

ΥΠΟΕΡΓΟ: ΥΠΟΕΡΓΟ 3
«ΔΡΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ
ΤΩΝ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΟΥ ΙΝΕΠ»

ΤΙΤΛΟΣ ΘΕΜΑΤΙΚΗΣ ΕΝΟΤΗΤΑΣ:
«Καλή νομοθέτηση»

Συγγραφείς:
Δρ. Ελένη Ξανθάκη, Καθηγήτρια στο University College London
Δρ. Μαρία Μουσμούτη, Δικηγόρος

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

- 1 Εισαγωγή στην καλή νομοθέτηση: βασικές έννοιες
- 2 Νομοθεσία και ρύθμιση
- 3 Καλή νομοθεσία
- 4 Μεθοδολογία συγγραφής νομοθεσίας
- 5 Δομή του νομοθετικού κειμένου
- 6 Σχεδιασμός επιμέρους διατάξεων
 - 6.1 Αρχές σχεδιασμού των επιμέρους διατάξεων
- 7 Ανάλυση συνεπειών ρύθμισης
- 8 Επίλογος

Βιβλιογραφία

Σκοπός της Θεματικής Ενότητας

Σκοπός της ενότητας είναι η εισαγωγή στην καλή νομοθέτηση, στις έννοιες της ποιότητας της νομοθεσίας και σε βασικές αρχές της νομοτεχνικής επιστήμης.

Μαθησιακοί Στόχοι και Αποτελέσματα

Στο τέλος της ενότητας θα είστε σε θέση να

- Τοποθετήσετε τη νομοθέτηση στο ρυθμιστικό κύκλο
- Ορίσετε την ποιότητα νομοθεσίας ως αποτελεσματική νομοθεσία
- Αναγνωρίσετε τα στοιχεία αποτελεσματικότητας
- Αναγνωρίσετε τα 5 στάδια νομοθέτησης κατά Θόρντον
- Αναγνωρίσετε τη δομή των νόμων
- Αναγνωρίσετε το ρόλο κάθε είδους διάταξης στους ελληνικούς νόμους

Λέξεις Κλειδιά

Ποιότητα νομοθεσίας, αποτελεσματικότητα, καλή νομοθέτηση

Διάρθρωση Ενότητας

1. Νομοθεσία και ρύθμιση
2. Καλή νομοθεσία
3. Μεθοδολογία
4. Δομή
5. Επιμέρους διατάξεις
6. Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης

1 Εισαγωγή στην καλή νομοθέτηση: βασικές έννοιες

Καλή νομοθέτηση είναι η πολιτική που εστιάζει στις διαδικασίες παραγωγής ρυθμίσεων και σε τρόπους διασφάλισης της ποιότητάς της. Η πολιτική για την καλή νομοθέτηση γνώρισε μεγάλη άνθηση από την δεκαετία του 1990 και μετά, ιδίως στο πλαίσιο του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) που ήταν πρωτοπόρος στον συγκεκριμένο τομέα.

Για τον ΟΟΣΑ η κανονιστική μεταρρύθμιση ή καλή νομοθέτηση αποσκοπεί στην βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων με απώτερο στόχο την αποδοτικότητά τους, την καλύτερη λειτουργία της οικονομίας και την παραγωγή οφέλους για τους πολίτες (OECD 1997). Η καλή νομοθέτηση παρεμβαίνει στο επίπεδο των διαδικασιών παραγωγής κανόνων, των θεσμών παραγωγής τους αλλά και στο επίπεδο των μεμονωμένων διατάξεων με στόχο την βελτίωση της ποιότητας τους.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή από το 2001 και στο εξής έχει δική της πολιτική για την καλή νομοθέτηση (EC, 2021). Αφετηρία αποτέλεσε η έκθεση της επιτροπής [Mandelkern](#)¹ που εντόπισε τα προβλήματα και έθεσε τα θεμέλια της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση. Η έκθεση αναγνώρισε ότι η νομοθεσία είναι απαραίτητη για την επίτευξη των στόχων της δημόσιας πολιτικής σε πολλούς τομείς και η καλή ρύθμιση είναι δημόσιο αγαθό που ενισχύει την αξιοπιστία της διαδικασίας διακυβέρνησης και συμβάλλει στην ευημερία των πολιτών, των επιχειρήσεων και άλλων ενδιαφερομένων. Η νομοθεσία υψηλής ποιότητας αποτρέπει περιττές επιβαρύνσεις για τις επιχειρήσεις, τους πολίτες και στις δημόσιες διοικήσεις, συμβάλλει στην ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, συμβάλλει στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση, είναι σε θέση να επιτύχει καλύτερα τον επιθυμητό σκοπό της και είναι ευκολότερη στην εφαρμογή και φιλικότερη στην συμμόρφωση.

Οι επτά βασικές προτάσεις της Επιτροπής ήταν οι εξής:

¹ <https://www.gsis.gr/dimosia-dioikisi/ked>

1. *Επιλογές εφαρμογής πολιτικών.* Οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής της ΕΕ και των κρατών μελών θα πρέπει πάντοτε να εξετάζουν το πλήρες φάσμα των πιθανών επιλογών για την επίλυση ζητημάτων δημόσιας πολιτικής και να επιλέγουν την καταλληλότερη για τις περιστάσεις: η ρύθμιση δεν θα πρέπει να είναι αυτομάτως η μόνη επιλογή σε όλες τις περιπτώσεις.
2. *Αξιολόγηση επιπτώσεων.* Η αξιολόγηση κανονιστικών επιπτώσεων είναι ένα αποτελεσματικό εργαλείο για σύγχρονη, τεκμηριωμένη χάραξη πολιτικής και πρέπει να αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της χάραξης πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ και σε εθνικό επίπεδο.
3. *Διαβούλευση.* Η διαβούλευση αποτελεί μέσο ανοικτής διακυβέρνησης, και η έγκαιρη και αποτελεσματική διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη από τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής συμπληρώνει την διαθέσιμη πληροφόρηση που έχουν στη διάθεσή τους.
4. *Απλούστευση.* Υπάρχει συνεχής ανάγκη για επικαιροποίηση και απλούστευση των υφιστάμενων κανονισμών ώστε να είναι αποτελεσματικοί, λιγότερο επαχθείς και ευκολότερα κατανοητοί και εύκολοι στην συμμόρφωση.
5. *Πρόσβαση στη ρύθμιση.* Όσοι επηρεάζονται από ευρωπαϊκούς ή εθνικούς κανόνες έχουν δικαίωμα να έχουν πρόσβαση σε αυτούς και να τους κατανοούν. Αυτό σημαίνει ότι η συνοχή και η σαφήνεια των κανόνων πρέπει να ενισχυθεί μέσω της κωδικοποίησης και αναδιατύπωσης και η πρόσβαση να βελτιωθεί με καλύτερες πρακτικές, ιδίως με τη χρήση ΤΠΕ.
6. *Δομές.* Η καλύτερη ρύθμιση χρειάζεται τις κατάλληλες υποστηρικτικές δομές.
7. *Εφαρμογή.* Οι κανόνες υψηλής ποιότητας αποτελούν μια αλυσίδα από τα πρώτα στάδια της προετοιμασίας του μέχρι την εφαρμογή τους.

Η πολιτική για την Καλή Νομοθέτηση δεν είναι στατική. Αναθεωρείται ανά τακτά χρονικά διαστήματα και προσαρμόζεται στις εκάστοτε ανάγκες κάθε περιόδου. Οι Οδηγίες Καλής Νομοθέτησης (EC, [Better Regulation Guidelines 2021](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox-0_en)) και η Εργαλειοθήκη για την καλή νομοθέτηση (EC 2021b²) παρέχουν τις σχετικές κατευθύνσεις και αναλυτικές οδηγίες για την εφαρμογή και την χρήση των επιμέρους «εργαλείων» καλής νομοθέτησης.

Οι Οδηγίες Καλής Νομοθέτησης οριοθετούν τις αρχές που η ΕΕ ακολουθεί στην προετοιμασία νέων παρεμβάσεων και στην αξιολόγηση υφιστάμενης νομοθεσίας. Στην ΕΕ η Καλή νομοθέτηση καλύπτει όλο τον κύκλο της δημόσιας πολιτικής από τον σχεδιασμό των πολιτικών μέχρι την υιοθέτηση, την εφαρμογή, την αξιολόγηση και την αναθεώρησή τους. Σύμφωνα με τις πλέον πρόσφατες οδηγίες³ ((EC, [Better Regulation Guidelines 2021](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf)) τα «εργαλεία» της καλής νομοθέτησης είναι:

² https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox-0_en

³ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf

- Έγκαιρος σχεδιασμός και πολιτική επικύρωση (Forward planning and political validation)

Ο έγκαιρος σχεδιασμός αφορά την επαρκή προετοιμασία κάθε πρωτοβουλίας μέσα από την προηγούμενη αξιολόγηση συναφών πολιτικών, την αξιολόγηση προβλημάτων και εναλλακτικών λύσεων, την διαβούλευση με εμπλεκόμενους και την προετοιμασία των παρεμβάσεων. Η πολιτική επικύρωση αποτελεί το «πράσινο φως» πριν την ουσιαστική επεξεργασία μιας πρωτοβουλίας. Δεν προδιαγράφει ωστόσο το αποτέλεσμα της ανάλυσης επιπτώσεων ή των επικείμενων πολιτικών αποφάσεων.

- Διαβούλευση

Η διαβούλευση είναι απαραίτητο στοιχείο της προετοιμασίας και αναθεώρησης των πολιτικών, καθώς οι εμπλεκόμενοι συμβάλουν σημαντικά στην αξιολόγηση, στην ανάλυση επιπτώσεων και στην προετοιμασία επιμέρους παρεμβάσεων.

- Αξιολόγηση και έλεγχος καταλληλότητας (Evaluation and fitness checks)

Η προετοιμασία νέων πολιτικών πρέπει να υποστηρίζεται από αξιολογήσεις και αναλύσεις επιπτώσεων που εξετάζουν τα βαθύτερα αίτια του προβλήματος προς ρύθμιση, τον τρόπο με τον οποίο έχει αντιμετωπιστεί ή πρόκειται να αντιμετωπιστεί για την επίτευξη των επιθυμητών στόχων, λαμβάνοντας υπόψη το κόστος και τα οφέλη. Οι αξιολογήσεις συγκεντρώνουν στοιχεία για να εκτιμήσουν τα αποτελέσματα μιας παρέμβασης με συνάρτηση με τους στόχους που είχαν τεθεί και κατά πόσον υπήρξαν ακούσιες ή απρόβλεπτες επιπτώσεις.

Ο έλεγχος καταλληλότητας (fitness check) είναι η αξιολόγηση ενός τομέα πολιτικής και αφορά τον τρόπο με τον οποίο ένα σύνολο νομοθετικών πράξεων συνέβαλε στην επίτευξη των στόχων της πολιτικής. Οι έλεγχοι καταλληλότητας μπορούν να αναδείξουν επικαλύψεις, ασυνέπειες, συνέργιες, δυνατότητες ψηφιοποίησης και σωρευτικές επιπτώσεις μιας πολιτικής. Είναι σημαντικό να παρακολουθούνται συστηματικά τα αποτελέσματα της εφαρμογής της, ώστε να διευκολύνεται η ουσιαστική αξιολόγηση των υλοποιούμενων παρεμβάσεων.

- Ανάλυση επιπτώσεων (Impact assessment)

Οι αναλύσεις επιπτώσεων συλλέγουν στοιχεία προκειμένου να εκτιμηθεί αν μελλοντική νομοθετική ή μη νομοθετική δράση είναι δικαιολογημένη και, εάν ναι, πώς μπορεί να σχεδιαστεί καλύτερα για την επίτευξη των σχετικών στόχων πολιτικής. Οι αναλύσεις επιπτώσεων πρέπει να:

- να προσδιορίζουν και να περιγράφουν το πρόβλημα που πρέπει να αντιμετωπιστεί
- να καθορίζουν στόχους
- να διατυπώνουν επιλογές πολιτικής, να αξιολογούν τις πιθανές επιπτώσεις τους και, κατά περίπτωση, να προσδιορίζουν την προτιμώμενη επιλογή και
- να καθορίζουν τον τρόπο παρακολούθησης και αξιολόγησης των αναμενόμενων αποτελεσμάτων.
- Υποστήριξη της συμμόρφωσης και εφαρμογή (Compliance support and implementation)

Οι παρεμβάσεις μπορούν να αποφέρουν τα πλήρη οφέλη τους μόνο εάν οι πολιτικές υλοποιούνται και εφαρμόζονται κατάλληλα. Επιπλέον, η νομοθεσία ενδέχεται να επιβάλλει υπερβολικές επιβαρύνσεις στις επιχειρήσεις ως αποτέλεσμα «επιχρύσωσης» (gold-plating) ή αναποτελεσματικής εφαρμογής. Είναι σημαντικό να λαμβάνονται υπόψη τα θέματα εφαρμογής κατά το σχεδιασμό των ρυθμίσεων.

