

ΚΙΝΗΣΗ ΠΟΛΙΤΩΝ
ΓΙΑ ΜΙΑ ΑΝΟΙΧΤΗ ΚΟΙΝΩΝΙΑ

ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ ΑΝΟΜΙΑ

*Εισηγήσεις - Συζήτηση -
Συμπερασματικές Προτάσεις*



ΕΒΕΑ

ΑΘΗΝΑ, 2011

Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

Π Ρ Ο Σ Φ Ω Ν Η Σ Η

- Θεόδωρος Παπαλεξόπουλος,
Πρόεδρος της Κίνησης Πολιτών για μια Ανοικτή Κοινωνία7

Ε Ι Σ Η Γ Η Σ Ε Ι Σ

- Νίκος Φραγκάκης,
Δικηγόρος, Αντιπρόεδρος της Κίνησης Πολιτών και Πρόεδρος ΕΚΕΜΕ
Από την Ανομική Πολυνομία στην Ευνομία 13
- Νικηφόρος Διαμαντούρος,
*Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, Ομότιμος Καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης
και Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστημίου Αθηνών*
Για τη βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος
Διδάγματα από το ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο 15
- Λέανδρος Ρακιντζής,
Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, επιτ. Αραιοπαγίτης
Πολυνομία – Κακονομία – Ανομία: Ποιος ο δρόμος της ανόρθωσης;.....27
- Παναγιώτης Κ. Τσούκας,
Πάρεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας
Γνωρίσματα και πρακτικές του κακού (Έλληνα) Νομοθέτη 45

Σ Υ Ζ Η Τ Η Σ Η

- Συζήτηση μετά από τις εισηγήσεις..... 89
- Συμπερασματικές προτάσεις στο τέλος μιας συζήτησης 105

Π Ρ Ο Σ Φ Ω Ν Η Σ Η

Θεόδωρου Παπαλεξόπουλου

Προέδρου της Κίνησης Πολιτών για μια Ανοικτή Κοινωνία

Κυρίες και Κύριοι,

Θα ήθελα κατ'αρχήν να σας ευχαριστήσω που ανταποκριθήκατε στην πρόσκλησή μας για την αποψινή εκδήλωση της Κίνησης Πολιτών.

Ευχαριστούμε όμως και τους τρεις ομιλητές μας:

Ειδικότερα, τον κ. Νικηφόρο Διαμαντούρο, Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, που ήρθε από το εξωτερικό, τον κ. Λέανδρο Ρακιντζή, Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και τον κ. Παναγιώτη Τσούκα, Πάρεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Η Κίνηση Πολιτών τους ευχαριστεί θερμά για την πρόθυμη ανταπόκρισή τους.

Κυρίες και Κύριοι,

Είναι γενικευμένη και, δυστυχώς, αποδεδειγμένη η δυσλειτουργία του κράτους μας, συνάμα όμως και η ανομία –με την έννοια της μη εφαρμογής του Νόμου. Αυτές οι αδυναμίες, σε συνδυασμό με την κατ'ουσία πτώχευσή του –ηθική και οικονομική– εγκυμονούν σοβαρότατο κίνδυνο για το Έθνος μας. Οφείλουμε να αντιδράσουμε άμεσα και να δράσουμε σωστά, εποικοδομητικά.

Πάγια θέση της Κίνησης Πολιτών είναι ότι δεν αρκούν οι αρνητικές διαπιστώσεις, έστω και τεκμηριωμένες. Και για τον λόγο αυτό καταβάλλει μονίμως προσπάθεια οι όποιες διαπιστώσεις να συνοδεύονται από συγκεκριμένες προτάσεις, αφενός ρεαλιστικές –ώστε να έχουν πιθανότητες να υιοθετηθούν– και αφετέρου αποτελεσματικές, που είναι το ζητούμενο.

Είναι όμως σαφές ότι ένας Νόμος που βρίθει παραπομπών σε άλλους Νόμους, αποφάσεις ή διατάξεις –φαινόμενο σύνηθες στη χώρα μας– δυσχεραίνει την εφαρμογή του.

Είναι επίσης αυτονόητο ότι ένας Νόμος που προβλέπει πολλές ειδικές

περιπτώσεις και υποπεριπτώσεις –πόσο μάλλον εξαιρέσεις– ενθαρρύνει την απόπειρα δοσοληψίας και τη διαφθορά.

Τέλος, δεν πρέπει να θεωρείται παραδεκτή, για σοβαρό κράτος, η μη εφαρμογή από τη Δημόσια Διοίκηση νόμων που έχουν ψηφισθεί από τη Βουλή, πριν να εκδοθούν από το αρμόδιο Υπουργείο οι σχετικές ερμηνευτικές εγκύκλιοι... και που δεν συμφωνούν πάντα με τα κείμενα που ψήφισε η Βουλή!

Επιτρέψατέ μου, πολύ σύντομα, να τεκμηριώσω πιο πέρα τον ισχυρισμό της ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ και της ΚΑΚΟΝΟΜΙΑΣ, διαβάζοντας αποσπάσματα ενός εγγράφου που θα μπορούσε να είχε συνταχθεί από την Κίνηση Πολιτών. (Θα σας πω την προέλευσή του μετά την ανάγνωση).

«Θέμα: Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.

1. Εισαγωγή

Εξέχοντα ρόλο κατέχει η προσπάθεια περιορισμού της πολυνομίας, βελτίωσης της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων σταδιακής κατάργησης που κρίνονται περιττές και, γενικά, η προσπάθεια απλούστευσης των κανόνων δικαίου που ισχύουν.

Ως χαρακτηριστικά της ελληνικής έννομης τάξης, που πρέπει να συνεχίσουν να διορθώνονται, καταγράφονται ιδίως τα ακόλουθα:

- A) Η ύπαρξη μεγάλου αριθμού εξαιρετικά λεπτομερειακών ρυθμίσεων, κυρίως νομοθετικών.*
- B) Η ρύθμιση, με διατάξεις που είναι διάσπαρτες στη νομοθεσία, θεμάτων που ανήκουν στην ίδια ενότητα.*
- Γ) Η υπέρμετρη διόγκωση της πρόβλεψης έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων, με αποτέλεσμα τη σημαντική επιβάρυνση του έργου του Συμβουλίου της Επικρατείας και την προφανή καθυστέρηση στη ρύθμιση των αντίστοιχων θεμάτων.»*

Κυρίες και Κύριοι,

Αυτά τα λίγα αποσπάσματα που σας διάβασα προέρχονται από ένα εξασέλιδο έγγραφο το οποίο φέρει ημερομηνία 18 Ιουλίου 2006, και υπογραφή Πρωθυπουργού και κοινοποιείται σε όλους τους υπεύθυνους της Κυβέρνησης και συγκεκριμένα, διαβάζω, προς:

- 1) Όλους τους Υπουργούς και Υφυπουργούς
- 2) Το Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης
- 3) Όλους τους Γενικούς Γραμματείς Υπουργείων και τους Γενικούς Γραμματείς που προΐστανται Γενικών Γραμματειών Υπουργείων
- 4) Όλους τους Γενικούς Γραμματείς Περιφερειών.

Το έγγραφο αυτό έθετε προθεσμία μέχρι 30 Σεπτεμβρίου 2006 για να δηλώσουν οι αποδέκτες τις ενέργειες στις οποίες έχουν προβεί για την προσαρμογή της νομοπαρασκευαστικής λειτουργίας τους κ.λπ.

Από την πηγή από την οποία λάβαμε τη φωτοτυπία του εγγράφου, πληροφορηθήκαμε ότι δεν δόθηκε συνέχεια, ελλείπει ανταπόκρισης από τους παραλήπτες...

Έτσι δικαιούμαστε τουλάχιστον να πιστεύουμε, Κυρίες και Κύριοι, ότι είναι ευρέως γνωστοί και παραδεδεγμένοι στους κομματικούς κύκλους και τις πολιτικές δυνάμεις οι αποψινοί μας ισχυρισμοί για την Πολυνομία, Κακονομία και Ανομία.

Το αποψινό μας έργο θα εστιασθεί στην ανάλυση των βασικότερων αιτιών αυτής της ανώμαλης κατάστασης και στην κατά το δυνατόν διατύπωση «ρεαλιστικών και αποτελεσματικών» προτάσεων για την «Ανόρθωση»....

Θα παρακαλέσω τώρα τον Αντιπρόεδρο της Κίνησης Πολιτών και Πρόεδρο του Ελληνικού Κέντρου Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, κ. Νίκο Φραγκάκη, να αναλάβει την Προεδρία της όλης εκδήλωσης και το συντονισμό της συζήτησης.

ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ

Νίκος Φραγκάκης

Δικηγόρος, Αντιπρόεδρος της Κίνησης Πολιτών και Πρόεδρος ΕΚΕΜΕ

Από την Ανομική Πολυνομία στην Ευνομία

Η Κίνηση Πολιτών για μια Ανοικτή Κοινωνία αφουγκράζεται την έντονη ανησυχία όλο και περισσότερων κατοίκων αυτού του τόπου ότι, ιδίως τώρα που βιώνουμε μια πρωτοφανή κρίση όχι μόνο δημοσιονομική και οικονομική αλλά γενικότερα κρίση θεσμών και κοινωνικής συνοχής, το πρόβλημα των νόμων και της εφαρμογής τους γίνεται οξύτερο παρά ποτέ.

Χρειαζόμαστε ασφάλεια δικαίου ως βασικό στοιχείο του κράτους δικαίου που, μαζί με τη δημοκρατία και τα ανθρώπινα δικαιώματα, είναι προϋπόθεση της ασφάλειας και της ευημερίας με ειρήνη σε κάθε χώρα, για κάθε κοινωνία.

Τι αντιμετωπίζουμε καθημερινά; Διάχυτο έλλειμμα νομιμότητας που το σχηματοποιούμε στο τρίπτυχο **Πολυνομία-Κακονομία-Ανομία**.

Η κατάσταση ενδημεί στη χώρα μας από τη σύσταση του Ελληνικού Κράτους. Η αναζήτηση λύσης ενδιαφέρει μόνιμα την κοινωνία, απασχολεί τακτικά τη δημοσιότητα, αλλά ίσως όχι επαρκώς τους αμεσότερα ενδιαφερόμενους – τους χρήστες του νόμου – τους νομικούς. Εκδηλώσεις σαν τη σημερινή έπρεπε να είχαν προηγηθεί πολλές, ιδίως από επιστημονικές οργανώσεις, αν μάλιστα σκεφτεί κανείς ότι, εκτός από τη νομική, το πρόβλημα χρειάζεται και άλλες επιστήμες για να αναλυθεί και να λυθεί.

Νόμοι υπάρχουν. Συχνά είναι περισσότεροι απ' όσους χρειάζονται ή είναι κακοί ή, πάντως, δεν εφαρμόζονται. Εθιζόμαστε έτσι στην κατάσταση ουσιαστικής ανομίας, σε σημείο που να παραξενεύει (ευχάριστα) όταν ακούγεται δια στόματος του πρωθυπουργού, πρόσφατα, η λέξη που βρίσκεται στον αντίποδα: η Ευνομία.

Η Πολυνομία εγκυμονεί την Κακονομία που, με τη σειρά της, οδηγεί στην Ανομία. Ο νόμος στην Ελλάδα φέρει στο σώμα του το μείζον γνώρισμα – που συνιστά και το μέγιστο πρόβλημα – της ελληνικής κοινωνίας, σήμερα: την εκτεταμένη έλλειψη εμπιστοσύνης του Κράτους προς τους πολίτες του, των πολιτών προς το Κράτος τους και τους συμπολίτες τους, δηλαδή όλων προς όλους. Αυτό το πρόβλημα ο νόμος δεν μπορεί να το αντιμετωπίσει, αλλά είναι μέρος του, συναυτουργός και θύμα του.

Οι τρεις ομιλητές, πλούσιοι σε γνώσεις και εμπειρίες, ελληνικές και ευρωπαϊκές, γύρω από τα προβλήματα – νομοθετικά, διοικητικά και δικαστικά – του αρνητικού τριπτύχου που μαστίζει τις σχέσεις του πολίτη με το κράτος, περιμένουμε να συμβάλουν, μαζί με τους ακροατές που θα συμμετάσχουν στη συζήτηση, για να προχωρήσουμε μπροστά. Στην κατεύθυνση της ανόρθωσης.

Αναζητούμε όχι μόνον αναλύσεις. Θέλουμε προτάσεις για λύσεις άμεσα εφαρμόσιμες με στόχο ν' αλλάξει η σημερινή (πολυ-)(κακο-)ανομική κατάσταση προς το καλύτερο. Προς την Ευνομία.

Νικηφόρος Διαμαντούρος

*Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, Ομότιμος Καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης
και Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστήμιο Αθηνών**

Για τη βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος.
Διδάγματα από το ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο.

Εισαγωγή

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την Κίνηση Πολιτών και τον πρόεδρό της, κύριο Παπαλεξόπουλο, για την ευγενική πρόσκληση που μου απηύθυναν, προκειμένου να παρευρεθώ στη σημερινή αυτή εκδήλωση και να μοιραστώ μαζί σας μερικές σκέψεις σχετικά με τα προβλήματα που προκαλεί το αρνητικό τρίπτυχο Πολυνομία-Κακονομία-Ανομία στην ελληνική έννομη τάξη. Στην ομιλία μου θα αναφερθώ στις προσπάθειες που καταβάλλονται σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, κυρίως από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αλλά και σε επίπεδο κρατών μελών και διεθνών οργανισμών για την καλύτερη ρύθμιση του κανονιστικού περιβάλλοντος. Δεν θα επιχειρήσω, σε καμία περίπτωση, εξαντλητική παρουσίαση των επιλογών που υπάρχουν για την εξάλειψη των φαινομένων της πολυνομίας-κακονομίας και ανομίας. Στόχος μου είναι να παρουσιάσω κάποιες προτάσεις για λύσεις, οι οποίες θα μπορούσαν να αποτελέσουν τροφή για σκέψη, περαιτέρω ανάλυση και μελέτη.

* Θα ήθελα να ευχαριστήσω την κα Χριστίνα Καρακώστα, νομική σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή, για την επιμέλεια της παρούσας ομιλίας.

A. Ευρωπαϊκή Ένωση

1. Τα σχέδια δράσης για τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος

Η πολιτική της ΕΕ για τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος είναι σχετικά πρόσφατη. Το πρώτο πρόγραμμα για την απλούστευση και την εν γένει βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος (Better Regulation) εγκαινιάστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2002¹. Πρόκειται για ένα μακροχρόνιο και φιλόδοξο πρόγραμμα που αποσκοπεί στην απλούστευση και βελτίωση της ισχύουσας νομοθεσίας, στον καλύτερο σχεδιασμό της νέας, καθώς και στην ενίσχυση της τήρησης και της αποτελεσματικότητας των κανόνων, σύμφωνα πάντα με την ευρωπαϊκή αρχή της αναλογικότητας². Απώτερος στόχος του προγράμματος αυτού είναι η καλλιέργεια ενός ρυθμιστικού περιβάλλοντος που προστατεύει τους πολίτες και κατατείνει στη βελτίωση της ικανότητας των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων να λειτουργήσουν περισσότερο ανταγωνιστικά, αποτελεσματικά και καινοτόμα σε ένα παγκόσμιο περιβάλλον ιδιαίτερα ανταγωνιστικό³.

Το πρόγραμμα αυτό σχεδιάστηκε με στόχο την περικοπή των γραφειοκρατικών διατυπώσεων, τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας και την κατάρτιση νόμων ικανών να ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες των καταναλωτών και των επιχειρήσεων. Το πρόγραμμα για τη βελτίωση της νομοθεσίας συνδυάζει ένα μείγμα διαφορετικών μέτρων και πρωτοβουλιών (οι σημαντικότερες από τις οποίες θα αναφερθούν στη συνέχεια αναλυτικότερα) σε διάφορα στάδια ενός εννοιολογικού φάσματος που καθορίζεται, στη μια άκρη του, από τον προληπτικό έλεγχο νέων πρωτοβουλιών και προτάσεων που βρίσκονται ακόμη υπό διαπραγμάτευση και, στο άλλο άκρο, από τον απολογιστικό έλεγχο νομοθετικών πράξεων που έχουν ήδη εγκριθεί.

Η εφαρμογή του προγράμματος για τη βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος επέφερε σημαντικές αλλαγές στον τρόπο που η Επιτροπή χαράζει

1 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0278:EL:HTML>

2 Περισσότερες πληροφορίες για την πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αφορά στη βελτίωση της νομοθεσίας, καθώς και όλα τα σχετικά έγγραφα, παρατίθενται στην ακόλουθη ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm

3 Βλ. σχετικά το ιδιαίτερα διαφωτιστικό φυλλάδιο «Παρουσίαση της πρωτοβουλίας για τη «βελτίωση της νομοθεσίας» με απλό τρόπο», http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_gr.pdf

πολιτικές και διαμορφώνει νομοθετικές προτάσεις. Ωστόσο, οι προσπάθειες δε σταματούν. Στα τέλη του 2009, η Επιτροπή ανακοίνωσε την πρόθεση της να προχωρήσει ένα βήμα περαιτέρω και από την «καλύτερη ρύθμιση» (better regulation) να επικεντρώσει τις προσπάθειες της στην «έξυπνη ρύθμιση» (smart regulation), σύμφωνα με τον όρο που χρησιμοποιεί το νέο σχέδιο δράσης που ανακοινώθηκε τον περασμένο Οκτώβριο⁴.

Επισημαίνω ότι η διαφορά μεταξύ των δύο αυτών πρωτοβουλιών έγκειται στο γεγονός ότι η μεν πρωτοβουλία για καλύτερη ρύθμιση έδωσε προτεραιότητα στην ποιότητα των νέων νομοθετικών προτάσεων, η δε πρωτοβουλία για «Εξυπνη ρύθμιση» στοχεύει στην απλούστευση και στην αξιολόγηση, καθώς και, ιδίως, στην ενίσχυση του ρόλου των ενδιαφερόμενων μερών.

Ας δούμε τα βασικά χαρακτηριστικά των δυο αυτών πρωτοβουλιών της Επιτροπής.

2. Βασικά χαρακτηριστικά

Πρώτον, το σχέδιο δράσης καλύπτει όλη τη διαδικασία χάραξης πολιτικής και νομοθεσίας: από το σχεδιασμό ενός καινούριου νόμου, μέχρι την εφαρμογή, την εκτέλεση, την αξιολόγηση και την αναθεώρησή του. Στο πλαίσιο αυτό είναι σημαντικό να γίνεται σωστή αξιολόγηση της ανάγκης υιοθέτησης και των επιπτώσεων μιας νέας νομοθετικής πρωτοβουλίας. Είναι, όμως, εξίσου απαραίτητη η σωστή εφαρμογή της ήδη υπάρχουσας νομοθεσίας, καθώς και η αναθεώρησή της, όπου αυτό κρίνεται απαραίτητο με βάση τις αποκτηθείσες εμπειρίες.

Δεύτερον, κεντρικό στοιχείο της διαδικασίας αυτής αποτελεί η βελτίωση της θέσης του πολίτη και της κοινωνίας πολιτών. Συγκεκριμένα, η καλύτερη ρύθμιση του κανονιστικού περιβάλλοντος εξασφαλίζει σαφήνεια ως προς το ισχύον δίκαιο και, επομένως, επιτρέπει στον πολίτη να ρυθμίζει ανάλογα τη συμπεριφορά του. Επιπλέον, εγγυάται τη διαφάνεια στη νομοθετική διαδικασία και επομένως καθιστά εφικτό τον έλεγχο και τη συμμετοχή. Βασική αρχή

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:EL:HTML>
Για μια σύντομη παρουσίαση της πρωτοβουλίας "Εξυπνη ρύθμιση": <http://www.oecd.org/dataoecd/45/4/46528683.pdf>

των σχεδίων δράσης της Επιτροπής αποτελεί η θέση ότι οι απόψεις εκείνων που επηρεάζονται περισσότερο από τη νομοθεσία θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τη νομοθετική διαδικασία. Εδώ και αρκετά χρόνια, η Επιτροπή οργανώνει συστηματικά δημόσιες διαβουλεύσεις. Υπό το φώς της Συνθήκης της Λισαβόνας και στο πλαίσιο της «Εξυπνης ρύθμισης», η Επιτροπή δεσμεύεται να ενισχύσει τη συμμετοχή των πολιτών και της κοινωνίας πολιτών, επιμηκύνοντας τη χρονική διάρκεια των διαβουλεύσεων και βελτιώνοντας τη διαδικασία.

3. Σημαντικότερες πρωτοβουλίες

Ας δούμε πιο αναλυτικά τα συγκεκριμένα μέτρα που λαμβάνονται σε επίπεδο ΕΕ για την επίτευξη των στόχων που αναφέρθηκαν προηγουμένως.

Τα μέτρα αυτά μπορούν να ενταχθούν σε δύο κατηγορίες:

- α) σε όσα στοχεύουν στην απλοποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας και
- β) σε όσα προσβλέπουν στη βελτίωση της νομοθετικής διαδικασίας και, κατ'επέκταση, της ποιότητας της νέας νομοθεσίας.

α) Απλοποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας⁵

(i) Κατάργηση

Με την πάροδο του χρόνου, η νομοθεσία καθίσταται εν μέρει παρωχημένη ή άνευ αντικειμένου. Η ισχύουσα νομοθεσία πρέπει να εξετάζεται σε σταθερή βάση ώστε περιπτώσεις που εμπίπτουν σ' αυτές τις κατηγορίες να καταργούνται. Η Επιτροπή καταφεύγει είτε σε ρήτρες λήξης ισχύος είτε σε ρήτρες επανεξέτασης, με στόχο να καταστεί πρακτική αυτό το είδος επανεξέτασης.

(ii) Κωδικοποίηση - Αναδιατύπωση

Κωδικοποίηση είναι η διαδικασία συγκέντρωσης σε ένα κείμενο όλων των τροποποιήσεων των νομοθετικών πράξεων που εγκρίθηκαν σε διαφορετικές χρονικές στιγμές. Η κωδικοποίηση συμβάλλει στη μείωση του όγκου της νομοθεσίας της Ένωσης και ταυτόχρονα προσφέρει κείμενα με μεγαλύτερη αναγνωσιμότητα και νομική σαφήνεια, διευκολύνοντας έτσι τη διαφάνεια και την εφαρμογή.

⁵ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/simplification_en.htm

Κατά την εξέταση των νόμων και των τροποποιήσεών τους, μπορεί να αποκαλυφθούν περιπτώσεις απόκλισης και ασυνέπειας σε ένα νόμο ή και μεταξύ νόμων. Συνεπώς, πέρα από τη συγκέντρωση όλων των τροποποιήσεων σε ένα ενοποιημένο κείμενο, ενίοτε είναι αναγκαία και η αναθεώρηση του νόμου. Η διαδικασία αυτή αναφέρεται ως αναδιατύπωση⁶.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα υποβολής στη διαδικασία αναδιατύπωσης αποτελεί η νομοθεσία για την εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης. Η Οδηγία 2006/54/ΕΚ αποσαφήνισε και απλοποίησε την κοινοτική νομοθεσία για την ισότητα ανδρών και γυναικών σε θέματα απασχόλησης και εργασίας, προβαίνοντας στην επικαιροποίηση των σχετικών νομοθετικών κειμένων και συγκεντρώνοντας, σε ένα ενιαίο έγγραφο, τα σχετικά τμήματα των επτά οδηγιών που συνδέονταν με το θέμα αυτό⁷. Το ενιαίο κείμενο παρέχει μια συνεκτική βάση η οποία προέρχεται από τις ενοποιημένες οδηγίες, κατανεμημένες σε ξεχωριστά κεφάλαια.

(iii) Αξιολόγηση της πολιτικής ανά τομέα (“fitness checks”)

Η Επιτροπή αναλαμβάνει να ελέγχει κατά πόσο η υπάρχουσα νομοθεσία εκπληρώνει τους στόχους της. Παράγοντες που λαμβάνονται υπόψη στη διαδικασία αυτή είναι οι ακόλουθοι: ο βαθμός εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας από τα κράτη μέλη, καταγγελίες και διαδικασίες επί παραβάσει που έχουν κινηθεί, συνοχή με άλλες σχετικές κανονιστικές πράξεις. Το 2010 ξεκίνησαν οι αξιολογήσεις στους ακόλουθους τέσσερις τομείς: περιβάλλον, απασχόληση, κοινωνική πολιτική και βιομηχανική πολιτική. Στόχος της Επιτροπής είναι η διεξαγωγή ελέγχων σε όλους τους τομείς δράσης της ΕΕ.

(β) Βελτίωση της νομοθετικής διαδικασίας

(i) Διαβούλευση

Συγκεκριμένα, το άρθρο 11 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση επιβάλλει στα θεσμικά όργανα της Ένωσης την υποχρέωση (α) να παρέχουν στους πολίτες και στις ενώσεις πολιτών τη δυνατότητα να εκφράζουν δημόσια και να ανταλλάσσουν θέσεις και απόψεις για ζητήματα σχετικά

⁶ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/codif_recast_en.htm

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:0036:el:PDF>

με όλους τους τομείς δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και (β) να καλλιεργούν σε μόνιμη βάση ανοιχτό και διαφανή διάλογο με την κοινωνία πολιτών. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει ένα ιδιαίτερο καθήκον διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη, προκειμένου να διασφαλίζει τη συνοχή και τη διαφάνεια των δράσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Επιτροπή δίνει μεγάλη σημασία στο ζήτημα της διαβούλευσης στο πλαίσιο της πολιτικής της για την καλύτερη ρύθμιση του κανονιστικού περιβάλλοντος⁸. Το δίκαιο της Ένωσης επηρεάζει όλους ανεξαιρέτως τους πολίτες σε όλα τα κράτη μέλη. Το πώς οι πολίτες αντιλαμβάνονται το δίκαιο της Ένωσης –ως μέσο που ενισχύει τη θέση τους ή ως περιορισμό, ως πηγή πιθανών ωφελημάτων ή επιβαρύνσεων– και το εάν θεωρούν ότι έχουν λόγο κατά την έγκρισή του αποτελούν ζητήματα ύψιστης σημασίας για τη νομιμότητα της Ένωσης.

Η συνεχής επαφή και ο διάλογος με ενδιαφερόμενα μέρη, ιδιώτες, εταιρείες, ΜΚΟ και άλλες οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών, δημόσιες περιφερειακές ή τοπικές αρχές των κρατών μελών, ακαδημαϊκούς, εμπειρογνώμονες και ενδιαφερόμενους από τρίτες χώρες επιτρέπει στην Επιτροπή να ενημερώνεται για εξελίξεις, ανάγκες και ζητήματα που ανακύπτουν στην Ευρώπη, προκειμένου να κρίνει αν είναι σκόπιμο να υιοθετηθεί ευρωπαϊκή νομοθεσία σε συγκεκριμένο τομέα.

Ο διάλογος αυτός λαμβάνει διάφορες μορφές, ενδεικτικά παραδείγματα των οποίων αποτελούν οι Πράσινες Βίβλοι, Λευκές Βίβλοι, ανακοινώσεις, φόρουμ (όπως το ευρωπαϊκό φόρουμ για την ενέργεια και τις μεταφορές ή το ευρωπαϊκό φόρουμ υγείας), εργαστήρια, μόνιμες συμβουλευτικές ομάδες και διαβουλεύσεις στο Διαδίκτυο. Υπάρχουν επίσης διαρθρωμένες διαδικασίες, όπως ο κοινωνικός διάλογος με τα συνδικάτα και τις εργοδοτικές οργανώσεις, καθώς και ο διάλογος μεταξύ της Επιτροπής και των ευρωπαϊκών και εθνικών ενώσεων περιφερειακών και τοπικών αρχών.

Από τις πιο συνηθισμένες μορφές διαλόγου είναι η διεξαγωγή online δημόσιων διαβουλεύσεων, όπου κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να υποβάλει τις παρατηρήσεις του επί συγκεκριμένου σχεδίου πρότασης που εξετάζει η Επιτροπή⁹. Πιο συγκεκριμένα, η Επιτροπή καταρτίζει ένα έγγραφο στο οποίο (α) εξηγεί

⁸ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/consultation_en.htm

⁹ Για περισσότερες πληροφορίες, βλ. την ειδική ιστοσελίδα της Επιτροπής, η οποία περιέχει όλες τις εκκρεμείς διαβουλεύσεις αλλά και έγγραφα σχετικά με προηγούμενες διαβουλεύσεις, http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_el.htm

τους λόγους για τους οποίους επιθυμεί να ασχοληθεί με συγκεκριμένο ζήτημα, (β) διευκρινίζει τα σημεία στα οποία επιθυμεί τη συμβολή των ενδιαφερόμενων μερών και (γ) ορίζει προθεσμία υποβολής των συμβολών, οι οποίες δημοσιεύονται σε σχετική ιστοσελίδα. Η Επιτροπή συντάσσει αναφορά που περιέχει τα αποτελέσματα της διαβούλευσης και χρησιμοποιεί τα συμπεράσματα που αντλεί από αυτήν τη διαδικασία στην έκθεση αξιολόγησης των επιπτώσεων¹⁰.

Ένας από τους σημαντικούς στόχους του σχεδίου «Έξυπνη ρύθμιση» είναι η παροχή μεγαλύτερων χρονικών περιθωρίων για τις διαβουλεύσεις (από 8 εβδομάδες σε 12), καθώς και η απλοποίηση των διαδικασιών.

Να προσθέσω ότι και ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής συμβάλλει στις δημόσιες διαβουλεύσεις που διεξάγει η Επιτροπή σε ζητήματα που άπτονται των καθηκόντων του¹¹. Η τελευταία συνδρομή του θεσμού αφορούσε την αναθεώρηση του Δημοσιονομικού κανονισμού της Ένωσης. Επιπλέον και ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής προσφεύγει στο μηχανισμό της δημόσιας διαβούλευσης τόσο στο πλαίσιο της εξέτασης αναφορών (καθυστερήσεις στις πληρωμές της Επιτροπής και πολιτική για ενσωμάτωση ατόμων με ειδικές ανάγκες) όσο και για τη σύνταξη κειμένων αρχών¹².

(ii) Αξιολόγηση των επιπτώσεων

Η βελτίωση της νομοθεσίας απαιτεί βεβαίως πλήρη εικόνα του αντίκτυπου των εκάστοτε προτάσεων νόμων, δηλαδή των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων τους. Απαιτεί επίσης την εξέταση διαφόρων εναλλακτικών λύσεων και την επιλογή εκείνων των λύσεων που είναι ικανές να παραγάγουν τα βέλτιστα αποτελέσματα με τις λιγότερες αρνητικές παρενέργειες. Πρόκειται για μια προσέγγιση που βασίζεται στη γνώση και έχει σκοπό να διασφαλίσει ότι οι αποφάσεις για την υλοποίηση μιας πρωτοβουλίας βασίζονται σε στέρεα στοιχεία και σε εμπειριστατωμένη ανάλυση των επιλογών.

Οι αξιολογήσεις επιπτώσεων επιτρέπουν στην Επιτροπή να προσδιορίζει εάν κρίνεται σκόπιμη η βελτίωση της νομοθεσίας σε κοινοτικό επίπεδο ή όχι, ενώ παράλληλα διευκολύνουν τον προσδιορισμό του καταλληλότερου νομο-

¹⁰ Η Επιτροπή έχει εξάλλου συντάξει ανακοίνωση με τις γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:EL:PDF>

¹¹ <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/4592/html.bookmark>

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/4957/html.bookmark>

¹² <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/el/10111/html.bookmark>

θετικού ή μη νομοθετικού μέσου. Τούτο επιτρέπει στην Επιτροπή να λαμβάνει αποφάσεις βασιζόμενη σε ένα φάσμα επιλογών, καθεμία από τις οποίες έχει τα αντίστοιχα οφέλη και το αντίστοιχο κόστος.

Αξιολογήσεις γίνονται για όλες τις νομοθετικές προτάσεις και όλες τις άλλες σημαντικές πρωτοβουλίες για την υιοθέτηση δημόσιων πολιτικών. Ωστόσο, οι σημαντικές προτάσεις αποτελούν αντικείμενο εκτενούς αξιολόγησης επιπτώσεων.

Με στόχο την ενίσχυση του ρόλου της αξιολόγησης των επιπτώσεων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έθεσε σε λειτουργία ένα ανεξάρτητο σώμα εσωτερικού ελέγχου, την «Επιτροπή για τις αναλύσεις επιπτώσεων», η οποία είναι υπεύθυνη για τον ποιοτικό έλεγχο όλων των αναλύσεων επιπτώσεων που συντάσσουν τα διαφορετικά καθ' ύλην αρμόδια τμήματα της Επιτροπής¹³. Η Επιτροπή έχει εξάλλου εκδώσει οδηγίες/ κατευθυντήριες γραμμές για την βέλτιστη σύνταξη των αναλύσεων αντίκτυπου, στις οποίες προστρέχουν οι επιφορτισμένες με το έργο αυτό υπηρεσίες της¹⁴.

(iii) Ενίσχυση της αιτιολογικής έκθεσης των νομοθετικών προτάσεων

Κατά τη σύνταξη μιας αιτιολογικής έκθεσης για τις νομοθετικές της προτάσεις, η Επιτροπή εστιάζεται στα εξής πέντε στοιχεία, βάσει ενός προκαθορισμένου υποδείγματος: τις διαβουλεύσεις που έχουν διεξαχθεί και τα αποτελέσματά τους, την αξιολόγηση επιπτώσεων που πραγματοποίησε, την αιτιολόγηση της επιλογής του μέσου που προτείνει, ιδίως όσον αφορά τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, και τέλος τις δημοσιονομικές επιπτώσεις της πρότασης.

B. Πρακτικές από άλλες ευρωπαϊκές χώρες

1. Ηνωμένο Βασίλειο και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος

Το Ηνωμένο Βασίλειο έχει μακρόχρονη εμπειρία στην προσπάθεια βελτίωσης της νομοθεσίας και της νομοθετικής διαδικασίας, τόσο μέσω της υιοθέτησης στρατηγικού σχεδιασμού και προγραμμάτων για τη βελτίωση της νομοθεσίας

¹³ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm

¹⁴ http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf

όσο και μέσω της σύστασης αρμόδιων οργάνων.

Συγκεκριμένα, ειδική υπηρεσία (Better Regulation Executive [BRE]), η οποία ανήκει στο Υπουργείο Επιχειρήσεων και Καινοτομίας (Department for Business, Innovation and Skills) είναι υπεύθυνη για ζητήματα βελτίωσης της νομοθεσίας σε διπυργικό επίπεδο¹⁵. Στόχος της είναι η βελτίωση του σχεδιασμού των νέων νόμων και της επικοινωνιακής πολιτικής και η απλοποίηση και επικαιροποίηση της υπάρχουσας νομοθεσίας. Η υπηρεσία λειτουργεί με γνώμονα τις ακόλουθες πέντε βασικές αρχές της «καλύτερης ρύθμισης»:

- διαφάνεια
- λογοδοσία
- αναλογικότητα
- συνοχή
- προς εκπλήρωση συγκεκριμένων στόχων

Σημαντική καινοτομία της βρετανικής πρακτικής αποτελεί το γεγονός ότι οι επιχειρήσεις μπορούν να απευθύνονται, ιδία πρωτοβουλία, στην ειδική υπηρεσία, υποδεικνύοντας προβλήματα και προτείνοντας τρόπους βελτίωσης συγκεκριμένων νομοθετημάτων¹⁶. Οι προτάσεις πρέπει να περιέχουν: ένα τίτλο, την περιγραφή του προβλήματος που αντιμετωπίζει η ενδιαφερόμενη επιχείρηση, διευκρίνιση εάν το πρόβλημα οφείλεται σε αντιφατική νομοθεσία, τις προτάσεις για την αντιμετώπιση του προβλήματος, μια πρόβλεψη των οφελών που θα αποκομίσει η επιχείρηση εφόσον η πρότασή της υιοθετηθεί, τον τομέα που επηρεάζεται από το πρόβλημα και τη δημόσια αρχή που κατά τη γνώμη της ενδιαφερόμενης επιχείρησης είναι υπεύθυνη για το ζήτημα. Η υπηρεσία δεσμεύεται να απαντάει σε κάθε πρόταση που λαμβάνει μέσα σε 90 μέρες. Μετά από έναν προκαταρκτικό έλεγχο, οι προτάσεις που γίνονται δεκτές για περαιτέρω εξέταση δημοσιεύονται στον ιστοχώρο της υπηρεσίας, ενώ για όσες απορρίπτονται οι ενδιαφερόμενοι λαμβάνουν αιτιολογημένη απάντηση.

Υπάρχει ακόμα η Επιτροπή Κανονιστικής Πολιτικής (Regulatory Policy

¹⁵ <http://www.bis.gov.uk/bre>

¹⁶ <http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/layer?r.l1=1079717544&r.lc=en&r.l2=1079840861&topicId=1084828139&furlname=betterregulation&furlparam=betterregulation&ref=http%3A//www.bis.gov.uk/bre&domain=businesslink.gov.uk>

Committee), ένα συμβουλευτικό όργανο της Κυβέρνησης, το οποίο είναι αρμόδιο να αξιολογεί το κόστος και τα οφέλη της νομοθετικής δραστηριότητας¹⁷. Αποστολή του είναι να διασφαλίζει ότι, όταν η Κυβέρνηση αποφασίζει για τη θέσπιση νέων νόμων, έχουν ληφθεί υπόψη όλοι οι κίνδυνοι, όλες οι διαφορετικές εναλλακτικές, το κόστος, τα οφέλη και ο ευρύτερος αντίκτυπος της προτεινόμενης νομοθεσίας σε οικονομικό, κοινωνικό και περιβαλλοντολογικό επίπεδο.

2. Σουηδία και «σαφής σύνταξη νόμων»

Στη Σουηδία αποδίδεται βαρύνουσα σημασία στον τρόπο σύνταξης των νόμων. Η σαφήνεια στη διατύπωση αποτελεί προτεραιότητα. Από το 1965 υπάρχουν μηχανισμοί ελέγχου της διατύπωσης των νόμων. Η αρμοδιότητα αυτή ανήκει από το 1976 σε ειδικό τμήμα του Υπουργείου Δικαιοσύνης, το οποίο, εκτός από τον έλεγχο των προτάσεων νόμων, διεξάγει σεμινάρια για όσους ασχολούνται με τη νομοθετική λειτουργία, δημοσιεύει εγχειρίδια και οδηγίες και παρέχει συμβουλές.

Στην πράξη, γίνεται έλεγχος όλων των νομοσχεδίων ώστε αυτά να είναι σαφή, κατανοητά και φιλικά προς τον αναγνώστη. Όσοι υπάγονται στο νόμο θα πρέπει να καταλαβαίνουν χωρίς δυσκολία ποια συμπεριφορά θα πρέπει να υιοθετήσουν. Απώτερος στόχος της προσπάθειας αυτής είναι ο επηρεασμός της διοικητικής γλώσσας. Εφόσον οι νόμοι είναι γραμμένοι σε απλή γλώσσα, τότε και τα διοικητικά έγγραφα που τους εφαρμόζουν θα ακολουθούν παρόμοια γλωσσική διατύπωση.

Έχουν θεσπιστεί συγκεκριμένοι κανόνες, τους οποίους οι αρμόδιοι για τη σύνταξη των νόμων οφείλουν να σέβονται:

Για παράδειγμα, ένα άρθρο δεν μπορεί να υπερβαίνει τις τρεις παραγράφους. Κάθε παράγραφος πρέπει να έχει αυτοτελές νόημα. Τα συστατικά στοιχεία μιας πρότασης (υποκείμενο, ρήμα, αντικείμενο) θα πρέπει να βρίσκονται όσο το δυνατό πιο κοντά, ενώ η χρήση της παθητικής φωνής θα πρέπει να αποφεύγεται.

¹⁷ <http://regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk/rpc/>

Γ. Πρακτικές του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)

Από το 1995, ο ΟΟΣΑ ασχολείται με ζητήματα βελτίωσης της νομοθεσίας στα κράτη μέλη¹⁸. Ήδη από το 1997 υιοθέτησε συστάσεις για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθετικής δραστηριότητας, τις οποίες αναθεώρησε το 2005¹⁹. Οι αρχές και οι συστάσεις αυτές έχουν κυρίως οικονομικό προσανατολισμό, αν και ορισμένες από αυτές μπορούν να εφαρμοστούν σε όλους τους τομείς.

Παραθέτω, για παράδειγμα, ορισμένες από τις αρχές γενικής εφαρμογής:

- 1) Υιοθέτηση σε πολιτικό επίπεδο ευρέων προγραμμάτων κανονιστικών μεταρρυθμίσεων με σαφείς στόχους και πλαίσια εφαρμογής.
- 2) Αξιολόγηση των επιπτώσεων και συστηματικός έλεγχος των νόμων, προκειμένου να διασφαλίζεται η δυνατότητά τους να ανταποκρίνονται αποτελεσματικά στους στόχους τους, στο πλαίσιο που διαμορφώνει ένα σύνθετο οικονομικό και κοινωνικό και συνεχώς εξελισσόμενο περιβάλλον.
- 3) Διαφάνεια και απουσία διακριτικής μεταχείρισης τόσο κατά τη θέσπιση όσο και κατά την εκτέλεση.

Το 2009 συστάθηκε ειδική επιτροπή (Regulatory Policy Committee (RPC), προκειμένου να συνδράμει τα μέλη του οργανισμού στην προσπάθειά τους να βελτιώσουν τη νομοθεσία τους²⁰.

Επιπλέον, στο πλαίσιο του ΟΟΣΑ συντάσσονται μελέτες για την πρόοδο κάθε χώρας (η μελέτη για την Ελλάδα αναμένεται να δημοσιευθεί μέσα στο 2011) και διεξάγονται συνέδρια, τα πρακτικά των οποίων είναι διαθέσιμα στην ιστοσελίδα του οργανισμού.

18 Για περισσότερες πληροφορίες, μελέτες και άλλα έγγραφα, στη σχετική ιστοσελίδα του οργανισμού, βλ. http://www.oecd.org/topic/0,3699,en_2649_34141_1_1_1_1_37421,00.html

19 <http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf>

20 http://www.oecd.org/document/11/0,3746,en_2649_34141_44636299_1_1_1_1,00.html

Εν κατακλείδι

Από τα όσα προηγήθηκαν καθίσταται σαφές ότι, σε τελευταία ανάλυση, η απάντηση στο αίτημα των οργανωτών της ημερίδας για την αναζήτηση υποδείξεων και προτάσεων ικανών να προσδιορίσουν το δρόμο της ανόρθωσης και της διαφυγής από τα προβλήματα και τα πολιτικά και νομικά αδιέξοδα που δημιουργούν για την κοινωνία γενικά και για τους πολίτες μεμονωμένα η πολυνομία, η κακονομία και η ανομία, δεν μπορεί να είναι άλλη από το ότι ο δρόμος είναι μακρύς και δύσβατος.

Τόσο η ευρωπαϊκή εμπειρία όσο και αυτή των άλλων χωρών και διεθνών οργανισμών που αναφέρθηκαν μας εφοδιάζουν με υποδείγματα και πρακτικές πάνω στις οποίες θα μπορούσε να οικοδομηθεί μια στρατηγική εξόδου από την παρούσα κατάσταση και εντοπισμού του «δρόμου της ανόρθωσης».

