

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΙΔΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ ΕΠΙΤΕΛΙΚΩΝ ΣΤΕΛΕΧΩΝ

Κατεύθυνση Νομοτεχνών

ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΥΛΙΚΟ

Τίτλος Μαθήματος:

ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΝΟΜΟΠΑΡΑΣΚΕΥΗ

Συγγραφέας: Μαρία Στυλιανίδη,
Επίκουρη καθηγήτρια της Νομικής
Σχολής
του Πανεπιστημίου Frederick ,
ΣΕΠ ΕΑΠ, Δικηγόρος

Συντονιστής: Δρ Οδυσσέας Κοψιδάς

ΚΘ'ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΑΘΗΝΑ 2022

Περιεχόμενα

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

1. Νομοτεχνική
2. Η νομοθέτηση ως μορφή επικοινωνίας
3. Μεθοδολογία της Νομοθέτησης
4. Τα στάδια της διαδικασίας νομοθέτησης
5. Καλή Νομοθέτηση
6. Αίτια και επιπτώσεις της «κακής» νομοθέτησης
7. Συγκριτικές προσεγγίσεις της σύγχρονης νομικής τεχνικής

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Διαχρονικά, η έννοια του ισχύοντος δίκαιου αποδίδεται ως το σύνολο των κανόνων κοινωνικής συμπεριφοράς που είναι υποχρεωτικοί σε μία κοινωνία εφόσον αυτή έχει την ευχέρεια να εξαναγκάζει τα μέλη της προς συμμόρφωση σε αυτούς (Αραβαντινός, 1983). Ο εξαναγκασμός μπορεί να είναι οι κυρώσεις, η αποζημίωση, η τιμωρία, και μπορεί να πηγάζει είτε από τα ήθη είτε από την αυθεντία ενός αρχηγού, ηγέτη, δικαστή, νομοθέτη.

Ειδικότερα, ο όρος Θετικό Δίκαιο σημαίνει το Δίκαιο που θεσπίζει ή δέχεται μια Πολιτεία μέσα από καθορισμένες διαδικασίες, ενώ Φυσικό Δίκαιο είναι οι αρχές και κανόνες που εκφράζουν ένα αξιακό δεοντολογικό σύστημα μιας λιγότερο ή περισσότερο ευρείας κοινωνικής ομάδας. Πολλές φορές οι κανόνες αυτοί θεωρούνται ότι είναι αναπόσπαστα δεμένοι με τη φύση του ανθρώπου (Τσάτσος, 1994.) .

Εφ' εξής όταν αναφερόμαστε στο Δίκαιο εννοούμε το ισχύον Δίκαιο ή Θετικό Δίκαιο. Το Δίκαιο δεν είναι ένα υλικό ή φυσικό φαινόμενο, αλλά ένα ανθρώπινο δημιούργημα. Έτσι, η μορφή, η δομή, η ισχύς του Δικαίου συναρτώνται με το συγκεκριμένο πολιτισμικό πλαίσιο όπου εμφανίζεται το κοινωνικό φαινόμενο του Δικαίου.

Αναζητώντας τις πρώτες αναφορές της λέξης «το δίκαιο» αυτή βρίσκεται στον Ησίοδο «Έργα και Ημέραι,» τον 7ο αιώνα π.Χ., και σημαίνει την αρετή που έχει ο δίκαιος άνθρωπος. Από τον 5ο αιώνα π.Χ. και μετά ο όρος «δίκαιον» σημαίνει σταθερά δύο πράγματα: - το σύνολο των κανόνων που σε ορισμένη περιοχή και σε ορισμένη ιστορική στιγμή ρυθμίζουν υποχρεωτικά την κοινωνική συμβίωση των ανθρώπων = ισχύον δίκαιο - το ιδανικό θεμέλιο στο οποίο στηρίζεται το ισχύον δίκαιο¹.

¹ Στα λατινικά: jus=ο θρησκευτικός λόγος με ισχύ νόμου Ιταλικά: diritto, γαλλικά: droit, γερμανικά: Recht < λατ. directum= ευθεία .

Το ζήτημα του ιδανικού θεμελίου του δικαίου γεννιέται ήδη στην Αθηναϊκή Δημοκρατία με τους Σοφιστές και τη σκέψη ότι το «συμβατικό» διακρίνεται από το «φυσικό (νόμος/ φύσις). Ακολουθώντας, γίνεται η διάκριση μεταξύ του ισχύοντος δικαίου, που επιβάλλεται και εξασφαλίζει το συμφέρον της κατεστημένης τάξης, και της δικαιοσύνης ή της ηθικής ή του ορθού λόγου, που αναφέρονται δηλαδή στον κόσμο των αξιών. Η διάκριση αυτή αντιστοιχεί στη διάκριση μεταξύ Θετικού Δικαίου και Φυσικού Δικαίου.

Υπό αυτό το πρίσμα, η έννοια του Δικαίου είναι έννοια του δυτικού πολιτισμού, αφού η νομική επιστήμη², δηλαδή η συστηματική ενασχόληση με το φαινόμενο του Δικαίου είναι προϊόν του δυτικού πολιτισμού. Στην κλασική νομική επιστήμη το Δίκαιο συνδέεται με το κράτος. Το κράτος είναι πηγή του Δικαίου, αφού Δίκαιο είναι οι κανόνες που θεσπίζει ή αποδέχεται το κράτος. Αντίστροφα, το Δίκαιο είναι το εργαλείο με το οποίο οργανώνεται, ασκείται, επιβάλλεται η κρατική εξουσία.

Το κράτος είναι πηγή του Δικαίου, δεσμεύεται όμως από το Δίκαιο³. Σε κάθε περίπτωση, κράτος και Δίκαιο είναι στην υπηρεσία του πολίτη που είναι στο επίκεντρο της κοινωνικής οργάνωσης και υποκείμενο θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Η σημασία της νομοθέτησης, δηλαδή της παραγωγής Δικαίου—στο ευρύτερο επίπεδο ως νομοθετικής λειτουργίας— για τα δημοκρατικά πολιτεύματα αναδεικνύεται έκδηλα μέσα από τον τρόπο διαμόρφωσης, εξέλιξης και οργάνωσης των νεότερων δυτικών κρατών .

Το συνταγματικό κράτος αποτέλεσε μορφή κοινωνικής και χωρικής οργάνωσης που απαντούσε στις νέες απαιτήσεις της εποχής, λόγω των μεγάλων μετακινήσεων, της βιομηχανικής επανάστασης και της επακόλουθης μετακίνησης προς τα αστικά κέντρα. Η νέα οργάνωση συνδέθηκε με τη σειρά της με ποικίλες μορφές του δημοκρατικού πολιτεύματος. Βάση του πολιτεύματος και – κυρίως – της πολιτικής ελευθερίας, χωρίς κατάχρηση ισχύος και αυθαιρεσία αποτέλεσε σε όλα τα Συντάγματα η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών.

