

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης
ΠΜΣ «Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ»**



ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«Οι αρχές της Καλής Νομοθέτησης και η εφαρμογή τους από
την Ελληνική Βουλή»**

**Μεταπτυχιακή Φοιτήτρια: Ποντίκη Σοφία
Επιβλέπουσα καθηγήτρια: Σ. Κτιστάκη**

Ακαδημ. Έτος 2017-18

**ΑΘΗΝΑ
2017**

Τριμελής Επιτροπή

Σταυρούλα Κτιστάκη, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπουσα)

Μαρία Βενετσανοπούλου, Ομότιμη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Ξενοφών Κοντιάδης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Σοφία Χ. Ποντίκη, 2017

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς την συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνωμών της συγγραφέως.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΚΕ	Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων
ΑΠ	Άρειος Πάγος
ΒτΕ	Βουλή των Ελλήνων
Γ.Γ.Κ.	Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης
Γ.Γ.Π.	Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού
Γ.Λ.Κ.	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
Δ.Ν.Τ.	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔτΠ	Διάσκεψη των Προέδρων
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΒ	Εθνική Επιτροπή Βιοηθικής
ΕΕΔΑ	Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου
Ε.Κ.Τ.	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
Ελ.Συν.	Ελεγκτικό Συνέδριο
Ε.Π.	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΕΠΠ	Επιτροπή Παιδείας και Πολιτισμού
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕτΚ	Εφημερίδα της Κυβερνήσεως
Η.Π.Α.	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
Κ.Ε.Κ.	Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης

ΚΕ.Ν.Ε.	Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή
Κ.Ο.	Κοινοβουλευτική Ομάδα
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΚΥ.Σ.Ε.Α.	Κυβερνητικό Συμβούλιο Εθνικής Άμυνας
ΚτΒ	Κανονισμός της Βουλής
ΜΜΕ	Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ν.Π.Ι.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
Ο.Κ.Ε.	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
Ο.Ο.Σ.Α.	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
Π.Ν.Π.	Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου
ΠτΔ	Πρόεδρος της Δημοκρατίας
ΠτΒ	Πρόεδρος της Βουλής
ΠΥΣ	Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου
Σ/Ν	Σχέδιο Νόμου
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΣ	Υπουργικό Συμβούλιο
BEST	Business Environment Simplification Task Force
IAB	Impact Assessment Board
OIRA	Office of Information and Regulatory Affairs
REFIT	Regulatory Fitness and Performance
RIA	Regulatory Impact Analysis
SCM	Standard Cost Model
SLIM	Simpler Legislation for the Internal Market

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	3
ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ	5
ΠΙΝΑΚΕΣ	9
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	10
ABSTRACT	11
ΕΙΣΑΓΩΓΗ - ΠΡΟΛΟΓΟΣ	12
ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ	14
ΜΕΡΟΣ Α΄ - ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ	15
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ^ο	15
ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ	15
1. Το Σύνταγμα και η αρχή της διάκρισης των εξουσιών του άρθρου 26 ως οργανωτική βάση του πολιτεύματος.....	15
1.1. Έννοιες Νομοθετικής Εξουσίας – Λειτουργίας.....	21
2. Φορείς Νομοθετικής Λειτουργίας.....	21
2.1. Η Βουλή	21
2.1.1. Η Οργάνωση της Βουλής.....	22
2.1.1.1. Το Προεδρείο της Βουλής.....	23
2.1.1.2. Η Διάσκεψη των Προέδρων	24
2.1.1.3. Η Ολομέλεια και οι αρμοδιότητές της.....	25
2.1.1.4. Οι Διαρκείς Κοινοβουλευτικές Επιτροπές	27
2.1.1.5. Το Τμήμα Διακοπής των Εργασιών της Βουλής.....	31
2.1.1.6. Ο Κανονισμός της Βουλής.....	32
2.1.1.7. Η αρχή της αυτονομίας της Βουλής.....	34
2.1.2. Η Λειτουργία της Βουλής	36
2.1.2.1. Αρμοδιότητες της Βουλής.....	36
Α) Νομοθετικές αρμοδιότητες: Η άσκηση του νομοθετικού έργου.....	36
Β) Η άσκηση Κοινοβουλευτικού Ελέγχου των πράξεων και παραλείψεων της Κυβέρνησης	37
Γ) Δικαστικές αρμοδιότητες.....	39
Δ) Άλλες αρμοδιότητες της Βουλής διοικητικής φύσης	39
2.2. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας.....	40
Α) Νομοθετικές αρμοδιότητες	41
Β) Εκτελεστικές αρμοδιότητες.....	42
Γ) Δικαστικές αρμοδιότητες.....	43
3.Φορείς της Νομοθετικής Πρωτοβουλίας.....	44

3.1. Βουλή και Κυβέρνηση	44
3.2. Υπουργικό Συμβούλιο.....	46
4. Ο Νόμος	47
4.1. Τυπικός και ουσιαστικός νόμος.....	47
4.2. Εκτελεστικοί του Συντάγματος νόμοι	48
4.3. Οργανικοί ή οργανωτικοί εκτελεστικοί του Συντάγματος νόμοι	49
4.4. Νόμοι με αυξημένη τυπική ισχύ.....	51
4.5. Ατομικοί νόμοι.....	51
4.6. Νόμοι – μέτρα	51
4.7. Νόμοι – πλαίσια	52
4.8. Εφάπαξ εκδιδόμενοι νόμοι.....	52
4.9. Η τυπική και η ουσιαστική ισχύς του νόμου - Η αναδρομικότητα των νόμων.....	53
5. Κανονιστικές πράξεις της διοίκησης.....	54
5.1. Γενικά για την κανονιστική αρμοδιότητα των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας.....	54
5.2. Κανονιστική δράση της Εκτελεστικής Λειτουργίας	54
5.2.1. Τακτική κανονιστική αρμοδιότητα - Κανονιστικά διατάγματα	54
5.2.2. Έκτακτη κανονιστική αρμοδιότητα - Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου	55
5.2.3. Εξαιρετική κανονιστική αρμοδιότητα - Κανονιστικές πράξεις έκτακτης ανάγκης.....	57
5.3. Είδη κανονιστικών πράξεων των οργάνων της Διοίκησης.....	58
α) Τα εκτελεστικά διατάγματα	58
β) Η κατ' εξουσιοδότηση εκδιδόμενη κανονιστική πράξη της Διοίκησης.....	59
6. Η προκοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία	61
7. Η κοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία	66
7.1. Η Τακτική Νομοθετική Διαδικασία	68
A) Νομοθετική πρωτοβουλία ή υποβολή του σχεδίου και της πρότασης νόμου στη Βουλή..	68
B) Η επεξεργασία του νομοσχεδίου και της πρότασης νόμου από την αρμόδια Επιτροπή της Βουλής	70
Γ) Η συζήτηση και ψήφιση του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου από τη Βουλή	73
7.2. Συνοπτικές Νομοθετικές Διαδικασίες	77
A) Η ψήφιση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων χωρίς ή με περιορισμένη συζήτηση	78
B) Η ψήφιση κατεπειγόντων σχεδίων και προτάσεων νόμων.....	79
Γ) Η ψήφιση σχεδίων και προτάσεων νόμων επείγοντος χαρακτήρα	80
7.3. Ειδικές Νομοθετικές Διαδικασίες	80
A) Η ψήφιση σχεδίων και προτάσεων νόμων για την Κύρωση Κωδίκων, την κωδικοποίηση ισχυουσών διατάξεων και την επαναφορά καταργημένων νόμων στο σύνολό τους	81

B) Η ψήφιση σχεδίων και προτάσεων νόμων για την Κύρωση Διεθνών Συνθηκών ή Συμβάσεων	82
Γ) Η ψήφιση σχεδίων νόμων για την Κύρωση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου	82
Δ) Η ψήφιση σχεδίων και προτάσεων νόμων που αναπέμπονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στη Βουλή	83
E) Προτάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος.....	83
ΣΤ) Προτάσεις Βουλευτών για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος.....	84
Z) Κήρυξη της επικράτειας σε κατάσταση πολιορκίας.....	84
H) Προτάσεις για την τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής	85
Θ) Προτάσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος	85
D) Η ψήφιση του Προϋπολογισμού εξόδων και του Ισολογισμού - Απολογισμού της Βουλής	86
ΙΑ) Η ψήφιση του Προϋπολογισμού, του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους.....	87
7.4. Η αυθεντική ερμηνεία των νόμων ως μέρος της Νομοθετικής Λειτουργίας.....	88
8. Η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής	89
9. Προληπτικός έλεγχος συνταγματικότητας	91
9.1. Ο δικαστικός έλεγχος της αντισυνταγματικότητας των νόμων ως συστατικό του κράτους δικαίου και ειδική εγγύηση τήρησης του Συντάγματος - Η αρμοδιότητα του δικαστή	93
9.2. Διακρίσεις του δικαστικού ελέγχου.....	96
9.3. Τα ανέλεγκτα ζητήματα	99
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ^ο	100
ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ	100
1. Ρύθμιση και Κανονιστική Μεταρρύθμιση	100
2. Η Καλή Νομοθέτηση στο διεθνές και ευρωπαϊκό περιβάλλον	106
2.1. Πρακτικές Καλής Νομοθέτησης στο διεθνές περιβάλλον.....	109
2.1.1. Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) και Κανονιστική Μεταρρύθμιση.....	109
2.1.2. Πρακτικές Καλής Νομοθέτησης σε άλλες χώρες.....	111
2.2. Η Καλή Νομοθέτηση στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε.....	112
2.2.1. Ιστορική αναδρομή.....	113
2.2.2. Από την έκθεση Mandelkern στη Διοργανική Συμφωνία	117
2.2.3. Από την καλή στην έξυπνη νομοθεσία.....	122
2.2.4. Καλές πρακτικές στα κράτη – μέλη της ΕΕ	123
3. Αρχές Καλής Νομοθέτησης	125
4. Εργαλεία Καλής Νομοθέτησης	127
4.1. Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ) (Regulatory Impact Analysis-RIA).....	129

4.2. Απλούστευση.....	130
4.3. Κωδικοποίηση	131
4.4. Ενσωμάτωση και εφαρμογή Κοινοτικού Δικαίου	132
5. Η Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα.....	132
5.1. Συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της Καλής Νομοθέτησης	132
5.2. Πορεία της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα	134
5.3. Η εγκύκλιος του Πρωθυπουργού Υ190/2006	141
5.4. Ο νόμος 4048/2012.....	144
5.4.1. Μέσα Καλής Νομοθέτησης.....	148
5.5. Καλή Νομοθέτηση - Μέτρηση διοικητικών βαρών στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα.....	152
6. Το πρόβλημα της πολυνομίας και η αποτυχία της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης	154
ΜΕΡΟΣ Β' - ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ.....	157
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ^ο	157
ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΗΣ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑΣ.....	157
1. Ο τρόπος νομοθέτησης στην Ελλάδα στη μετά μνημόνιο εποχή	157
1.1. Η παραβίαση της δομής και του περιεχομένου του Σ/Ν	162
1.2. Το φαινόμενο των κατά συρροή άσχετων και εκπρόθεσμων τροπολογιών	168
1.3. Η συχνή χρήση των συνοπτικών νομοθετικών διαδικασιών.....	175
1.4. Διακυβέρνηση με Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου.....	178
1.5. Κανονιστικές πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας	181
1.6. Αναλογία γενικών και κυρωτικών νόμων	182
1.7. Η νομοθετική πρωτοβουλία της Βουλής μέσω των προτάσεων νόμων	186
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	188
ΠΗΓΕΣ – ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	190

ΠΙΝΑΚΕΣ

Πίνακας 1. Εργαλειοθήκη για τη βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος στην Ε.Ε.....	128
Πίνακας 2. Συγκεντρωτικός αριθμός Σ/Ν και τροπολογιών τους ανά Βουλευτική Περίοδο και αριθμός Π/Ν	174
Πίνακας 3. Συχνότητα χρήσης συνοπτικών διαδικασιών συζήτησης και ψήφισης Ν/Σ και συχνότητα έκδοσης και κύρωσης ΠΝΠ.....	177
Πίνακας 4. Νομοθετική και Κανονιστική δραστηριότητα προ μνημονίων	179
Πίνακας 5. Νομοθετική και Κανονιστική δραστηριότητα μετά τα μνημόνια	179
Πίνακας 6. Αναλογία Γενικών - Κυρωτικών Νόμων τα έτη 1975 – 1998	183
Πίνακας 7. Αναλογία Γενικών – Κυρωτικών νόμων προ μνημονίων (2000-2009)	183
Πίνακας 8. Αναλογία Γενικών – Κυρωτικών νόμων μετά τα μνημόνια (2010-2017).....	184
Πίνακας 9. Αναλογία Γενικών – Κυρωτικών νόμων με ένταξη άσχετων διατάξεων εντός 10ετίας (2007- 2017)	184
Πίνακας 10. Αριθμός Διεθνών Συμβάσεων ανά έτος και τροπολογίες τους	185
Πίνακας 11. Προτάσεις Νόμων δεκαετίας 2007 – 2017.....	187
Πίνακας 12. Προτάσεις Νόμων δεκαετίας 1996 – 2006	187

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία σκοπό έχει να παρουσιάσει την θεωρητική έννοια και το ρόλο που μπορεί να παίζει η Καλή Νομοθέτηση στη νομοθετική διαδικασία δια μέσου της νομοπαραγωγικής διαδικασίας. Επίσης, παρουσιάζει τις αρχές και τα εργαλεία της Καλής Νομοθέτησης, με τα οποία θα βελτιωθεί το κανονιστικό περιβάλλον και θα ενισχύσει την διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας σε παγκόσμιο, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Μέσω της παρουσίασης των σταδίων του νομοθετικού κύκλου, είναι δυνατόν να αξιολογηθεί ο βαθμός υιοθέτησης των αρχών της Καλής Νομοθέτησης από την ελληνική έννομη τάξη εκκινώντας από το νομοπαραγωγικό στάδιο μέχρι την εφαρμογή και την τελική αποτίμηση των αποτελεσμάτων.

Με την παρούσα έρευνα αναδείχθηκαν ορισμένα ενδιαφέροντα συμπεράσματα σχετικά με την εφαρμογή της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα από τη Βουλή των Ελλήνων τα τελευταία χρόνια της οικονομικής κρίσης. Επίσης, έγιναν υποδείξεις για τη βελτίωση όλων των σταδίων του νομοθετικού κύκλου.

Λέξεις κλειδιά: Καλή Νομοθέτηση, αρχές Καλής Νομοθέτησης, εργαλεία Καλής Νομοθέτησης, δημοκρατική αρχή, νομοθετική λειτουργία, αυτονομία του Κοινοβουλίου

ABSTRACT

The Principles of Better Regulation and their implementation by the Greek Parliament

The aim of the present study is to present the meaning and the role of Better Regulation in the legislative procedure during the law-making process. It also presents the principles and the instruments of Better Regulation, which will improve the regulatory environment and will ensure the transparency of the legislative process at a worldwide level, the EU and at the Greek national level. Through the presentation of the stages of the legislative cycle, it is possible to evaluate the degree of adoption of Better Regulation from the Greek legal system starting from law-making to its implementation and evaluation.

Through this study, some interesting conclusions about the implementation of Better Regulation in Greece by the Greek Parliament these last years of financial crisis are drawn and suggestions are made for its improvement in all stages of the legislative cycle.

Keywords: Better regulation, the principles of better regulation, the instruments of better regulation, democratic principle, legislative function, autonomy of Parliament

ΕΙΣΑΓΩΓΗ - ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Το Σύνταγμα στο άρθρο 26, το οποίο ανήκει στο σκληρό συνταγματικό πυρήνα με τις μη αναθεωρούμενες διατάξεις του άρθρου 110, καθιερώνει με σαφήνεια τη διάκριση των λειτουργιών, τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική. Στην πρώτη παράγραφο του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι «Η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας». Στα άρθρα 70-80 του Συντάγματος ορίζεται ο τρόπος άσκησης του νομοθετικού έργου και οι περιορισμοί του, καθώς και στον Κανονισμό της Βουλής, όπου εξειδικεύονται ο τρόπος εισαγωγής και οι διαδικασίες συζήτησης και ψήφισης των νομοσχεδίων. Η τήρηση επομένως των διαδικασιών του νομοπαραγωγικού έργου της Βουλής είναι ουσιαστική, γιατί σε κάθε άλλη περίπτωση «... η Δημοκρατία εκπίπτει, καθώς υπονομεύεται η αυθεντία και η νομιμοποίηση του ίδιου του νομοθέτη. Η βούληση του λαού αδυνατεί νόμιμα να παραχθεί και δημιουργείται ρήγμα στην πολιτική αντιπροσώπευση.»¹.

Η νομοθετική πρωτοβουλία ανήκει στη Βουλή και την Κυβέρνηση, στην πράξη όμως παρατηρείται καταστρατήγηση της αρχής αυτής. Τη μακρά περίοδο της οικονομικής κρίσης που βιώνει η χώρα, παρατηρείται το φαινόμενο της υποβάθμισης του Ελληνικού Κοινοβουλίου από την εκτελεστική εξουσία, η οποία, μέσω της Κυβέρνησης, νομοθετεί με έκτακτες και επείγουσες διαδικασίες, χωρίς ουσιαστικό διάλογο, επικυρώνοντας ουσιαστικά αποφάσεις εξωθεσμικών κέντρων με έκτακτα νομοθετικά μέτρα. Ο ρόλος των μελών της Εθνικής Αντιπροσωπείας, ως εκπρόσωποι του λαού και του έθνους, υποβαθμίζεται συνεχώς, ενώ η ελεύθερη και σύμφωνα με τη συνείδησή τους απόφαση, υποτάσσεται στην κομματική πειθαρχία και στα μικροπολιτικά συμφέροντα του κυβερνητικού συνασπισμού. Η απαξίωση της ελληνικής Βουλής από την εκτελεστική εξουσία οδηγεί σε απαξίωση του κοινοβουλευτικού μας συστήματος και σε έκπτωση της δημοκρατικής αρχής και του κράτους δικαίου, με συνέπεια ο λαός να χάνει την εμπιστοσύνη του στους πολιτικούς θεσμούς και να βαθαίνει όλο και περισσότερο η θεσμική κρίση.

Η παρούσα διπλωματική εργασία ξεκινά στο πρώτο κεφάλαιο του πρώτου μέρους με αναφορά στο θεωρητικό πλαίσιο της συνταγματικής διάκρισης των εξουσιών, της νομοθετικής λειτουργίας και του νομοπαραγωγικού έργου του Κοινοβουλίου. Στη

¹ Καραβοκύρης, Γ., (2014) *Το Σύνταγμα και η κρίση: από το δίκαιο της ανάγκης, στην αναγκαιότητα του δικαίου*, Σειρά: Πολιτεία – Σύνταγμα – Ευρώπη, Κοντιάδης, Ξ., Τασόπουλος, Γ., (επιμ.) Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα: Κριτική, σ.141

συνέχεια γίνεται παρουσίαση των τρόπων και των σταδίων παραγωγής του νομοθετικού έργου της Βουλής των Ελλήνων, συγκεκριμένα θέματα που αφορούν την κατάθεση των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμων, των τροπολογιών και των νομοτεχνικών βελτιώσεων, τη συζήτησή τους στις κοινοβουλευτικές επιτροπές και στην Ολομέλεια της Βουλής, την ψήφισή τους, την έκδοση και δημοσίευσή τους.

Η εργασία στο δεύτερο κεφάλαιο του πρώτου μέρους θα εστιάσει στο θεωρητικό πλαίσιο των αρχών Καλής Νομοθέτησης, ενώ αναλύονται οι διατάξεις εκείνες που αποτελούν τη δικαιολογητική βάση για τη συνταγματική κατοχύρωση και τήρηση της αρχής της Καλής Νομοθέτησης, μέσα από διεθνή, ευρωπαϊκά και ελληνικά μεταρρυθμιστικά προγράμματα και στον ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο που μπορούν να παίξουν οι αρχές αυτές στη διαδικασία παραγωγής νόμων από ένα Κοινοβούλιο.

Στο δεύτερο μέρος η εργασία θα ασχοληθεί με την έρευνα κατά πόσον η Ελληνική Βουλή εφαρμόζει αυτές τις αρχές, με ποιον τρόπο και σε ποιον βαθμό, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τη μνημονιακή νομοθεσία από την αρχή της οικονομικής κρίσης μέχρι σήμερα. Στόχος της παρούσας έρευνας είναι να αναδειχθούν τα προβλήματα που προκαλεί ο ανορθόδοξος τρόπος νομοθέτησης των τελευταίων ετών της οικονομικής κρίσης και την επίδρασή του στην καθημερινή ζωή της ελληνικής κοινωνίας. Επιβάλλεται να αναζητηθούν από την Ελληνική Βουλή τρόποι για καλύτερη και δικαιότερη νομοθέτηση, που θα έχει ως στόχο την ανακούφιση των συμπολιτών μας από τα σκληρά μνημονιακά μέτρα, αλλά και την καλύτερη απόδοση των δημοσίων υπαλλήλων, μέσα από μια κωδικοποιημένη, επικαιροποιημένη και εύληπτη με σαφήνεια νομοθεσία.

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Η παρούσα εργασία πραγματοποιήθηκε κατόπιν εκτεταμένης βιβλιογραφικής έρευνας και κριτικής ανασκόπησης της σχετικής ελληνικής και ξενόγλωσσης βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας, καθώς επίσης της σχετικής νομοθεσίας και των συνοδευτικών εγγράφων των νομοσχεδίων και επίσημων εγγράφων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ολοκλήρωση του πρώτου μέρους της.

Όσον αφορά στο δεύτερο μέρος της εργασίας, έγινε προσωπική έρευνα της συγγραφέως στις ιστοσελίδες της Βουλής των Ελλήνων και του Εθνικού Τυπογραφείου για τη συγκέντρωση των στοιχείων, την επεξεργασία και την ανάλυση των δεδομένων για μια μακρά χρονική περίοδο της ελληνικής νομοθεσίας, ώστε να καταστεί δυνατή η διεξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων για τη νομοθετική λειτουργία και τα αποτελέσματα αυτής σε περίοδο μακροχρόνιας οικονομικής κρίσης.

ΜΕΡΟΣ Α΄- ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1⁰

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ

1. Το Σύνταγμα και η αρχή της διάκρισης των εξουσιών του άρθρου 26 ως οργανωτική βάση του πολιτεύματος

Σε μία οργανωμένη πολιτεία το Σύνταγμα αποτελεί τον θεμελιώδη νόμο του Κράτους, ο οποίος στην Ελλάδα είναι γραπτός και έχει αυξημένη τυπική ισχύ και διακρίνεται από τους λοιπούς «κοινούς» νόμους. Το Σύνταγμα της Ελλάδας έχει ενιαίο τύπο, καθώς αποτελείται από ενιαίο κείμενο και είναι στο σύνολό του ένα σύγχρονο, δημοκρατικό και φιλελεύθερο Σύνταγμα. Ο Αριστοτέλης ταύτισε το ουσιαστικό Σύνταγμα με το πολίτευμα². Η αντίληψη αυτή υιοθετήθηκε και από τη σύγχρονη επιστήμη ξεκινώντας από τα πρώτα Συντάγματα της Ελλάδας. Τα σύγχρονα Συντάγματα καθορίζουν και τη μορφή του πολιτεύματος. Το ισχύον Σύνταγμα στο πρώτο τμήμα του πρώτου μέρους (άρθρα 1-2) έχει τον τίτλο «μορφή του πολιτεύματος»³.

Ειδικότερα, η διάρθρωση του ελληνικού Συντάγματος έχει ως εξής: διαιρείται σε τέσσερα μέρη και περιλαμβάνει 120 άρθρα. Το πρώτο μέρος με τον τίτλο «Βασικές Διατάξεις» αποτελείται από δύο τμήματα, που ρυθμίζουν αντίστοιχα τη μορφή του πολιτεύματος (άρθρ. 1-2) και τις σχέσεις της Εκκλησίας και Πολιτείας (άρθρ. 3). Το δεύτερο μέρος (άρθρ. 4-25) ασχολείται με τα «ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα», που αποτελούν τον τίτλο του. Το τρίτο μέρος έχει τον τίτλο «Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας» και διαιρείται σε έξι τμήματα. Τα τμήματα αυτά ασχολούνται αντίστοιχα με τη «σύνταξη της Πολιτείας» (άρθρ. 26-29), τον «Πρόεδρο της Δημοκρατίας» (άρθρ.30-50), τη «Βουλή» (άρθρ.51-80), την «Κυβέρνηση» (άρθρ.81-86), τη «Δικαστική Εξουσία» (άρθρ.87-100) και την «Οργάνωση της Διοίκησης» (άρθρ.101-105). Το τελευταίο μέρος περιλαμβάνει τέσσερα τμήματα. Το πρώτο τμήμα (άρθρ.106-109) περιέχει ορισμένες ειδικές διατάξεις, το δεύτερο τμήμα (άρθρ.110) ρυθμίζει την αναθεώρηση του Συντάγματος, το τρίτο τμήμα (άρθρ.111-119) περιλαμβάνει τις μεταβατικές διατάξεις και το τελευταίο τμήμα (άρθρο 120)

² Αριστοτέλης, *Πολιτικά*, Γ' 12788, 9-12: «...πολίτευμα δ'εστίν η πολιτεία», Γ' 7, 1279^α, 27-29: «Επεί δε πολιτεία μεν και το πολίτευμα σημαίνει ταυτὸν ...», όπως παρατίθεται στο Ράϊκος, Α., (2011) *Συνταγματικό Δίκαιο, Γενική Πολιτειολογία - Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο και Οργανωτικό Μέρος Ι*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σ.297

³ Ράϊκος, Α., (2011) *ό.π. υποσ.2*, σ.297

καθορίζει τη διαδικασία δημοσίευσης και το χρόνο έναρξης της ισχύος του Συντάγματος, θεωρεί το σεβασμό στο Σύνταγμα και στους σύμφωνους με αυτό νόμους και την αφοσίωση στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία ως «θεμελιώδη υποχρέωση όλων των Ελλήνων», προβλέπει τη δίωξη του εγκλήματος του σφετερισμού με οποιονδήποτε τρόπο της λαϊκής κυριαρχίας και των εξουσιών που απορρέουν από αυτή και κατοχυρώνει το δικαίωμα και την υποχρέωση αντιστάσεως εναντίον οποιουδήποτε επιχειρεί να καταλύσει το Σύνταγμα με τη βία⁴.

Στην οργάνωση της κρατικής εξουσίας προβλέπονται ασφαλιστικές δικλείδες ώστε να αποτρέπεται η αυθαίρετη άσκησή της από την αρχαιότητα ως τη σύγχρονη εποχή, από τον Αριστοτέλη ως τον Locke και τον Montesquieu μέχρι τις θεωρίες των σύγχρονων αντιπροσωπευτικών συστημάτων. Στον Αριστοτέλη⁵ αποδίδεται η πρώτη αναφορά στην ανάγκη περιορισμού της κρατικής εξουσίας μέσω της κατάτμησής της και της ανάθεσης σε διακριτά όργανα⁶.

Την πρώτη σύγχρονη συστηματική προσέγγιση της διάκρισης των λειτουργιών διατύπωσε ο John Locke στο περίφημο έργο του «Two Treatises of Government», αντιμαχόμενος τον απολυταρχισμό. Ως υπέρμαχος των φυσικών δικαιωμάτων του ανθρώπου, ο Locke υποστήριξε τη διάκριση νομοθετικής εξουσίας που ασκούσε το Κοινοβούλιο ως ύπατη εξουσία της πολιτικής κοινότητας από την εκτελεστική και ομοσπονδιακή εξουσία, διάκριση τόσο οργανική όσο και κατά περιεχόμενο, με σκοπό τη διασφάλιση της ελευθερίας⁷.

Η σημαντικότερη, ωστόσο, συμβολή στη θεωρία της διάκρισης των εξουσιών στο σύγχρονο κράτος αποδίδεται στον Charles de Montesquieu, ο οποίος επηρεασμένος

⁴ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σσ.319-320

⁵ Στα Πολιτικά ο Σταγειρίτης φιλόσοφος αναπτύσσει την «περί μορίων των πολιτειών πασών θεωρία» του, όπου διακρίνει σε τρεις ομάδες τα διάφορα έργα της πόλεως και αντίστοιχα τρεις ομάδες κρατικών οργάνων επιφορτισμένες με τα έργα αυτά: «έστι δη τρία μόρια των πολιτευμάτων πασών [...] εν μεν τι το βουλευόμενον περί των κοινών, δεύτερον δε το περί τας αρχάς [...] τρίτον δε το δικάζον». Βλ. Αριστοτέλης, *Πολιτικά*, Δ' 13, 129β, 37 επ.

⁶ Σημαντικό σταθμό στον πολιτειολογικό στοχασμό για τις κρατικές εξουσίες αποτελεί, επίσης, το έργο του Πολύβιου (Ιστορ., Ι, 3, 11-14) και του Κικέρωνα (De republica, βιβλίο Ι, κεφ. 29,45) οι οποίοι περιγράφοντας το ρωμαϊκό πολίτευμα ανέπτυξαν τη θεωρία του μεικτού πολιτεύματος, με μοναρχικά, αριστοκρατικά και δημοκρατικά στοιχεία, αποδίδοντας μια αντίληψη διάκρισης της κρατικής εξουσίας σε περισσότερα μέρη με συγκεκριμένες εξουσίες. Μεταγενέστερα σημαντική είναι η συμβολή του Θωμά Ακινάτη (Summa Theologiae, 1. 2 1, X α 1), ο οποίος κάνει τη διάκριση της νομοθετικής εξουσίας του συνόλου από την εξουσία εκείνων που το εκπροσωπούν, ενώ και ο Μαρσίλιος (Defensor pacis, βιβλ.Ι, κεφ. XII, §§ 3, 4) ακολουθώντας την αριστοτελική παράδοση επιχειρεί να θεμελιώσει τη δέσμευση των αρχόντων με νόμους καταφεύγοντας συχνά στην περί μορίων αριστοτελική θεωρία. Βλ. Μαυριάς, Γ. Κ., (2014) *Συνταγματικό δίκαιο*, Αθήνα: Π.Ν.Σάκκουλας, σ. 104

⁷ Τσάτσος, Δ.Θ., (1993) *Συνταγματικό δίκαιο. Τόμος Β'.* 2η έκδ. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα, σ. 132

από την παραμονή του στην Αγγλία και από τη μελέτη των αγγλικών θεσμών, διατύπωσε τη θεωρία του περί διάκρισης των εξουσιών στο 6^ο κεφάλαιο του 29^{ου} έργου του το «Πνεύμα των Νόμων» (1748), όπου παραθέτει μία τυπολογία των πολιτευμάτων, ακολουθώντας την αριστοτελική διάκριση, ενώ παράλληλα επισημαίνει ότι «οι νόμοι συναντούν τα πάθη και τις προκαταλήψεις του νομοθέτη»⁸. Σύμφωνα με τη θεωρία του τα πολιτεύματα διακρίνονται στο δεσποτισμό, ο οποίος είναι περισσότερο κατάλληλος για χώρες που είναι ιδιαίτερα εκτεταμένες χωρικά, τη συνταγματική μοναρχία, που μπορεί να εφαρμοστεί σε χώρες μέτριας έκτασης, και τη δημοκρατία, η οποία μπορεί να ευδοκιμήσει σε μικρές χώρες⁹. Κατά τον Montesquieu σε κάθε κράτος υπάρχουν τρεις εξουσίες, σε κάθε μια από τις οποίες πρέπει να αντιστοιχούν διαφορετικά κρατικά όργανα. Έτσι διέκρινε την νομοθετική εξουσία, που μοιράζεται μεταξύ ενός αντιπροσωπευτικού και ενός κληρονομικού σώματος ευγενών, την εκτελεστική, η οποία ασκείται από τον μονάρχη και τέλος την δικαστική, που πρέπει να ασκείται από πρόσωπα που εκλέγονται. Ο Montesquieu υποστηρίζει πως δεν υπάρχει πολιτική ελευθερία εάν η νομοθετική και η εκτελεστική εξουσία συγκεντρώνεται στο ίδιο πρόσωπο ή εάν η δικαστική εξουσία δεν διαχωρίζεται από τις άλλες δύο. Επομένως η διασφάλιση της ελευθερίας των πολιτών προϋποθέτει να μη συγκεντρώνονται περισσότερες εξουσίες σε ένα πρόσωπο, είτε αυτό είναι ο μονάρχης, είτε ένα περιορισμένο αριθμητικά σώμα, είτε τέλος ο ίδιος ο λαός. Η σύμπτωση αυτή των εξουσιών οδηγεί κατά την άποψή του στην αυθαιρεσία, ενώ η ενάσκησή τους από διαφορετικά όργανα εξασφαλίζει την αμοιβαία εξισορρόπηση και τον αμοιβαίο έλεγχο μεταξύ τους¹⁰. Η θεωρία του θα μπορούσε να συνοψιστεί στη φράση: «Η εξουσία πρέπει να βάζει φραγμό στην εξουσία».

Το ιδεολογικό περιεχόμενο της αρχής της διάκρισης των εξουσιών μνημονεύεται ειδικά και πανηγυρικά στη Γαλλική Διακήρυξη του 1789 ως χαρακτηριστικό του συνταγματικού κράτους, το οποίο είναι ισοδύναμο και ισότιμο προς την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Στο σύγχρονο κράτος η αρχή της διάκρισης των

⁸ Μακρυδημήτρης, Α., (2011) «Προϋποθέσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας του νομοθετείν: Βουλή, Κυβέρνηση ή και ένα Σώμα Προβούλων; στο *Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου, Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σ.165 Βλ. και Μακρυδημήτρης, Α., (2013) *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης, Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σ. 65

⁹ Παντελής, Αντ., (2007) *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, Αθήνα: Α.Λιβάνης, σ.135

¹⁰ Μαυριάς, Γ. Κ., (2014) ό.π. υποσ.6, σ.106

λειτουργιών νοείται ως κατανομή των αρμοδιοτήτων, γίνεται λοιπόν μια διάκριση των λειτουργιών και όχι των εξουσιών.

Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών ως οργανωτική βάση του πολιτεύματος απαντάται σε όλα τα ελληνικά Συντάγματα. Έτσι στο άρθρο 26 του ισχύοντος Συντάγματος κατοχυρώνεται η τριμερής διάκριση των λειτουργιών –και όχι εξουσιών, όπως ανέφεραν όλα τα προηγούμενα ελληνικά Συντάγματα- καθώς προβλέπεται ρητά η εν λόγω αρχή, ενώ ορίζονται και ποια όργανα είναι αρμόδια για την άσκηση της κάθε μιας από τις τρεις αυτές λειτουργίες, της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής. Σύμφωνα με το άρθρο 110 §1 Σ, η διάταξη του άρθρου 26 ανήκει στις μη υποκείμενες σε αναθεώρηση διατάξεις του Συντάγματος.

Κάθε μια από τις τρεις αυτές διακριτές λειτουργίες, επιτελεί ξεχωριστό και οριοθετημένο έργο. Η νομοθετική λειτουργία αφορά τη θέσπιση των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν την ομαλή κοινωνική συμβίωση, η εκτελεστική λειτουργία είναι επιφορτισμένη με την εφαρμογή και υλοποίηση των κανόνων αυτών, ενώ τέλος η δικαστική λειτουργία επιφορτίζεται με την επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν από την εφαρμογή των κανόνων δικαίου. Έτσι το Σύνταγμα¹¹ προβλέπει:

- «1. Η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.*
- 2. Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση.*
- 3. Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια · οι αποφάσεις τους εκτελούνται στο όνομα του Ελληνικού Λαού.»¹².*

Το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών έχει δύο διαφορετικές διαστάσεις. Η πρώτη, που αφορά τη συγκρότηση της εκτελεστικής και της νομοθετικής λειτουργίας και τις μεταξύ τους σχέσεις. Η δεύτερη διάσταση του κανονιστικού περιεχομένου της αρχής έγκειται στην ανεξαρτησία της δικαιοσύνης,

¹¹ Σύνταγμα της Ελλάδας, 1975/1986/2001/2008, Άρθρο 26

¹² Τον ορισμό για κάθε μια από τις τρεις αυτές λειτουργίες δίνει ο Γεωργόπουλος:

«Νομοθετική λειτουργία: λέγεται η κρατική εκείνη λειτουργία που έχει ως περιεχόμενο την θέση, μεταβολή ή κατάργηση των κανόνων του δικαίου, κανόνων που είναι γενικοί και αφηρημένοι.

Εκτελεστική λειτουργία: λέγεται εκείνη που έχει ως περιεχόμενο την εφαρμογή του κείμενου δικαίου, συνήθως με ειδικές και συγκεκριμένες πράξεις (διοίκηση), και επιπλέον την από ελεύθερη πρωτοβουλία ενέργεια, που, μολονότι δεν αναφέρεται στην εκτέλεση κάποιου συγκεκριμένου νόμου, ασκείται μέσα στα όρια που τάσσονται από το δίκαιο (εκτέλεση).

Δικαστική λειτουργία: λέγεται η λειτουργία που έχει ως περιεχόμενο την απονομή της δικαιοσύνης, δηλαδή την λύση των κάθε φύσης διαφορών, άσχετα αν ανακύπτουν μεταξύ ιδιωτών ή μεταξύ Κράτους και ιδιωτών, καθώς και την άσκηση της εξουσίας του Κράτους για κολασμό των αξιόποινων πράξεων που διαπράττονται.» Βλ. Γεωργόπουλος, Κ., (1991) *Επίτομο Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σ.365

μέσω των εγγυήσεων προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργών και μέσω του περιορισμού της δυνατότητας του κοινού νομοθέτη να παρεμβαίνει σε εκκρεμείς δίκες ή να ρυθμίζει αναδρομικά ζητήματα που έχουν αποτελέσει αντικείμενο δικαστικής κρίσης¹³. Η αρχή της διάκρισης δεν υιοθετείται σε απόλυτη μορφή στο Σύνταγμα του 1975, καθώς η διάκριση των λειτουργιών που καθιερώνεται χαρακτηρίζεται ως σχετική ή χαλαρή, καθώς η νομοθετική και η εκτελεστική λειτουργία βρίσκονται σε σχέση λειτουργικής σύμπραξης και λειτουργικής αλληλεξάρτησης, με τη δικαστική λειτουργία βρισκόμενη σε απόσταση λόγω του ιδιάζοντος χαρακτήρα του αντικειμένου της¹⁴. Συνεπώς, αρμοδιότητες που κατατάσσονται σύμφωνα με το περιεχόμενό τους σε μία λειτουργία, ανατίθενται από το Σύνταγμα σε όργανα στα οποία ανήκει καταρχήν και κατά κύριο λόγο άλλη λειτουργία. Πρόκειται για το συνταγματικά ανεκτό φαινόμενο της *διασταύρωσης των λειτουργιών*, η οποία σημαίνει ανάθεση σε ένα όργανο μιας αρμοδιότητας που δεν εμπίπτει στο πεδίο της κύριας λειτουργίας αυτού του οργάνου. Η διασταύρωση επιτρέπεται στο βαθμό που προβλέπεται από ρητή συνταγματική διάταξη. Έτσι ειδικότερα, διασταύρωση λειτουργιών έχουμε με την ανάθεση και δικαστικών αρμοδιοτήτων τόσο στη Βουλή (άρθρα 62 και 86 §§1-3 Σ) όσο και στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (άρθρο 47 Σ). Επίσης, στα άρθρα 43 και 44 §1 Σ, θεσμοθετείται η κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης, αν και ερείδεται το κατά πόσο η αρμοδιότητα αυτή είναι νομοθετικής ή εκτελεστικής φύσης¹⁵. Αν κανείς αποδεχτεί την πρώτη εκδοχή, ότι δηλαδή όργανα της εκτελεστικής εξουσίας θεσπίζοντας κανονιστικές πράξεις, δηλαδή ουσιαστικούς νόμους, ασκούν νομοθετική λειτουργία, τότε αυτό συνηγορεί ότι πρόκειται για διασταύρωση¹⁶.

¹³ Βενιζέλος, Ε., (2008) *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Αναθεωρημένη έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα, σ. 389

¹⁴ Μαυριάς, Γ. Κ., (2014) *ό.π. υποσ.6*, σ.321

¹⁵ Χρυσόγονος, Κ., (2003) *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα, σ.299

¹⁶ Τα χαρακτηριστικά που συνθέτουν την έννοια της λειτουργικής σύμπραξης των τριών λειτουργιών είναι τα εξής:

«Ι. Η νομοθετική έναντι της εκτελεστικής λειτουργίας: η Βουλή εκλέγει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, παρέχει ψήφο εμπιστοσύνης στην Κυβέρνηση, δύναται να αποσύρει την εμπιστοσύνη της από την Κυβέρνηση ή μέλος αυτής, έχει τη δυνατότητα να ασκεί κατηγορίες εναντίον μελών της Κυβέρνησης σύμφωνα με το νόμο περί ευθύνης υπουργών και εναντίον του Προέδρου της Δημοκρατίας για εσχάτη προδοσία ή εκ προθέσεως παραβίαση του Συντάγματος.

ΙΙ. Η εκτελεστική έναντι της δικαστικής εξουσίας: οι προαγωγές στις θέσεις των προέδρων και αντιπροέδρων των Ανωτάτων Δικαστηρίων διενεργούνται με Προεδρικό Διάταγμα ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, ενώ ο Υπουργός Δικαιοσύνης δύναται να ασκεί πειθαρχική αγωγή κατά των ανωτάτων δικαστικών λειτουργών.

ΙΙΙ. α) Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έναντι της νομοθετικής λειτουργίας: εκδίδει τα διατάγματα για την εκτέλεση των νόμων, εκδίδει ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου πράξεις νομοθετικού περιεχομένου σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης

Αυτή η διασταύρωση και λειτουργική σύμπραξη είναι απαραίτητη για τον συντονισμό των δράσεων της κρατικής εξουσίας στο κοινοβουλευτικό ελληνικό πολίτευμα, ενώ δεν ανατρέπεται η βασική αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, καθώς το Σύνταγμα είναι εκείνο που καθορίζει τυποποιημένα και οριοθετημένα τόσο τη διάκριση όσο και τη διασταύρωση των λειτουργιών, με τέτοιο τρόπο ώστε κανένα όργανο επιφορτισμένο με την άσκηση ορισμένης συνταγματικής λειτουργίας να μη μπορεί να μεταβιβάσει την αρμοδιότητά του σε άλλο όργανο, εκτός αν κάτι τέτοιο προβλέπεται από το Σύνταγμα¹⁷. Όπως αναφέρει ο Μανιτάκης¹⁸: «*Η διάκριση των εξουσιών είναι μια πολιτική θεωρία ισορροπημένης και ορθολογικής διάταξης των κρατικών εξουσιών και λειτουργιών έτσι ώστε να αποφεύγεται η συγκέντρωση ή η σόρευση εξουσιών ή αρμοδιοτήτων -και άρα δύναμης- στο ίδιο πρόσωπο ή στο ίδιο όργανο και να αποτρέπεται η καταχρηστική και αυθαίρετη άσκησή τους, χάρη στην εγκαθίδρυση ενός μηχανισμού αμοιβαίων ελέγχων και αναχαιτίσεων.*» Αποτέλεσε η συγκεκριμένη αρχή, μια τεχνική διαμόρφωσης «θεσμικών ανασχέσεων ή πολιτικών αντίβαρων ή αντισταθμίσεων, που εγκαθίστανται μεταξύ των κρατικών εξουσιών» και βασίζεται στη *συνεργασία* τους έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η *εξισορρόπησή* τους και γενικά η *ισόρροπη και μετριοπαθής λειτουργία* του πολιτικού συστήματος.

ή ύστερα από θέση σε ισχύ του νόμου για την κατάσταση πολιορκίας, συγκαλεί τη Βουλή σε τακτικές και έκτακτες συνόδους, δημοσιεύει την απόφαση της Βουλής για κήρυξη της χώρας σε κατάσταση ανάγκης, δύναται να διαλύει τη Βουλή υπό τις προϋποθέσεις που ορίζει το Σύνταγμα.

β) Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έναντι της δικαστικής λειτουργίας: δύναται να χαρίζει, μετατρέπει, μετριάξει τις ποινές που επιβάλλουν τα δικαστήρια, δύναται να αίρει τις νόμιμες συνέπειες ποινών που έχουν επιβληθεί και εκτιθεί και τέλος δύναται να απονέμει χάρη σε καταδικασθέντα υπουργό με τη συγκατάθεση της Βουλής.

IV. Η Κυβέρνηση έναντι της νομοθετικής εξουσίας: έχει τη δυνατότητα, εφόσον έχει λάβει ψήφο εμπιστοσύνης, να διαλύσει τη Βουλή και να προκηρύξει εκλογές προκειμένου να αντιμετωπιστεί εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας ενώ έχει παράλληλα προς τη Βουλή την αρμοδιότητα νομοθετικής πρωτοβουλίας.» Βλ. Μαυριάς, Γ. Κ., (2014) ό.π. υποσ.6, σ.321

¹⁷ Χαχίς, Π., (2014) *Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών: θεσμικά αντίβαρα και ανεξάρτητες Αρχές*, Τελική Εργασία, Τμήμα Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης, ΚΒ' Εκπαιδευτική Σειρά, ΕΣΔΔΑ, σ.15

¹⁸ Μανιτάκης, Α., (2011) *Η διάκριση των εξουσιών ως οργανωτική βάση του κράτους ή ως πολιτική αρχή* στο https://www.constitutionalism.gr/2002-i-diakrisi-twn-exoysiwn-ws-organwtiki-basi-toy-kra/#_ftn14, σ.9, [πρόσβαση 02/09/2017]

1.1. Έννοιες Νομοθετικής Εξουσίας – Λειτουργίας

Στα επαναστατικά Συντάγματα και στα μετέπειτα ελληνικά Συντάγματα συναντάται μόνο ο όρος *εξουσία*, μέχρι το κείμενο του Συντάγματος του 1975 να συμπεριλάβει ρητά στο κείμενό του και τον όρο *λειτουργία*. Οι τρεις κατευθύνσεις εκδήλωσης της κρατικής εξουσίας (νομοθετική, εκτελεστική και δικαιοδοτική) που ανατίθενται με το άρθρο 26 σε χωριστά όργανα ή ομάδες οργάνων δεν λέγονται «εξουσίες» αλλά «λειτουργίες». Για παράδειγμα στο άρθρο 26 Σ γίνεται λόγος για τη «νομοθετική λειτουργία», ενώ στο άρθρο 1 §3 Σ γίνεται λόγος για εξουσία, π.χ. «Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό» και στο άρθρο 9 §1 Σ γίνεται αναφορά σε εκπροσώπους της «δικαστικής εξουσίας». Συνεπώς, γίνεται αντιληπτό ότι «εξουσίες» είναι οι ομάδες των οργάνων που αναλαμβάνουν την άσκηση κάθε μιας από τις λειτουργίες αυτές.

2. Φορείς Νομοθετικής Λειτουργίας

2.1. Η Βουλή

Η Βουλή είναι ένα άμεσο, συλλογικό, πολυμελές και αντιπροσωπευτικό όργανο. Είναι μεν αυτοτελές όργανο κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος¹⁹ και κατά την ψήφιση του Κανονισμού της²⁰ και αφετέρου μη αυτοτελές όργανο κατά την ψήφιση των νόμων²¹. Η Βουλή είναι συλλογικό όργανο, που αναδεικνύεται κάθε φορά από το Λαό, χωρίς όμως μεταξύ τους να υπάρχει νομικά καμιά σχέση αντιπροσωπείας²². Το Κοινοβούλιο –που μπορεί να συνίσταται σε μία (μονοκαμεραλισμός) ή δύο (δικαμεραλισμός) Βουλές– θα πρέπει να προκύπτει από εκλογές και μάλιστα περιοδικές²³. Τούτο πρακτικά σημαίνει ότι η εντολή που λαμβάνουν οι Βουλευτές είναι χρονικά περιορισμένη. Οι γενικές βουλευτικές εκλογές από τις οποίες αναδεικνύεται η Βουλή αποτελούν τη βασική εκδήλωση της δημοκρατικής αρχής και το θεμέλιο του αντιπροσωπευτικού χαρακτήρα του πολιτεύματος, η συμμετοχή δε σε αυτές συνιστά την κύρια αρμοδιότητα του ανώτατου οργάνου της Πολιτείας, του εκλογικού σώματος, δηλαδή ο λαός με τη στενή έννοια του όρου. Η Βουλή εκφράζει τη λαϊκή κυριαρχία και δρα εν ονόματι του εκλογικού σώματος. Με άλλα λόγια, εκφράζει το λαό δεδομένου ότι εκλέγεται άμεσα με καθολική ψηφοφορία. Στην

¹⁹ Άρθρο 110 Σ

²⁰ Άρθρο 65 §1 Σ

²¹ Άρθρα 26 §1 και 42 Σ

²² Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σ.626

²³ Βενιζέλος, Ε., (2008) ό.π. υποσ.13, σ.499

άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση που διαθέτει οφείλει και την πρωταρχικότητά της έναντι των υπόλοιπων οργάνων του κράτους, με εξαίρεση το λαό, με άλλα λόγια είναι η πρώτη στην ιεραρχία μετά από αυτόν.

Στην Ελλάδα έχουμε μονοκαμεραλισμό, δηλαδή μία και μοναδική Βουλή, τα μέλη της οποίας εκλέγονται με άμεσες και καθολικές εκλογές. Ο μονοκαμεραλισμός επιτρέπει μια πιο απρόσκοπτη νομοθετική λειτουργία καθώς αποτρέπονται τριβές και εντάσεις μεταξύ των δύο σωμάτων. Στο παρελθόν είχε συσταθεί Γερουσία με το Σύνταγμα του 1844, η οποία, ωστόσο, δεν εκλεγόταν, αλλά διοριζόταν από το μονάρχη Όθωνα, και με το Σύνταγμα του 1927.

Ο δικαμεραλισμός εμφανίζεται συνήθως σε ομοσπονδιακά κράτη, στα οποία η μία Βουλή αντιπροσωπεύει το λαό του ομόσπονδου κράτους και η άλλη Βουλή τους επιμέρους λαούς των ομόσπονδων κρατιδίων (Πολιτείες). Έτσι, για παράδειγμα, η Γερμανία διαθέτει Ομοσπονδιακή Βουλή (Bundestag) και Ομοσπονδιακό Συμβούλιο, ή Κάτω Βουλή (Bundesrat), που αντιπροσωπεύει τα κρατίδια. Δικαμεραλισμό βρίσκουμε, ωστόσο, και σε κάποια κράτη λόγω ιστορικής παράδοσης, π.χ. στη Γαλλία όπου υπάρχει Βουλή και Γερουσία²⁴.

2.1.1. Η Οργάνωση της Βουλής

Ο αριθμός των Βουλευτών, κατά το άρθρο 51 §1 Σ, ορίζεται από τον εκλογικό νόμο, αλλά θα πρέπει να κυμαίνεται μεταξύ 200 και 300 Βουλευτών. Η βουλευτική περίοδος διαρκεί τέσσερα χρόνια²⁵, ενώ κατ' εξαίρεση επιμηκύνεται μόνο στις περιπτώσεις που προβλέπει το Σύνταγμα, δηλαδή σε περίπτωση πολέμου, κήρυξης της χώρας σε κατάσταση ανάγκης, και εάν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (ΠτΔ) αδυνατεί να ασκήσει τα καθήκοντά του για πάνω από 30 μέρες. Τότε, συγκαλείται υποχρεωτικά εντός 15 ημερών η Βουλή ακόμα κι αν έχει διαλυθεί, δηλαδή επί της ουσίας αναβιώνει. Μετά τη λήξη της θητείας της διατάσσεται η διάλυσή της εντός 30 ημερών, ενώ συγκαλείται αυτοδίκαια κάθε πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου²⁶. Την έναρξη των εργασιών κηρύσσει ο ΠτΔ αυτοπροσώπως ή διά του Πρωθυπουργού. Τη

²⁴ Βενιζέλος, Ε., (2008) ό.π. υποσ.13, σ.499

²⁵ Άρθρο 53 Σ

²⁶ Χρυσόγονος, Κ., (2003) ό.π. υποσ.15

λήξη της επίσης κηρύσσει ο ΠτΔ. Η τακτική της σύνοδος διαρκεί τουλάχιστον 5 μήνες²⁷.

Εκτός από την τακτική σύνοδο, όμως, συγκαλείται και η έκτακτη σύνοδος²⁸, από τον ΠτΔ κάθε φορά που το κρίνει εύλογο, χωρίς να προσδιορίζεται συγκεκριμένη διάρκεια και για οποιονδήποτε σημαντικό λόγο. Από τις τακτικές και έκτακτες διαφέρουν οι ειδικές συνένοδοι της Βουλής, στις οποίες η Βουλή έχει θεματικώς περιορισμένη αρμοδιότητα²⁹. Ειδική σύνοδος, λοιπόν, συγκαλείται υποχρεωτικά σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, όπως σε περίπτωση αδυναμίας του Προέδρου της Δημοκρατίας να ασκήσει τα καθήκοντά του ή για να εκλέξει νέο Πρόεδρο της Δημοκρατίας³⁰, για να δώσει ψήφο εμπιστοσύνης στην Κυβέρνηση³¹ ή τέλος για να εγκρίνει το νόμο για κατάσταση πολιορκίας³².

2.1.1.1. Το Προεδρείο της Βουλής

Η σύνθεση του Προεδρείου της Βουλής καθορίζεται από το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής (ΚτΒ). Το Σύνταγμα στο άρθρο 65 προβλέπει μόνο τον Πρόεδρο και τους Αντιπροέδρους και δεν καθορίζει τα λοιπά μέλη του Προεδρείου, τα οποία καθορίζει ο Κανονισμός, καθώς και τον αριθμό των Αντιπροέδρων³³. Συγκεκριμένα, το Προεδρείο της Βουλής των Ελλήνων αποτελείται από:

- τον Πρόεδρο της Βουλής
- εννιά (9) Αντιπροέδρους
- τρεις (3) Κοσμήτορες
- έξι (6) Γραμματείς

Κύριο χαρακτηριστικό είναι η διακομματική του σύνθεση. Έτσι, ο πρώτος, ο δεύτερος και ο τρίτος Αντιπρόεδρος, δύο Κοσμήτορες και τέσσερις Γραμματείς προέρχονται από την πρώτη σε δύναμη Κοινοβουλευτική Ομάδα, ο τέταρτος Αντιπρόεδρος, ένας Κοσμήτορας και ένας Γραμματέας προέρχονται από τη δεύτερη

²⁷ Άρθρα 40 και 64 Σ

²⁸ Άρθρο 40 §1 Σ

²⁹ Παυλόπουλος, Π., (1989) «Η Νομοθετική Λειτουργία», *Διοικητική Εγκυκλοπαίδεια – Διοικητική Μεταρρύθμιση*, Τεύχος 37/ Ιανουάριος 1989, σ.16

³⁰ Άρθρο 34 §2 Σ

³¹ Άρθρο 84 §1 Σ

³² Άρθρο 48 §§1-3 Σ

³³ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σ.700

σε δύναμη Κοινοβουλευτική Ομάδα. Ο πέμπτος Αντιπρόεδρος και ένας Γραμματέας από την τρίτη σε δύναμη Κοινοβουλευτική Ομάδα. Αν οι Κοινοβουλευτικές Ομάδες είναι περισσότερες από τρεις, εκλέγεται ένας Αντιπρόεδρος για κάθε επιπλέον Κοινοβουλευτική Ομάδα. Σε περίπτωση που δεν υπάρχει τρίτη σε δύναμη Κοινοβουλευτική Ομάδα, ο πέμπτος Αντιπρόεδρος και ένας Γραμματέας προέρχονται από τη δεύτερη σε δύναμη Κοινοβουλευτική Ομάδα.

Τα μέλη του Προεδρείου είναι υποχρεωτικά Βουλευτές, ενώ η ιδιότητα μέλους του Προεδρείου είναι ασυμβίβαστη με αυτή του Υπουργού ή του Υφυπουργού. Αν ένα μέλος του Προεδρείου αποδεχθεί θέση Υπουργού ή Υφυπουργού, θεωρείται πως παραιτείται αυτοδικαίως από μέλος του Προεδρείου της Βουλής.

Ο Πρόεδρος της Βουλής και οι εννιά Αντιπρόεδροι εκλέγονται στην αρχή κάθε περιόδου και για όλη τη διάρκειά της. Οι Κοσμήτορες και οι Γραμματείς εκλέγονται στην αρχή κάθε τακτικής Συνόδου, ενώ η θητεία τους διαρκεί όσο και η τακτική Σύνοδος της ΒτΕ για την οποία εκλέχθηκαν³⁴.

2.1.1.2. Η Διάσκεψη των Προέδρων

Είναι το διακομματικό συλλογικό όργανο που συστάθηκε με τον Κανονισμό της Βουλής του 1987 και αναγνωρίστηκε συνταγματικά με την αναθεώρηση του 2001. Αποστολή του είναι η καλύτερη οργάνωση των εργασιών της Βουλής μέσα από τη συνεργασία του Προεδρείου και όλων των Κοινοβουλευτικών Ομάδων.

Αποτελείται από τον Πρόεδρο και τους Αντιπροέδρους της Βουλής, τους διατελέσαντες Προέδρους της Βουλής, εφόσον έχουν εκλεγεί Βουλευτές, τους Προέδρους των Διαρκών Επιτροπών, τον Πρόεδρο της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, τους Προέδρους των Κοινοβουλευτικών Ομάδων και έναν εκπρόσωπο των ανεξάρτητων Βουλευτών, εφόσον οι τελευταίοι είναι τουλάχιστον πέντε. Η Κυβέρνηση μπορεί να εκπροσωπείται στη Διάσκεψη από μέλος της.³⁵

Πρόεδρος της ΔτΠ είναι ο ΠτΒ, τον οποίο αναπληρώνει ένας από τους Αντιπροέδρους κατά την τάξη της εκλογής τους. Κατά τη διάρκεια της λειτουργίας του Τμήματος Διακοπής των Εργασιών της Βουλής στη ΔτΠ συμμετέχουν, αντί των

³⁴ Ράϊκος, Α., (2011)) ό.π. υποσ.2, σ.701

³⁵ Σπυρόπουλος, Φ., (2006) *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σ.229 Βλ. και Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σ.706

ανωτέρω Προέδρων των διαρκών επιτροπών, οι Πρόεδροι των διαρκών επιτροπών της θερινής περιόδου της αντίστοιχης σύνθεσης του Τμήματος Διακοπής. Η ΔτΠ συνέρχεται σε τακτική συνεδρίαση μία φορά την εβδομάδα και σε έκτακτη συνεδρίαση όταν κρίνεται τούτο αναγκαίο³⁶. Αποστολή της είναι να εξετάζει την Ημερήσια Διάταξη των εργασιών της Βουλής, να οργανώνει τη διεξαγωγή του νομοθετικού έργου, να αποφασίζει για τη διεξαγωγή οργανωμένης συζήτησης και να ασκεί κάθε άλλη αρμοδιότητα που της αναγνωρίζει το Σύνταγμα ή ο ΚτΒ³⁷.

Οι αποφάσεις της ΔτΠ λαμβάνονται με απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών της, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά από άλλες διατάξεις του Συντάγματος, του Κανονισμού ή νόμου, που έχει δημοσιευθεί πριν από την έναρξη εφαρμογής του παρόντος Κανονισμού. Σε περίπτωση ισοψηφίας υπερισχύει η ψήφος του Προέδρου³⁸. Η ΔτΠ έχει την αρμοδιότητα να επιλέγει, με ομοφωνία ή με πλειοψηφία των 4/5 των μελών της, τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών που προβλέπονται από το Σύνταγμα, ενώ ασκεί, επίσης, την κοινοβουλευτική τους εποπτεία. Επίσης, με ομοφωνία ή με πλειοψηφία των 4/5 των μελών της, επιλέγει τον πρόεδρο, τον αντιπρόεδρο και δύο μέλη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής και εκφράζει γνώμη, μετά από ακρόαση των υποψηφίων, για την επιλογή δικαστικών λειτουργών στις κορυφαίες θέσεις της Δικαιοσύνης.

2.1.1.3. Η Ολομέλεια και οι αρμοδιότητές της

Η Ολομέλεια της Βουλής των Ελλήνων αποτελείται από το σύνολο των Βουλευτών, δηλαδή από 300 μέλη, τα οποία εκλέγονται από τις βουλευτικές εκλογές που διεξάγονται κάθε τέσσερα χρόνια, εκτός εάν η Βουλή διαλυθεί νωρίτερα. Το χρονικό διάστημα μεταξύ δύο εκλογικών αναμετρήσεων ονομάζεται "βουλευτική περίοδος". Οι βουλευτικές περίοδοι αριθμούνται σε συνεχή σειρά από το 1975, με ελληνική αρίθμηση. Η παρούσα περίοδος είναι η ΙΖ' Βουλευτική Περίοδος και τον Οκτώβριο του 2017 ξεκίνησε η Γ' Σύνοδος, χωρίς να προηγηθούν Τμήματα Διακοπής των Εργασιών. Κατά τη διάρκεια μιας περιόδου, η Βουλή των Ελλήνων συνέρχεται σε τακτικές, έκτακτες και ειδικές Συνόδους. Σε τακτική Σύνοδο η Ολομέλεια της Βουλής των Ελλήνων συνέρχεται αυτοδικαίως την πρώτη Δευτέρα του μηνός Οκτωβρίου

³⁶ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σ.707

³⁷ Άρθρο 14 ΚτΒ, Μέρος Α' (Κοινοβουλευτικό)

³⁸ Άρθρο 13 ΚτΒ, Μέρος Α' (Κοινοβουλευτικό)

κάθε έτος. Η διάρκεια της τακτικής Συνόδου δεν μπορεί να είναι μικρότερη από πέντε μήνες, σε αυτήν δε ψηφίζεται υποχρεωτικά ο προϋπολογισμός του Κράτους. Σε τακτική Σύνοδο, επίσης, συγκαλείται η Ολομέλεια της Βουλής των Ελλήνων μέσα σε τριάντα ημέρες από τη διεξαγωγή των γενικών βουλευτικών εκλογών. Οι τακτικές Σύνοδοι αριθμούνται, με ελληνική και πάλι αριθμηση, για κάθε περίοδο ξεχωριστά.

Σε έκτακτη Σύνοδο συγκαλεί τη Βουλή των Ελλήνων ο ΠτΔ «κάθε φορά που το κρίνει εύλογο»³⁹. Η διάρκεια και το θέμα της έκτακτης Συνόδου καθορίζονται από τον ΠτΔ. Πάντως, η ΒτΕ κατά την έκτακτη Σύνοδο μπορεί να ασχοληθεί με οποιοδήποτε θέμα, εκτός της ψήφισης του προϋπολογισμού που γίνεται πάντοτε κατά τη διάρκεια της τακτικής Συνόδου.

Σε ειδική Σύνοδο συνέρχεται υποχρεωτικά η ΒτΕ όταν συντρέξουν ορισμένες περιστάσεις, για να ασκήσει μια ειδική συνταγματική αρμοδιότητά της. Οι αρμοδιότητες αυτές είναι οι εξής: α) στην περίπτωση εκλογής ΠτΔ⁴⁰, β) σε περίπτωση παρατεινόμενης αδυναμίας του ΠτΔ να ασκήσει τα καθήκοντά του, για να αποφασίσει εάν συντρέχει ανάγκη εκλογής νέου Προέδρου⁴¹, γ) εάν έχει εκδοθεί Π.Δ. για εφαρμογή του νόμου για την κατάσταση της πολιορκίας, για να εγκρίνει το διάταγμα αυτό⁴² και δ) στην περίπτωση σχηματισμού νέας Κυβέρνησης για να αποφανθεί για την πρόταση εμπιστοσύνης⁴³. Κατά τη διάρκεια της ειδικής Συνόδου η ΒτΕ ασχολείται αποκλειστικά και μόνον με το θέμα για το οποίο έχει συγκληθεί.

Η ΒτΕ συγκαλείται σε έκτακτη ή ειδική Σύνοδο μόνον εφόσον δεν ευρίσκεται σε τακτική Σύνοδο. Η σύγκληση της Βουλής σε τακτική και οποιαδήποτε άλλη Σύνοδο γίνεται κατ' αρχήν με Π.Δ., σύμφωνα με το άρθρο 22 §1 του Κανονισμού⁴⁴. Η Ολομέλεια της ΒτΕ ασκεί αρμοδιότητες νομοθετικού έργου, κοινοβουλευτικού ελέγχου, καθώς και άλλες αρμοδιότητες.

Την αποκλειστική αρμοδιότητα της Ολομέλειας καθορίζουν οι αναθεωρημένες διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 72 Σ, από τις οποίες ανατίθενται σ' αυτήν τα ακόλουθα θέματα: α) ο ΚτΒ, την ψήφιση του οποίου αναθέτει στην Ολομέλεια και το άρθρο 65 παρ.1 Σ, β) η διοίκηση της Εκκλησίας της Ελλάδας (ο Καταστατικός της

³⁹ Άρθρο 40 §1 Σ

⁴⁰ Άρθρο 32 §5 Σ

⁴¹ Άρθρο 34 §2 Σ

⁴² Άρθρο 48 §§2 και 3 Σ

⁴³ Άρθρο 84 §1 Σ

⁴⁴ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2 , σ. 744

Χάρτης), γ) τα θέματα που αφορούν τη θρησκευτική ελευθερία, π.χ. η επιβολή και ο τύπος του όρκου, δ) η μεταβολή των ορίων της Επικράτειας, η διαμονή ξένης στρατιωτικής δύναμης σ' αυτή ή η διέλευσή της μέσα από αυτή, ε) η μεταβίβαση συνταγματικών αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών και ο περιορισμός της εθνικής κυριαρχίας, στ) η κρατική χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων και η οικονομική διαχείριση αυτών, ζ) η χορηγία του ΠτΔ και η λειτουργία των υπηρεσιών της Προεδρίας της Δημοκρατίας, η) η εκλογή των Βουλευτών, θ) η κατάσταση πολιορκίας, ι) η αυθεντική ερμηνεία των νόμων, ιγ) τα θέματα που ανατίθενται στην Ολομέλεια με ειδικές διατάξεις του Συντάγματος, π.χ. η κύρωση των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου του άρθρου 44 §1 Σ και η ευθύνη του ΠτΔ⁴⁵, ιδ) τα θέματα για τη ρύθμιση των οποίων απαιτείται από το Σύνταγμα ειδική (αυξημένη) πλειοψηφία, δηλαδή πλειοψηφία μεγαλύτερη από τη γενική πλειοψηφία που καθιερώνει το άρθρο 67 για τη λήψη αποφάσεων της Ολομέλειας και ιε) ο Προϋπολογισμός και ο Απολογισμός του Κράτους και της Βουλής. Οι νέες διατάξεις δεν αναθέτουν στην Ολομέλεια, σε αντίθεση με τις αρχικές, την κύρωση των διεθνών συνθηκών, σύμφωνα με το άρθρο 36 §1 Σ⁴⁶.

2.1.1.4. Οι Διαρκείς Κοινοβουλευτικές Επιτροπές

Η Βουλή των Ελλήνων ασκεί νομοθετικό έργο και κοινοβουλευτικό έλεγχο. Το Σύνταγμα και ο ΚτΒ προβλέπουν τη σύσταση ορισμένων επιτροπών, οι οποίες συγκροτούνται από Βουλευτές, ανάλογα με τη δύναμη των κοινοβουλευτικών ομάδων και των ανεξάρτητων Βουλευτών και στις οποίες παρέχεται η δυνατότητα συζήτησης και ψήφισης νομοσχεδίων. Οι επιτροπές επιλαμβάνονται του νομοθετικού έργου ή του κοινοβουλευτικού ελέγχου ή ειδικών θεμάτων⁴⁷. Το Σύνταγμα⁴⁸ και ο ΚτΒ⁴⁹ προβλέπουν τις ακόλουθες επιτροπές για την επεξεργασία και εξέταση των σχεδίων και προτάσεων νόμων, τις εξεταστικές επιτροπές και την ειδική επιτροπή για τον έλεγχο της κατηγορίας κατά Υπουργού ή Υφυπουργού στην περίπτωση της μη περάτωσης της σχετικής διαδικασίας. Ο Κανονισμός προβλέπει και άλλες επιτροπές της Βουλής στο όγδοο κεφάλαιο του πρώτου μέρους του, με τον τίτλο «Επιτροπές της

⁴⁵ Άρθρο 49 §5 Σ

⁴⁶ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σσ. 714-715 Βλ. και Σπυρόπουλος, Φ., (2006) ό.π. υποσ.35, σ.230

⁴⁷ Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα της Βουλής των Ελλήνων:

<http://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Katigories/> (πρόσβαση 02/10/2017)

⁴⁸ Άρθρα 68 και 86 §§3 και 5 Σ

⁴⁹ Άρθρα 31-48 και 89-91 Κ.τΒ

Βουλής» και τις διακρίνει σε έξι κατηγορίες: 1) τις διαρκείς, 2) τις ειδικές, 3) τις ειδικές μόνιμες, 4) τις επιτροπές για εθνικά ή γενικότερου ενδιαφέροντος ζητήματα, 5) επιτροπές εσωτερικών θεμάτων της Βουλής και 6) επιτροπές διεθνών σχέσεων της Βουλής⁵⁰.

Διαρκείς επιτροπές

Συνιστώνται και συγκροτούνται στην αρχή κάθε τακτικής συνόδου της Βουλής με απόφαση του ΠτΒ, προκειμένου να επεξεργάζονται και να εξετάζουν σχέδια νόμων ή προτάσεις νόμων. Μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 και την αντίστοιχη τροποποίηση του ΚτΒ⁵¹, μπορούν να ασκούν και νομοθετικό έργο και κοινοβουλευτικό έλεγχο. Επίσης μπορούν να συζητούν θέματα συναφή με την αρμοδιότητά τους, καθώς και να διατυπώνουν γνώμη για τους προτεινόμενους προς διορισμό σε ορισμένες θέσεις, εφόσον αυτό προβλέπεται από τον Κανονισμό ή νόμο. Επιπλέον τις διαρκείς επιτροπές ενημερώνουν ο αρμόδιος Υπουργός, ή ο εκπρόσωπος φορέα μαζί με τον εποπτεύοντα Υπουργό, πριν από τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων μεγάλης αξίας.

Προβλέπονται έξι (6) διαρκείς επιτροπές :

Επιτροπή μορφωτικών υποθέσεων

Επιτροπή εθνικής άμυνας και εξωτερικών υποθέσεων

Επιτροπή οικονομικών υποθέσεων

Επιτροπή κοινωνικών υποθέσεων

Επιτροπή δημόσιας διοίκησης, δημόσιας τάξης και δικαιοσύνης

Επιτροπή παραγωγής και εμπορίου

Στη διαρκή επιτροπή κοινωνικών υποθέσεων συνιστάται υποεπιτροπή για τη μελέτη και αντιμετώπιση του προβλήματος των ναρκωτικών.

Σε κάθε διαρκή επιτροπή μπορεί να συσταθούν υποεπιτροπές, κατά υπουργεία.

Ειδικές διαρκείς επιτροπές

Προβλέπονται τέσσερις ειδικές διαρκείς επιτροπές, στις οποίες εφαρμόζονται οι διατάξεις περί διαρκών επιτροπών. Αυτές είναι:

Επιτροπή του Απολογισμού και του γενικού Ισολογισμού του Κράτους και ελέγχου της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους

⁵⁰ Ράϊκος, Α., (2011 ό.π. υποσ.2, σ. 720

⁵¹ Τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής με την απόφαση της Ολομέλειας της 6ης Δεκεμβρίου 2001 (ΦΕΚ 284 Α'/18.12.2001)

Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων

Επιτροπή εξοπλιστικών προγραμμάτων και συμβάσεων

Επιτροπή παρακολούθησης του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης

Ειδικές επιτροπές

Συνιστώνται από τον ΠτΒ, μετά από πρόταση της Κυβέρνησης, με σκοπό να επεξεργασθούν και να εξετάσουν συγκεκριμένα σχέδια νόμων ή προτάσεις νόμων. Η λειτουργία τους διαρκεί έως ότου πάρουν οριστική απόφαση σχετικά με την επεξεργασία και εξέταση των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμων για τα οποία συστάθηκαν.

Ειδικές μόνιμες επιτροπές

Συνιστώνται στην αρχή κάθε τακτικής συνόδου της Βουλής, με απόφαση του ΠτΒ, πλην της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, η οποία συνιστάται στην αρχή κάθε βουλευτικής περιόδου και λειτουργεί καθ' όλη τη διάρκειά της.

Οι ειδικές μόνιμες επιτροπές είναι δέκα (10) :

Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας

Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Ελληνισμού της Διασποράς

Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Προστασίας Περιβάλλοντος

Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Έρευνας και Τεχνολογίας

Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Ισότητας, Νεολαίας και Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Περιφερειών

Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Οδικής Ασφάλειας

Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Κοινοβουλευτικής Δεοντολογίας

Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Σωφρονιστικού Συστήματος

Ειδική Μόνιμη Επιτροπή παρακολούθησης των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Επίσης, συνιστώνται υποεπιτροπές ειδικών μονίμων επιτροπών, ως ακολούθως:

Στην Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Προστασίας Περιβάλλοντος συνιστάται υποεπιτροπή Υδατικών Πόρων.

Στην Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Ισότητας, Νεολαίας και Δικαιωμάτων του Ανθρώπου συνιστάται υποεπιτροπή για τα θέματα των ατόμων με αναπηρία.

Στην Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Περιφερειών συνιστάται υποεπιτροπή νησιωτικών και ορεινών περιοχών.

Επιτροπές εσωτερικών θεμάτων της Βουλής

Οι επιτροπές αυτές είναι:

Επιτροπή Κανονισμού της Βουλής

Επιτροπή Οικονομικών της Βουλής

Επιτροπή Βιβλιοθήκης της Βουλής

Συνιστώνται η μεν Επιτροπή Κανονισμού της Βουλής στην αρχή κάθε βουλευτικής περιόδου, οι δε Επιτροπές Οικονομικών της Βουλής και Βιβλιοθήκης της Βουλής στην αρχή κάθε τακτικής συνόδου της Βουλής και ασχολούνται με θέματα εσωτερικής λειτουργίας της Βουλής.

Επιτροπή δημοσίων επιχειρήσεων, τραπεζών, οργανισμών κοινής ωφελείας και φορέων κοινωνικής ασφάλισης

Συνιστάται με απόφαση του ΠτΒ στην αρχή κάθε βουλευτικής περιόδου και λειτουργεί καθ' όλη τη διάρκεια αυτής, περιλαμβανομένου και του μεταξύ των συνόδων χρόνου. Διατυπώνει γνώμη για την καταλληλότητα των προτεινομένων προς διορισμό ή επαναδιορισμό ή ανανέωση θητείας σε θέσεις προέδρου ή διευθύνοντος συμβούλου δημοσίων επιχειρήσεων, τραπεζών, οργανισμών κοινής ωφελείας και φορέων κοινωνικής ασφάλισης. Μπορεί να καλεί σε ακρόαση οποιοδήποτε από τα προηγούμενα πρόσωπα μετά την πάροδο 6 μηνών από το διορισμό του ή από την προηγούμενη ακρόασή του.

Επιτροπές για εθνικά ή γενικότερου ενδιαφέροντος ζητήματα

Συνιστώνται με απόφαση της Βουλής, μετά από πρόταση της Κυβέρνησης ή του ΠτΒ ή των Προέδρων των κοινοβουλευτικών ομάδων, με σκοπό τη μελέτη εθνικών ή γενικότερου ενδιαφέροντος ζητημάτων. Με την απόφαση της σύστασης της επιτροπής η Βουλή προσδιορίζει το αντικείμενο με το οποίο θα ασχοληθεί η επιτροπή και καθορίζει την προθεσμία υποβολής της σχετικής έκθεσης.

Εξεταστικές επιτροπές

Οι εξεταστικές επιτροπές συνιστώνται για την εξέταση ειδικών ζητημάτων δημόσιου ενδιαφέροντος, μετά από πρόταση του ενός πέμπτου του όλου αριθμού των Βουλευτών (60 Βουλευτές) και απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής, που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων, η οποία δεν μπορεί να είναι μικρότερη από τα δύο πέμπτα του όλου αριθμού των Βουλευτών (120 ψήφοι). Αν το θέμα αφορά στην εξωτερική πολιτική ή την εθνική άμυνα, απαιτείται η απόλυτη

πλειοψηφία του όλου αριθμού των Βουλευτών (151 Βουλευτές). Η απόφαση της Βουλής καθορίζει την προθεσμία υποβολής του πορίσματος της επιτροπής. Οι εξεταστικές επιτροπές έχουν όλες τις αρμοδιότητες των ανακριτικών αρχών και του εισαγγελέα πλημμελειοδικών.

Ειδικές κοινοβουλευτικές επιτροπές για τη διεξαγωγή προκαταρκτικής εξέτασης

Αν η Βουλή αποφασίσει προκαταρκτική εξέταση, ορίζει από τα μέλη της δωδεκαμελή επιτροπή για τη διενέργειά της. Συγχρόνως ορίζει και την προθεσμία μέσα στην οποία η επιτροπή οφείλει να υποβάλει το πόρισμά της και το σχετικό αποδεικτικό υλικό. Η επιτροπή έχει όλες τις αρμοδιότητες εισαγγελέα πλημμελειοδικών, όταν αυτός διενεργεί προκαταρκτική εξέταση. Το πόρισμα της επιτροπής πρέπει να είναι αιτιολογημένο και να περιέχει σαφή πρόταση για την άσκηση δίωξης.

Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος

Συνιστάται από τον ΠτΒ μετά την υποβολή, από 50 τουλάχιστον Βουλευτές, προτάσεων για την αναθεώρηση του Συντάγματος, οι οποίες παραπέμπονται σ' αυτήν για εξέταση. Η Βουλή, με απόφασή της, που λαμβάνεται μετά από πρόταση του Προέδρου της, ορίζει προθεσμία για την υποβολή της έκθεσης της επιτροπής, η οποία μπορεί να παρατείνεται με νεότερες αποφάσεις της Βουλής.

