εργασίας και του κοινοβουλευτικού ελέγχου, καθώς και των ανασχέσεων στην τάση της εκτελεστικής εξουσίας να καταχράται τις αρμοδιότητες που της αναγνωρίζονται– αποτελεί ασφαλές στοιχείο της σύγχρονης δημοκρατίας.

Άλλωστε, το Σύνταγμα και ο ΚτΒ ρυθμίζουν την άσκηση των αρμοδιοτήτων των κρατικών οργάνων μέσω της διασφάλισης κατάλληλων θεσμικών ισορροπιών, στην πραγμάτωση των οποίων καταλυτικό ρόλο διαδραματίζουν τα θεσμικά αντίβαρα στο πλαίσιο της πολιτικής του check and balance.

Τούτο καθίσταται προφανές, δεδομένου ότι ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νομοσχεδίων είναι εξ ορισμού έργο ασκούμενο από την αντιπολίτευση (προεχόντως την αξιωματική που διεκδικεί την άνοδό της στην πολιτική εξουσία), η πραγματική αναβάθμιση του ρόλου της Βουλής ως εκφραστή της λαϊκής κυριαρχίας –ιδίως, στη συγκυρία της

εποχής μας με τις αλληπάλληλες δομικές κρίσεις– επέρχεται μέσω της πραγματικής αναβάθμισής της ως συνόλου των πολιτικών δυνάμεων και όχι μόνο της πλειοψηφίας και οι κοινωνικοί ανταγωνισμοί εκδηλώνονται, πλέον, στις σχέσεις μεταξύ των πολιτικών κομμάτων και αποτυπώνονται στην αντιπαράθεση κυβερνητικής πλειοψηφίας και αντιπολιτευόμενης μειοψηφίας.

Οι συμμετέχοντες στην εξεταζόμενη διαδικασία οφείλουν, προβάλλοντας τα κατάλληλα επιχειρήματα στο πλαίσιο της λεκτικής οικονομίας που απαιτεί ο θεσμός, να πείθουν τους συμμετέχοντες στις κοινοβουλευτικές εργασίες και όχι να αναλώνονται σε μια άγωνα και παραπλανητική λεξιλαγνεία και στην επιτήδεια μεθόδευση της ικανοποίησης των στενών τους κομματικών συμφερόντων. Και όσο περισσότεροι είναι οι πειθόμενοι τόσο περισσότερο νομιμοποιείται με κύρος και αξιοπιστία ο ενιστάμενος βουλευτής και ο εξεταζόμενος θεσμός. Άλλωστε, η ελευθερία που αξίζει περισσότερο –στο ενδοκοινοβουλευτικό γίγνεσθαι– δεν είναι των ομοφρονούντων βουλευτών, ιδίως στην άσκηση ελέγχου των νομοθετικών πρωτοβουλιών της Κυβέρνησης, αλλά ιδίως των διαφωνούντων.

Σ’ αυτό αποσκοπεί και η αναφορά του όρου «*αντιρρήσεις*» (για τη συνταγματικότητα νομοσχεδίου, πρότασης νόμου ή τροπολογίας) στις σχετικές διατάξεις του άρθρου 100 ΚτΒ· συγκεκριμένα, στη *διαλεκτική ενότητα της προτεινόμενης ρύθμισης* (= νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου) και του *συνταγματικού δέοντος* (= συνταγματικής νομιμότητας). Άλλωστε, η ένσταση αντισυνταγματικότητας δεν λειτουργεί «εν κενώ», αλλά συνέχεται με τη λειτουργικότητα της αντιπροσωπευτικής και κοινοβουλευτικής αρχής, τις οποίες οφείλουν να διασφαλίζουν, προεχόντως, οι βουλευτές υπέρ των οποίων συντρέχουν.

Ένα κυβερνητικό σχήμα είναι λογικό και αυτονόητο να επιζητεί την υποστήριξη των απόψεών του, όπως κάθε πολιτικός οργανισμός έχει αυτό το δικαίωμα. Όμως, υπάρχει ένα κρίσιμο όριο που διακρίνει το πολιτικό δικαίωμα και παράλληλα καθήκον προβολής επιχειρημάτων κατά τη διεκδίκηση της συνταγματικής νομιμότητας. Η υπέρβασή του –

στο πλαίσιο μιας νοοτροπίας «ετεροβαρούς» *συνθήκης* (= που επιβάλλει άνισες υποχρεώσεις των μερών)– επιβαρύνει την ενδοκοινοβουλευτική πολιτική ατμόσφαιρα με αχρείαστη σύγκρουση και παράλληλα επιχειρεί να καταστήσει τους εκφραστές της, μέσω *πρακτικών αυτοαναφοράς*, τους μόνους έγκριτους κριτές των σχετικών αξιολογήσεων, παραβλέποντας την προέχουσα ανάγκη τήρησης της συνταγματικής νομιμότητας.

Μια Κυβέρνηση, ταγμένη από τον θεσμικό της ρόλο στην αντιπροσώπευση του συνόλου του κοινωνικού σώματος δεν μπορεί –στο όνομα της πολιτικής της ύπαρξης και λειτουργίας– να υιοθετεί παρόμοιες μεθόδους εναντίωσης στη διαφορετικότητα και ανάδειξης επικοινωνιακής ισχύος. Βάσει των εν λόγω δεδομένων, *είναι δημοκρατικά εύλογη η αναζήτηση ισχυρών θεσμικών αντισταθμισμάτων*.

Αλλά και οι βουλευτές, καθώς και οι κοινοβουλευτικές ομάδες της αντιπολίτευσης –ως δρώντα θεσμικά και πολιτικά υποκείμενα των αντιρρήσεων συνταγματικότητας–, οφείλουν να κατανοούν την ανάγκη *ορθολογικής* χρήσης των παραμέτρων της σχετικής διαδικασίας.

V. Προτάσεις κανονιστικής μεταρρύθμισης και ακολουθίας πρακτικών του άρθρου 100 ΚτΒ

Η απαρέγκλιτη εφαρμογή του θεσμού των αντιρρήσεων συνταγματικότητας ως ειδικής διαδικασίας εντός της γενικότερης νομοθετικής πολιτικής που αποβλέπει στην τήρηση του Συντάγματος συνιστά μια *ουσιαστική προληπτική εγγύηση* για την εναρμόνιση του περιεχομένου των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων σύμφωνα με τα πρότυπα του αυξημένης τυπικής ισχύος δικαιικού κανόνα της Πολιτείας.

Όμως, η πρακτική του θεσμού κατά τρόπο εν πολλοίς *καταχρηστικό*, κυρίως *επικοινωνιακά* και *πολιτικά ιδιοτελή* για τις κοινοβουλευτικές ομάδες και τους μεμονωμένους βουλευτές ή *παραπειστικό της χρησιμότητάς* του συνέτεινε στη βαθμιαία υποβάθμισή του από διαδικασία ελέγχου της συνταγματικής νομιμότητας των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων σε μια *τυπική και περιστασιακή διαδικασία* για την άσκηση κριτικής στο νομοθετικό έργο της Κυβέρνησης.

Οι απότοκες των ανωτέρω εξελίξεων προτάσεις τροποποίησης του άρθρου 100 ΚτΒ θεμελιώνονται στις παρατιθέμενες θεσμικές παρεκτροπές:

1) στη συχνή υπέρβαση των εννοιολογικών του ορίων και της θεσμικής του ιδιαιτερότητας·

2) στην έλλειψη προσοικείωσης και ενδιαφέροντος των βουλευτών με το συζητούμενο θέμα·

3) στην υποβάθμιση της δυναμικής του θεσμού αναφορικά με τον έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας από τη νομοθετική στα όρια της συνταγματικής νομιμότητας·

4) στον ρόλο που διαδραμάτισαν οι Πρόεδροι της Βουλής, ιδίως, υπέρ της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, παραβλέποντας τον μείζονος σημασίας θεσμικό τους ρόλο ως εξισορροπητικών παραγόντων του κοινοβουλευτικού γίγνεσθαι, και

5) στα αποτελέσματα που προέκυψαν από την πολύχρονη εμπειρία του θεσμού, τα οποία υπήρξαν κατώτερα των προσδοκιών και των προτεραιοτήτων που είχαν τεθεί από τους θεσμοθέτες του²⁶.

Οι εν λόγω αρνητικές επισημάνσεις απαιτούν διορθωτικές κινήσεις επανεκκίνησης του σημερινού status, με αποτελέσματα αναγόμενα στην κανονιστική διάσταση του θεσμού, αλλά και στην πρακτική του εφαρμογή.

Αξιοποιώντας τα συμπεράσματα των σχετικών αναλύσεων, οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις επικεντρώνονται στις ακόλουθες:

1) Χωρίς να παροράται ότι ο πολιτικός χρόνος που διατίθεται για τις ενστάσεις αντισυνταγματικότητας είναι προσαρμοσμένος στη φύση

²⁶ Ο τρόπος με τον οποίο οργανώνεται ο προληπτικός έλεγχος της συνταγματικότητας από τον Κανονισμό της Βουλής (ιδίως, η ολιγόλεπτη προφορική εξέταση), δείχνει, κατά τον Ε. Βενιζέλο, βλ. προηγούμενως υποσημ. 21, «μία προφανή διάθεση αποφυγής και παράκαμψης του ελέγχου, έτσι ώστε αυτός να μη καταστεί πολιτικό και διαδικαστικό όπλο της μειοψηφίας. Αυτή η προσέγγιση υποτιμά τον θεσμικό ρόλο της Βουλής και όλο το σύστημα του προληπτικού ελέγχου της συνταγματικότητας, ενισχύοντας την τάση επέκτασης και εντατικοποίησης του κατασταλτικού-δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας».

των δικονομικών ενστάσεων, ωστόσο για την ανάπτυξη των επιχειρημάτων μεταξύ του λέγοντος και του αντιλέγοντος, των Προέδρων των Κοινοβουλευτικών Ομάδων και των μελών της Κυβέρνησης είναι εξαιρετικά περιορισμένος (έκαστος 5'), με συνέπεια να μην αναδεικνύεται, επαρκώς, ο συνταγματικός προβληματισμός και οι νομικοπολιτικές αιτιάσεις, ιδίως της αντιπολίτευσης.

Προς τούτο, προτείνεται ο χρόνος των δικαιούμενων συμμετοχής να ανέρχεται στα 10'.

Τούτο προκύπτει σε συσχετισμό προς τον διατιθέμενο χρόνο στους συντρέχοντες στη διαδικασία της καταρχήν συζήτησης, εντός της οποίας δύνανται να κατατεθούν οι αντιρρήσεις συνταγματικότητας (άρθ. 97 παρ. 1-7 ΚτΒ).

Ο χρόνος, εν προκειμένω, ακόμη και μετά την προτεινόμενη επιμήκυνσή του, παραμένει «πυκνός» και η δυναμική του αναλλοίωτη, διότι οι συμπράττοντες καλούνται να αποφανθούν για πολλά και σημαντικά ζητήματα αντιρρήσεων συνταγματικότητας σε σύντομο χρονικό διάστημα, που μπορεί να καταλήξουν ακόμη και στην απόσυρση του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου.

2) Οι ενστάσεις αντισυνταγματικότητας να προσλαμβάνουν *γραφτή μορφή*, να περιέχουν *επαρκή νομική τεκμηρίωση* και τα σχετικά κείμενα να διανέμονται εγκαίρως, προκειμένου οι βουλευτές αλλά και τα μέλη της Κυβέρνησης να είναι ήδη ενήμεροι του συζητούμενου θέματος και να τοποθετούνται με σαφήνεια και επάρκεια.

3) Η σχετική διαδικασία να τίθεται υπό την ευθύνη ενός από τους Αντιπροέδρους της Βουλής που ανήκουν στην *αντιπολίτευση* (4ος και 5ος), έτσι ώστε να επιτυγχάνεται, αποτελεσματικότερα, η εξισορρόπηση μεταξύ Κυβέρνησης και αντιπολίτευσης.

4) Η *υποχρεωτική παρουσία και συμμετοχή των καθ' ύλην αρμόδιων Υπουργών* (ή Υφυπουργών) στις συζητήσεις ως πολιτικών προϊσταμένων των οικείων Υπουργείων και όχι οι οριζόμενοι ως «αντ' αυτών».

5) Στην παράθεση καταληκτικής διάταξης στο άρθρο 100 ΚτΒ (παρ. 3), η οποία να προβλέπει, ρητώς, την αρνητική συνέπεια της αποδοχής

τους, που συνίσταται στην απόρριψη των σχετικών νομοθετημάτων, εκτός εάν η Κυβέρνηση ή οι βουλευτές, αποδεχόμενοι τη νομική τους θεμελίωση, τα αποσύρουν, εγκαίρως, πριν από την καταψήφισή τους.

Ωστόσο, η επιτυχής έκβαση των οποιωνδήποτε τροποποιήσεων συνδέεται, άρρηκτα, με την ακολουθία πάγιων και αυστηρά τηρητέων πρακτικών, από τους επισπεύδοντες στην ενεργοποίηση και εξέλιξη του άρθρου 100 ΚτΒ, οι οποίες οφείλουν να εδράζονται σε *νομικές αξιολογήσεις*, να συντονίζονται στην *ουσιαστική εξυπηρέτησή τους* (= βιώσιμες λύσεις) καθ' υπέρβαση μικροπολιτικών σκοπιμοτήτων, εν τέλει να συνάδουν με το δημοκρατικό κεκτημένο.

Ενδεικτικά, η *αιτιολόγηση* –και όχι μόνον η απαρίθμηση των παραβιασθέντων συνταγματικών διατάξεων– είναι απαραίτητη, προκειμένου να αποτραπεί η καταχρηστική προβολή τέτοιων ενστάσεων με σκοπό την παρακώληση του κυβερνητικού έργου.

Ειδικότερα, ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων από τη Βουλή δεν περιορίζεται στη μη αντίθεσή τους προς το Σύνταγμα, αλλά περιλαμβάνει και τη *θετική συμφωνία* τους προς αυτό, δεδομένου ότι ο νομοθέτης υποχρεούται –στο πλαίσιο των σχετικών πρωτοβουλιών του– να υλοποιεί, πιστώς, τις διατάξεις του Συντάγματος.

Η *νομική τεκμηρίωση* αποτελεί, επίσης, μια σημαντική-νευραλγική παράμετρο του θεσμού η οποία δοκιμάστηκε, πολλαπλώς, είτε διότι επικαλύφθηκε από τους αντιλέγοντες οι οποίοι επεκτάθηκαν στη διατύπωση πολιτικών επιχειρημάτων²⁷ κατά των νομοσχεδίων και της

²⁷ Στην κοινοβουλευτική πρακτική το πολιτικό στοιχείο υπερτερεί, συνήθως, έναντι του νομικού. Βλ. Χ. Τσιλιώτη, «Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από την εκτελεστική εξουσία», σε: *Το Δημόσιο Δίκαιο σε εξέλιξη, Σύμμεικτα προς τιμήν του καθηγητού Πέτρου Ι. Παραρά*, 2012, σελ. 1049-1106, ιδίως 1053, υποσημ. 13. Επίσης, βλ. Μ. Cappelletti, “Judicial Review and Political Review”, σε: Μ. Cappelletti/W. Cohen (Ed.), *Comparative Constitutional Law*, 1979, σελ. 19 επ.

Βλ. επίσης Α. Καϊδατζή/Ε. Τσουκαλίδου, *Σύνταγμα και πολιτική στο κοινοβούλιο: η ένσταση αντισυνταγματικότητας της διάταξης για τον καθορισμό των τηλεοπτικών αδειών* (άρθρο 279 του ν. 4364/2016), Εφαρμογές Διοικητικού Δικαίου 29/2016, σελ. 3-8, ιδίως 8: «Δεν θεωρούμε ότι, όταν το Σύνταγμα χρησιμοποιείται ως πολιτικό επι-

εν γένει κυβερνητικής διαχείρισης επίμαχων ζητημάτων, είτε διότι οι αγορεύσεις των λεγόντων αναλώθηκαν, κυρίως, στη συζήτηση της σκοπιμότητας και του περιεχομένου των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων.

Επίσης, είναι απαραίτητη η εδραίωση μιας *πάγιας θεσμικής αυτοσυνείδησης* των ανωτέρω, θεμελιωμένης στη διάταξη του άρθρου 60 παρ. 1 Σ., που να επιβεβαιώνει την προσήλωση και αποφασιστικότητα των Προέδρων της Βουλής, των βουλευτών και των κοινοβουλευτικών τους ομάδων στην ανάδειξη της σημαντικότητας των αντιρρήσεων συνταγματικότητας κατά την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, στη βάση ενός συμφωνημένου πλαισίου αρχών και αξιών του δημοκρατικού πολιτεύματος, απαλλαγμένου από δημαγωγικές και απαξιωτικές μεθοδεύσεις.

Εν τέλει, οι ενστάσεις αντισυνταγματικότητας είναι μια ευκαιρία συνειδητοποίησης της *θεσμικής υπευθυνότητας* των συμπραττόντων ως λειτουργών της πολιτείας, και της σημασίας που έχει η κατά περιεχόμενο αρμονία των διατάξεων νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων προς τον υπέρτατο νόμο της Πολιτείας.

Αντίθετα, η μη αξιοποίηση του θεσμού, κυρίως η ακολουθία ομοιόμορφων πρακτικών εκ μέρους των εκάστοτε κομμάτων εξουσίας που τείνουν να προσδώσουν μορφή «κανονικότητας» στις παθογένειες του άρθρου 100 απειλούν μάλλον την κοινοβουλευτική σοβαρότητα και αξιοπιστία, παρά τη νομοθετική πολιτική της Κυβέρνησης. Διότι, *μέσα από τις παθογένειες των αντιρρήσεων συνταγματικότητας, που έχουν ως πρόσημο την περιφρόνηση των ορίων συνταγματικότητας, ελλοχεύει ο κίνδυνος να μετουσιωθούν οι «αλχημείες», οι πολιτικοί μιθριδατισμοί και οι υποκρισίες, που απαλλοτριώνουν το δικαίωμα του τεκμηριωμένου κριτικού λόγου, ακόμη και σε «κοινοβουλευτικά κεκτημένα».*

χείρημα και ως όπλο στη μάχη του πολιτικού ανταγωνισμού, απαξιώνεται λόγω, [...], της νομικά πλημμελούς ερμηνείας του. Το αντίθετο. [...], διότι ο πολιτικός διάλογος εμπλουτίζεται και εμπνέεται από το Σύνταγμα».

VI. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Οι γενικότερες διαπιστώσεις, που προέκυψαν κατά την κριτική ανάλυση των αντιρρήσεων συνταγματικότητας, θεμελιωμένες στη διαχρονική γνώση την οποία παρέχουν τα πρακτικά της Βουλής, επικεντρώνονται στις ακόλουθες:

1) δεν τέθηκε ευδιάκριτα το δικό τους θεσμικό αποτύπωμα στον ουσιαστικό κοινοβουλευτικό διάλογο για τα καίρια ζητήματα της κοινωνικοπολιτικής επικαιρότητας·

2) δεν αναδείχθηκαν στον αναμενόμενο βαθμό τα δικά τους ποιοτικά χαρακτηριστικά στο σύστημα της νομοθετικής λειτουργίας, την οποία επιφυλάσσει το Σύνταγμα, προεχόντως στη Βουλή·

3) δεν καταγράφηκαν στο ενδοκοινοβουλευτικό γίγνεσθαι τα περιθώρια της δυναμικής τους εξέλιξης, ακόμη και σε ευνοϊκούς για τους ενιστάμενους συνδυασμούς κοινωνικοπολιτικών συγκυριών·

4) δεν διαμορφώθηκαν οι αναγκαίες πολιτικές συναινέσεις, που θα τους προσέδιδαν μεγαλύτερο κύρος, εκτός από ελάχιστες εξαιρέσεις απόσυρσης ή τροποποίησης προδήλως αντισυνταγματικών διατάξεων νομοσχεδίων.

Οι ανωτέρω διαπιστώσεις διαθέτουν το ειδικό πολιτικό τους βάρος, όταν αναλογισθεί κανείς ότι από τη μεταπολίτευση και εντεύθεν ο εξεταζόμενος θεσμός θα μπορούσε να καταστεί, ευχερώς, αντιπροσωπευτικό δείγμα του ελέγχου που πρέπει να ασκείται στην κυβερνητική πολιτική, καθώς και μέσον ουσιαστικής συμβολής του στη συνταγματική νομιμότητα, στην ενίσχυση της λαϊκής κυριαρχίας, στην εξασφάλιση ισορροπίας δυνάμεων μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, καθώς και ισόρροπων σχέσεων μεταξύ κυβερνώσας πλειοψηφίας και αντιπολιτευόμενης μειοψηφίας, στην ωριμότητα και αποτελεσματικότητα των ενδοκοινοβουλευτικών εργασιών, στη διασφάλιση των ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, εν τέλει στη διασφάλιση του κύρους και της αξιοπιστίας του νομοθετικού σώματος.

Αντίθετα, εφαρμόστηκε, κατά κόρον, το Αριστοφάνειο περιπαικτικό απόφθεγμα για τους εθελοτυφλούντες [*«ου με πείσεις καν με πείσης»*]

(«Ο Πλούτος», στίχ. 600)], προφανώς, όχι γιατί οι βουλευτές της εκάστοτε κυβερνώσας πλειοψηφίας ομολογούσαν «ενοχικά» τις ασύμβατες με το Σύνταγμα πρακτικές, αλλά γιατί την ακολουθία αυτών τούς την επέβαλε η ανάγκη διασφάλισης της κομματικής συνοχής, που επικαλείται και καθορίζει κατά τρόπο δογματικό η κομματική ηγεσία.

5) δεν επιδιώχθηκε η θεσμική τους ενίσχυση και η καίρια μεταστροφή των ανιστόρητων κοινοβουλευτικών συμπεριφορών· εν τέλει,

6) δεν αναδείχθηκε η πολιτική-κοινοβουλευτική ευθύνη της Κυβέρνησης, των μελών της, καθώς και των Υφυπουργών, παρά την, από το 1986 και μετέπειτα, ενίσχυση της νομοθετικής εξουσίας της Κυβέρνησης, όπου κυριαρχεί ο Πρωθυπουργός.

Τούτο ισχύει και για τους διατελέσαντες Προέδρους και Αντιπροέδρους της Βουλής, δεδομένου ότι εξέλιπε εν πολλοίς το στοιχείο της αντικειμενικότητάς τους, ή παρατηρήθηκε καταχρηστική άσκηση των καθηκόντων τους και μετουσίωσή τους σε κομματικούς παράγοντες με αντιδεοντολογική συμπεριφορά έναντι των βουλευτών της αντιπολίτευσης.

Παρά την εναλλαγή των ρόλων που διαδραμάτισαν τα κόμματα στην πολιτική εξουσία, τις διαφορετικές αντιλήψεις και πρακτικές τους σχετικά με την κυβερνησιμότητα της χώρας, τις ευκαιρίες ενδυνάμωσης των θεμελιωδών αρχών της αντιπροσωπευτικής και κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, που προέκυψαν από τις συνταγματικές αναθεωρήσεις του 1986 και του 2001, καθώς και τις απότοκες αυτών μεταρρυθμίσεις που επήλθαν στους Κανονισμούς της Βουλής, του 1987 και του 2001, ωστόσο η επιμονή, ιδίως, των κομμάτων εξουσίας στη στρεβλή εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 100 ΚτΒ κατέδειξε ότι: *ο εξετασθείς θεσμός παρέμεινε εγκλωβισμένος σ' ένα παραδοσιακό τελετουργικό, ανούσιου εν πολλοίς χαρακτήρα και στην αδιέξοδη λογική ενός υποτονικού και φαινομενικού ελέγχου, ο οποίος ευνοεί, αμφιμερώς, τους λέγοντες και αντιλέγοντες.* Ειδικότερα, τη μεν αντιπολίτευση να (αυτο)προβάλλεται ως μηχανισμός «ουσιαστικής ανάσχεσης» αντισυνταγματικών νομοσχεδίων και ικανοποιητικής εκπροσώπησης κοινωνικών συμφερόντων, ενώ την κυβερνώσα πλειοψηφία να διέρχεται αλώβητη από τις «συμπληγάδες» του πολιτικού

ελέγχου και να επιβάλλεται για την πολιτική της βιωσιμότητα ως «δικαίωση» της νομοθετικής της πολιτικής.

Στο πλαίσιο αυτό τέθηκαν καινοφανή και ολοένα διευρυνόμενα προβλήματα συνταγματικότητας ως καταρχήν προβλήματα νομιμότητας, δεδομένου ότι η μεγιστοποίηση του πεδίου εφαρμογής των νόμων στη σύγχρονη δημοκρατία συνέτεινε στη μεγιστοποίηση και του πεδίου εφαρμογής της ανωτέρω θεμελιώδους αρχής.

Βάσει των ανωτέρω, πρόδηλο καθίσταται ότι οι συντρέχοντες στην ενεργοποίηση και εξέλιξη της διαδικασίας του πολιτικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων από τη Βουλή οφείλουν να τον καταστήσουν στοιχείο *δομικό* και *όχι συγκυριακό* στην επιδίωξη της καλής νομοθέτησης και μέσον ουσιαστικής πολιτικής εκπροσώπησης των συμφερόντων και της θέλησης του κοινωνικού σώματος, που τους ανέδειξε στην εξουσία. Και τούτο είναι εύλογο, εφόσον το κοινωνικό σώμα θα υποστεί τις συνέπειες της –συνταγματικά παρεκκλίνουσας– πολιτικής τους.

Δεδομένου, όμως, ότι ενήργησαν –ιδίως η αντιπολίτευση στην οποία αναγνωρίζεται, ουσιαστικά, ο έλεγχος της κυβερνητικής δράσης– χωρίς σχεδιασμό και στόχευση, οι επιδιώξεις τους κατέστησαν, αυτονόητα, *«ευσεβείς πόθοι»*. Στην εν λόγω αρνητική εξέλιξη συνέβαλε καθοριστικά και η αποδυνάμωση της Βουλής ως *forum* διεξαγωγής πολιτικών συζητήσεων και κοινωνικών ανταγωνισμών με την παράλληλη υποκατάστασή της, σε ευρεία κλίμακα, από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και πολιτικής επικοινωνίας, τα οποία αποδείχθηκαν αρκούντως ικανά να διαμορφώσουν *«ευπειθείς» πολιτικές συνειδήσεις*.

Με συνέπεια ακόμη και όταν η πλειοψηφία των βουλευτών χρέωνε στην Κυβέρνηση τη «συγκάλυψη» της αντισυνταγματικότητας νομοσχεδίων, διατάξεων ή τροπολογιών τους, δεν πίστωνε, παράλληλα, στην αντιπολίτευση την ουσιαστική συμβολή της στην «αποκάλυψή» τους. Η εν λόγω εξέλιξη υποδηλώνει ότι, *οι επισπεύδοντες δεν αρκεί να αναλαμβάνουν τυπικά τον ρόλο που τους αναγνωρίζει ο νομοθέτης, αλλά θα πρέπει και να τον υποδύονται ουσιαστικά, δηλαδή με τη δέουσα*

στις περιστάσεις αξιοπιστία και το απότοκο της σημαντικότητας του θεσμού αίσθημα πολιτικής ευθύνης.

Εν τέλει, και δεδομένου ότι ο πολιτικός έλεγχος συνταγματικότητας των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων από τη Βουλή, που είναι καθοριστικής σημασίας στην παραγωγή των τυπικών νόμων, στις προϋποθέσεις ισχύος και εφαρμογής τους, και γενικότερα στη διασφάλιση της έννομης τάξης, θα πρέπει να αποστασιοποιηθεί από τις στρεβλές του πρακτικές και να αποκατασταθεί η κανονιστική του δυναμική, όπως την οραματίστηκε ο νομοθέτης του ΚτΒ. Και τούτο, προκειμένου να συνδράμει στη διασφάλιση της συνταγματικής νομιμότητας, κατά τη διαδικασία άσκησης της νομοθετικής λειτουργίας. Την επιδίωξη αυτή επιρρωνύει το γεγονός ότι *ο προεδρικός-προληπτικός έλεγχος δεν εφαρμόστηκε ποτέ από την αποκατάσταση της δημοκρατικής νομιμότητας, το 1974, και ο έλεγχος της ενδιάμεσης συνταγματικότητας δεν συνεπάγεται την απόρριψη των σχετικών νομοθετημάτων.*

Συνεπώς, οι φορείς του θεσμού (ιδίως οι αποδέκτες του) οφείλουν να μετουσιώνουν, έμπρακτα, τον *θεσμικά δηλούμενο σε πρακτικά επιδιωκόμενο σκοπό*. Ειδικά τα κόμματα της αντιπολίτευσης, υπερβαίνοντας τις οποιεσδήποτε ιδεολογικές ή πολιτικές τους διαφορές, να συμβάλλουν στην πληρέστερη διαμόρφωση του καταγγελτικού τους λόγου σχετικά με τις παραβιάσεις της συνταγματικής νομιμότητας, κατά τρόπο ο οποίος θα τους διασφαλίσει ευκαιρίες συμμετοχής στη λήψη των νομοθετικών αποφάσεων και παράλληλα θα τους αναδείξει σε πραγματικό αντίπαλο δέος της κυβερνητικής πολιτικής.

Επίσης, οι λειτουργοί της πολιτείας έχουν υποχρέωση να διασφαλίζουν την ελεύθερη και ανόθευτη διαμόρφωση και εκδήλωση της κοινής γνώμης σε κάθε περίπτωση, διότι τότε μόνον η συνταγματική νομιμότητα –λειτουργώντας ως *κατευθυντήριοις ερμηνευτικός κανόνας*– εδραιώνει την ελευθερία των πολιτών.

Και η ανάταξη της εμπιστοσύνης των πολιτών στις ενδοκοινοβουλευτικές διαδικασίες, που έχει κλονιστεί από πρακτικές οι οποίες δεν ανταποκρίνονται στην ουσία, ιδίως των επίμαχων θεμάτων και δεν

έχουν ορατά αποτελέσματα, δυσχερώς, επιτυγχάνεται. Ενώ, ο διεκδικητικός ρόλος τους στο πολιτικό γίγνεσθαι –ακόμη και ως «σκιά» της παρουσίας και του ενδιαφέροντός τους στα αποτελέσματα των κοινοβουλευτικών διαδικασιών– δύναται να επηρεάσει, σημαντικά, ιδίως την πολιτική βιωσιμότητα των αδύναμων κομματικών ηγεσιών.

Οι αναλύσεις που προηγήθηκαν κατατείνουν στην ακόλουθη συμπερασματική εκτίμηση: *το κύρος και η αξιοπιστία ενός θεσμού (= μιας διαδικασίας που έχει μόνιμο και αντικειμενικό χαρακτήρα και στην οποία συναντώνται «η δεοντολογία του δικαίου και η νομοτέλεια της πολιτικής με την εν λειτουργία κοινωνία», δεν είναι ζήτημα, αποκλειστικά, νομικών ρυθμίσεων. Ειδικότερα, δεν μπορεί να ισχύσει αφεαυτού, ανεξάρτητα από την πολιτεία των εκάστοτε φορέων του και την κοινωνική της αποδοχή στην καθημερινότητα*²⁸.

Εν προκειμένω, ο θεσμός των αντιρρήσεων συνταγματικότητας ως σημαντική παράμετρος της ενδοκοινοβουλευτικής και αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας επιβάλλει την, εκ μέρους της Κυβέρνησης, *αποδοχή των κανόνων της υγιούς πολιτικής αντιπαλότητας που παρέπεται μια κουλτούρα σεβασμού ορίων και ισοτιμίας και αναδεικνύει την ευθύνη των βουλευτών έναντι των εκλογέων τους, διότι ενσαρκώνουν τη θεμελιώδη αντιπροσωπευτική αρχή.*

Για την απόσχιση της ευθύνης των βουλευτών δεν επαρκεί, πλέον, η επίκληση των επιχειρημάτων ότι η Βουλή έχει καταντήσει ένα «τυπικά» βουλευόμενο σώμα, που «επικυρώνει προειλημμένες αποφάσεις» και οι ίδιοι οδηγούνται συντεταγμένα στις ψηφοφορίες καθοδηγούμενοι από τις κομματικές τους ηγεσίες, ότι οι κοινωνικές αντιθέσεις εκφυλίζονται, συνήθως, στο πλαίσιο ενός άγονου πολιτικού λόγου απαλλαγμένου

²⁸ Την ανάγκη προσέγγισης του Συντάγματος στην πολιτική διαδικασία και τους πολίτες, με τη λήψη σχετικών μέτρων –όπως, η ενδυνάμωση του πολιτικού ελέγχου συνταγματικότητας των νομοθετημάτων από τη Βουλή, η οποία θα διατηρούσε την εξουσία στον νομοθέτη να έχει τον πρώτο και τελευταίο λόγο έναντι της δικαστικής εξουσίας, βλ. Μ. Tushnet, *Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων (Η συγκριτική άποψη)*, 2013, σελ. 49 επ., ιδίως 53 επ., και μτφρ.-εισαγ. Α. Καϊδατζή, σελ. 9 επ., ιδίως 47 επ.

από το επίμαχο, το αμφισβητούμενο και το αβέβαιο. Αντίθετα, επιβάλλεται η, διά της πειθούς, ενεργή και αδιάλειπτη συμμετοχή των πολιτών στην *πολιτειακή λειτουργία*, που εδράζεται στο πρωτογενές δικαίωμα της ψήφου, και όχι πολιτών που ολοένα και συχνότερα αποσείουν την ιδιότητα των ενεργών στο πολιτειακό γίγνεσθαι, αρνούμενοι να καταβάλουν τον επιπρόσθετο προς τούτο διανοητικό κόπο, από τον οποίο τους έχουν απαλλάξει εν πολλοίς τα ΜΜΕ.

Οι αρνητικότερες, όμως, συνεπαγωγές των αντισυνταγματικών πρακτικών είναι ο ενδεχόμενος *εθισμός*, εκ μέρους των πολιτικών φορέων που τις χρησιμοποιούν, αλλά και αυτών που τις ανέχονται:

1) *της μετουσίωσης των συνταγματικών παρεκκλίσεων σε νόμιμες πολιτικές συμπεριφορές*, και

2) *της δυσαρμονίας των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων προς το Σύνταγμα σε εναρμόνιση*.

