

07.2026

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Η πολυνομία στην Ελλάδα το πρώτο τέταρτο του 21ου αιώνα

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, Μάνος Τσατσάνης,
Αλέξανδρος Γ. Παπαδημητρίου, Λεωνίδα Χριστόπουλος

Ιούλιος 2026

Ομάδα Έργου

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος

Καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης στο ΕΚΠΑ

Μάνος Τσατσάνης

Επίκουρος Καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης στο ΕΚΠΑ

Αλέξανδρος Γ. Παπαδημητρίου

Υποψήφιος Διδάκτορας Φιλοσοφίας Δικαίου στο ΕΚΠΑ

Λεωνίδας Χριστόπουλος

Πολιτικός Επιστήμονας – Ερευνητής

Ευχαριστίες

Οι συγγραφείς θα ήθελαν να ευχαριστήσουν τον Γενικό Διευθυντή της διαΝΕΟσις, Διονύση Νικολάου, και τη Διευθύντρια Ερευνών, Φαίη Μακαντάση, για το διαρκές ενδιαφέρον τους για το θέμα της πολυνομίας και την υποστήριξή τους στη σχετική επιστημονική έρευνα, τον Senior Research Analyst του οργανισμού, Ηλία Βαλεντή, για την κριτική και τις προτάσεις του επί του κειμένου, καθώς και τον Ειδικό Γραμματέα του Εθνικού Τυπογραφείου, Δημήτρη Γεωργίκο, για την παροχή εμπειρικών στοιχείων για την έρευνα.

Περιεχόμενα

Ευρετήριο Διαγραμμάτων	4
Αρκτικόλεξα και Συντομογραφίες.....	5
Περίληψη	6
1. Εισαγωγή	8
Ορισμοί.....	8
2. Η πολυνομία ως ιστορικό φαινόμενο	10
3. Τα αίτια της πολυνομίας.....	12
4. Οι συνέπειες της πολυνομίας	14
5. Ανάλυση νόμων – Ευρήματα της εμπειρικής έρευνας.....	16
Γενικές τάσεις της νομοθετικής παραγωγής (2001-2025)	17
Πολυνομία στους επιμέρους τομείς δημόσιας πολιτικής.....	23
6. Πολυνομία και Τεχνητή Νοημοσύνη.....	26
7. Συμπεράσματα – Προτάσεις	28
Προτάσεις.....	28
Πρόοδος και στασιμότητα στην αντιμετώπιση του προβλήματος.....	29
Μακροπρόθεσμες προτάσεις.....	31
Μεσοπρόθεσμες προτάσεις	33
Βιβλιογραφικές αναφορές	36
Ελληνικές.....	36
Ξενόγλωσσες.....	38
Παράρτημα Ι. Το έργο της κωδικοποίησης της υφιστάμενης νομοθεσίας (2020-2025)	40
Έτοιμοι Κώδικες προς κύρωση.....	41
Παράρτημα ΙΙ. Ελληνική και ξενόγλωσση βιβλιογραφία για την πολυνομία (2015-2025)	42
Ελληνική.....	42
Αγγλική.....	45
Γαλλική.....	47
Ιταλική	48

Ευρετήριο Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1.	Σύνολο νόμων («μεικτή νομοθεσία») ανά έτος (2001-2025).....	17
Διάγραμμα 2.	Σύνολο Προεδρικών Διαταγμάτων και «καθαρής» νομοθεσίας ανά έτος (2001-2025).....	18
Διάγραμμα 3.	Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου ανά έτος (2001-2025).....	19
Διάγραμμα 4.	Πράξεις Υπουργικού Συμβουλίου ανά έτος (2001-2025).....	21
Διάγραμμα 5.	Αριθμός Τευχών ΦΕΚ Β΄ (2001-2025).....	22
Διάγραμμα 6α.	Ποσοστό «καθαρής» νομοθεσίας ανά τομέα δημόσιας πολιτικής: Κράτος-Διοίκηση και Πολυνομοσχέδια (2001-2025).....	24
Διάγραμμα 6β.	Ποσοστό «καθαρής» νομοθεσίας ανά τομέα δημόσιας πολιτικής: Οικονομία και Κοινωνία (2001-2025).....	25

Αρκτικόλεξα και Συντομογραφίες

άρθ.	άρθρο
ΑΣΡ	Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης
επόμε.	επόμενο/α
ΕΣΔΔΑ	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΚΕΚ	Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
Ν.	Νόμος
παρ.	παράγραφος
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΝΠ	Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου
ΠΥΣ	Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΝ	Τεχνητή Νομοσύνη
ΤΠΕ	Τεχνολογίες Πληροφορίας και Επικοινωνιών
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

Περίληψη

Η πολυνομία δεν είναι μόνο η τάση πληθωρισμού των κανόνων δικαίου, που συναντάται σε πολλές έννομες τάξεις, αλλά και ένα κοινωνικο-πολιτικό φαινόμενο με αρνητικές επιπτώσεις. Πρακτικά, πολυνομία σημαίνει ότι ο όγκος των νόμων που διέπουν τις κοινωνικές και οικονομικές σχέσεις είναι τόσο μεγάλος που επιβαρύνει υπερβολικά τις δυνατότητες των πολιτών, των επιχειρήσεων και άλλων οργανώσεων που καλούνται να προσαρμόσουν τη συμπεριφορά τους στους νόμους. Εξουθενώνει επίσης τις ικανότητες των αρμόδιων φορέων να ερμηνεύσουν και να εφαρμόσουν επιτυχώς την πληθωρισμένη νομοθεσία.

Στην Ελλάδα, το φαινόμενο της πολυνομίας είναι γνωστό από το παρελθόν και εξακολουθεί να υφίσταται έως σήμερα. Διαχρονικά αίτια της πολυνομίας είναι η αναπαραγωγή πελατειακών σχέσεων, στο πλαίσιο των οποίων διαδοχικές κυβερνήσεις θεσπίζουν κανόνες δικαίου ευνοϊκούς προς συγκεκριμένες κάθε φορά μερίδες του εκλογικού σώματος· η κυριαρχία της αντίληψης ότι επιτυχημένη υπουργική θητεία είναι η θητεία κατά την οποία ψηφίστηκε πλήθος νόμων και θεσπίστηκε πληθώρα κανονιστικών πράξεων εκ μέρους του αρμόδιου Υπουργού· και η συχνά οξυμένη πολιτική πόλωση μεταξύ κυβέρνησης και αντιπολίτευσης, που εκδηλώνεται με την τάση της τελευταίας, όταν γίνει κυβέρνηση, να ανατρέψει με νέους νόμους το νομοθετικό έργο της προκατόχου της. Ωστόσο, τα αίτια της πολυνομίας δεν συνδέονται μόνο με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Συνδέονται επίσης με διεθνείς τάσεις, όπως, στον προηγούμενο αιώνα, ο ευρύς παρεμβατισμός του κράτους στην οικονομία, και στις αρχές του 21ου αιώνα, η απάντηση των κρατών σε νέες τεχνολογικές προκλήσεις (π.χ. Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνίας, βιοτεχνολογία) και σε απροσδόκητες κρίσεις.

Πράγματι, στην Ελλάδα, κατά το χρονικό διάστημα 2001-2025, σημειώθηκε έκρηξη της νομοθετικής παραγωγής σε περιόδους κρίσεων, όπως η οικονομική και η υγειονομική κρίση. Στις περιόδους των κρίσεων αυξήθηκαν ειδικά οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ), οι Πράξεις Υπουργικού Συμβουλίου (ΠΥΣ) και οι Υπουργικές Αποφάσεις (ΥΑ). Για παράδειγμα, ενώ το 2003 και το 2004 δεν είχε εκδοθεί καμία ΠΝΠ, το 2012, στην κορύφωση της οικονομικής κρίσης, εκδόθηκαν 27 ΠΝΠ, περισσότερες από ποτέ το

πρώτο τέταρτο του 21ου αιώνα. Επίσης, ενώ το 2007 είχαν εκδοθεί 3 ΠΥΣ, το 2021, στην περίοδο της πανδημίας, εκδόθηκαν 27.

Ταυτοχρόνως, διαχρονικά και ανεξάρτητα από τις περιόδους κρίσεων, μειώθηκε η τάση έκδοσης Προεδρικών Διαταγμάτων (ΠΔ). Συγκεκριμένα, ενώ το 2001 είχαν εκδοθεί 409 ΠΔ, το 2024 εκδόθηκαν μόλις 70. Κατά τη διάρκεια της 25ετίας αυτής, όμως, δεν μεταβλήθηκε σημαντικά ο μέσος όρος της ψήφισης νόμων σε ετήσια βάση: από τους περίπου 100 νόμους που η Βουλή ψηφίζει κάθε ημερολογιακό έτος, οι μισοί είναι κυρωτικοί διεθνών συνθηκών, ενώ οι άλλοι μισοί είναι νέοι νόμοι του ελληνικού κράτους σε διάφορα πεδία δημόσιας πολιτικής. Πάντως, έχει συντελεστεί πρόοδος όσον αφορά τη μείωση των τροπολογιών και επίσης έχουν εγκαθιδρυθεί νέοι μηχανισμοί καλής νομοθέτησης, όπως είναι ο συντονισμός των Υπουργείων μεταξύ τους σε θέματα νομοθετικής πρωτοβουλίας και ο ετήσιος νομοθετικός προγραμματισμός.

Συνολικά, όμως, το πρόβλημα της πολυνομίας παραμένει, ακόμα και στις περιόδους στις οποίες δεν υπάρχει κρίση. Οι πολίτες και οι επιχειρήσεις επιβαρύνονται από πολλές, περιττές, αντιφατικές, αόριστες και ημιτελείς ρυθμίσεις. Η χρήση της Τεχνητής Νοημοσύνης (ΤΝ) θα μπορούσε να συντελέσει στον εξορθολογισμό, αν όχι στην επίλυση, του προβλήματος της θέσπισης πολλών, επαναλαμβανόμενων και αντιφατικών ρυθμίσεων. Ωστόσο, η καταπολέμηση της πολυνομίας και της κακονομίας απαιτεί συνδυασμό ισχυρής πολιτικής βούλησης και πρακτικών σχεδιασμών.

Μακροπρόθεσμα, το πρόβλημα θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί με διάφορα μέτρα, όπως: α) μετατόπιση προς μια διαφορετική πολιτικο-διοικητική κουλτούρα όσον αφορά το νομοθετικό έργο των εκάστοτε Υπουργών, ώστε αυτό να μη μετριέται με βάση τον όγκο του, αλλά την έκταση εφαρμογής των νόμων, β) αντικατάσταση της τάσης για μικρονομοθεσία από μακρονομοθεσία, δηλαδή αντικατάσταση της περιπτώσιολογίας από γενικές ρυθμίσεις και γ) σταδιακή μετάθεση του κέντρου βάρους της διαμόρφωσης νομοσχεδίων από μετακλητά στελέχη και ιδιωτικούς φορείς σε ειδικά εκπαιδευμένα μόνιμα υπηρεσιακά στελέχη της δημόσιας διοίκησης. Μεσοπρόθεσμα, μεταξύ άλλων, κατάλληλες προτάσεις για τη βελτίωση της νομοθέτησης είναι: α) η συγκρότηση ενός προγράμματος αξιολόγησης της νομοθεσίας ανά Υπουργείο, β) η εντατικοποίηση της κωδικοποίησης της υφιστάμενης νομοθεσίας σε διάφορα πεδία δημόσιας πολιτικής, και οπωσδήποτε στις κοινωνικές ασφαλίσσεις και στη φορολογία, γ) ο προληπτικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νομοσχεδίων και δ) ο περαιτέρω εξορθολογισμός της κατάθεσης τροπολογιών σε νομοσχέδια στη Βουλή.

1. Εισαγωγή

Η πολυνομία δεν είναι πρωτόγνωρο φαινόμενο ούτε αφορά μόνο την Ελλάδα του 21ου αιώνα. Παρότι συζητείται ως σύγχρονο φαινόμενο στη χώρας μας, λόγω των διαστάσεων που έχει φτάσει, η πολυνομία υπήρχε και στην προνεωτερική εποχή. Πολυνομία υφίσταται, και συνιστά αντικείμενο προβληματισμού, και σε άλλες χώρες (βλ. **Παράρτημα II**), καθώς και στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Woon Nam, 2024). Εύλογα όμως, επανερχόμαστε στο θέμα της πολυνομίας στην Ελλάδα σήμερα, γιατί η διόγκωσή της αφενός, επηρεάζει αρνητικά τις σχέσεις διοίκησης-πολιτών και κάμπει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους πολιτικο-διοικητικούς θεσμούς, και, αφετέρου, υπονομεύει την επιχειρηματική δραστηριότητα και θέτει εμπόδια στην οικονομική ανάπτυξη.

Το 2017 η διαΝΕΟσις δημοσίευσε τη μελέτη *Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα*¹ που εξέταζε τη νομοθετική παραγωγή των ετών 2001-2016, στην οποία τεκμηριωνόταν η τάση για πολυνομία στη χώρα μας, καθώς και το συνοδό πρόβλημα της κακονομίας (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2017). Με την παρούσα μελέτη, που στηρίζεται σε στοιχεία του Εθνικού Τυπογραφείου και προσωπική έρευνα των συγγραφέων, η ίδια τάση αναλύεται για ολόκληρο το πρώτο τέταρτο του 21ου αιώνα (2001-2025).

Ορισμοί

Τι είναι όμως πολυνομία και πώς συνδέεται με την κακονομία και το αντίθετό τους, δηλαδή την καλή νομοθέτηση;

Πολύ συνοπτικά, η **πολυνομία** δεν είναι μόνο ένα απόλυτο αριθμητικό μέγεθος, δηλαδή ασυνήθιστα πολλοί νόμοι. Είναι πολλοί νόμοι που αφορούν το ίδιο ζήτημα ή το ίδιο πεδίο ρύθμισης. Είναι επίσης μια σχεσιακή έννοια, δηλαδή ο όγκος των νόμων είναι τόσο μεγάλος, που επιβαρύνει, αν δεν ξεπερνά, τις δυνατότητες των πολιτών να προσαρμόσουν τη συμπεριφορά τους σε αυτούς και τις ικανότητες των αρμόδιων φορέων να ερμηνεύσουν και να εφαρμόσουν επιτυχώς την πληθωριστική κείμενη νομοθεσία (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2017:17· Μαντζούφας, 2018:79).

¹ Η έρευνα δημοσιεύθηκε για πρώτη φορά το καλοκαίρι του 2016, και έκτοτε επικαιροποιήθηκε από τους ερευνητές και δημοσιεύθηκε σε συμπληρωμένη έκδοση τον Δεκέμβριο του 2017. Η συμπληρωμένη έκδοση κυκλοφορεί και ως βιβλίο (εκδόσεις διαΝΕΟσις) από τον Νοέμβριο του 2017.

Δεν υπάρχει ένα εκ των προτέρων προσδιορισμένο κατώφλι (συγκεκριμένος αριθμός νέων νόμων και ΠΔ ανά ορισμένο χρονικό διάστημα), πέρα από το οποίο μπορεί να διαγνωστεί «πολυνομία» με κάποια ακριβή μονάδα μέτρησης. Το πρόβλημα προκύπτει εκ του αποτελέσματος. Διαπιστώνεται ότι η πολυνομία έχει πλέον υπερβεί το εν λόγω κατώφλι, κάθε φορά που πολίτες, επιχειρήσεις και μη κυβερνητικοί φορείς, καθώς και υπάλληλοι του Δημοσίου, συγκλίνουν στο ότι οι δραστηριότητές τους δυσχεραίνονται πάρα πολύ εξαιτίας του όγκου των ρυθμίσεων (νόμων, Προεδρικών Διαταγμάτων, Υπουργικών Αποφάσεων) που τους αφορά.

Μεταξύ άλλων συνεπειών, από την πολυνομία προκύπτει η **κακονομία**. Η υπερβολική ποσότητα των ρυθμίσεων μετασχηματίζεται συχνά σε κακή ποιότητα των ρυθμίσεων. Η πολυνομία συνοδεύεται από κακονομία. Όχι απαραίτητα κακή ποιότητα του κάθε νέου νόμου χωριστά, αλλά κακή ποιότητα του ρυθμιστικού πλαισίου συνολικά, πράγμα που διαπιστώνεται λόγω αντιφατικότητας των ρυθμίσεων, συχνότατης μεταβολής τους, κακοδιατυπωμένων ρυθμίσεων, καθώς και ρυθμίσεων με νοηματικά κενά και ασάφειες. Λόγω κακονομίας, προκύπτει ανάγκη περισσότερων νέων ρυθμίσεων, προκειμένου να θεραπευθούν αντιφάσεις, αοριστίες και κενά δικαίου.

Η **καλή νομοθέτηση** είναι έννοια που αντιδιαστέλλεται προς τις δύο παραπάνω έννοιες και έχει ουσιαστικές και διαδικαστικές πτυχές. Ουσιαστικά, καλή ή ορθή νομοθέτηση γενικά έχουμε όταν ο νομοθέτης κάνει, σε ένα πλαίσιο συμμόρφωσης προς το εκάστοτε ισχύον Σύνταγμα, εκείνες τις νομοθετικές επιλογές που εξυπηρετούν την επίτευξη των δικαιοπολιτικών στόχων, οι οποίοι χαίρουν πολιτικής νομιμοποίησης μέσω εκλογών. Ειδικότερο κριτήριο καλής νομοθέτησης είναι η αποτελεσματικότητα της ρύθμισης (Κουτνατζής, 2024), όχι γενικά, αλλά ειδικά σε σχέση με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Μέρος της ουσιαστικής διάστασης της νομοθέτησης είναι και η τήρηση νομοτεχνικών προϋποθέσεων. Μεταξύ άλλων, η σαφής περιγραφή της νομοθετικής επιλογής για τη ρύθμιση ενός θέματος, η ακρίβεια στην έκφραση, η συνοχή των ρυθμίσεων του νομοσχεδίου μεταξύ τους και η πρόνοια για αποσαφήνιση των σχέσεων των νέων ρυθμίσεων με τις προγενέστερες (Μαντζούφας, 2018:23-24). Διαδικαστικά, καλή νομοθέτηση έχουμε όταν τηρούνται οι διαδικασίες της νομοθετικής παραγωγής (π.χ. διαβούλευση επί του αρχικού νομοσχεδίου, τελική διατύπωσή του μετά από διαβούλευση, εισαγωγή του νομοσχεδίου στην αρμόδια μόνιμη κοινοβουλευτική επιτροπή και κατόπιν στην Ολομέλεια της Βουλής κλπ.).