Στην Ελλάδα, οι προσπάθειες για την διαμόρφωση πολιτικής για την καλή νομοθέτηση ξεκίνησαν στην μέση της δεκαετίας του 2000 με μια εγκύκλιο του Πρωθυπουργού που εισήγαγε για πρώτη φορά αυτή την προβληματική⁴. Με τον Ν. 4048/2012 οι αρχές και τα εργαλεία καλής νομοθέτησης απέκτησαν πλήρη νομοθετική κατοχύρωση. Ο Ν. 4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος επιχειρεί την πιο ολοκληρωμένη -μέχρι σήμερα- προσπάθεια προώθησης μιας συνολικής πολιτικής για την καλή νομοθέτηση. Περιλαμβάνει απαιτήσεις για ετήσιο ρυθμιστικό προγραμματισμό, δίνει έμφαση στην προ-νομοθετική διαδικασία προετοιμασίας των ρυθμίσεων μέσα από την ανάλυση συνεπειών ρύθμισης, την διαβούλευση, την σαφή θέσπιση νομοτεχνικών προτύπων που πρέπει να ακολουθούν οι ρυθμίσεις, σαφείς διαδικασίες νομοπαρασκευαστικής επεξεργασίας νομοσχεδίων (ΓΓΝΚΘ, 2019) αλλά και την δημιουργία οργάνων αξιολόγησης της ποιότητας των ρυθμίσεων (Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας). Προβλέπει επίσης παρεμβάσεις μετά την υιοθέτηση των ρυθμίσεων, για αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων και για την κωδικοποίηση και αναμόρφωση του δικαίου.

Σύμφωνα με τον Ν. 4622/2019, η ποιότητα των ρυθμίσεων διασφαλίζεται μέσα από την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης (άρθρο 58 του ν. 4622/2019) περιλαμβάνουν:

1. Την αναλογικότητα (καταλληλότητα, αναγκαιότητα, εύλογη σχέση μέσου και σκοπού),
2. την απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων,
3. την αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων ή ρυθμίσεων που αποκλίνουν από τη γενική πολιτική,
4. την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της ρύθμισης,
5. την 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),
6. την επικουρικότητα και λογοδοσία μέσω του σαφούς προσδιορισμού των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής των ρυθμίσεων,
7. την ασφάλεια δικαίου,
8. την ισότητα των φύλων και
9. την δημοκρατική νομιμοποίηση.

⁴ https://gslegal.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egkiklios_kanonistikis_metarruthmisi.pdf

Όπως αναφέρθηκε, τα βασικά «εργαλεία» καλής νομοθέτησης περιλαμβάνουν:

1. τον ρυθμιστικό σχεδιασμό
2. την ανάλυση συνεπειών ρύθμισης
3. την διαβούλευση
4. συγκεκριμένα νομοτεχνικά πρότυπα που κωδικοποιούνται στο Εγχειρίδιο Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
5. συγκεκριμένη διαδικασία για την νομοπαρασκευαστική επεξεργασία νομοσχεδίων
6. την σύσταση Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας για την αξιολόγησης της ποιότητας των ρυθμίσεων πριν την κατάθεσή τους στην Βουλή
7. την αξιολόγηση της εφαρμογής των ρυθμίσεων και
8. την κωδικοποίηση και αναμόρφωση δικαίου

Προστιθέμενη αξία του συγκεκριμένου μοντέλου αποτελεί, εκτός των άλλων, το γεγονός ότι συνδυάζει τα «παραδοσιακά» εργαλεία της καλής νομοθέτησης (ανάλυση συνεπειών, διαβούλευση) με νομοτεχνικές παρεμβάσεις που αφορούν το τελικό κείμενο του νόμου, την διάρθρωση, την σαφήνεια και την αποτελεσματικότητά του, παρέχοντας έτσι μια ολοκληρωμένη προσέγγιση στην ποιότητα της νομοθεσίας.

⁴ https://gslegal.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egkiklios_kanonistikis_metarruthmisi.pdf

2 Νομοθεσία και ρύθμιση

Ας ξεκινήσουμε την ανάλυση περί νομοθεσίας και ρύθμισης συζητώντας τη θέση της νομοθεσίας στην ρυθμιστική προσπάθεια της κυβέρνησης.

Ρυθμιστική διακυβέρνηση είναι η διαδικασία με την οποία η κυβερνητική πολιτική επιχειρεί να επιφέρει συγκεκριμένα αποτελέσματα. Για παράδειγμα, εάν η κυβερνητική πολιτική είναι η ισότητα των φύλων, ρυθμιστική διακυβέρνηση είναι η απόφαση να εξισωθούν οι αμοιβές όσων εργάζονται στην ίδια θέση ανεξαρτήτως φύλου.

Μέχρι τώρα στην Ελλάδα η νομοθεσία και η ρύθμιση ήταν δύο έννοιες που σχεδόν πάντα ταυτίζονταν. Το επιτελικό κράτος οριοθετεί σαφέστερα την σχέση αλλά και την απόσταση μεταξύ ρύθμισης και νομοθεσίας.

Με βάση το επιτελικό κράτος ο Πρωθυπουργός και το γραφείο του εισάγει μία σειρά από πολιτικές και μία σειρά από σχετικούς στόχους για κάθε υπουργείο. Οι στόχοι αυτοί πρέπει να επιτευχθούν σε ένα χρονικό διάστημα που τίθεται, και πάλι, από τον Πρωθυπουργό. Σε επίπεδο Υπουργείου λοιπόν υπάρχει ένας στόχος ρύθμισης, που πρέπει να επιτευχθεί σε ένα συγκεκριμένο χρονικό περιθώριο. Ο στόχος ρύθμισης αποσκοπεί στην αντιμετώπιση ενός κοινωνικού φαινομένου με όποιον τρόπο θεωρεί δόκιμο το Υπουργείο.

Για την επιλογή του τρόπου αντιμετώπισης του κοινωνικού φαινομένου, το Υπουργείο έχει στη διάθεσή του μια σειρά από στρατηγικές που μπορούν να συνεισφέρουν στην επίτευξη του στόχου που του έχει τεθεί από τον Πρωθυπουργό.

Το Υπουργείο μπορεί να μην πράξει τίποτα, αλλά να παρατηρήσει την εξέλιξη του κοινωνικού φαινομένου, εφόσον κρίνει ότι η κοινωνία βαδίζει ήδη προς το ρυθμιστικό αποτέλεσμα που ζητά ο Πρωθυπουργός και συνεπώς απλά η παρακολούθηση είναι αρκετή. Για παράδειγμα, εάν στόχος του Πρωθυπουργού είναι η πάταξη της έμφυλης βίας, και παρατηρείται ήδη κάθετη μείωση των περιστατικών έμφυλης βίας, τότε το Υπουργείο μπορεί να αποφασίσει να μην δράσει και να παρατηρήσει απλά την μείωση της βίας με σκοπό να συμπεράνει, εάν χρειάζεται παρέμβαση ή εάν η ίδια η κοινωνία αντιμετωπίζει το κοινωνικό αυτό φαινόμενο χωρίς να απαιτείται ρυθμιστική παρέμβαση.

Το Υπουργείο μπορεί να αποφασίσει ότι πραγματικά χρειάζεται παρέμβαση, ώστε να ενισχυθεί η παρατηρούμενη μείωση της έμφυλης βίας με επιμορφωτικές πρωτοβουλίες. Για παράδειγμα, το Υπουργείο μπορεί να αποφασίσει ότι χρειάζεται μία καμπάνια στην τηλεόραση, στον κινηματογράφο, και στο ραδιόφωνο όπου να εξηγείται η απαξία της έμφυλης βίας και να παρουσιάζεται με τρόπο ωμό και ρεαλιστικό το αποτέλεσμα της. Τέτοιου είδους παρέμβαση έχει πραγματοποιηθεί ήδη στην Ελλάδα με τη δημοσιοποίηση φωτογραφιών γυναικών που κακοποιήθηκαν βάνουσα ή και δολοφονήθηκαν από έμφυλη βία. Τέτοιες παρεμβάσεις εικονοποιούν την φρίκη της έμφυλης βίας και αποτρέπουν τη χρήση της, τουλάχιστον από όσους πολίτες συμμερίζονται την απαξία της βίας.

Στην Ελλάδα έχουν υλοποιηθεί μία σειρά από πολύ επιτυχημένες επιμορφωτικές καμπάνιες, όπως για παράδειγμα παλιότερα η καμπάνια για τη χρήση αντισυλληπτικών όταν εισήχθη η νομιμοποίηση των εκτρώσεων. Στη Μεγάλη Βρετανία υπάρχει μεγάλη καμπάνια πολλών ετών για την σύνδεση της χρήσης αλκοόλ πριν την οδήγηση με την πρόκληση τροχαίων ατυχημάτων. Τέτοιου είδους παρεμβάσεις υπάρχουν στις στάσεις των

λεωφορείων, στην τηλεόραση (κυρίως την Παρασκευή όταν καταγράφεται η μεγαλύτερη κατανάλωση αλκοόλ). Η καμπάνια δείχνει έναν καθ' όλα μέσο πολίτη ο οποίος πίνει μαζί με την παρέα του μία μπύρα μετά τη δουλειά, κάνει το λάθος να οδηγήσει, και στη συνέχεια φέρεται να τραυματίζει ένα παιδάκι, αφού η εικόνα δείχνει ένα ματωμένο παιδικό παιχνίδι στην άσφαλτο.

Τελευταία στη σειρά επιλογή του Υπουργείου για την υλοποίηση του ρυθμιστικού αποτελέσματος που ζητά ο Πρωθυπουργός είναι η νομοθέτηση. Στην Ελλάδα η νομοθέτηση αποτελεί ακόμα την πιο εύκολη και την πιο συχνή επιλογή για την επίτευξη ρυθμιστικών αποτελεσμάτων. Αυτό πρέπει να αλλάξει. Η νομοθεσία είναι το λιγότερο αποτελεσματικό μέσο διακυβέρνησης. Και αυτό γιατί, αφενός, η νομοθεσία δεν διαβάζεται από τους πολίτες (τουλάχιστον στη μορφή που έχει σήμερα), αλλά, ακόμα και αν διαβαστεί, πείθει πολύ λιγότερο από μία εικόνα ή ένα επιμορφωτικό φιλμ.

Συνεπώς, το πρώτο σημείο μεταρρύθμισης που επιφέρει το επιτελικό κράτος είναι η τοποθέτηση της νομοθεσίας στην σωστή της διάσταση, που είναι η θεώρηση της ως *εργαλείο επίτευξης ρυθμιστικών αποτελεσμάτων*. Η νομοθεσία είναι μέσο επίτευξης ρυθμιστικού αποτελέσματος ή πιο απλά είναι ένα εργαλείο αλλαγής συμπεριφοράς από τους πολίτες, ώστε να επιτευχθεί το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα από το Υπουργείο και φυσικά από τον Πρωθυπουργό.

Η νομοθεσία αποτελεί την «χειρότερη» ή την λιγότερο αποτελεσματική επιλογή εργαλείου επίτευξης ρυθμιστικού αποτελέσματος, λόγω των μειονεκτημάτων που έχει ως γραπτό μέσο επικοινωνίας με τους πολίτες, και ως περίπλοκο και δύσκολα προσβάσιμο μέσο επικοινωνίας. Επιπλέον, η νομοθεσία αναπόφευκτα αφαιρεί, έστω νόμιμα, από τους πολίτες την ελευθερία να πράξουν αυτό που μέχρι τώρα είχαν την ελευθερία να πράξουν.

Η αναγνώριση της θέσης της νομοθεσίας ως το λιγότερο επιθυμητό μέσο για την επίτευξη των ρυθμιστικών αποτελεσμάτων που ζητά ο Πρωθυπουργός μας οδηγεί και στον ορισμό της καλής νομοθεσίας. **Καλή νομοθεσία είναι αυτή η οποία έχει την δυνατότητα να συμβάλει αποτελεσματικά στην επίτευξη του ρυθμιστικού αποτελέσματος που επιδιώκει το Υπουργείο και ο Πρωθυπουργός.** Με άλλα λόγια, καλή νομοθεσία είναι η αποτελεσματική νομοθεσία.

Η έννοια της αποτελεσματικότητας είναι κρισιμότερη για την καλή νομοθέτηση και αποτελεί μία ακόμα καινοτομία του επιτελικού κράτους. Το Υπουργείο δεν νομοθετεί πλέον για να αποδείξει στον πολίτη ότι λαμβάνει μέτρα για ένα θέμα που τον απασχολεί. Αντίθετα το Υπουργείο νομοθετεί, με δισταγμό, όταν η νομοθεσία είναι το μόνο μέσο αποτελεσματικής επίτευξης των ρυθμιστικών αποτελεσμάτων που του ζητούνται από τον Πρωθυπουργό.

Το πρώτο καθήκον των δημοσίων υπαλλήλων που εμπλέκονται στη ρύθμιση και στη νομοθέτηση είναι η απόρριψη της νομοθεσίας στις περιπτώσεις (και αυτές είναι οι περισσότερες) όπου η νομοθέτηση αποτελεί το λιγότερο αποτελεσματικό μέσο ρύθμισης. Δηλαδή το πρώτο καθήκον του νομοτέχνη και του δημοσίου υπαλλήλου γενικότερα είναι να πείσει την πολιτική ηγεσία ότι το ρυθμιστικό αποτέλεσμα που επιδιώκει μπορεί να επιτευχθεί χωρίς νομοθεσία.

