

**Καρκατσούλης Π. (2011), *Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του Κανόνα Δικαίου στην Εποχή της Παγκοσμιοποίησης*, ΚΕΣΔ, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 158 σελ.**

*Νίκος Τράντας\**

**Ο**πως έδειξε ο Niklas Luhmann με την έννοια της «αυτοποίησης», κάθε κοινωνικό σύστημα (δίκαιο, πολιτική, οικονομία κ.ο.κ.) μπορεί να επηρεάζεται από το εξωτερικό προς αυτό περιβάλλον αλλά λειτουργεί κατά βάση με αυτόνομο τρόπο. Υπακούει στη δική του λογική και στους δικούς του κανόνες, διαμορφώνει ενοποιητικούς δεσμούς των επιμέρους στοιχείων του, αναπαράγεται, ορίζει τα «σύνορά» του. Αυτό σημαίνει ότι η κοινωνική αναπαραγωγή δεν υπερκαθορίζεται από κάποια ανώτερη ή «βαθύτερη», ιδιαίτερη ή «εξωτερική», ενιαία αρχή, αλλά συντελείται ουσιαστικά μέσα από την αλληλεπίδραση (ή «δομική ζεύξη») των επιμέρους αυτόνομων, αυτοποιητικών συστημάτων. Η θέση αυτή έχει επηρεάσει σε κάποιο βαθμό ακόμη και τη μαρξιστική κοινωνική θεωρία, η οποία κατά τα άλλα δίνει προτεραιότητα στις «σχέσεις παραγωγής» και στην κεφαλαιακή σχέση στον καπιταλισμό, αφού, ένα τουλάχιστον κομμάτι της, αναγνωρίζει τη «σχετική αυτονομία του κράτους» και άλλων κοινωνικών περιοχών από τις λογικές της κεφαλαιακής συσσώρευσης. Τούτο έχει σημαντικές πολιτικές προεκτάσεις, καθώς δεν θεωρείται πλέον ικανή από μόνη της μια αλλαγή στην κυβερνητική εξουσία προκειμένου να υπάρξει κοινωνική αλλαγή ή να λυθούν κοινωνικά προβλήματα.

Ένα τέτοιο σχετικά αυτόνομο σύστημα, το δίκαιο, είναι το αντικείμενο μελέτης του Παναγιώτη Καρκατσούλη, ο οποίος μέσα κι από τη διερεύνηση της σχέσης δικαίου και κράτους, εστιάζει ειδικότερα στο φαινόμενο της πολυνομίας. Η προϊούσα «εκνομίκευση» ή «ρυθμιστική πλημμυρίδα», δηλαδή η συνεχής αύξηση του αριθμού των νομικών ρυθμίσεων,

---

\* Διδάκτορας Πολιτικής Επιστήμης και εργάζεται στη δημόσια διοίκηση.

που δημιουργούνται για τη διευθέτηση όλο και περισσότερων τομέων της κοινωνικής δραστηριότητας, έχει ως επακόλουθο την υποχώρηση της ποιότητας του δικαίου και την αδυναμία του εν τέλει να επιτελέσει το ρυθμιστικό ρόλο. Καθώς, λοιπόν, ο ρόλος του δικαίου ως μηχανισμού επίλυσης των συγκρούσεων και προστάτη των διαφορών αμφισβητείται και βασικά νομικά αξιώματα κλονίζονται (μέσα και από την ενδεχόμενη αντίθεση των αρχών της νομιμότητας και αποτελεσματικότητας, που βλέπουμε στις μέρες μας), επέρχεται μια «κρίση νομιμοποίησης».

