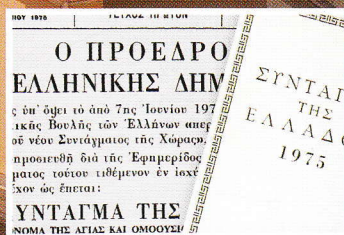




ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ



ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ  
ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗ ΒΟΥΛΗ



# ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΣΕ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΚΡΙΣΗΣ

Πρακτικά Συνεδρίου  
15-16 Δεκεμβρίου 2014

ΛΙΘΟΥΣΑ ΓΕΡΟΥΣΙΑΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΑΘΗΝΑ 2015



# ΤΟ ΑΔΥΝΑΜΟ ΚΡΑΤΟΣ, ΟΙ ΝΟΜΟΙ, ΚΑΙ ΟΙ ΠΕΡΙ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΦΑΝΤΑΣΙΩΣΕΙΣ<sup>1</sup>

ΠΗΝΕΛΟΠΗ ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ

Αναπλ. Καθηγήτρια Συνταγματικού Δικαίου

Πάντειο Πανεπιστήμιο

## Α. ΤΟ ΕΛΛΕΙΜΜΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ Η ΣΥΣΤΗΜΙΚΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑ

1. Η οικονομική κρίση που ξεκίνησε από τις Ηνωμένες Πολιτείες το 2008 και συνεχίστηκε στην Ευρώπη ανέδειξε την αμηχανία των Συνταγμάτων έναντι της οικονομικής δυσπραγίας. Η προσαρμογή που επέδειξαν <sup>2</sup> πολλά κράτη που επλήγησαν οφείλεται στην ισχύ και την ικανότητα του πολιτικού τους συστήματος να διατηρήσουν τη συμβολική και κανονιστική ισχύ των Συνταγμάτων μέσω ερμηνευτικής ευλυγισίας, δικαστικού αυτοπεριορισμού με άτυπες τροποποιήσεις και τυπικές αναθεωρήσεις. <sup>3</sup>

Στην Ελλάδα ο διάλογος για το «Μνημόνιο Συνεννόησης» (Memorandum of Understanding), ως αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης, υπήρξε έντονος και ιδεολογικά φορτισμένος.<sup>4</sup> Η δανειακή δέσμευση της Ελλάδας αποτελεί μια άτυπη διεθνή συμφωνία<sup>5</sup> που προκύπτει από τους κανόνες του διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου.

---

<sup>1</sup> Η μελέτη αποτελεί επεξεργασμένη μορφή της εισήγησής μου στο Συνέδριο που οργάνωσε το Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής στις 15-16 Δεκεμβρίου 2014 «Οικονομικές διαστάσεις της συνταγματικής αναθεώρησης σε συνθήκες κρίσης», βλ. σχετικά Βουλή των Ελλήνων, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους, Τριμηνιαία Έκθεση, Οκτώβριος-Δεκέμβριος 2014, Ιανουάριος 2015, κυρίως σ. 59 επ., <http://www.pbo.gr/Δημοσεύσεις>.

<sup>2</sup> Όπως π.χ. οι Ηνωμένες Πολιτείες, η Ιρλανδία, η Μεγ. Βρετανία (με ιδιότυπους κανόνες συνταγματικής οιονει περιωπής).

<sup>3</sup> Βλ. Apostolos Vlachogiannis, *La Living Constitution : Les juges de la Cour suprême des Etats-Unis et la Constitution*, Garnier, 2014

<sup>4</sup> Για μία οπτική έξωθεν, βλ. Matthew Lynn, *Bust: Greece, the Euro and the Sovereign Debt Crisis*, Wiley, 2010· Maria Panezi, "Whose Crisis Is It Anyway? Normative Frameworks in the Greek Financial Crisis", *Ohio Northern University Law Review* (Forthcoming 2015), [http://www.academia.edu/7397460/Whose\\_Crisis\\_Is\\_It\\_Anyway\\_Normative\\_Frameworks\\_in\\_the\\_Greek\\_Financial\\_Crisis\\_OHIO\\_NORTHERN\\_UNIVERSITY\\_LAW\\_REVIEW\\_Forthcoming\\_2015](http://www.academia.edu/7397460/Whose_Crisis_Is_It_Anyway_Normative_Frameworks_in_the_Greek_Financial_Crisis_OHIO_NORTHERN_UNIVERSITY_LAW_REVIEW_Forthcoming_2015), Rob Page and Lorna Booth, *Greece's new anti-austerity coalition*, Library House of Commons, International Affairs and Defence Section/Economic Policy and Statistics Section, 28 January 2015, <http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/SN07076/greeces-new-antiausterity-coalition>.

<sup>5</sup> Ειδικά για το ζήτημα των άτυπων οικονομικών συμφωνιών μετά την οικονομική κρίση, βλ. Chris Brummer, *Soft Law and the Global Financial System: Rule Making in the 21st Century*, Cambridge University Press, 2011· γενικότερα για τις άτυπες συμφωνίες και το ήπιο δίκαιο στην ΕΕ, βλ. Ρεβέκκα-Εμμανουέλα Παπαδοπούλου, *Το ήπιο δίκαιο στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012· Gerda Falkner/ Oliver Treib/ Miriam Hartlapp/ Simone Leiber, *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States* (Themes in European Governance), Cambridge University Press, 2005. Στο περιβάλλον του διεθνούς δικαίου βλ. C.M. Chinkin, "The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law", *Int'l & Comp. L.Q.* 38 (1989) 4, σ. 850-866· Kenneth W. Abbott/ Duncan Snidal, "Hard and Soft Law in International Governance" *International Organization* 54 (2000) 3, σ. 421-456· Νεοκλής Μπαρόνε, «Σκέψεις για τις συνταγματικές προοπτικές του διεθνούς δικαίου: "soft imperative rules" και μετασχηματισμοί της κυριαρχίας του», <http://www.constitutionalism.gr/site>, 2.11.2014.

Το πολυσύνθετο πλέγμα δηλώσεων και αποφάσεων, ψηφισμάτων και πράξεων των κρατών-μελών της Ευρωζώνης, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Συμβουλίου των Υπουργών του Eurogroup, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου εκφράζει την αλληλεπίδραση της κυριαρχίας των κρατών σε ένα περιβάλλον με αλληλοεξαρτώμενες οικονομίες.<sup>6</sup> Σωστά υποστηρίζεται ότι «η απώλεια της νομισματικής και δημοσιονομικής αυτονομίας της χώρας μας είναι αποτέλεσμα διεθνών συμφωνιών και πρακτικών προγενέστερων του Μνημονίου και ειδικά της ένταξης στην ΟΝΕ. Έχει επέλθει, άρα, νομικά και πραγματικά, πολύ πριν από τον Μάιο του 2010.»<sup>7</sup>

Η σχέση Μνημονίου και Συντάγματος, στο μέτρο που εδώ ενδιαφέρει ως προς την ενδεχόμενη αναθεώρησή του στο μέλλον, καθορίζεται πρωτίστως από τη διαπίστωση πως το ίδιο το Μνημόνιο δεν περιέχει κανόνες δικαίου και, συνεπώς, δεν συνεπάγεται έννομες συνέπειες για την ελληνική έννομη τάξη. Συνέπειες νομικές προκύπτουν με τη θέσπιση ρυθμίσεων από το Κοινοβούλιο ή την κανονιστικής δρώσα Διοίκηση προκειμένου να πραγματοποιηθούν οι δημοσιονομικές και οικονομικές πολιτικές που προβλέπονται στο Μνημόνιο. Η φύση του Μνημονίου ως άτυπης διεθνούς συμφωνίας (soft law) συνεπάγεται την έλλειψη των κλασικών νομικών κυρώσεων στην περίπτωση της παραβίασής του, καταλήγει όμως σε συνέπειες πραγματικές, πολιτικές και οικονομικές, εξαιρετικά σοβαρές για τη θέση της Ελλάδας στη διεθνή έννομη τάξη.

2. Η αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης μέχρι σήμερα έδειξε ότι, με κριτήριο την κρίση της δικαιοσύνης, ειδικότερα του Συμβουλίου της Επικρατείας, είναι περιορισμένες οι περιπτώσεις σύγκρουσης των μέτρων, που ελήφθησαν από το Κοινοβούλιο για τον περιορισμό του δημόσιου χρέους, με τις συνταγματικές διατάξεις.<sup>8</sup> Υπό την έννοια αυτή, η εθνική κυριαρχία τυπικώς παραμένει αλώβητη και το Σύνταγμα εξακολουθεί να ισχύει.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Βλ. Παναγιώτης Μαντζούφας, Οικονομική Κρίση και Σύνταγμα, Σάκκουλα, 2014, σ.13 επ.· Σπύρος Βλαχόπουλος, Η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος, Ευρασία, 2014· Γιώργος Καραβοκύρης, Το Σύνταγμα και η Κρίση. Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα της κρίσης, Κριτική, 2014.

<sup>7</sup> Αντώνης Μανιτάκης, «Η κατάρρευση του μεταπολιτευτικού πολιτικού συστήματος, με επίκεντρο την κρίση αξιοπιστίας της πολιτικής, την εποχή της αλληλο-εξαρτώμενης, παγκόσμιας και επιμερισμένης, ευρωπαϊκά, κυριαρχίας», <http://www.constitutionalism.gr/site/manitakis-katareusi-politikou-sustimatos/>, 4.1.2014· ο ίδιος, «Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου ενόψει μοιρασμένης κρατικής κυριαρχίας και επιτηρούμενης δημοσιονομικής πολιτικής», <http://www.constitutionalism.gr/site/>, 3.7.2012· ο ίδιος, «Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου», ΔτΑ 51 (2011), σελ. 689-719.

<sup>8</sup> Το ΣτΕ με την απόφαση 668/2012 Ολ., <http://www.constitutionalism.gr/site/2316-symboylio-tis-epikrateias-668-2012-olomeleia-mnimo/>, έκρινε ότι το Μνημόνιο (Ν. 3845/2010) δεν αποτελεί διεθνή σύμβαση κατά το άρθρο 28 του Συντάγματος, έτσι ώστε να χρειάζεται να ψηφιστεί από τη Βουλή με αυξημένη πλειοψηφία 180 βουλευτών. Ακόμη, απεφάνθη ότι δεν αναγνωρίζονται εξουσίες σε όργανα διεθνών οργανισμών, οι οποίες περιορίζουν καθ' οιονδήποτε τρόπο την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας, ενώ ταυτόχρονα η κυβέρνηση διατηρεί την κατ' άρθρο 82 του Συντάγματος εξουσία της για τη χάραξη της γενικής πολιτικής της χώρας.

<sup>9</sup> Έτσι ο Α. Μανιτάκης, ό.π., υποσ.5, passim, με τη στέρεη επιχειρηματολογία του.

Εάν το κεντρικό ερώτημα του Συνεδρίου είναι τι είδους αναθεώρηση χρειάζεται για την αντιμετώπιση της παρούσας κρίσης, και προφανώς για την αποφυγή της στο μέλλον, στην ενότητα που αφορά στα ζητήματα λειτουργίας του πολιτεύματος, η συμβολή αυτή θα επιχειρήσει να υποστηρίξει ότι οι αιτίες της κρίσης οφείλονται λιγότερο στις ρυθμίσεις του ισχύοντος Συντάγματος και περισσότερο στον τρόπο με τον οποίον α) παράγονται οι νόμοι από τη Βουλή και την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση<sup>10</sup> · β) εκτελούνται οι νόμοι από τη Διοίκηση, πρωτίστως από τα υπουργεία, αλλά και από το σύνολο του δημόσιου τομέα. Είναι δε σαφές ότι σε μία ευνομούμενη πολιτεία πρώτα επιχειρείται η βελτίωση της παραγωγής του νομοθετικού πλαισίου και της εφαρμογής του στο πλαίσιο του Συντάγματος και μόνο όταν έχει επιτευχθεί η βέλτιστη υλοποίηση, τότε το πολιτικό σύστημα ασχολείται σοβαρά με την αναθεώρηση του Συντάγματος. Όπως ελπίζω να φανεί στη συνέχεια, παραμένει εκκρεμές το ερώτημα του καλόπιστου παρατηρητή: Πώς είναι δυνατόν το Σύνταγμα του 1975 να έχει αναθεωρηθεί τρεις φορές έκτοτε,<sup>11</sup> παρά τις πολύ δύσκαμπτες προβλέψεις της διαδικασίας αναθεώρησης κατά το άρθρο 110 Σ., και οι στρεβλώσεις της νομοθετικής παραγωγής και εκτέλεσης να παραμένουν αμετακίνητες.

3. Το ζήτημα που εδώ θα εξεταστεί είναι η αναξιοπιστία της παραγωγής των κανόνων δικαίου, η αναξιοπιστία της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας της δημόσιας διοίκησης και τελικώς η ανυποληψία στην οποία έχει περιέλθει το πολιτικό σύστημα.<sup>12</sup> Η πολιτική αναξιοπιστία ως διγλωσσία αποτελεί ένα σταθερό στοιχείο του ελληνικού πολιτικού συστήματος. Η εξέλιξη αυτής της αναξιοπιστίας καταλήγει, όμως, στην εμφάνιση των «συστημικών ελλειμμάτων του κράτους δικαίου» (“systemic deficiencies in the rule of law”).<sup>13</sup> Η κρίση, ως οικονομική, κοινωνική και πολιτική, ανέδειξε τις διαρθρωτικές στρεβλώσεις της διακυβέρνησης από τη Μεταπο-

<sup>10</sup> Για την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση βλ. Χρυσούλα Μουκίου, Η κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης. Υπό το πρίσμα νεότερων νομολογιακών δεδομένων, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2009.

<sup>11</sup> Ψήφισμα της 6ης Μαρτίου 1986 (ΣΤ΄ Αναθεωρητική Βουλή), Ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001 (Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή), Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 (Η΄ Αναθεωρητική Βουλή) όπου τροποποιήθηκαν μόνο τα άρθρα 57, 79, 101 και 115.

