



ΚΑΝΟΝΕΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Πρακτικά Ημερίδας του Σώματος
Ομοτίμων Καθηγητών Πανεπιστημίου
Αθηνών και Πρόσθετες Μελέτες για την
Καλή Νομοθέτηση

Αθήνα, «Σπίτι της Κύπρου», 20 Ιανουαρίου 2026

Γενική Επιμέλεια:
Καθηγητής Νέστωρ Κουράκης
Γενικός Γραμματέας Σώματος Ομοτίμων Καθηγητών ΕΚΠΑ

Με τη συνεργασία των Ηλία Κορομηλά και Φώτη Φυτσιλή

Αθήνα, Μάιος 2026

ΚΑΝΟΝΕΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Πρακτικά Ημερίδας
Σώματος Ομοτίμων Καθηγητών Πανεπιστημίου Αθηνών
20 Ιανουαρίου 2026 και
Πρόσθετες Μελέτες για την Καλή Νομοθέτηση



ΚΑΝΟΝΕΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ

στο πλαίσιο της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης

Γενική επιμέλεια

Νέστωρ Κουράκης

Εκδότης

Σώμα Ομοτίμων Καθηγητών Πανεπιστημίου Αθηνών

Χρήστου Λαδά 7, 105 61 Αθήνα

Αθήνα, 2026

Προτεινόμενη βιβλιογραφική αναφορά του τόμου

Κουράκης, Ν. (Επιμ.) (2026).

Κανόνες Καλής Νομοθέτησης στο πλαίσιο της Ρυθμιστικής

Διακυβέρνησης. Πρακτικά ημερίδας και πρόσθετες

μελέτες για την Καλή Νομοθέτηση.

Αθήνα: Σώμα Ομοτίμων Καθηγητών Πανεπιστημίου Αθηνών

www.somaomotimon.uoa.gr

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Ιδιαίτερες ευχαριστίες για τη δημιουργία αυτού του Τόμου απευθύνονται στην Πρόεδρο και τα Μέλη του Δ.Σ. του Σώματος Ομοτίμων Καθηγητών ΕΚΠΑ, που αποδέχθηκαν την πρότασή μου για την πραγματοποίηση Ημερίδας περί Καλής Νομοθέτησης, στο «Σπίτι της Κύπρου», οι υπεύθυνοι του οποίου μας παραχώρησαν μία ακόμη φορά την αίθουσα διαλέξεων για την εκδήλωση, τους κ.κ. Μιχάλη Σταθόπουλο, Επίτιμο Καθηγητή ΕΚΠΑ και Ακαδημαϊκό, και Σπ. Βλαχόπουλο, Καθηγητή Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ και Πρόεδρο της Επιτροπής για την Αξιολόγηση της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, για τους εμπειριστατωμένους Χαιρετισμούς τους, τον Δρα Ηλία Κορομηλά, Προϊστάμενο Γραφείου Καλής Νομοθέτησης στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Προεδρία της Κυβέρνησης, για την εξαιρετική βοήθεια «μετά λόγου γνώσεως» που προσέφερε στον σχεδιασμό και την πραγμάτωση της Ημερίδας αλλά και του ανά χείρας Τόμου, τον Λάμπρο Καφίδα, Στέλεχος Της ΑΑΔΕ και Υποψ. Δρα Τμήματος Οικονομικών Επιστημών Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, για τις φροντίδες του στις τελικές διορθώσεις του Τόμου, τους εκλεκτούς επιστήμονες από την Ελλάδα και το Ηνωμένο Βασίλειο που πρόθυμα συμμετέσχαν στην Ημερίδα, αλλά επίσης -last but not least!- και στους διακεκριμένους συναδέλφους που δέχθηκαν την πρόσκλησή μου, μετά την Ημερίδα, να εμπλουτίσουν τον παρόντα Συλλογικό Τόμο με τις συμβολές τους, ως απόσταγμα της εις βάθος ενασχόλησής τους με το θέμα της Καλής Νομοθέτησης.

Οι 15 συμβολές του Τόμου, που μάλιστα δημοσιεύονται στην αυθεντική τους μορφή και χωρίς ομοιομορφοποίηση ως προς τη δόμηση και τον τρόπο των υποσημειώσεων ή βιβλιογραφικών παραπομπών, πιστεύω ότι αποτελούν μια όντως σπουδαία συμβολή στις προσπάθειες που καταβάλλονται, ιδίως κατά τα τελευταία έτη, για μια καλύτερη σε περιεχόμενο και αποτελεσματικότερη στην εφαρμογή της Νομοθέτηση και στη Χώρα μας.

Νέστωρ Κουράκης

ΚΑΝΟΝΕΣ ΚΑΛΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ

ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Περιεχόμενα

Υποδοχή από την Ομότιμη Καθηγήτρια κ. Στέλλα Πριόβολου, Πρόεδρο του Σώματος Ομοτίμων Καθηγητών ΣΟΚΠΑ.....	1
Χαιρετισμός του Επίτ. Καθηγητή και Ακαδημαϊκού κ. Μιχάλη Σταθόπουλου Η Στρατηγική Σημασία της Καλής Νομοθέτησης στο Πλαίσιο της Σύγχρονης Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης	3
Χαιρετισμός του Καθηγητή κ. Σπ. Βλαχόπουλου, Προέδρου της Επιτροπής για την Αξιολόγηση της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας	7
Νέστορ Κουράκης Η Καλή Νομοθέτηση στο πλαίσιο της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης	11
Ελένη Ξανθάκη Η Νομοτεχνική Πρακτική στην Ελλάδα το 2026	27
Κωνσταντίνος Στεφάνου Δομικές Μεταρρυθμίσεις σε Νομικό Περιβάλλον	43
Δρ. Μαρία Μουσμότη Η συμβολή των εργαλείων Καλής Νομοθέτησης (εκτίμηση επιπτώσεων και διαβούλευση) στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του Κράτους Δικαίου. Μια κριτική προσέγγιση	55
Δρ. Ηλίας Κορομηλάς Καλή Νομοθέτηση, Ρυθμιστική Διακυβέρνηση και Κράτος Δικαίου: Η αξιοποίηση των βασικών εργαλείων καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα και τα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ και της ΕΕ.....	79
Δρ. Φώτης Φυτοσιλής Πρακτικές Εφαρμογές της Τεχνητής Νοημοσύνης στην Καλή Νομοθέτηση	117

Παναγιώτης Μαντζούφας Η Καλή Νομοθέτηση ως Εγγύηση του Κράτους Δικαίου	133
Αργύριος Καρράς Η Καλή Νομοθέτηση	157
Παναγιώτης Ε. Πετράκης, Κυριακή Η. Καυκά Ποιότητα Νομοθετικών Ρυθμίσεων και Οικονομική Ανάπτυξη	171
Γεώργιος Μέργος Η έννοια της αποτελεσματικότητας στην καλή νομοθέτηση και τη ρυθμιστική διακυβέρνηση	209
Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος Η Πολυνομία στην Ελλάδα 2020-2025. Τάσεις και Προτάσεις Θεραπείας.....	217
Λάμπρος Καφίδας Πολυνομία και Θεσμική Αξιολόγηση της Νομοθεσίας. Από τη νομοθέτηση στις αποτελεσματικές αναπτυξιακές πολιτικές	227
Παναγιώτης Καρκατσούλης Η καλή νομοθέτηση ενώπιον παλαιότερων και νεότερων προκλήσεων ..	253
Αθανάσιος Χουλιάρης Η Αντεγκληματική Πολιτική ως αναγκαίο πλαίσιο για την Καλή Νομοθέτηση	281
Δήμητρα Παπαδοπούλου-Κλαμαρή Σκέψεις για την προετοιμασία των νόμων στο πλαίσιο της καλής νομοθέτησης	305

**Υποδοχή από την Ομότιμη Καθηγήτρια
κ. Στέλλα Πριόβολου,
Πρόεδρο του Σώματος Ομοτίμων Καθηγητών ΣΟΚΠΑ**

Με πολλή χαρά σας υποδεχόμαστε απόψε, με την νέα χρονιά, στην εκδήλωσή μας στην φιλόξενη πάντα αίθουσα του Σπιτιού της Κύπρου, και ευχαριστούμε πολύ τον Διευθυντή κ. Διομήδη Νικήτα για την ευγενική παραχώρηση. Ευχόμαστε σε όλες και όλους υγεία, δύναμη για δημιουργία, στιγμές ευτυχισμένες και χαρούμενες.

Το θέμα της συζήτησής μας είναι: «Κανόνες καλής νομοθέτησης στο πλαίσιο της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης» και ευχαριστώ θερμά τον εκλεκτό συνάδελφο Γενικό Γραμματέα του ΣΟΚΠΑ κ. Νέστορα Κουράκη για την ωραία πρωτοβουλία, την επιλογή του ιδιαίτερα ενδιαφέροντος θέματος, και την άρτια οργάνωση με την συμμετοχή εκλεκτών επιστημόνων με σημαντικά θέματα εισηγήσεων, τους οποίους ευχαριστώ θερμά για την συμμετοχή τους

Θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερος τον Ακαδημαϊκό Επίτιμο καθηγητή κ. Μ. Σταθόπουλο για τον χαιρετισμό που αποδέχθηκε να κάνει. Ανταποκρινόμενος με περίσσια ευγένεια στην πρόσκληση του Σώματος Ομοτίμων Καθηγητών ΕΚΠΑ, τιμά ιδιαίτερα το συνέδριό μας.

Είναι γεγονός ότι η χώρα μας χρειάζεται μια εθνική στρατηγική. Το θεσμικό οικοδόμημα, που έχουμε σήμερα, είναι αδύναμο. Είναι αναγκαίο οι θεσμοί να ανταποκρίνονται στις σημερινές κοινωνικές απαιτήσεις, καθώς η διαφθορά και οι οικονομικές ανισότητες εντείνονται επικίνδυνα. Η Τεχνητή Νοημοσύνη, εξάλλου, που πρωταγωνιστεί πλέον στη ζωή μας, τρέχει ταχύτερα από τους θεσμούς.

Στην περίοδο, λοιπόν, που αντιμετωπίζουμε τα προβλήματα που ανέφερα, έρχεται ad hoc η αποψινή συζήτηση για να δώσει τη δική της απάντηση. Το θέμα του συνεδρίου για τους κανόνες καλής

νομοθέτησης μέσα στο πλαίσιο της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης αποβλέπει στη δυνατότητα ορισμού ενός πλέγματος θεσμών και αρχών μέσω των οποίων η Διοίκηση να σχεδιάζει, να υλοποιεί και να αξιολογεί δημόσιες πολιτικές με διαφάνεια και στόχο την αποτελεσματική και δικαιοκρατική νομοθέτηση.

Ευχαριστώ και πάλι όλους τους συντελεστές της εκδήλωσης και εύχομαι καλή μας επιτυχία.

Χαιρετισμός του Επίτ. Καθηγητή και Ακαδημαϊκού κ. Μιχάλη Σταθόπουλου:

Η Στρατηγική Σημασία της Καλής Νομοθέτησης στο Πλαίσιο της Σύγχρονης Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης

Η μετάβαση από την παραδοσιακή, αποσπασματική νομοπαραγωγή σε ένα συνεκτικό υπόδειγμα ρυθμιστικής διακυβέρνησης αποτελεί κρίσιμη προϋπόθεση για τον θεσμικό εκσυγχρονισμό του κράτους. Εντός αυτού του ορίζοντα, η «καλή νομοθέτηση» (Better Regulation) – όπως εισήχθη αρχικά με τον ν. 4048/2012¹ και ενσωματώθηκε περαιτέρω στο πλαίσιο του ν. 4622/2019 περί Επιτελικού Κράτους, ενώ παράλληλα τροφοδοτείται από τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και τις μεθοδολογικές αναφορές του ΟΟΣΑ – παύει να εκλαμβάνεται ως μια αμιγώς τεχνική άσκηση. Αναδεικνύεται, αντιθέτως, σε θεσμικό μηχανισμό υψηλής σημασίας, ο οποίος οργανώνει την ίδια τη σχέση μεταξύ κανόνα δικαίου, δημόσιας πολιτικής και κοινωνικής νομιμοποίησης. Η συστηματική υιοθέτηση αρχών όπως η αναγκαιότητα, η αναλογικότητα και η αποτελεσματικότητα, δεν βελτιώνει απλώς την ποιότητα των νομικών κειμένων, αλλά θωρακίζει το ίδιο το Κράτος Δικαίου.

¹ Ο πρώτος νόμος για τη ρυθμιστική διακυβέρνηση και την καλή νομοθέτηση ο ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης» (Α' 34) δεν κατέστη εφικτό να εφαρμοστεί πλήρως κατά την περίοδο των μνημονιακών υποχρεώσεων, παρά μόνο κατά τρόπο αποσπασματικό, για λόγους που συνδέονται τόσο με το διοικητικό και θεσμικό περιβάλλον όσο και με τις πιεστικές χρονικές απαιτήσεις της περιόδου. Εν συνεχεία, το μεγαλύτερο μέρος των ρυθμίσεων του ενσωματώθηκε – με ουσιώδεις τροποποιήσεις και αναδιατυπώσεις – στα άρθρα 56–67 του ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (Α' 133), στο πλαίσιο μιας ευρύτερης αναδιάρθρωσης των μηχανισμών ρύθμισης, συντονισμού και λογοδοσίας του επιτελικού Κράτους και ο ν. 4048/2012 καταργήθηκε.

Πρωτεύον διακύβευμα της καλής νομοθέτησης είναι η εμπέδωση της ασφάλειας δικαίου και η σταθεροποίηση του θεσμικού περιβάλλοντος – στόχοι που συνάδουν με πάγιες απαιτήσεις της διοικητικής και συνταγματικής νομιμότητας, όπως αυτές αποτυπώνονται και στη νομολογία. Η σαφήνεια, η προβλεψιμότητα και η συστηματική καταπολέμηση της πολυνομίας και της κακονομίας λειτουργούν ως αναχώματα έναντι της διοικητικής αυθαιρεσίας. Όταν οι κανόνες είναι κατανοητοί, συνεκτικοί και χρονικά βιώσιμοι, ενισχύεται η εμπιστοσύνη του πολίτη προς τους θεσμούς, περιορίζεται η κανονιστική αβεβαιότητα στις συναλλαγές με το Δημόσιο και αποκαθίσταται η αίσθηση θεσμικής συνέχειας. Η σταθερότητα αυτή συνδέεται άμεσα με την εύρυθμη λειτουργία της Δικαιοσύνης: ο περιορισμός ασαφών ή αντιφατικών ρυθμίσεων μειώνει την παραγωγή ένδικων διαφορών, διευκολύνει την ερμηνευτική εργασία και συμβάλλει, με μετρήσιμους όρους, στην επιτάχυνση της απονομής της.

Παράλληλα, η θεσμοθέτηση και ουσιαστική εφαρμογή εργαλείων όπως η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (ΑΣυΡ) και η ποιοτική δημόσια διαβούλευση ενδυναμώνουν τη διαφάνεια και τη λογοδοσία. Η υποχρέωση της εκτελεστικής εξουσίας να τεκμηριώνει την αναγκαιότητα κάθε ρύθμισης, να συγκρίνει εναλλακτικές επιλογές και – όπου είναι εφικτό – να αποτιμά τις επιπτώσεις με βάση δεδομένα και δείκτες (evidence-informed policy making), μετασχηματίζει τη ρυθμιστική λειτουργία από πράξη μονομερούς εξουσίας σε διαδικασία αιτιολογημένης δημόσιας επιλογής. Ειδικότερα, η διαβούλευση επιτρέπει τη θεσμικά οργανωμένη συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών σε διακριτά στάδια του νομοπαρασκευαστικού κύκλου, ενισχύοντας τη δημοκρατική νομιμοποίηση, αναβαθμίζοντας την ποιότητα της πληροφόρησης του νομοθέτη και οικοδομώντας – όχι ρητορικά, αλλά πρακτικά – ένα ανθεκτικότερο κοινωνικό συμβόλαιο εμπιστοσύνης. Εν προκειμένω, σε σημαντικά νομοθετήματα που αφορούν συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών η δημόσια διαβούλευση δεν αρκεί. Η διαφάνεια στη νομοθέτηση επιβάλλει εδώ τον διάλογο με εκπροσώπους των κατηγοριών αυτών. Παράδειγμα επίκαιρο: Επιχειρείται η μεταρρύθμιση του Κληρονομικού δικαίου του

Αστικού μας Κώδικα, δηλαδή ενός νομοθετήματος μεγάλης επιστημονικής και πρακτικής αξίας. Ο διάλογος (και όχι απλή διαβούλευση) πρέπει να γίνει με εκπροσώπους του νομικού κόσμου της χώρας (δικαστικές ενώσεις, δικηγορικούς συλλόγους, Νομικές Σχολές κ.λπ.).

Στην οικονομική σφαίρα, η καλή νομοθέτηση λειτουργεί ως καταλύτης ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας. Η διεθνής εμπειρία και η σχετική βιβλιογραφία υπογραμμίζουν ότι η απλούστευση διαδικασιών, η μείωση διοικητικών βαρών και η ρυθμιστική προβλεψιμότητα βελτιώνουν το επενδυτικό κλίμα και περιορίζουν το λειτουργικό κόστος των επιχειρήσεων, ιδίως σε κλάδους εντάσεως κανονιστικής συμμόρφωσης. Σε περιβάλλον αυξημένης διεθνούς μεταβλητότητας, η κανονιστική σταθερότητα δεν είναι πολυτέλεια αλλά συγκριτικό πλεονέκτημα: μειώνει το «ασφάλιστρο αβεβαιότητας» που ενσωματώνεται στις οικονομικές αποφάσεις και ενθαρρύνει παραγωγικές επενδύσεις μεγαλύτερου χρονικού ορίζοντα.

Στο πεδίο της περιβαλλοντικής πολιτικής, η καλή νομοθέτηση αποτελεί προϋπόθεση αποτελεσματικής πρόληψης και διαχείρισης κινδύνων, ιδίως όταν οι ρυθμίσεις καλούνται να ισορροπήσουν μεταξύ προστασίας οικοσυστημάτων, κοινωνικής αποδοχής και αναπτυξιακών αναγκών. Η τεκμηριωμένη αξιολόγηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η κανονιστική συνοχή και η σαφής κατανομή αρμοδιοτήτων μειώνουν το έλλειμμα εφαρμογής, ενισχύουν τη συμμόρφωση και περιορίζουν το κόστος που γεννά η αβεβαιότητα, τόσο για τη διοίκηση όσο και για τους οικονομικούς φορείς. Έτσι, η περιβαλλοντική ρύθμιση μετατρέπεται από αποσπασματική αντίδραση σε σταθερή υποδομή ανθεκτικότητας και βιώσιμης μετάβασης.

Ιδιαίτερη, τέλος, σημασία έχει η εδραίωση κουλτούρας αξιολόγησης των ρυθμίσεων και των πολιτικών μετά την εφαρμογή τους (ex post evaluation). Η αξιολόγηση δεν αποτελεί συμπληρωματική διαδικασία, αλλά οργανικό τμήμα του ρυθμιστικού κύκλου: επιτρέπει τη διάγνωση αστοχιών, τον εντοπισμό μη αναμενόμενων επιπτώσεων και τη διατύπωση διορθωτικών παρεμβάσεων με

ορθολογικό τρόπο. Έτσι, ο δημόσιος τομέας μπορεί να λειτουργεί ως «μαθησιακός οργανισμός», μετατοπίζοντας το κέντρο βάρους από την απλή ψήφιση κανόνων στην παρακολούθηση του «κύκλου ζωής» τους. Το κριτήριο επιτυχίας, με άλλα λόγια, δεν είναι η παραγωγή νομοθεσίας ως ποσότητα, αλλά η παραγωγή δημόσιας αξίας ως αποτέλεσμα.

Υπό το πρίσμα αυτό, η Ελλάδα καλείται να επιταχύνει τη βελτίωση των διαδικασιών παραγωγής και αξιολόγησης πολιτικών και κανόνων δικαίου, μέσω: (α) της συνεπούς εφαρμογής των εργαλείων καλής νομοθέτησης, (β) της συστηματικής αντιμετώπισης του κατακερματισμού του θεσμικού πλαισίου, (γ) της στοχευμένης μείωσης διοικητικών επιβαρύνσεων, και (δ) της περαιτέρω ψηφιοποίησης διαδικασιών και διάθεσης δεδομένων.

Συμπερασματικά, η καλή νομοθέτηση δεν εξαντλείται στη γλωσσική αρτιότητα των κειμένων· συνιστά θεσμική μέθοδο που παράγει κανονιστική σαφήνεια, ενισχύει την αιτιολόγηση, καλλιεργεί την προβλεψιμότητα και στηρίζει την αποτελεσματική εφαρμογή. Σε τελική ανάλυση, συγκροτεί ένα σταθερό πλαίσιο εμπιστοσύνης και λογοδοσίας, μέσα στο οποίο η δημόσια εξουσία ασκείται με συνέπεια, διαφάνεια και μετρήσιμη προστιθέμενη αξία για το δημόσιο συμφέρον.

Χαιρετισμός του Καθηγητή κ. Σπ. Βλαχόπουλου, Προέδρου της Επιτροπής για την Αξιολόγηση της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας

Καταρχάς, θα ήθελα να συγχαρώ τόσο τους διοργανωτές της ημερίδας και, ιδίως, τον Ομότιμο Καθηγητή της Νομικής Σχολής του ΕΚΠΑ, κ. Νέστορα Κουράκη, όσο και τους συγγραφείς των μελετών του παρόντος τόμου για την εξαιρετική αυτή πρωτοβουλία. Μέσα από τα κείμενα αναδεικνύεται με ιδιαίτερη ενάργεια πόσο σημαντική, αλλά και πόσο δύσκολη, είναι η υπόθεση της καλής νομοθέτησης.

Η πρώτη δυσκολία συνίσταται στον τεράστιο αριθμό των νομοθετημάτων και των διατάξεων που αυτά περιέχουν. Η πολυνομία συνδέεται ασφαλώς με γενικότερες εξελίξεις, όπως την εξέλιξη της τεχνολογίας και την υποχρέωση του σύγχρονου Κράτους να προστατεύει τα θεμελιώδη δικαιώματα, στην Ελλάδα όμως έχει λάβει ακόμη μεγαλύτερες διαστάσεις. Κατά συνέπεια, κάθε φορά που ψηφίζεται μια νέα νομοθετική διάταξη, είναι εξαιρετικά δύσκολο η διάταξη αυτή να συνδυασθεί με τις υπόλοιπες σχετικές διατάξεις της νομοθεσίας και να βρεθεί ποιες υφιστάμενες διατάξεις επηρεάζονται, ποιες πρέπει να καταργηθούν και ποιες να διατηρηθούν σε ισχύ κ.ο.κ.

Στο φαινόμενο αυτό έρχεται να προστεθεί και μια άλλη στρεβλή αντίληψη, σύμφωνα με την οποία αρκεί η ψήφιση μιας νομοθετικής διάταξης για να επιλυθούν όλα τα προβλήματα. Καταρχάς, η ψήφιση μιας κακής νομοθετικής διάταξης δημιουργεί πολύ περισσότερα προβλήματα από αυτά που επιδιώκει να επιλύσει. Πέραν όμως τούτου, η ψήφιση ενός νόμου αποτελεί μόνον το πρώτο βήμα για την επίλυση των όποιων προβλημάτων. Όσο σημαντική και εάν είναι η ψήφιση ενός νόμου, άλλο τόσο, και ίσως περισσότερο, σημαντική είναι η εφαρμογή του. Και σε αυτό το

σημείο, την παρακολούθηση δηλαδή της εφαρμογής των νομοθετικών διατάξεων, μένουν να γίνουν πολλά ακόμη.

Περαιτέρω, στην Ελλάδα δεν λαμβάνουμε επαρκώς υπόψη ότι ένας νόμος πρέπει να θεσπίζεται, μόνον όταν υπάρχει πραγματικά ανάγκη κανονιστικής ρύθμισης ενός ζητήματος. Ο νόμος, δηλαδή, δεν πρέπει να αποτελεί ένα απλό μέσο εξαγγελίας και επικοινωνίας πολιτικών στόχων. Παρόλα ταύτα, πολλές φορές ψηφίζονται νόμοι με ισχνό κανονιστικό περιεχόμενο, στους οποίους με δυσκολία βρίσκει κανείς ρυθμίσεις με πρακτικό αντίκρισμα. Ίσως όλα αυτά συνδέονται με τη βιασύνη με την οποία συχνά νομοθετούμε. Δεν είναι τυχαίο ότι ακόμη και οι διατάξεις των Κωδίκων που εξ ορισμού διέπονται από την προοπτική της μακροπρόθεσμης και σταθερής εφαρμογής, αλλάζουν πάρα πολύ συχνά και χωρίς περίσκεψη, δημιουργώντας πολλά περαιτέρω προβλήματα σε σχέση λ.χ. με την εύρεση του διαχρονικού δικαίου.

Όλα τα ανωτέρω, που αποτελούν κοινό τόπο, δεν αναιρούν τα θετικά βήματα που έχουν συντελεσθεί στο πεδίο της καλής νομοθέτησης. Πέρα από το Εγχειρίδιο της Καλής Νομοθέτησης και πέρα από τη λειτουργία της Επιτροπής για την Αξιολόγηση της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, έχουν υπάρξει αλλαγές που συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας και ιδίως στην ασφάλεια του δικαίου. Ενδεικτικά και μόνο να αναφέρω τον πίνακα περιεχομένων στην αρχή κάθε νόμου, τα εισαγωγικά εδάφια που εξηγούν τι ακριβώς αλλάζει με τις νέες ρυθμίσεις, την παράθεση τίτλων που αποδίδουν το ρυθμιστικό περιεχόμενο του κάθε άρθρου, την ένταξη όλων των εξουσιοδοτικών διατάξεων σε ένα άρθρο κ.ο.κ. Βέβαια, μένουν πολλά να γίνουν ακόμη. Και κυρίως πρέπει να σεβόμαστε ορισμένους πολύ βασικούς και «χρυσούς» κανόνες της καλής νομοθέτησης, όπως την απαγόρευση ψήφισης διατάξεων που δεν σχετίζονται με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου. Η τήρηση του θεμελιώδους αυτού κανόνα που αποτυπώνεται και στο άρθρο 74 παρ. 5 του Συντάγματος, θα άλλαζε ριζικά το τοπίο της νομοθεσίας στην Ελλάδα. Και ίσως στην επόμενη συνταγματική αναθεώρηση η καλή νομοθέτηση θα έπρεπε να αναγνωρισθεί ρητώς ως έννομο αγαθό

συνταγματικού επιπέδου, προβλέποντας την υποχρέωση των δικαστηρίων να μην εφαρμόζουν νομοθετικές διατάξεις που παραβιάζουν κατά τρόπο πρόδηλο θεμελιώδεις κανόνες της καλής νομοθέτησης, αποβαίνοντας έτσι εις βάρος της ασφάλειας του δικαίου και, εν τέλει, του Κράτους Δικαίου.

Ας μου επιτραπεί να κλείσω τον σύντομο αυτόν χαιρετισμό με μια θετική πτυχή: Ο δημόσιος διάλογος για την καλή νομοθέτηση έχει αρχίσει και στη Χώρα μας. Αν και ο διάλογος αυτός από μόνος του δεν είναι αρκετός, αποτελεί σίγουρα μια καλή αρχή για να εμπεδωθεί η αναγκαιότητα της καλής νομοθέτησης και στην Ελλάδα. Ήδη οι κανόνες της νομοθέτησης έχουν αρχίσει να εισάγονται στο πρόγραμμα σπουδών των ελληνικών Πανεπιστημίων και πληθαίνουν διαρκώς οι μελέτες και τα συνέδρια για τη νομοθεσία στην Ελλάδα. Στο πλαίσιο αυτό, ο παρόν Τόμος με τις ποιοτικές μελέτες που περιέχει, αποτελεί μια πολύτιμη συμβολή για την εμπέδωση της καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα.

Νέστωρ Κουράκης*:
Η Καλή Νομοθέτηση στο πλαίσιο
της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ¹

I. Εννοιολογική προσέγγιση. Από τον καλογραμμένο νόμο, στην καλή εφαρμογή του

1. Ο προσεκτικός αναγνώστης μπορεί εύκολα να διαπιστώσει ότι σε αυτό το κείμενο αντικείμενο εξέτασης είναι η Καλή Νομοθέτηση (better regulation, better lawmaking) όχι απλώς με την αυτοτελή της μορφή, αλλά μέσα στο πλαίσιο της λεγόμενης Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης (regulatory governance).

Τι είναι όμως η σχετικά νεοπαγής αυτή για τη Χώρα μας έννοια της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης και πώς σχετίζεται με την έννοια της Καλής Νομοθέτησης;

Σε παλαιότερες εποχές, για την αντιμετώπιση ενός κοινωνικού ζητήματος που χρειαζόταν ρύθμιση, ήταν αρκετό (και σχετικά εύκολο, αδάπανο και καθησυχαστικό για τον κόσμο!) να συγκληθεί μια νομοπαρασκευαστική επιτροπή και να το διαχειρισθεί με τη σύνταξη ενός νομοσχεδίου.

Σήμερα όμως τα πράγματα είναι πολύ πιο σύνθετα και απαιτητικά: Η καλή νομοθέτηση είναι πλέον ένα μέρος μόνο, έστω και το σπουδαιότερο, μιας συνολικότερης διαδικασίας για νομική ρύθμιση και διευθέτηση κοινωνικών ζητημάτων, εντάσσεται δηλ. ως μέσον προς σκοπό εντός του ευρύτερου πλαισίου της λεγόμενης ρυθμιστικής διακυβέρνησης, η οποία κατ' ουσίαν αποβλέπει όχι

* Ομ. Καθηγητής Νομικής Σχολής Παν. Αθηνών, τακτ. Καθηγητής Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Λευκωσίας, Μέλος της Ευρωπαϊκής Ακαδημίας Επιστημών και Τεχνών.

¹ Θερμές ευχαριστίες απευθύνονται και από τη θέση αυτή στον Δρ. Ηλία Κορομηλά, Προϊστάμενο του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων Προεδρίας της Κυβέρνησης, για τις πολύτιμες επισημάνσεις του ως προς την τελική διατύπωση της παρούσας εισήγησης.

απλώς στην παραγωγή κανόνων, αλλά στη βιώσιμη, αποτελεσματική και νομιμοποιημένη/ δικαιοκρατική ρύθμιση αυτών των κανόνων. Αποτελεί έτσι η Ρυθμιστική Διακυβέρνηση τη μετάβαση από το «κυριαρχικό κράτος του νόμου» στο «κράτος της ρυθμιστικής ικανότητας» (regulatory capacity), ή, με άλλη παρεμφερή διατύπωση, από την κανονιστικότητα (normativism) στη λειτουργικότητα (functionalism).

2. Τι το νέο όμως κομίζει πιο συγκεκριμένα η Ρυθμιστική Διακυβέρνηση στην προσπάθεια της Πολιτείας για Καλή Νομοθέτηση και πώς λειτουργεί στην πράξη;

Το κυριότερο χαρακτηριστικό της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης είναι ότι διευρύνει το πεδίο αντιμετώπισης ενός κοινωνικού ζητήματος με έρευνα, κατά στάδια έξι ειδικότερων θεμάτων, που απαντούν και σε αντίστοιχα ερωτήματα:

α) ποιο ακριβώς είναι το προς ρύθμιση ζήτημα, ποιος ο λόγος της ρύθμισης και ποιοι είναι οι στόχοι για την αντιμετώπισή του (*ορισμός του προβλήματος και των προς επίτευξη στόχων*),

β) με τι είδους ρύθμιση μπορεί αυτό το ζήτημα να αντιμετωπισθεί και τι επιπτώσεις θα έχει αυτή η ρύθμιση στην κοινωνία και την οικονομία (*επιλογή ρυθμιστικών ή/και μη ρυθμιστικών μέτρων και εκ των προτέρων αξιολόγησή της*),

γ) ποιο θα είναι το ακριβές περιεχόμενο αυτής της ρύθμισης και των άλλων μέτρων που ενδεχομένως θα απαιτηθεί να σχεδιασθούν και να τύχουν διαβούλευσης στο πλαίσιο της κοινωνίας των πολιτών (*θέσπιση κανόνων και διαβούλευσή τους*),

δ) πώς μπορεί να επιτευχθεί η εφαρμογή και επιβολή της νέας ρύθμισης (*εφαρμογή και επιβολή*),

ε) πώς θα γίνει ο έλεγχος λειτουργικότητας της νέας ρύθμισης (*παρακολούθηση - αξιολόγηση*), και

στ) ποια θα είναι η περαιτέρω τύχη αυτής της ρύθμισης με βάση τα πορίσματα της αξιολόγησής της (*διατήρηση, αναθεώρηση ή κατάργηση*).

3. Περισσότερο αναλυτικά, και με βάση το παράδειγμα μιας τυχόν αύξησης των τραυματισμών και θανάτων από τροχαίες παραβάσεις ως κοινωνικού ζητήματος του οποίου επιβάλλεται η ρύθμιση, θα μπορούσαν, μέσω των αρμοδίων υπηρεσιών της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης, να γίνουν κατά στάδια οι ακόλουθες ενέργειες:

α) Συγκεντρώνονται στατιστικά στοιχεία για την έκταση και ένταση του ζητήματος και πραγματοποιείται αξιολόγηση των εν λόγω στοιχείων και της εν γένει σοβαρότητας του ζητήματος, ώστε να εκπονηθεί αιτιολογημένα και τεκμηριωμένα η Ανάλυση των Συνεπειών Ρύθμισης, δηλ. ποιοι είναι οι επιδιωκτέοι στόχοι· κριτήρια εξέτασης αυτών των στόχων είναι η εξειδίκευση, η μετρησιμότητα, το εφικτό, η συνάφεια με το προς ρύθμιση ζήτημα και το χρονικό πλαίσιο επίτευξής τους (στη διεθνή βιβλιογραφία χρησιμοποιείται εδώ το αρκτικόλεξο S.M.A.R.T. που συντίθεται από τα αρχικά των λέξεων Specific, Measurable, Achievable, Relevant και Time-bound)· παράλληλα ερευνώνται η αποτελεσματικότητα της σχεδιαζόμενης ρύθμισης (δυνατότητα επίτευξης των στόχων) και η αποδοτικότητά της (το προσδοκώμενο όφελος από την πραγμάτωση των στόχων).

β) Εξετάζεται εάν η ρύθμιση θα έχει αναγκαστικό και δη ποινικό ή και απλώς διοικητικό χαρακτήρα (π.χ. αυστηροποίηση μιας υπάρχουσας ποινικής ή και διοικητικής ρύθμισης) ή μήπως μπορεί να υπάρξει για κάποιες περιπτώσεις κάτι λιγότερο παρεμβατικό (π.χ., παρακολούθηση από τον παραβάτη ενός σεμιναρίου για ορθή οδική συμπεριφορά ή και καθιέρωση point system με κλιμάκωση ποινικής αντίδρασης σε περίπτωση υποτροπής)· ακόμη, αξιολογείται τι συνέπειες (θετικές ή και αρνητικές) θα έχει η θεσμοθέτηση μιας τέτοιας ρύθμισης στην κοινωνία και την οικονομία (π.χ. λιγότεροι τραυματισμοί και θάνατοι),

γ) Σχεδιάζεται και καταρτίζεται η ρύθμιση από επιτροπή επίλεκτων νομικών και διοικητικών στελεχών, με βάση αντίστοιχα επιτυχημένα νομοθετήματα ξένων νομοθεσιών, και κατά τρόπο ορθολογικό, σαφή και χωρίς αμφισημίες, γενικότητες ή αντιφάσεις σε σχέση με την υπόλοιπη νομοθεσία· περαιτέρω, τίθεται το κείμενο της ρύθμισης, εφόσον πρόκειται για νομοσχέδιο - π.χ. του Κώδικα

Οδικής Κυκλοφορίας, σε δημόσια διαβούλευση με τους πολίτες και με εμπλεκόμενες κοινωνικές/ επαγγελματικές ομάδες,

δ) Εξετάζεται εάν για την επιτυχή εφαρμογή της ρύθμισης απαιτούνται πρόσθετα διοικητικά και άλλα μέτρα, όπως απόκτηση τεχνολογικού εξοπλισμού (π.χ. διαγωνισμός για κάμερες προς έλεγχο της οδικής κυκλοφορίας και πρόσληψη προσωπικού για τη συντήρησή τους)· επίσης, γίνεται από τους Αναλυτές Δημόσιας Πολιτικής ενημέρωση/ ευαισθητοποίηση του κοινού (π.χ. με προβολή sports στα ΜΜΕ και τα μέσα δικτύωσης), ώστε ο κόσμος να κατανοήσει την αναγκαιότητα της νέας ρύθμισης, με αφετηρία τους στόχους και την αιτιολογία για την ψήφισή της,

ε) Γίνεται μετά από χρονικό διάστημα 3-5 ετών από τη θέση σε ισχύ του νόμου (ά. 56 ν. 4622/2019) η αξιολόγηση της νέας ρύθμισης, με βασικό προς απάντηση ερώτημα το κατά πόσον εκπληρώθηκαν οι στόχοι που είχαν τεθεί με τη θέσπισή της, π.χ. εξέταση στοιχείων που αφορούν την τυχόν μείωση των τροχαίων ατυχημάτων/ δυστυχημάτων ως απόρροια της νέας ρύθμισης (causal link!), και τέλος,

στ) Αποφασίζεται εάν ενδείκνυται η συνέχιση εφαρμογής της ρύθμισης με την ισχύουσα μορφή της ή εάν, με βάση τα αποτελέσματα της αξιολόγησης, απαιτείται η τροποποίηση ή κατάργησή της ή κάποιου είδους άλλη παρέμβαση.

4. Άρα, ως Ρυθμιστική Διακυβέρνηση μπορούμε να ορίσουμε γενικότερα το πλέγμα των θεσμών, αρχών και διαδικασιών μέσω των οποίων η Διοίκηση αφενός σχεδιάζει δημόσιες πολιτικές (public policies) με διαφάνεια και διαβούλευση, κάνοντας χρήση ρυθμιστικών και, όπου ενδείκνυται, μη ρυθμιστικών μέσων (π.χ. κανόνων δεοντολογίας), και αφετέρου εν συνεχεία τις υλοποιεί, τις εφαρμόζει, τις παρακολουθεί και τις αξιολογεί. Διασφαλίζεται έτσι, με τη Ρυθμιστική Διακυβέρνηση η θέσπιση ποιοτικών κανόνων δικαίου (νόμων, προεδρικών διαταγμάτων, υπουργικών αποφάσεων, κ.λπ.), η εφαρμογή τους και η εκ των υστέρων αξιολόγησή τους μέσα στο πλαίσιο του συνολικού κύκλου ζωής του συνόλου των παρεμβάσεων που ρυθμίζουν ένα πεδίο πολιτικής

(regulatory cycle). Ιδίως εξετάζονται εδώ ρυθμίσεις που μπορούν να συμβάλλουν στη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, διαφάνεια/ λογοδοσία και τήρηση των συνταγματικών επιταγών. Συνακόλουθα, η Καλή Νομοθέτηση εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο μιας Διακυβέρνησης η οποία έχει ως βασικό στόχο τη δημιουργία των κατάλληλων προϋποθέσεων, ώστε η νομοθέτηση αυτή να είναι αποτελεσματική και ταυτόχρονα δικαιοκρατική, σεβόμενη δηλ. τις αρχές του Κράτους Δικαίου.

II. Διαχρονικές Αρχές της Καλής Νομοθέτησης

5. Όπως προκύπτει από τις ανωτέρω αναπτύξεις, η Καλή Νομοθέτηση εδράζεται σε ορισμένες αρχές σύμφυτες με το Κράτος Δικαίου αλλά και με την αποτελεσματική Διοίκηση Επιχειρήσεων του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Ως τέτοιες αρχές θα μπορούσαν εδώ να αναφερθούν, με βάση τα όσα σημειώθηκαν ανωτέρω, η τεκμηρίωση, η αιτιολόγηση και η διαφάνεια μέσω της διαβούλευσης και της λογοδοσίας κατά τη λήψη των συναφών νομοθετικών αποφάσεων, καθώς επίσης η σαφήνεια, η εφαρμοσιμότητα και η αρμονική ένταξη της σχεδιαζόμενης ρύθμισης στο έννομο σύστημα.

Όμως, πέρα από τις νομοτεχνικές αυτές αρχές, *κύριο ρόλο στην Καλή Νομοθέτηση διαδραματίζει η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας υπό ευρεία έννοια (άρ. 25 § 1 Συντ.)*. Επιβάλλεται έτσι, κατά τη θέσπιση μιας ρύθμισης να εξετάζονται τρία ειδικότερα ζητήματα κεφαλαιώδους σημασίας: α) ποια είναι η λιγότερο επαχθής ρύθμιση για τους πολίτες, ιδίως με απάντηση στο κρίσιμο ερώτημα εάν επιβάλλεται να γίνει ρύθμιση με τυπικό νόμο ή αρκεί μια λιγότερο παρεμβατική ρύθμιση (αρχές της αναγκαιότητας και της επικουρικότητας), β) ποια είναι η καταλληλότερη μορφή ρύθμισης για το εξεταζόμενο ζήτημα (αρχή της προσφορότητας) και γ) πόση αναλογία υπάρχει από άποψη επιβάρυνσης του πολίτη ανάμεσα στη σχεδιαζόμενη ρύθμιση και στο προς αντιμετώπιση ζήτημα, έτσι ώστε να

αποκλεισθεί π.χ. η υπέρμετρη κύρωση για μικρής σημασίας παράβαση (αρχή αναλογικότητας υπό στενή έννοια)².

6. Υπό το πρίσμα αυτό, βασική αρχή της Καλής Νομοθέτησης σε διαχρονικό επίπεδο είναι βεβαίως το να περιορίζεται αυτή μόνο σε ζητήματα τα οποία λόγω της σημασίας τους πράγματι επιβάλλεται να ρυθμισθούν με νόμο -άρα η νομοθέτηση, ιδίως στον χώρο του ποινικού δικαίου, να είναι το έσχατο μόνο μέσο (*ultimum refugium* ή *remedium*) κατά τη ρύθμιση ενός κοινωνικού ζητήματος, ενώ κατά τα λοιπά και εφόσον αυτό είναι αποτελεσματικό, η ρύθμιση αυτή να γίνεται με μεθόδους που δεν εμπεριέχουν το στοιχείο του καταναγκασμού και της δεσμευτικότητας ενός τυπικού νόμου (*hard law*), άρα να γίνεται με προσφυγή σε κανόνες ήπιας παρέμβασης χωρίς κυρώσεις (*soft law*, *lex imperfecta*, όπως π.χ. κατευθυντήριες γραμμές και συστάσεις), σε κανόνες δεοντολογίας, καθώς και σε ρυθμίσεις που δημιουργούν κίνητρα και αντικίνητρα, π.χ. φορολογικές ελαφρύνσεις για πράσινες επενδύσεις.

7. Την ανάγκη να επιχειρείται η εμπέδωση κάποιων βασικών για την κοινωνία κανόνων προ πάντων με την πειθώ και τη διαπαιδαγώγηση και όχι με τον καταναγκασμό την ανέδειξε και η αρχαία ελληνική σκέψη, ιδίως δε ο Πλάτων στο έργο του «Νόμοι» (Δ' 720a επ.).

Ο ίδιος αυτός κορυφαίος φιλόσοφος μάς κληροδότησε και ορισμένες άλλες βασικές αρχές νομοθέτησης που αξίζει εδώ να αναφερθούν και που είναι κυρίως οι εξής τρεις³:

Πρώτον, ότι ο νομοθέτης πρέπει να ασχολείται κυρίως με τα σπουδαιότερα ζητήματα, βασιζόμενος σε πατροπαράδοτους άγραφους νόμους (Ζ' 793a και Δ' 713e επ.), και ότι τα επιμέρους λεπτομερειακά θέματα μια νομοθεσίας είναι ορθότερο να καθορίζονται σταδιακά με την

² Πρβλ. Ν. Κουράκη, Κοινωνική Δικαιοσύνη και Αντεγκληματική Πολιτική, Αθήνα: εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2023 (τρίτη έκδοση σε συνεργασία με Σουλβάνα Βανέζου), § 347 και σελ. 380.

³ Για όσα ακολουθούν, βλ. Ν. Κουράκη, Η ποινική επικαιρότητα των Πλατωνικών Νόμων, σε Εμμ. Μικρογιαννάκη (επιμ.), Πλάτωνος Νόμοι, Πρακτικά Διεθνούς Επιστημονικού Συνεδρίου του Πανεπιστημίου Αθηνών, Αθήνα: εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, 2003, σελ. 23-29.

πρακτική εφαρμογή των νόμων και μέσα στο πνεύμα των βασικών κατευθύνσεων αυτής της νομοθεσίας (ΣΤ' 722a, Η' 843e). Βέβαια, η σκέψη αυτή φαίνεται να είναι κάπως ασύμβατη με τον σημερινό τρόπο νομοθέτησης στην Ελλάδα και σε άλλες ηπειρωτικές χώρες της Ευρώπης, λόγω και της πληθώρας των θεμάτων που αναφέρονται καθημερινά και που απαιτούν δεσμευτική ρύθμιση, χωρίς έτσι να αφήνεται χρόνος για την ανάπτυξη άτυπων κανόνων συμπεριφοράς, όπως τούτο συνέβαινε παλαιότερα στις προνεωτερικές κοινωνίες, όπου το έθιμο, οι κοινωνικο-ηθικές αρχές και η βασιζόμενη σε αυτές διαπαιδαγώγηση των πολιτών διαδραμάτιζαν πρωτεύοντα ρόλο στην εμπέδωση και διάδοση των κοινωνικών κανόνων.

Από την άλλη όμως πλευρά δεν είναι άγνωστη αυτή η αντίληψη για λιγότερους νόμους και για σημαντικούς μόνο νόμους ούτε στη φιλοσοφία του Καντ με τις λεγόμενες κατηγορικές προσταγές (*kategorische Imperative*)⁴, ούτε όμως και στην αγγλική έννομη τάξη, όπου ακόμη και το Σύνταγμα αυτής της Χώρας παραμένει έως σήμερα ακωδικοποίητο, όπως άλλωστε και ο Ποινικός της Κώδικας, ο οποίος βασίζεται κυρίως στα λεγόμενα *precedents* του *Common Law*, δηλ. σε προγενέστερες δικαστικές αποφάσεις, καθώς και σε επιμέρους ποινικούς νόμους, όπως η *Theft Act* του 1968⁵.

Δεύτερον, ότι οι νόμοι πρέπει να έχουν ως σκοπό το κοινό καλό (το κοινή συμφέρον), όχι δηλ. τα συμφέροντα ενός μέρους των πολιτών (714c-715d, 875a), και ότι ως καλύτεροι νόμοι θεωρούνται εκείνοι που συμβάλλουν κατά το δυνατόν περισσότερο στην ενότητα της πόλης (Ε' 739c-e).

Και τρίτον, συναφές με το προηγούμενο, ότι οι νόμοι αποτελούν όργανο διαπαιδαγώγησης και θεσμικό πλαίσιο βασικών (μόνο) κατευθύνσεων για μια σταθερή ψυχική διάθεση των πολιτών (Ζ' 803a-b) και ότι ως εκ

⁴ Πρβλ. Ν. Κουράκη, Κοινωνική Δικαιοσύνη, όπ.π., § 96, σελ. 124-125 και σημ. 171, όπου και παραπομπές.

⁵ Βλ. αναλυτικά *Nestor Courakis, Struktur- und Auslegungsaspekte des angelsächsischen Strafrechts*, in: *Goltdammer's Archiv für Strafrecht* (GA), 1981, 533-557.

τούτου δεν πρέπει να μεταβάλλονται συχνά (ΣΤ' 772c-d, Η' 846c, ΙΒ' 957b).

ΙΙΙ. Πλεονεκτήματα της Καλής Νομοθέτησης μέσα στο πλαίσιο της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης και Προβλήματα Κακονομίας

8. Ευνόητο είναι ότι μέσα από αυτή τη διαδικασία μιας Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης που επιδιώκει να θεσπίζει κανονιστικές ρυθμίσεις ποιοτικές, δικαιοκρατικές και αποτελεσματικές στην αντιμετώπιση κοινωνικών ζητημάτων, ο πολίτης απολαμβάνει τα αγαθά μιας ευνομούμενης Πολιτείας, έχοντας εμπιστοσύνη στους θεσμούς μέσα σ' ένα περιβάλλον κανονιστικής σταθερότητας και ασφάλειας δικαίου, όπου γνωρίζει τα ακριβή όρια της *ex lege* ελευθερίας του. Όμως ταυτόχρονα και η Διοίκηση, όπως και ειδικότερα η Δικαιοσύνη, μέσα σε τέτοιο υψηλού επιπέδου περιβάλλον κανονιστικών ρυθμίσεων επιτελούν το έργο τους απρόσκοπτα, καθώς η νομοθεσία δεν αποτελεί τροχοπέδη στη λειτουργία τους.

9. Αντίθετα, η κακονομία δημιουργεί στον πολίτη ανασφάλεια δικαίου και έλλειψη προβλεψιμότητας των συνεπειών από επιδιωκόμενες ενέργειές του, ενώ και στο Δημόσιο η κακονομία ευλόγως προκαλεί αναποτελεσματικότητα στην εύρυθμη λειτουργία της Διοίκησης ή ακόμη και κρούσματα διαφθοράς, ιδίως όταν οι αρμόδιοι υπάλληλοι, π.χ. σε περίπτωση μιας επένδυσης, έχουν τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίζουν για το περιεχόμενο ενός ασαφούς ή αντιφατικού προς άλλες ρυθμίσεις νόμου.

Ειδικότερα, σε σχέση με τις επενδύσεις και την ενδεχόμενη καθυστέρηση της υλοποίησής του λόγω δικαστικών προσφυγών από αντίπαλες εταιρείες ή συλλογικότητες πολιτών για τυχόν αντισυνταγματικότητα ενός νόμου που αφορά επένδυση ή δημόσιο έργο, χρήσιμο πιστεύω θα ήταν αφενός οι νόμοι αυτοί να υπόκεινται στον προηγούμενο συνταγματικό έλεγχο του Συμβουλίου Επικρατείας, όπως συμβαίνει ήδη με τα προεδρικά διατάγματα, και αφετέρου να προβλέπεται για ζητήματα αμφισβήτησης τέτοιων νόμων όχι η χρονοβόρα προσφυγή στο Συμβούλιο Επικρατείας, αλλά η διαδικασία επίλυσης διαφορών μέσω επιδιαιτησίας όπου τα καθήκοντα του επιδιαιτητή θα ασκεί ένας ειδικευμένος προς τούτο Σύμβουλος Επικρατείας, έτσι

ώστε να αποφεύγονται οι πολύμηνες καθυστερήσεις που λειτουργούν αποτρεπτικά για τις επενδύσεις στη Χώρα μας.

Περαιτέρω, σε *επίπεδο καθαρά νομοτεχνικό*, θα ήταν ιδιαίτερα χρήσιμο, αντί να αναφέρεται στο κείμενο του νόμου ότι «η τάδε διάταξη τροποποιείται ως εξής» και να ακολουθεί ένα συγκεκριμένο απόσπασμα διάταξης το οποίο, ελλείψει των συμφραζομένων, ελάχιστοι μπορούν να κατανοήσουν, να παρατίθεται στο υπό ψήφιση νομοσχέδιο ολόκληρο το αναθεωρούμενο τμήμα τού προς τροποποίηση νόμου. Και ακόμη, εξίσου χρήσιμο θα ήταν να υπάρχουν νομοθετικοί ορισμοί εκεί όπου ο υπό ψήφιση νόμος περιλαμβάνει έννοιες που χρειάζονται διευκρίνιση, όπως άλλωστε συμβαίνει σε αρκετές ξένες νομοθεσίες υπαγόμενες ιδίως στο αγγλοσαξονικό δίκαιο.

10. Όμως προβλήματα κακονομίας δημιουργούνται και από την *πληθώρα των ψηφιζόμενων νόμων*, ιδίως κατά τη Μεταπολίτευση. Ενδεικτικό είναι ότι, σύμφωνα με στοιχεία του *Λάμπρου Καφίδα*, στελέχους της ΑΑΔΕ, κατά την περίοδο 1975-2024 έχουν εκδοθεί πάνω από 5.200 νόμοι, δηλ. *δύο νόμοι κάθε εβδομάδα*, καθώς και περίπου 21.460 προεδρικά διατάγματα, ενώ οι αντίστοιχες σελίδες των Φύλλων Εφημερίδας Κυβερνήσεως για αυτά τα περίπου 50 χρόνια νομοθέτησης ξεπερνούν τις 270.000!⁶ Ενδιαφέρον είναι εδώ να σημειωθεί ότι σύμφωνα με έρευνα του ΚΕΦΙΜ (Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών) για την Ποιότητα της Νομοθεσίας στην Ελλάδα⁷, ο μέσος ελληνικός νόμος έχει 54 άρθρα και 60 σελίδες έναντι 49 άρθρων και 25 σελίδων που εμφανίζουν κατά μέσο όρο οι ενωσιακές Οδηγίες της Ε.Ε.

Μάλιστα, ο Πάσχος Μανδραβέλης σε άρθρο του στην «Καθημερινή» (11.5.2025) με τον χαρακτηριστικό τίτλο «Ολο νόμοι κι αστυνόμοι»⁸ αναφέρει το παράδειγμα των νόμων που θεσπίστηκαν στην Ελλάδα από το 2021 και μετά για την Ανώτατη Παιδεία: Αρχικά ψηφίστηκε ο νόμος 4777/2021, ο οποίος όμως μόλις ένα χρόνο αργότερα καταργήθηκε

⁶ <https://www.kathimerini.gr/visual/infographics/563602927/i-polynomia-kostizei-akriva-stis-epicheiriseis-kathe-evdomada-ekdidontai-dyo-nomoi/>

⁷ https://kefim.org/wp-content/uploads/2020/07/PoiotitaNomothesis_December_24.pdf

⁸ <https://www.kathimerini.gr/opinion/563605489/olo-nomoi-ki-astynomoi-2/>

και αντικαταστάθηκε από τον ν. 4957/2022, που ήταν μάλιστα τόσο τεράστιος, ώστε να εκτείνεται σε 203.000 λέξεις! Όμως και ο νόμος αυτός υπέστη σύντομα από τον νομοθέτη χαρτοκοπική, καθώς τροποποιήθηκε στη συνέχεια από άλλους οκτώ νόμους... Ευλόγως λοιπόν ο *Μανδραβέλης* διερωτάται πόσο πολύ η νομοθεσία μας γίνεται με επικέντρωση μόνο στα ουσιώδη και επιπλέον, πόσο πολύ στον συγκεκριμένο νόμο περί Ανώτατης Παιδείας θα έπρεπε να αφηνόταν χώρος, μέσω θέσπισης Κανονισμών, για τα επιμέρους Πανεπιστήμια, ώστε να μην ισοπεδώνονται η ιδιαίτερη φυσιογνωμία και οι διαφορετικές ανάγκες του κάθε Πανεπιστημίου.

Πέρα όμως από την πληθώρα των καθ' εαυτούς νόμων, εντύπωση προκαλεί και ο *μεγάλος αριθμός των λοιπών κανονιστικών πράξεων*. Σύμφωνα με έρευνα της διαΝΕΟσις που δημοσιεύθηκε το Νοέμβριο 2017 με τίτλο «Πολυνομία και Κακονομία»⁹ και αφορά την περίοδο 2001-2016, για κάθε νόμο που εκδόθηκε τότε προβλέπονταν και 25 εξουσιοδοτήσεις προς έκδοση κανονιστικών πράξεων, κυρίως δε υπουργικών αποφάσεων, χωρίς τις οποίες ο νόμος ατυχώς καθίσταται ανενεργός ως προς τις αντίστοιχες ρυθμίσεις του!

11. Τέλος, προβλήματα κακονομίας δημιουργούνται και από την *υπερτροφία της εκτελεστικής εξουσίας*, η οποία, ερειδόμενη στην κοινοβουλευτική της πλειοψηφία, ενίοτε προωθεί προς ψήφιση νομοθετήματα με συγκυριακό ή και ιδιοτελή χαρακτήρα. Ωστόσο συχνά η κακονομία αυτή αποπνέει ένα διακομματικό χαρακτήρα, ιδίως όταν υποβάλλονται από βουλευτές όλων των κομμάτων τροπολογίες της τελευταίας στιγμής ή για άσχετα προς το ψηφιζόμενο νομοσχέδιο θέματα.

IV. Προσπάθειες για αντιμετώπιση της κακονομίας στην Ελλάδα

12. Μια πρώτη σοβαρή προσπάθεια για τον περιορισμό της κακονομίας με συστηματικό και μεθοδικό τρόπο αναλήφθηκε το 2006 από τον Καθηγητή *Αργύριο Καρρά*, ο οποίος ως Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης συνέταξε και διαβίβασε εκ μέρους του

⁹ <https://www.dianeosis.org/research/polynomia-kai-kakonomia/>

τότε Πρωθυπουργού Κώστα Καραμανλή την Εγκύκλιο Υ190/18.7.2006 με θέμα: «Νομοθετική Πολιτική και Αξιολόγηση Ποιότητας και Αποτελεσματικότητας Νομοθετικών και Κανονιστικών Ρυθμίσεων»¹⁰. Αργότερα, υπό το κράτος των μνημονίων, εκδόθηκε και ο πρώτος νόμος για το θέμα αυτό (ν. 4048/2012) με τίτλο: «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης». Με αφετηρία μάλιστα τον εν λόγω νόμο, προβλέφθηκαν οι σχετικές ρυθμίσεις που ισχύουν σήμερα με βάση τον λεγόμενο *επιτελικό νόμο* 4622/2019 (ά. 56-67).

13. Ορισμένα από τα βασικά μέτρα που υιοθετήθηκαν από τον νόμο αυτόν για να βελτιωθεί η κατάσταση είναι και τα ακόλουθα¹¹:

- Η καθιέρωση ενός συντονιστικού οργάνου για τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, ήτοι της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (λειτουργεί εντός της Προεδρίας της Κυβέρνησης).
- Η σύσταση Επιτροπής για την Αξιολόγηση της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας με επικεφαλής τον Καθηγητή κ. Σπύρο Βλαχόπουλο και με αντικείμενο την επεξεργασία των νομοσχεδίων και των Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης που συντάσσουν τα υπουργεία.
- Η εντατικότερη λειτουργία της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης, η οποία είχε συσταθεί ήδη το 2003. Η Επιτροπή αυτή κατά τα τελευταία χρόνια εμφανίζει σημαντικό έργο, δεδομένου ότι κατά την περίοδο 2020-2024 κωδικοποίησε 19 κωδικοποιητικά κείμενα, ενώ διευθετούνται ορισμένες τελευταίες τεχνικές λεπτομέρειες για την πλήρη λειτουργία της Εθνικής Πύλης Κωδικοποίησης.
- Έκδοση, από το 2020 και μετά, αναλυτικών και διεξοδικών διαδικτυακών εγχειριδίων και υποδειγμάτων για την αναβάθμιση της ποιότητας της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης

¹⁰ https://gslegal.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egkiklios_kanonistikis_metarruthmisi.pdf

¹¹ <https://www.kathimerini.gr/opinion/563231866/epiteliko-kratos-kai-nomothetisi-mia-nea-pragmatikotita/>

στην Ελλάδα, όπως το εγχειρίδιο νομοπαρασκευαστικής μεθοδολογίας¹², το εγχειρίδιο και υπόδειγμα για την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης και το εγχειρίδιο οδηγιών για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας¹³

- Σύσταση νέου διϋπουργικού κλάδου εξειδικευμένων επιτελικών στελεχών της Διοίκησης (πρόκειται για αναλυτές δημοσίων πολιτικών, νομοτέχνες, και αναλυτές ψηφιακής πολιτικής). Έχουν ήδη τοποθετηθεί σε υπηρεσίες συντονισμού των υπουργείων και στην Προεδρία της Κυβέρνησης άνω των 100 επιτελικών στελεχών της Διοίκησης τα οποία διαθέτουν εξειδικευμένη εκπαίδευση στην Καλή Νομοθέτηση, αλλά, κατά πληροφορίες, δεν έχει ακόμη συντελεσθεί η προσήκουσα αξιοποίησή τους στα επιμέρους Υπουργεία.

14. Παρήγορο είναι πάντως το γεγονός ότι η *Τεχνητή Νοημοσύνη* έχει ήδη αρχίσει να αποτελεί αντικείμενο μελέτης από τις αρμόδιες υπηρεσίες της Ελληνικής Πολιτείας και ιδίως από τον Δρα Φώτη Φυτσίλη, Προϊστάμενο του Τμήματος Επιστημονικής Τεκμηρίωσης και Εποπτείας στην Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής των Ελλήνων και συγγραφέα σχετικών με το θέμα αυτό έργων¹⁴. Στο πλαίσιο αυτό, η Τεχνητή Νοημοσύνη μπορεί να φανεί χρήσιμη για την υποστήριξη της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας σε θέματα όπως ο έλεγχος της νομικής ορθότητας και συνοχής, η γλωσσική και εννοιολογική συνέπεια, η συσχέτιση αιτιολογιών και διατάξεων, καθώς και ο εντοπισμός σχετικής ισχύουσας νομοθεσίας,

¹² <https://gslegal.gov.gr/egcheiridio-nomoparaskevastikis-metho/>

¹³ <https://gslegal.gov.gr/egcheiridio-odigion-gia-tin-kodikopoi/>

¹⁴ Key Book/Publications by Dr. Fotis Fitsilis:

Artificial Intelligence in Legislative Services: Principles for Effective Implementation (2024/2025): A comprehensive guide focusing on the practical, ethical, and effective use of AI in parliamentary environments.

Smart Parliament: Data-driven Democracy (2022): Co-edited with George Mikros, this volume covers the transformation of parliaments through data-driven technologies.

"Guidelines for AI in parliaments" (2024): Contributed to the development of ethical guidelines for AI use in legislative bodies.

"AI-based Solutions for Legislative Drafting in the EU" (2024): A report detailing AI applications for legislative drafting within the European Union.

15. Τα ανωτέρω μέτρα Καλής Νομοθέτησης φαίνεται ότι έχουν αρχίσει να αποδίδουν¹⁵, δεδομένου ότι, π.χ. ως προς τις εκπρόθεσμες τροπολογίες, που παλαιότερα (2015-2019) έφθαναν το 70%, από το έτος 2023 εμφανίζονται να έχουν μηδενισθεί. Επίσης και οι τροπολογίες εν γένει έχουν μειωθεί σημαντικά, ήτοι μόλις 1,7 τροπολογία ανά νομοσχέδιο, έναντι 5,1 τροπολογίες κατά την περίοδο 2015-2019.

Ακόμη, φαίνεται να έχει μειωθεί δραστικά από το 2022 η ψήφιση νομοσχεδίων με τη διαδικασία του επείγοντος ή κατεπείγοντος χαρακτήρα, ενώ και οι διάφορες εξουσιοδοτικές, μεταβατικές και καταργούμενες διατάξεις συγκεντρώνονται πλέον σε διακριτά άρθρα και δεν είναι διάσπαρτες σε όλο το κείμενο του νόμου, όπως παλαιότερα.

16. Πάντως, υπάρχουν ακόμη αρκετά σημεία στη Νομοθέτηση που οπωσδήποτε χρήζουν βελτίωσης. Απαραίτητο είναι έτσι να συνοδεύονται τα νομοσχέδια από την εκ των προτέρων (ex-ante) «Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης» (ΑΣυΡ). Αυτό σημαίνει, π.χ., ότι, πέρα από την Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, πρέπει να παρατίθενται για την προς θέσπιση ρύθμιση μετρήσιμοι στόχοι με δείκτες παρακολούθησης της εφαρμογής, καθώς και τα απαραίτητα οικονομικά (ποσοτικοποιημένα), περιβαλλοντικά και κοινωνικά στοιχεία που αφορούν τις επιπτώσεις μιας νέας ρύθμισης, π.χ. τα κόστη, σύμφωνα με τα ειδικότερα κριτήρια που αναφέρονται ανωτέρω (παρ. 3.α), πράγμα το οποίο, σύμφωνα με σχετική έκθεση του Κέντρου Φιλελευθέρων Μελετών (ΚΕΦΙΚ) για το 2024, δεν συμβαίνει σε ικανοποιητικό βαθμό¹⁶.

Ακόμη, δεν έχει εφαρμοσθεί έως τώρα ικανοποιητικά ο εκ των υστέρων (ex post) μετανομοθετικός έλεγχος των νόμων και άλλων ρυθμίσεων που τίθενται σε εφαρμογή (βλ. ανωτ., παρ. 3.ε) και ο οποίος κανονικά πρέπει να γίνεται ανά τρία έως πέντε έτη, ώστε να αξιολογείται η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η

¹⁵ <https://www.kathimerini.gr/politics/563229187/vimata-proodoy-gia-ti-veltiosi-tis-nomothetisis/>

¹⁶ https://kefim.org/wp-content/uploads/2020/07/PoiotitaNomothetisis_December_24.pdf

συμμόρφωση/ εφαρμοσιμότητα ενός νέου νόμου σύμφωνα με τους στόχους που έχουν τεθεί από αυτόν. Επίσης, εξετάζονται στο πλαίσιο αυτό και ζητήματα που αφορούν τυχόν παρενέργειες και συνέπειες οι οποίες δεν είχαν προβλεφθεί, η ομαλή ή όχι ένταξη της νέας ρύθμισης στην ισχύουσα έννομη τάξη, το κατά πόσον η ρύθμιση απέτελεσε το αναγκαίο μέτρο σε σχέση με το αποτέλεσμα, καθώς και το κατά πόσον η ρύθμιση παραμένει λειτουργική μέσα στον χρόνο, με αντοχή δηλ. στις κοινωνικές εξελίξεις και χωρίς να έχει υποστεί τροποποιήσεις. Σύμφωνα με μια συνοπτική διατύπωση χρηστικού χαρακτήρα που μπορεί κανείς να αλιεύσει μέσω ChatGPT, ένας νόμος θεωρείται επιτυχής όταν: α) πέτυχε ουσιαστικά τους στόχους του (αποτελεσματικότητα)..., β) ...χωρίς υπερβάλλον κόστος (αποδοτικότητα), γ) εφαρμόστηκε από τους αποδέκτες του (συμμόρφωση)... δ) ...χωρίς σοβαρές παρενέργειες, και ε) παραμένει λειτουργικός στον χρόνο.

Οι δύο ανωτέρω μορφές αξιολόγησης πριν (ex-ante) και μετά (ex post) τη θέσπιση μιας νομοθετικής ρύθμισης και των κατ' εξουσιοδότηση κανονιστικών πράξεων που δημοσιεύθηκαν και την αφορούν αποτελούν την αιχμή του δόρατος για την επιτυχία της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης και μάλιστα υπό το πρίσμα ενός ελέγχου περί του κατά πόσον οι στόχοι που έχουν τεθεί στην αρχική φάση σχεδιασμού της εν λόγω ρύθμισης μπορούν να θεωρηθούν, με τα δεδομένα του μετανομοθετικού ελέγχου, ότι πράγματι έχουν εκπληρωθεί. Ωστόσο, η διαδικασία αυτή στην Ελλάδα, όπως σημειώθηκε ήδη ανωτέρω, δεν έχει προχωρήσει σε ικανοποιητικό βαθμό και τούτο, παρά την προαναφερθείσα σύσταση διϋπουργικού κλάδου εξειδικευμένων επιτελικών στελεχών της Διοίκησης με αντικείμενο τη διενέργεια τέτοιου είδους ελέγχων.

17. Εν κατακλείδι, θα ήθελα να αναφέρω εν πρώτοις τον σημαντικό ρόλο του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διαμόρφωση εργαλείων για τη Ρυθμιστική Διακυβέρνηση και την Καλή Νομοθέτηση, με αντίστοιχη έμφαση, του μεν ΟΟΣΑ στην

τεκμηριωμένη ρύθμιση (evidence-based regulation)¹⁷, της δε Ευρωπαϊκής Ένωσης στη σύνδεση της Καλής Νομοθέτησης με την ενωσιακή κανονιστική συνοχή και την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση¹⁸.

Σημαντική όμως είναι και η παραγωγή στη Χώρα μας, κατά τα τελευταία ιδίως χρόνια, μονογραφιών που εμβαθύνουν σε ζητήματα Καλής Νομοθέτησης. Πέρα από την κλασική μονογραφία του Καθηγητή και Ακαδημαϊκού Παύλου Σούρλα με τίτλο «Νομοθετική Θεωρία και Νομική Επιστήμη» (1981), αξιοσημείωντα είναι επίσης τα σχετικά έργα του Παν. Καρκατσούλη για τη Νομοθέτηση ως Επιστήμη (1990), των Δημ. Σωτηρόπουλου και Λεωνίδα Χριστόπουλου για Πολυνομία και Κακονομία (2017), της Μαρίας Καϊάφα-Γκμπάντι για Καλή Νομοθέτηση (επιμέλεια Πρακτικών Συνεδρίου 2017 για την Καλή Νομοθέτηση), του Παν. Μαντζούφα επίσης για Καλή Νομοθέτηση (2018), του Μιχ. Ζ. Στεφανόπουλου παρομοίως για την Καλή Νομοθέτηση (2022), καθώς και του Παν. Πετράκη με θέμα την Καλή Νομοθέτηση σε συνδυασμό με την Οικονομική Ανάπτυξη (2025). Επίσης, σημαντική είναι και η συναφής συμβολή του Κώστα Μαυριά

¹⁷ Ενδεικτικά πβ.:

OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

OECD (2025), *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>.

OECD (2020), *Regulatory Impact Assessment*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>.

Black, J. & S. Jacobzone (2009), “Tools for Regulatory Quality and Financial Sector Regulation: A Cross-Country Perspective”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 16, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/218772641848>.

¹⁸ Ενδεικτικά πβ.:

European Commission (2021) *Better Regulation Guidelines*. SWD(2021) 305 final. Brussels: European Commission. Διαθέσιμο στο:

https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en (Accessed: 30 April 2026).

European Commission (2025) *Better Regulation Toolbox*. December 2025 edition. Brussels: European Commission. Διαθέσιμο στο:

https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en (Ημερομηνία πρόσβασης: 30 Απριλίου 2026).

European Commission (2025) *REFIT – making EU law simpler, more efficient and future-proof*. Διαθέσιμο στο: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-more-efficient-and-future-proof_en (Ημερομηνία πρόσβασης: 30 Απριλίου 2026).

στον Τιμητικό Τόμο για τον Καθηγητή Προκόπιο Παυλόπουλο (2024, σελ. 555-585). Μάλιστα, οι περισσότεροι από τους προαναφερθέντες έγκριτους επιστήμονες προσέφεραν, κατόπιν προσκλήσεώς μας, συμβολή για την Καλή Νομοθέτηση και στον παρόντα Τόμο. Με τον τρόπο αυτό, η ήδη ικανοποιητική διαθέσιμη βιβλιογραφία που αναφέραμε πιστεύουμε ότι γίνεται πλουσιότερη με τα Πρακτικά από τις εισηγήσεις αυτής της εκδήλωσης, όπου Έλληνες ειδήμονες από την Ελλάδα και το εξωτερικό, όπως μπορεί εύκολα να διαπιστώσει κανείς, εγκύπτουν επάνω στο πρόβλημα της Καλής Νομοθέτησης όχι μόνο με γνώση, αλλά και με ιδιαίτερη αγάπη για το αντικείμενό τους.

Ελένη Ξανθάκη*: Η Νομοτεχνική Πρακτική στην Ελλάδα το 2026

Ας ξεκινήσουμε με την ανάγκη να συμφωνήσουμε στον ορισμό της ποιότητας νομοθεσίας.

Καλή νομοθεσία είναι η νομοθεσία που εκφράζει το είδος, το εύρος, το βάθος, και την έκταση της ρύθμισης που επιδιώκει η κυβέρνηση. Καλή νομοθεσία λοιπόν είναι η αποτελεσματική νομοθεσία, δηλαδή η νομοθεσία που μπορεί με τη σύμπραξη αυτών που την ερμηνεύουν και την εφαρμόζουν να οδηγήσει στο επιθυμητό αποτέλεσμα διακυβέρνησης με ένα αποδεκτό κόστος.

Αυτός είναι ο ορισμός της καλής νομοθέτησης που είναι πλέον γενικά αποδεκτός στην διεθνή βιβλιογραφία, στην Ευρωπαϊκή Ένωση, και, ίσως κυριότερα εδώ, στο Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων που εισήχθη το 2020 με σκοπό να οδηγήσει σε καλύτερη νομοθεσία στην Ελλάδα.

Ο ορισμός της καλής νομοθέτησης οδηγεί την ιεραρχική πυραμίδα των νομοτεχνικών αρχών. Στην κορυφή της πυραμίδας των νομοτεχνικών αρχών, των νομοτεχνικών κανόνων, και συνεπώς των επιδιώξεων όσων εμπλέκονται στη ρύθμιση είναι η αποτελεσματική ρύθμιση, δηλαδή η ρύθμιση η οποία οδηγεί στο επιθυμητό αποτέλεσμα. Το αποτέλεσμα είναι ρυθμιστικό, δηλαδή δεν είναι απαραίτητα νομοθετικό. Η κυβέρνηση ορίζει τους στόχους τους οποίους επιδιώκει με τις πολιτικές της, και εισάγει ρύθμιση (νομοθετική ή μη) η οποία σκοπό έχει να επιτύχει το επιδιωκόμενο ρυθμιστικό αποτέλεσμα. Για παράδειγμα, εάν η πολιτική είναι η μείωση της ανεργίας στην Ελλάδα, τότε ρύθμιση θα μπορούσε να

* Professor Helen Xanthaki, LLB (Athens), MJur, PhD (Dunelm), PFHEA, UCL Faculty of Laws University College London; Dean, Postgraduate Laws Programmes, UoLondon Worldwide; Senior Associate Research Fellow, Sir William Dale Centre for Legislative Studies, IALS; Hon. President, International Association for Legislation; Co-Editor in Chief, Statute Law Review; Member, Committee for the Scrutiny of the Quality of the Lawmaking Process, Presidency of the Republic, Greece.

είναι η μείωση των νέων ανέργων στην Ελλάδα κατά 3% σε περίοδο τριών ετών. Και αποτελεσματική ρύθμιση θα είναι η συνολική κυβερνητική προσπάθεια που τελικά οδηγεί στην επίτευξη της μείωσης των ανέργων στην Ελλάδα κατά 3% σε περίοδο τριών ετών.

Η αποτελεσματική ρύθμιση χρησιμοποιεί μία σειρά από εργαλεία για να οδηγήσει στο επιθυμητό ρυθμιστικό αποτέλεσμα. Η απόφαση των λαμβανόντων τη ρυθμιστική απόφαση μπορεί να είναι α) η μη πράξη, δηλαδή η μη εμπλοκή της κυβέρνησης στην αγορά και την κοινωνία και η απλή παρακολούθηση των ποσοστών ανεργίας έτσι ώστε να δουν εάν η μείωση της ανεργίας επέρχεται χωρίς καμία εμπλοκή, β) αυτορρύθμιση, δηλαδή η ρύθμιση μέσω των πράξεων των ιδίων των παραγόντων του προβλήματος (για παράδειγμα η απόφαση των νέων ανέργων να εκπαιδευτούν αυτοβούλως έτσι ώστε να βρουν εργασία και να μειωθεί ο αριθμός τους), ή γ) ρύθμιση κυβερνητική. Η κυβερνητική ρύθμιση μπορεί να εναπόκειται σε καμπάνια επιμόρφωσης (για παράδειγμα η υπενθύμιση στην τηλεόραση ότι όποιος προσλαμβάνει άνεργο ήδη πριμοδοτείται με ένα ποσό). Μπορεί όμως να είναι και νομοθετική ρύθμιση, δηλαδή η συγγραφή νομοθεσίας, είτε πρωτογενούς είτε δευτερογενούς.

Στην τελευταία περίπτωση, η οποία κατά την Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί και το λιγότερο επιθυμητό μέσο ρύθμισης, στόχος των νομοθετών είναι ο αποτελεσματικός νόμος, με εξοικονόμηση κόστους. Δηλαδή αποζητά ο νομοθέτης να προωθήσει την αποτελεσματικότητα της ρύθμισης με την συγγραφή ενός νομοθετικού κειμένου το οποίο θα μπορέσει να συνεισφέρει και να οδηγήσει στο ρυθμιστικό αποτέλεσμα.

Για να γίνει αυτό, απαραίτητη βεβαίως είναι η ορθότητα της ρυθμιστικής απόφασης, δηλαδή η επιλογή ρυθμιστικών μηχανισμών που μπορούν να οδηγήσουν σε αποτελεσματική ρύθμιση. Λάθος πολιτική εκφράζεται με λάθος ρύθμιση, που αποτελεί λαιμητόμο για την αποτελεσματική νομοθέτηση. Όποια νομοθετική έκφραση και να χρησιμοποιήσει ο νομοτέχνης, μία λάθος ρύθμιση δεν μπορεί να καλυφθεί από τέλεια νομοθετική έκφραση (αλλά πάντως μπορεί να αποκαλυφθεί από αυτήν). Επίσης απαραίτητη είναι η σύμπραξη όσων εκτελούν και ερμηνεύουν το

νόμο. Εάν η νομοθεσία δεν εφαρμόζεται ή εάν δεν ερμηνεύεται με τον τρόπο που ελπίζει ο νομοτέχνης, τότε ο νόμος δεν μπορεί να είναι αποτελεσματικός, αφού οι συμπεριφορές δεν θα αλλάξουν ή η ερμηνεία στα δικαστήρια δεν θα υποστηρίξει την νομοθετική έκφραση του νομοτέχνη. Όσον αφορά την εξοικονόμηση κόστους, αυτή αναφέρεται σε κόστος οικονομικό, κοινωνικό, πολιτικό, θρησκευτικό, περιβαλλοντολογικό, κόστους γένους ή οποιοδήποτε κόστος προτεραιοποιείται από την κυβέρνηση την στιγμή της νομοθέτησης.

Αυτή η ανάλυση δείχνει ότι η αποτελεσματική ρύθμιση και ο αποτελεσματικός νόμος δεν έχουν στεγανά ή κανόνες νομοτελειακούς με την έννοια των θετικών επιστημών. Πρόκειται για ποιοτικές αρχές, με ποιοτικές παραμέτρους, και ποιοτική αξιολόγηση (βασισμένα πάντως σε εμπειρικά και ποσοτικά στοιχεία). Θα μπορούσε κανείς λοιπόν να υποστηρίξει εσφαλμένα ότι δεν υπάρχουν κανόνες για την αποτελεσματική νομοθέτηση και άρα η νομοτεχνική δηλαδή η συγγραφή των νόμων είναι θέμα εμπειρίας και όχι επιστήμης. Δεν θα μπορούσε αυτό να είναι μακρύτερα από την αλήθεια. Βεβαίως και υπάρχει υποκειμενικότητα και σχετικότητα στην καλή νομοθέτηση, αλλά υπάρχουν όμως και κανόνες οι οποίοι, καταρχήν και κατά τεκμήριο, μπορούν να οδηγήσουν σε αποτελεσματικό νόμο.

Κατά Στεφάνου, ο νόμος είναι επικοινωνία του κράτος με τον πολίτη. Και συνεπώς για να επιτύχει, ή καλύτερα να οδηγήσει στα επιθυμητά ρυθμιστικά αποτελέσματα, πρέπει να εκφράσει την ρύθμιση με τέτοιο τρόπο που να οδηγήσει τους χρήστες να εφαρμόσουν το νόμο αλλάζοντας τις μέχρι τώρα συμπεριφορές τους. Αυτό επιτυγχάνεται με την ακρίβεια, τη σαφήνεια, και τη μονοσημία (την απουσία αμφισημίας). Δηλαδή η νομοθετική έκφραση πρέπει να είναι ακριβής έτσι ώστε το νομοθετικό μήνυμα να εισπράττεται με τον τρόπο με τον οποίο εκπέμπεται, να είναι σαφής έτσι ώστε το σημειακό πεδίο των όρων να παραμένει μέσα στις παραμέτρους με τις οποίες εξεπέμφθη, και επίσης πρέπει να είναι μονόσημη έτσι ώστε κάθε όρος να έχει μία μόνο έννοια.

Η ακρίβεια ενισχύεται από την πολυδιάστατη απλή γλώσσα, και την συμπεριληπτική ως προς το φύλο γλώσσα. Η συμπεριληπτική ως προς το φύλο γλώσσα σιγουρεύει ότι οι χρήστες είναι απολύτως σίγουροι για το πεδίο εφαρμογής του νόμου, δηλαδή εάν ο αρσενικός όρος περιλαμβάνει και τις γυναίκες ή εάν το γένος αποκλείει άτομα με ρευστό γένος ή καθόλου γένος. Η πολυδιάστατη απλή γλώσσα (ως βελτίωση της απλής γλώσσας) σιγουρεύει ότι το κάθε ένα από τα βασικά τρία νομοθετικά κοινά εισπράττει το νομοθετικό μήνυμα με τρόπο που αντιλαμβάνεται, και με τρόπο που πείθει. Μελέτες στη Μεγάλη Βρετανία, την Αυστραλία, τη Νέα Ζηλανδία, και το Χονγκ Κονγκ αποκαλύπτουν ότι υπάρχουν τρία βασικά νομοθετικά κοινά, δηλαδή α) οι πολίτες οι οποίοι προσφεύγουν στην νομοθεσία για να βρουν απάντηση στα καθημερινά ερωτήματα για υποθέσεις δικές τους ή για φίλους τους, β) μη νομική, οι οποίοι χρησιμοποιούν την νομοθεσία στην εκτέλεση των επαγγελματικών τους καθηκόντων, και γ) νομικοί, δικαστές και δικηγόροι. Καθένα από τα τρία αυτά κοινά ζητά διαφορετικές απαντήσεις από το νομοθετικό κείμενο και χρειάζεται διαφορετική γλώσσα, δηλαδή διαφορετικό επίπεδο εξειδίκευσης κατά το νομικό και θεματικό περιεχόμενο των νομοθετικών εκφράσεων.

Αυτή η επισήμανση οδηγεί στην πρώτη μεγάλη αδυναμία της νομοθέτησης στην Ελλάδα. Δυστυχώς στην Ελλάδα οι νόμοι γράφονται ακόμα μόνο από νομικούς και μόνο για νομικούς. Αφού τα συγκεκριμένα νομοθετικά κοινά δεν εντοπίζονται επαρκώς, παρά τη σχετική ερώτηση της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, το λεκτικό δεν προσαρμόζεται σε αυτά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ο νόμος 4808/2021 για την «Προστασία της εργασίας κ.λπ.». Το άρθρο 3 στο πεδίο έκφρασης γράφει ότι:

1. Στο παρόν μέρος εμπίπτουν εργαζόμενοι και απασχολούμενοι στον ιδιωτικό τομέα ανεξάρτητα το συμβατικό τους καθεστώς συμπεριλαμβανομένων των απασχολούμενων με σύμβαση έργου ανεξαρτήτων υπηρεσιών στις εντολές των απασχολούμενων μέσω τρίτων παρόχων υπηρεσιών, καθώς και άτομα από παρακολουθούν κατάρτιση

περιλαμβανομένων των ασκουμένων και των μαθητευόμενων, εθελοντές, εργαζόμενοι των οποίων η σχέση εργασίας έχει λήξει, καθώς και άτομα που αιτούνται εργασία και εργαζόμενοι στην άτυπη οικονομία.

2. Ως προς τους εργαζομένους και απασχολημένους στις παραγράφου 1 στο δημόσιο τομέα όπως ορίζεται στο άρθρο 14 του ν. 4270/2014 (Α' 143), ανεξάρτητα από το καθεστώς τους, εφαρμόζονται τα άρθρα 4 έως και 8,13,14,15 και αναλογικά το άρθρο 12.

Δεν χρειάζεται να αναρωτηθεί κανείς εάν μία καθαρίστρια στο δημόσιο ή ένας υπάλληλος, ή στη δική μου περίπτωση και μία καθηγήτρια νομοτεχνικής μπορεί να αντιληφθεί εάν ο νόμος αυτός τους αφορά, και συνεπώς εάν έχουν την ομπρέλα προστασίας που τους παρέχει ο νόμος αυτός.

Επιπλέον, στην Ελλάδα η δομή θεωρείται τεχνικό νομοτεχνικό θέμα. Εδώ λοιπόν έγκειται η δευτερη συνεχιζόμενη αδυναμία της Ελληνικής νομοθέτησης. Η δομή του νομοσχεδίου είτε αγνοείται εντελώς ως παράγοντας καλής νομοθέτησης, είτε αποφασίζεται με γνώμονα το κείμενο και όχι τα νομοθετικά κοινά, δηλαδή προτάσσεται η λογική αλληλουχία των διατάξεων έναντι της σχέσης των νομοθετικών μηνυμάτων με τα τρία νομοθετικά κοινά. Όμως η σειρά των άρθρων αυξάνει αισθητά τις πιθανότητες κατανόησης της νομοθετικής επικοινωνίας. Μελέτες έχουν αποδείξει ότι ο ανώτατος χρόνος συγκέντρωσης στα κείμενα (τα απλά κείμενα, ούτε καν τα εξειδικευμένα νομικά ή ακόμα χειρότερα τα νομοθετικά) είναι μεταξύ τεσσάρων δευτερολέπτων και έξι λεπτών. Εάν θέλει ο νομοθέτης να ακουστεί από τους ανειδίκευτους χρήστες, τους οποίους χρειάζεται να πληροφορήσει ώστε να αλλάξουν συμπεριφορές, οι σχετικές πληροφορίες πρέπει να δίνονται όσο κοντύτερα στην αρχή του κειμένου. Εξάλλου για αυτό παρατηρούμε στη συγκριτική νομοτεχνική την κατάργηση των προκαταρκτικών διατάξεων πλην σκοπού και αντικειμένου (Γκάνα, Νέα Ζηλανδία, Αυστραλία, Μεγάλη Βρετανία κλπ.), και την μεταφορά πχ των ορισμών στο τέλος των νόμων σε παράρτημα.

Δυστυχώς στην Ελλάδα αυτή η εξέλιξη της νομοτεχνικής δεν έχει ενσωματωθεί ακόμα. Για παράδειγμα, στον νέο Αναπτυξιακό νόμο 2022 («Ελλάδα Ισχυρή Ανάπτυξη») οι επιδοτούμενες επενδύσεις είναι στο άρθρο 5, σελίδα 16, μετά από τις γενικές αρχές και μετά από 17 ορισμούς! Εγώ τουλάχιστον δεν αναρωτιέμαι εάν οι επιδοτούμενες επενδύσεις πρέπει να βρίσκονται θαμμένες κάτω από εξειδικευμένα νομικά άρθρα τα οποία λίγο αφορούν αυτόν που προσπαθεί η κυβέρνηση να ελκύσει ως χρήστη και άρα ως επενδυτή με βάση το νέο αναπτυξιακό νόμο.

Δυστυχώς οι μη επιτελικοί και συνεπώς η μη εκπαιδευμένοι νομοτέχνες-συγγραφείς των νόμων στα υπουργεία αγνοούν το θέμα της δομής, αγνοούν το θέμα των νομοθετικών κοινών, και συνεχίζουν να αναπαράγουν στοιχεία κακής νομοθέτησης, θεωρώντας τα μέρος της παράδοσης. Οι δε εκπαιδευμένοι επιτελικοί νομοτέχνες απλά δεν χρησιμοποιούνται στην νομοθέτηση, και εν πάση περιπτώσει δεν ακούγονται όταν προσπαθούν να εφαρμόσουν όσα έμαθαν στην εκπαίδευσή τους. Επιπλέον, η εξειδικευμένη και εκπαιδευμένη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων λαμβάνει τα τελικά σχέδια νόμων πολύ αργά για να επιμείνει σε αλλαγή δομής. Όταν το υπουργείο έχει ήδη καταρτίσει το νομοσχέδιο και το παρουσιάζει παράλληλα με την διαβούλευση, ακόμα και αν θέλει να αλλάξει τη δομή, είναι πια πολύ αργά για να προβεί σε τόσο μεγάλη δραστική αλλαγή. Όμως υπάρχουν έτοιμοι εκπαιδευμένοι νομοτέχνες στα υπουργεία, οι οποίοι είναι έτοιμοι να εφαρμόσουν τη μοντέρνα νομοτεχνική και να συγγράψουν σχέδια νόμου έχοντας εκπαιδευτεί σε χρηστοκεντρική δομή.

Όπως επίσης υπάρχουν και όλα τα στοιχεία περί ρύθμισης, και μάλιστα με τη σωστή προτεραιοποίηση, στα δελτία τύπου των υπουργείων. Δεδομένης της επικοινωνιακής εξειδίκευσης των πολιτικών και ιδιαίτερα των υπουργών στην Ελλάδα, οι δηλώσεις τους περί των νομοσχεδίων συχνότατα προτεραιοποιούν ορθά τα ρυθμιστικά μηνύματα, εξηγούν για ποιο λόγο χρειάζεται η ρύθμιση, και παρέχουν εντυπωσιακά στοιχεία περί του τί επιδιώκεται ως αποτελεσματική ρύθμιση και πώς το υπουργείο προτίθεται να

φτάσει σε αυτό το αποτέλεσμα. Τα δελτία τύπου λοιπόν των υπουργών μπορεί να αποτελέσουν εξαιρετικό οδηγό για την δομή των ίδιων των νομοσχεδίων, όπως και μπορούν να εμπλουτίσουν εξαιρετικά τα άρθρο 1 περί σκοπού και το άρθρο 2 περί αντικειμένου στους Ελληνικούς νόμους. Εξάλλου τα δελτία τύπου των υπουργών εκφράζουν *de facto* τα αρχικά ερωτήματα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης που αφορούν στο ρυθμιστικό προβληματισμό, το συγκεκριμένο ρυθμιστικό πρόβλημα, τα εμπειρικά στοιχεία που το υποδηλώνουν, και τους τρόπους αντιμετώπισης του, όπως επίσης και τα εμπειρικά στοιχεία που θα υποδηλώσουν την έκταση επιτυχίας του επιδιωκόμενου αποτελέσματος. Έχοντας πλήρη επίγνωση του αιρετικού της παρατήρησής μου, θα μπορούσα να πω ότι, τουλάχιστον προς το παρόν, τα δελτία τύπου των υπουργών θα πρέπει να επισυνάπτονται στις Αναλύσεις Συνεπειών Ρύθμισης ή τουλάχιστον στον φάκελο κατάθεσης του σχεδίου νόμου στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων και στην Επιτροπή Αξιολόγησης της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, εξασφαλίζοντας έτσι τη ροή της ρύθμισης στην νομοθέτηση.

Επιπλέον, ιδιαίτερα αδύναμη είναι η θέση του κειμένου στην νομοθεσία. Η νομοθεσία στην Ελλάδα πλέον εκδίδεται και ψηφιακά με την Πύλη Κωδικοποίησης. Όμως, η Πύλη Κωδικοποίησης δεν είναι γνωστή στο ευρύ κοινό και δεν αποτίνεται σε αυτό. Έτσι ο χρήστης δεν συναρτά το κείμενο με άλλα σχετικά νομοθετήματα στην πρωτογενή και δευτερογενή νομοθεσία. Οι δε τίτλοι, που πλέον ευτυχώς δεν αφορούν πλέον μόνο το υπουργείο αλλά τη θεματική, είναι ακόμα ελλιπείς. Για παράδειγμα, ο ν. 4891/2022 «Για την ενίσχυση της αμυντικής θωράκισης της χώρας» δεν αναφέρει με ποιο τρόπο ενισχύεται η αμυντική θωράκιση της χώρας, τί άλλο είναι σχετικό, εάν κάτι τροποποιείται ή αν κάτι πρέπει να διαβαστεί μαζί με αυτόν. Οι τίτλοι πρέπει να παραπέμπουν στην γενικότερη θεματική του νομοθετήματος και να εκφράζουν όχι απλά το θέμα του νόμου αλλά το αντικείμενο του.

Θα ήταν άδικο να αναφερθεί κανείς στις αδυναμίες των νομοθετικών κειμένων στην Ελλάδα χωρίς να σημειώσει ότι έχουν γίνει τεράστια άλματα στον τομέα της καλής νομοθέτησης από το 2019 και μέχρι σήμερα. Όμως σκοπός του κειμένου αυτού είναι να προωθήσει την καλή νομοθέτηση περαιτέρω, και όχι να απομείνει τα εύσημα σε αυτούς που πραγματικά τα αξίζουν.

Οι αδυναμίες στην καλή νομοθέτηση μπορούν να χαρτογραφηθούν με βάση τις διεθνείς καλές πρακτικές στα στάδια διαμόρφωσης της εθνικής πολιτικής, της ρύθμισης, και τελικά της νομοθέτησης. Οι καλές αυτές πρακτικές εισάγονται πλέον στην Ελληνική έννομη τάξη με τον νόμο περί επιτελικού κράτους ήδη από το 2019. Ο νόμος αυτός αναλύει κάθε ένα από τα πέντε στάδια πολιτικής. Στη συνέχεια θα παρακολουθήσουμε τα στάδια αυτά και θα επισημάνω τα κενά και τις αδυναμίες της ρυθμιστικής και νομοθετικής πράξης, ελπίζοντας ότι η θεραπεία τους θα βελτιώσει περαιτέρω τη νομοθέτηση στην Ελλάδα.

Η διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής ξεκινά με την εκκίνηση της πολιτικής, συνεχίζει με τη διαμόρφωση, μετά την υλοποίηση, μετά την αξιολόγηση της πολιτικής, και τελειώνει με την απόφαση για τη συνέχιση της πολιτικής. Πρόκειται δηλαδή για πέντε διαμόρφωσης εθνικής πολιτικής που χρησιμοποιούνται ευρέως και στην νομοτεχνική επιστήμη παγκοσμίως.

Η διαμόρφωση πολιτικής ξεκινά με την εκκίνηση, δηλαδή με την απόφαση να ληφθεί ή να αλλάξει μια απόφαση ή μια ρύθμιση της πολιτικής ατζέντας. Στην Ελλάδα η πολιτική ξεκινά με την Ειδική Γραμματεία Μακροπρόθεσμου Σχεδιασμού, που ενημερώνει τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού για τις μεγάλες τάσεις και προκλήσεις, και εισάγει μακροπρόθεσμους στόχους δηλαδή κατεύθυνση ταξιδιού για αυτές, και σίγουρα παραμένει στη συζήτηση σε όλη τη νομοθετική διαδικασία. Δυστυχώς επί του παρόντος ενώ η Ειδική Γραμματεία Μακροπρόθεσμου Σχεδιασμού μεγαλουργεί στον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό, η συνεχιζόμενη συμμετοχή της σε όλη τη νομοθετική διαδικασία δεν υπάρχει. Συνεπώς οι μακροπρόθεσμοι στόχοι δε διαχέονται στη ρύθμιση και συνεπώς στη νομοθέτηση. Έτσι νομοσχέδιο για το λιγνίτη

συντάσσεται χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η παγκόσμια τάση περί πηγών ενέργειας και ο νομοτέχνης εισάγει ουσιαστικές και μεταβατικές διατάξεις χωρίς τελικό στόχο ή και χρονοδιάγραμμα.

Στη συνέχεια η Γενική Γραμματεία Συντονισμού (σε συνεργασία και με βάση τις προτάσεις των υπουργείων) εισάγει το κυβερνητικό πρόγραμμα στο Ενοποιημένο Πρόγραμμα Δράσης (ΕΣΚΥΠ) λαμβάνοντας υπόψη και το δημοσιονομικό κόστος. Κατά το άρθρο 49 του νόμου περί επιτελικού κράτους, η Γενική Γραμματεία Συντονισμού ορίζει κοστολογημένες ενέργειες ανά υπουργείο με στόχο, κόστος, και χρονοδιάγραμμα για την επίτευξή τους. Όμως το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους δεν συμμετέχει σε αυτή την κοστολόγηση. Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους κοστολογεί, και μάλιστα αφηρημένα, μόνο το τελικό σχέδιο νόμου. Ούτε καν η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων που οφείλει να αξιολογήσει σκοπό, συμπεριλαμβανομένης και της Επιτροπής Αξιολόγησης της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας που μάλιστα για την αρτιότητα της οικονομικής αξιολόγησης των σχεδίων νόμων επανδρώνεται και από επιφανείς εξειδικευμένους οικονομολόγους, έχει στα χέρια της κόστη. Κι όμως κάτι τέτοιο απαιτείται ρητά και από την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Τα δε αρχικά κόστη της πολιτικής του ΕΣΚΥΠ δεν μεταφέρονται ούτε συνδέονται με τα σχέδια νόμου, ούτε καν ως μέρος του σκοπού στο άρθρο 1 αλλά ούτε και ως στοιχεία της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

Στη συνέχεια κάθε υπουργείο, με εγκεκριμένο πια το σχέδιο δράσης του στο ΕΣΚΥΠ, προσδιορίζει το δικό του λεπτομερές σχέδιο δράσης με προτεραιότητα, στόχο, κόστος, και χρονοδιάγραμμα, όπως απεικονίζεται στο εγκεκριμένο ΕΣΚΥΠ. Η μονάδα συντονισμού του υπουργείου, το τμήμα οικονομικών ΓΔΟΥ, και τα αρμόδια για τη θεματική τμήματα μελετούν τους στόχους, το κόστος και το χρόνο και καθορίζουν ένα σχέδιο δράσης για ένα έτος, το οποίο τροφοδοτείται στη Γενική Γραμματεία Συντονισμού. Ενέργειες που δεν ολοκληρώνονται μπορούν να μεταφερθούν στα επόμενα έτη. Τα υπουργεία προτείνουν ρυθμιστικές λύσεις σε προβλήματα που έχουν εντοπιστεί. Παρά την εξαιρετική αυτή

ρυθμιστική επίδοση, δυστυχώς προς το παρόν όλα αυτά δεν μεταφέρονται με κανένα τρόπο στο σχέδιο νόμου ούτε καν στα άρθρα 1 περί σκοπού και 2 περί αντικειμένου ή ακόμα και στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Το αποτέλεσμα αυτής της αποσπασματικότητας είναι ότι όλη η δουλειά που γίνεται στη ρύθμιση και την κοστολόγηση της δεν συνδέεται με κανένα τρόπο με τη νομοθέτηση, παρά το ότι η νομοθετική αποτελεσματικότητα αποτελεί μέρος της ρυθμιστικής αποτελεσματικότητας και άρα τα δύο αυτά θα έπρεπε να εξετάζονται μαζί και να συνεισφέρουν το ένα στο άλλο. Και είναι εύκολο να δει κανείς ότι αυτή η σύνδεση δεν υπάρχει γιατί οι επιτελικοί πολιτικοί και ψηφιακοί αναλυτές δεν χρησιμοποιούνται, δεν στεγάζονται και συνεργάζονται με τους νομοτέχνες ώστε να προωθείται η ροή από ρύθμιση προς νομοθέτηση, οι δε νομοτέχνες δεν γράφουν νομοθεσία ώστε να αποζητήσουν τα στοιχεία αυτά από τους επιτελικούς τους συναδέλφους.

Το στάδιο 2 αφορά τη διαμόρφωση, δηλαδή τη λεπτομερειακή ανάπτυξη της πολιτικής με συγκεκριμένες προτάσεις. Εδώ γίνεται η μετάφραση της πολιτικής σε ρύθμιση. Στην Ελλάδα αυτό ξεκινά με τη μονάδα συντονισμού του κάθε υπουργείου, που συνδέει το στόχο πολιτικής με τη ρύθμιση μέσω των αναλυτών πολιτικής, συγκεντρώνει εμπειρικά στοιχεία με τους ψηφιακούς αναλυτές, και, όπου προτείνεται νομοθεσία, προτείνει νομοθετικές κατευθύνσεις με τους νομοτέχνες. Όμως παρά τη ρητή πρόβλεψη του π.δ. 77/2023 τα επιτελικά στελέχη είτε δεν βρίσκονται μαζί στο ίδιο γραφείο δουλεύοντας έτσι, είτε χρησιμοποιούνται αλλιώς κατά τις ανάγκες του υπουργείου. Και συνεπώς το βήμα αυτό δεν υλοποιείται έτσι όπως είχε στη σκέψη του το επιτελικό κράτος.

Εν πάση περιπτώσει, οι ρυθμιστικές επιλογές ιεραρχούνται από το υπουργείο και η καλύτερη προτείνεται στον υπουργό ο οποίος και την αποφασίζει. Δυστυχώς όμως αυτή η απόφαση δεν λαμβάνεται με βάση την εισήγηση επιτελικών στελεχών, δηλαδή ατόμων που έχουν εκπαιδευτεί για να υπηρετούν την καλή ρύθμιση, αλλά απλά μέσω των συμβούλων των γραφείων των υπουργών των οποίων η εκπαίδευση σε θέματα ρύθμισης και νομοτεχνικής δεν μπορεί να

είναι συγκρίσιμη με αυτή των επιτελικών στελεχών. Διότι η γνώση της ουσιαστικής θεματικής δεν συμπαρασύρει και γνώση της νομοτεχνικής, που αποτελεί ξεχωριστή επιστήμη. Ο νομοτέχνης είναι α-γνωστικός στο ουσιαστικό δίκαιο αλλά γνώστης της νομοθετικής έκφρασης. Ακόμα και ο μύστης του ουσιαστικού δικαίου είναι ανεκπαιδευτος στη νομοτεχνική. Χρειάζονται λοιπόν απαραίτητως και οι δυο για να συνεισφέρουν το περιεχόμενο και την έκφρασή του αντίστοιχα.

Στη συνέχεια ο νόμος ζητά πολιτική διαβούλευση. Και πραγματικά στην Ελλάδα υπάρχουν ορισμένα παραδείγματα διαβούλευσης με το κοινό για τη διαμόρφωση πολιτικής, κυρίως από το Υπουργείο Υγείας, αλλά είναι μόνο αποσπασματικά και κατά την απόφαση του υπουργού.

Όπου υπάρχει νομοθετική εντολή, ο νόμος για το επιτελικό κράτος απαιτεί τη σύσταση νομοτεχνικής ομάδας με μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους από τη μονάδα συντονισμού συμπεριλαμβανομένων των τριών ειδικοτήτων, τη νομική υπηρεσία, και το υπουργείο οικονομικών. Φυσικά η συμμετοχή νομικών του ουσιαστικού δικαίου ή και ατόμων εμπιστοσύνης του Υπουργού δεν αποκλείεται, και μάλλον εννοείται ενόψει της παράδοσης. Η νομοτεχνική ομάδα συντάσσει είτε κατευθυντήριες γραμμές είτε συντάσσει σχέδιο νόμου, τα οποία αποστέλλονται στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, συνοδευόμενα βέβαια από την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Δυστυχώς όμως στην πράξη η διάταξη αυτή δεν εφαρμόζεται.

Επιτελικοί νομοτέχνες σπανίως συμμετέχουν και ακόμα σπανιότερα ακούγονται. Η νομοτεχνική ως επιστήμη δεν αναγνωρίζεται και δεν εκτιμάται, άρα δεν ακούγεται. Κατευθυντήριες γραμμές δεν επιλέγονται ποτέ, ούτε μία φορά από το 2019 μέχρι τώρα. Έτσι, το πρώτο σχέδιο του σχεδίου νόμου συντάσσεται όπως και πριν από το 2019, από το γραφείο του υπουργού ή από νομοτεχνικές ομάδες που δεν περιλαμβάνουν τους εκπαιδευμένους επιτελικούς νομοτέχνες της διοίκησης. Περιλαμβάνουν νομικούς, προφανώς επιφανείς μεν, αλλά όχι επιτελικούς αναλυτές πολιτικής, νομοτέχνες, ή ψηφιακούς

αναλυτές. Δυστυχώς λοιπόν επόμενο είναι να υπάρχει απλή αναμάσηση των εσφαλμένων νομοτεχνικών παραδόσεων αντί βελτίωση νομοθέτησης και δημιουργία ελληνικής σχολής νομοτεχνίας. Εδώ έγκειται η μεγαλύτερη ανάγκη πραγματικής εφαρμογής στην πράξη της εξαιρετικής μεταρρύθμισης του επιτελικού κράτους. Το πρώτο σχέδιο είναι αυτό που αντιμετωπίζει τα βασικά θέματα νομοτεχνικής. Και εάν κάποτε στην Ελλάδα εφαρμοστεί ο νόμος του επιτελικού κράτους και χρησιμοποιηθούν τα επιτελικά στελέχη στη νομοθέτηση, για την οποία άλλωστε εκπαιδεύτηκαν, θα μπουν σε σειρά και οι υπόλοιπες μεταρρυθμίσεις, και κυρίως θα απαλλαγεί η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων από τον βρόγχο της επανασύνταξης κακών νομοσχεδίων και θα εστιάσει στην πραγματική της αποστολή, του συντονισμού και της αξιολόγησης.

