

Η κωδικοποίηση της νομοθεσίας βασικός συντελεστής της εν γένει καλής νομοθέτησης*

1.Εισαγωγική παρατήρηση

Το ισχύον διάσπαρτο θετικό δίκαιο έχει, χωρίς αμφιβολία, ανάγκη να συγκεντρώνεται και να αποκρυσταλλώνεται σε κωδικοποιημένα κείμενα. Χρειάζεται νοηματική καθαρότητα, εκλογίκευση, εσωτερική συνοχή, ασφάλεια, απλότητα, ορθολογικότητα και εύκολη δυνατότητα πρόσβασης για τον εντοπισμό του. Τα νομοθετικά και τα κανονιστικά κείμενα, μετά την προηγούμενη σταχυολόγηση και συρραφή τους, πρέπει να εντάσσονται σε κώδικες, σκοπός των οποίων είναι η καταπολέμηση της άκρατης πολυνομίας και κακονομίας¹. Ο στόχος της κωδικοποίησης είναι ουσιώδης, ιδίως στην εποχή μας που η έκρηξη του πλήθους των νομοθετικής κ.λπ. φύσης κειμένων, κυρίως στον χώρο του δημοσίου δικαίου, προκαλεί μεγάλα προβλήματα ερμηνείας ακόμα και γνώσης των εκάστοτε ισχυουσών ρυθμίσεων. Η κωδικοποίηση των νόμων αποτρέπει τη σύγχυση, είναι δημιουργός θεσμικής ηρεμίας και σταθερότητας. Σε τελευταία ανάλυση, η κωδικοποίηση του δικαίου συμβάλλει ακόμα και στην πολιτιστική πρόοδο² και αποτελεί την κατάληξη της εξέλιξης του δικαίου³.

2. Η ιστορική διάσταση

Μήπως όμως η κωδικοποίηση ικανοποιεί μόνο τις σύγχρονες ανάγκες; Μια σύντομη ιστορική αναδρομή μας πείθει για το αντίθετο. Τόσο η Βίβλος όσο και το Κοράνι περιέχουν κωδικοποιημένους κανόνες για την ανθρώπινη συμπεριφορά. Στη Μεσοποταμία βρέθηκαν οι πρώτοι γραπτοί κώδικες με κρατικοί προέλευση που είναι: Ο Κώδικας του Ur-Nammu, ιδρυτή της δυναστείας των Ur που βρέθηκε στη Nippur, οι Κώδικες του Lipit-Ishtar, του Χαμουραμπί (το 1780 περίπου π.Χ.), των Χιτιτών (το 1600 π.Χ.), των Ασσυρίων (τον 11^ο αιώνα π.Χ.) και των Νέο-Βαβυλωνίων. Ακολούθησε ο Κώδικας της Ερμούπολης των Πτολεμαίων στην Αίγυπτο. Στην Ελλάδα ιδιαίτερα σημαντικοί υπήρξαν ο Νόμος της Γόρτυνας στην Κρήτη, η νομοθεσία του Λυκούργου στη

¹ Βλ. Παναγιώτη Μαντζούφα, Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου, Εκδόσεις Ευρασία, 2018, σελ. 31 επ.

² Σύμφωνα με τον Rémy Cabrillac, Les codifications, PUF, 2002, σελ.147, «à l'extrême codifier c'est civiliser »(!)

³ Βλ. Μ. Weber, Sociologie du droit, PUF, 1986, trad. J. Grosclaude, σελ. 194 επ.

Σπάρτη και εκείνη του Δράκοντα και του Σόλωνα στην Αθήνα. Στη Ρώμη διατυπώθηκε η Δωδεκάδελτος, ενώ την κωδικοποίηση των πραιτορικών Edicta επιχείρησε ο Αυτοκράτορας Αδριανός υπό την εποπτεία του διαπρεπούς νομικού C. Salvus Julianus. Το 291 μ.Χ. και το 295 μ.Χ., αντίστοιχα, εκπονήθηκαν οι πρώτες ιδιωτικές συλλογές κωδικοποίησης, ο Γρηγοριανός Κώδικας και ο Κώδικας του Ερμογένη. Ακολούθησαν οι κρατικοί Κώδικες του Θεοδοσίου στην Ανατολική Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία (το 438 μ.Χ.) και του Βαλεντίνου του ΙΙΙ στη Δυτική Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία. Πιο αξιόλογος υπήρξε ο Ιουστινιάνειος Κώδικας (528-9 μ.Χ.) και τα Βασιλικά την εποχή του Αυτοκράτορα Βασιλείου του Μακεδόνα, τα οποία περιέχουν και σχόλια από νομικούς της εποχής.

Για τις χώρες εκτός Ευρώπης αξίζει να σημειωθεί ότι κώδικες είχαν καταρτισθεί τόσο στην Ινδία όσο και στην Κίνα. Στη μεν Ινδία οι κώδικες διαφοροποιούνταν ανάλογα με τις θρησκευτικές αντιλήψεις των δημιουργών τους, ενώ στην Κίνα κάθε δυναστεία αυτοκρατόρων συνέτασσε τον δικό της κώδικα.

Κατά τον Μεσαίωνα στην Ευρώπη, υπό καθεστώς θρησκευτικού φανατισμού, εφαρμόζεται το Κανονικό Δίκαιο. Είναι όμως χαρακτηριστικό ότι ήδη το 1274 στη Νορβηγία, όταν βασίλευε ο Magnus Hakonarson, ο επονομαζόμενος Lagaboter, κωδικοποιήθηκαν τα τότε ισχύοντα έθιμα. Στην ίδια χώρα, κρατική κωδικοποίηση διενεργήθηκε το 1687. Στη Δανία, η πρώτη ιδιωτική συλλογή πραγματοποιήθηκε το 1550 και η πρώτη κρατική κωδικοποίηση το 1683 επί Χριστιανού του V. Στη Γαλλία οι πρώτες ιδιωτικές συλλογές εθίμων εμφανίσθηκαν τον ΙΔ΄ Αιώνα, ενώ οι πρώτες Ordonnances για επί μέρους θέματα συντάχθηκαν από το 1667 και εντεύθεν υπό την επιρροή του Colbert. Τα ισπανικά Cortès ψήφισαν τη Nuova recopilacion το 1567 υπό την επίδραση της Ισαβέλλας της Καστίλλης. Ακολούθησαν το Landrecht του Μαξιμιλιανού του Α΄ στη Βαυαρία το 1616 και το αντίστοιχο κείμενο στην Πρωσσία το 1618. Σημειωτέον ότι στη Βαυαρία τέθηκαν σε ισχύ οι πρώτοι σύγχρονοι κώδικες, όπως ο Codex juris Bavarici το 1751 και ο Codex juris Bavarici indicari το 1753. Ως προς τα καθ' ημάς, αξίζει να σημειωθεί η πρωτοπόρος για την εποχή της σε όλο τον βαλκανικό χώρο Εξάβιβλος του Αρμενόπουλου (που περιείχε συλλογή μεγάλου εύρους βυζαντινών κειμένων), η οποία συντάχθηκε τα έτη 1344-5 και πήρε για πρώτη φορά έντυπη μορφή στο Παρίσι το 1540.