2.1.1.5. Το Τμήμα Διακοπής των Εργασιών της Βουλής

Το κυρίως νομοθετικό έργο ασκείται από τη Βουλή σε Ολομέλεια⁵², αν και το Σύνταγμα προβλέπει τη δυνατότητα λειτουργίας της Βουλής σε Τμήματα⁵³, ορίζοντας λεπτομερώς την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ Ολομέλειας και Τμημάτων⁵⁴. Παρόλα αυτά, η Βουλή δεν λειτούργησε σε Τμήματα παρά μόνο μέχρι το 1981⁵⁵. Τα Τμήματα Διακοπών συγκροτούνται με την κατανομή του όλου αριθμού των Βουλευτών, κατ' αναλογία της δύναμης των πολιτικών κομμάτων σε τρεις ομάδες, κάθε μία από τις οποίες στελεχώνει το Τμήμα Διακοπών της Βουλής για καθένα από

⁵² Άρθρο 70 §1 Σ

⁵³ Άρθρο 70 §2 Σ

⁵⁴ Άρθρο 72 Σ

⁵⁵ Μέλισσας, Δ., (1991) «Η νομοθεσία στην Ελλάδα», *Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*, Τεύχος 7-8, σσ.96-97

τους τρεις μήνες των θερινών διακοπών⁵⁶. Κατά τη διάρκεια της διακοπής των εργασιών της ΒτΕ τους θερινούς μήνες, δηλαδή για το χρονικό διάστημα μεταξύ δύο συνόδων, ένα μέρος του νομοθετικού έργου, αλλά και του κοινοβουλευτικού ελέγχου, ασκείται από το Τμήμα Διακοπής των Εργασιών της Βουλής των Ελλήνων⁵⁷, ο μεγαλύτερος μετά την Ολομέλεια σχηματισμός της Βουλής. Σε αυτό μετέχει το 1/3 του όλου αριθμού των Βουλευτών, δηλαδή το Τμήμα αποτελείται από 100 Βουλευτές. Δεδομένου δε ότι, κατά πάγια κοινοβουλευτική πρακτική, μια τακτική Σύνοδος που ξεκινά τις εργασίες της στις αρχές Οκτωβρίου λήγει το Μάιο ή τον Ιούνιο του επόμενου έτους, κάθε καλοκαίρι συγκροτούνται τρία Τμήματα Διακοπών για τους μήνες Ιούλιο, Αύγουστο και Σεπτέμβριο και με τον τρόπο αυτό μετέχουν διαδοχικά όλοι ανεξαιρέτως οι Βουλευτές. Τα Τμήματα συνιστώνται ανάλογα με τη δύναμη των κομμάτων, των ομάδων και των ανεξάρτητων, όπως ορίζει ο Κανονισμός. Η αρμοδιότητα των Τμημάτων περιλαμβάνει όλα τα νομοθετήματα, που δεν υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ολομέλειας⁵⁸.

2.1.1.6. Ο Κανονισμός της Βουλής

Στο ουσιαστικό Σύνταγμα ανήκει και ο ΚτΒ, ο ουσιαστικός δηλαδή νόμος που ρυθμίζει την οργάνωση και λειτουργία του Κοινοβουλίου. Τον Κανονισμό λειτουργίας της ψηφίζει η ίδια η Βουλή, στο πλαίσιο της αυτονομίας της⁵⁹. Η αυτονομία συνεπάγεται ότι η Βουλή μόνη της και χωρίς τη σύμπραξη άλλου οργάνου⁶⁰ -άρα, χωρίς την νομοθετική πρωτοβουλία της Κυβέρνησης και την έκδοση από τον ΠτΔ, όπως στους τυπικούς νόμους- έχει την αρμοδιότητα να ρυθμίζει την εσωτερική της λειτουργία. Κατ' αποτέλεσμα, και σύμφωνα με την κρατούσα άποψη, ούτε ο ΠτΔ ούτε τα δικαστήρια έχουν αρμοδιότητα ελέγχου, ακόμη και ελέγχου αντισυνταγματικότητας, της εσωτερικής λειτουργίας του σώματος του Κοινοβουλίου (*interna corporis*), και άρα, εκφεύγουν από τον έλεγχο αντισυνταγματικότητας των

⁵⁶ Άρθρο 29 ΚτΒ

⁵⁷ Άρθρο 71 Σ: «Κατά τη διάρκεια της διακοπής των εργασιών της Βουλής, το νομοθετικό της έργο, εκτός από τα νομοθετήματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα της Ολομέλειας κατά το άρθρο 72, ασκείται από Τμήμα της που συγκροτείται και λειτουργεί σύμφωνα με τους ορισμούς των άρθρων 68 παράγραφος 3 και 70. Με τον Κανονισμό μπορεί να προβλεφθεί η επεξεργασία των νομοσχεδίων ή των προτάσεων νόμων από κοινοβουλευτική επιτροπή που την αποτελούν μέλη του ίδιου Τμήματος».

⁵⁸ Ραΐκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σ.717

⁵⁹ Άρθρο 64 §1 Σ

⁶⁰ Χρυσόγονος, Κ., (2003) ό.π. υποσ.15, σ.477

νόμων όλες οι διαδικασίες ψήφισης του νόμου από το Κοινοβούλιο. Ο ΚτΒ δεν επιτρέπεται να εμπεριέχει διατάξεις άσχετες με την οργάνωση των εσωτερικών εργασιών της Βουλής. Εξ' αυτού του λόγου, ΚτΒ και τυπικός νόμος, αν και οι δύο ψηφίζονται από τη Βουλή, δεν βρίσκονται μεταξύ τους σε σχέση ιεραρχική αλλά σχέση θεματικής διαφοροποίησης. Ο Κανονισμός συνιστά μαζί με τον εκλογικό νόμο και το νόμο για την οργάνωση, λειτουργία και χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων το πιο ισχυρό και δυναμικό κομμάτι του συνταγματικού δικαίου, το οποίο ανευρίσκεται εκτός του τυπικού Συντάγματος⁶¹. Ο Κανονισμός δεν παύει πάντως να υπόκειται στο Σύνταγμα, έτσι οι ρυθμίσεις του οφείλουν να είναι σύμφωνες όχι μόνο προς τις συνταγματικές διατάξεις που αντιμετωπίζουν επιμέρους θέματα της Βουλής, αλλά και προς τη γενική αρχή την οποία εξαγγέλλει το άρθρο 65 §1 Σ, ότι δηλ. η λειτουργία της Βουλής είναι ελεύθερη και δημοκρατική⁶². Ως ελεύθερη λειτουργία νοείται η ελευθερία του λόγου και της ψήφου των Βουλευτών, ως δημοκρατική λειτουργία η ισηγορία⁶³.

Ο ισχύον Κανονισμός της Βουλής χρονολογείται από το 1987 (ΦΕΚ Α'106) και έκτοτε έχει υποστεί σειρά τροποποιήσεων, ιδίως με την από 6.12.2001 απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ Α'284/18.12.2001), σε συνέχεια της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 και τις τροποποιήσεις του 2010 (ΦΕΚ Α' 139/10.8.2010). Ο Κανονισμός καταλαμβάνει δύο επίπεδα ρυθμιστικής ύλης: α) την ύλη που ρητώς ανατίθεται με ειδικές διατάξεις του Συντάγματος («ειδική ύλη») και β) την ύλη που αναφέρεται γενικώς στον τρόπο λειτουργίας της Βουλής («γενική ύλη»), με σημείο αναφοράς το άρθρο 65 §1 Σ. Από την ειδική ύλη του Κανονισμού η πλέον σημαντική κατηγορία είναι αναμφίβολα η οργάνωση των υπηρεσιών της Βουλής και τα του προσωπικού της⁶⁴.

Ο ΚτΒ παραδοσιακά περιλαμβάνει δύο μέρη. Το «Μέρος Α' - Κοινοβουλευτικό», που αποτελεί την πηγή του Συνταγματικού Δικαίου και το «Μέρος Β' - Προσωπικό της Βουλής», το οποίο ενδιαφέρει κυρίως το Διοικητικό Δίκαιο. Τα δύο αυτά αποτελούν δύο ξεχωριστά κείμενα. Το κοινοβουλευτικό κείμενο του ΚτΒ που ισχύει σήμερα, δηλαδή του Κανονισμού του 2010, αποτελείται από 172 άρθρα που διαιρούνται σε 6 μέρη και το κάθε μέρος περιλαμβάνει τα δικά του κεφάλαια. Τα

⁶¹ Γεραπετρίτης, Γ., (2012) *Σύνταγμα και Βουλή. Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σ.22

⁶² Χρυσόγονος, Κ., (2003 ό.π. υποσ.15, σ.479

⁶³ Σπυρόπουλος, Φ., (2006) ό.π. υποσ.35, σ.104

⁶⁴ Γεραπετρίτης, Γ., (2012) ό.π. υποσ.61, σσ.55-64

μέρη του Κανονισμού είναι τα εξής: α) Οργάνωση και λειτουργία της Βουλής (άρθρα 1-83), β) Διαδικασίες νομοθετικού έργου (άρθρα 84-123), γ) Διαδικασίες κοινοβουλευτικού ελέγχου (άρθρα 124-138Α), δ) Ειδικές διαδικασίες (άρθρα 139-159), ε) Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής (άρθρα 160-163), στ) Τελικές και μεταβατικές διατάξεις (άρθρα 164-172)⁶⁵.

Ο ΚτΒ τροποποιείται βάσει του άρθρου 118 ΚτΒ και του άρθρου 76 του Συντάγματος. Οι προτάσεις υποβάλλονται από έναν τουλάχιστον Βουλευτή και παραπέμπονται στην Επιτροπή Κανονισμού της Βουλής. Η Επιτροπή υποβάλλει σχέδια μεταβολής του Κανονισμού, τα οποία εγγράφονται σε ειδική ημερήσια διάταξη, ψηφίζονται από την Ολομέλεια και δημοσιεύονται στο ΦΕΚ εντός ενός μηνός από την ψήφισή τους⁶⁶. Οι ιδιαιτερότητες σε σχέση με τους τυπικούς νόμους που προκύπτουν από τη συγκεκριμένη διαδικασία τροποποίησης αφορούν: α) την πρωτοβουλία μεταβολής του Κανονισμού που ανήκει μόνο στη Βουλή και όχι όπως συμβαίνει με τους τυπικούς νόμους, και στη Βουλή και στην Κυβέρνηση (άρθρ. 73 §1 Σ), β) οι προτάσεις τροποποίησης υποβάλλονται μόνο από τους Βουλευτές ή τον ΠτΒ και όχι από τους υπουργούς, παρά μόνο αν έχουν τη βουλευτική ιδιότητα και γ) η επεξεργασία των προτάσεων μεταβολής γίνεται από την επιτροπή ΚτΒ και όχι από διαρκείς ή ειδικές επιτροπές που είναι αρμόδιες για τη γενικότερη επεξεργασία των σχεδίων και τις προτάσεις νόμων. Επομένως στην ελληνική νομική επιστήμη ο ΚτΒ αποτελεί έναν ιδιότυπο (*sui generis*) νόμο.

2.1.1.7. Η αρχή της αυτονομίας της Βουλής

Ο κοινοβουλευτισμός εξελίσσεται ιστορικά πάνω σε δύο πυλώνες: στην απονομή αρμοδιοτήτων στο αντιπροσωπευτικό σώμα και στην αυτονομία του. Η αυτονομία της Βουλής αποκτά μεγαλύτερη σημασία στα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα εξαιτίας της σύμπτωσης εκτελεστικής και νομοθετικής λειτουργίας και της σύγκλισης των ουσιαστικών εξουσιών στο πρόσωπο του Πρωθυπουργού. Η πραγματική υπαγωγή της Βουλής στις διαθέσεις της Κυβέρνησης καθιστά την αυτονομία της σημαντικό μέσο για τη διασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου ανεξαρτησίας της, ώστε να μην ποδηγετείται από την εκάστοτε Κυβέρνηση. Η αρχή της αυτονομίας αποτυπώνει μια

⁶⁵ Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων

⁶⁶ Σπυρόπουλος, Φ., (2006) ό.π. υποσ.35, σ. 105

διπλή θεσμική επιδίωξη, αφενός συμβολική, λόγω της εξελικτικής εδραίωσης του αντιπροσωπευτικού συστήματος, ιδίως στο αγγλικό πολίτευμα, και αφετέρου εγγυητική, με μια σειρά συνταγματικών εγγυήσεων για την ανεξάρτητη και ακώλυτη άσκηση των αρμοδιοτήτων του έναντι των υπολοίπων κρατικών οργάνων⁶⁷.

Ειδικότερα, σχετικά με τον ΚτΒ, καθιερώνεται η αρχή της αυτονομίας της Βουλής⁶⁸, η οποία διακρίνεται σε εσωτερική και εξωτερική: α) Εσωτερική αυτονομία σημαίνει πως το κύρος των ρυθμίσεων, που θεσπίζει η Βουλή σχετικά με την εσωτερική οργάνωση και λειτουργία της, δεν εξαρτάται από τη σύμπραξη κανενός άλλου οργάνου και συγκεκριμένα του ΠτΔ, καθώς ο Κανονισμός δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης μόνο με παραγγελία του Προέδρου της Βουλής. β) Εξωτερική αυτονομία σημαίνει πως κανένα άλλο όργανο δεν μπορεί να παρέμβει με δικές του πράξεις στα *interna corporis* της Βουλής. Ο ΚτΒ αποτελεί ιδιαίτερη πηγή του δικαίου, τυπικά ισόκυρη με το νόμο, αλλά διακρίνεται ως προς το περιεχόμενό του, εφόσον αφορά μόνο θέματα σχετικά με τη λειτουργία της. Πρόκειται δηλαδή για μια σχέση που δεν είναι ιεραρχική, αλλά θεματική⁶⁹.

Η θεωρία των *interna corporis* είναι η κλασική θεωρία των εσωτερικών θεμάτων της Βουλής, ότι δηλαδή ζητήματα που ανάγονται στην κοινοβουλευτική διαδικασία δεν ελέγχονται από το δικαστή στο πλαίσιο του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Τα θέματα αυτά παραμένουν έτσι στο πεδίο αυτοελέγχου της Βουλής και του ελέγχου του αρχηγού του κράτους ως μέρους του σύνθετου νομοθετικού οργάνου. Τα *interna corporis* καταλαμβάνουν τρεις περιπτώσεις, στις οποίες οι κοινοβουλευτικές διαδικασίες εκφεύγουν του δικαστικού ελέγχου. Πρόκειται για τον έλεγχο συνταγματικότητας του Κανονισμού, τον έλεγχο συνταγματικότητας εφαρμογής, αν δηλαδή πρακτική που ακολούθησε η Βουλή είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα, και τον έλεγχο συμβατότητας με τον Κανονισμό, αν δηλαδή η πρακτική την οποία ακολούθησε η Βουλή είναι σύμφωνη με τον Κανονισμό. Στην κατηγορία των *interna corporis* υπάγονται οι κοινοβουλευτικές διαδικασίες, που εντάσσονται στις τρεις αυτές κατηγορίες και παραμένουν δικαστικώς ανέλεγκτες⁷⁰.

⁶⁷ Γεραπετρίτης, Γ., (2012) ό.π. υποσ.61, σσ.15-19

⁶⁸ Άρθρο 65 §1 Σ

⁶⁹ Χρυσόγονος, Κ., (2003) ό.π. υποσ.15, σσ.477-478

⁷⁰ Γεραπετρίτης, Γ., (2012) ό.π. υποσ.61, σσ.111-112, 130

2.1.2. Η Λειτουργία της Βουλής

2.1.2.1. Αρμοδιότητες της Βουλής

Βασική αρμοδιότητα της Βουλής είναι η νομοθεσία. Το ίδιο σημαντική είναι όμως και η άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου των πράξεων και παραλείψεων της Κυβέρνησης. Άλλες αρμοδιότητες είναι η ανάδειξη των υπόλοιπων κρατικών οργάνων, της Κυβέρνησης και του ΠτΔ, ο δημόσιος κοινοβουλευτικός διάλογος, καθώς και κάποιες δικαστικές αρμοδιότητες.

A) Νομοθετικές αρμοδιότητες: Η άσκηση του νομοθετικού έργου

Η Βουλή είναι αυτή που μόνη ασκεί την αναθεωρητική λειτουργία του Συντάγματος, χωρίς τη σύμπραξη του Προέδρου της Δημοκρατίας, διαδικασία, στην οποία, παρεμβαίνει μόνο το εκλογικό σώμα και το ψήφισμα για τη θέση σε ισχύ της αναθεώρησης δημοσιεύεται με πράξη του Προέδρου της Βουλής⁷¹. Αντίθετα, η νομοθετική πρωτοβουλία που αποτελεί στάδιο της συνήθους νομοθετικής λειτουργίας συνήθως πραγματοποιείται από την Κυβέρνηση. Η Βουλή είναι αυτή, επίσης, που ψηφίζει τον Προϋπολογισμό, τον Απολογισμό και τον Ισολογισμό του Κράτους σύμφωνα με το άρθρο 72 §1β Σ, όπως και τον Κανονισμό της, ο οποίος αποτελεί ιδιαίτερη πηγή δικαίου⁷², χωρίς τη σύμπραξη άλλου οργάνου.

Η Βουλή επίσης εκδίδει το νόμο για την κατάσταση πολιορκίας και την παράταση των μέτρων της κατάστασης ανάγκης του άρθρου 48 §§3-4 Σ. Επιπλέον, (επι)κυρώνει διεθνείς συμβάσεις, σύμφωνα με το άρθρο 28 §1 Σ. Και τέλος, καθορίζει τις ατέλειες και τις αποζημιώσεις των Βουλευτών, σύμφωνα με το άρθρο 63 §§1-2 Σ. Στις περιπτώσεις αναθεώρησης του Συντάγματος η Βουλή συνιστά ένα διακριτό αυτοτελές πολιτειακό όργανο, που συνέχεται μεταξύ δύο συνεχόμενων βουλευτικών περιόδων, όπως προκύπτει από το άρθρο 110 Σ και το άρθρο 119 του ΚτΒ⁷³.

Σχετικά με την ψήφιση των τυπικών νόμων, που αποτελεί και την κύρια λειτουργία της, η Βουλή συζητά, επεξεργάζεται και ψηφίζει τους τυπικούς νόμους. Οι νόμοι ψηφίζονται είτε από την Ολομέλεια είτε από αρμόδιες διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές. Ειδικότερα, στο άρθρο 72 §1 Σ, προβλέπονται τα νομοσχέδια που

⁷¹ Γεραπετρίτης, Γ., (2012) ό.π. υποσ.61, σ.47

⁷² Χρυσόγονος, Κ., (2003) ό.π. υποσ.15, σσ.477

⁷³ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σσ.800-821

ψηφίζονται από την Ολομέλεια, όπως λ.χ. τα νομοσχέδια που οργανώνουν την προστασία ενός ατομικού δικαιώματος ή που ερμηνεύουν αυθεντικά έναν προηγούμενο νόμο ή ο εκλογικός νόμος, καθώς επίσης και όλοι οι νόμοι για τους οποίους το Σύνταγμα απαιτεί μία ειδική πλειοψηφία, όπως είναι η αμνηστία για πολιτικά εγκλήματα ή η αναγνώριση σε διεθνείς οργανισμούς αρμοδιοτήτων που προβλέπονται από το Σύνταγμα.

Άλλες αρμοδιότητες που εμπίπτουν στο νομοθετικό έργο της Βουλής είναι η έγκριση των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης⁷⁴, η απόφαση για διεξαγωγή δημοψηφίσματος⁷⁵, η παροχή συγκατάθεσης για αναστολή εργασιών της Βουλής για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των 30 ημερών ή για επανάληψη της αναστολής των εργασιών κατά την ίδια βουλευτική περίοδο⁷⁶.

B) Η άσκηση Κοινοβουλευτικού Ελέγχου των πράξεων και παραλείψεων της Κυβέρνησης

Στην πυραμίδα των οργάνων του Κράτους η Βουλή είναι ανώτερη από την Κυβέρνηση. Μία σημαντική αρμοδιότητα της Βουλής είναι η άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου των πεπραγμένων της Κυβέρνησης. Η Κυβέρνηση χρειάζεται την εμπιστοσύνη της Βουλής, την οποία όμως μπορεί να διαλύσει με Προεδρικό Διάταγμα. Η Βουλή μπορεί να ανατρέψει την Κυβέρνηση ή μεμονωμένους Υπουργούς με την πρόταση δυσπιστίας. Η πρόταση δυσπιστίας αποτελεί το μοναδικό μέσω κοινοβουλευτικού ελέγχου με κύρωση. Το Σύνταγμα ρυθμίζει λεπτομερώς τη διαδικασία ψήφου εμπιστοσύνης ή δυσπιστίας της Κυβέρνησης⁷⁷.

Υπάρχουν όμως και άλλα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου χωρίς κύρωση. Συνοπτικά είναι τα ακόλουθα⁷⁸: α) Οι αναφορές, τις οποίες απευθύνουν πολίτες, μεμονωμένα ή συλλογικά, εγγράφως και επωνύμως παράπονα ή αιτήματα στη Βουλή. Οι Βουλευτές μπορούν να υιοθετήσουν τις αναφορές αυτές, ενώ ο Υπουργός είναι υποχρεωμένος εντός 25 ημερών να απαντήσει σε αυτές⁷⁹. β) Οι αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων⁸⁰,

⁷⁴ Άρθρο 79 §8 Σ

⁷⁵ Άρθρο 44 §2 Σ

⁷⁶ Άρθρο 40 §3 Σ

⁷⁷ Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα της Βουλής της Ελλάδων : <http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/O-Thesmos/> (πρόσβαση 02/10/2017)

⁷⁸ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2 , σ.823

⁷⁹ Άρθρο 125 ΚτΒ

όπου οι Βουλευτές έχουν το δικαίωμα να ζητούν εγγράφως από τους Υπουργούς την κατάθεση εγγράφων σχετικών με κάποια δημόσια υπόθεση. Ο Υπουργός οφείλει σε προθεσμία εντός 30 ημερών να τα αποστείλει στη Βουλή. γ) Οι ερωτήσεις, τις οποίες οι Βουλευτές μπορούν να απευθύνουν εγγράφως στους Υπουργούς για δημόσια θέματα, ενώ οι αρμόδιοι Υπουργοί οφείλουν να απαντήσουν εντός 25 ημερών⁸¹. δ) Οι επίκαιρες ερωτήσεις, οι οποίες αφορούν θέματα άμεσης επικαιρότητας⁸². Σύμφωνα με την ανωτέρω διάταξη, απαντώνται προφορικά. ε) οι επερωτήσεις, οι οποίες αποσκοπούν στον έλεγχο της Κυβέρνησης για πράξεις ή παραλείψεις της και συζητούνται στην Ολομέλεια. στ) Οι επίκαιρες επερωτήσεις, τις οποίες έχουν δικαίωμα να υποβάλλουν οι Βουλευτές για θέματα άμεσης επικαιρότητας και συζητούνται στην Ολομέλεια αλλά και στο Τμήμα Διακοπής Εργασιών της Βουλής στην πρώτη και τρίτη σύνθεσή του. ζ) Οι επίκαιρες ερωτήσεις προς τον Πρωθυπουργό, ο οποίος τουλάχιστον μία φορά την εβδομάδα απαντά ο ίδιος σε δύο τουλάχιστον επίκαιρες ερωτήσεις που απευθύνονται στον ίδιο. η) Οι συζητήσεις με πρωτοβουλία Βουλευτών⁸³. Συγκεκριμένα, τόσο στις διαρκείς επιτροπές όσο και στη Βουλή είναι δυνατόν υπό ορισμένες προϋποθέσεις, που αφορούν κυρίως την παραγωγή του νομοθετικού έργου, να διεξάγονται με πρωτοβουλία Βουλευτών συζητήσεις για θέματα γενικότερης σημασίας ή ενδιαφέροντος. θ) Επίσης, προβλέπεται η σύσταση εξεταστικών επιτροπών⁸⁴, οι οποίες έχουν όλες τις αρμοδιότητες των ανακριτικών αρχών και του εισαγγελέα πλημμελειοδικών και, άρα, πρόκειται για μια αρμοδιότητα δικαστικής φύσης της Βουλής. Εντός του ίδιου πλαισίου βρίσκεται και η άσκηση ελέγχου προς τις Ανεξάρτητες Αρχές⁸⁵ καθώς και η κλήση μελών της Κυβέρνησης ή άλλων προσώπων στις διαρκείς επιτροπές⁸⁶. ι) Οι Προ Ημερησίας Διατάξεως Συζητήσεις, οι οποίες αφορούν εθνικά θέματα ή θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος και διεξάγονται σε επίπεδο Αρχηγών κομμάτων, όπου ομιλούν ο Πρωθυπουργός, οι Πρόεδροι των Κοινοβουλευτικών Ομάδων, καθώς και ένας ή δύο Υπουργοί.

Βέβαια σε ένα κοινοβουλευτικό σύστημα, όπου η Κυβέρνηση έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής, ο έλεγχος αυτός πρακτικά αντικαθίσταται από τον έλεγχο της

⁸⁰ Άρθρο 133 ΚτΒ

⁸¹ Άρθρα 126-128 ΚτΒ

⁸² Άρθρα 129-132 ΚτΒ

⁸³ Άρθρα 128B και 132B ΚτΒ

⁸⁴ Άρθρα 144 -149 ΚτΒ

⁸⁵ Άρθρα 138 ΚτΒ και 101Α Σ

⁸⁶ Άρθρο 41Α ΚτΒ

αντιπολίτευσης προς το κυβερνών κόμμα. Η διάκριση νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας σχετικοποιείται και, άρα, το μεγαλύτερο βάρος αυτής της λειτουργίας του ελέγχου πέφτει στην αντιπολίτευση.

Γ) Δικαστικές αρμοδιότητες

Οι δικαστικές αρμοδιότητες της Βουλής δεν ανήκουν στο κύριο σώμα των αρμοδιοτήτων, αλλά ασκούνται κατ' εξαίρεση και για συγκεκριμένα υποκείμενα⁸⁷.

Ειδικότερα, η Βουλή είναι το όργανο που ασκεί δίωξη κατά του ΠτΔ και κατά όσων διετέλεσαν ή διατελούν μέλη της Κυβέρνησης για αδικήματα που τέλεσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Επίσης, παρέχει άδεια για την ποινική δίωξη Βουλευτή για συκοφαντική δυσφήμιση που έκανε κατά την άσκηση των καθηκόντων του⁸⁸, καθώς και για όποιο άλλο αδίκημα τέλεσε κατά τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου. Τέλος, παρέχει τη συγκατάθεσή της για την απονομή χάρης από τον ΠτΔ σε Υπουργό που καταδικάστηκε κατά το άρθρο 86 του Συντάγματος.

Δ) Άλλες αρμοδιότητες της Βουλής διοικητικής φύσης

Η Βουλή εκλέγει Πρόεδρο της Δημοκρατίας⁸⁹, διαπιστώνει την αδυναμία του τελευταίου να ασκήσει τα καθήκοντά του⁹⁰, αναδεικνύει την Κυβέρνηση, δίνοντας ψήφο εμπιστοσύνης ή προκαλεί την απαλλαγή αυτής από τα καθήκοντά της, αποσύροντας την εμπιστοσύνη της⁹¹, διαπιστώνει την αδυναμία του Πρωθυπουργού να ασκήσει τα καθήκοντά του⁹². Επιπλέον, ψηφίζει τον Προϋπολογισμό και κυρώνει τον Απολογισμό και τον Γενικό Ισολογισμό του Κράτους και της Βουλής. Επίσης, η Βουλή αυτορυθμίζεται, όχι μόνον ψηφίζοντας τον Κανονισμό της, αλλά και εκλέγοντας τον Πρόεδρό της και το προεδρείο της, όπως προβλέπεται στο άρθρο 65 §2 Σ. Τέλος, παρέχει τη συγκατάθεσή της για αναστολή των εργασιών της πέραν των τριάντα ημερών ή για την επανάληψη της αναστολής αυτής κατά την ίδια βουλευτική περίοδο, με πρωτοβουλία του Προέδρου της Δημοκρατίας⁹³.

⁸⁷ Παυλόπουλος, Π., (1989) ό.π. υποσ.29 , σ.27

⁸⁸ Άρθρο 86 Σ

⁸⁹ Άρθρο 32 Σ

⁹⁰ Άρθρο 34 §2 Σ

⁹¹ Άρθρο 84 Σ

⁹² Άρθρο 38 §2 εδ. δ' Σ

⁹³ Παυλόπουλος, Π., (1989) ό.π. υποσ.29 , σ.27

2.2. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ως αρχηγός του κράτους, μετέχει στην άσκηση όλων των συντεταγμένων λειτουργιών, πλην της αναθεωρητικής. Η νομιμοποίησή του είναι έμμεση, όπως και η εκλογή του, καθώς δεν εκλέγεται απευθείας από το λαό, αλλά από τη Βουλή. Η απευθείας εκλογή δεν είναι συνήθης για προεδρευόμενα πολιτεύματα, αλλά και δεν αποκλείεται, με την προϋπόθεση ότι διαφυλάσσεται ο κοινοβουλευτικός χαρακτήρας και το πολιτικό ανεύθυνο του Προέδρου. Πρόκειται για άμεσο, όχι όμως και ανώτατο, όργανο κράτους, καθώς τη θέση του ανώτατου οργάνου κρατάει στη δημοκρατία ο λαός. Ασκήει δε τις συνταγματικά τυποποιημένες αρμοδιότητές του και μόνον αυτές⁹⁴.

Κατά ρητή πρόβλεψη του άρθρου 26 Σ μετέχει στην άσκηση της νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας, ενώ, κατά διασταύρωση λειτουργιών, ασκεί και κάποιες ρητά προβλεπόμενες στο Σύνταγμα δικαστικές αρμοδιότητες. Ειδικότερα, είναι ένα μονοπρόσωπο όργανο και μαζί με το Υπουργικό Συμβούλιο σχηματίζει ένα σύνθετο όργανο άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας, ενώ μαζί με τη Βουλή το σύνθετο όργανο παραγωγής τυπικών νόμων. Αποτελεί, το μοναδικό όργανο για το οποίο το Σύνταγμα ορίζει ρητά και περιοριστικά όχι μόνον τις αρμοδιότητές του αλλά και την υφή και τα χαρακτηριστικά του. Ο ΠτΔ σε εντελώς εξαιρετικές περιστάσεις μπορεί να απευθύνει προς το Λαό διαγγέλματα, μετά από σύμφωνη γνώμη και προσυπογραφή του Προέδρου της Κυβέρνησης, του Πρωθυπουργού. Τα διαγγέλματα δημοσιεύονται στην ΕτΚ⁹⁵. Ως αρχηγός του κράτους, ο ΠτΔ είναι ο διεθνής παραστάτης της χώρας, υπό την έννοια ότι εκπροσωπεί το ελληνικό κράτος στο εξωτερικό. Ειδικότερα, όπως προβλέπει το άρθρο 36 §1 Σ, «κηρύσσει πόλεμο, συνομολογεί συνθήκες ειρήνης, συμμαχίας, οικονομικής συνεργασίας και συμμετοχής σε διεθνείς οργανισμούς ή ενώσεις και τις ανακοινώνει στη Βουλή, με τις αναγκαίες διασαφήσεις, όταν το συμφέρον και η ασφάλεια του Κράτους το επιτρέπουν».

Ως «ρυθμιστής» του πολιτεύματος ο Πρόεδρος μεριμνά για την εφαρμογή των επιμέρους διατάξεων του Συντάγματος, την πραγμάτωση των στόχων του, όπως η κυβερνητική σταθερότητα και η κοινωνική ειρήνη, και άρα για τη λειτουργική

⁹⁴ Άρθρο 50 Σ

⁹⁵ Άρθρο 44 §3 Σ

ισορροπία του πολιτεύματος και την αρμονία των σχέσεων μεταξύ Βουλής και Κυβέρνησης. Οι παρεμβάσεις του προς την κατεύθυνση αυτή διενεργούνται, βέβαια, πάντοτε κατά τους ορισμούς του Συντάγματος και με συνείδηση του ρόλου του ως παράγοντα υπερκομματικού και πολιτικά ουδέτερου, με μόνο γνώμονα το εθνικό συμφέρον⁹⁶. Ο ΠτΔ δεν δικαιούται να ασκεί πολιτική, όχι μόνον παράλληλα ή αντίθετα με την Κυβέρνηση, αλλά ούτε και σε συμφωνία μαζί της, αντιθέτως, πρέπει να παραμένει πολιτικά και κομματικά ουδέτερος. Ο ΠτΔ εκφράζει την ενότητα του ελληνικού λαού και τη συνέχεια του κράτους και οφείλει να τηρεί πολιτική ουδετερότητα έναντι των κομματικών και πολιτικών αντιθέσεων. Ο ΠτΔ δικαιούται και υποχρεούται να διαμεσολαβεί μεταξύ Κυβέρνησης και Βουλής με σκοπό τη διασφάλιση της κυβερνητικής σταθερότητας. Οφείλει να παρεμβαίνει μεταξύ πλειοψηφίας και μειοψηφίας για να αποκαθιστά τις μεταξύ τους συγκρούσεις, άτυπα και μέσα από τη δημόσια παρουσία του στην πολιτική ζωή, όπως συμβαίνει με το θεσμό της σύσκεψης των πολιτικών αρχηγών υπό τον ΠτΔ. Προϋπόθεση συνιστά βέβαια η ρητή ή τεκμαιρόμενη συναίνεση της Βουλής. Γενικότερα, ο ρόλος που του αρμόζει είναι λιτός και ενωτικός, χωρίς να λαμβάνει επίσημα θέση ή πολύ περισσότερο να διχάζει τις πολιτικές ή κοινωνικές δυνάμεις του τόπου⁹⁷.

A) Νομοθετικές αρμοδιότητες

Σύμφωνα με το άρθρο 42 Σ, ο ΠτΔ συμμετέχει στη νομοπαραγωγική λειτουργία, καθώς του ανήκει η αρμοδιότητα της έκδοσης και δημοσίευσης των τυπικών νόμων, η οποία πρέπει να γίνει μέσα σε ένα μήνα από την ψήφισή τους⁹⁸. Σύμφωνα με τον Ε.Βενιζέλο⁹⁹, πρόκειται για διοικητική ως προς τη φύση της αρμοδιότητα, με την οποία ο ΠτΔ συμμετέχει στην άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας. Μέσα από τη διαδικασία έκδοσης του νόμου βεβαιώνει ότι ο νόμος ψηφίστηκε από τη Βουλή κατά τη συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία και πιστοποιεί τη γνησιότητα του κειμένου. Με άλλα λόγια, η έκδοση συνιστά διαβεβαίωση ότι ο νόμος δεν πάσχει από εσωτερική τυπική αντισυνταγματικότητα. Αξίζει να επισημανθεί ότι η κύρωση των νόμων, ως νομοθετική αρμοδιότητα, δια της οποίας ο ΠτΔ συμμετείχε στην

⁹⁶ Σπυρόπουλος, Φ., (2006) ό.π. υποσ.35, σ. 346 επ.

⁹⁷ Χρυσόγονος, Κ., (2003) ό.π. υποσ.15, σ.346 επ.

⁹⁸ Μέλισσας, Δ., (1991) ό.π. υποσ.55, σ.90

⁹⁹ Βενιζέλος, Ε., (2008) ό.π. υποσ.13, σ.601

κατάρτισή τους, καταργήθηκε με την αναθεώρηση του 1986¹⁰⁰, θεωρούμενη ως αναχρονιστική προεδρική υπερεξουσία¹⁰¹. Στο πλαίσιο της νομοθετικής του αρμοδιότητας, ο ΠτΔ έχει τη δυνατότητα αναπομπής ψηφισμένου νομοσχεδίου για λόγους εξωτερικής και εσωτερικής τυπικής αντισυνταγματικότητας, δηλαδή τόσο για τα εξωτερικά στοιχεία του νόμου όσο και για τη συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία θέσπισής του¹⁰², καθώς και για λόγους ουσιαστικής αντισυνταγματικότητας¹⁰³. Στις εκτελεστικές αρμοδιότητες του ΠτΔ περιλαμβάνεται η έκδοση των κανονιστικών διαταγμάτων του άρθρου 43 Σ, αν και μία γνώμη δέχεται ότι η έκδοση των διαταγμάτων γενικής¹⁰⁴ και ειδικής¹⁰⁵ εξουσιοδότησης αποτελεί νομοθετική κατ' ουσία και διοικητική κατά τη φύση της –το νομικό τύπο και τα παραγόμενα προϊόντα- αρμοδιότητα¹⁰⁶.

Επίσης, ο ΠτΔ εκδίδει τις Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου (Π.Ν.Π.), μετά όμως από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, πράγμα που σημαίνει ότι δε φέρει πολιτική ευθύνη. Το μόνο που μπορεί οριακά να ελέγξει στην περίπτωση αυτή ο Πρόεδρος είναι, όχι η σκοπιμότητα και το περιεχόμενο, ούτε την ανάγκη αυτή καθεαυτή, αλλά μόνον την υπέρβαση των ακραίων λογικών ορίων της έννοιας του «εκτάκτου» που επιτάσσει τη νομοθέτηση με τη μορφή της Π.Ν.Π.¹⁰⁷.

Κατά μία άποψη, στις νομοθετικές αρμοδιότητες ανήκει και η προκήρυξη νομοθετικού δημοψηφίσματος¹⁰⁸, δεδομένου ότι ένα τέτοιο δημοψήφισμα εντάσσεται στη διαδικασία ψήφισης, κύρωσης, έκδοσης και δημοσίευσης του νόμου¹⁰⁹.

B) Εκτελεστικές αρμοδιότητες

Στις εκτελεστικές αρμοδιότητες εμπεριέχονται η έκδοση των εκτελεστικών και, κατά μία άποψη και των κανονιστικών, διαταγμάτων¹¹⁰ του άρθρου 43 Σ, και βέβαια η

¹⁰⁰ Παυλόπουλος, Π., (1989) ό.π. υποσ.29, σ.24

¹⁰¹ Μαυριάς, Γ. Κ., (2014) ό.π. υποσ.6, σ.469

¹⁰² Κατά μειοψηφική άποψη, και για ουσιαστική αντισυνταγματικότητα. Βλ.Μαυριάς, Γ. Κ., (2014) ό.π. υποσ.6, σ.473

¹⁰³ Παυλόπουλος, Π., (1989) ό.π. υποσ.29, σ.24

¹⁰⁴ Άρθρο 43 §4 Σ

¹⁰⁵ Άρθρο 43 §2 εδ. α' Σ

¹⁰⁶ Χρυσόγονος, Κ., (2003) ό.π. υποσ.15, σσ.602

¹⁰⁷ Χρυσόγονος, Κ., (2003) ό.π. υποσ.15, σσ.598-599

¹⁰⁸ Άρθρο 44 §2 εδ. β' Σ

¹⁰⁹ Βενιζέλος, Ε., (2008) ό.π. υποσ.13, σ.601

¹¹⁰ Η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, δηλαδή ουσιαστικών νόμων, θα μπορούσε να θεωρηθεί και νομοθετική αρμοδιότητα, παρότι δεν πρόκειται για θέσπιση πρωτεύοντων κανόνων δικαίου, δεδομένου ότι προϋποτίθεται νομοθετική εξουσιοδότηση.

έκδοση ατομικών διαταγμάτων, ο διορισμός και η παύση δημοσίων υπαλλήλων, σύμφωνα με το άρθρο 46 §1 Σ, ο διορισμός και η διενέργεια υπηρεσιακών μεταβολών δικαστικών λειτουργών¹¹¹. Επίσης, στα πλαίσια της εκτελεστικής λειτουργίας κατατάσσονται και η ιδιότητα του ΠτΔ ως αρχηγού των ενόπλων δυνάμεων¹¹² η οποία έχει συμβολικό χαρακτήρα, καθώς τη διοίκησή τους ασκεί η Κυβέρνηση, και η εξουσία του να απονέμει παράσημα¹¹³. Η ιδιότητά του αυτή συνδέει την πολιτική ουδετερότητα και υπερκομματικότητα του Προέδρου με εκείνη των ενόπλων δυνάμεων. Στο πλαίσιο αυτό, ο ΠτΔ απονέμει, με έκδοση προεδρικών ατομικών διαταγμάτων, τους βαθμούς σε όσους υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις, όπως ορίζει οργανικός νόμος¹¹⁴.

Γ) Δικαστικές αρμοδιότητες

Κατά την κρατούσα θεωρία, δικαστική αρμοδιότητα θεωρείται η αρμοδιότητα του ΠτΔ να απονέμει χάρη, και συγκεκριμένα να μετριάξει ή να χαρίζει τις ποινές που επιβάλλουν τα δικαστήρια, μετά από πρωτοβουλία του Υπουργού Δικαιοσύνης και με γνώμη συμβουλίου που συγκροτείται κατά πλειοψηφία από δικαστές, καθώς και να αίρει τις κάθε είδους νόμιμες συνέπειες ποινών που έχουν επιβληθεί και εκτιθεί, όπως προβλέπεται στο άρθρο 47 Σ¹¹⁵. Επίσης, ο ΠτΔ μπορεί, με απόφαση της Βουλής, να απονεμίσει χάρη σε Υπουργό που καταδικάστηκε κατά το άρθρο 86 Σ. Κατά το Συμβούλιο της Επικρατείας η (μη) απονομή χάρης συνιστά κυβερνητική πράξη και άρα δεν ελέγχεται δικαστικά κατά το άρθρο 45 §5 του Π.Δ. 18/1989.

¹¹¹ Άρθρα 88 §1 Σ και 90 §§ 1 και 5 Σ

¹¹² Άρθρο 45 Σ

¹¹³ Άρθρο 46 §2 Σ

¹¹⁴ Άρθρο 45 §2 Σ

¹¹⁵ Μαυριάς, Γ. Κ., (2014) ό.π. υποσ.6 , σ.471 επ.

3. Φορείς της Νομοθετικής Πρωτοβουλίας

3.1. Βουλή και Κυβέρνηση

Φορείς της νομοθετικής πρωτοβουλίας, σύμφωνα με τα άρθρα 73 §1 Σ και 84 ΚτΒ, ανήκει στη Βουλή και στην Κυβέρνηση¹¹⁶. Στην πράξη όμως ασκείται σχεδόν αποκλειστικά από την Κυβέρνηση, ο δε ρόλος της Βουλής περιορίζεται στο να συμπράττει στην ψήφιση του νομοσχεδίου. Το Σύνταγμα προβλέπει και ειδική αποκλειστική νομοθετική πρωτοβουλία¹¹⁷, όπως την περίπτωση της υποβολής από τον Υπουργό Οικονομικών των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων¹¹⁸ και της υποχρεωτικής προσυπογραφής από τους Υπουργούς Συντονισμού και Οικονομικών νομοσχεδίων με τα οποία επιβάλλονται τοπικοί ή ειδικοί φόροι ή βάρη οποιασδήποτε φύσης υπέρ οργανισμών ή Ν.Π.Δ.Δ. ή Ν.Π.Ι.Δ.¹¹⁹.

Η Κυβέρνηση αποτελεί ένα άμεσο, ενιαίο και συλλογικό όργανο, το οποίο είναι αρμόδιο για τη χάραξη και υλοποίηση της γενικής πολιτικής της χώρας¹²⁰ και αποτελείται από το Υπουργικό Συμβούλιο (ΥΣ)¹²¹, μέλη του οποίου είναι ο Πρωθυπουργός, ως Πρόεδρος της Κυβέρνησης, και οι Υπουργοί¹²². Μέλη, επίσης, του ΥΣ είναι και οι αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης, εφόσον ο Πρωθυπουργός έχει επιλέξει να ζητήσει το διορισμό τους¹²³. Ο ένας ή και περισσότεροι Αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης διαθέτουν τις αρμοδιότητες που αποφασίζει ο Πρωθυπουργός και προβλέπονται από το νόμο. Οι αναπληρωτές Υπουργοί και οι Υπουργοί Επικρατείας διορίζονται και ασκούν τις αρμοδιότητές τους με πρόταση του Πρωθυπουργού¹²⁴.

Η Κυβέρνηση αποτελεί τον βασικό φορέα της εκτελεστικής εξουσίας, επικεφαλής της οποίας τίθεται ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας¹²⁵ και κορυφή της δημόσιας

¹¹⁶ Άρθρο 84 Σ (Νομοθετική πρωτοβουλία): «1. Το δικαίωμα πρότασης νόμων ανήκει στη Βουλή και στην Κυβέρνηση. 2. Οι Βουλευτές υποβάλλουν στη Βουλή προτάσεις νόμων, τροπολογίες και προσθήκες. 3. Οι αρμόδιοι Υπουργοί υποβάλλουν στη Βουλή νομοσχέδια, τροπολογίες και προσθήκες.».

¹¹⁷ Παπαευθυμίου, Θ., (2016) *Νομοθετικό έργο της Βουλής και αρχή της καλής νομοθέτησης*, Διπλωματική Εργασία, ΠΜΣ Συνταγματικό Δίκαιο, Τομέας Δημοσίου Δικαίου, Τμήμα Νομικής, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, σ.11

¹¹⁸ Άρθρο 73 §2 εδ. α' Σ

¹¹⁹ Άρθρο 73 §5 Σ

¹²⁰ Άρθρα 26 §2 και 82 §1 Σ

¹²¹ Ο νόμος περί Υπουργικού Συμβουλίου αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα οργανικού νόμου του Συντάγματος και είναι ο Ν.1558/1985 «Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα» με σειρά τροποποιήσεων που έχει υποστεί έως σήμερα. Βλ. Χρυσόγονος, Κ., (2003) ό.π. υποσ.15 , σ.537

¹²² Άρθρο 81 Σ

¹²³ Άρθρο 81 §1 Σ

¹²⁴ Χρυσόγονος, Κ., (2003) ό.π. υποσ.15, σσ. 536-538

¹²⁵ Άρθρο 26 §2 Σ

διοίκησης¹²⁶. Ως Πρόεδρος της Κυβέρνησης, ο Πρωθυπουργός διασφαλίζει την ενότητα και τον συντονισμό της¹²⁷, ενώ με πρότασή του ο ΠτΔ διορίζει τους Υπουργούς, χωρίς ο ίδιος ο Πρόεδρος να έχει τη δυνατότητα να αρνηθεί τις προτάσεις του Πρωθυπουργού και ο ίδιος προτείνει στον ΠτΔ και την παύση τους από τα καθήκοντά τους¹²⁸. Η ρήτρα του άρθρου 82 §1 Σ σημαίνει πως η Κυβέρνηση, ως το αποφασίζον όργανο, εκφράζει πολιτικά την πολιτεία και καθορίζει τη στάση της στους βασικούς τομείς του δημοσίου βίου (οικονομική πολιτική, εκπαιδευτική πολιτική, αμυντική πολιτική κ.α.)¹²⁹. Η Κυβέρνηση οφείλει να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής, σύμφωνα με την αρχή της δεδηλωμένης, καθώς υποχρεούται να ζητήσει την ψήφο εμπιστοσύνης της, μέσα σε 15 μέρες από την ορκωμοσία του Πρωθυπουργού και όποτε άλλοτε η ίδια τη ζητήσει¹³⁰.

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 73 §1 Σ, η Κυβέρνηση διαθέτει μαζί με τη Βουλή το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας Κατ' ουσίαν αποτελεί το σημαντικότερο όργανο του σύγχρονου κοινοβουλευτικού κράτους. Η άσκηση της νομοθετικής πρωτοβουλίας πραγματοποιείται με: α) την υποβολή προτάσεων νόμων ή νομοσχεδίων και β) με την υποβολή τροπολογιών. Παρά το γεγονός ότι δεν αναφέρεται στο άρθρο 26 Σ ως συνασκούσα τη νομοθετική λειτουργία, η Κυβέρνηση είναι αυτή που κατεξοχήν εισάγει νομοσχέδια προς ψήφιση, χαρακτηρίζοντάς τα αρκετές φορές ως επείγοντα ή κατεπείγοντα, ενώ η εισαγωγή προτάσεων νόμου από τα μέλη του Κοινοβουλίου είναι εξαιρετικά σπάνια και ακόμη σπανιότερα οι προτάσεις αυτές, στο βαθμό που συνήθως προέρχονται από Βουλευτές και Κοινοβουλευτικές Ομάδες (Κ.Ο.) της αντιπολίτευσης, να υπερψηφίζονται¹³¹. Η συχνή αυτή ή σχεδόν αποκλειστική άσκηση της νομοθετικής πρωτοβουλίας από την Κυβέρνηση, σε σχέση με την κατάθεση προτάσεων νόμων εκ μέρους Βουλευτών, συντελεί στη λεγόμενη «κρίση του Κοινοβουλίου»¹³². Επιπλέον, η Κυβέρνηση, και

¹²⁶ Άρθρα 26 §2 και 82 §2 Σ

¹²⁷ Άρθρο 82 §2 Σ

¹²⁸ Άρθρο 37 §1 Σ

¹²⁹ Χρυσόγονος, Κ., (2003) ό.π. υποσ.15, σ.542

¹³⁰ Άρθρο 84 §1 Σ

¹³¹ Το άρθρο 84 του ΚτΒ αναγνωρίζει την απεριόριστη νομοθετική πρωτοβουλία των Βουλευτών και των Υπουργών. Πάντως, η νομοθετική πρωτοβουλία ασκείται κυρίως από τα μέλη της Βουλής και της Κυβέρνησης. Πρέπει να σημειωθεί ότι στην πράξη η νομοθετική πρωτοβουλία ασκείται κυρίως από τα μέλη της Κυβέρνησης και σπανιότερα από τους Βουλευτές. Αλλά και όταν οι Βουλευτές ασκούν τη νομοθετική πρωτοβουλία, οι προτάσεις νόμου, που υποβάλλονται πολύ σπάνια, υιοθετούνται από τη Βουλή, χάρη στην κομματική ομοιογένεια που συνδέει την Κυβέρνηση με την πλειοψηφία της Βουλής.

¹³² Μέλισσας, Κ. Δ., (1995) *Η προκοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία – Ο άτυπος νομοθέτης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σ.133

ειδικότερα ο αρμόδιος Υπουργός ή οι αρμόδιοι κάθε φορά Υπουργοί συμμετέχουν στην έκδοση κανονιστικών πράξεων της διοίκησης, όπως είναι τα Π.Δ., με τη συνδρομή του ΠτΔ, και οι λοιπές κανονιστικές πράξεις στο πλαίσιο νομοθετικής εξουσιοδότησης του άρθρου 43 Σ.

3.2. Υπουργικό Συμβούλιο

Το Υπουργικό Συμβούλιο υπέχει συλλογική πολιτική ευθύνη, πέρα από την ατομική πολιτική ευθύνη κάθε μέλους του ξεχωριστά στο χαρτοφυλάκιό του, σύμφωνα με το άρθρο 85 Σ. Οι Υπουργοί διαθέτουν τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα και το νόμο περί Υπουργικού Συμβουλίου. Συγκεκριμένα: α) προϊστανται του Υπουργείου του ο καθένας, διευθύνουν τις δημόσιες υπηρεσίες που ανήκουν στο αντίστοιχο Υπουργείο που βρίσκονται σε ιεραρχική σχέση ως προς αυτό και εποπτεύουν τους δημόσιους οργανισμούς και τα Ν.Π.Δ.Δ. που υπάγονται στο Υπουργείο τους, β) υποβάλουν νομοσχέδια που φέρουν την υπογραφή τους, όπως και κανονιστικά διατάγματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου τους¹³³. Το ΥΣ προτείνει στον ΠτΔ την έκδοση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου¹³⁴ σε περιπτώσεις έκτακτης και επείγουσας ανάγκης. Το ΥΣ εκδίδει επίσης Πράξεις Υπουργικού Συμβουλίου (ΠΥΣ), κατόπιν ειδικότερης εξουσιοδότησης που εμπεριέχεται σε τυπικό νόμο¹³⁵. Επιπλέον, το ΥΣ εμπλέκεται στη διενέργεια δημοψηφίσματος, καθώς είναι αυτό που την προτείνει εφόσον πρόκειται για «κυβερνητικό δημοψήφισμα» δηλαδή αφορά εθνικό θέμα¹³⁶. Τέλος, το συλλογικό αυτό όργανο αναπληρώνει τον ΠτΔ εφόσον δεν υπάρχει Πρόεδρος Βουλής και ο Πρόεδρος της προηγούμενης αρνείται να τον αναπληρώσει¹³⁷.

Το κυβερνητικό έργο όμως υποστηρίζεται κι από μια σειρά συλλογικών οργάνων, επιτροπών και υπηρεσιών για την ορθότερη επιτέλεσή του. Στη Γ.Γ.Κ. συμπεριλαμβάνονται το Νομικό Γραφείο, το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, ενώ υπάγονται και πέντε επιμέρους επιτροπές οι οποίες λειτουργούν στα πλαίσια υποβοήθησης του κυβερνητικού έργου, ανάλογα με το πεδίο δραστηριότητάς τους.

¹³³ Άρθρο 43 §2 Σ

¹³⁴ Άρθρο 44 §1 Σ

¹³⁵ Άρθρο 43 §2, εδ. γ' Σ

¹³⁶ Άρθρο 44 §2, εδ. α' Σ

¹³⁷ Άρθρο 34 §1 εδ, α' Σ

Αυτές είναι η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕ.Ν.Ε.)¹³⁸, η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (Κ.Ε.Κ.)¹³⁹, η Επιτροπή Παιδείας και Πολιτισμού (ΕΠΠ), η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) και η Εθνική Επιτροπή Βιοηθικής (ΕΕΒ). Επιπροσθέτως λειτουργεί το Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης, που αποτελεί την κεντρική μονάδα υποστήριξης της ποιότητας των ρυθμίσεων και μεριμνά για την επιστημονική υποστήριξη των υπηρεσιών των Υπουργείων. Προκειμένου οι κυβερνητικοί παράγοντες να βρίσκονται σε διαρκή εγρήγορση και ενημέρωση, η Γ.Γ.Κ. βρίσκεται σε διαρκή συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, η οποία αποτελεί το πρώην Πολιτικό Γραφείο του Πρωθυπουργού, και το Υπουργικό Συμβούλιο, προάγοντας το χαρασσόμενο κυβερνητικό έργο και τη διαμορφούμενη δημόσια πολιτική, η οποία απεικονίζεται στα καταρτιζόμενα νομοσχέδια¹⁴⁰.

4. Ο Νόμος

4.1. Τυπικός και ουσιαστικός νόμος

Ο τυπικός νόμος είναι η σπουδαιότερη πηγή του Συνταγματικού Δικαίου μετά το Σύνταγμα.. Ο όρος «νόμος» χρησιμοποιείται με διττή έννοια, δηλαδή την ουσιαστική και την τυπική. Η ουσιαστική έννοια του νόμου αναφέρεται στο περιεχόμενο αυτού. Αντίθετα, η τυπική έννοια του νόμου αφορά τα όργανα, που τον ψηφίζουν και τον τύπο, με τον οποίο ψηφίζεται. Νόμος υπό ουσιαστική έννοια ή ουσιαστικός νόμος ονομάζεται κάθε κρατική πράξη, η οποία περιέχει κανόνα δικαίου ανεξάρτητα από το όργανο και τον τύπο της εκδόσεως αυτής¹⁴¹. Νόμος υπό τυπική έννοια ή τυπικός

¹³⁸ Προβλέπεται από τα άρθρα 72 και 85 του Π.Δ. 63/2005. Οι αρμοδιότητες της ΚΕ.Ν.Ε. είναι η νομοτεχνική επεξεργασία σχεδίων νόμων, πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, τροπολογιών και κανονιστικών διαταγμάτων, όσων παραπέμπονται σε αυτήν από το Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης, η διαπίστωση της συμφωνίας των προτεινόμενων ρυθμίσεων με το ελληνικό Σύνταγμα καθώς και το διεθνές και κοινοτικό δίκαιο και η δυνατότητα υπόδειξης προς τη Διοίκηση της ανάγκης λήψης νομοθετικών μέτρων για την άρση τυχόν συγκρούσεων ή την εναρμόνιση της νομοθεσίας προς τη συνταγματική, κοινοτική και διεθνή έννομη τάξη.

¹³⁹ Ν. 3133/2003 (ΦΕΚ Α' 85/11.4.2003) «Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης». Η Κ.Ε.Κ. συμβάλλει ουσιαστικά στην αντιμετώπιση της πολυνομίας και τη συστηματοποίηση της έννομης τάξης, επιτυγχάνοντας θεματική κατηγοριοποίηση των κανόνων δικαίου, επιλύοντας συγκρούσεις μεταξύ διατάξεων με παρόμοιο περιεχόμενο και διευκολύνοντας τον εντοπισμό αυτών που εν τέλει ισχύουν, ώστε να συμβάλλει στην επίτευξη της ασφάλειας δικαίου.

¹⁴⁰ Βαρεία, Μ., (2011) *Η Σχέση της Προκοινοβουλευτικής Νομοθετικής Διαδικασίας με την Κοινοβουλευτική ως πρόβλημα του Συνταγματικού Δικαίου*, Διπλωματική Εργασία, ΠΜΣ Κράτος και Δημόσια Πολιτική, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Σχολή ΝΟΠΕ, ΕΚΠΑ

¹⁴¹ Χρυσόγονος, Κ., (2003) ό.π. υποσ.15 , σ.310

νόμος είναι κάθε πράξη, η οποία ψηφίζεται από τη Βουλή, με τη διαδικασία των άρθρων 70-77 Σ, εκδίδεται από τον ΠτΔ και δημοσιεύεται στο ΦΕΚ, κατά το άρθρο 42 Σ, με ορισμένο τύπο ανεξάρτητα από το περιεχόμενό της. Οι τυπικοί νόμοι είναι κατ' αρχήν και ουσιαστικοί. Κατ' εξαίρεση, υπάρχουν τυπικοί νόμοι, που δεν είναι ουσιαστικοί και οι οποίοι ονομάζονται «τυπικοί απλώς νόμοι». Εξάλλου, ουσιαστικοί νόμοι είναι, εκτός από τους τυπικούς, όλες οι κατ' ουσία νομοθετικές πράξεις των μη νομοθετικών οργάνων του Κράτους¹⁴². Ο ουσιαστικός νόμος υπό την ευρεία έννοια περιλαμβάνει και το Σύνταγμα. Υπό την ευρεία αυτή ουσιαστική έννοια χρησιμοποιεί τον όρο «νόμοι» το άρθρο 1 του Αστικού Κώδικα¹⁴³. Είναι κάθε κανόνας δικαίου με γενικό και αφηρημένο περιεχόμενο. Σε περιόδους πολιτειακής ανωμαλίας, όπως η κατοχή ή η δικτατορία, αντί για νόμους ψηφισμένους από τη Βουλή εκδίδονταν κείμενα, που είχαν θέση τυπικού νόμου, τα οποία ήταν «ψηφισμένα» από το Υπουργικό Συμβούλιο με τις ονομασίες «αναγκαστικός νόμος» ή «νομοθετικό διάταγμα»¹⁴⁴.

Κάθε τυπικός νόμος φέρει αριθμό που τον ταυτοποιεί και το έτος κατά το οποίο ψηφίστηκε¹⁴⁵. Η διαδικασία παραγωγής των τυπικών νόμων περιλαμβάνει: 1) το στάδιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας, 2) το στάδιο της επεξεργασίας, συζήτησης και ψήφισης και 3) το στάδιο της έκδοσης και δημοσίευσης. Τα δύο πρώτα στάδια ολοκληρώνονται στη Βουλή, το τρίτο από τον ΠτΔ¹⁴⁶.

4.2. Εκτελεστικοί του Συντάγματος νόμοι

Ειδικότερα, πηγή του Συνταγματικού Δικαίου είναι οι λεγόμενοι εκτελεστικοί του Συντάγματος νόμοι, δηλαδή οι νόμοι που εκδίδονται για την εφαρμογή του Συντάγματος. Η έκδοση των νόμων αυτών προβλέπεται ρητά από το Σύνταγμα ή είναι απόλυτα αναγκαία για την εφαρμογή ορισμένων διατάξεων αυτού. Η νομοθετική εξουσία υποχρεούται κατά το Σύνταγμα να ψηφίσει τους νόμους, οι οποίοι είναι αναγκαίοι για την εφαρμογή του. Για την τυχόν παράλειψη έκδοσης των

¹⁴² Οι Π.Ν.Π., τα κανονιστικά διατάγματα και οι άλλες κανονιστικές πράξεις της Διοικήσεως ή οποιασδήποτε άλλης αρχής.

¹⁴³ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σ.409

¹⁴⁴ Χρυσόγονος, Κ., (2003) ό.π. υποσ.15, σ.311

¹⁴⁵ Στην ελληνική συνταγματική ιστορία η αρίθμηση των νόμων άρχισε συνήθως εκ νέου κάθε φορά που είχαμε πολιτειακή μεταβολή. Η τρέχουσα αρίθμηση έχει αρχίσει από το έτος 1975, οπότε δημοσιεύθηκε ο πρώτος νόμος, τον οποίο είχε ψηφίσει η Βουλή των εκλογών του Νοεμβρίου 1974. Βλ. Χρυσόγονος, Κ., (2003) ό.π. υποσ.15, σ.311

¹⁴⁶ Σπυρόπουλος, Φ., (2006) ό.π. υποσ.35, σ.96 Βλ. και Παπαδοπούλου, Λ., (2015) *Συνταγματικό Δίκαιο*, Πανεπιστημιακές παραδόσεις, Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, σ.61

εν λόγω νόμων δεν προβλέπεται από το Σύνταγμα άμεση κύρωση υπό την έννοια του άμεσου εξαναγκασμού της νομοθετικής εξουσίας για την ψήφισή τους με μια προσφυγή ενώπιον δικαστηρίου ή με οποιονδήποτε άλλο τρόπο. Έμμεσες κυρώσεις υπάρχουν εν προκειμένω μόνο στην περίπτωση, που η εκτελεστική εξουσία δεν εκδίδει και δεν δημοσιεύει τους νόμους που ψηφίζει η Βουλή σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 42 του Συντάγματος και στην οποία τα όργανα αυτής (ΠτΔ, Κυβέρνηση ή ο αρμόδιος Υπουργός) υπέχουν ποινική ευθύνη για παράβαση των διατάξεων αυτών του Συντάγματος. Στην περίπτωση αυτή η Κυβέρνηση υπέχει και κοινοβουλευτική ευθύνη, αν η μη έκδοση και μη δημοσίευση των νόμων οφείλονται σε αυτήν. Το ισχύον Σύνταγμα, όπως και το προϊσχύσαν, δεν καθορίζει προθεσμία εκδόσεως όλων των εκτελεστικών αυτού νόμων¹⁴⁷. Το ισχύον Σύνταγμα καθορίζει την προθεσμία ψηφίσεως μόνον ορισμένων νόμων¹⁴⁸. Όλοι οι άλλοι νόμοι έπρεπε να εκδοθούν μέσα σε εύλογο χρόνο από την έναρξη της ισχύος του Συντάγματος. Και οι εκτελεστικοί των κάθε φορά αναθεωρούμενων διατάξεων αυτού νόμοι πρέπει να εκδίδονται μέσα σ' εύλογο χρόνο από την έναρξη της ισχύος τους, εφόσον αυτές δεν καθορίζουν το χρόνο έκδοσής τους¹⁴⁹.

4.3. Οργανικοί ή οργανωτικοί εκτελεστικοί του Συντάγματος νόμοι

Νόμοι για την εφαρμογή του Συντάγματος είναι οι λεγόμενοι οργανικοί ή οργανωτικοί νόμοι. Σαν τέτοιοι χαρακτηρίζονται οι νόμοι, οι οποίοι ρυθμίζουν ιδίως την οργάνωση και τη λειτουργία των άμεσων οργάνων του Κράτους. Οργανωτικοί νόμοι, οι οποίοι προβλέπονται ρητά από το Σύνταγμα, είναι π.χ. οι νόμοι περί της χορηγίας, της λειτουργίας των υπηρεσιών (άρθρο 33 §3) και της ποινικής ευθύνης του ΠτΔ (άρθρο 49 §5), ο εκλογικός νόμος (άρθρα 51, 52 και 54), οι νόμοι περί Υπουργικού Συμβουλίου (άρθρο 81 και 83) και περί ευθύνης των Υπουργών (άρθρο 86), οι νόμοι περί του διορισμού και της υπηρεσιακής κατάστασης των δικαστικών λειτουργών (άρθρο 88), ο νόμος περί του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου (άρθρο 100 §3), ο νόμος περί του Συμβουλίου της Επικρατείας (άρθρο 89 §2). Παραπέρα, στους εκτελεστικούς του Συντάγματος νόμους ανήκουν οι νόμοι, οι οποίοι προβλέπονται

¹⁴⁷ Τέτοια προθεσμία ενδεικτική καθιέρωσε το άρθρο 123 του Συντάγματος του 1927.

¹⁴⁸ Άρθρο 112 §§2 και 4, 115 §§2, 4-6 Σ

¹⁴⁹ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σ.409 Βλ. και Παπαδοπούλου, Λ., (2015) ό.π. υποσ.146 , σ.65

από τις διατάξεις αυτού περί ατομικών δικαιωμάτων (π.χ. άρθρα 5 §§3 και 5, 6 §4, 7, 9, 9Α, 10, 12, 14, 17 και 19 §§1 και 2)¹⁵⁰.

Η μεταβατική διάταξη του άρθρου 112 §1 του Συντάγματος ορίζει, ότι σε «θέματα που για τη ρύθμισή τους προβλέπεται ρητά από διατάξεις του Συντάγματος η έκδοση νόμου, οι κατά περίπτωση νόμοι ή διοικητικές πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα, που υπάρχουν κατά την έναρξη της ισχύος του, εξακολουθούν να ισχύουν ώσπου να εκδοθεί ο νόμος που προβλέπεται κατά περίπτωση, εκτός αν είναι αντίθετες προς τις διατάξεις του Συντάγματος». Η διάταξη αυτή δεν περιλαμβανόταν στο προϊσχύσαν Σύνταγμα. Η διάταξη ήταν προφανώς περιττή ενόψει της διάταξης του άρθρου 111 §1 του Συντάγματος, που ορίζει ότι «κάθε διάταξη νόμου ή διοικητικής πράξης με κανονιστικό χαρακτήρα, που είναι αντίθετη προς το Σύνταγμα, καταργείται από την έναρξη της ισχύος του». Από τη διάταξη αυτή προκύπτει κατ' αντιδιαστολή ότι κάθε διάταξη νόμου ή διοικητικής πράξης κανονιστικού χαρακτήρα, που δεν αντίκειται στο Σύνταγμα, εξακολουθεί να ισχύει και μετά την έναρξη της ισχύος του. Οι περισσότεροι νόμοι για την εφαρμογή του Συντάγματος, ιδίως οι οργανωτικοί, εκδόθηκαν ήδη. Δεν έχουν όμως εκδοθεί ακόμη ορισμένοι νόμοι που προβλέπονται από διατάξεις περί των ατομικών δικαιωμάτων. Για το λόγο αυτό εξακολουθούν να ισχύουν ακόμη τα αντίστοιχα νομοθετήματα της πρόσφατης Δικτατορίας (1967-1974) σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 112 §1 Σ¹⁵¹.

¹⁵⁰ **Εκτελεστικοί του Συντάγματος νόμοι:**

- «Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης» (14.11.2000)
- «Κώδικας Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων» (23.1.2002)
- «Βασικός μέτοχος» (3.6.2002)
- «Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων» (6.6.2002)
- «Επίλυση διαφορών άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος» (23.7.2002)
- «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές» (17.9.2002)
- «Ελληνικό Παρατηρητήριο για την Κοινωνία της Πληροφορίας» (1.10.2002)
- «Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις» (29.10.2002)
- «Οργανισμός Νομικού Συμβουλίου του Κράτους» (4.12.2002)
- «Ιατρική υποβοήθηση στην ανθρώπινη αναπαραγωγή» (10.12.2002)
- «Συνήγορος του Πολίτη» (14.1.2003)
- «Σύσταση Αρχής Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών» (5.2.2003)
- «Ποινική ευθύνη των Υπουργών» (25.2.2003)
- «Εθνικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής» (19.3.2003)
- «Δασικό» (4.12.2003)
- «Πόθεν έσχες» (16.12.2003)

¹⁵¹ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2 , σσ.410-411

4.4. Νόμοι με αυξημένη τυπική ισχύ

Νόμοι αυξημένης τυπικής ισχύος είναι οι νόμοι που προβλέπονται στο άρθρο 107 Σ και ως αντικείμενο έχουν την προστασία των κεφαλαίων που εισάγονται από το εξωτερικό για επένδυση στην Ελλάδα, για τη φορολογία πλοίων κλπ¹⁵². Αυτοί και οι εφάπαξ νόμοι δεν τροποποιούνται με μεταγενέστερο τυπικό νόμο, έχουν τυπική ισχύ ίση με την ισχύ του τυπικού Συντάγματος¹⁵³.

4.5. Ατομικοί νόμοι

Οι ατομικοί νόμοι ρυθμίζουν ειδικές και συγκεκριμένες περιπτώσεις, άρα δε διαθέτουν γενικό χαρακτήρα, αλλά εμπεριέχουν ρύθμιση ατομική, και ως προς αυτό μοιάζουν με τις ατομικές διοικητικές πράξεις, καθώς αφορούν ένα ή περισσότερα γνωστά εκ των προτέρων και ρητά καθοριζόμενα στο νόμο πρόσωπα. Πολύ περισσότερο και από τους νόμους-μέτρα, οι ατομικοί νόμοι είναι πολύ πιθανόν να παραβιάζουν την αρχή της ισότητας, που απαιτεί όχι μόνον ισότητα όλων έναντι του νόμου, αλλά και ισότητα του νόμου έναντι όλων¹⁵⁴.

4.6. Νόμοι – μέτρα

Οι νόμοι-μέτρα είναι τυπικοί νόμοι αλλά όχι ουσιαστικοί. Η ρύθμισή τους είναι διατυπωμένη με γενικό τρόπο, αφού καταλαμβάνει έναν αόριστο καταρχήν αριθμό προσώπων άγνωστης ταυτότητας, αλλά όχι και αφηρημένο, καθώς έχουν χρονικά ή και γεωγραφικά περιορισμένο χαρακτήρα, δηλαδή δεν ρυθμίζουν και κάθε παρόμοια μελλοντική περίπτωση. Θεσπίζονται για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων οικονομικών και κοινωνικών καταστάσεων. Περιέχουν ειδικές ρυθμίσεις, αποκλίνουσες από το πάγιο δίκαιο¹⁵⁵. Θεσπίζονται, ιδεοτυπικά, προκειμένου να ρυθμίσουν ένα συγκεκριμένο, εξαιρετικό και επείγον ζήτημα, όπως για παράδειγμα νόμοι-μέτρα για την αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών. Υπό αυτή την έννοια μοιάζουν ως προς το ιδεοτυπικό τους περιεχόμενο με τις Π.Ν.Π., αλλά πρώτα ψηφίζονται από τη Βουλή και μετά εκδίδονται από τον ΠτΔ. Είναι πιθανόν οι νόμοι-μέτρα να βρίσκονται σε ένταση με την αρχή της ισότητας (άρθρ. 4 §1 Σ) που εγγυάται την ισότητα των Ελλήνων έναντι του νόμου, με άλλα λόγια προϋποθέτει και

¹⁵² Άρθρο 107 §1 Σ

¹⁵³ Σπυρόπουλος, Φ., (2006) ό.π. υποσ.35, σ.103

¹⁵⁴ Παπαδοπούλου, Λ., (2015) ό.π. υποσ.146, σ.65

¹⁵⁵ Σπυρόπουλος, Φ., (2006) ό.π. υποσ.35, σ.102

συνεπάγεται την όμοια ρύθμιση ομοίων καταστάσεων διά του νόμου¹⁵⁶. Οι νόμοι-μέτρα διαφέρουν από τους ατομικούς νόμους, καθώς δεν ρυθμίζουν ατομικές περιπτώσεις, αλλά κατηγορίες περιπτώσεων. Διαφέρουν επίσης από τους κοινούς νόμους, καθώς συνιστούν προσωρινές εξαιρέσεις από τις γενικές, αφηρημένες και πάγιες ρυθμίσεις τους¹⁵⁷.

4.7. Νόμοι – πλαίσια

Το άρθρο 43 §4 Σ προβλέπει μία ειδική κατηγορία νόμων, τους νόμους-πλαίσια. Πρόκειται για τυπικούς νόμους, εφόσον ψηφίζονται από τη Βουλή και μάλιστα την Ολομέλειά της, και χαράσσουν τις γενικές αρχές και κατευθύνσεις της ρύθμισης ενός ζητήματος, παρέχοντας παράλληλα στον ΠτΔ εξουσιοδότηση έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων εντός συγκεκριμένης προθεσμίας προκειμένου να ρυθμιστούν διεξοδικά τα διάφορα θέματα¹⁵⁸. Το άρθρο αυτό του Συντάγματος ορίζει για τους νόμους-πλαίσια ότι: α) ψηφίζονται μόνον από την Ολομέλεια της Βουλής, και όχι από το Τμήμα Διακοπής, β) πρέπει να περιέχουν χρονικό όριο, εντός του οποίου η εκτελεστική εξουσία είναι υποχρεωμένη να προβεί στις ρυθμίσεις και γ) θέματα της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ολομέλειας της Βουλής δεν επιτρέπεται να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης νόμου-πλαισίου¹⁵⁹.

4.8. Εφάπαξ εκδιδόμενοι νόμοι

Είναι οι τυπικοί νόμοι που εκδίδονται μία και μόνο φορά εντός συγκεκριμένης προθεσμίας από τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος¹⁶⁰, όπως προβλέπεται από τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 107 §2 Σ. Σκοπό έχουν την αναθεώρηση των διοικητικών πράξεων που είχαν εκδοθεί κατά τη διάρκεια της δικτατορίας¹⁶¹. Για το λόγο αυτό, οι νόμοι αυτοί δεν μπορούν να τροποποιηθούν με άλλους νόμους, παρά μόνον να ερμηνευτούν αυθεντικά. Διαθέτουν, συνεπώς, αυξημένη τυπική ισχύ έναντι των κοινών νόμων, όχι όμως και ίση με εκείνη του Συντάγματος.

¹⁵⁶ Παπαδοπούλου, Λ., (2015) ό.π. υποσ.146, σ.64

¹⁵⁷ Σπυρόπουλος, Φ., (2006) ό.π. υποσ.35, σ.102

¹⁵⁸ Παπαδοπούλου, Λ., (2015) ό.π. υποσ.146, σ.65

¹⁵⁹ Σπυρόπουλος, Φ., (2006) ό.π. υποσ.35, σ.103

¹⁶⁰ Άρθρο 107 §2 Σ

¹⁶¹ Σπυρόπουλος, Φ., (2006) ό.π. υποσ.35, σ.103

4.9. Η τυπική και η ουσιαστική ισχύς του νόμου - Η αναδρομικότητα των νόμων

Ο τυπικός νόμος αποκτά ισχύ με τη δημοσίευσή του στο ΦΕΚ. Η ισχύς αυτή καλείται τυπική ισχύς. Η τυπική ισχύς δεν συνεπάγεται αυτομάτως και την ουσιαστική ισχύ του, δηλαδή τη δυνατότητα εφαρμογής του. Η ουσιαστική ισχύς του νόμου αρχίζει μετά από μία περίοδο χάριτος, αδράνειας του νόμου προκειμένου να γίνει γνωστός¹⁶².

Αναδρομική ισχύς του νόμου σημαίνει ότι η ουσιαστική ισχύς του αρχίζει σε χρονικό σημείο προγενέστερο από την έναρξη της τυπικής ισχύος του. Δηλαδή ο αναδρομικός νόμος καταλαμβάνει και καταστάσεις που είχαν δημιουργηθεί πριν από τη δημοσίευσή του. Η αναδρομική ισχύς του νόμου απαγορεύεται από το άρθρο 2 ΑΚ. Το Σύνταγμα δεν περιέχει γενικό κανόνα για την αναδρομικότητα του νόμου. Την απαγορεύει μερικώς ή ολικώς σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, στην περίπτωση των ποινικών νόμων, στην περίπτωση των ψευδοερμηνευτικών νόμων, στην περίπτωση των φορολογικών νόμων και στην περίπτωση του εκλογικού νόμου¹⁶³.

α) Το άρθρο 7 §1 Σ ορίζει «έγκλημα δεν υπάρχει ούτε ποινή επιβάλλεται χωρίς νόμο που ισχύει πριν από την τέλεση της πράξης ...ποτέ δεν επιβάλλεται ποινή βαρύτερη από εκείνη που προβλεπόταν κατά την τέλεση της πράξης». β) Το άρθρο 77 ορίζει «η αυθεντική ερμηνεία των νόμων ανήκει στην νομοθετική λειτουργία. Νόμος που δεν είναι πραγματικά ερμηνευτικός ισχύει από τη δημοσίευσή του». Αυθεντική ερμηνεία του νόμου είναι η ερμηνεία από το όργανο που τον θέσπισε. γ) Το άρθρο 78 §2 Σ ορίζει «φόρος ή άλλο οποιοδήποτε οικονομικό βάρος δεν μπορεί να επιβληθεί με νόμο αναδρομικής ισχύος που εκτείνεται πέρα από το οικονομικό έτος το προηγούμενο εκείνο, κατά το οποίο επιβλήθηκε». Το οικονομικό έτος αρχίζει την 1^η Ιανουαρίου και λήγει την 31^η Δεκεμβρίου. δ) Το άρθρο 54 §1 Σ ορίζει «το εκλογικό σύστημα και οι εκλογικές περιφέρειες ορίζονται με νόμο που ισχύει από τις μεθεπόμενες εκλογές, εκτός αν προβλέπεται η ισχύς του άμεσα από τις επόμενες εκλογές με ρητή διάταξη που ψηφίζεται με την πλειοψηφία των 2/3 του όλου αριθμού των Βουλευτών».

