

1998

© 1998 by the author(s). All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or by any information storage and retrieval system, without the prior written permission of the copyright owner(s).

Athanasopoulos, Constantinos GE.

© 1998 by the author(s). All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or by any information storage and retrieval system, without the prior written permission of the copyright owner(s).

<http://hdl.handle.net/11728/7239>

Downloaded from HEPHAESTUS Repository, Neapolis University institutional repository

Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΜΠΡΟΣΤΑ
ΣΤΗΝ ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΟΥ 21^{ου} ΑΙΩΝΑ

Υπό την Εποπτεία του Ακαδημαϊκού
Γεωργίου Βλάχου †

Στην έρευνα και τη συγγραφή των κειμένων συμμετείχαν οι:

Σταύρος Θεοφανίδης
(επιστημονικός υπεύθυνος)
Καθηγητής στο Πάντειο Πανεπιστήμιο

Κωνσταντίνος Αθανασόπουλος
Καθηγητής στο Πάντειο Πανεπιστήμιο

Ιωάννης-Ανδρέας Βλάχος
Στέλεχος Υπουργείου Παιδείας

Γρηγόρης Παγκάκης
Λέκτορας Δ. Π. Θράκης

Όλγα Καμινάρη
Συεργάτης στο Πάντειο Πανεπιστήμιο

Βασίλης Κέφης
Δρ. Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου

Αθήνα, 1998

ΑΚΑΔΗΜΙΑ ΑΘΗΝΩΝ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΕΡΕΥΝΩΝ

ΔΗΜΟΣΙΕΥΜΑΤΑ: ΑΡΙΘΜΟΣ 5

Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΜΠΡΟΣΤΑ
ΣΤΗΝ ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΟΥ 21^{ου} ΑΙΩΝΑ



ΑΘΗΝΑ 1998

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Στην παρούσα έρευνα-μελέτη δίνονται αρκετά προχωρημένες θέσεις και επαναστατικές προτάσεις, που, αν εφαρμοστούν αμέσως, θα αλλάξουν σημαντικά την ελληνική Δημόσια Διοίκηση από την «κορυφή» ως τη «βάση» της.

Ο Επιστημονικός Υπεύθυνος Σ. Θεοφανίδης, έγραψε ολόκληρο το **Πρώτο Μέρος**, την περίληψη για τους Λήπτες Αποφάσεων, τις Προτεραιότητες Ενεργειών και είχε την ευθύνη του επιστημονικού συντονισμού και της προσαρμογής του περιεχομένου ολοκλήρου του έργου.

Ο καθηγητής κ. Κ. Αθανασόπουλος παρουσίασε τα εξειδικευμένα θέματα: Αποκέντρωση των Δημοσίων Υπηρεσιών, Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας και το Σύστημα των Δημοσίων Σχέσεων. Ο λέκτωρ κ. Γ. Παγκάκης παρουσίασε ολόκληρο το **Δεύτερο Μέρος** (Κεντρικοί Κυβερνητικοί θεσμοί, Κεντρικά Κυβερνητικά Όργανα της Δημόσιας Διοίκησης, η Οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης και το Προσωπικό της και ορισμένα θέματα Λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης).

Στο **Τρίτο Μέρος** παρουσιάζονται μερικά εξειδικευμένα θέματα με τη συμβολή του στελέχους του Υπουργείου Προεδρίας κ. Ι. Α. Βλάχου, ο οποίος ενίσχυσε τη συγγραφή της μελέτης με πολύτιμο πληροφοριακό υλικό από τις Βρυξέλλες για το Σύστημα Ενημέρωσης-Πληροφόρησης.

Η μελέτη προσφέρει μερικές νέες ιδέες και προτάσεις, ώστε ο **Πρωθυπουργός**, ο οποίος έχει *ex officio* την **πρωτοβουλία** και ευθύνη της εισαγωγής των διοικητικών μεταρρυθμίσεων σε πολλές χώρες, όπως η Αγγλία και η Γαλλία, να αξιοποιήσει παραγωγικά την παρούσα μελέτη-έρευνα. Με την αντίστοιχη ευθύνη χρεώνεται και ο αρμόδιος Υπουργός Προεδρίας της Κυβέρνησης.

Εκφράζονται ευχαριστίες στον κ. Ι. Ζαφειρόπουλο, στέλεχος της Εθνικής Τραπέζης, για ορισμένα σχεδιαγράμματα της μελέτης.

