

«Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοίκησης»

(υπό δημοσίευση στα Πρακτικά της Βουλής και του Συνεδρίου "Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας" Αθήνα, 28 και 29 Απριλίου 2017)

Α) Τα ελλείμματα της νομοθετικής λειτουργίας και οι συνέπειες τους στην δημόσια διοίκηση.

Η διερεύνηση των μορφών που προσλαμβάνει η κακή νομοθέτηση και οι συνέπειες που αυτή αναπτύσσει στην δημόσια διοίκηση μοιάζει να προσκρούει σε γενικευμένες παραδοχές, που διαθέτουν την δύναμη του αυτονόητου: Η πληθώρα των νομοθετημάτων, η επικάλυψη των ρυθμίσεων, ο περιστασιακός χαρακτήρας που αρκετές από αυτές προσλαμβάνουν¹, η ανεπεξέργαστη μεταφορά των ευρωπαϊκών Οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη, ακόμη και οι γλωσσικές ή νομικές κακοτεχνίες που αφθονούν στα κανονιστικά κείμενα δυσκολεύουν το έργο της δημόσιας διοίκησης, η οποία σήμερα καλείται να υποστηρίξει την λειτουργία του κράτους, αλλά και να επιλύει δυσχερέστατα κοινωνικά προβλήματα, όπως για παράδειγμα να ρυθμίζει στην πράξη το καθεστώς των μεταναστών, με δίκαιο και αποτελεσματικό τρόπο.

Όταν η δημόσια διοίκηση αναγκάζεται να επιδοθεί σε μια χρονοβόρα αναζήτηση του νομικού θεμέλιου των πράξεών της, όταν βρίσκεται μπροστά σε ερμηνευτικές αμφισημίες και κενά ή αναγκάζεται να μεταβάλλει διαρκώς πρακτικές, μετατρέπεται σε έναν αργό και ατελέσφορο οργανισμό, που εκών άκων παραβιάζει θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος, δεν είναι σε θέση να μετουσιώνει τις αποφάσεις των κυβερνήσεων σε δημόσιες πολιτικές ούτε να ικανοποιεί τις κοινωνικές ανάγκες². Έτσι, η απάντηση στο πρόβλημα δείχνει αυταπόδεικτη. Η βελτίωση της ποιότητας των νόμων, ο εξοπλισμός τους με τα χαρακτηριστικά που πρέπει να διαθέτουν οι κανόνες σε ένα κράτος δικαίου θα άρουν τα εμπόδια που συναντούν οι δημόσιοι υπάλληλοι στην πράξη και θα αποκατασταθεί η ευταξία του κρατικού μηχανισμού.

¹ Βλ. ενδεικτικά, Β. Σκουρή, «Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, καλύτερο δίκαιο με λιγότερους νόμους», σε του ίδιου, *Προσανατολισμοί στο δημόσιο δίκαιο Ι*, 1999 σελ. 59 επ., Γ. Ρήγου, «Νομοθετικός πληθωρισμός και δικαστική πράξη», *Ελλάδη*, 2000, σ. 289 επ. Γ. Γεραπετρίτη, «Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου: Νομοτέλεια ή άλλοθι;» σε ΝοΒ, τ. 60, 2012, σ. 2781 επ.

² Βλ. Α. Μανιτάκη, «Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους», σε www.constitutionalism.gr

Αν μάλιστα ληφθεί υπόψη, ότι κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης είχαν εισαχθεί νομοθετικά μέτρα που τυποποιούσαν την διάχυτη και εν πολλοίς ιδεοληπτική καχυποψία σε βάρος των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι αναγκάστηκαν να ασκούν τα καθήκοντά τους σε ένα κλίμα προσωπικής ανασφάλειας, με αρνητικές συνέπειες στην αποδοτικότητά τους³, η νομοθετική μεταρρύθμιση προβάλλει και πάλι ως η βέλτιστη διευθέτηση του προβλήματος. Η τροποποίηση των κανόνων που γέννησαν ή ενέτειναν αδράνειες θα αποκαταστήσει τις εγγυήσεις που διέπουν το καθεστώς των υπαλλήλων και θα δημιουργήσει ένα σταθερό πλαίσιο για την ομαλή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, για την ανεπιφύλακτη συνεργασία της με την εκάστοτε πολιτική ηγεσία και την ουσιαστική συμμετοχή της στην διαμόρφωση και υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών.

Ο σεβασμός, λοιπόν, των προϋποθέσεων της καλής νομοθέτησης προβάλλει ως υπόθεση του Κοινοβουλίου και των μελών της εκτελεστικής εξουσίας που ασκούν κανονιστικές αρμοδιότητες, η δε διοίκηση αναγνωρίζεται ως απλός αποδέκτης των επακόλουθων της παραβίασής τους⁴. Πρόκειται για την επιβίωση μιας αντίληψης σχετικά με την σχέση δημόσιας διοίκησης και νόμου, μια σχέση, που θα μπορούσε να ονομαστεί *εξωτερική* και η οποία πλην της ιστορικής διαθέτει και μια πρωταρχική θεσμική σημασία στα σύγχρονα πολιτεύματα.

Πραγματικά, στην νεωτερικότητα η εγκαθίδρυση και ο σεβασμός της αρχής της νομιμότητας αποτέλεσαν μια από τις ισχυρότερες εγγυήσεις της ισότητας των πολιτών και της προσωπικής και συλλογικής αυτονομίας των μελών του κοινωνικού συνόλου. Η παραπάνω αρχή, σύμφωνα με την οποία η διοίκηση δεν μπορούσε να δρα ούτε αντίθετα ούτε εκτός του νόμου, αλλά μόνο εντός και σύμφωνα με το νόμο, «Non contra, non praeter, sed intra atque secundum legem»⁵, εξασφάλισε καταρχάς την συμφιλίωση ενός θεσμού των απολυταρχικών πολιτευμάτων με την δημοκρατική αρχή, που ιστορικά εμφανίστηκε ως αρχή της εθνικής κυριαρχίας. Εντελώς συνοπτικά, οι εξεγερμένοι αστοί στην προσπάθεια τους να ανατρέψουν την μοναρχία και να εισαγάγουν αντιπροσωπευτικούς θεσμούς, δεν διέκριναν, δικαίως, τον βασιλιά από τους δημόσιους υπαλλήλους, που όπως και οι υπουργοί ήταν