Επανερχόμενοι όμως στη διαδικασία, κατόπιν διεξάγεται εσωτερικός έλεγχος του νομοσχεδίου από την ομάδα σύνταξης του νομοσχεδίου και εξωτερικός έλεγχος από το υπουργείο. Αυτό το βήμα είναι δεδομένο βέβαια, και συντελείται. Αλλά, παραδόξως για εμένα τουλάχιστον, ο αξιολογικός έλεγχος αφορά παν επιστητό και δεν είναι εστιασμένος στην εξειδίκευση του αξιολογούντος. Για παράδειγμα, προσωπικά εισέπραξα σχόλιο επί σχεδίου προεδρικού διατάγματος από υπηρεσία του υπουργείου εσωτερικών που ειδικεύεται στους φορείς το οποίο αφορούσε νομοτεχνικό θέμα και όχι θέμα φορέων. Ο εύκολος σχολιασμός σε θέματα εκτός εξειδίκευσης των σχολιαζόντων στερεί το σχέδιο νόμου από εστιασμένα σχόλια σε θέματα γνώσης τους και καταδικάζει τα σχόλια στην υποτίμηση που συχνά τα χαρακτηρίζει στη διαβούλευση, για τους ίδιους λόγους. Χρειάζεται εμμονή σε εστιασμένα σχόλια γνωστών στο γνωστικό τους αντικείμενο έτσι ώστε να εξετάζονται άρτια όλες οι πλευρές του σχεδίου νόμου.

Στη συνέχεια το σχέδιο διαβιβάζεται στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων για την τελική σύνταξη του και την αξιολόγηση, συμπεριλαμβανομένης και της αξιολόγησης από την ανεξάρτητη Επιτροπή Ελέγχου της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας η οποία μάλιστα εκδίδει

συστάσεις για τη βελτίωση του σχεδίου νόμου. Ως μέλος της από τη σύστασή της θεωρώ ότι εδώ πρόκειται για ένα κομβικό σημείο αδυναμίας της ελληνικής νομοθετικής πρακτικής. Η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, που είναι επιφορτισμένη με την καλή νομοθέτηση, σπάνια λαμβάνει από τα υπουργεία Αναλύσεις Συνεπειών Ρύθμισης, αφού η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης γράφεται ως συμπλήρωμα, εκ των υστέρων, συχνότατα από τα ίδια τα στελέχη της Γενικής Γραμματείας. Έτσι, αντί να γράφεται η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης με βάση την πολιτική του υπουργείου και να αποτελεί αποτύπωμα της μετάφρασης από πολιτική σε καλή ρύθμιση και καλή νομοθέτηση, εδώ αποτελεί μεθύτερη απεικόνιση της νομοθετικής λύσης. Επιπλέον δε λαμβάνεται εισήγηση του Λογιστηρίου του Κράτους. Ουσιαστικά η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων και η Επιτροπή λαμβάνουν άτεχνα σχέδια πολύ αργά για να τα αλλάξουν ριζικά και υπό τεράστια πίεση χρόνου. Οπότε ως προς την νομοτεχνική αναγκαστικά εστιάζουν σε λεκτικά νομοτεχνικά προβλήματα μην μπορώντας έτσι να ανταπεξέλθουν στο βάρος της καλής νομοθέτησης που θα απαιτούσε ουσιαστικό νομοτεχνικό έλεγχο, ουσιαστικές παρεμβάσεις τις οποίες θα μπορούσε με τον ανάλογο χρόνο και την ανάλογη διάθεση να επιβάλλει στα υπουργεία. Όσον αφορά την Επιτροπή της Αξιολόγησης της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, εμείς δεν λαμβάνουμε πλήρη φάκελο με τα νομοσχέδια, δηλαδή δεν λαμβάνουμε τη διαβούλευση η οποία συχνά δεν τελειώνει πριν το νομοσχέδιο έρθει στην επιτροπή, δεν λαμβάνουμε οικονομικά στοιχεία από το Εθνικό Λογιστήριο του Κράτους, δεν λαμβάνουμε κανένα ρυθμιστικό στοιχείο καμία πληροφόρηση για την πολιτική και τη ρύθμιση, και λαμβάνουμε μεθύτερη Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Επιπλέον, δεν μας δίνεται ο χρόνος να επιβάλλουμε ριζικές αλλαγές ή ακόμα και να απορρίψουμε σχέδια νόμου, και δεν βλέπουμε όλες τις διατάξεις παρά μόνο όσες και όπως αυτές κατατίθενται κατ' αρχήν στη βουλή. Τέλος, η αξιολόγησή μας δεν είναι δημοσιεύσιμη και έτσι στερούμαστε τρόπου επιβολής καλύτερης νομοθέτησης τόσο άμεσα όσο και έμμεσα.

Με αυτές τις ελλείψεις, η νομοθεσία περνά από το κοινοβούλιο και ολοκληρώνεται το δεύτερο στάδιο της εθνικής πολιτικής, που εστιάζει στη νομοθέτηση.

Στο τρίτο στάδιο, στην υλοποίηση, δηλαδή την εφαρμογή της πολιτικής, η παρακολούθηση γίνεται από τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού. Εδώ πρόκειται για επιτυχία της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού, η οποία εκπληρώνει αυτή την παρακολούθηση σε μεγάλο βαθμό ιδιαίτερα ως προς τις εξουσιοδοτικές διατάξεις, δεδομένου ότι αυτές πλέον εισάγονται σε ένα άρθρο τελικών διατάξεων, έτσι ώστε να είναι σαφές τί πρέπει ή τί δύναται να συμπληρώσει το ρυθμιστικό πακέτο, διευκολύνοντας με τη λίστα αυτή την παρακολούθηση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού. Πάντως σπάνια εισάγονται διατάξεις παρακολούθησης στα σχέδια νόμου.

Στο τέταρτο στάδιο, στην αξιολόγηση, δηλαδή στην ανάδειξη των αποτελεσμάτων και της επιτυχίας της πολιτικής, προβλέπεται μετανομοθετικός έλεγχος κάθε 3 χρόνια. Όμως η διάταξη αυτή δεν εφαρμόζεται ακόμα. Εξάλλου λείπει η σύνδεση του ΕΣΚΥΠ με τα σχέδια νόμων, οπότε ο ρυθμιστικός κύκλος δεν υφίσταται ακόμα στην Ελλάδα στην πράξη. Και έτσι, μετά την κακή νομοθέτηση ακολουθεί η ελλιπής αξιολόγηση των κακών Ελληνικών νόμων.

Το πέμπτο σχέδιο αφορά την απόφαση για συνέχεια, αναθεώρηση, ή τερματισμό της νομοθεσίας. Εδώ ένας νέος κύκλος ρυθμίσεων και νομοθεσίας εγκαινιάζεται. Όμως ελλείπει της μετανομοθετικής αξιολόγησης, νέος κύκλος ξεκινά όταν θεωρήσει δόκιμο το υπουργείο. Λόγω της πρόχειρης νομοθέτησης με τα κενά που επισημάνθηκαν ήδη, συχνότερες τροποποιήσεις περιπλέκουν τη νομοθεσία αντί να την επικαιροποιούν με πλήρη στοιχεία. Φαίνεται δε ότι τα υπουργεία δεν έχουν καμία δυσκολία στο να τροποποιούν νομοθεσίες ολίγων μηνών.

Συμπερασματικά θα πρέπει κανείς να παραδεχτεί ότι το επιτελικό κράτος έφερε επανάσταση στη νομοθέτηση και τη ρύθμιση στην Ελλάδα. Οι κεντρικοί φορείς της Προεδρίας της Κυβέρνησης έχουν βελτιώσει αισθητά τη ρύθμιση και τη νομοθέτηση. Το μόνο που

απομένει εκεί είναι η διασύνδεση των μονάδων της, έτσι ώστε η διαδικασία της ρύθμισης να είναι ενιαία και ρέουσα.

Όμως σε επίπεδο υπουργείων χρειάζεται επανεκκίνηση και επαναπροτεραιοποίηση της καλής νομοθέτησης, ακόμα και με κόστος χρόνου. Πρέπει δηλαδή να γίνει σαφές ότι ο χρόνος δεν είναι το κρίσιμο στη νομοθέτηση. Η ποιότητα όμως είναι.

Ένα κακό νομοθέτημα δεν μπορεί πλέον να θεωρείται επιτυχία του υπουργού και της κυβέρνησης. Ένα καλό νομοθέτημα, έστω και λίγους μήνες αργότερα, επικοινωνεί με τον πολίτη το γιατί και το πώς της νομοθέτησης, προωθεί την εφαρμογή της ρυθμιστικής πολιτικής της κυβέρνησης και των νόμων, επαναπροσδιορίζει τη σχέση πολίτη και κράτους, και εξασφαλίζει αμοιβαίο σεβασμό, αφοσίωση στο κράτος, ευθύνη, και μακροήμερευση της δημοκρατίας και του νομικού πολιτισμού.

Θέλει όμως ισχυρή πολιτική βούληση και αλλαγή νομοθετικής νοοτροπίας, η οποία αποτελεί ένα από τα ισχυρότατα στεγανά της χώρας.

Κωνσταντίνος Στεφάνου*: Δομικές Μεταρρυθμίσεις σε Νομικό Περιβάλλον

1. Εισαγωγή: είναι απλό πράγμα η μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση;

Η μεταρρύθμιση (αγγλιστί reform) είναι μια πολύ τραυματική εμπειρία για την δημόσια διοίκηση. Οι μεταρρυθμίσεις είναι δύσκολες λόγω της ισχυρής αντίστασης από υπάρχοντα συμφέροντα (όπως κυβερνητικές υπηρεσίες ή κοινοβούλια), από πολιτικό φόβο για εκλογική αντίδραση, λόγω έλλειψης σαφούς ηγεσίας/ευθύνης και δημόσιου σκεπτικισμού ή διαφορετικών προσδοκιών, που συχνά επιδεινώνονται από βαθιά ριζωμένες πολιτισμικές προκαταλήψεις και την πολύπλοκη, συναισθηματική φύση της αλλαγής. Τα υπάρχοντα συμφέροντα συχνά επωφελούνται από το status quo, ενώ οι πολίτες μπορεί να αντιστέκονται στην αναστάτωση, ακόμη και αν πρόκειται για μακροπρόθεσμο όφελος, λόγω άμεσων δαπανών ή συναισθηματικής προσκόλλησης σε γνωστούς τρόπους. Συνήθως αναγνωρίζουμε 3 είδη εμποδίων για μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση:

Εμπόδια για μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση

- i) Συστημικά & Θεσμικά Εμπόδια
 - Δομές με Απομονωμένους Οργανισμούς
 - Αδύναμη Ηγεσία
- ii) Πολιτικά & Οικονομικά Εμπόδια
 - Εκλογικός Φόβος
 - Κόστος & Κίνητρα
- iii) Πρακτικές Προκλήσεις
 - Πολυπλοκότητα
 - Κενά Δημόσιας Πολιτικής

* Prof. Constantin Stefanou (BA, MA, MPhil, PhD), Professor in Practice of Legislative Drafting, Director – Sir William Dale Centre for Legislative Studies, Institute of Advanced Legal Studies, University of London; Co-Editor in Chief, Statute Law Review.

Νομίζω ότι στην Ελλάδα και οι 3 τύποι εμποδίων μπορεί να θεωρηθεί ότι υπάρχουν. Όχι γιατί η Ελλάδα είναι ειδική περίπτωση (αν και ακόμα και αυτό μπορεί να υποστηριχθεί) αλλά επειδή η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα είναι, εδώ και πολλές δεκαετίες, σε διαρκή εναγκαλισμό με το πελατειακό κράτος, κάτι που πολλαπλασιάζει ακόμα και τα μικρότερα προβλήματα. Όπως είχε προταθεί στο 2008: «Η ελληνική δημόσια διοίκηση από τη συγκρότησή της στις αρχές του 19ου αιώνα μέχρι σήμερα αποτελεί τη βασική τροχοπέδη στην αιφώρο ανάπτυξη της ελληνικής κοινωνίας».¹

Το άρθρο αυτό έχει σκοπό να εξετάσει μερικά από τα δομικά προβλήματα υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων που έφερε ο νόμος για το επιτελικό κράτος. Σκοπός του άρθρου σίγουρα δεν είναι μια γενική εξέταση και κριτική του νόμου για το επιτελικό κράτος. Αυτό έχει ήδη γίνει από άλλους ειδικούς.² Με άλλα λόγια το πόσο καλά προχωρούν οι σημαντικές μεταρρυθμίσεις που εισήγαγε ο νόμος για το επιτελικό κράτος.

2. Το Επιτελικό Κράτος in perspective (που λένε και οι Εγγλέζοι)

Το Επιτελικό Κράτος είναι σύστημα διακυβέρνησης που θεσπίστηκε στην Ελλάδα με τον Ν. 4622/2019. Η κριτική που γίνεται στο επιτελικό κράτος είναι συνεχής και δυστυχώς αφορά θέματα τα οποία έχουν να κάνουν με την πολιτική παρά με το ίδιο το επιτελικό κράτος σαν μια μεταρρύθμιση του 21^{ου} αιώνα. Συχνά αναρωτιέμαι εάν αυτή η κριτική γίνεται από άτομα που γνωρίζουν θέματα δημόσιας διοίκησης ή απλά γίνεται αυστηρά για κομματικούς λόγους. Για παράδειγμα ακόμα και μέσα στη Βουλή ακούγεται κριτική του τύπου «πάρτε το επιτελικό σας κράτος και φύγετε». Στην πραγματικότητα ακόμη και αν λένε στην κυβέρνηση ότι

¹ Ν. Μουζέλης, «Πέντε θέσεις για τη δημόσια διοίκηση», 24 Νοεμβρίου 2008.

² Πολλά και καλά άρθρα και βιβλία, για παράδειγμα, από το βιβλίο του Απόστολου Παπατόλια, *Θεωρία και πράξη του επιτελικού κράτους, Θεωρητικό θεμέλιο, νομοθετική κατοχύρωση, διοικητική πρακτική*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας 2021, μέχρι το πολύ μικρό αλλά μεστό του Ευάγγελου Βενιζέλου, «Τι είναι και τι δεν είναι το Επιτελικό Κράτος», *Το Βήμα της Κυριακής*, 19.03.2023.

πρέπει να φύγει αυτό το οποίο θα έπρεπε επίσης να πούμε είναι «κρατήστε το επιτελικό σας κράτος και φύγετε». Το επιτελικό κράτος είναι ίσως η μεγαλύτερη, η τολμηρότερη και η πιο επικίνδυνη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης από τη συνταγματική θεσμοθέτηση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων από τον Ελευθέριο Βενιζέλο το 1911.

Το επιτελικό κράτος είναι μία μεταρρύθμιση του 21ου αιώνα που βασίζεται και σε ιδέες του 21ου αιώνα (και όχι σε δόγματα αποθανόντων φιλοσόφων). Βασίζεται σε μια σειρά από μοντέρνες ιδέες που έχουν αφετηρία την γνωστή προσέγγιση του New Public Management.³ Για μένα 3 είναι οι πιο σημαντικές αλλαγές που φέρνει ο νόμος για το επιτελικό κράτος:

Πρώτη, η τεκμηριωμένη χάραξη δημόσιας πολιτικής (evidence based policy making⁴). Αυτό είναι κάτι που πραγματικά έλειπε από την ελληνική δημόσια πολιτική εδώ και πολλά χρόνια η ιδέα πίσω από την τεκμηριωμένη χάραξη δημόσιας πολιτικής είναι η αποφυγή των γνωστών προβλημάτων της λεγόμενης ‘stop-go’ εθνικής πολιτικής όπου η μία κυβέρνηση ανατρέπει δημόσιες πολιτικές της προηγούμενης κυβέρνησης και εισάγει νέες δικές της -συνήθως αντίθετες από αυτές της προηγούμενης κυβέρνησης - με βάση το πολιτικό/φιλοσοφικό υπόβαθρο με άξονα την δεξιά ή αριστερή κομματική τοποθέτηση της. Με άλλα λόγια καταστάσεις όπου μια, για παράδειγμα, αριστερή κυβέρνηση θα κάνει εθνικοποιήσεις και όταν χάσει τις εκλογές η νέα, για παράδειγμα, δεξιά κυβέρνηση θα κάνει ιδιωτικοποιήσεις στις εθνικοποιήσεις που είχε κάνει η προηγούμενη κυβέρνηση. Η τεκμηριωμένη χάραξη δημόσιας πολιτικής πλέον ζητάει απτά παραδείγματα επιτυχίας της προτεινόμενης πολιτικής σε άλλες χώρες. Η νέα διαδικασία για την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (ΑΣυΡ) που υιοθετεί τις συστάσεις

³ Osborne, D. and Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*, Reading, MA: Addison Wesley, 1992.

⁴ Pew-MacArthur Results First Initiative, *Legislating evidence-based policymaking*, Washington, DC, Pew Charitable Trusts, 2015. Available from www.pewtrusts.org. Lieve Van Woensel, “Evidence for policy-making Foresight-based scientific advice”, European Parliamentary Research Service, PE 690.529, March 2021.

του ΟΟΣΑ για την ποιότητα και την απόδοση των κανονιστικών ρυθμίσεων και η δημιουργία εγχειρίδιου ΑΣυΡ είναι η πρώτη σημαντική αλλαγή προς το καλύτερο. Μερικοί από εμάς έχουν ηλικία και ενθυμούνται τις πρώτες προσπάθειες για δημιουργία ΑΣυΡ οι οποίες όμως μάλλον απέτυχαν παταγωδώς όταν το «cut & paste» έφθασε σε σημείο που νομοσχέδια για ιχθυοκαλλιέργειες και νομοσχέδια για δασικές εκτάσεις είχαν την ίδια εισαγωγή στην τρισελίδη τους αιτιολογική έκθεση.

Δεύτερη, η δημιουργία νομοτεχνικής «σχολής» με ελληνικά στοιχεία. Απώτερος στόχος αυτής την κίνησης, που είναι δανεισμένη από το σύστημα νομοτεχνικής χωρών κοινού δικαίου, είναι η αποφυγή του μωσαϊκού νομοθεσίας. Με τον όρο Μωσαϊκό Νομοθεσίας αναφερόμαστε στην ασυντόνιστη ανάπτυξη πολλών και ποικίλων στυλ σύνταξης νομοθεσίας που κάνουν κάθε νομοθετικό κείμενο να φαίνεται διαφορετικό από τα υπόλοιπα, εμποδίζοντας έτσι τη νομοθεσία να αναπτυχθεί ως ένα ενιαίο και οργανικό μέρος του συστήματος. Αυτός άλλωστε είναι ο κύριος λόγος για τον οποίο οι περισσότερες δικαιοδοσίες έχουν επιδιώξει τη μεταρρύθμιση του νομοθετικού τους συστήματος σύνταξης νομοθεσίας. Η δημιουργία της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων είναι η πρώτη προσπάθεια του Ελληνικού κράτους να δημιουργήσει ελληνικό «στυλ» συγγραφής νομοθεσίας. Μέχρι τώρα όχι απλά δεν υπάρχει νομοτεχνική σχολή αλλά οι περισσότεροι συγγραφείς νομοθεσίας στην Ελλάδα δεν έχουνε εκπαίδευση στη νομοτεχνική. Κανείς πραγματικά δεν είναι σίγουρος για το ποιος έχει γράψει το πρώτο κείμενο ενός νομοσχεδίου (το οποίο είναι και το πιο σημαντικό στην μοντέρνα νομοτεχνική). Μερικές φορές είναι κάποιος πανεπιστημιακός, μερικές φορές ίσως είναι κάποιος φίλος του υπουργού, μερικές φορές μπορεί να είναι προσπάθεια των βοηθών του υπουργού. Το σίγουρο πάντως είναι ότι κανείς από αυτούς δεν είχε εκπαίδευση στη συγγραφή νομοθεσίας αφού τέτοια σχολή και τέτοια εκπαίδευση δεν υπήρχε στην Ελλάδα. Δυστυχώς στην Ελλάδα ακόμα, όπως και σε άλλες χώρες αστικού δικαίου, ισχύει η λογική ότι αν έχεις δίπλωμα στα νομικά αυτομάτως μπορείς να γράφεις και νομοθεσία. Όσο εξωφρενικό και αν ακούγεται αυτό, είναι τώρα με

το νόμο για το επιτελικό κράτος που αρχίζουν να εφαρμόζονται οι κανόνες της λεγόμενης «καλής νομοθέτησης» οι οποίοι εδώ και δέκα περίπου χρόνια υιοθετούνται από διάφορες χώρες. Να πούμε εδώ ότι η Ελλάδα είναι από τις πρώτες χώρες αστικού δικαίου που ξεκίνησε να βλέπει τους κανόνες της καλής νομοθέτησης σαν οργανικό μέρος του συστήματος που διέπει τους γενικότερους κανόνες της νομοτεχνικής.

Τρίτη, η δημιουργία των τριών επιτελικών ειδικών που είναι οι: Αναλυτές Δημοσίων Πολιτικών, Νομοτέχνες και Αναλυτές Ψηφιακής Πολιτικής. Είναι μία κίνηση που φέρνει την Ελλάδα και πιο συγκεκριμένα την Ελληνική δημόσια διοίκηση πιο κοντά στην «ουδέτερη» δημόσια διοίκηση – πάντα στο βαθμό που κάτι τέτοιο μπορεί να γίνει σε χώρα που ακόμα προσπαθεί να διαχειριστεί τις πελατειακές σχέσεις. Η δημιουργία των τριών επιτελικών ειδικών συνδέεται με την υποχρεωτική σύνταξη ενός ετήσιου κεντρικού σχεδίου δράσης από την κυβέρνηση. Το σχέδιο αυτό χρησιμεύει ως άτυπος καθορισμός προτεραιοτήτων στη νομοθεσία και απαριθμεί τους στόχους της κυβέρνησης για τους επόμενους 12 μήνες (Δεκέμβριο με Δεκέμβριο). Οι τρεις ειδικοί λοιπόν είναι οι άνθρωποι που θα ξεκινήσουν το ετήσιο σχέδιο δράσης, θα μεταφράσουν τις γενικές ιδέες για μια συγκεκριμένη δημόσια πολιτική σε συγκεκριμένα άρθρα νομοσχεδίου και τελικά θα κρατήσουν τα ψηφιακά δεδομένα για χρήση από υπουργεί ή ακόμα και τη Βουλή.

Δεν είναι υπερβολή να πούμε ότι ο Ελληνικός νόμος για το επιτελικό κράτος ήδη χρησιμοποιείται από άλλες χώρες σαν παράδειγμα προς μίμηση και οι εξελίξεις στην ελληνική δημόσια διοίκηση παρακολουθούνται επιμελώς για τα αποτελέσματα αυτής της μεταρρύθμισης.

3. Έχει προχωρήσει η δημιουργία του επιτελικού κράτους;

Ως συνήθως, υπάρχει η επίσημη και ανεπίσημη εκδοχή. Η επίσημη εκδοχή είναι ότι το επιτελικό κράτος συνεχίζει ακάθεκτο και ότι τα διάφορα μικροπροβλήματα είναι βραχυπρόθεσμα και εν πάση περιπτώσει αντιμετωπίζονται από την κυβέρνηση. Ανεπίσημα, ήδη

από το καλοκαίρι του 2024 είχα προσέξει τρία πράγματα/πιθανώς προβλήματα:

- μια αργοπορία στην τοποθέτηση επιτελικών στελεχών
- τη δυσκολία διευθυντών σε επίπεδο υπουργείου να δεχθούν τους επιτελικούς που είχαμε εκπαιδεύσει.
- μια αργοπορία σχετικά με την καθιέρωση ελληνικής σχολής/στυλ νομοτεχνικής με αποτέλεσμα να συνεχίζονται λάθη και «κακονομίες» από τις νομοτεχνικές επιτροπές.

Πιο συγκεκριμένα παρατηρήθηκαν προβλήματα σε:

3.1 Αργοπορία στη τοποθέτηση επιτελικών στελεχών

Ανεξήγητη ίσως για όσους είναι εκτός ελληνικής πραγματικότητας, όμως εντελώς κατανοητή για όσους γνωρίζουν την ελληνική πραγματικότητα στην δημόσια διοίκηση, εκπαιδευμένοι ειδικοί και των τριών ειδικοτήτων περίμεναν το ΦΕΚ που θα τους τοποθετήσει και επίσημα σε επιτελικές θέσεις. Η αργοπορία αυτή έφτασε να είναι θέμα σε εφημερίδες⁵ και το αποτέλεσμα της αργοπορίας ήταν να δοθεί η εντύπωση ότι οι τρεις επιτελικές «ειδικότητες» ήταν υπό αίρεση και ότι επομένως ακόμα και το επιτελικό κράτος ήταν υπό συζήτηση. Με άλλα λόγια αντί βεβαιότητας ο νόμος τελούσε υπό την αβεβαιότητα της υλοποίησης, παρά την ύπαρξη σχετικής υπουργικής απόφασης.⁶ Στα χέρια της αντιπολίτευσης αυτή η αργοπορία ανέδυε μια γενικότερη αδυναμία υλοποίησης η οποία, φυσικά, είχε επιπτώσεις στο πως οι ίδιοι οι ειδικοί (δηλαδή τα επιτελικά στελέχη) έβλεπαν το μέλλον τους στη δημόσια διοίκηση – μέσα στα πλαίσια του επιτελικού κράτους.

⁵ Λάμπρος Καφίδας, «Τι απέγιναν τα επιτελικά στελέχη;», Γράμματα Αναγνώστων *Η Καθημερινή*, 7.2.2024.

⁶ Υπουργική Απόφαση ΔΙΠΑΑΔ/ΕΚΔΔΑ/Φ.8/76/οικ.5694/2022 - ΦΕΚ 1954/Β/19-4-2022.

3.2 Η δυσκολία διευθυντών σε επίπεδο υπουργείου να δεχθούν τους επιτελικούς

Από τα πρώτα «παράπονα» που ακούστηκαν από τα εκπαιδευμένα επιτελικά στελέχη ήταν η δυσκολία αποδοχής τους από διευθυντικά στελέχη. Εν μέρει αυτό ήταν αποτέλεσμα της άγνοιας που είχαν οι διευθυντές για οτιδήποτε έχει να κάνει με τα επιτελικά στελέχη. Το τι φταίει για την «άγνοια» και το αν πραγματικά υπήρχε άγνοια ή ενδοϋπηρεσιακές ζήλειες είναι δύσκολο να ξέρει κανείς. Όταν ρώτησα μερικά διευθυντικά στελέχη για αυτά τα προβλήματα – έχοντας εκπαιδεύσει 375 επιτελικά στελέχη σε περίοδο 2 ετών – οι απαντήσεις που πήρα ήταν ότι δεν γνώριζαν τι ακριβώς έκανε κάθε ειδικότητα επιτελικού και ότι δεν υπήρχε ειδική θέση γι’ αυτούς στα υπουργικά οργανογράμματα! Έτσι ακούστηκαν και δικαιολογίες ότι δεν υπήρχαν γραφεία γι’ αυτούς ενώ οι ίδιοι οι επιτελικού μας διηγούνται πως βρέθηκαν σε γραφεί μόνιμοι τους και έκαναν μέρες να ειδοποιηθούν για οτιδήποτε. Γνωρίζοντας την Ελληνική πραγματικότητα έλεγαν αλήθεια και οι μεν και οι δε. Προφανώς μερικοί διευθυντές ενοχλήθηκαν από αυτή τη νέα γενιά ειδικών που πλέον θα γίνονταν οι βασικοί φορείς της υλοποίησης δημόσιας πολιτικής στο μέλλον. Συγχρόνως, υπήρξε άγνοια και δυστυχώς ανικανότητα κατανόησης μερικών – ίσων και αρκετών – παραμέτρων του Νόμου για το επιτελικό κράτος. Με διάθεση χιούμορ μάς διηγούνται πως σε πολύωρες αναλύσεις για το μέλλον της δημόσιας πολιτικής και το μακροπρόθεσμο σχεδιασμό που πρέπει να λάβει υπόψη νέες τεχνολογίες, οι ερωτήσεις ήταν «δηλαδή να πάρουμε υβριδικά αυτοκίνητα;» ενώ οι ψηφιακοί αναλυτές θεωρούντο σαν ειδικοί στα κομπιούτερ και τους ειδοποιούσαν όταν χάλαγε το πληκτρολόγιο. Χιουμοριστικές ιστορίες μεν, πικρές αλήθειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης δε.

3.3 Αργοπορία στην καθιέρωση ελληνικής σχολής/στολ νομοτεχνικής με αποτέλεσμα να συνεχίζονται λάθη και «κακονομίες» από τις νομοτεχνικές επιτροπές.

Η θέσπιση Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων είναι ίσως το πιο σημαντικό βήμα στην δημιουργία και καθιέρωση ελληνικού νομοτεχνικού knowhow. Είναι ίσως μία από

τις κορωνίδες του Νόμου 4622/2019 διότι δημιουργεί, για πρώτη φορά στην ιστορία της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης μια μορφή «νομοτεχνικής σχολής» κάτι που πραγματικά έλλειπε από την Ελλάδα – όπως άλλωστε λείπει και από πολλές χώρες αστικού δικαίου. Αν όλα πάνε καλά στα επόμενα 25-30 χρόνια η Ελλάδα θα έχει καταφέρει να έχει δικό της νομοτεχνικό «στυλ», κάτι που θα βοηθήσει την καλή νομοθέτηση και στην Ελλάδα. Πέντε στελέχη της Γενικής Γραμματείας εκπαιδεύτηκαν στο πανεπιστήμιο του Λονδίνου⁷ και, αν συνεχίσουν τις μεταπτυχιακές σπουδές τους, μπορούν να αποτελέσουν το πυρήνα των εκπαιδευτών.

Τι σημαίνει όμως αυτό; Έχει προχωρήσει η δημιουργία του επιτελικού κράτους ή χρειαζόμαστε και κάτι άλλο;

4. Τα επόμενα βήματα

Το πιο σημαντικό επόμενο βήμα πρέπει να είναι η γρήγορη τοποθέτηση των επιτελικών στελεχών. Όχι μόνο σε κάθε υπουργείο αλλά επιτελικά στελέχη και των τριών ειδικοτήτων (πολιτικούς αναλυτές, ψηφιακούς αναλυτές και νομοτέχνες) σε κάθε υπουργείο. Βέβαια σε πρώτη φάση πρέπει να καλυφθούν θέσεις στα λεγόμενα υπουργεία πρώτης γραμμής (π.χ. υπουργείο εσωτερικών, εθνικής οικονομίας, υγείας κλπ). Όμως όσο πιο γρήγορα τοποθετηθούν τα στελέχη σε όλα τα υπουργεία τόσο πιο γρήγορα θα έχουμε την σωστή και γρήγορη σύνταξη του ετήσιου σχεδίου δράσης του υπουργείου το οποίο οι πολιτικοί αναλυτές θα κάνουν συμβατό με το ετήσιο σχέδιο δράσης της κυβέρνησης. Άλλωστε αυτό είναι μέρος της δουλειάς τους και της προσφοράς τους στο επιτελικό κράτος. Αυτή τη στιγμή που γράφεται το άρθρο έχουν τοποθετηθεί γύρω στους 300 επιτελικούς ενώ ένας ικανός αριθμός δημοσίων λειτουργών έχουν κάνει αίτηση για να εκπαιδευτούν σαν επιτελικοί.

⁷ Πέντε επιτελικοί τελείωσαν το ετήσιο 4-weeks Legislative Drafting Course στο Institute of Advanced Legal Studies – University of London.

Χρειαζόμαστε επίσης αποσαφήνιση στους υπάρχοντες δημόσιους λειτουργούς, ιδιαίτερα σε διευθυντικά στελέχη, του process της δημιουργίας νομοθεσίας που έχει φέρει ο νόμος για το Επιτελικό Κράτος. Παρατήρησα ότι σχεδόν κανένας πλην των επιτελικών στελεχών δεν είναι σε θέση να περιγράψει τι κάνει η κάθε ειδικότητα επιτελικού στελέχους, πότε και γιατί. Ίσως αυτό να εξηγεί και το γιατί υπάρχει τόση δυσκολία στο να γίνουν αποδεκτοί οι επιτελικοί. Προφανώς, αφού δεν γνωρίζουν το τι κάνουν και γιατί οι επιτελικοί δεν μπορούν και να καταλάβουν – *ουκ αν λάβοις παρά του μη έχοντος*. Απ' ότι φαίνεται οι απλές κοινοποιήσεις εγγράφων δεν δουλεύουν στην Ελληνική δημόσια διοίκηση του 21ου αιώνα, όπως άλλωστε δεν δούλεψαν και στο παρελθόν. Πρέπει να υπάρξει εκπαίδευση σε ανώτερα και μέσα στελέχη της δημόσιας διοίκησης διαφορετικά η άγνοια θα γίνει όχι μόνο αποδεκτή συμπεριφορά αλλά και θέση έναντι της μεταρρύθμισης. Να πούμε εδώ επίσης ότι η αποσαφήνιση του πως δουλεύει το νέο σύστημα θα βοηθήσει και γενικότερα την προσπάθεια να λυθούν οι δεσμοί των πελατειακών σχέσεων. Το κεντρικό σχέδιο δράσης διανέμεται σε υπουργεία, τα οποία στη συνέχεια προτείνουν τη δική τους σειρά Υπουργικών Δράσεων για την υλοποίηση του Σχεδίου. Αυτό γίνεται με συγκεκριμένες προθεσμίες. Τα υπουργεία που δεν τηρούν τις προθεσμίες απλά εξαιρούνται από το Σχέδιο και, επομένως, δεν λαμβάνουν επιπλέον χρηματοδότηση, μόνο αρκετή για να διατηρήσουν τους μισθούς του προσωπικού. Επομένως, η ικανότητα του υπουργείου και του ίδιου του υπουργού να έχουν οποιοδήποτε είδους πολιτικό ή οικονομικό αντίκτυπο (πελατειακή σχέση) είναι ελαχιστοποιημένη. Για να το πούμε ανοιχτά: χωρίς χρήματα ο υπουργός δεν θα έχει «εϋνοίες» (ρουσφέτια) προς διάθεση.

Φυσικά χρειάζονται και άλλα πράγματα, για παράδειγμα πρέπει να εμπεδωθεί το ότι το επιτελικό κράτος δεν είναι μια προσωρινή αλλαγή αλλά πλέον το μόνιμο σημείο αναφοράς του ελληνικού δημοσίου. Πολλοί δημόσιοι λειτουργοί, ακόμη και επιτελικά στελέχη, δεν είναι σίγουροι ότι το επιτελικό κράτος είναι το μέλλον και φοβούνται επιστροφή σε πρακτικές του 19ου και 20ου αιώνα. Αυτό δεν είναι απλά αποτέλεσμα της κριτικής κατά του νόμου για το επιτελικό κράτος. Είναι περισσότερο αποτέλεσμα της

αργοπορίας στην υλοποίηση. Ύστερα από μια πολύ γρήγορη εκκίνηση που βοηθήθηκε από Ευρωπαϊκά κονδύλια ενός προγράμματος που έτρεξε η Expertise France⁸ υπήρξε μια περίοδος ενός έτους όπου οι εκπαιδευμένοι επιτελικοί απλά περίμεναν να δουν το επόμενο βήμα. Αναπόφευκτα υπήρξαν αμφιβολίες για το μέλλον του νόμου 4622/2019. Αυτό δεν είναι περίεργο. Η αναβλητικότητα στην υλοποίηση εθνικών πολιτικών είναι συχνά χαρακτηριστικό αλλαγής πλεύσης της κυβέρνησης, και επομένως η δημόσια διοίκηση έχει μάθει να περιμένει την «επόμενη κίνηση». Η μετάβαση του Γιώργου Γεραπετρίτη στο υπουργείο εξωτερικών δημιούργησε την εσφαλμένη εντύπωση ότι το επιτελικό κράτος έπαψε να είναι προτεραιότητα της κυβέρνησης και επομένως ότι το επιτελικό κράτος δεν είναι υποχρεωτικά το μέλλον της δημόσιας διοίκησης στη Ελλάδα.

Τέλος, πρέπει να γίνουν όλες οι αναμενόμενες τοποθετήσεις επιτελικών στελεχών και να δημιουργηθεί πλαίσιο για προσθήκες νέων στελεχών. Όσοι πιστεύουν ότι έχουν χάσει το τραίνο απλά δεν συνεργάζονται ή «κακολογούν» το επιτελικό κράτος διότι το θεωρούν ένα κλειστό κύκλωμα ημετέρων. Στα δύο χρόνια που εκπαίδευα επιτελικούς ήταν προφανές ότι υπήρχαν στους κόλπους της ευρύτερης ομάδας ειδικών άτομα από σχεδόν όλες τις κομματικές παρατάξεις. Πολλοί μάλιστα θεωρούσαν κέρδος για την Ελληνική δημόσια διοίκηση το ότι δημόσιοι λειτουργοί, και όχι απαραίτητα η στενή ομάδα συμβούλων του υπουργού, θα έκαναν το ετήσιο σχέδιο δράσης του υπουργείου και τη συγγραφή του νομοσχεδίου. Για όλους αυτούς ήταν πολύ σημαντικό να «τρέχει» το σύστημα που εισήγαγε ο νόμος για το επιτελικό κράτος έτσι ώστε να θεωρηθεί το νέο status quo της δημόσιας διοίκησης. Και αυτό δεν μπορεί να γίνει χωρίς την τοποθέτηση επιτελικών στελεχών ώστε να παίζουν το ρόλο τους σε κάθε υπουργείο.

⁸ 22EL10 - Improve coordination and quality in the regulatory cycle by introducing forward looking, effective legislative practices.

5. Κάθε θαύμα τρεις ημέρες το μεγάλο τέσσερες

Το χειρότερο που μπορεί να κάνει κανείς σε μία μεταρρύθμιση είναι να την αγνοεί. Τότε είναι που χάνει το κύρος της. Τότε είναι που παύει να παίζει ρόλο. Το μόνο σίγουρο για το νόμο για το επιτελικό κράτος είναι ότι δεν αγνοήθηκε, τουλάχιστον αρχικά. Ακόμα και η σκληρή κριτική που δέχτηκε είναι δείγμα του πόσο σημαντική αλλαγή θεωρήθηκε και είναι στα ελληνικά δρώμενα. Όμως θα αντέξει το επιτελικό κράτος την λήθη στην οποία έχει πέσει το τελευταίο έτος, 6 χρόνια μετά την δημοσίευσή του;

Προχώρησε η Ελλάδα στην δημιουργία αποπολιτικοποιημένης δημόσιας διοίκησης;⁹ Ίσως πιο σημαντικά και ιδιαίτερα στον τομέα της νομοτεχνικής, οι νομοτεχνικές επιτροπές δυστυχώς συνεχίζουν να μην είναι στελεχωμένες με «επιτελικούς» εκπαιδευμένους νομοτεχνικούς, με αποτέλεσμα να μην γίνεται σωστή δουλειά, π.χ. τα σχέδια νόμου ακόμα και σήμερα ΔΕΝ γράφονται από τους εκπαιδευμένους επιτελικούς νομοτέχνες. Γιατί όμως συμβαίνει αυτό; Είναι κάποιοι που ενεργά αντιτίθενται στο νόμο για το επιτελικό κράτος; Είναι οι υπουργοί που θέλουν να συγγράφονται τα νομοσχέδια από συμβούλους τους; Είναι οι διευθυντές που δεν τους αφήνουν να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους; Τις πταίει;¹⁰ Ή μήπως όπως λέει η θυμοσοφία του λαού «κάθε θαύμα τρεις ημέρες το μεγάλο τέσσερες».

Οι πολιτικοί και ψηφιακοί αναλυτές έχουν μεν τοποθετηθεί (όσοι έχουν τοποθετηθεί) αλλά δεν επιτελούν το επιτελικό τους έργο. Αντ' αυτού κάνουν ότι δουλειά έχει περισσέψει στο υπουργείο. Και πάλι, τις πταίει; Συχνά λέμε για τις δυσκαμψίες του Ελληνικού δημοσίου σαν γενικότητα που συμπεριλαμβάνει όλα όσα μπορούν να πάνε στραβά. Στην συγκεκριμένη περίπτωση είναι δύσκολο να πει κανείς ότι υπάρχουν αόριστα και αόρατα εμπόδια. Παρά τις αλλαγές που

⁹ Παρασκευή Χριστοφιλοπούλου, «Το Επιτελικό Κράτος και η Αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα: η Περίπτωση του Ν.4622/19», *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης*, 1(1), 2021, 142-159.

¹⁰ Επίτηδες χρησιμοποιώ τον τίτλο του γνωστού άρθρου του Χαρίλαου Τρικούπη που δημοσίευσε η εφημερίδα *Καιροί*. Χ. Τρικούπης, «Τις Πταίει», *Καιροί*, 29 Ιουνίου του 1874.

θα παράκαμπταν τις δυσκαμψίες, τελικά οι αλλαγές που έφερε ο νόμος για το επιτελικό κράτος έπεσαν θύματα των δυσκαμψιών. Είναι το Επιτελικό Κράτος προτεραιότητα για την κυβέρνηση ή μήπως το θαύμα έλαβε τέλος;

Αν δεν πετύχει ο νόμος για το επιτελικό κράτος η Ελλάδα θα έχει χάσει μια μοναδική ευκαιρία να αλλάξει τη δημόσια διοίκηση προς το καλύτερο. Αν μετά από 7-8 χρόνια λειτουργίας ο νόμος δεν υλοποιείται στο σύνολό του πολύ δύσκολα θα ανακάμψει. Ίσως περάσουν άλλα 100 χρόνια για να γίνει τέτοια γενναία μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση.

Δρ. Μαρία Μουσμούτη*
Η συμβολή των εργαλείων Καλής Νομοθέτησης
(εκτίμηση επιπτώσεων και διαβούλευση) στη βελτίωση
της αποτελεσματικότητας του Κράτους Δικαίου.
Μια κριτική προσέγγιση

1. Εισαγωγή

Η προσπάθεια εξορθολογισμού της νομοθετικής διαδικασίας κατέχει κεντρική θέση στη συζήτηση γύρω από τη νομοθεσία τις τελευταίες δεκαετίες. Σε θεωρητικό επίπεδο, ο ορθολογικός νομοθετικός σχεδιασμός εστιάζει στη σημασία της πρόβλεψης, της τεκμηριωμένης λήψης αποφάσεων και της αξιολόγησης. Σε επιχειρησιακό επίπεδο, οι παρεμβάσεις κανονιστικής μεταρρύθμισης ή καλής νομοθέτησης αναπτύχθηκαν και στις δύο πλευρές του Ατλαντικού, με διαφορετική λογική και προτεραιότητες, με στόχο την ενίσχυση της ορθολογικότητας και της λογοδοσίας στη λήψη αποφάσεων¹ ή τη δημιουργία διαφανούς, προσβάσιμης και σαφούς νομοθεσίας². Η κανονιστική μεταρρύθμιση παρείχε ένα πολιτικά ουδέτερο πλαίσιο για τη βελτίωση της «εσωτερικής λειτουργίας» του γραφειοκρατικού μηχανισμού χάραξης πολιτικής³ μέσα από πολιτικές, θεσμούς και εργαλεία στήριξης της λήψης τεκμηριωμένων αποφάσεων (evidence based decision making)⁴. Τα εργαλεία αυτά περιλάμβαναν την εκτίμηση επιπτώσεων, τη διαβούλευση, την απλούστευση και μέτρα

* Associate Research Fellow, IALS, University of London & Εκτελεστική Διευθύντρια, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου.

¹ T. T. Smith, «Regulatory Reform in the USA and Europe» (1996) 8: 2 Journal of Environmental Law 257-282, σ. 258.

² European Commission, 'The Internal Market after 1992. Meeting the Challenge' SEC (92) 2044; Commission, 'Growth, competitiveness, and employment. The challenges and ways forward into the 21st century' (White Paper) COM(93) 700, 68

³ K. Wegrich, 'Which Results? Better Regulation and Institutional Politics' (2015) 6:3 European Journal of Risk Regulation 369-371.

⁴ OECD, 'Building Capacity for Regulatory Quality: Stocktaking Paper' (2004) GOV/PGC 11, 2.

που στοχεύουν στο «κανονιστικό απόθεμα», όπως η κωδικοποίηση. Συνολικά, οι διαδικασίες αυτές αναμενόταν να οδηγήσουν σε ρυθμίσεις αποδοτικές από άποψη κόστους, αποτελεσματικές από άποψη ρυθμιστικού περιεχομένου και στόχων πολιτικής και διαφανείς»⁵.

Οι πρωτοβουλίες κανονιστικής μεταρρύθμισης συνοδεύονταν από την αξίωση να βελτιωθούν οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων μέσω της τεκμηρίωσης, της διαφάνειας και της συμμετοχής, με βάση την παραδοχή ότι οι αποφάσεις που βασίζονται σε τεκμηρίωση θα είναι καλύτερες αποφάσεις. Δύο βασικά εργαλεία εστιάζουν ιδίως στην χάραξη πολιτικής και νομοθεσίας: οι εκτιμήσεις επιπτώσεων, που παρέχουν μια δομημένη διαδικασία λήψης αποφάσεων, και η διαβούλευση, που παρέχει ένα πλαίσιο για τη συλλογή πληροφοριών και τη διασφάλιση της συμμετοχής. Η απλούστευση παρεμβαίνει εκ των υστέρων για τη βελτίωση της συμμόρφωσης, την άρση των εμποδίων εφαρμογής και τη βελτίωση της συνοχής και της συνέπειας, ενώ η κωδικοποίηση αποσκοπεί στη βελτίωση της συνοχής και της προσβασιμότητας του νομοθετικού πλαισίου.

Η χρήση των εκτιμήσεων επιπτώσεων και της διαβούλευσης στην νομοθετική διαδικασία είναι πλέον αρκετά εκτεταμένη, τόσο διεθνώς όσο και στην Ελλάδα. Παρά το γεγονός ότι αδιάσειστα εμπειρικά στοιχεία που να συνδέουν τη χρήση των εργαλείων αυτών με τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας δεν είναι διαθέσιμα, θεωρούνται τα βασικά «εργαλεία» που έχουν στη διάθεσή τους οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής και οι νομοθέτες. Μια πιο προσεκτική ματιά στις εκτιμήσεις επιπτώσεων και τη διαβούλευση ως εργαλεία νομοθετικής διαδικασίας εγείρει μια σειρά ερωτημάτων. Σε ποιο βαθμό είναι χρήσιμα για τις πρακτικές πτυχές της νομοθετικής διαδικασίας; Αντιμετωπίζουν ή αντανakλούν τα κρίσιμα διλήμματα σχεδιασμού και σύνταξης αποτελεσματικής νομοθεσίας; Ή μήπως χρειάζονται νέες προσεγγίσεις;

⁵ OECD, Stocktaking Paper (n 4) 11

2. Εργαλεία καλής νομοθέτησης και αποτελεσματική νομοθεσία

Υπάρχουν τρία είδη «εργαλείων» που χρησιμοποιούνται στο απαιτητικό και σημαντικό έργο της νομοθέτησης: συστάσεις και κατευθυντήριες αρχές, όπως αυτές που αναπτύχθηκαν από τον ΟΟΣΑ το 1995, το 2005 και το 2012⁶, οι οποίες καταγράφουν τις αρχές που πρέπει να τηρούνται κατά τη νομοθετική διαδικασία, όπως η αποδοτικότητα, η αποτελεσματικότητα, η σαφήνεια, η απλότητα, η ακρίβεια, η συνέπεια κ.λπ. Μια δεύτερη ομάδα εργαλείων περιλαμβάνει οδηγίες (guidelines), λίστες ελέγχου (checklists) ή πρότυπα (templates) για τη διεξαγωγή εκτιμήσεων επιπτώσεων, διαβουλεύσεων ή ασκήσεων μείωσης του διοικητικού φόρτου. Η λίστα ελέγχου του ΟΟΣΑ, η πρώτη του είδους της, απαριθμεί 10 ερωτήσεις για την καθοδήγηση της διαδικασίας λήψης νομοθετικών αποφάσεων, σχετικά με το πρόβλημα που πρέπει να επιλυθεί, την αιτιολόγηση, την καταλληλότητα, τη νομική βάση, το κόστος και τα οφέλη, την κατανομή των επιπτώσεων, τη σαφήνεια, τη συνέπεια, την κατανοησιμότητα, την προσβασιμότητα κ.λπ.⁷ Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι Κατευθυντήριες γραμμές για την καλύτερη νομοθεσία⁸ παρέχουν καθοδήγηση σχετικά με τους τρόπους επίτευξης καλύτερης νομοθεσίας: τον προγραμματισμό, την διαβούλευση, την αξιολόγηση, την εκτίμηση επιπτώσεων, την υποστήριξη και παρακολούθηση της εφαρμογής. Οι Κατευθυντήριες γραμμές συμπληρώνονται από μια «Εργαλειοθήκη» και λεπτομερείς οδηγίες για να βοηθήσουν τους επαγγελματίες στην εφαρμογή των επιμέρους «εργαλείων». Η εργαλειοθήκη πρέπει να χρησιμοποιείται «επιλεκτικά και με κοινή

⁶ OECD, Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation (1995) C(95)21/FINAL; OECD, 'Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance' (2005); OECD, 'Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance' (2012).

⁷ Ibid.

⁸ European Commission, Better Regulation Guidelines, (2021), accessible at: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

λογική»⁹. Λεπτομερείς οδηγίες ή πρότυπα υπάρχουν σε αφθονία σε εθνικό επίπεδο για γενικές ή εξειδικευμένες εκτιμήσεις επιπτώσεων, για διαβούλευση ή κωδικοποίηση,

Μια τρίτη σειρά εργαλείων περιλαμβάνει εγχειρίδια και πρακτικούς οδηγούς για την σύνταξη νομοθεσίας. Παραδείγματα περιλαμβάνουν τον Κοινό Πρακτικό Οδηγό για τη σύνταξη κοινοτικής νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση¹⁰, τον Οδηγό για τη σύνταξη νομοθεσίας στο Ηνωμένο Βασίλειο¹¹, τον Guide de Legistique στη Γαλλία¹², τον Οδηγό για τη Σύνταξη Ομοσπονδιακών Νόμων και Κανονισμών της Καναδικής Κυβέρνησης¹³ και αρκετούς άλλους. Τα κείμενα αυτά παρέχουν οδηγίες για τη μορφή, τη δομή, τη χρήση της γλώσσας, τις παραπομπές και άλλα εξειδικευμένα θέματα νομοτεχνικής επεξεργασίας με απώτερο στόχο την τυποποίηση της πρακτικής εντός της έννομης τάξης.

Καταγράφεται σημαντική διαφοροποίηση στις πληροφορίες που περιέχονται στις παραπάνω ομάδες εργαλείων. Αφενός, τα έγγραφα που αναφέρονται σε αρχές είναι υπερβολικά γενικά, τα πρότυπα είναι υπερβολικά συγκεκριμένα και διαδικαστικά, ενώ τα εγχειρίδια σύνταξης είναι πολύ λεπτομερή με εστίαση στις λεπτομέρειες της νομοτεχνικής επεξεργασίας. Τα εργαλεία αυτά χρησιμοποιούνται όλο και περισσότερο στις έννομες τάξεις, ωστόσο

⁹ European Commission, Better Regulation 'Toolbox' (2015), accessible at: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en

¹⁰ European Communities, Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for Persons involved in the Drafting of Legislation within the Community Institutions (Office for Official Publications of the European Communities 2003).

¹¹ Cabinet Office, Guide to making legislation, 2025 available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/68c14f2b7596dbfa052bfde2/2025_Guide_to_Making_Legislation_-_September.pdf

¹² Premier Ministre, Secrétariat général du Gouvernement, Conseil d'État, Guide de légistique (3e édition La Documentation française 2017), available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/autour-de-la-loi/guide-de-legistique>

¹³ Government of Canada, Guide to Making Federal Acts and Regulations (2nd edn 2001), accessible at: <https://www.canada.ca/en/privy-council/services/publications/guide-making-federal-acts-regulations.html>

η χρησιμότητά τους είναι σχετική. Όσον αφορά τα εγχειρίδια και τους οδηγούς σύνταξης νομοθεσίας, αυτά θεωρούνται χρήσιμα για την ομοιογένεια στη σύνταξη νομοθετικών κειμένων, αλλά η ακαμψία, ο στατικός χαρακτήρας, η λεπτομερής φύση και η διδακτική αντί για εκπαιδευτική προσέγγισή τους¹⁴ περιορίζουν την προσαρμοστικότητά τους και την ευελιξία τους. Τα εργαλεία αυτά δεν μπορούν να είναι εξαντλητικά ή να εφαρμόζονται μηχανικά, ενώ γρήγορα καθίστανται ξεπερασμένα. Και παρόλο που η χρησιμότητά τους μεγιστοποιείται όταν συνδυάζονται με εκπαίδευση, χρήση τεχνολογιών πληροφορικής και άλλα μέσα, θεωρούνται μια μερική μόνο απάντηση στην ανάγκη βελτίωσης της ποιότητας της νομοθεσίας¹⁵.

Το κρίσιμο ερώτημα ωστόσο αφορά την χρησιμότητα αυτών των εργαλείων για τους νομοθέτες και την ποιότητα της νομοθεσίας. Εάν η νομοθέτηση είναι μια δυναμική διαδικασία που απαιτεί «ευελιξία, καινοτομία και αλλαγή»¹⁶, η μόνη ουσιαστική χρησιμότητα οποιουδήποτε «εργαλείου» είναι να υποστηρίξει τη διαδικασία σκέψης που θα οδηγήσει σε συνειδητές και τεκμηριωμένες νομοπαρασκευαστικές αποφάσεις. Οποιαδήποτε εργαλειακή και φορμαλιστική χρήση έρχεται σε αντίθεση με τον ανοιχτό και ευέλικτο χαρακτήρα της νομοθέτησης. Από την άλλη πλευρά, τα εργαλεία που βοηθούν τους νομοθέτες να λάβουν αποφάσεις μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο. Ο βαθμός στον οποίο μπορεί αυτό να επιτευχθεί δεν έχει μελετηθεί σε επαρκές βάθος και τεκμηριωθεί με εμπειρικά δεδομένα. Εντοπίζεται όμως ένα σημαντικό κενό: τα υφιστάμενα εργαλεία είναι είτε πολύ γενικά είτε εξαιρετικά συγκεκριμένα και λεπτομερή αφήνοντας ένα

¹⁴ Helen Xanthaki, 'Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules' (2010) *Legisprudence* IV 2 119, at 127; Eric Millard, 'Les limites des guides de legistique: l'exemple du droit français' in Alexandre Flükiger and Christine Guy-Ecabert (eds) *'Guider les Parlements et les Gouvernements pour mieux légiférer – Le rôle des guides de legistique'* (Schulthess 2008).

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Helen Xanthaki, 'Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules' (2010) *Legisprudence* IV 2 119, at 127

κενό στα διλήμματα που ταλανίζουν όσους αντιμετωπίζουν την πρόκληση της διαμόρφωσης του περιεχομένου νομοθετικών κανόνων.

2.1. Εκτίμηση Επιπτώσεων

Η εκτίμηση επιπτώσεων είναι μια δομημένη μέθοδος ανάλυσης που ξεκινά από ένα πρόβλημα και τα χαρακτηριστικά του, των επιλογών για την αντιμετώπισή του και των πιθανών επιπτώσεών τους στους δικαιούχους, την οικονομία, το περιβάλλον κλπ., καθώς και λήψης μιας απόφασης που βασίζεται σε υπάρχοντα τεκμήρια και πληροφορίες.

Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων έχουν πολλαπλές λειτουργίες: αποτελούν μηχανισμό ελέγχου της άσκησης εξουσίας των νομοθετών, μέσο εξισορρόπησης¹⁷, αλλά και εργαλείο συνοχής στο σχεδιασμό πολιτικών και ενδυνάμωσης της διαφάνειας, της επικοινωνίας και της ενημέρωσης¹⁸. Η κύρια προστιθέμενη αξία τους, ωστόσο, έγκειται στην ενίσχυση της τεκμηρίωσης και της διαφάνειας, στη διασφάλιση της λογοδοσίας, αλλά και στη μάθηση από τις πολιτικές και τη συμβολική πολιτική¹⁹. Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων χρησιμοποιούνται σήμερα εκτενώς κατά την προετοιμασία της πρωτογενούς και δευτερογενούς νομοθεσίας και η χρησιμότητά τους θεωρείται δεδομένη. Αλλά είναι έτσι; Χρησιμοποιούν οι νομοθέτες τις Εκτιμήσεις Επιπτώσεων; Τις διαβάζουν καν; Ποιά είναι η πραγματική προστιθέμενη αξία τους στο σχεδιασμό και στη σύνταξη αποτελεσματικής νομοθεσίας;

¹⁷ A. Meuwese & S. van Voorst, 'Regulatory Impact assessment in legal studies' in C. Dunlop & C. Radaelli (eds) *Handbook of Regulatory Impact Assessment* (Edward Elgar Publishing 2016) 22, 24.

¹⁸ P. Andrews, 'Are Market Failure Analysis and Impact Assessment Useful?' in Stephen Weatherill (ed) *Better Regulation* (Hart Publishing 2007) 49ff cf Alberto Alemanno, 'A Meeting of Minds on Impact Assessment' (2011) 17:3 *European Public Law* 495. Claire Dunlop and Claudio Radaelli, 'The politics and economics of regulatory impact assessment' in Claire Dunlop and Claudio Radaelli (Eds) *Handbook of Regulatory Impact Assessment* (Edward Elgar Publishing 2016) 8-14.

¹⁹ OECD, 'Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance' (OECD Publishing 2002) 47; OECD, 'Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers' (OECD Publishing 2008) 24-25.

Το κύριο πλεονέκτημα των εκτιμήσεων επιπτώσεων είναι ότι ακολουθούν μια σαφή διαδικασία σκέψης²⁰: οριοθετούν και αναλύουν ένα πρόβλημα, εξετάζουν την ανάγκη αντιμετώπισής του, θέτουν τους στόχους που πρέπει να επιτευχθούν, εξετάζουν εναλλακτικές επιλογές και αξιολογούν τις πιθανές επιπτώσεις (η τριάδα των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων είναι κλασική, αλλά οι παραλλαγές περιλαμβάνουν επιπτώσεις στον προϋπολογισμό, τον ανταγωνισμό, τις ΜΜΕ, την ιδιωτική ζωή, το φύλο, τα παιδιά, την ισότητα, τη φτώχεια, μεταξύ πολλών άλλων), το κόστος και τα οφέλη, συγκρίνουν και επιλέγουν την προτιμώμενη επιλογή.

Στην ΕΕ αυτές οι λειτουργίες κωδικοποιούνται σε επτά ερωτήσεις: ποιο είναι το πρόβλημα και γιατί αποτελεί πρόβλημα; γιατί πρέπει να δράσει η ΕΕ; τι πρέπει να επιτευχθεί; ποιες είναι οι διάφορες επιλογές για την επίτευξη των στόχων; ποιες είναι οι οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις τους και ποιοι θα επηρεαστούν; Πώς συγκρίνονται οι διάφορες επιλογές (αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και συνοχή); Πώς θα οργανωθεί η παρακολούθηση και η επακόλουθη εκ των υστέρων αξιολόγηση; Μια εκτίμηση επιπτώσεων στο Ηνωμένο Βασίλειο εξετάζει τέσσερα βασικά ερωτήματα: Ποιο είναι το υπό εξέταση πρόβλημα; Γιατί είναι απαραίτητη η κυβερνητική παρέμβαση; Ποιες επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί, συμπεριλαμβανομένων τυχόν εναλλακτικών λύσεων αντί της ρύθμισης; Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής;²¹ Στη Γερμανία, η εκτίμηση των επιδιωκόμενων και μη επιδιωκόμενων επιπτώσεων²² καλύπτει, μεταξύ άλλων, τις οικονομικές επιπτώσεις, τις επιπτώσεις στα

²⁰ Cf Stephan Naundorf and Claudio Radaelli, 'Regulatory Evaluation Ex Ante and Ex Post: Best Practice, Guidance and Methods', in U. Karpen & H. Xanthaki, *Legislation in Europe. A comprehensive Guide for Scholars and Practitioners* (Hart Publishing 2017) at 187-211.

²¹ Department for Business, Innovation & Skills, Impact Assessment Guidance (2023), available at: <https://www.gov.uk/government/publications/impact-assessment-template-for-government-policies>

²² Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries (GGO) 2011 available at: https://bscw.bund.de/pub/bscw.cgi/d52920962/120119%20GGO_neu_engl.pdf?nnc=03349cf7faa309dce38778bbd9215cf97cb14c6e

δημόσια έσοδα και δαπάνες, στους προϋπολογισμούς των ομόσπονδων κρατιδίων και των τοπικών αρχών, καθώς και το κόστος συμμόρφωσης για το κοινό, τη βιομηχανία και τη δημόσια διοίκηση. Στη Γαλλία, η εκτίμηση επιπτώσεων επικεντρώνεται στη διάγνωση της τρέχουσας κατάστασης, στους στόχους, στις επιλογές πέραν της νομοθεσίας, στις επιπτώσεις των προβλεπόμενων διατάξεων, στις οργανωμένες διαβουλεύσεις και στους τρόπους εφαρμογής των προτεινόμενων μέτρων²³. Στον Καναδά, η Ανάλυση Ρυθμιστικών Επιπτώσεων εξετάζει συνολικά 20 παράγοντες που σχετίζονται με την παρέμβαση μεταξύ των οποίων και οι επιπτώσεις στο περιβάλλον, στο φύλο, την επιλογή του κατάλληλου συνδυασμού μέσων, την ανάλυση των οφελών και του κόστους της ρύθμισης και στην εξέταση του συντονισμού, της συνεργασίας, της εφαρμογής, της συμμόρφωσης και της επιβολής, καθώς και της αξιολόγησης και της αναθεώρησης²⁴.

Τα παραπάνω ερωτήματα έχουν νόημα σε οποιοδήποτε πλαίσιο και είναι σημαντικά για τον σχεδιασμό και την χάραξη πολιτικών. Εκεί που οι εκτιμήσεις επιπτώσεων φαίνεται ότι αποτυγχάνουν είναι, πρώτον, στη μετάβαση από την χάραξη πολιτικής στην νομοθεσία καθώς υπάρχει έλλειψη αναλυτικών λεπτομερειών σχετικά με τις νομοθετικές πτυχές της επιλεγμένης λύσης. Επίσης, η έμφαση που οι αναλύσεις συνεπειών αποδίδουν στο κόστος επιμέρους επιλογών συχνά επισκιάζει άλλα κρίσιμα σημεία της ανάλυσης.

Το κύριο δίλημμα πίσω από τις εκτιμήσεις επιπτώσεων φαίνεται να είναι «να ρυθμίσουμε ή να μην ρυθμίσουμε»; Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων εξυπηρετούν σε σημαντικό βαθμό, και δικαιολογημένα, μια «προοπτική απορρύθμισης». Παρόλο που

²³ Secretariat General du Gouvernement, Mode d'emploi : Comment renseigner l'étude d'impact d'un projet de loi?, 2017, available at: https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/documents_generaux_ei_fi/memento_comment_rediger_l_ei_vf.pdf

²⁴ Government of Canada, Impact Assessment Agency of Canada, 2012, available at: <https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/programs/impact-assessments-101.html>.
Βλέπε επίσης <https://www.canada.ca/content/dam/themes/environment/conservation/environmental-reviews/technical-guide.pdf>

υπάρχουν «τεχνοκρατικές» και συμμετοχικές προοπτικές, τουλάχιστον στις εκτιμήσεις επιπτώσεων της ΕΕ²⁵, ένα σημαντικό μέρος της προσπάθειας κατευθύνεται προς την αιτιολόγηση της αναγκαιότητας της ρύθμισης. Το περιεχόμενο της ρύθμισης φαίνεται να αποτελεί δευτερεύον ζήτημα και εκεί οι εκτιμήσεις επιπτώσεων δεν προχωρούν πολύ πέρα από την επιλογή μιας πολιτικής (και όχι νομοθετικής) επιλογής. Ακόμη και όταν πρόκειται να υπάρξει ρύθμιση, η εκτίμηση επιπτώσεων δεν μπαίνει σε μεγαλύτερο βάθος. Για παράδειγμα, μια εκτίμηση επιπτώσεων σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ των δικαστηρίων των κρατών μελών της ΕΕ κατά τη λήψη αποδεικτικών στοιχείων σε αστικές ή εμπορικές υποθέσεις²⁶ επέλεξε ένα «πακέτο» που περιλάμβανε μια σειρά νομοθετικών και μη νομοθετικών μέτρων. Αλλά ακόμη και όταν εξετάζονται καθαρά ρυθμιστικές επιλογές, η ανάλυσή τους σπάνια εμβαθύνει. Για παράδειγμα, μια εκτίμηση επιπτώσεων σχετικά με τα πυρηνικά πρότυπα στο Ηνωμένο Βασίλειο προσδιόρισε δύο επιλογές: μια πρώτη που διατυπώθηκε ως «υιοθέτηση εγχώριων προτύπων πυρηνικών διασφαλίσεων ευρείας ισοδυναμίας με εκείνα που υιοθέτησε η Ευρατόμ» και μια δεύτερη για την εκπλήρωση των πυρηνικών διασφαλίσεων, χωρίς την αναπαραγωγή των προτύπων της Ευρατόμ²⁷. Ωστόσο, από τη λήψη της απόφασης για την επιλογή μιας από τις δύο επιλογές έως την κατάρτιση ενός νομοσχεδίου, πρέπει να ληφθούν αποφάσεις σε μια σειρά κρίσιμων ζητημάτων όπως τα λεπτομερή πρότυπα και ο αντίκτυπός τους, η φύση τους, η ειδικότητά τους, οι αλλαγές σε υπάρχοντες κανόνες κ.λπ. Περισσότερο από ένα εργαλείο νομοθέτησης, μια εκτίμηση επιπτώσεων θυμίζει με οδηγίες

²⁵ A. C.M. Meuwese, 'Regulatory Review of European Commission Impact Assessments. What Kind for Which Better Regulation Scenario?' (2017) 19:1 European Journal of Law Reform 16-33.

²⁶ European Commission, Executive Summary of the Impact Assessment, Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 1206/2001 of 28 May 2001 on cooperation between the courts of the Member States in the taking of evidence in civil or commercial matters, SWD/2018/284 final.

²⁷ BEIS, Euratom Nuclear Safeguards IA No: BEIS032(F)-17-ESNM, available at: <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0109/Nuclear%20Safeguards%20Impact%20Assessment.pdf>

πολιτικής όπου τίθεται το πλαίσιο για την ανάπτυξη του νομοθετικού κειμένου. Εκεί όπου σταματά η εκτίμηση επιπτώσεων φαίνεται ότι ξεκινά η νομοπαρασκευαστική διαδικασία.

Επιπλέον, οι Εκτιμήσεις Επιπτώσεων είναι υπερβολικά προσανατολισμένες προς την ποσοτικοποίηση του κόστους και του οφέλους σε βαθμό που ενδέχεται να επισκιάσουν άλλα ζητήματα²⁸. Η νομοθεσία μπορεί να πρέπει να δει πέρα από τη στάθμιση κόστους οφέλους για να προστατεύσει ηθικές αξίες και δεσμεύσεις που μπορεί μην αποτυπώνονται σε μια τέτοια ανάλυση, αλλά που έχουν σημασία και ενδέχεται να έχουν ανεπιθύμητες συνέπειες²⁹ αν δεν ληφθούν υπόψη. Παρόλο που οι εκτιμήσεις επιπτώσεων έχουν επεκταθεί, ώστε να ενσωματώνουν προβληματισμούς σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα, την ανταγωνιστικότητα, τα ζητήματα φύλου, για να αναφέρουμε μόνο μερικά, η ποσοτικοποίηση συχνά τα επισκιάζει. Τα υφιστάμενα πρότυπα δεν δίνουν λύση στο δίλημμα πώς ιεραρχούνται αυτά και τι συμβαίνει αν η πιο συμφέρουσα από πλευράς κόστους επιλογή έχει αρνητικές επιπτώσεις στα θεμελιώδη δικαιώματα ή σε ζητήματα μειονοτήτων που δεν μπορούν να ποσοτικοποιηθούν;

Τι προσφέρουν λοιπόν οι εκτιμήσεις επιπτώσεων στη νομοθετική διαδικασία; Πολλές πολύτιμες πληροφορίες σχετικά με το ρυθμιστέο πρόβλημα και την αναγκαιότητα θέσπισης νομοθεσίας, την ύπαρξη εναλλακτικών μέσων παρέμβασης, τον εντοπισμό νομοθετικών διατάξεων που πρέπει να διορθωθούν ή να τροποποιηθούν ή το γενικό πνεύμα των νέων μέτρων που πρόκειται να εισαχθούν. Είναι ιδιαίτερα χρήσιμες στον καθορισμό μετρήσιμων στόχων, στην ποσοτικοποίηση του κόστους, στην συμμόρφωσης και υλοποίηση, τα επηρεαζόμενα κοινά και τα χαρακτηριστικά τους. Μια άλλη θετική συμβολή είναι η έμφαση

²⁸ Wim Voermans, 'To Measure is to Know: the Quantification of Regulation' (2015) 3:1 The Theory and Practice of Legislation, 3:1, 91-111.

²⁹ Eric A. Posner and Cass R. Sunstein, 'Moral Commitments in Cost-Benefit Analysis' (2017) Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics 802 available at: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2492&context=law_and_economics.

που δίνουν στην υλοποίηση, την επιβολή και την εφαρμογή. Με άλλα λόγια, καθορίζουν το πλαίσιο και το περιβάλλον για την ανάπτυξη και τη σύνταξη του νομοθετικού κειμένου και ορίζουν τις βασικές παραμέτρους του νομοθετικού σχεδιασμού.

Ωστόσο, οι εκτιμήσεις επιπτώσεων παραμένουν πρωτίστως εργαλεία διαμόρφωσης πολιτικής και όχι νομοθεσίας. Ενημερώνουν τη νομοθετική διαδικασία, αλλά απέχουν πολύ από το επίπεδο λεπτομέρειας και ανάλυσης που θα ήταν χρήσιμο για τους νομοθέτες.

2.2. Διαβούλευση

Η διαβούλευση είναι η αμφίδρομη σχέση μεταξύ πολιτών και κυβερνήσεων για την παροχή πληροφοριών και την ανατροφοδότηση³⁰. Ως εργαλείο διαφάνειας και συμμετοχής, έχει διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην προσπάθεια βελτίωσης της διακυβέρνησης και της ποιότητας του ρυθμιστικού περιβάλλοντος³¹. Η συμμετοχή των εμπλεκόμενων μερών στη διαμόρφωση πολιτικών και νομοθεσίας προάγει την χρηστή διακυβέρνηση, ενθαρρύνει τις συνεργασίες και τις κοινές λύσεις και βελτιώνει την αποτελεσματικότητα τους³². Στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας, βελτιώνει τη διαφάνεια, ενισχύει τη νομιμοποίηση, βοηθά στην εξέταση της αποτελεσματικότητας των προτεινόμενων λύσεων, συμβάλλει στη συλλογή στοιχείων και βελτιώνει την εφαρμογή της νομοθεσίας³³.

Στην πράξη, η διαβούλευση είναι ένα εργαλείο που μπορεί να χρησιμοποιηθεί με διαφορετικούς τρόπους. Μπορεί να χρησιμοποιηθεί στη χάραξη πολιτικής ή στη νομοθετική διαδικασία

³⁰ OECD, 'Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making' (OECD Publishing 2001) 22.

³¹ Anne Meuwese, 'Embedding Consultation Procedures: Law or Institutionalization?' (2011) 17:3 European Public Law 531, 534.

³² D. Obradovic and J. Alonso Vizcaino, 'Good Governance Requirements concerning the Participation of Interest Groups in EU Consultations' (2006) 43 Common Market Law Review 1050.

³³ F. Uhlmann & Ch. Konrath, 'Participation' in U. Karpen & H. Xanthaki (Eds) *Legislation in Europe. A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners* (Hart Publishing 2017) 76-81.

ή και στα δύο, αλλά πολλά εξαρτώνται από το είδος των ερωτήσεων στα οποία θα εστιάσει η διαβούλευση. Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι υπάρχουσες κατευθυντήριες γραμμές για τη διαβούλευση παρέχουν ένα διαδικαστικό πλαίσιο για τη διεξαγωγή της, ώστε να είναι «στοχευμένη», σχετικά με τα χρονικά όρια που πρέπει να τηρούνται, την αναγνώριση των σχολίων ή την ανατροφοδότηση κ.λπ.³⁴. Αυτά όμως δεν επαρκούν να διασφαλίσουν ότι η διαβούλευση είναι ουσιαστική, ότι παρέχει μια πραγματική ευκαιρία συμμετοχής στα εμπλεκόμενα μέρη ή ότι η συνεισφορά τους λαμβάνεται υπόψη.

Στην πράξη, η διαβούλευση συχνά πραγματοποιείται χωρίς σαφή εικόνα του τι συνεπάγεται, με στατικές μεθόδους και ερωτήσεις και συχνά με αντικρουόμενους στόχους³⁵. Η χρήση της διαβούλευσης παραμένει ως επί το πλείστον εργαλειακή και εστιάζει αόριστα στο να «ακούσει περισσότερους ενδιαφερόμενους» αντί να θέσει τις «σωστές» ερωτήσεις και να λάβει «χρήσιμες» απαντήσεις που μπορούν να συμβάλουν ουσιαστικά στην νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Ειδικότερη κριτική αφορά μεροληψίες επιλογής (selection bias), περιορισμένη συμμετοχή όσων επηρεάζονται από μια πρωτοβουλία πέρα από τις οργανωμένες ομάδες συμφερόντων³⁶ και περιορισμένη χρήση μεθόδων που μπορούν να παρέχουν ουσιαστικές ή εμπεριστατωμένες πληροφορίες³⁷.

Η έλλειψη σαφούς προσανατολισμού της διαβούλευσης στις συγκεκριμένες πτυχές της νομοθέτησης στις οποίες μπορεί να έχει ουσιαστική συμβολή (θέματα συμμόρφωσης, σαφή επικοινωνία του

³⁴ European Commission, Chapter VII Guidelines on Stakeholder Consultation, available at: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-stakeholder-consultation.pdf> (last accessed 07/12/2-18).

³⁵ F. Blanc & G. Ottimofiore, Consultation in Claire Dunlop and Claudio Radaelli (Eds) *Handbook of Regulatory Impact Assessment* (Edward Elgar Publishing 2016) 155-176, 155-157.

³⁶ Alemanno, 'How Much Better Is Better Regulation? Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the European Union - A Research Agenda' (2015) 3 *European Journal of Risk Regulation* 344-356.

³⁷ S. Ranchordás, 'Consultations, Citizen Narratives and Evidence-Based Regulation The Strange Case of the Consultation on the Collaborative Economy' (2017) 19: 1-2 *European Journal of Law Reform* 52-73.

νομοθετικού κειμένου, ζητήματα εφαρμογής) την καθιστά ένα δυναμικό εργαλείο που η μη στοχευμένη χρήση του οδηγεί σε ευκαιριακά χρήσιμα αποτελέσματα. Η διαβούλευση έχει σημαντική δυναμική να ενημερώσει για συγκεκριμένα ζητήματα νομοθετικής διαδικασίας, εάν χρησιμοποιηθεί σωστά προς αυτή την κατεύθυνση.

2.3. Χρησιμότητα των εργαλείων καλής νομοθέτησης στην αποτελεσματική νομοθεσία

Η εκτίμηση επιπτώσεων και οι διαβουλεύσεις ‘αναβαθμίστηκαν’ από *εργαλεία χάραξης πολιτικής σε εργαλεία σχεδιασμού νομοθεσίας*, χωρίς την απαραίτητη ωρίμανση και τις προσαρμογές που να αντανakλούν τις διαφορές μεταξύ των δύο διαδικασιών. Ο νόμος προϋποθέτει την ύπαρξη πλαισίου πολιτικής και η πολιτική χρειάζεται την νομοθεσία για να εφαρμοστεί αλλά η λειτουργία των δυο είναι διαφορετική³⁸. Διαφέρουν ουσιαστικά, κυρίως ως προς το πεδίο εφαρμογής: η πολιτική είναι προσανατολισμένη προς ευρύτερα κοινωνικά προβλήματα, αξίες και στόχους, ενώ η νομοθεσία εστιάζει στενά στους κανόνες που είναι απαραίτητοι για να εφαρμοστεί μια πολιτική. Η πολιτική παρεμβαίνει σε μεγάλη κλίμακα, η νομοθεσία παρεμβαίνει στοχευμένα στην έννομη τάξη και μόνο. Αν και η λογική τόσο της εκτίμησης επιπτώσεων (πρόβλημα, στόχοι, επιλογές, κόστος και οφέλη) όσο και της διαβούλευσης είναι πολύ σημαντική και για τις δύο διαδικασίες, τα ερωτήματα που πρέπει να τεθούν, η εστίαση και το επίπεδο λεπτομέρειας της ανάλυσης πρέπει να διαφέρουν για να είναι χρήσιμες.

Συνολικά, εντοπίζονται τρία προβλήματα με τις εκτιμήσεις επιπτώσεων και τη διαβούλευση ως εργαλεία νομοθέτησης. Πρώτον, τόσο η εκτίμηση επιπτώσεων όσο και η διαβούλευση ενσωματώνουν πολλαπλές λογικές χωρίς σαφή ιεράρχηση ή ισορροπία. Η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα, η ορθολογικότητα, η νομιμότητα, η διαφάνεια και η συμμετοχή ενδέχεται να οδηγούν στις ίδιες αποφάσεις. Κανένα από τα εργαλεία δεν δίνει

³⁸ N Luhman, *Law as a Social System* (tran. Klaus Ziegert Oxford University Press 2004) 162-163.

προτεραιότητα σε αυτά τα ζητήματα, αν και η αποδοτικότητα φαίνεται στην πράξη να έχει ιδιαίτερη βαρύτητα. Δεν είναι εύκολο να κατανοήσει κανείς μια πολύπλοκη ανάλυση χωρίς σαφή προσανατολισμό. Όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των κριτηρίων, τόσο πιο περίπλοκη είναι η ανάλυση, τόσο περισσότερα τα σημεία αναφοράς, τόσο πιο δύσκολο να αξιολογηθεί η επιτυχία ή αποτυχία³⁹. Η προσπάθεια να ενσωματωθούν διάφορα ζητήματα οδηγεί σε έλλειψη εστίασης που ελαχιστοποιεί το δυναμικό τους για στοχευμένη συμβολή.

Αυτή η ευρεία στόχευση βοηθά στον γενικό σχεδιασμό της νομοθεσίας, αλλά όχι στη λεπτομερή διαμόρφωση του νομοθετικού κειμένου. Για παράδειγμα: υπάρχουν διαφορετικά επίπεδα διαβούλευσης που σχετίζονται με ένα νομοθετικό κείμενο. Γενικά ζητήματα σχετικά με τη στρατηγική και τον σχεδιασμό και συγκεκριμένα ζητήματα που σχετίζονται με τις λεπτομέρειες της επιλογής κανόνων, των κινήτρων συμμόρφωσης, της δομής του κειμένου κλπ. Ο νομοθετικός σχεδιασμός είναι η διαδικασία λήψης στρατηγικών αποφάσεων σχετικά με τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά μιας νέας νομοθεσίας και τη νομοθετική στρατηγική, με άλλα λόγια, τη «σύλληψη» ενός κανόνα, ενώ η σύνταξη του νομοσχεδίου είναι η πραγματική «γέννηση» ενός κανόνα. Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων και οι διαβουλεύσεις μπορούν να είναι χρήσιμες στον νομοθετικό σχεδιασμό μόνο εφόσον αποκτήσουν σαφέστερη εστίαση στα διλήμματα του νομοθέτη.

Τέλος, η εργαλειοθήκη της καλής νομοθέτησης εξυπηρετεί τις αξίες της νομοθέτησης, δηλαδή την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την αποδοτικότητα, με διαφορετικούς τρόπους και σε διαφορετικό βαθμό. Η επίτευξη των στόχων πολιτικής εξυπηρετείται από τη λογική των εκτιμήσεων επιπτώσεων. Η αποδοτικότητα, που εξετάζει ποια επιλογή επιτυγχάνει τα μέγιστα οφέλη με το ελάχιστο κόστος, είναι μακράν η κυρίαρχη αξία. Η εργαλειοθήκη διέπεται από μια λογική κόστους-οφέλους, η οποία

³⁹ C. Hood, R. Baldwin, H. Rothstein, 'Assessing the Dangerous Dogs Act: When does a regulatory law fail?' (2000) Public Law 282-305

καταγράφει τα κόστη και τα οφέλη και λαμβάνει αποφάσεις κυρίως βάσει αυτού του κριτηρίου. Η αποτελεσματικότητα, από την άλλη πλευρά, η οποία εστιάζει στις επιλογές που μπορούν να επιτύχουν τα επιθυμητά αποτελέσματα, φαίνεται να χάνεται μεταξύ των δύο⁴⁰. Αυτό μπορεί να αιτιολογηθεί σε ό,τι αφορά την ευρύτερη διερεύνηση των διαθέσιμων επιλογών. Τι συμβαίνει όμως με την επιλεγμένη επιλογή; Εάν ολόκληρη η διαδικασία της εκτίμησης επιπτώσεων ανέδειξε την επιλογή που μπορεί να εξυπηρετήσει καλύτερα τους στόχους πολιτικής με εύλογο κόστος, στο σημείο αυτό η αποτελεσματικότητα γίνεται σημαντική και πρέπει να εξεταστεί. Αυτή τη στιγμή, η σαφής εστίαση στην αποτελεσματικότητα λείπει τόσο από την εκτίμηση επιπτώσεων όσο και από την διαβούλευση.

3. Ο έλεγχος αποτελεσματικότητας ως «συμπλήρωμα» της εργαλειοθήκης καλής νομοθέτησης

Στις προηγούμενες ενότητες διαπιστώθηκε ότι οι εκτιμήσεις επιπτώσεων και η διαβούλευση μπορούν να είναι χρήσιμες στην επιλογή νομοθετικών λύσεων, αλλά στερούνται του βάθους και της λεπτομέρειας που θα τις καθιστούσε χρήσιμα εργαλεία νομοτεχνικής επεξεργασίας.

Η αποτελεσματικότητα αποτελεί έννοια κλειδί που διατρέχει τον 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 διλημμάτων 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 στοιχεία (Βλ. Διάγραμμα 1).

⁴⁰ Dirk H. van der Meulen, 'The Use of Impact Assessments and the Quality of Legislation' (2013) 1:2 Theory and Practice of Legislation 305-325.

Διάγραμμα 1: Στοιχεία αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας



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

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

Το ρυθμιστικό περιεχόμενο του νόμου (content) μας δείχνει την στρατηγική 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 την 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 συναρμώνει 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 την 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 πως εφαρμόστηκε και τι πέτυχε ο νόμος σε σχέση με την αρχική του στοχοθεσία.

Ωστόσο, η αποτελεσματική νομοθεσία δεν μπορεί να υλοποιηθεί χωρίς συστηματική προσπάθεια σε αυτή την κατεύθυνση και χωρίς συγκεκριμένη εκτίμηση και αξιολόγηση των συγκεκριμένων διλημμάτων. Η νομοθεσία μπορεί να γίνει πιο αποτελεσματικοί μόνο αν η αποτελεσματικότητα αποτελέσει προτεραιότητα και κριτήριο για την λήψη αποφάσεων σχετικά με τον σχεδιασμό και την σύνταξη της νομοθεσίας. Με άλλα λόγια, η αποτελεσματικότητα απαιτεί μια εστιασμένη διαδικασία σκέψης, η οποία δεν εντοπίζεται προς το παρόν στις εκτιμήσεις επιπτώσεων και τις διαβουλεύσεις και δεν φαίνεται να υπηρετείται άμεσα από αυτές. Η αποτελεσματική νομοθέτηση απαιτεί μια μέθοδο. Αφού επιλεγεί η κατεύθυνση της παρέμβασης, πρέπει να ληφθούν κρίσιμες αποφάσεις σχετικά με την ειδικότερη στόχευση, τα απαραίτητα κίνητρα ή αντικίνητρα, τους εμπλεκόμενους στην υλοποίηση, την στρατηγική επιβολής κλπ. Τα υφιστάμενα εργαλεία μόνο παρεμπιπτόντως παρέχουν απαντήσεις σε αυτά τα ερωτήματα.

3.1. Το τεστ ελέγχου αποτελεσματικότητας (*effectiveness test*)

Το «τεστ αποτελεσματικότητας»⁴¹ αποσκοπεί να ευαισθητοποιήσει τους νομοθέτες και να τους βοηθήσει να ελέγξουν κρίσιμα σημεία των νομοσχεδίων τους από την οπτική της αποτελεσματικότητας. Πρόκειται για μια λογική άσκηση που έχει σχεδιαστεί να υποστηρίξει τη λήψη νομοθετικών αποφάσεων και να ενισχύσει τις λειτουργικές πτυχές ενός αποτελεσματικού νόμου, δηλαδή τον σκοπό, το περιεχόμενο, την ένταξη στην έννομη τάξη και τα αποτελέσματα, και να καθοδηγήσει τους νομοθέτες, ως «σχεδιαστές» αποτελεσματικής νομοθεσίας, προς τις πλέον αποτελεσματικές αποφάσεις. Ο έλεγχος αποτελεσματικότητας είναι μια ευέλικτη διαδικασία σκέψης που περιλαμβάνει μια σειρά ερωτήσεων γύρω από κρίσιμα στοιχεία νομοθετικής αποτελεσματικότητας.

3.2. Η δομή και τα στοιχεία του ελέγχου αποτελεσματικότητας

Ο έλεγχος αποτελεσματικότητας αποτελείται από πέντε ομάδες ερωτήσεων που εστιάζουν στα στοιχεία της αποτελεσματικότητας. Οι ερωτήσεις αποσκοπούν να καθοδηγήσουν και να βοηθήσουν τη διαδικασία σκέψης κατά τη λήψη αποφάσεων σχετικά με το περιεχόμενο της νομοθεσίας. Οι ερωτήσεις είναι ανοιχτές και δεν είναι εξαντλητικές. Αποσκοπούν μόνο να ενθαρρύνουν τον νομοθέτη να εξετάσει αυτά τα στοιχεία.

Σκοπός

Το πρώτο βήμα του ελέγχου αποτελεσματικότητας αφορά την στοχοθεσία της νομοθεσίας. Οι κύριες ερωτήσεις είναι: Ποιο πρόβλημα αντιμετωπίζει ο νόμος και ποιες πτυχές του μπορούν να αντιμετωπιστούν νομοθετικά; Σε αυτό το πλαίσιο, ποιοι είναι οι συγκεκριμένοι και οι γενικοί στόχοι του νόμου; Πώς

⁴¹ M. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, Elgar 2019. Βλέπε επίσης M Mousmouti, 'Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test' (2012) 6(2) *Legisprudence* 201; Maria Mousmouti, 'Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking' (2018) 9:3 *European Journal of Risk Regulation* 445–464.

αλληλοσυνδέονται; Μπορούν να ποσοτικοποιηθούν; Υπάρχει χρονοδιάγραμμα;

Πώς οι στόχοι μεταφράζονται σε αναμενόμενα αποτελέσματα; Μπορούν αυτά να ποσοτικοποιηθούν; Ποια είναι η σχέση μεταξύ αυτών και των στόχων της σχετικής πολιτικής ή των σχετικών πολιτικών; Πώς εκφράζονται οι στόχοι; Είναι ρητοί και προσβάσιμοι; Θέτουν ένα σαφές και ουσιαστικό σημείο αναφοράς για το τι επιδιώκει να επιτύχει ο νόμος;

Στην εκ των υστέρων αξιολόγηση της νομοθεσίας, ο σκοπός και οι στόχοι θα αντιπαραβληθούν με τα αποτελέσματα για να διαπιστωθεί ο βαθμός επίτευξής τους. Σχετικές ερωτήσεις είναι: Πώς διαφέρουν οι απαντήσεις στις παραπάνω ερωτήσεις λαμβάνοντας υπόψη την εφαρμογή; Τι δείχνει η νομολογία; Αντιστοιχούν οι στόχοι με τα αποτελέσματα; Συμπίπτουν; Αποκλίνουν; Σε ποιο βαθμό; Και γιατί;

Περιεχόμενο της νομοθεσίας

Το δεύτερο βήμα του ελέγχου αποτελεσματικότητας εστιάζει στο κανονιστικό περιεχόμενο της νομοθεσίας, προκειμένου να διερευνήσει α) αν οι νομοθετικές επιλογές μπορούν να αντιμετωπίσουν το ρυθμιστέο πρόβλημα, β) αν υπάρχει δυνατότητα συμμόρφωσης με το νόμο και αποτελεσματικής επιβολής του και γ) αν υπάρχει ουσιαστική ευθυγράμμιση μεταξύ των παραπάνω στοιχείων. Αυτό το βήμα αποσκοπεί να αποτρέψει την υιοθέτηση κανόνων που δεν συνάδουν με την πραγματικότητα, να εντοπίσει πιθανά εμπόδια στη συμμόρφωση με κανόνες ή με την επιβολή τους καθώς και εμπόδια στην εφαρμογή τους, και να συμβάλει στο να καταστεί το περιεχόμενο της νομοθεσίας ρεαλιστικό, αναλογικό και ευνοϊκό για την επίτευξη αποτελεσμάτων.

Τα κύρια ερωτήματα που πρέπει να εξεταστούν είναι:

Ποιες είναι οι νομοθετικές παρεμβάσεις του νόμου; Πώς σχετίζονται με το πρόβλημα που αντιμετωπίζεται; Ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα; Είναι αναλογικές και κατάλληλες για την επίτευξη των στόχων; Πώς αναμένεται να επηρεάσουν το ρυθμιστέο

πρόβλημα; Ποιοι μηχανισμοί/στρατηγικές εφαρμογής/επιβολής χρησιμοποιούνται; Είναι ρεαλιστικοί; Λαμβάνουν υπόψη τις υπάρχουσες υποδομές και πόρους; Ποιοι είναι οι κύριοι αποδέκτες του νόμου; Πώς αναμένεται να συμμορφωθούν; Τι είδους κίνητρα/αντικίνητρα παρέχει ο νόμος;

Ποια είναι τα κύρια ρυθμιστικά μηνύματα του νόμου; Είναι δομημένα και οργανωμένα με τρόπο ώστε να είναι σαφή και κατανοητά; Δίνεται προτεραιότητα στα γενικότερα μηνύματα σε σχέση με τα πιο συγκεκριμένα; Τα μηνύματα εκφράζονται και επικοινωνούνται στο κοινό-στόχο με τρόπο απλό, καθιστώντας σαφές τι αναμένεται;

Στην εκ των υστέρων αξιολόγηση, αυτό το βήμα θα εξετάσει σε ποιο βαθμό οι υποθέσεις που διατυπώθηκαν κατά τη νομοθετική διαδικασία έχουν επαληθευτεί κατά τη διάρκεια της επιβολής και της εφαρμογής του νόμου, τι λειτούργησε καλά, τι δεν λειτούργησε καλά κ.λπ.

Ένταξη στην έννομη τάξη

Σκοπός του τρίτου βήματος του ελέγχου αποτελεσματικότητας είναι να εξεταστεί ο νόμος σε σχέση με το ευρύτερο νομικό περιβάλλον με το οποίο θα αλληλεπιδράσει, ώστε να εντοπιστούν πιθανές επικαλύψεις, κενά ή αντιθέσεις. Τα ερωτήματα που πρέπει να εξεταστούν είναι: πώς θα ενσωματωθεί ο νόμος στη νομική τάξη (ως νέα νομοθετική ύλη, ως ύλη που επικαλύπτεται με υφιστάμενους νόμους, ως ύλη που ρυθμίζεται παράλληλα σε πολλαπλά νομοθετικά κείμενα; Γιατί επιλέχθηκε αυτή η λύση; Ποια πιθανά προβλήματα μπορεί να δημιουργήσει; Εισάγει ο νόμος νέες έννοιες ή νέους ορισμούς σε υφιστάμενες έννοιες; Ποια είναι τα πιθανά σημεία σύγκρουσης με υφιστάμενες διατάξεις; Παρέχει ο νόμος μια σαφή λύση στις εντοπισμένες συγκρούσεις ή ασυνέπειες; Είναι οι αλλαγές που επιφέρει ο νόμος εύκολα εντοπίσιμες και κατανοητές; Ποια προβλήματα μπορούν να αναμένονται;

Στην εκ των υστέρων αξιολόγηση, τα ερωτήματα που πρέπει να τεθούν είναι: Πώς αλληλεπιδράσε ο νόμος με άλλες διατάξεις και νόμους; Υπήρξαν αλληλεπικαλύψεις, κενά ή ασυνέπειες; Ποια

προβλήματα προέκυψαν; Σε ποιο βαθμό ήταν αυτά προβλέψιμα; Πώς μπορούν να επιλυθούν;

Αποτελέσματα

Το τέταρτο στάδιο του ελέγχου αποτελεσματικότητας εξετάζει λεπτομερώς μια σειρά θεμάτων: πρώτον, εάν τα αναμενόμενα αποτελέσματα είναι σαφή, εάν υπάρχουν επαρκείς μηχανισμοί για την παρακολούθηση της εφαρμογής της νομοθεσίας, εάν θα υπάρχουν επαρκείς πληροφορίες και δεδομένα για τον εντοπισμό, την αναθεώρηση και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων· και, δεύτερον, για τον προσδιορισμό των πραγματικών αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν και της σχέσης τους με τους στόχους της νομοθεσίας. Κατά το προ-νομοθετικό στάδιο, δίνεται έμφαση στη διασφάλιση επαρκών μηχανισμών για την παρακολούθηση και μέτρηση των αποτελεσμάτων και τη συλλογή επαρκών δεδομένων για την παροχή πληροφοριών σχετικά με τα αποτελέσματα.

Τα κύρια ερωτήματα που πρέπει να εξεταστούν είναι: ποια είναι τα συγκεκριμένα αποτελέσματα, οι επιπτώσεις και οι επιδράσεις που αναμένεται να προκύψουν; Πώς θα παρακολουθείται η εφαρμογή του νόμου; Πώς και πότε θα αναθεωρηθεί και θα αξιολογηθεί ο νόμος; Πώς θα μετρηθούν τα αποτελέσματα; Ποιες πληροφορίες απαιτούνται για την παρακολούθηση της εφαρμογής; Ποια δεδομένα και πληροφορίες απαιτούνται για την αξιολόγηση του νόμου; Ποιος θα συλλέξει αυτά τα δεδομένα/πληροφορίες και με ποιες διαδικασίες;

Στην εκ των υστέρων αξιολόγηση, δίνεται έμφαση στα πραγματικά αποτελέσματα και στη σύγκρισή τους με τους αρχικούς στόχους. Τα κύρια ερωτήματα που πρέπει να εξεταστούν είναι: Σύμφωνα με τα δεδομένα που συλλέχθηκαν, επιτεύχθηκαν οι στόχοι και τα αναμενόμενα αποτελέσματα; Ποιες ήταν οι ευρύτερες επιπτώσεις του νόμου; Είναι αυτές θετικές ή αρνητικές, αναμενόμενες ή απροσδόκητες; Υπάρχουν σαφείς αιτιώδεις σχέσεις μεταξύ του νόμου και των αποτελεσμάτων ή των επιπτώσεών του; Συνδέονται αυτές με τις επιλογές που αφορούν το περιεχόμενο, το πλαίσιο ή τον σκοπό της νομοθεσίας; Επιτεύχθηκαν οι επιδιωκόμενοι στόχοι; Εάν ναι, τι λειτούργησε καλά και γιατί; Ο νόμος απέτυχε εν μέρει ή εξ

ολοκλήρου; Γιατί; Τι δεν λειτούργησε και γιατί; Οι αποτυχίες οφείλονταν σε ζητήματα εννοιολογικού σχεδιασμού, επικοινωνίας ή εφαρμογής; Επιβεβαιώθηκαν οι παραδοχές του νόμου όσον αφορά τις νομοθετικές επιλογές, την επιβολή κ.λπ.;

Γενικά ερωτήματα

Τα στοιχεία της αποτελεσματικότητας δεν λειτουργούν μεμονωμένα, αλλά αλληλεπιδρούν. Σκοπός αυτής της τελευταίας σειράς ερωτήσεων είναι να εξεταστεί η εσωτερική συνοχή και η ευθυγράμμιση των στοιχείων της αποτελεσματικότητας εντός του νόμου και να διερευνηθεί ο βαθμός στον οποίο συναρμόζουν αρμονικά. Σχετικά ερωτήματα είναι: Εκφράζει ο νόμος μια σαφή ρυθμιστική στρατηγική; Παρεμβαίνει με σαφή τρόπο; Είναι ο σκοπός, το περιεχόμενο και τα αναμενόμενα αποτελέσματα καλά ευθυγραμμισμένα και αναλογικά; Είναι οι μηχανισμοί του νόμου κατάλληλοι για να υποστηρίξουν την αποτελεσματικότητα και την εφαρμογή του;

3.3. Χρησιμότητα, συνάφεια, πλεονεκτήματα και περιορισμοί

Ο έλεγχος αποτελεσματικότητας έχει τη δυνατότητα να αναδείξει τη στρατηγική, τον σχεδιασμό και τους μηχανισμούς που χρησιμοποιεί η σχεδιαζόμενη νομοθεσία. Με την εξέταση των τεσσάρων στοιχείων αποτελεσματικότητας και της ευθυγράμμισής τους καθίστανται εμφανή τα πλεονεκτήματα, οι αδυναμίες και τα πιθανά σημεία βελτίωσης της νομοθεσίας. Ο έλεγχος αποτελεσματικότητας δεν παρέχει κατεύθυνση για δράση, αλλά επισημαίνει την ανάγκη για δράση. Πού βρίσκεται το πρόβλημα; Βρίσκεται στον σχεδιασμό; Βρίσκεται στον νομοθετικό μηχανισμό; Βρίσκεται στην εφαρμογή; Ο έλεγχος αποτελεσματικότητας μπορεί να επισημάνει την έλλειψη σαφούς στόχου και να επιτρέψει τη λήψη αποφάσεων με αυτό κατά νου. Όσον αφορά το περιεχόμενο, το τεστ εξετάζει τους μηχανισμούς της «προτιμώμενης επιλογής» και τους αναλύει από την άποψη της ικανότητάς τους να λειτουργήσουν. Είναι οι επιλεγμένοι κανόνες κατάλληλοι; Αναμένεται συμμόρφωση; Τι μας διδάσκει η εμπειρία; Πώς μπορεί να δομηθεί καλύτερα η επιβολή; Πώς μπορούν η γλώσσα, η δομή και άλλα εργαλεία που έχει στη διάθεσή του ο νομοθέτης να χρησιμοποιηθούν με τον καλύτερο

δυνατό τρόπο για να μεταδοθεί το μήνυμα στα συγκεκριμένα νομοθετικά κοινά; Όσον αφορά το πλαίσιο, ο έλεγχος αποτελεσματικότητας παρέχει πληροφορίες σχετικά με την προσβασιμότητα, τη συνολική συνοχή και τα πιθανά σημεία σύγκρουσης. Τέλος, όσον αφορά τα αποτελέσματα, η δοκιμή βοηθά τον νομοθέτη να διατυπώσει σαφή αναμενόμενα αποτελέσματα και να λάβει αποφάσεις σχετικά με το πότε και πώς θα παρακολουθεί την εφαρμογή και θα αξιολογεί.

Το πλεονέκτημα αυτού του εργαλείου είναι ότι μπορεί να βοηθήσει στον εντοπισμό ασυνειπών στη λογική της νομοθεσίας και στη βελτίωσή τους ή, τουλάχιστον, στη λήψη συνειδητών επιλογών σχετικά με αυτές. Επιτρέπει τη διάγνωση των αδυναμιών στη σύλληψη και τον σχεδιασμό της νομοθεσίας, από την θέση του νομοθέτη, ώστε να αποτρέπονται, στο μέτρο του δυνατού, οι ρυθμιστικές αποτυχίες. Επιτρέπει τον εντοπισμό σε πρώιμο στάδιο των αποτυχιών στον σχεδιασμό (είτε οι κανόνες είναι ακατάλληλοι για την αντιμετώπιση του προβλήματος που εξετάζεται είτε είναι υπερβολικά ευρείς ή στενοί σε σχέση με τον δηλωμένο σκοπό), στην εφαρμογή (είτε η στρατηγική ή ο μηχανισμός επιβολής είναι ακατάλληλος είτε η εφαρμογή είναι ανεπαρκής) και της σύνταξης (είτε τα υποκείμενα του νόμου δεν γνωρίζουν πώς να συμμορφωθούν με αυτόν είτε αντιμετωπίζουν δυσκολίες στη συμμόρφωση επειδή οι κανόνες δεν είναι προσβάσιμοι, συνεπείς ή σαφείς, ή είναι περίπλοκοι και ασαφείς). Μέσω του ελέγχου αποτελεσματικότητας, οι αδυναμίες μπορούν να εντοπιστούν και να αντιμετωπιστούν.

Ένα επιπλέον πλεονέκτημα είναι ότι ο έλεγχος αποτελεσματικότητας είναι ένα «ουδέτερο» εργαλείο. Δεν προωθεί συγκεκριμένες νομοθετικές επιλογές, αλλά εξετάζει το περιεχόμενο και τη συνέπεια των σχεδιαζόμενων νομοθετικών κειμένων υπό την οπτική της αποτελεσματικότητας. Δεν μετρά την ποιότητα με αφηρημένους όρους, αλλά βοηθά τους νομοθέτες να κατανοήσουν την συνολική εικόνα, να προβλέψουν πιθανές αστοχίες, να εντοπίσουν τα αδύνατα σημεία και να κατευθύνουν την απαιτούμενη προσπάθεια προς εκεί, ώστε να οδηγήσουν σε επιλογές

που θα έχουν τη δυνατότητα να επιφέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Ένα αδύναμο σημείο είναι ότι ο έλεγχος αυτός αν γίνει φορμαλιστικά μπορεί να αποδειχθεί άνευ σημασίας. Εάν αξιοποιηθεί ως απλή διαδικαστική απαίτηση ή ως checklist μπορεί να καταστεί άσκοπη. Η δύναμή του έγκειται στη διαδικασία σκέψης πίσω από τις ερωτήσεις και όχι στις απαντήσεις που θα δοθούν.

Ο έλεγχος αποτελεσματικότητας δεν αντικαθιστά τα υπάρχοντα εργαλεία καλής νομοθέτησης. Αντίθετα, συμπληρώνει ειδικά τις εκτιμήσεις επιπτώσεων με μια οπτική εστιασμένη στην αποτελεσματικότητα. Μπορεί να χρησιμοποιηθεί κατά τη σύνταξη της νομοθεσίας ή μετά την ολοκλήρωση των εκτιμήσεων επιπτώσεων για να διαμορφώσει τις λεπτομέρειες της νομοθετικής λύσης.

4. Συμπεράσματα

Εάν η σύνταξη αποτελεί την πραγματική «γέννηση» ενός κανόνα δικαίου (σε αντίθεση με τη «σύλληψη» ενός κανόνα) και μια πρακτική διαδικασία λήψης νομοθετικών αποφάσεων που στηρίζεται σε στοιχεία και υποστηρίζεται από πρόβλεψη, ανάλυση και δημιουργικότητα, τότε πρόκειται πράγματι για μια δυναμική διαδικασία. Εάν αυτό γίνει αποδεκτό, η αποτελεσματική νομοθέτηση είναι το αποτέλεσμα πολύπλοκων μηχανισμών που οδηγούν στο σχεδιασμό, στη σύνταξη, στην επιβολή και στην εφαρμογή του νόμου. Τα υπάρχοντα εργαλεία παρέχουν το πλαίσιο, το σημείο εκκίνησης, την ανάλυση, τη βάση τεκμηρίωσης, τις πληροφορίες, αλλά *στερούνται του βάθους* που απαιτείται για την νομοθέτηση και την έμφαση στην αποτελεσματικότητα ως βασικό κριτήριο ποιότητας του νομοθετικού κειμένου. Ο «έλεγχος αποτελεσματικότητας» είναι μια πρακτική «άσκηση» που εξετάζει τη στρατηγική, τον σχεδιασμό και τους μηχανισμούς του νόμου από την οπτική γωνία της αποτελεσματικότητας και μπορεί να εντοπίσει τα πλεονεκτήματα και πιθανά μειονεκτήματά της νομοθετικής λύσης.