Η κα Ο. Καμινάρη, Επιστημονική Βοηθός του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου, βοήθησε πολλαπλά την εκπόνηση της μελέτης. Ο κ. Β. Κέφης, αριστούχος του Ινστιτούτου Περιφερειακής Ανάπτυξης και διδάκτωρ του Παντείου Πανεπιστημίου, προσέφερε πολύτιμη επιστημονική και διοικητική υποστήριξη για την ολοκλήρωσή της. Χωρίς την πολλαπλή συνδρομή της κας Καμινάρη και του κ. Κέφη, η παρούσα έρευνα δεν θα μπορούσε να ολοκληρωθεί.

21. ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

21.1. Οι σκοποί της Κωδικοποίησης

21.1.1. Κωδικοποίηση, ως γνωστόν, είναι η συγκέντρωση σε ένα ενιαίο κείμενο (σώμα) νομοθετικών κειμένων, διατάξεων και όρων συνθηκών, που αναφέρονται στο αυτό θέμα. Κατ' άλλη διατύπωση, η κωδικοποίηση αποτελεί συστηματική εργασία κατάταξης των διαφόρων διατάξεων σε λογική σειρά και αλληλουχία, με τέτοιο τρόπο, ώστε το κείμενο που προκύπτει να είναι εύχρηστο και να μην περιέχει διατάξεις επαναλαμβανόμενες ή συγκρουόμενες.

21.1.2. Η συστηματική και μεθοδική καθ' ύλην συγκέντρωση και κατάταξη των κανόνων δικαίου με τη μορφή κωδίκων, απησχόλησε τις οργανωμένες κοινωνίες από την προχριστιανική εποχή, οπότε οι νομοθέτες επεδίωξαν να ενοποιήσουν τους γραπτούς και εθιμικούς κανόνες δικαίου, που ίσχυαν κατά περιοχές. Σημειώνονται εδώ, ο Κώδικας του Ουρ-Ναμμού (3η π.Χ. χιλιετηρίδα), ο Κώδικας του Βιλαλάμα κ.ά. Ο Κώδικας του Χαμουραπί αποτελεί ενοποίηση του δικαίου των Σουμερίων και του Σημιτικού. Οι Κωδικοποιήσεις των Χετταίων, των Ασσυρίων, των Εβραίων, των Βαβυλωνίων καθώς και των Ρωμαίων, αποτελούν μάλλον απανθίσματα διατάξεων. Αυτό βεβαίως δεν είναι δυνατόν να υποστηριχθεί για τον Πανδέκτη του Ιουστινιανού, που επιστημονικώς (και όχι μόνον) αποτελεί ένα πραγματικό άθλο, λαμβανομένων υπόψη των συνθηκών υπό τις οποίες συντάχθηκε.

21.1.3. Στον κλάδο του Διοικητικού Δικαίου και της Διοικητικής Επιστήμης, δηλαδή στους τομείς όπου εμφανίζεται η μεγαλύτερα συχνότητα σχέσεων μεταξύ της Διοίκησης και των διοικουμένων ή μεταξύ Κράτους και Πολίτη, παρουσιάζεται το φαινόμενο κωδικοποιήσεων σε περιορισμένη κλίμακα των σχετικών κανόνων δικαίου.

21.1.4. Το φαινόμενο αυτό συνδέεται κατ' αρχάς (και κυρίως) με την ανομοιομορφία των κατηγοριών των διοικητικών σχέσεων καθώς και με το ευμετάβоло του περιεχομένου των σχετικών κανόνων, που οδηγεί πολλές φορές σε μερική, αποσπασματική ή και «πειραματική» ρύθμιση. Έτσι εξηγούνται τα συμπαρομαρτούντα της πολυνομίας, της εξειδίκευσης και των ελλιπών ρυθμίσεων εν γένει. Δεν πρέπει, βεβαίως, να παραγνωρίζεται και η σχετική ρευστότητα των πολιτικών, που ασκούνται από το σημερινό Κράτος

Δικαίου-Προνοίας και ο συνεχώς αυξανόμενος κρατικός παρεμβατισμός σε ολόένα και περισσότερους τομείς των κοινωνικών δραστηριοτήτων.