Τα νεότερα χρόνια ξεχώρισε ο γαλλικός Ποινικός Κώδικας του 1791 (και ο μεταγενέστερος του 1810), ο γαλλικός Αστικός Κώδικας του 1804 (με 2.281 άρθρα), ο γερμανικός Ποινικός Κώδικας του 1871 και ο γερμανικός Αστικός Κώδικας του 1896 (με 2.385 παραγράφους). Σημειωτέο ότι, παρά την παράδοση του common law για λίγες και περιορισμένες κωδικοποιήσεις, στην Ινδία καταρτίστηκε Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας το 1858 και Ποινικός Κώδικας το 1860. Στη χώρα μας, εδώ και αρκετά χρόνια, έχουν συνταγεί και ισχύουν κώδικες που ρυθμίζουν αστικά, ποινικά και δικονομικά θέματα, παρουσιάζεται όμως και η αρνητική τάση για διαρκή τροποποίησή τους, κάτι που υπονομεύει την ασφάλεια δικαίου, την οποία αυτοί υπηρετούν. Ισχύει επίσης ο Κώδικας Διοικητικής

Διαδικασίας που όμως είναι υπερβολικά λεπτομερειακός⁴στις ρυθμίσεις του και άρα δυσεφάρμοστος.

3. Τα εννοιολογικά ζητήματα

Σχετικά με την ακριβή έννοια της κωδικοποίησης παρατηρείται όχι μόνο στην Ελλάδα, αλλά και διεθνώς, εννοιολογική σύγχυση. Ενώ ο σκοπός κάθε κωδικοποίησης είναι η συστηματική σταχυολόγηση και η συγκροτημένη καταγραφή και παρουσίαση του δικαίου σε ένα ευρύ ή περιορισμένο γνωστικό αντικείμενο, η ίδια η έννοια της κωδικοποίησης είναι πάντοτε αμφισβητούμενη. Μία από τα βασικές διακρίσεις των εκάστοτε συντασσόμενων κωδικοποιήσεων σχετίζεται με το είδος του περιεχομένου τους. Ορισμένες από αυτές μόνο αποτυπώνουν το εκάστοτε ισχύον δίκαιο, χωρίς να περιέχουν νέες κανονιστικού χαρακτήρα ρυθμίσεις. Αποβλέπουν στον εξορθολογισμό του ισχύοντος εγκατασπαρμένου σε πολλά κείμενα δικαίου ή παλαιότερα και εθίμων. Άλλες κωδικοποιήσεις έχουν πιο ριζικό χαρακτήρα. Εκσυγχρονίζουν το δίκαιο με νέες διατάξεις που εντάσσονται και αυτές στο κωδικοποιητικό οικοδόμημα. Το δεύτερο είδος κωδικοποιήσεων αποτελεί τον περισσότερο επιθυμητό στόχο⁵. Και το πρώτο όμως είδος κωδικοποιήσεων συνιστά σημαντική πρόοδο, ιδίως όταν το νομοθετικό τοπίο είναι ιδιαίτερα θολό, όπως δυστυχώς συμβαίνει στη χώρα μας. Το πρώτο αυτό είδος κωδικοποιήσεων μπορεί μάλιστα να εξελιχθεί σχετικά εύκολα στο δεύτερο. Το κοινό σημείο και των δύο αυτών ειδών κωδικοποιήσεων είναι ότι έχουν κρατική προέλευση και κανονιστική δεσμευτικότητα.

Μια άλλη κατηγορία κωδικοποιήσεων δεν έχει από μόνη της νομική δεσμευτικότητα. Πρόκειται για τις λεγόμενες διοικητικές κωδικοποιήσεις. Οι κωδικοποιήσεις αυτές προέρχονται είτε από το Κράτος είτε από ιδιώτες. Το Κράτος θα μπορούσε εύκολα να είχε άτυπα κωδικοποιήσει τη δική του νομοθεσία, καθώς και εκείνη των νομικών του προσώπων, για τη διευκόλυνση ακόμα και της τρέχουσας δραστηριότητάς τους. Δεν το έκανε πλην ελαχίστων εξαιρέσεων. Το κενά κάλυπταν διαχρονικά οι κωδικοποιήσεις ιδιωτών, οι οποίες στην εποχή μας έχουν αυξηθεί,

⁴ Βλ. Παναγιώτη Μαντζούφα, όπ.π. σελ. 81, όπου σημειώνεται εύλογα ότι «ο λεπτομερειακός νόμος είναι καταδικασμένος να αναιρεθεί».

⁵ Βλ. R. Jhering, *Le combat pour le droit*, trad. Meydieux, Durand, 1875, σελ.6, όπου σημειώνεται ότι «όπως ο Κρόνος καταβροχθίζει τα παιδιά του, έτσι και το δίκαιο δεν μπορεί να ανανεωθεί παρά μόνο αν αποκόπτεται από το παρελθόν του» (μφρ). Προς την ίδια κατεύθυνση ο Guy Braibant παρατηρεί μόνο ότι «η κατάργηση των ισχυουσών ρυθμίσεων αποτελεί μια σημαντική όψη της κωδικοποίησης»(μφρ) (Rev.fr.dr.adm. 2000, σελ.497).

προϋποθέτουν όμως την καταβολή αμοιβής από τον χρήστη για τις προσφερόμενες υπηρεσίες. Το αποτέλεσμα μπορεί να είναι εξαιρετικό, όταν μάλιστα τις διοικητικές κωδικοποιήσεις συνοδεύουν πληροφορίες νομολογιακής ή βιβλιογραφικής φύσης. Σημειώνονται όμως και κάποια λάθη. Το βασικό μειονέκτημα των διοικητικών κωδικοποιήσεων είναι η έλλειψη από τη φύση τους της κρατικής εγκυρότητας.

4. Η θεσμική πλευρά

Στο δημοκρατικό Κράτος ανήκει η υποχρέωση ενημέρωσης των πολιτών για το εκάστοτε ισχύον δίκαιο. Υποτίθεται ότι δεν συγχωρείται άγνοια νόμου και συχνά οι κυρώσεις για αυτό είναι σοβαρές. Το Κράτος όμως δεν φροντίζει, όπως θα έπρεπε, για την έγκαιρη και εύκολη ενημέρωση του πολίτη που αναζητά την εκάστοτε ισχύουσα νομοθεσία, η οποία συνήθως είναι πολύπλοκη και διασκορπισμένη σε πολλά κείμενα. Η διαρκής μάλιστα κακή νομοθέτηση επιδεινώνει το υφιστάμενο πρόβλημα. Η κρατική παρέμβαση στον τομέα αυτό όφειλε να είναι διαρκής και συστηματική. Η ανάγκη αυτή έγινε πολύ αργά αντιληπτή. Η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης άρχισε να λειτουργεί μόλις από το έτος 2003⁶, αν και κάποιες ειδικές επιτροπές επιχειρούσαν πάντοτε να προωθήσουν επιμέρους κωδικοποιητικά κείμενα. Το Σύνταγμα βέβαια του 1975 είχε ήδη αναφερθεί στο άρθρο 76 (παρ. 6 και 7) στην «επιψήφιση δικαστικών ή διοικητικών κωδίκων», με σκοπό κυρίως την επιτάχυνση της ψήφησης των κωδίκων αυτών από τη Βουλή. Η συνταγματική όμως διάταξη της παραγράφου 6 του άρθρου 76 θα μπορούσε να είναι ευρύτερα διατυπωμένη, ενώ εκείνη της παραγράφου 7 στερείται μάλλον πρακτικής αξίας.