³ Βλ. Ιφ. Καμτσίδου, «Οικονομική κρίση, Σύνταγμα και δημοκρατία», σε www.constitutionalism.gr

⁴ Έτσι οι Δ. Σωτηρόπουλος- Λ. Χριστόπουλος, «Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα. Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων» προσβάσιμο σε http://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/07/polynomia_teliko_keimeno.pdf

⁵ Η βιβλιογραφία για την αρχή της νομιμότητας ως θεμελιώδους αρχής και πηγής ειδικότερων θεμελιωδών κανόνων, λ.χ. της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, είναι εκτεταμένη, με αποτέλεσμα οποιαδήποτε προσπάθεια παρουσίασής της να πάσχει από ελλείψεις. Από την σκοπιά του συνταγματικού δικαίου βλ. αντί άλλων τις απόψεις των Π. Παυλόπουλου, *Αρχή της νομιμότητας και Σύνταγμα*, Σύγχρονα Θέματα, 1980, σ. 36 επ. Ξ. Παπαρηγόπουλου, *Κράτος Δικαίου: δικαιοκρατία ή νομοκρατία; Σκέψεις πάνω στην καταγωγή, δομή και μετεξέλιξη του Κράτους Δικαίου*, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα 1988, Α. Μανιτάκη, *Κράτος Δικαίου και έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων*, Θεσσαλονίκη 1994, σ. 288 επ.

θεσμικοπολιτικά υπηρέτες του και ο ανθρώπινος παράγοντας επιβολής της εξουσίας του στο κοινωνικό σύνολο. Έτσι, η ανατροπή του μονάρχη και της κατεστημένης τάξης εμπεριείχε και τον προβληματισμό για την θέση της δημόσιας διοίκησης στο νέο πολιτειακό περιβάλλον, καθώς και για την σχέση της με τον κυρίαρχο.

Η θεσμική απάντηση στα σχετικά διλήμματα δόθηκε με την απόδοση πρωτοκαθεδρίας στα αιρετά σώματα σε σχέση με τα άλλα κρατικά όργανα και με την αναγνώριση του νόμου ως αποκλειστικού μέσου ρύθμισης των κοινωνικών σχέσεων: Οι εκλεγμένοι άρχοντες διαμόρφωναν τους κανόνες σύμφωνα με τα προτάγματα του ορθού λόγου και η διοίκηση περιοριζόταν στην εφαρμογή των νόμων, ενώ μια από τις κύριες εκφάνσεις της αποστολής της ήταν να εξασφαλίζει την συμμόρφωση όλων των μελών του κοινωνικού συνόλου στις επιταγές τους. Οι κανόνες, λοιπόν, αποτελούσαν το θεμέλιο και ταυτόχρονα το όριο της δράσης της δημόσιας διοίκησης, ή με τεχνικούς όρους, η διοίκηση δεν διέθετε καμιά διακριτική ευχέρεια και παρόμοια με τους δικαστές ήταν απλώς το «στόμα του νόμου» και ο φύλακας της κανονικότητας που απέρρευε από αυτόν. Σε αυτό το πλαίσιο, η δημόσια διοίκηση αντιμετωπιζόταν ως εργαλείο υλοποίησης των επιλογών του νομοθέτη και επιβολής των κυρίαρχων αντιλήψεων και προτύπων.

Επιπλέον, η δέσμευση της διοίκησης από τον νόμο δεν είχε απλώς την διάσταση μιας ευθείας αναγωγής της δράσης του κρατικού μηχανισμού στην βούληση των αντιπροσώπων του έθνους. Τα ουσιοκρατικά χαρακτηριστικά των κανόνων, δηλαδή ο γενικός και αφηρημένος χαρακτήρας τους που διασφάλιζε την βέλτιστη εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος, θεωρήθηκαν για μεγάλο χρονικό διάστημα ως η ισχυρότερη εγγύηση της ισονομίας⁶. «Τυφλός» απέναντι στις κοινωνικές διαφορές ο νόμος απένεμε ίσα δικαιώματα και επέβαλλε ίσες υποχρεώσεις. Άρα, η δέσμευση της διοίκησης από τις επιταγές του υπήρξε -και σε ένα βαθμό παραμένει- παράμετρος υλοποίησης της δημοκρατικής αρχής επειδή δεν επιτρέπει στους υπαλλήλους να αναπτύσσουν συμπεριφορές που ενέχουν διάκριση σε βάρος των διοικουμένων και περιορίζει τις αυθαίρετες πρακτικές.

Β) Η δυναμική σχέση νόμου και διοίκησης στο νεωτερικό κράτος.

Ωστόσο, η σχέση αυτή διοίκησης και νόμου είναι δυναμική και διαρκώς εξελισσόμενη, δεδομένου ότι εξαρτάται από την διαφοροποίηση της αποστολής του κράτους, που με την σειρά της αντανακλά τις κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις και απαντά στις διεκδικήσεις των διαφόρων κινημάτων που διαμόρφωσαν τους πολιτικούς θεσμούς ιδίως στην Ευρώπη και στην Β. Αμερική.

⁶ Βλ. Σ. Κοφίνη, *Ισότητα και απαγόρευση διακρίσεων*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2016, σ. 28 επ. και τις εκεί παραπομπές.

Με δύο λόγια, το κράτος-νυχτοφύλακας μέχρι τα μέσα περίπου του 19^{ου} αιώνα είχε ως κύρια αποστολή να εξασφαλίζει την δημόσια τάξη, την εξωτερική ασφάλεια, την κυκλοφορία ενιαίου νομίσματος και την ρύθμιση των βασικών κοινωνικών σχέσεων, ώστε να καταλείπεται ευρύ περιθώριο στα άτομα να διαμορφώνουν τους όρους ύπαρξης και κοινωνικής τους υπόστασης, καθένα σύμφωνα με την καταγωγή του και τις οικονομικές, μορφωτικές ή άλλες ικανότητες του. Η κρίση που γνώρισε ο καπιταλισμός στα τέλη του 19^{ου} αιώνα μετέβαλλε τον ρόλο του κράτους, καθιστώντας το *παρεμβατικό*. Οι επιλογές του νομοθέτη απέκτησαν ένα έκδηλο πολιτικό πρόσημο, με την έννοια ότι οι κανόνες επέβαλλαν ειδικότερες δεσμεύσεις στα κοινωνικά υποκείμενα και καθόριζαν συστηματικά τους όρους του οικονομικού γίνεσθαι.

