

ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ ΣΤΗΝ ΕΥΝΟΜΙΑ

Ο ΔΡΟΜΟΣ ΤΗΣ ΑΝΟΡΘΩΣΗΣ

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

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

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

Αν και οι περιγραφές του προβλήματος και οι συναφείς διαπιστώσεις, έστω αποσπασματικές, αφθονούν, όμως οι περισσότεροι πολίτες και η πολιτική τάξη της χώρας δεν έχουν ακόμη συνειδητοποιήσει το μέγεθος και την οξύτητα του

προβλήματος. Πέρα από την επίμονη κατάδειξη των χαρακτηριστικών της υφιστάμενης κατάστασης και της παθολογίας της, προέχει – και επείγει – η διατύπωση πραγματοποιήσιμων προτάσεων που να βασίζονται και σε εμπειρίες άλλων χωρών και διεθνών οργανισμών και που να μπορούν να οδηγήσουν στο «δρόμο της ανόρθωσης» – στην οικοδόμηση, δηλαδή, μιας στρατηγικής εξόδου.

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

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

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

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

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

η ορθή εφαρμογή της ήδη υπάρχουσας νομοθεσίας, καθώς και η αναθεώρησή της, όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο, με βάση τις αποκτηθείσες εμπειρίες.

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

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

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

2. Για την ποιότητα της νομοθεσίας:

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

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

2.3. Βαρύνουσα σημασία αποδίδεται στον τρόπο σύνταξης των νόμων. Η σαφήνεια στη διατύπωσή τους αποτελεί προτεραιότητα. Ελέγχονται όλα τα νομοσχέδια ώστε αυτά να είναι σαφή, κατανοητά και φιλικά προς τον εφαρμοστή και τον αναγνώστη. Τα υποκείμενα του νόμου θα πρέπει να καταλαβαίνουν χωρίς δυσκολία τις ρυθμίσεις που αυτός περιέχει. Απώτερος στόχος είναι ο επηρεασμός

και της διοικητικής γλώσσας. Εφόσον οι νόμοι είναι γραμμένοι σε απλή γλώσσα, τότε και τα διοικητικά έγγραφα που εκδίδονται σε εφαρμογή τους θα ακολουθούν παρόμοια γλωσσική διατύπωση.

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

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

3. Για τη σύνταξη των νόμων εφαρμόζονται συγκεκριμένοι κανόνες:

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

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

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

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

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

4.2. Στις Νομικές Σχολές επιβάλλεται να ενταχθεί η διδασκαλία της νομοθετικής επιστήμης και της νομοτεχνικής, προκειμένου να δημιουργηθεί ένα σώμα νομικών ειδικά καταρτισμένων στη νομοθετική τεχνική και τις μεθόδους της τεχνικώς ορθής νομοθέτησης· έτσι αρχίζουν να παράγονται και θεωρητική σκέψη και συναφής τεχνογνωσία.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ο χρόνος θα δείξει αν η πολιτεία, έχει πραγματικά τη βούληση, πολιτική και ηθική, να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις που δημιουργεί η λογική μιας τέτοιας σύγχρονης αντίληψης. Πάντως η κοινωνία οφείλει να αγρυπνά.