Στην παρούσα μελέτη εξετάζεται η πολυνομία ως ιστορικό φαινόμενο, καθώς και τα αίτια και οι συνέπειές της για την ελληνική Πολιτεία και οικονομία σήμερα. Παράλληλα, τεκμηριώνονται οι τάσεις της πολυνομίας ανά είδος νομοθετήματος και, τέλος, διατυπώνονται συμπεράσματα που προέκυψαν από την έρευνα και προτάσεις καταπολέμησης της πολυνομίας.

2. Η πολυνομία ως ιστορικό φαινόμενο

Πολυνομία επικρατούσε στις αρχαίες ελληνικές πόλεις και στη Ρώμη, καθώς και στην προνεωτερική Γαλλία (Συμεωνίδου, 2024), όπως μαρτυρείται και από σχετικές επικρίσεις διάφορων στοχαστών. Η πληθώρα νόμων και η περιπτωσιολογία τους σε μια πόλη είναι ένδειξη κακοδιοίκησης, σύμφωνα με τον Ισοκράτη (*«ἔπειτα τὰ γε πλήθη καὶ τὰς ἀκριβείας τῶν νόμων σημείον εἶναι τοῦ κακῶς οἰκεῖσθαι τὴν πόλιν ταύτην»*),² και αυτό διότι το να τίθενται πολλές, υπερβολικά λεπτομερείς ανά περίπτωση νομικές ρυθμίσεις σημαίνει ότι στην πόλη διαπράττονται πολλές παρανομίες. Ο Τάκιτος, σχολιάζοντας την εισαγωγή νέων νόμων στη Ρώμη κατά τον 2ο και 1ο αιώνα π.Χ. και έως τη δικτατορία του Σύλλα (82-79 π.Χ.), θεωρεί ότι μια Πολιτεία φτάνει στο απόγειο της διαφθοράς της, όταν σε αυτήν επικρατεί πολυνομία.³ Στη Γαλλία του 18ου αιώνα, ο Βολταίρος και ο Μοντεσκιέ εντοπίζουν στην πολυνομία την αποδυνάμωση του κράτους: *«Σε ένα κράτος η πληθώρα των νόμων είναι ό,τι και η πληθώρα γιατρών: σημάδι αρρώστιας και αδυναμίας»*⁴ και *«Όπως οι περιττοί νόμοι αποδυναμώνουν τους αναγκαίους νόμους, έτσι και όσοι είναι δυνατόν να αποφευχθούν αποδυναμώνουν τη νομοθεσία»*.⁵ Σε ό,τι αφορά τη νεότερη Ελλάδα, το πρόβλημα είχε επισημανθεί ήδη από τον 19ο αιώνα, από τη θέσπιση του Συντάγματος του 1844 και εντεύθεν (Μαντζούφας, 2018:118-119).

Μία από τις βασικές ιδέες πίσω από την κριτική των αρχαίων κλασικών προς την πολυνομία είναι ότι η τελευταία θα ήταν άχρηστη, αν οι πολίτες συμπεριφέρονταν με ήθος. Σήμερα πλέον θεωρούμε ότι οι ανθρώπινες κοινωνίες δεν μπορούν να διοικηθούν μόνο με τη διαπαιδαγώγηση των πολιτών· το ήθος τους από μόνο του δεν είναι επαρκές, απαιτείται η συμμόρφωση με τις ρυθμίσεις του Νόμου. Αντίθετα με τις προνεωτερικές, οι σύγχρονες και οι μετανεωτερικές κοινωνίες είναι πολύ μεγαλύτερης κλίμακας (μεγάλα έθνη-κράτη) και πολύ περισσότερο ανοικτές στις ξένες επιρροές (οικονομική, τεχνολογική και πολιτισμική παγκοσμιοποίηση). Δεν κυβερνώνται τέτοιες κοινωνίες χωρίς αρκετούς και ποικίλους νόμους. Κυβερνώνται,

² Ισοκράτης, *Αρεοπαγίτικος*, παρ. 41.

³ Τάκιτος, *Χρονικά*, Βιβλίο III.

⁴ Βολταίρος, *Επιστολή στον αββά Μουσσινό*, 14 Σεπτεμβρίου 1736.

⁵ Σαρλ Μοντεσκιέ, *Το Πνεύμα των Νόμων* (Μέρος IV, Βιβλίο XXIX, Κεφάλαιο 16), 1748.

όμως, δύσκολα, αναποτελεσματικά και πολλές φορές άδικα, αν ο όγκος της νομοθεσίας πολλαπλασιαστεί υπερβολικά σε σχέση με την ικανότητα απορρόφησής της από τη δημόσια διοίκηση, τα δικαστήρια και τους πολίτες, που είναι διοικούμενοι και ταυτόχρονα φορείς δικαιωμάτων.

3. Τα αίτια της πολυνομίας

Η λεγόμενη «βιομηχανία έκδοσης νόμων και εγκυκλίων» είχε πολλά ερείσματα που έχουν αναλυθεί εκτενώς αλλού (βλ. Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2017· Μαντζούφας, 2018). Δεν πρόκειται αποκλειστικά για εγχώρια τάση, αλλά απαντάται και σε πολλές άλλες χώρες κατά τον 20ό και τον 21ο αιώνα. Περιληπτικά, σε πολλές αναπτυγμένες χώρες η πολυνομία οφείλεται στον παρεμβατικό ρόλο του κράτους – ιδίως μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Εφόσον η δημόσια διοίκηση υποχρεούται να δρα με βάση την αρχή της νομιμότητας, ο κρατικός παρεμβατισμός σήμαινε τη διόγκωση του νομοθετικού πλαισίου. Η τάση αυτή δεν άλλαξε, όπως ίσως πιστεύεται, με την άνοδο των ιδεών του νεοφιλελευθερισμού. Όπως είναι γνωστό, μετά το 1980, η απόσυρση του κράτους από ορισμένα πεδία της οικονομίας εκδηλώθηκε με διάφορους τρόπους, όπως η απορρύθμιση. Αυτό, όμως, δεν σήμανε αναγκαστικά περιστολή των ρυθμίσεων, γιατί το κράτος διατήρησε τον επιτελικό του ρόλο, που απαιτεί νέες ρυθμίσεις, καθώς και την ευθύνη του ως «εγγυητής διαδικασιών και δικαιωμάτων» (Μαντζούφας, 2018:35).

Στη συνέχεια, σε πολλές χώρες η πίεση για παραγωγή περισσότερων – αν όχι και συνθετότερων– κανόνων δικαίου αυξήθηκε εξαιτίας των νέων παγκόσμιων προκλήσεων, οι οποίες περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την ταχύτατη ανάπτυξη των Τεχνολογιών Πληροφορίας και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) και την κλιματική αλλαγή. Τη δεύτερη δεκαετία του 21ου αιώνα, η οικονομική κρίση αποτέλεσε νέα πηγή αυξημένης νομοθετικής παραγωγής σε χώρες που εφάρμοσαν προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, όπως τα τρία Μνημόνια στην Ελλάδα. Επιπλέον, όσον αφορά τις χώρες-μέλη της ΕΕ, η πολυνομία οφείλεται και στις υποχρεώσεις τους να θεσπίζουν νέους κανόνες δικαίου για την εφαρμογή Οδηγιών και Συστάσεων της ΕΕ, με τελικό στόχο την ομογενοποίηση των ρυθμίσεων που ισχύουν στην Ένωση (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2017:41).

Στην Ελλάδα, πέραν των ανωτέρω αιτιών, η πολυνομία συνδέεται με τουλάχιστον τρεις τάσεις του πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Πρώτον, με την επιβίωση πελατειακών σχέσεων μεταξύ της εκάστοτε κυβέρνησης και επαγγελματικών κατηγοριών ή ομάδων πίεσης, οι οποίες εκμαιεύουν, ανάλογα με την περίπτωση (π.χ. φορολογικά θέματα), πρόσθετες και μάλιστα διαδοχικές και τροποποιούμενες ευνοϊκές ρυθμίσεις για τις ίδιες.

Δεύτερον, με την επικράτηση του κριτηρίου για την επιτυχία ή αποτυχία της θητείας ενός/μίας Υπουργού, το οποίο υπογραμμίζει πολύ περισσότερο τον όγκο του νομοθετικού έργου που αυτός/ή έφερε σε πέρας εισάγοντας νομοσχέδια στη Βουλή, παρά τον όγκο των ήδη ψηφισμένων νόμων που φρόντισε να εφαρμοστούν κατά τη διάρκεια της θητείας του/της. Οι συχνοί κυβερνητικοί ανασχηματισμοί οδηγούν στην εναλλαγή πολλών βουλευτών ή εξωκοινοβουλευτικών στελεχών σε υπουργικούς θώκους κατά τη διάρκεια μιας τετραετούς βουλευτικής περιόδου ή έστω κατά τη διάρκεια της θητείας μιας κυβέρνησης. Το αποτέλεσμα είναι ότι πολλαπλασιάζεται ο αριθμός όσων επιθυμούν να επιδείξουν υπουργικό έργο διά της παραγωγής περισσότερων νόμων.

Και τρίτον, σε περιόδους πολιτικής αστάθειας και κυρίως οξυμένης κομματικής πόλωσης, η εναλλαγή κομμάτων στην κυβέρνηση συνοδεύεται από την κατάργηση νόμων που είχε ψηφίσει η προηγούμενη κυβερνητική πλειοψηφία στη Βουλή και την αντικατάστασή τους από νόμους που υιοθετεί η νέα κυβερνητική πλειοψηφία. Αν η πόλωση δεν εμφανίζεται μόνο κατά την προεκλογική εκστρατεία, αλλά είναι διαρκής, αυξάνεται και ο αριθμός των νομοθετημάτων που απειλούνται με τροποποίηση ή κατάργηση μετά τον σχηματισμό νέας κυβερνητικής πλειοψηφίας.

4. Οι συνέπειες της πολυνομίας

Μεταξύ των πολλών συνεπειών της πολυνομίας, ξεχωρίζουν εκείνες που αφορούν τις επιχειρήσεις και τον πολίτη. Η πολυνομία δημιουργεί ένα πολύπλοκο και αβέβαιο ρυθμιστικό περιβάλλον μέσα στο οποίο οι επιχειρήσεις δραστηριοποιούνται. Οι συνέπειες της πολυνομίας δεν είναι ίδιες για όλες τις επιχειρήσεις, αλλά διαφοροποιούνται ανάλογα με το μέγεθός τους.

Ως προς την πολυπλοκότητα, οι μεγάλες επιχειρήσεις έχουν την εμπειρία και το νομικό επιτελείο να ιχνηλατήσουν τον λαβύρινθο των διατάξεων στον τομέα της οικονομίας στον οποίο δραστηριοποιούνται. Ενδεικτικά, στην Ελλάδα το 2024, το 28% των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον κατασκευαστικό κλάδο και το 24% των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον κλάδο των υποδομών δήλωσαν ότι απασχολούν περισσότερο από το 10% του προσωπικού τους για να παρακολουθεί, να κατανοεί και να εφαρμόζει το νομικό πλαίσιο μέσα στο οποίο η επιχείρηση λειτουργεί. Το αντίστοιχο ποσοστό στις βιομηχανικές επιχειρήσεις ήταν 11%, ενώ ο εθνικός μέσος όρος, για όλους του κλάδους της οικονομίας, ήταν 18%, σχεδόν ίσος με τον μέσο όρο στην ΕΕ που είναι 17% (European Investment Bank, 2025:18). Οι μικρότερες επιχειρήσεις δεν έχουν τέτοιο επιτελείο, αλλά προσφεύγουν σε λογιστικά γραφεία.

Ως προς την αβεβαιότητα, ούτε οι μεγάλες ούτε οι μικρές επιχειρήσεις μπορούν να προστατευθούν. Και οι μεν και οι δε, όμως, μοιράζονται τον κοινό κίνδυνο του ασταθούς, ευμετάβλητου και απρόβλεπτου νομικού πλαισίου. Όσον αφορά τις μικρότερες και, κατά τεκμήριο, πιο εύθραυστες ιδιωτικές επιχειρήσεις, η αβεβαιότητα αποτελεί διαρκή πηγή ανησυχίας.

Πάντως, τόσο για τις μεγάλες όσο και για τις μικρότερες ιδιωτικές επιχειρήσεις, η έλλειψη σταθερότητας και προβλεψιμότητας του νομικού πλαισίου μέσα στο οποίο παράγουν και εμπορεύονται αγαθά ή υπηρεσίες, προσλαμβάνουν προσωπικό και καταβάλλουν φόρους και εισφορές, συνιστά σοβαρό πρόβλημα. Και αυτό γιατί, σύμφωνα με τη θεωρία των οργανώσεων και του μάντζμεντ (Scott, 1992:134-136), για τις σύγχρονες οργανώσεις, γενικά, όχι μόνο για τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, η μεγαλύτερη πρόκληση είναι η προσαρμογή στο υφιστάμενο εξωτερικό περιβάλλον. Το τελευταίο δεν περιλαμβάνει μόνο άλλες επιχειρήσεις του ίδιου επιχειρηματικού κλάδου

ή μετατοπίσεις της ζήτησης εκ μέρους δυνητικών πελατών ή κυβερνητικές αλλαγές. Περιλαμβάνει κυρίως ένα σώμα ρυθμίσεων, π.χ. νόμων, Προεδρικών Διαταγμάτων, Υπουργικών Αποφάσεων και Εγκυκλίων. Το να μην είναι στοιχειωδώς σταθερό αυτό το περιβάλλον σημαίνει συχνές ή/και μεγάλες αλλαγές στη φορολογική νομοθεσία και στα κίνητρα επενδύσεων. Αυτές οι τάσεις επηρεάζουν αρνητικά τον προγραμματισμό των ιδιωτικών επιχειρήσεων και, προφανώς, τα σχέδια, αλλά και τη διάθεση των ιδιωτών επενδυτών –εγχώριων και ξένων– για επενδύσεις.

Εκτός του ότι η πολυνομία υποσκάπτει τον σχεδιασμό και τη διάθεση για επενδύσεις, έχει και άλλες αρνητικές συνέπειες. Αφενός, πολλαπλασιάζει τις ευκαιρίες για αδιαφανείς συναλλαγές μεταξύ επιχειρηματιών και αξιωματούχων (Μανιφάβα, 2025) –π.χ. αρμόδιων υπαλλήλων– με τους δεύτερους να παρέχουν στους πρώτους κατάλληλες για τα σχέδιά τους ερμηνείες της πολυπλόκαμης νομοθεσίας. Αφετέρου, παρακινεί στην προσφυγή στα δικαστήρια για επίλυση προβλημάτων που προκύπτουν από αντιφατικές νομοθετικές ρυθμίσεις για το ίδιο θέμα ή εφαρμογές των ρυθμίσεων που μπορούν να τεθούν σε αμφισβήτηση, όταν η υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών στον έναν, αντί για τον άλλον, κανόνα δικαίου δεν είναι καθόλου προφανής.

5. Ανάλυση νόμων – Ευρήματα της εμπειρικής έρευνας

Πώς εξελίχθηκε η παραγωγή κανόνων δικαίου στη χώρα μας τα τελευταία 25 χρόνια; Στην παρούσα ενότητα επικαιροποιούνται ποσοτικά στοιχεία της προγενέστερης έρευνας της διαΝΕΟσας για την πολυνομία και την κακονομία (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2017). Εξετάζεται η νομοθετική παραγωγή στην Ελλάδα κατά την περίοδο 2001-2025, με έμφαση σε συγκεκριμένες υποπεριόδους έντονου ενδιαφέροντος (έτη των Μνημονίων και περίοδος της πανδημίας Covid-19), καθώς και οι πρώτες τάσεις της μεταπανδημικής περιόδου. Η ανάλυση διατηρεί την ίδια επιστημονική και περιγραφική προσέγγιση με εκείνη της μελέτης του 2017, εστιάζοντας σε συγκρίσιμα μεγέθη και χαρακτηριστικά.

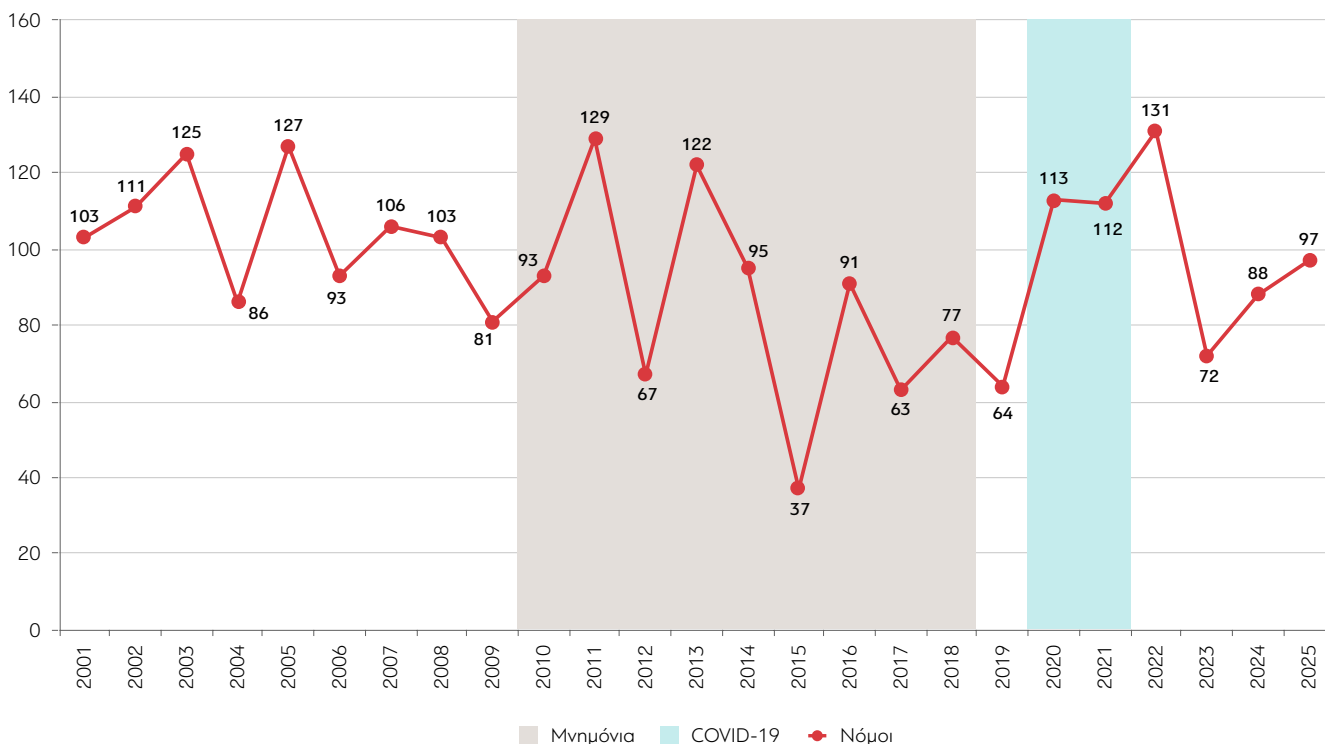
Για τη συγκριτική αξιολόγηση του πλήθους των νομοθετικών πράξεων, εφαρμόζεται η διάκριση μεταξύ «μεικτού» και «καθαρού» συνόλου νομοθεσίας, όπως είχε προταθεί στην έρευνα των Σωτηρόπουλου & Χριστόπουλου (2017). Συγκεκριμένα, από το σύνολο των νόμων που δημοσιεύονται στο Τεύχος Α΄ της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, εξαιρούνται οι νόμοι που αποτελούν κυρώσεις διεθνών συμβάσεων/συνθηκών, ώστε να απομονωθεί το καθαρό νομοθετικό έργο από το συνολικό πλήθος των δημοσιευόμενων νόμων (στην παρούσα μελέτη, αυτό το συνολικό πλήθος ονομάζεται «μεικτή νομοθεσία», γιατί περιλαμβάνει τόσο κυρωτικούς όσο και νέους, εθνικούς, «καθαρούς», νόμους).