Η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης, μολονότι από την πρώτη περίοδο της λειτουργίας της αποτελέσθηκε από αξιόλογους επιστήμονες, δεν κατάφερε να παρουσιάσει, κατά το μεγαλύτερο χρόνο της λειτουργίας της, σημαντικό σε ποσότητα έργο. Τούτο συνέβη κυρίως γιατί η Πολιτεία δεν τη συνέδραμε ουσιαστικά στο έργο της, αλλά και γιατί ο πρωτογενής τρόπος εργασίας που ακολούθησε δεν μπορούσε, από τη φύση του, να οδηγήσει στην κατάρτιση μεγάλου αριθμού κωδίκων. Μετά τον ν. 4622/2019 η προσπάθεια για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας πήρε στην πράξη άλλη πορεία. Τα σχέδια των κωδίκων καταρτίζονται αρχικά κατά βάση από τα αρμόδια Υπουργεία και εισάγονται στην Κ.Ε.Κ. για τελική επεξεργασία και έλεγχο. Κάθε μέλος της Κ.Ε.Κ. ορίζεται ως σύνδεσμος της Κεντρικής Επιτροπής με ένα ή περισσότερα συγκεκριμένα Υπουργεία, προκειμένου να τα συνδράμει, κατά το δυνατόν, στις εκ μέρους τους κωδικοποιητικές εργασίες. Κατά την αρχική προεργασία των Υπουργείων βοηθά αποφασιστικά και η

⁶ Στην ανάγκη κωδικοποίησης του συνόλου της ελληνικής νομοθεσίας είχε αναφερθεί ο Αλέξανδρος Βαμβέτσος ήδη από το έτος 1960 σε άρθρο του στο «Νέον Δίκαιον» (16, 1960, σελ 77 έως 87, με τον τίτλο «Η Γενική Εικών της Δικαιοσύνης εν Ελλάδι». Βλ. ήδη το βιβλίο «Ο ασάλευτος χρόνος της Ελληνικής Δικαιοσύνης», 2017, Επιμέλεια Π. Τσούκα, Εκδόσεις Καλλιγράφος, σελ.277 επ.

χρήση του ειδικού και αρκετά αναλυτικού Εγχειριδίου Μεθοδολογίας για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας που έχει συντάξει η Κ.Ε.Κ. και περιέχει τη μεθοδολογία της κωδικοποίησης και τους νομοτεχνικούς κανόνες για τη σύνταξη των κωδίκων και την αναμόρφωση της νομοθεσίας. Σε δεύτερη φάση, η τελική επεξεργασία των κωδικοποιητικών κειμένων εκτελείται από την Κ.Ε.Κ. με την παρουσία και των εκπροσώπων των οικείων Υπουργείων. Ακολουθεί η κατάθεση του εκάστοτε ολοκληρούμενου Κώδικα στη Βουλή προς ψήφιση ή η έκδοση προεδρικού διατάγματος. Ο ν. 4622/2019 (άρθρα 65 έως 67) προβλέπει ευελιξία ως προς την επιλογή της εκάστοτε προσφορότερης κανονιστικής αποτύπωσης του κωδικοποιητικού κειμένου. Συνήθως οι σημαντικότεροι κατά περιεχόμενο κώδικες ακολουθούν την ειδική διαδικασία επιψήφισης των κωδίκων από τη Βουλή, ενώ οι λιγότερο σημαντικοί παίρνουν τη μορφή προεδρικού διατάγματος. Υπάρχουν όμως και εξαιρέσεις. Χαρακτηριστική υπήρξε η περίπτωση του Κώδικα Εργατικού Δικαίου, για τον οποίο οι αρμόδιοι υπουργοί αποφάσισαν να ακολουθηθεί η διαδικασία έκδοσης προεδρικού διατάγματος και όχι τυπικού νόμου, αντίθετα προς την άποψη της Κ.Ε.Κ και όχι μόνο.

Στα θετικά των ρυθμίσεων του ν. 4622/2019 περιλαμβάνεται η διατύπωση ορισμών σε σχέση με τα είδη των κωδικοποιήσεων, στα οποία ο νόμος αυτός αναφέρεται. Σημειώνεται, έτσι, στην παρ.2 του άρθρου 65 ότι διοικητική κωδικοποίηση αποτελεί η συγκέντρωση στο κωδικοποιητικό κείμενο όλων των ισχυουσών διατάξεων, νομοθετικού ή κανονιστικού χαρακτήρα, χωρίς την ένταξη των κωδικοποιημένων διατάξεων σε ενιαίο κείμενο και χωρίς την κατάργηση των διατάξεων που κωδικοποιούνται. Αντίθετα, στην παρ. 1 του ίδιου άρθρου γίνεται αναφορά στην έννοια της νομοθετικής κωδικοποίησης. Σημειώνεται ειδικότερα ότι κατά την κωδικοποίηση αυτή «λαμβάνει χώρα, κατά περίπτωση: α) αναδιάρθρωση διατάξεων, β) απαλοιφή των διατάξεων που έχουν καταργηθεί ρητά ή σιωπηρά, καθώς και των μεταβατικών διατάξεων που δεν έχουν πλέον πεδίο εφαρμογής, γ) αναδιατύπωση των κειμένων σε εύληπτη γλώσσα, δ) προσαρμογή των διατάξεων που καθορίζουν αρμοδιότητες διοικητικών και άλλων οργάνων προς το ισχύον οργανωτικό σχήμα των κεντρικών και αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων του Δημόσιου Τομέα».

Περαιτέρω, η παρ.3 του ως άνω άρθρου 65 του ίδιου νόμου αναφέρεται στην έννοια της αναμόρφωσης του δικαίου που μπορεί να επιχειρείται με τη νομοθετική κωδικοποίηση. Η αναμόρφωση αυτή «αποσκοπεί στην επικαιροποίηση και αποκάθαρση της υφιστάμενης νομοθεσίας, κατά τρόπο ώστε οι εναπομένοντες κανόνες να είναι ορθοί, λειτουργικοί και εύληπτοι. Στην αναμόρφωση περιλαμβάνεται, κατά περίπτωση, η απλοποίηση, κατάργηση παρωχημένων διατάξεων και ένταξη σε ενιαίο κείμενο των νόμων, κανονιστικών διαταγμάτων και αποφάσεων, καθώς και η μετά την ένταξή τους κατάργησή τους ως αυτοτελών διατάξεων». Ενώ όμως θα έπρεπε η κατά περίπτωση αναμόρφωση του δικαίου να είναι ευχερής και να συνοδεύει ενδεχομένως κάθε κωδικοποίηση του δικαίου, ο ίδιος ο ν. 4622/2019 προέβλεψε στην παρ. 5 του άρθρου 67 ότι για τις διατάξεις ενός Κώδικα που εισάγεται στη Βουλή, σύμφωνα με τις διατάξεις των παρ.6 και 7 του άρθρου 76 του Συντάγματος που αφορούν αναμόρφωση του ισχύοντος

δικαίου, πρέπει να προηγείται η συνήθης κοινοβουλευτική διαδικασία. Πρόκειται για λάθος του νομοθέτη που δυσχεραίνει σημαντικά το εν γένει κωδικοποιητικό έργο. Θα ασχοληθούμε παρακάτω περισσότερο με το πρόβλημα αυτό.

5. Το έργο της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης

Η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (Κ.Ε.Κ.) κατά την πλέον πρόσφατη περίοδο της λειτουργίας της κατόρθωσε να πραγματοποιήσει σημαντικό έργο. Στόχος είναι πλέον η κωδικοποίηση του συνόλου της ισχύουσας νομοθεσίας⁷, έργο δυσχερές, αλλά όχι ακατόρθωτο. Όταν συντάσσεται αυτό το κείμενο έχουν ολοκληρωθεί, από τον Μάιο του 2020, είκοσι τρεις συνολικά Κώδικες. Πρόκειται για ένα πρωτοφανές σε έκταση κωδικοποιητικό έργο που εκτελέστηκε από την Κ.Ε.Κ. σε συνεργασία με τα αρμόδια Υπουργεία και κάποτε και με εξωτερικούς αναδόχους. Οι περισσότερες από τις κωδικοποιήσεις αυτές έχουν νομοθετικό χαρακτήρα, ενώ κάποιες είναι μόνο διοικητικές. Από τις νομοθετικού χαρακτήρα κωδικοποιήσεις οι περισσότερες έχουν ήδη πάρει τη μορφή νόμου ή προεδρικού διατάγματος. Αναμένεται το ίδιο και για τις υπόλοιπες.

