

Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα σε εποχές οικονομικής κρίσης

του Γεωργίου Θ. Ζών

Δικηγόρου, ΜΔΕ Δημοσίου Δικαίου (ΕΚΠΑ),
Υποψηφίου διδάκτορος Συνταγματικού Δικαίου ΕΚΠΑ

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η πολυνομία αποτελεί ένα φαινόμενο που συνοδεύει την ελληνική πολιτειακή και πολιτική πραγματικότητα ήδη από τα πρώτα βήματα του ανεξάρτητου εθνικού βίου. Πρόκειται για ένα ζήτημα σύνθετο, με εξαιρετικό νομικό, πολιτικό και κοινωνικό ενδιαφέρον για δυο κυρίως λόγους. Πρώτον, διότι η εμφάνισή του δεν είναι πρόσφατη, ούτε βεβαίως καθαρά ελληνική ιδιαιτερότητα. Δεύτερον, διότι οι συνέπειές του καθίστανται ιδιαίτερος αισθητές σε εποχές κρίσης, όπως η περίοδος που διέρχεται η Ελλάδα την τελευταία περίπου δεκαετία.

Στην ανάπτυξη που ακολουθεί διατυπώνονται ορισμένοι προβληματισμοί ως προς τα αίτια που τροφοδοτούν την πολυνομία, την σύνδεσή της με το φαινόμενο της κακονομίας, τις συνέπειες, αλλά και τις προτεινόμενες μεθόδους υπέρβασής της, αν κάτι τέτοιο είναι εφικτό.

I. Πολυνομία και κακονομία

A. Οι ρίζες

Όπως προαναφέρθηκε, η πολυνομία δεν αποτελεί ένα καινούριο φαινόμενο, αλλά οι ρίζες του ανάγονται ήδη στα πρώτα χρόνια συγκρότησης του νεοελληνικού κράτους. Η ανάγκη ύπαρξης μιας ευνομούμενης Πολιτείας είχε επισημανθεί ήδη με την κατάρτιση των πρώτων επαναστατικών Συνταγμάτων του 1822, 1823 και 1827¹, τα οποία περιελάμβαναν σαφείς διατάξεις για την κατάρτιση, συζήτηση και ψήφιση των σχεδίων νόμου. Η προσπάθεια απαγκίστρωσης του νέου κράτους από τα κατάλοιπα της οθωμανικής κυριαρχίας και η συνειδητή επιλογή των εμπνευστών των ανωτέρω καταστατικών χαρ-

τών να ενταχθεί η χώρα στον δυτικό κόσμο² συνδέονταν με το αίτημα περιορισμού της αυθαιρεσίας και την διαμόρφωση ενός κρατικού μηχανισμού που θα λειτουργούσε ορθολογικά, ο οποίος όμως ήταν ουσιαστικά ανύπαρκτος, δεδομένης της απουσίας υλικών υποδομών και καταρτισμένων στελεχών. Η ζοφερή αυτή πραγματικότητα δεν άφηνε πολλά περιθώρια επιλογών για τον πρώτο Κυβερνήτη Ι. Καποδίστρια. Με την έλευση, ωστόσο, του Όθωνα και των Βαυαρών το 1833 εισήχθησαν νέοι θεσμοί, επηρεασμένοι από τις μεγάλες ναπολεόντειες κωδικοποιήσεις³. Έτσι, μέσω της αντιβασιλείας, το γαλλικό δίκαιο εισήχθη και στο νέο ελληνικό κράτος, το οποίο απέκτησε θεσμικά ό,τι πιο νέο είχε να επιδείξει εκείνη την εποχή η Νομική Επιστήμη. Παρά την εισαγωγή Συντάγματος το 1844, την έξωση από την Ελλάδα της βαυαρικής δυναστείας που οδήγησε στην ψήφιση ενός νέου δημοκρατικού Συντάγματος το 1864, τις εκσυγχρονιστικές προσπάθειες που ακολούθησαν με τον Χαρίλαο Τρικούπη και την συνταγματική αναθεώρηση του 1911, δεν παρατηρήθηκε βελτίωση στο πρόβλημα της πολυνομίας. Αντίθετα, οι πολεμικές περιπέτειες, ο εθνικός διχασμός και αργότερα η πολιτική αστάθεια, ο εμφύλιος πόλεμος (1946-49) και τα αυταρχικά καθεστώτα, με αποκορύφωμα τη δικτατορία των συνταγματαρχών (1967-74) επιδείνωσαν την κατάσταση αυτή. Χαρακτηριστικό παράδειγμα προσφέρει η περίοδος της πλήρους συνταγματικής ασάφειας μεταξύ των ετών

(1) Βλ. Α. Αξελού (επιμ.), Τα Ελληνικά Συντάγματα 1822 - 1975/1986 - Αλέξανδρου Σβώλου, Ή Συνταγματική Ιστορία της Ελλάδος, Στοχαστής, Νέα βελτιωμένη έκδοση 1998, σ. 109.

(2) Βλ. την «Διακήρυξη του Ιασιού» της 24ης Φεβρουαρίου 1821, την οποία υπέγραψε ο Αλέξανδρος Υψηλάντης και στην οποία αφονοούν οι αναφορές στους «φωτισμένους λαούς της Ευρώπης». Περισσότερα, όμως, για το ζήτημα αυτό βλ. Αρ. Μάνεση, Η φιλελεύθερη και δημοκρατική ιδεολογία της εθνικής επανάστασης του 1821, σε: Αρ. Μάνεση, Συνταγματική θεωρία και πράξη, τόμ. 2, 1η έκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2007, σ. 231 επ..

(3) Η Βαυαρία, επηρεασμένη από το κωδικοποιητικό έργο της Γαλλίας του Ναπολέοντα είχε υιοθετήσει το διαπνεύμενο από φιλελεύθερο πνεύμα εκείνη την εποχή γαλλικό δίκαιο.

1935 και 1952 και η ύπαρξη από το 1952 κ.ε. του λεγόμενου «παρασυντάγματος»⁴, ήτοι της δέσμης έκτακτων μέτρων αυξημένης τυπικής ισχύος που συνυπήρχαν με το Σύνταγμα του 1952, παρά το γεγονός ότι το περιεχόμενό τους ήταν αντίθετο με τις συνταγματικές διατάξεις.

Το 1974 η πτώση της δικτατορίας εγκαινίασε μια νέα εποχή, για την οποία επικράτησε η ονομασία «Μεταπολίτευση»⁵. Η εν στενή εννοία «μεταπολίτευση» καλύπτει το χρονικό διάστημα από την 23η Ιουλίου 1974, ημέρα πτώσης της δικτατορίας, έως την 11η Ιουνίου 1975, ημερομηνία κατά την οποία τέθηκε σε ισχύ το νέο Σύνταγμα της Ελληνικής Δημοκρατίας. Η πολιτειακή μεταβολή και η μετάβαση σε συνθήκες ομαλότητας έδινε στην Ελλάδα την ευκαιρία να εισέλθει –έστω και με καθυστέρηση δεκαετιών συγκριτικά με τις υπόλοιπες δυτικοευρωπαϊκές χώρες– σε μια περίοδο απαλλαγμένη από τα έντονα πολιτικά πάθη του παρελθόντος που συνοδεύθηκε από την προσδοκία ενός θεσμικού και κοινωνικού εκσυγχρονισμού. Η προσδοκία αυτή ενισχύθηκε από την στρατηγική επιλογή ένταξης της χώρας στις ευρωπαϊκές κοινότητες ως πλήρους μέλους από την 1η Ιανουαρίου 1981 και, στη συνέχεια, από την ενεργό συμμετοχή της στις διαδικασίες της οικονομικής και νομισματικής ενοποίησης και βεβαίως την ένταξή της στη ζώνη του ΕΥΡΩ, δεδομένου ότι το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ενοποίησης πρώτα μέσω της οικονομικής ενοποίησης, αλλά κυρίως μέσω του Δικαίου, του Ευρωπαϊκού Δικαίου, αποτέλεσε ένα πρωτότυπο –και εν εξελίξει– πείραμα, το οποίο, παρά τις όποιες αδυναμίες του, βασιζόταν στις θεμελιώδεις αρχές του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁶. Ωστόσο, όπως θα αναπτυχθεί και παρακάτω, η προσπάθεια προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας προς το Ευρωπαϊκό Ενωσιακό Δίκαιο μάλλον επέτεινε, παρά περιόρισε το φαινόμενο της πολυνο-

μίας όχι μόνο στην Ελλάδα, αλλά και στα υπόλοιπα κράτη-μέλη της ΕΕ.

Β. Ορισμός και αίτια της πολυνομίας

Αναρωτιόμαστε όμως: τι εννοεί κανείς όταν κάνει λόγο περί πολυνομίας; Οι απαντήσεις θα μπορούσαν να ποικίλουν ανάλογα με την εκάστοτε οπτική, αλλά σε γενικές γραμμές, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ως πολυνομία ορίζεται η ύπαρξη πολλών αντιφατικών και συχνά αλληλοσυγκρουόμενων νόμων που προκαλούν σύγχυση στον ερμηνευτή και τον εφαρμοστή του δικαίου, αλλά και στον κάθε ενδιαφερόμενο πολίτη⁷. Συμπληρωματικά, υποστηρίζεται⁸ ότι η πολυνομία είναι αποτέλεσμα της θέσεως σε ισχύ πολλών ρυθμίσεων, ήτοι δεσμών εργαλείων που θέτουν κανόνες και απαιτήσεις προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις και οι οποίες μπορεί να είναι νόμοι, προεδρικά διατάγματα, διοικητικές πράξεις παραγόμενες από άλλα όργανα της Διοίκησης κ.λπ.⁹

Οι αιτίες της πολυνομίας επίσης ποικίλουν. Βασικότερες αιτίες¹⁰ θεωρούνται ο παρεμβατικός ρόλος του σύγχρονου κράτους σε μια σειρά πεδίων όπως η οικονομία, το κοινωνικό κράτος, η εισχώρηση του Δημοσίου Δικαίου στις σχέσεις μεταξύ των ιδιωτών, οι τεχνολογικές εξελίξεις που είναι ταχύτερες από την εξέλιξη της νομοθετικής παραγωγής, η προσαρμογή των εθνικών νομοθεσιών στο Ευρωπαϊκό δίκαιο –όπως προαναφέρθηκε–, αλλά και οι ίδιες οι δομές της Πολιτείας που συνδέονται αναπόσπαστα με τις κρατούσες αντιλήψεις ως προς τον ρόλο και τον χαρακτήρα του κράτους. Πλάι στα παραπάνω αίτια προστίθενται επιπλέον η αδυναμία υπεύθυνης δράσης της διοίκησης, η δυσχέρεια άσκησης της κανονιστικής της δράσης, η αδράνεια, οι πιέσεις των διαφόρων κοινωνικών ομάδων, η πίεση που ασκείται από τη νομολογία των δικαστηρίων και κυρίως του ΣΤΕ και η «κάθετη» δομή της κυβερνητικής και διοικητικής οργάνωσης της χώρας¹¹.

(4) Για το «Παρασύνταγμα», όπως ονομάστηκε η δέση έκτακτων μέτρων που είχαν υιοθετηθεί από την 14.10.1944 και εφεξής, που απέκτησαν αυξημένη –και ίση προς το Σύνταγμα– τυπική ισχύ μετά την κατοχύρωσή της από το Ψήφισμα της 29.4.1952 (ΦΕΚ Α' 120/29.4.1952) βλ. περισσότερα Ν. Αλιβιζάτου, Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη Νεοελληνική Ιστορία 1800-2010, ΠΟΛΙΣ, Αθήνα 2011, σ. 372 επ..

(5) Για τον όρο «Μεταπολίτευση» βλ. περισσότερα αντί άλλων Γ. Βούλγαρη, Η μεταπολιτευτική Ελλάδα 1974-2009, ΠΟΛΙΣ, Αθήνα 2013, σ. 17 επ..

(6) Βλ. άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ).

(7) Βλ. Π. Μαντζούφα, Επιπτώσεις της κακής νομοθέτησης στα Θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών και στην Οικονομία. ΕφημΔΔ 5/2017, σ. 555 και Κ. Σταμάτη, Εισαγωγή στη Μεθοδολογία του Δικαίου, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1991, σ. 141 επ..