² Η νομική επιστήμη=η συστηματική γνώση και αξιολόγηση του Δικαίου.

³ Σχετικές οι αναφορές στις έννοιες :Κράτος δικαίου, αρχή της νομιμότητας, κυρίαρχη θέση του νόμου, γραπτό ή άγραφο Σύνταγμα.

Κατά τον εννοιολογικό και σημασιολογικό προσδιορισμό του κράτους, ο Νόμος αποτελεί πρωταρχικό συστατικό στοιχείο στις πέντε από τις έξι σημασίες του (εξαιρουμένης μόνο της οργανωτικής σημασίας του ως κεντρικής κρατικής εξουσίας) (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015, Παπαδοπούλου, 2015):

- Θεσμικά, ως έθνος -κράτος, προσδιορίζεται ως εξουσία (κοσμική) που θεσπίζεται από το νόμο – συνδέεται με το δίκαιο – και ασκείται εντός σαφώς προσδιορισμένων συνόρων εντός των οποίων διαβιεί συγκεκριμένος λαός
- Ως κρατική εξουσία ορίζεται ως άσκηση απρόσωπης εξουσίας βασισμένης σε μηχανισμούς διακυβέρνησης και κυρίως στις τρεις λειτουργίες (νομοθετική, την εκτελεστική, δικαστική) οι οποίες σχετίζονται με τη σειρά τους με τη θέσπιση, την εφαρμογή και τον έλεγχο των νόμων/ κανόνων
- Ως νομικό πρόσωπο (ή δημόσιο) έχει νομική υπόσταση και προσωπικότητα, όργανα που πράττουν στο όνομα ή για λογαριασμό του (εκλογικό σώμα, Βουλή, Κυβέρνηση, Πρωθυπουργός, Πρόεδρος της Δημοκρατίας, δικαστήρια) και που οι πράξεις τους παράγουν έννομες συνέπειες που δεσμεύουν το ίδιο το κράτος
- Ως πολιτική κοινωνία οι ενέργειες του (και οι αποφάσεις του) (ανα)λαμβάνονται με γνώμονα το κοινό συμφέρον- το κοινό καλό, το οποίο επομένως καθίσταται βάση και προϋπόθεση νομιμοποίησης κάθε κανόνα και ρύθμισης
- Ως έννομη τάξη ταυτίζεται με την έννοια του κρατικού δικαίου και του δικαιοκράτους, προσδιοριζόμενο ως το σύστημα των κανόνων που ισχύουν στο χώρο εξουσίας τους, οι οποίοι έχουν δεσμευτική ισχύ και επιφέρουν έννομες συνέπειες – κυρώσεις στα υποκείμενα του (πολίτες)

Εν κατακλείδι, το κράτος είναι πηγή του Δικαίου, καθώς αυτό θεσπίζει και αποδέχεται τους ισχύοντες κανόνες και ταυτόχρονα, το Δίκαιο αποτελεί το μέσο οργάνωσης, άσκησης και επιβολής της εξουσίας του κράτους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Νομοτεχνική

Το 1^ο κεφάλαιο αναφέρεται στις ρίζες της νομοτεχνικής και την ιστορία της

Η νομική τεχνική αναπτύχθηκε αρχικά ως ένα είδος «διερμηνέα» για τη νομοθετική βούληση στη νομική γλώσσα χρησιμοποιώντας ευρηματικούς τεχνικούς τρόπους. Ιστορικά, η θεωρητική βάση της νομικής τεχνικής διαμορφώθηκε σταδιακά, ουσιαστικά υποκινούμενη από κρατικές μεταρρυθμίσεις, κοινωνικούς μετασχηματισμούς και ενεργό νομοθετική συστηματοποίηση. Πρέπει να αναφερθεί εδώ ότι η νομική τεχνική είναι μια χαρακτηριστική κατηγορία που αντανακλά την πολιτική, οικονομική και νομική κατάσταση στην ιστορική περίοδο μιας ορισμένης έννομης τάξης .

Ως τέχνη επικοινωνίας στη δικαιοδοτική δραστηριότητα, η νομική τεχνική είναι ένα σύστημα πόρων που είναι απαραίτητο για την προετοιμασία νομικών πράξεων, για την εκτέλεση άλλων ειδών δικαιοδοτικής δραστηριότητας, καθώς και για την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τα τεχνικά νομικά πρότυπα και τους τρόπους έκφρασης στην καθιερωμένη νομική πράξη του κοινωνικού συμβιβασμού προς την τελειοποίηση της μορφής και της λειτουργίας του.

Τα πρώτα βήματα της θεωρίας της νομικής τεχνικής συνδέονται με τον Βρετανό επιστήμονα και πολιτικό Φράνσις Μπέικον (Francis Bacon). Πολλοί ερευνητές θεώρησαν τον Φράνσις Μπέικον (Francis Bacon) ως τον πατέρα του δόγματος της νομικής τεχνικής, το οποίο συνάδει με το επιστημονικό παράδειγμα που ακολουθούν οι μελετητές. Σύμφωνα με τον Μπέικον (Bacon) (1935), το έργο του στόχευε στην αναγέννηση της επιστήμης, η οποία θα έπρεπε να προηγείται της πρακτικής εργασίας και σημείωσε ότι «η επιστήμη στοχεύει στον εμπλουτισμό της ανθρώπινης ζωής με τα πραγματικά γεγονότα, δηλαδή τα νέα μέσα».

Η νομική τεχνική είναι απλώς ένας κλάδος της επιστήμης, που εμπλουτίζει τη νομική πτυχή της ζωής με πρακτικά μέσα τελειοποίησης της νομικής πράξης .

Ο Bacon (1935) συνέβαλε στην ανάπτυξη της νομικής τεχνικής με τον καθορισμό αρκετών κανόνων για τη σύνθεση νομικών πράξεων, τονίζοντας

ιδιαίτερα την αναγκαιότητα να είναι λακωνική και ακριβής η νομική γλώσσα, ώστε να μην δίνονται προφάσεις για διφορούμενη ερμηνεία των νομικών κανόνων. Ήταν ένας από τους πρώτους που αναφέρθηκε στη συστηματοποίηση της νομοθεσίας και ισχυρίστηκε ότι οι άνθρωποι χρειάζονταν την επιστήμη αρχικά για να λύσουν πρακτικά προβλήματα.

Ο Γερμανός στοχαστής, ιστορικός και νομικός, Samuel Pufendorf (Pufendorf, 1660), έθεσε τις πρώτες βάσεις στο δόγμα της νομικής τεχνικής. Όχι μόνο έθεσε τις προϋποθέσεις ως προς την ουσία και τις καθαρά τεχνικές πτυχές της νομοθετικής πράξης, αλλά επέκτεινε επίσης την έννοια της νομικής τεχνικής.

