

ΘΕΜΑ: ΕΚΛΟΓΙΚΕΥΣΗ ΚΑΙ ΒΕΛΤΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

A. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

1. Καθοριστική παράμετρος για τον δυσεύρετο εκσυγχρονισμό της κοινωνίας μας είναι η θέσπιση νομοθετημάτων για την αναδιοργάνωση και ανανέωση πολλών επιμέρους περιοχών της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής. Πρέπει να σημειωθεί πάντως ότι δεν αρκεί ενπροκειμένω μόνον η ενεργοποίηση του κοινού νομοθέτη. Για τον σκοπό αυτό είναι αναγκαία, σε μεγάλη μάλιστα έκταση, η ενεργοποίηση παράλληλα και του κανονιστικού νομοθέτη. Δεν είναι, πράγματι, λίγες οι περιπτώσεις όπου καινοτόμες πολιτικές μένουν χωρίς αντίκρυσμα, είτε γιατί ο κανονιστικός νομοθέτης αδράνησε είτε γιατί απομακρύνθηκε από τις βασικές επιλογές του νόμου που καλείται να συγκεκριμενοποιήσει.

2. Ιδιαίτερη σημασία έχει, εξάλλου, στην καθημερινή ζωή η πιστή και εύρυθμη εφαρμογή των κανόνων που διέπουν τις έννομες σχέσεις. Για του λόγου το ασφαλές, αρκεί να σκεφθούμε πόσες φορές κατά την εφαρμογή καλών νόμων και καλών κανονιστικών πράξεων παράγονται λιγότερα ή άλλα αποτελέσματα από εκείνα που επιδίωκε ο νομοθέτης. Προφανή σημασία έχουν συνεπώς και οι πρακτικές που συνοδεύουν τη λειτουργία των θεσμών.

3. Η προσοχή μας πρέπει, τέλος, να επικεντρωθεί στα φαινόμενα της κοινοτικοποίησης και της διεθνοποίησης που διαχέονται σε ολοένα μεγαλύτερη έκταση και ένταση στους θεσμούς και το δίκαιό μας. Η παράμετρος αυτή επιβάλλεται να συνεκτιμάται κατά τη θέσπιση νόμων και την έκδοση κανονιστικών πράξεων.

4. Για την επεξεργασία μίας συνεκτικής νομοθετικής πολιτικής είναι επιβεβλημένη αφενός η συνάρθρωση σε κάθε περιοχή αφενός των νόμων και των κανονιστικών πράξεων και αφετέρου η συνεκτίμηση των κοινοτικών πράξεων και των διεθνών συμβάσεων. Μόνο κατ' αυτόν τον τρόπο είναι δυνατή η πλήρης νομοθετική ρύθμιση ενός

αντικειμένου, η εύρυθμη διαπλοκή του νόμου με τις κανονιστικές πράξεις και η ανταπόκριση της Ελλάδας προς υποχρέωσεις που έχει αναλάβει τόσο στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και στο επίπεδο της διεθνούς κοινότητας.

5. Θεμελιώδης προϋπόθεση για τη νομοθετική δράση της Κυβέρνησης σύμφωνα με τις παραπάνω κατευθύνσεις είναι η οργάνωση ενός αξιολογικού συστήματος για την παραγωγή των κανόνων δικαίου. Το σύστημα αυτό πρέπει να υπακούει σε σταθερά κατά το δυνατόν κριτήρια, η επιλογή των οποίων εξαρτάται όχι μόνον από την τρέχουσα πολιτική συγκυρία αλλά ιδίως από τους μακροπρόθεσμους στρατηγικούς στόχους της Κυβέρνησης.

B. ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΕΝΟΣ ΑΞΙΟΛΟΓΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

1. Με βάση τις προγραμματικές δηλώσεις της Κυβέρνησης του Ιανουαρίου του 1996 καταβλήθηκε προσπάθεια να διατυπωθεί μία πρόταση για την εκλογίκευση και βελτιστοποίηση της νομοθετικής πολιτικής. Στόχος της είναι να διαμορφωθεί μία μέθοδος αξιολόγησης και ιεράρχησης των προτεινόμενων νομοθετικών πρωτοβουλιών.

2. Η δοκιμαστική αυτή προσπάθεια αφορούσε δέκα συγκεκριμένα αντικείμενα, τα οποία επελέγησαν από όλο το φάσμα των προγραμματικών δηλώσεων με κριτήριο ιδίως τη σημασία και τη συνοχή τους. Επρόκειτο συγκεκριμένα για:

- α) την αθέμιτη χρήση προσωπικών δεδομένων,
- β) την επιτάχυνση δικών και την αποσυμφόρηση των δικαστηρίων,
- γ) την ισότητα ευκαιριών και μεταχείρισης των δύο φύλων,
- δ) την ώρα του Πρωθυπουργού,
- ε) τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση,
- στ) την επέκταση εφαρμογής του ν. 2190 στις προσλήψεις του δημόσιου τομέα,
- ζ) τον συνήγορο του πολίτη,
- η) την απλοποίηση της φορολογίας,
- θ) τον εκσυγχρονισμό του ΓΟΚ, και
- ι) τον εξορθολογισμό του ΕΣΥ.