Παράλληλα, η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης εξελίχθηκε, περιλαμβάνοντας και την υποχρέωση των υπαλλήλων της, πάντοτε δυνάμει του νόμου που όμως πια είναι πιο πολύπλοκος και σύνθετος, να παρεμβαίνουν στις οικονομικές διεργασίες, να περιορίζουν τον ανταγωνισμό, -όχι απλώς να τον πλαισιώνουν, αλλά να τον περιορίζουν- να μεριμνούν ώστε το οικονομικό σύστημα στο σύνολό του να αναπτύσσεται χωρίς κλυδωνισμούς. Η διοίκηση αναδείχθηκε σε δυναμικό συνεργάτη του νομοθέτη, ενώ οι ειδικές γνώσεις που απαιτούνται για την αντιμετώπιση των περίπλοκων ζητημάτων της πράξης κατέστησαν την πολιτική ηγεσία της αντίπαλο του Κοινοβουλίου. Μέρος της νομοπαραγωγικής διαδικασίας μετακυλίστηκε στους Υπουργούς, οι οποίοι ασκούν την εξουσία τους με την στήριξη και με την ουσιαστική συμμετοχή της διοικητικής ιεραρχίας.

Η πιο αξιόλογη μεταβολή στις σχέσεις διοίκησης και νόμου σημειώνεται μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, όταν αναγνωρίστηκε πως οι πολίτες που πλήρωσαν σκληρό φόρο αίματος για την αντιμετώπιση της ναζιστικής θηριωδίας, πρέπει να αποτελούν αντικείμενο ιδιαίτερου δημόσιου ενδιαφέροντος, οπότε το κράτος ανέλαβε να αντιμετωπίσει με δικά του μέσα τους σοβαρότερους κινδύνους με τους οποίους το άτομο βρίσκεται αντιμέτωπο στην διάρκεια του βίου του. Το κοινωνικό κράτος διαρρύθμισε σε συνταγματικό και νομοθετικό επίπεδο την αποστολή του ως φορέα υποχρεώσεων προς τα μέλη του κοινωνικού συνόλου, αναλαμβάνοντας να εξασφαλίζει παροχές στους τομείς της υγείας, της εργασίας, της μητρότητας, της κοινωνικής ασφάλισης, της παιδείας⁷. Τούτη η μετεξέλιξη του κράτους σε *κοινωνικό* κατέστησε την *δημόσια διοίκηση τον κύριο μοχλό διαμόρφωσης και υλοποίησης των πολιτικών που στοχεύουν στην προστασία των διοικουμένων και που πρέπει αν όχι να τυποποιούνται στον νόμο, να βρίσκουν σε αυτόν επαρκές θεμέλιο*. Με άλλα λόγια, η εκπλήρωση της κοινωνικής αποστολής του κράτους επέβαλε και επιβάλλει την οργάνωση και λειτουργία μιας δημόσιας

⁷ Βλ. αντί άλλων το περιεκτικό εισαγωγικό κεφάλαιο του Αγγ. Στεργίου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης*, Θεσσαλονίκη, 1994

διοίκησης που αφενός είναι σε θέση να υλοποιεί άμεσα και αποτελεσματικά την προαναφερόμενη πολιτική, αφετέρου είναι ικανή να διατυπώνει ουσιαστικές και συνεκτικές προτάσεις προς την πολιτική ηγεσία, των μελών της Βουλής συμπεριλαμβανομένων, ώστε τα νομοθετικά μέτρα που υιοθετούνται να επιτρέπουν σε όλα τα μέλη του κοινωνικού συνόλου να απολαμβάνουν τα δικαιώματά τους με όρους ισότητας. *Εκτός από δυναμικός συνεργάτης του νομοθέτη, λοιπόν, η διοίκηση γίνεται σύμβουλος του και σε αρκετές περιπτώσεις χρήσιμος καθοδηγητής του στην αναζήτηση των κοινωνικά επωφελέστερων κανονιστικών λύσεων.*

Τέλος, η νομοθετική εξουσία του κράτους δεν μειώθηκε –ούτε ποσοτικά ούτε από άποψη θεσμικής σημασίας- κάτω από τις σφοδρές πιέσεις που ασκούν στην λειτουργία του οι πανίσχυρες παγκόσμιες αγορές⁸. Η συρρίκνωση της παροχικής διοίκησης και η απόσυρση του κράτους από ορισμένους τομείς στους οποίους ανέπτυξε οικονομική δραστηριότητα δεν εξάλειψαν την υποχρέωσή του να παρεμβαίνει *ρυθμιστικά* και σε αυτά τα πεδία, εξασφαλίζοντας τον σεβασμό των θεμελιωδών αρχών και δικαιωμάτων ιδίως από τους ισχυρούς οικονομικούς παράγοντες που πρωταγωνιστούν στο εσωτερικό τους. Μάλιστα, το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης «ανανέωσε» την υποχρέωση του κράτους να παρεμβαίνει κανονιστικά, για να αμβλύνονται οι έντονες κοινωνικοοικονομικές ανισότητες και να κάμπτονται οι αρνητικές συνέπειες των δυσλειτουργιών της αγοράς⁹.

Επομένως, είναι άτοπο να γίνεται πια λόγος για την υποταγή της δημόσιας διοίκησης στον νόμο, χωρίς τούτο βέβαια να σημαίνει ότι η διοίκηση μπορεί να δρα χωρίς νόμο ή αντίθετα στις προβλέψεις του. Όμως, οι νόμοι προσδίδουν στην διοίκηση ευρεία διακριτική ευχέρεια, αναγκαία για την εφαρμογή των ρυθμίσεων τους. Με άλλα λόγια, η εφαρμογή του νόμου, *το ειδικότερο νόημα που ο κανόνας προσλαμβάνει στην πράξη συναρτάται με επιλογές στις οποίες προβαίνει η διοίκηση σύμφωνα με ορισμένα κριτήρια και βέβαια με σεβασμό στις θεμελιώδεις αρχές του δικαίου*¹⁰.