Ειδικότερα, ο μελετητής συμπεριέλαβε την επιβολή της νομικής πράξης σε αυτό, δηλώνοντας ότι οι νομικές πράξεις που δημιουργούνται από την Πολιτεία πρέπει να είναι σαφείς στους αποδέκτες. Με άλλα λόγια, πρέπει να εκτίθενται σε απλή γλώσσα και να γνωστοποιούνται στους πολίτες.

Η δυνατότητα κατανόησης και η σαφήνεια (ακρίβεια) της διατυπωθείσας νομικής πράξης δεν θα πρέπει, σύμφωνα με τον Pufendorf, να αφήνουν περιθώρια για αποκλίσεις και, ως εκ τούτου, συνιστά προαπαιτούμενο. Περαιτέρω, εξέτασε το ζήτημα της νομικής ισχύος της νομικής πράξης. Συγκεκριμένα, όρισε τον κανόνα ότι μια νομική πράξη πρέπει να συντάσσεται από το πρόσωπο που ασκεί την ανώτατη εξουσία στο κράτος. Σε περίπτωση έλλειψης ακρίβειας, ο Pufendorf (Pufendorf, 1660) συνέστησε η νοηματοδότηση των αόριστων εννοιών να γίνεται από το νομοθέτη, και στη συνέχεια από την οντότητα (το δικαστή) που έχει την αρμοδιότητα να ελέγχει την εννοιολόγηση των αόριστων νομικών εννοιών μέσω της ένταξής τους σε νομοθετικά κείμενα, θέτοντας έτσι τις θεμελιώδεις αρχές για τους κανόνες ερμηνείας.

Ένας άλλος γνωστός μελετητής, ο Montesquieu, με μια ορθολογική προσέγγιση, όρισε ποιο θα έπρεπε να είναι το «ύψος της νομικής πράξης», ανέδειξε τη σημασία της ορολογίας που χρησιμοποιείται στις νομικές πράξεις και τη συνεκτικότητα των αρχών της νομοθεσίας. Ο Montesquieu, (1982) αναφέρθηκε στην αδυναμία συμμόρφωσης με τους κανόνες αν οι διατάξεις είναι

ακατανόητες. Σε ό,τι αφορά δε την τροποποίηση των κανόνων, σημείωσε ότι «αυτό πρέπει να γίνει με κάθε επισημότητα και με τόσες πολλές προφυλάξεις ώστε ο κόσμος να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι οι νομικές πράξεις είναι ιερές καθώς χρειάζονται τόσες πολλές διατυπώσεις για να τις ανατρέψουν» (Montesquieu, 1955).

Ο Montesquieu επίσης, στο έργο του «Πνεύμα των Νόμων» διατύπωσε μια σειρά αρχών, αναφέροντας, μεταξύ αυτών, την απλότητα και τη συντομία. Υπό αυτό το πρίσμα, οι κανόνες πρέπει εκτίθενται με λακωνικό και ακριβή τρόπο ώστε να γίνονται κατανοητοί από τους απλούς ανθρώπους (Montesquieu, 1955).

Ο Bentham, Άγγλος κοινωνιολόγος, νομικός και θεωρητικός ιδρυτής του πολιτικού φιλελευθερισμού, στο έργο του (1998) «Εισαγωγή στις αρχές της ηθικής και της νομοθεσίας», αναφέρθηκε στους γλωσσικούς κανόνες σύνθεσης νομικών πράξεων, καθώς και στους κανόνες της εσωτερικής δομής τους.

Επεσήμανε, μάλιστα, ότι είναι απαραίτητο κατά τη σύνταξη κωδίκων να λαμβάνονται υπόψη οι αρχές της απλότητας, σαφήνειας και της δυνατότητας κατανόησης από τους αποδέκτες (Bentham, 2006).

Τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο, η διαμόρφωση των ιδεών για τη νομική τεχνική δεν είχε ολοκληρωθεί. Στη συνέχεια επεκτάθηκε και εμπλουτίστηκε με προσεγγίσεις διαφόρων επιστημόνων, αλλά η βάση της θεωρίας τέθηκε τότε, όπως προκύπτει από τις προηγούμενες αναφορές. Έτσι η πρώτη περίοδος διαμόρφωσης της νομικής τεχνικής μπορεί να θεωρηθεί ότι ξεκινά από τις αρχές του 16^{ου} αιώνα έως τα τέλη του 18ου αιώνα.

Η σημασία της συγκεκριμένης περιόδου, όσον αφορά τη διαμόρφωση των θεωρητικών προσεγγίσεων της νομικής τεχνικής είναι σημαίνουσα, καθώς ο όρος εισαγωγή στην επιστημονική χρήση και ο ορισμός των κατηγορικών χαρακτηριστικών του χρησιμεύσαν ως ένα πρωταρχικό βήμα στη διαμόρφωση οποιασδήποτε θεματικής περιοχής.

Η ορολογική βεβαιότητα δημιουργεί πραγματικές προϋποθέσεις για μια πιο δυναμική και στοχοθετημένη ανάπτυξη. Παράλληλα, ερευνώνται ξεχωριστά στοιχεία του περιεχομένου της νομικής τεχνικής, όπου το αναφερόμενο γεγονός

συνεπάγεται ένα νέο βήμα στην ανάπτυξη, με κίνητρο την εντατική ανάπτυξη των κοινωνικών διαδικασιών και τον αναδυόμενο ρόλο των νομικών ρυθμιστών.

Το δεύτερο στάδιο της ανάπτυξης του δόγματος της νομικής τεχνικής ξεκίνησε στις αρχές του 19ου αιώνα, με εναρκτήριο γεγονός την ειδική έκδοση «Νομική τεχνική», αφιερωμένη στο αντικείμενο μελέτης, από τον Γερμανό επιστήμονα Rudolf Von Jhering (Jhering, 2008). Ο Jhering σημείωσε επίσης ότι η νομική τεχνική συνυπήρχε στις πρώτες μέρες της ίδιας της νομικής πράξης, αν και οι επιστημονικές απόψεις για τη νομική τεχνική άρχιζαν να εμφανίζονται πολύ αργότερα. Ο Jhering περιέγραψε τον σκοπό και το ρόλο της νομικής τεχνικής ως «κάτι που θα έπρεπε να πείσει κάθε μη ειδικό στην άγνοιά του ... είναι μια νόμιμη μέθοδος...» (Jhering, 2008).

Ο Jhering ταξινόμησε τους συσσωρευμένους κανόνες της νομοθετικής τεχνικής, ανέλυσε διεξοδικά πολλούς από αυτούς και πρότεινε μερικούς νέους κανόνες για τη σύνταξη νομικών πράξεων.

Ο ίδιος (Jhering, 1880) θεώρησε τη νομική τεχνική ως μέσο ερμηνείας των κοινωνικών αναγκών στη γλώσσα της νομικής πράξης, συνθέτοντας υποχρεωτικούς κανόνες που στοχεύουν στη διατήρηση της τάξης στην κοινωνία. Η θετικοποίηση, δηλαδή μια διαδικασία δημιουργίας θετικού (γραφτού) νόμου, και η επικοινωνία είναι τα αναπόσπαστα μέρη της νομικής δραστηριότητας, που καθορίζουν την αποτελεσματικότητά της.