Βασική, όμως, προϋπόθεση για την επίτευξη αυτού του στόχου αποτελεί, σε τελευταία ανάλυση, η ύπαρξη ή, ελλείψει αυτής, η δημιουργία μιας δημόσιας διοίκησης ικανής να κατανοήσει και να υλοποιήσει αποτελεσματικά τους στόχους που συνεπάγεται η υιοθέτηση της στρατηγικής που θα οδηγήσει στον «δρόμο της ανόρθωσης». Κάτι τέτοιο, όμως, αναπόφευκτα παραπέμπει σε διαδικασίες μακράς διάρκειας. Ενδιαμέσως, τρεις πρωτοβουλίες μπορούν συμβάλλουν προς αυτήν την κατεύθυνση: (α) η ουσιαστική αναδιάρθρωση, προκειμένου να καταστεί ικανό να υιοθετήσει ευέλικτους μηχανισμούς επιλογής προσωπικού, και η συστηματική αξιοποίησή του, (β) η ενίσχυση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και η συστηματική αξιοποίηση των αποφοίτων της σε επιτελικές θέσεις στη δημόσια διοίκηση και (γ) η διαμόρφωση και συστηματική εφαρμογή ενός προγράμματος συνεχούς εκπαίδευσης του ήδη υπηρετούντος δυναμικού στη δημόσια διοίκηση, το οποίο θα πρέπει να εφαρμοστεί με συνέπεια και χωρίς εκπτώσεις.

Ο χρόνος θα δείξει αν η πολιτεία μας αλλά και η κοινωνία μας θα έχουν τη βούληση, πολιτική και ηθική, να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις που δημιουργεί η λογική μιας τέτοιας στρατηγικής. Ίδωμεν.

Λέανδρος Ρακιντζής

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, επιτ. Αρεοπαγίτης

ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ-ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ-ΑΝΟΜΙΑ: Ποιος ο δρόμος της ανόρθωσης;

Ευχαριστώ, κύριε Πρόεδρε, για την τιμητική πρόσκληση να μιλήσω στη σημερινή εκδήλωση της Κίνησης Πολιτών, φοβάμαι όμως ότι το θέμα είναι πολύ μεγάλο, πολύπλευρο και κυρίως με πολιτικές προεκτάσεις. Θα προσπαθήσω όμως να το αναπτύξω μέσα στον χρόνο που μου διατίθεται, αποφεύγοντας τις αναφορές σε πρόσωπα και αναγκαστικά με πυκνό λόγο.

Κυρίες και Κύριοι,

Πολυνομία, κακονομία, ανομία, ο τίτλος του θέματος είναι μάλλον πλεοναστικός, διότι στην ουσία, κατά την κοινή συνείδηση, πρόκειται περί του ενός και ιδίου ζητήματος, ιδομένου από διαφορετικές πλευρές, που όμως συγχέεται τόσο πολύ στα διαχωριστικά όρια σε σημείο που όλα επικαλύπτονται. Θα μπορούσαμε να περιγράψουμε την όλη κατάσταση σε απλά νεοελληνικά με τη λέξη «μπάχαλο», που κατά Μπαμπινιώτη σημαίνει «κατάσταση μεγάλης σύγχυσης, ανακατωσούρα και ετυμολογικά ηχομιμητική προς ανάλογες εκφράσεις». Συνεπώς, τουλάχιστον ηχητικά αλλά και ουσιαστικά, οι παραπάνω λέξεις ομοιάζουν, γιατί εκφράζουν τις ίδιες καταστάσεις.

Κατά Μπαμπινιώτη πάντοτε, η λέξη **1. πολυνομία** είναι η έλλειψη κωδικοποιημένης νομοθεσίας και η ύπαρξη πολλών, συχνά αντικρουόμενων νόμων για το ίδιο θέμα. **2. κακονομία**, όταν ασκείται η διοίκηση με κακούς νόμους. **3. ανομία** είναι α. κυριολεκτικά η έλλειψη ή ανυπαρξία συστήματος νόμων, τάξεως, β. κοινωνιολογικά κατάσταση κοινωνικής αποδιοργάνωσης και έλ-

λειψη κοινωνικής συνοχής, όπου η σύγκρουση των συστημάτων αξιών σε συνδυασμό με τη χαλαρότητα των κοινωνικών κανόνων ισοδυναμεί με την απουσία τους για εκείνους που τη βιώνουν, συνώνυμη δε προς την παρανομία, που υποδηλώνει κάθε πράξη αντίθετη προς τους γραπτούς ή άγραφους νόμους, γ. Η παράβαση νόμου, η παράνομη πράξη.

Τώρα που ξεκαθαρίσαμε τι σημαίνουν οι παραπάνω λέξεις εννοιολογικά, ας προσπαθήσουμε να εξετάσουμε πώς οι καταστάσεις που περιγράφονται μονολεκτικά από αυτές έχουν εισχωρήσει στον καθημερινό μας βίο, στο κοινωνικό μας σύστημα, στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα και πόσο βαθιά τους επηρεάζουν. Θα προσπαθήσουμε να εξετάσουμε επίσης ποιες είναι οι συνέπειες βραχυπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα ως και τις παράπλευρες απώλειες στην εξέλιξη της πολιτείας και της κοινωνίας, και πώς οι αρνητικές αυτές καταστάσεις μπορούν να εξαλειφθούν ώστε να επικρατήσει στη χώρα μας ευνομία. Πολύ φοβούμαι ότι αυτό είναι ουτοπία.

Πριν εισέλθουμε στην ανάπτυξη του κυρίου θέματος, καλό θα ήταν να εξετάσουμε τις εν γένει συνθήκες, πολιτικές, κοινωνικές, οικονομικές ακόμη και νοοτροπίας και ψυχολογίας των πολιτών, που επηρεάζουν αρνητικά ή θετικά τα υπό εξέταση φαινόμενα.

Το πολίτευμα της Ελλάδας είναι Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία. Σύμφωνα με το άρθρο 26 του Συντάγματος, υπάρχει διάκριση εξουσιών με τη νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική λειτουργία. Υποτίθεται πως και οι τρεις αυτές εξουσίες είναι ισοδύναμες στην πράξη, όμως υπερτερεί η εκτελεστική εξουσία σε σημείο που κάποιοι ομιλούν για πρωθυπουργική δημοκρατία.

Ένα αναπόφευκτο χαρακτηριστικό της Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας είναι ότι αυτή επιδιώκει και προωθεί τη μετριότητα του επίδοξου πολιτικού, ενώ απεχθάνεται και φοβάται τον ήρωα, τον ευφυή διανοούμενο, τον επιτυχημένο επαγγελματικά, επειδή δεν μπορεί να τον ελέγξει.

Το φαινόμενο αυτό εμφανίζεται από την αρχαιότητα μέχρι σήμερα. Κλασικό παράδειγμα είναι η καταδίκη του Σωκράτη. Η ανθρωπότητα είναι ιεραρχημένη ουσιαστικά σύμφωνα με τις πνευματικές δυνατότητες του καθενός. Μόνον μια μειοψηφία καταφέρνει να είναι δημιουργική, ενώ η πλειοψηφία, ανεξαρτήτως μόρφωσης, παραμένει αμέτοχη, διεκδικώντας ατελεσφόρως το δημοκρατικό δικαίωμα στη δημιουργική ισότητα. Το πολιτικό λοιπόν έλλειμμα της χώρας μας μπορεί να επιλυθεί μόνον με την προώθηση μιας δημιουργικής μειοψηφίας.

Οι σκέψεις αυτές μπορεί να κατηγορηθούν εσφαλμένα ως ολιγαρχικές,

αλλά αυτό μπορεί να αποφευχθεί εάν οι άριστοι από όλες τις απόψεις αναμειχθούν εκ νέου με δημοκρατικές διαδικασίες στην πολιτική. Αποτελεί όμως και ευθύνη όλων μας, των ΜΚΟ, των επαγγελματικών και επιστημονικών συλλόγων, των κομμάτων και κάθε ενεργού πολίτη να ανακαλύψουμε και να προωθήσουμε τις υποψηφιότητες αυτές. Αυτό όμως προϋποθέτει ωριμότητα στην ψήφο, κατάλληλο εκλογικό σύστημα, προστασία και στήριξη των ανθρώπων που θα θελήσουν να προσφέρουν και όχι χτυπήματα κάτω από τη μέση.

Κλασικό παράδειγμα είναι η καθιέρωση του θεσμού των βουλευτών επικρατείας που είχε σαν σκοπό να μπορέσουν να μπουν στην πολιτική αξιόλογα πρόσωπα, τα οποία δεν ήσαν διατεθειμένα να υποστούν την εκλογική βάσανο. Και αυτός ο θεσμός όμως παρεξέκλινε, ενώ κατά τον σκοπό του θεσπίσαντος, σε αυτόν έπρεπε να επιλέγονται αριστείνδην μη πολιτικά πρόσωπα και τελικά συνέβη το αντίθετο.

Συνεπώς για την άριστη λειτουργία της δημοκρατίας απαιτούνται να τεθούν ορισμένες προϋποθέσεις, τις οποίες εμείς πρέπει να τις προσδιορίσουμε και να τις επιβάλουμε.

Είναι όμως γεγονός ότι στους σημερινούς χαλεπούς καιρούς για την πατρίδα, την εποχή του μνημονίου, έτσι θα μείνει γνωστή στους μεταγενέστερους, γίνεται προσπάθεια εξορθολογισμού των διαφόρων προνομίων. Αποτέλεσμα όλων αυτών είναι να μη λειτουργούν σχολεία, συγκοινωνίες, δημόσιες υπηρεσίες και να υπάρχουν οι μειωμένοι φορολογικοί συντελεστές στη φορολογία εισοδήματος ατόμων με τεράστιες αμοιβές όπως αθλητές, καλλιτέχνες, πιλότοι κ.λπ. Μπορεί όμως να προκύψουν και θετικά οφέλη για τους θεσμούς, διότι όταν υπάρχει διάλυση των πάντων, πρέπει να επιβιώσουν και να ενισχυθούν οι θεσμοί. Και δεν εννοώ μόνον τους υπάρχοντες αλλά και άλλους που πρέπει να ιδρυθούν, όπως το Συνταγματικό Δικαστήριο για, εκτός των άλλων, τον προληπτικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Γεγονός όμως είναι ότι πολλές φορές οι παντός είδους κρίσεις μπορεί να επιφέρουν θετικά αποτελέσματα, όπως όταν το 1953 έγιναν οι καταστροφικοί σεισμοί στα Επτάνησα, ο Ξενοφών Ζολώτας, τότε Διοικητής της Τράπεζας της Ελλάδος, είπε σε συνεργάτη του, που κλαψούριζε για τις οικονομικές συνέπειες: «αυτός, παιδί μου, δεν είναι σεισμός, αλλά σωσμός για την οικονομία».

Εκτός όμως και από τους τεθεσπισμένους θεσμούς, υπάρχουν και οι παραδόσεις κάθε σώματος ή υπηρεσίας, οι οποίες είναι σεβαστές από όλους και δημιουργούνται με την επί σειρά ετών συμμόρφωση προς άγραφους κανόνες.

Πρέπει λοιπόν – και αυτό είναι ένα άλλο θέμα – να βρούμε τρόπο να διατηρήσουμε ζωντανές τις παραδόσεις μας. Παραδόσεις έχουν όλοι οι λαοί, τις οποίες σέβονται απόλυτα.

Ως προς τις ανεξάρτητες αρχές, πρέπει οι ίδιες να αποδείξουν έμπρακτα ότι πρέπει να διατηρηθούν, να ενισχυθούν και να αποκτήσουν λαϊκή παραδοχή, άλλως θα υπάρξει κίνδυνος να καταργηθούν. Άλλωστε, πολλές από αυτές με την αδράνειά τους έχουν αυτοανααιρεθεί. Σε κάθε όμως περίπτωση, η επιτυχία κάθε αρχής αποτελεί συνισταμένη των προσώπων που την διοικούν. Κλασικό παράδειγμα οι μεταμορφώσεις της αρχής ξεπλύματος βρώμικου χρήματος.

Πάντως, ποτέ δεν κατάλαβα τι χρειάζεται η πληθώρα των ανεξάρτητων αρχών, εκτός του ότι υποδηλώνει έλλειμμα της κεντρικής εξουσίας. Σαφώς πολλές από αυτές είναι πλέον ευέλικτες και αποτελεσματικές από τις αντίστοιχες δημόσιες υπηρεσίες, αλλά το ίδιο θα μπορούσε να είναι και αυτές με το κατάλληλο οργανόγραμμα και στελέχωση.

Η πολυνομία, που είναι κατ' εξοχήν φαινόμενο ελληνικό, ανάγεται ιστορικά στη ρωμαϊκή και στη συνέχεια βυζαντινή περίοδο, όπως προκύπτει από τις αλληπάλληλες κωδικοποιήσεις νόμων, με σπουδαιότερες αυτές του Ιουστινιανού, του Λέοντος του Σοφού και της Εξαβίβλου του Αρμενοπούλου.

Με τη σύσταση του Ελληνικού Κράτους έχουμε σωρεία νόμων, που με κάθε πολιτειακή μεταβολή άλλαζε η αρίθμηση στην αρχή μέχρι το 1912 με ελληνικούς αριθμούς, ισχύει ακόμα ο νόμος ΓΞΝ/ 1911 και ο ΡΠΑ, έκτοτε με αραβική αρίθμηση και μάλιστα με διάφορες ονομασίες και πρόσημο, όπως νόμοι, νομοθετικά διατάγματα, αναγκαστικοί νόμοι, προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις που εξεδόθησαν κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησεως και έχουν ισχύ ουσιαστικού νόμου, κώδικες, διεθνείς συμβάσεις, που κυρώθηκαν και οδηγίες της Ε.Ε., που εισήχθησαν στο εσωτερικό μας δίκαιο, συλλογικές συμβάσεις εργασίας και διαιτητικές αποφάσεις, όλα αυτά βρίσκονται δημοσιευμένα κατά τη σειρά της εκδόσεώς τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Η δημοσίευση στο ΦΕΚ των παραπάνω φαίνεται κατ' αρχήν ότι εξασφαλίζει ασφάλεια δικαίου, γιατί κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να καταφύγει σε αυτό για εξεύρεση της διάταξης που ισχύει, αλλά στην πράξη εμφανίζονται δυσχέρειες έγκυρης πληροφόρησης, διότι αφ' ενός λόγω των τροπολογιών που παρά τη συνταγματική επιταγή ανεπίτρεπτα παρεισφρύνουν σε άσχετα νομοσχέδια και ως εκ τούτου είναι δύσκολη η ανίχνευσή τους, αφ' ετέρου με

κάθε νέα νομοθετική ρύθμιση θεσπίζονται νέες διατάξεις, ή ρητά ή σιωπηρά καταργούνται, ή τροποποιούνται άλλες, ή επεκτείνεται μια διάταξη.

Στον κυκεώνα λοιπόν των αλληπαλλήλων νομοθετικών ρυθμίσεων, χωρίς μάλιστα ρητή κατάργηση ή τροποποίηση της συγκεκριμένης διάταξης, και της πληθώρας των εγκυκλίων, των αυθεντικών ερμηνειών και της νομολογιακής ερμηνείας των νόμων, καλείται ο νομικός, ο δικαστής και ο απλός πολίτης να ανιχνεύσει ποιά διάταξη ισχύει. Υπάρχουν κάποιες παλιές γνωμοδοτήσεις νομομαθών με την επιφύλαξη, εφ' όσον το θέμα δεν ρυθμίζεται άλλως. Φυσικά για τη Δημόσια Διοίκηση υπερισχύει η εγκύκλιος, που είναι η άποψη της προϊσταμένης αρχής για την έννοια και την εφαρμογή μιας διάταξης, η οποία για τον μέσο δημόσιο υπάλληλο θεωρείται ευαγγέλιο και στο αλάθητο αυτής καταφεύγει για την ερμηνεία του νόμου και όχι στο κείμενο του νόμου. Είναι τρομακτικά δύσκολο να κωδικοποιηθούν οι διάφορες διατάξεις με τις μορφές που αναφέραμε παραπάνω, και να ορισθεί αυθεντικά ποιες διατάξεις ισχύουν, λαμβανομένης υπ' όψη της σημερινής ταχύτατης εξέλιξης των γεγονότων και της επείγουσας ανάγκης ρύθμισης των καταστάσεων. Για παράδειγμα, ο Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας έχει τροποποιηθεί τα τελευταία χρόνια 17 φορές ή η νομοθεσία για τον Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό μετά των εγκυκλίων και των διατάξεων, που έχουν διατηρηθεί ή ισχύουν κατ' εξαίρεση ανέρχεται περίπου σε 19.000 σελίδες.

Το κενό αυτό προσπαθούν να καλύψουν ιδιωτικές προσπάθειες όπως συνέβη με τους διαρκείς κώδικες του Ραπτάρχη και τώρα με τις ηλεκτρονικές κωδικοποιήσεις.

Συνεπώς η πολυνομία, όπως οι διατάξεις εφαρμόζονται από τα δικαστήρια με τις διάφορες ερμηνείες αυτών, ισούται με έλλειψη ασφαλείας δικαίου, που είναι απαραίτητη τουλάχιστον για τις συναλλαγές. Σαφώς η πολυνομία κάποιους ευνοεί και κάποιοι την υποθάλπουν και εμποδίζουν με κάθε τρόπο την απλούστευση και την κωδικοποίηση των διαφόρων διατάξεων, που πολλές φορές αντικρούονται μεταξύ τους. Γεγονός όμως είναι ότι είναι το βούτυρο στο ψωμί των δικηγόρων. Με την έννοια αυτή η πολυνομία αποτελεί επιβαρυντικό παράγοντα της κακονομίας και της ανομίας.

Όπως είπαμε, κυριολεκτικά ανομία σημαίνει έλλειψη ή ανυπαρξία συστήματος νόμων ή τάξεως, που αυτή εμφανίζεται μόνον στις ασύντακτες πολιτείες ή η κατόπιν επανάστασης κατάργηση κάθε έννομης τάξης. Αυτό δεν ισχύει για τη χώρα μας γιατί έχουμε έννομη τάξη με διάφορες μορφές από την επα-

νάσταση του 1821. Συνεπώς πρέπει να εξετάσουμε τη δεύτερη εκδοχή κατά Μπαμπινιώτη, την κοινωνιολογική ήτοι την κατάσταση κοινωνικής αποδιοργάνωσης και έλλειψη κοινωνικής συνοχής. Ευτυχώς για τη χώρα μας ούτε η κατάσταση αυτή ισχύει. Πληθαίνουν όμως οι ενδείξεις ότι η κοινωνία επιστρέφει σε φυσική κατάσταση όπως την περιγράφει ο Χομπς στον «Λεβιάθαν»: ο καθένας για τον εαυτό του και κάθε συντεχνία από αυτές που παρήγαγαν την μεσοαστική τάξη των χρόνων της ευημερίας, εναντίον όλων.

Καθήκον λοιπόν όλων μας είναι να προσπαθήσουμε να αποτρέψουμε τη δημιουργία τέτοιων καταστάσεων. Στο σημείο αυτό θα μου επιτρέψετε μια παρομοίωση, που θα σας θυμίσει εικόνες από παλαιά έργα western. Το κοπάδι από αγελάδες αφηνιάζει και ορμά στον γκρεμό, τότε οι cowboys με τα άλογά τους σπρώχνουν από όλες τις πλευρές τις αγελάδες και τελικώς καταφέρνουν να τις βάλουν στο μαντρί. Έτσι λοιπόν παρομοιάζω τη δουλειά των ελεγκτικών μηχανισμών, της αστυνομίας, της δικαιοσύνης, των ΜΜΕ που λειτουργούν σωστά, των ΜΚΟ, στις οποίες περιλαμβάνεται και η φιλοξενούσα ΜΚΟ, που προσπαθούν να ποδηγητήσουν την κοινωνία που τείνει να αφηνιάσει.

Ευτυχώς για την Ελλάδα δεν υπάρχουν καταστάσεις πλήρους ή σχετικής ανομίας υπό την έννοια που περιγράφουμε παραπάνω, αλλά ατυχή περιστατικά ή κάποιες ακραίες ατομικές καταστάσεις, που αυτοί που τις βιώνουν τις θεωρούν ως καταστάσεις ανομίας, σύμφωνα με την τρίτη εκδοχή. Αυτές όμως προέρχονται από περιπτώσεις δυσλειτουργίας του κοινωνικού, πολιτικού και δικαστικού συστήματος, οφειλόμενες σε προσωπικές ελλείψεις, παρεμβάσεις παντός είδους, κενά ή εσφαλμένη εφαρμογή νόμων, που μπορούν ενδεχομένως να διορθωθούν σε κάποιο βαθμό διοικητικά ή δικαστικά, αλλά αυτό απαιτεί επιτυχή επιλογή μέσου ή δικηγόρου και κυρίως διαθέσιμο χρόνο, χρήματα και κουράγιο να αντιμετωπίσει κανείς όλα τα εμπόδια που παρεμβάλλονται. Σχετικό είναι το διήγημα του Μ. Στασινόπουλου «Ο ωραίος Λοχαγός». Η μη επιτυχής επιλογή μέσου, δικηγόρου ή κόμματος αποτελεί *culpa in eligendo* και μόνον τον εαυτό του δύναται κάποιος να αιτιάται. Σαφώς την επιλογή αυτή μπορούν να επηρεάσουν διάφορες διαστρεβλωτικές εικόνες των ΜΜΕ και έχουμε απτά παραδείγματα για αυτό όπως και για το πώς δημιουργούνται από τα ΜΜΕ οι διάφοροι επώνυμοι.

Στο σημείο αυτό πρέπει να προσδιορίσουμε ποιος είναι επώνυμος σε αντιδιαστολή προς το διαβόητος, γιατί υπάρχει σύγχυση μεταξύ των δύο εννοιών. Δυστυχώς η προβολή των επωνύμων δεν περιορίζεται μόνον στα λαϊκής κα-

τανάλωσης ΜΜΕ, αλλά αυτοί, επειδή νομίζουν ότι είναι περισσότερο ίσοι από τους άλλους, όπως λέει ο Orwell στη φάρμα των ζώων, απαιτούν και ενίοτε επιτυγχάνουν διαφορετική μεταχείριση από τους κοινούς θνητούς, από τη διοίκηση, τη δικαιοσύνη, στη φορολόγησή τους και ακόμη από την κοινωνία. Δυστυχώς στην Ελλάδα καθέννας είναι ό,τι δηλώσει. Αυτό είναι ένα κοινωνιολογικό φαινόμενο που πρέπει να μελετηθεί αρμοδίως, αλλά η διάκριση αυτή συμβάλλει στη δημιουργία νησίδων μη αποτελεσματικής λειτουργίας του κράτους και της δικαιοσύνης, όπως π.χ. ο νόμος περί ευθύνης υπουργών, η βουλευτική ασυλία και η κατά τακτά χρονικά διαστήματα θεσπιζόμενη παραγραφή ελαφρών ιδίως αδικημάτων. Στο σημείο αυτό έχω να παρατηρήσω τα εξής: Κάθε έτος υποβάλλονται στη Βουλή από τον Εισαγγελέα Αρείου Πάγου αιτήσεις άρσης ασυλίας βουλευτών, οι οποίες συνήθως απορρίπτονται. Η απόρριψη αυτή δεν σημαίνει εξάλειψη του αξιοποίνου αλλά διακοπή της ποινικής διαδικασίας κατά τη διάρκεια της θητείας του Βουλευτή, η οποία πρέπει να συνεχισθεί όταν ο βουλευτής χάσει την ιδιότητά του, το δε παρεμβαλλόμενο χρονικό διάστημα να μην λαμβάνεται υπ' όψη για τον υπολογισμό του χρόνου της παραγραφής. Προσωπικά γνωρίζω ελάχιστες περιπτώσεις που η Εισαγγελία συνέχισε την ποινική διαδικασία, το πιθανότερο ελλείψει συντονισμού. Το συνήθως συμβαίνον είναι να μπαίνει η υπόθεση στο αρχείο λόγω παραγραφής. Γεγονός είναι ότι κάποια από τα θέματα αυτά βρίσκονται σε δημόσια συζήτηση, η οποία πρέπει να συνεχισθεί μέχρι να δοθεί λύση.

Τις καταστάσεις ανομίας υποθάλπουν, διευκολύνουν και γενικώς συντηρούν διάφορα εξωτερικά φαινόμενα, ιδιοσυγκρασίες προσώπων, κοινωνικά complex, ταξικές διαστρωματώσεις, ταξικοί και συνδικαλιστικοί αγώνες και διαστρεβλώσεις γεγονότων από ΜΜΕ, τα οποία τονίζουν μόνο τα αρνητικά και όχι τα θετικά, και ενίοτε γίνονται αντικείμενα πολιτικής εκμετάλλευσης.

Βασικό χαρακτηριστικό της ελληνικής κοινωνίας, και κυρίως από το κομμάτι της που έχομε τις περισσότερες απαιτήσεις, δηλαδή από την άρχουσα τάξη των πολιτικών, του επιστημονικού κατεστημένου, του πνευματικού κόσμου και των ΜΜΕ, είναι η υποκρισία. Κανείς δεν τολμάει να πει τα πράγματα με το όνομά τους και όλοι περιμένουν από το μικρό παιδί να φωνάξει «ο βασιλιάς είναι γυμνός». Επίσης, βασικά χαρακτηριστικά της κοινωνίας μας είναι και ο κακώς εννοούμενος καθωσπρεπισμός, σε συνδυασμό με την έλλειψη θάρρους τόσο κατά την έκφραση γνώμης όσο και για την εκτέλεση πράξεων, αλλά και ο άκρατος εγωκεντρισμός, με την επιδίωξη του ατομικού συμφέρο-

ντος. Για αυτούς που ενδιαφέρονται μόνο για την πάρτη τους, ο λαός χρησιμοποιεί μια πολύ χαρακτηριστική έκφραση: «παρτάκιας». Η συμπεριφορά αυτή ασκείται ενστικτωδώς από μετρίας πνευματικής ικανότητας ανθρώπους, που μιλούν ξύλινη γλώσσα και συστηματικά επιλέγονται για την κατάληψη θέσεων εξουσίας ή έχουν σύνδεση συμφερόντων με τους κατέχοντες αυτών.

Οι άνθρωποι αυτοί αποτελούν τη βάση του κοινωνικού και γραφειοκρατικού μηχανισμού στις κατώτερες βαθμίδες και θέτουν τις υπηρεσίες τους στην εξυπηρέτηση της ομάδας, που μπορεί να είναι και το πολιτικό κόμμα, και όχι της νομιμότητας, διότι η μόνη νομιμότητα που αντιλαμβάνονται, είναι η προώθηση των συμφερόντων της ομάδας.

Όλοι μας είμαστε παθητικοί θεατές των δρωμένων και περιμένομε άνωθεν σωτηρία, αλλά ο από μηχανής θεός υπάρχει μόνον στις αρχαίες τραγωδίες. Υπάρχουν όμως και εξαιρέσεις που επιβεβαιώνουν τον κανόνα, όπως η σημερινή εκδήλωση και οι μετέχοντες σε αυτή. Πιστεύω ότι το μνημόνιο και η έξωθεν βοήθεια μπορεί να βοηθήσει τη χώρα μας για να αποφύγει την πτώχευση.

Το πρόβλημα εντοπίζεται στους ίδιους τους πολίτες που δεν συμβάλλουν με την ενεργό συμμετοχή τους και με τη βοήθειά τους προς τα αρμόδια όργανα της πολιτείας στην πάταξη της ανομίας και παρανομίας. Κλασικό παράδειγμα το αναπτυσσόμενο κίνημα «δεν πληρώνω», που επιδοκιμάζεται από την πλειοψηφία των πολιτών ή τουλάχιστον δεν αποδοκιμάζεται. Για να κινητοποιηθεί όμως η κοινή γνώμη χρειάζεται ο σχηματισμός της κρίσιμης μάζας σε αυτή, το ποσοστό της οποίας ποικίλλει κατά περίπτωση, οι δε πρωτοβουλίες σαν την παρούσα συμβάλλουν αργά αλλά σταθερά μαζί με άλλες συνιστώσες στον σχηματισμό της.

Μια βασική παράμετρος των θεμάτων που πρέπει να εξετασθούν είναι η σειρά αξιολογήσεώς τους από απόψεως βαρύτητας και επιπτώσεων στην κοινωνία. Φυσικά για την πλειοψηφία των πολιτών μείζον θέμα είναι η οικονομική κρίση, για όσους όμως αποτελούν τη σκεπτόμενη μειοψηφία, πρώτιστο θέμα είναι η κατάπτωση της κοινωνίας και του κράτους που, αφού εξετάσαμε τα αίτια, πρέπει να προσπαθήσουμε με διάφορες παρεμβάσεις να βελτιώσουμε. Για αυτό πρέπει να έχουμε δύο μπούσουλες: 1. τη μελέτη της ιστορίας, γιατί η ιστορία επαναλαμβάνεται και πρέπει να διδαχθούμε ώστε να μην επαναλάβουμε τα ίδια λάθη, και 2. το τι γίνεται σε άλλες χώρες υπό τις αυτές συνθήκες, δηλαδή *mutatis mutandis*, τηρουμένων των αναλογιών. Δεν σας κρύβω ότι ετοιμάζοντας την ομιλία μου, μελαγχόλησα, διότι φαντάστηκα τον εαυτό

μου σαν βυζαντινό λόγιο την εποχή της άλωσης της Πόλης που ενώ εμαίνετο η μάχη, συζητούσαν με πάθος από πού εκπορεύεται το άγιο πνεύμα ή περι του φύλου των αγγέλων.

Στην Ελλάδα υπήρχαν και υπάρχουν ακόμη διάφορα ταμπού που ισχύουν για ορισμένα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, κρατικούς λειτουργούς, καταστάσεις, κοινωνικές κάστες, χρονικές περιόδους, υπηρεσίες και κάποιους επωνύμους, που είναι υπεράνω ελέγχου και για τους οποίους δεν επιτρέπεται να συζητά κανείς παρά μόνο θετικά. Και δεν εννοώ βεβαίως τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, που όλοι σεβόμαστε σαν θεσμό και πρόσωπο. Για όποιους καλύπτονται από τα ταμπού, οι έννοιες της ανομίας, παρανομίας, κακονομίας δεν έχουν καμιά σημασία, δεν τους αφορούν, είναι για τους άλλους, το πόπολο, δεν επιτρέπεται κανένας έλεγχος, καμιά αρνητική κριτική, έχουν πλήρη ασυλία. Όποιος τολμήσει να αναφερθεί αρνητικά γι' αυτούς, να καταγγείλει ή να ζητήσει έλεγχο γίνεται αυτομάτως αποσυνάγωγος, εχθρός του λαού, της Δημοκρατίας και του Έθνους, γραφικός, ρατσιστής, φασίστας, παλαιότερα κομμουνιστής, χουντικός, οπισθοδρομικός και άλλα. Οι προσδιορισμοί ποικίλλουν κατά χρονικά διαστήματα και καταστάσεις. Οι κυρώσεις για τον αυθάδη είναι πολλές και διαφέρουν κατά περίπτωση, είναι άμεσες ή μακροπρόθεσμες, γιατί η αυθάδεια κάπου καταγράφετο, παλαιότερα στο ομαδικό υποσυνείδητο των προσώπων, που αποτελούσαν τα ταμπού, τώρα ηλεκτρονικά και κάποτε ο αυθάδης θα υποστεί τις συνέπειες. Η τοπική αυτοδιοίκηση, η εκκλησία, η δικαιοσύνη, ο στρατός, κάποιες περίοδοι της ιστορίας μας που δεν κατονομάζω για λόγους ιστορικής λήθης, αποτελούν μερικά από τα ταμπού που μας ενδιαφέρουν. Κάποια από αυτά προστατεύοντο μέχρι το 1994 από τη διάταξη περί περιωβρίσεως της αρχής, τώρα δε από κάποιες άλλες διατάξεις. Αποτελούν όμως ακόμη θέματα, που μόνον θεωρητικά μπορεί να ασχοληθεί κανείς με αυτά, οι δε παρεκτροπές των προσώπων που τα στελεχώνουν θεωρούνται μεμονωμένες ατομικές υποθέσεις και δεν αφορούν τον θεσμό. Ενίοτε όμως σε περιόδους μεγάλης κρίσης, ακούγονται κάποιες φωνές για αυτοκάθαρση, που ποτέ δεν πραγματοποιείται. Υπάρχει μια αυστηρότατη αυτολογοκρισία σε ότι αφορά τα ΜΜΕ, εκδότες, δημοσιογράφους, επιχειρηματίες που σχετίζονται με αυτά, και δεν περνάει καμιά είδηση, έστω και στα ψιλά των εφημερίδων σε βάρος τους. Το ίδιο ισχύει και για τις αμυντικές δαπάνες, που ψηφίζονται από όλα τα κόμματα της Βουλής χωρίς συζήτηση. Κάθε προσπάθεια απόδοσης ευθυνών ξεκινά με τυμπανοκρουσίες και δηλώσεις του τύπου «το μαχαίρι θα

φθάσει μέχρι το κόκαλο» αλλά καταλήγει στο απόλυτο μηδέν, με αποτέλεσμα κανείς πλέον να μη δίνει σημασία σε τέτοιου είδους δηλώσεις, γιατί όλοι ξέρουμε ότι στη χώρα μας για οτιδήποτε, πλην ενδεχομένως ιδιωτικών προσπαθειών, δεν υπάρχει συνέχεια. Ο λαός θυμοσοφικά λέει το θαύμα κρατάει μια μέρα, το μεγάλο το πολύ δύο. Εμείς, εδώ, προσπαθούμε να συμβάλλουμε στη δημιουργία ενός θαύματος διαρκείας. Εγώ, προσωπικά, είμαι αισιόδοξος. Στη χώρα μας τα τελευταία χρόνια ξέσπασαν διάφορα σκάνδαλα, αυτά του χρηματιστηρίου, του παραδικαστικού, της Siemens, του Βατοπαιδίου, της φοροδιαφυγής, των επιδοτήσεων, της πτώχευσης ασφαλιστικών εταιρειών, των τραπεζών, των Ολυμπιακών Αγώνων όπου οι πρωταθλητές μας δεν ενεφανίσθησαν για έλεγχο ντόπινγκ και διασυρθήκαμε διεθνώς και άλλα. Ρωτώ λοιπόν: Θυμάται κανείς την κατάληξη αυτών των σκανδάλων; Είναι γεγονός ότι εκτός από μερικές μεμονωμένες καταδίκες σε ποινές μετατρέψιμες ή με αναστολή και τον εγκλεισμό τριών δικαστών στη φυλακή, όλες οι άλλες υποθέσεις είναι ακόμη υπό δικαστική διερεύνηση που δεν τελειώνει ποτέ, ή έκλεισαν με απαλλακτικά βουλεύματα για έλλειψη δόλου ή λόγω παραγραφής. Μερικά δε από αυτά δεν πέρασαν ως είδηση ούτε από τα ψιλά των εφημερίδων. Στη συνέχεια, οι κριθέντες δικαστικώς ή δια νόμου ή δια χάριτος ως άμωμοι -και μη ξεχνάτε ότι το δεδικασμένο έχεται της αληθείας-, περνούν στην αντεπίθεση και καταμηνύουν εισαγγελείς, ανακριτές, επιθεωρητές, δικαστές για παράβαση καθήκοντος και συκοφαντική δυσφήμιση και ζητούν ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων τεράστιες αποζημιώσεις για ηθική βλάβη. Είναι επίσης γεγονός ότι έχει στηθεί ολόκληρη βιομηχανία αγωγών για αποζημιώσεις λόγω ψυχικής οδύνης και ηθικής βλάβης, αλλά κάποτε πρέπει να ξεκαθαρίσει το τοπίο. Δεν συνηθίζω να κρίνω δικαστικές αποφάσεις ως προς την ουσιαστική κρίση, διότι μόνον ο δικάζων εκ νέου την υπόθεση κατόπιν ενδίκου μέσου μπορεί να αποφανθεί μετά δυνάμεως δεδικασμένου, αλλά παρατηρώ ότι υπάρχει τεράστια δυσαναλογία μεταξύ ποινικών διώξεων και αθωωτικών αποφάσεων, πράγμα που σημαίνει ότι είτε οι εισαγγελείς είτε οι δικαστές δεν κάνουν καλά τη δουλειά τους είτε και οι δύο μαζί. Σαφώς και οι κρίνοντες πρέπει να κρίνονται και ο δικαστής υπέχει πειθαρχικές και ποινικές ευθύνες, εάν η ουσιαστική του κρίση υπερβαίνει τα ακραία όρια της δικαιοδοτικής του ευχέρειας.

Ο δικαστής πρέπει να είναι ανθρώπινος στην κρίση του γιατί άλλως, όπως έλεγαν οι Λατίνοι, *summa justitia, summa injustitia*, δηλαδή ή υπέρτατη δικαιοσύνη είναι ή υπέρτατη αδικία. Στη μακρόχρονη καριέρα του ο δικαστής αντι-

μετωπίζει διάφορες διώξεις, δυσχέρειες, αντιπαλότητες, παγίδες, υποσχέσεις, τις οποίες πρέπει να αντιπαρέλθει για να αποδώσει ουσιαστική δικαιοσύνη. Οι δηλώσεις αυτές έχουν σκοπό να επηρεάσουν την κοινή γνώμη ευμενώς υπέρ του καταγγελλομένου ή να προετοιμάσουν ένσταση εξαιρέσεως του δικαστή. Σε ευνοούμενες πολιτείες απαγορεύεται κάθε σχολιασμός κατά τη διάρκεια της ενώπιον του δικαστηρίου διαδικασίας για την εξασφάλιση της ανεπηρέαστης κρίσης των δικαστών. Εδώ όμως συμβαίνει το αντίθετο, μέχρι και κετευθυνόμενες συγκεντρώσεις στα δικαστήρια έχουμε για να ασκηθεί πίεση στους δικαστές. Το χειρότερο είναι όταν η δικαιοσύνη εμπλέκεται με την πολιτική, γιατί τότε υποφέρει η δικαιοσύνη και οι λειτουργοί της χρωματίζονται πολιτικά δια βίου. Ιδιαίτερα δυσχερείς περιπτώσεις είναι αυτές που σχετίζονται με τον υπόκοσμο ή την τρομοκρατία, ακόμη και ονόματα δικαστών βρίσκονται στις λίστες των τρομοκρατών γιατί πλανάται ένα κύμα εκφοβισμού, οι δε μάρτυρες καταθέτουν μετά φόβου, φειδωλά. Επίσης οι διαχωριστικές γραμμές μεταξύ των κοινωνικών τάξεων έχουν ξεθωριάσει και ο υπόκοσμος με το άφθονο βρώμικο χρήμα που διαθέτει και που το νομιμοποιεί δυστυχώς με τη συνεργασία και δικηγόρων, (οι οποίοι όταν κατηγορηθούν, απαλλάσσονται σχεδόν πάντοτε με απαλλακτικά βουλεύματα), παίζει πλέον καθοριστικό ρόλο στο κοινωνικό γίγνεσθαι της χώρας και ενίοτε εμφανίζεται με προσωπίο επωνύμου μεγαλοπαράγοντος. Αλλά αυτό είναι το δικαίωμα μας σύστημα, κληρονομιά του Βυζαντινορωμαϊκού δικαίου, του Ευρωπαϊκού Διαφωτισμού, των λαϊκών και δημοκρατικών κατακτήσεων και της βασιλείας του Όθωνα, το οποίο μπορεί να είναι ξεπερασμένο και να μην ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις και τους ρυθμούς της εποχής μας, αλλά όμως πρέπει να το διαφυλάξουμε σαν τον νομικό μας πολιτισμό και να προσπαθήσουμε να το βελτιώσουμε στα σημεία που πραγματικά πάσχουν και κυρίως στη βραδύτητα απονομής της δικαιοσύνης, που έχει φθάσει σε σημείο αρνησιδικίας, με συνέπεια το δικαιοδοτικό σύστημα μας να εμφανίζει συμπτώματα ανομίας. Στην προσπάθειά μας αυτή δεν πρέπει να θεωρήσουμε τη δικαιοσύνη ως ταμπού και υπεράνω κάθε κριτικής και να περιμένουμε από αυτή να κάνει την αυτοκάθαρσή της, διότι όλες οι προσπάθειες που έγιναν μέχρι τώρα, με εθελούσιες εξόδους, πειθαρχικές διαδικασίες κ.λπ. απέτυχαν και διότι τότε, αυτοί που δεν επιθυμούν ισχυρή, γρήγορη και αποτελεσματική δικαιοσύνη, θα εκμεταλλεύοντο την αδράνειά μας και συνεπώς θα επιτείνεται η ανομία. Οι δικαστές, όσους γνωρίζω και γνωρίζω σχεδόν όλους τους ανώτατους, είναι εξαιρετικοί σαν άνθρωποι, έντιμοι, μορφωμένοι, καλής

θέλησης και καταβάλλουν προσπάθεια για την απόδοση της δικαιοσύνης, αλλά, δυστυχώς, όταν ενεργούν συλλογικά, όπως για όλα τα συλλογικά όργανα, ισχύει αυτό που έλεγαν οι ρωμαίοι, *senatores boni viri, senatus antem mala bestia*. Φυσικά, υπηρέτησαν τη δικαιοσύνη εξαιρετικοί δικαστές, που τίμησαν το λειτούργημά τους και ακόμη τους θυμόμαστε με σεβασμό, ο δικαστής όμως πρέπει να δίνει κάθε μέρα εξετάσεις και να κατακτά με τις αποφάσεις του και τη στάση του την εκτίμηση και το σεβασμό του δήμου και των σοφιστών κατά Καβάφη. Η καθυστέρηση περί την απονομή της δικαιοσύνης, για την οποία η χώρα μας έχει καταδικασθεί πάνω από 340 φορές από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, και η αναποτελεσματικότητά της αποτελούν μορφές ανομίας, στην οποία μερίδιο ευθύνης έχουν και οι δικαστές, όπως και οι άλλοι παράγοντες απονομής της δικαιοσύνης (δικηγόροι, γραμματείς κ.λπ.). Επίσης, κάποιες αποφάσεις των δικαστηρίων προκαλούν απορίες και υπερτονίζονται από τα ΜΜΕ, με τρόπο ώστε να μειώνεται το κύρος και η αξιοπιστία της δικαιοσύνης στην κοινή γνώμη, με αποτέλεσμα μερικοί να ομιλούν ότι πρέπει να καταφύγουν σε άλλα μέσα για απόδοση δικαιοσύνης, κυρίως σε αυτοδικία, και έτσι ενθαρρύνεται και πολλαπλασιάζεται η ανομία και η παρανομία. Βασικός παράγων για την καταπολέμηση αυτών, εκτός των θεσμικών μέτρων που πρέπει να ληφθούν, είναι και η συνεχής προσπάθεια εκ μέρους όλων των παραγόντων της δικαιοσύνης. Εκείνο όμως που απαιτείται απ' όλους τους παράγοντες της δικαιοσύνης είναι η *constans voluntas* (συνεχής βούληση) για τη βελτίωση της απονομής της. Σοβαρό όμως πρόβλημα είναι η μη συμμόρφωση της Διοικήσεως στις δικαστικές αποφάσεις παρά τη συνταγματική επιταγή και τον εκδοθέντα σχετικό νόμο. Συγχωρείστε με για τη χρήση των λατινικών, αλλά πιστεύω ότι τα λατινικά είναι η βάση του νομικού μας πολιτισμού και η γνώση και χρήση τους ενισχύουν λόγω της διαχρονικότητάς τους τους θεσμούς. Άλλωστε τα χρησιμοποιεί και η Κίνηση των Πολιτών με το motto *Carpe diem*.