¹⁶² Σπυρόπουλος, Φ., (2006) ό.π. υποσ.35, σ.99

¹⁶³ Σπυρόπουλος, Φ., (2006) ό.π. υποσ.35, σ.99

5. Κανονιστικές πράξεις της διοίκησης

5.1. Γενικά για την κανονιστική αρμοδιότητα των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας

Η κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης μπορεί να είναι είτε αυτοτελής, από την άποψη της διαδικασίας, όπως στην περίπτωση των εκτελεστικών διαταγμάτων και των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (Π.Ν.Π.), είτε να ενεργείται κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης, δηλαδή πρόβλεψης σε τυπικό νόμο. Συνεπώς, η διοίκηση υπό την ευρεία έννοια, δηλαδή τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, ιδίως ο ΠτΔ και οι Υπουργοί, δύνανται να προβαίνουν στην έκδοση κανονιστικών πράξεων, δηλαδή ουσιαστικών νόμων, να ασκούν, με άλλα λόγια, κανονιστική αρμοδιότητα. Γι' αυτό και γίνεται λόγος για «κανονιστικώς δρώσα διοίκηση». Ρητή συνταγματική διάταξη προς αυτή την κατεύθυνση βρίσκουμε ήδη στο άρθρο 77 του Συντάγματος του 1927 και στο άρθρο 35 §2 του Συντάγματος του 1952, που επέτρεπαν την σε συνταγματικό πλαίσιο έκδοση διαταγμάτων από τη διοίκηση. Στο ισχύον Σύνταγμα η κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης τυποποιείται στα άρθρα 43 και 44 §1 Σ.

Με κριτήριο το εξουσιοδοτούν όργανο η κανονιστική εξουσιοδότηση διακρίνεται σε: α) άμεση ή συνταγματική, όταν η κανονιστική αρμοδιότητα παρέχεται στη διοίκηση απευθείας από το Σύνταγμα και παρακάμπτεται ο κοινός νομοθέτης, π.χ. εκτελεστικά διατάγματα, Π.Ν.Π. και β) έμμεση ή νομοθετική, όταν η κανονιστική αρμοδιότητα παρέχεται από τον κοινό νομοθέτη με τυπικό νόμο. Πρόκειται για δευτερογενή εξουσιοδότηση που αποτελεί τον κανόνα, σε αντίθεση με την άμεση-πρωτογενή που αποτελεί την εξαίρεση. Με κριτήριο τις συνταγματικοπολιτικές συνθήκες μέσα στις οποίες παρέχεται η εξουσιοδότηση, αυτή διακρίνεται σε τακτική, έκτακτη και εξαιρετική.

5.2. Κανονιστική δράση της Εκτελεστικής Λειτουργίας

5.2.1. Τακτική κανονιστική αρμοδιότητα - Κανονιστικά διατάγματα

Κανονιστικά διατάγματα ονομάζονται κατ' αρχήν τα Προεδρικά Διατάγματα, με τα οποία θεσπίζονται κανόνες δικαίου. Η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων αποτελεί παρέκκλιση από την αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών (άρθρο 26 Σ) κατά την οποία η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον ΠτΔ. Γι' αυτό η

έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων επιτρέπεται μόνο μετά από ρητή εξουσιοδότηση του Συντάγματος (π.χ. άρθρο 43 §1) ή ενός τυπικού νόμου (άρθρο 43 §2 και 4 Σ). Αρμόδιο για την έκδοση κανονιστικών πράξεων είναι κατά κανόνα ένα σύνθετο όργανο που αποτελείται από τον ΠτΔ, τον αρμόδιο Υπουργό και το ΣτΕ. Κανόνες δικαίου μπορούν να θεσπίζονται από τον ΠτΔ και με «Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου» σύμφωνα με το άρθρο 44 §1 Σ, οι οποίες εξομοιώνονται με τυπικούς νόμους. Κανόνες δικαίου μπορούν να θεσπίζονται επίσης και με πράξεις άλλων οργάνων της Διοικήσεως (π.χ. των Υπουργών) μετά από σχετική εξουσιοδότηση ενός τυπικού νόμου (άρθρο 43 §2 εδ. β' Σ)¹⁶⁴.

Η κανονιστική αρμοδιότητα ονομάζεται τακτική¹⁶⁵, όταν παρέχεται υπό ομαλές συνθήκες¹⁶⁶. Ειδικότερα πρόκειται για:

- Εκτελεστικά διατάγματα¹⁶⁷. Πρόκειται είτε για κανονιστικές είτε για ατομικές πράξεις, δηλαδή δευτερεύοντες κανόνες δικαίου. Για την έκδοσή τους δεν απαιτείται μεσολάβηση νόμου, διαθέτουν συνταγματική εξουσιοδότηση.
- Κανονιστικά προεδρικά διατάγματα: εισάγουν πρωτεύοντες κανόνες και αποτελούν τις συνηθέστερες κανονιστικές πράξεις της διοίκησης. Πρόκειται για ειδική εξουσιοδότηση¹⁶⁸ ή γενική εξουσιοδότηση, που παρέχεται με νόμο-πλαίσιο, δηλαδή νόμο που χαράζει τις γενικές αρχές και κατευθύνσεις της ρύθμισης που πρόκειται να ακολουθηθεί¹⁶⁹.
- Κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται από άλλα όργανα της διοίκησης, όταν πρόκειται για ειδικότερα θέματα, ή θέματα τοπικού ενδιαφέροντος, ή τεχνικού, ή λεπτομερειακού χαρακτήρα, δευτερογενής εξουσιοδότηση¹⁷⁰.

5.2.2. Έκτακτη κανονιστική αρμοδιότητα - Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου

Η έκτακτη εξουσιοδότηση προβλέπεται από το άρθρο 44 §1 Σ. Πρόκειται για εξουσιοδότηση συνταγματική και ευρεία που παρέχεται σε ομαλές συνταγματικοπολιτικές συνθήκες και προβλέπει την έκδοση Πράξεων Νομοθετικού

¹⁶⁴ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σ.415

¹⁶⁵ Άρθρο 43 Σ

¹⁶⁶ Παπαδοπούλου, Λ., (2015) ό.π. υποσ.146, σ.67

¹⁶⁷ Άρθρο 43 §1 Σ

¹⁶⁸ Άρθρο 43 §2 εδ. α' Σ

¹⁶⁹ Άρθρο 43 §4 Σ

¹⁷⁰ Άρθρο 43 §2 εδ β' Σ

Περιεχομένου από τον ΠτΔ μετά, από πρόταση του ΥΣ, για την αντιμετώπιση έκτακτων και επείγουσών αναγκών¹⁷¹.

Η έκδοση ΠΝΠ: προϋποθέσεις και όργανο

Οι Π.Ν.Π. εκδίδονται αντί τυπικών νόμων, κατά συνέπεια ανήκουν στην κατηγορία των πρωτευόντων κανόνων δικαίου, όπως και οι τελευταίοι, υπό την έννοια ότι δεν απαιτείται εξουσιοδότηση της Βουλής για να εκδοθούν. Εκδίδονται δε με μια εξαιρετική και όχι την τακτική νομοθετική διαδικασία, όπως και όταν ορίζει το Σύνταγμα¹⁷². Η θέσπισή τους επιτρέπεται μόνον σε έκτακτες περιστάσεις, δηλαδή περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας¹⁷³ και απρόβλεπτης¹⁷⁴ ανάγκης, για το λόγο αυτό εμπίπτουν στο «εξαιρετικό δίκαιο» ή «δίκαιο της ανάγκης»¹⁷⁵.

Ειδικότερα, σε περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και έκτακτης ανάγκης ο ΠτΔ, μετά από πρόταση του ΥΣ, είναι δυνατόν να εκδώσει Π.Ν.Π. Το ΥΣ και ο ΠτΔ, ενεργούν σαν ένα σύνθετο διοικητικό όργανο, δηλαδή, αν και διατηρούν την οργανική ανεξαρτησία τους οφείλουν να συμπράξουν για την τελείωση της Π.Ν.Π. Συνεπώς, η πολιτική απόφαση έκδοσης Π.Ν.Π. ανήκει στην Κυβέρνηση που τις προτείνει. Κατά την κρατούσα άποψη και τη συνταγματική πρακτική ούτε ο ΠτΔ ούτε τα δικαστήρια μπορούν να ελέγξουν τη συνδρομή των ουσιαστικών προϋποθέσεων έκδοσής τους, κατά πόσο δηλαδή η ίδια ανάγκη δεν μπορούσε να αντιμετωπιστεί και με την έκδοση τυπικού νόμου μέσω της συνήθους νομοπαραγωγικής διαδικασίας, έστω και με τη διαδικασία του επείγοντος ή κατεπείγοντος¹⁷⁶. Αν και δεν επιτρέπεται να παρέμβει σε ό,τι αφορά τη σκοπιμότητα της πράξης και το περιεχόμενο των επιμέρους διατάξεών της, είναι ωστόσο αρμόδιος να διενεργήσει έλεγχο αντισυνταγματικότητας και ιδίως της υπέρβασης των ακραίων λογικών ορίων της έκτακτης «ανάγκης» του άρθρου 44 §1 ή 48 §5 Σ¹⁷⁷.

¹⁷¹ Παπαδοπούλου, Λ., (2015) ό.π. υποσ.146, σ.67

¹⁷² Άρθρο 44 §1 Σ

¹⁷³ Εξαιρετικά επείγουσα είναι η ανάγκη που πρέπει να αντιμετωπιστεί άμεσα, αλλιώς εγκυμονεί κινδύνους. Η φύση του θέματος που ανέκυψε πρέπει να είναι τέτοια, που να επιβάλλει ταχύτατη νομοθετική αντιμετώπιση, που δεν είναι δυνατή να ικανοποιηθεί με την ψήφιση σχεδίου ή πρότασης νόμου από τη Βουλή με τη διαδικασία του επείγοντος ή του κατεπείγοντος, σύμφωνα με τις §§4 και 5 του άρθρου 76 Σ.

¹⁷⁴ Το στοιχείο του απρόβλεπτου συντρέχει όταν η ανάδυση της συγκεκριμένης ανάγκης δεν μπορούσε να προβλεφθεί. Συνεπώς, η Κυβέρνηση είναι που αξιολογεί σε πρώτο και τελευταίο βαθμό αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις προσφυγής στο άρθρο 44 §1 Σ.

¹⁷⁵ Παπαδοπούλου, Λ., (2015) ό.π. υποσ.146, σ.70

¹⁷⁶ Άρθρο 76 §§4-5 Σ

¹⁷⁷ Χρυσόγονος, Κ., (2003) ό.π. υποσ.15, σσ.598

Πρόκειται, δηλαδή, για την αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας, και ειδικότερα της Κυβέρνησης, που λαμβάνει και την απόφαση να εκδώσει μία τέτοια πράξη, χωρίς να προηγείται τυπικός νόμος και εξουσιοδότηση από τη Βουλή, προκειμένου να αντιμετωπίσει άμεσα και αποτελεσματικά έκτακτες περιστάσεις. Ακριβώς επειδή πρόκειται για θέσπιση ουσιαστικών νόμων και μάλιστα πρωτευόντων, δηλαδή χωρίς την προηγούμενη εξουσιοδότηση της Βουλής, έχουμε το φαινόμενο της διασταύρωσης των λειτουργιών¹⁷⁸. Η πράξη, φέροντας την υπογραφή του ΠτΔ και με προσυπογραφή των μελών του ΥΣ δημοσιεύεται στην ΕτΚ¹⁷⁹.

5.2.3. Εξαιρετική κανονιστική αρμοδιότητα - Κανονιστικές πράξεις έκτακτης ανάγκης

Η εξαιρετική εξουσιοδότηση προβλέπεται από το άρθρο 48 του Συντάγματος¹⁸⁰ και παρέχεται σε μη ομαλές περιστάσεις και αποσκοπεί στην αντιμετώπιση επειγουσών, εξαιρετικών αναγκών που απορρέουν από εσωτερικούς ή εξωτερικούς κινδύνους, κηρύσσοντας τη χώρα σε κατάσταση πολιορκίας, υπό την προϋπόθεση ότι έχουν τεθεί σε εφαρμογή τα μέτρα έκτακτης ανάγκης¹⁸¹. Οι πράξεις αυτές είναι νομοθετικές κατά τον τύπο, αλλά όχι απαραίτητα γενικές και αφηρημένες. Η έκδοση Π.Ν.Π. είναι δυνατή και στην περίπτωση εφαρμογής του νόμου για την κήρυξη της επικράτειας σε κατάσταση πολιορκίας¹⁸². Και πάλι στην περίπτωση αυτή η Κυβέρνηση προτείνει και ο ΠτΔ εκδίδει Π.Ν.Π. για να αντιμετωπιστούν επείγουσες ανάγκες ή για να αποκατασταθεί ταχύτερα η λειτουργία των συνταγματικών θεσμών. Οι πράξεις αυτές πρέπει να υποβληθούν για κύρωση στη Βουλή μέσα σε δεκαπέντε ημέρες από τη σύγκληση της τελευταίας σε σύνοδο. Σε περίπτωση που δεν υποβληθούν στη Βουλή μέσα στις παραπάνω προθεσμίες ή δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε δεκαπέντε ημέρες αφότου υποβλήθηκαν, παύουν να ισχύουν για το μέλλον.

¹⁷⁸ Χρυσόγονος, Κ., (2003) ό.π. υποσ.15, σσ.599

¹⁷⁹ Άρθρο 44 §1 Σ: «...Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 72 §1 Σ, μέσα σε σαράντα ημέρες από την έκδοσή τους ή μέσα σε σαράντα ημέρες από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο. Αν δεν υποβληθούν στη Βουλή μέσα σε αυτές τις προθεσμίες ή αν δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους, παύουν να ισχύουν στο εξής.»

¹⁸⁰ Με τίτλο «κατάσταση πολιορκίας»

¹⁸¹ Παπαδοπούλου, Λ., (2015) ό.π. υποσ.146, σ.68

¹⁸² Άρθρο 48 §5 Σ

5.3. Είδη κανονιστικών πράξεων των οργάνων της Διοίκησης

α) Τα εκτελεστικά διατάγματα

Σύμφωνα με το άρθρο 43 §1 Σ «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τα διατάγματα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων και δεν μπορεί ποτέ να αναστείλει την εφαρμογή τους ούτε να εξαιρέσει κανέναν από την εκτέλεσή τους.» Πρόκειται για μία εκ του Συντάγματος εξουσιοδότηση του Αρχηγού του Κράτους, ως οργάνου της εκτελεστικής εξουσίας, με την προσυπογραφή του αρμόδιου Υπουργού, να εκδίδει διατάγματα, χωρίς μάλιστα ο τυπικός νόμος να εμπεριέχει εξουσιοδότηση. Αξίζει να σημειωθεί ότι πρόκειται για τη μοναδική περίπτωση εκ του Συντάγματος εξουσιοδότησης, και άρα σε κάθε άλλη περίπτωση προϋποτίθεται εξουσιοδοτική διάταξη¹⁸³. Εκτελεστικό διάταγμα εκδίδεται, εφόσον απαιτείται, και αποτελεί προϋπόθεση για την εφαρμογή του τυπικού νόμου¹⁸⁴. Της έκδοσης προηγείται η προβλεπόμενη από τα άρθρα 35 §1 και 95 §1 περ. δ' Σ επεξεργασία των διαταγμάτων από το ΣτΕ. Το εκτελεστικό διάταγμα αποσκοπεί στην εκτέλεση του τυπικού νόμου. Οι κανόνες των διαταγμάτων αυτού του είδους είναι συμπληρωματικοί της αρχικής ρύθμισης του νόμου, εφόσον απλώς «εκτελούν» τις διατάξεις τυπικού νόμου, δεν συνιστούν αυτοτελείς πράξεις ως προς το περιεχόμενό τους, παρότι η έκδοσή τους μπορεί να χαρακτηριστεί αυτοτελής, υπό την έννοια ότι δεν προϋποτίθεται εξουσιοδότηση από τον τυπικό νόμο, εφόσον αυτή δίδεται απευθείας από το Σύνταγμα¹⁸⁵. Δεδομένου, άλλωστε, ότι έχουν νομική ισχύ κατώτερη του τυπικού νόμου δεν μπορούν να επιφέρουν ούτε τη συμπλήρωση του τελευταίου, ούτε πολύ περισσότερο την τροποποίησή του. Εφόσον εκτελούν τυπικό νόμο ή συγκεκριμένες

¹⁸³ Παπαδοπούλου, Λ., (2015) ό.π. υποσ.146, σ.68

¹⁸⁴ Άρθρο 43 Σ (Έκδοση διαταγμάτων): «1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τα διατάγματα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων και δεν μπορεί ποτέ να αναστείλει την εφαρμογή τους ούτε να εξαιρέσει κανέναν από την εκτέλεσή τους. 2. Ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό.3. (Η παράγραφος 3 καταργείται). 4. Με νόμους που ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής μπορεί να παρέχεται εξουσιοδότηση έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων για τη ρύθμιση των θεμάτων που καθορίζονται σ' αυτούς σε γενικό πλαίσιο. Με τους νόμους αυτούς χαράσσονται οι γενικές αρχές και οι κατευθύνσεις της ρύθμισης που πρέπει να ακολουθηθεί και τίθενται χρονικά όρια για τη χρήση της εξουσιοδότησης. 5. Τα κατά το άρθρο 72 παράγραφος 1 θέματα της αρμοδιότητας της Ολομέλειας της Βουλής δεν μπορεί να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης κατά την προηγούμενη παράγραφο.»

¹⁸⁵ Χρυσόγονος, Κ., (2003) ό.π. υποσ.15, σ.341

διατάξεις του, είναι παρακολουθήματά του και άρα καθίστανται ανίσχυρα όταν εκείνος ή οι συγκεκριμένες διατάξεις του καταργηθούν¹⁸⁶.

β) Η κατ' εξουσιοδότηση εκδιδόμενη κανονιστική πράξη της Διοίκησης

Δέκτης της νομοθετικής εξουσιοδότησης για την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων δεν είναι μόνον ο ΠτΔ αλλά και άλλα όργανα της διοίκησης, σύμφωνα με το άρθρο 43 §2 εδ.β' Σ. Τέτοιες πράξεις είναι οι Υπουργικές Αποφάσεις (ΥΑ) ενός ή περισσότερων Υπουργών (ΚΥΑ), οι Πράξεις του Υπουργικού Συμβουλίου (ΠΥΣ), καθώς και οι αποφάσεις των περιφερειακών οργάνων του κράτους, των οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κπλ., οι οποίες και πρέπει να δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, εφόσον αποτελούν ουσιαστικούς νόμους, όπως προβλέπεται ρητά στο άρθρο 35 §1 Σ για όλες τις πράξεις του ΠτΔ.¹⁸⁷

«Νομοθετική εξουσιοδότηση» είναι η παρεχόμενη προς τη διοίκηση, από το συντακτικό ή τον κοινό νομοθέτη, εξουσιοδότηση για την έκδοση κανόνων δικαίου με τη μορφή κανονιστικών πράξεων, που είναι ουσιαστικοί νόμοι, δηλαδή περιέχουν ρυθμίσεις γενικές και αφηρημένες. Ο θεσμός της κανονιστικής εξουσιοδότησης κρίνεται απαραίτητος, καθώς σε πολλές περιπτώσεις η Βουλή δεν είναι σε θέση να νομοθετεί επί όλων των θεμάτων είτε λόγω υπερφόρτωσης είτε επειδή οι Βουλευτές δε διαθέτουν τις κατάλληλες γνώσεις ή την εγγύτητα στο φυσικό αντικείμενο της ρύθμισης. Η αρμοδιότητα αυτή αποσκοπεί στην εξειδίκευση ή και εκτέλεση των νόμων. Είναι σαφές βέβαια ότι η τελευταία μπορεί να πραγματοποιηθεί επιπλέον και μέσω της έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων, αλλά και μέσω υλικών ενεργειών. Η νομοθετική εξουσιοδότηση διακρίνεται στη γενική, την ειδική και την ειδικότερη νομοθετική εξουσιοδότηση¹⁸⁸.

Συγκεκριμένα, η γενική νομοθετική εξουσιοδότηση¹⁸⁹ προϋποθέτει και δίδεται από νόμο-πλαίσιο, για την ψήφιση του οποίου απαιτείται ψήφιση από την Ολομέλεια. Η εξουσιοδότηση απευθύνεται στον ΠτΔ, δεν είναι απεριόριστη, τίθενται χρονικά πλαίσια για χρήση της και δεν μπορεί να αφορά θέματα του άρθρου 72 §1 Σ¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Παπαδοπούλου, Λ., (2015) ό.π. υποσ.146, σ.68

¹⁸⁷ Σπυρόπουλος, Φ., (2006) ό.π. υποσ.35, σ.108

¹⁸⁸ Παπαδοπούλου, Λ., (2015) ό.π. υποσ.146, σ.68

¹⁸⁹ Άρθρο 43 §4 Σ

¹⁹⁰ Χρυσόγονος, Κ., (2003) ό.π. υποσ.15, σ.349

Η ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση ρυθμίζεται στο άρθρο 43 §2 εδ. α' Σ. Αποδέκτης είναι ο ΠτΔ, ο οποίος βέβαια πράττει μετά από πρόταση και μετά την προσυπογραφή του αρμόδιου Υπουργού ή των συναρμόδιων Υπουργών. Η εξουσιοδότηση είναι ειδική και ορισμένη, πρέπει δηλαδή να προσδιορίζει καθ' ύλη το αντικείμενό της, να μην είναι γενική και αόριστη, άσχετα αν είναι ευρεία ή στενή, αν δηλαδή καταλαμβάνει μεγάλο ή μικρό αριθμό περιπτώσεων¹⁹¹.

Η ειδικότερη νομοθετική εξουσιοδότηση ρυθμίζεται στο άρθρο 43 §2 εδ. β' Σ και στην περίπτωση αυτή αποδέκτες είναι άλλα διοικητικά όργανα, εκτός του ΠτΔ, όπως π.χ. οι Υπουργοί. Αφορά θέματα ειδικότερα ή τεχνικά ή τοπικά ή λεπτομερειακά. Ως «ειδικότερο» θέμα είναι εκείνο που αποτελεί, σε σχέση με την περιεχόμενη στον εξουσιοδοτικό νόμο ρύθμιση, μερικότερη περίπτωση.

Μέσω της νομοθετικής εξουσιοδότησης που παρέχεται από τυπικό νόμο σε όργανο της διοίκησης, υπό την ευρεία έννοια, παράγονται αυτοτελείς πράξεις, εκτός εάν ρητά προβλέπεται το αντίθετο. Η διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια ως προς την έκδοση της κανονιστικής πράξης, εκτός εάν ορίζεται ρητά το αντίθετο, με τη θέση και συγκεκριμένης προθεσμίας, ή προκύπτει ερμηνευτικά. Εξάλλου, ως ουσιαστικοί νόμοι, όπως και οι τυπικοί, οι κανονιστικές πράξεις των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, και σε αντίθεση με τις ατομικές, δεν απαιτείται να έχουν αιτιολογία, εκτός και αν κάτι τέτοιο ρητά προβλέπεται στον εξουσιοδοτικό νόμο¹⁹².

Σύμφωνα με το κριτήριο του περιεχομένου της εξουσιοδότησης, αυτή διακρίνεται σε: α) ειδική: βασίζεται στην επιταγή του συνταγματικού προς τον κοινό νομοθέτη να εξειδικεύει το αντικείμενο της εξουσιοδότησης και β) γενική: ο νομοθέτης παράσχει γενικού περιεχομένου εξουσιοδότηση προς τα διοικητικά όργανα με νόμο-πλαίσιο¹⁹³. Με κριτήριο τον κύκλο των θεμάτων που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο της εξουσιοδότησης διακρίνεται σε: α) ευρεία, όταν δεν υπάρχει ιδιαίτερος περιορισμός του θέματος και β) περιορισμένη¹⁹⁴.

Η νομοθετική εξουσιοδότηση κατά κανόνα μπορεί να χρησιμοποιηθεί επανειλημμένα. Οι κατ' εξουσιοδότηση κανονιστικές πράξεις της διοίκησης είναι αυτοτελείς ως προς το περιεχόμενό τους, υπό την έννοια ότι διατηρούνται σε ισχύ και μετά την κατάργηση του εξουσιοδοτικού νόμου, εκτός και αν ο καταργητικός νόμος

¹⁹¹ Χρυσόγονος, Κ., (2003) ό.π. υποσ.15, σ.351

¹⁹² Παπαδοπούλου, Λ., (2015) ό.π. υποσ.146, σ.68

¹⁹³ Άρθρο 43 §4 Σ

¹⁹⁴ Άρθρο 43 §§3 και 4 Σ

ρητά προβλέπει και τη δική τους κατάργηση. Όσον αφορά την υπεξουσιοδότηση, αυτή επιτρέπεται μόνο όταν τούτο προβλέπεται ρητά από την εξουσιοδοτική διάταξη. Επίσης, απαγορεύεται για ζητήματα για τα οποία απαγορεύεται και η νομοθετική εξουσιοδότηση. Οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις καταργούνται με νεότερη ισόκυρη κανονιστική πράξη ή με νεότερο νόμο¹⁹⁵.

Κανονιστικές πράξεις οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, όπως Π.Δ., ΠΥΣ, ΥΑ, ΚΥΑ εφόσον αποσκοπούν στην εξειδίκευση ή εφαρμογή των εκτελεστικών του Συντάγματος νόμων ή άλλων τυχόν νόμων που καλύπτουν ύλη του ουσιαστικού Συντάγματος αποτελούν πηγή του συνταγματικού δικαίου¹⁹⁶.

6. Η προκοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία

Το δημοκρατικό πολίτευμα αποτελεί μία νομική τάξη που διασφαλίζει την πολιτική νομιμοποίηση της εξουσίας, της οποίας βασικό στάδιο είναι και η νομοθετική πρωτοβουλία της Κυβέρνησης, η οποία, όμως, περιορίζει ουσιαστικά τη νομοθετική εξουσία του Κοινοβουλίου, παρά το γεγονός ότι νομοθέτης είναι η Βουλή στο σύνολό της, δηλαδή η εξουσία ψήφισης των νόμων ανήκει στο συλλογικό αυτό όργανο. Η πολιτική εξουσία της ψήφισης των νόμων ανήκει, στην πράξη, στο πολιτικό κόμμα ή στον πολιτικό συνασπισμό που εκφράζει και καθορίζει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, δηλαδή την Κυβέρνηση. Το Κοινοβούλιο προκαταλαμβάνεται, τόσο στο πεδίο του σχεδιασμού, όσο και στο πεδίο της νομοθετικής διαδικασίας, η αντιπολίτευση απομονώνεται χωρίς την κατάλληλη πληροφόρηση, με αποτέλεσμα Κοινοβούλιο και Κυβέρνηση να μην αλληλοσυμπληρώνονται. Το Κοινοβούλιο επηρεάζεται, χωρίς να επηρεάζει, νομιμοποιεί και ολοκληρώνει τη νομοθετική διαδικασία χωρίς να κυριαρχεί, καθώς δεν είναι ο κυρίαρχος νομοθέτης, αλλά εκείνος που αντιδρά στο έργο της κυβερνητικής γραφειοκρατίας, η οποία έχει την ουσιαστική δυνατότητα νομοθετικής πρωτοβουλίας. Η υπεροχή αυτή της Κυβέρνησης και της διοίκησης αποδίδεται στη μετάβαση από το φιλελεύθερο στο παρεμβατικό κράτος, όπου η διοίκηση δεν περιορίζεται στην εκτέλεση και την εφαρμογή των νόμων, αλλά διευρύνει τις δραστηριότητές της, παρεμβαίνοντας σε όλους τους κοινωνικούς θεσμούς, με την προσφορά αγαθών κι υπηρεσιών, εξασφαλίζοντας τις στοιχειώδεις

¹⁹⁵ Σπυρόπουλος, Φ., (2006) ό.π. υποσ.35, σ.111

¹⁹⁶ Παπαδοπούλου, Λ., (2015) ό.π. υποσ.146, σ.69

ανάγκες του Κράτους Δικαίου¹⁹⁷. Η αιτία βρίσκεται στην εξέλιξη του σύγχρονου κράτους, τη διόγκωση των κρατικών δραστηριοτήτων και, κατά συνέπεια, της διοίκησης και της γραφειοκρατίας, καθώς και τη συνεχή τεχνολογική ανάπτυξη, που απαιτούν τη γρήγορη προσαρμογή και την επιλογή διαφοροποιημένων λύσεων, ενώ παράλληλα, απαιτούν και τη νομική ρύθμιση νέων ζητημάτων που συνεχώς ανακύπτουν. Παράλληλα με την κυβερνητική γραφειοκρατία, υπάρχουν, πολλές φορές, και ορισμένοι κοινωνικοί φορείς ή ομάδες συμφερόντων, όπως οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, τα συνδικάτα¹⁹⁸, οι συνεταιρισμοί, που διατυπώνουν και προτείνουν ένα νομοθέτημα για τη διασφάλιση συγκεκριμένων συμφερόντων τους. Καθοριστικό ρόλο σε αυτό παίζει η προπαρασκευή του νομοθετήματος, καθώς συντελείται έξω από κάθε έλεγχο και δημοσιότητα.

Το φαινόμενο αυτό οδηγεί στην ποσοτική διόγκωση του νόμου. Για το λόγο αυτό δεν επαρκεί ο νόμος-μέτρο, ο οποίος αποσκοπεί στην αντιμετώπιση δημιουργημένων προβλημάτων, καταστάσεων ή κρίσεων, αλλά απαιτείται ο νόμος-σχέδιο, που θα τις προλαμβάνει και θα αποτελεί μέσο της Πολιτείας που θέλει να διαμορφώσει τις μελλοντικές εξελίξεις για τη ρύθμιση μελλοντικών προβλημάτων. Η ποιοτική αυτή αλλαγή του νόμου συνδυάζεται με την αναγωγή της νομοθετικής λειτουργίας σε έκφραση της συγκεκριμένης κυβερνητικής πολιτικής, -μιας και η τελική μορφή του νομοσχεδίου αλλά και η λήψη της τελικής απόφασης έχουν μεταφερθεί στο κόμμα που κατέχει την πλειοψηφία των εδρών στη Βουλή- με αποτέλεσμα ο νόμος να χάνει την έννοιά του ως κανόνα αφηρημένο και γενικό, καθώς αποβλέπει τελικά στην άρση, στο συμβιβασμό ή στην επίλυση μιας συγκεκριμένης κοινωνικής σύγκρουσης. Ο νομοθέτης που δεν λαμβάνει υπόψη του το συμβιβασμό, ανακυκλώνει και αναπαράγει τις συγκρούσεις, καθώς συγκρούεται με την κοινωνία και καθιστά το νόμο μη εφαρμόσιμο, διότι επιδιώκει την επιβολή του στηριζόμενος μόνο στον καταναγκασμό¹⁹⁹.

Όλη αυτή η αλυσίδα πολλαπλών φανερών και αφανών παραγόντων και μεγεθών συνιστούν τον «άτυπο νομοθέτη»²⁰⁰. Στην έννοια του «άτυπου νομοθέτη» υπάγονται,

¹⁹⁷ Μέλισσας, Κ. Δ., (1995) ό.π. υποσ.132 , σ.25

¹⁹⁸ Καρκατσούλης, Π., (1990) *Η νομοθέτηση ως επιστήμη: προλεγόμενα σε μία συστηματική θεωρία της νομοθέτησης*, Αθήνα: Αντ.Ν. Σάκουλας, σ.35

¹⁹⁹ Μέλισσας, Κ. Δ., (2008) «Η μη εφαρμογή του νόμου – Μορφή κρίσης της πολιτικής;» σε Κοντιάδης, Ξ., Ανθόπουλος, Χ., (επιμ.) (2008) *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*; Αθήνα: Παπαζήσης, σσ.157-162

²⁰⁰ Μέλισσας, Κ. Δ., (1995) ό.π. υποσ.132, σσ.45-55

εκτός από τη διοίκηση, που συνεργάζεται με τα κυβερνητικά όργανα –Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (Γ.Γ.Κ.) και την Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕ.Ν.Ε.)- και πολλοί μη θεσμικοί φορείς της νομοθετικής εξουσίας, όπως είναι οι ομάδες πίεσης, οι ατομικοί φορείς συμφερόντων, τα lobbies, τα πολιτικά κόμματα, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, καθώς και εμπειρογνώμονες, νομικοί και νομικοτεχνικοί, αλλά και τεχνοκράτες που δεν ανήκουν στην κυβερνητική γραφειοκρατία. Το είδος της πολιτικής συμπεριφοράς των ομάδων συμφερόντων δεν εξαντλείται μόνο στα συνήθη μέσα πίεσης, όπως διαμαρτυρίες, απεργίες, διαδηλώσεις, στάσεις εργασίας, ούτε χαρακτηρίζεται μόνο από αυτά, αλλά συνίσταται και στη μέθοδο που θα ακολουθήσουν για να παράσχουν τις πληροφορίες στην κυβερνητική γραφειοκρατία, από τις προσωπικές σχέσεις μεταξύ των ομάδων συμφερόντων και υπαλλήλων του κρατικού μηχανισμού. Επίσης άτυπη αλλά και ευκαιριακή, είναι η συγκρότηση των επιτροπών στα Υπουργεία, αφού δεν υπάρχουν μόνιμες, που επεξεργάζονται και καταρτίζουν τα προσχέδια, καθώς και οι επαφές και οι συναντήσεις μεταξύ των υπαλλήλων, οι οποίοι δεν έχουν όλοι την απαραίτητη νομική παιδεία ή δεν είναι ειδικευμένοι, σε υπουργικό ή διϋπουργικό επίπεδο, η πρόσκληση εξωτερικών εμπειρογνώμων που θα παρέχουν τις γνώσεις και τις συμβουλές τους²⁰¹.

Η προκοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία έχει διάσταση πολιτική, καθώς ξεκινά με τη λήψη, από την Κυβέρνηση, της πολιτικής απόφασης για τη θέσπιση ενός νόμου που ολοκληρώνεται με την κατάθεση του νομοσχεδίου στη Βουλή, αποτελείται από επιμέρους διαδικασίες αποφάσεων και προϋποθέτει την ύπαρξη συναινετικών διαδικασιών, με απώτερο στόχο την επίτευξη ενός κοινωνικού συμβιβασμού, που οδηγεί στην υπερψήφιση του νομοσχεδίου στο Κοινοβούλιο, την ευρύτερη συναίνεση κατά το στάδιο εφαρμογής του νόμου, και κατ' επέκταση την αποτροπή περαιτέρω μελλοντικών κοινωνικών συγκρούσεων.²⁰²

Η προκοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία είναι μία κατ'εξοχήν άτυπη διαδικασία²⁰³, που δεν περιγράφεται στο Σύνταγμα αλλά ούτε και στον ΚτΒ, παρά

²⁰¹ Μέλισσας, Κ. Δ., (1995) ό.π. υποσ.132, σσ.59-63, 75

²⁰² Μέλισσας, Κ. Δ., (1995) ό.π. υποσ.132, σσ.17, 86-88

²⁰³ Μέλισσας, Κ. Δ., (1995) ό.π. υποσ.132, σ.74

μόνο σε νόμους²⁰⁴ και διακρίνεται σε δύο βασικά στάδια²⁰⁵. Το πρώτο στάδιο διαμόρφωσης ενός Σ/Ν ξεκινά από την πολιτική απόφαση του Πρωθυπουργού, του Υπουργικού Συμβουλίου ή του αρμόδιου Υπουργού για επίλυση ορισμένου προβλήματος που έχει τεθεί ως ζήτημα μετά από πιέσεις και ζυμώσεις από τις επιμέρους ομάδες συμφερόντων, δηλαδή από τη στιγμή λήψης της απόφασης για τη χάραξη κυβερνητικής πολιτικής επίλυσης του συγκεκριμένου ζητήματος (π.χ. οικονομικού, περιβαλλοντικού, τουριστικής ανάπτυξης, κ.α.)²⁰⁶. Περιλαμβάνει τη διαβούλευση της πολιτικής πρότασης, ιδέας μεταξύ του επισπεύδοντος Υπουργείου και των αρμοδίων φορέων και των εν γένει ενδιαφερομένων. Η παραπάνω διαβούλευση μπορεί να λάβει είτε επίσημη μορφή μέσω της ιστοσελίδας του Υπουργείου, είτε ανεπίσημη, με διεξαγωγή συζητήσεων και υποβολή υπομνημάτων μεταξύ Υπουργείου και των ενδιαφερομένων φορέων. Στη συνέχεια εγγράφεται στην κυβερνητική ατζέντα, ώστε να ληφθεί η ανάλογη απόφαση από τα αρμόδια κυβερνητικά όργανα και ξεκινάει ο κύκλος της διαμόρφωσής του ως προσχέδιο. Συνήθως αναλαμβάνει δράση η αντίστοιχη διοικητική υπηρεσία του Υπουργείου σε συνεργασία με την ειδική νομοπαρασκευαστική επιτροπή που συγκροτείται σε αυτό, για να εξασφαλίσει την νομοτεχνική αρτιότητα του προσχεδίου, η οποία υποστηρίζεται από επιμέρους ομάδες εργασίας και συλλέγει και επεξεργάζεται το υλικό για την κατασκευή του προσχεδίου. Μετά την προετοιμασία του προσχεδίου, ξεκινά ένας κύκλος συνεργασίας και ανταλλαγής απόψεων μεταξύ του αρμόδιου Υπουργείου και της επιτροπής του και των άλλων συναρμόδιων Υπουργείων. Παράλληλα δίνεται η δυνατότητα στις ομάδες συμφερόντων και τους άμεσα ενδιαφερόμενους φορείς να εκθέσουν τις απόψεις τους επί του προσχεδίου. Ακολουθεί η επεξεργασία του προσχεδίου από τα αντίστοιχα συλλογικά κυβερνητικά όργανα για αρτιότερη διαμόρφωσή του, όπως για παράδειγμα το ΚΥ.Σ.Ε.Α, ή η Επιτροπή Οικονομικής και Κοινωνικής Πολιτικής κ.α.²⁰⁷

Αντίστοιχη διαδικασία ισχύει και για τις υπουργικές τροπολογίες. Στην περίπτωση της πρότασης νόμου η διαβούλευση διεξάγεται ατύπως μεταξύ των Βουλευτών και των ενδιαφερομένων φορέων. Το κείμενο της βουλευτικής τροπολογίας εκφράζει

²⁰⁴ Ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, διαδικασίες και μέσα καλής νομοθέτησης» (ΦΕΚ Α' 34) και ΠΔ 63/2005 «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα.» (ΦΕΚ Α' 98)

²⁰⁵ Παπαευθυμίου, Θ., (2016) ό.π. υποσ.117, σσ.6-7

²⁰⁶ Βαρεία, Μ., (2011) ό.π. υποσ.140

²⁰⁷ Βαρεία, Μ., (2011) ό.π. υποσ.140

συνήθως κάποιο αίτημα συγκεκριμένης ομάδας πολιτών ή επαγγελματικής τάξης, η οποία προσέρχεται σε διαβούλευση με το Βουλευτή ή τους Βουλευτές προκειμένου να ικανοποιηθεί το αίτημά τους. Μέσω της βουλευτικής τροπολογίας το αίτημά τους λαμβάνει νομική μορφή.

Το δεύτερο στάδιο περιλαμβάνει το διάστημα της κατάθεσης του Σ/Ν από το επισπεύδον Υπουργείο στη Γ.Γ.Κ. και μέσω αυτής στην ΚΕ.Ν.Ε. προκειμένου το Σ/Ν να τύχει νομοτεχνικής επιμέλειας και επεξεργασίας, καθώς κι ενός πρώτου ελέγχου της συνταγματικότητας του προσχεδίου²⁰⁸. Κατόπιν το Σ/Ν επιστρέφεται από τη Γ.Γ.Κ. στο επισπεύδον Υπουργείο, προκειμένου να γίνουν επί του κειμένου οι αναγκαίες διορθώσεις σύμφωνα με την έκθεση της ΚΕ.Ν.Ε. και να είναι ολοκληρωμένο για να κατατεθεί επίσημα στη Διεύθυνση Νομοθετικού Έργου της Βουλής²⁰⁹. Αυτή είναι μία διαδικασία που αρκετές φορές δεν ακολουθείται, καθώς κάποια ενδιάμεσα στάδια παραλείπονται, και, συνεπώς, δεν αποτελεί την τυπική ελληνική προκοινοβουλευτική διαδικασία, αλλά είναι μια ιδεατή διαδικασία, την οποία θα έπρεπε η Κυβέρνηση να τηρεί παγίως²¹⁰.

Οι αρχές που πρέπει να διέπουν την προκοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία, μια διαδικασία συνεχών, εναλλακτικών προτάσεων – λύσεων, ελέγχων και συγκρίσεων, είναι η αρχή της αναλογικότητας, της απαγόρευσης της αυθαιρεσίας, της αποτελεσματικότητας, της αναγκαιότητας και της καταλληλότητας του επιλεγμένου μέσου, ώστε να επιτυγχάνεται η περισσότερο ορθολογική και δίκαιη απόφαση που θα οδηγήσει σε έναν δίκαιο νόμο²¹¹. Οι αρχές αυτές πηγάζουν από την αρχή του κράτους δικαίου και από τη δημοκρατική αρχή. Επίσης, η τήρηση της αρχής της διαφάνειας και της δημοσιότητας σε αυτό το αρχικό, προκοινοβουλευτικό στάδιο, θα συμβάλει στη λύση του προβλήματος της νομιμοποίησης του Κοινοβουλίου, και θα οδηγήσει στην αντιμετώπιση της «κρίσης του Κοινοβουλίου», ενισχύοντας τη θέση του και εκείνη του Βουλευτή, στην αντιμετώπιση της κρίσης του νόμου και των θεσμών γενικότερα, εξομαλύνοντας την πολιτική ζωή της ελληνικής κοινωνίας. Έτσι ώστε η ελληνική Βουλή να πάψει να είναι ένα Κοινοβούλιο «ομιλιών», δηλαδή

²⁰⁸ Άρθρα 73 και 76 Π.Δ. 63/2005 «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα»

²⁰⁹ Παπαευθυμίου, Θ., (2016) ό.π. υποσ.117, σ.8

²¹⁰ Μέλισσας, Δ., (1991) ό.π. υποσ.55, σ.94

²¹¹ Μέλισσας, Κ. Δ., (1995) ό.π. υποσ.132, σ.138

εντυπωσιασμού, αλλά ένα Κοινοβούλιο «έργων», που προϋποθέτει το συμβιβασμό κυβερνώσας πλειοψηφίας και αντιπολίτευσης²¹².

Η εκλογίκευση της νομοθετικής διαδικασίας, που θα συμβάλλει στην πρόληψη, την αντιμετώπιση και την υπέρβαση της κρίσης του νόμου και της νομοθεσίας, μπορεί να αναζητηθεί στο προκοινοβουλευτικό στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας, δηλαδή στο στάδιο εκείνο της κατάρτισης του νόμου που προηγείται της συνταγματικά προβλεπόμενης κοινοβουλευτικής νομοθετικής διαδικασίας, δηλαδή στο προσχέδιο.

7. Η κοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία

Μετά τα στάδια της προκοινοβουλευτικής νομοθετικής διαδικασίας, ακολουθούν τα στάδια της κοινοβουλευτικής νομοθετικής διαδικασίας, τα οποία περιγράφονται αναλυτικά στο Σύνταγμα²¹³, στον Κανονισμό της Βουλής²¹⁴ και στη νομοθεσία²¹⁵. Η άσκηση του νομοθετικού έργου από την Βουλή ρυθμίζεται από τις διατάξεις του πέμπτου κεφαλαίου του τρίτου τμήματος του τρίτου μέρους του Συντάγματος, το οποίο έχει τον τίτλο «νομοθετική λειτουργία της Βουλής», στα άρθρα 73-77, σε συνδυασμό με τις διατάξεις του δεύτερου μέρους του Κανονισμού της Βουλής των άρθρων 84-123²¹⁶, με τίτλο «Διαδικασίες νομοθετικού έργου». Οι διαδικασίες άσκησης της νομοθετικής αρμοδιότητας της Βουλής εντάσσονται σε τρεις κατηγορίες: α) την τακτική νομοθετική διαδικασία, β) τις συνοπτικές διαδικασίες και γ) τις ειδικές διαδικασίες²¹⁷. Επίσης, στη νομοθετική λειτουργία της Βουλής ανήκει και η αυθεντική ερμηνεία των νόμων.

Τα στάδια της κοινοβουλευτικής νομοθετικής διαδικασίας είναι δύο και αφορούν το μεν πρώτο, το διάστημα της κατάθεσης του νομοσχεδίου από τη Γ.Γ.Κ. στη Δ/ση Νομοθετικού Έργου, της εισαγωγής του για συζήτησή του στην αρμόδια Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή, της συζήτησής του στην Ολομέλεια ή το Τμήμα Διακοπής των Εργασιών της Βουλής και της ψήφισής του επί της αρχής, των άρθρων και στο σύνολο στην Ολομέλεια ή το Τμήμα Διακοπής των Εργασιών, ενώ το

²¹² Μέλισσας, Δ., (1991) ό.π. υποσ.55, σ.99

²¹³ Άρθρα 64-80 Σ

²¹⁴ Άρθρα 84-123 ΚτΒ

²¹⁵ Ν. 4048/2012 (ΦΕΚ Α' 34) και Π.Δ. 63/2005 (ΦΕΚ Α' 98)

²¹⁶ Μέλισσας, Δ., (1991) ό.π. υποσ.55, σ.90

²¹⁷ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σ.763

δεύτερο στάδιο αρχίζει όταν το ψηφισθέν κείμενο διαβιβάζεται από τη Δ/ση Νομοθετικού Έργου στη Γ.Γ.Κ. για συλλογή υπογραφών των αρμόδιων και συναρμόδιων Υπουργών και του ΠτΔ και, εν συνεχεία, αποστέλλεται από τη Γ.Γ.Κ. το κείμενο του νόμου με όλες τις υπογραφές στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως για τη δημοσίευση του νόμου²¹⁸.

Ο ΚτΒ στο πρώτο κεφάλαιο του δεύτερου μέρους του, το οποίο είναι αυτοτελές, ρυθμίζει τη διαδικασία της κατάθεσης σχεδίων και προτάσεων νόμων, τροπολογιών και προσηκόντων, καθώς και το περιεχόμενό τους, ενώ τα επόμενα τρία κεφάλαια ρυθμίζουν αντίστοιχα τις προαναφερθείσες νομοθετικές διαδικασίες. Επίσης, καθιερώνει την αρχή της συνέχειας του νομοθετικού έργου για όλη τη βουλευτική περίοδο στα άρθρα 85 §8 και 91 §8 ΚτΒ, τα οποία ορίζουν αντίστοιχα ότι η κατάθεση του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου ισχύει για όλη τη βουλευτική περίοδο και ότι αν λήξουν οι εργασίες της συνόδου δε συντάσσεται νέα έκθεση ούτε διανέμεται εκ νέου η παλιά. Κατά συνέπεια, αν η συζήτηση και η ψήφιση νομοσχεδίων ή προτάσεων νόμων δεν ολοκληρώθηκε κατά τη λήξη της βουλευτικής συνόδου, συνεχίζεται στο Τμήμα Διακοπής των Εργασιών της Βουλής, ενώ αν πρόκειται για νομοσχέδια ή προτάσεις νόμων που ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ολομέλειας της Βουλής, η συζήτηση και ψήφισή τους συνεχίζεται την επόμενη βουλευτική σύνοδο, από το σημείο στο οποίο διακόπηκε. Αν η συζήτηση και ψήφιση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων από το Τμήμα Διακοπής των εργασιών, δεν ολοκληρώθηκε κατά την έναρξη της νέας βουλευτικής συνόδου, συνεχίζεται στην Ολομέλεια.

²¹⁸ Παπαευθυμίου, Θ., (2016) ό.π. υποσ.117, σ.7

7.1. Η Τακτική Νομοθετική Διαδικασία

Η τακτική διαδικασία εφαρμόζεται κατ' αρχήν σε όλα τα σχέδια και τις προτάσεις νόμων²¹⁹. Έτσι, οι διατάξεις του Συντάγματος και του ΚτΒ, που καθιερώνουν τη διαδικασία αυτή είναι γενικές απέναντι στις διατάξεις που θεσπίζουν τις συνοπτικές και τις ειδικές διαδικασίες. Η διαδικασία ψήφισης των τυπικών νόμων περιλαμβάνει τρία στάδια: α) τη νομοθετική πρωτοβουλία, δηλαδή την υποβολή του σχεδίου και της πρότασης νόμου στη Βουλή, β) την επεξεργασία του σχεδίου και της πρότασης νόμου από την αρμόδια επιτροπή της Βουλής και γ) τη συζήτηση και την ψήφιση του σχεδίου και της πρότασης νόμου από τη Βουλή²²⁰.

A) Νομοθετική πρωτοβουλία ή υποβολή του σχεδίου και της πρότασης νόμου στη Βουλή

Σύμφωνα με το άρθρο 73 §1 Σ «το δικαίωμα πρότασης νόμων ανήκει στη Βουλή και στην Κυβέρνηση» Για την ακρίβεια με τον όρο «πρόταση νόμου» υποδηλώνεται η προέλευση της νομοθετικής πρωτοβουλίας από τη Βουλή και μόνον. Η προέλευση της νομοθετικής πρωτοβουλίας από την Κυβέρνηση υποδηλώνεται με τον όρο «σχέδιο νόμου» ή «νομοσχέδιο» Η διάκριση αυτή γίνεται τόσο στο Σύνταγμα, άρθρο 74 και επόμενα, όσο και στον ΚτΒ²²¹. Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων, σύμφωνα και με το άρθρο 85 §1 ΚτΒ, κατατίθενται στη Δ/ση Νομοθετικού Έργου της Βουλής και καταχωρίζονται σε ιδιαίτερο βιβλίο κατά Υπουργεία και κατά τη χρονολογική σειρά που κατατίθενται. Τα σχέδια και οι προτάσεις νόμων δεν πρέπει να περιέχουν διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους. Αν περιέχουν τέτοιες διατάξεις δεν εισάγονται για συζήτηση²²². Σε περίπτωση αμφισβήτησης αποφαινεται η Βουλή²²³.

Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων συνοδεύονται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση, που πρέπει να περιέχει τους λόγους και τους σκοπούς των προτεινόμενων ρυθμίσεων καθώς και ολόκληρο το κείμενο των διατάξεων που αναφέρεται στο

²¹⁹ Το ισχύον Σύνταγμα χρησιμοποιεί τον όρο πρόταση νόμου για το νόμο που εισηγείται η Βουλή και τον όρο σχέδιο νόμου ή νομοσχέδιο για το νόμο που εισηγείται η Κυβέρνηση. Αντίθετα τα παλαιότερα Συντάγματα δεν καθιέρωναν τη διαφορά αυτή στην ορολογία και χρησιμοποιούσαν χωρίς διάκριση τους όρους «σχέδιον νόμου», «πρότασις νόμου» και «νομοσχέδιον», όποιος και αν ήταν ο φορέας της νομοθετικής πρωτοβουλίας.

²²⁰ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σ.763

²²¹ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σ.763

²²² Άρθρο 74 §5 εδ.β' Σ και άρθρο 85 §2 ΚτΒ

²²³ Άρθρο 74 §5 εδ.στ' Σ

νομοσχέδιο ή την πρόταση νόμου ότι τροποποιούνται. Σε περίπτωση μερικής τροποποίησης διάταξης το κείμενο του σχεδίου ή της πρότασης νόμου πρέπει να περιέχει ολόκληρη τη νέα διάταξη όπως διαμορφώνεται με την τροποποίηση²²⁴. Το Σύνταγμα στο άρθρο 75 §1 και ο ΚτΒ στο άρθρο 85 §§5 και 6 ορίζουν ότι κάθε νομοσχέδιο που συνεπάγεται επιβάρυνση του προϋπολογισμού, δεν εισάγεται για συζήτηση αν δεν συνοδεύεται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (Γ.Λ.Κ.) που καθορίζει τη δαπάνη. Επίσης, κάθε πρόταση νόμου που συνεπάγεται επιβάρυνση του προϋπολογισμού διαβιβάζεται πριν από κάθε συζήτηση στο Γ.Λ.Κ., που υποχρεούται να υποβάλλει στη Βουλή σχετική έκθεση μέσα σε δεκαπέντε μέρες. Αν η προθεσμία αυτή περάσει άπρακτη, η πρόταση νόμου εισάγεται για συζήτηση και χωρίς έκθεση. Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 75 §3 Σ και το άρθρο 85 §5 ΚτΒ, τα νομοσχέδια, που συνεπάγονται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων δεν εισάγονται για συζήτηση αν δεν συνοδεύονται από ειδική έκθεση για τον τρόπο που θα καλυφθούν, η οποία υπογράφεται από τον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών. Τα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια πρέπει να συνοδεύονται από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ελ.Συν.)²²⁵, ώστε να εξασφαλίζεται ο έλεγχος των συνταξιοδοτικών διατάξεων, κατά την ψήφισή τους στη Βουλή. Νομοσχέδιο με το οποίο επιβάλλονται τοπικοί ή ειδικοί φόροι ή βάρη οποιασδήποτε φύσης υπέρ οργανισμών ή νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου πρέπει να προσυπογράφεται και από τον Υπουργό Οικονομικών²²⁶. Κάθε πρόταση νόμου διαβιβάζεται στους αρμόδιους Υπουργούς, που έχουν υποχρέωση να απαντούν αν αυτή υπάγεται ή όχι στους περιορισμούς του άρθρου 73 §3 Σ και 85 §6 ΚτΒ. Τα σχέδια νόμων, η αιτιολογική τους έκθεση και η προαναφερόμενη ειδική έκθεση του άρθρου 75 §3 Σ υπογράφονται από τους αρμόδιους Υπουργούς²²⁷. Οι προτάσεις νόμων υπογράφονται από το Βουλευτή ή τους Βουλευτές που τις υποβάλλουν²²⁸.

Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων που υποβάλλονται στη Βουλή ανακοινώνονται κατά την πρώτη συνεδρίαση που ακολουθεί την κατάθεσή τους και κατόπιν μαζί με τις απαιτούμενες από το Σύνταγμα και τον Κανονισμό εκθέσεις και

²²⁴ Άρθρο 74 §4 Σ και άρθρο 85 §3 ΚτΒ

²²⁵ Άρθρο 73 §2, εδ.α' Σ

²²⁶ Άρθρο 73 §5 Σ

²²⁷ Σε περίπτωση αλλαγής του αρμόδιου Υπουργού, τα νομοσχέδια που έχουν κατατεθεί πρέπει να υιοθετηθούν από τον αντικαταστάτη του Υπουργού είτε με γραπτή δήλωση προς τον Πρόεδρο της Βουλής είτε με προφορική δήλωση προς τη Βουλή.

²²⁸ Άρθρο 85 §7 ΚτΒ

γνωμοδοτήσεις τυπώνονται και διανέμονται στους Βουλευτές²²⁹. Στην αρχή κάθε εβδομάδας ή δεκαπενθημέρου διανέμεται κατάλογος που περιέχει τα νομοσχέδια και τις προτάσεις που έχουν κατατεθεί και πληροφορίες σχετικές με το σημείο όπου βρίσκονται²³⁰. Η κατάθεση νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου ισχύει για όλη τη βουλευτική περίοδο, εφόσον δεν αποσυρθεί²³¹. Η Κυβέρνηση και οι Βουλευτές μπορούν να αποσύρουν ελεύθερα τα νομοσχέδια και τις προτάσεις νόμων, που καταθέτουν. Τα νομοσχέδια μπορούν να αποσυρθούν από την Κυβέρνηση πριν από την ψήφισή τους στο σύνολο²³² ενώ η πρόταση νόμου μπορεί να αποσυρθεί από το Βουλευτή ή όλους τους Βουλευτές που την υπέβαλαν με γραπτή δήλωση προς τον ΠτΒ ή με προφορική δήλωση προς τη Βουλή έως την έναρξη της ψηφοφορίας επί της αρχής²³³. Με την απόσυρση του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου σταματά η διαδικασία ψήφισής τους.

B) Η επεξεργασία του νομοσχεδίου και της πρότασης νόμου από την αρμόδια Επιτροπή της Βουλής

Το άρθρο 74 §2 εδ. α' και β' Σ, σε συνδυασμό με το άρθρο 68 §1 Σ, προβλέπει την παραπομπή κάθε νομοσχεδίου και πρότασης νόμου από τον ΠτΒ στην αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή της Βουλής για εξέταση και επεξεργασία τους²³⁴. Η υποχρέωση αυτή της παραπομπής ισχύει για όλα τα νομοσχέδια και τις προτάσεις νόμων, άσχετα με το αν θα συζητηθούν από την Ολομέλεια της Βουλής ή το Τμήμα Διακοπής των Εργασιών της Βουλής ή τη διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή. Η επεξεργασία του νομοσχεδίου και της πρότασης νόμου ρυθμίζεται ειδικότερα από τα άρθρα 89-92 του ΚτΒ.

Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων αρμοδιότητας περισσότερων του ενός Υπουργείων, που υπάγονται σε διαφορετικές διαρκείς επιτροπές, παραπέμπονται για επεξεργασία και εξέταση στη διαρκή επιτροπή που, κατά την κρίση του Προέδρου

²²⁹ Άρθρο 86 §1 ΚτΒ

²³⁰ Άρθρο 86 §3 ΚτΒ

²³¹ Άρθρο 85 §8 ΚτΒ

²³² Άρθρο 86 §2 ΚτΒ

²³³ Άρθρο 86 §3 ΚτΒ

²³⁴ Άρθρο 74§2 Σ: «2. Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων που κατατίθενται στη Βουλή παραπέμπονται στην οικεία κοινοβουλευτική επιτροπή. Αφού υποβληθεί η έκθεση ή περάσει άπρακτη η προθεσμία που είχε ταχθεί για την υποβολή της, εισάγονται στη Βουλή για συζήτηση, μετά την παρέλευση τριών ημερών από τότε, εκτός αν ο αρμόδιος Υπουργός τα έχει χαρακτηρίσει ως επείγοντα...».

της Βουλής, είναι αρμόδια για το κύριο αντικείμενό τους. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις ο ΠτΒ μπορεί να συγκαλέσει σε κοινή συνεδρίαση δύο συναρμόδιες επιτροπές, στην οποία προεδρεύει ο αρχαιότερος σε βουλευτική θητεία Πρόεδρος τους. Ο ΠτΒ μπορεί, με σύμφωνη γνώμη της Διάσκεψης των Προέδρων, εκτιμώντας τις ανάγκες του νομοθετικού έργου, να παραπέμπει νομοσχέδια και προτάσεις νόμων σε οποιαδήποτε διαρκή επιτροπή, κατ' εξαίρεση των οριζομένων στην παρ.1 του άρθρου 89 ΚτΒ. Στις περιπτώσεις αυτές με αποφάσεις του ΠτΒ, και ύστερα από σχετικές προτάσεις των Προέδρων των Κοινοβουλευτικών Ομάδων, μπορεί να γίνει αντικατάσταση μελών μεταξύ των διαφόρων επιτροπών. Ομοίως, με τη σύμφωνη γνώμη της Διάσκεψης, μπορεί νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που εμπίπτει στο άρθρο 72 §2 Σ να εισαχθεί για συζήτηση και ψήφιση στην Ολομέλεια. Κατά την παραπομπή νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου σε οποιαδήποτε διαρκή επιτροπή ο ΠτΒ μπορεί να τάξει προθεσμία μέσα στην οποία πρέπει να υποβληθεί η έκθεση του άρθρου 91 §6 ΚτΒ ή να ολοκληρωθεί η συζήτηση και ψήφισή τους σε περιπτώσεις του άρθρου 70 §2 Σ²³⁵.

Κάθε διαρκής επιτροπή μπορεί να επεξεργασθεί και να εξετάσει περισσότερα από ένα νομοσχέδια ή προτάσεις νόμων στην ίδια συνεδρίαση²³⁶. Εάν στην Ημερήσια Διάταξη περιλαμβάνονται και νομοσχέδια ή προτάσεις νόμων για τα οποία μπορεί να εφαρμοστεί το άρθρο 70 §2 Σ, την επιτροπή συγκαλεί ο ΠτΒ και μπορεί να αναθέτει τη διεύθυνση των συνεδριάσεων, εκτός από τον Πρόεδρο και τον Αντιπρόεδρο της επιτροπής, και σε έναν ή περισσότερους Αντιπροέδρους της Βουλής, οι οποίοι έχουν δικαίωμα και υποχρεώσεις μέλους της επιτροπής, όχι όμως και δικαίωμα ψήφου, εκτός αν αναπληρώνουν μέλη της επιτροπής με τα οποία ανήκουν στην ίδια Κ.Ο. Η έναρξη της καταρχήν συζήτησης πρέπει να απέχει τουλάχιστον μία εβδομάδα από την ημέρα κατάθεσης των νομοσχεδίων ή προτάσεων νόμων και να έχουν τηρηθεί οι διατάξεις των άρθρων 73 §§2,3,5, 74 §§1,2,4,5 και 75 §§1,3 Σ και 85 §6 ΚτΒ²³⁷.

Το άρθρο 90 ΚτΒ καθορίζει τον αριθμό και τη διάρκεια των συνεδριάσεων της διαρκούς επιτροπής για την επεξεργασία του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου. Ο συνολικός αριθμός των συνεδριάσεων αυτών καθορίζεται από τον Πρόεδρο της Επιτροπής μετά προηγούμενη συνεννόηση με τον ΠτΒ και δεν μπορεί να υπερβεί τις

²³⁵ Άρθρο 89 §§1-4 ΚτΒ

²³⁶ Άρθρα 89 §§5-6 και 90 §5 ΚτΒ

²³⁷ Άρθρο 89 §6 ΚτΒ

τέσσερις πλήρεις συνεδριάσεις, από τις οποίες η πρώτη διατίθεται για τη συζήτηση και ψήφιση επί της αρχής. Σε περίπτωση ακρόασης εξωκοινοβουλευτικών προσώπων η ψήφιση επί της αρχής του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου γίνεται στο τέλος της συνεδρίασης αυτής ή στην αρχή της αμέσως επόμενης συνεδρίασης. Σε εντελώς εξαιρετικές περιπτώσεις αν η ιδιαίτερη έκταση και η σημασία του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου το δικαιολογεί, η επιτροπή με την έγκριση του ΠτΒ, μπορεί να αυξήσει τον αριθμό των συνεδριάσεων έως πέντε συνολικά. Σε περίπτωση που ο προσδιορισμένος κατά τις προηγούμενες παραγράφους χρόνος δεν επαρκέσει για την ολοκλήρωση της επεξεργασίας του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου, η επιτροπή με απόφασή της παρατείνει τη διάρκεια των συνεδριάσεων ή αυξάνει τον αριθμό τους ώστε να ολοκληρωθεί η επεξεργασία του²³⁸, με την επιφύλαξη του άρθρου 89 §4 ΚτΒ.

Οι διαρκείς επιτροπές μπορούν να καθορίζουν τον τρόπο διεξαγωγής των συζητήσεών τους, με εισήγηση του Προέδρου της, μέσα στο πλαίσιο του αριθμού των συνεδριάσεων και της τυχόν πρότασης ή απόφασης για ακρόαση εξωκοινοβουλευτικών προσώπων, σύμφωνα με το άρθρο 38 ΚτΒ. Μετά την επεξεργασία και την εξέταση του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου η αρμόδια διαρκής επιτροπή συντάσσει και υποβάλλει προς τη Βουλή έκθεση²³⁹, η οποία, αφού ενσωματώσει τις αλλαγές «νομοτεχνικές βελτιώσεις», «προσθήκες», «τροποποιήσεις» - του κειμένου του νομοσχεδίου²⁴⁰, διανέμεται στους Βουλευτές τουλάχιστον δύο ημέρες πριν από την πρώτη συνεδρίαση της Βουλής, που έχει οριστεί για τη συζήτηση του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου²⁴¹.

²³⁸ Άρθρο 90 §§1-4 ΚτΒ, ενώ στην παράγραφο 6 του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι οι διατάξεις του παρόντος άρθρου εφαρμόζονται και στις περιπτώσεις που οι διαρκείς επιτροπές ασκούν νομοθετικό έργο, σύμφωνα με το άρθρο 70 §2 Σ.

²³⁹ Η έκθεση της Επιτροπής περιέχει: α) τον αριθμό και τη διάρκεια των συνεδριάσεων μέσα στις οποίες έγινε η επεξεργασία και η εξέταση του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου καθώς και τα ονόματα των Βουλευτών που έλαβαν μέρος σε αυτές, β) την πρόταση της επιτροπής για την αποδοχή ή την απόρριψη του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου ή την απόφασή της στις περιπτώσεις εφαρμογής του άρθρου 70 §2 Σ γ) τις τροποποιήσεις που έγιναν δεκτές και σε περίπτωση εκτεταμένων μεταβολών το κείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου, όπως διαμορφώθηκε από την επιτροπή και έγινε δεκτό από τον αρμόδιο Υπουργό ή όπως ψηφίστηκε από την επιτροπή στις περιπτώσεις εφαρμογής του άρθρου 70 §2 Σ (άρθρο 91 §6 ΚτΒ).

²⁴⁰ Παπαευθυμίου, Θ., (2016) ό.π. υποσ.117, σ.25

²⁴¹ Άρθρο 91 §7 ΚτΒ

Γ) Η συζήτηση και ψήφιση του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου από τη Βουλή

Μετά τη διαδικασία επεξεργασίας και εξέτασης των σχεδίων και προτάσεων νόμων από τις αρμόδιες επιτροπές ακολουθεί η συζήτηση και ψήφισή τους από τη Βουλή²⁴². Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων εγγράφονται στην Ημερήσια Διάταξη μετά την υποβολή ή την πάροδο της προθεσμίας για την υποβολή της έκθεσης της αρμόδιας επιτροπής²⁴³ και αν έχουν τηρηθεί οι διατάξεις των άρθρων 73 §§2, 3 και 5, 74 §§1, 2, 4 και 5 και 75 §§1 και 3 Σ. Η εγγραφή των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων στην Ημερήσια Διάταξη, η σειρά της οποίας ορίζεται από τον ΠτΒ, γίνεται σε χρόνο ώστε η έναρξη της καταρχήν συζήτησης να απέχει τουλάχιστον τρεις μέρες από την ημέρα της κατάθεσης ή της παρόδου της προθεσμίας υποβολής της έκθεσης της αρμόδιας επιτροπής, εκτός κι αν, μετά από αίτηση του αρμόδιου Υπουργού ή του ενός τριακοστού (1/30) του όλου αριθμού των Βουλευτών, η Βουλή αποφασίσει τη μεταβολή της σειράς συζήτησης. Ο περιορισμός αυτός δεν ισχύει για νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που έχουν χαρακτηριστεί ως επείγοντα από τον αρμόδιο Υπουργό²⁴⁴.

Το άρθρο 72 §§1, 2 Σ καθιερώνει δύο διαδικασίες συζήτησης και ψήφισης των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων: α) τη συνήθη²⁴⁵ και β) την εξαιρετική. Η συνήθης διαδικασία αποτελεί τον κανόνα, κατά τον οποίο κάθε νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου συζητείται και ψηφίζεται μία μόνο φορά κατ' αρχήν, κατ' άρθρο και στο σύνολο, δηλαδή γίνεται μόνο μία συζήτηση και ψηφοφορία επί της αρχής, των άρθρων και του συνόλου του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου στην ίδια ή σε άλλη συνεδρίαση ή σε περισσότερες συνεδριάσεις. Αν στην πρώτη κατ' αρχήν ψηφοφορία απορριφθεί το νομοσχέδιο ή η πρόταση νόμου, δεν ακολουθούν οι άλλες δύο συζητήσεις. Εξαιρέση από τη συνήθη διαδικασία προβλέπεται για τα νομοσχέδια και τις προτάσεις νόμων που συζητούνται και ψηφίζονται στις διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές²⁴⁶. Η διαδικασία συζήτησης και ψήφισης των νομοσχεδίων και προτάσεων από την Ολομέλεια στις περιπτώσεις αυτές ρυθμίζεται από το άρθρο 108 §7 ΚτΒ και εντάσσεται στις συνοπτικές διαδικασίες.

²⁴² Παυλόπουλος, Π., (1989) ό.π. υποσ.29, σ.22

²⁴³ Άρθρο 93 §1 ΚτΒ

²⁴⁴ Άρθρα 74 §2 Σ και 93 §§2-3 ΚτΒ

²⁴⁵ Το άρθρο 72 §1 ορίζει τη συνήθη διαδικασία, σύμφωνα με την οποία «Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συζητείται και ψηφίζεται μία μόνο φορά κατ' αρχήν, κατ' άρθρο και στο σύνολο με την εξαίρεση των περιπτώσεων που προβλέπονται στην παράγραφο 4 του άρθρου 72».

²⁴⁶ Άρθρα 72 §4 και 76 §1 Σ

Η εξαιρετική διαδικασία καθιερώνεται με τη διάταξη του άρθρου 76 §2 Σ για ψηφισμένο νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου, που αναπέμπεται κατά το άρθρο 42 Σ και «συζητείται και ψηφίζεται από την Ολομέλεια της Βουλής δύο φορές και σε δύο διαφορετικές συνεδριάσεις, που απέχουν μεταξύ τους δύο τουλάχιστον μέρες, στην πρώτη συζήτηση κατ' αρχήν και κατ' άρθρο και στη δεύτερη κατ' άρθρο και στο σύνολο».

Ο ΚτΒ ρυθμίζει την καταρχήν, κατ' άρθρο και στο σύνολο συζήτηση και ψήφιση του σχεδίου ή της πρότασης νόμου. Η κατ' αρχήν και κατ' άρθρο συζήτηση γίνεται πάντοτε με βάση το κείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου, όπως διαμορφώθηκε από την αρμόδια επιτροπή²⁴⁷. Η καταρχήν συζήτηση νομοσχεδίου αρχίζει με την προφορική ανάπτυξή του από τον αρμόδιο Υπουργό και της πρότασης νόμου από το Βουλευτή που την υπογράφει. Σε περίπτωση που την πρόταση νόμου υπογράφουν περισσότεροι Βουλευτές, εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις του άρθρου 91 §5 ΚτΒ, που αναφέρεται στην ανάπτυξη συλλογικής πρότασης νόμου. Στη συνέχεια μιλούν οι εισηγητές, οι τυχόν ειδικοί αγορητές και τέλος οι Βουλευτές που έχουν εγγραφεί στον κατάλογο της καταρχήν συζήτησης με την επιφύλαξη του άρθρου 64 §2 Σ²⁴⁸. Μετά την καταρχήν ψήφιση του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου αρχίζει η συζήτηση και ψήφιση των άρθρων και των τυχόν τροπολογιών, σύμφωνα με το άρθρο 101 ΚτΒ.

Η συζήτηση και η ψήφιση των άρθρων γίνεται διαδοχικά και με τη σειρά που έχουν στο κείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου. Οι τροπολογίες συζητούνται και ψηφίζονται από κοινού με το κείμενο του άρθρου στο οποίο αναφέρονται και με τη χρονολογική σειρά κατάθεσής τους. Τροπολογίες που δεν σχετίζονται με συγκεκριμένο άρθρο συζητούνται και ψηφίζονται με τη χρονολογική σειρά της κατάθεσής τους μετά το τέλος της κατ' άρθρο συζήτησης. Η σειρά συζήτησης άρθρου ή τροπολογίας μπορεί να αλλάξει μόνο αν το ζητήσει η Κυβέρνηση. Τροπολογίες που υποβλήθηκαν κατά παράβαση των διατάξεων των άρθρων 73 §3 και 75 §2 του

²⁴⁷ Άρθρο 94 §3 ΚτΒ

²⁴⁸ Το άρθρο 100 ΚτΒ ρυθμίζει ζητήματα αντισυνταγματικότητας, σύμφωνα με το οποίο ο Πρόεδρος της Βουλής και κάθε Βουλευτής ή μέλος της Κυβέρνησης μπορεί να ζητήσει στο στάδιο της καταρχήν συζήτησης να αποφανθεί η Βουλή αναφορικά με συγκεκριμένες αντιρρήσεις που προβάλλει για τη συνταγματικότητα νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου, στη δε συζήτηση της πρότασης αυτής μετέχουν ένας από αυτούς που τη διατύπωσαν, ένας από τους αντιλέγοντες, οι Πρόεδροι των Κοινοβουλευτικών Ομάδων και οι αρμόδιοι Υπουργοί. Η σχετική απόφαση λαμβάνεται αποκλειστικά με ανάταση ή έγερση.

Συντάγματος δεν εισάγονται για συζήτηση ή ψήφιση ενώ σε περίπτωση αμφισβήτησης ο Πρόεδρος ερωτά τη Βουλή που αποφαινεται αποκλειστικά με ανάταση ή έγερση και χωρίς συζήτηση. Αμφισβητήσεις κατά το άρθρο 74 §5 εδ.γ' Σ αναφορικά με το αν τροπολογία σχετίζεται με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου υποβάλλονται από τον αρμόδιο Υπουργό ή γραπτώς από το ένα δέκατο (1/10) του συνολικού αριθμού των Βουλευτών. Στη συζήτηση της αμφισβήτησης μετέχουν κατά περίπτωση ο αρμόδιος Υπουργός ή ο πρώτος από τους Βουλευτές που τις υπογράφουν και ένας από τους αντιλέγοντες. Η σχετική απόφαση λαμβάνεται αποκλειστικά με ανάταση ή έγερση.

Μετά την ψήφιση όλων των άρθρων και των τροπολογιών ακολουθεί ψήφιση του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου στο σύνολο, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 104 ΚτΒ. Αν κατά τη συζήτηση προστεθούν νέα άρθρα ή γίνουν δεκτές τροπολογίες, η ψήφιση του συνόλου αναβάλλεται για να ενταχθούν στο αρχικό κείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου τα άρθρα που προστέθηκαν ή οι τροπολογίες που έγιναν δεκτές. Η ένταξη των νέων άρθρων και των τροπολογιών στο αρχικό κείμενο γίνεται από τις αρμόδιες υπηρεσίες της Βουλής με τη συνεργασία του αρμόδιου Υπουργού και την εποπτεία του ΠτΒ. Το συναρμολογημένο κείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου ψηφίζεται στο σύνολό του μετά την πάροδο είκοσι τεσσάρων ωρών από τη διανομή του στους Βουλευτές. Κατά την ψήφιση στο σύνολο του συναρμολογημένου κειμένου του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου δεν είναι επιτρεπτή καμία μεταβολή του, εκτός αν αφορά αποκλειστικά είτε τη διόρθωση φραστικών ή νομοτεχνικών λαθών και αβλεψιών είτε την αρίθμηση των άρθρων και των διατάξεων για τις παραπομπές σε άλλες διατάξεις είτε βελτιώσεις γλωσσικές, γραμματικές, συντακτικές. Στην Ολομέλεια της Βουλής σύμφωνα με τον ΚτΒ δεν επιτρέπεται να γίνει καμία «μεταβολή ...εκτός από φραστικές, αριθμητικές κ.τ.λ.», όταν το νομοθετικό σώμα βρίσκεται στο στάδιο της ψήφισης «στο σύνολο του συναρμολογημένου κειμένου του νομοσχεδίου»²⁴⁹. Οι διορθώσεις ή βελτιώσεις αυτού του κειμένου δεν πρέπει να μεταβάλλουν την έννοιά του. Το κείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου, όπως ψηφίστηκε στο σύνολό του, καταχωρίζεται στα πρακτικά. Ο ΠτΒ εκδίδει και διαβιβάζει στους αρμόδιους Υπουργούς απόσπασμα

²⁴⁹ Παπαευθυμίου, Θ., (2016) ό.π. υποσ.117, σ.25

των επικυρωμένων πρακτικών που περιέχει το κείμενο του ψηφισμένου στο σύνολο νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου²⁵⁰.

Το άρθρο 106 ΚτΒ επιτρέπει το κλείσιμο της καταρχήν ή κατ' άρθρον συζήτησης με απόφαση της Βουλής μετά από πρόταση του ενός δεκάτου πέμπτου (1/15) του όλου αριθμού των Βουλευτών, με εξαίρεση τα νομοσχέδια και τις προτάσεις νόμων που συζητούνται σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 107, 109 και 110 ΚτΒ, τα νομοσχέδια και τις προτάσεις εκλογικού νόμου, τον προϋπολογισμό του Κράτους και τις προτάσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος. Η πρόταση για το κλείσιμο της καταρχήν συζήτησης μπορεί να υποβληθεί μόνο αν έχει προηγηθεί αγόρευση δώδεκα τουλάχιστον ομιλητών. Η απόφαση λαμβάνεται αποκλειστικά με ανάταση ή έγερση και χωρίς συζήτηση. Το κλείσιμο της καταρχήν συζήτησης αποκλείεται αν υποβληθούν γραπτές αντιρρήσεις από το ένα τέταρτο (1/4) του όλου αριθμού των Βουλευτών.

Το άρθρο 107 ΚτΒ προβλέπει την «οργανωμένη συζήτηση» των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμων, που δεν υπάγονται στην αρμοδιότητα της Ολομέλειας σύμφωνα με το άρθρο 72 Σ. Η οργανωμένη συζήτηση επιτρέπεται εφόσον η αρμόδια κοινοβουλευτική Επιτροπή έχει επεξεργαστεί το νομοσχέδιο ή την πρόταση νόμου σε τρεις τουλάχιστον πλήρεις συνεδριάσεις ή αν προηγήθηκε ακρόαση εξωκοινοβουλευτικών προσώπων, κατά το άρθρο 38 ΚτΒ. Η Διάσκεψη των Προέδρων αποφασίζει για τη διεξαγωγή οργανωμένης συζήτησης, αφού διαπιστώσει ότι συντρέχουν αυτές οι προϋποθέσεις. Επίσης, η ΔτΠ με πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων (4/5) των μελών της μπορεί να αποφασίσει την οργάνωση της συζήτησης νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου ακόμη και αν δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις. Εάν κατά την έναρξη της συζήτησης στη Βουλή προβληθούν αντιρρήσεις από το ένα εικοστό (1/20) του όλου αριθμού των Βουλευτών, η Βουλή μπορεί να αποφασίσει ότι δεν θα διεξαχθεί οργανωμένη συζήτηση, ακόμη και αν συντρέχουν οι προαναφερόμενες προϋποθέσεις. Στην περίπτωση αυτή η ολοκλήρωση της συζήτησης και της ψήφισης του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου γίνεται

²⁵⁰ Σε περίπτωση απόρριψης νομοσχεδίων ή προτάσεων νόμων από την Ολομέλεια ή το Τμήμα Διακοπής των Εργασιών, επειδή δεν έλαβαν το προβλεπόμενο από τα άρθρα 67 και 70 §5 Σ ελάχιστο ποσοστό ψήφων του όλου αριθμού των Βουλευτών, μπορούν να εισαχθούν για νέα συζήτηση και ψήφιση στην ίδια Σύνοδο ή στο Τμήμα μετά την πάροδο ενός μηνός, αν στην ψηφοφορία εκείνη οι θετικές ψήφοι που είχαν λάβει ήταν περισσότερες από τις αρνητικές, σύμφωνα με το άρθρο 105 ΚτΒ.