⁸ Πρβλ. P. Birnbaum, «Le type d'État tient toujours», σε D. de Béchillon κ. ά. (επιμ.), *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur du professeur Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, σ. 185 επ.

⁹ Η παραπάνω παραδοχή δεν σημαίνει ότι αμελούνται οι συνέπειες της νεοφιλελεύθερης θέσμησης στο δίκαιο, τόσο σε ότι αφορά την μορφή του όσο και την κοινωνική λειτουργία του, την ίδια την αντίληψη για την νομιμότητα, που τείνει να ενσωματώσει την ορθολογικότητα των αγορών, βλ. Ι.Καμτσίδου, «Για τα νέα σύνορα της Ευρώπης: σκέψεις σχετικά με την σημασία του πολιτικού Συντάγματος στην Ε.Ε.» σε *Τιμητικός Τόμος για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2015 και τις εκεί παραπομπές. Στην παρούσα Εισήγηση έμφαση δίνεται στην αναζήτηση αρχών και διαδικασιών που θα βελτιώνουν την ποιότητα των νόμων, καθώς και στην συμβολή της Διοίκησης σε αυτήν την διαδικασία, έστω και στο συγκεκριμένο περιβάλλον. Ο χαρακτήρας της είναι μάλλον τεχνικός και περιορισμένος.

¹⁰ Για σχετικοποίηση του κανόνα από τον εφαρμοστή του δικαίου μιλά ο Π.Παυλόπουλος, *Το Δημόσιο Δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης*, Αθήνα, 2014, σ. 96 επ.

Ταυτόχρονα, η αναγκαιότητα συντονισμού των δημόσιων υπηρεσιών και καθοδήγησης των υπαλλήλων προσδίδει στους επικεφαλής της δημοσιοϋπαλληλικής ιεραρχίας μιας δευτερεύουσα, πλην εξόχως αποτελεσματική κανονιστική εξουσία: πρόκειται για την έκδοση των εγκυκλίων που συχνά επικαθορίζουν την ερμηνεία των νόμων, υποκαθιστώντας μερικές φορές, όπως στην περίπτωση της φορολογικής διοίκησης, την βούληση του νομοθέτη.

Γ) Η δημόσια διοίκηση ως βασικός παράγοντας της νομοθετικής διαδικασίας και παράμετρος της κρίσης της.

Η παραπάνω μεταλλαγή του ρόλου του κράτους αποκαλύπτει την πραγματική συμμετοχή της δημόσιας διοίκησης στην νομοπαραγωγική διαδικασία και επιτρέπει την αποτίμηση της σύμπραξής της σε αυτήν, της συμβολής της στην τήρηση των προϋποθέσεων της καλής νομοθέτησης, αλλά και την κατάφαση των ευθυνών της για τις συνέπειες που αναπτύσσονται από την κακή νομοθέτηση¹¹. Στην σύγχρονη πραγματικότητα, η επιδίωξη της βελτίωσης του νομοθετικού έργου περνά από την αναγνώριση του γεγονότος ότι *η διοίκηση είναι εξίσου θύμα και δράστης της κακής νομοθέτησης*. Μια απλή επισκόπηση των μορφών και των σταδίων της κανονιστικής παραγωγής επιβεβαιώνει την παραπάνω υπόθεση. Πραγματικά, ακόμη και στην περίπτωση που ο νόμος έχει κοινοβουλευτική καταγωγή, ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης είναι πρωταρχικός. Όπως είναι γνωστό, τα περισσότερα νομοθετήματα έχουν κυβερνητική προέλευση, είναι νομοσχέδια που προτείνονται από τους Υπουργούς και όχι σχέδια νόμου που προέρχονται από τους βουλευτές. Την προπαρασκευή, όμως, των νομοσχεδίων αναλαμβάνει και φέρνει σε πέρας η διοίκηση. Γι' αυτό εξάλλου, το κύρος που διαθέτουν οι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι διαμορφώνεται και με βάση την εμπλοκή τους στην προετοιμασία των νομοσχεδίων, στην διατύπωση νομοθετικών προτάσεων με ωφέλιμο και ανθεκτικό περιεχόμενο. Δεδομένου ότι κανένας Υπουργός δεν διαθέτει το σύνολο των γνώσεων που είναι αναγκαίες για την διαμόρφωση της ρύθμισης ούτε τον έλεγχο του κοινωνικού πεδίου στο οποίο αυτή θα εφαρμοστεί, η συμμετοχή της δημόσιας διοίκησης είναι καθοριστική. Δεν θα ήταν υπερβολή να υποστηρίξει κανείς ότι καλοί νόμοι είναι αυτοί που προήλθαν από την στενή συνεργασία της πολιτικής ηγεσίας με τον διοικητικό μηχανισμό του Υπουργείου και ότι επιτυχημένος είναι ο Γενικός Διευθυντής που συντόνισε την επεξεργασία νομοσχεδίων, τα οποία οδήγησαν στην ψήφιση νόμων ευεργετικών για το κοινωνικό σύνολο.

Δεύτερο πεδίο συμμετοχής της διοίκησης στην νομοπαραγωγική διαδικασία είναι η έκδοση των κανονιστικών πράξεων. Αν, σύμφωνα με τα παραπάνω, οι νόμοι προπαρασκευάζονται από την διοίκηση, τα προεδρικά διατάγματα και οι υπουργικές αποφάσεις στην πράξη ολοκληρώνονται από

¹¹ Contra Δ. Σωτηρόπουλος- Λ. Χριστόπουλος, ό.π.