Την περίοδο 2001-2016, το καθαρό αυτό σύνολο αντιστοιχούσε περίπου στο 50% του συνολικού αριθμού νόμων, εύρημα που υπογραμμίζει ότι οι μισοί από τους νόμους εκείνης της 15ετίας ήταν κυρωτικοί. Δηλαδή, δεν περιείχαν νέες ρυθμίσεις που είχαν εισαχθεί με πρωτοβουλία των εθνικών αρχών. Ακόμη και έτσι, η Ελλάδα παρήγαγε κατά μέσο όρο περίπου έναν νέο (μη απλώς κυρωτικό) νόμο κάθε εβδομάδα (λαμβάνοντας υπόψη όλες τις ημέρες του έτους) το διάστημα 2001-2016. Τα στοιχεία που ακολουθούν δείχνουν κατά πόσο αυτές οι τάσεις μεταβλήθηκαν ή διατηρήθηκαν την επόμενη περίοδο 2016-2025.

Γενικές τάσεις της νομοθετικής παραγωγής (2001-2025)

Η συνολική νομοθετική δραστηριότητα από το 2001 έως και το 2025 παραμένει σε υψηλά επίπεδα, επιβεβαιώνοντας τη διαχρονική τάση της ελληνικής Πολιτείας προς την παραγωγή πληθώρας νόμων (**Διάγραμμα 1**). Από τα δεδομένα προκύπτει ότι το φαινόμενο της πολυνομίας όχι μόνο δεν υποχώρησε αισθητά μετά το 2016, αλλά συνεχίστηκε με διαφορετικές διακυμάνσεις. Συνολικά, μετά το 2001 και ειδικότερα από το 2010 και έπειτα, η Ελλάδα εξακολούθησε να θεσπίζει κατά μέσο όρο περίπου 100 νόμους ετησίως, περιλαμβανομένων των νόμων που κυρώνουν διεθνείς συμβάσεις. Πάντως, οι χρονιές με τη μεγαλύτερη παραγωγή νέων νόμων από το 2001 και εξής συμπίπτουν με περιόδους κρίσης: το 2011 (στην καρδιά των Μνημονίων) ψηφίστηκαν 129 νόμοι (βλ. **Διάγραμμα 1**), αριθμός-ρεκόρ. Τον πρώτο χρόνο της μεταπανδημικής περιόδου, δηλαδή το 2022, κατεγράφη νέο ρεκόρ με 131 νόμους. Το στοιχείο αυτό υποδηλώνει ότι οι εξωτερικές πιέσεις και ανάγκες διαχείρισης έκτακτων καταστάσεων συχνά εντείνουν το φαινόμενο της πολυνομίας μέσω καταγιστικής νομοθέτησης.

Διάγραμμα 1. Σύνολο νόμων («μεικτή νομοθεσία») ανά έτος (2001-2025)

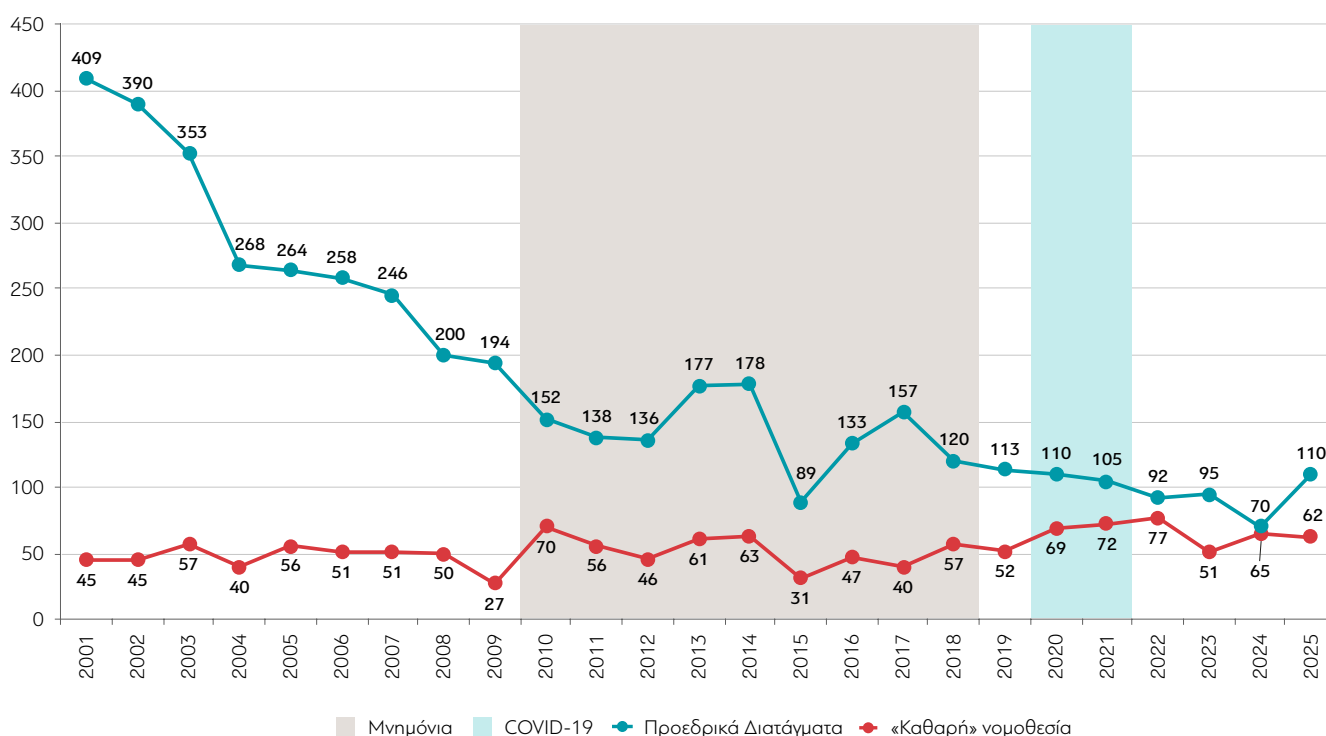


Πηγή: Εφημερίδα της Κυβερνήσεως – Επεξεργασία από τον Μάνο Τσατσάνη.

Η περίοδος των Μνημονίων (2010-2018) παρουσιάζει ιδιαίτερες τάσεις στη νομοθετική παραγωγή, τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά, σε σύγκριση με την προγενέστερη «προμνημονιακή» περίοδο (2001-2009). Από ποσοτική άποψη,

δεν διαπιστώνεται μείωση του ρυθμού θέσπισης νόμων· αντιθέτως, σε ορισμένα μνημονιακά έτη παρατηρήθηκαν κορυφώσεις παραγωγής νόμων, όπως ήδη αναφέρθηκε (π.χ. 2011). Ωστόσο, η φύση και το είδος των κανόνων δικαίου μετατοπίστηκε σε σημαντικό βαθμό. Συγκεκριμένα, παρατηρήθηκε μείωση στη χρήση των τυπικών ΠΔ ως εργαλείων κανονιστικής ρύθμισης: εκδόθηκαν 1.280 ΠΔ τη μνημονιακή περίοδο 2010-2018, έναντι 2.582 ΠΔ την αμέσως προηγούμενη περίοδο 2001-2009 (βλ. **Διάγραμμα 2**). Οπότε, τουλάχιστον ως προς τα ΠΔ, δεν υπήρξε τάση παράκαμψης της Βουλής κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης. Υπήρξε, όμως, τέτοια τάση ως προς τις ΠΝΠ που θεσπίζονται από την κυβέρνηση. Ως γνωστόν, απαιτείται από το Σύνταγμα οι ΠΝΠ να υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση με νόμο εντός 40 ημερών από την έκδοσή τους ή από τη σύγκλησή της σε σύνοδο (παρ. 1 άρθ. 44 του Συντάγματος). Αν δεν συμβεί αυτό, οι ΠΝΠ παύουν να ισχύουν.

Διάγραμμα 2. Σύνολο Προεδρικών Διαταγμάτων και «καθαρής» νομοθεσίας* ανά έτος (2001-2025)



*Ο όρος «καθαρή νομοθεσία» αναφέρεται στους εθνικά διαμορφωμένους νόμους που απομένουν, αφού αφαιρεθούν από το σύνολο των νόμων εκείνοι που επικυρώνουν διεθνείς συνθήκες της χώρας.
Πηγή: Εφημερίδα της Κυβερνήσεως – Επεξεργασία από τον Μάνο Τσατσάνη.

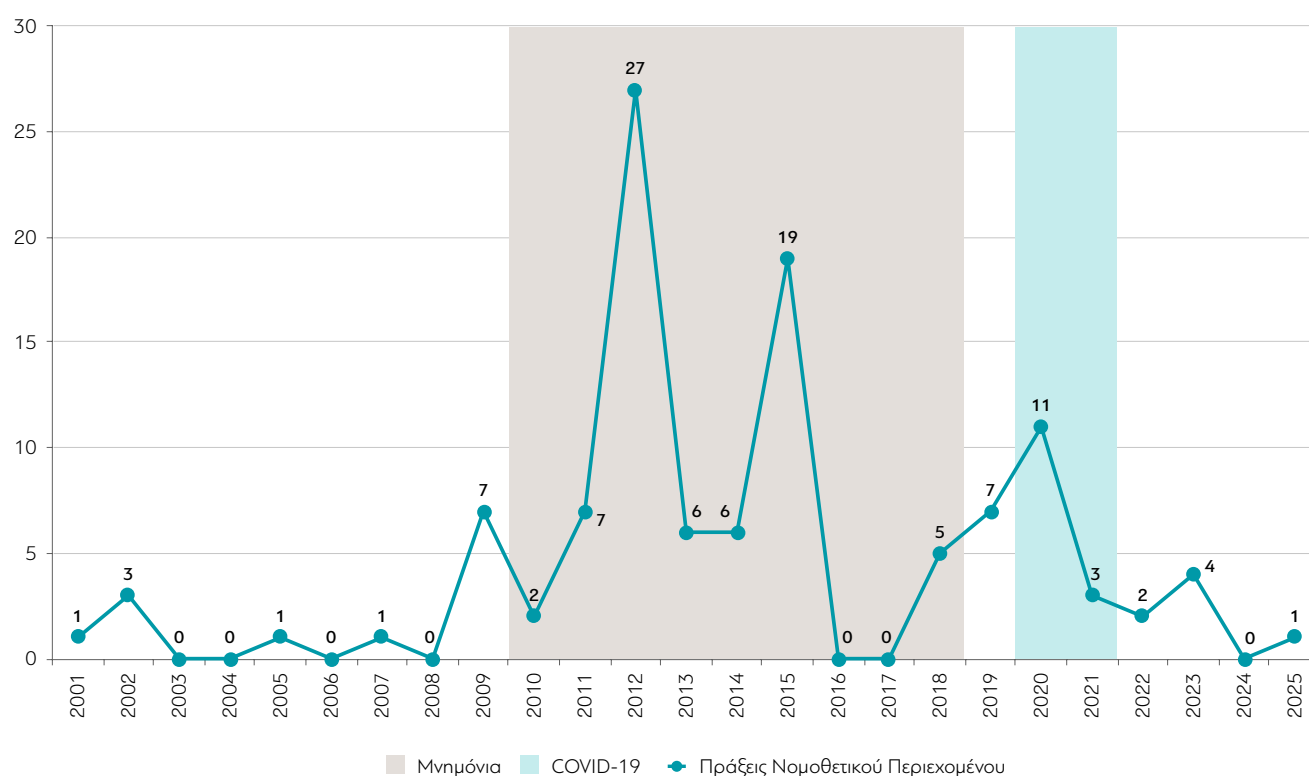
Η κάμψη που φαίνεται στο **Διάγραμμα 2** αντανακλά ενδεχομένως μια προσπάθεια περιορισμού των χρονοβόρων διαδικασιών ή/και μεταφοράς βάρους από τα ΠΔ προς άλλες μορφές ρύθμισης. Εικάζεται ότι αιτία για αυτήν την τάση είναι η θεσμοθετημένη υποχρέωση της διοίκησης να υποβάλει τα σχέδια των ΠΔ στο Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) προς

γνωμοδοτικό έλεγχο συνταγματικότητας (Καφίδας, 2025). Η παράκαμψη του ΣτΕ πιθανόν οφείλεται σε ανάγκη για επιτάχυνση της ψήφισης νόμων, δεδομένου ότι, αντίθετα με ό,τι ισχύει για τα ΠΔ, δεν απαιτείται ο έλεγχος των υπό κατάθεση νομοσχεδίων από το ΣτΕ.

Ταυτόχρονα, αυξήθηκε σημαντικά η αξιοποίηση πιο ευέλικτων και έκτακτων εργαλείων νομοθέτησης. Όπως ήδη σημειώσαμε, κατά τα χρόνια των Μνημονίων παρατηρήθηκε έκρηξη στη χρήση ΠΝΠ, που εκδίδονται σε επείγουσες/έκτακτες περιστάσεις (βλ. **Διάγραμμα 3**). Συνολικά εκδόθηκαν 72 ΠΝΠ την περίοδο 2010-2018, έναντι μόλις 13 την περίοδο 2001-2009. Η αυξημένη προσφυγή στις ΠΝΠ υποδηλώνει ότι κατά την οικονομική κρίση υπήρχε ανάγκη άμεσης ρύθμισης, χωρίς την τήρηση της συνήθους κοινοβουλευτικής διαδικασίας. Παρακάμπτεται έτσι, έστω προσωρινά, η Βουλή.

Τα δεδομένα αυτά υποδηλώνουν μια ποιοτική μετατόπιση: αντί να περιοριστεί η πολυνομία, η μνημονιακή περίοδος τη μετέτρεψε εν μέρει σε κακονομία (κανονιστική πλημμυρίδα με επείγοντα μέτρα και δευτερογενή νομοθέτηση). Η ευελιξία που επιτρέπεται στην εκτελεστική εξουσία σε περιόδους κρίσεων, ώστε να παρακάμπτει τη νομοθετική εξουσία μόνο έως ένα βαθμό, είναι απαραίτητη. Πλήττει, όμως, σαφώς τον κοινοβουλευτισμό, ενώ συμβάλει και στην υπέρβαρη συνθετότητα και πολυπλοκότητα του ρυθμιστικού πλαισίου.

Διάγραμμα 3. Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου ανά έτος (2001-2025)



Το 2020, η εκδήλωση της πανδημίας Covid-19 έφερε μια νέα περίοδο έντονης κανονιστικής δραστηριότητας, συγκρίσιμης σε ένταση με εκείνων των μνημονιακών χρόνων. Την τριετία 2020-2022 σημειώθηκε εκ νέου αύξηση του αριθμού των θεσπιζόμενων νόμων, μετά τη σχετικά ηπιότερη παραγωγή της περιόδου 2017-2019. Ειδικότερα, ενώ το 2017 ψηφίστηκαν μόλις 63 νέοι νόμοι και το 2019 περίπου 64 (ένδειξη πρόσκαιρης ύφεσης της πολυνομίας μετά τα Μνημόνια), το 2020 ο αριθμός των νόμων εκτινάχθηκε σε 113, παραμένοντας υψηλός και το 2021 (112 νόμοι) και το 2022 (131 νόμοι). Προφανής αιτία ήταν η επείγουσα ανάγκη αντιμετώπισης των υγειονομικών και κοινωνικο-οικονομικών συνεπειών της πανδημίας. Η εν λόγω αιτία οδήγησε σε ένα κύμα νομοθέτησης μέτρων έκτακτης ανάγκης, οικονομικών ενισχύσεων και ρυθμίσεων για την υγεία και την εργασία, συχνά υπό συνθήκες ταχύρρυθμης κοινοβουλευτικής διαδικασίας.

Όπως και στην προηγούμενη κρίση, διακριτό χαρακτηριστικό της πανδημικής περιόδου ήταν η εκτεταμένη χρήση ΠΝΠ (βλ. και Dalaku et al., 2024). Ήδη από τον Μάρτιο του 2020, η κυβέρνηση εξέδωσε διαδοχικές ΠΝΠ για την άμεση επιβολή περιοριστικών μέτρων (lockdown, αναστολές συμβάσεων εργασίας, ρυθμίσεις για την πολιτική προστασία κ.ά.), αξιοποιώντας τη δυνατότητα του Συντάγματος για νομοθέτηση σε έκτακτες περιστάσεις.

Εκτός από ΠΝΠ, η κυβερνητική πρακτική βασίστηκε ευρέως και σε άλλα ευέλικτα εργαλεία νομοθέτησης, με σκοπό την εξειδίκευση και συχνή επικαιροποίηση των υγειονομικών μέτρων. Τέτοια εργαλεία ήταν οι Πράξεις του Υπουργικού Συμβουλίου (ΠΥΣ) (βλ. **Διάγραμμα 4**). Αντίστοιχα και ακόμα συχνότερα χρησιμοποιούμενα εργαλεία ήταν οι Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις (ΚΥΑ), οι οποίες ανήλθαν σε 489 το 2020 και σε 360 το 2021. Στη συνέχεια, μετά την πανδημία, μειώθηκαν δραματικά: 115 ΚΥΑ το 2022 και 48 το 2023 (Dalaku et al., 2024: Πίνακας 1).