υποχρεωτικά στο συνολικό αριθμό συνεδριάσεων, που καθορίζει η ΔτΠ συγχρόνως με την απόφασή της για τη διεξαγωγή της οργανωμένης συζήτησης.

Η ΔτΠ καθορίζει το συνολικό αριθμό των συνεδριάσεων που θα διατεθούν για την ολοκλήρωση της συζήτησης και της ψήφισης του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου, καθώς και τη χρονική διάρκεια κάθε συνεδρίασης και προσδιορίζει το χρόνο που θα διατεθεί για την καταρχήν και την κατ' άρθρο συζήτηση στο πλαίσιο του συνολικού χρόνου. Η ΔτΠ κατά τον καθορισμό της συνολικής διάρκειας της οργανωμένης συζήτησης λαμβάνει υπόψη και τις τροπολογίες που έχουν κατατεθεί ως την προτεραιότητα της σύγκλησής της. Για τις τροπολογίες που κατατέθηκαν μετά τον προγραμματισμό από τη ΔτΠ διατίθεται ο αναγκαίος για τη συζήτηση χρόνος με απόφαση της Βουλής ύστερα από πρόταση του Προέδρου.

Μέσα στο πλαίσιο του χρόνου που έχει προσδιοριστεί για την κατ' άρθρο συζήτηση η ΔτΠ καθορίζει την ενότητα ή τον αριθμό των άρθρων που θα συζητηθούν και ψηφιστούν σε κάθε συνεδρίαση ή σε ορισμένη χρονική διάρκεια συνεδρίασης. Μετά την ολοκλήρωση της ομιλίας του τελευταίου ομιλητή του καταλόγου ακολουθεί δευτερολογία των εισηγητών και η ψήφιση της αρχής του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου. Η συζήτηση των άρθρων ολοκληρώνεται με την ομιλία του τελευταίου ομιλητή του καταλόγου και η ψήφισή τους γίνεται ιδιαιτέρως για κάθε άρθρο στο τέλος της συνεδρίασης που έχει διατεθεί για τη συγκεκριμένη ενότητα ή τον αριθμό των άρθρων.

7.2. Συνοπτικές Νομοθετικές Διαδικασίες

Το Σύνταγμα και ο Κανονισμός της Βουλής καθιερώνουν τρεις συνοπτικές διαδικασίες: α) την ψήφιση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων χωρίς ή με περιορισμένη συζήτηση, β) την ψήφιση κατεπειγόντων νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων και γ) την ψήφιση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων επείγοντος χαρακτήρα²⁵¹.

²⁵¹ Παυλόπουλος, Π., (1989) ό.π. υποσ.29, σ.23

A) Η ψήφιση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων χωρίς ή με περιορισμένη συζήτηση

Η ψήφιση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων χωρίς ή με περιορισμένη συζήτηση ρυθμίζεται στο άρθρο 108 του Κανονισμού. Η διαδικασία αυτή εφαρμόζεται σε τέσσερις περιπτώσεις²⁵²:

i) Η Βουλή μπορεί να ψηφίσει καταρχήν, κατ' άρθρο και στο σύνολο νομοσχέδια ή προτάσεις νόμων χωρίς συζήτηση στην αρχή κάθε συνεδρίασης και πριν από την έναρξη των θεμάτων της Ημερήσιας Διάταξης. Αν προβληθούν αντιρρήσεις, ο Πρόεδρος καλεί το Βουλευτή ή τους Βουλευτές που τις διατύπωσαν να λάβουν το λόγο.

ii) Η Βουλή μπορεί, ύστερα από ομόφωνη πρόταση της Διάσκεψης των Προέδρων, να ψηφίσει καταρχήν, κατ' άρθρο και στο σύνολο νομοσχέδια ή προτάσεις νόμων, όπως κατατέθηκαν ή διαμορφώθηκαν από την αρμόδια επιτροπή χωρίς συζήτηση²⁵³. Τα νομοσχέδια αυτά και οι προτάσεις νόμων εγγράφονται κατά προτεραιότητα στην ημερήσια διάταξη με ρητή αναφορά της σχετικής ομόφωνης πρότασης της ΔτΠ. Αν διατυπωθούν αντιρρήσεις, η Βουλή μπορεί να αποφασίσει την ψήφιση των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων ύστερα από περιορισμένη συζήτηση, που διεξάγεται στην ίδια ή σε άλλη συνεδρίαση και μπορούν να μετέχουν μόνο ο αρμόδιος Υπουργός, οι εισηγητές, οι Πρόεδροι των Κοινοβουλευτικών Ομάδων και οι Βουλευτές που διατύπωσαν τις αντιρρήσεις.

iii) Η τρίτη περίπτωση, την οποία προβλέπει η παρ. 6 του άρθρου 108, εξειδικεύει το β' εδάφιο της παραγράφου 4 του άρθρου 72 Σ. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή του Κανονισμού τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων, που έγιναν ομοφώνως δεκτά ή με πλειοψηφία τεσσάρων πέμπτων (4/5) του όλου αριθμού των μελών της αρμόδιας διαρκούς επιτροπής, ψηφίζονται από τη Βουλή χωρίς συζήτηση.

iv) Η τέταρτη περίπτωση προβλέπεται στην παρ. 7 του άρθρου 108 του Κανονισμού και εξειδικεύει το α' εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου 72 Σ. Αφορά τα νομοσχέδια και τις προτάσεις νόμων, που συζητήθηκαν και ψηφίστηκαν στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή. Έτσι, τα νομοσχέδια αυτά και οι προτάσεις νόμων εισάγονται στην Ολομέλεια της Βουλής σε μία και μόνο συνεδρίαση και συζητούνται

²⁵² Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σ.789

²⁵³ Άρθρο 108 §§2-5 ΚτΒ

και ψηφίζονται ενιαία επί της αρχής, επί των άρθρων και στο σύνολο. Στην περίπτωση, όπως ορίζει η παρ.7 του άρθρου 108 ΚτΒ εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις των άρθρων 104 παρ.5, 6 και 7 και 107 παρ.6, 7, 8 και 9 εδάφιο πρώτο.

B) Η ψήφιση κατεπειγόντων σχεδίων και προτάσεων νόμων

Τη διαδικασία της ψήφισης κατεπειγόντων νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων καθιέρωναν οι διατάξεις του άρθρου 76 §4 Σ σύμφωνα με τις οποίες «νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που χαρακτηρίζεται από την Κυβέρνηση κατεπείγον εισάγεται για ψήφιση ύστερα από περιορισμένη συζήτηση, στην οποία συμμετέχουν, εκτός από τους οικείους εισηγητές, ο Πρωθυπουργός ή ο αρμόδιος Υπουργός, οι Αρχηγοί των κομμάτων της Βουλής και από ένας εκπρόσωπός τους. Με τον ΚτΒ μπορεί να περιοριστεί η διάρκεια των ομιλιών και ο χρόνος της συζήτησης». Οι διατάξεις αυτές αναθεωρήθηκαν κι έτσι η αναθεωρημένη παράγραφος 4 του άρθρου 76 Συντάγματος προβλέπει ότι: «Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που χαρακτηρίζεται από την Κυβέρνηση κατεπείγον εισάγεται για ψήφιση, ύστερα από περιορισμένη συζήτηση σε μία συνεδρίαση, από την Ολομέλεια ή το κατά το άρθρο 71 Τμήμα, όπως ορίζει ο Κανονισμός της Βουλής». Το θέμα ρυθμίζει ο ΚτΒ στο άρθρο 109.

Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων, που χαρακτηρίζονται από την Κυβέρνηση κατεπείγοντα, κατά το άρθρο 76 §4 Σ παραπέμπονται αμέσως μετά την κατάθεσή τους στην αρμόδια επιτροπή. Ο ΠτΒ ορίζει ανάλογη προθεσμία για την υποβολή της έκθεσης της επιτροπής. Αν η επιτροπή αποδεχθεί το χαρακτηρισμό του κατεπείγοντος, προβαίνει στην επεξεργασία και την εξέταση του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου σε μία συνεδρίαση. Αμέσως μετά την υποβολή της έκθεσης της επιτροπής ή την πάροδο της προθεσμίας για την υποβολή της, τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων εγγράφονται κατά προτεραιότητα στην Ημερήσια Διάταξη. Η συζήτηση και ψήφιση των κατεπειγόντων νομοσχεδίων και κατεπειγουσών προτάσεων νόμων ολοκληρώνεται σε μία συνεδρίαση που διαρκεί κατ' ανώτατο όριο δέκα ώρες. Στη συζήτηση μετέχουν, εκτός από τους εισηγητές, ο Πρωθυπουργός ή ο αρμόδιος Υπουργός, οι Πρόεδροι των Κ.Ο. και από ένας εκπρόσωπός τους²⁵⁴.

²⁵⁴ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σσ.790-791

Γ) Η ψήφιση σχεδίων και προτάσεων νόμων επείγοντος χαρακτήρα

Η αναθεωρημένη διάταξη του άρθρου 76 §5 Σ ορίζει ότι: « Η Κυβέρνηση μπορεί να ζητήσει να συζητηθεί σε ορισμένο αριθμό συνεδριάσεων νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που έχει επείγοντα χαρακτήρα, όπως ορίζει ο Κανονισμός της Βουλής». Η διαδικασία ρυθμίζεται από το άρθρο 110 του Κανονισμού. Κατά την έναρξη της συζήτησης η Κυβέρνηση μπορεί να ζητήσει από τη Βουλή, σύμφωνα με το άρθρο 76 §5 Σ, να καθορίσει με απόφασή της το συνολικό αριθμό των συνεδριάσεων μέσα στις οποίες θα γίνει η συζήτηση και η ψήφιση νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου, που έχουν επείγοντα χαρακτήρα. Ο αριθμός των συνεδριάσεων αυτών δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερος από τρεις, με την επιφύλαξη της παραγράφου 3.

Η απόφαση της Βουλής λαμβάνεται αποκλειστικά με ανάταση ή έγερση, μετά από περιορισμένη συζήτηση στην οποία μετέχουν ένας Βουλευτής για την υποστήριξη και ένας για την απόκρουση της πρότασης της Κυβέρνησης, καθώς και οι Πρόεδροι των Κ.Ο. Μετά πρόταση του ενός δεκάτου (1/10) του όλου αριθμού των Βουλευτών, η οποία υποβάλλεται είτε ως το τέλος της συζήτησης της πρότασης της Κυβέρνησης, είτε κατά τη διάρκεια της τρίτης συνεδρίασης, η Βουλή μπορεί να παρατείνει τη συζήτηση του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου κατά δύο το πολύ συνεδριάσεις. Η συζήτηση των νομοσχεδίων, σύμφωνα με την παράγραφο 8 του άρθρου αυτού τερματίζεται τη δωδεκάτη νυχτερινή ώρα της τελευταίας συνεδρίασης και πάντως το αργότερο με τη συμπλήρωση έξι ωρών από την έναρξή της²⁵⁵.

7.3. Ειδικές Νομοθετικές Διαδικασίες

Το Σύνταγμα και ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπουν ειδικές διαδικασίες που αφορούν²⁵⁶:

- α) Την ψήφιση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων για την κύρωση κωδίκων, την κωδικοποίηση ισχυουσών διατάξεων και την επαναφορά καταργημένων νόμων στο σύνολό τους.
- β) Την ψήφιση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων για την κύρωση διεθνών συνθηκών ή συμβάσεων.

²⁵⁵ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σσ.791-792

²⁵⁶ Παυλόπουλος, Π., (1989) ό.π. υποσ.29, σ.23

- γ) Την ψήφιση νομοσχεδίων για την κύρωση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου.
- δ) Την ψήφιση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων, που αναπέμπονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στη Βουλή.
- ε) Τις προτάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος.
- στ) Τις προτάσεις Βουλευτών για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος.
- ζ) Την κήρυξη της επικράτειας σε κατάσταση πολιορκίας.
- η) Τις προτάσεις για την τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής.
- θ) Τις προτάσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος.
- ι) Την ψήφιση του Προϋπολογισμού εξόδων και του Ισολογισμού- Απολογισμού της Βουλής.
- ια) Την ψήφιση του Προϋπολογισμού, του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους.

A) Η ψήφιση σχεδίων και προτάσεων νόμων για την Κύρωση Κωδίκων, την κωδικοποίηση ισχυουσών διατάξεων και την επαναφορά καταργημένων νόμων στο σύνολό τους

Τη διαδικασία κύρωσης κωδίκων, κωδικοποίησης διατάξεων που ισχύουν και επαναφοράς καταργημένων νόμων στο σύνολό τους καθιερώνουν οι διατάξεις του άρθρου 76 §§6-7 Σ²⁵⁷. Η διάταξη της παραγράφου 6 επιτρέπει την ψήφιση των δικαστικών και διοικητικών κωδίκων με ιδιαίτερο νόμο, που τους κυρώνει στο σύνολό τους, δηλαδή χωρίς κατ' άρθρο συζήτηση και ψήφιση. Κατά το άρθρο 111 §3 του Κανονισμού η συζήτηση γίνεται μία φορά καταρχήν και κατόπιν ακολουθεί ψήφιση στο σύνολο. Αυτό συνεπάγεται πως ο ιδιαίτερος νόμος που κυρώνει τον κώδικα δεν μπορεί να τροποποιεί διατάξεις του κώδικα ή να προσθέτει νέες διατάξεις σ' αυτόν, καθώς η τροποποίησή τους και η προσθήκη άλλων διατάξεων μπορούν να γίνονται μόνο με διατάξεις του κώδικα, όπως και η προσθήκη διατάξεων στο νόμο μπορεί να γίνεται μόνο με διατάξεις του κυρωτικού ή άλλου νόμου, οι οποίες ψηφίζονται με την τακτική διαδικασία. Η Βουλή μπορεί στην περίπτωση διαπίστωσης ατελειών του κώδικα να τον αναπέμψει στην ειδική επιτροπή, η οποία αποτελείται

²⁵⁷ «...6. Η επιψήφιση δικαστικών ή διοικητικών κωδίκων, που συντάχθηκαν από ειδικές επιτροπές, οι οποίες έχουν συσταθεί με ειδικούς νόμους, μπορεί να γίνει από την Ολομέλεια της Βουλής με ιδιαίτερο νόμο που τους κυρώνει στο σύνολό τους. 7. Με τον ίδιο τρόπο μπορεί να γίνει κωδικοποίηση διατάξεων που υπάρχουν με απλή ταξινόμησή τους ή επαναφορά στο σύνολό τους καταργημένων νόμων, εκτός από τους φορολογικούς.»

από επιστήμονες με ειδικές γνώσεις του αντικειμένου και συνιστάται με ειδικό νόμο, ο οποίος της αναθέτει τη σύνταξη του κώδικα²⁵⁸.

B) Η ψήφιση σχεδίων και προτάσεων νόμων για την Κύρωση Διεθνών Συνθηκών ή Συμβάσεων

Το άρθρο 112 του Κανονισμού ρυθμίζει τη διαδικασία κύρωσης των διεθνών συνθηκών ή συμβάσεων σύμφωνα με το άρθρο 36 §2 Σ. Η ψήφιση των σχετικών σχεδίων και προτάσεων νόμων γίνεται με τη διαδικασία του άρθρου 108 του Κανονισμού, χωρίς ή με περιορισμένη συζήτηση, με την εξαίρεση εκείνων που κυρώνουν συμβάσεις σύμφωνα με τα άρθρα 27 και 28 §§2 και 3 Σ. Η Βουλή εγκρίνει ή απορρίπτει τα σχέδια και τις προτάσεις νόμων χωρίς μεταβολές του περιεχομένου των διεθνών συνθηκών ή συμβάσεων που κυρώνονται από αυτά²⁵⁹.

Γ) Η ψήφιση σχεδίων νόμων για την Κύρωση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου

Το άρθρο 113 του Κανονισμού ρυθμίζει την ψήφιση των σχεδίων νόμων για την κύρωση Π.Ν.Π., οι οποίες εκδίδονται σύμφωνα με το άρθρο 44 §1 Σ²⁶⁰. Μετά την έκδοση και δημοσίευση της Π.Ν.Π., η Κυβέρνηση, εφόσον επιθυμεί και είναι αναγκαίο να διατηρήσει το κανονιστικό περιεχόμενο της Π.Ν.Π. ενεργό και μετά την παρέλευση της 40ήμερης προθεσμίας, καταρτίζει νομοσχέδιο και το καταθέτει στη Βουλή προς κύρωση, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 72 §1 Σ, μέσα σε σαράντα ημέρες από την έκδοση της Πράξης, ή μέσα σε σαράντα ημέρες από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο. Συνεπώς, αν η Πράξη δημοσιευτεί κατά τη διάρκεια των εργασιών της Βουλής, η προθεσμία των 40 ημερών αρχίζει από την επομένη της δημοσίευσης της πράξης²⁶¹, ενώ αν η πράξη δημοσιευτεί μετά τη λήξη της βουλευτικής περιόδου, η προθεσμία αρχίζει από την ημέρα έναρξης της νέας βουλευτικής συνόδου σύμφωνα με το άρθρο 64 §1 Σ. Εάν η πράξη δημοσιευτεί μετά τη διάλυση της Βουλής, η προθεσμία αρχίζει από την ημέρα έναρξης των εργασιών της πρώτης τακτικής συνόδου της επόμενης βουλευτικής περιόδου. Σε κάθε περίπτωση το σχετικό νομοσχέδιο πρέπει να εισαχθεί στην Ολομέλεια. Αν η

²⁵⁸ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σσ. 792-794

²⁵⁹ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σ.795

²⁶⁰ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σ.795

²⁶¹ Άρθρο 44 §1 εδ. β' Σ

παραπάνω προθεσμία παρέλθει άπρακτη, ή αν η πράξη δεν εγκριθεί από τη Βουλή εντός τριών μηνών από την υποβολή της, χάνει την ισχύ της εφεξής (ex nunc), δηλαδή για το μέλλον και όχι εξαρχής, αναδρομικά (ex tunc). Εφόσον κυρωθεί, η Π.Ν.Π. αποκτά τη μορφή και την ισχύ τυπικού νόμου, με άοριστη πλέον χρονικά ισχύ και οι κανόνες δικαίου που αυτή εμπεριέχει καθίστανται περιεχόμενο νόμου με αναδρομική ισχύ. Συνεπώς, η ισχύς τους είναι εξαρχής προσωρινή, και διαρκεί από 40 τουλάχιστον ημέρες μέχρι πάνω από 4 μήνες υπό προϋποθέσεις²⁶².

Δ) Η ψηφίση σχεδίων και προτάσεων νόμων που αναπέμπονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στη Βουλή

Η διάταξη του άρθρου 42 §1 Σ καθιερώνει τη διαδικασία του άρθρου 76 §2 Σ για την επιψηφίση των σχεδίων και προτάσεων νόμων, που αναπέμπονται από τον ΠτΔ στη Βουλή. Τα σχέδια και οι προτάσεις νόμων και το έγγραφο του ΠτΔ για την αναπομπή διανέμονται στους Βουλευτές μέσα σε τρεις ημέρες από την παραλαβή τους και στη συνέχεια εγγράφονται απευθείας και κατά προτεραιότητα στην Ημερήσια Διάταξη²⁶³. Η επιψηφίση γίνεται από την Ολομέλεια με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των Βουλευτών²⁶⁴.

Ε) Προτάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος

Το ΥΣ καταθέτει στη Βουλή πρόταση, με την οποία ζητείται η διεξαγωγή δημοψηφίσματος για κρίσιμο εθνικό θέμα σύμφωνα, με το άρθρο 44 παρ. 2 εδ. α' του Συντάγματος. Η πρόταση, η οποία θα πρέπει να αναφέρει το εθνικό θέμα για το οποίο ζητείται η διεξαγωγή δημοψηφίσματος, τυπώνεται και διανέμεται στους Βουλευτές και εγγράφεται κατά προτεραιότητα στην Ημερήσια Διάταξη. Η πρόταση συζητείται με ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 95 έως 100 Σ.

Η ψηφοφορία για την αποδοχή ή μη της πρότασης είναι ονομαστική και αφορά το κείμενο της πρότασης όπως κατατέθηκε ή διαμορφώθηκε κατά τη συζήτηση στη Βουλή. Η πρόταση εγκρίνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των Βουλευτών και η απόφαση της Βουλής δημοσιεύεται με παραγγελία του Προέδρου της στην ΕτΚ το αργότερο μέσα σε δέκα ημέρες.

²⁶² Παπαδοπούλου, Α., (2015) ό.π. υποσ.146, σ.71

²⁶³ Άρθρο 114 ΚτΒ

²⁶⁴ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σ.795

ΣΤ) Προτάσεις Βουλευτών για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος

Η πρόταση των δύο πέμπτων (2/5) του όλου αριθμού των Βουλευτών²⁶⁵, με την οποία ζητείται σύμφωνα με το άρθρο 44 §2 εδ. β' του Συντάγματος η διεξαγωγή δημοψηφίσματος για ψηφισμένο νομοσχέδιο που ρυθμίζει σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, κατατίθεται στη Βουλή, τυπώνεται και διανέμεται στους Βουλευτές και εγγράφεται κατά προτεραιότητα στην Ημερήσια Διάταξη. Η πρόταση πρέπει να αναφέρει το συγκεκριμένο νομοσχέδιο για το οποίο ζητείται η διεξαγωγή δημοψηφίσματος και η συζήτηση της πρότασης διεξάγεται με ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 95 έως 100 Σ και ολοκληρώνεται μέσα σε τρεις συνεδριάσεις.

Η ψηφοφορία για την αποδοχή ή μη της πρότασης είναι ονομαστική και εγκρίνεται με την πλειοψηφία των τριών πέμπτων (3/5) του όλου αριθμού των Βουλευτών. Η απόφαση της Βουλής για την αποδοχή της πρότασης πρέπει να περιέχει με σαφήνεια το ερώτημα ή τα ερωτήματα που θα τεθούν στο λαό και να αναφέρει την προθεσμία μέσα στην οποία θα γίνει η προκήρυξη του δημοψηφίσματος. Η προκήρυξη του δημοψηφίσματος γίνεται με Π.Δ. που προσυπογράφεται από τον Πρόεδρο της Βουλής²⁶⁶.

Ζ) Κήρυξη της επικράτειας σε κατάσταση πολιορκίας

Η πρόταση της Κυβέρνησης προς τη Βουλή για να αποφασίσει σύμφωνα με το άρθρο 48 §1 Σ την εφαρμογή του νόμου για την κατάσταση πολιορκίας²⁶⁷, τη σύσταση εξαιρετικών δικαστηρίων και την αναστολή άρθρων του Συντάγματος μπορεί να υποβληθεί και χωρίς εγγραφή στην Ημερήσια Διάταξη. Η πρόταση συζητείται και ψηφίζεται μέσα σε μία μόνη συνεδρίαση, σύμφωνα με το άρθρο 48 §6 Σ. Στην ίδια απόφαση της Βουλής ορίζεται η διάρκεια ισχύος των επιβαλλόμενων μέτρων, η οποία δεν μπορεί να υπερβεί τις δεκαπέντε ημέρες και δημοσιεύεται από τον ΠτΔ. Στη συνέχεια η Βουλή, το αργότερο τη δεκάτη πέμπτη ημέρα από την έκδοση του Π.Δ., αποφασίζει για την έγκρισή του ακόμη και αν είχε λήξει η βουλευτική περίοδος ή η Βουλή είχε διαλυθεί. Πριν ακόμη λήξει η προθεσμία διάρκειας των μέτρων, η Βουλή μπορεί να αποφασίζει την παράτασή της για ένα δεκαπενθήμερο κάθε φορά. Οι αποφάσεις αυτές της Βουλής δημοσιεύονται στην

²⁶⁵ Άρθρο 116 ΚτΒ

²⁶⁶ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σ.800

²⁶⁷ Άρθρο 117 ΚτΒ

ΕτΚ με πράξη του ΠτΒ. Οι ψηφοφορίες της Βουλής για όλες τις αποφάσεις της είναι πάντοτε ονομαστικές²⁶⁸.

Η) Προτάσεις για την τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής

Οι προτάσεις για τροποποίηση του Κανονισμού²⁶⁹ υποβάλλονται από τον Πρόεδρό της ή τους Βουλευτές στη Βουλή και παραπέμπονται στην Επιτροπή Κανονισμού, η οποία υποβάλλει στη Βουλή σχέδια μεταβολής του Κανονισμού με τις προσθήκες και τις τροποποιήσεις που κρίνει αναγκαίες, για επεξεργασία και εξέταση. Τα σχέδια αυτά εγγράφονται σε Ειδική Ημερήσια Διάταξη, συζητούνται και ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 76 του Συντάγματος.

Η απόφαση της Βουλής που τροποποιεί διατάξεις του Κανονισμού δημοσιεύεται με παραγγελία του Προέδρου της, στην ΕτΚ μέσα σε ένα μήνα από την ψήφισή της. Η Επιτροπή Κανονισμού, μετά από κάθε τροποποίηση, προβαίνει στην ένταξη των νέων διατάξεων στο αρχικό κείμενο, σημειώνοντας τη σχετική απόφαση της Βουλής με την οποία θεσπίστηκαν, ενώ σε περίπτωση εκτεταμένων μεταβολών προβαίνει στην κωδικοποίηση των παλαιών και νέων διατάξεων²⁷⁰. Οι διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής που αναφέρονται στην οργάνωση και τη λειτουργία των υπηρεσιών της (Μέρος Β΄ - Προσωπικό) τροποποιούνται με προτάσεις του ΠτΒ, οι οποίες εισάγονται για συζήτηση στη Βουλή ύστερα από επεξεργασία τους από την Επιτροπή. Η συζήτηση και η ψήφισή τους γίνονται με τη διαδικασία των κωδίκων²⁷¹.

Θ) Προτάσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος

Οι προτάσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος²⁷² υποβάλλονται γραπτώς στη Βουλή από πενήντα τουλάχιστον Βουλευτές, προσδιορίζουν τις αναθεωρητέες διατάξεις και συνοδεύονται από αιτιολογική έκθεση. Μετά την υποβολή τους ανακοινώνονται στη Βουλή, τυπώνονται, μοιράζονται στους Βουλευτές και παραπέμπονται για εξέταση σε Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος, που

²⁶⁸ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σ.801-809

²⁶⁹ Άρθρο 118 ΚτΒ

²⁷⁰ Κατά την κωδικοποίηση επιτρέπονται: α) η αναδιάταξη γενικά της ύλης, η μεταβολή της σειράς των άρθρων, παραγράφων και εδαφίων, η σύμπτυξη και διαίρεσή τους και η δημιουργία νέων· β) οι φραστικές μεταβολές που δεν αλλάζουν το νόημα των παλαιών και νέων διατάξεων. Η μνεία των αποφάσεων της Βουλής, με τις οποίες θεσπίστηκαν τα άρθρα ή οι επιμέρους διατάξεις τους, είναι υποχρεωτική.

²⁷¹ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σ.801

²⁷² Άρθρο 119 ΚτΒ

συνιστάται από τον ΠτΒ. Τη σύσταση, τη συγκρότηση, τη σύνθεση και τη λειτουργία της Επιτροπής ορίζουν τα άρθρα 31 έως 41 Σ, εκτός του 37 §2 Σ. Η απόφαση της Βουλής ορίζει προθεσμία για την υποβολή της έκθεσης της Επιτροπής Αναθεώρησης, η οποία μπορεί να παρατείνεται με νεότερες αποφάσεις της. Μετά την υποβολή της ή την πάροδο της προθεσμίας υποβολής της, οι σχετικές προτάσεις εγγράφονται σε Ειδική Ημερήσια Διάταξη και συζητούνται από την Ολομέλεια της Βουλής. Η συζήτηση αναφέρεται αποκλειστικά στην ανάγκη της αναθεώρησης και στις αναθεωρητέες διατάξεις. Η απόφαση της Βουλής λαμβάνεται με δύο ονομαστικές ψηφοφορίες, που απέχουν μεταξύ τους έναν τουλάχιστον μήνα. Η δεύτερη ψηφοφορία αφορά τις ίδιες διατάξεις που εγκρίθηκαν κατά την πρώτη ψηφοφορία. Αν η Βουλή έχει αποφασίσει την αναθεώρηση, ο Πρόεδρος της επόμενης Βουλής στην αρχή της πρώτης συνόδου συνιστά Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος για την επεξεργασία του περιεχομένου των αναθεωρητέων διατάξεων που έχουν καθοριστεί από την απόφαση της προηγούμενης Βουλής. Η απόφαση της Βουλής που περιέχει τις αναθεωρούμενες διατάξεις λαμβάνεται με μία και μόνη ονομαστική ψηφοφορία και με τις πλειοψηφίες που προβλέπονται από το άρθρο 110 §§3 και 4 του Συντάγματος²⁷³.

1) Η ψήφιση του Προϋπολογισμού εξόδων και του Ισολογισμού - Απολογισμού της Βουλής

Ο Προϋπολογισμός εξόδων και ο Ισολογισμός - Απολογισμός της Βουλής συντάσσονται από την αρμόδια υπηρεσία της Βουλής, συζητούνται και ψηφίζονται από την Ολομέλεια²⁷⁴.

Ο Προϋπολογισμός της Βουλής, ο οποίος συνοδεύεται από έκθεση της Επιτροπής Οικονομικών της Βουλής, περιέχει τα έξοδά της για το επόμενο οικονομικό έτος και ψηφίζεται σε κάθε τακτική σύνοδο. Αφού τυπωθεί, διανέμεται στους Βουλευτές, εγγράφεται κατά προτεραιότητα στην Ημερήσια Διάταξη, εισάγεται για συζήτηση και ψήφιση τουλάχιστον σαράντα ημέρες πριν από την έναρξη του οικονομικού έτους και σε κάθε περίπτωση πριν από την ψήφιση του Γενικού Προϋπολογισμού του Κράτους. Η συζήτηση και ψήφιση του Προϋπολογισμού της Βουλής γίνεται μία μόνο φορά καταρχήν, κατά κατηγορίες εξόδων και στο σύνολο. Εγκρίνεται με απόφασή της και

²⁷³ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σ.809

²⁷⁴ Άρθρο 120 ΚτΒ

καταχωρίζεται χωρίς καμία μεταβολή στο Γενικό Προϋπολογισμό του Κράτους. Η εκτέλεσή του ανήκει αποκλειστικά στη Βουλή και είναι ανεξάρτητη από την εκτέλεση του Γενικού Προϋπολογισμού του Κράτους, καθώς και από τους όρους και τις προϋποθέσεις που τάσσονται από αυτόν για τη διάθεση των πιστώσεων.

Ο Ισολογισμός και Απολογισμός της Βουλής, που περιέχει τα αποτελέσματα χρήσης του οικονομικού έτους που έληξε, συνοδεύεται από έκθεση της επιτροπής, τυπώνεται, διανέμεται στους Βουλευτές και εισάγεται από τον ΠτΒ για συζήτηση και ψήφιση. Εγγράφεται στην Ημερήσια Διάταξη, συζητείται και ψηφίζεται μία μόνο φορά, κατά έξοδα, αποτελέσματα από τη χρήση και στο σύνολο, στην ίδια συνεδρίαση που συζητείται και ο Προϋπολογισμός εξόδων.

ΙΑ) Η ψήφιση του Προϋπολογισμού, του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους

Η διαδικασία συζήτησης και ψήφισης του Προϋπολογισμού, του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους ρυθμίζεται από το άρθρο 79 §§1-7 Σ, όπως αναθεωρήθηκαν οι παράγραφοι 1, 3 και 7, σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 121-123 του Κανονισμού. Ο Προϋπολογισμός περιλαμβάνει όλα τα έσοδα και έξοδα του Κράτους για το επόμενο οικονομικό έτος και ψηφίζεται από τη Βουλή κατά την τακτική Σύνοδό της. Με νόμο μπορεί να καθιερωθεί η σύνταξη Προϋπολογισμού για διετή χρήση. Αν η διοίκηση των εσόδων και εξόδων σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό είναι ανέφικτη για οποιονδήποτε λόγο, αυτή ενεργείται με βάση ειδικό κάθε φορά νόμο. Αν η ψήφιση του Προϋπολογισμού ή του ειδικού νόμου δεν είναι δυνατή εξαιτίας της λήξης της βουλευτικής περιόδου, παρατείνεται η ισχύς του Προϋπολογισμού του οικονομικού έτους που έληξε ή λήγει για τέσσερις μήνες με διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου. Ο Απολογισμός και ο Γενικός Ισολογισμός του Κράτους, οι οποίοι συνοδεύονται από τη σχετική έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως προβλέπει το άρθρο 98 §1 Σ, υποβάλλονται στη Βουλή από τον Υπουργό Οικονομικών το βραδύτερο μέσα σε ένα έτος από τη λήξη του οικονομικού έτους και συζητούνται εντός ενός έτους από την υποβολή τους στη Βουλή. Ο Προϋπολογισμός συζητείται και ψηφίζεται από την Ολομέλεια μέσα σε πέντε το πολύ συνεχείς συνεδριάσεις με ονομαστική ψηφοφορία. Η ψήφιση του προϋπολογισμού δημόσιων επενδύσεων και προσαρτημένων προϋπολογισμών, του τακτικού προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. και του

προϋπολογισμού των ειδικών ταμείων και υπηρεσιών γίνεται ιδιαιτέρως και διαδοχικά με ανάταση ή έγερση²⁷⁵.

7.4. Η αυθεντική ερμηνεία των νόμων ως μέρος της Νομοθετικής Λειτουργίας

Το άρθρο 77 §1 Σ, που επαναλαμβάνει διάταξη των προηγούμενων ελληνικών Συνταγμάτων, ορίζει ότι «η αυθεντική ερμηνεία των νόμων ανήκει στην νομοθετική λειτουργία», ενώ η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου προσθέτει ότι «νόμος που δεν είναι πράγματι ερμηνευτικός ισχύει μόνο από τη δημοσίευσή του». Με τον όρο «αυθεντική ερμηνεία» εννοούμε την ερμηνεία εκείνη που δεν επιδέχεται αμφισβήτηση και προέρχεται από όργανο το οποίο μπορεί να θέσει κανόνα δικαίου όμοιου τυπικού κύρους με τον ερμηνευόμενο. Ο ερμηνευτικός όμως νόμος πρέπει σύμφωνα με το άρθρο 72 §1 Σ να ψηφισθεί από την Ολομέλεια της Βουλής²⁷⁶, ακόμη και αν ο ερμηνευόμενος είχε ψηφισθεί από το Τμήμα.

Η πρόθεση πάντως του νομοθέτη για τη θέσπιση ερμηνευτικού νόμου πρέπει, ενόψει της ιδιαίτερης συνταγματικής μεταχείρισης του νόμου αυτού, να δηλώνεται ρητά με τη χρήση της έκφρασης «ότι η αληθινή έννοια» ή απλώς «η έννοια» της ερμηνευόμενης διάταξης είναι η μία ή η άλλη. Εάν ο ερμηνευτικός χαρακτήρας του νόμου δεν δηλώνεται ρητά στο κείμενό του δεν μπορεί να συναχθεί έμμεσα από άλλα στοιχεία. Ο ερμηνευτικός νόμος, όπως και ο αναδρομικός, ανατρέχει στο παρελθόν και συγκεκριμένα στην ημερομηνία έναρξης της ουσιαστικής ισχύος του ερμηνευόμενου νόμου. Διαφέρουν όμως μεταξύ τους γιατί ο αναδρομικός νόμος θέτει νέο κανόνα δικαίου που ανατρέχει στο παρελθόν, ενώ ο ερμηνευτικός διασαφηνίζει κανόνα που υπάρχει και που θεωρείται ότι έχει από την αρχή την έννοια που του δίνει ο ερμηνευτικός νόμος.

Η αυθεντική ερμηνεία είναι αναγκαία μόνο για εκείνες τις διατάξεις ενός νόμου που δημιουργούν, λόγω ασάφειας, αμφιβολίες για την ακριβή έννοιά τους. Ανάγκη ερμηνείας υπάρχει πάντα για όλες τις διατάξεις όσο σαφείς και αν φαίνονται αφού και η ίδια η κρίση περί σαφήνειας ή μη είναι το αποτέλεσμα μιας ερμηνευτικής

²⁷⁵ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σσ.795-799

²⁷⁶ Χρυσόγονος, Κ., (2003) ό.π. υποσ.15, σ.493

διαδικασίας²⁷⁷. Αυτό δε σημαίνει όμως ότι όλες οι διατάξεις νόμων είναι δεκτικές αυθεντικής ερμηνείας. Αντίθετα, είναι απαραίτητη η αυστηρή οριοθέτηση των νομοθετικών παρεμβάσεων του είδους αυτού προκειμένου να αποφευχθεί η, μέσω της «αυθεντικής ερμηνείας», καταστρατήγηση τόσο των ειδικών συνταγματικών απαγορεύσεων αναδρομικότητας όσο και γενικά της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η οποία εμποδίζει την αναδρομικότητα των νόμων. Η αυθεντική ερμηνεία είναι συνταγματικά θεμιτή, επομένως, μόνο όταν έχουν ήδη ανακύψει παρόμοιες αμφισβητήσεις. Η προσφυγή, συνεπώς, στην αυθεντική ερμηνεία πρέπει να περιορίζεται μόνο σε εκείνες τις περιπτώσεις και να μην επεκτείνεται και σε άλλες, όπου η «αυθεντικά ερμηνευόμενη» με νεότερο νόμο διάταξη δεν παρουσιάζει ασάφεια ή αμφιβολία σχετικά με την έννοιά της.

Για το λόγο αυτό, νόμοι που ερμηνεύουν «αυθεντικά» διατάξεις που δεν είναι ασαφείς ή αμφίβολες, χαρακτηρίζονται «ψευδοερμηνευτικοί» και θεωρούνται ότι θεσπίζουν νέες διατάξεις που δεν μπορούν να ανατρέξουν στο παρελθόν. Και επειδή είχε παρατηρηθεί κατάχρηση προσφυγής σε «ψευδοερμηνευτικούς» νόμους, το Σύνταγμα περιέλαβε στο κείμενό του τη διάταξη του άρθρου 77 §2 Σ, ενώ τα δικαστήρια υποχρεούνται πλέον, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση να ερευνούν αν ο νόμος που παρουσιάζεται σαν ερμηνευτικός είναι πραγματικά ερμηνευτικός και να αρνούνται την αναδρομική εφαρμογή των νόμων όταν δεν είναι πραγματικά ερμηνευτικοί.

8. Η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής

Ο Κανονισμός της Βουλής, όπως τροποποιήθηκε το 2001 μετά τη συνταγματική αναθεώρηση, υλοποίησε την πρόβλεψη του άρθρου 65 §5 του Συντάγματος για σύσταση Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής για την υποβοήθηση του νομοθετικού της έργου²⁷⁸. Η Επιστημονική Υπηρεσία θα μπορούσε να συσταθεί και χωρίς τη διάταξη με βάση τη γενική εξουσιοδότηση του άρθρου 65 §§1 και 6 Σ.

Η Επιστημονική Υπηρεσία προβλέπεται από τις διατάξεις του πέμπτου μέρους του Κανονισμού στα άρθρα 160-163. Υπάγεται απευθείας στον ΠτΒ. Τη διοικητική

²⁷⁷ Σπυρόπουλος, Φ., (2006) ό.π. υποσ.35, σ.100

²⁷⁸ Άρθρα 92 και 160 επ. ΚτΒ

διεύθυνση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής ασκεί παραλλήλως, μετά από απόφαση του Προέδρου της Βουλής και ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου²⁷⁹. Η διάρθρωσή της καθορίζεται από το άρθρο 160, το οποίο αναφέρει ότι η υπηρεσία αποτελείται από τέσσερις διευθύνσεις: α) το Επιστημονικό Συμβούλιο, β) την Α' Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, γ) τη Β' Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών και δ) τη Διεύθυνση Επιστημονικής Εποπτείας. Οι διευθύνσεις της επιστημονικής υπηρεσίας της Βουλής κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους ενεργούν με αποκλειστικό γνώμονα τις γενικές αρχές και τους κανόνες της επιστήμης.

Η διάταξη των άρθρων 74 §1 Σ και 92 ΚτΒ ορίζουν ότι κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου «μπορεί να παραπεμφθεί για νομοτεχνική επεξεργασία» στην Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, καθιερώνοντας τη δυναμική νομοτεχνική επεξεργασία των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων από την Επιστημονική Υπηρεσία. Η Επιστημονική Υπηρεσία επεξεργάζεται νομοτεχνικά το κείμενο μέσα στην προθεσμία που έχει τάξει σε αυτήν ο Πρόεδρος της Βουλής και συντάσσει έκθεση με τις παρατηρήσεις της, με σκοπό την παροχή σ' αυτούς επιστημονικής συνδρομής κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Συχνά οι εκθέσεις περιέχουν παρατηρήσεις για τη συνταγματικότητα διατάξεων των υπό ψήφιση νομοσχεδίων, χωρίς βέβαια να είναι δεσμευτικές για τη Βουλή²⁸⁰. Η έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας τυπώνεται και διανέμεται στους Βουλευτές δύο τουλάχιστον ημέρες πριν από τη συνεδρίαση της επιτροπής κατά την οποία έχει προγραμματιστεί η συζήτηση. Δεν ισχύει το ίδιο και για τις τροπολογίες. Η παραπομπή των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων στην Επιστημονική Υπηρεσία καθώς και η μη υποβολή ή εκπνοή της προθεσμίας για την υποβολή του επεξεργασμένου κειμένου και της σχετικής έκθεσης, δεν εμποδίζουν την εγγραφή τους στην Ημερήσια Διάταξη ή την εισαγωγή τους για συζήτηση.

²⁷⁹ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σ.736

²⁸⁰ Χρυσόγονος, Κ., (2003) ό.π. υποσ.15, σ.479

9. Προληπτικός έλεγχος συνταγματικότητας

Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων αποτελεί την πιο θεμελιώδη εγγύηση της καθημερινής και διαρκούς προστασίας του πολιτεύματος. Στο πολίτευμά μας ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων ξεκίνησε μέσα από τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων ήδη από τα τέλη του 19ου αιώνα (1892, 1893), ενώ σήμερα κατοχυρώνεται και συνταγματικά στο άρθρο 93 §4 Σ²⁸¹. Επίσης, το άρθρο 87 §2 Σ προβλέπει ότι «οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και στους νόμους και σε καμία περίπτωση δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος». Ο έλεγχος της συνταγματικότητας συνδέεται με την αρχή του κράτους δικαίου, την οποία ολοκληρώνει και υλοποιεί. Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στηρίζει στο νομικό μας σύστημα τη νομιμοποίησή του στην ύπαρξη αυστηρού, γραπτού και τυπικού Συντάγματος το οποίο διαθέτει αυξημένη σε σχέση με τον κοινό νόμο τυπική ισχύ.

Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων διασφαλίζει την υπεροχή του Συντάγματος σε δύο επίπεδα: α) σε ένα τυπικό, το οποίο αφορά την τήρηση των διαδικαστικών κανόνων που θέτει το Σύνταγμα για την παραγωγή των κοινών νόμων, και β) σε ένα ουσιαστικό που αφορά τη μη αντίθεση του περιεχομένου των νόμων αυτών προς τις συνταγματικές διατάξεις, ιδίως αυτών που αναφέρονται στην προστασία των δικαιωμάτων. Στο πεδίο ελέγχου της τυπικής συνταγματικότητας εντάσσονται δύο περαιτέρω κατηγορίες, η εξωτερική και η εσωτερική τυπική συνταγματικότητα. Η εξωτερική τυπική συνταγματικότητα αφορά τα στοιχεία που αναφέρονται στην ίδια την υπόσταση του νόμου, ιδίως τα στοιχεία, με τα οποία τελειούται η διαδικασία παραγωγής του νόμου –ψήφιση, έκδοση, δημοσίευση- και η ταυτότητα του κειμένου που παρήχθη από τη νομοθετική διαδικασία σε σχέση με το κείμενο που δημοσιεύτηκε τυπικά. Η εσωτερική τυπική συνταγματικότητα αφορά τα στοιχεία που ανάγονται στην κοινοβουλευτική διαδικασία ψήφισης του νόμου. Αξιοσημείωτο είναι ότι ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων αφορά πρωτίστως τους τυπικούς νόμους που εκδίδει η Βουλή, αφού οι ουσιαστικοί νόμοι υφίστανται έλεγχο νομιμότητας²⁸².

²⁸¹ Άρθρο 93 §4 Σ: «...[τα δικαστήρια] υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα»

²⁸² Γεραπετρίτης, Γ., (2012) ό.π. υποσ.61, σ.116

Ο έλεγχος της συνταγματικότητας διακρίνεται σε προληπτικό, ο οποίος διενεργείται πριν από τη δημοσίευση και θέση σε ισχύ του νόμου και κατασταλακτικό έλεγχο, ο οποίος ακολουθεί τη δημοσίευση του νόμου και αφορά στην εφαρμογή του, δικαστικός έλεγχος. Ο προληπτικός έλεγχος ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και από το Κοινοβούλιο. Σε μία ειδική περίπτωση, το Σύνταγμα έχει αναθέσει τον προληπτικό έλεγχο και σε ένα μη νομοθετικό όργανο, το Ελεγκτικό Συνέδριο, όταν καλείται να γνωμοδοτήσει σε νομοσχέδια σχετικά με την απονομή σύνταξης και τις προϋποθέσεις της με μια σειρά ειδικών διαδικαστικών ρυθμίσεων, ενώ η αναγραφή συνταξιοδοτικών διατάξεων σε νόμους, που ρυθμίζουν κυρίως άλλα θέματα, δημιουργεί λόγο ακυρότητας²⁸³.

Ο ΠτΔ μπορεί μέσα από την άσκηση του δικαιώματος αναπομπής²⁸⁴ να ελέγξει και την ουσιαστική συνταγματικότητα ενός νόμου που ψήφισε η Βουλή, ενώ οπωσδήποτε η αναπομπή αφορά την τήρηση των όρων της εσωτερικής τυπικής συνταγματικότητας²⁸⁵. Εάν η Βουλή δεν συνταχθεί με την άποψη του ΠτΔ και επιμένει στην αρχική της απόφαση με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των Βουλευτών, τότε η νέα αυτή απόφαση είναι υποχρεωτική για τον ΠτΔ²⁸⁶. Αλλά και το ίδιο το Κοινοβούλιο μπορεί να ελέγξει την συνταγματικότητα ενός νόμου, μέσα από τη διενέργεια κοινοβουλευτικού ελέγχου και να ελέγξει το ίδιο αν τηρήθηκε όχι μόνον η ουσιαστική συνταγματικότητα αλλά και η τυπική εσωτερική συνταγματικότητα του νόμου, οι διαδικασίες εκείνες δηλαδή που αφορούν τα *interna corporis* του Κοινοβουλίου, και που σύμφωνα με την αρχή της αυτονομίας του ελέγχονται μόνο από το ίδιο²⁸⁷. Η υποχρέωση της Βουλής να ασκεί έλεγχο συνταγματικότητας κατά τη νομοθετική παραγωγή προκύπτει από το συνδυασμό των άρθρων 26 §1 Σ και της αρχής της ιεραρχικής υπεροχής του Συντάγματος, ενώ το λειτουργικό δικαίωμα των Βουλευτών προκύπτει από το συνδυασμό των άρθρων 59 §1, 120 §2 και 60 §1 Σ. Η πράξη αυτή γεννάει το λεγόμενο «τεκμήριο συνταγματικότητας του νόμου», προϊόν της πολιτειακής σύμβασης ότι τη νομοθετική λειτουργία ασκεί το άμεσα εκλεγμένο και άρα νομιμοποιημένο αντιπροσωπευτικό

²⁸³ Σκουρής, Β., Βενιζέλος, Ε., (1985) *Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν. Σάκκουλας, σσ.10-13

²⁸⁴ Άρθρο 42 Σ

²⁸⁵ Παπαντωνίου, Ν., (1990) «Η αντισυνταγματική παρεμβολή άσχετων διατάξεων σε νόμο», *Νομικό Βήμα (NoB)*, τεύχος 38, σ.221

²⁸⁶ Σκουρής, Β., Βενιζέλος, Ε., (1985) ό.π. υποσ.283, σ.13

²⁸⁷ Μέλισσας, Δ., (1991) ό.π. υποσ.55, σ.100

όργανο, η Βουλή²⁸⁸. Σχετικά ορίζει το άρθρο 100 §1 ΚτΒ ότι ο ΠτΒ και κάθε Βουλευτής ή μέλος της Κυβέρνησης μπορεί να ζητήσει, στο στάδιο της καταρχήν συζήτησης, χωρίς να αποκλείεται το ενδεχόμενο να εκφραστούν αντιρρήσεις και σε μεταγενέστερο στάδιο της κοινοβουλευτικής διαδικασίας, να αποφανθεί η Βουλή αναφορικά με συγκεκριμένες αντιρρήσεις που προβάλλει για τη συνταγματικότητα νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου. Καθώς δεν συνιστά συνταγματική υποχρέωση του Κανονισμού να προβλέπει ειδική διαδικασία για την αυτοτελή κρίση από το σώμα των αντιρρήσεων αντισυνταγματικότητας, το άρθρο 100 του Κανονισμού συνιστά καινοτομία του ουσιαστικού Συντάγματος²⁸⁹.

9.1. Ο δικαστικός έλεγχος της αντισυνταγματικότητας των νόμων ως συστατικό του κράτους δικαίου και ειδική εγγύηση τήρησης του Συντάγματος - Η αρμοδιότητα του δικαστή

Ιστορικά δεν ήταν αυτονόητο ότι ο δικαστής είχε αρμοδιότητα να ελέγξει το δημοκρατικά νομιμοποιημένο νομοθέτη ως προς τυχόν αντίθεση του νόμου προς το Σύνταγμα. Η εν λόγω αρμοδιότητα θεμελιώθηκε καταρχάς νομολογιακά πριν τυποποιηθεί ρητά στο σώμα του Συντάγματος. Από τις πρώτες αποφάσεις που συζήτησαν το κατά πόσο ο Δικαστής έχει εξουσία να ελέγξει το νομοθέτη ήταν η απόφαση 198/1847 του Αρείου Πάγου (ΑΠ)²⁹⁰, με αφορμή αντιδικία του δημοσίου με ιδιώτη για κυριότητα ιδιοκτησίας, με την οποία απόφαση δικαίωσε τον ιδιώτη και απέρριψε την ένσταση αντισυνταγματικότητας του δημοσίου, με το σκεπτικό ότι τα δικαστήρια δεν έχουν αρμοδιότητα να εξετάζουν το περιεχόμενο του νομοθετικού κειμένου. Εν τέλει, με την απόφαση του ΑΠ 23/1897, με την οποία αναίρεσε απόφαση του Εφετείου Αθηνών (ΕφΑθ 924/1892), εξετάζοντας την αντισυνταγματικότητα του άρθρου 4 του νόμου ΡΟΓ΄ του 1867 που αφορούσε γαίες γύρω από τη λίμνη της Κωπαΐδος, η νομολογία κατέληξε στην οριστική καθιέρωση

²⁸⁸ Παπαδοπούλου, Λ., (2011) «Η συνταγματικότητα του νόμου», άρθρο της Εφημερίδας ΕΘΝΟΣ, 2/9/2011, στο *Επίκαιρα Θέματα Συνταγματικού Δικαίου*, Μηνιαίο Δελτίο Διαλόγου, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Τεύχος 7/Οκτώβριος 2011

²⁸⁹ Γεραπετρίτης, Γ., (2012) ό.π. υποσ.61, σσ.86-87

²⁹⁰ Σύμφωνα με τη συγκεκριμένη απόφαση: «Τα δικαστήρια είναι αρμόδια να εξετάζουν αν τα παρά των διαδίκων εις αυτά καθυποβαλλόμενα έγγραφα ως νομοθετικά πράξεις φέρουσι νομοθετικών χαρακτήρα[...] δεν είναι όμως αρμόδια και να ελέγξουν τας τιαύτας νομοθετικές αποφάσεις ως προς το περιεχόμενόν των». Βλ. και Μανιτάκης, Αντ. *Ιστορικά γνωρίσματα και λογικά προαπαιτούμενα του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων στην Ελλάδα*, διαθέσιμο στο http://law-constitution.web.auth.gr/manitakis/files/Manitakis_83.pdf, σ.62, [πρόσβαση 02/10/2017]

του παρεμπίπτοντα δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων²⁹¹. Πρόκειται για μια πρόωγη απόφαση, σε μια περίοδο όπου ακόμα δεν είχε αναγνωριστεί η αυξημένη τυπική ισχύς του Συντάγματος. Το αξιοσημείωτο είναι ότι για πρώτη φορά ο δικαστής διακηρύσσει τη δική του αρμοδιότητα να ελέγχει το νομοθέτη. Η ίδια θέση διακηρύσσεται εκείνη τη χρονική περίοδο και από το Supreme Court των Η.Π.Α., με την περίφημη απόφαση «Malbury κατά Madison» (1803) και την επιχειρηματολογία²⁹² του αρχιδικαστή Marshall²⁹³, με την οποία εισηγήθηκε το διάχυτο και παρεμπίπτοντα δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων στις Η.Π.Α.

Σε μια άλλη απόφαση, ο Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου θεμελιώνει την εξουσία του δικαστηρίου στο δικαίωμα αντίστασης, θέτοντας ρητά το ζήτημα της αυξημένης τυπικής ισχύος του Συντάγματος. Η νομική αυτή υπεροχή του Συντάγματος έναντι των κοινών νόμων, η οποία το τοποθετεί στην κορυφή των κανόνων δικαίου, προκύπτει εξάλλου και από την αναθεώρησή του με ειδική διαδικασία και από ειδικό όργανο.

Η πρώτη φορά ρητής πρόβλεψης της αρμοδιότητας των Δικαστηρίων να ασκούν έλεγχο αντισυνταγματικότητας του νόμου ανευρίσκεται στο άρθρο 5 του Συντάγματος του 1927²⁹⁴. Σύμφωνα με το ισχύον Σύνταγμα²⁹⁵ ο μόνος που μπορεί –

²⁹¹ Για την απόφαση αυτή το έδαφος είχαν προετοιμάσει δύο σημαντικές προγενέστερες αποφάσεις, η μία του Πρωτοδικείου Αθηνών, η 3504/1892, και η άλλη του Αρείου Πάγου, η 169/1893. Βλ και Μανιτάκης, Αντ., *Ιστορικά γνωρίσματα και λογικά προαπαιτούμενα του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων στην Ελλάδα*, διαθέσιμο στο http://law-constitution.web.auth.gr/manitakis/files/Manitakis_83.pdf, σσ.65-66, [πρόσβαση 02/10/2017]

²⁹² «Ένας νόμος που είναι αντίθετος προς το Σύνταγμα είναι άκυρος, τα δικαστήρια όπως και οι υπόλοιπες λειτουργίες δεσμεύονται από αυτή». Βλ. Παπαδοπούλου, Λ., *Μαθήματα στο Συνταγματικό Δίκαιο*

²⁹³ Με την απόφαση αυτή «...αναδεικνύεται ο «πολιτικός» ρόλος του δικαστή και σκιαγραφείται η προβληματική του εύρους του ελέγχου του σε θέματα πολιτικής φύσης. Στην αμερικανικής προέλευσης θεωρία των «πολιτικών ζητημάτων» ή και στην ελληνική παραλλαγή της, που καταλαμβάνει το δικαστικό ανέλεγκτο των κυβερνητικών πράξεων και την άρνηση του δικαστή να ελέγξει το σκοπό του νομοθέτη, επιχειρούνται η θεμελίωση του δικαστικού αυτοπεριορισμού και η περιφρούρηση της νομικής πρωτοκαθεδρίας του νομοθέτη, σε ό,τι αφορά το καθαρά πολιτικό πεδίο της δράσης του». Βλ. Καραβοκύρης, Γ., (2014) *Το Σύνταγμα και η κρίση: από το δίκαιο της ανάγκης, στην αναγκαιότητα του δικαίου*, Σειρά: Πολιτεία – Σύνταγμα – Ευρώπη, Κοντιάδης, Ξ., Τασόπουλος, Γ., (επιμ.) Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα: Κριτική, σ.180

²⁹⁴ Συγκεκριμένα, οριζόταν ότι «Η δικαστική εξουσία ασκείται υπό δικαστηρίων ανεξαρτήτων υποκειμένων μόνον εις τους νόμους. Αι δικαστικά αποφάσεις εκδίδονται και εκτελούνται εν ονόματι της ελληνικής δημοκρατίας». Στην εν λόγω συνταγματική διάταξη αργότερα προστέθηκε η ερμηνευτική δήλωση στην οποία οριζόταν ότι «Η αληθής έννοια της διατάξεως είναι ότι τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμον, ούτινος το περιεχόμενον αντίκειται προς το Σύνταγμα». Βλ. Παπαδοπούλου, Λ. *Μαθήματα στο Συνταγματικό Δίκαιο* και Μαυριάς, Γ.Κ., (2004) *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σ.290

²⁹⁵ Άρθρο 93 §4 Σ

κατ' εξαίρεση – να κρίνει με συνταγματικούς όρους και να παραμερίσει, δηλαδή να μην εφαρμόσει, την κριθείσα ως αντισυνταγματική διάταξη είναι ο δικαστής, που καλείται να τάμει μια συγκεκριμένη διαφορά. Κι αυτό επειδή οι δικαστές –σε αντίθεση με τη διοίκηση– απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και διαθέτουν και την απαραίτητη νομική κατάρτιση. Ο Έλληνας δικαστής δεν δικαιούται να εκδώσει μια δεσμευτική για τα υπόλοιπα δικαστήρια ή όργανα του κράτους απόφαση ως προς τον ελεγχόμενο νόμο, πολύ περισσότερο να ακυρώσει τον αντισυνταγματικό νόμο, να τον θέσει εκτός ισχύος. Η διάταξη, επομένως, παραμένει ισχυρή και το μόνο δικαστήριο που μπορεί να την κηρύξει ανίσχυρη είναι το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (ΑΕΔ)²⁹⁶, όταν αποφασίζει επί σχετικής διαφωνίας μεταξύ Συμβουλίου της Επικρατείας και Αρείου Πάγου. Εξάλλου, και στην περίπτωση κήρυξης μιας διάταξης ως ανίσχυρης από το ΑΕΔ, αυτή θεωρείται ανίσχυρη από τον χρόνο που ορίζεται με την απόφαση ή συνήθως από τη δημοσίευση της τελευταίας ή και όχι από το χρονικό σημείο δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.²⁹⁷

Συνεπώς, η θεμελίωση του ελέγχου συνταγματικότητας εδράζεται στον αναγκαστικό χαρακτήρα και την υπεροχή του Συντάγματος και συνιστά ειδική εγγύηση τήρησης του Συντάγματος. Διακηρύσσεται, επομένως, ρητά ότι και το ίδιο το Σύνταγμα είναι νόμος, έχει δηλαδή κανονιστικό περιεχόμενο και όχι απλώς διακηρυκτικό χαρακτήρα και, μάλιστα, βρίσκεται στην κορυφή της ιεραρχίας των κανόνων δικαίου. Τούτο σημαίνει ότι οι κανόνες δικαίου που βρίσκονται χαμηλότερα στην πυραμίδα, θα πρέπει να ελέγχονται και προς τη συμφωνία τους με αυτό. Η σύνδεση του ελέγχου της συνταγματικότητας του νόμου με την αυξημένη τυπική του ισχύ και κατά συνέπεια, με την τήρηση και το σεβασμό του ίδιου του Συντάγματος αποτελεί και μια ειδική εγγύηση της τήρησής του. Ο νόμος που ελέγχεται μπορεί να είναι τυπικός, αλλά μπορεί να είναι και μόνον ουσιαστικός, δηλαδή κανονιστική πράξη της διοίκησης. Επιπλέον, αυτό που ελέγχεται είναι το περιεχόμενό του και συγκεκριμένα,

²⁹⁶ Άρθρο 100 §1 και 4 Σ : «1. Συνιστάται Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο στο οποίο υπάγονται: ... ε) Η άρση της αμφισβήτησης για την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα ή την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου, αν εκδόθηκαν γι' αυτές αντίθετες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου...[...].4. Οι αποφάσεις του δικαστηρίου είναι αμετάκλητες./ Διάταξη νόμου, που κηρύσσεται αντισυνταγματική, είναι ανίσχυρη από τη δημοσίευση της σχετικής απόφασης ή από το χρόνο που ορίζεται με την απόφαση».

²⁹⁷ Παπαδοπούλου, Α., (2011) ό.π. υποσ.288

εάν αυτό είναι αντίθετο και όχι σύμφωνο με το Σύνταγμα, αλλά και προς την ΕΣΔΑ, το ενωσιακό δίκαιο και άλλες διεθνείς συμβάσεις που έχουν κυρωθεί βάσει του άρθρου 28 Σ.

Οι ενστάσεις που διατυπώνονται κατά του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων απορρέουν από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και της διάκρισης των λειτουργιών. Η πρώτη ένσταση εδράζεται στο επιχείρημα της υπεροχής του νομοθέτη λόγω της δημοκρατικής του νομιμοποίησης και αντιλαμβάνεται το νόμο ως εκδήλωση της γενικής βούλησης. Η αντίληψη όμως αυτή ανατρέπεται αν αναλογιστεί κανείς ότι η πρωταρχική εκδήλωση της βούλησης του λαού αποτυπώνεται στο ίδιο το Σύνταγμα. Η δεύτερη ένσταση αφορά τη διείσδυση του δικαστή στις αρμοδιότητες του νομοθέτη. Ωστόσο, η διείσδυση αυτή μπορεί να υποστηριχθεί ότι λειτουργεί ως αντιστάθμισμα στην παντοδυναμία της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας. Το σημαντικό όμως είναι ότι μέσω του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων επιτυγχάνεται η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Δίνεται έμφαση, λοιπόν, στην εγγυητική σημασία του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων. Με άλλα λόγια, ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας νοείται ως σημείο έντασης μεταξύ της διαδικαστικής νομιμοποίησης, δηλαδή της πλειοψηφικής αρχής, και της ουσιαστικής νομιμοποίησης, δηλαδή της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών και διοικουμένων. Ο έλεγχος εδώ προσλαμβάνει χαρακτήρα εγγυητικό, καθώς αποτελεί εγγύηση κατά της αυταρχικότητας και αυθαιρεσίας της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας και λειτουργεί ως αντίβαρο ή ανάσχεση στην παντοδυναμία της²⁹⁸.

9.2. Διακρίσεις του δικαστικού ελέγχου

Το Σύνταγμα του 1975, το οποίο ανήκει στην κατηγορία των τυπικών και αυστηρών συνταγμάτων²⁹⁹, προέβλεψε ένα σύστημα διάχυτου και παρεμπόπτοντος ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων από τα ελληνικά δικαστήρια. Οι διακρίσεις του

²⁹⁸ Μανιτάκης, Αντ., (1994) *Κράτος Δικαίου και δικαστικός έλεγχος*, Τόμος II, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα

²⁹⁹ Βλ. Σκουρής, Β., Βενιζέλος, Ε., (1985) ό.π. υποσ.283, σ.9: «Πρώτον, περιλαμβάνει κανόνες αυξημένης τυπικής ισχύος, και δεύτερον, οι κανόνες του δεν μπορούν να καταργηθούν, τροποποιηθούν ή αντικατασταθούν από τον κοινό νομοθέτη στα πλαίσια της τακτικής νομοθετικής λειτουργίας, αλλά υπόκεινται στην ειδική διαδικασία της αναθεώρησης σύμφωνα με τους όρους, τις προδιαγραφές και τους περιορισμούς του άρθρου 10. Με τον τρόπο αυτό, όλες οι διατάξεις του Συντάγματος αποκτούν την ιδιότητα της υπεροχής έναντι των υπόλοιπων και ιεραρχικά κατώτερων κανόνων δικαίου».

δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας στη θεωρία εμφανίζονται σε δίπολα σύμφωνα με τα οποία ο έλεγχος μπορεί να είναι συγκεντρωτικός ή διάχυτος, δηλωτικός ή ακυρωτικός, συγκεκριμένος ή αφηρημένος και τέλος, παρεμπίπτων ή κύριος. Συγκεντρωτικός έλεγχος ασκείται συνήθως από ένα Συνταγματικό Δικαστήριο κατά τρόπο αποκλειστικό. Το Συνταγματικό Δικαστήριο αποτελεί έναν ξεχωριστό κλάδο της Δικαιοσύνης και συχνά η νομιμοποίηση των δικαστών είναι και πολιτική, λόγω της εκλογής ή επιλογής τους από τη Βουλή. Αντίθετα διάχυτος είναι ο έλεγχος που ασκείται από όλα τα δικαστήρια όλων των βαθμών και δικαιοδοσιών. Αφηρημένος είναι ο έλεγχος όταν η διάταξη του νόμου ελέγχεται όπως αυτή μπορεί να εφαρμοστεί σε κάθε πιθανή βιοτική περίπτωση. Ακυρωτικός, όταν η διαπίστωση της αντισυνταγματικότητας επισύρει την ακύρωση της αντισυνταγματικής διάταξης, ενώ δηλωτικός ή διαπιστωτικός όταν οδηγεί απλώς σε μη εφαρμογή της στη συγκεκριμένη περίπτωση. Κύριος έλεγχος ασκείται όταν το κύριο αντικείμενο της δίκης είναι η ίδια η νομοθετική διάταξη, ενώ παρεμπίπτων όταν δικονομικά προϋποτίθεται η προσφυγή στο δικαστήριο να γίνεται με άλλο αίτημα και παρεμπιπτόντως εξετάζεται και το ζήτημα της αντισυνταγματικότητας της κρίσιμης διάταξης.

Στην Ελλάδα ο δικαστικός έλεγχος της αντισυνταγματικότητας των νόμων έχει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

A) Κατασταλτικός

Καταρχάς, ο έλεγχος ασκείται «κατασταλτικά», δηλαδή αφού τεθεί ο νόμος σε ισχύ και εφαρμοστεί.

B) Διάχυτος ή αποκεντρωμένος

Λόγω του γεγονότος ότι δεν υπάρχει συνταγματικό δικαστήριο³⁰⁰ στην ελληνική έννομη τάξη, ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας ασκείται από όλα τα δικαστήρια, όλων των βαθμίδων και των δικαιοδοσιών, όταν τα ίδια καλούνται να εφαρμόσουν ισχύουσα διάταξη νόμου επιλύοντας διαφορά ή αίροντας αμφισβήτηση σε συγκεκριμένη υπόθεση, κατοχυρώνεται δηλαδή ο διάχυτος και παρεμπίπτων έλεγχος, ο οποίος είναι συνυφασμένος στην ελληνική παράδοση με το κράτος δικαίου και την υπεροχή του Συντάγματος. Σύμφωνα με το άρθρο 93 §4 Σ, ο έλεγχος αυτός ασκείται αυτεπαγγέλτως, αλλά και βάσει νομικού ισχυρισμού διαδίκου, που μπορεί

³⁰⁰ Βενιζέλος, Ε., (2008) ό.π. υποσ.13, σ.243

να αποτελέσει και λόγο ακύρωσης κανονιστικής ή ατομικής διοικητικής πράξης, ενώ το δεδικασμένο που παράγεται είναι *inter pares*.

Γ) Παρεμπίπτων

Παρεμπίπτων θεωρείται ο έλεγχος που ασκείται όταν το ζήτημα της αντισυνταγματικότητας δεν είναι το κύριο αντικείμενο μιας ειδικής δίκης, αλλά τίθεται παρεμπιπτόντως στο πλαίσιο μιας οποιασδήποτε δίκης ανοικτής σε οποιοδήποτε δικαστήριο, εφόσον υπάρχει δικονομική δίοδος³⁰¹, ενώ η κρίση περί αντισυνταγματικότητας δεν τίθεται στο διατακτικό, αλλά στο σκεπτικό της απόφασης και γι' αυτό δεν παράγει δεδικασμένο, με εξαίρεση το ΑΕΔ.

Δ) Συγκεκριμένος

Ο έλεγχος που ασκεί το δικαστήριο είναι συγκεκριμένος, καθώς λαμβάνει υπόψη του το αποτέλεσμα της εφαρμογής της διάταξης στη συγκεκριμένη περίπτωση. Εξάλλου, το ζήτημα της συνταγματικότητας τίθεται μετά από αίτημα διαδίκου, που ζητά να προστατευτεί συγκεκριμένη νομική του κατάσταση από την εφαρμογή νόμου, η οποία του θίγει συνταγματικά δικαιώματά του. Ο δικαστής της συνταγματικότητας καλείται να αποφανθεί λαμβάνοντας υπόψη του τη συγκεκριμένη κατάσταση του προσώπου. Η κρίση περιορίζεται άρα αποκλειστικά στην κρίσιμη διάταξη και στο νόημα που αυτή αποκτά για την επίλυση της συγκεκριμένης διαφοράς, καθώς ο δικαστής δεν έχει καμία εξουσία να ακυρώσει την αντισυνταγματική διάταξη, την οποία απλώς θεωρεί «ανίσχυρη» για την υπόθεση που δικάζει, παραμερίζοντάς την³⁰².

Ε) Δηλωτικός ή διαπιστωτικός

Στην περίπτωση που το δικαστήριο κρίνει ότι η κρίσιμη για την επίλυση της συγκεκριμένης υπόθεσης νομοθετική διάταξη παραβιάζει το Σύνταγμα, τότε υποχρεούται να μην εφαρμόσει, αλλά όχι και να ακυρώσει, τη συγκεκριμένη διάταξη. Ο έλεγχος, άρα, είναι δηλωτικός καθώς καταλήγει, σε περίπτωση διαπίστωσης αντισυνταγματικότητας, σε παραμερισμό της συνταγματικής διάταξης, δηλαδή τη μη εφαρμογή της στη συγκεκριμένη υπόθεση, και όχι σε ακύρωσή της³⁰³. Αυτό σημαίνει ότι η διάταξη εξακολουθεί να ισχύει και μπορεί να εφαρμοστεί από άλλο δικαστήριο. Εξαίρεση αποτελεί η απόφαση που λαμβάνει το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, όταν επιλαμβάνεται την άρση της αμφισβήτησης για την ουσιαστική αντισυνταγμα-

³⁰¹ Βενιζέλος, Ε., (2008) ό.π. υποσ.13, σ.246

³⁰² Μανιτάκης, Αντ., *Ιστορικά γνωρίσματα ... στην Ελλάδα*, ό.π. υποσ.290, σ.73

³⁰³ Βενιζέλος, Ε., (2008) ό.π. υποσ.13, σ.247

τικότητα ή την έννοια διάταξης τυπικού νόμου, αν εκδόθηκαν γι' αυτήν αντίθετες αποφάσεις δύο των τριών ανωτάτων Δικαστηρίων, Συμβουλίου της Επικρατείας, Αρείου Πάγου, Ελεγκτικού Συνεδρίου³⁰⁴. Σε αυτήν την τελευταία περίπτωση ο έλεγχος που ασκείται είναι ακυρωτικός και ισχύει έναντι πάντων.

9.3. Τα ανέλεγκτα ζητήματα

Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας στην Ελλάδα, όπως έχει ήδη αναφερθεί, περιορίζεται κυρίως στον έλεγχο της ουσιαστικής συνταγματικότητας των νόμων, αλλά και της εξωτερικής τυπικής συνταγματικότητας, με τους δικαστές παραδοσιακά να αρνούνται να εξετάσουν την εσωτερική τυπική συνταγματικότητα³⁰⁵. Ως εκ τούτου, αποκλείεται του ελέγχου ένας κύκλος κρατικών αρμοδιοτήτων και πράξεων των άμεσων οργάνων του κράτους. Οι πράξεις αυτές αφορούν αμφισβητήσεις σχετικά με πράξεις ή αποφάσεις ή και παραλείψεις της Βουλής που δεν ανάγονται στην άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, όπως λόγου χάρη είναι η απόφαση εκλογής ΠτΔ, η χορήγηση χάρης σε καταδικασθέντα από το Ειδικό Δικαστήριο Υπουργό ή η απόφαση συγκρότησης εξεταστικής επιτροπής. Επίσης, στο πλαίσιο της συνταγματικότητας των νόμων δεν ελέγχονται από τα δικαστήρια κυρίως τρεις επιμέρους κατηγορίες συνταγματικών ζητημάτων: α) συγκρότησης και σύνθεσης του νομοθετικού σώματος, β) ζητήματα που αφορούν τις προϋποθέσεις εισαγωγής νομοσχεδίου και πρότασης νόμου και γ) της διαδικασίας συζήτησης και ψήφισης νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου³⁰⁶.

Επιπλέον, δεν ελέγχονται πράξεις του ΠτΔ, στο πλαίσιο της άσκησης των ρυθμιστικών του αρμοδιοτήτων, όπως λόγου χάρη η διάλυση Βουλής, η προκήρυξη εκλογών, ο διορισμός πρωθυπουργού, η προκήρυξη δημοψηφίσματος, η έκδοση Π.Ν.Π. Άλλες πράξεις που δεν ελέγχονται είναι οι λεγόμενες κυβερνητικές πράξεις καθώς και οι πράξεις που αφορούν τις σχέσεις Κυβέρνησης και Βουλής.

³⁰⁴ Ράϊκος, Α., (2011) ό.π. υποσ.2, σσ.414-426

³⁰⁵ Σκουρή, Β., Βενιζέλος, Ε., (1985) ό.π. υποσ.283, σ.82

³⁰⁶ Γεραπετρίτης, Γ., (2012) ό.π. υποσ.61, σ.229

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

1. Ρύθμιση και Κανονιστική Μεταρρύθμιση

Η έννοια της «ρύθμισης» αποτελεί την βασική ιδέα του όρου «Κανονιστικό πλαίσιο». Ως ρύθμιση νοείται οποιοδήποτε εργαλείο της διοίκησης μέσα από το οποίο αποτυπώνεται η κρατική βούληση που έχει ως σκοπό την ώθηση ατόμων ή πολιτών προς μια συγκεκριμένη συμπεριφορά, που να ανταποκρίνεται σε μια καλώς οργανωμένη και δίκαιη κοινωνία. Η έννοια της ρύθμισης («regulation») είναι ευρύτερη του νόμου ή του κανόνα δικαίου ή ακόμη περισσότερο εκείνου του μέρους της νομοθεσίας ή της διοικητικής εξουσίας που αναλαμβάνει να ορίσει το δέον, κατά τα εκάστοτε κοινωνικά ή άλλα πρότυπα. Συμπεριλαμβάνει, επίσης, όλα τα τυπικά ή άτυπα στοιχεία που συντονίζουν την ανθρώπινη δραστηριότητα³⁰⁷.

Η μεταρρύθμιση έχει ως κύριο εννοιολογικό στοιχείο την έννοια της αλλαγής. Την έννοια της μεταρρύθμισης περιγράφει ο καθηγητής Μακρυδημήτρης ως «μια φυσική διαδικασία διαρκούς αναζήτησης οργανωτικών και διοικητικών αλλαγών που οδηγούν –αυτό τουλάχιστον προσδοκάται και διακηρύσσεται συνήθως από τους μεταρρυθμιστές– στη βελτίωση και την αναβάθμιση της διοικητικής συμπεριφοράς και της οργανωτικής λειτουργίας ώστε να ανταποκρίνεται στις κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες και απαιτήσεις του περιβάλλοντος στο οποίο βρίσκεται»³⁰⁸.

Ήδη από τη δεκαετία του '70 παρατηρήθηκε μία τάση μεταβολής του κανονιστικού πλαισίου που διέπει τους υπάρχοντες θεσμούς, τις αγορές, και εν τέλει, την ίδια την κοινωνία. Η διαδικασία αυτή έγινε ευρύτερα γνωστή ως «Κανονιστική Μεταρρύθμιση» με χαρακτηριστικά της την επιδίωξη εκ μέρους των κρατών τον εξορθολογισμό των δημόσιων πολιτικών, την ποιότητα των κανονιστικών διατάξεων, την αποδοτικότητα των ρυθμίσεων και την οικονομική και κοινωνική αποτελεσματικότητα με βάση τους στόχους των κυβερνήσεων. Λόγοι της αυξημένης ζήτησης για Κανονιστική Μεταρρύθμιση αποτέλεσαν η διεθνοποίηση της οικονομίας

³⁰⁷ Καραχάλιος, Γ., (2011) *Κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Καλή Νομοθέτηση*, Διπλωματική Εργασία, ΠΜΣ «Ευρωπαϊκή Οικονομική Πολιτική», Τμήμα Διεθνών Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, σ.3

³⁰⁸ Μακρυδημήτρης, Α., (1995) «Η κρυφή γοητεία της διοικητικής μεταρρύθμισης», στο Μακρυδημήτρης, Α., (επιμ.), *Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλα, σ.31

(παγκοσμιοποίηση), η εξέλιξη της τεχνολογίας, η αυξανόμενη ανησυχία για την υποβάθμιση του περιβάλλοντος και η εμφάνιση νέων θεωρητικών ρευμάτων, όπως το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (New Public Management), η θεωρία της Διακυβέρνησης (Governance Theory) κ.ά.. Η Κανονιστική Μεταρρύθμιση, έχοντας ως στόχο την καλύτερη νομοθέτηση «Better Regulation», ορίζεται ως μια διαδικασία μεταρρύθμισης του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου που διέπει το σύνολο των τομέων της οικονομίας και της κοινωνίας, με σκοπό τον εξορθολογισμό της κρατικής παρέμβασης μέσω της ύπαρξης ποιοτικών ρυθμίσεων και στοχευμένων δημόσιων πολιτικών³⁰⁹.