Το δεύτερο στάδιο της ανάπτυξης της νομικής τεχνικής χαρακτηρίζεται από την ανάπτυξη των νομικών και τεχνικών απαιτήσεων που τίθενται για τη σύνθεση της νομικής πράξης καθώς και ορισμένων άλλων τύπων νομικής δραστηριότητας, η οποία ασχολείται με τη νομική πράξη, για παράδειγμα, την τεχνική συστηματοποίησης.

Η ώθηση της ανάπτυξης νομικής τεχνικής συντελέστηκε στην περίοδο που διήρκεσε από τις αρχές του 19ου αιώνα έως τις αρχές του 20ού αιώνα.

Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, μπορούμε να μιλήσουμε για τη μετάβαση σε μια συστηματική μελέτη του νομικού φαινομένου, η οποία έγινε ανεξάρτητο αντικείμενο έρευνας.

Το τρίτο βήμα της ανάπτυξης της νομικής τεχνικής ξεκίνησε στις αρχές του 20ου αιώνα και ασχολήθηκε με την ενεργό έρευνα στην τεχνική και την επεξεργασία πολλών επιμέρους τεχνικών. Οι απόψεις των επιστημόνων για τη νομική τεχνική διέφεραν πολύ (μερικοί από αυτούς αρνούνται ακόμη και την ύπαρξή της), αποδεικνύοντας έτσι την έλλειψη σταθερότητας στην κατάσταση της τέχνης, καθώς και το πλήθος των πτυχών της νομικής τεχνικής.

Σύμφωνα με τον William Friedman (Friedman, 1944), οι νομικοί που δημιουργούν κανόνες ήταν πάντα σε θέση να βελτιώσουν τη νομική πράξη χειριζόμενοι επιδέξια τη νομική τεχνική. Αυτού του είδους οι ανταγωνιστικές προσεγγίσεις είναι εγγενείς στη νομοτεχνική και τελικά προωθούν την ανάπτυξή της, προκαλώντας την εις βάθος εξέταση και αναζήτηση της επιστημονικής αιτιολόγησης των παρόντων προσεγγίσεων.

Ο Γάλλος νομικός Sandevair (Sandevair, 1994), διέκρινε την ευρέως ληφθείσα νομική τεχνική ως σύνολο εργαλείων και μεθόδων, που επιτρέπει στις κυβερνητικές πολιτικές να μετατραπούν σε νομικούς κανόνες και να υλοποιηθούν μέσω αυτής της μετατροπής τους.

Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 1

- Ρίζες της νομοτεχνικής
- Ιστορική εξέλιξη
- Ανάλυση βασικών θεωριών, μέσα από την ιστορική εξέλιξη

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η νομοθέτηση ως μορφή επικοινωνίας

Το κεφάλαιο αναφέρεται στις βασικές αρχές νομοθέτησης, ως μορφής επικοινωνίας

Η νομοθέτηση, όπως προηγούμενα αναφέρθηκε, συνιστά ιδιαίτερη μορφή επικοινωνίας. Το πλαίσιο μέσα στο οποίο διαρθρώνεται και λειτουργεί μία κοινωνία εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από αυτή, καθόσον επηρεάζει την ίδια τη ζωή του πολίτη, ιδιωτική, κοινωνική, επιχειρηματική, ρυθμίζοντας όλες σχεδόν τις πτυχές της ζωής τόσο του μεμονωμένου ατόμου όσο και των κοινωνικών ομάδων που αποτελούν μέλη μιας κοινωνίας (VCRAC Crabbe, Legislative Drafting, 1993).

Το στοιχείο αυτό της επικοινωνίας αποκτά νόημα και υπόσταση όταν κατορθώνει να μεταφέρει το μήνυμά του στα πρόσωπα, στα οποία αφορά και επομένως ο νομοθέτης θα πρέπει πάντα να λαμβάνει υπόψη του το συμφέρον και τις θέσεις των προσώπων προς τα οποία απευθύνεται.

Οι ομάδες προσώπων στις οποίες απευθύνεται η νομοθέτηση διακρίνονται σε τρεις βασικές κατηγορίες (Η. Xanthaki, 2013.)

- Στους νομοθέτες, δηλαδή τα μέλη του κοινοβουλίου ή όποιο άλλο πρόσωπο συμμετέχει στη νομοθετική διαδικασία σε προπαρασκευαστικό, ενδιάμεσο ή τελικό στάδιο επεξεργασίας και ψήφισης ενός σχεδίου νόμου.
- Στα πρόσωπα στα οποία αφορά η εφαρμογή ενός νόμου, οι οποίοι καλούνται να τον εφαρμόσουν και να συμμορφωθούν, είτε ως ιδιώτες, είτε ως επαγγελματίες που συμβουλεύουν και υποβοηθούν τους απλούς χρήστες, όπως είναι οι δικηγόροι, οι νομικοί και οικονομικοί σύμβουλοι, οι λογιστές αλλά και οι δημόσιοι υπάλληλοι οι οποίοι υποχρεούνται να διαχειριστούν και να εφαρμόσουν νέες ρυθμίσεις.

- Στους δικαστές, οι οποίοι καλούνται να ερμηνεύσουν τους νόμους και να διασφαλίσουν τη σωστή εφαρμογή τους.

Στο έργο του «Το Πνεύμα των Νόμων, ο Montesquieu (1994) αναφέρεται στις «αρχές που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στη σύνταξη των νόμων».

Οι βασικές αρχές που υιοθετεί συνοψίζονται στα ακόλουθα:

- Το ύφος των νόμων πρέπει να είναι απλό και περιεκτικό. Οι ρητορικές και μεγαλοπρεπείς εκφράσεις έχουν ως σκοπό μόνο την επίδειξη.
- Οι λέξεις που χρησιμοποιούν οι νόμοι θα πρέπει να έχουν έννοια απόλυτη και όχι σχετική, ώστε να γίνονται αντιληπτές με τον ίδιο τρόπο από όλους και να μην δημιουργούνται αοριστίες ή υποθέσεις.
- Οι νόμοι δημιουργούνται για ανθρώπους μέσης νοημοσύνης και πρέπει να απευθύνονται στην απλή λογική του μέσου ανθρώπου.
- Οι εξαιρέσεις, οι περιορισμοί και οι τροποποιήσεις θα πρέπει να συμπεριλαμβάνονται σε ένα νόμο μόνο όταν αυτό είναι απολύτως αναγκαίο.
- Η αιτιολογία θέσπισης ενός νόμου θα πρέπει να στηρίζει το περιεχόμενό του, ώστε να μην υπάρχουν περιθώρια αντιπαραθέσεων.
- Οι νόμοι θα πρέπει να έχουν πρακτική αξία και χρησιμότητα, ώστε να μη διαταράσσουν τη “φύση των πραγμάτων”, άλλως διαταράσσεται η δικαιοσύνη και η σταθερότητα του κράτους.

Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 2

- Η νομοθέτηση ως μορφή επικοινωνίας
- Βασικές αρχές νομοθέτησης

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Μεθοδολογία της Νομοθέτησης

Το κεφάλαιο αναφέρεται στο πώς ο σχεδιασμός ενός νομοθετήματος προκειμένου αυτό να λάβει μορφή κειμένου, αποτελεί μια ειδικότερη έκφανση της νομοθετικής διαδικασίας, η οποία σε ένα ευρύτερο πλαίσιο εντάσσεται στον κύκλο της δημόσιας πολιτικής στο στάδιο της λήψης αποφάσεων

Η δημιουργία ενός σχεδίου νόμου, με το οποίο ο νομοθέτης θέτει ένα νομικό πλαίσιο εφαρμογής, αποτελεί ένα μόνο κομμάτι στο ευρύτερο φάσμα της νομοθετικής διαδικασίας. Αυτό που ουσιαστικά καλείται να μετουσιώσει σε σχέδιο νόμου ο νομοθέτης είναι μια ιδέα, μια σύλληψη της κυβερνητικής πολιτικής, που αφορά στο κοινωνικό πλαίσιο και θα πρέπει να λάβει νομοθετική μορφή, προκειμένου να ενσωματωθεί σε μια έννομη τάξη. Συχνά συμβαίνει η τελική μορφή ενός νομοθετήματος να απέχει αρκετά από την αρχική ιδέα που καλείται να ενσωματώσει, καθώς κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας η ιδέα αυτή ενδέχεται να αναπτύσσεται, να επαναπροσδιορίζεται και να δοκιμάζεται, προκειμένου το τελικό αποτέλεσμα να μπορεί να έχει πρακτική εφαρμογή στο πλαίσιο της ήδη υπάρχουσας νομοθεσίας.

Συνήθως ο νομοθέτης δε συμμετέχει στην έναρξη αυτής της διαδικασίας. Η ανάγκη για εισαγωγή μιας νομοθετικής ρύθμισης βρίσκει έναυσμα σε μια κοινοβουλευτική επιτροπή, στην πρόταση ενός πολιτικού κόμματος, σε έναν κλάδο του δημόσιου τομέα, σε μια επαγγελματική ομάδα ή ακόμη και σε μια δικαστική απόφαση που εντοπίζει ένα λάθος ή ένα νομικό κενό, όμως σε κάθε περίπτωση η εκάστοτε κυβέρνηση είναι αυτή που θα προτεραιοποιήσει και θα αποφασίσει την υλοποίηση μιας νομοθετικής πρωτοβουλίας.

Επομένως, ο σχεδιασμός ενός νομοθετήματος προκειμένου αυτό να λάβει μορφή κειμένου, αποτελεί μια ειδικότερη έκφανση της νομοθετικής διαδικασίας, η οποία σε ένα ευρύτερο πλαίσιο εντάσσεται στον κύκλο της δημόσιας πολιτικής στο στάδιο της λήψης αποφάσεων

Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 3

Το κεφάλαιο πραγματεύεται τη μεθοδολογία της νομοθέτησης προκειμένου το νομοθέτημα να μετουσιώσει σε σχέδιο νόμου μια ιδέα, μια σύλληψη της κυβερνητικής πολιτικής

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Τα στάδια της διαδικασίας νομοθέτησης

Το κεφάλαιο αναπτύσσει τα βασικά στάδια της διαδικασίας νομοθέτησης

Ο νομοθέτης καλείται να δώσει σχήμα και μορφή σε μια κυβερνητική πρωτοβουλία αναλαμβάνοντας ένα διττό ρόλο. Αφενός να επιλέξει τις κατάλληλες λέξεις προκειμένου να καταστεί εφικτή η εισαγωγή μια νέας ρύθμισης η οποία θα είναι σαφής και ορισμένη με τρόπο ώστε να είναι εφαρμόσιμη, αφετέρου να αναπτύξει τη καθορισμένη νομοθετική πολιτική με τρόπο ώστε αυτή να συνδέεται και να συνταιριάζει με τις ήδη υπάρχουσες κοινωνικές δομές, στις οποίες παρεμβαίνει και ρυθμίζει. Σύμφωνα με τον Garth Thornton (H.Xanthaki,2013), τη διαδικασία αυτή της νομοθέτησης θα πρέπει να διαχωρίσουμε σε πέντε βασικά στάδια :

- Κατανόηση
- Ανάλυση
- Σχεδιασμός
- Σύνθεση και Ανάπτυξη
- Έλεγχος και δοκιμή

Πρώτο στάδιο : Κατανόηση

Το πρώτο σημαντικό βήμα του νομοθέτη είναι να κατανοήσει πλήρως το σκοπό τού υπό σχεδιασμό νομοθετήματος. Το διακύβευμα σε κάθε νομοπαρασκευαστική διαδικασία είναι η επίτευξη του σκοπού για τον οποίο θεσπίζεται μια ρύθμιση, ο οποίος αποτελεί τη βασική πυξίδα, ώστε η ρύθμιση να αποκτήσει την τελική της μορφή. Είναι ο συνδετικός κρίκος ανάμεσα στο πρόβλημα που πρέπει να επιλυθεί, τις ευρύτερες εφαρμοζόμενες πολιτικές, τα μέσα και εργαλεία που επιλέγονται για να τις υπηρετήσουν και την κατάσταση που επιδιώκουμε να επιτευχθεί και να εδραιωθεί (M. Mousmouti, 2019).

Αυτό το στάδιο απαιτεί ενδελεχή προσέγγιση, προκειμένου ο νομοθέτης να εξασφαλίσει ότι το μήνυμα που επιθυμεί να επικοινωνήσει θα αποτυπωθεί επιτυχώς, καθώς διαφορετικά το δημιούργημά του έχει μεγάλες πιθανότητες αποτυχίας κατά την εφαρμογή του. Στο στάδιο αυτό κρίνεται καθοριστική η

συμβολή ειδικών συμβούλων, όπως τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, καθώς αποτελούν τον πλέον αρμόδιο φορέα που θα παράσχει στον συντάκτη ενός νομοθετήματος οδηγίες που θα διαφωτίσουν και θα εξειδικεύσουν τις ιδιαίτερες συνθήκες και περιστάσεις που καλείται να λάβει υπόψη του.

