



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ

ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΟ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΚΑΙ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΥΛΙΚΟ

Συντάκτης:

Δρ. Γεώργιος Διέλλας

ΑΘΗΝΑ, 2020

I. Εισαγωγή

Ο νόμος μπορεί να ορισθεί ως θεσμοθετημένος κανόνας δικαίου που θεμελιώνεται στο Σύνταγμα, ρυθμίζει υποχρεωτικά τις σχέσεις μεταξύ των πολιτών, καθώς και των πολιτών με το κράτος, και θεσπίζει ρυθμίσεις που σχετίζονται με την ομαλή και εύρυθμη λειτουργία του κράτους. Το σύνολο των νόμων και η παραγωγή τους, καλείται νομοθεσία.

Οι νόμοι διακρίνονται σε τυπικούς και ουσιαστικούς. Τυπικοί νόμοι είναι οι κανόνες δικαίου που θεσπίζονται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο Σύνταγμα διαδικασία. Ουσιαστικοί νόμοι είναι οι κανόνες δικαίου που θεσπίζονται από κάθε πολιτειακό όργανο (νομοθετικής ή εκτελεστικής εξουσίας) με οποιαδήποτε διαδικασία και έχουν γενικό και αφηρημένο περιεχόμενο. Επίσης, δεν είναι σπάνιο το φαινόμενο θέσπισης νόμων που αποσκοπούν στην πρόσκαιρη αντιμετώπιση συγκεκριμένων κοινωνικών, οικονομικών ή πολιτικών αναγκών (Νομικό Εγκυκλοπαιδικό Λεξικό, 1998: 685-686).

Η διαδικασία παραγωγής κανόνων δικαίου, δηλαδή η νομοθέτηση, συχνά εξετάζεται και μελετάται περιοριστικά, κυρίως ως προς τη συμφωνία των κανόνων δικαίου προς το Σύνταγμα (Μαντζούφας, 2018: 23). Η προτεραιότητα αυτή δεν συνδέει το «νομοθετείν» με τις πραγματικές επιλογές που οδηγούν στην παραγωγή αυτών των κανόνων δικαίου και με τα στοιχεία που συγκροτούν την έννοια της ορθότητας μια νομοθετικής επιλογής.

Η **διαδικασία νομοθέτησης** οφείλει να είναι μια πρωτίστως ορθολογική διαδικασία που αποβλέπει να αναπτύξει συγκεκριμένες μεθόδους τόσο για τον ορθό προσδιορισμό του περιεχομένου του νόμου, όσο και για την άρτια μορφή του, από νομοτεχνικής άποψης. Πρόκειται για μια διαδικασία που απαιτεί διεπιστημονική προσέγγιση, δεδομένου ότι θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν σύγχρονες μέθοδοι σχεδιασμού, λήψης αποφάσεων και πληροφόρησης, σύγχρονες θεωρίες για τη γλώσσα και ιδίως το νομικό λόγο, εργαλεία της κοινωνιολογίας, της κοινωνικής ψυχολογίας, της πολιτικής και της διοικητικής επιστήμης, κ.λπ. Απώτερος στόχος μιας τέτοιας κωδικοποιημένης προσέγγισης είναι η συγκρότηση μιας συγκεκριμένης **νομοθετικής πολιτικής** που θα περιλαμβάνει όλα τα στάδια, τόσο της εξωκοινοβουλευτικής νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, όσο και της κοινοβουλευτικής εργασίας, μέχρι και την κωδικοποίηση και ευρετηρίαση του

συνόλου της νομοθεσίας. Η νομοθετική πολιτική θεωρείται απαραίτητη προκειμένου ο νομοθέτης να έχει στη διάθεση του όλα τα απαραίτητα μεθοδολογικά εργαλεία για την πληρέστερη ολοκλήρωση της νομοθετικής επεξεργασίας.

II. Αντικείμενο της νομοθέτησης

Η νομοθέτηση συνίσταται σε θέση, συμπλήρωση, προσθήκη, ή άρση – αφαίρεση κανόνων δικαίου. Δεδομένου ότι η έννομη τάξη αποτελεί ένα σύνολο ήδη συγκροτημένο, συστηματικό και πλήρες, η νομοθετική εργασία αποτελεί συχνά συμπλήρωση, αντικατάσταση ή τροποποίηση ήδη υφισταμένων διατάξεων. Ως νομοθέτης μπορεί να νοηθεί κάθε όργανο της πολιτείας που έχει την εξουσία να θέτει κανόνες δικαίου.

Στην παρασκευή ενός κανόνα δικαίου δεν μετέχουν μόνο τα όργανα της πολιτείας που είναι επιφορτισμένα με σχετική αρμοδιότητα, αλλά συχνά και άλλα όργανα, ακόμα και πρόσωπα. Για παράδειγμα, δημόσιες υπηρεσίες, νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, (ή και ειδικές νομοπαρασκευαστικές υπηρεσίες), μεμονωμένοι υπουργοί ή επιτροπές υπουργών, το υπουργικό συμβούλιο, οι επιτροπές και η ολομέλεια της Βουλής, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Η Βουλή παρεμβάλλεται μόνο στην περίπτωση ψήφισης τυπικού νόμου κατά τα οριζόμενα στο Σύνταγμα και τον Κανονισμό της. Στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία συμμετέχουν κατά περίπτωση, πρόσωπα που διαθέτουν επίσημη ή υπηρεσιακή ιδιότητα, ενίοτε όμως και ειδικοί ή ενδιαφερόμενοι που δεν διαθέτουν αυτά τα χαρακτηριστικά. Υπό αυτή την έννοια, ο όρος «νομοθέτης» υπό ουσιαστική έννοια μπορεί να περιλαμβάνει όλα τα πρόσωπα τα οποία μετέχουν επίσημα ή ανεπίσημα στη διαδικασία νομοθέτησης, χωρίς βέβαια να συγχέεται με την τυπικά νομική έννοια του νομοθέτη. Η διάκριση αυτή επιχειρεί να περιγράψει την πορεία της σκέψης των προσώπων που εμπλέκονται στη διαμόρφωση ενός κανόνα δικαίου και η οποία επιδρά τόσο στην κατάρτιση όσο και στη σύνταξη ενός νόμου¹.

¹ Άλλωστε όταν αναφερόμαστε ιδίως στο πλαίσιο της ερμηνείας ενός κανόνα δικαίου στην πρόθεση ή βούληση του νομοθέτη, αναφερόμαστε σε ένα συμβολικό πρόσωπο, στο οποίο συγκεντρώνονται όλες οι τάσεις και οι σκοποί που επέδρασαν στη διαμόρφωση ενός τυπικού ή ουσιαστικού νόμου.

Σημαντικά ζητήματα που πρέπει να διευκρινίζονται επαρκώς πριν την ανάληψη πρωτοβουλίας για τη θέσπιση κανόνων δικαίου είναι: α) η ανάγκη της νομοθετικής ρύθμισης η οποία μπορεί να προκύπτει από κοινωνικές ή οικονομικές αναγκαιότητες, από πολιτικά προγράμματα και προτεραιότητες, από αιτήματα κοινωνικών ομάδων, κ.α., β) η θέση του νομοθετικού προβλήματος, δηλαδή ο ακριβής προσδιορισμός του νομοθετικού σκοπού, γ) η εξεύρεση, ο έλεγχος και εν τέλει η επιλογή των κατάλληλων λύσεων, δ) η επιλογή των ενδεδειγμένων νομικών εργαλείων, ε) η κατάλληλη νομοτεχνική επεξεργασία ώστε η νομοθετική ύλη να καταστεί αποτελεσματική και στ) η εφαρμογή της νομοθετικής ρύθμισης.

III. Υπηρεσίες που εμπλέκονται στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία

α) Η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης

Σύμφωνα με το άρθρο 25 του ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (Α' 133), μια από τις Γενικές Γραμματείες που συγκροτούν την υπαγόμενη στον Πρωθυπουργό αυτοτελή, επιτελική δημόσια υπηρεσία με την επωνυμία Προεδρία της Κυβέρνησης, είναι η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Αποστολή της είναι η διασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, η αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης και η υποστήριξη του Υπουργικού Συμβουλίου και των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων.

Η αποστολή της Γ.Γ. Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων μεταξύ άλλων συνίσταται: α) στην τελική νομοτεχνική επεξεργασία όλων των νομοσχεδίων πριν αυτά κατατεθούν στη Βουλή, β) στη μέριμνα για τη δημοσίευση κάθε νόμου ή κανονιστικής πράξης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, γ) στον συντονισμό κάθε δράσης κωδικοποίησης και αναμόρφωσης του δικαίου, δ) στο συντονισμό και την εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης και στη συνεργασία με τις υπηρεσίες της Βουλής για θέματα που άπτονται των σχέσεων Κυβέρνησης – Βουλής.

Ο ρόλος της Γ.Γ. Νομικών και κοινοβουλευτικών Θεμάτων γίνεται περισσότερο κατανοητός με τη μελέτη των αρμοδιοτήτων του προϊσταμένου της Γενικού Γραμματέα ο οποίος μεταξύ άλλων είναι αρμόδιος: α) να συντονίζει τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Η αρμοδιότητα αυτή συνίσταται στο να παραλαμβάνει και υπογράφει τα νομοσχέδια με σκοπό την προώθηση τους προς ψήφιση στη Βουλή, παραλαμβάνει και υπογράφει υπουργικές τροπολογίες, νομοτεχνικές βελτιώσεις, προσθήκες, διορθώσεις ή οποιαδήποτε άλλη παρέμβαση στα κατατεθειμένα νομοσχέδια και μάλιστα σε αντίθετη περίπτωση κάθε σχετική παρέμβαση θεωρείται ως μη γενόμενη. Ως προς την επεξεργασία και έκδοση κανονιστικών πράξεων οι αρμοδιότητες του συνίστανται: στο να παραλαμβάνει και να εγκρίνει τη διαβίβαση όλων των σχεδίων προεδρικών διαταγμάτων πριν αυτά σταλούν στο Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) για επεξεργασία. Μετά την επεξεργασία τους από το ΣτΕ και την υπογραφή τους από τον αρμόδιο ή τους αρμόδιους υπουργούς τα αποστέλλει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, εφόσον κρίνει ότι η Διοίκηση έχει συμμορφωθεί προς τις υποδείξεις του ΣτΕ ή ευλόγως απείχε της συμμόρφωσης αυτής, παρακολουθεί και αξιολογεί όλες τις κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης (βαρύνουσας σημασίας) πριν σταλούν στο ΣτΕ ή εκδοθούν από τις αρμόδιες υπηρεσίες, κ.λπ.

Η Γ.Γ. Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων διαρθρώνεται στις ακόλουθες οργανικές μονάδες: α) Α' και Β' Διευθύνσεις Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, οι οποίες είναι αρμόδιες για την τελική νομοπαρασκευαστική επεξεργασία των νομοσχεδίων και των κανονιστικών πράξεων, β) Γραφείο Καλής Νομοθέτησης το οποίο είναι αρμόδιο για την επιστημονική υποστήριξη όλων των υπηρεσιών του Κράτους και γ) Γραφείο Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Τέλος, στη Γ.Γ. Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων υπάγονται α) η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, β) η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης και γ) το Εθνικό Τυπογραφείο.

β) Υπηρεσίες Συντονισμού Υπουργείων

Σύμφωνα με το άρθρο 38 του ν. 4622/2019 σε κάθε υπουργείο συνιστάται Υπηρεσία συντονισμού σε επίπεδο Διεύθυνσης, η οποία υπάγεται απευθείας στον οικείο Υπηρεσιακό Γραμματέα. Μεταξύ των Γραφείων (επιπέδου Τμήματος) που συγκροτούν τις Υπηρεσίες Συντονισμού είναι και το Γραφείο Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων που έχει τις εξής αρμοδιότητες: α) τον συντονισμό των

υπηρεσιών του υπουργείου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών και των εργαλείων καλής νομοθέτησης κατά τη νομοπαρασκευαστική και την κανονιστική διαδικασία, καθώς και την αξιολόγηση των νομοθετικών και των κανονιστικών ρυθμίσεων, β) το συντονισμό των υπηρεσιών για την έγκαιρη και ουσιαστική ανταπόκριση του υπουργείου στον κοινοβουλευτικό έλεγχο και τις σχέσεις του υπουργείου με τη Βουλή και γ) το συντονισμό όλων των υπηρεσιών του υπουργείου για τη διενέργεια διαβουλεύσεων επί σχεδίων νόμων ή κανονιστικών διαταγμάτων καθώς και την οργάνωση και υποστήριξη της δημόσιας διαβούλευσης με κοινωνικούς φορείς και εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών για κάθε θέμα αρμοδιότητας του υπουργείου.