(8) Βλ. Δ. Σωτηρόπουλου/Λ. Χριστόπουλου, Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα. Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος, Διανέοσις, 2017, σ. 37.

(9) Ibidem, όπου παράλληλα διευκρινίζεται ότι ο ορισμός προέρχεται από τον ΟΟΣΑ.

(10) Βλ. Π. Μαντζούφα, Επιπτώσεις..., ό.π., σ. 555 και Δ. Σωτηρόπουλου/Λ. Χριστόπουλου, Πολυνομία..., ό.π., σ. 40 επ..

(11) Βλ. Ευ. Βενιζέλου, Ποιότητα νομοθεσίας, κοινωνική συναίνεση και ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας, ΕφημΔΔ 3/2006, σ. 374 επ..

Πιο συγκεκριμένα, το ισχύον συνταγματικό κείμενο επιτρέπει μορφές κρατικής παρέμβασης στην οικονομία, αποσκοπώντας στην άμβλυση των ανισοτήτων τις οποίες συχνά ευνοεί η πλήρης ελευθερία της αγοράς¹². Αυτό δίνει στον κοινό νομοθέτη και την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση την δυνατότητα να παρεμβαίνει ρυθμιστικά σε ένα ευρύ φάσμα της οικονομίας. Αξίζει να επισημανθεί ότι ο κρατικός παρεμβατισμός στην οικονομία δεν αποτελεί μόνο ελληνικό φαινόμενο, αλλά εμφανίζεται και σε άλλες χώρες, ιδίως από το πέρας του Β' παγκοσμίου πολέμου κ.ε.¹³. Ακόμη και σε χώρες –ιδίως στον αγγλοσαξονικό χώρο (ΗΠΑ, Ηνωμένο Βασίλειο)–, στις οποίες από τη δεκαετία του 1980 κ.ε. επικράτησαν νεοφιλελεύθερες αντιλήψεις ως προς την ακολουθητέα οικονομική πολιτική, αλλά και ως προς τα δομές του κράτους πρόνοιας, δεν κατέστη δυνατή η πλήρης απουσία κρατικού παρεμβατισμού¹⁴.

Πέραν όμως του κλασικού παρεμβατισμού στο πεδίο του κράτους πρόνοιας, αλλά και την καταπολέμηση της ανεργίας, παρατηρείται –στο πλαίσιο πάντοτε των ισχυουσών συνταγματικών διατάξεων– και μια άλλη μορφή παρέμβασης που συνδέεται με ζητήματα όπως η επιστήμη, η τέχνη, ο αθλητισμός, η εκπαίδευση, η λειτουργία των ΜΜΕ και το περιβάλλον¹⁵. Παρά τον απλώς διακηρυκτικό¹⁶ χαρακτήρα ορισμένων συνταγματικών διατάξεων, το αναμφισβήτητο γεγονός της ύπαρξης πλήθους κανόνων συνταγματικής περιωπής ανοίγει το πεδίο μιας ευρύτατης ρυθμιστικής δράσης εκ μέρους της νομοθετικής και της κανονιστικής δρώσας εκτελεστικής εξουσίας. Στο σημείο αυτό προστίθεται ένα ακόμη ζήτημα που σχετίζεται με την έκταση των συνταγματικών κειμέ-

νων, η οποία σύμφωνα με ορισμένες απόψεις¹⁷, συμβάλλει στην πολυνομία, αλλά και στην αναποτελεσματικότητα της κρατικής μηχανής.

Ο παρεμβατικός ρόλος του κράτους στο πλαίσιο της παροχικής¹⁸ και ρυθμιστικής Διοίκησης¹⁹ τονίζει τον καθοδηγητικό και συντονιστικό του ρόλο έναντι της κοινωνίας και της οικονομίας και προϋποθέτει συντονισμό και ρύθμιση. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την διαρκή εξάπλωση της διοικητικής δράσης σε πεδία και εκφάνσεις που αγγίζουν την ιδιωτική ζωή, καθώς παρατηρείται η τάση οι βιοτικές σχέσεις των ιδιωτών να περνούν στον χώρο του Δημοσίου Δικαίου ή τουλάχιστον να επηρεάζονται από αυτό. Πρόκειται για το φαινόμενο της δημοσιοποίησης του Ιδιωτικού Δικαίου²⁰. Ακόμη όμως και μετά την επικράτηση ή διάδοση των νεοφιλελεύθερων ιδεών, που κύριο άξονα είχαν την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας Διοίκησης με όρους ιδιωτικής οικονομίας αποδοτικότητας²¹ και αποτελεσματικότητας²², στο πλαίσιο της θεωρίας περί «New Public Management»²³, η πολυνομία δεν κατέστη δυνατό να υποχωρήσει²⁴. Και τούτο ήταν εύλογο, δεδομένου ότι, όπως φάνηκε και από την εμπειρία της κρίσης του ακραία φιλελεύθερου μοντέλου ανάπτυξης, η αδυναμία αυτορρύθμισης της αγοράς λειτουργεί ακριβώς όπως και το κενό, το οποίο η φύση απεχθάνεται. Έτσι και η εισαγωγή κριτηρίων ιδιωτικής οικονομίας στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης ούτε πανάκεια αποτελεί, ούτε λύνει απαραίτητα ως δια μαγείας τις στρεβλώσεις του Δημοσίου. Συνεπώς, η

(12) Βλ. *T. Piketty*, Το Κεφάλαιο τον 21ο αιώνα, Μτφρ. *Ε. Παπαδάκη*, ΠΟΛΙΣ, Αθήνα 2014.

(13) Η επικράτηση των σοσιαλδημοκρατικών αντιλήψεων ευνόησε το φαινόμενο του κρατικού παρεμβατισμού ιδίως σε μια εποχή, κατά την οποία οι κατεστραμμένες από τον πόλεμο ευρωπαϊκές οικονομίες προσπαθούσαν να αποκατασταθούν. Βλ. περισσότερα εντελώς ενδεικτικά *Π. Μαντζούφα*, *Επιπτώσεις...*, ό.π., *S. Berman*, Το Πρωτείο της Πολιτικής: η Σοσιαλδημοκρατία και η Ευρώπη του 20ου αιώνα, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, 2014 και *Ξ. Κοντιαδη*, Η σοσιαλδημοκρατία σήμερα, ΠΟΛΙΣ, Αθήνα 2017.

(14) Πολλά παραδείγματα προσφέρει η διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση του 2007 - 2008, κατά τη διάρκεια της οποίας η αμερικανική και η βρετανική κυβέρνηση έλαβαν μέτρα για την διάσωση των Τραπεζών, όπως η κρατικοποίηση ορισμένων εξ αυτών, π.χ. η *Brandford and Bingley* στο Ηνωμένο Βασίλειο.

(15) Βλ. *Δ. Σωτηρόπουλου/Α. Χριστόπουλου*, Πολυνομία..., ό.π., σ. 42 επ..

(16) Π.χ. το άρθρο 21 παρ. 4 Συντ., «η απόκτηση κατοικίας από αυτούς που την στερούνται ή που στεγάζονται ανεπαρκώς αποτελεί αντικείμενο ειδικής φροντίδας του Κράτους».

(17) Βλ. ενδεικτικά *Γ. Τσεμπελή*, Η συνταγματική αναθεώρηση ξεκινά από το άρθρο 110, Το Βήμα της Κυριακής, 5 Οκτωβρίου 2014. Διαθέσιμο και στον ιστότοπο <<http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=638048>>. Βλ. επίσης, *ιδίου*, Σύνταγμα κι ευημερία, Η Καθημερινή, 21 Απριλίου 2013. Διαθέσιμο και στον ιστότοπο <<http://www.kathimerini.gr/734800/opinion/epikairothta/arxio-monimes-sthles/syntagma-ki-eyhmeria>>.

(18) *Leistungsverwaltung* ή *darreichende Verwaltung*. Για την έννοια της παροχικής Διοίκησης βλ. περισσότερα αντί άλλων *Π.Δ. Δαγτόγλου*, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 9 επ..

(19) Για τη «ρυθμιστική» Διοίκηση βλ. περισσότερα *Π.Δ. Δαγτόγλου*, Γενικό ό.π., σ. 11 επ..

(20) Βλ. ανωτέρω.

(21) Efficiency.

(22) Effectiveness.

(23) Βλ. *Δ. Σωτηρόπουλου/Α. Χριστόπουλου*, Πολυνομία..., ό.π., σ. 44. Βλ. επίσης *Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου*, Το «Μετέωρο βήμα» του Management στον δημόσιο τομέα, σε Συλλογικό Έργο, Κιβωτός Φίλας - Τμητικός τόμος για τον Καθηγητή Θεόδωρο Ι. Παναγόπουλο, 1η έκδ., 2011, σ. 747 επ..

(24) Βλ. *C. Pollitt/G. Bouckaert*, Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, Oxford University Press, 2011.

υποχώρηση των παραδοσιακών αντιλήψεων ως προς την οργάνωση και λειτουργία της διοίκησης δεν οδήγησε οπωσδήποτε στον εξοβελισμό των παλαιών μοντέλων, αλλά μάλλον κατέληξε σε μια μίξη του παλαιού με το νέο. Εξ ορισμού, οι επιλογές αυτές ήταν αδύνατο να συντελεστούν χωρίς να υπάρξει προηγούμενη νομοθετική ρύθμιση. Επιλογές όπως οι αποκρατικοποιήσεις δημοσίων επιχειρήσεων, οι συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, η κατάρτιση αναπτυξιακών σχεδίων, η ίδρυση και λειτουργία ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, αλλά και η ίδρυση νέων δημοσίων υπηρεσιών που συνυπάρχουν με τις παραδοσιακές δημόσιες υπηρεσίες²⁵ προϋποθέτουν την ύπαρξη προηγούμενης ρύθμισης, η οποία, λόγω της φύσεων των ανωτέρω επιλογών, είναι λεπτομερειακές και συχνά αντιφατικές.

Όπως προαναφέρθηκε, ένας ακόμη λόγος που εκτρέφει την πολυνομία είναι η προσπάθεια των ευρωπαϊκών κρατών-μελών της ΕΕ –και της Ελλάδας– να προσαρμόσουν τις εθνικές νομοθεσίες στην Ευρωπαϊκή Νομοθεσία. Τα διάφορα ενωσιακά όργανα (Συμβούλιο, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Επιτροπή κ.λπ.) εκδίδουν καθημερινά πλήθος κανονισμών, οδηγιών, αποφάσεων και λοιπών πράξεων που καλύπτουν ένα ευρύ ρυθμιστικό φάσμα, στο οποίο τα κράτη-μέλη καλούνται να συμμορφωθούν, προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της όσο το δυνατόν μεγαλύτερης εναρμόνισης μεταξύ των νομοθεσιών των κρατών-μελών.

Επιπλέον, μια ακόμη παράμετρος που θα μπορούσε να αναφερθεί είναι η δυσχέρεια κατά την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας της Διοίκησης, η οποία οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην επιλογή να ρυθμίζεται μια έννομη κατάσταση μέσω της ψήφισης τυπικού νόμου αντί της έκδοσης Προεδρικού Διατάγματος²⁶. Η επιλογή αυτή υποκρύπτει την πρόθεση της εκτελεστικής εξουσίας, –που στα κλασικά κοινοβουλευτικά πολιτεύματα ελέγχει και τη νομοθετική εξουσία δια του ελέγχου της πλειοψηφίας στο κοινοβούλιο– να αποφεύγει την προηγούμενη επεξεργασία στην οποία υπόκεινται τα υπό έκδοση Προεδρικά Διατάγματα από το αρμόδιο Έ Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας και, κατ' επέκταση να αποφεύγει τον προληπτικό έλεγχο συνταγματικότητας.

