

**Διαχρονική εξέλιξη της κανονιστικής δράσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης  
σε σύγκριση με τη νομοθετική παραγωγή,  
όπως προκύπτει από το αρχείο του 'Διαρκούς Κώδικα Νομοθεσίας'**

*Βασιλική Νταλάκου\**

**1. Νομοθετικός και ρυθμιστικός «πληθωρισμός»**

Αντί εισαγωγής στην παρούσα εργασία προτιμούμε να παραθέσουμε ένα απόσπασμα από την εισηγητική έκθεση του Ν.Δ. 3980/1959 «Περί Κωδικοποίησης της Διοικητικής Διαδικασίας»: *«Η ανάγκη της κωδικοποίησης της νομοθεσίας καθίσταται οσημέραι πλέον επιτακτική. Οι προκαλέσαντες ταύτην λόγοι προκύπτουν εκδήλως εκ της επισκοπήσεως της υφισταμένης νομοθετικής καταστάσεως, ανάγονται δε αφ' ενός εις τον νομοθετικόν πληθωρισμόν και αφ' ετέρου εις την πλημμυρή εσωτερικήν διάρθρωσιν της ισχύουσας νομοθεσίας. Τα παντός είδους νομοθετήματα -ψηφίσματα, συντακτικά πράξεις, νόμοι, αναγκαστικοί νόμοι, νομοθετικά διατάγματα- τα οποία συνεσωρεύθησαν από εκατόν είκοσι και πλέον ετών, ανέρχονται εις τριάκοντα πέντε χιλιάδας περίπου και είναι διεσπαρμένα άνευ τάξεως τινος ανά τους τόμους της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως, καλύπτοντας 126 έτη από του 1833 μέχρι σήμερα. Ο όγκος δε των νομοθετημάτων τούτων επαυξάνεται μεγάλως εάν συνυπολογισθούν και πάντα τα συναφή προς αυτά διατάγματα ή και αι κανονιστικού περιεχομένου υπουργικά αποφάσεις, ούτως ώστε η ανεύρεσις των ισχυόντων κανόνων δικαίου επί τινος θέματος ή θεσμού εν μέσω του λαβυρίνθου τούτου της νομοθεσίας παρίσταται εκτάκτως δυσχερής αν μη ανέφικτος...».*

Ο πληθωρισμός των νομικών κανόνων του ελληνικού κράτους, όπως διαπιστώνεται περίπου μισό αιώνα πριν, έχει αναπτυχθεί περαιτέρω και τείνει να αυξάνεται ακόμη δραματικότερα τις τελευταίες δεκαετίες. Η τάση αυτή συνδέεται με έννοιες όπως η «εκνομίκευση» (“Verrechtlichung”), «προϊούσα νομορρύθμιση», ο «κρατισμός». Τα αποτελέσματά της είναι δύσκολο να αποτιμηθούν. Ήδη όμως από το 1959, στην παραπάνω εισηγητική έκθεση επισημαίνεται ότι ο πληθωρισμός των νομικών κανόνων δημιουργεί σύγχυση και καθιστά άκρως δυσχερή και προβληματική τη γνώση και εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας. Αυτό με τη σειρά του συνεπάγεται έλλειψη νομικής ασφάλειας και αβεβαιότητα του δικαίου και επιφέρει δυσμενείς επιπτώσεις στην εν γένει παραγωγική διαδικασία και την εύρυθμη λειτουργία της κρατικής μηχανής. Και καταλήγει: *«Ούτω*

---

\* Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Αιγαίου, Δικηγόρος, Νομικός Συνεργάτης 'Διαρκούς Κώδικα Νομοθεσίας', Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ.

*διοικούμενοι και δημόσιοι υπάλληλοι αναλίσκουν πολύτιμον χρόνον εις αναζήτησιν των εφαρμοστέων κανόνων δικαίου και καθορισμόν της εννοίας αυτών, οι δε δικαστικοί λειτουργοί συναντούν, εν μέσω του νομοθετικού δαιδάλου υπερμέτρους δυσχερείας κατά την εκτέλεσιν του εξόχως λεπτού έργου των της απονομής της δικαιοσύνης».*

Οι ερμηνείες του φαινομένου της «πολυνομίας» μπορούν να αναζητηθούν τόσο στη νομική θεωρία όσο και στις κοινωνιολογικές θεωρίες περί κοινωνικού ελέγχου και στις μελέτες της πολιτικής και οικονομικής ιστορίας.

Εκτός όμως από καθαυτό το φαινόμενο του πληθωρισμού ευρεία συζήτηση διεξάγεται τα τελευταία χρόνια για την αύξηση της κανονιστικής δράσης της Δημόσιας Διοίκησης εις βάρος του νομοθετικού έργου του Κοινοβουλίου, σε όλο και περισσότερους τομείς της κοινωνικής ζωής. Το εργαλείο της *νομοθετικής εξουσιοδότησης* χρησιμοποιείται κατά κόρον. Η τακτική αυτή, η οποία δεν είναι ούτε νέο, ούτε μόνον ελληνικό φαινόμενο και είναι αναπόφευκτη ίσως στη σύγχρονη εποχή, δημιουργεί σοβαρές ενστάσεις σε όρους νομιμότητας και εφαρμογής των αρχών της λαϊκής κυριαρχίας και της διάκρισης των εξουσιών<sup>1</sup>.