21.1.5. Οι διοικητικοί νόμοι, τόσο σε εθνικό όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο, χαρακτηρίζονται από το μεγάλο αριθμό τους και τις συχνές τροποποιήσεις τις οποίες υφίστανται, όχι πάντοτε κατά τρόπο ιδιαίτερος επιτυχή. Τα στοιχεία αυτά, εξ άλλου, συνιστούν απόδειξη του μεγάλου βαθμού του κρατικού παρεμβατισμού στα σύγχρονα Κράτη και της ενεργού ανάμειξης της εκάστοτε πολιτικής εξουσίας σε θέματα, που μέχρι πρό τινος αποτελούσαν αντικείμενο δραστηριότητας του ιδιωτικού τομέα.

21.1.6. Αποτελούν ακόμη, εξ άλλης πλευράς, απόρροια της ανάγκης προσαρμογής των κανόνων του Διοικητικού Δικαίου στις συνεχώς μεταβαλλόμενες έννομες σχέσεις μεταξύ Διοίκησης και διοικουμένων. Άλλως τε, η λειτουργία των φορέων της Κρατικής Διοίκησης, δυναμική *ex officio*, είναι επόμενο να μεταβάλλεται με μεγάλη συχνότητα, εν αντιθέσει με τις έννομες σχέσεις του Ιδιωτικού Δικαίου, που είναι περισσότερο σταθερές και δεν απαιτούν συχνή διαφορετική νομοθετική ρύθμιση.

21.2. Θεμελίωση

21.2.1. Τα αναφερθέντα φαινόμενα, δηλαδή το μεγάλο πλήθος και ο διαρκώς μεταβαλλόμενος χαρακτήρας των κανόνων Διοικητικού Δικαίου αποτελούν τις κυριότερες αιτίες που δεν επέτρεψαν μέχρι σήμερα να αποκτηθεί μόνιμος Κώδικας Διοικητικής Νομοθεσίας αντίστοιχος με τον Αστικό, Εμπορικό, Ποινικό κ.ά. Και κατά την κρατήσασα μέχρι προ τινος αντίληψη «Διοικητικοί Κώδικες σταθεροί είναι ανέφικτο να αποκτηθούν, επειδή, και εάν ακόμη επιτυγχάνετο η σύνταξη τέτοιων κωδίκων, θα εμφανίζονταν σύντομα η ανάγκη νέων τροποποιήσεων»¹.

21.2.2. Η κρατούσα σήμερα άποψη δέχεται ότι Διοικητικοί Κώδικες είναι δυνατόν να αποκτηθούν. Το γεγονός, ότι συντόμως μπορεί να εμφανισθεί η ανάγκη τροποποίησης δεν απαλλάσσει από την υποχρέωση και ευθύνη για τη λήψη μέτρων εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης εν γένει, μεταξύ των οποίων πρέπει, βεβαίως, να συγκαταλέγεται και η κωδικοποίηση της διοικητικής νομοθεσίας, με στόχο τη διευκόλυνση του έργου των στελεχών της και, κυρίως, την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση των διοικουμένων.

1. Βλ. Γ. Μ. Παπαχατζή: *Σύστημα του ισχύοντος Διοικητικού Δικαίου*, 6η Έκδοση, Αθήναι 1983, σ. 133.

21.3. Εφαρμογή - Νομική ρύθμιση

21.3.1. Το ισχύον Σύνταγμα των ετών 1975/1986 παρέχει² τη δυνατότητα επιψήφισης Διοικητικών Κωδίκων κατά τρόπο απλούστερο από τον προβλεπόμενο για την ψήφιση νομοσχεδίων από το Εθνικό Κοινοβούλιο. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 76, παράγρ. 6 και 7 ορίζονται τα εξής:

«6. Η επιψήφιση Δικαστικών και Διοικητικών Κωδίκων, που συντάχθηκαν από ειδικές Επιτροπές, οι οποίες έχουν συσταθεί με ειδικούς νόμους, μπορεί να γίνει από την Ολομέλεια της Βουλής με ιδιαίτερο νόμο, που τους κυρώνει στο σύνολό τους».