Διότι υπάρχει ο κίνδυνος οι αντισυνταγματικές ρυθμίσεις να αναγνωρισθούν, με την πάροδο του χρόνου, ως κατ' ανοχήν αποδεκτές, εδραιωμένες στη δύναμη της συνήθειας ή της επιτήδειας υποβολής αυτών που την μετέρχονται, δημιουργώντας έτσι ένα εξαιρετικά αποσταθεροποιητικό προηγούμενο στο σύστημα της συνταγματικής νομιμότητας.

Παρά τις σημαντικές βελτιώσεις που έχουν επέλθει στους όρους της καλής νομοθέτησης –μέσω των Εγχειριδίων «Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας» και «Ανάλυσης των Συνεπειών της Ρύθμισης»–, ωστόσο το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα εξακολουθεί να συνιστά ένα από τα δομικά προβλήματα του πολιτικού μας συστήματος.

Εν τέλει, ερωτητέον:

1) πώς, παρά τη μετατόπιση του νομοπαρασκευαστικού κέντρου από τα Υπουργεία στην Προεδρία της Κυβέρνησης, ως του κατ' ουσίαν κεντρικού θεματοφύλακα της καλής νομοθέτησης εξακολουθούν να ισχύουν παθογένειες, αναδεικνυόμενες κατά τη διαδικασία του άρθρου 100 ΚτΒ;

2) πώς επιζητούμε την πραγμάτωση μιας ενιαίας και υψηλού επιπέ-

δου νομοθετικής και κανονιστικής λειτουργίας, όταν ο εξεταζόμενος θεσμός διασφάλισης της συνταγματικής νομιμότητας κατέστη διαδικασία ατελέσφορου εν πολλοίς ελέγχου της νομοθετικής πολιτικής της Κυβέρνησης, με δυσμενείς συνεπαγωγές στο κύρος και την αξιοπιστία του Κοινοβουλίου και στην ποιότητα της Δημοκρατίας;

Η κωδικοποίηση της νομοθεσίας βασικός συντελεστής της εν γένει καλής νομοθέτησης

Γιώργος Σταυρόπουλος

Εισαγωγική παρατήρηση

Το ισχύον διάσπαρτο θετικό δίκαιο έχει, χωρίς αμφιβολία, ανάγκη να συγκεντρώνεται και να αποκρυσταλλώνεται σε κωδικοποιημένα κείμενα. Χρειάζεται νοηματική καθαρότητα, εκλογίκευση, εσωτερική συνοχή, ασφάλεια, απλότητα, ορθολογικότητα και εύκολη δυνατότητα πρόσβασης για τον εντοπισμό του. Τα νομοθετικά και τα κανονιστικά κείμενα, μετά την προηγούμενη σταχυολόγηση και συρραφή τους, πρέπει να εντάσσονται σε κώδικες, σκοπός των οποίων είναι η καταπολέμηση της άκρατης πολυνομίας και κακονομίας¹. Ο στόχος της κωδικοποίησης είναι ουσιώδης, ιδίως στην εποχή μας που η έκρηξη του πλήθους των νομοθετικής κ.λπ. φύσης κειμένων, κυρίως στον χώρο του δημοσίου δικαίου, προκαλεί μεγάλα προβλήματα ερμηνείας ακόμα και γνώσης των εκάστοτε ισχυουσών ρυθμίσεων. Η κωδικοποίηση των νόμων αποτρέπει τη σύγχυση, είναι δημιουργός θεσμικής ηρεμίας και σταθερότητας. Σε τελευταία ανάλυση, η κωδικοποίηση του δικαίου συμβάλλει ακόμα και στην πολιτιστική πρόοδο² και αποτελεί την κατάληξη της εξέλιξης του δικαίου³.

¹ Βλ. Π. Μαντζούφα, *Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου*, 2018, σελ. 31 επ.

² Σύμφωνα με τον R. Cabrillac, *Les codifications*, 2002, σελ. 147, «à l'extrême codifier c'est civiliser»(!).

³ Βλ. M. Weber, *Sociologie du droit*, (trad. J. Grosclaude), 1986, σελ. 194 επ.

Ι. Η ιστορική διάσταση

Μήπως όμως η κωδικοποίηση ικανοποιεί μόνο τις σύγχρονες ανάγκες; Μια σύντομη ιστορική αναδρομή μας πείθει για το αντίθετο. Τόσο η Βίβλος όσο και το Κοράνι περιέχουν κωδικοποιημένους κανόνες για την ανθρώπινη συμπεριφορά. Στη Μεσοποταμία βρέθηκαν οι πρώτοι γραπτοί κώδικες με κρατική προέλευση που είναι: Ο Κώδικας του Ur-Nammu, ιδρυτή της δυναστείας των Ur που βρέθηκε στη Nippur, οι Κώδικες του Lipit-Istar, του Χαμουραμπί (το 1780 περίπου π.Χ.), των Χιττιτών (το 1600 π.Χ.), των Ασσυρίων (τον 11ο αιώνα π.Χ.) και των Νέο-Βαβυλωνίων. Ακολούθησε ο Κώδικας της Ερμούπολης των Πτολεμαίων στην Αίγυπτο. Στην Ελλάδα ιδιαίτερα σημαντικοί υπήρξαν ο Νόμος της Γόρτυνας στην Κρήτη, η νομοθεσία του Λυκούργου στη Σπάρτη και εκείνη του Δράκοντα και του Σόλωνα στην Αθήνα. Στη Ρώμη διατυπώθηκε η Δωδεκάδελτος, ενώ την κωδικοποίηση των πραιτορικών Edicta επιχείρησε ο Αυτοκράτορας Αδριανός υπό την εποπτεία του διαπρεπούς νομικού C. Salvus Julianus. Το 291 μ.Χ. και το 295 μ.Χ., αντίστοιχα, εκπονήθηκαν οι πρώτες ιδιωτικές συλλογές κωδικοποίησης, ο Γρηγοριανός Κώδικας και ο Κώδικας του Ερμογένη. Ακολούθησαν οι κρατικοί Κώδικες του Θεοδοσίου στην Ανατολική Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία (το 438 μ.Χ.) και του Βαλεντίνου του III στη Δυτική Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία. Πιο αξιόλογος υπήρξε ο Ιουστινιάνειος Κώδικας (528-9 μ.Χ.) και τα Βασιλικά την εποχή του Αυτοκράτορα Βασιλείου του Μακεδόνα, τα οποία περιέχουν και σχόλια από νομικούς της εποχής.

Για τις χώρες εκτός Ευρώπης αξίζει να σημειωθεί ότι κώδικες είχαν καταρτισθεί τόσο στην Ινδία όσο και στην Κίνα. Στη μεν Ινδία οι κώδικες διαφοροποιούνταν ανάλογα με τις θρησκευτικές αντιλήψεις των δημιουργών τους, ενώ στην Κίνα κάθε δυναστεία αυτοκρατόρων συνέτασσε τον δικό της κώδικα.

Κατά τον Μεσαίωνα στην Ευρώπη, υπό καθεστώς θρησκευτικού φανατισμού, εφαρμόζεται το Κανονικό Δίκαιο. Είναι όμως χαρακτηριστικό ότι ήδη το 1274 στη Νορβηγία, όταν βασίλευε ο Magnus

Hakonarson, ο επονομαζόμενος Lagaboter, κωδικοποιήθηκαν τα τότε ισχύοντα έθιμα. Στην ίδια χώρα, κρατική κωδικοποίηση διενεργήθηκε το 1687. Στη Δανία, η πρώτη ιδιωτική συλλογή πραγματοποιήθηκε το 1550 και η πρώτη κρατική κωδικοποίηση το 1683 επί Χριστιανού του V. Στη Γαλλία οι πρώτες ιδιωτικές συλλογές εθίμων εμφανίσθηκαν τον ΙΔ' Αιώνα, ενώ οι πρώτες Ordonnances για επί μέρους θέματα συντάχθηκαν από το 1667 και εντεύθεν υπό την επιρροή του Colbert. Τα ισπανικά Cortès ψήφισαν τη Nuova recopilacion το 1567 υπό την επίδραση της Ισαβέλλας της Καστίλλης. Ακολούθησαν το Landrecht του Μαξιμιλιανού του Α' στη Βαυαρία το 1616 και το αντίστοιχο κείμενο στην Πρωσσία το 1618. Σημειωτέον ότι στη Βαυαρία τέθηκαν σε ισχύ οι πρώτοι σύγχρονοι κώδικες, όπως ο Codex juris Bavarici το 1751 και ο Codex juris Bavarici indicari το 1753. Ως προς τα καθ' ημάς, αξίζει να σημειωθεί η πρωτοπόρος για την εποχή της σε όλο τον βαλκανικό χώρο Εξάβιβλος του Αρμενόπουλου (που περιείχε συλλογή μεγάλου εύρους βυζαντινών κειμένων), η οποία συντάχθηκε τα έτη 1344-5 και πήρε για πρώτη φορά έντυπη μορφή στο Παρίσι το 1540.

Τα νεότερα χρόνια ξεχώρισε ο γαλλικός Ποινικός Κώδικας του 1791 (και ο μεταγενέστερος του 1810), ο γαλλικός Αστικός Κώδικας του 1804 (με 2.281 άρθρα), ο γερμανικός Ποινικός Κώδικας του 1871 και ο γερμανικός Αστικός Κώδικας του 1896 (με 2.385 παραγράφους). Σημειωτέο ότι, παρά την παράδοση του common law για λίγες και περιορισμένες κωδικοποιήσεις, στην Ινδία καταρτίστηκε Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας το 1858 και Ποινικός Κώδικας το 1860. Στη χώρα μας, εδώ και αρκετά χρόνια, έχουν συνταγεί και ισχύουν κώδικες που ρυθμίζουν αστικά, ποινικά και δικονομικά θέματα, παρουσιάζεται όμως και η αρνητική τάση για διαρκή τροποποίησή τους, κάτι που υπονομεύει την ασφάλεια δικαίου, την οποία αυτοί υπηρετούν. Ισχύει επίσης ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας που όμως είναι υπερβολικά λεπτομερειακός⁴ στις ρυθμίσεις του και άρα δυσεφάρμοστος.

⁴ Βλ. Π. Μαντζούφα, *Καλή νομοθέτηση*, ό.π., σελ. 81, όπου σημειώνεται εύλογα ότι «ο λεπτομερειακός νόμος είναι καταδικασμένος να αναιρεθεί».

II. Τα εννοιολογικά ζητήματα

Σχετικά με την ακριβή έννοια της κωδικοποίησης παρατηρείται όχι μόνο στην Ελλάδα, αλλά και διεθνώς, εννοιολογική σύγχυση. Ενώ ο σκοπός κάθε κωδικοποίησης είναι η συστηματική σταχυολόγηση και η συγκροτημένη καταγραφή και παρουσίαση του δικαίου σε ένα ευρύ ή περιορισμένο γνωστικό αντικείμενο, η ίδια η έννοια της κωδικοποίησης είναι πάντοτε αμφισβητούμενη. Μία από τις βασικές διακρίσεις των εκάστοτε συντασσόμενων κωδικοποιήσεων σχετίζεται με το είδος του περιεχομένου τους. Ορισμένες από αυτές μόνο αποτυπώνουν το εκάστοτε ισχύον δίκαιο, χωρίς να περιέχουν νέες κανονιστικού χαρακτήρα ρυθμίσεις. Αποβλέπουν στον εξορθολογισμό του ισχύοντος εγκατασπαρμένου σε πολλά κείμενα δικαίου ή παλαιότερα και εθίμων. Άλλες κωδικοποιήσεις έχουν πιο ριζικό χαρακτήρα. Εκσυγχρονίζουν το δίκαιο με νέες διατάξεις που εντάσσονται και αυτές στο κωδικοποιητικό οικοδόμημα. Το δεύτερο είδος κωδικοποιήσεων αποτελεί τον περισσότερο επιθυμητό στόχο⁵. Και το πρώτο όμως είδος κωδικοποιήσεων συνιστά σημαντική πρόοδο, ιδίως όταν το νομοθετικό τοπίο είναι ιδιαίτερα θολό, όπως δυστυχώς συμβαίνει στη χώρα μας. Το πρώτο αυτό είδος κωδικοποιήσεων μπορεί μάλιστα να εξελιχθεί σχετικά εύκολα στο δεύτερο. Το κοινό σημείο και των δύο αυτών ειδών κωδικοποιήσεων είναι ότι έχουν κρατική προέλευση και κανονιστική δεσμευτικότητα.

Μια άλλη κατηγορία κωδικοποιήσεων δεν έχει από μόνη της νομική δεσμευτικότητα. Πρόκειται για τις λεγόμενες διοικητικές κωδικοποιήσεις. Οι κωδικοποιήσεις αυτές προέρχονται είτε από το Κράτος είτε από ιδιώτες. Το Κράτος θα μπορούσε εύκολα να είχε άτυπα κωδικοποιήσει τη δική του νομοθεσία, καθώς και εκείνη των νομικών του προσώπων,

⁵ Βλ. R. Jhering, *Le combat pour le droit*, (trad. M. Durand), 1875, σελ. 6, όπου σημειώνεται ότι «όπως ο Κρόνος καταβροχθίζει τα παιδιά του, έτσι και το δίκαιο δεν μπορεί να ανανεωθεί παρά μόνο αν αποκόπτεται από το παρελθόν του». Προς την ίδια κατεύθυνση ο G. Braibant παρατηρεί μόνο ότι «η κατάργηση των ισχυουσών ρυθμίσεων αποτελεί μια σημαντική όψη της κωδικοποίησης» (Rev.fr.dr.adm. 2000, σελ. 497).

για τη διευκόλυνση ακόμα και της τρέχουσας δραστηριότητάς τους. Δεν το έκανε πλην ελαχίστων εξαιρέσεων. Το κενά κάλυπταν διαχρονικά οι κωδικοποιήσεις ιδιωτών, οι οποίες στην εποχή μας έχουν αυξηθεί, προϋποθέτουν όμως την καταβολή αμοιβής από τον χρήστη για τις προσφερόμενες υπηρεσίες. Το αποτέλεσμα μπορεί να είναι εξαιρετικό, όταν μάλιστα τις διοικητικές κωδικοποιήσεις συνοδεύουν πληροφορίες νομολογιακής ή βιβλιογραφικής φύσης. Σημειώνονται όμως και κάποια λάθη. Το βασικό μειονέκτημα των διοικητικών κωδικοποιήσεων είναι η έλλειψη από τη φύση τους της κρατικής εγκυρότητας.

III. Η θεσμική πλευρά

Στο δημοκρατικό Κράτος ανήκει η υποχρέωση ενημέρωσης των πολιτών για το εκάστοτε ισχύον δίκαιο. Υποτίθεται ότι δεν συγχωρείται άγνοια νόμου και συχνά οι κυρώσεις για αυτό είναι σοβαρές. Το Κράτος όμως δεν φροντίζει, όπως θα έπρεπε, για την έγκαιρη και εύκολη ενημέρωση του πολίτη που αναζητά την εκάστοτε ισχύουσα νομοθεσία, η οποία συνήθως είναι πολύπλοκη και διασκορπισμένη σε πολλά κείμενα. Η διαρκής μάλιστα κακή νομοθέτηση επιδεινώνει το υφιστάμενο πρόβλημα. Η κρατική παρέμβαση στον τομέα αυτό όφειλε να είναι διαρκής και συστηματική. Η ανάγκη αυτή έγινε πολύ αργά αντιληπτή. Η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης άρχισε να λειτουργεί μόλις από το έτος 2003⁶, αν και κάποιες ειδικές επιτροπές επιχειρούσαν πάντοτε να προωθήσουν επιμέρους κωδικοποιητικά κείμενα. Το Σύνταγμα βέβαια του 1975 είχε ήδη αναφερθεί στο άρθρο 76 (παρ. 6 και 7) στην «επιψήφιση δικαστικών ή διοικητικών κωδίκων», με σκοπό κυρίως την επιτάχυνση της ψήφησης των κωδίκων αυτών από τη Βουλή. Η συνταγματική όμως διάταξη της παραγράφου 6 του άρθρου 76 θα μπορούσε να

⁶ Στην ανάγκη κωδικοποίησης του συνόλου της ελληνικής νομοθεσίας είχε αναφερθεί ο Α. Βαμβέτσος ήδη από το έτος 1960 σε άρθρο του στο «Νέον Δίκαιον» (16, 1960, σελ. 77 έως 87, με τον τίτλο *Η Γενική Εικών της Δικαιοσύνης εν Ελλάδι*. Βλ. ήδη το βιβλίο Π. Τσούκα (επιμ.), *Ο ασάλευτος χρόνος της Ελληνικής Δικαιοσύνης*, 2017 σελ. 277 επ.

είναι ευρύτερα διατυπωμένη, ενώ εκείνη της παραγράφου 7 στερείται μάλλον πρακτικής αξίας.

Η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης, μολονότι από την πρώτη περίοδο της λειτουργίας της αποτελέσθηκε από αξιόλογους επιστήμονες, δεν κατάφερε να παρουσιάσει, κατά τον μεγαλύτερο χρόνο της λειτουργίας της, σημαντικό σε ποσότητα έργο. Τούτο συνέβη κυρίως γιατί η Πολιτεία δεν τη συνέδραμε ουσιαστικά στο έργο της, αλλά και γιατί ο πρωτογενής τρόπος εργασίας που ακολούθησε δεν μπορούσε, από τη φύση του, να οδηγήσει στην κατάρτιση μεγάλου αριθμού κωδίκων. Μετά τον ν. 4622/2019 η προσπάθεια για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας πήρε στην πράξη άλλη πορεία. Τα σχέδια των κωδίκων καταρτίζονται αρχικά κατά βάση από τα αρμόδια Υπουργεία και εισάγονται στην ΚΕΚ για τελική επεξεργασία και έλεγχο. Κάθε μέλος της ΚΕΚ ορίζεται ως σύνδεσμος της Κεντρικής Επιτροπής με ένα ή περισσότερα συγκεκριμένα Υπουργεία, προκειμένου να τα συνδράμει, κατά το δυνατόν, στις εκ μέρους τους κωδικοποιητικές εργασίες. Κατά την αρχική προεργασία των Υπουργείων βοηθά αποφασιστικά και η χρήση του ειδικού και αρκετά αναλυτικού Εγχειριδίου Μεθοδολογίας για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας που έχει συντάξει η ΚΕΚ και περιέχει τη μεθοδολογία της κωδικοποίησης και τους νομοτεχνικούς κανόνες για τη σύνταξη των κωδίκων και την αναμόρφωση της νομοθεσίας. Σε δεύτερη φάση, η τελική επεξεργασία των κωδικοποιητικών κειμένων εκτελείται από την ΚΕΚ με την παρουσία και των εκπροσώπων των οικείων Υπουργείων. Ακολουθεί η κατάθεση του εκάστοτε ολοκληρούμενου Κώδικα στη Βουλή προς ψήφιση ή η έκδοση προεδρικού διατάγματος. Ο ν. 4622/2019 (άρθρα 65 έως 67) προβλέπει ευελιξία ως προς την επιλογή της εκάστοτε προσφορότερης κανονιστικής αποτύπωσης του κωδικοποιητικού κειμένου. Συνήθως οι σημαντικότεροι κατά περιεχόμενο κώδικες ακολουθούν την ειδική διαδικασία επιψήφισης των κωδίκων από τη Βουλή, ενώ οι λιγότερο σημαντικοί παίρνουν τη μορφή προεδρικού διατάγματος. Υπάρχουν όμως και εξαιρέσεις. Χαρακτηριστική υπήρξε η περίπτωση του Κώδικα Εργατικού Δικαίου, για τον οποίο οι

αρμόδιοι υπουργοί αποφάσισαν να ακολουθηθεί η διαδικασία έκδοσης προεδρικού διατάγματος και όχι τυπικού νόμου, αντίθετα προς την άποψη της ΚΕΚ και όχι μόνο.

Στα θετικά των ρυθμίσεων του ν. 4622/2019 περιλαμβάνεται η διατύπωση ορισμών σε σχέση με τα είδη των κωδικοποιήσεων, στα οποία ο νόμος αυτός αναφέρεται. Σημειώνεται, έτσι, στην παρ. 2 του άρθρου 65 ότι διοικητική κωδικοποίηση αποτελεί η συγκέντρωση στο κωδικοποιητικό κείμενο όλων των ισχυουσών διατάξεων, νομοθετικού ή κανονιστικού χαρακτήρα, χωρίς την ένταξη των κωδικοποιημένων διατάξεων σε ενιαίο κείμενο και χωρίς την κατάργηση των διατάξεων που κωδικοποιούνται. Αντίθετα, στην παρ. 1 του ίδιου άρθρου γίνεται αναφορά στην έννοια της νομοθετικής κωδικοποίησης. Σημειώνεται ειδικότερα ότι κατά την κωδικοποίηση αυτή *«λαμβάνει χώρα, κατά περίπτωση: α) αναδιάρθρωση διατάξεων, β) απαλοιφή των διατάξεων που έχουν καταργηθεί ρητά ή σιωπηρά, καθώς και των μεταβατικών διατάξεων που δεν έχουν πλέον πεδίο εφαρμογής, γ) αναδιατύπωση των κειμένων σε εύληπτη γλώσσα, δ) προσαρμογή των διατάξεων που καθορίζουν αρμοδιότητες διοικητικών και άλλων οργάνων προς το ισχύον οργανωτικό σχήμα των κεντρικών και αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων του Δημόσιου Τομέα»*.

Περαιτέρω, η παρ. 3 του ως άνω άρθρου 65 του ίδιου νόμου αναφέρεται στην έννοια της αναμόρφωσης του δικαίου που μπορεί να επιχειρείται με τη νομοθετική κωδικοποίηση. Η αναμόρφωση αυτή *«αποσκοπεί στην επικαιροποίηση και αποκάθαρση της υφιστάμενης νομοθεσίας, κατά τρόπο ώστε οι εναπομένοντες κανόνες να είναι ορθοί, λειτουργικοί και εύληπτοι. Στην αναμόρφωση περιλαμβάνεται, κατά περίπτωση, η απλοποίηση, κατάργηση παρωχημένων διατάξεων και ένταξη σε ενιαίο κείμενο των νόμων, κανονιστικών διαταγμάτων και αποφάσεων, καθώς και η μετά την ένταξή τους κατάργησή τους ως αυτοτελών διατάξεων»*. Ενώ όμως θα έπρεπε η κατά περίπτωση αναμόρφωση του δικαίου να είναι ευχερής και να συνοδεύει ενδεχομένως κάθε κωδικοποίηση του δικαίου, ο ίδιος ο ν. 4622/2019 προέβλεψε στην παρ. 5 του άρθρου 67

ότι για τις διατάξεις ενός Κώδικα που εισάγεται στη Βουλή, σύμφωνα με τις διατάξεις των παρ. 6 και 7 του άρθρου 76 του Συντάγματος που αφορούν αναμόρφωση του ισχύοντος δικαίου, πρέπει να προηγείται η συνήθης κοινοβουλευτική διαδικασία. Πρόκειται για λάθος του νομοθέτη που δυσχεραίνει σημαντικά το εν γένει κωδικοποιητικό έργο. Θα ασχοληθούμε παρακάτω περισσότερο με το πρόβλημα αυτό.

IV. Το έργο της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης

Η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (ΚΕΚ) κατά την πλέον πρόσφατη περίοδο της λειτουργίας της κατόρθωσε να πραγματοποιήσει σημαντικό έργο. Στόχος είναι πλέον η κωδικοποίηση του συνόλου της ισχύουσας νομοθεσίας⁷, έργο δυσχερές αλλά όχι ακατόρθωτο. Όταν συντάσσεται αυτό το κείμενο έχουν ολοκληρωθεί, από τον Μάιο του 2020, είκοσι τρεις συνολικά Κώδικες. Πρόκειται για ένα πρωτοφανές σε έκταση κωδικοποιητικό έργο που εκτελέστηκε από την ΚΕΚ σε συνεργασία με τα αρμόδια Υπουργεία και κάποτε και με εξωτερικούς αναδόχους. Οι περισσότερες από τις κωδικοποιήσεις αυτές έχουν νομοθετικό χαρακτήρα, ενώ κάποιες είναι μόνο διοικητικές. Από τις νομοθετικού χαρακτήρα κωδικοποιήσεις οι περισσότερες έχουν ήδη πάρει τη μορφή νόμου ή προεδρικού διατάγματος. Αναμένεται το ίδιο και για τις υπόλοιπες.

Συγκεκριμένα καταρτίστηκαν, κατά χρονολογική σειρά, οι κωδικοποιήσεις που ακολουθούν:

Α΄ Κώδικες που απέκτησαν νομοθετική ή κανονιστική αποτύπωση:

1. Ο Κώδικας Διοικητικών Διαδικασιών της Ελληνικής Αστυνομίας (π.δ. 103/2021 Α΄ 255).
2. Ο Κώδικας της νομοθεσίας για την προστασία των αρχαιοτήτων και της εν γένει πολιτιστικής κληρονομιάς (ν. 4858/202 Α΄ 220).
Πρόκειται για κωδικοποιητικό κείμενο που περιέχει το μισό περί-

⁷ Βλ. για περισσότερες πληροφορίες Γ. Σταυρόπουλο, *Η κωδικοποίηση της ελληνικής νομοθεσίας. Μια μεγάλη πρόκληση*, Constitutionalism.gr 17.09.2022, και ΕφημΔΔ 4/2022, σελ. 434 επ.

- που της νομοθετικής ύλης αρμοδιότητας του Υπουργείου Πολιτισμού. Οι υπόλοιπες ρυθμίσεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Πολιτισμού περιέχονται στον Κώδικα του Σύγχρονου Πολιτισμού που αναφέρεται πιο κάτω.
3. Ο Κώδικας της νομοθεσίας για την ολοκληρωμένη θαλάσσια πολιτική στον νησιωτικό χώρο και για τον μηχανισμό εφαρμογής, την κρατική εποπτεία και τους γενικούς όρους υλοποίησης του Μεταφορικού Ισοδυνάμου (ν. 4832/2021 Α' 172).
 4. Η Κώδικας της νομοθεσίας για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων και των συνασπισμών κομμάτων από το Κράτος, τα έσοδα, τις δαπάνες και τον έλεγχο των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων, των συνασπισμών κομμάτων και των υποψηφίων ή/και των αιρετών της Βουλής των Ελλήνων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και την προεκλογική προβολή τους (π.δ. 15/2022 Α' 39).
 5. Ο Κώδικας της νομοθεσίας για την υποδοχή, τη διεθνή προστασία πολιτών τρίτων χωρών και ανιθαγενών και την προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων αλλοδαπών (ν. 4939/2022 Α' 111).
 6. Ο Κώδικας της νομοθεσίας των θαλάσσιων ενδομεταφορών και των δικαιωμάτων των επιβατών (ν. 4948/2022 Α' 125).
 7. Ο σημαντικός Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων, ο γνωστός ΚΕΔΕ (ν. 4978/2022 Α' 190)
 8. Ο επίσης σημαντικός Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 4987/2022 Α' 206).
 9. Ο Κώδικας της νομοθεσίας για τη Λέσχη των Αξιωματικών των Ενόπλων Δυνάμεων και τις στρατιωτικές λέσχες του Στρατού Ξηράς (π.δ. 9/2024 Α' 28).
 10. Ο σημαντικός Κώδικας Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) (ν. 5144/2024 Α' 162).
 11. Ο Κώδικας εμμέσων φόρων επί των συναλλαγών του πεδίου εφαρμογής του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας, καθώς και λοιπών εμμέσων φόρων (ν. 5177/2025 Α' 21).

12. Ο Κώδικας Εργατικού Δικαίου (π.δ. 62/2025 Α' 121). Ο σημαντικότερος και πιο ολοκληρωμένος από τους μέχρι τώρα καταρτισθέντες κώδικες που για πρώτη φορά συντάχθηκε στη χώρα μας. Προηγήθηκε ο Κώδικας Ατομικού Εργατικού Δικαίου (π.δ. 80/2022 Α' 222), ο οποίος ενσωματώθηκε στη συνέχεια στον πιο πάνω ενιαίο Κώδικα Εργατικού Δικαίου.
13. Ο σημαντικός ενιαίος Κώδικας Φορολογίας Περιουσίας (ν. 5219/2025 Α' 130).
- Β' Κώδικες που ολοκληρώθηκαν από την ΚΕΚ και δεν απέκτησαν ακόμα νομοθετική ή κανονιστική αποτύπωση:**
14. Ο Κώδικας της νομοθεσίας για τη δεοντολογία, την αξιολόγηση, την εξέλιξη και την ιεραρχία του αστυνομικού προσωπικού, τις τιμητικές διακρίσεις του προσωπικού της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Τάξης του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη και το πειθαρχικό δίκαιο του αστυνομικού προσωπικού (σχέδιο π.δ.).
15. Ο Κώδικας της νομοθεσίας για τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα, τον χρόνο εργασίας, τις άδειες, τις τοποθετήσεις, τις αποσπάσεις και τις μεταθέσεις του αστυνομικού προσωπικού και λοιπές διατάξεις (σχέδιο π.δ.).
16. Ο Κώδικας της νομοθεσίας για την εκπαίδευση των ναυτικών και τη ναυτική εργασία (σχέδιο νόμου).
17. Ο Κώδικας της νομοθεσίας για την οργάνωση και την εκμετάλλευση των λιμένων, των λιμενικών έργων και συναφών διατάξεων (σχέδιο νόμου).
18. Ο Κώδικας Προστασίας του Καταναλωτή που για πρώτη φορά συντάχθηκε στη χώρα μας (σχέδιο νόμου).
19. Ο Κώδικας της νομοθεσίας για την παροχή υγειονομικής περίθαλψης στα στρατιωτικά νοσοκομεία (σχέδιο π.δ.).
20. Ο Κώδικας της νομοθεσίας για τον σύγχρονο πολιτισμό, με τον οποίο ολοκληρώνεται η κωδικοποίηση του συνόλου της νομοθεσίας του Υπουργείου Πολιτισμού (σχέδιο νόμου).

Γ' Διοικητικές Κωδικοποιήσεις:

21. Διοικητική Κωδικοποίηση της Τουριστικής Νομοθεσίας.
22. Διοικητική Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Ψυχική Υγεία.
23. Διοικητική Κωδικοποίηση του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (επικαιροποιημένη μέχρι και τον ν. 5104/2024, Α' 58).

Έχει ακόμα περατωθεί η κωδικοποίηση σχεδόν της μισής νομοθεσίας που αναφέρεται στην πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Η ολοκλήρωσή της κωδικοποίησης αυτής έχει ανασταλεί ενόψει των εξαγγελιών των αρμόδιων Υπουργών για τροποποίηση των ισχυουσών σχετικών διατάξεων.

V. Τα προβλήματα

Η παραγωγή κωδικοποιητικού έργου τα τελευταία χρόνια υπήρξε πολύ μεγάλη. Τούτο οφείλεται όχι μόνο στην αλλαγή του τρόπου λειτουργίας της ΚΕΚ, αλλά και στη διαρκή και συστηματική εργασία των μελών της, όπως και στην ενεργή υποστήριξη των Γενικών Γραμματέων Νομικών και Κοινοβουλευτικών θεμάτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης. Πρέπει να σημειωθεί, επίσης, ότι τόσο ο ετήσιος προγραμματισμός των εργασιών της ΚΕΚ όσο και ο μεταγενέστερος, επίσης ετήσιος, απολογισμός τους, συνέβαλαν και αυτοί στη συστηματοποίηση του παραγόμενου έργου. Πολλά Υπουργεία ανταποκρίθηκαν θετικά κατά τη συνεργασία της ΚΕΚ μαζί τους. Άλλα όχι. Στο σημείο αυτό αξίζει να γίνει λόγος για τη λανθασμένη, αλλά δυστυχώς επικρατούσα σε πολλούς πολιτικούς, αλλά και υπηρεσιακούς παράγοντες, αντίληψη ότι η κωδικοποιητική προσπάθεια έχει μάλλον δευτερεύουσα σημασία. Τον τόνο δίνουν συχνά, αντί για τη σύνταξη των τόσο αναγκαίων κωδικοποιητικών κειμένων, οι νέες νομοθετικές πρωτοβουλίες. Οι Υπουργοί προτιμούν συνήθως να εισηγούνται στη Βουλή νέα νομοθετήματα, μερικά από τα οποία ουδέποτε θα εφαρμοσθούν, παρά να δίνουν τη σημασία που πρέπει στην κωδικοποιητική προσπάθεια. Προτιμούν τα νομοθετήματα που στην πράξη θα πάρουν το όνομά τους (αυτά όμως συμβαίνουν και «εις Παρι-

σίους»!⁸ Η διάρθρωση όμως της ισχύουσας ελληνικής νομοθεσίας είναι τόσο άναρχη που το πρώτο μέλημα της Πολιτείας θα έπρεπε να είναι η συγκέντρωση και η ορθολογική αποτύπωσή της σε κώδικες εύκολα προσβάσιμους στον πολίτη, αλλά και στους δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους. Δεν προωθείται μάλιστα ιδιαίτερα ούτε η μεταγενέστερη προβολή του κωδικοποιητικού αποτελέσματος. Προτιμάται συχνά από τους Υπουργούς η δημιουργία εντυπώσεων με τις όποιες νέες ρυθμίσεις επιλέγουν, προκειμένου να προωθούν καλύτερα, όπως πιστεύουν, την κυβερνητική και την προσωπική τους πολιτική agenda.

Είναι οπωσδήποτε εντυπωσιακή διαχρονικά η αδιαφορία των περισσότερων Υπουργείων για την έστω διοικητική κωδικοποίηση της νομοθεσίας που τα αφορά. Και μόνη η άτυπη καταγραφή της νομοθεσίας κάθε Υπουργείου θα διευκόλυνε τους πάντες και κυρίως τους υπαλλήλους του που αυτοί κυρίως ασχολούνται, λόγω αρμοδιότητας, με τα θέματα του Υπουργείου τους. Σε κάποια Υπουργεία ορισμένοι επιμελείς υπάλληλοι, για δική τους και μόνο χρήση, διατηρούν ιδιωτικές συλλογές των υφισταμένων διατάξεων που τους ενδιαφέρουν. Η πρακτική όμως αυτή είναι περιορισμένη και δεν έχει θεσμικό χαρακτήρα. Θα έπρεπε σε όλα τα Υπουργεία, με την πρωτοβουλία της ίδιας της Υπηρεσίας, να είχαν ήδη συνταγεί τουλάχιστον διοικητικοί κώδικες που να περιέχουν το σύνολο της νομοθεσίας τους. Αυτό θα ήταν αρκετά εύκολο, παρά ταύτα όμως δεν έχει συμβεί. Αν είχε ακολουθηθεί αυτή η πρακτική, θα ήταν πολύ ευχερέστερη η μεταγενέστερη νομοθετική κωδικοποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας.