Το βιβλίο αποτελείται από τρία κεφάλαια και ο συγγραφέας αναπτύσσει το έργο του βασιζόμενος κυρίως στη συστημική θεωρία και τη γερμανική βιβλιογραφία. Το πρώτο κεφάλαιο πραγματεύεται τη σχέση δικαίου και κράτους μέσα από μια ιστορική ματιά. Η εκνομίκευση λαμβάνει μια αρνητική νοηματοδότηση, καθώς, σύμφωνα με τον Habermas, οδηγεί στην «αποικιοποίηση» σφαιρών του «βιοκόσμου», με αποτέλεσμα την αποξένωση, το συγκεντρωτισμό, τη γραφειοκρατία, την κρατική αδιαλλαξία και την καταστροφή των αξιών επί των οποίων στηρίζεται η ανθρώπινη συμβίωση. Ο Teubner, επεκτείνοντας αυτή τη θέση, υπογραμμίζει ότι η προϊούσα νομορρύθμιση δεν περιορίζεται στη βίαιη αποικιοποίηση σφαιρών του βιοκόσμου, αλλά απαξιώνει το ίδιο το δίκαιο, το οποίο, πιεζόμενο από τη δυναμική της εκνομίκευσης, διασπάται και αποδυναμώνεται. Μέσα από την ιστορική πορεία της εκνομίκευσης, από το πρώτο κύμα, την εποχή της δημιουργίας του αστικού κράτους, μέχρι το πιο πρόσφατο, κατά τη διαμόρφωση του κοινωνικού κράτους δικαίου, μπορεί να γίνει διακριτή η έντονη αλληλεπίδραση και ο ανακαθορισμός πολιτικού και νομικού συστήματος, μέσω της ανάπτυξης μιας αμφίδρομης σχέσης εκνομίκευσης της πολιτικής και πολιτικοποίησης του δικαίου, καθώς από τη μια πλευρά οι πολιτικές (και κοινωνικές) συγκρούσεις μεταφέρονται «έξω απ' την κοινωνία», και θεσμοποιούνται/εργαλειοποιούνται στο νομικό σύστημα (εκνομίκευση), ενώ από την άλλη, όπως σημειώνει ο Teubner, το δια της πολιτικής εκνομικευμένο δίκαιο πολιτικοποιείται και χάνει τη δικαιοϊκή του ταυτότητα.

Το δεύτερο κεφάλαιο του βιβλίου έχει εμπειρικό - ερευνητικό χαρακτήρα. Παρουσιάζει τις ερευνητικές υποθέσεις και τα αποτελέσματα τριών ερευνών για την πολυνομία και την εκνομίκευση, οι οποίες έγιναν αντίστοιχα στην Αυστρία, τη Γερμανία και την Ελλάδα. Τα κοινά συμπεράσμα-

τα, πέρα από τις ιδιαίτερες πολιτικές, κοινωνικές, πολιτισμικές και αξιακές ιδιαιτερότητες της κάθε χώρας, οι οποίες και αντανακλώνται στις ρυθμίσεις, είναι ότι: το σύγχρονο, μεταπολεμικό, κράτος χαρακτηρίζεται από αύξηση των νομικών ρυθμίσεων, η οποία παρουσιάζεται έντονη στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής και της οικονομίας. Σε περιόδους, βέβαια, πολιτικής ανωμαλίας ή αστάθειας (πόλεμος, δικτατορία κ.τ.λ.), η αύξηση των ρυθμίσεων αφορά τους τομείς της εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους. Επίσης αυξάνεται σημαντικά ο όγκος των ρυθμίσεων που προκύπτουν ως αποτέλεσμα της συμμετοχής των εθνικών κρατών σε υπερεθνικούς οργανισμούς, όπως χαρακτηριστικά συμβαίνει με την περίπτωση της ενσωμάτωσης των ευρωπαϊκών οδηγιών στα κράτη μέλη της ΕΕ, καθώς και με τους κυρωτικούς των διεθνών συμβάσεων νόμους. Αλλά αυτό που έχει ιδιαίτερη σημασία είναι η μεγάλη έξαρση της παράπλευρης, δευτερογενούς, ρυθμιστικής ύλης, η οποία παράγεται εκτός κοινοβουλίου και νομοθετικής εξουσίας, από τη διοίκηση και την εκτελεστική εξουσία (υπουργικές αποφάσεις και προεδρικά διατάγματα). Στην Ελλάδα οι υπουργικές αποφάσεις αποτελούν το βασικό τρόπο κυβερνητικής ρύθμισης και ο αριθμός των 63 υπουργικών αποφάσεων που προβλέπονται κατά μέσο όρο ανά νόμο (εξουσιοδοτικές διατάξεις), είναι ενδεικτικός για την ποιότητα των νομοθετικού έργου και την υποβάθμιση του κοινοβουλίου.