Η συνεχής ενίσχυση της εξουσίας της διοικητικής λειτουργίας με την παραχώρηση σ' αυτήν ευρείας κανονιστικής αρμοδιότητας τείνει να προσδώσει στο σύγχρονο κράτος το γνώρισμα του «Διοικητικού»<sup>2</sup>. Δεδομένης εξάλλου της ασάφειας στην κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων της κεντρικής διοίκησης, αλλά και αυτών και των οργάνων της περιφερειακής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, δημιουργείται επιπλέον σύγχυση κατά την έκδοση κανονιστικών πράξεων και κατά την εφαρμογή τους.

Η αντιμετώπιση των παραπάνω προβλημάτων καθίσταται σήμερα περισσότερο επιτακτική από ποτέ. Οι υποχρεώσεις μας ως κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιβάλλουν τη θέσπιση κανόνων για την «καλύτερη νομοθέτηση» (Better Regulation) η οποία συνδέεται άμεσα με την κωδικοποίηση της υπάρχουσας νομοθεσίας, την αναθεώρηση και την απλοποίησή της.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να συμβάλει στην προβληματική που αναπτύχθηκε παραπάνω περί αύξησης της πολυνομίας καθαυτής, αλλά και της κανονιστικής παρέμβασης της Δημόσιας Διοίκησης, έναντι της νομοθετικής δράσης του κοινοβουλίου. Τα ερωτήματα που επιχειρούμε να απαντήσουμε θα μπορούσαν απλά να διατυπωθούν ως εξής: Ποιοι είναι οι φορείς της κεντρικής διοίκησης (κυρίως υπουργεία) που παράγουν αυτό τον πληθωρισμό των ρυθμιστικών κανόνων και σε τι αναλογία; Ποιες είναι οι τάσεις αύξησης της

---

<sup>1</sup> Βλ. Βεγλερής 1962.

<sup>2</sup> Τάχος 2003.

ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους διαχρονικά; Πώς μεταβάλλεται η αναλογία κανονιστικών πράξεων - τυπικών νόμων με το πέρασμα του χρόνου;

Για να προσεγγισθούν τα παραπάνω ερωτήματα μελετήθηκε ένα δείγμα ποσοτικών στοιχείων από τον εξαιρετικό πλούτο του σώματος της ελληνικής νομοθεσίας που είναι καταχωρημένο στο «Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας». Η δομή της παρουσίασης έχει ως εξής: Κατ' αρχήν παρουσιάζεται εν συντομία το περιεχόμενο και η ιστορία του έργου. Στη συνέχεια επιχειρείται μια δειγματοληπτική παρουσίαση της κανονιστικής δράσης της εκτελεστικής εξουσίας κατά τα έτη 1949, 1959, 1969, 1979, 1989, 1999, ταξινομημένη ανά φορέα. Ακολουθεί η σύγκριση της αναλογίας τυπικών νόμων και κανονιστικών πράξεων για τα συγκεκριμένα έτη.

## **2. Σύνοψη παρουσίαση του έργου «Διαρκής Κώδικας Νομοθεσίας»**

Ο «Διαρκής Κώδικας Νομοθεσίας» περιέχει την Ελληνική Νομοθεσία από συστάσεως του Ελληνικού Κράτους, δηλ. από το 1834 έως σήμερα. Περιλαμβάνει νόμους, διατάγματα και κανονιστικές αποφάσεις και μοναδική πηγή άντλησης των σχετικών πληροφοριών και ενημέρωσής του είναι η εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Ιδρυτής και δημιουργός του ΔΚΝ υπήρξε ο Παντελής Ραππάρχης ο οποίος διατήρησε τον ΔΚΝ σαν ιδιωτική επιχείρηση μέχρι το 1978, οπότε με το νόμο 805/1978 έγινε δωρεά του έργου στο Δημόσιο. Έτσι το όλο έργο από 1-1-1979, περιήλθε στα χέρια του Δημοσίου και συγκεκριμένα στο Υπουργείο Προεδρίας με την ονομασία «Διαρκή Κώδικας Νομοθεσίας - Ραππάρχης» προς τιμήν του ιδρυτού του. Στην αρχή της «δημόσιας ζωής» του, το τμήμα του ΔΚΝ ήταν αυτοτελές και υπαγόταν απευθείας στο Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Προεδρίας, σήμερα αποτελεί Τμήμα της Διεύθυνσης Οικονομικού της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης της Γ.Γ. Δημ. Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημ. Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Όλες οι δραστηριότητες του Τμήματος έχουν σαν σκοπό τη συντήρηση και ενημέρωση του αρχείου του ΔΚΝ, και την υποστήριξη των συνδρομητών του έργου (δικηγόροι, δικαστήρια, εκδότες κ.λπ.). Για το λόγο αυτό υπάρχει ειδική ομάδα νομικών η οποία ενημερώνει διαρκώς τον ΔΚΝ. Τα νέα νομοθετήματα και οι τροποποιήσεις συμπεριλαμβάνονται σε ένα ειδικό ενημερωτικό περιοδικό, με κινητά φύλλα, που λέγεται «Πανδέκτης», το οποίο αποστέλλεται κατά τεύχη στους συνδρομητές. Με το περιοδικό αυτό οι συνδρομητές ενημερώνουν τους σχετικούς τόμους που διατηρούν.

Σήμερα όλη η νομοθεσία, μαζί με τα σχετικά ευρετήρια, περιλαμβάνεται σε 111 τόμους (συμπεριλαμβανομένων των 2 τόμων ευρετηρίων), των 540 περίπου σελίδων έκαστος, δηλ. ο συνολικός αριθμός σελίδων τρέχουσας έκδοσης ανέρχεται στις 60000 περίπου. Τα

νομοθετήματα είναι θεματικά ταξινομημένα κατά χρονολογική σειρά, ενώ ταυτόχρονα σύμφωνα με μια μεθοδολογία άτυπης κωδικοποίησης, εμφανίζονται οι τροποποιήσεις ή καταργήσεις τους.