Ανομία και παρανομία δεν συναντάμε μόνον κατά την απονομή της δικαιοσύνης, αλλά και στον δημόσιο τομέα, που περιλαμβάνει το δημόσιο, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, τις δημοτικές και δημόσιες επιχειρήσεις. Ο τομέας αυτός ελέγχεται από τα σώματα και υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου υπό την εποπτεία του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, τα οποία συντάσσουν πορίσματα και εκθέσεις ελέγχου που υποβάλλουν στον ΓΕΔΔ. Το σύνολο του επιθεωρησιακού έργου του κράτους παρουσιάζεται στην ετήσια έκθεση του

ΓΕΔΔ, που υποβάλλεται στην Κυβέρνηση, στο Κοινοβούλιο και παρουσιάζεται από τα ΜΜΕ, στην οποία αποτυπώνεται η δυσλειτουργία και η παθογένεια του Δημόσιου Τομέα από απόψεως διαφθοράς και κακοδιοίκησης, είναι δε αναρτημένο και στο διαδίκτυο για τους ενδιαφερομένους και κυρίως με τον πρόλογο σε αυτή του ΓΕΔΔ υποβάλλονται συγκεκριμένες προτάσεις για την καταπολέμηση των φαινομένων αυτών. Στην έκθεση κατονομάζονται οι πλέον διεφθαρμένες υπηρεσίες και διαπιστώνονται οι ποινικές και πειθαρχικές ευθύνες των υπαλλήλων και οργάνων του Δημοσίου. Μέχρι τώρα η τοπική αυτοδιοίκηση προστατεύετο από ταμπού, κανείς δεν τολμούσε ευθέως να την αμφισβητήσει, κάποιοι αιρετοί άρχοντες με την επίκληση της λαϊκής ψήφου και με τον ισχυρισμό τους ότι λογοδοτούν μόνον στους δημότες τους, συμπεριφέρονται σαν φεουδάρχες και νομίζουν ότι μπορούν να κάνουν ατιμωρητί οτιδήποτε για την εξυπηρέτηση των μικροσυμφερόντων των ιδίων και των δημοτών τους. Πρόσφατο παράδειγμα της νοοτροπίας και ασυδοσίας των αιρετών αρχόντων που δηλώνουν ότι δεν τους ενδιαφέρει εάν οι πράξεις τους συνιστούν κλασσικές περιπτώσεις ανομίας ή παρανομίας, είναι του δημάρχου που ξήλωσε τις μπάρες της Εθνικής Οδού. Η συμπεριφορά αυτή ενισχύεται εκ του ότι οι κυρώσεις που τους επιβάλλονται είναι ασήμαντες, καθ' όσον η πειθαρχική τους ευθύνη παύει με τη λήξη της θητείας τους. Ποινική ευθύνη σχεδόν δεν υπάρχει, διότι τα πλημμελήματά τους δικάζονται από το Εφετείο και έτσι διαφεύγουν την επ' αυτοφώρω διαδικασία και διότι σχεδόν ουδέποτε το Ελεγκτικό Συνέδριο προέβη σε καταλογισμό σε βάρος τους για της ζημίες που προξένησαν στο Δήμο τους και τους απαλλάσσει με την αιτιολογία ότι κατά την πρόκληση της ζημίας ενήργησαν εν καλή πίστει. Επίσης, ουδέποτε αιρετός άρχων έχει ελεγχθεί από τον Άρειο Πάγο για το πόθεν έσχες του, όπως και τα υπόλοιπα πολιτικά πρόσωπα, και για όσους υποβάλλουν δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης, στην καλύτερη περίπτωση δηλώνεται το έσχες και όχι το πόθεν. Εξ' άλλου συνένοχος για την ασυδοσία των τοπικών αρχόντων είναι και το κράτος, που τέσσερις φορές μέχρι τώρα νομοθέτησε ότι οι άτακτες δαπάνες των δήμων είναι νόμιμες και έτσι τους απάλλαξε κάθε ευθύνης.

Άλλο μεγάλο ταμπού που έχει πολιτική στήριξη και τον ενθουσιασμό της νεολαίας είναι η λειτουργία των ΑΕΙ και το πανεπιστημιακό άσυλο, που πρόσφατα ήρθε στην επικαιρότητα και απεδείχθησαν οι δυσλειτουργίες του. Για όλα τα καυτά ζητήματα έχουν γίνει ατελείωτες δημόσιες συζητήσεις, αλλά όλοι προσπαθούν να το επιλύσουν συναινετικά, κάτι που είναι αδύνατο γιατί κάποι-

οι εννοούν τη συναίνεση ως παραδοχή της άποψής τους. Η Πολωνία, που κατά τον 17^ο αιώνα ήταν ένα πολύ μεγάλο κράτος κατεστράφη λόγω του *Liberum Vetum*, δηλαδή στη Δίαιτα (Βουλή των Ευγενών) οι αποφάσεις λαμβάνοντο παμψηφεί με αποτέλεσμα να μη μπορεί ποτέ να ληφθεί απόφαση. Συνεπώς η αρχή της ομοφωνίας δεν μπορεί να εφαρμοσθεί σε δημοκρατικά πολιτεύματα που ισχύει η αρχή της πλειοψηφίας και την οποία όλοι πρέπει να σέβονται.

Δεν θα σας απασχολήσω άλλο με τις παθογένειες της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά μένω με την απορία τι παράδειγμα θα δώσουμε στην κοινωνία και στη νεολαία.

Κακονομία: σύμφωνα με τα παραπάνω είναι οι κακοί νόμοι, τυπικοί ή άγραφοι (έθιμα και παραδόσεις). Συνήθως, είναι νόμοι που ψηφίζονται βεβιασμένα από τη Βουλή, νυκτερινές ώρες συνήθως κατόπιν τροπολογίας και με παρουσία ελάχιστων βουλευτών, αλλά αυτό δεν μπορεί να ελεγχθεί δικαστικά, διότι αποτελεί *interna corporis*. Την πολιτική ευθύνη προς τούτο έχουν εκτός του Προεδρείου της Βουλής και τα κόμματα, διότι συνήνεσαν προς τούτο έστω και σιωπηρά με το να μην υποβάλλουν ένσταση απαρτίας αλλά και διότι οι τροπολογίες αυτές ευνοούσαν και αυτούς, οι οποίες έγιναν για να ευνοηθεί αρχικά ένας μικρός αριθμός ατόμων και τελικά ευνοήθηκαν χιλιάδες. Αυτό γίνεται διοικητικά, αλλά κυρίως δικαστικά, βάσει της συνταγματικής αρχής της ισότητας, την οποία τα δικαστήρια εφαρμόζουν αφειδώς. Παράδειγμα οι εργαζόμενοι σε ακτινολογικό εργαστήριο δικαιούνται βάσει συλλογικής σύμβασης εργασίας επίδομα ακτινοβολίας. Με δικαστικές αποφάσεις το πήραν βάσει της αρχής αυτής οι ηλεκτρολόγοι που συντηρούσαν τα μηχανήματα και έρχονταν περιοδικά, οι καθαρίστριες που καθάριζαν το χώρο, το διεκδίκησαν ακόμα και οι κηπουροί που εργάζονταν εκτός του κτιρίου αλλά πέριξ αυτού, αλλά δεν γνωρίζω εάν το έλαβαν. Τέτοια παραδείγματα υπάρχουν πάμπολλα και ύστερα αναρωτιόμαστε τις πταίει για την πτώχευση της Ελλάδας.

Χαρακτηριστικές περιπτώσεις κακών νόμων είναι ο ν. 1264/83 περί προστασίας των συνδικαλιστών βάσει της πολύπλοκης διαδικασίας που προβλέπει ότι κανείς συνδικαλιστής δεν μπορεί να απολυθεί, διότι ο συνδικαλιστής που μετέχει στο σχετικό πειθαρχικό συμβούλιο δεν προσέρχεται ποτέ σε αυτό, ώστε να μπορεί να συνεδριάσει εν απαρτία για να εξετασθεί η υπόθεση. Επίσης, ο νόμος περί ΑΕΙ και ΤΕΙ και η διαδικασία εκλογής των πρυτανικών αρχών, όπου κυρίαρχο ρόλο έχουν οι φοιτητές, ο νόμος περί πανεπιστημιακού

ασύλου, που θέτει τέτοιες προϋποθέσεις άρσης του που σχεδόν ποτέ μέχρι τώρα δεν κατέστη δυνατόν να ληφθεί σχετική απόφαση και άλλοι ατελείς νόμοι, οι οποίοι δεν προβλέπουν κυρώσεις για την περίπτωση παραβάσεώς τους. Πιστεύω ότι το ζήτημα του πανεπιστημιακού ασύλου θα λυθεί μαζί με τον νόμο που θα ρυθμίσει την άρση της βουλευτικής ασυλίας, διότι έχουν την αυτή ratio, καθόσον και στις δύο περιπτώσεις πρέπει να προστατεύεται μόνον η ελευθερία του λόγου και όχι κάθε παραβατική συμπεριφορά. Κλασική περίπτωση κακών νόμων είναι και αυτός που απαλλάσσει τους αιρετούς άρχοντες των ΟΤΑ πάσης ευθύνης και ενδεχομένως και ποινικής, ο οποίος όμως ως προς το σημείο αυτό είναι αντισυνταγματικός, διότι υποκρύπτει αμνηστία που απαγορεύεται από το Σύνταγμα και η διάταξη του 349 Κ.Ποιν.Δ, ότι η αποχή των δικηγόρων είναι περίπτωση ανωτέρας βίας και η υπόθεση αναβάλλεται. Συνεπώς, η άσκηση της ποινικής εξουσίας του Κράτους εξαρτάται από τις αποφάσεις των δικηγορικών συλλόγων. Εξάλλου, καλοί νόμοι μετά από διάφορες ερμηνείες (συσταλτική, διασταλτική, αναλογική a contrario κ.λπ.) που δίνονται στις διατάξεις τους από τα δικαστήρια κατανοούν τελείως διαφορετικοί από το γράμμα του νόμου και τη βούληση του νομοθέτη.

Ο σοφός Ιουστινιανός με την 115 Νεαρά απαγόρευσε την ερμηνεία των νόμων από τα δικαστήρια. Κάτι ήξερε.

Κλασικό παράδειγμα ο διευθυντής του γραφείου παλαιού διοικητή της ΑΤΕ, ο οποίος χωρίς ιδιαίτερα προσόντα και υπερπηδώντας 574 συναδέλφους του προήχθη σε διευθυντή. Αμέσως, με δικαστικές αποφάσεις λόγω της καταχρηστικής προαγωγής του, προήχθησαν και οι 574 σε διευθυντές και η ΑΤΕ δεν ήξερε τι να τους κάνει, ενώ θα έπρεπε να προβλεφθεί νομοθετικά η ακύρωση της προαγωγής του παραπάνω. Πρόσφατο παράδειγμα επίσης είναι ότι βάσει νόμου όλοι οι γιατροί του ΕΣΥ μετά 9 χρόνια γίνονται διευθυντές.

Σε πρόσφατο ρεπορτάζ για το ΜΤΣ απεκαλύφθη ότι αναδρομικά, βάσει κάποιας διάταξης, προήχθησαν 18.000 σε στρατηγούς εν αποστρατεία και μάλιστα 625 στο βαθμό του Α/ΓΕΣ. Υπάρχουν χιλιάδες τέτοια παραδείγματα, τα οποία είναι αποτελέσματα κακών νόμων ή κακής ερμηνείας και εφαρμογής ατελών νόμων, για τους οποίους δεν προβλέφθηκαν ασφαλιστικές δικλίδες για την περίπτωση καταστρατήγησής τους. Κάτι τέτοιο έγινε με τις συντάξεις αντιστασιακών, οι οποίοι ήταν βρέφη κατά της περιόδου της κατοχής αλλά τους εδόθη σύνταξη, διότι μετέφεραν στις μωρουδίστικες πάνες αντιστασιακά μηνύματα ή με τις συντάξεις που παρέχονται σε χήρες, αλλοδαπές

από τις ανατολικές χώρες που παντρεύονται υπέργηρους. Γεγονός είναι ότι κάποιοι κακοί νόμοι, όταν γίνεται υπερβολική κατάχρησή τους, μπορούν να διορθωθούν νομοθετικά, αλλά για το μέλλον, τα δε τετελεσμένα παραμένουν, διότι αφορούν αναφαίρετα δικαιώματα, όπως οι παραπάνω συντάξεις, που ανέρχονται σε αρκετές χιλιάδες. Επίσης, υπάρχουν οι συντάξεις των μαϊμού αναπήρων, των αγάμων θυγατέρων δημοσίων υπαλλήλων και στρατιωτικών, οι οποίες συζούν, αποκτούν τέκνα, αλλά δεν παντρεύονται για να μη χάσουν τη σύνταξη. Με πρόσφατα στοιχεία ο αριθμός των ελλήνων που λαμβάνει αναπηρική σύνταξη ανέρχεται σε 365.000.

Αυτά είναι κλασσικά παραδείγματα πώς καλοί νόμοι κατανοούν κακοί όταν συντρέχουν διάφορες καταστάσεις, όπως ερμηνεία αυτών με δικαστικές αποφάσεις, γραφειοκρατία, πάροδος του εύλογου χρόνου για την προσβολή παράνομων αποφάσεων κ.λπ.

Εξ άλλου, υπάρχουν διάφοροι τομείς του δημοσίου και καθημερινού βίου, όπως το μεταναστευτικό πρόβλημα που πρόσφατα ανεδείχθη σ' όλο το μεγαλείο του, οι κοινοτικές επιδοτήσεις, η οικονομική ανάπτυξη, η προστασία του περιβάλλοντος και άλλοι για τους οποίους θα έπρεπε να υπάρχει πλήρης, πρακτική και αποτελεσματική νομοθεσία πάντοτε με γνώμονα το common sense και όχι κατ' αντιγραφή αλλοδαπών διατάξεων, που δεν ταιριάζουν ούτε στη νοοτροπία των ελλήνων ούτε στις εν γένει συνθήκες της χώρας μας ή είναι θεωρητικά κατασκευάσματα από άτομα που δεν έχουν ούτε επαγγελματική πείρα ούτε γνώση των συνθηκών της αγοράς. Τα αποτελέσματα των ελλείψεων αυτών είναι ορατά στον καθημερινό βίο, δημιουργούν γραφειοκρατικά εμπόδια και δυσλειτουργίες στη διοίκηση, εμποδίζουν την ανάπτυξη και δίνουν την ευκαιρία σε κάποιους να εκμεταλλευτούν τους ατελείς αυτούς νόμους. Πρόσφατο παράδειγμα οι παραιτήσεις των συνηγόρων στη δίκη τρομοκρατικής οργάνωσης που εμποδίζει την πρόοδο της δίκης και τελικό αποτέλεσμα θα έχει τη λήξη της προφυλάκισης των κρατουμένων λόγω παρόδου του 18μήνου κρατήσεώς τους.

Επίσης πρέπει να εξετάσουμε και τους άγραφους νόμους, δηλαδή τα έθιμα και τις παραδόσεις που για πολλά χρόνια βασάνισαν την ελληνική κοινωνία, όπως το να μην επιτρέπεται ηθικά να παντρευτεί κάποιος εάν δεν πάντρευε πρώτα την άγαμη αδελφή του. Όλοι θυμόμαστε το υπέροχο έργο «Δεσποινίς ετών 39» ή την κρητική και μανιάτικη βεντέτα, με εκατόμβες νεκρών. Και πάλι θα θυμίσω τα έργα «Βροντάκηδες και Φουρτουνάκηδες» ή «Μακρυκωσταίοι

και Κοντογιώργηδες» ή το θεσμό της προίκας που κατέστρεψε τα άρρενα μέλη οικογενειών.

Όλα αυτά με την πάροδο του χρόνου βελτιώνονται, αλλά έχουν αφήσει βαθιά τα σημάδια τους στην ελληνική κοινωνία. Μαγικές συνταγές για την εξάλειψη της κακονομίας, της ανομίας και παρανομίας δεν υπάρχουν γιατί είναι έργα ανθρώπων και κυρίως της νοοτροπίας τους, συνεπώς η μόνη λύση για την εξάλειψη των φαινομένων αυτών είναι η βελτίωσή τους δια της παιδείας, του παραδείγματος, της σωστής μεταχείρισης, της σωστής επιλογής των προσώπων που θεσπίζουν νόμους και των προσώπων που ερμηνεύουν και εφαρμόζουν τους νόμους. Φυσικά αυτό είναι έργο της πολιτείας και δεν μπορεί κανείς να την υποκαταστήσει, αλλά οι ενεργοί πολίτες μπορούν με κάθε νόμιμο μέσο και ιδίως με την ψήφο τους να εξασφαλίσουν τις προϋποθέσεις για την καλή λειτουργία όλων των εξουσιών της πολιτείας.

Πιστεύω ότι, για να μπορέσουμε να ξεφύγουμε από την οικονομική κρίση και την υποβόσκουσα κατάπτωση της κοινωνίας και των θεσμών, χρειαζόμαστε ηγέτες και ήρωες, αλλά σήμερα είναι πολύ δύσκολο οποιοσδήποτε πολιτειακός παράγων να δείξει ηρωϊσμό, έστω και υπό τη μορφή εναντιώσεως ή ακόμα και λεκτικώς προς το κατεστημένο ή να λάβει πρωτοβουλίες πέραν του συνηθούς, διότι αυτομάτως τίθεται εκτός συστήματος είτε με το κτίσιμο ανεπαίσθητα γύρω του τειχών είτε με ρητή αποδοκιμασία μετά συνεπειών. Κάποιος μπορεί να δείξει ηρωϊσμό μια δεδομένη στιγμή στη ζωή του, δεν είναι όμως δυνατόν να τον επιδεικνύει για όλη του τη ζωή, διότι τότε τον συντρίβουν οι διεφθαρμένοι ηθικολόγοι που εμφανίζουν κρίση καθωσπρεπισμού. Η Αλίκη στη χώρα των θαυμάτων λέει ότι δεν έχει σημασία η έννοια μιας λέξης, αλλά ποιος έχει την εξουσία να την επιβάλλει. Στις σημερινές καταστάσεις για τη χώρα μας και για άλλες χώρες και στις επαπειλούμενες ασκήσεις βίας που απειλούν τις δημοκρατικές διαδικασίες, φοβάμαι ότι το ζητούμενο θα είναι ποιος θα έχει τη δυνατότητα να επιβάλλει κάποιες πράξεις ή και σκέψεις ως άνομες ή μή και αν αυτό θα γίνει μέσα από πολιτικούς θεσμούς ή εκτός αυτών με την ενεργή συμμετοχή της κοινωνίας. Πρέπει λοιπόν οι αρμόδιοι να προλάβουν τις λαϊκές εξεγέρσεις, κατευθυνόμενες ή αυθόρμητες, διότι έχουν την τάση να μεταδίδονται από χώρα σε χώρα.

Για να μπορέσουμε όμως να σχηματίσουμε σαφή εικόνα και να εισηγηθούμε τις κατάλληλες λύσεις για το ξεπέρασμα της κάθε μορφής κρίσης, πρέπει όλοι που ενδιαφερόμαστε ειλικρινά για την τύχη της χώρας μας να μελετήσουμε

σοβαρά την ιστορία μας και μάλιστα της εποχής της κατάπτωσης του Βυζαντίου, θα πρότεινα την περίοδο της Βασιλείας του Ιωάννη ΣΤ' Κατακουζηνού, και βάσει της σπουδής αυτής να προτείνουμε λύσεις προσαρμοσμένες στα σημερινά δεδομένα. Συνεπώς τα πάντα εξαρτώνται από την ανθρώπινη συμπεριφορά, ψυχολογία, ιδιοσυγκρασία και τους παράγοντες που τις διαμορφώνουν. Ένας από αυτούς που έχω κατ' επανάληψη προτείνει στις εκθέσεις μου για τα πεπραγμένα της υπηρεσίας μου και εγγράφως στους αρμοδίους υπουργούς Εσωτερικών και που θα επιδράσει θετικά, είναι να αναγράφεται στις πινακίδες των δρόμων και η αιτιολογία της ονοματοδοσίας τους, γιατί οι πολίτες θα μάθουν με τον τρόπο αυτό την ιστορία μας.

Εκτός από τα παραπάνω χρήσιμο θα ήταν να εξετασθούν και συγκεκριμένες προτάσεις που θα βοηθήσουν την ανόρθωση, όπως α) οι εγκληματικές ενέργειες πολιτών και κακές πρακτικές πολιτικών να προβάλλονται επωνύμως από τα ΜΜΕ για να λειτουργήσει επιτέλους η γενική πρόληψη για την αποτροπή επαναλήψεως ιδίων πράξεων, β) να καταρτισθεί επιτροπή από τα μέλη της Κίνησης Πολιτών, που έχουν μεγάλη επαγγελματική και κοινωνική πείρα, που θα εντοπίσει τους κακούς, άχρηστους και ξεπερασμένους νόμους, ώστε να ζητηθεί αρμοδίως και με δική μου παρέμβαση η κατάργηση ή η βελτίωσή τους, γ) αυτή τη στιγμή στη χώρα μας έχει πέσει καταχνιά και σχεδόν όλοι, πλην εξαιρέσεων, ενεργούν, κινούνται, σκέπτονται υπό καθεστώς τρόμου και άκρας απαισιοδοξίας, χρέος λοιπόν όλων μας είναι να αντιστρέψουμε με τις πράξεις μας, τις ομιλίες μας, τα ανοίγματα προς το ευρύτερο κοινό, την αρνητική ψυχολογία των πολιτών και να προετοιμασθεί ο δρόμος προς την κοινωνική ανόρθωση και ανάκαμψη της οικονομίας. Με άλλα λόγια ζητείται ελπίς.

Μιλώντας λοιπόν και για λογαριασμό της Κίνησης Πολιτών, οιαδήποτε θετική πρόταση είναι ευπρόσδεκτη και εξεταστέα. Είναι δε επιτακτική ανάγκη να συμβάλλουμε όλοι στην ανόρθωση της χώρας, γιατί αλλιώς θα παριστάνουμε την ορχήστρα του Τιτανικού, που έπαιζε κατά την καταβύθισή του.

Τελειώνοντας θέλω να σας ευχαριστήσω για την υπομονή σας και την προσοχή σας, να ευχαριστήσω την Κίνηση των Πολιτών για την τιμητική της πρόσκληση και να ζητήσω συγγνώμη για την υπερβολική χρήση ανεκδότων, αλλά πιστεύω ότι το humor είναι απαραίτητο στις μουντές περιόδους που ζούμε, αλλιώς η ομιλία μου θα ήταν τόσο βαρετή σαν κάποιες κουλτουριάρικες ταινίες.

Και πάλι ευχαριστώ.

Παναγιώτης Κ. Τσούκας

Πάρεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας

Γνωρίσματα και πρακτικές του κακού (Έλληνα) Νομοθέτη

Στη μνήμη του Στέλιου Ν. Κουσούλη*

«Οι νόμοι καθ' αυτούς είναι αδύνατοι' από μόνα τα ήθη δανείζονται την δύναμιν».

Jean-Jacques Barthélemy¹

* Ο Στέλιος Ν. Κουσούλης (1959 – 2007), αναπληρωτής καθηγητής της Πολιτικής Δικονομίας στη Νομική Σχολή Αθηνών, διετέλεσε επί δεκαεννέα έτη Προϊστάμενος του Τμήματος Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων της Διευθύνσεως Επιστημονικών Μελετών της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής των Ελλήνων. Το 1996 εκδόθηκε το βιβλίο του: Συμβολές στο νομοθετικό έργο Ι (1989-1995), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1996.

Ευχαριστίες: Στο πρόσωπο του Προέδρου της Θεόδωρου Παπαλεξόπουλου, του Αντιπροέδρου της Νίκου Φραγκάκη και του Γραμματέα της Σπύρου Φραγκούλη ευχαριστώ την «Κίνηση Πολιτών» για την πρόσκληση που μου απηύθυνε.

Επίσης, ευχαριστώ και πάλι για τη συνδρομή τους τον πρώην υπουργό Αλέκο Παπαδόπουλο, τον Σύμβουλο της Επικρατείας Δημήτρη Σκαλτσούνη, τον Πάρεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας Ηλία Μάζο, τον Σύμβουλο της Επικρατείας Σπύρο Μαρκάτη, τον Επίκουρο Καθηγητή της Νομικής Σχολής Αθηνών Νίκο Λίβο και τον δικηγόρο Διονύση Χαρμπαλή.

Το κείμενο που ακολουθεί αποδίδει, με εκτεταμένες προσθήκες, την εισήγησή μου. Ως εκ του σκοπού στον οποίο απέβλεψε η σύνταξή του, δεν συνοδεύεται από βιβλιογραφική τεκμηρίωση, διατηρεί δε το ύφος του προφορικού λόγου.

1 *Voyage du jeune Anacharsis en Grèce dans le milieu du IV^e siècle, chap. LXII, από: Αδαμαντίου Κοραή, Προλεγόμενα σε «Αριστοτέλους Πολιτικών τα σωζόμενα, εκδίδοντος και διορθούντος Α[δαμαντίου] Κ[οραή], Εν Παρισίοις, Εκ της τυπογραφίας Ι.Μ. Εβεράρτου, ΑΩΚΑ [1821]» [=Αδαμαντίου Κοραή, Προλεγόμενα στους Αρχαίους Έλληνες Συγγραφείς, τόμος Β', πρόλογος: Εμμ. Ν. Φραγκίσκος, ΜΙΕΤ, Αθήνα 2006, σελ. 652].*

«[...] Αλλ' η ευνομία υποθέτει νομοθέτας όχι μόνον δικαίους, αλλά και οπωσούν εμπείρους της νομοθεσίας. Την αυτήν δικαιοσύνην και εμπειρίαν υποθέτει και εις τους υπηρέτας των νόμων, και απλώς εις όλους τους επαγγελλομένους υπουργήματα πολιτικά· διότι δεν ωφελούν οι δίκαιοι νόμοι, αν οι υπηρέται των νόμων δεν ήναι φίλοι της δικαιοσύνης. Εις την εκλογήν αυτών λοιπόν πρέπει να προσέχετε, ερευνώντες καθενός τον βίον και την διαγωγήν, όχι διά να του ταράσσετε την ησυχίαν με περιεργίαν κακοήθη, αλλά διά να μη ταράξη αυτός το πολίτευμα με την απειρίαν, ή την πλεονεκτικήν φιλαρχίαν του, διά να μην απατήση τους συμπολίτας του, και αρπάξη τας ψήφους των αδίκως εις τα πλέον αναγκαία της πολιτικής κοινωνίας επαγγέλματα, οποίον είναι μάλιστα το ιερόν επάγγελμα της νομοθεσίας. [...]»

Αδαμάντιος Κοραής²

Pessima respublica, plurimae legis.
Τάκιτος³

I

Από τα εκτενή πεδία και τις δεκάδες πτυχές κάθε μίας από τις τρεις ενότητες που συνιστούν τη θεματική της σημερινής εκδήλωσης, θα πω, εν πρώτοις, ελάχιστα για την πολυνομία, και ακολούθως, περισσότερα για την κακονομία. Τέλος, θα διατυπώσω μερικές μόνο σκέψεις περί του πρακτέου.

Ο χρόνος που μου αναλογεί, δεν επιτρέπει τίποτε περισσότερο.

Εν πρώτοις, η πολυνομία.

Η ύπαρξη πολλών νόμων εξηγείται ιστορικά και δικαιολογείται πολιτικά – κοινωνιολογικά: συναρτάται με την έντονη περιπλοκότητα του ανθρώπινου βίου στη βιομηχανική και μεταβιομηχανική κοινωνία, καθώς και με τις λειτουργίες και τους σκοπούς που ανατέθηκαν στο κράτος που διαμορφώθηκε κατά τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα στον (λεγόμενο) δυτικό κόσμο. Επί-

2 Αδαμαντίου Κοραή, Προλεγόμενα σε «Αριστοτέλους Πολιτικών τα σωζόμενα, εκδίδοντος και διορθούντος Α[δαμαντίου] Κ[οραή], Εν Παρισίοις, Εκ της τυπογραφίας Ι.Μ. Εβεράρτου, ΑΩΚΑ [1821]» [=Αδαμαντίου Κοραή, Προλεγόμενα στους Αρχαίους Έλληνες Συγγραφείς, τόμος Β', πρόλογος: Εμμ. Ν. Φραγκίσκος, ΜΙΕΤ, Αθήνα 2006, σελ. 698].

3 Από: Νεοκλής Καζάζης, Φιλοσοφία του Δικαίου και της Πολιτείας, Αθήνησιν 1891, σελ. 109.

σης, συναρτάται εξ ίσου με την περί νόμου αντίληψη, η οποία επικρατεί στα (δυτικά) φιλελεύθερα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα. Τα νομοθετικά όργανα του κράτους της νεωτερικής εποχής αναπτύσσουν δράση έντονη και εκτεταμένη, διότι τους ζητείται να νομοθετούν έντονα και εκτεταμένα. Από το νεωτερικό κράτος δεν ζητείται μόνο να μεριμνά για την τάξη και την ασφάλεια, τη ζωή και την περιουσία των πολιτών του. Του ζητείται επιπροσθέτως να φροντίζει για την ευημερία τους, ρυθμίζοντας εκτεταμένα πεδία της ζωής τους και παρέχοντάς τους υπηρεσίες και αγαθά υπό νομοθετημένους όρους και προϋποθέσεις.

Σε αυτές τις λειτουργίες του κράτους πρέπει να προστεθούν και οι «προστατευτικές» - «προληπτικές» λειτουργίες του, οι οποίες αναπτύσσονται στη μετανεωτερική εποχή. Το κράτος καλείται πλέον να μεριμνήσει (νομοθετώντας αναλόγως και ιδρύοντας ειδικές, επί τούτω, Υπηρεσίες και Αρχές) για την προστασία των πολιτών του τόσο από παλαιούς αλλά ενταθέντες, όσο και από καινοφανείς «κινδύνους» (Risiken, Risks). Παραδείγματος χάριν, μεταξύ πολλών άλλων:

- προστασία του καταναλωτή αγαθών και υπηρεσιών
- προστασία του ανθρώπου από περιβαλλοντικούς κινδύνους, αλλά και προστασία του περιβάλλοντος από ανθρώπινες δράσεις
- προστασία του ανθρώπου από τον εαυτό του, κ.λπ., κ.λπ.

Αυτές τις λειτουργίες το σύγχρονο, δυτικού τύπου, κράτος – το οποίο διακηρύσσει ότι είναι και εν πολλοίς κατορθώνει να είναι «κράτος δικαίου» - τις εκπληρώνει με εκείνο το *instrumentum* που καλείται στα ελληνικά «νόμος», ο οποίος, σύμφωνα με την κρατούσα διδασκαλία στη νομική επιστήμη, διακρίνεται σε «νόμο τυπικό» [νομοθέτημα δηλαδή που προέρχεται από τη Βουλή και περιέχει, αλλά (συχνά) μπορεί να μην περιέχει, κανόνες δικαίου] και σε νόμο ουσιαστικό [νομοθέτημα, το οποίο περιέχει πάντα κανόνες δικαίου και μπορεί να προέρχεται από τη Βουλή, από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τους υπουργούς, από κοινού, από το υπουργικό συμβούλιο, τους υπουργούς, αστυνομικά όργανα, δημάρχους, περιφερειάρχες, όργανα διοικήσεως δημοσίων νομικών προσώπων].

Απόρροια των λειτουργιών που οι σύγχρονες κοινωνίες ανέθεσαν στο κράτος και συνέπεια της υποχρεώσεως αυτού να τις εκπληρώνει με τα μέσα και τους όρους του κράτους δικαίου (τουτέστι προεχόντως με κανόνες δικαίου που έχουν θεσπισθεί με αυστηρά προκαθορισμένη διαδικασία, στην οποία

τον πρωτεύοντα ρόλο κατέχει η Βουλή, ένεκα της ευθείας λαϊκής νομιμοποίησης που απολαμβάνει και την οποία αντλεί από ελεύθερες, δημοκρατικές διενεργούμενες εκλογικές αναμετρήσεις μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων) είναι η μεγέθυνση του κράτους και η πληθώρα νόμων, η πολυνομία – με την αξιολογικά ουδέτερη σημασία του όρου.

Καθ' ό τι μέρος οφείλεται στους λόγους αυτούς, η πολυνομία, η πληθώρα νόμων, συνιστά ζήτημα το οποίο θα λέγαμε ότι είναι ιδεολογικό, που συνδέεται δηλαδή με τούτες ή εκείνες τις αντιλήψεις περί κράτους, περί οικονομίας, περί κοινωνίας και περί ανθρώπου.

Άλλη αντίληψη περί κράτους και περί νόμου είχε, όπως υπαινιχθήκαμε ήδη, ο 19^{ος}, άλλη ο 20^{ος} και εν μέρει άλλη τείνει να διαμορφώσει ο 21^{ος} αιώνας. Άλλη αντίληψη είχαν ή έχουν τα (εναπομείναντα) κομμουνιστικά καθεστώτα, άλλη τα φιλελεύθερα-συνταγματικά. Άλλη αντίληψη έχουν οι νεοφιλελεύθεροι στοχαστές για το κράτος, την οικονομία, την κοινωνία και τον νόμο και άλλη οι αριστεροί, όπως και αν ειδικότερα λέγονται. Άλλη η ΗΠΑ, άλλη η Ευρώπη.

Ο κριτικός, συχνά στοχαστικός, λόγος που διατυπώνεται κατά του νομοθετικού πληθωρισμού και της εντατικής παραγωγής νόμων από το Κράτος έχει ιδεολογικό χαρακτήρα και ο αντίλογος σε αυτόν δεν μπορεί παρά να είναι ιδεολογικός. Το ζήτημα δηλαδή δεν είναι τεχνικό, «επιστημονικό» ή, πολύ λιγότερο, νομοτεχνικό, του οποίου η αντιμετώπιση θα μπορούσε να ανατεθεί σε μια ομάδα τεχνικών του νόμου και του νομοθετείν. Η αντιμετώπισή του, με τον ένα ή τον άλλον τρόπο, ανήκει στο πεδίο της πολιτικής και αποτελεί το διακύβευμα πολιτικών συγκρούσεων και ιδεολογικών αναμετρήσεων.

Η πολυνομία που προκαλεί δυσφορία στον μέσο κοινωνό του δικαίου, στον μέσο πολίτη, στον άνθρωπο του καθ' ημέραν βίου, αλλά συχνά και στους επαγγελματίες του νόμου, τους νομικούς, είναι εκείνη που προκαλείται από την επανειλημμένη ρύθμιση του αυτού αντικειμένου.

Μας λείπουν τα αριθμητικά δεδομένα. Αν τα είχαμε, θα μας άφηναν άφωνους με τη συχνά ακαταμάχητη δύναμη που έχουν οι αριθμοί να καταδεικνύουν την έκταση των φαινομένων. Θα μας εξέπληττε πολύ η συχνότητα με την οποία ο νομοθέτης επανέρχεται, συχνά σε πολύ σύντομο χρόνο (ακόμα και λίγους μήνες μετά τη θέσπιση του νόμου), να προσθέσει, να καταργήσει ή να αντικαταστήσει διατάξεις στον νόμο που μόλις πρόσφατα είχε θεσπίσει.

Πάντως, οι μεταβολές στη νομοθεσία δεν είναι πάντα εκ του πονηρού.

Αν εγκύπταμε σε κάθε περίπτωση νομοθετικής μεταβολής ίσως να αμβλύναμε, κάπως, την κατηγορη διάθεσή μας. Παραδείγματος χάριν, οι πολλές, εκτεταμένες και βαρυσήμαντες μεταβολές που υπέστη το οικογενειακό δίκαιο τις τρεις τελευταίες δεκαετίες ήταν εύλογες και επιβεβλημένες. Όσο κι αν εξέφραζαν τα κρατούντα ήθη της εποχής του μεσοπολέμου, σημαντικές διατάξεις του, τις οποίες κατέστρωσε με εντολή της κυβερνήσεως Μεταξά ο *Γεώργιος Μπαλής*, ήταν εξαρχής υπερβολικά συντηρητικές, πολύ πίσω από τις διατάξεις που είχε προτείνει ο επί του οικογενειακού δικαίου εισηγητής και πρόεδρος της Επιτροπής συντάξεως του Αστικού *Κωνσταντίνος Δεμερτζής*⁴. Από την άλλη, αδιανόητες την εποχή του μεσοπολέμου και μετά πρόοδοι της βιοτεχνολογίας και αλλαγές που επήλθαν στις αντιλήψεις για τον γάμο, τη συντροφικότητα, τις ερωτικές σχέσεις, τις σχέσεις των δύο φύλων κατέστησαν ακατανίκητη την ανάγκη θεσπίσεως νέων νομοθετικών ρυθμίσεων.

II

Τα οξύτατα προβλήματα που προκαλεί στους κοινωνούς του δικαίου⁵ η άτακτη νομοθέτηση γίνονται δραματικά όταν ο νομοθέτης δεν εκπληρώνει τη συνταγματική του υποχρέωση να θεσπίζει νόμους τεχνικά άρτιους και οργανικά ενταγμένους στην έννομη τάξη / στο δικαιοσύστημα. Όταν θεσπίζει τεχνικώς κακούς νόμους.

Ήδη κατονόμασα τα ποιοτικά γνωρίσματα του κακού νόμου: δεν είναι ούτε άρτιος ούτε ενταγμένος οργανικά στην έννομη τάξη / στο δικαιοσύστημα. Συγκεκριμένα: Ο κακός νόμος έχει κενά. Το κείμενο των διατάξεών του δεν είναι νοηματικώς πλήρες, αφού το ακριβές περιεχόμενο της θεσπιζόμενης ρύθμισης δεν προκύπτει από τη διατύπωσή του. Εξαιτίας των κενών του, η

4 Βλ. *Μιχάλης Π. Σταθόπουλος, Ο Κωνσταντίνος Δ. Τριανταφυλλόπουλος ως δημιουργός και ερμηνευτής του δικαίου. Και μια συμβολή στην ιστορία των δύο Αστικών Κωδίκων, σε: Παναγιώτης Κ. Τσούκας (επιμ.), Κωνσταντίνος Δ. Τριανταφυλλόπουλος, Ο ανακαινιστής της σύγχρονης ελληνικής νομικής επιστήμης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2008, σελ. 37επ. (51-57).*

5 *Δηλαδή στους πολίτες, αλλά και στους εφαρμοστές του δικαίου: τους νομικούς (δικαστές, λειτουργούς του Κράτους και των νομικών προσώπων του, συμβολαιογράφους) και μη νομικούς (πολιτικούς μηχανικούς, αρχιτέκτονες, χωροτάκτες, πολεοδόμους, λογιστές και εν γένει όλους εκείνους τους πολλούς και ποικιλώνυμους επαγγελματίες που παρέχουν κατά σύστημα υπηρεσίες σε πεδία νομοθετικώς ρυθμισμένα).*

εφαρμογή του από τις κρατικές αρχές και ιδίως τα δικαστήρια είναι αστάθμητη.

Από την άλλη, αν ο νομοθέτης, στην προσπάθειά του να θεσπίσει νόμο χωρίς κενά και άρα να καταστήσει την εφαρμογή του όχι μόνον σταθμητή αλλά και προκαθορισμένη, τον παραγεμίσει με δεκάδες λεπτομερείς διατάξεις για κάθε περίπτωση που η φαντασία του μπορεί να συλλάβει ως ενδεχόμενη να εμφανισθεί στο μέλλον, θα έχει, και πάλι, θεσπίσει έναν κακό νόμο. Γιατί θα είναι κακός: Διότι θα ρέπει προς την εμφάνιση κενών. Διότι οι διατάξεις του, εξαιτίας του πολύ λεπτομερειακού περιεχομένου τους, θα είναι ανελαστικές και ως εκ τούτου θα αδυνατούν να περιλάβουν στο ρυθμιστικό πεδίο τους καινοφανείς περιπτώσεις, τις οποίες σίγουρα θα εμφανίσει στο μέλλον η (ανθρώπινη) ζωή.

Δηλαδή, ο νόμος, με τον οποίο ο νομοθέτης προσπαθεί να προβλέψει και να ρυθμίσει εξαντλητικά κάθε ενδεχόμενη, μελλοντική περίπτωση, συντόμως θα αποδειχθεί ότι είναι, ή σε σύντομο χρόνο θα καταστεί, γεμάτος κενά, αφού ο νομοθέτης θα αποδειχθεί σίγουρα λιγότερο ευφάνταστος από την εξωφρενικά ευρηματική (ανθρώπινη) ζωή.

Οι πολύ λεπτομερείς νόμοι ξεπερνιούνται γρήγορα από τις εξελίξεις και γ' αυτό εξ ίσου γρήγορα απαιτείται να μεταβληθούν (να τροποποιηθούν, να συμπληρωθούν, να καταργηθούν διατάξεις τους ή να θεσπισθούν εξ υπαρχής νέες). Με άλλα λόγια, οι νόμοι αυτοί εμφανίζουν εξ αρχής αυξημένη ανάγκη τροποποίησης, συμπλήρωσης, εν μέρει καταργήσεως ή αντικαταστάσεως, δηλαδή αυξημένη ανάγκη μεταβολής τους.

Εξάλλου, οι πολύ λεπτομερείς νόμοι, προκαλούν, όλοι μαζί, από κοινού θεώμενοι, και ένα ακόμα κακό: καθιστούν το δίκαιο δυσχερέστατα εποπτεύσιμο, ορισμένα δε πεδία του ανεπίδεκτα ασφαλούς εποπτεύσεως.

Συνεπώς, ο άρτιος νόμος δεν είναι συνώνυμος του πολύ λεπτομερούς νόμου, του νόμου του πληθωριστικού σε διατάξεις, του νόμου που εμφανίζει «εσωτερική υπερρύθμιση».

Είναι, λοιπόν, προφανές ότι ο υπερρυθμιστικός νόμος οδηγεί στην πολυνομία. Έχουμε δηλαδή πολυνομία εξ αιτίας της από καλή προαίρεση ορμόμενης, πλην κακής, νομοθέτησης, η οποία δεν είναι, κατ' αποτέλεσμα, λιγότερο κακή, επειδή είναι, εκ μέρους του νομοθέτη, καλοπροαίρετη.

Ο κατά τον χρόνο της θεσπίσεώς του άρτιος, και κατά τούτο καλός, νόμος μπορεί να καταστεί ελλιπής και να μεταπέσει σε κακό. Πότε; Όταν ο νομοθέτης δεν αντιληφθεί την εμφάνιση (επιγενόμενων) κενών στο νόμο ή την έχει

μεν αντιληφθεί, πλην απρακτεί, δηλαδή δεν προβαίνει στην πλήρωσή τους δια της θεσπίσεως νέων διατάξεων.

Ο κακός νομοθέτης αφήνει τα νομοθετήματά του στην τύχη τους. Δεν παρακολουθεί τον τρόπο ερμηνείας και της εφαρμογής τους όπου αυτά ερμηνεύονται και εφαρμόζονται (στους δημόσιους και ιδιωτικούς θεσμούς, στην κοινωνία και την οικονομία). Επίσης, δεν παρακολουθεί τη νομοθετική κίνηση σε άλλες χώρες, και πολύ περισσότερο αδιαφορεί για τις αναζητήσεις και τα πορίσματα των επιστημών που μελετούν τη νομοθέτηση και το νομοθετούν.