3. Τα εν λόγω αντικείμενα αξιολογήθηκαν από έξι κριτές με τη βοήθεια τεσσάρων δεικτών σε μία βαθμολογική κλίμακα από -3 έως +3. Οι τέσσερις επιμέρους δείκτες καταλάμβαναν:

- α) την αποδοχή των προτεινόμενων επιλογών από τους πολίτες και το πολιτικό σύστημα,

β) τη συμβολή τους στη διαδικασία εκσυγχρονισμού της ελληνικής κοινωνίας,

γ) την άμεση αναγκαιότητά τους, και

δ) τις εκτιμώμενες οικονομικές επιπτώσεις.

4. Το εγχείρημα κατέεινε στην «μετρησιμότητα» των βασικών αξόνων των προγραμματικών δηλώσεων. Νέες νομοθετικές τομές που προκύπτουν στο μέλλον από την περαιτέρω εξειδίκευση της κυβερνητικής πολιτικής σε κάθε επιμέρους άξονα και δεν περιλαμβάνονται στις ρητά αναφερόμενες προτεραιότητες των προγραμματικών δηλώσεων, θα είναι έτσι δυνατόν να αξιολογηθούν με σταθερά κριτήρια και να ενταχθούν σε ένα ορθολογικό πρόγραμμα ιεράρχησης της νομοθετικής πολιτικής.

5. Για την αξιολόγηση και ιεράρχηση των δέκα αντικειμένων χρησιμοποιήθηκε μέθοδος ανάλογη με αυτήν που χρησιμοποιείται για την τυποποίηση κλιμάκων στην εμπειρική κοινωνική έρευνα. Συγκεκριμένα, κάθε κριτής αξιολόγησε και βαθμολόγησε ανεξάρτητα και μόνος του τα δέκα αντικείμενα νομοθετικής πρωτοβουλίας με βάση τους τέσσερις δείκτες. Έτσι προέκυψε μία συνολική βαθμολογία ανά δείκτη καθώς και μία τελική αξιολόγηση με ελαφρώς διαφοροποιημένη στάθμιση του κάθε δείκτη (οι δείκτες α και δ είχαν συντελεστή 0,3, ο δείκτης γ 0,25 και ο δείκτης β 0,15).

6. Από τη βαθμολόγηση των επιμέρους αντικειμένων προέκυψε ένας αναλυτικός πίνακας αποτελεσμάτων, ο οποίος αποτυπώνει τη συνολική τοποθέτηση των έξι κριτών (βλ. τον πίνακα αυτόν στο επισυναπτόμενο Παράρτημα) καθώς και ορισμένες παρατηρήσεις που είναι χρήσιμο να καταγραφούν:

α) Στη βαθμολόγηση ορισμένων αντικειμένων υπήρξαν αξιοσημείωτες συγκλίσεις σε αρκετούς δείκτες, ενώ για ορισμένα άλλα αντικείμενα (π.χ. ισότητα των δύο φύλων) οι αποκλίσεις ήταν μεγάλες.

β) Οι παρατηρηθείσες αποκλίσεις μπορεί να αποδοθούν είτε σε υποκειμενικά αίτια (κυρίως σε διαφοροποιημένη πληροφόρηση και πρόσληψη των κριτών) είτε σε αντικειμενικά αίτια. Τα τελευταία αξίζει να προσεχθούν ιδιαίτερα, γιατί αντιστοιχούν σε σχετική αοριστία του περιεχομένου και του εύρους των προτεινόμενων νομοθετικών πρωτοβουλιών. Έτσι αναδεικνύεται η ανάγκη για περαιτέρω συγκεκριμενοποίηση των πρωτοβουλιών αυτών.

γ) Στη συζήτηση τονίσθηκε η προοπτική της συστηματικής ιεράρχησης των προτεραιοτήτων του νομοθετικού έργου της Κυβέρνησης, στη βάση όχι της μακροπεριόδου μίας τετραετίας, αλλά στη βάση της μικροπεριόδου κάθε βουλευτικής συνόδου. Κατ'αυτόν τον τρόπο περιορίζεται η επιρροή αστάθμητων και απρόβλεπτων παραγόντων που σχετικοποιούν στην πράξη την αξία ενός μακροπρόθεσμου συνεκτικού προγραμματισμού.