Για να γίνει αυτό, απαραίτητη είναι η επιβεβαίωση της ακρίβειας του ρυθμιστικού αποτελέσματος που επιδιώκεται, η μελέτη για τη σύνδεση του ρυθμιστικού αυτού

αποτελέσματος με το κοινωνικό πρόβλημα το οποίο καλείται να αντιμετωπίσει, και η ταυτοποίηση των αιτιών του κοινωνικού προβλήματος.

Μελέτες κοινωνικών επιστημόνων που καταδεικνύουν τις αιτίες του κοινωνικού προβλήματος που ο Πρωθυπουργός ζητά να ρυθμίσει είναι απαραίτητες για να καταδείξουν σε ποια συγκεκριμένα στοιχεία του κοινωνικού προβλήματος πρέπει να επικεντρωθεί η ρυθμιστική παρέμβαση του Υπουργείου.

Αυτή η συγκεκριμένη στόχευση των αιτιών του κοινωνικού προβλήματος είναι η μόνη στρατηγική για την αποτελεσματική αντιμετώπισή του. Για παράδειγμα εάν αποκαλυφθεί ότι ένα από τα κοινωνικά αίτια της έμφυλης βίας είναι η αντίληψη μέρους της κοινωνίας ότι οι γυναίκες είναι κατώτερες των ανδρών τους οποίους πρέπει να υπηρετούν, τότε η νομοθέτηση είναι απολύτως εσφαλμένη επιλογή. Οι δημόσιοι υπάλληλοι που εμπλέκονται στον σχεδιασμό πολιτικής θα πρέπει να στοχεύσουν στην αλλαγή αυτής της εσφαλμένης νοοτροπίας, και αλλαγή νοοτροπίας δεν γίνεται με νομοθέτηση αλλά με επιμόρφωση. Εάν πάλι, κοινωνικές μελέτες δείχνουν ότι ένα από τα αίτια της έμφυλης βίας είναι η αυξημένη ανεργία ανάμεσα στους άνδρες, η οποία οδηγεί στην υπερβολική χρήση αλκοόλ και στη συνέχεια στην έμφυλη βία, οι δημόσιοι υπάλληλοι ή οι σχεδιαστές πολιτικής πρέπει να εστιάσουν στην μείωση της ανεργίας και στην μείωση της χρήσης αλκοόλ. Οπότε εδώ μπορεί να παρέμβει με αυξημένα κίνητρα για την εργασιακή επιμόρφωση των ανδρών, ώστε να μπορούν να αλλάξουν εργασιακή ειδικότητα και να οδηγηθούν έξω από την ανεργία, αφαιρώντας έτσι το έδαφος βιαιοπραγίας κατά των γυναικών. Επίσης θα μπορούσε το Υπουργείο να προτείνει την αύξηση της τιμής του αλκοόλ, ώστε άνεργοι να μην είναι σε θέση να το καταναλώσουν σε μεγάλη ποσότητα, φράζοντας έτσι τον δρόμο σε παραβατικές συμπεριφορές.

Βλέπετε λοιπόν ότι πολύ συχνά η νομοθέτηση δεν έχει θέση στην ρυθμιστική προσπάθεια, γιατί αποτελεί μη αποτελεσματικό τρόπο αντιμετώπισης των αιτιών του κοινωνικού φαινομένου που η κυβέρνηση προσπαθεί να πατάξει. Η ταυτοποίηση και η εξειδίκευση των αιτιών του κοινωνικού αυτού φαινομένου, η οποία δεν μπορεί να γίνει από νομικούς, αλλά μπορεί να γίνει από κοινωνικούς επιστήμονες, συγκεκριμενοποιεί τον στόχο του Υπουργείου και συνεπώς επικεντρώνει τις ρυθμιστικές παρεμβάσεις του στη σωστή κατεύθυνση. Αποτέλεσμα αυτής της στοχευμένης παρέμβασης είναι συχνά η μη νομοθέτηση. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται και η πάταξη της πολυνομίας.

Η πολυνομία εισάγει πολλαπλές ρυθμίσεις, οι οποίες συχνά αντικρούονται ή αναιρούνται σιωπηρά, δημιουργώντας de facto μια ανασφάλεια δικαίου. Επιπλέον, με το βομβαρδισμό των πολιτών με πολλαπλά αιτήματα για αλλαγή συμπεριφοράς μειώνεται η ένταση της απαξίας που αποδίδεται σε μία συγκεκριμένη συμπεριφορά. Δηλαδή, έχοντας ο πολίτης να αντιμετωπίσει μία μεγάλη λίστα αιτημάτων για αλλαγή συμπεριφοράς, μπορεί να θεωρήσει ότι οι απαιτήσεις της νομοθεσίας δεν είναι πάντα ισχυρές και συνεπώς δεν είναι πάντα απαραίτητο να τις εφαρμόζει στο ακέραιο. Δημιουργείται λοιπόν μια σχετική ή και τελικά ολοκληρωτική απαξία στην νομοθεσία με αποτέλεσμα να μειώνεται η διάθεση των πολιτών να την εφαρμόσουν ολοκληρωμένα, αφαιρώντας έτσι από τη νομοθεσία την αποτελεσματικότητά της. Χωρίς εφαρμογή η νομοθεσία είναι αναποτελεσματική, γιατί δεν αλλάζει η συμπεριφορά των πολιτών όπως απαιτείται για την ρύθμιση του κοινωνικού προβλήματος που καλείται η νομοθεσία να αντιμετωπίσει.

3 Καλή νομοθεσία

Αν η επιλογή της νομοθέτησης αποτελεί, με βάση τα παραπάνω, τον τρόπο που επιλέγεται για να επιλυθεί ή να αντιμετωπιστεί ένα κοινωνικό πρόβλημα, στόχο όλων όσων εμπλέκονται σε αυτή την προσπάθεια είναι ο σχεδιασμός και η διαμόρφωση καλής νομοθεσίας.

Η καλή νομοθεσία δεν είναι μια αφηρημένη έννοια ή μια έννοια που μπορεί να ερμηνεύεται με διαφορετικό τρόπο από επιμέρους άτομα ή ομάδες. Κρίσιμες έννοιες για την κατανόηση της έννοιας της καλής νομοθεσίας και τον σχεδιασμό της από νομοτεχνική σκοπιά είναι τρεις έννοιες (Xanthaki 2014):

- Η ικανότητα του νόμου να συμβάλει στους στόχους πολιτικής (efficacy)
- Η αποτελεσματικότητα, δηλαδή η ικανότητα του νόμου να πετύχει τα επιθυμητά αποτελέσματα (effectiveness)
- Η αποδοτικότητα, δηλαδή η ικανότητα του νόμου να επιταχύνει τα μέγιστα οφέλη με το ελάχιστο κόστος (efficiency).

ΙΕΡΑΡΧΙΚΗ ΠΥΡΑΜΙΔΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ



Η ικανότητα του νόμου να συμβάλει στους στόχους πολιτικής (efficacy) αφορά τον βαθμό στον οποίο ένας νόμος υπηρετεί τα ρυθμιστικά αποτελέσματα και τους στόχους πολιτικής με τους οποίους συνδέεται. Έτσι, ένας νόμος που υιοθετήθηκε για να συμβάλει στην μείωση του καπνίσματος θα κριθεί με βάση τον βαθμό στον οποίο πράγματι συνέβαλε ή διευκόλυνε την επίτευξη του στόχου αυτού (που δεν είναι νομοθετικός στόχος). Αναφέρθηκαν πολλά σχετικά παραδείγματα στην προηγούμενη ενότητα. Για παράδειγμα, μια νομοθετική παρέμβαση που αποσκοπεί στην μείωση της έμφυλης βίας θα πρέπει να μπορεί να υπηρετήσει αυτόν τον στόχο πολιτικής.

Η αποτελεσματικότητα αποτελεί το βασικό 'μέτρο' της καλής νομοθεσίας από την σκοπιά του νομοθέτη και του νομοτέχνη. Η αποτελεσματικότητα είναι η ικανότητα του νόμου να πετύχει τα επιθυμητά αποτελέσματα (effectiveness) (Xanthaki, 2014, Mousmouti, 2019). Η αποτελεσματικότητα εκτιμά αν ο νόμος μπορεί να πετύχει τα νομικά αποτελέσματα που υπόσχεται.

Όπως αναφέρθηκε, η νομοθεσία μπορεί από μόνη της να μην επαρκεί για να εξαλείψει πλήρως την έμφυλη βία. Μια νομοθετική παρέμβαση που εισάγει, για παράδειγμα, αυξημένες ποινές για τους δράστες έμφυλης βίας, είναι ένα μέτρο που θα συμβάλει σε ένα βαθμό στην προσπάθεια επίτευξης του ρυθμιστικού στόχου (την μείωση ή την εξάλειψη της έμφυλης βίας). Αυτό θα γίνει μόνο, αν η νομοθετική παρέμβαση είναι αποτελεσματική, αν δηλαδή εφαρμοστεί πλήρως, αν η αστυνομία, το δικαστικό σώμα και κάθε άλλος εμπλεκόμενος συμμορφωθεί και λειτουργήσει σύμφωνα με αυτήν. Αν αυτό δεν συμβεί, γιατί υπάρχουν ασάφειες στις διατάξεις, γιατί είναι αντιφατικές με άλλες υφιστάμενες, γιατί οι δικαστές και οι αστυνομικοί ή οι εισαγγελείς δεν ενημερώθηκαν για αυτές ή για οποιονδήποτε άλλο λόγο, η νομοθετική παρέμβαση δεν είναι αποτελεσματική.

Η αποδοτικότητα μετρά την ποιότητα της νομοθεσίας από μια οπτική κόστους οφέλους, εισάγει δηλαδή μια οικονομική διάσταση στην επίτευξη των αποτελεσμάτων. Στο παραπάνω παράδειγμα, η αποδοτικότητα θα εξέταζε την παρέμβαση για τις αυξημένες ποινές από την πλευρά του κόστους (ποιό το κόστος επιβολής) και την σχέση του με τα αποτελέσματα.

Και οι τρεις αρχές που αναφέρθηκαν παραπάνω υπηρετούνται από την ακρίβεια, την σαφήνεια και την μονοσημία, την απλή και συμπεριληπτική γλώσσα. Αυτά είναι τα εργαλεία του νομοθέτη και του νομοτέχνη στην προσπάθειά του να σχεδιάσει και να αποτυπώσει αποτελεσματικές διατάξεις.

Η πυραμιδοειδής διάρθρωση των παραπάνω αρχών απηχεί την εμβέλεια των επιμέρους αρχών και όχι το αυξημένο βάρος ή την σημασία τους. Η ικανότητα του νόμου να συμβάλει σε ρυθμιστικά αποτελέσματα τοποθετείται στην κορυφή της πυραμίδας γιατί είναι ευρύτερη της αποτελεσματικότητας, η οποία εστιάζει σε πιο ειδικά, νομοθετικά, ζητήματα και της αποδοτικότητας που εστιάζει αποκλειστικά στην πτυχή του κόστους.

Όπως αναφέρθηκε, από την οπτική της νομοτεχνικής, το βασικό κριτήριο για την καλή νομοθεσία είναι η **αποτελεσματικότητα** (Xanthaki, 2014, Mousmouti, 2019).. Ο νομοθέτης και ο νομοτέχνης δεν διαμορφώνουν την πολιτική και διαθέτουν μόνο το «εργαλείο» της νομοθεσίας σε αντίθεση με τους σχεδιαστές πολιτικής που διαθέτουν πολύ περισσότερα «εργαλεία» για να πετύχουν τους στόχους τους. Από την οπτική του νομοθέτη, καλός νόμος είναι ο αποτελεσματικός νόμος, δηλαδή ο νόμος που **μπορεί**

(λόγω του σωστού σχεδιασμού του νομοθετικού κειμένου, της σωστής διατύπωσης των διατάξεων, της ορθής οργάνωσης της ύλης) **να επιτύχει τα επιθυμητά (νομοθετικά) αποτελέσματα.**

Έτσι, αν στόχος ενός νόμου είναι να αλλάξει τις συμπεριφορές και τις συνήθειες σε σχέση με το κάπνισμα και να μειώσει τον αριθμό των καπνιστών, ο βαθμός επίτευξης των στόχων πολιτικής (efficacy) θα κριθεί από τον βαθμό επίτευξης του συγκεκριμένου ρυθμιστικού αποτελέσματος και η αποτελεσματικότητά του από τον βαθμό στον οποίο ο νόμος συνέβαλε σε αυτό το αποτέλεσμα. Φυσικά, η επίτευξη ενός τόσο σύνθετου στόχου δεν μπορεί να επιτευχθεί μόνο με νομοθεσία αλλά απαιτείται και ενημέρωση, ευαισθητοποίηση, πόροι για αυξημένη εφαρμογή του δικαίου κλπ.