Οι οδηγίες αυτές θα πρέπει να είναι έγγραφες, αποτυπώνοντας με τρόπο σαφή, κατανοητό και ορισμένο τη φύση του προς επίλυση ζητήματος, το σκοπό του υπό σύνταξη νομοθετήματος, τα μέσα που προτείνονται για την επίτευξη των στόχων, καθώς και τις ενδεχόμενες επιπτώσεις που αυτό θα επιφέρει στην ήδη υπάρχουσα νομοθεσία. Είναι επίσης πολύ σημαντικό να αναλύεται στον συντάκτη του νομοσχεδίου οι λόγοι που οδήγησαν στην ανάγκη της νομοθέτησης, προκειμένου να διευρυνθεί το πεδίο αντίληψής του αναφορικά με τον επιδιωκόμενο σκοπό, ιδιαίτερα όταν ένα νομοθέτημα περιλαμβάνει στοιχεία τεχνικά που απαιτούν εξειδικευμένες γνώσεις.

Δεύτερο Στάδιο : Ανάλυση

Κάθε νέα νομοθετική πρόταση θα πρέπει πριν τη διατύπωσή της να υπόκειται σε προσεκτική ανάλυση, καθώς καλείται να εισάγει ρυθμίσεις που εντάσσονται σε μια ήδη υφιστάμενη έννομη τάξη τροποποιώντας κατά μία έννοια την υπάρχουσα έως τώρα συνοχή της. Ακόμη και μία ρύθμιση που εισάγεται για πρώτη φορά ουσιαστικά και πάλι τροποποιεί το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο, με την έννοια ότι επιλέγει να ρυθμίσει μια πτυχή που μέχρι εκείνη τη στιγμή δεν αποτελούσε αντικείμενο ρύθμισης.

Με την ανωτέρω θεώρηση, ο νομοθέτης οφείλει να λαμβάνει υπόψη του τους ήδη υπάρχοντες νόμους εξασφαλίζοντας ότι οι νέες ρυθμίσεις δεν θα προκαλέσουν σύγχυση ή αλληλεπικαλύψεις, εξασφαλίζοντας την απρόσκοπτη εφαρμογή τους. Η κρίση για τη σωστή ή λάθος επιλογή μιας δημόσιας πολιτικής μέσω νομοθετικών προτάσεων αναμφισβήτητα δεν αποτελεί ευθύνη του νομοθέτη. Δική του ευθύνη αποτελεί να προσεγγίζει κάθε νέα ρύθμιση με αντικειμενικότητα.

Παρά ταύτα, κατά τη σύνταξη ενός σχεδίου νόμου ενδέχεται να εντοπίσει δυσλειτουργίες που αφορούν στην εφαρμογή της ευρύτερης πολιτικής

που καλείται να εισάγει νομοθετικά. Σε αυτή την περίπτωση καθίσταται και δική του ευθύνη η εξασφάλιση της νομιμότητας, εντασσόμενη στο ευρύτερο συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο κάθε έννομης τάξης και οφείλει να εξασφαλίσει τη συνοχή της.

Ιδιαίτερης προσοχής χρήζει η εισαγωγή ρυθμίσεων που επηρεάζουν τα ατομικά δικαιώματα, το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, καθώς και η εισαγωγή ρυθμίσεων για επιβολή φόρων, ρυθμίσεων με αναδρομική ισχύ ή μη συμβατών με διεθνείς δεσμεύσεις, όπως και ρυθμίσεων αμφίβολης συνταγματικής νομιμοποίησης. Στο στάδιο αυτό είναι πολύ σημαντική και η εκ των προτέρων αξιολόγηση των ρυθμίσεων που επιθυμεί ο νομοθέτης να εισάγει, εξασφαλίζοντας ότι οι προτάσεις του θα είναι επαρκείς και εφαρμόσιμες⁴.

Τρίτο Στάδιο : Σχεδιασμός

Εφόσον έχει ολοκληρωθεί η πλήρης κατανόηση και αξιολόγηση των υπό νομοθέτηση ρυθμίσεων και του τρόπου εφαρμογής τους σε σχέση με το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο, ο νομοθέτης περνά στο στάδιο του σχεδιασμού. Εδώ δίνεται στο συντάκτη η δυνατότητα να προσεγγίσει το υπό νομοθέτηση ζήτημα ως ένα γενικό σύνολο και στη συνέχεια βήμα-βήμα να περνά στις ειδικότερες εκφάνσεις του.

Έτσι, ο συντάκτης δημιουργεί αρχικά ένα πλαίσιο, έναν σκελετό του νομοθέτηματος, που θα περιλαμβάνει το σκοπό που επιδιώκει να επιτύχει, καθώς και τα βασικά μηνύματα που θέλει να επικοινωνήσει, οργανώνοντας έτσι μια βασική δομή σε συνδυασμό με τους μηχανισμούς εφαρμογής που σκοπεύει να εισάγει. Στο σημείο αυτό μπορεί να διαχωρίσει το νομοθέτημά του, δημιουργώντας θεματικές ενότητες με τίτλους και επικεφαλίδες, ακόμη και αν αυτή δεν θα είναι η οριστική τους μορφή.

Όταν μια ενότητα απομονώνεται, ο συντάκτης μπορεί καλύτερα να την αναπτύξει και να τη μορφοποιήσει δίνοντας έμφαση στις βασικές αρχές του σχεδίου του, διαχωρίζοντας τα σημαντικά σημεία από τις τεχνικές και

⁴ Δεν αγνοείται το γεγονός ότι η πρακτική έχει αποδείξει ότι η πίεση χρόνου που ασκείται στο νομοθέτη καθιστά τη διαδικασία αυτή σχεδόν απαγορευτική.

διαδικαστικές λεπτομέρειες. Ο συντάκτης θα πρέπει να καταβάλλει τη μέγιστη δυνατή προσπάθεια, ώστε να διασφαλίσει την απλότητα στην περιγραφή των διατάξεων, τα τεχνικά χαρακτηριστικά του να είναι οικεία στο χρήστη (Conard, 1947), όπως π.χ. οι τίτλοι θα πρέπει να προσιδιάζουν στο ακριβές περιεχόμενό τους, διευκολύνοντας έτσι την πρόσβαση και ενισχύοντας την ασφάλεια δικαίου. Επιπλέον, σε αυτό το στάδιο του σχεδιασμού, κρίνεται σκόπιμο ο συντάκτης να λάβει τη γνώμη τού έχοντος την νομοθετική πρωτοβουλία, ώστε να αποφευχθούν πιθανές αμφιλεγόμενες διατάξεις και πιθανή ανάγκη επεμβάσεων και τροποποιήσεων σε μεταγενέστερο στάδιο.

Τέταρτο Στάδιο : Σύνθεση και Ανάπτυξη

Στο στάδιο αυτό, το νομοθετικό σχέδιο λαμβάνει την τελική του μορφή. Η διατύπωση των ουσιαστικών ρυθμίσεων απαιτεί εφαρμογή γραμματικών και συντακτικών κανόνων, ώστε το τελικό κείμενο να γίνεται πλήρως κατανοητό (Η. Xanthaki, 2013). Οι λέξεις που χρησιμοποιούνται πρέπει να είναι απλές, κατανοητές, χωρίς ασάφειες. Η χρήση μικρών προτάσεων, η δημιουργία παραγράφων μεταξύ αλληλένδετων τμημάτων, ένα συνεπές σύστημα αρίθμησης των άρθρων, των παραγράφων και πινάκων βοηθούν καθοριστικά το χρήστη στην κατανόηση του κειμένου.