Στο τρίτο και τελευταίο κεφάλαιο, ο συγγραφέας, επισημαίνοντας τη μερικότητα των επιμέρους επιστημονικών προσεγγίσεων και τη συνακόλουθη ανάγκη για ένα νέο επιστημολογικό υπόδειγμα, επιχειρεί να αναδείξει τη συζήτηση που γίνεται για την ερμηνεία της πολυνομίας και της εκνομίκευσης στους γνωστικούς κλάδους τόσο της νομικής επιστήμης όσο και πέραν αυτής, όπως είναι η διοικητική επιστήμη, η νομική πολιτειολογία, η πληροφορική, η κοινωνική ψυχολογία και η κοινωνιολογία του δικαίου. Στην κατεύθυνση της σύνδεσης της νομικής με άλλες κοινωνικές επιστήμες, ιδιαίτερα την κοινωνιολογία και την οικονομία, και με ζητούμενο τη λειτουργικότερη επικοινωνία και ώσμωση του δικαίου με τα άλλα κοινωνικά υποσυστήματα, ο συγγραφέας δίνει έμφαση στη θεωρία του «αναστοχαστικού δικαίου». Ο ίδιος υποστηρίζει τελικά ότι η πολυνομία συνιστά μια «παθολογία» του δικαιοϊκού συστήματος και της σχέσης του με τα λοιπά κοινωνικά υποσυστήματα, η *θεραπεία της οποίας μπορεί να προέλθει από την «καλή νομοθέτηση»*. Η νέα προσέγγιση της

«ρυθμιστικής διακυβέρνησης», η οποία έχει αναπτυχθεί πρωτίστως στον αγγλοσαξονικό κόσμο, υπόσχεται να αντιμετωπίσει τα προβλήματα που προκαλεί η πολυνομία και η εκνομίκευση, και η παρουσίαση των σχετικών θεωριών, μεθόδων και εργαλείων της θα είναι το αντικείμενο του δεύτερου μέρους της μελέτης του συγγραφέα, που προβλέπεται να εκδοθεί στο προσεχές μέλλον.

Δεν χωρά αμφιβολία ότι το βιβλίο είναι καθ' όλα επίκαιρο. Η συζήτηση και οι επιχειρούμενες πολιτικές για τη μεταρρύθμιση του κράτους ή την αποφόρτιση των δικαστηρίων βρίσκονται στην πρώτη γραμμή. Μόλις δημοσιεύτηκε και η έκθεση του ΟΟΣΑ για την ελληνική δημόσια διοίκηση που περιέχει αξιοπρόσεκτες διαπιστώσεις και προτάσεις, ενώ κατατέθηκε στη βουλή το σημαντικό νομοσχέδιο για την καλή νομοθέτηση, η οποία καλείται ακριβώς να αντιμετωπίσει την πολυνομία, να μειώσει τα διοικητικά βάρη και να βελτιώσει την ποιότητα των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, μέσα από νέες, οριοθετημένες, διαδικασίες παραγωγής και ελέγχου τους. Ταυτόχρονα, ο συγγραφέας του έργου, Παναγιώτης Καρκατσούλης, καθηγητής στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και στέλεχος του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, τιμήθηκε από την Αμερικανική Εταιρεία Διοικητικής Επιστήμης με το βραβείο «International Public Sector Award» για το 2012.