Η ευχέρεια αυτή έχει ήδη αξιοποιηθεί από τη νομοθετική λειτουργία, πρόσφατη δε περίπτωση είναι η ψήφιση του Ν. 1868/1989 που έγινε γνωστός ως Νόμος των Δικαστικών Κωδίκων. Επισημαίνεται, ότι ο συνταγματικός νομοθέτης παρέχει και δεύτερη εναλλακτική δυνατότητα για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας με τη διάταξη του άρθρου 76 παράγρ. 7 του Σ. 1975/1986:

«7. Με τον ίδιο τρόπο (βλ. ανωτέρω υπό στοιχείο 6) μπορεί να γίνει κωδικοποίηση διατάξεων που υπάρχουν με απλή ταξινόμησή τους ή επαναφορά στο σύνολό τους καταργημένων νόμων, εκτός από τους φορολογικούς». Χαρακτηριστική περίπτωση αξιοποίησης της διάταξης αυτής αποτελεί η ταξινόμηση των διατάξεων του Υπαλληλικού δικαίου σε ενιαίο κείμενο, τον Υπαλληλικό Κώδικα, Π.Δ. 611/1977.

21.3.2. Από τη γραμματική διατύπωση των διατάξεων των παραγρ. 6 και 7 του άρθρου 76 του Σ. 1975/1986 συνάγονται τα ακόλουθα:

α. Η κατάρτιση Κωδίκων είναι δυνατή από ειδικές Επιτροπές εφ' όσον έχει παρασχεθεί εξουσιοδότηση είτε με ειδικό νόμο, είτε με ειδική εξουσιοδότηση νόμου. Χαρακτηριστική περίπτωση ειδικής εξουσιοδότησης του πρόσφατου παρελθόντος αποτελούν οι διατάξεις του άρθρου 26 του Ν. 1400/1983, οι οποίες ορίζουν ότι «συνιστάται Επιτροπή για την επεξεργασία και εκπόνηση νέου Καταστατικού Κώδικα των Δημοσίων Υπαλλήλων και των Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. Η Επιτροπή αποτελείται...».

β. Ίσως είναι σκόπιμο να αναφερθεί στο σημείο αυτό, ότι η παραπομπή ζωτικών για τη Δημόσια Διοίκηση θεμάτων σε επιτροπές δεν έχει την επιθυμητή αποτελεσματικότητα και πολλές φορές τα θέματα αυτά παραπέμπονται ουσιαστικώς στις ελληνικές καλένδες³.

2. Βλ. Α. Μάνεση - Γ. Παπαδημητρίου, *Το Σύνταγμα του 1975/1986*. Αθήνα-Κομοτηνή, 1986, σ. 128 επ.

3. Βλ. Γ. Παγκάκης: «Ο εκδημοκρατισμός της Δημόσιας Διοίκησης», *Δημόσιος Τομέας*, τ. 30, 1988, σ. 65.

γ. Πέραν αυτών επισημαίνεται, ότι η ακολουθούμενη σήμερα τακτική της Κρατικής Διοίκησης στον τομέα της Κωδικοποίησης της διοικητικής νομοθεσίας δε διακρίνεται ούτε για το μεγάλο εύρος της, ούτε για τη συστηματικότητά της. Πολλές φορές οι Δημόσιες Υπηρεσίες καταρτίζουν συλλογές των ισχυουσών διατάξεων κατά κλάδο διοικητικής δραστηριότητας, όχι βεβαίως με την μορφή Κωδίκων, αλλά με σκοπό την καλύτερη δυνατή αξιοποίησή τους από τα διοικητικά όργανα και στελέχη και τους ενδιαφερόμενους πολίτες. Υπογραμμίζεται, ότι τα κείμενα αυτά (συλλογές) και εάν ακόμη εκδοθούν υπό μορφή κωδικοποιημένου Προεδρικού Διατάγματος δεν έχουν αυτοδύναμη ισχύ, δεδομένου, ότι γνήσια πηγή κάθε κανόνος δικαίου αποτελούν οι διατάξεις των νόμων που χρησιμοποιήθηκαν για τη σύνταξη της Συλλογής ή τους Κώδικες, εν περιπτώσει δε διαφορών κατισχύουν οι διατάξεις των αρχικών νόμων, η δε λύση αυτή δίδεται ακόμη και στις περιπτώσεις που ο νόμος ορίζει ρητώς, ότι η κωδικοποίηση μπορεί να γίνει με Προεδρικό Διάταγμα⁴.