<sup>12</sup> Βλ. Δημήτρης Τσάτσος, «Η πολιτική αξιοπιστία ως αρχή του Συντάγματος», Αντί 346 (1987), Dimitris Tsatsos, Von der Würde des Staates zur Glaubwürdigkeit der Politik, Schriften zur Rechtstheorie, Heft 123, Berlin, 1987, Γιάννης Τασόπουλος, «Πολιτική αξιοπιστία και θεσμική συνέπεια», in: Χ. Ανθόπουλος κ.ά., Σύνταγμα και Ερμηνεία. Η συμβολή του Δ. Τσάτσου, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2008, σ. 93-150.

<sup>13</sup> Βλ. τον όρο και την εφαρμογή του, Armin von Bogdandy/ Michael Ioannidis, “Systemic Deficiency in the Rule of Law: What it is, What has been done, What can be done”, Common Market Law Review 51 (2014), σ. 59-96· την έκθεση “Critical analysis of the EU’s conceptualisation and operationalisation of the concepts of human rights, democracy and rule of law”, Work Package No. 3 – Deliverable No. 2, FRAME, Fostering Human Rights among European Policies, Large-Scale FP7, Collaborative Project GA No. 320000, 1 May 2013-30 April 2017, <http://www.fp7-frame.eu/wp-content/materiale/reports/10-Deliverable-3.2.pdf>, Pavlos Eleftheriadis, Misrule of the Few. How the Oligarchs Ruined Greece, Foreign Affairs, 93 (2014) 6, <http://www.foreignaffairs.com/articles/greece/misrule-few>. Βλ. επίσης Κώστας Μπέης, Το ελληνικό έλλειμμα κράτους δικαίου, Eunomia Verlag, Αθήνα, 1998.

λίτευση και μετά.<sup>14</sup> Η οικονομική δυσπραγία αποκάλυψε φαινόμενα που επιμελώς αποκρύπτονταν κάτω από ένα πέπλο δανειζόμενης ευημερίας, με κυριότερο το στοιχείο της εκτεταμένης διαφθοράς, της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής.<sup>15</sup> Η κακή ποιότητα των νόμων και το χάσμα που διακρίνει τον κανόνα δικαίου

<sup>14</sup> Βλ. για την περίοδο μετά το 1975, Παύλος Μπακογιάννης, Ανατομία της ελληνικής πολιτικής. Γένεση και παρακμή του ελληνικού πολυκομματισμού, Παπαζήσης, 1977· Χ. Λυριντζής/ Η. Νικολακόπουλος (επιμ.), Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80. Εξελίξεις και προοπτικές του πολιτικού συστήματος, Θεμέλιο, 1990· Δημήτρης Σωτηρόπουλος, «Κρατική Γραφειοκρατία και πολιτικά κόμματα στη μεταπολιτευτική Ελλάδα: Μία σχέση ανισορροπίας», ΕΕΠΠολΕ 2 (Οκτ. 1993), σ. 83-100· Ν. Δεμερτζής (επιμ.), Η ελληνική πολιτική κουλτούρα σήμερα, Οδυσσεάς, 1994· Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1996· Πανατζής Τερλεξής, Διευθυντικές ολιγαρχίες: γραφειοκρατία, κράτος, κοινωνική οργάνωση, Παπαζήσης, 1996· Keith Legg/ John Roberts, Modern Greece: A Civilization on the Periphery, Boulder, Colorado, Westview Press, 1997· Δημήτρης Παπαδόπουλος, Σημεία, Κεφάλαια, Δίκτυα. Μια αναλυτική προσέγγιση για τη νομότυπη διαφθορά, ΕΕΠΠολΕ 14 (Δεκ. 1999), σ. 50-95· Ν. Δεμερτζής (επιμ.), Δομές και Σχέσεις Εξουσίας στη Σημερινή Ελλάδα, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, 2000· Νικηφόρος Διαμαντούρος, Πολιτισμικός διϊσμός και πολιτική στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης, Αλεξάνδρεια, 2000, μεταφραστική: Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος από το αγγλικό (1993)· Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, Η κορυφή του πελατειακού κράτους: Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της κεντρικής διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000, Ποταμός, 2001· Κυριάκος Σιμόπουλος, Η διαφθορά της εξουσίας, Στάχυ, 2003· Θεόδωρος Πελαγίδης (επιμ.) Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια αποτίμηση του εκσυγχρονισμού, Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων, Παπαζήσης, 2005· Στέφανος Ματθίας, «Διαφθορά και κρατική εξουσία», Επιστήμη και Κοινωνία 15 (2005)· Κλεομένης Κουτσούκης/ Παντελής Σκλιάς (επιμ.), Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική, Ι. Σιδέρης, 2005· Θεόδωρος Πελαγίδης/ Μιχάλης Μητσόπουλος, Ανάλυση της ελληνικής οικονομίας: Η προσοδοθηρία και οι μεταρρυθμίσεις, Παπαζήσης, 2006· Ιωάννης Σαρμάς, Καλύτερο Κράτος. Η σπατάλη, η διαφθορά και ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2006· Δημήτριος Ράικος, Δημόσια διοίκηση και διαφθορά. Από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου, Σάκκουλα, 2006· Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία, Ποταμός, 2007· Πάνος Καζάκος, Αναθεώρηση του Συντάγματος και Οικονομία. Δοκίμο οικονομικής ανάλυσης των συνταγματικών θεσμών, Παπαζήσης, 2007· Κωνσταντίνος Τσουκαλάς/ Τάκης Καφετζής, «Περί πολιτικής διαφθοράς», ΕΕΠΠολΕ 31 (Μάιος 2008), σ. 5-45· Γιάννης Βούλγαρης, Η Ελλάδα από τη μεταπολίτευση στην παγκοσμιοποίηση, Πόλις, 2008· Κώστας Χρυσόγονος, Η ιδιωτική δημοκρατία. Από τις πολιτικές δυναστείες στην κλεπτοκρατία, Επίκεντρο, 2009· Γιάννης Πανούσης, Αντιλήψεις για τη διαφθορά από παράγοντες του δημοσίου και ιδιωτικού χώρου, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2010· Παναγιώτης Τσίρης/ Ιωάννης Βαβούρας (επιμ.), Διακυβέρνηση και διαφθορά, Παπαζήσης, 2011· Νέστορ Ε. Κουράκης/ Κ. Δ. Σπινέλλη/ Πάρη Ζαγούρα (επιμ.), Διαφάνεια και καταπολέμηση της διαφθοράς, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2012· Stathis Kalyvas/ George Pagoulatos/ Haridimos Tsoukas (eds.) From Stagnation to Forced Adjustment: Reforms in Greece, 1974-2010, Hurst, 2012· Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, «Διαφάνεια», Εθνικό Σχέδιο κατά της διαφθοράς, Ιανουάριος 2013, [http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=Q\\_C4Fw\\_rxLk\%3D&tabid=64](http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=Q_C4Fw_rxLk\%3D&tabid=64)· Μαρία Καϊάφα-Γκμπάντι (επιμ.), Οικονομικό έγκλημα και διαφθορά στο δημόσιο τομέα Τόμος 1ος: Αξιολόγηση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, 2014, Τόμος 2ος: Η οπτική λειτουργιών της δικαιοσύνης, της διοίκησης και της κοινωνίας των πολιτών - Δικαιοσυγκριτικά δεδομένα, 2014, Δίκαιο & Οικονομία - Π. Ν. Σάκκουλας, Βίκυ Βασιλαντωνοπούλου, Λευκά κολλάρα και οικονομικό έγκλημα. Κοινωνική βλάβη και αντεγκληματική πολιτική, Δίκαιο & Οικονομία - Π. Ν. Σάκκουλας, 2014· Κώστας Μαυριάς, Συνταγματικό Δίκαιο, 5η έκδοση, Δίκαιο και Οικονομία, Π.Ν. Σάκκουλας, 2014, σ. 433· Κ. Χρυσόγονος, Συνταγματικό Δίκαιο, 2η αναθ. έκδοση με τη συνδρομή Στυλιανού-Ιωάννη Κουντατζή, Σάκκουλα 2014, σ. 282-283· Takis S. Pappas, Populism and Crisis Politics in Greece, Palgrave Macmillan, 2014· Stathis Kalyvas, Modern Greece: What Everyone Needs to Know, Oxford University Press, 2015· Χαρίδημος Τσούκας, Η τραγωδία των κοινών. Πολιτική φαυλότητα, απαξίωση θεσμών και χρεοκοπία, Ίκαρος, 2015.

<sup>15</sup> Για τον υπολογισμό της φοροδιαφυγής με κριτήριο το χάσμα μεταξύ δανείων των νοικοκυριών και φο-

από την εκτέλεσή του στην πράξη, με άλλες λέξεις το χάσμα ανάμεσα στο δηλούμενο και στο πραγματικό, συνιστούν ζητήματα ουσιαστικής νομιμοποίησης, που ουδέποτε έλαβαν σοβαρά υπ' όψη τους οι κομματικές ελίτ και οι εκάστοτε κυβερνήσεις όταν σχεδίαζαν τις πολιτικές τους επιλογές με κριτήριο το βραχυπρόθεσμο όφελος. Η αποκαθίλωση της πολιτικής αξιοπιστίας και η εγκαθίδρυση της συστημικής διαφθοράς<sup>16</sup> κατέληξε να έχει πολύ μακροπρόθεσμες συνέπειες με βαθύτατες επιπτώσεις στο κοινωνικό σώμα και στην ποιότητα της πολιτικής εξουσίας και του πολιτικού προσωπικού.<sup>17</sup> Στην ελληνική περίπτωση ισχύει ό,τι περιγράφεται ως εξής: “However, if infringements gain salience and regularity and remain broadly unsanctioned, this virtuous circle stops working and an opposite dynamic is unleashed. In systems where institutions are regularly seen as unable to tackle infringements, due to corruption, unwillingness, institutional weakness, or lack of necessary capacity, normative expectations are undermined. Hence, the rule of law is threatened when a significant number of social actors in important fields stops relying on public institutions to fulfil expectations, for example, that a contract will be enforced within a meaningful time span, that competing enterprises will respect the relevant rules on taxation, employment, or environmental protection, or that irregular official behaviour will be sanctioned. After reaching this threshold, a legal system fails to exercise its core function, to support reliable expectations. This is what we call a systemic deficiency in the rule of law. Systemic deficiency in the rule of law is thereby distinguished from simple, episodic infringements of the law.”<sup>18</sup>

---

ρολογητέου εισοδήματος, βλ. Nikolaos Artavanis/ Adair Morse/ Margarita Tsoutsoura, Tax Evasion across Industries: Soft Credit Evidence from Greece, The University of Chicago, Booth School of Business, Paper No. 12-25, <http://ssrn.com/abstract=2109500> ειδικά για την φοροδιαφυγή, βλ. ενδεικτικά και πολύ πρόσφατα, Γεωργία Κατλάνογλου, «Είναι αλήθεια ότι οι Έλληνες υπερφορολογούνται;» ΕΛΙΑΜΕΠ, Κατανοώντας την ελληνική κρίση, 5 (Απρίλιος 2015), [http://crisisobs.gr/wp-content/uploads/2015/04/5\\_](http://crisisobs.gr/wp-content/uploads/2015/04/5_). Βλ. επιπλέον, για την καταπολέμηση της διαφθοράς, Ν. 4254/2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας στο πλαίσιο εφαρμογής του ν. 4046/2012 και άλλες διατάξεις», υποπαρ.ΙΕ, σ.254 επ. Η πίεση που ασκήθηκε στο ελληνικό πολιτικό σύστημα από την τρόικα, όσον αφορά τη λειτουργία της φορολογικής διοίκησης αποτυπώνεται στον εξαιρετικό ιστότοπο <http://www.publicrevenue.gr/kpi/public/corruption/> -Για την επίδραση στο πολιτικό σύστημα βλ. Anthoula Malkoroulou, Eurozone Crisis and Parliamentary Democracy: Lessons from the Greek Case, in: Claudia Wiesner/ Meike Schmidt-Gleim, The Meanings of Europe, Changes and Exchanges of a Contested Concept, Routledge 2014, σ.160-176.

<sup>16</sup> Για τη σύγχρονη έννοια της διαφθοράς, που σημαίνει τη στρέβλωση θεσμών για ίδιο όφελος, βλ. τον ευρύτατο ορισμό που προκρίνει η Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International), : “Corruption is the abuse of entrusted power for private gain. It hurts everyone who depends on the integrity of people in a position of authority”.

<sup>17</sup> Την περιγραφή της διαφθοράς στην Ελλάδα και τους χρησιμοποιούμενους δείκτες βλ. στο <http://www.transparency.org/country/#GRC>. Βλ. τα αποτελέσματα εμπειρικής έρευνας στη μελέτη της Μαρίας Πλούμη, «Το φαινόμενο της διαφθοράς. Μια εμπειρική διερεύνηση των απόψεων, στάσεων και αντιλήψεων των εργαζομένων του ιδιωτικού και δημοσίου τομέα», ΠΜΣ «Νέες Αρχές Διοίκησης Επιχειρήσεων», Πανεπιστήμιο Πατρών, 2014, <http://nemertes.lis.upatras.gr/>.

<sup>18</sup> A. von Bogdandy/ M. Ioannidis, ό.π., σ.72-73, με αναφορές ειδικά για την Ελλάδα και το έλλειμμα του κράτους δικαίου, σ. 77επ. Βλ. και Κώστας Μπέης, Το ελληνικό έλλειμμα κράτους δικαίου, Eunomia Verlag, Αθήνα, 1998

4. Με κριτήριο την ανωτέρω θεώρηση, η ανάλυση που ακολουθεί εστιάζει σε εντοπισμένες αιτίες της κρίσης, που βιώνει η χώρα από το 2010 έως σήμερα, και όχι στην κρίση καθ' εαυτήν.<sup>19</sup> Ωστόσο, είναι σημαντικό να ειπωθεί ότι τα βασικά χαρακτηριστικά της νομοθετικής παραγωγής (π.χ. άσχετες διατάξεις, πολυνομία, συνεχείς και αποσπασματικές τροποποιήσεις των νόμων) συνεχίζουν να ισχύουν χωρίς καμία βελτίωση κατά την πενταετία 2010-2015, ενώ η σωρεία της έκδοσης πράξεων νομοθετικού περιεχομένου<sup>20</sup> και η εμμονή στη διαδικασία του κατεπείγοντος κατά την ψήφιση πολλών νομοσχεδίων επέτειναν περαιτέρω την κακή ποιότητα της νομοθεσίας.