Επισημαίνουμε ότι τα νομοθετήματα καταχωρούνται έτσι ώστε ακόμη και όταν ρητά καταργούνται να μπορούμε να αναζητήσουμε τα προϊσχύσαντα κείμενά τους. Επίσης βασική αρχή που ακολουθείται κατά τη νομική επεξεργασία είναι ότι καταχωρούνται μόνον οι ρητές καταργήσεις, οπότε και τροποποιείται αναλόγως το καταργούμενο κείμενο και όχι οι περιπτώσεις όπου το νέο νομοθέτημα ορίζει ότι «καταργείται κάθε αντίθετη διάταξη νόμου». Ακόμη όμως και τα ρητώς καταργημένα κείμενα παραμένουν στο έργο ως τίτλος στη χρονολογική τους σειρά με ένα σχετικό σχόλιο περί της κατάργησής τους.

Ιδιαίτερα όσον αφορά τις κανονιστικές πράξεις, αυτές καταχωρούνται **όταν έχουν γενική ισχύ ή αφορούν μεγάλες ομάδες πολιτών**. Δεν καταχωρούνται όσες έχουν τοπική ή προσωρινή ισχύ ή περιέχουν προσωπικά δεδομένα (π.χ. διορισμός Συμβουλίων, πολιτογραφήσεις κ.λπ.).

### **3. Διαχρονική εξέλιξη της κανονιστικής δραστηριότητας ανά φορέα κρατικής παρέμβασης**

Για την παρούσα έρευνα χρησιμοποιήθηκαν τα *ευρετήρια* του Διαρκούς Κώδικα Νομοθεσίας. Στα ευρετήρια εμφανίζονται τα στοιχεία (αριθμητικά ή χρονολογικά) του κάθε νομοθετήματος που έχουν έχει καταχωρηθεί στον ΔΚΝ μαζί με τη σελίδα που είναι καταχωρημένα στο έργο, όπου ο αναγνώστης μπορεί να αναζητήσει το κείμενο ή τον τίτλο τους μαζί με τις τροποποιήσεις του. Τα νομοθετήματα είναι καταχωρημένα στα ευρετήρια ανά έτος ανάλογα με το είδος τους (τυπικοί νόμοι, προεδρικά και βασιλικά διατάγματα, αποφάσεις).

Για τους σκοπούς της έρευνας μελετήθηκαν τα νομοθετήματα που είναι καταχωρημένα κατά τα έτη 1939, 1949, 1959, 1969, 1979, 1989, 1999. Θεωρήσαμε ότι η δειγματοληπτική καταγραφή ανά δεκαετία θα μπορούσε να μας προσφέρει μια ένδειξη της τάσης αύξησης της κανονιστικής δραστηριότητας. Φυσικά σε επόμενο στάδιο θα μπορούσε να γίνει πλήρης καταγραφή και ξεκινώντας από τα πρώτα νομοθετήματα που είναι καταχωρημένα στον ΔΚΝ που ανάγονται στο 1833.

Κατ' αρχήν καταγράφηκε ο αριθμός των κανονιστικών πράξεων που εξέδωσε κάθε Υπουργείο, είτε μεμονωμένα είτε με τη σύμπραξη του Υπουργού Οικονομικών. Επίσης καταγράφηκαν οι πράξεις του Υπουργικού Συμβουλίου, οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου οι αποφάσεις του Πρωθυπουργού και οι μικτές αποφάσεις. Στην κατηγορία των μικτών

αποφάσεων εντάσσονται οι αποφάσεις που φέρουν την υπογραφή περισσότερων των δύο υπουργών και δεν υπολογίζονται οι αποφάσεις που υπογράφονται από τον αρμόδιο υπουργό και τον υπουργό των Οικονομικών, αφού αυτές έχουν ενταχθεί στον αριθμό των αποφάσεων ανά υπουργείο.

Η πλήρης καταγραφή των κανονιστικών πράξεων για τα συγκεκριμένα έτη, ανάλογα με το φορέα που τις εξέδωσε παρουσιάζεται στον Πίνακα 1. Όπου στον πίνακα εμφανίζεται η τιμή μηδέν **(0)** σημαίνει ότι ο αντίστοιχος φορέας υπάρχει, αλλά δεν είναι καμία πράξη του καταχωρημένη στο ΔΚΝ. Όπου στον πίνακα εμφανίζεται παύλα **(-)** σημαίνει ότι ο φορέας (κατά κανόνα Υπουργείο) δεν υπάρχει τη συγκεκριμένη χρονιά είτε επειδή δεν έχει ιδρυθεί ακόμη είτε επειδή έχει καταργηθεί.