Για παράδειγμα, ο Νόμος 4633/2019 περιλάμβανε, μεταξύ άλλων, ρυθμίσεις που αφορούν τα προϊόντα καπνού. Ειδικότερα, επέκτεινε την απαγόρευση χρήσης προϊόντων καπνού σε δημόσιους χώρους (άρθρο 16), απαγόρευσε την κατανάλωση καπνού σε υπαίθριους χώρους (Άρθρο 17) και εισήγαγε διατάξεις για τα καπνικά μασώμενα προϊόντα (Άρθρο 18). Ήταν αυτές οι ρυθμίσεις αποτελεσματικές; Ποιός θα το κρίνει, με ποιά κριτήρια και πότε;

Για να απαντήσει κανείς στα ερωτήματα που τέθηκαν παραπάνω, πρέπει να γίνει σαφές ότι η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας ενός νόμου ή μιας δέσμης διατάξεων δεν είναι ένα υποκειμενικό ζήτημα που βασίζεται στο αν κάποιος συμφωνεί ή διαφωνεί με τον νόμο και τα όσα προσπαθεί να επιτύχει ή αν διαθέτει διαφορετική άποψη σχετικά με τον σχεδιασμό ή την διατύπωσή του. Η αποτελεσματικότητα του νόμου είναι **μια αντικειμενική αξιολόγηση που γίνεται με βάση τα στοιχεία και δεδομένα που προκύπτουν από την πλήρη ή μη εφαρμογή του νόμου, τον βαθμό επίτευξης των ρυθμιστικών του στόχων, ασάφειες, επικαλύψεις ή κενά, δυσκολίες στην εφαρμογή ή στην ερμηνεία που αναδείχτηκαν από την νομολογία κλπ.**

Συνεπώς, η αποτελεσματικότητα αποτελεί μια έννοια που διατρέχει τον κύκλο ζωής της νομοθεσίας (Mousmouti 2019). Κατά τον σχεδιασμό της νομοθεσίας η αποτελεσματικότητα είναι ο βασικός στόχος του νομοθέτη. Κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας η αποτελεσματικότητα αποτελεί ερμηνευτικό βοήθημα που μπορεί να επιλύσει διλήμματα εφαρμογής ή ερμηνείας. Κατά το στάδιο της αξιολόγησης, η «πραγματική» αποτελεσματικότητα αποτυπώνει το βαθμό επίτευξης των στόχων, αποτελεί το μέτρο της ποιότητας της νομοθεσίας και αναδεικνύει τι επιτεύχθηκε και τι όχι και τι απαιτείται για το μέλλον.

Η νομοθετική αποτελεσματικότητα εξαρτάται από 4 βασικά στοιχεία (Mousmouti 2019):



Πηγή: M. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, Elgar, 2019.

Ο **στόχος** της νομοθεσίας μας δείχνει τι προσπαθεί να πετύχει ο νόμος. Ο στόχος αποτελεί το ορόσημο (benchmark) για την μέτρηση της αποτελεσματικότητας.

Το **ρυθμιστικό περιεχόμενο** του νόμου (content) μας δείχνει την στρατηγική και τα μέσα που χρησιμοποιεί η νομοθεσία για να πετύχει τον στόχο της. Κρίσιμο είναι ιδίως το *είδος των κανόνων που χρησιμοποιεί η νομοθεσία, ο μηχανισμός εφαρμογής και επιβολής και η επικοινωνίας των βασικών ρυθμιστικών μηνυμάτων* της νομοθεσίας.

Αν οι κανόνες που επιλέχτηκαν δεν είναι κατάλληλοι, είναι πιθανό η νομοθεσία να μην μπορέσει να επιτύχει τους ρυθμιστικούς της στόχους. Αν ο μηχανισμός εφαρμογής ή επιβολής δεν είναι αποτελεσματικός ή δεν ενεργοποιηθεί έγκαιρα λόγω έλλειψης πόρων ή για άλλους λόγους η νομοθεσία δεν θα είναι αποτελεσματική. Τέλος, αν όσοι πρέπει να εφαρμόσουν την νομοθεσία ή υποχρεούνται να συμμορφωθούν με τις επιταγές της δεν μπορούν να κατανοήσουν τι ακριβώς πρέπει να κάνουν, και σε αυτή την περίπτωση είναι πιθανό η νομοθεσία να μην επιτύχει τον στόχο της.

Το **πλαίσιο** μέσα στο οποίο καλείται να λειτουργήσει η νομοθεσία (context) μας δείχνει πόσο ομαλά ή όχι συναρμόζει η νομοθεσία με το υφιστάμενο νομικό σύστημα και υφιστάμενες συναφείς ρυθμίσεις. Για παράδειγμα, μια διάταξη με συναφές ρυθμιστικό αντικείμενο με προϋφιστάμενες που δεν έχει λάβει υπόψη της το πλαίσιο που υπάρχει ήδη και δεν διευκρινίζει την σχέση της με αυτές πιθανότατα θα οδηγήσει σε

επικαλύψεις, ασάφειες και διλήμματα στην εφαρμογή που θα πρέπει να επιλυθούν ερμηνευτικά.

Τέλος, τα **αποτελέσματα** του νόμου (results) μας δείχνουν πως εφαρμόστηκε και τι πέτυχε ο νόμος σε σχέση με την αρχική του στοχοθεσία. Στο στάδιο της προετοιμασίας του νόμου ωστόσο, τα αποτελέσματα ωθούν τον νομοθέτη να σκεφτεί ποιός, πότε, με ποιόν τρόπο και με ποιούς μηχανισμούς θα πρέπει να παρακολουθήσει και να μετρήσει τα αποτελέσματα της νομοθεσίας.

Ο ρυθμιστικός στόχος της νομοθεσίας είναι κάτι που ορίζεται από όσους διαμορφώνουν την πολιτική σε ένα συγκεκριμένο θέμα. Είναι όμως σημαντική πληροφορία για τον νομοθέτη – νομοτέχνη γιατί με τον τρόπο αυτό μπορεί να καθορίσει τους στόχους του νομοθετικού κειμένου και να επιλέξει τις καλύτερες νομοθετικές «τεχνικές» για να τους επιτύχει. Το ρυθμιστικό περιεχόμενο του νόμου διαμορφώνεται μέσα από την συνεργασία του νομοθέτη - νομοτέχνη με τους σχεδιαστές πολιτικής. Το πλαίσιο της νομοθεσίας, η αξιολόγησή του και οι ορθές επιλογές αποτελούν αποκλειστική δουλειά του νομοθέτη. Τέλος, τα αποτελέσματα της νομοθεσίας αποτελούν προσπάθεια που εμπλέκει τους εφαρμοστές, λοιπούς εμπλεκόμενους αλλά και τον νομοθέτη (την Βουλή) που πρέπει να διακριβώσει αν και σε ποιο βαθμό η νομοθεσία ήταν αποτελεσματική και τι πρέπει να αλλάξει.

Συμπερασματικά, στην προσπάθεια επίτευξης αποτελεσματικότητας, κρίσιμο παράγοντα στο στάδιο σχεδιασμού μιας παρέμβασης αποτελεί ο αναστοχασμός σε σχέση με τα ακόλουθα ερωτήματα:

1. Ποιό είναι το πρόβλημα που επιχειρείται να αντιμετωπιστεί μέσα από την ρύθμιση;
2. Γιατί οι υφιστάμενες διατάξεις δεν επαρκούν/ δεν αντιμετωπίζουν το πρόβλημα;
3. Ποιοί στόχοι πρέπει να επιτευχθούν; Τι πρέπει να αλλάξει;
4. Πότε και πως θα μετρηθούν /αξιολογηθούν τα αποτελέσματα της ρύθμισης;

4 Μεθοδολογία συγγραφής νομοθεσίας

Η νομοθέτηση αποτελεί μια σύνθετη διαδικασία λήψης αποφάσεων σχετικά με τον βέλτιστο τρόπο επίτευξης αποτελεσματικής νομοθεσίας. Στην διαδικασία αυτή ο νομοθέτης έχει ένα τριπλό ρόλο (Mousmouti, 2019):

1. Να «μεταγράψει» τους στόχους πολιτικής σε νομοθετικές διατάξεις
2. Να «σχεδιάσει» κανόνες που μπορούν να επιφέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα
3. Να «επικοινωνήσει» τα «μηνύματα» της νομοθεσίας σε όλους τους ενδιαφερόμενους

Για την απρόσκοπτη συνεργασία όλων όσοι εμπλέκονται στη νομοθέτηση, είναι απαραίτητη η κατανόηση του βασικού έργου του νομοτέχνη. Ο Thornton εισάγει τα εξής στάδια για την αποτελεσματική νομοθέτηση (Xanthaki 2022).

Τα 5 στάδια νομοθέτησης του G. Thornton



Στάδιο 1 – Κατανόηση των γραπτών ρυθμιστικών απαιτήσεων του Υπουργείου

Στο στάδιο αυτό ο νομοτέχνης συνεργάζεται με το Υπουργείο που «ζητά» τον νόμο, ώστε να κατανοήσει το ρυθμιστικό αποτέλεσμα που επιδιώκεται. Η συζήτηση αφορά θέματα ρύθμισης και όχι νομοθετικού κειμένου.

Στάδιο 2 – Ανάλυση των γραπτών ρυθμιστικών απαιτήσεων του Υπουργείου

Στο στάδιο αυτό ο νομοτέχνης συντάσσει σημείωμα ανάλυσης των συμπερασμάτων του σταδίου 1 με σκοπό την εξασφάλιση ότι υπάρχει συμφωνία στην νομοτεχνική ομάδα σε σχέση με τους βασικούς στόχους και το αντικείμενο των αιτημάτων.

Στάδιο 3 – Σχεδιασμός

Στο στάδιο αυτό ο νομοτέχνης αποφασίζει εάν χρειάζεται νομοθεσία, τί είδους νομοθεσία χρειάζεται, εάν απαιτείται νέο κείμενο ή τροποποιητικό, και ποιά πρέπει να είναι η δομή του.

Στάδιο 4 – Συγγραφή

Ο νομοτέχνης συντάσσει το κείμενο.

Στάδιο 5 – Επιβεβαίωση του κειμένου με user testing, δηλαδή με άσκηση χρηστικότητας του κειμένου πριν ολοκληρωθεί η νομοτεχνική επεξεργασία (πχ προσομοίωση επιχείρησης με βάση τις προτεινόμενες επιχειρησιακές ρυθμίσεις, ώστε να υπάρχει επιβεβαίωση ότι μπορούν να λειτουργήσουν στην πράξη και παρουσίασης τους στην Βουλή κατά τη συζήτηση του σχετικού νομοσχεδίου).

5 Δομή του νομοθετικού κειμένου

Η απλή έκφραση στους νόμους αφορά τα εξής (Xanthaki 2014)

1. Το λεκτικό,
2. Την εσωτερική δομή του νομοθετικού κειμένου,
3. Την μορφοποίηση (formatting) του νομοθετικού κειμένου, και
4. Τη θέση του κειμένου στη νομοθεσία, ως σώμα όλων των νόμων.

Η πολυδιάστατη απλή γλώσσα (easified language) προϋποθέτει την ταυτοποίηση των χρηστών του συγκεκριμένου νομοθετικού κειμένου, την τοποθέτηση του κειμένου στο “σωστό” επίπεδο νομικής και θεματικής εξειδίκευσης, και την προκαταρκτική εφαρμοστική αξιολόγησή του από τους χρήστες (user testing). Αυτά απαιτούνται από την νέα Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, η οποία συντάσσεται από το Υπουργείο.

Στην Ελλάδα οι νόμοι γράφονται ακόμα από ειδικούς για ειδικούς . Τα συγκεκριμένα νομοθετικά κοινά δεν εντοπίζονται και συνεπώς το λεκτικό δεν προσαρμόζεται σε αυτά. Παράδειγμα ο Νόμος 4808/2021 Για την Προστασία της Εργασίας κλπ

Άρθρο 3 - Πεδίο εφαρμογής

1. Στο παρόν Μέρος εμπίπτουν εργαζόμενοι και απασχολούμενοι στον ιδιωτικό τομέα, ανεξάρτητα από το συμβατικό τους καθεστώς, συμπεριλαμβανομένων των απασχολούμενων με σύμβαση έργου, ανεξαρτήτων υπηρεσιών, έμμισθης εντολής, των απασχολούμενων μέσω τρίτων παρόχων υπηρεσιών, καθώς και άτομα που παρακολουθούν κατάρτιση, συμπεριλαμβανομένων των ασκούμενων και των μαθητευόμενων, εθελοντές, εργαζόμενοι των οποίων η σχέση εργασίας έχει λήξει, καθώς και άτομα που αιτούνται εργασία και εργαζόμενοι στην άτυπη οικονομία.
2. Ως προς τους εργαζόμενους και απασχολούμενους της παρ. 1 στον δημόσιο τομέα, όπως ορίζεται στο άρθρο 14 του ν. 4270/2014 (Α' 143), ανεξάρτητα από το καθεστώς τους, εφαρμόζονται τα άρθρα 4 έως και 8, 13, 14, 15 και αναλογικά το άρθρο 12.

Είναι πραγματικά δυνατόν για τον εργαζόμενο να καταλάβει εάν ο νόμος που τον προστατεύει τον αφορά;

Στην Ελλάδα η δομή των νόμων θεωρείται τεχνικό-νομοτεχνικό θέμα. Όμως η σειρά/διάταξη των άρθρων μπορεί να αυξήσει αισθητά τις πιθανότητες κατανόησης της νομοθετικής επικοινωνίας. Η τοποθέτηση των βασικών ρυθμιστικών μηνυμάτων στην αρχή του νόμου εντείνει τη λογική συνοχή, τραβά την προσοχή, και άρα διασφαλίζει την καλύτερη κατανόηση.