Δεδομένων αυτών των θέσεων, όσα ακολουθούν εστιάζουν στα θέματα εκείνα που αποτυπώνουν το πρόβλημα της παραγωγής και της εφαρμογής των κανόνων δικαίου ως το στοιχείο εκείνο που καταδεικνύει ένα μείζον πρόβλημα της εποχής της Μεταπολίτευσης. Τόσο η παραγωγή όσο και η εφαρμογή των κανόνων δικαίου, από τη μία, δηλώνουν τις στρεβλώσεις της πολιτικής βούλησης, και από την άλλη, επανατροφοδοτούν τις στρεβλώσεις αυτές. Σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ για την ελληνική κεντρική Διοίκηση «Τα διάχυτα προβλήματα διαφθοράς μπορούν να συνδεθούν με την πολιτική και δημόσια διοικητική κουλτούρα και τα αδιαφανή και περίπλοκα συστήματά της. Τα συστήματα στα οποία εμπλέκεται η δημόσια διοίκηση δημιουργούν τις συνθήκες για την ανάπτυξη της διαφθοράς και διευκολύνουν την εκδήλωση ανάρμοστων ατομικών συμπεριφορών, προσοδοθηρικών διεκδικήσεων και πελατειακών σχέσεων. Μεταξύ των συνθηκών εκείνων που ευνοούν τη διαφθορά συμπεριλαμβάνονται η αδυναμία της κεντρικής εξουσίας, η πολυπλοκότητα του νομικού πλαισίου, η απουσία βασικών δεδομένων, η αδυναμία των μηχανισμών δημοσιονομικών και λοιπών ελέγχων και η ανεπάρκεια της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού. Σύμφωνα με πρόσφατη έρευνα γνώμης του Ευρωβαρόμετρου, το 98% του πληθυσμού, το υψηλότερο ποσοστό μεταξύ των πληθυσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκτιμά ότι η διαφθορά αποτελεί μείζον πρόβλημα για την Ελλάδα. Πρέπει να σημειωθεί ότι σε όλα τα επίπεδα διοίκησης συναντώνται εξαιρετικά ικανά άτομα τα οποία κινητοποιούνται για την προώθηση θεμελιωδών μεταρρυθμίσεων, οι προσπάθειές τους όμως υπονομεύονται ή αχρηστεύονται από τις συμπεριφορές και τις ενέργειες άλλων, οι οποίοι δεν έχουν τα ίδια πρότυπα και

<sup>19</sup>Μεταξύ 1980 και 1993 το χρέος ανήλθε από 28% του ΑΕΠ στο 111% του ΑΕΠ. Μέχρι το 2009 το χρέος έφτασε στο 126,8% , ενώ στο τέλος του 2010, το ελληνικό χρέος ανερχόταν στο 142,8%. Η περίοδος της κρίσης αρχίζει τυπικά την 3η Μαΐου 2010, οπότε η Ελλάδα αιτήθηκε δάνειο ύψους 80 δισ. ευρώ από τις χώρες της Ευρωζώνης (Eurogroup) και 30 δισ. ευρώ από το IMF, βλ. May 2010 IMF Country Report No. 10/111 Greece: Request for Stand-By Arrangement, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10111.pdf>. Ακολούθησε δεύτερο δάνειο, στις 21.7.2011, ύψους 109 δισ. από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Στις 27.10.2011 η ΕΕ ενέκρινε νέο δάνειο 130 δισ. και αποφάσισε την περικοπή του χρέους κατά 50%. Συνολικά, μέχρι τον Ιούνιο του 2013, η Ελλάδα έλαβε 210,2 δισ. ευρώ. Βλ. Maria Panezi, "Whose Crisis Is It Anyway? Normative Frameworks in the Greek Financial Crisis", Ohio Northern University Law Review, Volume XLI (2015) τεύχος 2.

<sup>20</sup>Κατά την περίοδο από 26.5.2010 έως 17.12.2014 εκδόθηκαν 42 ΠΝΠ. Συγκριτικά, κατά την περίοδο 1993-1999 είχαν εκδοθεί 19 ΠΝΠ και κατά τη δεκαετία 1999-2009 14 ΠΝΠ, βλ. Π. Φουντεδάκη, «Οι ανατροπές της κανονικότητας και το καθεστώς έκτακτης ανάγκης», ΤοΣ (2007) 4, σ.1167 επ.

αξίες.»<sup>21</sup>

Η επιλογή μου υπέρ μιας εκτατικής και ελλειπτικής παρουσίασης για τη δημιουργία μιας «μεγάλης εικόνας» περί το νομικό πλαίσιο, χρήσιμη θεωρώ για τη μεγάλη πλειοψηφία των οικονομολόγων που συμμετέχουν στο συνέδριο, και όχι υπέρ μιας εστιασμένης και σε βάθος θεματικής, οφείλεται κυρίως στο γεγονός πως η στρεβλή παραγωγή (από τα νομοθετικά όργανα και την κανονιστικώς δρώσα διοίκηση), εκτέλεση (από τη διοίκηση) και εφαρμογή (από τα δικαστήρια) των κανόνων δικαίου συνιστά ένα ζήτημα λειτουργίας του πολιτεύματος με τεράστιο οικονομικό αντίκτυπο, που έχει συμβάλει αρνητικά σε μέγιστο βαθμό στην οικονομική κρίση, και η αντιμετώπισή του δεν εξαρτάται από το Σύνταγμα και την ενδεχόμενη ανάγκη αναθεώρησής του.

5. Μία προκαταρκτική παρατήρηση ως προερμηνευτική επιλογή<sup>22</sup> : Χαρακτηριστικό της Ελλάδας μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και την λήξη του εμφυλίου υπήρξε ο ασφυκτικός περιορισμός του πολιτικού φιλελευθερισμού και ο στρεβλός χαρακτήρας του οικονομικού φιλελευθερισμού.<sup>23</sup> Όσον αφορά στα προϊσχύσαντα Συντάγματα, οι κριτικές εστιάζονται: πρώτον, στην δόμηση ενός ισχυρού αυταρχικού κράτους με αυθαίρετες παρεμβάσεις στο πεδίο των ατομικών ελευθεριών, και δεύτερον, στην ένταση του φαινομένου των πελατειακών σχέσεων.<sup>24</sup>

Η υπερεπέκταση της κρατικής οικονομίας κατά τις περιόδους του αυταρχικού κοινοβουλευτισμού, συνδεδεμένη με τις πελατειακές σχέσεις των κυβερνητικών κομμάτων, προεχόντως της δεξιάς, και βεβαίως κατά τη δικτατορία του 1967-1974,<sup>25</sup>

<sup>21</sup> OECD (2011), "Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews", OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264102880-en>\*. βλ. και την ανεπίσημη ελληνική μετάφραση «Ανεπίσημη Μετάφραση της Έκθεσης του ΟΟΣΑ για την ελληνική Κεντρική Διοίκηση» (2011) από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα 2012, [http://www.dee.gr/mediaupload/publications/OECD\\_Greece\\_Review\\_of\\_the\\_Central\\_Administration\\_el.pdf](http://www.dee.gr/mediaupload/publications/OECD_Greece_Review_of_the_Central_Administration_el.pdf), σ. 32.

<sup>22</sup> Για την έννοια της προερμηνευτικής επιλογής βλ. Δημήτρης Θ. Τσάτσος, Σύνταγματικό Δίκαιο, τόμ.Α', Θεωρητικό Θεμέλιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1994, σ. 278επ.

<sup>23</sup> Ο Νίκος Αλιβιζάτος, Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη νεοελληνική ιστορία 1800-2010, Πόλις, 2011, σ. 669-670, διαπιστώνει: «...σταθερό χαρακτηριστικό της συνταγματικής μας ιστορίας ...[ε]ίναι η έκδηλη προτίμηση υπέρ της ισότητας στην ανεπίσημη κλίμακα των αξιών και τον κατάλογο των δικαιωμάτων του ανθρώπου όλων των Συνταγμάτων μας. ...[Η] προτίμηση αυτή ...ευνοούσε για μεγάλα διαστήματα τον εξισωτισμό έναντι της αξιοκρατίας, τον κρατικό πατερναλισμό έναντι του ατομικού αυτοκαθορισμού, τον παρεμβατισμό έναντι της επιχειρηματικής ελευθερίας. Η προνομακή αυτή θέση της ισότητας αποτελεί την κυριότερη αιτία της έλλειψης πραγματικά φιλελεύθερης παράδοσης στη νεότερη Ελλάδα.»

<sup>24</sup> Βλ. ενδεικτικά Κωνσταντίνος Τσουκαλάς, «Τζαμπατζήδες στη Χώρα των Θαιμάτων. Περί Ελλήνων στην Ελλάδα», ΕΕΠΠΟΕ 1 (Ιαν. 1993), σ. 9-52· Ηλίας Νικολακόπουλος, Η καχεκτική δημοκρατία. Κόμματα και εκλογές 1947-1967, Πατάκης, 2001· Δημήτρης Σωτηρόπουλος, Η οργάνωση της πολιτικής εξουσίας στην Ελλάδα, 1946-1967, Ιόνιο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Ιστορίας· Kevin Featherstone (ed.), Politics and Policy in Greece: The Challenge of 'Modernisation', Routledge, 2005.

<sup>25</sup> Βλ. συνοπτικά Ιωάννης Tzortzis, The Metapolitefsi that Never Was: a Re-evaluation of the 1973 'Markezinis Experiment', University of Birmingham, <https://web.archive.org/web/20070710022854/http://www.lse.ac.uk/collections/hellenicObservatory/pdf/TheMetapolitefsiThatNeverWas.pdf> και την εκεί παραπεμπόμενη βιβλιογραφία.



κληροδότησε στη μεταπολιτευτική περίοδο ένα πλέγμα στρεβλώσεων, που παραμένει αλώβητο μέχρι σήμερα, με μόνη διαφοροποίηση στο στοιχείο i.(αμέσως κατωτέρω), ως προς την ιδιότητα του «εθνικόφρονα» και τον αποκλεισμό των πολιτών με αριστερές και κεντρώες πεποιθήσεις, χαρακτηριστικό της μακράς μετεμφυλιακής περιόδου, που έληξε με την κατάρρευση της στρατιωτικής δικτατορίας και την (ομαλή) μετάβαση στο καθεστώς της Μεταπολίτευσης:

- i. Μία δημόσια διοίκηση στελεχωμένη με πειθήνιους εθνικόφρονες δημοσίους υπαλλήλους, χαμηλών προσόντων και υψηλών πολιτικών προστάτων.
- ii. Ανισότητες στο σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης και της συνταξιοδότησης.<sup>26</sup>
- iii. Διαφοροποιήσεις ως προς το μισθολογικό και εργασιακό καθεστώς ανάμεσα στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, τις μεγάλες και τις μικρές επιχειρήσεις, την επίσημη και την ανεπίσημη αγορά εργασίας.
- iv. Προβληματικό σύστημα υγείας υπό συνεχείς μεταρρυθμίσεις.
- v. Επαγγελματικές ομάδες προστατευμένες σε κλειστά επαγγέλματα, και μεγάλες κοινωνικές ομάδες (με επικεφαλής τους αγρότες, τις μικρές επιχειρήσεις, τους αυτοαπασχολούμενους και μία σειρά ελεύθερων επαγγελματιών) που δεν πληρώνουν τον φόρο εισοδήματος ή τις ασφαλιστικές εισφορές που τους αναλογούν.
- vi. Διάφορα Ιδρύματα και την Ορθόδοξη Εκκλησία της Ελλάδας εκτός οικονομικού ελέγχου.

Υπό την ισχύ του παρόντος Συντάγματος το κράτος δεν είναι αυταρχικό, οι δε πελατειακές σχέσεις δεν αποτελούν αυτοτελές στοιχείο της λειτουργίας του πολιτεύματος,<sup>27</sup> αλλά επακόλουθο ενός άλλου φαινομένου, της ύπαρξης οργανωμένων συμφερόντων. Συμφερόντων που επιβάλλουν τις επιλογές τους στο κράτος, και υπό την

<sup>26</sup> Βάσει πρόσφατων οικονομικών στοιχείων, στις επιδοτήσεις συντάξεων από τον κρατικό προϋπολογισμό προς στα ασφαλιστικά ταμεία παρατηρούνται αδικαιολόγητες ανισότητες. Π.χ. α) ΟΤΕ : Επιδότηση 535 εκατ. ευρώ το χρόνο σε έναν αριθμό 46.000 συνταξιούχων του ΟΤΕ. Τουτέστιν, 11.000 ευρώ κατά κεφαλήν επιδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό· β) ΔΕΗ : η επιδότηση ανά συνταξιούχο φτάνει τις 16.000 περίπου· γ) ΙΚΑ : (που έχει τις μεγαλύτερες κρατήσεις ως ταμείο) κάθε συνταξιούχος επιδοτούνταν αντίστοιχα το 2012 με 3.700 ευρώ, ποσό το οποίο μέχρι το 2016 θα μειωθεί στα 2.200 ευρώ κατά κεφαλήν· δ) ΕΤΑΑ (για αυτοαπασχολούμενους): μηδέν επιδότηση, βλ. «Επιδοτήσεις συντάξεων από τον κρατικό προϋπολογισμό προς τα ασφαλιστικά ταμεία : αδικαιολόγητες ανισότητες», 12.6.2014, <https://lawyalty.wordpress.com/>. -Σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Εργασίας, που παραθέτει ο Κώστας Στούπας, «Πώς χρεοκόπησε η χώρα ...», 26.11.2014, <http://www.capital.gr/stoupas/Article.aspx?id=2165605>, από το 2000 μέχρι το 2014 ο κρατικός προϋπολογισμός έχει επιδοτήσει με 199 δισ. ευρώ τα ασφαλιστικά ταμεία για να πληρωθούν συντάξεις. Τη μερίδα του λέοντος, σύμφωνα με τον επισυναπτόμενο πίνακα έχει λάβει ο ΟΓΑ (74 δισ. ευρώ).