Το μεγαλύτερο διαδικαστικό πρόβλημα που αντιμετωπίζει η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης, στην πράξη, σχετίζεται με τη διαρκή νομοθετική υπερδραστηριότητα των Υπουργείων. Τα καταρτιζόμενα νομοθετήματα είναι πολλά σε αριθμό και μεγάλα σε όγκο, προωθούνται στη Βουλή κάποτε χωρίς τον καλύτερο προγραμματισμό και περιέχουν πλείστες όσες τροπολογίες που είναι άσχετες με το κύριο περιεχόμενο

⁸ Βλ. G. Braibant, «La problématique de la codification», στο: R. Cabrillac, ό.π., σελ. 208.

τους, παρά τη γνωστή συνταγματική επιταγή που αγνοείται διαρκώς. Συμβαίνει έτσι συχνά ενώ η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης ή οι επιτροπές κωδικοποίησης των Υπουργείων εργάζονται για την κωδικοποίηση μιας νομοθεσίας, η εργασία τους αυτή να πρέπει να σταματά, γιατί ο αρμόδιος Υπουργός επιθυμεί κάποια αλλαγή στο ισχύον δίκαιο. Τότε η ΚΕΚ ή οι επιτροπές κωδικοποίησης των Υπουργείων αναγκαστικά να αναστέλλουν τις αντίστοιχες εργασίες της, μέχρι να ψηφισθούν οι νέες διατάξεις που και αυτές πρέπει στη συνέχεια να κωδικοποιηθούν. Κάποτε μάλιστα η Κεντρική Επιτροπή αναμένει για μεγάλο χρονικό διάστημα τις νέες νομοθετικές πρωτοβουλίες των Υπουργών, οι οποίες ορισμένες φορές δεν προωθούνται ποτέ! Έτσι, μεγάλο μέρος της κωδικοποιητικής εργασίας καθυστερεί, αφού ο χρόνος ολοκλήρωσης των νέων νομοθετικών πρωτοβουλιών σχεδόν ποτέ δεν μπορεί να προβλεφθεί εκ των προτέρων. Κάποιες φορές, κώδικες που έχουν ήδη ολοκληρωθεί από την ΚΕΚ και παραδοθεί στην Κυβέρνηση δεν προωθούνται περαιτέρω στη Βουλή ή στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, γιατί οι Υπουργοί έχουν άλλες προτεραιότητες ή σκέφτονται νομοθετικές αλλαγές, μερικές φορές κυριολεκτικά την τελευταία στιγμή. Πρέπει βέβαια να σημειωθεί ότι η συλλογή και η επεξεργασία της κειμένης νομοθεσίας από την ΚΕΚ σε συνεργασία με τους εκπροσώπους των Υπουργείων αποτελεί αφορμή για τους Υπουργούς προκειμένου να επανεξετάζουν την ορθότητα ή την πληρότητα των ήδη ισχυουσών ρυθμίσεων.

Η κωδικοποιητική εργασία δεν αποτελεί ευχερές έργο, ιδίως όταν πρόκειται να περιβληθεί νομοθετικό ή κανονιστικό ένδυμα. Η ισχύουσα νομοθεσία είναι διάσπαρτη σε χιλιάδες νομοθετήματα, προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις κ.λπ., έχοντας τροποποιηθεί πολλές φορές με τρόπο άναρχο που δυσχεραίνει ιδιαίτερα τον εφαρμοστή της. Οι υφιστάμενοι κώδικες είναι ελάχιστοι και το έργο της σύνταξης νέων κωδίκων ιδιαίτερα δυσχερές. Η εκάστοτε προς κωδικοποίηση νομοθεσία πρέπει να ανευρεθεί, να καταταγεί σε ενιαίο κείμενο με βάση ορθολογικά κριτήρια και να συνοδευθεί από Πίνακα Περιεχομένων και Πίνακες κωδικοποιητικών και κωδικοποιούμενων διατάξεων. Ιδιαίτερη

προσοχή πρέπει να δίνεται και στη σύνταξη της αντίστοιχης Αιτιολογικής Έκθεσης. Η τελευταία πρέπει να μην επαναλαμβάνει συνοπτικά το περιεχόμενο των κωδικοποιούμενων διατάξεων, αλλά να περιέχει χρήσιμες πληροφορίες για τη διενεργηθείσα κωδικοποίηση, ακόμα και για τις διατάξεις που για κάποιο λόγο δεν κωδικοποιούνται. Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί ότι το σοβαρότερο πρόβλημα κατά την κωδικοποιητική εργασία είναι ο εντοπισμός των διατάξεων των νόμων που έχουν καταργηθεί σιωπηρά από νεότερες ρυθμίσεις. Και τούτο γιατί ο εκάστοτε νεότερος νομοθέτης αμελεί μερικές φορές να καταργήσει με σαφή και αναλυτικό τρόπο το προϊσχύον αντίστοιχο νομοθετικό καθεστώς. Αυτή η κακή πρακτική του νομοθέτη προκαλεί το μεγαλύτερο πρόβλημα κατά την επεξεργασία των κωδίκων από την ΚΕΚ. Συχνά, ακόμα και οι εκπρόσωποι των Υπουργείων στην Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης αδυνατούν να ανταποκριθούν στις απορίες των μελών της σχετικά με την ερμηνεία κάποιων διατάξεων που αναφέρονται σε θέματα του Υπουργείου τους! Από την άλλη, οι εκπρόσωποι αυτοί έχουν την τάση να υποβαθμίζουν ισχύουσες διατάξεις που δεν εφαρμόζονται στην πράξη, χωρίς κανείς συνήθως να προτείνει την κατάργησή τους! Ένα ακόμα πρόβλημα στις νομοθετικές κωδικοποιήσεις που επιχειρεί η ΚΕΚ προέρχεται από τη γλωσσική διαφοροποίηση των κειμένων που επεξεργάζεται. Τα κείμενα αυτά συχνά είναι συντεταγμένα σε γλώσσα ακραία διαφοροποιημένη. Παλαιότερες διατάξεις που έχουν συνταγεί στην ακραία καθαρεύουσα συνυπάρχουν με νεότερες ρυθμίσεις διατυπωμένες στη δημοτική, λόγω των αλλεπάλληλων μέσα στον χρόνο τροποποιήσεων της ισχύουσας νομοθεσίας. Η Κεντρική Επιτροπή ασχολείται έτσι και με τη διαμόρφωση ενιαίας γλωσσικής ενότητας των κωδικοποιούμενων κειμένων.

Οι κώδικες που καταρτίζονται πρέπει να εμφανίζουν ενιαία δομή. Ακόμα και ο τρόπος προεργασίας κατά τη σύνταξή τους πρέπει να είναι εκ των προτέρων καθορισμένος. Την ανάγκη αυτή υπηρετεί το Εγχειρίδιο Μεθοδολογίας για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας που από το 2020 έχει συντάξει η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης και βρίσκεται

αναρτημένο στο διαδίκτυο (όπως και το σύνολο του κωδικοποιητικού έργου της ΚΕΚ). Το Εγχειρίδιο αυτό απευθύνεται κυρίως σε εκείνους που εκάστοτε ασχολούνται με το έργο της κωδικοποίησης κατά την αρχική φάση, δηλαδή κυρίως στα Υπουργεία, αφού αυτά είναι υπεύθυνα σε πρώτο χρόνο για τη σύνταξη του σχεδίου κωδικοποίησης της νομοθεσίας τους. Ακολουθώντας τους ιδιαίτερα αναλυτικούς κανόνες κωδικοποίησης που περιέχονται σε αυτό το Εγχειρίδιο, οι συντάκτες του αρχικού σχεδίου του κάθε κώδικα διευκολύνονται ιδιαίτερα στο έργο τους. Σημειωτέον ότι το έργο αυτό αναλαμβάνουν κυρίως δημόσιοι υπάλληλοι, χωρίς όμως πάντοτε τη συμπαράσταση των προϊσταμένων τους ή της πολιτικής ηγεσίας. Η κωδικοποιητική εργασία που αυτοί διενεργούν γίνεται συχνά εκτός ωραρίου, χωρίς την οποιαδήποτε ιδιαίτερη και σοβαρή αμοιβή! Υπάρχουν, παρά την άδικη γενική κατακραυγή κατά των δημοσίων υπαλλήλων, φιλότιμοι και ικανοί δημόσιοι υπάλληλοι που δίνουν τον εαυτό τους για την προώθηση των σκοπών της Υπηρεσίας τους, παραμένοντας συνήθως άγνωστοι στο ευρύ κοινό. Κάποτε το έργο αναλαμβάνουν μετακλητοί υπάλληλοι των Γραφείων των Υπουργών, Υφυπουργών κ.λπ.

Τα τελευταία χρόνια, σύμφωνα με τις προβλέψεις του ν. 4622/2019, χρησιμοποιείται σε μεγάλη έκταση η δυνατότητα ανάθεσης της πρώτης φάσης του κωδικοποιητικού έργου σε ιδιώτες. Η ιδέα, θεωρητικά, δεν είναι κακή. Τις γνωστές αδυναμίες της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών θα μπορούσαν να καλύπτουν ιδιώτες, συνήθως μάλιστα πολύ καλά αμειβόμενοι! Τα χρήματα, στην περίπτωση αυτή, ανευρίσκονται σχετικά εύκολα από κάθε φύσης κονδύλια που προέρχονται κυρίως από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι ιδιώτες, συνήθως δικηγορικές εταιρίες, αναλαμβάνουν το έργο είτε με απευθείας ανάθεση είτε μετά από διαγωνισμό. Η διαδικασία επιλογής των εξωτερικών αυτών συνεργατών διαφεύγει της αρμοδιότητας της ΚΕΚ και προωθείται από τα εκάστοτε αρμόδια Υπουργεία. Οφείλουν και οι ανάδοχοι αυτοί να ακολουθούν τις οδηγίες του Εγχειριδίου Μεθοδολογίας για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας, σύμφωνα με όσα προηγουμένως σημειώθηκαν. Καταρτί-

ζουν, έτσι, σχέδιο κωδικοποίησης, σύμφωνα με τα εκτεθέντα, κυρίως όταν η συμμετοχή του οικείου Υπουργείου στην κωδικοποιητική προσπάθεια εμφανίζεται ανέφικτη, λόγω της έλλειψης του αναγκαίου προστούτο υπαλληλικού προσωπικού. Η ΚΕΚ μέσω του οριζόμενου γενικού εισηγητή στο κατά περίπτωση Υπουργείο, μόνον εποπτεύει, στη φάση αυτή, την εργασία του αναδόχου. Όταν το σχέδιο κωδικοποίησης ολοκληρωθεί από τον ανάδοχο, παραδίδεται στο αρμόδιο Υπουργείο που υποτίθεται ότι το ελέγχει. Στη συνέχεια, το σχέδιο κώδικα διαβιβάζεται στην ΚΕΚ για τελική επεξεργασία, η οποία διενεργείται με την παρουσία των εκπροσώπων τόσο του αναδόχου όσο και του Υπουργείου. Η μέχρι τώρα όμως εμπειρία από τον έλεγχο των σχεδίων κωδίκων που καταρτίζουν οι ανάδοχοι δεν είναι συχνά θετική. Οι δικηγορικές εταιρίες που συντάσσουν τα σχέδια κωδίκων δεν είναι συνήθως εξοικειωμένες με το αντικείμενο της κωδικοποιούμενης νομοθεσίας, ούτε καν με την εν γένει μέθοδο της κωδικοποιητικής εργασίας. Το παραγόμενο από αυτές έργο παρουσιάζει συχνά πολλά προβλήματα, με αποτέλεσμα τη μεγάλη καθυστέρηση στη διαμόρφωσή του τελικού κειμένου. Υπάρχουν και εξαιρέσεις, αλλά, γενικά, η ανάθεση του έργου της κωδικοποίησης σε ιδιώτες δεν αποδείχθηκε καλή διοικητική πρακτική. Η νομοθετική κωδικοποίηση από πρόσωπα προερχόμενα από τα αρμόδια Υπουργεία είναι συνήθως περισσότερο επιτυχής. Οι δημόσιοι υπάλληλοι, ακόμη και οι μετακλητοί υπάλληλοι των Υπουργών κ.λπ., γνωρίζουν καλύτερα το αντικείμενο της αρμοδιότητάς τους και μπορούν επιτυχέστερα, αλλά και ταχύτερα, να περατώνουν το έργο της σύνταξης των σχεδίων κωδίκων που τους ανατίθεται.

Είναι, βέβαια, γεγονός ότι ο ιδιωτικός τομέας προσέφερε στο παρελθόν τα μέγιστα στην άτυπη αποτύπωση της εκάστοτε ισχύουσας νομοθεσίας. Η διαρκής ιδιωτική κωδικοποίηση που επιχειρούσε στο παρελθόν ο αείμνηστος Παντελής Ραπτάρης και το επιτελείο του βοήθησε αποφασιστικά τη συγκέντρωση και παρουσίαση της εκάστοτε ισχύουσας νομοθεσίας. Ήταν χρήσιμο εργαλείο στα χέρια των Ελλήνων νομικών. Μετά τον θάνατό του, το έργο του συνέχισε το ελληνικό Δημό-

σιο, όχι όμως για πολύ. Η πολύ σημαντική αυτή προσπάθεια σταμάτησε. Το κενό καλύφθηκε, στη συνέχεια, από άλλες ιδιωτικές κατά βάση πρωτοβουλίες. Κάποιες από αυτές είναι αξιόλογες, αλλά διαπράττονται και λάθη κατά την κωδικοποιητική εργασία. Μόνο οι κωδικοποιήσεις που προωθεί η Πολιτεία μπορούν να είναι αξιόπιστες και κυρίως εκείνες που αποκτούν νομοθετικό ή κανονιστικό αποτύπωμα. Η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης έχει αναλάβει την ευθύνη για την αποφασιστική προώθηση αυτού του έργου. Ανήκει άλλωστε στο Κράτος και όχι στους ιδιώτες η υποχρέωση για την έγκυρη κωδικοποίηση της εκάστοτε ισχύουσας νομοθεσίας. Οφείλει η ίδια η δημοκρατική Πολιτεία να ενημερώνει τον πολίτη για το ισχύον δίκαιο χωρίς καμιά επιβάρυνσή του, προκειμένου να απαιτεί, στη συνέχεια, εύλογα την εφαρμογή του και να επιβάλλει κυρώσεις για την παράβασή του.

Αξίζει να αναφερθούμε και πάλι στις δυσχέρειες που προκαλούνται στην κωδικοποιητική εργασία από την εφαρμογή της παρ. 5 του άρθρου 67 του ως άνω ν. 4622/2019. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή *«τα σχέδια των κωδίκων που περιλαμβάνουν διατάξεις τυπικών νόμων κυρώνονται σύμφωνα με τις διατάξεις των παραγράφων 6 και 7 του άρθρου 76 του Συντάγματος, πλην του μέρους με το οποίο καταργούνται ή τροποποιούνται ισχύουσες διατάξεις νόμου στο πλαίσιο αναμόρφωσης του δικαίου, για το οποίο πρέπει να προηγηθεί η συνήθης κοινοβουλευτική διαδικασία [...]»*. Αυτή όμως η εξαίρεση στη ροή της κωδικοποιητικής εργασίας μόνο προβλήματα δημιουργεί. Είναι σχεδόν υπονομευτική της εν γένει κωδικοποιητικής προσπάθειας. Δεν είναι καθόλου παραγωγικό, όταν η ΚΕΚ, κατά την κωδικοποιητική εργασία, εντοπίζει διατάξεις που πρέπει να αναμορφωθούν για κάποιον από τους λόγους που περιέχονται στην παράγραφο 3 του άρθρου 65 του ν. 4622/2019, αντί να συνεχίζει την κωδικοποιητική της εργασία, προκειμένου να την ολοκληρώσει σε σύντομο χρόνο, να τη σταματά για να προηγηθεί της ολοκλήρωσής της η συνήθης κοινοβουλευτική διαδικασία για τις προτεινόμενες από την ΚΕΚ ή το Υπουργείο νέες διατάξεις. Με τον τρόπο αυτό αναστέλλεται για αόριστο χρονικό διάστημα η ολοκλήρωση της εκάστοτε κωδικοποι-

ησης, μέχρι να τροποποιηθεί (αν τροποποιηθεί) η ισχύουσα νομοθεσία για κάποια θέματα. Η πιο πάνω οριζόμενη από τον νόμο διαδικασία οδηγεί σε σημαντικές καθυστερήσεις των κωδικοποιήσεων, για την ψήφιση μάλιστα συχνά όχι μεγάλης σημασίας νέων διατάξεων. Το Σύνταγμα, μάλιστα, προβλέποντας στο άρθρο 76 παρ. 6 και 7 ειδική διαδικασία επιψήφισης κωδίκων από τη Βουλή, ουδόλως εξάρτησε τη διαδικασία αυτή από το εάν οι κώδικες που άγονται στη Βουλή περιέχουν ή όχι νέες διατάξεις. Με την πρώτη ευκαιρία η περιπλοκή που εμφανίζεται από την εφαρμογή της πιο πάνω διάταξης του ν. 4622/2019 πρέπει να ακυρωθεί. Εξάλλου, οι κωδικοποιήσεις ενεργούνται με μεγάλη επιμέλεια σε δυο τουλάχιστον στάδια εργασίας, με τη συμμετοχή κάποτε, όχι μόνο των μελών της ΚΕΚ και των εκπροσώπων των Υπουργείων αλλά και άλλων εξειδικευμένων επιστημόνων.

Μια ακόμα επισήμανση είναι αναγκαία σχετικά με όσα πρέπει να ακολουθούν την ολοκλήρωση κάθε κωδικοποίησης που παίρνει τη μορφή τυπικού νόμου ή προεδρικού διατάγματος. Το κωδικοποιητικό έργο που κάθε φορά ολοκληρώνεται σύντομα θα χάνει την αξία του, αν οι μελλοντικές τροποποιήσεις των κωδικοποιημένων διατάξεων του δεν ενσωματώνονται στον προηγούμενο κώδικα. Οι Υπουργοί που αυτοί συνήθως ασκούν τη νομοθετική πρωτοβουλία πρέπει να είναι πολύ προσεκτικοί στο σημείο αυτό. Αν οι μελλοντικές τροποποιήσεις μιας κωδικοποιημένης νομοθεσίας δεν εντάσσονται σε προηγούμενο κώδικα, το κωδικοποιητικό έργο αποσυντίθεται και χάνει διαδοχικά την αξία του. Η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων πρέπει να είναι πολύ προσεκτική στην τήρηση αυτής της πρακτικής.

VI. Οι προοπτικές

Η αναληφθείσα τα τελευταία χρόνια συστηματική προσπάθεια κωδικοποίησης της υφιστάμενης νομοθεσίας πρέπει να συνεχισθεί απρόσκοπτα. Η εκάστοτε κυβερνητική εξουσία είναι αναγκαίο να στηρίζει πολιτικά την κωδικοποιητική εργασία. Μπορεί να μην είναι κομματικά ελκυστική η διενέργεια της κωδικοποιητικής εργασίας, είναι όμως απα-

ραίτητη για την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, για την ευχερή ενημέρωση των πολιτών και τελικά για την ασφάλεια δικαίου, της οποίας η έλλειψη ενισχύει τη διαφθορά. Οι διαδοχικές κυβερνήσεις πρέπει πάντα να αγκαλιάζουν την κωδικοποιητική προσπάθεια. Όταν κάποτε το έργο περατωθεί θα μπορεί ο καθένας εύκολα να έχει πρόσβαση στο σύνολο της ελληνικής νομοθεσίας. Η ολοκλήρωση μάλιστα του έργου της «Ψηφιακής Πύλης Νομοθεσίας και Κωδικοποίησης» θα δώσει τη δυνατότητα σε όλους να μπορούν να μάθουν εύκολα τι εκάστοτε ισχύει σε πραγματικό χρόνο. Ο δρόμος όμως που μένει να διανυθεί για την επίτευξη αυτού του στόχου είναι ακόμα μακρύς και απαιτείται προς τούτο, εκτός από τη διαρκή κυβερνητική βούληση, συστηματική δουλειά από όλους τους συντελεστές του εν γένει κωδικοποιητικού έργου.

Είναι επίσης αναγκαίο σε κάθε Υπουργείο ή δημόσιου ενδιαφέροντος νομικό πρόσωπο να συσταθεί ειδική Υπηρεσία Κωδικοποίησης που θα αποτελείται από επιστήμονες εξειδικευμένους στην κωδικοποιητική εργασία. Σε πρώτη φάση, οι υπάλληλοι αυτοί θα πρέπει να συλλέξουν το σύνολο της ισχύουσας νομοθεσία του Υπουργείου τους. Στη συνέχεια, αφού ολοκληρωθεί αυτό το έργο, θα πρέπει να ακολουθήσει η σύνταξη του εκάστοτε σχεδίου νομοθετικής κωδικοποίησης, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Εγχειρίδιο Μεθοδολογίας για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας. Το σχέδιο αυτό θα προωθηθεί στην ΚΕΚ για τον τελικό έλεγχο και επεξεργασία, προκειμένου να εισαχθεί προς ψήφιση στη Βουλή ή να ακολουθήσει τη διαδικασία προς έκδοση του σχετικού προεδρικού διατάγματος. Η εργασία αυτή πρέπει να γίνεται συστηματικά και με μεγάλη επιμέλεια. Επίσης και η ίδια η λειτουργία της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης θα πρέπει να βελτιωθεί. Πρέπει να προβλέπεται νομοθετικά η λειτουργία της ΚΕΚ τόσο σε Ολομέλεια όσο και σε Τμήματα και να αυξηθεί ο αριθμός των μελών της. Θα μπορεί έτσι και αυτή ταχύτερα να επιτελεί το δικό της έργο.

Σε μια άλλη προοπτική, θα μπορούσε η ΚΕΚ να αποτελείται μόνο από μόνιμο προσωπικό με πλήρη απασχόληση ή και από μόνιμο τέτοιο προ-

σωπικό. Οπωσδήποτε, η Επιτροπή έχει ανάγκη στελεχιακής ενίσχυσής της. Αν μάλιστα επιτευχθεί επιτάχυνση του ρυθμού κωδικοποίησης της νομοθεσίας από τα επιμέρους Υπουργεία, η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης θα αδυνατεί, με τα σημερινά δεδομένα, να επιτελεί σε σύντομο χρόνο το δικό της έργο. Θα πρέπει, κατά συνέπεια, να οργανωθεί και αυτή κατάλληλα. Η ενιαία κωδικοποίηση της ελληνικής νομοθεσίας θα πρέπει ακόμα να περιλάβει τη νομοθεσία των πολλών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, αλλά και εκείνων του ιδιωτικού δικαίου με δημόσιο ενδιαφέρον. Το ενιαίο σύστημα νομοθετικής κωδικοποίησης θα πρέπει μάλιστα να περιλαμβάνει και το Υπουργείο Δικαιοσύνης, το οποίο ατυχώς εξαιρείται, με βάση τον ν. 4622/2019, της αρμοδιότητας της ΚΕΚ. Οι κανόνες κωδικοποίησης πρέπει να είναι ενιαίοι για όλη την κρατική κωδικοποιητική προσπάθεια.

Ας γίνει πάλι λόγος για την οικονομική πλευρά του κωδικοποιητικού έργου. Το Κράτος πρέπει να εμπιστευθεί το ανθρώπινο δυναμικό που υπηρετεί σε αυτό και να αναθέτει κυρίως στους υπαλλήλους του την κωδικοποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας. Παρά τα αντιθέτως υποστηριζόμενα, σε κάθε σχεδόν Υπουργείο υπηρετούν υπάλληλοι ικανοί για να αναλαμβάνουν την πρώτη φάση κάθε κωδικοποιητικού έργου. Θα πρέπει όμως αυτοί είτε να απαλλάσσονται κάθε άλλης εργασίας κατά τον χρόνο εκτέλεσής της είτε να εργάζονται εκτός υπηρεσιακού ωραρίου με την καταβολή όμως σε αυτούς αξιολογής αμοιβής. Χωρίς την καταβολή μιας σημαντικής αμοιβής στους εν γένει υπαλλήλους του Δημοσίου το έργο της κωδικοποίησης δύσκολα θα περατωθεί. Και, οπωσδήποτε, όπως ήδη σημειώθηκε, το μέλλον να καταβληθεί στην περίπτωση αυτή ποσό θα είναι πολύ χαμηλότερο από εκείνο που σήμερα καταβάλλεται αφειδώς σε δικηγορικά γραφεία για ένα αμφίβολης ποιότητας κωδικοποιητικό έργο. Και η ίδια όμως η ΚΕΚ πρέπει να ενισχυθεί και στο οικονομικό πεδίο.

Τέλος, πρέπει να γίνει αναφορά στον πολύ μεγάλο αριθμό τροπολογιών, οι οποίες προστίθενται στα νομοσχέδια, χωρίς αυτές να σχετίζονται με τις ρυθμίσεις των εν λόγω νομοσχεδίων. Η τακτική

αυτή δεν είναι μόνο ευθέως αντισυνταγματική, αλλά αποτελεί τη μεγαλύτερη τροχοπέδη για την καλή νομοθέτηση. Ψηφίζονται διαρκώς νέες διατάξεις σε άσχετα νομοσχέδια, οι οποίες στη συνέχεια δύσκολα ανευρίσκονται. Αν η τακτική αυτή δεν αλλάξει, όχι μόνο η πρωτογενής καλή νομοθέτηση θα ακυρώνεται, αλλά και η κωδικοποίηση της νομοθεσίας θα δυσχεραίνεται σημαντικά. Εφαρμογή του Συντάγματος και κοινή λογική χρειάζεται και όχι «θεοί» για να δίνουν τους νόμους στους ανθρώπους.

Ο διαρκής κώδικας νομοθεσίας του Π. Ραπτάρχη: Ιστορική εξέλιξη και σύγχρονη αξιοποίηση

Βασιλική Νταλάκου

Ι. Ο Παντελής Ραπτάρχης και η δημιουργία του έργου «Διαρκής Κώδικας Νομοθεσίας»

Ο Παντελής Ραπτάρχης γεννήθηκε το 1900 στη Μαγνησία της Μ. Ασίας κοντά στη Σμύρνη και μεγάλωσε στο Αϊβαλί. Απόφοιτος του Γυμνασίου Σμύρνης και του Αμερικανικού Κολλεγίου, σπούδασε διοίκηση επιχειρήσεων δι' αλληλογραφίας σε αμερικανικό πανεπιστήμιο. Λίγο πριν τη Μικρασιατική Καταστροφή ήρθε στη Αθήνα και αργότερα εργάστηκε ως γραμματέας στο Ελληνικό Εμπορικό Επιμελητήριο στην Αλεξάνδρεια της Αιγύπτου, ενώ αρθρογραφούσε και σε εφημερίδες πάνω σε οικονομολογικά θέματα. Στις αρχές του 1926 επέστρεψε στην Αθήνα και ολοκλήρωσε τις σπουδές του στη Νομική Σχολή, εργαζόμενος παράλληλα στη Μεγάλη Ελληνική Εγκυκλοπαίδεια και στο Εγκυκλοπαιδικό Λεξικό Ελευθερουδάκη¹. Στο συγγραφικό του έργο αυτής της περιόδου περιλαμβάνεται η διατριβή «Η δημοσιονομική και οικονομική πολιτεία των μοναρχικών κυβερνήσεων του Όθωνα (1833-1843)» του 1937, τα κείμενα «Νομίσματα και συναλλάγματα» του 1924 και «Τα καλύμματα των τραπεζικών γραμματίων της Εθνικής Τραπέζης της Ελλάδος: νομική και οικονομολογική μελέτη» του 1927.

Οργανώθηκε στο ΕΑΜ και έγινε μέλος της Επιτροπής Πόλης των Αθηνών. Τον Φεβρουάριο του 1944 συνελήφθη και παραδόθηκε στους

¹ Βλ. Συνέντευξη Π. Ραπτάρχη στην εκπομπή ΜΟΝΟΓΡΑΜΜΑ, 1985, διαθέσιμη στο: archive.raptarchis.gov.gr/monogramma-pantelis-raptarchis/.

Γερμανούς. Με την απελευθέρωση εγκαταστάθηκε στη Νέα Φιλαδέλφεια και εκλέχθηκε δημοτικός σύμβουλος και παρέμεινε ως πρόεδρος του Δημοτικού Συμβουλίου για δέκα χρόνια. Τα τελευταία χρόνια και μέχρι το τέλος της ζωής του το 1987, αφιερώθηκε στη ζωγραφική, δημιούργησε 150 έργα και συμμετείχε σε τρεις εκθέσεις της Εταιρείας Επιστημόνων Καλλιτεχνών².

Το 1938 ο Π. Ραπτάρης θέτει σε εφαρμογή το σχέδιό του για τη δημιουργία για πρώτη φορά στην Ελλάδα μιας *συστηματική(ς) και συνεχώς ενημερούμενη(ς) συγκεντρώσ(εως) και ταξινομήσ(εως) της Νομοθεσίας κατά θέματα*³. Μέχρι τότε είχαν εκδοθεί 12.000 νόμοι όπως αναφέρει ο ίδιος⁴. Κατά τη διάρκεια του πολέμου σταμάτησε η έκδοση του Έργου «Διαρκής Κώδικας Νομοθεσίας». Το 1950 ξεκίνησε η επανέκδοση του Διαρκούς Κώδικα Νομοθεσίας και δημιουργήθηκαν οι πέντε πρώτοι κατά θέμα τόμοι με ανανεούμενα κινητά φύλλα. Στο μεσοδιάστημα αυτό είχαν εκδοθεί άλλοι 8.000 νόμοι⁵. Εξετάστηκε η Εφημερίδα της Κυβέρνησης από το 1833 σελίδα προς σελίδα, φύλλο προς φύλλο και για κάθε νομοθέτημα δημιουργήθηκε ένα δελτίο.

Οι πρώτες θεματικές ενότητες που είχαν δημιουργηθεί ήταν η Συνταγματική Νομοθεσία, η Διοικητική Νομοθεσία, η νομοθεσία Δήμων και Κοινοτήτων, η Αγορανομική, η Αστυνομική, η Εμπορική Νομοθεσία, η νομοθεσία Ανωνύμων Εταιριών, η νομοθεσία Δημοσίων Έργων κ.ο.κ. Στη συνέχεια ανά έτος εκδίδονται πέντε νέοι τόμοι, ώστε το 1978 το έργο αποτελείται πλέον από 110 τόμους, και ένα τόμο ευρετηρίων, δομή η οποία υφίσταται και στη σημερινή μορφή του ιστορικού αρχείου η οποία είναι αναρτημένη στον ιστότοπο archive.raptarchis.gov.gr. Οι τόμοι είναι ταξινομημένοι σε 40 Θεματικές Ενότητες και κάθε τόμος αριθμεί 550 περίπου σελίδες δηλαδή ο συνολικός αριθμός σελίδων του Έργου ανέρχεται σε 60.000 περίπου.

² Ibidem.

³ Βλ. Εισηγητική Έκθεση του ν. 805/1978 «Περί εκπληρώσεως των όρων της δωρεάς Π. Ραπτάρη προς το Ελληνικόν Δημόσιον».

⁴ Βλ. Συνέντευξη Π. Ραπτάρη, ό.π.

⁵ Ibidem.

Κάθε Θεματική Ενότητα του Έργου υποδιαιρείται σε Κεφάλαια και κάθε Κεφάλαιο σε Θέματα, ενώ το έργο περιλαμβάνει αριθμητικό (των νομοθετημάτων) και αλφαβητικό (των λημμάτων) ευρετήριο. Σε κάθε Θέμα εντάσσεται η σχετική νομοθεσία χρονολογικά ταξινομημένη. Σύμφωνα με τη μεθοδολογία του Έργου, εμφανίζονται οι κάθε είδους τροποποιήσεις και παρεμβάσεις επί των νομοθετικών κειμένων, όπως επίσης και παραπομπές και αναφορές σε κάθε συσχετιζόμενη ρύθμιση και ιδίως στις κατ' εξουσιοδότηση εκδοθείσες κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης. Ταυτόχρονα τηρείται η ιστορικότητα των νομοθετημάτων. Μοναδική πηγή άντλησης του σχετικού υλικού και ενημέρωσής του υπήρξε η Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ) και ειδικά το τεύχος Α', μέρος του τεύχους Β' και πολύ μικρό μέρος του τεύχους Δ'.

Ένα ενδεικτικό παράδειγμα της θεματολογίας και του χρονικού βάθους του Έργου είναι η Αστυνομική Νομοθεσία, η οποία είναι καταχωρημένη στον Τόμο 4 του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας και το πρώτο νομοθέτημα είναι το διάταγμα της 20 Μαΐου-3 Ιουνίου 1833 *Περί του σχηματισμού της Χωροφυλακής*. Έτερο παράδειγμα, στη Γεωργική Νομοθεσία που είναι καταχωρημένη στον Τόμο 16, στο Θέμα της *Προστασίας κατά της φυλλοξήρας*, το πρώτο νομοθέτημα είναι ο νόμος ΧΑ' της 18/25 Φεβρ. 1877 *Περί απαγορεύσεως της εν Ελλάδι εισαγωγής δένδρων και φυτών*. Ο Διαρκής Κώδικας Νομοθεσίας βρίθει αντίστοιχων παραδειγμάτων ιστορικού βάθους και πληρότητας. Για την ακρίβεια, τα παραδείγματα ιστορικής καταγραφής της νομοθετικής ιστορίας θεσμών (όπως η Χωροφυλακή) ή δημόσιων πολιτικών (όπως η πολιτική για την προστασία κατά της φυλλοξήρας) είναι χαρακτηριστικά της θεματολογίας του ευρετηρίου του Έργου που περιλαμβάνει τρεις χιλιάδες (3000) περίπου θέματα.