Συγκεκριμένα καταρτίστηκαν, κατά χρονολογική σειρά, οι κωδικοποιήσεις που ακολουθούν:

Α΄ Κώδικες που απέκτησαν νομοθετική ή κανονιστική αποτύπωση:

- 1) Ο Κώδικας Διοικητικών Διαδικασιών της Ελληνικής Αστυνομίας (π.δ. 103/2021 Α΄ 255).
- 2) Ο Κώδικας της νομοθεσίας για την προστασία των αρχαιοτήτων και της εν γένει πολιτιστικής κληρονομιάς (ν. 4858/202 Α΄ 220). Πρόκειται για κωδικοποιητικό κείμενο που περιέχει το μισό περίπου της νομοθετικής ύλης αρμοδιότητας του Υπουργείου Πολιτισμού. Οι υπόλοιπες ρυθμίσεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Πολιτισμού περιέχονται στον Κώδικα του Σύγχρονου Πολιτισμού που αναφέρεται πιο κάτω.
- 3) Ο Κώδικας της νομοθεσίας για την ολοκληρωμένη θαλάσσια πολιτική στον νησιωτικό χώρο και για τον μηχανισμό εφαρμογής, την κρατική εποπτεία και τους γενικούς όρους υλοποίησης του Μεταφορικού Ισοδυνάμου (ν.4832/2021 Α΄172).
- 4) Η Κώδικας της νομοθεσίας για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων και των συνσπασμών κομμάτων από το Κράτος, τα έσοδα, τις δαπάνες και τον έλεγχο των

⁷ Βλ. για περισσότερες πληροφορίες Γιώργου Σταυρόπουλου, Η κωδικοποίηση της ελληνικής νομοθεσίας. Μια μεγάλη πρόκληση σε Constitutionalism,gr. Καταχώρηση 17.09.2022 και ΕφημΔΔ 4/2022,σελ.434 επ.

οικονομικών των πολιτικών κομμάτων, των συνασπισμών κομμάτων και των υποψηφίων ή/και των αιρετών της Βουλής των Ελλήνων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και την προεκλογική προβολή τους (π.δ. 15/2022 Α'39).

- 5) Ο Κώδικας της νομοθεσίας για την υποδοχή, τη διεθνή προστασία πολιτών τρίτων χωρών και ανιθαγενών και την προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων αλλοδαπών (ν.4939/2022 Α'111).
- 6) Ο Κώδικας της νομοθεσίας των θαλάσσιων ενδομεταφορών και των δικαιωμάτων των επιβατών (ν.4948/2022 Α'125).
- 7) Ο σημαντικός Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων, ο γνωστός Κ.Ε.Δ.Ε. (ν. 4978/2022 Α'190)
- 8) Ο επίσης σημαντικός Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας (ν.4987/2022 Α'206).
- 9) Ο Κώδικας της νομοθεσίας για τη Λέσχη των Αξιωματικών των Ενόπλων Δυνάμεων και τις στρατιωτικές λέσχες του Στρατού Ξηράς (π.δ. 9/2024 Α'28).
- 10) Ο σημαντικός Κώδικας Φόρου Προστιθέμενης Αξίας(Φ.Π.Α.) (ν.5144/2024 Α'162).
- 11) Ο Κώδικας εμμέσων φόρων επί των συναλλαγών του πεδίου εφαρμογής του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας, καθώς και λοιπών εμμέσων φόρων(ν.5177/2025 Α'21).
- 12) Ο Κώδικας Εργατικού Δικαίου (π.δ. 62/2025 Α'121). Ο σημαντικότερος και πιο ολοκληρωμένος από τους μέχρι τώρα καταρτισθέντες κώδικες που για πρώτη φορά συντάχθηκε στη χώρα μας. Προηγήθηκε ο Κώδικας Ατομικού Εργατικού Δικαίου (π.δ.80/2022 Α'222), ο οποίος ενσωματώθηκε στη συνέχεια στον πιο πάνω ενιαίο Κώδικα Εργατικού Δικαίου.
- 13) Ο σημαντικός ενιαίος Κώδικας Φορολογίας Περιουσίας (ν. 5219/2025 Α'130).

Β' Κώδικες που ολοκληρώθηκαν από την Κ.Ε.Κ. και δεν απέκτησαν ακόμα νομοθετική ή κανονιστική αποτύπωση:

- 14) Ο Κώδικας της νομοθεσίας για τη δεοντολογία, την αξιολόγηση, την εξέλιξη και την ιεραρχία του αστυνομικού προσωπικού, τις τιμητικές διακρίσεις του προσωπικού της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Τάξης του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη και το πειθαρχικό δίκαιο του αστυνομικού προσωπικού (σχέδιο π.δ.).
- 15) Ο Κώδικας της νομοθεσίας για τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα, τον χρόνο εργασίας, τις άδειες, τις τοποθετήσεις, τις αποσπάσεις και τις μεταθέσεις του αστυνομικού προσωπικού και λοιπές διατάξεις (σχέδιο π.δ.).
- 16) Ο Κώδικας της νομοθεσίας για την εκπαίδευση των ναυτικών και τη ναυτική εργασία (σχέδιο νόμου).
- 17) Ο Κώδικας της νομοθεσίας για την οργάνωση και την εκμετάλλευση των λιμένων, των λιμενικών έργων και συναφών διατάξεων (σχέδιο νόμου).
- 18) Ο Κώδικας Προστασίας του Καταναλωτή που για πρώτη φορά συντάχθηκε στη χώρα μας (σχέδιο νόμου).
- 19) Ο Κώδικας της νομοθεσίας για την παροχή υγειονομικής περίθαλψης στα στρατιωτικά νοσοκομεία (σχέδιο π.δ.).

- 20) Ο Κώδικας της νομοθεσίας για τον σύγχρονο πολιτισμό, με τον οποίο ολοκληρώνεται η κωδικοποίηση του συνόλου της νομοθεσίας του Υπουργείου Πολιτισμού (σχέδιο νόμου).

Γ' Διοικητικές Κωδικοποιήσεις:

- 21) Διοικητική Κωδικοποίηση της Τουριστικής Νομοθεσίας.
22) Διοικητική Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Ψυχική Υγεία.
23) Διοικητική Κωδικοποίηση του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος(επικαιροποιημένη μέχρι και τον ν.5104/2024, Α'58).

Έχει ακόμα περατωθεί η κωδικοποίηση σχεδόν της μισής νομοθεσίας που αναφέρεται στην πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Η ολοκλήρωσή της κωδικοποίησης αυτής έχει ανασταλεί ενόψει των εξαγγελιών των αρμόδιων Υπουργών για τροποποίηση των ισχυουσών σχετικών διατάξεων.