	1939	1949	1959	1969	1979	1989	1999
ΠΥΣ	0	20	59	17	17	11	2
ΠΡ. ΝΟΜ. ΠΕΡ.	0	0	0	8	0	0	0
ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΚΥΒΕΡΝ.	0	0	0	5	0	0	0
ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΥ	0	1	2	2	1	4	3
Κ.Υ.Α.	1	4	28	47	183	225	148
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	1	9	22	57	98	250	261
ΕΘΝ. ΠΑΙΔ. & ΘΡΗΣΚ.	0	1	8	24	52	96	193
ΕΡΓΑΣΙΑΣ	13	52	66	10	12	38	176
ΥΓ. ΠΡ. & ΚΟΙΝ. ΑΣΦ.	0	0	3	58	139	177	43
ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ	0	1	15	5	1	20	71
ΕΜΠΟΡ. ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ	1	2	3	13	39	60	62
ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ	0	1	0	0	6	10	55
ΓΕΩΡΓΙΑΣ	0	0	12	15	44	28	54
ΣΥΓΚΟΙΝ - ΜΕΤΑΦΟΡ.	0	2	37	73	38	48	39
ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ	0	3	17	17	12	18	12
ΕΘΝ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ	0	2	-	-	-	27	57
ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ	-	0	2	8	6	-	-
ΔΗΜ. ΤΑΞΗΣ - ΔΗΜ. ΑΣΦ.	-	0	-	8	9	5	18
ΠΡΟΕΔΡ. ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	-	-	10	9	39	18	-
ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ	-	-	9	10	18	23	46
ΒΙΟΜΗΧ. ΕΝΕΡΓ. & ΤΕΧΝ.	-	-	9	18	8	9	-
ΕΜΠΟΡΙΟΥ	-	-	19	7	49	16	-
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ	-	-	-	7	18	-	-
ΠΟΛΙΤ. & ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ	-	-	-	-	12	25	23
ΠΕΧΩΔΕ	-	-	-	-	-	39	48
ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ	-	-	-	-	-	4	-
ΤΥΠΟΥ ΚΑΙ ΜΜΕ	-	-	-	-	-	-	5
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	-	-	-	-	-	-	56
<b>ΣΥΝΟΛΟ Κ. Π.</b>	<b>16</b>	<b>98</b>	<b>321</b>	<b>418</b>	<b>801</b>	<b>1151</b>	<b>1372</b>

**ΠΙΝΑΚΑΣ 1: Αριθμός κανονιστικών πράξεων που εκδόθηκαν κατά τα έτη 1939, 1949, 1959, 1969, 1979, 1989, 1999**

Ας εξετάσουμε τον παραπάνω πίνακα αναλυτικότερα κατά σειρές.

Κατ' αρχήν αξίζει να επισημάνουμε ότι κατά την επεξεργασία των στοιχείων διαπιστώθηκε μια εξαιρετική συνέπεια των καταχωρήσεων στο Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας, με τα θεσμικά γεγονότα που χαρακτηρίζουν κάθε φορά το υπό εξέταση έτος. Χαρακτηριστικά, και ξεκινώντας από την πρώτη γραμμή, παρατηρούμε μια ιδιαίτερη αύξηση του αριθμού των Πράξεων του Υπουργικού συμβουλίου το έτος 1959. Πρόκειται για την περίοδο της «παγιούμενης ανωμάλου προνομοθετήσεως»<sup>3</sup>. Κατά τον Ρώτη την περίοδο αυτή παρόλο ότι επικρατούν ομαλές συνθήκες διακυβέρνησης και δεν απειλείται η ειρήνη ή η ακεραιότητα της χώρας η εκτελεστική εξουσία οικειοποιείται νομοθετικές αρμοδιότητες «δια της μεθόδου της εκδόσεως άνευ νομοθετικής τινός εξουσιοδοτήσεως Πράξεων του Υπουργικού Συμβουλίου νομοθετικού καθαρώς περιεχομένου». Παρόμοια, το έτος 1969, κατά τη διάρκεια της επταετούς δικτατορίας εμφανίζονται Αποφάσεις του Προέδρου της Κυβέρνησης και Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου<sup>4</sup>.

Ενώ οι αποφάσεις του Πρωθυπουργού εμφανίζονται διαχρονικά σταθερά σε χαμηλά επίπεδα (κάτω των 5), αντίθετως οι Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις (ή μικτές αποφάσεις) εμφανίζουν διαχρονικά μια εντυπωσιακή αύξηση. Η αύξηση αυτή συνδέεται βέβαια με την αύξηση του αριθμού των υπουργείων, πιστεύουμε όμως ότι ερμηνεύεται κυρίως από την αύξηση της πολυπλοκότητας των σχέσεων που ρυθμίζονται από το σύγχρονο κράτος. Σε κάθε περίπτωση η τάση αύξησης των μικτών αποφάσεων αντιστοιχεί στην τάση που εμφανίζεται στο σύνολο των κανονιστικών πράξεων που καταγράφεται στο τέλος του πίνακα.

Την ίδια τάση με τις μικτές αποφάσεις εμφανίζει και η κανονιστική δραστηριότητα που ασκείται από τα Υπουργεία Οικονομικών και Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων τα οποία και αποτελούν τα υπουργεία με τη μεγαλύτερη κανονιστική δραστηριότητα τα τελευταία χρόνια.

Αυτή η σταθερά αυξητική τάση δεν εμφανίζεται όμως για όλα τα υπόλοιπα υπουργεία. Η εικόνα αυτή μας οδήγησε στην αναζήτηση ιστορικών στοιχείων για κάθε υπουργείο ξεχωριστά. Τα στοιχεία αυτά αντλήθηκαν, σχεδόν αποκλειστικά, από την εξαιρετική, λεπτομερή και ακριβή μελέτη του Γρ. Τζιοβάρια (1996). Η μελέτη της ιστορίας του κάθε υπουργείου δίνει, στις περισσότερες περιπτώσεις, εξαιρετικά σαφείς ερμηνείες για τα στοιχεία

---

<sup>3</sup> Ρώτης 1989, σελ. 309.

<sup>4</sup> Βλ. Ρώτης 1989 και σχετικό σχόλιο Π. Παραρά, για την έκδοση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου εν απουσία της Βουλής ή ακόμη και εν αγνοία υπαρχούσης Βουλής.

που εμφανίζουν την κανονιστική του δραστηριότητα. Γι' αυτό συνιστούμε στον αναγνώστη να προχωρήσει στη μελέτη του πίνακα 1, ταυτόχρονα με τη μελέτη των σύντομων ιστορικών στοιχείων που δίνονται στη συνέχεια.