γ) Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας

Η Επιτροπή αυτή συστάθηκε με το άρθρο 64 του ν. 4622/2019 ως ανεξάρτητο, διεπιστημονικό, γνωμοδοτικό όργανο. Αρμοδιότητα της είναι να αξιολογεί και να γνωμοδοτεί προς το Γενικό Γραμματέα Νομικών και κοινοβουλευτικών Θεμάτων σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της Καλής Νομοθέτησης στα σχέδια νόμων, υπουργικών τροπολογιών, πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, κανονιστικών διαταγμάτων πριν την αποστολή τους στο ΣτΕ, κανονιστικών υπουργικών αποφάσεων, κ.λπ. Ειδικότερα, η Επιτροπή: α) διερευνά τη συνταγματικότητα των προτεινόμενων ρυθμίσεων και τη συμβατότητα τους με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το διεθνές δίκαιο, β) ελέγχει την πληρότητα των υπό επεξεργασία ρυθμιστικών κειμένων, ιδίως αναφορικά με τις καταργούμενες ή τροποποιούμενες διατάξεις, γ) εξετάζει ζητήματα επικαλύψεων και συγκρούσεων των διατάξεων των υπό επεξεργασία ρυθμιστικών κειμένων με διατάξεις του ισχύοντος δικαίου, δ) αξιολογεί την ποιότητα των αναλύσεων συνεπειών ρύθμισης, κ.α.

δ) Η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής των Ελλήνων

Η οργάνωση, η λειτουργία και οι αρμοδιότητες της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, καθορίζονται από τα άρθρα 160-162 του Κανονισμού της Βουλής. Η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής συγκροτείται από: α) Το Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής, β) την Α΄ Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, γ) την Β΄ Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, δ) τη Διεύθυνση Επιστημονικής Εποπτείας και ε) το Τμήμα Νομικής Στήριξης των Υπηρεσιών της Βουλής.

Ειδικότερα μεταξύ των αρμοδιοτήτων της Α΄ Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών περιλαμβάνεται:

- i) Η επιστημονική επεξεργασία νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων που ανήκουν στην Ολομέλεια της Βουλής, στις Διαρκείς Κοινοβουλευτικές Επιτροπές και στο Τμήμα Διακοπής των εργασιών της Βουλής, σύμφωνα με τα άρθρα 162 παρ. 3 εδ. α' και 92 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Κοινοβουλευτικό).
- ii) Η επιστημονική επεξεργασία νομοσχεδίων που κατατίθενται προς ψήφιση με την ειδική διαδικασία επιψήφησης δικαστικών ή διοικητικών κωδίκων, σύμφωνα με τα άρθρα 76 παρ. 6 του Συντάγματος και 111 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Κοινοβουλευτικό).

Μεταξύ των αρμοδιοτήτων της Β΄ Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών, περιλαμβάνεται:

- i) Η επιστημονική επεξεργασία νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων που ανήκουν στην Ολομέλεια της Βουλής, στις Διαρκείς Κοινοβουλευτικές Επιτροπές και στο Τμήμα Διακοπής των εργασιών της Βουλής, σύμφωνα με τα άρθρα 162 παρ. 3 εδ. α' και 92 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Κοινοβουλευτικό).
- ii) Η επιστημονική επεξεργασία νομοσχεδίων που αφορούν στην κύρωση διεθνών συνθηκών ή πρωτοκόλλων, εφόσον ο σχετικός κυρωτικός νόμος περιέχει ρυθμίσεις πέραν του κειμένου της κυρούμενης συνθήκης ή πρωτοκόλλου.

Ο ρόλος της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία κρίνεται ιδιαίτερα σημαντικός ιδίως μέσω της υποβολής Εκθέσεων που συνοδεύουν κάθε νομοσχέδιο στην Ολομέλεια της Βουλής. Με τις Εκθέσεις αυτές παρέχεται τεκμηρίωση και διατυπώνονται επιστημονικές κρίσεις επί των διατάξεων των νομοσχεδίων, που προάγουν τη βελτίωση της νομοθετικής ύλης.

IV. Η διαδικασία κατάρτισης πρωτογενών κανόνων δικαίου

Η πρωτογενής νομοθέτηση περιλαμβάνει κατά κύριο λόγο τους τυπικούς νόμους που ψηφίζονται από τη Βουλή με τη διαδικασία που προβλέπεται στο Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής. Αν το κείμενο που υποβάλλεται στη Βουλή για να καταστεί νόμος του Κράτους προέρχεται από την Κυβέρνηση, καλείται σχέδιο νόμου, ενώ αν προέρχεται από την ίδια τη Βουλή (βουλευτή, ομάδα βουλευτών, κοινοβουλευτική ομάδα), καλείται πρόταση νόμου. Η θέσπιση διατάξεων μέσω της διαδικασίας

κατάθεσης προτάσεων νόμου είναι ιδιαίτερα σπάνια. Η νομοθέτηση αφορά κατά κύριο λόγο την σύνταξη και υποβολή στη Βουλή νομοσχεδίων.

Στο άρθρο 63 του ν. 4622/2019 περιλαμβάνεται η επίσημα προβλεπόμενη νομοπαρασκευαστική διαδικασία σχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων η οποία αναλύεται σε επόμενη ενότητα. Πέραν όμως της προβλεπόμενης σε ένα νόμο διαδικασίας, η μελέτη της πρακτικής που ακολουθείται επί δεκαετίες, δίνει τη δυνατότητα μιας κωδικοποίησης των σταδίων της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας πρωτογενών διατάξεων. Πρόκειται για: α) το στάδιο της προ-κοινοβουλευτικής διαδικασίας, β) το στάδιο της κοινοβουλευτικής διαδικασίας και γ) το στάδιο της εφαρμογής (Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος, 2017: 69).

Το στάδιο της προ-κοινοβουλευτικής διαδικασίας περιλαμβάνει ιδίως την προπαρασκευή και την κατάστρωση των νομοθετικών ρυθμίσεων. Πρόκειται για μια διαδικασία στην οποία ενεργό ρόλο διαδραματίζει η Διοίκηση που φυσικά εκτός από την εκτέλεση συμμετέχει ενεργά και σε αυτό το στάδιο (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012: 49). Οι δρώντες αυτού του σταδίου μπορεί να είναι: οι υπουργοί, ως φορείς τόσο της πολιτικής όσο και της διοικητικής διάστασης της νομοθέτησης, οι υπηρεσιακοί παράγοντες του αρμόδιου ή των συναρμόδιων υπουργείων, οι υπηρεσίες συντονισμού των Υπουργείων, φορείς της κοινωνίας των πολιτών, της επιστημονικής κοινότητας, επαγγελματικών, επιχειρηματικών, κ.λπ. οργανώσεων, κ.α. με ενδιαφέρον για το αντικείμενο του νομοσχεδίου, εμπειρογνώμονες, οι υπηρεσίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους του Υπουργείου Οικονομικών λόγω της αρμοδιότητας για σύνταξη της απαραίτητης Έκθεσης που αφορά το κόστος επί του Κρατικού Προϋπολογισμού, η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (πρώην Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης) και η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας (πρώην Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή).

Το στάδιο της κοινοβουλευτικής διαδικασίας το οποίο ξεκινά με την κατάθεση του νομοσχεδίου στη Βουλή είναι ιδιαίτερα σημαντικό και περιλαμβάνει τους εξής δρώντες: τον Πρόεδρο της Βουλής και τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής. Η Διάσκεψη των Προέδρων είναι ένα όργανο μεταβαλλόμενης σύνθεσης και η λειτουργία της προβλέπεται από τα άρθρα 13 και 14 του Κανονισμού της Βουλής. Μεταξύ άλλων είναι αρμόδια για τον προγραμματισμό του νομοθετικού και εν γένει κοινοβουλευτικού έργου τόσο των Επιτροπών όσο και της Ολομέλειας της Βουλής.

Επίσης στο στάδιο αυτό συμμετέχει ενεργά και η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, σύμφωνα με όσα αναπτύχθηκαν ανωτέρω. Η νομοθετική λειτουργία της Βουλής ρυθμίζεται από τις σχετικές διατάξεις του Συντάγματος και του Κανονισμού της. Η τακτική νομοθετική διαδικασία ασκείται κατά κύριο λόγο από την Ολομέλεια της Βουλής ή από το Τμήμα Διακοπής Εργασιών της Βουλής σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 70-72 του Συντάγματος. Κατά το στάδιο της κοινοβουλευτικής διαδικασίας θα πρέπει να γίνει ειδική μνεία στις τροπολογίες. Πρόκειται για ένα φαινόμενο που παρά τις συγκεκριμένες πρόνοιες τόσο του Συντάγματος όσο και του κανονισμού της Βουλής δημιουργεί συχνά διάσπαση της ενότητας των νομοθετημάτων εισάγοντας άσχετες με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου διατάξεις. Πρόκειται για ένα φαινόμενο που τραυματίζει τη νομοθετική διαδικασία και το κύρος των νομοθετικών θεσμών. Επίσης καταδεικνύει ότι η ύπαρξη διατάξεων ακόμα και στο υψηλότερο επίπεδο, αν δεν συνοδεύεται από την απαραίτητη βούληση των εκάστοτε αρμόδιων φορέων νομοθετικής αρμοδιότητας δεν μπορεί να αποδώσει τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Τέλος, το στάδιο της εφαρμογής περιλαμβάνει τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, το Εθνικό Τυπογραφείο και φυσικά τη Διοίκηση.

V. Οι κανονιστικές ρυθμίσεις

Τα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας μπορεί να θεσπίζουν κανόνες δικαίου, ύστερα από εξουσιοδότηση που παρέχεται σε διάταξη νόμου. Η διαδικασία αυτή εκκινεί με την ύπαρξη διάταξης σε τυπικό νόμο που ονομάζεται εξουσιοδοτική διάταξη. Μέσω αυτής παρέχεται σε όργανο της εκτελεστικής εξουσίας η αρμοδιότητα έκδοσης κανόνα δικαίου υπό τη μορφή της κανονιστικής πράξης. Η κατάρτιση κανονιστικών ρυθμίσεων διακρίνεται σε δύο ιδίως κατηγορίες:

Η θέσπιση προεδρικού διατάγματος (κανονιστικού). Στην περίπτωση αυτή φορέας της νομοθετικής εξουσιοδότησης είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, φυσικά με την προσυπογραφή του αρμόδιου ή των συναρμοδίων υπουργών. Στην πράξη οι υπηρεσίες του αρμόδιου υπουργείου καταρτίζουν το σχέδιο προεδρικού διατάγματος. Ακολούθως το σχέδιο διαβιβάζεται στο Συμβούλιο της Επικρατείας, για τη διατύπωση παρατηρήσεων επί της συνταγματικότητας και νομιμότητας του. Οι παρατηρήσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας διατυπώνονται σε πρακτικό

επεξεργασίας και μπορεί να ληφθούν υπ' όψη από τον Υπουργό. Ακολούθως στη διαδικασία εμπλέκονται οι νομικές υπηρεσίες της Προεδρίας της Δημοκρατίας. Μετά την υπογραφή από τον ΠτΔ το προεδρικό διάταγμα δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Η κατάρτιση κανονιστικής διοικητικής πράξης. Πρόκειται για περιπτώσεις που φορέας της νομοθετικής εξουσιοδότησης είναι οποιοδήποτε άλλο όργανο της εκτελεστικής λειτουργίας εκτός από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Στην περίπτωση αυτή η κανονιστική διοικητική πράξη μπορεί να έχει τη μορφή Πράξης Υπουργικού Συμβουλίου (Π.Υ.Σ.), Απόφασης του Πρωθυπουργού, Κοινή Απόφαση Υπουργών (Κ.Υ.Α.), Υπουργική Απόφαση (Υ.Α.), ή απόφαση κάθε άλλου μονομελούς ή συλλογικού οργάνου διοίκησης.