Επίσης, ο κακός νομοθέτης, με ποικίλους τρόπους (που δεν υπάρχει χρόνος να εκτεθούν τώρα), μεταθέτει σε άλλους την εκπλήρωση της συνταγματικής του υποχρέωσης να νομοθετεί: στη Διοίκηση, στους δικαστές ή ακόμα και στην ίδια την κοινωνία και τους παράγοντες της οικονομίας. Ο νομοθέτης είτε δεν νομοθετεί καθόλου είτε νομοθετεί πλημμελώς, με την κρυφή ελπίδα και ανομολόγητη προσδοκία ότι «η πράξη» θα βρει τον τρόπο να οικονομήσει, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, τα νομοθετικώς αρρυθμιστα ή πλημμελώς ρυθμισμένα «πράγματα». Ο νομοθέτης αυτός αποξενώνεται από τον συνταγματικό του ρόλο να είναι αυτός που πρωτίστως και προ παντός άλλου νομοθετεί. Αποξενώνεται από τον ρόλο του αυτό μεταθέτοντας την εκπλήρωση των υποχρεώσεών του στους ώμους τρίτων, οι οποίοι όμως δεν είναι οι κατά το Σύνταγμα φορείς της νομοθετικής λειτουργίας, αφού ούτε της Διοικήσεως, ούτε των δικαστών, ούτε της κοινωνίας και της αγοράς αρμοδιότητα είναι να νομοθετούν.

Η συνταγματική υποχρέωση του νομοθέτη να θεσπίζει άρτιους νόμους συνοδεύεται από σειρά αντενδείξεων. Τις ακόλουθες:

- Δεν ενδείκνυται να καταλείπει εκ προθέσεως αρρυθμιστα πεδία ή, εντός των πεδίων που κατ' αρχήν ρύθμισε, να καταλείπει αρρυθμιστα ζητήματα, δηλαδή κενά.
- Δεν ενδείκνυται να μη θεσπίζει την πληρέστερη δυνατή ρύθμιση, επικαλούμενος, ειλικρινώς ή ψευδώς, ότι δεν διαθέτει ή δεν δύναται να αποκτήσει πλήρη και βαθειά γνώση των δεδομένων που στοιχειοθετούν εκείνα τα ζητήματα του ανθρωπίνου βίου, τα οποία, και κατά τη δική του κρίση, είναι ρυθμιστέα.
- Δεν ενδείκνυται να μη νομοθετεί κατ' επίκληση μιας πραγματικής ή νομιζόμενης, καθολικής ή μερικής, ελλείψεως συναίνεσης μεταξύ των μελ-

λοντικών αποδεκτών της υπό σκέψη νομοθετικής ρυθμίσεως. Συχνά, αν όχι πάντα, μια κάποια νομοθετική ρύθμιση είναι προτιμότερη από την έλλειψή της.⁶

Ο νομοθέτης έχει τη θεμελιώδη υποχρέωση να θεσπίζει νόμους οργανικά ενταγμένους στην έννομη τάξη / στο σύστημα των ισχυόντων κανόνων δικαίου. Η τήρηση της υποχρέωσης αυτής συμβάλλει αποφασιστικά στην ενότητα και ευκρίνεια της έννομης τάξης. Η μη τήρησή τους προκαλεί (περιττή) περιπλοκότητα, διασπά την υφιστάμενη - καθ' ο μέρος υφίσταται - ενότητα της έννομης τάξης, προκαλεί ασάφεια του νοήματος των νομοθετικών ρυθμίσεων και δημιουργεί αντιφάσεις και αντινομίες μεταξύ αυτών: με μια λέξη προκαλεί αβεβαιότητα δικαίου.

Ότι η υποχρέωση θεσπίσεως νόμου ενταγμένου οργανικά στην έννομη τάξη / στο δικαιοσύστημα είναι θεμελιώδης προκύπτει από τα πλεονεκτήματα ενός τέτοιου νόμου και από τις βλάβες που η έλλειψη του προκαλεί στην έννομη τάξη και στους κοινωνούς του δικαίου.

Το θεμελιώδες της εν λόγω υποχρέωσης γίνεται εναργέστερο, αν αναλογισθούμε ότι, πολύ συχνά, η νομοθέτηση δεν γίνεται ποτέ σε νομοθετικά παρθένο περιβάλλον, αφού ένας πολύ μεγάλος αριθμός των θεσπιζομένων διατάξεων τροποποιούνται, συμπληρώνονται ή καταργούνται διατάξεις ήδη ισχυόντων νόμων. Αλλά ακόμα και όταν ο νομοθέτης παρεμβαίνει σε νομοθετικώς αρρυθμιστά πεδία, οι διατάξεις που θέτει για πρώτη φορά ασκούν επιρροή επί διατάξεων που ήδη υπάρχουν, αυτές δε αποκτούν αναπόφευκτα νοηματική συνάφεια με, και άρα επηρεάζουν, τους, κοντινούς ή απομακρυσμένους, νομοθετικούς επήλυδες, τις νεοφερμένες στο (δικαιοσύνη) περιβάλλον τους διατάξεις.

Ο κακός νομοθέτης δεν εκπληρώνει την υποχρέωσή του να θεσπίζει νόμους οργανικά ενταγμένους στην έννομη τάξη / στο δικαιοσύστημα.

Γιατί; Για πολλούς λόγους, οι οποίοι, αναλόγως της περιπτώσεως, συντρέ-

⁶ Σκέψεις κοινωνιολογικές περί της αποτελεσματικότητας των κανόνων των νομοθετικών ρυθμίσεων που θεσπίστηκαν χωρίς συναίνεση των ενδιαφερομένων έχουν τη μεγάλη σημασία τους, αλλά όχι για να απαλλάξουν τον νομοθέτη από την υποχρέωση να νομοθετεί. Από την άλλη, όμως - και τούτο πρέπει να λεχθεί - όταν η νομοθετική ρύθμιση προσκόπτει στη σθεναρή, απροκάλυπτη ή συγκαλυμμένη άρνηση εκείνων στους οποίους απευθύνεται να συμμορφωθούν προς αυτή, τότε πλήττεται καίρια το κύρος του νομοθέτη, δηλαδή η αυθεντία του κράτους. Όμως, το ίδιο δεν συμβαίνει όταν, προ εκδηλουμένων ή πιθανολογούμενων αντιδράσεων, ο νομοθέτης απρακτεί από αδυναμία;

χουν, μεταξύ τους, σε ποικίλους συνδυασμούς. Η αναφορά των λόγων αυτών δεν είναι, όμως, του παρόντος. Πάντως, ο κακός νομοθέτης δεν εκπληρώνει την υποχρέωσή του να θεσπίζει νόμο οργανικά ενταγμένο στην έννομη τάξη / στο δικαιοσύστημα όταν παραλείπει να πράττει τα εξής βασικά:

- να διακριβώνει, με τη μέγιστη δυνατή επιμέλεια και ακρίβεια, όλες εκείνες τις διατάξεις άλλων, προγενέστερων, νομοθετημάτων που αμέσως ή εμμέσως, μετά βεβαιότητας ή κατά πάσα πιθανότητα, ασκούν επίδραση ή θα δεχθούν την επίδραση των υπό θέσπιση νέων διατάξεων.
- να επεμβαίνει στο ισχύον νομοθετικό καθεστώς (με συμπλήρωση, κατάργηση, τροποποίηση υφιστάμενων ή θέσπιση νέων διατάξεων) με διατάξεις νομοθετημάτων που ευρίσκονται στην αυτή ή ανώτερη ιεραρχική σχέση προς εκείνα, με τα οποία έχουν τεθεί οι συμπληρούμενες, καταργούμενες ή τροποποιούμενες διατάξεις. (Αντ' αυτού, επεμβαίνει στο ισχύον νομοθετικό καθεστώς μεταβάλλοντας ανεπιτρέπτως διατάξεις του με νομοθετήματα κατώτερης ισχύος).
- να εκκαθαρίζει την έννομη τάξη από διατάξεις που κρίνει ότι δεν πρέπει να εξακολουθούν να ισχύουν. Όσο δεν το κάνει αυτό, αυτός είναι που ευθύνεται για την υπερφόρτωση της νομοθεσίας με περιττές διατάξεις, οι οποίες, όσο διατηρούνται σε ισχύ, μοιάζουν με νάρκες, που όχι μόνο επιβαρύνουν δραματικά το έργο του μελλοντικού νομοθέτη αλλά και το εκθέτουν στον κίνδυνο να τιναχθεί στον αέρα, αφού αυτός, ο μελλοντικός νομοθέτης, αν είναι ευσυνείδητος, υποχρεούται, όταν θελήσει να αναλάβει δράση, να κάνει τη δουλειά του αμελούς προκατόχου του: δηλαδή να τις αναζητήσει, να διακριβώσει το νόημά τους (καθ' εαυτές, αλλά και εν συγκρίσει με άλλες), να ανεύρει την ερμηνεία τους από τα δικαστήρια και κατόπιν, όλα αυτά να τα παραβάλει προς τους δικούς του προς νομοθέτηση σκοπούς και προς τις δικές του προς θέσπιση διατάξεις. Οι πιθανότητες, αυτή η εργασία να είναι εντελώς αλάνθαστη, ποικίλουν. Πάντως, μπορούμε να πούμε με βεβαιότητα ότι σε όσο πιο ήδη πυκνορυθμισμένο πεδίο αναλαμβάνει δράση ο νομοθέτης, τόσο πιο πολλές είναι οι πιθανότητες να κάνει λάθος, δηλαδή να θεσπίσει διατάξεις που θα τελούν σε αντίφαση και ποικιλώνυμες άλλες δυσαρμονίες με τις προϋπάρχουσες.

III

Οι νόμοι κάνουν τις κοινωνίες ή οι κοινωνίες τους νόμους; Όπως όλα τα παρόμοια ερωτήματα, έτσι και αυτό δεν επιδέχεται ασφαλή απάντηση.

Ότι νόμοι και κοινωνίες τελούν σε αμοιβαία επίδραση, είναι βέβαιο. Βέβαιος, όμως, δεν είναι ο (αυξομειούμενος, κατά καιρούς και περιστάσεις) βαθμός της αμοιβαίας τους επίδρασης. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, θα ήμασταν κοντά στην αλήθεια –και τούτο θα αποτελούσε μια καλή υπόθεση εργασίας για κάθε περαιτέρω σκέψη– αν λέγαμε ότι οι κοινωνίες στα φιλελεύθερα-δημοκρατικά πολιτεύματα έχουν τους νόμους που θέλουν (είτε για να τους τηρούν, είτε για να τους παραβιάζουν) και ότι οι νόμοι έχουν εν πολλοίς την ποιότητα των κοινωνιών από τις οποίες προέρχονται και στις οποίες απευθύνονται.

Αν η εμπιστοσύνη είναι, όπως είπε ο Νίκλας Λούμαν (*Niklas Luhman*), τρόπος περιστολής της πολυπλοκότητας, τότε η πολυπλοκότητα αυξάνεται όσο η εμπιστοσύνη μειώνεται. Στην Ελλάδα των φίλων, δήθεν φίλων, συγχωριανών, συντοπιτών, κοντοχωριανών, κουμπάρων και κολλητών η εμπιστοσύνη έχει μειωθεί δραματικά παντού όπου θα έπρεπε να υπάρχει: στους κρατικούς θεσμούς, τους θεσμούς της αγοράς, τους θεσμούς της κοινωνίας. Επιβιώνει, όσο το μπορεί, στις πιο μύχιες γωνίες της ιδιωτικής ζωής, όπου συχνά δεν χωρά παρά μόνον ο εαυτός ή, το πολύ-πολύ, και τέσσερις-πέντε ακόμα.

Του λόγου τούτου το αληθές καταδεικνύουν είτε οι λόγοι, για τους οποίους πολλοί νόμοι θεσπίστηκαν, είτε το περιεχόμενο των νόμων αυτών είτε, πιο συχνά, και τα δύο αυτά από κοινού. Εννοώ τους νόμους εκείνους, των οποίων αυτή η ίδια η θέσπιση ή το περιεχόμενό τους εν όλω ή εν μέρει, θεσπίστηκαν εξαιτίας της ελλείψεως εμπιστοσύνης που επικρατεί στους κύκλους προσώπων του ρυθμιστικού τους πεδίου.

Αυτοί οι νόμοι μαρτυρούν την αμαρτία που τους γέννησε ή την αμαρτία που θέλουν, στ' αλήθεια ή προσχηματικά να θεραπεύσουν: την έλλειψη εμπιστοσύνης του κράτους προς τα όργανά του και τους πολίτες του, και την έλλειψη εμπιστοσύνης των πολιτών προς το κράτος και τους συμπολίτες τους.

Αυτή τη μεγάλη ασθένεια της χώρας, την πιο επικίνδυνη απ' όλα τα προβλήματά της – την έλλειψη εμπιστοσύνης – συχνά προσπαθούμε να τη θεραπεύσουμε με νόμους. Νόμους πολλούς, περίπλοκους και λεπτομερείς, που επιδιώκουν να αφήσουν όσο το δυνατόν λιγότερα περιθώρια ελεύθερης κρίσης στον εκ προοιμίου ύποπτο για την ανεντιμότητά του εφαρμοστή τους. Οι νόμοι αυτοί καταφέρνουν - όσο καταφέρνουν - τον σκοπό τους, να διασκε-

δάσουν, δηλαδή, την καχυποψία. Όμως, ταυτόχρονα και αναπόφευκτα, καθιστούν συχνά τους θεσμούς δυσκίνητους και, γι' αυτό, αναποτελεσματικούς, εν τέλει δε, αδιόρατα και ανεπίγνωστα, τους ανθρώπους που τους υπηρετούν τους κάνουν ανυπόληπτους στη φιλύποπτη συνείδηση των άλλων, οι οποίοι από την πλευρά τους, επειδή επίσης κατέχουν, κάπου στο κράτος ή την κοινωνία, μια θέση που περιβάλλεται από δυσπιστία και καχυποψία, λαμβάνουν αυτό που δίνουν: έλλειψη εμπιστοσύνης.

Τους πολλούς και, συχνά, εν όλω ή εν μέρει ατελέσφορους νόμους αυτού του είδους, αυτών των γενεσιουργών αιτίων και αντιστοίχων σκοπών, η νομοθετική επιστήμη και η νομοτεχνική δεν μπορούν να τους αποτρέψουν. Μπορούν μόνο να κάνουν αυτό που τους απομένουν: να καταδείξει την βραχυπρόθεσμα μόνο λυσιτελή, μακροπρόθεσμα όμως άγονη, λειτουργία τους.

IV

Η σημερινή εκδήλωση θα έπρεπε να είναι τουλάχιστον η εικοστή των τελευταίων δέκα χρόνων, δηλαδή όσες περίπου, οι επιστημονικές νομικές ενώσεις στη χώρα. Δυστυχώς είναι η πρώτη και δυστυχέστερα όχι νομικής επιστημονικής ενώσεως. Αυτό δεν είναι ούτε ανεξήγητο, ούτε τυχαίο. Όποιος παρακολουθεί τον Τύπο, *ακόμα και τον νομικό*, θα έχει διαπιστώσει, ότι ο νομοθέτης σπάνια δέχεται τόση πολλή και τόσο έντονη κριτική για το (νομοθετικό) έργο του, όση υφίσταται ο δικαστής για το δικό του, το δικαιοδοτικό. Γιατί; Μόνο επειδή, πράγματι, απ' ό,τι φαίνεται, «[...] η κοινωνία είναι πιο ευαίσθητη στην καλή εφαρμογή των νόμων παρά στη θέσπιση ορθών νόμων»⁷ ή, μήπως, μεταξύ άλλων λόγων, και επειδή ο νομοθέτης στερείται εκείνου του θεμελιώδους γνωρίσματος που θα έκανε να έχει νόημα η κριτική (ή ο έπαινος) σ' αυτόν: δεν έχει καν πρόσωπο, ή, αν ήθελε υποτεθεί ότι έχει το πρόσωπο των δημιουργών του, τότε αυτό είναι τόσο ευκρινές όσο και το πρόσωπο εκείνου που καθρεπτίζεται σε θρυμματισμένο καθρέπτη, αφού οι δημιουργοί του νόμου, δηλαδή αυτοί που με τον ένα ή τον άλλο τρόπο συμπράττουν στην κατάρτιση του και εν τέλει στη θέση του σε ισχύ είναι τόσοι πολλοί, ώστε, το πιο συχνά, δεν γνωρίζονται ούτε κατ' όνομα μεταξύ τους.

⁷ Ανδρέας Α. Γαζής, *Πώς σκέπτεται ο νομοθέτης*, σε: *Αφιέρωμα στον Κωνσταντίνο Τοάτσο*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήναι 1980, σελ. 490 (υποσ. 2).

Άλλωστε, πόσο νόημα έχει η κριτική στον κοινοβουλευτικό νομοθέτη για τον κακό ή τον κακότεχνο νόμο, όταν πιο συχνά τον νομοθέτη τον ενσαρκώνουν μόλις καμιά τριανταριά, από τους τριακόσιους, βουλευτές, οι οποίοι, εν εγρηγόρσει ή μη, παρακολουθούν τους επί του εκάστοτε συζητούμενου νομοσχεδίου εισηγητές των κοινοβουλευτικών ομάδων, η δε έγκριση των λοιπών διακοσίων εβδομήντα απουσιαζόντων απλώς τεκμαίρεται; Δεν έχει καν νόημα. Οι πράγματι υπεύθυνοι για τον ψηφισθέντα νόμο δεν παρευρίσκοντο κατά την ψήφισή του. Ευρίσκοντο έξω από την αίθουσα συνεδριάσεων της Βουλής ή, ακόμα περισσότερο, έξω από το μέγαρο αυτής και τα συμπληρωματικά του κτίρια. Μάλιστα δεν είναι ένας αλλά πολλοί, σκόρπιοι, ποικιλώνυμοι και δυσεύρετοι. Κριτική όμως χωρίς προσωποποιημένο λίγο-πολύ αποδέκτη μοιάζει με φωνή βοώντος εν τη ερήμω. Εξ ου και δεν ασκείται. Το απρόσωπο του νομοθέτη ή, έστω, ο θρυμματισμός του προσώπου βρίσκει το αντίκρουσμά του στην απουσία κριτικής ή, πάντως, σε κριτική ελλιπή και άτακτη. Επίσης, σφραγίζει έκτυπα και την ποιότητα του (νομοθετικού) έργου του.

Όπως οι περισσότεροι Έλληνες δεν κοιτάχθηκαν ακόμα, με ειλικρίνεια, στον καθρέπτη της ζοφερής τους πραγματικότητας, έτσι και οι περισσότεροι Έλληνες νομικοί – δικαστές, δικηγόροι, συμβολαιογράφοι – στρέφουν το βλέμμα τους αλλού και με επιπόλαια εξωστρέφεια αναλαμβάνουν, συχνά ιδιοτελώς, ρόλους και καθήκοντα που ανήκουν, κατ' αρχήν, σε άλλους, αντί να εγκύψουν στα χρονίζοντα, ήδη από τον προπερασμένο αιώνα, εκκρεμή, προβλήματα και τις αθεράπευτες ακόμα ασθένειες που βασανίζουν τη νομική μας ζωή: την ποιότητα των νόμων, την ποιότητα των δικαστικών θεσμών, την ποιότητα των νομικών σπουδών, την ποιότητα της δικηγορίας, την πνευματική και ηθική ποιότητα των Ελλήνων νομικών.

V

Μετά τα ανωτέρω, κάπως θεωρητικά, θα παραθέσω ορισμένα, ελάχιστα τον αριθμό, παραδείγματα κακής (ελληνικής) νομοθέτησης:

1. Με το άρθρο 3 του Ν.Δ. της 17.7/13.8.1923 «Περί ειδικών διατάξεων περί ανωνύμων εταιρειών» (Φ.Ε.Κ. Α' 224), ορίζεται ότι: *«Η εκδότρια ονομαστικής ομολογίας ή άλλης αποδείξεως καταθέσεως χρημάτων Εταιρεία η πληρώσασα αυτήν εξωφλημένην διά της επ' αυτής υπογραφής του δικαιούχου, απαλλάσσε-*

ται και εάν η υπογραφή ήτο πλαστή, πλην εάν η εκδότρια κατά την πληρωμήν ετέλει εν δόλω ή εν μεγάλη αμελεία».

Με τη διάταξη αυτή ρυθμίζεται η ευθύνη, την οποία μια τράπεζα υπέχει έναντι πελάτου της, όταν υπάλληλός της καταβάλει χρήματα από τον λογαριασμό καταθέσεως αυτού σε (μη δικαιούχο) πρόσωπο, το οποίο εμφανίζεται ενώπιόν του υπαλλήλου με το βιβλιάριο καταθέσεως (το οποίο μπορεί να έκλεψε ή να βρήκε απολεσθέν) και ζητεί να αναλάβει και αναλαμβάνει χρήματα από τον λογαριασμό αυτό. Ειδικότερα, το εν λόγω Ν.Δ ορίζει στο άρθρο 3 ότι η τράπεζα ευθύνεται έναντι του δικαιούχου του λογαριασμού (υποχρεούμενη να του αποδώσει το αναληφθέν χρηματικό ποσό ή να τον αποζημιώσει) μόνον αν ο υπάλληλός της ενήργησε από δόλο ή βαρεία αμέλεια, όχι όμως και αν επέδειξε μια κάποια επιμέλεια, όχι πάντως την ενδεδειγμένη.

Μετά από δύο δεκαετίες περίπου τέθηκε σε ισχύ ο ήδη ισχύων Αστικός Κώδικας, με τον οποίο θεσπίστηκε καθολικής ισχύος σύστημα ενδοσυμβατικής ευθύνης. Έναντι του συστήματος αυτού η ρύθμιση της διατάξεως του προπαρατεθέντος άρθρου 3 του Ν.Δ. του '23 τελεί σε προφανή αντίθεση, ιδιαιτέρως ευνοϊκή για τα συμφέροντα των τραπεζών⁸. Αν, αντί της διατάξεως του άρθρου 3 του Ν.Δ. του '23, εφαρμόζοντο οι διατάξεις ΑΚ, οι τράπεζες θα υπείχαν ευθύνη ακόμη και για ελαφρά αμέλεια των υπαλλήλων τους, ήτοι θα όφειλαν να αποζημιώσουν τον ζημιωθέντα πελάτη τους ή να του αποδώσουν το χρηματικό ποσό που ο υπάλληλός τους, με έστω ελαφρά και μόνο αμέλεια, κατέβαλε σε μη δικαιούχο. Παρά την αντίθεση, η διάταξη του άρθρου 3 του Ν.Δ. του '23 διατηρήθηκε σε ισχύ με τη διάταξη του άρθρου 41 παρ. 1 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα (ΕισΝΑΚ).

Σαράντα χρόνια μετά τη θέση σε ισχύ του ΑΚ, θεσπίστηκε ο Ν. 2251/1994 «Προστασία των καταναλωτών» (Φ.Ε.Κ. Α' 191), στη διάταξη του άρθρου 8 παρ. 1 του οποίου ορίζεται ότι: «Ο παρέχων υπηρεσίες ευθύνεται για κάθε ζημία που προκάλεσε υπαιτίως κατά την παροχή των υπηρεσιών».

Η νομοθετική αυτή νεαρά δεν άργησε να προκαλέσει το ερώτημα: η διάταξη του άρθρου 3 του Ν.Δ. του '23, η οποία ρυθμίζει ειδικό ζήτημα ευθύνης ειδικώς των τραπεζών, εξακολουθεί να ισχύει ή καταργήθηκε σιωπηρώς μετά τη θέση σε ισχύ της νεότερης αυτής διατάξεως του άρθρου 8 παρ. 1 του Ν. 2251/1994, η οποία ρυθμίζει γενικώς την ευθύνη όλων όσοι παρέχουν υπη-

8 Βλ. Μιχάλης Σταθόπουλος, [Σκέψεις υπό την Εφ.Αθ. 2715/1996], ΝοΒ 46 (1998), 220 επ. (221-222)

ρεσίες, στους οποίους συγκαταλέγονται και οι τράπεζες;

Η περιπλοκότητα, την οποία έχει προσλάβει το εν λόγω ζήτημα τραπεζικής ευθύνης, θα φανεωνόταν σε όλη της τη (μεγάλη) ένταση (έτσι, δε, θα κατεδεικνύετο και η παχυλή αβελτηρία και μεγάλη ευθύνη του νομοθέτη), αν εξέθετα το σύνολο των πολλών απόψεων που έχουν προβληθεί και προβάλλονται στη βιβλιογραφία και νομολογία. Επειδή, όμως, αυτό δεν είναι του παρόντος, θα περιοριστώ να αναρωτηθώ αν συνιστά καλή νομοθέτηση η θέσπιση της διατάξεως του άρθρου 41 παρ. 1 του ΕισΝΑΚ, καθ' ο μέρος με αυτή διατηρήθηκε σε ισχύ η διάταξη του άρθρου 3 του Ν.Δ. του '23. Συνιστά, δηλαδή, καλή νομοθέτηση η (νομοθετημένη) διατήρηση μιας σημαντικής – από πάσα άποψη σημαντικής – εξαιρέσεως από το σύστημα ενδοσυμβατικής ευθύνης του ΑΚ, ο οποίος, όπως κάθε κωδικοποιητικό νομοθετικό έργο, θεσπίστηκε με αξίωση να ισχύει εφ' όλων, με μόνες επιτρεπόμενες εξαιρέσεις εκείνες που ο ίδιος, με συνέπεια προς το σύστημα των ρυθμίσεών του, εισάγει;

Να αναρωτηθώ περαιτέρω: ανταποκρίνεται στον συνταγματικό του ρόλο ο νομοθέτης που παραλείπει να λάβει υπεύθυνη θέση έναντι των πολλών, αντικρουόμενων μεταξύ τους, απόψεων που διατυπώνονται επί του εν λόγω ζητήματος στη νομολογία και τη βιβλιογραφία, να δώσει, δηλαδή, τέλος στην αβεβαιότητα περί την ισχύ ή μη των διατάξεων του άρθρου 3 του Ν.Δ. του '23, είτε καταργώντας τη διάταξη αυτή⁹ είτε θεσπίζοντάς την εκ νέου, ώστε να επιβεβαιώσει τη βούλησή του να τη διατηρήσει σε ισχύ ακόμη και υπό το καθεστώς ισχύος του ΑΚ και του Ν. 2251/1994; Ο Έλληνας νομοθέτης όμως δεν κάνει ούτε το ένα ούτε το άλλο, αλλά αφήνει τα δικαστήρια να έχουν τον αποφασιστικό λόγο¹⁰. Δεν την καταργεί, γιατί έτσι θα έπληττε τα συμφέροντα των στυλοβατών της άλλοτε ανθηρής κατά το φαινόμενο, σήμερα καθημαγμένης ελληνικής οικονομίας. Αλλά αποφεύγει και να τη θεσπίσει εκ νέου, διότι έτσι θα όφειλε να εκθέσει τους σημερινούς δικαιοπολιτικούς λόγους, ένεκα των οποίων διατηρεί μια τόσο σημαντική, και έκδηλα προνομιακή για τις τράπεζες, εξαίρεση τόσο από το σύστημα ενδοσυμβατικής ευθύνης του ΑΚ όσο και από αυτό του Ν. 2251/1994¹¹, επιπλέον δε και διότι έτσι θα όφειλε

9 Μ. Σταθόπουλος, *όπ. π.*, υποσ. 8.

10 Βλ. Παναγιώτης Αλ. Παπανικολάου, *Μεθοδολογία του Ιδιωτικού Δικαίου και Ερμηνεία των δικαιοπραξιών*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2000, σελ. 173.

11 Η παραδοχή από τη μια ότι η διάταξη του άρθρου 3 του Ν.Δ. του '23 «... βρίσκεται σε προφανή δυσαρμονία με το σύστημα της ενδοσυμβατικής ευθύνης του ΑΚ και είναι εντελώς ξένη προς το πνεύμα της σύγχρονης συναλλαγής, όπως αυτό εκφράζεται πλέον μέσα ιδίως από τη νεότερη

να δικαιολογήσει την επιλογή του αναμετρώμενος με τη θεμελιώδη συνταγματική επιταγή (άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος) ότι «Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου».

2. Με το άρθρο 235 του Ποινικού Κώδικα (Π.Κ.) ορίζεται ότι: «Τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον ενός έτους ο υπάλληλος που απαιτεί ή δέχεται ή προσφέρεται να δεχθεί δώρα ή άλλα ανταλλάγματα που δεν δικαιούνται ή την υπόσχεση τέτοιων δώρων ή ανταλλαγμάτων για ενέργεια ή παράλειψή του μελλοντική ή ήδη τελειωμένη η οποία είναι αντίθετη στα καθήκοντά του ή ανάγεται στην υπηρεσία του». Κατά την προφανή έννοια της διατάξεως αυτής, ο δωροδοκηθείς υπάλληλος τιμωρείται είτε δωροδοκήθηκε πριν («μελλοντική»), είτε δωροδοκήθηκε μετά (ήδη τελειωμένη) την «ενέργειά του ή παράλειψή του».

Ακολούθως η διάταξη αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρο δεύτερο του Ν. 2802/2000 «Κύρωση της Σύμβασης περί καταπολέμησης της δωροδοκίας, στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των Κρα-

νομοθεσία για την προστασία του καταναλωτή», και από την άλλη η μακρόχρονη απραξία του νομοθέτη παρακίνησαν τον Παναγιώτη Παπανικολάου (όπ.π., υποσ. 6) να γράψει: «Τέτοιου είδους ατέλειες ορθό είναι κατ' αρχήν να διορθώνονται διά της νομοθετικής οδού, αφού στον νομοθέτη ανήκει το προβάδισμα κατά τη μετουσίωση νέων αξιολογήσεων σε θετικό δίκαιο. Και μόνο αν ο νομοθέτης βραδύνει, δημιουργηθεί δε στα δικαστήρια η πεποίθηση ότι, μετά ιδίως τη ρύθμιση που εισάγει το άρθρο 8 του ν. 2251/1994, η εμμονή στην περιορισμένη ευθύνη της Τράπεζας έναντι μόνο του καταθέτη της που δεν δρα εν προκειμένω ως καταναλωτής αποτελεί μίαν έκδηλη και συνάμα αφόρητη αξιολογική αντινομία, αφού κανείς πλέον ουσιαστικός λόγος δεν δικαιολογεί εδώ τη διαφοροποίηση, θα μπορούν ίσως τα δικαστήρια να προχωρήσουν στη διόρθωση της εκφρασμένης στη διάταξη επιλογής του ιστορικού νομοθέτη, επικαλούμενα τότε την ανάγκη για μία νέα κατανόηση της *ratio legis* και διαφύλαξη της αξιολογικής αρμονίας του συστήματος του ισχύοντος συμβατικού δικαίου. Ότι το βήμα βεβαίως αυτό καμμία σχέση δεν θα έχει πλέον με την *stricto sensu* ερμηνεία, αλλά θα αποτελεί περαιτέρω διάπλαση του δικαίου, και μάλιστα *contra legem*, από τη σκοπιά τουλάχιστον της υποκειμενικής περί ερμηνείας θεωρίας, είναι ωστόσο αυτονόητο».

Με αποφασιστικό πνεύμα ο Μ. Σταθόπουλος γράφει (όπ. π., υποσ. 8, 222): «Το ότι το ν.δ. του '23 απαλλάσσει την ελαφρώς αμελή Τράπεζα, άρα επιτρέπει στους υπαλλήλους της να συμπεριφέρονται αζημίως με ελαφρά αμέλεια κατά τη διαχείριση των συμφερόντων των καταθετών ή τρίτων δικαιούχων των τραπεζικών λογαριασμών (οι οποίοι κατά κανόνα είναι οι άπειροι στις τραπεζικές συναλλαγές καταναλωτές), ακόμη και όταν οι τελευταίοι επέδειξαν πλήρη επιμέλεια και προσοχή, είναι άδικο και αντίθετο προς το πνεύμα της σημερινής εποχής. Σύμφωνα με το πνεύμα αυτό είναι, αντίθετα, να προχωρήσουμε προς την αντίθετη κατεύθυνση και να διευρύνουμε την κατά τον ΑΚ υποκειμενική ή νόθο αντικειμενική ευθύνη, αποδεχόμενοι ως ένα βαθμό και αντικειμενική ευθύνη των Τραπεζών. Όταν δηλαδή ούτε η Τράπεζα ούτε ο συναλασσόμενος μ' αυτήν καταναλωτής ενήργησαν υπαίτια, τον κίνδυνο για την προκαλούμενη ζημία (από τυχερό γεγονός) θα ήταν σωστότερο να φέρει κατά κανόνα ο ισχυρότερος συμβαλλόμενος που ασκεί κατ' επάγγελμα (άρα με εμπειρία) τη σχετική συναλλακτική δραστηριότητα και όχι ο συνήθως άπειρος και ερασιτεχνικά συναλασσόμενος με την Τράπεζα δικαιούχος του λογαριασμού, που, κατά την υπόθεσή μας, ενήργησε επιμελώς».

τών – Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (Φ.Ε.Κ. Α' 47). Με το άρθρο αυτό ορίστηκε ότι «Οι διατάξεις των άρθρων 235 και 236 του Ποινικού Κώδικα αντικαθίστανται ως ακολούθως: “Τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον ενός έτους ο υπάλληλος, ο οποίος, κατά παράβαση των καθηκόντων του ζητεί ή λαμβάνει, άμεσα ή με τη μεσολάβηση τρίτου, για τον εαυτό του ή για τρίτο, ωφελήματα οποιασδήποτε φύσης ή δέχεται υπόσχεση τούτων, προκειμένου να προβεί σε ενέργεια ή παράλειψη που ανάγεται στα καθήκοντά του ή αντίκειται σε αυτά”».

Κατά την επίσης προφανή έννοια της νέας αυτής διατάξεως, ο δωροδοκηθείς υπάλληλος διώκεται και τιμωρείται ποινικώς, μόνον αν δωροδοκηθεί πριν, όχι όμως αν δωροδοκηθεί μετά την «ενέργεια ή παράλειψή του», για την οποία δωροδοκήθηκε (αν μάλιστα δωροδοκηθεί σε χρήμα – όπως συμβαίνει κατά κανόνα σε συνθήκες εκχρηματισμένης οικονομίας, υπό τις οποίες ευτυχώς εξακολουθεί να τελεί η ελληνική – θα έχει αποκτήσει όχι μόνο πρόσθετο, αλλά και μαύρο εισόδημα, το οποίο μπορεί να είναι βέβαιος ότι θα το απολαύσει και αφορολόγητο).

Η νέα διάταξη του άρθρου 235 Π.Κ. συμβάλλει και αυτή στην προστασία της νεοελληνικής φαυλότητας. Επιπλέον, όμως, ένεκα νομοτεχνικής αβλεψίας, ενισχύει και τη διάδοσή της, αν αληθεύει αυτό που, με πνεύμα επιδοκimasίας της ρυθμίσεως που εισάγει, είπε, κατά την επακολουθήσασα της προκειμένης εισηγήσεως συζήτηση, ο Αντιπρόεδρος του Αρείου Πάγου και Διευθυντής της Εθνικής Σχολής Δικαστών Δημήτριος Κανελλόπουλος, ότι δηλαδή με την εν λόγω νέα διάταξη του άρθρου 235 Π.Κ. σκοπήθηκε η διευκόλυνση των γλίσχρα αμειβόμενων ιατρών να λαμβάνουν έμπρακτες (κατά ανεξαίρετο σχεδόν κανόνα χρηματικές) εκφράσεις ευγνωμοσύνης από ασθενείς συμπολίτες τους, οι οποίοι είχαν τύχει της (οφειλόμενης, πάντως) ιατρικής τους φροντίδας. Αλλά κι αν ακόμη ο νομοθετικός αυτός σκοπός ήθελε θεωρηθεί θεμιτός, γιατί έπρεπε να αλλάξει η γενικής εφαρμογής διάταξη του άρθρου 235 Π.Κ., προκειμένου να ρυθμισθεί ένα ειδικό ζήτημα μιας συγκεκριμένης κατηγορίας προσώπων; Ο νομοθέτης θεσπίζοντας τη διάταξη του άρθρου δεύτερου του Ν. 2802/2002, δεν αντιλήφθηκε ότι διευκόλυνε την παθητική δωροδοκία όχι μόνο των γιατρών, αλλά όλων των υπαλλήλων του ελληνικού κράτους;

Ο νομοθέτης που αντιλαμβάνεται τον εαυτό του προεχόντως ως συντάκτη κειμένων, εμφορείται από την απατηλή, όσο και επιβλαβή για το έργο του, πεποίθηση ότι έχει τη δύναμη να διαψεύδει το ρηθέν: «Τα γιγνόμενα ουκ απογίγγονται». Με λίγες ή κάμποσες λέξεις διορθώνει τα λεκτικά λάθη του

χωρίς να απολογείται γι' αυτά. Έτσι και εν προκειμένω. Επτά χρόνια μετά τον Ν. 2802/2002 επανήλθε επί του ζητήματος της παθητικής δωροδοκίας υπαλλήλων και με την παρ. 1 του δεύτερου άρθρου του Ν. 3666/2008 «Κύρωση και εφαρμογή της Συμβάσεως των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα» (Φ.Ε.Κ. Α' 105) όρισε, άνευ παραθέσεως οποιασδήποτε εξηγήσεως στην εισηγητική έκθεση και άνευ αναφοράς στην εν τω μεταξύ ισχύουσα και επί έτη εφαρμοσθείσα διάταξη του Ν. 2802/2002, τα εξής: «1. Τα άρθρα 159, 235, 236 και 237 του Ποινικού Κώδικα (π.δ. 283/1985 ΦΕΚ 106 Α) αντικαθίστανται ως εξής [...] “Άρθρο 235 Παθητική δωροδοκία: 1. Υπάλληλος, ο οποίος κατά παράβαση των καθηκόντων του ζητεί ή λαμβάνει, άμεσα ή με τη μεσολάβηση τρίτου, για τον εαυτό του ή για τρίτο, ωφελήματα οποιασδήποτε φύσης ή δέχεται υπόσχεση τούτων, για ενέργεια ή παράλειψή του μελλοντική ή ήδη τελειωμένη, που ανάγεται στα καθήκοντά του ή αντίκειται σε αυτά, τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον ενός έτους. 2. Αν η αξία των ωφελημάτων υπερβαίνει το συνολικό ποσό των εβδομήντα τριών χιλιάδων (73.000) ευρώ επιβάλλεται κάθειρξη μέχρι δέκα ετών”».

Αποκατάσταση λοιπόν επί τω ορθώ, το οποίο επλήγη από τη νομοθετική αβελτηρία με μία ακόμα διάταξη, η οποία θα έπρεπε να είναι περιττή.

3. Με τις διατάξεις του άρθρου 94 παρ. 5 του Ν. 2969/1999 «Κύρωση του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας» (Φ.Ε.Κ. Α' 57) ορίζεται ότι: «Όποιος οδηγεί αυτοκίνητο ή τρίτροχο όχημα ή μοτοσικλέτα χωρίς να έχει εκδοθεί νόμιμα στο όνομά του η κατάλληλη άδεια οδήγησης, σύμφωνα με όσα ορίζονται στο παρόν άρθρο, τιμωρείται με φυλάκιση από ένα (1) μέχρι δώδεκα (12) μήνες και με χρηματική ποινή τουλάχιστον πενήντα χιλιάδων (50.000) δραχμών. Με την ίδια ποινή τιμωρείται και όποιος οδηγεί ενώ η άδειά του έχει αφαιρεθεί ή ανακληθεί για οποιονδήποτε λόγο».

Ακολούθως, θεσπίστηκαν οι διατάξεις του άρθρου 4 του Ν. 3446/2006 «Οργάνωση και λειτουργία αρχών ελέγχου κυκλοφορίας των οχημάτων – Ρυθμίσεις για τις επιβατικές μεταφορές και άλλες διατάξεις» (Φ.Ε.Κ. Α' 49), με τις οποίες ορίστηκαν, μεταξύ άλλων, τα εξής: «1. Οι παραβάσεις κατά την κυκλοφορία των φορτηγών οχημάτων και οι προβλεπόμενες γι' αυτές διοικητικές κυρώσεις είναι οι εξής: 1.1 [...] 1.2 [...] 1.3 [...] 1.13 Οδήγηση φορτηγού οχήματος από πρόσωπο που δεν διαθέτει την κατά περίπτωση νόμιμη άδεια οδήγησης: Επιβάλλεται στον ιδιοκτήτη ή τον μισθωτή και τον οδηγό του οχήμα-

τος πρόστιμο δύο χιλιάδων ευρώ στον καθένα και αφαιρείται η άδεια οδήγησης, εφόσον υπάρχει, για χρονικό διάστημα δύο μηνών. Αν έχει λήξει η ισχύς της, επιβάλλεται στον οδηγό του οχήματος πρόστιμο εκατό ευρώ και αφαιρείται η άδεια ικανότητας οδήγησης μέχρι την ανανέωσή της και αν έχει ανακληθεί, επιβάλλεται στον οδηγό πρόστιμο δύο χιλιάδων ευρώ. 1.14 [...]».

Εν συνεχεία θεσπίστηκε η διάταξη του άρθρου 85 παρ. 1 του Ν. 3542/2007 «Τροποποιήσεις διατάξεων του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας (κωδ. ν. 2696/1999)» (Φ.Ε.Κ. Α' 50) με την οποία ορίστηκε ότι: «1. Η παράγραφος 5 του άρθρου 94 αντικαθίσταται ως εξής: “5. Όποιος οδηγεί αυτοκίνητο ή τρίτροχο όχημα ή μοτοσικλέτα χωρίς να έχει εκδοθεί νόμιμα στο όνομά του η κατάλληλη άδεια οδήγησης, σύμφωνα με όσα ορίζονται στο παρόν άρθρο, τιμωρείται με φυλάκιση από έναν (1) έως δώδεκα (12) μήνες και με χρηματική ποινή τουλάχιστον διακοσίων (200,00) ευρώ. Με την ίδια ποινή τιμωρείται και όποιος οδηγεί ενώ η άδειά του έχει αφαιρεθεί ή ανακληθεί για οποιονδήποτε λόγο. Για τη σχετική παράβαση που αφορά φορτηγά οχήματα έχουν εφαρμογή οι ειδικές διατάξεις του ν. 3446/2006”».

Το τελευταίο εδάφιο της διατάξεως αυτής («Για τη σχετική παράβαση που αφορά φορτηγά οχήματα...»), παραπέμποντας στις διατάξεις του 3446/2006 που αφορούν ειδικώς φορτηγά οχήματα, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και εκείνες του άρθρου 1 παρ. 1, περ. 1.13, στις οποίες ορίζονται τα της διοικητικής δίωξης, άγει στο εξής συμπέρασμα: οδηγός φορτηγού (ήτοι και νταλίκας) που οδηγεί χωρίς να διαθέτει άδεια οδήγησης (είτε διότι ουδέποτε την απέκτησε, είτε διότι του αφαιρέθηκε, προσωρινώς ή οριστικώς) δεν διώκεται ποινικώς, ενώ, αντιθέτως, διώκεται ποινικώς ο οδηγός μοτοσικλέτας, που οδηγεί χωρίς να διαθέτει (επίσης για έναν από τους προμνησθέντες λόγους) άδεια οδήγησης¹².

Το ερμηνευτικό αυτό συμπέρασμα είναι λογικώς ασφαλές και, ένεκα του ποινικού χαρακτήρα της διατάξεως, επιβεβλημένο. Το πρακτικό αποτέλεσμα της όμως; Αυτό είναι αδιανόητο, η δε ανάμνηση πρόσφατων τροχαίων ατυχημάτων (προ ολίγων μόνον ετών, στα Τέμπη και τα Καμμένα Βούρλα), όπου πολλοί νέοι άνθρωποι έχασαν τη ζωή τους, το κάνει και ανυπόφερτο.