αυτήν. Αναγόμενα σε θέματα ειδικά, που συνήθως απαιτούν τεχνικές ή/και επιστημονικές γνώσεις, τα νομοθετήματα αυτά είναι προϊόντα της εμπειρίας των δημόσιων υπαλλήλων. Τόσο η ποιότητά τους, όσο και η ταχύτητα έκδοσής τους πρέπει να καταλογίζονται στη διοίκηση. Τέλος, η έκδοση των εγκυκλίων αποτελεί την πιο αδιαφανή παρέμβαση της δημόσιας διοίκησης στον κύκλο της νομοθέτησης. Όπως προεκτέθηκε, προκειμένου οι συνάδελφοί τους ή οι πολίτες να κατανοήσουν και να εφαρμόσουν ευκολότερα τον νόμο, οι επικεφαλής της διοικητικής ιεραρχίας, με την επίτευξη της πολιτικής ηγεσίας, εκδίδουν εγκυκλίους. Παρότι δε η συνταγματική κατοχύρωση της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου δεν αφήνει περιθώριο αμφισβήτησης για την σχέση νόμου- εγκυκλίων, είναι γνωστό ότι στις τελευταίες απαντάται και πρωτογενές δίκαιο και ότι συχνά η ερμηνεία που αυτές περιλαμβάνουν αναιρεί κάποιες από τις προβλέψεις του νόμου.

Δ) Η δημόσια διοίκηση φύλακας των αρχών και των διαδικασιών της καλής νομοθέτησης.

Μια απόπειρα εξορθολογισμού της παραπάνω θεσμικής πραγματικότητας αποτέλεσε η έκδοση του ν. 4048/2012 ο οποίος συγκαταλέγει την δημόσια διοίκηση στους παράγοντες της καλής νομοθέτησης. Νόμος που ακολουθεί τα θεσπισμένα από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τον ΟΟΣΑ πρότυπα¹², πλαισιώνει την νομοπαραγωγική διαδικασία με αρχές, ιδρύοντας και συγκεκριμένες υποχρεώσεις για τους πρωταγωνιστές της, ώστε να βελτιωθεί η ποιότητα και να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των κανόνων δικαίου. Ταυτόχρονα, πάντως, περιορίζει την ευχέρεια της λαϊκής αντιπροσωπείας να ασκεί το νομοθετικό της έργο, καθώς, όπως θα δειχθεί παρακάτω, ακόμη και η σκοπιμότητα του νόμου προσδιορίζεται με την συμβολή προσώπων που διαθέτουν τεχνοκρατική επάρκεια, όχι όμως δημοκρατική νομιμοποίηση.

Από την ανάγνωση του κειμένου αναδεικνύεται ότι *οι δομές που υποστηρίζουν την καλή νομοθέτηση είναι διοικητικές μονάδες*. Όπως αναφέρθηκε σε προγενέστερες εισηγήσεις, υπεύθυνοι για την εφαρμογή των μεθόδων καλής νομοθέτησης είναι καταρχάς τα γραφεία νομοθετικής πρωτοβουλίας των Υπουργείων -τα οποία μάλιστα είναι και αυτοτελή γραφεία υπαγόμενα απευθείας στον Υπουργό- και στην συνέχεια το γραφείο καλής νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης. Άρα, σε πρώτο τουλάχιστον στάδιο, δεν είναι το Κοινοβούλιο, οι Βουλευτές που έχουν την ευθύνη για την τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης, αλλά διοικητικές μονάδες.

Περαιτέρω, οι περισσότερες από τις αρχές της καλής νομοθέτησης έχουν ως αποδέκτη τη διοίκηση. Ας εξεταστούν με την σειρά που απαριθμούνται στο οικείο νομοθέτημα:

¹² Eric Van den Abeele, « L'agenda Mieux légiférer de l'Union européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2009/23, σ. 5 επ., M. Hadjiisky, «La better regulation entre coordination européenne et relations triangulaires : OCDE, États membres et Union européenne » *Revue Française d'Administration Publique* , 2016, σ. 561 επ.

Η αναγκαιότητα της ρύθμισης. Τούτη η αρχή σημαίνει ότι η νομοθετική πράξη πρέπει να ανταποκρίνεται σε ένα κανονιστικό αίτημα, να περιλαμβάνει δηλαδή ρυθμίσεις που εξυπηρετούν ένα κοινωνικό, πολιτικό ή θεσμικό στόχο και να *εισφέρει προστιθέμενη αξία στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο*. Η συσχέτιση της νομοθετικής παρέμβασης με τον επιδιωκόμενο από αυτήν σκοπό προαπαιτεί μελέτη, συγκέντρωση στοιχείων, σύγκριση καταστάσεων, έργο που ανήκει στην αποστολή της διοίκησης. Άρα η πλήρωση των παραπάνω προϋποθέσεων εξασφαλίζεται σε μεγάλο βαθμό από το γραφείο καλής νομοθέτησης του Υπουργείου και επικουρικά από το γραφείο καλής νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης.

Η αναλογικότητα και η απλότητα είναι αρχές που απευθύνονται κυρίως στο Κοινοβούλιο. Ωστόσο, ο σύντομος χρόνος της συζήτησης και ψήφισης των νομοσχεδίων πολλές φορές δεν επαρκεί για την εξέλεξη των μέτρων που εισάγονται, ώστε να κριθεί αν αυτά είναι αναγκαία και πρόσφορα για την ικανοποίηση του σκοπού του νόμου. Χωρίς την κατάλληλη προετοιμασία των εκθέσεων που συνοδεύουν τον νόμο και που καταρτίζονται από την διοίκηση, ιδίως χωρίς την πληρότητα της αιτιολογικής έκθεσης και της έκθεσης κανονιστικών συνεπειών, η αξιολόγηση του εύλογου χαρακτήρα των νομοθετικών μέτρων από την λαϊκή αντιπροσωπεία μπορεί να γίνει προσχηματική¹³. Εξίσου σημαντική είναι η συνδρομή της διοίκησης για την σαφήνεια του νομοθετικού κειμένου που προσδίδει απλότητα στις ρυθμίσεις του. Νομοσχέδιο που περιλαμβάνει περίπλοκους και δυσνόητους κανόνες όταν κατατίθεται στην Βουλή, δύσκολα μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο επεξεργασίας από τους βουλευτές για να γίνει απλό.