21.3.3. Απόπειρες κωδικοποίησης της Διοικητικής νομοθεσίας απαντώνται στην Ελλάδα ήδη από του έτους 1945, οπότε επεχειρήθη κωδικοποίηση (και αναθεώρηση) της διοικητικής νομοθεσίας υπό την αιγίδα του Υπουργείου Συντονισμού (νυν Εθνικής Οικονομίας), στο οποίο συνεστήθη Ειδική Υπηρεσία Κωδικοποίησης, που λειτούργησε επί μακρόν έως το 1967 ως Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης με Υποεπιτροπές στους επί μέρους Φορείς της Κεντρικής Κρατικής Διοίκησης (Υπουργεία). Σημειώνονται εδώ ενδεικτικώς το Ν.Δ. 3980/1959 Περί Κωδικοποίησης της Διοικητικής Νομοθεσίας, τα Ν.Δ. 4151/1961, 4261/1962, το Β.Δ. 58/1965, καρποί των προσπαθειών της εν λόγω Υπηρεσίας, η οποία σημειωτέον από του έτους 1965 υπήχθη υπό την εποπτεία του Προέδρου της Κυβερνήσεως (Β.Δ. 762/1965).

21.3.4. Μεταγενεστέρως το έργο της κωδικοποίησης της διοικητικής νομοθεσίας ανετέθη στο Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών (ΑΣΔΥ) ως την κατάργησή του (1973), για να περιέλθει, εν συνεχεία, στο Υπουργείο Προεδρίας Κυβερνήσεως. Αυτή η μακρόχρονη προσπάθεια οδήγησε τελικώς στη σύνταξη του Κώδικος Νομοθεσίας Δήμων και Κοινοτήτων, του Υπαλληλικού Κώδικος, του Δασικού Κώδικος, του Μεταλλευτικού Κώδικος κ.λ. οι οποίοι εν πολλοίς έχουν αποδυναμωθεί λόγω των πολλαπλών τροποποιήσεων που υπέστησαν.

21.3.5. Από την προηγηθείσα αναφορά είναι εμφανές, ότι οι μέχρι τού-

4. Βλ. ΣτΕ 534/1933. Γνωμοδότηση ΝΣΚ, *Θέμις*, 1930, σ. 272. ΣτΕ 599/1938, ΣτΕ 2229/1981.

δε προσπάθειες για την κωδικοποίηση της διοικητικής νομοθεσίας και την κατάρτιση σχετικών Κωδίκων δεν απέδωσαν σημαντικούς καρπούς, τα δε αποτελέσματα πρέπει να θεωρηθούν ανεπαρκή⁵. Εξ άλλης πλευράς, η αναγκαιότητα για την κωδικοποίηση της Διοικητικής νομοθεσίας και την κατάρτιση σχετικών Κωδίκων όχι μόνον δεν εξέλιπε, αλλά τουναντίον γίνεται ολοένα περισσότερο αισθητή, λαμβανομένων μάλιστα υπ' όψη των παραγόντων οι οποίοι επέδρασαν ανασταλτικώς προς την κατεύθυνση αυτή, δηλαδή του φαινομένου της πολυνομίας, της συχνής μεταβολής των κανόνων των ρυθμιζόντων σχέσεις Κράτους-Πολίτου και του διηυρυμένου περιβάλλοντος εντός των πλαισίων του οποίου η σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση καλείται να αναπτύξει τη δράση της (υπερεθνικό - διεθνείς Οργανισμοί - εθνικό). Όλα αυτά οδηγούν αναντιλέκτως στο συμπέρασμα, ότι η κωδικοποίηση της Διοικητικής νομοθεσίας και η κατάρτιση σχετικών Κωδίκων επιβάλλεται να αντιμετωπισθούν με σοβαρότητα, υπευθυνότητα και συγκεκριμένο πρόγραμμα, που θα οδηγούν στην οριστική, τηρουμένων των αναλογιών, διευθέτηση του θέματος. Προς την κατεύθυνση αυτή, άλλως τε οδηγούν και τα συμπεράσματα ειδικών Μελετών, εκπονηθεισών υπό διαφόρων φορέων, μερικές των οποίων μνημονεύονται ενδεικτικώς εν συνεχεία.

21.4. Έκθεση ΚΕΠΕ

21.4.1. Στην έκθεση του ΚΕΠΕ (Κέντρον Οικονομικού Προγραμματισμού και Ερευνών) για τη Δημόσια Διοίκηση⁶ προτείνεται η απλούστευση των διαδικασιών και η καταπολέμηση της γραφειοκρατίας σχετικώς με τα νομοθετικά κείμενα, που μπορεί να επιτευχθούν με:

α. Ιδρυτικές κωδικοποιήσεις νομοθεσίας. Συγκεκριμένως προτείνε-ιδρυτική κωδικοποίηση.