Περαιτέρω, η επιρροή που ασκούν στις εκάστοτε κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες οι διάφορες ομάδες πί-

εσης (επαγγελματικές και κοινωνικές ομάδες, συνδικάτα, σύνδεσμοι, λοιποί κοινωνικοί και παραγωγικοί φορείς) οδηγεί συχνά στην ψήφιση νόμων με λεπτομερειακές και –ενίοτε– «φωτογραφικές» διατάξεις που αντικατοπτρίζουν τον φόβο του πολιτικού κόστους. Είναι χαρακτηριστικό ότι υπέρ της ρύθμισης των θεμάτων που προβάλλουν οι ομάδες πίεσης τάσσονται οι κοινοβουλευτικές μειοψηφίες, οι οποίες συχνά υπερθεματίζουν ακριβώς προκειμένου να εισπράττουν τυχόν πολιτικά οφέλη από την στάση αυτή.

Ένας ακόμη λόγος που ευνοεί την πολυνομία, αν και σπανίως προβάλλεται²⁷, είναι η επιρροή που ασκούν τα δικαστήρια, κυρίως τα ανώτατα και πολύ περισσότερο το ΣτΕ, στο μέτρο που λειτουργεί ως οιονεί Συνταγματικό Δικαστήριο και στον βαθμό που η μεταβαλλόμενη νομολογία του επιδρά στα κανονιστικά δεδομένα που τίθενται ενώπιον της Διοίκησης. Η επιρροή αυτή καθίσταται εντονότερη κυρίως στο πεδίο των περιβαλλοντικών και πολεοδομικών θεμάτων, αλλά και –πιο πρόσφατα– στο πλαίσιο της αντιμετώπισης της δημοσιονομικής κρίσης.

Γ. Η πολυνομία γεννά την κακονομία; Προβληματισμοί και παραδείγματα

Το επόμενο σκέλος της παρούσας θεματικής αναφέρεται στην κακονομία. Δύο είναι τα ερωτήματα που τίθενται σε ένα πρώτο επίπεδο: α) τι ορίζεται ως κακονομία; και β) συνδέεται η κακονομία με την πολυνομία; Η απάντηση αμφοτέρων των ερωτημάτων προϋποθέτει μια προσεκτική προσέγγιση των δύο φαινομένων, των αιτίων που τα τροφοδοτούν, αλλά και της εκάστοτε συγκεκριμένης περίπτωσης.

Σε ό,τι αφορά το πρώτο ερώτημα, ως κακονομία ορίζεται χονδρικά η κακή ποιότητα της υπάρχουσας νομοθετικής ύλης, η οποία μπορεί να οφείλεται στην «υστερόβουλη ή αμελέτητη μικρονομοθεσία»²⁸, που αντί να αντιμετωπίζει, διευρύνει την ανασφάλεια δικαίου. Είναι προφανές, ωστόσο, ότι με δυσκολία μπορεί να διατυπωθεί ένας συγκεκριμένος και σταθερός ορισμός και τούτο διότι ο καθένας μπορεί να αντλήσει ξεχωριστά συμπεράσματα αναλόγως της εμπειρίας και της επαφής του με το νομοθετικό κείμενο. Έτσι, από διαφορετικές οπτικές γωνίες αντιμετωπίζει και ορίζει την έννοια της κακονομίας ο δικαστής, ο δικηγόρος, ο ακαδημαϊκός δάσκαλος, η διοίκηση και ο

(25) Βλ. Δ. Σωτηρόπουλου/Α. Χριστόπουλου, Πολυνομία..., ό.π., σ. 45.

(26) Βλ. Ευ. Βενιζέλου, Ποιότητα νομοθεσίας, ό.π., σ. 374 επ..

(27) Ibidem.

(28) Βλ. Π. Μαντζούφα, Επιπτώσεις..., ό.π., σ. 556 επ..

διοικούμενος. Κοινός τόπος είναι το συμπέρασμα ότι η κακονομία σχετίζεται με την κακοδιοίκηση, τη διαφθορά -ως αποτέλεσμα της κομματικοποίησης της Δημόσιας Διοίκησης- και την κακή λειτουργία και απονομή της δικαιοσύνης²⁹. Ενώ δεν είναι εύκολο να διερευνηθεί αν η πολυνομία έχει ως άμεση συνέπεια την κακονομία ή το αντίστροφο, το βέβαιο είναι ότι η κακή ποιότητα της νομοθεσίας σε συνδυασμό με τον νομοθετικό πληθωρισμό διαμορφώνουν συνθήκες που ευνοούν εν τέλει όχι την ρύθμιση, αλλά την απορρύθμιση, όχι την ευνομία, αλλά την ανομία, αντί της ασφάλειας δικαίου την πλήρη ανασφάλεια δικαίου.

Πώς ορίζεται όμως μια κακή νομοθετική ρύθμιση και πώς συνδέεται με την ύπαρξη περισσότερων νομοθετικών ρυθμίσεων; Κατ' αρχάς, κακός νόμος θεωρείται εκείνος ο οποίος φιλοδοξεί να ρυθμίσει κατά τρόπο εξαντλητικό κάθε έννομη σχέση και κάθε μελλοντική περίπτωση³⁰. Μια τέτοια προσπάθεια είναι καταδικασμένη εξ αρχής να αποτύχει, δεδομένου ότι οδηγεί αναπόφευκτα σε αδιέξοδο λόγω της απουσίας ελαστικότητας και προσαρμοστικότητας. Το μόνο βέβαιο είναι ότι μια τέτοια ρύθμιση αργά ή γρήγορα είτε θα περιπέσει σε αχρησία, είτε θα μείνει ανεφάρμοστη, καθώς συγκρούεται με την εξέλιξη της κοινωνικής, οικονομικής και τεχνολογικής πραγματικότητας³¹.

Ενίοτε, όση επιμέλεια και να χαρακτηρίζει το νομοθέτη, είναι αδύνατο να προβλεφθεί κάθε μελλοντική κατάσταση, με αποτέλεσμα να παρουσιάζονται αναπόφευκτα κενά στο νομοθετικό κείμενο. Τα κενά αυτά δεν μπορούν να καλυφθούν παρά μόνο μέσω μιας μεταγενέστερης νομοθετικής παρέμβασης. Εν όψει όμως της συχνά δυσκίνητης τακτικής νομοθετικής διαδικασίας του Κοινοβουλίου, πολύ συχνά -λόγω και της χρονικής πίεσης που παρουσιάζεται- υιοθετείται η τακτική της έκδοσης ερμηνευτικών εγκυκλίων, οι οποίες και τελικώς εφαρμόζονται αντί της τυπικής νομοθετικής διάταξης από τις αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες.

(29) Βλ. Δ. Σωτηρόπουλου/Α. Χριστόπουλου, Πολυνομία..., ό.π., σ. 47.

(30) Βλ. Π. Μαντζούφα, Επιπτώσεις..., ό.π., σ. 556.

(31) Έχει αποδειχθεί άλλωστε ότι η ανελαστικότητα και η απόλυτη διατύπωση μιας νομοθετικής διάταξης, ακόμη και αν είναι συνταγματική, οδηγείται σε σύγκρουση με την Ιστορία. Χαρακτηριστικό παράδειγμα προσφέρει το Σύνταγμα του 1844, το οποίο απαγόρευε την αναθεώρηση του. Η μόνη επιλογή που έμεινε ήταν η αντικατάστασή του μέσω επανάστασης, κάτι που έγινε με την εξέγερση της 10ης Οκτωβρίου 1862 που οδήγησε στην έξωση του Όθωνα και αργότερα στην υιοθέτηση του δημοκρατικού Συντάγματος του 1864. Βλ. περισσότερα Ν. Αλιβιζάτου, Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη νεοελληνική ιστορία 1800 - 2010, ΠΟΛΙΣ, Αθήνα 2011, σ. 89.

Είναι άλλωστε συνηθισμένο το φαινόμενο οι δημόσιες υπηρεσίες να αποφεύγουν την εφαρμογή νομοθετικών ρυθμίσεων αν πρώτα δεν εκδοθεί σχετική ερμηνευτική εγκύκλιος, γεγονός που προκαλεί εύλογους προβληματισμούς ως προς τη νομική φύση και την ισχύ των εγκυκλίων στο πλαίσιο της έννομης τάξης³².

Στην προσπάθειά τους να καλύψουν τυχόν κενά ή σφάλματα των ισχυουσών ρυθμίσεων τόσο ο κοινός (τυπικός) νομοθέτης όσο και η κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση εφαρμόζουν πρακτικές, οι οποίες αν δεν παραβιάζουν ευθέως το γράμμα του Συντάγματος, οπωσδήποτε δεν συνάδουν προς το πνεύμα του. Έτσι, συχνά παρατηρείται το φαινόμενο μια διάταξη που εντάσσεται σε τυπικό νόμο να τροποποιείται ή να αντικαθίσταται από τροπολογίες, οι οποίες ενσωματώνονται σε Προεδρικά Διατάγματα (π.δ.) ή σε κανονιστικές πράξεις άλλων διοικητικών οργάνων, π.χ. Υπουργικές Αποφάσεις (ΥΑ), γεγονός που καταστρατηγεί την ιεραρχία των πηγών του Δικαίου και βεβαίως τη σχέση μεταξύ πρωτεύοντος και δευτερεύοντος κανόνα³³.

Η πιο ακραία -αν και όχι η συχνότερη- μέθοδος κάλυψης νομοθετικών κενών συνίσταται στην πρακτική της έκδοσης Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ), οι οποίες, σύμφωνα με το άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος εκδίδονται για την αντιμετώπιση εκτάκτων περιπτώσεων «εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης»³⁴. Ένα τέτοιο παρά-

(32) Για το ζήτημα αυτό βλ. περισσότερα ενδεικτικά στη σχετική μελέτη της Ευ. Πρεβεδούρου, Κανόνες soft law στο Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2017.

(33) Βλ. Π. Μαντζούφα, Επιπτώσεις..., ό.π., σ. 557, υποσημ. 19, ο οποίος μεταξύ άλλων παραπέμπει στον Κ. Χρυσόγονο, που αποσαφηνίζει την ιεραρχική σχέση μεταξύ των διαφόρων κανόνων δικαίου, θεωρώντας ότι οι πρωτεύοντες κανόνες δικαίου θεσπίζονται κατά πρώτο και κύριο λόγο από τα όργανα της νομοθετικής εξουσίας (Βουλή και Πρόεδρος της Δημοκρατίας κατ' άρθ. 26 Συντ.), καθώς, σύμφωνα με το Σύνταγμα σε αυτήν εναπόκειται για πρώτη φορά η ρύθμιση ενός αντικειμένου λόγω της δημοκρατικής νομιμοποίησης του κοινού νομοθέτη. Βλ. περισσότερα σε Κ. Χρυσόγονο, Συνταγματικό Δίκαιο, Δεύτερη έκδοση αναθεωρημένη, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2014, σ. 312 επ..

(34) Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 44 παρ. 1 Συντ., «Οι πράξεις αυτές [ενν. οι ΠΝΠ] υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 72 παράγραφος 1, 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 στις προαναφερόμενες προθεσμίες ή αν δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους, παύουν να ισχύουν στο εξής». Για τις ΠΝΠ και την ερμηνεία του άρθρου 44 Συντ. βλ. εντελώς ενδεικτικά αντί άλλων, Π. Παραρά, Αί πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1981, καθώς και Β. Χρήστου, Άρθρο 44, σε: Φ. Σπυρόπουλου/Ξ. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλου/Γ. Γεραπετρίτη, Σύνταγμα, κατ' άρθρο ερμηνεία, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2017, σ. 916 επ..

δειγμα που συμπυκνώνει ολόκληρο το νόημα της πολυνομίας και της κακονομίας στην Ελλάδα –και δη στην Ελλάδα της κρίσης– προσφέρει η ΠΝΠ με αντικείμενο «*Επιμέρους ρυθμίσεις των επειγόντων μέτρων εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013 - 2016*» της 12.11.2012³⁵, η οποία εκδόθηκε και δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ την ίδια ημέρα με την ψήφιση του νόμου τον οποίο τροποποίησε (ν. 4093/2012 - Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 *Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013 - 2016*). Αξίζει δε να σημειωθεί ότι ο ίδιος νόμος –που τροποποιήθηκε ξανά λίγο αργότερα με δύο ακόμη ΠΝΠ³⁶– είχε ψηφιστεί με την ειδική διαδικασία του κατεπειγόντος³⁷ –ακριβώς λόγω των εξαιρετικών συνθηκών και των έκτακτων ζητημάτων που έπρεπε να ρυθμίσει–, περιείχε μόλις τρία άρθρα και η έκτασή του υπερέβαινε τις 120 σελίδες, ρυθμιζοντας, αντίθετα προς το άρθρο 74 παρ. 5 εδ. β' και γ' Συντ.³⁸ και προς κάθε έννοια ευνομούμενης πολιτείας, ένα πλήθος άσχετων μεταξύ τους θεμάτων. Επρόκειτο για ένα παράδειγμα που ορθώς και ευλόγως επικρίθηκε από μεγάλη μερίδα της επισημονικής κοινότητας³⁹.