Η τήρηση της τέταρτης αρχής, που επιβάλλει την *αποφυγή αποκλιουσών από την κατά περίπτωση γενική πολιτική ή αντιφατικών ρυθμίσεων* εναπόκειται επίσης στην δημόσια διοίκηση: η επισκόπηση της υφιστάμενης νομοθεσίας, προκειμένου να μην δημιουργηθούν αντινομίες και να αποφευχθούν συγκρούσεις κανόνων, αποτελεί έργο του διοικητικού μηχανισμού που έχει την απαιτούμενη γνώση και την δυνατότητα επισκόπησης των πολιτικών που αναπτύσσει καθεμιά κυβέρνηση.

Η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα με συνεκτίμηση τόσο των θεμελιούντων τη ρύθμιση οικονομικών και άλλων στοιχείων όσο και των συνεπειών της ρύθμισης είναι η αρχή που παρέχει στην διοίκηση μια «αόρατη» αλλά πολύ σημαντική εξουσία στο πλαίσιο της καλής νομοθέτησης. Πραγματικά, οι σταθμίσεις που είναι αναγκαίες για να κριθεί αν η ρύθμιση είναι επωφελής, προϋποθέτουν αξιολόγηση των συνεπειών που αυτή αναπτύσσει σε διάφορους τομείς του

¹³ Πρβλ. J. Chevallier «La simplification de l'action publique et la question du droit», *Revue Française d'Administration Publique* 2016, σ. 205 επ.

κοινωνικού βίου, σε κάποιους ευεργετικές, συνήθως όμως με επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού, σε άλλους περιοριστικές. Με άλλα λόγια, η διοίκηση αποκτά την ευχέρεια να προβαίνει σε μια στάθμιση «κόστους- οφέλους»¹⁴, όπου ως σταθμιζόμενα μεγέθη μετέχουν σπουδαία έννομα αγαθά ή/και θεμελιώδη δικαιώματα, ενώ η σταθμίζουσα παράμετρος είναι κυρίως οικονομικού χαρακτήρα. Με τον τρόπο αυτό, η προστασία δικαιωμάτων και εύλογων συμφερόντων, η δυνατότητα εξυπηρέτησης των σκοπών του κοινωνικού κράτους πολλές φορές υπάγονται στην απαίτηση διατήρησης της δημοσιονομικής ισορροπίας, τούτη δε η αποστέωση των πολιτικών διαδικασιών συντελείται με την καθοριστική παρέμβαση της δημόσιας διοίκησης ως θεματοφύλακα των αρχών της καλής νομοθέτησης.

Η συνεισφορά της διοίκησης για την υλοποίηση των αρχών της επικουρικότητας και της λογοδοσίας με τον προσδιορισμό των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής των ρυθμίσεων είναι ουσιαστική αλλά χωρίς πολιτική διάσταση, όπως και αυτή που αφορά την προσβασιμότητα στις ρυθμίσεις και με ηλεκτρονικά μέσα και την δυνατότητα υποβολής προτάσεων σχετικών με τις ρυθμίσεις.

Ακόμη, οι διαδικαστικές εγγυήσεις της καλής νομοθέτησης, δηλαδή η σύνταξη των έξι εκθέσεων που πρέπει να συνοδεύουν τα νομοσχέδια και η ηλεκτρονική διαβούλευση που προηγείται της κατάθεσής τους στην Βουλή, υποστηρίζονται από την δημόσια διοίκηση. Συγκεκριμένα, το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) είναι υπεύθυνο για την διαδικασία της προνομοθετικής διαβούλευσης και τα στελέχη του έχουν την φιλοδοξία, να την τελειοποιήσουν, να διαμορφώσουν εργαλεία αξιοποίησης των αποτελεσμάτων της, ώστε να την μετατρέψουν σε μια πρόσθετη μέθοδο της δημοκρατικής νομιμοποίησης του νόμου.

Τι συμβαίνει όμως σήμερα με την δημόσια διαβούλευση, η οποία βρίσκεται ήδη σε εφαρμογή από το 2011; Αυτή έχει δυο φάσεις που μπορούν συντημηθούν σε μία, εφόσον το νομοσχέδιο είναι έτοιμο να κατατεθεί και έχουν ολοκληρωθεί όλες οι διατάξεις του. Το νομοσχέδιο αναρτάται στην ηλεκτρονική διεύθυνση open.gov.gr όπου καθένας χρήστης του διαδικτύου έχει ελεύθερη πρόσβαση και δυνατότητα υποβολής σχολίων. Παρ' ότι όμως ο ελάχιστος χρόνος διαβούλευσης που προβλέπει ο νόμος είναι δύο εβδομάδες, την εποχή των μνημονίων, κατά την οποία η νομοθέτηση ολοκληρώνεται μέσα σε ασφυκτικούς χρόνους, τα νομοσχέδια αποστέλλονται στην αρμόδια υπηρεσία λίγες ημέρες πριν κατατεθούν στη Βουλή με το αίτημα της αυθημερόν ανάρτησής τους, με αποτέλεσμα να απομένει ένα εξαιρετικά περιορισμένο χρονικό περιθώριο για την συμμετοχή των ενδιαφερόμενων στην ηλεκτρονική συζήτηση.

¹⁴¹⁴ S. Rose-Ackerman, « Étude d'impact et analyse coûts-avantages : qu'impliquent-elles pour l'élaboration des politiques publiques et les réformes législatives ? », *Revue française d'administration publique* 2011σ. 787-επ.

Το μόνο νομοσχέδιο που τα τελευταία δύο χρόνια παρέμεινε στην διαβούλευση όχι απλώς τον προβλεπόμενο από τον νόμο χρόνο, αλλά περισσότερο, ήταν αυτό στο οποίο περιλαμβάνονταν η ρύθμιση για την επέκταση του συμφώνου συμβίωσης και στα άτομα του ίδιου φύλου. Επειδή υπήρξε αθρόα συμμετοχή των πολιτών στον σχολιασμό του, το αρμόδιο Υπουργείο ζήτησε την παράταση της διαβούλευσης και αυτή χορηγήθηκε.