Δρ. Ηλίας Κορομηλάς*:
Καλή Νομοθέτηση, Ρυθμιστική Διακυβέρνηση
και Κράτος Δικαίου:

Η αξιοποίηση των βασικών εργαλείων καλής νομοθέτησης
στην Ελλάδα και τα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ και της ΕΕ

Περίληψη

Η καλή νομοθέτηση στο πλαίσιο της ρυθμιστικής διακυβέρνησης δεν συγκροτεί απλώς ένα πλέγμα τεχνικών «βελτιστοποίησης» της νομοπαραγωγικής διαδικασίας ή των κανόνων δικαίου *per se*. Αποτελεί οργανικό τμήμα της υποδομής του κράτους δικαίου, στο μέτρο που υπηρετείται η συμμετοχικότητα, η προβλεψιμότητα, η διαφάνεια, η αιτιολογημένη στάθμιση και η λογοδοσία της Πολιτείας στον σχεδιασμό, την παραγωγή και την εφαρμογή πολιτικών. Στο ενωσιακό πλαίσιο, η ετήσια διαδικασία της Επιτροπής για την αξιολόγηση του κράτους δικαίου εξετάζει, μεταξύ άλλων, ζητήματα «ελέγχων και ισορροπιών», στα οποία εντάσσονται η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα της νομοθέτησης, η απονομή δικαιοσύνης, η συμμετοχή και η πρόσβαση σε επικαιροποιημένη νομοθεσία. Παράλληλα, τα συμπεράσματα και οι προτάσεις των πρόσφατων σχετικών εκθέσεων για την Ελλάδα αναδεικνύουν μεν σημαντική πρόοδο σε ορισμένους τομείς σε σχέση με το παρελθόν, ωστόσο υφίστανται ακόμα αρκετές προκλήσεις, οι οποίες συνδέονται άμεσα με τη βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης *en génie* (*whole of government approach*) όπως: χρονική πίεση, αλληπάλληλες και συχνές μεταβολές του θεσμικού πλαισίου, πολυάριθμες και συχνά μη σχετικές με το κυρίως θεματικό αντικείμενο του νομοσχεδίου διατάξεις, καθώς και η αποτύπωση μετρήσιμων στόχων και αποτελεσματικότητας, ή μη έγκαιρης εμπλοκής των ενδιαφερομένων μερών. Στο παρόν κείμενο, η ανάλυση επικεντρώνεται στα τρία κρίσιμα εργαλεία καλής νομοθέτησης: (α) Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (ΑΣΥΡ)¹,

* Προϊστάμενος Γραφείου Καλής Νομοθέτησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Προεδρία της Κυβέρνησης.

¹ Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης απαντάται κυρίως σε ενωσιακά νομοθετικά κείμενα, καθώς και σε εκθέσεις και μελέτες του ΟΟΣΑ, και συναντάται υπό

(β) δημόσια διαβούλευση, (γ) αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων/ *ex post* αξιολόγηση, με συμπληρωματική – ειδική – αναφορά στην κωδικοποίηση και στη διαχείριση του ρυθμιστικού αποθέματος, παρουσιάζοντας εφαρμόσιμες προτάσεις. Η ελληνική εμπειρία υποδηλώνει ότι το κρίσιμο ζήτημα δεν είναι η δημοσίευση των νομοθετημάτων μέσα από μία τυπική ύπαρξη διαδικασιών, αλλά ο ορθός προγραμματισμός κάθε σχεδιαζόμενης παρέμβασης και η επιχειρησιακή τους λειτουργία: έγκαιρος εντοπισμός του προς ρύθμιση ζητήματος, άντληση δεδομένων με άμεση εμπλοκή ενδιαφερομένων μερών, τεκμηρίωση και συστηματική αξιοποίησή τους, ποιοτικός έλεγχος και ποσοτικοποίηση στόχων, καθώς και διαφανής, ορατή και αιτιολογημένη ανατροφοδότηση (*feedback*). Τα περισσότερα δεδομένα του παρόντος αντλούνται από τις διαπιστώσεις των οικείων μετρήσεων και εκθέσεων του ΟΟΣΑ αλλά και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το κράτος δικαίου, εστιάζοντας στην αξιοποίηση των προαναφερθέντων εργαλείων που αποσκοπούν ταυτόχρονα στην ασφάλεια δικαίου και την εμπιστοσύνη στη ρυθμιστική δράση.

Λέξεις-κλειδιά: κράτος δικαίου, ασφάλεια δικαίου, καλή νομοθέτηση, ρυθμιστική διακυβέρνηση, Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, δημόσια διαβούλευση, *ex post* αξιολόγηση, κωδικοποίηση, τροπολογίες, θεσμική λογοδοσία.

1. Ρυθμιστική διακυβέρνηση και καλή νομοθέτηση ως λειτουργικές εγγυήσεις του κράτους δικαίου

Σύμφωνα με τον ΟΗΕ «...το κράτος δικαίου (*rule of law*) είναι μια αρχή διακυβέρνησης στην οποία θεσμικά όργανα, οντότητες,

διαφορετικές ονομασίες, όπως «Ανάλυση/ Μελέτη/ Εκτίμηση Αντικτύπου/ Συνεπειών» ή «Εκτίμηση/ Ανάλυση Επιπτώσεων», οι οποίες χρησιμοποιούνται εναλλακτικά ως συνώνυμοι όροι. Στη διεθνή, και ιδίως στην αγγλόφωνη βιβλιογραφία, εφόσον η Ανάλυση συνοδεύει προτεινόμενη ρύθμιση, έχει επικρατήσει ο καθιερωμένος και ευρέως αποδεκτός όρος *Regulatory Impact Assessment / Analysis* (RIA). Στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο (ήδη από τον καταργηθέντα ν. 4048/2012) έχει παγιωθεί η χρήση του όρου «Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης» (ΑΣΥΡ) τόσο στη διοικητική πρακτική όσο και στη νομοπαρασκευαστική ορολογία, δεδομένου ότι δεν προβλέπεται σε προγενέστερο στάδιο η σύνταξη ανεξάρτητης ΑΣΥΡ για την εξέταση εναλλακτικών επιλογών και τη διαπίστωση ότι η νομοθέτηση συνιστά το πλέον ενδεδειγμένο μέσο παρέμβασης για την αντιμετώπιση ενός ζητήματος.

(δημόσια και ιδιωτικά), συμπεριλαμβανομένου του ίδιου του κράτους, είναι υπόλογα σε νόμους που δημοσιοποιούνται, εφαρμόζονται εξίσου ..., και οι οποίοι συνάδουν με το διεθνές δίκαιο για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Με το κράτος δικαίου διασφαλίζεται η τήρηση των αρχών της υπεροχής του νόμου, της ισότητας ενώπιον του νόμου, της λογοδοσίας στον νόμο, της δικαιοσύνης στην εφαρμογή του νόμου, της διάκρισης των εξουσιών, της συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων, της ασφάλειας δικαίου, της αποφυγής αυθαιρεσιών [από μέρους της διοίκησης] και της διαδικαστικής και ρυθμιστικής διαφάνειας.»².

Το κράτος δικαίου, συνεπώς, απαιτεί κανόνες προσβάσιμους, κατανοητούς, σταθερούς και προβλέψιμους, ώστε να καθίσταται πραγματική η δυνατότητα ερμηνείας, εφαρμογής και συμμόρφωσης, καθώς και δικαστικού ελέγχου. Η ασφάλεια δικαίου – ως πτυχή της νομιμότητας – προϋποθέτει ότι η έννομη τάξη δεν λειτουργεί ως κινούμενη άμμος, αλλά ως έδαφος επαρκώς στερεό για να στηρίζει την οικονομική και κοινωνική δράση. Την τελευταία πενταετία, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εντάξει στον ετήσιο κύκλο για το κράτος δικαίου - «rule of law cycle» μία αξιολόγηση, η οποία, καταρχήν, καλύπτει τέσσερις πυλώνες: το σύστημα απονομής δικαιοσύνης, το πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς, την πολυφωνία των μέσων μαζικής επικοινωνίας και άλλα θεσμικά ζητήματα σχετικά με το σύστημα ελέγχων και ισορροπιών (checks and balances)³. Συνεπώς, δείκτες, όπως, μεταξύ άλλων, η ποιότητα της νομοθέτησης, η απονομή δικαιοσύνης, η αξιοποίηση των βασικών εργαλείων καλής νομοθέτησης (better regulation tools), όπως η διαβούλευση, η εκ των προτέρων και εκ των υστέρων αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου, αλλά και η πρόσβαση σε επικαιροποιημένη νομοθεσία, εξετάζονται ως κρίσιμες παράμετροι για την αποτελεσματική λειτουργία των θεσμών και της πολιτείας εν γένει. Στο πλαίσιο αυτό, οι Ετήσιες Εκθέσεις της ΕΕ για

² United Nations: «[What is the Rule of Law?](#)». Βλ. επίσης και τον [υποστόχο 16.3 από την Ατζέντα 2030 του ΟΗΕ για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη «Προαγωγή του κράτους δικαίου, σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, και διασφάλιση της ισότιμης πρόσβασης στη δικαιοσύνη για όλους»](#) (τελευταία πρόσβαση 15/4/2024)

³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή: [Ετήσιος κύκλος για το κράτος δικαίου](#).

το Κράτος Δικαίου αποκτούν κεντρική, πλέον, λειτουργία ως «κόμβος τεκμηρίωσης» που μπορεί να συνδεθεί άμεσα με την εκταμίευση ενωσιακών πόρων, επειδή αποτυπώνουν συστηματικά τυχόν θεσμικές ελλείψεις που θίγουν την ακεραιότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης, την αποτελεσματική δικαστική προστασία και, κατ' επέκταση, την ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης. Συνεκτιμώντας όλα τα ανωτέρω, η ΕΕ έχει ήδη ενισχύσει ένα πλέγμα αιρεσιμοτήτων (μηχανισμός κράτους δικαίου, προϋποθέσεις/ ορόσημα εκταμιεύσεων, οριζόντιες αναγκαίες προϋποθέσεις συμμόρφωσης με τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων), με διαδικασίες που μπορούν να ενεργοποιούνται ταχύτερα και με χαμηλότερα πολιτικά «κατώφλια» από τα παραδοσιακά εργαλεία κυρώσεων, ενώ προσανατολίζεται ρητά σε ακόμη στενότερη και διαφανέστερη σύνδεση των Εκθέσεων με τον προϋπολογισμό, έως και σε λογικές αυτοματοποιημένης δημοσιονομικής συνέπειας όταν δεν υλοποιούνται οι συστάσεις⁴. Με αυτόν τον τρόπο μειώνεται η αμφισβήτηση περί πολιτικοποίησης και διασφαλίζεται ότι ενδεχόμενη απελευθέρωση πόρων θα προϋποθέτει απτά, ουσιαστικά αποτελέσματα και όχι τυπικές συμμορφώσεις⁵. Συμπερασματικά, κάθε κράτος μέλος οφείλει να είναι ιδιαίτερα προσεκτικό, διότι κάθε επίμονη υστέρηση που καταγράφεται σε πεδία όπως η ποιότητα της δικαιοσύνης, η θεσμική ανεξαρτησία, η διαφάνεια στη δράση της διοίκησης, το επίπεδο ακεραιότητας και οι έλεγχοι, μπορεί να μεταφραστεί – μέσω αυτού του συνεκτικού μηχανισμού αιρεσιμοτήτων – σε αυξημένο δημοσιονομικό κίνδυνο, καθυστερήσεις ή αναστολές εκταμιεύσεων, οικονομική αβεβαιότητα και απώλεια αξιοπιστίας, δεδομένου ότι η Επιτροπή αξιολογεί πλέον τις Εκθέσεις ως επιχειρησιακό υπόμνημα για το αν οι ενωσιακοί χρηματοδοτικοί πόροι κινούνται σε έδαφος θεσμικά σταθερό.

Στο ίδιο πλαίσιο και με στόχο την υιοθέτηση και εφαρμογή βέλτιστων διαδικασιών ρυθμιστικής διακυβέρνησης, ο ΟΟΣΑ έχει

⁴ European Commission: [Rule of law conditionality regulation](#).

⁵ [Zselyke Csaky](#) (2025) [Freezing EU funds: An effective tool to enforce the rule of law?](#), Centre for European Reform.

αναπτύξει τους Δείκτες Ρυθμιστικής Πολιτικής και Διακυβέρνησης (iREG)⁶. Το iREG αποτελεί ένα μοναδικό εργαλείο που αξιολογεί τον βαθμό στον οποίο οι χώρες έχουν θεσπίσει τις αναγκαίες θεσμικές προϋποθέσεις, διαδικασίες και εργαλεία, ώστε τα βασικά εργαλεία καλής νομοθέτησης, ήγουν η Ανάλυση Αντικτύπου (RIA), η διαβούλευση/ εμπλοκή των ενδιαφερόμενων μερών (stakeholder consultation) και η αξιολόγηση των ρυθμίσεων (ex post evaluation) να αξιοποιούνται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο στην πράξη. Το iREG βασίζεται σε μια ολοκληρωμένη έρευνα (survey) που διενεργείται σε χώρες-μέλη και χώρες-εταίρους του ΟΟΣΑ, τα αποτελέσματα της οποίας παρουσιάζονται στη βασική έκδοση του ΟΟΣΑ (Regulatory Policy Outlook), η οποία δημοσιεύεται κάθε 3-4 χρόνια. Μέσω της μέτρησης και της συγκριτικής αξιολόγησης των επιδόσεων (benchmarking), ο ΟΟΣΑ βοηθά τις κυβερνήσεις να εντοπίζουν πεδία προς βελτίωση, να αντλούν διδάγματα από καλές πρακτικές άλλων χωρών ή Οργανισμών, όπως της ΕΕ και να παρακολουθούν την πρόοδο διαχρονικά, ώστε να καλλιεργείται μια κουλτούρα συνεχούς βελτίωσης.

2. Ορισμοί και θεμελιώδεις αρχές - από την έννοια στη διαδικασία

Στο εγχώριο θεωρητικό, θεσμικό και μεθοδολογικό πλαίσιο, η ρυθμιστική διακυβέρνηση προσεγγίζεται ως σύστημα που οργανώνει τον κύκλο παραγωγής ρυθμίσεων και πολιτικών - από τη διαβούλευση, τη σύλληψη και τον σχεδιασμό, έως την ψήφιση, την εφαρμογή και την αξιολόγηση - με σκοπό την αναβάθμιση της ποιότητας της ρυθμιστικής δράσης. Η καλή νομοθέτηση, συναφώς, νοείται ως πλέγμα αρχών και εργαλείων που επιδιώκουν βασικές αρχές όπως σαφήνεια, αναγκαιότητα, αναλογικότητα, αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα, συμμετοχικότητα, διαφάνεια και δυνατότητα αξιολόγησης. Η ίδια αφετηρία συνδέει ευθέως τις χρόνιες παθολογίες, όπως πολυνομία, κακονομία, αποσπασματική

⁶ OECD: Measuring regulation, διαθέσιμο στο:

<https://www.oecd.org/en/topics/measuring-regulatory-performance.html>

κωδικοποίηση με εμφανείς επιπτώσεις στην καθημερινότητα, την κοινωνία, την επιχειρηματικότητα, το περιβάλλον, συσσωρεύοντας περιττά βάρη τόσο στη διοικητική όσο και στην οικονομική λειτουργία και ανάπτυξη της χώρας.

3. Τα τρία βασικά εργαλεία καλής νομοθέτησης και η κωδικοποίηση

3.1. Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης στο διεθνές περιβάλλον

Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (ΑΣΥΡ) αναγνωρίζεται διεθνώς ως θεμελιώδες εργαλείο της Καλής Νομοθέτησης και της σύγχρονης ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Κατά τον ΟΟΣΑ, η συστηματική εφαρμογή της μπορεί να βελτιώσει την ποιότητα της κρατικής παρέμβασης, ενώ η τεκμηρίωση και η δημοσιοποίηση της ανάλυσης ενισχύουν τη διαφάνεια και τη λογοδοσία στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Στην ίδια κατεύθυνση, η ευρωπαϊκή προσέγγιση αντιμετωπίζει την εκτίμηση αντικτύπου όχι ως τυπικό συνοδευτικό παράρτημα ενός νομοσχεδίου, αλλά ως μέρος ενός ευρύτερου κύκλου καλής νομοθέτησης, ο οποίος συνδέει την *ex ante* ανάλυση με τη διαβούλευση, την αναλογικότητα, την επικουρικότητα, την εφαρμογή και την εκ των υστέρων αξιολόγηση⁷. Η λογική αυτή απαντά και σε άλλα προηγμένα συστήματα, όπως εκείνα του Καναδά και της Αυστραλίας, όπου η ανάλυση αντικτύπου νοείται ως βασικός μηχανισμός τεκμηριωμένης χάραξης πολιτικής (*evidence-based policymaking*).

Στο διεθνές πεδίο, η σημασία της ΑΣΥΡ αποτυπώνεται και στο εύρος εφαρμογής της. Στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι Αναλύσεις Αντικτύπου εκπονούνται για πρωτοβουλίες που αναμένεται να έχουν σημαντικές οικονομικές, κοινωνικές ή περιβαλλοντικές συνέπειες, είτε πρόκειται για νομοθετικές προτάσεις είτε για μη

⁷ Ενδεικτικά:

[European Commission, Impact Assessments και Better Regulation: Guidelines and Toolbox.](#)

OECD (2020), Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, doi.org/10.1787/7a9638cb-en.

νομοθετικές πρωτοβουλίες ή ακόμη και για κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικές πράξεις⁸. Αντίστοιχα, στον Καναδά η πρακτική εστιάζει στην ανάλυση με συστηματική διαδικασία αναγνώρισης και κριτικής εκτίμησης των θετικών και αρνητικών συνεπειών μιας πρότασης, με ρητή υποχρέωση εξέτασης διαθέσιμων εναλλακτικών επιλογών και της κατανομής των συνεπειών μεταξύ πολιτών, επιχειρήσεων, κράτους και περιβάλλοντος⁹. Στη Φινλανδία, η επίσημη νομοπαρασκευαστική διαδικασία απαιτεί ήδη από το στάδιο της επεξεργασίας του σχεδίου να προσδιορίζονται εναλλακτικές λύσεις, να αξιολογούνται οι συνέπειές τους και να ενσωματώνεται η διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών, ενώ η παρακολούθηση των αποτελεσμάτων θεωρείται μέρος της ίδιας της διαδικασίας ανάλυσης αντικτύπου¹⁰.

Η διεθνής εμπειρία δείχνει, ωστόσο, ότι η θεσμοθέτηση της ΑΣΥΡ, αν και απαραίτητη, δεν αρκεί από μόνη της. Το κρίσιμο ζήτημα είναι αν η ανάλυση εκπονείται έγκαιρα, αν εξετάζει πράγματι εναλλακτικές λύσεις και αν στηρίζεται σε επαρκή δεδομένα. Στην πράξη, οι συχνότερες αδυναμίες αφορούν την ανεπαρκή τεκμηρίωση της αναγκαιότητας της παρέμβασης, την περιορισμένη διερεύνηση μη νομοθετικών ή λιγότερο παρεμβατικών επιλογών, την αποσπασματική ποσοτικοποίηση κόστους και οφέλους, καθώς και τη χρήση γενικόλογων ή στερεοτυπικών διατυπώσεων που δυσκολεύουν την ουσιαστική στάθμιση των συνεπειών. Ιδίως όταν η ποσοτική αποτίμηση δεν είναι εφικτή, τα ώριμα συστήματα δεν παραιτούνται από την ανάλυση. Αντιθέτως, απαιτούν αυστηρή ποιοτική τεκμηρίωση (qualitative analysis), όπως ρητώς προβλέπεται στον Καναδά¹¹. Ο ΟΟΣΑ προτείνει η αρχή της αναλογικότητας στην ΑΣΥΡ να μην παραμένει απλή διακηρυκτική αναφορά, αλλά να μεταφράζεται σε συγκεκριμένη μεθοδολογία

⁸ European Commission: [Impact assessments](#).

⁹ [Government of Canada, Cabinet Directive on Regulation](#).

¹⁰ [Finland, Legislative Drafting Process Guide, Regulatory drafting – Official duties](#).

¹¹ «When it is not possible to quantify the benefits or costs, a rigorous qualitative analysis of costs or benefits in support of the regulatory proposal is required.» στο 5.2.1 Analysis of benefits and costs, [Government of Canada, Cabinet Directive on Regulation](#).

εξέτασης, ώστε το βάθος και η έκταση της ανάλυσης να αντιστοιχούν στη σοβαρότητα των πιθανών επιπτώσεων της προτεινόμενης ρύθμισης¹². Προς τούτο, αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στην εξέταση συγκεκριμένων κατωφλίων (threshold tests), δηλαδή σε προκαθορισμένα ποιοτικά, ποσοτικά ή μεικτά κριτήρια, τα οποία ενεργοποιούν ακριβέστερη αξιολόγηση. Τα κριτήρια αυτά, κατά τον ΟΟΣΑ, πρέπει να είναι επαρκώς σαφή, να στηρίζονται στο συνολικό μέγεθος των επιπτώσεων για την κοινωνία, την οικονομία και το περιβάλλον και να μην περιορίζονται σε αποσπασματική θεώρηση επιμέρους κλάδων ή ομάδων συμφερόντων. Ως προς τα κράτη που αναφέρονται στην έκθεση του ΟΟΣΑ, διαπιστώνεται ότι η αναλογικότητα αναγνωρίζεται μεν σε κανονιστικό επίπεδο από την πλειονότητά τους, πλην όμως η πρακτική χρήση των σχετικών μεθοδολογικών εργαλείων παραμένει περιορισμένη. Για παράδειγμα, μία μικρή μειοψηφία κρατών-μελών της ΕΕ (όπως π.χ. η Ιταλία και η Λιθουανία) χρησιμοποιούν threshold tests για να κρίνουν αν απαιτείται εξαρχής ΑΣΥΡ, ενώ περίπου το ένα τρίτο των κρατών τα αξιοποιεί για να αποφασίσει αν πρέπει να διενεργηθεί πλήρης ή απλουστευμένη ανάλυση. Επιπλέον, περίπου τα δύο τρίτα των χωρών απαιτούν η αξιολόγηση να είναι ανάλογη προς το εύρος της ρύθμισης. Περαιτέρω, επισημαίνει ότι τα παλαιότερα κράτη-μέλη της ΕΕ τείνουν να ενσωματώνουν συχνότερα την αρχή της αναλογικότητας στην ΑΣΥΡ από ό,τι τα κράτη που προσχώρησαν στην Ένωση μετά το 2004.

Εξίσου σημαντικό στοιχείο της διεθνούς εμπειρίας είναι ο θεσμικός έλεγχος ποιότητας. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η ποιότητα κάθε Ανάλυσης Αντικτύπου ελέγχεται από την Επιτροπή Ρυθμιστικού Ελέγχου (Regulatory Scrutiny Board, εφεξής RSB), η οποία γνωμοδοτεί και λειτουργεί ως θεσμικό φίλτρο πριν από την οριστικοποίηση της προωθούμενης πρότασης δημοσιεύοντας σε ετήσια βάση τα αποτελέσματα της αξιολόγησης¹³. Στην Ελλάδα, η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής

¹² OECD (2025), Better Regulation Practices across the European Union 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6f007516-en>.

¹³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή: [Επιτροπή Ρυθμιστικού Ελέγχου](#).

Διαδικασίας αξιολογεί ex-ante 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 (άρθρο 64 του ν. 4622/2019). Πλην όμως, μολονότι η Επιτροπή προβαίνει σε ουσιαστικό έλεγχο της ποιότητας των ΑΣΥΡ, εξετάζοντας ιδίως την ποσοτική και ποιοτική τους τεκμηρίωση, καθώς και τον βαθμό ρεαλιστικής αποτύπωσης των σχετικών δεδομένων και εκτιμήσεων, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο δεν προβλέπει τη δημοσιοποίηση των πορισμάτων των αξιολογήσεων της. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, η Επιτροπή Ρυθμιστικής Πολιτικής (Regulatory Policy Committee) παρέχει ανεξάρτητο έλεγχο της ποιότητας των στοιχείων της ανάλυσης που συνοδεύουν νέες ρυθμιστικές προτάσεις, ενώ οι εναλλακτικές επιλογές παρέμβασης (options assessments) εκπονούνται ήδη στα πρώιμα στάδια της πολιτικής επεξεργασίας, ώστε να συγκριθούν οι εναλλακτικές λύσεις και να επιλεγεί η πλέον αποτελεσματική, αποδοτική και αναλογική παρέμβαση¹⁴. Το ίδιο πνεύμα διαπερνά και τη φινλανδική πρακτική, όπου το Φινλανδικό Συμβούλιο της Ανάλυσης Αντικτύπου (Finnish Council of Regulatory Impact Analysis) δεν συντάσσει το ίδιο τις αναλύσεις, αλλά γνωμοδοτεί επί της ποιότητάς τους και προτείνει βελτιώσεις. Η ύπαρξη τέτοιων μηχανισμών ελέγχου και εποπτείας είναι καταλυτική: η καλή ΑΣΥΡ δεν αφήνεται στην καλή πρόθεση του συντάκτη, αλλά τεκμηριώνεται από φορείς και οργανισμούς με συγκεκριμένη τεχνογνωσία και αρμοδιότητα.

Υπό το φως των ανωτέρω, η ελληνική περίπτωση εμφανίζει πρόοδο, αλλά και σημαντικές προκλήσεις. Ο ΟΟΣΑ, αλλά και η ΕΕ αναφέρουν για την Ελλάδα ότι αναγνωρίζονται ως θετικές οι εξελίξεις που ακολούθησαν μετά την ψήφιση και εφαρμογή του ν.

¹⁴ [UK Government / Regulatory Policy Committee, Using the Better Regulation Framework, Regulatory Policy Committee, και RPC opinions and ratings explained.](#)

4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος και, ιδίως, την ανάπτυξη εγχειριδίων και υποδειγμάτων για την ορθή σύνταξη των ΑΣΥΡ, καθώς και τη νομοπαρασκευαστική και κωδικοποιητική μεθοδολογία¹⁵. Ταυτόχρονα, όμως, επισημαίνονται ανησυχίες ως προς το κατά πόσον οι ελληνικές ΑΣΥΡ αποτυπώνουν επαρκώς τα πιθανά κόστη και οφέλη στην οικεία ενότητα της (Έκθεση Γενικών Συνεπειών), ενώ τονίζεται ότι η εφαρμογή των εργαλείων καλής νομοθέτησης (διεξαγωγή διαβούλευσης και σύνταξη ΑΣΥΡ) και για τις κανονιστικές πράξεις μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας θα ενίσχυε περαιτέρω την ποιότητα της ρυθμιστικής διακυβέρνησης¹⁶. Η παρατήρηση αυτή είναι ιδιαίτερος κρίσιμη, διότι φανερώνει ότι το κέντρο βάρους δεν βρίσκεται πλέον μόνο στην τυπική συμμόρφωση, αλλά στην ουσιαστική ποιότητα της τεκμηρίωσης και στην επέκταση της καλής ρυθμιστικής πρακτικής σε όλο το φάσμα της κανονιστικής παραγωγής. Ομοίως, η ανάλυση συνεπειών ρύθμισης δεν φαίνεται ακόμη να μπορεί να αποδώσει ως εργαλείο περιορισμού της πολυνομίας και της κακονομίας, αφού η μη εξέταση εναλλακτικών επιλογών, η απουσία καταγραφής μετρήσιμων στόχων σε συνδυασμό με τις συχνές και ταχείες αλλαγές της νομοθεσίας εξακολουθούν να αναφέρονται ως πηγή ανασφάλειας δικαίου.

Στις αντίστοιχες εκθέσεις της ΕΕ για το κράτος δικαίου, αναφορικά με την ανάλυση συνεπειών ρύθμισης, ενώ το 2021 η Επιτροπή κατέγραφε κυρίως τη θεσμική συγκρότηση μηχανισμών και διαδικασιών καλής νομοθέτησης, το 2025 διαπιστώνει λειτουργική ενίσχυση του πλαισίου μέσω της ενσωμάτωσης των γνώμων της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής που συνοδεύουν τα νομοσχέδια.

¹⁵ Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων: [Αρχές και Εργαλεία για την καλή νομοθέτηση](#).

¹⁶ OECD (2025), OECD Regulatory Policy Outlook 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>.

3.1.1. Προτάσεις για μεθοδολογική, οργανωτική και ψηφιακή ενίσχυση της ΑΣΥΡ

Ενόψει των ανωτέρω, κρίνεται σκόπιμο να εξαχθούν ορισμένα χρήσιμα συμπεράσματα, δεδομένου ότι η συγκριτική εμπειρία προσφέρει και συγκεκριμένα διδάγματα και προτάσεις βελτίωσης.

Ειδικότερα, η ενίσχυση της ΑΣΥΡ προϋποθέτει ένα συνεκτικό πλέγμα παρεμβάσεων που εκτείνεται στη μεθοδολογία, στη διαδικασία και στα υποστηρικτικά εργαλεία της, ψηφιακά και μη. Πρωτίστως, η ΑΣΥΡ πρέπει να εκπονείται πριν παγιωθεί πολιτικά η προκρινόμενη λύση. Σε διαφορετική περίπτωση, η Ανάλυση μετατρέπεται σε εκ των υστέρων δικαιολόγηση προεπιλημμένης απόφασης. Επίσης, απαιτείται η υποχρεωτική επικαιροποίησή της όταν το περιεχόμενο της ρύθμισης μεταβάλλεται ουσιωδώς κατά τη νομοθετική διαδικασία, καθώς και η δυνατότητα αναζήτησης συμπληρωματικών στοιχείων από τη Βουλή σε περιπτώσεις ανεπαρκούς τεκμηρίωσης. Παράλληλα, κρίνεται αναγκαία η συστηματική αναβάθμιση του μεθοδολογικού της πλαισίου μέσω επικαιροποιημένων εγχειριδίων, εξειδικευμένων κατευθυντήριων γραμμών για την εξέταση εναλλακτικών επιλογών παρέμβασης και επέκταση της εφαρμογής της και σε κανονιστικές πράξεις μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας, κάτι που ούτως ή άλλως προβλέπεται. Καθοριστικής σημασίας είναι, επίσης, η οργανική σύνδεσή της με την εκ των υστέρων αξιολόγηση, ώστε να καθίσταται δυνατή η σύγκριση μεταξύ *ex ante* προβλέψεων και πραγματικών αποτελεσμάτων όπως αναδεικνύει ιδίως η αυστραλιανή πρακτική με τις μετανομοθετικές αξιολογήσεις (*post-implementation reviews*) και εφόσον συντρέχει σειρά προϋποθέσεων¹⁷. Στο ίδιο πλαίσιο, απαιτούνται βελτιώσεις στην προ-νομοθετική διαδικασία, με πρώιμη εμπλοκή εμπειρογνομόνων και επαρκή χρόνο δημόσιας διαβούλευσης, καθώς και συστηματική και διαρκής εκπαίδευση των στελεχών που συμμετέχουν στη νομοπαραγωγική διαδικασία, κάτι που και η Ελλάδα επιχειρεί τα τελευταία χρόνια. Τέλος, η αξιοποίηση ψηφιακών υποδομών, η διαλειτουργικότητα με

¹⁷ [Australian Government, Office of Impact Analysis, Post-implementation reviews, 2024.](#)

διοικητικές βάσεις δεδομένων (όπως π.χ. το Παρατηρητήριο Γραφειοκρατίας ή ο Μίτος), η δημιουργία δημόσιου αποθετηρίου ΑΣΥΡ και η προσεκτική χρήση εργαλείων τεχνητής νοημοσύνης για την υποστήριξη της τεκμηρίωσης, του ποιοτικού ελέγχου και της μετρήσιμης πρόβλεψης αντικτύπου μπορούν να ενισχύσουν ουσιαστικά την εγκυρότητα και τη χρηστικότητα του εργαλείου. Η ποσοτική εκτίμηση δεν πρέπει να εξαντλείται στο στενό δημοσιονομικό κόστος, αλλά να αποτυπώνει, κατά το δυνατόν, ευρύτερες οικονομικές, κοινωνικές, περιβαλλοντικές και διοικητικές συνέπειες. Η δε δημοσιοποίηση συγκριτικών στοιχείων για την ποιότητα των ΑΣΥΡ και της ρυθμιστικής παραγωγής (πρακτική που ακολουθείται από την RSB της ΕΕ) δύναται να λειτουργήσει ως μηχανισμός λογοδοσίας, διαφάνειας και διαρκούς θεσμικής βελτίωσης. Στο πλαίσιο αυτό, καταλυτική στην ενίσχυση της ποιότητας των εκθέσεων, ιδίως ως προς την ποσοτικοποίηση των στόχων της προωθούμενης ρύθμισης, αναμένεται να είναι και η πλήρης αξιοποίηση των ψηφιακών πλατφορμών που έχουν ήδη αναπτυχθεί για την κατάρτιση σχεδίων ρυθμίσεων και των συνοδευτικών τους ΑΣΥΡ¹⁸. Οι πλατφόρμες βελτιώνονται διαρκώς με νέες εφαρμογές και διαλειτουργικότητες, όπως, π.χ. αυτοματοποιημένη άντληση στατιστικών για τα διοικητικά βάρη, διασύνδεση με το ΜΙΤΟΣ ή με την ψηφιακή πλατφόρμα διαβούλευσης opengov.gr για την επεξεργασία των υποβληθέντων σχολίων.

Συμπερασματικά, η ΑΣΥΡ δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως γραφειοκρατικό παρεπόμενο της νομοθέτησης, αλλά ως θεσμική εγγύηση ορθολογικής, διαφανούς και αναλογικής δημόσιας παρέμβασης. Η διεθνής εμπειρία από τον ΟΟΣΑ, την Ευρωπαϊκή Ένωση, το Ηνωμένο Βασίλειο, τον Καναδά, την Αυστραλία και τη Φινλανδία συγκλίνει σε ένα κοινό συμπέρασμα: η ποιότητα της ρύθμισης εξαρτάται λιγότερο από την παραγωγή μεγάλου αριθμού

¹⁸ Για περισσότερες πληροφορίες για την πλατφόρμα του επεξεργαστή νομοθετικών διατάξεων που υλοποιήθηκε μέσω του έργου για την Εθνική Πύλη Κωδικοποίησης βλ. εδώ: <https://gslegal.gov.gr/ethniki-pyli-kodikopoiisis/>

Για πληροφορίες αναφορικά με την ψηφιακή πλατφόρμα σύνταξης Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης <https://howto.dev.grnet.gr/course/view.php?id=20>

κανόνων δικαίου και περισσότερο από την ποιότητα της ανάλυσης που προηγείται της θέσπισής τους, από την ανεξάρτητη εποπτεία της, από τη χρήση αξιόπιστων δεδομένων, από την έγκαιρη εμπλοκή ενδιαφερομένων μερών, και από τη σύνδεσή της με την αξιολόγηση των πραγματικών αποτελεσμάτων. Η ποιότητα της ρυθμιστικής διακυβέρνησης δεν κρίνεται από την ένταση της μεταρρυθμιστικής εξαγγελίας, αλλά από την αντοχή της στον έλεγχο της τεκμηρίωσης. Η αναλογικότητα και η επικουρικότητα λειτουργούν, στο πλαίσιο αυτό, ως πυξίδες ρυθμιστικής πειθαρχίας: υποχρεώνουν τον νομοθέτη και τη Διοίκηση να αποδείξουν ότι η παρέμβαση είναι αναγκαία, πρόσφορη, μη υπέρμετρη και προτιμητέα έναντι ηπιότερων μη ρυθμιστικών επιλογών. Η ΑΣΥΡ είναι το κατεξοχήν θεσμικό εργαλείο όπου αυτή η απόδειξη πρέπει να λάβει μορφή. Εκεί όπου η πολιτική βούληση καλείται να περάσει από το φίλτρο των δεδομένων, της σύγκρισης εναλλακτικών λύσεων και της αποτίμησης συνεπειών, ώστε η ρύθμιση να μην εμφανίζεται ως αυτονόητη απάντηση, αλλά ως αιτιολογημένη δημόσια επιλογή.

3.2. Η δημόσια διαβούλευση ως μέσο Καλής Νομοθέτησης και ως θεμέλιο της ρυθμιστικής διακυβέρνησης

Η δημόσια διαβούλευση αποτελεί έναν από τους πλέον κρίσιμους μηχανισμούς της Καλής Νομοθέτησης και της ευρύτερης ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Στη διεθνή βιβλιογραφία ρυθμιστικής και πολιτικής διακυβέρνησης, αλλά και στη θεσμική πρακτική του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η συμμετοχή πολιτών και ενδιαφερομένων μερών δεν αντιμετωπίζεται ως διαδικαστικό - διακοσμητικό συμπλήρωμα της νομοθετικής διαδικασίας, αλλά ως ουσιαστικός όρος για τη βελτίωση της ποιότητας των κάθε είδους παρεμβάσεων εκ μέρους της πολιτείας, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων δικαίου¹⁹. Με τη διασφάλιση της συμμετοχικότητας ενισχύεται η διαφάνεια, η λογοδοσία και η ενδυνάμωση της δημοκρατικής νομιμοποίησης κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ο ΟΟΣΑ ορίζει την ανοιχτή διακυβέρνηση ως

¹⁹ OECD (2022), OECD Guidelines for Citizen Participation Processes, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>.

κουλτούρα διακυβέρνησης που προάγει τη διαφάνεια, την ακεραιότητα, τη λογοδοσία και τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών, επισημαίνοντας ότι η εμπλοκή πολιτών και φορέων σε ολόκληρο τον κύκλο πολιτικής μπορεί να βελτιώσει τον σχεδιασμό και τα αποτελέσματα των πολιτικών παρεμβάσεων και να ενισχύσει, σε βάθος χρόνου, την εμπιστοσύνη προς την κυβέρνηση και, εν γένει, τη δημοκρατία. Παράλληλα, στο πεδίο της ρυθμιστικής πολιτικής, ο οργανισμός υπογραμμίζει ότι οι κανόνες γίνονται ποιοτικότεροι όταν όσοι επηρεάζονται από αυτούς έχουν ουσιαστική δυνατότητα να συμβάλλουν στη διαμόρφωσή τους και ότι η ουσιαστική συμμετοχή αυξάνει τόσο την αποδοχή όσο και τη συμμόρφωση προς τις ρυθμίσεις. Άλλωστε, η αποτελεσματικότητα της διαβούλευσης, κρίνεται από το αν λειτουργεί ως στάδιο συνδιαμόρφωσης ή απλώς ως στάδιο «δημοσίευσης» ήδη ειλημμένων επιλογών, μια παθολογία προσχηματικής διαβούλευσης, την οποία ο ΟΟΣΑ έχει περιγράψει εύστοχα με τον όρο «consultation for compliance»²⁰.

Η ενωσιακή προσέγγιση κινείται στην ίδια κατεύθυνση, αλλά με ακόμη μεγαλύτερη διαδικαστική εξειδίκευση. Στο πλαίσιο της πολιτικής της ΕΕ για την καλή νομοθέτηση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αντιμετωπίζει τη διαβούλευση ως συστατικό στοιχείο κάθε φάσης του κύκλου πολιτικής. Οι κατευθυντήριες γραμμές και η εργαλειοθήκη της Επιτροπής αφιερώνουν ειδικό κεφάλαιο στη διαβούλευση, με την οποία περιγράφονται μεθοδολογίες, μεταξύ άλλων, για τον εντοπισμό του προβλήματος, τους επιδιωκόμενους στόχους, τις πιθανές επιλογές πολιτικής (policy options) και τα βασικά χαρακτηριστικά της στρατηγικής διαβούλευσης²¹. Στις περισσότερες περιπτώσεις, η διαδικασία αυτή συνοδεύεται από ανοιχτή διαδικτυακή δημόσια διαβούλευση μέσω της πλατφόρμας «Πείτε την άποψή σας», η οποία διατίθεται σε όλες τις γλώσσες της Ένωσης προκειμένου να συλλεχθούν απαραίτητα δεδομένα και

²⁰ OECD (2023), Conference Proceedings: 14th OECD Conference on Measuring Regulatory Performance, GOV/RPC/RD(2023)6/REV1, OECD, Paris, [https://one.oecd.org/document/GOV/RPC/RD\(2023\)6/REV1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/RPC/RD(2023)6/REV1/en/pdf).

²¹ [European Commission Better Regulation Toolbox Chapter 7 – Stakeholder consultation](#).

στοιχεία από πολίτες και φορείς²². Αυτά αξιολογούνται και αξιοποιούνται για την περαιτέρω επεξεργασία είτε πρόκειται για ανάληψη νέας νομοθετικής πρωτοβουλίας είτε για την απλούστευση κανόνων δικαίου. Η Επιτροπή προβαίνει επίσης στη χάραξη προκαθορισμένης στρατηγικής επί της διαβούλευσης (consultation strategy), ενώ δημοσιοποιεί έκθεση (synopsis report) όπου εξηγείται πώς λήφθηκαν υπόψη οι παρεμβάσεις των συμμετεχόντων.

Συμπερασματικά, η διαβούλευση, στο ενωσιακό πλαίσιο, δεν συνιστά απλώς διαδικαστικό στάδιο νομιμοποίησης των προωθούμενων ρυθμίσεων, αλλά ουσιώδη μηχανισμό βελτίωσης της ποιότητας του συνολικού σχεδιασμού ρυθμιστικής διακυβέρνησης (whole of government approach). Ειδικότερα, μέσω της θεσμοθετημένης συμμετοχής των κρατών-μελών, των κοινωνικών και οικονομικών φορέων, των εμπειρογνομόνων και των πολιτών, καθίσταται εφικτός ο έγκαιρος εντοπισμός κανονιστικών δυσλειτουργιών, περιττών διοικητικών βαρών και πεδίων που χρήζουν απλούστευσης ή αναθεώρησης. Υπό την έννοια αυτή, το πρόγραμμα απλούστευσης του ενωσιακού δικαίου REFIT μέσω της πλατφόρμας Fit for Future αποτυπώνει μία εξελιγμένη θεσμική εκδοχή συμμετοχικής ρυθμιστικής διακυβέρνησης, στο μέτρο που ενσωματώνεται η διαβούλευση στον πυρήνα της αξιολόγησης, της απλούστευσης και της προσαρμογής του ενωσιακού κεκτημένου στις εκάστοτε κοινωνικές, οικονομικές, τεχνολογικές και περιβαλλοντικές μεταβολές²³.

Στην ελληνική έννομη τάξη, η διαβούλευση έχει πλέον παγιωθεί ως μέσο καλής νομοθέτησης, αλλά η σημερινή της μορφή είναι προϊόν σταδιακής θεσμικής εξέλιξης. Αρχικά, ο (καταργηθείς πλέον) ν. 4048/2012 κατέταξε ρητώς τη διαβούλευση μεταξύ των βασικών μέσων καλής νομοθέτησης και προέβλεπε στο άρθρο 6 μια δομημένη διαδικασία δημόσιας ηλεκτρονικής διαβούλευσης μέσω

²² European Commission: [Have your say - Public Consultations and Feedback](#)

²³ Κορομηλάς ΗΛ, Αγγελάκης Αντ.: [Η αξιολόγηση και η απλούστευση του ενωσιακού δικαίου μέσω του Fit for Future | Καθημερινή - Moneyreview.gr](#), 11/3/2023.

του opengon.gr, σε δύο φάσεις: μία πρώτη φάση συζήτησης επί στόχων, εναλλακτικών, κόστους, οφέλους και κινδύνων, και μία δεύτερη φάση κατ' άρθρον σχολιασμού επί του προσχεδίου νόμου. Το ισχύον σήμερα άρθρο 61 του ν. 4622/2019 διατήρησε τον πυρήνα της θεσμικής λογικής, αλλά απλοποίησε το σχήμα, ορίζοντας ότι η διαβούλευση επί των νομοσχεδίων που διενεργείται μέσω του opengon.gr, διαρκεί καταρχήν δύο εβδομάδες, συνοδεύεται από προκαταρκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης και παρέχει δυνατότητα κατ' άρθρον σχολιασμού. Η έκθεση με τα αποτελέσματα της διαβούλευσης αποτελεί πλέον ενότητα της ΑΣΥΡ, ενώ διατηρήθηκε σε ισχύ η πρόβλεψη να τεκμηριώνεται η ενσωμάτωση ή μη των υποβληθεισών προτάσεων στις τελικές διατάξεις. Παράλληλα, ο Κανονισμός της Βουλής απαιτεί – ήδη από το 2010 – το νομοσχέδιο να συνοδεύεται υποχρεωτικώς και από έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης, ενώ σύμφωνα με το π.δ. 98/2020 το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων έχει τη σχετική αρμοδιότητα κίνησης και παρακολούθησης της διαδικασίας, σε συνεργασία με το επισπεύδον Υπουργείο.

Από θεωρητική και λειτουργική άποψη, η διαβούλευση αποκτά αξία όταν διατρέχει ολόκληρο τον κύκλο πολιτικής και όχι μόνο το τελικό στάδιο λίγο πριν από την προώθηση ενός νομοσχεδίου προς ψήφιση από το Κοινοβούλιο. Όπως επισημάνθηκε ανωτέρω, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, η ουσιαστική συμμετοχή πρέπει να ενσωματώνεται σε ολόκληρο τον κύκλο με στοχευμένες και συμπεριληπτικές πρακτικές, εξάλειψη τυχόν εμποδίων συμμετοχής και σαφείς μηχανισμούς λογοδοσίας ως προς την αξιοποίηση της συμβολής των πολιτών. Αντίστοιχα, κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, ο ΟΟΣΑ τονίζει ότι η πρόωπη εμπλοκή των κοινωνικών εταίρων και των ενδιαφερομένων μερών είναι κρίσιμη ήδη από το στάδιο εντοπισμού του προβλήματος. Διότι έτσι, συμβάλλει σε ακριβέστερη διάγνωση, καλύτερο σχεδιασμό λύσεων και μεγαλύτερη κοινωνική αποδοχή της προωθούμενης ρύθμισης. Επιπροσθέτως, σε μεταγενέστερο στάδιο η συμμετοχή βοηθά στον έγκαιρο εντοπισμό πρακτικών δυσλειτουργιών, ακούσιων συνεπειών και προβλημάτων εφαρμοσιμότητας.

Η διεθνής εμπειρία, πάντως, δείχνει καθαρά ότι η ύπαρξη τυπικής διαβούλευσης δεν ισοδυναμεί αυτομάτως με ουσιαστική συμμετοχή. Ο ΟΟΣΑ καταγράφει γενική πρόοδο στην ποιότητα των συστημάτων εμπλοκής των ενδιαφερομένων μερών (stakeholder engagement) σε πολλά κράτη κατά την τελευταία δεκαετία, αλλά επισημαίνει ταυτόχρονα ότι η εποπτεία και ο ποιοτικός έλεγχος εξακολουθούν να παρουσιάζουν ελλείμματα σε μεγάλο αριθμό κρατών. Στο ίδιο πνεύμα, και δεδομένου ότι η κάθε ρύθμιση είναι «για και με τους ανθρώπους», ο ΟΟΣΑ υπογραμμίζει ότι η έγκαιρη και αληθινά ανοιχτή διαβούλευση είναι θεμελιώδης, ενώ η καθυστερημένη, η προσχηματική ή σε ασφυκτικά χρονικά πλαίσια περιορισμένη διαβούλευση παράγει ελάχιστη προστιθέμενη αξία και τροφοδοτεί σκεπτικισμό απέναντι στους θεσμούς, το πολιτικό σύστημα και στην ίδια τη δημοκρατία. Ο οργανισμός σημειώνει ακόμη ότι οι κυβερνήσεις οφείλουν να δημιουργούν ανατροφοδοτικούς μηχανισμούς, ώστε οι συμμετέχοντες να γνωρίζουν πώς αξιοποιήθηκε ή γιατί δεν υιοθετήθηκε η συμβολή τους²⁴. Η συγκριτική εμπειρία άλλων ευρωπαϊκών χωρών προσφέρει χρήσιμα παραδείγματα. Στη Φινλανδία, ο επίσημος οδηγός νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας προβλέπει ελάχιστο χρόνο έξι εβδομάδων για υποβολή παρατηρήσεων επί νομοθετικών προτάσεων και οκτώ εβδομάδων για εκτεταμένα σχέδια, με πρόβλεψη για επιμήκυνση όταν η διαβούλευση συμπίπτει με περίοδο εορτών/ αδειών. Η πρακτική αυτή αντανakλά μια θεσμική κουλτούρα που βλέπει τη διαβούλευση όχι ως στενό χρονικό «παράθυρο», αλλά ως διαδικασία επαρκούς ωρίμανσης του κανονιστικού σχεδίου.

Πέρα από τις κλασικές μεθόδους, ενδιαφέρον παρουσιάζουν και οι πιο στοχευμένες διαβουλευτικές μορφές ενεργούς συμμετοχής: στη Γαλλία, η Συνέλευση των Πολιτών για το Κλίμα (Convention Citoyenne pour le Climat) συγκρότησε σώμα 150 πολιτών που κληρώθηκαν ώστε να αντανakλούν την κοινωνική διαστρωμάτωση και κλήθηκαν να επεξεργασθούν μέτρα για τη μείωση των

²⁴ OECD (2025), 8.1. Stakeholder engagement in regulation in Government at a Glance 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0efcd0bcd-en>.

εκπομπών κατά 40% έως το 2030 σε σχέση με τα επίπεδα του 1990, με σκοπό οι συνεισφορές τους να αξιοποιηθούν για την προετοιμασία σχετικού νόμου²⁵. Παρόμοια μέθοδος ακολουθήθηκε και στην Ιρλανδία, όπου η Συνέλευση Πολιτών (Citizens' Assembly) λειτούργησε ως άσκηση συμμετοχικής δημοκρατίας με 99 τυχαία επιλεγμένους πολίτες και μία ανεξάρτητη πρόεδρο, των οποίων τα πορίσματα διαβιβάστηκαν στο Κοινοβούλιο για περαιτέρω επεξεργασία με σκοπό την επακόλουθη διενέργεια δημοψηφίσματος για την τροποποίηση του Συντάγματος²⁶. Τα παραδείγματα αυτά δεν υποκαθιστούν την τυπική δημόσια διαβούλευση επί σχεδίων νόμου, αλλά αναδεικνύουν ότι, σε κρίσιμα ή σύνθετα ζητήματα, η συμμετοχική αρχιτεκτονική μπορεί να γίνει βαθύτερη, αντιπροσωπευτικότερη και ουσιαστικότερη.

Η κατεύθυνση της ΕΕ και του ΟΟΣΑ είναι ρητή και σαφής: η διαβούλευση πρέπει να είναι έγκαιρη, πολυκαναλική, τεκμηριωμένη, προσβάσιμη και ιχνηλατήσιμη (traceable) ως προς τα αποτελέσματά της.

Στις Εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το κράτος δικαίου των ετών 2024–2025, σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο 2021–2023, καταγράφεται περαιτέρω πρόοδος της Ελλάδας στο πεδίο της δημόσιας διαβούλευσης. Η πρόοδος αυτή συνδέεται ιδίως με τη συστηματικότερη υπαγωγή των νομοσχεδίων σε διαβούλευση και με την τήρηση της προβλεπόμενης προθεσμίας. Θετικά αποτιμάται, επίσης, η μείωση των περιπτώσεων κατά τις οποίες νομοσχέδια κατατίθενται στη Βουλή αμέσως μετά τη λήξη της διαβούλευσης, καθώς και η τάση περιορισμού της επείγουσας νομοθέτησης. Ωστόσο, μεταξύ των βασικών προκλήσεων εξακολουθεί να επισημαίνεται η προσθήκη διατάξεων σε σχέδια νόμου χωρίς προηγούμενη διαβούλευση, ιδίως όταν οι διατάξεις αυτές δεν συνδέονται άμεσα με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου. Παράλληλα, παρά τη βελτίωση της τυπικής συμμόρφωσης με τις προβλεπόμενες προθεσμίες, η συστηματική, ουσιαστική και έγκαιρη

²⁵ Βλ. εδώ: [The Citizens' Convention on Climate, what is it?](#)

²⁶ Βλ. εδώ: [About the 2016-2018 Citizens' Assembly.](#)

συμμετοχή με εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών και των ενδιαφερόμενων μερών παραμένει ανεπαρκής, γεγονός που καταδεικνύει ότι η συμμετοχικότητα και η διαφάνεια στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία χρήζουν περαιτέρω ενίσχυσης.

3.2.1. Η ενίσχυση της δημόσιας διαβούλευσης στην Ελλάδα υπό το πρίσμα των καλών ρυθμιστικών πρακτικών

Οι προτάσεις βελτίωσης που προκύπτουν από τον ΟΟΣΑ, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την πρακτική ορισμένων κρατών είναι αρκετά συνεκτικές, εφαρμόσιμες και θα μπορούσαν να ενσωματωθούν σταδιακά στο ελληνικό πλαίσιο. Για την ελληνική έννομη και διοικητική τάξη, η υιοθέτηση καλών πρακτικών διαβούλευσης προϋποθέτει, κατά πρώτον, τη θεσμική ενίσχυση της συμμετοχής ήδη από το προνομοθετικό στάδιο της χάραξης δημόσιας πολιτικής. Ειδικότερα, σε τομείς αυξημένης κοινωνικής, οικονομικής ή περιβαλλοντικής σημασίας, κρίνεται σκόπιμη η συστηματική αξιοποίηση αντιπροσωπευτικών διαβουλευτικών διαδικασιών, κατά το πρότυπο των κληρωτών συνελεύσεων πολιτών και των θεματικών φόρουμ διαβούλευσης (*deliberative fora*), προκειμένου η συμμετοχή να μην εξαντλείται σε μεταγενέστερη διατύπωση παρατηρήσεων επί προδιαμορφωμένων επιλογών, αλλά να εντάσσεται οργανικά στο στάδιο της διαμόρφωσης των ίδιων των κατευθύνσεων της πολιτικής. Μία τέτοια μεθοδολογική προσέγγιση δύναται να θεραπεύσει το έλλειμμα εκπροσώπησης μη οργανωμένων κοινωνικών ομάδων, να ενισχύσει την κοινωνική νομιμοποίηση των δημόσιων επιλογών και να συμβάλλει στη συγκρότηση πολιτικών περισσότερο τεκμηριωμένων, συνεκτικών και συμβατών με την αρχή της συμμετοχικής διακυβέρνησης. Προς τούτο, αναγκαίες προϋποθέσεις είναι η έγκαιρη ενεργοποίηση της διαδικασίας, η παροχή επαρκούς, σαφούς και επιστημονικώς τεκμηριωμένης πληροφόρησης προς τους συμμετέχοντες, καθώς και η αποτύπωση των αποτελεσμάτων σε κείμενα στρατηγικού σχεδιασμού, όπως Λευκές Βίβλοι, σχέδια δράσης και λοιπά έγγραφα πολιτικής.

Επιπροσθέτως, ως προς το στάδιο της νομοθετικής και κανονιστικής παρέμβασης, επιβάλλεται η συγκρότηση ενός συνεκτικού και

αναλογικού συστήματος διαβούλευσης, το οποίο να συνδυάζει ανοικτή ηλεκτρονική διαβούλευση, στοχευμένη συμμετοχή θεσμικών και κοινωνικών εταίρων και εξειδικευμένη συμβολή εμπειρογνομόνων επί τεχνικών ή πολυπαραγοντικών ζητημάτων. Στο πλαίσιο αυτό, η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας εξαρτάται από τη χρονική διάρκεια της διαβούλευσης, ιδίως σε περιπτώσεις σύνθετων ή εκτεταμένων μεταρρυθμίσεων, από την έγκαιρη δημοσιοποίηση οδικών χαρτών και χρονοδιαγραμμάτων, καθώς και από τη σύνταξη πλήρους και τεκμηριωμένης έκθεσης διαβούλευσης, στην οποία να καταγράφονται τα στάδια της διαδικασίας, η θεματική κατηγοριοποίηση των παρατηρήσεων, τα δεδομένα συμμετοχής και η ειδική αιτιολόγηση της αποδοχής ή απόρριψης των υποβληθείσων προτάσεων. Η δε θεσμοθέτηση ανεξάρτητου μηχανισμού αξιολόγησης της ποιότητας της διαβούλευσης, σε συνδυασμό με τη συστηματική εφαρμογή της πρακτικής και επί όλων των κανονιστικών πράξεων μείζονος οικονομικής και κοινωνικής σημασίας, θα συνέβαλε αποφασιστικώς στον περιορισμό φαινομένων προσχηματικής συμμετοχής και, συνακόλουθα, στην εμπέδωση όρων διαφάνειας, λογοδοσίας και ουσιαστικής καλής νομοθέτησης.

Συμπερασματικά, η δημόσια διαβούλευση πρέπει να νοηθεί ως θεσμική υποδομή της καλής νομοθέτησης και όχι ως τυπική διοικητική διατύπωση. Ο ΟΟΣΑ, η Ευρωπαϊκή Ένωση και οι αντίστοιχες καλές πρακτικές κρατών μελών συγκλίνουν στην ιδέα ότι η ποιότητα της ρύθμισης εξαρτάται όχι μόνο από την ύπαρξη κανόνων διαβούλευσης, αλλά από τη διάρκεια και τον χρόνο έναρξής της, τη δομή και τη στόχευσή της, τη συμπερίληψη διαφορετικών κατηγοριών συμμετεχόντων, την έγκαιρη εμπλοκή των ενδιαφερομένων μερών, τη διαθεσιμότητα τεκμηριωτικού συνοδευτικού υλικού, την ύπαρξη ανατροφοδότησης και την επάρκεια θεσμικού ελέγχου της ποιότητάς της. Για την Ελλάδα, το ζητούμενο δεν είναι πλέον απλώς η τυπική – διαδικαστική τήρηση της ανάρτησης στο opengov.gr, αλλά η μετάβαση σε ένα πρότυπο έγκαιρης, επαρκώς χρονοθετημένης, τεκμηριωμένης και ελέγξιμης συμμετοχής, ικανό να μετατρέψει τη διαβούλευση από αναγκαίο στάδιο διεκπεραίωσης σε πραγματικό μηχανισμό συνδιαμόρφωσης

πολιτικής και βελτίωσης όχι μόνον της ποιότητας των κανόνων δικαίου αλλά και, τελικώς, του πολιτεύματος εν γένει.

3.3. Η αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων ως πλώνας της Καλής Νομοθέτησης και της ρυθμιστικής διακυβέρνησης

Η εκ των υστέρων αξιολόγηση (ex post evaluation) του θεσμικού πλαισίου αποτελεί πλέον, στη διεθνή θεωρία και πρακτική της καλής νομοθέτησης, όχι ένα επικουρικό ή μεταγενέστερο στάδιο διοικητικής αποτίμησης, αλλά οργανικό στοιχείο του ίδιου του ρυθμιστικού κύκλου. Ο ΟΟΣΑ έχει διατυπώσει με ιδιαίτερη σαφήνεια ότι τα πλαίσια ρυθμιστικής πολιτικής οφείλουν να ενσωματώνουν την ex post αξιολόγηση ως «αναπόσπαστο και μόνιμο μέρος» του ρυθμιστικού κύκλου, ενώ ένα υγιές σύστημα αξιολόγησης πρέπει να διασφαλίζει, διαχρονικά, τόσο την επαρκή κάλυψη του κανονιστικού αποθέματος όσο και τον ποιοτικό έλεγχο των σημαντικών αξιολογήσεων. Στην ίδια κατεύθυνση, η εκ των υστέρων αξιολόγηση νοείται ως διαδικασία τεκμηριωμένης αντιπαραβολής των πραγματικών αποτελεσμάτων μίας ρύθμισης προς τη λογική της παρέμβασης, όπως είχε περιγραφεί ex-ante στην ΑΣΥΡ, τους στόχους και τις αρχικές παραδοχές της, με σκοπό την εξαγωγή διδαγμάτων και τη διατύπωση συστάσεων για τη βελτίωση, αναθεώρηση ή, εφόσον απαιτείται, κατάργησή της²⁷.

Στο ενωσιακό επίπεδο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αντιμετωπίζει την αξιολόγηση ως εργαλείο που προηγείται της αναθεώρησης της ισχύουσας νομοθεσίας, σύμφωνα με την αρχή «evaluate first»²⁸. Οι αξιολογήσεις καταλληλότητας (fitness checks) εξετάζουν τις υφιστάμενες παρεμβάσεις με βάση πέντε υποχρεωτικά κριτήρια: *αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, συνάφεια, συνοχή και ενωσιακή προστιθέμενη αξία* (added value). Παράλληλα, η Επιτροπή συνδέει ρητώς την ex post αξιολόγηση με τη «λογική της παρέμβασης» (intervention logic), δηλαδή την αιτιώδη αλυσίδα από τις εισροές

²⁷ OECD (2020), *Reviewing the Stock of Regulation, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a8f33bc-en>.

²⁸ European Commission: [What are the key instruments of better regulation?](#)

και τις δράσεις έως τα αποτελέσματα (εκροές) και τις συνέπειες (θετικές ή μη), καθώς και με την προηγούμενη *ex ante* εκτίμηση αντικτύπου, η οποία λειτουργεί ως βασικό σημείο σύγκρισης για την αποτίμηση των πραγματικών αποτελεσμάτων. Η δε ποιότητα των κύριων αξιολογήσεων και ελέγχων καταλληλότητας υπόκειται σε έλεγχο από την Επιτροπή Ρυθμιστικού Ελέγχου (Regulatory Scrutiny Board), η οποία γνωμοδοτεί θετικά ή αρνητικά και ζητά αναθεώρηση όταν κρίνει ότι ένα σχέδιο αξιολόγησης δεν πληροί συγκεκριμένα κριτήρια²⁹.

Παρά την ενίσχυση της θεσμικής αναγνώρισης της αξιολόγησης, η διεθνής εικόνα παραμένει άνιση. Ο ΟΟΣΑ διαπιστώνει ότι, ιδίως στα κράτη μέλη της ΕΕ, η χρήση τεκμηρίωσης για *ex post* αξιολόγηση παραμένει αισθητά λιγότερο ανεπτυγμένη σε σχέση με την *ex ante* ανάλυση αντικτύπου. Στην πρόσφατη δημοσιευμένη μελέτη του³⁰ επισημαίνεται ότι μόνον περίπου το ένα τέταρτο των κρατών μελών απαιτεί περιοδική αξιολόγηση των ισχυουσών ρυθμίσεων, ενώ οι αξιολογήσεις συχνά παραμένουν αποσπασματικές, *ad hoc* και πολιτικά καθοδηγούμενες. Στην ίδια μελέτη σημειώνεται ότι λίγα κράτη εξετάζουν συστηματικά αν επιτεύχθηκαν πράγματι οι στόχοι της πολιτικής, ακόμη λιγότερα διερευνούν ακούσιες συνέπειες, ενώ λιγότερο από το ένα τέταρτο συγκρίνει την επίδοση της ισχύουσας ρύθμισης με εναλλακτικές λύσεις. Η ευρύτερη αποτίμηση για το ίδιο έτος είναι ιδιαίτερος αποκαλυπτική: οι μέσοι όροι στις τέσσερις βασικές διαστάσεις της *ex post* αξιολόγησης – μεθοδολογία, συστηματική εφαρμογή, διαφάνεια, εποπτεία και ποιοτικός έλεγχος – είναι πολύ χαμηλοί, με σημαντική υστέρηση στην εποπτεία και τον ποιοτικό έλεγχο. Η εικόνα αυτή επιβεβαιώνει ότι το κεντρικό πρόβλημα δεν είναι πλέον η θεωρητική αποδοχή της αξιολόγησης, αλλά η ατελής θεσμική της εσωτερίκευση.

²⁹ European Commission: [Regulatory Scrutiny Board opinions on evaluations and fitness checks](#).

³⁰ OECD (2025), 5. Keeping rules fit for purpose through evaluation and review in Better Regulation Practices across the European Union 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6f007516-en>.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν ορισμένες εθνικές πρακτικές που αποτυπώνουν πιο ώριμες μορφές ενσωμάτωσης της αξιολόγησης στον κανονιστικό κύκλο. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, το Πλαίσιο για την Καλή Νομοθέτηση (Better Regulation Framework) προβλέπει ότι η ρύθμιση θα πρέπει, καταρχήν, να περιλαμβάνει ρήτρα αξιολόγησης (review provision), εκτός εάν αιτιολογηθεί ρητώς το αντίθετο. Οι ρήτρες αυτού του τύπου, συνήθως επιβάλλουν τη διενέργεια και δημοσίευση μίας μετανομοθετικής αξιολόγησης (post-implementation review) εντός πενταετίας από την έναρξη ισχύος της ρύθμισης και, εν συνεχεία, ανά πενταετία ή και συχνότερα, εφόσον το απαιτεί η φύση της νομοθεσίας. Περαιτέρω, σε περίπτωση που η αρχική κανονιστική πρόβλεψη είχε υπαχθεί σε ανεξάρτητο έλεγχο, η σχετική μετανομοθετική αξιολόγηση οφείλει να υποβληθεί σε έλεγχο και από την Επιτροπή Ρυθμιστικής Πολιτικής (Regulatory Policy Committee), η οποία αξιολογεί την ποιότητα των δεδομένων και των ευρημάτων πριν από τη δημοσίευση. Το βρετανικό παράδειγμα είναι διδακτικό, διότι συνδυάζει εκ των προτέρων πρόβλεψη αξιολόγησης, σαφή χρονοπρογραμματισμό, υποχρέωση δημοσίευσης αποτελεσμάτων αξιολόγησης και ανεξάρτητη ποιοτική εποπτεία.

Εξίσου χαρακτηριστική είναι η канаδική προσέγγιση, η οποία οργανώνεται γύρω από την έννοια του «ρυθμιστικού κύκλου ζωής». Σύμφωνα με τις επίσημες οδηγίες για τη νομοπαρασκευή (Cabinet Directive on Regulation), οι ομοσπονδιακές αρχές οφείλουν να εξετάζουν τους κανόνες δικαίου σε όλα τα στάδια του κύκλου ζωής τους – από την ανάπτυξη και την εφαρμογή έως την αναθεώρηση και την αξιολόγηση αποτελεσμάτων. Οι αρμόδιοι φορείς υποχρεούνται όχι μόνο να αξιολογούν την επίδοση των ρυθμιστικών τους προγραμμάτων, αλλά και να διενεργούν τακτική ανασκόπηση του υφιστάμενου κανονιστικού αποθέματος, με σκοπό, μεταξύ άλλων, την άρση παρωχημένων ρυθμίσεων, τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας και της σχέσης κόστους-αποτελέσματος, τον εντοπισμό ακούσιων επιπτώσεων και τη μείωση των διοικητικών βαρών. Ιδιαίτερη σημασία έχει και η υποχρέωση δημοσιοποίησης, σε ετήσια βάση, των αναφορών για μελλοντικό προγραμματισμό αξιολογήσεων (review plans & Forward

Regulatory Plans), ώστε η αξιολόγηση να μην παραμένει εσωτερική διοικητική διαδικασία αλλά να εντάσσεται σε προβλέψιμο και διαφανές θεσμικό χρονοδιάγραμμα³¹.

Στην Αυστραλία, η λογική της αξιολόγησης εμφανίζεται ακόμη πιο αυστηρά συνδεδεμένη με την Ανάλυση Αντικτύπου³². Σύμφωνα με τη σχετική καθοδήγηση του Office of Impact Analysis, κάθε πολιτική μεταβολή με ουσιώδη ή ευρεία επίπτωση στην οικονομία υπόκειται υποχρεωτικά σε μετανομοθετική αξιολόγηση (post-implementation review). Η αξιολόγηση αυτή αποσκοπεί στον έλεγχο του κατά πόσον η εφαρμοσθείσα πολιτική λειτουργεί όπως είχε σχεδιαστεί και κατά πόσον επιτυγχάνει αποτελεσματικά και αποδοτικά τους στόχους της. Τα σχετικά χρονοδιαγράμματα είναι επίσης σαφή: για παρεμβάσεις με σημαντική επίπτωση απαιτείται ολοκλήρωση της αξιολόγησης εντός πενταετίας από την εφαρμογή, ενώ σε περιπτώσεις που η ex ante ανάλυση δεν είχε συνταχθεί ή ήταν ελλιπής, η αξιολόγηση επισπεύδεται εντός διετίας. Επιπλέον, οι ολοκληρωμένες και κριθείσες ως επαρκείς αξιολογήσεις δημοσιεύονται, στοιχείο που ενισχύει τη λογοδοσία και τη συστημική μάθηση.

Ιδιαίτερα χρήσιμη είναι και η φινλανδική εμπειρία. Το 2023 η φινλανδική κυβέρνηση υιοθέτησε κοινές αρχές για την παρακολούθηση και την ex post αξιολόγηση της νομοθεσίας, αναγνωρίζοντας ρητώς ότι η παρακολούθηση εφαρμογής και η αξιολόγηση διαδραματίζουν καίριο ρόλο τόσο στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της καταλληλότητας των ρυθμίσεων όσο και στη διαμόρφωση μιας αξιόπιστης γνωσιακής βάσης για τη νομοπαρασκευή³³. Το ενδιαφέρον στο φινλανδικό παράδειγμα έγκειται στο ότι δεν περιορίζεται σε γενικές διακηρύξεις: οι αρχές καλύπτουν τον σχεδιασμό, την υλοποίηση και τη δημοσιοποίηση της αξιολόγησης, περιλαμβάνουν ειδική αναφορά στο ενωσιακό

³¹ Government of Canada, [Cabinet Directive on Regulation](#).

³² Australian Government, Office of Impact Analysis, [Post-implementation reviews](#), 2024.

³³ Finnish Government (2023): [Government's common principles for the monitoring and ex post evaluation of legislation](#).

δίκαιο και στις εθνικές πράξεις που το έχουν ενσωματώσει, και συνδέουν ρητώς την πρόοδο του συστήματος με την ανάγκη διυπουργικής συνεργασίας, ανάπτυξης ικανοτήτων, χρηματοδότησης, ποιοτικού ελέγχου και διάχυσης των αποτελεσμάτων. Η επιλογή αυτή αναδεικνύει ότι η ουσιαστική αξιολόγηση δεν είναι μόνο μεθοδολογικό εγχείρημα, αλλά και υπόθεση διοικητικής οργάνωσης και κυβερνητικού συντονισμού.

3.3.1. Η αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων στην Ελλάδα

Για την Ελλάδα, η εικόνα παραμένει μάλλον στάσιμη έως σήμερα. Παρά το γεγονός ότι η αξιολόγηση έχει θεσπιστεί ήδη από τον καταργηθέντα ν. 4048/2012 και διατηρήθηκε σε ισχύ (με ορισμένες τροποποιήσεις) με το άρθρο 56 του ν. 4622/2019 ως «αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων», ο ΟΟΣΑ εξακολουθεί να καταγράφει ότι η *ex post* αξιολόγηση στη χώρα μας παραμένει σε εμβρυακό (*nascent*) στάδιο και ότι η απαίτηση για συστηματική αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου (νόμων και κανονιστικών πράξεων μείζονος σημασίας) δεν έχει ακόμη υλοποιηθεί στην πράξη. Η ίδια διαπίστωση εντοπίζεται και από τη μελέτη του ΟΟΣΑ «Economic Survey: Greece 2024», όπου επισημαίνεται ότι η συστηματική εφαρμογή *ex post* αξιολογήσεων θα συνέβαλε ουσιαδώς στη μείωση των διοικητικών βαρών που απορρέουν από το υφιστάμενο ρυθμιστικό απόθεμα. Περαιτέρω, αναμένεται και η δημοσίευση του ειδικού εγχειριδίου για την *ex post* αξιολόγηση³⁴.

Από την ανωτέρω συγκριτική αποτίμηση προκύπτει ένα σαφές συμπέρασμα: η *ex post* αξιολόγηση είναι αποτελεσματική όταν θεσμοποιείται ως κανονικό, προβλέψιμο και ελέγξιμο μέρος της παραγωγής δικαίου, όταν σχεδιάζεται ήδη κατά το στάδιο της *ex ante* ανάλυσης, όταν στηρίζεται σε σαφή κριτήρια και δείκτες, όταν

³⁴ Επισημαίνεται ότι το εγχειρίδιο εκπονήθηκε υπό τον συντονισμό του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης από Ομάδα Εργασίας της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης, η οποία επωφελήθηκε από την Τεχνική Υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Directorate General for Structural Reforms - DG REFORM) με πάροχο την Expertise France και τη συνδρομή δύο εμπειρογνομώνων.

συνδέεται με υποχρέωση δημοσιοποίησης και όταν συνοδεύεται από μηχανισμούς ποιοτικού ελέγχου και θεσμικής λογοδοσίας. Υπό το πρίσμα αυτό, η αξιολόγηση δεν συνιστά απλώς εργαλείο τεχνικής βελτίωσης των ρυθμίσεων, αλλά θεσμική εγγύηση κατά του φαινομένου που περιγράφεται από τον ΟΟΣΑ ως «regulate and forget»³⁵. Δηλαδή, τη θέσπιση κανόνων δικαίου χωρίς συστηματικό έλεγχο για το εάν εξακολουθούν να είναι βιώσιμοι, αναγκαίοι, αναλογικοί, αποτελεσματικοί και κοινωνικά, οικονομικά και περιβαλλοντικά επωφελείς. Ακριβώς γι' αυτό, τόσο ο ΟΟΣΑ όσο και η Ευρωπαϊκή Ένωση αντιμετωπίζουν πλέον την ex post αξιολόγηση ως αναπόσπαστο συστατικό εργαλείο μιας ώριμης, τεκμηριωμένης και προσαρμοστικής ρυθμιστικής διακυβέρνησης.

3.4. Η σημασία της κωδικοποίησης ή αλλιώς, το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών σε επικαιροποιημένη νομοθεσία

Η κωδικοποίηση και η αναμόρφωση του δικαίου δεν συνιστούν απλώς τεχνικές νομοτεχνικής επεξεργασίας της ισχύουσας νομοθετικής ύλης, αλλά θεσμικές λειτουργίες άμεσα συνυφασμένες με τις θεμελιώδεις απαιτήσεις της ασφάλειας δικαίου, της διαφάνειας και της προβλεψιμότητας της κρατικής δράσης. Υπό την έννοια αυτή, η εξασφάλιση ελεύθερης πρόσβασης του πολίτη σε σαφές, συστηματοποιημένο και επικαιροποιημένο νομοθετικό σώμα δεν εξαντλείται σε ένα ζήτημα διοικητικής ευχέρειας ή τεχνικής αποτελεσματικότητας, αλλά ανάγεται σε ουσιώδη όρο της ίδιας της κανονιστικής αξιοπιστίας της έννομης τάξης. Η καλή νομοθέτηση αναδεικνύεται, συνεπώς, σε θεσμικό μέγεθος διττής λειτουργίας: αφενός, ως υποδομή ορθολογικής παραγωγής και οργάνωσης των κανόνων δικαίου και, αφετέρου, ως εγγυητικός μηχανισμός του κράτους δικαίου, στο μέτρο που περιορίζει τη ρυθμιστική αβεβαιότητα, ενισχύει τη λογοδοσία και καθιστά περισσότερο προβλέψιμη τη σχέση μεταξύ κράτους και διοικουμένου.

³⁵ OECD (2025), “Keeping rules fit for purpose through evaluation and review” in Better Regulation Practices across the European Union 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6f007516-en>

Η σημασία της κωδικοποίησης καθίσταται ακόμη εμφανέστερη σε έννομες τάξεις, όπως η ελληνική, όπου η συχνότητα των νομοθετικών μεταβολών, η διαδοχική επικάλυψη ρυθμίσεων και η εκτεταμένη χρήση αποσπασματικών τροποποιήσεων έχουν οδηγήσει, επί μακρόν, σε φαινόμενα πολυνομίας, κανονιστικής ασάφειας και κατακερματισμού της ισχύουσας ύλης. Υπό τις συνθήκες αυτές, η αδυναμία του πολίτη, αλλά συχνά και του εφαρμοστή του δικαίου, να εντοπίσει με ασφάλεια το εκάστοτε ισχύον κανονιστικό πλαίσιο δεν αποτελεί απλή πρακτική δυσχέρεια· συνιστά, αντιθέτως, παράγοντα διάρρηξης της εμπιστοσύνης προς την Πολιτεία και ουσιώδη εκδήλωση ανασφάλειας δικαίου. Τούτο διότι η προσβασιμότητα του δικαίου δεν αφορά μόνο στη φυσική ή ηλεκτρονική διαθεσιμότητα των νομοθετημάτων, αλλά προϋποθέτει, σε ουσιαστικό επίπεδο, τη δυνατότητα γνώσης του δικαίου ως συνεκτικού και λειτουργικώς κατανοητού συνόλου.

Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερος κρίσιμη αναδεικνύεται η διάκριση μεταξύ νομοθετικής και διοικητικής κωδικοποίησης (άρθρο 65 παρ. 1 και 2, αντιστοίχως, του ν. 4622/2019). Η πρώτη δεν εξαντλείται στη συρραφή κειμένων, αλλά περιλαμβάνει επεμβατική συστηματοποίηση της νομοθετικής ύλης, με αναδιάρθρωση των διατάξεων, απαλοιφή καταργημένων ή ανενεργών ρυθμίσεων, γλωσσική και νομοτεχνική εναρμόνιση και προσαρμογή στο ισχύον οργανωτικό και κανονιστικό περιβάλλον, με τελικό αποτέλεσμα τη συγκρότηση ενιαίου κώδικα. Αντιθέτως, η διοικητική κωδικοποίηση αποβλέπει πρωτίστως στη συστηματική συγκέντρωση και ταξινόμηση της ισχύουσας ύλης, χωρίς τυπική ενσωμάτωση των επιμέρους διατάξεων σε νέο ενιαίο νομοθέτημα και χωρίς περαιτέρω παρέμβαση, όπως π.χ. ρητή κατάργηση ή τροποποίηση διατάξεων. Η δε αναμόρφωση, δεδομένου ότι κινείται επέκεινα της νομοθετικής κωδικοποίησης, αποσκοπεί στην εκκαθάριση, απλοποίηση και επικαιροποίηση της νομοθεσίας, με γνώμονα όχι μόνον τη συστηματική της ανασύνταξη, αλλά και τη βελτίωση της ουσιαστικής της ποιότητας. Ως εκ τούτου, η κωδικοποίηση και αναμόρφωση του δικαίου δεν πρέπει να εκλαμβάνεται ως απομονωμένη νομοτεχνική πρακτική, αλλά ως

εργαλείο διαχείρισης του ρυθμιστικού αποθέματος, με διαβαθμίσεις ως προς την ένταση και το βάθος της επέμβασης στο ισχύον δίκαιο.

Εντός του ανωτέρω πλαισίου, η Εθνική Πύλη Κωδικοποίησης αποκτά ιδιάζουσα σημασία, καθόσον προορίζεται να λειτουργήσει ως ο κεντρικός ηλεκτρονικός κόμβος συγκέντρωσης, οργάνωσης και παροχής πρόσβασης στα νομοθετήματα και στις κωδικοποιήσεις, νομοθετικές και διοικητικές. Η αξία της πρωτοβουλίας αυτής δεν είναι απλώς πληροφοριακή ή τεχνολογική, αλλά κατ' εξοχήν θεσμική. Και τούτο διότι η ύπαρξη ενός ενιαίου, αξιόπιστου και λειτουργικού σημείου πρόσβασης στο ισχύον δίκαιο δύναται να θεραπεύσει ένα χρόνιο έλλειμμα της ελληνικής έννομης τάξης: την απόσταση μεταξύ τυπικής δημοσίευσης της νομοθεσίας και ουσιαστικής δυνατότητας γνώσης της. Η Πύλη αναμένεται να επιτελέσει τον ρόλο της από τη στιγμή που η βάση δεδομένων της εμπλουτισθεί συστηματικώς με πλήρως επικαιροποιημένα και λειτουργικώς ενοποιημένα (consolidated) νομοθετήματα, ήτοι με κείμενα που να αποτυπώνουν το δίκαιο όπως εκάστοτε ισχύει και όχι ως διαδοχή αποσπασματικών τροποποιήσεων. Υπό την προϋπόθεση αυτή, η Εθνική Πύλη Κωδικοποίησης δύναται να εξελιχθεί σε βασικό θεσμικό εργαλείο πραγμάτωσης της προσβασιμότητας του δικαίου και, εμμέσως, σε μηχανισμό ενίσχυσης της ασφάλειας δικαίου.

Στην ίδια κατεύθυνση, ιδιαίτερως σημαντική είναι η συμβολή της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης (Κ.Ε.Κ.), η οποία επιτελεί έργο υψηλής νομοτεχνικής και θεσμικής σημασίας, μέσω επίμονης επεξεργασίας της νομοθετικής ύλης, με συστηματική μεθοδολογική προσέγγιση και διαρκή συντονισμό με τα καθ' ύλην αρμόδια υπουργεία και τους εμπλεκόμενους φορείς³⁶. Οι κωδικοποιήσεις που εκπονεί η Κ.Ε.Κ. δεν έχουν απλώς επικουρικό ή βοηθητικό χαρακτήρα, αλλά συγκροτούν ουσιώδη προϋπόθεση τόσο για την ανασύνταξη του κατακερματισμένου νομοθετικού υλικού σε συνεκτικά σώματα κανόνων όσο και για τον ουσιαστικό

³⁶ Περισσότερες πληροφορίες για τη λειτουργία, την οργάνωση και τις κωδικοποιήσεις της ΚΕΚ βλ. [Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης \(Κ.Ε.Κ.\)](#) - Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

εμπλουτισμό της Εθνικής Πύλης Κωδικοποίησης με αξιόπιστα, επικαιροποιημένα και λειτουργικώς αξιοποιήσιμα νομοθετήματα. Με την έννοια αυτή, το έργο της Επιτροπής δεν εξυπηρετεί μόνον σκοπούς τεχνικής οργάνωσης της νομοθεσίας, αλλά προσλαμβάνει χαρακτήρα θεσμικής επένδυσης στη διαφάνεια, την ποιότητα του δικαίου και στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας διακυβέρνησης.

Περαιτέρω, το Αυτοτελές Τμήμα Διοικητικών Κωδικοποιήσεων «Ραπτάρχης» συνιστά κρίσιμο θεσμικό πυλώνα της διοικητικής κωδικοποίησης, καθόσον είναι επιφορτισμένο με την εισήγηση και υλοποίηση δράσεων κωδικοποίησης, αναμόρφωσης και απλούστευσης της νομοθεσίας, καθώς και με την ανάπτυξη εργαλείων και μεθοδολογιών για την καταπολέμηση της πολυνομίας και της κακονομίας³⁷. Η δε αρμοδιότητά του ως προς τη διαχείριση, αναβάθμιση και λειτουργική αξιοποίηση του «Διαρκούς Κώδικα Νομοθεσίας – Ραπτάρχης», της βάσης e-themis και του καθολικού νομικού θεματικού ευρετηρίου το καθιστά κομβικό μηχανισμό οργάνωσης, διασύνδεσης και διάχυσης της νομικής πληροφορίας, με άμεση σημασία για την ασφάλεια δικαίου και την αποτελεσματικότητα της ρυθμιστικής διακυβέρνησης.

Απαιτείται να επισημανθεί ότι η κωδικοποίηση δεν πρέπει να αποσυνδέεται από το ευρύτερο ζήτημα της συνολικής διαχείρισης του ρυθμιστικού αποθέματος. Τα προγράμματα απλούστευσης και μείωσης διοικητικών ή κανονιστικών βαρών αποδίδουν πράγματι μόνον εφόσον εντάσσονται σε μια συνεκτική αρχιτεκτονική αποτίμησης, αναθεώρησης, εκκαθάρισης και συστηματοποίησης του ισχύοντος δικαίου. Από την άποψη αυτή, η εκ των υστέρων αξιολόγηση των ρυθμίσεων δεν θα έπρεπε να παραμένει αυτοτελής ή αμιγώς διαγνωστική διαδικασία, αλλά να λειτουργεί ως τροφοδότης διαδικασιών απλούστευσης, αναμόρφωσης και κωδικοποίησης, κατά την ενωσιακή πρακτική που αναφέρθηκε ανωτέρω ως «evaluate first». Η διαπίστωση, δηλαδή, ότι μία

³⁷ Για περισσότερες πληροφορίες πβ. [Αυτοτελές Τμήμα Διοικητικών Κωδικοποιήσεων – Ραπτάρχης](#) - Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

ρύθμιση επιφέρει σημαντικά διοικητικά βάρη, έχει καταστεί αναποτελεσματική, δυσανάλογη, παρωχημένη ή ερμηνευτικώς δυσπρόσιτη θα πρέπει να ενεργοποιεί, κατά τρόπο όσο το δυνατόν θεσμικώς δεσμευτικό, διαδικασίες ανασύνταξης ή εκκαθάρισης της σχετικής ύλης, και όχι να καταλήγει, εκ νέου, σε περαιτέρω σωρευτική παραγωγή νέων κανόνων δικαίου³⁸. Μόνον υπό τον όρο αυτό η ρυθμιστική διακυβέρνηση αποκτά κυκλικό χαρακτήρα και παύει να εξαντλείται σε ένα αέναο σχήμα προσθήκης νέων ρυθμίσεων επί παλαιών στρώσεων νομοθεσίας.

Συναφώς, δεν μπορεί να παραγνωρισθεί ότι μία από τις σοβαρότερες παθολογίες της ελληνικής νομοθετικής πρακτικής έγκειται στην εισαγωγή διατάξεων μετά το πέρας της διαβούλευσης, καθώς και στη συστηματική προσθήκη ετερόκλητων ρυθμίσεων σε σχέδια νόμου μη συναφή προς το κύριο αντικείμενό τους. Η πρακτική αυτή πλήττει ευθέως τη διαφάνεια της νομοπαραγωγικής διαδικασίας, αποδυναμώνει τη λειτουργία της δημόσιας διαβούλευσης, περιορίζει την ουσιαστική αξία της ΑΣΥΡ και, τελικώς, υπονομεύει τόσο τον δικαστικό όσο και τον κοινωνικό έλεγχο της νομοθετικής δράσης. Περαιτέρω, η χρήση των πολυνομοσχεδίων, αποκαλούμενων και «ερανιστικών» νομοσχεδίων, στα οποία σωρεύονται αλληπάλληλες τροποποιήσεις ετερόκλητων κανόνων δικαίου υπό τον κοινό παρονομαστή των «λοιπών διατάξεων», συμβάλλει καίρια στην αναπαραγωγή της πολυνομίας και του κατακερματισμού της νομοθετικής ύλης. Υπό τις συνθήκες αυτές, η κωδικοποίηση καλείται διαρκώς να αποκαταστήσει μια τάξη την οποία η ίδια η νομοπαραγωγική πρακτική τείνει να απορρυθμίζει. Πρόκειται, επομένως, όχι για δευτερεύον τεχνικό πρόβλημα, αλλά για πυρηνικό ζήτημα ποιότητας της νομοθέτησης και αποτελεσματικότητας της διακυβέρνησης.

³⁸ Εκτός της λειτουργίας του προγράμματος REFIT για την απλούστευση του ενωσιακού δικαίου, η Ευρ. Επιτροπή, αποσκοπώντας στη ρυθμιστική απομείωση (regulatory offsetting), εφαρμόζει και την αρχή “one in one out”. Βλ. ενδεικτικά: [OECD \(2019\) Regulatory Policy Working Papers One-In, X-Out: Regulatory offsetting in selected OECD countries](#).

Κατά συνέπεια, η κωδικοποίηση πρέπει να προσεγγισθεί ως βασικός θεσμικός άξονας της σύγχρονης ρυθμιστικής διακυβέρνησης και όχι ως μεταγενέστερη ή περιθωριακή εργασία «τακτοποίησης» της νομοθεσίας. Η πρόσβαση των πολιτών σε επικαιροποιημένη, συστηματοποιημένη και αξιόπιστη νομοθεσία συνιστά ουσιώδη όρο τόσο της αποτελεσματικής εφαρμογής του δικαίου όσο και της εμπέδωσης σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και διοικουμένου. Υπό αυτό το πρίσμα, η ενίσχυση των διαδικασιών κωδικοποίησης, η σταθερή θεσμική στήριξη του έργου της Κ.Ε.Κ. και του «Ραπτάρχη», καθώς και η πλήρης λειτουργική ανάπτυξη και αξιοποίηση της πλατφόρμας της Εθνικής Πύλης Κωδικοποίησης, δεν αποτελούν απλώς μέτρα διοικητικής οργάνωσης, αλλά ουσιώδεις θεσμικές προϋποθέσεις για την εμπέδωση ενός δικαίου προσβάσιμου, βιώσιμου, συστηματικού και ικανού να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της σύγχρονης ρυθμιστικής διακυβέρνησης.

4. Συμπεράσματα

Η καλή νομοθέτηση δεν δύναται να νοηθεί ως στιγμιαίο γεγονός παραγωγής τυπικώς άρτιων κανόνων δικαίου, αλλά ως σύνθετη και διαρκής θεσμική λειτουργία, η οποία εκτείνεται σε ολόκληρο τον κύκλο ζωής της ρύθμισης: από την αρχική διάγνωση του προβλήματος και τη διαμόρφωση της βέλτιστης επιλογής παρέμβασης, έως την εφαρμογή, την αποτίμηση, την αναθεώρηση και, τελικώς, την ενσωμάτωση της παραγόμενης ρυθμιστικής ύλης σε ένα συστηματικό και προσβάσιμο σώμα δικαίου. Υπό την έννοια αυτή, η δημόσια διαβούλευση, η ΑΣΥΡ, η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων και η κωδικοποίηση δεν συνιστούν αυτοτελείς ή απλώς παρατιθέμενες τεχνικές της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, αλλά οργανικά αλληλένδετες όψεις ενός ενιαίου συστήματος ρυθμιστικής διακυβέρνησης, προσανατολισμένου όχι μόνο στην παραγωγή δικαίου, αλλά και στη συνεχή επαλήθευση, εξυγίανση και λειτουργική αναθεώρησή του.

Η διαβούλευση εισφέρει στο σύστημα αυτό το πραγματολογικό, κοινωνικό και δημοκρατικό υπόστρωμα της σχεδιαζόμενης παρέμβασης, επιτρέποντας την πληρέστερη διάγνωση των αναγκών, την ανάδειξη εναλλακτικών επιλογών και την προληπτική ανίχνευση των συνεπειών, των κινδύνων και των περιορισμών που οφείλουν να συνεκτιμηθούν. Η ΑΣΥΡ, ακολούθως, μετασχηματίζει τις εισροές αυτές σε δομημένη αναλυτική συλλογιστική, οργανώνοντας τη νομοθετική πρωτοβουλία βάσει της σχέσης μεταξύ επιδιωκόμενων σκοπών, επιλεγόμενων μέσων, προβλεπόμενων εκροών, προσδοκώμενων αποτελεσμάτων και ευρύτερων συνεπειών, ενώ συγχρόνως συγκροτεί το εννοιολογικό και μεθοδολογικό πλαίσιο εντός του οποίου θα καταστεί δυνατή η μεταγενέστερη αξιολόγηση της ρύθμισης. Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής επανέρχεται, εν συνεχεία, επί του ήδη ισχύοντος και εφαρμοσμένου κανόνα δικαίου, προκειμένου να ελέγξει, επί τη βάσει πραγματικών δεδομένων, εάν οι *ex ante* παραδοχές επαληθεύθηκαν, εάν οι κανονιστικοί στόχοι επιτεύχθηκαν, εάν η ρύθμιση παρέμεινε αναγκαία, πρόσφορη, αναλογική και αποδοτική, και εάν ανέκυψαν δευτερογενείς ή μη προβλεφθείσες επιπτώσεις, ικανές να δικαιολογήσουν την αναθεώρηση ή την κατάργησή της.

Εντός του ίδιου λειτουργικού σχήματος εντάσσεται, αναγκαίως, και η κωδικοποίηση, η οποία δεν επιτελεί απλώς βοηθητική ή μεταγενέστερη νομοτεχνική αποστολή, αλλά συγκροτεί ουσιώδη όρο της ίδιας της ποιότητας του δικαίου. Και τούτο διότι η κανονιστική αξία μιας ρύθμισης δεν εξαρτάται αποκλειστικώς από την ποιότητα της θέσπισής της, αλλά και από τη δυνατότητα ένταξής της σε ένα συνεκτικό, επικαιροποιημένο και λογικώς οργανωμένο σώμα κανόνων, προσιτό στον πολίτη, στη Διοίκηση και στον εφαρμοστή του δικαίου. Η κωδικοποίηση, νομοθετική και διοικητική, επιτελεί ακριβώς αυτή τη λειτουργία: μετατρέπει το συσσωρευμένο προϊόν της νομοπαραγωγικής δραστηριότητας από άθροισμα διάσπαρτων, αλληπάλληλα τροποποιούμενων και συχνά ερμηνευτικώς δυσπρόσιτων ή αντικρουόμενων ρυθμίσεων σε σύστημα κανόνων ικανό να γίνει γνωστό, εφαρμόσιμο και ελέγξιμο. Υπό το πρίσμα αυτό, η κωδικοποίηση δεν αποτελεί εξωτερικό

παράρτημα της καλής νομοθέτησης, αλλά τον κατεξοχήν μηχανισμό μέσω του οποίου η τελευταία αποκτά διάρκεια, συστηματικότητα και πρακτική αποτελεσματικότητα.

Καθίσταται, συνεπώς, σαφές ότι η δημόσια διαβούλευση, η ΑΣΥΡ, η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής και η κωδικοποίηση συνδέονται μεταξύ τους με σχέση λειτουργικής αλληλεξάρτησης και θεσμικής αλληλοτροφοδότησης. Η διαβούλευση προσδίδει κοινωνική νομιμοποίηση και γνωσιακή επάρκεια στη ρύθμιση. Η ΑΣΥΡ σταθμίζει και οργανώνει τις σχετικές εισροές σε αξιολογικώς ελέγξιμη πρόταση παρέμβασης. Η *ex post* αξιολόγηση ελέγχει τη βιωσιμότητα και την αποτελεσματικότητα, ήγουν την πραγματική επίδοση της ρύθμισης έναντι των αρχικών της εκτιμήσεων. Η κωδικοποίηση διασφαλίζει ότι το παραγόμενο, τροποποιούμενο ή αναθεωρούμενο δίκαιο παραμένει συστηματικό, προσβάσιμο και λειτουργικώς διαχειρίσιμο. Εάν ένα από τα στοιχεία αυτά απουσιάζει ή υπολειτουργεί, ο κύκλος της ρυθμιστικής διακυβέρνησης διαρρηγνύεται: η διαβούλευση εκπίπτει σε τυπική διαδικασία, η ΑΣΥΡ σε γραφειοκρατική συμμόρφωση, η αξιολόγηση σε αδρανή πρόβλεψη και η κωδικοποίηση σε εκ των υστέρων άσκηση θεραπείας μιας νομοθετικής αταξίας που εξακολουθεί να αναπαράγεται.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι ο πυρήνας της καλής νομοθέτησης δεν εντοπίζεται στην αποσπασματική αξιοποίηση μεμονωμένων εργαλείων, αλλά στην ενοποίησή τους σε ένα συνεκτικό θεσμικό πρότυπο μάθησης, ελέγχου και αναθεώρησης της ρυθμιστικής δράσης. Η ποιότητα του δικαίου δεν κρίνεται, επομένως, μόνο κατά τη στιγμή της δημοσίευσής του, αλλά στο σύνολο της κανονιστικής του διαδρομής και, ιδίως, στην ικανότητα της έννομης τάξης να το επανεξετάζει, να το απλουστεύει, να το ανασυντάσσει και να το καθιστά εκ νέου προσιτό και κατανοητό. Υπό την έννοια αυτή, η κωδικοποίηση αναδεικνύεται σε τελικό αλλά και διαρκές στάδιο της καλής νομοθέτησης, όχι ως καταληκτική πράξη παθητικής καταγραφής, αλλά ως ενεργός μηχανισμός αποκατάστασης της ενότητας, της σαφήνειας και της προσβασιμότητας του δικαίου. Ακριβώς επί αυτής της κυκλικής και αναστοχαστικής σύλληψης της

ρυθμιστικής διακυβέρνησης ερείδεται η δυνατότητα συγκρότησης ενός δικαίου όχι μόνον τυπικώς ισχύοντος, αλλά και ουσιαστικώς κατανοητού, κοινωνικώς νομιμοποιημένου και θεσμικώς αξιόπιστου.

Ενδεικτική βιβλιογραφία, διαδικτυακές πηγές και σχετικά νομοθετήματα

- Allio, L. (2015), “Ex post evaluation of regulation: An overview of the notion and of international practices”, in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader’s Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris.
- Arndt, C., Custance Baker, A., Querbach, T. and Schultz, R. (2015), “2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results”, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 1, OECD Publishing, Paris.
- European Commission (2021, 2022, 2023, 2024, 2025), Rule of Law Reports – Country Chapter on Greece. Brussels.
- European Commission (2025) *Better Regulation Toolbox*. December 2025 edition. Brussels: European Commission. Available at: https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en (Accessed: 30 April 2026).
- European Commission (2024), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2024 EU Justice Scoreboard, COM(2024) 950 final.
- HM Treasury (2025), *Magenta Book: Central Government Guidance on Evaluation* (updated edition). London: HM Treasury.
- Koromilas, I. (2024), “Better Regulation and the Secretariat General for Legal and Parliamentary Affairs of the Presidency of the Hellenic Government: A Considerable Work Already in Progress”, *Statute Law Review*, 45(1), Oxford University Press.
- Mousmouti, M. (2025), *Post-legislative Scrutiny in Comparative Perspective: Collection of Parliamentary Practices*, Westminster Foundation for Democracy, London.
- OECD (2012), *Better Regulation in Europe: Greece 2012*, Better Regulation in Europe, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264179288-en>.

- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>.
- OECD (2012), *Measuring Regulatory Performance: A Practitioner's Guide to Perception Surveys*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264167179-en>.
- OECD (2020), *Regulatory Impact Assessment*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>.
- OECD (2014), *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209657-en>.
- OECD (2017), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>.
- OECD (2020), *Reviewing the Stock of Regulation*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a8f33bc-en>.
- OECD (2022), *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6e4b095d-en>.
- OECD (2022), *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>.
- OECD (2025), *Better Regulation Practices across the European Union 2025*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6f007516-en>.
- OECD (2025), *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>.
- OECD (2025), *OECD Regulatory Policy Outlook 2025: Greece*, OECD Publishing, Paris https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_56b60e39-en/full-report/greece_4c017fd0.html#indicator-d1e21216-5f59d1a1f1
- Petrakis, P.E. (ed.) (2022), *Human Capital and Production Structure in the Greek Economy: Knowledge, Abilities, Skills*, Palgrave Macmillan, Cham.
- Xanthaki H. (2022), *Thornton's Legislative Drafting 6th Edition*, Bloomsbury, London.
- Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (υπό δημοσίευση), *Εγχειρίδιο αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων*, Αθήνα.
- Δελλής, Γ. (2017), «Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογιακή αντιμετώπιση», Νομικό Βήμα.

- Καρκατσούλης, Π. (2011), Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του Κανόνα Δικαίου στην Εποχή της Παγκοσμιοποίησης, Αθήνα: Σιδέρης.
- Καρκατσούλης, Π., Στεφοπούλου, Ε. και Σαραβάκος, Κ. (2024), Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2023, Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών – Μάρκος Δραγούμης.
- Κορομηλάς, Η. (2020), «Καλή Νομοθέτηση: Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία και Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης», Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών, 25.6.2020.
- Κορομηλάς, Η., Αγγελάκης, Α. (2023), «Η αξιολόγηση και απλούστευση του ενωσιακού δικαίου μέσω του Fit for Future», Καθημερινή, 11.3.2023.
- Κορομηλάς, Η., Νταλάκου, Β., Νάσaina, Δ. και Πατρίκιος, Γ. (2024), Βασικές αρχές καλής νομοθέτησης, σύνταξη των ρυθμίσεων και συνοδευτικών τους εγγράφων, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.
- Μαντζούφας, Π. (2018), Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου: Πολυνομία, κακονομία και μη εφαρμογή των νόμων, Αθήνα: Ευρασία.
- Πελαγίδης, Θ. και Μητσόπουλος, Μ. (2012), Κατανοώντας την Κρίση στην Ελλάδα, Αθήνα: Ψυχογιός.
- Πετράκης, Π. (2017), Θεσμοί και Ανάπτυξη: Προκλήσεις για την Ελλάδα, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Πετράκης, Π. (2025), Καλή νομοθέτηση και οικονομική ανάπτυξη, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Πρεβεδούρου, Ε. (2014), «Η αρχή της νομιμότητας», στο Αντωνίου, Θ. (επιμ.), Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σσ. 133–209.
- Σωτηρόπουλος, Δ.Α. και Χριστόπουλος, Λ. (2017), Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα, Αθήνα: ΔιαΝΕΟσις.
-
- Βουλή των Ελλήνων, Αναζήτηση νομοθετικού έργου: <https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou>
- Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Αρχές και εργαλεία για την καλή νομοθέτηση: <https://gslegal.gov.gr/arches-kai-ergaleia-gia-tin-kali-nomothetisi/>
- Citizens' Assembly (Ireland): <https://citizensassembly.ie/>
- Convention Citoyenne pour le Climat: <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>
- OpenGov.gr, Αναζήτηση δημόσιων ηλεκτρονικών διαβουλεύσεων: <https://www.opengov.gr/home/>

- Ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (Α' 133).
- Ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης» (Α' 34) [καταργηθείς με την παρ. 1 του άρθρου 119 του ν. 4622/2019].
- Ν. 2232/1994 «Σύσταση Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και άλλες διατάξεις» (Α' 140).
- Παρατηρητήριο Γραφειοκρατίας, Μετρήσεις διοικητικών βαρών:
<https://diadikasies.gov.gr/metriseis>
- Π.Δ. 98/2020 «Οργανισμός της Προεδρίας της Κυβέρνησης» (Α' 236).

Δρ. Φώτης Φυτσιλής*: Πρακτικές Εφαρμογές της Τεχνητής Νοημοσύνης στην Καλή Νομοθέτηση

I. Εισαγωγή

Τεχνητή νοημοσύνη είναι το επιστημονικό πεδίο που επιτρέπει σε μηχανές και προγράμματα να προσομοιώνουν λειτουργίες της ανθρώπινης νόησης, όπως μάθηση, κατανόηση, λήψη αποφάσεων και δημιουργικότητα. Δεν αποτελεί μία και μόνη τεχνολογία, αλλά σύνθετο οικοσύστημα τεχνολογιών, μεθοδολογιών και υπολογιστικών προσεγγίσεων που επηρεάζει οριζόντια το σύνολο των ανθρώπινων δραστηριοτήτων. Μεταξύ αυτών, συγκαταλέγεται και η διακυβέρνηση, εντός της οποίας ιδιαίτερη θέση κατέχουν τα κοινοβούλια. Στα κοινοβούλια, η τεχνητή νοημοσύνη μπορεί να βοηθήσει στη νομοθέτηση, την ανάλυση δεδομένων, τη διαμόρφωση πολιτικής και τις διοικητικές εργασίες κ.ά.¹ Ειδικότερα, οι παραγωγικές ή αλλιώς γενετικές (αγγλ. generative) τεχνολογίες μπορεί να είναι ιδιαίτερα χρήσιμες στη δημιουργία προσχεδίων νομοθεσίας, την αυτοματοποίηση των απαντήσεων στους πολίτες και την υποστήριξη της ανάλυσης σύνθετων νομικών θεμάτων. Ωστόσο, η ενσωμάτωσή τους απαιτεί προσεκτική αξιολόγηση παραγόντων, όπως η ακρίβεια των μεγάλων γλωσσικών μοντέλων και οι συγκεκριμένες απαιτήσεις και ιδιαιτερότητες που χαρακτηρίζουν κάθε νομικό και πολιτικό σύστημα. Ταυτοχρόνως, η ενσωμάτωση της τεχνητής νοημοσύνης στα κοινοβούλια εγείρει και σημαντικά ρυθμιστικά και ηθικά ζητήματα, η μελέτη των οποίων ωστόσο εκφεύγει του στόχου του παρόντος άρθρου.

* Προϊστάμενος Τμήματος Επιστημονικής Τεκμηρίωσης και Εποπτείας στην Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής των Ελλήνων.

¹ Εξειδικευμένες μελέτες έχουν εντοπίσει και κατηγοριοποιήσει πάνω από 200 πιθανές εφαρμογές τεχνητής νοημοσύνης σε κοινοβούλια. Βλ. J. von Lucke, F. Fitsilis & J. Etscheid, «Research and Development Agenda for the Use of AI in Parliaments», στα Πρακτικά της 24th Annual International Conference on Digital Government Research, σσ. 423-433 (2023), διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1145/3598469.3598517>.