Το Υπουργείο Εργασίας (έτος ίδρυσης 1935), που αποτελεί επίσης ένα υπουργείο με υψηλή κανονιστική δραστηριότητα, μας δίνει ένα ιδιαίτερα ενδιαφέρον στοιχείο. Η μείωση του αριθμού των αποφάσεων που εξέδωσε τα έτη 1969, 1979, 1989 οφείλεται στο γεγονός ότι το 1968 του αφαιρέθηκε η εποπτεία των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, ενώ το 1995 προστέθηκε σ' αυτό και πάλι ο τομέας των Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Αξίζει όμως να εξετάσουμε το Υπουργείο Εργασίας σε σχέση με την ιστορία του Υπουργείου Υγείας:

Το Υπουργείο Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων είναι αυτό που παρουσιάζει ιστορικά τις περισσότερες ονομασίες από την ίδρυσή του το 1917 ως «Υπουργείον Περιθάλψεως». Κατά καιρούς ο κλάδος της Κοινωνικής Πρόνοιας και ο τομέας της Υγείας συνυπάρχουν στον ίδιο υπουργείο ή διαμοιράζονται σε δύο διαφορετικά υπουργεία<sup>5</sup>. Αξίζει να παρατηρήσουμε ότι κατά τα έτη 1969, 1979, 1989 παρουσιάζει σταθερά αυξητική τάση στην κανονιστική του δραστηριότητα, υπερβαίνοντας (ειδικά τα έτη 1969 και 1979) ακόμη και το υπουργείο Οικονομικών. Πρόκειται για την περίοδο κατά την οποία έχει την αρμοδιότητα των Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Η ραγδαία πτώση της κανονιστικής του δραστηριότητας το 1999 οφείλεται στο γεγονός ότι το 1995 ο τομέας των Κοινωνικών Ασφαλίσεων μεταφέρθηκε στο Υπουργείο Εργασίας, το οποίο και εμφανίζει και μια εξαιρετική «έκρηξη» κανονιστικής δραστηριότητας.

Το Υπουργείο Εσωτερικών που είναι ένα από τα πρώτα και πιο σημαντικά υπουργεία κατά την ίδρυσή του (1833) είχε ευρείες αρμοδιότητες και κατά καιρούς υπήρξε «πρώτο τη τάξει» υπουργείο, όπως είναι και σήμερα. Οι αρχικές του όμως αρμοδιότητές στη συνέχεια διαμοιράστηκαν στα νεότερα υπουργεία που δημιουργήθηκαν. Αξιοπρόσεκτη είναι η αύξηση που εμφανίζει το 1999 μετά την ενσωμάτωση σ' αυτό του Υπουργείου Προεδρίας<sup>6</sup>.

Το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας (αρχικά Υπουργείο Ναυτικών) εμφανίζει σαφώς αυξητική τάση διαχρονικά, όπως και το υπουργείο Εξωτερικών. Πρόκειται για υπουργεία που διαθέτουν σταθερές και αρκετά σαφείς αρμοδιότητες. Παρόμοια σχόλια μπορούμε να κάνουμε και για το Υπουργείο Γεωργίας και το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας που εμφανίζονται μεταγενέστερα.

---

<sup>6</sup> Αρμοδιότητες του Υπουργείου Εσωτερικών ανατέθηκαν κατά καιρούς στα Υπουργεία Γεωργίας, Εμπορίου, Υγείας, Πρόνοιας Μεταφορών, Χωροταξίας Εμπορικής Ναυτιλίας, Δημοσίων Έργων, Δημόσιας Τάξης (Τζιοβάρης 1996, σελ. 56).



Το «Υπουργείον Συγκοινωνίας» ιδρύθηκε το 1914 και το 1944 μετονομάστηκε σε «Υπουργείο Μεταφορών» με λιγότερες αρμοδιότητες διότι λειτουργούσαν ταυτόχρονα τα Υπουργεία Τ.Τ.Τ. και Δημοσίων Έργων. Στο έτος 1949 παρόλο ότι συνυπάρχουν έχουμε υπολογίσει στο Υπουργείο Συγκοινωνιών τις 2 αποφάσεις που ήταν καταχωρημένες στο υπουργείο Τ.Τ.Τ. με το οποίο και ενοποιήθηκε το 1951. Το 1954 ενοποιήθηκε με το Υπουργείο Δημοσίων Έργων και ονομάζεται «Υπουργείο Συγκοινωνιών και Δημοσίων Έργων», αλλά το 1961 τα δύο υπουργεία διαχωρίστηκαν και πάλι<sup>7</sup>. Κατά τα έτη 1959,1979,1989 και 1999 εμφανίζει παρόμοιο αριθμό κανονιστικών πράξεων ενώ αξιοσημείωτη είναι η ιδιαίτερα μεγάλη δραστηριότητά του το έτος 1969 κατά τη διάρκεια της δικτατορίας.

Η σταθερή κανονιστική δραστηριότητα του Υπουργείου Δικαιοσύνης (έτος ίδρυσης 1833) επιβεβαιώνει το χαρακτηρισμό που του έχει αποδοθεί ως «το πιο σταθερό υπουργείο»<sup>8</sup>.