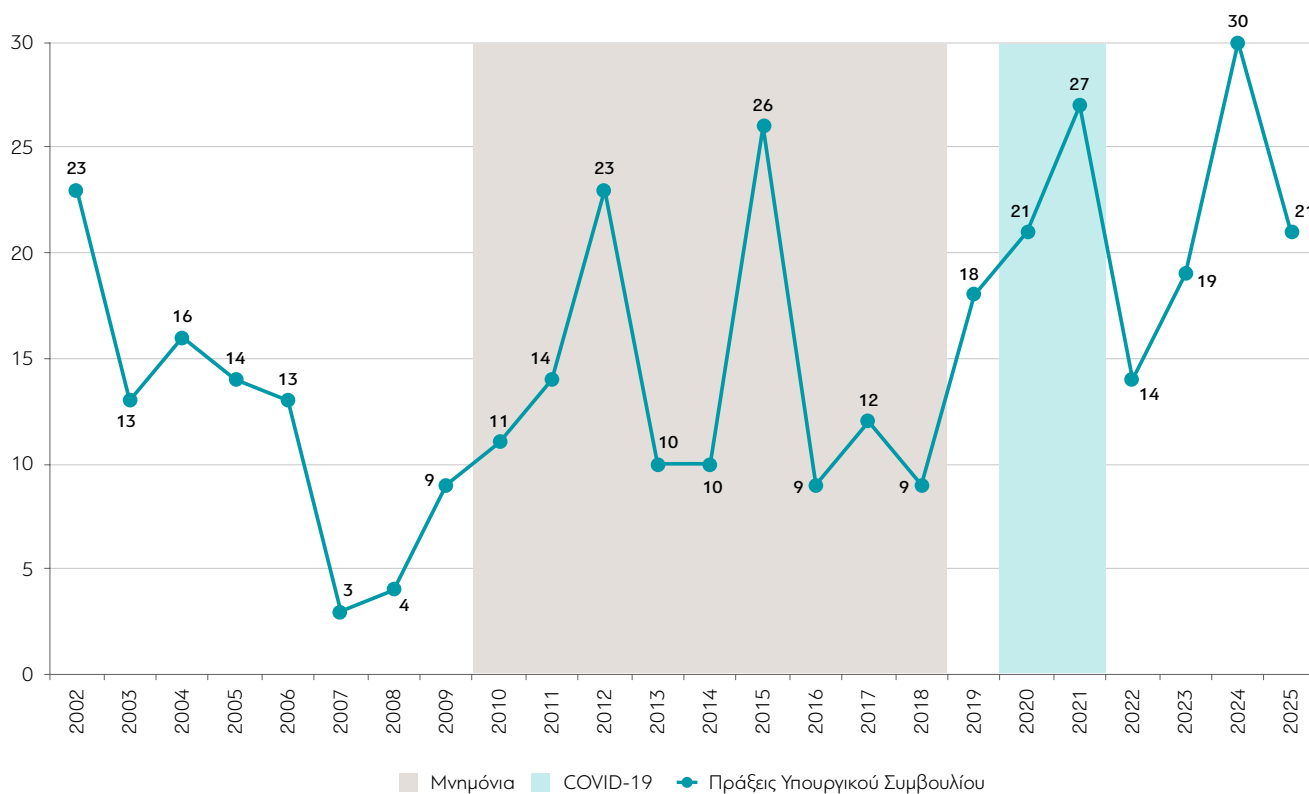
Καταγράφηκε, δηλαδή, «έκρηξη» των δημοσιεύσεων στο Τεύχος Β΄ του ΦΕΚ (βλ. **Διάγραμμα 5**). Η έκρηξη προέκυψε επειδή κάθε τροποποίηση των κανόνων περιορισμού (π.χ. ωραρίου κυκλοφορίας, λειτουργίας καταστημάτων, υγειονομικών πρωτοκόλλων) απαιτούσε νέα σχετική ρύθμιση. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο αριθμός των Τευχών Β΄ έφτασε σε ιστορικά υψηλά επίπεδα την περίοδο 2020-2023 (**Διάγραμμα 5**), ξεπερνώντας κατά πολύ τα επίπεδα προ πανδημίας, αλλά και τα προηγούμενα υψηλά επίπεδα της μνημονιακής περιόδου.

Συνολικά, η πανδημία λειτούργησε ως επιταχυντής πολυνομίας. Η ανάγκη για ταχύτατη νομοθέτηση πρωτοφανούς εύρους θεμάτων, από την υγεία έως την οικονομία, επανέφερε μοτίβα κανονιστικής υπερδραστηριότητας όμοια με εκείνα των Μνημονίων: κατεπείγουσες ρυθμίσεις, συχνές τροποποιήσεις, πληθώρα κανονιστικών αποφάσεων. Τέτοιες είναι οι Υπουργικές Αποφάσεις

και οι Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις. Για αυτές, όπως είναι γνωστό, απαιτείται η δημοσίευσή τους στο Τεύχος Β΄ του ΦΕΚ.

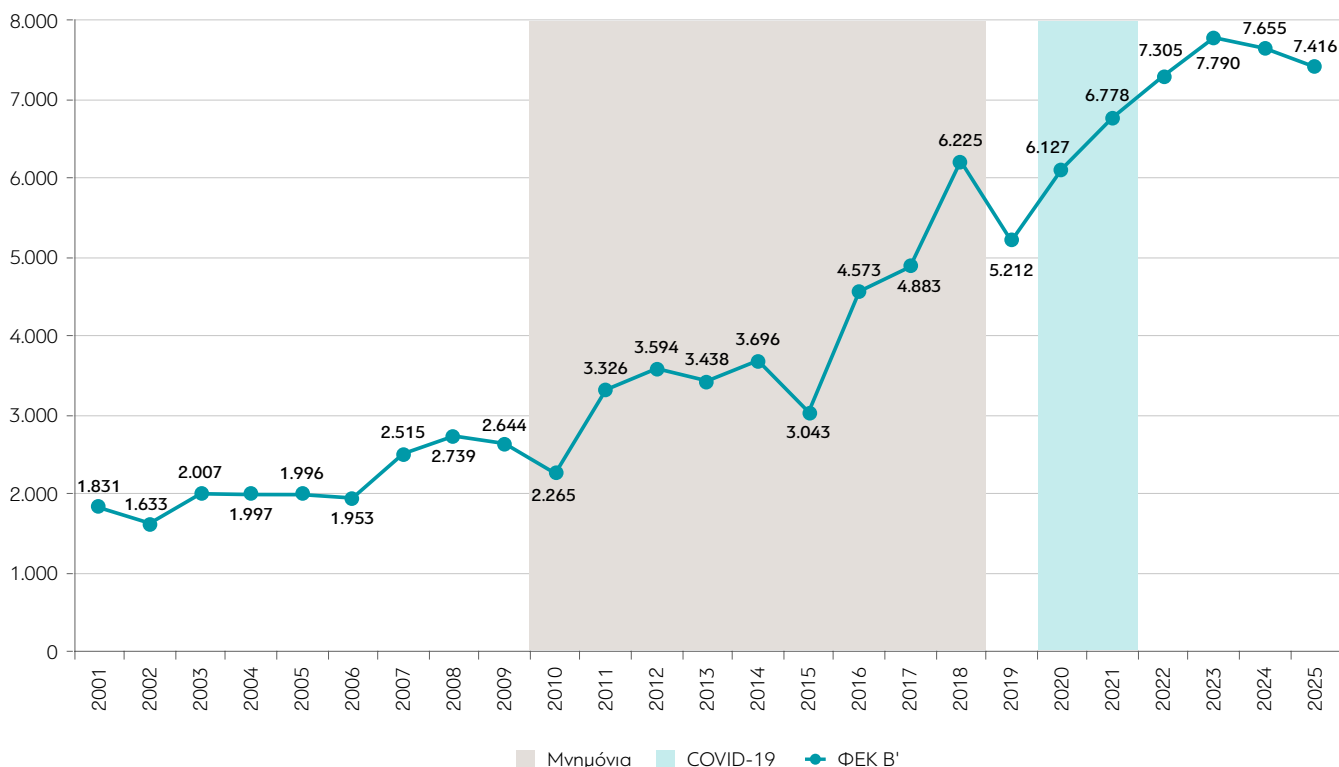
Παρά τις έκτακτες συνθήκες που μπορούσαν να δικαιολογήσουν αυτήν την πλημμυρίδα ρυθμίσεων, το αποτέλεσμα ήταν η περαιτέρω αύξηση της πολυπλοκότητας του νομικού πλαισίου. Πολίτες και επιχειρήσεις κλήθηκαν να συμμορφωθούν με ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο πλέγμα ρυθμίσεων, γεγονός που αναδεικνύει τη σύνδεση της πολυνομίας με φαινόμενα κακονομίας και γραφειοκρατίας σε περιόδους κρίσης.

Διάγραμμα 4. Πράξεις Υπουργικού Συμβουλίου ανά έτος (2001-2025)



Πηγή: Εφημερίδα της Κυβερνήσεως – Επεξεργασία από τον Μάνο Τσατσάνη.

Διάγραμμα 5. Αριθμός Τευχών ΦΕΚ Β' (2001-2025)



Σημείωση: Οι αριθμοί για το 2025 αντιστοιχούν έως και την 21η Νοεμβρίου 2025.

Πηγή: Εφημερίδα της Κυβερνήσεως – Επεξεργασία από τον Μάνο Τσατσάνη.

Με βάση την τάση που φαίνεται στο **Διάγραμμα 5**, μπορεί να εγερθεί ένας προβληματισμός, ανεξάρτητα από τις περιόδους αιχμής, ως προς την πληθώρα έκδοσης Τευχών Β' του ΦΕΚ, δηλαδή ανεξάρτητα από τις περιόδους της οικονομικής κρίσης και της πανδημίας. Την τελευταία 20ετία (2005-2025), παρατηρείται διαχρονική τάση αύξησης του αριθμού των κανονιστικών αποφάσεων της δημόσιας διοίκησης. Και τούτο συμβαίνει ανεξάρτητα από το ποιο κόμμα κυβερνά και από το είδος της κυβέρνησης (μονοκομματική ή κυβέρνηση συνασπισμού δύο ή περισσότερων κομμάτων). Η ερμηνεία για αυτή την τάση, που επιχειρείται στη συνέχεια, δεν είναι μονοσήμαντη.

Από τη μία μεριά, είναι εύλογο οι κυβερνήσεις να μην εισάγουν προς ψήφιση στη Βουλή νομοσχέδια για πάρα πολύ ειδικά θέματα που απαιτούν ρύθμιση ή θέματα για τα οποία απαιτείται περιοδική, αν όχι συχνή, αναρρύθμιση (π.χ. θέματα σχετικά με τα σημεία πώλησης ή με τις λιανικές τιμές πώλησης κάποιων προϊόντων για τα οποία υπάρχει διατίμηση με απόφαση της κυβέρνησης). Τα Κοινοβούλια επικεντρώνονται στις βασικές πτυχές των πεδίων δημόσιας πολιτικής και –όπως δείχνει η παρούσα μελέτη– η Βουλή των Ελλήνων ήδη παράγει πάρα πολλούς νόμους κατ' έτος. Αν τα θέματα των περισσότερων Υπουργικών Αποφάσεων «περνούσαν» στην αρμοδιότητα της Βουλής, η πολυνομία θα αυξανόταν ακόμα περισσότερο. Από την άλλη

μεριά, η διαχρονική τάση αύξησης των ΥΑ και των ΚΥΑ στη σημερινή Ελλάδα μπορεί να προκαλέσει σκέψεις για τάση παράκαμψης του Κοινοβουλίου. Θα μπορούσε, δηλαδή, αυτό το φαινόμενο να εκληφθεί ως επιβίωση στον 21ο αιώνα της μακροχρόνιας τάσης, μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, για αλλοτρίωση της νομοθετικής εξουσίας, στον βαθμό που η εξουσία αυτή ασκείται όλο και περισσότερο από φορέα διαφορετικό από τον φορέα της λαϊκής εκπροσώπησης, δηλαδή από τον φορέα της εκτελεστικής εξουσίας (Μάνεσης, 1980).

Πολυνομία στους επιμέρους τομείς δημόσιας πολιτικής

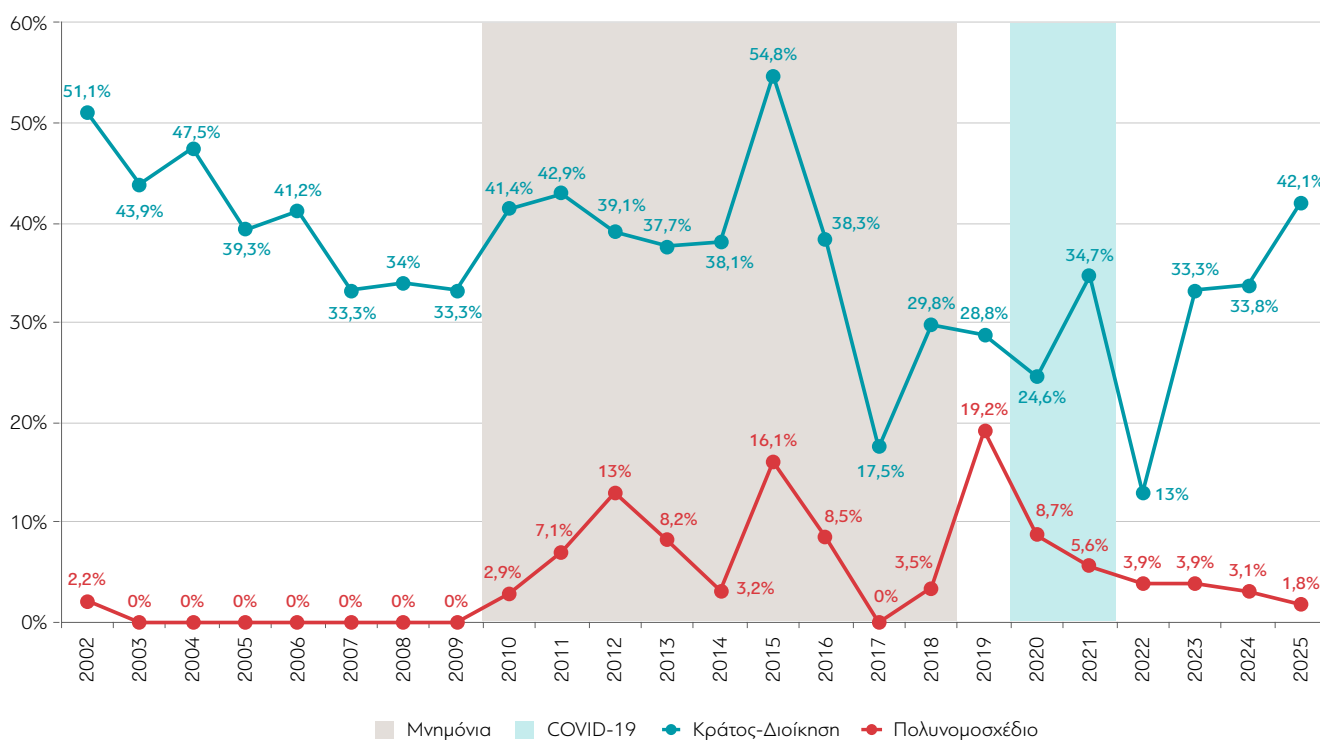
Από ποιοτική άποψη, η μεταπανδημική κυβέρνηση επιδεικνύει πρόθεση να νομοθετήσει μεταρρυθμίσεις που ενδεχομένως είχαν καθυστερήσει λόγω της κρίσης, καλύπτοντας πεδία όπως η ψηφιακή διακυβέρνηση, η δημόσια διοίκηση, η εκπαίδευση και η Δικαιοσύνη. Ακολουθώντας τη διάκριση των τομέων ή περιοχών της νομοθετικής παραγωγής στην αρχική μελέτη της διαΝΕΟσις (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2017), κατηγοριοποιούνται τρεις τομείς: Κράτος-Διοίκηση, Οικονομία, Κοινωνία (**Διαγράμματα 6α και 6β**).

Κατά την τριμερή αυτή διάκριση, και πάλι ακολουθώντας την αρχική μελέτη της διαΝΕΟσις, ο πρώτος τομέας (Κράτος-Διοίκηση) περιλαμβάνει τα εξής πεδία: Οργάνωση και Λειτουργία Κυβέρνησης-Κράτους, Δημοσιονομική Διαχείριση, Φορολογία, Εσωτερική Ασφάλεια, Άμυνα, Δημόσιες Συμβάσεις, Δικαιοσύνη, Ιθαγένεια-Μεταναστευτική Πολιτική, Διαφάνεια-Πληροφόρηση, Διεθνείς Σχέσεις-Κύρωση Διεθνών Συμβάσεων. Ο δεύτερος τομέας (Οικονομία) περιλαμβάνει τα πεδία: Επιχειρηματικότητα (Επενδύσεις, Εμπόριο, Βιομηχανία, Ανταγωνισμός), Χρηματοοικονομικά, Ενέργεια, Γεωργία-Αλιεία, Έρευνα-Τεχνολογία-Καινοτομία, Τουρισμός, Μεταφορές-Ναυτιλία, Τηλεπικοινωνίες, Επαγγέλματα (Πρόσβαση, Άσκηση, Επαγγελματικά Δικαιώματα), Απασχόληση-Εργασιακές Σχέσεις. Τέλος, ο τρίτος τομέας (Κοινωνία) περιλαμβάνει τα πεδία: Ανθρώπινα Δικαιώματα-Κοινωνικές Σχέσεις, Πρόνοια-Κοινωνική Συνοχή, Υγεία, Αθλητισμός, Παιδεία (Πρωτοβάθμια, Δευτεροβάθμια και Τριτοβάθμια Εκπαίδευση), Πολιτισμός, Αστικό Περιβάλλον-Χωροταξία-Υποδομές και Φυσικό Περιβάλλον.

Κατά την περίοδο μετά την πανδημία, ο τομέας Κράτος-Διοίκηση («καθαρή» νομοθεσία, χωρίς τον υποτομέα Διεθνείς Σχέσεις-Κύρωση Διεθνών Συμβάσεων) επανέρχεται στο προσκήνιο, με πρωτοβουλίες εκσυγχρονισμού και οργανωτικές αλλαγές. Ο τομέας Οικονομία συνεχίζει να παράγει σημαντικούς νόμους (π.χ. αναπτυξιακά νομοσχέδια, νέα φορολογικά πλαίσια) στο πλαίσιο της μεταπανδημικής ανάκαμψης (βλ. **Διαγράμματα 6α και 6β**). Ο τομέας Κοινωνία επίσης διατηρεί αυξημένο μερίδιο, καθώς νομοθετούνται παρεμβάσεις στη δημόσια υγεία (αποτίμηση και ενίσχυση του ΕΣΥ), στην κοινωνική ασφάλιση και στην εργασία, κεφάλαια που ανέδειξε emphaticά η υγειονομική κρίση.