Σημαντικό βήμα για την κατανόηση και μελέτη των κοινοβουλίων στην εποχή της τεχνητής νοημοσύνης αποτελεί η δημιουργία κατευθυντήριων οδηγιών από διεθνή ομάδα εμπειρογνομόνων.²

Πρόσφατες μελέτες έχουν καταδείξει την ποικιλομορφία των υφιστάμενων εφαρμογών τεχνητής νοημοσύνης στα κοινοβούλια.³ Στην Ευρώπη, συγκεκριμένα, έχουν τεθεί σε λειτουργία αρκετές τέτοιες εφαρμογές: στη Βουλή των Ελλήνων λειτουργεί ήδη από το 2020 η εφαρμογή «Δημοσθένης» για την αυτοματοποιημένη παραγωγή πρακτικών, ενώ η Βραζιλία και ο Καναδάς βρίσκονται στην πρώτη γραμμή της ενσωμάτωσης της τεχνητής νοημοσύνης στις κοινοβουλευτικές λειτουργίες και παρέχουν πολύτιμες γνώσεις και τεχνογνωσία σε κοινοβούλια τρίτων χωρών. Ορισμένες δε από τις εφαρμογές αυτές σχετίζονται και με τη διαδικασία νομοθέτησης.

Η νομοθέτηση είναι περίπλοκη και κρίσιμη διαδικασία διακυβέρνησης, κατά την οποία η τεχνητή νοημοσύνη δύναται να συνδράμει σε διάφορα στάδια, ήτοι από τη διαμόρφωση πολιτικής και τον καθορισμό της ατζέντας, έως τη σύνταξη της νομοθεσίας και τον έλεγχο των νόμων. Μολονότι στη Χώρα μας δεν υπάρχουν επί του παρόντος αντίστοιχες ολοκληρωμένες αναλύσεις, σειρά μελετών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, από το 2022 έως το 2025, εξέτασε τον τρόπο συνδρομής της τεχνητής νοημοσύνης στην υποστήριξη της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.⁴

² Βλ. F. Fitsilis και συν., *Κατευθυντήριες Οδηγίες για την Τεχνητή Νοημοσύνη στα Κοινοβούλια* (Λονδίνο: Westminster Foundation for Democracy, 2024), διαθέσιμο στο: <https://www.wfd.org/ai-guidelines-parliaments>.

³ Το 2022, μελέτη εντόπισε 39 εφαρμογές τεχνητής νοημοσύνης σε κοινοβουλευτικά σώματα ανά τον κόσμο. Βλ. F. Fitsilis & P. G. R. de Almeida, «Artificial Intelligence and its Regulation in Representative Institutions», στο *Research Handbook on Public Management and Artificial Intelligence*, σσ. 151-166 (Edward Elgar Publishing, 2024), διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.4337/9781802207347.00019>. Αντίστοιχη έρευνα της Διακοινοβουλευτικής Ένωσης (Inter-Parliamentary Union, IPU) το 2024 κατέδειξε 65 εφαρμογές, αναδεικνύοντας σημαντική επέκταση της υιοθέτησης τεχνητής νοημοσύνης μέσα σε 2 χρόνια. Βλ. IPU, *Use Cases for AI in Parliaments* (2024), διαθέσιμο στο: <https://www.ipu.org/ai-use-cases>.

⁴ Βλ. τις εξής μελέτες: α) M. Palmirani, F. Vitali, W. Van Puymbroeck & F. Nubla Durango, *Drafting Legislation in the Era of AI and Digitisation – Study* (Βρυξέλλες: Γενική Διεύθυνση Πληροφορικής, DIGIT, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2022), διαθέσιμο στο: , β) F.

Στόχος του παρόντος άρθρου είναι η σκιαγράφηση πρακτικών εφαρμογών της τεχνητής νοημοσύνης στην καλή νομοθέτηση, με βάση ευρωπαϊκές μελέτες και υφιστάμενες αναλύσεις που έχουν εκπονηθεί στη Χώρα μας. Το άρθρο διαρθρώνεται σε πέντε βασικές ενότητες: μετά την εισαγωγή, ακολουθεί η ανάπτυξη του θεωρητικού και θεσμικού πλαισίου στην Ελλάδα. Στη συνέχεια, αναλύεται η έννοια των «ευφύων λειτουργιών» στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, καθώς και οι κατηγορίες τους και οι τεχνολογίες που τις υποστηρίζουν. Ακολουθεί ενότητα αφιερωμένη στις οργανωτικές, θεσμικές και τεχνικές προκλήσεις της ενσωμάτωσης της τεχνητής νοημοσύνης, όπως η ποιότητα δεδομένων, η διαφάνεια και η εκπαίδευση. Το άρθρο ολοκληρώνεται με συμπεράσματα και προτάσεις πολιτικής για την υπεύθυνη εφαρμογή των ανωτέρω παραμέτρων στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία.

II. Θεωρητικό πλαίσιο

Η διαρκής βελτίωση της νομοθεσίας συνιστά συστατικό στοιχείο της χρηστής διακυβέρνησης και διατρέχει, ως θεμελιώδης κατευθυντήρια αρχή, το σύνολο των σταδίων προετοιμασίας, υιοθέτησης και παρακολούθησης της εφαρμογής των νομοθετικών ρυθμίσεων.⁵ Δεδομένου μάλιστα ότι στην ελληνική έννομη τάξη δεν κατοχυρώνεται ρητώς σε επίπεδο συνταγματικής διάταξης, δεν χωρά αμφιβολία ως προς την ανάγκη για τη συνταγματική της θεμελίωση, αφού συναρτάται αναπόσπαστα, μεταξύ άλλων, με τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της διαφάνειας, οι οποίες συνιστούν ειδικότερες εκφάνσεις της αρχής του κράτους δικαίου.⁶ Η φύση της βελτίωσης έγκειται στη διαμόρφωση αρχών και

Fitsilis & G. Mikros, *AI-based Solutions for Legislative Drafting in the EU: Summary Report* (Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2024), διαθέσιμο στο: <https://data.europa.eu/doi/10.2799/6892931> και γ) M. Palmirani, M. Corazza, G. Longo & S. Sapienza, *Hybrid AI to enhance legal drafting with LEOS: summary technical report* (Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2025), διαθέσιμο στο: <https://data.europa.eu/doi/10.2799/1298773>.

⁵ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Better Regulation Guidelines*, 3.11.2021, SWD(2021) 305 final, διαθέσιμο στο:

https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf.

⁶ Βλ. Κ. Γ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 6η έκδ. (Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2022).

μηχανισμών που αποσκοπούν στη βελτιστοποίηση της νομοθετικής διαδικασίας, στην ενίσχυση της ποιότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων και, εν τέλει, της αποτελεσματικότητάς τους.⁷ Απώτερος σκοπός είναι η αντιμετώπιση των παθογενειών της νομοθετικής παραγωγής, όπως η υπερρύθμιση, η επικάλυψη και ο κατακερματισμός των νομοθετικών ρυθμίσεων.

Ουσιώδη τομή επέφερε η εισαγωγή του ν. 4622/2019 περί Επιτελικού Κράτους, όπου ενσωματώθηκαν η εγχώρια εμπειρία, οι βέλτιστες πρακτικές και η τεχνογνωσία κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ενωσιακών οργάνων. Μεταξύ άλλων, ο νόμος αυτός θεσπίζει τις αρχές, τα αρμόδια όργανα και τα μέσα βελτίωσης της ποιότητας της νομοθέτησης, και οριοθετεί τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Επιπροσθέτως, συμβάλλει στην παραγωγή νέων νομοθετικών ρυθμίσεων, λαμβάνοντας υπόψη την αναγκαιότητα κωδικοποίησης των υφισταμένων, με σκοπό την ευθυγράμμιση του προϊσχύσαντος νομοθετικού πλαισίου με τις σύγχρονες πρακτικές, και τη διαμόρφωση της συνοχής και της αποτελεσματικότητας της εσωτερικής έννομης τάξης.⁸

Υπό το φως των ανωτέρω, η Βουλή των Ελλήνων, ως αντιπροσωπευτικό σώμα, ενισχύθηκε και ο κυρίαρχος ρόλος της στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία επιβεβαιώθηκε. Τούτο επιτεύχθηκε στις 9 Απριλίου 2020 με την αναθεώρηση του Κανονισμού της Βουλής και την εναρμόνισή του προς τις οικείες διατάξεις του ν. 4622/2019. Συνεπώς, το νομικό πλαίσιο ενσωμάτωσης της βελτίωσης της νομοθεσίας στην Ελλάδα διέπεται από τις διατάξεις του ως άνω νόμου, οι οποίες εφαρμόζονται σε

⁷ Βλ. Μ. Mousmouti, «Effectiveness as an Aspect of Quality of EU Legislation: is it feasible?», *The Theory and Practice of Legislation*, τόμ. 2, τχ. 3 (2014), σσ. 309-327.

⁸ Βλ. S. Vlachopoulos, «The Committee for Quality Evaluation of the Law-Making Process in Greece: Another One Law Drafting Committee or Something More?», *Statute Law Review*, τόμ. 45, τχ. 1, άρθ. hmad016 (2024), <https://doi.org/10.1093/slr/hmad016>, ο οποίος εξετάζει κατά πόσον η θεσμοθέτηση μηχανισμών αξιολόγησης ποιότητας συνιστά ουσιαστική μεταβολή του μοντέλου νομοθέτησης στην Ελλάδα.

συνδυασμό προς τις συναφείς διατάξεις του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής.⁹

Η ψηφιακή τεχνολογία καθώς και η νομική πληροφορική δύνανται να διαδραματίσουν καθοριστικό ρόλο στην εξέλιξη της νομοθετικής διαδικασίας. Με την αξιοποίηση τεχνολογιών αιχμής, εγκεκριμένων προτύπων και εξελιγμένων ψηφιακών εργαλείων, η νομοπαρασκευή καθίσταται αποδοτικότερη και διαφανέστερη, και οι νομοθετικές ρυθμίσεις ευχερέστερα προσβάσιμες και κατανοητές στο ευρύ κοινό. Τονίζεται ότι αυτοί οι στόχοι είναι απολύτως συμβατοί με το ανωτέρω νομοθετικό πλαίσιο, καθιστώντας δυνατό τον σχεδιασμό, τη δοκιμή και την υλοποίηση εφαρμογών που θα παρέχουν ουσιαστική και ολοκληρωμένη υποστήριξη στους νομοθέτες και τα αρμόδια διοικητικά όργανα. Επιπλέον, λόγω της οριζόντιας φύσης της νομοθέτησης, δεν κρίνεται αναγκαία – και ενδεχομένως δεν είναι ούτε σκόπιμη – η ανάπτυξη και η λειτουργία κλειστών ψηφιακών συστημάτων στο πλαίσιο ενός και μόνου φορέα, όπως η Βουλή. Αντιθέτως, οι σχεδιαζόμενες λύσεις θα πρέπει να εκτείνονται σε ολόκληρο το ψηφιακό οικοσύστημα της κεντρικής διοίκησης, λαμβάνοντας υπόψη τις πλέον σύγχρονες προδιαγραφές κυβερνοασφάλειας.¹⁰

Ένας αποτελεσματικός τρόπος για την υλοποίηση των ανωτέρω είναι μέσω της δημιουργίας ψηφιακών πλατφορμών που παρέχουν τη δυνατότητα ενεργού συμμετοχής στους φορείς της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, σε πραγματικό χρόνο, και, όταν τούτο κρίνεται σκόπιμο, στους πολίτες, λ.χ. κατά τη δημόσια

⁹ Η συνάρτηση της καλής νομοθέτησης με τους κοινοβουλευτικούς θεσμούς συζητείται εκτενώς από τους F. Fitsilis & G. Theodorakopoulos, «Better regulation and its evolution in the Hellenic legislative and parliamentary system», *Statute Law Review*, τόμ. 45, τχ. 1, άρθ. hmae003 (2024), διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1093/slr/hmae003>.

¹⁰ Για το ζήτημα της ολιστικής προσέγγισης στο σχεδιασμό ψηφιακών συστημάτων για τη δημόσια διοίκηση βλ. F. Fitsilis & V. Kalogirou, «Interoperability Legal Patterns: a concept for Greece», στα Πρακτικά της *14th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV 2021)*, σσ. 485-487 (Νέα Υόρκη: Association for Computing Machinery, 2021). Αναφορικά με το θέμα της κυβερνοασφάλειας στα σύγχρονα συστήματα διακυβέρνησης βλ. K.J. Andreasson (εκδ.), *Cybersecurity: Public Sector Threats and Responses* (Boca Raton, FL: CRC Press, 2011).

διαβούλευση. Τέτοιες πλατφόρμες παρέχουν το τεχνολογικό υπόβαθρο για την ψηφιοποίηση και αυτοματοποίηση επιλεγμένων νομοθετικών διεργασιών στο διαρκώς εξελισσόμενο περιβάλλον διακυβέρνησης. Εν προκειμένω, σημειώνεται ότι η ελληνική Πολιτεία δεν διαθέτει ολοκληρωμένο ψηφιακό σύστημα νομοπαρασκευής, όπως το LEOS/EdiT που εφαρμόζεται στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και σε κράτη-μέλη όπως η Ισπανία. Αυτό, ωστόσο, το κενό επιχειρείται αποσπασματικά να υλοποιηθεί διά της Πύλης Κωδικοποίησης.¹¹

Σε κάθε περίπτωση, η ουσιαστική βελτίωση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας συναρτάται αναπόσπαστα με την ολοκληρωμένη ψηφιοποίησή της, από τη σύνταξη του πρώτου σχεδίου νόμου έως την τελική του υιοθέτηση.¹² Προς τούτο, η διαμόρφωση σχημάτων δεδομένων και οντολογιών για την ακριβή ψηφιακή και σημασιολογική αναπαράσταση νομικών κειμένων είναι κομβική, καθότι διευκολύνει, αφενός, τη μετατροπή της υφιστάμενης νομοθεσίας σε ανοικτή μηχαναγνώσιμη μορφή και, αφετέρου, προωθεί την παραγωγή νέων κανονιστικών ρυθμίσεων κατά καθορισμένο και δομημένο τρόπο.¹³ Στο ως άνω πλαίσιο, η τεχνητή νοημοσύνη δύναται να αξιοποιηθεί σε πλήθος διεργασιών κατά τον πλήρη κύκλο νομοθέτησης, μεταξύ δε άλλων, ως υποστηρικτικό εργαλείο προς ενίσχυση της ποιότητας της νομοθεσίας, την αποδοτικότερη οργάνωση και την διεξαγωγή της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, την αύξηση της διαφάνειας, καθώς και την τεκμηρίωση των ασκούμενων πολιτικών επιλογών. Οι διεργασίες αυτές δύνανται να υλοποιηθούν αποτελεσματικά δια

¹¹ Βλ. Α. Stasis και συν., «Better access to law by codification and consolidation of legal acts: the case of the Hellenic Law Codification Portal», στα Πρακτικά της 13th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV 2020), σσ. 696-704 (Νέα Υόρκη: Association for Computing Machinery, 2020).

¹² Βλ. Fitsilis & Theodorakopoulos, όπ.π.

¹³ Βλ. Φ. Φυτσίλης & Γ. Μακροπούλου, *Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία & Νομική Πληροφορική* (Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2023). Ειδικότερα, για τη συζήτηση περί ενσωμάτωσης ψηφιακών διδύμων (αγγλ. digital twins) στο κανονιστικό περιβάλλον, βλ. H. Krüger, «Digital lawmaking: evolving landscape of digital lawmaking and the integration of digital twins», *International Journal of Law and Information Technology*, τὸμ. 34, ἀρθ. eaaf020 (2026), <https://doi.org/10.1093/ijlit/eaaf020>.

της προσέγγισης των «έξυπνων λειτουργιών», η οποία θα αναπτυχθεί διεξοδικώς στη συνέχεια.

III. Ευφυείς λειτουργίες για την νομοπαρασκευαστική διαδικασία

Αν και η χρησιμοποίηση τεχνητής νοημοσύνης κατά τη νομοθέτηση μοιάζει αρχικά να αποτελεί λογικό βήμα στην εξελικτική διαδικασία της διακυβέρνησης, στην πράξη η εφαρμογή της συνοδεύεται από αβεβαιότητα ως προς την αξιοπιστία και την ακρίβεια των παραγόμενων αποτελεσμάτων από φαινόμενα κατασκευασμένων ή ανακριβών απαντήσεων (hallucinations), αλλά και από υψηλό κίνδυνο που απορρέει από την ενσωμάτωση αδιαφανών (αγγλ. opaque) συστημάτων, των οποίων η λειτουργία δεν είναι ευχερώς ελέγξιμη. Ένας τρόπος ελεγχόμενης εισαγωγής τέτοιων στοιχείων στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία συνίσταται στην ενσωμάτωση προηγμένων ή, άλλως, ευφύων λειτουργιών σε υφιστάμενα ψηφιακά συστήματα. Η έννοια των «ευφύων λειτουργιών» (αγγλ. smart functionalities) στη νομοθέτηση σημαίνει, πρακτικά, τη χρήση τεχνητής νοημοσύνης για την υποστήριξη επιμέρους τμημάτων της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, υποστηρίζοντας τους νομοτέχνες, τους συναφείς επιστήμονες και τα πολιτικά στελέχη καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου νομοθέτησης.¹⁴ Ενδεικτικά παραδείγματα ευφύων λειτουργιών αποτελεί ο έλεγχος νομικής ορθότητας και συνοχής, η συσχέτιση αιτιολογικών και διατάξεων, ο εντοπισμός σχετικής ισχύουσας νομοθεσίας, η γλωσσική και εννοιολογική συνέπεια, κ.ά.

Ο λόγος χρήσης ευφύων λειτουργιών είναι η δημιουργία εν δυνάμει ασφαλέστερων, αποτελεσματικότερων και εν τέλει οικονομικότερων συστημάτων υποστηρικτικών ως προς τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Η σχετική εξέλιξη υλοποιήθηκε μέσω της Γενικής Δ/σης Πληροφορικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (DG DIGIT) σε τρία διακριτά μελετητικά/ερευνητικά βήματα: α) βασικός σχεδιασμός, κατά τον οποίο ορίστηκαν και

¹⁴ Βλ. Fitsilis & Mikros, όπ.π.

οριοθετήθηκαν 33 ευφυείς λειτουργίες κατά τον πλήρη κύκλο νομοθέτησης,¹⁵ β) επέκταση των ευφυών λειτουργιών σε 61, ανάλυση τεχνολογικής ωριμότητας και προτεραιοποίηση¹⁶ και γ) εφαρμοστική μελέτη σε επιλεγμένες λειτουργίες.¹⁷

Για τον εντοπισμό διακριτών κατηγοριών και τον καθορισμό προτεραιοτήτων ως προς την τεχνική υλοποίηση ευφυών λειτουργιών, συλλέχθηκαν και αξιολογήθηκαν εμπειρικά δεδομένα μέσω συνδυασμού ερωτηματολογίων και δομημένων συνεντεύξεων με στελέχη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.¹⁸ Από την ανάλυση προέκυψε ότι οι ευφυείς λειτουργίες μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σε επτά βασικές κατηγορίες, οι οποίες παρουσιάζονται και αναλύονται συνοπτικά στη συνέχεια.

Κατηγορία	Συνοπτική περιγραφή
Επαλήθευση	Λειτουργίες που επαληθεύουν τη νομική ορθότητα του κειμένου, συμπεριλαμβανομένης, μεταξύ άλλων, της ακριβούς χρήσης παραπομπών για εγκυρότητα και συνάφεια, της ορθής αναφοράς σε σχετικές και ενημερωμένες διατάξεις, της συνέπειας των νομικών ορισμών και της ορθής χρήσης ορολογίας και ακρωνυμίων.
Παρακολούθηση αλλαγών	Λειτουργίες για την παρακολούθηση και διαχείριση των αλλαγών που πραγματοποιούνται σε ένα έγγραφο, για την ανίχνευση του ιστορικού και για την υποβοήθηση της σύγκρισης διαφορετικών εκδόσεων ενός εγγράφου.
Γλωσσική υποστήριξη	Λειτουργίες που βοηθούν στη βελτίωση της ποιότητας και της αναγνωσιμότητας των νομικών κειμένων μέσω ελέγχου της γραμματικής, του συντακτικού, της σαφήνειας, και της χρήσης ορθών γλωσσικών διατυπώσεων σύμφωνα με τα σχετικά εγχειρίδια. ¹⁹

¹⁵ Βλ. Palmirani και συν., *Drafting Legislation...*, όπ.π.

¹⁶ Βλ. Fitsilis & Mikros, όπ.π.

¹⁷ Βλ. Palmirani και συν., *Hybrid AI...*, όπ.π.

¹⁸ Βλ. Fitsilis & Mikros, όπ.π.

¹⁹ Βλ. Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων – Προεδρίας της Κυβέρνησης, 2020, διαθέσιμο στο: <https://gslegal.gov.gr/egcheiridio-nomoparaskevastikis-metho/>.

Κατηγορία	Συνοπτική περιγραφή
Νομική υποστήριξη	Λειτουργίες που διασφαλίζουν τη νομική συνέπεια, τη συνοχή και τη συμμόρφωση προς τους ισχύοντες κανόνες νομοθέτησης. Ενδεικτικώς, περιλαμβάνει τον εντοπισμό και την αποφυγή διατυπώσεων ικανών να προκαλέσουν ερμηνευτικές ασάφειες, τη συσχέτιση αιτιολογικών και διατακτικών διατάξεων, την ανίχνευση παραπομπών σε προΐσχύουσες ρυθμίσεις, καθώς και τον εντοπισμό ρητών ή σιωπηρών δικαιωμάτων, υποχρεώσεων και κυρώσεων.
Αυτοματοποιημένη σύνταξη	Λειτουργίες που χρησιμοποιούν μεγάλα γλωσσικά μοντέλα για την υποστήριξη της διαδικασίας σύνταξης του νομοσχεδίου, για παράδειγμα παρέχοντας προτάσεις ή καθοδήγηση σχετικά με την ορολογία, τη δομή και την κωδικοποίηση των νομοθετικών κειμένων.
Πρακτικές σύνταξης	Λειτουργίες για τον εντοπισμό προτύπων σύνταξης, επαναλαμβανόμενων σφαλμάτων και την εφαρμογή βέλτιστων πρακτικών νομοτεχνικής επεξεργασίας. ²⁰
Πολιτική διάσταση	Λειτουργίες για την ανάλυση συνεπειών ρύθμισης, τη μέτρηση της ψηφιακής ετοιμότητάς της, την επαλήθευση πτυχών διαλειτουργικότητας και τη συμμόρφωση με στρατηγικές και πολιτικές κατευθύνσεις.

Το επόμενο βήμα, ενόψει της υλοποίησης συγκεκριμένων ευφών λειτουργιών, ήταν η αντιστοίχισή τους με προσδιορισμένες και, κατά το δυνατόν, ανοιχτές τεχνολογίες τεχνητής νοημοσύνης, στο πλαίσιο ευρύτερης ανάλυσης τεχνο-επιχειρηματικής εφικτότητας (αγγλ. *techno-business feasibility*). Αρχικά, εντοπίστηκαν οι βασικές τεχνολογίες για καθεμία από τις εξετασθείσες λειτουργίες βάσει της συνάφειας και της αποδεδειγμένης αποτελεσματικότητάς τους, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαίτερων προκλήσεων και απαιτήσεων της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Κατόπιν

²⁰ Βλ. Η. Xanthaki, *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation* (Λονδίνο: Bloomsbury Publishing, 2014) ως προς τις αρχές ορθής νομοτεχνικής διατύπωσης και τη συστηματοποίηση των κανόνων σύνταξης.

τούτου, οι καταγεγραμμένες λειτουργίες ομαδοποιήθηκαν σε επτά διακριτές τεχνολογικές κατηγορίες, ως εξής:

- Σημασιολογική ομοιότητα (αγγλ. semantic similarity): Αυτή η τεχνολογία επιλέχθηκε για λειτουργίες που απαιτούν λεπτομερή κατανόηση της γλώσσας, ιδιαίτερα για τη συσχέτιση διαφορετικών τμημάτων νομικών εγγράφων και τον εντοπισμό λανθανουσών σημασιολογικών διαστάσεων. Διαδραματίζει επίσης κρίσιμο ρόλο στον εντοπισμό και την κατανόηση των υποκείμενων σημασιών και σχέσεων εντός πολύπλοκων νομικών κειμένων.
- Αναγνώριση ονομαστικών οντοτήτων (αγγλ. named entity recognition): Εφαρμόζεται σε λειτουργίες που αφορούν τον εντοπισμό συγκεκριμένων νομικών οντοτήτων, παραπομπών και αναφορών. Η τεχνολογία αυτή είναι γνωστή για την ακρίβειά της στην εξαγωγή δομημένων πληροφοριών από μη δομημένο κείμενο, καθιστώντας την απαραίτητη για τον ακριβή εντοπισμό και την κατηγοριοποίηση οντοτήτων εντός νομικών εγγράφων.
- Εξαγωγή πληροφοριών (αγγλ. information extraction): Προορίζεται για λειτουργίες όπου απαιτείται η εξαγωγή συγκεκριμένων δεδομένων ή στοιχείων, όπως υποχρεώσεις και δικαιώματα, από μεγάλους όγκους νομικών εγγράφων.
- Παραγωγή φυσικής γλώσσας (αγγλ. natural language generation): Χρησιμοποιείται σε εργασίες που απαιτούν τη δημιουργία νέου νομικού κειμένου, όπως λ.χ. κατά τη σύνταξη διατάξεων ή τροπολογιών. Η εν λόγω τεχνολογία έχει την ικανότητα να παράγει συνεκτικό, σημασιολογικά διασυνδεδεμένο περιεχόμενο βάσει συγκεκριμένων νομοτεχνικών απαιτήσεων.
- Προηγμένη γλωσσική επεξεργασία και διόρθωση (αγγλ. advanced language editing and correction): Η τεχνολογία αυτή είναι κατάλληλη για λειτουργίες που απαιτούν προηγμένη γλωσσική και στυλιστική βελτίωση των νομικών κειμένων, καθώς διασφαλίζει την ακρίβεια, τη σαφήνεια και τη συνοχή τους.

- Νομική οντολογία και διαχείριση ορολογίας (αγγλ. legal ontology and terminology management): Η εν λόγω τεχνολογία εφαρμόζεται σε λειτουργίες που αφορούν τη διαχείριση πολύπλοκων νομικών ορολογιών και ορισμών εντός νομικών εγγράφων. Είναι δε απαραίτητη για τη διασφάλιση της συνέπειας και της ακρίβειας στη χρήση κατά την ερμηνεία νομικών όρων.
- Ταξινόμηση κειμένου (αγγλ. text classification): Η τεχνολογία ταξινόμησης κειμένου επιλέγεται για λειτουργίες που απαιτούν την κατηγοριοποίηση και ανάλυση νομικών εγγράφων με βάση το περιεχόμενο και τη δομή τους. Έχει αυξημένες δυνατότητες αυτόματης κατηγοριοποίησης και οργάνωσης νομικών κειμένων με βάση προκαθορισμένα κριτήρια, όπως το θέμα, ο τύπος εγγράφου ή οι περιεχόμενες νομικές έννοιες.

Η αντιστοίχιση τεχνολογιών με επιμέρους ευφυείς λειτουργίες – και όχι με ολόκληρες κατηγορίες, καθώς εντός μιας κατηγορίας μπορεί να περιλαμβάνονται λειτουργίες που υλοποιούνται με διαφορετικές τεχνολογίες – κατέδειξε την εφικτότητα της εν λόγω προσέγγισης ακόμη και σε πολύπλοκα, αποκεντρωμένα συστήματα νομοθέτησης, όπως εκείνο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,²¹ γεγονός που επιβεβαιώθηκε μέσω εφαρμοστικών μελετών επί συγκεκριμένων λειτουργιών.²² Κατά τη διάρκεια των μελετών αυτών αναδείχθηκε παράλληλα πλήθος οργανωτικών, τεχνικών και θεσμικών προκλήσεων, τις οποίες τα συστήματα νομοθέτησης καλούνται να αντιμετωπίσουν. Η επόμενη ενότητα σκιαγραφεί συνοπτικά ορισμένες από τις σημαντικότερες εξ αυτών.

IV. Οργανωτικές, τεχνικές και θεσμικές προκλήσεις

Για τη βέλτιστη ανάπτυξη και απόδοση ευφυών λειτουργιών, απαιτείται απρόσκοπτη πρόσβαση σε σημαντικό όγκο κατάλληλων συνόλων δεδομένων που περιλαμβάνουν νομικούς και γλωσσικούς πόρους. Είναι σημαντικό να διερευνηθεί η ύπαρξη τέτοιων πόρων

²¹ Βλ. Fitsilis & Mikros, ό.π.π.

²² Βλ. Palmirani και συν., *Hybrid AI...*, ό.π.π.

καθ' όλο τον κύκλο της νομοθέτησης. Επιπλέον, ενδέχεται να υπάρχει ανάγκη μετασχηματισμού ή επισημείωσης αυτών των πόρων χρησιμοποιώντας τυποποιημένες οντολογίες, όπως η Eurovoc.²³ Το σχετικό περιεχόμενο μπορεί να εμπλουτιστεί περαιτέρω με δεδομένα από διάφορες πηγές, συμπεριλαμβανομένων ιστοτόπων, δημοσιεύσεων και θεσμικών ή εξωτερικών αποθετηρίων. Συνιστάται ωστόσο ιδιαίτερη προσοχή κατά την αξιοποίηση μη δομημένων δεδομένων ή δεδομένων τρίτων παρόχων, καθώς η ενσωμάτωσή τους ενδέχεται να μειώσει την ακρίβεια των αποτελεσμάτων, ιδίως στο πλαίσιο λειτουργιών αναζήτησης και επεξεργασίας κειμένου.

Επιπλέον, ο ανοιχτός κώδικας των αναφερόμενων συστημάτων ενισχύει τη διαφάνεια και την εμπιστοσύνη, που είναι κρίσιμες για νομικά και κανονιστικά περιβάλλοντα. Η έννοια της ανοιχτότητας αποτελεί κομβικό ζητούμενο, καθώς ιδιόκτητες (αγγλ. proprietary) τεχνολογίες δύνανται να αυξήσουν το κόστος, να εντείνουν την εξάρτηση από τρίτα μέρη και να επιτείνουν την αδιαφάνεια ως προς τα παραγόμενα αποτελέσματα. Εμπεριέχει, ωστόσο, προκλήσεις, όπως η ανάγκη για τεχνική υποστήριξη, αυστηρή τεκμηρίωση και διασφάλιση εμπιστευτικότητας, ακεραιότητας και διαθεσιμότητας των δεδομένων και συστημάτων έναντι κυβερνοεπιθέσεων και μη εξουσιοδοτημένης πρόσβασης.

Η αξιοποίηση εφαρμογών τεχνητής νοημοσύνης στο πλαίσιο της καλής νομοθέτησης οφείλει ασφαλώς να εναρμονίζεται με το ευρύτερο ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο και ιδίως με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2024/1689 για την τεχνητή νοημοσύνη (αγγλ. AI Act). Η προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης βασίζεται σε κατηγοριοποίηση κινδύνου των σχετικών συστημάτων, εισάγει απαιτήσεις διαφάνειας, τεκμηρίωσης και ανθρώπινης εποπτείας για τους οργανισμούς που αναπτύσσουν ή χρησιμοποιούν τέτοιες

²³ Βλ. EUR-Lex, EuroVoc Thesaurus, διαθέσιμο στο:
<https://eur-lex.europa.eu/browse/eurovoc.html>.

εφαρμογές.²⁴ Στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας, όπου εργαλεία τεχνητής νοημοσύνης μπορούν να υποστηρίξουν δραστηριότητες όπως η ανάλυση κανονιστικών δεδομένων, η αξιολόγηση επιπτώσεων ή η επεξεργασία νομοθετικών κειμένων, η συμμόρφωση με τις εν λόγω αρχές συμβάλλει ευθέως στη διασφάλιση της ποιότητας, της διαφάνειας και της αξιοπιστίας της νομοθέτησης.

Εξαιρετικό ενδιαφέρον ενέχει και η έννοια της ερμηνευσιμότητας (αγγλ. explainability) στην τεχνητή νοημοσύνη, καθώς αφορά τη δυνατότητα κατανόησης και αιτιολόγησης του τρόπου με τον οποίο ένα κατά βάσει κλειστό και αδιαφανές σύστημα καταλήγει σε ένα αποτέλεσμα, στοιχείο κρίσιμο για τη λογοδοσία και τη θεσμική νομιμοποίηση, ιδίως όταν η τεχνητή νοημοσύνη χρησιμοποιείται για υποστήριξη αποφάσεων στον δημόσιο τομέα και, εν προκειμένω, στη νομοθετική διαδικασία.²⁵ Σε αντιδιαστολή με τα «μαύρα κουτιά» των μεγάλων γλωσσικών μοντέλων και των νευρωνικών δικτύων, η ερμηνεύσιμη τεχνητή νοημοσύνη επιδιώκει διαφάνεια, ιχνηλασιμότητα και δυνατότητα ελέγχου από θεσμούς και ανθρώπους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πρωτοβουλία του Νορβηγικού Κοινοβουλίου να δοκιμάσει την «Tsetlin Machine», ένα νορβηγικό μοντέλο μηχανικής μάθησης που βασίζεται σε λογικά ερμηνεύσιμους κανόνες αντί σε αδιαφανείς συσχετίσεις.²⁶ Η επιλογή αυτή εντάσσεται σε ευρύτερη διεθνή τάση που στοχεύει στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης στις δημοκρατικές διαδικασίες, τη συμμόρφωση με το δίκαιο προστασίας δεδομένων και τη θεσμική ενδυνάμωση μέσω ανοιχτών και αξιόπιστων λύσεων

²⁴ Βλ. Φ. Φουτσιλής, Γ. Χατζηβασιλείου & Ν. Βουδούρης, «Προκλήσεις και ευκαιρίες εφαρμογών τεχνητής νοημοσύνης στην κοινοβουλευτική δημοκρατία», *Δίκαιο Τεχνολογίας & Επικοινωνίας* τόμ. 2 (2025), σσ. 215-223.

²⁵ Για ανάλυση του τρόπου με τον οποίο αδιαφανή συστήματα τεχνητής νοημοσύνης μπορούν να διαβρώσουν θεσμικές διαδικασίες και μορφές λογοδοσίας, βλ. W. Hartzog & J. M. Silbey, «How AI Destroys Institutions», *UC Law Journal*, τόμ. 77 (2026), άρθρο υπό δημοσίευση, διαθέσιμο στο SSRN: <https://ssrn.com/abstract=5870623>.

²⁶ Βλ. «Norwegian researchers present their own explainable AI technology to the Norwegian Parliament» (University of Agder news), διαθέσιμο στο: <https://www.uia.no/english/about-uia/news/uia-researchers-presented-their-own-ai-technology.html>.

τεχνητής νοημοσύνης, προωθώντας παράλληλα την ψηφιακή αυτονομία και την κυριαρχία.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση η ψηφιακή κυριαρχία καθίσταται πράξη μέσω της ανάπτυξης των λεγόμενων Εργοστασίων τεχνητής νοημοσύνης (αγγλ. AI Factories), τα οποία λειτουργούν ως καταλύτες για την καινοτομία, την ερευνητική αριστεία και τη στρατηγική αυτονομία στον τομέα της τεχνητής νοημοσύνης. Στην Ελλάδα, ο «Φάρος», το υπό ανάπτυξη εργοστάσιο τεχνητής νοημοσύνης στο Λαύριο, αποτελεί εφαρμογή αυτής της στρατηγικής. Η Βουλή των Ελλήνων υπέγραψε τον Μάιο 2025 Μνημόνιο Συνεργασίας με το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, καθιστώντας τη το πρώτο κοινοβούλιο στον κόσμο που βασίζει τη στρατηγική ενσωμάτωσης της τεχνητής νοημοσύνης σε εθνική υποδομή. Η υποδομή αυτή θα επιτρέψει, μεταξύ άλλων, την αυτοματοποίηση χρονοβόρων εργασιών στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, όπως λ.χ. την ανάκτηση και διασταύρωση νομοθετικών κειμένων, ενισχύοντας την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα του νομοθετικού έργου.²⁷

Είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι η εκπαίδευση των τελικών χρηστών για την αξιοποίηση ευφύων λειτουργιών, καθώς και συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης εν γένει, αποτελεί βασικό στοιχείο κάθε ολοκληρωμένης ψηφιακής στρατηγικής. Χωρίς συστηματική ανάπτυξη ψηφιακών δεξιοτήτων, τα αναμενόμενα οφέλη των νέων τεχνολογιών περιορίζονται, ενώ οι αναφορές σε ηθική και υπεύθυνη ενσωμάτωση της τεχνητής νοημοσύνης στη δημόσια διοίκηση κινδυνεύουν να παραμείνουν κενό γράμμα. Συνεπώς, η δημόσια διοίκηση οφείλει να υιοθετήσει διαφοροποιημένο εκπαιδευτικό πλαίσιο που απευθύνεται τόσο στην ηγεσία και στα στελέχη της όσο και στην κοινωνία των πολιτών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της νέας εκπαιδευτικής προσέγγισης αποτελεί το πρόγραμμα AI4GOV-X που

²⁷ Βλ. F. Fitsilis, M. Kamilaki, B. Gatos, V. Katsouros & G. Mikros, «The Hellenic Parliament's Approach to Digital Sovereignty for the Era of Artificial Intelligence», *International Journal of Parliamentary Studies* (2026), διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1163/26668912-bja10127>.

στοχεύει στην ανάπτυξη ολοκληρωμένων δεξιοτήτων τεχνητής νοημοσύνης στον δημόσιο τομέα.²⁸

V. Συμπεράσματα και προτάσεις

Η τεχνητή νοημοσύνη μπορεί να ενισχύσει την καλή νομοθέτηση, υποστηρίζοντας την ανάλυση δεδομένων και τη σύνθεση πληροφοριών, χωρίς να υποκαθιστά τον νομοθέτη. Η αξιοποίησή της απαιτεί ωστόσο υπεύθυνη χρήση, δομημένη εκπαίδευση και θεσμική προσέγγιση με σαφή στρατηγική στόχευση. Η εφαρμογή της στο πεδίο της νομοθέτησης χρειάζεται να διέπεται από ολιστική προσέγγιση που περιλαμβάνει στρατηγική, ιεράρχηση προτεραιοτήτων, εκπαίδευση, υλοποίηση και διακυβέρνηση.²⁹ Η προσέγγιση αυτή μπορεί να αξιοποιεί άμεσα διαθέσιμες λύσεις, όπως υπηρεσίες μετατροπής ομιλίας σε κείμενο, ανάλυση συναισθήματος, chatbots και μεγάλα γλωσσικά μοντέλα, προκειμένου να επιτύχει γρήγορα και απτά αποτελέσματα. Εφαλτήριες επιτυχημένες εφαρμογές μπορούν να αναδείξουν την πρακτικότητα και την αξία της ενσωμάτωσης της τεχνητής νοημοσύνης στην νομοπαρασκευαστική διαδικασία και να δημιουργήσουν δυναμική για την ανάπτυξη πιο σύνθετων και κρίσιμων λειτουργιών.

Πολλές από τις τεχνολογίες που εντοπίστηκαν και αναφέρθηκαν έχουν φτάσει πλέον σε σημαντικό επίπεδο ωριμότητας και μπορούν να εφαρμοστούν άμεσα. Ωστόσο, η δυναμική φύση τους καταδεικνύει την ανάγκη για σημαντική επένδυση στη συνεχή παρακολούθηση του τεχνολογικού τοπίου. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η χρήση ευφών λειτουργιών στη νομοθέτηση μελετάται εδώ και αρκετά χρόνια. Η υλοποίηση αντίστοιχων μελετών στη Χώρα μας,

²⁸ Το πρόγραμμα προσφέρει ευέλικτη, αρθρωτή (αγγλ. modular) εκπαίδευση μέσω συστήματος μικροδιαπιστευτηρίων (αγγλ. micro-credentials) για τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης σε θέματα τεχνητής νοημοσύνης, διαχείρισης δεδομένων και ψηφιακής διακυβέρνησης, Βλ. AI4GOV-X, διαθέσιμο στο: <https://ai4gov-x.eu/>.

²⁹ Βλ. F. Fitsilis, J. von Lucke & G. Mikros, «On the Strategic Integration of Artificial Intelligence in Parliaments: A Five-Point Framework», σε E. Schweighofer, S. Eder, F. Costantini, F. Schmutz (Εκδ.), Human-Machine Cooperation in Cyberspace (IRIS 26 proceedings) (Βέρνη: Editions Weblaw, 2026), σσ. 155-164, διαθέσιμο στο: https://register.weblaw.ch/bookstore.php?method=download&book_id=2877&download_id=3008.

με ενδεχομένως προσαρμοσμένη μεθοδολογία και σαφή στόχευση, κρίνεται επομένως απαραίτητη. Με βάση τα συμπεράσματά τους, είναι σημαντικό να σχεδιαστεί στη συνέχεια οδικός χάρτης εφαρμογής, ο οποίος μπορεί να περιλαμβάνει, για παράδειγμα, πιλοτικές εφαρμογές, σταδιακή ενσωμάτωση εργαλείων, χρήση ανοιχτών τεχνολογιών και προτύπων, καθώς και μεθόδους συνεχούς αξιολόγησης και βελτίωσης. Επιπλέον, κρίνεται απαραίτητο να εξεταστεί η συμμόρφωση των τοπικών εφαρμογών τόσο με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2024/1689 για την τεχνητή νοημοσύνη όσο και με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2024/903 για τη Διαλειτουργική Ευρώπη (αγγλ. Interoperable Europe Act), για την προώθηση της διαλειτουργικότητας μεταξύ εθνικών και ευρωπαϊκών συστημάτων.

Εν κατακλείδι, η τεχνητή νοημοσύνη έχει τη δυνατότητα να μεταμορφώσει ριζικά τις θεσμικές λειτουργίες, όπως τη νομοθέτηση, καθιστώντας τις πιο αποτελεσματικές. Αυτό, ωστόσο, προϋποθέτει προσεκτική εξέταση τεχνικών, ρυθμιστικών και ηθικών παραμέτρων. Η μελλοντική έρευνα θα πρέπει να επικεντρωθεί στην ανάπτυξη προσαρμοσμένων εργαλείων και ευφών λειτουργιών. Η στενή συνεργασία μεταξύ δημοκρατικών θεσμών, ακαδημαϊκών ιδρυμάτων και του ιδιωτικού τομέα είναι απαραίτητη για την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων και τη διασφάλιση της υπεύθυνης εφαρμογής τους. Τέλος, παραμένουν ανοιχτά σημαντικά ζητήματα, όπως η φύση και το επίπεδο της ανθρώπινης εποπτείας, αλλά και οι μακροπρόθεσμες επιπτώσεις της χρήσης προηγμένων τεχνολογιών στη νομοθέτηση. Η σταδιακή ανταπόκριση σε αυτά τα ερωτήματα θα καθορίσει το μέλλον της τεχνητής νοημοσύνης στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία.

Παναγιώτης Μαντζούφας*: Η Καλή Νομοθέτηση ως Εγγύηση του Κράτους Δικαίου¹

Εισαγωγή

Σε όλα τα εγχειρίδια του συνταγματικού δικαίου η νομοθέτηση, δηλαδή η διαδικασία παραγωγής των κανόνων δικαίου και το περιεχόμενό τους, εξετάζεται πρωτίστως από το πρίσμα της συμφωνίας τους με το Σύνταγμα και σχεδόν καθόλου δεν συνδέεται με την πραγματική επιλογή που οδηγεί στην παραγωγή των κανόνων αυτών δικαίου, υπό την έννοια της έρευνας γύρω από την ορθότητα μιας νομοθετικής απόφασης². Το νομοθετείν ως διαδικασία τοποθετείται στο πεδίο της δικαστικώς ανέλεγκτης διακριτικής ευχέρειας του νομοθέτη και υπαγορεύεται από τις πολιτικές επιλογές του τελευταίου και ως εκ τούτου δεν ανήκει στο πεδίο της νομικής επιστήμης που είναι επιστήμη ερμηνευτική των ρυθμίσεων και, καταρχήν, δεν ασχολείται με την διαδικασία διαμόρφωσή τους³.

Στην ρίζα αυτής της διάκρισης βρίσκεται ο αυστηρός διαχωρισμός του περιεχομένου από την διαδικασία παραγωγής των κανόνων του δικαίου και κατά βάση η διάκριση του δικαίου από την πολιτική. Ωστόσο, ο διαχωρισμός αυτός δεν είναι ακριβής. Η ορθή νομοθέτηση δεν αφορά στην πολιτική σκοπιμότητα που εξυπηρετεί μια ρύθμιση, ούτε σε αυτούς καθεαυτούς τους δικαιοπολιτικούς στόχους της αλλά πρωτίστως στη σχέση των νομοθετικών επιλογών με τους στόχους αυτούς, όπως εκτίθενται στην οικεία αιτιολογική έκθεση.

* Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

¹ Το κείμενο της γραπτής συμβολής μου στο συνέδριο με θέμα «*Κανόνες Καλής Νομοθέτησης στο Πλαίσιο της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης*», βασίστηκε στην μονογραφία μου «Π. Μαντζούφας, Καλή Νομοθέτηση και κράτος δικαίου, πολυνομία, κακονομία και μη εφαρμογή των νόμων, Ευρασία, 2018».

² Βλ. Π.Σούρλα, *Νομοθετική θεωρία και νομική επιστήμη*, Αντ. Σάκκουλας, 1981.

³ Βλ. Π.Σούρλα, *Νομοθετική θεωρία...* ό.π, σ. 2.

Στην πράξη, όλοι γνωρίζουμε, ότι πρωταγωνιστικό ρόλο στην κατάστρωση μιας νομοθετικής ρύθμισης παίζουν οι νομικοί, με την συμμετοχή τους σε παρασκευαστικές επιτροπές, στην διαβούλευση του νόμου, στην Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕΝΕ) και γενικότερα στην όλη διαδικασία παραγωγής ενός νόμου, πριν αυτός ενταχθεί στην ειδικότερη διαδικασία, ανάλογα με τον τύπο του, που θα οδηγήσει στην θέση του σε ισχύ. Η σύγκριση με την προγενέστερη ρύθμιση, η ανάδειξη των ανεπαρειών της, η σύγκριση με τυχόν ανάλογες ρυθμίσεις αλλοδαπών δικαιοταξιών, τα πορίσματα και οι τυχόν δυσλειτουργίες από την εφαρμογή του νόμου, οι νέες κοινωνικές και οικονομικές αναγκαιότητες που πρέπει να εξυπηρετηθούν, σκιαγραφούν ένα πολυσύνθετο νομικό περιβάλλον που απαιτεί πολύπλευρες γνώσεις και εμπειρίες. Οι ρυθμίσεις θα αποβούν επιτυχείς, εφόσον εξασφαλίσουν τις αναγκαίες κοινωνικές συναινέσεις και την αποδοχή των προσώπων στους οποίους απευθύνονται και τους οποίους αφορούν.

Η συνολική διεργασία παραγωγής ενός νομοθετήματος θα καταλήξει, εφόσον καταλήξει, στην νομοτεχνική κατάστρωση ενός κειμένου -φάση στην οποία αναπόφευκτα κυρίαρχο ρόλο διαδραματίζουν οι νομικοί- που πρέπει να διαθέτει όλα εκείνα τα γνωρίσματα που πρέπει να διαθέτει ένα νομοθέτημα: Ορθή και ξεκάθαρη περιγραφή, τόσο του αντικειμένου που επιδιώκεται να ρυθμιστεί, όσο και της λύσης που επιλέχθηκε. Ακόμα, σαφήνεια λόγου, ακρίβεια στην έκφραση και συνοχή των ρυθμίσεων μεταξύ τους ώστε να αποτελούν ένα σύστημα κανόνων και να μην αλληλοϋπονομεύονται. Επιπλέον, πρέπει να επιδιώκεται η αποσαφήνιση των σχέσεων των νέων ρυθμίσεων με το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς προκειμένου να αποφεύγεται η διασπορά των κανόνων σε πολλά διαφορετικά νομοθετήματα, με απώτερο σκοπό την συγκέντρωση των ρυθμίσεων, εφόσον είναι εφικτό, σε ένα ενιαίο νομοθέτημα.

Από τις στοιχειώδεις αυτές προϋποθέσεις προκύπτει ότι η νομική επιστήμη μπορεί να παίζει έναν σημαντικό ρόλο στην θέση του δικαίου, ουσιαστικά στην επεξεργασία μίας νομοθετικής θεωρίας

και στην χάραξη μιας νομοθετικής πολιτικής προκειμένου να αποκτήσει ο νομοθέτης τα απαραίτητα μεθοδολογικά εργαλεία που απαιτεί το ορθώς νομοθετύν. Υπό το πρίσμα αυτό ως νομοθετική επιστήμη⁴ (*Gesetzgebungslehre*) και νομοθετική θεωρία νοείται, όχι η εκπόνηση τεχνικών συμβουλών για την επίλυση ζητημάτων νομοτεχνικής κατάστρωσης του δικαίου, αλλά η επεξεργασία μεθόδων, με την βοήθεια των οποίων ελέγχεται ορθολογικά το περιεχόμενο του θετού δικαίου⁵. Η ανάγκη μιας τέτοιας θεωρίας απορρέει από την διαπίστωση ότι τα προβλήματα που συνδέονται με την θέσπιση του ορθού δικαίου είναι διαφορετικής φύσεως από τα προβλήματα που συνδέονται με την εφαρμογή του δικαίου⁶.

Επιπλέον, η επεξεργασία μιας νομοθετικής θεωρίας προϋποθέτει την αποσύνδεση από μια κλασική δογματική διδασκαλία θετικιστικής προέλευσης που περιορίζει το αντικείμενο της νομικής επιστήμης στην εφαρμογή του κανόνα δικαίου και στα προβλήματα που απορρέουν από αυτόν, ενώ υπάγει το νομοθετύν στο πεδίο της πολιτικής τέχνης ή στο πεδίο της φιλοσοφίας του δικαίου⁷.

Η στροφή προς την νομοθετική θεωρία και τα συναφή ερωτήματα του ορθώς νομοθετύν απορρέει από την σημαντική αλλαγή του ρόλου του νομοθέτη στο περιβάλλον που διαμορφώθηκε από τον αυξημένο ρόλο του κράτους πρόνοιας στις μεταπολεμικές κοινωνίες της δύσης⁸. Η σύγχρονη νομοθεσία καλείται να ρυθμίσει τομείς και αντικείμενα που θα ήταν αδιανόητα για τα εθνικά κράτη του πρώιμου καπιταλισμού του 19^{ου} αιώνα.

⁴ Βλ. Για την νομοθετική θεωρία, βλ. *O.Fliedner*, *Rechtsetzung in Deutschland*, Nomos, 2013.

⁵ Βλ. *Ο.Ζόγουρα*, Σύγχρονες εξελίξεις της «εσωτερικής» διαδικασίας νομοθετήσεως εις τον νέον ρυθμιστικόν περιβάλλον: Εκτιμήσεις συνεπειών των νόμων και πειραματική νομοθέτησις, Εφαρμογές δημοσίου δικαίου 1/2001, σ. 4 επ. (ανάτυπο) και τις εκεί παραπομπές.

⁶ Βλ. *Π.Σούρλα*, *Νομοθετική θεωρία...*, ό.π, σ. 8.

⁷ Βλ. *Π.Σούρλα*, *Νομοθετική θεωρία...*, ό.π, σ. 9.

⁸ Βλ. *Π.Σούρλα*, *Νομοθετική...*, ό.π, σ. 10.

Ο νέος ρόλος του κράτους που είναι ρυθμιστικός και επιτελικός και οι αυξημένες απαιτήσεις για νομοθέτηση.

Στο μεσοπόλεμο, η εκτεταμένη παρέμβαση του νομοθέτη στο οικονομικό πεδίο για τον περιορισμό των ακραίων συνεπειών της λειτουργίας της αγοράς, σε συνδυασμό με τις ανάγκες ανοικοδόμησης των κοινωνιών με την βοήθεια του κράτους μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, ανέδειξε την κρατική παρέμβαση σε βασικό μοχλό οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Ένα από τα βασικά εργαλεία αυτής της παρέμβασης ήταν η νομοθεσία. Η αυξανόμενη επέμβαση του κράτους σε όλο και περισσότερα πεδία της κοινωνικής ζωής εκφράστηκε με μια εκνομίκευση των σχέσεων αυτών και με μια εντατική χρήση της νομοθέτησης ως μέσου παρέμβασης⁹. Οι τομείς της υγείας, της παιδείας, της κοινωνικής ασφάλισης, ο οικονομικός προγραμματισμός των κρατικών επεμβάσεων στις καθημαγμένες κοινωνίες της δύσης απέτελεσαν τα νέα πεδία νομοθέτησης, στα οποία ο δημοκρατικά εκλεγμένος νομοθέτης έρχεται αντιμέτωπος με πρωτόγνωρες ανάγκες ρυθμίσεων τόσο ποσοτικά, όσο και ποιοτικά. Ο νόμος, γενικότερα η δικαιική ρύθμιση, απέκτησε ένα ειδικό βάρος, με συνέπειες τόσο την γραφειοκρατικοποίηση όσο και την εν πολλοίς αναπόφευκτη δικαστικοποίηση των κοινωνικών σχέσεων. Η ύλη της νομοθεσίας πολλαπλασιάστηκε προσπαθώντας να υπηρετήσει τα νέα κρατικά καθήκοντα. Σε αυτά προστέθηκαν και οι κίνδυνοι για τα ατομικά δικαιώματα από την εκτεταμένη εφαρμογή τεχνολογικών επιτευγμάτων (σε πεδία όπως το περιβάλλον, τα προσωπικά δεδομένα, η βιοϊατρική, η τεχνητή νοημοσύνη), πεδία τα οποία επίσης απαιτούν προστατευτικές παρεμβάσεις μέσω ρυθμίσεων¹⁰.

Στα νέα κρατικά καθήκοντα και στις αυξημένες ανάγκες συνεχούς νομοθέτησης καθοριστικός ήταν ο ρόλος της διεθνούς νομοθεσίας καθώς και του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης(ΕΕ). Η υποχρέωση ένταξης ενός τεράστιου όγκου διεθνών και ενωσιακών ρυθμίσεων στο εθνικό δίκαιο, σε ποικίλα επίπεδα και σε κυμαινόμενη ένταση,

⁹ Βλ. Π.Καρκατσούλη, Η νομοθέτηση ως επιστήμη, Αντ. Σάκκουλας, 1990, σ. 20-21.

¹⁰ Βλ. Π.Μαντζούφα, Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης, Υγεία - Ιδιωτικότητα - Περιβάλλον, Σάκκουλας, 2006, ιδίως σ. 173 επ.

μορφή και βαθμό ενσωμάτωσης, θέτει τον εθνικό νομοθέτη ενώπιον εκρηκτικών προκλήσεων και καθιστά την ανάγκη της ορθής νομοθέτησης επιτακτικότερη από ποτέ.

Το δίκαιο πλέον περισσότερο επιδρά, συντονίζει, προτρέπει παρά καταναγκάζει και επιβάλλει συμπεριφορές, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν διατηρεί τον παραδοσιακό του ρόλο του καταναγκασμού. Οι σταθμίσεις μεταξύ αντίρροπων εννόμων αγαθών, η ικανοποίηση αντιμαχόμενων συμφερόντων, η ευμεταβλητότητα των βιοτικών σχέσεων, η ρευστότητα των συνθηκών που μεταβάλλονται με ρυθμούς καταιγιστικούς, υπονομεύουν τις σταθερές αρχές μιας δικαιοταξίας που απέβλεπε παραδοσιακά στον μακρύ ιστορικό χρόνο. Επιπλέον, η κοινωνική λειτουργία των κανόνων δικαίου, η μετρήσιμη αποτελεσματικότητα των νομοθετικών ρυθμίσεων σε σχέση με τον εκάστοτε επιδιωκόμενο σκοπό, οι οικονομικές επιπτώσεις και το κόστος εφαρμογής των ρυθμίσεων στην συνολική λειτουργία της οικονομίας, το γραφειοκρατικό αποτύπωμα των διαδικασιών που εισάγονται με τις ρυθμίσεις και η διοικητική επιβάρυνση που συνεπάγονται, είναι ορισμένα από τα ζητήματα με τα οποία πρέπει να αναμετρηθεί ο νομοθέτης. Στο πλαίσιο των εκτιμήσεων αυτών, αναδύθηκε ως βασική παράμετρος της νομοθέτησης, η έννοια της λειτουργικότητας του νόμου, αντικείμενο που ανήκει μεν στις διοικητικές επιστήμες και την κοινωνιολογία του δικαίου, επηρεάζει ωστόσο και την δογματική του δικαίου¹¹.

Οι πολύπλοκες κοινωνίες του μεταβιομηχανικού καπιταλισμού ωθούνται, για τους λόγους που ακροθιγώς θίξαμε παραπάνω, προς μια πολυνομία που με την σειρά της οδηγεί σε κακονομία και εντέλει εκβάλλει συχνά σε ανομία. Σε αυτό το περίπλοκο περιβάλλον φαινόμενα άγνοιας των κανόνων δικαίου, ζητήματα διαχρονικού δικαίου και αμφιβολίες γύρω από το ισχύον δίκαιο είναι πολύ συχνές, ενώ συνήθη είναι τα φαινόμενα αντιφατικών ρυθμίσεων που συρρέουν επί της ίδιας ρυθμιστέας ύλης χωρίς ο ερμηνευτής αλλά και ο εφαρμοστής του δικαίου να μπορεί να

¹¹ Βλ. Π.Καρκατσούλη, Η νομοθέτηση..., ό.π, σ. 17.

καταλήξει με ασφάλεια στο ισχύον δίκαιο. Υπάρχει μια πληθώρα ετερογενούς υλικού που δημιουργεί στο νομοθέτη αδυναμία να εποπτεύσει και να επεξεργαστεί τις πληροφορίες που αντλούνται από το κοινωνικό πεδίο, αδυναμία που αντανakλάται και στην παραγωγή νόμων που συχνά είναι πολυδαίδαλοι και αντιφατικοί¹².

Συνέπεια αυτού είναι το δίκαιο να μην μπορεί να ανταποκριθεί, παρά μόνο εν μέρει, στις κανονιστικές ανάγκες και προσδοκίες της κοινωνίας.

Η θέσπιση και η εφαρμογή του δικαίου ως διαδικασίες με κοινό θεωρητικό υπόβαθρο

Στο περιβάλλον αυτό και υπό τις αυξημένες ανάγκες νομοθέτησης η νομοθετική θεωρία ανάγεται στην μέθοδο, με την βοήθεια της οποίας θα προετοιμάσουμε ορθολογικά και θα θεμελιώσουμε τις νομοθετικές αποφάσεις, διερευνώντας την επιχειρηματολογία που στηρίζει μια προτεινόμενη νομοθετική επιλογή, χωρίς να είναι αναγκαίο να καταλήξει κανείς σε ένα και μόνο ορθό περιεχόμενο μιας ρύθμισης¹³.

Έχοντας τα παραπάνω ως βάση, αναγνωρίζουμε ότι υπάρχει ένα κοινό υπόβαθρο, όπως αναδεικνύεται από την ερμηνεία, μεταξύ της θέσπισης και της εφαρμογής ενός κανόνα δικαίου. Η διαπίστωση επιβεβαιώνεται και από τον δικαστικό έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων, όπως για παράδειγμα διενεργείται από το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας, το οποίο σε αρκετές περιπτώσεις σπεύδει να υποδείξει βελτιώσεις των νόμων, προκειμένου ο νομοθέτης, βελτιώνοντας το περιεχόμενό τους να τους καταστήσει συνταγματικούς αλλά και λειτουργικότερους¹⁴.

Υπό αυτό το πρίσμα, έχει υποστηριχθεί¹⁵ ότι υφίσταται ένα ευρύτερο συνταγματικό καθήκον του κράτους να νομοθετεί με

¹² Βλ. Π.Καρκατσούλη, Η νομοθέτηση..., ό.π, σ. 24-25.

¹³ Βλ. Π.Σούρλα, Νομοθετική θεωρία..., ό.π, σ. 83.

¹⁴ Βλ. Για τα παραδείγματα βλ. Π.Καρκατσούλη, Η νομοθέτηση ..., ό.π, σ. 26.

¹⁵ Βλ. Π.Καρκατσούλη, Η νομοθέτηση ..., ό.π, σ. 44 επ.

τρόπο ορθολογικό διότι αυτό ανταποκρίνεται στις αρχές του κράτους δικαίου. Εν προκειμένω, ζητήματα που αφορούν την σκοπιμότητα μιας ρύθμισης, τις εναλλακτικές που υπάρχουν, την επιλογή του χρόνου και την έκταση μιας ρύθμισης, την χρονική της διάρκεια, είναι θέματα που δεν μπορούν να αφήνουν αδιάφορο τον συντακτικό νομοθέτη, διότι από αυτά εξαρτάται η ποιότητα του νομικού πολιτισμού μιας πολιτείας και η προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών.

Αν σκιαγραφήσουμε τα στάδια που θα έπρεπε να διανύσει μια διαδικασία ορθής νομοθέτησης με βάση μια νομοθετική θεωρία¹⁶ θα καταλήγαμε στα εξής: α) ακριβής προσδιορισμός του νομοθετικού σκοπού, β) προσπάθεια εντοπισμού της σύνδεσης των βιοτικών σχέσεων που θέλουμε να ρυθμίσουμε με τους νομοθετικούς στόχους που θέσαμε, προκειμένου να γνωρίζουμε ποιο είναι το φάσμα των διαθέσιμων μέσων που μπορούμε να επιλέξουμε, γ) επιλογή του κατάλληλου μέσου με αντίστοιχη στάθμιση των οικονομικών και κοινωνικών συνεπειών του (κόστος, αποτελεσματικότητα) προκειμένου να επιβεβαιώσουμε αν η νομική ρύθμιση είναι ο πιο κατάλληλος τρόπος ή αν υπάρχουν άλλες εναλλακτικές μορφές κοινωνικής παρέμβασης, δ) επιλογή των κατάλληλων νομικών εργαλείων και η τεχνική κατάστρωση των κανόνων με την βοήθεια της νομοθετικής τεχνικής και ε) θέση σε ισχύ της επιλεγείσας ρύθμισης.

Με βάση τα παραπάνω, η νομοθετική θεωρία¹⁷, δεν περιορίζεται ούτε σε μια τεχνική της κατάστρωσης της νομοθετικής ρύθμισης, ούτε συμερίζεται την θετικιστική κριτική ότι η γνώση του ορθού και αγαθού δεν εμπλέκεται στο προσδιορισμό του περιεχομένου μιας νομοθετικής απόφασης. Η ορθολογική θεμελίωση του πρακτέου και του ορθού στην νομοθέτηση, μολονότι συναντά ένα

¹⁶ Βλ. Π.Σούρλα, *Νομοθετική θεωρία...*, ό.π, σ. 114 επ.

¹⁷ Βλ. E.V. Heyen, *Historische und philosophische Grundfragen der Gesetzgebungslehre*, σε W. Schreckenberger, etc. (eds), *Gesetzgebungslehre: Grundlagen, Zugänge, Anwendung*, Stuttgart, W. Kohlhammer, 1986, σ. 11-20, S Emmenegger, *Gesetzgebungskunst. Gute Gesetzgebung als Gegenstand einer legislativen Methodenbewegung in der Rechtswissenschaft um 1900* (Tübingen, Mohr Siebeck, 2006).

ισχυρό αντίλογο, θεμελιώνεται και στα πορίσματα της σύγχρονης πρακτικής φιλοσοφίας, η οποία βασίζεται, ανάμεσα στα άλλα, στην διϋποκειμενική συναίνεση γύρω από τους κανόνες μιας ιδεώδους γλωσσικής επικοινωνίας¹⁸.

Πίσω από κάθε πολιτική επιλογή που μετατρέπεται σε νομοθετική ρύθμιση, υπάρχουν τα κίνητρα του νομοθέτη, οι στόχοι που θέλει να υπηρετήσει και τα συμφέροντα που τυχόν θα επηρεαστούν, εφόσον ο νόμος εφαρμοστεί. Μοιραία, μεταξύ της νομοθετικής απόφασης και της συγκεκριμένης εφαρμογής του νόμου υπάρχει μια απόσταση την οποία ο χρόνος διευρύνει καθώς η εφαρμογή του νόμου συχνά απομακρύνεται χρονικά όχι μόνο από την θέσπιση αλλά και από την αφορμή που τον γέννησε. Σε κάθε περίπτωση η ορθολογική νομοθέτηση απαιτεί έναν προσανατολισμό προς συγκεκριμένα αποτελέσματα¹⁹.

Η δημοκρατική νομιμοποίηση του νόμου στα κοινοβουλευτικά συστήματα φιλοδοξεί να μειώσει αυτή την απόσταση, αλλά δεν την καταλύει, διότι ο γενικός και αφηρημένος χαρακτήρας του νόμου και η διάκριση αντιπροσώπων από αντιπροσωπευόμενους υποδηλώνει πάντα την απόσταση αυτή²⁰. Επιπλέον, βασική επιδίωξη του νόμου είναι η διατήρηση της κοινωνικής ειρήνης. Μια έννομη τάξη στην οποία το δίκαιο θέτει ένα όριο στις εξουσιαστικές σχέσεις που αναπτύσσονται μέσα στην κοινωνία είναι πιο δίκαιη και εξασφαλίζει την κοινωνική ειρήνη σε σχέση με μια κατάσταση όπου ο ισχυρότερος επιβάλλει την βούλησή του²¹.

¹⁸ Βλ. Π.Σούρλα, Νομοθετική θεωρία..., ό.π, σ. 204 επ.

¹⁹Βλ. Hansgeorg Frohn, Gesetzesbegriff und Gewaltenteilung – Entscheidungstheoretische Vorstudie zu einer Informationsverarbeitungs- theorie des legislativen Verhaltens – Zugleich ein Beitrag zur verfassungsrechtlichen Problematik politischer Planung und integrierter Verwaltungsinformationssysteme, Athenäum Verlag, Königstein im Taunus 1981, σ. 9-33.

²⁰ Βλ. M.Kloepfer, ό.π, σ. 67-68 επ.

²¹ Βλ. Ernst Benda, Der soziale Rechtsstaat, in: Ernst Benda (Hrsg.)/ Werner Maihofer (Hrsg.)/ Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Walter de Gruyter & Co, Berlin, 1994, σ. 720-755 (E.Benda, Το κοινωνικό κράτος δικαίου, πρβλ. Βασίλης Κ.Μποτόπουλος, μετ. Παναγιώτης Κ.Τσούκας, εκδ. Αντ.Σάκκουλας, 1998).

Γίνεται αποδεκτό ότι η νομοθεσία παίζει σημαίνοντα ρόλο στην συγκεκριμενοποίηση του συνταγματικού κειμένου, καθώς ο νόμος είναι εκείνος που δίνει, στην πλειοψηφία των περιπτώσεων, νομοθετική υπόσταση και πρακτική εφαρμοσιμότητα στο Σύνταγμα επηρεάζοντας, συχνά, ακόμα και την ερμηνεία του²².

Η εκνομίκευση των κοινωνικών σχέσεων ως στοιχείο του κράτους δικαίου και η ποιότητα της νομοθέτησης.

Παρατηρούμε λοιπόν ότι μαζί με τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές της νομιμότητας της δράσης της Διοίκησης και τις εγγυήσεις δικαστικής προστασίας, υπάρχει και μια διαρκώς ενισχυόμενη διαδικασία εκνομίκευσης²³ των σχέσεων που αποτελεί χαρακτηριστικό της παράδοσης του κράτους δικαίου και του ίδιου του συνταγματικού κράτους²⁴.

Η εκνομίκευση τροφοδοτείται και από την αντίληψη των πολιτών ότι τόσο οι σχέσεις τους με το κράτος, όσο και οι μεταξύ τους σχέσεις πρέπει να αντιμετωπίζονται με ρυθμίσεις, έτσι ώστε η επίκληση του νόμου να θεωρείται από τους πολίτες ως ο μοναδικός τρόπος επίλυσης των διαφορών τους και το δίκαιο να έχει καταστεί ο συμβολικός και πραγματικός διάυλος διευθέτησης όλων των σχέσεων εντός ενός κράτους. Η εκνομίκευση με αυτήν την έννοια αφορά την επέκταση του δικαίου σε κοινωνικά πεδία που υπάγονταν προηγουμένως σε άλλους κώδικες και κανόνες συμπεριφοράς (π.χ. εθιμικούς κανόνες) με συνέπεια την υπερτροφία

²² Βλ. Σ.Βλαχόπουλου, Η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος-Η προσαρμογή του συνταγματικού κειμένου στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, 2014, σ. 158 επ.

²³ Για την έννοια της εκνομίκευσης στην γερμανόφωνη βιβλιογραφία βλ. αντι πολλών την συλλογή μελετών σε R.Voigt (επιμ.), Verrechtlichung: Analysen zu Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse, Athenäum, Königstein, 1980.

²⁴ Βλ. H.Schulze-Fielitz, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, Duncker & Humblot, Berlin, 1988, σ. 39 επ.

του και την συρρίκνωση όλων των εναλλακτικών τρόπων επίλυσης των διαφορών μεταξύ των πολιτών²⁵.

Μια κριτική που έχει ασκηθεί στο φαινόμενο της εκνομίκευσης²⁶ είναι ότι έχει μετατρέψει το κράτος σε μηχανισμό συνεχούς παραγωγής κανόνων, εγκλωβισμένο σε μια γραφειοκρατία, μέσα στην οποία χάνεται η πολιτική ουσία των φαινομένων, ενώ το ίδιο το δίκαιο διασπάται σε επιμέρους μικρορυθμίσεις που εκπονούνται κυρίως από την Διοίκηση. Έτσι στραγγαλίζεται η λειτουργία της οικονομία και οι σχέσεις των πολιτών με το κράτος περιπλέκονται σε βαθμό ασφυξίας. Με την συνεχή αύξηση του αριθμού των νομικών ρυθμίσεων που παρουσιάζεται τόσο ως επέκταση του δικαίου σε τομείς που προηγουμένως δεν ρύθμιζε, όσο και ως εξειδίκευση των ισχυόντων ρυθμίσεων με νέες ρυθμίσεις, -το φαινόμενο που ονομάζεται ως ρυθμιστική πλημμυρίδα²⁷- ετέθη το ζήτημα της ποιότητας της νομοθεσίας, αλλά και της αδυναμίας του να επιτελέσει το κοινωνικό του ρόλο. Η γενικότητα και ο αφηρημένος χαρακτήρας των ρυθμίσεων είναι σύμφυτος με το πνεύμα του κράτους δικαίου, όπως αποτυπώνεται στο έργο των κλασσικών του διαφωτισμού²⁸.

Έτσι η εκνομίκευση των κοινωνικών σχέσεων είναι σύμφυτη με το κράτος δικαίου, ενώ η απορρύθμιση θέτει σε κίνδυνο την λειτουργία της οικονομίας και εν τέλει τα δικαιώματα των πολιτών. Επομένως, το δίλλημα δεν τίθεται μεταξύ υπερρύθμισης και απορρύθμισης, αλλά ως αναγκαιότητα επιλογής της σωστής και ποιοτικής νομοθέτησης που αποτελεί το νέο περιεχόμενο ενός

²⁵ Βλ. Π.Καρκατσούλη, Ρύθμιση, απορρύθμιση, μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, ό.π, σ. 22 επ.

²⁶ Βλ. G. Teubneur, Verrechtlichung-ein ultrazyklisches Geschehen, Institut für Staatswissenschaft, München, 1997, σ. 11 επ.

²⁷ Βλ. H.J. Vogel, Zur Diskussion um die Normenflut, Juristenzeitung, 34/1979, σ. 321 επ., F.Kirchhof, Normenflut- Dilemma ohne Ausweg, σε R.Scholtz, (Hrsg.), Wandlungen in Technik und Wirtschaft als Herausforderung des Rechts, Hans Martin Schleyer-Stiftung, Köln, 1985

²⁸ Ο Μοντεσκιέ, (Το πνεύμα των νόμων, Βιβλίο ΙΧ, κεφάλαιο 6, εκδ. Γνώση, Αθήνα, 2006) αναφέρει ότι μια δεσποτική κυβέρνηση είναι εκείνη που παίρνει εξαιρομικευμένες αποφάσεις που δεν ερείδονται σε νόμους γενικούς με διάρκεια και σταθερότητα.

σύγχρονου κοινωνικού κράτους δικαίου. Σε ένα σύγχρονο κοινωνικό κράτος δικαίου οι πολίτες απαιτούν από το νόμο να εγγυάται ότι η δράση του κράτους θα είναι προβλέψιμη και ότι οι σχέσεις τους με αυτό θα διέπονται από ασφάλεια δικαίου και βεβαιότητα, χωρίς περιττές ρυθμίσεις ή ρυθμίσεις που δεν εφαρμόζονται ή είναι αόριστες, που προκαλούν παρενέργειες και αρνητικές συνέπειες σε άλλα πεδία από τα ρυθμιζόμενα, ρυθμίσεις που χαρακτηρίζονται από ασάφεια και ακυριολεξία, επιπολαιότητα και έλλειψη συνοχής και συμβατότητας με τις ισχύουσες ρυθμίσεις.

Με άλλα λόγια, δεν υπάρχει ένα θεωρητικό πρότυπο του τέλειου νόμου ή της έννομης τάξης η οποία θα αποτελείται από άρτιους νόμους, απαλλαγμένη από την πολυνομία και την κακονομία. Ιδεώδης αριθμός νόμων δεν νοείται, διότι οι νόμοι πρέπει να υπηρετούν κοινωνικές ανάγκες τις οποίες το κράτος είναι επιφορτισμένο να καλύπτει και μέσω της νομοθεσίας. Το αίτημα για καλή νομοθέτηση αποτελεί ένα διαρκή στόχο συνταγματικά θεμελιωμένο που μάλλον είναι μοιραίο να μένει, εν μέρει, ανεκπλήρωτος. Ωστόσο, η διαρκής βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας είναι εφικτός στόχος εφόσον έχουμε συνείδηση των παθογενειών και επιδιώκουμε οργανωμένα να τις εξαλείψουμε.

Η πρωταρχική υποχρέωση του νομοθέτη είναι να τηρεί το Σύνταγμα ανεξάρτητα από κριτήρια ποιότητας, καθώς ένας νόμος μπορεί να είναι «κακός» παρά την τήρηση του Συντάγματος ενώ δεν είναι αναγκαστικά ποιοτικός μόνο και μόνο αν τηρεί το Σύνταγμα. Επομένως, πρέπει κανείς να εισάγει κριτήρια ποιότητας επί τη βάση των οποίων αξιολογείται ένας νόμος, ανεξάρτητα από το ζήτημα της συνταγματικότητά του. Πέραν αυτού υπάρχουν και συγκεκριμένοι δικαιοπολιτικοί λόγοι που επιβάλλουν την ύπαρξη ποιοτικών νόμων²⁹. Επειδή σε ένα δημοκρατικό καθεστώς η κρατική δράση πρέπει να είναι νομιμοποιημένη στην συνείδηση των πολιτών³⁰ και επειδή η νομοθεσία αποτελεί ένα πολύ σημαντικό

²⁹ Βλ. *O. Fliegener, Rechtsetzung in Deutschland – Gesetzgebung in der Demokratie*, 1. Auflage, Nomos, Baden-Baden 2013, σ. 56-58

³⁰ Για την διάκριση νομιμότητας από νομιμοποίηση βλ. *Α.Μάνεση, Συνταγματικό δίκαιο*, Σάκκουλας, 1980, σ. 74 επ.

κομμάτι της κρατικής δραστηριότητας, είναι προφανές ότι η ποιότητα της νομοθεσίας επηρεάζει την στάση των πολιτών απέναντι στην κρατική δράση. Οι ποιοτικοί νόμοι ενισχύουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στην δημοκρατική λειτουργία του πολιτεύματος. Όταν ο πολίτης δεν κατανοεί το περιεχόμενο του νόμου ή όταν ο τελευταίος δεν ικανοποιεί τους στόχους για τους οποίους θεσπίστηκε, τότε διαταράσσεται η επικοινωνία, αλλά και η εμπιστοσύνη μεταξύ πολιτών και νομοθέτη. Η κατανόηση και η εφαρμογή των νόμων δεν μπορεί να περιοριστεί σε μια μικρή ομάδα ειδικών περί την ερμηνεία των νόμων, αλλά πρέπει να διασφαλίζεται η δυνατότητα να μπορούν οι πολίτες να αξιολογούν το έργο που παράγουν οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποί τους.

Επίσης δεν πρέπει να παραγνωρίσουμε ότι διαφορετικοί διαμορφωτές γνώμης έχουν πιθανώς πολύ διαφορετικές αντιλήψεις του τι σημαίνει ποιότητα της νομοθεσίας. Ενώ για την διοίκηση η ποιότητα της νομοθεσίας συνδέεται με την πιστή τήρηση της νόμιμης διαδικασίας κατά την διαμόρφωση της νομοθεσίας, για τον πολιτικό, ποιότητα σημαίνει την ανταπόκριση στις πιέσεις των ομάδων συμφερόντων ή στις πιέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, όπως έγινε με την Ελλάδα στην περίοδο της κρίσης.

Θεωρητικά, τα κριτήρια που καθιστούν ένα νόμο ποιοτικό πρέπει να ισχύουν ανεξάρτητα από την αξιολόγηση του νόμου ως προς το περιεχόμενο και την πολιτική του στόχευση, ωστόσο στην πράξη τα δύο πεδία συμπλέκονται μεταξύ τους³¹.

Είναι σαφές ότι η αναγκαιότητα θέσπισης ενός νόμου υπάγεται στο πεδίο της πολιτικής κρίσης, ωστόσο η κριτική που ασκείται, συχνά, από την αντιπολίτευση εγκαλεί την κυβέρνηση για κακή νομοθέτηση, δηλαδή ότι παραβιάζει ποιοτικά κριτήρια νομοθέτησης(σαφήνεια, ομοιογένεια, καταλληλότητα, σεβασμό του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου κ.λ.π) συγκαλύπτοντας έτσι την ουσιαστική πολιτική διαφωνία της αντιπολίτευσης με την

³¹ Βλ. *O. Fliedner, Rechtsetzung in Deutschland – Gesetzgebung in der Demokratie*, 1. Auflage, Nomos, Baden-Baden 2013, σ. 55-87.

κυβέρνηση συνολικότερα. Δεν είναι σπάνιες οι περιπτώσεις όπου ο τεχνικός χαρακτήρας των κρίσεων για ένα ζήτημα, όπως η προστασία του περιβάλλοντος, αποβαίνει καθοριστικός, με συνέπεια οι αποτιμήσεις της ποιότητας ενός νομοθετήματος να εξαρτώνται από την αποδοχή επιστημονικών απόψεων. Εδώ το τεχνοκρατικό στοιχείο είναι κυρίαρχο, ιδίως όταν υπάρχει επιστημονική ομοφωνία γύρω από την εφαρμογή ενός συγκεκριμένου μέτρου. Αυτή όμως η περίπτωση είναι σπάνια, και περίπου αναγκαστική, όταν καλύπτεται και από πολιτική ομοφωνία.

Αντίθετα, στις περισσότερες περιπτώσεις, οι τεχνοκρατικά βέλτιστες λύσεις, προϋποθέτουν στάθμιση και άλλων παραγόντων και συμφερόντων τα οποία υπακούουν σε διαφορετικά κριτήρια (οικονομικά, δημογραφικά, κοινωνικά) και υπάγονται βέβαια στην εκτίμηση της πλειοψηφίας. Τα κριτήρια της νομοθέτησης που πρέπει να εφαρμόζονται σε κάθε νόμο, ανεξαρτήτως του περιεχομένου του και του αντικειμένου της ρύθμισης, προϋποθέτουν ότι σε ένα νομοθέτημα έχουν αποτυπωθεί οι αναγκαίοι πολιτικοί συμβιβασμοί, οι οποίοι μπορεί να απέχουν από την βέλτιστη επιστημονική άποψη επί του θέματος.

Επομένως, ενώ, από την μία, η αξιολόγηση της ποιότητας ενός νομοθετήματος με τεχνικό-επιστημονικά κριτήρια είναι αποδεκτή, από την άλλη, δεν υπάρχουν αντικειμενικά κριτήρια για το πολιτικά επιθυμητό περιεχόμενο ενός νόμου. Επιπλέον, η δραστηριότητα και η αποδοχή ενός νόμου από τους αποδέκτες του είναι μεγέθη που καθορίζονται από αρκετούς παράγοντες και δεν υπάρχουν αντικειμενικά κριτήρια επαρκούς διάγνωσης. Τα ποιοτικά κριτήρια αξιολόγησης ενός νόμου βρίσκονται εκείθεν του πολιτικού του περιεχομένου και δεν είναι αποκλειστικά και μόνο νομικά.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι οι προσεγγίσεις για το τι συνιστά ποιοτική νομοθεσία ποικίλουν ανάλογα με την οπτική γωνία των εμπλεκόμενων μερών και την σχέση που έχουν με την νομοθεσία. Είδαμε ότι η στενά νομική προσέγγιση που συνδέεται με το συνταγματικό και διαδικαστικό πλαίσιο παραγωγής των κανόνων

δικαίου δεν είναι η αποκλειστική προσέγγιση για το εξεταζόμενο ζήτημα, και δύσκολα αποσυνδέεται από τις πολιτικές εκτιμήσεις των αρμόδιων νομοθετικών οργάνων. Η νομοθετική ποιότητα συνδέεται με τον σεβασμό της συνταγματικής νομιμότητας και της νομικής ασφάλειας. Η κανονιστική ποιότητα έχει λιγότερο θεσμικό και περισσότερο εργαλειακό χαρακτήρα δεδομένου ότι αφορά αφενός σε ζητήματα δομής και σύνταξης του νόμου και αφετέρου σε ζητήματα αποτελεσματικότητας της ρύθμισης σε σχέση με τους στόχους που έχουν τεθεί.

Επιπλέον, πολυπρισματικές προσεγγίσεις που συνδέουν την ποιότητα με την νομοθετική μεθοδολογία, την κοινωνιολογία του δικαίου και την νομοθετική τεχνική δεν μπορούν να αγνοηθούν³², ενώ άλλες που συνδέουν την ποιότητα τόσο με την δομή ενός νόμου³³, όσο και με την οικονομική αποτελεσματικότητα του είναι επίσης διαδεδομένες³⁴. Συνολικά η ποιότητα της νομοθεσίας αφορά αφενός στη διαδικασία, το περιεχόμενο και τον τύπο του δικαίου, και αφετέρου στην επίδρασή του στην κοινωνία τόσο σε σχέση με τους συγκεκριμένους επιδιωκόμενους στόχους, όσο και σε σχέση με τις γενικότερες επιπτώσεις. Η δομή, η διαδικασία κατάρτισεως και ο τύπος ενός νομοθετήματος συναρτάται από την ορθολογικότητα και την συνοχή της δικαιοπαραγωγικής διαδικασίας, ενώ οι επιπτώσεις του νομοθετήματος στην κοινωνία αφορούν στην αποτελεσματικότητά του.

Η ακριβής γνώση της πραγματικότητας και του σκοπού που επιδιώκεται -ποια είναι η πραγματική κατάσταση που θέλουμε να αλλάξουμε, τι θέλουμε με πετύχουμε, με ποια μέσα και ποιόν τρόπο θα το πετύχουμε και τι αποτελέσματα προσδοκούμε- αποτελούν την βασική προϋπόθεση για μια κατάλληλη νομοθετική παρέμβαση. Οι παραπάνω προδιαγραφές πρέπει να διέπουν όλα τα στάδια της

³² Βλ. L. Mader, 'Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation' *Statute Law, Review* (2001) 22(2), σ. 119 επ.

³³ Βλ. J.C. Piris, 'The Legal Orders of the European Union and of the Member States: Peculiarities and Influences in Drafting' (2004) 6(1/2) *European Journal of Law Reform* 1, σελ. 8

³⁴ Βλ. C. Radaelli and F. de Francesco, *Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures and Policy Processes*, Manchester University Press 2007, σ. 36 επ.

παραγωγής ενός νόμου, ώστε να διασφαλιστεί ότι μια επιμελής και προσεγμένη νομοθετική διαδικασία αποτελεί εγγύηση για να παράγουμε ένα σωστό και αποτελεσματικό³⁵ νόμο. Αυτή η υποχρέωση για την θέσπιση ενός καλού νόμου, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, απορρέει από την ίδια την φύση του κράτους δικαίου και προφυλάσσει τον νόμο από τον κίνδυνο να εκτεθεί σε ενστάσεις αντισυνταγματικότητας³⁶.

Στην γερμανική επιστήμη είναι κρατούσα η άποψη ότι από την αρχή του κράτους δικαίου (άρθρο 20 παρ. 3 του Θεμελιώδους Νόμου) απορρέει η συνταγματική υποχρέωση της διατύπωσης κανόνων δικαίου με σαφήνεια και ορισμένο περιεχόμενο ώστε ο πολίτης να γνωρίζει τι να αναμένει από την κρατική δράση ώστε να ρυθμίζει την συμπεριφορά του³⁷.

Αδράνεια και πολυνομία στην διοικητική δράση

Επιπλέον στο επίπεδο της εκτελεστικής λειτουργίας και της νομοθέτησης από τα όργανα της διοίκησης, η διοικητική δράση αποτιμάται όχι μόνο με κριτήριο το κατά πόσο ανταποκρίνεται στην διαδικασία και τους τύπους που επιβάλλει η αρχή της νομιμότητας, αλλά και από τον τρόπο με τον οποίο εκπληρώνει την δημόσια αποστολή της, δηλαδή αν ικανοποιεί και πώς τον δημόσιο

³⁵ Για την αποτελεσματικότητα της δράσης της διοίκησης βλ. *Β. Καψάλη*, Διοικητική αποτελεσματικότητα, διαδικαστική νομιμότητα και ακυρωτική δίκη, ΘΠΔΔ 2016, σ. 744 επ., *Π. Λαζαράτου*, «Αποτελεσματικότητα της Διοίκησης: ένα νομικό επιχείρημα με συνταγματική θεμελίωση», ΤοΣ 4/1991, *Π. Μουζουράκη*, «Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μία νέα -ή καινοφανής- συνταγματική αρχή;», ΕφημΔΔ 1/2013, σελ. 105 επ., και *Ν. Ρένεση*, «Η αρχή της οικονομικότητας ως έκφανση της νομιμότητας», ΘΠΔΔ 10-11/2014, σελ. 833 επ.

³⁶ Βλ. BVerfGE 1, 45.

³⁷ Βλ. *G.Kirchhof*, Die Funktion des allgemeinen Gesetzes στον τόμο *W.Kluth, G.Krings*(Hrsg.), Gesetzgebung-Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, σ. 115 επ.

σκοπό για τον οποίο θεσπίστηκε μια ρύθμιση ή ένα σύνολο ρυθμίσεων³⁸.

Μια δευτέρα εκδοχή προβληματικής νομοθέτησης συνδέεται με την αδράνεια της Διοίκησης, όταν η τελευταία δεν διαθέτει τα μέσα και την ετοιμότητα προκειμένου να εκδώσει τις κανονιστικές πράξεις για την εφαρμογή του νόμου εφόσον τίθεται αποκλειστικές προθεσμίες για την δράση της διοίκησης³⁹, η αδράνειά της ισοδυναμεί με παρανομία, αν και το ΣτΕ έχει αποφανθεί ότι όταν δεν τίθενται χρονικά όρια από το νόμο, η Διοίκηση οφείλει να δράσει εντός ευλόγου χρόνου, διαφορετικά παραβιάζεται η αρχή της νομιμότητας⁴⁰.

Πέραν της αδράνειας της διοίκησης υπάρχει και το φαινόμενο της πολυνομίας η οποία αποτελεί ιδιαίτερη μορφή κακής νομοθέτησης. Η αρνητική αντίληψη που είναι διάχυτη στην κοινή γνώμη για την πολυνομίας οφείλεται στην πρακτική του νομοθέτη και ιδιαίτερα της νομοθετούσας Διοίκησης, με αλληπάλληλες ρυθμίσεις επί του ίδιου θέματος, να τροποποιεί, να συμπληρώνει, να αναιρεί ρυθμίσεις, συνήθως χωρίς μακροπρόθεσμο προγραμματισμό, και χωρίς εμφανή αποχρώντα λόγο⁴¹, παραβιάζοντας την συνταγματική τους υποχρέωση να θεσπίζουν νόμους που να

³⁸ Βλ. Α.Μανιτάκη, Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους, ΔιΔικ 1/2016, σ. 7 επ.

³⁹ Βλ. πάντως ΣτΕ 3191/2015, Αρμ 2015, σ. 1755, ΣτΕ 221/2016, σύμφωνα με τις οποίες «δεν είναι κρίσιμος ο χαρακτήρας της προθεσμίας που ο νόμος τάσσει στη Διοίκηση, ως ενδεικτικός ή αποκλειστικός, προκειμένου να ρυθμίσει μία έννομη σχέση με εκτελεστή διοικητική πράξη, για τη στοιχειοθέτηση παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, προσβλητής με αίτηση ακυρώσεως. Σκοπός της διάταξης αυτής είναι η εξουδετέρωση της αδράνειας της Διοίκησης, η οποία εκδηλώνεται με την παράλειψή της να ρυθμίσει την έννομη σχέση με εκτελεστή διοικητική πράξη εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας είτε ενδεικτικής είτε αποκλειστικής, πράξη που, εάν εκδιδόταν, θα υπέκειτο λόγω της εκτελεστότητάς της σε ακυρωτικό έλεγχο», τυχόν δε εκδοθείσα μετά την ορισθείσα προθεσμία έκδοση ρητή απορριπτικής πράξης λογίζεται ως συμπεροβαλλόμενη, γεγονός το οποίο σημαίνει ότι η προθεσμία που τάσσεται στο νόμο δεν έχει αποκλειστικό χαρακτήρα.

⁴⁰ Βλ. ΣτΕ Π.Ε, Ε τμ. 586/1992 για την έκδοση των χωροταξικών σχεδίων που προβλέπονταν στον ν. 360/1076.

⁴¹ Βλ. Φ.Χριστοδούλου, Ο λαβύρινθος της πολυνομίας, περ. «Συζήτησις» ΙΣΤ', 1975, σ. 6 επ.

υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον και να είναι επιπλέον άρτιοι, ως προς την νομοτεχνική τους κατάσταση, και οργανικά ενταγμένοι στην έννομη τάξη.

Μία από τις βασικές συνέπειες της πολυνομίας, στην αρνητική της έκφανση, είναι η κακονομία. Ως κακονομία νοείται η παραγωγή κανόνων δικαίου που εμπίπτει στην κατηγορία της υστερόβουλης ή αμελέτητης μικρονομοθεσίας, η οποία συνήθως, αντί να περιορίζει, αυξάνει τα νομοθετικά κενά. Σύμφωνα με την ακριβή διατύπωση του Π.Τσούκα «Ο κακός νόμος έχει κενά. Το κείμενο των διατάξεών του δεν είναι νοηματικώς πλήρες, αφού το ακριβές περιεχόμενο της θεσπιζόμενης ρύθμισης δεν προκύπτει από την διατύπωσή του»⁴².

Αδρομερώς, υπάρχουν τρία επίπεδα ελέγχου της ποιότητας ενός νόμου⁴³. Σε ένα πρώτο επίπεδο ελέγχεται ο νόμος καθεαυτός,⁴⁴ ως προς την δομή του, την γλώσσα του και την συστηματική του διάρθρωση. Ο νόμος θα πρέπει να είναι διατυπωμένος σε κατανοητή γλώσσα από την οποία να προκύπτει το περιεχόμενο της ρύθμισης και η συστηματική σχέση των επιμέρους διατάξεων (συνάφεια).

Σε ένα δεύτερο επίπεδο, πρέπει να ελέγχεται αν υπάρχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής του νόμου στις πραγματικές βιοτικές σχέσεις-καταστάσεις τις οποίες επιδιώκει να ρυθμίσει. Αν η εφαρμογή του νόμου προσκρούει σε μειωμένη κοινωνική αποδοχή, αν υφίστανται πρόσθετα γραφειοκρατικά εμπόδια, ή αν τα κόστη (κοινωνικά, οικονομικά, πολιτικά) από την εφαρμογή ξεπερνούν ένα αναμενόμενο μέτρο, τότε ο νόμος είναι μη ποιοτικός.

Τέλος και σε ένα τρίτο επίπεδο κρίσιμο είναι να διαγνωστεί η σχέση του νέου νόμου με την υπάρχουσα έννομη τάξη, δηλαδή αν ο νόμος εντάσσεται αρμονικά στην ισχύουσα έννομη τάξη, χωρίς να

⁴² Βλ. Π.Τσούκα, Γνωρίσματα..., ό.π., σ. 49 επ., του ίδιου, σε Ε.Σπηλιωτόπουλου/Χ.Χρυσανθάκη/Χ.Πολίτη (επιμ.), Λεξικό..., ό.π., σ. 463.

⁴³ Για τα κριτήρια βλ. O. Fliegener, *Rechtsetzung in Deutschland – Gesetzgebung in der Demokratie*, 1. Auflage ό.π, σ. 55-87.

⁴⁴ Βλ. Hans Schneider, *Gesetzgebung – Ein Lehr- und Handbuch*, 3. Auflage, C.F. Müller Verlag, Heidelberg 2002, σ. 36-55.

προκαλεί προβλήματα συμβατότητας (αλληλοκαλύψεις περιεχομένου, αντιφάσεις, σύγχυση ως προς το εφαρμοστέο πεδίο).

Πέραν των παραπάνω προϋποθέσεων καλής νομοθέτησης, αρκετές είναι οι πράξεις της διοίκησης που δεν περιέχουν δεσμευτικές επιταγές, αλλά απλές συστάσεις, δηλαδή προτροπές προς δράση, καθώς το κράτος δεν μπορεί να υπολογίζει μόνο στην υπακοή των πολιτών στο νόμο με τα μέσα του εξαναγκασμού. Για αυτούς τους κανόνες του μη αναγκαστικού δικαίου είναι ευρύτατα διαδεδομένος ο αγγλικός όρος «soft law»⁴⁵. Κανόνες με αυτά τα χαρακτηριστικά απαντώνται συχνά στο διεθνές δίκαιο⁴⁶ λόγω της ιδιαίτερης φύσης των υποκειμένων των κανόνων που είναι τα κράτη, ενώ δεν είναι άγνωστοι και στο δίκαιο της ΕΕ⁴⁷ όπου προβλέπεται η αρμοδιότητα εκδόσεως συστάσεων και γνωμών, οι οποίες προτρέπουν τα κράτη να ακολουθήσουν μια συγκεκριμένη συμπεριφορά, χωρίς η προτροπή αυτή να συνοδεύεται από δεσμευτικότητα⁴⁸.

Επιπλέον, μέσω του πολιτικού διαλόγου επιδιώκεται συχνά να δημιουργηθούν στους πολίτες κίνητρα προκειμένου να τηρούν τον νόμο. Επίσης, μια τακτική για την μείωση της υπερνομοθέτησης είναι να αναγνωρίζεται σε ιδιωτικούς φορείς η δυνατότητα να εισηγούνται νομοθετικά μέτρα, εφόσον το κράτος με κρατικές ρυθμίσεις θέσει το πλαίσιο εντός του οποίου θα ασκηθεί η ιδιωτική αυτορρύθμιση (π.χ. συλλογικές συμβάσεις εργασίας, κανόνες

⁴⁵ Βλ. *Ε.Πρεβεδούρου*, Κανόνες soft law στο διοικητικό δίκαιο, Σάκκουλας 2017, σ. 2 επ.

⁴⁶ Ειδικότερα για το πεδίο των δημόσιων συμβάσεων, βλ. *Χ.Μουκίου*, Διαφάνεια, ακεραιότητα και εντιμότητα στις δημόσιες συμβάσεις, Η σταδιακή αφομοίωση του διεθνούς Soft Law σε επίπεδο Δημόσιων Συμβάσεων, Νομική Βιβλιοθήκη, 2018.

⁴⁷ Βλ. *Ε-Ρ.Παπαδοπούλου*, Το ήπιο δίκαιο στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.

⁴⁸ Βλ. άρθρο 288 ΣΛΕΕ και *Ε.Σαχπεκίδου*, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, β' έκδοση, Σάκκουλας 2013, αρ. περ. 98 επ. Για την δυνατότητα δικαστικού ελέγχου συστάσεων της Επιτροπής, βλ. *Ε.Πρεβεδούρου*, Προς την καθιέρωση ευθέως δικαστικού ελέγχου των πράξεων του soft law από τα δικαστήρια της Ένωσης; Με αφορμή τις προτάσεις Μ. Bobek της 12.2.2017 στην υπόθεση C-16/16P, Βέλγιο κατά Επιτροπής, ΘΠΔΔ 12/2017, σ. 1234 επ.

δεοντολογίας πολλών ελεύθερων επαγγελματιών) και ασκεί ελέγχους διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος.

Η αδυναμία του Συντάγματος να επιβάλλει κανόνες καλής νομοθέτησης και πραγματικά όρια στην υπερνομοθέτηση.

Εφόσον, η υπερνομοθέτηση θεμελιώνεται σε ποικίλα αίτια που έχουν κοινωνική, πολιτική και οικονομική βάση, γίνεται αντιληπτό ότι δεν μπορούν να τεθούν ασφαλή νομικά όρια στο φαινόμενο. Η αδρομερής περιγραφή των φαινομένων κακής νομοθέτησης, όπως η πολυνομία είναι εξεταστέο αν μπορούν να ελεγχθούν ως προς την αντίθεσή τους με το Σύνταγμα. Με άλλα λόγια το κρίσιμο ερώτημα είναι αν υπάρχουν συνταγματικοί κανόνες επί τη βάση των οποίων θα μπορούσε να ελεγχθεί η κακή νομοθέτηση.

Μια πρώτη σκέψη είναι να θεωρήσουμε ότι, σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 2 του Συντάγματος, στο πλαίσιο της υποχρέωσης της Πολιτείας να προστατεύει τα θεμελιώδη δικαιώματα προκειμένου να πραγματώσει την κοινωνική πρόοδο μέσα σε ελευθερία και δικαιοσύνη, εντάσσεται η υποχρέωση για δίκαιη και αποτελεσματική λειτουργία της κράτους που περιλαμβάνει και την καλή νομοθέτηση. Πρόκειται για «...ένα συνταγματικά θεμελιωμένο καθήκον του νομοθέτη»⁴⁹ το οποίο αφορά οπωσδήποτε και την δημόσια Διοίκηση.

Το σύνολο των συνταγματικών κανόνων και των διατάξεων του Κανονισμού της Βουλής, όπως και της κοινής νομοθεσίας (ν. 4048/2012, ν. 4622/2019 για το επιτελικό κράτος⁵⁰) που διέπουν την παραγωγή των κανόνων δικαίου, αποτελούν ρυθμίσεις που εγγυώνται την καλή νομοθέτηση.

⁴⁹ Φ. Δωρής, Μορφές κακής νομοθέτησης στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου, επιπτώσεις στην απονομή της Δικαιοσύνης και προτάσεις για ορθολογική αντιμετώπιση των αιτίων του στον τόμο με τα Πρακτικά συνεδρίου «Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας», Δημοσιεύματα ΕΔΜΜΟΕ, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018, σ. 117 επ.

⁵⁰ Βλ. Μ. Χατζηπαναγιώτου, Το επιτελικό κράτος, Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, Μ.Ζ. Στεφανόπουλου, Η καλή νομοθέτηση στην Ελλάδα, Σάκκουλας, 2022.

Ωστόσο, δεν υπάρχουν ειδικές συνταγματικές ρυθμίσεις που να θέτουν ποσοτικά όρια αλλά και ασφαλή κριτήρια ποιότητας στην νομοθέτηση, καθώς το Σύνταγμα περιέχει επιφυλάξεις για την ψήφιση νόμων αναγκαίων για την υλοποίηση των συνταγματικών επιταγών ιδίως στο πεδίο των δικαιωμάτων, οι οποίοι ελέγχονται (περιορισμοί των δικαιωμάτων, αρχή της αναλογικότητας) ως προς την συμβατότητά τους με το Σύνταγμα⁵¹.

Δεν υπάρχει νομική δέσμευση ως προς το χρόνο και την ποσότητα των νόμων, ούτε βέβαια ως προς τα πεδία στα οποία ο νομοθέτης θα αποφασίσει να παρέμβει. Η αναλογικότητα με την έννοια της κατάλληλης, αναγκαίας και εν στενή έννοια αναλογικής ρύθμισης μπορεί να αποτελέσει ένα μέτρο ελέγχου του περιεχομένου του νόμου σε σχέση με το Σύνταγμα και όχι ένα κριτήριο που να προσδιορίζει το ανώτατο όριο παραγωγής κανόνων που ο νομοθέτης δεν δικαιούται να υπερβεί⁵².

Η εμπιστοσύνη του διοικουμένου στην διατήρηση ενός νομοθετήματος, έχει κατά την νομολογία, συνταγματικό έρεισμα⁵³ και εφαρμόζεται σε περιπτώσεις προσβολής αυτής της εμπιστοσύνης από την αναδρομική εφαρμογή των νόμων και εφόσον θίγονται θεμελιώδη δικαιώματα. Είναι προφανές ότι ο νομοθέτης δεν έχει απεριόριστο δικαίωμα αναδρομικής τροποποίησης των νόμων, διότι θα πρέπει να σεβαστεί την δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των πολιτών στην ισχύουσα νομοθεσία.

Το πεδίο, στο οποίο η νομολογία θα μπορούσε να αξιοποιήσει τις αρχές της καλής νομοθέτησης ως κανόνες συνταγματικής περιωπής, που δημιουργούν δεσμεύσεις για τον τρόπο νομοθέτησης, είναι το πεδίο της τεκμηρίωσης των νομοθετικών και κανονιστικών επιλογών. Στο δικό μας σύστημα ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, στο οποίο ο έλεγχος είναι συγκεκριμένος, παρεμπιπτόν και διάχυτος, τα δικαστήρια ελέγχουν την τυχόν αντίθεση του ουσιαστικού περιεχομένου των νόμων με τις συνταγματικές

⁵¹ Βλ. Γ.Πήγου, Νομοθετικός πληθωρισμός και δικαστική πράξη, ΕΛΛΔνη 2000, σ. 290.

⁵² Βλ. Μ.Κloepfer, ό.π, σ. 70 επ.

⁵³ Βλ. αντι άλλων, ΣτΕ 350/2013, σκ. 23.

διατάξεις και τους κανόνες του διεθνούς δικαίου (έλεγχος συμβατότητας) ασκώντας οριακό έλεγχο. Δεν είναι εξοικειωμένα με τον έλεγχο του τρόπου με τον οποίο ο νομοθέτης τεκμηρίωσε τις επιλογές του, ούτε αν ο τελευταίος παρέχει επαρκή στοιχεία και ειδικές μελέτες που να στηρίζουν τις συγκεκριμένες επιλογές. Σε όσες περιπτώσεις τα δικαστήρια ξεφεύγουν από αυτόν τον κανόνα, τότε ασκείται έλεγχος κατ' εφαρμογή ειδικής συνταγματικής διάταξης όπως στην περίπτωση της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου για συνταξιοδοτικά θέματα (άρθρο 73 παρ. 2 Σ.)⁵⁴ η οποία ερμηνεύτηκε ως διάταξη δεσμευτικού χαρακτήρα από την οποία εξαρτάται το κύρος του νόμου⁵⁵.

Το ότι το κράτος δικαίου επιβάλλει να υπάρχει μια συνέχεια στην νομοθεσία και να μην γίνονται ανατροπές χωρίς αποχρώντα λόγο αποτελεί δικαιοπολιτική δέσμευση για το νομοθέτη που υπαγορεύεται από τις αρχές της καλής νομοθέτησης, και επιπλέον συνταγματική επιταγή προς συμμόρφωση. Η θεμελίωση της αναγκαιότητας για την θέσπιση ενός νόμου πρέπει να περιλαμβάνει ένα σκοπό, ο οποίος οφείλει να είναι σαφής και εφικτός και επιπλέον να επιδιώκεται με μέσα που είναι κατάλληλα.

Αυτά αποτελούν τα κριτήρια της καλής νομοθέτησης καθώς η μη τήρησή τους οδηγεί σε παραβίαση της αρχής του κράτους δικαίου.