Για να ενημερώνονται οι τόμοι δημιουργήθηκε το περιοδικό «ΠΑΝ-ΔΕΚΤΗΣ» που περιείχε κάθε νεότερη διάταξη νόμου που είχε εκδοθεί, αλλά και κάθε τροποποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας με κινητά φύλλα που μπορούσαν να ενταχθούν στους επιμέρους Τόμους που και αυτοί λειτουργούσαν με το σύστημα των κινητών φύλλων. Κάθε μήνα

εκδίδονταν περίπου τρία τεύχη τα οποία ταχυδρομούνταν στους συνδρομητές.

Η αρχική μέθοδος τυπογραφίας για την έκδοση των τόμων και των τευχών ήταν όμοια με εκείνη των τσιγκογράφων. Το 1960 στη Διεθνή Έκθεση Θεσσαλονίκης ο Π. Ραπτάρης απέκτησε τα πρώτα ξυλογραφικά μηχανήματα XEROX, ενώ είχε ταξιδέψει στο Βέλγιο και στη Δανία προκειμένου να προμηθευτεί τελευταίας τεχνολογίας μηχανήματα για τη σύνθεση των τόμων και των τευχών.

Κατά την πλήρη άνθηση του Έργου υπήρχαν περίπου 10.000 συνδρομητές από όλη την Ελλάδα⁶.

Η αναγνώριση του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας ήταν τόσο μεγάλη από όλο τον νομικό κόσμο ώστε, όπως αναφέρει ο ίδιος, επί δεκαετίες επικρατούσε η φράση: «*Το έχει ο Ραπτάρης; Ισχύει. Δεν το έχει ο Ραπτάρης; Δεν ισχύει*»⁷. Όπως αναφέρεται στον αναμνηστικό τόμο που εκδόθηκε προς τιμήν του το 1999 από τον εκδοτικό οίκο Αφοί Σάκκουλα, «στην πραγματικότητα ο “Διαρκής Κώδιξ Νομοθεσίας” δεν ήταν απλώς ένα έργο, είχε καταστεί θεσμός» (σελ. 7), και αλλού «[...] ο Π. Ραπτάρης δεν ησχολήθη ιδιαιτέρως με θεωρητικά ζητήματα του δικαίου, όμως η σύλληψη και εφαρμογή του σχεδίου του για τη δημιουργία του “Διαρκούς Κώδικος Νομοθεσίας” είναι αποκαλυπτική της διεισδυτικότητας της νομικής του σκέψης και της ευρύτητας των κοινωνικών θεωρήσεών του» (σελ. 53). Στον ίδιο τόμο τονίζεται ότι ο

⁶ Σε πληροφοριακό έντυπο προ της δωρεάς του Έργου προς το ελληνικό Δημόσιο εμφανίζονται τα εξής δεδομένα έκδοσης: ΕΚΔΟΤΙΚΟΣ ΣΥΝΕΤΑΙΡΙΣΜΟΣ ΝΟΜΙΚΩΝ, ΑΘΗΝΑΙ Υπό Παντ. Κ. Ραπτάρη, Δικηγόρου. Διοικητικών Συμβούλιον: Πρόεδρος Γεώργιος Δασκαλάκης, Καθηγητής της Παντείου Σχολής Πολιτικών Επιστημών, Αντιπρόεδροι: Λεοντ. Χατζηαποστόλου, Πρόεδρος του Δικηγορικού Συλλόγου Θεσσαλονίκης, Παντ. Κ. Ραπτάρης, Δικηγόρος-Διευθυντής «Διαρκούς Κώδικος Νομοθεσίας», Γεν. Γραμματέας: Κωνστ. Αρβανίτης, Σύμβουλος Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, Ταμίας: Ιωάννης Ελευθερίου, Δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω, Σύμβουλοι: Φαίδων Βεγλερής, Υφηγητής Διοικητικού Δικαίου Πανεπιστημίου Αθηνών, Δρ. Αθ. Πρωτονοτάριος, Σύμβουλος Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, Εποπτικόν Συμβούλιον: Δημ. Ιατρού, Πρόεδρος του Δικηγορικού Συλλόγου Λαρίσης, Σπ. Μενέγας, τ. Πρόεδρος Ταμείου Συντάξεων Νομικών, Χρ. Τούντας, Δικηγόρος τ. Υπουργός.

⁷ Βλ. Συνέντευξη Π. Ραπτάρη, ό.π.

Π. Ραπτάρχης εμπράκτως απέδειξε ότι η χωρίς αμφιταλάντευση πίστη στις ανθρώπινες δυνατότητες υπερισχύει όλων των αντιξοοτήτων κατά την ανάπτυξη μιας επιστημονικής προσπάθειας. Το έργο του ανήκει στην επιστημονική κοινότητά στο σύνολό της και βεβαίως σε όλους τους ενεργούς πολίτες. Πρόκειται για ένα επίτευγμα που με τη μορφή του και την ευρύτητά του, ή για την ακρίβεια, με την καθολικότητά του αποτελεί αντικείμενο θαυμασμού για κάθε επιστημονικώς σκεπτόμενο άνθρωπο (σελ. 7-8).

II. Η δωρεά στο ελληνικό Δημόσιο του έργου «Διαρκής Κώδικας Νομοθεσίας»

Ο Π. Ραπτάρχης, με την από 23.02.1977 αίτησή του προς το (τότε) Υπουργείο Προεδρίας Κυβερνήσεως, πρότεινε να δωρίσει προς το Δημόσιο την επιχείρησή του εκδόσεως του Διαρκούς Κώδικα Νομοθεσίας⁸. Ο ίδιος δε αναφέρει στην ανωτέρω αίτησή του ότι: *«Το έργο αυτό χρησιμοποιήθηκε και χρησιμοποιείται ευρύτατα τόσο από τις δημόσιες υπηρεσίες όσο και από τον νομικό κόσμο γενικά και από πολλές ιδιωτικές επιχειρήσεις»*. Περαιτέρω, χαρακτηριστική της βούλησης του δωρητή που εκφράζεται στην ανωτέρω επιστολή είναι και η αναφορά του ότι *«[...] θεώρησα καθήκον μου να χαρίσω την επιχείρηση αυτή στο Δημόσιο, με σκοπό να συνεχισθεί η προσπάθειά μου»*. Τέλος, διατύπωσε την ευχή να διατηρηθεί συνδεδεμένο το όνομά του ως ιδρυτή με τον τίτλο του Διαρκούς Κώδικα Νομοθεσίας.

Ο δωρητής ως όρους της δωρεάς έθεσε:

Α. Τη συνέχιση της εκδόσεως του Διαρκούς Κώδικος Νομοθεσίας *«[...] και η εξυπηρέτησις δι' αυτού όχι μόνο των δημοσίων υπηρεσιών αλλά και του ευρύτερου νομικού κοινού [...]»*.

⁸ Αξίζει να σημειωθεί ότι η προσφορά της δωρεάς είχε γίνει κατ' αρχάς προς τον Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών, αλλά ο Πρόεδρος του Δικηγορικού Συλλόγου και το Συμβούλιο με αίσθημα ευθύνης αναλογίστηκαν πόσο δυσχερής είναι η συνέχιση αυτού του έργου από ένα Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου που δεν αισθανόταν ότι τότε είχε τον αναγκαίο εξοπλισμό, προ παντός σε επιστημονικό προσωπικό για να το συνεχίσει. Και έτσι ο Π. Ραπτάρχης απευθύνθηκε στο Κράτος Βλ. πρακτικά της Α' Συνόδου Τμήματος Διακοπών Εργασιών Βουλής, Συνεδρία ΙΓ της 26.07.1978, σελ. 21.

Β. Τη διατήρηση του προσωπικού το οποίο εργαζόταν στον Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας και ειδικότερα την πρόσληψη τούτου στο Δημόσιο με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου.

Όπως ορθά έχει επισημανθεί⁹, ο δεύτερος όρος δεν ήταν μόνον υπέρ του προσωπικού, αλλά και υπέρ του Δημοσίου ως δωρεοδόχου, διότι το προσωπικό αυτό, όντας εξειδικευμένο, θα μπορούσε να εξασφαλίσει τη συνέχιση της προσπάθειας μέχρις ότου ολοκληρωθεί η ανάληψη της ευθύνης από το Δημόσιο με νέους υπαλλήλους. Η δήλωση της δωρεάς συνοδεύτηκε από μία αναλυτική και συγκεκριμένη κατάσταση των 28 υπαλλήλων που απασχολούσε, καταγράφοντας από τότε τους απασχολεί (ο υπάλληλος με την περισσότερη υπηρεσία απασχολείται από το 1959). Οι υπάλληλοι αυτοί τοποθετήθηκαν μεταγενέστερα στη Διεύθυνση Δημόσιας Διοικήσεως του Υπουργείου Προεδρίας.

Η δωρεά έγινε αποδεκτή τον Ιούνιο του 1977 με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών¹⁰ «[...] με τους όρους που περιλαμβάνονται στην πρότασή του. Αντικείμενο της δωρεάς κυρίως είναι:

α) Ο τίτλος και τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας και εκδόσεως του Διαρκούς Κώδικα Νομοθεσίας και του περιοδικού “Πανδέκτης”.

β) Το αρχείο πρωτοτύπων και μητρών του Κώδικα.

γ) Τα μηχανήματα, επίπλα και σκεύη της επιχειρήσεως εκδόσεως του Κώδικα, που περιλαμβάνονται στον πίνακα που ο δωρητής υπέβαλε μαζί με την πρότασή του και

δ) Το απόθεμα τόμων (σειρών) του Κώδικα».

Κατά τη χρονική στιγμή της δωρεάς, η αξία των σκευών, επίπλων και μηχανημάτων, ανερχόταν σε 2 εκατομμύρια δραχμές, ενώ η αξία των τόμων της αποθήκης του ανερχόταν σε άλλα 2 εκατομμύρια δραχμές¹¹. Σύμφωνα με τον ισολογισμό της, η επιχείρηση, τη στιγμή της δωρεάς, είχε ετήσια έσοδα 8-10 εκατομμύρια δραχμές, ήταν απαλλαγμένη χρεών

⁹ Βλ. πρακτικά της Α' Συνόδου Τμήματος Διακοπών Εργασιών Βουλής, ό.π., σελ. 22.

¹⁰ Βλ. υπ' αριθ. Π. 4512/1951/11.06.1977 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών (ΦΕΚ 45/1977 Παράρτημα) «Περί αποδοχής προτάσεως δωρεάς Π. Ραπτάρχη προς το Ελληνικό Δημόσιο».

¹¹ Βλ. πρακτικά της Α' Συνόδου Τμήματος Διακοπών Εργασιών Βουλής, ό.π., σελ. 16.

και κάλυπτε εξ ολοκλήρου τα έξοδα της έκδοσης των τόμων και της λειτουργίας της γενικότερα¹². Όπως χαρακτηριστικά έχει επισημανθεί, η «καθολικότητα» και η «συστηματικότητα» του επιστημονικού αυτού έργου είχε επιτυχώς συνδυασθεί με την οικονομική βιωσιμότητα της όλης προσπάθειας¹³.

Το νομοσχέδιο για την εκπλήρωση των όρων της δωρεάς εισήχθη προς συζήτηση στη Βουλή, η οποία έλαβε χώρα στην Α' Σύνοδο Τμήματος Διακοπών Εργασιών, συνεδρία ΙΓ της 26.07.1978. Η συζήτηση είχε εξαιρετικό ενδιαφέρον καθώς τέθηκαν όλα τα ζητήματα πολυνομίας και κακονομίας της χώρας μας και βεβαίως η έλλειψη κωδικοποίησης του δικαίου. Η πλειοψηφία και η μειοψηφία χειροκρότησαν το έργο και εξέφρασαν τις ευχαριστίες της Βουλής προς τον δωρητή Π. Ραπτάρχη και στη συνέχεια εκδόθηκε ο ν. 805/1978 «Περί εκπληρώσεως των όρων της δωρεάς του Παντελή Ραπτάρχη προς το Ελληνικόν Δημόσιον» (Α' 128)¹⁴.

Όπως αναφέρθηκε από τον κ. Α. Πεπονή κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου στη Βουλή, ο όρος «δωρεά» καλύπτει μόνο τη μία διάσταση. Η άλλη διάσταση είναι ότι το κράτος αναδέχεται να ασκήσει μια λειτουργία που ως τώρα την ασκούσε ένας ιδιώτης, ένας Έλληνας πολίτης, αναδέχεται ένα λειτούργημα και μία ευθύνη¹⁵. Με την αποδοχή

¹² Σύμφωνα με την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που συνόδευε το νομοσχέδιο στη Βουλή προκαλούνται επί του Κρατικού Προϋπολογισμού: Α) Δαπάνη εκ της μισθοδοσίας του προσωπικού, των εξόδων εκδόσεως και διαχειρίσεως του «Δ.Κ.Ν.» και του «Πανδέκτου» και των υλικών εκ δρχ. 10.000.000 περίπου ετησίως. Β) αύξησις εσόδων του Δημοσίου εκ δρχ. 11.3000.000 περίπου ετησίως εκ των πωλήσεων και των συνδρομών του «Δ.Κ.Ν.» και του «Πανδέκτου».

¹³ Βλ. Εισηγητική Έκθεση του ν. 805/1978, ό.π. και Π. Ζωντανού, «Γνώση του Νόμου και Δίκαιο. Ο “Διαρκής Κώδιξ Νομοθεσίας”», σε: *Αναμνηστικός Τόμος Π. Ραπτάρχη*, 1999, σελ. 54.

¹⁴ Μεταγενέστερα, κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 4 του άρθρου 4 του ν. 805/1978 εκδόθηκε η υπ' αριθ. ΤΖ1/23826/1987 (Β' 1150) απόφαση του Υπουργού Προεδρίας Κυβερνήσεως «Περί του τρόπου εκδόσεως, διαθέσεως και διαχειρίσεως του Διαρκούς Κώδικα Νομοθεσίας και του Πανδέκτη».

¹⁵ Βλ. πρακτικά της Α' Συνόδου Τμήματος Διακοπών Εργασιών Βουλής, ό.π., σελ. 17-22.

της δωρεάς η έκδοση του «Διαρκούς Κώδικα Νομοθεσίας» μετασχηματίζεται σε παροχή δημόσιας υπηρεσίας. Όπως υποστηρίζεται, πρόκειται για ένα μετασχηματισμό σε αυστηρώς νομικό επίπεδο, αφού κατ' ουσίαν, το έργο του Π. Ραπτάρχη ήταν εξ αρχής συνυφασμένο με το γενικό συμφέρον¹⁶.

III. Η δημιουργία και η εξέλιξη της διοικητικής δομής με αρμοδιότητα των «Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας»

Με τον νόμο 805/1978 συστάθηκε στο τότε Υπουργείο Προεδρίας Κυβερνήσεως *Γραφείο Διαρκούς Κώδικος Νομοθεσίας*, υπαγόμενο στη Γενική Διεύθυνση Δημόσιας Διοίκησης και ανατέθηκαν σε αυτό αρμοδιότητες σχετικά με ζητήματα έκδοσης, σύνταξης, διακίνησης και τήρησης μητρώου συνδρομητών του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας – Ραπτάρχη¹⁷. Μεταγενέστερα το Τμήμα Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας – Ραπτάρχη υπήχθη στη Διεύθυνση Προμηθειών, Υποδομών και Διαχείρισης Υλικού της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης¹⁸. Στην ίδια δομή και με το ίδιο όνομα διατηρήθηκε στον Οργανισμό του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης του 2017¹⁹. Ταυτόχρονα επικαιροποιήθηκαν οι αρμοδιότητες του Τμήματος με την παροχή νομικής πληροφορίας στις υπηρεσίες του Υπουργείου και με την παροχή της μοναδικής μεθοδολογικής και τεχνικής εμπειρογνωμοσύνης του Τμήματος σε όλες τις δράσεις διοικητικής κωδικοποίησης της Ελληνικής Διοίκησης²⁰. Μια διετία αργότερα, το Τμήμα μεταφέρθηκε

¹⁶ Βλ. Α. Σακελλαροπούλου, «Ο “Διαρκής Κώδιξ Νομοθεσίας” του Π. Ραπτάρχη και η έκδοση του παρόντος τόμου», σε: *Αναμνηστικός Τόμος Π. Ραπτάρχη*, ό.π., σελ. 8.

¹⁷ Βλ. παρ. 1 άρθρου 2 ν. 805/1978 «Περί εκπληρώσεως της δωρεάς του Παντελή Ραπτάρχη προς το Ελληνικόν Δημόσιον» (Α' 128).

¹⁸ Βλ. άρθρο 7 του π.δ. 99/2014 «Οργανισμός του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης» (Α' 166).

¹⁹ Βλ. άρθρο 7 του π.δ. 133/2017 «Οργανισμός του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης» (Α' 161).

²⁰ Με τους δύο Οργανισμούς: π.δ. 99/2014 (Α' 166) για το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και π.δ. 113/2017 (Α' 161) για το

στη Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Απλούστευσης Διαδικασιών του νεοσύστατου τότε Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης²¹, και στη συνέχεια αναβαθμίστηκε και μετονομάστηκε σε Αυτοτελές Τμήμα Διοικητικών Κωδικοποιήσεων – Ραπτάρχη, υπαγόμενο στη Γενική Διεύθυνση Διοικητικών Διαδικασιών Δημοσίου της ίδιας Γενικής Γραμματείας²². Η πλέον πρόσφατη διοικητική μεταβολή είναι η, κατά το έτος 2023, μεταφορά και ένταξη του Αυτοτελούς Τμήματος Διοικητικών Κωδικοποιήσεων – Ραπτάρχη στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης, ως σύνολο αρμοδιοτήτων, οργανικών μονάδων και θέσεων προσωπικού²³. Το Τμήμα, σήμερα, στελεχώνεται από 4 δικηγόρους/νομικούς συνεργάτες της Προεδρίας της Κυβέρνησης και 2 διοικητικούς υπαλλήλους, με υψηλή κατάρτιση στον τομέα της διοικητικής κωδικοποίησης και της νομικής τεκμηρίωσης.

Όπως προαναφέρθηκε, ένας από τους βασικούς όρους της δωρεάς του Έργου από τον Π. Ραπτάρχη προς το Ελληνικό Δημόσιο υπήρξε και η διατήρηση του υπηρετούντος, κατά τη στιγμή υλοποίησης της δωρεάς, προσωπικού στο Έργο. Το προσωπικό αυτό, ιδιαίτερα κατά τη μνημονιακή περίοδο (από το έτος 2010 και εφεξής), ήταν κατά τη συντριπτική πλειοψηφία του μεγάλης ηλικίας ή ακόμα σημαντικής προϋπηρεσίας η οποία άνοιγε τις πόρτες για τη συνταξιοδότηση σημαντικού αριθμού υπαλλήλων του Τμήματος. Η ψήφιση του ν. 4024/2011 και η θέση σε ισχύ των ιδιαίτερα ευνοϊκών, για όσους πληρούσαν τις προϋποθέσεις τους, ρυθμίσεων αποχώρησης προς συνταξιοδότηση και με τους όρους του επίσης ευνοϊκού μέχρι τον νόμο αυτό νομοθετικού πλαισίου,

Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

²¹ Βλ. άρθρο 13 του π.δ. 84/2019 «Σύσταση και κατάργηση Γενικών Γραμματειών και Ειδικών Γραμματειών/Ενιαίων Διοικητικών Τομέων Υπουργείων» (Α' 123).

²² Βλ. άρθρο 21 του π.δ. 40/2020 «Οργανισμός του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης» (Α' 85).

²³ Βλ. άρθρο 11 του π.δ. 77/2023 «Σύσταση Υπουργείου και μετονομασία Υπουργείων – Σύσταση, κατάργηση και μετονομασία Γενικών και Ειδικών Γραμματειών – Μεταφορά αρμοδιοτήτων, υπηρεσιακών μονάδων, θέσεων προσωπικού και εποπτευόμενων φορέων» (Α' 130).

οδήγησε στην αποχώρηση του συντριπτικά μεγαλύτερου μέρους των υπαλλήλων του Τμήματος. Παράλληλα, το μεγαλύτερο μέρος των εναπομεινάντων υπαλλήλων μετακινήθηκε στις κεντρικές υπηρεσίες του Υπουργείου, προς κάλυψη των κενών που είχαν δημιουργήσει και εκεί οι αποχωρήσεις λόγω ευνοϊκών ρυθμίσεων συνταξιοδότησης, αλλά και οι πολιτικές περιορισμού του δημόσιου τομέα στο πλαίσιο συμφωνιών του Ελληνικού Δημοσίου με τους δανειστές του. Κατ' αποτέλεσμα των ανωτέρω, εν πολλοίς αναπόφευκτων, οργανωτικών μεταβολών, στο Τμήμα το 2014 υπηρετούσαν πλέον δύο (2) δικηγόροι/νομικοί συνεργάτες και ένας (1) διοικητικός υπάλληλος. Αν ληφθεί υπόψιν ότι ακόμα και με την προηγούμενη πολυπληθή σύνθεση του προσωπικού του, το Τμήμα αντιμετώπιζε δυσχέρειες κατά τη διαχείριση και την επικαιροποίηση της ελληνικής νομοθεσίας, πράγμα το οποίο οφείλεται περισσότερο στη ραγδαία αύξηση της νομοθετικής και κανονιστικής πολυπλοκότητας σε συνδυασμό με την υποχρεωτική οριζόντια (δηλαδή θεματική) και κάθετη (δηλαδή ανά νομοθέτημα αυτοτελώς) επεξεργασία και επικαιροποίηση της ελληνικής νομοθεσίας, κατέστη αδύνατη η διαχείριση και διάχυση της νομικής πληροφορίας μέσω της έντυπης μορφής του Έργου, όπως και η συνεχής επικαιροποίηση και κωδικοποίηση του συνόλου της νομοθεσίας.

Έτσι, η παραγωγή των διαφόρων εντύπων εκδόσεων του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας, δηλαδή τόσο των επιμέρους Τόμων του, όσο και της περιοδικής έκδοσης ΠΑΝΔΕΚΤΗΣ, σταμάτησε πρακτικά από τα έτη 2010-2011, όπου παραλήφθηκαν τα τελευταία τεύχη του ΠΑΝΔΕΚΤΗ που περιείχαν επικαιροποιήσεις της νομοθεσίας μέχρι το έτος 2008.

Ταυτόχρονα, με την τελική μεταφορά του Τμήματος τον Μάρτιο του 2014 από τις ίδιες αυτού εγκαταστάσεις (επί της οδού Χαρ. Τρικούπη αριθ. 5, έδρας και της ιδιωτικής επιχείρησης επί δεκαετίες) στην Κεντρική Υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών (επί της Λεωφ. Βασ. Σοφίας αριθ. 15), σταμάτησε και η λειτουργία του Λογιστηρίου του Τμήματος, καθώς επίσης και η διαχείριση των συνδρομητών, οι οποίοι πλέον δεν λαμβάνουν έντυπες επικαιροποιήσεις, αλλά έχουν τη δυνα-

τότητα να συμβουλευθούν το Έργο στην ηλεκτρονική μορφή του. Ειδικότερα, από το έτος 2008 ο Διαρκής Κώδικας Νομοθεσίας, παράλληλα με την έντυπη έκδοση, άρχισε να εκδίδεται και σε ηλεκτρονική μορφή και να διατίθεται δωρεάν στο κοινό υπό τη μορφή ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων μέσω της ιστοσελίδας e-themis.gov.gr²⁴. Πλέον το ιστορικό αρχείο του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας, με επίπεδο επικαιροποίησης μεταξύ 1996-2010 ανάλογα με τη θεματική ενότητα, διατίθεται, επίσης δωρεάν και με ελεύθερη πρόσβαση, σε πιο σύγχρονη μορφή στην ιστοσελίδα archive.raptarchis.gov.gr, όπου ταυτόχρονα αναρτώνται και οι επίκαιρες κωδικοποιήσεις που εκπονούνται από το Αυτοτελές Τμήμα Διοικητικών Κωδικοποιήσεων – Ραπτάρχης, όπως παρουσιάζεται στην αμέσως επόμενη ενότητα.

IV. Οι σύγχρονες δράσεις του Αυτοτελούς Τμήματος Διοικητικών Κωδικοποιήσεων – Ραπτάρχης

Πλην της διαχείρισης, συντήρησης και διάδοσης του ιστορικού αρχείου του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας, το Αυτοτελές Τμήμα Διοικητικών Κωδικοποιήσεων – Ραπτάρχης προς τον σκοπό ακριβώς της διατήρησης του σημαντικότερου πυλώνα της βούλησης του δωρητή, που είναι η παροχή οργανωμένης και αξιόπιστης νομικής πληροφορίας σύμφωνα με τα μοναδικά μεθοδολογικά και τεχνικά πρότυπα του Έργου, επικεντρώνεται κατ' αρχάς στην παροχή πλέον εντοπισμένης νομικής πληροφορίας σε κωδικοποιημένη μορφή. Η σχεδόν εκατονταετής εμπειρία στη διοικητική κωδικοποίηση της νομοθεσίας, η οποία μεταδίδεται διαγενεακά, καθιστά το Τμήμα μία *sui generis* περίπτωση διοικητικής δομής εντός του Δημοσίου.

²⁴ Η ανάπτυξη του συστήματος βασίστηκε στην υπ' αριθ. 501/2006 σύμβαση με τίτλο «Μελέτη και Ανάπτυξη Συστήματος Αυτοματοποίησης της Διαδικασίας Διαχείρισης, Αρχαιοθήκης και Διάχυσης της Νομοθεσίας στο ευρύ Κοινό με την μορφή συνδρομητικής υπηρεσίας και της Διαδικασίας Αποτίμησης των Κανονιστικών Ρυθμίσεων», το οποίο χρηματοδοτήθηκε από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Κοινωνία της Πληροφορίας», στο πλαίσιο του Γ' ΚΠΣ, σε ποσοστό 75% από την Ευρωπαϊκή Ένωση και 25% από Εθνικούς Πόρους.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα των υπηρεσιών που παρέχει το Αυτοτελές Τμήμα Διοικητικών Κωδικοποιήσεων – Ραπτάρχης αποτελούν οι διοικητικές κωδικοποιήσεις πλήθους νομοθετημάτων όπως ο Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ (ν. 3528/2007), ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999), το Πειθαρχικό Δίκαιο των Δημοσίων Υπαλλήλων, οι διατάξεις περί Κινητικότητας των Δημοσίων Υπαλλήλων κ.ά.²⁵. Κατά τη διάρκεια της πανδημίας, το Τμήμα εκπόνησε την «Ειδική Διοικητική Κωδικοποίηση νομοθεσίας κατεπειγόντων μέτρων αποφυγής και περιορισμού της διάδοσης του κορωνοϊού Covid-19 και αντιμετώπισης σχετικών προβλημάτων» με τη συντομογραφία «ΠΑΝΔΕΚΤΗΣ κατεπειγόντων ρυθμιστικών μέτρων». Το έργο περιλαμβάνει πλέον των δύο χιλιάδων (2.000) νομοθετημάτων, εκδοθέντα από τις 25 Φεβρουαρίου 2020 –ημερομηνία έκδοσης της πρώτης πνπ για την πανδημία– έως και τις μέρες μας και συνοδεύεται από Παράρτημα Εγκυκλίων ανά Υπουργείο²⁶. Επίσης μεγάλο εύρος ρυθμίσεων περιλαμβάνει η «Ειδική Διοικητική Κωδικοποίηση νομοθεσίας για την ψηφιακή διακυβέρνηση και τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες»²⁷, που περιλαμβάνει την επικαιροποιημένη έκδοση του βασικού νομοθετήματος ν. 4727/2020²⁸ και τα κατ' εξουσιο-

²⁵ Βλ. επίσης «Υποχρεωτική Ανάρτηση Νόμων και Πράξεων των Κυβερνητικών, Διοικητικών και Αυτοδιοικητικών Οργάνων στο Διαδίκτυο, “Πρόγραμμα Διαύγεια”: Κωδικοποιημένη και ενοποιημένη απόδοση του Ν. 3861/2010», Πανδέκτης – Διαρκής Κώδικας Νομοθεσίας, τ. 1505/2015· «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας: Κωδικοποιημένη και επικαιροποιημένη απόδοση Ν. 2690/ 1999», Πανδέκτης – Διαρκής Κώδικας Νομοθεσίας, τ. 1513/2018· «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης: Κωδικοποιημένη και επικαιροποιημένη απόδοση Ν. 4048/2012», Πανδέκτης – Διαρκής Κώδικας Νομοθεσίας, τ. 1509/2016.

²⁶ Για τη νομοπαραγωγική διαδικασία και τη διαδικασία παραγωγής κανονιστικών πράξεων και γενικότερα την αποτύπωση της εκτενούς αυτής διοικητικής κωδικοποίησης, βλ. V. Ntalakou/F. Theodorakou/E. Karakatsanis/P. Traianos, *Four Years of Anti-COVID-19 Regulations in Greece: Overview of the Legislative and Regulatory Process and of an Exemplary Administrative Codification*, Statute law Review 3/2024.

²⁷ Δημοσιευμένη στο: archive.raptarchis.gov.gr/psifiaki-diakyvernisi.

²⁸ Ν. 4727/2020 «Ψηφιακή Διακυβέρνηση (Ενσωμάτωση στην Ελληνική Νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/2102 και της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1024) Ηλεκτρονικές Επικοι-

δότηση εκδοθέντα ρυθμιστικά κείμενα, τα οποία τον Μάρτιο του 2026 ανέρχονται σε χίλια (1.000) περίπου νομοθετήματα²⁹.

Σε όλες τις σύγχρονες κωδικοποιήσεις του Τμήματος τα νομοθετήματα παρατίθενται χρονολογικά, με πλήρη ενσωμάτωση των εκ των υστέρων τροποποιήσεών τους. Κάθε καταχώριση περιλαμβάνει υπερσύνδεσμο προς το σχετικό ΦΕΚ, ενώ υπό τις εξουσιοδοτικές διατάξεις παρατίθενται οι αντίστοιχες κατ' εξουσιοδότηση εκδοθείσες κανονιστικές πράξεις μέχρι την εν λόγω ημερομηνία. Τέλος, περιλαμβάνονται τόσο ερμηνευτικά όσο και σχόλια τεκμηρίωσης, που αναδεικνύουν τους συσχετισμούς πεδίου εφαρμογής μεταξύ διαφορετικών ρυθμίσεων. Οι τεχνικές αυτές ενσωμάτωσης αποσκοπούν στη συστηματική αντιμετώπιση του νομοθετικού κατακερματισμού, ενισχύοντας τη νομοθετική συνοχή, την προσβασιμότητα και την κανονιστική διαφάνεια.

Επιπλέον, το Τμήμα συνεργάζεται και με την Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (ΚΕΚ), η οποία επίσης εντάσσεται οργανωτικά στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων και διαθέτει γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας για την κωδικοποίηση και αναμόρφωση της νομοθεσίας³⁰. Ταυτόχρονα είναι ενεργός συμμετέχων σε έργα και δραστηριότητες που σχετίζονται με τις αρμοδιότητές του όπως αυτές προβλέπονται στο άρθρο 24 του π.δ. 40/2020 «Οργανισμός του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης» (Α' 85).

Τα τελευταία έτη το Τμήμα εστιάζει στην ανάπτυξη και λειτουργία του Έργου της Εθνικής Πύλης Κωδικοποίησης³¹, η οποία αποτελεί το

νωνίες (Ενσωμάτωση στο Ελληνικό Δίκαιο της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972) και άλλες διατάξεις» (Α' 184).

²⁹ Βλ. σχετικά και την επιστημονική δημοσίευση Β. Νταλάκου/Κ. Καπατσώρη, *Η ρυθμιστική όψη της ψηφιακής διακυβέρνησης: παρουσίαση της σύγχρονης πρωτογενούς και δευτερογενούς νομοθεσίας με άξονα το Μέρος Α' του ν. 4727/2020*, ΕφημΔΔ 6/2024.

³⁰ Βλ. παρ. 3 του άρθρου 66 του ν. 4622/2019 (Α' 133).

³¹ Βλ. την περ. 5.1 της παρ. Γ' του άρθρου 3 του μέρους Β' ν. 4336/2015 «Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης» (Α' 94).

ηλεκτρονικό σύστημα καλής νομοθέτησης, για τη διαμόρφωση αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους. Παράλληλα, το Έργο αυτό αποτελεί τον ηλεκτρονικό κόμβο των νομοθετημάτων και των κωδικοποιήσεων (νομοθετικών και διοικητικών). Βασικός στόχος της Εθνικής Πύλης Κωδικοποίησης είναι να παρέχει στους πολίτες, στον νομικό κόσμο της χώρας, αλλά και σε τρίτους, οι οποίοι είναι αποδέκτες της νομικής πληροφορίας, άμεση και ελεύθερη πρόσβαση σε όλα τα νομοθετικά και κανονιστικά κείμενα, όπως κάθε φορά ισχύουν. Για τον σκοπό αυτό ακολουθεί διεθνή πρότυπα, εναρμονίζεται με τα εργαλεία και τη θεματολογία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ παράλληλα αναπτύσσει ενότητες που καλύπτουν τις εξειδικευμένες ανάγκες της ελληνικής νομοπαρασκευής³². Πλην της διαχρονικής συμβολής των νομικών συνεργατών του Τμήματος στην προετοιμασία και υλοποίηση του χρηματοδοτούμενου έργου³³, μεγάλης σημασίας είναι η αξιοποίηση του θεματικού Ευρετηρίου του ιστορικού αρχείου του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας για τη δημιουργία του νέου οντολογικού μοντέλου και του καθολικού νομικού ευρετηρίου HellasVoc, το οποίο αποτελεί μια από τις μεγάλες καινοτομίες της Εθνικής Πύλης Κωδικοποίησης και θα συμβάλει στη θεματική ταξινόμηση της νομοθεσίας. Παρόμοιας σημασίας είναι η αξιοποίηση της μεθοδολογίας της διοικητικής κωδικοποίησης που έχει επί δεκαετίες αναπτυχθεί από το Τμήμα για την ανάπτυξη

³² Βλ. gslegal.gov.gr/ethniki-pyli-kodikopoiisis. Η τεράστια σημασία του Έργου της Ε.Π.Κ. γίνεται φανερή και από την ευρωπαϊκή προβολή του, όπως π.χ. στην έκδοση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, *Digital Public Administration Factsheets*, 2023, σελ. 32· στην έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, *Rule of Law Report*, 2022, σελ. 20, σημείο 173· στην έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, *Enhances Surveillance Report*, 2022, σελ. 18· αλλά και σε εθνικά κείμενα όπως το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΕΣΣΚΔ) για την περίοδο 2022-2025, σελ. 4648· στο National Reform Programme 2023, σελ. 106· στη Βίβλο Ψηφιακού Μετασχηματισμού (Απόφαση Υπουργού Επικρατείας 120301ΕΞ2021 – Β' 2894, σελ. 378-79).