Αξίζει να δούμε την εξέλιξη της κανονιστικής δραστηριότητας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας σε συνδυασμό με αυτή του Υπουργείου Συντονισμού. Το ΥΠΕΘΟ δημιουργήθηκε το 1911 και καταργήθηκε το 1951 και οι αρμοδιότητές του μεταφέρθηκαν στο Υπουργείο Συντονισμού. Το Υπουργείο συντονισμού ιδρύθηκε το 1945 με σκοπό «την ταχύτερη ανασυγκρότηση της παραγωγής, την τακτοποίηση των Δημόσιων Οικονομικών και του Εθνικού Νομίματος». Ιδιαίτερες αρμοδιότητες το Υπουργείο Συντονισμού αποκτά το 1968 όταν του ανατίθενται οι αρμοδιότητες των Τραπεζών και όλων των Χρηματοδοτικών Οργανισμών, και ο Ε.Ο.Τ. Το 1982 αλλάζει η ονομασία του υπουργείου Συντονισμού και δημιουργείται και πάλι το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας που με τον καιρό αποκτά σημαντικές αρμοδιότητες στη χάραξη της οικονομικής πολιτικής.

Το «Υπουργείον Ενόμου Τάξεως» δημιουργήθηκε για πρώτη φορά το 1924 και καταργήθηκε την ίδια χρονιά, για να επανιδρυθεί το 1945. Απουσιάζει από τον πίνακα 1 κατά το έτος 1959, διότι καταργήθηκε το 1951 οπότε οι αρμοδιότητές του μεταφέρθηκαν στο Υπουργείο Εσωτερικών και επανιδρύθηκε το 1964.

Το Υπουργείο Προεδρίας λειτούργησε επί 45 χρόνια (1951-1995) πολλές φορές ως «πρώτο τη τάξει» υπουργείο, με μια μικρή διακοπή τα έτη 1971-1974.

Το Υπουργείο Βιομηχανίας ιδρύθηκε το 1951, το 1976 ενσωμάτωσε το «Υπουργείο Ενέργειας» που είχε δημιουργηθεί επί χούντας ενώ το 1996 εντάχθηκε στο Υπουργείο Ανάπτυξης. Στο ίδιο υπουργείο Ανάπτυξης εντάχθηκε και το Υπουργείο Εμπορίου που είχε δημιουργηθεί το 1951.

---

<sup>7</sup> Το 1961 εντάσσεται στο υπουργείο Ναυτιλίας, Μεταφορών και Επικοινωνιών. Το 1973 αυτονομείται και πάλι και ονομάζεται «Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών». Το 1976 μετονομάζεται σε υπουργείο Συγκοινωνιών και το 1985 μετονομάζεται σε «Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών».

<sup>8</sup> Τζιοβάρας 1996, σελ. 235.

Το Υπουργείο Δημοσίων Έργων αναφέρεται για πρώτη φορά στον Α.Ν. 1971/1951. Το έτος 1959 που εξετάζουμε εδώ ήταν ενοποιημένο με το Υπουργείο Συγκοινωνιών, από το οποίο διαχωρίστηκε το 1961, οπότε ανέλαβε και τις αρμοδιότητες περί Οικισμού, για να ενταχθεί εν τέλει στο ΥΧΟΠ το 1980.

Για τα υπουργεία που εμφανίζουν για πρώτη φορά κανονιστική δραστηριότητα μετά το 1979, πιστεύουμε ότι δεν απαιτείται περαιτέρω ιστορικός σχολιασμός, αφενός επειδή δεν υπάρχουν διαχρονικά στοιχεία και αφετέρου διότι μεταφέρθηκαν σ' αυτά αρμοδιότητες των υπουργείων που αναπτύχθηκαν παραπάνω.

#### **4. Σύγκριση της παραγωγής διοικητικών πράξεων με την αντίστοιχη νομοπαραγωγική δραστηριότητα**

Στη συνέχεια της μελέτης μας καταγράφηκε ο αριθμός των τυπικών νόμων των ιδίων ετών. Σ' αυτούς εντάσσονται οι νόμοι που ψήφισε το ελληνικό Κοινοβούλιο και τα Νομοθετικά Διατάγματα, αφού τα τελευταία σύμφωνα με την παγιωμένη νομική αντίληψη δεν αποτελούν διοικητικές πράξεις, αλλά ισότιμα προς τους λοιπούς τυπικούς νόμους κείμενα<sup>9</sup>.

Αντίθετα από τις κανονιστικές πράξεις οι οποίες όπως προαναφέρθηκε καταχωρούνται στον ΔΚΝ και τυγχάνουν νομικής επεξεργασίας μόνον όταν έχουν γενική ισχύ ή αφορούν μεγάλες ομάδες πολιτών, η καταγραφή των τυπικών νόμων είναι εξαντλητική.