Ο όρος Κανονιστική Μεταρρύθμιση προέρχεται από την ελληνική μετάφραση του αγγλικού όρου «Regulatory Reform». Ο καθηγητής Επ.Σπηλιωτόπουλος, παρατήρησε ότι η μεταφορά του όρου στην ελληνική γλώσσα παρουσιάζει δυσκολίες, καθότι η ελληνική έννομη τάξη διαθέτει δύο διακριτά κέντρα παραγωγής ρυθμίσεων, τη Βουλή (νομοθετικό κέντρο) και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, την Κυβέρνηση ή κάθε άλλο διοικητικό όργανο με «δοτή» αρμοδιότητα ώστε να ασκεί δευτερογενή δημόσια εξουσία. Σύμφωνα, λοιπόν, με τον Σπηλιωτόπουλο, η εν λόγω διαδικασία θα έπρεπε να αποδίδεται ως «Νομοθετική και Κανονιστική Μεταρρύθμιση»³¹⁰.

Η διεθνής, όμως, καθιέρωση του «Regulatory Reform» βασίστηκε στην αγγλοσαξονική ερμηνεία του «Regulation», η οποία πηγάζει από τα διδάγματα της οικονομικής θεωρίας της ρύθμισης, όπου ενυπάρχει έντονα ο εργαλειακός και τεχνοκρατικός χαρακτήρας³¹¹. Η Κανονιστική Μεταρρύθμιση έχει αφετηρία την οικονομική θεωρία και υιοθετεί την οικονομική ανάλυση ως προϋπόθεση για την αποδοχή κάθε κανονιστικής ρύθμισης. Εισάγει, δηλαδή, τον υπολογισμό και την αξιολόγηση του ορθολογικού κόστους κατά την εξέταση της ρύθμισης και κατά τη διάρκεια της παραγωγής της και επιχειρεί την προσαρμογή του νομικού συστήματος στις οικονομικές εξελίξεις, παροτρύνοντας τελικά τη χρήση όλων εκείνων των

³⁰⁹ Ναλπαντίδου, Σ. και Χατζής, Α. (2009) «Η ανάλυση επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων» στο *Η κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα, Φιλελεύθερη Έμφαση. Τριμηνιαία Επιθεώρηση του Ινστιτούτου Δημοκρατίας Κ. Καραμανλής*, Τεύχος 38^ο, Χειμώνας 2009, σσ.82-97

³¹⁰ Σπηλιωτόπουλος, Επ., (1997) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι*, Ογδοη Έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν. Σάκουλα, σσ. 14-15, όπως παρατίθεται στο Καρκατσούλης, Π., (2004) *Το Κράτος σε Μετάβαση, από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σ.129

³¹¹ Για πρώτη φορά εμφανίστηκε η θεωρία με ένα άρθρο του George Stigler το 1971, ενώ μέχρι τότε επικρατούσε η θεωρία του Adam Smith όσον αφορά ζητήματα της κρατικής παρέμβασης. Βλ. Καρκατσούλης, Π., (2004) *ό.π. υποσ.310*, σ.131

ενεργειών και εργαλείων που οδηγούν στην Καλή Νομοθέτηση³¹². Η οικονομική ανάλυση του δικαίου δεν περιορίζεται στην αξιολόγηση των κανονιστικών επιπτώσεων σε ατομικό επίπεδο, αλλά επεκτείνεται και στην εξέταση των συνεπειών της ρύθμισης σε θέματα που αφορούν στην ουσιαστική λειτουργία της αγοράς³¹³. Με τον τρόπο αυτό αναβαθμίζεται το νομοθετικό έργο και το κύρος των κανόνων δικαίου, καθώς έτσι παρατηρείται μείωση του διοικητικού φορτίου, διαφάνεια σε όλες τις φάσεις κατάρτισης της ρύθμισης, και ακριβή οριοθέτηση του προς ρύθμιση θέματος. Τα εργαλεία της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης είναι αντίστοιχα με αυτά της Καλής Νομοθέτησης: κωδικοποίηση, απλούστευση, βελτίωση υφιστάμενης νομοθεσίας, ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων και αναγκαιότητα³¹⁴.

Ιδιαίτερο ρόλο στην προώθηση των μεταρρυθμίσεων διαδραματίζουν διεθνείς οργανισμοί, όπως ο Ο.Ο.Σ.Α., ο Ο.Η.Ε., η Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Δ.Ν.Τ.), αποτελώντας σχεδιαστές πολιτικών και υποκινητές των χωρών μελών τους για την υλοποίησή τους. Παράλληλα με τον ελεγκτικό ρόλο τους, λειτουργούν και ως «προθάλαμος» επεξεργασίας των αντίστοιχων εθνικών πολιτικών. Η συνδρομή αυτή στη διαδικασία κατάρτισης και εφαρμογής των μεταρρυθμιστικών πολιτικών στις χώρες-μέλη τους έχει ως αποτέλεσμα και τη σημαντική αναβάθμιση του πολιτικού ρόλου³¹⁵.

Ο Ο.Ο.Σ.Α., δίνοντας έναν παραστατικό ορισμό της συγκεκριμένης οπτικής της ρύθμισης, καθιστά κατανοητό ότι οποιοδήποτε ρυθμιστικό εργαλείο –νόμοι, διατάγματα, διοικητικοί κανόνες, κ.ά.- ασχέτως ιεραρχικού επιπέδου ή πηγής έκδοσης, θα μπορούσε να υπαχθεί στη σκέπη μιας συνολικής ερμηνείας της ρύθμισης, με την έννοια ότι αποτελεί κανονιστική επιδίωξη της διοίκησης συνολικά, που αποδίδεται με το γενικό όρο «government». Ο Ο.Ο.Σ.Α., με το πρόγραμμά του «Regulatory Reform»³¹⁶, διακρίνει τρία διαφορετικά επίπεδα ρυθμίσεων: α) τις οικονομικές ρυθμίσεις, μέσω των οποίων παρεμβαίνει ο νομοθέτης στις επιχειρήσεις και στις αποφάσεις της αγοράς, όπως είναι η ρύθμιση τιμών, ο ανταγωνισμός, η

³¹² Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών θεμάτων (2013) *Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα. Εγχειρίδιο Εναρμόνισης*, Μαρτσούκου Ε. & Τράντας Ν.(επιμ.), 1η Έκδοση. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, σ.74

³¹³ Καρκατσούλης, Π., (2004) ό.π. υποσ.310, σ.131

³¹⁴ Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών θεμάτων (2013) ό.π. υποσ.312, σ.74

³¹⁵ Καρκατσούλης, Π., (2004) ό.π. υποσ.310, σσ. 48-49

³¹⁶ OECD, (1997) *The OECD Report on Regulatory Reform*, Paris: OECD, διαθέσιμο στο <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>, σ. 6, [πρόσβαση 02/10/2017]

είσοδος ή έξοδος επιχειρήσεων στις αγορές, η καινοτομία³¹⁷, β) τις κοινωνικές ρυθμίσεις, όπως η προστασία του δημοσίου συμφέροντος στον τομέα της υγείας, της ασφάλειας, του περιβάλλοντος και της κοινωνικής συνοχής και γ) τις διοικητικές ρυθμίσεις, που αφορούν στο γραφειοκρατικό κόστος, «red-tape», λειτουργίας του δημόσιου τομέα³¹⁸.

Εξαιτίας της μεγάλης ποικιλομορφίας στην ορολογία και στην ιεραρχική διάρθρωση των νομικών και διοικητικών εργαλείων κάθε χώρας, η υιοθέτηση της ερμηνείας της ρύθμισης ενισχύει την επιχειρηματολογία υπέρ της διατήρησης του επικρατούντος όρου της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης, γεγονός που δυσχεραίνει την αποδοχή ενός κοινού ορισμού για τη ρύθμιση. Όσον αφορά στην ερμηνεία της οικονομικής ρύθμισης, εκτός από τη συμβατική οικονομική θεωρία με κεντρική ιδέα την εργαλειακή χρήση των ρυθμίσεων για παρέμβαση στην οικονομική δραστηριότητα, κάνουν την εμφάνισή τους και μια σειρά ετερόδοξες οικονομικές προσεγγίσεις της θεωρίας της ρύθμισης, που βασίζονται σε νεομαρξιστικές κριτικές της συμβατικής θεώρησης³¹⁹.

Προπομπός της Καλής Νομοθέτησης υπήρξε ο «κανονιστικός απο-παρεμβατισμός» ή αλλιώς «απορρύθμιση», σύμφωνα με τον οποίο η κανονιστική παρέμβαση του κράτους και η τάση διαρκούς και λεπτομερειακής ρύθμισης όλων των πεδίων της οικονομικής ζωής λειτουργεί αρνητικά για την οικονομία και την αγορά. Παράλληλα με την αποφυγή της εκνομίκευσης και την εξάλειψη της πολυνομίας ενισχύεται η αγορά με επέκταση του υγιούς ανταγωνισμού, μέσω της απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών και την καλύτερη πληροφόρηση πολιτών και επιχειρήσεων³²⁰.

Οι όροι «Better Lawmaking», «Better Regulation» και «Regulatory Reform» χρησιμοποιήθηκαν, για να περιγράψουν διαφορετικές πτυχές του ίδιου αντικειμένου. Ο όρος «Better Regulation» συνιστά έναν ευρύτερο ορισμό του «Better Lawmaking».

³¹⁷ Λιανός, Αντ., (2007) *Η γραφειοκρατία στον αστερισμό της ύστερης νεωτερικότητας και η λανθάνουσα γοητεία του μεταρρυθμιστικού χειρισμού*, Αθήνα: Παπαζήσης, σ.267

³¹⁸ Καρκατσούλης, Π., (2004) ό.π. υποσ.310, σ.130 Βλ. και Καρκατσούλης, Π., (2002) «Η κανονιστική μεταρρύθμιση ως δημόσια πολιτική», στο *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία*, Μακρυδημήτρης Α., Ζυγούρα Ο. (επιμ), Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν. Σάκκουλας, σ. 164

³¹⁹ Καραχάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σ. 9

³²⁰ Διαγουμά, Μ., (2011) *Κανονιστική μεταρρύθμιση: Διεθνείς πρακτικές και προκλήσεις για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Διπλωματική Εργασία, ΠΜΣ «Εθνική και Κοινοτική Διοίκηση», Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, σσ.34-35

Το πρώτο, αντιστοιχεί σε εκείνα «τα εργαλεία ή τα μέτρα τα οποία έχουν σαν στόχο τη βελτίωση και την ποιότητα των δημόσιων πολιτικών, καθώς επίσης και την αποδοτικότερη εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών», ενώ το δεύτερο αναφέρεται στις κινήσεις αναμόρφωσης της καθαρά νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, δηλαδή την προπαρασκευή και τη θέσπιση συγκεκριμένων νομοθετικών ρυθμίσεων. Οι όποιες άλλες ρυθμίσεις κανονιστικού επιπέδου (προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις κ.ο.κ.), που δεν προέρχονται από τη Βουλή, αλλά από διαφορετικά όργανα (Πρόεδρος της Δημοκρατίας, Κυβέρνηση κ.ά.), δεν συμπεριλαμβάνονται στην έννοια του «Better Lawmaking». Αντίθετα όμως, εμπεριέχονται στην έννοια του «Better Regulation»³²¹.

Περαιτέρω, η διάκριση ανάμεσα στο «Better Regulation» και στο «Regulatory Reform»³²² βρίσκεται στο ότι η πρώτη έννοια αφορά στην έκβαση της διαδικασίας μεταρρύθμισης, ενώ η δεύτερη περιγράφει την ίδια τη διαδικασία. Η πρώτη δηλαδή, αναφέρεται σε μια εξιδανικευμένη κατάσταση που χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη ποιοτικών ρυθμίσεων, ενώ η δεύτερη σχετίζεται με κάθε διαδικασία που υιοθετείται προκειμένου ο στόχος του «Better Regulation» να επιτευχθεί.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ο όρος «Good Regulation» (Καλή Νομοθέτηση) χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά σε θεωρητικό επίπεδο και αναφερόταν στη βελτίωση του υφιστάμενου νομοθετικού, κυρίως, πλαισίου μέσω τεχνικών απλοποίησης ή κωδικοποίησης³²³. Στη συνέχεια, και μετά την Έκθεση Mandelkern³²⁴ (2001), το «Good Regulation» αντικαταστάθηκε από το «Better Regulation» (Καλύτερη Νομοθέτηση ή Βελτίωση της Νομοθεσίας), σηματοδοτώντας τη γένεση μιας συνολικής μεταρρυθμιστικής στρατηγικής με συγκεκριμένες αρχές, εργαλεία, σκοπούς και στόχους, η οποία πρόσφατα χρειάστηκε να αναθεωρηθεί (2016)³²⁵ προκειμένου να καταστεί περισσότερο ευέλικτη στις απαιτήσεις των καιρών για

³²¹ Καραχάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σ.10

³²² Mandelkern Group on Better Regulation, (2001) *Final Report*, Laeken

³²³ Καραχάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σ.11

³²⁴ Mandelkern Group on Better Regulation, (2001) ό.π. υποσ.322

³²⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2016) *Βελτίωση της Νομοθεσίας: επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων για μια ισχυρότερη Ένωση*, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, COM (2016) 615 FINAL

αποτελεσματικότερη ρύθμιση. Η ανανέωση εκφράστηκε, μεταξύ άλλων, και μέσα από το νέο όρο του «Smart Regulation» (Εξυπνη Νομοθέτηση)³²⁶.

Τα περισσότερα, πλέον, ανεπτυγμένα κράτη και κυρίως τα κράτη-μέλη της Ε.Ε., εφαρμόζουν την πολιτική Καλής Νομοθέτησης, καθώς και ειδικότερα προγράμματα Κανονιστικής Μεταρρύθμισης. Τα χαρακτηριστικά των προγραμμάτων αυτών είναι η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, η μείωση του αριθμού των ρυθμίσεων για τις επιχειρήσεις και τους πολίτες, η προώθηση της χρήσης τεχνολογιών πληροφορικής και διαδικτύου, η ανάπτυξη δικτύων κοινωνικής διαβούλευσης καθώς και η εφαρμογή Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ) σε επίπεδο *ex ante* και *ex post*. Σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης του κεφαλαίου και ενδυνάμωσης υπερεθνικών οργανισμών, όπως η Ε.Ε., η εξέλιξη της πολιτικής καλής νομοθέτησης θα πρέπει να εστιάζει στη μείωση της πολυνομίας και της γραφειοκρατίας, στην ενίσχυση της διαβούλευσης και της λογοδοσίας στη διοίκηση, με γνώμονα την προάσπιση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής κάθε χώρας³²⁷. Στόχοι της κανονιστικής μεταρρύθμισης είναι η βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων, είτε μεμονωμένα, είτε στο επίπεδο των θεσμών και της διαδικασίας παραγωγής τους, και η αύξηση της αποτελεσματικότητας των σχετικών μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων. Ρύθμιση καλύτερης ποιότητας μπορεί να επιτευχθεί α) με την ακριβέστερη οριοθέτηση του προβλήματος που καλείται να επιλύσει, β) την ελαχιστοποίηση των βαρών που προκαλούνται από την εφαρμογή της στην οικονομία και την αγορά, γ) τη μεγιστοποίηση της διαφάνειας σε όλες τις φάσεις κατάρτισής της, δ) τη διεύρυνση της δημοκρατίας και της κοινωνικής συμμετοχής στη νομοπαραγωγική διαδικασία, ε) την ενίσχυση της συλλογικότητας, τόσο στην επεξεργασία, όσο και στην απόφαση και εφαρμογή της, και τέλος στ) την αναβάθμιση του Κοινοβουλίου³²⁸.

Η ελληνική μετάφραση των όρων, ακολούθησε μια πρωτότυπη οδό μεταφοράς τους, συγχωνεύοντας τους δύο πρώτους και ενσωματώνοντάς τους σε αυτό που σήμερα αποκαλείται Καλή Νομοθέτηση, ενώ ο τρίτος όρος, της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης, ατυχώς χρησιμοποιήθηκε, ενίοτε και εναλλακτικά ως προς την

³²⁶ European Commission, (2010) *Smart Regulation in the European Union*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 543 final

³²⁷ Καραβέργος, Γ., (2010) *Συστήματα Αξιολόγησης και Ποιότητας σε σχέση με την αβεβαιότητα στο σύγχρονο διοικητικό περιβάλλον*, Πτυχιακή Εργασία, Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης, Γ' Εκπαιδευτική Σειρά, ΕΣΔΑ, σ.59

³²⁸ Καρκατσούλης, Π., (2004) *ό.π. υποσ.310*, σ.137

Καλή Νομοθέτηση. Προβλήματα μετάφρασης παρατηρούνται και σε άλλο επίπεδο, καθώς με την ελληνική μεταφορά του όρου της Καλής Νομοθέτησης, επιλέχθηκε η στασιμότητα και δεν ακολούθησε η διαχρονική μετεξέλιξή του. Η νομοθετική και κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα συνίσταται στη θέσπιση κανόνων για την παραγωγή ρυθμίσεων υψηλής ποιότητας, η οποία είναι αναγκαία, καθώς το νομοπαραγωγικό και κανονιστικό σύστημα πάσχει από τις χρόνιες παθογένειες της πολυνομίας και της κακονομίας, με αποτέλεσμα ένα αντιφατικό, δυσνόητο και δυσεφάρμοστο κανονιστικό πλαίσιο, βασική αιτία της κακοδιοίκησης του ελληνικού κράτους³²⁹.

2. Η Καλή Νομοθέτηση στο διεθνές και ευρωπαϊκό περιβάλλον

Οι βάσεις για μια νέα παγκόσμια διακυβέρνηση τέθηκαν με την αποδοχή των «αναπτυξιακών στόχων της χιλιετίας» του Ο.Η.Ε. (UN millennium goals), όπου στον αναπτυξιακό στόχο 8Α, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνονταν ρητή δέσμευση για εφαρμογή χρηστής διακυβέρνησης μέσω της ανάπτυξης ενός ανοικτού και προβλέψιμου οικονομικού συστήματος, με στοιχεία αναφοράς το κράτος δικαίου και την ίση μεταχείριση³³⁰.

Η χρηστή διαχείριση των δημοσίων πραγμάτων εγγυάται την ποιότητα του θεσμικού περιβάλλοντος και προσδιορίζει την ποιότητα της διακυβέρνησης. Ο όρος διακυβέρνηση είναι ευρύτερος από τον όρο Κυβέρνηση. Σε αυτόν τον πυρήνα της χρηστής διακυβέρνησης³³¹, βρίσκεται η Καλή Νομοθέτηση. Ως Καλή Νομοθέτηση «Better Regulation», θεωρείται η νομοθετική πολιτική ή αλλιώς «το κύμα μεταρρυθμίσεων»³³², που αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων, με προώθηση της απλότητας, της σαφήνειας και της συνοχής στη σύνταξη των νομοθετικών κειμένων, καθώς και της μέγιστης δυνατής διαφάνειας κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας³³³. Στόχος των παραπάνω

³²⁹ Σβέρκου, Α., (2007) *Πολιτικές για τη βελτίωση της οργάνωσης, λειτουργίας και στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης*, Τελική Εργασία, Τμήμα Γενικής Διοίκησης, ΙΗ' Εκπαιδευτική Σειρά, ΕΣΔΔ

³³⁰ <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202010%20En%20r15%20low%20res%2020100615%20-pdf>

³³¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2001) *Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μία Λευκή Βίβλος*, Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ, COM 2001 (428) FINAL

³³² Alemanno, A. (2009), «The Better Regulation Initiative at the Judicial Gate: A Trojan Horse within the Commission's Walls or the Way Forward? », *European Law Journal*, Vol. 15

³³³ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2003) *Διοργανική Συμφωνία Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συμβουλίου της ΕΕ και Επιτροπής για τη βελτίωση της νομοθεσίας*, ΕΕ/2003/C231/01

διαγράφεται, η αναμόρφωση της διακυβέρνησης και η βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, η μείωση της γραφειοκρατίας, η σωστή ισορροπία μεταξύ κόστους οφέλους και αποτελέσματος, η συστηματική ενίσχυση της παραγωγικότητας, της ανάπτυξης και της απασχόλησης στα πλαίσια της Ε.Ε.³³⁴. Το κριτήριο για την Καλή Νομοθέτηση είναι η αξιολόγησή της και, τελικά, η καλύτερη δυνατή ρύθμιση της εσωτερικής λειτουργίας της διοίκησης, μιας και αυτή έχει το βάρος της εφαρμογής της νομοθεσίας και της αναδίπλωσης ταυτόχρονα, των σημαντικότερων από τις πτυχές της κοινωνικής ζωής των πολιτών ενός κράτους.

Η «καλύτερη νομοθέτηση» (better regulation) αφορά την πολιτική που αποσκοπεί στην προώθηση κανόνων για τη βελτίωση της νομοθεσίας. Οι κανόνες της Καλής Νομοθέτησης δεν αφορούν μόνο τεχνικές προδιαγραφές, προαπαιτούμενες κατά την νομοπαρασκευαστική διαδικασία, αλλά πρεσβεύουν και αρχές, που προωθούν την ρυθμιστική αλλαγή, τόσο σε επίπεδο Ε.Ε., όσο και σε επίπεδο εθνικό ή περιφερειακό. Η ρυθμιστική αλλαγή αφορά την αναμόρφωση του κανονιστικού περιβάλλοντος και, άρα, την αναμόρφωση του χώρου μέσα στον οποίο «λαμβάνει χώρα η εξουσία», δηλαδή τη διακυβέρνηση ενός πολιτικού συστήματος, για λόγους αναβάθμισης της ποιότητας. Η αλλαγή αυτή αποτέλεσε πάγιο αίτημα του συνόλου της ευρωπαϊκής κοινωνίας από τις απαρχές της ίδρυσης της Ένωσης και στηρίζεται σε ένα σύστημα δεικνυσίας και συλλογικής διαβούλευσης των ενδιαφερόμενων μερών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης της Ε.Ε. (υπερεθνικό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο)³³⁵.

Η Καλή Νομοθέτηση αφορά ολόκληρο τον κύκλο πολιτικής, όπως επίσης και ολόκληρο τον κύκλο της ρύθμισης, από τη διατύπωση, την εκτίμηση και την επιβολή έως και την αξιολόγησή της. Αφορά επίσης διαδικασίες οικονομοτεχνικού περιεχομένου και όχι πολιτικές θέσεις, ενώ περιλαμβάνει τη διάρθρωση δημόσιων και ιδιωτικών δράσεων στις κανονιστικές διαδικασίες³³⁶. Οι διαδικασίες οικονομοτεχνικού περιεχομένου αφορούν την ανάλυση των επιπτώσεων της ρύθμισης, μία ανάλυση που συνιστά τελικά διοικητικό έλεγχο, και εισάγει τον ορθολογισμό στην πολιτική και στην οικονομία, ως απάντηση στις διοικητικές

³³⁴ Alemanno, A. (2009) ό.π. υποσ.332

³³⁵ Καραχάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σ.19

³³⁶ Radaelli, C. M. (2010), «Regulating Rule-Making via Impact Assessment», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 23

απαιτήσεις και την πολιτική αβεβαιότητα. Γι' αυτό και αποτελούν ένα ιδιαίτερα ενδιαφέρον κομμάτι για ανάλυση και ερμηνεία.

Η ιστορία αναδεικνύει με την αλληλουχία των γεγονότων τη σημασία που αποδίδει η Ε.Ε. στην καλύτερη νομοθέτηση και σε θέματα αναμόρφωσης της διακυβέρνησης, με την Επιτροπή να έχει τον πρωταγωνιστικό ρόλο. Η Καλή Νομοθέτηση αφορά το σύνολο των κρατών της Ε.Ε., σε επίπεδο ευθύνης, το καθένα ξεχωριστά, αφού περιλαμβάνει το στάδιο της «καλής εναρμόνισης», ενώ σε κάποιες χώρες, όπως στη δική μας, οι «κανόνες ρύθμισης των κανόνων» θεωρήθηκαν ζήτημα μείζον, εξ' ου και ενσωματώθηκε στην εθνική έννομη τάξη με αντίστοιχο νόμο.

Η Επιτροπή με την ολοένα ανανεούμενη ατζέντα της θέτει σε πρωταρχική θέση την Καλή Νομοθέτηση και την έξυπνη ρύθμιση, γεγονός που αποδεικνύεται μέσα από τα προγράμματα δράσης, τα οποία δίνουν νέα ώθηση και βήμα σε μία ολοένα και πιο ανοιχτή διαδικασία ρύθμισης του κανονιστικού πλαισίου, με σκοπό να διασφαλισθεί η ποιότητα του κοινοτικού κεκτημένου, ώστε να καταστεί αποτελεσματική η εφαρμογή του. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται η ποιότητα μιας νέας νομοθεσίας, που ξεπερνά την παραδοσιακά ιεραρχημένη σχέση πολιτικής εξουσίας και διοικητικού συστήματος, υπερβαίνει την πολιτική επιρροή και οδηγεί σε μία «δέουσα» ρυθμιστική αναμόρφωση, που εμφυσείται στα κράτη μέσω μίας διαδικασίας μίμησης ή μάθησης. Η δε προστιθέμενη αξία της καλύτερης νομοθέτησης οδηγεί στη διαπίστωση του ιδιαίτερου βάρους, που αυτή υπέχει για την καλύτερη, την ταχύτερη και την ποιοτικότερη εφαρμογή των πολιτικών της Ένωσης, το όπλο δηλαδή της Ευρώπης εδώ και δεκαετίες για την ανάπτυξη των κρατών μελών της και τη διασφάλιση του καλύτερου δυνατού επιπέδου διαβίωσης των ευρωπαίων πολιτών.

Επομένως, η βελτίωση του ευρωπαϊκού και εθνικού ρυθμιστικού περιβάλλοντος αναμένεται να οδηγήσει στην αποτελεσματικότητα, τη δημοκρατικότητα και την περαιτέρω ολοκλήρωση με θετικές επιδράσεις όσον αφορά στην αναπτυξιακή πρόοδο. Η απλούστευση της νομοθεσίας και η αποτελεσματικότητα θεσμών, διαδικασιών και πολιτικών θα ενδυναμώσουν την αμοιβαία εμπιστοσύνη και θα ενισχύσουν την ενωτική διαδικασία, με απαραίτητη προϋπόθεση την ισχυρή βούληση

της Ευρωπαϊκής Διοίκησης ως προς την ανάπτυξη τέτοιας πολιτικής, θέτοντας σε εφαρμογή τα κατάλληλα εργαλεία και αντιμετωπίζοντας τις όποιες προκλήσεις³³⁷.

2.1. Πρακτικές Καλής Νομοθέτησης στο διεθνές περιβάλλον

2.1.1. Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) και Κανονιστική Μεταρρύθμιση

Η Κανονιστική Μεταρρύθμιση ως έκφραση της ανάγκης για καλύτερη νομοθέτηση, και άρα τη σύνταξη κανονιστικών διατάξεων που δεν εξαντλούνται σε θέματα νομοτεχνικού περιεχομένου, δεν είναι μια νέα πολιτική. Εμφανίσθηκε στις Η.Π.Α. τη δεκαετία του 1980 και κάποια χρόνια αργότερα στον Ο.Ο.Σ.Α.³³⁸, στην Ε.Ε.³³⁹ και στα κράτη-μέλη.

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) υπήρξε ο πρώτος διεθνής οργανισμός που ανέδειξε τη σημασία της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης για την ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητας, της αποτελεσματικότητας της αποδοτικότητας, της καινοτομίας και της ευελιξίας των οικονομιών. Με το πρόγραμμα «Regulatory Reform»³⁴⁰, που τέθηκε σε ισχύ από το 1995³⁴¹, ο Ο.Ο.Σ.Α. ανέλαβε να καταγράψει τις αδυναμίες των δημοσίων διοικήσεων των μελών του, να προτείνει λύσεις για διαρθρωτικές και άλλες μεταρρυθμίσεις και να παρακολουθεί την εφαρμογή τους. Επεξεργάστηκε τις καλύτερες πρακτικές των χωρών που εφαρμόζουν προγράμματα κανονιστικής μεταρρύθμισης, ή τμήματά της και, στη συνέχεια, συμπύκνωσε τις βασικές αρχές μιας πολιτικής για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση, οι οποίες έγιναν αποδεκτές από τις χώρες-μέλη του Οργανισμού και άρχισαν σταδιακά να εφαρμόζονται. Το πρόγραμμα αυτό προώθησε το διάλογο ανάμεσα στα κράτη και τον ίδιο τον Οργανισμό πάνω σε θέματα θεσμικών μεταρρυθμίσεων. Βασικές επιδιώξεις του προγράμματος προέβλεπαν η τροποποίηση

³³⁷ Καραχάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σ.46

³³⁸ Καρκατσούλης, Π., (2004) ό.π. υποσ.310, σ.159

³³⁹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

³⁴⁰ «Η σημασία της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων για την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη οδήγησε τον Ο.Ο.Σ.Α. (Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης – Public Management-PUMA) στην καθιέρωση σύστασης σχετικής με τις κανονιστικές ρυθμίσεις και αποτελεί τον πρώτο διεθνή κανόνα σχετικό με τις κανονιστικές ρυθμίσεις μέσω του προγράμματος Regulatory Reform». Βλ. Μακρυδημήτρης, Αντ., Μιχαλόπουλος, Ν., (2000) *Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, Αθήνα: Παπαζήσης, σ.733

³⁴¹ OECD, (1995) *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, Paris

των νόμων και των κανόνων που εγείρουν εμπόδια στον ανταγωνισμό, στις μεταρρυθμίσεις, στο εμπόριο, στις επενδύσεις και στην ανάπτυξη, και η παράλληλη διασφάλιση ότι οι νόμοι και οι κανονισμοί αυτοί υπηρετούν κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς σκοπούς³⁴². Μέσα από αυτό, αναδείχθηκαν καλές πρακτικές (best practices), οι οποίες ενσωματώθηκαν σε μια σειρά συστάσεων (recommendations)³⁴³, από τον Ο.Ο.Σ.Α. προς τις διοικήσεις που αντιμετώπιζαν, ανεπιτυχώς, συγκεκριμένες διαρθρωτικές προκλήσεις. Αυτές οι γενικές συστάσεις πλαισιώθηκαν και από εξειδικευμένη ανάλυση των ιδιαιτεροτήτων του κάθε κράτους ξεχωριστά, μέσα από περιοδικές εκθέσεις εξέλιξης των χωρών και εφαρμόστηκαν συγκεκριμένες μέθοδοι για την καλύτερη κατανόηση και εφαρμογή της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης, εκ των οποίων οι σημαντικότερες υπήρξαν οι θεματικές συζητήσεις, η δημιουργία ενός συστήματος δεικτών μέτρησης, με αναφορά τόσο στο ρυθμιστικό επίπεδο των αγορών προϊόντων όσο και στις δυνατότητες κάθε κράτους να εφαρμόσει ρυθμιστικές πολιτικές, ενώ τέλος χρησιμοποιήθηκε μια σειρά καινοτόμων εργαλείων ex ante και ex post ανάλυσης των σχεδιαζόμενων και των εφαρμοζόμενων ρυθμίσεων και πολιτικών αντιστοίχως³⁴⁴.

Το πρόγραμμα της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης επιβλέπεται από την Επιτροπή για τη Ρυθμιστική Πολιτική (Regulatory Policy Committee), η οποία, σε συνεργασία με άλλες Επιτροπές του Ο.Ο.Σ.Α. (Δημόσιας Διακυβέρνησης, Εμπορίου, Ανταγωνισμού, Επενδύσεων), εργάζεται προκειμένου να προωθήσει μια ολοκληρωμένη, οριζόντια και πολυδιάστατη προσέγγιση της ρυθμιστικής ποιότητας³⁴⁵, αποβλέποντας στη μεγιστοποίηση των ωφελειών από μια ποιοτικότερη διακυβέρνηση σε επίπεδο ρυθμίσεων, πολιτικών, διαδικασιών και θεσμών και στη δημιουργία φαινομένων υπερχειλίσης (spillover effects) της ποιότητας της πολιτικής της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης, σε άλλες δημόσιες πολιτικές³⁴⁶.

Το πρόγραμμα του Ο.Ο.Σ.Α. για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση αποτελεί σήμερα την αιχμή της επιστημονικής ανάλυσης σε επίπεδο διοικητικών μεταρρυθμίσεων και ρυθμιστικής ποιότητας. Οι καλές πρακτικές που καθιέρωσε μέσα από τη συστηματική παρακολούθηση κρατών, οι αρχές που θεμελίωσε καθώς και τα εργαλεία και οι

³⁴² Ναλπαντίδου, Σ. & Χατζής, Α. (2009) ό.π. υποσ.309, σ.86

³⁴³ OECD, (1997) ό.π. υποσ.316

³⁴⁴ Καραγάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σ.35

³⁴⁵ OECD, (2010) *A New Agenda for the Regulatory Policy Committee: Issues for the Next Three Years*, Paris

³⁴⁶ Καραγάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σσ.35-36

μέθοδοι που χρησιμοποίησε, βοήθησαν πολλά κράτη μέλη και μη μέλη να ξεπεράσουν σημαντικά διαρθρωτικά προβλήματα.

2.1.2. Πρακτικές Καλής Νομοθέτησης σε άλλες χώρες

Στις Ηνωμένες Πολιτείες (Η.Π.Α.) αναπτύχθηκε έντονη θεωρητική συζήτηση περί Κανονιστικής Μεταρρύθμισης ήδη από τη δεκαετία του '60, με εντελώς διαφορετικό περιεχόμενο από αυτό που θα ίσχυε περίπου μια δεκαετία μετά. Σκοπός της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης ήταν η ενίσχυση του ελεγκτικού ρόλου των κανονιστικών αρχών, που θα καθιστούσε εφικτή τη διακοπή των πρακτικών των μεγάλων βιομηχανιών, όταν αυτές έβλαπταν το δημόσιο συμφέρον ή το περιβάλλον. Από το «Regulation» («ρύθμιση» - κρατικός παρεμβατισμός) της δεκαετίας του '60, ο προσανατολισμός άλλαξε περισσότερο προς το «Deregulation»³⁴⁷ («απορρύθμιση» - κρατικός απο-παρεμβατισμός)³⁴⁸ τις δεκαετίες του '70 και του '80, που αποτέλεσε τον προπομπό της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης. Επί προεδρίας Carter και Reagan θεσμοθετήθηκε το Cost-Benefit Analysis, ως αναγκαία πρακτική αποτίμησης των ενδεχόμενων επιπτώσεων των ρυθμιστικών παρεμβάσεων³⁴⁹. Η μεγαλύτερη έμφαση των τελευταίων ετών δόθηκε στο συντονισμό των ρυθμιστικών προγραμμάτων, στην προσβασιμότητα στα δημόσια έγγραφα, στον αποτελεσματικό ρυθμιστικό σχεδιασμό, στην υγιή άντληση και παροχή οικονομικών στατιστικών και επιστημονικών δεδομένων, στη δημόσια διαβούλευση και συμμετοχή και στην ανάλυση των επιπτώσεων των ρυθμιστικών παρεμβάσεων σε επίπεδο επιχειρήσεων, Πολιτειών και τοπικών αρχών, με σημαντική τη χρήση νέων εργαλείων της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που προωθούν τις παραπάνω αρχές. Η Κανονιστική Μεταρρύθμιση

³⁴⁷ Η θεωρία «Deregulation» εμφανίστηκε στις αρχές της δεκαετίας του '80 μέσα από τις ασκούμενες πολιτικές των λεγόμενων Κυβερνήσεων του New Deal (Reagan, Thatcher). Βλ. Καραχάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307

³⁴⁸ Το πρόγραμμα της «απορρύθμισης» σκοπούσε στη συρρίκνωση ή και την κατάργηση ρυθμίσεων ως αντιμετώπιση της εκνομίκευσης και της πολυνομίας, που περιορίζουν σημαντικά τις δυνατότητες πληροφόρησης του πολίτη και των επιχειρήσεων, ενώ το κόστος της μη πληροφόρησης, όπως και της παραπληροφόρησης, είναι ιδιαίτερα σημαντικό. Η έννοια της εκνομίκευσης ταυτίζεται με την αγγλική έννοια της κανονιστικής πλημμυρίδας. Επίσης, η ύπαρξη πολυνομίας οδηγεί στην αναζήτηση τρόπων παράκαμψης των κανονισμών και στη δημιουργία φαινομένων διαφθοράς. Βλ. Καρκατσούλης, Π., (2004) ό.π. υποσ.310, σ.135

³⁴⁹ Εξάλλου, με το Paperwork Reduction Act του 1980 θεσπίστηκε το Γραφείο Πληροφόρησης και Ρυθμιστικών Θεμάτων (Office of Information and Regulatory Affairs-OIRA), ως υποδομή του Γραφείου Διαχείρισης και Προϋπολογισμού του Λευκού Οίκου, με στόχο τη διαχείριση και το συντονισμό της ομοσπονδιακής ρυθμιστικής δραστηριότητας, της διαχείρισης της ροής της πληροφορίας επί ρυθμιστικών ζητημάτων, της στατιστικής πολιτικής και της διαχείρισης της τεχνολογίας της πληροφορίας.

με τη μορφή μιας εντονότερης ρυθμιστικής παρέμβασης, από τη δεκαετία του '80 και μετά, εφάρμοσε περισσότερο τα πρότυπα μιας πιο ορθολογικής διαχείρισης των ρυθμιστικών παρεμβάσεων, ενώ ο στόχος της ολικής απορρύθμισης τείνει να εγκαταλειφθεί³⁵⁰.

Ο Καναδάς, επίσης, ήταν από τα πρώτα κράτη που εντόπισε τις αδυναμίες της ρυθμιστικής παραγωγής και της γραφειοκρατίας και επιδίωξε να δημιουργήσει προγράμματα ανάλυσης επιπτώσεων (1976) και μείωσης διοικητικών βαρών (1978), ενώ σήμερα διαθέτει μια από τις πλέον οργανωμένες και διαρθρωμένες με οριζόντιο τρόπο πολιτικές διοικητικής μεταρρύθμισης, η οποία εποπτεύεται από τη Διεύθυνση Ρυθμιστικών Σχέσεων της Γραμματείας του Οικονομικού Συμβουλίου. Αποτέλεσμα όλων αυτών ήταν η μεγάλη εξέλιξη της ρυθμιστικής πολιτικής στον Καναδά, η οποία προσέφερε σημαντικά στοιχεία αξιοποίησης και καλές πρακτικές προς μίμηση από άλλες χώρες³⁵¹.

Άλλες χώρες αγγλοσαξονικής παράδοσης, όπως η Αυστραλία και η Νέα Ζηλανδία, παρουσίασαν επίσης ανεπτυγμένη κουλτούρα αλλαγής, και στις οποίες έχει αναπτυχθεί περισσότερο η μεθοδολογία του Regulatory Impact Analysis-RIA (Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων-ΑΚΕ). Αντιθέτως, πρακτικές όπως η στοχοθέτηση και η παρακολούθηση δεικτών δεν έχουν ακόμη ενταχθεί πλήρως στα προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης των χωρών αυτών³⁵².

2.2. Η Καλή Νομοθέτηση στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε.

Η ευρωπαϊκή κοινωνία συχνά βρίσκεται αντιμέτωπη με την αβεβαιότητα των πολιτών για το πολιτικό σύστημα διακυβέρνησης της Ένωσης. Πολλές φορές η κοινή γνώμη αποτυπώνει πως η Ε.Ε. δεν ταιριάζει ακόμα και στις ίδιες τις προσδοκίες των ευρωπαίων. Πρόκειται για μία συζήτηση, η οποία σίγουρα δεν είναι καινούρια και η οποία σίγουρα θα συνεχίσει να ανατροφοδοτείται, ακόμα περισσότερο, όσο τα νέα μέσα διακυβέρνησης υπολειτουργούν, δεν αποδίδουν τα αναμενόμενα και συνεχίζουν να υστερούν των ευρωπαϊκών προσδοκιών. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, πάγιο αίτημα

³⁵⁰ Καραγάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σ.38

³⁵¹ Ναλπαντίδου, Σ. και Χατζής, Α. (2009) ό.π. υποσ.309, σσ.82-84

³⁵² Καραγάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σ.38

αποτελεί η στροφή στη χρηστή διακυβέρνηση³⁵³ της Ε.Ε., μία διακυβέρνηση πολυεπίπεδη με πολλές ιδιαιτερότητες, που απαιτεί αλλαγές τόσο σε επίπεδο ευρωπαϊκό, όσο και σε εθνικό, ιδιαιτερότητες που θα εξελίξουν τις οργανωτικές ικανότητες του ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος, ώστε να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά η αβεβαιότητα με τη δημιουργία νέων δομών και δυναμικών μεταβολών, σε πλαίσια όπου θα λαμβάνει χώρα η άσκηση της εξουσίας. Όλα αυτά εξυπηρετούν το στρατηγικό στόχο της διακυβέρνησης στην Ε.Ε., όσον αφορά τη χάραξη πολιτικής σε υψηλό πολιτικό επίπεδο, η οποία απομακρύνεται από την ιεραρχική σχέση νομοθεσίας Ε.Ε. και «δικτυωμένων κυβερνήσεων», από όπου πηγάζει η ανασφάλεια και η αποδοκιμασία από πλευράς των μερών-επιπέδων, στην ύστατη προσπάθεια διατήρησης των παραδοσιακών ιδιαιτεροτήτων του κράτους, σύμφωνα με το βεστυφαιανό υπόδειγμα. Η ευρωπαϊκή διάσταση της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης, η πολιτική της Καλής Νομοθέτησης, στοχεύει σε μια ορθολογικοποίηση του ευρωπαϊκού ρυθμιστικού περιβάλλοντος, δίνοντας έμφαση στη μείωση του κόστους και στην αποτελεσματικότητα των εκροών των κανόνων, των πολιτικών και των θεσμών. Στόχος είναι να δημιουργηθεί μια νέα αναπτυξιακή ώθηση για το σύνολο της ευρωπαϊκής οικονομίας αλλά και για κάθε κράτος-μέλος ξεχωριστά, με την ενεργοποίηση ανενεργών παραγωγικών συντελεστών σε διοικητικό επίπεδο³⁵⁴.

2.2.1. Ιστορική αναδρομή

Η πολιτική της Καλής Νομοθέτησης ακολούθησε μία μακρά πορεία διαμόρφωσης σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο για να φτάσει στη σημερινή της μορφή. Στο πλαίσιο της χρηστής διακυβέρνησης εντάχθηκε αρχικά η εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας των ρυθμιστικών διατάξεων, όπου η λύση προτάθηκε μέσω της οικονομικής επιστήμης, η οποία έθεσε το ζήτημα της οικονομικής αποτελεσματικότητας των ρυθμιστικών κανόνων, μέσω μεθόδων οικονομικής ανάλυσης του δικαίου,

³⁵³ «Ο όρος χρηστή διακυβέρνηση εμφανίστηκε για πρώτη φορά σε κείμενο της Παγκόσμιας Τράπεζας (1994) και χαρακτηρίζει ένα σύστημα διαμόρφωσης πολιτικής που βασίζεται σε προβλέψιμες, ανοικτές και διαφανείς διαδικασίες, από μία γραφειοκρατία που επιδεικνύει επαγγελματικό ήθος, από μία εκτελεστική εξουσία που λογοδοτεί για τις πράξεις της και από μια ισχυρή κοινωνία των πολιτών, η οποία συμμετέχει ενεργά στις δημόσιες υποθέσεις. Βασικές αρχές της χρηστής διακυβέρνησης είναι η λογοδοσία, η διαφάνεια και η κυριαρχία του νόμου.» Βλ. Τσιάπρα, Αγ., (2015) *Η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή και η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης, ως θεσμοί καλής νομοθέτησης. Οργάνωση και λειτουργία, αξιολόγηση, μελλοντικές προοπτικές*, Τελική Εργασία, Τμήμα Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης, ΚΓ΄ Εκπαιδευτική Σειρά, ΕΣΔΔΑ

³⁵⁴ Καραχάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σ.42

διαμορφώνοντας μία πολιτική Κανονιστικής Μεταρρύθμισης. Η αγγλοσαξονικής προέλευσης αυτή πολιτική άρχισε να υιοθετείται από κράτη της ηπειρωτικής Ευρώπης με συγκερασμένα στοιχεία της παραδοσιακής νομικής επιστήμης, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία μιας διακριτής πολιτικής, της Καλής Νομοθέτησης, η οποία υιοθετήθηκε αρχικά σε ευρωπαϊκό επίπεδο και στη συνέχεια από την Ελλάδα. Η ευρωπαϊκή πολιτική για την καλύτερη νομοθέτηση αποτυπώθηκε σε δύο βασικά κείμενα: στο σχέδιο δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την απλούστευση των κανονιστικών ρυθμίσεων που η ίδια παράγει και στην έκθεση Mandelkern, η οποία περιλαμβάνει τις αρχές για τη χάραξη των σχεδίων δράσης των εθνικών διοικήσεων στη βάση των αποφάσεων του Συμβουλίου της Λισαβόνας³⁵⁵.

Προς την κατεύθυνση αυτή, λοιπόν, κινήθηκε τη δεκαετία του '90 η Ε.Ε. αναζητώντας μια ποιοτικότερη νομοθετική παραγωγή, αφενός με τις δύο Διοργανικές Συμφωνίες πάνω σε ζητήματα επιτάχυνσης διαδικασιών και επίσημου συντονισμού στις νομοθετικές διαδικασίες (1994) και σε κάποιες κατευθυντήριες γραμμές πάνω στην ποιότητα της νομοθεσίας (1998), αφετέρου δε με την προσθήκη σχετικού πρωτοκόλλου³⁵⁶ στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), όπου διατυπώνεται ρητά ως στόχος η εξασφάλιση της ποιότητας της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας και καθορίζονται κάποιες γενικές αρχές Καλής Νομοθέτησης. Την ίδια εποχή, έκαναν την εμφάνισή τους τόσο το πρόγραμμα SLIM (Simpler Legislation for the Internal Market-1996), το οποίο είχε ως αντικείμενο τη διενέργεια αξιολογήσεων ως προς κάποια πεπαλαιωμένα νομοθετικά κείμενα, με στόχο την υποβολή προτάσεων προς την Επιτροπή για συγκεκριμένες αναθεωρήσεις της υφιστάμενης νομοθεσίας, όσο και το πρόγραμμα BEST (Business Environment Simplification Task Force-1997), «Εδική Ομάδα για την Απλούστευση του Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος», το οποίο λειτουργούσε υπό την καθοδήγηση μιας ειδικής ομάδας εμπειρογνομόνων με στόχο την υποβολή συστάσεων συγκεκριμένων ρυθμιστικών παρεμβάσεων προς τα κράτη μέλη και τα ευρωπαϊκά όργανα, για την επίλυση των προβλημάτων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση των ΜΜΕ, τη διαχείριση και κατάρτιση των εργαζομένων σ' αυτές, τη μεταφορά και ενσωμάτωση νέων τεχνολογιών, κ.λ.π.³⁵⁷.

³⁵⁵ Καρκατσούλης, Π., (2004) ό.π. υποσ.310, σ.168

³⁵⁶ Amsterdam Treaty, (1997) *Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*, διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/hm/11997D.html> [πρόσβαση 10/09/2017]

³⁵⁷ Καρκατσούλης, Π., (2004) ό.π. υποσ.310, σσ.163-167. Βλ. και Καραχάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σσ. 29-30

Το Δεκέμβριο του 1999, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι διατύπωσε την επιθυμία να συναφθεί το συντομότερο δυνατόν διοργανική συμφωνία για την πλέον συστηματοποιημένη χρήση της τεχνικής της επαναδιατύπωσης των νομικών πράξεων και στις 12 Σεπτεμβρίου 2001 η Επιτροπή την ενέκρινε. «Η μεγαλύτερη χρήση της τεχνικής της επαναδιατύπωσης των νομικών πράξεων θα καταστήσει δυνατή τη θέσπιση ενιαίου νομοθετικού κειμένου που θα επιφέρει ταυτόχρονα τις επιθυμητές τροποποιήσεις, θα προβαίνει σε κωδικοποίησή τους με τις αμετάβλητες διατάξεις της προηγούμενης πράξης καταργώντας αυτή την τελευταία. Η τεχνική αυτή αποφεύγει έτσι τον μεγάλο αριθμό μεμονωμένων τροποποιητικών πράξεων που συχνά καθιστά τις ρυθμίσεις δύσκολα καταληπτές. Θα συμβάλει επίσης στη διαφάνεια της νομοθεσίας στα νέα κράτη που θα προσχωρήσουν και στους πολίτες τους»³⁵⁸.

Τη σημασία της επίτευξης μιας χρηστής διακυβέρνησης στα πλαίσια Ε.Ε., με αρχές τη διαφάνεια, τη συμμετοχή, τη λογοδοσία, την αποτελεσματικότητα και τη συνοχή, και με άξονα την αναμόρφωση της κοινοτικής νομοθεσίας στη βάση των αρχών της Καλής Νομοθέτησης, επιβεβαιώνει τόσο η ιστορική συγκυρία και η έκδοση της Λευκής Βίβλου (2001), όσο και οι επιμέρους πρωτοβουλίες, που κλήθηκαν έκτοτε να αναλάβουν, τόσο τα θεσμικά όργανα, όσο και οι «δικτυωμένες κυβερνήσεις», προκειμένου να φτάσουμε στην πολυπόθητη αναμόρφωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. «Στις αρχές του 2000, η Επιτροπή καθόρισε την αναμόρφωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης ως έναν από τους τέσσερις στρατηγικούς της στόχους. Έκτοτε οι πολιτικές εξελίξεις έχουν καταστήσει σαφές ότι η Ένωση αντιμετωπίζει μια διπλή πρόκληση: όχι μόνο απαιτείται η ανάληψη επείγουσας δράσης για την προσαρμογή της διακυβέρνησης σύμφωνα με τις ισχύουσες συνθήκες αλλά επίσης απαιτείται η διεξαγωγή ευρύτερου διαλόγου για το μέλλον της Ευρώπης.³⁵⁹» Το παραπάνω απόσπασμα είναι χαρακτηριστικό για να κατανοήσουμε τη στοχοθεσία της Λευκής Βίβλου για τη διακυβέρνηση του 2001, που θέτει ως πρωταρχική την αναμόρφωση της διακυβέρνησης στην Ευρώπη και ανοίγει ταυτόχρονα ένα παράθυρο διαλόγου για το ευρύτερο μέλλον της Ευρώπης. Τα δύο αυτά στοιχεία δεν είναι καθόλου τυχαία μεταξύ τους, μιας και βρισκόμαστε αμέσως μετά την υπογραφή της συνθήκης της Νίκαιας και το ιρλανδικό «όχι» στο δημοψήφισμα για την επικύρωση

³⁵⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2001) Έκθεση Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο- Βελτίωση νομοθεσίας 2001, Βρυξέλλες, COM (2001) 728, final, διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0728&from=EN>, σ.12-13, [πρόσβαση 20/09/2017]

³⁵⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2001) ό.π. υποσ.331, σελ. 1

της Συνθήκης, ενώ ταυτόχρονα έχει ήδη προγραμματισθεί και η Επιτροπή καλείται να προετοιμάσει το πεδίο για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν και τα όσα διαδραματίστηκαν τελικά εκεί, σχετικά με τον αναμορφωμένο ρόλο της Ένωσης, τη σύγκληση της συνέλευσης για το μέλλον της Ευρώπης και τα επακόλουθα αυτών. Μετά λοιπόν από μία ισχυρή απόδειξη του δημοκρατικού ελλείμματος για τη δράση της Ε.Ε. και πριν βρεθεί η ευρωπαϊκή κοινωνία στο σταυροδρόμι για το μέλλον της Ευρώπης, η Επιτροπή εκπονεί τη Λευκή Βίβλο, δίδοντας έναν σαφή ορισμό για την διακυβέρνηση στην Ε.Ε. και του στόχου που πρέπει να επιτευχθεί για την αναμόρφωσή της: *«διακυβέρνηση, σημαίνει κανόνες, διαδικασίες και συμπεριφορά που επηρεάζει τον τρόπο άσκησης των εξουσιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ειδικότερα όσον αφορά τη διαφάνεια, τη συμμετοχή, τη λογοδοσία, την αποτελεσματικότητα και τη συνοχή. [...] Στόχος είναι να διευρυνθεί η διαδικασία λήψεως αποφάσεων ώστε να μπορούν να συμμετάσχουν περισσότεροι φορείς και να μπορεί να υπάρξει λογοδοσία.»*³⁶⁰. Ως το αποτελεσματικότερο μέσο, «το κλειδί» για την αναμόρφωση της διακυβέρνησης, έτσι όπως περιγράφεται στη Λευκή Βίβλο, αναδεικνύεται τελικά η βελτίωση της κοινοτικής νομοθεσίας και συγκεκριμένα, σύμφωνα με το κείμενο, *«η βελτίωση της ποιότητας και αποτελεσματικότητας των κανονιστικών πράξεων καθώς και η απλούστευσή τους.»* Συνεπώς η διαδικασία παραγωγής κανονιστικών ρυθμίσεων, ως αναπόσπαστο στοιχείο της χρηστής διακυβέρνησης, θα πρέπει να διέπεται από τις ίδιες με αυτήν αρχές, όπως διαφάνεια, συμμετοχή, λογοδοσία, αποτελεσματικότητα και συνάφεια. Με αυτόν τον τρόπο επιχειρείται μεγαλύτερη συμμετοχή στη διαμόρφωση της πολιτικής, περισσότερη ευελιξία και συνοχή των πολιτικών³⁶¹.

Η βελτίωση αυτή θα επιτευχθεί δια μέσου επτά «παραγόντων», μεθόδων, δράσεων ή μέσων, τα οποία η Επιτροπή συγκέντρωσε στη Λευκή Βίβλο και αυτά αφορούν την ουσιαστική ανάλυση της αναγκαιότητας και της καταλληλότητας της κανονιστικής παρέμβασης, την ανάγκη μεγαλύτερης συνοχής μεταξύ των διαφόρων μέσων πολιτικής, την επιλογή του κατάλληλου είδους μέσου νομοθεσίας (Οδηγία, Κανονισμός κλπ), τη χρήση της από κοινού ρύθμισης και της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού, αξιολόγηση και ανάδραση των νομοθετικών ρυθμίσεων του παρελθόντος και δέσμευση της Επιτροπής για απόσυρση προτάσεων, όταν δεν επικεντρώνονται στα ουσιώδη στοιχεία της νομοθεσίας. Οι ηγέτες της Ε.Ε.

³⁶⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2001) ό.π. υποσ.331, σελ. 5

³⁶¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2001) ό.π. υποσ.331

επιβεβαίωσαν την πολιτική τους πρόθεση για απλοποίηση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος και την παράλληλη εξέταση των συνεπειών των επιχειρούμενων ρυθμίσεων, σε οικονομικό, κοινωνικό και περιβαλλοντικό επίπεδο στις συνόδους των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων που έλαβαν χώρα στη Λισσαβόνα το 2000, στο Γκέτεμποργκ τον Ιούνιο του 2001, στο Λάακεν το Δεκέμβριο του 2001 και στη Ρόδο το 2003³⁶².

2.2.2. Από την έκθεση Mandelkern στη Διοργανική Συμφωνία

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας το 2000 τέθηκαν οι αναπτυξιακοί στόχοι της επόμενης δεκαετίας για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ειδικότερα, ο πρώτος στόχος της ονομαζόμενης Στρατηγικής της Λισαβόνας περιείχε «την προετοιμασία για μια μετάβαση προς μια οικονομία της γνώσης μέσω καλύτερων πολιτικών για την κοινωνία της πληροφορίας [...] καθώς και της επιτάχυνσης της διαδικασίας διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων προς όφελος της ανταγωνιστικότητας, της καινοτομίας και της ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς»³⁶³.

Την ίδια χρονιά με την παρουσίαση της Λευκής Βίβλου από την Επιτροπή, ένα άλλο σημαντικό κείμενο παρουσιάζει ενδιαφέρον από άποψη διακυβέρνησης, η Έκθεση Mandelkern για την Καλή Νομοθέτηση (2001)³⁶⁴, με την οποία καταρτίστηκαν δύο σχέδια δράσης, ένα για την Επιτροπή και ένα για τα κράτη-μέλη, έχοντας ως στόχο την προετοιμασία της βελτίωσης του κανονιστικού περιβάλλοντος για την προετοιμασία υλοποίησης της «Στρατηγικής της Λισαβόνας», και καθορίστηκαν οι βασικές αρχές της Καλής Νομοθέτησης. Στο πλαίσιο αυτών των αρχών, η Επιτροπή Mandelkern³⁶⁵ προέβη σε συστάσεις για μεταρρυθμίσεις προκειμένου να υιοθετηθεί ένα συνολικό ρυθμιστικό σύστημα, λαμβάνοντας, για πρώτη φορά, η Καλή Νομοθέτηση χαρακτήρα στρατηγικού σχεδιασμού, καθώς συνδέθηκε με άμεσο τρόπο με την οικονομική ανάπτυξη. Σύμφωνα με την ομάδα Mandelkern³⁶⁶, στα έξι βασικά στοιχεία ενός επιτυχημένου προγράμματος Καλής Νομοθέτησης περιλαμβάνονται οι επιλογές εφαρμογής των πολιτικών, η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, η διαβούλευση, η απλούστευση, η πρόσβαση στη νομοθεσία και οι αποτελεσματικές

³⁶² Καρκατσούλης, Π., (2004) ό.π. υποσ.310, σ.161

³⁶³ http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm [πρόσβαση 20/09/2017]

³⁶⁴ Mandelkern Group on Better Regulation, (2001) ό.π. υποσ.322

³⁶⁵ Radaelli, C. M. (2010) ό.π. υποσ.336

³⁶⁶ Radaelli, C. M. (2007) «Whither better regulation for the Lisbon agenda?», *Journal of European Public Policy*, Vol. 14

δομές³⁶⁷. Η έκθεση αυτή αποτέλεσε για τα περισσότερα κράτη-μέλη την απαρχή μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης της πολιτικής για την Καλή Νομοθέτηση³⁶⁸.

Στα πλαίσια αυτά λοιπόν το 2002 ξεκίνησε ένα μακροπρόθεσμο πρόγραμμα για την Καλή Νομοθέτηση με σκοπό την απλούστευση και τη βελτίωση των ρυθμίσεων. Η μείωση της γραφειοκρατίας, η βελτίωση της ποιότητας της νομοθέτησης και ο σχεδιασμός καλύτερων ρυθμίσεων για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις είναι μερικές από τις επιδιώξεις του. Τα μέσα που χρησιμοποιεί για το σκοπό αυτό είναι η ανάλυση των επιπτώσεων, η διαβούλευση, η απλούστευση της υπάρχουσας νομοθεσίας και η αναζήτηση εναλλακτικών λύσεων από τη νομοθέτηση³⁶⁹.

Ακολούθησε η Διοργανική Συμφωνία το 2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για τη βελτίωση της νομοθεσίας, στην οποία τίθενται κοινές δεσμεύσεις και στόχοι των τριών οργάνων, προκειμένου να βελτιωθεί η ποιότητα της νομοθεσίας με βάση το σεβασμό γενικών αρχών, όπως η δημοκρατική νομιμότητα, η επικουρικότητα και η αναλογικότητα καθώς και η ασφάλεια δικαίου, αναγνωρίζοντας τη σημασία της απλότητας, της σαφήνειας και της συνοχής στη σύνταξη των νομοθετικών κειμένων σε συνδυασμό με τη διαφάνεια³⁷⁰.

Το 2005, με την ανανεωμένη Στρατηγική της Λισαβόνας, η Καλή Νομοθέτηση, επανα-οριοθετήθηκε και ενσωματώθηκε στην ατζέντα με τις πλέον σύγχρονες πολιτικές της Ε.Ε., όπως είναι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η ποιότητα και η καινοτομία και η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού. Χαρακτηριστική είναι η ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, με τίτλο «Εφαρμογή του Κοινοτικού Προγράμματος της Λισαβόνας: Στρατηγική για την Απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος»³⁷¹. Η

³⁶⁷ Mandelkern Group on Better Regulation, (2001) ό.π. υποσ.322

³⁶⁸ Καρκατσούλης, Π., (2004) ό.π. υποσ.310, σ.161

³⁶⁹ Βεργαδή, Η., (2015) *Για μια πληρέστερη ενσωμάτωση της έξυπνης νομοθεσίας στον ευρύτερο νομοθετικό κύκλο, Η ελληνική περίπτωση*, Πτυχιακή Εργασία, Τμήμα Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης, ΕΣΔΔΑ, σ.18

³⁷⁰ Πρόκειται για τη νομική πράξη που εξεδόθη στις 31/12/2003 και αφορά μία από κοινού συμφωνία, που καθορίζει τις γενικές αρχές και τις μεθόδους συνεργασίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων, στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας. Στόχος της συμφωνίας αυτής αναδείχθηκε η βελτιστοποίηση της εκπόνησης και της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Βλ. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2003) ό.π. υποσ.333

³⁷¹ European Commission, (2005) *«Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισαβόνας: μια στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος»*, Βρυξέλλες, COM (2005) 535 FINAL

απλούστευση της νομοθεσίας τίθεται για άλλη μια φορά, στην κορυφή των προτεραιοτήτων της Ε.Ε. και διατυπώνεται ένα πλήρες σχέδιο για την απλούστευση (δράσεις για την απλούστευση, κατάργηση, κωδικοποίηση, αναδιατύπωση, τροποποίηση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, από κοινού ρύθμιση και βασικές προϋποθέσεις, ενίσχυση της χρήσης της τεχνολογίας των πληροφοριών)³⁷².

Επιπλέον, με την ανακοίνωση της Επιτροπής για τις Ολοκληρωμένες Κατευθυντήριες Γραμμές για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση (2005-2008), η μεταρρυθμιστική δυναμική επανήλθε στο προσκήνιο με την υιοθέτηση μιας διαδικασίας στρατηγικού σχεδιασμού με σκοπό την επιτάχυνση της ανάπτυξης και την τόνωση της απασχόλησης³⁷³.

Το 2006 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έλαβε την απόφαση να θεσπίσει ένα νέο γνωμοδοτικό όργανο για ζητήματα Καλής Νομοθέτησης, το οποίο ονομάστηκε «Ομάδα Υψηλού Επιπέδου Εθνικών Εμπειρογνομόνων για Ρυθμιστικά Ζητήματα» (Group of High Level National Regulatory Experts). Στόχος του οργάνου αυτού ήταν η καλύτερη διάδραση ανάμεσα στην Επιτροπή και τις εθνικές κυβερνήσεις προκειμένου να βελτιωθεί το γενικότερο ρυθμιστικό περιβάλλον της Ένωσης όσον αφορά τη διάδοση των καλών πρακτικών εντός της Ε.Ε. και των κρατών-μελών, στην καλύτερη ενσωμάτωση και εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, στην ανάπτυξη δεικτών παρακολούθησης των ρυθμιστικών παρεμβάσεων και τέλος στη διατύπωση γνωμών προς την Επιτροπή για ζητήματα Καλής Νομοθέτησης³⁷⁴. Επιπρόσθετα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημιούργησε μία υπηρεσία εσωτερικής ποιότητας ελέγχου το Νοέμβριο του 2006, την Επιτροπή Αξιολόγησης Επιπτώσεων – (Impact Assessment Board-IAB), ένα ανεξάρτητο όργανο, προκειμένου να βελτιωθεί η ποιότητα του ελέγχου της ανάλυσης επιπτώσεων. Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το 2007, κάλεσε την Επιτροπή να λάβει σοβαρότερα υπόψη της την Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ) στη βάση των αρχών της αειφόρου ανάπτυξης³⁷⁵. Την ίδια χρονιά (2007) ανακοινώθηκε από την Επιτροπή το Πρόγραμμα δράσης για

³⁷² Radaelli, C. M. (2007) ό.π. υποσ.366

³⁷³ Σύμφωνα με αυτή τη διαδικασία, η Ένωση αναλαμβάνει να θέσει γενικές κατευθυντήριες γραμμές βάσει των δεδηλωμένων στόχων για ανάπτυξη και απασχόληση, ενώ κάθε κράτος αναλαμβάνει να καταρτίζει τριετή προγράμματα μεταρρυθμίσεων που να σχετίζονται με τις ανωτέρω κατευθυντήριες γραμμές. Ενδεικτικό της τάσης ανάπτυξης της Καλής Νομοθέτησης αποτελεί και το γεγονός ότι σε κάθε εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων ενυπάρχουν προβλέψεις για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και βελτίωση της νομοθεσίας.

³⁷⁴ Καραγάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σ.32

³⁷⁵ Ναλπαντίδου, Σ. και Χατζής, Α. (2009) ό.π. υποσ.309, σσ.91-92

τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων. Με τη στρατηγική «Ανάπτυξη και Θέσεις εργασίας» τέθηκε ο στόχος για μείωσή τους κατά 25% από κοινού με τα κράτη μέλη μέχρι το 2012, καθώς επιχειρείται η εξάλειψη περιττής γραφειοκρατίας, προσφέροντας σημαντική εξοικονόμηση για πολίτες και επιχειρήσεις, με τελικό στόχο τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος της Ε.Ε. αναφορικά κυρίως με τις ΜΜΕ και τους καταναλωτές³⁷⁶.

Το 2010, πραγματοποιήθηκε η παρουσίαση της επόμενης δεκαετούς αναπτυξιακής στρατηγικής της Ε.Ε. με την ονομασία «Στρατηγική 2020». Το νέο πρόγραμμα εμφανίστηκε σε περίοδο οικονομικής κρίσης, εξαιτίας των πενιχρών αποτελεσμάτων της Στρατηγικής της Λισαβόνας, που απαιτούσαν αλλαγή προσανατολισμού. Ο στόχος της Καλής Νομοθέτησης, μέσω της εφαρμογής των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων, ήταν να οδηγήσει τα κράτη-μέλη και την Ε.Ε. σε στενότερη συνεργασία ανάμεσά τους. Κεντρικό σημείο της στρατηγικής ήταν ο σχεδιασμός, η κατάρτιση, η εφαρμογή, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων. Στο πλαίσιο της νέας αυτής στρατηγικής, υπήρξε αναδιατύπωση του στόχου της Καλής Νομοθέτησης, αναδεικνύοντας μια νέα προσέγγιση, που απαντά στο όνομα «Εξυπνη Νομοθέτηση»³⁷⁷. Η σχετική Ανακοίνωση της Επιτροπής (2010)³⁷⁸, επανα-οριοθέτησε την Καλή Νομοθέτηση μέσω της ενσωμάτωσης ορισμένων στοιχείων διεθνοποίησης –όπως η συνεργασία της Επιτροπής με τον αμερικανικό OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs)– και της εντατικοποίησης των ήδη ενεργών προγραμμάτων βελτίωσης της νομοθεσίας³⁷⁹.

Η βελτίωση της νομοθεσίας συνεπάγεται απλούστερους κανόνες που μπορούν να αποφέρουν καλύτερα αποτελέσματα. Η Επιτροπή συνέχισε τις προσπάθειές της για την απλούστευση της ισχύουσας νομοθεσίας. Έτσι το Δεκέμβριο του 2012 η Επιτροπή ξεκίνησε το Πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και

³⁷⁶ Βεργαδή, Η., (2015) ό.π. υποσ.369, σ.19

³⁷⁷ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην Ανακοίνωσή της για τη «Στρατηγική για μια έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη» [COM (2010) 543 final] προωθεί: «Την υλοποίηση του προγράμματος έξυπνων ρυθμίσεων [smart regulation], στο πλαίσιο του οποίου, θα εξεταστεί η ευρύτερη χρήση κανονισμών αντί οδηγιών, η εκ των υστέρων αξιολόγηση της ισχύουσας νομοθεσίας, η καλύτερη εποπτεία των αγορών, η μείωση του διοικητικού φόρτου, η άρση των φορολογικών εμποδίων, η βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, ιδίως για τις μικρο-μεσαίες επιχειρήσεις, και η στήριξη της επιχειρηματικότητας»

³⁷⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2010) *Εξυπνη νομοθεσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, COM (2010) 543 τελικό

³⁷⁹ Καραχάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σ.32

αποδοτικότητα του κανονιστικού πλαισίου (REFIT- Regulatory Fitness and Performance), με σκοπό την απλούστευση του κανονιστικού πλαισίου και τη μείωση των διοικητικών βαρών τόσο για τους πολίτες όσο και για τις επιχειρήσεις. Αποτελεί μέρος της πολιτικής της *έξυπνης νομοθέτησης* διασφαλίζοντας την υψηλή ποιότητα των ρυθμίσεων με μείωση διοικητικών επιβαρύνσεων μέσω ενός συστήματος ανάλυσης συνεπειών, αξιολογήσεων και διαβουλεύσεων. Το εγχείρημα αυτό συμβάλλει σε ένα ξεκάθαρο και σταθερό θεσμικό πλαίσιο που υποστηρίζει την ανάπτυξη και τις θέσεις εργασίας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιλέγει τα θέματα κάθε τομέα πολιτικής που χρήζουν απλούστευσης ή κατάργησης πράξεων, μείωσης του διοικητικού βάρους για τις επιχειρήσεις και διευκόλυνσης εφαρμογής τους. Η Επιτροπή δημιούργησε την πλατφόρμα REFIT δίνοντας τη δυνατότητα ενός συνεχούς διαλόγου μεταξύ των κρατών μελών και των ενδιαφερόμενων μερών. Στην πλατφόρμα αυτή συνδέονται εμπειρογνώμονες υψηλού επιπέδου από επιχειρήσεις, την κοινωνία των πολιτών και τους κοινωνικούς εταίρους, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, προκειμένου να διατυπώνουν ανησυχίες ή προτάσεις σχετικά με τις επιπτώσεις της νομοθεσίας της Ε.Ε. και τρόπους βελτίωσής της, όπως μείωση των επιβαρύνσεων που συνεπάγεται η υλοποίηση των ρυθμίσεων. Η λειτουργία της πλατφόρμας γίνεται με διαφανή τρόπο δημοσιοποιώντας σε έναν ειδικό ιστότοπο τις προτάσεις και τα σχόλια που κατατίθενται από την Επιτροπή και τα κράτη-μέλη. Η διαφάνεια και λογοδοσία που επιτυγχάνεται με την ανοιχτή διαδικασία, καθώς και τα στοιχεία που παρέχονται από τους άμεσους αποδέκτες των ρυθμίσεων είναι πολύτιμα για τη βελτίωσή τους. Από την έναρξη του προγράμματος REFIT έχουν δρομολογηθεί περίπου 200 πρωτοβουλίες για την απλούστευση και τη μείωση του διοικητικού φόρτου³⁸⁰.

Μία νέα Διοργανική συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας, που συνήφθη από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τέθηκε σε ισχύ το 2016 και σηματοδοτεί ένα σημαντικό βήμα προς τη φιλοσοφία βελτίωσης της νομοθεσίας. Η βελτίωση της νομοθεσίας δεν είναι αποκλειστική ευθύνη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς πρόκειται για κοινή προσπάθεια με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και τα κράτη-μέλη, όπου ο καθένας έχει το δικό του ρόλο και τις δικές τους ευθύνες. Τα κράτη-μέλη καλούνται να συνεργαστούν στενά με την

³⁸⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2016) ό.π. υποσ.325

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ώστε να εξασφαλιστεί η έγκαιρη και ορθή μεταφορά και εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης³⁸¹.

2.2.3. Από την καλή στην έξυπνη νομοθεσία

Ο τότε Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, J.M.Baroso³⁸², λαμβάνοντας υπόψη μία σειρά από δεδομένα, όπως τα θετικά αποτελέσματα της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων για νέες ρυθμίσεις που πρέπει να διευρυνθούν και στην ισχύουσα νομοθεσία, πρότεινε την υιοθέτηση της «έξυπνης» νομοθεσίας, η οποία αναφέρεται σε μεγαλύτερη αποδοτικότητα, ευελιξία και επικέντρωση σε συγκεκριμένους στόχους επί των κοινών πολιτικών. Η διαδικασία παραγωγής ρυθμίσεων ακολουθεί συγκεκριμένες προδιαγραφές, από το επίπεδο του σχεδιασμού έως το επίπεδο της αξιολόγησης. Από τη στιγμή που η οργάνωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος περιβάλλεται με τέτοιους κανόνες, η Ευρωπαϊκή Ένωση επιχειρεί να δώσει μια νέα ερμηνεία στην Κανονιστική Μεταρρύθμιση, με τελικό σκοπό την ποιοτική αναβάθμιση του κανονιστικού πλαισίου, ώστε να υπάρξει καλύτερη θεσμική οργάνωση, οικονομικότερη λειτουργία, εκμετάλλευση όλων των συντελεστών διοικητικής παραγωγής, όπως θεσμοί, ανθρώπινο δυναμικό, δίκτυα κ.ά., προωθώντας παράλληλα τη συμμετοχή όλων στις διαδικασίες παραγωγής ρυθμίσεων³⁸³. Συγκεκριμένοι μηχανισμοί για την πολιτική της έξυπνης νομοθεσίας είναι η εκτίμηση των συνεπειών ρυθμίσεων επιδιώκοντας βελτίωση της ποιότητας των εκθέσεων αυτών, η αξιολόγηση των ρυθμίσεων καθώς επίσης και η διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών, ενώ η εφαρμογή της νομοθεσίας με εύκολη πρόσβαση δεν είναι λιγότερης σημασίας.

Η έξυπνη νομοθεσία αποτελεί ευθύνη των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. αλλά και των κρατών-μελών, ενώ ιδιαίτερος λόγος γίνεται για το άνοιγμα της διαδικασίας στους ενδιαφερόμενους διευρύνοντας το χρόνο της διαβούλευσης και εξετάζοντας τις μεθόδους της και, όσον αφορά την ισχύουσα νομοθεσία, προτείνεται η απλούστευσή της σε συνδυασμό με τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων, και τελικώς η εκ

³⁸¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2016) ό.π. υποσ.325, σσ.4,12

³⁸² J.M.Baroso: «Για περισσότερη ανάπτυξη και απασχόληση, πρέπει να διασφαλιστεί ότι η νομοθεσία της ΕΕ είναι κατάλληλη για το σκοπό που επιδιώκει». Βλ. και http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm [πρόσβαση 02/10/2017]

³⁸³ Καραγάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σ.44

των υστέρων αξιολόγηση της νομοθεσίας σε επίπεδο κόστους και οφέλους βελτιώνοντας τη διαμόρφωση πολιτικής³⁸⁴.

Η Επιτροπή χρησιμοποιεί προληπτικά μέτρα, όπως την επιβολή συμμόρφωσης στις εκτιμήσεις συνεπειών, στήριξη των κρατών για την εφαρμογή της νομοθεσίας καθώς και μεταφορά νέων οδηγιών και κατευθυντήριων γραμμών για τη νεοθεσιζόμενη νομοθεσία, ώστε να επιτευχθεί σωστή εφαρμογή της νομοθεσίας. Στόχοι είναι η ενίσχυση της εκ των υστέρων αξιολόγησης και η κατάρτιση πινάκων αντιστοιχίας κατά τη μεταφορά της νομοθεσίας στην εθνική έννομη τάξη, ώστε να διασφαλίζεται η διαφάνεια³⁸⁵.

Μία σημαντική εξέλιξη που δρομολογήθηκε από το νυν Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής J.Junker, σε συνέχεια της προσπάθειας της Επιτροπής για βελτίωση της νομοθεσίας, είναι ο διορισμός του Πρώτου Αντιπροέδρου για θέματα Καλής Νομοθέτησης, Διοργανικών σχέσεων, Κανόνων Δικαίου, Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, του Frans Timmermans, ο οποίος θα συντονίζει τα αναφερθέντα πεδία, σε συνδυασμό με την τήρηση της επικουρικότητας και αναλογικότητας.

2.2.4. Καλές πρακτικές στα κράτη – μέλη της ΕΕ

Αρχικά, η Ευρωπαϊκή Ένωση βρέθηκε να υπολείπεται αρκετά στην Κανονιστική Μεταρρύθμιση της δεκαετίας του '90 σε σχέση με άλλους ανταγωνιστές της, όπως οι Η.Π.Α. και η Ιαπωνία. Παρόλα αυτά, ορισμένα κράτη-μέλη, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο ή οι Κάτω Χώρες, είχαν προχωρήσει από μόνα τους στην υιοθέτηση αρχών και στη χρήση εργαλείων της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης, ενώ η Ευρωπαϊκή Ένωση, συνολικά, δεν είχε προβεί στη δημιουργία μιας αυτούσιας, ολοκληρωμένης και συνεκτικής πολιτικής για τη βελτίωση της νομοθεσίας. Η επιτυχία διεθνών προγραμμάτων μεταρρύθμισης (Regulatory Reform Program-O.O.Σ.Α.) και η ανάγκη για δημιουργία ενός πραγματικά ανταγωνιστικού περιβάλλοντος για τις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις με την καθιέρωση μιας ενιαίας πολιτικής ανταγωνισμού ήταν αυτό που οδήγησε και την Ένωση σε μια ποιοτική αλλαγή επί των ρυθμιστικών παρεμβάσεων³⁸⁶.

Από τα ευρωπαϊκά κράτη, οι Κάτω Χώρες αποτελούν τόπο καινοτομίας και επιστημονικής ανέλιξης, καθώς η εισαγωγή στοιχείων Καλής Νομοθέτησης έγινε από

³⁸⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2010) ό.π. υποσ.378

³⁸⁵ Βεργαδή, Η., (2015) ό.π. υποσ.369, σ.21

³⁸⁶ Καραχάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σ. 30

πολύ νωρίς, συγκριτικά με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Σημαντική υπήρξε η συνεισφορά της για το γεγονός ότι ανέπτυξε από πολύ νωρίς μια μεθοδολογία μέτρησης των διοικητικών επιβαρύνσεων και στοχοθέτησης της μείωσης των διοικητικών βαρών με εργαλείο το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους (Standard Cost Model-SCM), τέτοια που υιοθέτησαν τόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση συνολικά όσο και τα επιμέρους κράτη-μέλη.

Το Ηνωμένο Βασίλειο υπήρξε η πρώτη ευρωπαϊκή χώρα που ενσωμάτωσε πρακτικές, όπως οι μελέτες των κανονιστικών επιπτώσεων επί της οικονομίας και η μέτρηση των αποτελεσμάτων ή η καθιέρωση θεσμικών μορφωμάτων με αντικείμενο αυτή καθαυτή την Κανονιστική Μεταρρύθμιση, όπως το Better Regulation Commission ή το Better Regulation Executive³⁸⁷.