δ) Η μέθοδος δεν προσφέρεται ως «τεχνοκρατική συνταγή» για την επίλυση πολιτικών προβλημάτων, μπορεί όμως να οδηγήσει σε μία συνολική ιεράρχηση και κυρίως να εντοπίσει χώρους όπου υπάρχει ασάφεια και διαφορές εκτιμήσεων.

7. Στην πραγματοποίηση του «πειράματος» συμμετείχαν ως κριτές έξι συνεργάτες του Πολιτικού Γραφείου, ενώ τον συντονισμό του είχαν ο Η. Νικολακόπουλος και ο Γ. Παπαδημητρίου. Οι συζητήσεις τους για τη διαμόρφωση της πρότασης ήταν διεξοδικές.

Γ. ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ

1. Για την εκλογίκευση και βελτιστοποίηση της νομοθετικής πολιτικής είναι χρήσιμο να ακολουθείται σε κάθε βουλευτική σύνοδο συγκεκριμένος προγραμματισμός. Αντίθετα, προγραμματισμός για όλη τη βουλευτική περίοδο φαίνεται, τουλάχιστον προς το παρόν, για πολλούς λόγους ατελέσφορος.

2. Στην επεξεργασία του προγραμματισμού συμμετέχουν τα μέλη της Κυβέρνησης, υποβάλλοντας εγκαίρως (2 ή 3 εβδομάδες πριν από την έναρξη της συνόδου) επαρκώς προσδιορισμένες προτάσεις για την παραγωγή νομοθετικού έργου. Οι προτάσεις αξιολογούνται και ιεραρχούνται σύμφωνα με το θεωρητικό πρότυπο που παρουσιάστηκε προηγουμένως (B).

3. Στην πρώτη συνεδρίαση του Υπουργικού Συμβουλίου πριν από την έναρξη της βουλευτικής συνόδου αποφασίζεται ο προγραμματισμός του νομοθετικού έργου, ο οποίος καταλαμβάνει βασικές νομοθετικές πρωτοβουλίες που προορίζονται να τάμουν σημαντικά ζητήματα. Η διαμόρφωση του προγραμματισμού πρέπει να αφήνει φυσικά χρονικά περιθώρια για την άνετη διεκπεραίωση του τρέχοντος νομοθετικού έργου, με την άσκηση του οποίου αντιμετωπίζονται προβλήματα περιορισμένης μάλλον εμβέλειας και σημασίας.

Αθήνα, 31 Ιουλίου 1996

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ	Μ.Ο. ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑΣ ΜΕ ΒΑΣΗ ΚΑΙ ΤΑ 4 ΚΡΙΤΗΡΙΑ	ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΟΠΟΥ ΥΠΑΡΧΕΙ ΣΥΓΚΛΙΣΗ
Συνήγορος πολίτη	2,1	α
Ωρα Πρωθυπουργού	1,9	α, δ
Προσλήψεις	1,9	α
Επιτάχυνση δικών	1,7	α, γ
Απλοποίηση φορολογίας	1,6	β
Χρήση προσωπικών δεδομένων	1,3	β
Ισότητα φύλων	0,5	-
Γ.Ο.Κ.	0,0	α, γ, δ
Ε. Σ. Υ.	0,0	γ
Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση	-0,6	δ

ΑΘΕΜΙΤΗ ΧΡΗΣΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

ΚΡΙΤΕΣ	ΚΡΙΤΗΡΙΑ			
	α	β	γ	δ
A	1	3	1	1
B	2	3	2	-1
Γ	1	3	2	-1
Δ	-1	2	2	-1
E	1	3	3	2
ΣΤ	1	3	0	2
ΕΥΡΟΣ ΒΑΘΜΟΛΟΓΗ- ΣΗΣ	(-1, 2)	(2, 3)	(0, 3)	(-1, 2)
Μ.Ο. ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑΣ	0, 8	2, 8	1, 7	0, 7

ΕΠΙΤΑΧΥΝΣΗ ΔΙΚΩΝ ΚΑΙ ΑΠΟΣΥΜΦΟΡΗΣΗ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ

ΚΡΙΤΕΣ	ΚΡΙΤΗΡΙΑ			
	α	β	γ	δ
A	2	1	2	2
B	3	3	3	-1
Γ	2	0	2	-2
Δ	2	3	3	-2
E	2	2	3	-1
ΣΤ	3	0	3	-2
ΕΥΡΟΣ ΒΑΘΜΟΛΟΓΗ- ΣΗΣ	(2, 3)	(0, 3)	(2, 3)	(-1, 2)
Μ.Ο. ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑΣ	2, 3	1, 5	2, 7	-1