Έχουμε, δηλαδή, μία μελέτη για ένα φλέγον και μείζον θέμα, αφού έχει άμεσες και σοβαρές επιπτώσεις τόσο στον τρόπο λειτουργίας των κεντρικών θεσμών του κράτους όσο και στην καθημερινότητα του πολίτη, η οποία έχει γίνει από ένα συγγραφέα που διαθέτει τόσο την ευρύτερη θεωρητική κατάρτιση, όσο και την καθημερινή, «από μέσα», πολύχρονη πρακτική εμπειρία και τριβή για τα ζητήματα που πραγματεύεται. Αυτό είναι ένα συγκριτικό πλεονέκτημα για το βιβλίο. Η μελέτη, με δεδομένη τη σχετική, μάλλον φτωχή, ελληνική βιβλιογραφία, περισσότερο εισάγει και αναδεικνύει θέματα προς συζήτηση στο ελληνικό κοινό, παρά συμβάλλει σ' έναν ήδη διαμορφωμένο διάλογο. Αναπτύσσει την προβληματική, αναφέρεται στη θεωρητική συζήτηση (που είναι ιδιαίτερα αξιόλογη στη Γερμανία) και την εμπειρική έρευνα, και, μάλιστα, στοχεύει στο να προτείνει λύσεις (στο δεύτερο τόμο) στα προβλήματα της πολυνομίας και της εκνομίκευσης. Ως εκ τούτου, είναι ιδιαίτερα χρήσιμη και αξιόλογη. Όσοι ασχολούνται επαγγελ-

ματικά στο χώρο του δικαίου, του κράτους και της πολιτικής, αλλά και όσοι άλλοι ενδιαφέρονται να εμπλουτίσουν τις γνώσεις τους για τέτοια θέματα, θα έχουν όφελος διαβάζοντας το βιβλίο, το οποίο, έτσι, αποτελεί σημαντικό απόκτημα της ελληνικής βιβλιογραφίας.

Έχοντας αναφέρει πιο πάνω τις αρετές του βιβλίου, θα μπορούσαμε να επισημάνουμε ότι η παράθεση αρκετών διαφορετικών σχολών σκέψης και θεωριών γίνεται με σύντομο και επιλεκτικό τρόπο κι έτσι δεν επιτρέπει στον αμύητο αναγνώστη να κατανοήσει επαρκώς τις διατυπωθείσες θέσεις, οπότε λειτουργεί περισσότερο ως ερέθισμα προς περαιτέρω ενασχόληση με το αντικείμενο. Προσωπική μου άποψη είναι ότι αυτό συνδέεται με μια παρατήρηση που θα μπορούσε να γίνει τόσο για το συγκεκριμένο όσο και για την πλειονότητα βιβλίων Ελλήνων συγγραφέων και εκδοτών: δεν αξιοποιείται επαρκώς ένα βασικό στοιχείο των εκδόσεων, αυτό της επιμέλειας, όπως αυτή ασκείται κυρίως στους αγγλοσαξονικούς εκδοτικούς οίκους. Ένα τρίτο μάτι, δηλαδή, που επιμελείται ενεργητικά και παρεμβατικά την έκδοση, έχοντας τόσο την επιστημονική επάρκεια και τη φιλολογική και λογοτεχνική εποπτεία, όσο και μια ιδιαίτερη ευαισθησία ως προς τις ανάγκες του αναγνωστικού κοινού. Για παράδειγμα, βρίσκω άσκοπη την υποσελίδια υποσημείωση 13 που εκτείνεται σε 3 σελίδες, παραθέτοντας απλά τίτλους της γερμανικής βιβλιογραφίας για την εκνομίκευση, ενώ, επιχειρώντας μια γενικότερη παρατήρηση για το ύφος του λόγου, θα έλεγα ότι το κείμενο, ιδιαίτερα σε κάποια δύσκολα και δυσνόητα σημεία του τρίτου κεφαλαίου, θα μπορούσε να είναι λίγο πιο απλό, αναλυτικό και επεξηγηματικό (καθώς κάποια πράγματα που θεωρούνται ευνόητα για το συγγραφέα, δεν είναι για τον αναγνώστη).