Σημειώνεται, επίσης, ότι τα πολυνομοσχέδια εμφανίστηκαν κυρίως μετά το 2010, ως εργαλείο ταχείας υλοποίησης δεσμεύσεων (Μνημονίων, μεσοπρόθεσμων πλαισίων κ.ά.) με έναν νόμο που περιλαμβάνει ετερογενείς ρυθμίσεις (βλ. **Διάγραμμα 6α**). Πριν από την έναρξη της περιόδου των Μνημονίων, τα πολυνομοσχέδια ήταν σχεδόν ανύπαρκτα. Πάντως, ένα πρώτο θετικό σημάδι είναι ότι η προσφυγή σε έκτακτες νομοθετικές πράξεις (όπως οι ΠΝΠ) έχει περιοριστεί δραστικά μετά το τέλος της πανδημίας, γεγονός αναμενόμενο, εφόσον εξέλιπαν οι συνθήκες που θα τις δικαιολογούσαν.

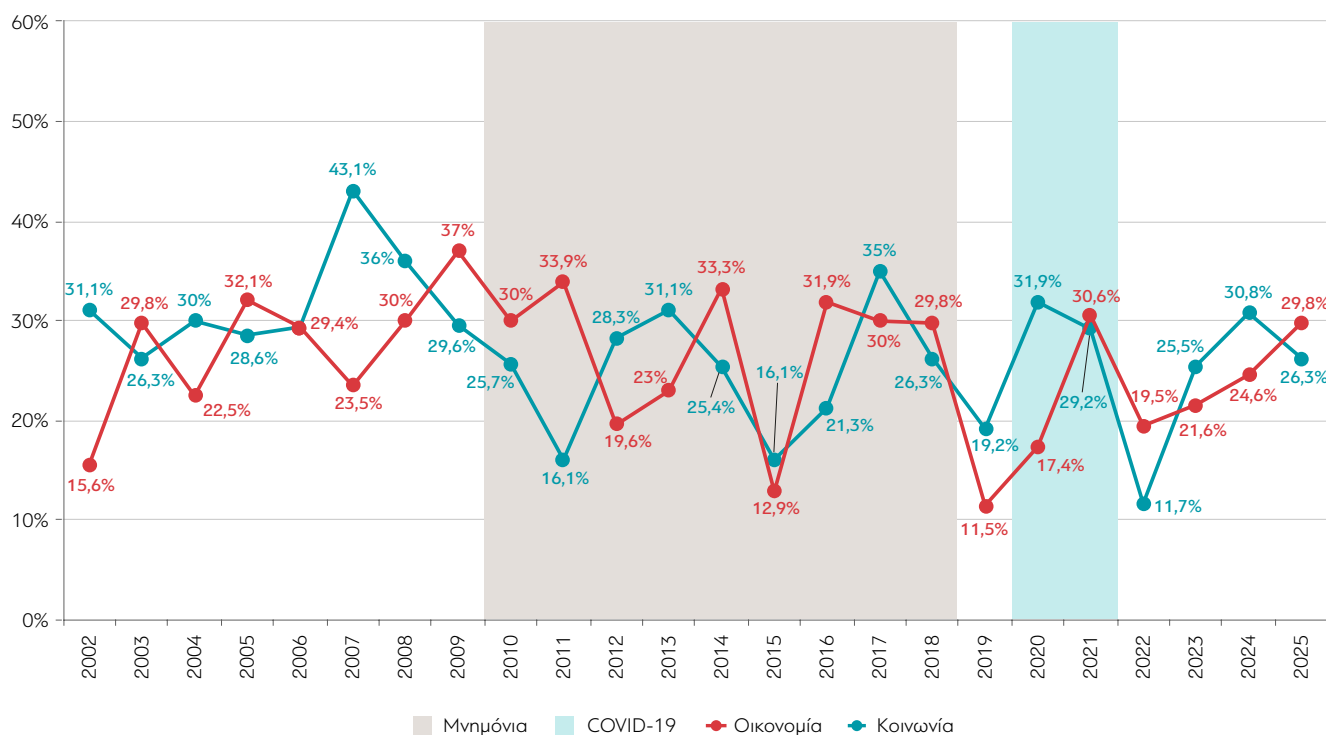
Διάγραμμα 6α. Ποσοστό «καθαρής» νομοθεσίας* ανά τομέα δημόσιας πολιτικής: Κράτος-Διοίκηση και Πολυνομοσχέδια (2001-2025)



*Ο όρος «καθαρή νομοθεσία» αναφέρεται στους εθνικά διαμορφωμένους νόμους που απομένουν, αφού αφαιρεθούν από το σύνολο των νόμων εκείνοι που επικυρώνουν διεθνείς συνθήκες της χώρας.

Πηγή: Εφημερίδα της Κυβερνήσεως – Επεξεργασία από τον Μάνο Τσατσάνη.

**Διάγραμμα 6β. Ποσοστό «καθαρής» νομοθεσίας ανά τομέα δημόσιας πολιτικής:
Οικονομία και Κοινωνία (2001-2025)**



Πηγή: Εφημερίδα της Κυβερνήσεως – Επεξεργασία από τον Μάνο Τσατσάνη.

6. Πολυνομία και Τεχνητή Νομοσύνη

Δεδομένων των ανωτέρω τάσεων, θα μπορούσαν οι εξελίξεις στην Τεχνητή Νομοσύνη (TN) να επιδράσουν στην καταπολέμηση της πολυνομίας και της κακονομίας; Και αν ναι, πώς; Ήδη, πολλές χώρες χρησιμοποιούν την TN και τις εφαρμογές της κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Στην Ελλάδα, ωστόσο, όχι μόνο δεν έχουν αξιοποιηθεί συναφώς οι νέες αυτές τεχνολογικές δυνατότητες, αλλά επιπλέον δεν υπάρχει «ακόμα» η «αντίστοιχη μελέτη». Η κατάρτιση, λοιπόν, σχεδίου για την ενσωμάτωση εφαρμογών της TN, με σκοπό τη βελτίωση και όχι την «αντικατάσταση των υφιστάμενων νομοθετικών διαδικασιών» είναι κρίσιμη, καθότι βάσιμα αναμένεται ότι η υλοποίησή του θα συμβάλλει, μεταξύ άλλων, στην αντιμετώπιση τόσο της πολυνομίας όσο και της κακονομίας που χαρακτηρίζουν την ελληνική έννομη τάξη (Γούλας, 2026). Ορισμένα από τα σημαντικότερα σχετικά ζητήματα, στα οποία θα μπορούσε να εστιάσει ένα τέτοιο σχέδιο είναι τα ακόλουθα:

Πρώτον, οι εφαρμογές της TN μπορούν να ερευνούν, να αναλύουν και να ταξινομούν τεράστιους όγκους νομοθετικού υλικού πολύ ταχύτερα από τον άνθρωπο (Stokel-Walker, 2026· Inter-Parliamentary Union, n.d.). Στην περίπτωση του ελληνικού κανονιστικού πλαισίου, η δυνατότητα αυτή μπορεί να φανεί εξαιρετικά βοηθητική κατά την προεργασία νέων νομοσχεδίων αναφορικά με: α) τη διαπίστωση της ύπαρξης ή μη νομοθετικού κενού, με αποτέλεσμα να καθίσταται ευχερέστερος ο έλεγχος της επάρκειας ή μη της υφιστάμενης ρύθμισης και, άρα, η κρίση για την αναγκαιότητα ή μη της θέσπισης νέας ρύθμισης και β) τη συστηματοποίηση του υφιστάμενου νομικού πλαισίου και τη –μέσα από αυτήν– διευκόλυνση της διαμόρφωσης νέων νόμων που την κωδικοποιούν.

Δεύτερον, κατά τη σύνταξη των σχεδίων νόμων, οι εφαρμογές της TN, πέρα από την αποφυγή διάφορων ειδών πιθανών σφαλμάτων (Stokel-Walker, 2026), μπορούν να συμβάλουν σε ένα κρίσιμο κανονιστικά ζήτημα, για να προαχθεί η καλή ποιότητα της νομοθεσίας: στη διασφάλιση, πιο συγκεκριμένα, της συνοχής των διατάξεων του νέου νόμου. Συνοχής, αφενός, εμμενούς, μέσα από τον έλεγχο του εάν υφίστανται ή όχι αλληλοσυγκρουόμενες ρυθμίσεις εντός του ίδιου του νομοσχεδίου, και, αφετέρου, συστηματικής, μέσα από τον έλεγχο του εάν το νομοσχέδιο εναρμονίζεται με το συναφές,

ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο –είτε αυτό είναι εθνικής είτε ενωσιακής προέλευσης (Inter-Parliamentary Union, n.d.).

Τρίτον, οι εφαρμογές της ΤΝ μπορούν να συνοψίσουν και να ομαδοποιήσουν τις ποικίλες απόψεις που εκφράζονται στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης επί των σχεδίων νόμου μετά την ολοκλήρωση της (Inter-Parliamentary Union, n.d.). Εντούτοις, η δυνατότητα αυτή θα πρέπει να αξιοποιηθεί με τη δέουσα προσοχή, ώστε να διασφαλισθεί ότι δεν θα παραγνωρισθεί η συμβολή των πολιτών. Για τον λόγο αυτόν, η *διαφάνεια* καθίσταται *απαραίτητη*, ιδίως όσον αφορά τον τρόπο *φιλτραρίσματος* των απόψεων των πολιτών (Stokel-Walker, 2026).

Τέταρτον, κατά την ψήφιση των νομοσχεδίων στο ελληνικό Κοινοβούλιο οι εφαρμογές της ΤΝ θα μπορούσαν να συμβάλουν στην ορθολογικότερη διαχείριση των προτεινόμενων τροπολογιών. Θα μπορούσαν, παραδείγματος χάριν, στην περίπτωση *υπερβολικού αριθμού τροπολογιών*, να ομαδοποιούν όσες έχουν ταυτόσημο ή παρόμοιο περιεχόμενο, να εντοπίζουν τις μεταξύ τους *αλληλεπικαλύψεις* και να επισημαίνουν *πιθανές τακτικές καθυστέρησης* (Stokel-Walker, 2026). Η δυνατότητα μάλιστα αυτή αποκτά μεγαλύτερη ακόμη σημασία στην Ελλάδα ενόψει των άσχετων τροπολογιών που εμφιλοχωρούν σωρηδόν στη νομοθετική διαδικασία. Και, πέμπτον, οι εφαρμογές της ΤΝ θα μπορούσαν να συμβάλουν καίρια στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (ΑΣΡ) του εκάστοτε νέου νόμου (Inter-Parliamentary Union, n.d.).

Τόσο με τους τρόπους αυτούς, όσο και με άλλους που μένουν να προταθούν και να διερευνηθούν, η ΤΝ είναι σε θέση να αποτελέσει ένα από τα βασικά εργαλεία για την προαγωγή της ποιότητας της ελληνικής νομοθεσίας. Εάν η αναμενόμενη συνεισφορά της στην αντιμετώπιση της κακονομίας είναι περισσότερο προφανής, δεν είναι μικρότερης σημασίας η δυνατότητά της να συνδράμει στην περιστολή της πολυνομίας. Αρκεί να αναλογισθεί κανείς την πιθανή συμβολή της στη διαπίστωση της ύπαρξης ή μη αναγκαιότητας θέσπισης νέων ρυθμίσεων, στη διαδικασία κωδικοποίησης τομέων του δικαίου, καθώς και στην ορθολογικότερη διαχείριση των προτεινόμενων τροπολογιών.

Παρά τη θετική αυτή συσχέτιση μεταξύ, αφενός, της ΤΝ, και, αφετέρου, της αντιμετώπισης της πολυνομίας και της κακονομίας, θα πρέπει να σημειωθούν και τα όριά της ως ενός μόνο εργαλείου κατά τη διαδικασία θέσπισης νόμων και, ευρύτερα, κατά τη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών. Πέραν του ότι κατά την αξιοποίηση των εφαρμογών της ΤΝ από την Πολιτεία πρέπει να εξασφαλίζεται η *διαφάνεια*, η *λογοδοσία* (Stokel-Walker, 2026) και, σε τελική ανάλυση, η *δημοκρατικά ασκούμενη νομοθετική λειτουργία*, η αντιμετώπιση της πολυνομίας και της κακονομίας συνιστά πρωτίστως ζήτημα πολιτικής απόφασης και κουλτούρας. Δίχως, λοιπόν, την απόφαση αυτή, η ΤΝ μπορεί κάλλιστα να εξυπηρετήσει τους αντίθετους ακριβώς σκοπούς.

7. Συμπεράσματα – Προτάσεις

Στην παρούσα μελέτη, που αποτελεί επικαιροποίηση παλαιότερης έρευνας της διαΝΕΟσις για την περίοδο 2001-2016 (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2017), κατ' αρχάς ορίστηκε εννοιολογικά και στη συνέχεια εξετάστηκε ιστορικά το φαινόμενο της πολυνομίας, ανατρέχοντας σε αρχαίες και προνεωτερικές εκδοχές του. Σχολιάστηκαν οι αιτίες και οι αρνητικές επιπτώσεις του φαινομένου στην Ελλάδα σήμερα και παρουσιάστηκαν νέα, συνολικά στοιχεία για την πολυνομία στη χώρα το πρώτο τέταρτο του 21ου αιώνα.

Από τη μελέτη της 25ετίας 2001-2025 προκύπτει ότι υπήρξε έκρηξη της νομοθετικής παραγωγής σε περιόδους κρίσεων, όπως η υγειονομική και η οικονομική κρίση. Σε περιόδους κρίσεων αυξήθηκαν ειδικά οι ΠΝΠ και οι ΚΥΑ, ενώ διαχρονικά και ανεξάρτητα από τις περιόδους κρίσεων έχει μειωθεί η τάση της θέσπισης ρυθμίσεων μέσω ΠΔ. Κατά τη διάρκεια της 25ετίας δεν έχει μεταβληθεί σημαντικά ο μέσος όρος της ψήφισης νόμων σε ετήσια βάση, όμως έχει συντελεστεί κάποια πρόοδος όσον αφορά τη μείωση των τροπολογιών. Σήμερα ο αριθμός των τροπολογιών ανά νομοσχέδιο έχει περιοριστεί κατά τα δύο τρίτα σε σχέση με τον αντίστοιχο αριθμό το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 2010 (Κουτνατζής, 2024).

Συνολικά, όμως, το πρόβλημα της πολυνομίας (που εκδηλώνεται με την ψήφιση ενός νόμου ανά εβδομάδα του ημερολογιακού έτους και τη θέσπιση πληθώρας άλλων κανόνων δικαίου καθ' όλη τη διάρκεια του έτους) παραμένει, ακόμα και στις περιόδους στις οποίες δεν υπήρχε κρίση. Η πολυνομία αυξάνει τα γραφειοκρατικά βάρη και περιορίζει την καινοτομία και την οικονομική ανταγωνιστικότητα και εντέλει την οικονομική ανάπτυξη (Woon Nam, 2024). Όσον αφορά τον περιορισμό της πολυνομίας και της κακονομίας, είναι χρήσιμο να εξεταστούν παλιές και νέες προτάσεις, όπως η προαναφερόμενη χρήση της Τεχνητής Νομοσύνης.

Προτάσεις

Στον βαθμό που η πολυνομία προκαλεί κακονομία, λόγω της πολυπλοκότητας και αντιφατικότητας των κανόνων δικαίου, οι προτάσεις βελτίωσης χρειάζεται να αφορούν και τα δύο φαινόμενα. Άλλωστε, η κακονομία, δημιουργώντας εμπόδια στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών και εμποδίζοντας

την οικονομική ανάπτυξη, οδηγεί σε θέσπιση νέων κανόνων δικαίου, με σκοπό να αρθούν τα εμπόδια. Δηλαδή, η κακονομία επιτείνει την πολυνομία.

Η γενική απάντηση που έχει δοθεί στην ΕΕ και στην Ελλάδα για την αντιμετώπιση της κακονομίας είναι η καλή νομοθέτηση (Νταλάκου, 2021). Η ΕΕ, μέσω μη δεσμευτικών μέτρων, έχει αναδείξει κριτήρια για την αξιολόγηση της ποιότητας της νομοθεσίας. Στην Ελλάδα, ο Ν. 4622/2019 περί επιτελικού κράτους περιέχει σχετικό κεφάλαιο (Κεφάλαιο Γ, άρθρα 57 επόμε.).

Ο νόμος αυτός υπήρξε πρωτοπόρος ως προς τη ρύθμιση της καλής νομοθέτησης. Έθεσε τις βάσεις για την ανάσχεση της πολυνομίας και της κακονομίας και προέβλεψε μηχανισμούς και διαδικασίες για τον σκοπό αυτό (Νταλάκου, 2021· Χατζηπαναγιώτου, 2021· Χριστοφιλοπούλου, 2021· Σωτηρόπουλος, 2022· Κουτνατζής, 2024). Ο νόμος για το επιτελικό κράτος στην επταετή ήδη εφαρμογή του έχει οδηγήσει στη διαμόρφωση τυποποιημένων διαδικασιών νομοθέτησης. Αρκούν εδώ δύο παραδείγματα: Έχει συνταχθεί και χρησιμοποιείται *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας* (Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων – Προεδρία της Κυβέρνησης, 2020). Επιπλέον, με βάση τον Ν. 4622/2019 (άρθ. 52), στο τέλος κάθε ημερολογιακού έτους καταστρώνεται και ανακοινώνεται δημόσια, με λεπτομέρειες, η προβλεπόμενη νομοθετική παραγωγή του επόμενου έτους. Καταρτίζονται, δηλαδή, ετήσια σχέδια νομοθετικής παραγωγής. Πρόσφατο τέτοιο σχέδιο φέρει τον τίτλο *Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής 2025* (Γενική Γραμματεία Συντονισμού – Προεδρία της Κυβέρνησης, 2025).

Πρόοδος και στασιμότητα στην αντιμετώπιση του προβλήματος

Ο Ν. 4622/2019 είχε προβλέψει τη σύσταση διϋπουργικού κλάδου υπαλλήλων, του οποίου τα στελέχη θα μπορούσαν να συντελέσουν στην κάμψη των τάσεων πολυνομίας και κακονομίας της Ελλάδας. Ο κλάδος Επιτελικών Στελεχών Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΠΕ) περιλαμβάνει τις ειδικότητες: α) Αναλυτών Δημοσίων Πολιτικών, β) Νομοτεχνών και γ) Αναλυτών Ψηφιακής Πολιτικής (παρ. 1 άρθ. 104 του Ν. 4622/2019). Η ίδρυσή του καθυστέρησε, αλλά τον Απρίλιο του 2022, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών (ΔΙΠΑΑΔ/ΕΚΔΔΑ/Φ8/78/οικ.6821), θεσπίστηκε ειδικό πρόγραμμα επιμόρφωσης των σπουδαστών της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ), προκειμένου οι επιμορφούμενοι να ενταχθούν στις ειδικότητες του κλάδου. Έτσι, τον Απρίλιο του 2024, οι πρώτοι 122 υπάλληλοι με τις ανωτέρω ειδικότητες τοποθετήθηκαν στα Υπουργεία, στη Γενική Γραμματεία Συντονισμού και στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης. Παρά την καθυστέρηση, η Απόφαση αποτελεί ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση.