6. Τα προβλήματα

Η παραγωγή κωδικοποιητικού έργου τα τελευταία χρόνια υπήρξε πολύ μεγάλη. Τούτο οφείλεται όχι μόνο στην αλλαγή του τρόπου λειτουργίας της Κ.Ε.Κ., αλλά και στη διαρκή και συστηματική εργασία των μελών της, όπως και στην ενεργή υποστήριξη των Γενικών Γραμματέων Νομικών και Κοινοβουλευτικών θεμάτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης. Πρέπει να σημειωθεί, επίσης, ότι τόσο ο ετήσιος προγραμματισμός των εργασιών της Κ.Ε.Κ. όσο και ο μεταγενέστερος, επίσης ετήσιος, απολογισμός τους, συνέβαλαν και αυτοί στη συστηματοποίηση του παραγόμενου έργου. Πολλά Υπουργεία ανταποκρίθηκαν θετικά κατά τη συνεργασία της Κ.Ε.Κ. μαζί τους. Άλλα όχι. Στο σημείο αυτό αξίζει να γίνει λόγος για τη λανθασμένη, αλλά δυστυχώς επικρατούσα σε πολλούς πολιτικούς, αλλά και υπηρεσιακούς παράγοντες, αντίληψη ότι η κωδικοποιητική προσπάθεια έχει μάλλον δευτερεύουσα σημασία. Τον τόνο δίνουν συχνά, αντί για τη σύνταξη των τόσο αναγκαίων κωδικοποιητικών κειμένων, οι νέες νομοθετικές πρωτοβουλίες. Οι Υπουργοί προτιμούν συνήθως να εισηγούνται στη Βουλή νέα νομοθετήματα, μερικά από τα οποία ουδέποτε θα εφαρμοσθούν, παρά να δίνουν τη σημασία που πρέπει στην κωδικοποιητική προσπάθεια. Προτιμούν τα νομοθετήματα που στην πράξη θα πάρουν το όνομά τους (αυτά όμως συμβαίνουν και «εις Παρισίους»!⁸ Η διάρθρωση όμως της ισχύουσας ελληνικής νομοθεσίας είναι τόσο άναρχη που το πρώτο μέλημα της Πολιτείας θα έπρεπε να είναι η συγκέντρωση και η ορθολογική αποτύπωση της σε κώδικες εύκολα προσβάσιμους στον πολίτη, αλλά και στους δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους. Δεν προωθείται μάλιστα ιδιαίτερα ούτε η μεταγενέστερη προβολή του κωδικοποιητικού αποτελέσματος. Προτιμάται συχνά από τους Υπουργούς η δημιουργία εντυπώσεων με τις όποιες νέες ρυθμίσεις επιλέγουν, προκειμένου να

⁸ Βλ. Guy Braibant, La problématique de la codification σε R. Cabrillac, όπ.π. σελ.208.

προωθούν καλύτερα, όπως πιστεύουν, την κυβερνητική και την προσωπική τους πολιτική agenda.

Είναι οπωσδήποτε εντυπωσιακή διαχρονικά η αδιαφορία των περισσότερων Υπουργείων για την έστω διοικητική κωδικοποίηση της νομοθεσίας που τα αφορά. Και μόνη η άτυπη καταγραφή της νομοθεσίας κάθε Υπουργείου θα διευκόλυνε τους πάντες και κυρίως τους υπαλλήλους του που αυτοί κυρίως ασχολούνται, λόγω αρμοδιότητας, με τα θέματα του Υπουργείου τους. Σε κάποια Υπουργεία ορισμένοι επιμελείς υπάλληλοι, για δική τους και μόνο χρήση, διατηρούν ιδιωτικές συλλογές των υφισταμένων διατάξεων που τους ενδιαφέρουν. Η πρακτική όμως αυτή είναι περιορισμένη και δεν έχει θεσμικό χαρακτήρα. Θα έπρεπε σε όλα τα Υπουργεία, με την πρωτοβουλία της ίδιας της Υπηρεσίας, να είχαν ήδη συνταγεί τουλάχιστον διοικητικοί κώδικες που να περιέχουν το σύνολο της νομοθεσίας τους. Αυτό θα ήταν αρκετά εύκολο, παρά ταύτα όμως δεν έχει συμβεί. Αν είχε ακολουθηθεί αυτή η πρακτική, θα ήταν πολύ ευχερέστερη η μεταγενέστερη νομοθετική κωδικοποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας.

Το μεγαλύτερο διαδικαστικό πρόβλημα που αντιμετωπίζει η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης, στην πράξη, σχετίζεται με τη διαρκή νομοθετική υπερδραστηριότητα των Υπουργείων. Τα καταρτιζόμενα νομοθετήματα είναι πολλά σε αριθμό και μεγάλα σε όγκο, προωθούνται στη Βουλή κάποτε χωρίς τον καλύτερο προγραμματισμό και περιέχουν πλείστες όσες τροπολογίες που είναι άσχετες με το κύριο περιεχόμενό τους, παρά τη γνωστή συνταγματική επιταγή που αγνοείται διαρκώς. Συμβαίνει έτσι συχνά ενώ η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης ή οι επιτροπές κωδικοποίησης των Υπουργείων εργάζονται για την κωδικοποίηση μιας νομοθεσίας, η εργασία τους αυτή να πρέπει να σταματά, γιατί ο αρμόδιος Υπουργός επιθυμεί κάποια αλλαγή στο ισχύον δίκαιο. Τότε η Κ.Ε.Κ. ή οι επιτροπές κωδικοποίησης των Υπουργείων αναγκαστικά να αναστέλλουν τις αντίστοιχες εργασίες της, μέχρι να ψηφισθούν οι νέες διατάξεις που και αυτές πρέπει στη συνέχεια να κωδικοποιηθούν. Κάποτε μάλιστα η Κεντρική Επιτροπή αναμένει για μεγάλο χρονικό διάστημα τις νέες νομοθετικές πρωτοβουλίες των Υπουργών, οι οποίες ορισμένες φορές δεν προωθούνται ποτέ! Έτσι, μεγάλο μέρος της κωδικοποιητικής εργασίας καθυστερεί, αφού ο χρόνος ολοκλήρωσης των νέων νομοθετικών πρωτοβουλιών σχεδόν ποτέ δεν μπορεί να προβλεφθεί εκ των προτέρων. Κάποιες φορές, κώδικες που έχουν ήδη ολοκληρωθεί από την Κ.Ε.Κ. και παραδοθεί στην Κυβέρνηση δεν προωθούνται περαιτέρω στη Βουλή ή στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, γιατί οι Υπουργοί έχουν άλλες προτεραιότητες ή σκέφτονται νομοθετικές αλλαγές, μερικές φορές κυριολεκτικά την τελευταία στιγμή. Πρέπει βέβαια να σημειωθεί ότι η συλλογή και η επεξεργασία της κειμένης νομοθεσίας από την Κ.Ε.Κ. σε συνεργασία με τους εκπροσώπους των Υπουργείων αποτελεί αφορμή για τους Υπουργούς προκειμένου να επανεξετάζουν την ορθότητα ή την πληρότητα των ήδη ισχυουσών ρυθμίσεων.