³³ Τίτλος Έργου: Εθνική Πύλη Κωδικοποίησης/Ολοκληρωμένη Πλατφόρμα Κανονιστικής Διαδικασίας μέσω Αξιολόγησης και Επικαιροποίησης Προτύπων Καλής Νομοθέτησης και Νομοπαραγωγικής και Κανονιστικής Διαδικασίας Επιχειρησιακό Πρόγραμμα: «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020», Κωδικός ΟΠΣ: 5000542.

του υποσυστήματος της προ-κωδικοποίησης κατά την εκπόνηση των ρυθμιστικών κειμένων από ειδικά εργαλεία της Εθνικής Πύλης Κωδικοποίησης³⁴.

Η διασύνδεση του Τμήματος με το ευρύτερο ακαδημαϊκό και διοικητικό περιβάλλον εκδηλώνεται μέσα από τη συστηματική δημοσίευση επιστημονικών εργασιών σε ελληνικά και διεθνή επιστημονικά περιοδικά, μέσω εισηγήσεων σε επιστημονικά συνέδρια που προάγουν τον επιστημονικό διάλογο³⁵, την ενεργή συμμετοχή σε ερευνητικές πρωτοβουλίες και συνεργασίες με ακαδημαϊκούς και ερευνητικούς φορείς³⁶.

³⁴ Για τα καινοτόμα τεχνολογικά και σχεδιαστικά στοιχεία της Εθνικής Πύλης Κωδικοποίησης βλ. Α. Stasis/V. Ntalakou et al., *Designing and Implementing the Hellenic Legislation Portal (HLP) – Challenges and Novelties*, Journal of the Knowledge Economy, 2023, διαθέσιμο στο: doi.org/10.1007/s13132-023-01376-9. Α. Stasis/V. Ntalakou et al., *Better access to law by codification and consolidation of legal acts: the case of the Hellenic Law Codification Portal*, Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου ICEGOV 2020, διαθέσιμο στο: doi.org/10.1145/3428502.3428605.

³⁵ Βλ. ενδεικτικά Β. Νταλάκου/Κ. Καπατσώρη, *Η ρυθμιστική όψη της ψηφιακής διακυβέρνησης*, ό.π.· V. Ntalakou et al., *Four Years of Anti-COVID-19 Regulations in Greece*, ό.π.· Α. Stasis/V. Ntalakou et al. (2023) και (2024), ό.π. 34· Β. Νταλάκου/Η. Καρακατσάνη, «Συστηματική Προσέγγιση της Διοικητικής Κωδικοποίησης στην Ελλάδα: Υφιστάμενη Κατάσταση, Προοπτικές και Μεθοδολογικά Ζητήματα», σε: Β. Β. Κέφης (επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση: Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21ο αιώνα*, 2019· Β. Νταλάκου, *Διαχρονική Εξέλιξη της Κανονιστικής Δράσης της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης σε Σύγκριση με τη Νομοθετική Παραγωγή όπως Προκύπτει από το Αρχείο του «Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας»*, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης 2006, κλπ.

³⁶ Ενδεικτικά: Ομάδα εργασίας της Expertise France – Administrative Reform Technical Support in Greece στα πλαίσια του έργου 1.1 “Regulatory planning, monitoring and evaluation, Ομάδα Τεχνικής Βοήθειας από την Expertise France” WG Κωδικοποίηση (1.2. Legislative Codification), (ΑΔΑ: ΨΛΩ8465ΧΘΨ-ΔΝΘ), INEA CEF Telecom ManyLaws project “EU-wide Legal Text Mining using Big Data Processing Infrastructures”, Ερευνητικό Πρόγραμμα “Your Data Stories”, χρηματοδοτούμενο από το πρόγραμμα HORIZON 2020 της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ερευνητικό πρόγραμμα ISA (Interoperability Solutions for European Public Administrations) για την υλοποίηση του ELI στην Ιταλία, Ερευνητική Ομάδα Αυτεπιστασίας του ΟΟΣΑ για το έργο: «Συλλογή του ρυθμιστικού πλαισίου και αποτύπωση της διοικητικής πρακτικής σε επιλεγμένους τομείς πολιτικής» (κωδ. ΟΠΣ 376564 του Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013», ΦΕΚ 129 ΟΥΔΔ /28.03.2013), (Μάρτιος 2013-Φεβρουάριος 2014).

Επιπλέον, τα στελέχη του Τμήματος συμμετέχουν σε συλλογικά όργανα και θεσμικές δομές του δημόσιου τομέα, της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διεθνών οργανισμών όπως ο ΟΟΣΑ, γεγονός που αναγνωρίζει την επιστημονική τους επάρκεια και ενισχύει τη σύνδεση του Τμήματος με το διοικητικό γίγνεσθαι³⁷.

V. Η μεθοδολογία της διοικητικής κωδικοποίησης στο έργο «Διαρκής Κώδικας Νομοθεσίας»

Όπως προαναφέρθηκε, το ιστορικό αρχείο του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας περιέχει την ελληνική νομοθεσία από τη δημιουργία του Ελληνικού Κράτους θεματικά και χρονολογικά ταξινομημένη στην εκάστοτε (ανάλογα με το επίπεδο επικαιροποίησης κάθε θεματικής ενότητας) μορφή της. Πρόκειται δηλαδή για μία ευρύτατης έκτασης διοικητική κωδικοποίηση με τη σύγχρονη έννοια του όρου³⁸. Σύμφωνα με την παρ.

³⁷ Ενδεικτικά: Επιτροπή Ρυθμιστικής Πολιτικής (Regulatory Policy Committee) του ΟΟΣΑ, Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή με αντικείμενο την αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου για τις Ανεξάρτητες Αρχές (ΑΔΑ: ΨΚΟΨ465ΧΘΨ-Χ4Π), Εθνικό Συμβούλιο για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (ΦΕΚ: 471 Υ.Ο.Δ.Δ. 2016), Ομάδα εργασίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης Working Party on Legal Data Processing, Επιτροπή Παρακολούθησης και Παραλαβής του Έργου «Εθνική Πύλη Κωδικοποίησης/Ολοκληρωμένη πλατφόρμα κανονιστικής διαδικασίας μέσω αξιολόγησης και επικαιροποίησης προτύπων καλής νομοθέτησης και νομοπαραγωγικής και κανονιστικής διαδικασίας», κλπ.

³⁸ Σημειώνεται ότι η πρώτη θεσμική εμφάνιση της έννοιας της διοικητικής κωδικοποίησης βρίσκεται στην Εισηγητική Έκθεση (όχι όμως και στις διατάξεις) του ν.δ. 3980/1959 «Περί κωδικοποιήσεως της διοικητικής νομοθεσίας και διατάξεων τινών του Υπαλληλικού Κώδικος». Διαβάζουμε στην εισηγητική έκθεση την περιγραφή της διοικητικής κωδικοποίησης: «Αι δημόσιαι υπηρεσίαι τουτέστιν προέβαινον εις συναρμολόγησιν και ταξινόμησιν των κειμένων διατάξεων εφ' ωρισμένου θέματος, είτε οίκοθεν υπό μορφήν προχείρων βοηθημάτων περιβαλλομένων τον τύπον εγκυκλίων, είτε αδεΐα του νομοθέτου υπό μορφήν κωδικοποιητικών διαταγμάτων». Ως «διοικητικές κωδικοποιήσεις» της εποχής εκείνης κατονομάζονται, στην εισηγητική έκθεση του ν.δ. 3980/1959, για παράδειγμα το β.δ. της 5/8.10.1949 «Περί κωδικοποιήσεως των ισχυουσών διατάξεων νόμων περί Νομαρχών», το β.δ. του 1949 «Περί κωδικοποιήσεως των αγροτικών νόμων», το β.δ. της 29/30.04.1953 «Περί κωδικοποιήσεως των κειμένων διατάξεων περί αναγκαστικών απαλλοτριώσεων».

2 του άρθρου 65 ν. 4622/2029 η διοικητική κωδικοποίηση παίρνει «τη μορφή συγκέντρωσης στο κωδικοποιητικό κείμενο όλων των ισχυουσών διατάξεων, νομοθετικού ή κανονιστικού χαρακτήρα, χωρίς όμως ένταξη των κωδικοποιημένων διατάξεων σε ενιαίο κείμενο και χωρίς κατάργησή τους»³⁹. Στις σύγχρονες ρυθμίσεις η διοικητική κωδικοποίηση αντιδιαστέλλεται από τη νομοθετική κωδικοποίηση⁴⁰ η οποία, σύμφωνα με την παρ. 1 του ανωτέρω άρθρου 65, περιλαμβάνει κατά περίπτωση (α) αναδιάρθρωση διατάξεων, (β) απαλοιφή των διατάξεων που έχουν καταργηθεί ρητά ή σιωπηρά, καθώς και των μεταβατικών διατάξεων που δεν έχουν πεδίο εφαρμογής πλέον, (γ) αναδιατύπωση των κειμένων σε εύληπτη γλώσσα, (δ) προσαρμογή των διατάξεων που καθορίζουν αρμοδιότητες διοικητικών και άλλων οργάνων προς το ισχύον οργανωτικό σχήμα των κεντρικών και αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα⁴¹. Γίνεται φανερό από τους παραπάνω ορισμούς ότι τα δύο είδη κωδικοποίησης (διοικητική-νομοθετική) θα μπορούσαν να διακριθούν στη βάση τριών κριτηρίων: α) το εύρος της επέμβασης

³⁹ Ο ορισμός αυτός απαντάται για πρώτη φορά στο άρθρο 12 του ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης» (Α' 34). Στο άρθρο 5 του ίδιου νόμου η κωδικοποίηση προβλέπεται ως ένα από τα μέσα καλής νομοθέτησης όπου περιλαμβάνεται επίσης η διαβούλευση, η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, η αιτιολογική έκθεση των νόμων, η απλούστευση, η αναμόρφωση του δικαίου και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων.

⁴⁰ Βλ. τις πλέον σύγχρονες νομοθετικές και διοικητικές κωδικοποιήσεις που έχουν εκπονηθεί από την Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης, καθώς και το εγχειρίδιο (νομοθετικής) κωδικοποίησης στο: gslegal.gov.gr/epitropes-kai-arches/kentriki-epitropi-kodikopoiisis.

⁴¹ Για μια εκτενή συζήτηση για τη διάκριση μεταξύ διοικητικής κωδικοποίησης και διοικητικών κωδίκων όπως αυτοί αναφέρονται στο άρθρο 49 Συντ. 1927, το άρθρο 57 Συντ. 1952 και στην παρ. 6 του άρθρου 76 του ισχύοντος Συντάγματος, βλ. Β. Νταλάκου/Η. Καρακατσάνη, «Συστηματική Προσέγγιση της Διοικητικής Κωδικοποίησης στην Ελλάδα», ό.π. Για μια πληρέστερη συζήτηση σχετικά με τη γενική έννοια, τις προκλήσεις και τα οφέλη της κωδικοποίησης και τις μορφές που λαμβάνει στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση, βλ. Δ. Μοσχόπουλο/Β. Νταλάκου, *Κωδικοποίηση της αγροτικής νομοθεσίας: Μία βασική προϋπόθεση για την ανάπτυξη της ελληνικής γεωργίας*, Πρακτικά 12ου Πανελληνίου Συνεδρίου Αγροτικής Οικονομίας, ΑΠΘ, 2012.

στα κωδικοποιούμενα νομοθετήματα β) την τυπική τους ισχύ και γ) ως προς το ενιαίο του κειμένου⁴².

Η πολυνομία και η κακονομία στο ελληνικό δικαιοσύστημα, όπως και η ανάγκη για κωδικοποίηση του δικαίου έχουν από μακρόν επισημανθεί από την επιστημονική κοινότητα και τον νομικό κόσμο της χώρας και δεν χρήζει περαιτέρω ανάπτυξης στην παρούσα μελέτη⁴³. Εδώ θα συζητηθεί η έννοια και η αξία της διοικητικής κωδικοποίησης και τα πλεονεκτήματα της ιδιαίτερης μεθοδολογίας που έχει από μακρού αναπτυχθεί κατά την εκπόνηση και επικαιροποίηση του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας, αλλά αξιοποιούνται και στις σύγχρονες κωδικοποιήσεις του Αυτοτελούς Τμήματος Διοικητικών Κωδικοποιήσεων – Ραπτάρης. Η μακρά αυτή παράδοση ενδείκνυται να αποτελέσει πρότυπο για όλες τις διοικητικές κωδικοποιήσεις που εκπονούνται στη χώρα μας, καθώς εμφανίζει μοναδικά πλεονεκτήματα όπως αναλύεται παρακάτω.

Η διοικητική κωδικοποίηση αποσκοπεί στην παροχή της κατά το

⁴² Βλ. Β. Νταλάκου/Η. Καρακατσάνη, «Συστηματική Προσέγγιση της Διοικητικής Κωδικοποίησης στην Ελλάδα», ό.π.

⁴³ Βλ. ενδεικτικά: Π. Καρκατσούλη, *Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση, Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή της παγκοσμιοποίησης*, 2011· Α. Μακρυδημήτρη, «Προϋποθέσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας του νομοθετείν: Βουλή, Κυβέρνηση ή και ένα Σώμα Προβούλων», σε: Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου, Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*, 2011· Δ. Σωτηρόπουλο/Λ. Χριστόπουλο, *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα, Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων*, 2016· Δ. Σκιαδά, *Ρυθμιστική Διακυβέρνηση – Εμπειρία στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση*, 2017· Β. Νταλάκου, «Ρυθμιστική διακυβέρνηση, καλή νομοθέτηση και δημόσια διοίκηση», σε: Δ. Σωτηρόπουλος/Β. Νταλάκου, *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, 2021· Α. Ρακιντζή, «Πολυνομία-Κακονομία-Ανομία: Ποιος ο δρόμος της ανόρθωσης;», σε: *Κίνηση Πολιτών για μια Ανοιχτή Κοινωνία, Πολυνομία Κακονομία Ανομία: Εισηγήσεις-Συζήτηση-Συμπερασματικές Προτάσεις*, 2011, σελ. 27 επ· Π. Τσούκα, «Γνωρίσματα και πρακτικές του κακού (Ελληνα) νομοθέτη», σε: *Πολυνομία Κακονομία Ανομία*, ό.π., σελ. 45 επ· Π. Μαντζούφα, «Επιπτώσεις της κακής νομοθέτησης στα Θεμελιώδη Δικαιώματα των πολιτών και στην Οικονομία», σε: Βουλή των Ελλήνων, Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ΕΜΔΔΟΕ/ΑΠΘ, *Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα: Η Καλή Νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας*, 28-29.04.2017, σελ. 182 επ.

δυνατό αποτελεσματικότερης λύσης στα πολλαπλά προβλήματα πολυνομίας και κακονομίας που χαρακτηρίζουν την ελληνική νομοθεσία. Ο νόμος δεν διευκρινίζει ποια μορφή θα λάβει το κωδικοποιητικό κείμενο στη διοικητική κωδικοποίηση, στη λειτουργικότερη όμως μορφή της εμφανίζεται ως συλλογή διατάξεων που ρυθμίζουν συγκεκριμένο θέμα, οι οποίες είναι χρονολογικά ταξινομημένες με ενσωματωμένα σχόλια τροποποιήσεων, συνδέσεων με εξουσιοδοτικές και κατ' εξουσιοδότηση εκδοθείσες κανονιστικές πράξεις και άλλων συνδέσεων με συσχετιζόμενες διατάξεις (π.χ. ερμηνευτικού χαρακτήρα)⁴⁴.

Η ύπαρξη στον Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας ενός εκτενέστατου θεματικού/λημματικού νομικού ευρετηρίου (το οποίο όπως προαναφέρθηκε ταξινομείται σε θεματικές ενότητες, κεφάλαια και θέματα), καθώς επίσης η χρονολογική καταχώριση όλων των ρυθμίσεων που ανάγονται εννοιολογικά και ρυθμιστικά σε κάθε συγκεκριμένη θεματική ενότητα και η πληρότητα της παρεχόμενης νομικής πληροφορίας ανά νομοθέτημα μέσω της ένταξης όλων των τροποποιήσεων, των εκτελεστικών διαταγμάτων και των συσχετιζόμενων ρυθμίσεων, αποτελούν συνδυαστικά τα λειτουργικά πλεονεκτήματα και χαρακτηρίζουν τη μοναδικότητα του Έργου αυτού διοικητικής κωδικοποίησης μέσω του οποίου υλοποιείτο η αναδιάρθρωση της πολυδιασπασμένης ελληνικής νομοθεσίας σε πληρέστατες θεματικές ενότητες. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι παρόμοια οριζόντια και κάθετη πληρότητα νομικών πληροφοριών δεν παρέχεται σήμερα ούτε από τις τεχνολογικές/πληροφορικές πλέον εξελιγμένες βάσεις παροχής νομικών πληροφοριών, ούτε καν από τις πλέον πρόσφατες εργασίες διοικητικής κωδικοποίησης της νομοθεσίας⁴⁵.

Ειδικότερα, η αποτελεσματική αναδιοργάνωση του ισχύοντος κατακερματισμένου και πολύπλοκου ρυθμιστικού πλαισίου στο Έργο του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας επιτυγχάνεται μέσω:

⁴⁴ Βλ. σχετικά και Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Εγχειρίδιο Μεθοδολογίας για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας, 2020, σελ. 7, διαθέσιμο στο: gslegal.gov.gr/egcheiridio-odigion-gia-tin-kodikopoi.

⁴⁵ Βλ. εκτενέστερα Β. Νταλάκου/Η. Καρακατσάνη, «Συστηματική Προσέγγιση της Διοικητικής Κωδικοποίησης στην Ελλάδα», ό.π.

Α) των καταχωρίσεων των διάσπαρτων επιμέρους ρυθμίσεων στην ίδια θεματική ενότητα από οποιοδήποτε νομοθέτημα και αν προέρχονται. Η τακτική αυτό επιλύει ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα της πολυνομίας/κακονομίας στη χώρα μας το οποίο συνίσταται στο ότι, εξαιρουμένων των περιπτώσεων μη αυτοτελών ρυθμίσεων οι οποίες περιλαμβάνουν μία τουλάχιστον αναφορά στην επηρεαζόμενη ρύθμιση, στις λοιπές περιπτώσεις μεμονωμένες αυτοτελείς διατάξεις που ρυθμίζουν συγκεκριμένο ζήτημα περιλαμβάνονται σε διαφορετικά νομοθετήματα τα οποία, σε μεγάλο βαθμό, δεν συσχετίζονται.

Β) των ενσωματώσεων όλων των τροποποιήσεων και λοιπών νομικών παρεμβάσεων επί της διάταξης στην οποία αφορούν. Ενδιαφέρον εδώ παρουσιάζει και η πληρότητα της οπτικής αποτύπωσης τόσο των μεταβολών επί του κωδικοποιημένου κειμένου, όσο και των συσχετιζόμενων ρυθμίσεων που εντάσσονται στα κάτωθι του κωδικοποιημένου κειμένου (ή επιμέρους διατάξεων αυτού) σχόλια καθώς διευκολύνει άμεσα τον εφαρμοστή μίας εξαιρετικά πολύπλοκης ρυθμιστικής δομής όπως είναι η ελληνική νομοθεσία. Για παράδειγμα, η αποτύπωση των μεταβολών επί του νομοθετικού κειμένου (π.χ. με τη θέση εντός «» των τμημάτων που έχουν υποστεί αντικαταστάσεις, προσθήκες κλπ.) κινητοποιεί άμεσα και με ακρίβεια την προσοχή του εφαρμοστή του δικαίου, επί των μεταγενέστερων τροποποιήσεων.

Γ) των ενσωματώσεων, επίσης επί της διάταξης στην οποία αφορούν, των συσχετιζόμενων ερμηνευτικών, συμπληρωματικών ρυθμίσεων, καθώς επίσης και ενδείξεων εκτελεστικών/κανονιστικών ρυθμίσεων με λειτουργική παραπομπή στον σύνδεσμο του Φύλλου Εφημερίδας της Κυβέρνησης όπου παρατίθενται κατά πλήρες κείμενο⁴⁶. Έτσι αποκτάται μια ολοκληρωμένη εικόνα των συνολικών ρυθμίσεων που εξαρτώνται από μια συγκεκριμένη διάταξη με την ενσωμάτωση των κατ' εξουσιοδότηση νόμου εκδοθεισών κανονιστικών ρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης και ρυθμίσεων ερμηνευτικού χαρακτήρα ή συμπληρωματι-

⁴⁶ Βλ. το υπό δημοσίευση «Εγχειρίδιο Διοικητικής Κωδικοποίησης» του Αυτοτελούς Τμήματος Διοικητικών Κωδικοποιήσεων – Ραπτάρχης.

κής εφαρμογής. Πρόκειται για διατάξεις οι οποίες μπορεί μεν να μην επιφέρουν μεταβολή του περιεχομένου του αναφερόμενου κανόνα δικαίου, πλην όμως να ανακύπτει ανάγκη να λαμβάνονται υπόψιν κατά την εφαρμογή του αναφερόμενου κανόνα δικαίου (π.χ. επεκτάσεις του πεδίου εφαρμογής, συμπληρωματικές ρυθμίσεις που δεν εισάγονται με την τεχνική της προσθήκης).

Οι προαναφερθείσες (μεθοδολογικές και τεχνικές) γενικές αρχές της διοικητικής κωδικοποίησης, οι οποίες έχουν εφαρμοστεί επί δεκαετίες στο πλαίσιο του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας εγγυώνται ένα υψηλό επίπεδο αξιοπιστίας της παρεχόμενης νομικής πληροφορίας. Απ' την άλλη πλευρά, ιδιαίτερα κρίσιμη αναδεικνύεται η διαχρονική λειτουργία της διοικητικής κωδικοποίησης για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση νομοθετικών κωδικοποιήσεων. Τέλος, μέσω της διαρκούς επικαιροποίησης της διοικητικής κωδικοποίησης αποκαλύπτονται πλήρως όλες οι επιμέρους πτυχές της κακονομίας: αλληλοκαλύψεις ρυθμίσεων, αντιφατικές διατάξεις, πλημμελείς διατυπώσεις, εσφαλμένες νομοθετικές και κανονιστικές επιλογές, όπως επίσης διαφαίνονται με ευκρίνεια και τα νομοθετικά κενά. Συνεπεία τούτων, η διοικητική κωδικοποίηση παρέχει μια αποτύπωση και την ουσιαστικότερη εποπτεία της εκάστοτε ισχύουσας νομοθεσίας και για οποιαδήποτε σχεδιαζόμενη νομοθετική κωδικοποίηση⁴⁷.

VI. Περαιτέρω δυνατότητες αξιοποίησης του ιστορικού αρχείου του «Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας»: Ιστορική έρευνα και απομείωση ρυθμιστικού όγκου

Στην παρούσα ενότητα αναδεικνύεται ότι, παρότι το Ιστορικό Αρχείο του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας δεν είναι ενημερωμένο μέχρι τις μέρες μας, έχει μεγάλη αξία αφενός για την ιστορική και νομική έρευνα και αφετέρου για την αναμόρφωση και αποκάθαρση της Ελληνικής νομοθεσίας, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η πολυνομία και η έλλειψη

⁴⁷ Βλ. εκτενέστερη ανάλυση Β. Νταλάκου/Η. Καρακατσάνη, «Συστηματική Προσέγγιση της Διοικητικής Κωδικοποίησης στην Ελλάδα», ό.π.

εσωτερικής συνοχής που χαρακτηρίζουν το ελληνικό δικαιοσύστημα. Οι δυνατότητες αυτές υποστηρίζονται αφενός από την ακρίβεια του περιεχομένου και αφετέρου από την αυστηρή χρονολογική και θεματική ταξινόμηση του Ιστορικού Αρχείου. Ας λάβουμε ως παράδειγμα ένα ερευνητή, νομικό ή ιστορικό, που έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην εξέλιξη της νομοθεσίας που αφορά στην προστασία και τη διαχείριση των υδάτων. Στο Ιστορικό Αρχείο του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας μπορεί εύκολα να επισκοπήσει, από τη δημιουργία του Ελληνικού Κράτους τα νομοθετήματα που έχουν ψηφισθεί ή εκδοθεί στις σχετικές επιμέρους θεματικές ενότητες, όπως π.χ. στον τόμο 16 «Αγροτική Νομοθεσία» όπου στο κεφάλαιο Ζ με θέμα «Υδατα» το πρώτο νομοθέτημα είναι ο ν. ΑΨΞΓ΄ της 3/21 Απρ. 1889 «Περί εκτελέσεως εργασιών εν τω λεκανοπεδίο Αθηνών προς ανεύρεσιν υδάτων» και ακολουθεί η μεταγενέστερη νομοθεσία. Στο ίδιο κεφάλαιο «Υδατα» υπό το θέμα «α. Αρδεύσεις», θα βρει ως πρώτο νομοθέτημα τον νόμο υπ' αριθ. 481 της 10/16 Αυγ. 1943 «Περί διοικήσεως και διαχειρίσεως των δι' αρδεύσεις χρησιμοποιουμένων υδάτων», ενώ στο επόμενο θέμα του ίδιου κεφαλαίου με τίτλο «β. Γεωτρήσεις» θα βρει ως πρώτο νομοθέτημα τον νόμο 212 της 7/12 Απρ. 1914 «Περί εκτελέσεως υδραυλικών δοκιμαστικών διατρήσεων». Και βέβαια η έρευνα μπορεί να συνεχιστεί σε πολλές ακόμη σχετικές θεματικές ενότητες όπως η νομοθεσία για τη διαχείριση υδατικών πόρων⁴⁸, την ύδρευση⁴⁹, κ.λπ.

Ένα επίσης πολύ σημαντικό επίπεδο, του οποίου η στρατηγική διάσταση αναδεικνύεται κατά τα τελευταία χρόνια, είναι εκείνο της απομείωσης του ρυθμιστικού όγκου/αποκάθαρσης της νομοθεσίας⁵⁰ (βλ.

⁴⁸ Τόμος 16 Κεφάλαιο Ζ, θέμα Γ΄ Υδατικοί Πόροι.

⁴⁹ Τόμος 23, Κεφάλαιο Ι.

⁵⁰ Συχνά οι όροι αυτοί παραπέμπουν στην τεχνική που αναφέρεται ως «ρυθμιστική γκιλοτίνα» και προτείνεται ως ταχεία, φθηνή και δραστική αποκάθαρση, απλούστευση και βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος, με κατάργηση άχρηστων, επικαλυπτόμενων ή αντιφατικών διατάξεων, κωδικοποίηση των υπόλοιπων ρυθμίσεων και εγκαθίδρυση ενός μόνιμου μηχανισμού αξιολόγησης της ποιότητας της νομοθεσίας. Βλ. Ξ. Κοντιάδη, *Η ώρα της ρυθμιστικής γκιλοτίνας*, Επίκαιρα Θέματα Συνταγματικού Δικαίου 33/2024.

παρ. 3 άρθρου 65 ν. 4622/2019) από μη ρητά καταργηθείσες, πλην όμως ανενεργές και μη έχουσες πλέον πεδίο εφαρμογής και από λοιπές παρεμφερείς περιπτώσεις. Ο Διαρκής Κώδικας Νομοθεσίας αποτελεί μία πολύ χρήσιμη αφετηρία για την οριοθέτηση του προς απομείωση ρυθμιστικού όγκου, πολλώ δε μάλλον χρήσιμη όταν καλύπτει ευρεία παρελθοντική περίοδο, εντός της οποίας αναμένεται να λάβει χώρα αρκετά (αν όχι κατά κύριο λόγο) εκτεταμένη δράση απομείωσης ανενεργών ή εν γένει μη ισχυουσών ρυθμίσεων. Η εφαρμοζόμενη στο έργο του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας μεθοδολογία και οι τεχνικές της διοικητικής κωδικοποίησης που αναφέρθηκαν παραπάνω, συγκροτούν το σημαντικότερο εργαλείο για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση παρόμοιων δράσεων της Ελληνικής νομοθεσίας, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η πολυνομία και η έλλειψη εσωτερικής συνοχής που την χαρακτηρίζουν.

Η κατά κύριο λόγο *θεματική* διάρθρωση του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας καθιστά δυνατή την επίτευξη του στόχου για την αποκάθαρση της ανά θέμα ή λήμμα νομοθεσίας, η οποία εξακολουθεί μεν να υφίσταται, ελλείψει ρητής κατάργησης, πλην όμως έχει καταστεί ουσιαστικά ανεφάρμοστη. Ειδικότερα το ιστορικό αρχείο δύναται να συμβάλει μέσω του προσδιορισμού του ή των κριτηρίων επί των οποίων θα στηριχθεί η αξιολόγηση των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων και στη δημιουργία καταλόγου ρυθμίσεων προς κατάργηση και προς αναθεώρηση και απλούστευση. Επίσης στο στάδιο της ρητής κατάργησης νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων που έχουν προκριθεί και αιτιολογηθεί ειδικώς ως τέτοιες κατά τη φάση της αξιολόγησης (π.χ. ρυθμίσεις προγενέστερες του 1974 οι οποίες βρίσκονται ακόμα σε ισχύ, αν και οι συνθήκες που επέβαλαν την υιοθέτησή τους έχουν παρέλθει).

Κατά τη θέσπιση των κριτηρίων επιλογής είναι ιδιαίτερα χρήσιμη η συνεισφορά του ευρετηρίου περιεχομένων του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας. Και τούτο γιατί, παρά το γεγονός ότι η διάρθρωση των επιμέρους θεματικών ενοτήτων έχει δομηθεί στο απώτερο παρελθόν (με αποτέλεσμα την ύπαρξη ορισμένων, όχι όλων, θεματικών ενοτήτων που έχουν υποπέσει σε αχρησία), έχει εμπλουτισθεί σταδιακά με βάση νεότερους

τομείς ρυθμιστικών παρεμβάσεων. Αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική παρατήρηση γιατί η διαδικασία απομείωσης του ρυθμιστικού όγκου αφορά συγκεκριμένο πεδίο νομοθετικής πολιτικής, άρα συγκεκριμένη θεματική ενότητα. Ως προς το ζήτημα αυτό, δεν πρέπει να λησμονούμε ότι όλες ανεξαιρέτως οι σύγχρονες βάσεις νομικών δεδομένων (που λειτουργούν πλέον σε ηλεκτρονική μορφή) οι οποίες έχουν διαρκή επικαιροποίηση στις μέρες μας, δομήθηκαν, ευθύς εξ αρχής, επί τη βάσει των επιμέρους νομοθετημάτων, μόνο δε πρόσφατα ξεκίνησαν να ομαδοποιούν θεματικά την ελληνική νομοθεσία, με σχετική πληρότητα περιεχομένου.

Σε συνέχεια της προηγούμενης παρατήρησης, μία βασική και πολύ χρηστική παράμετρος αξιοποίησης του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας σε δράσεις αναμόρφωσης και αποκάθαρσης της νομοθεσίας είναι η λειτουργική ένταξη όλων ανεξαιρέτως των νομοθετημάτων (κυρίως νόμων, π.δ., υ.α.) τα οποία αναφέρονται στο συγκεκριμένο θέμα και τα οποία, με τον τρόπο αυτό, συσχετίζονται μεταξύ τους, παρά το γεγονός ότι μπορεί να προέρχονται από διαφορετικά νομοθετήματα, με αποτέλεσμα η συγκεκριμένη θεματική ταξινόμηση να υλοποιεί μία πολύ χρήσιμη υπέρβαση των πολλαπλών γνωστών παθολογιών της πολυνομίας και της κακονομίας στη χώρα μας (όπως η ύπαρξη αλληπάλληλων τροποποιήσεων, αποσπασματικών και κατακερματισμένων ρυθμίσεων, ρυθμίσεων που σχετίζονται με άλλους τρόπους εκτός από τροποποιήσεις, καταργήσεις κλπ. όπως είναι οι ερμηνευτικές ρυθμίσεις, οι εξαιρέσεις κλπ. και η ύπαρξη κανονιστικών ρυθμίσεων που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση).

Επανερχόμενοι στο παράδειγμα της νομοθεσίας για τα ύδατα, η οποία όπως προαναφέρθηκε ξεκινά με την ίδρυση του Ελληνικού Κράτους, οποιοδήποτε εγχείρημα απομείωσης του ρυθμιστικού όγκου στο συγκεκριμένο πεδίο θα εκκινούσε από την επισκόπηση των σχετικών θεματικών ενοτήτων που ενδεικτικά προαναφέρθηκαν, ώστε να εντοπιστεί ο όγκος και το εύρος των προς απομείωση ρυθμίσεων. Με σχετική ευκολία εντοπίζονται τα νομοθετήματα που εξακολουθούν να ισχύουν και όσα έχουν καταστεί ανενεργά, ώστε να προχωρήσει το εγχείρημα της κατάργησης των σχετικών διατάξεων. Αρκεί ένα ξεφύλλισμα (ή

επισκόπηση – scrolling) του ιστορικού αρχείου στις συγκεκριμένες θεματικές ενότητες για να αναδειχθεί η έκταση της προσπάθειας που θα απαιτηθεί και ενδεχομένως η αποτίμηση του σχετικού κόστους. Το κανονιστικό μας δε περιβάλλον είναι τόσο περιπεπλεγμένο και εκτενές που μπορεί κανείς με ευκολία να υποθέσει ότι το απόθεμα (stock) των ρυθμίσεων είναι κατά πολύ μεγαλύτερο από οποιαδήποτε «ροή» ρυθμίσεων μπορεί να υπάρξει στη σημερινή εποχή. Ακόμη και με μια μικρή βελτίωση στην ποιότητα και ποσότητα αυτού του αποθέματος, θα εξασφαλιστεί με σιγουριά μεγάλο όφελος για την κοινωνία και την οικονομία αλλά και για το πολιτικό σύστημα που θα το επιχειρήσει. Το αρχείο του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας μπορεί να αποτελέσει ένα πολύτιμο εργαλείο σε οποιαδήποτε τέτοια προσπάθεια.

