

Τελικά ο Ροΐδης είχε δίκιο

Πάνος Μαΐστρος

Στο δημόσιο διάλογο συχνά χαριτολογούμε με τη ρήση του Εμμανουήλ Ροΐδη, που είχε διακηρύξει ότι *«Εις νόμος απαιτείται εις αυτήν την χώραν, ο οποίος να επιτάσσει την εφαρμογήν όλων των υπολοίπων νόμων»*.

Από το 1982 έχω συντονίσει δύο και έχω συμμετάσχει σε επτά νομοπαρασκευαστικές επιτροπές. Παρακολουθώντας στη συνέχεια την εφαρμογή των νόμων έχω καταλήξει με βεβαιότητα στο συμπέρασμα πως χρειάζεται να εκπονηθεί ο νόμος που πρότεινε ο Ροΐδης.

Οι νόμοι που εφαρμόζονται εύκολα, είναι όσοι προβλέπουν επιτακτικές διατάξεις που έχουν εξασφαλισμένες τις προϋποθέσεις εφαρμογής και των οποίων η μη εφαρμογή συνεπάγεται τουλάχιστον διοικητική ποινή για τους αρμόδιους (αιρετούς και υπαλλήλους).

Οι νόμοι που δεν εφαρμόζονται εύκολα, είναι όσοι προβλέπουν σημαντικές αλλαγές που απαιτούν πρόσθετους πόρους (ανθρώπινους και υλικούς, τεχνογνωσία και οργάνωση) και δεν είναι ρεαλιστική η επιβολή διοικητικής ποινής στους αρμόδιους γιατί εύλογα θα επικαλεστούν την έλλειψη των πόρων αυτών. Κατά συνέπεια, οι νόμοι αυτοί πρέπει να συνοδεύονται από **Επιχειρησιακό Σχέδιο Εφαρμογής** τους, το οποίο να προσδιορίζει :

- το αναγκαίο και επαρκώς καταρτισμένο προσωπικό και τον τρόπο της εξασφάλισής του,
- την ανάλυση των ψηφιακών απαιτήσεων και προδιαγραφών,
- την τεχνική υποδομή και τον αναγκαίο εξοπλισμό,
- την οργάνωση αυτών των συντελεστών και των αντίστοιχων λειτουργιών σε αποτελεσματική δομή (νέα δομή ή μεταχηματισμό της υπάρχουσας),
- την τεχνογνωσία και την αναγκαία εξωτερική συμβουλευτική υποστήριξη,
- την ενημέρωση των ενδιαφερομένων (stakeholders) και επαρκή δημοσιότητα,
- τους απαιτούμενους για τη σταθερή χρηματοδότησή τους πόρους,
- τις απαραίτητες συνέργειες,
- τη διοίκηση – παρακολούθηση – αξιολόγηση – ανατροφοδότηση (feed back) του Σχεδίου και
- εξωτερικό σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης με δυνατότητα ποινής και επιβράβευσης.

Επειδή όμως γνωρίζουμε ότι οι νόμοι δεν εφαρμόζονται εύκολα, δεν αρκεί ένας νόμος που να προβλέπει ότι οι νόμοι θα πρέπει υποχρεωτικά να συνοδεύονται από Επιχειρησιακό Σχέδιο Εφαρμογής τους, γιατί και αυτός ο νόμος δεν θα εφαρμοστεί, εάν δεν διασφαλίσουμε με ένα ειδικό Επιχειρησιακό Σχέδιο τις προϋποθέσεις της εφαρμογής του !

Για παράδειγμα, υπάρχει ο νόμος 4048/2012, ο οποίος προβλέπει ότι «Κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, καθώς και κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας, συνοδεύεται από ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων», αλλά η διάταξη αυτή δεν εφαρμόζεται ή όταν εφαρμόζεται περιέχει άχρηστες (copy paste) γενικολογίες. Ο λόγος είναι ότι δεν διασφαλίστηκαν οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή της.

Για τους παραπάνω λόγους είναι αναγκαίο, μαζί με την εκπόνηση του «νόμου για την εφαρμογή των νόμων», να συγκροτηθεί μια συμβουλευτική δομή σε ένα νομικό πρόσωπο του ευρύτερου δημόσιου τομέα, η οποία να υποστηρίζει τις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές των υπουργείων για «κάθε σχέδιο νόμου μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας» στην εκπόνηση : α) Επιχειρησιακού Σχεδίου Εφαρμογής και β) Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων (Regulations Impact Assessment) του νόμου 4048/2012.

Για να ανταποκριθεί γρήγορα αυτή η συμβουλευτική δομή στον ρόλο της, χρειάζεται να υπογράψει προγραμματική σύμβαση με πανεπιστημιακά ινστιτούτα και σύμβαση–πλαίσιο με συμβουλευτικές εταιρείες.

Ένα από τα πρώτα Επιχειρησιακά Σχέδια Εφαρμογής που χρειάζεται να εκπονήσει η συμβουλευτική δομή είναι το Επιχειρησιακό Σχέδιο Εφαρμογής του νόμου 4048/2012 με έμφαση στη συγκρότηση, υποστήριξη, παρακολούθηση και συντονισμό της λειτουργίας του κεντρικού «Γραφείου Καλής Νομοθέτησης» και των «Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων».

Καλού – κακού τα ανωτέρω προτεινόμενα, παρότι νομικά δεν απαιτείται, προτείνω να περιληφθούν στο «νόμο για την εφαρμογή των νόμων» γιατί στην Ελλάδα η Διοίκηση και η Διοικητική Δικαιοσύνη θεωρούν ότι «πρέπει να εφαρμόζεται μόνο ό,τι προβλέπει ο νόμος», σε αντίθεση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες όπου «εφαρμόζεται ό,τι δεν απαγορεύεται από το νόμο».

Επίσης, ο «νόμος για την εφαρμογή των νόμων» χρειάζεται να προβλέπει ότι, σε περίπτωση που ένα νομοσχέδιο δεν συνοδεύεται από επαρκές Επιχειρησιακό Σχέδιο Εφαρμογής του, δεν κατατίθεται στη Βουλή, καθώς και ότι επιβραβεύονται οι συντάκτες των καλύτερων Επιχειρησιακών Σχεδίων.

Ο «νόμος για την εφαρμογή των νόμων» χρειάζεται να περιλαμβάνει μεταβατικές διατάξεις που θα δίνουν τη δυνατότητα σταδιακής εφαρμογής των ρυθμίσεών του, σε συνάρτηση με τον οδικό χάρτη συγκρότησης της συμβουλευτικής δομής και γενικότερα σε συνάρτηση με τον οδικό χάρτη εφαρμογής του Επιχειρησιακού Σχεδίου Εφαρμογής του.

Μετά ταύτα είμαι σίγουρος ότι ο Εμμανουήλ Ροΐδης είχε δίκιο και αναρωτιέμαι εάν θα βρεθεί κάποια κυβέρνηση να πάρει στα σοβαρά την πρότασή του.

Ο Πάνος Μαΐστρος είναι σύμβουλος Αυτοδιοίκησης, πρ. Γενικός Γραμματέας Δημόσιας Διοίκησης του ΥΠΕΣΔΔΑ