Η συγκεκριμένη διαβούλευση, που ήταν χρονικά επαρκής, ορθότερα επειδή ήταν χρονικά επαρκής, ανέδειξε τα ελλείμματα αυτής της μεθόδου κοινωνικού ελέγχου στην νομοθετική διαδικασία. *Κύριο χαρακτηριστικό της υπήρξε η καθοδηγούμενη συμμετοχή.* Από την επισκόπηση του διαλόγου προκύπτει, ότι κάποιες συλλογικότητες, ιδίως παρεκκλησιαστικές ή εθνικιστικές οργανώσεις, έδιναν στα μέλη τους τυποποιημένα μηνύματα για να αναρτηθούν στα σχόλια. Έγινε λοιπόν φανερό, ότι ομάδες που διαθέτουν σημαντική κοινωνική ισχύ μπορούν και επηρεάζουν την διαβούλευση, κατευθύνοντας την έκβασή της. Επιπλέον, επιβεβαιώθηκε το εξής: το γεγονός ότι η πρόσβαση στον σχολιασμό των νομοσχεδίων δεν απαιτεί την ταυτοποίηση των ενδιαφερόμενων, επιτρέπει την πολλαπλή συμμετοχή (π.χ. με την δημιουργία περισσότερων emails), προσώπων που επιδιώκουν να επιβάλλουν την γνώμη τους ή να δημιουργήσουν εντυπώσεις σε συγκεκριμένη πολιτική κατεύθυνση. Είναι, λοιπόν, ανάγκη, να βρεθούν τρόποι προστασίας της διαβούλευσης, για να αποκτήσει κύρος και να αναδειχθεί σε παράμετρο της καλής νομοθέτησης.

Για τον ίδιο λόγο, θα πρέπει να επανεξεταστούν οι σχέσεις διοίκησης-Βουλής στο συγκεκριμένο στάδιο της νομοθέτησης, σχέσεις που χωρίς υπερβολή μπορούν να χαρακτηριστούν υποτυπώδεις. Αν οι έκτακτες περιστάσεις υπό τις οποίες ασκείται η νομοθετική εξουσία περιορίζουν γενικά την εφαρμογή των αρχών της καλής νομοθέτησης, σε ό,τι αφορά την προνομοθετική διαβούλευση εντοπίζεται ένα δομικό πρόβλημα. Αν και είναι υποχρεωτικό η έκθεση επί της διαβούλευσης να αποστέλλεται στους Βουλευτές και το ΕΚΔΔΑ είναι πρόθυμο να συμβάλλει στην αξιοποίηση των αποτελεσμάτων της, η σχετική διαδικασία παραμένει προσχηματική. Οι εκθέσεις είναι μάλλον τυπικές και διαβιβάζονται την τελευταία στιγμή στους Βουλευτές, που δεν είναι εξοικειωμένοι με τη μελέτη τους. Έτσι, οι βουλευτές δεν μπορούν να αξιοποιήσουν διόλου τις εκθέσεις διαβούλευσης, που στην πράξη δεν ασκούν καμιά επιρροή. Για τον λόγο αυτό έχει διατυπωθεί η πρόταση να πραγματοποιηθούν από το ΕΚΔΔΑ σεμινάρια επιμόρφωσης των Βουλευτών, όχι μόνον για την δημόσια διαβούλευση, αλλά γενικότερα για την εφαρμογή των αρχών της καλής νομοθέτησης. Η συμμετοχή των βουλευτών σε αυτά μπορεί να αποτελέσει ένα παράδειγμα χρήσιμης συνεργασίας της νομοθετικής εξουσίας με την διοίκηση και να συμβάλλει στην βελτίωση του νομοθετικού έργου.

Τέλος, η συμμετοχή της διοίκησης στην πραγμάτωση των αρχών της καλής νομοθέτησης έχει προβλεφθεί και σε επίπεδο αξιολόγησης του νόμου, καθώς οι εκθέσεις κανονιστικών συνεπειών του νόμου συντάσσονται με ευθύνη του Υπουργείου, που οφείλει να εξασφαλίσει τις απόψεις των εμπλεκόμενων κοινωνικών εταίρων. Η διαδικασία αυτή χρειάζεται αναμόρφωση, κυρίως για να αρθρωθεί πιο αποτελεσματικά η αναγωγή στους κοινωνικούς φορείς και να αποκτήσουν ουσιαστικό περιεχόμενο τα πορίσματά της.

Ανακεφαλαιώνοντας: η κρίση που διέρχεται η νομοθετική λειτουργία και οι αρνητικές συνέπειες που αναπτύσσει, μεταξύ άλλων, στην δημόσια διοίκηση αποτελούν κοινό τόπο. Γι' αυτό, τα τελευταία χρόνια αναζητούνται εναγωνίως μέθοδοι εξορθολογισμού της και ενίσχυσης της κοινωνικής αποτελεσματικότητας των νομοθετικών πράξεων, με την εισαγωγή και ειδικού νόμου. Η προσπάθεια αναμόρφωσης της νομοπαραγωγικής διαδικασίας περιλαμβάνει μεταρρυθμίσεις που αφορούν τις σχέσεις νομοθετικής εξουσίας και δημόσιας διοίκησης, καθώς και παρεμβάσεις στην ίδια την δημόσια διοίκηση που αναγνωρίζεται πια ως σημαίνων παράγοντας του νομοθετικού έργου. Όπως, όμως, υπογράμμισε και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, μια μεταρρύθμιση για να είναι αποτελεσματική και ωφέλιμη θα πρέπει να συνδέεται στενά με την κοινωνική πραγματικότητα, να στηρίζεται στην αποτίμηση των συνθηκών και σε συναινέσεις σχετικά με τους επιδιωκόμενους στόχους, να οργανώνεται με πρόσφορες μεθόδους και να δημιουργεί όρους μακρομέρευσης των νέων θεσμών.