Η κωδικοποιητική εργασία δεν αποτελεί ευχερές έργο, ιδίως όταν πρόκειται να περιβληθεί νομοθετικό ή κανονιστικό ένδυμα. Η ισχύουσα νομοθεσία είναι διάσπαρτη σε χιλιάδες νομοθετήματα, προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις κ.λπ., έχοντας

τροποποιηθεί πολλές φορές με τρόπο άναρχο που δυσχεραίνει ιδιαίτερα τον εφαρμοστή της. Οι υφιστάμενοι κώδικες είναι ελάχιστοι και το έργο της σύνταξης νέων κωδίκων ιδιαίτερα δυσχερές. Η εκάστοτε προς κωδικοποίηση νομοθεσία πρέπει να ανευρεθεί, να καταταγεί σε ενιαίο κείμενο με βάση ορθολογικά κριτήρια και να συνοδευθεί από Πίνακα Περιεχομένων και Πίνακες κωδικοποιητικών και κωδικοποιούμενων διατάξεων. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δίνεται και στη σύνταξη της αντίστοιχης Αιτιολογικής Έκθεσης. Η τελευταία πρέπει να μην επαναλαμβάνει συνοπτικά το περιεχόμενο των κωδικοποιούμενων διατάξεων, αλλά να περιέχει χρήσιμες πληροφορίες για τη διενεργηθείσα κωδικοποίηση, ακόμα και για τις διατάξεις που για κάποιο λόγο δεν κωδικοποιούνται. Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί ότι το σοβαρότερο πρόβλημα κατά την κωδικοποιητική εργασία είναι ο εντοπισμός των διατάξεων των νόμων που έχουν καταργηθεί σιωπηρά από νεότερες ρυθμίσεις. Και τούτο γιατί ο εκάστοτε νεότερος νομοθέτης αμελεί μερικές φορές να καταργήσει με σαφή και αναλυτικό τρόπο το προϊσχύον αντίστοιχο νομοθετικό καθεστώς. Αυτή η κακή πρακτική του νομοθέτη προκαλεί τον μεγαλύτερο πρόβλημα κατά την επεξεργασία των κωδίκων από την Κ.Ε.Κ. Συχνά, ακόμα και οι εκπρόσωποι των Υπουργείων στην Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης αδυνατούν να ανταποκριθούν στις απορίες των μελών της σχετικά με την ερμηνεία κάποιων διατάξεων που αναφέρονται σε θέματα του Υπουργείου τους! Από την άλλη, οι εκπρόσωποι αυτοί έχουν την τάση να υποβαθμίζουν ισχύουσες διατάξεις που δεν εφαρμόζονται στην πράξη, χωρίς κανείς συνήθως να προτείνει την κατάργησή τους! Ένα ακόμα πρόβλημα στις νομοθετικές κωδικοποιήσεις που επιχειρεί η Κ.Ε.Κ. προέρχεται από τη γλωσσική διαφοροποίηση των κειμένων που επεξεργάζεται. Τα κείμενα αυτά συχνά είναι συντεταγμένα σε γλώσσα ακραία διαφοροποιημένη. Παλαιότερες διατάξεις που έχουν συνταγεί στην ακραία καθαρεύουσα συνυπάρχουν με νεότερες ρυθμίσεις διατυπωμένες στη δημοτική, λόγω των αλλεπάλληλων μέσα στο χρόνο τροποποιήσεων της ισχύουσας νομοθεσίας. Η Κεντρική Επιτροπή ασχολείται έτσι και με τη διαμόρφωση ενιαίας γλωσσικής ενότητας των κωδικοποιούμενων κειμένων.

Οι κώδικες που καταρτίζονται πρέπει να εμφανίζουν ενιαία δομή. Ακόμα και ο τρόπος προεργασίας κατά τη σύνταξή τους πρέπει να είναι εκ των προτέρων καθορισμένος. Την ανάγκη αυτή υπηρετεί το Εγχειρίδιο Μεθοδολογίας για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας που από το 2020 έχει συντάξει η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης και βρίσκεται αναρτημένο στο διαδίκτυο (όπως και το σύνολο του κωδικοποιητικού έργου της Κ.Ε.Κ.). Το Εγχειρίδιο αυτό απευθύνεται κυρίως σε εκείνους που εκάστοτε ασχολούνται με το έργο της κωδικοποίησης κατά την αρχική φάση, δηλαδή κυρίως στα Υπουργεία, αφού αυτά είναι υπεύθυνα σε πρώτο χρόνο για τη σύνταξη του σχεδίου κωδικοποίησης της νομοθεσίας τους. Ακολουθώντας τους ιδιαίτερα αναλυτικούς κανόνες κωδικοποίησης που περιέχονται σε αυτό το Εγχειρίδιο, οι συντάκτες του αρχικού σχεδίου του κάθε κώδικα διευκολύνονται ιδιαίτερα στο έργο τους. Σημειωτέον ότι το έργο αυτό αναλαμβάνουν κυρίως δημόσιοι υπάλληλοι, χωρίς όμως πάντοτε τη συμπαράσταση των προϊσταμένων τους ή της πολιτικής ηγεσίας. Η κωδικοποιητική εργασία που αυτοί διενεργούν γίνεται συχνά εκτός ωραρίου, χωρίς την οποιαδήποτε ιδιαίτερη και σοβαρή

αμοιβή! Υπάρχουν, παρά την άδικη γενική κατακραυγή κατά των δημοσίων υπαλλήλων, φιλότιμοι και ικανοί δημόσιοι υπάλληλοι που δίνουν τον εαυτό τους για την προώθηση των σκοπών της Υπηρεσίας τους, παραμένοντας συνήθως άγνωστοι στο ευρύ κοινό. Κάποτε το έργο αναλαμβάνουν μετακλητοί υπάλληλοι των Γραφείων των Υπουργών, Υφυπουργών κ.λπ.

Τα τελευταία χρόνια, σύμφωνα με τις προβλέψεις του ν.4622/2019, χρησιμοποιείται σε μεγάλη έκταση η δυνατότητα ανάθεσης της πρώτης φάσης του κωδικοποιητικού έργου σε ιδιώτες. Η ιδέα, θεωρητικά, δεν είναι κακή. Τις γνωστές αδυναμίες της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών θα μπορούσαν να καλύπτουν ιδιώτες, συνήθως μάλιστα πολύ καλά αμειβόμενοι! Τα χρήματα, στην περίπτωση αυτή, ανευρίσκονται σχετικά εύκολα από κάθε φύσης κονδύλια που προέρχονται κυρίως από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι ιδιώτες, συνήθως δικηγορικές εταιρίες, αναλαμβάνουν το έργο είτε με απευθείας ανάθεση είτε μετά από διαγωνισμό. Η διαδικασία επιλογής των εξωτερικών αυτών συνεργατών διαφεύγει της αρμοδιότητας της Κ.Ε.Κ. και προωθείται από τα εκάστοτε αρμόδια Υπουργεία. Οφείλουν και οι ανάδοχοι αυτοί να ακολουθούν τις οδηγίες του Εγχειριδίου Μεθοδολογίας για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας, σύμφωνα με όσα προηγουμένως σημειώθηκαν. Καταρτίζουν, έτσι, σχέδιο κωδικοποίησης, σύμφωνα με τα εκτεθέντα, κυρίως όταν η συμμετοχή του οικείου Υπουργείου στην κωδικοποιητική προσπάθεια εμφανίζεται ανέφικτη, λόγω της έλλειψης του αναγκαίου προς τούτο υπαλληλικού προσωπικού. Η Κ.Ε.Κ. μέσω του οριζόμενου γενικού εισηγητή στο κατά περίπτωση Υπουργείο, μόνον εποπτεύει, στη φάση αυτή, την εργασία του αναδόχου. Όταν το σχέδιο κωδικοποίησης ολοκληρωθεί από τον ανάδοχο, παραδίδεται στο αρμόδιο Υπουργείο που υποτίθεται ότι το ελέγχει. Στη συνέχεια, το σχέδιο κώδικα διαβιβάζεται στην Κ.Ε.Κ. για τελική επεξεργασία, η οποία διενεργείται με την παρουσία των εκπροσώπων τόσο του αναδόχου όσο και του Υπουργείου. Η μέχρι τώρα όμως εμπειρία από τον έλεγχο των σχεδίων κωδίκων που καταρτίζουν οι ανάδοχοι δεν είναι συχνά θετική. Οι δικηγορικές εταιρίες που συντάσσουν τα σχέδια κωδίκων δεν είναι συνήθως εξοικειωμένες με το αντικείμενο της κωδικοποιούμενης νομοθεσίας, ούτε καν με την εν γένει μέθοδο της κωδικοποιητικής εργασίας. Το παραγόμενο από αυτές έργο παρουσιάζει συχνά πολλά προβλήματα, με αποτέλεσμα τη μεγάλη καθυστέρηση στην διαμόρφωσή του τελικού κειμένου. Υπάρχουν και εξαιρέσεις, αλλά, γενικά, η ανάθεση του έργου της κωδικοποίησης σε ιδιώτες δεν αποδείχθηκε καλή διοικητική πρακτική. Η νομοθετική κωδικοποίηση από πρόσωπα προερχόμενα από τα αρμόδια Υπουργεία είναι συνήθως περισσότερο επιτυχής. Οι δημόσιοι υπάλληλοι, ακόμη και οι μετακλητοί υπάλληλοι των Υπουργών κ.λπ., γνωρίζουν καλύτερα το αντικείμενο της αρμοδιότητάς τους και μπορούν επιτυχέστερα, αλλά και ταχύτερα, να περατώνουν το έργο της σύνταξης των σχεδίων κωδίκων που τους ανατίθεται.