<sup>27</sup> Takis Pappas/ Zina Assimakopoulou, "Party Patronage in Greece: Political Entrepreneurship in a Party Patronage Democracy", in: Petr Kopecky/The Late Peter Mair/ Maria Spirova (eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford, 2012, σ. 144-162. - Για τις μορφές της διαφθοράς στις σχέσεις χρήματος με πολιτική εξουσία, βλ. τον πίνακα 1 "Major types of corruption related to money and politics" των Kevin Casas-Zamora/ Marcin Walecki/ Jeffrey Carlson, "Political Integrity and Corruption - An International

έννοια αυτή το κράτος εμφανίζεται αδύναμο να αντισταθεί. Το μεταπολιτευτικό κράτος μετεξελίχθηκε σε μία ασυνάρτητη μηχανή που περισσότερο ικανοποιούσε απαιτήσεις καταναλώνοντας πόρους παρά συντόνιζε. Επιπλέον, το μέγεθος του κράτους δεν έβαινε παράλληλα με την αποδοτικότητά του.<sup>28</sup>

## B. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΠΑΡΑΓΩΓΗ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΔΙΚΑΙΟΥ

1. Στοιχεία που σχετίζονται με την ποιότητα των κανόνων δικαίου είναι αρχικώς η σύνθεση της Βουλής, ως κυρίαρχου νομοθετικού οργάνου (από το οποίο εξαρτάται η νομοθετικώς δρώσα Διοίκηση βάσει της νομοθετικής εξουσιοδότησης), δηλαδή τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των μελών του Κοινοβουλίου. Ως προς αυτό, ενδιαφέροντα είναι δύο στοιχεία. Το πρώτο αφορά στη σύνθεση του εκλογικού σώματος στην Ελλάδα, υπό την έννοια του ποιος μπορεί (δηλ. έχει την πραγματική δυνατότητα) να ασκήσει το εκλογικό του δικαίωμα. Το δεύτερο στοιχείο αφορά στην ουσιαστική κρίση του εκλογικού σώματος και την πραγματική δυνατότητα να κρίνει τα προσόντα των υποψηφίων, χωρίς τις παραμορφωτικές επιδράσεις εξωθεσμικών επιρροών, ώστε να επιβεβαιώνεται η ισχύς του συνταγματικού κανόνα του άρθρου 52: «Η ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης, ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας, τελεί υπό την εγγύηση όλων των λειτουργιών της Πολιτείας, που έχουν υποχρέωση να τη διασφαλίζουν σε κάθε περίπτωση. ...»

Τα μέλη του Κοινοβουλίου εκλέγονται, στην Ελλάδα, μόνο από τους Έλληνες πολίτες που διαμένουν εντός των συνόρων και μπορούν να ασκήσουν το εκλογικό τους δικαίωμα. Αξιοπρόσεκτο χαρακτηριστικό του εκλογικού μας συστήματος, που συχνά λησμονείται, είναι το γεγονός ότι, μέχρι σήμερα, στην εκλογή των βουλευτών δεν συμμετέχει η πολυπληθής κατηγορία των Ελλήνων του εξωτερικού, σε αντίθεση με την πλειοψηφία των κρατών του Συμβουλίου της Ευρώπης.<sup>29</sup> Η πραγματική αδυναμία άσκησης του δικαιώματος της ψήφου από μία ευρύτατη κατηγορία

Perspective”, [http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Money%20and%20Politics/Research%20and%20Publications/Reports%20and%20Papers/English/Political\\_Integrity\\_Introduction\\_English.pdf](http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Money%20and%20Politics/Research%20and%20Publications/Reports%20and%20Papers/English/Political_Integrity_Introduction_English.pdf), σ.11.

<sup>28</sup>Βλ. αναλυτικά Χρυσάφης Ιορδάνογλου, Κράτος και Ομάδες Συμφερόντων. Μία κριτική της παραδεδεγμένης σοφίας, Πόλις, 2013, *passim*. Για την αδράνεια που επέδειξαν οι κυβερνήσεις, ως προς την αντιμετώπιση χρονιζόντων προβλημάτων και στρεβλώσεων, μεταξύ 2004 και 2009, βλ. Γιάννης Βούλγαρης, Η μοιραία πενταετία. Η πολιτική της αδράνειας 2004-2009, Πόλις, 2011. Μία μελέτη για την αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης, με καταγραφή των σημαντικότερων στρεβλώσεων, προσφέρουν οι Χρήστος Τσαμαντάνης / Δημήτρης Καρίκης, Η κρίση στο πολιτικό σύστημα και στη δημόσια διοίκηση: Μια κριτική ματιά με το βλέμμα στο αύριο, <http://www.seedcenter.gr/conferences/Crisis2014/papers>.

<sup>29</sup>Τριάντα επτά κράτη - μέλη της ΕΣΔΑ προβλέπουν τη δυνατότητα των υπηκόων τους να ψηφίζουν εκτός της χώρας τους: Αυστρία, Βέλγιο, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Βουλγαρία, Γαλλία, Γερμανία, Γεωργία, Δανία, Ελβετία, Εσθονία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ισλανδία, Ιταλία, Ισπανία, Κροατία, Λετονία, Λιθουανία, Λιχτενστάιν, Λουξεμβούργο, Μολδαβία, Μονακό, Νορβηγία, Ολλανδία, Ουγγαρία, Ουκρανία, ΠΓΔΜ, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Ρωσία, Σερβία, Σλοβακία, Σλοβενία, Σουηδία, Τουρκία, Τσεχία, Φινλανδία, βλ. Case of Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece, υπό C. Comparative law <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109579#{%22itemid%3A%22%3A%22001-109579%22}}>.

Ελλήνων πολιτών, που δεν υπόκειται στο γηγενές πελατειακό σύστημα, θα επέφερε ενδεχομένως πλήγμα στα κατεστημένα κόμματα και στην «τσιμεντοποίηση» του πολιτικού συστήματος.<sup>30</sup>

Επιπλέον, η συγκρότηση των εκλογικών περιφερειών είναι τέτοια ώστε οι 96 στους 285 βουλευτές να εκλέγονται σε τεράστιες εκλογικές περιφέρειες όπου κύριο ρόλο παίζει η δημοφιλία από χώρους άσχετους με την κοινοβουλευτική επάρκεια, η ανάδειξη από τα μεγάλα εθνικά τηλεοπτικά κανάλια (με όποιες διαπλοκές υποκρύπτονται),<sup>31</sup> η υπερεκπροσώπηση κοινωνικών ομάδων που συγκροτούν οργανωμένα συμφέροντα, και τα προσωπικά οικονομικά μέσα (που δυσχερώς ελέγχονται).<sup>32</sup> Στις μικρότερες περιφέρειες, η επιλογή των βουλευτών συνδέεται περισσότερο με τις πελατειακές σχέσεις και την ενδεχόμενη υπουργική ιδιότητα του υποψηφίου,

<sup>30</sup> Βλ. Ιωάννης Δρόσος, Το δικαίωμα της ψήφου των εκτός επικρατείας Ελλήνων εκλογέων. Η δυνατότητα μιας νομοθετικής ρύθμισης, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1990· Γιώργος Παπαδημητρίου, Το δικαίωμα της ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1980. Για το νομοσχέδιο του Υπ. Εσωτερικών «Άσκηση του εκλογικού δικαιώματος κατά τις γενικές βουλευτικές εκλογές, από τους Έλληνες εκλογείς που διαμένουν στο Εξωτερικό», που συζητήθηκε και απερρίφθη, βλ. τη σχετική συζήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής, ΙΒ' περίοδος, Β' Σύνοδος, Συνεδρίαση ΠΙΕ' της 1.4.2009, σ. 7663-7709 και Συνεδρίαση ΡΙΣΤ' της 2.4.2009, σ. 7733-7810, 7994-8006, [www.hellenicparliament.gr](http://www.hellenicparliament.gr). - Στην υπόθεση *Sitaropoulos and Others v. Greece* (15 March 2012), ό.π., το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου απεφάνθη ότι η στέρηση του δικαιώματος του εκλέγειν στους Έλληνες πολίτες που διαμένουν στο εξωτερικό δεν παραβιάζει το άρθρο 3 «Δικαίωμα για ελεύθερες εκλογές» του Πρώτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, σύμφωνα με το οποίο: «Τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση όπως διενεργώσι, κατά λογικά διαστήματα, ελεύθερας μυστικής εκλογάς, υπό συνθήκας επιτρέπουσας την ελευθέρην έκφρασιν της λαϊκής θελήσεως ως προς την εκλογήν του νομοθετικού σώματος.» Αντίθετα προς την πρωτόδικη απόφαση της 8ης Ιουλίου 2010, σύμφωνα με την οποία διαπιστώνεται παραβίαση του άρθρου 3, το Δικαστήριο έκρινε ότι η ψήφιση νόμου που θα ρυθμίζει την άσκηση του δικαιώματος από τους Έλληνες του εξωτερικού βρίσκεται στη διακριτική ευχέρεια του ελληνικού κράτους. Για την πρωτόδικη απόφαση βλ. Michael Ioannidis, "The ECtHR, National Constitutional Law, and the Limits of Democracy: *Sitaropoulos and Others v. Greece*", *European Public Law* 17 (2011) 4, σ. 661-671· για την απόφαση της 15.3.2012, βλ. Μιχάλης Ιωαννίδης, «Δικαίωμα ψήφου των αποδήμων εκλογέων. ΕΔΔΑ. Υπόθεση Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας», ΤοΣ (2012) 2-3-4, σ. 902 - 928, μετάφραση και παρατηρήσεις. Επίσης μετάφραση της απόφασης, ΕΔΔΑ 15.3.2012 Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδος, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου ΙΙ-ΙΙΙ (2012-2013), σ.179-183. - Η μη πρόβλεψη διατάξεων για την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν στους Έλληνες πολίτες του εξωτερικού, αν και δεν κρίθηκε αντίθετη προς την ΕΣΔΑ, δεν αναιρεί το γεγονός πως η χώρα μας οφείλει να απαντήσει στο ερώτημα αν η δημοκρατία νοείται κυρίως ως συμμετοχή στις λειτουργίες της πολιτείας και ποια είναι τα κριτήρια της δυνατότητας άσκησης της συμμετοχής.

<sup>31</sup> Ενδεικτικά, Φανή Κουντούρη, «Οι επικοινωνιακές στρατηγικές των 'κυβερνητικών κομμάτων'. Οι κυβερνητικές και οι αντιπολιτευτικές τους στιγμές», Το Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών, ΙΕ' (2011) 60, σ. 247-272, <http://ojs.lib.uth.gr/index.php/tonima/article/viewFile/30/28>. [http://aei.pitt.edu/38403/1/COM\\_%282006%29\\_289\\_final.pdf](http://aei.pitt.edu/38403/1/COM_%282006%29_289_final.pdf) Claudio Radaelli, Better Regulation and the Lisbon Agenda, <http://socialsciences.exeter.ac.uk/politics/research/readingroom/radaelliBetter-Regulation.pdf>. Helen Xanthaki Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born, <http://sas-space.sas.ac.uk/5234/1/1706-2278-1-PB.pdf>.

<sup>32</sup> Βλ. Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς, Συμβούλιο της Ευρώπης, Greco-RC III (2012) 10E, Τρίτος Γύρος Αξιολόγησης. Έκθεση Συμμόρφωσης για την Ελλάδα, «Διαφάνεια της Χρηματοδότησης των Πολιτικών Κομμάτων», Στρασβούργο, 22 Ιουνίου 2012, [www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket...tabid=78](http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket...tabid=78). Επίσης, την Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς, Βρυξέλλες, 3.2.2014, COM(2014) 38, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_el.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_el.pdf).

παρά με την ουσιαστική αποτίμηση της ποιότητας του βουλευτικού του έργου. Το σύστημα του σταυρού καταλήγει, έτσι, το «αντίδοτο» στο έλλειμμα ενδοκομματικής δημοκρατίας, ενισχύοντας τον φαύλο κύκλο των αρχηγικών και αυταρχικών κομμάτων.<sup>33</sup> Η προεπιλογή των υποψηφίων για τον κατάλογο των υποψηφίων βουλευτών συνιστά, εντέλει, παρά τις υποτιθέμενες δημοκρατικές διαδικασίες, «προνομία» των αρχηγών των κομμάτων, όπως και η τοποθέτηση στο ψηφοδέλτιο των υποψηφίων βουλευτών επικρατείας.<sup>34</sup>

2. Η νομοπαραγωγική διαδικασία συνιστά καθ' εαυτήν έναν νέο επιστημονικό κλάδο που αναπτύσσεται ταχύτατα ως διακλαδικό γνωστικό αντικείμενο μεταξύ δικαίου, πολιτικής επιστήμης, δημόσιας διοίκησης, και υπό την επιρροή της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>35</sup> Οι επιστημονικές παραδοχές για τη νομοπαραγωγική διαδικασία εκκινούν από την αναντίρρητη διαπίστωση ότι οι κανόνες για την «καλή» νομοθετική διαδικασία δεν διαφοροποιούνται από το ένα κράτος σε άλλο, ούτε από ένα σύστημα δικαίου (ηπειρωτικό) σε άλλο (common law).<sup>36</sup> Οι αρχές για την καλή νομοθέτηση αναφέρονται κατ' αρχάς στα διαφορετικά στάδια, όπου το πρώτο συνδέεται με την στέρεη και τεκμηριωμένη ανάλυση της ακολουθούμενης πολιτικής και της επίδρασης που θέλει να επιφέρει, συνεπώς πολύ καλή γνώση της ρυθμιζόμενης ύλης· το δεύτερο συνδέεται με την ποιότητα του νομοθετικού κειμένου, ώστε να «επικοινωνεί» με τον αναγνώστη και να διευκολύνει την εφαρμογή του, αναλόγως και του ειδικότερου αντικειμένου της ρύθμισης· και το τρίτο αναφέρεται στην

<sup>33</sup> Πέραν της διάταξης του άρθρου 29 παρ.1 του ελληνικού Συντάγματος και την ερμηνεία της (ενδεικτικά Δημήτρης Θ. Τσάτσος, Εσωκομματική δημοκρατία. Οι περιπέτειές της σε ένα περιβάλλον ιδιωτικοποιημένης πολιτικής, Γαβριηλίδης, 2008· Δημήτρης Ζακαλάς, Το αίτημα για εσωκομματική δημοκρατία. Μεταξύ συνταγματικής επιταγής και πολιτικής πραγματικότητας, Σάκκουλα, 1996· Π. Φουντεδάκη, Ενδοκομματική Δημοκρατία και Σύνταγμα - Συμβολή στις πολιτικές προϋποθέσεις και στην ερμηνεία του άρθρου 29 του Συντάγματος 1975/86, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1987), βλ. και την Επιτροπή του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων (ΔΣΑΠΔ), 12.7.1996, Γενικό Σχόλιο - υπ' αριθμ. 25 - σχετικά με το δικαίωμα συμμετοχής στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας, τα εκλογικά δικαιώματα και το δικαίωμα ίσης πρόσβασης στα δημόσια αξιώματα, <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/o/dob7fo23e8d6d9898025651e004bc0eb>, όπου δίδεται έμφραση στην ενδοκομματική δημοκρατία.