ΙΣΟΤΗΤΑ ΕΥΚΑΙΡΙΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΔΥΟ ΦΥΛΩΝ

ΚΡΙΤΕΣ	ΚΡΙΤΗΡΙΑ			
	α	β	γ	δ
A	1	2	1	-1
B	2	3	0	2
Γ	1	2	0	0
Δ	3	3	-2	1
E	-1	1	-2	2
ΣΤ	1	0	-3	-1
ΕΥΡΟΣ ΒΑΘΜΟΟΓΗ- ΣΗΣ	(-1, 3)	(0, 3)	(-3, 1)	(-1, 2)
Μ.Ο. ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑΣ	1, 2	1, 8	-1, 0	0, 5

ΩΡΑ ΤΟΥ ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΥ

ΚΡΙΤΕΣ	ΚΡΙΤΗΡΙΑ			
	α	β	γ	δ
A	1	2	1	3
B	2	2	0	3
Γ	2	2	1	2
Δ	1	1	1	3
E	2	2	2	3
ΣΤ	1	3	2	3
ΕΥΡΟΣ ΒΑΘΜΟΛΟΓΗ- ΣΗΣ	(1, 2)	(1, 3)	(0, 2)	(2, 3)
Μ.Ο. ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑΣ	1, 5	2	1, 2	2, 8

ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΚΡΙΤΕΣ	ΚΡΙΤΗΡΙΑ			
	α	β	γ	δ
A	1	1	-1	-2
B	1	2	2	-2
Γ	-1	0	2	-3
Δ	1	0	1	-2
E	2	2	3	-2
ΣΤ	0	1	-2	-3
ΕΥΡΟΣ ΒΑΘΜΟΛΟΓΗ- ΣΗΣ	(-1, 2)	(0, 2)	(-2, 3)	(-2, -3)
Μ.Ο. ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑΣ	0, 7	1	0, 8	-2, 3

ΕΠΕΚΤΑΣΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ Ν. 2190 ΓΙΑ ΤΙΣ ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ

ΚΡΙΤΕΣ	ΚΡΙΤΗΡΙΑ			
	α	β	γ	δ
A	2	2	2	3
B	1	3	3	3
Γ	2	2	1	0
Δ	1	1	2	2
E	2	2	1	3
ΣΤ	2	1	2	2
ΕΥΡΟΣ ΒΑΘΜΟΛΟΓΗ- ΣΗΣ	(1, 2)	(1, 3)	(1, 3)	(0, 3)
Μ.Ο. ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑΣ	1, 7	1, 8	1, 8	2, 2

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

ΚΡΙΤΕΣ	ΚΡΙΤΗΡΙΑ			
	α	β	γ	δ
A	2	3	2	2
B	3	2	1	1
Γ	3	3	3	-1
Δ	2	1	3	2
E	3	3	2	2
ΣΤ	2	1	3	3
ΕΥΡΟΣ ΒΑΘΜΟΛΟΓΗ- ΣΗΣ	(2, 3)	(1, 3)	(1, 3)	(-1, 3)
Μ.Ο. ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑΣ	2, 5	2, 2	2, 4	1, 5

ΑΠΛΟΠΟΙΗΣΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑΣ

ΚΡΙΤΕΣ	ΚΡΙΤΗΡΙΑ			
	α	β	γ	δ
Α	1	2	1	2
Β	1	3	3	2
Γ	1	2	2	0
Δ	2	2	3	2
Ε	1	3	3	2
ΣΤ	0	1	1	1
ΕΥΡΟΣ ΒΑΘΜΟΛΟΓΗΣΗΣ	(0, 2)	(2, 2)	(1, 3)	(0, 2)
Μ.Ο. ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑΣ	1	2,2	2, 3	1, 5

ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ Γ.Ο.Κ.

ΚΡΙΤΕΣ	ΚΡΙΤΗΡΙΑ			
	α	β	γ	δ
Α	-1	2	1	-1
Β	-2	3	2	-1
Γ	-2	3	2	-1
Δ	-2	0	2	-1
Ε	-1	3	2	-1
ΣΤ	-1	2	2	-1
ΕΥΡΟΣ ΒΑΘΜΟΛΟΓΗΣΗΣ	(-2, -1)	(0, 3)	(1, 2)	(-1)
Μ.Ο. ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑΣ	-1, 5	2, 2	1, 8	-1

ΕΞΟΡΘΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΟΥ Ε.Σ.Υ.

ΚΡΙΤΕΣ	ΚΡΙΤΗΡΙΑ			
	α	β	γ	δ
A	-2	2	3	-3
B	2	3	3	-3
Γ	2	3	3	-3
Δ	2	0	2	-3
E	2	2	3	-3
ΣΤ	2	1	2	-1
ΕΥΡΟΣ	(-2, 2)	(0, 3)	(2, 3)	(-1, -3)
ΒΑΘΜΟΛΟΓΗΣΗΣ				
Μ.Ο.	1, 3	1, 8	2, 7	- 2, 7
ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑΣ				

dis. E/02T/vi1.doc./31.7.96/p.1-10