Ωστόσο, δύσκολα θα μπορούσε να θεμελιωθεί συνταγματικά η υποχρέωση του νομοθέτη να «ανακαλέσει» τους τυπικούς νόμους που δεν επιτέλεσαν το σκοπό για τον οποίο τέθηκαν σε ισχύ, κατά το πρότυπο της ανάκλησης διοικητικών πράξεων για λόγους

⁵⁴ Βλ. την νομολογία του ΕλΣυν 69/1989 και ΕλΣυν ΟΛ.310/1985, ΝοΒ 1986, σ. 76, ΕλΣυν ΟΛ. 386/2007, ΕΔΚΑ 2008, σ. 915 και αναλυτικά από την θεωρία, αντί πολλών, Α.Στεργίου, Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, Σάκκουλας, 1994, σ. 216 επ. Ωστόσο, το ΣτΕ αντιλαμβάνεται ότι η υποχρέωση της προηγούμενης γνωμοδότησης αφορά μόνο στα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια των δημοσίων υπαλλήλων, των υπαλλήλων ΟΤΑ και όσων υπαλλήλων ΝΠΔΔ συνταξιοδοτούνται από τον δημόσιο τομέα και όχι για υπαλλήλους των οποίων οι συντάξεις παρέχονται από οργανισμούς κοινωνικών ασφαλίσεων. Βλ. ΣτΕ 3410/2014 και ΣτΕ 2290/2015.

⁵⁵ Σύμφωνα με την ΑΕΔ 4/1988, ΔιΔικ 1989, σ. 266, η διατύπωση γνώμης από το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν αποτελεί *internum corporis* και, συνεπώς, η ύπαρξή της ελέγχεται δικαστικά. Βλ. και Α.Λιγωμένου, Η γνωμοδότηση..., ό.π., σ. 789, Ν.Μηλιώνη, Το Ελεγκτικό..., ό.π., σ. 344.

νομιμότητας, καθώς αυτή θα ήταν μια δέσμευση ασύμβατη με ένα δημοκρατικό κράτος που αναγνωρίζει στο νομοθέτη την πολιτική πρωτοβουλία να ορίζει κυριαρχικά την σκοπιμότητα μιας ρύθμισης και να την αιτιολογεί αναλόγως⁵⁶. Η Διοίκηση υπόκειται στο Σύνταγμα και στο νόμο και ο νομοθέτης μόνο στο Σύνταγμα. Αυτή είναι μια ουσιώδης διαφορά μεταξύ της έκδοσης μιας διοικητικής πράξης και της τροποποίησης ενός νόμου ακόμα και αν ο τυπικός νόμος ρυθμίζει δευτερεύοντα και λεπτομερειακά ζητήματα που θα μπορούσαν να αποτελέσουν περιεχόμενο κανονιστικής διοικητικής πράξης.

Η αναγκαιότητα θέσπισης ενός νόμου αποτελεί καθαρά πολιτική απόφαση και ως προς αυτό, στο πλαίσιο ενός δημοκρατικού καθεστώτος δεν υπάρχουν αντικειμενικά κριτήρια, παρά μόνο η κρίση των εκλογέων⁵⁷.

Παρόλο επομένως, που δεν είναι συνταγματική υποχρέωση για τον νομοθέτη ο ποσοτικός περιορισμός των νόμων που θα θεσπίσει είναι σαφές ότι η ασφάλεια δικαίου -που επιβάλλει σε ένα νόμο να είναι σαφής, αναγκαίος, αποτελεσματικός, συνεκτικός και προσβάσιμος από όλους, δηλαδή να έχει συγκεκριμένα ποιοτικά χαρακτηριστικά- αποτελεί αρχή άξια προστασίας στο ανώτατο επίπεδο του Συντάγματος. Στο Σύνταγμα μπορούμε να θεμελιώσουμε διαδικαστικές εγγυήσεις που υποχρεούνται να θεσπίσει ο νομοθέτης προκειμένου να ακολουθούνται ορισμένοι κανόνες καλής νομοθέτησης (π.χ. έκθεση κανονιστικών επιπτώσεων, κωδικοποιήσεις, κατάργηση διατάξεων ίσης ισχύος με αυτές που εισάγονται κ.λ.π). Ασυντόνιστες, μη αναγκαίες, ασαφείς και περίπλοκες τροπολογίες δυναμιτίζουν το περιεχόμενο ενός νόμου και υπονομεύουν τα θεμέλια του κράτους δικαίου. Ο νομοθέτης είναι υποχρεωμένος να τεκμηριώσει την αναγκαιότητα της θέσπισης αλλά και της τροποποίησης ενός νόμου, με βάση την συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή του κράτους δικαίου.

⁵⁶ Βλ. την εμπειρισταωμένη μονογραφία της *Α.Πούλου*, Η αιτιολογία του τυπικού νόμου, Σάκκουλας, 2025.

⁵⁷ Βλ. *O.Fliedner*, *Rechtsetzung in Deutschland*, ό.π, σ. 16 επ.

Επομένως, το κράτος δικαίου⁵⁸ στο βαθμό που περιέχει την δέσμευση για βέλτιστη νομοθετική διαδικασία και για καλή νομοθέτηση επιβάλλει ορισμένες βασικές υποχρεώσεις στο νομοθέτη. Τέτοιες υποχρεώσεις είναι: η μέριμνα για ακριβή αποτύπωση της πραγματικότητας που πρέπει να ρυθμιστεί, η στάθμιση των αντιτιθέμενων συμφερόντων που εμπλέκονται στην ρύθμιση και η πρόγνωση της εξέλιξης των σχέσεων αυτών μετά την ρύθμιση καθώς και η συνεκτίμηση των συνεπειών της ρύθμισης γενικότερα⁵⁹. Όλα τα παραπάνω συμπυκνώνονται στην υποχρέωση αιτιολογίας του νόμου η οποία μπορεί να βρει συνταγματικό έρεισμα και στην ίδια την δημοκρατική αρχή ως μέσο λογοδοσίας που οδηγεί στην λήψη δημοκρατικά νομιμοποιημένων πολιτικών αποφάσεων.

Συμπεράσματα

Η σημερινή ποιότητα των νόμων, σε αρκετές περιπτώσεις, είναι χαμηλή, ενώ αυτοί έχουν γίνει τόσο απροσπέλαστοι και περίπλοκοι, ώστε να απειλείται το ίδιο το κράτος δικαίου. Για το λόγο αυτό προτείνονται μέσα βελτίωσης, όπως είναι η αποκάθαρση της νομοθεσίας από παρωχημένες και ανεφάρμοστες ρυθμίσεις ή η αναδιοργάνωσή της ώστε να αποκτήσει ένα καθαρό και σαφή χαρακτήρα. Όπως είδαμε, οι αντιλήψεις αυτές αποτελούν έναν κοινό τόπο που έχει ρίζες στο παρελθόν⁶⁰, μια παλιά συζήτηση που

⁵⁸ Βλ. και ΣτΕ (Ολ) 1738/2017, ΘΠΔΔ 7/2012, σ. 669 επ., όπου αναφέρεται ρητά ότι «...η αρχή της ασφάλειας δικαίου, η οποία απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου και ιδίως από τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1 και 25 παρ. 1 εδ. α' του Συντάγματος... βλ. και το Ν 4048/2012 «Ρυθμιστική διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτης» Α' 34, στο άρθρο 2 παρ. 1 του οποίου προβλέπεται ότι μεταξύ των αρχών καλής νομοθέτησης περιλαμβάνεται μεταξύ άλλων η αρχή της ασφάλειας δικαίου... επιβάλλει, ιδίως, την σαφήνεια και την προβλέψιμη εφαρμογή των εκάστοτε θεσπιζόμενων κανονιστικών ρυθμίσεων». Ομοίως, βλ. ΣτΕ (Ολ) 2649/2017, σκ. 33, ΕφημΔΔ 4/2017, σ. 428, ΣτΕ 2934/2017, σκ. 6, ΔΦορΝ 2017, σ. 1207 επ. (1214-1217 σκ. 6), ΣτΕ 172/2018, σκ. 9.

⁵⁹ Βλ. *U.Karpen*, Gesetzgebungslehre- neu evaluierte Legistigs- freshly evaluated, NOMOS, 2006, σ. 9 επ. ιδίως 18-19.

⁶⁰ Βλ. *B.Mertens*, Gesetzgebungskunst im Zeitalter der Kodifikationen: Theorie und Praxis der Gesetzgebungstechnik aus historisch-vergleichender Sicht, Tübingen, Mohr Siebeck, 2004, σ. 17 επ.

αναβιώνει κατά καιρούς και έχει στο επίκεντρό της, την ευρεία και πολύσημη έννοια της νομοθετικής ποιότητας. Ωστόσο, αυτό που ονομάζουμε σαφήνεια της νομοθεσίας, είναι μια έννοια που κάθε άλλο παρά ευκρινής είναι, στο βαθμό που γίνεται αντιληπτή ως μια απαίτηση για κατανοητή, απλή και συνεκτική νομοθεσία που ταυτόχρονα πρέπει να είναι ακριβής και αρκούντως λεπτομερής – άρα όχι απλή- και που ο κάθε αποδέκτης της πρέπει να μπορεί να αντιληφθεί, χωρίς αμφισημίες, το πως εφαρμόζεται ο νόμος σε κάθε μια ξεχωριστή περίπτωση.

Η καλή νομοθέτηση ως πεδίο νομικού προβληματισμού ανήκει στον τομέα που θα μπορούσαμε να ονομάσουμε μετα-νομοθεσία ή μετα-πολιτική καθώς αναφέρεται στο πως πρέπει να είναι διαμορφωμένοι οι κανόνες δικαίου που τίθενται σε ισχύ. Υπό αυτό το πρίσμα, η νομοθετική ποιότητα δεν αντιστοιχεί σε έναν μόνο τομέα, αλλά καλύπτει πολλές πολιτικές⁶¹. Στη βάση αυτή, η ποιότητα της νομοθεσίας εξαρτάται αφενός από κανόνες που πρέπει να είναι σαφείς, συνεκτικοί και κατανοητοί από τους αποδέκτες τους (τυπική ποιότητα) και αφετέρου, από κανόνες που πρέπει να είναι δικαιολογημένοι και επαρκείς υπό το πρίσμα μιας αξιολόγησης που αποτιμά τις λιγότερο περιοριστικές, ως προς τα δικαιώματα των πολιτών, εναλλακτικές λύσεις(ουσιαστική ποιότητα)⁶². Οι αρχές αυτές έχουν συνταγματική περιωπή και μπορεί, υπό προϋποθέσεις, να οδηγήσουν και σε δικαστικό έλεγχο της τήρησής τους.

⁶¹ Βλ. *Maria Mousmouti*, Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test, 6 *Legisprudence* 191, 2012, σ. 206 επ.

⁶² Βλ. *M. De Benedetto*, Maintenance of rules, CREI Working Paper No. 2, 2014, σ. 17.

Αργύριος Καρράς*: Η Καλή Νομοθέτηση

Α. Η επιδίωξη του περιορισμού της πολυνομίας και της βελτίωσης των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων και απλούστευσης των κανόνων δικαίου σε συνδυασμό με την πρόδηλη ανάγκη αποτελεσματικής κωδικοποίησής τους, έχει ως αφετηρία την υπ' αρ. πρωτ. Υ190/18.7.2006 Εγκύκλιο του Πρωθυπουργού, που συντάχθηκε από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης -με την οποία- για πρώτη φορά στη Χώρα μας συστηματοποιούνται οι αρχές και οι διαδικασίες της «καλής νομοθέτησης», με την παράλληλη επισήμανση ότι η συνεπής τήρησή τους αποτελεί «πρωταρχική υποχρέωση» των συντακτών των προτεινόμενων ρυθμίσεων.

Θα πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι η πολυπλοκότητα και η πολυνομία ως γνωρίσματα των σύγχρονων έννομων τάξεων είχε ήδη και νωρίτερα επισημανθεί ως κατάσταση, η οποία «θα δημιουργήσει σύντομα προβλήματα γνώσεως του δικαίου, όχι μόνο για τους απλούς πολίτες, αλλά και για τους νομικούς μέχρι ακόμη και για τους δικαστές» (βλ. Π. Σούρλα, Νομοθετική Θεωρία και Νομική Επιστήμη, 1981, σελ. 13 με περαιτέρω παραπομπές).

Εξάλλου, αναλυτική και εξαιρετικά ενδιαφέρουσα έκθεση της μακρόχρονης εξέλιξης της «νομοθετικής τεχνικής» από την αρχαιότητα έως τη σύγχρονη εποχή περιλαμβάνεται στη μελέτη του Κ. Μαυριά, Η καλή νομοθέτηση (βλ. Τιμητικό Τόμο για τον Προκόπη Παυλόπουλο, εκδόσεις Σάκκουλα, 2024, σελ. 555 επ.).

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την ως άνω Εγκύκλιο, προσδιορίζεται ότι «ως καλή νομοθέτηση θα πρέπει να θεωρείται η νομοθετική πολιτική που αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, με βάση ιδίως την αξιολόγηση των συνεπειών τους στην οικονομία και την

* Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών. Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης κατά την περίοδο 2004-2009

ανταγωνιστικότητα, την απλούστευση των διαδικασιών, την τήρηση νομοτεχνικών κανόνων, την κωδικοποίηση των ρυθμίσεων και την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου, συμπεριλαμβάνοντας και το πλαίσιο αξιολόγησης των συνεπειών των νόμων και των αποτελεσμάτων εφαρμογής τους».

Ειδικότερα, οι αρχές της καλής νομοθέτησης είναι ιδίως: α) η αναγκαιότητα, η καταλληλότητα και η αναλογικότητα των ρυθμίσεων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, β) η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου τους, γ) η πλήρης εναρμόνισή τους με το ισχύον εθνικό, κοινοτικό και διεθνές δίκαιο, καθώς και με τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου του Ανθρώπου, δ) η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η αποφυγή περιττών οικονομικών δαπανών κατά την εφαρμογή τους, ε) η διαφάνεια και ο προσδιορισμός των υπεύθυνων οργάνων εφαρμογής των σχετικών ρυθμίσεων

Η επιλογή της ρύθμισης με Εγκύκλιο, αντί για σύνταξη σχετικού Νόμου, οφείλεται στην παραδοχή (υπό την επιρροή και θεωρητικών αναζητήσεων ως προς την επιζητούμενη παραγωγή ορθών και αποτελεσματικών νόμων με τη διαδικασία: δοκιμή-σφάλμα-διόρθωση) πως μια τόσο σοβαρή ρύθμιση θα έπρεπε να δοκιμασθεί στην πράξη και, εν συνεχεία, λαμβανομένων υπόψη των τυχόν διορθώσεων, που θα τις καθιστούσε αναγκαίες η πρακτική εφαρμογή των σχετικών προβλέψεων, να ακολουθήσει η αντίστοιχη νομοθετική θέσπιση.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την Εγκύκλιο, οι διαδικασίες Καλής Νομοθέτησης περιελάμβαναν:

α) Τον προσδιορισμό του θέματος για το οποίο γίνεται η ρύθμιση, ποια προβλήματα δηλαδή πρόκειται να λύσει ή να αντιμετωπίσει η προτεινόμενη ρύθμιση.

β) Τη στάθμιση εναλλακτικών επιλογών και τη συγκριτική εμπειρία.

γ) Την αξιολόγηση των συνεπειών των ρυθμίσεων και κυρίως των οικονομικών, κοινωνικών, καθώς και των συνεπειών στο

περιβάλλον, όπως επίσης αξιολογείται ιδίως το όφελος, το κόστος και οι τυχόν κίνδυνοι που προκαλούνται από τη σχετική ρύθμιση.

δ) Την κατά το δυνατόν ευρύτερη κοινωνική συναίνεση και συμμετοχή.

ε) Την ειδική αναφορά στο προοίμιο των κανονιστικών πράξεων των συγκεκριμένων εξουσιοδοτικών διατάξεων και την αποφυγή γενικών αναφορών σε νόμους.

στ) Την κωδικοποίηση των διατάξεων που ισχύουν με παράλληλη ρητή κατάργηση εκείνων που έχουν ατονήσει ή έχουν καταστεί ανενεργές.

Επιπλέον, καταρτίσθηκε Υπόδειγμα σύνταξης της απαιτούμενης Έκθεσης Αξιολόγησης Συνεπειών Ρύθμισης, στο οποίο περιγραφόταν κατά τρόπο συγκεκριμένο η ανταπόκριση της προτεινόμενης ρύθμισης στις αρχές και τις διαδικασίες της καλής νομοθέτησης.

Περαιτέρω, προβλεπόταν ότι το σύστημα αξιολόγησης των συνεπειών των νομοθετικών ρυθμίσεων εποπτευόταν από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, η οποία -σε συνεργασία με τη συσταθείσα με την από 16.3.2007 Απόφαση του Πρωθυπουργού Επιτροπή Υποστήριξης Νομοθετικής Πολιτικής και Αξιολόγησης Νομοθετικών Ρυθμίσεων, που απαρτιζόταν από Ανώτατους Δικαστικούς Λειτουργούς, Καθηγητές Πανεπιστημίου, Γενικούς Γραμματείς Υπουργείων και Δικηγόρους- είχε ως έργο την παρακολούθηση της εφαρμογής της Εγκυκλίου.

Κυρίως, όμως, στην Εγκύκλιο επισημαινόταν η υποχρέωση σύνταξης – μετά την πάροδο έτους από τη θέση σε ισχύ των διατάξεων κάθε νόμου- Έκθεσης Αξιολόγησης των «Αποτελεσμάτων Εφαρμογής», με βάση τα δεδομένα που θα προέκυπταν από την εφαρμογή της διάταξης.

Ειδικότερα, όπως οριζόταν, στην ανωτέρω Έκθεση, θα πρέπει να αναφέρονται ποιες κανονιστικές πράξεις, που προβλέπονταν από σχετικές εξουσιοδοτικές διατάξεις, δεν εκδόθηκαν ακόμη, καθώς και οι λόγοι για τους οποίους δεν κατέστη αυτό δυνατόν, να

αποτιμώνται τα «αποτελέσματα» της εφαρμογής της ρύθμισης, ιδίως σε θέματα οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά, να εξάγονται συμπεράσματα και να κατατίθενται προτάσεις για περαιτέρω βελτιώσεις.

Όπως γίνεται φανερό, η τελευταία αυτή πρόβλεψη, η οποία κατ' ουσία επιδίωκε την *ex post* αποτίμηση της καταλληλότητας της νομοθέτησης για την ορθή και αποτελεσματική αντιμετώπιση των αντίστοιχων θεμάτων, αποτελούσε καθοριστικό κριτήριο για την αξιολόγηση των επιλογών του νομοθέτη ως προς την επιτυχή διαμόρφωση των διατάξεων του κρινόμενου νομοθετήματος.

Β. Ακολουθώντας, κατά βάση, τις αρχές και τις διαδικασίες της αναφερθείσας Εγκυκλίου του Πρωθυπουργού, εκδόθηκε ο Ν. 4048/23.2.2012, που είχε ως αντικείμενο (βλ. άρθρο 1 παρ. 1 και 2β) τη βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης με την τήρηση των αρχών και την εφαρμογή των μέσων της καλής νομοθέτησης, ενώ, ειδικότερα, ως καλή νομοθέτηση οριζόταν η πολιτική και η διαμόρφωση αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και της διαδικασιών παραγωγής τους.

Συγκεκριμένα, βελτιώνονταν οι διαδικασίες της καλής νομοθέτησης και ιδίως η διαδικασία της διαβούλευσης, καθώς και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής του νόμου, αλλά αυξανόταν η προθεσμία της προβλεπόμενης αξιολόγησης των αποτελεσμάτων εφαρμογής του νόμου από τη θέση του σε ισχύ από ένα έτος σε τρία έτη, και πάντως έως πέντε έτη.

Κατά η διάρκεια ισχύος του ως άνω Νόμου πραγματοποιήθηκε το έτος 2017 (28-29 Απριλίου) ένα εξαιρετικά ενδιαφέρον Συνέδριο με θέμα *«Η Καλή Νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας»*, το οποίο οργανώθηκε από τη Βουλή των Ελλήνων, το Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και το Εργαστήριο Μελέτης για τη Διαφάνεια, τη Διαφθορά και το Οικονομικό Έγκλημα της Νομικής Σχολής του ΑΠΘ (βλ. Πρακτικά Συνεδρίου, στην αντίστοιχη έκδοση της Βουλής των Ελλήνων, εφεξής Πρακτικά).

Παράλληλα, την ίδια περίοδο (24-5-2017) πραγματοποιήθηκε επιστημονική εκδήλωση του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, με θέμα «Αρχές Καλής Νομοθέτησης», κατά την οποία διατυπώθηκαν ενδιαφέρουσες παρατηρήσεις στις σχετικές Μελέτες, όπως παρατίθενται στο «Νομικό Βήμα» (βλ. τ. 65, σελ. 1545 επ.).

Μεταξύ αυτών επισημάνθηκε (βλ. Γ'. Καλλιμόπουλο, σελ. 1546) η θέσπιση διατάξεων περιττών ή αντιφατικών με προηγούμενες και μη ρητά καταργούμενες, καθιστώντας έτσι δυσχερή την «περιήγηση στον λαβύρινθο των διατάξεων».

Γ. Εν συνέχεια, με τον Ν. 4622/2019, θεσπίσθηκε ανάλογο σύστημα ρύθμισης της καλής νομοθέτησης (με παράλληλη κατάργηση του Ν. 4048/2012), στο οποίο ορίζονται αναλυτικά και με πρόσθετες βελτιώσεις οι Αρχές Καλής Νομοθέτησης (άρθρο 58), οι Ειδικοί Κανόνες Σύνταξης Νομοσχεδίων (άρθρο 59), η Διαβούλευση (άρθρο 61), η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (άρθρο 62), καθώς και η Αξιολόγηση Αποτελεσμάτων Εφαρμογής Ρυθμίσεων (άρθρο 56).

Επιπλέον, προς διευκόλυνση των χρηστών, εκδόθηκαν α) Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, β) Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, και γ) Εγχειρίδιο Μεθοδολογίας για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας, με επίσης σημαντικές Οδηγίες ως προς την ορθότερη σύνταξη των νομοσχεδίων και την ευχερέστερη αναζήτηση της ισχύουσας Νομοθεσίας.

Από την έκθεση των σχετικών διατάξεων των αναφερθέντων κειμένων συνάγεται ότι αυτές συνθέτουν ένα αξιολογικό σύστημα, που αποβλέπει στην ποιότητα των αντίστοιχων νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων και διευκολύνει την αναζήτηση των συναφών κειμένων από τον εφαρμοστή, καθιστώντας προσιτή την ερμηνευτική τους εποπτεία, προκειμένου να υπάρχει ένα σαφές πλαίσιο ορθών επιλογών στο δυσχερές τοπίο που κινούνται, όσοι επιδιώκουν να ενημερώνονται για το εκάστοτε ισχύον νομοθετικό καθεστώς.

Στο πλαίσιο αυτό εξαιρετικό ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι ακόλουθες νομοτεχνικές Οδηγίες (βλ. δεκάλογο της καλής νομοθέτησης, αρ. 8 και 9):

Δεν εισάγονται στη Βουλή άσχετες και εκπρόθεσμες τροπολογίες. Δεν επιτρέπονται σε καμία περίπτωση τροπολογίες που στερούνται συνάφειας με το αντικείμενο του σχεδίου νόμου, ούτε τροπολογίες, ακόμη και σχετικές, που κατατίθενται μετά το τέλος της συζήτησης στην αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή.

Επίσης, ειδικά ορίζεται πως δεν εισάγονται τροπολογίες «δια της πλαγίας μέσω νομοτεχνικών», ενώ νομοτεχνικές προσθήκες/αναδιατυπώσεις κατά τη διάρκεια της κοινοβουλευτικής συζήτησης δεν επιτρέπεται να ισοδυναμούν με «συγκεκριμενοποιημένες» τροπολογίες ούτε με αυτές να θεσπίζονται νέοι κανόνες δικαίου, αλλά απλώς να γίνονται νομοτεχνικές διορθώσεις.

Περαιτέρω, προβλέπεται ότι μετά την πάροδο τριών ετών, και πάντως πριν από την παρέλευση πενταετίας από τη θέση του νόμου σε ισχύ -δηλαδή επιλέγεται και πάλι η αυξημένη χρονική περίοδος- αξιολογείται η ρύθμιση με βάση τα δεδομένα που ανακύπτουν από την εφαρμογή της, κατά την οποία αποτιμώνται ιδιαίτερα το κόστος που απαιτήθηκε για αυτήν, οι επιπτώσεις ή οι παρεπόμενες συνέπειες που προέκυψαν, το όφελος και τα εν γένει θετικά αποτελέσματα που προήλθαν από την εφαρμογή της, καθώς και τα πορίσματα της νομολογίας.

Επιπλέον, η Προεδρία της Κυβέρνησης (βλ. άρθρο 50, παρ. 4 περ. γ) κάθε έτος συντάσσει ετήσια Έκθεση Ρυθμιστικής Παραγωγής και Αξιολόγησης, που περιλαμβάνει και την αξιολόγηση της εφαρμογής νόμων του προηγούμενου έτους και τις ενέργειες, στις οποίες θα προβεί μετά από την αξιολόγηση.

Δ. Παρά τις αναφερθείσες σημαντικές πρωτοβουλίες προς την κατεύθυνση της εφαρμογής των αρχών της καλής νομοθέτησης, από την επισκόπηση των νομοθετικών ρυθμίσεων και των εκδιδόμενων κανονιστικών πράξεων προκύπτει ότι στην πρακτική εφαρμογή τους, είτε δεν τηρούνται οι σχετικές διατάξεις, είτε καταστρατηγούνται, με αποτέλεσμα προδήλως να μην παράγονται

εκείνα τα αποτελέσματα, τα οποία επιδιώκονταν από τους συντάκτες τους. Ειδικότερα:

α) Ως προς την και συνταγματικά (άρθρο 74, παρ. 1 του Συντάγματος) προβλεπόμενη υποχρέωση, σύμφωνα με την οποία κάθε νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου να συνοδεύεται από Αιτιολογική Έκθεση, παρατηρείται ότι αυτή συνήθως περιορίζεται στην απλή μνεία των επιδιωκόμενων «στόχων» της αντίστοιχης νομοθετικής πρωτοβουλίας, χωρίς αναλυτικότερη έκθεση του σκοπού της, τακτική που –εκτός άλλων- δυσχεραίνει και την τελολογική ερμηνεία των διατάξεων.

Εδώ, λοιπόν, η ουσιαστική συμμόρφωση του νομοθέτη στην ως άνω συνταγματική διάταξη, με τη σύνταξη μιας αναλυτικής Αιτιολογικής Έκθεσης, γίνεται αμέσως φανερό πως θα συντελούσε στην κατάρτιση ενός πληρέστερου νομοθετήματος, αφού θα παρείχε τη δυνατότητα ευρύτερης αναζήτησης της ανταπόκρισής του προς τους επιδιωκόμενους με τις ρυθμίσεις του σκοπούς.

β) Ως προς την επίσης συνταγματικά (άρθρο 75 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος) προβλεπόμενη «Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους» –που καθορίζει τη δαπάνη σε κάθε νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου, η οποία συνεπάγεται επιβάρυνση του προϋπολογισμού- επισημαίνεται ότι σε ικανό αριθμό περιπτώσεων δεν προσδιορίζεται –έστω και ενδεικτικά- η προκαλούμενη συγκεκριμένη δαπάνη, αλλά μόνο εντελώς αόριστα πως από τις σχετικές διατάξεις προκαλείται δαπάνη ή ενδεχόμενη δαπάνη του κρατικού προϋπολογισμού, που εξαρτάται από πραγματικά περιστατικά, ιδίως αν αφορά σύσταση νέων φορέων ή προσλήψεις προσωπικού (π.χ. από τον αριθμό των υπαλλήλων ή τον προσδιορισμό των αποδοχών τους).

γ) Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται και η «ειδική έκθεση» (άρθρο 75 παρ. 3 του Συντάγματος) του αρμόδιου Υπουργού και του Υπουργού Οικονομικών –που συνοδεύει κάθε νομοσχέδιο, αν συνεπάγεται δαπάνη ή μείωση εσόδων- ως προς τον τρόπο κάλυψης της συνεπαγόμενης δαπάνης ή της μείωσης των εσόδων του προϋπολογισμού με την εντελώς αόριστη –συνήθως- διατύπωση ότι

οι σχετικές δαπάνες «θα αντιμετωπίζονται από τις πιστώσεις του κρατικού προϋπολογισμού», ενώ ως προς τη μείωση των εσόδων πως η σχετική απώλεια «θα αναπληρώνεται από άλλες πηγές εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού».

δ) Η προβλεπόμενη από τα εδ. β', γ' και ε' της παρ. 5 του άρθρου 74 του Συντάγματος απαγόρευση εισαγωγής για συζήτηση νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου που περιέχει διατάξεις «άσχετες» με το κύριο αντικείμενό τους ή προσθήκες ή τροπολογίες Υπουργών και βουλευτών.

Όπως σωστά επισημαίνεται, η συχνή παρεμβολή άσχετων διατάξεων σε νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου με διαφορετικό αντικείμενο αναδεικνύεται σε καίριο πρόβλημα της νομοθετικής παραγωγής, ενώ παρατηρείται και το φαινόμενο να μην υπάρχει καν κύριο αντικείμενο, αλλά το νομοσχέδιο να αποτελεί άθροισμα ετερόκλητων διατάξεων (βλ. ενδεικτικά Κ. Χρυσόγονο, Συνταγματικό Δίκαιο, 3^η έκδοση, 2022, σελ. 592 με περαιτέρω παραπομπές).

ε) Ως προς την εξαιρετικά σημαντική πρόβλεψη της «διαβούλευσης» πριν από την κατάθεση κάθε νομοσχεδίου -η οποία, αν είναι ειλικρινής, συνήθως αποκαλύπτει τις επιπτώσεις που ενδέχεται να έχει μια νομοθετική πρωτοβουλία σε συγκεκριμένα τμήματα και πεδία της κοινωνίας και της αγοράς και συμβάλλει στην προληπτική αντιμετώπισή τους (βλ. Α. Μακρυδημήτρη, Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος; Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 154)- παρατηρούνται τα εξής:

Σε αρκετές περιπτώσεις, στις οποίες η διάρκεια της διαβούλευσης μειώνεται σε μία εβδομάδα, δεν αναφέρεται -συνήθως- στην έκθεση δημόσιας διαβούλευσης, που συνοδεύει τη ρύθμιση, επαρκώς τεκμηριωμένη αντίστοιχη αιτιολογία.

Επίσης, επισημαίνεται ότι σε αρκετές, επίσης, περιπτώσεις, δεν τεκμηριώνεται ή περιορίζεται σε αόριστες ή γενικόλογες επικλήσεις -όπως π.χ. ότι το σχόλιο θα ληφθεί υπόψη σε προσεχή ρύθμιση ή πως το σχόλιο έχει ληφθεί υπόψη χωρίς συγκεκριμένη σχετική αναφορά- αν και ρητά ορίζεται η υποχρέωση τεκμηρίωσης της

«ενσωμάτωσης ή μη» των σχολίων και των προτάσεων, όσων έλαβαν μέρος στη διαβούλευση, στις τελικές διατάξεις.

στ) Επιπλέον, σε αντίστοιχες Εκθέσεις Ανάλυσης των Συνεπειών της Ρύθμισης παρατηρούνται -σε αρκετές περιπτώσεις- άστοχες, πλημμελείς, μη αναγκαίες, αντιφατικές, απρόσφορες, δυσνόητες έως και ακατανόητες διατάξεις, οι οποίες προκαλούν, εν συνεχεία, σειρά ερμηνευτικών προβλημάτων.

Στο σημείο αυτό, είναι σκόπιμη η ορθή γλωσσική απόδοση των εννοιών με προσφυγή – όπου απαιτείται – στο Χρηστικό Λεξικό της Νεοελληνικής Γλώσσας της Ακαδημίας Αθηνών, ώστε να αποφεύγονται διφορούμενες διατυπώσεις, που καθιστούν προβληματική την ερμηνευτική προσέγγιση των αντίστοιχων διατάξεων.

η) Μια ακόμη στρέβλωση επισημαίνεται από την αυξανόμενη πρακτική των «νομοτεχνικών βελτιώσεων», οι οποίες από αναγκαίες πρόσθετες ρυθμίσεις, που ανακύπτουν κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου στη Βουλή και αφορούν διορθωτικές, συνήθως, επεξηγήσεις, έχουν εξελιχθεί σε μακροσκελείς προσθήκες, αλλοιώνοντας -σε αρκετές περιπτώσεις- την αρχική δομή των αντίστοιχων διατάξεων χωρίς οποιαδήποτε δυνατότητα προηγούμενης επαρκούς ενημέρωσης.

Προσθέτως, όπως σωστά επισημαίνεται (βλ. Ν. Παπασπύρου, Σύνταγμα, Ερμηνεία κατ' άρθρο, επιμέλεια Σπ. Βλαχόπουλος, Ξ.. Κοντιαδης, Γ. Τασόπουλος, 2024, σελ. 967), δημιουργεί παραβίαση των οικείων διατάξεων του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής η πρακτική αντιμετώπισης -σχεδόν πάντοτε- τροποποιήσεων συγκεκριμένων άρθρων, που έχουν κατατεθεί την ημέρα της κατ' άρθρο ψηφοφορίας ως δήθεν «νομοτεχνικές βελτιώσεις».

θ) Εξάλλου, ήδη από την εποχή των μνημονίων, ακολουθείται η πρακτική της σύνταξης «πολύ-νομοσχεδίων», δηλαδή της ενσωμάτωσης σε ένα νομοσχέδιο δύο ή και περισσότερων νομοσχεδίων, με αποτέλεσμα η διαδικασία ψήφισή τους να μην γίνεται ταχύτερα, όμως εις βάρος της ποιοτικής στάθμης τους και

της δημοκρατικής νομιμοποίησής τους, αφού δεν παρέχεται ο αναγκαίος χρόνος για τη συζήτηση καθενός χωριστού νομοσχεδίου στην κοινοβουλευτική διαδικασία.

Επομένως, η αρχή «ένας νόμος για κάθε αντικείμενο» θα πρέπει να γίνει πράξη (βλ. Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, Πρακτικά, σελ. 280 επ.), καθώς η υιοθέτηση της θα παρέχει στον πολίτη τη δυνατότητα να γνωρίζει που πρέπει να ανατρέξει για να πληροφορηθεί τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του, ώστε να αποκτήσει ουσιαστικό περιεχόμενο και νομιμοποίηση η αρχή «άγνοια νόμου δεν συγχωρείται» (βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, Πρακτικά, σελ. 39).

ι) Στην κακή νομοθέτηση συμβάλλει και η παρατηρούμενη παράλειψη της θέσπισης χρονικών ορίων ως προς τη χρήση των εξουσιοδοτήσεων, που αρκετά συχνά προβλέπονται για την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας της διοίκησης, αφού έτσι αφήνεται σε αυτή η απόλυτη διακριτική ευχέρεια έκδοσης των αντίστοιχων διοικητικών πράξεων (βλ. Π. Μαντζούφα, Πρακτικά σελ. 190).

ια) Τέλος, απολύτως αναγκαία, κρίνεται η επιβαλλόμενη (βλ. άρθρο 56 Ν. 4619/2019) «Αξιολόγηση των Αποτελεσμάτων Εφαρμογής Ρυθμίσεων», η οποία προβλεπόταν ήδη από την αναφερθείσα Εγκύκλιο του Πρωθυπουργού και επαναλαμβάνονταν στο άρθρο 9 του Ν. 4048/2012.

Ωστόσο, η σχετική ρύθμιση από τη θέσπισή της το έτος 2006 έως σήμερα (2026) δεν έχει εφαρμοστεί, δηλαδή δεν φαίνεται να έχει αξιολογηθεί ούτε ένας νόμος ως προς τα -ενδεχομένως- «αρνητικά» αποτελέσματα της εφαρμογής του.

Προς την κατεύθυνση αυτή σωστά παρατηρείται ότι η πρώτη και πιο σημαντική αξιολόγηση εφαρμογής νόμου θα πρέπει να είναι αυτή που αφορά στην εφαρμογή του άρθρου 62 του ν. 4622/2019, που καθιέρωσε, με τον πιο ολοκληρωμένο τρόπο, το ισχύον πλαίσιο για την καλή νομοθέτηση (βλ. Β. Γεωργοπούλου, Τα συνοδευτικά κείμενα του νομοσχεδίου στο πλαίσιο της καλής νομοθέτησης, Εφημ.ΔΔ 5/2022, σελ. 698).

Ε. Στο πλαίσιο της καλής νομοθέτησης εντάσσεται και η ανεύρεση της εκάστοτε ισχύουσας αντίστοιχης νομοθετικής ρύθμισης, λαμβανομένης υπόψη της παρατηρούμενης πολυνομίας και, σε αρκετές περιπτώσεις, κακονομίας, που έχει καταστήσει εξαιρετικά δυσχερή τη σχετική αναζήτηση.

Έτσι, με σχετική πρόβλεψη (βλ. άρθρα 66 και 67 του ν. 4622/2019) συνιστάται Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (Κ.Ε.Κ.), που συνεργάζεται με τον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

Ωστόσο, δεδομένης της δαιδαλώδους νομοπαραγωγικής διαδικασίας, εκτιμάται (βλ. σχετική επισήμανση του προέδρου της αντίστοιχης επιτροπής Γ. Σταυρόπουλου, επίτιμου αντιπροέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά το έτος 2021, εφημερίδα ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 28.11.2021) ότι η σχετική διαδικασία θα κρατήσει περί τα 20 χρόνια «γιατί χρειάζεται τεράστιος χρόνος, πάρα πολύ δουλειά, πολλή προσοχή και βέβαια εξειδικευμένες γνώσεις».

ΣΤ. Συμπερασματικά, η μη συνεπής τήρηση των Κανόνων της Καλής Νομοθέτησης –σε συνδυασμό με την εξακολουθητική καταχρηστική εφαρμογή τους στη νομοθετική πρακτική- έχει οδηγήσει σε ένα καθεστώς σύγχυσης, που επιβάλλει (;) την ανακυκλούμενη νομοπαραγωγή στο πλαίσιο ενός νομοθετικού «φαύλου κύκλου».

Επομένως, θεωρώ αναγκαία –σε αντίθεση με τη διαμορφωθείσα μακρόχρονη νομολογιακή πρακτική (βλ. σχετική αναλυτική ανάπτυξη σε Φ. Σπυρόπουλο, Συνταγματικό Δίκαιο, Β' Έκδοση, 2020, σελ. 158 επ.)- μια διεύρυνση του δικαστικού ελέγχου της τυπικής αντισυνταγματικότητας και ως προς τα χαρακτηριζόμενα ως «εσωτερικά τυπικά στοιχεία» (*interna corporis*) του νόμου.

Ο σχετικός προβληματισμός έχει ήδη ανακύψει από πολλού χρόνου ενόψει της ερμηνευτικής προσέγγισης της έννοιας της παρ. 4 του άρθρου 93 του Συντάγματος, που θεμελιώνει την επιχειρηματολογία της κρατούσας νομολογιακής παραδοχής του δικαστικού ανελέγκτου (βλ. αντίθετη ερμηνευτική προσέγγιση σε Απ. Παπαλάμπρου, Σύμμεκτα προς τιμήν Φαίδωνος Θ. Βεγλερή, σελ. 506 επ.).

Επιπλέον, ειδικότερα ως προς την παρ. 5 του άρθρου 74 του Συντάγματος, η οποία -κατά κανόνα- δεν τηρείται, σωστά επισημαίνεται (βλ Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975, Corpus II, άρθρα 51-80, 1985, σελ. 406 επ.) ότι είναι και παράγων που επιτείνει ακόμη περισσότερο την άγνοια του νόμου από τους πολίτες.

Εξάλλου, στο πλαίσιο της κρατούσας νομολογιακής παραδοχής, ιδίως ως προς την εφαρμογή των παρ. 1 και 5 του άρθρου 74 του Συντάγματος, είναι ενδιαφέρουσες οι ουσιώδεις μειοψηφίες σε αντίστοιχες δικαστικές αποφάσεις (βλ. ενδεικτικά σε Η. Μικρουλέα, Το άρθρο 74 του Συντάγματος και τα Interna Corporis της Βουλής- Το ανεφάρμοστο Σύνταγμα. Διατήρηση, Κατάργηση ή Αναθεώρηση, σε Β. Τζέμο/Μ.-Η. Πραβίτα, Συνταγματική Αναθεώρηση, 2015, σ. 33-43).

Δηλαδή, η δυνατότητα δικαστικού ελέγχου της συνεπούς τήρησης των συναφών συνταγματικών διατάξεων- όπως των άρθρων 74 παρ. 1, 5 εδ. β', γ' και ε' και 75 παρ. 1-3 του Συντάγματος- θα συνέβαλε καθοριστικά – παρά τις ενδεχόμενες επιφυλάξεις- στην ποιοτική αναβάθμιση των σχετικών νομοθετικών κειμένων (βλ. εύστοχες σχετικές παρατηρήσεις σε Σπ. Βλαχόπουλο, Πρακτικά, σελ. 34 επ. με περαιτέρω παραπομπές).

Ζ. Λαμβανομένων υπόψη των ως άνω επισημάνσεων θα ήταν προδήλως αναγκαία –στην επικείμενη Συνταγματική Αναθεώρηση- η προσθήκη πρόβλεψης της ποινής ακυρότητας των αντίστοιχων νομοθετικών ρυθμίσεων για τις παραβιάσεις των σχετικών συνταγματικών επιταγών.

Ειδικότερα, κατ' εξοχήν, επιβάλλεται η πρόβλεψη της ακυρότητας για την παραβίαση της παρ. 1 του άρθρου 74 με παράλληλη βελτίωση του περιεχομένου της αντίστοιχης Αιτιολογικής Έκθεσης, ώστε να παρέχεται η δυνατότητα ελέγχου των σκοπών, που επιδιώκονται με τις ρυθμίσεις του προτεινόμενου νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου.

Επίσης, ποινή ακυρότητας θα πρέπει να προβλεφθεί και για την παραβίαση των διατάξεων των εδ. β-ε της παρ. 5 του άρθρου 74, που αφορούν στις άσχετες με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου τροπολογίες.

Εξάλλου, προδήλως χρειάζεται αντίστοιχη πρόβλεψη και σε σχέση με τις συχνές πλέον «νομοτεχνικές βελτιώσεις», οι οποίες μπορούν να χρησιμοποιούνται για την καταστρατήγηση της απαγόρευσης των άσχετων τροπολογιών.

Προσθέτως, επισημαίνεται ότι επιβάλλεται η περισσότερο ακριβής αναφορά της πρόβλεψης των δαπανών ή μειώσεων που προκαλούνται, καθώς και του τρόπου κάλυψής τους με σχετική ρητή διευκρίνιση στις αντίστοιχες διατάξεις του άρθρου 75 του Συντάγματος με αντίστοιχη και εδώ ποινή την ακυρότητα.

Προσφάτως, με αφορμή τον ν. 4957/2022, που επαναφέρει το σύστημα της ταξινομικής ψήφου για την εκλογή των εσωτερικών μελών των αντίστοιχων Συμβουλίων Διοίκησης των ΑΕΙ, επανήλθε στην επικαιρότητα το ζήτημα της πολυπλοκότητας των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμων στο πλαίσιο της καλής νομοθέτησης και ως πρόβλημα συνταγματικότητας.

Συγκεκριμένα, με την απόφαση 653/2024 ΟΛΣτΕ, απορρίφθηκε μεν σχετική αίτηση ακύρωσης, ωστόσο υπήρξε μειοψηφία μιας Συμβούλου, που δέχθηκε –όπως άλλωστε αναφέρεται σε προσκομισθείσες σχετικές τεχνικές εκθέσεις ειδικών επιστημόνων– ότι «η αδιαφάνεια και η πολυπλοκότητα» των κρινόμενων ρυθμίσεων οδηγεί σε αδυναμία του ψηφοφόρου να αντιληφθεί τη βαρύτητα της ψήφου του μετά την πρώτη επιλογή του, αφού αυτή μπορεί να προσμετρηθεί όχι υπέρ του υποψηφίου που είναι η δεύτερη επιλογή του, αλλά υπέρ υποψηφίου χαμηλότερου στην κατάταξη, η οποία δεν συνάδει με την αρχή της διαφάνειας ως έκφανσης του κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος).

Επομένως, γίνεται φανερό ότι επιβάλλεται ρητή συνταγματική πρόβλεψη, με την οποία θα προβλέπεται ο δικαστικός έλεγχος της πολυπλοκότητας και της αδιαφάνειας των σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων (βλ. για τον σχετικό ευρύτερο προβληματισμό και Κ.Π. Σαμαρτζή, Η πολυνομία ως πρόβλημα συνταγματικότητας (Από τη ρύθμιση στην πολυπλοκότητα και την ακαταλληλότητα του νόμου), ΝοΒ 2025, σελ. 1380 επ.).

Παναγιώτης Ε. Πετράκης, Κυριακή Η. Καυκά*: Ποιότητα Νομοθετικών Ρυθμίσεων και Οικονομική Ανάπτυξη¹

Εισαγωγή

Η καλή νομοθέτηση, η ρύθμιση και η αποτελεσματικότητα των θεσμών αποτελούν βασικό μηχανισμό της ευνομούμενης πολιτείας. Η αποδοτική λειτουργία του κράτους σχετίζεται με τη ρύθμιση της κοινωνικής και οικονομικής ζωής μέσα από τη διαμόρφωση του κατάλληλου νομοθετικού πλέγματος. Η καλή νομοθέτηση προϋποθέτει αμερόληπτες, αντικειμενικές και τεκμηριωμένες αποφάσεις οι οποίες θα προβλέπουν το ρυθμιστικό πλαίσιο λειτουργίας, την καλλιέργεια εμπιστοσύνης στους δημόσιους οργανισμούς και την ενίσχυση των επενδύσεων (OECD 2021). Η ομαλή λειτουργία της αγοράς προϋποθέτει την εύρυθμη και δίκαιη λειτουργία του συνόλου της οικονομίας, καθώς η αγορά αποτελεί ένα οικοσύστημα με άπειρους οικονομικούς δρώντες που αλληλοδιαπλέκονται (Iansiti and Levien 2004).

Το ζητούμενο της νομοθέτησης ρυθμίσεων που αφορούν στην οικονομική δραστηριότητα πηγάζει εσωτερικά από τη διερεύνηση της λειτουργίας της οικονομίας. Η ανάλυση με βάση τα κίνητρα των οικονομικών δρώντων αποτελεί το θεμέλιο της μικροοικονομικής και πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ως το καθοριστικό στοιχείο της αγοράς. Η καθημερινή εμπειρία υπογραμμίζει τη θεμελιώδη σημασία των θεσμών και της πολιτικής στην επίδοση των οικονομιών. Δεν είναι καθόλου τυχαίο ότι μεγάλες συνεισφορές στο ζήτημα προσεγγίζονται γύρω από τη διασύνδεση του πολιτικού και

* Π. Ε. Πετράκης: Ομ. Καθηγητής, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Κ.Η. Καυκά: Επίκ. Καθηγήτρια, Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

¹ Αποτελεί μέρος από το Π. Ε. Πετράκης (2025) Καλή Νομοθέτηση και Οικονομική Ανάπτυξη, Εκδόσεις Παπαζήση, ISBN: 978-960-02-4581-3, με τη συνεργασία των Κ.Η. Καυκά, Ι. Ζαχαράκη, Α.Μ. Κανζόλα.

του οικονομικού θεσμικού υπόβαθρου (Acemoglu et al. 2001, Acemoglu and Robinson 2013).

Όπως σημειώνει ο Head (2022), οι αποκλίνουσες αναλύσεις δημιουργούν συγκρούσεις σχετικά με τη φύση των προβλημάτων πολιτικής και τον τρόπο αντιμετώπισής τους. Οι ανταγωνιστικές απόψεις διαμορφώνονται όχι μόνο από την τεκμηριωμένη εμπειρογνωμοσύνη αλλά και από ιδεολογίες, οικονομικά συμφέροντα, πολιτικές ταυτότητες και θεσμικές κληρονομίες. Τα πολύπλοκα προβλήματα αφθονούν αλλά ορισμένα προβλήματα γίνονται ακόμη πιο δυσεπίλυτα λόγω των διαφορών στις αξίες, στα οικονομικά συμφέροντα και στις πολιτισμικές απόψεις των συμμετεχόντων.

Η Νομοθετική Λειτουργία ως Παραγωγός και Αναδιανομέας Αξίας

Η νομοθετική λειτουργία, η οποία δημιουργεί τους νόμους και ρυθμίζει το κοινωνικό γίγνεσθαι, καλείται να πραγματώσει το δύσκολο έργο να παρακολουθεί της ιδιαίτερες συνθήκες κάθε εποχής και περίπτωσης και να δίνει από χαρακτήρα σε αξιολογικές αόριστες έννοιες, της είναι αυτή της «αξίας». Οι νόμοι που δημιουργούνται ρυθμίζουν την κοινωνική συμβίωση των ανθρώπων καθορίζοντας τα δικαιώματα και της υποχρεώσεις της. Στο σύγχρονο δημοκρατικό κράτος δικαίου, της είναι η χώρα της, που διαμορφώνει κοινωνικούς θεσμούς και προσφέρει αγαθά, υπηρεσίες και κοινωνική πρόνοια της πολίτες της, η σύγχρονη νομοθεσία ρυθμίζει τομείς που διαφοροποιούνται από της μορφές των περασμένων δεκαετιών.

Σήμερα, περισσότερο από κάθε άλλη περίοδο, η νομοθετική λειτουργία καλείται να ρυθμίσει νέα ζητήματα της κοινωνικής και οικονομικής ζωής, της προστασίας της ανθρώπινης φύσης, των κλιματικών αλλαγών της και κάθε εθνική, ευρωπαϊκή ή διεθνή επείγουσα πρόκληση. Οι ταχύτατες οικονομικές, τεχνολογικές και κοινωνικές αλλαγές προκαλούν την ανάγκη νέων ρυθμίσεων, το ίδιο και η ένταξη της Ελλάδας σε οργανισμούς, της η Ευρωπαϊκή

Ένωση, που είναι ασύμβατη με φαινόμενα πολυνομίας και κακονομίας. Οι βασικές αρχές και τα μέσα της καλής νομοθέτησης αποβλέπουν στην ποιοτική παραγωγή νομοθετικού έργου το οποίο να ανταποκρίνεται κατά το δυνατόν άμεσα και αποτελεσματικά της ανάγκες της κοινωνίας στην οποία απευθύνεται και οδηγούν στην πραγμάτωση της θεσμικής λειτουργίας του Κοινοβουλίου που ρυθμίζεται από κανόνες οι οποίοι βασίζονται στην αρχή της Λαϊκής Κυριαρχίας (άρθρο 2 Συντάγματος). Αποτελεί κοινή παραδοχή ότι σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα η νοηματοδότηση των αόριστων εννοιών είναι πρωτίστως έργο της νομοθετικής λειτουργίας, καθώς αυτή είναι επιφορτισμένη να θέτει κανόνες δικαίου εξειδικεύοντας της αόριστες έννοιες που συναντώνται στο Σύνταγμα ή σε άλλα υπερνομοθετικής ισχύος κείμενα, καθώς και να προσδιορίζει αόριστες έννοιες που αναδείχθηκαν μέσα από τη νομική πράξη (Καμτσιδου 2020). Για το λόγο αυτό, η νομοθετική λειτουργία υποχρεούται να γνωρίζει σε βάθος και εύρος την κατάσταση των αντιπροσωπευόμενων της και να παράγει την «αξία» κατά τρόπο ίσο και δίκαιο της όλους, ενώ, αν υποπέσει στην αντίληψή της ότι ο μέχρι στιγμής θεσπισθείς τρόπος κατανομής δεν ωφελεί το κοινωνικό σύνολο στην πληρότητά του, είναι αναγκαίο να επαναπροσδιορίσει της παραμέτρους που είχε λάβει υπόψη και να θεσπίσει νέους κανόνες δικαίου, οι οποίοι να αναδιανέμουν την «αξία» κατά τρόπο δίκαιο.

Εδώ υπεισέρχονται η έννοια της παραγωγής της αξίας και η έννοια της αναδιανομής της. Οι νομοθετικές ρυθμίσεις, συνεπώς, παράγουν νέες αξίες: π.χ. ρυθμίσεις εργασιακών σχέσεων, ρυθμίσεις γης, οργανώσεις των αγορών, κυκλοφορίες προϊόντων, μέσω των οποίων προσδοκάται δίκαιη και σωστή κατανομή των αγαθών και των προνομίων σε της της κοινωνικές τάξεις, ενώ δεν λησμονούνται οι ευαίσθητες κοινωνικές ομάδες, οι οποίες χρήζουν μέγιστης μέριμνας. Στο σύνολο και στην πολυπλοκότητα των σύγχρονων προκλήσεων, ο νομοθέτης καλείται να εισαγάγει ρυθμίσεις που να ικανοποιούν της ανάγκες όλων των κοινωνικών ομάδων, ούτως ώστε οι κοινωνοί να απολαμβάνουν το μέγιστο δυνατό καλό.

Η δίκαιη και ορθή κατανομή της αξίας μπορεί να υπάρξει σε έναν ιδεατό κόσμο, καθώς η νομοθετική λειτουργία δεν είναι μια αυτεξούσια οντότητα που ενδιαφέρεται μόνο για το συνολικό καλό, αλλά αποτελείται από άτομα -στο ελληνικό κοινοβούλιο 300-, τα οποία ενδιαφέρονται πρωτίστως για τη δική της ευημερία και την ικανοποίηση ιδίων συμφερόντων. Το δικό της συμφέρον είναι η ανάδειξη της της εκλογές και η συνεχής προβολή η οποία την εξασφαλίζει. Καίριο ρόλο στην ανάδειξη της διαδραματίζουν οι ομάδες προσώπων με μεγάλη οικονομική δυνατότητα οι οποίες της στηρίζουν εφόσον ικανοποιούν τα δικά της αιτήματα. Με τον τρόπο αυτό ανοίγει η δυνατότητα σε αυτές της ομάδες να πιέζουν το νομοθέτη ως της τον τρόπο κατανομής των προνομίων και της αξίας, με αποτέλεσμα ιδιωτικά συμφέροντα να υπεισέρχονται στη νομοθετική λειτουργία.

Νομοθετικές Ρυθμίσεις και Οικονομική Ανάπτυξη

Σύμφωνα με τον ορισμό του Νόμου 4622/2019 (άρθρα 57, 62), ρύθμιση είναι «κάθε νομοσχέδιο, προσθήκη ή τροπολογία και κάθε πράξη ή απόφαση, η οποία περιέχει γενικούς και απρόσωπους κανόνες δικαίου». Ιδιαίτερη σημασία απαιτείται να δοθεί στο πεδίο που εμπλέκονται οικονομικά συμφέροντα.

Η ανάλυση με βάση τα κίνητρα των οικονομικών δρώντων αποτελεί το θεμέλιο της μικροοικονομικής και πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ως καθοριστικό στοιχείο της αγοράς. Ωστόσο, οι δρώντες διακατέχονται από διαφορετικά κίνητρα τα οποία συγκρούονται. Άλλωστε, είναι γνωστό ότι η αγορά, αν αφεθεί τελείως ελεύθερη, εμφανίζει ατέλειες και αναποτελεσματική κατανομή πόρων (Pigou 1938). Ρυθμιστή του οικοσυστήματος που εμπλέκει τους οικονομικούς δρώντες αποτελεί η νομοθετική και θεσμική διακυβέρνηση.

Επομένως, το ζητούμενο της νομοθέτησης σε σχέση με την οικονομική δραστηριότητα πηγάζει εσωτερικά από τη διερεύνηση της σχετικής λειτουργίας της οικονομίας. Η καθημερινή εμπειρία υπογραμμίζει την κεντρικότητα των θεσμών και της πολιτικής στην

επίδοση των οικονομιών. Συνεπώς, δεν είναι τυχαίο πως μεγάλες συνεισφορές στο ζήτημα προσεγγίζονται γύρω από τη διασύνδεση του πολιτικού και του οικονομικού θεσμικού υπόβαθρου (Acemoglu et al. 2001, Acemoglu and Robinson 2013).

Στη βιβλιογραφία το είδος της σχέσης μεταξύ των ρυθμίσεων και της οικονομικής ανάπτυξης είναι αμφιλεγόμενο, παρότι αποτελεί σημαντικό ερευνητικό ερώτημα εδώ και πολλά χρόνια (Morelli and Vannoni 2021). Το βασικό κριτήριο για την αποτελεσματικότητα ενός ρυθμιστικού καθεστώτος που θα προωθεί την οικονομική ανάπτυξη και μεγέθυνση είναι η ορθή ποσότητα και ποιότητα της ρύθμισης. Ως προς την αρνητική συσχέτιση, βλέπουμε ότι υπερβολικές ρυθμίσεις δεν συμβάλλουν σε αποδοτικές κατανομές και αποτελούν έναν από τους λόγους για τους οποίους μια οικονομία παραμένει φτωχή (World Bank 2004). Άλλες έρευνες επικεντρώνονται στις αρνητικές επιδράσεις των νομοθετικών ρυθμίσεων σε συγκεκριμένες πλευρές της οικονομίας, για παράδειγμα στον περιορισμό της απασχόλησης και του κατά κεφαλήν ΑΕΠ (Di Vita 2017).

Η θετική συσχέτιση μεταξύ όγκου ρυθμίσεων και οικονομικής ανάπτυξης τεκμηριώνεται από τους Fukumoto (2008) και Kirchner (2012), αλλά και από τον Tannenwald (1997), ο οποίος σημειώνει ότι κρατικές ρυθμίσεις στο βαθμό που προωθούν την κοινωνικοοικονομική ευημερία είναι ευεργετικές για την οικονομική ανάπτυξη. Συμβάλλουν ωστόσο στην αύξηση του κόστους παραγωγής και στη μείωση της παραγωγικότητας.

Ως εκ τούτου, το συνολικό αποτέλεσμα είναι αμφιλεγόμενο, επειδή υπάρχουν αντίρροπες τάσεις που επιδρούν στην οικονομική ανάπτυξη. Η τελική απάντηση σχετίζεται με την ποιότητα των ρυθμίσεων. Δηλαδή υπάρχουν ισχυρές εμπειρικές ενδείξεις οι οποίες καταδεικνύουν πως η ποιότητα της διακυβέρνησης είναι ένας παράγοντας που καθορίζει την επίδραση των μεταρρυθμίσεων στην οικονομική ανάπτυξη (Rodríguez-Pose and Kettere 2019, Iddawela et al. 2021). Μάλιστα, ο ΟΟΣΑ ήταν ο πρώτος διεθνής οργανισμός που υποστήριξε ότι η αξία μιας μεταρρυθμιστικής διαδικασίας που κινείται στα πλαίσια της καλής νομοθέτησης

βελτιώνει την ευημερία της κοινωνίας και μάλιστα χαρτογράφησε το συγκεκριμένο μονοπάτι (OECD 1997). Με το Πρόγραμμα της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης (Regulatory Reform Programme) και τη λογική της ρυθμιστικής διακυβέρνησης (regulatory governance) προσανατολίζει τις οικονομίες στην εύρεση μειονεκτημάτων από την ποιότητα της διακυβέρνησης των δημοσίων διοικήσεων των κρατών-μελών, προτείνει λύσεις μέσω μεταρρυθμίσεων, παρακολουθεί την εφαρμογή τους και βελτιώνει τη ρυθμιστική λειτουργία τους μέσω του κοινωνικού διαλόγου, της ανάλυσης των επιπτώσεων και της εξασφάλισης της διαφάνειας.

Στην πραγματικότητα (Coyle 2018) υπάρχουν τρία σημαντικά κανάλια μέσω των οποίων οι νομοθετικές ρυθμίσεις μπορούν να προωθήσουν την κοινωνική ευημερία της οικονομίας. Καταρχάς μπορούν να δημιουργήσουν νέες αγορές και να τονώσουν τη μεγέθυνση των υπαρχουσών. Δεύτερον, εφόσον στοχεύουν στον περιορισμό της δύναμης αγοράς και στην ενίσχυση του ανταγωνισμού, ωφελούν την οικονομία. Τέλος, συνεισφέρουν στη διασφάλιση της προστασίας των καταναλωτών μετατρέποντας τις αγορές σε ασφαλές περιβάλλον.

Αποτρεπτικός παράγοντας στην καλή νομοθέτηση, όπως έχει ήδη αναφερθεί, είναι οι ατελείς συνθήκες της αγοράς. Συγκεκριμένα, οι ασυμμετρίες πληροφοριών μπορούν να συμβάλουν στην ατελή ρύθμιση των αγορών και στην απώλεια κοινωνικής ευημερίας (Jalilian et al. 2007). Πιο συγκεκριμένα, προκύπτουν διαφορετικά επίπεδα πληροφοριών μεταξύ του ρυθμιστή και του ρυθμιζόμενου, τα οποία είναι οι διαφορετικές πληροφορίες που κατέχουν σε κρίσιμα ζητήματα της αγοράς, όπως ο καθορισμός του κόστους και των εσόδων. Ως εκ τούτου, η ρύθμιση δεν είναι η βέλτιστη και η απώλεια κοινωνικής ευημερίας αποτελεί αναμενόμενο επακόλουθο (Djankov et al. 2002).

Θεσμοί και Οικονομική Ανάπτυξη

Οι θεσμοί είναι ανθρώπινες κατασκευές που σε μια σύγχρονη κοινωνία και οικονομία λειτουργούν ως δεσμευτικοί κανόνες και

περιορισμοί στη διαμόρφωση τις ανθρώπινης οικονομικής και κοινωνικής συμπεριφοράς. Αποτελούν δομικό και, ταυτόχρονα, ρυθμιστικό στοιχείο για την εύρυθμη και αποδοτική λειτουργία τις σύγχρονης πολύπλοκης οικονομίας τις αγοράς.

Οι θεσμοί περιλαμβάνουν άτυπους κανόνες τις κανόνες συμπεριφοράς, παραδοχές και αυτοπεριορισμούς που αφορούν ένα κοινωνικό σύνολο που αλληλοεπιδρά και σχετίζονται με την ανθρώπινη ηθική, την εμπορική και επιχειρηματική ηθική, τα κοινωνικά πρότυπα και τις αξίες, την εμπιστοσύνη και τη συμμετοχικότητα, τις παραδόσεις και τα ήθη και έθιμα του συγκεκριμένου κοινωνικού συνόλου. Περιλαμβάνουν τις τυπικούς περιορισμούς που έχουν να κάνουν με την ισχύουσα νομοθεσία, τις είναι οι νόμοι, νομοθετήματα, εκτελεστικά διατάγματα, κανονισμοί και την δικαστική νομοθεσία, τις και τις διαδικασίες επιβολής τις. Όλα αυτά τα στοιχεία προέρχονται από το πολιτισμικό υπόβαθρο τις κοινωνίας. Τα άτομα συναλλάσσονται μεταξύ τις και οι θεσμοί οργανώνουν το πλαίσιο των κινήτρων των ανθρώπινων συναλλαγών, ανεξαρτήτως εάν οι συναλλαγές αναφέρονται σε πολιτικό, κοινωνικό ή οικονομικό επίπεδο (Acemoglu and Robinson 2013).

Ο North (1990) υποστηρίζει ότι οι θεσμοί αποτελούν «τις κανόνες του παιχνιδιού» σε μια κοινωνία. Αναφέρει ότι είναι απαραίτητο τα άτομα να διακρίνουν ποιοι «παίκτες» ορίζουν τις κανόνες και τις αν υπάρχουν οι κατάλληλοι κανόνες. Στην περίπτωση επικράτησης κανόνων που ισοδυναμούν με κακή νομοθέτηση, τα κυβερνητικά όργανα προσπαθούν να εκμεταλλευτούν τις υπερβολικές εξουσίες τις προκειμένου να παραμείνουν στην εξουσία και να ικανοποιήσουν τα συμφέροντά τις.

Η αποτελεσματικότητα επιβολής των κανονισμών καθορίζει και τη σχέση μεταξύ του στόχου τις την επίτευξη του οποίου κατασκευάζονται οι θεσμοί και του μέσου με το οποίο διεκπεραιώνονται οι συναλλαγές. Εξάλλου, είναι φανερό ότι η ίδια συναλλαγή σε διαφορετικά σημεία του κόσμου περιβάλλεται από διαφορετικού τύπου θεσμικές καταστάσεις. Το θεσμικό πλαίσιο των συναλλαγών περιλαμβάνει κυρίως το ζήτημα των δικαιωμάτων

ιδιοκτησίας και τις όρους των συμβολαίων που αφορούν τις συναλλαγές των ατόμων. Με βάση τα παραπάνω, οι θεσμοί αποτελούν την κυρίαρχη πηγή προσδιορισμού των κινήτρων των ατόμων και επηρεάζουν το βαθμό κατά τον οποίο τα άτομα καινοτομούν και επενδύουν.

Η πολιτική υπόσταση των θεσμών επιδρά καταλυτικά ακόμα και τις αρχικές συνθήκες της οικονομίας, τις στον καθορισμό των άφθονων συντελεστών παραγωγής και τη διαμόρφωση της παραγωγικής δομής των οικονομιών (Sokoloff and Engerman 2000). Με άλλα λόγια, οι θεσμοί διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο τις οικονομικές επιδόσεις και την αναπτυξιακή πορεία των οικονομιών. Σε αυτό το πλαίσιο, οι Acemoglu et al. (2001) ουσιαστικά θέτουν το ερώτημα εάν αποδοτικότεροι θεσμοί ευνοούν την ανάπτυξη ή εάν, αντίστροφα, η ανάπτυξη βοηθά στη βελτίωση των θεσμών. Καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι οι ιστορικοί θεσμοί προηγούνται και άρα επηρεάζουν την οικονομική ανάπτυξη. Επομένως, η ποιότητα των θεσμών ποικίλει από χώρα σε χώρα και οι διαφορές αυτές επιδρούν στην ανάπτυξη των οικονομιών, καθώς το κοινωνικοπολιτικό υπόβαθρο επηρεάζει τη συγκρότηση και την εύρυθμη λειτουργία των αγορών.

Παράλληλα, οι πολιτικοί θεσμοί και ιδίως η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης επηρεάζουν σε πολύ μεγάλο βαθμό τον τρόπο που θα οργανωθεί το πολιτικό σύστημα και την αποδοχή που θα έχει από την κοινωνία. Αυτό συμβαίνει διότι το σύστημα των πολιτικών θεσμών είναι ο κύριος προαγωγός και διαμοιραστής της κατανομής των πόρων. Με βάση την κατανομή που έχει προκύψει διαμορφώνονται οι νέοι πολιτικοί και, άρα, οικονομικοί θεσμοί σε μια οικονομία. Γι' αυτό, εξάλλου, οι πολιτικοί θεσμοί γενικά προηγούνται των οικονομικών θεσμών. Η αποδοχή των πολιτικών θεσμών –τουλάχιστον από την πλειοψηφία της κοινωνίας– θέτει τις κατάλληλες βάσεις προκειμένου να μειωθούν οι πιέσεις από ομάδες αντικρουόμενων συμφερόντων που δημιουργούν προβλήματα τόσο στη δημιουργία υγιούς επενδυτικού κλίματος, όσο και στην κατανομή του εισοδήματος και στην οικονομική ανάπτυξη.

Με κριτήριο αν οι θεσμοί ευνοούν ή παρεμποδίζουν την οικονομική ανάπτυξη, αυτοί διακρίνονται σε περιεκτικούς (inclusive) και εκμεταλλευτικούς (extractive) (Acemoglu and Robinson 2013). Στη δεύτερη περίπτωση το υπόβαθρο τις κουλτούρας εγείρει συστηματικά εμπόδια στην ανάπτυξη των κοινωνικών συμπεριφορών και γενικότερα των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων με αποτέλεσμα να βάλλεται η αποτελεσματική αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων (Kostis et al. 2018). Μάλιστα, δυσκολεύει ή καθυστερεί η προσαρμογή τις οικονομίας στη διαδικασία τις δημιουργικής καταστροφής που είναι κρίσιμη για την επαναφορά τις ανάπτυξης (Petrakis et al. 2017). Αντίθετα, οι περιεκτικοί θεσμοί -για παράδειγμα θέσπιση σαφώς ορισμένων δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, εξάλειψη τις διαφθοράς ή και ένα κατάλληλο νομικό πλαίσιο- επιτρέπουν την ισότιμη πρόσβαση σε οικονομικές ευκαιρίες που προωθούν την καινοτομία και την παραγωγικότητα και, συνεπακόλουθα, την οικονομική ανάπτυξη (Acemoglu et al. 2001).

Το μεγάλο ερώτημα είναι γιατί τα έθνη δεν επιλέγουν τις πλέον αποτελεσματικούς θεσμούς ή αλλιώς γιατί «τα έθνη αποτυγχάνουν». Τρεις βασικές απαντήσεις έχουν προταθεί (Acemoglu and Robinson 2013). Οι αιτίες οφείλονται άλλοτε στην εκποίηση πόρων που δικαιωματικά ανήκουν σε άλλα μέλη τις κοινωνίας ή στη σύγκρουση συμφερόντων με άλλα μέλη τις κοινωνίας.

Φυσικά, η ανάδραση πολιτικού και οικονομικού θεσμικού υποβάθρου δεν περιορίζεται στην κατανομή των πόρων, αλλά και στη δημιουργία τις, καθώς οι θεσμοί αναλαμβάνουν σημαντικούς οικονομικούς ρόλους με κυριότερο τη συσσώρευση ανθρώπινου κεφαλαίου η οποία προκύπτει από τα συστήματα εκπαίδευσης και υγείας. Ακόμη, η οικοδόμηση αποτελεσματικών θεσμών συμβάλλει στην προώθηση τις κουλτούρας τις επιχειρηματικότητας, προωθώντας τη λογική τις ανάπτυξης νέων ιδεών ή την αξιοποίηση υπαρχουσών στην παραγωγή. Τις, η έννοια των θεσμών δεν περιλαμβάνει μόνο τις επίσημους, αλλά και ανεπίσημες κοινωνικές συμπεριφορές και τα ήθη. Συνεπώς, τα επίπεδα κοινωνικής

συνοχής, οι κοινωνικές νόρμες, οι τάσεις συνεργασίας ή αντιπαλότητας, ακόμα και οι τις οι κοινωνικές σχέσεις αποτυπώνουν το κοινωνικό κεφάλαιο τις οικονομίας, το οποίο επηρεάζει τα οικονομικά αποτελέσματα που αποφέρει τις κοινωνικός σχηματισμός. Μάλιστα, μπορούν να προκύψουν και υποδείγματα που ποσοτικοποιούν τη δημιουργία κοινωνικού κεφαλαίου.

Η οικονομική σημασία των θεσμών μεταξύ των διάφορων οικονομιών είναι τόσο υψηλή, που οι αρχικές θεσμικές διαφορές μπορούν σε μεγάλο βαθμό να εξηγήσουν τη σχετική οικονομική σύγκλιση ή απόκλιση των ευρωπαϊκών χωρών από το 1995 και έπειτα (Masuch et al. 2016). Συνεπώς, τόσο η ποιότητα των θεσμών όσο και η αποτελεσματικότητα τις ρύθμισης προσεγγίζει τις οικονομικές αποδόσεις. Τελικά, όπου υπάρχουν ποιοτικοί θεσμοί, μια κοινωνία έχει υψηλό κατά κεφαλήν ΑΕΠ και χαμηλά επίπεδα χρέους γενικής κυβέρνησης (Masuch et al. 2016). Είναι χαρακτηριστική η περίπτωση τις Ελλάδας, όπου η συνύπαρξη χρέους και θεσμών χαμηλής ποιότητας είναι έκδηλη. Αντίθετα, το χρέος εξομαλύνεται σε οικονομίες με καλύτερη ποιότητα θεσμικού πλαισίου. Ως εκ τούτου, η βελτίωση τις θεσμικής ποιότητας έχει χαρακτηριστεί για την Ευρώπη -και, άρα, την Ελλάδα- ως μια από τις υψηλότερες προτεραιότητες.

Τα Δικαιώματα Ιδιοκτησίας

Καθοριστικό ζήτημα για την υγιή συγκρότηση της οικονομίας και των αγορών είναι το ιδιοκτησιακό καθεστώς. Η ιδιοκτησία, κινητή ή ακίνητη, συμπεριλαμβανομένων των έργων τέχνης αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα στο Ελληνικό Σύνταγμα. Φυσικά οι ιδιοκτήτες δεν έχουν μόνο δικαιώματα αλλά και υποχρεώσεις. Σε κάθε περίπτωση, στο άρθρο 17, παρ. 1 του Συντάγματος 1975/1986/2001/2008/2019, αναφέρεται ρητά πως «η περιουσία τελεί υπό την προστασία του Κράτους. Ωστόσο, τα δικαιώματα που απορρέουν από αυτά δεν μπορούν να ασκούνται αντίθετα προς το δημόσιο συμφέρον».

Στην Ελλάδα το ζήτημα του ελλιπούς θεσμικού πλαισίου έχει την αφετηρία του στο θεμελιώδες ζήτημα των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων. Βασικό χαρακτηριστικό της ποιότητας των οικονομικών θεσμών –που αφορά κατά βάση δικαιώματα ιδιοκτησίας και συνθήκες συμβολαιοποίησης– αποτελεί η συσκοτίση γύρω από τη φύση και, άρα, την κατοχή των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας. Ουσιαστικά σε πολλούς τομείς της οικονομικής δραστηριότητας, που αφορούν τόσο την κατοχή κινητών και ακινήτων, όσο και τα άυλα περιουσιακά στοιχεία, επικρατεί σύγχυση όσον αφορά ποιος έχει το δικαίωμα ιδιοκτησίας σε συγκεκριμένες αξίες.

Στο Δείκτη των Δικαιωμάτων Ιδιοκτησίας, η Ελλάδα βρισκόταν διαχρονικά πάνω από τον παγκόσμιο μέσο όρο, όμως μετά το 2013, έπεσε κάτω από αυτόν ενώ μετά το 2018 συγκλίνει πλήρως με αυτόν. Μετά το 2021, η Ελλάδα παρουσιάζει αξιοσημείωτη πορεία πετυχαίνοντας αρκετά καλύτερη βαθμολογία από τον παγκόσμιο μέσο όρο.

Οι σύγχρονες εκφράσεις του συγκεκριμένου φαινομένου είναι πάρα πολλές. Συμπεριλαμβάνουν τη διευθέτηση της κτηματικής περιουσίας, την εκτός σχεδίου και εκτός ορίων δόμησης κατασκευαστική δραστηριότητα, την ηλεκτρονική πειρατεία που καταστρατηγεί τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας, τη συνεχή μεταβολή του φορολογικού συστήματος και το καθεστώς μεταπώλησης των αδειών κυκλοφορίας των μέσων δημόσιας μεταφοράς. Ωστόσο, τα αίτια στα οποία οφείλεται η επικράτηση του φαινομένου της συσκοτίσης επί των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας θα πρέπει να αναζητηθούν όχι αποκλειστικά σε οικονομικούς παράγοντες, αλλά και σε ιδιάζοντα πολιτισμικά χαρακτηριστικά καθώς και στην αδυναμία των θεσμών να διασφαλίσουν τα δικαιώματα ιδιοκτησίας των πολιτών (Petrakis et al. 2017). Τέτοια παραδείγματα είναι ο καθορισμός σε κάποιο βαθμό της συλλογικότητας έναντι της ιδιωτικότητας, που ουσιαστικά δίνει τη δυνατότητα στην κάθε νέα εξουσία να αμφισβητεί τις δομές της παλαιότερης, κρίσιμα σημεία της φύσης των συναλλαγών, με κύρια έκφραση την αβεβαιότητα και τη μη επαναληπτικότητα και, τέλος,

το γεγονός πως βασικοί πλουτοπαραγωγικοί πόροι είναι κοινοί για όλη την οικονομία.

Αυτή η συσκότιση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας ευνοεί την αντιπαραγωγική οργάνωση της επίσημης οικονομικής δραστηριότητας, καθώς και τη διόγκωση της σκιώδους οικονομίας. Είναι χαρακτηριστικό πως οι περισσότερες συναλλαγές που αφορούν παρόμοιας φύσεως δικαιώματα ιδιοκτησίας αρχίζουν από την επίσημη οικονομία και ολοκληρώνονται στην παράλληλη οικονομία. Πιο συγκεκριμένα, στην πραγματοποίηση συναλλαγών όπου διακινούνται ασαφή δικαιώματα ιδιοκτησίας, επηρεάζεται η λειτουργία της επίσημης οικονομίας αλλά και αυτή της σκιώδους οικονομίας. Στην επίσημη οικονομία, τα ασαφή δικαιώματα ιδιοκτησίας διευρύνουν τη συχνότητα μη παραγωγικών οικονομικών συναλλαγών, αφού είναι καθοριστική η αναγκαιότητα ύπαρξης διαδικασιών οι οποίες να αφορούν στο πλαίσιο της διακίνησης των δικαιωμάτων αυτών, διαδικασίες νομιμοποίησης, προστασίας, διεκπεραίωσης κ.λπ.

Συνεπώς ο έλεγχος των διαδικασιών της λειτουργίας της οικονομίας ρυθμίζει και τη διανομή του πλεονάσματος. Με άλλα λόγια, αντί να αναπτύσσεται ένα οικονομικό και κοινωνικό σύστημα του οποίου σκοπός είναι η δημιουργία πλεονασμάτων, το οικονομικό και κοινωνικό σύστημα ασχολείται κυρίως με τις διαδικασίες λειτουργίας του και ο έλεγχός του αποτελεί στόχο του κοινωνικού και πολιτικού συστήματος και των δομών του.

Χαρακτηριστικό χρόνιο ζήτημα που αφορά την αποσαφήνιση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας στα εγχώρια δρώμενα και την παρεμπόδιση της επίσημης οικονομικής δραστηριότητας από τη σκιώδη οικονομία είναι το Κτηματολόγιο. Στην Ελλάδα δεν έχει επιτευχθεί πλήρης κάλυψη στην επικράτεια, παρόλο που η συγγραφή ενός ενιαίου κτηματολογίου είχε ξεκινήσει ως διαδικασία το 1995, ενώ από το 2008 έχει αναδειχθεί σε μια από τις βασικές προτεραιότητες των διαφόρων κυβερνήσεων. Παράλληλα, η έλλειψη κυρωμένων δασικών χαρτών και διευθέτησης των χώρων δημιουργεί έντονη ανασφάλεια ως προς τον τρόπο και το χώρο άσκησης των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων, όπως και μια σειρά

συγκρούσεις μεταξύ Δημοσίου, Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ιδιωτών.

Όπως είναι προφανές, η έλλειψη ενός ολοκληρωμένου Κτηματολογίου στις ορεινές περιοχές είναι ένα ρυθμιστικό ζήτημα που λιμνάζει και δυσχεραίνει την οικονομική δραστηριότητα, αλλά δεν αποτελεί το μοναδικό πεδίο ασαφών ορισμών ιδιοκτησίας. Για παράδειγμα, οι ασάφειες και η μη εφαρμογή των νόμων περί πνευματικής ιδιοκτησίας οδήγησαν στην ψήφιση ενός ακόμα νόμου περί της επίλυσης των παθογενειών και του ασαφούς ορισμού των πνευματικών δικαιωμάτων.

Η πνευματική ιδιοκτησία (έργα λόγου, λογισμικό, κ.τ.λ.) προστατεύεται από τον Ν.2121/1993, νόμος ο οποίος ψηφίστηκε σε περιόδους που δεν υπήρχε η σημερινή τεχνολογική ανάπτυξη. Αν και θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι ο νόμος αυτός θεσπίζει τις βασικές αρχές προστασίας των συγγενικών δικαιωμάτων, η μη επάρκειά του εδράζεται στις νέες μορφές τεχνολογίας που αναπτύσσονται, στα νέα ηλεκτρονικά και πληροφοριακά προγράμματα, στους κανονισμούς και τις ευρωπαϊκές οδηγίες που καλούμεθα, ως κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να υιοθετήσουμε εντός ορισμένων χρονικών πλαισίων και στις συνεχόμενες προκλήσεις που εμφανίζονται, όπως αυτή της Τεχνητής Νοημοσύνης, η οποία σχετίζεται τόσο με το Δίκαιο της Πνευματικής Ιδιοκτησίας όσο και με το Δίκαιο Προσωπικών Δεδομένων.

Αναφορικά με το Δίκαιο της Πνευματικής Ιδιοκτησίας από το οποίο επέρχονται και οικονομικές συναλλαγές, εγείρεται προβληματισμός σχετικά με το ζήτημα του «δημιουργού» και των έννομων συνεπειών αυτού (δικαιώματα, υποχρεώσεις, αποζημίωση σε περίπτωση εκμετάλλευσης από τρίτο), υπό την έννοια ότι ο Ν.2121/1993 αναγνωρίζει ως «δημιουργό» μόνο και αποκλειστικά φυσικό πρόσωπο, ενώ στην τεχνητή νοημοσύνη μπορούν να θεωρηθούν ως δημιουργοί και τεχνητά ομοιώματα του ανθρώπου («ρομπότ»). Επιπλέον ένα έργο, για να χρήζει νομικής προστασίας, πρέπει να είναι «πρωτότυπο», δηλαδή ιδιαίτερο και διαφορετικό από τα μέχρι στιγμής δημιουργηθέντα από φυσικά πρόσωπα

(στατιστική μοναδικότητα). Όμως, εγείρεται το ερώτημα πώς και με ποια κριτήρια μπορεί ένα έργο, που παράγεται από την τεχνητή νοημοσύνη, να θεωρηθεί ως «πρωτότυπο». Είναι προφανές, λοιπόν, ότι οι νέες προκλήσεις της τεχνολογικής ανάπτυξης πρέπει να ενεργοποιήσουν το νομοθέτη να λάβει τις σχετικές πρωτοβουλίες, ώστε να προετοιμάσει με σαφές νομοθετικό πλαίσιο τους κοινωνούς και τον τρόπο διενέργειας συναλλαγών. Επομένως, απαιτείται συνολική προσέγγιση επίλυσης των ζητημάτων που αφορούν στον σαφή προσδιορισμό και στην ουσιαστική προστασία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας.

Η Αρχή της Ασφάλειας Δικαίου

Η αρχή της ασφάλειας δικαίου βρίσκει νομικό θεμέλιο στο ελληνικό δίκαιο, και ειδικότερα στις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1, 26 παρ. 1 εδ. α' και 95 παρ. 1 εδ. α' Σ, ενώ αναγνωρίζεται στην ενωσιακή έννομη τάξη στα άρθρα 2 και 49 ΣΕΕ. Ειδικότερα, ο συνταγματικός σκοπός της διατήρησης της ασφάλειας δικαίου λειτουργεί ως εγγύηση και επιδρά στη μορφή και στο περιεχόμενο του κανόνα δικαίου, καθώς αυτός πρέπει να είναι σαφής, προβλέψιμος, κατανοητός, και στα δικαιώματα των διοικουμένων. Οι διοικούμενοι πρέπει να είναι σε θέση να γνωρίζουν με ακρίβεια, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και το μοναδικό τους εργαλείο για το σκοπό αυτό είναι ο σαφής και ακριβής κανόνας δικαίου (Καραβοκύρης 2024).

Περαιτέρω, τόσο ο νομοθέτης όσο και η δημόσια διοίκηση δεσμεύονται από την αρχή της ασφάλειας δικαίου, υπό την έννοια ότι ο πρώτος υποχρεούται να υιοθετεί επαρκώς ακριβείς διατάξεις και διατυπώσεις και η δημόσια διοίκηση οφείλει να προάγει την ομοιόμορφη εφαρμογή και ερμηνεία του νόμου, να τηρεί τους προβλεπόμενους τύπους δημοσιότητας της δράσης της και να προάγει τη σταθερότητα και τη νομιμότητα της έννομης κατάστασης (Συμεωνίδης 2022). Συνεπώς, η αρχή της ασφάλειας δικαίου επιβάλλει τη σαφήνεια και την ακρίβεια των κανόνων δικαίου και την προβλέψιμη εφαρμογή τους, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις όπου η εφαρμογή του νόμου πρόκειται να έχει

δυσμενείς οικονομικές συνέπειες για τους ιδιώτες και τις επιχειρήσεις (ΔΕΚ μειζ. συνθ. 18.11.2008, C-158/07).

Βασική απαίτηση της συγκεκριμένης αρχής είναι ότι κάθε κανονιστική ρύθμιση θα πρέπει να είναι επαρκώς σαφής ως προς το νόημά της και επαρκώς προβλέψιμη ως προς τον τρόπο και το εύρος εφαρμογής της, χωρίς όμως τούτο να σημαίνει ότι πρέπει να είναι απαλλαγμένη από οποιαδήποτε ερμηνευτική αμφιβολία, ούτως ώστε να παρέχεται στον μέσο, συνετό ενημερωμένο αποδέκτη των επιταγών της ρύθμισης η δυνατότητα να αντιληφθεί, όχι κατ' ανάγκη με βεβαιότητα, αλλά, πάντως, σε εύλογο, ενόψει των συνθηκών, βαθμό ότι ορισμένη συμπεριφορά καταλαμβάνεται από τις διατάξεις του. Και τούτο διότι, μόνο εφόσον η κανονιστική ρύθμιση παρίσταται επαρκώς σαφής και προβλέψιμη καθίσταται εν τοις πράγμασι δυνατό στον διοικούμενο να επιλέξει αν θα προσαρμόσει τη συμπεριφορά του κατά τρόπο που να μη διακινδυνεύσει επί τα χείρω μεταβολή της νομικής του κατάστασης από την ένταξή του ή μη στο ρυθμιστικό εύρος του κανόνα. Σε αντίθετη εκδοχή, ελλοχεύει κατάσταση ανασφάλειας και αιφνιδιασμού του διοικουμένου.

Αναφορικά με τη θέσπιση ρυθμίσεων που προβλέπουν την επιβολή διοικητικών κυρώσεων και μέτρων, η αρχή της ασφάλειας δικαίου καλύπτει τόσο τον προσδιορισμό των παραβατικών συμπεριφορών όσο και τον καθορισμό των σχετικών κυρώσεων. Επίσης, η αρχή αυτή επιτάσσει η κατάσταση του διοικουμένου να μην τίθεται επί αόριστον εν αμφιβόλω, ακόμη και όταν έχει προηγηθεί εκ μέρους του παραβίαση κανόνα δικαίου, διότι η μετά πάροδο μακρού χρόνου επιβολή διοικητικού μέτρου ή κύρωσης επιφέρει βαρύτατες συνέπειες στην προσωπική και οικονομική κατάσταση του ατόμου, θίγοντας την ανθρώπινη αξία και τον πυρήνα θεμελιωδών του δικαιωμάτων (Λιγωμένου 2023). Άλλωστε, η διαφύλαξη της ανθρώπινης αξιοπρέπειας βρίσκεται στη βάση γενικών αρχών δικαίου, όπως της αρχής ασφάλειας δικαίου και της αρχής της νομιμότητας (Σπυρόπουλος κ.λπ, 2017). Βέβαια, έχει κριθεί ότι ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται, κατ' αρχήν, να μεταβάλει ακόμη και αναδρομικά, τις κείμενες ουσιαστικές ρυθμίσεις του νόμου,

αρκεί η επέμβαση του αυτή να αιτιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος και να μην προσβάλλει την αρχή της αναλογικότητας (ΣτΕ 1894/2022).

Σε περίπτωση που διάταξη νόμου θεσπίζει περιορισμό σε θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα, γεννάται ζήτημα ως προς το θεμιτό της επιβολής του περιορισμού. Ουσιώδης απαίτηση είναι να υφίσταται διάταξη νόμου που προσδιορίζει τις προϋποθέσεις επιβολής του περιορισμού όπως και τον περιορισμό καθαυτό κατά το χρόνο που γεννάται και εκδηλώνεται η επίμαχη βιοτική έννομη σχέση. Ωστόσο, οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες τελεί ένας περιορισμός πρέπει να ερείδεται σε υφιστάμενη διάταξη νόμου με επαρκώς σαφές και συγκεκριμένο περιεχόμενο, η οποία να επιτρέπει στο φορέα του δικαιώματος να εκτιμήσει εκ των προτέρων, αναλόγως των περιστάσεων, τις συνέπειες των ενεργειών ή της συμπεριφοράς του (ΣτΕ 7μ 1869/2020). Αρκούντως σαφής είναι ο νόμος όταν η γραμματική διατύπωση της οικείας διάταξης δίνει τη δυνατότητα στον μέσο νοήμονα, επιμελή και ενημερωμένο αποδέκτη των επιταγών του να αντιληφθεί σε μεγάλο βαθμό ενόψει των συνθηκών της κάθε περίπτωσης ότι συγκεκριμένου τύπου συμπεριφορά καταλαμβάνεται από τις διατάξεις του νόμου. Επισημαίνεται ότι, κατ' αρχήν, δεν επιτρέπεται η αναδρομική θέσπιση διάταξης νόμου, η οποία να καταλαμβάνει συμπεριφορές που είχαν ήδη εκδηλωθεί και περατωθεί κατά το χρόνο έναρξης ισχύος της, εκτός και αν η αναδρομή εξυπηρετεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Πάντως, στην υπ' αριθμ. 1894/2022 απόφ. ΣτΕ έχει τονισθεί ότι μόνο το γεγονός ότι ένας νόμος έχει αναδρομική ισχύ δεν σημαίνει άνευ ετέρου ότι επέρχεται ανεπίτρεπτη προσβολή του δικαιώματος στην περιουσία, καθώς σε κάθε περίπτωση πρέπει να κρίνεται *in concreto* αν υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες η αναδρομική εφαρμογή του νόμου μπορεί να αποτελέσει υπέρμετρη επιβάρυνση της περιουσίας, ανατρέποντας τη δίκαιη ισορροπία που πρέπει να υφίσταται μεταξύ των διαφορετικών συμφερόντων (ΕΔΔΑ, *National and Provincial Building Society κατά Ηνωμένου Βασιλείου*).

Το Πρόβλημα της Πολυνομίας και της Κακονομίας στην Ελληνική Οικονομία

Η Αβεβαιότητα, η Έλλειψη Εμπιστοσύνης και η Αποφυγή της Ζημίας και ο Υπερτονισμός της Ασφάλειας Δικαίου ως Παραγωγοί Πολυνομίας

Η ύπαρξη αβεβαιότητας και κινδύνου στην ελληνική κοινωνία και οικονομία εντοπίζεται από τη γέννηση του ελληνικού κράτους. Από τη δημιουργία του ελληνικού κράτους ως οντότητα, η οικονομική ανάπτυξη και μεγέθυνση συνοδεύτηκε από βαθιές εθνικές, κοινωνικές και μακροοικονομικές καταστάσεις αποσταθεροποίησης, οι οποίες είχαν κοινωνικοοικονομικές και πολιτικές συνέπειες που οδήγησαν σε υψηλά επίπεδα αβεβαιότητας και κινδύνου διαχρονικά.

Η ελληνική κοινωνία ζει συνεχώς υπό την πίεση της περιορισμένης δυνατότητας χρηματοδότησης αυτού που η ίδια αντιλαμβάνεται ως ανάγκες της (Πετράκης και Καυκά 2024). Μάλιστα, η πραγματικότητα είναι περισσότερο αρνητική. Στην περίοδο των 190 ετών από τη δημιουργία του ελληνικού κράτους, μόνο δύο σύντομες περίοδοι θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως μη υποκείμενες σε έντονες πληθωριστικές πιέσεις. Αυτές ήταν: η περίοδος ανασυγκρότησης μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και τον ελληνικό εμφύλιο, η οποία διήρκεσε μέχρι την πρώτη πετρελαϊκή κρίση (1953-1973), και η πρώτη δεκαετία της ένταξης στην Ευρωζώνη 2000-2007. Μία μόνο γενιά, αυτή που γεννήθηκε και μεγάλωσε στις δεκαετίες του 1960 και 1970, δεν βίωσε καμία σοβαρή κοινωνική ή οικονομική αναταραχή στα πρώτα 15 χρόνια της ζωής της.

Οι παρατηρήσεις αυτές δεν θα είχαν κάποια αξία αν υποθέταμε ότι η ανατροφή αυτής της γενιάς δεν έφερε τα σημάδια των εμπειριών των γονέων τους, μια υπόθεση που είναι, φυσικά, απίθανη. Κατά συνέπεια, η αβεβαιότητα και ο κίνδυνος ως συστατικό στοιχείο της οικονομικής πραγματικότητας είναι αναπόσπαστο στοιχείο της προσωπικής, κοινωνικής και οικονομικής ζωής των Ελλήνων. Ουσιαστικά, οι όροι επιβίωσης της κοινωνίας ανταγωνίζονται τους όρους ανάπτυξης της (Πετράκης 1982, 2018). Ταυτόχρονα, η χαμηλή γενικευμένη εμπιστοσύνη καθώς και η χαμηλή εμπιστοσύνη προς

τους εγχώριους και διεθνείς θεσμούς που παρατηρείται στην ελληνική κοινωνία επιφέρουν σημαντικές συνέπειες.

Η χαμηλή εμπιστοσύνη υπονομεύει την κοινωνική συνοχή απομειώνοντας το αίσθημα της κοινότητας ενώ ταυτόχρονα επιδεινώνει την κοινωνική ανισότητα καθότι πολίτες με λιγότερους πόρους μπορεί να έχουν λιγότερη πρόσβαση σε δίκαιη και αποτελεσματική υποστήριξη από τους θεσμούς. Η έλλειψη εμπιστοσύνης αποτελεί τροχοπέδη για την ανάληψη επενδύσεων, καταπνίγει την επιχειρηματική δραστηριότητα, τονώνει την αβεβαιότητα και αυξάνει το κόστος συναλλαγών. Επίσης δίνει τροφή σε λαϊκιστικές πολιτικές (Petrakis and Kostis 2020). Η δυσπιστία προς τους θεσμούς μπορεί να εντείνει την πολιτική αποσταθεροποίηση, κάτι το οποίο μπορεί να οδηγήσει σε μείωση του εκλογικού σώματος καθώς και σε μειωμένη συμμόρφωση στους νόμους, δυσχεραίνοντας την αποτελεσματική διακυβέρνηση.

Η εμπιστοσύνη στους άλλους ανθρώπους είναι ιδιαίτερα χαμηλή στους Έλληνες. Στην ελληνική κοινωνία σε ποσοστό 92% (έναντι 60% στις ΗΠΑ, 54% στη Γερμανία, 53% στη Μεγάλη Βρετανία και 39% στην Ολλανδία) επικρατεί η άποψη ότι ο καθένας πρέπει να είναι πολύ προσεκτικός στις αλληλεπιδράσεις με τους άλλους ανθρώπους. Αξιοσημείωτες διαφορές εμφανίζονται και στα επίπεδα εμπιστοσύνης που δείχνουν οι Έλληνες πολίτες (σημαντικά χαμηλότερα από τους ερωτηθέντες σε άλλες χώρες) σε συμπολίτες που είτε γνωρίζουν είτε δεν γνωρίζουν και σε συμπολίτες διαφορετικής εθνικότητας ή θρησκείας.

Αναλύοντας τα στοιχεία της WVS (World Value Survey) - Wave 7 (2017-22), γίνεται απολύτως σαφές ότι οι Έλληνες έχουν αρκετά χαμηλή εμπιστοσύνη σε άτομα εκτός της κοινωνικής τους ομάδας. Χαρακτηριστικά, οι Έλληνες εμπιστεύονται λιγότερο κατά φθίνουσα σειρά τους ανθρώπους που συναντούν για πρώτη φορά (3,3 έναντι 2,8 στις ΗΠΑ, 2,8 στη Γερμανία, 2,5 στη Μεγάλη Βρετανία και 2,3 στην Ολλανδία), ανθρώπους διαφορετικής εθνικότητας (3,1 έναντι 2,4 στη Γερμανία, 2,2 στις ΗΠΑ, 2 στη Μεγάλη Βρετανία και στην Ολλανδία), διαφορετικής θρησκείας (3,1 έναντι 2,4 στη Γερμανία, 2,2 στις ΗΠΑ, 2 στη Μεγάλη Βρετανία και

στην Ολλανδία), άτομα από τη γειτονιά τους (2,3 έναντι 2,2 στις ΗΠΑ, 2,1 στη Γερμανία, 2 στη Μεγάλη Βρετανία και 1,7 στην Ολλανδία) και τέλος άτομα που γνωρίζουν προσωπικά (1,9 έναντι 1,8 στη Γερμανία και στις ΗΠΑ, 1,5 στη Μεγάλη Βρετανία και 1,4 στην Ολλανδία).

Η ελληνική κοινωνία επιδεικνύει συγκριτικά χαμηλότερη εμπιστοσύνη σε θεσμούς και οργανώσεις όπως (με αύξουσα απόκλιση) ο Τύπος, η Ευρωπαϊκή Ένωση (ή NAFTA αντίστοιχα), τα πολιτικά κόμματα και το κοινοβούλιο, η τηλεόραση, τα Ηνωμένα Έθνη, οι τράπεζες, η κυβέρνηση, τα εργατικά συνδικάτα, το ΝΑΤΟ και ιδίως το ΔΝΤ. Αντίθετα, εμπιστεύεται συγκριτικά περισσότερο την εκκλησία και τις ένοπλες δυνάμεις, ενώ δεν εμφανίζει ιδιαίτερες διαφορές με τους πολίτες στις χώρες αναφοράς (Γερμανία, Ολλανδία, Μεγάλη Βρετανία, ΗΠΑ), ως προς τη δημόσια διοίκηση, τις εκλογές, τα δικαστήρια, τα πανεπιστήμια, την αστυνομία, τις μεγάλες εταιρείες και τις φιλανθρωπικές και περιβαλλοντικές οργανώσεις (Πετράκης και Καυκά 2024).

Άλλο δομικό χαρακτηριστικό της ελληνικής κοινωνίας φαίνεται πως είναι η συμπεριφορά αποστροφής της ζημιάς (loss aversion). Η αποστροφή της ζημιάς (ή της απώλειας) καθώς και ο βαθμός ορθολογικότητας των ατόμων αποτελούν προβολές της ανθρώπινης συμπεριφοράς στη λήψη αποφάσεων.

Η αποστροφή της ζημιάς είναι βασική έννοια της θεωρίας της προοπτικής (Kahneman and Tversky 1979), του ακρογωνιαίου λίθου στα συμπεριφορικά οικονομικά που διερευνά πολυάριθμες συμπεριφορικές προκαταλήψεις που οδηγούν στη λήψη μη βέλτιστων αποφάσεων. Ο Kahneman (2013) ορίζει την αποστροφή της ζημιάς στη βάση του ότι η αντίδραση στις απώλειες είναι ισχυρότερη από την αντίδραση στα αντίστοιχα οφέλη. Οι ισχυρισμοί αυτοί αρχικά προτάθηκαν στο πλαίσιο της λήψης αποφάσεων υπό συνθήκες κινδύνου, δηλαδή της επιλογής μεταξύ ενός συνόλου επιλογών υπό συγκεκριμένες πιθανότητες πραγματοποίησής τους. Στη συνέχεια, η έννοια της αποστροφής της ζημιάς διευρύνθηκε, αποτελώντας βασική συνιστώσα στην εξήγηση σημαντικών συμπεριφορικών φαινομένων.

Η αρχή της αποστροφής της ζημιάς αποτελεί μια ψυχολογική αρχή, η οποία μπορεί να οδηγήσει τους οικονομικούς δρώντες -με κριτήριο την ορθολογική επιλογή- σε λανθασμένες αποφάσεις. Η αποστροφή για την απώλεια προτάθηκε για πρώτη φορά ως εξήγηση για το αποτέλεσμα προικοδότησης (endowment effect), το παρατηρούμενο φαινόμενο στην ψυχολογία που δείχνει πως οι άνθρωποι είναι πιο πιθανό να διατηρήσουν ένα αντικείμενο που τους ανήκει, παρά να αποκτήσουν το ίδιο αντικείμενο όταν δεν το κατέχουν (Kahneman et al. 1990, Morewedge et al. 2015).

Όσον αφορά την ελληνική κοινωνία, φαίνεται πως οι Έλληνες χαρακτηρίζονται έντονα από τη συμπεριφορά της αποστροφής της ζημιάς. Χαρακτηριστικά είναι τα αποτελέσματα της μελέτης των Xie et al. (2017) οι οποίοι καταλήγουν ότι η ελληνική κοινωνία παρουσιάζει τη χαμηλότερη βαθμολογία μεταξύ 32 χωρών στην αποστροφή ζημιάς (0.33 όταν ο μέσος όρος των χωρών είναι 1.74). Έτσι δικαιολογείται ενδεχομένως ένας εντονότερος προσανατολισμός προς την απόκτηση κερδοσκοπικών ευκαιριών και πλεονεκτημάτων και όχι προς παραγωγικές επενδύσεις².

Η αποστροφή της ζημιάς συνδυάζεται με την ύπαρξη ενός ιδιοσυγκρασιακού πολιτισμικού υπόβαθρου το οποίο έχει ως κύριο χαρακτηριστικό τις μη ορθολογικές συμπεριφορές (Petrakis et al. 2021), που συνήθως υποθέτουμε ότι χαρακτηρίζουν τις ανεπτυγμένες οικονομίες. Οι πολιτισμικές διαστάσεις και τα κοινωνικά ψυχολογικά στερεότυπα που επικρατούν στην ελληνική κοινωνία μετρούν μια πολύ μακρά διάρκεια ζωής που ξεπερνά την ίδρυση του νεότερου ελληνικού κράτους. Γενικά πρόκειται για τις γνωσιολογικές κατασκευές που συνδέουν το παρελθόν με το παρόν και προσδιορίζουν το μέλλον.

Στην έρευνα που υλοποιήθηκε από το ΕΚΠΑ για τα έτη 2019, 2020, 2022, 2023 (και τη Metron Analysis), διαφαίνεται ότι ο Έλληνας πολίτης παρουσιάζεται σε μικρό βαθμό ορθολογικός, περισσότερο

² Όταν απεχθάνεται κάποιος τη ζημιά αναζητά «πολύ μεγάλο» κέρδος για να αποζημιωθεί. Εδώ όμως μπαίνει η έννοια του «εύκολου κέρδους» του παράνομου κέρδους, κ.λπ.

μη ορθολογικός και κυρίως αποστρέφεται τον κίνδυνο (loss averse). Το ποσοστό των μη ορθολογικών εμφανίζει μια σχετική κίνηση γύρω από ένα σταθερό επίπεδο. Τα αποτελέσματα δείχνουν ταυτόχρονα ότι το ποσοστό των ορθολογικών έχει μια γενική αυξητική τάση σε αντίθεση με το ποσοστό όσων αποστρέφονται τη ζημιά, το οποίο παρουσιάζει στο σύνολο της περιόδου φθίνουσα τάση. Προκύπτουν ενδείξεις, δηλαδή, για μια κοινωνία όπου ο ορθολογισμός αυξάνεται και μειώνονται οι ανορθολογικές συμπεριφορές. Η κατάσταση αυτή προβάλλει μια εικόνα της ελληνικής κοινωνίας όπου, παρά τις δυσκολίες, δημιουργούνται οι προϋποθέσεις κανονικοποίησης της ορθολογικής σκέψης.

Η αβεβαιότητα, η έλλειψη εμπιστοσύνης και η αποφυγή της ζημιάς δημιουργούν αδυναμία κοινωνικής αναπροσαρμογής τόσο από την πλευρά της κοινωνίας όσο και από την πλευρά των εκπροσώπων της (πολιτικό προσωπικό) και έχουν μεγάλο αντίκτυπο στην οικονομική ανάπτυξη και στην ευημερία της κοινωνίας, ενώ συνδέονται άρρηκτα με τα ορθά επίπεδα νομοθετικής ρύθμισης. Η αβεβαιότητα που προκύπτει μέσω των συντελούμενων αλλαγών απαιτεί τις κατάλληλες νομοθετικές παρεμβάσεις στην οικονομία. Όμως, ο παράγοντας της ρύθμισης περιορίζει τις ατομικές επιλογές, αποτελώντας αρνητική εξωτερικότητα για τα άτομα (Aghion et al. 2010). Επομένως, το ερώτημα που προκύπτει δεν αφορά απλώς το πώς μπορείς να αποφύγεις την αβεβαιότητα, καθώς η αδυναμία πρόβλεψης του μέλλοντος αποτελεί κοινωνικό και οικονομικό φαινόμενο.