Τι πρέπει, λοιπόν, να πράξουν οι εισαγγελείς και οι δικαστές της χώρας;

12 Βλ. Κωνσταντίνος Τσίνας, *Η κατάργηση του αξιοποίνου της άνευ αδειας οδήγησης φορτηγών οχημάτων* [αρ. 94 πρ. 5 Ν. 2696/1999 (ΚΟΚ)]. Ένα παράδειγμα μεθοδολογικής ανάλυσης και ερμηνείας στο ποινικό δίκαιο με αφορμή την Εγκύκλιο εισ. Εφ. Αθ. 4166/2008 (υπό δημοσίευση).

Το οξύμωρο της προεκτεθείσης νομοθετικής καταστάσεως, με το προμνησθέν αδιανόητο και ανυπόφερτο πρακτικό αποτέλεσμα, στο οποίο αυτή εντέλει καταλήγει αν αντιμετωπισθεί με τον ερμηνευτικώς ορθό τρόπο, ανάγκασε τον Αντεισαγγελέα Εφετών *Γρηγόριο Ζ. Πεπόνη* να εκδόσει προς τους Εισαγγελείς Πρωτοδικών της χώρας την υπ' αριθμ. 4166/11.5.2008 εγκύκλιο [σε: *Ποινικά Χρονικά Ξ'* (2010), 501-503], με την έντονη ερμηνευτική προσπάθεια να θεμελιώσει στο νόμο το ποινικώς κολάσιμο και διωκτέο του οδηγείν φορτηγό όχημα χωρίς άδεια οδηγήσεως. Η καταβολή της προσπάθειάς του είναι απολύτως εύλογη και, ενδεχομένως, πολλαπλώς αναγκαία. Δεν είναι όμως νομικώς ανεπίληπτη. Το ποινικολογικό δόγμα, που υπαγορεύει επιτακτικά τη στενή ερμηνεία των ποινικών διατάξεων, επιβάλλει εν προκειμένω να μην ασκείται ποινική δίωξη κατά οδηγού φορτηγού οχήματος που οδηγεί χωρίς άδεια, αφού δεν υπάρχει ειδική ποινική διάταξη που να το προβλέπει.

Ο νομοθέτης που, στην νομοτεχνική του απροσεξία, προκάλεσε το πρόβλημα και που είναι ο μόνος αρμόδιος να το λύσει, καθεύδει. Τι να περιμένει άραγε; Ένα νέο τροχαίο ατύχημα με πρωταγωνιστή οδηγό νταλίκας που οδηγεί χωρίς άδεια οδηγήσεως; Τότε, όμως, οι εκδηλώσεις σεβασμού των εισαγγελέων στην «αρχή της ελευθερίας» και η εν ονόματι αυτής αποχή τους από την ποινική δίωξη θα συναντήσει την οργή της (ευερέθιστης, μα και κοινότατης σε τέτοιες περιπτώσεις) «κοινής γνώμης» που θα καταπέσει πάνω τους. Αλλά αυτό δεν θα είναι πρόβλημα για τον «νομοθέτη». Αυτός, στο πρόσωπο των τριακοσίων κεφαλών του, μάλλον θα ετοιμάζεται για την επόμενη εκλογική αναμέτρηση, αν δεν θρηνεί ή δεν χαίρει για τα αποτελέσματα της αμέσως προηγούμενης.

4. Το Σύνταγμα ορίζει στις υποπαραγράφους β' και γ' της παραγράφου 5 του άρθρου 74: «[...] *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. [...] Σε περίπτωση αμφισβήτησης αποφαινεται η Βουλή. [...]*».

Η έννοια των διατάξεων αυτών είναι προφανής: Το Σύνταγμα απαγορεύει την ψήφιση φύρδην – μίγδην νομοθετημάτων, νόμων δηλαδή που περιέχουν διατάξεις άσχετες προς το «κύριο αντικείμενό» τους. Προς διασφάλιση του σεβασμού της απαγορεύσεως αυτής, μάλιστα, το Σύνταγμα ορίζει, επίσης, ότι

αυτό τούτο το σχέδιο νόμου και όχι μόνο οι «άσχετες διατάξεις» που περιέχει δεν εισάγεται καν προς συζήτηση στη Βουλή. Τι γίνεται, όμως, αν εισαχθεί; Και επ' αυτού προβλέπει το Σύνταγμα, ορίζοντας στην υποπαράγραφο στ' της προμνησθείσης παραγράφου ότι: «*Σε περίπτωση αμφισβήτησης αποφάινεται η Βουλή*». Τι μέλλει γενέσθαι, όμως, όταν σχέδιο νόμου εισαχθεί στη Βουλή και η συνάφεια ενίων διατάξεών του προς το «κύριο αντικείμενο» του είτε δεν αμφισβητηθεί είτε αμφισβητηθεί, πλην ανεπιτυχώς; Επ' αυτού ουδέν ορίζει το Σύνταγμα, αυτή του δε η σιωπή (η οποία, σημειωτέον, δεν συνιστά παράλειψη) άφησε την πόρτα ανοικτή στη Βουλή, υπό την εκάστοτε σύνθεσή της, να παραβιάζει, υπό την ευθύνη του εκάστοτε Προεδρείου της, τις περιών ο λόγος αυστηρές και απερίφραστες απαγορεύσεις του Συντάγματος.

Από την άλλη, η διάταξη, ότι «*σε περίπτωση αμφισβήτησης αποφάινεται η Βουλή*», έδωσε έρεισμα στη δικαστηριακή νομολογία να υποστηρίζει, σταθερά και αμετάπειστα, ότι ο σεβασμός ή μη των κατ' άρθρον 74 παρ. 5 υποπαρ. β' και γ' του Συντάγματος απαγορεύσεων διαφεύγει τον δικαστικό έλεγχο.

Η αντίκρουση της νομολογίας αυτής δεν είναι του παρόντος, όπως επίσης δεν είναι του παρόντος η παρουσίαση των σημαντικών αλλά όχι ανυπέρβλητων δυσκολιών που θα εμφάνιζε για τα δικαστήρια η άσκηση δικαστικού ελέγχου επί της εν λόγω αντισυνταγματικής πρακτικής της Βουλής στη διαχρονία της. Περιορίζομαι να πω μόνον:

- ότι η εν λόγω αντισυνταγματική πρακτική έχει καταντήσει την έννομη τάξη τόσο άτακτη, ώστε τη μετέτρεψε εν πολλοίς σε «έννομο χάος»,
- ότι θάλπει και ενθαρρύνει την παραβίαση των νόμων,
- ότι πάντοτε συνιστά εκδήλωση νομοθετικής αφροντισίας και προχειρότητας της Βουλής,
- ότι πολύ συχνά διευκολύνει και έτσι ενθαρρύνει την νομοθετημένη φαυλότητα (των) Ελλήνων πολιτικών, οι οποίοι, υπό τη μορφή διατάξεων, τις οποίες παρεισάγουν, πολλάκις λάθρα, σε σχέδια νόμων με άσχετο προς αυτές «κύριο αντικείμενο», παρέχουν προνόμια, διευκολύνσεις και ωφελήματα σε μέλη της εκλογικής τους πελατείας ή σε ποικιλώνυμους χρηματοδότες της πολιτικής τους σταδιοδρομίας,
- ότι συχνά είναι, και πάντα μπορεί να γίνει, ο τάφος δικαιωμάτων και το εκκολαπτήριο υποχρεώσεων εν αγνοία των δικαιούχων και των υποχρέων,
- ότι στην εν λόγω αντισυνταγματική πρακτική ναυαγεί το κράτος δικαίου στην πιο στοιχειώδη υποχρέωσή του: να δημιουργεί ασφάλεια δικαίου.

Παραδείγματα της κατά συρροήν παραβιάσεως των ανωτέρω διατάξεων του άρθρου 74 παρ. 5 του Συντάγματος προσφέρει σχεδόν ένας στους τέσσερις ή πέντε νόμους που ψηφίζουν οι Έλληνες βουλευτές. Θα αναφέρω μόνον έναν. Δεν είναι ούτε το πιο ακραίο, ούτε το πιο εξοργιστικό. Προέρχεται όμως από την υπ' αριθ. 5406/1995 απόφαση του Γ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας (Πρόεδρος: Γ. Γραΐγος, Εισηγητής: Π. Πικραμμένος), η οποία είναι αξιομνημόνευτη, διότι ανήκει στις ελάχιστες αποφάσεις, με τις οποίες το Δικαστήριο ερμήνευσε διατάξεις του άρθρου 74 παρ. 5 του Συντάγματος, και διότι περιέχει τολμηρή μειοψηφήσασα γνώμη αντίθετη προς την πάγια νομολογία.

Το παράδειγμα, λοιπόν: Στο άρθρο 22 του Ν. 1848/1989 «Προέλευση των μόνιμων αξιωματικών του Οικονομικού και του Στρατολογικού Σώματος των Ενόπλων Δυνάμεων και άλλες διατάξεις» (Φ.Ε.Κ. Α' 112) ορίζοντο τα ακόλουθα: «1. Αξιωματικοί και ανθυπασπιστές των Ενόπλων Δυνάμεων, για τους οποίους εξακολουθούν να ισχύουν, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 30 του ν. 875/1979 [ΦΕΚ 50], οι καταργούμενες με το άρθρο 31 του ίδιου νόμου διατάξεις, προάγονται αναδρομικά από τότε που έχει προαχθεί ο αρχαιότερός τους στους προβλεπόμενους από το ν.δ. 733/1970 [ΦΕΚ 262] βαθμούς με αφετηρία προαγωγής το βαθμό που κατείχαν κατά το χρόνο μετάταξής τους στην πολεμική διαθεσιμότητα εφ' όσον: α] Τραυματίστηκαν υπό τους όρους του ν. 4506/1930 [ΦΕΚ 103] όπως ισχύει σήμερα, β] Παρέμειναν μετά τον τραυματισμό τους στην ενεργό υπηρεσία για μια πενταετία συνεχώς λόγω της εμπόλεμης κατάστασης, γ] Έχουν υπαχθεί μέχρι 31 Ιανουαρίου 1950 στην πολεμική διαθεσιμότητα των ν. 4506/1930, ν.δ. 950/1942 [ΦΕΚ 17] και ν.δ. 1140/1949 [ΦΕΚ 244], δ] Κατά το χρόνο στον οποίο ανατρέχει η προαγωγή τους δεν έχουν καταληφθεί από το προβλεπόμενο για τον κατεχόμενο βαθμό όριο ηλικίας. 2. Οι υπαγόμενοι στις διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου θα πρέπει να υποβάλουν αίτηση προαγωγής μέσα σε δύο μήνες από την έναρξη της ισχύος του νόμου αυτού». Αντισυνταγματάρχης πεζικού πολεμικής διαθεσιμότητας ε.α., κατέθεσε στις 25.1.1990 αίτηση, με την οποία ζήτησε την βαθμολογική του αποκατάσταση κατ' εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων. Με έγγραφό του το Γενικό Επιτελείο Στρατού τού εγνώρισε ότι δεν είναι δυνατόν να εξετασθεί το αίτημά του για βαθμολογική προαγωγή, διότι η αίτησή του είχε υποβληθεί εκπροθέσμως, ήτοι μετά την κατ' άρθρον 22 παρ. 2 του Ν. 1848/1989 προθε-

σμία. Ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, στο οποίο εν τέλει προσέφυγε, ο αντισυνταγματάρχης προέβαλε τον ισχυρισμό ότι, εφ' όσον η διάταξη του άρθρου 22 του Ν. 1848/1989 εισήχθη με τροπολογία σε σχέδιο νόμου, το οποίο, κατά το κύριο περιεχόμενό του, είναι άσχετο προς την εισαγομένη με την ανωτέρω διάταξη ρύθμιση, δηλαδή εφ' όσον η διάταξη ετέθη κατά παράβαση της παρ. 5 του άρθρου 74 του Συντάγματος, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η τασσομένη από αυτήν προθεσμία δεν είναι αποκλειστική, αφού τούτο θα είχε ως αποτέλεσμα την παγίδευση των δικαιουμένων, αλλά είναι ενδεικτική, υπό την έννοια ότι η σχετική αίτηση πρέπει να υποβληθεί εντός ευλόγου χρόνου. Επί του ισχυρισμού αυτού το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι από τις διατάξεις του άρθρου 74 παρ. 5 εδάφια β' και στ' του Συντάγματος προκύπτει ότι ο έλεγχος της τηρήσεως της επιταγής που περιέχεται σε αυτήν έχει ανατεθεί, από το Σύνταγμα, στην ίδια την Βουλή και όχι στην δικαστική εξουσία και ότι, κατόπιν αυτού, ο εν λόγω ισχυρισμός είναι απορριπτέος ως απαράδεκτος προβαλλόμενος, ενώπιον του Δικαστηρίου.

Άλλη γνώμη είχε ο εισηγητής της υποθέσεως, ο οποίος υποστήριξε ότι η διάταξη του άρθρου 74 παρ. 5 εδάφιο στ' του Συντάγματος, *«ερμηνευομένη στο πλαίσιο των κανόνων της ομαλής λειτουργίας του κράτους δικαίου και ειδικότερα της αρχής της ασφαλείας του δικαίου, έχει την έννοια ότι καθιερώνει απλώς μία [εσωτερική] διαδικασία ενώπιον της Βουλής σε περίπτωση αμφισβητήσεως του χαρακτηρισμού μίας τροπολογίας ως σχετικής ή μη προς το κύριο περιεχόμενο νόμου και όχι την έννοια ότι η ορθή εφαρμογή της προαναφερθείσης συνταγματικής επιταγής εξαιρείται του δικαστικού ελέγχου, ο οποίος συνεπώς είναι επιτρεπτός και είναι άλλωστε ευχερής δεδομένου ότι ο έλεγχος αυτός ανάγεται σε εκτίμηση του περιεχομένου του νόμου όπως αυτό προκύπτει από το ίδιο το περιεχόμενό του»*.

5. Ένα από τα πολλά αξιομνημόνευτα παραδείγματα ασυνάρτητης νομοθέτησης που θα μπορούσα να ανθολογήσω από τη νομολογία και μόνον, είναι το ακόλουθο. Το παραθέτω όπως εκτίθεται στην υπ' αριθμ. 3689/1995 απόφαση του Στ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας (Πρόεδρος: Αν. Μαρίνος, Εισηγητής: Ν. Σακελλαρίου):

«[...]Επειδή, κατά την κρατήσασα εις το Δικαστήριο γνώμην από τον συνδυασμόν των ανωτέρω προπαρατεθεισών διατάξεων συνάγεται ότι: 1] Οι διατάξεις των εδαφίων α' και β' της παρ. 1 του άρθρου 1, κυρωθείσης διά του ν.

1865/1989, αποφάσεως Β3/2274/87 του Υπ. Παιδείας, δια των οποίων επιτρέποντο οι μετεγγραφές φοιτητών Α.Ε.Ι. του εξωτερικού εις Α.Ε.Ι. του εσωτερικού, κατόπιν εξετάσεων, εις το 5ον εξαμήνον σπουδών και εις ποσοστόν 10% επί του αριθμού των εισακτέων κατά Τμήμα, κατηργήθησαν, ρητώς, διά του άρθρου 5 παρ. 2 του ν. 1966/1991, 2] Διά των διατάξεων του άρθρου 1 παρ. 1 εδάφια α' και β' του μεταγενεστέρου αυτού νόμου [1966/1991] εισήχθη νέα ουσιαστική ρύθμισις διά της οποίας, ειδικότερον, το μεν ορίσθη, κατά τρόπον πάγιον ότι το ποσοστόν των επιτρεπομένων εις το 5ον εξαμήνον μετεγγραφών, κατόπιν εξετάσεων, φοιτητών, ισοτίμων και ομοταγών Σχολών ή Τμημάτων Α.Ε.Ι. του εξωτερικού εις αντίστοιχα Τμήματα Α.Ε.Ι. του εσωτερικού ανέρχεται εις ποσοστόν 7% επί του προβλεπομένου αριθμού εισακτέων κατά τμήμα υποδοχής (βλ. άρθρο 1 παρ. 1 εδαφ. α') το δε προσετέθη μεταβατικού περιεχομένου ρύθμισις ειδικώς και μόνον δια τους εγγεγραμμένους μέχρι και του ακαδημαϊκού έτους 1991-1992 φοιτητάς Α.Ε.Ι. του εξωτερικού, συμφώνως προς την οποίαν οι εν λόγω μετεγγραφές επιτρέπονται και εις το 3ον εξαμήνον σπουδών και δη εις ποσοστόν 3% (βλ. άρθρ. 1 παρ. 1 εδάφια α' και β'), η ισχύς της οποίας παρετάθη διά της διατάξεως του άρθρου 7 παρ. 15 εδάφιον α' του ν. 2158/1993 μέχρι και του ακαδημαϊκού έτους 1993-1994, 3] Δια της διατάξεως του άρθρου 1 παρ. 8 του ν. 2188/1994 δια της οποίας προσετέθη γ' εδάφιον εις την παρ. 1 του άρθρου 1 του ν. 1966/1991 και η οποία έχει, προδήλως, και αυτή μεταβατικόν χαρακτήρα, αφού δι' αυτής προεβλέφθη, αποκλειστικώς και μόνον δια τα ακαδημαϊκά έτη 1991-92, 1992-93 και 1993-94, ότι οι θέσεις του 3ου ή 5ου εξαμήνου, οι οποίες δεν καλύπτονται από επιτυχόντες του ενός εξαμήνου, όπως πληρούνται από τους επιτυχόντας του άλλου εξαμήνου μέχρι του συνολικού ποσοστού και των δύο εξαμήνων [δηλαδή μέχρι 10%].

Επειδή, περαιτέρω, κατά την κρατήσασα εις το Δικαστήριον γνώμην, όπως συνάγεται από τον συνδυασμόν των διατάξεων των παρ. 1 και 7 και παρ. 10 του άρθρου 1 του επιγενωμένου Ν. 2233/1994 [δια των οποίων αφ' ενός μεν κατηργήθη, ρητώς, η διάταξις του άρθρου 5 παρ. 2 του ν. 1966/91 (δια της οποίας είχαν κατηργηθή η παρ. 1 εδάφια: α' και β' του άρθρου 1 της κυρωθείσης, δια του ν. 1865/89 αποφάσεως Β3/2274/87 του Υπ. Παιδείας) αφ' ετέρου δε ορίσθη ότι πάσα άλλη διάταξις αντίθετος προς τας διατάξεις αυτού (του ν. 2233/94) καταργείται], οι οποίες είναι μεταγενέστερες αυτών του ν. 1966/1991 και κατισχύουν των αντιθέτων ρυθμίσεων του τελευταίου αυτού νόμου, ο νομοθέτης εσκόπει πλέον, εις ό,τι αφορά τις μετεγγραφές κατόπιν εξετάσεων φοιτητών

Α.Ε.Ι. του εξωτερικού εις Α.Ε.Ι. του εσωτερικού, το μεν να επαναφέρει εν ισχύ, διά της σιωπηράς καταργήσεως των διατάξεων της παρ. 1 εδάφια α' και β' του άρθρου 1 του ν. 1966/91 και παραλλήλως διά της ρητής καταργήσεως του άρθρου 5 παρ. 2 του ν. 1966/91, την αρχικήν ρύθμισιν των παρ. 1 εδάφια α' και β' του άρθρου 1 της κυρωθείσης διά του ν. 1865/1989 αποφάσεως Β3/2274/87 του Υπ. Παιδείας καθ' ο μέρος προεβλέπετο δι' αυτής, ότι οι μετεγγραφές της κατηγορίας αυτής φοιτητών, κατόπιν εξετάσεων, επιτρέπονται μόνον εις το 5ον εξάμηνον σπουδών και εις ποσοστόν 10% επί του αριθμού εισακτέων κατά Τμήμα, το δε να προβή εις νέαν ρύθμισιν της διαδικασίας ενεργείας των εν λόγω μετεγγραφών [βλ. άρθρον 1 αυτού]. Αν και κατά την γνώμην του Συμβούλου Φ. Αρναούτογλου, προς την οποίαν συνετάχθη η Πάρεδρος Ε. Νίκα, εφόσον το αρθρ. 1 παρ. 1 του Ν. 1966/1991 εισήγαγε νέα ρύθμιση για το θέμα του ποσοστού των μεταγραφομένων από το εξωτερικό, εκ τούτου και μόνο κατήργησε την προηγούμενη αντίθετη κατά περιεχόμενο ρύθμιση των παραγράφων 1α και 1β του άρθρου 1 της κυρωθείσης με τον Ν. 1865/1989 Υπουργικής Αποφάσεως, της ρητής καταργητικής των διατάξεων τούτων διατάξεως του άρθρου 5 παρ. 2 του Ν. 1966/1991 οφειλομένης σε νομοτεχνικούς και μόνο λόγους προς αναρίθμηση όσων παραγράφων της υπουργικής αποφάσεως παρέμειναν ακόμη σε ισχύ. Συνεπώς, μόνη η με το άρθρο 1 παρ. 7 περ. γ' του Ν. 2833/1994 κατάργηση της καταργητικής αυτής διατάξεως του άρθρου 5 παρ. 2 του Ν. 1966/1991, δεν έχει ως αποτέλεσμα την κατάργηση της ρυθμίσεως του άρθρου 1 παρ. 1 του Ν. 1966/1991 και την επαναφορά του προηγούμενη καθεστώτος, γιατί αν ο νομοθέτης ήθελε κάτι τέτοιο,, θα το δήλωνε σαφώς, με ρητή κατάργηση της τελευταίας διατάξεως, εν όψει, άλλωστε, του ότι και το Σύνταγμα φαίνεται ότι αποδοκιμάζει τέτοιες έμμεσες πρακτικές την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας [πρβλ. αρθρ. 74 παρ. 4 του Συντάγματος]. Η καταργητική διάταξη του Ν. 2233/1994 έχει ως μόνο σκοπό την, λόγω της θεσπίσεως με το 1 παρ. 1 του Ν. 2233/1994 νέας διαδικασίας μεταγραφών, κατάργηση των μέχρι τότε εν ισχύι διαδικαστικών διατάξεων της Υ.Α. όπως αυτές είχαν αναριθμηθεί με το άρθρο 5 παρ. 2 του Ν. 1966/91».

6. Όπως ελέχθη ανωτέρω, η πολυνομία που προκαλεί δυσφορία και συνιστά κακονομία είναι η κατ' επανάληψη νομοθετική ρύθμιση του αυτού αντικειμένου. Η διαρκής μεταβολή των νόμων δια της προσθήκης, αφαιρέσεως, εν όλω ή εν μέρει τροποποιήσεως, επαναφοράς σε ισχύ καταργημένων και εν ταυτώ αντικαταστάσεως σε χρονικά διαστήματα απέχοντα λίγα μόνο έτη ή,

συχνά, μερικούς μόλις μήνες μεταξύ τους, είναι, από παλιά, προσφιλής απασχόληση των Ελλήνων νομοθετών, για τους οποίους το νομοθετείν μοιάζει να μην είναι τίποτα περισσότερο από ένα ατέρμονο «ράβε-ξήλωνε» του κορμού της ελληνικής νομοθεσίας.

Ήδη το 1975 ο Φοίβος Χριστοδούλου είχε καταγράψει, ενδεικτικώς, επτά περιπτώσεις ιδιαιτέρως ασταθούς νομοθέτησης¹³. Παραθέτω αυτολεξεί τέσσερις από αυτές, όπως τις είχε παρουσιάσει ο ίδιος:

«- Την 5.3.74 εδημοσιεύθη εις την Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (τ. Α' αρ. 56) το Ν.Δ. 332 "περί περιορισμού του καταβαλλομένου υπό των ανωνύμων εταιρειών μερίσματος ή υπό των εταιρειών περιωρισμένης ευθύνης κέρδους". Εντός του αυτού μηνός, την 29.3.74 δημοσιεύεται (Φ.Ε.Κ. Α' 85) το Ν.Δ. 368 περί συμπληρώσεως του ως άνω Ν.Δ. 332/1974. Και την 24.6.74 δημοσιεύεται τρίτον νομοθέτημα, το Ν.Δ. 469/1974, (Φ.Ε.Κ. Α' 174) με νέας τροποποιήσεις και συμπληρώσεις του αυτού Ν.Δ. 332/1974. Δηλαδή εντός τριμήνου τρία αλληπάλληλα νομοθετήματα, διά των οποίων, επί του αυτού θέματος, αλληλοκαταργούνται και αλληλοαντικαθίστανται διατάξεις άνευ αποχρώντος λόγου, διότι τα πραγματικά γεγονότα επί των οποίων στηρίζονται αι μεταβολαί προϋπήρχον του αρχικού νομοθετήματος.

- Το 1973 εξεδόθη το Ν.Δ. 182/1973 "περί αντικαταστάσεως της παραγράφου 3 του άρθρου 3 του Ν.Δ. 3026/1954 "περί του κώδικος των δικηγόρων". Την 14.5.74 (Φ.Ε.Κ. Α' 132) δημοσιεύεται το Ν.Δ. 410/1974 περί τροποποιήσεως του Ν.Δ. 410/1954 "περί κώδικος των δικηγόρων", διά του άρθρου 1 του οποίου αντικαθίσταται εκ νέου η ως άνω αντικατασταθείσα παράγραφος 3 του άρθρου 3 του Ν.Δ. 3026/1954. Εντός του αμέσως επομένου μηνός, την 29.6.1974 δημοσιεύεται (Φ.Ε.Κ. Α' 181) τρίτον νομοθέτημα, το Ν.Δ. 484/1974 "περί αντικαταστάσεως διατάξεων του Ν.Δ. 410/1974".

- Την 27.12.1971 εξεδόθη το Ν.Δ. 1078 "περί λήψεως φορολογικών και άλλων τινών μέτρων προς ενίσχυσιν της περιφερειακής αναπτύξεως". Εντός δεκαεξαμήνου εξεδόθησαν άλλα τέσσερα νομοθετήματα επί του αυτού θέματος,

¹³ Βλ. Φοίβος Χ. Χριστοδούλου, Ο λαβύρινθος της πολυνομίας, σε: περ. Συζήτησις ΙΣΤ' (1975), 7-8. Τα νομοθετήματα που μνημονεύονται στο μελέτημα αυτό, αναγόμενα στη μεταξύ των ετών 1968-1974 χρονική περίοδο, δεν θεσπίσθηκαν μεν υπό καθεστώς κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, πλην είναι αξία αναφοράς και σήμερα ως περιπτώσεις κακής νομοθεσίας. Δείχνουν τη σταθερότητα των πρακτικών κακής νομοθέτησης στο ελληνικό κράτος, τις οποίες και όλες οι μεταπολιτευτικές, δημοκρατικώς νομιμοποιημένες, Βουλές συνέχισαν και συνεχίζουν αμέριμνα προς δόξαν της συνέχειας της νεοελληνικής ασέβειας προς τους θεσμούς του δημοκρατικού πολιτεύματος.

διά των οποίων αλληλοκαταργούνται και αλληλοαντικαθίστανται διατάξεις. Ειδικότερον εξεδόθησαν το Ν.Δ. 1134/19.4.1972, το Ν.Δ. 1212/29.7.1972, το Ν.Δ. 1312/24.12.1972 και το Ν.Δ. 1377/7.4.1973, του οποίου μάλιστα η ισχύς άρχεται, κατ' άρθρον 12, αναδρομικώς από 1.1.1973.

- Κατ' Ιούνιον του 1970 το Υπουργείον Οικονομικών προέβη εις διοικητικήν Κωδικοποίησιν του Ν.Δ. 3323/1955 "περί φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων" και του Ν.Δ. 3843/1958 "περί φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων". Έκτοτε και μέχρι του Μαρτίου 1974 εξεδόθησαν οκτώ εν συνόλω νομοθετήματα συνεπεία των οποίων ευρίσκεται υπό συνεχή τροποποίησιν και ρευστότητα το ισχύον καθεστώς επί της σπουδαιότητας αυτής σπουδαιοτάτης αυτής ύλης, η οποία ρευστότης πλήσσει κάθε φορολογούμενον πολίτην. Τα περί των λόγων νομοθετήματα είναι τα εξής: Ν.Δ. 1077/27.12.71, Ν.Δ. 1212/29.7.1972, Ν.Δ. 1287/29.11.1972, Ν.Δ. 72/16.7.1973, Ν.Δ. 134/20.9.1973, Ν.Δ. 250/31.12.1973, Ν.Δ. 328/5.3.1974, Ν.Δ. 331/5.3.1974».

Του νομοθετικού οίστρου των Ελλήνων κυβερνήτων δεν διαφεύγουν ούτε καν οι νομοθετικοί κώδικες. Εκείνη η ιδιαίτερη μορφή νομοθετημάτων, με τα οποία «ευρύς κύκλος σχέσεων» επιχειρείται να ρυθμιστεί «[...] από πάσης πλευράς, τούτο δε υπό την σαφώς υποδηλουμένην πρόθεσιν όπως το κείμενόν του μη αλλοιωθεί, ευχερώς και άνευ επιτακτικής και άλλως ανυπερβλήτου ανάγκης, διά σποραδικών και μεμονωμένων τροποποιήσεων, πολλώ δ' ήττον διά σιωπηρών καταργήσεων και αντικαταστάσεων και όπως το πεδίον της εφαρμογής του μη μειώται δι' επιγενομένων ειδικών ρυθμίσεων μερικωτέρων σχέσεων, εμπιπτουσών κατ' αρχήν εις τον ευρύν εκείνον κύκλον. Ούτως, ο "κώδιξ" είναι περιβεβλημένος διά δυνάμεως ηυξημένης, όχι βεβαίως τυπικώς νομικής, αλλά ψυχολογικής ούτως ειπείν, διότι συντάσσεται κυρίως όχι διά να αντιμετωπίση ανάγκας της στιγμής της εκδόσεώς του, αλλά διά να ρυθμίξη επί μακρόν εν τω μέλλοντι τας σχέσεις, των οποίων το κοινωνικόν, οικονομικόν και πολιτικόν υπόστρωμα, αισιοδοξών ο νομοθέτης, υποθέτει ως επί μακρόν χρόνον αμετάβλητον»¹⁴.

Για τους νομοθετικούς κώδικες χρήσιμα είναι λίγα ακόμη λόγια. Η ελληνική έννομη τάξη έχει αρκετούς. Είναι οι: Αστικός Κώδικας, Ποινικός Κώδικας, Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας, Κώδικας Ποινικής Δικονομίας, Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας, Κώδικας Δήμων

14 Γεωργίου Χ. Αγγελίδου, Η ψήφισις κωδίκων κατά το Σύνταγμα, Αθήναι 1961, σελ. 14.

και Κοινοτήτων, Κώδικας περί Δικηγόρων, Κώδικας Οδικής Κυκλοφορίας, Σωφρονιστικός Κώδικας κ.ά. Εξάλλου, η ελληνική έννομη τάξη δεν έχει αποκτήσει, ακόμα, κώδικα εργατικής νομοθεσίας, εμπορικό κώδικα, ενιαίο κώδικα φορολογικής νομοθεσίας, ούτε κώδικα νομοθεσίας κοινωνικής ασφαλίσεως.

Η έκθεση των νομοθετικών μεταβολών που υπέστη ένας έκαστος από τους προμνησθέντες κώδικες, δηλαδή η παρουσίαση των νομοθετικών μεταβολών που επήλθε σε κάθε μία διάταξη καθ' ενός από αυτούς, είναι υπόθεση πολύ δύσκολη, δυσκολότερη δε είναι η νομοτεχνική εκτίμηση και δικαιοπολιτική αξιολόγηση κάθε συγκεκριμένης μεταβολής. Μια τέτοια έκθεση είναι αντικείμενο ολόκληρης μονογραφίας.

Ό,τι μπορώ να πω, εκ του προχείρου έστω, είναι:

- ότι η μεταβολή του περιεχομένου των νομοθετικών κωδίκων δεν είναι άνευ ετέρου επίμεμπτη. πολύ συχνά είναι απολύτως αναγκαία.
- ότι, ιδιαιτέρως συχνά, οι Έλληνες νομοθέτες μεταχειρίζονται τους νομοθετικούς κώδικες όχι ως ιδιαίτερη κατηγορία νομοθετημάτων που εξυπηρετούν τον σκοπό της ασφαλούς εποπτεύσεως και ευχερούς προσβάσεως στο (εκάστοτε) ισχύον δίκαιο σκοπό, τον οποίο αντιστρατεύονται οι άκαιρες, αμέθοδες και συχνές μεταβολές τους.
- ότι υπάρχουν νομοθετικοί κώδικες που έχουν εγκαταλειφθεί στο έλεος εκείνων που πρώτοι θα όφειλαν να παρωθούν τον νομοθέτη για τον συνεχή, όσο και επιμελή εκσυγχρονισμό τους, δηλαδή στις επαγγελματικές τάξεις, τις οποίες πρωτίστως αφορούν. Μια από τις πιο ακραίες και εξοργιστικές περιπτώσεις εγκαταλελειμμένου κώδικα είναι ο «Κώδικας περί δικηγόρων» (Ν.Δ 3026/1954). Διάτρητος πλέον από δικαστικές αποφάσεις που κήρυξαν σημαντικές ρυθμίσεις του ως αντισυνταγματικές, γεμάτος από διατάξεις με προβληματική διατύπωση ή αναχρονιστικό περιεχόμενο, η διατήρησή του έχει εμβάλει σε υποψίες – προ πολλού επαληθευμένες στα μάτια των εγρήγορων παρατηρητών των δικηγορικών πραγμάτων στη χώρα μας – περί της ανειλικρίνειας των κατά καιρούς Διοικητικών Συμβουλίων του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών να μεριμνούν, προ παντός άλλου, στ' αλήθεια και ανυπόκριτα για την ανύψωση των Ελλήνων δικηγόρων στην περιωπή των συλλειτουργών της Δικαιοσύνης.

Σε καιρούς πυκνών, ταχείων και όχι σπάνια ριζικών μεταβολών σε κάθε πεδίο του ανθρώπινου βίου, οι νομοθετικοί κώδικες δοκιμάζονται δεινώς: ο

σκοπός θεσπίσεως τους φαντάζει αναχρονιστικός, καθ' ότι αναντίστοιχος προς το ζητούμενο των μεταμοντέρνων καιρών: την διαρκή ανανέωση, την ακατάπαυστη κινητικότητα και ακάματη προσαρμοστικότητα στα διαρκώς νέα δεδομένα των ραγδαία μεταβαλλόμενων καιρών.

Η σχέση εντάσεως μεταξύ (κωδικοποιητή) νομοθέτη αφ' ενός και κοινού νομοθέτη αφ' ετέρου, μεταξύ του σκοπού θεσπίσεως νομοθετικού κώδικα («*η μεγάλη αρχή της απαραλλαξίας*») από τη μια και «*σφριγώσης γύρωθεν αυτού παραγματικότητας*» από την άλλη, δεν πέρασε απαρατήρητη από τον Νίκο Θηβαίο, ο οποίος ήδη το 1945, με αφορμή τον μόλις τεθέντα σε ισχύ Αστικό Κώδικα, έγραφε: «*Πολύς λόγος γίνεται επ' εσχάτων περί Αστικού Κώδικος και των καλλονών του. Πόσον φαίνεται αφ' ημών ξένη η πραγματικότης! Συμπύκνωμα άλλοτε του κοινωνικού ρυθμού, κατά τα μεγάλα και εις τα δευτερεύοντα, ο Αστικός Κώδιξ απέβαλε, προϊόντος του χρόνου, παντού του Κόσμου, πολύ, το πλείστον της πρώην αίγλης του. Διαρκώς επί ποδός ο κοινός νομοθέτης, θέτει ανά πάσαν ώραν βάνανυσον, αν θέλετε, την χείρα επί θεσμών, τους οποίους μακρά συνήθεια είχε καθιερώσει ως τμήμα, συστατικόν και αναπόσπαστον, του Αστικού Κώδικος. Η μεγάλη αρχή της απαραλλαξίας – κύριον χαρακτηριστικόν γνώρισμα παντός Κώδικος, και μάλιστα του Αστικού – δεν υπάρχει πλέον. Εφήμερος και ο νομοθέτης, παροδικά και αενάως μεταβαλλόμενα και του καλάμου του τα προϊόντα. Οι κάλλιστοι των θεσμών, πάντως οι περισσότερον κοινόχρηστοι, ως λ.χ. η μίσθωσις εργασίας και η μίσθωσις πράγματος, κατέλιπον τους παλαιούς των θρόνους και, θεότητες μέχρι προ τινος εν αποπετρώσει, αμετακίνητοι ένοικοι του Αστικού Κώδικος, κατέληξαν, εις χείρας του κοινού νομοθέτου, ζύμη άνευ μονίμου σχήματος, δεκτικοί παντοίων μεταμορφώσεων. Απροσμέτρητος το πριν εις έκτασιν, αποκαλύπτεται σήμερον ο Αστικός Κώδιξ χώρος στενός, με τα όριά του πολύ, πάρα πολύ περιωρισμένα. Και, το σπουδαιότερον, χωρίς επαφήν με την σφριγώσαν γύρωθεν πραγματικότητα, άνευ ηχούς εις τα ώτα της συγχρόνου συναλλαγής. Τι είναι η προϊξ; Τι η υποθήκη; Τι τα τόσα άλλα μεγαλώνυμα κατασκευάσματα της παλαιφάτου δόξης; Οι γηραιότεροι μόλις τα ενθυμούνται. Διά τους νεωτέρους είναι σκιάσματα φαντασιώδη και εξωτικά. Η ζωή σήμερον κινείται και αναπνέει επέκεινα των συνόρων του Αστικού Κώδικος. Είναι σύμβασις εργασίας, ατομική ή συλλογική. Είναι Ενοικιοστάσιον. [...] Λαλούντες λοιπόν περί των αγαθών της κωδικοποιήσεως, μη φέρωμεν συνεχώς τον νουν μας προς τον Αστικόν Κώδικα. Πολύ περισσότερον του Κώδικος σημαντικά είναι τα νομοθετήματα, όσα, καίτοι αθώα εκ πρώτης όψεως*

και συμπτωματικά, άπτονται ουδέν ήττον αυτών των πρώτων αξιωμάτων, εφ' ών στηρίζεται ό,τι, λογιωτατίζοντες και μη, καλούμεν αστικόν καθεστώς. Η καλή ή κακή σύνταξις και η εν τοις καθ' έκαστον εφαρμογή λ.χ. του νόμου περί στεγάσεως είναι ζήτημα παμμέγιστον, πάντως δε απείρως σπουδαιότερον της *cautio usufructuaria* ή της αγωγής του ηνωμένου ξύλου και του τρόπου καθ' όν τα απολιθώματα αυτά και τα τούτοις όμοια υπάρχουν τακτοποιημένα εν τω πολυθρυλλήτω Αστικώ μας Κώδικι»¹⁵.

Παρ' όλα αυτά, οι νομοθετικοί κώδικες δεν έπαψαν να είναι χρήσιμοι, ίσως μάλιστα να είναι χρησιμότεροι απ' ότι στο παρελθόν, αφού όσο πιο πολύ αυξάνεται η νομοθετική ύλη και συνακόλουθα η δυσκολία εποπτεύσεως και προσβάσεως σε αυτή, τόσο περισσότερο αναγκαία είναι η συστηματοποίησή της. Οι νομοθετικοί κώδικες εξακολουθούν να είναι ένας προσφυής προς τούτο τρόπος, τον οποίο η τεχνολογία των Η/Υ βοηθά κατά πολύ, χωρίς πάντως να (μπορεί να) τον υποκαθιστά. Εκείνο που απαιτείται, λοιπόν, δεν είναι η εγκατάλειψη των νομοθετικών κωδίκων ως ιδιαίτερης κατηγορίας νομοθετημάτων, όσο η εν μέρει μεταβολή του τρόπου καταρτίσεώς τους, ιδιαίτερα δε του τρόπου συντάξεως των κωδικοποιουμένων νομοθετικών διατάξεων, ώστε αυτές, χωρίς να είναι τόσο γενικόλογες ώστε να δυσχεραίνεται η ερμηνεία και η εφαρμογή τους, να μην είναι πάντως τόσο ειδικές ώστε να απαιτείται η μεταβολή τους σε σύντομο κάθε φορά χρόνο. Οι ειδικές ρυθμίσεις ενδείκνυται να θεσπίζονται δια νομοθετημάτων με ισχύ κατώτερης αυτής του τυπικού νόμου, όσο δε πιο ειδική η ρύθμιση, τόσο κατώτερης ισχύος, στην κλίμακα των κανόνων δικαίου, δέον να είναι το νομοθέτημα που θα τη θεσπίζει. Βεβαίως, έτσι, η νομοθετική ύλη δεν θα μειώνεται, θα είναι δε και διάσπαρτη σε περισσότερα του ενός νομοθετήματα, διαφορετικής νομικής ισχύος το καθένα. Το μειονέκτημα αυτό όμως αξίζει να γίνει ανεκτό χάριν του πλεονεκτήματος ότι οι κωδικοποιημένες διατάξεις των τυπικών νόμων, στις οποίες θα περιέχονται οι βασικές ρυθμίσεις, θα είναι ανθεκτικότερες στον χρόνο και γι' αυτό διαρκέστερες. (Περισσότερα επί του μεγάλου και δύσκολου αυτού ζητήματος δεν είναι, δυστυχώς, του παρόντος).

Σκοπό παρόμοιο με αυτόν των νομοθετικών κωδίκων εξυπηρετούν και οι «βασικοί» νόμοι, αυτοί δηλαδή με τους οποίους επιδιώκεται η ρύθμιση ενός

15 Νίκος Θηβαίος, *Ο αστερισμός των υπερεξύπνων*, σε: *Νέον Δίκαιον 1* (1945), 195 επ. (199).

ευρέος πεδίου της κρατικής δράσης και της κοινωνικής ζωής. Τέτοιοι νόμοι είναι, παραδείγματος χάριν, ο Ν. 1268/1982 περί των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, ο Ν. 1397/1983 περί του Εθνικού Συστήματος Υγείας, ο Ν. 1566/1985 περί Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, ο Ν. 1290/1994 περί Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού.

Τέλος, υπάρχουν νόμοι που δεν είναι ούτε κυρωτικοί κωδίκων ούτε «βασικοί», είναι όμως νόμοι σημαντικοί, διότι ρυθμίζουν αντικείμενα που σημαίνουν πολλά για τη λειτουργία του κράτους, της οικονομίας, της κοινωνίας. Σε αυτή την κατηγορία νόμων κατατάσσω εκείνους, μεταξύ άλλων, που ρυθμίζουν την οργάνωση και στελέχωση της δημοσίας Διοικήσεως.

Τα παραδείγματα νομοθετικής κακομεταχείρισεως νομοθετικών κωδίκων, «βασικών» και σημαντικών νόμων είναι τόσα πολλά, ώστε φαντάζει μάταιη η αναφορά ακόμα και δεκάδων από αυτά, πόσο μάλλον ενός – δύο, μόνον, όσων δηλαδή μου επιτρέπει ο χρόνος που διαθέτω.