<sup>34</sup> Για τη σύγκριση των δύο συστημάτων επιλογής βουλευτών στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, βλ. Π. Φουντεδάκη, «Η νομική και πολιτική αξιολόγηση των συστημάτων επιλογής βουλευτών», Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση 3 (1989-90), σ. 30-40.

<sup>35</sup> Βλ. Commission, Better regulation for growth and jobs in the European Union, Communication to the Council and the EP, COM(2005) 175, Brussels, 16 March 2005, <http://aei.pitt.edu/43023/>. Commission, "Better Law Making 2005" pursuant to Article 9 of the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality (13th report), COM(2006) 289 final, Brussels, 13.6.2006, [http://aei.pitt.edu/38403/1/COM\\_%282006%29\\_289\\_final.pdf](http://aei.pitt.edu/38403/1/COM_%282006%29_289_final.pdf). Claudio Radaelli, Better Regulation and the Lisbon Agenda, <http://socialsciences.exeter.ac.uk/politics/research/readingroom/radaelliBetterRegulation.pdf>. Helen Xanthaki, Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born, <http://sas-space.sas.ac.uk/5234/1/1706-2278-1-PB.pdf>.

<sup>36</sup> Helen Xanthaki, Quality of legislation: an achievable universal concept or a utopian pursuit? [http://sas-space.sas.ac.uk/4854/1/Nomos\\_book\\_Quality\\_of\\_legislation\\_a\\_utopian\\_pursuit.pdf](http://sas-space.sas.ac.uk/4854/1/Nomos_book_Quality_of_legislation_a_utopian_pursuit.pdf). η ίδια, "European Union Legislative Quality After the Lisbon Treaty: The Challenges of Smart Regulation", Statute Law Review 35 (2013) 1, σ. 66-80, <http://dx.doi.org/10.1093/slr/hmt005>.



εκτέλεση του κανόνα, μετά τη θέση του σε ισχύ, όπου ερευνάται εάν το νομοθέτημα έχει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.<sup>37</sup>

Η κατάσταση που υπάρχει στην Ελλάδα, ως προς την εφαρμογή των αρχών της καλής νομοθέτησης, είναι αρνητική.<sup>38</sup> Η πραγματικότητα της κακής νομοθέτησης συνδέεται με πολλά επιμέρους θέματα.

Το πρώτο αφορά στην κατάρτιση προσχεδίων νόμων χωρίς την εύλογη επικοινωνία της πολιτικής και της διοικητικής ηγεσίας κάθε υπουργείου. Η κομματικοποίηση των δημοσίων υπαλλήλων και η πελατειακή σχέση μεταξύ υπουργών και κομματικών στελεχών αποδυναμώνει τη συνεργασία που θα αξιοποιούσε τη «μνήμη» του υπουργείου, με συνέπεια να αγνοούνται παλαιότερες ρυθμίσεις και να παραμένουν αναξιοποίητες μελέτες επιστημονικών ομάδων και διοικητικών στελεχών επί θητείας προηγούμενων υπουργών του ίδιου ή άλλου κόμματος. Η λειτουργική απομόνωση μεταξύ του έχοντος τη νομοθετική πρωτοβουλία υπουργού και της διοικητικής ηγεσίας του υπουργείου επιτείνεται από ένα ιδιότυπο μόρφωμα που συμβάλλει σε αυτή τη λειτουργική απομόνωση: οι ειδικοί σύμβουλοι υπουργών, υφυπουργών, γενικών γραμματέων και ειδικών γραμματέων και οι μετακλητοί υπάλληλοι. Ανατρέχοντας στο νομικό καθεστώς που ορίζει τις θέσεις και το εν γένει καθεστώς τους<sup>39</sup> αντιλαμβάνεται κάποιος την πληθώρα ατόμων, ενδεχομένως άξιων και σοβαρών, που όμως βρίσκονται εκτός τόσο του πειθαρχικού ελέγχου, όσο και του πολιτικού ελέγχου, που διαχειρίζονται τα νομοσχέδια και τις μετέπειτα προτεινόμενες τροπολογίες, αγνοώντας συνήθως το συγκεκριμένο κοινωνικό υποσύστημα στο οποίο παρεμβαίνουν. Κατ' αποτέλεσμα, το προσχέδιο νόμου, προτού κατατεθεί, μέσω των πολλαπλών παρεμβάσεων συμβούλων και άλλων περί τον υπουργό και την κομματική ελίτ, καταλήγει σε ένα περίπλοκο και ασυνάρτητο σύνολο. Θα πρέπει, ωστόσο, να ληφθεί υπόψη ότι η συνταξιοδότηση μεγάλου αριθμού δημοσίων υπαλλήλων κατά τη διάρκεια της τελευταίας «μνημονιακής» πενταετίας έχει δημιουργήσει πραγματικό πρόβλημα ελλείμματος κατάλληλου προσωπικού.

Το δεύτερο στοιχείο είναι η έλλειψη στοιχείων ποιοτικών και ποσοτικών, αριθμητικών δεδομένων και στατιστικών στοιχείων, τουλάχιστον μέχρι πρόσφατα. Παρά τη

<sup>37</sup> Πολύ αναλυτικά για όλα τα στάδια βλ. Helen Xanthaki, *Drafting Legislation. Art and Technology of Rules for Regulation*, Hart Publishing, 2015. Συνοπτικά βλ. Edward Donelan, *Meeting the Challenge of Delivering Good Quality of Legislative Drafting and Principles Related to a Good Legislative Process*, Sigma, OECD, 2013, <http://www.slideshare.net/SIGMA2013/drafting-guidelines-DavidElliott>, "Drafting Legislation: Challenges and Improving Ways. High Quality Legislation and How to Get It", Lebanon Parliament, 2012, <http://www.davidelliott.ca/legislativedrafting.htm> <http://www.davidelliott.ca/legislativedrafting.htm>.

<sup>38</sup> Βλ. Παναγιώτης Καρκατσούλης, «Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα», in: Ε. Κοντιάδης/ Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος: Παπαζήσης 2008*, σ. 169επ.· ο ίδιος, «Η πολιτική καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα», in: Ε. Κοντιάδης/ Φ. Σπυρόπουλος, *Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου. Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*, Σιδέρης, 2011, σ. 181επ.· Βασίλης Σκουρής, *Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας. Καλύτερο δίκαιο με λιγότερους νόμους*, Αντ. Ν. Σάκουλας, 1987· Π. Φουντεδάκη, *Η Βουλή στην πρόταση αναθεώρησης του Συντάγματος – Ένωση της Ολομέλειας της Αναθεωρητικής Βουλής*, ΤοΣ (2000) 6, σ. 1177-1204, 1191.

<sup>39</sup> Το π.δ. 63/2005 με πληθώρα τροποποιήσεων.

διαφαινόμενη πρόοδο της τελευταίας τριετίας τα στοιχεία υπολείπονται των αναγκών. Θεωρητικά, η νομοθεσία συνιστά εν τέλει πολιτική βούληση, που στηρίζεται στη γνώση της Διοίκησης, και επιλέγεται ώστε πρωτίστως να είναι νόμιμη και συνταγματική, και στη συνέχεια, να κρίνεται ως η πλέον αποτελεσματική για την εκπλήρωση του σκοπού της συγκεκριμένης ρύθμισης. Στην πράξη, η έλλειψη στοιχείων και η νομολατρική αντίληψη, ως επικράτηση του νομικού φορμαλισμού<sup>40</sup> χωρίς επαρκή δεδομένα, συνδυασμένη με άγνοια της υπό ρύθμιση κοινωνικής ύλης και της αγνόησης των επιπτώσεων, οδηγεί σε νομοθετήματα-τερατουργήματα. Αναφέρεται ενδεικτικά: «Υπάρχουν πολύ σοβαρά μειονεκτήματα στη συλλογή και διαχείριση δεδομένων, τα οποία εμποδίζουν τις αποτελεσματικές και τεκμηριωμένες μεταρρυθμίσεις. Δεν γίνεται συστηματική τήρηση αρχείων και παρατηρείται χρονική υστέρηση των πραγματικών στοιχείων και δεδομένων, τα οποία θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για τη λήψη αποφάσεων πολιτικής – συμπεριλαμβανομένης της καθημερινής διοικητικής λειτουργίας. Οι διαδικασίες για τη συλλογή, τη σύγκριση και την ανάλυση των δεδομένων είναι κάθε άλλο παρά επαρκείς. Η διοίκηση δεν έχει τη συνήθεια της τήρησης αρχείων ή την ικανότητα να εξαγάγει πληροφορίες από τα δεδομένα, ούτε και γενικά την ικανότητα να διαχειριστεί την οργανωσιακή γνώση. Ανεπαρκή δεδομένα σημαίνει ότι οι στρατηγικές μεταρρυθμίσεις στερούνται ισχυρής βάσης τεκμηρίωσης για την υποστήριξη αποτελεσματικών και αποδοτικών αποφάσεων πολιτικής. Η συστηματική χρήση των δεδομένων και η υιοθέτηση μιας προσέγγισης τεκμηρίωσης βάσει στοιχείων στη χάραξη πολιτικής

<sup>40</sup>Η περιγραφή του νομικού φορμαλισμού στην ελληνική διοίκηση περιγράφεται γλαφυρά στην έκθεση ΟΟΣΑ, σ. 51 επ.: «Ο νομικός φορμαλισμός έχει δημιουργήσει μία συγκεκριμένη νοοτροπία και ένα νομικό πλαίσιο που δεν παρέχουν κανένα κίνητρο για πρωτοβουλία από τη μεριά των δημοσίων υπαλλήλων, αποθαρρύνουν κάθε δράση πολιτικής η οποία δεν συνοδεύεται από ένα νομικό κείμενο, ευνοούν την ευλαβική τήρηση (και ανάπτυξη) των διοικητικών διαδικασιών και όχι την έμφαση στην ουσία της πολιτικής που εμπριέχεται στη λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας, πράγμα που επιβραδύνει τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. ...Ο νομικός φορμαλισμός είναι εν μέρει υπο-προϊόν ενός νομικού συστήματος που βασίζεται στο αστικό δίκαιο, το οποίο παραδοσιακά δίνει έμφαση στην ανάγκη για ολοκληρωμένη και λεπτομερή δομή των νομικών κειμένων και ρυθμίσεων, έτσι ώστε να καλύπτονται όλα τα θέματα. ...Ο νομικός φορμαλισμός αντανακλά επίσης την υπερβολική χρήση εσωτερικών διοικητικών διαδικασιών οι οποίες οριοθετούν το έργο της διοίκησης, με αποτέλεσμα να δίνεται μεγαλύτερη βαρύτητα στην τήρηση αυτών των διαδικασιών παρά στην υλοποίηση της σχετικής δημόσιας πολιτικής. Το παραπάνω αποτελεί πρόβλημα και για άλλα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ, αλλά στην ελληνική περίπτωση, ο νομικός φορμαλισμός εφαρμόστηκε σε τέτοια έκταση, που καλύπτει, για παράδειγμα, πολιτικές διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού και σταδιοδρομίας δημοσίων υπαλλήλων με συνέπεια τη δημιουργία ενός πλαισίου, το οποίο είναι ταυτόχρονα υπερβολικά λεπτομερές και καθόλου ευέλικτο. Μεταξύ άλλων, αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται σημαντικά η κινητικότητα του προσωπικού μεταξύ των Υπουργείων. Ένα άλλο παράδειγμα αφορά στις κρατικές αρμοδιότητες. Αυτές ορίζονται με εξαιρετικά μεγάλη λεπτομέρεια από το νόμο. Είναι πρακτικά αδύνατη η λήψη μιας απόφασης δημόσιας πολιτικής ή μιας διοικητικής απόφασης, σε οποιοδήποτε κυβερνητικό επίπεδο, εάν δεν εμπίπτει στο πεδίο της νομίμως οριζόμενης αρμοδιότητας ... Για παράδειγμα, οι υπουργοί δεν μπορούν (χωρίς μεγάλη δυσκολία) να εξορθολογίσουν και να προσαρμόσουν τη δομή των Υπουργείων τους. Ο νομικός φορμαλισμός συνδέεται εν μέρει με τις επικρατούσες ανάμεσα στο πολιτικό και διοικητικό προσωπικό αντιλήψεις και προσδοκίες για τη λειτουργία της κυβέρνησης και του δημόσιου τομέα εν γένει. Λέγεται συχνά ότι οι αντιλήψεις αυτές αποτελούν μέρος της ελληνικής κουλτούρας, αλλά οι πρόσφατες εξελίξεις δείχνουν ότι δεν ανταποκρίνονται πλέον στις προσδοκίες και επιθυμίες της κοινωνίας.».