Το κρίσιμο ζήτημα στην περίπτωση της κατάρτισης κανονιστικών ρυθμίσεων είναι η νομοθετική εξουσιοδότηση. Οι εξουσιοδοτικές διατάξεις αποτελούν το κυριότερο μέσο κατανομής (νομοθετικών) αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων της νομοθετικής λειτουργίας και της Διοίκησης. Το σημαντικότερο είναι ότι μέσω αυτών παρέχεται η απαραίτητη δημοκρατική νομιμοποίηση των αρμοδίων οργάνων της Διοίκησης. Η χρήση της εξουσιοδότησης από τη Διοίκηση μπορεί να γίνει περισσότερες από μία φορές αν δεν ορίζεται διαφορετικά. Αυτό σημαίνει ότι μια κανονιστική ρύθμιση μπορεί να τροποποιείται στο μέλλον με την ίδια διαδικασία θεμελιωμένη στην ίδια νομοθετική εξουσιοδότηση. Στο σημείο αυτό η Διοίκηση οφείλει να επιδεικνύει ιδιαίτερη προσοχή ώστε να αποφεύγονται φαινόμενα που ευνοούν την πολυνομία και την κακονομία. Η θεμελίωση της αρχής της νομιμότητας μιας κανονιστικής πράξης στη νομοθετική εξουσιοδότηση, συνεπάγεται την υποχρέωση συμπερίληψης της στο προοίμιο της.

Τέλος, ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δοθεί στο ζήτημα της σύνταξης εγκυκλίων, μέσω των οποίων συχνά η Διοίκηση επιχειρεί την παράκαμψη των κλασικών μεθόδων και διαδικασιών κανονιστικής ρύθμισης, δημιουργώντας πολλά πρακτικά και ερμηνευτικά προβλήματα (Γέροντας, 1993: 48).

VI. Η αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας

Η αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας (χωρίς δηλαδή την ύπαρξη νομοθετικής εξουσιοδότησης) ασκείται ιδίως με την έκδοση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ). Οι ΠΝΠ θεσπίζουν πρωτογενώς κανόνες δικαίου και εκδίδονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου σύμφωνα με το άρθρο 44 § 1 του Συντάγματος. Άρα και στην περίπτωση αυτή η Διοίκηση διαδραματίζει ουσιώδη ρόλο στην κατάρτιση των διατάξεων των ΠΝΠ. Πρόκειται για ιδιότυπους τυπικούς νόμους ίσου κύρους με τους τυπικούς νόμους που εκδίδονται από τη Βουλή και όχι για εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Εφόσον οι ΠΝΠ εγκριθούν από τη Βουλή εντός της προβλεπόμενης σχετικής προθεσμίας καθίστανται αναδρομικά πράξεις του νομοθετικού οργάνου, ενώ αν δεν υποβληθούν εμπρόθεσμα ή δεν εγκριθούν από τη Βουλή εξακολουθούν να αποτελούν νομοθετικές πράξεις των οποίων όμως η ισχύς παρήλθε.

Δεδομένου ότι η έκδοση μιας ΠΝΠ είναι σαφώς ευκολότερη και λιγότερο απαιτητική από αυτή ενός τυπικού νόμου θα πρέπει να επιδεικνύεται ιδιαίτερη προσοχή τόσο στη νομοτεχνική αρτιότητα των διατάξεων όσο κυρίως και στο ουσιαστικό περιεχόμενο τους. Κι αυτό γιατί η κριτική που ασκείται στην έκδοση ΠΝΠ αφορά το ζήτημα της αλλοίωσης ή μη της νομοθετικής διαδικασίας αφού πρόκειται κατ' ουσίαν για πρωτογενή νομοθέτηση από το υπουργικό συμβούλιο. Επίσης, η έκδοση ΠΝΠ επιλέγεται ιδίως σε περιόδους κρίσης με αποτέλεσμα τη σύντμηση του χρόνου που έχουν στη διάθεση τους οι εμπλεκόμενες κατ' αρμοδιότητα υπηρεσίες και εν γένει τα πρόσωπα που καλούνται να συμβάλουν στη διαμόρφωση των διατάξεων τους. Το γεγονός αυτό τονίζει ιδιαίτερα την ευθύνη όλων των αρμόδιων υπηρεσιών για έγκαιρη και εντελή προετοιμασία όλων των δυνητικά εμπλεκόμενων στη διαδικασία κατάρτισης ΠΝΠ.

VII. Η διατύπωση των διατάξεων

Η διατύπωση των διατάξεων τόσο των τυπικών νόμων όσο και των κανονιστικών ρυθμίσεων, αποτελεί κρίσιμο ζήτημα της αποτελεσματικότητάς τους. Για την κατανόηση και αξιολόγηση ειδικών νομοθετικών, κανονιστικών ή και διοικητικών διαδικασιών, μέσα σε ένα διοικητικό σύστημα, απαιτείται ακριβής και λεπτομερής διατύπωση, ζήτημα συχνά όχι απλό. Ένα κείμενο είναι κάτι ευρύτερο από μια απλή

συρραφή σωστών γραμματικά προτάσεων και υπό την έννοια αυτή, απαιτείται ιδιαίτερη προσοχή στη συνοχή και τη συνεκτικότητα τόσο των νομοθετικών κειμένων όσο και των κανονιστικών πράξεων. Η συνοχή αφορά τη μορφή του κειμένου και περιλαμβάνει το σύνολο των νοηματικών σχέσεων που συγκροτούν ένα κείμενο και επιτυγχάνονται μέσω μορφικών γλωσσικών μηχανισμών. Η συνεκτικότητα, αφορά τη σύνδεση των εννοιών που συγκροτούν το κείμενο και τον τρόπο που αναπτύσσονται, συνδυάζονται και συμπλέκονται σε αυτό ώστε το κείμενο να έχει νόημα (Πανάρετου, 2009: 20).

Τα νομοθετικά και κανονιστικά κείμενα αν και συντάσσονται από πρόσωπα (συνήθως με υπηρεσιακή ιδιότητα), εκφράζουν τη δημόσια υπηρεσία. Η διάκριση αυτή αντιστοιχεί προς την κειμενογλωσσολογική διάκριση μεταξύ δημιουργού (author) και συγγραφέα (writer). Η Διοίκηση είναι ο δημιουργός, ενώ οι αρμόδιοι δημόσιοι υπάλληλοι, οι συγγραφείς. Οι αποδέκτες επίσης, διακρίνονται σε αυτούς που είναι εξοικειωμένοι με τη διοικητική γλώσσα και ορολογία και στην ευρύτερη κατηγορία των πολιτών, που δεν διαθέτουν τέτοια εξοικείωση. Είναι σημαντικό λοιπόν, να λαμβάνεται μέριμνα ώστε να μην απαιτείται διαμεσολάβηση ειδικών για την κατανόηση ή την ερμηνεία του κειμένου ενός διοικητικού εγγράφου από τον αποδέκτη.

Διάφορες επαγγελματικές και κοινωνικές ομάδες (επιστήμονες, τεχνοκράτες, ακαδημαϊκοί, δημοσιογράφοι, κ.α.) στο πλαίσιο της επαγγελματικής τους δραστηριότητας, παράγουν κείμενα, τα οποία τείνουν να αναγνωρίζονται από τα υπόλοιπα μέλη της ίδιας ομάδας, αλλά συχνά και από μη ειδικούς. Σχηματίζονται κατ' αυτό τον τρόπο κοινότητες λόγου. Πρόκειται για σύνολα (που αποτελούν πηγές της επικοινωνιακής πράξης) που χρησιμοποιούν ένα συγκεκριμένο κειμενικό είδος για την επίτευξη των επικοινωνιακών τους στόχων. Τα κείμενα αυτά, συχνά χαρακτηρίζονται από σταθερότητα και τυποποίηση ως προς τη δομή του περιεχομένου τους. Σε αυτή την περίπτωση μπορεί να ενταχθεί και η επικοινωνιακή πράξη μέσω διοικητικών εγγράφων.

Η γλώσσα και το ύφος του κειμένου των νόμων και των κανονιστικών πράξεων, θα πρέπει να ανταποκρίνονται σε ορισμένους κανόνες και να είναι συμβατά τόσο με τις ανάγκες όσο και με την ικανότητα κατανόησης του αποδέκτη. Τα κείμενα που απευθύνονται σε δημόσιες υπηρεσίες που κατά τεκμήριο είναι εξοικειωμένες με το

κειμενικό είδος των διοικητικών εγγράφων, μπορεί να περιλαμβάνουν διοικητική ορολογία κοινής αποδοχής, νομικούς ή τεχνικούς όρους, καθώς και εκφράσεις που έχουν καθιερωθεί στην καθημερινή διοικητική πρακτική.

Τα κείμενα που απευθύνονται σε πολίτες και νομικά πρόσωπα που δεν περιλαμβάνονται στον δημόσιο τομέα, θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν πιο λιτά, περιεκτικά και κατανοητά, χωρίς σε καμία περίπτωση να γίνονται απλοϊκά ή κενά περιεχομένου.

Θα πρέπει να δίνεται η απαραίτητη προσοχή ώστε οι έννοιες που περιλαμβάνονται στα νομοθετικά κείμενα και τις κανονιστικές πράξεις να μην επιδέχονται αμφισβήτηση ως προς το ακριβές περιεχόμενό τους. Μικρές σημασιολογικές διαφορές μπορεί να αλλοιώσουν το συνολικό νόημα του κειμένου. Περιπτώσεις αμφισημίας ή κακές γλωσσικές διατυπώσεις δημιουργούν προβλήματα κατανόησης και ερμηνείας. Θα πρέπει να λαμβάνεται η απαραίτητη μέριμνα ώστε το κείμενο να μην επιδέχεται διαφορετικές ερμηνείες. Το γεγονός αυτό υποδεικνύει την ανάγκη για κατάλληλες και ορθές γλωσσικές επιλογές που θα καθιστούν δυνατή τη σύζευξη της απαίτησης για ακρίβεια ταυτόχρονα με την κατά περίπτωση ανάγκη για γενίκευση. Η σύνθετη και πολύπλοκη γλωσσική διατύπωση οδηγεί συχνά σε νοηματική ασάφεια.

Ο μακροπερίοδος λόγος, η συντακτική πολυπλοκότητα και τα λογοτεχνικά σχήματα, θα πρέπει να αποφεύγονται. Το ίδιο ισχύει και για την περίπτωση ασαφών διατυπώσεων καθώς και για την παράθεση με ασαφή και συγκεχυμένο τρόπο διατάξεων. Πρόκειται για περιπτώσεις που συνιστούν συνήθη παθογένεια των διοικητικών εγγράφων. Ως αποτέλεσμα, ο αποδέκτης συχνά δεν μπορεί να επικεντρώσει την προσοχή του στο κυρίως νόημα του κειμένου. Επίσης η ασαφής παράθεση των σχετικών διατάξεων δεν ευνοεί τη δημιουργία κλίματος αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ της δημόσιας υπηρεσίας και του πολίτη και συχνά υποκρύπτει την ύπαρξη μιας λανθασμένης διοικητικής κουλτούρας και πρακτικής.

Μεγάλη προσοχή θα πρέπει να δίνεται στη χρήση ξενόγλωσσων όρων, εκτός και αν πρόκειται για όρους ευρέως καθιερωμένους ή για όρους που δεν μπορούν να αποδοθούν επιτυχώς στην ελληνική γλώσσα. Όπου είναι δυνατόν προτείνεται η παράλληλη χρήση ξενόγλωσσου και ελληνικού όρου (π.χ. Fax – Τηλεομοιοτυπία). Στην περίπτωση ακρωνυμίων (π.χ. ΑΣΕΠ, ΣτΠ, ΓΛΚ, κ.α.) ή συντομογραφιών (π.χ. Δ/νση), θα πρέπει να γίνεται πλήρης αναφορά τους την πρώτη φορά που

χρησιμοποιούνται και εντός παρενθέσεως να τίθεται το ακρωνύμιο ή η συντομογραφία και ακολούθως να γίνεται η αποκλειστική χρήση τους μέσα στο κείμενο.