Στο στάδιο αυτό, λαμβάνουν την τελική τους μορφή οι ιδέες που σχεδιάστηκαν στην προηγούμενη φάση, αλλά εκτός από τις ουσιαστικές διατάξεις μορφοποιούνται και όλες οι υπόλοιπες διατάξεις, μεταβατικές και εξουσιοδοτικές. Έτσι, θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη βαρύτητα στη συνοχή της γλώσσας, στις τυχόν παραπομπές σε ήδη υφιστάμενη νομοθεσία, στη σωστή απόδοση των ορισμών των κρίσιμων εννοιών, καθώς και στη διάρθρωση και συνοχή του κειμένου συνολικά.

Ο βέλτιστος τρόπος με τον οποίο διαρθρώνονται οι διατάξεις σε ένα νομοθετικό κείμενο, τιθέμενες κατά σειρά προτεραιότητας, προκειμένου αυτό να καταστεί εύχρηστο, περιγράφεται από τον Lord Thring (1902) εισάγοντας πέντε βασικούς κανόνες:

- Οι διατάξεις που θέτουν κανόνες, θα πρέπει να διαχωρίζονται από αυτές που αφορούν στην εφαρμογή του. Θα πρέπει δηλαδή το κανονιστικό μήνυμα που επιθυμεί να επικοινωνήσει ο νόμος να προηγείται και να διαχωρίζεται από τις οργανωτικές και διοικητικές δομές που απαιτείται να αναπτυχθούν προκειμένου να καταστεί εφικτή η εφαρμογή του.
- Οι απλές διατάξεις προηγούνται των πιο σύνθετων.
- Οι κύριες διατάξεις πρέπει να διαχωρίζονται από τις δευτερεύουσες, αυτές δηλαδή που αφορούν στην ενεργοποίηση των κύριων διατάξεων καθορίζοντας τυχόν λεπτομέρειες.
- Οι διατάξεις που εισάγουν εξαιρέσεις, οι προσωρινές και οι καταργούμενες διατάξεις θα πρέπει να αναγράφονται ξεχωριστά, θέτοντας τούς αντίστοιχους τίτλους, καθώς αυτές δεν αφορούν, παρότι σημαντικές, το βασικό μήνυμα του νομοθετικού κειμένου.
- Ζητήματα που καθορίζουν λεπτομέρειες και διαδικασίες θα πρέπει επίσης να τίθενται ξεχωριστά. Στόχος του συντάκτη είναι να δώσει στο χρήστη ένα ξεκάθαρο κείμενο, ώστε να διευκολύνει την κατανόηση και εφαρμογή του, χωρίς να αποσπά άσκοπα την προσοχή του από τα βασικά μηνύματα που επιδιώκει να μεταφέρει (Η. Xanthaki, 2014) .

Πέμπτο Στάδιο : Έλεγχος και Δοκιμή

Όταν ο συντάκτης του νομοθετήματος φτάσει σε αυτό το τελευταίο στάδιο, θεωρείται δεδομένο ότι έχει αλλάξει, τροποποιήσει και διορθώσει το κείμενό του δεκάδες φορές, όπου πια δεν δύναται να εντοπίσει άλλες ατέλειες, ακόμα και αν αυτές υφίστανται, όπως είναι αναμενόμενο. Είναι πολύ δύσκολο να εφαρμόσει ο συντάκτης μια κριτική προσέγγιση σε ένα κείμενο που έχει συντάξει ο ίδιος και ταυτόχρονα έχει ήδη μελετήσει. Για αυτό το λόγο ο συντάκτης θα πρέπει στο στάδιο αυτό να κρίνει το κείμενό του με όσο το δυνατόν αντικειμενικούς όρους.

Θα πρέπει δηλαδή να διασφαλιστεί ότι το κείμενό του αντικατοπτρίζει τον αρχικό αντικειμενικό σκοπό της νομοθέτησης, είναι συμβατό με τις αρχές

της έννομης τάξης στην οποία θα ενταχθεί, είναι εναρμονισμένο με το πνεύμα του νόμου και έχει συνοχή στη δομή του, ώστε να γίνεται κατανοητό.

Καθοριστικής σημασίας στο στάδιο αυτό είναι να γίνει προσπάθεια εφαρμογής των διατάξεων ενός σχεδίου νόμου επί υποθετικών σεναρίων, προκειμένου να δοκιμαστεί η αποτελεσματικότητα της εφαρμογής του, καθώς και να γίνει μια προσπάθεια ανταλλαγής ρόλων, κρίνοντας τις επίμαχες διατάξεις από την σκοπιά του χρήστη στον οποίο απευθύνεται. Στη διαδικασία αυτή σημαντική θεωρείται η συμβολή διαδικασιών όπως αυτή της διαβούλευσης, καθώς δίνεται η δυνατότητα σε ομάδες προσώπων που επηρεάζονται άμεσα από τις νέες ρυθμίσεις να αποτυπώσουν γνώμες ή και ενστάσεις που μπορεί να είναι ουσιαστικές για την τελική μορφή ενός νομοθετικού σχεδίου.

Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 4

Το κεφάλαιο πραγματεύεται πέντε βασικά στάδια της διαδικασίας νομοθέτησης, τα οποία διαχωρίζονται στα εξής:

- Κατανόηση
- Ανάλυση
- Σχεδιασμός
- Σύνθεση και Ανάπτυξη
- Έλεγχος και δοκιμή

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Καλή Νομοθέτηση

Το κεφάλαιο εστιάζει στα χαρακτηριστικά που διασφαλίζουν την ποιότητα και αποτελεσματικότητα των κανόνων και όχι μόνο την άγωνα νομιμότητα και νομιμοποίηση

Ο όρος «καλή νομοθέτηση» αφορά αφενός το ουσιαστικό περιεχόμενο των κανόνων δικαίου και αφετέρου τη διαδικασία παραγωγής και εκπόνησης τους. Εστιάζει στα χαρακτηριστικά που διασφαλίζουν την ποιότητα και αποτελεσματικότητα των κανόνων και όχι μόνο την άγωνα νομιμότητα και νομιμοποίηση. Η εφαρμογή των αρχών της θέτει στο επίκεντρο του σύγχρονου δημοσίου δικαίου την αποτελεσματικότητα, προάγοντας το «δίκαιο της νομιμότητας», που υποδηλώνει το σεβασμό στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου και της δημοκρατικής διαδικασίας, συνεπώς τη Δημοκρατία σε ένα κράτος δικαίου (Δελής, 2017).