Συχνά όμως, η εκτελεστική εξουσία επιλέγει την πρακτική της εκδόσεως ΠΝΠ όχι μόνο προκειμένου να προβεί σε διορθώσεις ή συμπλήρωση νομοθετικών κενών, αλλά και για να εισαγάγει κανόνες δικαίου, υποκρύπτοντας μια ανομολόγητη επιθυμία της να παρακάμψει την συνήθη κοινοβουλευτική διαδικασία

(35) ΠΝΠ της 12.11.2012 (ΦΕΚ Α' 224/12.11.2012).

(36) Βλ. Γ. Καραβοκώρη, Το Σύνταγμα και η κρίση. Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου, εκδ. Κριτική, Αθήνα 2014, σ. 158.

(37) Σύμφωνα με το άρθρο 76 παρ. 4 Συντ., «*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*».

(38) Σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις, «*Προσθήκη ή τροπολογία άσχετη με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου δεν εισάγεται για συζήτηση*».

Προσθήκες ή τροπολογίες Υπουργών συζητούνται μόνο αν έχουν υποβληθεί τρεις τουλάχιστον ημέρες πριν από την έναρξη της συζήτησης στην Ολομέλεια, στο κατά το άρθρο 71 Τμήμα ή στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή, όπως ορίζει ο Κανονισμός».

(39) Βλ. ενδεικτικά Γ. Γεραπετρίτη, Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου, ΝοΒ 2012, σ. 2755 επ., ο οποίος χαρακτηρίζει το παράδειγμα της ανωτέρω ΠΝΠ «θεσμικά σοκαριστικό».

σία και να αποφύγει τον έλεγχο και την πιθανή κριτική. Την πρόθεση αυτή για υποκατάσταση της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας μαρτυρά ενίοτε η έκταση ορισμένων ΠΝΠ, με πολύ χαρακτηριστικό παράδειγμα την ΠΝΠ της 31.12.2012⁴⁰, η οποία περιέχει συνολικά 23 (!) άρθρα, όσα περίπου θα μπορούσε να περιέχει και ένας τυπικός νόμος. Ενώ, ακόμη πιο εξόφθαλμη είναι η ρύθμιση μέσω της έκδοσης ΠΝΠ ζητημάτων ήσσονος σημασίας, που δύσκολα θα μπορούσαν να εμπίπτουν στην κατηγορία της εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης που θέτει ως όρο το άρθρο 44 παρ. 1 Συντ. Ένα τέτοιο παράδειγμα μας προσφέρει η ΠΝΠ της 4.12.2012, η οποία –μεταξύ άλλων– προέβλεπε και την ίδρυση «Φιλοτελικού και Ταχυδρομικού Μουσείου»⁴¹.

II. Πολυνομία και κακονομία στον αστερισμό της κρίσης – Αποτελμάτωση ή ελπίδα υπέρβασης;

A. Η κρίση

Η κρίση η οποία έχει ενσκήψει στην Ελλάδα από το Φθινόπωρο του 2009 (στην πραγματικότητα όμως από πολύ νωρίτερα) δεν έχει μόνο τα χαρακτηριστικά μιας συνηθισμένης οικονομικής κρίσης, αλλά παρουσιάζει κάποιες ιδιαιτερότητες, στον βαθμό που συνετέλεσε στη «μετάλλαξη» του πολιτικού συστήματος και σε μια ουσιαστική –αν και όχι τυποποιημένη– μεταβολή της λειτουργίας των συνταγματικών θεσμών. Στην Επιστήμη έγινε λόγος για καταστρατήγηση⁴², για αλλοίωση⁴³, ακόμη και για ευθεία παραβίαση του ισχύοντος από το 1975 συνταγματικού πλαισίου της Χώρας. Σε ορισμένες περιπτώσεις έγινε λόγος ακόμη και για «Παρασύνταγμα»⁴⁴, κάτι που παραπέμπει σε παλαιότερες λιγότερο ευτυχισμένες στιγμές της Συνταγματικής μας Ιστορίας. Ανεξαρτήτως όμως προσωπικής τοποθέτησης, χαρακτηρισμού ή επιμέρους διαφωνιών, το

(40) ΠΝΠ της 31.12.2012 (ΦΕΚ Α' 256/31.12.2012).

(41) Άρθρο 10 της ΠΝΠ της 4.12.2012 (ΦΕΚ Α' 237/5.12.2012).

(42) Βλ. ενδεικτικά Κ. Χρυσόγονου, Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ο μηχανισμός «στήριξης» της ελληνικής οικονομίας» από την οπτική της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής διαθέσιμο και στον ιστότοπο <<http://www.constitutionalism.gr/site/1809-i-haminitimi-tis-ellinikis-dimokratias-o-mihanism/>>.

(43) Βλ. ενδεικτικά Χ. Κουρουνδή, Το «Μνημόνιο» ως έκφραση συνταγματικής αλλοίωσης (fraude à la Constitution) Διαθέσιμο στον ιστότοπο <<http://www.constitutionalism.gr/site/2116-to-mnimonio-ws-ekfansi-syntagmatikis-alloiwisis-fra/>>.

(44) Βλ. Γ. Κατρούγαλου, Η κρίση και η διέξοδος, εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2012, σ. 256 επ..

βέβαιον είναι ότι οι θεσμοί επηρεάστηκαν ως προς την λειτουργία τους από την κρίση⁴⁵, η οποία ναι μεν αρχικά εκδηλώθηκε ως χρηματοπιστωτική, στη συνέχεια όμως εξελίχθηκε –και εξελίσσεται– σε οικονομική και γενικευμένη θεσμική, πολιτική κρίση και κρίση ταυτότητας⁴⁶. Και παρά το γεγονός ότι η εκδήλωσή της συνδέεται χρονικά (ίσως και ως παράπλευρη συνέπεια) με την παγκόσμια οικονομική κρίση που εκδηλώθηκε πρώτα στις ΗΠΑ (μετά την κατάρρευση της Lehman Brothers τον Σεπτέμβριο του 2008), ωστόσο υπάρχουν δύο παράμετροι που δεν θα πρέπει να περάσουν απαρατήρητες: η πρώτη συνδέεται με την συστημική ασυμμετρία⁴⁷ της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) που τροφοδότησε την ευρωπαϊκή κρίση χρέους· η δεύτερη, όμως, και σημαντικότερη παράμετρος συνδέεται με τις ίδιες τις δομές της ελληνικής Πολιτείας και οικονομίας⁴⁸, στο μέτρο που οι επανειλημμένες υπερβάσεις των δημοσίων δαπανών⁴⁹ και η διαχρονική αδυναμία επίτευξης των στόχων για τα έσοδα⁵⁰ συνέβαλαν στην ραγδαία επιδείνωση των δημοσίων οικονομικών της χώρας⁵¹.

(45) Βλ. ενδεικτικά *I. Δρόσου*, Το «Μνημόνιο» ως σημείο στροφής του πολιτεύματος. *The Books Journal*, τ. 6/2011, σ. 41 επ.. Διαθέσιμο και στον ιστότοπο <<http://www.constitutionalism.gr/site/1807-to-mnimonio-ws-simeio-strofis-toy-politeymatos/>>.

(46) Βλ. *I. Δρόσου*, Ζητήματα συνταγματικής οργάνωσης, δικαστικής προστασίας και δημοκρατίας στην εποχή της σημερινής κρίσης. Διαθέσιμο στον ιστότοπο <[http://www.constitutionalism.gr/site/2463-zitimata-syntagmatikis-organwsis-dikastikis-prosta/](http://www.constitutionalism.gr/site/2463-zitimata-syntagmatikis-organwsis-dikastikis-prosta)>. ΘΠΔΔ 6/2012, σ. 465 επ..

(47) Το παράδοξο του εγχειρήματος της ΟΝΕ συνίσταται ακριβώς στο γεγονός ότι η νομισματική ενοποίηση προηγήθηκε τόσο της οικονομικής, όσο –και κυρίως– της πολιτικής ενοποίησης της Ευρώπης. Βλ. *N. Μαρκόπουλου*, Οικονομία, Πολιτική και Δίκαιο στον καιρό της Ευρωπαϊκής κρίσης χρέους. Από τον χαμένο... Στον ξανακερδισμένο χρόνο; [Du Temps perdu... au temps retrouvé?], ΝοΒ, τ. 60/2012, σ. 2739.

(48) Βλ. ενδεικτικά *T. Γιαννίση*, Η Ελλάδα στην κρίση, σ. 94 επ., Κεφ. 2.4, Η πεντάλφα της κατάρρευσης: Αδράνεια, αμορφωσιά, ανορθολογισμός, απληστία, αρνητισμός, όπου παρατίθενται οι λόγοι και οι συνθήκες που οδήγησαν στην κρίση, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει –όπως αναφέρει ο συγγραφέας– «ότι υπάρχει κατ' ανάγκην σχέση "αιτίου – αιτιατού"» .

(49) Βλ. εντελώς ενδεικτικά την ετήσια έκθεση (σ. 18) του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το έτος 2009 (όταν ήδη είχε εκδηλωθεί η κρίση), από την οποία προκύπτει ο εξαπλάσιασμός των παράνομων δαπανών έτους 2009 σε σχέση με το 2008. Διαθέσιμο και στον ιστότοπο <<http://www.elsyn.gr/elsyn/files/etnsia/etisia2009.pdf>>.

(50) Βλ. *N. Μαρκόπουλου*, Οικονομία, ό.π., σ. 2742 επ..

(51) Τον υφέροντα κίνδυνο για την ελληνική οικονομία είχαν επισημάνει από νωρίς εξωτερικοί παρατηρητές. Βλ. ενδεικτικά την δήλωση του *Thomas Meyer*, το 2008, ότι «*Η Ελλάδα είναι ένα ατύχημα έτοιμο να συμβεί*». Αναφέρεται σε σχετικό άρθρο των «*New York Times*» («*As Euro Nears 10, Cracks Emerge in Fiscal Union*», May 2008, Δι-

Β. Κρίση, πολυνομία και κακονομία: ανάμεσα σε μια λεπτή γραμμή

Η εκδήλωση της κρίσης προκάλεσε έντονους κλυδωνισμούς στη ήδη προβληματική λειτουργία ολόκληρης της κρατικής μηχανής επηρεάζοντας, όπως ήταν επόμενο, και την διαδικασία της νομοθετικής παραγωγής. Ωστόσο, το νομοθετικό «μωσαϊκό» της περιόδου εκείνης –που χονδρικά τοποθετείται στις αρχές του έτους 2010– παρουσιάζει ορισμένα ενδιαφέροντα χαρακτηριστικά.

Ένα πρώτο χαρακτηριστικό γνώρισμα της υπό εξέταση περιόδου, το οποίο ίσως φαντάζει εκ πρώτης όψεως παράδοξο, συνίσταται το γεγονός ότι από άποψη αριθμού, κατά το χρονικό διάστημα 2010 - 2016 οι τυπικοί νόμοι μειώθηκαν αναλογικά σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο⁵². Αυτή η μείωση κατά πάσα πιθανότητα δεν οφείλεται σε αντίστοιχο περιορισμό των υπό ρύθμιση αντικειμένων, αλλά στο γεγονός ότι τα περισσότερα νομοσχέδια που ψηφίστηκαν κατά την ανωτέρω εξαετία είναι «πολυνομοσχέδια» που περιέχουν ένα πλήθος ετερόκλητων διατάξεων, χαρακτηρίζονται από παντελή έλλειψη συνοχής –αντίθετα προς κάθε έννοια καλής νομοθέτησης– και καταλαμβάνουν έναν τεράστιο όγκο από άποψη έκτασης. Τα πολυνομοσχέδια αυτά περιλαμβάνουν ελάχιστα άρθρα σε πολλές σελίδες, γεγονός που μαρτυρά την πρόθεση του νομοθέτη να αποφυγεί την ουσιαστική συζήτηση που προβλέπει το Σύνταγμα για τη συνήθη νομοθετική διαδικασία⁵³. Γι' αυτό, άλλωστε, παρατηρήθηκε πολύ συχνά κατά την προαναφερόμενη περίοδο η επιλογή της ψήφισης των νομοσχεδίων αυτών με την διαδικασία του κατεπείγοντος⁵⁴. Άρα λοιπόν, θα μπορούσε να γίνει λόγος

αθέσιμο και στον ιστότοπο: <http://www.nytimes.com/2008/05/01/world/europe/01euro.html?_r=0>.