Είναι, βέβαια, γεγονός ότι ο ιδιωτικός τομέας προσέφερε στο παρελθόν τα μέγιστα στην άτυπη αποτύπωση της εκάστοτε ισχύουσας νομοθεσίας. Η διαρκής ιδιωτική κωδικοποίηση που επιχειρούσε στο παρελθόν ο αείμνηστος Παντελής Ραπτάρχης και το επιτελείο του βοήθησε αποφασιστικά τη συγκέντρωση και παρουσίαση της εκάστοτε

ισχύουσας νομοθεσίας. Ήταν χρήσιμο εργαλείο στα χέρια των ελλήνων νομικών. Μετά τον θάνατό του, το έργο του συνέχισε το ελληνικό Δημόσιο, όχι όμως για πολύ. Η πολύ σημαντική αυτή προσπάθεια σταμάτησε. Το κενό καλύφθηκε, στη συνέχεια, από άλλες ιδιωτικές κατά βάση πρωτοβουλίες. Κάποιες από αυτές είναι αξιόλογες, αλλά διαπράττονται και λάθη κατά την κωδικοποιητική εργασία. Μόνο οι κωδικοποιήσεις που προωθεί η Πολιτεία μπορούν να είναι αξιόπιστες και κυρίως εκείνες που αποκτούν νομοθετικό ή κανονιστικό αποτύπωμα. Η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης έχει αναλάβει την ευθύνη για την αποφασιστική προώθηση αυτού του έργου. Ανήκει άλλωστε στο Κράτος και όχι στους ιδιώτες η υποχρέωση για την έγκυρη κωδικοποίηση της εκάστοτε ισχύουσας νομοθεσίας. Οφείλει η ίδια η δημοκρατική Πολιτεία να ενημερώνει τον πολίτη για το ισχύον δίκαιο χωρίς καμιά επιβάρυνσή του, προκειμένου να απαιτεί, στη συνέχεια, εύλογα την εφαρμογή του και να επιβάλλει κυρώσεις για την παράβασή του.

Αξίζει να αναφερθούμε και πάλι στις δυσχέρειες που προκαλούνται στην κωδικοποιητική εργασία από την εφαρμογή της παρ.5 του άρθρου 67 του ως άνω ν.4622/2019. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή «τα σχέδια των κωδίκων που περιλαμβάνουν διατάξεις τυπικών νόμων κυρώνονται σύμφωνα με τις διατάξεις των παραγράφων 6 και 7 του άρθρου 76 του Συντάγματος, πλην του μέρους με το οποίο καταργούνται ή τροποποιούνται ισχύουσες διατάξεις νόμου στο πλαίσιο αναμόρφωσης του δικαίου, για το οποίο πρέπει να προηγηθεί η συνήθης κοινοβουλευτική διαδικασία...». Αυτή όμως η εξαίρεση στη ροή της κωδικοποιητικής εργασίας μόνο προβλήματα δημιουργεί. Είναι σχεδόν υπονομευτική της εν γένει κωδικοποιητικής προσπάθειας. Δεν είναι καθόλου παραγωγικό, όταν η Κ.Ε.Κ., κατά την κωδικοποιητική εργασία, εντοπίζει διατάξεις που πρέπει να αναμορφωθούν για κάποιον από τους λόγους που περιέχονται στην παράγραφο 3 του άρθρου 65 του ν.4622/2019, αντί να συνεχίζει την κωδικοποιητική της εργασία, προκειμένου να την ολοκληρώσει σε σύντομο χρόνο, να τη σταματά για να προηγηθεί της ολοκλήρωσής της, η συνήθης κοινοβουλευτική διαδικασία για τις προτεινόμενες από την Κ.Ε.Κ. ή το Υπουργείο νέες διατάξεις. Με τον τρόπο αυτό αναστέλλεται για αόριστο χρονικό διάστημα η ολοκλήρωση της εκάστοτε κωδικοποίησης, μέχρι να τροποποιηθεί (αν τροποποιηθεί) η ισχύουσα νομοθεσία για κάποια θέματα. Η πιο πάνω οριζόμενη από τον νόμο διαδικασία οδηγεί σε σημαντικές καθυστερήσεις των κωδικοποιήσεων, για την ψήφιση μάλιστα συχνά όχι μεγάλης σημασίας νέων διατάξεων. Το Σύνταγμα, μάλιστα, προβλέποντας στο άρθρο 76 παρ. 6 και 7 ειδική διαδικασία επιψήφισης κωδίκων από τη Βουλή, ουδόλως εξάρτησε τη διαδικασία αυτή από το εάν οι κώδικες που άγονται στη Βουλή περιέχουν ή όχι νέες διατάξεις. Με την πρώτη ευκαιρία η περιπλοκή που εμφανίζεται από την εφαρμογή της πιο πάνω διάταξης του ν.4622/2019 πρέπει να ακυρωθεί. Εξάλλου, οι κωδικοποιήσεις ενεργούνται με μεγάλη επιμέλεια σε δυο τουλάχιστον στάδια εργασίας, με τη συμμετοχή κάποτε, όχι μόνο των μελών της Κ.Ε.Κ. και των εκπροσώπων των Υπουργείων αλλά και άλλων εξειδικευμένων επιστημόνων.

Μια ακόμα επισήμανση είναι αναγκαία σχετικά με όσα πρέπει να ακολουθούν την ολοκλήρωση κάθε κωδικοποίησης που παίρνει τη μορφή τυπικού νόμου ή προεδρικού διατάγματος. Το κωδικοποιητικό έργο που κάθε φορά ολοκληρώνεται σύντομα θα χάνει

την αξία του, αν οι μελλοντικές τροποποιήσεις των κωδικοποιημένων διατάξεων του δεν ενσωματώνονται στον προηγούμενο κώδικα. Οι Υπουργοί που αυτοί συνήθως ασκούν τη νομοθετική πρωτοβουλία πρέπει να είναι πολύ προσεκτικοί στο σημείο αυτό. Αν οι μελλοντικές τροποποιήσεις μιας κωδικοποιημένης νομοθεσίας δεν εντάσσονται σε προηγούμενο κώδικα, το κωδικοποιητικό έργο αποσυντίθεται και χάνει διαδοχικά την αξία του. Η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων πρέπει να είναι πολύ προσεκτική στην τήρηση αυτής της πρακτικής.