Χρήσιμη επίσης είναι η μελέτη του κειμένου με τίτλο: «Οδηγός για την υπέρβαση του γλωσσικού σεξισμού στα δημόσια έγγραφα». Ο Οδηγός αποτελεί εξειδικευμένο εργαλείο για την αναγνώριση και κατανόηση του γλωσσικού σεξισμού και περιλαμβάνει οδηγίες, παρατηρήσεις, συστάσεις, πρακτικές συμβουλές και συγκεκριμένες προτάσεις, για τη χρήση μη σεξιστικής γλώσσας στα διοικητικά έγγραφα, με σκοπό την προώθηση και την εφαρμογή της ισότητας των φύλων και σε αυτό τον τομέα. Ο Οδηγός αυτός, κοινοποιήθηκε σε όλες τις Υπηρεσίες και τους Φορείς του Δημοσίου (Υπουργεία, Ανεξάρτητες Αρχές, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, κ.λπ.) με την υπ' αριθ. πρωτ. ΔΙΑΔΙΠΥΔ/ΤΣΠΕΑΔ/Φ.18/οικ. 5748/25.2.2016 κοινή Εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών & Διοικητικής Ανασυγκρότησης (νυν Διοικητικής Ανασυγκρότησης) και της Γενικής Γραμματείας Ισότητας των Φύλων, με θέμα: «Υπέρβαση του γλωσσικού σεξισμού και ένταξη της διάστασης του φύλου στα διοικητικά έγγραφα».

Τέλος, με το άρθρο 12 «Ένταξη της διάστασης του φύλου στη σύνταξη διοικητικών εγγράφων» του ν. 4604/2019 (Α' 50) θεσπίστηκε ότι «απαγορεύεται η χρήση διατυπώσεων που υποκρύπτουν ή εμπεριέχουν έμφυλη διάκριση, κατά τη σύνταξη των διοικητικών εγγράφων».

VIII. Προσαρμογή και ενσωμάτωση του ευρωπαϊκού και διεθνούς δικαίου στο ελληνικό δίκαιο

Η ενσωμάτωση του ευρωπαϊκού δικαίου στο εθνικό δίκαιο αποτελεί έναν πολύ σημαντικό τομέα της νομοθετικής δράσης και μάλιστα υποχρεωτικού χαρακτήρα για την χώρα μας. Η συμμετοχή της χώρας μας σε διεθνείς οργανισμούς, συνεπάγεται την αποδοχή διεθνών κανόνων δικαίου, οι οποίοι σε πολλές περιπτώσεις απαιτούν διαδικασίες κύρωσης ή ενσωμάτωσής τους στο εθνικό μας δίκαιο, προκειμένου αυτοί να εφαρμόζονται και στη χώρα μας.

Όσον αφορά στην υποχρέωση και στη διαδικασία ενσωμάτωσης του διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου στο δίκαιο της χώρας μας, υφίστανται συγκεκριμένες διατάξεις της νομοθεσίας, κανόνες και οδηγίες.

Καταρχάς, υφίστανται οι διατάξεις του άρθρου 28, παρ. 1, του Συντάγματος, σύμφωνα με τις οποίες: *«Οι γενικά παραδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις, από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου. Η εφαρμογή των κανόνων του διεθνούς δικαίου και των διεθνών συμβάσεων στους αλλοδαπούς τελεί πάντοτε υπό τον όρο της αμοιβαιότητας».*

Επίσης υφίσταται το άρθρο 58, παρ. 3, του ν.4622/2019, σύμφωνα με το οποίο: *«Κατά την ενσωμάτωση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ελληνική έννομη τάξη, τα όργανα ενσωμάτωσης μεριμνούν για: (α) την έγκαιρη εναρμόνιση, (β) την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης και των ειδικών κανόνων σύνταξης του άρθρου 59».*

Ειδικότερα και όσον αφορά στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το παραγόμενο κοινοτικό νομοθετικό έργο από τα αρμόδια νομοθετικά όργανα της Ε.Ε., είναι κύρια: οι Κανονισμοί, οι Οδηγίες και οι Αποφάσεις.

Οι Κανονισμοί έχουν γενική ισχύ και δεσμευτικότητα και επομένως δεν απαιτείται να ενσωματωθούν στο εθνικό δίκαιο.

Οι Οδηγίες δεν έχουν άμεση ισχύ. Δεσμεύουν τα κράτη μέλη μόνο ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, για το λόγο αυτό παρέχουν διακριτική ευχέρεια για τον τρόπο ενσωμάτωσής τους στο οικείο εθνικό δίκαιο, η οποία όμως πρέπει να γίνεται εντός συγκεκριμένης προθεσμίας.

Οι Αποφάσεις αφορούν συγκεκριμένες περιπτώσεις και είναι δεσμευτικές μόνο για αυτούς στους οποίους απευθύνονται.

Ειδικότερα και όσον αφορά στις Οδηγίες, το βασικό εργαλείο για την ενσωμάτωση αυτών στο εθνικό μας δίκαιο, αποτελούν οι διατάξεις του ν.1338/1983 (Εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου - 34/Α'/17-3-1983), όπως αυτές τροποποιήθηκαν και ισχύουν.

Ιδιαίτερα σημαντικό όμως, για τη διαδικασία ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου στο εθνικό μας δίκαιο είναι το εγχειρίδιο εναρμόνισης, με τίτλο: «Το Ευρωπαϊκό

δίκαιο στην Ελλάδα» (Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Αθήνα, 2013). Στο εν λόγω εγχειρίδιο, περιλαμβάνεται συγκεντρωτικά η διαδικασία εναρμόνισης του εθνικού με το δίκαιο της ευρωπαϊκής ένωσης, ενώ αποτελεί ένα χρήσιμο οδηγό για τη δημόσια διοίκηση και τα στελέχη της που εμπλέκονται στη διαδικασία εναρμόνισης του ευρωπαϊκού δικαίου. Σύμφωνα με όσα αναφέρονται στο εν λόγω εγχειρίδιο:

Α. Διαδικασία ενσωμάτωσης

Σύμφωνα με το εγχειρίδιο σε συνδυασμό με τις αλλαγές που επέφερε ο ν.4622/2019, η διαδικασία ενσωμάτωσης του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ελληνική έννομη τάξη, είναι η ακόλουθη:

Η διαδικασία ενσωμάτωσης των Οδηγιών στην εθνική τάξη δύναται να γίνει με τυπικό νόμο ή με πράξη κανονιστικού περιεχομένου, δηλαδή με Προεδρικό Διάταγμα ή με Υπουργική Απόφαση, μέσα σε προθεσμία που ορίζεται στην Οδηγία.

Η διαδικασία ενσωμάτωσης ξεκινά, με τη δημοσίευση μιας Οδηγίας στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στη συνέχεια το Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων, της Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. ενημερώνει άμεσα και εγγράφως το αρμόδιο Υπουργείο, με κοινοποίηση του εγγράφου στην Ειδική Νομική Υπηρεσία του Υπουργείου Εξωτερικών και στη Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία, ζητώντας από το Υπουργείο να επιβεβαιώσει ότι είναι ο επισπεύδων εθνικός φορέας για την ενσωμάτωση της Οδηγίας και να ενημερώσει για τους τυχόν άλλους συναρμόδιους φορείς.

Το επισπεύδων υπουργείο ενημερώνει για τον τρόπο ενσωμάτωσης της Οδηγίας και για τις ενέργειες στις οποίες θα προβεί προκειμένου η ενσωμάτωση να γίνει εμπρόθεσμα, καθώς και για το χρονοδιάγραμμα ολοκλήρωσης των σχετικών διαδικασιών. Σε κάθε περίπτωση, το επισπεύδων Υπουργείο πρέπει να ενημερώσει αμέσως τη Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. με την ολοκλήρωση της διαδικασίας για κάθε μία Οδηγία που ενσωματώνεται, αναφέροντας τις σχετικές πληροφορίες (ολική ή μερική ενσωμάτωση, τρόπος ενσωμάτωσης (νόμος, προεδρικό διάταγμα, υπουργική απόφαση), αριθμός Φ.Ε.Κ.). Επίσης, πρέπει και οι τυχόν κατ' εξουσιοδότηση εκδοθείσες πράξεις που προβλέπονται στο βασικό νομοθέτημα με το οποίο ενσωματώνεται μια Οδηγία, να έχουν δημοσιευθεί και αυτές μέχρι τη λήξη της προθεσμίας ενσωμάτωσης.

Όταν ο νόμος, το προεδρικό διάταγμα ή η υπουργική απόφαση δημοσιευτεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, το Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων της Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. ενημερώνει σχετικά, με αποστολή ηλεκτρονικού μηνύματος, την Ειδική Νομική Υπηρεσία του Υπουργείου Εξωτερικών και τη Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία (κοινοποιώντας το σχετικό μήνυμα ταυτόχρονα στο επισπεύδον υπουργείο και σε τυχόν άλλους συναρμόδιους φορείς), προκειμένου να κοινοποιήσουν αμέσως, μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας κοινοποίησης των εθνικών μέτρων μεταφοράς (Mesures Nationales d' Exécution-Notification), στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή το εθνικό μέτρο μεταφοράς της νομοθεσίας.

Β. Τρόπος εναρμόνισης. Όπως αναφέρθηκε, ο τρόπος εναρμόνισης μιας Οδηγίας εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του κράτους μέλους. Η χώρα μας προβαίνει στην εναρμόνιση με τρεις τρόπους:

- Εναρμόνιση με υπουργική απόφαση. Σύμφωνα με τη διαδικασία αυτή το επισπεύδον Υπουργείο, ετοιμάζει σχέδιο υπουργικής απόφασης ή κοινής υπουργικής απόφασης, το οποίο προωθεί για υπογραφή στον Υπουργό και τους συναρμόδιους Υπουργούς. Στη συνέχεια η υπουργική απόφαση προωθείται προς δημοσίευση στο Εθνικό Τυπογραφείο. Σημειώνεται ότι η συνήθης μορφή της εν λόγω κανονιστικής πράξης είναι η κοινή υπουργική απόφαση, καθώς, όπως προβλέπεται από το ν.1338/1983, υπογράφει ο Υπουργός Ανάπτυξης και Επενδύσεων.

- Εναρμόνιση με προεδρικό διάταγμα. Σύμφωνα με τη διαδικασία αυτή το επισπεύδον υπουργείο αναλαμβάνει την ευθύνη της ενσωμάτωσης της Οδηγίας με τη σύνταξη σχεδίου προεδρικού διατάγματος (π.δ.). Στη συνέχεια το σχέδιο του π.δ., συνοδευόμενο από την Οδηγία αποστέλλεται μέσω της Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. στο Συμβούλιο της Επικρατείας (Σ.τ.Ε.) για έλεγχο. Το Σ.τ.Ε. επεξεργάζεται το σχέδιο π.δ. προκειμένου να διατυπώσει γνώμη ως προς τη νομιμότητα της πρότασης και των ρυθμίσεων του σχεδίου και ως προς τη διάρθρωση και διατύπωσή του από νομοτεχνική άποψη και δεν γίνεται έλεγχος σκοπιμότητας του ουσιαστικού του περιεχομένου. Έστερα από τη γνωμοδότηση του Σ.τ.Ε., το Υπουργείο συμμορφώνεται προς τις παρατηρήσεις της γνωμοδότησης, αναφέροντας στο προοίμιο του σχεδίου το πρακτικό επεξεργασίας του Σ.τ.Ε. και αποστέλλει το σχέδιο π.δ., προς υπογραφή από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, μέσω της Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. Ακολουθεί η υπογραφή του σχεδίου π.δ. από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και στη

συνέχεια η αποστολή του στο Εθνικό Τυπογραφείο για δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

- Εναρμόνιση με νόμο. Η σχετική διαδικασία δεν διαφοροποιείται ιδιαίτερα από τη διαδικασία που ακολουθείται κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία σχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων. Το επισπεύδον υπουργείο αναλαμβάνει την ευθύνη της ενσωμάτωσης της Οδηγίας με τη σύνταξη σχεδίου νόμου. Το προσχέδιο νόμου συνοδευόμενο από προκαταρκτική ανάλυση συνεπειών ρύθμισης και από την Οδηγία αποστέλλονται στη Γ.Γ.Ν.Κ.Θ., προκειμένου να γίνει νομοτεχνική επεξεργασία του από τη σχετική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή η οποία συστήνεται για αυτόν τον σκοπό. Στη συνέχεια οριστικοποιείται, επανυποβάλλεται στη Γ.Γ.Ν.Κ.Θ., και στη συνέχεια στην Βουλή, συνοδευόμενο με το σύνολο των προβλεπόμενων εγγράφων που συμπεριλαμβάνονται στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης και προκειμένου ότι αναφερόμαστε σε εναρμόνιση των ευρωπαϊκών Οδηγιών και προτύπων με το εθνικό δίκαιο, κατατίθενται συνοδευόμενα από στοιχεία που διευκολύνουν τη συζήτησή τους, κατά τα προβλεπόμενα στον Κανονισμό της Βουλής και στο Σύνταγμα. Σημειώνεται ότι στην περίπτωση της κατάθεσης των τροπολογιών, δεν απαιτείται η επεξεργασία από τη Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή, ωστόσο για την κατάθεσή τους στη Βουλή, είναι αναγκαία η υποβολή σχετικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

Επίσης, σχετικές οδηγίες για την ενσωμάτωση του ευρωπαϊκού δικαίου παρέχονται:

- με το εγχειρίδιο της Γ.Γ.Κ, με τίτλο: «ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΟΔΗΓΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ»,
- με την υπ' αριθμ. 880/3-6-2016 εγκύκλιο του Γραφείου Συντονισμού Θεσμικών, Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων, της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, με τίτλο: «Μεταφορά Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο εθνικό δίκαιο», και,
- με την έκδοση της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τίτλο: «Κοινός πρακτικός οδηγός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τα πρόσωπα που συμβάλλουν στη σύνταξη των νομοθετικών κειμένων της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (2015).