Κλείνοντας, τονίζουμε ότι, όπως αναδείχθηκε από την ιστορική πορεία της δημιουργίας και της μετεξέλιξης του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας, καθίσταται σαφές ότι πρόκειται για ένα μοναδικό έργο ρυθμιστικής κληρονομιάς πανευρωπαϊκά, το οποίο έχει προσφέρει στον νομικό κόσμο, τους ερευνητές αλλά και το ευρύ κοινό μια εξαιρετική απεικόνιση της θεσμικής μας ιστορίας με ακρίβεια, συστηματικότητα και συνέπεια. Πλην της ιστορικής ρυθμιστικής πληροφορίας που περιέχει, το Έργο αυτό προσφέρει μια μοναδική μεθοδολογία διοικητικής κωδικοποίησης, η οποία έχει διατηρηθεί αναλλοίωτη ανά τις δεκαετίες, όπως εμφανίζεται και στις σύγχρονες κωδικοποιήσεις του αρμόδιου Αυτοτελούς Τμήματος Διοικητικών Κωδικοποιήσεων – Ραπτάρχης και ταυτόχρονα μια πολύτιμη αφετηρία για οποιαδήποτε προσπάθεια απομείωσης και εξορθολογισμού του ρυθμιστικού όγκου. Εν ολίγοις θα μπορούσαμε εν κατακλείδι να αναφέρουμε ότι πρόκειται για ένα Έργο ιστορικού και σύγχρονου νομικού πολιτισμού⁵¹.

⁵¹ Ευχαριστώ όλα τα στελέχη του Αυτοτελούς Τμήματος Διοικητικών Κωδικοποιήσεων – Ραπτάρχης και ιδιαιτέρως τον Δικηγόρο-Νομικό Συνεργάτη κ. Ηλία Καρακατσάνη, για την πολύτιμη συμβολή του στην παρούσα δημοσίευση, αλλά και για την αδιάλειπτη επί δεκαετίες αφοσίωσή του στη διατήρηση, εμπέδωση και διάχυση του ιστορικού αρχείου του Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας και της μοναδικής μεθοδολογίας διοικητικής κωδικοποίησης που αποτελούν τη θεσμική κληρονομιά μας.

Ο νομοτέχνης ως μεταφραστής πολιτικής. Από την πολιτική στην ψήφιση του νόμου: ρόλος, δεξιότητες και διλήμματα

Παρασκευή Αραμπατζή

I. Ο εννοιολογικός προσδιορισμός της νομοτεχνικής και η οριοθέτησή της στο πλαίσιο της δημόσιας πολιτικής

1. Η έννοια της νομοτεχνικής

Η ανάλυση του ρόλου του νομοτέχνη προϋποθέτει σαφή εννοιολογικό προσδιορισμό της νομοτεχνικής και οριοθέτησή της στο πλαίσιο της διαδικασίας δημόσιας πολιτικής. Κεντρικό ερώτημα της σχετικής θεωρίας αποτελεί η φύση της νομοτεχνικής και ειδικότερα το αν αυτή μπορεί να χαρακτηριστεί ως τέχνη ή ως επιστήμη. Ο Bowman υποστηρίζει ότι η νομοτεχνική δεν μπορεί να θεωρηθεί ακριβώς επιστήμη, αλλά συνιστά πρωτίστως τέχνη, καθώς δεν υπακούει σε μηχανικούς κανόνες ούτε παράγει προβλέψιμα και απολύτως επαναλήψιμα αποτελέσματα. Όπως σημειώνει, ακόμη και αν «*πέντε νομοτέχνες εργάζονταν στο ίδιο νομοσχέδιο, ο καθένας θα κατέληγε σε διαφορετικό προϊόν*», γεγονός που δείχνει ότι η σύνταξη νόμων στερείται της «νομοτέλειας» των φυσικών επιστημών¹. Παρά την ανάγκη για συστηματική εκπαίδευση και μεγαλύτερη συνέπεια σε ορισμένες τεχνικές, ο Bowman επιμένει ότι η νομοτεχνική δεν θα εξελιχθεί ποτέ σε μια μηχανική διαδικασία με αυστηρούς κανόνες, αλλά θα παραμείνει πεδίο συνεχούς πειραματισμού, κρίσης και δημι-

¹ G. Bowman, *The art of legislative drafting*, European Journal of Law Reform, Vol. VII, no. 1/2, 2005, σελ. 4.

ουργικότητας· για τον λόγο αυτό καταλήγει ότι “*drafting will always be an art*”².

Η άποψη του Bowman δεν εκφράζει το σύνολο της σύγχρονης θεωρίας, η οποία προσεγγίζει πλέον τη νομοτεχνική όχι ως απλή τέχνη, αλλά ως σύνθετη πρακτική με δικές της αρχές και μεθοδολογία. Αντιθέτως, η Ξανθάκη αμφισβητεί το παραδοσιακό δίλημμα «*τέχνη ή επιστήμη*» θεωρώντας το ανεπαρκές για να περιγράψει τη φύση της νομοτεχνικής και υποστηρίζει ότι η νομοτεχνική αποτελεί πρωτίστως μορφή *φρόνησης*, δηλαδή πρακτικής σοφίας που συνδυάζει θεωρητικές αρχές, εμπειρία, κρίση και αξιολόγηση συγκεκριμένων περιστάσεων. Η παραδοσιακή αντίληψη της νομοτεχνικής ως τέχνης, που βασίζεται στη δημιουργικότητα και την προσωπική δεξιότητα του συντάκτη, παραγνωρίζει ότι δεν μπορεί να λειτουργήσει χωρίς αρχές, μεθοδολογία και συστηματική γνώση. Από την άλλη πλευρά, η θεώρησή της ως επιστήμης με καθολικούς και αναλλοίωτους κανόνες είναι, επίσης, προβληματική, διότι η νομοτεχνική δεν παράγει αποτελέσματα με προβλεψιμότητα ούτε υπακούει σε απόλυτες μεθοδολογικές σταθερές.

Κατά την Ξανθάκη, η νομοτεχνική είναι υβριδικό πεδίο επιστήμης, όπου οι γενικές αρχές καθοδηγούν τον νομοτέχνη, αλλά η εφαρμογή τους απαιτεί φρόνηση, δηλαδή στοχαστική κρίση, στάθμιση αξιών και προσαρμογή στο εκάστοτε πλαίσιο. Ως φρονησιακή πρακτική, υποδεικνύει πιθανές λύσεις, ενώ η τελική επιλογή εξαρτάται από το τι είναι κατάλληλο, αποτελεσματικό και δίκαιο στις συγκεκριμένες συνθήκες³. Έτσι, η νομοτεχνική δεν αποτελεί ούτε καθαρή επιστήμη ούτε καθαρή τέχνη, αλλά μορφή *φρόνησης*, δηλαδή μια πρακτική σοφία που στηρίζεται στην υποκειμενική λήψη αποφάσεων βάσει πραγματικών περιστάσεων και στην υπαγωγή τους σε γενικές αρχές καλής νομοθέτησης⁴.

Με άλλα λόγια, η ουσία της νομοτεχνικής έγκειται στη χρήση και

² Ibidem, σελ. 16.

³ H. Xanthaki, *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*, 2014, σελ. 10-16.

⁴ C. Stefanou/H. Xanthaki, “Modern trends in drafting and negotiating bills”, σε: R. Zbiral (ed), *The Cradle of Statutes*, 2020, σελ. 25.

εφαρμογή της θεωρητικής της βάσης, με την παράλληλη αριστοτελικής έμπνευσης υποκειμενική εφαρμογή καθολικών θεωρητικών αρχών στις συγκεκριμένες περιστάσεις του προβλήματος⁵. Η προσέγγιση αυτή αντανακλάται και στην ελληνική πρακτική, αφού στο ελληνικό εγχειρίδιο νομοπαρασκευαστικής μεθοδολογίας η νομοτεχνική περιγράφεται ως εξής: «*Η νομοτεχνική είναι, στην ουσία, σειρά διλημμάτων για την επιλογή της καλύτερης λύσης σε κάθε περίπτωση. Στις επιλογές αυτές ο νομοτέχνης χρησιμοποιεί τη θεωρητική του γνώση περί των θεμελιωδών προϋποθέσεων και των αρχών καλής νομοθέτησης*»⁶.

Η διεθνής βιβλιογραφία επιχειρεί πλέον να προσδιορίσει με μεγαλύτερη ακρίβεια τη θέση της νομοτεχνικής στο πλαίσιο της νομικής επιστήμης. Η νομοτεχνική (legislative drafting) διακρίνεται τόσο από τη νομική σύνταξη (legal drafting), όσο και από τη νομοθέτηση (law-making) και η αποδοχή της άποψης ότι η νομοτεχνική δεν αποτελεί απλώς τεχνική δεξιότητα έχει συμβάλει στο να υποστηρίζεται στους διεθνείς ακαδημαϊκούς κύκλους ότι έχει αναδυθεί ως διακριτό γνωστικό πεδίο εντός της νομικής επιστήμης, με δικό της θεωρητικό υπόβαθρο, αρχές και αξίες με στόχο την αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας⁷.

Πέραν του ζητήματος της φύσης της νομοτεχνικής, ανακύπτει και το ζήτημα του ορισμού και του αντικειμένου της. Η νομοτεχνική με τη στενή έννοια του όρου αφορά μόνο στη γλωσσική και συντακτική επεξεργασία των κανόνων δικαίου⁸. Αυτή η στενή προσέγγιση αποτυπώνεται στη φράση που αποδίδεται στον πρώτο σύμβουλο (First Parliamentary Counsel) του Γραφείου Συμβούλου του Κοινοβουλίου στην Αγγλία (Parliamentary Counsel's Office), H. Thring «*The central drafting office considers neither policy nor substance, just form*», δηλαδή

⁵ H. Xanthaki, *Drafting Legislation*, ό.π., σελ. 15.

⁶ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, 2020, σελ. 12.

⁷ H. Xanthaki, *Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born*, IALS Student Law Review 1/2013, σελ. 57-70.

⁸ Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, *Εγχειρίδιο*, ό.π., σελ. 9.

«Το κεντρικό νομοπαρασκευαστικό γραφείο δεν εξετάζει ούτε την πολιτική ούτε την ουσία, αλλά μόνο τον τύπο»⁹. Ωστόσο, αυτή η στενή προσέγγιση έχει χάσει έδαφος εδώ και χρόνια, καθώς η γλωσσική και συντακτική επεξεργασία των διατάξεων του νόμου είναι αναγκαία αλλά όχι ικανή συνθήκη για την καλή νομοθέτηση. Πιθανολογείται, μάλιστα, ότι ο Thring ίσως να έκανε τότε αυτή την «καθησυχαστική» δήλωση, προκειμένου να κατευνάσει τις αντιδράσεις των δικηγόρων που, μέχρι τη σύσταση του Γραφείου Συμβούλου του Κοινοβουλίου το 1869 στην Αγγλία, είχαν το «προνόμιο» της σύνταξης της νομοθεσίας¹⁰.

Σε αντίθεση με την αρχική προσέγγιση του H. Thring, στα δικαιολογικά συστήματα του ηπειρωτικού δικαίου γίνεται πλέον δεκτό ότι όσοι καταρτίζουν τη νομοθεσία αναπόφευκτα ερμηνεύουν και την πολιτική διάσταση του κανόνα δικαίου. Στην πράξη, αυτό σπανίως θεωρείται προβληματικό. Αντιθέτως, θεωρείται βασική προϋπόθεση για την άσκηση του συγκεκριμένου έργου¹¹. Συμβατή με αυτή την άποψη είναι η ευρεία έννοια της νομοτεχνικής που την ορίζει ως την «τεχνική διαδικασία παραγωγής κανόνων δικαίου, η οποία αποβλέπει στην ευδοκίμηση των επιλογών ρυθμιστικής διακυβέρνησης και την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης»¹². Σύμφωνα με τον Delnou, ο νομοτέχνης σαφώς πρέπει να ασχολείται με ζητήματα διατύπωσης (γραμματική, ύφος, λεξιλόγιο, δομή κειμένου), όμως ταυτόχρονα να δίνει προσοχή στο περιεχόμενο του κανόνα δικαίου και στα στοιχεία που συνιστούν

⁹ C. Stefanou/H. Xanthaki (eds), *Drafting Legislation: A Modern Approach*, 2008, σελ. 479.

¹⁰ Κ. Στεφάνου, «Στρογγυλά πούλια σε τετράγωνες τρύπες: μετα-πανδημικά μαθήματα από τη αγγλοσαξωνική νομοτεχνική μέσω του νόμου για το επιτελικό κράτος», σε: *Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ): Αναβάθμιση και Αναπροσανατολισμός των Δεξιοτήτων στο Σύγχρονο Επιτελικό Κράτος*, Πρακτικά Συνεδρίου ΕΚΔΔΑ 15-16 Ιουλίου 2021, 2022, σελ. 297-298.

¹¹ C. Stefanou, *Comparative Legislative Drafting. Comparing across Legal Systems*, European Journal of Law Reform 2016, διαθέσιμο στο: [researchgate.net/publication/312144675_Comparative_Legislative_Drafting_Comparing_across_Legal_Systems](https://www.researchgate.net/publication/312144675_Comparative_Legislative_Drafting_Comparing_across_Legal_Systems) (τελευταία πρόσβαση 02.05.2026).

¹² Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, *Εγχειρίδιο*, ό.π., σελ. 9.

τη νομοθετική βούληση, όπως για παράδειγμα στη συμπεριφορά που επιβάλλει ή απαγορεύει ο κανόνας δικαίου, στη διαδικασία που θεσπίζεται, στην κύρωση που προβλέπεται σε περίπτωση μη συμμόρφωσης κ.λπ. Με άλλα λόγια ο νομοτέχνης οφείλει να μεριμνά όχι μόνο για τον τύπο, αλλά και για την ουσία του¹³.

Υπό το πρίσμα της σύγχρονης νομοτεχνικής, καλή νομοθεσία είναι η αποτελεσματική νομοθεσία, δηλαδή αυτή που μπορεί να επιτύχει τα επιθυμητά αποτελέσματα της ρυθμιστικής διακυβέρνησης^{14,15}. Το γεγονός ότι το σημαντικότερο κριτήριο της ποιότητας της νομοθέτησης είναι η αποτελεσματικότητα¹⁶ συνηγορεί υπέρ της υιοθέτησης της ευρείας έννοιας της νομοτεχνικής, διότι δεν αρκεί η εφαρμογή των κανόνων γλωσσικής και συντακτικής επεξεργασίας για να παραχθεί ένας αποτελεσματικός νόμος, αλλά είναι αναπόφευκτη η ενασχόληση του νομοτέχνη και με την ουσία του. Όμως, λαμβάνοντας υπόψη ότι η ουσία ενός κανόνα δικαίου είναι το πεδίο κυριαρχίας της νομοθετικής εξουσίας, εύλογα ανακύπτει το ερώτημα πώς είναι δυνατόν να ανατίθεται σε νομοτέχνες ή άλλους τεχνοκράτες η παραγωγή σχεδίων νόμων. Κατά την άποψη του Delnoy, η τελική απόφαση ανήκει πάντα στο νομοθετικό σώμα και ένας νομοτέχνης δεν μπορεί παρά να είναι απλώς ο σύμβουλος της κανονιστικής αρχής. Ωστόσο, υποστηρίζει ότι οποιαδήποτε αρχή θεσπίζει γραπτούς κανόνες μπορεί μόνο να ωφεληθεί από τη συμβολή της νομοτεχνικής –θεωρούμενης ως της μεθοδολογίας δημιουργίας του γραπτού δικαίου– κατά τον καθορισμό του περιεχομένου ενός κανόνα. Με άλλα λόγια, κατά τον Delnoy, η σύνταξη του κανόνα δικαίου αφήνει περιθώριο για την «επιστήμη της

¹³ P. Delnoy, *Le rôle des légistes dans la détermination du contenu des normes*, Site du Ministère de la Justice du Canada, justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/pji-ilp/norm/index.html (τελευταία πρόσβαση 27.04.2026).

¹⁴ Βλ. προηγουμένως υποσημ. 12.

¹⁵ Σύμφωνα με την περ. γ) της παρ. 1 του άρθρου 57 του ν. 4622/2019 (Α' 133) «Ρυθμιστική διακυβέρνηση είναι ο ρυθμιστικός προγραμματισμός και η τήρηση των αρχών Καλής Νομοθέτησης κατά τη σύνταξη, θέσπιση και εφαρμογή των ρυθμίσεων, καθώς και η λήψη μέτρων πολιτικής για την προώθησή τους».

¹⁶ Βλ. H. Xanthaki, *Thornton's Legislative Drafting*, 6th ed., 2022, σελ. 3-5.

νομοτεχνικής», η οποία δεν περιορίζεται μόνο σε ζητήματα τύπου, αλλά επηρεάζει το περιεχόμενο του κανόνα, σεβόμενη πλήρως τα αναπαλλοτρίωτα προνόμια του νομοθέτη¹⁷.

2. Η οριοθέτηση της νομοτεχνικής στο πλαίσιο της δημόσιας πολιτικής

Το πώς οριοθετείται η νομοτεχνική σε σχέση με την πολιτική και ο βαθμός εμπλοκής του νομοτέχνη στον κύκλο πολιτικής εξαρτάται από το πώς προσεγγίζει κανείς την έννοια της νομοτεχνικής. Υπό τη στενή έννοια, η νομοτεχνική αφορά αποκλειστικά το στάδιο της διαμόρφωσης, και ειδικότερα τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία¹⁸. Υπό την ευρεία έννοια, ο ρόλος του νομοτέχνη επεκτείνεται και σε άλλα στάδια, ανάλογα με το μέγεθος της έννομης τάξης, τη θέση¹⁹ του και το θεσμικό πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του.

Ο τρόπος οργάνωσης των νομοπαρασκευαστικών δομών διαφέρει σημαντικά μεταξύ δικαιοδοσιών. Σε συστήματα με εκτεταμένο διοικητικό και θεσμικό εύρος λειτουργούν εξειδικευμένες μονάδες με αποκλειστική αρμοδιότητα τη νομοτεχνική επεξεργασία. Εκεί οι νομοτέχνες συχνά απομονώνονται από άλλα στάδια του κύκλου πολιτικής, ενώ σε μικρότερες δικαιοδοσίες ή με περιορισμένους πόρους ο ρόλος τους είναι πιο ευρύς και εξαρτάται από το θεσμικό περιβάλλον και τον όγκο του έργου²⁰. Επίσης, ο βαθμός δυνατότητας του νομοτέχνη να επηρεάσει τη διαδικασία δημόσιας πολιτικής διαφοροποιείται ανάλογα με το εάν απασχολείται σε κάποια κεντρική διοικητική μονάδα με βασική αρμοδιότητα τη νομοπαρασκευή, σε κάποιο υπουργείο ως σύμβουλος ή αν παρέχει παρεμπιπτόντως νομοτεχνικές υπηρεσίες απασχολούμενος σε κάποιο δικηγορικό γραφείο ή εταιρεία.

Η εμπλοκή του νομοτέχνη στον κύκλο της δημόσιας πολιτικής δεν είναι ομοιόμορφη μεταξύ των δικαιοδοσιών, καθώς εξαρτάται από το

¹⁷ P. Delnoy, *Le rôle des légistes dans la détermination du contenu des normes*, ό.π.

¹⁸ C. Stefanou/H. Xanthaki, *Drafting Legislation*, ό.π., σελ. 482.

¹⁹ Ibidem, σελ. 480-482.

²⁰ Ibidem, σελ. 483.

μέγεθος της χώρας, τη θεσμική του θέση και την οργάνωση της νομοθετικής διαδικασίας. Ταυτόχρονα, έχει να κάνει και με το ποιο είναι το ζητούμενο και οι κύριοι δρώντες σε κάθε στάδιο δημόσιας πολιτικής²¹. Στο στάδιο της εκκίνησης, η συμμετοχή του κυμαίνεται από μηδενική σε δικαιοδοσίες με εκτεταμένο διοικητικό μηχανισμό έως καθοριστική σε μικρότερες έννομες τάξεις, όπου συχνά αναλαμβάνει πρωτοβουλίες για νέες ρυθμίσεις ή αναθεώρηση υφιστάμενων²². Στο στάδιο της διαμόρφωσης και, ιδίως, της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας ως μέρους αυτής, η συμβολή του νομοτέχνη είναι καθοριστική, καθώς σε αυτό μετατρέπει ή «μεταφράζει» γενικές πολιτικές κατευθύνσεις ή ακόμη και ασαφείς εντολές σε νομοσχέδια, συχνά «επινοώντας» την κατάλληλη νομοθετική αρχιτεκτονική όταν οι οδηγίες είναι ελλιπείς²³. Μάλιστα, σε χώρες με δικαιοδοσίες με περιορισμένο διοικητικό και νομοθετικό δυναμικό ή σε χώρες όπου τα σχέδια νόμων διαμορφώνονται εντός των αρμόδιων υπουργείων αναμένεται από τους νομοτέχνες να συντάξουν τις σχετικές αναλύσεις συνεπειών ρύθμισης ή τις αναλύσεις κόστους-οφέλους²⁴. Η πρακτική αυτή αναδεικνύει τον νομοτέχνη ως κρίσιμο διαμεσολαβητή μεταξύ πολιτικής σύλληψης και νομικής υλοποίησης.

Στα στάδια υλοποίησης και αξιολόγησης, η εμπλοκή του ποικίλλει. Σε συστήματα κοινού δικαίου είναι περιορισμένη, ενώ σε χώρες αστικού δικαίου, όπου η νομοθέτηση γίνεται από επιτροπές με συμμετοχή υπηρεσιακών στελεχών, η συμμετοχή του θεωρείται αναμενόμενη.

²¹ Τα στάδια της δημόσιας πολιτικής είναι η εκκίνηση (κατά την οποία συγκροτείται η κυβερνητική ατζέντα), η διαμόρφωση (κατά την οποία συγγράφεται η νομοθεσία, κινείται η νομοπαρασκευαστική διαδικασία και ψηφίζεται ο νόμος από τη Βουλή), η υλοποίηση (κατά την οποία εφαρμόζεται η πολιτική), η αξιολόγηση (κατά την οποία κρίνονται τα αποτελέσματα της εφαρμοσθείσας πολιτικής) και η απόφαση (σχετικά με τη συνέχιση ή την τροποποίηση ή την απόρριψη μίας πολιτικής).

²² C. Stefanou/H. Xanthaki, *Drafting Legislation*, ό.π., σελ. 484.

²³ Κ. Στεφάνου/Μ. Μουσμούντη, *Εισαγωγή στη Νομοπαρασκευή*, Εκπαιδευτικό Υλικό Προγράμματος «Ειδική Φάση Σπουδών Εισαγωγής στον Κλάδο ΠΕ Επιτελικών Στελεχών», Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, 2023, σελ. 13.

²⁴ C. Stefanou/H. Xanthaki, *Drafting Legislation*, ό.π., σελ. 489.

Ενδεικτικά, στην Ουκρανία στελέχη που συνέταξαν τη νομοθεσία για το ξέπλυμα χρήματος (2003-2004) μετακινήθηκαν αργότερα σε φορείς εφαρμογής ως ειδικοί²⁵. Η συνδρομή του νομοτέχνη κατά την αξιολόγηση μίας πολιτικής εκτιμάται ως εποικοδομητική, καθόσον είναι σε θέση να εισφέρει την οπτική του σχετικά με την επίτευξη των στόχων, αλλά και τις τυχόν αστοχίες των θεσπισθέντων νομοθετημάτων.

Η αξιολόγηση αποτελεί κρίσιμο στάδιο και σε ορισμένες έννομες τάξεις συνοδεύει κάθε νομοσχέδιο. Σε μεγάλες δικαιοδοσίες η συμμετοχή των νομοτεχνών είναι περιορισμένη, ενώ σε μικρές είναι συχνή η άτυπη συμβολή τους, ιδίως σε συζητήσεις για τροποποιήσεις. Στις έννομες τάξεις του ηπειρωτικού δικαίου, η αξιολόγηση πολιτικής άργησε να εισαχθεί και όχι πάντα με επιτυχία. Σε αυτές συχνά προτιμώνται να συμμετάσχουν σε επιτροπές αξιολόγησης οι δημόσιοι υπάλληλοι που είχαν λάβει μέρος στο στάδιο της νομοπαρασκευής²⁶.

Συνεπώς, ο νομοτέχνης εμπλέκεται σε περισσότερα στάδια του κύκλου πολιτικής από όσα αναγνωρίζονται τυπικά, συχνά και άτυπα. Παρά τις θεωρητικές επιφυλάξεις περί «υπεξαίρεσης» αρμοδιοτήτων, δεν έχει διαπιστωθεί υποκατάσταση των εκλεγμένων οργάνων, ενώ η αντίληψη ότι οι νομοτέχνες ασχολούνται μόνο με τη μορφή και όχι με την ουσία έχει πλέον εγκαταλειφθεί²⁷.

II. Μοντέλα νομοπαρασκευής και συγκριτική θεώρηση της νομοτεχνικής σε χώρες Κοινού και Αστικού Δικαίου

Η συγκριτική μελέτη της νομοτεχνικής αναδεικνύει δύο διακριτά αλλά αλληλεπιδρώντα μοντέλα νομοπαρασκευής, τα οποία αντανακλούν τις θεσμικές και ιστορικές ιδιαιτερότητες των οικογενειών του κοινού και του ηπειρωτικού δικαίου. Όπως επισημαίνει ο Στεφάνου, η έλλειψη συστηματικής συγκριτικής βιβλιογραφίας καθιστά αναγκαία την ανά-

²⁵ Ibidem, σελ. 491.

²⁶ Ibidem, σελ. 492-493.

²⁷ Ibidem, σελ. 495-498.

πτυξη κριτηρίων που επιτρέπουν ουσιαστική σύγκριση των νομοτεχνικών πρακτικών μεταξύ των δύο συστημάτων²⁸.

1. Νομοτεχνική σε χώρες Κοινού Δικαίου

Το αγγλοσαξονικό σύστημα χαρακτηρίζεται από υψηλό βαθμό θεσμικής συγκέντρωσης, επαγγελματισμού και τυποποίησης. Κεντρικό στοιχείο αποτελεί η ύπαρξη κεντρικού νομοτεχνικού γραφείου, το οποίο συντάσσει όλα τα σχέδια νόμων και διασφαλίζει την ποιότητα και ομοιομορφία τους²⁹. Η πρώτη έκδοση κάθε σχεδίου προέρχεται αποκλειστικά από αυτό, γεγονός που καθορίζει σε μεγάλο βαθμό τη δομή του τελικού κειμένου. Η διαδικασία στηρίζεται σε σαφείς εντολές σύνταξης και αναλυτικές οδηγίες από τα υπουργεία, ενώ η εκπαίδευση των νομοτεχνών είναι πολυετής και πρακτικά προσανατολισμένη. Παρά την ύπαρξη ομάδας, η κύρια ευθύνη της συγγραφής ανατίθεται σε έναν νομοτέχνη. Η παράδοση του κοινού δικαίου διατηρεί τον διαχωρισμό πολιτικής και νομοτεχνικής, ενώ τα νομοσχέδια συνοδεύονται μόνο από σύντομο επεξηγηματικό υπόμνημα (explanatory memorandum).

Άλλο σημαντικό χαρακτηριστικό της νομοτεχνικής σε αυτό το σύστημα είναι η *ύπαρξη σαφούς εντολής σύνταξης και αναλυτικών νομοτεχνικών οδηγιών* (drafting instructions), οι οποίες αποστέλλονται από τα υπουργεία και αποτελούν το βασικό σημείο εκκίνησης για τον νομοτέχνη. Η ποιότητα των οδηγιών αυτών επηρεάζει άμεσα όχι μόνο την ποιότητα, αλλά και την ταχύτητα της νομοπαρασκευής³⁰. Παρά την ύπαρξη ομάδας, ο νομοτέχνης σε αυτό το σύστημα είναι «μοναχικός». Τούτο διότι το κύριο βάρος και την κύρια ευθύνη της συγγραφής ενός σχεδίου νόμου φέρει ένας μόνο νομοτέχνης, ενώ τα υπόλοιπα μέλη της

²⁸ C. Stefanou, *Comparative Legislative Drafting*, ό.π., σελ. 124.

²⁹ Ibidem, σελ. 126-127.

³⁰ Queensland Legislation Handbook, Governing Queensland, Queensland Government, Department of the Premier and Cabinet, 6th ed., 2019, σελ. 15, διαθέσιμο στο: premiers.qld.gov.au/publications/categories/policies-and-codes/handbooks/legislation-handbook.aspx (τελευταία πρόσβαση 02.05.2026).

ομάδας επιμελούνται ή «χτενίζουν» το τελικό κείμενο³¹. Περαιτέρω, ο υψηλός επαγγελματισμός του νομοτέχνη στο μοντέλο νομοτεχνικής του κοινού δικαίου αποτυπώνεται και στην πολυετή επαγγελματική εκπαίδευσή του, η οποία πέραν του σημαντικού οικονομικού κόστους, σε ορισμένες χώρες, φτάνει ή και ξεπερνάει τα πέντε έτη. Στο πλαίσιο αυτής της εκπαίδευσης δίνεται έμφαση στην πρακτική άσκηση και η αυτόνομη ανάληψη ευθύνης σύνταξης νομοσχεδίων γίνεται σταδιακά³².

Η νομοτεχνική παράδοση του κοινού δικαίου διατηρεί –έστω και ως «μύθο»– τον αυστηρό διαχωρισμό μεταξύ πολιτικής και νομοτεχνικής, σύμφωνα με την οποία ο νομοτέχνης δεν εξετάζει την ουσία της πολιτικής, αλλά μόνο τη μορφή του νόμου. Παρότι, όπως προαναφέρθηκε, η θέση αυτή πλέον αμφισβητείται, εξακολουθεί να επηρεάζει την αυτοαντίληψη των νομοτεχνών σε δικαιοδοσίες με εκτεταμένο κρατικό και νομοθετικό μηχανισμό³³. Τέλος, ένα ακόμη χαρακτηριστικό της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας στις χώρες του κοινού δικαίου είναι η έλλειψη εκτενών συνοδευτικών εγγράφων (*travaux préparatoires*). Τα νομοσχέδια κατατίθενται στη Βουλή χωρίς συνοδευτικά έγγραφα και εκθέσεις, αλλά συνοδεύεται από ένα μόνο σύντομο αιτιολογικό υπόμνημα, που είναι μια λακωνική μονοσέλιδη αιτιολογική έκθεση³⁴.

2. Νομοτεχνική σε χώρες Αστικού Δικαίου

Σε αντίθεση με το συγκεντρωτικό μοντέλο του κοινού δικαίου, οι χώρες του ηπειρωτικού δικαίου χαρακτηρίζονται από πολυκεντρικότητα, ετερογένεια και συχνά χαμηλότερο βαθμό θεσμικής τυποποίησης. Βασικό χαρακτηριστικό σε αυτό το μοντέλο είναι η ύπαρξη πολλαπλών πηγών σύνταξης. Σχέδια νόμων μπορεί να προέρχονται από υπουργεία, τη Βουλή, το γραφείο Πρωθυπουργού ή ακόμη και το γραφείο Προέδρου και δεν αποκλείεται μάλιστα να υπάρχουν, παράλληλα, περισσότερα

³¹ C. Stefanou, *Comparative Legislative Drafting*, ό.π., σελ. 128.

³² Κ. Στεφάνου/Μ. Μουσμούντη, *Εισαγωγή στη Νομοπαρασκευή*, ό.π., σελ. 7.

³³ C. Stefanou, *Comparative Legislative Drafting*, ό.π., σελ. 129-130.

³⁴ Κ. Στεφάνου/Μ. Μουσμούντη, *Εισαγωγή στη Νομοπαρασκευή*, ό.π., σελ. 7.

του ενός σχέδια για το ίδιο θέμα. Ένα άλλο κύριο χαρακτηριστικό είναι η σύσταση νομοπαρασκευαστικών επιτροπών, το έργο και η σύνθεση των οποίων διαφοροποιείται από χώρα σε χώρα. Σε κάποιες χώρες οι νομοπαρασκευαστικές επιτροπές ασχολούνται με τη σύνταξη των αρχικών σχεδίων νόμων, ενώ σε άλλες μεριμνούν για την επιμέλεια κειμένου που δεν έχει συνταχθεί από τις ίδιες. Πάρα τις διαφοροποιήσεις ως προς τη σύνθεση, οι νομοπαρασκευαστικές επιτροπές συνήθως αποτελούνται από δημόσιους λειτουργούς, ακαδημαϊκούς, δικαστές και κομματικούς εκπροσώπους³⁵. Οι επιτροπές αυτές συστήνονται συνήθως για μεγάλα και σύνθετα νομοθετήματα και απαιτούν μήνες ή σε ορισμένες περιπτώσεις ακόμη και χρόνια για να ολοκληρώσουν το έργο τους. Θα πρέπει να αναγνωριστεί ότι, επειδή αυτές οι επιτροπές απαρτίζονται από νομικούς και ειδικούς πάνω στο θέμα που εξετάζουν, παράγουν υψηλής ποιότητας εκθέσεις και υποστηρικτικό υλικό, ακόμη κι αν τα ίδια τα σχέδια νόμου που συντάσσουν τείνουν να είναι περίπλοκα κείμενα που τα κοινοβούλια και οι εμπλεκόμενες στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία υπηρεσίες καλούνται στη συνέχεια να αποσαφηνίσουν³⁶.

Ένα άλλο χαρακτηριστικό γνώρισμα στο μοντέλο νομοπαρασκευής των χωρών αστικού δικαίου είναι η άγνωστη προέλευση του πρώτου σχεδίου. Συχνά το αρχικό κείμενο έχει συνταχθεί από άγνωστους μη θεσμικούς συντάκτες, που μπορεί να είναι εξωτερικοί συνεργάτες (δικηγόροι, δικηγορικά γραφεία ή εταιρείες), πανεπιστημιακοί ή ακόμη και μη κυβερνητικές οργανώσεις ή ομάδες συμφερόντων. Παρά το γεγονός ότι είναι κατακριτέα η άγνωστη προέλευση του πρώτου σχεδίου του νόμου, καθότι εξίσου άγνωστες είναι σε αυτή την περίπτωση και οι ικανότητες των συντακτών και, επιπλέον, συνιστά παράγοντα διατήρησης του μωσαϊκού και της ανομοιογένειας της νομοθεσίας, μόλις την τελευταία δεκαετία επανεξετάζεται ως πρακτική από τις χώρες αστικού δικαίου³⁷. Η πίεση του χρόνου, ο μη επαρκής αριθμός νομοτεχνών και η έλλειψη

³⁵ Ibidem, σελ. 8.