Στον νέο Αναπτυξιακό νόμο 2022 («Ελλάδα Ισχυρή Ανάπτυξη») οι επιδοτούμενες επενδύσεις είναι στο άρθρο 5, σελίδα 16 μετά από τις γενικές αρχές και μετά από 17 ορισμούς! Ποιός επενδυτής έχει το κουράγιο να διαβάσει την πρόσκληση του κράτους για επενδύσεις μετά από τόσες διατάξεις;

Η μοντέρνα δομή των νόμων αναγνωρίζει τα τρία βασικά νομοθετικά κοινά και δομεί τους νόμους ανάλογα.

Στο πρώτο μέρος, στην αρχή του κειμένου, το κράτος επικοινωνεί με τους απλούς πολίτες στους οποίους παρέχει τις βασικές πληροφορίες για την μεταρρύθμιση που εισάγεται. Το κράτος μοιράζεται με τον πολίτη τον στόχο τον οποίο επιδιώκει στο άρθρο 1 περί σκοπού. Εδώ αναλύεται η το ρυθμιστικό αποτέλεσμα που επιδιώκεται, το χρονικό διάστημα μέσα στο οποίο το ρυθμιστικό αυτό αποτέλεσμα θα επιτευχθεί, και τα κριτήρια ελέγχου της αποτελεσματικότητάς του.

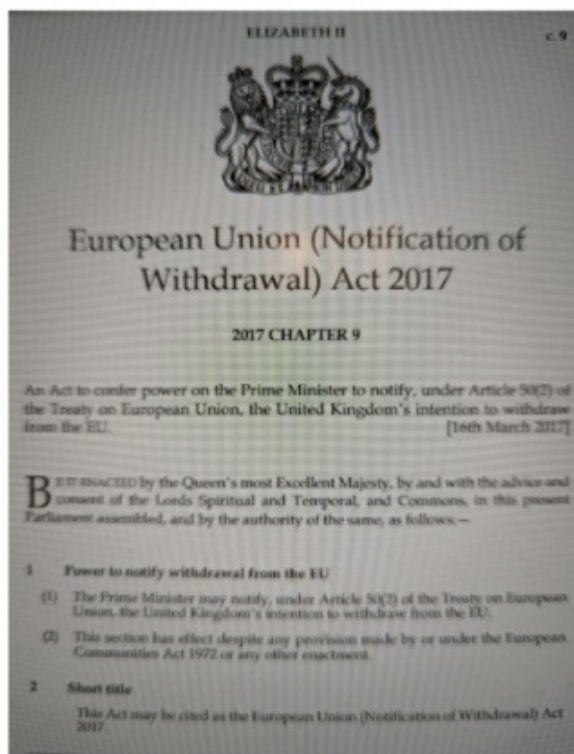
Στο άρθρο 2 περί αντικειμένου εισάγεται επιγραμματικά η λίστα με τις βασικές μεταρρυθμίσεις που εισάγει ο νόμος. Στα αμέσως επόμενα άρθρα το κείμενο επικοινωνεί στον πολίτη το ουσιαστικό περιεχόμενο των μεταρρυθμίσεων, και τη διαδικασία άσκησης των δικαιωμάτων ή των υποχρεώσεων που εισάγει ο νόμος. Η γλώσσα του πρώτου μέρους είναι απλή και απέριτη, γιατί απευθύνεται σε μη εξειδικευμένους νομικά και θεματικά χρήστες.

Στο δεύτερο μέρος εισάγονται οι διοικητικές διαδικασίες και διαδικασίες εφαρμογής του νόμου. Εδώ το κείμενο απευθύνεται σε εξειδικευμένους χρήστες, οι οποίοι εφαρμόζουν τους νόμους κατά την άσκηση των επαγγελματικών τους καθηκόντων. Οι εξειδικευμένοι χρήστες δεν έχουν απαραίτητα νομική εξειδίκευση, έχουν όμως εμπειρία στην χρήση και εφαρμογή του νόμου. Στο μέρος αυτό, η γλώσσα που χρησιμοποιείται μπορεί να είναι εξειδικευμένη.

Στο τρίτο και τελευταίο μέρος εισάγονται ειδικά θέματα ερμηνείας και εφαρμογής. Το κοινό εδώ είναι νομικοί. Η γλώσσα είναι εξειδικευμένη. Εισάγονται διατάξεις μεταβατικές, καταργούμενες, διατάξεις εξειδικευμένης ισχύος, ερμηνευτικές διατάξεις κλπ.

Η λογική αυτής της δομής είναι η εισαγωγή ενός ενιαίου κειμένου με διαχωρισμένες διατάξεις ανάλογα με τα νομοθετικά κοινά, αποδεχόμενοι ότι οι εξειδικευμένοι νομικοί θα διαβάσουν ολόκληρο το κείμενο, ενώ οι απλοί πολίτες μπορούν να βρουν τις πληροφορίες που ζητούν στην αρχή του κειμένου.

Μορφοποίηση ΗΒ vs Ελλάδας



Σε ό,τι αφορά τη θέση του κειμένου στη νομοθεσία, στην Ελλάδα η νομοθεσία δεν εκδίδεται ψηφιακά, τουλάχιστον όχι πλήρως και δωρεάν. Άρα δεν υπάρχει index νόμων ώστε ο χρήστης να είναι σε θέση να συνδέει το κείμενο με άλλα σχετικά κείμενα.

Ακόμη και οι τίτλοι των νόμων μέχρι πρότινος αφορούσαν το επισπεύδον Υπουργείο και όχι το θέμα του νόμου. Πρόσφατα αυτό αλλάζει, π.χ. νόμος 4891/2022 Για την ενίσχυση της αμυντικής θωράκισης της Χώρας (πώς όμως; Και τι άλλο σχετικό; Τροποποιείται κάτω; κλπ).

Για αντιπαραβολή, ο βρετανικός νόμος ιατρικής λήξης της εγκυμοσύνης φέρει τον τίτλο Medical Termination of Pregnancy (Amendment) Act 2021 και ήδη από τον τίτλο του δηλώνει ρητά το θέμα, την τροποποιητική φύση του νόμου, και την χρονολογία εισαγωγής του.

6 Σχεδιασμός επιμέρους διατάξεων

Ένα νομοθετικό κείμενο, ανάλογα με το είδος και το αντικείμενό του, περιλαμβάνει διαφορετικά είδη διατάξεων. Κάθε διάταξη επιτελεί διαφορετικό σκοπό εντός του νομοθετικού κειμένου και επομένως είναι σημαντικό να τοποθετείται στο σωστό σημείο και να σχεδιάζεται με τρόπο ώστε να είναι αποτελεσματική (Mousmouti 2019). Για παράδειγμα, διαφορετικά μηνύματα περιλαμβάνει και σε διαφορετικά κοινά απευθύνεται μια διάταξη που εισάγει κυρώσεις, μια οργανωτική διάταξη ή μια ουσιαστική διάταξη που εισάγει νέους κανόνες. Διατάξεις που συναντώνται στα περισσότερα νομοθετικά κείμενα είναι:

- Γενικές διατάξεις (σκοπός και αντικείμενο, ορισμοί)
- Ουσιαστικές διατάξεις
- Οργανωτικές διατάξεις
- Διαδικαστικές διατάξεις
- Εξουσιοδοτικές διατάξεις
- Τροποποιητικές – καταργητικές διατάξεις
- Μεταβατικές διατάξεις
- Τελικές διατάξεις

Η προτεραιοποίηση των επιμέρους ομάδων διατάξεων γίνεται με βάση το αντικείμενο της νομοθεσίας. Μια απλή αλλά βασική αρχή για την διάρθρωση των επιμέρους διατάξεων είναι

- Προηγούνται οι ουσιαστικές διατάξεις ως βασικά «μηνύματα» του νόμου
- Έπεται ο μηχανισμός εφαρμογής του νόμου
- Ακολουθούν οι διαδικασίες εφαρμογής του νόμου

Ο βασικός αυτός κανόνας διευκολύνει την αποτελεσματικότητα καθώς δεν συγχέει διατάξεις με διαφορετικό αντικείμενό ή που απευθύνονται ή αφορούν διαφορετικά νομοθετικά κοινά.

6.1 Αρχές σχεδιασμού των επιμέρους διατάξεων

Κάθε είδος διάταξης πρέπει να σχεδιάζεται και να αποτυπώνει με ακρίβεια και σαφήνεια τα βασικά μηνύματα που περιλαμβάνει. Οι διατάξεις θεσπίζουν κανόνες δικαίου και δεν παραθέτουν γενικές πληροφορίες σχετικά με το αντικείμενο του νόμου. Οι πληροφορίες αυτές δεν έχουν θέση στο νομοθετικό κείμενο αλλά μπορεί ενδεχομένως να είναι πολύ χρήσιμες στην αιτιολογική έκθεση, στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ή σε ένα κείμενο πολιτικής.

Παράδειγμα 1

Νόμος 4662/2020 Εθνικός Μηχανισμός Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων, αναδιάρθρωση της Γένικης Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, αναβάθμιση συστήματος εθελοντισμού πολιτικής προστασίας, αναδιοργάνωση του Πυροσβεστικού και άλλες διατάξεις

Άρθρο 2 Πεδίο δράσης Εθνικού Μηχανισμού Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων

1. Συστήνεται Εθνικός Μηχανισμός Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων (National Crisis and Hazard Management Mechanism (Nat-CHAMM) εφεξής, «Εθνικός Μηχανισμός», ο οποίος καλύπτει ολόκληρο τον κύκλο διαχείρισης καταστροφών και συνιστά το σύνολο των συντρεχουσών επιχειρησιακών και διοικητικών δομών και λειτουργιών της Πολιτικής Προστασίας.
2. Ο Εθνικός Μηχανισμός έχει ως προτεραιότητες, αφενός την πρόληψη, την ετοιμότητα και την προστασία της ζωής, της υγείας και της περιουσίας των πολιτών, του περιβάλλοντος, της πολιτιστικής κληρονομιάς, των υποδομών, των πλουτοπαραγωγικών πηγών, των υπηρεσιών ζωτικής σημασίας, των υλικών και άυλων αγαθών από φυσικές και τεχνολογικές καταστροφές και λοιπές απειλές συναφούς προέλευσης, που προκαλούν ή ενδέχεται να προκαλέσουν καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης σε ειρηνική περίοδο και αφετέρου τη μείωση του κινδύνου και την αντιμετώπιση, αποκατάσταση και ελαχιστοποίηση των συνεπειών τους

Σχόλιο: η διάταξη αυτή τιτλοφορείται «πεδίο δράσης» αλλά στην ουσία αποτελεί την διάταξη σύστασης του Εθνικού Μηχανισμού Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων. Η δεύτερη παράγραφος αναφέρεται στις προτεραιότητες του Εθνικού Μηχανισμού αναφέροντας μια σειρά από γενικές πληροφορίες χωρίς κανονιστικό περιεχόμενο. Αυτές θα είχαν θέση στην ΑΣΥΡ ή στην αιτιολογική έκθεση και θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν σε μια διάταξη σκοπού. Στο συγκεκριμένο σημείο ωστόσο δεν υπηρετούν την αποτελεσματικότητα του κειμένου καθώς απλά αποπροσανατολίζουν τους αναγνώστες από τους κανόνες που διέπουν την λειτουργία του Εθνικού Μηχανισμού.

Παράδειγμα 2

Άρθρο 4 Δράσεις Εθνικού Μηχανισμού

1. Το τεσσάρων επιπέδων σύστημα της πρόληψης, ετοιμότητας, αντιμετώπισης και αποκατάστασης αποτελεί τη λειτουργική βάση του Εθνικού Μηχανισμού και αφορά στην:

α. Πρόληψη: Συναρτάται από το επίπεδο των κοινωνικών και τεχνολογικών κατακτήσεων και περιλαμβάνει το σύνολο των ενεργειών, πρωτοβουλιών, έργων, μέσων και μέτρων που στοχεύουν στην ελαχιστοποίηση των δυνητικών επιπτώσεων των καταστροφών και στη μόνιμη προστασία από αυτές, δηλαδή, στη μείωση της διακινδύνευσης και των συνιστωσών της (επικινδυνότητα, έκθεση, τρωτότητα).

β. Ετοιμότητα: Αφορά στο σύνολο των μέτρων και δράσεων, σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο που λαμβάνονται εκ των προτέρων και στοχεύουν στη διασφάλιση της αποτελεσματικής αντίδρασης στις επιπτώσεις των κινδύνων, στην ελαχιστοποίηση των απωλειών ζωής, στην ενίσχυση της ανθεκτικότητας και στη μείωση της τρωτότητας της κοινωνίας. Περιλαμβάνει: α) την έκδοση έγκαιρων και αποτελεσματικών προειδοποιήσεων σε περίπτωση επαπειλούμενων καταστροφών και σεναρίων πιθανών κινδύνων, β) την οργάνωση σχεδίων, προγραμμάτων ετοιμότητας, μέτρων αυτοπροστασίας και ευαισθητοποίησης των πολιτών, γ) τις ασκήσεις ετοιμότητας (preparedness exercises) και δ) την οργάνωση με τον απαραίτητο εξοπλισμό σε μέσα, πόρους και ανθρώπινο δυναμικό για τον περιορισμό των επιπτώσεων.