Επίσης, από το 2003 λειτουργεί η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (ΚΕΚ), της οποίας η οργάνωση και σύσταση μεταρρυθμίστηκε και βελτιώθηκε με τον Ν. 4622/2019 και μεταγενέστερες Υπουργικές Αποφάσεις. Χάρη στην ΚΕΚ, τα τελευταία πέντε έτη (2020-2025) έχουν κωδικοποιηθεί 13 θεματικές περιοχές του ισχύοντος δικαίου και έχουν κυρωθεί οι σχετικοί Κώδικες (βλ. **Παράρτημα Ι**). Οι σημαντικότεροι από αυτούς ρυθμίζουν τις εργασιακές σχέσεις (Κώδικας Εργατικού Δικαίου), τη φορολογία περιουσίας, την είσπραξη δημοσίων εσόδων και τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων. Επίσης, έχουν ετοιμαστεί και υποβληθεί προς τα αρμόδια Υπουργεία, ώστε να αποτελέσουν νομοσχέδια (ή σχέδια Προεδρικών Διαταγμάτων), επτά ακόμα Κώδικες, με σημαντικότερο τον Κώδικα Προστασίας Καταναλωτή.

Ωστόσο, ως προς την καταπολέμηση της πολυνομίας, ο Ν. 4622/2019 είχε και κάποιες, ίσως εξωπραγματικές, προσδοκίες. Ήταν νόμος πολύ απαιτητικός, με την έννοια ότι, προκειμένου να βελτιωθεί η ποιότητα της νομοθεσίας, ζητούσε από τη δημόσια διοίκηση ενέργειες που ήταν δύσκολο να πραγματοποιούν: Ζητούσε τη συστηματική αξιολόγηση κάθε νέας νομοθεσίας. Απαιτούσε από τη διοίκηση, δηλαδή από τις αρμόδιες Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων, να παρακολουθούν και να αξιολογούν την εφαρμογή των νόμων, με σκοπό την αναθεώρηση ή/και κατάργηση διατάξεων νόμων που έχουν περιπέσει σε αχρησία (παρ. 1 άρθ. 56 του Ν. 4622/2019): «Μετά την πάροδο τριών (3) ετών και πάντως πριν από την παρέλευση πενταετίας από τη θέση του νόμου σε ισχύ, αξιολογείται η ρύθμιση με βάση τα δεδομένα που ανακύπτουν από την εφαρμογή της. Κατά την αξιολόγηση αποτιμώνται το κόστος που απαίτησε η εφαρμογή της ρύθμισης, οι επιπτώσεις ή παρεπόμενες συνέπειες που προέκυψαν από αυτήν, το όφελος και τα εν γένει θετικά αποτελέσματα που προήλθαν από την εφαρμογή της, καθώς και τα πορίσματα της νομολογίας».

Έχουν παρέλθει επτά έτη από την ψήφιση αυτής της διάταξης, χωρίς να έχει εφαρμοστεί. Η ανωτέρω πρόθεση του νομοθέτη ήταν εύλογη, αλλά η αντίστοιχη προσδοκία από τις δημόσιες υπηρεσίες ήταν μη ρεαλιστική. Γι' αυτό, οι προτάσεις πολιτικής και στο ζήτημα της πολυνομίας και της κακονομίας θα πρέπει να κρίνονται με βάση το αν είναι πραγματοποιήσιμες.

Στην αρχική μελέτη *Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα* (2017), της οποίας η παρούσα αποτελεί επικαιροποίηση, είχαν κατατεθεί πολλές προτάσεις για την αντιμετώπιση του προβλήματος της πολυνομίας και της κακονομίας (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2017:189-208). Με τον Ν. 4622/2019, αλλά και μεταγενέστερη νομοθεσία, αρκετές από εκείνες τις προτάσεις άρχισαν να εφαρμόζονται. Μια τέτοια πρόταση ήταν η αναμόρφωση της τότε Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης με σκοπό την εφαρμογή της καλής νομοθέτησης. Αρμόδια σήμερα είναι η Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης και το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης στην Προεδρία (βλ. άρθ. 14 του ΠΔ 98/2020). Επίσης, είχε

προταθεί η δημιουργία υπηρεσιών αρμόδιων για τη νομοθετική πρωτοβουλία, καθώς και τον προγραμματισμό και συντονισμό του νομοθετικού έργου των Υπουργείων. Τέτοιες είναι οι σημερινές Υπηρεσίες Συντονισμού (μία σε κάθε Υπουργείο). Μπορεί να μην θεσπίστηκε «Διϋπουργική Επιτροπή Καλής Νομοθέτησης» (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2017:195-196), αλλά από το 2020 λειτουργεί η υψηλού κύρους τεχνοκρατική Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας σε αντικατάσταση της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής (Ν. 4622/2019).

Με τον ίδιο νόμο του 2019 περί επιτελικού κράτους, έγινε υποχρεωτική η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (ΑΣΡ) για κάθε νομοσχέδιο που υποβάλλεται προς ψήφιση στη Βουλή. Διεθνώς, η ΑΣΡ είναι ένα εργαλείο με το οποίο γίνεται εκτίμηση κατά πόσον και πώς ένας νέος νόμος θα επηρεάσει, όχι μόνο την παλαιότερη νομοθεσία, αλλά και την οικονομία, την κοινωνία και το περιβάλλον. Η πρόσθετη αυτή υποχρέωση του νομοθέτη θα μπορούσε να συμβάλει στην κάμψη της κακονομίας. Και στην Ελλάδα και σε άλλες χώρες, η Ανάλυση αυτή έχει τυποποιηθεί (τυποποιημένες φόρμες που συμπληρώνουν οι αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου που προτίθεται να καταθέσει νομοσχέδιο στη Βουλή). Στη χώρα μας, όμως, η εν λόγω διαδικασία δεν έχει ψηφιοποιηθεί επαρκώς, με αποτέλεσμα ορισμένες φορές να υπάρχουν καθυστερήσεις στην προετοιμασία νομοσχεδίων, ενώ ταυτόχρονα όψεις της ΑΣΡ έχουν καταστεί μια τελετουργική, διακοσμητική, πρόσθετη διαδικασία.

Πολλές άλλες προτάσεις της αρχικής μελέτης δεν έχουν υιοθετηθεί. Τέτοιες είναι η ευρύτερη διαβούλευση πριν από την κατάρτιση νομοσχεδίων, που συχνά είναι προσχηματική, και η αποσύνδεση του υπουργικού αξιώματος από το βουλευτικό αξίωμα, έτσι ώστε οι Υπουργοί να μην έχουν κίνητρο να ετοιμάζουν σωρεία νόμων, και ειδικά νόμων που τους/τις κάνουν δημοφιλείς στην εκλογική τους περιφέρεια. Το πρόβλημα της κακονομίας και της πολυνομίας προφανώς συνεχίζεται.

Νέος προβληματισμός με τη μορφή προτάσεων είναι απαραίτητος. Θα πρέπει καταρχήν να διακριθούν οι προτάσεις σε μακροπρόθεσμες και μεσοπρόθεσμες, με τις πρώτες να είναι καθ' ομολογίαν περισσότερο δύσβατες από τις δεύτερες. Η αιτία για αυτό, όπως θα φανεί με τα παραδείγματα που παρουσιάζονται στη συνέχεια, είναι ότι οι μακροπρόθεσμες προτάσεις αγγίζουν τον πυρήνα της βραδυκίνητης πολιτικο-διοικητικής κουλτούρας.

Μακροπρόθεσμες προτάσεις

Στις μακροπρόθεσμες προτάσεις εντάσσονται η αλλαγή της αντίληψης του ρόλου των Υπουργών, η μετατόπιση του κέντρου βάρους όλου το νομοπαρασκευαστικού μηχανισμού από τη μικρονομοθεσία στη μακρονομοθεσία και η βελτίωση της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης. Είναι τρεις προτάσεις

που, για να εφαρμοστούν, απαιτούν σταθερή και διαρκή πολιτική βούληση σε βάθος χρόνου.

Πιο αναλυτικά, η μεταβολή της πολιτικο-διοικητικής κουλτούρας περιλαμβάνει, όπως προαναφέρθηκε, τη μεταβολή της αντίληψης σχετικά με το έργο των εκάστοτε Υπουργών. Για να υπάρξει η επιθυμητή μεταβολή, θα πρέπει οι Υπουργοί να μην κρίνονται τόσο από το αν και κατά πόσο νομοθέτησαν, όσο από το αν και κατά πόσο εφάρμοσαν υφιστάμενους νόμους, γιατί η εφαρμογή των νόμων αποτελεί σημαντική διάσταση του ρόλου των Υπουργών ως οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας. Αυτό έχει σχέση με τις κυρίαρχες προσδοκίες, δηλαδή είναι μέρος της επικρατούσας κουλτούρας. Θα υπάρξει κάμψη των τάσεων πολυνομίας, όταν πάψει, ή έστω περιοριστεί, η προσδοκία από τους Υπουργούς να θεσπίζουν σωρεία νέων μέτρων πολιτικής –άρα νέους νόμους– και η αντίστοιχη αντίληψη ότι ο όγκος του νομοθετικού έργου είναι ο βασικός τρόπος μέτρησης της επιτυχίας μιας υπουργικής θητείας.

Εξίσου μακροπρόθεσμη είναι και η πρόταση να μετατοπιστεί σταδιακά ο νομοπαρασκευαστικός μηχανισμός (Υπουργοί, σύμβουλοι των Υπουργών, ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι, Προεδρία της Κυβέρνησης) από τη μικρονομοθεσία στη μακρονομοθεσία. Η πρώτη αφορά τη διαχείριση προβλημάτων που ανακύπτουν με τη θέσπιση ειδικών διατάξεων ανά περίπτωση, δηλαδή την τάση ο νομοθέτης να περιπίπτει σε περιπτωσιολογία, η οποία συνδέεται άλλωστε με την πελατειακή παράδοση εξυπηρέτησης μικροσυμφερόντων.

Το αποτέλεσμα είναι αρνητικό, όχι μόνο για την ποιότητα της νομοθεσίας, καθώς δημιουργεί πολυνομία και ακόμα και κακονομία, αλλά και για τη λειτουργία της οικονομίας και των θεσμών. Όπως το θέτει ο Παναγιώτης Μαντζούφας (2018:258): *«Η επιλογή της μικρονομοθεσίας συνεπάγεται την αποθέωση της δικαιικής ρύθμισης ως μοναδικού τρόπου επίλυσης των προβλημάτων, καθώς η μικρονομοθεσία στρεβλώνει τη λειτουργία της οικονομίας, υπονομεύει το κράτος δικαίου και εντέλει καταρρακώνει κάθε έννοια δικαιοσύνης και ισονομίας»*. Η μακρονομοθεσία θα σήμαινε την επιλογή λιγότερων –σε σχέση με τις σημερινές– γενικών και αφηρημένων ρυθμίσεων ανά τομέα και υποτομέα δημόσιας πολιτικής (π.χ. τομέας Ενέργειας, υποτομέας Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας).

Δεν είναι εύκολη η μετάβαση από τη ροπή προς τη μικρονομοθεσία στην ιδανικότερη συνήθεια της μακρονομοθεσίας. Απαιτεί, μεταξύ άλλων, αλλαγές στην «πολιτική προσωπικού» του ελληνικού Δημοσίου και ειδικότερα στο προφίλ και τον ρόλο της ανώτερης δημοσιοϋπαλληλίας. Πιο συγκεκριμένα, η βελτίωση της ποιότητας των στελεχών της δημόσιας διοίκησης, παρότι δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί άμεσα, συνδέεται επίσης με τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας. Η ποιότητα των διοικητικών στελεχών δεν είναι σταθερή, ενώ έχει δημιουργηθεί προς τούτο ειδικός μηχανισμός παραγωγής

στελεχών, η ΕΣΔΔΑ, με έτος ίδρυσης το 1983. Η ποιότητα των στελεχών δεν είναι σταθερή γιατί –αντί για τους αποφοίτους της ΕΣΔΔΑ– στο κρίσιμο στάδιο της διαμόρφωσης μέτρων πολιτικής χρησιμοποιούνται κυρίως εναλλασσόμενοι μετακλητοί υπάλληλοι, σύμβουλοι Υπουργών, φιλοκυβερνητικοί εμπειρογνώμονες ή ιδιωτικοί φορείς (π.χ. δικηγορικά γραφεία, εταιρείες συμβούλων).

Η υποκατάσταση των μόνιμων ανώτερων στελεχών από τα μετακλητά είναι έως έναν βαθμό θεμιτή στο πλαίσιο της λειτουργίας της δημοκρατίας, με την έννοια ότι πολιτική νομιμοποίηση να κυβερνά έχει η εκλεγμένη κυβέρνηση, όχι η μόνιμη ανώτερη δημοσιούπαλληλία. Η υποκατάσταση αυτή, όμως, καταλήγει αντιπαραγωγική για την ποιότητα της νομοθετικής παραγωγής, αφού μετακλητοί υπάλληλοι και εξωτερικοί φορείς διαμόρφωσης μέτρων πολιτικής δεν αντλούν από τη σωρευμένη εμπειρία των δημοσίων υπαλλήλων.

Οι ανωτέρω τρεις μακροπρόθεσμες προτάσεις πολιτικής για την κάμψη της πολυνομίας και της κακονομίας θα καθυστερούσαν να φέρουν θετικά αποτελέσματα, ακόμα και στην απίθανη περίπτωση που διαδοχικές κυβερνήσεις είχαν ταχθεί συστηματικά υπέρ της εφαρμογής τους. Μεσοπρόθεσμες και λιγότερο φιλόδοξες προτάσεις πολιτικής είναι κατά τούτο πιο εφικτές. Ακολουθούν τέσσερις τέτοιες προτάσεις.

Μεσοπρόθεσμες προτάσεις

Κατ' αρχάς, είναι χρήσιμη η συγκρότηση ενός προγράμματος αξιολόγησης της νομοθεσίας ανά Υπουργείο. Το πρόγραμμα θα συντελούσε στο να εφαρμοστεί η προαναφερόμενη η αξιολόγηση της νομοθεσίας, όπως ζητούσε ο Ν. 4622/2019 (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2017:172-173). Τα κριτήρια μπορούν να είναι τα εξής (Μαντζούφας, 2018:260): «νομιμότητα, προσβασιμότητα, αποτελεσματικότητα και κόστος από την πρώτη εφαρμογή της νομοθεσίας».

Προς την ίδια κατεύθυνση συγκλίνει και η πρόταση που κατατέθηκε στο πλαίσιο των συζητήσεων που οργάνωσε η διαΝΕΟσις, το 2025, για την αναθεώρηση του Συντάγματος και άλλες θεσμικές μεταρρυθμίσεις:⁶ «Αναγκαία είναι η αποκάθαρση, απλούστευση και βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος, με την κατάργηση άχρηστων, επικαλυπτόμενων ή αντιφατικών διατάξεων, την κωδικοποίηση των υπόλοιπων ρυθμίσεων και την εγκαθίδρυση ενός μόνιμου μηχανισμού αξιολόγησης της ποιότητας της νομοθεσίας. Εν όψει αυτών, σκόπιμη είναι η συνοπτική κατοχύρωση στο συνταγματικό κείμενο της

⁶ Βλ. Ανδρουλάκης, Β., Βλαχόπουλος, Σ., Δελλής, Γ., Κονιδάρης, Ι. Μ., Μακαντάση, Φ., Παπαδοπούλου, Λ., Παπανικολάου, Κ. Π., Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Π., & Συμεωνίδης, Γ. (2025). *Προτάσεις για τη Συνταγματική Αναθεώρηση: 58 εισηγήσεις για ένα σύγχρονο σύνταγμα*. διαΝΕΟσις.

υποχρέωσης να τηρούνται οι βασικές αρχές της καλής νομοθέτησης, που σήμερα προβλέπεται μόνο στην κοινή νομοθεσία» (Κοντιάδης, 2025:31).

Δεύτερον, είναι αναγκαία η επέκταση της προσπάθειας κωδικοποίησης της νομοθεσίας, που, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ήδη λαμβάνει χώρα (**Παράρτημα Ι**). Είναι ενθαρρυντικό ότι η ανάγκη κωδικοποίησης της νομοθεσίας έχει αναγνωριστεί επί διαφορετικών κυβερνήσεων και υπάρχει συναίνεση ως προς τις βασικές αρχές του εγχειρήματος (Υπουργείο Εσωτερικών, 2018· Κουτνατζής, 2024). Η κωδικοποίηση υποστηρίζεται σήμερα από την ψηφιακή Εθνική Πύλη Κωδικοποίησης. Η Πύλη αποσκοπεί: α) στη δωρεάν και άμεση διάθεση πληροφοριών για τους νόμους σε όλους, β) στη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και της ποιότητας των διαδικασιών παραγωγής των ρυθμίσεων και γ) στην ένταξη των ρυθμίσεων σε σύνολα κανόνων. Όμως, θα μπορούσε να γίνει εκτενέστερη χρήση ψηφιακών εργαλείων για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας. Η επέκταση της προσπάθειας για κωδικοποίηση θα πρέπει να αφορά, κατά προτεραιότητα, τις περιοχές του δικαίου που ρυθμίζουν το πλαίσιο της επιχειρηματικής δραστηριότητας (Μαντζούφας, 2018:261). Παραδείγματα είναι η ασφαλιστική νομοθεσία, ρυθμίσεις που αφορούν τον κατασκευαστικό κλάδο, η νομοθεσία για τα ελευθέρια επαγγέλματα κ.ά.

Ειδικά για τη φορολογική νομοθεσία, η διαΝΕΟσις έχει καταθέσει και άλλες προτάσεις, όπως το να λαμβάνει χώρα διαρκής κωδικοποίηση του φορολογικού δικαίου: «Συνεχής και διαρκής κωδικοποίηση της ισχύουσας φορολογικής νομοθεσίας και της ερμηνείας της από τη διοίκηση. Σκοπός της υποχρέωσης αυτής είναι η δημιουργία ασφάλειας δικαίου, η οποία διαταράσσεται από τις συχνές αλλαγές στη νομοθεσία και την πολυνομία» (Πέρρου, 2025:26).