- Η ετήσια συστηματική συγκέντρωση νομοθεσίας και διατάξεων που ισχύουν για συγκεκριμένες Υπηρεσίες, Νομικά Πρόσωπα ή λειτουργίες με σκοπό να παύσουν να ισχύουν διατάξεις που δεν περιλαμβάνονται σ' αυτή την ιδρυτική κωδικοποίηση.
- Δημοσίευση σε σύντομα και εύληπτα φυλλάδια ή εκδόσεις της ισχύουσας ιδρυτικής νομοθεσίας καθώς και η διάδοση και κοινοποίησή της.
- Συγκέντρωση και έκδοση προβλεπόμενων δικαιωμάτων, διαδικασιών

5. Βλ. και Κ. Γ. Αθανασόπουλου: *Νομοθεσία Περιφερειακής Ανάπτυξης*, Τόμ. Α' Αθήναι 1984, σ. 5.

6. Βλ. ΚΕΠΕ: *Έκθεση για την Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα 1987, σ. 104 επ.

και διατάξεων από Υπηρεσίες, που εξυπηρετούν το κοινό κατά τη διενέργεια ορισμένης λειτουργίας ή παροχής υπηρεσίας σ' αυτό.

β. Την απλούστευση και αποκατάσταση της γλωσσικής ομαλότητας διατάξεων και νομοθετημάτων.

γ. Τη σύνταξη Κώδικος Διοικητικής Διαδικασίας.

21.5. Έκθεση του Υπουργ. Προεδρίας της Κυβέρνησης

21.5.1. Στην έκθεση του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης (ΥΠ-ΠΚ) για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης⁷, επισημαίνονται: 1. η αναγκαιότητα της κατά Υπουργείο κωδικοποίησης των νομικών ρυθμίσεων και διαδικασιών, με παράλληλη απόσυρση των επικαλύψεων και των άνευ χρησιμότητας διατυπώσεων, 2. η αναγκαιότητα χρήσης απλής γλώσσας για τη διευκόλυνση της επικοινωνίας Διοίκησης-Πολιτών, 3. οι αδυναμίες της προπαρασκευής των νομοσχεδίων, 4. η έλλειψη συντονισμού του νομοπαρασκευαστικού έργου, 5. η έλλειψη οργάνου επιφορτισμένου με το νομοπαρασκευαστικό έργο είτε για το σύνολο της δημόσιας διοίκησης είτε κατά συγκεκριμένο φορέα της κρατικής διοίκησης κ.τ.λ.

21.5.2. Η παράθεση τμημάτων από τις πρόσφατες εκθέσεις για τη διοικητική μεταρρύθμιση στο σημείο αυτό, δε γίνεται για λόγους κριτικής, αλλά κυρίως για να επιβεβαιωθεί η ανάγκη για τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων και να διατυπωθούν προτάσεις με τις οποίες είναι εφικτή η κωδικοποίηση της Διοικητικής νομοθεσίας και η κατάρτιση σχετικών Κωδίκων.

21.6. Υπεύθυνος εφαρμογής

21.6.1. Με βάση τα εκτεθέντα, επιβάλλεται να σημειωθεί, ότι μία γενική διοικητική μεταρρύθμιση δεν είναι δυνατόν να αγνοεί ή να παραβλέπει τη σπουδαιότητα της κωδικοποίησης της Διοικητικής νομοθεσίας και της σύνταξης αντιστοίχων Κωδίκων. Για την επίλυση του προβλήματος προτείνονται τα ακόλουθα:

α. Σε όλους τους Φορείς της Κεντρικής Κρατικής Διοίκησης να συσταθούν Υπηρεσιακές Μονάδες Νομοθετικού Συντονισμού (ΥΜΝΣ), σε επίπεδο Διεύθυνσης.

β. Οι ΥΜΝΣ να στελεχωθούν με προσωπικό από το ήδη υπηρετούν, αριθμητικώς ανάλογο με την έκταση των αρμοδιοτήτων κάθε Υπουργείου και το κατ' έτος παραγόμενο σ' αυτό νομοπαρασκευαστικό έργο.

7. Βλ. ΥΠΠΚ: Έκθεση για την Μεταρρύθμιση και τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης, Αθήναι 1990, σ. 55 επ.