θα απαιτήσει μια βαθιά αλλαγή κουλτούρας σε όλους τους τομείς της διοίκησης»<sup>41</sup>

Το τρίτο ελάττωμα σχετίζεται με τη δομή των νόμων, δηλ. την εσωτερική κατανομή σε κεφάλαια, άρθρα, παραγράφους και εδάφια που θα πρέπει να διευκολύνουν την κατανόηση του κειμένου.<sup>42</sup> Μέσα σε μεγάλες παραγράφους περιέχονται ορισμοί (που θα έπρεπε να υπάρχουν σε παράρτημα), ατελείωτες παραπομπές σε άλλους νόμους (που μπερδεύουν και τους πιο έμπειρους νομομαθείς) και ατόφιες επαναλήψεις εδαφίων άλλων νόμων. Επιπλέον, οι πολλαπλές, συχνά άκριτες και ανεπεξέργαστες τροποποιήσεις των νόμων καταλήγουν σε διατάξεις με παραπομπές ακατανόητες για όσους θα κληθούν να τις ψηφίσουν και να τις εφαρμόσουν, δεδομένης της έλλειψης κωδικοποίησης.<sup>43</sup>

Το τέταρτο χαρακτηριστικό, που συμβάλλει στην πανθομολογούμεως χαμηλή ποιότητα του νομοθετικού έργου, είναι οι άσχετες διατάξεις που περιλαμβάνονται στο νομοσχέδιο, ιδιαίτερα όσες προστίθενται με πάμπολλες και ενδεχομένως άσχετες προσθήκες και τροπολογίες κατά τη διαδικασία της ψήφισης του νόμου.<sup>44</sup> Εάν κάποιος υπομονετικός μελετητής καταγράψει όσα περιλαμβάνονται στις τελευταίες (“άλλες ...”) διατάξεις των νόμων κάθε υπουργείου θα επαληθεύσει του λόγου το

<sup>41</sup> Βλ. Έκθεση ΟΟΣΑ, ό.π., σ. 39 και σ. 54 επ.

<sup>42</sup> Ακραίο παράδειγμα αδόμητου νόμου συνιστά η περίπτωση του Ν. 4254/2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας στο πλαίσιο εφαρμογής του ν. 4046/2012 και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 85/7.4.2014, σ. 1383-1489, όπου νομοθετικό κείμενο έκτασης 107 πυκνογραμμένων σελίδων εντάσσεται σε 4 άρθρα, 25 παραγράφους και 113 υποπαραγράφους, με σκοπό να διευκολυνθεί η ψήφιση χωρίς τη διατύπωση αντιρρήσεων κατ' άρθρο.

<sup>43</sup> Ίδου παράδειγμα, το άρθρο 53 Ν.4223/2013 (νόμο περί ΕΝΦΙΑ): «Στο τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 12 του άρθρου πέμπτου του ν. 3845/2010 (Α'65) όπως αυτό προστέθηκε με την παράγραφο 6 του άρθρου 4 του ν. 3899/2010 (Α'212) και τροποποιήθηκε με την παράγραφο 9 του άρθρου 3 της από 31.12.2011 Π.Ν.Π. (Α'268), η οποία κυρώθηκε με το άρθρο δεύτερο του ν. 4047/2012 (Α'31), και με το άρθρο 22 της από 31.12.2012 Π.Ν.Π. (Α'256), η οποία κυρώθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4147/2013 (Α'98), αντί της ημερομηνίας «1.1.2014» τίθεται η ημερομηνία «1.1.2015». - Ακραίο παράδειγμα αδόμητου νόμου συνιστά η περίπτωση του Ν. 4254/2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας στο πλαίσιο εφαρμογής του ν. 4046/2012 και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 85/7.4.2014, σ. 1383-1489, όπου νομοθετικό κείμενο έκτασης 107 πυκνογραμμένων σελίδων εντάσσεται σε τέσσερα άρθρα, 25 παραγράφους και 113 υποπαραγράφους.

<sup>44</sup> Στο άρθρο του ο Γιώργος Μπουρδάρας, «Η ντροπή με τις 150 τροπολογίες μέσα σε 15 ημέρες», Η Καθημερινή 8.4.2012, <http://www.kathimerini.gr/455144/article/epikairothta/politikh/h-ntroph-me-tis-150-tropologies-mesa-se-15-hmeres> περιγράφει τις μεθοδεύσεις που ακολουθούνται και την έκταση της αθέμιτης αυτής κοινοβουλευτικής πρακτικής. Πολύ πρόσφατα, βλ. το κοινοβουλευτικό θέμα που ετέθη με τη σωρεία των τροπολογιών που κατατέθηκαν από υπουργούς και βουλευτές του ΣΥΡΙΖΑ, στις 5.5.2015, <http://news.in.gr/greece/article/?aid=1231405311&ref=newsletter>, με συνέπεια να αντιδράσει η Πρόεδρος της Βουλής. Βλ. επίσης Κώστας Μαυριάς, Συνταγματικό Δίκαιο, 5η έκδοση, Δίκαιο και Οικονομία, Π.Ν. Σάκκουλας, 2014, σ. 700: «Η προσθήκη τροπολογιών τελευταίας στιγμής, δηλ. κατά τη συζήτηση των νομοσχεδίων, από υπουργούς, και η υποβολή τροπολογιών από βουλευτές μέχρι την παραμονή της ημέρας κατά την οποία θα αρχίσει η συζήτηση, εκτός αν υπήρχε σχετική συγκατάθεση της Κυβέρνησης, ήταν η ρύθμιση που ίσχυε από το 1974 έως την αναθεώρηση του 2001· σ. 701: «Η αναθεώρηση του άρθρου 74 του Συντάγματος ... δεν έχει οδηγήσει σε πλήρη επίλυση του πραγματικού προβλήματος και της σωρείας κατάθεσης τροπολογιών χωρίς ειρμό και λειτουργική συνοχή· σ. 702: «Η κλασική διατύπωση 'Δεν εισάγεται προς συζήτηση τροπολογία ή προσθήκη, αν δεν σχετίζεται με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου' κρύβει όλη την παθολογία της παραγωγής τυπικών νόμων». Βλ. και Penelope Foundethakis, “The Hellenic Parliament: The New Rules of the Game”, *The Journal of Legislative Studies*, 9 (2003) 2, σ. 85-106, 90.

αληθές και θα εντοπίσει ευχερώς τις πελατειακές σχέσεις και τα οργανωμένα συμφέροντα.

Το πέμπτο αφορά στη σταδιακή αποξήλωση με μεταγενέστερες τροποποιήσεις, συχνότατα άσχετες με τα νομοσχέδια στα οποία εντάσσονται, ακόμη και νόμων-σταθμών που θεωρήθηκαν ως αξιόπιστη και ειλικρινής προσπάθεια επίλυσης χρονιζόντων προβλημάτων που οι πολιτικές ηγεσίες αρνούντο να ρυθμίσουν λόγω «πολιτικού κόστους». Πράγματι, υπάρχουν παραδείγματα όπου η πολιτική εξουσία, ανεξαρτήτως κομματικής ταυτότητας, αποπειράθηκε να οργανώσει κατά τρόπο ορθολογικό, και με σεβασμό στην αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας, επιμέρους τομείς της κρατικής λειτουργίας, όπως η υγεία, η παιδεία, η ασφάλιση, το μισθολογικό καθεστώς, ο συνδικαλισμός, το πολεοδομικό περιβάλλον, η φορολογική νομοθεσία. Λίγο μετά την ψήφιση κάθε νόμου παρατηρείται η αποδόμησή του. Ο νόμος 2190/1994 (νόμος Πεπονή) για τις προσλήψεις στο Δημόσιο τροποποιήθηκε 48 φορές τα επόμενα 10 χρόνια. Ο βασικός φορολογικός νόμος 2238/1994 τροποποιήθηκε 249 φορές με 81 διαφορετικούς νόμους πριν αντικατασταθεί από τον 4172/2013.<sup>45</sup> Ο νόμος 4009/2011 για τα πανεπιστήμια έχει τροποποιηθεί μέχρι σήμερα (17.5.2015) 13 φορές με πληθώρα μεταβατικών διατάξεων και χωρίς κωδικοποίηση.<sup>46</sup> Οι παρατηρήσεις της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής θα μπορούσαν πολύ να βοηθήσουν στην αποφυγή του νομοτεχνικού χάους, εάν δεν υπήρχε η πολιτική πίεση από υπουργούς για άσχετες τροπολογίες και μεταγενέστερες προσθήκες, κυριολεκτικά την τελευταία στιγμή.

3. Βάσει όλων των προηγούμενων η νομοθετική διαδικασία κατέληγε και καταλήγει σε ένα δαιδαλώδες, περίπλοκο και αντιφατικό νομικό πλαίσιο που δημιουργεί ερμηνευτικά προβλήματα, καθυστερήσεις και διαφθορά τόσο στη Διοίκηση όσο και στους διοικουμένους.<sup>47</sup> Συνέπεια της ανωτέρω περιγραφόμενης κατάστασης είναι η αδυναμία λειτουργίας του νόμου, οι μόνιμες τριβές με το ευρωπαϊκό δίκαιο,<sup>48</sup> οι

<sup>45</sup>Βλ. το αποκαλυπτικό άρθρο του Κωνσταντίνου Μαρκάζου, «Πώς οι συντεχνίες τρέφουν τον φορολογικό λαβύρινθο, 17.9.2014, <http://www.euro2day.gr/specials/opinions/article/1254511/pos-oi-syntehnies-trefoyn-ton-forologiko-lavyrintho.html>: «Η ελίτ της χώρας είχε αποφασίσει να μη φορολογούνται διάφορες ομάδες ή εισοδήματα ή περιουσιακά στοιχεία και το έλλειμμα να χρηματοδοτείται με δανεισμό. Αυτό από μόνο του δημιουργεί μία νομοθεσία-αρένα στην οποία όλοι επιδιώκουν να περιλαμβάνονται ως ...εξάιρεση. .... Το κράτος και το πολιτικό μας σύστημα είναι συντεχνιακά διαφθωμένα με πυραμίδες (συχνά κληρονομικές) και ομάδες συμφερόντων που αλληλοσπαράσσονται για έναν όλο και μειούμενο εθνικό πλούτο.»

<sup>46</sup>Ο νόμος 3549/2007 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου για τη δομή και λειτουργία των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων» προέβλεπε στο άρθρο 28 «κωδικοποίηση τροποποίηση και αναθεώρηση των διατάξεων της νομοθεσίας για τα Α.Ε.Ι., περιλαμβανομένων και των πειθαρχικών διατάξεων για τα μέλη των Α.Ε.Ι., εντός έξι (6) μηνών» από τη σύσταση ειδικής προς τούτο επιτροπής. Μέχρι σήμερα η νομοθεσία είναι διάσπαρτη σε πάμπολλους νόμους, π.δ. και ΥΑ, η δε πειθαρχική διαδικασία για τα μέλη ΔΕΠ παραμένει ως είχε βάσει του Ν. 5343/1932 «Περί οργανισμού του Πανεπιστημίου Αθηνών», άρθρα 326, 327, και 329 έως και 333.

<sup>47</sup>Η ατιμωρησία των ενόχων και η «αλληλεγγύη» είτε σε επίπεδο πολιτικού συστήματος, είτε σε επίπεδο συνδικαλιστικής κάλυψης μειώνει το ενδεχόμενο κόστος για τον δράστη, όσον αφορά στα οικονομικά εγκλήματα, βλ. Αριστείδης Χατζής, «Τα Οικονομικά του Εγκλήματος» in: Τιμητικός τόμος Καλλιόπης Σπινέλλη, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2010, 455-467 και [http://www.aristideshatzis.net/2013/04/blog-post\\_27.html](http://www.aristideshatzis.net/2013/04/blog-post_27.html).

<sup>48</sup>Βλ. Chryssoula Moukiou, Droit Administratif 2006-2008. Grèce, ERPL 21 (2009) 4, σ.1635-1666. Παρότι



διαρκείς προβλέψεις εξαιρέσεων και η ανάγκη συνεχούς έκδοσης εγκυκλίων, υποτίθεται διευκρινιστικών αλλά συχνά αποκλινουσών του νόμου, οι οποίες στη συνείδηση των δημοσίων υπαλλήλων και των διοικουμένων είναι σημαντικότερες από τους νόμους και τις δικαστικές αποφάσεις. Πλην της πληγής των εγκυκλίων, σε ένα άλλο μάλλον δυσώδες επίπεδο, υπάρχουν οι γραπτές ατομικές απαντήσεις υπαλλήλων σε ερωτήματα φυσικών προσώπων, ή επιχειρήσεων.<sup>49</sup>

Προς θεραπεία της κατάστασης ψηφίστηκε το Φεβρουάριο 2012 ο Ν. 4048/2012<sup>50</sup> για τη «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης». Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου αναφέρεται επί λέξει: «Η βελτίωση των κανόνων παραγωγής του νομοθετικού έργου αποτελεί βασική προϋπόθεση για την αντιμετώπιση της πολυνομίας, τη μείωση των διοικητικών βαρών και, εν τέλει, την ενίσχυση του κράτους δικαίου.» Στο άρθρο 2 του νόμου ορίζονται οι αρχές της καλής νομοθέτησης «μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνονται η αναλογικότητα, δηλαδή η καταλληλότητα και εύλογη σχέση μέσου και σκοπού με υιοθέτηση του λιγότερο επαχθούς μέτρου, απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, η αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων, η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα με συνεκτίμηση των οικονομικών συνεπειών της ρύθμισης, η διαφάνεια, επικουρικότητα και λογοδοσία με τον προσδιορισμό των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής των ρυθμίσεων, η ασφάλεια δικαίου, ... η προσβασιμότητα στις ρυθμίσεις.». Στις διαδικασίες της καλής νομοθέτησης (άρθρο 3) προβλέπεται ο επαρκής χρόνος συζήτησης των νομοσχεδίων, η «αποφυγή αποκλινουσών από την κατά περίπτωση γενική πολιτική ή αντιφατικών ρυθμίσεων», ενώ «δεν επιτρέπονται ...οι παρεκκλίσεις από πάγιες ή πρόσφατες διατάξεις χωρίς αποχρώντα λόγο».