ΙΧ. Νομοτεχνικές διαδικασίες, κανόνες και οδηγίες

Εκτός από τις συνταγματικές διατάξεις, τον κανονισμό της Βουλής και τις διατάξεις του ν.4622/2019 που αφορούν στην καλή νομοθέτηση, την πολιτική καλής νομοθέτησης, συμπληρώνουν ειδικότερες νομοτεχνικές διαδικασίες, κανόνες και πρακτικές - απαραίτητες για την έκδοση άρτιων νομοθετικά κειμένων.

Το νομοτεχνικό τμήμα της θέσπισης νομοθετικών και κανονιστικών κειμένων περιλαμβάνει τις διαδικασίες, τους κανόνες, τις τεχνικές ακόμα και διοικητικές πρακτικές εκείνες που ακολουθούνται προκειμένου για τη «μορφοποίηση» της βούλησης του νομοθέτη και την αποτύπωσή της σε γραπτή και αναγνώσιμη μορφή.

Το νομοθετικό κείμενο μέσω της τυποποίησης της μορφής με το οποίο αυτό εμφανίζεται και με την τήρηση των κανόνων για τη σύνταξη και θέσπισή του, καθίσταται εύληπτο (όσον αφορά στο λεκτικό περιεχόμενο αυτού), αναγνωρίσιμο, παρέχει τα απαραίτητα πληροφοριακά στοιχεία για την ταυτότητά του και φυσικά έγκυρο.

Επίσης τα ίδια οφέλη προκύπτουν από την τυποποίηση του περιεχομένου και της δομής των συνοδευτικών μιας νομοθετικής ρύθμισης κειμένων. Προκειμένου για την ομοιόμορφη και με κοινούς κανόνες σύνταξη των συνοδευτικών αυτών εγγράφων, ιδιαίτερα σημαντική είναι η ύπαρξη εγχειριδίου με σχετικές οδηγίες. Με το εγχειρίδιο αυτό επίσης θα καθορίζεται ο τύπος, η μορφή και το περιεχόμενο των συνοδευτικών εγγράφων αυτού. Μέσω του εγχειριδίου, όλοι οι δημόσιοι φορείς που εμπλέκονται στη νομοτεχνική διαδικασία θα είναι σε θέση να γνωρίζουν και επομένως να εφαρμόζουν, τις σχετικές οδηγίες κατά τη συμπλήρωσή των σχετικών κειμένων και συνοδευτικών εγγράφων. Ο ν.4622/2019 στις διατάξεις του άρθρου 62, παρ. 5, έχει προβλέψει για τη σύνταξη και δημοσίευση, από τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, υποδείγματος Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης καθώς και εγχειριδίου για την ορθή συμπλήρωσή της χωρίς την τήρηση του οποίου κανένα σχέδιο νόμου, προεδρικό διάταγμα ή άλλη κανονιστική πράξη δεν υποβάλλεται στην Προεδρία της Κυβέρνησης.

Όσον αφορά στο υφιστάμενο πλαίσιο νομοτεχνικών διαδικασιών, κανόνων και οδηγιών αναφέρουμε:

- καταρχάς το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής, κείμενα, τα οποία θεσπίζουν συγκεκριμένους κανόνες που πρέπει να ακολουθούνται κατά τη νομοτεχνική διαδικασία. Συγκεκριμένα αναφέρουμε:

Το άρθρο 73, παρ. 2, του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο τα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια υποβάλλονται από τον Υπουργό Οικονομικών ύστερα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Το άρθρο 73, παρ. 5, του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο, τα νομοσχέδια με τα οποία επιβάλλονται τοπικοί ή ειδικοί φόροι ή βάρη οποιασδήποτε φύσης υπέρ οργανισμών ή νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου πρέπει να προσυπογράφονται από τους Υπουργούς Συντονισμού ή Οικονομικών.

Το άρθρο 75, παρ. 1, του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο, τα νομοσχέδια που συνεπάγονται επιβάρυνση του προϋπολογισμού δεν εισάγονται για συζήτηση, αν δεν συνοδεύονται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που καθορίζει τη δαπάνη.

Το άρθρο 74, παρ. 1, του Συντάγματος και το άρθρο 85 παρ. 3 και 4, του Κανονισμού της Βουλής, σύμφωνα με τα οποία κάθε νομοσχέδιο συνοδεύεται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση.

Το άρθρο 74, παρ. 4, του Συντάγματος και το άρθρο 85, παρ. 3 και 4, του Κανονισμού της Βουλής, σύμφωνα με τα οποία, αν τροποποιείται διάταξη πρέπει να καταχωρείται στην αιτιολογική έκθεση ολόκληρο το κείμενο της διάταξης που τροποποιείται και στο κείμενο του νομοσχεδίου ολόκληρη η νέα διάταξη, όπως διαμορφώνεται με την τροπολογία.

Το άρθρο 74, παρ. 5, του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο νομοσχέδιο που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό του, δεν εισάγεται προς συζήτηση.

Το άρθρο 85, παρ. 3, του Κανονισμού της Βουλής, σύμφωνα με το οποίο, τα νομοσχέδια συνοδεύονται υποχρεωτικά από έκθεση αξιολόγηση των συνεπειών της διοίκησης και από έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που έχει προηγηθεί της κατάθεσής τους.

Όσον αφορά στις διατάξεις του ν.4622/2019, οι νομοτεχνικές διαδικασίες, κανόνες και οδηγίες, που ο νόμος αυτός θεσπίζει είναι:

- οι Αρχές καλής νομοθέτησης, οι οποίες σκοπό έχουν τη διασφάλιση της ποιότητας των διαδικασιών για την κατάρτιση των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων αλλά ταυτόχρονα την περαιτέρω διασφάλιση του σκοπού της θεσπιζόμενης ρύθμισης. Οι αρχές της καλής νομοθέτησης περιλαμβάνουν «κλασικές» αρχές οι οποίες προέρχονται από την θεωρία του δημοσίου δικαίου, αρχές από την οργανωτική θεωρία και αρχές οι οποίες προσιδιάζουν στη φύση της νομοτεχνικής διαδικασίας. Οι αρχές καλής νομοθέτησης εφαρμόζονται:

- κατά την κατάρτιση σχεδίων και προτάσεων νόμων, καθώς και κανονιστικών πράξεων,

- κατά την αξιολόγηση των νόμων και των κανονιστικών πράξεων,

- κατά την απλούστευση, την αναμόρφωση και την κωδικοποίηση των ρυθμίσεων.

Οι αρχές καλής νομοθέτησης, οι οποίες αναφέρονται στις διατάξεις του άρθρου 58, του ν.4622/2019, είναι:

- η αναλογικότητα (καταλληλότητα, αναγκαιότητα, εύλογη σχέση μέσου και σκοπού),

- η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων,

- η αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων ή ρυθμίσεων που αποκλίνουν από τη γενική πολιτική,

- η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της ρύθμισης,

- η διαφάνεια μέσω της προσβασιμότητας στις ρυθμίσεις και της δυνατότητας υποβολής προτάσεων σχετικών με αυτές, κατά το στάδιο της κατάρτισης και της αξιολόγησης της εφαρμογής τους (ανοιχτή διαδικασία),

- η επικουρικότητα και λογοδοσία μέσω του σαφούς προσδιορισμού των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής των ρυθμίσεων,

- η ασφάλεια δικαίου,

- η ισότητα των φύλων, και,

- η δημοκρατική νομιμοποίηση.

- η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, η οποία είναι ένα ιδιαίτερα σημαντικό, συνοδευτικό της ρύθμισης έγγραφο, στο οποίο αποτυπώνεται η αναγκαιότητα αυτής

καθώς και το σύνολο των οικονομικών, κοινωνικών και άλλων συνεπειών που απορρέουν από τη ρύθμιση. Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, συνοδεύει κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία καθώς και κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας.

Τονίζεται ότι στο έγγραφο, της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, συνέβη η σημαντικότερη τεχνική αλλαγή του ν.4622/2019 επί του ν.4048/2012, αναφορικά με το περιεχόμενο αυτού. Πλέον, τα διάφορα έγγραφα, τα οποία είχαν προβλεφθεί από τις διατάξεις του ν.4048/2012, να συνοδεύουν τις ρυθμίσεις ως αυτοτελή έγγραφα, ενσωματώνονται, ως ξεχωριστές ενότητες, σε ένα έγγραφο, την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης.

Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, περιλαμβάνει τις παρακάτω ενότητες:

α) την αιτιολογική έκθεση του άρθρου 74, παρ. 1, του Συντάγματος, η οποία πρέπει ιδιαιτέρως να συμπεριλαμβάνει τον εντοπισμό και οριοθέτηση του προβλήματος που η ρύθμιση επιδιώκει να επιλύσει, τη διατύπωση συγκεκριμένων σαφών και χρονικά οριοθετημένων και κατά το δυνατόν μετρήσιμων, στόχων που επιδιώκονται με τη ρύθμιση και τους λόγους για τους οποίους δεν είναι δυνατή η επίτευξή τους χωρίς την ύπαρξη αυτής,

β) την έκθεση του άρθρου 75, παρ. 1 και 2, του Συντάγματος, από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, με την οποία προσδιορίζεται η δημοσιονομική επίπτωση επί του Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης από τις διατάξεις της ρύθμισης, κατόπιν αξιολόγησης της εισήγησης του οικείου Προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου, με βάση το άρθρο 24, παρ. 5, του ν.4270/2014 όπως ισχύει,

γ) την ειδική έκθεση του άρθρου 75, παρ. 3, του Συντάγματος στην περίπτωση νομοσχεδίων που συνεπάγονται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων,

δ) την έκθεση γενικών συνεπειών στην οποία αναλύονται οι συνέπειες της ρύθμισης, δηλαδή οφέλη, κόστος και κίνδυνοι, στις θεματικές:

(αα) θεσμοί, δημόσια διοίκηση και διαφάνεια,

(ββ) αγορά, οικονομία και ανταγωνισμός,

(γγ) κοινωνία και κοινωνικές ομάδες,

(δδ) φυσικό, αστικό και πολιτιστικό περιβάλλον,

(εε) νησιωτικότητα.

Η έκθεση γενικών συνεπειών ενσωματώνει επίσης, όλες τις γνώμες και τα πορίσματα των αρμοδίων υπηρεσιών και ανεξάρτητων αρχών οι οποίες έχουν ζητηθεί, είτε από το επισπεύδον Υπουργείο, είτε από την Προεδρία της Κυβέρνησης,

ε) την έκθεση διαβούλευσης, η οποία παρουσιάζει τη διαδικασία και τα αποτελέσματα της διαβούλευσης κατά τον σχεδιασμό της ρύθμισης,

στ) την έκθεση νομιμότητας, η οποία εστιάζει στη συνταγματικότητα των διατάξεων και τη συμφωνία τους με το ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο και με τις ευρωπαϊκές και διεθνείς συνθήκες,

ζ) τον πίνακα τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων, και,

η) την έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης, η οποία συμπεριλαμβάνει τον σαφή προσδιορισμό των οργάνων της διοίκησης που είναι αρμόδια για την εφαρμογή της ρύθμισης, καθώς και το χρονοδιάγραμμα έκδοσης των προβλεπόμενων κανονιστικών πράξεων.