Η εμπιστοσύνη των κρατών-μελών, που διαθέτουν αγγλοσαξονική διοικητική παράδοση, είναι χαρακτηριστική προς τις αρχές και τις αξίες της Καλής Νομοθέτησης και την ταχύτητα ενσωμάτωσης εννοιών και οικονομικών θεωριών ρύθμισης του δικαίου στη βάση της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης, σε αντίθεση με τα ηπειρωτικά ευρωπαϊκά κράτη, όπως η Γαλλία ή η Γερμανία –ή ακόμη και η Ελλάδα– που διαθέτουν βαθύτερη νομική παράδοση (legalistic tradition), δεν κατάφεραν σχεδόν ποτέ να εντάξουν την οικονομική λογική στο εσωτερικό δικαίό τους σύστημα, ενώ αδυνατούν να ενσωματώσουν τέτοιου είδους στοιχεία, αυτούσια ή μερικούς, στο εθνικό τους πολιτικό σύστημα³⁸⁸.

Στη Γερμανία η προσπάθεια για προώθηση της κανονιστικής μεταρρύθμισης επικεντρώθηκε στην ΑΚΕ, ενώ υφίσταται ένα οργανωμένο σύστημα κοινοβουλευτικού ελέγχου, κυρίως πριν από την ψήφιση των ρυθμίσεων. Στη Γαλλία από το 1996 ισχύει η αξιολόγηση νόμων και νομοσχεδίων με αντικείμενο την εκτίμηση των επιπτώσεων και των ωφελειών στην αγορά, σε ευαίσθητες κοινωνικές ομάδες και στα οικονομικά του κράτους. Η Ολλανδία εφαρμόζει ένα ιδιαίτερο σύστημα, ex ante και ex post, αξιολόγησης των κανονιστικών ρυθμίσεων, κυρίως για το επιχειρηματικό περιβάλλον και την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας της χώρας, ήδη από το 1993. Στις βορειοευρωπαϊκές χώρες η πολιτική της κοινωνικής διαβούλευσης και η νοοτροπία, σε κοινωνικό και πολιτικό επίπεδο, για αναζήτηση

³⁸⁷ Ναλπαντίδου, Σ. και Χατζής, Α. (2009) ό.π. υποσ.309, σσ.86-87

³⁸⁸ Καραγάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σ.39, Βλ. και Mandelkern Group, (2001) ό.π. υποσ.322, σσ.77-81

συναίνεσης και συμμετοχής των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων, οδήγησε σε καλύτερα αποτελέσματα, όσον αφορά στην ενσωμάτωση αρχών καλής νομοθέτησης. Στη Δανία λειτουργεί ένα ευρύτατο δίκτυο κοινωνικής διαβούλευσης πριν από την υιοθέτηση νομοθετικών πράξεων, ενώ ήδη από το 1993 εφαρμόζεται η ΑΚΕ. Στη Σουηδία, καθώς και στις υπόλοιπες σκανδιναβικές χώρες, η καθολική χρήση των νέων τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών διευκόλυνε, σε μεγάλο βαθμό, την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, ενώ από το 1995 κάθε σχέδιο νόμου συνοδεύεται από ΑΚΕ³⁸⁹.

3. Αρχές Καλής Νομοθέτησης

Ο Ο.Ο.Σ.Α., μετά από δέκα έτη επιτυχούς πορείας του προγράμματός του, δημοσίευσε έναν κατάλογο αρχών της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης. Εμπνεόμενος, τόσο από τις συστάσεις του 1997 όσο και από τα νέα ζητήματα διακυβέρνησης που αποκτούσαν ολοένα και μεγαλύτερη σημασία, όπως ο πολυ-επίπεδος συντονισμός, η συνοχή πολιτικών, η *ex ante* αξιολόγηση, η διαχείριση κινδύνου κ.ά.³⁹⁰, κατοχύρωσε επτά βασικές αρχές της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης:

- Πολιτική βούληση για δημιουργία ευρέων προγραμμάτων Κανονιστικής Μεταρρύθμισης που θέτουν ξεκάθαρους στόχους και πλαίσιο εφαρμογής.
- Ανάλυση επιπτώσεων των σχεδιαζόμενων και αναθεώρηση των υπάρχοντων ρυθμίσεων βάσει κριτηρίων αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας.
- Προώθηση της διαφάνειας.
- Απελευθέρωση των αγορών μέσω ενδυνάμωσης της πολιτικής ανταγωνισμού.
- Σχεδιασμός ποιοτικών και εξάλειψη μη ποιοτικών ρυθμίσεων.
- Θέσπιση διαδικασιών μείωσης των διοικητικών βαρών.
- Εύρεση διασυνδέσεων με άλλες πολιτικές, έτσι ώστε οι σχεδιαζόμενες ρυθμίσεις να αποκτούν χαρακτήρα ολοκληρωμένων δράσεων (integrated actions).

Η βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων μπορεί να επιτευχθεί με την τήρηση των αρχών και προϋποθέσεων της Καλής Νομοθέτησης, οι

³⁸⁹ Καραβέργος, Γ., (2010) ό.π. υποσ.327, σσ.57-58

³⁹⁰ OECD, (2005) *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris

οποίες εφαρμόζονται τόσο κατά την κατάρτιση νόμων και κανονιστικών πράξεων όσο και κατά την αξιολόγηση και τροποποίησή τους. Οι αρχές αυτές είναι οι εξής:

- ο έλεγχος αναγκαιότητας και καταλληλότητας μιας ρύθμισης,
- η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα με συνεκτίμηση των επιπτώσεων της εφαρμογής της,
- η οικονομικότητα, το κόστος και η συμβολή της στην απασχόληση,
- η εναρμόνισή της με το ισχύον εθνικό και ενωσιακό δίκαιο,
- η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου της,
- η διαφάνεια στη χρήση των μέσων και των πόρων που δεσμεύονται,
- η επικουρικότητα και λογοδοσία με τον προσδιορισμό των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής τους,
- η ασφάλεια δικαίου,
- η αρχή της προσβασιμότητας,
- η αρχή της ανοιχτής διαδικασίας (διαβούλευση) και, τέλος,
- η ενημέρωση και η συμμετοχή του ενδιαφερόμενου κοινού και δημόσιων υπηρεσιών.

Σύμφωνα με την έκθεση Mandelkern (2001), υιοθετήθηκαν συγκεκριμένες αρχές για την Ε.Ε. και τα κράτη-μέλη:

- ❖ η αναγκαιότητα ή μη της ρύθμισης (zero-option), ώστε να επιλεγεί η αποτελεσματικότερη,
- ❖ η αναλογικότητα μεταξύ στόχων και επιλεγόμενων ρυθμιστικών εργαλείων,
- ❖ η επικουρικότητα με το τεκμήριο της αρμοδιότητας να βρίσκεται εγγύτερα στο τοπικό επίπεδο από ό,τι στο εθνικό ή ενωσιακό,
- ❖ η διαφάνεια, που στοχεύει στην αύξηση της συμμετοχής και της κοινωνικής διαβούλευσης, συνεπώς στη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος,
- ❖ η λογοδοσία για τις ρυθμιστικές αρχές, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται δημοκρατικός έλεγχος στη λειτουργία τους,
- ❖ η προσβασιμότητα στα ρυθμιστικά έγγραφα και οι ενέργειες δημοσιοποίησης στους άμεσα ενδιαφερόμενους και
- ❖ η απλοποίηση των νομοθετικών κειμένων με στόχο να καταστούν εύληπτα για το ευρύ κοινό και να αποφευχθεί επιπρόσθετη διοικητική επιβάρυνση στις επιχειρήσεις³⁹¹.

³⁹¹ Mandelkern Group on Better Regulation, (2001) ό.π. υποσ.322

4. Εργαλεία Καλής Νομοθέτησης

Η προώθηση μεθόδων κανονιστικής μεταρρύθμισης κρίνεται απαραίτητη, ούτως ώστε να βελτιωθεί η ποιότητα των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων μιας χώρας. Για το λόγο αυτό, αναγκαία είναι η απλούστευση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας κατά κατηγορίες προγραμμάτων της δημόσιας πολιτικής (π.χ. υγεία, παιδεία, περιβάλλον, πρόνοια, ασφάλιση, κατοικία, επενδύσεις, κ.λ.π.), ώστε ο πολίτης και η διοίκηση να γνωρίζουν με σαφήνεια τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους. Αναγκαιότητα, λοιπόν, αποτελεί η εφαρμογή ενός προγράμματος ευρύτατης νομοθετικής και διοικητικής «σεισάχθειας» με την αποκάθαρση περιττών ρυθμίσεων, την επανεξέταση της σκοπιμότητας ισχύος αναχρονιστικών ή αναποτελεσματικών ρυθμίσεων, την κατάρτιση εύχρηστων συλλογών βασικής νομοθεσίας, την τυποποίηση, απλούστευση και κωδικοποίηση διατάξεων, διαδικασιών και ρυθμίσεων.

Η Ε.Ε. συνέβαλε σημαντικά προς τη βελτίωση της ποιότητας σε επίπεδο νομοθεσίας, πολιτικών και διαδικασιών. Καθιέρωσε μια διαδικασία παρακολούθησης της εξέλιξης της Καλής Νομοθέτησης μέσα από περιοδικές Στρατηγικές Επισκοπήσεις (2006, 2008, 2009), στις οποίες παρουσιάζονταν οι δράσεις των κυριότερων οργάνων αναφορικά με το συγκεκριμένο αντικείμενο πολιτικής.

Ο παρακάτω πίνακας 1 αναδεικνύει σχηματικά την εργαλειοθήκη για τη βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος στην Ε.Ε., όπου με τρεις βασικούς τρόπους επιχείρησε σημαντικά βήματα προς την κατεύθυνση αυτή. Ο πρώτος τρόπος είναι η απλούστευση της υφιστάμενης νομοθεσίας, όπου επιδιώκεται σωστή ενημέρωση και μείωση του όγκου των νομοθετημάτων με σκοπό την καλύτερη ενσωμάτωση στις εθνικές έννομες τάξεις, στη συνέχεια προβαίνει σε βελτίωση της ποιότητας της νέας νομοθεσίας και τέλος εφαρμόζει εναλλακτικούς τρόπους ρύθμισης. Η απλούστευση πραγματοποιείται με κατάργηση, αναδιατύπωση και κωδικοποίηση της παρωχημένης νομοθεσίας, ενώ η βελτίωση της ποιότητας της νέας νομοθεσίας περιλαμβάνει την εκ των προτέρων εκτίμηση αντίκτυπου σε οικονομικό, κοινωνικό και περιβαλλοντικό επίπεδο και την προνομοθετική διαβούλευση. Μερικές φορές είναι σκόπιμη η προσφυγή σε εναλλακτικούς μηχανισμούς ρύθμισης, όπως η *από κοινού ρύθμιση (co-regulation)*³⁹² ή η *αυτορρύθμιση (self-regulation)*³⁹³.

³⁹² Η βασική νομοθετική πράξη καθορίζει το πλαίσιο και την έκταση της από κοινού ρύθμισης. Τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν στη συνέχεια, να συνάψουν εκούσιες συμφωνίες μεταξύ τους, ώστε να υλοποιήσουν τους στόχους της νομοθετικής πράξης. Το αποτέλεσμα είναι η από κοινού «πατρότητα»

Πίνακας 1. Εργαλειοθήκη για τη βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος στην Ε.Ε.

Απλούστευση Υφιστάμενης Νομοθεσίας	Βελτίωση Ποιότητας Νέας Νομοθεσίας	Εναλλακτικοί Τρόποι Ρύθμισης
Κατάργηση	Εκτίμηση Αντικτύπου (impact assessment)	Από κοινού ρύθμιση
Αναδιατύπωση	Διαβούλευση	Αυτορρύθμιση
Κωδικοποίηση		

Πηγή: Ίδια διαμόρφωση

Τα όργανα της Ένωσης εστίασαν περισσότερο στα εργαλεία της απλοποίησης, της μείωσης της γραφειοκρατίας, της μεγαλύτερης χρήσης της Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων και της διαμόρφωσης ενός παγκόσμιου ρυθμιστικού μοντέλου μέσα από διακρατικές και άλλες συνεργασίες. Γενικά, η Ένωση προώθησε το σύνολο σχεδόν των εργαλείων Καλής Νομοθέτησης, με τέτοιο τρόπο ώστε να επιτύχει εξοικονόμηση πόρων, απλούστερο ρυθμιστικό περιβάλλον, ανοικτότερη οικονομία και ανταγωνιστικότερο επιχειρηματικό περιβάλλον³⁹⁴.

Συνεπώς, τα μέσα προκειμένου να εφαρμοστεί η Κανονιστική Μεταρρύθμιση και μια ευρύτερη πολιτική Καλής Νομοθέτησης, τόσο σε υπερεθνικό όσο και σε εθνικό επίπεδο, ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι, αποτελούν: α) η ανάλυση και αξιολόγηση των συνεπειών των ρυθμίσεων για τη διοίκηση, την οικονομία και την κοινωνία τόσο πριν όσο και μετά την εφαρμογή κάθε νομοθετήματος, β) η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών με τη βοήθεια, κυρίως της τεχνολογίας και της πληροφορικής, γ) η κωδικοποίηση της νομοθεσίας ως μέσου καταπολέμησης της πολυνομίας και της κακονομίας, και δ) η ενσωμάτωση και εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου σε εθνικό επίπεδο. Όλα τα εργαλεία της καλύτερης νομοθέτησης πρέπει να εξυπηρετούν τις αξίες της αναγκαιότητας, της αναλογικότητας, της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της απλότητας και της προσβασιμότητας³⁹⁵.

των πολιτικών, εφόσον συμμετέχουν οι ίδιοι που θα επηρεαστούν από την εκτέλεση των κανόνων τόσο στην προετοιμασία, όσο και στην εφαρμογή τους. Έτσι επιδιώκεται η μέγιστη δυνατή συμμόρφωση προς τους κανόνες αυτούς.

³⁹³ Ως αυτορρύθμιση νοείται η δυνατότητα, που έχουν οι οικονομικοί φορείς, οι κοινωνικοί εταίροι, οι ΜΚΟ ή οι ενώσεις, να θεσπίζουν μεταξύ τους, και προς ίδια χρήση, κοινές κατευθυντήριες γραμμές σε ευρωπαϊκό επίπεδο, για παράδειγμα με τη μορφή κωδίκων δεοντολογίας ή τομεακών συμφωνιών. Σε αντίθεση με την από κοινού ρύθμιση, η αυτορρύθμιση δεν προϋποθέτει νομοθετική πράξη.

³⁹⁴ Καραχάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σ. 34

³⁹⁵ Καρκατσούλης, Π., (2004) ό.π. υποσ.310, σ.162

4.1. Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ) (Regulatory Impact Analysis-RIA)

Η ΑΚΕ αποτελεί το σημαντικότερο εργαλείο της κανονιστικής μεταρρύθμισης και αποτελεί τη μετεξέλιξη της γνωστής ανάλυσης κόστους – ωφέλειας, καθώς ήρθε να καλύψει το κενό που άφησε η προηγούμενη ανάλυση, η οποία δεν μπορούσε να υπολογίσει τις κανονιστικές επιπτώσεις όλων των ειδών, κι όχι μόνο τις οικονομικές³⁹⁶. Με την ΑΚΕ επιδιώκεται ο σχηματισμός μιας συνολικής εικόνας για τις συνέπειες της ρύθμισης. Κεντρικές έννοιες στην ΑΚΕ για την αξιολόγηση των άμεσων και έμμεσων συνεπειών των ρυθμίσεων είναι ο κίνδυνος που αναλαμβάνεται με τη ρύθμιση, το όφελος που θα προκύψει από τη ρύθμιση και το κόστος που συνεπάγεται η ρύθμιση. Η ΑΚΕ διακρίνεται σε τρία είδη: α) την προκαταρκτική, β) την ενδιάμεση και γ) την τελική ή πλήρη. Η προκαταρκτική ΑΚΕ συνιστά μία πρώτη εκτίμηση που βασίζεται σε γνωστά δεδομένα, η ενδιάμεση στηρίζεται στην προκαταρκτική και χρησιμοποιείται στην επίσημη διαβούλευση και η πλήρης ή τελική συνοδεύει τη ρύθμιση όταν παρουσιαστεί στο Κοινοβούλιο ή το εξουσιοδοτημένο όργανο, φέροντας την υπογραφή της αρμόδιας αρχής ή υπηρεσίας. Η ΑΚΕ πραγματοποιείται για κάθε νομοσχέδιο υποχρεωτικά ή μόνο για ορισμένες ρυθμίσεις που έχουν σημαντικές συνέπειες στην οικονομία. Χώρες που την εφαρμόζουν συστηματικά είναι οι Η.Π.Α., όπου πρωτοεισήχθη η ΑΚΕ, το Ηνωμένο Βασίλειο, επίσης, πρωτοπόρο σε θέματα οικονομικής ανάλυσης νομοθετημάτων, ο Καναδάς, η Ολλανδία, η Σουηδία. Μάλιστα στη Σουηδία, από τις σκανδιναβικές χώρες, η ΑΚΕ εφαρμόζεται από το 1995 και συνοδεύει απαραίτητα ένα σχέδιο νόμου κατά την εισαγωγή του στη Βουλή³⁹⁷.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο η Επιτροπή τον Ιούνιο του 2001 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ ανέλαβε τη δέσμευση να εξασφαλίσει την αξιολόγηση της πολιτικής όσον αφορά τον αντίκτυπο στην αειφορία, που θα καλύπτει τις πιθανές οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις της. Ακολούθησαν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Λάακεν το 2001, η Λευκή Βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, η έκθεση Mandelkern και οι κατευθυντήριες γραμμές τον Ιούνιο του 2005 για την εκτίμηση του αντικτύπου, με τις οποίες η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έβαλε ως στόχο την αύξηση των ρυθμιστικών παρεμβάσεων που θα αξιολογούνται με βάση το σύστημα RIA. Επιπλέον έθεσε ένα νέο πλαίσιο ενδυνάμωσης του συγκεκριμένου

³⁹⁶ Καρκατσούλης, Π., (2002) ό.π. υποσ.318, σ. 175

³⁹⁷ Καρκατσούλης, Π., (2004) ό.π. υποσ.310, σσ.138-145, 172

εργαλείου με τον καθορισμό ενός νέου συστήματος εκτίμησης αντίκτυπου που διαθέτει τα εξής χαρακτηριστικά: α) μεγαλύτερη εστίαση, β) καλύτερη διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους, γ) ενδεδειγμένη ανάλυση της αρχής της επικουρικότητας, δ) διεξοδικότερη εκτίμηση των επιμέρους επιπτώσεων, ε) περισσότερη ποσοτική τεκμηρίωση και ανάλυση, στ) βελτιωμένη εκτίμηση του διοικητικού φόρτου και ζ) διαφανέστερη παρουσίαση των αποτελεσμάτων.

4.2. Απλούστευση

Αποτελεί μία από τις συνιστώσες πολιτικές της καλύτερης νομοθέτησης, με την οποία μπορούν να καταργηθούν συνολικά ή εν μέρει νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις, αλλά δεν μπορεί να δημιουργηθούν νέες στη θέση τους. Η απλούστευση των κανονιστικών ρυθμίσεων, αλλά και των διοικητικών διαδικασιών, θεωρούνται κομβικής σημασίας πολιτικές για την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και της ανταγωνιστικότητας. Η πολιτική απλούστευσης των διαδικασιών θεωρείται ιδιαίτερα σημαντική για την υποστήριξη των δικαιωμάτων των πολιτών, την ισονομία και την ισοπολιτεία³⁹⁸.

Η ανάπτυξη της Ε.Ε. κατά την τελευταία εξηκονταετία παράγγαγε μεγάλο όγκο κοινοτικής νομοθεσίας, το λεγόμενο «κοινοτικό κεκτημένο», η οποία σε πολλές περιπτώσεις έχει αντικαταστήσει 28 ομάδων κανόνων με μία και έχει προσφέρει στις κυβερνήσεις, στους πολίτες και τις επιχειρήσεις μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου. Μετά από διαπίστωση των θεσμικών οργάνων του προβλήματος της υπέρογκης νομοθεσίας της Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε το Μάρτιο του 2005 στην ανακοίνωση με τίτλο «Βελτίωση της νομοθεσίας για την ανάπτυξη και την απασχόληση στην Ε.Ε.», όπου αναγνώρισε ότι η απλούστευση της νομοθεσίας αποτελεί προτεραιότητα για την Ε.Ε.

Στο επίπεδο αυτό, της απλούστευσης της νομοθεσίας, η Επιτροπή από το 2008, έχει εκκινήσει ένα «Κυλιόμενο Πρόγραμμα Απλούστευσης», σύμφωνα με το οποίο τίθεται υπό αναθεώρηση μια σειρά από ρυθμίσεις με τα ερωτήματα της κατάργησης, συγχώνευσης, απλοποίησης, κωδικοποίησης κ.ο.κ.. Το πρόγραμμα είναι δυναμικά κυλιόμενο, καθώς η Επιτροπή εμπλουτίζει τις υπό διερεύνηση υποθέσεις σε καθημερινή βάση. Μολονότι, η πρόοδος των εργασιών δεν είναι η ταχύτερη δυνατή,

³⁹⁸ Καρκατσούλης, Π., (2004) ό.π. υποσ.310, σσ.149-150

το αποτέλεσμα μέχρι σήμερα είναι ο περιορισμός του κοινοτικού κεκτημένου κατά 10%, ήτοι περίπου 1300 νομικές πράξεις και 7800 σελίδες της Επίσημης Εφημερίδας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Σημαντική προϋπόθεση για την αποτελεσματικότητα της πολιτικής απλούστευσης είναι η ένταξή της σε ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα βελτίωσης της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων³⁹⁹.

Η στρατηγική για την απλούστευση της νομοθεσίας περιλαμβάνει διάφορες νομοθετικές τεχνικές, όπως: α) η κατάργηση ακατάλληλων ή παρωχημένων κανόνων, β) η κωδικοποίηση, η οποία συνιστά θέσπιση μια νέας νομικής πράξης, χωρίς να αλλάζει την ουσία της προηγούμενης ρύθμισης που αντικαθιστά, και γ) η αναδιατύπωση των νομοθετικών πράξεων, με την οποία τροποποιούνται και ταυτόχρονα κωδικοποιούνται οι νομοθετικές πράξεις, καθώς και άλλα μέσα εκσυγχρονισμού του κεκτημένου, όπως η ευρύτερη χρήση τεχνολογιών της πληροφορίας⁴⁰⁰.

4.3. Κωδικοποίηση

Η κωδικοποίηση αποτελεί το τελευταίο εργαλείο της κανονιστικής μεταρρύθμισης που ενσωματώθηκε με ευρωπαϊκή πρωτοβουλία στην ατζέντα. Σε χώρες με παράδοση θετικού δικαίου θεωρείται ως το πρώτο και αποτελεσματικότερο μέσο καταπολέμησης της πολυνομίας και της κακονομίας, είναι όμως ένα εργαλείο δύσχρηστο, καθώς απαιτεί όχι μόνο πόρους αλλά και υψηλή τεχνική γνώση και κυρίως χρόνο.

Σύμφωνα με την έκθεση Mandelkern υπάρχουν τρεις όροι κωδικοποίησης. Η κωδικοποίηση διακρίνεται σε συστηματοποίηση (consolidation) ή απλή (τυπική) κωδικοποίηση (codification), σε ανάπλαση (recasting) και σε συγχώνευση. Η συστηματοποίηση αποτελεί μια διαδικασία αναμόρφωσης της όψης και του περιεχομένου μιας ομάδας κανονιστικών ρυθμίσεων και αντικατάστασής τους από μία και μόνο πράξη με την ουσία και το νόημα των προηγούμενων. Στην κωδικοποίηση αυτού του είδους δεν επέρχεται καμία ουσιαστική μεταβολή στο περιεχόμενο των κωδικοποιημένων διατάξεων. Αντίθετα, στην ανάπλαση του δικαίου πραγματοποιείται νομοθετικό έργο, αφού με αυτήν επέρχονται ουσιαστικές

³⁹⁹ Καραχάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σσ.33-34

⁴⁰⁰ Κούρου, Φ., (2011) *Η καλύτερη νομοθέτηση ως προϋπόθεση της χρηστής διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Διπλωματική Εργασία, ΠΜΣ Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, Κατεύθυνση Δημόσιο Δίκαιο, Γενικό Τμήμα Δικαίου, Πάντειο Πανεπιστήμιο, σσ.19-21

μεταβολές στις υφιστάμενες ρυθμίσεις⁴⁰¹. Επίσης, η συγχώνευση αφορά συρραφή δύο ή περισσότερων κανονιστικών ρυθμίσεων που παρουσιάζουν μία ενότητα καθώς και χρονική ακολουθία με στόχο να γίνουν περισσότερο προσβάσιμες στο χρήστη τους.

4.4. Ενσωμάτωση και εφαρμογή Κοινοτικού Δικαίου

Ο νομοθετικός πληθωρισμός της Ε.Ε. και η απαίτηση ενσωμάτωσης της νέας νομοθεσίας στο ήδη υπάρχον αλλά και ευρύ κανονιστικό πλαίσιο των κρατών μελών, το οποίο αρκετές φορές εμφανίστηκε ανεπαρκές ή ασύμβατο με άλλα ευρωπαϊκά ή εθνικά νομικά πρότυπα, προέβαλαν την ανάγκη για βελτίωση της νομοθεσίας. Αναφορικά με την ενσωμάτωση, το 1988, ο Jacques Delors σε μια ομιλία του ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με την ιδιότητα του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, έκανε την εξής πρόβλεψη: «Με το πέρας μιας δεκαετίας, το 80% της εσωτερικής νομοθεσίας – που αφορά σε ζητήματα οικονομικής φύσης θα διαθέτει ευρωπαϊκή προέλευση»⁴⁰². Η ενσωμάτωση των κοινοτικών κανόνων δίνει τη δυνατότητα παραγωγής υψηλής ποιότητας νομοθετικών διατάξεων, λόγω ισχυρών διαδικασιών διαβούλευσης και επιστημονικής τεκμηρίωσης. Επιπλέον η υπερκρατική συντονιστική λειτουργία των ενωσιακών κανόνων επιτρέπει την ύπαρξη οικονομικών κλίμακας και άρα μεγαλύτερης αποτελεσματικότητάς τους⁴⁰³.

5. Η Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα

5.1. Συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της Καλής Νομοθέτησης

Η αρχή του κράτους δικαίου αποτελεί γενική συνταγματική αρχή. Κράτος δικαίου είναι το κράτος εκείνο που παράγει δίκαιο σύμφωνα με ορισμένη διαδικασία για να ανταποκρίνεται στη δικαιοκρατική αρχή, συνδέοντας το κράτος δικαίου με το κοινοβουλευτικό κράτος και τη δικαιοκρατική αρχή με την αντιπροσωπευτική αρχή. Από το κράτος δικαίου απορρέουν η αρχή της ασφάλειας και βεβαιότητας του δικαίου και η αρχή της διαφάνειας, η οποία είναι συμπληρωματική έννοια της αρχής της δημοσιότητας και δεν βρίσκει έρεισμα για τη συνταγματική της κατοχύρωση

⁴⁰¹ Καρκατσούλης, Π., (2004) ό.π. υποσ.310, σσ.154-155

⁴⁰² «In ten years 80 per cent of the legislation related to economics, maybe also to taxes and social affairs, will be of Community origin» (Bulletin No- 2-367/157, July 6 1988)

⁴⁰³ Καραχάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σ.24

μόνο στην αρχή του κράτους δικαίου, αλλά και στη δημοκρατική αρχή του άρθρου 1 Σ. Σε ένα κράτος δικαίου είναι αυτονόητο ότι η ποιοτική νομοθεσία είναι σημαντική προϋπόθεση για τη νομική ασφάλεια, καθώς η ασφάλεια του δικαίου κινδυνεύει από την περιττή και κακή νομοθεσία, αποδυναμώνοντας το κράτος δικαίου, ώστε να κρίνεται απαραίτητη μία κανονιστική μεταρρύθμιση⁴⁰⁴. Επίσης, διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στη δράση της νομοθετικής εξουσίας, αποτελώντας ασφαλιστική δικλείδα για την εύρυθμη λειτουργία των πολιτικών θεσμών και την πραγμάτωση του σκοπού της λογοδοσίας. Έτσι η λειτουργία της Βουλής δεν θα θέτει φραγμούς στην πληροφόρηση του πολίτη αλλά θα βρίσκεται σε διαρκή διάδραση με την κοινωνία⁴⁰⁵.

Η συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της Καλής Νομοθέτησης βρίσκεται κατά κύριο λόγο σε τρία άρθρα, το άρθρο 74 §§1,4 και 5 Σ, το άρθρο 75 Σ και το 76 §§6 και 7 Σ, τα οποία θέτουν κανόνες της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και την έννοια της κωδικοποίησης. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 74 §§1 και 4 επιβάλλεται η υποχρεωτική συνοδεία κάθε νομοσχεδίου και πρότασης νόμου από αιτιολογική έκθεση, ο ρόλος της οποίας είναι να δια φωτίσει το νομοθετικό σώμα για την αναγκαιότητα των προτεινόμενων ρυθμίσεων και την καταλληλότητά τους για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων. Επίσης με το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 5 του άρθρου 74 Σ απαγορεύεται η εισαγωγή σε συζήτηση νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους, ώστε να προστατεύεται η ενότητα του δικαίου. Απαραίτητη επίσης κρίνεται η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (Γ.Λ.Κ.), η οποία συνοδεύει νομοσχέδια και προτάσεις νόμου που επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό, ως μία πρώτη προσπάθεια αποτίμησης των οικονομικών συνεπειών των προς ψήφιση ρυθμίσεων. Η τήρηση των νομοπαρασκευαστικών διαδικασιών αποτελεί εγγύηση ότι ο νομοθέτης θα θεσπίσει κανόνες σαφείς, απλούς, αναγκαίους και κατάλληλους για το σκοπό που επιδιώκουν, ώστε να εξασφαλίζουν αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα⁴⁰⁶.

⁴⁰⁴ Νάλπαντίδου, Σ., Χατζής, Α., (2011) «Η θεωρία της ρύθμισης», Ανάτυπο από την *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Τεύχος 160/2010, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα, σ.133-134

⁴⁰⁵ Παπαευθυμίου, Θ., (2016) ό.π. υποσ.117, σσ. 9-10

⁴⁰⁶ Μικρουλέας, Η., (2015) «Το άρθρο 74 του Συντάγματος και τα Interna Corporis της Βουλής: Το ανεφάρμοστο Σύνταγμα. Διατήρηση, Κατάργηση ή Αναθεώρηση;» στο *Συνταγματική Αναθεώρηση (Επιστημονικό Συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων 5-6 Φεβρουαρίου 2014)*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα, σσ. 32-43

5.2. Πορεία της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα

Η χαμηλή ποιότητα της νομοθετικής παραγωγής, η πολυνομία και η αποσπασματική νομοθέτηση, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, έχουν αναγνωριστεί και έχει γίνει αισθητή η ανάγκη βελτίωσης της ποιότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων⁴⁰⁷. Οι δικαστές διαπιστώνουν ότι η νομοθέτηση στις ευρωπαϊκές χώρες έχει υποστεί μια διπλή εξέλιξη, από τη μία έχει υποχωρήσει η ποιότητα και από την άλλη παρατηρείται αύξηση της ποσότητας⁴⁰⁸. Η Ελλάδα υπήρξε μια εκ των χωρών, μαζί με το Ηνωμένο Βασίλειο και τις Σκανδιναβικές χώρες, που υποστήριξαν ένθερμα το εγχείρημα να δημιουργηθεί αυτόνομη πολιτική κανονιστικής μεταρρύθμισης σε ευρωπαϊκό επίπεδο (2000). Παρόλα αυτά, η ίδια, είτε δεν εφάρμοσε καθόλου, είτε εφάρμοσε πλημμελώς τέτοιου είδους μεθοδολογίες στο εσωτερικό της.

Η έκθεση της επιτροπής Mandelkern αποτέλεσε για τα περισσότερα κράτη-μέλη της Ε.Ε. την απαρχή μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης της πολιτικής για την Καλή Νομοθέτηση. Ο αντίκτυπος της έκθεσης στην Ελλάδα ήταν θετικός, καθώς δημιούργησε μία πρώτη συζήτηση μεταξύ πολιτικής και διοίκησης για την Καλή Νομοθέτηση και αποτέλεσε σημείο αναφοράς για τα Πανεπιστήμια και την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, δεν στάθηκε όμως αρκετός να κάμψει τις πολλαπλές αγκυλώσεις της ελληνικής πολιτικής και κρατικής γραφειοκρατίας, με αποτέλεσμα να μην τελεσφορήσει το σχέδιο νόμου που καταρτίστηκε στη βάση προτάσεων της έκθεσης Mandelkern και των πρώτων συστάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2003⁴⁰⁹.

Από τη δεκαετία του '90, στην Ελλάδα η πρώτη επίσημη αναφορά στην Καλύτερη Νομοθέτηση γίνεται στην Έκθεση «Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση» της Επιτροπής για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής με επικεφαλής τον καθηγητή Ι.Σπράου, το 1997⁴¹⁰, ύστερα από ανάθεση του τότε Πρωθυπουργού Κώστα Σημίτη. Ως έργο της επιτροπής που συστάθηκε, είχε προσδιοριστεί η εξέταση

⁴⁰⁷ Σπανού, Κ., (2010) *Δημόσιες Πολιτικές στην Ελλάδα, Όψεις και Αντιφάσεις*, Αθήνα: Παπαζήσης, σ.247

⁴⁰⁸ Mandelkern, D., (2006) «Η καλύτερη νομοθέτηση στις ευρωπαϊκές χώρες», στο *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών*, Τεύχος 12ο/2006, αφιέρωμα «Κανονιστική Μεταρρύθμιση», Αθήνα: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σ.7

⁴⁰⁹ Καρκατσούλης, Π. (2011β) «Η πολιτική Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα» στο *Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου, Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σ.182

⁴¹⁰ Μακρυδημήτρης Α., (2008) «Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης», στο *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, Κοντιάδης Ξενοφών – Ανθόπουλος Χαράλαμπος (επιμ.), Αθήνα: Παπαζήσης, σ.149

της μεσομακροπρόθεσμης πορείας της ελληνικής οικονομίας και η υποβολή εισηγήσεων στον Πρωθυπουργό με στόχο την επεξεργασία θέσεων και προτάσεων για την ισόρροπη και βιώσιμη ανάπτυξη, ενόψει της ανάγκης για τη συνεπή εφαρμογή του προγράμματος για τη σύγκλιση της ελληνικής οικονομίας προς τις οικονομίες των λοιπών κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι προτάσεις της επιτροπής αναφέρονταν σε πέντε βασικούς άξονες, ένας εκ των οποίων ήταν «η ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων (κανόνων)», όπου γινόταν ανάλυση της σημασίας της ποιότητας των κανόνων για μια κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη, του κόστους από τον πληθωρισμό των κανονιστικών ρυθμίσεων, ενώ προτάθηκε σύστημα βελτίωσης της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων, που θα εξετάζει, με βάση ορισμένα κριτήρια ποιότητας, τις προτεινόμενες νέες κανονιστικές ρυθμίσεις και θα αξιολογεί τις ήδη ισχύουσες, οι οποίες και θα κωδικοποιούνται κατά θέματα⁴¹¹.

Λίγα χρόνια νωρίτερα είχε προηγηθεί η Έκθεση του Υπουργείου Προεδρίας για τη Μεταρρύθμιση και τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης, το 1990, γνωστή ως έκθεση των «100», η οποία ανέφερε ότι η διοίκηση συμμετέχει αποφασιστικά στη δικαιοπαραγωγική διαδικασία είτε με τη μορφή της κατάρτισης των σχεδίων τυπικών νόμων, είτε στο πλαίσιο της άσκησης της κανονιστικής εξουσίας. Συνεπώς η ποιότητα ή οι αδυναμίες της νομοπαρασκευαστικής λειτουργίας της διοίκησης, από πλευράς πληρότητας των ουσιαστικών ρυθμίσεων και νομοτεχνικής αρτιότητας των νομοθετικών ή κανονιστικών πράξεων, έχουν άμεσο αντίκτυπο στο επίπεδο της εφαρμογής των θεσπιζόμενων κανόνων και επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα της κείμενης νομοθεσίας^{412,413}.

⁴¹¹ Μακρυδημήτρης, Αντ., Μιχαλόπουλος, Ν., (2000) ό.π. υποσ.340, σ.714

⁴¹² Μακρυδημήτρης, Αντ., Μιχαλόπουλος, Ν., (2000) ό.π. υποσ.340, σ.610

⁴¹³ Στην ίδια έκθεση παρουσιάζονται «οι αδυναμίες και οι στρεβλώσεις του ισχύοντος συστήματος. Στο στάδιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας, κατά την προπαρασκευή των νομοσχεδίων, παρατηρείται προχειρότητα και έλλειψη ενιαίας και ολοκληρωμένης νομοθετικής σύλληψης των ρυθμιζόμενων θεμάτων, που πρέπει να αποδοθούν: α) στην έλλειψη της δέουσας κατάρτισης και ειδικεύσης των αρμοδίων υπαλλήλων, β) στην καθοριστική παρεμβολή κατά την κατάρτιση των διαφόρων νομοθετημάτων εξωϋπηρεσιακών παραγόντων που ασκούν περιστασιακές παρεμβάσεις, γ) στις επικαλύψεις και συγκρούσεις παραλλήλων αρμοδιοτήτων των διαφόρων υπηρεσιών και Υπουργείων και δ) στην ανυπαρξία μίας ενιαίας υπηρεσίας ή οργάνου που να έχει την ευθύνη της διεκπεραίωσης του νομοπαρασκευαστικού έργου, της κατάρτισης των νομικών κειμένων και του εν γένει συντονισμού των διαφόρων συναρμοδίων υπηρεσιακών μονάδων». Βλ. Μακρυδημήτρης, Αντ., Μιχαλόπουλος, Ν., (2000) ό.π. υποσ.340, σ.611

Στα πλαίσια μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, τον Ιούνιο του 2001, συστάθηκε Επιτροπή Κανονιστικής Μεταρρύθμισης⁴¹⁴ στο Υπουργείο Εσωτερικών με αντικείμενο τη μελέτη συστάσεων πολιτικής του Ο.Ο.Σ.Α. και τελικό σκοπό την υποβολή προτάσεων για τη δημιουργία θεσμικού πλαισίου για τη βελτίωση της νομοθετικής ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων. Η Επιτροπή αυτή που αποτελούνταν από Εμπειρογνώμονες ανέλαβε την εκπόνηση σχεδίου νόμου για την Καλύτερη Νομοθέτηση και την εισαγωγή συστήματος ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων κυρίως σε οικονομικό επίπεδο⁴¹⁵. Η Επιτροπή υπέβαλε στον Υπουργό Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης το σχέδιο νόμου «Έλεγχος της ποιότητας της νομοθεσίας». Η Επιτροπή είχε καταλήξει στην κατάρτιση ενός προσχεδίου νόμου, και παρά τα θετικά σχόλια για το έργο της, δεν πρόλαβε να εισαχθεί στη Βουλή νόμος με το περιεχόμενο αυτό^{416,417}.

Το 2001 σε ειδική έκθεσή του ο Ο.Ο.Σ.Α. για την κανονιστική μεταρρύθμιση στη χώρα μας περιέλαβε μια σειρά προτάσεων βελτίωσης μεταξύ των οποίων ήταν: α) η επιτάχυνση ενσωμάτωσης των αρχών της κανονιστικής μεταρρύθμισης στο ελληνικό δίκαιο, β) η βελτίωση της διαφάνειας και της λογοδοσίας μέσω της προώθησης της διαβούλευσης με την κοινωνία των νομοθετικών προτάσεων, γ) η ενδυνάμωση των προσπαθειών μείωσης των διοικητικών βαρών για τις επιχειρήσεις, δ) ο περιορισμός της πολυνομίας και των αποσπασματικών ρυθμίσεων, καθώς και των γραφειοκρατικών πρακτικών στη δημόσια διοίκηση⁴¹⁸.

⁴¹⁴ Η Επιτροπή αυτή αποτελούνταν από έναν δικαστή του ΣτΕ ως Πρόεδρο, έναν καθηγητή Α.Ε.Ι. δημοσίου δικαίου, ειδικούς επιστήμονες στο δημόσιο δίκαιο καθώς και υπαλλήλους στο δημόσιο τομέα, τα μέλη δε αυτής δεν υπερέβαιναν τα είκοσι (20). Ήταν η επονομαζόμενη «Επιτροπή Βροντάκη», καθώς συνδέθηκε με το όνομα του Αντιπροέδρου του ΣτΕ Μ.Βροντάκη, ο οποίος ήταν επικεφαλής αυτού του εγχειρήματος.

⁴¹⁵ Σπακουρή, Α., Σπηλιωτόπουλος, Ι., (2008) «Σύγχρονες προσεγγίσεις στη διαχείριση των δημόσιων προβλημάτων – Το παράδειγμα ης Διοίκησης μέσω Στόχων, του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης και της Καλύτερης Νομοθέτησης», *Διοικητική Ενημέρωση*, Τεύχος 46 (3), σ.38

⁴¹⁶ Βλ. σχέδιο νόμου «Έλεγχος ποιότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, κωδικοποίηση της νομοθεσίας και άλλες διατάξεις», όπως παρατίθεται στο Καρκατσούλης, Π. και Στεφοπούλου, Ε. (2006) «Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων στην καλύτερη νομοθέτηση: ένα ηλεκτρονικό υπόδειγμα» στο *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Τεύχος 12ο/2006, Αθήνα: Αντ. Σάκκουλα, σ.64

⁴¹⁷ Hatzis, A. and Nalpanidou, S. (2007) From Nothing to Too Much: Regulatory Reform in Greece (December 2007). [Online] ENBR Working Paper No. 13/2007. Available at: <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Greece-From-Nothing-to-Too-Much-RIA-Hatzis-2008.pdf>, σ.3, [πρόσβαση 02/09/2017]

⁴¹⁸ OECD (2001), “*Government capacity to assure high quality regulation in Greece*”, Paris

Στη συνέχεια, με το Πρόγραμμα «Πολιτεία» του τότε Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, το 2001, πραγματοποιείται απόπειρα για μια εθνική στρατηγική για την κανονιστική μεταρρύθμιση.

Επίσης, με το νομοσχέδιο «Περί των Νόμων»⁴¹⁹, επιχειρήθηκε ξανά να εφαρμοστεί η Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα το 2003, έχοντας ως αντικείμενο την κωδικοποίηση και την απλοποίηση της νομοθεσίας. Ο φόβος ότι η εισαγωγή ενός νόμου που θα υποβάθμιζε το ρόλο του Ελληνικού Κοινοβουλίου ως προς τη δυνατότητα σχεδιασμού και αναθεώρησης νομοθετημάτων, οδήγησε στην πρόωρη καταδίκη του σχεδίου νόμου, πολύ πριν την εισαγωγή του στην κοινοβουλευτική διαδικασία. Παρόλα αυτά, για πρώτη φορά στην Ελλάδα, εφαρμόστηκε ο θεσμός της νομοθετικής κωδικοποίησης με το Ν.3133/2003⁴²⁰, που αφορά στη συγκέντρωση και συστηματική ταξινόμηση των συναφών κανόνων και «συμβάλλει αποφασιστικά στην κατοχύρωση των δικαιωμάτων του ατόμου-πολίτη, στη διευκόλυνση των διοικητικών οργάνων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στην ευχερέστερη επικράτηση των αρχών της νομιμότητας και της ασφάλειας δικαίου και εντέλει στην εμπέδωση της αρχής του κράτους δικαίου»⁴²¹.

Άλλη μια απόπειρα εισαγωγής της ΑΚΕ έγινε τον Αύγουστο του 2004 από τον τότε Υπουργό Εσωτερικών Πρ. Παυλόπουλο, όπου εξήγγειλε την υιοθέτηση δράσης για την Καλή Νομοθέτηση με νόμο «για τους νόμους», με τίτλο «Ποιοτικός έλεγχος για νόμους και ρυθμίσεις», ενώ παρέμεινε ανεφάρμοστη μετά από 5,5 χρόνια θητείας του ίδιου και της Κυβέρνησης⁴²². Αποτέλεσμα ήταν να μην εισαχθεί ούτε αυτό το σχέδιο νόμου στη Βουλή, παρά το γεγονός ότι επανέφερε το θέμα ξανά ένα χρόνο αργότερα (2005) σε ομιλία του σε εκδήλωση του Συνδέσμου Ελλήνων Βιομηχάνων (ΣΕΒ).⁴²³

Λίγο αργότερα, το 2006, εγκαινιάστηκε στην Ελλάδα η Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ, «RIA») μετά από σχετική εγκύκλιο⁴²⁴ του τότε Πρωθυπουργού Κώστα Καραμανλή, η οποία όριζε όλες τις επιμέρους διαδικασίες για την εκ των

⁴¹⁹ Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μ.Η., (2009) «Η Κανονιστική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα», *Φιλελεύθερη Διακυβέρνηση*, σσ. 98-107

⁴²⁰ Ν. 3133/2003 (ΦΕΚ Α' 85/11.4.2003) «Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης»

⁴²¹ Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης, *Εγχειρίδιο οδηγιών για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας*

⁴²² Καρκατσούλης, Π. (2011β) ό.π. υποσ.409, σσ.185-186

⁴²³ Hatzis, A. and Nalrantidou, S. (2007) ό.π. υποσ.417, σσ.3-4 Βλ. και Ομιλία Πρ.Παυλόπουλου στην εκδήλωση του ΣΕΒ με θέμα: «Για αποτελεσματικότερη νομοθεσία και ρυθμίσεις – Επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα και το κόστος», 16/6/2005

⁴²⁴ Εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ190/18.7.2006, «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων»

προτέρων αξιολόγηση του αντίκτυπου των νόμων. Η εγκύκλιος δεν απέδωσε τα αναμενόμενα, καθώς η ελληνική διοικητική πραγματικότητα δεν ήταν ανοιχτή σε τέτοιου είδους αλλαγές, εξαιτίας παραγόντων, όπως α) η επιλογή της εγκυκλίου (soft law) ως κανονιστικού εργαλείου, υποδεικνύοντας την έλλειψη αναγκαστικού χαρακτήρα στη συγκεκριμένη ρύθμιση, β) η έλλειψη διοικητικής εμπειρίας και εξειδικευμένου προσωπικού που θα μπορούσε να διαχειριστεί ορθά το παρεχόμενο εργαλείο και γ) η έλλειψη διαφάνειας της διαδικασίας. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι οι περισσότερες ελληνικές RIA's, που έχουν καταρτιστεί ως σήμερα, είναι ελλιπείς ή εκπονήθηκαν με πρόχειρο τρόπο. Περαιτέρω, η αδυναμία δημόσιας πρόσβασης σε αυτές, διόγκωσε την αδιαφάνεια και την αναποτελεσματικότητα της ίδιας της διαδικασίας⁴²⁵.

Η δημοσιότητα και η ελεύθερη πρόσβαση των δημόσιων εγγράφων συνάντησαν επίσης ισχυρά προσκόμματα με τρομερές συνέπειες από άποψη δημοκρατικότητας, στο σύνολο της κοινωνίας. Πρόσφατα, με τη χρήση εργαλείων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, όπως τα www.ermisgov.gr, www.diavgeia.gov.gr⁴²⁶ και www.e-themis.gov.gr καθώς και άλλα, η κατάσταση διαφοροποιήθηκε σημαντικά από τα προηγούμενα χρόνια και κάλυψαν εν μέρει το κενό που υπήρχε. Η κοινωνική διαβούλευση, δεν αποτέλεσε ποτέ μια θεσμοθετημένη μέθοδος σχεδιασμού ρυθμίσεων και πολιτικών, καθώς η επικοινωνία και η ανταλλαγή απόψεων της διοίκησης με ενδιαφερόμενα μέρη ή ομάδες συμφερόντων επαφίετο συχνά στη διακριτική ευχέρεια των πολιτικών προϊσταμένων των εκάστοτε υπηρεσιών, με αποτέλεσμα να μην προωθείται συνήθως η συμμετοχή και η διαβούλευση ακόμη και πάνω σε σημαντικά ρυθμιστικά ζητήματα. Το μεγάλο κενό πληροφόρησης ήρθε να καλύψει το 2009 η πύλη www.opengov.gr, όπου όλα τα σχέδια ρυθμίσεων αναρτώνται για διαβούλευση, δημιουργώντας παράλληλα ένα πεδίο έκφρασης ιδεών⁴²⁷.

Επίσης το 2009 δημιουργείται το Γραφείο Εποπτείας της Καλής Νομοθέτησης στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, η οποία έχει το συντονιστικό ρόλο, και οι Μονάδες Συντονισμού και Τεκμηρίωσης σε κάθε Υπουργείο. Η επόμενη προσπάθεια καθιέρωσης της Καλής Νομοθέτησης, ως οριζόντιας πολιτικής του κράτους,

⁴²⁵ Hatzis, A. and Nalpantidou, S. (2007) ό.π. υποσ.417, σσ.10-11

⁴²⁶ Ν.3861/2010 (ΦΕΚ Α' 112/13.7.2010) «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις»

⁴²⁷ Καραγάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σ. 40

επιδιώχθηκε το ίδιο έτος, όπου καταρτίστηκε, για τρίτη φορά, σχέδιο νόμου για Ετήσια Ρυθμιστικά Σχέδια, προβλέποντας τη σύσταση Μονάδας Παρακολούθησης Δημοσίων Πολιτικών, με επιτελικές αρμοδιότητες, και Μονάδων Ανάλυσης και Τεκμηρίωσης Πολιτικής σε κάθε Υπουργείο, με σκοπό την οριζόντια διασύνδεση της πολιτικής. Αυτό το σχέδιο αποτέλεσε μέρος του Επιχειρησιακού Προγράμματος (Ε.Π.) «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013»⁴²⁸, αλλά η συγκεκριμένη ρύθμιση παρέμεινε ανενεργή. Το συγκεκριμένο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα υιοθετήθηκε σύμφωνα με τους στόχους της στρατηγικής της Λισαβόνας, πλήρως εναρμονισμένο με το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013, και αποτέλεσε μία ακόμα προσπάθεια της ελληνικής δημόσιας διοίκησης για μεταρρύθμιση, υπό την αιγίδα της Ε.Ε., περιλαμβάνοντας μία δέσμη μεταρρυθμιστικών μέτρων και αλληλοσυμπληρούμενων παρεμβάσεων που αποσκοπούσαν στην αντιμετώπιση βασικών δυσλειτουργιών της δημόσιας διοίκησης, σε ό,τι αφορούσε τους βασικούς συντελεστές διοικητικής ικανότητας, ως προς τις κύριες εκδηλώσεις τους, σε επίπεδο οργανωτικών δομών, κανονιστικού πλαισίου και ανθρώπινου δυναμικού, καθώς και σε επίπεδο διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών και της εφαρμογής τους από τις δημόσιες υπηρεσίες⁴²⁹. Ο πρώτος γενικός στόχος του προγράμματος, από τους συνολικά τέσσερις, ήταν η αναβάθμιση των δημόσιων πολιτικών και ο εκσυγχρονισμός του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της Δημόσιας Διοίκησης, με ειδικότερους στόχους την προώθηση των αρχών της διαφάνειας και της λογοδοσίας, τη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, καθώς και τη βελτίωση της ποιότητας της εξυπηρέτησης των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες πολιτών και επιχειρήσεων. Οι δράσεις που περιλαμβάνονταν ήταν οργανωτικού και επιχειρησιακού ανασχεδιασμού της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης, καθώς και της τοπικής αυτοδιοίκησης, και αφορούσαν την παρακολούθηση και το συντονισμό των δράσεων για την εφαρμογή των Αρχών της Καλής Νομοθέτησης όσον αφορά τη δημιουργία νέων ρυθμίσεων, την απλούστευση και την ενσωμάτωση του Ενωσιακού δικαίου καθώς και δράσεις για τη βελτίωση της ποιότητας της διαβούλευσης μεταξύ των κοινωνικών εταίρων. Προβλεπόταν η επιχειρησιακή λειτουργία της κεντρικής «Μονάδας Ελέγχου Ποιότητας Ρυθμίσεων» στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και η λειτουργία

⁴²⁸ *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013*

⁴²⁹ Κτιστάκη, Σ., (2014) *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Παπαζήσης, σ.117 Βλ. και Ρωσσίδης, Ι.Φ., (2014) *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Αθ.Σταμούλης, σ.78

Μονάδων Ανάλυσης και Τεκμηρίωσης πολιτικής των Υπουργείων υπό το συντονισμό της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης⁴³⁰. Το 2010 επιχειρήθηκε πλήρης αναμόρφωση της διοικητικής δομής του κράτους, με τη δημοσίευση της Πράξης Ένταξης στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013», με την οποία επανεισάγεται το σύνολο σχεδόν των προηγούμενων αποτυχημένων προσπαθειών ρυθμίσεων σε μια ανανεωμένη λογική ενός επιτελικού κράτους, που όμως οδηγήθηκε, επίσης, σε αποτυχία.

Επίσης το 2010, με το Ν.3861/2010⁴³¹ της «Διαύγειας», γίνεται υποχρεωτική η ανάρτηση στο διαδίκτυο όλων των κυβερνητικών αποφάσεων, των αποφάσεων των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και όλων των φορέων της δημόσιας διοίκησης, συμπεριλαμβανομένης της δέσμευσης κονδυλίων και των αποφάσεων σχετικών με οικονομικά ζητήματα. Την ίδια χρονιά πραγματοποιήθηκε τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής, σύμφωνα με την οποία κάθε πρόταση νόμου ή νομοσχέδιο πρέπει να συνοδεύεται από ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων και έκθεση διαβούλευσης.

Με αφορμή την κρίση των τελευταίων ετών, επιχειρήθηκε να προωθηθεί ακόμη περισσότερο μια λογική διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, ανάλογων με αυτές που είχαν προταθεί σε Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων⁴³² πολλά χρόνια νωρίτερα, αλλά που ποτέ δεν πραγματοποιήθηκαν. Το επικαιροποιημένο Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής που υπογράφηκε τον Αύγουστο του 2010 από την ελληνική Κυβέρνηση και την Τρόικα, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Δ.Ν.Τ.), Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (Ε.Κ.Τ.) και Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έθετε πολύ αυστηρά χρονοδιαγράμματα για την υιοθέτηση ατζέντας για την Καλή Νομοθέτηση⁴³³. Στα πλαίσια αυτής της υποχρέωσης η Ελλάδα έφερε στη Βουλή και ψήφισε τον Ν.4048/2012⁴³⁴ προκειμένου να αναπτύξει μια ολοκληρωμένη πολιτική Καλής Νομοθέτησης, προβαίνοντας σε όλες τις προαπαιτούμενες μεταρρυθμίσεις.

⁴³⁰ *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (ΕΠ) «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 – 2013»*, ΕΣΠΑ, Επίσημη Υποβολή, Αθήνα, Μάιος 2007

⁴³¹ Ν.3861/2010/ΦΕΚ Α'112/13.7.2010 «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις»

⁴³² Μακρυδημήτρης, Αντ., Μιχαλόπουλος, Ν., (2000) ό.π. υποσ.340

⁴³³ Καραχάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σ. 41

⁴³⁴ Ν.4048/2012 (ΦΕΚ Α' 34/23.2.2012) «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»

Το 2013 συστάθηκε η Γενική Γραμματεία για το Συντονισμό του κυβερνητικού έργου με το Ν. 4109/2013)⁴³⁵.

5.3. Η εγκύκλιος του Πρωθυπουργού Υ190/2006

Στις 18 Ιουλίου 2006 ο Πρωθυπουργός Κώστας Καραμανλής εξέδωσε εγκύκλιο⁴³⁶ προς όλους τους Υπουργούς και Υφυπουργούς, το Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης, τους Γενικούς Γραμματείς Υπουργείων, τους Γενικούς Γραμματείς που προΐστανται Γενικών Γραμματειών Υπουργείων και τους Γενικούς Γραμματείς Περιφερειών, με θέμα τη νομοθετική πολιτική και την αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην ανωτέρω εγκύκλιο, η πρωτοβουλία αυτή έχει στόχο την προσπάθεια περιορισμού της πολυνομίας και τη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων με βάση την αξιολόγηση των συνεπειών τους στην οικονομία και την ανταγωνιστικότητα, την απλούστευση των διαδικασιών, την τήρηση νομοτεχνικών κανόνων, την κωδικοποίηση των ρυθμίσεων και την ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου, με τελικό σκοπό τη διασφάλιση της ποιότητας των νομοθετημάτων, συμβάλλοντας στην ασφάλεια δικαίου προκειμένου ο πολίτης να γνωρίζει τα δικαιώματά του και τις υποχρεώσεις του καλύτερα⁴³⁷.

Συγκεκριμένα, ο Πρωθυπουργός πρότεινε τη δημιουργία ενός μηχανισμού «Καλής Νομοθέτησης» με τα εξής εργαλεία: 1) Την εκπόνηση έκθεσης αξιολόγησης για κάθε νέα αλλά και παλαιότερη νομοθετική και κανονιστική ρύθμιση – έτσι κάθε Υπουργείο που προτείνει μία νέα ρύθμιση συντάσσει υποχρεωτικά «Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων». 2) Την αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής διατάξεων. 3) Την κωδικοποίηση των διατάξεων που ήδη ισχύουν.

Για την εφαρμογή της συστάθηκε και συγκροτήθηκε με την υπ' αριθμ. Υ214/2006 απόφαση του Πρωθυπουργού Επιτροπή Υποστήριξης Νομοθετικής Πολιτικής και Αξιολόγησης Ποιότητας και Αποτελεσματικότητας Νομοθετικών Ρυθμίσεων.

⁴³⁵ Ν. 4109/2013 (ΦΕΚ 16Α'/23.01.2013) «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις»

⁴³⁶ Η εγκύκλιος του Πρωθυπουργού, κατόπιν εισηγήσεως του τότε συμβούλου του Κ.Καραμανλή επί θεμάτων Δημ. Διοίκησης, καθηγητή Α.Μακρυδημήτρη (Υ190/18.7.2006)

⁴³⁷ Ναλπαντίδου, Σ. και Χατζής, Α. (2009) ό.π. υποσ.309, σσ. 82-97

Σε εφαρμογή της εγκυκλίου του Πρωθυπουργού, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης απέστειλε το Φεβρουάριο του 2007 σε όλους τους Υπουργούς και τους Γενικούς Γραμματείς υπόδειγμα Έκθεσης Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων και οδηγό συμπλήρωσης του υποδείγματος, με την εντολή η Έκθεση Αξιολόγησης να συνοδεύει κάθε Σ/Ν που θα αποστέλλεται εφεξής στη Γ.Γ.Κ. Το πεδίο εφαρμογής της Έκθεσης αφορά μόνο στα Σ/Ν, στα οποία συμπεριλαμβάνονται και οι κώδικες και τα σχέδια τροπολογιών. Δεν συντάσσεται έκθεση σε σχέδια νόμων που κυρώνουν διεθνείς συμβάσεις, προεδρικά διατάγματα ή άλλες κανονιστικές πράξεις της διοίκησης. Η εν λόγω Έκθεση θα πρέπει να συντάσσεται κατά τη διάρκεια της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και να αποστέλλεται στη Γ.Γ.Κ. μαζί με το Σ/Ν που αφορά⁴³⁸.

Η Έκθεση αυτή διακρίνεται σε τυπικό και ουσιαστικό μέρος:

Το τυπικό μέρος της έκθεσης χωρίζεται σε 4 ενότητες: 1) στον καθορισμό του Υπουργείου που έχει τη νομοπαρασκευαστική πρωτοβουλία, 2) στον καθορισμό του τίτλου της προτεινόμενης ρύθμισης, 3) σε μια περιληπτική αναφορά στο περιεχόμενο της προτεινόμενης ρύθμισης, και τέλος 4) στον καθορισμό του υπεύθυνου οργάνου σύνταξης της Έκθεσης Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, είτε είναι η ειδική Μονάδα Ελέγχου Ποιότητας Ρυθμίσεως του κάθε Υπουργείου είτε είναι η καθ' ύλην αρμόδια υπηρεσία⁴³⁹.

Το ουσιαστικό μέρος της έκθεσης αξιολογεί πόσο η προτεινόμενη ρύθμιση είναι σύμφωνη με τις αρχές και τις διαδικασίες της Καλής Νομοθέτησης και συγκεκριμένα αν το προτεινόμενο νομοσχέδιο ανταποκρίνεται στις αρχές: 1) της αναγκαιότητας, της καταλληλότητας και της αναλογικότητας των ρυθμίσεων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, 2) της απλότητας, της σαφήνειας του περιεχομένου και της κωδικοποίησης, 3) της πλήρους εναρμόνισής τους με το ισχύον εθνικό, κοινοτικό και διεθνές δίκαιο, καθώς και με τους κανόνες της ΕΣΔΑ και τη νομολογία του ΕΔΔΑ, 4) της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της αποφυγής περιττών οικονομικών δαπανών κατά την εφαρμογή τους, 5) της διαφάνειας και του προσδιορισμού των υπεύθυνων οργάνων εφαρμογής των σχετικών ρυθμίσεων. Η εγκύκλιος καταλήγει στο εξής συμπέρασμα: «Η βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων θα συμβάλει αποφασιστικά στην ασφάλεια δικαίου,

⁴³⁸ Ναλπαντίδου, Σ. και Χατζής, Α. (2009) ό.π. υποσ.309, σσ.82-97, 94

⁴³⁹ Ναλπαντίδου, Σ. και Χατζής, Α. (2009) ό.π. υποσ.309, σσ.82-97, 94

προκειμένου ο πολίτης να γνωρίζει με σαφήνεια τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του και η διοίκηση τις ευθύνες και τις αρμοδιότητές της»⁴⁴⁰.

Την Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρύθμισης ακολουθεί η Έκθεση επί της δημόσιας ηλεκτρονικής διαβούλευσης, η οποία καθιερώνεται ως υποχρεωτικό για κάθε Σ/Ν με σκοπό να εξασφαλιστεί η πληροφόρηση και συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία διαμόρφωσης των αποφάσεων. Στον διαδικτυακό τόπο www.opengov.gr αναρτώνται τα σχέδια νόμου προς διαβούλευση, όπου κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να υποβάλλει τις προτάσεις του. Πρόκειται για μια καινοτομία στην ελληνική πραγματικότητα, όσον αφορά τη διαδικασία της νομοθέτησης, η οποία ενισχύει τη διαφάνεια και τη συμμετοχή στη λήψη των αποφάσεων.

Τα αποτελέσματα, βέβαια, της Εγκυκλίου δεν ήταν τα αναμενόμενα, καθώς δεν υπήρξε καμία υποστηρικτική παρέμβαση στις υπηρεσίες μέσω της εκπαίδευσης των στελεχών ή της δημιουργίας εξειδικευμένων για την Καλή Νομοθέτηση σχηματισμών εντός των υπηρεσιών, καθώς το προσωπικό φάνηκε ανέτοιμο και μη επαρκώς καταρτισμένο για το συγκεκριμένο εγχείρημα. Η εκτίμηση και καταγραφή των συνεπειών από σύνθετες οικονομικές και κοινωνικές παραμέτρους στην οικονομία, στην κοινωνία και στο περιβάλλον κατέστησαν εξαιρετικά περίπλοκη την εφαρμογή της εγκυκλίου στο ελληνικό διοικητικό σύστημα⁴⁴¹. Αποτέλεσμα της «συμβολικής» αυτής προσέγγισης ήταν ότι ελάχιστα νομοσχέδια κατέθεταν Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων, και, όπου αυτό συνέβαινε, δεν επέφερε καμία μεταβολή στην ποιότητα των ρυθμίσεων, καθώς δεν μπόρεσαν να ποσοτικοποιήσουν τα κόστη και τα οφέλη των ρυθμίσεων και να προσφέρουν με τον τρόπο αυτό υποστήριξη στην προσπάθεια διασφάλισης οικονομιών κλίμακος⁴⁴², αφού υπήρξαν φορές όπου αντιγραφόταν η αιτιολογική έκθεση ως απάντηση στα ερωτήματα που έθετε η Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ).

⁴⁴⁰ Εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ190/18.7.2006, ό.π. υποσ.424, σ.5, Βλ. και Μακρυδημήτρης Α., (2008) ό.π. υποσ.410, σ.154

⁴⁴¹ Hatzis, A. and Nalpantidou, S. (2007) ό.π. υποσ.417, σ. 13

⁴⁴² Καρκατσούλης, Π. (2011β) ό.π. υποσ.409, σ.188

5.4. Ο νόμος 4048/2012

Ακολουθώντας, λοιπόν, τις εξελίξεις στην Ε.Ε. και λόγω υποχρέωσης συμμόρφωσης της χώρας σε μνημονιακές επιταγές, η ελληνική έννομη τάξη εμπλουτίστηκε το 2012 με τον Ν. 4048/2012 (ΦΕΚ Α' 34/23.2.2012) «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», ο οποίος «μεταφέρει» πιστά όλες τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης που προκύπτουν από τις ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες.

Ο αρχικός νόμος 4048/2012 περιείχε 23 άρθρα, αλλά με νεώτερες επικαιροποιήσεις έχουν καταργηθεί τα άρθρα 17-20, όπου προβλεπόταν η ίδρυση, η συγκρότηση και οι αρμοδιότητες της Επιτροπής Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου (Ε.Κ.Α.Δ.) στη Γ.Γ.Κ., καθώς επίσης προέβλεπαν τη διαδικασία και τις εργασίες κωδικοποίησης από ειδικές επιτροπές. Η Ε.Κ.Α.Δ. προβλεπόταν να αντικαταστήσει την Κ.Ε.Κ., κάτι το οποίο τελικά δεν πραγματοποιήθηκε, καθώς θεωρήθηκε σκόπιμη η διατήρηση της λειτουργίας της Κ.Ε.Κ.

Ο νόμος περιγράφει τις αρχές, τις διαδικασίες και τα μέσα Καλής Νομοθέτησης, καθώς και τις αρμόδιες υπηρεσίες που συντονίζουν την πολιτική αυτή. Πολλές από τις προβλέψεις του έχουν ήδη αποτελέσει αντικείμενο της παραπάνω Εγκυκλίου αλλά με το νόμο τονίζεται η υποχρεωτικότητα της εφαρμογής τους. Αντικείμενο του νόμου είναι η βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, η οποία νοείται ως η τήρηση των αρχών και η εφαρμογή των μέσων της Καλής Νομοθέτησης. Βασικά σημεία του νόμου είναι ότι ο έλεγχος ποιότητας ρυθμίσεων εφαρμόζεται κατά την κατάρτιση και αξιολόγηση νομοσχεδίων, προσθηκών ή τροπολογιών. Τονίζει ότι η απλούστευση των διαδικασιών πραγματοποιείται με την τροποποίηση ή κατάργηση διατάξεων, την κωδικοποίηση των ρυθμίσεων και την έγκαιρη και λειτουργική ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου. Τα διοικητικά όργανα που ασκούν κανονιστική αρμοδιότητα μεριμνούν για την καλή ποιότητα των ρυθμίσεών τους, τηρώντας τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης. Τέλος, θέτει περίοδο τριών χρόνων από την υιοθέτηση μιας ρύθμισης, προκειμένου να αξιολογείται η ποιότητα της εφαρμογής της.

Στην έκθεσή της η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (Ο.Κ.Ε.)⁴⁴³ διαπιστώνει ότι ο σχετικός νόμος εμπνέεται από τη λογική και τις αρχές της κανονιστικής μεταρρύθμισης, σύμφωνα με την οποία υπάρχει περιορισμός της ρυθμιστικής

⁴⁴³ Ν. 2232/1994 (ΦΕΚ Α' 140/31.8.1994) «Σύσταση Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και άλλες διατάξεις»

παρέμβασης του κράτους και ενδυνάμωση του ρόλου της αγοράς, όχι μόνο στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των κρατικών πολιτικών, αλλά και στο κατεξοχήν εξουσιαστικό πεδίο της ρύθμισης, με συνέπεια να προωθείται η λογική της απορρύθμισης, που επιδιώκει την απαλλαγή της οικονομίας και της αγοράς από κάθε ρυθμιστική παρέμβαση, που περιορίζει την ευελιξία της και την ανταγωνιστικότητα⁴⁴⁴.

Όπως αναφέρεται στην Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου, η βασική καινοτομία του είναι η θεσμοθέτηση της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων, η οποία θα ενδυναμώσει τόσο την διαφάνεια, παρέχοντας σε κάθε ενδιαφερόμενο εκείνα τα στοιχεία και δεδομένα που απαιτούνται για την αξιολόγηση των ρυθμιστικών πρωτοβουλιών, όσο και την εφαρμογή των ρυθμίσεων δεδομένου ότι θα έχουν εκτιμηθεί εκ των προτέρων οι πόροι και οι πιθανές παρεμβάσεις που απαιτούνται γι' αυτήν⁴⁴⁵.

Στο πρώτο άρθρο, λοιπόν, δίνονται οι βασικοί ορισμοί των όρων «ρύθμιση», «καλή νομοθέτηση», «ρυθμιστική διακυβέρνηση», «ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων», «διοικητικά βάρη» και «αναμόρφωση δικαίου». Στη συνέχεια, στις αρχές Καλής Νομοθέτησης του άρθρου 2 περιλαμβάνονται η αναγκαιότητα ρύθμισης ενός ζητήματος, το οποίο δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο ρύθμισης ή έχει ελλιπώς ρυθμιστεί, η αναλογικότητα δηλαδή η επιλογή κατάλληλης ρύθμισης με μέσο που ανταποκρίνεται στο σκοπό που θέλει να επιτευχθεί, ώστε να αποφεύγονται οι περιττές ρυθμίσεις, η απλότητα και σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, η αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων, η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της ρύθμισης λαμβάνοντας υπόψη οικονομικά και άλλα στοιχεία, καθώς και τις συνέπειες της ρύθμισης. Παράλληλα, περιλαμβάνεται η διαφάνεια, η επικουρικότητα και η λογοδοσία, ώστε να ορίζονται τα αρμόδια όργανα εφαρμογής των ρυθμίσεων και να υπάρχει υπευθυνότητα, η ασφάλεια δικαίου, η προσβασιμότητα στις ρυθμίσεις και με ηλεκτρονικά μέσα, η ανοιχτή διαδικασία για την υποβολή προτάσεων κατά την κατάρτιση και αξιολόγηση της εφαρμογής τους, η ισότητα των φύλων και η δημοκρατική νομιμοποίηση συμπληρώνουν τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης.

⁴⁴⁴ Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (2012) , Γνώμη (269): Επί του Σχεδίου Νόμου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», σσ.7-8

⁴⁴⁵ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»

Η τήρηση των αρχών αυτών αποτελεί προϋπόθεση για ένα είδος και ύφος της διακυβέρνησης της χώρας, ενώ η μέριμνα για τη συνεπή και μεθοδική εφαρμογή τους μπορεί να ανατεθεί στην Επιτροπή Κωδικοποίησης, Απλούστευσης της Νομοθεσίας και Καταπολέμησης της Γραφειοκρατίας. Η ύστατη ευθύνη και αρμοδιότητα για την ποιότητα των νομοθετικών ρυθμίσεων ανήκει, βέβαια, σε τελικό βαθμό στην ίδια την Εθνική Αντιπροσωπεία, τη Βουλή, η οποία θα πρέπει να μην κάνει δεκτά νομοσχέδια ή προτάσεις νόμων που κατά την προπαρασκευαστική τους διαδικασία δεν έχουν τηρηθεί οι αρχές και προϋποθέσεις Καλής Νομοθέτησης.

Τα άρθρα 3 και 4 αναφέρονται στις διαδικασίες και τις υποχρεώσεις τις οποίες οφείλουν τα αρμόδια όργανα να εκπληρώσουν προκειμένου να εξασφαλίζεται η Καλή Νομοθέτηση. Τέτοιες διαδικασίες είναι ο ετήσιος προγραμματισμός του νομοθετικού έργου των Υπουργείων, όπως ο μέγιστος αριθμός των νομοσχεδίων που προτίθενται οι Υπουργοί να εισάγουν στη Βουλή να μην ξεπερνά τα τρία ετησίως, η πλήρης ρύθμιση του αντικειμένου του νομοσχεδίου με πρόβλεψη για τις εξουσιοδοτικές διατάξεις, η ύπαρξη μεταβατικών διατάξεων, η τήρηση νομοτεχνικών χαρακτηριστικών και γραμματικών και συντακτικών κανόνων, καθώς επίσης και η έναρξη ισχύος των νομοσχεδίων σε ξεχωριστό άρθρο. Στις επιμέρους υποχρεώσεις περιλαμβάνονται ο εντοπισμός του προβλήματος προς ρύθμιση αλλά και η έλλειψη των αναγκαίων για την αντιμετώπισή του ρυθμίσεων, η καταλληλότητα μίας επιλογής έναντι των εναλλακτικών της και η αξιολόγηση των ωφελημάτων, του κόστους και των διακινδυνεύσεων που συνεπάγεται η επιβολή της ρύθμισης στην οικονομία, την κοινωνία, το περιβάλλον και τη διοίκηση. Επίσης, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των ρυθμίσεων σημαίνει επίτευξη των στόχων με το μικρότερο δυνατό κόστος για τη διοίκηση, τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Τέλος, η διαφάνεια επιτυγχάνεται με τη διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών και η επικουρικότητα και λογοδοσία έχουν σαν αποτέλεσμα την οριοθέτηση της ευθύνης και τη λογοδοσία των αρμόδιων οργάνων.

Στα άρθρα 5 έως 13 περιγράφονται τα μέσα Καλής Νομοθέτησης, όπως η δημόσια διαβούλευση, η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, η αιτιολογική έκθεση των νόμων, η απλούστευση, η κωδικοποίηση και αναμόρφωση του δικαίου και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων.

Οι δομές της Καλής Νομοθέτησης, που ορίζονται στο άρθρο 14, είναι το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, όπως μετονομάζεται το Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης, που έχει συσταθεί και λειτουργεί στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, και τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων, τα οποία συνιστώνται με το νόμο αυτόν και υπάγονται απευθείας στον οικείο Υπουργό, ενώ το άρθρο 15 θέτει τους κανόνες οργάνωσής τους και λειτουργίας τους. Απαραίτητη κρίνεται η υποστήριξη των γραφείων αυτών στη χρήση αναλυτικών εργαλείων, όπως η ανάλυση κόστους – οφέλους και η ανάλυση κινδύνων, καθώς και στην ανάπτυξη κατάλληλων δεικτών απόδοσης και κριτηρίων αξιολόγησης⁴⁴⁶. Προβλέπονται, επίσης, στο άρθρο 16 νομοπαρασκευαστικές επιτροπές στα Υπουργεία με στελέχωση επιστημόνων κυρίως οικονομολόγων και κοινωνιολόγων, ενώ στο άρθρο 21 εντάσσονται εξουσιοδοτικές διατάξεις και στο 22 οι μεταβατικές διατάξεις.

Παρά το γεγονός ότι ο νόμος καλύπτει όλο τον κύκλο πολιτικής, περιλαμβάνοντας τις δομές και διαδικασίες που εφαρμόζονται ήδη σε προηγμένες στον τομέα της ρυθμιστικής διακυβέρνησης χώρες, εντούτοις, παρατηρείται ένα σημαντικό έλλειμμα υλοποίησης καθώς ορισμένες σαφείς προβλέψεις του δεν έχουν βρει ακόμα εφαρμογή στην ελληνική έννομη τάξη. Αυτή η έλλειψη εφαρμογής του παρατηρείται κυρίως ως προς το επίπεδο της παρακολούθησης και αξιολόγησης των ρυθμίσεων, εξαιτίας του γεγονότος ότι η αρμοδιότητα αυτή δεν ασκείται συστηματικά ούτε από τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας ούτε από το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης. Εξάλλου, δεν υφίσταται καν προγραμματισμός αξιολόγησης των ρυθμίσεων για το επόμενο έτος, ενώ δεν υπάρχει εικόνα των συνεπειών των νόμων, ώστε να γίνουν οι απαραίτητες τροποποιήσεις. Η εκ των υστέρων αξιολόγηση θα πρέπει να μελετάται σε αντιπαραβολή με την αξιολόγηση συνεπειών ρυθμίσεων, δηλαδή την εκ των προτέρων αξιολόγηση, για να διαπιστωθούν τυχόν διαφοροποιήσεις και να γίνουν διορθώσεις.

⁴⁴⁶ OECD (2012), Better Regulation in Europe: Greece 2012, OECD Publishing, διαθέσιμο στο <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179288-en> [πρόσβαση 02/09/2017]

5.4.1. Μέσα Καλής Νομοθέτησης

Τα μέσα Καλής Νομοθέτησης είναι η διαβούλευση, η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, η αιτιολογική έκθεση των νόμων, η απλούστευση, η κωδικοποίηση και αναμόρφωση του δικαίου, η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων και η ενσωμάτωση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Διαβούλευση

Η διαβούλευση επιτυγχάνεται με τη δημοσιοποίηση, με πρόσφορα μέσα, της σχεδιαζόμενης ρύθμισης, με σκοπό την έγκαιρη ενημέρωση και συμμετοχή σε αυτή των πολιτών, κοινωνικών φορέων και κάθε ενδιαφερομένου, μέσω του δικτυακού τόπου www.opengov.gr, με ευθύνη του αρμόδιου Υπουργείου, του οποίου το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας με το πέρας της διαβούλευσης συντάσσει έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης με ομαδοποιημένα σχόλια και προτάσεις που προτάθηκαν και τεκμηριώσή τους για ένταξη ή μη στις τελικές διατάξεις. Η έκθεση συνοδεύει το σχέδιο νόμου κατά την κατάθεσή του στη Βουλή⁴⁴⁷.

Ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων

Κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, καθώς και κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας συνοδεύεται από ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, στην οποία περιλαμβάνονται και η τεκμηρίωση της τήρησης των αρχών της Καλής Νομοθέτησης, καθώς και οι ενδεχόμενες συνέπειες στην οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική ανάπτυξη των νησιών και η οποία υποβάλλεται μαζί με το Σ/Ν στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης⁴⁴⁸.