Αναφορικά, τέλος, με το επιστημολογικό και θεωρητικό υπόβαθρο της μελέτης, θα ήθελα να κάνω δυο σχόλια. Πρώτον, πολύ ορθώς ο συγγραφέας δεν περιορίζει τις ερμηνευτικές προσεγγίσεις για τον κανόνα δικαίου στη νομική επιστήμη, και επιχειρεί να αναδείξει τη συνεισφορά και άλλων κοινωνικών επιστημών στην ανάλυση του θέματος. Η διεπιστημονική προσέγγιση είναι απολύτως θεμιτή και απαραίτητη, σε αντίθεση, ωστόσο, κατά τη γνώμη μου, με το φιλόδοξο και υπεραισιόδοξο επιστημολογικό ζητούμενο που βάζει ο συγγραφέας (έστω και σε μεγάλο βάθος χρόνου) για «μια ενιαία επιστήμη των κανόνων που θα περιλαμβάνει αξιώματα και επιχειρησιακές κατευθύνσεις όχι μόνο για το στάδιο της

παραγωγής και εφαρμογής/ερμηνείας τους, αλλά και για τη διοίκηση και τις δομές τους» (σ. 146). Η επιδίωξη, δηλαδή, για μια «επικείμενη μεγάλη θεωρία», μου φαίνεται ουτοπική και ανέφικτη, καθώς δεν είναι ποτέ δυνατόν να δημιουργηθεί η τέλεια θεωρία, που θα κινείται με την ίδια αναλυτική άνεση και δεινότητα σε διάφορα επίπεδα αφαίρεσης και σε διαφορετικούς αναλυτικούς άξονες, προκειμένου να προσεγγίσει, να αναλύσει και ενδεχομένως να θεραπεύσει τα πολυσύνθετα κοινωνικά φαινόμενα.

Το δεύτερο σχόλιο έχει να κάνει με την εκτεταμένη (αν όχι αποκλειστική) χρήση της συστημικής θεωρίας που κάνει ο συγγραφέας. Κανένα πρόβλημα με αυτό, η συστημική, άλλωστε, θεωρία έχει συνεισφέρει στην κατανόηση του Κοινωνικού και του Πολιτικού, απλώς να υπενθυμίσω ότι εκτός από την επικοινωνία υπάρχει και η βία, εκτός από τη λειτουργική ζεύξη ή συνεργασία υπάρχει και η σύγκρουση, εκτός από τα συστήματα υπάρχουν οι κοινωνικές δυνάμεις, η ιστορία και η οικονομία. Θα έχει εξαιρετικό ερευνητικό ενδιαφέρον να δούμε πώς η πρόσφατη δημοσιονομική και οικονομική κρίση (η οποία είναι μια έκφραση του κεφαλαιακού ανταγωνισμού και των ταξικών συγκρούσεων στη συγκεκριμένη ιστορική περίοδο της παγκοσμιοποίησης) τόσο στις ευρωπαϊκές χώρες και στις ΗΠΑ, όσο και στην περίπτωση της Ελλάδας του μνημονίου (και των άλλων χωρών που βρίσκονται υπό την επιτήρηση της τρόικα, καθώς και της Ιταλίας), επηρεάζει τις επιχειρούμενες ρυθμίσεις, «απορρυθμίσεις» και μεταρρυθμίσεις και τον τρόπο (και ρυθμό) παραγωγής και εφαρμογής των κανόνων δικαίου. Κι επειδή επίκειται η υπερψήφιση από το ελληνικό κοινοβούλιο του νομοσχεδίου για τη Ρυθμιστική Διακυβέρνηση, που ρυθμίζει τις αρχές, τις διαδικασίες και τα μέσα καλής νομοθέτησης, θα περιμένουμε να δούμε αν οι έντονες οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και διεθνείς πιέσεις που ασκούνται στο δικαιοϊκό σύστημα θα επιτρέψουν την εφαρμογή στην πράξη των κανόνων της καλής νομοθέτησης. Ο Παναγιώτης Καρκατσούλης είναι ένθερμος θιασώτης της καλής νομοθέτησης, και, βεβαίως, από την εφαρμογή της μπορεί να προκύψει σημαντικό όφελος για τα «συστήματα», τους κοινωνικούς εταίρους και τους πολίτες, οπότε, θεωρώ ότι η μεγάλη συμβολή του έργου του είναι ακριβώς ότι δίνει το έναυσμα για νέα έρευνα, μελέτη και διάλογο γύρω από πολύ σημαντικά θέματα που βρίσκονται στο επίκεντρο των δικαιοϊκών και κοινωνικοπολιτικών φαινομένων και εξελίξεων.