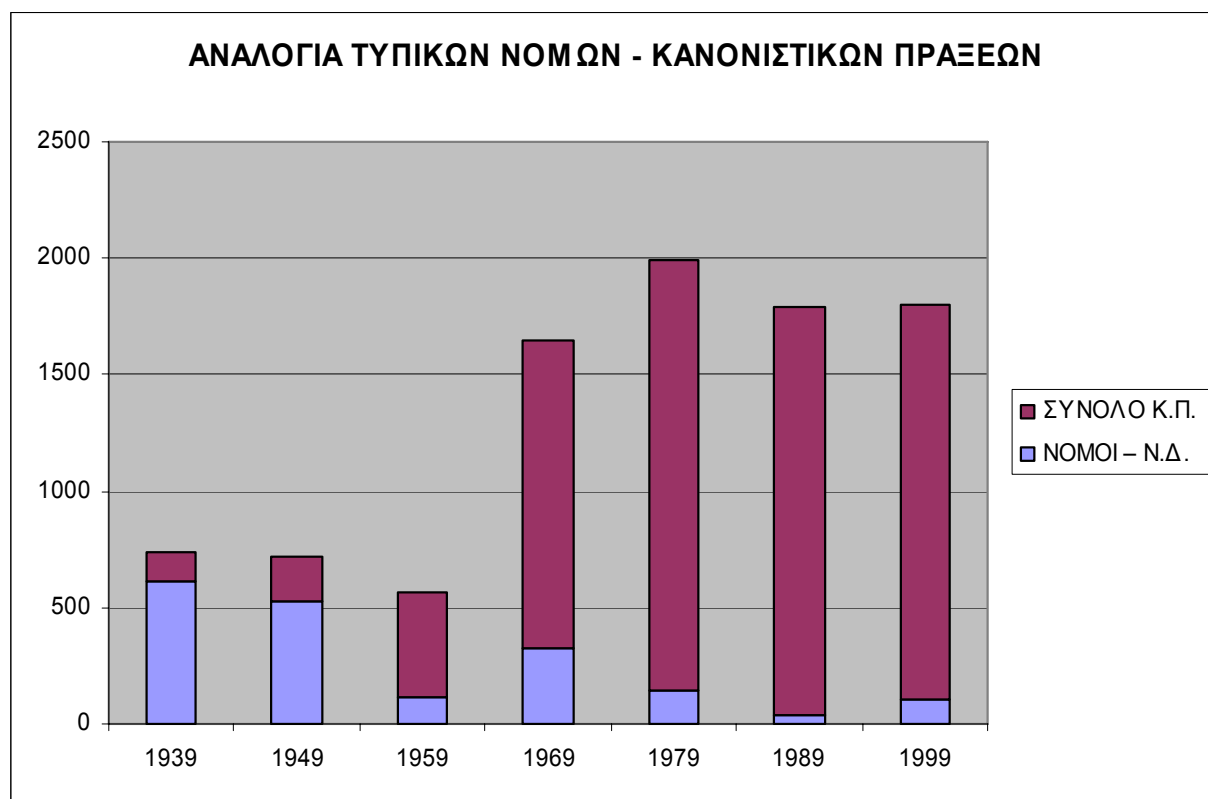
Ξεχωριστά καταγράφηκε ο αριθμός των διαταγμάτων (Προεδρικών ή Βασιλικών) που εκδόθηκαν κατά τα ίδια έτη. Και γι' αυτή την κατηγορία νομοθετημάτων η καταγραφή είναι εξαντλητική. Στον Πίνακα 2 εμφανίζεται το σύνολο των νόμων (ή Νομοθετικών Διαταγμάτων) που εκδόθηκαν κάθε χρονιά, το σύνολο των Βασιλικών και Προεδρικών Διαταγμάτων και το σύνολο κανονιστικών πράξεων, όπως προκύπτει από τον πίνακα 1. Στην τελευταία γραμμή του πίνακα 2 εμφανίζεται το άθροισμα των κανονιστικών πράξεων και των Βασιλικών ή Προεδρικών Διαταγμάτων.

	1939	1949	1959	1969	1979	1989	1999
<b>ΝΟΜΟΙ - Ν.Δ.</b>	<b>617</b>	<b>531</b>	<b>112</b>	<b>324</b>	<b>146</b>	<b>43</b>	<b>107</b>
Β.Δ. - Π.Δ.	108	85	134	907	1041	599	323
ΣΥΝΟΛΟ Κ. Π. (- Π.Δ., Β.Δ.)	16	98	321	418	801	1151	1372
<b>ΣΥΝΟΛΟ Κ.Π. (+ Π.Δ., Β.Δ.)</b>	<b>124</b>	<b>183</b>	<b>455</b>	<b>1325</b>	<b>1842</b>	<b>1750</b>	<b>1695</b>

<sup>9</sup> Βλ. Ρώτης 1989, σελ. 305.

## ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Από την πρώτη και τελευταία γραμμή του Πίνακα 2 προκύπτει η αναλογία των τυπικών νόμων έναντι των κανονιστικών πράξεων (συμπεριλαμβανομένων των Προεδρικών και Βασιλικών Διαταγμάτων) όπως εμφανίζεται στο παρακάτω γράφημα.



Πιστεύουμε ότι η τάση εδραίωσης του «Διοικητικού κράτους» με το πέρασμα των δεκαετιών απεικονίζεται με ιδιαίτερη σαφήνεια. Η κυριαρχία των κανονιστικών πράξεων έναντι των τυπικών νόμων είναι εντυπωσιακή. Η ερμηνεία, αναγκαιότητα ή το αναπόφευκτο του φαινομένου αυτού ξεπερνά τα όρια της παρουσίασης αυτής, η οποία στόχευε κατ' αρχήν να φτάσει σε κάποιες ενδείξεις «διαπιστωτικού» ή «στατιστικού» κυρίως χαρακτήρα.

### 5. Αντί επιλόγου

Όταν ξεκίνησε η παρούσα μελέτη και κατά την πρώτη καταγραφή των στοιχείων, δεν ήταν παρά ένας τεράστιος πίνακας που αντλήθηκε από το αρχείο του ΔΚΝ με αριθμούς που έδειχναν να «μεγαλώνουν» ανά δεκαετία. Η προσεκτική μελέτη των στοιχείων, η περαιτέρω επεξεργασία τους, αλλά κυρίως η σύνδεσή τους με στοιχειώδη ιστορικά στοιχεία απέδειξε την ακρίβεια και τη συνέπεια των καταχωρήσεων του «Ραππάρχη».

Φυσικά η μελέτη αυτή αποτελεί μια πρώτη και ελάχιστη προσέγγιση του πλούτου που μπορεί κανείς να αντλήσει από το έργο του «Διαρκούς Κώδικα Νομοθεσίας». Η προσέγγιση αυτή υπήρξε απλώς «ποσοτική». Η ποσοτική προσέγγιση δεν μας λέει βέβαια απολύτως τίποτε για την ποιότητα της ελληνικής νομοθεσίας.