Αιτιολογική έκθεση

Κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία συνοδεύονται κατά την κατάθεσή τους στη Βουλή από αιτιολογική έκθεση. Στην αιτιολογική έκθεση επεξηγούνται αναλυτικά η αναγκαιότητα και ο σκοπός της ρύθμισης, τεκμηριώνεται δε αναλυτικά η τήρηση των αρχών της Καλής Νομοθέτησης⁴⁴⁹.

Αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής

Η αξιολόγηση διενεργείται, μετά την πάροδο τριών ετών και πάντως πριν από την παρέλευση πενταετίας από τη θέση του νόμου σε ισχύ, από το Γραφείο Νομοθετικής

⁴⁴⁷ Άρθρο 6 του Ν.4048/2012 (ΦΕΚ Α' 34/23.2.2012)

⁴⁴⁸ Άρθρο 7 του Ν.4048/2012 (ΦΕΚ Α' 34/23.2.2012)

⁴⁴⁹ Άρθρο 8 του Ν.4048/2012 (ΦΕΚ Α' 34/23.2.2012)

Πρωτοβουλίας του οικείου Υπουργείου, το οποίο, αφού λάβει υπόψη τα αποτελέσματα της εφαρμογής της ρύθμισης από τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες και τις απόψεις αυτών, διατυπώνει τις προτάσεις βελτίωσης, τροποποίησης ή αναθεώρησης των διατάξεων του νόμου που κρίνονται αναγκαίες, αφού προηγουμένως απευθυνθεί στους καθ' ύλην αρμόδιους κοινωνικούς εταίρους, πανεπιστημιακά ή ερευνητικά ιδρύματα, επιστημονικούς φορείς, καθώς και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Αξιολόγηση μπορεί να διενεργεί και η Βουλή με όργανο και διαδικασία που προβλέπεται στον Κανονισμό της⁴⁵⁰.

Απλούστευση

Η απλούστευση έχει σκοπό την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και επιτυγχάνεται με μείωση του αριθμού των εμπλεκόμενων φορέων και την ομαδοποίηση ομοειδών καθηκόντων, τη μείωση των απαιτούμενων δικαιολογητικών, την κατάργηση ή αντικατάσταση τους με υπεύθυνη δήλωση ή την αυτεπάγγελτη αναζήτησή τους και την κατάργηση της υποχρέωσης υποβολής τους, όταν αυτά έχουν ήδη κατατεθεί σε άλλη υπηρεσία, με ενοποίηση εντύπων και αιτήσεων, συντόμευση του χρόνου διεκπεραίωσης και τον καθορισμό αποκλειστικών προθεσμιών και τέλος με απάλειψη και την αποφυγή προώθησης περιττών ρυθμίσεων⁴⁵¹.

Αναμόρφωση δικαίου

Η αναμόρφωση αποσκοπεί στον περιορισμό της πολυνομίας, την επικαιροποίηση και αποκάθαρση της υφιστάμενης νομοθεσίας, κατά τρόπο ώστε οι εναπομένοντες κανόνες να είναι ορθοί, λειτουργικοί και περισσότερο εύληπτοι και προσιτοί, πραγματοποιείται δε με απλοποίηση, κατάργηση παρωχημένων διατάξεων και ένταξη σε ενιαίο κείμενο των νόμων, κανονιστικών διαταγμάτων και αποφάσεων, καθώς και μετά την ένταξη κατάργησή τους ως αυτοτελών διατάξεων⁴⁵².

Κωδικοποίηση

Η κωδικοποίηση διακρίνεται σε δύο είδη, τη νομοθετική και τη διοικητική. Η νομοθετική πραγματοποιείται με αναδιάρθρωση διατάξεων, απάλειψη των διατάξεων που έχουν καταργηθεί ρητά ή σιωπηρά, καθώς και των μεταβατικών διατάξεων που δεν έχουν πεδίο εφαρμογής, αναδιατύπωση των κειμένων σε εύληπτη γλώσσα,

⁴⁵⁰ Άρθρο 9 του Ν.4048/2012 (ΦΕΚ Α' 34/23.2.2012)

⁴⁵¹ Άρθρο 10 του Ν.4048/2012 (ΦΕΚ Α' 34/23.2.2012)

⁴⁵² Άρθρο 11 του Ν.4048/2012 (ΦΕΚ Α' 34/23.2.2012)

προσαρμογή των διατάξεων που καθορίζουν αρμοδιότητες διοικητικών και άλλων οργάνων προς το ισχύον οργανωτικό σχήμα των κεντρικών και αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα. Ενώ η διοικητική κωδικοποίηση μπορεί να πάρει και τη μορφή συγκέντρωσης στο κωδικοποιητικό κείμενο όλων των ισχυουσών διατάξεων, νομοθετικού ή κανονιστικού χαρακτήρα, χωρίς όμως ένταξη των κωδικοποιημένων διατάξεων σε ενιαίο κείμενο και χωρίς κατάργησή τους⁴⁵³.

Ενσωμάτωση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το ενωσιακό δίκαιο αποτελούν οι νομοθετικές πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι Κανονισμοί, οι Οδηγίες και οι Αποφάσεις. Οι Κανονισμοί (άρθρο 288 παρ. 2 ΣΛΕΕ) έχουν ως αποδέκτες όλα τα κράτη μέλη, τα φυσικά και νομικά πρόσωπα της Ένωσης, καθώς και τα όργανα της Ένωσης και θεσπίζονται όταν υπάρχει ανάγκη ομοιογενούς ρύθμισης μιας κατάστασης. Είναι νομοθετικές πράξεις με ισχύ γενική και άμεση και δεσμευτικότητα ως προς όλα τα μέρη τους και όχι μόνο ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Δηλαδή, δεν απαιτείται να ενσωματωθούν στο εθνικό δίκαιο με εθνικό μέτρο μεταφοράς ή να γνωστοποιηθούν στην εθνική διοίκηση, τους διοικούμενους και τους ιδιώτες σύμφωνα με τους κανόνες του εθνικού δικαίου ή να κυρωθούν με νόμο. Οι Οδηγίες, στοχεύοντας στην προσέγγιση των νομοθεσιών, δεν έχουν άμεση ισχύ και δε δεσμεύουν τα κράτη-μέλη παρά μόνο ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα (άρθρο 288 παρ. 3 ΣΛΕΕ). Συνεπώς οφείλει το κράτος-μέλος να λάβει μέτρα για να μπορέσουν οι Οδηγίες να αναπτύξουν τις έννομες συνέπειές τους με μεταφορά των Οδηγιών αυτών στην εσωτερική έννομη τάξη. Τα κράτη-μέλη έχουν διακριτική ευχέρεια ως προς τον τύπο και τα μέσα *ενσωμάτωσης* εντός των ορίων της τασσόμενης προθεσμίας, συνυπολογίζοντας τις εθνικές ιδιαιτερότητες. Ωστόσο, το κατά πόσο οι εν λόγω ρυθμίσεις έχουν πράγματι μεταφερθεί σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης, ελέγχεται με κριτήρια που καθορίζονται από την Ε.Ε. Οι Αποφάσεις αποτελούν τη συνήθη πράξη με την οποία τα όργανα της Ένωσης ρυθμίζουν μεμονωμένες περιπτώσεις κατά τρόπο δεσμευτικό. Είναι δεσμευτικές ως προς όλα τα στοιχεία τους (άρθρο 288 παρ. 4 ΣΛΕΕ), αλλά υποχρέωση εφαρμογής τους και μάλιστα άμεσης έχουν αυτοί προς τους οποίους απευθύνονται, δηλαδή είτε τα κράτη-

⁴⁵³ Άρθρο 12 του Ν.4048/2012 (ΦΕΚ Α' 34/23.2.2012)

μέλη είτε οι ιδιώτες, οι οποίοι καλούνται να προβούν σε πράξεις ή παραλείψεις, αντλούν δικαιώματα ή οφείλουν να εκπληρώσουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις⁴⁵⁴.

Ο Έλληνας νομοθέτης έχει τις εξής νομοθετικές επιλογές για να ενσωματώσει τις Οδηγίες στην εθνική έννομη τάξη: α) τον τυπικό νόμο, για ρύθμιση κυρίως θεμάτων που απαιτούν από το Σύνταγμα κατάρτιση νόμου ή για ρύθμιση θεμάτων ιδιαίτερα σημαντικών, β) τα Προεδρικά Διατάγματα στο πλαίσιο των ορίων του άρθρου 43 §2 Σ, γ) την Υπουργική Απόφαση στο πλαίσιο των ορίων του άρθρου 43 §2 Σ, δ) τις αποφάσεις άλλων οργάνων της διοίκησης, που είναι εξουσιοδοτημένα να εκδίδουν πράξεις κανονιστικού περιεχομένου, ε) την παραπομπή σε προϋφιστάμενες εθνικές διατάξεις, που ρυθμίζουν πλήρως το θέμα που ρυθμίζει ο κοινοτικός κανόνας. Η εγκύκλιος⁴⁵⁵ δεν χρησιμοποιείται ως εργαλείο νομοθετικής ρύθμισης, διότι πρόκειται για διοικητική πρακτική, αποτελεί μία έγγραφη οδηγία εφαρμογής νόμου της προϊσταμένης αρχής, που διανέμεται σε όλες τις υφιστάμενες υπηρεσίες⁴⁵⁶.

Ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα κατά την ενσωμάτωση του ευρωπαϊκού δικαίου στην Ελλάδα είναι η ανισορροπία των κανόνων. Η ενσωμάτωση δηλαδή των Οδηγιών δεν γίνεται με νόμους αλλά με ήσσονος σημασίας μέτρα (Π.Δ. και ΥΑ ή ΚΥΑ) πράγμα που από μόνο του αντιβαίνει στις αρχές της Καλής Νομοθέτησης. Χαρακτηριστικό πρόβλημα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι η καταχρηστική χρησιμοποίηση των εγκυκλίων «για τη θέσπιση κανόνων δικαίου κανονιστικού περιεχομένου», πολλές φορές και με περιεχόμενο αντίθετο από αυτό των νόμων, που προσπαθούν να ερμηνεύσουν⁴⁵⁷.

Η Ελλάδα, επιπλέον, πρέπει να απλουστεύσει διαδικασίες και να μειώσει τα διοικητικά βάρη, κάτι που προβλέπεται και στο Μνημόνιο, προκειμένου να βελτιώσει την ανταγωνιστικότητά της. Για το λόγο αυτό το άρθρο 13 του Ν. 4048/2012 προέβλεψε ότι τα όργανα ενσωμάτωσης μεριμνούν α) για την τήρηση των αρχών

⁴⁵⁴ Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών θεμάτων (2013) ό.π. υποσ.312, σσ.17-28

⁴⁵⁵ «Οι εγκύκλιοι είναι έγγραφα της διοίκησης, δηλαδή οδηγίες που εκδίδονται από την κορυφή της ιεραρχίας των διαφόρων υπηρεσιακών σχηματισμών της διοίκησης, για την ορθή εφαρμογή του νόμου.» Βλ. Κωστής, Γ., Τοπαλίδου, Τ., Αλέστας, Α., «Όταν η Διοίκηση «νομοθετεί» μέσω εγκυκλίων», στο *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες*, 4ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, (Επιμ. Μακροδημήτρης, Αντ., Σαματάς, Ε., Πρεβεδούρου, Ε., Πραβίτα, Μ.Ηλ.)

⁴⁵⁶ Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών θεμάτων (2013) ό.π. υποσ.312, σ.17

⁴⁵⁷ Κωστής, Γ., Τοπαλίδου, Τ., Αλέστας, Α., ό.π. υποσ.455, σ.501

Καλής Νομοθέτησης και των νομοτεχνικών κανόνων, β) για την αποφυγή ασαφειών ή νομοτεχνικών ελλείψεων, καθώς και την αποφυγή της προσθήκης διατάξεων άσχετων με το περιεχόμενο της προς ενσωμάτωση ρύθμισης και γ) για την έγκαιρη εναρμόνιση. Επίσης, τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων, κατά την ενσωμάτωση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μεριμνούν για την εφαρμογή των αρχών Καλής Νομοθέτησης, ιδίως κατά τη σύνταξη της Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων.

5.5. Καλή Νομοθέτηση - Μέτρηση διοικητικών βαρών στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα

Η εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στο πλαίσιο επίτευξης των στόχων που έχουν θεσπιστεί με τις Συνθήκες, συνεπάγεται όχι μόνο δικαιώματα αλλά και υποχρεώσεις για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, επομένως εκτός από τα οφέλη, απορρέουν και επιβαρύνσεις, που αφορούν κυρίως τις επιχειρήσεις. Οι επιβαρύνσεις αυτές σχετίζονται με δαπάνες κυρίως διοικητικής φύσεως, όπως εκείνες που προκύπτουν κατά την εκπλήρωση της υποχρέωσης παροχής πληροφοριών και υποβολής εκθέσεων σχετικά με την εφαρμογή των νομοθετικών κανόνων. Πολλές από τις διοικητικές απαιτήσεις συνδέονται με διαδικασίες χρονοβόρες, ιδιαίτερα πολύπλοκες και δαπανηρές και συνιστούν το διοικητικό φόρτο, που επωμίζονται οι επιχειρήσεις κυρίως κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας και εμποδίζουν σοβαρά την οικονομική δραστηριότητα δρώντας ανασταλτικά στην ανάληψη επιχειρηματικών εγχειρημάτων⁴⁵⁸.

Τον Ιανουάριο του 2007 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε μια συστηματικότερη προσέγγιση και παρουσίασε ένα φιλόδοξο πρόγραμμα δράσης με στόχο τη μείωση του διοικητικού φόρτου για τις επιχειρήσεις στην Ε.Ε. κατά 25% έως το 2012. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε το πρόγραμμα δράσης το Μάρτιο του 2007, όταν συμφώνησε ότι «οι διοικητικές επιβαρύνσεις που απορρέουν από τη νομοθεσία της Ε.Ε. πρέπει να μειωθούν κατά 25% και κάλεσε τα κράτη μέλη να θέσουν τους δικούς τους εθνικούς στόχους, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, υποστηρίζοντας τους στόχους του προγράμματος δράσης, διέθεσε δημοσιονομικούς πόρους για να υποστηρίξει αυτή τη δραστηριότητα. Η μέτρηση των διοικητικών επιβαρύνσεων και

⁴⁵⁸ Κούρου, Φ., (2011) ό.π. υποσ.400, σ.27

η μείωση των διοικητικών βαρών ακολουθεί τη γενική γραμμή της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σε αυτήν την προσπάθεια χρησιμοποιείται μια παραλλαγή του εργαλείου του Τυποποιημένου Μοντέλου Κόστους (Standard Cost Model-SCM), προσαρμοσμένη στα ελληνικά δεδομένα. Η μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών αποτέλεσε προτεραιότητα του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013». Το Ε.Π. συγχρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και εντάσσεται στο ΕΣΠΑ. Οι ελληνικές κυβερνήσεις στα πλαίσια αυτά επεδίωξαν να υλοποιήσουν προγράμματα μέτρησης και μείωσης διοικητικών βαρών προς τις επιχειρήσεις, με αποκορύφωμα τη συνεργασία με τον Ο.Ο.Σ.Α. τη διετία 2012-2014, στο πλαίσιο δεσμεύσεων του μνημονίου με τους εταίρους. Η μείωση των διοικητικών βαρών κατά 25% μέχρι το 2013 εξειδικεύτηκε με το νόμο «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της ζώνης του Ευρώ και το Δ.Ν.Τ.⁴⁵⁹», όπου προβλέφθηκε ότι «η Κυβέρνηση θα διασφαλίσει την πλήρη εφαρμογή της ατζέντας για την Καλύτερη Νομοθέτηση σχετικά με τη μείωση των διοικητικών βαρών κατά 20% σε σύγκριση με το 2008...». Η συγκεκριμένη συνεργασία κατέληξε σε μια ουσιαστική μείωση διοικητικών βαρών σε 13 τομείς πολιτικής, μέσα από συγκεκριμένες νομοθετικές και κανονιστικές πρωτοβουλίες απλούστευσης μεμονωμένων υποχρεώσεων⁴⁶⁰. Σε συνέχεια αυτού, στις 3/8/2011 αναρτήθηκε προς διαβούλευση το σχέδιο του Ν.4048/2012.

Η μέτρηση διοικητικών βαρών αποτελεί ένα καινοτόμο εργαλείο που αποτιμά το κόστος, χρονικό κι οικονομικό, που προκύπτει από την υποχρέωση συμμόρφωσης σε πλήθος υποχρεώσεων που απορρέουν από το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τις συγκεκριμένες δραστηριότητες.

⁴⁵⁹ Ν.3845/2010 (ΦΕΚ Α' 65 /6.5.2010) (1^ο Μνημόνιο)

⁴⁶⁰ Έρευνα της διαΝΕΟσις: Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα 2016, Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος και Λεωνίδας Χριστόπουλος, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://www.dianeosis.org/wpcontent/uploads/2016/07/polynomia_new_final.pdf [πρόσβαση 18/09/2017]

6. Το πρόβλημα της πολυνομίας και η αποτυχία της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης

Σημαντικό ανασταλτικό παράγοντα επιτυχούς εφαρμογής ενός μεταρρυθμιστικού προγράμματος αποτελεί το γεγονός ότι ειδικά μετά τη δεκαετία του 1980 όλο και περισσότεροι νόμοι έχουν τη μορφή γενικών πλαισίων και όλο και περισσότερη νομοθετική δραστηριότητα εξειδικεύεται μέσα από την έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων και Προεδρικών Διαταγμάτων. Έτσι, εμφανίζεται συνεχώς ενισχυμένος ο ρόλος της διοίκησης αλλά και της δικαιοσύνης στην παραγωγή πλήθους αποφάσεων εξειδίκευσης του τρόπου υλοποίησης των γενικών νομοθετημάτων. Η ύπαρξη συναρμοδιοτήτων, πολυνομίας και όχι λεπτομερών οδηγιών δίνει τη δυνατότητα στη διοίκηση να μην εφαρμόσει το νόμο. Εκεί αναπτύσσονται «συνασπισμοί αντιμεταρρύθμισης», με τη συμμετοχή διοικητικών, δικαστικών, συνδικαλιστικών και αντιπολιτευόμενων πολιτικών παραγόντων, με διαφοροποιημένη προτίμηση από αυτή της πολιτικής ηγεσίας για την εξειδίκευση των αρχικών νομοθετημάτων⁴⁶¹.

Σύμφωνα με τον καθηγητή Ξ.Κοντιάδη, η ελληνική μεταρρυθμιστική αναποτελεσματικότητα οφείλεται στον τρόπο με τον οποίο σχεδιάζονται και πραγματοποιούνται οι μεταρρυθμίσεις, με αποσπασματικότητα, προχειρότητα, έλλειψη τεκμηρίωσης και επιχειρησιακού σχεδιασμού, κακή ποιότητα νομοθεσίας, απουσία υποστηρικτικών κειμένων δημόσιας πολιτικής, ρυθμίσεις κουρελού, έλλειμμα παρακολούθησης της εφαρμογής. Στα ελληνικά δεδομένα για το πολιτικό και διοικητικό σύστημα, μεταρρύθμιση σημαίνει ψήφιση νόμων που δεν εντάσσονται σε ένα συνεκτικό σχέδιο, χωρίς επιχειρησιακό πρόγραμμα, χωρίς μελέτη εφαρμογής, χωρίς ανάλυση δεδομένων, χωρίς ανακατανομή αρμοδιοτήτων, χωρίς ανάλυση εναλλακτικών μοντέλων, χωρίς προετοιμασία των βημάτων μετάβασης από το παλιό στο νέο, χωρίς σύστημα διαρκούς αξιολόγησης επιπτώσεων. Πρόκειται κατά κανόνα για νόμους-εκτρώματα, φλύαρους, με ασαφείς και περίπλοκες ρυθμίσεις, που βρίθουν από άσχετες διατάξεις, ως αποτέλεσμα εικονικών διαβουλεύσεων, καθιστώντας τις προβλέψεις για τη ρυθμιστική διακυβέρνηση κενό γράμμα⁴⁶².

Επίσης, ο καθηγητής Α.Μακρυδημήτρης διαπιστώνει ότι η ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων εξακολουθεί να πάσχει, ενώ ο νομοπληθωρισμός δεν έχει

⁴⁶¹ Σβέρκου, Α., (2007) ό.π. υποσ.329, σ.43

⁴⁶² Κοντιάδης, Ξ., (2015) «Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις;», Εφημερίδα «ΕΘΝΟΣ», 2/6/2015, όπως παρατίθεται στα *Επίκαιρα Θέματα Συνταγματικού Δικαίου*, Μηνιαίο Δελτίο Διαλόγου, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ιούλιος 2015, Τεύχος 48

τελειωμό. Ο σφετερισμός στην πράξη του νομοθετικού ρόλου της Βουλής από τη διοίκηση με το πρόσχημα της τεχνογνωσίας και της εξειδίκευσης μπορεί να έχει οδηγήσει σε μεγαλύτερη ταχύτητα της νομοθετικής παραγωγής, όχι όμως και στη βελτίωση της ποιότητας ή της ευρύτερης νομιμοποίησης και αποδοχής της από την κοινωνία των πολιτών, στην οποία απευθύνεται⁴⁶³.

Μετά από τη δύσκολη θέση της χώρας μας να βρεθεί σε δεινή οικονομική κρίση κατορθώθηκε να γίνει αντιληπτή η κρισιμότητα μιας δημόσιας πολιτικής για την Καλή Νομοθέτηση, ώστε να τροποποιηθεί ο Κανονισμός της Βουλής (2010)⁴⁶⁴ και να ψηφιστεί ο σχετικός νόμος⁴⁶⁵, χωρίς, ωστόσο, να φαίνεται ότι έχει επιτευχθεί καμία ουσιαστική βελτίωση στην ποιότητα της νομοθεσίας. Αυτό ισχύει ιδίως για τα νομοθετήματα που σχετίζονται με τα μνημόνια, όπου βρίθουν άσχετες μεταξύ τους διατάξεις, που προσθέτουν κανόνες δικαίου, είτε τροποποιούν προηγούμενους και συναρθρώνονται σε ενιαία νομοσχέδια, προσθέτοντας μια νέα γενιά κανονιστικής ακαταστασίας, ενδεχομένως χειρότερη από τις προηγούμενες. Γεγονός που καταδεικνύει την περιπέτεια της «Καλής Νομοθέτησης» ως συνέπεια μιας αποτυχημένης κανονιστικής μεταρρύθμισης.

Μία Εγκύκλιος (2006), μία τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής (2010) και ένας τυπικός νόμος (2012) για μια μεταρρύθμιση που δεν έγινε ή πραγματοποιήθηκε εν μέρει μόνο ως προς τα εξωτερικά, τυπικά και ονομαστικά της χαρακτηριστικά, δεν στάθηκαν ικανά να φέρουν την αλλαγή στην ποιότητα της νομοθεσίας, ενώ αντίθετα η κανονιστική ποιότητα είναι φθίνουσα. Ως βαθύτερη αιτία γι' αυτή τη «μη μεταρρύθμιση» μπορεί να εντοπιστεί η ίδια η κουλτούρα του διοικητικού και, κυρίως, του πολιτικού συστήματος, δηλαδή του πολιτικού προσωπικού που αναπαράγει το ίδιο πρότυπο διακυβέρνησης είτε γιατί δεν μπορεί να αντιληφθεί την αναγκαιότητα της αλλαγής έχοντας απορρίψει την ιδιότητα του ορθολογικού δρώντος, είτε γιατί εξυπηρετείται από την μικροπολιτική εκμετάλλευση της διαρκούς έλλειψης δημόσιας

⁴⁶³ Μακρυδημήτρης Α., (2008) ό.π. υποσ.410, σ.153

⁴⁶⁴ Κανονισμός της Βουλής, μετά την τροποποίηση του Αυγούστου 2010. Άρθρο 85 παρ.2: «Τα νομοσχέδια συνοδεύονται, επίσης, υποχρεωτικά, από έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης και από έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που έχει προηγηθεί της κατάθεσής τους. Έκθεση αξιολόγησης και έκθεση δημόσιας διαβούλευσης δεν απαιτούνται εάν το νομοσχέδιο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των ειδικών νομοθετικών διαδικασιών των άρθρων 111–112 και 114–123 ή εάν το νομοσχέδιο έχει χαρακτηριστεί από την Κυβέρνηση κατεπείγον. Στην τελευταία περίπτωση απαιτείται να συνοδεύεται από συνοπτική έκθεση αξιολόγησης» και άρθρο 88 παρ.2: «Τροπολογίες που υποβάλλονται από Υπουργούς συνοδεύονται και από συνοπτική έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης».

⁴⁶⁵ Ν.4048/2012 (ΦΕΚ Α' 34/23.2.2012) «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»

πολιτικής και των διαρκών αποσπασματικών διευθετήσεων, που όμως γίνεται αντιληπτό ως αναγκαίο στοιχείο επιβίωσης στο πλαίσιο του εγχώριου πολιτικού ανταγωνισμού. Τέλος, η μορφή των νομοσχεδίων που σχετίζονται με τη δανειακή σύμβαση θέτει το ερώτημα κατά πόσο αποτελεί στόχο η ουσιώδης μεταρρύθμιση του συστήματος διοίκησης και διακυβέρνησης⁴⁶⁶.

⁴⁶⁶ Σαλτερής, Α., (2013) *Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις τη δεκαετία του 2000 στην Ελλάδα*, Διπλωματική Εργασία, ΠΜΣ «Σύγχρονες μέθοδοι Δημόσιας Διοίκησης και Διαχείρισης (Public Management)», Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, σ.99

ΜΕΡΟΣ Β΄- ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΗΣ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑΣ

1. Ο τρόπος νομοθέτησης στην Ελλάδα στη μετά μνημόνιο εποχή

Η νομοθετική παραγωγική διαδικασία, σύμφωνα με τα όσα αναφέρθηκαν ήδη στο πρώτο μέρος, προβλέπεται λεπτομερώς συνταγματικά, καθώς και από τον Κανονισμό της Βουλής, ως το κύριο νομοθετικό όργανο της πολιτείας, με τη συνδρομή της Κυβέρνησης, στην οποία ανήκει επίσης η νομοθετική πρωτοβουλία και η οποία έχει κατεξοχήν αναλάβει το ρόλο αυτό και υποκαταστήσει τη Βουλή στο νομοθετικό της έργο. Αυτή η κατάχρηση της εξουσίας του νομοθετείν από την Κυβέρνηση της πλειοψηφίας έχει οδηγήσει τη διαδικασία νομοθέτησης σε παρεκτροπές, προκαλώντας ισχυρό πλήγμα στη δημοκρατική αρχή και αίσθημα ανασφάλειας του δικαίου στους πολίτες. Η επισκόπηση της ελληνικής νομοθετικής ιστορίας, όπως και η σχέση που συνδέει τη νομοθετική με την κυβερνητική πλειοψηφία, και την κομματική πειθαρχία περαιτέρω, αναδεικνύει την τακτική των πελατειακών σχέσεων, της αδιαφάνειας και της μεροληψίας, φαινόμενα που συνιστούν κρίση θεσμών και αξιών και τα οποία οδηγούν βαθμhdόν στην κρίση του νόμου⁴⁶⁷. Παρά, λοιπόν, το γεγονός ότι ο νομοθέτης διαθέτει επαρκή μέσα νομοθέτησης και οι τρόποι και τα στάδια νομοθέτησης είναι θεσμοθετημένα με συστηματικό τρόπο, ώστε να αποτρέπονται παρεκκλίσεις, που θα οδηγούσαν σε μια ανεπαρκή, αποσπασματική και κατά συνέπεια «κακή» νομοθέτηση, δηλαδή νομοθέτηση κατά παράβαση του Συντάγματος, του Κανονισμού της Βουλής και των νόμων -όπως η ψήφιση νομοσχεδίων με τη μέθοδο της συνοπτικής διαδικασίας, καθώς η κυβερνητική πλειοψηφία διασφαλίζει το χαρακτήρα του επείγοντος ή κατεπείγοντος, η τροποποίηση Σ/Ν μέσω τροπολογιών ή προσθηκών, οι Υπουργικές Αποφάσεις, τα Προεδρικά Διατάγματα, οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου και γενικότερα οι κανονιστικές πράξεις της διοικήσεως- δυστυχώς αυτό αποτελεί συνήθη πρακτική, που ακολουθείται από το νομοθετικό σώμα και την εκτελεστική εξουσία⁴⁶⁸. Για το λόγο

⁴⁶⁷ Βαρεία, Μ., (2013) «Ο εξορθολογισμός της νομοθετικής διαδικασίας μέσω της Διαβούλευσης και οι Αρχές Καλής Νομοθέτησης», στο *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Τεύχος 19ο/ 2013, σ.251 Βλ και Βαρεία, Μ., (2011) ό.π. υποσ.140

⁴⁶⁸ Παπαευθυμίου, Θ., (2016) ό.π. υποσ.117, σ.8

αυτό θεωρείται ότι πιθανή αιτία της κακονομίας και της πολυνομίας είναι το γεγονός ότι η Ελλάδα διαθέτει ένα μακροσκελές και υπερφορτωμένο Σύνταγμα, το οποίο ανοίγει πολλές ευκαιρίες στον κοινό νομοθέτη να νομοθετεί, ψηφίζοντας νομοσχέδια στην Ολομέλεια και στα Τμήματα Διακοπής Εργασιών της Βουλής, ψηφίζοντας επείγοντα και κατεπείγοντα νομοσχέδια, ψηφίζοντας νόμους-πλάισια, εξουσιοδοτώντας τη διοίκηση να εκδίδει πληθώρα κανονιστικών πράξεων με ειδική εξουσιοδότηση, και, παράλληλα, επιτρέποντας στην Κυβέρνηση να εκδίδει έναν πρακτικά απεριόριστο αριθμό Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου⁴⁶⁹. Ο Α.Μακρυδημήτρης εκθέτει την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη, ότι «μία από τις βασικές αιτίες της διαφθοράς είναι η πολυνομία, δηλαδή η πληθωρικού χαρακτήρα νομοθεσία, η εγκατεσπαρμένη σε πλήθος νόμων και κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης»⁴⁷⁰.

Αντίστοιχα, στα σύγχρονα δυτικά πολιτεύματα η νομοθετική λειτουργία διέρχεται κρίση: ανομία, πολυνομία, ασάφεια και νομοτεχνικές ελλείψεις των νόμων δημιουργούν προβλήματα πρακτικής εφαρμογής των νόμων. Παράλληλα, παρατηρείται «κρίση του Κοινοβουλίου» ως νομοθετικού οργάνου, η οποία εκφράζεται με τη λήψη των νομοθετικών αποφάσεων ουσιαστικά από την εκτελεστική εξουσία⁴⁷¹. Η συχνή και κατ' εξακολούθηση παραβίαση του Συντάγματος προς όφελος μικροπολιτικών και μικροκομματικών συμφερόντων κάθε Κυβέρνησης, που υιοθετεί τη λύση της εξαίρεσης ως κανόνα, οξύνει στην Ελλάδα την επονομαζόμενη από πολλούς και σε παγκόσμιο επίπεδο «κρίση του Κοινοβουλίου» και θέτει έντονα το πρόβλημα της νομιμοποίησής του, της διαδικασίας ψήφισης του νόμου, μεγιστοποιώντας τα φαινόμενα κρίσης που μαστίζουν την ελληνική κοινωνία, τους θεσμούς και την πολιτική ζωή⁴⁷². Η κλασική κριτική του Κοινοβουλίου θεμελιώνεται στη θέση ότι σε ένα σύστημα πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού η κυβερνητική ευθύνη ενώπιον της Βουλής αδρανοποιείται, ακυρώνοντας τον ουσιαστικό ρόλο της αντιπολίτευσης⁴⁷³.

⁴⁶⁹ Έρευνα της διαΝΕΟσις : Πολυνομία Και Κακονομία Στην Ελλάδα 2016 , ό.π. υποσ.460

⁴⁷⁰ Μακρυδημήτρης, Α., (2013) ό.π. υποσ.8, σ.63

⁴⁷¹ Μέλισσας, Κ. Δ., (1995) ό.π. υποσ.132, σ.17

⁴⁷² Μέλισσας, Δ., (1991) ό.π. υποσ.55, σ.99

⁴⁷³ Κοντιάδης, Ξ., (2011) «Εξέλιξη του Κοινοβουλευτισμού και μέλλον του Κοινοβουλίου στην Ελλάδα» στο *Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου, Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σ.32

Στα τέλη του 19ου αιώνα ο γάλλος φιλόσοφος και κοινωνιολόγος Εμίλ Ντιρκάιμ περιέγραψε την ανομία ως μία κατάσταση στην οποία εκλείπουν ή αποδυναμώνονται οι σαφείς ρυθμίσεις και οι κανόνες που καθορίζουν τον τρόπο λειτουργίας της κοινωνίας. Στην κατάσταση της ανομίας η ίδια η πολιτική εξουσία υποσκάπτει την τήρηση των όποιων κανόνων θέτει, με αποτέλεσμα οι πολίτες να κρίνουν ως ανίσχυρους τους κανόνες αυτούς και να αρνούνται την τήρησή τους. Φαινόμενα ανομίας παρουσιάζονται και σε εποχές ευημερίας, όταν μια κακώς εννοούμενη επαναστατικότητα ενδύεται το μανδύα της ανομίας, εντείνονται, ωστόσο, σε περιόδους οικονομικής κρίσης, στις οποίες επικρατεί η ιδεολογία της ατομικής επιβίωσης σε βάρος του συλλογικού καλού⁴⁷⁴.

Η πολυνομία ήταν και παραμένει κύριο χαρακτηριστικό της ελληνικής έννομης τάξης. Η πολυνομία αποτελεί την κυρίαρχη αιτία για την ύπαρξη της παρανομίας, της ανομίας, της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς. Ο ορισμός της πολυνομίας εντοπίζεται στο φαινόμενο της υπερπληθώρας νομικών ρυθμίσεων –ή ρυθμιστικής πλημμυρίδας, όπως το χαρακτηρίζει ο καθηγητής Π.Καρκατσούλης⁴⁷⁵ - σε μια έννομη τάξη που ρυθμίζουν το ίδιο ακριβώς θέμα της δημόσιας πολιτικής σφαίρας, ενώ κακονομία είναι το φαινόμενο της κακής ή χαμηλής ποιότητας των νομικών ρυθμίσεων –όπως είναι οι αντικρουόμενοι, ασαφείς ή κακογραμμένοι νόμοι, παρουσιάζοντας ασυμβατότητα μεταξύ τους, γεμάτοι με άσχετες ή αυθαίρετες ρυθμίσεις σε πολλές περιπτώσεις.

Ως συνέπειες της πολυνομίας εμφανίζονται η διόγκωση της γραφειοκρατίας, η αποθάρρυνση των επενδύσεων, η επιβάρυνση δημόσιας διοίκησης –με οικονομικούς όρους και εργατοωρών, η θεσμοποίηση πελατειακών σχέσεων κράτους-πολίτη, οι καθυστερήσεις εφαρμογής νόμων, η διόγκωση της ύλης των δικαστηρίων, προβλήματα τα οποία οδηγούν σε ανασφάλεια του δικαίου⁴⁷⁶. Επιπλέον η δυσκολία πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα, καθώς και οι χαώδεις και αδιαφανείς γραφειοκρατικές διαδικασίες περιπλέκουν και συσκοτίζουν την επιχειρηματική δραστηριότητα. Η μη συμμετοχή στις διαδικασίες σχεδιασμού, εφαρμογής και αξιολόγησης ρυθμίσεων και πολιτικών οδηγεί στη διεύρυνση του δημοκρατικού

⁴⁷⁴ Παπαδοπούλου, Λ., (2012) «Ο νόμος και η ανομία», *Εφημερίδα ΕΘΝΟΣ*, 17/08/2012

⁴⁷⁵ Καρκατσούλης, Π. (2011α) *Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή της παγκοσμιοποίησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρης, σ.87

⁴⁷⁶ Έρευνα της διαΝΕΟσις: Πολυνομία Και Κακονομία Στην Ελλάδα 2016, ό.π. υποσ.460

ελλείμματος και στην έλλειψη νομιμοποίησης, η οποία δημιουργεί ασταθή συστήματα που ρέπουν προς διάλυση⁴⁷⁷.

Η πολυνομία εντοπίζεται πλεονασματικά σχεδόν σε όλους τους τομείς της δημόσιας διοίκησης και της δημόσιας πολιτικής. Ωστόσο, το πρόβλημα γίνεται περισσότερο αντιληπτό σε σημαντικούς τομείς, όπως της φορολογικής πολιτικής, της περιβαλλοντικής αλλά και της πολιτικής των κοινωνικών ασφαλίσεων. Η αύξηση του ρυθμιστικού όγκου στην Ελλάδα συναρτάται ευθέως με την εμφάνιση και τη μεγέθυνση του κράτους ευημερίας⁴⁷⁸. Στην ύπαρξη πληθώρας νομοθετικών ρυθμίσεων, ειδικών, αποσπασματικών και συχνά επικαλυπτόμενων, οδηγεί η εξέλιξη της τεχνολογίας και η διόγκωση των αρμοδιοτήτων του κράτους και της διοίκησης λόγω της ανάγκης για πρόσθετες ρυθμίσεις σε ολοένα περισσότερους τομείς της κοινωνικής και οικονομικής ζωής, η εκνομίκευση και η ενδυνάμωση του ρόλου του νόμου ως ρυθμιστή των κοινωνικών σχέσεων σε συνδυασμό με τη γραφειοκρατικοποίηση της δημόσιας διοίκησης και την τάση ανάθεσης της επίλυσης των διαφορών στα δικαστήρια⁴⁷⁹. Το φαινόμενο της πολυνομίας οφείλεται επίσης στη διεθνοποίηση των εθνικών νομοθεσιών, καθώς και στον εξευρωπαϊσμό της νομοθεσίας των χωρών-μελών της Ε.Ε., όπως και στις διεθνείς συνθήκες μεταξύ κρατών για τη ρύθμιση του παγκόσμιου εμπορίου ή την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, που οδηγούν σε τάσεις αύξησης της εθνικής νομοθεσίας⁴⁸⁰. Επομένως, οι πληθωριστικές αυτές τάσεις στη νομοθεσία οφείλονται σε κοινωνικά, πολιτικά και νομικά αίτια, έχοντας ως άμεση συνέπεια να θίγονται οι σχέσεις του πολίτη με τη διοίκηση, δημιουργώντας προβλήματα επιβολής και εφαρμογής του νόμου με κατάληξη να τίθεται σε κίνδυνο η ασφάλεια του δικαίου⁴⁸¹.

Άμεση συνέπεια αυτού είναι η ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας εις βάρος της νομοθετικής, όπου η Βουλή δεν ελέγχει την Κυβέρνηση αλλά τη διευκολύνει να νομοθετεί, ένα φαινόμενο του 20^{ου} και 21^{ου} αιώνα. Πλήττεται, όμως, το κύρος της Βουλής ως συλλογικού οργάνου λόγω της κατηγορίας ότι συχνά παράγει κείμενα δυσνόητα, υπερβολικά τεχνικά, απομακρυσμένα από τις πραγματικές ανάγκες της

⁴⁷⁷ Καραχάλιος, Γ., (2011) ό.π. υποσ.307, σ.42

⁴⁷⁸ Καρκατσούλης, Π., (2008) «Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα», σε Κοντιάδης, Ξ., Ανθόπουλος, Χ., (επιμ.), (2008) *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*; Αθήνα: Παπαζήσης, σ.169

⁴⁷⁹ Καρκατσούλης, Π., (1990) ό.π. υποσ.198, σσ.20-22

⁴⁸⁰ Έρευνα της διαΝΕΟσις: Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα 2016, ό.π. υποσ.460, σ.22

⁴⁸¹ Μέλισσας, Κ. Δ., (1995) ό.π. υποσ.132, σσ.42-44

δημοκρατίας, με αποτέλεσμα οι νόμοι που ψηφίζει να συναντούν αυξημένες δυσκολίες εφαρμογής και να γεννούν συχνά σοβαρά ερμηνευτικά προβλήματα, που με τη σειρά τους καθιστούν το έργο του δικαστή και του εφαρμοστή του δικαίου επαχθές και τελικά κάθε άλλο παρά προάγουν το συμφέρον της δικαιοσύνης⁴⁸².

Τα κύρια αίτια της κακοδαιμονίας, που επικρατεί σήμερα στη νομοθεσία, πηγάζουν από την ποσοτική –χωρίς να συναρτάται άμεσα η ποιότητα των ρυθμιστικών διατάξεων, αντιθέτως μάλιστα παρατηρείται υποχώρηση- συσσώρευση των νόμων, η οποία προκαλεί κρίση πληροφόρησης ως προς το ισχύον δίκαιο, καθώς και από τις διαρκείς τροποποιήσεις των νόμων, οι οποίες γεννούν τη δυσπιστία του πολίτη προς την έννομη τάξη και περιορίζουν την ελευθερία και το πεδίο δράσης του και προκαλούν διαμαρτυρίες για την καλούμενη «ζούγκλα των παραγράφων», διαμαρτυρίες τόσο παλιές όσο και η ιστορία του νόμου⁴⁸³. Αντί οι κανονιστικές ρυθμίσεις να απαντούν και να εξισορροπούν τις ανάγκες της κοινωνίας, δημιούργησαν ένα περίπλοκο, ανασφαλές ως προς το ισχύον νομικό καθεστώς και άκαμπτο σύστημα, αντικρουόμενων συχνά διατάξεων και αντίστοιχα πολιτικών⁴⁸⁴.

Ο Β.Σκουρής αποδίδει αυτές τις πληθωριστικές τάσεις στην επιμονή των ομάδων συμφερόντων να ικανοποιήσουν τα εξειδικευμένα και μεμονωμένα συμφέροντα των μελών τους μέσω δεσμευτικών κανόνων δικαίου με ευεργετικές διατάξεις και τροπολογίες, στη διόγκωση των αρμοδιοτήτων του σημερινού κράτους, στις επιφυλάξεις του νόμου, στη μη αναστολή των νομοθετικών εργασιών της Βουλής κατά τους θερινούς μήνες, στη διαδικασία του επείγοντος και κατεπείγοντος, στην αύξηση και το εύρος των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων και των Υπουργικών Αποφάσεων νομοθετικού περιεχομένου⁴⁸⁵.

Οι Α.Μανιτάκης και Γ.Μπαλαμπάνης θεωρούν ως αιτία του άμετρου νομοθετικού πληθωρισμού και της αντιφατικής νομοθέτησης, που παράγει γραφειοκρατία και διοικητική ακινησία, το γεγονός ότι οι Υπουργοί λειτουργούν ως ισόβιοι ιδιοκτήτες του Υπουργείου τους, ως φεουδάρχες, έχοντας την πεποίθηση ότι δεν παράγουν έργο αν δεν φτιάξουν ένα νόμο, ως δείγμα πολιτικής τους δικαίωσης, ενώ ασκούν την

⁴⁸² Μποτόπουλος, Κ.Β., (1994) «Ανορθολογισμός και Αντισυνταγματικότητα: η διαιώνιση της παρεμβολής άσχετων διατάξεων σε νόμο», *Διοικητική Δίκη (ΔιΔικ.)*, Τεύχος 6/1994, σ.278

⁴⁸³ Μέλισσας, Κ. Δ., (1995) ό.π. υποσ.132, σ.42

⁴⁸⁴ Μακρυνδημήτρης, Αντ., Μιχαλόπουλος, Ν., (2000) ό.π. υποσ.340, σσ.730-731

⁴⁸⁵ Σκουρής, Β., (1987) *Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας. Καλύτερο δίκαιο με λιγότερους νόμους*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σσ.26-36

εξουσία με τους έμπιστους συμβούλους τους, παραμερίζοντας πλήρως τη διοίκηση – μια διοίκηση που πρέπει η ίδια να είναι ο θεματοφύλακας της συνέχειας του κράτους, της θεσμικής γνώσης και μνήμης- και θεωρούν ότι το έργο τους τελειώνει με την ψήφιση του νόμου, αδιαφορώντας για την εφαρμογή και την εφαρμοσιμότητα των νομοθετικών μέτρων που πήραν⁴⁸⁶.

Για την αντιμετώπιση των αρνητικών γραφειοκρατικών φαινομένων, τονίζεται η ανάγκη για διαφάνεια, ουδετερότητα, αμεροληψία και αντικειμενικότητα της διοικητικής αλλά και νομοθετικής δράσης, μέτρα τα οποία επιχειρούνται στη σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα με τη μορφή της «ηλεκτρονικής» μεταρρύθμισης και τους νέους θεσμούς που αυτή εισάγει, όπως το www.opengov.gr, www.Δι@υγεια.gr κ.λ.π. Σε όλη αυτή την διαδικασία αναμόρφωσης της υπάρχουσας κατάστασης συμβάλλει το στάδιο της διαβούλευσης και οι επιμέρους φορείς που λαμβάνουν μέρος σε αυτό, καθώς και κάθε πολίτης μεμονωμένα, ώστε να εκπροσωπείται επαρκέστερα το δημόσιο συμφέρον. Αυτό συμβάλλει στην ευρύτερη αποδοχή και νομιμοποίηση των κυβερνητικών και νομοθετικών αποφάσεων⁴⁸⁷.

1.1. Η παραβίαση της δομής και του περιεχομένου του Σ/Ν

Εκτός από την προβλεπόμενη τακτική νομοθετική διαδικασία, το Σύνταγμα⁴⁸⁸ και ο ΚτΒ ορίζουν τους κανόνες για το περιεχόμενο και τη δομή των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμων που πρέπει να παρουσιάζουν συνοχή, ώστε να εμπνέουν ασφάλεια δικαίου, ενώ προβάλλεται και η συνταγματική απαίτηση να μην περιέχουν διατάξεις άσχετου περιεχομένου στο κύριο αντικείμενό του, προσθήκες ή να παρεισφρέουν τροπολογίες άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους⁴⁸⁹. Ως προς το θέμα της ασφάλειας δικαίου, είναι αδιαμφισβήτητο ότι η βασική αυτή αρχή της δημοκρατικής πολιτείας κάμπτεται συστηματικά, καθώς είναι αναπότρεπτη η άγνοια νόμου όχι μόνο για τον

⁴⁸⁶ Μανιτάκης, Αντ., Μπαλαμπανίδης, Γ., (2015) «Γιατί δεν ολοκληρώνεται η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Δομικά ελλείμματα, προαπαιτούμενα και προκλήσεις. (Με αφορμή την πρόσφατη οδυνηρή διάψευση της ρήσης “Η κρίση είναι μία ευκαιρία για μεταρρυθμίσεις”）」, διαθέσιμο στο <https://hephaestus.nup.ac.cy/handle/11728/7368> [πρόσβαση 25/08/2017]

⁴⁸⁷ Βαρεία, Μ., (2011) ό.π. υποσ.140

⁴⁸⁸ Άρθρο 74 §5 Σ: «...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.»

⁴⁸⁹ Γεραπετρίτης, Γ., (2012α) ό.π. υποσ.61, σ.221

απλό πολίτη αλλά ακόμα και για τους νομικούς, όταν πρόκειται για επελθούσες νομικές μεταβολές σε νόμους με άσχετο τίτλο⁴⁹⁰.

Αν και το άρθρο 74 §5 Σ παραβιάζόταν συστηματικά ανέκαθεν, το φαινόμενο επιδεινώνεται δραματικά τα τελευταία χρόνια, ώστε να τείνει να γίνει ο κανόνας με το πρόσχημα της οικονομικής κρίσης, καθώς παραβλέπεται ή αγνοείται επιδεικτικά από την Κυβέρνηση επιδεινώνοντας την υπάρχουσα κατάσταση και διογκώνοντας το πρόβλημα της κακονομίας και της πολυνομίας. Σε αυτό συντελεί και το γεγονός ότι η αντισυνταγματικότητα δεν ελέγχεται στο στάδιο αυτό δικαστικά ως *interna corporis* της Βουλής⁴⁹¹, καθώς σε εδάφιο του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι «σε περίπτωση αμφισβήτησης αποφάινεται η Βουλή», όπου το ίδιο το Σύνταγμα αποδέχτηκε το «δικαστικό αυτοπεριορισμό» που είχε επικρατήσει στην ελληνική νομολογία⁴⁹² των Ανωτάτων Δικαστηρίων, ότι η κρίση για το αν διάταξη είναι ή όχι άσχετη με το κύριο αντικείμενο του νόμου, ανήκει στη Βουλή⁴⁹³.

Επίσης, πολλές φορές, η Κυβέρνηση με τη διαδικασία της ταχείας νομοθέτησης καταθέτει «πολυνομοσχέδια», τα οποία περιέχουν κανόνες της ύλης περισσοτέρων Υπουργείων, ή έστω, ενός Υπουργείου, ιδιαίτερος όμως ετερόκλητους ως προς το αντικείμενό τους και τα οποία περιλαμβάνουν μνημονιακές απαιτήσεις της χώρας επί δημοσιονομικών θεμάτων που δεν επιδέχονται καθυστέρηση⁴⁹⁴, αλλά λόγω του όγκου τους και της ταχύτητας νομοθέτησης οι Βουλευτές δεν προλαβαίνουν να τα μελετήσουν και να λάβουν γνώση των διατάξεων του νομοσχεδίου. Η διαφορά από το λεγόμενο «νόμο-σκούπα» είναι ότι αυτός ρυθμίζει μια σειρά ανομοιογενών θεμάτων, που ανήκουν όμως στο ίδιο πεδίο πολιτικής ή στο ίδιο Υπουργείο⁴⁹⁵. Βέβαια το φαινόμενο των πολυνομοσχεδίων δεν είναι μόνο γνώρισμα της μνημονιακής εποχής, καθώς είχαν χρησιμοποιηθεί και στο παρελθόν⁴⁹⁶ με κάποια συχνότητα. Σε ένα

⁴⁹⁰ Μποτόπουλος, Κ.Β., (1994) ό.π. υποσ.482, σ.278

⁴⁹¹ Η διάταξη αυτή ισχύει από το Σύνταγμα του 1927. Βλ. Παπαντωνίου, Ν., (1990) ό.π. υποσ.285, σσ.215-217

⁴⁹² Η νομολογία δεν εξετάζει την απαίτηση συνοχής του νόμου, θεωρώντας ότι ανήκει στα μη ελεγχόμενα εσωτερικά τυπικά στοιχεία του νόμου. Βλ. Γεραπετρίτης, Γ., (2012) ό.π. υποσ.61, σ.226

⁴⁹³ Σκουρής, Β.,Βενιζέλος, Ε., (1985) ό.π. υποσ.283, σσ.88-93

⁴⁹⁴ Γεραπετρίτης, Γ., (2012α) ό.π. υποσ.61, σ.222, Βλ. και Γεραπετρίτης, Γ., (2012β) «Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου: Νομοτέλεια ή άλλοθι;», *Νομικό Βήμα (ΝοΒ)*, τόμος 60, τεύχος 10/2012, σ.2758

⁴⁹⁵ Έρευνα της διαΝΕΟσις: Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα 2016, ό.π. υποσ.460, σ.55

⁴⁹⁶ Παράδειγμα πολυνομοσχεδίου του παρελθόντος αποτελεί ο Ν.2145/1993 «Ρύθμιση θεμάτων εκτελέσεως ποινών, επιταχύνσεως και εκσυγχρονισμού των διαδικασιών απονομής της δικαιοσύνης και άλλων θεμάτων», το λεγόμενο «Πολυνομοσχέδιο της Δικαιοσύνης», όπου στο άρθρο 58

πολυνομοσχέδιο η ενότητα του νόμου με εσωτερική συνάφεια και αλληλουχία δεν τηρείται, καθώς ενσωματώνει ρυθμίσεις για περισσότερο από ένα ζητήματα που μεταξύ τους δεν παρουσιάζουν λογική σχέση της υπαγωγής σε ένα κεντρικό θέμα, με αποτέλεσμα να είναι εξ αρχής αντισυνταγματικό⁴⁹⁷, καταστρατηγώντας τις διατάξεις των άρθρων 74 §5 Σ και 85 §2 ΚτΒ⁴⁹⁸. Επομένως η ίδια η Βουλή, που ελέγχει την τήρηση του Κανονισμού της, μπορεί να κρίνει αν τα πολυνομοσχέδια είναι συνταγματικά ή όχι. Παραδείγματα πολυνομοσχεδίων ή «νομοσχεδίων-σκούπα» του προηγούμενου έτους αποτελούν ο Ν.4425/2016⁴⁹⁹, ο Ν.4389/2016⁵⁰⁰ και ο Ν.4368/2016⁵⁰¹.

Μία πρόσφατη εξόφθαλμη παραβίαση του συγκεκριμένου άρθρου του Κανονισμού συνέβη κατά την ψήφιση του πολυνομοσχεδίου στις 7.11.2012, του μετέπειτα Ν.4093/2012, γνωστού ως δεύτερο μνημόνιο. Στη συγκεκριμένη ψηφοφορία τα κόμματα της αντιπολίτευσης έθεσαν ζήτημα αντισυνταγματικότητας του πολυνομοσχεδίου. Ο ΠτΒ, όμως, βλέποντας ότι οι Βουλευτές της Κυβέρνησης ήταν λιγότεροι στην αίθουσα της Ολομέλειας και θα περνούσε η ένσταση αντισυνταγματικότητας, δεν έκανε ως όφειλε καταμέτρηση των Βουλευτών που ηγέρθησαν αλλά προκάλεσε ονομαστική ψηφοφορία, ζητώντας διακοπή πάνω από μισή ώρα προκειμένου να συγκεντρωθούν οι κυβερνητικοί Βουλευτές. Η παραπάνω πρακτική είναι αμφισβήτηση του ΚτΒ και των πάγιων κοινοβουλευτικών θεσμών, καθώς η αντισυνταγματικότητα δεν κρίνεται με κάλπη. Όπως ορίζει ο ΚτΒ στο άρθρο 100, «Η σχετική απόφαση λαμβάνεται αποκλειστικά με ανάταση ή έγερση», αποκλείοντας, έτσι, την ονομαστική ψηφοφορία. Ακόμη, όμως, και στην περίπτωση που ο ΠτΒ εφάρμοσε διασταλτική ερμηνεία με βάση το άρθρο 72 ΚτΒ, όπου αναφέρεται πως ο ΠτΒ μπορεί να συγκαλεί ονομαστική ψηφοφορία «όταν το κρίνει

προβλέπονται ρυθμίσεις για τις καταλήψεις στα σχολεία και στο άρθρο 65 μέτρα για την αντιμετώπιση της λειψυδρίας. Βλ. Μποτόπουλος, Κ.Β., (1994) ό.π. υποσ.482, σ.275

⁴⁹⁷ Μποτόπουλος, Κ.Β., (1994) ό.π. υποσ.482, σσ.272

⁴⁹⁸ Άρθρο 85 §2 ΚτΒ: «Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων δεν πρέπει να περιέχουν διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους»

⁴⁹⁹ Ν. 4425/2016/ΦΕΚ Α' 185/30.09.2016 «Επείγουσες ρυθμίσεις των Υπουργείων Οικονομικών, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις»

⁵⁰⁰ Ν. 4389/2016/ΦΕΚ Α' 94/27.05.2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις»

⁵⁰¹ Ν. 4368/2016/ΦΕΚ Α' 21/21.02.2016 «Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις»

αναγκαίο», πάλι παραβίασε τον ΚτΒ καθώς σε κάθε περίπτωση η διακοπή όφειλε να είναι δεκάλεπτη και όχι -όπως στην προκειμένη περίπτωση- ημίωρη.

Το Σύνταγμα, εκτός από τη δομή του Σ/Ν ορίζει και τις προδιαγραφές που πρέπει να τηρούνται ως προς το περιεχόμενό του. Κάτι τέτοιο βεβαίως δεν εφαρμόζεται στην πράξη εξαιτίας της ταχείας διαδικασίας νομοθέτησης, καθώς τα περισσότερα Σ/Ν είναι γραμμένα με προχειρότητα και πολλά γραμματικά, συντακτικά και άλλα λάθη. Αυτό έχει ως συνέπεια να φέρνει ο Υπουργός κατά τη συζήτηση στις Επιτροπές ή στην Ολομέλεια πάρα πολλές νομοτεχνικές βελτιώσεις, προσθήκες ή τροποποιήσεις, που μπορεί να επιφέρουν μέχρι και πλήρη διαφοροποίηση της προτεινόμενης ρύθμισης σε σχέση με την αρχική πρόβλεψη. Το άρθρο 104 §5 ΚτΒ, θέλοντας να αποτρέψει τέτοιες πρακτικές, ερμηνεύει τις νομοτεχνικές βελτιώσεις ως διόρθωση φραστικών ή νομοτεχνικών λαθών και αβλεψιών, είτε ως την αρίθμηση των άρθρων και των διατάξεων και τις παραπομπές σε άλλες διατάξεις, είτε ως βελτιώσεις γλωσσικές, γραμματικές, συντακτικές, που δεν πρέπει να μεταβάλλουν την έννοια του νομοσχεδίου, καθώς αποτελούν συμπλήρωμα της κύριας ρύθμισης, ως παρακολούθημά της. Οι νομοτεχνικές βελτιώσεις, όπως και οι άσχετες με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της τροπολογίας διατάξεις, ανήκουν επίσης στα *interna corporis* της Βουλής, οπότε κι αυτό άπτεται στη διακριτική ευχέρεια της πλειοψηφίας.

Παρατηρείται, επίσης, το φαινόμενο να ψηφίζεται μία διάταξη από τη Βουλή χωρίς συζήτηση και διαβούλευση, ευκαιριακά και πρόσκαιρα, ενώ μετά από ένα σύντομο χρονικό διάστημα να καταργείται η ίδια διάταξη με τη φράση στο κείμενο του νομοσχεδίου «η διάταξη καταργείται από τότε που ίσχυσε». Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιου φαινομένου αποτελεί η περίπτωση διάταξης, όπου εισήχθη μέσω «νομοτεχνικής βελτίωσης», -η οποία αποτελούσε κύρια διάταξη και όχι παρακολούθημα άλλης- σε τροπολογία και η οποία προέβλεπε την προαγωγή σε προσωποπαγείς θέσεις λέκτορα βοηθητικού επιστημονικού, ερευνητικού και διδακτικού προσωπικού (Ν.4415/2016, ΦΕΚ 159 Α'/6.9.2016). Η ρύθμιση, η οποία εισήχθη ως «νομοτεχνική βελτίωση» της τελευταίας στιγμής σε εκπρόθεσμη τροπολογία χωρίς να γίνει διάλογος με κανέναν εμπλεκόμενο φορέα καταργήθηκε

ένα μήνα μετά την ψήφισή της με υπουργική τροπολογία (Υ700/83/13.10.16) από τότε που ίσχυσε⁵⁰².

Ένα τέχνασμα που χρησιμοποιείται από την Κυβέρνηση για να ελέγξει το πρόγραμμα εργασιών του Κοινοβουλίου, όταν διαισθάνεται ότι κινδυνεύει η ψήφιση νομοσχεδίου, ενώ διαθέτει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, εξαιτίας του γεγονότος ότι Βουλευτές της Συμπολίτευσης έχουν δείξει απροθυμία να το υπερψηφίσουν, είναι να επιλέγει να «περνά» ορισμένα νομοσχέδια από το Τμήμα Διακοπής των Εργασιών και όχι από την Ολομέλεια. Αυτό συμβαίνει καθώς δεν αποκλείεται η πιθανότητα χειραγώγησης της σύνθεσης του Τμήματος⁵⁰³, ώστε να εξασφαλίζεται η πλειοψηφία, αφού προηγουμένως ο πρόεδρος της Κοινοβουλευτικής Ομάδας θα έχει επιλέξει τους Βουλευτές εκείνους, οι οποίοι είναι πρόθυμοι να ψηφίσουν το «επικίνδυνο νομοσχέδιο» ή την «επικίνδυνη διάταξη».

Ένας άλλος έξυπνος τρόπος για να ασκήσει πίεση στους Βουλευτές του κόμματός της η Κυβέρνηση, ώστε να επιβάλλει εμμέσως την κομματική πειθαρχία, είναι ο περιορισμένος χρόνος που δίνεται για τη συζήτηση στις Επιτροπές ή στην Ολομέλεια σε διαδικασίες επείγοντος και κατεπείγοντος, με επακόλουθο και τον περιορισμένο αριθμό Βουλευτών που θα συμμετέχουν στη συζήτηση, οι οποίοι προτείνονται από το κόμμα τους, οπότε πάλι υπάρχει η δυνατότητα φιλτραρίσματος των διαφορετικών απόψεων και της φίμωσής τους, χωρίς να δίνεται η δυνατότητα να εκφραστούν όλες οι διαφορετικές απόψεις. Στα ίδια πλαίσια χειραγώγησης του νομοθετικού σώματος κυμαίνεται, σε αρκετές περιπτώσεις τελευταία, και η δομή του Σ/Ν, που παρουσιάζει έναν εντελώς διαφορετικό τρόπο σύνταξης με ένα, δύο ή τρία άρθρα, ή εισάγοντας μία πρωτόγνωρη για τα ελληνικά δεδομένα διαδικασία δόμησης του νομοσχεδίου, με τη διαίρεσή του σε παραγράφους και υποπαραγράφους αντί για άρθρα. Το άρθρο 76 §1 Σ προβλέπει ότι ένα Σ/Ν πρέπει να αποτελείται από περισσότερα του ενός άρθρα, ώστε να αποκλείεται η περίπτωση να περιλαμβάνει ποικίλες διατάξεις, που εντάσσονται όλες σε ένα μόνο άρθρο, ώστε να μη θίγεται η ασφάλεια δικαίου από έναν ασαφή νόμο χωρίς δομή και χωρίς να μπορεί να γίνει αναφορά σε συγκεκριμένες ρυθμίσεις του. Κατά την κοινοβουλευτική πρακτική των τελευταίων ετών γίνεται συστηματική παραβίαση του συγκεκριμένου συνταγματικού άρθρου με

⁵⁰² Παπαευθυμίου, Θ., (2016) ό.π. υποσ.117, σ.32

⁵⁰³ Γεραπετρίτης, Γ., (2012α) ό.π. υποσ.61, σ.208

χαρακτηριστικό παράδειγμα το ν. 4093/2012⁵⁰⁴, ο οποίος αποτελείται από τρία άρθρα και χαρακτηρίστηκε ως το δεύτερο μνημόνιο. Το πρώτο άρθρο εκτείνεται σε 99 σελίδες, οι οποίες πέρα από το Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής 2013-2016 (Παράγραφος Α΄) περιλαμβάνει διατάξεις που άπτονται ζητημάτων αρμοδιότητας όλων των Υπουργείων και κατανέμονται καθ' ύλη με Παραγράφους, π.χ. Παράγραφος Γ΄ - Ρυθμίσεις Θεμάτων Γενικής Γραμματείας Υπουργείου Οικονομικών, Παράγραφος Δ΄ - Ρυθμίσεις Θεμάτων Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής, Παράγραφος Ε΄ κ.τ.λ.. Οι επιμέρους ρυθμίσεις των παραπάνω παραγράφων ρυθμίζονται με Υποπαραγράφους, π.χ. η Υποπαραγράφος Γ. 1. τιτλοφορείται «Μισθολογικές διατάξεις του δημόσιου τομέα» και εντάσσεται στην παράγραφο Γ΄ - Ρυθμίσεις Θεμάτων Γενικής Γραμματείας Υπουργείου Οικονομικών, η οποία με τη σειρά της εντάσσεται στο άρθρο πρώτο. Το δεύτερο άρθρο αποτελεί υπουργική τροπολογία, η οποία περιλαμβάνει φορολογικές διατάξεις για τα τυχερά παίγνια και το τρίτο άρθρο αναφέρεται στην έναρξη ισχύος του νόμου. Ουσιαστικά, δηλαδή, στο πρώτο άρθρο δομήθηκε το κύριο θέμα του νομοσχεδίου, παρά τη διαφορετικότητα του περιεχομένου του με διαφορετική νομοθετική ύλη πολλών Υπουργείων, ώστε να ψηφιστεί en bloc από τους κυβερνητικούς Βουλευτές, χωρίς διαφοροποιήσεις στην ψήφο τους, καθώς υπήρχε ο κίνδυνος να καταψηφιστεί κάποια μεμονωμένη διάταξη, εάν περιελάμβανε ξεχωριστά άρθρα.

Αντίστοιχη περίπτωση αποτελεί και ο Ν.4152/2013 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των Ν.4046/2012, Ν.4093/2012 και Ν.4127/2013», με το πρώτο άρθρο να καταλαμβάνει 50 σελίδες και το δεύτερο και τελευταίο άρθρο να αναφέρεται στην έναρξη ισχύος του νόμου. Πιο πρόσφατο παράδειγμα αποτελεί ο Ν.4336/2015⁵⁰⁵, ο οποίος αποτελείται από τέσσερα άρθρα. Το άρθρο 1 καταλαμβάνει 5 σελίδες και περιλαμβάνει συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις του δημοσίου, το άρθρο 2 καταλαμβάνει 52 σελίδες και άπτεται ζητημάτων αρμοδιότητας όλων των Υπουργείων, όπως ακριβώς συνέβη και με το Ν.4093/2012. Το άρθρο 3 περιλαμβάνει την κύρωση του

⁵⁰⁴ Ν. 4093/2012/ΦΕΚ Α΄ 222/12.11.2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016.»

⁵⁰⁵ Ν. 4336/2015/ΦΕΚ Α΄ 94/14.08.2015 «Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης»

Μνημονίου Συνεννόησης για το τριετές πρόγραμμα συνεργασίας και το άρθρο 4 ρυθμίζει την έναρξη ισχύς του νόμου⁵⁰⁶.

1.2. Το φαινόμενο των κατά συρροή άσχετων και εκπρόθεσμων τροπολογιών

Οι τροπολογίες υποβάλλονται είτε από τους αρμόδιους Υπουργούς είτε από Βουλευτή ή Βουλευτές⁵⁰⁷. Οι υπουργικές τροπολογίες κατατίθενται με τα ίδια συνοδευτικά κείμενα, όπως και τα νομοσχέδια και οι βουλευτικές τροπολογίες, όπως οι προτάσεις νόμου⁵⁰⁸. Για τις υπουργικές και τις βουλευτικές τροπολογίες το Σύνταγμα προβλέπει, ότι συζητούνται μόνο αν έχουν υποβληθεί τρεις τουλάχιστον ημέρες πριν από την έναρξη της συζήτησης στην Ολομέλεια της Βουλής, στο Τμήμα Διακοπής των Εργασιών ή στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή. Ειδικά για τις βουλευτικές τροπολογίες το Σύνταγμα στο άρθρο 74 §3 ορίζει, ότι «Τροπολογίες Βουλευτών σε νομοσχέδια και προτάσεις νόμων για τα οποία αρμόδια είναι η Ολομέλεια ή τα Τμήματα της Βουλής δεν εισάγονται για συζήτηση, αν δεν υποβληθούν έως και την παραμονή της ημέρας που θα αρχίσει η συζήτηση, εκτός αν συγκατατίθεται και η Κυβέρνηση να συζητηθούν».

Κατά την κοινοβουλευτική πρακτική η παραπάνω διάταξη δεν τηρείται. Η κατάθεση εκπροθέσμων τροπολογιών είναι ένα σύνθημα κοινοβουλευτικό φαινόμενο. Οι υπουργικές και οι βουλευτικές τροπολογίες κατατίθενται ακόμα και λίγη ώρα πριν τη ψήφιση των άρθρων στην Ολομέλεια της Βουλής. Η Διεύθυνση Νομοθετικού Έργου της Βουλής, ως υπηρεσία αρμόδια για τη βεβαίωση της κατάθεσης των τροπολογιών, παραλαμβάνει τις τροπολογίες και σημειώνει πάνω στο κείμενό τους τη λέξη: «εκπρόθεσμη». Επακόλουθο αυτής της τακτικής είναι να προκαλούνται διαξιφισμοί μεταξύ του Υπουργού, που καταθέτει και υποστηρίζει την υπουργική τροπολογία ή του Υπουργού, που αποδέχεται τη βουλευτική τροπολογία και των Βουλευτών, οι οποίοι αιφνιδιάζονται. Ένα παράδειγμα της παρούσας βουλευτικής περιόδου ΙΖ' της Β' Συνόδου στη συνεδρίαση της 21^{ης} Δεκεμβρίου 2016 στο νομοσχέδιο «Χωρικός σχεδιασμός - Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις⁵⁰⁹» κατατέθηκαν 19 υπουργικές τροπολογίες, εκ των οποίων οι 13 σε μία ημέρα, και ήταν όλες εκπρόθεσμες. Πέρα από το ζήτημα της κατάθεσης εκπρόθεσμων τροπολογιών, αξιοσημείωτη είναι και η

⁵⁰⁶ Παπαευθυμίου, Θ., (2016) ό.π. υποσ.117, σ.21

⁵⁰⁷ Άρθρο 74 §5 Σ και άρθρο 87 ΚτΒ

⁵⁰⁸ Άρθρο 75 §2 Σ και άρθρο 88 ΚτΒ

⁵⁰⁹ Ν. 4447/2016/ΦΕΚ 241 Α'/23.12.2016

περίπτωση της κατάθεσης βουλευτικών τροπολογιών χωρίς να συνοδεύονται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, ενώ τόσο οι υπουργικές όσο και οι βουλευτικές τροπολογίες πρέπει να συνοδεύονται από διάφορα κείμενα. Ειδικά για τις βουλευτικές τροπολογίες το Σύνταγμα στο άρθρο 73 §3 προβλέπει, ότι «Καμιά... τροπολογία ή προσθήκη δεν εισάγεται για συζήτηση αν προέρχεται από τη Βουλή εφόσον συνεπάγεται σε βάρος του δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων Ν.Π.Δ.Δ. δαπάνες ή ελάττωση εσόδων ή της περιουσίας τους για να δοθεί μισθός ή σύνταξη ή γενικά όφελος σε κάποιο πρόσωπο». Συνεπώς και οι βουλευτικές τροπολογίες πρέπει να συνοδεύονται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους από την οποία θα προκύπτει, αν προκαλείται ή όχι δαπάνη σε βάρος του δημοσίου. Κατά την κοινοβουλευτική πρακτική οι βουλευτικές τροπολογίες όχι μόνο κατατίθενται εκπρόθεσμα, αλλά και δεν συνοδεύονται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους κατά παράβαση των συνταγματικών διατάξεων και των διατάξεων του Κανονισμού της Βουλής. Η μεγάλη διαφορά, που υπάρχει μεταξύ των υπουργικών και των βουλευτικών τροπολογιών είναι ότι τις βουλευτικές τροπολογίες, πριν τεθούν σε ψηφοφορία στην Επιτροπή ή στην Ολομέλεια της Βουλής, πρέπει να τις αποδεχτεί ο αρμόδιος Υπουργός. Και εδώ γεννάται ο προβληματισμός, ποιος είναι ο αρμόδιος Υπουργός, αυτός που υποστηρίζει και είναι αρμόδιος για το νομοσχέδιο το οποίο συζητείται ή ο Υπουργός στην αρμοδιότητα του οποίου εμπίπτει η προτεινόμενη διάταξη της τροπολογίας; Στην κοινοβουλευτική πρακτική υπαρκτές είναι και οι δύο περιπτώσεις.

Μία άλλη πρακτική που ακολουθείται όσον αφορά τις βουλευτικές τροπολογίες είναι ότι η εκάστοτε Κυβέρνηση εκμεταλλευόμενη το γεγονός ότι οι τροπολογίες αυτές αποτελούν ένα «ευκολότερο μέσο» νομοθέτησης σε σχέση με τις υπουργικές τροπολογίες λόγω της κοινοβουλευτικής πρακτικής που ακολουθείται, τις χρησιμοποιούν εκ πλαγίου ως μέσο νομοθέτησης της Κυβέρνησης. Η βουλευτική τροπολογία αποτελεί ευκολότερο μέσο νομοθέτησης, επειδή κατατίθεται χωρίς να συνοδεύεται από έκθεση του Γ.Λ.Κ. και επειδή δεν λαμβάνει την ίδια δημοσιότητα με την υπουργική τροπολογία, η οποία αναρτάται στην επίσημη ιστοσελίδα της Βουλής, στην οποία έχουν πρόσβαση όλοι οι πολίτες. Οι βουλευτικές τροπολογίες αναρτώνται μόνο σε ένα εσωτερικό ηλεκτρονικό δίκτυο της Βουλής, στο οποίο έχουν πρόσβαση μόνον οι Βουλευτές. Η Κυβέρνηση, λοιπόν, η οποία θέλει να παρακάμψει το στάδιο της εξέτασης της διάταξης από το Γ.Λ.Κ. και να αποφύγει την εξαντλητική συζήτηση

ενός θέματος στη Βουλή, επιλέγει τη βουλευτική τροπολογία ως μέσο νομοθέτησης. Βουλευτές της πλειοψηφίας καταθέτουν «τυπικά» το κείμενο της βουλευτικής τροπολογίας, η οποία στην πραγματικότητα είναι υπουργική. Με αυτόν τον τρόπο αποφεύγεται και ο σκόπελος της κοστολόγησης, όπως απαιτείται για κάθε υπουργική τροπολογία, η οποία συνοδεύεται από έκθεση του Γ.Λ.Κ., αλλά και η μεγαλύτερη δημοσιότητα του κειμένου της τροπολογίας.

Επίσης, ένα άλλο παράδοξο που συμβαίνει είναι η κατάθεση τροπολογιών σε νομοσχέδια, με τα οποία κυρώνονται διεθνείς συνθήκες ή συμβάσεις. Ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπει στο άρθρο 112, ότι οι παραπάνω κυρώσεις ψηφίζονται χωρίς ή με περιορισμένη συζήτηση⁵¹⁰. Αφού, δηλαδή, ψηφιστούν στην αρμόδια διαρκή επιτροπή, εισάγονται στην Ολομέλεια σε μια συνεδρίαση προκειμένου να συζητηθούν και να ψηφιστούν ενιαία επί της αρχής, επί των άρθρων και στο σύνολο. Οι τροπολογίες που κατατίθενται σε νομοσχέδια με τα οποία κυρώνονται διεθνείς συνθήκες ή συμβάσεις συζητούνται ελάχιστα στην Ολομέλεια, καθώς δεν υπάρχει η δυνατότητα της επί της αρχής και επί των άρθρων συζήτησης. Ένα παράδειγμα αποτελεί το νομοσχέδιο του Υπουργείου Εξωτερικών «Κύρωση της Συμφωνίας - Πλαισίου για εταιρική σχέση και συνεργασία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών - μελών της, αφενός, και της Μογγολίας, αφετέρου και άλλες διατάξεις»⁵¹¹, στο οποίο κατατέθηκε μία υπουργική τροπολογία αρμοδιότητας του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης και αφορούσε θέματα του Υπαλληλικού Κώδικα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων και φυσικά προκάλεσε την έντονη αντίδραση σύσσωμης της αντιπολίτευσης.

Οι τροπολογίες, τόσο οι υπουργικές όσο και οι βουλευτικές ως μέσο νομοθέτησης γίνονται αντικείμενο εκμετάλλευσης από την εκτελεστική εξουσία. Σημαντική ιδιαιτερότητα της ελληνικής συνταγματικής τάξης αποτελεί ο όγκος των τροπολογιών που κατατίθενται στη Βουλή. Παραβίαση του Συντάγματος συνιστά η μαζική κατάθεση ετερόκλητων υπουργικών και βουλευτικών τροπολογιών, οι οποίες συζητούνται τάχιστα ή και καθόλου και δεν τυγχάνουν ουσιαστικής επεξεργασίας ή ελέγχου από το νομοθετικό σώμα. Ο κάθε Υπουργός με τις άσχετες τροπολογίες αποσκοπεί να διεκπεραιώσει τις νομοθετικές του εκκρεμότητες, παρακάμπτοντας τη χρονοβόρα προκοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία, και ταυτόχρονα επιχειρεί να

⁵¹⁰ Άρθρο 108 ΚτΒ

⁵¹¹ Ν. 4464/2017/ΦΕΚ 46 Α/04.04.2017

αιφνιδιάσει την κοινή γνώμη και τους Βουλευτές της αντιπολίτευσης⁵¹². Επίμαχες πολιτικά διατάξεις, η Κυβέρνηση τις καταθέτει ως τροπολογίες στη Βουλή για να αποφύγει τη διεξοδική συζήτηση στην Επιτροπή ή στην Ολομέλεια. Πρόκειται για πολυσέλιδες τροπολογίες⁵¹³, οι οποίες συγκεντρώνουν πληθώρα διατάξεων με διάφορο περιεχόμενο και ενώ θα έπρεπε, αν εφαρμοζόταν το Σύνταγμα και ο ΚτΒ, να κατατεθούν ως ξεχωριστό νομοσχέδιο και να τεθούν σε διεξοδική συζήτηση και ψηφοφορία τόσο στην Επιτροπή όσο και στην Ολομέλεια της Βουλής. Το φαινόμενο αυτό συνέβαινε και κατά το παρελθόν, κυρίως λίγο πριν από τις εκλογές, στην προσπάθεια της Κυβέρνησης να κλείσει όσο το δυνατόν περισσότερα θέματα πριν την αναμέτρησή της με τα άλλα κόμματα, αλλά σε πολύ πιο περιορισμένο βαθμό σε σχέση με τα τελευταία χρόνια της κρίσης, που έχει γίνει πολύ έντονο και ανησυχητικό. Το αποτέλεσμα της όλης διαδικασίας είναι η «κακή νομοθέτηση» και η ανασφάλεια δικαίου.