Τρίτον, προτείνεται ο προληπτικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νομοσχεδίων. Ισχύει, ως γνωστόν, τέτοιος έλεγχος σήμερα για τα σχέδια Προεδρικών Διαταγμάτων, τα οποία το ΣτΕ εξετάζει ασκώντας γνωμοδοτική αρμοδιότητα (βλ. για πρόσφατους προβληματισμούς: Πικραμένος, 2025· Ακουμιανάκη, 2025). Έχει προταθεί από πολλούς η επέκταση του ελέγχου και στα νομοσχέδια, αλλά ο σχετικός προβληματισμός (Μαντζούφας, 2018:262-263, 266· Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2017:205-207) έχει αναδείξει επιφυλάξεις. Αυτές αφορούν την αναγκαιότητα νέας σχετικής πρόβλεψης στο Σύνταγμα, την επιβάρυνση του νομοπαραγωγικού έργου, την επιβάρυνση του ΣτΕ με πρόσθετο έργο και την υποκατάσταση των εκλεγμένων εκπραστών της πολιτικής βούλησης από νομικούς τεχνοκράτες. Οι επιφυλάξεις είναι σωστές, αλλά, εάν η πρόταση αυτή είναι τεχνικά εφικτή (διάθεση πόρων, τυποποίηση διαδικασίας), τότε ίσως θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί, αφού άλλωστε θα πρόκειται για γνωμοδοτική, όχι αποφασιστική, αρμοδιότητα του ΣτΕ.

Τέταρτον, προτείνεται και ο περαιτέρω εξορθολογισμός της ψήφισης τροπολογιών. Παρά τις σχετικές απαγορεύσεις της παρ. 5 του άρθ. 74 του Συντάγματος, η ψήφιση τροπολογιών άσχετων με το κύριο αντικείμενο των νομοσχεδίων συνεχίζεται, συχνά υπό το ένδυμα των «νομοτεχνικών βελτιώσεων» (Παπασπύρου, 2024:3). Επιμένουν τα φαινόμενα της ψήφισης τροπολογιών «την τελευταία στιγμή» και της συγκριτικά αθρόας ψήφισης τροπολογιών τον τελευταίο μήνα του ημερολογιακού έτους. Μεταξύ 2015 και 2022, τον Δεκέμβριο κατά μέσο όρο ψηφίστηκαν 249 τροπολογίες, ενώ τους υπόλοιπους μήνες κατά μέσο όρο έως 160 τροπολογίες τον μήνα (Σαραβάκος, 2023).

Πάντως, η εισαγωγή τροπολογιών δεν γίνεται πάντοτε εκ του πονηρού, δηλαδή για να καμφθεί μια πρότερη γενική ρύθμιση υπέρ ενός ειδικού ή νεότευκτου συμφέροντος. Στις αρχές του 21ου αιώνα, παρατηρείται η διαρκής και πιθανόν ταχύτερη από ό,τι στο παρελθόν, μεταβολή των κοινωνικο-οικονομικών δεδομένων. Προκύπτουν απροσδόκητες επιδημίες, ραγδαία αλλαγή του κλίματος, συνεχείς βελτιώσεις των ΤΠΕ, μεταπτώσεις της παγκοσμιοποίησης σε απο-παγκοσμιοποίηση και το αντίστροφο, που οδηγούν σε ανάγκες νέων ρυθμίσεων πολλών ειδικών θεμάτων. Εφόσον η ελληνική δημόσια διοίκηση είναι υποχρεωμένη εκ του νόμου και, πάντως, έχει εθιστεί να περιμένει κάθε φορά την κατάλληλη νέα ρύθμιση στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, προκειμένου να αντιμετωπίζει νέες προκλήσεις, η εισαγωγή τροπολογιών είναι έως έναν βαθμό αναπόφευκτη. Υπάρχει, όμως, πρόβλημα με τη μαζικότητα του φαινομένου των τροπολογιών, το οποίο επιδρά αρνητικά στο θεσμικό πλαίσιο, προκαλώντας ανασφάλεια δικαίου και ανισότητα μεταχείρισης. Ο εξορθολογισμός της εισαγωγής τροπολογιών με αυστηρότερη εφαρμογή της σχετικής πρόβλεψης του Συντάγματος είναι μια πρόσφορη, αν και όχι εντελώς αποτελεσματική, λύση. Αποτελεσματικότερη θα ήταν η περαιτέρω κωδικοποίηση της νομοθεσίας (Παπασπύρου, 2024:11), όπως ήδη προτείναμε ανωτέρω.

Οι προτάσεις που διατυπώθηκαν παραπάνω, και όσες άλλες έχουν εισαχθεί στον δημόσιο διάλογο για την αντιμετώπιση της πολυνομίας και της κακονομίας δεν είναι προτάσεις αποκλειστικά νομικού-τεχνικού χαρακτήρα. Συνδέονται με την ποιότητα του δημοκρατικού πολιτεύματος και έχουν κοινωνικό χαρακτήρα στον βαθμό που η κάμψη της τάσης για πολυνομία και κακονομία θα μπορούσε να συντελέσει στην επίτευξη τριών στόχων: στη βελτίωση της ταλαιπωρημένης από λάθη και αστοχίες σχέσης κράτους-πολίτη, στην ενίσχυση της –βελτιωμένης σε σχέση με τη δεκαετία της οικονομικής κρίσης, αλλά ακόμα αθμαίνουσας– μεγέθυνσης της εθνικής οικονομίας και στην ενίσχυση του κοινοβουλευτισμού, που έχει τρωθεί από την υφέρπουσα έλλειψη πολιτικής εμπιστοσύνης.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Ελληνικές

Ακουμιανάκη, Δ. (2025). *Ο προληπτικός έλεγχος συνταγματικότητας στην Ελλάδα*. Σάκκουλας.

Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων – Προεδρία της Κυβέρνησης (2020). *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*. Διαθέσιμο στο: <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [τελευταία πρόσβαση: 17.11.2015].

Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (χ.χ.) Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (Κ.Ε.Κ.): Έργο της Κ.Ε.Κ. Διαθέσιμο στο: <https://gslegal.gov.gr/epitropes-kai-arches/kentriki-epitropi-kodikoroiisis/> [τελευταία πρόσβαση: 17/11/2025].

Γενική Γραμματεία Συντονισμού – Προεδρία της Κυβέρνησης (2025). *Ενοποιημένο σχέδιο κυβερνητικής πολιτικής 2025*. Διαθέσιμο στο: <https://gsco.gov.gr/wp-content/uploads/2025/01/%CE%95%CE%A3%CE%9A%CF%85%CE%A0-2025.pdf> [τελευταία πρόσβαση: 17.11.2025].

Γούλας, Γ. (2026). *Νομοθετούμε πολύ, στρεβλά και... επιτελικά; Τι επισημαίνουν για την πολυνομία και την κακονομία όσοι τη ζουν εκ των έσω*. Nomiki Bibliothiki Daily. Διαθέσιμο στο: <https://daily.nb.org/focus/nomothetoume-poly-strevla-kai-epitelika-ti-episimainoun-gia-tin-polynomia-kai-tin-kakonomia-oso-ti-zoun-ek-ton-eso/> [τελευταία πρόσβαση: 21.02.2026].

Καφίδας, Λ. (2025, 09 Μάϊου). *Περιορισμένη η χρήση προεδρικών διαταγμάτων. Στο Δ. Μανιφάβα, Η πολυνομία κοστίζει ακριβά στις επιχειρήσεις – Κάθε εβδομάδα εκδίδονται δύο νόμοι. Η Καθημερινή*. Διαθέσιμο στο: <https://www.kathimerini.gr/visual/infographics/563602927/i-polynomia-kostizei-akriva-stis-epicheiriseis-kathe-evdomada-ekdidontai-dyo-nomoi/> [τελευταία πρόσβαση: 14.11.2025].

Κοντιάδης, Ξ. (2025). Οργάνωση και λειτουργία του Κοινοβουλίου. Στο Σ. Βλαχόπουλος, Λ. Παπαδοπούλου, Ν. Παπασπύρου, Ν. Ι. Σημαντήρας, Θ. Ξηρός, Ι. Καμτσιδου & Ξ. Κοντιάδης, *Προτάσεις για τη Συνταγματική Αναθεώρηση – Κοινοβούλιο* (σσ. 31-32). διαΝΕΟσις. Διαθέσιμο στο: https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2025/05/protaseis_anatheorisis_syntagmatos-koinonouliao.pdf [τελευταία πρόσβαση: 18.11.2025].

Κουτνατζής, Σ.-Ι. (2024, 22 Σεπτεμβρίου). Επιτελικό κράτος και νομοθέτηση: μια νέα πραγματικότητα. *Η Καθημερινή*. Διαθέσιμο στο: <https://www.kathimerini.gr/opinion/563231866/epiteliko-kratos-kai-nomothetisi-mia-nea-pragmatikotita/> [τελευταία πρόσβαση: 17.11.2025].

Μάνεσης, Αρ. (1980). *Συνταγματική θεωρία και πράξη 1954-1979*. Σάκκουλας.

Μανιφάβα, Δ. (2025, 09 Μαΐου). Κάθε εβδομάδα εκδίδονται δύο νόμοι. *Η Καθημερινή*. Διαθέσιμο στο: <https://www.kathimerini.gr/visual/infographics/563602927/i-polynomia-kostizei-akriva-stis-epicheiriseis-kathe-evdomada-ekdidontai-dyo-nomoi/> [τελευταία πρόσβαση: 14.11.2025].

Μαντζούφας, Π. (2018). *Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου: πολυνομία, κακονομία και μη εφαρμογή των νόμων*. Ευρασία.

Νταλάκου, Β. (2021). Ρυθμιστική διακυβέρνηση, καλή νομοθέτηση και δημόσια διοίκηση. Στο Δ. Α. Σωτηρόπουλος & Β. Νταλάκου (Επιμ.), *Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα* (σσ. 99-124). Εκδόσεις Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου (ΕΑΠ).

Παπασπύρου, Ν. (2024). Άρθρο 74 του Συντάγματος: Τροπολογίες επί νομοσχεδίων και προτάσεων νόμου. Διαθέσιμο στο: <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/arthro-74-tropologies/> [τελευταία πρόσβαση: 16.11.2025].

Πέρρου, Κ. (2025). Βιώσιμο φορολογικό σύστημα. Στο Γ. Δελλής, Π. Μαντζούφας, Ν. Ι. Σημαντήρας, Αικ. Ν. Ηλιάδου, Κ. Πέρρου, Γ. Ν. Γιαννόπουλος, Κ. Γεωργάκη, Δ. Α. Κυριαζής, Μ. Θ. Παπαγεωργίου, Κ. Καρτάλης, Χρ.-Β. Μήλλιου, Δ. Λιάκος & Α. Καϊδατζής, *Προτάσεις για τη Συνταγματική Αναθεώρηση – Οικονομία* (σσ. 25-27). διαΝΕΟσις. Διαθέσιμο στο: https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2025/11/protaseis_anatheorisis_syntagmatos-oikonomia.pdf [τελευταία πρόσβαση: 18.11.2025].

Πικραμένος, Μ. (2025). Ο προληπτικός έλεγχος των διαταγμάτων από το ΣτΕ ως εγγύηση της ασφάλειας δικαίου. Όμιλος Αριστόβουλος Μάνεσης. Διαθέσιμο στο: <https://www.constitutionalism.gr/proliptikos-elegchos-ton-diatagmaton-apo-ro-ste/> [τελευταία πρόσβαση: 17.11.2025].

Σαραβάκος, Κ. (2023, 24 Δεκεμβρίου) Το «έθιμο» με τις τροπολογίες του Δεκεμβρίου. *Η Καθημερινή*. Διαθέσιμο στο: <https://www.kathimerini.gr/politics/562798849/arthro-konstantinoy-saravakoy-stin-k-to-ethimo-me-tis-tropologies-toy-dekemvrioy/> [τελευταία πρόσβαση: 15.11.2025].

Συμεωνίδου, Ό. (2024, 24 Μαρτίου). Η πολυνομία και η κακονομία στην Ελλάδα του 2024. *Offline Post*. Διαθέσιμο στο: <https://www.offlinepost.gr/2024/03/24/i-polynomia-kai-i-kakonomia-stin-ellada-tou-2024/> [τελευταία πρόσβαση: 21.10.2025].

Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2022). Η ελληνική δημόσια διοίκηση σήμερα: Χαρακτηριστικά και προβλήματα. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης*, 2(1), 153-170. Διαθέσιμο στο: <https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview> [τελευταία πρόσβαση: 15.11.2025].

Σωτηρόπουλος, Δ. Α., & Χριστόπουλος, Λ. (2017). Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα: Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος. *διαΝΕΟσις*.

Υπουργείο Εσωτερικών (2018). *Εθνική στρατηγική για την κωδικοποίηση και αναμόρφωση της ελληνικής νομοθεσίας 2018-2020*. Διαθέσιμο στο: https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/09/ethniki_stratigiki_kwdikoroiisis.pdf [τελευταία πρόσβαση: 16.11.2025].

Χατζηπαναγιώτου, Μ. (2021). *Το επιτελικό κράτος: συνταγματική διαρρύθμιση και συνέπειες του Ν. 4622/2019*. Νομική Βιβλιοθήκη.

Χριστοφιλοπούλου, Π. (2021). Το επιτελικό κράτος και η πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα: η περίπτωση του Ν.4622/19. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης*, 1(1), 142-159. Διαθέσιμο στο: <https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview/issue/view/1> [τελευταία πρόσβαση: 15.11.2025].

Ξενόγλωσσες

Dalaku, V, Theodorakou, F, Karakatsanis, I., & Traianos, P. (2024). Four Years of Anti-COVID-19 Regulations in Greece: Overview of the Legislative and Regulatory Process and an Exemplary Administrative Codification. *Statute Law Review*, 45(3), hmae042. <https://doi.org/10.1093/slr/hmae042>.

European Investment Bank (2025). *EIB Investment Survey – Greece Overview 2024*. Available at: https://www.eib.org/files/documents/lucalli/20240238_econ_eibis_2024_greece_en.pdf [last accessed: 14.11.2025].

Inter-Parliamentary Union (n.d.). *The role of AI in parliaments*. Available at: <https://www.ipu.org/ai-guidelines/role-ai-in-parliaments> [last accessed: 21.02.2026].

Scott, R.W. (1992). *Organizations: Rational, National and Open Systems* (3d Edition). Prentice-Hall.

Stokel-Walker, Ch. (2026). *Governments Are Using AI To Draft Legislation. What Could Possibly Go Wrong?*. Tech Policy Press. Available at: <https://www.techpolicy.press/governments-are-using-ai-to-draft-legislation-what-could-possibly-go-wrong/> [last accessed: 21.02.2026].

Woon Nam, Ch. (2024). Introduction to the Issue on Overregulation in the EU? How to Boost Competitiveness with Smarter Legal Frameworks. *EconPol Forum*, CESifo, 25(06), 3-4. Available at: <https://ideas.repec.org/a/ces/epofof/v25y2024i06p03-04.html> [last accessed: 17.11.2025].

Παράρτημα Ι. Το έργο της κωδικοποίησης της υφιστάμενης νομοθεσίας (2020-2025)

Η κωδικοποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας έχει ανατεθεί στην Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (ΚΕΚ). Η επιτροπή ιδρύθηκε το 2003 (Ν. 3133/2003) αλλά αναδιοργανώθηκε ουσιαστικά το 2019 με τον νόμο περί Επιτελικού Κράτους (Ν. 4622/2019, άρθρα 65 έως 67). Είναι ενταγμένη στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης και αποτελείται από 13 μέλη υπό τον Γ. Σταυρόπουλο, επίτιμο αντιπρόεδρο του ΣτΕ. Από το 2020 έως σήμερα, έχει ολοκληρώσει 13 κωδικοποιήσεις που ήδη έχουν αποκτήσει ισχύ νόμου και επτά Κώδικες, η κύρωση των οποίων εκκρεμεί.

Οι 13 Κώδικες που έχουν κυρωθεί με την ψήφιση νόμου ή την έκδοση ΠΔ:

- Κώδικας Φορολογίας Περιουσίας (Ν.5219/2025, Α' 130).
- Κώδικας Εργατικού Δικαίου (ΠΔ 62/2025, Α' 121).
- Κύρωση Κώδικα εμμέσων φόρων επί των συναλλαγών του πεδίου εφαρμογής του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας, καθώς και λοιπών εμμέσων φόρων (Ν. 5177/2025, Α' 21).
- Κώδικας Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (Ν. 5144/2024, Α' 162).
- Κώδικας νομοθεσίας για τη Λέσχη Αξιωματικών Ενόπλων Δυνάμεων και τις στρατιωτικές λέσχες του Στρατού Ξηράς (ΠΔ 9/2024, Α' 28).
- Κύρωση Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (Ν. 4987/2022, Α' 206).
- Κύρωση Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (Ν. 4978/2022, Α' 190).
- Κύρωση Κώδικα νομοθεσίας θαλάσσιων ενδομεταφορών και δικαιωμάτων επιβατών (Ν. 4948/2022, Α' 125).
- Κύρωση Κώδικα 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).

- Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της νομοθεσίας για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων και των συνασπισμών κομμάτων από το κράτος, τα έσοδα, τις δαπάνες και τον έλεγχο των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων, των συνασπισμών κομμάτων και των υποψήφιων ή/και αιρετών της Βουλής των Ελλήνων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και την προεκλογική προβολή τους (ΠΔ 15/2022, Α΄ 39).
- Κύρωση Κώδικα 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).
- Κύρωση Κώδικα νομοθεσίας για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς (Ν. 4858/2021, Α΄ 220).
- Κώδικας Διοικητικών Διαδικασιών της Ελληνικής Αστυνομίας (ΠΔ 103/2021, Α΄ 255).

Έτοιμοι Κώδικες προς κύρωση

Οι παρακάτω επτά Κώδικες έχουν ολοκληρωθεί από την ΚΕΚ και έχουν υποβληθεί στα αρμόδια Υπουργεία προκειμένου να υποβληθούν στη Βουλή ως νομοσχέδια ή στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας εφόσον πρόκειται για ΠΔ (Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, κ.κ.):

- Κώδικας 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 ΠΔ).
- Κώδικας 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 αυτού (σχέδιο ΠΔ).
- Κύρωση Κώδικα της νομοθεσίας για την εκπαίδευση των ναυτικών και τη ναυτική εργασία (σχέδιο νόμου).
- Κύρωση Κώδικα νομοθεσίας οργάνωσης και εκμετάλλευσης λιμένων, λιμενικών έργων και συναφών διατάξεων (σχέδιο νόμου).
- Κύρωση Κώδικα Προστασίας Καταναλωτή (σχέδιο νόμου).
- Κώδικας νομοθεσίας για την παροχή υγειονομικής περίθαλψης στα στρατιωτικά νοσοκομεία (σχέδιο ΠΔ).