Γι' αυτή την ποιότητα που μεταφράζεται δυστυχώς σε πλήθος νομοτεχνικών ατελειών και ασυνεπειών θα μπορούσαμε να πούμε πολλά όσοι ασχολούμαστε καθημερινά με το έργο της άτυπης κωδικοποίησης. Αντ' αυτού προτιμούμε να κλείσουμε όπως ξεκινήσαμε παραθέτοντας άλλο ένα απόσπασμα από την εισηγητική έκθεση του Ν.Δ. 3980/1959 που σηματοδοτεί πιστεύουμε τη μεγαλύτερη δυσκολία στις προσπάθειες εκσυγχρονισμού, κωδικοποίησης και απλοποίησης της ελληνικής νομοθεσίας καθώς και στη θέσπιση κανόνων για την «καλύτερη νομοθέτηση»: *«Εξ ετέρου δυσχερείας και προβλήματα προκαλεί η εσωτερική διάρθρωσις της νομοθεσίας. Η έλλειψις ενότητος τόσον εξ απόψεως ουσιαστικής όσον και ορολογικής κατά την θέσπισιν των κανόνων δικαίου, απετέλεσε πολλάκις αιτίας συγχύσεως εννοιών και πηγών πλείστων αλληλοσυγκρουομένων διατάξεων...Αλλά πέραν της ανωτέρω αταξίας δυσχερείας σημαντικής προκαλεί και η κατά παρέκκλισιν της επιταγής του άρθρου 57 του Συντάγματος παρεισαγωγή ασχέτων διατάξεων εις νομοθετήματα αλλοτρίου γένους και είδους, της οποίας συχνάκις γίνεται χρήσις, η πληθώρα δε των ανομοιογενών και παρεμβληματικών τούτων διατάξεων επήυξησε τας δυσχερείας δια τον εφαρμοστήν του δικαίου».*

## **6. Βιβλιογραφία**

Αποστολίδης Α. (1953), «Η Θεωρία της Κυβερνητικής Νομοθεσίας»

Βεγλερής Φ. (1962), «Η Νομοπαραγωγική Δράσις της Διοικήσεως», Εφημερίς των Ελλήνων Νομικών, σελ. 273-291

Βιδάλης Τ. (2000), «Η Αποτελεσματικότητα στο Σύγχρονο Κοινοβούλιο. Το Παράδειγμα της Νομοπαραγωγικής Δραστηριότητας στα Κοινοβούλια των Χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Το Σύνταγμα, 4-5

Ζυγούρα Ο. (2001), «Νομοθετική Διαδικασία και διοίκηση στα πλαίσια της αναθεώρησης του Συντάγματος. Προετοιμασία και εφαρμογή των κανονιστικών ρυθμίσεων» στο: Μακρυδημήτρης Αντ., Ζυγούρα Ο. (επιμ.) «Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία», Αντ. Σάκκουλας

Καρκατσούλης Π. (2001), «Η κανονιστική μεταρρύθμιση ως δημόσια πολιτική», στο: Μακρυδημήτρης Αντ., Ζυγούρα Ο. (επιμ.) «Η Διοίκηση και το Σύνταγμα. Η αναθεώρηση του συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία», Αντ. Σάκκουλας

- Καρκατσούλης Π. (1990), «Η Νομοθέτηση ως Επιστήμη: Προλεγόμενα σε μία Συστημική Θεωρία της Νομοθέτησης », Σάκκουλας
- Μαθιουδάκης Μ. Ανδρονόπουλος Β. (1988), «Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία»
- Μακρυδημήτρης Αντ. (1991), «Διοικητικές Μελέτες», Αντ. Σάκκουλας
- Μακρυδημήτρης Αντ., Μιχαλόπουλος Ν. (2000), «Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998», Παπαζήσης
- Μιχαλόπουλος Ν. (2003), «Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management», Παπαζήσης
- MODUS SOFTWARE (2000) «Τεύχος Καταγραφής Υπάρχουσας Κατάστασης & Διαδικασιών ΔΚΝ Ραππάρχης»
- Μπαμπίλης, Χ. (1987) «Η Κυβερνητική Πολιτική για τη Διαμόρφωση Συντονιστικού Διοικητικού Φορέα της Δημόσιας Διοίκησης κατά τα έτη 1945-1965», Σάκκουλας
- Παγκάκης Γρ. (1991), «Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση», Αντ. Σάκκουλας
- Παγκάκης Γρ. (2002) «Δημόσια Διοίκηση και Κοινωνία», Σάκκουλας
- Πουλής Π. (1987), «Ιστορία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης 1821-1975», Σάκκουλας
- Ρώτης Β. (1989), «Η Νομοθετική Δραστηριότητα της Εκτελεστικής Εξουσίας εις την Γαλλίαν Αντίστοιχα Προβλήματα εις την Χώραν μας», στο (του ιδίου «Νομικά Κείμενα, Δικαιοσύνη και Σύνταγμα», Αντ. Σάκκουλας Βλ. και σχετικό σχόλιο του Π. Παραρά
- Σπανού Κ. (2001) «Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Παπαζήσης
- Σπηλιωτόπουλος Επ. (2002), «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Αντ. Σάκκουλας
- Τάχος Α. (2003), «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο» Σάκκουλας
- Τζιοβάρας Γρ. (1996), «Τα Υπουργεία μας», Το Ποντίκι
- Χιώλος Κ. (1989), Κανονιστικάί Πράξεις της Διοικήσεως» ΕΔΚΑ, σελ. 461
- Χιώλος Κ. (1993) «Η Κανονιστική Εξουσία της Διοικήσεως», ΕΔΚΑ, σελ. 305