Έντεκα μήνες μετά, τον Ιανουάριο 2013, η επόμενη, πολυκομματική, κυβέρνηση διαπιστώνει ότι το άρθρο 18 του Ν. 4048 με τίτλο «Συγκρότηση και αρμοδιότητες Επιτροπής Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου (Ε.Κ.Α.Δ.)» παρέλειψε να προβλέψει πληρωμή των μελών της προβλεπόμενης Επιτροπής, παρότι τέσσερα άρθρα του νόμου ήταν αφιερωμένα στην κωδικοποίηση νόμων και στο (τιτάνιο) έργο της επιτροπής, με συνέπεια να ακυρώνονται επί της ουσίας. Έτσι, προστίθε-

---

είμαστε προτελευταίοι στις παραβάσεις ουσίας, δηλ. στην εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Δικαίου (π.χ. παράνομες χωματερές - διαχείριση απορριμμάτων, αστικά λύματα, στην εναρμόνιση (compliance deficit) είμαστε στο 0,6%, πάνω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο που είναι 0,7% (Single Market Scoreboard 31, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_member\\_state/greece/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/greece/index_en.htm)). Και στους πέντε δείκτες εναρμόνισης είμαστε πάνω από τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/transposition/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm).

<sup>49</sup>Ο Κ. Μαρκάζος, στο ίδιο, αναφέρει χαρακτηριστικά για τη φορολογική νομοθεσία: «Σε ένα σκοτεινότερο επίπεδο κάτω από τις ΠΟΛ και τις ΑΥΟ υπάρχουν οι ατομικές απαντήσεις. Είναι κοινό μυστικό ότι όσες επιχειρήσεις ήθελαν να ξεκαθαρίσουν φορολογικές υποθέσεις τους υπέβαλαν ερωτήματα στο υπουργείο Οικονομικών και ελάμβαναν απαντήσεις, συχνά με το αζημίωτο για όσους απαντούσαν και με διαμεσολαβητές συνταξιούχους υπαλλήλους του υπουργείου. Είναι απολύτως αναγκαίο όλες οι ατομικές απαντήσεις να δημοσιεύονται στο δίκτυο και μάλιστα ονομαστικά, και αυτό αρκεί για να κλείσει αυτόν τον αμαρτωλό παράδρομο.»

<sup>50</sup>Με Κυβέρνηση (μονοκομματική ΠΑΣΟΚ) Γιώργου Παπανδρέου, που προέκυψε από τις εκλογές της 4ης Οκτωβρίου 2009 (ΙΓ΄ Κοινοβουλευτική Περίοδος).

ται παρ.6 στο άρθρο 18<sup>51</sup> με το άρθρο 27 του Ν. 4109/23.1.2013 «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα – Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις.»

Τρεις μήνες μετά, στις 9 Απριλίου 2013, ο Ν. 4142/9.4.2013 «Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση (Α.ΔΙ.Π.Π.Δ.Ε.)» με θέματα του Υπουργείου Παιδείας, προβλέπει στο άρθρο 5 την κατάργηση των άρθρων 17, 18, 19, 20 και 22 παρ. 5 του Ν. 4048/2012, δηλαδή την πλήρη αποξήλωση της Επιτροπής Κωδικοποιήσεων, για την οποία η ίδια κυβέρνηση προ 75 ημερών είχε νομοθετήσει, τροποποιώντας τον αρχικό νόμο, ειδικά ως προς τις ανωτέρω διατάξεις.

Είκοσι ημέρες μετά, στις 29 Απριλίου 2013 δημοσιεύεται ο Ν. 4150 «Ανασυγκρότηση του Υπουργείου Ναυτιλίας και Αιγαίου και άλλες διατάξεις», που προβλέπει, με το άρθρο 32, προσθήκη στο άρθρο 7 παρ.1 Ν. 4048. Η τροποποίηση επήλθε για να προστεθεί ότι στην ανάλυση των συνεπειών ρυθμίσεων που επηρεάζουν την «οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική ανάπτυξη των νησιών», «...απαιτείται ειδική τεκμηρίωση και αξιολόγηση και προς το σκοπό αυτό αναζητείται υποχρεωτικά η προηγούμενη γνώμη της Γενικής Γραμματείας Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής.». Για κάθε λογικό αναγνώστη, η προσθήκη είναι άχρηστη, ως απολύτως αυτονόητη εάν εφαρμοζόταν ο νόμος, στο μέτρο που η ίδια μέριμνα αφορά κάθε αντικείμενο ρυθμιστέας ύλης σε συνάρτηση με το αρμόδιο όργανο της Πολιτείας.<sup>52</sup>

Με καθυστέρηση 14 μηνών, εκδίδεται το πδ 149 (ΦΕΚ Α' 232/31.10.2013) που προέβλεπε το άρθρο 21 να εκδοθεί εντός εξαμήνου από το Φεβρουάριο 2012.<sup>53</sup> Στην ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης ([http://www.ggk.gov.gr/?page\\_id=120](http://www.ggk.gov.gr/?page_id=120)), όπου δεσπόζει το αρχαίο ρητό «Όταν γάρ νομοθετώμεθα, ως έσομένους ώφελίμους τούς νόμους τιθέμεθα εἰς τὸν ἔπειτα χρόνον· τοῦτο δὲ μέλλον ὀρθῶς ἂν λέγοιμεν», Σωκράτης (Πλάτωνος Θεαίτητος, 178a)», είναι αναρτημένο

<sup>51</sup> Η προσθήκη παρ.6 στο άρθρο 4048 από το άρθρο 27 του Ν. 4109 ψηφίστηκε στις 21 Ιανουαρίου 2013 προέβλεπε «6. Στον πρόεδρο, στα μέλη και στον γραμματέα της προβλεπόμενης στο παρόν άρθρο Επιτροπής καταβάλλεται αποζημίωση. Με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών καθορίζονται το ύψος της αποζημίωσης και οι ειδικότερες προϋποθέσεις για τη χορήγησή της και ρυθμίζεται κάθε σχετικό θέμα.» Η προσθήκη επήλθε από την πολυκομματική Κυβέρνηση (Νέα Δημοκρατία, ΠΑΣΟΚ και Δημοκρατική Αριστερά) που σχηματίστηκε μετά τις εκλογές της 17ης Ιουνίου 2012, με Πρωθυπουργό τον Αντώνη Σαμαρά.

<sup>52</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 4 εδ.α του Ν. 4048 «...δεν επιτρέπονται: αα) η αόριστη παραπομπή σε άλλες διατάξεις, οι οποίες πρέπει να αναφέρονται ρητά και συγκεκριμένα και ββ) οι παρεκκλίσεις από πάγιες ή πρόσφατες διατάξεις χωρίς αποχρόντα λόγο.» Βλ. το εξαιρετικό εγχειρίδιο, Ελένη Μαρτσούκου/ Νίκος Τράντας, «Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα – Εγχειρίδιο Εναρμόνισης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης», Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων, Ιούνιος 2013, <http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2013/10/versionA.pdf>.

<sup>53</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ.2 β «β) Εφόσον το νομοσχέδιο προβλέπει την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων ή άλλων κανονιστικών πράξεων μέσα σε αποκλειστική προθεσμία και το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης το κρίνει αναγκαίο, δεν εισάγεται στο Υπουργικό Συμβούλιο για συζήτηση, αν δεν συνοδεύεται από τα προσχέδια αυτών των πράξεων και από χρονοδιάγραμμα εφαρμογής.

το αρχικό ΦΕΚ του Ν. 4048/2012 σε pdf, ανεπίγνωτο των πολλαπλών παρεμβάσεων που έχει υποστεί μέχρι σήμερα.<sup>54</sup> Παράλληλα με το πδ 149/31.10.2013, ισχύει το πδ 17/27.2.2009, που τροποποιεί τον Κώδικα Νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα προσθέτοντας δύο άρθρα, 76Α «Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης» και 76Β «Γραφείο Συντονισμού και Θεσμικών Θεμάτων», επαναλαμβάνοντας διατάξεις του νόμου 4048/2012.

4. Τα προβλήματα κατά την παραγωγή των κανόνων δικαίου διευκολύνουν την αναζήτηση των αιτιών ως προς την ενδημική εγκατάσταση της διαφθοράς, τη δυσχέρηση των μεταρρυθμίσεων και την καθίζηση της οικονομίας. Παράγων περαιτέρω χειροτέρευσης των σχετικών δεικτών είναι τα χρονικά όρια ως προς την απονομή της δικαιοσύνης, δηλ. την εφαρμογή των κανόνων δικαίου από τα δικαστήρια, ιδιαίτερα όσον αφορά τις διοικητικές υποθέσεις. Οι προσφυγές πολλών θιγομένων στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει οδηγήσει σε μία συμπαγή νομολογία του Δικαστηρίου με πληθώρα αποφάσεων καταδικαστικών για την Ελλάδα,<sup>55</sup> ενώ οι καθυστερήσεις στην απονομή της δικαιοσύνης θεωρούνται πλέον αρνησιδικία.<sup>56</sup>

#### Γ. Η ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΔΙΚΑΙΟΥ

1. Για την εκτέλεση των κανόνων δικαίου το σημαντικότερο κριτήριο εντοπίζεται στην ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχει η Δημόσια Διοίκηση. Κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης το κρίσιμο χαρακτηριστικό της παθογένειας του δημοσίου τομέα, που οδήγησε και στην παθογένεια του ιδιωτικού τομέα, είναι η επιδείνωση στην ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών. Η επιδείνωση αυτή έχει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά:

<sup>54</sup> Τελευταία επίσκεψη 16.5.2015. Είναι αδύνατον, συνελώς, για κάθε πολίτη, πλην του φιλόποπτου νομικού, να υποθέσει ότι η Επιτροπή Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου έχει καταργηθεί και ότι ειδικά η Γενική Γραμματεία Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής αποφαινεται επί παντός επηρεάζει «την οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική ανάπτυξη των νήσων».

<sup>55</sup> Βλ. συνοπτικά Γιάννης Κτιστάκης, «Το δικαίωμα σε ταχεία διοικητική δίκη κατά την ΕΣΔΑ» Τιμητικός Τόμος για τα 75 Χρόνια του Συμβουλίου της Επικρατείας, Σάκκουλα, 2004, σ. 1293-1303. Σύμφωνα με τον πίνακα κατάταξης περί των παραβιάσεων της Συνθήκης κατ' άρθρο και κατά χώρα, από την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (1959) μέχρι και το 2010, η Ελλάδα καταλαμβάνει την 4η θέση από τις 47 χώρες του Συμβουλίου της Ευρώπης, με συνολικά τριακόσιες πενήντα εννέα (359) καταδικαστικές αποφάσεις για το ζήτημα της μη παροχής δικαστικής προστασίας εντός ευλόγου χρόνου. Διαπιστώνεται, λοιπόν, αμέσως ότι σε ποσοστό εβδομήντα τρία τοις εκατό (73 %) οι παραβιάσεις της Ελλάδας εστιάζονται στο άρθρο 6 § 1 της Συμβάσεως, ιδίως δε στον εύλογο χρόνο παροχής δικαστικής προστασίας, βλ. <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Statistics/Statistical+information+by+year/>. Ως ανταπόκριση στις καταδικές ψηφίστηκε ο Ν. 4239 ΦΕΚ Α' 43/20.2.2014 «Δίκαιη ικανοποίηση λόγω υπέρβασης της εύλογης διάρκειας της δίκης, στα πολιτικά και ποινικά δικαστήρια και στο Ελεγκτικό Συνέδριο». Βλ. επίσης για το European Programme for Human Rights Education for Legal Professionals, Συμβούλιο της Ευρώπης, <http://helpcoe.org/node/1658>.

<sup>56</sup> Με την από 23 Απριλίου 2015 πράξη ορισμού δικασίμου του Ειρηνοδικείου Αχαρνών, ορίστηκε δικάσιμος στη διαδικασία εκούσιας δικαιοδοσίας η 3.3.2031, βλ. ενδεικτικά στο διαδικτυο, <http://www.newsbeast.gr/greece/arthro/814349/dikigoros-pire-imerominia-gia-dikasimo-upothesis-tou-to-2031/>.

- i. Η δημόσια διοίκηση δεν συνδέεται με την παραγωγή αποτελεσμάτων.
  - ii. Δεν υπάρχει σαφής επιμερισμός της ευθύνης για κάθε δράση, ούτε έλεγχος για το κατά πόσον υλοποιήθηκε το αναληφθέν έργο.<sup>57</sup>
  - iii. Ο μηχανισμός κινήτρων και κυρώσεων είναι εξαιρετικά χαλαρός.<sup>58</sup>
2. Εστιάζοντας στη Δημόσια Διοίκηση, ένα κρίσιμο και δυσπρόσιτο θέμα είναι ο αριθμός των υπαλλήλων του στενότερου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Έχει υποστηριχθεί ότι το μετεμφυλιακό κράτος ήταν υπερτροφικό, θέση που διαφεύδεται από τα ποσοτικά δεδομένα. Σύμφωνα με τους αριθμούς, το 1961 οι δημόσιοι υπάλληλοι, των ΝΠΔΔ, του ΟΤΕ, της ΔΕΗ και των Τραπεζών, ήταν 260.000. Το 1971 έφταναν τα 350.000 άτομα, το 1981 σκαρφάλωσαν στα 510 χιλιάδες, το 1991 ήταν 722 χιλιάδες, ενώ το 2007 μετρούσαν 1.022 χιλιάδες.<sup>59</sup>
3. Η συντηρητική γραφειοκρατία της δεξιάς, που χτίστηκε μεταξύ 1946–49 με κριτήριο την εθνικοφοροσύνη, αντικαταστάθηκε τη δεκαετία του 1980 από μία δημόσια διοίκηση με κριτήριο την κομματική ένταξη. Όλες οι εκθέσεις εμπειρογνομόνων συμφωνούν ότι η δραματική επιδείνωση της απόδοσης στην ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών μπορεί να χρονολογηθεί με ευκρίνεια. Κρίσιμοι είναι οι νόμοι 1505/1984, και 1586/1986. Ο πρώτος νόμος αποσυνδέει το μισθό του υπαλλήλου από την απόδοσή του και τον συσχετίζει με τον χρόνο υπηρεσίας. Ο δεύτερος αποσυνδέει το βαθμό του υπαλλήλου από τη θέση ευθύνης που αυτός αναλαμβάνει. Και τα δύο νομοθετήματα αποσπάστηκαν μετά από επίμονες και μακροχρόνιες πιέσεις των ομάδων συμφερόντων, που βόλευε τόσο τα δύο εναλλασσόμενα στην εξουσία κόμματα, όσο και την αριστερή αντιπολίτευση, στο μέτρο που στήριζε τον αριστερό πατερναλιστικό συνδικαλισμό.