(52) Βλ. *Δ. Σωτηρόπουλου/Λ. Χριστόπουλου*, Πολυνομία..., ό.π., σ. 98 επ., όπου αναφέρονται συγκεκριμένα στοιχεία, σύμφωνα με τα οποία, κατά την εξαετία 2010 - 2016, οι νόμοι που ψηφίστηκαν ανέρχονται σε 634, έναντι 721 κατά την προ-μνημονιακή περίοδο (2003 - 2009).

(53) Σύμφωνα με το άρθρο 76 παρ. 1 και 2 Συντ., «*1. Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συζητείται και ψηφίζεται μία μόνο φορά, καταρχήν, κατ' άρθρο και στο σύνολο με την εξαίρεση των περιπτώσεων που προβλέπονται στην παράγραφο 4 του άρθρου 72.*

2. Ψηφισμένο νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που αναπέμπεται κατά το άρθρο 42 συζητείται και ψηφίζεται από την Ολομέλεια της Βουλής δύο φορές και σε δύο διαφορετικές συνεδριάσεις που απέχουν μεταξύ τους δύο τουλάχιστον ημέρες, στην πρώτη συζήτηση καταρχήν και κατ' άρθρο και στη δεύτερη κατ' άρθρο και στο σύνολο». Βλ. *Φ. Σπυρόπουλου*, Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2006, σ. 255.

(54) Βλ. ανωτέρω.

για μια μείωση του νομοθετικού πληθωρισμού σε ό,τι αφορά τον αριθμό των τυπικών νόμων, όχι όμως και για ποιοτική αναβάθμιση της νομοθετικής ύλης· μάλλον το αντίθετο.

Παράλληλα, παρατηρήθηκε μείωση του αριθμού των εκδοθέντων Προεδρικών Διαταγμάτων κατά τη λεγόμενη «μνημονιακή» περίοδο, ενδεχομένως λόγω της μείωσης των εξουσιοδοτικών διατάξεων ως λογικό επακόλουθο της αντίστοιχης μείωσης των ψηφισθέντων τυπικών νόμων⁵⁵.

Ένα ακόμη στοιχείο που χαρακτηρίζει την ίδια χρονική περίοδο και ως ένα βαθμό δικαιολογεί τον περιορισμό του αριθμού των τυπικών νόμων αποτελεί το γεγονός ότι αυξήθηκε ο αριθμός των δευτερευόντων εργαλείων νομοθέτησης⁵⁶, όπως η έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων (ΥΑ) και –αυτό ίσως είναι το πιο ενδιαφέρον– Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ), για τις οποίες έγινε λόγος παραπάνω. Σε ό,τι αφορά τις Υπουργικές Αποφάσεις, η αύξηση οφείλεται αφενός στην ανάγκη ταχύτερης ρύθμισης και εξειδίκευσης της νομοθετικής ύλης που καταστρώνεται στα «πολυνομοσχέδια» και αφετέρου στη ραγδαία μεταβολή των εκάστοτε κρατουσών συνθηκών, που επηρεάζονται κατά κανόνα από την περιρρέουσα ατμόσφαιρα οικονομικής ανασφάλειας και δημοσιονομικής αβεβαιότητας. Το χειρότερο όμως είναι ότι οι περισσότερες από αυτές τις ΥΑ παραμένουν ανεφάρμοστες στο μέτρο που δεν συνοδεύονται από ερμηνευτικές εγκυκλίους, γεγονός το οποίο φανερώνει την ανεπάρκεια, την αμηχανία και την ευθυνοφοβία που χαρακτηρίζει ένα μέρος του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης.

Οι ΠΝΠ θα μπορούσαν να ενταχθούν στην κατηγορία της «ήπιας» μορφής έκτακτης ανάγκης, που διαφοροποιείται από την ακραία εκδοχή, ήτοι την κατάσταση πολιορκίας του άρθρου 48 του Συντάγματος⁵⁷, καθώς και από τις διάφορες «άτυ-

πες» μορφές ανάγκης⁵⁸. Οι δύο τελευταίες κατηγορίες δεν εμπίπτουν, όμως στο υπό εξέταση αντικείμενο και για τον λόγο αυτόν, περιοριζόμαστε στις ΠΝΠ. Σε σχέση με το συγκεκριμένο νομοθετικό εργαλείο αξίζει να σημειωθεί ότι ενώ την περίοδο 2001 - 2009 ο αριθμός των ΠΝΠ ανέρχεται σε 13⁵⁹, κατά το χρονικό διάστημα 2010 - 2016 εκτινάχθηκαν στις 67, με αποκορύφωμα τα έτη 2012 και 2015, κατά τα οποία εξεδόθησαν 27 και 19 ΠΝΠ αντίστοιχα. Επρὸ-

παράγραφος 4 και 97. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δημοσιεύει την απόφαση της Βουλής.

Με την απόφαση της Βουλής ορίζεται η διάρκεια ισχύος των επιβαλλόμενων μέτρων, η οποία δεν μπορεί να υπερβεί τις δεκαπέντε ημέρες.

2. Σε περίπτωση απουσίας της Βουλής ή αν συντρέχει αντικειμενική αδυναμία να συγκληθεί εγκαίρως, τα μέτρα της προηγούμενης παραγράφου λαμβάνονται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου. Το διάταγμα υποβάλλεται από την Κυβέρνηση στη Βουλή για έγκριση μόλις καταστεί δυνατή η σύγκλησή της, ακόμη και αν έληξε η βουλευτική περίοδος ή η Βουλή έχει διαλυθεί, και πάντως μέσα σε δεκαπέντε ημέρες το αργότερο.

3. Η διάρκεια των κατά τις προηγούμενες παραγράφους μέτρων μπορεί να παρατείνεται ανά δεκαπενθήμερο μόνο με προηγούμενη απόφαση της Βουλής, η οποία συγκαλείται ακόμη και αν έχει λήξει η βουλευτική περίοδος ή η Βουλή έχει διαλυθεί.

4. Τα κατά τις προηγούμενες παραγράφους μέτρα αίρονται αυτοδικαίως με τη λήξη των προθεσμιών που προβλέπονται στις παραγράφους 1, 2 και 3, εφόσον δεν παρατείνονται με απόφαση της Βουλής, και σε κάθε περίπτωση με τη λήξη του πολέμου, εφόσον είχαν επιβληθεί εξαιτίας πολέμου.

5. Αφότου αρχίσουν να ισχύουν τα μέτρα των προηγούμενων παραγράφων ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ύστερα από πρόταση της Κυβέρνησης, μπορεί να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, για να αντιμετωπιστούν επείγουσες ανάγκες ή για να αποκατασταθεί ταχύτερα η λειτουργία των συνταγματικών θεσμών. Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται για κύρωση στη Βουλή μέσα σε δεκαπέντε ημέρες από τη σύγκλησή της σε σύνοδο και παύουν να ισχύουν στο εξής, αν δεν υποβληθούν στη Βουλή μέσα στις παραπάνω προθεσμίες ή δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε δεκαπέντε ημέρες αφότου υποβλήθηκαν.

6. Οι κατά τις παραγράφους 2 και 3 αποφάσεις της Βουλής λαμβάνονται με την πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των βουλευτών και η κατά την παράγραφο 1 απόφαση με την πλειοψηφία των τριών πέμπτων του συνολικού αριθμού των βουλευτών. Η Βουλή αποφασίζει σε μία μόνο συνεδρίαση.

7. Σε όλη τη διάρκεια της εφαρμογής των μέτρων κατάστασης ανάγκης, τα οποία λαμβάνονται κατά το άρθρο αυτό, ισχύουν αυτοδικαίως οι διατάξεις των άρθρων 61 και 62 του Συντάγματος, ακόμη και αν διαλύθηκε η Βουλή ή έληξε η βουλευτική περίοδος». Για την ερμηνεία του άρθρου 48 βλ. ενδεικτικά περισσότερα Στ. Κουντατζή, Άρθρο 48, σε: Φ. Σπυρόπουλου/Ε. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλου/Γ. Γεραπετρίτη, Σύνταγμα, κατ' άρθρο ερμηνεία, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2017, σ. 947 επ..

(58) Για τις «άτυπες» μορφές έκτακτης ανάγκης βλ. περισσότερα αντί άλλων, Α. - Ι. Μεταξά, Το δίκαιο της ανάγκης και η διάσταση της νομολογίας συμβουλίου επικρατείας και Αρείου Πάγου, Ευρασία, Αθήνα 2017, σ. 361 επ..

(59) Κατά την περίοδο 1975 - 2009, δηλαδή εντός 34 ετών εξεδόθησαν συνολικά περίπου 90 ΠΝΠ. Ενδεικτικά για τις ΠΝΠ της περιόδου 1975 - 2007 βλ. περισσότερα Π. Φουντεδάκη, Οι ανατροπές της κανονικότητας και το καθεστώς έκτακτης ανάγκης, ΤοΣ 2007, σ. 1166 - 1171.

(55) Βλ. Δ. Σωτηρόπουλου/Α. Χριστόπουλου, Πολυνομία..., ό.π., σ. 98, όπου αναφέρεται ότι τα π.δ. της «μνημονιακής» εξαετίας 2010 - 2016 ανέρχονται σε 1.003, έναντι 1.783 της αμέσως προηγούμενης εξαετίας.

(56) Βλ. Δ. Σωτηρόπουλου/Α. Χριστόπουλου, Πολυνομία..., ό.π., σ. 98, οι οποίοι κάνουν λόγο για πιο «ευέλικτα» εργαλεία νομοθέτησης.

(57) Σύμφωνα με το άρθρο 48 Συντ., «1. Σε περίπτωση πολέμου, επιστράτευσης εξαιτίας εξωτερικών κινδύνων ή άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας, καθώς και αν εκδηλωθεί ένοπλο κίνημα για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος, η Βουλή, με απόφασή της, που λαμβάνεται ύστερα από πρόταση της Κυβέρνησης, θέτει σε εφαρμογή, σε ολόκληρη την Επικράτεια ή σε τμήμα της, το νόμο για την κατάσταση πολιορκίας, συνιστά εξαιρετικά δικαστήρια και αναστέλλει την ισχύ του συνόλου ή μέρους των διατάξεων των άρθρων 5 παράγραφος 4, 6, 8, 9, 11, 12 παράγραφοι 1 έως και 4, 14, 19, 22 παράγραφος 3, 23, 96

κειτο, όμως, για δύο χρονικά σημεία μείζονος κρισιμότητας, καθώς διενεργήθηκαν δύο φορές βουλευτικές εκλογές⁶⁰, ένα δημοψήφισμα⁶¹, υπήρξαν διαδοχικές κυβερνητικές κρίσεις, ψηφίστηκαν δύο νέα προγράμματα⁶² και επιβλήθηκαν κεφαλαιακοί έλεγχοι. Ανεξαρτήτως, όμως, των εκτάκτων περιστάσεων (:) που καλούνταν να ρυθμίσουν οι συγκεκριμένες ΠΝΠ, όπως αναπτύχθηκε και ανωτέρω, η εκτελεστική εξουσία βρήκε μια μοναδική ευκαιρία να αποφύγει την πιθανή κριτική και πολιτική αντιπαράθεση, με την επίκληση της επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, ενώ παράλληλα, η υιοθέτηση του νομοθετικού αυτού εργαλείου λειτούργησε και ως τρόπος επιβολής πειθαρχίας σε διαφωνούντες βουλευτές στον βαθμό που διαμόρφωνε τετελεσμένα⁶³. Επιπλέον, η κρατούσα νομολογιακή τάση που δεν δέχεται έλεγχο συνδρομής των εκτάκτων περιστάσεων του άρθρου 44 Συντ.⁶⁴ –και κατ’ επέκταση έλεγχο συνταγματικότητας– παρά τις κατά καιρούς διακυμάνσεις της⁶⁵, εξυπηρετεί την τακτική αυτή της εκτελεστικής εξουσίας, αν και εξακολουθεί να υφίσταται έλεγχος του περιεχομένου των ΠΝΠ.