Παράρτημα II. Ελληνική και ξενόγλωσση βιβλιογραφία για την πολυνομία (2015-2025)

Ελληνική

Αλιβιζάτος, Ν. Κ., Βουρλούμης, Π., Γεραπετρίτης, Γ., Κτιστάκης, Γ., Μάνος, Σ., & Σπυρόπουλος, Φ. (2016). Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα. Μεταίχμιο.

Ανδρουλάκης, Β. Π. (2015). Η επίκαιρη παροχή δικαστικής προστασίας στη διοικητική δικαιοσύνη. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, 1, 1-23. https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2015/03/2015_Androulakis-diki-eulogos-hronos.pdf

Βλαχόπουλος, Σ. (2018). Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής. Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα. Όμιλος Αριστόβουλος Μάνεσης. <https://www.constitutionalism.gr/2018-vlahopoulos-kali-nomothetisi/>

Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020). *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*. <https://gslegal.gov.gr/arches-kai-ergaleia-gia-tin-kali-nomothetisi/>

Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020). *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*. <https://gslegal.gov.gr/arches-kai-ergaleia-gia-tin-kali-nomothetisi/>

Δελλής, Γ. (2017). Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογιακή αντιμετώπιση. *Νομικό Βήμα*, 65, 1-9. [https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW359/Σημειώσεις%20Διδάσκοντος/\[Γ.%20Δελλής\]%20Τα%20δεινά%20της%20καλής%20νομοθέτησης%20-συνταγματική%20διάσταση%20και%20νομολογιακή%20αντιμετώπιση.pdf](https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW359/Σημειώσεις%20Διδάσκοντος/[Γ.%20Δελλής]%20Τα%20δεινά%20της%20καλής%20νομοθέτησης%20-συνταγματική%20διάσταση%20και%20νομολογιακή%20αντιμετώπιση.pdf)

Ernst & Young (EY) (2016). *Η Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα: Αιτίες, Έκταση και Προτάσεις Καταπολέμησής της*. διαNEOσις. https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/03/Tax_Evasion_diaNEOsis_Upd_17_03_2017.pdf

- German Institute for Economic Research DIW Econ (2016). *Η Έρευνα ως Μοχλός Ανάπτυξης της Ελληνικής Οικονομίας*. διαΝΕΟσις. https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/01/research_policy_gr_final.pdf
- Ζουδιανός, Δ. Ν. (2015). *Εισαγωγή στα νομικά. Στοιχεία Δικαίου*, Τόμος Α' [2η έκδοση]. Εκδόσεις Σάκκουλας.
- Ζώης, Γ. Θ. (2018). Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα σε εποχές οικονομικής κρίσης. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 13(2), 228-240. <https://www.sakkoulas-online.gr/reader/b55d6b90fb5f1e5785e2>
- Καρκατσούλης, Π., Στεφοπούλου, Ε., & Σαραβάκος, Κ. (2024). *Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2023*. Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών & Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΝΟΜΟΣ. https://kefim.org/wp-content/uploads/2020/07/PoiotitaNomothetisis_December_23.pdf
- Κουτνατζής, Σ.-Ι. (2024, 22 Σεπτεμβρίου). Επιτελικό κράτος και νομοθέτηση: μια νέα πραγματικότητα. *Η Καθημερινή*. <https://www.kathimerini.gr/opinion/563231866/epiteliko-kratos-kai-nomothetisi-mia-nea-pragmatikotita/>
- Μάνδρου, Ι. (2016, 30 Ιανουαρίου). Η Ελλάδα παράγει χιλιάδες διατάγματα, νόμους, τροπολογίες. *Η Καθημερινή*. <http://www.kathimerini.gr/847611/article/epikairothta/ellada/h-ellada-paragei-xiliadesdiatagmata-nomoys-tropologies?platform=hootsuite>
- Μάνεσης, Αρ. (1980). *Συνταγματική θεωρία και πράξη 1954-1979*. Σάκκουλας.
- Μανιτάκης, Α. (2016, 13 Μαρτίου). Αλλαγές συνταγματικές, χωρίς αναθεώρηση. *Η Καθημερινή*. <http://www.kathimerini.gr/852856/opinion/epikairothta/politikh/allages-syntagmatikes-xwris-anaθewrhsh>
- Μανιτάκης, Α. (2016). *Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους*. Όμιλος Αριστόβουλος Μάνεσης. https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2016/05/2016_Manitakis_Doikhtiki-Refom-Sxoli-Dikaston-final.pdf
- Μανιφάβα, Δ. (2025, 9 Μαΐου). Η πολυνομία κοστίζει ακριβά στις επιχειρήσεις - Κάθε εβδομάδα εκδίδονται δύο νόμοι. *Η Καθημερινή*. <https://www.kathimerini.gr/visual/infographics/563602927/i-polynomia-kostizei-akriva-stis-epicheiriseis-kathe-evdomada-ekdidontai-dyo-nomoi/>

Μαντζούφας, Π. (2017). Επιπτώσεις της κακής νομοθέτησης στα Θεμελιώδη Δικαιώματα των πολιτών και στην Οικονομία. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 5, 555-570. https://www.academia.edu/35003597/Επιπτώσεις_της_κακής_νομοθέτησης_στα_Θεμελιώδη_Δικαιώματα_των_πολιτών_και_στην_Οικονομία

Μαντζούφας, Π. (2018). *Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου: πολυνομία, κακονομία και μη εφαρμογή των νόμων*. Ευρασία.

Μαυρίκας, Ν. Θ. (2019). Η Δημόσια Διοίκηση σε περιβάλλον πολυνομίας, γραφειοκρατίας και ανορθολογικής οργάνωσης. *πρΟΤΑση*, 4(20-21), 45-57. <https://diaplous-autodioikisi.gr/hlektroniko-periodiko-protasi>

Μπουρδάρης, Γ. Σ. (2017, 27 Απριλίου). Μητσοτάκης σε Βούτση: Το Κοινοβούλιο δε λειτουργεί με όρους δημοκρατικής πολιτείας (Επιστολή του Αρχηγού Αξιωματικής Αντιπολίτευσης προς τον Πρόεδρο της Βουλής). *Η Καθημερινή*. <http://www.kathimerini.gr/906977/article/epikairothta/politikh/mhtsotakhs-se-voytsh-to-koinovoylio-de-leitoyrgeime-oroys-dhmokratikhs-politeias>

Παυλόπουλος, Α. (2019, 1 Ιουλίου). Η πολυνομία και η κακονομία στην Ελλάδα. *Huffington Post* (ελληνική έκδοση). <https://www.huffingtonpost.gr/kinonia/i-polinomia-ke-i-kakonomia-stin-ellada/>

Καϊάφα-Γκμπάντι, Μ. (Επιμ.) (2018). *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*. Νομική Βιβλιοθήκη.

Συμεωνίδου, Ό. (2024, 24 Μαρτίου). Η πολυνομία και η κακονομία στην Ελλάδα του 2024. *Offline Post*. <https://www.offlinepost.gr/2024/03/24/i-polynomia-kai-i-kakonomia-stin-ellada-tou-2024/>

Τζουμαϊλής, Α. (2020). Παρουσίαση πρότασης επίλυσης προβλημάτων πολυνομίας και κακονομίας με το εργαλείο 'regulatory guillotine'. *πρΟΤΑση*, 5(25), 26-34.

Τυρογιάννης, Κ. (2016, 4 Ιανουαρίου). Και όμως, η πολυνομία μπορεί να καταπολεμηθεί. *Huffington Post* (ελληνική έκδοση). <https://www.huffingtonpost.gr/ikonomia/ke-omos-i-polinomia-bori-na-katapolemithi/>

Χαρακίδα, Α. (2021, 20 Μαρτίου). Το μεγάλο πρόβλημα πολυνομίας, *Propago*. <https://www.propago.gr/ellada/polynomia-to-megalo-problima-tis-ellinikis-dimosias-dioikisis/>

Χατζηπροκοπίου, Π., & Λιάγγου, Χ. (2017, 2 Οκτωβρίου). Σε 50 μήνες έγιναν αλλαγές στο φορολογικό καθεστώς με 82 νόμους. *Η Καθημερινή της Κυριακής*. <https://www.kathimerini.gr/economy/local/928785/se-peninta-mines-eginan-allages-sto-forologiko-kathestos-me-82-nomoys/>

Ψυχογιός, Θ. (2019). Η πολυνομία και κακονομία ως εμπόδια της οικονομικής και κοινωνικής προόδου. Στο Ε. Μπαλτά (Επιμ.), *Δημόσια Διακυβέρνηση. Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21ο Αιώνα* (σελ. 17-20). Σάκκουλας.

Η πολυνομία, η κακονομία και η αποσυμφόρηση των διοικητικών δικαστηρίων (2018, 3 Μάρτιου). *Taxheaven*. <https://www.taxheaven.gr/news/39502/h-polynomia-h-kakonomia-kai-h-aposymforhsh-twn-dioikhtikwn-dikasthriwn>

Αγγλική

Badescu, M. (2018). Legislative Inflation – An Important Cause of the Dysfunctions Existing in Contemporary Public Administration. *Juridical Tribune - Review of Comparative and International Law*, 8(2), 357-369. <https://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An8v2/26%20Badescu.pdf>

Carey, M. (2015). *Counting Regulations: An Overview of Rulemaking, Types of Federal Regulations, and Pages in the Federal Register*. Congressional Research Service. <https://ecommons.cornell.edu/server/api/core/bitstreams/bfc59f14-7d27-42d0-bf4c-b7ff152f48cd/content>

European Commission (2019). Better Regulation: Taking Stock and Sustaining Our Commitment. https://commission.europa.eu/publications/better-regulation-taking-stock-and-sustaining-our-commitment_en

European Commission (2021). *Better Regulation Guidelines*. https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf

European Commission (2023). *Better Regulation Toolbox*. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

European Court of Auditors (2020). *Law-making in the European Union after almost 20 Years of Better Regulation* [Review no 02] https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20_02/RW_better_regulation_EN.pdf

Fitsilis, F., & Theodorakopoulos, G. (2024) Better Regulation and its Evolution in the Hellenic Legislative and Parliamentary System. *Statute Law Review*, 45(1), 1-13. <https://doi.org/10.1093/slr/hmae003>

UK Government (2015). *Better Regulation Framework Manual* [WITHDRAWN]. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7f264aed915d74e33f4a38/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf>

Institute of Public Accountants (n.d). *Regulatory Overload - A Real Problem for Small Business*. <https://www.publicaccountants.org.au/news-advocacy/media-releases/regulatory-overload-%E2%80%93-a-real-problem-for-small-business>

Koromilas, I. (2024). Better Regulation and the Secretariat General for Legal and Parliamentary Affairs of the Presidency of the Hellenic Government: A Considerable Work Already in Progress. *Statute Law Review*, 45(1), hmae020. <https://doi.org/10.1093/slr/hmae020>

Mousmouti, M. (2019). Operationalising Effectiveness of Legislation: Unfolding the Effectiveness Test. *European Journal of Risk and Regulation*, 3, 245-265.

Ntalakou, V., Theodorakou, F., Karakatsanis, I., & Traianos, P. (2024). Four Years of Anti-COVID-19 Regulations in Greece: Overview of the Legislative and Regulatory Process and of an Exemplary Administrative Codification. *Statute Law Review*, 45(3), 1-15. <https://doi.org/10.1093/slr/hmae042>

OECD (2020). *Regulatory Quality and COVID-19: Managing the Risks and Supporting the Recovery* [OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)]. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/04/regulatory-quality-and-covid-19-managing-the-risks-and-supporting-the-recovery-f6aa88e9/3f752e60-en.pdf>

OECD (2025). *Better Regulation Practices across the European Union 2025*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/09/better-regulation-practices-across-the-european-union-2025_a3dfd5e6/6f007516-en.pdf

Petrakis, P. E. (2024), The Legislative Process and Regulatory Interventions in the Greek Democracy: DeepRooted Weaknesses and Recommendations for Improvement. *Statute Law Review*, 45(1), 1-11. <https://doi.org/10.1093/slr/hmae001>

Regulatory Policy Committee (2015). *Securing the Evidence Base for Regulation: Regulatory Policy Committee Scrutiny during the 2010 to*

2015 Parliament. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a80c589e5274a2e87dbbba3/2015_03_03_RPC_Annual_Report_2014_website_copy_revised_2015_03_19.pdf

Renda, A. (2022). *Assessment of Current Initiatives of the European Commission on Better Regulation*. European Union. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/734766/IPOL_IDA\(2022\)734766_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/734766/IPOL_IDA(2022)734766_EN.pdf)

Sartor, G. (2022). *The Way Forward for Better Regulation in the EU – Better Focus, Synergies, Data and Technology*. European Union. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/736129/IPOL_IDA\(2022\)736129_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/736129/IPOL_IDA(2022)736129_EN.pdf)

Stasis, A., Kyriaki-Manessi, D., Karakatsanis, I., & Dalaku, V. (2024) Designing and Implementing the Hellenic Legislation Portal (HLP) - Challenges and Novelties. *Journal of the Knowledge Economy*, 15(2), 8874-8899. <https://doi.org/10.1007/s13132-023-01376-9>

Straughter, J. and Carley, K (2021). Towards a Network theory of Regulatory Burden. *Applied Network Science*, 6(70), 1-12. <https://doi.org/10.1007/s41109-021-00414-2>

Verbruggen, P. (2017). Private Regulation in EU Better Regulation: Past Performance and Future Promises. *European Journal of Law Reform*, 19(1-2), 121-140. <https://doi.org/10.5553/EJLR/138723702017019102007>

Xanthaki, H. (2024). The Greek Executive State Model: A Paradigm for Better Legislation. *Statute Law Review*, 45(2), 1-14. <https://doi.org/10.1093/slr/hmae025>

Zhang, S.S. (2023). The Detrimental Impact Excessive Laws Have on Society. *Journal of Education, Humanities and Social Sciences*, 23, 105-109. <https://doi.org/10.54097/ehss.v23i.12751>

Γαλλική

Assemblée Nationale (2019). *Rapport fait au nom de la Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de L'administration Générale de la République sur la Proposition de Loi Constitutionnelle, visant à lutter contre la sur-réglementation (n° 101)*, par Député M. Pierre Cordier. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/docs/RAPPANR5L15B1817.raw>

Benzerafa-Alilat, M., & Gibert, P. (2022), De l'inflation normative à l'amplification des lois dans le processus parlementaire: pistes pour une analyse avancée des facteurs inflationnistes. *Revue française d'administration publique*, 182(2), 541-563. <https://doi.org/10.3917/rfap.182.0196>

- BouthinonDumas, H. (2019). La compliance: une inflation normative au carré?. *Management & Avenir*, 110(4), 109129. <https://doi.org/10.3917/mav.110.0109>
- Conseil d'État (2018). *Mesurer l'inflation normative*. <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-a-la-demande-du-gouvernement/mesurer-l-inflation-normative>
- Delisse, A. (2021, 2 juin). Absentéisme à l'Assemblée Nationale et inflation législative: deux plaies démocratiques. *Contrepoints*. <https://contrepoints.org/Absenteisme-a-l-Assemblee-nationale-et-inflation-legislative-deux-plaies-democratiques/>
- de Montalivet, P. (2017). L'inflation des ordonnances. *Revue du droit public*, 1, 37–46. <https://doi.org/10.3917/rdp.2017.001.0037>
- EocheDuval C. (2024), *L'inflation normative*. Plon.
- Roux, F.-X. (2023, 15 juin). Entreprises: les pistes du Sénat pour stopper la 'prolifération normative'. Public Senat. https://www.publicsenat.fr/actualites/economie/entreprises-les-pistes-du-senat-pour-stopper-la-proliferation-normative?utm_source=chatgpt.com
- Le Goff, J. et Onnée, S. (dir.) (2017). *Puissances de la norme: défis juridiques et managériaux des systèmes normatifs contemporains*. Editions Management & Société. <https://editions-ems.fr/produit/puissances-de-la-norme/>
- Mackaay, E. (2018). L'inflation normative. *Lex-Electronica*, 23, 30-51. https://lexelectronica.openum.ca/files/sites/103/NE_art3_EM.pdf
- Roger, R. (2022). *L'inflation législative: un danger pour l'État de droit (I)*. Contrepoints Archives. <https://contrepoints-archives.org/inflation-legislative-un-danger-pour-letat-de-droit-i/>
- Sénat (2015). *Proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête relative à l'inflation législative*, présentée par M. Marc A., Sénateur. <https://www.senat.fr/leg/ppr14-268.pdf>

Ιταλικά

- Bombardelli, M. (2015). Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo. *Diritto pubblico*, 21(3), 985-1064. <https://doi.org/10.1438/82179>

- Bonetti, T. (2016). Ipertrofia normativa e azione amministrativa nel governo del territorio: alcune considerazioni. *Scienze regionali: Italian Journal of regional Science*, 15(1), 139-144. <https://doi.org/10.3280/SCRE2016-001008>
- Chiappetta, A. (2020). Less regulation for better regulation: ipertrofia normativa e pressapochismo linguistico ai tempi della pandemia da Covid-19. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 717-726. <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=14783>
- Cuculo, F. (2015). Corruzione pubblica, inflazione legislativa e strumenti di contrasto. *Sociologia: rivista quadrimestrale di scienze storiche e sociali*, 49(3), 81-92. <https://www.giustamm.it/autore/salvatore-giacchetti/>
- Giacchetti, S. (2021). La riforma infinita del processo amministrativo. *Giustamm*. <https://www.giustamm.it/autore/salvatore-giacchetti/>
- Mattarella, B. G. (2020). Burocrazia “normativa”: il valore della legge e il ruolo dell’amministrazione. *Analisi Giuridica dell'Economia*, 19(1), 75-98. <https://doi.org/10.1433/98445>
- Torchia, L. (2018). L'efficienza della pubblica amministrazione fra ipertrofia legislativa e atrofia dei risultati. *Relazione tenuta al 64° Convegno di Studi Amministrativi su Sviluppo economico, vincoli finanziari e qualità dei servizi: strumenti e garanzie, Varenna, 20-21-22 settembre 2018*. https://irpa-eu-images.b-cdn.net/wp-content/uploads/2019/06/Torchia_Relazione-Varenna-2018.pdf
- Torregiani, S. (2021). La circolazione dei dati secondo l'ordinamento giuridico europeo. Il rischio dell'ipertrofia normativa. *Rivista italiana di informatica e diritto*, 3(1), 47-65. <https://doi.org/10.32091/RIID0021>



diaNEOsis



dianeosis_org



diaNEOsis



diaNEOsis



diaNEOsis

διαNEOsis
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