Για την απόδοση της Δημόσιας Διοίκησης χαρακτηριστικό είναι το ακόλουθο παράδειγμα που καταδεικνύει πώς ένας ψηφισμένος νόμος δεν εφαρμόζεται.<sup>60</sup> Ο νόμος 3230/2004 με τον αισιόδοξο τίτλο «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις» ψηφίστηκε διακριτικά, την τελευταία ημέρα λειτουργίας της Βουλής (ακολούθησαν οι εκλογές της 7ης Μαρτίου

<sup>57</sup> Λαμπρή εξαίρεση συνιστά ο ιστότοπος [http://www.gsis.gr/gsis/info/gsis\\\_site/PublicIssue/TaxAdmin.html](http://www.gsis.gr/gsis/info/gsis\_site/PublicIssue/TaxAdmin.html), όπου αναρτώνται στοιχεία για την Παρακολούθηση της Φορολογικής Διοίκησης (Tax Administration Monitor) [2013, 2014, 2015] και ό,τι αφορά τις δεσμεύσεις του Παραρτήματος 2 του Ν.4046/2012.

<sup>58</sup> Βλ. Χρ. Ιορδάνογλου, ό.π., σ.24 επ.

<sup>59</sup> Στο ίδιο, σ. 39 επ. Βλ. και Στέλλα Λαδή, «Είναι αλήθεια ότι ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα είναι υπερβολικά μεγάλος;» Κατανοώντας την ελληνική κρίση 4 (Απρίλιος 2015), <http://crisisobs.gr/wp-content/uploads/2015/04/4>. Για το ζήτημα των πελατειακών προσλήψεων και τον ελεγκτικό ρόλο του ΑΣΕΠ και της Διοίκησης βλ. Σταυρούλα Κτιστάκη, «Καταπολέμηση ή πρόληψη της διαφθοράς; Ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της Διοίκησης», ΕφημΔΔ 5 (2007), σ. 673-686 με περαιτέρω βιβλιογραφία.

<sup>60</sup> Βλ. αναλυτικά για το παράδειγμα που ακολουθεί, Κωνσταντίνος Παπαδημητρίου, «Επτά χρόνια φαγούρα για την εφαρμογή του νόμου 3230/2004 (Διοίκηση με στόχους και μετρήσεις απόδοσης στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση)», in: Αντώνης Μακρυδημήτρης, Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες, Σάκκουλα, 2014, σ.241-248. Βλ. επίσης, Χρ. Τσαμαντάνης / Δ. Καρίκης, ό.π.



2004). Ο προηγούμενος σχετικός νόμος 2880/2001 «Πρόγραμμα 'ΠΟΛΙΤΕΙΑ' για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκηση και άλλες διατάξεις» ελάχιστα συνεισέφερε στην προώθηση μεταρρυθμίσεων, βοήθησε όμως στην απορρόφηση κοινοτικών κονδυλίων. Ο ν. 3230/2004 προέβλεπε ότι από το 2004 όλες οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να λειτουργούν επιδιώκοντας στόχους και μετρώντας την επιτυχία τους με δείκτες. Οι πολιτικοί προϊστάμενοι ορίζουν τους στρατηγικούς σκοπούς-στόχους, οι οποίοι στη συνέχεια εξειδικεύονται, με συναινετικό τρόπο, από τους διοικητικούς προϊσταμένους. Η αξιολόγηση της επίτευξης των στόχων ορίζεται ότι πρέπει να γίνεται τακτικά, το λιγότερο κάθε τρεις μήνες και επιτυγχάνεται με την καθιέρωση συγκεκριμένων δεικτών, είτε γενικών, είτε εξειδικευμένων. Το σύστημα αξιολόγησης ολοκληρώνεται με τη σύνταξη ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων η οποία απευθύνεται προς τον πρωθυπουργό και στο Κοινοβούλιο.

Η πρώτη, ενημερωτική, εγκύκλιος εκδόθηκε από το αρμόδιο Υπουργείο, τον Ιούνιο 2004, αλλά μετά ακολούθησε πλήρης απραξία επί 18 σχεδόν μήνες. Ουδείς διανοήθηκε να ξεκινήσει την υλοποίηση του νόμου. Η επόμενη εγκύκλιος, πιο αναλυτική αυτήν την φορά, εκδόθηκε τον Δεκέμβριο 2005, όταν για δεύτερη χρονιά, ουδεμία υπηρεσία κινήθηκε σε προσπάθεια εφαρμογής του. Ακολούθησε νέα (3η) εγκύκλιος τον Απρίλιο και νέα (4η) τον Σεπτέμβριο 2006. Το Υπουργείο εξέδωσε τον Μάρτιο 2007 νέα, σεβαστού μεγέθους εγκύκλιο, οιονεί εγχειρίδιο περί Στρατηγικής Διοίκησης. Παρά την καινοτόμο πρακτική, η κατάσταση δεν μεταβλήθηκε και έτσι, τον Ιανουάριο 2008 εκδόθηκε νέα εγκύκλιος, στην οποία τασσόταν αφενός προθεσμία (μέχρι 15-3-2008) και γινόταν αναφορά (για πρώτη φορά) για ενδεχόμενες πειθαρχικές διώξεις, για τους αδρανούντες. Στο τέλος ορίστηκαν δείκτες χωρίς να έχουν πρώτα καθοριστεί στόχοι. Για να το πετύχουν αυτό, πολλοί υπόχρεοι φορείς ανέθεσαν σε διάφορες ιδιωτικές εταιρίες συμβούλων 17 μελέτες, συνολικού κόστους 1.050.000 ευρώ. Οι μελέτες συντάχθηκαν, παραδόθηκαν και παραλήφθηκαν από τις υπηρεσίες όλες, ωστόσο δεν εφαρμόστηκε καμία. Το ενδιαφέρον, ωστόσο, είναι ότι την ίδια εποχή, στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, οι σπουδαστές στο πλαίσιο της σχετικής εκπαίδευσής τους συνέτασσαν ανάλογες μελέτες, οι οποίες όμως, έμειναν στα ράφια της Σχολής.<sup>61</sup>

4. Η έκταση της νομοθεσίας έχει τις ρίζες της στο ότι το ελληνικό κράτος λειτουργεί τυπολατρικά με βάση τη διαδικασία και όχι το αποτέλεσμα. Επιτυχία είναι να διεκπεραιωθεί η προβλεπόμενη διαδικασία ανεξαρτήτως αποτελέσματος. Όταν ένας υπάλληλος έχει ακολουθήσει κατά γράμμα ακόμα και μία παράλογη και καταστροφική διαδικασία θεωρείται επιτυχημένος και το -σπουδαιότερο- κανείς δεν μπορεί να τον κατηγορήσει. Αν δεν προβλέπεται συγκεκριμένη διαδικασία, τότε είναι απολύτως δικαιολογημένος να μην κάνει τίποτα. Το οικονομικό βάρος που επωμίζονται οι φορολογούμενοι, λόγω της πολυνομίας, της διαφθοράς, της κακοδιοίκησης και της γραφειοκρατίας, υπολογίζεται στο ιλιγγιώδες ποσό των 14 δισεκατομμυρίων

<sup>61</sup>Κ. Παπαδημητρίου, ό.π., σ.246.

ευρώ.<sup>62</sup> Με δεδομένο ότι από το 1975 και μέσα σε 30 χρόνια έχουν ψηφισθεί περίπου 3.500 νόμοι, 20.600 Προεδρικά Διατάγματα, και 112.000 Υπουργικές Αποφάσεις, ενώ η Δημόσια Διοίκηση διασπάται σε 3.700 τμήματα υπουργείων και 3.000 δημόσια νομικά πρόσωπα,<sup>63</sup> η εκτέλεση και η εφαρμογή των νόμων καθίσταται απολύτως δυσλειτουργική.

#### Δ. Η ΕΜΠΛΟΚΗ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ

Επιστρέφοντας στο κεντρικό ερώτημα του Συνεδρίου, τι είδους αναθεώρηση χρειάζεται για την αντιμετώπιση της παρούσας κρίσης, ειδικότερα όσον αφορά στα ζητήματα λειτουργίας του πολιτεύματος, θα ήθελα να κλείσω με την αρχική μου παρατήρηση: Οι αιτίες της κρίσης οφείλονται λιγότερο στις ρυθμίσεις του ισχύοντος Συντάγματος και περισσότερο στον τρόπο με τον οποίον παράγονται οι νόμοι από τη Βουλή και την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση σε συνδυασμό με την εκτέλεσή τους και τη συστημική διαφθορά.

Η άποψη ότι το Σύνταγμα φταίει για τα ανωτέρω και χρειάζεται αναθεώρηση για να επιλυθούν οι στρεβλώσεις, οφείλεται είτε σε φαντασιώσεις περί του κανονιστικού εύρους του Συντάγματος, είτε σε σκοπιμότητα μετάθεσης ευθυνών από την απλή Βουλή στην αναθεωρητική Βουλή, χωρίς αποτέλεσμα.

Οι σημαντικές διατάξεις του Συντάγματος που αποτελούν πράγματι ανυπέβλητο κώλυμα για την ορθολογική διαχείριση του ρυθμιστικού τους πεδίου, και δεν επιλύονται με νόμο, οπότε απαιτείται αναθεώρηση, είναι, κατά την ταπεινή μου γνώμη, έξι, κι εκεί πρέπει να διεξαχθεί εξαντλητική συζήτηση για να επιτευχθεί συναίνεση.

- το άρθρο 16, ώστε τα δημόσια πανεπιστήμια να πάψουν να αποτελούν νπδδ·
- το άρθρο 24, ώστε να επιλυθεί οριστικά το ζήτημα της αυθαίρετης δόμησης·
- το άρθρο 41 παρ.2 εδ.α, ώστε να πάψει κάθε πρωθυπουργός να διαλύει τη Βουλή τη στιγμή που τον βολεύει εκλογικά·
- το άρθρο 86 για την ποινική δίωξη των μελών της κυβέρνησης, ώστε να διαρραγεί το απαράδεκτο πέπλο προστασίας των υπουργών·
- το άρθρο 104 για τον βασικό μέτοχο, που έχει περιπέσει σε αδράνεια·
- το άρθρο 110, ώστε η αναθεώρηση να αποτελεί ευκολότερο εγχείρημα σε ένα περιβάλλον μεταβαλλόμενο με ασύλληπτους ρυθμούς.

<sup>62</sup>Στο συνέδριο της Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάς, με τίτλο «Κράτος και Διαφθορά-Θεσμοί: Από την πτώση στην ανόρθωση», 27.11.2012, [http://www.dikaiopolis.gr/2013/06/blog-post\\_13.html](http://www.dikaiopolis.gr/2013/06/blog-post_13.html), αναλύθηκε η σχέση μεταξύ πολυνομίας και διαφθοράς.

<sup>63</sup>Π. Καρκατσούλης, στο ίδιο, [https://www.youtube.com/results?search\\_query=%CF%80%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CE%B3%CE%B9%CF%8E%CF%84%CE%B7%CF%82+%CE%BA%CE%B1%CF%81%CE%BA%CE%B1%CF%84%CF%83%CE%BF%CF%8D%CE%BB%CE%B7%CF%82](https://www.youtube.com/results?search_query=%CF%80%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CE%B3%CE%B9%CF%8E%CF%84%CE%B7%CF%82+%CE%BA%CE%B1%CF%81%CE%BA%CE%B1%CF%84%CF%83%CE%BF%CF%8D%CE%BB%CE%B7%CF%82)

Η κρίση της ελληνικής μεταπολιτευτικής περιόδου έχει αλλάξει πολύ την αντίληψη της κοινωνίας για τους θεσμούς της και έχει αποτυπωθεί τόσο στην καθημερινότητα, όσο και στις επιλογές του εκλογικού σώματος. Παρά ταύτα, το πολιτικό σύστημα και τα κόμματα όλων των αποχρώσεων αντιστέκεται σθεναρά στη θεσμική κάθαρση που μπορεί να επέλθει μόνο με την ευθεία και ριζική αντιμετώπιση των στρεβλώσεων της οικονομίας και της πολιτικής. Η παραδοσιακή ένταξη της Ελλάδας στον δυτικό κόσμο θα πρέπει να συνδυασθεί και με την αποδοχή των επιτυχημένων προτύπων τους.<sup>64</sup> Για όσο χρόνο τα οργανωμένα (αθέμιτα) συμφέροντα, τα πελατειακά πρότυπα και η αναξιοπιστία επηρεάζουν την κρατική δράση, την κομματική λειτουργία και την κοινωνική συνείδηση, θα παραμένουμε δέσμοι μιας μόνιμης και πολυεπίπεδης κρίσης, με την ψευδαισθήση μιας συνταγματικής αλλαγής που θα φέρει την πολυπόθητη μαγική λύση.

---

<sup>64</sup> Βλ. Daron Acemoglu/ James Robinson, Γιατί αποτυγχάνουν τα έθνη. Οι καταβολές της ισχύος, της ευημερίας και της φτώχειας, μετάφραση: Άγγελος Φιλιππάτος, Λιβάνης, 2013