Γ. Συνέπειες και συμπεράσματα: επιδείνωση, στασιμότητα ή ελπίδα βελτίωσης;

Η εμπειρία της κρίσης απέδειξε ότι η πολυνομία, η κακονομία και η στρεψονομία δεν αντιμετωπίστηκαν παρά την ανάγκη διαμόρφωσης ενός σαφέστερου νομοθετικού περιβάλλοντος, την οποία επέβαλλαν οι συνθήκες για την επανεκκίνηση της οικονομίας. Έτσι, παρά την εκπεφρασμένη πρόθεση του νομοθέτη για εξορθο-

λογισμό και απλοποίηση της νομοθεσίας, παρατηρήθηκε η γνωστή πρακτική του παρελθόντος: εισαγωγή άσχετων και ασαφών τροπολογιών σε υπό ψήφιση νομοσχέδια⁶⁶, κατάρτιση ακατανόητων και –πολλές φορές– αλληλοσυγκρουόμενων διατάξεων, χαμηλή ποιότητα, απουσία οικονομικών επιπτώσεων, απουσία διαβούλευσης, ατελείς εκθέσεις ρυθμιστικού πλαισίου, προχειρότητα, με άλλα λόγια συνθήκες που δεν συνάδουν σε καμία περίπτωση με τις αρχές της καλής νομοθέτησης⁶⁷.

Όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό, οι παραπάνω συνθήκες κάθε άλλο παρά ευνοούν την σοβαρή και αποτελεσματική αντιμετώπιση της κρίσης και τούτο, διότι οι συνέπειες της πολυνομίας και –κυρίως– της κακής νομοθεσίας δεν αφήνουν ανεπηρέαστο το πεδίο της οικονομίας, η ανόρθωση της οποίας αποτελεί πρωταρχική μέριμνα του νομοθέτη. Έτσι, μια σοβαρή συνέπεια συνίσταται στην αύξηση της γραφειοκρατίας⁶⁸ που μοιραία επηρεάζει τα διοικητικά και ενδο-διοικητικά βάρη και παράλληλα προκαλεί αδικαιολόγητες επιβαρύνσεις σε βάρος των διοικουμένων, πολιτών, αλλά και επιχειρήσεων. Αποτέλεσμα της κατάστασης αυτής είναι η απώλεια της εμπιστοσύνης απέναντι στην Διοίκηση και γενικότερα απέναντι στους κρατικούς θεσμούς⁶⁹, και συνακόλουθα η μη συμμόρφωση στο κανονιστικό πλαίσιο και η ενίσχυση της διαφθοράς⁷⁰.

Παράλληλα, το υψηλό κόστος των συναλλαγών⁷¹ π.χ. η φορολογία⁷², αλλά και το κόστος των υπηρε-

(60) Πρόκειται για τις εκλογές της 6.5.2012 και της 17.6.2012 και για τις εκλογές της 25.1.2015 και της 20.9.2015.

(61) Πρόκειται για το δημοψήφισμα της 5.7.2015.

(62) Ν. 4046/2012 (ΦΕΚ Α’ 28/14.2.2012) και ν. 4336/2015 (ΦΕΚ Α’ 94/14.8.2015).

(63) Βλ. Κ. Χρυσόγονου, Η καταστρατήγηση του συντάγματος στην εποχή των μνημονίων, εκδ. Λιβάνη, Αθήνα 2013, σ. 59 επ..

(64) Βλ. Κ. Χρυσόγονου, Ο έλεγχος της συνδρομής των ουσιαστικών προϋποθέσεων για την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, ΕλλΔνη 1991, σ. 705 επ. και Απ. Παπακωνσταντίνου, Πράξεις νομοθετικού περιεχομένου: συνταγματικές ρυθμίσεις και έλεγχος νομιμότητας (Με αφορμή τη ΣτΕ Ολ. 1250/2003), ΔιΔικ 2004, σ. 10 επ..

(65) Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ΣτΕ (Γ’ Τμ.) 4197/1988, η οποία, αμφισβήτησε την κρατούσα γνώμη, αν και δεν έκρινε οριστικά, καθώς παρέπεμψε στην Ολομέλεια που με την υπ’ αριθ. 3636/1989 απόφαση της διατήρησε την πάγια έως τότε κρατούσα θέση. Βλ. περισσότερα Π. Παραρά, Ο δικαστικός έλεγχος των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου. Παρατηρήσεις στην ΣΕ 3636/89 Όλομ., ΤοΣ 2/1990, σ. 237 επ., καθώς και Χ. Χρυσανθάκη, Ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, ΘΠΔΔ 2014, σ. 393 επ..

(66) Για το διαχρονικό αυτό πρόβλημα βλ. περισσότερα Κ. Μποτόπουλου, Ανορθολογισμός και αντισυνταγματικότητα: Η διαιώνιση της παρεμβολής άσχετων διατάξεων σε νόμο, ΔιΔικ 1994, σ. 271 επ..

(67) Βλ. G. Dellis, Can You Teach an Old Public Law System New Tricks? The Greek Experience on Good Regulation: From Parody to Tragedy Without (Yet) a Deus Ex Machina, 2013, σ. 1 επ., Διαθέσιμο στον ιστότοπο <file:///C:/Users/Law9/AppData/Local/Temp/SSRN-id2220636.pdf>.

(68) Σύμφωνα με μια άποψη, η δημόσια διοίκηση είναι καχύποπτη ως προς τις προθέσεις των διοικουμένων σε ό,τι αφορά τη συμμόρφωση προς το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο. Βλ. Δ. Σωτηρόπουλου/Α. Χριστόπουλου, Πολυνομία..., ό.π., σ. 98, οι οποίοι παραπέμπουν στον D. Waldo, Government by Procedure, σε: F. Morstein Marx, Elements of Public Administration, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, σ. 381 επ..

(69) Βλ. Π. Μαντζούφα, Επιπτώσεις..., ό.π., σ. 563, όπου γίνεται σχετική παραπομπή σε: F. Fukuyama, Εμπιστοσύνη, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα 1998, ο οποίος τονίζει το ρόλο και τη σημασία της κοινωνικής εμπιστοσύνης για την οικονομική ανάπτυξη.

(70) Βλ. ενδεικτικά Αρ. Χατζή, Το Δίκαιο ως Εργαλείο Μείωσης του Κόστους των Συναλλαγών: το Θεώρημα του Coase και η Οικονομική Ανάλυση του Δικαίου, σε: Π. Καλαμπούκα-Γιαννοπούλου (επιμ.), Ο Ρόλος της Δικαιοσύνης στην Άσκηση της Επιχειρηματικής Δραστηριότητας, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, σ. 55.

(71) Βλ. Π. Μαντζούφα, Επιπτώσεις..., ό.π., σ. 562 επ..

(72) Π.χ. φόροι μεταβίβασης ακινήτου, επιβαρύνσεις υπέρ άλλων φορέων του Δημοσίου όπως οι ΟΤΑ κ.α.. Βλ. Αρ. Χατζή, Το Δίκαιο..., ό.π., σ. 52.

σιών για την αγορά ακινήτων⁷³ ή οι δαπάνες που προβλέπονται για την ίδρυση επιχειρήσεων, όταν συνδυάζονται με τον κακής ποιότητας νομοθετικό «πληθωρισμό» διαμορφώνουν ένα περιβάλλον εντελώς αποθαρρυντικό για την ανάπτυξη επενδυτικής⁷⁴ και επιχειρηματικής δραστηριότητας. Είναι αλήθεια ότι στην Ελλάδα ποτέ δεν κατέστη εφικτή η διαμόρφωση ενός σταθερού φορολογικού συστήματος και, παρά τις κατά καιρούς καταβληθείσες προσπάθειες, το πεδίο της φορολογικής νομοθεσίας παραμένει ένα από τα πλέον προβληματικά λόγω της πανσπερμίας νομοθετικών διατάξεων και των διαρκών μεταβολών τους. Η κατάσταση δεν βελτιώθηκε ούτε κατά την περίοδο της κρίσης και, παρά το αίτημα εξορθολογισμού του φορολογικού συστήματος, οι περισσότερες πρωτοβουλίες κινούνταν γύρω από τον στόχο της επίτευξης περισσότερων εσόδων και ενίσχυσης των φοροεισπρακτικών μηχανισμών πολύ συχνά μέσω ευφάνταστων μεθόδων, όπως η επιβολή του «έκτακτου ειδικού τέλους ηλεκτροδοτούμενων δομημένων επιφανειών» (ΕΕΤΗΔΕ)⁷⁵, που αργότερα αντικαταστάθηκε από τον Ενιαίο Φόρο Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ), η επιβολή «τέλους επιτηδεύματος»⁷⁶ για τους ελεύθερους επαγγελματίες (π.χ. δικηγόρους) κ.α.⁷⁷. Παράλληλα, η νομολογία των δικαστηρίων –και ιδίως των ανωτάτων– δέχτηκε την πρακτική της υπερφορολόγησης συχνά χωρίς να λαμβάνει σοβαρά υπόψη διαστάσεις, όπως η φοροδοτική ικανότητα των πολιτών ή η πολλαπλή φορολόγηση του ιδίου αντικειμένου⁷⁸. Μια εξέλιξη στον τομέα

της φορολογικής νομοθεσίας που εκ πρώτης όψεως φάνηκε να έχει θετικό αντίκτυπο, υπήρξε η υιοθέτηση του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας⁷⁹, που προσπάθησε να οργανώσει το χαώδες περιβάλλον των διάσπαρτων φορολογικών διατάξεων, ωστόσο, το γεγονός ότι ο Κώδικας τροποποιήθηκε σε ορισμένα σημεία του πριν ακόμη αυτά τεθούν σε ισχύ⁸⁰, φανεώνει την ανασφάλεια και την κακοδαιμονία του Έλληνα νομοθέτη.

Με βάση τα παραπάνω παραδείγματα προκύπτουν τα εξής συμπεράσματα: από την μια πλευρά η κρίση ούτε τα φαινόμενα πολυνομίας περιόρισε, ούτε βελτιώθηκε η ποιοτική στάθμη της παραγόμενης νομοθετικής ύλης. Από την άλλη πλευρά, σε ορισμένες περιπτώσεις καταβλήθηκε προσπάθεια αποσαφήνισης, εξορθολογισμού και οργάνωσης των διάσπαρτων διατάξεων, που, ωστόσο, εκ του αποτελέσματος δεν φάνηκε να αποδίδει τους αναμενόμενους καρπούς. Το βέβαιο είναι ότι παρατηρείται μια σχετική στασιμότητα.

Η αντιμετώπιση των φαινομένων που εξετάστηκαν ανωτέρω ούτε εύκολη υπόθεση είναι, ούτε μπορεί να επιτευχθεί με «ημίμετρα», αντίθετα απαιτούνται εγρήγορση, σχεδιασμός, γνώση, πρόγραμμα και πνεύμα διαβούλευσης. Προς την κατεύθυνση αυτή θα μπορούσε ασφαλώς να συμβάλλει και η συγκριτική έρευνα ως προς τις μεθόδους που υιοθετήθηκαν σε άλλα κράτη για την αντιμετώπιση αντίστοιχων φαινομένων, χωρίς, όμως, αυτό να σημαίνει αντιγραφή εν όψει των ιδιαίτερων συνθηκών που επικρατούν σε κάθε χώρα, αλλά με την απαραίτητη προσαρμογή στις ιδιαιτερότητες κάθε χώρας⁸¹.

Στο σημείο αυτό, δεν θα πρέπει να υποτιμά κανείς τις προσπάθειες που έλαβαν χώρα στο παρελθόν για την αντιμετώπιση του προβλήματος, με αποκορύφωμα ίσως τον ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυ-

(73) Π.χ. τα συμβολαιογραφικά έξοδα, οι αμοιβές των δικηγόρων κ.λπ.