Επίσης, η έλλειψη συνοχής συνήθως αποτυπώνεται στον τίτλο του νόμου με το συνοδευτικό «και άλλες διατάξεις» ή «λοιπές διατάξεις» ή πιο σπάνια «και συναφείς διατάξεις». Ο Κ.Μποτόπουλος⁵¹⁴ χαρακτηρίζει τη φράση «και άλλες διατάξεις» ως μαγικές λέξεις στο τέλος του τίτλου κάποιου νομοθετήματος, που λειτουργούν ως σύμβολο που κοινώνει στον υποψιασμένο αναγνώστη τη γνώση ότι στον παρόντα νόμο περιλαμβάνονται –συνήθως ανάμεσα στα τελευταία άρθρα- διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενο που περιγράφουν οι υπόλοιπες λέξεις του τίτλου του. Στη συνέχεια διακρίνει δύο κατηγορίες περιπτώσεων στις οποίες χρησιμοποιούνται άσχετες διατάξεις. Η πρώτη μεγάλη κατηγορία είναι για τη συμπλήρωση νομοθετικών εκκρεμοτήτων κάποιου Υπουργείου, που και το ίδιο είναι μάλιστα, τις περισσότερες φορές, άσχετο με το κύριο αντικείμενο του νόμου, όπως είναι η δυνατότητα παράτασης της ισχύος κάποιου παλαιότερου νόμου, είτε ματαίωσης κάποιας διάταξης άλλου, είτε ρύθμισης ζητημάτων της επικαιρότητας. Η δεύτερη μεγάλη κατηγορία περιπτώσεων που ρυθμίζονται με άσχετες διατάξεις είναι και η πιο συνήθης και σταθερή γιατί συνδέεται με τον πελατειακό χαρακτήρα άσκησης της πολιτικής στη χώρα μας, όπως είναι η παροχή δυνατότητας πρόσβασης στη διοίκηση,

⁵¹² Μέλισσας, Δ., (1991) ό.π. υποσ.55, σ.100

⁵¹³ Βλ. Τροπολογία 1698/268/4.8.2014: Διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών –Διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας -Διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Υγείας -Διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού -Διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Τουρισμού. Ο τίτλος της θυμίζει τίτλο πολυνομοσχεδίου.

⁵¹⁴ Μποτόπουλος, Κ.Β., (1994) ό.π. υποσ.482, σσ.274-277

είτε αυτή ονομάζεται «τοποθέτηση», είτε «πλήρωση θέσεων», είτε «πρόσληψη», είτε «διάθεση», είτε «κατάταξη», είτε «τακτοποίηση». Ο στόχος είναι η χωρίς διαφάνεια διάνοιξη εισόδου στον κρατικό μηχανισμό μέσω μιας αυξανόμενης πελατειακής βάσης για τα κόμματα που βρίσκονται στην εξουσία. Σε αυτή την κατηγορία εντάσσονται και οι λεγόμενες «φωτογραφικές διατάξεις», οι οποίες εισάγονται με τροπολογίες της τελευταίας στιγμής σε νόμους με άσχετο κύριο αντικείμενο, με σκοπό να καλύψουν προσωπικές περιπτώσεις, γνωστό ως φαινόμενο «ρυθμίσεων επί παραγγελία». Επιπλέον υπάρχουν και αυτές οι διατάξεις που σκοπό έχουν την επίτευξη ευνοϊκών ρυθμίσεων για ορισμένες ομάδες, συνήθως οργανωμένες και με ιδιαίτερη οικονομική ή πολιτική σημασία.

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Π.Καρκατσούλης, αυτές οι διατάξεις λειτουργούν ως Δούρειος Ίππος για την εξυπηρέτηση συντεχνιακών ή και προσωπικών συμφερόντων που αντιφάσκουν, τις περισσότερες φορές, προς άλλες γενικές ρυθμίσεις⁵¹⁵. Το φαινόμενο των «άλλων» ή «συναφών διατάξεων» συνιστά δυστυχώς τον κανόνα στη νομοθετική παραγωγή. Κι ενώ αρκετές φορές ο αρχικός τίτλος του νομοσχεδίου δεν περιλαμβάνει τέτοιου είδους φράσεις, ύστερα από την επεξεργασία του στην Επιτροπή ή τη συζήτηση στην Ολομέλεια, μετά από την κατάθεση αριθμού τροπολογιών, ο τελικός διαμορφωθείς τίτλος έχει συμπεριλάβει τη φράση «και άλλες διατάξεις», δηλωτικό ότι έχουν ενσωματωθεί και κάποιες, αν όχι όλες, από τις κατατεθείσες τροπολογίες. Για παράδειγμα, το 2011 η Βουλή ψήφισε 129 νόμους⁵¹⁶, από τους οποίους μόνο οι 48 είχαν πρωτογενές κανονιστικό περιεχόμενο, δηλαδή δεν συνιστούσαν κύρωση διεθνούς συνθήκης, ή διεθνούς δέσμευσης της χώρας (πλην του δικαίου της Ε.Ε.) ή κύρωση οικονομικών καταστάσεων του κράτους. Από τα 48 αυτά νομοθετήματα, στα 37 συναντάται η έκφραση «και άλλες διατάξεις» ή ισοδύναμη έκφραση, όπως «λοιπές διατάξεις» στα 4 και «συναφείς διατάξεις» σε 1 από αυτά, ενώ μόνο 11 νομοθετήματα δεν περιείχαν σχετική διατύπωση, ενώ στα 11 αυτά νομοθετήματα, περιλαμβάνονταν 2 κυρώσεις Π.Ν.Π. και σε 3 ενσωμάτωση παράγωγου δικαίου της Ένωσης. Από τα εναπομείναντα 6 νομοθετήματα, το 1 δεν περιέχει μεν τη ρήτρα διαφυγής περί «άλλων διατάξεων», όμως στον ίδιο τον τίτλο του δηλώνεται περιφραστικά το ποικίλο περιεχόμενό του (Ν.4002/2011)⁵¹⁷. Από τα

⁵¹⁵ Καρκατσούλης, Π., (2008) ό.π. υποσ.478, σ.184

⁵¹⁶ Νόμοι 3907 – 4035/2011

⁵¹⁷ Ν. 4002/2011, ΦΕΚ Α' 180/22.08.2011 «Τροποποίηση της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου – Ρυθμίσεις για την ανάπτυξη και τη δημοσιονομική εξυγίανση – Θέματα αρμοδιότητας

εναπομείναντα 5 νομοθετήματα όλα περιέχουν στις μεταβατικές τους διατάξεις ρυθμίσεις που εκφεύγουν του κύριου αντικειμένου τους, και γι' αυτό υπογράφονται τελικά από μεγάλο αριθμό Υπουργών, για παράδειγμα ένας νόμος υπογράφεται από 4 Υπουργούς (Ν.4023/2011), ένας άλλος από 10 Υπουργούς (Ν.4009/2011), άλλοι δύο από 11 Υπουργούς (Ν.3908/2011, Ν.3912/2011) και ένας ακόμη νόμος από 16 Υπουργούς (Ν.3932/2011)⁵¹⁸.

Όπως φαίνεται παρακάτω στον Πίνακα 2 το σύνολο των τροπολογιών, υπουργικών και βουλευτικών, αγγίζει σε κάποιες βουλευτικές περιόδους ακόμα και νούμερα πάνω από 2 ή 3 χιλιάδες, με υψηλότερη τιμή τη βουλευτική περίοδο Ζ' να φτάνει στις 3.163 τροπολογίες κατατεθείσες και δεκτές την ίδια περίοδο 837. Όπως αποτυπώνεται στον πίνακα 2, οι αριθμοί δεν παρουσιάζουν διαφοροποίηση από το 1975 έως σήμερα, γεγονός που σημαίνει ότι το φαινόμενο των τροπολογιών είναι παλιό και συνεχίζεται με αμείωτη ένταση και στις μέρες μας.

Σύμφωνα με τον καθηγητή Γ.Γεραπετρίτη, το άρθρο 74 §5 εδ.β' του Συντάγματος είναι τελικά ο συνταγματικός τύπος που έχει στην ελληνική συνταγματική ιστορία υποστεί τις περισσότερες και πιο προφανείς παραβιάσεις, καθώς δεν υπάρχει ο φόβος μιας δικαστικής μομφής ή παρέμβασης λόγω του ανέλεγκτου, που φτάνουν μέχρι την πλήρη αδιαφορία για τη συνδρομή των προβλεπόμενων συνταγματικών προϋποθέσεων και προτείνει να μην καθίσταται συμμετόχη η δικαστική λειτουργία στην υποβάθμιση του Συντάγματος, αλλά οφείλει να διαφυλάττει την απαίτηση συνοχής του νόμου μέσω του ελέγχου της⁵¹⁹.

Υπουργείων Οικονομικών, Πολιτισμού και Τουρισμού και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης». Ο νόμος υπογράφεται από 12 Υπουργούς.

⁵¹⁸ Γεραπετρίτης, Γ., (2012α) ό.π. υποσ.61, σσ.223-224 και Βλ. Γεραπετρίτης, Γ., (2012β) ό.π. υποσ.494, σ.2758

⁵¹⁹ Γεραπετρίτης, Γ., (2012α) ό.π. υποσ.61, σσ.228

Πίνακας 2. Συγκεντρωτικός αριθμός Σ/Ν και τροπολογιών τους ανά Βουλευτική Περίοδο και αριθμός Π/Ν

ΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ	ΚΑΤΑΤΕ-ΘΕΝΤΑ Σ/Ν	ΨΗΦΙΣ-ΘΕΝΤΑ Σ/Ν	ΑΠΟΣΥΡ-ΘΕΝΤΑ Σ/Ν	ΚΑΤΑΤΕ-ΘΕΙΣΕΣ ΤΡΟΠΟ-ΛΟΓΙΕΣ	ΔΕΚΤΕΣ ΤΡΟΠΟ-ΛΟΓΙΕΣ	ΚΑΤΑΤΕ-ΘΕΙΣΕΣ Π/Ν	ΣΥΖΗΤΗ-ΘΕΙΣΕΣ Π/Ν	ΕΓΙΝΑΝ ΝΟΜΟΣ
<i>A'</i> (17.07.1974–22.10.1977)	573	753	Μη διαθέσιμα	Μη διαθέσιμα	Μη διαθέσιμα	128	28	1
<i>B'</i> (20.11.1977–19.09.1981)	639	491	14	Μη διαθέσιμα	Μη διαθέσιμα	94	28	0
<i>Γ'</i> (18.10.1981–07.05.1985)	418	342	13	36356	Μη διαθέσιμα	31	11	0
<i>Δ'</i> (02.06.1985–02.06.1989)	359	314	14			41	21	0
<i>E'(A')</i> (18.06.1989–12.10.1989)	13	9	0	226	Μη διαθέσιμα	8	2	0
<i>ΣΤ'(A')</i> (05.11.1989–12.03.1990)	22	15	0	281	68	13	1	0
<i>Z'</i> (08.04.1990–11.09.1993)	310	286 (148 ΔΣ)	13	3163	837	28	6	1
<i>H'</i> (10.10.1993–24.08.1996)	291	266 (131 ΔΣ)	4	2291	764	12	5	3
<i>Θ'</i> (22.09.1996–14.03.2000)	392	388 (231 ΔΣ)	3	2922	476	61	28	3
<i>Γ'</i> (09.04.2000–11.02.2004)	400	390	0 και 1 απερρίφθη	Μη διαθέσιμα	Μη διαθέσιμα	29	21	3
<i>ΙΑ'</i> (07.03.2004–18.08.2007)	397	368 (187 ΔΣ)	0	Μη διαθέσιμα	Μη διαθέσιμα	27	22	0
<i>ΙΒ'</i> (16.09.2007–07.09.2009)	214 (107 ΔΣ)	200 (110 ΔΣ)	0 και 1 απερρίφθη	Μη διαθέσιμα	Μη διαθέσιμα	15	10	0
<i>ΙΓ'</i> (04.10.2009–11.04.2012)	280 (99 ΔΣ)	268 (98 ΔΣ)	6	978	220	34	9	1
<i>ΙΔ'</i> (17.05.2012–18.05.2012)	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>ΙΕ'</i> (17.6.2012–31.12.2014)	268 (117 ΔΣ)	233	2	2214	680	61	3	0
<i>ΙΣΤ'</i> (25.01.2015–28.08.2015)	34 (11 ΔΣ)	17	0	234	92	4	0	0
<i>ΙΖ'</i> (20.09.2015 -)	192	178 (73 ΔΣ)	3	1455	≤810	9	2	0

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

1.3. Η συχνή χρήση των συνοπτικών νομοθετικών διαδικασιών

Το Σύνταγμα και ο ΚτΒ⁵²⁰ προβλέπουν δυνατότητες ταχείας νομοθέτησης με συνοπτικές διαδικασίες, όπως είναι η ψήφιση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων χωρίς ή με περιορισμένη συζήτηση, η ψήφιση κατεπειγόντων νομοσχεδίων και επείγοντος χαρακτήρα. Μεγάλη ευχέρεια για τη σύντμηση του χρόνου συζήτησης ενός νομοσχεδίου δίνεται στις κοινοβουλευτικές επιτροπές, οι οποίες μπορούν να καθορίζουν τον αριθμό των συνεδριάσεών τους και τον τρόπο διεξαγωγής των συζητήσεών τους. Την ίδια ευχέρεια έχει και η Διάσκεψη των Προέδρων να ρυθμίζει την οργάνωση της συζήτησης στην Ολομέλεια με τέτοιο τρόπο, ώστε να εξυπηρετείται καλύτερα η εκτελεστική εξουσία, καθώς κι εδώ η δύναμη της πλειοψηφίας είναι ορατή.

Η Κυβέρνηση, λοιπόν, έχει το προνόμιο να χαρακτηρίσει ένα νομοσχέδιο ως «επείγον»⁵²¹ ή «κατεπείγον»⁵²² και να ζητήσει να ψηφιστεί με τη διαδικασία του επείγοντος⁵²³ ή κατεπείγοντος εντός δύο ημερών ή μίας ημέρας στη δεύτερη περίπτωση, πρακτική που δεν ακολουθούνταν συχνά στο παρελθόν, ενώ αποτελεί συχνό και κυρίαρχο φαινόμενο στα χρόνια της οικονομικής κρίσης που συνιστά και κρίση του νόμου εν τέλει. Έτσι οι ομάδες συμφερόντων, συνδικάτα, συνδικαλιστικές οργανώσεις και άλλοι εξωθεσμικοί φορείς, δεν προλαβαίνουν να κινητοποιήσουν τα μέλη τους και να ενημερώσουν την κοινή γνώμη για τις θέσεις τους, ώστε να μπλοκάρουν την ψήφιση του συγκεκριμένου Σ/Ν. Οι συνοπτικές αυτές διαδικασίες αποτελούν μία μέθοδο ταχείας και χωρίς διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους φορείς νομοθέτησης, που εξυπηρετεί όμως τα συμφέροντα της Κυβέρνησης, ώστε να περάσει γρήγορα και αβίαστα όποιες διατάξεις επιθυμεί για τους δικούς της πολιτικούς σκοπούς.

Με αφορμή, λοιπόν, την οικονομική κρίση έχει αυξηθεί ο αριθμός των νομοσχεδίων που κατατίθενται με τη μορφή του «επείγοντος» και «κατεπείγοντος». Το νομοσχέδιο που κατατίθεται ως κατεπείγον συζητείται μία ημέρα στην αρμόδια Επιτροπή και την

⁵²⁰ Άρθρα 108, 109 και 110 ΚτΒ

⁵²¹ Άρθρο 76 §5 Σ: «Η Κυβέρνηση μπορεί να ζητήσει να συζητηθεί σε ορισμένο αριθμό συνεδριάσεων, νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που έχει επείγοντα χαρακτήρα, όπως ορίζει ο Κανονισμός της Βουλής.»

⁵²² Άρθρο 76 §4 Σ: «Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που χαρακτηρίζεται από την Κυβέρνηση κατεπείγον εισάγεται για ψήφιση, ύστερα από περιορισμένη συζήτηση σε μία συνεδρίαση, από την Ολομέλεια ή το κατά το άρθρο 71 Τμήμα, όπως ορίζει ο Κανονισμός της Βουλής.»

⁵²³ Κουγιού, Σ., (2008) *Τα χαρακτηριστικά της νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα: Η περίπτωση του ασφαλιστικού*, Τελική Εργασία, Τμήμα Γενικής Διοίκησης, ΕΣΔΔ, σ.18

επομένη, συνήθως, ημέρα στην Ολομέλεια για 10 ώρες το αργότερο. Το κατεπείγον Σ/Ν πρέπει να συνοδεύεται από αιτιολογική έκθεση και από έκθεση του Γ.Λ.Κ., αλλά δεν χρειάζεται να συνοδεύεται από έκθεση αξιολόγησης συνεπειών της ρύθμισης και έκθεση δημόσιας διαβούλευσης. Αποτελεί ένα μέσο ταχύτατης νομοθέτησης με αποτέλεσμα να μη δίνεται η δυνατότητα να τηρηθούν οι διαδικασίες εκείνες, που ενθαρρύνουν την τήρηση της Καλής Νομοθέτησης, ενώ αντίθετα η Ο.Κ.Ε. στην έκθεσή της για το Σ/Ν της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης προτρέπει να περιοριστούν στα απολύτως και τεκμηριωμένα αναγκαία τα Σ/Ν που εισάγονται με τις διαδικασίες του «επείγοντος» και «κατεπείγοντος»⁵²⁴.

Όπως φαίνεται από τον παρακάτω Πίνακα 3, στο παρελθόν γινόταν μεγαλύτερη χρήση της διαδικασίας του «επείγοντος» σε σχέση με τη διαδικασία του «κατεπείγοντος». Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η βουλευτική περίοδος Γ' (1981-1985), όπου 13 νομοσχέδια εισήχθησαν με τη διαδικασία του «επείγοντος», ενώ κανένα με αυτή του «κατεπείγοντος». Επίσης, στη βουλευτική περίοδο Δ' (1985-1989) τα νομοσχέδια με αυτή τη διαδικασία έφτασαν τα 24, ενώ κανένα με τη διαδικασία του «κατεπείγοντος». Η βουλευτική περίοδος με σχεδόν παράλληλη χρήση και των δύο συνοπτικών διαδικασιών είναι η Ζ' (1990-1993), όπου οι διαδικασίες συζήτησης με τη μορφή του «επείγοντος» έφτασαν τις 18 και του «κατεπείγοντος» τις 11, δικαιολογημένα θα έλεγε κανείς καθώς, ήταν μία περίοδος μεγάλης πολιτικής αστάθειας, με εναλλαγή των δύο μεγαλύτερων κομμάτων στην εξουσία. Αντίθετα, η διαδικασία του «κατεπείγοντος» αυξάνει σε συχνότητα τα τελευταία μνημονιακά χρόνια, με αποκορύφωμα την ΙΕ' και την τελευταία ΙΖ' βουλευτική περίοδο, να φτάνουν στα 10 και αντίστοιχα στα 12 νομοσχέδια, που συζητήθηκαν με τον τρόπο αυτό, ενώ στην τελευταία βουλευτική περίοδο έγινε χρήση παράλληλα και της διαδικασίας του «επείγοντος» με 11 νομοσχέδια.

⁵²⁴ Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (2012), Γνώμη (269): Επί του Σχεδίου Νόμου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», σ.3

Πίνακας 3. Συχνότητα χρήσης συνοπτικών διαδικασιών συζήτησης και ψήφισης Σ/Ν και συχνότητα έκδοσης και κύρωσης ΠΝΠ

ΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΠΕΙΓΟΝΤΟΣ	ΔΙΑΔΙΑΣΙΑ ΚΑΤΕΠΕΙΓΟΝΤΟΣ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΩΔΙΚΑ	ΠΝΠ	ΚΥΡΩΣΕΙΣ ΠΝΠ
A' 17.07.1974– 22.10.1977	1	0	2	5	5
B' 20.11.1977– 19.09.1981	3	2	1	22	22
Γ' 18.10.1981– 07.05.1985	13	0	1	4	4
Δ' 02.06.1985– 02.06.1989	24	0	5	5	5
Ε' 18.06.1989– 12.10.1989	0	1	0	0	0
ΣΤ' 05.11.1989– 12.03.1990	2	1	0	0	0
Z' 08.04.1990– 11.09.1993	18	11	2	4	4
H' 10.10.1993– 24.08.1996	1	1	4	9	2
Θ' 22.09.1996– 14.03.2000	1	0	9	10	7
Ι' 09.04.2000– 11.02.2004	0	0	5	6	5
ΙΑ' 07.03.2004– 18.08.2007	0	1	7	1	1
ΙΒ' 16.09.2007– 07.09.2009	0	0	1	2	1
ΙΓ' 04.10.2009– 11.04.2012	1	8	1	19	9
ΙΔ' 17.05.2012– 18.05.2012	0	0	0	0	0
ΙΕ' 17.6.2012– 31.12.2014	0	10	1	34	21
ΙΣΤ' 25.01.2015– 28.08.2015	0	7	0	11	2
ΙΖ' 20.09.2015 -.....	11	12	0	4	2 (για 14 ΙΙΝΠ)

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Για το λόγο αυτό, σε αρκετές περιπτώσεις, οι εκθέσεις συνεπειών ρυθμίσεων που συνοδεύουν τα νομοσχέδια αποτελούν επανάληψη των διατάξεων των νόμων ή της αιτιολογικής έκθεσης. Η αιτία για την κακή εφαρμογή σε κάποιες περιπτώσεις θα πρέπει να αναζητηθεί στην έλλειψη στοιχείων, στην έλλειψη εκπαίδευσης του

προσωπικού των Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, αλλά και στην έλλειψη χρόνου, μιας και τα νομοσχέδια συχνά εκπονούνται σε πολύ σύντομο χρόνο και κατατίθενται στη Βουλή με τη διαδικασία του «κατεπείγοντος»⁵²⁵.

1.4. Διακυβέρνηση με Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου

Το Σύνταγμα δίνει επίσης τη δυνατότητα στη διοίκηση να νομοθετήσει με κανονιστικές πράξεις και κανονιστικά διατάγματα, όπως ΥΑ, ΚΥΑ, Π.Δ. Τα τελευταία εκδίδονται από τον ΠτΔ, αλλά υπογράφονται από τον αρμόδιο Υπουργό. Έτσι ο Υπουργός καθίσταται υπεύθυνος για τα δευτερογενή διοικητικά μέτρα που απαιτούνται για την εφαρμογή του πρωτογενούς νόμου που ψηφίστηκε, ώστε να τεθούν σε λειτουργία οι ρυθμίσεις του. Προϋπόθεση αποτελεί η ειδική εξουσιοδότηση που δίδεται για τη ρύθμιση ενός θέματος στη διοίκηση με διάταξη νόμου. Ένας νόμος που ψηφίζεται από τη Βουλή μπορεί να αφήνει τη ρύθμιση «ειδικότερων θεμάτων με τοπικό ενδιαφέρον, ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό» στη διοίκηση, σύμφωνα με το άρθρο 43 Σ, μεταφέροντας τη νομοθετική αρμοδιότητα από τη Βουλή στην Κυβέρνηση και αφήνοντας την ειδικότερη ρύθμιση θεμάτων στη διακριτική ευχέρειά της⁵²⁶.

Επίσης, το άρθρο 44 Σ επιφυλάσσει στην εκτελεστική εξουσία την έκδοση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου, καθώς προβλέπει σε περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης την έκδοσή τους από τον ΠτΔ κατόπιν πρότασης του ΥΣ, παρακάμπτοντας με τον τρόπο αυτό την κοινοβουλευτική διαδικασία αρχικά, ενώ για να διατηρήσουν την ισχύ των θεμάτων που ρυθμίζουν, πρέπει να υποβληθούν στη Βουλή εντός 40 ημερών και να κυρωθούν το αργότερο μέσα σε τρεις μήνες.

Παρά το γεγονός ότι το Σύνταγμα προβλέπει μια διαδικασία που θα έπρεπε να αποτελεί την απόλυτη εξαίρεση, τα τελευταία χρόνια έχει αυξηθεί δραματικά η χρήση της από την εκτελεστική εξουσία με τον αριθμό των Π.Ν.Π. να έχει εκτοξευθεί σε απίστευτα νούμερα. Για να γίνει αντιληπτή η διάσταση του προβλήματος αυτού, αρκεί να αναφερθεί ενδεικτικά ο αριθμός των Πράξεων αυτών ανά έτος που είδαν το φως της δημοσιότητας, όπως παρουσιάζονται στους Πίνακες 4 και 5, που ακολουθούν.

⁵²⁵ Λαδή, Σ., Νταλάκου, Β., (2016) *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, Β' έκδοση, Αθήνα: Παπαζήσης, σ.233

⁵²⁶ Κουγιού, Σ., (2008) *ό.π.* υποσ.522, σ.19

Πίνακας 4. Νομοθετική και Κανονιστική δραστηριότητα προ μνημονίων

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ΝΟΜΟΙ	107	96	103	111	125	86	127	93	106	103	81
ΠΔ	323	346	409	390	353	268	264	258	246	200	194
ΠΝΠ	3	2	1	3	0	0	1	0	1	0	5
ΚΥΡΩΣΕΙΣ ΠΝΠ	2	2	0	3	1	0	0	1	1	0	0
ΦΕΚ Α'	307	299	304	338	317	270	321	284	295	266	239
ΦΕΚ Β'	2327	1643	1831	1633	2007	1997	1996	1953	2515	2739	2644
ΦΕΚ Γ'	—	361	333	291	299	345	348	523	1120	1199	1079
ΦΕΚ Δ'	978	963	1139	1202	1469	1297	1507	1112	727	649	585
ΣΥΝΟΛΟ Α'- Β'- Γ'- Δ'	3.612	3.266	3.607	3.464	4.092	3.909	4.172	3.872	4.657	4.853	4.547

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 5. Νομοθετική και Κανονιστική δραστηριότητα μετά τα μνημόνια

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (29.11)
ΝΟΜΟΙ	93	129	67	122	95	37	91	57
ΠΔ	152	138	136	177	178	89	133	142
ΠΝΠ	2 (+1 τροποπ.)	7	27	6	6	19	0	0
ΚΥΡΩΣΕΙΣ ΠΝΠ	3	4	11	10	2	3	1	0
ΦΕΚ Α'	248	275	257	288	281	185	245	183
ΦΕΚ Β'	2219	3326	3594	3438	3696	3045	4514	4115
ΦΕΚ Γ'	1303	1260	1414	1573	1833	1353	1413	1198
ΦΕΚ Δ'	756	580	754	684	600	465	466	369
ΣΥΝΟΛΟ Α'- Β'- Γ'- Δ'	4.526	5.441	6019	5.983	6.410	5.048	6.638	5.865

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Διαπιστώνεται, λοιπόν, στον Πίνακα 4 ότι η χρήση έκδοσης Π.Ν.Π. στην προ μνημονίων εποχή δεν ήταν πολύ συνηθισμένη πρακτική και δεν ξεπέρασε τον αριθμό των 5 το έτος 2009, παραμονή της οικονομικής κρίσης, ενώ τα προηγούμενα χρόνια εμφανίστηκαν 3 πράξεις το 1999 και 2002 και 2 πράξεις το 2000. Αντίθετα στον Πίνακα 5 παρατηρείται το φαινόμενο της εντυπωσιακής αύξησης των Π.Ν.Π., με την κορύφωση να φτάνει τις 27 πράξεις το 2012 και τις 19 πράξεις το 2015, με μόνη εξαίρεση τα έτη 2016 και 2017, που δεν εκδόθηκε καμία. Συνολικά την τελευταία οκταετία εκδόθηκαν 68 Π.Ν.Π., αριθμός υπερβολικά υψηλός σε σχέση με τα υπόλοιπα χρόνια, με 68 Π.Ν.Π. από το 1975 μέχρι την έναρξη της ΙΓ' βουλευτικής περιόδου (10/2009), όπως αυτό αποτυπώνεται στον προηγούμενο Πίνακα 3. Εκτός από τις Β' και Θ' βουλευτικές περιόδους, με 22 Π.Ν.Π. στην πρώτη και 10 στη δεύτερη, στις υπόλοιπες παρατηρείται ότι ο αριθμός τους είναι μονοψήφιος.

Η συγκεκριμένη τακτική αποτελεί μία κατάφωρη παραβίαση της Δημοκρατίας, καθώς με τον τρόπο αυτό παρακάμπτονται οι εκπρόσωποι του λαού και το Κοινοβούλιο περιορίζεται στο ρόλο της επικύρωσης των αποφάσεων της Κυβέρνησης, ενώ αποτελεί και παραβίαση των αρχών της Καλής Νομοθέτησης.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα κακής και πρόχειρης νομοθέτησης είναι η περίπτωση της Π.Ν.Π. της 12^{ης} Νοεμβρίου 2012 με την οποία προωθήθηκαν διορθώσεις, αλλά και τροποποιήσεις στο Ν. 4046/2012 και στο Ν. 4093/2012, ο οποίος δημοσιεύτηκε και αυτός στις 12.11.2012 στο ίδιο ΦΕΚ και η μεταγενέστερη Π.Ν.Π. της 19^{ης} Νοεμβρίου 2012, η οποία περιέλαβε περαιτέρω τροποποιήσεις, αλλά και συνταξιοδοτικές και μισθολογικές ρυθμίσεις για υπαλλήλους του Υπουργείου Εξωτερικών. Καμία από τις δύο αυτές πράξεις δεν υποβλήθηκε για κύρωση στη Βουλή εμπρόθεσμα, αλλά οι διατάξεις τους αποτέλεσαν αυτοτελείς διατάξεις του σχεδίου νόμου, συζητήθηκαν και ψηφίστηκαν ως διατάξεις του Ν.4111/2013⁵²⁷, το οποίο είχε τη μορφή πολυνομοσχεδίου με θέματα αρμοδιότητας δέκα Υπουργείων και στον οποίον ενσωματώθηκαν έξι συνολικά Π.Ν.Π., που εισήχθησαν για κύρωση στη Βουλή και οι έξι μαζί με τη μορφή του κατεπείγοντος.

⁵²⁷ Μικρούλας, Η., (2013) «Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου και δημοκρατική διακυβέρνηση», στο *Αναδιοργάνωση της διοίκησης και του κράτους στη μετά το «μνημόνιο» εποχή*, 5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, (Επιμ. Μακρυδημήτρης, Αντ., Πρεβεδούρου, Ε., Δετσαρίδης, Χ., Πραβίτα, Μ.Ηλ.), Εθνικό Τυπογραφείο, σ.640

Άξιον αναφοράς ως παράδειγμα κακής νομοθέτησης, επίσης, κρίνεται και το παράδειγμα της Π.Ν.Π. της 9^{ης} Νοεμβρίου 2012 «Επιμέρους Ρυθμίσεις επί των επειγόντων μέτρων εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016» (ΦΕΚ Α' 224/12.11.2012), με την οποία τροποποιήθηκε σειρά διατάξεων του Ν.4093/2012, ο οποίος ψηφίστηκε την ίδια μέρα με τη συγκεκριμένη Πράξη που τον τροποποίησε, δηλαδή στις 9.11.2012, και δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ επίσης την ίδια μέρα με την τροποποιητική πράξη, ενώ σε ορισμένα σημεία, η Πράξη επανέφερε τη διατύπωση του νομοσχεδίου όπως είχε εισαχθεί αρχικώς στη Βουλή, πριν το νομοθετικό σώμα προβεί σε τροποποίησή του⁵²⁸.

1.5. Κανονιστικές πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας

Οι Υπουργικές Αποφάσεις αποτελούν το βασικό τρόπο κυβερνητικής ρύθμισης στην Ελλάδα. Η υποβάθμιση του Κοινοβουλίου συνδέθηκε με μια υπερβολική εξουσιοδοτική διάθεση του κοινοβουλευτικού νομοθέτη εκχώρησης της νομοθετικής αρμοδιότητάς του στους Υπουργούς⁵²⁹. Επίσης ένα επιπλέον συμπέρασμα, που μπορεί να διεξαχθεί σύμφωνα με τους Πίνακες 4 και 5 είναι η αισθητή αύξηση της γενικότερης κανονιστικής δραστηριότητας της εκτελεστικής εξουσίας με τις Υπουργικές Αποφάσεις των Υπουργών της εκάστοτε Κυβέρνησης και τις κανονιστικές πράξεις της διοίκησης για ποικίλη ύλη. Αυτό φαίνεται από την αύξηση του αριθμού των ΦΕΚ Β' και Γ', καθώς τα ΦΕΚ Β' περιλαμβάνουν τις κανονιστικές αποφάσεις του Πρωθυπουργού, των Υπουργών, των Υφυπουργών, τις κανονιστικές αποφάσεις άλλων οργάνων της διοίκησης, κλπ., ενώ στα ΦΕΚ Γ' περιλαμβάνονται σε περίληψη ατομικά διατάγματα και πράξεις διορισμού και υπηρεσιακής μεταβολής των δημοσίων πολιτικών ή στρατιωτικών υπαλλήλων, του προσωπικού των Ανεξαρτήτων Αρχών και των υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. κλπ.

Αντιθέτως παρατηρείται μειωμένη έκδοση Π.Δ. από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας σε σημαντικό βαθμό σε σχέση με το παρελθόν, εξαιτίας ίσως του υποχρεωτικού προληπτικού ελέγχου αντισυνταγματικότητας από το ΣτΕ. Σε καιρό οικονομικής κρίσης δεν τηρούνται όλες οι προϋποθέσεις νομοθέτησης με όρους δημοκρατικούς,

⁵²⁸ Γεραπετρίτης, Γ., (2012β) ό.π. υποσ.494, σ.2759

⁵²⁹ Καρκατσούλης, Π., (2008) ό.π. υποσ.478, σ.190

καθώς υπάρχουν αντιδράσεις των πολιτών μεμονωμένα, είτε στα πλαίσια της κοινωνίας των πολιτών, είτε οργανωμένα σε επαγγελματικές οργανώσεις και συνδικάτα για τη διεκδίκηση των δικαιωμάτων τους. Αυτό γίνεται αντιληπτό από τον συνολικό αριθμό των Π.Δ. και στις δύο χρονικές περιόδους, καθώς και από τα ΦΕΚ Α', όπου περιλαμβάνονται, εκτός από τους νόμους, τα Π.Δ και οι Π.Ν.Π., όπως και οι Πράξεις Υπουργικού Συμβουλίου (Π.Υ.Σ.).

1.6. Αναλογία γενικών και κυρωτικών νόμων

Η σταδιακή αύξηση της νομοθετικής παραγωγής που παρατηρείται μετά το 1990 δεν οφείλεται στην επανεργοποίηση του εθνικού νομοθέτη, αλλά στη ραγδαία ενσωμάτωση του ελληνικού νομικού και κρατικού συστήματος στο παγκόσμιο ρυθμιστικό περιβάλλον. Θεαματική είναι η αύξηση των κυρωτικών νόμων, ενώ μεταξύ των θεμάτων που έχουν ρυθμιστεί τα τελευταία 15-20 χρόνια με κυρώσεις διεθνών συμβάσεων και συμφωνιών, περιλαμβάνονται θέματα που αφορούν το κλίμα (Ν.2204/1994 και Ν.2205/1994), την τρομοκρατία (Ν.2254/1994), τα ναρκωτικά (Ν.2223/1994), τις μεταφορές (Ν. 2285/1995 και Ν.2875/2000) κλπ.⁵³⁰

Οι νόμοι που ρυθμίζουν γενικά θέματα αποτελούν μειοψηφία. Στην πλειονότητα των νόμων ανήκουν οι Κυρώσεις Διεθνών Συμβάσεων ή Συνθηκών ή νόμοι που ρυθμίζουν ειδικά και επιμέρους θέματα. Γενικότερα, πάντως διαπιστώνεται η μείωση του αριθμού των νόμων, σε σχέση με τα παρελθόντα έτη, όπως καταδεικνύουν οι Πίνακες 4, 5 και 6, με εξαίρεση τα τρία πρώτα έτη, 1975-1977, που ξεπερνούν τους 200.

⁵³⁰ Καρκατσούλης, Π., (2008) ό.π. υποσ.478, σ.172, 178

Πίνακας 6. Αναλογία Γενικών - Κυρωτικών Νόμων τα έτη 1975 – 1998

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
ΣΥΝΟΛΟ ΝΟΜΩΝ	244	269	232	112	146	108	114	88	99	98	73	96
ΓΕΝΙΚΟΙ	205	216	183	76	90	62	63	56	58	48	32	30
ΚΥΡΩΤΙΚΟΙ	39	53	49	36	56	46	51	32	41	50	41	66
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ΣΥΝΟΛΟ ΝΟΜΩΝ	66	82	43	49	84	110	65	100	92	82	108	115
ΓΕΝΙΚΟΙ	25	36	29	30	37	33	29	43	45	27	38	36
ΚΥΡΩΤΙΚΟΙ	41	46	14	19	47	77	36	57	47	55	70	79

Πηγή: Ίδια διαμόρφωση βάσει στοιχείων που παρατίθενται στο βιβλίο του Π.Καρκατσούλη (2011) «Ρύθμιση – Απορρύθμιση – Μεταρρύθμιση, Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή της παγκοσμιοποίησης», σελ.64

Οι επόμενοι Πίνακες 7 και 8, που ακολουθούν, αναφέρονται στην αναλογία των γενικών και των κυρωτικών νόμων προ μνημονίων και μετά τα μνημόνια.

Πίνακας 7. Αναλογία Γενικών – Κυρωτικών νόμων προ μνημονίων (2000-2009)

<i>ΝΟΜΟΙ</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
ΓΕΝΙΚΟΙ	35	41	48	54	35	52	49	36	43	23
ΚΥΡΩΤΙΚΟΙ	61	62	63	71	51	75	44	70	60	58
ΠΟΣΟΣΤΟ % ΚΥΡΩΤΙΚΩΝ	63.54	60.20	56.76	56.8	59.30	59.05	47.31	65.94	58.25	71.60
ΣΥΝΟΛΟ ΝΟΜΩΝ	96	103	111	125	86	127	93	106	103	81

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 8. Αναλογία Γενικών – Κυρωτικών νόμων μετά τα μνημόνια (2010-2017)

ΝΟΜΟΙ	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ΓΕΝΙΚΟΙ	60	48	33	54	53	23	43	35
ΚΥΡΩΤΙΚΟΙ	33	81	34	68	42	14	48	22
ΠΟΣΟΣΤΟ % ΚΥΡΩΤΙΚΩΝ ΣΥΝΟΛΟ ΝΟΜΩΝ	36.56	62.79	50.75	54.92	44.21	37.84	53.47	39.29
	93	129	67	122	95	37	91	57

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Διαπιστώνει, λοιπόν, κανείς ότι οι κυρωτικοί νόμοι κατά πλειοψηφία είναι οι περισσότεροι κατ' έτος με ελάχιστες εξαιρέσεις. Η αύξηση αυτή οφείλεται στη συμμετοχή της Ελλάδας στην Ε.Ε. και στις συνθήκες που συνάπτονται μεταξύ των κρατών-μελών της αλλά και σε Διεθνείς Οργανισμούς, στους οποίους συμμετέχει η χώρα, στα πλαίσια ενός παγκοσμιοποιημένου περιβάλλοντος.

Επίσης στον επόμενο Πίνακα 9 αποτυπώνεται η εικόνα της ψήφισης άσχετων διατάξεων ή τροπολογιών ή προσθηκών στις κυρωτικές συνθήκες με τη φράση «και άλλες διατάξεις», με κορύφωση το έτος 2016, όπου 25 κυρώσεις περιείχαν άσχετες διατάξεις, κάτι το οποίο δεν αποτελεί ορθή νομοθετική πρακτική. Στον Πίνακα 10 παρατίθεται ο αριθμός των τροπολογιών που έχουν κατατεθεί και ψηφισθεί από το 2000 μέχρι σήμερα.

Πίνακας 9. Αναλογία Γενικών – Κυρωτικών νόμων με ένταξη άσχετων διατάξεων εντός 10ετίας (2007- 2017)

ΝΟΜΟΙ	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ΓΕΝΙΚΟΙ	36	43	23	60	48	33	54	53	23	43	35
ΚΥΡΩΤΙΚΟΙ	70 (1)*	60	58	33 (5)	81 (4)	34 (11)	68 (10)	42 (2)	14 (3)	48 (1)	22
ΠΟΣΟΣΤΟ % ΚΥΡΩΤΙΚΩΝ	65.94	58.25	71.60	36.56	62.79	50.75	54.92	44.21	37.84	53.47	39.29
ΚΥΡΩΤΙΚΟΙ ΜΕ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ	8	3	0	3	2	9	13	3	0	25	9
ΓΕΝΙΚΟΙ ΜΕ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ	22	34	21	27	29	17	36	46	18	36	33
ΣΥΝΟΛΟ ΝΟΜΩΝ	106	103	81	93	129	67	122	95	37	91	57

Πηγή: Ίδια επεξεργασία (Υποσημ.: Σε παρένθεση σημειώνεται ο αριθμός των Π.Ν.Π. που συμπεριλαμβάνονται στους κυρωτικούς νόμους)

Πίνακας 10. Αριθμός Διεθνών Συμβάσεων ανά έτος και τροπολογίες τους

ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ	ΚΑΤΑΤΕ- ΘΕΙΣΕΣ	ΨΗΦΙΣ- ΘΕΙΣΕΣ	ΛΗΞΗ ΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ	ΑΠΟΣΥΡ- ΘΕΙΣΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΔΣ ΜΕ ΚΑΤΑΘΕΣΗ ΥΠΟΥΡΓΙΚΩΝ ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΩΝ	ΣΥΝΟΛΟ ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΩΝ	ΑΠΟΣΥΡ- ΘΕΙΣΕΣ ΤΡΟΠΟ- ΛΟΓΙΕΣ
2017 (έως 30.11)	19	21	0	1	9	18	0
2016	40	46	0	0	24	50	2
2015	16	8	8 (28.8.2015)	0	0	0	0
2014	31	35	13 (31.12.2014)	0	0	0	0
2013	60	60	1 (31.12.2014)	0	8	14	4
2012	35	21	1 (11.4.2012)	2	1	2	0
2011	69	74	0	2	0	0	0
2010	28	24	0	1	0	0	0
2009	37	53	0	0	2	2	0
2008	58	54	0	0	0	0	0
2007	51	54	0	0	2	2	0
2006	21	40	0	0	3	3	0
2005	Μη διαθ.	71	0	0	0	0	0
2004	Μη διαθ.	46	0	0	1	1	0
2003	Μη διαθ.	67	0	0	0	0	0
2002	Μη διαθ.	64	0	0	0	0	0
2001	Μη διαθ.	57	0	0	0	0	0
2000	62	57	0	0	1	1	0

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Με μια γρήγορη ματιά διαπιστώνει κανείς ότι το φαινόμενο να εισάγονται τροπολογίες για συζήτηση και ψήφιση σε νομοσχέδια που αφορούν κυρώσεις διεθνών συμβάσεων είναι των τελευταίων ετών, με εντυπωσιακή διαφορά το έτος 2016, όπου κατατέθηκαν 50 τροπολογίες σε σύνολο 24 διεθνών συνθηκών ή συμβάσεων, ενώ ακολουθούν το 2017 και το 2013 με 18 τροπολογίες σε 9 συνθήκες ή συμβάσεις και αντίστοιχα 14 τροπολογίες σε 8 συνθήκες ή συμβάσεις. Αντίθετα στο παρελθόν ήταν σπάνιο το φαινόμενο των τροπολογιών σε τέτοιου είδους νομοσχέδια.

1.7. Η νομοθετική πρωτοβουλία της Βουλής μέσω των προτάσεων νόμων

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η νομοθετική πρωτοβουλία της Βουλής, που εκδηλώνεται με την κατάθεση προτάσεων νόμων από τους Βουλευτές, είναι κάτι που περιορίζεται από την Κυβέρνηση, μετατρέποντας τη συμμετοχή της Βουλής στη νομοπαραγωγική διαδικασία σε απλή σύμπραξη ψήφισης των κυβερνητικών σχεδίων νόμων.

Ο Δ.Μέλισσας αναφέρει ότι «...στο διάστημα από την πρώτη μεταδικτατορική Βουλή (1975) μέχρι σήμερα (1991) δεν έχουν ψηφιστεί από τη Βουλή παρά μόνο δύο προτάσεις νόμου: η μία αφορούσε το νόμο 349/1976 «περί διοικήσεως του Πανελληνίου Ιερού Ιδρύματος Ευαγγελιστρίας Τήνου» και η δεύτερη, η οποία ψηφίστηκε ομόφωνα στις 31.1.1991, αφορούσε την καθιέρωση της «1^{ης} Οκτωβρίου ως ημέρα τιμής των ανθρώπων της τρίτης ηλικίας»⁵³¹.»

Στους επόμενους Πίνακες 11 και 12 παρατίθενται στοιχεία από τις κατατεθείσες και ψηφισθείσες προτάσεις νόμων της δεκαετίας 2007-2017 και της προηγούμενης δεκαετίας 1996-2006, ως μέτρο σύγκρισης. Παρατηρεί κανείς το φαινόμενο να κατατίθενται ελάχιστες σε σχέση με τα σχέδια νόμου της κυβερνητικής πρωτοβουλίας. Αυτό σημαίνει ότι οι Βουλευτές είτε δεν έχουν τα μέσα και τις γνώσεις, και φυσικά τα χρήματα, για να επεξεργαστούν και να καταθέσουν μία ολοκληρωμένη, σωστά μελετημένη ρύθμιση κάποιου θέματος που αφορά την κοινωνία, είτε αποθαρρύνονται από την τακτική της Κυβερνητικής πλειοψηφίας να αποφεύγει να συζητάει αρκετές προτάσεις νόμων, είτε να τις απορρίπτει μετά από συζήτηση.

Τα έτη 2012 και 2013 εμφανίζεται μια αύξηση στον αριθμό που κατατέθηκαν, 31 προτάσεις νόμων και για τα δύο, ενώ το μεγαλύτερο μέρος από αυτές δεν συζητήθηκαν και μάλιστα έληξαν με τη λήξη της βουλευτικής περιόδου. Η αύξηση του αριθμού ίσως να οφείλεται στην οικονομική κρίση και στην αντίθεση των Βουλευτών της αντιπολίτευσης προς την κυβερνητική πολιτική. Παρόλα αυτά ο αριθμός που συζητήθηκε στην Ολομέλεια ήταν μικρότερος από την προηγούμενη δεκαετία, ίσως γιατί η Κυβέρνηση φέρνει τα δικά της νομοσχέδια με την πεποίθηση ότι θα φέρει την ομαλότητα στην οικονομική και κοινωνική ζωή των πολιτών. Απογοητευτική, όμως, είναι η διαπίστωση ότι ελάχιστες από αυτές γίνονται νόμοι του κράτους.

⁵³¹ Μέλισσας, Δ., (1991) ό.π. υποσ.55, σ.90

Πίνακας 11. Προτάσεις Νόμων δεκαετίας 2007 - 2017

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΝΟΜΩΝ	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
ΚΑΤΑΤΕΘΕΙΣΕΣ	1	6	5	13	31	31	7	9	4	13	6
ΣΥΖΗΤΗΘΕΙΣΕΣ	1	1	1	0	0	3	3	4	7	2	11
ΣΥΖΗΤΗΘΕΙΣΕΣ ΧΩΡΙΣ ΨΗΦΟΦΟΡΙΑ (Άρθρο 73 §3 Σ)	1	1	1	0	0	3	2	2	7	2	10
ΑΠΟΡΡΙΦΘΕΙΣΕΣ	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	1
ΛΗΞΗ ΠΕΡΙΟΔΟΥ	0	0	0	52	0	24	0	0	0	0	0
ΑΠΟΣΥΡΘΕΙΣΕΣ	0	0	0	0	2	3	0	0	0	0	0
ΝΟΜΟΙ	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 12. Προτάσεις Νόμων δεκαετίας 1996 – 2006

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΝΟΜΩΝ	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996
ΚΑΤΑΤΕΘΕΙΣΕΣ	11	5	7	6	0	10	12	3	7	6	7
ΣΥΖΗΤΗΘΕΙΣΕΣ	7	6	4	5	10	13	8	7	6	6	8
ΣΥΖΗΤΗΘΕΙΣΕΣ ΧΩΡΙΣ ΨΗΦΟΦΟΡΙΑ (Άρθρο 73 §3 Σ)	5	5	2	0	0	4	2	1	6	5	0
ΑΠΟΡΡΙΦΘΕΙΣΕΣ	1	0	0	2	2	5	1	1	1	1	0
ΛΗΞΗ ΠΕΡΙΟΔΟΥ	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0
ΑΠΟΣΥΡΘΕΙΣΕΣ	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
ΝΟΜΟΙ	0	0	0	2	0	1	1	2	1	0	2

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Η οικονομική κρίση διαταράσσει τους θεσμούς επιδρώντας σε δύο τεμνόμενα πεδία: α) η εκτελεστική εξουσία ενισχύεται έναντι της νομοθετικής και της δικαστικής και β) αναδιατάσσονται οι προτεραιότητες και η γενική λογική του δημόσιου συμφέροντος, με αποτέλεσμα να παρατηρείται επιτάχυνση της νομοθετικής διαδικασίας και του όγκου του νομοπαραγωγικού έργου. Αυτό οδηγεί στην πολυνομία και στην κακονομία, στην αύξηση της ποσότητας και στη μείωση της ποιότητας της νομοθεσίας.

Η πολυνομία είναι φαινόμενο που δύσκολα μπορεί να ορισθεί με μεγάλη ακρίβεια, αλλά σχετικά εύκολα αναγνωρίζεται, όταν και όπου συμβαίνει. Σύμφωνα με τον Αντ. Αργυρό «...Πώς να γνωρίζεις έναν νόμο του οποίου το κείμενο έχει υποστεί αλλεπάλληλες αντικαταστάσεις, συμπληρώσεις, τροποποιήσεις σε παραγράφους, εδάφια, περιπτώσεις, υποπεριπτώσεις, εξαιρέσεις, αλλά και με την επιφύλαξη άλλων διατάξεων, όπως και αυτές έχουν τροποποιηθεί και συμπληρωθεί, όταν ένας νόμος «κουρελού» περιλαμβάνει π.χ. 80 άρθρα και χιλιάδες ρυθμίσεις σε άσχετα σημεία;»⁵³².

Η κακονομία παραπέμπει σε κακοδιοίκηση ή φαύλη διοίκηση και σε κακή απονομή της δικαιοσύνης. Σε δημόσια ομιλία του στις 17 Μαρτίου 2016 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, Προκόπης Παυλόπουλος, έκανε τον εξής σχολιασμό σχετικά με την πολυνομία και την κακονομία: «Πολυνομία και κακονομία είναι, κατ' ακολουθίαν, οι “θρυαλλίδες” οι οποίες δυναμιτίζουν τόσο την αποτελεσματική εφαρμογή του κανόνα δικαίου από εκείνους που έχουν τη θεσμική υποχρέωση υπακοής σε αυτόν, όσο και το ίδιο το υπόβαθρο του κράτους δικαίου»⁵³³.

Ο Α.Μακρυδημήτρης ισχυρίζεται ότι η πολυνομία και η κακονομία οφείλονται σε μια μακρά παράδοση συγκεντρωτικής, έως και αυταρχικής, δομής διακυβέρνησης με χαρακτηριστικά γνωρίσματα τις πελατειακές σχέσεις και την απουσία θεσμών και ιδίως νοοτροπίας της κοινωνίας των πολιτών⁵³⁴. Παράλληλα η ραγδαία

⁵³² Αργυρός, Αντ., «Πολυνομία, κακονομία, ανομία και τα τρία κακά της μοίρας μας», διαθέσιμο στο <http://news247.gr/eidiseis/gnomes/antonis-argyros/polynomia-kakonomia-anomia-kai-tatria-kaka-ths-moiras-mas.3711950.html>, (11 Οκτωβρίου 2011), όπως παρατίθεται στο Έρευνα της διαΝΕΟσις: Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα 2016, ό.π. υποσ.460

⁵³³ Προκόπης Παυλόπουλος, «Το Κράτος Δικαίου στον αστερισμό μιας αναστρέψιμης παρακμής», 17 Μαρτίου 2016, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα της Προεδρίας της Δημοκρατίας, <http://www.presidency.gr/?p=10917> [πρόσβαση στις 20/11/2017]

⁵³⁴ Μακρυδημήτρης, Α., (2013) ό.π. υποσ.8, σ.64

αναπτυσσόμενη τάση να ρυθμίζεται η κανονιστική ύλη από την εκτελεστική λειτουργία με το μηχανισμό των Π.Ν.Π. υποβαθμίζει και παραγκωνίζει το ρόλο του Κοινοβουλίου, που κατά γενική ομολογία διέρχεται κρίση, ως συνέπεια της οικονομικής κρίσης. Η αμέλεια της φέρουσας τη νομοθετική πρωτοβουλία Κυβέρνησης να προετοιμάσει εγκαίρως τα απαιτούμενα νομοσχέδια, επιρρίπτει στην ίδια την ευθύνη, αφού δεν προβλέπει έγκαιρα τα προς ρύθμιση θέματα με συνέπεια να προκύπτει, από την τακτική της αυτή, επείγουσα ανάγκη, όχι όμως και απρόβλεπτη, οι δύο προϋποθέσεις για έκδοση Π.Ν.Π.⁵³⁵. Ο τρόπος της τελικής κατάρτισης των νόμων, ιδιαίτερα όταν αυτοί γίνονται υπό πίεση, η ταχύτητα με την οποία ψηφίζονται, αφήνει μεγάλα περιθώρια κακοτεχνιών, δημιουργεί μείζονες ασάφειες, αντιφάσεις, κενά κλπ. Τότε βρίσκει έδαφος να παρεισφρήσει μια εγκύκλιος, η οποία ισχυριζόμενη ότι ερμηνεύει το νόμο, στην πραγματικότητα τον διαπλάθει κατά βούληση ή και τον υπερβαίνει⁵³⁶.

Χαρακτηριστικά σημειώνει ο Ν.Αλιβιζάτος ότι η «ελληνική Βουλή είναι ένα Κοινοβούλιο «ομιλιών», δηλαδή εντυπωσιασμού, και όχι ένα Κοινοβούλιο «έργων», που προϋποθέτουν τον συμβιβασμό κυβερνώσας πλειοψηφίας και αντιπολίτευσης»⁵³⁷. Γίνεται εμφανές η υποβάθμιση της Βουλής, ως το κύριο νομοθετικό σώμα, καθώς έχει υποχωρήσει στις αρμοδιότητές του μπροστά στη δύναμη της κυβερνητικής πλειοψηφίας. Αυτό που κρίνεται επιτακτικό είναι να ορθοποδήσει και να επιβληθεί στην εκτελεστική εξουσία, διευρύνοντας το δημοκρατικό αίσθημα και το αίσθημα ασφάλειας του πολίτη σε ένα κράτος δικαίου.

Η ποιότητα των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων διασφαλίζεται με την τήρηση των αρχών και διαδικασιών της Καλής Νομοθέτησης. Η δημόσια δράση και πολιτική οφείλει να κινείται εντός των ορίων που θέτουν οι αρχές της Καλής Νομοθέτησης, για να αντιμετωπιστούν, προληπτικά και όχι κατασταλτικά, τα ζητήματα που ενδέχεται να εμφανιστούν στο παρόν και στο μέλλον.

⁵³⁵ Γεραπετρίτης, Γ., (2012β) ό.π. υποσ.494, σ.2759

⁵³⁶ Κωστής, Γ., Τοπαλίδου, Τ., Αλέστας, Α., ό.π. υποσ.455, σσ.508-509

⁵³⁷ Alivizatos, N., (1990) The difficulties of “rationalization” in a polarized political system the Greek Chamber of Deputies, σε *Parliaments and Consolidation in Southern Europ*, editors Leibert U. and Cotta M.Pinter, London, όπως παρατίθεται σε Μέλισσας, Δ., (1991) ό.π. υποσ.55, σ.102

ΠΗΓΕΣ – ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Βιβλία

1. Βενιζέλος, Ε., (2008) *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Αναθεωρημένη έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα
2. Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών θεμάτων (2013) Μαρτσούκου Ε. & Τράντας Ν. (επιμ.) «*Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα - Εγχειρίδιο Εναρμόνισης*», 1η Έκδοση, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο
3. Γεραπετρίτης, Γ., (2012α) *Σύνταγμα και Βουλή. Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
4. Γεωργόπουλος, Κ., (1991) *Επίτομο Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας
5. Καραβοκύρης, Γ., (2014) *Το Σύνταγμα και η κρίση: από το δίκαιο της ανάγκης, στην αναγκαιότητα του δικαίου*, Σειρά: Πολιτεία – Σύνταγμα – Ευρώπη, Κοντιάδης, Ξ., Τασόπουλος, Γ., (επιμ.) Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα: Κριτική
6. Καρκατσούλης, Π., (1990) *Η νομοθέτηση ως επιστήμη: προλεγόμενα σε μία συστηματική θεωρία της νομοθέτησης*, Αθήνα: Αντ.Ν. Σάκκουλας
7. Καρκατσούλης, Π., (2002) «Η κανονιστική μεταρρύθμιση ως δημόσια πολιτική», στο *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία*, Μακρυδημήτρης Α., Ζυγούρα Ό. (επιμ), Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν. Σάκκουλας
8. Καρκατσούλης, Π., (2004) *Το Κράτος σε Μετάβαση, από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης
9. Καρκατσούλης, Π., (2008) «Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα», σε Κοντιάδης, Ξ., Ανθόπουλος, Χ., (επιμ.), (2008) *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*; Αθήνα: Παπαζήσης, σσ.169-194
10. Καρκατσούλης, Π. (2011α) *Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή της παγκοσμιοποίησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρης
11. Καρκατσούλης, Π. (2011β) «Η πολιτική Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα» στο *Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου, Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα: Ι. Σιδέρης

12. Κοντιάδης, Ξ., (2011) «Εξέλιξη του Κοινοβουλευτισμού και μέλλον του Κοινοβουλίου στην Ελλάδα» στο *Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου, Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα: Ι. Σιδέρης
13. Κτιστάκη, Σ., (2014) *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Παπαζήσης
14. Κωστής, Γ., Τοπαλίδου, Τ., Αλέστας, Α., «Όταν η Διοίκηση «νομοθετεί» μέσω εγκυκλίων», στο *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες*, 4^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, (Επιμ. Μακρυδημήτρης, Αντ., Σαματάς, Ε., Πρεβεδούρου, Ε., Πραβίτα, Μ.Ηλ.)
15. Λαδή, Σ., Νταλάκου, Β., (2016) *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, Β' έκδοση, Αθήνα: Παπαζήσης
16. Λιανός, Αντ., (2007) *Η γραφειοκρατία στον αστερισμό της ύστερης νεωτερικότητας και η λανθάνουσα γοητεία του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος*, Αθήνα: Παπαζήσης
17. Μακρυδημήτρης Α., (2008) «Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης», στο *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος; Κοντιάδης Ξενοφών – Ανθόπουλος Χαράλαμπος (επιμ.)*, Αθήνα: Παπαζήσης
18. Μακρυδημήτρης, Α., (2011) «Προϋποθέσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας του νομοθετείν: Βουλή, Κυβέρνηση ή και ένα Σώμα Προβούλων; στο *Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου, Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα: Ι. Σιδέρης
19. Μακρυδημήτρης, Α., (2013) *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης, Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
20. Μακρυδημήτρης, Α., Μιχαλόπουλος, Ν., (2000) *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, Αθήνα: Παπαζήσης
21. Μακρυδημήτρης, Α., (1995) «Η κρυφή γοητεία της διοικητικής μεταρρύθμισης», στο Μακρυδημήτρης, Α., (επιμ.), *Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλα
22. Μανιτάκης, Α., (1994) *Κράτος Δικαίου και δικαστικός έλεγχος*, Τόμος Ι, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα
23. Μαυριάς, Γ. Κ., (2014) *Συνταγματικό δίκαιο*, Αθήνα: Π.Ν.Σάκκουλας
24. Μαυριάς, Γ. Κ., (2004) *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα: Αντ. Ν.Σάκκουλας
25. Μέλισσας, Κ. Δ., (1995) *Η προκοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία – Ο άτυπος νομοθέτης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας

26. Μέλισσας, Κ. Δ., (2008) «Η μη εφαρμογή του νόμου – Μορφή κρίσης της πολιτικής;» σε Κοντιάδης, Ξ., Ανθόπουλος, Χ., (επιμ.) (2008) *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*; Αθήνα: Παπαζήσης, σσ.157-167
27. Μικρουλέας, Η., (2013) «Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου και δημοκρατική διακυβέρνηση», στο *Αναδιοργάνωση της διοίκησης και του κράτους στη μετά το «μνημόνιο» εποχή*, 5^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, (Επιμ. Μακρυδημήτρης, Αντ., Πρεβεδούρου, Ε., Δετσαρίδης, Χ., Πραβίτα, Μ.Ηλ.), Εθνικό Τυπογραφείο
28. Μικρουλέας, Η., (2015) «Το άρθρο 74 του Συντάγματος και τα Interna Corporis της Βουλής: Το ανεφάρμοστο Σύνταγμα. Διατήρηση, Κατάργηση ή Αναθεώρηση;» στο *Συνταγματική Αναθεώρηση (Επιστημονικό Συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων 5-6 Φεβρουαρίου 2014)*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα, σσ. 32-43
29. Ναλπαντίδου, Σ., Χατζής, Α., (2009) «Η ανάλυση επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων», στο Μακρυδημήτρης, Α., Μαρούδας, Λ. Πραβίτα, Μ.-Η., (επιμ), *Σύγχρονες τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών*, 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων (2007), Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα
30. Παντελής, Αντ., (2007) *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, Αθήνα: Α.Λιβάνης,
31. Παπαδοπούλου, Λ., (2015) *Συνταγματικό Δίκαιο*, Πανεπιστημιακές παραδόσεις, Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών
32. Ραΐκος, Α., (2011) *Συνταγματικό Δίκαιο, Γενική Πολιτειολογία - Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο και Οργανωτικό Μέρος I*, 4^η έκδοση, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
33. Ρωσσιδής, Ι., (2014) *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Αθ.Σταμούλης
34. Σκουρής, Β., (1987) *Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας. Καλύτερο Δίκαιο με λιγότερους νόμους*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας
35. Σκουρής, Β.,Βενιζέλος, Ε., (1985) *Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν. Σάκκουλας
36. Σπανού, Κ., (2010) *Δημόσιες Πολιτικές στην Ελλάδα, Όψεις και Αντιφάσεις*, Αθήνα: Παπαζήσης
37. Σπηλιωτόπουλος, Επ., (1997) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου I*, Όγδοη Έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλα
38. Σπυρόπουλος, Φ., (2006) *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας

39. Τσάτσος, Δ.Θ., (1993) *Συνταγματικό δίκαιο, Τόμος Β΄*, 2η έκδ. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα
40. Χρυσόγονος, Κ., (2003) *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα

Επιστημονικά Περιοδικά

1. Βαρεία, Μ., (2013) «Ο εξορθολογισμός της νομοθετικής διαδικασίας μέσω της Διαβούλευσης και οι Αρχές Καλής Νομοθέτησης», στο *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Τεύχος 19^ο/ 2013, σσ.251-292
2. Γεραπετρίτης, Γ., (2012β) «Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου: Νομοτέλεια ή άλλοθι;», *Νομικό Βήμα (NoB)*, τόμος 60, τεύχος 10/2012, σσ.2754-2761
3. Καρκατσούλης, Π. και Στεφοπούλου, Ε. (2006) «Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων στην καλύτερη νομοθέτηση: ένα ηλεκτρονικό υπόδειγμα» στο *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Τεύχος 12^ο/2006, Αθήνα: Αντ. Σάκκουλα, σσ. 53-91
4. Mandelkern, D., (2006) «Η καλύτερη νομοθέτηση στις ευρωπαϊκές χώρες», στο *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Τεύχος 12^ο/2006, αφιέρωμα «Κανονιστική Μεταρρύθμιση», Αθήνα: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σσ.7-15
5. Μέλισσας, Δ., (1991) «Η νομοθεσία στην Ελλάδα», *Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*, Τεύχος 7-8, σσ.90-102
6. Μποτόπουλος, Κ.Β., (1994) «Ανορθολογισμός και Αντισυνταγματικότητα: η διαιώνιση της παρεμβολής άσχετων διατάξεων σε νόμο», *Διοικητική Δίκη (Διδικ.)*, Τεύχος 6/1994, σσ.271-280
7. Ναλπαντίδου, Σ., Χατζής, Α., (2011) «Η θεωρία της ρύθμισης», *Ανάπτυξη από την Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Τεύχος 16ο/2010, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα, σσ.133-163
8. Παπαντωνίου, Ν., (1990) «Η αντισυνταγματική παρεμβολή άσχετων διατάξεων σε νόμο», *Νομικό Βήμα (NoB)*, τεύχος 38, σσ.214-224
9. Παυλόπουλος, Π., (1989) «Η Νομοθετική Λειτουργία», *Διοικητική Εγκυκλοπαίδεια – Διοικητική Μεταρρύθμιση*, Τεύχος 37/ Ιανουάριος 1989, σσ.7-30
10. Σπακουρή, Α., Σπηλιωτόπουλος, Ι., (2008) «Σύγχρονες προσεγγίσεις στη διαχείριση των δημόσιων προβλημάτων – Το παράδειγμα ης Διοίκησης μέσω Στόχων, του Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης και της Καλύτερης Νομοθέτησης», *Διοικητική Ενημέρωση*, Τεύχος 46 (3), σσ. 37-45

11. Χατζησάββας, Γ., (1989) «Η θεωρία της νομοθεσίας», *Διοικητική Εγκυκλοπαίδεια – Διοικητική Μεταρρύθμιση*, Τεύχος 37/ Ιανουάριος 1989, σσ.41-47

Άρθρα

1. Κοντιάδης, Ξ., (2015) «Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις;», Εφημερίδα «ΕΘΝΟΣ», 2/6/2015, όπως παρατίθεται στα *Επίκαιρα Θέματα Συνταγματικού Δικαίου*, Μηνιαίο Δελτίο Διαλόγου, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ιούλιος 2015, Τεύχος 48
2. Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μ.Η., (2009) «Η Κανονιστική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα», *Φιλελεύθερη Διακυβέρνηση*
3. Μπουρδάρας, Γ., (2008) «Η βροχή ρουσφετο-τροπολογιών. 24 κατατέθηκαν στο νομοσχέδιο του Υπ.Υγείας για εξυπηρέτηση κοινωνικών αιτημάτων», *Καθημερινή*, 5/12/2008
4. Παπαδοπούλου, Λ., (2011), «Η συνταγματικότητα του νόμου», άρθρο της Εφημερίδας ΕΘΝΟΣ, 2/9/2011, στο *Επίκαιρα Θέματα Συνταγματικού Δικαίου*, Μηνιαίο Δελτίο Διαλόγου, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Οκτώβριος 2011, Τεύχος 7
5. Παπαδοπούλου, Λ., (2012) «Ο νόμος και η ανομία», *Εφημερίδα ΕΘΝΟΣ*, 17/08/2012

Διπλωματικές Εργασίες

1. Βαρεία, Μ., (2011) *Η Σχέση της Προκοινοβουλευτικής Νομοθετικής Διαδικασίας με την Κοινοβουλευτική ως πρόβλημα του Συνταγματικού Δικαίου*, Διπλωματική Εργασία, ΠΜΣ Κράτος και Δημόσια Πολιτική, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Σχολή Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών, ΕΚΠΑ
2. Βεργαδή, Η., (2015) *Για μια πληρέστερη ενσωμάτωση της έξυπνης νομοθεσίας στον ευρύτερο νομοθετικό κύκλο, Η ελληνική περίπτωση*, Πτυχιακή Εργασία, Τμήμα Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης, ΕΣΔΔΑ
3. Διαγουμά, Μ., (2011) *Κανονιστική μεταρρύθμιση: Διεθνείς πρακτικές και προκλήσεις για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Διπλωματική Εργασία, ΠΜΣ «Εθνική και Κοινοτική Διοίκηση», Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειο Πανεπιστήμιο

4. Καραβέργος, Γ., (2010) *Συστήματα Αξιολόγησης και Ποιότητας σε σχέση με την αβεβαιότητα στο σύγχρονο διοικητικό περιβάλλον*, Πτυχιακή Εργασία, Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης, Γ' Εκπαιδευτική Σειρά, ΕΣΔΑ
5. Καραχάλιος, Γ., (2011) *Κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Καλή Νομοθέτηση*, Διπλωματική Εργασία, ΠΜΣ «Ευρωπαϊκή Οικονομική Πολιτική», Τμήμα Διεθνών Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
6. Κουγιού, Σ., (2008) *Τα χαρακτηριστικά της νομοθέτησης μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα: Η περίπτωση του ασφαλιστικού*, Τελική Εργασία, Τμήμα Γενικής Διοίκησης, ΕΣΔΔ
7. Κούρου, Φ., (2011) *Η καλύτερη νομοθέτηση ως προϋπόθεση της χρηστής διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Διπλωματική Εργασία, ΠΜΣ Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, Κατεύθυνση Δημόσιο Δίκαιο, Γενικό Τμήμα Δικαίου, Πάντειο Πανεπιστήμιο
8. Παπαευθυμίου, Θ., (2016) *Νομοθετικό έργο της Βουλής και αρχή της καλής νομοθέτησης*, Διπλωματική Εργασία, ΠΜΣ Συνταγματικό Δίκαιο, Τομέας Δημοσίου Δικαίου, Τμήμα Νομικής, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
9. Σαλτερής, Α., (2013) *Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις τη δεκαετία του 2000 στην Ελλάδα*, Διπλωματική Εργασία, ΠΜΣ «Σύγχρονες μέθοδοι Δημόσιας Διοίκησης και Διαχείρισης (Public Management)», Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειο Πανεπιστήμιο
10. Σβέρκου, Α., (2007) *Πολιτικές για τη βελτίωση της οργάνωσης, λειτουργίας και στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης*, Τελική Εργασία, Τμήμα Γενικής Διοίκησης, ΙΗ' Εκπαιδευτική Σειρά, ΕΣΔΔ
11. Τσιάπρα, Αγ., (2015) *Η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή και η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης, ως θεσμοί καλής νομοθέτησης. Οργάνωση και λειτουργία, αξιολόγηση, μελλοντικές προοπτικές*, Τελική Εργασία, Τμήμα Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης, ΚΓ' Εκπαιδευτική Σειρά, ΕΣΔΔΑ
12. Χαχής, Π., (2014) *Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών: θεσμικά αντίβαρα και Ανεξάρτητες Αρχές*, Τελική Εργασία, Τμήμα Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης, ΚΒ' Εκπαιδευτική Σειρά, ΕΣΔΔΑ

Ξενόγλωσση

1. Alemanno, A. (2009), «The Better Regulation Initiative at the Judicial Gate: A Trojan Horse within the Commission's Walls or the Way Forward? », *European Law Journal*, Vol. 15
2. Alivizatos, N., (1990) The difficulties of “rationalization” in a polarized political system the Greek Chamber of Deputies, σε *Parliaments and Consolidation in Southern Europ*, editors Leibert U. and Cotta M.Pinter, London
3. Radaelli, C. M. (2007) «Whither better regulation for the Lisbon agenda?», *Journal of European Public Policy*, Vol. 14
4. Radaelli, C. M. (2010), «Regulating Rule-Making via Impact Assessment», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 23
5. Hatzis, A. and Nalpantidou, S. (2007), From Nothing to Too Much: Regulatory Reform in Greece (December 2007). [Online] ENBR Working Paper No. 13/2007. Available at: <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Greece-From-Nothing-to-Too-Much-RIA-Hatzis-2008.pdf> [πρόσβαση 02/09/2017]

Πρωτογενείς Πηγές

Α' Νόμοι

1. Ν.4048/2012 (ΦΕΚ Α' 34/23.2.2012) «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»
2. Ν.2232/1994 (ΦΕΚ Α' 140/31.8.1994) «Σύσταση Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και άλλες διατάξεις»
3. Ν.3133/2003 (ΦΕΚ Α' 85/11.4.2003) «Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης»

Β' Επίσημα Έγγραφα Ε.Ε. και Ο.Ο.Σ.Α.

1. Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»
2. Βουλή των Ελλήνων, Β' Δ/ση Επιστημονικών Μελετών, Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων, 2012. Έκθεση επί του νομοσχεδίου: "Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης", διαθέσιμο στο

<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/r-kalmon-epis.pdf> [πρόσβαση 02/09/2017]

3. Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης, *Εγχειρίδιο οδηγιών για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας*
4. Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Εγχειρίδιο Οδηγιών Συμπλήρωσης του Υποδείγματος 2009 για την Έκθεση Συνεπειών Ρυθμίσεων, διαθέσιμο στο http://www.ggk.gov.gr/?page_id=4 [πρόσβαση 02/09/2017]
5. Εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ190/18.7.2006, «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων», διαθέσιμο στο http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egkiklios_kanonistikis_metarruthmisi.pdf [πρόσβαση 02/09/2017]
6. *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013*
7. *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (ΕΠ) «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007 – 2013»*, ΕΣΠΑ, Επίσημη Υποβολή, Αθήνα, Μάιος 2007
8. Έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση, (2011) (OECD, Public Governance Review, Greece, Review of the Central Administration, 2011), μετάφραση στην ελληνική γλώσσα από την Ένωση Αποφοίτων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2012
9. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2001) *Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μία Λευκή Βίβλος*, Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ , Τόμος 287, COM (2001) 428 FINAL
10. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2001) *Έκθεση Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο-Βελτίωση νομοθεσίας 2001*, Βρυξέλλες, COM (2001) 728, final, διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0728&from=EN> [πρόσβαση 02/09/2017]
11. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2003) *Διοργανική Συμφωνία Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συμβουλίου της ΕΕ και Επιτροπής για τη βελτίωση της νομοθεσίας*, ΕΕ/2003/C231/01
12. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2010) *Εξυπνη νομοθεσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, COM (2010) 543 τελικό
13. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2016) *Βελτίωση της Νομοθεσίας: επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων για μια ισχυρότερη Ένωση*, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς

το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, COM (2016) 615 FINAL

14. Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (2012) , Γνώμη (269): Επί του Σχεδίου Νόμου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»
15. Commission of the European Communities, (2001) *Communication from the Commission: Simplifying and improving the regulatory environment*, COM(2001)726/F1 – EN, διαθέσιμο στο <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/EN/1-2001-726-EN-F1-1.Pdf> [πρόσβαση 02/09/2017]
16. European Commission, (2001) «*Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση – Μια Λευκή Βίβλος*», Βρυξέλλες, COM (2001) 428, διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=EL> [πρόσβαση 15/09/2017]
17. European Commission, (2003) “*Updating and simplifying the Community acquis*”, Βρυξέλλες COM (2003) 71, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_simple_en.pdf [πρόσβαση 10/09/2017]
18. European Commission, (2005) «*Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισαβόνας: μια στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος*», Βρυξέλλες, COM (2005) 535 FINAL, διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0535&from=EL> [πρόσβαση 02/09/2017]
19. European Commission, (2010) *Smart Regulation in the European Union*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 543 final
20. European Commission, (2015) *Better Regulation*, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm [πρόσβαση 02/09/2017]
21. Mandelkern Group on Better Regulation, (2001), *Final Report*, Brussels, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/smart_regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf [πρόσβαση 02/09/2017]
22. OECD, (1995) *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, Paris

23. OECD, (1997) *The OECD Report on Regulatory Reform*, Paris: OECD διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf> [πρόσβαση 08/09/2017]
24. OECD (2001) *Regulatory Reform in Greece*, Paris : OECD
25. OECD (2001) *Administrative Simplification and Burden Reduction in OECD countries*, Paris: OECD
26. OECD, (2005) *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris
27. OECD, (2010) *A New Agenda for the Regulatory Policy Committee: Issues for the Next Three Years*, Paris
28. OECD (2012), *Greece: Review of the Central Administration (Greek version)*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing
29. OECD (2012), *Better Regulation in Europe: Greece 2012*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179288-en> [πρόσβαση 02/09/2017]
30. OECD, (2014) *Measurement and Reduction of Administrative Burdens in Greece: An Overview of 13 Sectors*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213524-en> [πρόσβαση 02/09/2017]
31. World Bank, (1994) *Development in Practice- Governance, The World Bank's Experience*, Whashington D.C.: The World Bank

Γ' Ιστοσελίδες

1. Αργυρός, Αντ., (2011) «Πολυνομία, κακονομία, ανομία και τα τρία κακά της μοίρας μας», διαθέσιμο στο <http://news247.gr/eidiseis/gnomes/antonis-argyros/polynomia-kakonomia-anomia-kai-tatria-kaka-ths-moiras-mas.3711950.html> [πρόσβαση 02/09/2017]
2. Μανιτάκης, Αντ., (2011) *Η διάκριση των εξουσιών ως οργανωτική βάση του κράτους ή ως πολιτική αρχή* στο https://www.constitutionalism.gr/2002-i-diakrisi-twn-exoysiwn-ws-organwtiki-basi-toy-kra/#_ftn14 [πρόσβαση 02/09/2017]
3. Μανιτάκης, Αντ., *Ιστορικά γνωρίσματα και λογικά προαπαιτούμενα του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων στην Ελλάδα*, διαθέσιμο στο http://law-constitution.web.auth.gr/manitakis/files/Manitakis_83.pdf [πρόσβαση 20/09/2017]

4. Μανιτάκης, Αντ., Μπαλαμπανίδης, Γ., (2015) «Γιατί δεν ολοκληρώνεται η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Δομικά ελλείμματα, προαπαιτούμενα και προκλήσεις. (Με αφορμή την πρόσφατη οδυνηρή διάψευση της ρήσης “Η κρίση είναι μία ευκαιρία για μεταρρυθμίσεις”))», διαθέσιμο στο <https://hephaestus.nup.ac.cy/handle/11728/7368> [πρόσβαση 25/08/2017]
5. Ναλπαντίδου, Σ. και Χατζής, Α. (2009) «Η ανάλυση επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων» στο *Η κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα, Φιλελεύθερη Έμφαση. Τριμηνιαία Επιθεώρηση του Ινστιτούτου Δημοκρατίας Κ. Καραμανλής*, Τεύχος 38^ο, Χειμώνας 2009, σελ.82-97, διαθέσιμο στο http://old.phs.uoa.gr/~ahatzis/Nalpantidou_Hatzis_FE38.pdf [πρόσβαση 18/08/2017]
6. Νταλάκου, Β., (2005) «Διαχρονική εξέλιξη της κανονιστικής δράσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης σε σύγκριση με τη νομοθετική παραγωγή, όπως προκύπτει από το αρχείο του «Διαρκούς Κώδικα Νομοθεσίας»», 1^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Εισηγήσεις που δεν ανακοινώθηκαν, αναρτημένο στο http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SDE_2005/Proposals/Dalakou_Vasiliki.pdf [πρόσβαση 18/09/2017]
7. Έρευνα της διαNEOσις: Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα 2016, Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος και Λεωνίδα Χριστόπουλος, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://www.dianeosis.org/wpcontent/uploads/2016/07/polynomia_new_final.pdf [πρόσβαση 18/09/2017]