Οι διατάξεις του ν.4622/2019, ταυτόχρονα με τις αρχές και τα εργαλεία καλής νομοθέτησης τα οποία αναφέρθηκαν, θεσπίζουν στο άρθρο 63, τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία σχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων η οποία οφείλει να ακολουθείται πριν την εισαγωγή ενός νομοσχεδίου ή μιας μείζονος κανονιστικής σημασίας ρύθμισης, στη Βουλή για ψήφιση. Συγκεκριμένα και σύμφωνα με όσα αναφέρονται στο προαναφερθέν άρθρο, η νομοπαρασκευαστική διαδικασία ξεκινά με πρωτοβουλία του αρμοδίου Υπουργού, στο πλαίσιο του ετήσιου ρυθμιστικού προγραμματισμού του υπουργείου του. Ο Υπουργός, μέσω της Υπηρεσίας Συντονισμού του υπουργείου του, αποστέλλει στη Γ.Γ.Ν.Κ.Θ., προσχέδιο του νόμου συνοδευόμενο από προκαταρκτική ανάλυση συνεπειών ρύθμισης η οποία συμπεριλαμβάνει τα στοιχεία που κρίνει αναγκαία ή τις κατευθυντήριες γραμμές του σχεδίου νόμου μαζί με όποιο στοιχείο θεωρεί αναγκαίο να συμπεριληφθεί στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, προκειμένου να ξεκινήσει η νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Με τον ίδιο τρόπο υποβάλλεται στη Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. και κάθε κανονιστική πράξη, η οποία κατά την κρίση της οικείας Υπηρεσίας Συντονισμού έχει μείζονα οικονομική ή κοινωνική σημασία.

Ακολουθώς, η Προεδρία της Κυβέρνησης, προβαίνει στη σύσταση νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής, στην οποία συμμετέχουν στελέχη του αρμόδιου Υπουργείου και στελέχη της Προεδρίας της Κυβέρνησης. Στη νομοπαρασκευαστική Επιτροπή μπορούν να συμμετέχουν και σύμβουλοι ή συνεργάτες του αρμόδιου Υπουργού (ή Υπουργών με συναρμοδιότητα), ιδιώτες – εμπειρογνώμονες, καθώς και μέλη Δ.Ε.Π. ή μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους με εξειδίκευση στο αντικείμενο της ρύθμισης.

Η νομοπαρασκευαστική Επιτροπή, αφού λάβει υπόψη της, τις αρχές της καλής νομοθέτησης και τις κατευθυντήριες οδηγίες του αρμόδιου Υπουργείου, διενεργεί αξιολόγηση του προσχεδίου νόμου και της προκαταρκτικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, ούτως ώστε, αυτό να συμφωνεί με την ευρύτερη κυβερνητική πολιτική και τους στόχους που έχουν τεθεί από την Κυβέρνηση. Επίσης ελέγχει την τήρηση της συνταγματικότητας, νομιμότητας καθώς και την τήρηση των νομοτεχνικών κανόνων, καθώς και την ορθή και πλήρη συμπλήρωση της προκαταρκτικής ανάλυσης και τέλος, συντάσσει το τελικό σχέδιο νόμου. Σε περίπτωση που η νομοπαρασκευαστική Επιτροπή θεωρήσει χρήσιμη ή απαραίτητη τη συμμετοχή ή τη γνωμοδότηση αρμοδίων υπηρεσιών του Δημοσίου για θέματα που σχετίζονται με τα αντικείμενα των ρυθμίσεων, μπορεί να καλέσει στελέχη από τις υπηρεσίες αυτές σε ακρόαση ή να αποστείλει το κείμενο του σχεδίου νόμου σε αυτές, προκειμένου να διατυπώσουν τις απόψεις τους. Οι απόψεις των υπηρεσιών αυτών οφείλουν να αποτυπώνονται στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης.

Μετά την ολοκλήρωση της σύνταξης του σχεδίου νόμου, το σχέδιο νόμου και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, αναρτώνται στον ιστότοπο: www.opengov.gr για να πραγματοποιηθεί η τελική διαβούλευση. Στη συνέχεια και εντός μιας (1) εβδομάδας από το πέρας της διαβούλευσης, η αρμόδια νομοπαρασκευαστική επιτροπή ετοιμάζει το τελικό σχέδιο νόμου και τη σχετική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης με ενσωματωμένα τα συμπεράσματα της διαβούλευσης και τα παραδίδει στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

Ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων υποβάλλει στην Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας τα κείμενα, για αξιολόγηση. Εφόσον, το σχέδιο νόμου και η Ανάλυση κριθεί ότι πληρούν όλα τα απαιτούμενα από τον ν.4622/2019 κριτήρια, η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας γνωμοδοτεί θετικά.

Τότε και μετά από την υπογραφή των συναρμόδιων Υπουργών, το σχέδιο νόμου και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, κατατίθενται στη Βουλή, με μέριμνα του Γενικού Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Στην αντίθετη περίπτωση, η Επιτροπή επιστρέφει το σχέδιο νόμου και την Ανάλυση, στη Γ.Γ.Ν.Κ.Θ., η οποία οφείλει να ενσωματώσει τις παρατηρήσεις του πρακτικού της Επιτροπής εντός τριών (3) ημερών, προκειμένου να υπογραφεί από τους συναρμόδιους Υπουργούς και να κατατεθεί στη Βουλή. Το πρακτικό υπογράφεται από όλα τα μέλη της Επιτροπής τα οποία πλειοψήφησαν, ενώ σημειώνονται και οι διαφωνίες της μειοψηφίας. Ακολουθεί η αποστολή του νομοσχεδίου και της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, στη Βουλή για τη διαδικασία της ψήφισης.

Επιπρόσθετα, στο άρθρο 59, παρ. 1-4, του ν.4622/2019, τίθενται ορισμένοι ειδικοί κανόνες σύνταξης νομοσχεδίων. Συγκεκριμένα: *«1. Εξουσιοδοτικές διατάξεις, κατά το μέρος και με τον τρόπο που επιτρέπονται από το ισχύον Σύνταγμα, θεσπίζονται μόνο εάν ο σκοπός της εξουσιοδότησης δεν μπορεί να επιτευχθεί με τη χρήση υφιστάμενων εξουσιοδοτήσεων. Εφόσον το νομοσχέδιο προβλέπει την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων ή άλλων κανονιστικών πράξεων μέσα σε αποκλειστική προθεσμία και η Προεδρία της Κυβέρνησης το κρίνει αναγκαίο, δεν εισάγεται στο Υπουργικό Συμβούλιο για συζήτηση, αν δεν συνοδεύεται από τα προσχέδια αυτών των πράξεων και από χρονοδιάγραμμα εφαρμογής.*

2. Οι διατάξεις που ρυθμίζουν θέματα που προκύπτουν από τη μεταβολή της νομοθεσίας (μεταβατικές διατάξεις) τίθενται σε αυτοτελές άρθρο. Οι μεταβατικές διατάξεις δεν επιτρέπεται να τίθενται στο ίδιο άρθρο με τις διατάξεις του νομοσχεδίου που έχουν πάγιο χαρακτήρα.

3. Σε περίπτωση νομοθετικής μεταβολής, κατά την οποία αντικαθίστανται, τροποποιούνται, προστίθενται ή παρεμβάλλονται άρθρα, παράγραφοι, λέξεις ή καταργούνται ισχύουσες διατάξεις, αναφέρεται ολόκληρο το άρθρο ή Κεφάλαιο, όπως διαμορφώνεται τελικά. Επίσης, δεν επιτρέπονται: (α) η αόριστη παραπομπή σε άλλες διατάξεις, οι οποίες πρέπει να αναφέρονται ρητά και συγκεκριμένα και (β) οι παρεκκλίσεις από πάγιες ή πρόσφατες διατάξεις χωρίς αποχρώντα λόγο.

4. Σε περίπτωση συνολικής ρύθμισης ενός θέματος, διατυπώνεται το σύνολο των σχετικών διατάξεων και οι καταργούμενες διατάξεις αναφέρονται ρητά σε αυτοτελές άρθρο, στο τέλος του νομοσχεδίου».

Τέλος, ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται η πρωτοβουλία του ν.4622/2019, να θέσει κανόνες όσον αφορά στο χρονικό πλαίσιο έναρξης ισχύος ενός νόμου ή μιας διάταξης. Συγκεκριμένα:

«1. Η έναρξη ισχύος των ρυθμίσεων πρέπει να καταχωρίζεται πάντοτε σε ιδιαίτερο άρθρο. Αν για ορισμένες διατάξεις ορίζεται διαφορετικά σε σχέση με τις λοιπές διατάξεις χρόνος έναρξης της ισχύος τους, αυτό πρέπει να ορίζεται ρητώς σε αυτοτελή και αριθμημένη παράγραφο, με μνεία της σχετικής διάταξης και του χρόνου έναρξης της ισχύος της.

2. Σε κάθε περίπτωση, κάθε ρύθμιση που επιβαρύνει καθ' οιονδήποτε τρόπο την επιχειρηματική δραστηριότητα τίθεται σε ισχύ είτε την πρώτη Ιανουαρίου είτε την πρώτη Ιουλίου εκάστου έτους. Ο καθορισμός της έναρξης ισχύος κάθε ρύθμισης του προηγούμενου εδαφίου πρέπει πάντως να διασφαλίζει τον απαραίτητο χρόνο προσαρμογής στις νέες ρυθμίσεις, ο οποίος δεν μπορεί να είναι λιγότερος από δύο (2) μήνες.

3. Από τις ρυθμίσεις της προηγούμενης παραγράφου επιτρέπεται εξαίρεση κατά την κρίση της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, στις περιπτώσεις: (α) ρυθμίσεων, η άμεση ισχύς των οποίων επιβάλλεται για την αντιμετώπιση εξαιρετικά επειγουσών αναγκών, (β) ρυθμίσεων οι οποίες ενσωματώνουν στην ελληνική έννομη τάξη ευρωπαϊκές ή διεθνείς υποχρεώσεις. Η συνδρομή των προϋποθέσεων των ανωτέρω εξαιρετικών περιπτώσεων πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς».

Αυτονόητη είναι επίσης η εφαρμογή, κατά τη νομοτεχνική διαδικασία, των διατάξεων του άρθρου 16, παρ. 1, εδάφιο πρώτο, του ν.2690/1999 (Α' 45) – Περιεχόμενο και Τύπος της Διοικητικής Πράξης, σύμφωνα με τις οποίες: «Η διοικητική πράξη είναι έγγραφη, αναφέρει την εκδούσα αρχή και τις εφαρμοζόμενες διατάξεις, φέρει δε χρονολογία, καθώς και υπογραφή του αρμόδιου οργάνου».

Εν αναμονή, της έκδοσης του υποδείγματος Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης καθώς και εγχειριδίου για την ορθή συμπλήρωσή της, που προβλέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 62, παρ. 5, του ν.4622/2019, και του νομικού πλαισίου το οποίο αναφέρθηκε, για την υποβολή του νομοτεχνικού έργου, υφίστανται κείμενα, όπως: Εγχειρίδια, Οδηγοί, Εγκύκλιοι και άλλα έγγραφα, με τα οποία παρέχονται σχετικές οδηγίες. Τα περισσότερα από τα έγγραφα/έντυπα αυτά βρίσκονται στην ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας Νομοθετικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, τα οποία μπορούμε να βρούμε στη διαδρομή: https://gslegal.gov.gr/?page_id=45.

Τα σημαντικότερα εξ αυτών είναι:

1) Το έντυπο με τίτλο: «ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΟΔΗΓΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΤΩΝ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΩΝ», της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής (Κ.Ε.Ν.Ε.).

Οι ενότητες του εν λόγω οδηγού αφορούν:

α) στην Προπαρασκευαστική διαδικασία κατάρτισης του νομοσχεδίου, κατά την οποία:

- εξετάζεται εάν απαιτείται ειδική νομοθετική διαδικασία για την κατάρτιση του νομοσχεδίου, κατά στο Σύνταγμα ή τον Κανονισμό της Βουλής,
- εφαρμόζονται οι αρχές καλής νομοθέτησης,
- εξετάζεται η ένταξη των ρυθμίσεων σε υφιστάμενους κανόνες δικαίου, προκειμένου για την αποφυγή της πολυνομίας και άγνοιας της νομοθεσίας,
- γίνεται διάκριση μεταξύ παγίων και μεταβατικών διατάξεων, με τις τελευταίες να τίθενται στο τέλος, του νομοσχεδίου,
- παρατίθεται ο τρόπος που γίνονται οι παραπομπές, αναφέροντας λεπτομερή περιπτωσιολογία,
- να αποφεύγονται παρεκκλίσεις από πάγιες διατάξεις, οδηγία η οποία θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι παρεμβαίνει και στη σκοπιμότητα της ρύθμισης.