Αντίθετα, το ζητούμενο είναι ποιο θεωρείται το κατάλληλο μίγμα ρυθμιστικής παρέμβασης που μια κυβέρνηση αξιοποιεί για να αντιμετωπίσει τις ραγδαίες αλλαγές και κατά πόσο οι προσαρμογές που επιβάλλει στο νέο περιβάλλον περιορίζουν τη διάχυτη αβεβαιότητα και προστατεύουν την κοινωνική ευημερία. Η αποτυχία της κυβέρνησης να πετύχει το στόχο αυτό μπορεί να προκαλέσει πολιτική κρίση και να αποτελέσει απόδειξη της ανικανότητας της να διαχειριστεί μια τέτοια κρίση (Carmignani 2003).

Συνολικά, το διοικητικό τεχνοκρατικό επίπεδο των στελεχών ρυθμιστικής παραγωγής, η προβληματική δικαστική λειτουργία, η συσκότιση δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, το καθεστώς της αβεβαιότητας υπό το οποίο διαβιούν οι διοικούμενοι, η έλλειψη γενικευμένης εμπιστοσύνης και εμπιστοσύνης προς τους θεσμούς, η τάση αποστροφής στην αβεβαιότητα, και το ζήτημα του υπερτονισμού της ασφάλειας δικαίου αποτελούν χαρακτηριστικά που εντοπίζονται στην ελληνική κοινωνία, όπως τεκμηριώθηκε στα προηγούμενα μέρη. Τα ζητήματα αυτά αποτελούν βασικές αιτίες της ύπαρξης πολυνομίας και κακονομίας στη χώρα (Διάγραμμα 1).

Διάγραμμα 1. Βασικοί Παραγωγοί Πολυνομίας και Κακονομίας στην Ελλάδα



Πηγή: Πετράκης (2025)

Ειδικότερα, υπό καθεστώς γενικευμένης αβεβαιότητας οι νομοθέτες αισθάνονται την ανάγκη να δημιουργήσουν πληθώρα νομοθετικών ρυθμίσεων, ώστε να μπορέσουν να προβλέψουν κάθε πιθανή περίπτωση. Όσο όμως περισσότερες ρυθμίσεις εισάγονται, τόσο πολλαπλασιάζεται η πιθανότητα δημιουργίας νέων νομοθετικών κενών (Petrakis 2024). Και η συνεχής παραγωγή νόμων χωρίς

κατάλληλη αναθεώρηση ή συνένωση των παλαιότερων παράγει πολυνομία και κακονομία. Βεβαίως, ένα τόσο δύσκαμπτο νομοθετικό πλαίσιο δημιουργεί σύγχυση, ανασφάλεια και οξύνει την αβεβαιότητα των πολιτών όπως επίσης και των επιχειρήσεων καταπνίγοντας την επιχειρηματικότητα (Litzman and Machay 2016). Συνεπώς προκαλείται αναποτελεσματικότητα στην απονομή δικαιοσύνης, καθώς δικαστές και νομικοί καλούνται να διαχειριστούν έναν όγκο νόμων και διατάξεων γεγονός που οδηγεί σε καθυστερήσεις. Επίσης, η διαχείριση και η εφαρμογή πολλών νόμων απαιτεί σημαντικούς πόρους από την κυβέρνηση και τις δημόσιες υπηρεσίες, αυξάνοντας το διοικητικό κόστος και αποστερώντας πόρους από άλλους στόχους της οικονομικής πολιτικής. Για όλους αυτούς τους λόγους προτείνεται η εισαγωγή μιας προσέγγισης προοπτικής διερεύνησης (Foresight) στην νομοθετική λειτουργία. Με την υιοθέτηση μεθόδων Foresight η απλοποίηση της νομοθεσίας και η εμπιστοσύνη στις υφιστάμενες διατάξεις θα αποβούν βοηθητικές για την επίλυση του ζητήματος της πολυνομίας που οξύνεται από την υψηλή αβεβαιότητα που διακρίνει την ελληνική κοινωνία.

Η εμπιστοσύνη και κυρίως η εμπιστοσύνη στους θεσμούς -όσον αφορά στη νομοθετική λειτουργία- είναι θεμελιώδης για τη λειτουργία της δημοκρατίας διότι συνδέει τους πολίτες με τους θεσμούς που τους εκπροσωπούν, διασφαλίζοντας έτσι τη νομιμοποίηση και την αποτελεσματικότητα μιας δημοκρατικής διακυβέρνησης (Bianco, 1994). Οι δημοκρατίες βασίζονται σε θεσμικούς μηχανισμούς, οι οποίοι μπορούν να διασφαλίσουν ότι οι πολιτικοί συμπεριφέρονται με αξιόπιστο τρόπο ή αναλαμβάνουν το πολιτικό κόστος των επιλογών τους. Συνεπώς, η εμπιστοσύνη στους θεσμούς αποτελεί μια αξιολόγηση του πολιτικού κόσμου και καταγράφει το πόσο καλά λειτουργεί το πολιτικό σύστημα στα μάτια των πολιτών (Fukuyama 1995).

Σύμφωνα με τους Mishler and Rose (2001), οι δύο κυρίαρχες προσεγγίσεις που έχουν διατυπωθεί σχετικά με την προέλευση της εμπιστοσύνης και τη σχέση της με τη λειτουργία των κρατικών λειτουργιών και των θεσμών είναι οι πολιτισμικές και οι θεσμικές

θεωρίες. Οι πρώτες εστιάζουν στην άποψη ότι η εμπιστοσύνη στο πολιτικό σύστημα και τους πολιτικούς θεσμούς είναι εξωγενής και διαμορφώνεται κυρίως από τις συλλογικές παραδόσεις και αξίες ή τις προσωπικές εμπειρίες και τις διαδικασίες κοινωνικοποίησης των ατόμων. Οι δεύτερες, αντίθετα, υποστηρίζουν ότι η πολιτική εμπιστοσύνη είναι ενδογενής και είτε προκαλείται από τη συνολική αποτελεσματικότητα της λειτουργίας των θεσμών, είτε προέρχεται από τις ατομικές προσλήψεις και αξιολογήσεις σχετικά με την απόδοσή τους. Πλέον, επικρατεί η αντίληψη ότι η θεσμική προσέγγιση έχει μεγαλύτερο αντίκτυπο στην ομαλή λειτουργία της δημοκρατίας, διότι αυτή είναι που αναδεικνύει την έντονη συσχέτιση και επιρροή των πολιτικών αποφάσεων και της διαβίωσης των πολιτών και είναι μία από τις κύριες μεταβλητές οι οποίες μετρούν την απόσταση στις σχέσεις πολιτών-πολιτικής.

Τις τελευταίες δεκαετίες, όμως, υπάρχει ανησυχία κατά πόσον η πολιτική απορρύθμιση και η έλλειψη εμπιστοσύνης των πολιτών αντανakλά στις ποιοτικές εκφάνσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος. Παρατηρείται το φαινόμενο η πολιτική εξουσία, προκειμένου να αφήσει το πολιτικό της αποτύπωμα και να ικανοποιήσει τα αιτήματα των πολιτών που την ανέδειξαν, εκκινεί μια διαδικασία χάραξης και εφαρμογής κανόνων δικαίου, οι οποίοι βρίσκονται σε αντιδιαστολή με όσα όριζαν οι κανόνες δικαίου της προηγούμενης πολιτικής ηγεσίας. Συμβαίνει λοιπόν συχνά οι νέοι κανόνες δικαίου που εισάγονται, τόσο λόγω έλλειψης τεχνοκρατικών γνώσεων του πολιτικού προσωπικού όσο και εξαιτίας της επιτάχυνσης διαδικασιών παραγωγής νομοθετικού έργου, να χαρακτηρίζονται από ασάφειες, από νομικά κενά ή γλωσσικές ανακρίβειες, κ.λπ. Με αυτόν τον τρόπο, δημιουργείται, σωρεία νόμων και κανονιστικών πράξεων, οι οποίες αντιφάσκουν μεταξύ τους σε νόημα και περιεχόμενο, με αποτέλεσμα η χώρα μας να θεωρείται τρανό παράδειγμα κακονομίας και πολυνομίας, οι οποίες, φυσικά επιτείνουν το αίσθημα αβεβαιότητας και έλλειψης εμπιστοσύνης των πολιτών.

Σε μια σύγχρονη δημοκρατία, η κομματική αντιπαράθεση είναι ιδιαίτερα έκδηλη. Έτσι, όποιος πολιτικός φορέας -πολιτικό κόμμα ή

πολιτικός- επιδιώκει την επανεκλογή του σαφώς και θα επιδιώξει να προβάλει τα αποτελέσματα της πολιτικής του πορείας, αναδεικνύοντας τη συνεισφορά του σε υλοποιημένα έργα και σε νομοθετικές ρυθμίσεις. Αυτό το μοτίβο ακολουθούν και οι επόμενοι πολιτικοί φορείς που θα αναλάβουν τη διακυβέρνηση της χώρας.

Ωστόσο, η πολυνομία εξαρτάται και από την πολιτική κουλτούρα που επικρατεί σε κάθε χώρα και εποχή. Σε μια πολωμένη πολιτική κουλτούρα, όπως αυτή που χαρακτήριζε την Ελλάδα κατά τη μεταπολίτευση αλλά και κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, οι τάσεις για πολυνομία είναι ιδιαίτερα έντονες (ΔιαΝΕΟσις 2017). Στην Ελλάδα, η συγκρουσιακή πολιτική κουλτούρα έχει ενισχύσει την πολυνομία, καθιστώντας την έναν από τους κύριους παράγοντες που επηρεάζουν τη λειτουργία της νομοθετικής εξουσίας. Σε συστήματα όπου επικρατεί κουλτούρα συναίνεσης, η πολυνομία είναι λιγότερο έντονη.

Η αποφυγή της ζημιάς, όπως αναπτύξαμε, επηρεάζει τη λειτουργία του πολιτικού και διοικητικού προσωπικού στην Ελλάδα. Οι πολιτικοί συχνά αποφεύγουν να λάβουν αποφάσεις που μπορεί να τους κοστίσουν σε δημοτικότητα, ακόμα και αν αυτές οι αποφάσεις είναι προς όφελος του δημόσιου συμφέροντος. Η συνεχής ανησυχία για το πολιτικό κόστος οδηγεί σε μια προσεκτική και συντηρητική προσέγγιση στη λήψη αποφάσεων (Petrakis 2020).

Η ελλιπής επικοινωνία μεταξύ των ιεραρχικών κλιμακίων επιδεινώνει το πρόβλημα της αποφυγής της ζημιάς (Karkalakos 2024). Η κακή επικοινωνία οδηγεί σε αποσπασματικές μη συντονισμένες μεταξύ τους αποφάσεις, δημιουργώντας περαιτέρω ανασφάλεια και αβεβαιότητα. Χωρίς την απαραίτητη συνεννόηση και συνεργασία, το πολιτικό και διοικητικό προσωπικό διστάζει να αναλάβει πρωτοβουλίες που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε συγκρούσεις ή αποτυχίες.

Ένας άλλος παραγωγός πολυνομίας και κακονομίας, όπως αναφέρθηκε, είναι το ζήτημα του υπερτονισμού της ασφάλειας δικαίου. Οι νομοθέτες, στην προσπάθειά τους να διασφαλίσουν ότι κάθε νόμος είναι απολύτως σαφής και κατανοητός, ενδέχεται να

εισαγάγουν επιπλέον ρυθμίσεις και διευκρινίσεις που προσθέτουν στην πολυπλοκότητα του νομικού συστήματος.

Το υφιστάμενο πλαίσιο της πολυνομίας επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό το ελληνικό νομικό σύστημα. Η δικαστική εξουσία, ως εγγυητής του Κράτους Δικαίου, οφείλει να εκδίδει δικαστικές αποφάσεις που χαρακτηρίζονται από ταχύτητα και νομιμότητα. Ωστόσο, κάτι τέτοιο είναι εξαιρετικά δύσκολο. Είναι ευθύνη του δικαστή να προχωρήσει στην ανεύρεση του κανόνα δικαίου στον οποίο στηρίζεται η κάθε υπόθεση και να ερμηνεύσει τον κανόνα αυτό, ώστε να μπορέσει να αποδώσει δικαιοσύνη. Ωστόσο, το περίπλοκο νομοθετικό πλαίσιο δεν επιτρέπει στο δικαστή να εξετάσει όλους τους κανόνες δικαίου και τις εκφάνσεις τους, σε σύντομο χρονικό διάστημα. Μάλιστα, ακριβώς λόγω αυτής της καθυστέρησης στην απονομή της δικαιοσύνης, η χώρα μας έχει καταδικαστεί από το ΕΔΔΑ. Αλλά ακόμα και όταν η δικαιοσύνη τελικά δικαιώνει τον πολίτη, η μόνιμα και μονίμως παράνομη διοίκηση περιφρονεί και δεν εφαρμόζει συστηματικά τις δικαστικές αποφάσεις. Λόγω της μη συμμόρφωσης της διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις, οι πολίτες απευθύνονται στα ανώτερα δικαστήρια και ζητούν την έκδοση τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων. Με άλλα λόγια, επικρατεί ένας φαύλος κύκλος ενώ ο ενδιαφερόμενος δεν ικανοποιείται.

Για να απαλειφθεί το πρόβλημα, έχει εισαχθεί ο θεσμός της πιλοτικής δίκης. Ο νομοθέτης, μετά από πιέσεις διεθνών φορέων και της Ένωσης Ελλήνων Δικαστών, καθιέρωσε το θεσμό της πιλοτικής δίκης (Ν. 3900/2010) και την επιδίκαση δίκαιης ικανοποίησης λόγω καθυστέρησης έκδοσης απόφασης (Ν. 4055/2012) (Androulakis 2015). Παρόλα αυτά, το πρόβλημα εξακολουθεί να υφίσταται. Ακριβώς επειδή ο δικαστής δεν μπορεί να ενεργεί αυθαίρετα, αλλά οφείλει να ασκεί τη δικαιοδοσία του εντός των ορίων που του δίνει ο νομοθέτης, εγκλωβίζεται στις δυνατότητες που του δίνονται. Ο μόνος τρόπος αντιμετώπισης του προβλήματος είναι η Ένωση Ελλήνων Δικαστών να συνεχίσει να υπενθυμίζει στο νομοθέτη την υποχρέωσή του να απέχει από φαινόμενα πολυνομίας και να διαβουλεύεται μαζί του πριν την ψήφιση νόμων που θα έχουν

σοβαρές επιπτώσεις στη δικαιοσύνη και στα κατοχυρωμένα δικαιώματα των πολιτών.

Το Διοικητικό Τεχνοκρατικό Επίπεδο των Στελεχών Ρυθμιστικής Παραγωγής ως Αίτιο Προβληματικής Νομοθετικής Λειτουργίας

Η έλλειψη διοικητικού προσωπικού με ειδικότητα στους τομείς δημόσιας πολιτικής, ανάλυσης κόστους - οφέλους και ανάλυσης αποτελεσματικότητας των πολιτικών (impact assessment) δημιουργεί τα ανάλογα προβλήματα. Κατά τον ίδιο τρόπο η υψηλή κινητικότητα του προσωπικού μεσαίου επιπέδου αποτρέπει τη συσσώρευση γνώσεων και εμπειρίας στο ανθρώπινο κεφάλαιο της δημόσιας διοίκησης, καθώς οι υπάλληλοι δεν έχουν τη δυνατότητα να αναπτύξουν την απαραίτητη τεχνογνωσία και εξειδίκευση. Έτσι προκύπτει ένα κενό γνώσης, το οποίο επιτείνει την αβεβαιότητα και ενισχύει την ανάγκη αποφυγής της ζημίας, καθώς οι υπάλληλοι αισθάνονται ανασφαλείς ως προς τις αποφάσεις της.

Η απουσία κρίσιμων ειδικοτήτων και δεξιοτήτων στην ελληνική δημόσια διοίκηση καθιστά ακόμη πιο επιτακτική την ανάγκη αποφυγής της ζημίας. Της το χαμηλό επίπεδο τεχνοκρατικών γνώσεων και η απουσία δυνατότητας συνδυασμού πολυεπιστημονικών γνώσεων και δεξιοτήτων καθιστούν τη λήψη αποφάσεων ακόμα πιο δύσκολη, διότι χωρίς την απαραίτητη τεχνογνωσία, το πολιτικό και διοικητικό προσωπικό δεν μπορεί να προχωρήσει σε καινοτόμες λύσεις ή να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά της προκλήσεις που προκύπτουν. Η έλλειψη αυτή ενισχύει την τάση αποφυγής ρίσκων και τη διατήρηση του status quo, ώστε να μην υπάρξει κίνδυνος αποτυχίας ή κριτικής. Η χαμηλή ποιότητα των Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης (ΑΣΥΡ) έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία αδύναμων και μη αποτελεσματικών ρυθμίσεων, οι οποίες αδυνατούν να αντιμετωπίσουν τα προβλήματα που προορίζονται να λύσουν.

Σημαντικό θέμα της είναι η σύγκρουση αρμοδιοτήτων σε βασικές κατευθύνσεις πολιτικής η οποία προσθέτει ένα επιπλέον επίπεδο δυσκολίας στη λήψη αποφάσεων. Όταν φορείς και υπηρεσίες έχουν αντικρουόμενες ή αλληλεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες, δημιουργείται ένα θολό τοπίο ευθυνών. Το πολιτικό και διοικητικό

προσωπικό συχνά επιλέγει να μην αναλάβει πρωτοβουλίες για να αποφύγει τη σύγκρουση και την κριτική που μπορεί να προκύψει από την αδυναμία συντονισμού.

Υπάρχει παγιωμένη η άποψη ότι η δημόσια διοίκηση εκπληρώνει την αποστολή της και δικαιολογεί το ρόλο της μέσω της παραγωγής ρυθμίσεων. Η διοίκηση θεωρεί πως η σύνταξη και η εισήγηση νομοθεσίας αποτελούν τον «πραγματικό» της ρόλο, κάτι που ευθύνεται ιδιαίτερα για την ύπαρξη της πολυνομίας. Αν περιοριστεί αυτή η δυνατότητα, η διοίκηση θα νιώσει πως χάνει ένα ζωτικό κομμάτι της λειτουργίας και της ύπαρξής της και έχει την ισχυρή πεποίθηση ότι θα κλονιστεί το πολιτικό της προφίλ και θα μειωθεί η πιθανότητα επανεκλογής. Η σύνταξη και η εισήγηση νομοθεσίας είναι συνυφασμένη με την εξωτερίκευση της παραγωγικότητας του εκάστοτε πολιτικού φορέα.

Η Αντίστροφη Σχέση: Η Πολυνομία Οδηγεί στην Αβεβαιότητα της Ασφάλειας Δικαίου, στη Σύγχυση Λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης και στη Δυσκολία Ερμηνείας των Κανόνων Δικαίου από τη Δικαστική Εξουσία

Η αρχή ασφάλειας δικαίου συνιστά ειδικότερη εκδήλωση της θεμελιώδους συνταγματικής αρχής του Κράτους Δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1 Σ) και επιτάσσει την υποχρέωση των κρατικών εξουσιών να θεσπίζουν και να εφαρμόζουν κανόνες δικαίου, οι οποίοι χαρακτηρίζονται από σαφήνεια, ακρίβεια και προβλεψιμότητα, ώστε τα άτομα να αντιλαμβάνονται τα όρια των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων της απέναντι της δημόσιας αρχής (Council of Europe 2018). Μάλιστα, η αρχή αυτή εκλαμβάνεται ως τόσο μεγάλης σπουδαιότητας και από τα ευρωπαϊκά όργανα (Συμβούλιο της Ευρώπης, ΔΕ.Ε., ΕΔΔΑ), τα οποία με συνεχείς κατευθυντήριες αρχές και σχετικές αποφάσεις, διακηρύσσουν ότι το Κράτος Δικαίου, του οποίου εκδήλωση είναι η αρχή της ασφάλειας δικαίου, αποτελεί κοινή παράδοση των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης (ΕΔΔΑ, Marckx vs Belgium).

Έκφανση της ασφάλειας δικαίου είναι η καλή νομοθέτηση, η οποία οδηγεί στην ύπαρξη της οργανωτικού και κανονιστικού πλαισίου, το οποίο είναι σαφές και προβλέψιμο, γεννά την αναγκαία εμπιστοσύνη στα υποκείμενα και υπηρετεί τόσο την αρχή της

νομιμότητας όσο και την αρχή της αποτελεσματικότητας, καθώς διαθέτει ποιοτικά χαρακτηριστικά που διασφαλίζουν τη σταθερότητα των καταστάσεων (Δελλής 2018). Κατ' επέκταση, η πολυνομία, υπό την έννοια της ύπαρξης πλειόνων, ασαφών και ανακριβών κανόνων δικαίου οδηγεί αφενός στην κακονομία και αφετέρου, στην ανασφάλεια και στην αβεβαιότητα του δικαίου.

Η πολυνομία με την κακονομία αλληλοτροφοδοτούνται, καθώς η πρώτη αποτελεί την πιο πρόσφορη συνθήκη για την πρόκληση της δεύτερης. Συγκεκριμένα, όταν παρατηρείται νομικός πληθωρισμός αυξάνονται οι πιθανότητες αντιφατικών ρυθμίσεων ή νοηματικών κενών στην νομοθεσία (Συμεωνίδης 2017), που οδηγούν στον φαύλο κύκλο της ύπαρξης φαινομένων, της είναι η ανεπεξέργαστη μεταφορά ευρωπαϊκών οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη, η εσφαλμένη χρήση νομικής ορολογίας και οι γλωσσικές κακοτεχνίες (Σκουρής 1999). Προκειμένου να αντιμετωπισθεί αυτό το ζήτημα δημοσιεύτηκε ο ν.4048/2012 «Ρυθμιστική διακυβέρνηση: Αρχές, διαδικασίες και μέσα καλής νομοθέτησης» και ακολούθησε ο ν.4622/2019 «Επιτελικό Κράτος». Παρ' όλα αυτά, το φαινόμενο της κακονομίας και της πολυνομίας έχει δρόμο μπροστά του.

Της είναι φυσικό, το ασαφές σύνολο διατάξεων δυσχεραίνει τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Η δημόσια διοίκηση αδυνατεί, ακριβώς λόγω της πολυνομίας και της κακονομίας, να εντοπίσει εκείνον τον κανόνα δικαίου που αφορά συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά της ειδικής περίπτωσης. Η αδυναμία αυτή συχνά οδηγεί στην καθυστέρηση της έκδοσης των ατομικών πράξεων, με αποτέλεσμα να εκδίδονται διοικητικές πράξεις που δεν έχουν τον χαρακτήρα του επίκαιρου ή ακόμη και στην έκδοση ατομικών πράξεων που στηρίζονται σε λανθασμένο νομοθετικό πλαίσιο. Τα όργανα της δημόσιας διοίκησης βρίσκονται σε σύγχυση, λόγω του χαοτικού αριθμού των κανόνων δικαίου, με αποτέλεσμα να προτιμούν να απέχουν από οποιαδήποτε ενέργεια – έκδοση διοικητικής πράξης ή υλική ενέργεια. Κατά αυτόν τον τρόπο, η δημόσια διοίκηση καθίσταται αναποτελεσματική και δυσλειτουργική, ενώ τα άτομα εκτιμούν ότι δεν παρέχεται ουδεμία

προστασία στα δικαιώματά της από το κράτος και ότι βρίσκονται υπό καθεστώς αδιαφορίας, αβεβαιότητας και αυθαιρεσίας.

Ιδιαίτερα δυσχερής καθίσταται και η θέση της δικαστικής λειτουργίας εξαιτίας της πολυνομίας και της κακονομίας. Βάσει του δικαιώματος της δικαστικής προστασίας, της ορίζεται στο άρθρο 20 παρ. 1 του Σ, η δικαστική προστασία πρέπει να παρέχεται εντός εύλογου χρόνου, της, στην Ελλάδα, βάσει στατιστικών μετρήσεων, παρατηρείται πολύ μεγάλη αργοπορία ως της την έκδοση αποφάσεων. Με δεδομένο τον βαρύνοντα ρόλο της δικαστικής εξουσίας ως της την ερμηνεία των κανόνων δικαίου και το γεγονός ότι δημιουργείται ένα οιονεί δεσμευτικό πλαίσιο, οι δικαστές έχουν την υποχρέωση να εξετάζουν όλους της κανόνες δικαίου και της εκφάνσεις της, με συνέπεια αυτή η διεργασία να απαιτεί αρκετό χρόνο. Αντιθέτως, αν το δικαιοσύνη σύστημα της χώρας της δεν χαρακτηριζόταν από την πολυνομία και την κακονομία, η δικαστική προστασία θα ήταν αμεσότερη και τα άτομα δεν θα ζούσαν στην ανασφάλεια.

Η Ιστορική Ρυθμιστική Εξάρτηση ως Παράγοντας Πολυνομίας

Οι νέες νομοθετικές ρυθμίσεις δεν παράγονται σε νομοθετικό κενό. Κάποιες παρεμφερείς διατάξεις συνήθως έχουν προηγηθεί, πρέπει να αλλάξουν κ.λπ., γιατί πρόκειται για νομοθετική διαδικασία που εξαρτάται από την πορεία (path dependence legislation process) η οποία δύσκολα μπορεί να αγνοηθεί και συμβάλλει σημαντικά στο α) να δημιουργεί εμπόδιο σε νέες ρυθμίσεις και β) να αυξάνονται σωρευτικά οι σχετικές διατάξεις.

Εάν η «ιστορική εξάρτηση» συνδυαστεί με την «αποφυγή της ζημιάς» τότε εντείνεται το φαινόμενο της πολυνομίας. Τυπική περίπτωση συμπεριφοράς αποφυγής της ζημιάς στο χώρο της νομοθετικής ρύθμισης είναι η επανάληψη παλαιότερων διατάξεων σε νεότερα νομοσχέδια, ενώ νεότερες ρυθμίσεις έχουν «αχρηστεύσει» τον ρυθμιστικό της ρόλο. Της με το φόβο να κατηγορηθεί η νεότερη διοίκηση ότι αλλάζει κάτι της παλαιότερες ρυθμίσεις -πολιτικός και διοικητικός φόβος- οι ρυθμίσεις αυτές επαναλαμβάνονται και συσσωρεύεται πλήθος ρυθμίσεων, της από της οποίες δεν έχουν καμία ρυθμιστική αξία.

Οι Αρχές της Καλής Νομοθέτησης ως Λύση στα Προβλήματα της Πολυνομίας και της Κακονομίας

Οι αρχές της καλής νομοθέτησης αποτελούν απαραίτητο συστατικό του κράτους δικαίου. Κράτος δικαίου είναι εκείνο του οποίου τα κρατικά όργανα, συμπεριλαμβανόμενου και του νομοθέτη, υπόκεινται σε κανόνες νομικής φύσης, ενώ παράλληλα οι διοικούμενοι έχουν τη δυνατότητα να προσφεύγουν στα δικαστήρια, για να μπορούν να προστατεύονται από ενδεχόμενες παραβάσεις των κανόνων αυτών, επικαλούμενοι ακόμη και την αντισυνταγματικότητα των νόμων (Λιγωμένου 1993). Υπό την ισχύ του Ν. 4622/2019, επιχειρείται ένας σαφής προσανατολισμός προς την καλυτέρευση της συνολικής διαδικασίας παραγωγής νόμων. Αποδίδεται μεγάλη σημασία στην προ-νομοθετική διαδικασία προετοιμασίας των ρυθμίσεων μέσω της σύνταξης της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, διενεργείται διαβούλευση από εμπειρογνώμονες και άτομα με υψηλή επιστημονική κατάρτιση, με σκοπό την εξαγωγή συμπερασμάτων αναφορικά με την αποτελεσματικότητα των επιδιωκόμενων ρυθμίσεων, και θεσπίζεται σαφές πλαίσιο νομοτεχνικών προτύπων και διαδικασιών νομοπαρασκευαστικής επεξεργασίας νομοσχεδίων.

Για την ουσιαστική πραγμάτωση της καλής νομοθέτησης κρίνεται απαραίτητο να εφαρμόζονται κατά το μέγιστο δυνατό ορισμένες γενικές αρχές. Οι γενικές αυτές αρχές, εφαρμοζόμενες στο κείμενο των νόμων, συντελούν στη σαφή διατύπωση των επιτασσόμενων ρυθμίσεων και στην πλήρη κατανόησή τους από τους πολίτες αλλά και στον έλεγχο της συνταγματικότητάς τους.

Οι αρχές καλής νομοθέτησης ορίζονται ρητώς στο άρθρο 58 του Ν.4622 /2019. Αν και στα προηγούμενα νομοθετικά καθεστώτα περί νομοπαραγωγικής διαδικασίας δεν υφίστατο σχολαστική ρύθμιση της προ-κοινοβουλευτικής διαδικασίας, οι αρχές αυτές εφαρμόζονται κατά πάγια τακτική εδώ και αρκετές δεκαετίες, με συνέπεια να διαπιστώνεται ότι αντανακλούν ταυτόσημα δεοντολογικά προστάγματα και εμφανίζουν έντονα στοιχεία διαχρονικότητας. Η διαπίστωση αυτή επέρχεται αυτόματα, ιδίως αν αναλογιστούμε ότι οι αρχές της καλής νομοθέτησης που ορίζονται

ρητώς στον Ν. 4622/2019 τελούν σε πλήρη συστοιχία με το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς (άρθρο 2 παρ. 1 του Ν.4048/2012) και με το καθεστώς της υπ' αριθμ. Υ190/18-7-2006 πρωθυπουργικής εγκυκλίου (παρ.11.1).

Αν και οι αρχές καλής νομοθέτησης συνίστανται ιδίως στην:

- αναλογικότητα, η οποία, αφενός, ελέγχει τη σχέση μεταξύ του ζητήματος που τίθεται προς επίλυση και του ρυθμιστικού μέσου που θεωρείται κατάλληλο για την αντιμετώπισή του, αφετέρου, διασφαλίζει ότι η νέα ρύθμιση είναι τόσο εύλογη, καθώς επιτυγχάνει την ισορροπία μεταξύ των παρεχόμενων λύσεων και των τιθέμενων περιορισμών όσο και η λιγότερο επαχθής,
- απλότητα και τη σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, η οποία συντελεί στη διόρθωση κακοτεχνιών στις διατάξεις (γλωσσικές αστοχίες, περίτεχνους νομικισμούς, ασαφείς διατυπώσεις, ατυχείς μεταφράσεις),
- αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων, λόγω της οποίας υφίσταται πρόνοια, ώστε οι νέες ρυθμίσεις που ψηφίζονται να εντάσσονται οργανικά στο σύνολο της έννομης τάξης και να αποφεύγονται οι αντινομίες,
- διαφάνεια μέσω της προσβασιμότητας και της δυνατότητας υποβολής προτάσεων σχετικών με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις κατά το στάδιο της κατάρτισης και της αξιολόγησης εφαρμογής τους,
- επικουρικότητα, η οποία εγγυάται ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται με γνώμονα τη βελτίωση της θέσεως του πολίτη και ενισχύει τη λογοδοσία των αρμόδιων οργάνων που εφαρμόζουν τις ρυθμίσεις αυτές, η οποία συνιστά χρήσιμο εργαλείο ιδίως στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Συμεωνίδης, 2017),
- ασφάλεια δικαίου, ώστε να ενδυναμώνεται η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου υπό την έννοια ότι οι νέες ρυθμίσεις τον προστατεύουν με τρόπον ώστε να αποτρέπεται η επιβολή οικονομικών επιβαρύνσεων και τα δικαιώματά του να μην υφίστανται ολέθριες ποιοτικές μειώσεις.

Μάλιστα, η αρχή αυτή επιτάσσει η κατάσταση του διοικουμένου να μην τίθεται επ' αόριστον εν αμφιβόλω, ακόμη και όταν έχει προηγηθεί εκ μέρους του παραβίαση κανόνα δικαίου, διότι η μετά πάροδο μακρού χρόνου επιβολή διοικητικού μέτρου ή κύρωσης επιφέρει βαρύτερες συνέπειες στην προσωπική και οικονομική κατάσταση του ατόμου, θίγοντας την ανθρώπινη αξία και τον πυρήνα θεμελιωδών του δικαιωμάτων (Λιγωμένου 2023).

- ισότητα με όλες τις εκφάνσεις της, με σκοπό οι όμοιες καταστάσεις να αντιμετωπίζονται με όμοιο τρόπο και οι ανόμοιες με ανόμοιο τρόπο, το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας που εκδόθηκε από τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων τις συμπίπτει σε τρεις ευρύτερες αρχές:
 - Αναλογικότητα και Επικουρικότητα: Κατά την εφαρμογή της αρχής αναλογικότητας, ο νομοθέτης οφείλει να λαμβάνει αποφάσεις και μέτρα και να εισαγάγει ρυθμίσεις, οι οποίες είναι κατάλληλες και αναγκαίες ώστε να επέλθει άμεσα το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα για την επίλυση ενός ζητήματος, ενώ συγχρόνως πρέπει να τηρείται η συναφής αναλογία μέσου-σκοπού. Με τον τρόπο αυτό, αποφεύγεται το ενδεχόμενο να εισάγονται ρυθμίσεις ανεπαρκείς, ακατάλληλες ή και ρυθμίσεις που περιορίζουν κατά πολύ τα δικαιώματα των διοικουμένων, ενώ θα μπορούσαν να είχαν επιλεγεί άλλες, συγκριτικά λιγότερο επαχθείς.
 - Απλότητα και Σαφήνεια. Ο τρόπος με τον οποίο καταγράφονται σε κείμενο οι νόμοι πρέπει να είναι ακριβής και σαφής. Για τον λόγο αυτό, η γλώσσα πρέπει να είναι απλή, κατανοητή και εύληπτη, ώστε να γίνεται κατανοητή όχι μόνο από τον μέσο απλό πολίτη αλλά και από τους πολίτες εκείνους που χρήζουν ιδιαίτερης μεταχείρισης λόγω ιδιαιτέρων αναγκών τους. Με τον τρόπο αυτό, ο πολίτης έχει τη δυνατότητα να αντιλαμβάνεται τον ακριβή προσδιορισμό των δικαιωμάτων, των υποχρεώσεων, των εννοιών και των εννόμων συνεπειών που περιλαμβάνονται στους νόμους.

Ειδικότερα, όσον αφορά στη δημόσια διοίκηση, η αρχή της απλότητας και σαφήνειας του περιεχομένου των ρυθμίσεων βοηθά τη δημόσια διοίκηση να κατανοήσει ευκολότερα ποιον νόμο οφείλει να εφαρμόσει στην εκάστοτε *in concreto* περίπτωση με την οποία έρχεται αντιμέτωπη, με συνέπεια να ελαττώνεται ουσιαστικά η γραφειοκρατία και οι χρονοβόρες διαδικασίες. Αναφορικά με το νομοθέτη, μέσω της απλής και σαφούς γλώσσας, και ο ίδιος ο νομοθέτης γνωρίζει ακριβώς το περιεχόμενο των ρυθμίσεων και δεν πέφτει στο σφάλμα να προτείνει ρυθμίσεις αντιφατικές σε σχέση με το γενικότερο πνεύμα της έννομης τάξης που διέπει τη χώρα μας.

- Διαφάνεια, Δημοκρατική Νομιμοποίηση και Ισότητα. Η διαφάνεια αφορά όλα τα στάδια της νομοπαραγωγικής διαδικασίας και συντελείται μέσω της λειτουργίας μιας ανοικτής διαδικασίας κατάρτισης και αξιολόγησης της εφαρμογής των ρυθμίσεων, της προσβασιμότητας στις προτεινόμενες ρυθμίσεις και της δυνατότητας υποβολής σχετικών προτάσεων. Επίσης, στη διαβούλευση, η οποία αποτελεί μέσο καλής νομοθέτησης αλλά και στάδιο της συνολικής διαδικασίας, πρέπει να αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία και να εφαρμόζεται πάντοτε, καθώς, μέσω των προτάσεων και των σχολιασμών των εμπειρογνωμόνων, το σχέδιο νόμου μπορεί να βελτιωθεί μέσω σχετικών τροποποιήσεων, οι οποίες λαμβάνουν χώρα λόγω της συνεισφοράς των εμπειρογνωμόνων και πραγματοποιούνται πριν την κατάθεση του νομοσχεδίου για ψήφιση στη Βουλή.

Βιβλιογραφία

- Δελλής Γ. (2018) «Δήμος και Αγορά», εκδ. Ευρασία, σελ. 226.
- ΔιαΝΕΟσις (2017) Πολυνομία Και Κακονομία Στην Ελλάδα, διαθέσιμο: <https://www.dianeosis.org/research/polynomia-kai-kakonomia/>
- Καμπούδου Ι. (2020) «Οι αόριστοι νομικές έννοιες ως όχημα πραγμάτωσης των θεμελιωδών αρχών και αξιών του πολιτεύματος», Εισήγηση στην Ημερίδα της Εθνικής Σχολής Δικαστικών Λειτουργιών που πραγματοποιήθηκε στις 9/10/2020.

- Καραβοκύρης Γ. (2024), Οι συνταγματικοί σκοποί- Το δημόσιο δίκαιο σε λειτουργική στροφή- Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, 2024, σελ. 377-381.
- Λιγωμένου Α. (2023), Σύγχρονα και Κρίσιμα Θέματα της Συνταγματικής Νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 51.
- Λιγωμένου Α. (1993). «Η αρχή του Κράτους δικαίου». Διοικητική Δίκη 5/1993, Αθήνα Λιγωμένου Α. (2023), Σύγχρονα και Κρίσιμα Θέματα της Συνταγματικής Νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 51.
- Πετράκης Π.Ε. (1982) “Χρηματοδότηση του δημοσίου και ελληνικού τομέα στην ελληνική οικονομία”, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών (ΕΚΠΑ), Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Phd Thesis.
- Πετράκης Π.Ε. (2025) Καλή Νομοθέτηση και Οικονομική Ανάπτυξη, Εκδόσεις Παπαζήση, ISBN: 978-960-02-4581-3, με τη συνεργασία των Κ.Η. Καυκά, Ι. Ζαχαράκη, Α.Μ. Κανζόλα.
- Πετράκης Π.Ε., Καυκά Κ.Η. (2024) Αποτίμηση και Διεθνή Συγκριτική Ανάλυση των Επιδόσεων της Ελληνικής Οικονομίας και Κοινωνίας και Προβλεπτική Εξέλιξη των Βασικών Κοινωνικοοικονομικών Δεικτών 2010 –2035. Εκδόσεις Παπαζήση, ISBN 978-960-02-4226-3.
- Σκουρής Β., (1999) «Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, καλύτερο δίκαιο με λιγότερους νόμους» στο Προσανατολισμοί στο δημόσιο δίκαιο, εκδ. Σάκκουλας, σελ 59.
- Σπυρόπουλος Φ. κλπ (2017), Σύνταγμα- Κατ’ άρθρο ερμηνεία, εκδ. Σάκκουλα. Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 27 επ.
- Συμεωνίδης Ι. (2022) Κράτος δικαίου και ασφάλεια δικαίου. Μια δύσκολη συνάρτηση για το διοικητικό δικαστή, σε: Ελληνική Εταιρεία Περιβάλλοντος, Το βιώσιμο Κράτος, Τιμητικός τόμος για την Κατερίνα Σακελλαροπούλου, εκδ. Σάκκουλας, σελ. 131 επ.
- Συμεωνίδης Ι. (2017) Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοικητικής Δικαιοσύνης, σε: Η καλή νομοθέτησης ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας, ΕφημΔΔ 2/2017, σελ.120.
- Acemoglu D., Johnson, S., and Robinson, J. A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. The American Economic Review, 91(5), 1369-1401.
- Acemoglu D., and Robinson, J. A. (2013). Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty. Profile Books.
- Aghion P., Yann Algan and Pierre Cahuc and Andrei Shleifer (2010) "Regulation and distrust", The Quarterly Journal of Economics, MIT Press, vol. 125(3), pages 1015-1049, August.
- Androulakis V. (2015) The Timely Provision of Judicial Protection in Administration Justice: A Continuous Search, Theory and Practice of Administrative Law, Issue 1, 2015, https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2015/03/2015_Androulakisdiki-eulogos-hronos.pdf

- Bianco W., (1994), *Trust: Representatives and constituents*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Carmignani F. (2003) Political Instability, Uncertainty and Economics, *Journal of Economic Surveys*, Volume17, Issue1, February 2003, Pages 1-54.
- Coyle D. (2018). 3 ways that regulation benefits economies, *World Economic Forum*.
- Di Vita G. (2018). Institutional quality and the growth rates of the Italian regions: The costs of regulatory complexity: Institutional quality and the growth rates. *Papers in Regional Science*, 97(4), 1057-1081. <https://doi.org/10.1111/pirs.12290/>
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2002). The regulation of entry. *Quarterly Journal of Economics*, 117(1), 1-37.
- Fukuyama F. (1995), *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*, New York, The Free Press.
- Fukumoto K. (2008). Legislative production in comparative perspective: Cross-sectional study of 42 countries and time-series analysis of the Japan case. *Japanese Journal of Political Science*, 9(1), 1-19. <http://doi.org/10.1017/S1468109907002794>
- Head (2022) *Wicked Problems in Public Policy. Understanding and Responding to Complex Challenges*, Palgrave MacMillan.
- Iansiti M., & Levien, R. (2004). Strategy as ecology. *Harvard Business Review*, 82(3), 68-81. <https://hbr.org/2004/03/strategy-as-ecology>
- Iddawela Y, N Lee and A Rodríguez-Pose, "The (de-) central question: Subnational governments and the making of development in Africa", *VoxEU.org*, 21 February 2021.
- Jalilian H., Kirkpatrick, C., & Parker, D. (2007). The impact of regulation on economic growth in developing countries: A cross-country analysis. *World Development*, 35(1).
- Kahneman, D. (2013) *Thinking, fast and slow*. Farrar, Straus and Giroux.
- Kahneman, D., Knetsch, J. L., & Thaler, R. H. (1990) Experimental tests of the endowment effect and the Coase theorem. *Journal of Political Economy*, 98*(6), 1325-1348.
- Kahneman D., Tversky A. (1979) Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47, 263-291.
- Karkalakos, S. 2024. "The Economic Consequences of Legal Framework," 45 *Statute Law Review*, <https://doi.org/10.1093/slr/hmae024>.
- Kirchner S (2012). Federal legislative activism in Australia: A new approach to testing Wagner's law. *Public Choice*, 153(3), 375-392.
- Kostis P.C., Kafka K.I., Petrakis P.E. (2018) Cultural Change and Innovation Performance, *Journal of Business Research*, 88: 306-313.
- Litzman, M., and Machay, M. 2016. "Legal Regulations of Production Plans: Are They Unproductive?" 64 *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis* 2039-2046, <https://doi.org/10.11118/actaun201664062039>.
- Masuch et al. 2016

- Mishler W., Rose R., (2001), «What are the origins of political trust?», *Comparative Political Studies*, vol. 34, no 1, February, p. 31.
- Morelli M., & Vannoni, M. (2021, March). Regulation and economic growth: A ‘contingent’ relationship. VoxEU.Org.
- Morewedge, C. K., Giblin, C. E., & Norton, M. I. (2015). The (perceived) meaning of spontaneous thoughts. *Journal of Experimental Psychology: General* 2014 American Psychological Association 2014, Vol. 143, No. 4, 1742–1754.
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York, Cambridge University Press.
- OECD (1997) *Economic Outlook*, Volume 1997 Issue 1.
- OECD (2021) *Regulatory policy 2.0*, Chapter 1 in “OECD Regulatory Policy Outlook 2021”.
- Petrakis P.E. (2024) The Legislative Process and Regulatory Interventions in the Greek Democracy: Deep-Rooted Weaknesses and Recommendations for Improvement, *Statute Law Review*, Volume 45, Issue 1, <https://doi.org/10.1093/slr/hmae001>
- Petrakis et al. 2017
- Petrakis P.E. (2020) *The New Political Economy of Greece up to 2030*, Palgrave MacMillan, ISBN 978-3-030-47074-6.
- Petrakis P.E. and Kostis P.C. (2020) *The Evolution of the Greek Economy: Past Challenges and Future Approaches*, Palgrave MacMillan, ISBN 978-3-030-47209-2.
- Petrakis P.E., Kafka K.I., Kostis P.C., Valsamis D.G. (2021) *Greek Culture after the Financial and the Covid-19 Crisis: An Economic Analysis*, Palgrave MacMillan, ISBN 978-3-03081017-7. *Greek Culture After the Financial Crisis and the Covid-19 Crisis: An Economic Analysis* | SpringerLink
- Pigou A. (1938). *The Economics of Welfare*. 4th edition. Macmillan.
- Rodríguez-Pose A. and T Ketterer (2019) Institutional change and development in lagging regions in Europe. *Regional Studies*, 54(7), 974-986. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1608356>.
- Sokoloff, K. L., & Engerman. S. L. (2000). Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World. *Journal of Economic Perspectives*, 14 (3): 217-232.
- Tannenwald R. (1997) *State regulatory policy and economic development*. New England Economic Review.
- World Bank (2004) *Doing business in 2004: Understanding regulation*. Washington, DC: World Bank.
- Xie Y., Hwang S., Pantelous A.A. (2017) Loss aversion around the world. Empirical evidence from pension funds. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2757082>.

Γεώργιος Μέργος*:

Η έννοια της αποτελεσματικότητας στην καλή νομοθέτηση και τη ρυθμιστική διακυβέρνηση

Η καλή νομοθέτηση είναι ο πυρήνας της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, δηλαδή το σύνολο αρχών και, διαδικασιών και θεσμικών ρυθμίσεων που διασφαλίζουν ότι οι νόμοι και οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης σε κάθε επίπεδο χαρακτηρίζονται από αναγκαιότητα, αποτελεσματικότητα και σαφήνεια. Ταυτόχρονα, ως ρυθμιστική διακυβέρνηση ορίζεται το σύνολο των πολιτικών, των εργαλείων, των διαδικασιών και των θεσμικών οργάνων που αφορούν την ανάπτυξη, επιλογή και εφαρμογή των κανονιστικών ρυθμίσεων, με στόχο τη συνεχή βελτίωση της ποιότητας των κανόνων λειτουργίας της οικονομίας και της κοινωνίας. Η καλή νομοθέτηση είναι η επιχειρησιακή πλευρά αυτού του πλαισίου, δηλαδή πώς σχεδιάζονται και ψηφίζονται οι κανόνες ώστε τα οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά οφέλη να δικαιολογούν το κόστος, να σέβονται τα δικαιώματα των πολιτών και να ενισχύουν την εμπιστοσύνη προς τους θεσμούς.¹

Οι πρώτες κυβερνητικές ενέργειες για τη ρυθμιστική διακυβέρνηση και την καλλίτερη νομοθέτηση στην Ελλάδα ελήφθησαν το 2004 με Εγκύκλιο του Πρωθυπουργού, τη σύσταση Επιτροπής και τη μελέτη του θέματος στο πλαίσιο της τότε Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης υπό τον Γενικό Γραμματέα Καθηγητή κ. Αργύρη Καρρά, στην οποία είχα την τιμή να συμμετέχω, *ex officio*, ως Γενικός Γραμματέας Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, από κοινού με διακεκριμένους νομικούς, όπως ο κ. Ηλίας Μικρουλέας, και πολιτικούς επιστήμονες όπως ο Καθηγητής Αντώνης Μακρυδημήτρης, κ.ά. Η νομοθέτηση του Ν.4622/2019 για το

* Ομότιμος Καθηγητής Οικονομικών Επιστημών, ΕΚΠΑ πρώην ΓΓ Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, πρώην Διοικητής του ΙΚΑ.

¹ OECD (2012) *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD, Paris available at <https://regulatoryreform.com>

Επιτελικό Κράτος που θεσπίζει το νομοθετικό πλαίσιο αρχών και μέσων βελτίωσης της ποιότητας των νόμων και των κανονιστικών πράξεων είναι μια εξαιρετική εξέλιξη, πού καθυστέρησε, πιθανόν, και λόγω της οικονομικής κρίσης που μεσολάβησε.

Παρακολούθησα την εξέλιξη του θέματος της ρυθμιστικής διακυβέρνησης για δύο λόγους. Πρώτον, λόγω της εμπειρίας που αποκόμισα από τη θητεία μου σε διάφορες θέσεις δημόσιας υπηρεσίας και ευθύνης, από το 2004 έως το 2013, όπου είδα τη σημασία της καλής νομοθέτησης για την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης. Μέρος αυτής της εμπειρίας παρουσιάζεται στο βιβλίο μου, από κοινού με τον Α. Μακρυδημήτρη, για την προώθηση των οικονομικών μεταρρυθμίσεων.² Δεύτερον, λόγω του επιστημονικού μου ενδιαφέροντος στην οικονομική ανάλυση και την αξιολόγηση των επιπτώσεων των κυβερνητικών παρεμβάσεων που παρουσιάζεται στο βιβλίο μου για τις κοινωνικο-οικονομικές επιπτώσεις των δημοσίων επενδύσεων και των μέτρων δημόσιας πολιτικής.³

Το προσωπικό επιστημονικό μου ενδιαφέρον εστιάζεται σε ορισμένα στάδια του κύκλου πολιτικής που αφορούν την *ex ante* και την *ex post* αξιολόγηση των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων των κυβερνητικών παρεμβάσεων είτε είναι αυτές δημόσιες επενδύσεις είτε είναι κανονιστικές ρυθμίσεις και ως εκ τούτου στις οικονομικές μεθοδολογίες που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για το σκοπό αυτό.

Πυρήνας αυτών των μεθοδολογικών εργαλείων είναι η εκτίμηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων, είτε επενδύσεων είτε μέτρων πολιτικής. Αναμφίβολα, το αποτέλεσμα της χρήσης των εργαλείων αυτών εξαρτάται τόσο από την ποιότητα του εργαλείου, όσο και από την ικανότητα του χρήστη. Τα οικονομικά εργαλεία και οι

² Μέργος, Γ. και Μακρυδημήτρη (2012) *Η Προώθηση των Μεταρρυθμίσεων στην Ελληνική Οικονομία*, Γραφείο Οικονομικών Μελετών αρ. 12, Ακαδημία Αθηνών, Αθήνα

³ Μέργος, Γ. (2003) *Κοινωνικο-οικονομική Αξιολόγηση Επενδύσεων και Πολιτικών*, Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα, Τόμος Α: Θεωρία (2003) Τόμος Β: Εφαρμογές (2007)

μεθοδολογίες, που αναπτύχθηκαν παράλληλα με την επέκταση της προσπάθειας για καλλίτερη νομοθέτηση, όπως και η εμπειρία των χρηστών, ούτε τέλεια είναι ούτε απολύτως αξιόπιστα, όμως αν χρησιμοποιηθούν σωστά είναι πολύ χρήσιμα. Τα διάφορα εργαλεία εκτίμησης των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων, βελτιώνονται συνεχώς και πρέπει να χρησιμοποιούνται με μεγάλη φειδώ και προσοχή και τα αποτελέσματά τους να αξιολογούνται πάντα με αναφορά στην κοινή λογική και την συνεκτίμηση παραγόντων από το γενικότερο περιβάλλον εφαρμογής.

Επομένως, στην πράξη, τα αποτελέσματα ποσοτικών οικονομικών αναλύσεων δεν υποδεικνύουν λύσεις, αλλά ερμηνεύονται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο που περιλαμβάνει ποιοτικά δεδομένα. Ο συνδυασμός ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων επιτρέπει μια ολιστική κατανόηση των επιπτώσεων των μέτρων πολιτικής. Τα ποσοτικά δεδομένα αποτυπώνουν τάσεις, συσχετίσεις και μεγέθη, προσφέροντας γενικεύσιμα αποτελέσματα. Αντίθετα, τα ποιοτικά δεδομένα αναδεικνύουν νοήματα, κίνητρα και εμπειρίες, ερμηνεύοντας το «πώς» και το «γιατί» πίσω από αριθμούς. Η χρήση μεικτών μεθόδων και διασταύρωσης δεδομένων και αποτελεσμάτων ενισχύει την εγκυρότητα, καθώς τα ευρήματα διασταυρώνονται και επαληθεύονται με αναφορά σε διαφορετικές πηγές. Στην πράξη, τα δύο είδη δεδομένων, ποσοτικά και ποιοτικά, αναλύονται συνήθως χωριστά και ερμηνεύονται από κοινού, μέσα σε ένα ενιαίο θεωρητικό και μεθοδολογικό πλαίσιο.

Όμως, αυτό που αποτελεί έκπληξη είναι η σύγχυση που υπάρχει στο δημόσιο διάλογο στην Ελλάδα και η πρακτική οιαδήποτε αναφορά στην ποσοτική και οικονομική αιτιολόγηση των μέτρων πολιτικής, ιδιαίτερα η αναφορά στην έννοια της αποτελεσματικότητας, να χαρακτηρίζεται συλλήβδην ως «νεοφιλελεύθερη». Αυτή η σύνδεση του οικονομικού τρόπου σκέψης (και της αποτελεσματικής χρήσης περιορισμένων διαθέσιμων οικονομικών πόρων) στη δημόσια πολιτική με την πολιτική ιδεολογία του νεοφιλελευθερισμού είναι ένα μεγάλο λάθος που συμβαίνει συχνά στο δημόσιο διάλογο, όχι μόνο στην Ελλάδα, για διάφορα ζητήματα δημόσιας πολιτικής και δημιουργεί σοβαρό πρόβλημα στην αποδοχή από τον πολίτη της

προσπάθειας για καλλίτερη νομοθέτηση στο πλαίσιο της ρυθμιστικής διακυβέρνησης.

Η καλλίτερη ρύθμιση και η καλή νομοθέτηση δεν είναι ιδεολογία αλλά προσέγγιση διακυβέρνησης. Αναφέρεται σε σύνολο αρχών, διαδικασιών και εργαλείων που έχουν σχεδιαστεί για να βελτιώσουν την ποιότητα της λήψης κανονιστικών αποφάσεων. Αυτά συνήθως περιλαμβάνουν εκτιμήσεις επιπτώσεων, διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη, ανάλυση κόστους-οφέλους, *ex post* αξιολόγηση, απλοποίηση διοικητικών διαδικασιών και προσπάθειες για τη μείωση του κανονιστικού βάρους. Ο στόχος δεν είναι μείωση της ρύθμισης αυτή καθαυτή, αλλά η διασφάλιση ότι η ρύθμιση είναι αναλογική, αποτελεσματική, συνεκτική και ευθυγραμμισμένη με τους στόχους της πολιτικής. Θεωρητικά, η βελτίωση της νομοθεσίας μπορεί να υποστηρίξει ένα ευρύ φάσμα πολιτικών στόχων, από την προστασία του περιβάλλοντος και την ασφάλεια των καταναλωτών έως τα εργασιακά πρότυπα και τη δημόσια υγεία.

Η σύγχυση προκύπτει επειδή η βελτίωση της νομοθεσίας και η αναφορά στην λεγόμενη «πολιτική με αποδείξεις» (evidence based public policy) αναδύθηκε ιστορικά σε μια περίοδο που οι νεοφιλελεύθερες ιδέες ήταν ανοδικές. Σε πολλές χώρες, ειδικά από τη δεκαετία του 1980 και μετά, το περιεχόμενο των ρυθμιστικών μεταρρυθμίσεων συνδέονταν στενά με μεταρρυθμίσεις προσανατολισμένες στην αγορά. Μέτρα για απελευθέρωση της οικονομίας και τη μείωση της γραφειοκρατίας συχνά παρουσιάζονταν από τους επικριτές ότι επιδιώκουν την ενίσχυση ιδιωτικών συμφερόντων και τη μείωση της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, το λεξιλόγιο και οι μεθοδολογίες βελτίωσης της νομοθεσίας να συγχέονται στο δημόσιο διάλογο με την μείωση του κράτους και την προνομιακή μεταχείριση ιδιωτικών συμφερόντων.

Ο δημόσιος διάλογος ευρίσκεται σε ακόμα μεγαλύτερη σύγχυση αντιμετωπίζοντας τη ρύθμιση ως μια δυαδική επιλογή μεταξύ «περισσότερου» και «λιγότερου» κράτους. Ο νεοφιλευθερισμός συχνά εξισώνεται με την απορρύθμιση, ενώ οι επικριτές του

υποστηρίζουν την ισχυρότερη κρατική παρέμβαση. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η βελτίωση της νομοθεσίας ερμηνεύεται συχνά ως προσπάθεια για αποδυνάμωση των κανόνων. Ωστόσο, αυτή η οπτική μηδενικού αθροίσματος παραβλέπει το γεγονός ότι μια κακώς σχεδιασμένη ρύθμιση υπονομεύει τους δικούς της στόχους.

Μια άλλη πηγή σύγχυσης έγκειται στην τεχνοκρατική φύση των μεθοδολογιών βελτίωσης της ρύθμισης. Μεθοδολογίες όπως η ανάλυση κόστους-οφέλους και η αξιολόγηση των επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων είναι μεν ουδέτερες και αντικειμενικές, αλλά αν δεν χρησιμοποιηθούν σωστά μπορεί να αντανακλούν μεθοδολογικές επιλογές και αξιολογικές κρίσεις. Οι επικριτές θεωρούν ότι οι μεθοδολογίες αυτές δίνουν προτεραιότητα στο χρήμα έναντι δύσκολων στη μέτρηση κοινωνικών ή περιβαλλοντικών ωφελειών, υποκρύπτοντας έτσι ιδεολογικές προτιμήσεις. Αν και σε ορισμένες περιπτώσεις, η κριτική αυτή μπορεί να έχει βάση, η συλλήβδην απόρριψη των μεθοδολογιών αυτών από τους επικριτές δεν είναι σωστή επιλογή.

Είναι σκόπιμο να γίνει σαφές ότι η οικονομική ανάλυση είναι επιστημονικό πεδίο και ο νεοφιλελευθερισμός ιδεολογία, είναι δηλαδή ουσιαστικά και αναλυτικά έννοιες διακριτές. Οικονομικές έννοιες, όπως κόστος ευκαιρίας, επενδύσεις, δαπάνες, κοινωνικό κόστος και όφελος, οικονομικά κίνητρα ή η σύγκριση κόστους-οφέλους, είναι έννοιες χρήσιμες για την ανάλυση των οικονομικών επιπτώσεων κυβερνητικών παρεμβάσεων και επενδύσεων σε έργα και μέτρα τόσο φυσικής υποδομής (ενέργεια, μεταφορές, κ.λπ.) όσο και κοινωνικής υποδομής (υγεία, πρόνοια, κ.λπ.) ανεξαρτήτως πολιτικής ιδεολογίας. Η χρήση τους στην αξιολόγηση μέτρων πολιτικής με ιδεολογική αφετηρία όπως η απελευθέρωση της αγοράς, οι ιδιωτικοποιήσεις ή η παραχώρηση της λειτουργίας υποδομών (ΣΔΙΤ), κ.λπ. δεν σημαίνει ιδεολογική ταύτιση. Ο νεοφιλελευθερισμός, ως ιδεολογία, υποδηλώνει ένα συγκεκριμένο κανονιστικό πλαίσιο που αναδεικνύει τον ανταγωνισμό της αγοράς, την ατομική ευθύνη και το δημοσιονομικό περιορισμό έναντι άλλων αξιών όπως η πρόνοια, η ισότητα και τα κοινωνικά δικαιώματα. Ωστόσο, στον ελληνικό δημόσιο διάλογο αυτά τα δύο,

αποτελεσματικότητα και νεοφιλελευθερισμός, συχνά «πάνε πακέτο», αφού μετά την οικονομική κρίση συγχέεται η οικονομική και δημοσιονομική αιτιολόγηση με τη λιτότητα, τις ιδιωτικοποιήσεις και την απελευθέρωση της αγοράς εργασίας και οδηγεί πολλούς και το μέσο πολίτη να αντιμετωπίζουν την οικονομική ανάλυση ως εγγενώς νεοφιλελεύθερη. Ειδικότερα, το πρόβλημα εστιάζεται στη λέξη «αποτελεσματικότητα» η οποία στην Ελλάδα έχει έντονα αρνητική φόρτιση γιατί στο δημόσιο διάλογο θεωρείται ως έκφραση νεοφιλελεύθερων πολιτικών.

Το πρόβλημα είναι ιδιαίτερα εμφανές στα ελληνικά μέσα ενημέρωσης και στον πολιτικό λόγο, όπου η «νεοφιλελεύθερη ταμπέλα» λειτουργεί συχνά ως πολεμική ετικέτα για σχεδόν οποιαδήποτε πρόταση έχει οικονομική ή δημοσιονομική αιτιολόγηση είτε έχει αναφορά στην έννοια της αποτελεσματικής χρήσης περιορισμένων διαθέσιμων δημόσιων πόρων είτε στην εφαρμογή μέτρων ρυθμιστικής πολιτικής. Τα βασικά χαρακτηριστικά της ιδεολογίας του φιλελευθερισμού είναι ο προσανατολισμός στην ελεύθερη αγορά, ο περιορισμένος ρόλος του κράτους στην οικονομία, η έμφαση στην ατομική ελευθερία και την ατομική ευθύνη, η έντονη κριτική στα προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας, κ.ά. Αντίθετα, οι ευρύτερες οικονομικές προσεγγίσεις στα κοινωνικά ζητήματα και η έμφαση στην αποτελεσματικότητα της χρήσης των περιορισμένων δημόσιων πόρων ή των μέτρων ρυθμιστικής πολιτικής, αλλά με ισότητα και κοινωνική συνοχή, που αποτελούν την κυρίαρχη οικονομική πολιτική στην Ευρώπη και όχι μόνο, διατρέχουν μια σειρά από ιδεολογίες και πολιτικές θεωρίες που απαιτούν την παρέμβαση του κράτους στην οικονομία για τη διόρθωση των ατελειών της αγοράς και την παροχή δημοσίων αγαθών, και περιλαμβάνουν διάφορους βαθμούς κυβερνητικής παρέμβασης, όπως μέτρα κοινωνικής πρόνοιας, ρυθμιστικά πλαίσια που στοχεύουν στην αντιμετώπιση της ανισότητας, της φτώχειας και άλλων κοινωνικών προκλήσεων, παράλληλα με την οικονομική ανάπτυξη. Αυτές οι οικονομικές προσεγγίσεις δίνουν προτεραιότητα σε στόχους τελείως διαφορετικούς από αυτούς της νεοφιλελεύθερης ιδεολογίας, όπως η κοινωνική συνοχή, η περιβαλλοντική βιωσιμότητα, η οικονομική σταθερότητα, κλπ.

συχνά μέσω ενός μείγματος μηχανισμών της αγοράς και κρατικών πολιτικών.

Αυτή η εννοιολογική ασάφεια στο δημόσιο διάλογο έχει άμεσες επιπτώσεις στην αποδοχή εργαλείων καλλίτερης ρύθμισης, όπως η αξιολόγηση των κανονιστικών επιπτώσεων και η ανάλυση κόστους-οφέλους. Οι οικονομικές μεθοδολογίες και τα οικονομικά εργαλεία προτείνονται ως ένας αντικειμενικός τρόπος βελτίωσης της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων. Για παράδειγμα, η χρήση οικονομικών μεθοδολογιών στην αξιολόγηση ρυθμιστικών παρεμβάσεων δεν υπεισέρχεται στην ιεράρχηση μεταξύ αποδοτικότητας και ισότητας που σχετίζεται με τις υποκείμενες αξιακές επιλογές του νομοθέτη. Αντίθετα, οι επικριτές συχνά απορρίπτουν τις οικονομικές μεθοδολογίες ως νεοφιλελεύθερες αντί να επικεντρωθούν στο σχεδιασμό οικονομικών εργαλείων που ενσωματώνουν τις αξίες αυτές, όπως συντελεστών στάθμισης εισοδηματικής ισότητας, αλλά και άλλων κοινωνικών δεικτών με αναφορά σε άλλες ηθικές και αξιακές επιλογές.

Επομένως, είναι αναγκαίος ένας πιο διαφοροποιημένος δημόσιος διάλογος που διαχωρίζει τις οικονομικές μεθοδολογίες ως τεχνικές για την αξιολόγηση των ρυθμιστικών παρεμβάσεων από τον νεοφιλελευθερισμό ως ιδεολογία. Είναι ανάγκη να γίνει προσπάθεια για άρση αυτής της εννοιολογικής ασάφειας, που επηρεάζει τον μέσο πολίτη, προκαλώντας αμφιβολίες σχετικά με τα μέτρα καλύτερης νομοθέτησης στο πλαίσιο της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, όπως η αξιολόγηση των οικονομικών επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων, επηρεάζοντας συνεπώς την κοινωνική τους αποδοχή.

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος*:
Η Πολυνομία στην Ελλάδα 2020-2025.
Τάσεις και Προτάσεις Θεραπείας

Εισαγωγή: Το πρόβλημα

Γιατί η πληθωρική παραγωγή νόμων («πολυνομία») θεωρείται προβληματική κατάσταση; Δεν είναι χρήσιμο τα φυσικά πρόσωπα, οι πολίτες, καθώς και οι επιχειρήσεις και τα άλλα νομικά πρόσωπα, να έχουν διαθέσιμους όσο περισσότερους κανόνες δικαίου θα ήταν δυνατόν, ώστε να καταφεύγουν σε αυτούς προς αποφυγή αβεβαιοτήτων και διενέξεων ως το τι πρέπει να κάνουν;

Στο σύντομο κείμενο που ακολουθεί εξηγείται συνοπτικά το πρόβλημα της πολυνομίας, διαγράφονται αδρά οι τάσεις της πολυνομίας και σταχυολογούνται προτάσεις θεραπείας του προβλήματος.

Η υπερβολικής έκτασης ρύθμιση της συμπεριφοράς και των κοινωνικο-οικονομικών σχέσεων δεν είναι καθόλου χρήσιμη. Στις κοινωνικές σχέσεις προκαλεί το αντίθετο της βεβαιότητας, δηλαδή από κοινωνικο-οικονομική αβεβαιότητα έως ανασφάλεια δικαίου. Στις οικονομικές σχέσεις αποθαρρύνει τους επενδυτές και όσους επιχειρούν καινοτομίες. Στη λειτουργία του κράτους δημιουργεί γραφειοκρατία και δυσχεραίνει τις σχέσεις του κράτους με τους πολίτες. Και όσον αφορά το σύστημα δικαίου και την απονομή δικαιοσύνης, οδηγεί σε αντιφατικές ρυθμίσεις, αμφιβολίες για το ποια ρύθμιση ισχύει, ευκαιρίες για περιττές δικαστικές διαμάχες, σπατάλη χρόνου, ανθρώπινων και άλλων πόρων. Εν τέλει, η πολυνομία προξενεί κακονομία. Και η κακονομία τροφοδοτεί την πολυνομία, γιατί θεσπίζονται πρόσθετες ρυθμίσεις για να αντικαταστήσουν τους κανόνες δικαίου που είναι κακής ποιότητας, δηλαδή, μεταξύ άλλων, είναι φλύαροι, αόριστοι και αντιφατικοί.

* Καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, ΕΚΠΑ.

Ιστορικές και σύγχρονες τάσεις

Η πολυνομία δεν είναι πρόσφατο φαινόμενο, ούτε ειδικά και μόνο ελληνικό. Το είχε επισημάνει ο Ισοκράτης για τις αρχαίες ελληνικές πόλεις-κράτη: «Ἐπειτα τα γε πλήθη και τας ακριβείας των νόμων σημείον είναι του κακῶς οικείσθαι την πόλιν ταύτην» (Ισοκράτης, *Αεροπαγίτικός*, παράγρ. 40-41). Το παράθεμα μπορεί να ερμηνευθεί ως ευρύτερη κριτική: στην πόλη διαπράττονται πολλές αποδοκιμαστέες πράξεις, πράγμα αρνητικό, που άλλωστε καταλήγει στο να τίθενται πολλές νομικές ρυθμίσεις.

Την πολυνομία είχε σχολιάσει αρνητικά ο Τάκιτος, όσον αφορά την αρχαία Ρώμη κατά την περίοδο μεταξύ του 2^{ου} αιώνα και της δικτατορίας του Σύλλα (82-79 π.Χ.). Θεωρούσε ότι όταν υπάρχει πολυνομία, μια πολιτεία καταλήγει να είναι πολύ διεφθαρμένη (Τάκιτος, *Χρονικά*, Βιβλίο ΙΙΙ).

Την είχε επικρίνει και ο Βολταίρος στη Γαλλία του 18^{ου} αιώνα: «Σε ένα κράτος η πληθώρα των νόμων είναι ό,τι και η πληθώρα γιατρών: σημάδι αρρώστιας και αδυναμίας (Βολταίρος, *Επιστολή στον αββά Μουσσινό*, 14 Σεπτεμβρίου 1736). Το ίδιο είχε κάνει και ο Μοντεσκιέ: «Όπως οι περιττοί νόμοι αποδυναμώνουν τους αναγκαίους νόμους, έτσι και όσοι είναι δυνατόν να αποφευχθούν, αποδυναμώνουν τη νομοθεσία (Μοντεσκιέ, *Περί του Πνεύματος των Νόμων*, 1748, Βιβλίο ΧΧΙΧ, Κεφάλαιο 16).

Φαίνεται ότι υπήρχε πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα του 19^{ου} αιώνα (Μαντζούφας 2018, 118-119), ενώ σήμερα παρατηρείται επίσης σε διάφορες χώρες, ιδίως στην Ιταλία (Giommoni et al. 2025).

Αν και είναι δύσκολο να συμφωνηθεί ένα, αποδεκτό από όλους, κριτήριο για το πόσοι νόμοι είναι λίγοι ή πολλοί σε κάποια χρονική περίοδο, είναι χρήσιμο να συνοψίσουμε τις γενικές τάσεις. Στην Ελλάδα του 21^{ου} αιώνα (2000-2025) ψηφίστηκαν σχετικά λίγοι νόμοι μόνον όταν υπήρχε κυβερνητική αστάθεια. Πχ, το 2015, όταν έλαβαν χώρα δύο εθνικές εκλογές, ψηφίστηκαν μόλις 37 νόμοι. Γενικά, όμως, υπήρξε τάση αύξησης των νόμων ειδικά στις περιόδους κορύφωσης της κρίσης της εθνικής οικονομίας (Μνημόνια) και δημόσιας υγείας (πανδημία κορονοϊού). Το 2022 η

Βουλή ψήφισε 131 νόμους, περισσότερους από ποτέ στο πρώτο τέταρτο του 21^{ου} αιώνα. Έκτοτε, η παραγωγή νόμων παρουσιάζει πτωτικές τάσεις (εμπειρική έρευνα Μάνου Τσατσάνη, υπό δημοσίευση).

Άλλα είδη κανόνων δικαίου δεν παρουσίασαν την ίδια τάση. Μεταξύ 2000-2025 υπάρχει συνεχής μείωση του αριθμού των Προεδρικών Διαταγμάτων (ΠΔ). Το 2001 είχαν εκδοθεί 409 ΠΔ, αλλά το 2024 μόλις 70. Πιθανόν η τάση αυτή να οφείλεται στο ότι η έκδοση ΠΔ θεωρείται από την εκάστοτε κυβέρνηση χρονοβόρος διαδικασία, καθώς για τα ΠΔ απαιτείται προγενέστερη επεξεργασία από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ).

Το εύλογο αυτής της ερμηνείας στοιχειοθετείται και από την αντίστροφη, δηλαδή αυξητική, τάση έκδοσης κανονιστικών πράξεων της διοίκησης. Αυτές αυξάνονται σταθερά μεταξύ 2001 και 2025. Ενδεικτικά, με φάση τα τεύχη Β' του ΦΕΚ, ο αριθμός τέτοιων πράξεων το 2024 ήταν τετραπλάσιος συγκριτικά με το 2001 (εμπειρική έρευνα Μάνου Τσατσάνη, υπό δημοσίευση).

Οι αιτίες της πολυνομίας και της συνεπαγόμενης κακονομίας είναι πολλές. Δεν είναι οι ίδιες σε κάθε χώρα και ιστορική εποχή. Στην Ελλάδα σήμερα συνδέονται με την πολιτική και διοικητική κουλτούρα, τους ρόλους των αξιωματούχων και τους θεσμούς, τις σχέσεις πολιτικής και κοινωνίας, καθώς και τις σύγχρονες οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις (βλ. ενδεικτικά Δελλής 2017, Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος 2017, 40-56, Μαντζούφας 2017 και 2018, Ψυχογιός 2017, Καρκατσούλης χ.χ.). Η αναζήτηση των αιτιών του προβλήματος έχει επιστημονικό ενδιαφέρον και ως ένα βαθμό εμπνέει τη διατύπωση προτάσεων θεραπείας του.

Προτάσεις θεραπείας

Οι προτάσεις θεραπείας συνδέονται με μερικές από τις αιτίες, δηλαδή όσες αιτίες είναι δυνατό η συντεταγμένη πολιτεία να επηρεάσει μέσα στα όρια ενός ανεξάρτητου κράτους. Η πολιτεία που θα επιδίωκε να περιορίσει την πολυνομία, όμως, θα ερχόταν αντιμέτωπη με παγκόσμιες τάσεις του 21^{ου} αιώνα που δεν θα μπορούσε να επηρεάσει. Τέτοιες, μεταξύ άλλων, είναι απροσδόκητες

επιδημίες, ραγδαία αλλαγή του κλίματος, συνεχείς βελτιώσεις των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας (ΤΠΕ), εντεινόμενη πολυπλοκότητα των οικονομικών σχέσεων (πχ, νέα τραπεζικά προϊόντα, νέες χρηματοπιστηριακές υπηρεσίες), νέες ψηφιακές δυνατότητες συλλογής, αποθήκευσης και επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων, χρήση τεχνητής νοημοσύνης στην εκπαίδευση και στην επιστημονική έρευνα, καθώς και μεταπτώσεις της παγκοσμιοποίησης σε από-παγκοσμιοποίηση και το αντίστροφο. Όλα αυτά οδηγούν σε ανάγκες νέων ρυθμίσεων πολλών ειδικών θεμάτων. Πολλές εξελίξεις έχουν αυξήσει το φάσμα των θεμάτων που απαιτούν ρύθμιση, ανεξάρτητα από τις προθέσεις των εθνικών κυβερνήσεων. Και τούτο γιατί, μεταξύ άλλων, εγείρουν νέα προβλήματα διεθνώς. Αυτά απαιτούν ρύθμιση και δεν θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν μόνο από κάθε μία εθνική νομοθεσία χωριστά. Ως ένα βαθμό, η πολυνομία πλέον είναι αναπόφευκτη, γιατί καμία πολιτεία, από μόνη της, δεν μπορεί να επηρεάσει τις παγκόσμιες οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις που έχουν κάνει τον κόσμο μας πολυπλοκότερο.

Από την άλλη μεριά, σε ό,τι αφορά, ειδικά, τις εγχώριες όψεις του προβλήματος της πολυνομίας και της συνεπαγόμενης κακονομίας, η πολιτεία θα μπορούσε να επικεντρωθεί στις ακόλουθες προτάσεις θεραπείας:

- Ευρύτερη διαβούλευση πριν από την κατάρτιση νομοσχεδίων. Αυτή συχνά είναι βραχείας διάρκειας, ενώ δεν μετέχουν όσοι και όσες, άτομα και φορείς, θα μπορούσαν να συνεισφέρουν στη δημόσια συζήτηση για τη βελτίωση των διατάξεων του υπό κατάθεση νομοσχεδίου.
- Αποσύνδεση του υπουργικού αξιώματος από το βουλευτικό αξίωμα. Οι υπουργοί που είναι και βουλευτές ίσως τείνουν στη διάρκεια της υπουργικής θητείας τους να περιπίπτουν στον πειρασμό της νομοθέτησης πρόσθετων κανόνων δικαίου, ώστε να φανεί ότι παράγουν «έργο» στον τομέα της δημόσιας πολιτικής στον οποίο είναι αρμόδιοι. Ιδίως λίγο πριν από τις κοινοβουλευτικές εκλογές, οι υπουργοί που είναι και βουλευτές βρίσκονται στον πειρασμό να παράγουν πρόσθετο

νομοθετικό έργο υπέρ συγκεκριμένων επαγγελματικών κατηγοριών, καθώς και υπέρ τοπικών ομάδων συμφερόντων στην εκλογική τους περιφέρεια. Αν δεν ήταν βουλευτές ή υποψήφιοι βουλευτές, μάλλον δεν θα είχαν τέτοιους πειρασμούς πελατειακού χαρακτήρα. Σε αυτήν την περίπτωση, ίσως εγερθεί η εύλογη αντίρρηση ότι έτσι κάμπτεται η απόδοση πολιτικής ευθύνης του εκάστοτε υπουργού. Ωστόσο, στις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες, όπως η δική μας, η ευθύνη της κυβέρνησης έναντι της βουλής είναι συνολική. Αφορά, ως γνωστόν, συλλογικά κοινοβουλευτικούς και εξωκοινοβουλευτικούς υπουργούς, ενώ το Σύνταγμα δεν αποκλείει την κατάθεση πρότασης δυσπιστίας κατά μεμονωμένου υπουργού (άρθρο 84 παράγρ. 2 Συντ.)

- Αυστηρότερη ρύθμιση και περαιτέρω εξορθολογισμός της ψήφισης τροπολογιών στη Βουλή. Υφίστανται απαγορεύσεις της παράγρ. 5 του άρθ. 74 Συντ. που επιδιώκουν να περιορίσουν τα γνωστά «κύματα» τροπολογιών. Οι απαγορεύσεις δεν αποδείχτηκαν αποτελεσματικές, καθώς η ψήφιση τροπολογιών άσχετων με το κύριο αντικείμενο των νομοσχεδίων συνεχίζεται. Επιμένουν τα φαινόμενα της ψήφισης τροπολογιών «την τελευταία στιγμή» και της συγκριτικά αθρόας ψήφισης τροπολογιών τον τελευταίο μήνα του ημερολογιακού έτους.
- Αξιολόγηση της νομοθεσίας με βάση τις ισχύουσες διατάξεις του Ν. 4622/2019 (Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος 2017, 172-173). Δεν έχει εφαρμοστεί η εξής πρόβλεψη του νομοθέτη: «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» (άρθ. 56, παράγρ. 1 του Ν.

4622/2019). Ήταν σωστή αυτή η πρόθεση του νομοθέτη, αλλά δεν πραγματοποιήθηκε. Χρειάζεται λοιπόν όχι να τροποποιηθεί αυτή η διάταξη, αλλά να εφαρμοστεί. Η εφαρμογή της θα απαιτούσε αφιέρωση πόρων, κυρίως από τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης.

- Επέκταση της προσπάθειας για κωδικοποίηση της νομοθεσίας, που ήδη λαμβάνει χώρα, καθώς έχουν κυρωθεί με την ψήφιση νόμου ή την έκδοση ΠΔ 13 κώδικες. Επίσης υφίσταται ψηφιακή υποστήριξη της προσπάθειας για κωδικοποίηση, χάρη στην ψηφιακή «Εθνική Πύλη Κωδικοποίησης». Ωστόσο, μένουν να γίνουν πολλές κωδικοποιήσεις ακόμα, ενώ θα ήταν χρήσιμος ο προγραμματισμός των επιχειρούμενων κωδικοποιήσεων και η τήρηση των όποιων χρονοδιαγραμμάτων τίθενται κάθε φορά.
- Στροφή από την έμφαση στη διαδικασία στην έμφαση στην αποτελεσματικότητα της θέσπισης κανόνων δικαίου. Η πρόταση αυτή, όπως και όσες ακολουθούν εδώ, πιο κάτω, αφορούν το επίπεδο της πολιτικής και διοικητικής κουλτούρας και απαιτούν βάθος χρόνου και πολύπλοκες παρεμβάσεις στη δημόσια σφαίρα (μέσα μαζικής ενημέρωσης, τυπική εκπαίδευση, οργάνωση και λειτουργία των κομμάτων κ.ά.). Η έμφαση στη διαδικασία αντί για την ουσία είναι μακροχρόνια ιστορικό φαινόμενο της ελληνικής κοινωνίας και μπορεί να θεωρηθεί ένδειξη του «ελληνικού φορμαλισμού» στο πλαίσιο του οποίου «οι συγκρούσεις και οι συζητήσεις παίρνουν φορμαλιστικό-νομικιστικό χαρακτήρα» (Μουζέλης 1978: 303). Σε ό,τι αφορά την πολυνομία, η κάμψη του φορμαλισμού και του νομικισμού θα απαιτούσε συνολική μετατόπιση των διοικούντων, αλλά και των διοικουμένων, από την έμφαση στο αν τηρούνται οι διαδικασίες, πχ, αν τυπολατρικά τηρείται η κείμενη νομοθεσία, στο αν παράγονται αποτελέσματα και τι είδους

αποτελέσματα παράγονται κατά την εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας.

- Μεταβολή της νοοτροπίας του νομοθέτη. Μια ακόμα πρόταση, που προφανώς δεν είναι άμεσης εφαρμογής ούτε απλή, θα ήταν η συνολική αλλαγή της τρέχουσας νοοτροπίας θέσπισης λεπτομερών κανόνων δικαίου. Σήμερα ρυθμίζονται πάρα πολλές ειδικές εκφάνσεις των επί μέρους τομέων δημόσιας πολιτικής. Θα ήταν ευκατὰ μια μετατόπιση της εκάστοτε κυβέρνησης, της δημόσιας διοίκησης και της Βουλής προς την αρχή «λιγότερες, σπανιότερες και λιτότερες ρυθμίσεις». Η αρχή αυτή θα αντιστοιχούσε σε μια αμφίδρομη βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολιτών. Το κράτος θα είχε εμπιστοσύνη στους πολίτες να αυτορρυθμίζουν τις σχέσεις τους σε μεγαλύτερη έκταση από ό,τι το κάνουν σήμερα. Και οι πολίτες θα είχαν εμπιστοσύνη ότι το κράτος θα παρενέβαινε ρυθμιστικά τόσο όσο χρειαζόταν, όχι σε όλους, αλλά μόνο σε επιλεγμένους, τομείς δημόσιας πολιτικής. Δεν θα ήταν αδιάφορο ούτε ανάληγτο κράτος, αλλά κράτος που θα πρότασσε τη ρυθμιστική φειδώ έναντι της δυσκίνητης πολυπραγμοσύνης σε τομείς δημόσιας πολιτικής που θα εκτείνονταν από τη διασφάλιση της δημόσιας τάξης και την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος έως την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.
- Τέλος, βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης. Ανάμεσα σε διάφορες όψεις της ικανότητας αυτής, εδώ, στο ζήτημα της καταπολέμησης της πολυνομίας και της κακονομίας, πρωτεύουσα θέση έχουν η βελτίωση των γνώσεων και δεξιοτήτων των μόνιμων υπηρεσιακών στελεχών των υπουργείων. Ορισμένα τέτοια στελέχη υπουργείων έχουν την εμπειρία και την ευαισθησία που θα απαιτούσε η καλή νομοθέτηση. Μπορούν με περαιτέρω επιμόρφωση και με ευκαιρίες που θα τους δίνονταν να μετάσχουν πιο ενεργά στη διαμόρφωση νομοσχεδίων και να συμβάλουν στον περιορισμό της πολυνομίας και της κακονομίας. Συμβαίνει

όμως οι υπηρεσιακοί παράγοντες να παρακάμπτονται από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία στη φάση της διαμόρφωσης των διατάξεων των νομοσχεδίων, σε όφελος τρίτων, δηλαδή εμπειρογνωμόνων, αλλά και δικηγορικών γραφείων, δηλαδή φορέων εκτός του αρμόδιου υπουργείου. Τέτοια γραφεία αναλαμβάνουν, αντί για τους υπηρεσιακούς παράγοντες, να διατυπώσουν νομοσχέδια. Πρόκειται για μια ευρέως διαδεδομένη, αλλά όχι τόσο γνωστή, και πάντως παράδοξη, ιδιωτικοποίηση της νομοθετικής διαδικασίας στη χώρα μας. Η πρακτική αυτή μπορεί ίσως να συμβάλει στην καλύτερη νομοθέτηση, εφόσον οι τρίτοι (εμπειρογνώμονες, δικηγόροι) είναι ενημερωμένοι και αξιόπιστοι. Δεν παύει όμως να αποτελεί στρέβλωση της διαδικασίας διαμόρφωσης μέτρων δημόσιας πολιτικής. Παρακάμπτει τους αρμόδιους δημοσίους υπαλλήλους, συσκοτίζει την αλυσίδα ευθύνης και δημιουργεί ερωτηματικά για την τυχόν εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων αντί του δημοσίου συμφέροντος.

Συνοπτικά, οι προτάσεις θεραπείας της πολυνομίας και της συνεπαγόμενης κακονομίας θα απαιτούσαν συνδυασμένες και απλωμένες σε βάθος χρόνου παρεμβάσεις σε πολλαπλά επίπεδα. Τέτοια είναι το επίπεδο αξιολόγησης του νομοθετικού έργου στο επίπεδο του Πρωθυπουργού, αναδιάταξης των ρόλων μεταξύ υπουργών, βουλευτών και υπηρεσιακών παραγόντων στα υπουργεία, κωδικοποίησης της νομοθεσίας, λειτουργίας του κοινοβουλίου, και συνολικής μετατόπισης του βάρους από τη διαδικασία στην ουσία της νομοθετικής παραγωγής.

.....

Ευχαριστίες

Οφείλονται ευχαριστίες στον καθηγητή Νέστορα Κουράκη για την πρόσκληση συνεισφοράς μου στον παρόντα συλλογικό τόμο και στους Αλέξανδρο Γ. Παπαγεωργίου και Μάνο Τσατσάνη για την βοήθεια στην εμπειρική έρευνα για το κείμενο αυτό.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Δελλής, Γ. (2017), «Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογιακή αντιμετώπιση». *Νομικό Βήμα* 65, σελ. 1-9.
- Giommoni, T., Guiso, L. , Michelacci, Cl. και Morelli, M. (2025), “Italy and the cost of unintelligible laws: 110 billion euros a year”, *VOXEU*, 13 Aug 2025, διαθέσιμο στο <https://cepr.org/voxeu/columns/italy-and-cost-unintelligible-laws-110-billion-euros-year> (τελευταία πρόσβαση 04.03.2025).
- Ζώης, Γ.Θ. (2018), «Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα σε εποχές οικονομικής κρίσης». *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου* 13(2), σελ. 228-240.
- Καρκατσούλης, Π. Γ.(χ.χ.), *Η νομοθέτηση ως επιστήμη*. Αθήνα: Κέντρο Ευρωπαϊκού και Συνταγματικού Δικαίου, χωρίς χρονολογία, στο: <https://www.epoliteia.gr/wp-content/uploads/2023/09/η-νομοθετηση-ως-επιστημη-τελικο.pdf> (τελευταία πρόσβαση 03.03.2026).
- Μαντζούφας, Π. (2017), «Επιπτώσεις της κακής νομοθέτησης στα Θεμελιώδη Δικαιώματα των πολιτών και στην Οικονομία». *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου* 5, σελ. 555-570.
- Μαντζούφας, Π. (2018). *Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου. Πολυνομία, κακονομία και μη εφαρμογή των νόμων*. Αθήνα: Ευρασία.
- Μουζέλης, Ν.Π. (1978), *Νεοελληνική κοινωνία: όψεις υπανάπτυξης*. Αθήνα: Εξάντας.
- Σωτηρόπουλος, Δ. Α. και Λ. Χριστόπουλος (2017), *Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα*. Αθήνα: ΔιαΝΕΟοσις.
- Ψυχογιός, Θ. Γ. (2019), «Η πολυνομία και κακονομία ως εμπόδια της οικονομικής και κοινωνικής προόδου», Στο Ε. Μπαλτά (επιμ.), *Δημόσια διακυβέρνηση. Προοπτικές και προκλήσεις στον 21ο αιώνα*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 17-20.

Λάμπρος Καφίδας*:
Πολυνομία και Θεσμική Αξιολόγηση της Νομοθεσίας.
Από τη νομοθέτηση στις αποτελεσματικές
αναπτυξιακές πολιτικές

Περίληψη

Η αυξανόμενη παραγωγή νομοθετικών κειμένων επηρεάζει τη συνεπή ερμηνεία και εφαρμογή τους και τελικά την ποιότητα και αποτελεσματικότητα των δημοσίων πολιτικών στις οποίες εντάσσονται. Αυτό αποτελεί ένα διαρκές πρόβλημα στην περίπτωση της Ελλάδας, αλλά και ένα σύγχρονο ζήτημα που προβληματίζει τις χώρες διεθνώς. Η νομοθεσία αποτελεί το λογισμικό του κράτους. Αν αυτό δυσλειτουργεί, κανένας πολιτικός σχεδιασμός, καμία μεταρρύθμιση και κανένας διοικητικός μηχανισμός δεν μπορεί να αποδώσει τα αναμενόμενα. Για τη συστηματική τεκμηρίωση αυτών των δυσλειτουργιών είναι απαραίτητη μια διαρκής θεσμική αξιολόγηση της νομοθεσίας. Ένας μηχανισμός που θα παρακολουθεί σε πραγματικό χρόνο τη λειτουργία των νόμων, σε συνεχή αλληλεπίδραση με την πραγματικότητα που οι ίδιοι οι νόμοι ρυθμίζουν. Ένα σύστημα που θα διαγιγνώσκει τις ατέλειες και θα παρέχει έγκαιρη και διαφανή πληροφόρηση, ώστε να διασφαλίζεται η συνοχή των κανόνων δικαίου και το κράτος να λειτουργεί ως αρμονικός οργανισμός διοίκησης και ανάπτυξης, και όχι ως σύνολο αποσπασματικών δομών και ρυθμίσεων. Το θεσμικό αυτό κενό περιορισμού της πολυνομίας δύνатаι να καλύψουν υφιστάμενοι υποδοχείς και στις τρεις εξουσίες (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική) στο πρότυπο των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών.

Λέξεις-κλειδιά: πολυνομία, αξιολόγηση, δημόσιες πολιτικές, δημόσια διοίκηση, οικονομική ανάπτυξη

Κωδικοί JEL: H11, H83, K23, O20

* Στέλεχος ΑΑΔΕ, Υποψήφιος Διδάκτορας Τμήματος Οικονομικών Επιστημών Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

1. Εισαγωγή

Ο πρώτος νόμος της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας αφορούσε στην προσωρινή διοίκηση των εσόδων και εξόδων του Κράτους για το 1975. Δημοσιευμένος την παραμονή Χριστουγέννων του 1974 κόμιζε ιδιαίτερους συμβολισμούς με πρώτον την ίδια την ημερομηνία δημοσίευσής του. Ο ν.1/1974 ήταν έκτασης μόλις μιας σελίδας. Με αυτόν τον τρόπο ίσως ήθελε να δώσει ένα μήνυμα για την αξία της περιεκτικότητας του νομικού λόγου. Λόγω του αντικειμένου του ήταν επίσης δηλωτικός της σύμφυτης σύμπραξης της νομικής και των οικονομικών στη διοίκηση της νεοπαγούς δημοκρατίας μας. Οι συμβολισμοί όμως δεν σταματούν εδώ. Στη δεύτερη σελίδα του ίδιου ΦΕΚ δημοσιεύονταν το προεδρικό διάταγμα συγκρότησης της Κεντρικής Επιτροπής Νομοθετικής Εργασίας (ΚΕΝΕ) με μέλη τους Νικ. Παναγιωτάτο, Γ. Βασιλόπουλο, Ευστ. Σαρακινό, Γ. Κουδελάκη, Νικ. Μελά, Επ. Σπηλιωτόπουλο, Μιχ. Σταθόπουλο, Παν. Ζακόπουλο και Αναστ. Βαρβαρέσο. Εκείνη η ΚΕΝΕ είχε θεσπιστεί λίγους μήνες νωρίτερα με το ν.δ.78/1974 (εντός της εκτελεστικής) με τις αρμοδιότητές της να περιλαμβάνουν τον συντονισμό της προπαρασκευής του νομοθετικού έργου, την παροχή νομοτεχνικών οδηγιών, την επεξεργασία προσχεδίων των νομοσχεδίων, την επίβλεψη της κωδικοποίησης της νομοθεσίας και την ταχύτερη και πληρέστερη πραγμάτωσή της. Αρμοδιότητες που σήμερα ανήκουν στις υπηρεσίες και στα όργανα της Προεδρίας της Κυβέρνησης. Η ΚΕΝΕ του 1974 όμως περιείχε μια ακόμη κρίσιμη αρμοδιότητα: την επισημάνση λήψης νομοθετικών μέτρων προς κάλυψη νομοθετικού κενού ή προς άρση συγκρούσεων ή ασαφειών στην κείμενη νομοθεσία.

Την επόμενη δεκαετία, με τον ν.1299/1982, η ΚΕΝΕ αναμορφώθηκε σε Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή έχοντας όμως απωλέσει τις αρμοδιότητες για την κωδικοποίηση και την επισημάνση επί νομοθετικών κενών, συγκρούσεων και ασαφειών στη νομοθεσία¹. Το 1989, ξεκίνησε η πλήρης δράση της

¹ Αρμοδιότητες κωδικοποίησης παρέμειναν σε υπηρεσιακή μονάδα χαμηλής βαθμίδας που εξελίχθηκε στο σημερινό Αυτοτελές Τμήμα Διοικητικών Κωδικοποιήσεων «Ραπτάρχης».

Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, με την ολοκλήρωση των ενεργειών για τη λειτουργία της Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών κατόπιν απόφασης του Προέδρου της Βουλής (ΦΕΚ Α'101/1989). Έτσι, η νομοθετική εξουσία προικίστηκε με λειτουργίες νομοτεχνικής επεξεργασίας των προς ψήφιση σχεδίων νόμου. Με την νέα χιλιετία δημιουργείται η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης του ν.3133/2003, οπότε και επανέρχονται αρμοδιότητες κωδικοποίησης της νομοθεσίας σε υψηλό επίπεδο μετά από 20 και πλέον χρόνια. Λίγα έτη αργότερα, εκδίδεται η περίφημη εγκύκλιος Καραμανλή Υ190/2006, με οδηγίες προς τα υπουργεία για αξιολόγηση της οικείας νομοθεσίας και κωδικοποίησής της. Ακόμη σημαντικότερη ήταν θέσπιση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης και της καλής νομοθέτησης με τον ν.4048/2012. Η εν πολλοίς ανεφάρμοστη αυτή προσπάθεια προέβλεπε τη λειτουργία ειδικών δομών στα υπουργεία και στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, με αρμοδιότητες που περιλάμβαναν την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων, καθώς και την επισήμανση νομοθετικών ρυθμίσεων προς απλούστευση, αναμόρφωση, κωδικοποίηση ή επικαιροποίησή τους. Με τον ίδιο νόμο θεσπίστηκε η βραχύβια και ουδέποτε λειτουργήσασα Επιτροπή Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου, με αρμοδιότητες που διαπερνούσαν βαθιά όλο το εύρος μιας ουσιαστικής αξιολόγησης της νομοθεσίας με όρους δημόσιας λογοδοσίας (άρθρο 18 ν.4048/2012). Δυστυχώς, τα συναφή άρθρα καταργήθηκαν μόλις την επόμενη χρονιά με τον ν.4142/2013. Ίσως, μάλιστα, η κατάργησή τους να περιείχε έναν ακόμα συμβολισμό, καθώς η λιτή καταργητική διάταξη ενσωματώθηκε σε έναν νόμο αλλότριου αντικειμένου, δείχνοντας μάλλον εμφατικά την αποτυχία εφαρμογής και τη μη αποδοχή των ρυθμίσεων του ν.4048/2012. Σήμερα, συνέπεια του ν.4622/2019 για το επιτελικό κράτος, λειτουργούν αναμορφωμένες η ΚΕΝΕ ως Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας²

² Βλ. και Vlachopoulos, S. (2024). The Committee for Quality Evaluation of the Law Making Process in Greece: Another One Law Drafting Committee or Something More?, *Statute Law Review*, 45, 1-5, <https://doi.org/10.1093/slr/hmad016>

και η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (ΚΕΚ), το έργο της οποίας δημοσιεύεται σε ετήσια βάση κατά το άρθρο 66 του ν.4622/2019. Παράλληλα γίνεται προσπάθεια εμπέδωσης του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, ενός εξαιρετικά χρήσιμου πονήματος που εκδόθηκε το 2020, με σκοπό την ενίσχυση της καλής νομοθέτησης και της νομοτεχνικής στην Ελλάδα³.

Όλες αυτές οι προβλέψεις στόχευαν και στοχεύουν στην ποιοτική νομοθέτηση και στην αντιμετώπιση ενός μείζονος ζητήματος: της πολυνομίας. Η πολυνομία αποτελεί ένα διαχρονικό πρόβλημα με επιπτώσεις όχι μόνο στην κατανόηση και εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας, αλλά και στο οικονομικό γίνεσθαι. Στη σχετική δημόσια και επιστημονική συζήτηση στη χώρα μας το πρόβλημα περιγράφεται σταθερά, χωρίς αναγκαστικά να εντοπίζεται ποσοτικά η ένταση του φαινομένου ή ο ρυθμός μεταβολής του.

2. Η έννοια και το μέγεθος της πολυνομίας στην Ελλάδα

2.1. Πολυνομία, νομοθετικός πληθωρισμός και δημόσιες πολιτικές για την οικονομική ανάπτυξη

Πολυνομία είναι η παράλληλη ύπαρξη πολλών νόμων με ίδιο ή παραπλήσιο αντικείμενο. Με τον όρο νοείται επίσης η έλλειψη κωδικοποιημένης νομοθεσίας με την ύπαρξη συχνά αντικρουόμενων ρυθμίσεων για το ίδιο θέμα. Ευρύτερα, η πολυνομία είναι αποτέλεσμα της θέσης σε ισχύ πολλαπλών επικαλυπτόμενων ρυθμίσεων.⁴

Συνολικά, είναι σαφές ότι η πολυνομία έχει πρωτίστως περιεχόμενο ποσοτικό. Αν και δεν περιορίζεται στην ύπαρξη πολλών και εκτενών νόμων, είναι προφανές ότι η διαρκής επιδείνωση του φαινομένου της πολυνομίας αυξάνει τη νομική πολυπλοκότητα με πολυδαίδαλες συνέπειες. Οι διαστάσεις αυτής της πολυπλοκότητας

³ Δυο ακόμη εγχειρίδια καλής νομοθέτησης έχουν εκδοθεί για την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (ΑΣΥΡ) και την Κωδικοποίηση. <https://gslegal.gov.gr/arches-kai-ergaleia-gia-tin-kali-nomothetisi/>

⁴ Βλ. Τδρυμα Μ. Τριανταφυλλίδη. (2009). Λεξικό της Κοινής Νεοελληνικής, Μπαμπινιώτης Γ. (2019). Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας, διαΝΕΟσις. (2017). Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα, επιμ. Σωτηρόπουλος Δ. & Χριστόπουλος Λ.

προκύπτουν ευθέως από τον ορισμό της πολυνομίας: αποσπασματικές και διάσπαρτες ρυθμίσεις, πληθώρα παραπομπών και τροποποιήσεων, ασάφεια ισχύοντος νομικού καθεστώτος, δυσκολία ασφαλούς ανάγνωσης και ερμηνείας ισχύουσας νομοθεσίας. Στη διεθνή βιβλιογραφία, η ποσοτική διάσταση της πολυνομίας, υπό την έννοια της αυξημένης παραγωγής νομοθεσίας, αναφέρεται ως νομοθετικός πληθωρισμός (*legislative inflation*) που επεκτεινόμενος πέραν των τυπικών νόμων περιγράφεται ως ρυθμιστικός ή κανονιστικός πληθωρισμός (*regulatory inflation, inflation normative*)⁵. Εδώ, ο όρος δανείζεται από την οικονομική επιστήμη, όπου ο πληθωρισμός έχει την έννοια της αύξησης του γενικού επιπέδου των τιμών αγαθών και υπηρεσιών σε μια οικονομία προϊόντος του χρόνου⁶. Γενικά, όταν ο πληθωρισμός αυξάνεται η πραγματική αξία του χρήματος μειώνεται (πτώση αγοραστικής δύναμης) με επιπτώσεις που επιφέρουν κόστος σε κοινωνία και αγορά. Η αναλογία με τον νομοθετικό πληθωρισμό είναι άμεση: όσο η πολυνομία αυξάνεται τόσο αυξάνεται η πολυπλοκότητα του νομοθετικού όγκου, μειώνεται η ποιότητα και η λειτουργική αξία του κανονιστικού αποθέματος και προκαλείται κόστος σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Ιδίως για τις επιχειρήσεις, η κανονιστική αστάθεια και μειωμένη προβλεψιμότητα αποθαρρύνουν την ανάληψη ρίσκου, την καινοτομία και τις παραγωγικές επενδύσεις, κατ' αναλογία προς το νομισματικό πληθωρισμό και τη νομισματική αβεβαιότητα.

Η νομοθεσία αποτελεί το κύριο μέσο έκφρασης της δημόσιας πολιτικής⁷. Έτσι, η πολυνομία ή άλλως ο νομοθετικός πληθωρισμός

⁵ Βλ. The OECD Report on Regulatory Reform 1997, https://oecd.org/en/publications/the-oecd-report-on-regulatory-reform_9789264189751-en.html, και

Eng S. (2002). Legislative Inflation and the Quality of Law. In Luc Wintgens, *Legisprudence: a new theoretical approach to legislation*. pp. 65-

⁶ Savatier, R. (1977). L'inflation législative et l'indigestion du corps social. *Il Foro Italiano*, 100, 173/174-183/184. <http://www.jstor.org/stable/23169510>

⁷ Βλ. Bevir, M. (2024). Governance, *Encyclopedia Britannica*. <https://britannica.com/topic/governance>, και Βενιζέλος Ε. (2022). Η σχέση δικαίου και πολιτικής από τη νεωτερική στη μετανεωτερική εποχή, σε Τιμητικός Τόμος για την Κατ. Σακελλαροπούλου «Το βιώσιμο κράτος», εκδ. Σάκκουλα

καθίσταται η κύρια διάσταση του ευρύτερου φαινομένου της μεγέθυνσης των δημοσίων πολιτικών. Η αυξανόμενη έκταση και πολυπλοκότητα των ρυθμίσεων δυσχεραίνει την επίτευξη των στόχων της δημόσιας πολιτικής και επιβαρύνει σωρευτικά επιχειρήσεις, δικαιοσύνη και δημόσια διοίκηση, μέσω της διόγκωσης του φαινομένου της πολυνομίας. Παρατηρώντας την εξέλιξη της νομοθετικής παραγωγής διαχρονικά μπορούμε να εντοπίζουμε την ένταση των παρεμβάσεων πολιτικής που επιδιώκει μια κυβέρνηση τόσο κατά την περίοδο διακυβέρνησής της όσο και διαχρονικά μεταξύ κυβερνήσεων. Ο όγκος της νομοθετικής και εν γένει κανονιστικής παραγωγής αποτελεί ένα μέτρο κατανόησης του ρόλου του Κράτους και της παρεμβατικότητάς του σε κοινωνία και οικονομία. Η νομοθετική παραγωγή αποτελεί κρίσιμο μέγεθος για τον προσδιορισμό μεγέθους του Κράτους, εφάμιλλο με τη συμμετοχή της κρατικής δαπάνης και των δημοσίων εσόδων στο ΑΕΠ, το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων στο εργατικό δυναμικό και το πλήθος των υπουργείων και των κυβερνητικών θέσεων στην Κυβέρνηση.

Γενικά, η μικροοικονομική θεωρία αντιμετωπίζει τις ρυθμίσεις ως εμπόδια στην επίτευξη του οικονομικά άριστου αποτελέσματος, καθώς εκλαμβάνονται στενά ως περιορισμοί της ανθρώπινης συμπεριφοράς, ανεξαρτήτως της νομικής τους μορφής⁸. Η νομοθετική ρύθμιση αποτελεί εργαλείο μακροχρόνιας στρατηγικής που απαιτεί επαρκή χρόνο τόσο στο σχεδιασμό και την εφαρμογή όσο και στην αξιολόγηση των πολιτικών που συνοδεύουν. Οι διαρκείς τροποποιήσεις, αντιθέτως, διαμορφώνουν ένα αβέβαιο θεσμικό περιβάλλον, αποθαρρύνουν επενδύσεις και αυξάνουν το κόστος συμμόρφωσης. Αυτό το έλλειμα σταθερότητας του θεσμικού πλαισίου συμπαρασύρει τους επαγγελματίες κανονιστικής συμμόρφωσης που πληθαίνουν, αυξάνοντας έτι περαιτέρω το γραφειοκρατικό κόστος προς τις επιχειρήσεις. Παράλληλα, η

⁸ Petrakis, P. (2024). The Legislative Process and Regulatory Interventions in the Greek Democracy: Deep-Rooted Weaknesses and Recommendations for Improvement, *Statute Law Review*, 45, 1-11, <https://doi.org/10.1093/slr/hmae001>. Βλ. επίσης Πετράκης, Π. (2025). Καλή Νομοθέτηση και Οικονομική Ανάπτυξη, εκδ. Παπαζήση

αναζήτηση του ισχύοντος δικαίου σε ένα κατακερματισμένο και συχνά αντιφατικό πλαίσιο υπονομεύει την ασφάλεια δικαίου, δυσχεραίνει το έργο των νομικών λειτουργών και επιτείνει τις καθυστερήσεις στην απονομή δικαιοσύνης. Η δημόσια διοίκηση καλείται να προσαρμόζεται επανειλημμένα σε νέα ρυθμιστικά δεδομένα, αναπαράγοντας και μετακυλίωντας διοικητικά βάρη προς τη βιομηχανία και την αγορά. Συνολικά, η υπερπαραγωγή ρυθμίσεων δεν συνιστά απλώς ποσοτικό φαινόμενο, αλλά και ποιοτική υποβάθμιση της νομοθεσίας: η ταχύτητα θέσπισης και τροποποίησης οδηγεί σε ασάφειες, ερμηνευτικές αβεβαιότητες και έναν φαύλο κύκλο διαρκών διορθώσεων, ακόμη κι όταν επιμέρους σημεία της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας εμφανίζουν τυπικές βελτιώσεις.