³⁶ C. Stefanou, *Comparative Legislative Drafting*, ό.π., σελ. σελ. 131.

³⁷ Κ. Στεφάνου/Μ. Μουσιμούτη, *Εισαγωγή στη Νομοπαρασκευή*, ό.π., σελ. 8.

εξειδίκευσης συχνά ωθούν στην αναζήτηση βοήθειας από εξωτερικούς συνεργάτες, συνήθως δικηγορικά γραφεία και εταιρείες. Αυτό δεν είναι κατ' ανάγκην αρνητικό ούτε σημαίνει αυτομάτως ότι ένα σχέδιο νόμου που παράγεται από μη νομοτέχνες εξωτερικούς συνεργάτες είναι οπωσδήποτε κακής ποιότητας. Ωστόσο, αυτό που κατά τον Στεφάνου εξελίσσεται σε σοβαρό ζήτημα είναι το γεγονός ότι οι υπουργοί συχνά προτιμούν τα σχέδιά τους να προέρχονται από εξωτερικές πηγές, είτε επειδή δεν εμπιστεύονται τις ικανότητες των υπηρετούντων νομοτεχνών είτε επειδή φοβούνται ότι τα σχέδιά τους θα «διαρρεύσουν» στον Τύπο³⁸.

Πέραν των ανωτέρω είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι σε αυτό το μοντέλο η εκπαίδευση των νομοτεχνών είναι συνήθως σύντομη και αποσπασματική, περιορισμένη σε ορισμένες περιπτώσεις σε σεμινάρια ή υπηρεσιακές οδηγίες, γεγονός που αντανakλά την αντίληψη ότι η νομοτεχνική αποτελεί ένα επιπλέον καθήκον του διοικητικού προσωπικού και όχι εξειδικευμένο επάγγελμα. Συχνά υπάρχει η εσφαλμένη αντίληψη ότι η νομική εκπαίδευση αρκεί για να εκτελέσει κανείς καθήκοντα νομοτέχνη. Επίσης, στις χώρες αστικού δικαίου υπάρχει αναστροφή της θέσης του Henry Thring, αφού το πιο χαρακτηριστικό στοιχείο του αυτού του μοντέλου νομοπαρασκευής είναι η στενή σύνδεση της νομοτεχνικής με τη χάραξη και εφαρμογή πολιτικής. Οι νομοτέχνες συμμετέχουν ενεργά στην ερμηνεία και διαμόρφωση της πολιτικής, ενώ συχνά αναλαμβάνουν και την εφαρμογή της, ακριβώς επειδή κατέχουν σε βάθος γνώση του νομοθετήματος που συνέταξαν³⁹.

Ένα τελευταίο χαρακτηριστικό της νομοτεχνικής πρακτικής στις χώρες αστικού δικαίου είναι ότι η έκταση των εκθέσεων και των εγγράφων που συνοδεύουν το σχέδιο νόμου που κατατίθεται στη Βουλή μπορεί να είναι εξαιρετικά μεγάλη. Τα συνοδευτικά έγγραφα και οι σχετικές εκθέσεις, έχουν διττό ρόλο. Αφενός, επιβεβαιώνουν και αποδεικνύουν ότι, κατά τη διαδικασία σύνταξης του συγκεκριμένου νομοθετήματος, τηρήθηκαν όλες οι νομικές προϋποθέσεις και διαδικασίες και, αφετέ-

³⁸ C. Stefanou, *Comparative Legislative Drafting*, ό.π., σελ. 135.

³⁹ Ibidem, σελ. 133.

ρου, διαθέτουν νομική αξία, καθώς συμβάλλουν στην ερμηνεία της νομοθεσίας από τα δικαστήρια και σε αυτά εντοπίζονται συχνά οι λόγοι που οδήγησαν στη νομοθέτηση⁴⁰.

3. Αλληλεπίδραση και τάσεις σύγκλισης των δύο μοντέλων

Παρά τις εμφανείς διαφορές, τα δύο μοντέλα παρουσιάζουν σημεία σύγκλισης. Οι χώρες κοινού δικαίου υιοθετούν πλέον και δεύτερη νομοτεχνική μονάδα (π.χ. κοινοβουλευτικές υπηρεσίες ή εκπαιδευμένοι νομοτέχνες σε υπουργεία), ενώ οι χώρες ηπειρωτικού δικαίου ενισχύουν την επαγγελματοποίηση και την κατάρτιση των νομοτεχνών, αναγνωρίζοντας την ανάγκη συστηματικής εκπαίδευσης. Παράλληλα, η αυξανόμενη πολυπλοκότητα της νομοθέτησης και η ανάγκη για τεκμηριωμένη χάραξη πολιτικής οδηγούν και τα δύο συστήματα σε μεγαλύτερη αποδοχή της ανάγκης σύνδεσης και αλληλεπίδρασης μεταξύ πολιτικής και νομοτεχνικής⁴¹.

Ενδιαφέρουσα είναι και σύγκλιση στο ζήτημα των εγχειριδίων ή οδηγών νομοτεχνικής. Η παράδοση του κοινού δικαίου, όπως διαμορφώθηκε στην Αγγλία, δεν προβλέπει επίσημο εγχειρίδιο, αν και το Γραφείο Συμβούλου του Κοινοβουλίου διαθέτει εσωτερικά κείμενα που στην ουσία λειτουργούν ως τέτοια. Αντιθέτως, στις έννομες τάξεις του ηπειρωτικού δικαίου η ύπαρξη εγχειριδίων ή οδηγών νομοτεχνικής αποτελεί πάγια πρακτική, ενώ σε πολλές δικαιοδοσίες τα εγχειρίδια αυτά έχουν μετατραπεί σε δεσμευτικούς κανόνες, δηλαδή σε νόμους περί νομοθέτησης. Σταδιακά, ολοένα και περισσότερες δικαιοδοσίες του κοινού δικαίου υιοθετούν αυτή την παράδοση των χωρών του αστικού δικαίου⁴².

Η συγκριτική θεώρηση δείχνει ότι οι διαφορές μεταξύ των δύο οικογενειών δικαίου είναι περισσότερο διαδικαστικές και θεσμικές παρά τεχνικές. Η τεχνική πλευρά της νομοτεχνικής δεν φαίνεται να επηρεάζεται από το νομικό σύστημα, ενώ η πρακτική οργάνωση της νομοπαρασκευής αντανakλά ιστορικές και διοικητικές παραδόσεις.

⁴⁰ Ibidem, σελ. 133-134.

⁴¹ Ibidem, σελ. 136-137.

⁴² Βλ. υποσημ. 38.

III. Ο ρόλος του νομοτέχνη

1. Ο νομοτέχνης ως «μεταφραστής» πολιτικής

Ο ρόλος του νομοτέχνη τοποθετείται ανάμεσα σε δύο ακραίες αντιλήψεις. Σύμφωνα με την πρώτη, ο νομοτέχνης δεν κάνει τίποτα περισσότερο από το να επιμελείται γλωσσικά, συντακτικά και γραμματικά το σχέδιο νόμου και οφείλει μόνο να αποτυπώνει σε κείμενο τις πολιτικές εντολές, χωρίς να λαμβάνει υπόψη θεμελιώδεις αρχές ή οτιδήποτε άλλο. Η δεύτερη άποψη αποδίδει στον νομοτέχνη την ευθύνη για τη μετατροπή μιας γενικής πολιτικής ιδέας σε ολοκληρωμένο και λειτουργικό ρυθμιστικό σχήμα⁴³. Όπως ήδη έχει αναφερθεί παραπάνω, καμία από τις δύο προσεγγίσεις δεν μπορεί να υποστηριχθεί πειστικά, καθόσον ο ρόλος του νομοτέχνη είναι να μετατρέπει μια ήδη ανεπτυγμένη πολιτική επιλογή σε νομικό κείμενο. Δεν αποτελεί ευθύνη του να επεξεργάζεται ατελείς ή ασαφείς πολιτικές ιδέες, προκειμένου να τις μετατρέψει σε πλήρες κανονιστικό πλαίσιο, αλλά ούτε ο ίδιος πρέπει να είναι διατεθειμένος να κάνει κάτι τέτοιο. Ταυτόχρονα, ο ρόλος του νομοτέχνη είναι πολύ πιο δημιουργικός από αυτόν του επιμελητή ενός νομικού κειμένου, στο οποίο δεν μπορεί να παρέμβει παρά μόνο συντακτικά και γραμματικά. Η δουλειά του νομοτέχνη απαιτεί δημιουργικότητα, εξειδικευμένη γνώση και ικανότητα σχεδιασμού και ορθής διάρθρωσης των σχεδίων νόμων, δεξιότητες που μπορεί να μην έχουν οι φορείς χάραξης πολιτικής. Σύμφωνα με την Ξανθάκη, ο ρόλος του νομοτέχνη είναι δημιουργικός και ουσιαστικός, εφόσον διαθέτει την ικανότητά να θέτει στοχευμένα ερωτήματα, να διατυπώνει εποικοδομητικές παρατηρήσεις και να προτείνει εναλλακτικούς τρόπους επίτευξης των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων, συμβάλλοντας κατ' αυτό τον τρόπο στη βελτίωση της ποιότητας της πολιτικής. Ο νομοτέχνης, άρα, παρέχει μια επαγγελματική υπηρεσία υψηλής εξειδίκευσης, χωρίς να υποκαθιστά τον φορέα λήψης αποφάσεων, αφού η χάραξη της πολιτικής παραμένει αποκλειστικά στην κυβέρνηση⁴⁴.

⁴³ H. Xanthaki, *Thornton's Legislative Drafting*, ό.π., σελ. 154.

⁴⁴ Ibidem, σελ. 155.

Περαιτέρω, σύμφωνα με τον V.C.R.A.C. Crabbe, οι νομοτέχνες στην πράξη μεταφράζουν την πολιτική σε νόμο και δεν πρέπει να επιδιώκουν να διαμορφώνουν την πολιτική, καθώς αυτό είναι ζητήματα που ανήκει στην αρμοδιότητα άλλων. Ωστόσο, και ο ίδιος αποδέχεται ότι είναι σημαντική η κατανόηση εκ μέρους των νομοτεχνών των ζητημάτων που προκάλεσαν το πρόβλημα, του οποίου τη λύση επιχειρούν να διαμορφώσουν μέσω της νομοθετικής διαδικασίας⁴⁵. Στη σύγχρονη νομοτεχνική παρατηρείται μια σαφής μετατόπιση από την παραδοσιακή αντίληψη του νομοτέχνη ως τεχνικού συντάκτη προς τον ρόλο του «μεταφραστή πολιτικής»⁴⁶. Η προσέγγιση του νομοτέχνη-μεταφραστή έχει πλέον υιοθετηθεί τόσο από την ακαδημαϊκή κοινότητα όσο και από τους ίδιους τους νομοτέχνες. Ενδεικτικά, το νομοθετικό εγχειρίδιο της πολιτείας Queensland αναφέρει ότι “*The drafting process involves translating policy into a legally effective scheme*”, δηλαδή «Η νομοτεχνική διαδικασία περιλαμβάνει τη μετάφραση της δημόσιας πολιτικής σε ένα νομικά αποτελεσματικό σχήμα», επιβεβαιώνοντας ότι η νομοτεχνική διαδικασία δεν περιορίζεται στη μορφοποίηση, αλλά συνιστά ενεργή μετατροπή της δημόσιας πολιτικής σε λειτουργικό και εφαρμόσιμο νομικό πλαίσιο⁴⁷.

Εφόσον, λοιπόν, ο νομοτέχνης καλείται να αποτυπώσει σε νομικό κείμενο τη δημόσια πολιτική σε μια μορφή που να ανταποκρίνεται στους στόχους της, να είναι αποδεκτή από τη Βουλή και ταυτόχρονα κατανοητή από τους αποδέκτες της, γίνεται κατανοητό ότι απαιτείται μία ιδιαίτερα σύνθετη και απαιτητική διαδικασία. Ο νομοτέχνης στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας πρέπει να κατανοήσει το πλαίσιο μέσα στο οποίο οφείλει να ενεργήσει, να λάβει και να αξιολογήσει ετερόκλητες εισροές, να επικοινωνήσει με διαφορετικούς συνομιλητές και, τελικά, να διαμορφώσει λύσεις που εξυπηρετούν τους επιδιωκόμενους

⁴⁵ V.C.R.A.C. Crabbe, *Legislative Drafting*, 1993 (ανατ. 2012), σελ. 13, διαθέσιμο στο: doi.org/10.4324/9781843143536 (τελευταία πρόσβαση 10.05.2026).

⁴⁶ M. H. Dauda, *Policy and the drafter: the role of the drafter in influencing the substance of policy*, IALS Student Law Review 1/2018, σελ. 27-33.

⁴⁷ Queensland Legislation Handbook, ό.π.

πολιτικούς στόχους και έχουν παράλληλα δυνατότητα πρακτικής εφαρμογής⁴⁸.

Σύμφωνα με τη Μ. Mousmouti, ο ρόλος του νομοθέτη ενσωματώνει τρεις διακριτές αλλά αλληλένδετες λειτουργίες:

Να μεταγράψει τους στόχους πολιτικής σε νομοθετικές διατάξεις ως μεταφραστής της πολιτικής, μετατρέποντας τους στόχους σε νομικό κείμενο.

Να σχεδιάσει ως σχεδιαστής κανόνες δικαίου που μπορούν να επιφέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα με τρόπο λειτουργικό, εφαρμόσιμο και συνεπή προς τους σκοπούς της πολιτικής.

Να εκφράσει και να μεταδώσει ως φορέας επικοινωνίας του νόμου το νομοθετικό μήνυμα στους αποδέκτες του νόμου, ώστε το περιεχόμενο, ο σκοπός και οι απαιτήσεις του νομοθετήματος να γίνονται κατανοητά από όσους επηρεάζονται ή καλούνται να τον εφαρμόσουν⁴⁹.

Η προσέγγιση αυτή μετατοπίζει το επίκεντρο της ανάλυσης από το ερώτημα «αν» ή «πώς» λειτουργεί ο νόμος στην πράξη, στο ερώτημα-πρόκληση «πώς πρέπει να σχεδιαστεί ώστε να λειτουργήσει». Το έργο του νομοτέχνη, επομένως, δεν είναι απλώς μία διαδικασία συντακτικής ή γλωσσικής επιμέλειας ενός νομικού κειμένου ή απλής αποτύπωσης σε νομικό κείμενο πολιτικών οδηγιών, αλλά μια σύνθετη πράξη μετάφρασης πολιτικών στόχων, σχεδιασμού του σχεδίου νόμου και επικοινωνίας του ρυθμιστικού μηνύματος, η οποία απαιτεί από τον νομοτέχνη να λαμβάνει αποφάσεις σε ένα ρευστό, περίπλοκο και συχνά αβέβαιο περιβάλλον⁵⁰.

2. Τα στάδια νομοθέτησης, οι αρχές και τα διλήμματα του νομοτέχνη

Ο νομοτέχνης δεν κινείται εμπειρικά ή διαισθητικά, αλλά αντίθετα ακολουθεί συγκεκριμένη μεθοδολογία και εφαρμόζει συγκεκριμένες αρχές

⁴⁸ Μ. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, σελ. 3-4, διαθέσιμο στο: doi.org/10.4337/9781788118231.00006 (τελευταία πρόσβαση 03.05.2026).

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

νομοτεχνικής. Στη διεθνή βιβλιογραφία αναφέρονται τα πέντε στάδια νομοθέτησης του G. Thornton:

1. Κατανόηση των ρυθμιστικών απαιτήσεων του αρμόδιου υπουργείου
2. Ανάλυση των ρυθμιστικών απαιτήσεων του αρμόδιου υπουργείου
3. Σχεδιασμός του σχεδίου νόμου
4. Σύνταξη του σχεδίου νόμου
5. Επιβεβαίωση του σχεδίου του νομικού κείμενου (άσκηση χρηστικότητας)⁵¹

Ο νομοτέχνης επιδιώκει να προχωρά με λογική ακολουθία από το ένα στάδιο στο επόμενο. Ωστόσο, τα στάδια αυτά δεν αποτελούν «στεγανά διαμερίσματα», αλλά λειτουργούν περισσότερο ως διακριτές φάσεις μιας συνολικής διαδικασίας, κατά την οποία ο νομοτέχνης χρειάζεται να επιστρέψει σε προηγούμενο στάδιο, είτε επειδή ανακύπτουν νέα ζητήματα, είτε επειδή διαπιστώνεται ότι το σχέδιο δεν λειτουργεί όπως αναμενόταν. Η πορεία από την αρχική κατανόηση έως τον τελικό έλεγχο σπάνια είναι γραμμική⁵².

Στο πρώτο στάδιο, ο νομοτέχνης επιδιώκει να αποκτήσει πλήρη κατανόηση των στόχων της πολιτικής, των επιδιωκόμενων ρυθμιστικών αποτελεσμάτων, των αποδεκτών της ρύθμισης και των «ελαττωμάτων» του ισχύοντος δικαίου που η νέα πρόταση καλείται να θεραπεύσει. Η κατανόηση αυτή απαιτεί προσεκτική μελέτη των ρυθμιστικών απαιτήσεων, υπομονή, επιμονή και στενή συνεργασία με τον αρμόδιο υπηρεσιακό παράγοντα που λειτουργεί ως διάυλος επικοινωνίας και είναι επιφορτισμένος με την παροχή διευκρινίσεων. Στο δεύτερο στάδιο, ο νομοτέχνης αναλύει τις προτάσεις σε σχέση με το ισχύον νομικό πλαίσιο, τις συνταγματικές αρχές και υπερνομοθετικούς κανόνες και εξετάζει την πρακτικότητα και εφαρμοσιμότητα της προτεινόμενης λύσης, αποφεύγοντας την ψευδαίσθηση ότι η νομοθέτηση ισοδυναμεί με επίλυση του προβλήματος. Δεν είναι σπάνιο να έρθει στην προσπάθειά του αντιμέτωπος με φορείς της πολιτικής που ενδιαφέρονται

⁵¹ H. Xanthaki, *Thornton's Legislative Drafting*, ό.π., σελ. 158-159.

⁵² Ibidem.

περισσότερο για την ταχεία προώθηση μιας ρύθμισης παρά για το κατά πόσο αυτή μπορεί να εφαρμοστεί αποτελεσματικά και δίκαια⁵³.

Στο τρίτο στάδιο, ο νομοτέχνης περνά στον σχεδιασμό της «αρχιτεκτονικής», δηλαδή της δομής του σχεδίου νόμου, κατά το οποίο διαμορφώνει ή εξετάζει τη βασική δομή του νομοθετήματος. Προκειμένου να οργανώσει το περιεχόμενο του σχεδίου νόμου, πρέπει να προβεί σε ιεράρχηση των ρυθμιστικών μηνυμάτων ανάλογα με το κοινό (πολίτες, εξειδικευμένοι χρήστες ή νομικοί-δικηγόροι) στο οποίο απευθύνεται η προωθούμενη νομοθεσία, αλλά και με βάση με τη σπουδαιότητά τους. Ανάλογα με το κοινό στο οποίο απευθύνεται το νομικό κείμενο η διατύπωση και η χρησιμοποιούμενη γλώσσα (απλή ή εξειδικευμένη, η με χρήση νομικών όρων) πρέπει να προσαρμόζονται, ώστε να επικοινωνείται με τον πλέον κατάλληλο τρόπο το περιεχόμενο. Επίσης, στο στάδιο αυτό ο νομοτέχνης διαχωρίζει τις ουσιαστικές διατάξεις από τις οργανωτικές και τις διαδικαστικές με στόχο να επιτύχει την καλύτερη δυνατή επικοινωνία και κατανόηση των ρυθμιστικών μηνυμάτων, αλλά και να διατηρήσει λογική δομή και συνεκτικότητα στο σχέδιο νόμου⁵⁴.

Το τέταρτο στάδιο αφορά στη σύνταξη και επεξεργασία του κειμένου. Η πρώτη έκδοση του σχεδίου νόμου αποτελεί μόνο την αφετηρία, καθώς το σχέδιο περνά από διαδοχικές αναθεωρήσεις, επανειλημμένο έλεγχο, επαναξιολόγηση της δομής και συνεχή διάλογο με τους παράγοντες του επισπεύδοντος υπουργείου. Ο νομοτέχνης εφαρμόζει αυστηρή πειθαρχία, ελέγχει επανειλημμένα τη συνοχή, τις παραπομπές, τους ορισμούς, τη συμμόρφωση με τις οδηγίες, ενώ παραμένει ανοιχτός σε κριτική και έτοιμος να αναθεωρήσει επιλογές, όταν αυτό ζητείται από τον καθ' ύλην αρμόδιο φορέα. Όσο το σχέδιο νόμου προοδευτικά εξελίσσεται και αναθεωρείται, η έμφαση μετατοπίζεται από την πιστή

⁵³ Ibidem, σελ. 169.

⁵⁴ Κ. Στεφάνου/Μ. Μουσμούντη, *Τεχνικές νομοπαρασκευής: ο σχεδιασμός ενός νόμου*, Εκπαιδευτικό Υλικό Προγράμματος «Ειδική Φάση Σπουδών Εισαγωγής στον Κλάδο ΠΕ Επιτελικών Στελεχών», Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, 2023, σελ. 25.

αποτύπωση της πολιτικής πρόθεσης στη μέγιστη δυνατή σαφήνεια, ακρίβεια και αναγνωσιμότητα για τον τελικό χρήστη⁵⁵.

Στο πέμπτο στάδιο, το σχέδιο νόμου υποβάλλεται σε συστηματικό έλεγχο και δοκιμή, ώστε να διαπιστωθεί αν επιτυγχάνει τους επιδιωκόμενους στόχους και αν μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά στην πράξη. Ο νομοτέχνης εξετάζει τη συνοχή, τη σαφήνεια και τη συμβατότητα του κειμένου με το νομικό σύστημα και τους νομοτεχνικούς κανόνες, δοκιμάζει τη ρύθμιση σε υποθετικά σενάρια και, όπου είναι εφικτό, αξιοποιεί την ανατροφοδότηση αντιπροσωπευτικών χρηστών⁵⁶. Παράλληλα, διενεργείται λεπτομερής τεχνικός έλεγχος (ορισμοί, παραπομπές και ενδοπαραπομπές, αρίθμηση κ.ά.), ενώ δεύτερος νομοτέχνης προσφέρει την πολύτιμη βοήθεια της δεύτερης ματιάς. Στόχος είναι να επιβεβαιωθεί ότι το νομοθετικό μήνυμα επικοινωνείται με ακρίβεια και ότι η ρύθμιση διαθέτει τα χαρακτηριστικά αποτελεσματικότητας που, όπως επισημαίνει η Μουσμούτη⁵⁷, καθιστούν τη νομοθέτηση λειτουργική, εφαρμόσιμη και ικανή να παράγει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

Κατά τη διαδικασία της νομοθέτησης, εφόσον πληρούνται οι θεμελιώδεις προϋποθέσεις της καλής νομοθέτησης, δηλαδή οι αρχές της νομιμότητας και της αποτελεσματικότητας, ο νομοτέχνης εξετάζει την τήρηση των ειδικότερων αρχών της καλής νομοθέτησης. Οι αρχές αυτές λειτουργούν ως κριτήρια επιλογής της βέλτιστης ρυθμιστικής λύσης. Θεμελιώδης είναι η αρχή της αναλογικότητας, η οποία απαιτεί η νομοθέτηση να αποτελεί το έσχατο μέσο ρυθμιστικής παρέμβασης. Η προωθούμενη ρύθμιση πρέπει να είναι κατάλληλη, αναγκαία και να τελεί σε εύλογη σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, αφού έχουν αποκλειστεί εναλλακτικές μη νομοθετικές επιλογές. Δεύτερη κατηγορία αρχών αποτελεί η αρχή της απλότητας και της σαφήνειας, η οποία απαιτεί ακριβή, κατανοητή και μονοσήμαντη διατύπωση, προσαρμοσμένη στο επίπεδο κατανόησης των αποδεκτών της ρύθμισης. Η αρχή αυτή

⁵⁵ H. Xanthaki, *Thornton's Legislative Drafting*, ό.π., σελ. 175-176.

⁵⁶ Ibidem, σελ. 215-217.

⁵⁷ M. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, ό.π.

συνδέεται με τη λογοδοσία και την ασφάλεια δικαίου, που απαιτούν σαφή προσδιορισμό αρμοδιοτήτων, κριτηρίων και διαδικασιών, καθώς και αποφυγή αντιφατικών ή αναδρομικών ρυθμίσεων. Σε τρίτο επίπεδο, η αρχή της δημοκρατικής νομιμοποίησης επιβάλλει ανοιχτές και διαφανείς διαδικασίες κατάρτισης και αξιολόγησης των ρυθμίσεων, με ουσιαστική διαβούλευση και σεβασμό της ισότητας των φύλων και της μη έμφυλης γλωσσικής διατύπωσης⁵⁸.

Ο νομοτέχνης, λοιπόν, σύμφωνα με τη σχετική θεωρία, οφείλει να ενεργήσει εφαρμόζοντας τις παραπάνω αρχές και να οργανώσει τη νομοτεχνική στάθμιση με γνώμονα μια ιεραρχημένη πυραμίδα προτεραιοτήτων, στην κορυφή της οποίας βρίσκεται *η επίτευξη των ρυθμιστικών αποτελεσμάτων*, δηλαδή η πραγματική ικανότητα της ρύθμισης να επιλύσει το πρόβλημα που στοχεύει να αντιμετωπίσει. Αμέσως μετά ακολουθούν *η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα*, που αφορούν την πρακτική λειτουργικότητα της ρύθμισης και τη σχέση κόστους-οφέλους της εφαρμογής της. Σε επόμενο επίπεδο βρίσκονται *η ακρίβεια, η σαφήνεια και η χρήση μονοσήμαντων όρων*, που διασφαλίζουν ότι το κείμενο είναι κατανοητό, προβλέψιμο και απαλλαγμένο από αμφισημίες. Στη βάση της πυραμίδας τοποθετείται *η προσβάσιμη γλώσσα*, προσαρμοσμένη στους αποδέκτες της ρύθμισης, καθώς και *η γλώσσα χωρίς προσδιορισμό φύλου*, που εξασφαλίζει ισότιμη και μη αποκλειστική νομοθετική επικοινωνία. Η πυραμίδα αυτή λειτουργεί ως πρακτικός οδηγός για τον νομοτέχνη, αποτυπώνοντας την προτεραιότητα των ουσιαστικών ρυθμιστικών αποτελεσμάτων έναντι των τεχνικών και γλωσσικών επιλογών, χωρίς όμως να υποβαθμίζει τη σημασία των τελευταίων για την ποιότητα και τη χρηστικότητα του τελικού κειμένου⁵⁹.

Όπως σημειώνει η Μουσμούτη, η σύγχρονη νομοτεχνική πρακτική ενσωματώνει αρχές «διαχειριστικής» ορθολογικότητας, όπως η απο-

⁵⁸ Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, *Εγχειρίδιο*, ό.π., σελ. 10-11.

⁵⁹ Ibidem, σελ. 13.

τελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων (efficacy–effectiveness–efficiency), οι οποίες λειτουργούν συμπληρωματικά προς τις παραδοσιακές νομικές αρχές και προσδίδουν ουδετερότητα, αντικειμενικότητα και λειτουργικό προσανατολισμό στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Παρότι δεν στερούνται εννοιολογικών και επιχειρησιακών δυσκολιών, προσφέρουν στον νομοτέχνη ένα πρακτικό πλαίσιο για να αξιολογεί επιλογές, να σταθμίζει συνέπειες και να διαμορφώνει κανόνες που είναι όχι μόνο νομικά ορθοί, αλλά και εφαρμόσιμοι, αναλογικοί και προσαρμοσμένοι στο κοινωνικό και θεσμικό περιβάλλον⁶⁰.

Παρά τα παραπάνω, τα οποία αποτυπώνουν το θεωρητικό πρότυπο της νομοτεχνικής διαδικασίας, στην πράξη η τήρηση όλων των σταδίων και αρχών συχνά δυσχεραίνεται. Η πίεση του χρόνου, ο βαθμός ωριμότητας του πρώτου προς επεξεργασία σχεδίου, η ελλιπής ή ασυνεπής επικοινωνία με παράγοντες του επισπεύδοντος υπουργείου, οι συνεχείς τροποποιήσεις του περιεχομένου (με άρθρα που προστίθενται ή αφαιρούνται μέχρι και την κατάθεση), καθώς και οι αλλαγές στον νομοθετικό προγραμματισμό, δημιουργούν συνθήκες που δεν επιτρέπουν στον νομοτέχνη να ακολουθήσει πάντοτε τη μεθοδολογία, όπως αυτή περιγράφεται στη θεωρία. Σε αυτό το πλαίσιο, η ποιότητα της συνεργασίας με τον αρμόδιο υπηρεσιακό παράγοντα αποκτά καθοριστική σημασία για την ομαλή εξέλιξη της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.

Η συνεργασία του νομοτέχνη με τον αρμόδιο υπηρεσιακό παράγοντα, τον λεγόμενο υπεύθυνο παροχής οδηγιών (instructing officer), αποτελεί σημαντική παράμετρο της νομοτεχνικής διαδικασίας. Στην ελληνική πρακτική, ο ρόλος αυτός ασκείται είτε από τον νομικό σύμβουλο του καθ' ύλην αρμόδιου υπουργού είτε από το υπηρεσιακό στέλεχος που χειρίζεται τη ρύθμιση. Ο παράγοντας αυτός λειτουργεί ως βασικός δίαυλος επικοινωνίας μεταξύ πολιτικής ηγεσίας, διοίκησης και νομοτέχνη, παρέχοντας τις αναγκαίες πληροφορίες, εξηγήσεις και διευκρινίσεις για το περιεχόμενο και τους στόχους της πολιτικής,

⁶⁰ M. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, ό.π.

συνεργάζεται με τον νομοτέχνη κατά την επεξεργασία των προσχεδίων και επικοινωνεί με τις αρμόδιες υπηρεσίες του υπουργείου ή άλλων συναρμόδιων φορέων. Η αποτελεσματική συνεργασία προϋποθέτει σχέση εμπιστοσύνης, αμοιβαία κατανόηση του ρόλου έκαστου και πλήρη διαφάνεια ως προς τους στόχους της πολιτικής. Ο παράγοντας αυτός, πρέπει να διαθέτει όχι μόνο επαρκή γνώση του ρυθμιστικού αντικείμενου, αλλά και ικανότητα ουσιαστικής επικοινωνίας και πρόσβαση στους καθ' ύλην αρμόδιους όταν απαιτούνται διευκρινίσεις. Όταν η συνεργασία λειτουργεί ομαλά, η διαδικασία σύνταξης επιταχύνεται, η ποιότητα του νομοθετικού κειμένου βελτιώνεται και η τελική ρύθμιση αντανakλά με μεγαλύτερη ακρίβεια τις επιδιώξεις της πολιτικής και τις ανάγκες της διοίκησης⁶¹.

Το έργο του νομοτέχνη δεν είναι μια γραμμική ή μηχανιστική διαδικασία, αλλά είναι μια διαρκής άσκηση αναστοχασμού, όπου ο νομοτέχνης καλείται να επιλέξει, ανάμεσα σε πολλαπλές εναλλακτικές, εκείνη που υπηρετεί καλύτερα τον επιδιωκόμενο σκοπό⁶². Το πρώτο δίλημμα αφορά την αναγκαιότητα της νομοθεσίας. Είναι ο νόμος το κατάλληλο εργαλείο ή μπορεί το πρόβλημα να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικότερα με ηπιότερα μέσα, όπως ενημέρωση, κίνητρα, αυτορρύθμιση ή αλλαγή διοικητικής πρακτικής; Ο νομοτέχνης, συνεργαζόμενος με τους καθ' ύλην αρμόδιους υπηρεσιακούς παράγοντες, πρέπει να σταθμίσει τον αναμενόμενο αντίκτυπο, τη δυνατότητα συμμόρφωσης και τους μηχανισμούς επιβολής, αλλά και να διαμορφώσει με σαφήνεια τα βασικά μηνύματα της ρύθμισης⁶³.

Εξίσου κρίσιμο είναι το δίλημμα που αφορά στον σκοπό της νομοθεσίας, καθώς ο νόμος δεν είναι αυτοσκοπός, αλλά εργαλείο πολιτικής. Ο σαφής προσδιορισμός του σκοπού λειτουργεί ως πυξίδα για τη διαμόρφωση του περιεχομένου, καθοδηγεί την εφαρμογή και αποτελεί σημείο αναφοράς για τον δικαστικό έλεγχο και την αξιολόγηση των

⁶¹ H. Xanthaki, *Thornton's Legislative Drafting*, ό.π., σελ. 156-157.

⁶² Κ. Στεφάνου/Μ. Μουσμούντη, *Τεχνικές νομοπαρασκευής*, ό.π., σελ. 25.

⁶³ Ibidem, σελ. 11-14.

αποτελεσμάτων. Στο επίκεντρο της νομοτεχνικής εργασίας βρίσκεται, εξάλλου, και το δίλημμα του ρυθμιστικού περιεχομένου, αφού πρέπει να απαντηθεί το ερώτημα «Τι πρέπει να ρυθμιστεί και με ποιον τρόπο;». Ο νομοτέχνης αντιμετωπίζει, επίσης, διλλήματα που άπτονται της κατάστροφης της νομοθετικής ύλης. Πρέπει να γίνουν εκ μέρους του επιλογές όσον αφορά τη δομή του σχεδίου νόμου, τη σειρά των άρθρων, τη γλώσσα και τη διατύπωση, που δεν είναι άνευ σημασίας επιλογές, καθόσον επηρεάζουν την προσβασιμότητα, την κατανόηση και την αποτελεσματικότητα του κειμένου⁶⁴. Η νομοτεχνική δεν είναι απλώς σύνταξη ενός σχεδίου νόμου, αλλά είναι μια συνεχής άσκηση κρίσης (φρόνησης), όπου κάθε επιλογή μπορεί να καθορίσει αν ο νόμος θα πετύχει τον στόχο του ή θα αν θα μείνει ένα κείμενο δημοσιευμένο στο Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως.