β) στη Διάρθρωση και διατύπωση του κειμένου, διαδικασία κατά την οποία μορφοποιείται το κείμενο του νομοσχεδίου. Ειδικότερα στην ενότητα αυτή δίνονται οδηγίες αναφορικά:

- με τον τρόπο διάρθρωσης του κειμένου, όπως: της διαίρεσής του σε άρθρα, την προσθήκη τίτλων στα άρθρα, την αρίθμηση και τον τρόπο αρίθμησης των υποδιαίρεσεων του κειμένου (Κεφάλαια, τμήματα),

- τη διατύπωση του κειμένου των διατάξεων και τη γλωσσική ομοιομορφία αυτών, όπως: ότι η γλώσσα διατύπωσης των διατάξεων η οποία πρέπει να είναι η δημοτική, ενώ τα ρήματα να διατυπώνονται στην οριστική έγκλιση του ενεστώτα χρόνου και να επιδιώκεται η χρονική ομοιομορφία των χρησιμοποιούμενων ρημάτων, να ακολουθούνται οι προτεινόμενες λεκτικές υποδείξεις, να αποφεύγεται η χρήση συγκεκριμένων λέξεων (π.χ. οι λέξεις: «τυχόν», «δημόσιος τομέας» κ.α.), να περιορίζεται η χρήση κεφαλαίων στην αρχή της πρότασης ή όταν αναφέρεται σε τίτλους υπηρεσιών ή κυρίων ονομάτων, κατά την αναφορά διατάξεων νόμου πρέπει να ακολουθείται η εξής σειρά: περίπτωση, παράγραφος, άρθρο, παρατίθεται η διαδικασία για τη χρήση συντομογραφιών, οδηγίες για τον τρόπο αναγραφής του προθέματος των νόμων και των προεδρικών διαταγμάτων, σύμφωνα με την οποία αρκεί να τίθεται, το ν. ή το π.δ., αντίστοιχα και να ακολουθεί το νούμερο του νόμου.

γ) στη Δομή του νομοσχεδίου, με την οποία προκύπτει η εμφάνισή του. Ειδικότερα στην ενότητα αυτή δίνονται οδηγίες για την διάρθρωση του νομοσχεδίου και την ταξινόμηση των διατάξεων σε ενότητες, σε κεφάλαια και άρθρα, αναφορικά:

- με τον τίτλο του νομοσχεδίου, ο οποίος πρέπει να είναι στην οριστική κι με τον οποίο αποδίδεται συνοπτικά το περιεχόμενο του νομοσχεδίου,

- την παράθεση στα πρώτα άρθρα του νομοσχεδίου της έκτασης εφαρμογής του νόμου ή των τυχόν ορισμών που χρησιμοποιούνται για της ανάγκες του νομοσχεδίου,

- το κυρίως περιεχόμενο του νομοσχεδίου,

- την παράθεση σειράς οργανωτικών διατάξεων και διαδικαστικών διατάξεων,

- την οδηγία να τίθενται σε αυτοτελές άρθρο του νομοσχεδίου, οι διατάξεις που προβλέπουν κυρώσεις,

- και το τυχόν ζήτημα των εξουσιοδοτικών ρυθμίσεων, προκειμένου να εξετάζεται, καταρχάς εάν επιτρέπεται να θεσπίζονται και εάν είναι σκόπιμη η θέσπισή τους.

- κανόνες για τις τελικές, μεταβατικές και καταργούμενες/διατηρούμενες διατάξεις.

- η υποχρέωση καταχώρισης της έναρξης ισχύος του νόμου σε ιδιαίτερο άρθρο,

- η ύπαρξη Παραρτημάτων.

δ) γενικές οδηγίες για τη σύνταξη της αιτιολογικής έκθεσης και την υποχρέωσή να συνοδεύει αυτή καθώς και για τη (νυν) Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, και τέλος,

ε) της υποχρέωσης υπογραφής του νομοσχεδίου από τους συναρμόδιους Υπουργούς πριν την προώθησή τους στη Βουλή για τη διαδικασία ψήφισής τους.

2) Ιδιαίτερα σημαντική είναι η υπ' αριθμ. ΔΟΑ/Φ.0.1/922/2-2-2007 Εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, με τίτλο: «Οδηγίες για τη νομοτεχνική βελτίωση των κανονιστικών πράξεων» (2007).

Η εγκύκλιος αυτή, ήταν από τα πρώτες σημαντικές προσπάθειες αποτύπωσης γραπτών οδηγιών - μάλιστα με τη μορφή εγκυκλίου - προκειμένου να υπάρξει συντονισμός των δημοσίων υπηρεσιών, μέσω των κανόνων που θέσπιζε η εν λόγω εγκύκλιος, ώστε αυτές να εφαρμόζονται κατά τη σύνταξη και έκδοση κανονιστικών πράξεων, δηλαδή των Προεδρικών Διαταγμάτων, των Υπουργικών αποφάσεων και των κοινών Υπουργικών αποφάσεων. Σημειώνεται ότι της εν λόγω εγκυκλίου, είχε προηγηθεί η υπ' αριθμ. Υ190/18-7-2006, εγκύκλιος του Πρωθυπουργού, με θέμα: «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων», η οποία αποτέλεσε την πρώτη συστηματική προσπάθεια για εφαρμογή κατά τη νομοτεχνική διαδικασία, αρχών και εργαλείων που θα συνέβαλαν στη βελτίωση του νομοθετικού έργου.

Με την εγκύκλιο αυτή, καταρχάς δίνονται οδηγίες αναφορικά με την τήρηση γενικών νομοτεχνικών αρχών, βάσει των οποίων συντάσσεται η κανονιστική πράξη, όπως: Διερεύνηση του προς ρύθμιση προβλήματος, Αντιμετώπιση του προς ρύθμιση θέματος σε γενική βάση, Αντιμετώπιση του προς ρύθμιση θέματος σε μελλοντική βάση, Εναρμόνιση και σύνδεση του προς ρύθμιση θέματος με την κείμενη νομοθεσία, Κατάστρωση του κειμένου της ρύθμισης σύμφωνα με το είδος των διατάξεων, Διάρθρωση του κειμένου της ρύθμισης σε άρθρα.

Ακολουθεί η παράθεση ειδικών νομοτεχνικών αρχών, με τις οποίες επισημαίνεται ότι το περιεχόμενο των Προεδρικών Διαταγμάτων, των Υπουργικών αποφάσεων και των

κοινών Υπουργικών αποφάσεων, αποτελείται από δύο τμήματα: το Προοίμιο και το Διατακτικό.

Όσον αφορά στο Προοίμιο, πριν από αυτό, στα π.δ., τίθεται ο τίτλος του π.δ., ενώ στις αποφάσεις τίθεται το θέμα και ακολουθεί ο τίτλος του οργάνου που εκδίδει την πράξη. Το περιεχόμενο του Προοιμίου, ξεκινά με τη φράση «Έχοντας υπόψη:» (η οποία τίθεται αριστερά) και ακολουθεί η αριθμητική παράθεση των διατάξεων και στοιχείων τα οποία λήφθηκαν υπόψη για την έκδοση της πράξης. Σημειώνεται ότι όλα τα κείμενα, νομοθετικά ή μη, τα οποία αναφέρονται στο προοίμιο συνιστούν τη νομιμοποιητική βάση για την έκδοση της πράξης.

Όσον αφορά στο Διατακτικό αυτό ξεκινά με τη λέξη: «Αποφασίζουμε» και συνεχίζει με το περιεχόμενο της πράξης διαιρεμένο σε ενότητες.

Η διαίρεση των πράξεων αφορά σε Μέρη, Κεφάλαια και σε Άρθρα (σε ιδιαίτερα μεγάλα Προεδρικά Διατάγματα μπορεί να έχουμε Τμήματα και Βιβλία). Τα Κεφάλαια έχουν ως διακριτικό στοιχείο, κεφαλαία γράμματα του αλφαβήτου (Α', Β', Γ' κ.λπ.), τα Μέρη, αριθμητικά επίθετα (πρώτο, δεύτερο, τρίτο κ.λπ.) και τα Άρθρα, αριθμούς (1, 2, 3, κ.λπ.). Κάτω από διακριτικό στοιχείο της κάθε ενότητας, τίθεται ο τίτλος αυτής, ο οποίος και συνιστά ύλη της πράξης.

Όσον αφορά στη διαίρεση των Άρθρων, διακρίνουμε τις Παραγράφους (εφόσον υπάρχουν), οι οποίες αριθμούνται με νούμερα (1, 2, 3 κ.λπ.), διακρίνονται σε Εδάφια, τα οποία δεν αριθμούνται (το Εδάφιο είναι μια λεκτική περίοδος μεταξύ δύο τελειών), τα Εδάφια δύνανται να διαιρούνται σε Περιπτώσεις, οι οποίες έχουν ως διακριτικό γνώρισμα μικρά γράμματα (α, β, γ, κ.λπ.). Περαιτέρω υποδιαίρεση των Περιπτώσεων, είναι οι Υποπεριπτώσεις οι οποίες έχουν ως διακριτικό γνώρισμα διπλά μικρά γράμματα (αα, ββ, γγ, κ.λπ.).

Επίσης στην εγκύκλιο επισημαίνεται ότι η άρτια μορφή μιας κανονιστικής πράξης, αναδεικνύεται από τη συστηματική παράθεση των διατάξεων, σύμφωνα με το περιεχόμενό τους. Η σειρά των ενότητων είναι: Γενικές διατάξεις, Οργανωτικές διατάξεις, Διαδικαστικές διατάξεις, Ποινικές διατάξεις, Μεταβατικές διατάξεις, Καταργητικές διατάξεις, Διατηρούμενες σε ισχύ διατάξεις, Διατάξεις καθορισμού της χρονικής ισχύος των κανονιστικών πράξεων - Δημοσίευση.

Τέλος, στην εγκύκλιο μνημονεύονται ορισμένες μεμονωμένες νομοτεχνικές πρακτικές, όπως:

- ο τρόπος αναφοράς των νόμων (και αντίστοιχα των προεδρικών διαταγμάτων) μέσα στο κανονιστικό κείμενο, είναι με το μικρό ν., ακολουθούμενο με τον αριθμό του νόμου και το έτος θέσπισης. Επίσης αναγράφεται μέσα σε παρένθεση, το τεύχος και ο αριθμός του Φ.Ε.Κ., π.χ. ν.4622/2019 (Α'133),
- οι συντομογραφίες πρέπει να αναγράφονται στην αρχή χωρίς σύντμηση και μέσα σε παρένθεση η συντομογραφία, π.χ. Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ),
- η αναφορά των Υπουργείων και των Υπουργών, ακολουθεί τη σειρά τάξης των Υπουργείων και προβαδίσματος των μελών της Κυβέρνησης και Υφυπουργών,
- η γλώσσα του κειμένου είναι η δημοτική και η διατύπωση γίνεται στο τρίτο πρόσωπο του ενικού ενεστώτα χρόνου.

Τέλος, η χρησιμότητα της εν λόγω εγκυκλίου, ενισχύεται από το γεγονός ότι αυτή συμπεριλαμβάνει σε Παράρτημα, υποδείγματα σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος και κοινής Υπουργικής Απόφασης, καθώς και περιγράφει τη διαδικασία που ακολουθείται προκειμένου για την έκδοση ενός Προεδρικού Διατάγματος και μιας κοινής Υπουργικής Απόφασης.

3) Το εγχειρίδιο για την εναρμόνιση του εθνικού δικαίου με το δίκαιο της ευρωπαϊκής ένωσης, με τίτλο: «Το Ευρωπαϊκό δίκαιο στην Ελλάδα» (Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Αθήνα, 2013). Στο εν λόγω εγχειρίδιο, παρά το γεγονός ότι κύρια εκδόθηκε για να βοηθήσει τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης που εμπλέκονται στη διαδικασία εναρμόνισης του ευρωπαϊκού δικαίου, με το εθνικό δίκαιο, στο εγχειρίδιο αυτό περιλαμβάνονται πρακτικές που εφαρμόζονται σε κάθε νομοτεχνική διαδικασία.