γ. Το προσωπικό το οποίο θα επιλεγεί για τη στελέχωση των ΥΜΝΣ θα παρακολουθήσει υποχρεωτικώς πριν, ειδικό πρόγραμμα επιμόρφωσης σε θέματα νομοτεχνικής πρακτικής, το οποίο μπορεί να οργανωθεί στα πλαίσια των δραστηριοτήτων του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης ή άλλου αναλόγου Φορέως. Η διάρκεια αυτού του προγράμματος πρέπει να κυμαίνεται μεταξύ 3 και 5 εβδομάδων.

δ. Το έργο των ΥΜΝΣ καθορίζεται ως εξής:

αα. Η προπαρασκευή του νομοθετικού έργου του συγκεκριμένου Υπουργείου: κατάρτιση σχεδίων νόμων, διαταγμάτων, κανονιστικών αποφάσεων.

ββ. Η συνεχής παρακολούθηση της τύχης των σχεδίων αυτών μέχρι της τυπικής ολοκλήρωσης και της μετουσίωσής τους σε σχετικό κανόνα.

γγ. Η δημιουργία συλλογών νομοθεσίας του συγκεκριμένου Υπουργείου κατά αντικείμενο ή τομέα δραστηριότητας. Κάθε συλλογή πρέπει να αποτελείται από τα εξής 4 μέρη:

Το α' μέρος θα περιλαμβάνει τους κανόνες δικαίου που προβλέπονται από το Σύνταγμα και τους νόμους.

Το β' μέρος θα περιλαμβάνει τους κανόνες δικαίου που περιέχονται σε διατάγματα.

Το γ' μέρος θα περιλαμβάνει τις κανονιστικές πράξεις (στο χώρο του συγκεκριμένου Υπουργείου).

Το δ' μέρος θα περιλαμβάνει τις ερμηνευτικές εγκυκλίους και τις οδηγίες για την εφαρμογή της ισχύουσας εκάστοτε νομοθεσίας.

δδ. Στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης συνιστάται Διαρκής Επιτροπή Καταρτίσεως Διοικητικών Κωδίκων (ΔΕΚΔΚ) (σχετικές διατάξεις άρθρου 76 του Σ 1975/1986). Η ΔΕΚΔΚ αποτελείται από επιφανείς νομικούς, νομομαθείς, Μέλη ΔΕΠ Πανεπιστημίων, Στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης (εν ενεργεία ή εν συντάξει) κ.ά. Η ΔΕΚΔΚ θα συγκεντρώνει τις συλλογές των διαφόρων Υπουργείων και μετά από ενδελεχή μελέτη και αξιολόγηση θα προβαίνει στην κατάρτιση: α. Γενικών Διοικητικών Κωδίκων. β. Ειδικών Διοικητικών Κωδίκων. γ. Κώδικος Διοικητικής Διαδικασίας.

Επί του τελευταίου Κώδικος επισημαίνεται, ότι αυτός: είναι απαραίτητο συμπλήρωμα των δύο προηγουμένως αναφερομένων Κωδίκων και αποτελεί στοιχείο σε μορφή οδηγού για την ομοιόμορφη εφαρμογή της νομοθεσίας, την τυποποίηση και απλούστευση των γραφειοκρατικών διαδικασιών και επί πλέον θα αποτελέσει χρήσιμο εργαλείο στα χέρια των διοικητικών στελεχών για αποτελεσματικότερη δράση. Επισημαίνεται, ότι, εξ άλλης πλευράς, η κατάρτιση Κώδικος Διοικητικής Διαδικασίας αποτελεί νομοθετημένη υποχρέωση της Διοίκησης (άρθρο 20 Ν. 159:/1986).

ΜΕΤΡΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

Εν κατακλείδι και σχηματικώς αναφέρονται ως *φορείς υλοποίησης* των προτεινομένων για την κωδικοποίηση της διοικητικής νομοθεσίας οι εξής:

- Το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, στο οποίο λειτουργεί ειδική Επιτροπή (ΔΕΚΔΚ).
- Όλα τα Υπουργεία, για τα θέματα αρμοδιότητάς τους.
- Το ΕΚΔΔ (πρωτίστως) για την περαιτέρω επιμόρφωση του προσωπικού των Υπηρεσιακών Μονάδων Νομοθετικού Συντονισμού.