IV. Η ελληνική περίπτωση

1. Η νομοτεχνική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα εδώ και μερικά χρόνια έχει ξεκινήσει η μεταρρύθμιση του νομοτεχνικού μοντέλου, με την ενσωμάτωση πρακτικών του κοινού δικαίου στο πλαίσιο μιας έννομης τάξης αστικού δικαίου⁶⁵. Με τον ν. 4622/2019 επιλέχθηκε η σύνθεση του συγκεντρωτικού και του αποκεντρωτικού μοντέλου νομοπαρασκευής, δηλαδή η δημιουργία ενός υβριδικού μοντέλου που συνδυάζει ορισμένα στοιχεία, εκ των οποίων άλλα απαντώνται στο μοντέλο των χωρών κοινού δικαίου και άλλα στο μοντέλο των χωρών αστικού δικαίου. Αυτό το «πείραμα» είναι ιδιαίτερος ενδιαφέρον, διότι αφενός μέχρι την ψήφιση του ν. 4622/2019 δεν είχε γίνει προσπάθεια «δανεισμού» στοιχείων νομοπαρασκευαστικής παράδοσης χωρών του κοινού δικαίου εκ μέρους κάποιας χώρας αστικού δικαίου⁶⁶, αφετέρου δε, αν αποδειχθεί επιτυχές, δεν αποκλείεται να ακολουθηθεί και σε άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ανήκουν στην ίδια

⁶⁴ Ibidem, σελ. 15-26.

⁶⁵ Κ. Στεφάνου/Μ. Μουσμούτη, *Εισαγωγή στη Νομοπαρασκευή*, ό.π., σελ. 10-11.

⁶⁶ Ibidem.

οικογένεια δικαίου με την Ελλάδα, λαμβανομένης υπόψη της δυναμικής που έχει αναπτυχθεί τα τελευταία χρόνια στο ζήτημα της ποιότητας της νομοθεσίας και της διαπίστωσης της ανάγκης για αλλαγή.

Η θέσπιση του ν. 4622/2019 σηματοδότησε μια ουσιώδη μεταβολή στη διοικητική οργάνωση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, με κεντρικό άξονα τη σύσταση ενιαίας νομοτεχνικής υπηρεσίας στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (ΓΓΝΚΘ). Κατά το πρότυπο της βρετανικής εμπειρίας, όπου η απόφαση του 1869 για τη δημιουργία κεντρικού νομοτεχνικού γραφείου αποτέλεσε τομή στη μετάβαση από ένα κατακερματισμένο νομοθετικό σώμα σε ένα συνεκτικό και τυποποιημένο σύστημα, η ελληνική μεταρρύθμιση επιδιώκει μακροπρόθεσμα την υπέρβαση του «μωσαϊκού» της ισχύουσας νομοθεσίας και την καθιέρωση ενός διακριτού ελληνικού νομοτεχνικού ύφους⁶⁷. Κατά την Ξανθάκη, η οργανωτική δομή, η ηγεσία και οι λειτουργίες της ΓΓΝΚΘ παρουσιάζουν σημαντικές ομοιότητες με εκείνες του Office of Parliamentary Counsel στο Ηνωμένο Βασίλειο. Η μεταφορά της ύπαρξης ενός κεντρικού νομοπαρασκευαστικού φορέα, δηλαδή της θεσμικής συγκέντρωσης του μοντέλου νομοπαρασκευής που υπάρχει στα κράτη κοινού δικαίου σε μία έννομη τάξη του αστικού δικαίου δεν έχει επιχειρηθεί στο παρελθόν. Πρόκειται για μία νέα θεσμική σύλληψη, η οποία πρέπει να παρακολουθηθεί, να αξιολογηθεί και να αποτιμηθεί, ενδεχομένως και υπό το πρίσμα της αποτελεσματικότητάς της όχι μόνο στην Ελλάδα⁶⁸.

Ωστόσο, η προσπάθεια για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθέτησης δεν είναι κάτι καινοφανές αλλά ανάγεται παλαιότερα. Στα μέσα της δεκαετίας του 2000 είχε γίνει μία σημαντική προσπάθεια, όχι με νόμο, αλλά με την έκδοση της Πρωθυπουργικής Εγκυκλίου Υ190/18.7.2006, η οποία εισήγαγε μια συντονισμένη πολιτική βελτίωσης των ρυθμιστικών

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ H. Xanthaki, *The Greek Executive State Model: A Paradigm for Better Legislation*, *Statute Law Review* 2/2024, σελ. 3, διαθέσιμο στο: doi.org/10.1093/slr/hmae025m (τελευταία πρόσβαση 09.05.2026).

παρεμβάσεων και προέβλεπε οργανωτικές δομές (Μονάδες Ελέγχου Ποιότητας Ρυθμίσεων σε υπουργεία και περιφέρειες, υπό την εποπτεία της τότε Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης) και διαδικασίες για την τεκμηρίωση νέων ρυθμίσεων. Στο πλαίσιο αυτό αναπτύχθηκαν και τυποποιημένα εργαλεία υποστήριξης της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, όπως το γενικό υπόδειγμα αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων⁶⁹. Η θεσμική αυτή κατεύθυνση ενισχύθηκε περαιτέρω με τον ν. 4048/2012, ο οποίος κωδικοποίησε αρχές, διαδικασίες και μέσα καλής νομοθέτησης και όρισε ως αρμόδιες δομές τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων και το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της τότε Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης. Συνολικά, οι παρεμβάσεις αυτές καταδεικνύουν ότι η σημερινή συζήτηση για τη βελτίωση της νομοθετικής διαδικασίας δεν ξεκινά από μηδενική βάση, αλλά εντάσσεται σε μια μακρά πορεία θεσμικών προσπαθειών που επιχειρούσαν ήδη από τότε να εισαγάγουν πιο συστηματικές και τεκμηριωμένες πρακτικές.

Ποιες παράμετροι διαφοροποιούν το εγχείρημα του ν. 4622/2019 από τις προηγούμενες προσπάθειες; Σύμφωνα με τον Σ.-Ι. Κουτνατζή «ο ν. 4622/2019, υπερβαίνει ποιοτικά τις προηγούμενες απόπειρες νομοθετικής κατοχύρωσης της καλής νομοθέτησης, καθώς δεν περιορίζεται στη θέσπιση ουσιαστικών κανόνων, αλλά παρέχει επιπλέον τις αναγκαίες προς τούτο διαδικαστικές εγγυήσεις. Χωρίς να θίγεται η νομοθετική πρωτοβουλία των υπουργών, ενισχύεται έτσι ο ρόλος της Προεδρίας της Κυβέρνησης ως του μόνου δυνατού κεντρικού θεματοφύλακα της καλής νομοθέτησης». Σύμφωνα με τον πρώην Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων και νυν Γενικό Γραμματέα Πρωθυπουργού, η ΓΓΝΚΘ δεν συνιστά απλώς μια μετονομασία της πρώην Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, αλλά μια νέα οργανική μονάδα, η θεμελιώδης αποστολή της οποίας, συνίσταται στη διασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και στην

⁶⁹ P. Arampatzi, *The evolution of Regulatory Impact Assessment in Greece, challenges and opportunities of full integration in the legislative process*, Statute Law Review 3/2025, διαθέσιμο στο: doi.org/10.1093/slr/hmaf033 (τελευταία πρόσβαση 04.05.2026).

αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της καλής νομοθέτησης⁷⁰. Όπως το θέτει η Ξανθάκη, η ΓΓΝΚΘ, με τον ν. 4622/2019 έχει αποκτήσει την αρμοδιότητα να θέτει φραγμό στην προώθηση νομοθετημάτων που δεν συμμορφώνονται προς τις αρχές και τις διαδικασίες του επιτελικού κράτους και προς τις νέες αντιλήψεις περί ποιότητας της νομοθέτησης, να συντονίζει τη νομοθετική δραστηριότητα διασφαλίζοντας ότι νομοθετικές πρωτοβουλίες που αφορούν περισσότερα του ενός υπουργεία ενοποιούνται σε ενιαίο νομοθέτημα, να αποτρέπει την προώθηση περιττής νομοθεσίας, καθώς και να εμποδίζει τη θέσπιση υπέρμετρα εκτεταμένων ή αποσπασματικών διατάξεων που συντηρούν το «μωσαϊκό» νόμων⁷¹.

Την αναβάθμιση της πρώην Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης σε Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων επισημαίνει και η νυν Γενική Γραμματέας, Χ. Τσάκωνα, υποστηρίζοντας ότι ο ρόλος της δεν άλλαξε μόνο κατ' όνομα, αλλά εξελίχθηκε σε κεντρικό συντονιστικό μηχανισμό ελέγχου της ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και ότι η αναβάθμιση αυτή διασφαλίζει μεγαλύτερη συνέπεια στις ρυθμίσεις και καθαρότερη αποτύπωση των στόχων της δημόσιας πολιτικής, με άμεσο αντίκτυπο στην οικονομία⁷². Στο Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας υπογραμμίζεται ο ρόλος των νομοτεχνών σε αυτό το πλαίσιο αφού ρητά αναφέρεται ότι «*Η ανάθεση της επίβλεψης και εναρμόνισης του νομοπαρασκευαστικού έργου σε μια κεντρική υπηρεσία, στελεχωμένη από υπαλλήλους με γνώση και εμπειρία σε θέματα νομοτεχνικής, εξασφαλίζει τον οριζόντιο έλεγχο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας από την ίδια ομάδα νομοτεχνών, οι οποίοι, χάρη στην εξειδικευμένη εκπαίδευση, εγγυώνται την αποτε-*

⁷⁰ Σ. Ι. Κουτνατζής, *Πώς και γιατί νομοθετούμε; Το επιτελικό κράτος στην πράξη*, ΤΑ ΝΕΑ 08.02.2020.

⁷¹ Η. Xanthaki, *The Greek Executive State Model*, ό.π., σελ. 3.

⁷² Γ. Γούλας, *Αγκάθι για την οικονομία η κακή νομοθέτηση – Τα μηνύματα από τους Δελφούς*, Daily NB, διαθέσιμο στο: daily.nb.org/sunedria-ekdiloseis/sunedria/agkathi-gia-tin-oikonomia-i-kaki-nomothetisi-ta-minymata-apo-tous-delfous/ (τελευταία πρόσβαση 04.05.2026).

λεσματικότητα των νομοθετικών κείμενων, τη συστηματική εφαρμογή των αρχών καλής νομοθέτησης και τη συμβολή τους στην επίτευξη των ρυθμιστικών στόχων»⁷³.

Συνοψίζοντας, με τη νομοτεχνική μεταρρύθμιση εισήχθη μια νέα αρχιτεκτονική στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, με κεντρικό πυλώνα τη συγκρότηση ενιαίας νομοτεχνικής υπηρεσίας στη ΓΓΝΚΘ. Επιδίωξη της μεταρρύθμισης αυτής είναι η ενοποίηση και ομογενοποίηση της νομοθετικής παραγωγής, η σταδιακή διαμόρφωση ενός διακριτού ελληνικού νομοτεχνικού ύφους και, συνακόλουθα, η ανάπτυξη θεσμικών μηχανισμών εκπαίδευσης και επαγγελματοποίησης των νομοτεχνών. Η υλοποίηση των στόχων αυτών προϋποθέτει τη συνεργασία διοικητικών δομών, όπως η ΓΓΝΚΘ και το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, με τον πανεπιστημιακό χώρο⁷⁴, ώστε να συγκροτηθεί ένα συνεκτικό σύστημα θεωρητικής κατάρτισης και πρακτικής εξειδίκευσης.

2. Η ειδικότητα του νομοτέχνη στην ελληνική δημόσια διοίκηση

Στον πρόλογο του τότε Υπουργού Επικρατείας, καθηγητή Γ. Γεραπετρίτη, που περιλαμβάνεται στο Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, υπογραμμίζεται ότι *«Ιδιαίτερως σημαντική για τη μακροπρόθεσμη επιτυχία αυτού του εγχειρήματος είναι και η σύσταση, με το ν. 4622/2019, ενός νέου διυπουργικού κλάδου Επιτελικών Στελεχών της Διοίκησης, με τις ειδικότητες Αναλυτών Δημοσίων Πολιτικών, Νομοτεχνών και Αναλυτών Ψηφιακής Πολιτικής, που θα καταστήσει μεσοπρόθεσμα δυνατή τη στελέχωση της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων με εξειδικευμένους δημοσίους υπαλλήλους, διασφαλίζοντας έτσι τη διοικητική συνέχεια»⁷⁵.*

Αναφορικά με την τομή που επέρχεται με τον ν. 4622/2019 ως προς

⁷³ Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, *Εγχειρίδιο*, ό.π., σελ. 63.

⁷⁴ Βλ. σημείωση 67.

⁷⁵ Ibidem, σελ. 5.

την επαγγελματοποίηση της νομοπαρασκευής, η Ξανθάκη επισημαίνει ότι αυτή συνιστά μία από τις καινοτομίες του νόμου και ότι σε αυτό το πλαίσιο διαμορφώνονται τρία νέα πεδία εξειδίκευσης στη διαδικασία παραγωγής της νομοθεσίας: οι αναλυτές δημόσιας πολιτικής, οι ψηφιακοί αναλυτές και οι νομοτέχνες. Οι αναλυτές δημόσιας πολιτικής είναι επιφορτισμένοι με την αξιολόγηση των κοινωνικών φαινομένων και την επιλογή της καταλληλότερης κανονιστικής παρέμβασης, εξετάζοντας παράλληλα και εναλλακτικά μέσα ρύθμισης πέραν της νομοθεσίας. Το έργο τους υποστηρίζεται από τους ψηφιακούς αναλυτές, οι οποίοι αξιοποιούν εθνικά, ευρωπαϊκά και διεθνή δεδομένα, με στόχο την ενσωμάτωση τεκμηριωμένης, βασισμένης σε εμπειρικά στοιχεία, χάραξης πολιτικής στη δημόσια διοίκηση. Η εξειδικευμένη γνώση των δύο αυτών κατηγοριών διοχετεύεται στους επαγγελματίες νομοτέχνες, οι οποίοι αναλαμβάνουν τη μετατροπή των πολιτικών επιλογών της κυβερνητικής ηγεσίας σε σαφές και λειτουργικό νομοθετικό κείμενο, προσαρμοσμένο στις ανάγκες των αποδεκτών του. Οι νομοτέχνες καλούνται να αξιολογήσουν εάν η νομοθετική παρέμβαση είναι πράγματι αναγκαία, να εξετάσουν εναλλακτικές μορφές ρύθμισης, να συνεργαστούν με τις νομικές υπηρεσίες των υπουργείων για τον προσδιορισμό των αναγκών μεταρρύθμισης, να συντάξουν το νομοθετικό κείμενο και να ολοκληρώσουν την τελική μορφή της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Η θεσμοθέτηση και επαγγελματοποίηση αυτών των τριών διακριτών πεδίων εξειδίκευσης στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, κατά την Ξανθάκη, συνιστά καινοτομία όχι μόνο για την ελληνική έννομη τάξη αλλά και γενικότερα για τις χώρες αστικού δικαίου⁷⁶.

Ειδικότερα, στην ελληνική δημόσια διοίκηση η ειδικότητα του νομοτέχνη προβλέφθηκε στο άρθρο 104 του ν. 4622/2019 (Α' 133), ως μία από τις τρεις ειδικότητες του διυπουργικού κλάδου ΠΕ Επιτελικών Στελεχών της Διοίκησης, που συστάθηκε για πρώτη φορά. Το αντικείμενο εργασίας των υπαλλήλων της ειδικότητας Νομοτεχνών, όπως περιγράφεται στο ως άνω άρθρο, είναι «η υποστήριξη της πολιτικής και

⁷⁶ Η. Xanthaki, *The Greek Executive State Model*, ό.π., σελ. 4-5.

διοικητικής ηγεσίας του φορέα στον οποίο υπηρετούν κατά τη σύνταξη, αξιολόγηση και τροποποίηση σχεδίων νόμων, κανονιστικών πράξεων και λοιπών συνοδευτικών εγγράφων, της αρμοδιότητάς τους»⁷⁷. Σύμφωνα με το επίσημο περίγραμμα θέσης του νομοτέχνη, το οποίο περιλαμβάνεται στο αρχείο γενικών περιγραμμάτων του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου⁷⁸, ο νομοτέχνης έχει τα ακόλουθα κύρια καθήκοντα:

α) Εφαρμόζει τις αρχές και τα εργαλεία της καλής νομοθέτησης κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία.

β) Συμμετέχει στη συγγραφή θεσμικών, κανονιστικών και νομικών κειμένων και συναφών εγγράφων (τόσο στην προπαρασκευαστική διαδικασία όσο και κατά την κατάθεση).

γ) Συντάσσει απλά και κατανοητά νομοθετικά και κανονιστικά κείμενα και μεριμνά για τη χαμηλότερη δυνατή επιβάρυνση των πολιτών και επιχειρήσεων.

δ) Παρακολουθεί και αξιολογεί την υλοποίηση της θεσμικής, κανονιστικής και νομικής διαδικασίας.

ε) Ενημερώνει την ηγεσία για την πορεία υλοποίησης των νομοπαρασκευαστικών διαδικασιών.

στ) Γνωρίζει και υποβάλλει προτάσεις βάσει των καλών πρακτικών Εθνικών και Διεθνών φορέων.

ζ) Εντοπίζει τα κενά στο υπάρχον θεσμικό, κανονιστικό και νομικό πλαίσιο και υποβάλλει προτάσεις για διορθωτικά μέτρα.

η) Συμμετέχει στη συγγραφή αιτιολογικών προτάσεων για νομοθετικά κείμενα.

θ) Συμμετέχει στην αναμόρφωση του δικαίου εφαρμόζοντας τεχνικές απλούστευσης και κωδικοποίησης.

Σύμφωνα με το επίσημο περίγραμμα θέσης του Μητρώου Ανθρώ-

⁷⁷ Βλ. παρ. 3 άρθρου 104 του ν. 4622/2019 (Α' 133).

⁷⁸ Υπουργείο Εσωτερικών, Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού, Βιβλιοθήκη Περιγραμμάτων, Αρχείο Γενικών Περιγραμμάτων, διαθέσιμο στο: apografi.gov.gr/perigrammata/per_library.html (τελευταία πρόσβαση 30.04.2026).

πινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου, ο νομοτέχνης οφείλει να διαθέτει ένα σύνολο κρίσιμων δεξιοτήτων, όπως κριτική σκέψη και δημιουργικότητα, οργανωτική ικανότητα για τον καθορισμό προτεραιοτήτων και τη λήψη αποφάσεων υπό αυστηρά χρονοδιαγράμματα, δεξιότητες διαχείρισης συγκρούσεων, επικοινωνιακή επάρκεια και προσανατολισμό στον πολίτη. Πέραν όμως των δεξιοτήτων, απαιτείται και ένα στιβαρό γνωστικό υπόβαθρο, καθώς απαιτείται πολύ καλή γνώση του κανονιστικού πλαισίου του οικείου τομέα δημόσιας πολιτικής, πλήρης κατανόηση των αρχών της καλής νομοθέτησης, ευχέρεια στη σύνταξη εκθέσεων ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης, εξοικείωση με τις τεχνικές απλούστευσης, κωδικοποίησης και αναμόρφωσης του δικαίου, καθώς και γνώση ειδικότερων ζητημάτων νομοπαρασκευής, όπως η ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου και η ευρωπαϊκή πολιτική για τη βελτίωση της νομοθέτησης⁷⁹.

Με το άρθρο 105 του ν. 4622/2019 προβλέφθηκε ότι οι οργανικές θέσεις του διυπουργικού αυτού κλάδου μπορούν να καλύπτονται α) με διορισμό αποφοίτων των Τμημάτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης κατόπιν απόφασης του αρμόδιου για θέματα δημόσιας διοίκησης υπουργού ή β) με μετάταξη υπηρετούντων υπαλλήλων φορέων της γενικής κυβέρνησης με σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου ή Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου, εφόσον είναι κάτοχοι πτυχίου ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης και αναγνωρισμένου μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών ετήσιας τουλάχιστον διάρκειας ή αναγνωρισμένου διδακτορικού τίτλου σπουδών ή απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης ανεξάρτητα από τον φορέα στον οποίο ανήκει η οργανική τους θέση. Στην περίπτωση της μετάταξης προϋπόθεση είναι η προηγούμενη ελάχιστη προϋπηρεσία τεσσάρων ετών μετά τον διορισμό και η επιτυχής παρακολούθηση προγράμματος πιστοποίησης το οποίο οργανώνεται από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης. Οι προϋποθέσεις και η διαδικασία εισαγωγής στο

⁷⁹ Ibidem.

Ειδικό Πρόγραμμα Πιστοποίησης⁸⁰ για την ένταξη στον κλάδο ΠΕ Επιτελικών Στελεχών περιγράφονται αναλυτικά στην υπό στοιχ. ΔΙΠΑΑΔ/ΕΚΔΔΑ/Φ.8/76/οικ.5694/08.04.2022 (Β' 1954) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών⁸¹.

Το 2022, κατά την πρώτη εφαρμογή, κινήθηκε η διαδικασία κάλυψης των θέσεων Επιτελικών Στελεχών που συστάθηκαν με το π.δ. 73/2021 (Α' 167)⁸² με μετάταξη ήδη υπηρετούντων δημοσίων υπαλλήλων (αποφοίτων της ΕΣΔΔΑ και μη) και εκδόθηκε η αρ. πρωτ. 4665/30.08.2022 πρόσκληση του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης για συμμετοχής στο πρόγραμμα κατόπιν γραπτής δοκιμασίας, με στόχο την κάλυψη 315 εκ των 350 θέσεων Π.Ε. Επιτελικών Στελεχών. Από τις 315 θέσεις της πρόσκλησης οι 122 προορίζονταν για Αναλυτές Δημοσίων Πολιτικών, 84 για Αναλυτές Ψηφιακής Πολιτικής και 109 για Νομοτέχνες. Σε συνέχεια της γραπτής δοκιμασίας για την εισαγωγή στο πρόγραμμα, τελικά εισήχθησαν 84 Αναλυτές Δημοσίων Πολιτικών, 41 Αναλυτές Ψηφιακής Πολιτικής και 41 Νομοτέχνες. Από αυτούς, όπως προκύπτει από τους οριστικούς πίνακες κατάταξης του ΕΚΔΔΑ ολοκλήρωσαν επιτυχώς το

⁸⁰ Το συγκεκριμένο Ειδικό Πρόγραμμα σχεδιάστηκε από το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης και την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης σε συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών, καθώς και με την υποστήριξη της D.G. REFORM της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Expertise France και του γαλλικού Εθνικού Ινστιτούτου Δημόσιας Διοίκησης (Institut National du Service Public –INSP).

⁸¹ Σημειώνεται ότι για την εισαγωγή στο ειδικό πρόγραμμα πιστοποίησης, πέραν των τυπικών προϋποθέσεων (πτυχίο, μεταπτυχιακό ή αποφοίτηση από την ΕΣΔΔΑ, άριστη γνώση αγγλικής γλώσσας κ.ά.), απαιτείται η επιτυχία σε γραπτή δοκιμασία. Διευκρινίζεται ότι για την εισαγωγή στο Τμήμα Νομοτεχνών απαιτείται πτυχίο Νομικής, ενώ για την εισαγωγή στο Τμήμα Αναλυτών Δημοσίων Πολιτικών απαιτείται πτυχίο ΑΕΙ (και πρώην ΤΕΙ/ΑΤΕΙ) και για την εισαγωγή στο Τμήμα Αναλυτών Ψηφιακής Πολιτικής απαιτείται πτυχίο Μηχανικού Πολυτεχνικών Σχολών ή Θετικών Επιστημών. Το ειδικό πρόγραμμα περιλαμβάνει Κοινή Φάση Σπουδών με γραπτή εξέταση στο τέλος της και Ειδική Φάση Σπουδών με γραπτή εξέταση-πιστοποίηση στο τέλος της και με βάση τη βαθμολογία και των δύο φάσεων συντάσσεται πίνακας κατάταξης με φθίνουσα σειρά βαθμολογίας.

⁸² Αρ. πρωτ. 4665/30.08.2022 πρόσκληση συμμετοχής στο ειδικό πρόγραμμα του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

πρόγραμμα, κατόπιν της κοινής και της ειδικής φάσης σπουδών, καθώς και των εξετάσεων πιστοποίησης μόλις 129 συμμετέχοντες συνολικά, εκ των οποίων 67 Αναλυτές Δημοσίων Πολιτικών, 31 Αναλυτές Ψηφιακής Πολιτικής και 31 Νομοτέχνες⁸³ και έλαβαν τη σχετική πιστοποίηση τον Ιούλιο του 2023. Η διαδικασία μετάταξης όσων εξ αυτών υπέβαλαν τις προβλεπόμενες αιτήσεις συνοδευόμενες από τα απαιτούμενα δικαιολογητικά ενώπιον της Κεντρικής Επιτροπής Κινητικότητας ολοκληρώθηκε με μεγάλη καθυστέρηση τον Μάιο-Ιούνιο του 2024.

Έκτοτε δεν έχει κινηθεί εκ νέου η διαδικασία κάλυψης των πολλών κενών θέσεων επιτελικών στελεχών με τη διαδικασία της μετάταξης ήδη υπηρετούντων δημοσίων υπαλλήλων (αποφοίτων ΕΣΔΔΑ και μη), αλλά μόνο η σταδιακή κάλυψη των θέσεων με διορισμό ελάχιστων νέων αποφοίτων των Τμημάτων της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι ως σπουδαστές/σπουδάστριες παρακολουθούν επιτυχώς το Ειδικό Πρόγραμμα ως τρίτη φάση σπουδών στην ΕΣΔΔΑ, στο οποίο εισάγονται, επίσης, κατόπιν γραπτής δοκιμασίας⁸⁴. Σύμφωνα με την αρ. πρωτ. 3973/07.05.2026 πρόσφατη προκήρυξη του 32ου εισαγωγικού διαγωνισμού της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (ΑΔΑ: 93ΖΡ4691Φ0-Ξ21) ο αριθμός των θέσεων του κλάδου ΠΕ Επιτελικών Στελεχών είναι συνολικά 13 και για τρεις ειδικότητες. Με τους ακολουθούμενους ρυθμούς κάλυψης των θέσεων του κλάδου Επιτελικών Στελεχών είναι εμφανής η υποστελέχωση και συνακόλουθα η υπολειτουργία του κλάδου. Εύλογα, λοιπόν, εγείρεται προβληματισμός για τα αίτια αυτής της υποστελέχωσης και τις επιπτώσεις στην έκβαση του εγχειρήματος. Όσον αφορά δε στην αξιοποίηση και στην πραγματική άσκηση επιτελικών καθηκόντων από τους, ούτως ή άλλως, λίγους υπαλλήλους του κλάδου ΠΕ Επιτελικών Στελεχών – ιδίως συγκριτικά με τον αρχικό φιλόδοξο στόχο κάλυψης 315 θέσεων

⁸³ Βλ. σχετικούς πίνακες στο epitelika.ekdd.gr (τελευταία πρόσβαση 09.05.2026).

⁸⁴ Βλ. την αριθμ. ΔΙΠΑΑΔ/ΕΚΔΔΑ/Φ.8/78/οικ.6821/29.04.2022 (Β' 2130) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών «Ειδικό Πρόγραμμα Εκπαίδευσης Σπουδαστών/στριών της ΕΣΔΔΑ για την ένταξη στον Κλάδο Π.Ε. Επιτελικών Στελεχών».

κατά την πρώτη διαδικασία– πρόκειται για μία σοβαρή παράμετρο, την οποία το αρμόδιο Υπουργείο Εσωτερικών οφείλει να εξετάσει, καθόσον θέτει σε κίνδυνο την επιτυχία του εγχειρήματος.

V. Επίλογος

Παρότι δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι βασικές καινοτομίες του ν. 4622/2019 για την καλή νομοθέτηση δημιούργησαν συνθήκες για τη βελτίωση της νομοτεχνικής και της ποιότητας της νομοθέτησης, η αξιολόγηση της πρακτικής τους επιτυχίας δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμη. Θα ήταν ουτοπικό, ίσως, να αναμένει κανείς άμεση μετάβαση από ένα καθεστώς κακονομίας σε μία εδραιωμένη πρακτική καλής νομοθέτησης σε μερικά μόλις χρόνια.

Απτά παραδείγματα βελτίωσης υπάρχουν ήδη. Οι τίτλοι των άρθρων και των νόμων γίνονται σταδιακά πιο ουσιαστικοί και επικοινωνούν καλύτερα το περιεχόμενό τους. Έχουν εισαχθεί πίνακας περιεχομένων και άρθρα περί σκοπού και αντικειμένου, γεγονός που δεν συνιστά μία εναλλακτική επιλογή μορφοποίησης κειμένου, αλλά ένα ουσιαστικό εργαλείο που συμβάλλει στο να γίνει ο νόμος πιο προσιτός και κατανοητός στους αποδέκτες. Η συγκέντρωση των εξουσιοδοτικών, τελικών και μεταβατικών διατάξεων και η αποφυγή της διασποράς και ανάμιξής τους με ουσιαστικές διατάξεις διευκολύνει αφενός την προσβασιμότητα στον νόμο, αφετέρου δε την παρακολούθηση και τον έλεγχο της εφαρμογής. Η ομοιομορφία και η συνέπεια στους κανόνες επεξεργασίας των σχεδίων νόμων, οι οποίοι αποτυπώνονται στα δύο βασικά εγχειρίδια (νομοπαρασκευαστικής μεθοδολογίας και ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης) που διασφαλίζει η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων ως κεντρική αρμόδια υπηρεσία, καθώς και η προσπάθεια συμπερίληψης ποσοτικών στόχων και στατιστικών δεδομένων στο κείμενο του νόμου και κυρίως στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, αν και όχι πάντα επιτυχής, είναι βήματα προς τη σωστή κατεύθυνση.

Ωστόσο, δεν είναι λίγα αυτά που δεν έχουν γίνει ακόμη. Η απαίτηση για μονοθεματική νομοθέτηση παραβλέπεται συστηματικά, καθώς δεν είναι λίγα τα πολυθεματικά νομοσχέδια που περιλαμβάνουν μέρη

ή κεφάλαια χωρίς συνάφεια μεταξύ τους. Το γεγονός ότι η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης συμπληρώνεται σε πολλές περιπτώσεις αφού έχουν ήδη συνταχθεί οι διατάξεις από το επισπεύδον υπουργείο, παραγνωρίζοντας ότι είναι όχι μόνο διαδικαστικό προαπαιτούμενο της κατάθεσης του σχεδίου νόμου, αλλά εργαλείο λήψης απόφασης και καλής νομοθέτησης, δυσχεραίνει το έργο όλων των εμπλεκόμενων στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Το πλήθος των εξουσιοδοτικών διατάξεων κάποιων νόμων και ο αριθμός και η φύση των ζητημάτων που αφήνουν να ρυθμιστούν μελλοντικά με υπουργικές αποφάσεις καταμαρτυρούν ότι αυτοί οι νόμοι δεν μπορούν να εφαρμοστούν άμεσα κατά το μέρος που αφορούν οι εξουσιοδοτικές διατάξεις, αλλά και ότι ενδέχεται τα σχέδια που προωθήθηκαν προς ψήφιση να μην ήταν απολύτως ώριμα ουσιαστικά και πολιτικά. Και αυτό το πρόβλημα δεν επιλύεται ούτε με την καλύτερη νομοτεχνική επεξεργασία.

Παρά τις βελτιώσεις, κρίσιμες αδυναμίες εξακολουθούν να παραμένουν και να επηρεάζουν την αποτελεσματική εφαρμογή των καινοτομιών και των προβλέψεων του ν. 4622/2019. Η επιτυχία του εγχειρήματος για την καλή νομοθέτηση θα εξαρτηθεί σε μεγάλο βαθμό από αν θα καταστεί εφικτή η υπέρβαση της βαθιά ριζωμένης παραδοσιακής νομοθετικής νοοτροπίας, η οποία αγνοεί τη νομοτεχνική ως υποκλάδο της νομικής επιστήμης, απορρίπτει την εξειδίκευση των νομοτεχνών και των λοιπών εξειδικευμένων στελεχών και εξακολουθεί να αντιμετωπίζει τη νομοθέτηση ως προνόμιο ενός κλειστού κύκλου παραγόντων⁸⁵. Αν δεν εμπεδωθεί μια σταθερή και υποστηρικτική προσέγγιση απέναντι στη σύγχρονη νομοτεχνική και τους επαγγελματίες της, δεν μπορεί να διασφαλιστεί η επιτυχία της μεταρρύθμισης.

Η πρόοδος που έχει επιτευχθεί δεν πρέπει να χαθεί ούτε να περιοριστεί στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης πολιτικής ατζέντας. Όπως επισημαίνει ο Στεφάνου, η συνέχεια θεσμικών πρωτοβουλιών εξαρτάται συχνά από την αποπολιτικοποίησή τους⁸⁶, από την ικανότητα δηλαδή να αντιμετω-

⁸⁵ Η. Xanthaki, *The Greek Executive State Model*, ό.π., σελ. 12.

⁸⁶ Κ. Στεφάνου, «Στρογγυλά πούλια σε τετράγωνες τρύπες», ό.π., σελ. 305-306.

πίζονται ως ζητήματα θεσμικής ποιότητας και όχι ως πεδία κομματικής αντιπαράθεσης. Η νομοτεχνική είναι ακριβώς ένα τέτοιο πεδίο, καθότι αφορά την ποιότητα της νομοθέτησης, την αποτελεσματικότητα των κανόνων και τη θεσμική αξιοπιστία του κράτους. Η αναγνώριση της σημασίας της νομοτεχνικής ως πεδίου θεσμικής ποιότητας είναι κρίσιμη για να διατηρηθεί η δυναμική που έχει αναπτυχθεί τα τελευταία χρόνια. Σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, η συζήτηση για την ποιότητα της νομοθέτησης, την αποτελεσματικότητα των νόμων και την τεκμηριωμένη ρυθμιστική πολιτική ενισχύεται συνεχώς, αποτελώντας πλέον βασικό άξονα της σύγχρονης διακυβέρνησης. Η Ελλάδα δεν μπορεί να μείνει εκτός αυτής της τάσης. Η νομοτεχνική πρέπει να ιδωθεί ως διαρκής θεσμική επένδυση, ικανή να παράγει σταθερή και ουσιαστική βελτίωση στη νομοθετική παραγωγή και τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, ανεξάρτητα από το ποιος σχεδιάζει ή υλοποιεί τις πολιτικές.