4) Τέλος, ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα αναφορικά με τους νομοτεχνικούς κανόνες και πρακτικές - λόγω της οπτικής από την οποία ερείδεται η έκδοσή της - είναι η υπ' αριθμ. Γ8789/6-2-2017 εγκύκλιος του Εθνικού Τυπογραφείου, με θέμα: «Οδηγίες σχετικά με την αποστολή εγγράφων για δημοσίευση στο Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ)». Το Εθνικό Τυπογραφείο, με αφορμή την απαραίτητη διαδικασία προκειμένου για την εγκυρότητα (μεταξύ άλλων νομοθετικών κειμένων και εγγράφων) των νόμων και των κανονιστικών πράξεων, προτείνει ορισμένους κανόνες που πρέπει να τηρεί το κείμενο των νόμων και κανονιστικών πράξεων προκειμένου για την αποφυγή σφαλμάτων κατά τη διαδικασία δημοσίευσής τους.

Συγκεκριμένα, η εγκύκλιος προτείνει, για το κείμενο των εγγράφων, να χρησιμοποιούνται, γραμματοσειρές απλές και διαδεδομένες (όπως για παράδειγμα Arial, Calibri, Tahoma, Verdana), το μέγεθος των γραμμάτων να είναι 10 στιγμών, να χρησιμοποιούνται κανονικά γράμματα (όχι έντονα, όχι πλάγια) και να μη χρησιμοποιούνται πλαίσια, υπογράμμιση ή/και σκίαση λέξεων ή φράσεων.

Επίσης η εγκύκλιος επισημαίνει την ανάγκη τήρησης της σειράς των Υπουργών και των Υπουργείων κατά την παράθεση των υπογραφών καθώς κάνει ειδική μνεία στις συντομογραφίες και στον τρόπο που αυτές πρέπει να διατυπώνονται. Επιπλέον παρέχονται οδηγίες για την αποφυγή των κεφαλαίων γραμμάτων στο περιεχόμενο των νομοθετικών κειμένων ενώ επισημαίνονται ποιές λέξεις γράφονται με κεφαλαία γράμματα. Τα αρκτικόλεξα πρέπει να παρατίθενται με την παρεμβολή τελείας, εκτός από τα ευρέως καθιερωμένα στην καθημερινότητά μας. Τονίζει τέλος την τήρηση της δημοτικής γλώσσας στα νομοθετικά κείμενα και την αποφυγή γραμματικών λαθών.

Αναφορικά με το περιεχόμενο των νομοθετικών κειμένων πρέπει να γίνει ιδιαίτερη μνεία, στην προσπάθεια για ένταξη της διάστασης του φύλου στα νομοθετικά κείμενα. Κατά τη σύνταξη κάθε εγγράφου πρέπει να ακολουθούνται οι οδηγίες των εγκυκλίων ΔΙΑΔΠΥΔ/ΤΣΠΕΑΔ/Φ.18/οικ.5748/25-2-2016 του Αναπληρωτή Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης με θέμα «Υπέρβαση του «γλωσσικού σεξισμού» και ένταξη της διάστασης του φύλου στα διοικητικά έγγραφα» και 652/10-3-2016 της Γενικής Γραμματέως Ισότητας των Φύλων με θέμα «Ένταξη της διάστασης του φύλου στα διοικητικά έγγραφα». Σύμφωνα με αυτές, πρέπει να γίνεται χρήση και των δύο γραμματικών γενών όταν το κείμενο αναφέρεται σε μεικτούς πληθυσμούς ή στην περίπτωση που δεν προκύπτει το φύλο.

Επίσης και όσον αφορά στις Υπουργικές αποφάσεις και για τον τρόπο σύνταξής τους, χρήσιμος είναι ο οδηγός ο οποίος αναφέρεται στους κανόνες σύνταξης των διοικητικών εγγράφων των δημοσίων υπηρεσιών, με τίτλο: «Κανονισμός Επικοινωνίας Δημοσίων Υπηρεσιών».

Ιδιαίτερο νομοτεχνικό ενδιαφέρον παρουσιάζει η υποχρέωση συμπλήρωσης του εγγράφου της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, το οποίο συνοδεύει κάθε νομοσχέδιο και κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας. Μέχρι την έκδοση από τη Γ.Γ.Ν.Κ.Θ., των οδηγιών για τη συμπλήρωση της Ανάλυσης

Συνεπειών Ρύθμισης, η δημόσια διοίκηση χρησιμοποιεί τα υφιστάμενα εγχειρίδια και οδηγούς, τα οποία βρίσκονται στην ιστοσελίδα της Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. και στη διαδρομή: https://gslegal.gov.gr/?page_id=45.

Αυτά είναι:

- το Εγχειρίδιο Οδηγιών Συμπλήρωσης Υποδείγματος Ανάλυσης Συνεπειών της Ρύθμισης (2009),
- το Υπόδειγμα Έκθεσης Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων (2009)
- το Εγχειρίδιο Οδηγιών Συμπλήρωσης Υποδείγματος (2007).

Τέλος, όσον αφορά στις διαδικασίες κωδικοποίησης, υφίσταται το ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΟΔΗΓΙΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ (2019), το οποίο συνέταξε η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης, με το οποίο παρέχονται οδηγίες που πρέπει να ακολουθούνται κατά την κωδικοποιητική διαδικασία.

X. Μελέτη περιπτώσεων

Στο πλαίσιο της ενότητας του Εργαστηρίου: Μελέτη περιπτώσεων, θα επισκεφθούμε την ιστοσελίδα της Βουλής (www.parliament.gr), όπου θα επεξεργασθούμε πρόσφατα ψηφισθέντα νομοσχέδια, θα διαπιστώσουμε τα συνοδευτικά σ' αυτά έγγραφα (Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης) και θα επεξεργασθούμε το περιεχόμενο αυτών.

Επίσης θα επισκεφθούμε το δικτυακό τόπο www.opengov.gr προκειμένου να μελετήσουμε σε πραγματικό χρόνο, τη διαδικασία διαβούλευσης σε νομοσχέδιο το οποίο έχει αναρτηθεί στη σχετική πλατφόρμα για δημόσια διαβούλευση.

XI. Πρακτική άσκηση σπουδαστριών/τών με αντικείμενο τη νομοτεχνική προετοιμασία και την επεξεργασία ρύθμισης

Στο πλαίσιο της πρακτικής άσκησης, θα δοθεί στις/στους σπουδάστριες/στές υποθετικό σενάριο, προκειμένου αυτές/αυτοί να προβούν στη μετατροπή σε

νομοθετικό κείμενο (διάταξης νόμου ή/και κανονιστικής απόφασης) συγκεκριμένης ρυθμιστικής πρωτοβουλίας.

Θα ζητηθεί οι σπουδάστριες/σπουδαστές:

να συντάξουν το σχετικό σχέδιο νόμου ή/και της κανονιστικής πράξης, εφαρμόζοντας τις αρχές της καλής νομοθέτησης,

να συμμετάσχουν στη διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης μέσω υποβολής σχολίων που αφορούν στη ρύθμιση, καθώς και,

να προβούν στη σύνταξη/συμπλήρωση συγκεκριμένων συνοδευτικών εγγράφων της ρύθμισης (π.χ. αιτιολογική έκθεση, έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης κ.α.).

Βιβλιογραφία – Εγκύκλιοι - Εγχειρίδια

Γέροντας, Α. (1993). *Οι Εγκύκλιοι*. Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας.

Γώγος, Κ. (2017). *Διαδικαστικά σφάλματα και ακύρωση των διοικητικών πράξεων*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Ιωάννου, Κ. (1998). *Νομικό Εγκυκλοπαιδικό Λεξικό*. Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας.

Κτιστάκη, Σ. (2014). *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Μακρυδημήτρης, Α. και Πραβίτα, Μ.Η. (2012). *Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Μαντζούφας, Π. (2018). *Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου*. Αθήνα: Ευρασία.

Μαυριάς, Κ. (2004). *Συνταγματικό Δίκαιο*. Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας.

Πανάρετου, Ε. (2009). *Νομικός λόγος – Γλώσσα και δομή των νόμων*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Σπηλιωτόπουλος, Ε. (1997). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου τ. Ι*. Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας.

Σωτηρόπουλος, Δ. και Χριστόπουλος, Λ. (2017). *Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα*. Αθήνα: Διανέοσις.

Το ευρωπαϊκό δίκαιο στην Ελλάδα - Εγχειρίδιο εναρμόνισης, Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Αθήνα 2013,

Εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ190 (2006), “Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων”,

ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΟΔΗΓΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΤΩΝ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΩΝ», Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής (Κ.Ε.Ν.Ε.),

Εγκύκλιος ΔΟΑ/Φ.0.1/922/2-2-2007 του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, με τίτλο: «Οδηγίες για τη νομοτεχνική βελτίωση των κανονιστικών πράξεων»,

Εγκύκλιος Γ8789/6-2-2017, του Εθνικού Τυπογραφείου, με θέμα: «Οδηγίες σχετικά με την αποστολή εγγράφων για δημοσίευση στο Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ)»

Εγχειρίδιο Οδηγιών Συμπλήρωσης Υποδείγματος Ανάλυσης Συνεπειών της Ρύθμισης (2009), της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης,

Κοινός πρακτικός οδηγός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τα πρόσωπα που συμβάλλουν στη σύνταξη των νομοθετικών κειμένων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ευρωπαϊκή Ένωση 2015,

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΩΝ

Το Σύνταγμα της χώρας μας

<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/FEK%20211-A-24-12-2019%20NEO%20SYNTAGMA.pdf>

Ο Κανονισμός της Βουλής

<https://www.hellenicparliament.gr/userfiles/ebooks/KtV-2019-GR/index.html>

Ο ν.4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (Α΄133)

<http://www.et.gr/ids-nph/search/pdfViewerForm.html?args=5C7QrtC22wFqnM3eAbJzrXdtvSoClrL8NXGWS3cU8Kt5MXD0LzQTLWPU9yLzB8V68knBzLCmTXKaO6fpVZ6Lx3UnKl3nP8>

<http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2019/07/%CE%95%CE%B3%CE%BA%CF%85%CE%BA%CE%B%CE%B9%CE%BF%CF%82-%CE%A5%CF%80%CE%BF%CF%85%CF%81%CE%B3%CE%B5%CE%AF%CE%BF%CF%85-%CE%95%CF%83%CF%89%CF%84%CE%B5%CF%81%CE%B9%CE%BA%CF%8E%CE%BD-%CE%94%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B1%CF%82-%CE%94%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%91%CF%80%CE%BF%CE%BA%CE%AD%CE%BD%CF%84%CF%81%CF%89%CF%83%CE%B7%CF%82-%CE%BF%CE%B4%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%B5%CF%82-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CF%84%CE%B5%CF%87%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%B7-%CE%B2%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%B9%CF%89%CF%83%CE%B7-%CE%BA%CE%B1%CE%BD%CE%BF%CE%BD%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%89%CE%BD-2.2.2007.docx>

Η υπ' αριθμ. Υ190/18-7-2006, εγκύκλιος του Πρωθυπουργού, με θέμα: «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων»

https://gslegal.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egkiklios_kanonistikis_metarruthmisi.pdf

Η υπ' αριθμ. Γ8789/6-2-2017, εγκύκλιος του Εθνικού Τυπογραφείου, με θέμα: «Οδηγίες σχετικά με την αποστολή εγγράφων για δημοσίευση στο Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ)»

http://www.et.gr/images/stories/EGKYKLIOI/%CE%938789_06022017.pdf

Ο ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ (Κ.Ε.Δ.Υ.)

<http://tdp.admin.ntua.gr/KEDY.pdf>

Τα εγχειρίδια και υποδείγματα για την συμπλήρωση της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, με τίτλο:

- Εγχειρίδιο Οδηγιών Συμπλήρωσης Υποδείγματος Ανάλυσης Συνεπειών της Ρύθμισης (2009),
- Υπόδειγμα Έκθεσης Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων (2009)
- Εγχειρίδιο Οδηγιών Συμπλήρωσης Υποδείγματος (2007).

https://gslegal.gov.gr/?page_id=45

Το «ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΟΔΗΓΙΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ» (2019), της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης

<https://gslegal.gov.gr/wp-content/uploads/2019/04/%CE%A4%CE%95%CE%9B%CE%99%CE%9A%CE%9F-%CE%95%CE%93%CE%A7%CE%95%CE%99%CE%A1%CE%99%CE%94%CE%99%CE%9F-%CE%95%CE%9D%CE%99%CE%91%CE%99%CE%9F-%CE%9A%CE%95%CE%99%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%9F.pdf>