Το πρώτο αφορά τη βαθμολογική διάρθρωση της ιεραρχίας του προσωπικού της δημοσίας Διοικήσεως. Τις παλινωδίες των Ελλήνων πολιτευομένων νομοθετών – που, ιδίως στα πεδία του δημοσίου δικαίου, νομοθετούν κάθε φορά εξ υπαρχής, σα να μη διαδέχθηκαν κανέναν και σα να πρόκειται να μη τους διαδεχθεί κανείς στην κυβέρνηση και τους θεσμούς του κράτους – καταγράφονται εναργώς στη μειοψηφούσα γνώμη της υπ' αριθμ. 1016/2010 αποφάσεως του Γ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας (Πρόεδρος: Γ. Σταυρόπουλος, Εισηγητής: Ν. Μαρκουλάκης): *«Κατά τη γνώμη όμως του Προέδρου του Τμήματος Γ. Σταυρόπουλου και του Παρέδρου Μιχ. Πικραμένου, από τη συνταγματική αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26) και τις συνταγματικές διατάξεις περί συγκροτήσεως και αποστολής της κυβέρνησης (άρθρα 81 επ.) καθώς και περί οργανώσεως της διοίκησης (άρθρο 101) και υπηρεσιακής κατάστασης των οργάνων της διοίκησης (άρθρο 103 επ.) συνάγεται ότι η γενική οργάνωση του κράτους γίνεται κατά τρόπο ορθολογικό, ορθολογική δε είναι επίσης και η οργάνωση της δημοσίας διοίκησης στηριζόμενη στις αρχές και τα πορίσματα της διοικητικής επιστήμης η οποία περιέχει αφενός οργανωτικές αρχές κοινές για κάθε οργάνωση (δημόσια και ιδιωτική) και αφετέρου αρχές που προσιδιάζουν μόνο στις δημόσιες οργανώσεις, όπως είναι οι υπηρεσίες του κράτους και των ν.π.δ.δ. Ως εκ τούτου οι μεταβολές που επιχειρεί ο νομοθέτης στις δομές της δημοσίας διοίκησης και ειδικότερα στη βαθμολογική διάρθρωση και ιεραρχία των δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να είναι προϊόν*

εμπεριστατωμένης μελέτης, βασιζόμενης στις αρχές της διοικητικής επιστήμης, ώστε να τεκμηριώνεται ότι οι νέες ρυθμίσεις είναι ορθολογικές, διαρκείς και αποτελεσματικές και όχι περιστασιακές, αποσπασματικές και εξυπηρετικές άλλων σκοπών μη σχετιζόμενων με τις απορρέουσες από το Σύνταγμα αρχές (βλ. σχετικά Π.Ε. 44/2000, 528/1999. Για την εκ του Συντάγματος απορρέουσα αρχή της ορθολογικής οργάνωσης στη δικαιοσύνη βλ. Πρακτικό Ολομ. ΣτΕ 1/2008). Εν προκειμένω ο κοινός νομοθέτης έχει προχωρήσει ήδη από το 1990 σε διαδοχικές μεταβολές της βαθμολογικής διάρθρωσης και της ιεραρχίας των δημοσίων υπαλλήλων με επίκεντρο το καθεστώς των προϊσταμένων των Γενικών Διευθύνσεων. Ειδικότερα, με το ν. 1892/1990 συνεστήθησαν οι γενικές διευθύνσεις ως μονάδες συντονισμού των κατώτερων οργανικών μονάδων στις οποίες προϊστάνο μόνιμοι υπάλληλοι επιλεγόμενοι από ειδικό υπηρεσιακό συμβούλιο που ασκούσαν καθήκοντα προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης για μια τριετία με δυνατότητα ανανέωσης μέχρι δύο φορές (ανάθεση καθηκόντων), ενώ κατά τα λοιπά διατηρήθηκε η βαθμολογική διάρθρωση του ν. 1586/1986. Ακολούθως, εκδόθηκε ο ν. 2085/1992 με τον οποίο μεταβλήθηκε η βαθμολογική διάρθρωση του ν. 1586/1986 και επανήλθε εν πολλοίς το σύστημα του ν. 1811/1951, στο πλαίσιο δε αυτό ο Γενικός Διευθυντής αποτελούσε τον ανώτατο βαθμό της υπαλληλικής ιεραρχίας με συνέπεια οι προαγόμενοι στο βαθμό αυτό να παραμένουν έως την αποχώρησή τους από την υπηρεσία. Στη συνέχεια, εκδόθηκε ο ν. 2190/1994 ο οποίος επανέφερε κατά βάση τη βαθμολογική διάρθρωση του ν. 1586/1986 και προέβλεπε ότι οι προϊστάμενοι των Γενικών Διευθύνσεων επιλέγονται από ειδικό υπηρεσιακό συμβούλιο για τριετή θητεία (ανάθεση καθηκόντων). Ακολούθησε ο νέος Υπαλληλικός Κώδικας (ν. 2683/1999) ο οποίος εισήγαγε μικτό σύστημα σύμφωνα με το οποίο η ιεραρχία ήταν σταθερή ως προς τους ανώτερους βαθμούς (Γενικός Διευθυντής και Διευθυντής) και κινητή ως προς τους προϊσταμένους των κατώτερων οργανικών μονάδων, στο πλαίσιο δε αυτό ο Γενικός Διευθυντής αποτελούσε τον ανώτατο βαθμό της υπαλληλικής ιεραρχίας. Ήδη με τις ρυθμίσεις του ν. 3260/2004 επαναφέρεται τροποποιημένο το καθεστώς του ν. 2190/1994 και επομένως καταργούνται οι ρυθμίσεις του Υπαλληλικού Κώδικα. Με τις ρυθμίσεις του νόμου αυτού καθιερώνεται κινητή ιεραρχία για τους προϊσταμένους όλων των οργανικών μονάδων και ως εκ τούτου οι προϊστάμενοι των γενικών διευθύνσεων επιλέγονται από ειδικό υπηρεσιακό συμβούλιο για τριετή θητεία (ανάθεση καθηκόντων). Όμως οι εν λόγω ρυθμίσεις είναι αντίθετες προς το Σύνταγμα διότι οι μεταβολές τις οποίες επέφερε ο ν. 3260/2004 στην

ιεραρχία των δημοσίων υπαλλήλων, κατά το μέρος που αφορούν το καθεστώς του προϊσταμένου γενικής διεύθυνσης, δεν συνοδεύονται από εμπειριστατωμένη μελέτη που να έχει συνταχθεί επί τη βάση των αρχών και των πορισμάτων της διοικητικής επιστήμης και να τεκμηριώνουν την ανάγκη μεταβολής του μόλις προ πενταετίας θεσπισθέντος Υπαλληλικού Κώδικα οι ρυθμίσεις του οποίου προέβλεπαν ένα διαφορετικό σύστημα ιεραρχίας των δημοσίων υπαλλήλων στο οποίο ο Γενικός Διευθυντής αποτελούσε τον ανώτατο βαθμό της υπαλληλικής ιεραρχίας. Δεδομένου μάλιστα ότι η ιεραρχία των δημοσίων υπαλλήλων έχει υποστεί, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, πέντε διαδοχικές τροποποιήσεις από το 1990 και εντεύθεν, το δε ισχύον σύστημα αποτελεί κατ' ουσίαν επαναφορά αυτού που είχε καθιερώσει ο ν. 2190/1994 το οποίο κατήργησε ο Υπαλληλικός Κώδικας του 1999 κατ' επίκληση των πορισμάτων της επιστήμης καθώς και συγκριτικών δεδομένων (βλ. εισηγητική έκθεση ν. 2683/1999). Κατόπιν αυτού οι διατάξεις των άρθρων 36 παρ. 2, 9, 12 του ν. 2190/1994, όπως επαναφέρθηκαν και αντικαταστάθηκαν με τις διατάξεις του άρθρου 8 του ν. 3260/2004 περί επιλογής των προϊσταμένων γενικών διευθύνσεων και άσκησης καθηκόντων για τριετή θητεία (ανάθεση καθηκόντων), πρέπει να θεωρηθούν ανίσχυρες ως αντισυνταγματικές. [...]».

Άλλο παράδειγμα πολυπαθούς, δύστηνου νόμου είναι ο Ν. 2190/1994 περί Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.).

Η νομοθετική ιστορία του Α.Σ.Ε.Π. καταδεικνύει τη νομοθετική κακοδαιμονία που βασανίζει τη νομοθεσία και το νομοθετείν στη χώρα μας. Περιορίζομαι να πω μόνον ότι ο Ν. 2190/1994 έχει υποστεί περισσότερες από εξήντα νομοθετικές μεταβολές, τα δε νομοθετήματα που αφορούν το αντικείμενό του είναι πάνω από διακόσια¹⁶.

Η νομοθετική αταξία που το περιβάλλει, αναγκάζει το Α.Σ.Ε.Π. να λειτουργεί δυσχερώς. Ακόμα και για τους υψηλής καταρτίσεως και ακατάβλητης εργατικότητας υπαλλήλους του η αναζήτηση και ανεύρεση των εκάστοτε, κατά χρόνον και καθ' ύλην, εφαρμοστέων νομοθετικών διατάξεων είναι τόσο δύσκολη ώστε να είναι, εν ταυτώ, επισφαλής.

¹⁶ Ενδεικτικώς αναφέρω ότι το 2005 εκδόθηκαν επτά νόμοι, μία υπουργική απόφαση (Υ.Α.) και ένα προεδρικό διάταγμα (Π.Δ.) που αφορούν το Α.Σ.Ε.Π.. Το 2006: έντεκα νόμοι, δύο Π.Δ. και μια Υ.Α., το 2007: οκτώ νόμοι, 1 Π.Δ., 3 Υ.Α. και μία απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής, το 2009: εννέα νόμοι, δέκα τέσσερα Π.Δ., δύο πράξεις Υπουργικού Συμβουλίου, μία Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου.

Ο Πρόεδρος του Α.Σ.Ε.Π. Γεώργιος Βέης, με τον πιο επίσημο τρόπο που διαθέτει (την «ετήσια έκθεση» που κάθε χρόνο υποβάλλει στην Κυβέρνηση), έχει απευθύνει έκκληση «απλούστευσης και συστηματικής κατάταξης της νομοθεσίας προσλήψεων στον δημόσιο τομέα». Στην «ετήσια έκθεση 2005», επί παραδείγματι, γράφει: «Οι επανειλημμένες και πολυπληθείς νομοθετικές ρυθμίσεις που ακολούθησαν το θεσμικό νόμο 2190/1994, είτε με επέκταση της ισχύος του συστήματος των προσλήψεων ώστε να υπάγονται σε αυτό και άλλοι φορείς είτε με διαμόρφωση ειδικών συνθηκών προσλήψεων σε ορισμένες περιπτώσεις είτε, τέλος, με τη θέσπιση προνομιακής μεταχείρισης υπέρ ορισμένων κοινωνικών ή κατοίκων ορισμένων περιοχών, έχουν καταστήσει την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας δυσχερή και περίπλοκη – και ως εκ τούτου δύσχρηστη. Κωδικοποίηση της νομοθεσίας αυτής με Προεδρικό Διάταγμα που προβλέπεται από το άρθρο 22 του Ν. 2527/1997 δεν έχει πραγματοποιηθεί, παρ' ότι έχει παρέλθει προ πολλού η προβλεπόμενη προθεσμία έκδοσης του Διατάγματος· τώρα πλέον αυτό που χρειάζεται δεν είναι η κωδικοποίηση αλλά η απλούστευση της νομοθεσίας αυτής και η συστηματική συγκέντρωσή της σε ένα και μόνο νομοθέτημα, προϊόν μελέτης από επιτροπή ειδικών που θα περιλαμβάνει απαραίτητως και μέλη του Α.Σ.Ε.Π., ώστε να καταστεί το όλο σύστημα των προσλήψεων απλούστερο, περισσότερο εύχρηστο και λειτουργικό, με την απάλειψη ρυθμίσεων που, όπως απέδειξε η πείρα τόσων ετών λειτουργίας του Α.Σ.Ε.Π., είναι ανεπιτυχείς και αποτελούν σοβαρότατη τροχοπέδη στο έργο του Α.Σ.Ε.Π. ή είναι αμφίβολης τουλάχιστον συνταγματικότητας και καταβροχθίζουν αναίτια πολύτιμο χρόνο, ενώ επιπλέον καθιστούν προβληματική την εφαρμογή τους και υπονομεύουν την ορθότητα των επιχειρούμενων λύσεων, με δυσάρεστα αποτελέσματα από το δικαστικό έλεγχο της διοικητικής δικαιοσύνης».

Με τα ίδια λόγια ο Πρόεδρος του Α.Σ.Ε.Π. επανέρχεται κάθε χρόνο στο ζήτημα της «απλούστευσης και συστηματικής κατάταξης της νομοθεσίας...». Μάταια, όμως. Οι κυβερνήσεις κωφεύουν ή αδιαφορούν, εν πάση δε περιπτώσει, ενδιαφερόμενες περισσότερο για τη διατήρηση στην κυβερνητική εξουσία του πολιτικού κόμματος που τις στηρίζει, κατατρίβονται στην επινόηση νέων τρόπων παρακάμψεως, υποσκελισμού ή παραμερισμού του Α.Σ.Ε.Π.¹⁷,

¹⁷ Μερικές φορές κατά προφανή παραβίαση της διατάξεως της παρ. 7 του άρθρου 103 του Συντάγματος, όπως παραδείγματος χάριν με το άρθρο 17 του Ν. 2947/2001 (ΦΕΚ Α 228/9.10.2001), εν συνδυασμώ προς την Κοινή Υπουργική Απόφαση υπ' αριθμ. 23785/28.8.2002 (ΦΕΚ Β'

το οποίο, ωστόσο, ως ανεξάρτητη Αρχή, ασχέτως της επωνυμίας του, ανήχθη, με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, σε συνταγματικής περιωπής θεσμό του Κράτους (βλ. άρθρο 103 παρ. 7 του Συντάγματος).

Από την «ετήσια έκθεση 2009» πληροφορούμαστε επίσης και το δύσκολα πιστευτό, πλην αληθινό, ότι οι ραγδαία μεταβαλλόμενες νομοθετικές διατάξεις περί διορισμών και προσλήψεων στον δημόσιο τομέα θεσπίζονται όχι μόνον χωρίς να ζητηθεί η γνώμη του, αλλά και χωρίς καν να ενημερωθεί το Α.Σ.Ε.Π. Διαβάζουμε λοιπόν στην «ετήσια έκθεση 2009»: «Γίνονται όχι σπάνια νομοθετικές μεταβολές που αφορούν άμεσα το σύστημα προσλήψεων του Α.Σ.Ε.Π., αναφορικά ιδίως με τα προσόντα πρόσληψης, χωρίς να μεσολαβεί λογικό χρονικό διάστημα μετά το οποίο να ξεκινά η εφαρμογή τους. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να προκαλούνται ανακλήσεις προκηρύξεων και άλλων πράξεων που έχουν στηριχθεί στις ισχύουσες έως τη μεταβολή διατάξεις, καθώς το Α.Σ.Ε.Π. δε λαμβάνει εγκαίρως γνώση των μεταβολών που ακολουθούν την επεξεργασία των προκηρύξεων από τις υπηρεσίες του και τίθενται αμέσως σε ισχύ πριν οι προκηρύξεις δημοσιευθούν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως».

Εν τέλει, η Κυβέρνηση ευδόκησε να εισακούσει τις αλλεπάλληλες εκκλήσεις του Α.Σ.Ε.Π. και να προβλέψει με τον Ν. 3812/2009 (άρθρο 13) τη σύσταση Επιτροπής Κατάρτισης Κώδικα Προσλήψεων Προσωπικού. Μέχρι σήμερα, η Επιτροπή δεν έχει καν συγκροτηθεί

1126/28.8.2002). Με τα νομοθετήματα αυτά κατέστη δυνατή η πρόσληψη, επί συμβάσει εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, 252 (!) ατόμων σε θέσεις της Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού. Ο προμνησθείς νόμος φέρει τις υπογραφές πολλών Υπουργών. Αναφέρω μόνον εκείνους, στο πεδίο αρμοδιότητας των οποίων ενέπιπτε το περιεχόμενο της διατάξεως του εν λόγω άρθρου και οι οποίοι έφεραν, ως εκ τούτου, και την κύρια πολιτική ευθύνη της θεσπίσεώς της: της Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης Β. Παπανδρέου, του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών Γ. Παπαντωνίου και του Υπουργού Πολιτισμού Ευ. Βενιζέλου, η δε προμνησθείσα Κοινή Υπουργική Απόφαση φέρει τις υπογραφές του Υφυπουργού Οικονομίας και Οικονομικών Γ. Φλωρίδη, του Υφυπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης Σ. Μπένου και του Υφυπουργού Πολιτισμού Ι. Κουράκη. Επίσης κατά προφανή παραβίαση της διατάξεως της παρ. 7 του άρθρου 103 του Συντάγματος, παρακάμφθηκε το ΑΣΕΠ και με το άρθρο 20 του Ν. 3212/2003 (ΦΕΚ Α 308/31.12.2003), εν συνδυασμό προς την Κοινή Υπουργική Απόφαση υπ' αριθμ. Δ. 16β/014/3/Β/7.1.2004 (ΦΕΚ Β' 4/7.4.2004). Με τα νομοθετήματα αυτά κατέστη δυνατή η πρόσληψη 900 (!) ατόμων σε θέσεις προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου στο Υ.Π.Ε.ΧΩ.ΔΕ και στη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων του Υ.Π.Ε.ΧΩ.ΔΕ. Οι μεν διατάξεις του προμνησθέντος άρθρου 20 θεσπίσθηκαν με «προσθήκη – τροπολογία», την οποία κατέθεσαν ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών Ν. Χριστοδουλάκης, ο Υπουργός Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης Κ. Σκανδαλίδης και η Υπουργός Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων Β. Παπανδρέου, η δε προμνησθείσα Κοινή Υπουργική Απόφαση φέρει την υπογραφή των Κ. Σκανδαλίδη και Β. Παπανδρέου.

7. Η πολιτική τάξη της χώρας, η οποία δια των δύο πολιτικών κομμάτων εναλλάσσεται στους κυβερνητικούς θώκους σταθερά από το 1975 και δώθε, είχε παύσει, εν πολλοίς, να κυβερνά ήδη πριν παραδώσει τα ηνία της διακυβέρνησης του κράτους στους δανειστές του. Διαχειριζόμενη τις υποθέσεις της χώρας άλλοτε αμέθοδα και αυτοσχέδια, άλλοτε ανόρεκτα, πάντοτε όμως ιδιοτελώς, είχε εκουσίως παραχωρήσει σε ισχυρούς ιδιώτες ή ακουσίως στερηθεί, υπέρ αυτών, τον έλεγχο ζωτικών λειτουργιών του κράτους, ακόμα και της ύψιστης αυτών: της νομοθετικής.

Η περισσότερο έκτυπη, και σχεδόν αδιανόητη, μέχρι να εμφανισθεί, περίπτωση βεβιασμένης, πρόχειρης και πλήρως ετεροκαθορισμένης νομοθετικής πρωτοβουλίας είναι αυτή που απαθανάτιστηκε ως «υπόθεση “φρουτάκια”».

Τηλεοπτική εκπομπή πολύ μεγάλης – της μεγαλύτερης στην εποχή, κατά την οποία έλαβαν χώρα τα κατωτέρω ιστορούμενα – θεαματικότητας, η διαβόητη «Ζούγκλα» του δημοσιογράφου Μάκη Τριανταφυλλόπουλου, αποκάλυψε ότι βουλευτής του κυβερνώντος, τότε, ΠΑΣΟΚ και πρόεδρος διακομματικής κοινοβουλευτικής επιτροπής που είχε ως αντικείμενό της τον έλεγχο του ηλεκτρονικού τζόγου, εθεάθη στην πόλη των Πατρών να «παίζει φρουτάκια». Προκλήθηκε δημοσιογραφικό πανδαιμόνιο μαζί με τα συνήθη παρεπόμενά του: σάλος στην κεντρική αθηναϊκή πολιτική σκηνή, πανικός στην Κυβέρνηση και, φυσικά, «μέχρι θανάτου διασκέδαση» του φιλοθεάμονος κοινού. Κατά κυριολεξία εν θερμώ οι τότε ταγοί της νομοθετικής λειτουργίας εν Ελλάδα έκαναν ότι κάνουν οι Έλληνες πολιτικοί όταν θέλουν να πείσουν εαυτούς και να παραπείσουν αλλήλους ότι «αναλαμβάνουν δράση», «ελέγχουν τα πράγματα», «στέκονται στο ύψος των αναγκών του καιρού», με μια λέξη ότι κυβερνούν: ανέθεσαν στην υπουργική γραφειοκρατία την καταπολέμηση του διενεργουμένου δια «ηλεκτρονικών παιγνίων» τζόγου.

Σε αντίθεση προς τον ισόρροπο, στις ρυθμίσεις του, Ν. 2515/1997 (ΦΕΚ Α' 154)¹⁸, τον οποίο θα έθετε εκποδών, το σχέδιο νόμου προέβλεπε γενική

18 Ο Ν. 2515/1997 (άρθρο 8, όπως τροποποιήθηκε), διέκρινε τα ηλεκτρικά, ηλεκτρομηχανικά και ηλεκτρονικά παίγνια σε ψυχαγωγικά τεχνικά αφενός και σε τυχερά αφετέρου, επέβαλε δε (υπό την επιφύλαξη των διατάξεων περί καζίνο) την απαγόρευση της εγκατάστασης και διενέργειας των τυχερών παιγνίων καθώς επίσης και της μετατροπής παιγνιομηχανημάτων τεχνικών ψυχαγωγικών παιγνίων και της εγκατάστασης και διενέργειας τυχερών παιγνίων σε αυτά, ενώ επέτρεπε κατ' αρχήν την ελεύθερη διενέργεια των ψυχαγωγικών τεχνικών παιγνίων και την εγκατάσταση και λειτουργία τους σε δημόσια κέντρα και χώρους προσιτούς στο κοινό, υπό προϋποθέσεις (καταβολή τέλους, διοικητική άδεια, σύνδεση με ειδικό απαραβίαστο φορολογικό μηχανισμό αυτόματης καταγραφής και έκδοσης αποδείξεων εισόδου).

απαγόρευση της εγκατάστασής και διενέργειας ηλεκτρικών ηλεκτρομηχανικών και ηλεκτρονικών παιγνίων, συμπεριλαμβανομένων των υπολογιστών, σε δημόσιους και ιδιωτικούς χώρους, των καζίνο εξαιρουμένων. Ο νόμος αυτός όρισε επίσης ότι, προκειμένου περί καταστημάτων προσφοράς υπηρεσιών διαδικτύου, επιτρέπεται μεν η εγκατάσταση και λειτουργία Η/Υ, πλην απαγορεύθηκε η διενέργεια παιγνίων.

Το σχέδιο νόμου διαβιβάσθηκε στο Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων, της Βουλής, το οποίο, υπό την Προεδρία του *Στέλιου Κουσουλή* και με εισηγητή τον *Ξενοφώντα Παπαρρηγόπουλο*, συντάξε επ' αυτού την από 9.7.2002 έκθεση. Η έκθεση ήταν σαφής, ευθύβολη και (δυστυχώς για τους συντάκτες της, όπως θα δούμε κατωτέρω) διακριτική στη διατύπωσή της. Διαβάζουμε σε αυτή, μεταξύ άλλων, τα εξής: «[...] *Ενόψει της φύσης, του σκοπού και της καθολικότητας της εισαγόμενης απαγόρευσης, είναι δυνατόν να διατυπωθεί προβληματισμός ως προς το κατά πόσον οι θεσπιζόμενες ρυθμίσεις εναρμονίζονται, καθ' όλη την έκτασή τους, με τη συνταγματική προστασία της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (άρθρο 5 παρ. 1 Σ.). Έτσι, ειδικότερα, είναι δυνατόν να διατυπωθεί προβληματισμός ως προς το κατά πόσον η γενικότητα της απαγόρευσης, η οποία εκτείνεται και στα τεχνικά και ψυχαγωγικά παίγνια προκειμένου να ελέγξει τα τυχερά, εναρμονίζεται με τη συνταγματικά πλέον (άρθρο 25 παρ. 1 εδαφ. δ') και νομολογιακά καθιερωμένη αρχή της αναλογικότητας. Αυτό, ενόψει, ιδίως, του γεγονότος ότι, προκειμένου να ελεγχθούν τα τυχερά παίγνια, πλήττονται τα συμφέροντα και ομάδας επαγγελματιών οι οποίοι δραστηριοποιούνται οικονομικά στον χώρο της δημόσιας παροχής υπηρεσιών πρόσβασης σε μη τυχερά παίγνια. Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, όπως αυτή έχει εξειδικευθεί από τη νομολογία, ο νομοθέτης οφείλει, θεσπίζοντας ένα δυσμενές μέτρο σε βάρος ορισμένης κατηγορίας προσώπων, να το περιορίζει στο αναγκαίο μόνο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, ενώ το δυσμενές μέτρο οφείλει να τελεί σε άμεση συνάφεια όχι μόνο προς τον ίδιο τον επιδιωκόμενο σκοπό, αλλά και προς το αντικείμενο της ρύθμισης. Πρέπει, δηλαδή, το δυσμενές μέτρο όχι μόνο να είναι απολύτως αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου δημόσιου σκοπού, αλλά και να μην υπάρχει δυνατότητα επιλογής άλλου, εξίσου αποτελεσματικού αλλά λιγότερο επαχθούς, μέτρου (πρβλ. ΣτΕ 1424/1990, 2153/1989 κ.α.). Εντέλει, πρέπει να επισημανθεί ότι, εφόσον τυχόν ήθελε κριθεί ότι η εισαγόμενη ρύθμιση, λόγω της γενικότητάς της, παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας, είναι δυνατόν*

να δημιουργηθεί προβληματισμός και ως προς το κατά πόσον, εντεύθεν, προκύπτει παραβίαση και των αρχών της ελεύθερης κυκλοφορίας των προϊόντων (άρθρ. 28 ΣυνθΕΚ), της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών (άρθρα 49 και 50 ΣυνθΕΚ) και του δικαιώματος της εγκατάστασης (άρθρ. 43 ΣυνθΕΚ), που κατοχυρώνονται από το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο».

Ακολούθως, του σχεδίου νόμου επελήφθη η Βουλή, τα έμφοβα μέλη της οποίας χάρισαν στην κοινοβουλευτική ιστορία της Ελλάδας μιαν ακόμη αψευδή μαρτυρία ότι η «... η χώρα αυτή ηλευθερώθη επίτηδες διά να αποδειχθή ότι δεν ήτο ικανή προς αυτοδιοίκησιν»¹⁹.

Ποιούμενοι τη δεινή μικροπολιτική ανάγκη στην οποία περιήλθαν, νομοθετική φιλοτιμία, όλως υποκριτική²⁰, υποδυόμενοι τους φιλοσοφούντες νομοθέτες²¹, τους ευθαρσείς statesmen²², αλλά και τους ρεαλιστές θεράποντες

19 Αλέξανδρου Παπαδιαμάντη, Βαρδιάνος στα σπόρκα, (εισαγωγή και σημειώσεις Λίνου Πολίτη), Εκδόσεις Γαλαξία, [Αθήνα 1968], σελ. 52

20 Βλ. ενδεικτικώς, όσα είπε, μεταξύ άλλων βουλευτών, ο Κωνσταντίνος Σπηλιόπουλος: «[...] Το νομοσχέδιο για την απαγόρευση των παιγνίων που συζητούμε σήμερα έρχεται σε συνέχεια της απόφασης της Κυβέρνησης για την πλήρη κατάργηση των ηλεκτρονικών, ηλεκτρικών και ηλεκτρομηχανολογικών παιχνιδιών είτε αυτά χαρακτηρίζονται ως τυχερά είτε ως τεχνικά. Η νομοθετική αυτή πρωτοβουλία της Κυβέρνησης έρχεται μετά από μία περίοδο κατά την οποία υπήρξε έντονη κοινωνική πίεση και ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης. Το ότι νομοθετούμε κατόπιν αυτού ενδεχομένως κάποιοι να το θεωρήσουν ότι είναι αποτέλεσμα αυτής της κοινωνικής πίεσης. Όμως αυτό δεν είναι απαραίτητως κακό. Αντίθετα είναι υγιές φαινόμενο να αφουγκράζεται η Κυβέρνηση την κοινωνία και να προσαρμόζει αναλόγως την πολιτική της [...]». (σελ. 108 Πρακτικών της Βουλής – Ι' περιόδου - Συνόδου Β' - Τμήματος Διακοπής Εργασιών Βουλής Θέρους 2002 - Συνεδριάσεως Ε' - Ιουλίου 2002).

21 Χρήστος Μαγκούφης: «Κύριε Πρόεδρε, κύριοι συνάδελφοι [...] Κατ' αρχάς για μένα αυτό το θέμα έχει φιλοσοφική διάσταση. Πρέπει, δηλαδή να δούμε κάτω από ποιο πρίσμα νομοθετούμε. Νομοθετούμε κάτω από την πίεση συγκεκριμένων φαινομένων τα οποία υπήρξαν στην ελληνική κοινωνία; Νομοθετούμε μέσα από τη λογική της επίλυσης συγκεκριμένων προβλημάτων που βρίσκονται σε συνάρτηση με συγκεκριμένες δράσεις; Ένα είναι βέβαιο. Είναι γεγονός ότι έχει δημιουργηθεί στην ελληνική κοινωνία μία ανώμαλη κατάσταση σε σχέση με την ύπαρξη και τη λειτουργία όλων αυτών των καταστημάτων, όπου υπήρχαν αυτά τα τεχνικά παιχνίδια. Είναι γεγονός ότι με τη χρήση της τεχνολογίας αυτά τα παιχνίδια μετατρέπονταν από τεχνικά σε τυχερά με αποτέλεσμα να υπάρχει ένας φαύλος κύκλος παικτών, ιδιοκτητών, ελεγκτικών μηχανισμών και αστυνομίας που δεν οδηγούσε πουθενά. Αυτό το οποίο υπήρχε όμως ήταν κάτι το συγκεκριμένο. Όμως, ξέρουμε πολύ καλά – γι' αυτό λέω ότι είναι φιλοσοφικό το ζήτημα – ότι η απαγόρευση είναι η μήτρα κάθε παρανομίας. Το ερώτημα το οποίο τίθεται είναι εάν η απαγόρευση αυτών των τυχερών παιχνιδιών πρέπει να είναι επιλεκτική ή μη. Και ποια οπτική γωνία της απαγόρευσης θα πρέπει να υιοθετήσουμε; Θα πρέπει να έχουμε μία συνολικότερη απαγόρευση ή μερική απαγόρευση. [...]», (σελ. 113)

22 Γεώργιος Καρατζαφέρης: «[...] Δεν θα είχαμε σήμερα δουλειά στην Ολομέλεια, όπως δεν θα είχαν δουλειά και οι Κοινοβουλευτικοί Εκπρόσωποι των Κομμάτων, εάν δεν είχε προηγηθεί ο κυνοβουλευτικός δρων κ. Μάκης Τριανταφυλλόπουλος. Ο κ. Τριανταφυλλόπουλος μας έφερε δουλειά μέσα εδώ και βεβαίως δρων κοινοβουλευτικά, εννοώ γαύγισε έντονα και δάγκωσε έντονα. [...] Νομοθετούμε για τον πολίτη. Ή νομοθετούμε κάτω από άλλες σκέψεις, άλλες πρακτικές και άλλες διασυνδέσεις. Ή είναι κακά και τα καταργούμε ή δεν είναι κακά και βλέπουμε πώς θα τα αντιμετωπίσουμε. Προσωπικώς πιστεύω ότι πρέπει να καταργηθούν, αλλά να καταργηθούν και

του κοινωνικού συμφέροντος, για τους οποίους η ύψιστη νομιμότητα είναι αυτή η ίδια η «πραγματικότητα»²³, δεν ντράπηκαν να επιρρίψουν ευθύνες

από τα καζίνο. Μπορείτε να το κάνετε; Δεν διαπιστώνουμε όλοι τι συμβαίνει με τα καζίνο και τη μάχη που δίνεται στην Πάρνηθα; Δεν ξέρουμε και δεν βλέπουμε ότι συνάδελφοι του ενός μεγάλου κόμματος είναι με τη μία πλευρά και όχι τυχαίως και συνάδελφοι του άλλου κόμματος, είναι με την άλλη πλευρά και όχι τυχαίως. Έχετε δει σμίξεις αυτήν τη στιγμή σ' αυτό το μεγάλο θέμα που σας λέω, κύριε Υπουργέ; Τι συμβαίνει; Όλοι το ξέρουμε και εμείς κρυβόμαστε πίσω από τα δάκτυλα, ότι το Λουτράκι έχει επαφές μαζί σας και το Χαγιάτ έχει επαφές με τη Νέα Δημοκρατία [...]», (σελ. 117).

Φλώρος Κωνσταντίνου: «[...] νομίζω ότι το πρώτο που πρέπει να πούμε απολύτως ειλικρινά είναι ότι σήμερα νομοθετούμε, διότι κυρίως μέσω της τηλεόρασης, ήρθε στην επιφάνεια ένα θέμα πάρα πολύ σημαντικό, και ότι κάτω από αυτήν την πίεση των πραγμάτων, ομολόγησε και ο Υπουργός στην πρωτολογία του ότι αυτό το νομοσχέδιο είναι μία λύση ανάγκης. Είμαι βέβαιος ότι δεν τόλμησε να πει αυτό που λέω εγώ αυτήν τη στιγμή, αλλά αυτό εννοούσε όταν είπε ότι είναι νομοσχέδιο ανάγκης. Αλλωστε, και ο κ. Παπαληγούρας, ο Κοινοβουλευτικός Εκπρόσωπος της Νέας Δημοκρατίας, αυτό άφησε να φανεί. Για το λόγο αυτό νομίζω ότι νομοθετούμε ομόφωνα και όχι γιατί ταιριάζουν οι φιλοσοφίες των κομμάτων. Και σ' αυτό το θέμα θέλω να αναφερθώ, πριν πάω σε μερικά άρθρα και σε ορισμένες τεχνικές παρατηρήσεις που ελπίζω να είναι χρήσιμες. [...]», (σελ. 122).

Γεώργιος Βλάχος: «[...] Πριν από λίγους μήνες είδαμε στις τηλεοπτικές οθόνες να εκτυλίσσεται ένα απίστευτο «γαϊτανάκι» αποκαλύψεων για το εύρος του παράνομου τζόγου. Ξαφνικά, σε κάθε γωνιά της Ελλάδας διαπιστώθηκε ότι η παρανομία ανθεί, συχνά δε με την κάλυψη των κρατικών λειτουργών. Μέσω της τηλεόρασης και κατ' επέκταση των εντύπων, το ζήτημα αναδείχθηκε σε μείζον τότε. Μάλιστα θυμίζω ότι κινδύνευσε να συμπαρασύρει και την ίδια την πολιτική και δημοκρατική λειτουργία του τόπου. Μέσα σε αυτό το κλίμα η Κυβέρνηση έσπευσε σπασμωδικά να αντιδράσει, προχωρώντας στη σύνταξη του εν λόγω νομοσχεδίου [...]».

Γεώργιος Καρασιμάνης: «[...] Πρέπει πέρα και μακριά από τα κομματικά συμφέροντα να σταθούμε στο ύψος των περιστάσεων για το συμφέρον του τόπου και το συμφέρον των συνανθρώπων μας. Επί της αρχής, λοιπόν, κύριε Πρόεδρε, δεν έχω παρά να συμφωνήσω με το νομοσχέδιο το οποίο έρχεται να καλύψει ένα σημαντικό κενό, ένα σημαντικό έλλειμμα κράτους δικαίου, που θα έπρεπε να έχει λυθεί εδώ και χρόνια, προτού πάρει αυτές τις διαστάσεις που τελικά πήρε. Συνεκτιμώντας, λοιπόν, όλα αυτά τα οποία προανέφερα και αυτά που άκουσα από τους συναδέλφους απ' όλες τις πτέρυγες, βλέποντας το μεγάλο κοινωνικό πρόβλημα που έχει δημιουργηθεί από τον παράνομο ηλεκτρονικό τζόγο, ψηφίζω υπέρ της αρχής του νομοσχεδίου, γιατί δεν βλέπω να υπάρχει άλλος τρόπος αντίδρασης. [...]» (σελ. 130)

Λευτέρης Παπαγεωργόπουλος: «[...] Εδώ που φτάσαμε αναμφίβολα η νομοθετική ρύθμιση η οποία εισάγεται αποτελεί νομοτέλεια. Ήταν ανάγκη, δεν μπορούσε να γίνει αλλιώς. [...] Φτάσαμε, λοιπόν, σ' αυτό το κατασκεύασμα για το οποίο σήμερα συζητάμε. Αυτό δεν είναι, όμως, παρά διακηρύξεις και αφορισμοί. Δεν αποτελεί σοβαρή νομοθετική πρωτοβουλία η εισαγόμενη και συζητούμενη, γιατί υποτιμά ένα πρόβλημα που έρχεται από μακριά και πολύ φοβούμαι ότι και στο μέλλον θα συνεχίσει να πηγαίνει μακριά. Είναι χαρακτηριστική περίπτωση στρουθοκαμηλισμού η κυβερνητική αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος. [...]», (σελ. 133).

23 Απόστολος Φωτιάδης (Υφυπουργός Οικονομικών): «[...] Ασφαλώς θα μπορούσε κάποιος να συμμερισθεί τον προβληματισμό ορισμένων συναδέλφων στην επιτροπή και στη Βουλή ή ακόμα και τον διατυπωθέντα προβληματισμό από την Επιστημονική Επιτροπή της Βουλής, αν τελικώς οι συγκεκριμένες ρυθμίσεις είναι σύμφωνες με το Σύνταγμα ή την αρχή της αναλογικότητας αν δηλαδή μόνο με την πλήρη κατάργηση της χρήσης όλων των παιγνίων χωρίς εξαίρεση μπορούσαμε να επιτύχουμε το προσδοκώμενο αποτέλεσμα ή αν υπήρχαν πιθανόν και άλλες λύσεις ολιγότερο επώδυνες για μια μερίδα συμπολιτών μας, οι οποίοι δρούσαν νόμιμα. Η εκτίμηση όλων μας και δική μου και της Κυβέρνησης αλλά και από ό,τι άκουσα και των περισσότερων συναδέλφων στην επιτροπή και εδώ στη Βουλή είναι ότι με δεδομένη τη δυνατότητα της σύγχρονης τεχνολογίας η οποιαδήποτε απαρίθμηση συγκεκριμένων παιγνίων ως τεχνικών και επομένως επιτρεπομένων θα είχε τα ίδια αποτελέσματα μ' αυτά που είχαμε και χθες και σήμερα. Δηλαδή η άδεια θα χορηγηγότο

στην Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής²⁴ και δεν δίστασαν να ψηφίσουν ένα σχέδιο νόμου, το οποίο τελούσε, εν πλήρη γνώσει τους, σε αντίθεση προς το Σύνταγμα της χώρας αλλά και τη νομοθεσία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων²⁵, και που έγινε νόμος του κράτους, με αριθμό 3037, δημοσιευθείς στο υπ' αριθ. 174, της 30.7.2002, φύλλο της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως.

ως άδεια τεχνικών παιγνίων και την ίδια στιγμή θα μπορούσε κάποιος χρησιμοποιώντας ένα εξελιγμένο λογισμικό να κάνει χρήση των τυχερών παιγνίων που πιθανόν είναι ενσωματωμένα στην ίδια δισκέτα, στο ίδιο τσιπ του παιχνιδιού. Έτσι λοιπόν πιστεύουμε ότι δεν είναι δυνατός ο έλεγχος σε καμία απολύτως περίπτωση. Δεν θα άλλαζαν καθόλου τα δεδομένα. [...] Έτσι λοιπόν ήταν ορθή η παρέμβαση της Κυβέρνησης για την κατάργηση της χρήσης παιγνίων και πιστεύω ότι κινούμαστε στην ορθή κατεύθυνση. [...] Τελειώνοντας – για να μη σας κουράσω, αγαπητοί συνάδελφοι – πιστεύω ότι η ταύτιση των απόψεων όσον αφορά στην αρχή του νομοσχεδίου και η κοινωνική συγκυρία της συγκεκριμένης χρονικής στιγμής επιβάλλουν αυτήν την ομόφωνη θέση μας για την πλήρη κατάργηση των παιγνίων σαν μία λύση ανάγκης, σαν μια λύση που επιβάλλεται στη δεδομένη χρονική συγκυρία και την κατάσταση, η οποία έχει δημιουργηθεί. Γι' αυτό σας καλώ η τοποθέτησή σας, να μετατραπεί και σε θετική ψήφο κατά την ψηφοφορία», (σελ. 120-121).
Θεόδωρος Κασσίμης: «[...] Αυτό που θέλω να πω είναι ότι εμένα με φοβίζει η πλήρης απαγόρευση, αυτή η ισοπέδωση. Διότι θα υπάρξει, αν θέλετε και η ηθική δικαιολογία για κάποιους, οι οποίοι θα προχωρήσουν στο να εγκαταστήσουν κάπου κρυφά τέτοια μηχανήματα και πατώντας στη δικαιολογία αυτή θα έχουμε πάλι τον παράνομο τζόγο με άλλη μορφή. Φυσικά θα το ψηφίσω και είπα και πάλι ότι συμφωνώ απόλυτα, διότι δεν υπάρχει άλλη διέξοδος, εδώ που φτάσαμε. [...]», (σελ. 128).

24 Αδάμ Ρεγκούζας: «[...] Το δεύτερο στο οποίο θα ήθελα να αναφερθώ είναι ακριβώς στην έκθεση της Επιστημονικής Επιτροπής. Η Κυβέρνηση έχει να αντιμετωπίσει την πρωτόγνωρη γνωμάτευση της Επιστημονικής Επιτροπής, η οποία διατυπώνει προβληματισμό και θα τη διαβάσω για τα Πρακτικά: “Είναι δυνατόν να δημιουργηθεί προβληματισμός ως προς το κατά πόσον η γενικότητα της απαγόρευσης, η οποία επεκτείνεται και στα τεχνικά ψυχαγωγικά παίγνια προκειμένου να ελέγξει τα τυχερά” - εδώ είναι το χλωρό μαζί με το ξερό – “εναρμονίζεται με τη συνταγματικά πλέον (άρθρο 25, παράγραφος 1, εδάφιο Δ') και νομολογιακά καθιερωμένη αρχή της αναλογικότητας”. Δεν έχω να πω κάτι περισσότερο πάνω σ' αυτό, λόγω της γενικότητας. Η Επιστημονική Επιτροπή μιλά για παραβίαση της αναλογικότητας, δεν τα λέω εγώ, και μάλιστα προτείνει και συγκεκριμένες αλλαγές στα άρθρα, πώς πρέπει να διατυπωθούν. Δεν έχει ξαναγίνει τέτοια υπόδειξη της Επιστημονικής Επιτροπής προς τη Βουλή. [...]», (σελ. 131).

Νικόλαος Κατσάρος: «[...] Μάλιστα ισχυρίζεται το Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής ότι ο προβληματισμός μπορεί να συγκεντρωθεί στην ενδεχόμενη υποστήριξη της αντισυνταγματικότητας, λόγω παράβασης της αρχής της αναλογικότητας, αλλά και της αρχής της ελευθερίας της κυκλοφορίας των προϊόντων, της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και του δικαιώματος εγκατάστασης. Ειλικρινά, μου κάνει πολύ μεγάλη εντύπωση η “προσεκτική” διατύπωση αυτής της έκθεσης. Τα μέλη του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής, οι δύο καθηγητές πανεπιστημίου και οι δύο επίκουροι καθηγητές, έπρεπε να είναι περισσότερο σαφείς. Είναι ή δεν είναι αντισυνταγματικές αυτές οι ρυθμίσεις; Διότι εκείνοι είναι περισσότερο ειδήμονες από εμάς και εν όψει της βεβαίας θέσης τους, οπωσδήποτε το Τμήμα και η Κυβέρνηση και ο Υπουργός ο οποίος προτείνει το νομοσχέδιο θα προσπαθούσαμε να επιλέξουμε διατύπωση τέτοια που να μην εμπίπτει σ' αυτές τις απαγορεύσεις που υπονοεί το Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής [...]» (σελ. 124-125).