Τα ζητήματα αυτά απασχολούν τη διεθνή επιστημονική και πολιτική συζήτηση ήδη από τη δεκαετία του 1970, στο πλαίσιο της αναζήτησης θεσμικών παρεμβάσεων για την ενίσχυση των δυνατοτήτων οικονομικής μεγέθυνσης⁹. Στις μέρες μας έχει αρχίσει να αναδεικνύεται η ομόρροπη σχέση της πολυνομίας με το νομισματικό πληθωρισμό, καθώς και οι ευρύτερες επιπτώσεις της στη λειτουργία της οικονομίας. Για το λόγο αυτό, εθνικές κυβερνήσεις και διεθνείς οργανισμοί θέτουν ως πολιτική προτεραιότητα τη μείωση των ρυθμιστικών περιορισμών για τις επιχειρήσεις προς τόνωση της οικονομικής μεγέθυνσης. Οι ευρωπαίοι ηγέτες ομιλούν ανοιχτά για μια «επανάσταση (ρυθμιστικής) απλοποίησης» υπό το φως των εκθέσεων Λέτα και Ντράγκι¹⁰. Χαρακτηριστικές είναι οι περιπτώσεις Simplifying for Success (S4S) του ΟΟΣΑ¹¹, των πακέτων μέτρων απλοποίησης OmniBus της

⁹ Voermans, W. (2015). To measure is to know: the quantification of regulation. *The Theory and Practice of Legislation*, 3(1), 91-111

¹⁰ Gredis, P. (2026). EU Competitiveness and Strategic Autonomy in Focus. To Vima. <https://www.tovima.com/opinions/eus-competitiveness-a-key-priority-for-the-european-council-meeting-on-12-february-2026/>

¹¹ ΟΟΣΑ. (2025). High-level Symposium: Smart rules, stronger business 17-18 November 2025 <https://www.oecd-events.org/e/oecd-high-level-symposium-simplifying-for-success-/en>

Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹² και βεβαίως η λεγόμενη «απορρύθμιση» (*deregulation*) που επιχειρείται δραστικά στις ΗΠΑ για την απίσχναση των ρυθμιστικών βαρών¹³. Η σχέση πολυνομίας και οικονομικής μεγέθυνσης προκύπτει επίσης να είναι σημαντικά αρνητική, καθώς υπολογίζεται ότι μία αύξηση 10% των ρυθμιστικών περιορισμών προκαλεί σημαντική πτώση του ΑΕΠ κατά 0,37% σε περιβάλλον θεσμικής σκλήρυνσης (*institutional sclerosis*)¹⁴. Στην ίδια λογική, η πολυνομία και η ποιότητα της νομοθεσίας συνδέονται ευθέως με τη μακροοικονομική σταθερότητα, καθώς θεωρείται ότι οι ρυθμίσεις λειτουργούν ως εμπόδιο εισόδου επηρεάζοντας αρνητικά την παραγωγικότητα και τα περιθώρια κέρδους, ενώ προτείνεται ο συντονισμός ρυθμιστικής και νομοματικής πολιτικής¹⁵. Υπολογίζεται επίσης ότι περίπου 4% του μισθολογικού κόστους αντιστοιχεί σε εργασία σχετική με κανονιστική συμμόρφωση, ενώ το επιπλέον αυτό κόστος επιφέρει πτώση στην παραγωγικότητα της εργασίας περί 0,5% και γενικά στην δυναμική των επιχειρήσεων¹⁶.

Οι μελέτες αυτές ουσιαστικά εντοπίζουν την ανάγκη να ληφθούν μέτρα διαχείρισης της ισχύουσας νομοθεσίας και του ρυθμιστικού αποθέματος προκειμένου να περιοριστεί το διοικητικό κόστος συμμόρφωσης. Στο πλαίσιο αυτό, μια δραστική μείωση τέτοιων ρυθμίσεων αναμένεται να ενεργήσει ως θετικό διαρθρωτικό σοκ προσφοράς, αυξάνοντας την παραγωγή με αποπληθωριστική επίδραση.

¹² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Καλή Νομοθέτηση, Απλοποίηση και Εφαρμογή. (2025). https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/simplification-and-implementation_en

¹³ US Department of Government Efficiency. (2025). <https://doge.gov/regulations>

¹⁴ McLaughlin, P. & Wong, J. (2024). The Causal Effect of Regulations on Economic Growth: Evidence from the US States, Mercatus Center, George Mason University. <https://www.mercatus.org/research/working-papers/causal-effect-regulations-economic-growth-evidence-us-states>

¹⁵ Miran, S. (2026). Regulations, the Supply Side, and Monetary Policy. Remarks at Delphi Economic Forum, Athens, στο: <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/files/miran20260114a.pdf>

¹⁶ Andrews, D., Turban, S. & Tyros, S. (2026). Regulatory compliance costs and productivity: new task-based evidence, OECD Economics Department Working Papers No. 1856, <https://doi.org/10.1787/1c1da52e-en>

2.2. Η μέτρηση της πολυνομίας

Μέχρι σήμερα, η Ελλάδα στερείται μιας ειδικότερης δημόσιας πολιτικής ή στρατηγικής για την πολυνομία ή έστω ενός συστήματος παρακολούθησης του φαινομένου. Τυπικά ακολουθούνται οι αρχές καλής νομοθέτησης του ν.4622/2019 με αρκετές αποκλίσεις στην εφαρμογή, ενώ επισήμως δεν δημοσιεύονται στατιστικές πολυνομίας ή εκθέσεις νομοθετικής παραγωγής, ούτε υπάρχουν εκθέσεις με εμπειρικά δεδομένα από κρατικούς φορείς. Οι εμπειρικές έρευνες από μη κρατικούς φορείς είναι ελάχιστες, χωρίς εγγυήσεις θεσμικής συνέχειας, και δίχως η πληροφορία που παρέχεται να είναι ομοιογενής ή σε σύγχρονη μορφή, ώστε να επιτρέπει την ασφαλή εξαγωγή συμπερασμάτων σε βάθος χρόνου. Παρά το γεγονός ότι τα ζητήματα πολυνομίας του σύγχρονου ελληνικού κράτους ανατρέχουν στον 19^ο αιώνα¹⁷, η έλλειψη εμπειρικών δεδομένων συνεχίζει να περιορίζει τόσο την τεκμηριωμένη αντίληψη επί του φαινομένου, όσο και τη δυναμική της ακαδημαϊκής έρευνας πάνω σε θέματα ρυθμιστικής διακυβέρνησης και δημοσίων πολιτικών εν γένει.

Στον αντίποδα, η Γαλλία έχει αναπτύξει ένα θεσμικό σύστημα μέτρησης του νομοθετικού πληθωρισμού. Συγκεκριμένα, το 2016, το γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας δημοσίευσε την έκθεση «Απλοποίηση και Ποιότητα της Νομοθεσίας» ως επιστέγασμα μιας πολυετούς πορείας ανάδειξης ζητημάτων γύρω από την ασφάλεια δικαίου. Η έκθεση συνιστούσε την μέτρηση της πολυνομίας και του κανονιστικού πληθωρισμού, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η πολυπλοκότητα και η αβεβαιότητα των νόμων. Το 2017 δημιουργήθηκε ειδική ομάδα εργασίας που ανέπτυξε ένα τυποποιημένο πίνακα ελέγχου του κανονιστικού πληθωρισμού (*tableau de bord de l'inflation normative*). Το 2018, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (SGG) υιοθετώντας τις προτάσεις αυτές ξεκίνησε με απόφαση του Πρωθυπουργού να δημοσιεύει αναλυτικές στατιστικές νομοθετικής παραγωγής ετησίως, παρακολουθώντας

¹⁷ Βλ. Μαντζούφας, Π. (2018). Καλή Νομοθέτηση και Κράτος Δικαίου, εκδ. Ευρασία

θεσμικά την εξέλιξη του φαινομένου της πολυνομίας¹⁸. Έτσι, το 2024 καταγράφεται σημαντική πτώση στη νομοθετική παραγωγή, αν και όχι ακόμα αρκετή για να περιοριστεί το ρυθμιστικό απόθεμα¹⁹.

Στην Ελλάδα προφανώς δεν υφίσταται αντίστοιχο σύστημα δεικτών μέτρησης νομοθετικής παραγωγής. Οι βασικές ποσοτικές μελέτες για την πολυνομία είναι εκείνες του Καρκατσούλη και της ΑΜΚΕ «διαΝΕΟσις», οι οποίες τεκμηριώνουν τη διαχρονική αύξηση και συσσώρευση κανονιστικών ρυθμίσεων ως δομικό χαρακτηριστικό του πολιτικού συστήματος της μεταπολίτευσης²⁰. Τα τελευταία χρόνια, την παρακολούθηση της ποιότητας της νομοθέτησης και της νομοπαραγωγής έχουν αναλάβει κυρίως δύο μη κρατικοί φορείς: οι ΑΜΚΕ «Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών» και «Vouliwatch» δημοσιεύουν αναλύσεις και ενημερωτικά δελτία εστιάζοντας στους τυπικούς νόμους, στη διαβούλευση και στην κοινοβουλευτική διαδικασία. Αντίθετα, η Ελληνική Πολιτεία περιορίζεται στη διάσπαρτη δημοσίευση πρωτογενών δεδομένων κυρίως μέσω της Βουλής των Ελλήνων και του Εθνικού Τυπογραφείου, χωρίς ενιαία κωδικοποίηση, διαλειτουργικότητα ή μηχαναγνωσιμότητα, γεγονός που δυσχεραίνει τη συστηματική αποτίμηση του κανονιστικού αποθέματος. Ουσιαστικά, ως κράτος, δεν μπορούμε να γνωρίζουμε με ασφαλή τρόπο ποιες διατάξεις της νομοθεσίας βρίσκονται σε ισχύ και ποιες έχουν παύσει είτε ρητά είτε σιωπηρά. Παρά τις νομοθετικές πρωτοβουλίες τα τελευταία 25 έτη και την επανειλημμένη ανάδειξη των θεμάτων κωδικοποίησης, αναμόρφωσης του δικαίου και καλής νομοθέτησης με κορύφωση

¹⁸ Benzerafa-Alilat, M. & Gibert, P. (2022). De l'inflation normative à l'amplification des lois dans le processus parlementaire: pistes pour une analyse avancée des facteurs inflationnistes. *Revue française d'administration publique*, 182(2), 541-563.

¹⁹ Le Monde. (2024), France enacted 30% fewer laws than the previous year. April 12, 2025. https://www.lemonde.fr/en/politics/article/2025/04/12/in-2024-france-enacted-30-fewer-laws-than-the-previous-year_6740147_5.html

²⁰ Βλ. Καρκατσούλης, Π. (2008). Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα, επιμ. Κοντιάδης & Ανθόπουλος, Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος, όπου αναφέρεται στην περίοδο 1975-2005, και διαΝΕΟσις (2017). Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα, των Σωτηρόπουλος Δ. & Χριστόπουλος Λ., για την περίοδο 2001-2017.

τον ν.4622/2019, οι παρεμβάσεις αυτές απέτυχαν να επιδράσουν ανασχετικά στη δυναμική της πολυνομίας.

2.3. Η εξέλιξη της πολυνομίας στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης

Οι κεντρικές τάσεις του φαινομένου κατά την περίοδο 1974-2025 είναι: α) η διαρκής αύξηση της μέσης ετήσιας νομοπαραγωγής, β) η συνάθροιση όλο και περισσότερων ρυθμίσεων ανά τυπικό νόμο, γ) ο δραστικός περιορισμός των προεδρικών διαταγμάτων, δ) η συνεχής αύξηση του όγκου της λουπής κατ' εξουσιοδότηση (δευτερογενούς) νομοθεσίας.²¹ Συνολικά, σε αυτά τα 51 χρόνια, έχουν εκδοθεί 13.382 ΦΕΚ τεύχους Α' (περί τις 280.000 σελίδες) και πάνω από 130.000 ΦΕΚ τεύχους Β' (άνω του 1,4 εκατομ. σελίδων).²²

Οι τυπικοί νόμοι

Την περίοδο της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας έχουν ψηφιστεί 5.264 τυπικοί νόμοι από τη Βουλή των Ελλήνων με μέση ετήσια παραγωγή περί τους 100 νόμους, δηλαδή σχεδόν 2 νόμοι την βδομάδα²³ (διάγραμμα 1). Στον κρίσιμο τομέα της φορολογικής πολιτικής μεταξύ 1975 και Ιουνίου 2018 είχαν ψηφιστεί 120 νόμοι με φορολογικό περιεχόμενο²⁴, δηλαδή ένας νέος νόμος με ρυθμίσεις φορολογίας κάθε 4 μήνες περίπου. Ο συνολικός όγκος παραγωγής τυπικών νόμων της μεταπολίτευσης ξεπερνά τις 175.000 σελίδες (διάγραμμα 2). Ο μέσος όρος της περιόδου είναι περίπου 3.500 σελίδες ΦΕΚ κατ' έτος, ενώ την τριετία 2023-2025 ο μέσος όρος ανέρχεται σε περίπου 5.000 σελίδες ετησίως ή 2,4 σελίδες ανά ώρα εργασίας. Η νομοπαραγωγή σε όγκο σελίδων παρουσιάζει αυξητική τάση

²¹ Βλ. και Αλεξόπουλος, Α. (2025). Η δομή των μεταρρυθμιστικών νόμων και το έλλειμμα υλοποίησης στην Γ' Ελληνική Δημοκρατία. Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 48

²² Τα στοιχεία που παρουσιάζονται εδώ προέρχονται από έρευνα του γράφοντα στα ΦΕΚ από το Εθνικό Τυπογραφείο. Περισσότερα δεδομένα νομοθετικής παραγωγής στο σχετικό Πίνακα Ελέγχου LegiStat LexTracker, στο: <https://economica.gr/legistat/>

²³ Για αναλυτικούς λόγους οι τυπικοί νόμοι μπορούν να διαχωρίζονται σε δύο βασικές κατηγορίες: α) διεθνείς συμβάσεις και κυρώσεις, και β) γενικοί (μη-κυρωτικοί) νόμοι ή απλώς «νόμοι». Σε γενικές γραμμές κάθε βδομάδα δημοσιεύεται ένας κυρωτικός και ένας γενικός (μη-κυρωτικός) νόμος.

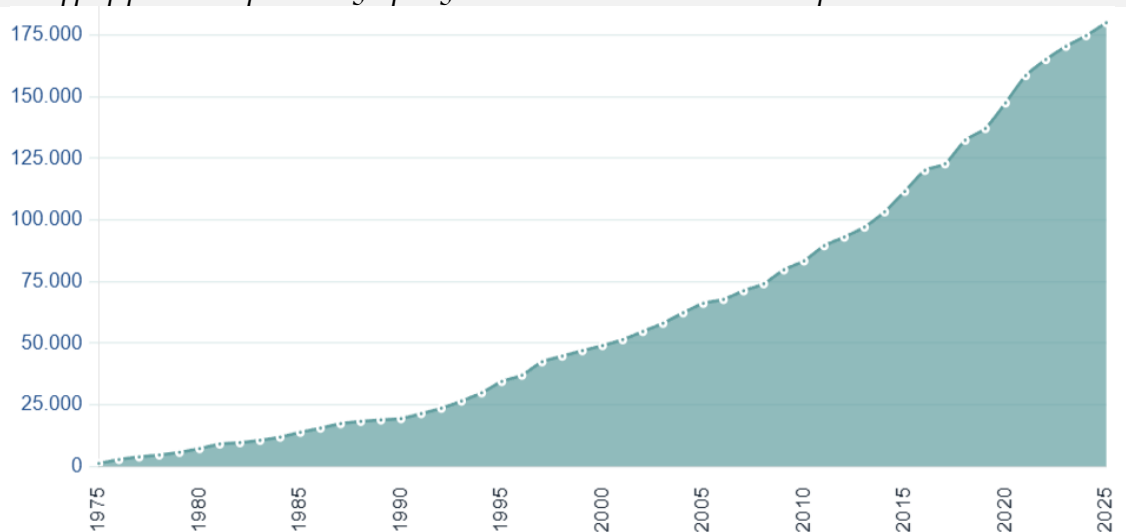
²⁴ Asimakopoulos, P. (2025). The Evolution and the Macroeconomic Impact of the Greek Tax System Reforms from 1974 until today. Findings, Prospects, and Key Recommendations.

διαχρονικά, με την πιο πρόσφατη δεκαετία να εμφανίζει σημαντική αύξηση κατά 74,5% σε σχέση με την προηγούμενη (διάγραμμα 3). Η σχετικά σταθερή ετήσια παραγωγή τυπικών νόμων σε συνδυασμό με τον αυξανόμενο αριθμό σελίδων ΦΕΚ που αντιστοιχεί σε αυτούς, υποδηλώνει αύξηση της μέσης έκτασης κάθε νόμου. Έτσι, από τους μονοψήφιους σε σελίδες νόμους της δεκαετίας του 1970, την τελευταία δεκαετία οι νόμοι έχουν μέση έκταση πάνω από 50 σελίδες, ενώ ο μέσος όρος της μεταπολίτευσης είναι 33 σελίδες. Με άλλα λόγια, το κανονιστικό φορτίο ανά νομοθέτημα ενισχύεται διαχρονικά, καθώς ολοένα περισσότερες ρυθμίσεις συμπυκνώνονται στο σώμα κάθε νόμου με την πάροδο του χρόνου.

Διάγραμμα 1. Τυπικοί Νόμοι 1975-2025

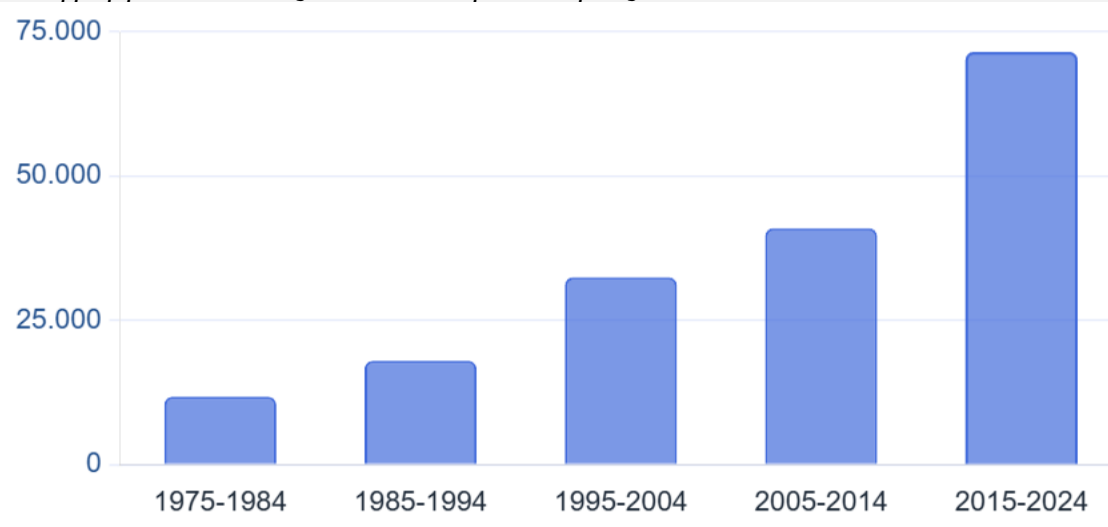


Διάγραμμα 2. Σωρευτικός όγκος σελίδων ΦΕΚ τυπικών νόμων 1975-2025

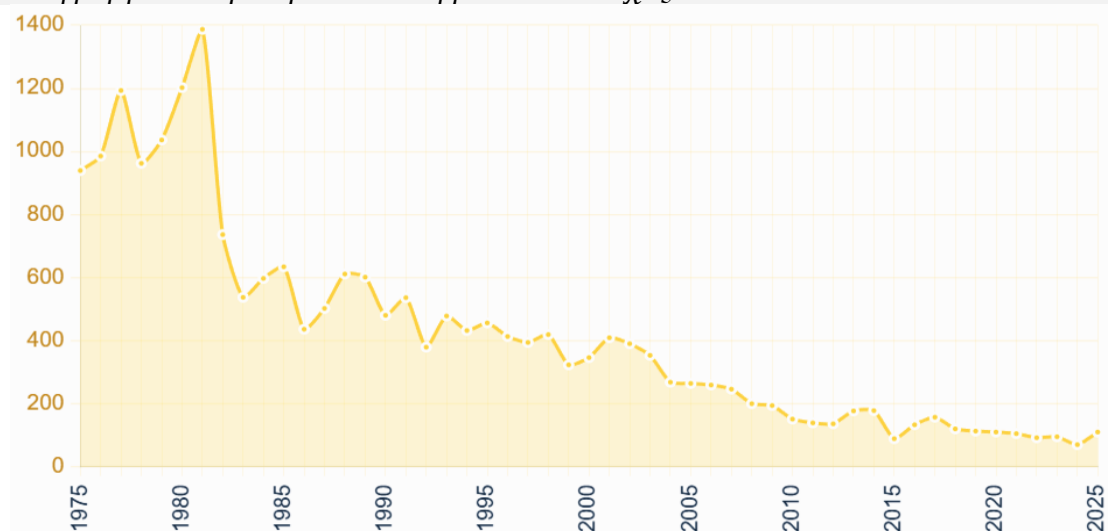


Πηγή διαγραμμάτων: ίδια επεξεργασία βάσει δεδομένων από το Εθνικό Τυπογραφείο

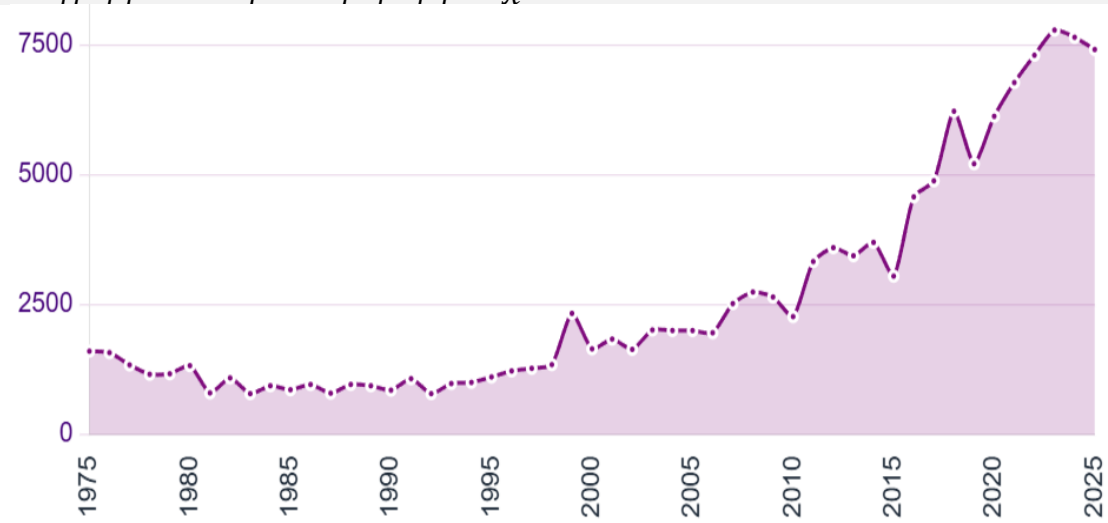
Διάγραμμα 3. Σελίδες τυπικών νόμων. Όγκος ανά 10ετία (1975-2024)



Διάγραμμα 4. Προεδρικά Διατάγματα στο τεύχος Α' ΦΕΚ 1975-2025



Διάγραμμα 5. Ετήσια παραγωγή τευχών Β' ΦΕΚ 1975-2025



Πηγή διαγραμμάτων: ίδια επεξεργασία βάσει δεδομένων από το Εθνικό Τυπογραφείο

Τα προεδρικά διατάγματα και η υποκατάστασή τους

Την περίοδο 1975-2025 έχουν δημοσιευθεί 21.572 προεδρικά διατάγματα στο ΦΕΚ τεύχος Α' (περί τις 65.000 σελίδες). Τα στοιχεία αποτυπώνουν καθαρά τον σταδιακό περιορισμό της αξιοποίησης των προεδρικών διαταγμάτων ως μέσου νομοθέτησης (διάγραμμα 4). Δεχόμενοι την προς τούτο παραίνεση της εγκυκλίου Καραμανλή ως αναγκαιότητα εκείνης της εποχής, σήμερα παρατηρείται σχεδόν πλήρης μετατόπιση του ρυθμιστικού βάρους από τα π.δ. είτε προς υπουργικές αποφάσεις είτε προς ενσωμάτωση κανονιστικών λεπτομερειών απευθείας στο σώμα των νόμων, εγείροντας σαφείς προβληματισμούς²⁵.

Οι υπουργικές αποφάσεις & λοιπή δευτερογενής νομοθεσία

Η τάση παρουσιάζεται έντονα αυξητική και στην έκδοση της λοιπής κατ' εξουσιοδότηση ή δευτερογενούς νομοθεσίας από το 2010 και μετά, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι υπουργικές αποφάσεις²⁶ (διάγραμμα 5). Μάλιστα, τα έτη 2021-2025 παρουσιάζουν τη μεγαλύτερη ρυθμιστική παραγωγή στην ιστορία του τεύχους Β' των ΦΕΚ με πάνω από 75.000 σελίδες κάθε χρόνο και σχεδόν 420.000 σελίδες συνολικά αυτά τα έτη. Η μέση έκταση σε σελίδες ενός ΦΕΚ τεύχους Β' διατηρείται περίπου σταθερή κατά τη διάρκεια της μεταπολίτευσης, στις 11 σελίδες.

²⁵ Ο παραμερισμός των π.δ., παρά τη συνταγματική τους πρόβλεψη στην εξειδίκευση και εφαρμογή των νόμων τίθεται πλέον σταθερά από ανώτατους δικαστικούς. Βλ. Pikramenos M. (13/5/2025) "Preventive Review of Decrees by the Council of State", στο: ekathimerini.com/opinion/1269257/preventive-review-of-decrees-by-the-council-of-state, και Ημερίδες «Η λειτουργία του επιτελικού κράτους στη νομοθέτηση» (ΠτΚ/ΓΤΝΚΘ, 19/9/2024), «Δικαιοσύνη-Κοινωνία-Σύνταγμα» (ΕΠΛΟ, 7/5/2025), «Δικαιοσύνη. Θεμέλιο Ανάπτυξης και Ευημερίας» (ΣτΕ, ΑΠ, ΕΛΣυν, ΣΕΒ, ΣΔΕΕ, ΕΚΠΑ, 23/9/2025),

Βλ. και Καφίδας Λ., «Περιορισμένη η χρήση των προεδρικών διαταγμάτων» (Καθημερινή, 9/5/2025) στο: «Η πολυνομία κοστίζει ακριβά στις επιχειρήσεις», www.kathimerini.gr/visual/infographics/563602927/i-polynomia-kostizei-akriva-stis-epicheiriseis-kathe-evdomada-ekdidontai-dyo-nomoi/

²⁶ Ο αριθμός των υπουργικών αποφάσεων παρουσιάζει επίσης αύξηση την περίοδο 2014-2025, ανερχόμενος από μικρότερος των 1.000 σε άνω των 2.500 κατ' έτος (ίδια έρευνα σε εξέλιξη).

Αποτίμηση, συνέπειες και διέξοδοι της πολυνομίας

Η γενική εικόνα που σκιαγραφούν τα παραπάνω δεδομένα είναι ότι ο ρυθμός αύξησης της νομοθετικής παραγωγής έχει επιταχυνθεί ειδικά μετά το 2015. Τα αίτια αυτής της υπερνομοθέτησης μπορούν να αναζητηθούν σε συγκεκριμένες οικονομικές, διεθνείς, πολιτικές και θεσμικές δυναμικές. Οι μνημονιακές και μεταμνημονιακές δεσμεύσεις, οι πυκνές εναλλαγές κυβερνήσεων τη δεκαετία 2009-2019, η ανάγκη για έκτακτες πολιτικές προς αντιμετώπιση ποικίλων κρίσεων, αλλά και η διαχρονική κουλτούρα περιπτώσιολογικής πληθωριστικής νομοθέτησης, αποτέλεσαν εύφορο έδαφος για «χαλαρή νομοθέτηση» δίχως αξιολόγηση που θα διασφάλιζε συνοχή. Έτσι έχει εμπεδωθεί η ανοχή προς ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο θεσμικό πλαίσιο, στο οποίο κανένας νόμος δεν θεωρείται οριστικός και μπορεί να τροποποιείται κατά το δοκούν χωρίς χρονικούς περιορισμούς. Ο υπερμεγέθης όγκος νομοθεσίας όμως δεν μπορεί να είναι διαχειρίσιμος για έναν άνθρωπο, λόγω της υπερβολικής λεκτικής έκτασης των ρυθμίσεων. Έκτασης που προβληματίζει και ως προς την ικανότητα αποδοτικής επεξεργασίας και κατά τη διαδικασία νομοπαρασκευής. Επιπρόσθετα, η νομική γλώσσα περιλαμβάνει τεχνικούς όρους και ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, γεγονός που αυξάνει την πολυπλοκότητα και απομακρύνει τον απλό ενδιαφερόμενο από την κατανόηση του νόμου²⁷. Το πλήθος, πάλι, των παραπομπών και ετεροαναφορών δυσχεραίνει το έργο δικαστών, δικηγόρων και νομικών επιστημόνων, καθώς αφιερώνουν εκτενέστερο χρόνο για τον εντοπισμό των εφαρμοστέων διατάξεων, τη μελέτη και την παρεπόμενη ερμηνεία τους. Η νομοθεσία ίσως πλέον δεν γράφεται ούτε για τους ειδικούς της νομικής, αλλά για σύγχρονα ψηφιακά συστήματα, αφού μόνο αυτά έχουν αδιαμφισβήτητα την ικανότητα

²⁷ Η Ξανθάκη (2024) αναφέρει ότι στην Ελλάδα υπάρχει η πεποίθηση ότι η νομοθεσία είναι επικοινωνία του κράτους με δικαστές και δικηγόρους ως εφαρμοστές, κάτι που καταλήγει σε νομοθετήματα που δεν αφορούν τον πολίτη, <https://www.kathimerini.gr/society/563225404/eleni-xanthaki-stin-k-chreiazetai-epikoinonia-me-ton-politi>

Βλ. και Xanthaki, E. (2024). The Greek Executive State Model: A Paradigm for Better Legislation, *Statute Law Review*, 45, hmae025, <https://doi.org/10.1093/slr/hmae025>

να απορροφούν τέτοιο όγκο νομικού κειμένου σε εύλογο χρόνο. Για το λόγο αυτό, η τεχνολογία μπορεί τελικά να αποτελεί μία λύση στο ζήτημα της πολυνομίας δρώντας ως καταλύτης στην κωδικοποίηση και αναμόρφωση του δικαίου, εξοικονομώντας τρέχοντα και μελλοντικά περιττά κόστη.

Η δυσχερής αυτή κατάσταση εγείρει επομένως ορισμένα κεντρικά ερωτήματα: Συμβαδίζει τέτοιος όγκος ρυθμίσεων με καλή διακυβέρνηση; Ενισχύεται η ρυθμιστική ποιότητα ή επιβαρύνονται άσκοπα αγορά και δικαιοσύνη; Υπάρχει άριστο μέγεθος έκτασης ενός νόμου; Ποια μέτρα χρειάζονται για μια λελογισμένη νομοπαραγωγή; Η απάντηση σε αυτά πρέπει να αναζητηθεί θεσμικά σε μια συνεκτική πολιτική ορθολογικής και σταθερής ρύθμισης ως προϋπόθεση για ένα αποτελεσματικό, ευέλικτο και φιλικό προς την οικονομική ανάπτυξη κράτος. Η αντικειμενική θεσμική παρακολούθηση της νομοθετικής παραγωγής, στο πρότυπο της Γαλλίας, αποτελεί κρίσιμο εργαλείο πληροφόρησης για τον προσδιορισμό της έκτασης του προβλήματος και τον εντοπισμό μέτρων αντιμετώπισής του.

3. Η αξιολόγηση της νομοθεσίας ως μέσο περιορισμού της πολυνομίας και ενίσχυσης της οικονομικής ανάπτυξης

3.1. Οι διαστάσεις και οι προτεινόμενες λύσεις του προβλήματος

Η εμπειρία που έχει συσσωρευθεί σε εθνικό και διεθνές επίπεδο συγκλίνει σε συγκεκριμένα μέτρα για την ενίσχυση της ποιότητας των ρυθμίσεων. Επιχειρώντας μια αναλυτική προσέγγιση του φαινομένου μπορούμε να διακρίνουμε τρεις κύριες συνιστώσες:

- α) τη διαδικασία νομοπαρασκευής,
- β) την αποτελεσματική πρόσβαση στη νομοθεσία,
- γ) την αξιολόγηση του ισχύοντος δικαίου, ποσοτικά και ποιοτικά.

Με άλλα λόγια, το πριν της νομοθέτησης, το τώρα και το μετά του ισχύοντος δικαίου είναι μια αλληλουχία που βοηθά στην ανάλυση του προβλήματος και τελικά στον περιορισμό της πολυνομίας.

Η διαδικασία νομοπαρασκευής σχετίζεται με την εκ των προτέρων αξιολόγηση, την επιλογή του κύριου μέσου ρύθμισης και τη διαβούλευση. Αυτά καθορίζονται στα άρθρα 57-64 του ν.4622/2019, όπου η καλή νομοθέτηση και η νομοτεχνική έχουν κεντρικό ρόλο όπως και η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας. Βασικό εργαλείο αποτελεί η ανάλυση επιπτώσεων των νομοσχεδίων μέσω των ΑΣΥΡ/ΡΙΑ που αξιοποιούνται έστω και περιορισμένα²⁸. Κατά τη σύνταξη του νομοσχεδίου είναι επίσης κρίσιμη η τεκμηρίωση για την κατάλληλη επιλογή των εξουσιοδοτήσεων μεταξύ των τρόπων ρύθμισης (προεδρικό διάταγμα, υπουργική απόφαση, έκδοση εγκυκλίων οδηγιών ή απλή εφαρμογή ισχυουσών ρυθμίσεων). Στη νομοτεχνική²⁹ και σε θέματα ανάλυσης πολιτικών εν γένει έχουν εκπαιδευτεί πάνω από 130 στελέχη του Δημοσίου για την επαγγελματική υποστήριξη της νομοπαρασκευής και σύνταξης νομοσχεδίων. Εντούτοις, τα τελευταία χρόνια η ανάθεση σε εξωτερικούς συμβούλους εντείνεται και στο πεδίο αυτό³⁰. Οι δημόσιες υπηρεσίες που εμπλέκονται στη νομοπαρασκευή ως μέσου άσκησης δημοσίων πολιτικών είναι κατά βάση τα υπουργεία³¹. Η λειτουργία των επιμέρους υπηρεσιών τους, αλλά και των εξωτερικών συνεργατών, οφείλει να χαρακτηρίζεται από

²⁸ Η εκ των προτέρων (ex-ante) αξιολόγηση θα μπορούσε σταδιακά να επεκταθεί και στη δευτερογενή νομοθεσία, με έμφαση στη διαβούλευση και με υιοθέτηση πιο αυστηρών κριτηρίων αξιολόγησης επιπτώσεων κόστους-οφέλους, ώστε να περιοριστούν περιττά διοικητικά βάρη.

²⁹ Η αναγνώριση της νομοτεχνικής ως ειδικού κλάδου με πολλαπλασιαστικά οφέλη στην ποιότητα της νομοθεσίας φαίνεται να αντιμετωπίζει δυσκολίες (οπ.π. Xanthaki, 2024). Στην ημερίδα για τη Δικαιοσύνη (23/9/2025) διαφάνηκε ότι η τυπική εκπαίδευση νομοτεχνικής απασχολεί ορισμένες νομικές σχολές προκειμένου να ενταχθεί στο ακαδημαϊκό τους πρόγραμμα.

³⁰ Τα επιτελικά στελέχη της διοίκησης δεν αξιοποιούνται σε βαθμό που θα επέφερε αισθητή βελτίωση, παρά την επένδυση που πραγματοποιήθηκε. Αντίθετα, η πρόσφατη έρευνα για τη «συμβουλευκρατία» δείχνει μια έντονη ροπή για εξωτερική ανάθεση της προπαρασκευής των νομοσχεδίων (vouliwatch & Solomon, 2026, consultocracy.vouliwatch.gr). Η εμπιστοσύνη σε μόνιμο προσωπικό με ανάθεση πιο ουσιαστικού μέρους ευθύνης στη σύνταξη νομοθετημάτων θα ενίσχυε τη θεσμική μνήμη και θα έθετε τις βάσεις για διαρκή βελτίωση της νομοθετικής ποιότητας.

³¹ Για πιο αναλυτική περιγραφή των εμπλεκόμενων επιτελικών και θεματικών υπηρεσιών των υπουργείων, βλ. Καφίδας, Λ. (2025). [Οργάνωση των υπουργείων προς μια συνεκτική δημόσια διοίκηση](#), Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας.

μεγαλύτερη διαφάνεια και λογοδοσία ώστε να γνωρίζουμε τις ομάδες ανθρώπων που όντως φέρουν την ευθύνη προετοιμασίας των νομοσχεδίων και των ομάδων που συμμετέχουν στην αρχική διαμόρφωση των σχεδίων που τίθενται σε τυπική διαβούλευση³².

Η πρόσβαση σε λειτουργικά αξιοποιήσιμη νομοθεσία επαφίεται ουσιαστικά σε ιδιωτικές βάσεις δεδομένων, δημιουργώντας πρόσθετα κόστη, καθώς το Δημόσιο έχει αποτύχει στην παροχή αντίστοιχης υπηρεσίας, παρά τον εκσυγχρονισμό του Εθνικού Τυπογραφείου και την εξαγγελία για τη λειτουργία της Εθνικής Πύλης Κωδικοποίησης. Η ανοιχτή και χρηστική διάθεση της νομοθεσίας προς πολίτες, επιχειρήσεις, δημόσια διοίκηση, επαγγελματίες του δικαίου και την επιστημονική κοινότητα, παραμένει ζητούμενη. Στην πράξη, δεν υφίσταται εύληπτη απεικόνιση της νομοθεσίας ούτε θεσμικά ασφαλής μηχανισμός που να επιτρέπει με βεβαιότητα τη διακρίβωση του ισχύοντος δικαίου. Δηλαδή, σήμερα δε γνωρίζουμε άμεσα ποιες διατάξεις βρίσκονται σε ισχύ, ποιες έχουν καταργηθεί και από πότε, καθώς και ποιες ενδέχεται να επικαλύπτονται ή να συγκρούονται. Το εξαιρετικό έργο που επιτελεί τα τελευταία χρόνια η ΚΕΚ με την κωδικοποίηση όλο και μεγαλύτερου όγκου νομοθεσίας σε ευρύ φάσμα θεματικών πολιτικών, ενισχύει μεν την ασφάλεια δικαίου στα πεδία αυτά³³, αλλά η συνολική απλοποίηση της νομοθεσίας μάλλον χρειάζεται μια πιο συγκεκριμένη στρατηγική περιοδικής αναθεώρησης και συγχώνευσης. Παράλληλα, απουσιάζει οποιαδήποτε συστηματική πολιτική μέτρησης και βελτίωσης της γλωσσικής και δομικής αναγνωσιμότητας της νομοθεσίας. Η δυσνόητη, νομικίστικη διατύπωση και η συνένωση ετερογενών θεματικών αντικειμένων σε εκτενή και πολυθεματικά νομοθετήματα υπονομεύουν την προσβασιμότητα στο δίκαιο και καθιστούν προβληματική την εφαρμογή της αρχής «άγνοια του νόμου δεν συγχωρείται».

Η αξιολόγηση των νόμων περιορίζεται κατά βάση σε επίπεδο «ποιότητας νομοθέτησης» κατά το στάδιο της παραγωγής της και

³² Η τυπική, θεσμοθετημένη διαβούλευση λαμβάνει χώρα στο www.opengov.gr

³³ Βλ. ετήσιες εκθέσεις ΚΕΚ σε: <https://gslegal.gov.gr/epitropes-kai-arches/kentriki-epitropi-kodikopoiisis>, και άρθρα 65-67 ν.4622/2019.

λιγότερο έχει απασχολήσει σε επίπεδο της νομοθεσίας εν ισχύ. Η συστηματική και διαρκής αξιολόγηση των υφιστάμενων ρυθμίσεων, ώστε να διαπιστώνεται εάν εκπληρώνουν τον επιδιωκόμενο σκοπό τους και εάν διατηρείται ένα συνεκτικό, λειτουργικό και μη αντιφατικό σώμα δικαίου, παραμένει ελλιπής. Έτσι, το κενό στη χαρτογράφηση και στην αποτίμηση του μωσαϊκού της ισχύουσας νομοθεσίας διαιωνίζεται, με τη δημόσια συζήτηση να παραμένει ετεροβαρής: επικεντρώνεται δυσανάλογα στη διαδικασία νομοπαραγωγής, υποβαθμίζοντας ζητήματα συστηματικής απογραφής, κωδικοποιημένης πρόσβασης και τυποποιημένης αξιολόγησης του ισχύοντος ρυθμιστικού πλαισίου ή απλώς περιορίζεται σε εκκλήσεις για αποσπασματική ex-post αξιολόγηση μεμονωμένων νομοθετημάτων. Η κατάσταση αυτή δεν επιτρέπει τη διάφανη και συστηματική πληροφόρηση για τα οφέλη, αλλά και τα κόστη που συνεπάγεται το ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο σε πολίτες, επιχειρήσεις και τους ίδιους τους κρατικούς θεσμούς.

Μια πρόσθετη παράμετρος που διαπερνά και τις τρεις ανωτέρω συνιστώσες είναι η τεχνολογία με πολυδιάστατες δυνατότητες ενίσχυσης της *ψηφιακής νομοθετικής διακυβέρνησης*. Η τεχνολογία μπορεί να συμβάλει σε μια διαφανή και αποτελεσματική νομοθεσία με χρηστικούς τρόπους όπως: ψηφιακή οργάνωση και κατηγοριοποίηση, επιγραμμική κωδικοποίηση σε μορφή πλοήγησης ιστού με δυναμικές παραπομπές (*web/html*), ανοιχτά μηχαναγνώσιμα δεδομένα, απλοποίηση διαδικασιών με ανάλυση κειμένου με μεθόδους μηχανικής μάθησης, επεξεργασίας φυσικής γλώσσας (*NLP*) και τεχνητής νοημοσύνης, μεγάλων γλωσσικών μοντέλων (*MGM/LLM*)³⁴. Η ανάληψη τέτοιων δράσεων περιορισμού της πολυνομίας και των επιπτώσεών της, προϋποθέτει διαρκή πολιτική δέσμευση για ένα λιτό, σαφές και ψηφιακό θεσμικό

³⁴ Δύο αξιολογες προσπάθειες κορυφώθηκαν αμφότερες το 2021: το «ManyLaws» (www.manylaws.eu) και το δίδυμο έργο «Νομοθεσί@» και «Χωρονομοθεσία», του ΕΚΠΑ, οι οποίες μάλλον δεν εξάντλησαν τη δυναμική τους λόγω έλλειψης χρηματοδότησης. Τέτοιες ψηφιακές δράσεις συνεχίζουν να επιχειρούνται από ερευνητικά κέντρα και Έλληνες επιστήμονες με διεθνή απήχηση.

Βλ. ενδ. και Fitsilis F. & Mikros G. (2024). AI-based Solutions for Legislative Drafting in the EU. European Commission, Directorate-General for Digital Services

πλαίσιο. Ένα καλό παράδειγμα προς μίμηση αποτελεί η Δανία, με τη διακομματική θέσπιση της ατζέντας για ψηφιακά έτοιμη νομοθεσία (*digital-ready legislation*)³⁵.

3.2. Το θεσμικό κενό: Η αξιολόγηση της νομοθεσίας

Η συζήτηση για την καλή νομοθέτηση και τη ρυθμιστική διακυβέρνηση περιστρέφεται, όπως είδαμε, κυρίως γύρω από την διαδικασία νομοθέτησης και νομοπαρασκευής. Η εκ των υστέρων αξιολόγηση ομολογείται διεθνώς ότι αποτελεί την πιο μεγάλη εκκρεμότητα στον κύκλο ζωής των νομοθετημάτων³⁶. Στην Ελλάδα, αν και το θέμα της αξιολόγησης των κανόνων δικαίου απασχόλησε τόσο με την εγκύκλιο Καραμανλή, όσο και με τους ν.4048/2012 και 4622/2019, εντούτοις καμία αξιολόγηση κατ' αυτά τα οριζόμενα δεν έχει πραγματοποιηθεί μέχρι σήμερα. Ακόμα όμως κι αν γίνει, θα πρόκειται για αξιολόγηση μεμονομένη, κάθε νόμου ξεχωριστά, και όχι του συνολικού μωσαϊκού της νομοθεσίας. Η κωδικοποίηση αντιμετωπίζει μόνο ένα μέρος του προβλήματος και αυτό διότι οι διατάξεις της νομοθεσίας είναι περιπλεγμένες από τη φύση τους. Έτσι, ακόμη και στην περίπτωση δημιουργίας ενός πιο συνεκτικού αποθέματος νομοθεσίας μέσω της κωδικοποίησης σε βάθος χρόνου, οι ετεροαναφορές μεταξύ των νόμων θα εξακολουθούν εκ των πραγμάτων να υφίστανται, είτε πρόκειται για ρητές παραπομπές είτε επειδή αγγίζουν όμορα θεματικά πεδία άλλων νομοθετημάτων.

Η διαρκής αξιολόγηση του ισχύοντος δικαίου παραμένει ζητούμενη τόσο στην Ελλάδα όσο και διεθνώς. Η θεματική αξιολόγησης της νομοθεσίας και μέτρησης των ρυθμίσεων συναντά αυξανόμενο επιστημονικό ενδιαφέρον, ενώ επιχειρείται να τεθούν συνδυαστικά εννοιολογικά πλαίσια αναλυτικής προσέγγισης. Στην περίπτωση της Ελλάδας, οι συνθήκες είναι περισσότερο ώριμες για την προσέγγιση *θεσμικής ανάλυσης και ανάπτυξης (IAD)*³⁷. Στο πλαίσιο αυτό, μία καθολική αξιολόγηση του εκάστοτε ισχύοντος νομικού

³⁵ Βλ. ιστότοπο της ειδικής θεματικής γραμματείας <https://en.digst.dk/digital-transformation/digital-ready-legislation/secretariat-for-digital-ready-legislation>

³⁶ [OECD Regulatory Policy Outlook 2025](#)

³⁷ Radaelli C. & Rangoni B. (2025): Regulation and its metrics: three views of the cathedral, *Journal of European Public Policy*, DOI: 10.1080/13501763.2025.2501085

καθεστώς στο σύγχρονο περιβάλλον αναφέρεται στον δείκτη «νομική βεβαιότητα» του καταλόγου δεικτών ελέγχου για το Κράτος Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης (Venice Commission)³⁸. Είναι χαρακτηριστικό του υφιστάμενου κενού, ότι στη μέτρηση της νομικής βεβαιότητας (*legislative stability*) κατά τη μεθοδολογία του ΟΟΣΑ, η Ελλάδα βρίσκεται στην τελευταία θέση μεταξύ 51 χωρών, με επίδοση 42% έναντι μέσου όρου 89%³⁹.

Σε επιχειρησιακό επίπεδο, μια ολοκληρωμένη αξιολόγηση της νομοθεσίας οφείλει να στηρίζεται σε τέσσερις άξονες:

Πρώτον, θεσμικότητα και λογοδοσία. Η αξιολόγηση πρέπει να προβλέπεται ρητά από κανόνα δικαίου, να λειτουργεί σε καθεστώς διαφάνειας με τυποποιημένες μεθόδους και τακτικές δημόσιες αναφορές. Περιοδικές και ετήσιες εκθέσεις προς τη Βουλή, με ελεύθερη διάθεση προς κάθε κοινωνικό και οικονομικό φορέα, οφείλουν να αποτυπώνουν το μέγεθος, τη δυναμική εξέλιξη και τις δυσλειτουργίες του ρυθμιστικού πλέγματος, καθώς και την επίδρασή του στην οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνία.

Δεύτερον, ανεξαρτησία και ακεραιότητα. Η αξιολόγηση πρέπει να προστατεύεται από πολιτικές, κομματικές ή συντεχνιακές επιρροές και να εδράζεται σε επαληθεύσιμα δεδομένα, σαφείς δείκτες και διαχρονικά συγκρίσιμες μεθόδους, ώστε τα αποτελέσματά της να μπορούν να αναπαραχθούν και να ελεγχθούν ανεξάρτητα.

Τρίτον, καθολικότητα και συστημική προσέγγιση. Η αξιολόγηση οφείλει να αφορά στο σύνολο της ισχύουσας νομοθεσίας ως ενιαίο κανονιστικό σύστημα κι όχι αποσπασματικά. Ο όρος «καλή νομοθέτηση» αυθόρμητα οδηγεί τη σκέψη προς τη διαδικασία νομοθέτησης καθαυτή μέχρι την ψήφιση του νόμου. Ωστόσο, μια καθολική αξιολόγηση του ισχύοντος δικαίου εστιάζει στην πραγματική λειτουργία των ρυθμίσεων και στις απτές επιπτώσεις σε

³⁸ Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). (2025). The Updated Rule of Law Checklist. CDL-AD(2025)002, Στρασβούργο, 16.12.2025.

³⁹ OECD Public Integrity Indicators. (2026). <https://oecd-public-integrity-indicators.org/indicators/1000097/subindicators/1000411/>

οικονομία και κοινωνία, ανεξάρτητα από τις διακηρυγμένες προθέσεις.

Τέταρτον, αξιοποίηση τεχνολογίας και αναλυτική καινοτομία. Η αξιολόγηση οφείλει να ενσωματώνει σύγχρονα ψηφιακά εργαλεία και μεθόδους ανάλυσης δεδομένων. Η τεχνητή νοημοσύνη μπορεί να αναδεικνύει ποια κοινωνικά στρώματα και οικονομικές ομάδες ωφελούνται ή επιβαρύνονται, τόσο από μεμονωμένες ρυθμίσεις όσο και από τη συνολική διάρθρωση του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου. Σε τελική ανάλυση πρόκειται για ένα εξαιρετικό εργαλείο ενίσχυσης της διαφάνειας.

3.3. Ανεξάρτητη Αρχή Αξιολόγησης του Δικαίου ⁴⁰

Η υλοποίηση μιας αποτελεσματικής πολιτικής ενάντια στην πολυνομία οφείλει να στοχεύει στην αποκατάσταση της συνεκτικότητας του θετικού δικαίου⁴¹. Η θέσπιση μιας Αρχής για την αξιολόγηση του Δικαίου, ίσως και συνταγματικά κατοχυρωμένης, συντείνει προς αυτόν τον σκοπό, υλοποιώντας θεσμικά τη λειτουργία της αξιολόγησης αποκλειστικά με γνωμοδοτικό και πληροφοριακό χαρακτήρα, χωρίς δεσμευτική παρέμβαση στη νομοθετική λειτουργία. Το πεδίο αρμοδιότητας θα μπορούσε επίσης να εκτείνεται και πέρα από τους τυπικούς νόμους, στον έλεγχο της ποιότητας των κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης. Τα οφέλη στην ενίσχυση του κράτους δικαίου από τη σταθερή λειτουργία μίας τέτοιας Αρχής θα είναι πολλαπλασιαστικά και προς τη βελτίωση της σχέσης κράτους-πολίτη.

Στο πλαίσιο μιας σύγχρονης Αρχής, η αξιολόγηση των ρυθμίσεων οφείλει να αξιοποιεί όχι μόνο τα καθιερωμένα εργαλεία καλής νομοθέτησης και τις κλασικές μεθόδους ανάλυσης νομικών διατάξεων, αλλά και τις νέες τεχνολογίες ανάλυσης δεδομένων και

⁴⁰ Η πρόταση αυτή κατατέθηκε αρχικά από τον γράφοντα στις 5/5/2025 στο πλαίσιο διαλόγου συνταγματικής αναθεώρησης της ΑΜΚΕ διαΝΕΟσις για την εκτελεστική λειτουργία στις 29/4/2025. Μια πιο αναλυτική πρόταση «Η αξιολόγηση της νομοθεσίας ως παράγοντας θεσμικής ανθεκτικότητας» παρουσιάστηκε στο 8^ο Συνέδριο της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης στις 13/11/2025, hellenicevaluation.org/index.php?option=com_content&view=article&id=209

⁴¹ Βλ. Στεφανόπουλος, Μ. (2022). Η Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα, εκδ. Σάκκουλα

τεχνητής νοημοσύνης. Μια τέτοια Αρχή θα μπορούσε να αποτελέσει διεπιστημονικό πόλο έλξης υψηλά καταρτισμένου προσωπικού και να καταστήσει την Ελλάδα πρωτοπόρο στην ανάλυση νομικών κειμένων με τεχνητή νοημοσύνη, αξιοποιώντας διεθνούς κύρους νομικούς, οικονομολόγους, αναλυτές, γλωσσολόγους, πολιτικούς επιστήμονες και στελέχη με εξειδίκευση στη νομοτεχνική. Με αυτά τα εχέγγυα, θα παρέχει ελεύθερη πρόσβαση σε κωδικοποιημένη νομοθεσία, ψηφιακά, με σαφή και εύληπτο τρόπο, ενισχύοντας τη διαφάνεια και τις δυνατότητες ανάλυσης μεγάλου όγκου ρυθμίσεων, ακόμη και αλληλεπικαλυπτόμενων ή αντικρουόμενων.

Στο βαθμό που τα προβλήματα που ανακύπτουν από την πολυνομία θεωρούνται ύψιστης σημασίας για την κοινωνική ζωή και την οικονομική ανάπτυξη, η αξιολόγηση της νομοθεσίας θα πρέπει να συναντάται και στις τρεις εξουσίες του Κράτους, κατ'αντιστοιχία με τους ανεξάρτητους δημοσιονομικούς θεσμούς⁴². Ως προς το τελευταίο η αντιστοιχία είναι ευθεία: όπως το καθεστώς δημοσιονομικής σταθερότητας αναδείχθηκε εκ των ουκ άνευ για τη βιωσιμότητα της χώρας, έτσι και η σταθερότητα των κανόνων δικαίου αποτελεί αναγκαίο στοιχείο για την ευημερία της. Εξάλλου, ήδη υφίστανται θεσμικοί υποδοχείς ικανοί να λειτουργήσουν ως μηχανισμοί εγγύησης της νομοθετικής ποιότητας, διευρύνοντας την αποστολή και τις αρμοδιότητες τους: στη νομοθετική λειτουργεί η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, στην εκτελεστική λειτουργούν η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης και η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, και στη δικαστική το Συμβούλιο της Επικρατείας στο οποίο θα μπορούσε να συνδράμει και το Ελεγκτικό Συνέδριο προς το έργο της οικονομικής αποτίμησης της εφαρμογής των ρυθμίσεων. Σε διαφορετική περίπτωση και μέχρι να θεσπιστεί κάποια παρόμοια αρχή, το βάρος της παρακολούθησης της νομοθετικής παραγωγής και των επιπτώσεών της στην οικονομική και κοινωνική ζωή θα

⁴² Μέρος των λύσεων που προκρίθηκαν συνέπεια της κρίσης χρέους ήταν η ίδρυση δύο ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών, Γραφείο Προϋπολογισμού στη Βουλή (νομοθετική), Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (εκτελεστική), καθώς και η ενίσχυση του ρόλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου (δικαστική). Βλ. και Μηναιδής, Σ. (2022). Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, εκδ. Σάκκουλα

επωμίζονται μη-κρατικοί δρώντες καθώς και η επιστημονική κοινότητα, σε ένα πεδίο όμως το οποίο αφορά στον πυρήνα της λειτουργίας της Ελληνικής Πολιτείας.

4. Συμπερασματικά

Το φαινόμενο της πολυνομίας συνεχίζει να παραμένει ένα κρίσιμο πρόβλημα που επηρεάζει ιδίως το οικονομικό γίγνεσθαι. Η πολυνομία, η κακονομία και η υπερρύθμιση της ελληνικής έννομης τάξης προκαλούν επιπλέον σοβαρές επιπτώσεις στην ασφάλεια δικαίου, στη λειτουργία της δικαιοσύνης, της δημόσιας διοίκησης και της αγοράς. Η σταθερή αναγνώριση του ζητήματος στην εγχώρια συζήτηση εμπλουτίζεται πλέον με αντίστοιχες προβληματικές που αναπτύσσονται στη διεθνή ατζέντα πολιτικής για μία *επανάσταση ρυθμιστικής απλοποίησης*. Παρόλο που το πρόβλημα της πολυνομίας στη χώρα μας βαίνει διογκούμενο όλη την περίοδο της μεταπολίτευσης και ιδίως την τελευταία δεκαετία, η Ελλάδα δεν φαίνεται να ανταποκρίνεται στο κάλεσμα αυτό.

Η συστηματική αξιολόγηση, η διαρκής κωδικοποίηση και η επαγγελματική υποστήριξη της νομοπαρασκευής είναι επιτακτικά ζητούμενα για την απομείωση του ρυθμιστικού αποθέματος. Η αξιολόγηση της νομοθεσίας, ως κεντρικός πυλώνας καλής νομοθέτησης και λογοδοσίας, αποτελεί διαχρονικά μια σημαντική πρόκληση τόσο για το ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα όσο και διεθνώς. Η αναγκαιότητα εισαγωγής μηχανισμών αξιολόγησης ευρύτερα στον ελληνικό δημόσιο τομέα επισημαίνεται με δέουσα προβολή στο δημόσιο λόγο σε μόνιμη βάση. Στο κρίσιμο σκέλος της νομοθεσίας έχει επιχειρηθεί ήδη από τις πρώτες μέρες της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας. Παρά όμως τη μεταρρυθμιστική ρητορική εφαρμογής της αξιολόγησης στο Δημόσιο, η αξιολόγηση της νομοθεσίας δεν φαίνεται να βρίσκεται στο επίκεντρο της συζήτησης αυτής και σε πλήρη αναντιστοιχία με την πυρηνική της θέση στη λειτουργία του δημοσίου τομέα. Αντίθετα, όσες φορές θεσπίστηκε, έστω και περιορισμένα, η πρακτική εφαρμογή ήταν και παραμένει τυπική ή αποσπασματική, αν όχι παντελώς προσχηματική και τελικά ανεφάρμοστη.

Η Ελλάδα χρειάζεται όχι μόνο ποιοτικότερη νομοθέτηση, αλλά και μια *διαρκή θεσμική αξιολόγηση του ισχύοντος δικαίου*. Μια σύγχρονη αξιολόγηση, μέσω μίας ανεξάρτητης δημόσιας αρχής, που θα παρέχει αξιόπιστη πληροφόρηση προς όλους τους εμπλεκόμενους, δίχως να υποκαθιστά τη νομοθετική λειτουργία ή να απειλεί τη νομοθετική πρωτοβουλία.

Η Ελλάδα βρίσκεται σε προνομιακή θέση έναντι των υπολοίπων χωρών για μια τέτοια διοικητική καινοτομία. Οι υποδομές και οι άνθρωποι που μπορούν να υποστηρίξουν μία μοντέρνα και συστηματική αξιολόγηση της νομοθεσίας υπάρχουν ήδη, εντός κι εκτός Ελλάδας, εντός και εκτός του Δημοσίου. Όσο πιο άμεσα αξιοποιηθούν θεσμικά αυτοί οι πόροι και δημιουργηθούν οι απαιτούμενες δομές και διαδικασίες, τόσο πιο γρήγορα θα αποκτήσουμε μια σύγχρονη και ανταγωνιστική νομοθεσία που αποφεύγει περιττά κόστη και υπηρετεί αποτελεσματικά τις δημόσιες πολιτικές για μια ισόρροπη οικονομική και ανθρώπινη ανάπτυξη.

Παναγιώτης Καρκατσούλης*: Η καλή νομοθέτηση ενώπιον παλαιότερων και νεότερων προκλήσεων

1. 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.

Στη χώρα μας η επιστήμη και πρακτική της Καλής Νομοθέτησης, στη χώρα μας, συνάντησε σθεναρή αντίσταση από πελατοκράτες πολιτικούς. Με το άβατο της νομοθετικής λειτουργίας να λειτουργεί ως άλλοθι για τις πελατειακές εξυπηρετήσεις που αποτελούν τον καμβά ανάπτυξης του ελληνικού πολιτικού συστήματος, απέρριπταν ομαδόν κάθε προσπάθεια απο-πελατειασμού της νομοθέτησης, ακόμη και την σημαντικότερη όλων που έγινε με τον ν. 4048/12.

Σημειωτέον ότι η εκκόλαψη του νόμου εκείνου διήρκεσε 12 χρόνια. Το πρώτο εθνικό σχέδιο νόμου που ακολούθησε τις κοινές ευρωπαϊκές προδιαγραφές που έθεσε η έκθεση Mandelkern² εκπονήθηκε από ειδικούς επιστήμονες υπό την προεδρία του Αντιπροέδρου του ΣτΕ Μ. Βροντάκη³. Το σχέδιο εκείνο δεν προωθήθηκε προς ψήφιση στη Βουλή λόγω των σφοδρών αντιστάσεων βουλευτών του κυβερνώντος κόμματος (ΠΑΣΟΚ) με αποτέλεσμα η Ελλάδα που είχε δώσει δείγματα τόλμης στην

* Εμπειρογνώμων δημόσιας διοίκησης, Σύμβουλος ΑΣΕΠ, π. βουλευτής.

¹ Π. Καρκατσούλης, Διοίκηση κρίσεων και καταστροφών στο παράδειγμα της Πολιτικής Προστασίας, Ελληνοεκδοτική, 2024 · του ιδίου, *Ρύθμιση, απορρύθμιση, μεταρρύθμιση*, Ι. Σιδέρης, 2011 · Π. Πετράκης, *Καλή Νομοθέτηση και οικονομική ανάπτυξη*, Παπαζήσης, 2025 · Μ. Στεφανόπουλος, *Η Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα*, Σάκκουλας, 2022 · Π. Μαντζούφας, *Καλή Νομοθέτηση και κράτος δικαίου*, Ευρασία, 2018.

² Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 2001,
<https://dorie.ec.europa.eu/en/details/-/card/6394536>

³ Απόφαση ΔΙΔΙΜ/Φ.3/21565/02/10/2000 της Υπουργού Εσωτερικών

υιοθέτηση της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης να υπολείπεται ακόμη και χώρων που άρχισαν να εφαρμόζουν την Καλή Νομοθέτηση πολύ αργότερα.

Η διεθνής συζήτηση, ωστόσο, διατήρησε άσβεστη την φλόγα των μεταρρυθμίσεων και των μεταρρυθμιστών οι οποίοι δεν εκάμφθησαν ούτε όταν έχασαν την ευκαιρία της ελληνικής προεδρίας της ΕΕ, το 2003, να πρωταγωνιστήσουν στην εφαρμογή της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης.

Εν τέλει, η κυβέρνηση της ΝΔ που ακολούθησε μην μπορώντας ούτε αυτή να κάμψει τις αντιστάσεις ισχυρών πελατοκρατών πολιτικών, κατάφερε, ωστόσο, να κάνει ένα σημαντικό βήμα στην υιοθέτηση της ατζέντας για την Καλή Νομοθέτηση με την έκδοση της πρωθυπουργικής εγκυκλίου Υ190/2006⁴.

Η εγκύκλιος εκείνη συνόψιζε τα διαλαμβανόμενα στην πρόταση της επιτροπής εμπειρογνομώνων του 2000 και αποτέλεσε την βάση των επόμενων μικρών αλλά σημαντικών βημάτων, όπως ήταν η ενσωμάτωση της «Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων» στον Κανονισμό της Βουλής το καλοκαίρι 2010.

Το πρώτο κρίσιμο ορόσημο για την Καλή Νομοθέτηση ήταν ο ν. 4048/12. Ο νόμος εκείνος ψηφίστηκε υπό την πίεση της Τρόικας και παρά την αντίδραση μελών του Υπουργικού Συμβουλίου. Έθεσε, για πρώτη φορά, τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης, μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνονται η αναγκαιότητα, η αναλογικότητα, η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων καθώς και η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητά τους.

Ο ίδιος νόμος δημιούργησε ad hoc δομές τόσο στα Υπουργεία όσο και στην (επιτελική) Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (ΓΓΚ) στην οποία ανατέθηκε η παρακολούθηση της καλής εφαρμογής του.

Τα αποτελέσματα της εφαρμογής του νόμου ήταν πενιχρά. Δεν έγινε καμία συστηματική προσπάθεια για την βελτίωση των εκθέσεων για την εκτίμηση των συνεπειών ρυθμίσεων, πολλώ δε

⁴ Εγκύκλιος Υ190/2006, διαθέσιμη στο: https://gslegal.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egkiklios_kanonistikis_metarruthmisi.pdf

μάλλον, για την αναβάθμιση της ποιότητας της διαβούλευσης. Δεν υπήρξε κάποια επιτάχυνση του έργου των κωδικοποιήσεων ούτε κάποια αξιομνημόνευτη πρόοδος ως προς την απλούστευση της νομοθεσίας και οι δομές της Καλής Νομοθέτησης δεν δημιουργήθηκαν ποτέ.

Ο επόμενος σταθμός ήταν ο ν. 4622/2021 με τον οποίο σταθεροποιήθηκε η πολιτική της Καλής Νομοθέτησης: Αρχές και μέσα περιγράφονται στον νόμο αυτόν, ενώ ακολούθησε η έκδοση βοηθημάτων⁵ και η οργάνωση της παρακολούθησης της νομοθετικής παραγωγής των Υπουργείων από την Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών θεμάτων.

Τα δικαιοπολιτικά συμπεράσματα από την σύντομη αναδρομή των είκοσι και πλέον χρόνων προσπάθειών για την απόκτηση ενός βιώσιμου ρυθμιστικού πλαισίου για την Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα είναι:

- Η Καλή Νομοθέτηση αποτελεί την κρισιμότερη μεταρρύθμιση που μπορεί να οδηγήσει σε περαιτέρω κάμψη το πελατειακό σύστημα που αποτελεί την μείζονα πληγή δεινών για την χώρα.
- Οι εγχώριες μεταρρυθμιστικές δυνάμεις δεν μπορούν να ανταπεξέλθουν μόνες τους στην πίεση των αντι-μεταρρυθμιστών. Χρειάζονται την διαρκή στήριξη της ΕΕ και των διεθνών οργανισμών.
- Οι χρόνοι που απαιτούνται για να ριζώσει μια μεταρρύθμιση στην Ελλάδα είναι πολύ μεγάλοι. Η βήμα προς βήμα αντιπαράθεση προόδου και συντήρησης είναι κοπιώδης αλλά σταθερή.
- Παρά την ασθενή μεταρρυθμιστική ορμή των υπέρμαχων της Καλής Νομοθέτησης σημειώνεται μια ανεπίστρεπτη πρόοδος.

⁵ Βλ. https://gslegal.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egkiklios_kanonistikis_metarruthmisi.pdf και <https://gslegal.gov.gr/?p=7041>

2. Τα προβλήματα της νομοθέτησης

Τα σχεδόν ανυπέρβλητα προβλήματα που σχετίζονται με την ύπαρξη αξιόπιστων δεδομένων εξακολουθούν να αποτρέπουν τους ερευνητές από την συστηματική μελέτη της ελληνικής νομοθέτησης. Αυτή εξακολουθεί να παραμένει ένα πεδίο σχολιασμού και ενασχόλησης των συνταγματολόγων με μια έντονη δογματική διάθεση, ενώ ταυτόχρονα η νομοθετική πρακτική εξακολουθεί να έχει ένα έντονο γραφειοκρατικό αποτύπωμα. Οι έρευνες είναι ελάχιστες και περιορισμένες αλλά τα ευρήματά τους χαρακτηριστικά.

Στις έρευνες που διαλαμβάνουν ποσοτικά και ποιοτικά χαρακτηριστικά της νομοθέτησης προσπαθήσαμε να αποτυπώσουμε τα σταθερά, ιδιοτυπικά της στοιχεία. Η πρώτη έρευνα καλύπτει τα πρώτα τριάντα χρόνια της μεταπολίτευσης⁶ και τα ευρήματά της αντιπαραβάλλονται προς εκείνα της τριετίας 2018-2021 που ανέδειξε νεότερη έρευνα⁷.

Η πρώτη έρευνα ακολούθησε μια παραδοσιακή ταξινόμηση των νόμων (γενικών, ειδικών, τροποποιητικών, κυρωτικών) και αποτύπωνε προβλήματα και παθολογίες με βάση τις παραδοχές της Καλής Νομοθέτησης, ενώ η δεύτερη χρησιμοποίησε έναν σύνθετο δείκτη⁸ προκειμένου να διερευνήσει την νομοθετική ύλη της τριετίας.

Για τη σύνταξη του Δείκτη, συλλέχθηκαν δεδομένα για 71 μεταβλητές που αξιολογήθηκαν από τους ερευνητές ώστε να ελεγχθεί και να διασταυρωθεί κατά πόσον οι ακολουθούμενες πρακτικές συμβαδίζουν ή διαφοροποιούνται από εκείνες που προτάσσει η καλή Νομοθέτηση.

⁶ Π. Καρκατσούλης, Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση, Αθήνα, 2011

⁷ Π. Καρκατσούλης/Ε. Στεφοπούλου/ Κ. Σαραβάκος, Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης
https://www.researchgate.net/publication/357529370_Deiktes_Poiotetas_Nomothetes_2020

⁸ European Commission, Composite Indicators, <https://tinyurl.com/5n7ptwt6>

Οι τέσσερις βασικές κατηγορίες νομοθετικής ποιότητας που αξιολογεί ο Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης είναι:

- Τα ταυτοτικά χαρακτηριστικά του νόμου (20 μονάδες): Εξετάζεται η γλωσσική και συντακτική διατύπωση του νόμου στο σύνολό του και κατ' άρθρο, που επηρεάζουν τον βαθμό κατανόησης και επικοινωνίας του κειμένου από τον μέσο πολίτη, τα πεδία πολιτικής που ρυθμίζονται/ επηρεάζονται απ' αυτόν, οι στρατηγικοί και επιχειρησιακοί στόχοι που θέλει να επιτύχει καθώς και οι παλαιότεροι νόμοι που συμπληρώνει/τροποποιεί/καταργεί.
- Προ-κοινοβουλευτική διαδικασία (20 μονάδες): Εξετάζεται και αξιολογείται η τήρηση των προβλέψεων του νόμου 4622/19 που αφορούν τη δημόσια διαβούλευση, η ποσοτικοποιημένη εκτίμηση των επιπτώσεων του νόμου στο οικονομικό και κοινωνικό πεδίο (σύμφωνα με τα οριζόμενα στο νόμο), η μέτρηση των διοικητικών επιβαρύνσεων που ο συγκεκριμένος νόμος προκαλεί ή αίρει, καθώς και η τυχόν δημιουργία νέων δομών και φορέων του Δημοσίου.
- Κοινοβουλευτική διαδικασία (30 μονάδες): Εξετάζεται ο χρόνος συζήτησης του νομοσχεδίου στις αρμόδιες επιτροπές της Βουλής, η διαδικασία συζήτησης και ψήφισης στην Ολομέλεια της Βουλής, καθώς και η ύπαρξη και τα χαρακτηριστικά των τροπολογιών.
- Εφαρμογή του νόμου (30 μονάδες): Εξετάζεται ο αριθμός των εξουσιοδοτήσεων που προβλέπονται στον νόμο για την έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων (ΠΔ) και Υπουργικών αποφάσεων (ΥΑ), καθώς και το ποσοστό ενεργοποίησής τους εντός 6 μηνών από τη δημοσίευσή του.

Προϋπόθεση για να αποτιμηθεί η ποιότητα νομοθέτησης είναι να έχει παρέλθει τουλάχιστον ένα εξάμηνο από την ημερομηνία ψήφισης του υπό εξέταση νόμου, ώστε να υπάρχει το χρονικό περιθώριο όχι μόνον για την έκδοση των διαταγμάτων και των

αποφάσεων που αυτός προβλέπει αλλά και για την ενεργοποίηση του νομικού συστήματος (ενστάσεις, προσφυγές, κλπ).

Το βασικό συμπέρασμα από την αντιπαραβολή των ανωτέρω ερευνών είναι ότι, παρά την ισχνή βελτίωση που παρατηρείται το 2020 σε σχέση με το 2019 και το 2018, η βαθμολογία της νομοθέτησης μόλις και περνάει τη βάση (51/100). Βασικά προβλήματα μας εξακολουθούν να παραμένουν:

2.1. Η νομοθετική πλημμυρίδα

Ο νομοθετικός όγκος είναι τόσο μεγάλος (2.651 σελίδες αριθμεί η εθνική νομοθέτηση, μόνο για το 2020, στις οποίες προστίθενται οι 7.741 των κυρώσεων) ώστε το παλαιό αξίωμα «άγνοια νόμου δεν συγχωρείται» να ακούγεται ως ανέκδοτο.

Στο διάστημα 2014-2024 ο όγκος της νομοθετικής παραγωγής και των τροπολογιών έφτασε τα 2.638 νομοθετήματα ξεπερνώντας τις 11 εκατομμύρια σελίδες. Με βάση τη διεθνή βιβλιογραφία με μία συντηρητική υπόθεση ότι ο μέσος αναγνώστης διαβάζει μη λογοτεχνικό κείμενο με ταχύτητα περίπου 230-240 λέξεων ανά λεπτό η ανάγνωση των 11.144.471 σελίδων σε νόμους και τροπολογίες θα απαιτούσε περίπου 195.000 ώρες καθαρού χρόνου ανάγνωσης. Μ' ένα πρόγραμμα οκτώ ωρών ανάγνωσης καθημερινά χωρίς διακοπές, ο μέσος πολίτης θα χρειαζόταν περισσότερα από 65 έτη συνεχούς διαβάσματος για να διαβάσει νόμους και τροπολογίες που παρήχθησαν στην Ελλάδα την δεκαετία 2014-2024.

Η προσληπτική ικανότητα του μέσου πολίτη είναι απολύτως ανίκανη να του επιτρέψει να έχει γνώση ή έστω πληροφόρηση περί του νομοθετικού έργου, ακόμη και σε πεδία του στενού προσωπικού του ενδιαφέροντος.

Να επισημανθεί στο σημείο αυτό το γεγονός ότι η εισαγόμενη νομοθετική ύλη είναι σχεδόν τετραπλάσια της εγχώριας. Σημειωτέον, ότι κατά την τριακονταετία 1975-2005, η εισαγόμενη νομοθετική ύλη ήταν το μισό της συνολικής (47%).

Πίνακας 1. Βασικοί όγκοι νομοθέτησης 2014-2024

Έτος	Σύνολο νόμων	Σύνολο σελίδων	Σύνολο άρθρων	Σύνολο τροπολογιών	Σύνολο εξουσιοδοτήσεων για Προεδρικά Διατάγματα	Σύνολο εξουσιοδοτήσεων για Υπουργικές Αποφάσεις
2014	59	2871	2983	279	137	1386
2015	29	1198	749	103	18	379
2016	47	2828	3287	271	74	785
2017	42	1533	2226	261	71	853
2018	56	4324	2964	242	29	999
2019	50	4474	3101	199	44	1039
2020	64	3464	4761	196	80	1757
2021	70	5787	5658	215	80	2014
2022	78	4439	5330	152	146	1552
2023	49	2507	3538	74	54	1087
2024	46	2639	2542	56	30	763
Σύνολο περιόδου 2014-2024	590	36064	37139	2048	763	12614

Πηγή: Σαραβάκος, Κ., Καρκατσούλης, Π., Στεφοπούλου, Ε., Χένα, Ε., Λούκας, Χ. Ναβροζίδης, Γ. (2025). Δεδομένα Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης (Έκδοση: Δεκέμβριος 2025, Περίοδος: Ιανουάριος 2014 – Δεκέμβριος 2024). Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών - Μάρκος Δραγούμης. Ίδιοι υπολογισμοί.

Για τον λόγο αυτόν συνιστά σημαντικό ζήτημα για την βιωσιμότητα και την ικμάδα του κράτους δικαίου, στην χώρα μας, η ενεργή συμμετοχή μας στην διαμόρφωση των κανόνων που παράγονται από τα υπερεθνικά δικαιοδοτικά όργανα. Δυστυχώς, όμως, είμαστε μακριά ακόμη από μια κατασταλαγμένη ευρωπαϊκή στρατηγική που θα επέτρεπε στη χώρα μας να έχει μια στέρεη άποψη και ενεργή στάση σε σχέση με την νομοπαραγωγική διαδικασία στις Βρυξέλλες.

2.2. Η πενία των δεδομένων και η Ανάλυση Επιπτώσεων

Δέκα χρόνια μετά την ψήφιση του πρώτου εθνικού ρυθμιστικού πλαισίου για την Καλή Νομοθέτηση (ν.4048/12) και 19 χρόνια μετά την πρώτη ευρωπαϊκή «Ανάλυση Επιπτώσεων», η Ελλάδα σκοράρει κάτω από την βάση (44/100) στην Ανάλυση Επιπτώσεων (που καθ' ημάς αναφέρεται ως Α (νάλυση) ΣΥ(νεπειών) Ρ(υθμίσεων)).

Η ΑΣΥΡ αποτελεί το βασικό εργαλείο της Καλής Νομοθέτησης που στηρίζει τον νομοθέτη σε ορθολογικές επιλογές. Τον βοηθά να λαμβάνει αποφάσεις στηριζόμενος στα πορίσματα και τις συστάσεις των ειδικών και των επιστημόνων.

Ειδικότερες επιπτώσεις των νομοθετικών ρυθμίσεων που πρέπει να μελετώνται συστηματικά και επισταμένως είναι εκείνες που αναφέρονται στο περιβάλλον, στην οικονομία και την κοινωνία.

Θεμελιώδης σκοπός της ΑΣΥΡ είναι να αποτυπώσει τον βέλτιστο τρόπο καταμερισμού των βαρών μεταξύ των κοινωνικών ομάδων (ποιος ωφελείται-ποιος βλάπτεται-ποιος βρίσκεται σε κίνδυνο)⁹.

Από την έναρξη εφαρμογής της Καλής Νομοθέτησης ως δημόσιας πολιτικής, στην χώρα μας, οι ΑΣΥΡ είχαν έναν χαρακτήρα απολογητικό της πρότασης του σχεδίου νόμου. Ακόμη κι όταν συνοδεύονταν από σχοινοτενείς αναλύσεις ελάχιστη πληροφορία προσέφεραν στα βασικά ερωτήματα κάθε ανάλυσης επιπτώσεων: Συμβαδίζει η προτεινόμενη ρύθμιση με τις τρέχουσες απόψεις της επιστήμης και τέχνης; Υπάρχει μια, κατά το δυνατόν, δίκαιη κατανομή των βαρών και των ωφελημάτων;

Για να μπορέσει η ΑΣΥΡ να αποτελέσει μια ουσιαστική βοήθεια στον εμπλουτισμό της δημόσιας πολιτικής, πρέπει:

- Να δημιουργηθούν και να διαλειτουργήσουν αξιόπιστες βάσεις δεδομένων.
- Να διασφαλιστεί η πρόσβαση του εθνικού νομοθέτη σε δίκτυα μέσω των οποίων θα μπορεί να πληροφορείται σε πραγματικό χρόνο τα τεκταινόμενα και να προσαρμόζεται αναλόγως.
- Να μην επιτρέπεται η συζήτηση νομοσχεδίου ανεξαρτήτως του πραγματικού ή φαινομενικού επείγοντος ή τροπολογίας χωρίς τη συνοδεία ΑΣΥΡ.
- Να αυξηθούν και να συστηματοποιηθούν ο συντονισμός και οι έλεγχοι από την Προεδρία της Κυβέρνησης.
- Να δημιουργηθεί η, επί χρόνια, συζητούμενη ομάδα επιτελικών στελεχών που θα στελεχώσουν τις Διευθύνσεις Καλής

⁹ Μεταξύ πολλών μεθοδολογιών για τον υπολογισμό των κινδύνων και των ωφελημάτων κυρίαρχη θέση εξακολουθεί να έχει η «απόφαση Pareto» (Pareto Efficiency) σύμφωνα με την οποία υπάρχει τρόπος βέλτιστης κατανομής πόρων.

Νομοθέτησης στα Υπουργεία, και θα μπορούν να οργανώσουν, εποπτεύσουν και αξιολογήσουν το εγχείρημα λήψης αποφάσεων βάσει ορθολογικών κριτηρίων.

Εάν δεν υπάρξει ταχεία αντιστροφή της κατάστασης, η ΑΣΥΡ κινδυνεύει να μετατραπεί από εργαλείο εξορθολογισμού της νομοθετικής παραγωγής σε μια κενή περιεχομένου γραφειοκρατική άσκηση.

2.3. Η κατάχρηση των εξουσιοδοτήσεων

Η νομοθέτηση μέσω και χάριν της εκτελεστικής εξουσίας, της κυβέρνησης, εξακολουθεί να αποτελεί τον βασικό τρόπο παραγωγής νομοθετικών ρυθμίσεων. Οι εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων ήταν πάντοτε πολλές, αποδεικνύοντας την ανισοβαρή σχέση μεταξύ μιας ισχυρής εκτελεστικής και μιας λυμφατικής νομοθετικής εξουσίας. Το ποσοστό των εξουσιοδοτήσεων για την έκδοση υπουργικών αποφάσεων, κατά την τριακονταετία 1975-2005, έφτασε 63%. Σήμερα, παρατηρείται μια ανησυχητική εξέλιξη η οποία δεν μπορεί να δικαιολογηθεί ούτε λόγω των εκτάκτων συνθηκών που επέβαλε ο κορωνοϊός: Σχεδόν όλοι οι νόμοι του 2020 δίνουν, τουλάχιστον, μία εξουσιοδότηση για Υπουργική Απόφαση και ο μέσος όσος εξουσιοδοτήσεων ανά νόμο αυξήθηκε σημαντικά. Κάθε νόμος του 2020 εξουσιοδοτεί για την έκδοση 35 Υπουργικών Αποφάσεων. Υπογραμμίζουμε ότι το 2020 μόνο 35% των εξουσιοδοτήσεων για Υπουργικές Αποφάσεις (δηλαδή των πράξεων ενεργοποίησης των νόμων) εκδόθηκε εντός 6 μηνών, ποσοστό καλύτερο εκείνου του 2019 (26%) και του 2018 (19%) αλλά, πάντως, χαμηλό.

Οι μη ενεργοποιούμενες εξουσιοδοτήσεις όπως και οι μη εφαρμοζόμενοι νόμοι που παραμένουν, επί μακρόν, αχρησιμοποίητοι ή εφαρμόζονται σε πολύ λίγες περιπτώσεις, παραπέμπουν σε συμβολική νομοθέτηση. Είναι οι περιπτώσεις εργαλειοποίησης του κανόνα δικαίου υπέρ μιας εντύπωσης ελέγχου των κοινωνικών προβλημάτων από τους κρατούντες.

Σ' αυτή την περίπτωση ο νόμος και το κοινοβούλιο γίνονται αγωγοί των βουλήσεων της εκτελεστικής εξουσίας. Δυστυχώς, γι' αυτό το

κρίσιμο θέμα δεν υπάρχει μια συστηματική συζήτηση, πολλώ δε μάλλον, μια πολιτική για τον έλεγχό του.

2.4. Η νομοθέτηση μέσω τροπολογιών

Η δίδυμη πληγή της νομοθέτησης μέσω εξουσιοδοτήσεων είναι η νομοθέτηση μέσω τροπολογιών. Στη χώρα μας, μια αθώα και διευκολυντική της νομοθέτησης διαδικασία, εκείνη, δηλαδή, της κατάθεσης βελτιωτικών τροπολογιών κατά την συζήτηση ενός σχεδίου νόμου στην ολομέλεια, έχει μεταβληθεί σε κερκόπορτα μέσω της οποίας εξυπηρετούνται οι πελατοκράτες πολιτικοί. Παρά την αδιάλειπτη κριτική του φαινομένου από την επιστημονική κοινότητα και παρά τις προγραμματικές δεσμεύσεις όλων των κομμάτων που κυβέρνησαν από την μεταπολίτευση μέχρι σήμερα, ότι θα λάβουν μέτρα για τον περιορισμό της διαλυτικής για την Καλή Νομοθέτηση πρακτικής, η νομοθέτηση μέσω τροπολογιών ζει και βασιλεύει. Μάλιστα, η πρακτική αυτή μετασχηματίζεται δείχνοντας τις ατελείωτες δυνατότητες του πελατειασμού ως παράσιτου στο σώμα της νομοθέτησης. Πώς αλλιώς να ερμηνευθεί το ότι αν και ο αριθμός των τροπολογιών που εισάγονται σε κάθε νομοσχέδιο βαίνει μειούμενος, εντούτοις αυξάνεται, κατά πολύ, ο αριθμός των άρθρων που περιλαμβάνει κάθε τροπολογία;

Το 2020 κάθε τροπολογία που εισήχθη σε σχέδιο νόμου της κυβέρνησης της ΝΔ είχε, κατά μέσο όρο, 13 άρθρα. Επρόκειτο για ολόκληρα νομοσχέδια τα οποία εισάγονταν στο εκάστοτε αρχικό νομοσχέδιο με μειωμένη διαβούλευση, επεξεργασία και χρόνο συζήτησης. Μάλιστα, σχεδόν όλες οι τροπολογίες (93%) είχαν κατατεθεί εκπρόθεσμα, μια πρακτική πέραν του ότι ελέγχεται ως εξόφθαλμα αντισυνταγματική, δεν επιτρέπει στους βουλευτές, ιδίως της αντιπολίτευσης, να μελετήσουν και να τεκμηριώσουν την θετική ή αρνητική τους ψήφο. Δεδομένου, δε, ότι οι τροπολογίες ψηφίζονται στο σύνολό τους και δεν υπάρχει δυνατότητα για τους βουλευτές να υπερψηφίζουν ορισμένα άρθρα τους και να καταψηφίζουν κάποια άλλα, τίθεται ευθέως ζήτημα κακής νομοθέτησης και απαξίωσης της νομοθετικής κοινοβουλευτικής λειτουργίας.

2.5. Η προσθήκη ασχέτων διατάξεων

Η προσθήκη διατάξεων σ' έναν νόμο που δεν έχουν σχέση με το κύριο αντικείμενό του απαγορεύεται ρητώς από το Σύνταγμα (αρθρ. 74 παρα.5): «Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους δεν εισάγεται για συζήτηση. Προσθήκη ή τροπολογία άσχετη με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου δεν εισάγεται για συζήτηση».

Η διάταξη αυτή που αποσκοπεί στην εγγύηση ασφάλειας δικαίου για τους πολίτες της χώρας επαναλαμβάνεται στα ελληνικά Συντάγματα με την προσθήκη ότι «Σε περίπτωση αμφισβήτησης αποφαινεται η Βουλή» (*interna corporis*).

Ίσως να μην υπάρχει άλλη συνταγματική διάταξη που να παραβιάζεται τόσο συστηματικά όσο αυτή. Συγκεκριμένα, κατά την πρώτη τριετία της μεταπολίτευσης (1975-1977), όπου η Βουλή έκανε μια εργώδη προσπάθεια ανασυγκρότησης του μετα-χουντικού κράτους, το ποσοστό των «μη συναφών» διατάξεων (όπως λέγονταν, τότε, οι άσχετες) κυμαινόταν μεταξύ 33 και 40%. Σημειωτέον, ότι ο νομοθέτης της μεταπολίτευσης έδειχνε να έχει μια κάποια αίσθηση της αντισυνταγματικής πρακτικής του: Όταν πρόσθετε κάτι στο νόμο, πέρα από το κύριο αντικείμενό του, το υποδείκνυε στον τίτλο του με τις λέξεις «και άλλες συναφείς διατάξεις». Προσπαθούσε, μ' άλλα λόγια, να τηρήσει, κατά το δυνατόν, την απαγόρευση του Συντάγματος. Σημειωτέον, ότι και από άποψη της ποιότητας των «μη συναφών» ρυθμίσεων εκείνης της εποχής, αυτές ήταν καλύτερες από τις σημερινές, αφού ρύθμιζαν, ιδίως, κανονιστικής φύσεως ζητήματα κι όχι μόνο προσωπικές ή στενά κομματικές απαιτήσεις, όπως συμβαίνει κατά κόρον με τις πρόσφατες διακυβερνήσεις ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ και ΝΔ. Στα χρόνια που ακολούθησαν το επίθετο «συναφείς» άρχισε να αποσύρεται, σταδιακά, από τους τίτλους των νόμων που περιείχαν άσχετες διατάξεις και να εμφανίζεται το «και άλλες *τινές* διατάξεις». Κατά την περίοδο της διακυβέρνησης ΠΑΣΟΚ αρχίζουν να εμφανίζονται οι λεγόμενοι «ετερογενείς» νόμοι, δηλαδή, νόμοι που δεν περιέχουν, πλέον, άσχετες διατάξεις αλλά ολόκληρα άσχετα

αντικείμενα. Αυτό έγινε δυνατό όταν δεν θεωρήθηκε πράξη ευτελισμού του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής ούτε οι «νόμοι-κουρελούδες» ούτε οι νόμοι που δεν έχουν θεματικό αντικείμενο αλλά ολόκληρη δομή, πχ. το Υπουργείο Μεταφορών. Ένας τέτοιος νόμος μπορούσε να περιλαμβάνει από προμήθειες μέχρι θέματα ελέγχου καυσαερίων.

Η γενίκευση της κακής αυτής πρακτικής από τη ΝΔ που ακολούθησε το ΠΑΣΟΚ στη Διακυβέρνηση, οδήγησε σε πλειάδα ετερογενών νόμων με μόνιμο πρόσχημα την έλλειψη χρόνου και την στενότητα του κοινοβουλευτικού έργου.

Παρ' όλον ότι ο νομοθέτης απέδειξε ότι μπορούσε να μηχανευτεί διάφορους τρόπους για την παράκαμψη της απαγόρευσης του Συντάγματος σε σχέση με τις άσχετες διατάξεις κανένας δεν μπορούσε να προβλέψει ότι αυτή η πρακτική θα επεκτεινόταν και πέραν των εθνικών στις κοινοτικές ρυθμίσεις όπως και σ' εκείνες των διεθνών συμφωνιών και συμβάσεων της χώρας.

Η προσθήκη διατάξεων εθνικού ενδιαφέροντος σε διεθνείς συμβάσεις και συμφωνίες άρχισε στην διακυβέρνηση των ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ. Για παράδειγμα, στον ν. 4364/16 που αφορά τη προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην οδηγία 2009/138/ΕΚ για την άσκηση δραστηριοτήτων ασφάλισης και αντασφάλισης, προστέθηκε το άρθρο 279 με το οποίο ρυθμίζεται ο τρόπος καθορισμού του αριθμού των δημοπρατούμενων αδειών παρόχου περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής. Λίγο μετά, στον ν. 4370/16 που διαλαμβάνει την ενσωμάτωση της οδηγίας για το σύστημα εγγύησης καταθέσεων προστέθηκε το άρθρο 70 που αναφέρεται στη στελέχωση και την χρηματοδότηση των hot spots. Και στον αμέσως επόμενο νόμο, τον 4371/16, που περιλαμβάνει την κύρωση του μνημονίου κατανόησης μεταξύ Ελλάδας και Ιορδανίας, προστέθηκε δεύτερο άρθρο που αναφέρεται στα ζητήματα των μη εξυπηρετούμενων δανείων! Σκεφθείτε τον ταλαίπωρο πολίτη που ενδιαφέρεται να δει τι ισχύει για το «κόκκινο» δάνειό του – που να φανταστεί ότι υπάρχει μια ρύθμιση γι' αυτό και στο μνημόνιο συνεργασίας με την Ιορδανία;

Η πρακτική της προσθήκης ασχέτων διατάξεων σε διεθνείς συμφωνίες και συμβάσεις υιοθετήθηκε, ασμένως, από την παρούσα κυβέρνηση της ΝΔ και η κακή αυτή πρακτική συνεχίζεται: Στις 58 κυρώσεις του 2020 παρεισέφρυσαν 20 διατάξεις εθνικού ενδιαφέροντος.

Οι άσχετες διατάξεις που προστίθενται ακόμη και σε διεθνείς συμβάσεις και συμφωνίες, δημιουργούν μια απαράδεκτη «επιχρύσωση» (goldplating).¹⁰ Η αλλοίωση του νεύματος και του γράμματος, ιδίως, των κοινοτικών ρυθμίσεων, αποδοκιμάζεται από την Καλή Νομοθέτηση. Πλην όμως εναπόκειται στα κράτη μέλη να σεβαστούν τους κοινοτικούς κανόνες. Το ίδιο ισχύει και για διεθνείς συμφωνίες και συμβάσεις της χώρας.

Η προσθήκη ασχέτων διατάξεων μπορεί να εκληφθεί ως εμπρόθετη στάση καταρράκωσης της ασφάλειας δικαίου εκ μέρους των πελατοκρατών πολιτικών που κυριαρχούν στα πολιτικά κόμματα. Όσο το δίκαιο εξασθενεί τόσο η δική τους «διαμεσολάβηση» ενισχύεται.

Η αντιμετώπιση του φαινομένου της προσθήκης ασχέτων διατάξεων προϋποθέτει:

- Την εκπόνηση προγραμμάτων και μέτρων πολιτικής από τις κυβερνήσεις που να μπορούν να το αντιμετωπίσουν.
- Την τροποποίηση της παραγράφου 6 του άρθρου 101 ΚτΒ, σύμφωνα με την οποία η απόφαση να εισαχθεί προς συζήτηση και ψήφιση τροπολογία άσχετη με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου πρέπει να λαμβάνεται με αυξημένη πλειοψηφία των 3/5 των παρόντων βουλευτών.
- Την κατοχύρωση της ρητής δυνατότητας του ενός δέκατου του συνολικού αριθμού των βουλευτών να αμφισβητούν τη

10

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/490684/IPO_L-JOIN_ET\(2014\)490684_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/490684/IPO_L-JOIN_ET(2014)490684_EN.pdf)

δυνατότητα εισαγωγής προς συζήτηση και ψήφιση εκπρόθεσμων τροπολογιών.

- Την επεξεργασία προγραμμάτων επικοινωνίας και ευαισθητοποίησης των ΜΜΕ για τα οποία, σήμερα, το θέμα δεν παρουσιάζει κανένα ενδιαφέρον.
- Την επανεξέταση, υπό το πρίσμα των νέων παγκοσμιοποιημένων απειλών και κινδύνων για την Δημοκρατία, των θεσμών ενίσχυσης του κράτους δικαίου, όπως είναι τα συνταγματικά δικαστήρια.

2.6. Διόρθωση ημαρτημένων

Ένα σημαντικό τμήμα των νόμων (35%) που ψηφίστηκαν διορθώνει άλλους νόμους που ψηφίστηκαν το ίδιο ή το προηγούμενο έτος. Η εσωστρέφεια των εθνικών κανόνων δικαίου δεν είναι καινούργιο φαινόμενο. Το ποσοστό των τροποποιητικών νόμων κυμαινόταν, κατά την τριακονταετία 1975-2005, στο 14%. Αυξήθηκε δραματικά κατά την περίοδο των μνημονίων και σήμερα βρίσκεται σε υψηλά επίπεδα. Η προχειρότητα στην νομοθέτηση, η έλλειψη πρόβλεψης και ανίχνευσης του μέλλοντος μαζί με τις ταχύτατες μεταβολές του εξωτερικού περιβάλλοντος οδηγούν σ' αυτό το αποτέλεσμα.

Έχει υποστηριχτεί στη θεωρία και εφαρμοστεί στην κοινοβουλευτική πρακτική ότι το πιο αποτελεσματικό όπλο εναντίον της προχειρότητας και της ελαφρότητας του νομοθέτη είναι ο προγραμματισμός του νομοθετικού έργου. Οι βουλευτές πρέπει να γνωρίζουν, ήδη στην έναρξη μιας κοινοβουλευτικής περιόδου, το πρόγραμμα του νομοθετικού έργου. Αυτό σημαίνει, λαμβάνοντας υπόψη ότι τη νομοθετική πρωτοβουλία και τα σχέδια νόμων ετοιμάζονται από την κυβέρνηση, ότι αυτή η ίδια θα πρέπει να προγραμματίζει το έργο της και οι απρόβλεπτες καταστάσεις που θα προκαλέσουν απρογραμμάτιστες ρυθμίσεις να είναι η εξαίρεση και όχι ο κανόνας.

2.7. Οι «απευθείας αναθέσεις»

Ακόμη χειρότερα, όμως, γίνονται τα πράγματα εάν σ' αυτή την 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 διαφθορά. Και οι δύο μαζί συνιστούν μια θανάσιμη απειλή για το κράτος δικαίου και την Καλή Νομοθέτηση.

Ζήτημα που πρέπει να αντιμετωπιστεί, κατά πρώτη προτεραιότητα, είναι η καταχρηστική χρήση της ρήτρας που λειτουργεί ως παρακαμπτήριο των κανόνων διαφάνειας, ακεραιότητας και λογοδοσίας. Πρόκειται για ολοσχερή παράβαση των αρχών της Καλής Νομοθέτησης ακόμη και των όποιων διαθέσιμων μέσων και μέτρων διαθέτουμε.

Σειρά εκθέσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφέρεται τόσο στην υφιστάμενη κατάσταση όσο και σε υποδείξεις για την 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.

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.

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.

3. Η χωλή 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 υπηρεσιών¹¹, η διαβούλευση μέσω του διαδικτύου, η άμεση διαβούλευση με ομάδες και άτομα που αφορά η ρύθμιση και συνδυασμοί μεταξύ αυτών¹². Η διαβούλευση πρέπει να είναι καλά οργανωμένη για να είναι

¹¹ G. Base, Notice-and-Comment Rulemaking in Comparative Perspective: Some Conceptual and Practical Implications, *Asian Journal of Comparative Law*, Vol. 15, No. 1 (July 2020), pp. 95-125

¹² Better Evaluation Knowledge, *Focus Groups*, <https://www.betterevaluation.org/methods-approaches/methods/focus-groups>

αποτελεσματική. Για τον σκοπό αυτόν δεν πρέπει να διαβουλευόνται 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.

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 συναισθημάτων 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 σαφείς.¹³

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.

Βασικός δείκτης ποιότητας της δημόσιας διαβούλευσης είναι ο αριθμός των νομοθετημάτων που τίθενται σε διαβούλευση και το οποίο παρουσιάζει έντονες μεταβολές από έτος σε έτος. Ξεκινά το

¹³ 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](https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/file.php/KST114/ΥΛΙΚΟ/ΜΑΘΗΜΑΤΟΣ/Υλικό%20Μαθήματος/Η%20ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ%20ΣΤΟ%20OPENGOV%20GR.pdf), τελευταία πρόσβαση 20.02.2026

2014 σε σχετικά υψηλό επίπεδο (73%), υποχωρεί αισθητά την περίοδο 2015–2018, φτάνοντας σε χαμηλά επίπεδα (41%), και στη συνέχεια ακολουθεί μια σταδιακή ανάκαμψη. Η κορύφωση καταγράφεται το 2023, όταν σχεδόν 9 στους 10 νόμους τέθηκαν σε διαβούλευση, ενώ το 2024 σημειώνεται μικρή υποχώρηση, με το ποσοστό να διαμορφώνεται στο 76%, παραμένοντας ωστόσο σαφώς υψηλότερο από τον μέσο όρο της προηγούμενης δεκαετίας. Ο μέσος αριθμός ημερών δημόσιας διαβούλευσης κινείται διαχρονικά σε σχετικά χαμηλά επίπεδα. Το 2014 και το 2015 η διαβούλευση διαρκεί κατά μέσο όρο 10–11 ημέρες, ενώ το 2017 καταγράφεται η υψηλότερη τιμή της περιόδου, με 19 ημέρες. Στα επόμενα χρόνια παρατηρείται μια σχετική σταθεροποίηση γύρω στις 14–15 ημέρες, με μικρές αυξομειώσεις. Το 2023 σημειώνεται εκ νέου πτώση στις 13 ημέρες, ενώ το 2024 ο μέσος όρος επανέρχεται στις 14 ημέρες. Συνολικά, τα στοιχεία δείχνουν ότι, ακόμη και όταν αυξάνεται το ποσοστό των νόμων που τίθενται σε διαβούλευση, η διάρκειά της παραμένει περιορισμένη. Παρόμοια εικόνα προκύπτει και από το ποσοστό των άρθρων που είναι διαθέσιμα για διαβούλευση. Το 2014 περίπου τα δύο τρίτα των άρθρων των νομοσχεδίων τίθενται σε διαβούλευση, με το ποσοστό να αυξάνεται το 2015, αλλά να μειώνεται εκ νέου την περίοδο 2016–2018. Από το 2020 και μετά παρατηρείται σαφέστερη βελτίωση, με κορύφωση το 2023, όταν το 75% των άρθρων είναι διαθέσιμο για δημόσια συζήτηση. Το 2024 σημειώνεται οριακή κάμψη στο 73%, παραμένοντας πάντως σε επίπεδα αισθητά υψηλότερα από εκείνα της πρώτης μισής δεκαετίας. Τέλος, το ποσοστό των νόμων που συνοδεύονται από έκθεση συνεπειών κατά τη δημόσια διαβούλευση αποτυπώνει ίσως πιο καθαρά τις διαρθρωτικές αδυναμίες της προ-κοινοβουλευτικής διαδικασίας. Το 2014 μόλις το 27% των νόμων συνοδεύεται από τέτοια έκθεση, ενώ το 2015 καταγράφεται εξαιρετικά χαμηλή επίδοση, μόλις 7%. Σταδιακά, και με έντονες διακυμάνσεις, παρατηρείται μια ανοδική τάση που κορυφώνεται το 2023, όταν σχεδόν οι μισοί νόμοι (46%) συνοδεύονται από έκθεση συνεπειών. Το 2024, ωστόσο, καταγράφεται εκ νέου υποχώρηση στο 36%, γεγονός που δείχνει ότι, παρά τη βελτίωση σε σχέση με τα πρώτα χρόνια της περιόδου, η συστηματική χρήση τεκμηριωμένων

εκθέσεων συνεπειών παραμένει ασταθής και ανεπαρκώς παγιωμένη στη νομοθετική πρακτική.

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 στην 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 την νομοθέτηση προάγει την διαφάνεια και την ακεραιότητα. Η περιορισμένη προ-κοινοβουλευτική διαβούλευση συναντά την «κάτι-σαν-διαβούλευση» διαδικασία που γίνεται κατά την διάρκεια των κοινοβουλευτικών ακροάσεων, όπου δεκάδες φορείς πρέπει εντός λίγων λεπτών να αναπτύξουν τη θέση τους επί του συζητούμενου νομοσχεδίου. 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.

Προκειμένου να υπάρξει άμεση βελτίωση της ποιότητας της διαβούλευσης μπορούμε να ακολουθήσουμε ορισμένες καλές πρακτικές, όπως οι ακόλουθες:

- Άμεση αλλαγή της πρακτικής και της νομοθεσίας περί των αποφάσεων της διοικήσεως που παρακάμπουν 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.gon που είναι ο κεντρικός κόμβος για τα ενδιαφερόμενα μέρη, στον οποίο μπορούν να υποβάλλουν τα σχόλιά τους. Η ελληνική πύλη open.gon.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 πόλης 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.

4. 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. 4622/19 δεν αποτελεί εξαίρεση.