γ. Αντιμετώπιση: Αφορά στην παροχή βοήθειας προς τον πληθυσμό (επείγουσες σωστικές επιχειρήσεις) και στη διαχείριση της έκτακτης ανάγκης (emergency management) που ανακύπτει, κατά τη διάρκεια ή αμέσως μετά την καταστροφή, με στόχο την προστασία ανθρώπινων ζωών, τη μείωση των συνεπειών στην υγεία του πληθυσμού, την αντιμετώπιση άμεσων αναγκών διαβίωσής του και την εν γένει διασφάλιση της παροχής αρωγής και υποστήριξης για τη μετρίαση των επιπτώσεων (relief/response management).

δ. Βραχεία αποκατάσταση: Περιλαμβάνει τη συντονισμένη εφαρμογή μέτρων και δράσεων για την άμεση ανακούφιση των πληγέντων, τις επείγουσες τεχνικές παρεμβάσεις για τον περιορισμό των επιπτώσεων των καταστροφών, την ενεργοποίηση του κρατικού μηχανισμού καταγραφής ζημιών, τον συντονισμό των αρμόδιων Υπηρεσιών του κρατικού μηχανισμού, καθώς και των Διευθύνσεων των αρμόδιων Υπουργείων, για την ταχεία επαναφορά βασικών υπηρεσιών και επανόρθωση υποδομών για την αποκατάσταση της λειτουργικότητας της κοινωνίας.

Σχόλιο: Το άρθρο αυτό τιτλοφορείται «Δράσεις του Εθνικού Μηχανισμού». Ο κανόνας που εισάγει η διάταξη είναι ότι ο Εθνικός Μηχανισμός έχει αρμοδιότητα παρέμβασης σε όλο τον κύκλο διαχείρισης καταστροφών και μπορεί να προβαίνει σε συγκεκριμένες ενέργειες. Η διατύπωση του κειμένου στην παρούσα της μορφή αποτελεί μια θεωρητική πραγματεία σχετικά με την πολιτική προστασία και παρέχει εξηγήσεις σχετικά με το τι αποτελεί αντιμετώπιση, τι αποτελεί πρόληψη κλπ. Και στην περίπτωση αυτή, οι πληροφορίες αυτές θα ήταν χρήσιμες στην ΑΣΥΡ, στην αιτιολογική έκθεση ή σε ένα κείμενο πολιτικής προκειμένου να αιτιολογήσουν, γιατί η παρέμβαση είναι σημαντική ή σκόπιμη, αλλά δεν έχουν προστιθέμενη αξία σε ένα νομοθετικό κείμενο. Η διάταξη αυτή έχει θέση σε νομοθετικό κείμενο μόνο αν αποκτήσει κανονιστικό περιεχόμενο δίνοντας δηλαδή συγκεκριμένη αρμοδιότητα στον Εθνικό Μηχανισμό να προβεί σε συγκεκριμένες δράσεις.

ΑΝΑΔΙΑΤΥΠΩΣΗ

Άρθρο 4 Αρμοδιότητες και δράσεις Εθνικού Μηχανισμού

Ο Εθνικός Μηχανισμός παρεμβαίνει για την πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση καταστροφών. Ειδικότερα, ο Μηχανισμός :

- α. Σχεδιάζει δράσεις πρόληψης καταστροφών και να συντονίζει τους αρμόδιους φορείς για την υλοποίησή τους
- β. Προβαίνει στην
 1. έκδοση έγκαιρων προειδοποιήσεων σε περίπτωση επαπειλούμενων καταστροφών και σεναρίων πιθανών κινδύνων,
 2. οργάνωση σχεδίων, προγραμμάτων ετοιμότητας, μέτρων αυτοπροστασίας και ευαισθητοποίησης των πολιτών,
 3. ασκήσεις ετοιμότητας (preparedness exercises) και
 4. οργάνωση με εξοπλισμό σε μέσα, πόρους και ανθρώπινο δυναμικό για τον περιορισμό των επιπτώσεων.

γ. Παρέχει βοήθεια προς τον πληθυσμό με επείγουσες σωστικές επιχειρήσεις και τη διαχείριση έκτακτης ανάγκης κατά τη διάρκεια ή αμέσως μετά την καταστροφή

δ. Συντονίζει μέτρα και δράσεις για

1. την άμεση ανακούφιση των πληγέντων,
2. τις επείγουσες τεχνικές παρεμβάσεις για τον περιορισμό των επιπτώσεων των καταστροφών,
3. την ενεργοποίηση του κρατικού μηχανισμού καταγραφής ζημιών,
4. τον συντονισμό των αρμόδιων Υπηρεσιών
5. την ταχεία επαναφορά βασικών υπηρεσιών και επανόρθωση υποδομών για την αποκατάσταση της λειτουργικότητας της κοινωνίας.

Η αναδιατύπωση αυτή δίνει έμφαση στο κανονιστικό περιεχόμενο και απαλείφει περιττές πληροφορίες. Εστιάζει στα νομοθετικά μηνύματα αποφεύγοντας τις γενικότητες. Επίσης, δίνει έμφαση στο κεντρικό «μήνυμα» κάθε εδαφίου και δεν το υποβαθμίζει κρύβοντάς το μέσα σε πληθώρα γενικών πληροφοριών.

Βασικό πρόβλημα ωστόσο στον σχεδιασμό της συγκεκριμένης διάταξης δεν αποτελεί μόνο η διατύπωσή της. Η διάταξη εισάγει ένα νέο όργανο (τον Εθνικό Μηχανισμό) χωρίς να ρυθμίζει την σχέση του με υφιστάμενες δομές που έχουν σχετικές αρμοδιότητες στους τομείς παρέμβασής του. Έτσι, δεν αντιμετωπίζει βασικά ζητήματα που ενδέχεται να ανακύψουν στην εφαρμογή της νομοθεσίας και που θα έχουν (σημαντική) επίπτωση στην αποτελεσματικότητά της, και ειδικότερα το ζήτημα του συντονισμού ή των επικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων επιμέρους φορέων. Η διάταξη έχει σχεδιαστεί χωρίς να λάβει υπόψη ότι με την υιοθέτησή της θα διαδράσει με ένα μεγάλο αριθμό υφιστάμενων διατάξεων και η σχέση της με αυτές δεν θα είναι σαφής. Ο νομοτέχνης θα έπρεπε να εντοπίσει και να αναλύσει τις σχετικές αρμοδιότητες άλλων οργάνων, να εντοπίσει πιθανές επικαλύψεις και να διερευνήσει επιλογές για την επίλυσή τους.

Παράδειγμα 3

Άρθρο 5 Αρχές λειτουργίας Εθνικού Μηχανισμού

Η διαντίδραση επικίνδυνων φαινομένων και τρωτών συνθηκών σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο αποτελεί τη βάση για τον Εθνικό Σχεδιασμό Πολιτικής Προστασίας και την υλοποίηση δράσεων για τη βέλτιστη ανταπόκριση σε όλες τις φάσεις του κύκλου διαχείρισης καταστροφών, συμπεριλαμβανομένης της ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης των πολιτών. Η ενεργοποίηση, λειτουργία και υλοποίηση δράσεων του Εθνικού Μηχανισμού διέπεται από τις κάτωθι αρχές:

- α. Ενιαία και καθολική εφαρμογή τους ανεξάρτητα από το είδος, μέγεθος, την πολυπλοκότητα και αιτία πρόκλησης των καταστροφών
- β. Ευέλικτη, διαλειτουργική, πυραμιδοειδής διάρθρωση όλων των επιχειρησιακών δομών, με δυνατότητα κλιμάκωσης του επιπέδου ανταπόκρισης σύμφωνα με τον βαθμό ανάγκης.

γ. Αξιοποίηση της επιστημονικής γνώσης, των πορισμάτων εφαρμοσμένης έρευνας και καινοτομίας, υποδομών, εφαρμογών και εργαλείων Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών.

δ. Συνεχής και εξειδικευμένη εκπαίδευση και πιστοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού.

Σχόλιο: Το παραπάνω άρθρο παραθέτει τις αρχές λειτουργίας του Εθνικού Μηχανισμού. Δεν εισάγει κανόνες, δικαιώματα, απαγορεύσεις, διαδικασίες κλπ. και υπό την οπτική αυτή δεν εξυπηρετεί κάποιο στόχο στο νόμο. Θα μπορούσε να είναι στην ιστοσελίδα του Μηχανισμού, στα επιχειρησιακά του κείμενα, αλλά δεν έχει προστιθέμενη αξία στο νόμο, δεν είναι αναγκαίο και επομένως δεν υπηρετεί την αποτελεσματικότητά του.

Διατάξεις που είναι φλύαρες και δεν έχουν σαφές κανονιστικό περιεχόμενο δεν υπηρετούν την αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας και δεν έχουν θέση σε αυτή. Ο νομοτέχνης πριν να διατυπώσει μια διάταξη πρέπει να έχει σαφή εικόνα του κανόνα ή των κανόνων που εισάγει η διάταξη και του σκοπού που επιτελούν στο σύνολο του νομοθετήματος, καθώς και των ζητημάτων που πρέπει να ρυθμιστούν σε σχέση με άλλες υφιστάμενες διατάξεις.

Οι **γενικές διατάξεις** περιλαμβάνουν τις διατάξεις που είναι απαραίτητες, προκειμένου να είναι κατανοητές οι ρυθμίσεις που έπονται. Πρέπει να είναι σαφείς, ακριβείς και κατανοητές σε όλα τα κοινά του νομοθετικού κειμένου.

Ορισμοί. Είναι σύνηθες τα νομοθετήματα να περιλαμβάνουν εκτενείς ορισμούς. Οι ορισμοί αποσαφηνίζουν το πεδίο εφαρμογής του νόμου και προλαμβάνουν τα ερμηνευτικά διλήμματα χωρίς περιπτωσιολογική απарίθμηση. Όταν οι όροι χρησιμοποιούνται με νόημα γνωστό και δεδομένο από άλλο νόμο, νέος ορισμός είναι περιττός. Αν περισσότεροι νόμοι χρησιμοποιούν έναν όρο με διαφορετικό περιεχόμενο, σκόπιμο είναι να γίνεται ρητή αναφορά στο νόμο που εξηγεί τον όρο με τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να νοηθεί στο συντασσόμενο κείμενο.

Για παράδειγμα, ο Νόμος 4662/2020 Εθνικός Μηχανισμός Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων, αναδιάρθρωση της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, αναβάθμιση συστήματος εθελοντισμού πολιτικής προστασίας, αναδιοργάνωση του Πυροσβεστικού και άλλες διατάξεις περιλαμβάνει στο άρθρο 1, 18 ορισμούς.

Άρθρο 1 Έννοιες - Ορισμοί

Για τους σκοπούς του παρόντος Μέρους εφαρμόζονται οι ακόλουθοι ορισμοί:

1. **Κίνδυνος (Hazard):** ένα δυνητικά καταστροφικό γεγονός, φαινόμενο ή ανθρώπινη δραστηριότητα που μπορεί να προκαλέσει απώλειες ζωής ή τραυματισμούς, ζημιές σε περιουσίες, κοινωνικές και οικονομικές διαταραχές ή περιβαλλοντική υποβάθμιση.
2. **Τρωτότητα (Vulnerability):** οι συνθήκες που καθορίζονται από φυσικούς, κοινωνικούς, οικονομικούς και περιβαλλοντικούς παράγοντες ή διεργασίες που αυξάνουν την ευπάθεια μιας κοινωνίας στις επιπτώσεις των κινδύνων.
3. **Ευπάθεια (Susceptibility):** οι παράγοντες που δημιουργούν τις προϋποθέσεις για την εξέλιξη ενός κινδύνου σε καταστροφή.