25 Μάταια ο Θεόφιλος Βασιλείου είπε: «[...] Δεν κάνετε διαχωρισμό των τυχερών από τα τεχνικά παιχνίδια. Δεν κάνετε διαχωρισμό από τα ψυχαγωγικά παιχνίδια. Δεν εναρμονίζετε τη συμπεριφορά σας, τη συμπεριφορά της χώρας μας με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Τι ισχύει στην Ευρωπαϊκή Ένωση; Τι ισχύει στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης; Το γνωρίζετε, κύριε Υπουργέ; Και αν το γνωρίζετε, ποιος ο λόγος να φέρετε την Ελλάδα στη διαδικασία και την εποχή των Ταλιμπάν; [...]», (σελ. 124).

Η «υπόθεση “φρουτάκια”» ως νόμος του ελληνικού κράτους πλέον, έμελε να σταδιοδρομήσει και εκτός Ελλάδος: Η Κομισιόν άσκησε, ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προσφυγή με αίτημα να αναγνωρισθεί ότι με την απαγόρευση της εγκατάστασης και λειτουργίας παιγνίων, η οποία επεβλήθη με το ν. 3037/2002, η Ελληνική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει σύμφωνα με τα άρθρα 28, 43 και 49 της Συνθήκης και το άρθρο 8 της Οδηγίας 98/34/ΕΚ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για την καθιέρωση μιας διαδικασίας πληροφόρησης στον τομέα των τεχνικών προτύπων και κανονισμών (ΕΕ L 204).

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την υπ’ αριθμ. C-65/05/24.10.2006 απόφασή του έκρινε ότι εισάγοντας, με το ως άνω άρθρο 2 παρ. 1 του ν. 3037/2002, την απαγόρευση, επ’ απειλή ποινικών ή διοικητικών κυρώσεων, της εγκαταστάσεως και λειτουργίας όχι μόνον των τυχερών αλλά και όλων των λοιπών ηλεκτρικών, ηλεκτρομηχανικών και ηλεκτρονικών παιγνίων και σε κάθε δημόσιο ή ιδιωτικό χώρο, εκτός των καζίνο, η Ελληνική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 28, 43 και 49 της Συνθήκης ΕΚ (περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών και εγκαταστάσεως, αντιστοίχως) και το άρθρο 8 της Οδηγίας 98/34/ΕΚ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για την καθιέρωση μιας διαδικασίας πληροφόρησης στον τομέα των τεχνικών προτύπων και κανονισμών (ΕΕ L 204).

Τώρα, η ελληνική δυσλειτουργούσα γραφειοκρατία ανέλαβε εκ νέου δράση. Με προσχέδια επί προσχεδίων και σχέδια πάνω σε σχέδια ετοιμάζει νέο νόμο, χωρίς να έχει μετρήσει τι στοίχισε στη χώρα (στην οικονομία, στο κύρος των θεσμών της, στο όποιο γόητρό της στην Ευρώπη) η προηγούμενη νομοθετική ατζαμοσύνη της, στην οποία βρήκε συνεργό την ελληνική Βουλή.

Εν τω μεταξύ, με νεότερη απόφασή του C-109/08/4.6.2009, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης επέβαλε υψηλό πρόστιμο στη χώρα λόγω μη συμμορφώσεως της στην προμνησθείσα απόφασή του. Το πρόστιμο, το οποίο φέρεται να έχει ανέλθει σε δώδεκα εκατομμύρια ευρώ, συνεχίζει να προσαυξάνεται, η Ελλάδα εξακολουθεί να το καταβάλλει, μη συμμορφούμενη πλην διαβουλεύομενη, και ο νομοθέτης παραμένει αμετανόητος²⁶.

²⁶ Βλ. όσα γράφει ο πρώην Υπουργός Οικονομικών και, κατά δική του δήλωση, εμπνευστής του Ν. 3037/2002, Νίκος Χριστοδουλάκης (σε: εφ. «Η Καθημερινή», 19.4.2011 και 25.05.2011), σε απάντησή του επί των όσων έγραψε σε άρθρο του (σε: εφ. «Η Καθημερινή», 13.4.2011, υπό τον

VI

Απ' όλα τα ανωτέρω κατέστη φανερό ότι πολλά πρέπει να αλλάξουν στον νεοελληνικό τρόπο του νομοθετείν.

Επιβάλλεται να γίνουν τα ακόλουθα. Τα παραθέτω χωρίς σειρά προτεραιότητας ή κάποια άλλη διαβάθμιση.

1. Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων να επεκταθεί σε (όσες είναι δεκτικές δικαστικής κρίσεως) εκδηλώσεις κακής νομοθέτησης (ερευνητέο ποιες είναι αυτές. Οι μειοψηφούσες γνώμες στις ΣτΕ 1016/2010 και 5406/1995 – αλλά και οι πολύ προγενέστερες αυτών, πλην ανεπανάληπτες, υπ' αριθ. 237/1945 και 262/1945 αποφάσεις του ΣτΕ - έχουν ανοίξει κάπως το δρόμο και δείχνουν την κατεύθυνση).
2. Στην επόμενη αναθεώρηση του Συντάγματος, η διάταξη του άρθρου 74 παρ. 5 αυτού να καταργηθεί ή να διατυπωθεί εκ νέου κατά τρόπο επιτρέποντα ρητώς ή, πάντως, μη αποτρέποντα τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας διατάξεων που περιλαμβάνονται (ή, μάλλον,, είναι κρυμμένες) σε νόμο άσχετο προς το θέμα τους.
3. Η συστηματική άσκηση δημόσιας, επιστημονικά τεκμηριωμένης - σε ακραίες δε περιπτώσεις, οξείας - κριτικής του εκάστοτε κυβερνητικού νομοθετικού έργου ή της κυβερνητικής νομοθετικής απραξίας. Η κριτική πρέπει να επικεντρώνεται στο πρόσωπο των εκάστοτε αρμόδιων υπουργών, ώστε αυτοί να νιώθουν ότι ευθύνονται και λογοδοτούν δημοσίως όχι μόνον για τις προθέσεις τους, αλλά για το έργο τους.
4. Απολύτως αναγκαίο είναι να ανατεθεί η σύνταξη, τουλάχιστον των νόμων και των προεδρικών διαταγμάτων, σε μία και μόνο Υπηρεσία ή Αρχή²⁷.

τίτλο «Τα ρέστα της ανοησίας») ο δημοσιογράφος Πάσχος Μανδραβέλης και ο αρθρογράφος Χαρίδημος Τσούκας (σε: εφημερίδα «Η Καθημερινή», 8.5.2011, υπό τον τίτλο «Νόμος είναι ό,τι τους εξυπηρετεί»).

27 Βλ. Παναγιώτης Καρκατσούλης, *Παρελθόν, παρόν και μέλλον της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα*, σε: *Φιλελεύθερη Έμφαση* τχ. 38 (2009), 108 επ.

Εδώ αξίζει να αναφερθούν τα ισχύοντα στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπως φιλόφρονα μου τα έθεσε υπ' όψη ο δικηγόρος Δημήτρης Ραπτάκης:

1. Καλλιέργεια νομοθετικών σπουδών (legislative studies): Η νομοθετική διαδικασία (legislative process) θεωρείται αυτόνομος γνωστικός κλάδος της νομικής επιστήμης και τυγχάνει ιδιαίτερης καλλιέργειας. Στο Ινστιτούτο Ανωτέρων Νομικών Σπουδών του Πανεπιστημίου του Λονδίνου (Institute of Advanced Legal Studies, University of London) λειτουργεί το "Κέντρο Νομοθετικών Σπουδών «Sir William Dale»" (Sir William Dale Centre for Legislative Studies). Το εν λόγω Κέντρο ιδρύθηκε το 1997 ενώ ήδη από το 1964 παρεδίδοντο μαθήματα προς τους νομικούς συμβούλους της κυβέρνησης. Στο πλαίσιο του εν λόγω Κέντρου προσφέρονται διαλέξεις καθώς και μεταπτυχιακό πρόγραμμα ανωτέρων νομοθετικών σπουδών (LLM in Advanced Legislative Studies), διατηρείται, δε, και στο διαδίκτυο διεθνές forum που απευθύνεται στους ανά τον κόσμο νομο-

5. Απολύτως αναγκαία είναι η ίδρυση επιστημονικού φόρουμ που θα είναι κέντρο επιστημονικού στοχασμού επί του νομοθετείν καθώς και συστηματικής παρατήρησης και εξ ίσου συστηματικής εποικοδομητικής κριτικής του νομοθετικού έργου της Βουλής και της κανονιστικής δράσης της Διοικήσεως.
6. Απολύτως αναγκαίο είναι να περιληφθούν η νομοθετική επιστήμη και η νομοτεχνική στο πρόγραμμα σπουδών των Νομικών Σχολών. Μόνο

θετικούς συντάκτες (*legislative drafters*) (βλ. <http://legislativedrafters.blogspot.com>, όπως και http://ials.sas.ac.uk/postgrad/cls_history.htm). Από το 1968 έχει ιδρυθεί και λειτουργεί σχετική επιστημονική εταιρεία, η *Statute Law Society*, με κύριο σκόπο την επιμόρφωση των νομικών αλλά και του ευρέως κοινού σχετικά με τη νομοθετική διαδικασία, με απώτερο στόχο τη συμβολή της εταιρείας στη βελτίωση του γραπτού δικαίου (βλ. για περισσότερα <http://www.statutelawsociety.org/>). Από το 1980 εκδίδεται από τις πανεπιστημιακές εκδόσεις της Οξφόρδης σχετική περιοδική επιθεώρηση, η "*Statute Law Review*", με σχεδόν αποκλειστικό αντικείμενο τις νομοθετικές σπουδές (βλ. για περισσότερα http://www.oxfordjournals.org/our_journals/stalaw/about.html).

II. Το Γραφείο των Κοινοβουλευτικών Συμβούλων (*Office of Parliamentary Counsel*, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/office-parliamentary-counsel>):

Η εν λόγω υπηρεσία ιδρύθηκε το 1869. Σήμερα απασχολεί 55 περίπου συμβούλους, δικηγόρους το επάγγελμα, *barristers* ή *solicitors*, και είκοσι περίπου άτομα ως υποστηρικτικό προσωπικό και έχει ως κύριο έργο τη σύνταξη των νομοσχεδίων πριν αυτά εισαχθούν στη Βουλή. Οι κοινοβουλευτικοί σύμβουλοι συντάσσουν εξ υπαρχής τους νόμους, λαμβάνοντας απλώς γραπτές οδηγίες από τα Υπουργεία, συνεργαζόμενοι εν συνεχεία στενά με το νομικό επιτελείο του εκάστοτε Υπουργείου.

Όπως έχει επισημανθεί, ο ρόλος τους δεν περιορίζεται στην τεχνική διεκπεραίωση της σύνταξης των νόμων, στην απλή μεταγραφή των κυβερνητικών προθέσεων σε νομοσχέδια, αλλά συχνά ασκούν κριτική στις κυβερνητικές οδηγίες που λαμβάνουν, μεριμνώντας για τη συνοχή και τη συστηματική και τελολογική ενότητα του δικαίου. Επιτελούν, τηρουμένων των αναλογιών, λειτουργία παρόμοια με τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. (βλ. *M. Zander, The Law-Making process, Cambridge: Cambridge University Press, 2004*, σελ. 15 με περαιτέρω παραπομπή στους *T. Daintith/ E. Page, The Executive in the Constitution, Oxford: Oxford University Press, 1999*, σελ. 255).

Τα πλεονεκτήματα του συγκεντρωτικού αυτού μοντέλου νομοθέτησης είναι τα εξής: Η κυβέρνηση μπορεί καλύτερα να ελέγξει το χρονοδιάγραμμα των νομοθετικών της πρωτοβουλιών, εποπτεύοντας μία κεντρική υπηρεσία και όχι όλα τα Υπουργεία. Κυρίως, όμως, λόγω του μικρού αριθμού και της υψηλής κατάρτισης των κοινοβουλευτικών συμβούλων, αναπτύσσεται ενότητα ύφους της νομοθεσίας, ακρίβεια και συνέπεια ως προς τη χρήση της γλώσσας, με αποφυγή της ορολογικής ποικιλίας, γεγονός που διευκολύνει τόσο την ερμηνεία όσο και την εφαρμογή της νομοθεσίας. Επιτυγχάνεται, έτσι, ένα αρτιότερο αποτέλεσμα εξ απόψεως νομοτεχνικής.

Πρόσφατα (Ιανουάριος 2011), εξεδόθη από την εν λόγω υπηρεσία και ένα κείμενο υπό τον τίτλο «*Working with Parliamentary Counsel*», όπου περιγράφεται αναλυτικά η λειτουργία του γραφείου και δίδονται αναλυτικές οδηγίες για τη συνεργασία του γραφείου με τη δημόσια διοίκηση.

Σε όλα τα ανωτέρω πρέπει να προστεθεί «*Νομική Επιτροπή*» (*Law Commission*), το σημαντικότερο συμβουλευτικό σώμα για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό του δικαίου.

Για τη διαδικασία νομοθέτησης, βλ. *Michael Zander, The Law-Making process, Cambridge: Cambridge University Press, 2004*, ιδίως κεφ. 1, σελ. 1-52. *Francis Bennion, Understanding Common Law Legislation – Drafting and Interpretation, Oxford: Oxford University Press, 2009, passim*.

Το κείμενο του Γραφείου Κοινοβουλευτικών Συμβούλων είναι διαθέσιμο σε: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/working-with-parliamentary-counsel.pdf>.

αν αυτό γίνει, θα τελεσφορήσουν όσες προσπάθειες τυχόν αναληφθούν για την βελτίωση της ποιότητας των νόμων, και τούτο διότι μόνο έτσι θα δημιουργηθεί ένα σώμα νομικών ειδικά καταρτισμένων στη νομοθετική τεχνική και τις μεθόδους της τουλάχιστον τεχνικώς ορθής νομοθέτησης· μόνο έτσι θα αρχίσει να παράγεται θεωρητική σκέψη και μόνο έτσι θα αρχίσουμε να έχουμε την τεχνογνωσία, την οποία τόσο ανάγκη έχουν ο νομοθέτης (η Βουλή και η κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση) αλλά και οι Αρχές και Υπηρεσίες που είναι επιφορτισμένες με την παροχή νομοτεχνικής συνδρομής.

7. Μέχρι να γίνουν αυτά, επιβάλλεται να μεταφραστούν μερικά θεωρητικά κείμενα περί το νομοθετείν²⁸ και μερικά βασικά πρακτικά έργα περί την ορθή κατάρτιση των νόμων²⁹.

28 Από τη γερμανική βιβλιογραφία βλ., ενδεικτικώς, τα εξής: Hans – Ulrich Karpen, *Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik*, Walter de Gruyter & Go., Berlin 1970, Peter Noll, *Gesetzgebungslehre*, Rowohlt Taschenbuch Verlag, 1973, Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Verrechtlichung: Analysen zu Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse*, Athenäum, 1980, Hanz Schneider, *Gesetzgebung*, C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1982, Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Abschied vom Recht?* Suhrkam Verl., Frankfurt am Main 1983, Heinz Schäffer / Otto Triffterer (Hrsg.), *Rationalisierung der Gesetzgebung*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1984, Friedrich Kübler (Hrsg.), *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1985, Waldermar Schreckenberger (Hrsg.), *Gesetzgebungslehre Grundlagen – Zugänge – Anwendung*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart – Berlin – Köln - Mainz 1986, Dieter Stempel (Hrsg.), *Mehr Recht durch weniger Gesetze?* Bundesanzeiger Verlag, Köln 1987, Dettlef Merten / Waldermar Schreckenberger (Hrsg.), *Kodifikation gestern und heute*, Dunker & Humbolt, Berlin 1995, Axel Burghart, *Die Pflicht zum guten Gesetz*, Dunker & Humbolt, Berlin 1996, Uwe Diederichsen / Ralf Dreier (Hrsg.), *Das missglückte Gesetz. Symposion der Kommission "Die Funktion des Gesetzes in Geschichte und Gegenwart"*, Vandenhoeck & Ruprecht in Göttingen, 1997, Ulrich Karpen (Hrsg.), *Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg 1998.

29 Από τη γερμανική βιβλιογραφία βλ. Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), *Handbuch der Rechtsförmlichkeit. Empfehlungen zur Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen*, 3. neu bearbeitete Auflage, Bundesanzeiger Verlag, 2008.

ΣΥΖΗΤΗΣΗ

ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ – ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ – ΑΝΟΜΙΑ

Συζήτηση μετά από τις εισηγήσεις

Ν. ΚΛΑΜΑΡΗΣ: Αφού, βεβαίως, συγχαρούμε την Κίνηση Πολιτών για την ωραία εκδήλωση και τους τρεις ομιλητές για τις λαμπρές εισηγήσεις, επιτρέψτε μου τελείως σύντομα, από είτε εμπειρία που είχα τα τελευταία χρόνια, είτε από πληροφορίες που έχω κατά το παρόν, ότι πολλά από αυτά, τουλάχιστον από πλευράς εγκυκλίου και σε πιλοτική βάση, έχουν αρχίσει να γίνονται από το 2006.

Η εγκύκλιος του τότε Πρωθυπουργού, του κ. Καραμανλή, που ανέφερε ο κ. Τσούκας, αποτέλεσε το πρώτο αναλυτικό νομικό θεμέλιο. Επί τη βάσει αυτής εξεδόθηκαν διάφορα σχέδια που περιέχουν όλες αυτές τις ερωτήσεις, που ανέφερε ο κ. Διαμαντούρος, στις επιμέρους νομοπαρασκευαστικές επιτροπές. Και μάλιστα σε πιλοτική επίπεδο και σε νομοσχέδια της προηγούμενης Κυβέρνησης, αλλά όπως διαπίστωσα και σε νομοσχέδια της παρούσης Κυβέρνησης. Λόγου χάριν, στο νόμο πλέον για τη διαμεσολάβηση, δεν περιορίζεται το εκάστοτε νομοθετικό σώμα ή το Υπουργείο που έχει την πρωτοβουλία στην παραδοσιακή αιτιολογική ή εισηγητική έκθεση, αλλά περιλαμβάνεται και μία ειδική έκθεση που αναφέρεται, όπως το είπε ο κ. Διαμαντούρος, στις συνέπειες που προβλέπονται εκ των προτέρων και στις συνέπειες οι οποίες έχουν πραγματοποιηθεί εκ των υστέρων. Και όλα αυτά με την αρχή αναλογικότητας και το ένα και το άλλο και τη διαβούλευση.

Θέλω να πω ότι πράγματι εφαρμόζονται αυτά τα μέτρα και μάλιστα η νέα Βουλή, υπό τον κ. Πετσάλνικο, από ό,τι πληροφορήθηκα, πολλές προτάσεις της εγκυκλίου του προηγούμενου Πρωθυπουργού τις έχει εντάξει στον νέο

κανονισμό της Βουλής για να είναι τρόπον τινά πιο υποχρεωτικές. Και υπό αυτή την έννοια πιστεύω ότι έχει αρχίσει να γίνεται ένα σοβαρό βήμα, το οποίο βεβαίως διακλαδώνεται και σε δύο διαφορετικές Κυβερνήσεις και αυτό είναι πολύ περισσότερο σημαντικό.

Εκείνο το οποίο οπωσδήποτε υπάρχει, δημιουργεί ένα πρόβλημα, είναι ότι για να λειτουργήσουν αυτά τα μέτρα θα πρέπει οι νόμοι να ετοιμάζονται σε πολύ μεγαλύτερα χρονικά διαστήματα.

Επειδή μετείχα τέσσερα χρόνια στην Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή, που ήταν αρμόδια υπό τον τότε Γενικό Γραμματέα, τον κ. Καρρά, και τώρα υποθέτω θα είναι υπό το Γενικό Γραμματέα, τον κ. Λύτρα, είναι η δουλειά πολύ δύσκολη και πολύ χρονοβόρα ακριβώς για να μπορεί κανείς να μαντέψει τις οποιεσδήποτε παρενέργειες, να πει ποια άλλα νομοθετικά πρότυπα υπάρχουν διεθνώς, και είναι πολύ δύσκολο αυτό, να πεις δηλαδή ότι για τη λύση του Α ζητήματος, για τη ρύθμιση διαμεσολογήσεως, αν λάβω υπόψη μου αντίστοιχες πρακτικές ή σχέδια ΗΠΑ, Ηνωμένου Βασιλείου, Δανίας, το ένα το άλλο, και αυτό βεβαίως θα καθυστερεί, θα έχει συνέπειες αρνητικές στο χρόνο προετοιμασίας των νόμων. Και βεβαίως προϋποθέτει και ένα κόστος δυσανάλογο, σημαντικό.

Στην πολιτική δικονομία στη Γερμανία, που τυχαίνει να ξέρω λόγω επιστημονικής ειδικότητας, γίνονται και σε επί μέρους νομοθετήματα. Αλλά όπως καταλαβαίνετε, για ένα νομοθέτημα που περιέχει 1.000 άρθρα σκεφτείτε για κάθε άρθρο να πρέπει να γίνεται ειδική αιτιολόγηση γιατί επιλέγεται, λόγω χάριν, για την άσκηση της αγωγής το σύστημα Α και δεν επιλέγεται το σύστημα Β που είναι στην Ιταλία ή το σύστημα Γ που είναι στη Γαλλία.

Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ: Θα συγχαρώ και εγώ την Κίνηση για την ωραία αυτή εκδήλωση, αλλά και τους ομιλητές, οι οποίοι πράγματι ήταν συναρπαστικοί και οι τρεις. Και τα περισσότερα διδάγματα τα πήραμε, και ήταν συναρπαστικά, από την πράξη την οποία έχουν ζήσει όλοι.

Εγώ θα περιοριστώ μόνο σε αυτά τα οποία είπε πρώτον ο κ. Τσούκας, που με βρίσκει απολύτως σύμφωνο. Και χαίρομαι που διευρύνεται κάπως ο έλεγχος από το Συμβούλιο της Επικρατείας για τις παραβιάσεις του Συντάγματος που γίνονται μέσα στη Βουλή.

Πιστεύω ότι θα πρέπει τα *interna corporis* να μπουν στην πραγματική τους διάσταση και αυτό να αναφέρεται μόνο στην ανάδειξη της αυτοδιοίκησης

και των οργάνων της. Όλες οι άλλες παραβάσεις αποτελούν παραβιάσεις του Συντάγματος, όλες οι άλλες, ανεξαρτήτως αν το λέει μία διάταξη του Συντάγματος ρητώς ή όχι, όπως για τις άσχετες τροπολογίες.

Και θα πρέπει, επιτέλους, το Συμβούλιο της Επικρατείας να πάρει τη θέση συνταγματικού δικαστηρίου. Το θέμα των *interna corporis* έχει λήξει για τη νομιμότητα τη συνταγματική. Είναι ένα απηρχαιωμένο κατάλοιπο το οποίο δεν υπάρχει. Ασφαλώς δεν θα έρθει το δικαστήριο να καταλύσει την αυτοδιοίκηση, όχι βέβαια. Αυτό όμως είναι το μόνο το οποίο πρέπει να σωθεί.

Το άλλο ζήτημα είναι ότι, δυστυχώς, η παιδεία μας η νομική υποφέρει. Είναι ελλειμματικότατη. Πρώτον, δεν υπάρχει διδασκαλία και πρακτική άσκηση στο νομοθετικό έργο. Ήταν από τις μεγάλες μου επιθυμίες, όταν ήμουν ενεργός στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, να εισαχθεί, διότι είχα και ιδιαίτερη αδυναμία σε αυτόν τον κλάδο, η νομοθετική λειτουργία. Όμως, δεν έγινε ποτέ αποδεκτό. Και δεύτερον, ότι δεν έχουμε και ανθρώπους να διδάξουν. Γιατί κανείς δεν έχει εκπαίδευση, μπορούσαν να εκπαιδευτούν όμως. Μπορούσαν να προκαλέσουν οι νομικές σχολές πραγματική άσκηση επιστημονική σε ειδικά τμήματα της Βουλής, που είχα προτείνει. Δεν γίνεται τίποτα από όλα αυτά τα πράγματα.

Και επιπλέον, ήθελα να πω ότι δυστυχώς ολόκληρη η φαυλότητα, να μην πω ολόκληρη είναι υπερβολή, αλλά κατά τα 80%-90% της κακοδιοίκησης και της διοικητικής φαυλότητας είναι νομοθετημένα. Είναι μύθος να λέμε ότι έχουμε καλή νομοθεσία. Έχουμε κακή νομοθεσία.

Και αυτά τα οποία, εκεί που είναι και σωρεύεται και η μεγαλύτερη φαυλότητα, όπως είναι η Τοπική Αυτοδιοίκηση, είναι οι πολεοδομίες, και τα ξέρουμε πού είναι, τα νοσοκομεία κ.λπ. εάν δείτε τους νόμους θα δείτε πόσο έντεχνα έχουν τα παραθυράκια.

Θα σας πω ένα παράδειγμα για να δείτε πόσο αθώα, πολλές φορές, φαίνονται τα παράθυρα, τα οποία δεν τα βλέπει κανείς.

Παραδείγματος χάριν, απαγορεύεται στο μεγαλύτερο μέρος της υπαίθρου να χτίζονται σπίτια τριώροφα. Και όμως είναι γεμάτα από τριώροφα με άδεια των πολεοδομιών και είναι νόμιμα. Γιατί; Διότι δίνεται άδεια για το υπόγειο και για 8 μέτρα πάνω από το έδαφος, λέει. Δεν λέει το φυσικό έδαφος, λένε το έδαφος. Οπότε κάνει ένα ανάχωμα ο μηχανικός και ο εργολάβος, κάνει το υπόγειο και μετά τραβάει το χώμα και γίνεται τριώροφο. Ενώ έπρεπε να λέει ο νόμος από το φυσικό έδαφος.

Εκείνο το οποίο δεν θέλει ή, δυστυχώς, δεν έχει τη βούληση είτε διότι

δεν ξέρει, είτε διότι δεν θέλει η πολιτική μας ηγεσία όλων των εποχών είναι ακριβώς να ξεκινήσει την αναδιοργάνωση της διοίκησης από την πλήρη αναθεώρηση, ακριβώς με το σύστημα που είπε ο κ. Διαμαντούρος, της Ευρώπης, να ελεγχθούν οι νόμοι από την αρχή όλοι. Και μόνο σε αυτού του είδους τις ρυθμίσεις θα μπορεί να οικοδομηθεί και μία σωστή οργάνωση της διοίκησης.

Και κάτι για να τελειώσω. Τα ρίχνουμε όλα στην κοινωνία. Είμαι αντίθετος να τα παραπέμπουμε στην κοινωνία. Πρώτα-πρώτα όταν λέμε για την κοινωνία δεν έχουμε μέσο να φτιάξουμε την κοινωνία. Εκείνο το οποίο θα πρέπει να γίνει είναι σωστή αναδιοργάνωση του κρατικού μηχανισμού και της νομοθεσίας, διότι όλα πηγάζουν από εκεί.

Και τελειώνω με το παράδειγμα. Έχουμε μία υπηρεσία Υπουργείου στον τάδε αριθμό οδός Σταδίου. Δίπλα έχουμε μία πολυεθνική, μία τράπεζα. Αν πάτε στην υπηρεσία του Υπουργείου, αν θα βρείτε κάποιον υπάλληλο θα είναι ένας, τα άλλα γραφεία θα είναι άδεια, αυτός μένει για να δικαιολογήσει πού είναι οι άλλοι. Στην ίδια υπηρεσία μπορεί να έχετε παραδείγματα φαυλότητας, ακόμα και δωροδοκίας ακόμα και ό,τι θέλετε.

Αν πάτε δίπλα στην τράπεζα, στην πολυεθνική, δουλεύει θαυμάσια. Δεν είναι από άλλη φυλή εκεί. Η ίδια φυλή είναι. Ούτε αυτοί που προσελήφθησαν στο δημόσιο είναι με βεβαρημένο ποινικό μητρώο.

Επομένως τι φταίει; Δεν φταίει η κοινωνία. Φταίει η οργάνωση. Οι Έλληνες διαπρέπουν σε οργανωμένες επιχειρήσεις, οι Έλληνες διαπρέπουν στο εξωτερικό που έχουμε οργανωμένα κράτη και εδώ έχουμε ένα φαύλο κράτος.

Δεν θέλουμε να το πιστέψουμε, δεν θέλουμε να το επιβάλουμε στους πολιτικούς μας. Και δεν θέλουμε να το πούμε ανοικτά, πολλές φορές, προς όλους γιατί φοβόμαστε και οι ίδιοι το κόστος. Και πολλές φορές δεν καταλαβαίνουμε και τις παρανομίες διότι έχουμε εθιστεί 180 χρόνια σε άνομο κράτος.

Αυτό είναι, δυστυχώς, το θέμα. Και τώρα θα πρέπει να μάθουμε πρώτα εμείς, οι νομικοί, οι δικαστές, να είμαστε ευαίσθητοι στη νομιμότητα διότι άρχισαν πάλι να καταλύονται βασικές αρχές και να έρχεται και από την Ευρώπη η κατάλυση βασικών αρχών.

Θα πρέπει για αυτό να γίνουμε ευαίσθητοι και να μην τα αποσιωπούμε.

A. ΡΑΝΤΟΣ: Άκουσα πολύ ενδιαφέροντα πράγματα σήμερα. Οι δικές μου επισημάνσεις, από 32 χρόνια δικαστικής υπηρεσίας, και τρία χρόνια ευθύνης προσωπικής μου ως μέλους της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής,

συνοψίζονται στα εξής, τα οποία, αν διορθωθούν, θα μπορούσε να βελτιωθεί η κατάσταση.

Πρώτον. Αντίληψη ότι το κάθε τι πρέπει να ρυθμίζεται με νόμο. Αυτή η αντίληψη είναι λάθος και πρέπει να διαγραφεί.

Δεύτερον. Δεν αφέθηκαν πια να υπάρχουν στη δημόσια διοίκηση έξυπνοι, μη ευθυνόφοβοι, δημιουργικοί ερμηνευτές και εκτελεστές. Ευνουχίστηκαν οι δημόσιοι υπάλληλοι και έμαθαν να προστρέχουν αμέσως στην ανάγκη να νομοθετηθεί κάτι προκειμένου να δοθεί λύσει στο απλούστερο καθημερινό πρόβλημα που ανακύπτει. Έτσι δημιουργούνται οι πολλοί νόμοι. Πολυνομία, κακονομία λέμε.

Τρίτο πρόβλημα. Νομοθέτης στην πραγματικότητα είναι ο υπουργός. Ο υπουργός νομοθετεί αποκλειστικά με χρονικό ορίζοντα εκλογών ή ακόμα χειρότερα με χρονικό ορίζοντα προσωπικής του υπουργικής θητείας. Η συνέπεια είναι ότι μία επεξεργασία του νόμου, που όπως είπε σωστά ο καθηγητής κ. Κλαμαρής, χρειάζεται να γίνει, όχι πολυτελής, αλλά υποστατή, δεν μπορεί να γίνει διότι ο υπουργός πάντοτε βιάζεται.

Τέταρτο ζήτημα. Αυτό είναι, σας λέγω και προσωπικές μου εμπειρίες και από την Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή, είναι πρόβλημα των τελευταίων 10-15 χρόνων. Εάν δείτε τους νόμους κάθε κυβερνήσεως που ρυθμίζουν το αυτό θέμα, αυτός παραπέμπει πάντα στον προ-προηγούμενο. Ο νόμος της κάθε κυβερνήσεως αγνοεί τον αντίστοιχο νόμο, για το ίδιο θέμα, της προηγούμενης και ανάγεται κατευθείαν στις προ-προηγούμενης.

Αν το παρατηρήσετε συστηματικά, όπως εγώ μπορώ να το παρατηρήσω, είναι σχεδόν κωμικό. Θαρρείτε ότι μία 4ετία ή μία προηγούμενη κυβερνητική θητεία δεν υπήρχε διότι ο κάθε καινούριος νομοθέτης αναφέρεται στο προ-προηγούμενο. Αυτό βέβαια είναι μεγάλο σφάλμα. Σημαίνει ότι συνυπάρχουν πλείονες διατάξεις με περίπου το ίδιο ρυθμιστικό αντικείμενο.

Πέμπτο ζήτημα. Δεν θέλω να παρεξηγηθώ στον όρο που θα χρησιμοποιήσω, θα τον εξηγήσω με μία κουβέντα. Υπάρχει ένα ζήτημα ιδιοτελούς νομοθετήσεως. Με το «ιδιοτελούς» δεν εννοώ ότι κανείς κερδίζει χρήματα, εννοώ ότι όποιος κάποια στιγμή σε κάποιο επίπεδο γράφει ένα νόμο, του Συντάγματος περιλαμβανομένου, είτε είναι θεσμός, είτε είναι φυσικό πρόσωπο, έχει μία ιδιότητα, ένα επάγγελμα, κοιτάει να «τρυπώσει» στη ρύθμιση και κάτι φωτογραφικό, όχι για φυσικό, σώνει και καλά, πρόσωπο, αλλά για θεσμό, για συμφέρον, για κοινωνική ομάδα, για οτιδήποτε. Υπάρχει ένα εντονότατο

φαινόμενο «ιδιοτελούς» νομοθετήσεως το οποίο είναι εύκολα διαγνώσιμο, και στο Σύνταγμα ακόμη δυστυχώς.

Έκτο φαινόμενο. Το επίπεδο των νόμων είναι χαμηλότατο. Οι νόμοι έχουν, τα τελευταία 20 χρόνια μία συγκεκριμένη δομή, λέω οι περισσότεροι όχι όλοι. Το 1/3 του νόμου είναι η πολιτική βούληση μίας κυβερνήσεως που εύλογα και δικαιολογημένα θέλει να πραγματώσει ένα πολιτικό σκοπό για τον οποίο και ψηφίστηκε. Τα υπόλοιπα 2/3 των νομοθετικών ρυθμίσεων είναι διατάξεις-μέτρα. Ανέκυψε το τάδε ζήτημα, ως επί το πλείστον άσχετο, όπως ήδη ελέχθη. Ανέκυψε αυτό, πρέπει να ρυθμιστεί, με νόμο - μέτρο.

Βλέπετε, λοιπόν, 1/3 είναι ο νόμος για το δημόσιο συμφέρον, όπως κάθε κυβέρνηση ορθώς το εννοεί. Και 2/3 είναι άθροισμα ετερόκλητων διατάξεων-μέτρων, οι οποίες συνήθως είναι και εξαιρετικά κακογραμμένες, διότι πρέπει να πω, από την εμπειρία μου στην ΚΕΝΕ κυρίως, σε ορισμένα υπουργεία, λίγα, υπάρχουν και καλοί υπάλληλοι που ξέρουν να γράψουν ή οι υπουργοί, κατά περίπτωση, μπορεί να έχουν ευκαιριακούς συμβούλους που ξέρουν να γράψουν. Στην πλειονότητα των υπουργείων το αντίστοιχο επίπεδο είναι από μέτριο μέχρι τραγικό.

Ένα κείμενο, που είναι από την αρχή άρρωστο, κακογραμμένο, από άνθρωπο που δεν ξέρει ελληνικά και δεν μπορεί να διατυπώσει το διανόημά του, ό,τι και να κάνεις, είτε ως Συμβούλιο της Επικρατείας επεξεργαζόμενος διάταγμα, είτε ως Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή επεξεργαζόμενος σχέδιο νόμου, δεν μπορείς να το διορθώσεις από την αρχή. Δεν μπορείς να το ξαναγράψεις όλο. Και όταν το νομοθέτημα έχει 47 άρθρα και το κάθε άρθρο, ελέχθησαν αυτά και είναι αυτονόητα, έχει 16 παραγράφους, τι θα φτιάξεις από όλο αυτό; Δεν φτιάχνονται αυτά τα πράγματα.

Επομένως τι πρέπει να γίνει; Όχι πάντως συνταγματικό δικαστήριο, να το ξεκαθαρίσω. Δεν είναι της παρούσης να εξηγήσω γιατί θα είναι μία ακόμα τεράστια θεσμική αποτυχία η οποία θα χειροτερέψει την κατάσταση αντί να τη βελτιώσει. Πρέπει να γίνουν τα εξής.

Πρώτον, να καταλάβουμε όλοι, θα είναι δύσκολο στην αρχή: λιγότεροι νόμοι και μεγαλύτερη ευχέρεια στον ερμηνευτή.

Δεύτερον, αυτό είναι πια το πιο πρακτικό, το είπε ο καθηγητής ο κ. Διαμαντούρος, εφαρμόζεται παντού, πρέπει να υπάρχει ένα σώμα στη δημόσια διοίκηση είτε από τη Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, πάγια συγκροτημένο που δεν θα αλλάζει με τις κυβερνήσεις, μπορεί να είναι πρόπλασμα η Γενική Γραμ-

ματεία Δημόσιας Διοίκησης στο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, δεν ξέρω πώς λέγεται τώρα, το οποίο θα συντάσσει υποχρεωτικά όλους τους νόμους.

Να αφαιρεθεί, δηλαδή, η νομοτεχνική δυνατότητα από το κάθε Υπουργείο να προτείνει τη δική του διάταξη και αυτό το σώμα θα συντάσσει όλους τους νόμους. Θα χρειάζεται βέβαια κάποιο χρόνο.

Αλλιώς, σας λέω και αυτές οι εκθέσεις στις οποίες αναφέρθηκε και ο κ. Κλαμαρής, στην πραγματικότητα έχω γράψει και εγώ τέτοια γιατί ήμουν Πρόεδρος νομοπαρασκευαστικών επιτροπών, έχουν μεταπέσει, δυστυχώς, σε απλούς τύπους.

Πρέπει από την αρχή οι νόμοι να γράφονται, δεν είναι ανάγκη από σοφούς, αλλά από ένα ειδικό σώμα δημοσίων λειτουργών, υπαλλήλων δηλαδή, οι οποίοι στην αρχή θα προσπαθούν στου κασίδη το κεφάλι, αλλά σιγά-σιγά με την εμπειρία θα μάθουν να γράφουν νόμους.

Έτσι μόνο μπορούν να λυθούν τα προβλήματα της πολυνομίας και της κακονομίας.

Κος ΤΣΟΥΚΑΣ: Εν σχέσει προς κάτι απ' όσα είπε ο κ. Κασιμάτης είχε δημοσιεύσει το 1981 σε ένα βραχύβιο, δυστυχώς, περιοδικό, την «Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης», μελέτη με τίτλο «Η εκτέλεση των νόμων ως τεχνική ματαίωσης της θέλησης της Βουλής». Νόμον, δηλαδή, που προβλέπουν την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων, τα οποία δεν εκδίδονται ποτέ. Το φαινόμενο αυτό δεν έχει εκλείψει, έχει επιταθεί.

Και πάλι εν σχέσει προς κάτι απ' όσα είπε ο κ. Κασιμάτης. Αναφέρθηκε στην υγεία και στα νοσοκομεία. Ακούστε από τη σημερινή «Καθημερινή» διάλογο μεταξύ Υπουργού και Βουλευτή, με νομοτεχνική χροιά.

«Η Βουλή είναι Βουλή των συντεχνιών και αυτό πρέπει να αλλάξει», είπε ο Υπουργός.

Απαντά η μείζων Αντιπολίτευση: «Η πιο επικίνδυνη συντεχνία στη χώρα είναι αυτή των υπουργών αυτής της Κυβέρνησης. Όσοι έγραψαν αυτό το νομοσχέδιο είναι ανίκανοι να ξεχωρίσουν τον ορό από την πάπια.»

Κος ΔΙΑΜΑΝΤΟΥΡΟΣ: Συμφωνώ απόλυτα με τις παρατηρήσεις που έκαναν και ο κ. Κλαμαρής και ο κ. Κασιμάτης και ο κ. Ράντος, και τους ευχαριστώ.

Νομίζω ότι, και αυτή είναι η δική μου επισήμανση, εκείνο το οποίο ανα-

δεικνύουν αυτές οι παρατηρήσεις είναι πάλι το θλιβερά πεζό της πραγματικότητας: το θέμα των κριτηρίων βάσει των οποίων γίνεται η στελέχωση των μηχανισμών που καλούνται να πάρουν θέση στα θέματα αυτά.

Και εδώ είναι δύο τα θέματα. Όταν πάμε στα κριτήρια και στην αξιολογική αξιολόγηση, πέραν των μηχανισμών και πώς θα γίνει και το ΑΣΕΠ κ.λπ. δυστυχώς, ανάγουμε το πρόβλημα, σε ό,τι αφορά εμένα ως πολίτη, στην παιδεία μας. Η παιδεία μας είναι το μεγαλύτερο πρόβλημα, το μεγαλύτερο διακύβευμα, η πιο δομική πρόκληση της ελληνικής κοινωνίας. Η παιδεία μας έχει απεριγράπτα χάγια, και σας μιλάω και ως καθηγητής πανεπιστημίου.

Και από εκεί και πέρα το πώς αυτό το πρόβλημα θα αντιμετωπιστεί, μπορώ να σας πω πάλι ως καθηγητής της συγκριτικής πολιτικής ότι πολλές χώρες έχουν προσφύγει σε λύσεις όπου αναγνωρίζουν ορισμένους τομείς χάραξης δημόσιας πολιτικής ως εκτός της κομματικής διαπάλης.

Στην Ισπανία, το 1974, χώρα που βγήκε από δικτατορία 30 ετών, όχι 7, τα δύο μείζονα κόμματα αποφάσισαν ότι, μεταξύ άλλων, η παιδεία δεν θα ήταν αντικείμενο κομματικής διαπάλης. Και δόθηκε ένα πλαίσιο 10-12 ετών στο οποίο μπόρεσαν να γίνουν ριζικές μεταρρυθμίσεις στην παιδεία χωρίς να έχουμε την παλινωδία η μία Κυβέρνηση να αναιρεί εκείνο το οποίο λέει η άλλη.

Ή το άλλο, θα σας αναφέρω συγκεκριμένο Υπουργό ανωνύμως, ο οποίος άνοιξε πάρα πολλά μέτωπα μαζί κατά την εποχή της Υπουργίας του, και όταν είπα: Υπουργέ μου, τόσα πολλά μέτωπα είναι δεδομένο ότι κάπου θα χάσετε. Και η απάντηση ήταν: και πόσα χρόνια θα είμαι Υπουργός; Πρέπει να επιταχύνω, με την καλή έννοια, προσπαθώ να το κάνω γρήγορα, γιατί αν το κάνω λίγο κατόπιν, μετά...

Η παιδεία για εμένα είναι το κρίσιμο στοιχείο και παραπέμπει στους μηχανισμούς, τι φοιτητές βγάζουμε, τι ανθρώπους βγάζουμε, τι δημοσίους υπαλλήλους βγάζουμε για να στελεχώσουν τους μηχανισμούς τους οποίους ζητάνε και οι καθηγητές συνάδελφοι και ο κ. Ράντος.

Τελευταία παρατήρηση. Ο κ. Ράντος μίλησε για κάτι που για εμένα είναι εξαιρετικά κρίσιμο και πάλι στο επίπεδο αυτής της έννοιας της διοικητικής κουλτούρας, αν θέλετε, του διοικητικού πολιτισμού, όπως μου αρέσει να το λέω. Λέει ότι θα έπρεπε να παρέχεται η δυνατότητα, μέσω των νόμων, για μεγαλύτερη ευχέρεια ερμηνείας. Και παρατηρεί ότι ένα από τα προβλήματα είναι ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι που καλούνται να εφαρμόσουν τους νόμους, με την παρούσα παιδεία που τους έχει παρασχεθεί, δεν θέλουν να αναλάβουν

το ρίσκο της ερμηνείας. Και κατόπιν τούτου ζητούν εξειδικευμένη νομοθεσία που θα τους καλύψει.