(74) Βλ. Αρ. Χατζή, Το Δίκαιο..., ό.π., σ. 53.

(75) Άρθρο 53 ν. 4021/2011 (ΦΕΚ Α' 218/3.10.2011).

(76) Άρθρο 31 ν. 3986/2011 (ΦΕΚ Α' 152/1.7.2011).

(77) Είναι χαρακτηριστικό ότι στα δύο αυτά παραδείγματα ο νομοθέτης επέλεξε τον όρο «τέλος» αντί του ορθού «φόρος», παρά το γεγονός ότι αμφότερες οι ανωτέρω επιβαρύνσεις δεν είχαν σε καμία περίπτωση ανταποδοτικό χαρακτήρα, το δε «ΕΕΤΗΔΕ», ενώ αρχικά είχε επιβληθεί ως μέτρο έκτακτης φύσης τελικά απέκτησε μόνιμα χαρακτηριστικά μετά την αντικατάστασή του από τον ΕΝΦΙΑ. Βλ. την άποψη που επικράτησε στην υπ' αριθμ. 1972/2012 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ, που έκρινε την συνταγματικότητα του ΣτΕ, σύμφωνα με την οποία «[...] Περαιτέρω, το ΕΕΤΗΔΕ, που επιβλήθηκε εκτάκτως προς αντιμετώπιση ιδιαίτερου σοβαρού, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, δημοσιονομικού προβλήματος, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί επέμβαση στην περιουσία των φορολογουμένων δυσανάλογη σε σχέση με τον κατά τα ανωτέρω επιδιωχθέντα σκοπό, λαμβανομένων υπόψη αφενός του περιορισμένου χρονικού πλαισίου εφαρμογής του (2011 - 2012) αφετέρου δε του ύψους αυτού σε σχέση με την αξία της βαρυνόμενης ακίνητης περιουσίας (έως 8%), όπως προκύπτει από τους πίνακες της παραγράφου 2 του άρθρου 53 του ν. 4021/2011» (Σκ. 16).

(78) Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η υπ' αριθμ. 2527/2013 απόφαση της ολομέλειας του ΣτΕ, η οποία έκρινε συνταγματική την επιβολή

τέλους επιτηδεύματος σε βάρος των ελεύθερων επαγγελματιών, παρά την αντίθετη –και ορθότερη– άποψη της μειοψηφίας, σύμφωνα με την οποία «[...] αντίθετα προς τα ανωτέρω [ενν. άρθ. 78 Συντ.], με τις προπαρατεθείσες διατάξεις του άρθρου 31 του ν. 3986/2011, δεν καθορίζεται –ούτε καν τεμαριώς– ως βάση επιβολής τού επίδικου τέλους συγκεκριμένο στοιχείο από τα περιοριστικούς ως άνω αναφερόμενα, δεν συναρτάται δηλαδή το τέλος ούτε με ορισμένο εισόδημα ή περιουσία ούτε με συγκεκριμένες δαπάνες ή συναλλαγές» (Σκ. 12).

(79) Ν. 4174/2013 (ΦΕΚ Α' 170/26.7.2013).

(80) Βλ. ενδεικτικά το άρθρο 63 του Κώδικα που τροποποιήθηκε με τις διατάξεις του ν. 4223/2013 (ΦΕΚ Α' 287/31.12.2013).

(81) Βλ. ενδεικτικά Δ. Σωτηρόπουλου/Α. Χριστόπουλου, Πολυνομία..., ό.π., σ. 143 επ., όπου υπάρχουν αναφορές για την αντιμετώπιση της πολυνομίας σε επίπεδο ΕΕ, καθώς και σε ορισμένες χώρες όπως η Ολλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

βέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης» (ΦΕΚ Α' 34/23.2.2012)⁸², ο οποίος αποσκοπούσε στη ρύθμιση θεμάτων που σχετίζονταν με τη νομοπαρασκευαστική λειτουργία και την παραγωγή του νομοθετικού έργου πρωτίστως στο στάδιο πριν από την συζήτηση και ψήφιση των νομοσχεδίων από τη Βουλή⁸³. Ο νόμος αυτός εισήγαγε ορισμένες καινοτομίες, όπως ο ρυθμιστικός προγραμματισμός της κυβέρνησης, η εκ των υστέρων αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των νόμων μετά την παρέλευση μιας τριετίας εφαρμογής (άρθ. 9), η ίδρυση και λειτουργία –με την έκδοση π.δ.– γραφείων καλής νομοθέτησης και νομοθετικής πρωτοβουλίας στα διάφορα υπουργεία (άρθ. 15) και η ίδρυση Επιτροπής Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου (άρθ. 17 επ.)⁸⁴. Ωστόσο, για λόγους που ανάγονται περισσότερο στη δυσλειτουργία των υφιστάμενων διοικητικών δομών, ο νόμος ουσιαστικά παρέμεινε ανεφάρμοστος⁸⁵.

Με βάση, λοιπόν, όσα εκτέθηκαν ανωτέρω και κυρίως την εμπειρία από τις μέχρι σήμερα προσπάθειες αντιμετώπισης της πολυνομίας και της κακονομίας, θα μπορούσαν να διατυπωθούν συνοπτικά ορισμένες σκέψεις-προτάσεις για τον περιορισμό των αρνητικών συνεπειών των φαινομένων αυτών, με απώτερο σκοπό τη διαμόρφωση ενός σαφέστερου και περισσότερο ορθολογικού νομοθετικού περιβάλλοντος στο μέλλον.

Λαμβάνοντας υπόψη τον σημαντικό ρόλο που διαδραματίζει ο ανθρώπινος παράγοντας και, πιο συγκεκριμένα, η στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών, μια πρώτη απαραίτητη ενέργεια θα έπρεπε να είναι η μεταρρύθμιση των διοικητικών δομών με κύριες προτεραιότητες τη διαφάνεια και την αποκομματικοποίηση⁸⁶ του Δημοσίου. Πρόκειται για ένα ιδιαίτερος δύσκολο εγχείρημα, δεδομένης της διαμορφωμένης εδώ

και δεκαετίες νοοτροπίας και πρακτικής, σύμφωνα με τις οποίες τα εκάστοτε κυβερνητικά κόμματα αντιμετώπιζον το Δημόσιο ως «φέουδο»⁸⁷, πρακτική που έρχεται σε πλήρη αντίθεση με την αρχή της ουδετερότητας στη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας⁸⁸. Για τον λόγο αυτό, μια τέτοια προσπάθεια δεν θα μπορούσε να αποδώσει καρπούς σε σύντομο χρονικό διάστημα, αλλά σταδιακά και σε βάθος χρόνου, επομένως εντάσσεται στην κατηγορία των μακροπρόθεσμων στόχων⁸⁹. Σε κάθε περίπτωση, όμως, είναι μια κίνηση απαραίτητη προκειμένου να αποκατασταθεί η σχέση εμπιστοσύνης ανάμεσα στους πολίτες και την Δημόσια Διοίκηση. Δεν είναι τυχαίο ότι η αποκομματικοποίηση του δημόσιου τομέα συμπεριλαμβάνεται μεταξύ των υποχρεώσεων που ανέλαβε η Ελληνική Δημοκρατία στο πλαίσιο της τελευταίας (Ιούλιος 2015) συμφωνίας που υπέγραψε με τους δανειστές της και η οποία εγκρίθηκε με τον ν. 4336/2015 «Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης»⁹⁰. Προς την κατεύθυνση αυτή κινήθηκε ο ν. 4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια - αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις»⁹¹, του οποίου όμως η εφαρμογή χωλαίνει.

Σε ένα δεύτερο στάδιο, κρίνεται απαραίτητο να επικεντρωθεί η προσοχή στην επιμόρφωση των προσώπων που θα στελεχώσουν τη Δημόσια Διοίκηση. Αυτό σημαίνει αναβάθμιση των υφιστάμενων δομών και κυρίως της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (ΕΣΔΔ), η οποία φαίνεται ήδη να κινείται προς τη σωστή κατεύθυνση μέσα από τα προγράμματα σπουδών⁹². Και στην περίπτωση αυτή, όμως, απαι-

(82) Βλ. Σπ. Βλαχόπουλου, Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής. Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα. Διαθέσιμο στον ιστότοπο <<https://www.constitutionalism.gr/2018-vlahopoulos-kali-nomothetisi/>>.

(83) Βλ. Δ. Σωτηρόπουλου/Α. Χριστόπουλου, Πολυνομία..., ό.π., σ. 85 επ., όπου γίνεται μια συνοπτική αναφορά των σημαντικότερων καινοτομιών που εισήχθησαν με τις ρυθμίσεις το νόμου αυτού.

(84) Βλ. Δ. Σωτηρόπουλου/Α. Χριστόπουλου, Πολυνομία..., ό.π., σ. 86 επ.

(85) Ibidem.

(86) Ο όρος «αποκομματικοποίηση» δεν θα πρέπει να συγχέεται με την «αποπολιτικοποίηση». Η πολιτική ουδετερότητα των υπαλλήλων θα μπορούσε να είναι επικίνδυνη και διαφέρει από την κομματική ουδετερότητα, η οποία είναι ευκαίτια. Βλ. περισσότερα Δ. Τσάτσου, Προβλήματα δημοκρατίας, εκδ. Ίκαρος, Αθήνα 1975.

(87) Βλ. ενδεικτικά Π. Κονδύλη, Οι αιτίες της παρακμής της σύγχρονης Ελλάδας. Η καχεξία του αστικού στοιχείου στη νεοελληνική κοινωνία και ιδεολογία, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2011.

(88) Για την αρχή της ουδετερότητας βλ. ενδεικτικά αντί άλλων, V. Kondylis, Le principe de neutralité dans la Fonction publique, LGDJ, Paris 1994.

(89) Βλ. ενδεικτικά Αντ. Μακροδημήτρη, Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης. Διοίκηση και δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2013.

(90) ΦΕΚ Α' 94/14.8.2015. Πρόκειται για το λεγόμενο «Τρίτο Μνημόνιο».

(91) ΦΕΚ Α' 33/27.2.2016.

(92) Βλ. Δ. Σωτηρόπουλου/Α. Χριστόπουλου, Πολυνομία..., ό.π., σ. 167 επ.

τείται βάθος χρόνου, προκειμένου να υπάρξουν θετικά αποτελέσματα. Το παράδειγμα της Γαλλικής ΕΝΑ⁹³, που υπήρξε άλλωστε και το πρότυπο για την ΕΣΔΔ, θα μπορούσε *mutatis mutandis* να αποτελέσει σημαντικό οδηγό προς την κατεύθυνση αυτή και βεβαίως προς την αλλαγή της νοοτροπίας.

Σε ένα πιο «μεσοπρόθεσμο» επίπεδο, κρίνεται απαραίτητη μια σειρά αλλαγών στη διαδικασία της νομοθετικής παραγωγής. Καταρχάς, θα πρέπει να τεθούν ορισμένα κριτήρια ως προς την αναγκαιότητα της προτεινόμενης νομοθετικής ρύθμισης, τον αντίκτυπο προς τους αποδέκτες, αλλά και την τήρηση των αρχών της οικονομικότητας⁹⁴, της αποδοτικότητας⁹⁵ και της αποτελεσματικότητας⁹⁶ κατά τις επιταγές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Μεταξύ των μεθόδων που εξυπηρετούν τα παραπάνω κριτήρια προτείνεται και το εργαλείο της λεγόμενης «γκιλοτίνας» που, με βάση την εμπειρία και τα στοιχεία του ΟΟΣΑ, έχει εφαρμοστεί σε ορισμένες χώρες παρυσιάζοντας ενδιαφέροντα αποτελέσματα⁹⁷.