7. Οι προοπτικές

Η αναληφθείσα τα τελευταία χρόνια συστηματική προσπάθεια κωδικοποίησης της υφιστάμενης νομοθεσίας πρέπει να συνεχισθεί απρόσκοπτα. Η εκάστοτε κυβερνητική εξουσία είναι αναγκαίο να στηρίζει πολιτικά την κωδικοποιητική εργασία. Μπορεί να μην είναι κομματικά ελκυστική η διενέργεια της κωδικοποιητικής εργασίας, είναι όμως απαραίτητη για την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, για την ευχερή ενημέρωση των πολιτών και τελικά για την ασφάλεια δικαίου, της οποίας η έλλειψη ενισχύει τη διαφθορά. Οι διαδοχικές κυβερνήσεις πρέπει πάντα να αγκαλιάζουν την κωδικοποιητική προσπάθεια. Όταν κάποτε το έργο περατωθεί θα μπορεί ο καθένας εύκολα να έχει πρόσβαση στο σύνολο της ελληνικής νομοθεσίας. Η ολοκλήρωση μάλιστα του έργου της «Ψηφιακής Πύλης Νομοθεσίας και Κωδικοποίησης» θα δώσει τη δυνατότητα σε όλους να μπορούν να μάθουν εύκολα τι εκάστοτε ισχύει σε πραγματικό χρόνο. Ο δρόμος όμως που μένει να διανυθεί για την επίτευξη αυτού του στόχου είναι ακόμα μακρύς και απαιτείται προς τούτο, εκτός από τη διαρκή κυβερνητική βούληση, συστηματική δουλειά από όλους τους συντελεστές του εν γένει κωδικοποιητικού έργου.

Είναι επίσης αναγκαίο σε κάθε Υπουργείο ή δημόσιου ενδιαφέροντος νομικό πρόσωπο να συσταθεί ειδική Υπηρεσία Κωδικοποίησης που θα αποτελείται από επιστήμονες εξειδικευμένους στην κωδικοποιητική εργασία. Σε πρώτη φάση, οι υπάλληλοι αυτοί θα πρέπει να συλλέξουν το σύνολο της ισχύουσας νομοθεσίας του Υπουργείου τους. Στη συνέχεια, αφού ολοκληρωθεί αυτό το έργο, θα πρέπει να ακολουθήσει η σύνταξη του εκάστοτε σχεδίου νομοθετικής κωδικοποίησης, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Εγχειρίδιο Μεθοδολογίας για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας. Το σχέδιο αυτό θα προωθηθεί στην Κ.Ε.Κ. για τον τελικό έλεγχο και επεξεργασία, προκειμένου να εισαχθεί προς ψήφιση στη Βουλή ή να ακολουθήσει τη διαδικασία προς έκδοση του σχετικού προεδρικού διατάγματος. Η εργασία αυτή πρέπει να γίνεται συστηματικά και με μεγάλη επιμέλεια. Επίσης και η ίδια η λειτουργία της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης θα πρέπει να βελτιωθεί. Πρέπει να προβλέπεται νομοθετικά η λειτουργία της Κ.Ε.Κ. τόσο σε Ολομέλεια όσο και σε Τμήματα και να αυξηθεί ο αριθμός των μελών της. Θα μπορεί έτσι και αυτή ταχύτερα να επιτελεί το δικό της έργο.

Σε μια άλλη προοπτική, θα μπορούσε η Κ.Ε.Κ. να αποτελείται μόνο από μόνιμο προσωπικό με πλήρη απασχόληση ή και από μόνιμο τέτοιο προσωπικό. Οπωσδήποτε, η Επιτροπή έχει ανάγκη στελεχιακής ενίσχυσής της. Αν μάλιστα επιτευχθεί επιτάχυνση του ρυθμού κωδικοποίησης της νομοθεσίας από τα επιμέρους Υπουργεία, η Κεντρική

Επιτροπή Κωδικοποίησης θα αδυνατεί, με τα σημερινά δεδομένα, να επιτελεί σε σύντομο χρόνο το δικό της έργο. Θα πρέπει, κατά συνέπεια, να οργανωθεί και αυτή κατάλληλα. Η ενιαία κωδικοποίηση της ελληνικής νομοθεσίας θα πρέπει ακόμα να περιλάβει τη νομοθεσία των πολλών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, αλλά και εκείνων του ιδιωτικού δικαίου με δημόσιο ενδιαφέρον. Το ενιαίο σύστημα νομοθετικής κωδικοποίησης θα πρέπει μάλιστα να περιλαμβάνει και το Υπουργείο Δικαιοσύνης, το οποίο ατυχώς εξαιρείται, με βάση τον ν. 4622/2019, της αρμοδιότητας της Κ.Ε.Κ. Οι κανόνες κωδικοποίησης πρέπει να είναι ενιαίοι για όλη την κρατική κωδικοποιητική προσπάθεια.

Ας γίνει πάλι λόγος για την οικονομική πλευρά του κωδικοποιητικού έργου. Το Κράτος πρέπει να εμπιστευθεί το ανθρώπινο δυναμικό που υπηρετεί σε αυτό και να αναθέτει κυρίως στους υπαλλήλους του την κωδικοποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας. Παρά τα αντιθέτως υποστηριζόμενα, σε κάθε σχεδόν Υπουργείο υπηρετούν υπάλληλοι ικανοί για να αναλαμβάνουν την πρώτη φάση κάθε κωδικοποιητικού έργου. Θα πρέπει όμως αυτοί είτε να απαλλάσσονται κάθε άλλης εργασίας κατά τον χρόνο εκτέλεσης της είτε να εργάζονται εκτός υπηρεσιακού ωραρίου με την καταβολή όμως σε αυτούς αξιόλογης αμοιβής. Χωρίς την καταβολή μιας σημαντικής αμοιβής στους εν γένει υπαλλήλους του Δημοσίου το έργο της κωδικοποίησης δύσκολα θα περατωθεί. Και, οπωσδήποτε, όπως ήδη σημειώθηκε, το μέλλον να καταβληθεί στην περίπτωση αυτή ποσό θα είναι πολύ χαμηλότερο από εκείνο που σήμερα καταβάλλεται αφειδώς σε δικηγορικά γραφεία για ένα αμφίβολης ποιότητας κωδικοποιητικό έργο. Και η ίδια όμως η Κ.Ε.Κ. πρέπει να ενισχυθεί και στο οικονομικό πεδίο.

Τέλος, πρέπει να γίνει αναφορά στον πολύ μεγάλο αριθμό τροπολογιών, οι οποίες προστίθενται στα νομοσχέδια, χωρίς αυτές να σχετίζονται με τις ρυθμίσεις των εν λόγω νομοσχεδίων. Η τακτική αυτή δεν είναι μόνο ευθέως αντισυνταγματική, αλλά αποτελεί τη μεγαλύτερη τροχοπέδη για την καλή νομοθέτηση. Ψηφίζονται διαρκώς νέες διατάξεις σε άσχετα νομοσχέδια, οι οποίες στη συνέχεια δύσκολα ανευρίσκονται. Αν η τακτική αυτή δεν αλλάξει, όχι μόνο η πρωτογενής καλή νομοθέτηση θα ακυρώνεται, αλλά και η κωδικοποίηση της νομοθεσίας θα δυσχεραίνεται σημαντικά. Εφαρμογή του Συντάγματος και κοινή λογική χρειάζεται και όχι «θεοί για να δίνουν τους νόμους στους ανθρώπους»⁹.

⁹ Jean-Jacques Rousseau, Du contrat social, Livre II, Chap.V.

Μάρτιος 2026

*Συμβολή στον συλλογικό τόμο «Θεωρία και πράξη της καλής νομοθέτησης» που εκδόθηκε από το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου-Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, σελ. 415επ., Αθήνα 2026.