4. **Ανθεκτικότητα (Resilience):** η ικανότητα ενός συστήματος ή μιας κοινωνίας, εν δυνάμει εκτεθειμένης σε πιθανούς κινδύνους, να αντιστέκεται ή να προσαρμόζεται, με στόχο να διατηρήσει ένα αποδεκτό επίπεδο λειτουργίας και συνοχής.
5. **Καταστροφή (Disaster):** η σοβαρή διαταραχή της λειτουργίας της κοινωνίας, που προκαλεί εκτεταμένες ανθρώπινες, υλικές και περιβαλλοντικές απώλειες, οι οποίες ξεπερνούν την ικανότητα της πληγείσας κοινωνίας να τις αντιμετωπίσει με ίδια μέσα και πόρους.
6. **Έγκαιρη προειδοποίηση (Early Warning):** η παροχή έγκαιρης ειδοποίησης και επαρκούς πληροφόρησης, μέσω των αρμόδιων φορέων, που δίνει τη δυνατότητα δρομολόγησης συγκεκριμένων δράσεων για την αποφυγή ή τη μείωση των επιπτώσεων του κινδύνου και την προετοιμασία για αποτελεσματική αντιμετώπιση.
7. **Συντονισμός (Coordination):** η οργάνωση, προτεραιοποίηση και παρακολούθηση των απαιτούμενων δράσεων, καθώς και η εξασφάλιση της διαλειτουργικότητας, της εφαρμογής των κανόνων επιχειρησιακής δράσης και της συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων για την επίτευξη κοινού σκοπού.
8. **Πρόληψη (Prevention):** το σύνολο των δράσεων και μέτρων που στοχεύουν στην απόλυτη αποφυγή των δυνητικών επιπτώσεων των κινδύνων και στην ελαχιστοποίηση των φυσικών, τεχνολογικών καταστροφών και λοιπών απειλών.
9. **Ετοιμότητα (Preparedness):** το σύνολο δράσεων και μέτρων που λαμβάνονται εκ των προτέρων για να διασφαλίσουν αποτελεσματική αντίδραση σε περιπτώσεις καταστροφών.
10. **Αντιμετώπιση (Response):** περιλαμβάνει τις δράσεις, κατά τη διάρκεια ή αμέσως μετά την καταστροφή, για την προστασία της ζωής και της υγείας των ανθρώπων, για την αντιμετώπιση άμεσων αναγκών διαβίωσής τους και για τη διασφάλιση παροχής αρωγής και υποστήριξης για τον μετριασμό των επιπτώσεων της καταστροφής.
11. **Βραχεία αποκατάσταση (Short-term Relief):** περιλαμβάνει δράσεις μετά από μία καταστροφή με στόχο την αποκατάσταση ή τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης κατά τις πρώτες ώρες και ημέρες μετά την εκδήλωσή της.
12. **Κύκλος διαχείρισης καταστροφών (Disaster Management Cycle):** το σύνολο των τακτικών και διαχειριστικών αποφάσεων και επιχειρησιακών δραστηριοτήτων σε όλα τα στάδια και τις φάσεις του κύκλου της καταστροφής, ήτοι της πρόληψης, ετοιμότητας, αντιμετώπισης και αποκατάστασης.
13. **Οργανωμένη προληπτική απομάκρυνση πολιτών (Evacuation):** περιλαμβάνει το σύνολο των ενεργειών για την προληπτική απομάκρυνση των πολιτών που βρίσκονται σε κίνδυνο εξαιτίας της παραμονής τους πλησίον περιοχής που απειλείται από ένα καταστροφικό φαινόμενο που είναι σε εξέλιξη.
14. **Ομάδες πρώτης (1ης) απόκρισης (First Responders):** οι κατά περίπτωση καθ' ύλην και κατά τόπον αρμόδιοι, επιχειρησιακά, που επιλαμβάνονται πρώτοι του καταστροφικού συμβάντος.
15. **Εμπειρογνώμονες Πολιτικής Προστασίας (Civil Protection Experts):** ο ειδικός επιστήμονας ή το πιστοποιημένο στέλεχος σε θέματα που αφορούν στη διαχείριση και

αντιμετώπιση καταστροφών και στον υπολογισμό κρίσιμων παραγόντων, όπως, η εκτίμηση της επικινδυνότητας, των εν γένει κινδύνων, της τρωτότητας, της έκθεσης στον κίνδυνο.

16. Έκτακτη ανάγκη (Emergency): η ξαφνική και απρόβλεπτη απειλητική κατάσταση που απαιτεί την άμεση λήψη μέτρων για την ελαχιστοποίηση των δυσμενών συνεπειών της.
16. Εθνική Πολιτική Μείωσης Κινδύνου Καταστροφών (National Hazard Mitigation Policy): σχέδιο ενεργειών που καθορίζει σε εθνικό επίπεδο τους τελικούς και ενδιάμεσους στόχους για τη μείωση της διακινδύνευσης από καταστροφές, καθώς και τους αντίστοιχους δείκτες αξιολόγησης και τα χρονοδιαγράμματα. Περιλαμβάνει όλες τις απαραίτητες ενέργειες, διαδικασίες και τα προγράμματα που αφορούν όλες τις φάσεις του κύκλου καταστροφών και ειδικότερα την πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση, αποκατάσταση, καθώς και την ανατροφοδότηση του σχεδιασμού σε τοπικό και εθνικό επίπεδο για τη μείωση του κινδύνου και την ενίσχυση της ανθεκτικότητας.
16. Διακινδύνευση (Risk): οι πιθανές ανθρώπινες, υλικές ή περιβαλλοντικές απώλειες σε καθορισμένη χρονική περίοδο, οι οποίες είναι αποτέλεσμα του συνδυασμού κινδύνων, συνθηκών τρωτότητας και ανεπάρκειας ικανότητας ή κατάλληλων μέτρων για την μείωση αρνητικών συνεπειών.

Σχόλιο: οι ορισμοί αυτοί θυμίζουν λεξικό ή γλωσσάρι όρων πολιτικής προστασίας παρά νομικούς ορισμούς με θέση σε νομικό κείμενο. Οι ορισμοί αυτοί εξηγούν την έννοια των όρων, χωρίς όμως να προκύπτει πως η έννοια αυτή διαφοροποιείται από τον ισχύοντα ή κοινό ορισμό τους ή γιατί είναι απαραίτητη στο συγκεκριμένο κείμενο. Επιπλέον, πολλοί από τους ορισμούς επαναλαμβάνουν ουσιαστικές διατάξεις του νόμου ή υποκρύπτουν κανόνες, επομένως η θέση τους δεν είναι στους ορισμούς αλλά στις ουσιαστικές διατάξεις.

Βασικό ζητούμενο για τον νομοτέχνη συνιστά ο εντοπισμός των εννοιών που διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στο νομοσχέδιο και η διερεύνηση αν απαιτείται ο εκ νέου ορισμός τους λόγω διαφοροποίησης από τη συνήθη ή ήδη ορισμένη έννοια του όρου. Εκτενείς ορισμοί που δεν είναι απαραίτητοι αποπροσανατολίζουν το κοινό του νόμου και δεν υπηρετούν την αποτελεσματικότητα.

Οι **ουσιαστικές διατάξεις** θεσπίζουν δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους αποδέκτες, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων που είναι απαραίτητοι για τη ρύθμιση του αντικείμενου του νομοσχεδίου. Οι ουσιαστικές διατάξεις αποτελούν τα βασικά «μηνύματα» της νομοθεσίας. Είναι σημαντικό να προτεραιοποιούνται, να οργανώνονται και να διατυπώνονται, με τρόπο ώστε τα μηνύματα να είναι σαφή, κατανοητά και προσβάσιμα στους αποδέκτες. Οι ουσιαστικές διατάξεις πρέπει να είναι:

1. να είναι απαραίτητες για τη ρύθμιση του θέματος,
2. κατάλληλες για την επίτευξη του στόχου της νομοθεσίας,
3. να εισάγουν επιταγές, απαγορεύσεις, κυρώσεις ή διαδικασίες, δηλαδή νομικές ρυθμίσεις και όχι διαπιστώσεις, εξαγγελίες, διαβεβαιώσεις και αιτιολογίες,
4. να μην παρεκκλίνουν από πάγιες ή πρόσφατες διατάξεις χωρίς σοβαρό λόγο

5. να μην περιέχουν διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενο του νόμου (άρθρο 74 παρ. 5 του Συντάγματος) και
6. να μην συγχέονται με οργανωτικές ή διαδικαστικές διατάξεις. Βασική νομοθετική επιλογή αποτελεί το είδος των διατάξεων που θα θεσπισθούν, ώστε να επιτευχθεί ο σκοπός του νόμου.

Οι **οργανωτικές διατάξεις** ορίζουν τον μηχανισμό εφαρμογής του νόμου. Κάθε νόμος πρέπει να ορίζει με σαφήνεια το όργανο ή τα όργανα που είναι αρμόδια για την εφαρμογή του, τις αρμοδιότητες και τον ρόλο τους. Ο μηχανισμός εφαρμογής του νόμου είναι σημαντικός, αλλά δεν είναι το βασικότερο μήνυμα της νομοθεσίας. Συχνά απαντώνται νόμοι όπου το πρώτο ζήτημα που ρυθμίζεται είναι η θέσπιση οργάνων ή μηχανισμών χωρίς να έχει γίνει καμία αναφορά στις ουσιαστικές διατάξεις που εισάγονται ή αλλάζουν. Η πρακτική αυτή δεν υπηρετεί την νομοθετική αποτελεσματικότητα. Επίσης, οι οργανωτικές διατάξεις πρέπει να είναι σαφείς. Η γενική μνεία «αρμόδια αρχή/υπηρεσία/Υπουργείο» είναι αόριστη και δεν είναι αποδεκτή. Λεπτομερή ή ειδικά θέματα μπορούν να επιλύονται και κανονιστικά.

Οι **διαδικαστικές διατάξεις** θεσπίζουν τις διαδικασίες που είναι απαραίτητες για την εφαρμογή του νόμου. Κάθε νόμος πρέπει να ορίζει τις διαδικασίες και ενέργειες που απαιτούνται για την υλοποίηση των ρυθμίσεών του, καθώς και τις σχετικές προθεσμίες. Οι διαδικασίες ακολουθούν το βασικό αντικείμενο του νόμου, καθώς εξυπηρετούν την εφαρμογή τους. Η θέσπιση νέων διαδικαστικών κανόνων γίνεται μόνο αν δεν επαρκούν οι υφιστάμενες διαδικασίες. Ο νομοτέχνης πρέπει να σταθμίζει αν οι διαδικασίες πρέπει να ρυθμιστούν νομοθετικά ή αν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης.

Εξουσιοδοτικές διατάξεις. Η ελληνική νομοθεσία περιλαμβάνει συνήθως πληθώρα εξουσιοδοτικών διατάξεων. Η θέσπιση κανόνων δικαίου είναι, καταρχήν έργο της Βουλής. Εξουσιοδοτικές διατάξεις που δεν είναι σχεδιασμένες και διατυπωμένες σωστά καταστρατηγούν την συνταγματική αυτή επιταγή και μεταβιβάζουν τον σχεδιασμό ουσιαστικών διατάξεων στην εκτελεστική λειτουργία. Επιπλέον, συχνά η μη εκδοσή τους καθυστερεί την εφαρμογή της νομοθεσίας.

Η Βουλή μπορεί με νόμο να εξουσιοδοτήσει διοικητικά όργανα (άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος) να θεσπίσουν δευτερογενείς κανόνες δικαίου. Για τη χορήγηση νομοθετικής εξουσιοδότησης, εξετάζεται:

1. αν το συγκεκριμένο θέμα επιτρέπεται να αποτελέσει αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης (βλ. άρθρο 78 παρ. 4 του Συντάγματος).
2. αν η επιδιωκόμενη ρύθμιση μπορεί να επιτευχθεί με τη χρήση των υφιστάμενων εξουσιοδοτήσεων. Εξουσιοδοτικές διατάξεις θεσπίζονται μόνο εάν ο σκοπός της εξουσιοδότησης δεν μπορεί να επιτευχθεί με τη χρήση υφιστάμενων εξουσιοδοτήσεων.
3. αν εξουσιοδοτική ρύθμιση είναι απαραίτητη, ο νομοτέχνης πρέπει να μεριμνήσει, ώστε να παρέχεται στο σωστό όργανο και το περιεχόμενό της να είναι συνταγματικά επιτρεπτό

Οι εξουσιοδοτικές διατάξεις πρέπει να είναι σαφείς και συγκεκριμένες και να θέτουν το πλαίσιο για τα ζητήματα ειδικού, τεχνικού, τοπικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα που θα αντιμετωπιστούν κανονιστικά.

Τροποποιητικές διατάξεις. Οι τροποποιητικές διατάξεις διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο για την ασφάλεια δικαίου και την ομαλή λειτουργία της έννομης τάξης και πρέπει να είναι απολύτως σαφείς και συγκεκριμένες. Οι τροποποιούμενες διατάξεις ονοματίζονται ρητά και με σαφήνεια, ενώ γενικές αναφορές σε «πάσα αντίθετη διάταξη» δεν είναι αποδεκτές. Επίσης, κάθε τροποποιητική διάταξη αναδιατυπώνει πλήρως το κείμενο της παραγράφου ή του άρθρου που τροποποιείται, όπως διαμορφώνεται μετά από την τροποποίηση.

Καταργητικές διατάξεις. Οι καταργητικές διατάξεις διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο για την ασφάλεια δικαίου. Περιλαμβάνονται σε αυτοτελές άρθρο, στο τέλος του νομοσχεδίου και φέρουν σχετικό τίτλο. Οι καταργητικές διατάξεις πρέπει να είναι εξαντλητικές και να μνημονεύουν και τροποποιητικές διατάξεις. Η αναφορά «όπως ισχύει» πρέπει να αποφεύγεται. Σε περίπτωση που διατηρούνται σε ισχύ συγκεκριμένες διατάξεις καταργούμενου νόμου, αυτές αναφέρονται ρητά.