Επομένως, είναι κρίσιμο να αξιολογηθεί από την παραπάνω σκοπιά η αναμόρφωση της νομοθετικής λειτουργίας που επιχειρείται και να αναδειχθούν τα πλεονεκτήματα και οι ελλείψεις της. Μια πρώτη παρατήρηση επιβάλλεται: η υιοθέτηση των μέτρων που αποσκοπούν στην ενίσχυση των δομών και των διαδικασιών της καλής νομοθέτησης γίνεται και αυτή υπό χρονική πίεση, με αποτέλεσμα η αναγκαιότητα, η αποτελεσματικότητα και η αναλογικότητα των σχετικών ρυθμίσεων να μην εκτιμούνται επαρκώς. Επιπλέον, η ανάγκη να παρουσιαστεί, ιδίως προς τους εταίρους και δανειστές, μια σύμφωνη με τις δεσμεύσεις της χώρας πλούσια κανονιστική παραγωγή έχει διογκώσει ακόμη περισσότερο την κανονιστική εξουσία της εκτελεστικής εξουσίας. Σε νομοθετήματα που αποβλέπουν είτε στον εξορθολογισμό της δημόσιας διοίκησης ως παράγοντα της καλής νομοθέτησης είτε στην ανάδειξή της σε φορέα μιας ουσιαστικής προνομοθετικής διαβούλευσης, εντοπίζεται σωρεία νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων, μάλιστα σε επίπεδο υπουργικής απόφασης. Η κανονιστική ύλη διασπάται, αλλά και η διοίκηση δυσκολεύεται να εξυπηρετήσει το πλήθος των κανονιστικών εκκρεμοτήτων που μετατίθενται σε αυτήν. Έτσι, παρατηρούνται σοβαρές καθυστερήσεις, ενώ είναι αμφίβολο αν οι όροι της καλής νομοθέτησης μπορεί να τηρηθούν κατά την επεξεργασία όλων αυτών των κανονιστικών πράξεων.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η εισαγωγή του κοινωνικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, που προβλέφθηκε στον ν. 4369/2016, αλλά κινδυνεύει να παραμείνει γράμμα κενό, επειδή οι ρυθμίσεις που απαιτούνται για την λειτουργία του συστήματος θα πρέπει να προσδιοριστούν από τους Υπουργούς, στους οποίους έχει ανατεθεί η σχετική εξουσία. Η δραστηριοποίηση των δομών κοινωνικού ελέγχου μπορεί πραγματικά να βοηθήσει στην τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης. Η δυνατότητα που παρέχει ο νόμος στους πολίτες να παρακολουθούν την δράση των Υπουργείων και να εκφράζουν τις απόψεις τους ηλεκτρονικά ή σε τακτικές συναντήσεις που θα πρέπει να οργανώνονται από τις υπηρεσίες, διευκολύνει τον εντοπισμό των σημαντικότερων προβλημάτων και των κανονιστικών αιτημάτων που γεννά η κοινωνική πραγματικότητα.

Ακόμη, η ίδρυση στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης μιας αυτοτελούς δομής, του Παρατηρητηρίου της Δημόσιας Διοίκησης, που θα επεξεργάζεται τις παρατηρήσεις των πολιτών για την λειτουργία του κρατικού μηχανισμού και για τις σχέσεις του με την κοινωνία, μπορεί να προσφέρει πορίσματα πολύτιμα για την εφαρμογή των αρχών της αναγκαιότητας, της αναλογικότητας, της αποφυγής αποκλινοσών από την κατά περίπτωση γενική πολιτική ή αντιφατικών ρυθμίσεων, συγχρόνως δε να προσδώσει στην αρχή της αποτελεσματικότητας ένα κοινωνικό πρόσημο. Έχοντας αναδείξει τα προβλήματα και τις κρίσιμες κοινωνικές ανάγκες, οι μελέτες του Παρατηρητηρίου μπορούν να εφοδιάσουν την διοίκηση με επιχειρήματα σχετικά με τις προσδοκώμενες συνέπειες καθεμιάς ρύθμισης, ώστε η αποτελεσματικότητά της να μην αξιολογείται μόνο με όρους δημοσιονομικού κόστους. Η πολιτική και πολιτειακή σημασία των παραπάνω δομών είναι προφανής. Όμως, η οργάνωση και η στελέχωσή τους θα ρυθμιστούν με υπουργικές αποφάσεις, που η διοίκηση και η πολιτική ηγεσία των Υπουργείων Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης πρέπει να προετοιμάσουν μέσα στον καταιγισμό των δράσεων που προωθούνται ή επιβάλλονται και που κάποιες από αυτές φαίνεται να είναι κεντρικές για την επιβίωση της χώρας. Η αργοπορία στην έκδοση των αποφάσεων είναι ίσως το μικρότερο κακό που μπορεί να ανακύψει.

Είναι, λοιπόν, φανερό, ότι οι καταναγκασμοί υπό τους οποίους επιδιώκονται οι νομοθετικές μεταρρυθμίσεις, καθώς επίσης το γεγονός ότι στην έννοια της μεταρρύθμισης έχει αποδοθεί μια σχεδόν μεταφυσική διάσταση, δεν επιτρέπουν την εφαρμογή των αρχών και των διαδικασιών που στοχεύουν στην βελτίωση της νομοθετικής λειτουργίας. Οι αρνητικές συνέπειες της κακής νομοθέτησης στην δημόσια διοίκηση αναπαράγονται, με αποτέλεσμα ο διοικητικός μηχανισμός να οδηγείται σε αδράνεια ή να αναπτύσσει αυθαίρετες πρακτικές. Εξάλλου, μέτρα που θα ενίσχυαν την αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης ως παράγοντα της καλής νομοθέτησης αμελούνται ή

καθυστερούν, ενώ η συζήτηση για τα εργαλεία που αυτή χρησιμοποιεί και που θα μπορούσαν να στηρίξουν τον εκσυγχρονισμό και τον εκδημοκρατισμό του νομοθετικού έργου διαρκώς αναβάλλεται.

Αναρωτιέται, λοιπόν, κανείς εύλογα αν η πρακτική αυτή που περιορίζει τον σεβασμό των αρχών της καλής νομοθέτησης, αν η σταθερή άσκηση του νομοθετικού έργου με όρους έκτακτης ανάγκης δεν αποτελεί ένα όχημα για την ιδιωτικοποίηση πεδίων της δημόσιας δράσης, για την απομείωση του κύρους της Βουλής, αλλά και την μετάλλαξη της αποστολής της Δημόσιας Διοίκησης, που από παράγοντα της καλής νομοθέτησης μπορεί να μετατραπεί σε δούρειο ίππο για την επιβολή ισχυρών συμφερόντων στην νομοπαραγωγική διαδικασία.