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 επιβοηθείται η εφαρμογή του κυβερνητικού έργου», ουδέποτε εκχωρήθηκε *de facto* 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 επιχειρήσεων¹⁴ 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 περιεχόμενο 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 περιεχόμενο 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 ολιγορίας για την ενεργοποίηση του μηχανισμού Καλής Νομοθέτησης προκύπτει, αβίαστα, το

¹⁴ Όταν το δημόσιο συμφέρον εξαρτάται από ιδιώτες, <https://consultocracy.vouliwatch.gr/files/consultocracy-report.pdf>

συμπέρασμα της αδυναμίας του μηχανισμού εποπτείας («Γραμματεία της Κυβέρνησης») και συντονισμού, κάτι το οποίο είχε επισημανθεί επ' ευκαιρία άλλων κρίσεων και ελλείψεων συντονισμού.

5. Συστάσεις Πολιτικής

Η Καλή Νομοθέτηση, παρά τις αλλαγές και τα νέα εργαλεία που υιοθετήθηκαν για την βελτίωση της συμβατότητάς της με την κοινωνία και τις ανάγκες της, παραμένει αδύναμη για να αναμετρηθεί με τα δύσκολα, ενδημικά προβλήματα της διακυβέρνησης που στη χώρα μας προκαλούνται από τον πελατειασμό. Γι' αυτό χρειάζεται επίταση των προσπάθειών των μεταρρυθμιστών, ευφάνταστες λύσεις κι έξυπνα εργαλεία που θα ακυρώνουν τον βασικό μας αντίπαλο σε μεγαλύτερες ή μικρότερες μάχες.

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.

Εδώ χρειάζεται προσοχή: Ουδέτερη τεχνολογία δεν υπάρχει. Και, βέβαια, δεν υπάρχει αξιακά ουδέτερη Τεχνητή Νοημοσύνη¹⁵. 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

¹⁵ Η. Ζαργάνη, 2024: «Η τεχνητή νοημοσύνη δεν είναι ούτε αλάνθαστη ούτε ουδέτερη», <https://utopiazone.gr/synentefxeis/i-techniti-noimosyni-den-einai-oute-alanthasti-oute-oudeteri/>

αποτελέσει μια σταθερή πολιτική, ενσωματωμένη στη διαδικασία εκπαίδευσής τους, ένα είδος ΤΝ για την ΤΝ.

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 κράτος¹⁶ και τις πολλαπλές και διαδοχικές κρίσεις και καταστροφές που προκαλούν αντιδημοκρατικές και αυταρχικές πρακτικές.

Η Καλή Νομοθέτηση συμπιέζεται, σήμερα, στη χώρα μας, μεταξύ ενός φορμαλισμού κι ενός προϊόντος αυταρχισμού τροφοδοτούμενου από μια καλπάζουσα αδιαφάνεια, ιδίως σε ό,τι έχει να κάνει με συγκεκριμένες ρυθμιστικές περιοχές 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 τόσο την *ex ante* όσο και την *ex post* αξιολόγηση των ρυθμίσεων, η Καλή Νομοθέτηση μπορεί να συμβάλει στην αντιμετώπιση ορισμένων από τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει το ελληνικό διοικητικό σύστημα, όπως είναι η αναποτελεσματικότητα, η διαφθορά, η έλλειψη ανταγωνισμού, τα κενά επαγγελματισμού και η υπερβολική χρήση μη ανταγωνιστικών διαδικασιών.

¹⁶ Π. Καρκατσούλης, *Η καλή νομοθέτηση ως αντίδοτο στην κρίση της νομοθετικής λειτουργίας*, In-Social (Ινστιτούτο για τη Σοσιαλδημοκρατία), 2022, διαθέσιμο στο <https://in-social.gr/dimosiefseis/i-kali-nomothetisi-os-antidoto-stin-krisi-tis-nomothetikis-leitourgias/>, τελευταία πρόσβαση 15.02.2026.

Μια συστηματική μελέτη και αξιολόγηση των πεπραγμένων της νομοθετικής δραστηριότητας κατά την μεταπολιτευτική περίοδο, συμπεριλαμβανομένης της Καλής Νομοθέτησης, αποκαλύπτει το μείζον πρόβλημα του πολιτικο-διοικητικού συστήματος της Ελλάδας, δηλαδή την αδυναμία εφαρμογής των τεθειμένων κανόνων που εκφράζεται, ιδίως, ως έλλειψη συντονισμού και 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 οργανώσεων 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 και στηρίζονται απ' αυτή. Για παράδειγμα, ένα μέτρο ιδιαίτερα σκληρό αλλά αποτελεσματικό είναι η δημοσιοποίηση των φορέων που δεν προχωρούν σε εφαρμογή των συστάσεων (name and shame). Η δημόσια καταδίκη τους μπορεί να αποδειχτεί ισχυρότερο μέτρο συμμόρφωσης από την επιβολή προστίμων.

Αρωγός 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 αποφάσεις 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.

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.

6. Η θεωρητική στοιχείωση της Καλής Νομοθέτησης

Η πρακτικότητα χωρίς θεωρητική στοιχείωση είναι ένα οικοδόμημα με σαθρά θεμέλια. Παραφράζοντας το γνωστό απόφθεγμα του Gustav Radbruch “Η κοινωνιολογία χωρίς τη νομική είναι τυφλή αλλά και η νομική χωρίς την κοινωνιολογία είναι κενή περιεχομένου»¹⁷ μπορούμε να πούμε ότι η Νομοθέτηση που δεν στηρίζεται και δεν χρησιμοποιεί τις αναλύσεις δημόσιας πολιτικής δεν συνιστά τίποτα περισσότερο από έναν φορμαλισμό αλλά και μόνη η καταγραφή των κοινωνικών δεδομένων χωρίς την αξιολογική ιεράρχηση και ταξινόμησή τους αναιρεί την πεμπουσία του κράτους δικαίου.

Τούτων δοθέντων ο συνδυασμός της πραγματικότητας και της κανονιστικής της αποτύπωσης μπορεί να επιτευχθεί μέσω:

- Της ορθολογικής νομο-παραγωγικής διαδικασίας: Η νομοθέτηση πρέπει να κατανοείται και αντιμετωπίζεται ως ένας κύκλος δημόσιας πολιτικής (policy cycle), που περιλαμβάνει την ex-ante αξιολόγηση της ρύθμισης, την εφαρμογή και την ex-post αξιολόγησή της. Δεν νοείται να υπάρχει μόνο η εκ των προτέρων αξιολόγηση, δηλαδή, η ΑΣΥΡ και να μην υπάρχει η επιγενόμενη.

¹⁷ G. Radbruch, Die Natur der Sache als juristische Denkform, https://www.jura.uni-frankfurt.de/64276214/text9b_radbruch.pdf

Σε μια τέτοια περίπτωση, δεν υφίσταται μια ολοκληρωμένη πολιτική Καλής Νομοθέτησης.

- Απαιτείται η τεκμηρίωση των εκάστοτε διατυπωνόμενων ισχυρισμών, δηλαδή η ποιοτική και ποσοτική αποτύπωση των θετικών και αρνητικών επιπτώσεων (evidence-based policy) και η απομείωση του ιδεολογικού φόρτου των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων. Για τον λόγο αυτόν, χρειάζεται η πρόσθετη ανάλυση του κοινωνικού αποτυπώματος ενός νόμου. Εδώ, οι κοινωνιολογικές προσεγγίσεις του δικαίου μπορούν να εισφέρουν πολλή και σημαντική γνώση¹⁸.
- Συνιστάται η συστημική προσέγγιση της Καλής Νομοθέτησης η οποία δεν εστιάζει μόνο στο κείμενο του νόμου, αλλά στην αλληλεπίδραση του με τα λοιπά κοινωνικά υποσυστήματα.

Για την αποκάλυψη των διαστάσεων ενός σχεδίου νόμου ή μιας ψηφισμένης ρύθμισης είναι σημαντικό να μπορεί ο ερευνητής να βλέπει τις συνάφειες των νοημάτων και των επικοινωνιών κι όχι μόνον τα άτομα ή τις ομάδες που ωφελούνται ή βλάπτονται απ' αυτόν.

Ιδιαίτερα χρήσιμες είναι οι αναλύσεις του λεγόμενου «αναστοχαστικού δικαίου» που συνδέει την επιστήμη του δικαίου με την οικονομία και την κοινωνιολογία. Σύμφωνα με τους υποστηρικτές του¹⁹ τα κρισιακά φαινόμενα του δικαίου (πολυνομία, κακονομία, εκνομίκευση) συνιστούν μια διαδικασία μέσω της οποίας το επεμβατικό κράτος δημιουργεί έναν τύπο δικαίου που έχει ως σκοπό τη χειραγώγηση αντί της ισορροπίας ανάπτυξης των κοινωνικών υποσυστημάτων.

- Η χαρτογράφηση των υποκειμένων των αλλαγών είναι απολύτως σημαντική, εννοούμενη, όμως, ως μια διαδικασία συνεξέλιξης με το περιβάλλον του συστήματος που είναι υπό διαρκή διερεύνηση. Δεν μπορεί να υπάρξει κανένα βιώσιμο σχέδιο

¹⁸ Π. Καρκατσούλης, 2011, Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση, σελ. 90επ.

¹⁹ G. Teubner / H. Willke, 1989, Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht, G. Teubner, 1989, Recht als autopoietisches System

Καλής Νομοθέτησης χωρίς την λεπτομερή γνώση του περιβάλλοντος εντός του οποίου θα κινηθεί και θα λειτουργήσει. Ο ιδιωτικός τομέας και η κοινωνία πολιτών συνιστούν εκ των ουκ άνευ τμήματα του περιβάλλοντός της. Αυτό σημαίνει ότι επηρεάζουν και διαδρούν με το πολιτικο-διοικητικό σύστημα αλλά δεν το υποκαθιστούν ούτε, πολλώ μάλλον, το χειραγωγούν. Ο επιστήμονας, ο ερευνητής «παρατηρεί» και βλέπει εκείνα δια των οποίων θα δουν και εκείνοι που θα ενσωματώσουν τις παρατηρήσεις του. Η διαδικασία αυτή δεν συντελείται *uno actu*, οικοδομείται με συνεχή προσπάθεια, ανασχεδιασμό και διαρκή διάδραση.

Ατυχώς, στη χώρα μας η υστέρηση της κοινωνικής έρευνας επηρεάζει και την ανάπτυξη των θεσμών, της νομοθέτησης και του κράτους δικαίου.

Η μελέτη της Νομοθέτησης εξακολουθεί να βρίσκεται στα σπάργανα. Τριάντα τρία χρόνια μετά την έκδοση της «Νομοθέτησης ως επιστήμης» του πρώτης μονογραφίας στην Ελλάδα για τη Νομοθέτηση²⁰, η παγκοσμιοποίηση επέτεινε τις επεξεργασίες αλλά και τα προβλήματα, την κοινωνική διαφοροποίηση αλλά και τις ανισότητες. Δημιουργήθηκαν ισχυρά δίκτυα και η τεχνολογική πρόοδος επίσπευσε και κατέστησε εφικτές λύσεις που βοηθούν στην βελτίωση της ποιότητας της Νομοθέτησης. Εν κατακλείδι, τα εργαλεία για την ανάπτυξης μιας στιβαρής πολιτικής για την Καλή Νομοθέτηση είναι διαθέσιμα.

Πρέπει, όμως, να επιταχύνουμε και να επισπεύσουμε για να προλάβουμε. Η θεσμική και διοικητική μας καχεξία δεν είναι συμβατή με τις ραγδαίες τεχνολογικές, γεωστρατηγικές και κοινωνικές εξελίξεις στις οποίες η χώρα μας προσπαθεί να μην υστερεί. Οι καιροί ου μενετοί.

²⁰ Π. Καρκατσούλης, Η Νομοθέτηση ως επιστήμη, <https://www.epoliteia.gr/e-books/2023/09/07/h-nomothetisi-ws-epistimi/>

Αθανάσιος Χουλιάρης*: Η Αντεγκληματική Πολιτική ως αναγκαίο πλαίσιο για την Καλή Νομοθέτηση

I. Εισαγωγή: η ιδιαιτερότητα της ποινικής νομοθέτησης

Το ποινικό δίκαιο γίνεται αντιληπτό ως εκείνος ο κλάδος του δημοσίου δικαίου που ρυθμίζει το πλέον συγκρουσιακό κομμάτι της σχέσης κράτους – ατόμου, αφού προσδιορίζει πότε, πώς και σε ποιο βαθμό το πρώτο νομιμοποιείται να εξαναγκάσει το δεύτερο σε συμμόρφωση, προσβάλλοντας θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες του¹. Είναι για αυτό το λόγο που το ποινικό δίκαιο, ως τυποποίηση του ποινικού φαινομένου, ρυθμίζει την άσκηση της ποινικής εξουσίας σε όλες τις πτυχές της, αποτελώντας την πιο κυρίαρχη και την πιο σαφή πράξη κρατικής εξουσίας², αναγόμενο τελικά σε ειδοποιό στοιχείο του (νομικού) πολιτισμού ενός κράτους³.

Υπό αυτά τα δεδομένα, καθίσταται πρόδηλο ότι η ποινική νομοθέτηση βρίσκεται στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας, η οποία διαθέτει το μονοπώλιο της νόμιμης βίας, ενώ η μορφή, η ένταση και η έκταση που λαμβάνει η τελευταία προσφέρουν έναν αξιόπιστο οδηγό για την ποιοτική αξιολόγηση της πρώτης και τελικά την ταξινόμησή της ως αυταρχικής ή δημοκρατικής, λαϊκής ή αντιλαϊκής, εκσυγχρονιστικής ή αναχρονιστικής, κ.λπ. Τουτό διότι η πρωτογενής εγκληματοποίηση, δηλαδή η γενική και αόριστη περιγραφή των συμπεριφορών που η εκδήλωσή τους επαπειλείται

* Επίκ. Καθηγητής Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Λευκωσίας, UNIC Athens, 16777, Αθήνα, Ελλάδα (chouliaras.a@unic.ac.cy).

¹ J.C. Carbonell Mateu, *Derecho penal: concepto y principios constitucionales*, Valencia: Tirant lo blanch, 1999, σ. 29, 32. M. Thorburn, "Criminal Law as Public Law", στο: R.A. Duff & S.P. Green (eds.), *Philosophical Foundations of Criminal Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, σ. 21-43.

² Γ.Α. Μαγκάκης, *Ποινικό Δίκαιο. Διάγραμμα Γενικού Μέρους*, γ' έκδ. βελτιωμένη, 1984, Αθήνα: Παπαζήσης, σ. 21.

³ Ι. Μανωλεδάκης, *Δίκαιο & Ιδεολογία*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2011, σ. 170.

με την επιβολή κάποιας ποινικής κύρωσης, δεν φωτίζει μόνο τις αξιακές προτεραιότητες μιας κοινωνίας (τουλάχιστον σε δεοντικό επίπεδο), αλλά κυρίως τον τρόπο που το κράτος επιλέγει να διευθετήσει οποιαδήποτε αμφισβήτησή τους εν τοις πράγμασι (σε οντολογικό επίπεδο). Έτσι, μπορεί η κοινωνική απαξία μιας συμπεριφοράς να προσφέρει την αναγκαία συνθήκη για την αναγωγή της σε έγκλημα, κάτι που όμως με κανένα τρόπο δεν ισοδυναμεί τελικά και με ικανή συνθήκη, καθώς θα πρέπει κάθε φορά να διαπιστώνεται ότι συντρέχει και μια σειρά επιπλέον προϋποθέσεων προς τούτο και δη η τήρηση όλων των επιμέρους αρχών που απορρέουν αλλά και συνθέτουν τη γενική συνταγματική αρχή του κράτους δικαίου, αναπόσπαστο στοιχείο της οποίας έχει πλέον κατά γενική ομολογία καταστεί και η επιταγή για «καλή νομοθέτηση»⁴. Στο βαθμό που γίνεται δεκτό ότι η τελευταία δεν περιορίζεται στην αυτονόητη αξίωση τήρησης της νομιμότητας αλλά και στην επίτευξή της μέγιστης αποτελεσματικότητας⁵, ζητούμενο αποτελεί όχι μόνο η τήρηση κάποιων γενικών και αφηρημένων αρχών, αλλά και ο βαθμός στον οποίο η εκάστοτε νομοθετική πρωτοβουλία συνδέεται με τα εμπειρικά δεδομένα της κοινωνικής πραγματικότητας που στοχεύει να ρυθμίσει κανονιστικά, αντανakλώντας τελικά πραγματικές ανάγκες του κοινωνικού σώματος, κι όχι επίπλαστες που ερείδονται αποκλειστικά σε ορισμένη κυβερνητική ρητορεία.

Ο σκοπός του κεφαλαίου συνίσταται στην ανάδειξη της ιδιαιτερότητας που χαρακτηρίζει την ποινική νομοθέτηση, η οποία γίνεται αντιληπτή πρωτίστως ως πολιτική διαδικασία, η οποία οφείλει να βασίζεται στο συνδυασμό των βασικών αρχών του

⁴ Π. Μαντζούφας, «Η Καλή Νομοθέτηση ως Εγγύηση του Κράτους Δικαίου», στον παρόντα τόμο. Και αναλυτικά Π. Μαντζούφας, *Καλή Νομοθέτηση και κράτος δικαίου, πολυνομία, κακονομία και μη εφαρμογή των νόμων*, Αθήνα: Ευρασία, 2018. Π. Καρκατσούλης, *Η νομοθέτηση ως επιστήμη*, Αθήνα: Αντ. Σάκκουλας, 1990.

⁵ Αντιστοίχως επιτάσσεται ότι αφενός «το νομοθετικό κείμενο οφείλει να είναι σύμφωνο προς το σύνολο των κανόνων δικαίου υπερνομοθετικής ισχύος» αλλά και αφετέρου ότι «ως αποτελεσματική νομοθεσία ορίζεται αυτή που έχει τη μεγαλύτερη δυνατότητα επίτευξης των επιθυμητών αποτελεσμάτων ρυθμιστικής διακυβέρνησης», Προεδρία της Κυβέρνησης, *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας*, Αθήνα, 2020 (ΑΔΑ: 60Π46ΜΓΨ7-ΡΕΗ), σ. 10.

νομιμοποιημένου ποινικού δικαίου με εκείνων της καλής νομοθέτησης αλλά και να αρθρώνεται ως μέρος μιας ευρύτερης συνεκτικής και ορθολογικής Αντεγκληματικής Πολιτικής.

II. Βασικές αρχές του νομιμοποιημένου ποινικού δικαίου

Η οριοθέτηση της εξουσίας του ποινικού νομοθέτη κατά την κατασκευή του ποινικού φαινομένου επιτυγχάνεται μέσω της τήρησης μιας σειράς θέσεων, που σήμερα πλέον δομούν το corpus των βασικών αρχών του νομιμοποιημένου ποινικού δικαίου. Πρόκειται ουσιαστικά για θέσεις-αρχές που, αν και η πρωτόλεια διατύπωσή τους εντοπίζεται ήδη στην αρχαία ελληνική γραμματεία⁶, συστηματοποιήθηκαν στο πλαίσιο του πνευματικού κινήματος του Διαφωτισμού⁷, κατά τη διάρκεια του οποίου έλαβε χώρα η ριζική αναδιάρθρωση και νομιμοποίηση της ποινικής εξουσίας στη σύγχρονη μορφή της. Οι αρχικές βασικές θέσεις εμπλουτίστηκαν έτι περαιτέρω με νέες, οι οποίες αναδύθηκαν ως συνέπεια του μπολιάσματος της φιλελεύθερης ιδεολογίας με το δημοκρατικό ιδεώδες και το κοινωνικό πρόταγμα⁸, ενώ πλέον στο σύνολό τους βρίσκουν συνταγματικό έρεισμα, ακόμα κι αν δεν κατοχυρώνονται αυτοτελώς στο Σύνταγμα⁹.

⁶ G.F. Fletcher, *The Grammar of Criminal Law*, ό.π., σ. 9επ.

⁷ Δ. Κιούπης, «Η επίδραση του διαφωτισμού στο Ποινικό Δίκαιο», *ΠοινΧρ*, 2001 (ΝΑ), σ. 577-584.

⁸ S. Mir Puig, *Introducción a las bases del Derecho Penal. Concepto y método*, 2a edn. reimpresión, Buenos Aires: Editorial B de f, 2003, σ. 125επ.

⁹ Έτσι, αρκεί να αναφερθεί ενδεικτικά ότι η αρχή της νομιμότητας των εγκλημάτων και των ποινών (άρθρο 1 ΠΚ) κατοχυρώνεται ρητά και στο άρθρο 7§1 Συντάγματος, ενώ η αρχή της ενοχής (άρθρο 26 ΠΚ), η οποία δεν απαιτεί απλώς τη συνδρομή δόλου ή αμέλειας αλλά και αποκλείει τη θέσπιση αντικειμενικής ποινικής ευθύνης, αν και μη αυτοτελώς συνταγματικά κατοχυρωμένη, βρίσκει τελικά συνταγματικό έρεισμα στη συνδυαστική ερμηνεία της αρχής σεβασμού και προστασίας της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2§1 Συντάγματος), της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (άρθρο 5§1 Συντάγματος) και της γενικής αρχής του κράτους δικαίου (άρθρο 25§1 Συντάγματος). Βλ. σχετική ανάλυση για το αν οι γενικές αρχές του ποινικού δικαίου χρειάζονται και συνταγματική κατοχύρωση και τι σημαίνει κάτι τέτοιο σε συγκριτικό επίπεδο σε: M.R. Dubber and T. Hörmle, *Criminal Law. A Comparative Approach*, ό.π., σ. 103-119. Πρβλ. και Κ. Κωνσταντινίδης, *Ποινικό Δίκαιο και Ανθρώπινη Αξιοπρέπεια*, ό.π., σ. 27επ. Α. Χαραλαμπίδης, «Σύνταγμα και Ποινικό Δίκαιο», στο: Α. Χαραλαμπίδης, *Μελέτες Ποινικού Δικαίου*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1999, σ. 365επ.

Προφανώς οι σχετικές αρχές έχουν τύχει ευρύτατης θεωρητικής ανάπτυξης σε εγχειρίδια ποινικού δικαίου¹⁰, σε ερμηνείες του Ποινικού Κώδικα¹¹, σε μονογραφίες¹² αλλά και σε άρθρα¹³, κάτι που λειτουργεί προς επίρρωση της θεμελιακής σημασίας τους στην κατασκευή, ερμηνεία και εφαρμογή του ποινικού φαινομένου. Εδώ θα περιοριστούμε στην απλή αναφορά τους και στη συνέχεια στη σύνδεσή τους με τις αρχές καλής νομοθέτησης, που αντιστοίχως μπορούν να γίνουν αντιληπτές ως οι ουσιαστικές και η διαδικαστικές προϋποθέσεις της νομιμοποιημένης ποινικής καταστολής στο συνταγματικό δημοκρατικό και κοινωνικό κράτους δικαίου¹⁴. Επιπλέον, η αναφορά περιορίζεται στον τρόπο που αποτυπώθηκαν οι σχετικές αρχές στο Σχέδιο Ποινικού Κώδικα της Επιτροπής Μανωλεδάκη αλλά τελικά και στο Σχέδιο Νόμου «Κύρωση του Ποινικού Κώδικα» που εγκρίθηκε με το Ν. 4619/2019, τα οποία άλλωστε είναι και τα δυο Σχέδια που έχουν δημοσιευτεί. Οι παραπάνω αναφορές έχουν ιδιαίτερη αξία γιατί προέρχονται από νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, στη σύνθεση των οποίων

¹⁰ Ενδεικτικά: Ν. Ανδρουλάκης, *Ποινικό Δίκαιο. Γενικό Μέρος*, Αθήνα: "Δίκαιο & Οικονομία" – Π.Ν. Σάκκουλας, 2^η έκδοση, 2006, σ. 93επ. (για την αρχή της νομιμότητας). Α. Χαραλαμπίδης, *Ποινικό Δίκαιο. Γενικό Μέρος. Τόμος Ι. Το Έγκλημα*, Αθήνα: "Δίκαιο & Οικονομία" – Π. Ν. Σάκκουλας, 2021, σ.102επ. (για την αρχή της νομιμότητας).

¹¹ Ενδεικτικά: Γ.-Α. Μαγκάκης, «Άρθρο 1. Καμία ποινή χωρίς νόμο», στο: Δ. Σπινέλλης (επιμ.), *Συστηματική Ερμηνεία του Ποινικού Κώδικα [Άρθρα 1-133]*, Αθήνα: "Δίκαιο & Οικονομία" – Π. Ν. Σάκκουλας, 2005, σ. 9επ. (για την αρχή της νομιμότητας).

¹² Ι. Μανωλεδάκης, *Η σχετικότητα της ποινικής προστασίας*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1980. Δ. Κιούπης, *Ελευθερία της βούλησης και καταλογισμός σε ενοχή*, Αθήνα: Ευρασία, 2023.

¹³ Ενδεικτικά: Γ.-Α. Μαγκάκης, «Η σημασία της αρχής της επείκειας για το νομικό μας πολιτισμό», *ΠοινΛογ*, 2004, σ. 509-512. Α. Τζαννετής, «Ζητήματα εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας σε διεθνή κείμενα. Το παράδειγμα της ΕΣΔΑ και του Καταστατικού του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου», *ΠοινΧρ*, 2006, σ. 201-211. Ι. Μανωλεδάκης, «Τα όρια της ποινικής καταστολής σ' ένα φιλελεύθερο σύστημα ποινικού δικαίου», στο: Ι. Μανωλεδάκης, *Διάλογος με τον (ποινικό) νομοθέτη*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1995, σ. 13-30.

¹⁴ Παρατηρείται σχετικώς ότι η αξιολόγηση ενός νομοθετήματος έχει τρία διαφορετικά επίπεδα αξιολόγησης: i) των δικαιοκρατικών επιλογών του νομοθέτη, ii) της συμφωνίας του με τις αρχές καλής νομοθέτησης και iii) του σεβασμού των βασικών δικαιικών αρχών. Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, «Βασικές αρχές του κράτους δικαίου, ο νέος Ποινικός Κώδικας και οι τροποποιήσεις του», *ΠοινΧρ*, 2020 (Ο), σ. 161.

συμμετείχαν θεωρητικοί και εφαρμοστές του ποινικού δικαίου και δη καθηγητές, δικαστές και δικηγόροι, οι οποίοι, χωρίς φυσικά να υποκαθιστούν τον ποινικό νομοθέτη, διατύπωσαν ευσύννοπτα στις αιτιολογικές εκθέσεις που συνοδεύουν τα σχετικά Σχέδια τις επιστημονικές τους απόψεις στην κατεύθυνση του καλύτερου δυνατού αποτελέσματος, το οποίο προφανώς παραμένει προϊόν ευρύτερης συναίνεσης.

Έτσι, στο Σχέδιο Ποινικού Κώδικα της Επιτροπής Μανωλεδάκη, ενσωματώθηκαν ως βασικές αρχές του οι εξής: α) η αρχή ότι το ποινικό δίκαιο πρέπει να είναι προσανατολισμένο στην πράξη κι όχι στο φρόνημα του ατόμου, κάτι που υπέδειξε την ανάγκη διαγραφής όλων εκείνων των στοιχείων και θεσμών που εισάγουν ρωγμές σε ένα σύστημα αντικειμενικού αδίκου (π.χ. επικινδυνότητα, απρόσφορη απόπειρα, κ.λπ.), β) η αρχή της νομιμότητας, που επιτάσσει τη σαφή και εύληπτη περιγραφή του νόμου, με αποτέλεσμα να αναδιατυπωθούν διατάξεις για την απόπειρα, τη συναυτουργία και των κυρωτικών κανόνων του ειδικού μέρους, γ) η αρχή ότι το ποινικό δίκαιο πρέπει να αποτυπώνει τις αξίες της σύγχρονης κοινωνίας, ανταποκρινόμενο κατ' ουσία σε αυτές, κάτι που οδήγησε σε απεγκληματοποιήσεις (π.χ. εγκλημάτων που ανταποκρίνονται σε άλλες εποχές, όπως η απατηλή επίτευξη συνουσίας, το εμπόριο δούλων, κ.λπ.), νέες εγκληματοποιήσεις (π.χ. νέα κεφάλαια με εγκλήματα κατά του περιβάλλοντος και των πληροφορικών συστημάτων) αλλά και αναμορφώσεις υφιστάμενων διατάξεων (π.χ. στα εγκλήματα κατά των συγκοινωνιών, του νομίματος, κ.λπ.), δ) η αρχή της επικουρικότητας του ποινικού δικαίου, που επιτάσσει την ποινική προστασία των πιο σημαντικών αγαθών μιας κοινωνίας, υπό τον επιπλέον όρο ότι δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν επαρκώς με άλλα ηπιότερα μέσα, κάτι που οδήγησε στην αφαίρεση από την έννοια του εγκλήματος όλων των πταισμάτων αλλά και εγκλημάτων που δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες μιας δημοκρατικής κοινωνίας (σχετιζόμενες με την προστασία της πολιτειακής εξουσίας και της δημόσιας τάξης), ε) η αρχή της αναλογικότητας, που επέφερε μια σειρά από αλλαγές στην ποινική αντιμετώπιση διαφόρων θεσμών (π.χ. η παράλειψη εμφανίζει

μικρότερη απαξία από την πράξη, κάτι που πρέπει να αντανακλάται και στην επαπειλούμενη ποινή, η απόπειρα δεν μπορεί να τιμωρείται με πλήρη ποινή, η συμμετοχή δεν οδηγεί υποχρεωτικά στην ίδια ποινή με την αυτουργία, πρόβλεψη νέων λόγων δικαστικής άφεσης της ποινής, κ.λπ.), στ) η αρχή της ενοχής, η διασφάλιση της οποίας οδήγησε σε αναγνώριση νέων λόγων άρσης του καταλογισμού (π.χ. το τραγικό ηθικό δίλημμα) αλλά και απάλειψης στοιχείων που τη σχετικοποιούν (π.χ. θεσμός της υποτροπής, η κατά συνήθεια τέλεση ενός εγκλήματος), και ζ) η αρχή της εσωτερικής συνοχής, που υποδεικνύει την ιεράρχηση των επαπειλούμενων ποινών με γνώμονα τη βαρύτητα της πράξης και τη διαμόρφωση ενός συνεκτικού συστήματος ποινικών κυρώσεων, στο οποίο δεν έχουν θέση οι ανελαστικές και ιδιαίτερα μακροχρόνιες ποινές, η έκτιση των βραχυχρόνιων ποινών, ακόμα και για όσους έχουν προηγούμενες καταδίκες, αλλά και ο θεσμός της μετατροπής των ποινών σε χρήμα¹⁵.

Από την άλλη πλευρά η Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου «Κύρωση του Ποινικού Κώδικα» (ήδη Ν. 4619/2019) αποτύπωσε τις βασικές αρχές που το διέπουν ως εξής¹⁶: α) η αρχή της νομιμότητας του εγκλήματος και της ποινής (άρθρο 7§1 Σ και άρθρα 1 και 2 ΠΚ), β) ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου (άρθρα 2§1 και 7 Σ., βλ. επίσης το άρθρο 239Α ΠΚ και τα κεφάλαια για την προστασία της ελευθερίας, της αξιοπρέπειας και του ιδιωτικού απορρήτου, γ) η αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25§1 εδ. 4 Σ), δ) η αρχή της ενοχής (άρθρα 2§1 και 7§1 Σ), ε) η δημοκρατική αρχή, την οποία εγγυώνται η αρχή της νομιμότητας και οι διατάξεις του Ειδικού Μέρους για την προστασία του δημοκρατικού πολιτεύματος, στ) η φιλελεύθερη αρχή ή αρχή της προσωπικής αυτονομίας, εξειδικευόμενη σε αντίστοιχα κεφάλαια του Ειδικού Μέρους, ζ) η αρχή της ισότητας,

¹⁵ Ε. Συμεωνίδου-Καστανίδου, «Η ανάγκη ενός νέου ΠΚ: οι σύγχρονες προκλήσεις και οι βασικές προτάσεις της επιτροπής Μανωλεδάκη» και Εταιρία Νομικών Βορείου Ελλάδος, «Παρουσίαση των Επιμέρους Ρυθμίσεων», αμφότερα στο: Εταιρία Νομικών Βορείου Ελλάδος, *Το σχέδιο Ποινικού Κώδικα της Επιτροπής Μανωλεδάκη. Διέξοδος (;) στα προβλήματα της ποινικής δικαιοσύνης*, Αθήνα-Θεσσαλονίκης: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2013, σ. 21-27 και σ. 265-267.

¹⁶ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση Ποινικού Κώδικα», σ. 2-4.

η οποία εκτός από ισότητα «ενώπιον του νόμου» και «εντός του νόμου» κατοχυρώνεται και ως αναλογική ισότητα (άρθρο 4 Σ), η) η αρχή του κοινωνικού κράτους, που εμπνέει ρυθμίσεις για την προστασία της οικογένειας, της παιδικής ηλικίας και της συνδικαλιστικής ελευθερίας, θ) η αρχή της επείκειας, συνδεδεμένη με το θεσμό της δικαστικής άφεσης της ποινικής και το αξίωμα *in dubio pro mitiore*, ι) η αρχή της επικουρικότητας του ποινικού δικαίου, και ια) η αρχή του κράτους δικαίου, η οποία συνδέει συνδέει διαλεκτικά και αδιαίρετα την προσωπική ελευθερία και την κοινωνική δικαιοσύνη¹⁷.

Αξίζει να αναφερθεί ότι οι ως άνω αρχές λειτουργούν σε τρεις διαφορετικές στιγμές: αρχικά, κατά τη θέσπιση των ποινικών νόμων, ως κατευθυντήριες αρχές για τη νομοθετική εξουσία, στη συνέχεια, κατά την εφαρμογή του ποινικού νόμου, ως επιταγές προς τη δικαστική εξουσία και τέλος, κατά την εκτέλεση των ποινών, ως περιορισμοί προς την εκτελεστική εξουσία και δη το σωφρονιστικό σύστημα¹⁸. Ωστόσο παρατηρείται ότι οι παραπάνω αρχές λειτουργούν κυρίως αρνητικά, κάτι που έχει ξεχωριστή αξία ειδικά κατά το πρώτο στάδιο της κατασκευής του ποινικού φαινομένου, δηλ. τυποποίησης των νόμων, απαγορεύοντας π.χ. στο νομοθέτη να θεσπίζει αόριστους ή αναδρομικούς νόμους ή νόμους που τιμωρούν το φρόνημα, χωρίς ταυτόχρονα να προσδιορίζουν και θετικά το δυννητικό αντικείμενο της ποινικής προστασίας, με αποτέλεσμα να δημιουργείται η εντύπωση ότι ο νομοθέτης μπορεί ουσιαστικά να αναγάγει οποιαδήποτε συμπεριφορά σε έγκλημα. Ωστόσο, τείνει να καταστεί πλέον κοινός τόπος ότι το Σύνταγμα και τα διεθνή κείμενα

¹⁷ Παρατηρείται μια διάσταση μεταξύ των έντεκα βασικών αρχών που αναφέρονται στην Αιτιολογική Έκθεση και των μόλις δύο που κατοχυρώνονται στο Πρώτο Κεφάλαιο του ΠΚ: αρχή νομιμότητας (άρθρο 1) και αναδρομικής ισχύς του ηπιότερου νόμου (άρθρο 2). Προφανώς κάτι τέτοιο δεν απομειώνει την αξία των υπόλοιπων εννέα αρχών αλλά ούτε προεξοφλεί τυχόν απόκλιση από αυτές, αν και παρατηρείται ότι θα μπορούσαν κατ' ελάχιστον να συμπεριληφθούν και οι αρχές της ενοχής, της αναλογικότητας και του προσδιορισμού του αντικειμένου της ποινικής καταστολής. Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, «Βασικές αρχές του κράτους δικαίου, ο νέος Ποινικός Κώδικας και οι τροποποιήσεις του», ό.π., σ. 163-164.

¹⁸ S. Mir Puig, *Introducción a las bases del Derecho Penal. Concepto y método*, ό.π., σ. 134.

αντίστοιχης περιωπής, αν και δεν διαθέτουν κάποιο συγκεκριμένο κανόνα που να καθοδηγεί το νομοθέτη ως προς την επιλογή των συμπεριφορών που μπορούν να αναχθούν σε εγκλήματα (διαδικασία εγκληματοποίησης), παρέχουν σχετικές ενδείξεις με τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται από αυτά, τα οποία μπορούν να αποτελέσουν και το μοναδικό αντικείμενο ποινικής προστασίας, πάντα με τρόπο σχετικό, ελλειπτικό και αναλογικό¹⁹. Περαιτέρω περιορισμοί σε αυτό το σημείο απορρέουν από την επιταγή σεβασμού της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας και των επιμέρους κριτηρίων που τη συνοδεύουν (προσφορότητα, αναγκαιότητα και εν στενή έννοια αναλογικότητα), γεγονός που αναδεικνύει τη σημασία που έχει προσλάβει πλέον η εν λόγω αρχή και στο πεδίο του ποινικού φαινομένου²⁰. Υπό αυτή την έννοια, η θεωρία περί εννόμου αγαθού (*Rechtsgut theorie*)²¹, που υιοθετείται στο ηπειρωτικό σύστημα δικαίου, αλλά και η συναγόμενη αρχή ότι το ποινικό δίκαιο αποτελεί το έσχατο μέσο (*ultima ratio*) στην αντιμετώπιση κάποιου ζητήματος, αποτελούν κατευθυντήριες αρχές κατά τη διαδικασία εγκληματοποίησης, αν κι όχι πράγματι ένα συνταγματικό περιορισμό²². Σε κάθε περίπτωση οι παραπάνω αρχές, ακόμα κι αν δεν αποκλείουν τη δυνατότητα του ποινικού νομοθέτη να προβεί σε υπερβολικές ή αυθαίρετες εγκληματοποιήσεις ή ποινικοποιήσεις, προσφέρουν τα κατάλληλα

¹⁹ J.L. Díez Ripollés, *La racionalidad de las leyes penales. Práctica y teoría*, Madrid: Trotta, 2003, σ. 135-136.

²⁰ Για την κεντρική σημασία της αρχής τόσο στο ουσιαστικό ποινικό δίκαιο όσο και στον τρόπο λειτουργίας της ποινικής δικαιοσύνης εν γένει, βλ. E. Billis, N. Knust and J.P. Roi, "The Typology of Proportionality", στο: E. Billis, N. Knust and J.P. Roi (eds.), *Proportionality in Crime Control and Criminal Justice*, Oxford et al: Hart Publishing, 2021, σ. 3-28. Το θεμελιώδη ρόλο της αρχής στην ποινική νομοθέτηση αναγνωρίζει και ο Ν. Ανδρουλάκης, «Η ποινική νομοθέτηση και κάποια τρέχοντα προβλήματα της», *ΠοινΧρ*, 2015, σ. 563.

²¹ Βλ. ενδεικτικά μεταξύ άλλων: I. Μανωλεδακής, *Το έννομο αγαθό ως βασική έννοια του Ποινικού Δικαίου*, Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1998.

²² Βλ. σχετικά: M.R. Dubber and T. Hörnle, *Criminal Law. A Comparative Approach*, ό.π., σ. 113-141. Στο κοινοδικαϊκό σύστημα δικαίου αντίστοιχη είναι η λειτουργία της αρχής της βλάβης (*harm principle*). J. Feinberg, *Harm to Others – The Moral Limits of the Criminal Law*, New York: Oxford University Press, 1984. Για μια συγκριτική εξέταση των ως άνω αρχών: N. Peršak, *Criminalising Harmful Conduct. The Harm Principle, its Limits and Continental Counterparts*, Springer, 2007.

εργαλεία τόσο στα δικαστήρια, μέσω του ελέγχου συνταγματικότητας που ασκούν, όσο κυρίως στην επιστήμη, μέσω της κριτικής ανάλυσης των εκάστοτε νομοθετικών επιλογών αλλά και της σχετικής στάσης ή αδράνειας των δικαστηρίων απέναντί τους, να στηλιτεύσουν τα κακώς κείμενα. Και τούτο διότι είναι φυσικά η επιστήμη που επεξεργάζεται και προτείνει μοντέλα ορθολογικής νομοθέτησης, τα οποία επεκτείνονται και στον προσδιορισμό του αντικειμένου της νομοθέτησης²³.

III. Αρχές της καλής νομοθέτησης

Η εφαρμογή των ανωτέρω ειδικών αρχών του ποινικού δικαίου πρέπει να συνδυάζεται με την τήρηση μιας σειράς αρχών καλής νομοθέτησης, οι οποίες δεν αφορούν αποκλειστικά στη διαδικασία αλλά υπηρετούν και την ουσία των ρυθμίσεων του εκάστοτε νόμου. Αν και είναι αλήθεια ότι το Σύνταγμα δεν κάνει ευθεία αναφορά στην «καλή νομοθέτηση», εντούτοις είναι εξίσου αλήθεια ότι η ορθολογική νομοπαραγωγική διαδικασία αποτελεί συνταγματικό σκοπό, συναγόμενο από την αρχή του κράτους δικαίου (άρθρο 25§1 Συντ.) υπό την έκφανση της ασφάλειας του δικαίου και τη συνταγματική αρχή της διαφάνειας²⁴. Και τούτο γιατί αποτελεί το μόνο μέσο για την αντιμετώπιση της πολυνομίας, της κακονομίας

²³ Ειδικά στο πεδίο της ποινικής νομοθέτησης: J. Vogel, "Legislación penal y ciencia del Derecho Penal. Reflexiones sobre una doctrina teórico-discursiva de la legislación penal", *Revista de Derecho Penal y de Criminología*, 2003, No 11, σ. 249-265. F. Palazzo, "I confini della tutela penale: selezione dei beni e criteri di criminalizzazione", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1992, σ. 453επ., F. Palazzo, "Scienza penale e produzione legislativa: Paradossi e contraddizioni di un rapporto problematico", *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1997, σ. 693επ. J.L. Díez Ripollés, *La racionalidad de las leyes penales. Práctica y teoría*, ό.π., ίδίως σ. 109επ., ο οποίος στην πρότασή του αναπτύσσει πρώτα αυτές που ονομάζει «αρχές προστασίας» και στη συνέχεια τις «αρχές της ευθύνης» και τις «αρχές της κύρωσης», καθεμία από τις οποίες αποτελείται από επιμέρους αρχές. Οι «αρχές προστασίας» προσδιορίζουν θετικά το αντικείμενο της ποινικής νομοθέτησης και περιλαμβάνουν: την αρχή της βλάβης, την αρχή της σχετικότητας της ποινική προστασίας, την αρχή του δημοσίου συμφέροντος και την αρχή της ανταπόκρισης στην πραγματικότητα (σ. 137-145).

²⁴ Σ. Βλαχόπουλος, «Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής – Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα», στο: *Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα: Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων, 2017, σ. 29.

και της γραφειοκρατίας που παράγουν πολυεπίπεδο κόστος, δημιουργώντας τελικά ανασφάλεια και κλονίζοντας την εμπιστοσύνη των πολιτών στη δικαιοσύνη²⁵.

Στην Ελλάδα λήφθηκαν πρωτοβουλίες προς αυτή την κατεύθυνση ουσιαστικά τα τελευταία 20 έτη²⁶, οι οποίες κορυφώθηκαν με την ψήφιση του Ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»²⁷, ο οποίος είχε ως διακηρυγμένο στόχο τη «βελτίωση των κανόνων παραγωγής του νομοθετικού έργου [...] για την αντιμετώπιση της πολυνομίας, την μείωση των διοικητικών βαρών και, εν τέλει, την ενίσχυση του κράτους δικαίου»²⁸. Ο Ν. 4048/2012 καταργήθηκε με το άρθρο 119 του Ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης»²⁹, ο οποίος περιέλαβε στο Κεφάλαιο Γ «Νομοθετική Διαδικασία και Καλή Νομοθέτηση» και στα άρθρα 57-64 μια σειρά νέων ρυθμίσεων, στις σημαντικότερες από τις οποίες περιορίζεται και η αναφορά που ακολουθεί.

Ειδικότερα, στο άρθρο 58§1 Ν. 4622/2019 προσδιορίζονται ως αρχές καλής νομοθέτησης οι εξής: α) η αναλογικότητα (καταλληλότητα, αναγκαιότητα, εύλογη σχέση μέσου και σκοπού), β) η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, γ) η αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων ή ρυθμίσεων που αποκλίνουν από τη γενική πολιτική, δ) η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της ρύθμισης, ε) η διαφάνεια μέσω της

²⁵ Βλ. σχετικά: Δ. Σωτηρόπουλος και Λ. Χριστόπουλος, *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα*, Οργανισμός Έρευνας & Ανάλυσης «διαΝΕΟσις», 2017.

²⁶ Βλ. καταγραφή με αναφορά: α) στο στάδιο της προ-κοινοβουλευτικής διαδικασίας, β) το στάδιο της κοινοβουλευτικής διαδικασίας και γ) το στάδιο της εφαρμογής σε: Δ. Σωτηρόπουλος και Λ. Χριστόπουλος, *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα*, ό.π., σ. 51-65.

²⁷ ΦΕΚ τχ. Α/34/23-2-2012

²⁸ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», σ. 1, διαδικτυακά διαθέσιμη: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/r-kalnom-eis.pdf>. Πρβλ. την αξιολόγησή του από Ν. Ανδρουλάκης, «Η ποινική νομοθέτηση και κάποια τρέχοντα προβλήματα της», ό.π., σ. 566.

²⁹ ΦΕΚ τχ. Α/133/7-8-2019.

προσβασιμότητας στις ρυθμίσεις και της δυνατότητας υποβολής προτάσεων σχετικών με αυτές, κατά το στάδιο της κατάρτισης και της αξιολόγησης της εφαρμογής τους (ανοιχτή διαδικασία), στ) η επικουρικότητα και λογοδοσία μέσω του σαφούς προσδιορισμού των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής των ρυθμίσεων, ζ) η ασφάλεια δικαίου, η) η ισότητα των φύλων, θ) η δημοκρατική νομιμοποίηση. Στη δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου διευκρινίζεται ότι οι αρχές εφαρμόζονται: α) κατά την κατάρτιση σχεδίων και προτάσεων νόμων, καθώς και κανονιστικών πράξεων, β) κατά την αξιολόγηση των νόμων και των κανονιστικών πράξεων, γ) κατά την απλοποίηση, την αναμόρφωση και την κωδικοποίηση των ρυθμίσεων.

Στο άρθρο 61 ρυθμίζεται η διαδικασία διαβούλευσης επί των νομοσχεδίων, η οποία διενεργείται μέσω του δικτυακού τόπου www.opengov.gr και διαρκεί δύο εβδομάδες, χρονικό διάστημα που μπορεί είτε να συντηρηθεί μέχρι μία εβδομάδα ή να επιμηκυνθεί για μία (1) ακόμη εβδομάδα, με εισήγηση του οικείου Υπουργού και έγκριση της Προεδρίας της Κυβέρνησης, για επαρκώς τεκμηριωμένους λόγους. Κατά τη φάση της διαβούλευσης αναρτάται στον δικτυακό τόπο προσχέδιο των διατάξεων του νομοσχεδίου καθώς και μία προκαταρκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης και παρέχεται η δυνατότητα κατ' άρθρον σχολιασμού. Επί της δημόσιας διαβούλευσης συντάσσεται στο τέλος έκθεση, στην οποία παρουσιάζονται ομαδοποιημένα τα σχόλια και οι προτάσεις όσων έλαβαν μέρος στη διαβούλευση και τεκμηριώνεται η ενσωμάτωσή τους ή μη στις τελικές διατάξεις (61§4). Σύμφωνα με το άρθρο 62§1, κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, καθώς και κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας, συνοδεύεται από Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, το περιεχόμενο της οποίας καθορίζεται στη δεύτερη παράγραφο³⁰. Σημαντικό είναι ότι σύμφωνα με το 62§3, πρέπει να παρέχονται σε ανοιχτή και επεξεργάσιμη μορφή όλα τα απαραίτητα δεδομένα που

³⁰ Βλ. σχετικά: Προεδρία της Κυβέρνησης, *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, Αθήνα, 2020 (ΑΔΑ: 6ΨΣΨ46ΜΓΨ7-ΖΡ1).

αφορούν και τεκμηριώνουν την προτεινόμενη ρύθμιση, ιδίως στατιστικά, οικονομικά, περιβαλλοντικά και χωρικά.

Το άρθρο 63 καθορίζει τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία που πρέπει να ακολουθείται, απαραίτητα στοιχεία της οποίας είναι: α) η σύσταση νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής, η οποία συντάσσει το τελικό σχέδιο νόμου, σύμφωνα με τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης και τις κατευθυντήριες οδηγίες του αρμόδιου Υπουργείου και διενεργεί αξιολόγηση του προσχεδίου νόμου και της προκαταρκτικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης (63§3-4), β) η ανάρτηση των τελευταίων στον ιστότοπο www.opengov.gr για να πραγματοποιηθεί η τελική διαβούλευση σύμφωνα με το άρθρο 61 (63§6), γ) εντός μίας (1) εβδομάδας από το πέρας της διαβούλευσης η σύνταξη του τελικού σχεδίου νόμου και της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης με ενσωματωμένα τα συμπεράσματα της διαβούλευσης, τα οποία τα παραδίδει στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (63§7), δ) ο οποίος τα υποβάλλει στην Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας για αξιολόγηση, που σε περίπτωση που είναι αρνητική, επιστρέφονται στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, η οποία οφείλει να ενσωματώσει τις παρατηρήσεις του πρακτικού της Επιτροπής (63§8). Σύμφωνα με το άρθρο 64, η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας αποτελεί ανεξάρτητο, διεπιστημονικό, γνωμοδοτικό όργανο, η οποία, μεταξύ άλλων, αξιολογεί την εφαρμογή και τήρηση των αρχών της Καλής Νομοθέτησης και 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 (Ε.Σ.Δ.Α.) (64§1-2-3).

Μάλιστα στο «Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 22ας Μαΐου 2012 σχετικά με την προσέγγιση της ΕΕ όσον αφορά το ποινικό δίκαιο (2010/2310(INI))», διατυπώνεται πανηγυρικά η θέση ότι για τη θέσπιση νέων ουσιαστικού κανόνων ποινικού δικαίου δεν αρκεί η αναφορά σε αφηρημένες έννοιες ή σε

συμβολισμούς, αλλά η παράθεση αποδεικτικών στοιχείων που θα καθιστούν σαφές ότι: α) οι ποινικές διατάξεις εστιάζουν σε συμπεριφορές που προκαλούν σημαντική χρηματική ή μη χρηματική ζημία στην κοινωνία, σε άτομα ή σε ομάδα ατόμων, β) δεν υπάρχουν άλλα, λιγότερο παρεμβατικά μέτρα για την αντιμετώπιση τέτοιων συμπεριφορών, γ) το εν λόγω ποινικό αδίκημα είναι ιδιαιτέρως σοβαρό, με διασυννοριακές διαστάσεις, ή έχει άμεσο αρνητικό αντίκτυπο στην αποτελεσματική εφαρμογή μιας πολιτικής της Ένωσης σε τομέα που διέπεται από μέτρα εναρμόνισης, δ) υπάρχει ανάγκη καταστολής του εν λόγω ποινικού αδικήματος σε κοινή βάση, π.χ. επειδή υπάρχει πρακτική προστιθέμενη αξία σε μια κοινή προσέγγιση της ΕΕ, ε) σύμφωνα με το άρθρο 49§3 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, η αυστηρότητα των προτεινόμενων κυρώσεων δεν είναι δυσανάλογη με το ποινικό αδίκημα.

Ειδικά δε στο πεδίο της ποινικής νομοθέτησης, η μη τήρηση των ως άνω αρχών υποσκάπτει ευθέως του στόχους του ποινικού δικαίου, δηλ. την αποτελεσματική καταπολέμηση της εγκληματικότητας και προστασία των εννόμων αγαθών των πολιτών, καθώς: α) η πληθωριστική παραγωγή ποινικών νόμων οδηγεί σε υπερφόρτωση των διωκτικών και δικαστικών οργάνων, με τις καθυστερήσεις που αυτό δημιουργεί στην απονομή της ποινικής δικαιοσύνης, β) οι ευρείες εγκληματοποιήσεις και κακουργηματοποιήσεις οδηγούν σε συμφόρηση των σωφρονιστικών καταστημάτων, η οποία οδηγεί σε δραματική χειροτέρευση των συνθηκών εγκλεισμού (που ενδεχομένως να ισοδυναμούν με «απάνθρωπη μεταχείριση» - βλ. άρθρο 3 ΕΣΔΑ), κατάσταση που επιχειρείται ανεπιτυχώς να αντιμετωπιστεί με «αποσυμφορητικούς» νόμους που διαστρέφουν βασικές αρχές στην επιμέτρηση και την έκτιση της ποινής, γ) με τις συνεχείς τροποποιήσεις του ΠΚ και τη θέσπιση ειδικών ποινικών νόμων, διάσπαρτων σε διάφορα νομοθετήματα, τελικά το ποινικό οπλοστάσιο καθίσταται περίπλοκο και ασαφές, δημιουργώντας δυσεπίλυτα ερμηνευτικά προβλήματα, που ναρκοθετούν την

ασφάλεια δικαίου, την τήρηση των αρχών της ισότητας και αναλογικότητας³¹.

Επομένως η αξίωση τήρησης των ουσιαστικών και διαδικαστικών κανόνων της καλής νομοθέτησης αποτελεί «τον αντίποδα της πολιτικής διαχείρισης του δικαίου, η οποία επενδύει συχνά στο συμβολισμό, στον εντυπωσιασμό και στις λογικές των εκάστοτε σκοπιμοτήτων, συμπτώματα που ενδεικνύουν συνήθως κρίση ενός πολιτικού συστήματος»³².

IV. Η χάραξη αντεγκληματικής πολιτικής βάσει εγκληματολογικών δεδομένων ως αναγκαίο πλαίσιο λειτουργικής συνάρθρωσης των παραπάνω αρχών

Από τη μέχρι τώρα ανάλυση κατέστη σαφές ότι οι βασικές αρχές του ποινικού δικαίου και οι αρχές καλής νομοθέτησης λειτουργούν αντιστοίχως ως ουσιαστικές και διαδικαστικές εγγυήσεις για τη νομοθέτηση στο ποινικό πεδίο. Ωστόσο οι εν λόγω αρχές λειτουργούν εξορισμού σε ένα γενικό και αφηρημένο επίπεδο, χωρίς να είναι ικανές από μόνες τους να αποτυπώσουν τα πραγματικά δεδομένα της εκάστοτε κοινωνικής πραγματικότητας, στην κανονιστική ρύθμιση της οποίας αποσκοπεί ο νομοθέτης. Είναι σε αυτό ακριβώς το σημείο που αποκτά μείζονα σημασία η επιστήμη της εγκληματολογίας, η οποία, χρησιμοποιώντας τη μέθοδο των κοινωνικών επιστημών, προχωρά στην έρευνα του εγκλήματος ως κοινωνικού φαινομένου με πραγματικό περιεχόμενο, το οποίο γίνεται αντιληπτό περισσότερο ως ζητούμενο παρά ως δεδομένο («πραγματικό έγκλημα»), εργασία που δεν συναρτάται αναγκαστικά με τη γνώση του ποινικού νόμου, που αποτελεί μια σύμβαση, δηλαδή απλώς μια ακόμα έκφραση της

³¹ Θ. Παπακυριάκου, «Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Ποινικής Δικαιοσύνης», στο: *Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα: Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας*, ό.π., σ. 175-178.

³² Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, «ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ: Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας: βασικές θέσεις και προτάσεις του συνεδρίου», στο: *Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα: Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας*, ό.π., σ. 276.

πραγματικότητας. Και τούτο διότι το εγκληματικό φαινόμενο διακρίνεται όχι μόνο από διαχρονικότητα αλλά πρωτίστως από σχετικότητα, γεγονός που καθιστά απαραίτητο το συνεχή εννοιολογικό προσδιορισμό του υπό τους συγκεκριμένους όρους της ραγδαίως μεταβαλλόμενης παγκοσμιοποιημένης πραγματικότητας. Ακολούθως, η παραγωγή έγκυρης γνώση γύρω από το εγκληματικό φαινόμενο προϋποθέτει τη σταθερή διενέργεια ερευνών με τις μεθόδους και τεχνικές της εγκληματολογικής επιστήμης, οι οποίες συνιστούν μέσο τόσο για την επιβεβαίωση ή τη διάψευση θεωρητικών υποθέσεων όσο και για την αναδόμηση τους ως θεωριών επί τη βάσει πλέον εμπειρικών πορισμάτων³³. Νομοθετικές πρωτοβουλίες που δεν βασίζονται σε εμπειρικές έρευνες για την εγκληματικότητα αποτελούν όχι μόνο «ασκήσεις επί χάρτου» αλλά και γόνιμο έδαφος για την ανάπτυξη του ποινικού λαϊκισμού. Η τελευταία έννοια χρησιμοποιείται για να αποδώσει μια σημαντική μεταβολή στον τρόπο χάραξης και υλοποίησης της εκάστοτε αντεγκληματικής πολιτικής: αυτή δεν στηρίζεται σε εμπειρικές έρευνες ή/και απόψεις-εισηγήσεις ειδημόνων αλλά σε δημόσια συναισθήματα³⁴ και δη στους υποτιθέμενους φόβους και στις προβαλλόμενες αντιλήψεις του κοινού για το έγκλημα και την ασφάλεια³⁵, τα οποία συχνά χειραγωγούνται από τους πολιτικούς

³³ Παραδοχή που με τη σειρά της αναδεικνύει τη διαχρονική και αδήριτη ανάγκη για την ίδρυση ενός Ινστιτούτου Αντεγκληματικής Πολιτικής στην Ελλάδα. Χ. Ζαραφωνίτου, *Εμπειρική Εγκληματολογία*, 3η εκδ. αναθεωρημένη, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2023, σ. 1επ. Χ. Καραγιαννίδης, «Εγκληματολογική Έρευνα και Αντεγκληματική Πολιτική: Παρατηρήσεις, διαπιστώσεις και προτάσεις για τη χάραξη και υλοποίηση μιας ορθολογικής αντεγκληματικής πολιτικής», στο: Α. Πιτσελά (επιμ.), *Εγκληματολογικές Αναζητήσεις. Τιμητικός Τόμος για τον Καθηγητή Στέργιο Αλεξιάδη*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλας, 2010, σ. 471επ. Ι. Τσίγκανου, «Η Εγκληματολογική έρευνα στην Ελλάδα σήμερα», στο: Χ. Ζαραφωνίτου (επιμ.), *Το επάγγελμα του Εγκληματολόγου σήμερα: Περιεχόμενο, Προκλήσεις και Προοπτικές*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 129-138.

³⁴ Τ. Τζαννετάκη, «Ο ρόλος των συναισθημάτων στο πλαίσιο μιας μετριοπαθούς ποινικής πολιτικής», στο: *Η Ενδυνάμωση του κράτους δικαίου στις ευρωπαϊκές έννομες τάξεις και στην Ελλάδα. Πρακτικά Συνεδρίου 17-18 Μαρτίου 2023*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2023, σ. 161επ.

³⁵ Χ. Ζαραφωνίτου, «Φόβος του εγκλήματος» και «Εγκληματολογικές προσεγγίσεις του φόβου του εγκλήματος και της ανασφάλειας», αμφότερα στο: Χ. Ζαραφωνίτου, *Ο φόβος του εγκλήματος. Ανάλεκτα*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2023, σ. 3επ, 5επ., αντιστοίχως.

για εκλογικό όφελος. Αυτό γίνεται ακόμα πιο εμφανές, όταν οι πολιτικοί παρακάμπτουν τη γνώση των ειδικών και επιλέγουν να δώσουν προτεραιότητα στην κοινή γνώμη, η οποία συχνά διαμορφώνεται από το φόβο και την παραπληροφόρηση³⁶.

Η παραγωγή επιστημονικής γνώσης γύρω από το εγκληματικό φαινόμενο εν γένει και ειδικότερα σε σχέση με τις επιμέρους προσδιοριστικές παραμέτρους του, όπως το έγκλημα, την εγκληματικότητα, τον εγκληματία, το θύμα, αλλά και τους όρους ενεργοποίησης και λειτουργίας του συστήματος απονομής ποινικής δικαιοσύνης (αστυνομία, εισαγγελία, δικαστήρια και σωφρονιστικά καταστήματα) αποτελεί την πρώτη αναγκαία ύλη για τη χάραξη ορισμένης αντεγκληματικής πολιτικής³⁷, η οποία προσφέρει τελικά και το ευρύτερο αλλά συνάμα ειδικό πλαίσιο για την καλή ποινική νομοθέτηση.

Αυτό γίνεται κατανοητό μέσω της εννοιολογικής αποσαφήνισης του όρου «αντεγκληματική πολιτική»: αυτός είναι δηλωτικός αφενός ως προς τη στοχοθεσία, που συνίσταται στην περιστολή του εγκλήματος («αντεγκληματική») και αφετέρου ως προς τον τρόπο διάρθρωσής της, που έγκειται στην ανάπτυξη ενός συστήματος βασικών αρχών, οι οποίες λειτουργούν καθοδηγητικά κατά τον προσδιορισμό και την επιλογή των επιμέρους κατευθύνσεων και μέτρων για την επίτευξη του ως άνω στόχου («πολιτική»)³⁸. Υπό

³⁶ J. Pratt, *Penal Populism*, London and New York: Routledge, 2007, σ. 11.

³⁷ Σ. Αλεξιάδης, *Εγκληματολογία*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 5η έκδοση, 2011, σ. 308. N. Lacey, "Legal Constructions of Crime", στο: M. Maguire, R. Morgan and R. Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford: Oxford University Press, 4th edn., 2007, σ. 179επ. Α. Τσήτσουρα, «Σχέσεις μεταξύ αντεγκληματικής πολιτικής και εγκληματολογικής έρευνας», στο: Ν. Κουράκης (επιμ.), *Αντεγκληματική Πολιτική, Εικοσιέξι μελέτες για τα θεωρητικά της ζητήματα και τις αστοχίες κατά την εφαρμογή της*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1994, σ. 63-72. Κ.Δ. Σπινέλλη, «Η απεικόνιση της εγκληματικότητας στην Ελλάδα και την Ευρώπη ως προαπαιτούμενη για την χάραξη αντεγκληματικής πολιτικής», στο: Α. Τσήτσουρα, *Αντεγκληματική Πολιτική και Δικαιώματα του Ανθρώπου*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας, 1997, σ. 29-52. Βλ. σχετικά: J. Wheeldon and J. Heidt, "Bridging the Gap: A Pragmatic Approach to Understanding Critical Criminologies and Policy Influence", *Critical Criminology*, Vol. 15, 2007, σ. 313επ.

³⁸ Σ. Αλεξιάδης, *Εγκληματολογία*, ό.π., σ. 309. Χ. Δημόπουλος, *Εγκληματολογία*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2022, σ. 98.

αυτή την προσέγγιση, η αντεγκληματική πολιτική πρέπει να γίνεται ορθότερα αντιληπτή ως ένα διεπιστημονικό πεδίο³⁹, του οποίου τα δομικά θεμέλια προσφέρουν η εγκληματολογία και το ποινικό δίκαιο, ως οι κατεξοχήν επιστημονικοί κλάδοι μελέτης αλλά και κατασκευής του εγκληματικού και ποινικού φαινομένου, που όμως εμπλουτίζεται και από τις θέσεις διαφόρων άλλων επιστημών, όπως η κοινωνική πολιτική, η ιατρική, η αρχιτεκτονική, η στατιστική, η οικονομία, κ.λπ.⁴⁰. Σε αυτό το πλαίσιο, γίνεται δεκτό ότι το αντικείμενο της αντεγκληματικής πολιτικής δεν εξαντλείται μονομερώς στην καταστολή της εγκληματικότητας αλλά κατανέμεται επιπρόσθετα στην πρόληψη και αποτροπή της εγκληματικής, της αποκλίνουσας αλλά και της παρεκκλίνουσας συμπεριφοράς⁴¹.

Αν η χάραξη μιας ορθολογικής και συνεκτικής αντεγκληματικής πολιτικής αποτελεί έργο της εγκληματολογίας, άρα πρέπει να

³⁹ Ο Νικολόπουλος, ακολουθώντας την έννοια του πεδίου, όπως αυτή ορίζεται από τον Bourdieu, προσδιορίζει τη χρησιμότητά του σε σχέση με την αντεγκληματική πολιτική ως εξής: «αποβλέπει, αρχικά, να υπερβεί τις νομικές/θεσμικές εννοιολογήσεις σχετικά με τους φορείς της και το έργο της, ώστε να αναδείξει τη δυναμική των αλληλεπιδράσεων («των αγώνων») που αναπτύσσονται ανάμεσα σε διαφορετικά υποκείμενα (θεσμικά ή κοινωνικά/κρατικά, διακρατικά ή υπερκρατικά), τα οποία αποβλέπουν στην κατάκτηση των κατάλληλων «θέσεων» μέσα στο «πεδίο» της αντεγκληματικής πολιτικής», προκειμένου να μπορούν να διαμορφώνουν τους όρους και τις προϋποθέσεις της λειτουργίας τους». Γ.Π. Νικολόπουλος, *Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως φορέας Αντεγκληματικής Πολιτικής. Το «πρόγραμμα της Χάγης» και η εφαρμογή του*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σ. 10.

⁴⁰ Βλ. ενδεικτικά: P. Fraile (ed.), *Modelar para gobernar. El control de la población y el territorio en Europa y Canadá. Una perspectiva histórica*, Barcelona: Universitat de Barcelona, 2001.

⁴¹ C. Lazerges, *Introduction à la politique criminelle*, Paris: L'Harmattan, 2000, σ. 7. Σ. Βιδάλη, *Πέρα από τα όρια. Η αντεγκληματική πολιτική σήμερα*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σ. 14-15. Διευκρινίζεται ότι ως «απόκλιση» ορίζεται η κοινωνικά αποδεκτή απόσταση που χαρακτηρίζει μια συμπεριφορά σε σχέση με την επιβαλλόμενη και αναμενόμενη από το κοινωνικό πρότυπο, ενώ ως «παρέκκλιση» η υπέρβαση του τελευταίου σε βαθμό που να αξιολογείται ως απαράδεκτη, με αποτέλεσμα να εγείρει κάποια μορφή κοινωνικής αντίδρασης (κοινωνικός έλεγχος), καθώς παραβιάζει τις προσδοκίες της κοινωνικής ομάδας ή και ολόκληρης της κοινωνίας, χωρίς ταυτόχρονα όμως να ισοδυναμεί και με «έγκλημα», δηλ. συμπεριφορά που παραβιάζει τον ποινικό νόμο, κάτι που αποτελεί προϋπόθεση ενεργοποίησης του ποινικού ελέγχου. Σ. Βιδάλη και Ν. Κουλούρης, *Αποκλίνουσα Συμπεριφορά & Ποινικό Φαινόμενο*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2η έκδοση, 2024, σ. 37.

ακολουθεί κάποιους επιστημολογικούς κανόνες⁴², τότε η τελική διαμόρφωση και εφαρμογή μιας συγκεκριμένης πολιτικής κατά του εγκλήματος σε δεδομένο χώρο και χρόνο αποτελεί άσκηση δημόσιας πολιτικής (politics), στοχεύοντας στον έλεγχο ορισμένου πληθυσμού, όπως και στην επιβολή συγκεκριμένων κανονιστικών και συμπεριφορικών προτύπων, ώστε να διασφαλίζεται και να αναπαράγεται η νομιμοποίηση της εξουσίας⁴³. Η παραδοχή αυτή τοποθετεί την αντεγκληματική πολιτική όχι μόνο στο γενικότερο πλαίσιο της προβληματικής που αναπτύσσεται γύρω από τις διαδικασίες κοινωνικού και ποινικού ελέγχου αλλά και στο ακόμα ευρύτερο σύστημα κυβερνητικότητας (gouvernementalité)⁴⁴.

Η τελευταία αυτή έννοια χρησιμοποιήθηκε από τον Foucault στη σειρά παραδόσεων που πραγματοποίησε στο *Collège de France* υπό τον τίτλο *Ασφάλεια, Έδαφος, Πληθυσμός*⁴⁵ στο πλαίσιο της εξαγγελθείσας από τον ίδιο γενεαλογικής ανάλυσης της εξουσίας⁴⁶. Υπενθυμίζεται ότι ο συγγραφέας ενδιαφέρεται να διερευνήσει πραγματικές και συγκεκριμένες πρακτικές, όχι γενικά θεσμούς,

⁴² Όπως προσφύως παρατηρείται, «Για να συγκροτηθεί μια έγκυρη, παραγωγική και αξιόπιστη αντεγκληματική πολιτική – τουλάχιστον στο πεδίο της εγκληματολογικής έρευνας – απαιτείται ευρεία, πολύπτυχη, δυναμική και διαρκής διεξαγωγή εμπειρικών (στατιστικών, κ.λπ.) ερευνών, σε εθνική (και διαχρονική) κλίμακα. Τα πορίσματά της, θα πρέπει να συγκρίνονται με την ομοειδή αλλοδαπή, ενόψει του γεγονότος, ότι είμαστε μια open society (Popper)». Χ. Δημόπουλος, *Εγκληματολογία*, ό.π., σ. 98-99.

⁴³ Έτσι, η Lazerges ορίζει την αντεγκληματική πολιτική ως επιστημονικό στοχασμό γύρω από το εγκληματικό φαινόμενο και ως νομική και κοινωνική στρατηγική που βασίζεται σε πραγματιστικές πολιτικές επιλογές για την πρόληψη και την καταστολή του. C. Lazerges, *Introduction à la politique criminelle*, ό.π., σ. 9.

⁴⁴ Γ.Π. Νικολόπουλος, *Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως φορέας Αντεγκληματικής Πολιτικής*, ό.π., σ. 14, 17.

⁴⁵ M. Foucault, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Paris: Gallimard/Seuil, 2004. Αυτή η σειρά παραδόσεων εντάσσεται στην ευρύτερη προβληματική της βιο-εξουσίας, τη μελέτη της οποίας ο Foucault εγκαινίασε την προηγούμενη χρονιά (βλ. M. Foucault, *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France. 1975-1976*, Paris: Gallimard/Seuil, 1997, το οποίο παραπέμπεται εδώ από την ελλ. μτφρ.) και συνεχίζει την επόμενη χρονιά με το M. Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France 1978-1979*, Paris: Gallimard/Seuil, 2004. M. Senellart, "Situation des cours", στο: M. Foucault, *Sécurité, territoire, population*, ό.π., σ. 381.

⁴⁶ Για τον ορισμό της γενεαλογίας ως αντιεπιστήμης βλ. M. Foucault, *Για την υπεράσπιση της κοινωνίας*, μτφρ. Τ. Δημητρούλια, Αθήνα: Ψυχογιός, 2002, σ. 21επ.

θεωρίες ή ιδεολογίες.⁴⁷ Με άλλα λόγια, η καινοτομία της ανάλυσής του έγκειται στην πρόσληψη της εξουσίας όχι υπό οντολογικούς αλλά υπό σχεσιακούς όρους.⁴⁸ Σε αυτό το πλαίσιο, η έννοια της *κυβερνητικότητας* χρησιμοποιείται για να εκφράσει ταυτόχρονα τρία πράγματα: αα) το σύνολο των θεσμών, διαδικασιών, αναλύσεων, σκέψεων, υπολογισμών και τακτικών που καθιστούν δυνατή την άσκηση εκείνης της μορφής εξουσίας που έχει ως στόχο τον πληθυσμό και ως μέσο υλοποίησης το μηχανισμό ασφάλειας, ββ) μια τάση στη Δύση, που οδηγεί στην κυριαρχία της τεχνολογίας

⁴⁷ M. Foucault, “Questions of method” στο: C. Gordon and P.H. Miller (eds.) *The Foucault effect: studies in governmentality*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991, σ. 75. Η μεθοδολογία του Foucault είναι ουσιαστικά η αντίθετη από εκείνη που υποδεικνύει ο ιστορικισμός, καθώς εκκινεί από τη θέση της μη ύπαρξης του καθολικού προκειμένου να διερευνήσει τι ιστορία τελικά μπορεί κανείς να φτιάξει. Σε αυτό το πλαίσιο, διευκρινίζει ότι τον ενδιαφέρει η μελέτη της εξουσίας στις πιο περιφερειακές, ειδικές και αποκεντρωμένες μορφές εκδήλωσής της (εξού και ο λόγος για τις πρακτικές της εξουσίας) κι όχι η ιστορία ενός θεσμού, όπως το κράτος. M. Foucault, *Naissance de la biopolitique*, ό.π., σ. 4-5. Έτσι, μετά την ανάλυση της πειθαρχίας που παράγεται και διαιωνίζεται μέσα από την ύπαρξη και λειτουργία θεσμών όπως ο στρατός, το νοσοκομείο, η φυλακή και η οικογένεια, καταπιάνεται με την ανάλυση της διακυβέρνησης, όπως αυτή παράγεται και ασκείται από τον πλέον περίπλοκο και ολοκληρωμένο θεσμό, το κράτος.

⁴⁸ Ο Foucault αρχίζει την παράδοση της 14 Ιανουαρίου 1976 εξηγώντας συνοπτικά τη μέθοδο που ακολουθεί από το 1970-1971 στην προσέγγιση του «πώς» της εξουσίας, προκειμένου να την αναλύσει στο πεδίο πραγματικής εφαρμογής της κι όχι σε εκείνο της θεωρητικής σύλληψης και οργάνωσής της. Συνοψίζει δε τις μεθοδολογικές του επιφυλάξεις ως εξής: «αντί να προσανατολίσουμε την έρευνα της εξουσίας προς την πλευρά του νομικού οικοδομήματος της κυριαρχίας, προς την πλευρά των μηχανισμών του κράτους και των συνοδευτικών ιδεολογιών τους, νομίζω ότι πρέπει να κατευθύνουμε την ανάλυση της εξουσίας προς την πλευρά της επιβολής (κι όχι της κυριαρχίας), προς την πλευρά των υλικών φορέων, προς την πλευρά των μορφών καθυπόταξης, προς την πλευρά των διασυνδέσεων και των χρήσεων των εντοπισμένων συστημάτων της καθυπόταξης αυτής και προς την πλευρά τέλος των μηχανισμών γνώσης» (σ. 52). Δεδομένου ότι μια τέτοια επιλογή τον οδηγεί στην αποκάλυψη των «πολιτικών της αλήθειας», συνοψίζει την εργασία του στο τρίγωνο: εξουσία, δίκαιο, αλήθεια. M. Foucault, *Για την υπεράσπιση της κοινωνίας*, ό.π., σ. 39 επ. Συμπληρωματικά με τα παραπάνω λειτουργεί και η παρατήρηση ότι η εξουσία δεν αποτελεί μια οντολογική κατάσταση που υφίσταται κάπου, αλλά συνίσταται «στο σύνολο των μηχανισμών και των διαδικασιών που έχουν ως ρόλο ή λειτουργία και αντικείμενο, ακόμα κι αν δεν το επιτυγχάνουν, ακριβώς τη διασφάλιση της εξουσίας». M. Foucault, *Sécurité, territoire, population*, ό.π., σ. 4. Για περαιτέρω διευκρινίσεις γύρω από τη μεθοδολογία του Foucault στην ανάλυση της κυβερνητικότητας βλ. D. Séglaud, “Foucault et le problème du gouvernement”, στο: C. Lazzeri et D. Reynié (dir.), *La raison d'état: politique et rationalité*, Paris: PUF, 1992, σ. 117-125.

εξουσίας που αποκαλείται *διακυβέρνηση*⁴⁹ επί των παλαιότερων στρατηγικών ελέγχου της κυριαρχίας και της πειθαρχίας, η οποία φυσικά συνοδεύεται και ενισχύεται από μια σειρά μηχανισμών διακυβέρνησης και ειδικών γνώσεων, και γγ) μια διαδικασία μέσω της οποίας το κράτος της δικαιοσύνης του Μεσαίωνα μετατρέπεται στο διοικητικό κράτος του 15^{ου} και 16^{ου} αιώνα.⁵⁰

Η έννοια της κυβερνητικότητας⁵¹ και της διακυβέρνησης⁵² εγκαινίασε ένα νέο πεδίο έρευνας, προσφέροντας συνάμα στην εγκληματολογία ένα νέο εργαλείο προσέγγισης των ποικίλων τεχνικών και μηχανισμών ελέγχου του εγκλήματος και της παρέκκλισης⁵³. Ειδικότερα, η χρήση της για την ανάλυση της αντεγκληματικής πολιτικής υπό την ως άνω διττή της πρόσληψη, δηλαδή αφενός ως σύνολο βασικών αρχών οργάνωσης απαντήσεων απέναντι στο έγκλημα και αφετέρου ως πεδίο υιοθετούμενων κρατικών πρακτικών στο πλαίσιο υλοποίησης συγκεκριμένων πολιτικών σε σχέση με αυτό, κατέστησε δυνατή τη συστηματοποίηση του συγκεκριμένου πεδίου έρευνας, κάτι που ανέδειξε τις επιμέρους κατευθύνσεις που αναπτύσσονται εντός της,

⁴⁹ Είναι φανερό ότι υπό τον όρο διακυβέρνηση ο Foucault δεν αναφέρεται τόσο στην πολιτική και διοικητική δομή του σύγχρονου κράτους όσο στον τρόπο με τον οποίο επιδιώκεται η χειραγώγηση της συμπεριφοράς ατόμων και ομάδων. Όπως εξηγεί, η ιδέα της διακυβέρνησης των ατόμων έχει τις ρίζες της στην Ανατολή και εισάγεται στη Δύση μέσω του Χριστιανισμού, ο οποίος οργανώνεται σύμφωνα με το ποιμαντικό μοντέλο. M. Foucault, *Sécurité, territoire, population*, ό.π., σ. 133.

⁵⁰ Ibid., σ. 111-112. Ανάλογη είναι και η προσέγγιση του Σενελλαρ, ο οποίος εκκινεί την ανάλυσή του υπογραμμίζοντας ότι η «διακυβέρνηση» δεν πρέπει να συγχέεται με την κυριαρχία, καθότι «διαφοροποιούμενη προς την κυριαρχία, η διακυβέρνηση αναφέρεται σε ένα σκοπό –ή σε μια πλειάδα σκοπών– που είναι εξωτερικός προς τον εαυτό του, ενώ η κυριαρχία αποσκοπεί μόνο στην απεριόριστη ισχυροποίησή της. Πρόκειται για μια ταυτολογική πρακτική της εξουσίας, που αντιτάσσεται στην τελεολογική κυβερνητική αναγκαιότητα». M. Σενελλαρ, *Η τέχνη του κυβερνάν. Από το μεσαιωνικό régime στην έννοια της διακυβέρνησης*, μτφρ. Κ. Παπαγιώργης, Αθήνα: Καστανιώτης, 1997, σ. 19-20.

⁵¹ Βλ. C. Gordon and P.H. Miller (eds.) *The Foucault effect: studies in governmentality*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991.

⁵² Ε. Μπακιρλή, *Σύγχρονη διακυβέρνηση και έλεγχος του εγκλήματος*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σ. 3επ. όπου και σημασιολογικές αποσαφηνίσεις γύρω από την έννοια της διακυβέρνησης αλλά και τη σύνδεσή της με το νεοφιλελευθερισμό.

⁵³ Βλ. ενδεικτικά, D. Garland, “‘Governmentality’ and the problem of crime: Foucault, criminology, sociology”, *Theoretical Criminology*, 1997, σ. 173-214.

απόρροια του διεπιστημονικού χαρακτήρα της αλλά και σαφής έκφραση της ποικιλίας που τη διακρίνει τόσο ως προς τους στόχους της όσο και ως προς τα επίπεδα στα οποία αναπτύσσεται. Σε αυτό το πλαίσιο, διακρίνονται οι ακόλουθες βασικές κατευθύνσεις⁵⁴:

αα) τη κοινωνική αντεγκληματική πολιτική, η οποία αναπτύσσεται σε χώρους εκτός του ποινικού συστήματος και/ή με μέτρα μη ποινικού χαρακτήρα και ουσιαστικά συνίσταται στην κοινωνική πρόληψη. Αυτή βασίζεται στην υπόθεση ότι το έγκλημα οφείλεται σε (ή τουλάχιστον ενισχύεται από) κοινωνικά αίτια ή παράγοντες, η αντιμετώπιση των οποίων επηρεάζει άμεσα την παρέκκλιση και το έγκλημα, και υλοποιείται με την υιοθέτηση και την εφαρμογή μέτρων κοινωνικού χαρακτήρα (π.χ. στην οικονομία, την εργασία, την παιδεία, την υγεία, δηλαδή σε τομείς που συνθέτουν το κράτος πρόνοιας), με αστυνομική επιτήρηση, καθώς και με τη συμμετοχή του ίδιου του κοινού στην προστασία του. Διακρίνεται σε πρωτογενή, δευτερογενή και τριτογενή, αναλόγως με τα άτομα στα οποία στοχεύει, ήτοι το σύνολο του πληθυσμού, ειδικές ομάδες (π.χ. τοξικομανείς), συγκεκριμένα άτομα που κρίνονται «επικίνδυνα»⁵⁵.

ββ) Την ποινική αντεγκληματική πολιτική, η οποία συνίσταται στην ποινική καταστολή, δηλ. την απειλή και επιβολή ποινικών μέτρων μετά τη διάπραξη του εγκλήματος, μέσω των οποίων εξυπηρετείται η γενική και ειδική πρόληψη. Η εν λόγω επιλογή πρέπει να αποτελεί την ύστατη λύση και προϋποθέτει τη διαπίστωση ότι τα ληφθέντα κοινωνικά μέτρα δεν είναι επαρκή για την αποτροπή του εγκλήματος. Περιλαμβάνει μέτρα τόσο στην ύλη του ποινικού δικαίου, της ποινικής δικονομίας και του σωφρονιστικού δικαίου όσο και στην καλύτερη οργάνωση και λειτουργία του συστήματος απονομής ποινικής δικαιοσύνης. Εδώ κατεξοχήν εντάσσεται ο προβληματισμός αν και ποια μορφή θα έχει

⁵⁴ Υιοθετείται στο σημείο αυτό η κατηγοριοποίηση ανάλυση που γίνεται από τον Σ. Αλεξιάδη, *Εγκληματολογία*, ό.π., σ. 312. Έτσι και Σ. Αλεξιάδης και Α. Πιτσέλλας, «Αντεγκληματική Πολιτική», στο: Κ.Δ. Σπινέλλη, Ν.Ε. Κουράκης και Μ.Π. Κρανιδιώτη (επιμ.), *Λεξικό Εγκληματολογίας*, Αθήνα: Εκδόσεις Τόπος, 2018, σ. 67-69.

⁵⁵ Σ. Αλεξιάδης, *Εγκληματολογία*, ό.π., σ. 313.

η σχετική νομοθετική πρωτοβουλία αλλά και τα χαρακτηριστικά της ποινικής ρύθμισης που θα προκριθούν (π.χ. τυποποίηση νέου εγκλήματος, η μορφή που θα έχει, π.χ. βλάβης ή διακινδύνευσης, τη βαρύτητα της ποινής με την οποία θα επαπειλείται η τέλεσή του, π.χ. πλημμέλημα ή κακούργημα, κ.λπ.)⁵⁶.

γγ) Την αντεγκληματική πολιτική διαμέσου του εκσυγχρονισμού του συστήματος ποινικής καταστολής, η οποία περιλαμβάνει απεγκληματοποιήσεις και αποποινικοποιήσεις, την αναδιάρθρωση του συστήματος ποινικών κυρώσεων, τόσο μέσω της μεταρρύθμιση των υφιστάμενων ποινών (π.χ. ως προς το ύψος τους, τις εναλλακτικές δυνατότητες έκτισής τους, την αναστολή εκτέλεσής τους, την υφ' όρον απόλυση, κ.λπ.) όσο και με την υιοθέτηση νέων μορφών ποινών, σε αντικατάσταση ή δίπλα στις παραδοσιακές, όπως η κοινωφελής εργασία, η αποζημίωση του θύματος ως κύρια ποινή, κ.λπ., αλλά και η παράκαμψη της ποινικής διαδικασίας μέσω της υιοθέτησης νέων εναλλακτικών θεσμών, όπως η αποχή από την ποινική δίωξη, η ποινική διαταγή, η ποινική συνδιαλλαγή, η ποινική διαμεσολάβηση και η ποινική διαπραγμάτευση⁵⁷.

δδ) Την καταργητική τάση ως πολιτική απέναντι στο έγκλημα, κατά την οποία το βασικό κοινωνικό πρόβλημα είναι το ίδιο το σύστημα απονομής ποινικής δικαιοσύνης, η κατάργηση του οποίου θα επιτρέψει μια εναλλακτική αντιμετώπιση όλων εκείνων των προβληματικών καταστάσεων που σήμερα ορίζονται ως «εγκλήματα», ενώ σε μια ηπιότερη εκδοχή της, περιορίζεται στην κατάργηση της φυλακής, ως κύριας ποινής απέναντι στο έγκλημα⁵⁸.

εε) Την αποκαταστατική (θυματολογική) πολιτική, η οποία μεταθέτει το ενδιαφέρον από το δράστη στο θύμα και έχει ως στόχο την αποκατάσταση της βλάβης που έχει υποστεί το τελευταίο από το

⁵⁶ Ibid., σ. 330-334.

⁵⁷ Ibid., σ. 336-343. Η τάση αυτή μπορεί να θεωρηθεί φυσικά μέρος της ποινικής αντεγκληματικής πολιτικής, ωστόσο εδώ παρουσιάζεται ξεχωριστά για αναλυτικούς λόγους. Βλ. σχετικά, Θ. Δαλακούρας, «Δογματική θεμελίωση και συστηματική ένταξη των εναλλακτικών διαδικασιών στην ελληνική ποινική δίκη. Οι στρατηγικές επιλογές του Έλληνα νομοθέτη στον νέο ΚΠΔ», *ΠοινΧρ*, 2023, σ. 490επ.

⁵⁸ Σ. Αλεξιάδης, *Εγκληματολογία*, ό.π., σ.345-347.

κράτος⁵⁹. Μια ηπιότερη εκδοχή της εν λόγω προσέγγισης, κινείται στην κατεύθυνση της ενίσχυσης της θέσης του θύματος καθ' όλη την ποινική διαδικασία, κυρίως μέσω της κατοχύρωσης και ενίσχυσης σειράς δικαιωμάτων του.

Πρέπει να διευκρινιστεί ότι παράθεση των παραπάνω κατευθύνσεων έχει ως σκοπό να αναδείξει την ενεργοποίηση διαφορετικών και σε κάποιες περιπτώσεις αντίθετων τάσεων, χωρίς όμως κάτι τέτοιο να σημαίνει ότι αυτές δομούνται ως στεγανά συστήματα που δεν διαπλέκονται και δεν συνυπάρχουν. Αν και ενδεχομένως υπήρξε μεγαλύτερη επιρροή κάποιων από αυτές σε διαφορετική χωροχρονική συγκυρία, π.χ. κατά τις δεκαετίες του 1960-70, η ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους πρόσφερε γόνιμο έδαφος για την επέκταση της κοινωνικής αντεγκληματικής πολιτικής, η οποία στη συνέχεια υποχώρησε υπέρ της ποινικής στο πλαίσιο της δημοσιονομικής αναπροσαρμογής που συντελέστηκε στα προγράμματα νεοφιλελεύθερης κοπής, ήτοι συντελέστηκε η μετάβαση από το μοντέλο της κοινωνικής πρόνοιας σε εκείνο της ασφάλειας, εντούτοις μπορεί να υποστηρίξει κανείς με βεβαιότητα ότι σήμερα συνυπάρχουν σε θεωρητικό επίπεδο, μπολιάζοντας τα διάφορα επιχειρήματα που αναπτύσσονται σε πρακτικό επίπεδο γύρω από την επιλογή των κατευθύνσεων και μέτρων ορισμένης πολιτικής κατά του εγκλήματος, κάτι που εισηγούμαστε ότι τελικά αποτελεί πρόκριμα και στο ζήτημα της καλής ποινικής νομοθέτησης.

V. Αντί επιλόγου

Η νομοθέτηση αποτελεί μια σύνθετη αλλά και συνθετική διαδικασία, η οποία, σε πείσμα της θετικιστικής παράδοσης, παρουσιάζει όχι μόνο δικαιικές αλλά και πολιτικές, ηθικές και ιδεολογικές συνιστώσες. Αν η χρήση του επιθετικού προσδιορισμού «καλή» εισάγει μια σειρά από δικαιοπολιτικές σταθμίσεις και επιλογές με σαφείς κανονιστικές συνέπειες, τότε η επίτευξή της στο

⁵⁹ Ibid., σ. 348-249.

ποινικό πεδίο συνιστά όχι απλώς ένα απαιτητικό εγχείρημα αλλά πρωτίτως μια διαρκή πρόκληση, λόγω της επικινδυνότητας των μέσων με τα οποία εξορισμού υλοποιείται η ποινική αξίωση της πολιτείας. Η παρούσα συμβολή, ακολουθώντας το ενοποιημένο παράδειγμα στις ποινικές επιστήμες, το οποίο συνδυάζει την κριτική προσέγγιση στην ανάλυση τόσο του εγκληματικού όσο και του ποινικού φαινομένου, τα οποία προσλαμβάνει ως προϊόντα πολιτισμικής παραγωγής⁶⁰, αναλύοντάς τα ως έννοιες υπάλληλες και αλληλοτροφοδοτούμενες, που συνάμα τελούν ενίοτε και σε αντινομική σχέση, εισηγείται ότι αν και σε ποιο βαθμό είναι αναγκαία η ενεργοποίηση του ποινικού δικαίου αλλά πώς αυτή οφείλει να διαρθρώνεται στο δημοκρατικό και κοινωνικό κράτος δικαίου δεν μπορεί να προσδιοριστεί μόνο επί τη βάσει των αρχών του νομιμοποιημένου ποινικού δικαίου και της καλής νομοθέτησης αλλά όταν οι τελευταίες συναρθρώνονται στο πλαίσιο ορισμένης αντεγκληματικής πολιτικής.

⁶⁰ Βλ. αναλυτικά: Α. Χουλιάρης, Ποινική εξουσία, Αντεγκληματική Πολιτική και τα Πολιτισμικά τους Συγκείμενα: Μια κριτική εγκληματολογική προσέγγιση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλας, 2024.

Δήμητρα Παπαδοπούλου-Κλαμαρή*:
Σκέψεις για την προετοιμασία των νόμων
στο πλαίσιο της καλής νομοθέτησης

Αξιότιμες Κυρίες και Αξιότιμοι Κύριοι,

Με την παρέμβασή μου επιθυμώ να μοιραστώ με τους μετέχοντες στην εκδήλωση την εμπειρία μου ως μέλους πολλών νομοπαρασκευαστικών επιτροπών στις οποίες είχα την τιμή να συμμετάσχω. Άρα αυτά που θα αναφέρω έχουν κατά βάση χαρακτήρα βιωματικό.

1. Οι επιτροπές δεν έχουν στη διάθεσή τους στατιστικά στοιχεία για το ισχύον (και υπό μεταρρύθμιση από την επιτροπή) καθεστώς. Και δεν έχουν στοιχεία, γιατί τέτοια δεν τηρούνται. Συνήθως η επιτροπή αρκείται στην προσωπική (καθενός μέλους) ή την διαδεδομένη αντίληψη, π.χ. στην επεξεργασία του νόμου για τη συνεπιμέλεια ότι, μολονότι ο νόμος δεν το ορίζει, μετά τη διάσταση και το διαζύγιο, η επιμέλεια των παιδιών ανατίθεται στην μητέρα. Μπορεί να είναι έτσι, αλλά κανείς δεν ξέρει σε ποιο ποσοστό, κανείς δεν ξέρει, αν ο πατέρας είχε ζητήσει την επιμέλεια, αν αυτό είχαν συμφωνήσει οι διάδικοι κ.ο.κ.

Άλλο παράδειγμα από την επεξεργασία του νόμου για τη δικαστική συμπαράσταση: είναι κοινή αντίληψη, ότι διατάσσονται πάρα πολλές στερητικές δικαστικές συμπαραστώσεις και πολύ λίγες επικουρικές δικαστικές συμπαραστώσεις. Κανείς όμως δεν γνωρίζει, όχι μόνο το ποσοστό της μιας ή της άλλης μορφής, αλλά ούτε καν, ως αριθμό, πόσοι συμπολίτες μας τελούν υπό καθεστώς δικαστικής συμπαράστασης συνολικά. Γνωρίζουν οι υπηρεσίες, πόσοι λαμβάνουν επίδομα αναπηρίας (αλλά οι λαμβάνοντες τα επιδόματα δεν τελούν όλοι υπό δικαστική συμπαράσταση, το επίδομα δίδεται υπό οικονομικές προϋποθέσεις και επίσης και για

* Ομ. Καθηγήτρια Αστικού Δικαίου της Νομικής Σχολής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών

σωματικές αναπηρίες), όπως και πόσοι συνολικά συμπολίτες μας νοσηλεύονται ή φιλοξενούνται σε δομές προστασίας (ούτε αυτοί όμως όλοι τελούν υπό δικαστική συμπαράσταση, ούτε βεβαίως όλοι οι τελούντες υπό δικαστική συμπαράσταση νοσηλεύονται ή φιλοξενούνται σε δομές φροντίδας). Το αναγκαίο στοιχείο για την νομοθέτηση θα ήταν σε ποιο ποσοστό το δικαστήριο, μεταξύ των αιτήσεων που εκδικάστηκαν, διέταξε στερητική και σε ποιο ποσοστό επικουρική δικαστική συμπαράσταση, στοιχεία που προκύπτουν μόνο από τις δικαστικές αποφάσεις. Ποια ήταν η κατάσταση υγείας των υπό συμπαράσταση, η ηλικία, ο αιτών, ο ορισθείς δικαστικός συμπαραστάτης· θα έπρεπε να γνωρίζουμε, πόσο εύκολη ή δύσκολη είναι για τον δικαστικό συμπαραστάτη η στερητική και πόσο η επικουρική δικαστική συμπαράσταση (είναι αυτό ένα κύριο κριτήριο για το αίτημα ενώπιον του δικαστηρίου), πόσο λειτουργική και αποτελεσματική η κάθε μία μορφή. Χωρίς στοιχεία επομένως, η επιτροπή μπορεί να νομοθετεί λανθασμένα αλλά, επιτρέψτε μου, και η σχετική πολιτική απόφαση μπορεί να μην είναι ορθή.

2. Τα μέλη των επιτροπών δεν είναι πάντα ισομερώς αντικειμενικά. Πολλές φορές μετέχουν, εκτός από τους ειδικούς επιστήμονες, εκπρόσωποι ομάδων, οι οποίες έχουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον ή ομάδων στις οποίες αφορά το εκπονούμενο σχέδιο νόμου. Αυτό δεν είναι κακό, ωστόσο θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ο αριθμός των μετεχόντων ως εκπροσώπων συμφερόντων εν σχέσει προς τα λοιπά μέλη (ειδικούς επιστήμονες), τα οποία δεν θα πρέπει να έχουν (και συνήθως δεν έχουν) προσωπικό συμφέρον στο υπό διαμόρφωση σχέδιο νόμου, είναι επομένως, αντικειμενικά στις κρίσεις τους. Επίσης, επί συγκρουομένων συμφερόντων, θα πρέπει, αν μετέχουν εκπρόσωποι της μιας κοινωνικής ομάδας να μετέχουν και εκπρόσωποι της ομάδας που έχει τα αντίθετα συμφέροντα. Πρέπει μάλιστα να ληφθεί υπόψη ότι, επί συγκρουομένων συμφερόντων, η μία πλευρά μπορεί να είναι πιο κινητική, να έχει εκπροσώπους, να είναι οργανωμένη σε περισσότερες παραπλήσιες ομάδες κλπ., ενώ η αντίθετη να μην είναι καν οργανωμένη. Στις περιπτώσεις αυτές είναι κατά τη γνώμη μου σκόπιμο να μην μετέχει στην επιτροπή

εκπρόσωπος της μιας μόνον ομάδας. Μπορούν όλοι να ακουστούν από τα μέλη της επιτροπής, να καταθέσουν υπόμνημα κλπ.

3. Ο στόχος της νομοθέτησης δεν είναι πάντα σαφής. Συχνά συγκροτούνται επιτροπές «για την αναμόρφωση του δικαίου της επιμέλειας», «για την αναμόρφωση του κληρονομικού δικαίου». Αυτός όμως δεν είναι στόχος, είναι το μέσον · τι στόχος επιδιώκεται με τον υπό επεξεργασία νόμο, είναι πολιτική απόφαση και ως τέτοια πρέπει να ορίζεται και να κρίνεται.

Βεβαίως όσο πιο συγκεκριμένος είναι ο στόχος π.χ. η συμμετοχή των πνευματικά αναπήρων στις συναλλαγές, τόσο πιο «τεχνοκρατική» πρέπει να είναι η επιτροπή · αντίθετα, ευρύς στόχος όπως «ο εκσυγχρονισμός του κληρονομικού δικαίου» προϋδεάζει για μια επιτροπή με θεωρητικούς, οι οποίοι θα κρίνουν και σε ποιο σημείο χρειάζεται η επέμβαση, ώστε να επέλθει ο εκσυγχρονισμός. Ο συγκεκριμένος σκοπός εξάλλου θα οδηγούσε την επιτροπή εξ αρχής σε συγκεκριμένο κείμενο. Έχει παρατηρηθεί, ότι η επιτροπή παραδίδει το σχέδιό της και το Υπουργείο προβαίνει (ως έχει βέβαια την εξουσία να το κάνει) σε μείζονες προσθήκες ή αλλαγές, οι οποίες αλλοιώνουν το σύνολο του σχεδίου νόμου. Αν από την αρχή υπήρχε συγκεκριμένος στόχος, η επιτροπή θα εκπονούσε ίσως άλλο κείμενο, κατ' αποτέλεσμα.

4. Το επόμενο στο οποίο θα αναφερθώ προβλέπεται και εν μέρει γίνεται, ωστόσο νομίζω ότι πρέπει να συστηματοποιηθεί και να εντατικοποιηθεί. Νομίζω ότι μετά την θέση σε ισχύ ενός νόμου θα πρέπει όχι μόνον να προβλέπεται αλλά και να πραγματοποιείται μία εκτίμηση τόσο της πραγματικής εφαρμογής του (τούτο θα βοηθούσε σε ενδεχόμενες επί μέρους βελτιώσεις) όσο και του κοινωνικού φαινομένου εν συνόλω εξαιτίας του οποίου ελήφθη η απόφαση θέσπισής του νόμου μετά από ένα χρονικό διάστημα, π.χ. 3 έτη, πάλι παράδειγμα από τον ν. 4800 ΑΚ, μπορεί πράγματι να αυξήθηκε ο χρόνος τον οποίο επιδικάζουν ως δικαίωμα επικοινωνίας τα δικαστήρια στον γονέα με τον οποίο δεν κατοικεί το παιδί, αλλά δημιουργούνται περισσότερες κοινωνικές ενστάσεις, περισσότερες αντιδικίες.

Επιδικάζουν τα δικαστήρια εναλλασσόμενη διαμονή στα παιδιά, καταργείται η υποχρέωση διατροφής του πιο εύπορου γονέα κ.ο.κ. Η εκτίμηση του κοινωνικού φαινομένου και των επιπτώσεων του νόμου στο κοινωνικό φαινόμενο, αφορά πλέον την πολιτική απόφαση με βάση την οποία ελήφθη η απόφαση θέσπισης του νόμου. Και ως τέτοια θα πρέπει να απασχολήσει την πολιτική ηγεσία. Αν τυχόν ο νόμος δεν ήταν επιτυχής ή ήταν πολύ δυσεφάρμοστος κλπ., αυτό πρέπει να εκτιμηθεί. Δεν είναι παραδοχή αποτυχίας της τότε πρωτοβουλίας θέσπισής του, είναι υπεύθυνη στάση μπροστά στις κοινωνικές συνέπειες εφαρμογής ενός νόμου που μπορεί να ήταν τέλειος όταν θεσπίστηκε, αλλά να επέφερε δυσμενείς συνέπειες που δεν είχαν ληφθεί υπόψη. Και πάλι όμως, όλα πρέπει να γίνουν με βάση στοιχεία.

5. Είναι επομένως απαραίτητο να τηρηθούν στατιστικά στοιχεία των δικαστικών αποφάσεων, όπου αυτές υπάρχουν, με βάση μία φόρμα (έντυπο) που θα συμπληρώνουν οι δικαστές κατά την έκδοση της απόφασης, χωρίς ονόματα διαδίκων. Το Υπουργείο Δικαιοσύνης, σε υπό επεξεργασία σχέδιο νόμου εύστοχα περιέλαβε ρητή διάταξη για την τήρηση στοιχείων των αποφάσεων των σχετικών με τον συγκεκριμένο νόμο. Το περιεχόμενο της φόρμας (πεδία προς συμπλήρωση) είναι μια πολύ υπεύθυνη εργασία, διαφορετική για κάθε νόμο, που θα έχει ως σκοπό (χωρίς να επιβαρύνει τους δικαστικούς λειτουργούς) την (εντός π.χ. μίας σελίδας) «ακτινογραφία της απόφασης».

Ευχής έργο θα ήταν, να δημιουργείται η φόρμα αυτή (θα μπορούσε να ονομάζεται φύλλο εφαρμογής του νόμου, ΦΕΝ) μαζί με τον νόμο.

Στην επεξεργασία των στατιστικών στοιχείων των αποφάσεων (ΦΕΝ) θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν ασκούμενοι δικηγόροι ή και –κυρίως– μεταπτυχιακοί φοιτητές σε συνεργασία με τα μεταπτυχιακά προγράμματα σπουδών και, τα Πανεπιστημιακά εργαστήρια στα Πρωτοδικεία όπου εδρεύουν Νομικές Σχολές (λ.χ. για τα δημόσια έργα, φοιτητές ΜΠΣ του Δημοσίου Δικαίου, για την επιμέλεια των παιδιών φοιτητές του ΜΠΣ του Αστικού Δικαίου κ.λπ.).

Δεν είναι όμως μόνον οι δικαστικές αποφάσεις το αποτύπωμα της εφαρμογής του νόμου. Κατά τη γνώμη μου θα πρέπει να λειτουργεί μία πλατφόρμα για παρατηρήσεις στον νόμο – κυρίως από δικηγόρους της πράξεως – αυτοί θα έδιναν το καλύτερο στίγμα για τα αδύνατα σημεία εφαρμογής του νόμου · επίσης μια πλατφόρμα για το κοινό (ως «εκ των υστέρων διαβούλευση»), με παρατηρήσεις ουσίας – τούτο θα βοηθούσε στον έλεγχο της πολιτικής απόφασης για τη θέσπιση του νόμου, ή την μεταρρύθμισή του όπως αυτή έχει εκληφθεί από τους πολίτες.

Αρμόδιο τμήμα (παρακολούθησης εφαρμογής νόμων στο Υπουργείο Δικαιοσύνης ή στο καθ' ύλη αρμόδιο Υπουργείο) θα ήταν απαραίτητο.

6. Ειδικά στις υποθέσεις Οικογενειακού Δικαίου, με δεδομένο ότι δεν υπάρχουν οικογενειακά δικαστήρια, κρίσιμο θα ήταν να υπάρχει ένας φάκελος ανά υπόθεση, ενημερωμένος με όλες τις δικαστικές διενέξεις που επανέρχονται στον χρόνο (δηλ. τις σχετικές αποφάσεις).

Έτσι ο δικαστής που επιλαμβάνεται μιας υποθέσεως, θα μπορεί να συσχετίσει τη συγκεκριμένη υπόθεση που εξετάζει, με άλλες αντιδικίες των ίδιων διαδίκων για το ίδιο παιδί. Και όχι κάθε φορά (π.χ. ασφαλιστικά, διατροφή, επικοινωνία κλπ) να αντιμετωπίζει ο κάθε δικαστής μια συγκεκριμένη υπόθεση σαν να είναι υπόθεση χωρίς προηγούμενο. Η ύπαρξη οικογενειακών δικαστηρίων ασφαλώς θα βοηθούσε προς αυτήν την κατεύθυνση.

Νομίζω ότι η τιμή που γίνεται σε κάποιον που καλείται ως μέλος νομοπαρασκευαστικής επιτροπής και διαθέτει για την καλή νομοθέτηση τις γνώσεις, την εμπειρία και τον χρόνο του, είναι μεγάλη · και ότι επιθυμεί να δημιουργηθεί ένας νόμος που θα υπηρετήσει το κοινό καλό, δίνει επομένως τον καλύτερο εαυτό του. Μένει στην Πολιτεία να αξιοποιήσει την προσφορά αυτήν.

Αυτά έχω να συνεισφέρω στην σημερινή εκδήλωση.



Αθήνα, 2026

.