Φοβάμαι ότι το σύστημα παιδείας το οποίο έχουμε, το οποίο βασίζεται στην αποστήθιση, το οποίο βασίζεται στις γνώσεις με τη στενή έννοια του όρου, χωρίς να προσπαθεί να αναπτύξει την κριτική γνώση και την κριτική προσέγγιση στα θέματα αυτά, υποβαθμίζει εκείνο το οποίο είναι αναγκαίο στη ζωή, κυρίες και κύριοι, μην πέσουμε σε μεταφυσικές έννοιες.

Η ζωή δεν είναι μαύρη και άσπρη. Για εμένα ευτυχώς είναι γκριζα, γιατί επειδή είναι γκριζα είναι ενδιαφέρουσα. Αν ήταν μαύρη και άσπρη θα ήταν βαρετή. Αλλά επειδή ακριβώς είναι γκριζα, καλείται ο κάθε ένας από εμάς στην καθημερινή του ζωή να κάνει επιλογές. Καλείται να αντιμετωπίσει μικρά ηθικά διλήμματα ή μεγάλα ηθικά διλήμματα. Και αν η παιδεία μας είναι εκείνη η οποία μας λέει «πρόσεξε, μην το κάνεις, ζήτησε κάλυψη», ουσιαστικά οδηγούμαστε σε μία τυπολατρία και ένα εξαιρετικά μεγάλο φορμαλισμό ο οποίος αποθαρρύνει το να πεις: εδώ με έβαλαν, με αυτή την ευθύνη, εγώ θα την πάρω την ευθύνη και θα την φέρω σε πέρας. Και βεβαίως δεν παρέχει τη δυνατότητα για μεγαλύτερη ανάληψη ευθύνης ή ευχέρειας ερμηνείας.

Αυτό, λοιπόν, φοβάμαι ότι είναι για εμένα το θεμελιώδες πρόβλημα, ότι όλα τα θέματα του πώς θα επιλέξουμε, πώς θα στελεχώσουμε, με ποιους μηχανισμούς θα το κάνουμε, μας παραπέμπουν, υποχρεωτικά, στο σύστημα της παιδείας μας και στο περιεχόμενο των γνώσεων το οποίο παρέχει η παιδεία και το σύστημα αυτό, αυτή την στιγμή δεν ανταποκρίνεται στις ανάγκες μίας κοινωνίας στον 21^ο αιώνα.

ΠΑΡΕΜΒΑΙΝΩΝ: Δεν είμαι νομικός, είμαι αρχαιολόγος και ανήκω στην κοινωνία των πολιτών.

Πάντοτε, σε αυτού του είδους τα fora, έχω παρακολουθήσει πάρα πολλά και έχω και συμμετάσχει, τίθεται ένα καίριο ερώτημα: από τους ομιλητές πάντοτε ακούμε διαπιστώσεις κακές.

Εγώ με πολύ προσοχή άκουσα και τον κ. Ρακιντζή και τον κ. Διαμαντούρο. Νόμιζα ότι άκουσα δύο πάνελ. Δύο διαπιστώσεις τελείως διαφορετικές.

Ο πρώτος, όπως και ο κ. Τσούκας, μίλησαν για την Ελλάδα. Ο κ. Διαμαντούρος μίλησε για την Ευρώπη. Τρεις τελείως διαφορετικές διαλέξεις. Τρεις διαλέξεις αλλά δύο φιλοσοφίες, λέτε και η Ελλάδα δεν είναι στην Ευρώπη. Μας είπατε για τη Σουηδία, μας είπατε για την Αγγλία, μόλις ακούσαμε ότι θα

ακούσουμε την έκθεση της Ελλάδας, ωχ είπαμε όλοι. Αλλά καμία σύγκλιση μεταξύ της διάλεξης του κ. Διαμαντούρου και των διαλέξεων του κ. Ρακιντζή και του κ. Τσούκα.

Αυτό γίνεται σε όλα τα fora. Μετά, δε, όλοι μας εμείς και κυρίως οι ειδήμονες που ήταν στην περίπτωση αυτή οι πολύ σοφοί καθηγητές και δικαστές που ακούσαμε τις απόψεις τους, καταλήγουμε ότι, πράγματι, το κράτος μας είναι τα μαύρα του τα χάλια.

Αλλά δεν μας είπαν το γιατί είναι τα μαύρα του τα χάλια και γιατί παραμένει τα μαύρα του τα χάλια. Μήπως διότι δεν είναι διοικητικό κράτος, αλλά είναι κομματικό; Μήπως, δηλαδή, πρέπει αντί να κάνουμε συνέχεια διαπιστώσεις, να μπούμε και κάπως στο «δια ταύτα»; Διότι αν η Κίνηση των Πολιτών είναι μία από τις 438 μη κυβερνητικές οργανώσεις που υπάρχουν στην Ελλάδα, δηλαδή αυτές που είναι καταγεγραμμένες, γιατί οι κινήσεις των πολιτών, ξέρετε, είναι ων ουκ έστιν αριθμός, τότε όσα fora και να κάνουμε στο ίδιο συμπέρασμα θα καταλήγουμε. Θέλω, δηλαδή, να θέσουμε σαν Κίνηση Πολιτών και αυτό το θέμα. Μήπως πρέπει να αλλάξουμε τη δομή του κράτους για να γίνει αξιοκρατικό;

Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗΣ: Να θέσω και εγώ στον κ. Διαμαντούρο μία ερώτηση η οποία σχετίζεται και με όσα είπε η κυρία.

Σε ποιο βαθμό έχει επιδράσει στη βελτίωση των νόμων η μέχρι σήμερα εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου στην Ελλάδα; Έχει επέλθει μία ορισμένη βελτίωση ως εκ του γεγονότος ότι, 30 χρόνια τώρα, σταδιακά και με όλα τα προβλήματα προσαρμογής και ενσωμάτωσης του ευρωπαϊκού δικαίου στην Ελλάδα; Έχει επιφέρει βελτίωση αυτή καθεαυτή η συνύπαρξη στην ίδια έννομη τάξη του εθνικού δικαίου με το ευρωπαϊκό;

Ν. ΔΙΑΜΑΝΤΟΥΡΟΣ: Κυρίες και κύριοι, αντιλαμβάνεστε ότι εδώ υπάρχει πολύ λεπτό χιούμορ. Ο έγκριτος νομικός, κ. Φραγκάκης, ρωτάει τον πολιτικό επιστήμονα, κ. Διαμαντούρο, αν έχει υπάρξει βελτίωση στο επίπεδο το νομοτεχνικό στην Ελλάδα.

Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗΣ: Κύριέ μου, εσείς είστε διαμεσολαβητής και ήσασταν και συνήγορος. Έχετε λοιπόν άριστη γνώση και της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και των ευρωπαϊκών πραγμάτων.

Ν. ΔΙΑΜΑΝΤΟΥΡΟΣ: Σωστό. Ακούστε, νομίζω ότι αυτό πραγματικά, για να είμαι σοβαρός, είναι ένα θέμα το οποίο γνωρίζετε εσείς καλύτερα από εμένα, γνωρίζουν καλύτερα οι δικαστές ή οι νομικοί.

Αυτό που μπορώ να σας πω εγώ είναι κάτι άλλο, το οποίο δεν είναι απάντηση στο ερώτημά σας και έχει μία απάντηση στην κυρία.

Όλες αυτές οι παρατηρήσεις, επιτρέψτε μου να πιστεύω ότι και οι τρεις μας προσπαθήσαμε να δώσουμε κάποιες λύσεις ή προτάσεις, όλες αυτές οι παρατηρήσεις ακριβώς προσπαθούν να είναι προσανατολισμένες προς το μέλλον.

Η ανάλυση του γιατί φτάσαμε εδώ από το παρελθόν, θα μας πήγαινε κάπου αλλού, το οποίο έχει σχέση με την ιστορία, το οποίο εμένα μου αρέσει πάρα πολύ και ως πολιτικού επιστήμονα, αλλά θα ήταν άλλη διάλεξη.

Αν, λοιπόν, κοιτάμε μπροστά μας, κοιτάμε σε πρότυπα και λέμε ένα πρότυπο η Ευρωπαϊκή Ένωση, άλλο η Αγγλία, άλλο η Σουηδία ή οτιδήποτε άλλο. Δεν θα σας έλεγα αυτή τη στιγμή ότι ο τρόπος που εφαρμόζεται η νομοθεσία στην νότια Ιταλία είναι πρότυπο για εμάς, δεν είναι. Άρα, κοιτάμε σε πρότυπα και βλέπουμε πώς μπορούμε να πορευθούμε.

Σε αυτό το επίπεδο, και πάω στον κ. Φραγκάκη, εγώ θεωρώ δεν ξέρω, δεν έχω την αίσθηση ότι έχει βελτιωθεί σημαντικά η ποιότητα της νομοθεσίας, αλλά αυτό δεν είμαι σε θέση να το αξιολογήσω.

Αυτό που οπωσδήποτε έχει γίνει, και εκεί υπάρχει σημαντική σύγκλιση, είναι ότι από το 1981 και δη στα δικά σας τα θέματα, κ. Φραγκάκη, το 1985, όταν για πρώτη φορά δόθηκε το δικαίωμα της ατομικής προσφυγής Ελλήνων πολιτών στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η σταδιακή ένταξη της ελληνικής έννομης τάξης στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη έχει οδηγήσει σε σημαντικές βελτιώσεις και σε σημαντικές συγκλίσεις του πλαισίου. Άλλο το πλαίσιο. Και, άρα, έχουμε λιγότερες περιπτώσεις, αν θέλετε, όπου η Ελλάδα καταδικάζεται, ιδίως στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου από ό,τι είχαμε αρχικά. Είναι και διαφορετικές πια, δεν είμαστε, όπως αρχικά, σε θέματα θρησκευτικής ταυτότητας, τώρα είναι άλλα.

Έχουμε λοιπόν μία σύγκλιση σε σημαντικά θέματα, μία προϊούσα ένταξη στη λογική της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, που αυτή τη θεωρώ εξαιρετικά θετική.

Το πρόβλημα είναι σε ποιο βαθμό η ελληνική δημόσια διοίκηση, και σε

δεύτερο βαθμό η ελληνική δικαιοσύνη, έχει επαρκώς εσωτερικεύσει όλα τα θέματα αυτά και τα εφαρμόζει στην καθημερινότητα, έτσι ώστε η καθημερινή πράξη, από την οποία και δημιουργείται η λεγόμενη κουλτούρα. Τι είναι η κουλτούρα; Τι είναι οι αξίες; Είναι τα προϊόντα της καθημερινής πράξης μας, έτσι τα φτιάχνουμε. Αποκρυσταλλώνονται από τις καθημερινές μας πράξεις, από τον τρόπο που αντιμετωπίζουμε τα καθημερινά μας ηθικά διλήμματα.

Αν αυτή η γνώση δεν έχει διηθηθεί και δεν έχει περάσει προς τα κάτω, δεν πρόκειται να λειτουργήσει. Και εκεί ξαναγυρίζουμε στο θέμα των μηχανισμών στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης.

Αν δεν είναι αξιοκρατικοί οι μηχανισμοί και είναι πελατειακοί, και αν ο Διαμαντούρος είναι σε μία θέση γιατί τον έβαλε ο θείος του ο Γιώργος, και όταν του πουν κάτι θα πει: εμένα μη με πιέζεις γιατί θα πάω στο θείο μου το βουλευτή, δεν πρόκειται να δουλέψει.

Άρα, ξαναγυρίζουμε στο θέμα της παιδείας και στο θέμα των μηχανισμών στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης. Και εκεί νομίζω ότι είναι η πολύ μεγάλη πρόκληση, σε ό,τι με αφορά, για το μέλλον της Ελλάδας.

Ν. ΦΡΑΓΚΑΚΗΣ: Σας ευχαριστούμε για την απάντηση. Θα μου επιτρέψετε όμως να κάνω μία παρατήρηση, ακριβώς επειδή αναφερθήκατε στην επίδραση του ευρωπαϊκού δικαίου στη διαμόρφωση ενός πλαισίου και μάλιστα το εξειδικεύσατε στα θέματα του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Είναι αλήθεια ότι όσον αφορά τις πολύ βαριές παραβάσεις, το δικαίωμα στη ζωή, το δικαίωμα στην ελευθερία, στη θρησκευτική ελευθερία που και αυτή είναι μία βαριά παράβαση, οι ελληνικές υποθέσεις πλέον δεν πρωταγωνιστούν στο Στρασβούργο.

Από την άλλη πλευρά, όμως, υπάρχουν ζητήματα όπου η Ελλάδα εξακολουθεί να είναι πάρα πολύ πίσω. Ο κ. Ρακιντζής αναφέρθηκε στις εκατοντάδες, γιατί εκατοντάδες είναι, αποφάσεις που αφορούν την μεγάλη διάρκεια της δίκης. Δηλαδή τη δυσλειτουργία του δικαστικού συστήματος.

Μία δυσλειτουργία η οποία εδώ και λίγο καιρό πήρε πλέον και τη συστηματική της χροιά. Δηλαδή το δικαστήριο του Στρασβούργου με μία απόφασή του, του περασμένου Δεκεμβρίου, διαπίστωσε ότι πλέον το πρόβλημα της μεγάλης διάρκειας των δικών στην Ελλάδα, αρχίζοντας από τα διοικητικά δικαστήρια, αλλά μπορώ να σας βεβαιώσω ότι έπονται και τα πολιτικά και τα ποινικά, πλέον δεν πάει άλλο.

Και πρέπει να βρει μία λύση το ελληνικό κράτος για να αντιμετωπίσει αυτή την κατάσταση και να αντιμετωπίσει όχι απλώς την κατάσταση των εκατοντάδων δικών, αλλά και το ότι πρέπει να θεσπιστεί ένα ένδικο βοήθημα που να επιτρέπει στα «θύματα» της ατελείωτης διαδικασίας, επί 10ετίες πολλές φορές, να μπορούν να αποζημιώνονται στο εθνικό επίπεδο και να μην χρειάζονται όλοι αυτοί να πηγαίνουν στο Στρασβούργο.

Από την άλλη πλευρά, ακόμα και στο χώρο του κοινοτικού δικαίου, του δικαίου της Ένωσης, δυστυχώς ο αριθμός των προσφυγών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη μη συμμόρφωση, ή πάντως τη μη έγκαιρη συμμόρφωση στην προσαρμογή, εξακολουθεί και εκείνος να είναι μεγάλος. Ωραία, δεν είμαστε όπως άλλοτε οι πρωταγωνιστές μακράν, σε σύγκριση με όλους τους άλλους. Αλλά ακόμη έχουμε αδυναμίες.

Άρα το πρόβλημα εξακολουθεί να είναι πολύπτυχο. Είναι πρόβλημα νομοθέτησης, είναι πρόβλημα διοίκησης, είναι και πρόβλημα δικαιοσύνης, εάν όχι κατά το ουσιαστικό της μέρος πάντως κατά το οργανωτικό της μέρος στο μέτρο που η δικαιοσύνη δεν έχει την ευχέρεια να απονεμηθεί μέσα σε εύλογο διάστημα.

Λ. ΡΑΚΙΝΤΖΗΣ: Το πρόβλημα είναι πρακτικό. Ο καθένας βάζει μπροστά τον εαυτό του, τα συμφέροντά του και δεν κοιτάζει το γενικό σύνολο. Πρέπει, λοιπόν, η νομοθεσία να γίνεται με βάση το common sense, την κοινή λογική, όχι να φέρουμε θεωρίες ή πρότυπα από έξω τα οποία δεν περπατάνε εδώ.

Όσο για το ευρωπαϊκό δίκαιο, το οποίο ενσωματώνεται εδώ, αργεί να φτάσει στις διάφορες υπηρεσίες. Έχω ένα κλασσικό παράδειγμα.

Όταν έκανα την έρευνα για τη μόλυνση του Ασωπού, είχαν πάει οι οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για το πώς θα γίνεται ο έλεγχος, στη Νομαρχία της Βοιωτίας, αλλά δεν είχαν δοθεί ακόμα στους υπαλλήλους. Είχαν πάει μεν αλλά είχαν καθυστερήσει πάρα πολύ να ενσωματωθούν. Έχει πάλι ενσωματωθεί αλλά δεν γίνεται γνωστό, διότι, όπως είπα, ο υπάλληλος το μόνο που ξέρει είναι η εγκύκλιος. Δεν πάει να έχει τον νόμο; Πρέπει να έρθει η εγκύκλιος που θα το εξηγήσει. Και πάλι πρέπει να έρθει η εγκύκλιος εκείνου που επεξηγεί.

Όσο για αυτό που είπε η κυρία αρχαιολόγος, το πρόβλημα είναι άλλο. Αυτά τα συνέδρια, τα φόρα, κάτι κάνουν. Βοηθούν στο σχηματισμό της κρίσιμης μάζας για να μπορέσουμε να πιέσουμε να γίνουν διάφορες μεταρρυθμίσεις. Γι'

αυτό είναι πάρα πολύ χρήσιμα αυτά τα φόρα. Μπορεί να μην φαίνεται, αλλά και απόψε κάτι μάθαμε, κάτι σχηματίσαμε, κάτι θα πιέσουμε.

Π. ΤΣΟΥΚΑΣ: Να κάνω μια καθόλου υψιπετή πρόταση. Έχω φέρει μαζί μου ένα βιβλίο. Είναι του Υπουργείου Δικαιοσύνης της Γερμανίας. Είναι δική του έκδοση, η οποία προσφέρεται στο εμπόριο. Όποιος θέλει μπορεί να πάει να την παραγγείλει σε ένα γερμανόγλωσσο βιβλιοπωλείο στην Αθήνα. Είναι εγχειρίδιο συντάξεως νόμων και κανονιστικών διαταγμάτων. 300 σελίδες, γεμάτο παραδείγματα. Προτείνω, και ήδη έχω κινηθεί αρμοδίως, και ίσως προχωρήσει, για τη μετάφρασή του στα ελληνικά και την προσαρμογή του στα καθ' ημάς.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας και η ΚΕΝΕ έχουν τεχνογνωσία. Να ερευνήσουμε τι έχουμε πει εμείς, πού συγκλίνουμε και πού αποκλίνουμε από τους Γερμανούς;

Λοιπόν, πρόταση συγκεκριμένη. Πριν αλλάξουμε το κράτος και την κοινωνία ας μεταφράσουμε αυτό το βιβλίο στα ελληνικά. Θα κερδίσουμε πάρα πολλά. Είναι του Ομοσπονδιακού Υπουργείου Δικαιοσύνης της Γερμανίας.

Λ. ΡΑΚΙΝΤΖΗΣ: Έχουμε προχωρήσει πάρα πολύ και στη νομοθεσία και στους νόμους και όλα. Αλλά υπάρχει ένα πολύ ευτράπελο. Το 1934 κάποιος ζήτησε κάτι από τον τότε Υφυπουργό Εθνικής Οικονομίας, έκανε μία αίτηση. Και γράφει λοιπόν ο Υφυπουργός: «δεκτή η αίτηση και ό,τι άλλο θέλει ο κύριος Αναγνωστόπουλος». Με αυτή τη μορφή δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως: και ό,τι άλλο θέλει ο κύριος Αναγνωστόπουλος.

Δ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ: Ακούσαμε πολλά από τους ομιλητές και από τους κυρίους που έλαβαν τον λόγο. Και μίλησαν ιδίως για την πολυνομία και για την κακοτεχνία των νόμων. Εγώ, όμως, που ήρθα εδώ και άκουσα το άνοιγμα της σημερινής ομιλίας από τον Πρόεδρο της Κίνησης, τον κ. Παπαλεξόπουλο, σχημάτισα την εντύπωση ότι την αφορμή για την αποψινή συγκέντρωση την έδωσαν τα γεγονότα των ημερών. Και μίλησε για ζοφερή κατάσταση. Και δεν είπαμε τίποτα για την εφαρμογή των νόμων. Και είπαν όλοι οι ομιλητές διάφορες αιτίες.

Ο κ. Ρακιντζής, από ό,τι κατάλαβα, έδωσε πολύ μεγάλη έμφαση, για όλα αυτά τα κακά, στη δικαιοσύνη. Εγώ θα βάλω μία ερώτηση τώρα μόνο γιατί έχει περάσει και η ώρα, και δεν είπαμε και για την εφαρμογή των νόμων. Φταίει η

δικαιοσύνη για το ότι τα δικαστήρια έρχονται, δικαστής είμαι για να ξέρετε, και κηρύσσουν τις απεργίες, διάφορες απεργίες παράνομες και καταχρηστικές, αλλά οι αποφάσεις αυτές δεν εκτελούνται;

Και πρέπει, όπως είπε ο συνάδελφος ο κ. Τσούκας στην αρχή, ο νομοθέτης είναι κάποιο πλάσμα αόριστο. Να προσωποποιούμε καμία φορά τις ευθύνες. Προσωποποίηση όχι σε φυσικά πρόσωπα, αλλά σε υπουργούς, σε κόμματα, σε κυβερνήσεις, δεν ξέρω, σε οργανώσεις κ.λπ. Πρέπει να τις προσωποποιούμε αυτές. Και ρωτώ εγώ τώρα: γιατί δεν το θίξαμε κανένας το θέμα αυτό; Γιατί οι αποφάσεις δεν εκτελέστηκαν; Παραδείγματος χάριν, θα λέει η απόφαση εκείνη στο διατακτικό: εάν, κύριε, συνεχίσεις την απεργία σε απολύω χωρίς αποζημίωση, χωρίς άλλο. Διότι μια από τις αιτίες είναι και η μη εφαρμογή των νόμων. Όχι μόνο η κακή έννοια των νόμων.

Τώρα να έρθω στον κ. Τσούκα που είπε: «θα σας πω ένα παράδειγμα νόμου και θα φρίξετε». Εγώ περίμενα και εγώ δεν ξέρω τι. Είπε για τη δωροδοκία. Καταρχάς ήταν ατυχές το παράδειγμα. Με συγχωρείτε, κύριε συνάδελφε, για τους δικαστές, ο άνθρωπος είπε αν με δωροδοκήσετε εμένα, υπάρχει ειδική διάταξη, ας αφήσουμε τη διάταξη περί δωροδοκίας δικαστών, υπάρχει ειδική διάταξη εκεί για τη δωροδοκία δικαστών.

Για την άλλη δωροδοκία, τι θέλησε εκεί ο νομοθέτης; Να μην γίνονται εκβιασμοί. Κύριε αν απαιτήσει, ο γιατρός φερ' ειπείν, δώσε μου τόσα λεφτά για να σε εγχειρήσω, ναι, είναι κακό πράγμα αυτό και απαράδεκτο. Αλλά και από του ενδιαφερόμενου την πλευρά: θα σε πληρώσω για να με προτιμήσεις εμένα, τη μάνα μου ή τον πατέρα μου παρά να αφήσεις τον άλλον. Μετά, όμως, πάει ο άλλος (και πάει από ευχαρίστηση, που παίρνει 2.500 ευρώ το μήνα), να κάνει εγχείρηση σε εγκέφαλο και καρδιά και του δίνει ένα δώρο. Αυτό θέλησε, κύριε συνάδελφε, ο νομοθέτης με τη διάταξη αυτή. Για να μην γίνεται μετά, όταν μετά την εγχείρηση πάει και του δώσει κάτι από ευχαρίστηση, αλλά εκείνος μετά μετανοεί. Αυτά τα βλέπουμε από την πράξη, εμείς που είμαστε ποινικοί δικαστές, γι' αυτό ακριβώς το λέω. Αυτό θέλησε. Άρα, δεν ήταν τόσο πολύ τραγική αυτή η διάταξη, όπως την είπατε.

ΠΑΡΕΜΒΑΙΝΩΝ: Η προσέγγισή μου είναι μηχανικού. Η συγκυρία, γίναμε όλοι σοφότεροι και συμφωνώ ότι στα φόρα και μόνο ο προβληματισμός που ακολουθεί είναι πάρα πολύ γόνιμος. Εγώ όμως αφουγκράζομαι τον περίγυρο αυτή τη στιγμή. Και ο περίγυρος λέει ότι η χώρα μου παίζεται κορώνα-γράμ-

ματα. Αυτό δεν είναι προς απόδειξη, έχει αποδειχθεί. Και ευτυχώς είναι παρών ο κ. Κασσιμάτης, ο οποίος το έχει τεκμηριώσει πληρέστατα και ο Παξινός και ο Δικηγορικός Σύλλογος κ.λπ.

Οπότε το αφελές δικό μου ερώτημα είναι το εξής. Μήπως, αφού παίζουμε κορώνα-γράμματα αυτή τη στιγμή, μήπως είναι η ώρα για οριστικές λύσεις; Δηλαδή για απόλυτο διαχωρισμό εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας; Μήπως τα υπόλοιπα, που με τόση εμβρίθεια αναζητάμε, δεν οδηγούν τελικά στο ζητούμενο; Είναι τεράστιο το θέμα και τέτοια ώρα δεν έχω την απαίτηση απάντησης. Αλλά ένα άρωμα ήθελα να αισθανθώ. Είμαι αφελής ή είναι μοναδική ευκαιρία επιτέλους να κάνουμε κάτι ριζικό;

ΠΑΡΕΜΒΑΙΝΩΝ: Πρώτα-πρώτα θα ήθελα να συγχαρώ όλους τους παράγοντες για αυτή την ενδιαφέρουσα διοργάνωση. Και δεύτερον να εκθέσω την εξής άποψη.

Παράλληλα με τις προσπάθειες για βελτίωση της νομοτεχνικής παραγωγής κ.λπ. και συστηματοποίηση, νομίζω ότι πρέπει να στρέψουμε την προσοχή μας στις γενικές αρχές του δικαίου, οι οποίες θα ενοποιούν το δίκαιο και δίνουν μία μεγαλύτερη προοπτική. Διότι εάν οι γενικές αρχές του δικαίου γίνουν κτήμα όλων των ανθρώπων, όχι μόνο των νομικών αλλά και των μη νομικών, από τη στοιχειώδη παιδεία, θα ανέβει το επίπεδο και της πολιτικής και της κοινωνίας.

Για παράδειγμα, αναφέρω μόνο μερικές. Πρώτον, η αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης προσωπικότητας και αξιοπρέπειας. Δεύτερον, η αρχή ότι ουδείς πρέπει να υποχρεούται στα αδύνατα. Τρίτον, η αρχή της αναλογικότητας. Και τέταρτο, από το ιδιωτικό δίκαιο η αρχή που λέει: αν δεν εκπληρώσει ο ένας την παροχή του δικαιούται και ο άλλος να μην εκπληρώσει. Η αρχή του μη εκπληρωθέντος συναλλάγματος μπορεί να επεκταθεί. Γενικά, δηλαδή, αν δώσει κανείς σημασία σε αυτές τις βασικές αρχές και τις εκλαϊκεύσει και γίνουν κτήμα όλων, με την ουσιαστική έννοια και με την ερμηνεία τους, θα ανέβει πολύ το επίπεδο. Και όχι μόνο οι νομικοί, και αυτοί πολλές φορές να μην... εις βάθος και εις πλάτος.

Συμπερασματικές προτάσεις στο τέλος μιας συζήτησης

ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ ΣΤΗΝ ΕΥΝΟΜΙΑ

Ο ΔΡΟΜΟΣ ΤΗΣ ΑΝΟΡΘΩΣΗΣ

Α. Καθημερινά αντιμετωπίζουμε την περιφρόνηση στο νόμο από όλο και περισσότερους συμπολίτες μας. Διάχυτο έλλειμμα νομιμότητας που το σχηματοποιούμε στο τρίπτυχο Πολυνομία-Κακονομία-Ανομία. Νόμοι υπάρχουν στην Ελλάδα πολλοί. Συχνά είναι περισσότεροι απ' όσους χρειαζόμαστε ή είναι νόμοι κακοί ή, πάλι, νόμοι που δεν εφαρμόζονται. Η Πολυνομία εγκυμονεί την Κακονομία που, με τη σειρά της, οδηγεί στην Ανομία. Η Παρανομία, στην πράξη, καιροφυλακτεί παντού, με επεκτατικές τάσεις.

Η κατάσταση αυτή ενδημεί από τη σύσταση του Ελληνικού Κράτους και συνοδεύεται από μια ακαθόριστη συναίσθηση κανονικότητας, ένα από τα πιο ανησυχητικά συμπτώματα της δημόσιας ηθικής μας. Η αναζήτηση λύσης φαίνεται να ενδιαφέρει μόνιμα την κοινωνία, απασχολεί τακτικά τη δημοσιότητα, αλλά χωρίς η ποιότητα του λόγου να υπερβαίνει την αφηγηματικότητα και να αγγίζει τον πυρήνα του προβλήματος. Μήπως, τελικά, δεν αποβλέπουμε σε θεραπεία γιατί έχουμε εθιστεί στα κακώς κείμενα; Μήπως (μας) βολεύει το σημερινό χάλι;

Η Κίνηση Πολιτών για μια Ανοιχτή Κοινωνία διοργάνωσε την 10.2.2011 στην αίθουσα του ΕΒΕΑ δημόσια συζήτηση, με θέμα «Πολυνομία-Κακονομία-Ανομία: Ποιος ο δρόμος της ανόρθωσης;» με ομιλητές τους Νικηφόρο Διαμαντούρο (Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, Ομότ. Καθηγητή Πανεπιστημίου Αθηνών), Λέανδρο Ρακιντζή (Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Αρεοπαγίτη ε.τ.) και Παναγιώτη Τσούκα (Πάρεδρο Συμβουλίου της Επικρατείας)

και συντονιστή τον Νίκο Φραγκάκη (Δικηγόρο, Αντιπρόεδρο της Κίνησης Πολιτών).

Αν και οι περιγραφές του προβλήματος και οι συναφείς διαπιστώσεις, έστω αποσπασματικές, αφθονούν, όμως οι περισσότεροι πολίτες και η πολιτική τάξη της χώρας δεν έχουν ακόμη συνειδητοποιήσει το μέγεθος και την οξύτητα του προβλήματος. Πέρα από την επίμονη κατάδειξη των χαρακτηριστικών της υφιστάμενης κατάστασης και της παθολογίας της, προέχει – και επείγει – η διατύπωση πραγματοποιήσιμων προτάσεων που να βασίζονται και σε εμπειρίες άλλων χωρών και διεθνών οργανισμών και που να μπορούν να οδηγήσουν στο «δρόμο της ανόρθωσης» – στην οικοδόμηση, δηλαδή, μιας στρατηγικής εξόδου.

B. Με στόχο, ακριβώς, τη διατύπωση πραγματοποιήσιμων προτάσεων, οι ομιλητές και ο συντονιστής καταγράφουν στη συνέχεια τα σημεία εκείνα στα οποία διαπιστώθηκε συναντίληψη των ίδιων αλλά και των περισσότερων διακεκριμένων ακροατών που παρενέβησαν: προς τη θέσπιση ενός ρυθμιστικού περιβάλλοντος που να προστατεύει τους πολίτες και να κατατείνει στη βελτίωση των σχέσεών τους με το κράτος και μεταξύ τους και προς τη διασφάλιση της δυνατότητας ιδιωτών και επιχειρήσεων να λειτουργούν περισσότερο ανταγωνιστικά, αποτελεσματικά και καινοτόμα σε ένα ευρωπαϊκό και παγκόσμιο περιβάλλον ιδιαίτερα απαιτητικό και συνεχώς εξελισσόμενο.

1. Ακολουθώντας το ευρωπαϊκό παράδειγμα (εκείνο της ΕΕ αλλά και των ευνομούμενων κρατών μελών της), προέχει η κατάρτιση και υιοθέτηση σε πολιτικό επίπεδο ευρέων προγραμμάτων κανονιστικών μεταρρυθμίσεων με στόχο την βελτίωση της ποιότητας της υφιστάμενης νομοθεσίας και την κατάρτιση νόμων ικανών να ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες των έννομων σχέσεων των προσώπων και ειδικότερα των συναλλασσομένων με το κράτος.

1.1. Το πρόγραμμα για τη βελτίωση της νομοθεσίας συνδυάζει ένα φάσμα μέτρων και πρωτοβουλιών με τον απολογιστικό έλεγχο της υφιστάμενης νομοθεσίας στο ένα άκρο και, στο άλλο άκρο, τον προληπτικό έλεγχο νέων νομοθετικών προτάσεων που τελούν ακόμη υπό διαπραγμάτευση.

1.2. Τα μέτρα αυτά εντάσσονται σε δύο κατηγορίες: α) σε όσα στοχεύουν στην απλοποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας και β) σε όσα προσβλέπουν στην βελτίωση της νομοθετικής διαδικασίας και, κατ' επέκταση, της ποιότητας της νέας νομοθεσίας.

1.2.1. Πρώτον, τα εν λόγω μέτρα καλύπτουν όλη τη διαδικασία χάραξης πολιτικής και νομοθεσίας: από το σχεδιασμό ενός καινούργιου νόμου, μέχρι την εφαρμογή, την εκτέλεση, την αξιολόγηση και την αναθεώρησή του. Στο πλαίσιο αυτό είναι σημαντικό να γίνεται ορθή αξιολόγηση της ανάγκης υιοθέτησης αλλά και των επιπτώσεων μιας νέας νομοθετικής πρωτοβουλίας. Είναι, όμως, εξίσου απαραίτητη η ορθή εφαρμογή της ήδη υπάρχουσας νομοθεσίας, καθώς και η αναθεώρησή της, όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο, με βάση τις αποκτηθείσες εμπειρίες.

1.2.2. Δεύτερον, κεντρικό στοιχείο της διαδικασίας αυτής αποτελεί η βελτίωση της θέσης του πολίτη και της κοινωνίας πολιτών: η καλύτερη ρύθμιση του κανονιστικού περιβάλλοντος ώστε να εξασφαλίζει τη σαφήνεια του ισχύοντος δικαίου και, επομένως, να επιτρέπει στα υποκείμενα του δικαίου να ρυθμίζουν ανάλογα τη συμπεριφορά τους. Επιπλέον, να εγγυάται τη διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας και επομένως να καθιστά εφικτό τον έλεγχο και τη συμμετοχή, εκείνων που επηρεάζονται περισσότερο από τη νομοθεσία.

1.3. Κωδικοποιούνται σε ένα κείμενο όλες οι τροποποιήσεις των νομοθετικών πράξεων που θεσπίστηκαν σε διαφορετικές χρονικές στιγμές για τη ρύθμιση του ίδιου αντικειμένου. Η κωδικοποίηση συμβάλλει στη μείωση του όγκου της νομοθεσίας και ταυτόχρονα προσφέρει κείμενα με μεγαλύτερη αναγνωσιμότητα και νομική σαφήνεια, διευκολύνοντας έτσι τη διαφάνεια και το εφαρμόσιμο.

1.4. Κατά την εξέταση των νόμων και των τροποποιήσεών τους, μπορεί να εντοπισθούν περιπτώσεις απόκλισης ή/και ασυνέπειας σε ένα νόμο ή και μεταξύ νόμων. Συνεπώς, πέρα από τη συγκέντρωση όλων των τροποποιήσεων σε ένα ενοποιημένο κείμενο, ενίοτε είναι αναγκαία και η αναθεώρηση ή αναδιατύπωση του νόμου.

2.1. Είναι αναγκαία η θέσπιση στη δημόσια διοίκηση μόνιμου νομοπαρασκευαστικού σώματος, συμβουλευτικού οργάνου της εκάστοτε Κυβέρνησης πάγια συγκροτημένου ως ανεξάρτητη αρχή, το οποίο συντάσσει, μόνον αυτό, όλα τα σχέδια των νόμων και των προεδρικών διαταγμάτων.

2.2. Το όργανο αυτό έχει αρμοδιότητα να αξιολογεί το κόστος και τα οφέλη της νομοθετικής δραστηριότητας. Διασφαλίζει ότι, πριν από τη θέσπιση νέων νόμων, έχουν διερευνηθεί όλες οι διαφορετικές εναλλακτικές εκδοχές, το κόστος, τα οφέλη, οι κίνδυνοι και ο ευρύτερος αντίκτυπος της προτεινόμενης νομοθεσίας στην οικονομία, την κοινωνία και το περιβάλλον.

2.3. Βαρύνουσα σημασία αποδίδεται στον τρόπο σύνταξης των νόμων. Η σαφήνεια στη διατύπωσή τους αποτελεί προτεραιότητα. Ελέγχονται όλα τα νομοσχέδια ώστε αυτά να είναι σαφή, κατανοητά και φιλικά προς τον εφαρμοστή και τον αναγνώστη. Τα υποκείμενα του νόμου θα πρέπει να καταλαβαίνουν χωρίς δυσκολία τις ρυθμίσεις που αυτός περιέχει. Απώτερος στόχος είναι ο επηρεασμός και της διοικητικής γλώσσας. Εφόσον οι νόμοι είναι γραμμένοι σε απλή γλώσσα, τότε και τα διοικητικά έγγραφα που εκδίδονται σε εφαρμογή τους θα ακολουθούν παρόμοια γλωσσική διατύπωση.

2.4. Η αντίληψη ότι το κάθε τι πρέπει να ρυθμίζεται με νόμο πρέπει να εγκαταλειφθεί. Λιγότεροι νόμοι και μεγαλύτερη ερμηνευτική ευχέρεια στον εφαρμοστή.

2.5. Η ταχύτητα και η ποσότητα της νομοθετικής παραγωγής δεν προτάσσονται της ποιότητας.

3. Για τη σύνταξη των νόμων εφαρμόζονται συγκεκριμένοι κανόνες:

3.1. Το κείμενο των διατάξεων του νόμου είναι νοηματικώς πλήρες. Η θεσπιζόμενη ρύθμιση προκύπτει από τη διατύπωσή του.

3.2. Ο νόμος δεν εξαντλείται σε λεπτομερείς διατάξεις για κάθε περίπτωση που η φαντασία του νομοθέτη μπορεί να συλλάβει ως ενδεχόμενη να εμφανισθεί στο μέλλον. Τέτοιοι νόμοι εμφανίζουν εξ αρχής αυξημένη ανάγκη μεταβολής τους.

3.3. Ο νόμος δεν μεταβάλλεται διαρκώς δια της προσθήκης, αφαιρέσεως, εν όλω ή εν μέρει τροποποίησεως, επαναφοράς σε ισχύ καταργημένων και αντικαταστάσεως σε χρονικά διαστήματα απέχοντα λίγα μόνο έτη ή, συχνά, μερικούς μόλις μήνες μεταξύ τους.

3.4. Ένα άρθρο δεν υπερβαίνει ορισμένο μικρό αριθμό παραγράφων. Κάθε παράγραφος έχει αυτοτελές νόημα. Τα συστατικά στοιχεία μιας πρότασης (υποκείμενο, ρήμα, αντικείμενο) βρίσκονται όσο το δυνατό πιο κοντά, ενώ η χρήση της παθητικής φωνής αποφεύγεται.

4.1. Αξίζει να ιδρυθεί όμιλος-κέντρο επιστημονικού στοχασμού επί του νομοθετείν καθώς και συστηματικής παρατήρησης και εποικοδομητικής κριτικής του νομοθετικού έργου της Βουλής και της κανονιστικής δράσης της Διοίκησης. Να διεξάγονται σεμινάρια για όσους ασχολούνται με τη νομοθετική λειτουργία, να μεταφράζονται και δημοσιεύονται βασικά θεωρητικά και πρακτικά έργα περί το νομοθετείν και περί την ορθή κατάρτιση των νόμων.

4.2. Στις Νομικές Σχολές επιβάλλεται να ενταχθεί η διδασκαλία της νομο-

θετικής επιστήμης και της νομοτεχνικής, προκειμένου να δημιουργηθεί ένα σώμα νομικών ειδικά καταρτισμένων στη νομοθετική τεχνική και τις μεθόδους της τεχνικώς ορθής νομοθέτησης. έτσι αρχίζει να παράγεται και θεωρητική σκέψη και συναφής τεχνογνωσία.

4.3. Η διαφάνεια και η απουσία διακριτικής μεταχείρισης, τόσο κατά τη θέσπιση όσο και κατά την εκτέλεση, αποτελούν θεμελιώδη χαρακτηριστικά των νόμων.

5. Τα νομοθετήματα δεν αφήνονται στην τύχη τους. Ο νομοθέτης παρακολουθεί τον τρόπο ερμηνείας και εφαρμογής τους στους δημόσιους και ιδιωτικούς θεσμούς, στην κοινωνία και την οικονομία.

6. Αποφεύγεται κατά το δυνατόν η παραπομπή σε εκτελεστικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις που προβλέπεται η έκδοσή τους για την εφαρμογή νόμου. Αν σε εξαιρετικές περιπτώσεις αυτό είναι απαραίτητο, ο νόμος ορίζει σύντομη δεσμευτική προθεσμία έκδοσης και εφαρμογής τους, αλλιώς οι σχετικές διατάξεις πρέπει να παύουν να ισχύουν αυτοδικαίως.

7. Αν για την εφαρμογή νόμου είναι απαραίτητη η έκδοση ερμηνευτικής εγκυκλίου από τη Διοίκηση, το κείμενό της προσαρτάται υποχρεωτικά στο νομοσχέδιο που κατατίθεται στη Βουλή και δεν αντιφάσκει με ρυθμίσεις του νόμου.

8. Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων πρέπει να επεκτείνεται σε (όσες είναι δεκτικές δικαστικής κρίσεως) εκδηλώσεις κακής νομοθέτησης. Η θεωρία του δικαστικώς ανελέγκτου των *interna corporis* της Βουλής πρέπει να εγκαταλειφθεί πλήρως.

9. Στην επόμενη αναθεώρηση του Συντάγματος, η διάταξη του άρθρου 74 παρ. 5 αυτού θα πρέπει να καταργηθεί ή να διατυπωθεί εκ νέου κατά τρόπο επιτρέποντα ρητώς ή, πάντως, μη αποτρέποντα τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας διατάξεων που περιλαμβάνονται (ή, μάλλον, είναι κρυμμένες) σε νόμο άσχετο προς το θέμα τους.

10. Ασκείται δημόσια, επιστημονικά τεκμηριωμένη - σε ακραίες δε περιπτώσεις, οξεία - κριτική του εκάστοτε κυβερνητικού νομοθετικού έργου ή της κυβερνητικής νομοθετικής απραξίας. Η κριτική επικεντρώνεται στο πρόσωπο των αρμόδιων υπουργών, ώστε αυτοί να συναισθάνονται ότι ευθύνονται και λογοδοτούν δημοσίως για το έργο τους και να αποτρέπεται η διαιώνιση του φαινομένου της ιδιοτελούς νομοθετήσεως το οποίο είναι εύκολα διαγνώσιμο, δυστυχώς ακόμη και σε διατάξεις του Συντάγματος.

11. Οι σχετιζόμενες με το νομοθετούν κακές πρακτικές πολιτικών επικρίνονται ονομαστικά δημοσίως για να λειτουργήσει η γενική πρόληψη, προς αποτροπή επαναλήψεως.

Γ. Βασική προϋπόθεση για την επίτευξη των στόχων που αναπτύχθηκαν παραπάνω αποτελεί η σθεναρή απόφαση της Βουλής και της Κυβέρνησης για τη δημιουργία μιας δημόσιας διοίκησης ικανής να κατανοήσει και να υλοποιήσει αποτελεσματικά ό,τι συνεπάγεται η υιοθέτηση της στρατηγικής που οδηγεί στον «δρόμο στις ανόρθωσης».

Ο χρόνος θα δείξει αν η πολιτεία, αλλά και η κοινωνία, έχουν πραγματικά τη βούληση, πολιτική και ηθική, να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις που δημιουργεί η λογική μιας τέτοιας στρατηγικής. Ίδωμεν.