Επιπλέον, οι διάσπαρτες, χρονικά ασύνδετες, συχνά αλληλοσυγκρουόμενες, κακότεχνες και αντιφατικές υφιστάμενες διατάξεις δημιουργούν ένα μωσαϊκό που όμως δεν συνθέτει μια ενιαία εικόνα. Κρίνεται λοιπόν απαραίτητη η συγκέντρωση, αποδελτίωση, συστηματοποίηση, απλοποίηση και –σε ορισμένες περιπτώσεις– μεταγλώττιση των διαφόρων διάσπαρτων διατάξεων που ρυθμίζουν ζητήματα αρμοδιότητας συγκεκριμένων υπουργείων με στόχο την ενοποίησή τους μέσω στοχευμένων κωδικοποιήσεων. Πρόκειται για ένα εξαιρετικά δύσκολο εγχείρημα, το οποίο προϋποθέτει γνώση, υπομονή, συντονισμό μεταξύ των συμμετεχόντων και βεβαίως την απαραίτητη υποδομή. Ωστόσο, με την κατάλληλη στελέχωση και σήριξη, π.χ. μέσω της αξιοποίησης πόρων προερχομένων από ευρωπαϊκά προγράμματα χρηματοδότησης και της συνεργασίας φορέων (και του

ιδιωτικού τομέα) που διαθέτουν κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό και τεχνογνωσία δεν είναι κάτι ανέφικτο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα προσφέρει το πρόσφατο εγχείρημα κωδικοποίησης της κανονιστικής και νομοθετικής ύλης που διέπει τον τουρισμό που καλύπτει την περίοδο 1914 - 2016. Από τον Αύγουστο του 2017 το υλικό που συγκεντρώθηκε και συστηματοποιήθηκε είναι ελεύθερα προσβάσιμο σε ηλεκτρονική πλατφόρμα του Υπουργείου Τουρισμού⁹⁸. Οι στοχευμένες κωδικοποιήσεις περιορίζουν όχι μόνο τον ρυθμιστικό όγκο της υφιστάμενης νομοθεσίας, αλλά και το κόστος που συνοδεύει το εκάστοτε ψηφιζόμενο νομοσχέδιο, ενώ είναι αυτονόητος ο θετικός αντίκτυπος για τα πρόσωπα στα οποία αφορούν. Στο σημείο αυτό κρίνεται απαραίτητη η ενοποίηση και των κωδίκων που διέπουν τη λειτουργία των διοικητικών δικαστηρίων για ευνόητους λόγους. Σε αντίθεση με τον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, ο οποίος διέπει την λειτουργία και τις αρμοδιότητες όλων των πολιτικών δικαστηρίων όλων των βαθμίδων, δεν συμβαίνει το ίδιο με την διοικητική δικαιοσύνη, για την οποία υπάρχουν περισσότερα παράλληλα ισχύοντα νομοθετήματα και συγκεκριμένα το π.δ. 18/1989 για το ΣτΕ, ο Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας για τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια (διοικητικά πρωτοδικεία και εφετεία), ο ν. 4129/2013 που κύρωσε τον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, το π.δ. 1225/1981 κ.α..

Παράλληλα, θα πρέπει να περιοριστεί η δυνατότητα προσθηκών και τροπολογιών στις διατάξεις των υπό ψήφιση νομοσχεδίων που είθισται να προτείνεται την τελευταία στιγμή υπό την πίεση των διαφόρων ομάδων πίεσης με τροποποίηση των σχετικών διατάξεων του άρθρου 74 Συντ. σε μια πιθανή μελλοντική αναθεώρηση. Αυτό συνίσταται στο αυστηρό φιλτράρισμα των κατατιθέμενων προσθηκών και τροπολογιών, (οι οποίες δεν θα πρέπει να κινούνται εκτός του αντικειμένου που ρυθμίζει ο υπό ψήφιση νόμος).

Αν και το άρθρο 75 Συντ. προβλέπει την υποχρέωση κάθε νομοσχέδιο και πρόταση νόμου που συνεπάγονται επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού, να συνοδεύεται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και από ειδικές εκθέσεις οικονομικών αποτελεσμάτων, στην πράξη και για λόγους που οφείλονται στον περιορισμένο χρόνο ή στην έλ-

(93) École nationale d'administration.

(94) Ως «οικονομικότητα» (economy) νοείται η μείωση του κόστους που χρησιμοποιείται για μια δραστηριότητα.

(95) Ως «αποδοτικότητα» (efficiency) νοείται η σχέση μεταξύ εισροών και εκροών όσον αφορά στα αγαθά, στις υπηρεσίες και στις πηγές που χρησιμοποιούνται για να παραχθούν αυτά.

(96) Με τον όρο «αποτελεσματικότητα» (effectiveness) αποδίδεται η μέτρηση επίτευξης των στόχων και η σχέση ανάμεσα στα αναμενόμενα οφέλη και τα οφέλη που πραγματοποιήθηκαν.

(97) Για το εργαλείο της γκιλοτίνας βλ. περισσότερα Δ. Σωτηρόπουλου/Α. Χριστόπουλου, Πολιτονομία..., ό.π., σ. 171 επ., όπου περιγράφονται με ευσύνολπο, αλλά και πλήρη τρόπο η λειτουργία και τα αποτελέσματα της μεθόδου αυτής.

(98) Η ψηφιακή «πύλη» της κωδικοποιημένης τουριστικής νομοθεσίας είναι η εξής: <<https://law.mintour.gov.gr/portal/index.>>.

λειψη ενδιαφέροντος του αρμόδιου υπουργείου, οι τελικές εκθέσεις είναι ελλιπείς ή τελείως τυπικές και προχειρογραμμένες. Κάτι αντίστοιχο συμβαίνει και με την έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων, όπως προβλέπεται ήδη από το 2010, με βάση σχετική απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής, που θα πρέπει να συνοδεύει, μαζί με την αιτιολογική έκθεση το εκάστοτε ψηφιζόμενο νομοσχέδιο. Στην πράξη, η έκθεση αυτή δεν παρουσιάζει κάποιο ιδιαίτερο ενδιαφέρον στον βαθμό που κατά κανόνα επαναλαμβάνει τα όσα αναφέρονται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, ένδειξη μιας παθογένειας που αχρηστεύει ένα εργαλείο το οποίο θα μπορούσε να αποδειχτεί πολύτιμο.

Περαιτέρω, θα ήταν σκόπιμη η αξιολόγηση σε τακτά χρονικά διαστήματα της εφαρμογής της νομοθεσίας και, ιδίως των ρυθμίσεων εκείνων που υιοθετήθηκαν για την κάλυψη έκτακτων και απρόβλεπτων αναγκών. Πρόκειται για τις λεγόμενες «ρήτρες ηλιοβασιλέματος» ή sunset clauses, σύμφωνα με την ορολογία του αγγλοσαξονικού δικαίου, σκοπός των οποίων είναι να μην αναπτύσσονται μόνιμες συνέπειες από νομοθετικές ρυθμίσεις έκτακτου χαρακτήρα⁹⁹, στο μέτρο που οι ρυθμίσεις αυτές παύουν να ισχύουν με την παρέλευση της δήλης μέρας¹⁰⁰, εκτός αν ο βίος τους παραταθεί με νομοθετική παρέμβαση (π.χ. με την έκδοση σχετικής ΠΝΠ).

Τέλος, θα έπρεπε να επανεξεταστεί το ζήτημα του δικαστικού ελέγχου της νομοθετικής διαδικασίας¹⁰¹ με σταδιακή εγκατάλειψη της πάγιας και κρατούσας μέχρι σήμερα θέσης των ελληνικών δικαστηρίων, η οποία συνίσταται στην άρνηση ελέγχου ακόμη και ακραίων περιπτώσεων καταστρατήγησης των προβλεπόμενων στο Σύνταγμα κοινοβουλευτικών διαδικασιών¹⁰² με το επιχείρημα ότι πρόκειται για ζητήματα που ανάγονται στα λεγόμενα *interna corporis*

ris¹⁰³. Αντίστοιχη¹⁰⁴ είναι και η θέση της νομολογίας σε σχέση με τον έλεγχο της συνδρομής των προϋποθέσεων¹⁰⁵ για την έκδοση ΠΝΠ, σε αντίθεση με την αλλοδαπή νομολογία, π.χ. εκείνη του Ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου¹⁰⁶. Η εμμονή αυτή στο ανέλεγκτο των εσωτερικών θεμάτων της Βουλής μαρτυρά την απουσία ενός ερμηνευτικού συστήματος αρχών που θα βασιζεται στο ίδιο το Σύνταγμα¹⁰⁷. Δύο λύσεις θα μπορούσαν να προταθούν στις ανωτέρω περιπτώσεις: είτε η εγκατάλειψη της προερμηνευτικής αυτής εμμονής των δικαστηρίων να αρνούνται τον έλεγχο των *interna corporis* στο πλαίσιο του ισχύοντος συστήματος διάχυτου, συγκεκριμένου και παρεμπιπτόντος ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων, είτε η ανάθεση του ελέγχου αυτού σε ένα ειδικό δικαιοδοτικό όργανο, επιφορτισμένο με την επίλυση τέτοιου είδους ζητημάτων. Ένα τέτοιο όργανο θα μπορούσε να είναι ενδεχομένως ένα Συνταγματικό Δικαστήριο, η ίδρυση του οποίου όμως θα προϋπέθετε συνταγματική αναθεώρηση και συνολική επανεξέταση του συστήματος οργάνωσης της Δικαιοσύνης.

Ο γνωστός Πορτογάλος συγγραφέας José Saramago (1922 - 2010)¹⁰⁸ ξεκινά το βιβλίο του «Ο άνθρωπος αντίγραφο»¹⁰⁹ ως εξής: «*Το χάος είναι μια τάξη που θέλει αποκωδικοποίηση*». Εμπνεόμενοι από τη φράση αυτή, αλλάζοντας το νόημά της, και ταυτίζοντας το «χάος» με την πολυνομία και την κακονομία θα μπορούσαμε να πούμε ότι το «χάος» είναι μια αταξία που χρειάζεται συστηματοποίηση, αποδελτίωση, μεταγλώττιση, απλοποίηση και κωδικοποίηση.

(103) Βλ. περισσότερα Γ. Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα και Βουλή. Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012.

(104) Βλ. σχετικά Π. Παραρά, *Ό δικαστικός έλεγχος ...*, ό.π., σ. 237 επ., Κ. Χρυσόγονου, *Ο έλεγχος ...*, ό.π., σ. 705 επ. και Χ. Χρυσανθάκη, *Ο δικαστικός έλεγχος...*, ό.π., σ. 393 επ..

(105) Μοναδική μέχρι σήμερα εξαίρεση αποτελεί η υπ' αριθ. 1041/1949 απόφαση της ολομέλειας του ΣτΕ. ΘΕΜΙΣ, Ε' (60), Ιούλιος 1949, σ. 283 επ..

(106) Βλ. την υπ' αριθ. 360/1996 απόφαση του Ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, η οποία έκρινε αντισυνταγματική την «επανάληψη» έκδοσης ενός νομοθετικού διατάγματος («*decreti-legge*»), κατά το άρθρο 77 του ιταλικού Συντάγματος, εφόσον το συγκεκριμένο νομοθετικό μέτρο έχει προσωρινό χαρακτήρα και έκτακτη φύση. Βλ. L. Paladin, *Diritto Costituzionale*, terza edizione, CEDAM, 1998, σ. 199.

(107) Βλ. Γ. Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα και Βουλή...*, ό.π..

(108) Βραβείο Nobel Λογοτεχνίας 1998.

(109) «Ο *homem duplicado*», «Ο άνθρωπος αντίγραφο», Μετάφραση Α. Ψυλλιά, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα 2008.

(99) Κάτι που δεν συμβαίνει π.χ. με την τακτική της έκδοσης ΠΝΠ.

(100) Βλ. περισσότερα για τις ρήτρες «sunset clauses» Α. Kouroutakis, *The constitutional value of sunset clauses*, An historical and normative analysis, Routledge, 2017. Επίσης, *ιδίου*, Προσωρινοί νόμοι σε περιόδους κρίσης και οι επιπτώσεις τους στη διάκριση των εξουσιών, ΕφημΔΔ 3/2014, σ. 308 επ..

(101) Βλ. Σπ. Βλαχόπουλου, *Οι διαδικασίες προπαρασκευής...*, ό.π..

(102) Βλ. Γ. Γεραπετρίτη, *Η αναθεωρητική λειτουργία προς έναν έλλογο κοινοβουλευτισμό*, σε: *Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος*, Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπαχρήστος (επιμέλεια), εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2013, σ. 34.