Η κατάργηση εξουσιοδοτικής διάταξης δεν καταργεί απαραίτητως κανονιστικές πράξεις που εκδόθηκαν βάσει αυτής. Ωστόσο, η κανονιστική πράξη δεν μπορεί πλέον να τροποποιηθεί ή να καταργηθεί με όμοια κανονιστική πράξη, καθώς ελλείπει προς τούτο η αναγκαία εξουσιοδότηση. Κατά συνέπεια, στην περίπτωση αυτή, η εκδοθείσα κανονιστική πράξη εξακολουθεί να ισχύει και μπορεί πλέον να καταργηθεί μόνο με νόμο.

Επομένως, όταν καταργείται διάταξη νόμου που περιέχει νομοθετική εξουσιοδότηση, πρέπει να διερευνηθεί αν πρέπει να καταργηθεί μαζί με αυτήν και η κανονιστική πράξη ή οι κανονιστικές πράξεις που έχουν εκδοθεί βάσει αυτής. Οι τυχόν καταργούμενες κανονιστικές πράξεις πρέπει να αναφέρονται ρητά στις καταργούμενες διατάξεις.

7 Ανάλυση συνεπειών ρύθμισης

Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης είναι ένα από τα βασικά εργαλεία καλής νομοθέτησης και τεκμηριωμένης διαμόρφωσης πολιτικών και νομοθεσίας (evidence based policy and law making). Στην ελληνική πολιτική αποτελεσματικής ρύθμισης η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (ΑΣΥΡ) συνοδεύει κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, καθώς και κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας (βλ. άρθρο 57 παρ. 1 περ. δ' και άρθρο 62 παρ. 1 του ν. 4622/2019).

Στόχος της ΑΣΥΡ είναι να τεκμηριωθεί η αναγκαιότητα της ρύθμισης, καθώς και το σύνολο των οικονομικών, κοινωνικών και άλλων συνεπειών. Αποτελεί ένα εργαλείο που επιτρέπει στον νομοθέτη και στον νομοτέχνη να αντλεί χρήσιμες πληροφορίες που μπορούν να υποστηρίξουν τον σχεδιασμό αποτελεσματικών κανόνων. Η ανάλυση συνεπειών ρύθμισης είναι μια αντικειμενική και τεκμηριωμένη μέθοδος για τον εντοπισμό, την ανάλυση και την τεκμηρίωση των ενδεχόμενων επιπτώσεων της ρύθμισης και μια ευκαιρία να χρησιμοποιηθούν, κατά τη νομοθέτηση, δεδομένα που θα καταστήσουν τις διατάξεις δικαιότερες και αποτελεσματικότερες.

Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ιδανικά εκπονείται από τους φορείς χάραξης πολιτικής αλλά και από όλους όσοι εμπλέκονται στο σχεδιασμό και τη λήψη αποφάσεων σχετικά με την πολιτική και τη νομοθεσία. Ιδανικά, η ΑΣΥΡ εκπονείται χρονικά

πριν απο τον νόμο και είναι διαθέσιμη όταν οι νομοτέχνες ξεκινούν το έργο τους. Στην πράξη ωστόσο, η ΑΣΥΡ συνήθως γίνεται αφού ο νόμος έχει ήδη ολοκληρωθεί. Βασικά ερωτήματα που θέτει η ΑΣΥΡ είναι τα ακόλουθα:

1. Ποιο ζήτημα αντιμετωπίζει η αξιολογούμενη ρύθμιση;
2. Γιατί αποτελεί πρόβλημα;
3. Ποιους φορείς ή πληθυσμιακές ομάδες αφορά;
4. Το εν λόγω ζήτημα έχει αντιμετωπιστεί με νομοθετική ρύθμιση στο παρελθόν; Εάν ναι, ποιο είναι το ισχύον νομικό πλαίσιο που ρυθμίζει το ζήτημα;
5. Γιατί δεν είναι δυνατό να αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο υφιστάμενης νομοθεσίας
 - με αλλαγή προεδρικού διατάγματος, υπουργικής απόφασης ή άλλης κανονιστικής πράξης;
 - με αλλαγή διοικητικής πρακτικής συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας νέας ερμηνευτικής προσέγγισης της υφιστάμενης νομοθεσίας;
 - με διάθεση περισσότερων ανθρώπινων και υλικών πόρων;
6. Ποιοι είναι οι βραχυπρόθεσμοι και μακροπρόθεσμοι στόχοι της αξιολογούμενης ρύθμισης;

Μέσα από τα ερωτήματα αυτά τροφοδοτείται ο αναστοχασμός σχετικά με τα ουσιώδη ζητήματα που προηγούνται του σχεδιασμού κάθε νομοθετικού κειμένου, δηλαδή την αναγκαιότητά του, το πρόβλημα προς ρύθμιση, τους ρυθμιστικούς στόχους, τους εμπλεκόμενους και εναλλακτικές λύσεις. Τα παραπάνω, εφόσον αντιμετωπιστούν ουσιαστικά και με δεδομένα και στοιχεία μπορούν να έχουν σημαντική επίπτωση στον σχεδιασμό αποτελεσματικής νομοθεσίας.

Στην Ελλάδα, η ΑΣΥΡ περιλαμβάνει τις ακόλουθες ενότητες:

- Αιτιολογική έκθεση
- Έκθεση του άρθρου 75 παρ. 1 & 2 του Συντάγματος
- Έκθεση του άρθρου 75 παρ. 3 του Συντάγματος
- Έκθεση γενικών συνεπειών
- Έκθεση διαβούλευσης
- Έκθεση νομιμότητας
- Πίνακα τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων
- Έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης

Η **αιτιολογική έκθεση** (άρθρο 74 παρ. 1 του Συντάγματος, περ. α της παρ. 2 του άρθρου 62 του ν. 4622/2019) εντοπίζει και οριοθετεί το πρόβλημα που η αξιολογούμενη ρύθμιση επιδιώκει να επιλύσει, διατυπώνει συγκεκριμένους, σαφείς, οριοθετημένους χρονικά και –κατά το δυνατόν– μετρήσιμους στόχους που επιδιώκονται με τη ρύθμιση, καθώς και τους λόγους για τους οποίους δεν είναι δυνατή η επίτευξη των ως άνω στόχων χωρίς τη ρύθμιση αυτή. Στην αιτιολογική έκθεση, δηλαδή, αποτυπώνονται τα κίνητρα, η στόχευση και η αναγκαιότητα της αξιολογούμενης ρύθμισης.

Η **Έκθεση του άρθρου 75 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος** (περ. β της παρ. 2 του άρθρου 62 του ν. 4622/2019) προσδιορίζει τη δημοσιονομική επίπτωση επί του προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης από τις διατάξεις της ρύθμισης, κατόπιν αξιολόγησης της εισήγησης του Προϊστάμενου Οικονομικών Υπηρεσιών του οικείου Υπουργείου. Εκπονείται από το Γενικό Λογιστήριο του κράτους.

Η **Έκθεση του άρθρου 75 παρ. 3 του Συντάγματος** (περ. γ της παρ. 2 του άρθρου 62 του ν. 4622/2019) αφορά νομοσχέδια που συνεπάγονται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων. Η Έκθεση αυτή υπογράφεται από τον Υπουργό Οικονομικών και από τον επισπεύδοντα Υπουργό, ο προϋπολογισμός του Υπουργείου ή των φορέων αρμοδιότητας του οποίου επιβαρύνεται με βάση την έκθεση του άρθρου 75 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος.

Η **έκθεση γενικών συνεπειών** παρέχει πληροφορίες σχετικά με το αναμενόμενο όφελος και κόστος της αξιολογούμενης ρύθμισης σε οικονομικό, κοινωνικό, διοικητικό, περιβαλλοντικό και περιφερειακό επίπεδο (περ. δ της παρ. 2 του άρθρου 62 του ν. 4622/2019). Αναλύονται οι συνέπειες της ρύθμισης, δηλαδή οφέλη, κόστος και κίνδυνοι σχετικά με τους θεσμούς, την δημόσια διοίκηση και την διαφάνεια, την αγορά, την οικονομία και τον ανταγωνισμό, την κοινωνία και κοινωνικές ομάδες, το φυσικό, αστικό και πολιτιστικό περιβάλλον, την νησιωτικότητα.

Η **έκθεση διαβούλευσης** (παρ. 4 του άρθρου 61 του ν. 4622/2019 και περ. ε της παρ. 2 του άρθρου 62) παρουσιάζεται η διαδικασία διαβούλευσης και τα σχόλια και οι προτάσεις όσων έλαβαν μέρος στη διαβούλευση και τεκμηριώνεται η ενσωμάτωσή τους ή μη στις τελικές διατάξεις.

Η **έκθεση νομιμότητας** εστιάζει στη συνταγματικότητα των διατάξεων και τη συμφωνία τους με το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο (άρθρο 62 παρ. 2 περ. στ του ν. 4622/2019). Εξετάζει ειδικότερα,

συναφείς συνταγματικές διατάξεις

Ενωσιακό δίκαιο

Συναφή νομολογία των ανωτάτων και άλλων εθνικών δικαστηρίων, καθώς και αποφάσεις των Ανεξάρτητων Αρχών

Συναφή ευρωπαϊκή και διεθνής νομολογία

Ο **πίνακας τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων** (περ. ζ της παρ. 2 του άρθρου 62 του ν. 4622/2019) αναφέρει αναλυτικά τις διατάξεις που καταργούνται ή τροποποιούνται. Ειδικά για τις τελευταίες αναφέρεται η αρχική μορφή της διάταξης και η τροποποιημένη τελική μορφή της.

Τέλος, η **έκθεση εφαρμογής** της ρύθμισης (περ. η της παρ. 2 του άρθρου 62 του ν. 4622/2019) προσδιορίζει τα αρμόδια όργανα για την εφαρμογή της ρύθμισης, το χρονοδιάγραμμα έκδοσης των προβλεπόμενων κατ' εξουσιοδότηση κανονιστικών πράξεων και τήρησης των προθεσμιών που θέτει ο νόμος.

Συμπερασματικά, η ΑΣΥΡ δεν αποτελεί μια γραφειοκρατική απαίτηση σχετικά με την νομοθεσία. Αποτελεί ένα εργαλείο που μπορεί να υποστηρίξει με δεδομένα και πληροφορίες τα βασικά ερωτήματα και διλήμματα που πρέπει να απασχολήσουν τους σχεδιαστές πολιτικής και τους νομοτέχνες όταν σχεδιάζουν νομοθετικές παρεμβάσεις. Για το σκοπό αυτό, πρέπει να αποτελέσει αφορμή για αναστοχασμό σχετικά με τα βασικά στοιχεία της νομοθεσίας και ιδίως τον στόχο της, εναλλακτικούς τρόπους αντιμετώπισης του προβλήματος προς ρύθμιση, τα κοινά στόχο, πιθανές επιπτώσεις αλλά και το πλαίσιο για την εφαρμογή της σχεδιαζόμενης διάταξης.

8 Επίλογος

Η πολιτική για την καλή νομοθέτηση εστιάζει σε τρόπους διασφάλισης της ποιότητάς της νομοθεσίας. Η νομοτεχνική αποτελεί το μέρος του οπλοστασίου καλής νομοθέτησης που ασχολείται με τον σχεδιασμό και την διατύπωση των νομοθετικών κειμένων.

Η καλή νομοθεσία δεν είναι μια αφηρημένη έννοια. Από την οπτική της νομοτεχνικής, καλή νομοθεσία είναι η αποτελεσματική νομοθεσία, δηλαδή αυτή που μπορεί να επιτύχει τα επιθυμητά αποτελέσματα (effectiveness).

Η νομοθέτηση αποτελεί μια σύνθετη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Βασικά μεθοδολογικά βήματα στην διαδικασία αυτή είναι τα 5 στάδια νομοθέτησης του Thornton. Κατά την διαδικασία αυτή λαμβάνονται σημαντικές αποφάσεις που αφορούν το σκοπό του νόμου, την εσωτερική δομή του νομοθετικού κειμένου, το λεκτικό και την θέση του κειμένου στη νομοθεσία.

European Commission, Better Regulation Guidelines, 2021, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox-0_en

European Commission, Better Regulation Toolkit, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf

Mousmouti, M. The “effectiveness test” as a tool for law reform, IALS Student Law Review (2) 1, 2014, <https://journals.sas.ac.uk/lawreview/article/view/2116>

Mousmouti, M. Effectiveness as an aid to legislative drafting, The Loophole, 2014, <https://www.calc.ngo/sites/default/files/loophole/may-2014.pdf>

Mousmouti, M., *Designing Effective Legislation* (Elgar) 2019

OECD (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris

OECD, *Better Regulation in Greece*, 2001, https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/BetterRegulationinEurope_Greece_with_cover.pdf

OECD, [*Better Regulation in Europe*](#): Greece, 2012

OECD, [*Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Greece*](#), 2001, [2475366.pdf \(oecd.org\)](#)

OECD, : [*Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα*](#), 2014

OECD, [*Better Regulation Practices across the European Union*](#), 2022

Xanthaki, H, *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules and Regulation*, Bloomsbury, 2014

Xanthaki, H., *Thornton's Legislative Drafting* (5th Edn) and 6th edn, 2022.

Xanthaki, H. (2013). [*Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born*](#). IALS Student Law Review, 1 (1)

Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, [*Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*](#), 2019

Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, [*Υπόδειγμα και τον οδηγό συμπλήρωσης της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*](#), 2019