Με δεδομένο δηλαδή ότι η σκοπός της νομοθέτησης είναι η οργάνωση της κοινωνικής ζωής και του κράτους, η ποιότητα της επηρεάζει την ποιότητα όλων των λειτουργιών και τη ζωή των πολιτών (Καϊάφα – Γκμπάντι, 2017). Οι συνεχείς και ραγδαίες κοινωνικοοικονομικές, γεωπολιτικές και τεχνολογικές μεταβολές από τα τέλη του 20ου αιώνα και κυρίως τη νέα χιλιετία και οι πολλαπλές κρίσεις έχουν εντείνει τη συζήτηση για την καλή νομοθέτηση και την αναγκαιότητα της παγκοσμίως, με τους διεθνείς φορείς (Ε.Ε., ΟΟΣΑ, ΟΗΕ) να αναπτύσσουν σχετικά πλαίσια αρχών και κατευθυντήριες οδηγίες. Όπως αναλύει ο Π. Παυλόπουλος (2017) η εγγενής σχετικότητα των κανόνων δικαίου ενισχύεται από την επιδείνωση του κοινωνικοοικονομικού γίνεσθαι και τη συρρίκνωση του κοινωνικού κράτους δικαίου. Η εγγενής σχετικότητα των κανόνων δικαίου (στοιχείο που τους διαφοροποιεί από τους νόμους στις θετικές επιστήμες) οφείλεται στη διαδικασία δημιουργίας και εφαρμογής τους:

Η διατύπωση μίας νέας ρύθμισης ενέχει την υποκειμενική αντίληψη (των προσώπων που συμμετέχουν στη διαδικασία) για την κοινωνική υποδομή που δημιουργήσε την αναγκαιότητα της και το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα της εφαρμογής της. Οι συνεχείς επομένως μεταβολές του περιβάλλοντος περιορίζουν περαιτέρω την «ολοκληρωμένη σύλληψη και απόδοση του» στην κανονιστική ρύθμιση. Οι μεταβολές αυτές προσθέτουν εκτός της εγγενούς και επίκτητη σχετικότητα στη γέννηση των κανόνων.

Οι κύριοι παράγοντες αφορούν(Παυλόπουλος, 2017):

- την παγκοσμιοποίηση των οικονομικών σχέσεων και συναλλαγών που λειτουργεί προς όφελος των αγορών και μόνο και των σύγχρονων χρηματοπιστωτικών μεθόδων που την υπηρετούν, διευκολυνόμενες από τη σύγχρονη τεχνολογία
- την ταχύτητα των μεταβολών που δεν παρέχει επαρκή χρόνο στο Νομοθέτη να κατανοήσει τα δεδομένα και να διατυπώσει κανόνες ικανούς για τη ρύθμιση τους. Αποτέλεσμα είναι ο περιορισμός της αξιοπιστίας των κανόνων, καθώς δεν δίνεται χρόνος στα υποκείμενα δικαίου να ενημερωθούν για και να προσαρμοσθούν σε αυτούς και κατ' επέκταση να επιτευχθεί ο σκοπός τους. Η αναξιοπιστία και η ανεπάρκεια οδηγεί σε αμφισβήτηση της έννομης τάξης. Συνακόλουθα δε, δημιουργεί πρόσφορο έδαφος για την γιγάντωση του ρεύματος της απορρύθμισης που ακυρώνει τη θεσμική και ιστορική χρησιμότητα των κανόνων δικαίου που ορίζονται από τη δημοκρατικά νομιμοποιημένη κρατική εξουσία, αφού δεν είναι σε θέση να πλαισιώσουν κανονιστικά την κοινωνικοοικονομική υποδομή (Παυλόπουλος, 2017).

Η Καλή Νομοθέτηση ορίζεται ως «η πολιτική διαμόρφωσης αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους» και είναι το εργαλείο της ρυθμιστικής διακυβέρνησης (διεργασία μέσω της οποίας η κυβερνητική πολιτική επιδιώκει να επιφέρει συγκεκριμένα αποτελέσματα μέσω της θέσπισης κανόνων δικαίου).

Οι επιπτώσεις δεν αφορούν μόνο τη δημιουργία, αλλά και την εφαρμογή και τη δικαστική ερμηνεία των κανόνων δικαίου. Οι δύο βασικές προϋποθέσεις της καλής νομοθέτησης που πρέπει να τηρούνται είναι η αρχή της νομιμότητας

(συμφωνία του νέου κανόνα με το σύνολο των κανόνων δικαίου υπερνομοθετικής ισχύος που κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα και το διεθνές και ενωσιακό δίκαιο) και η αποτελεσματικότητα (να παράγει τα μέγιστα δυνατά οφέλη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό – το αντικείμενο της ρύθμισης).

Στην Ελλάδα, η πολιτική για την καλή νομοθέτηση ξεκίνησε στα μέσα της δεκαετίας του 2000 με εγκύκλιο του Πρωθυπουργού που εισήγαγε για πρώτη φορά αυτή την προβληματική⁵. Με τον Ν. 4048/2012 οι αρχές και τα εργαλεία καλής νομοθέτησης απέκτησαν πλήρη νομοθετική κατοχύρωση.

Ο Ν. 4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος θέσπισε την πιο ολοκληρωμένη -μέχρι σήμερα- πολιτική 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, σαφείς διαδικασίες νομοπαρασκευαστικής επεξεργασίας νομοσχεδίων αλλά και την δημιουργία οργάνων αξιολόγησης της ποιότητας των ρυθμίσεων. Προβλέπει επίσης παρεμβάσεις για αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων και για την κωδικοποίηση και αναμόρφωση του δικαίου.

Τηρουμένων των δύο προϋποθέσεων, οι ειδικές αρχές της καλής νομοθέτησης είναι: (βλ.αρ.58, ν. 4622/2019):

- Αναλογικότητα (καταλληλότητα, αναγκαιότητα, εύλογη σχέση μέσου και σκοπού) και επικουρικότητα: κατάλληλη για τον επιδιωκόμενο σκοπό, αναγκαία (δεν επιτυγχάνεται με λιγότερο παρεμβατικά μέσα), επιλογή του ηπιότερου μέσου ρύθμισης, εξέταση και απόρριψη μη νομοθετικών λύσεων για την επίτευξη του σκοπού
- Απλότητα και σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, λογοδοσία και ασφάλεια δικαίου: χρήση απλής, σαφούς και κατανοητής από τους αποδέκτες γλώσσας, αποφυγή αντιφατικών ή αντίθετων στη γενική πολιτική

⁵ https://gslegal.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egkiklios_kanonistikis_metarruthmisi.pdf

ρυθμίσεων, σαφής προσδιορισμός των οργάνων εφαρμογής και των κριτηρίων βάσει των οποίων αυτά ελέγχουν και εφαρμόζουν τη ρύθμιση

- Δημοκρατική νομιμοποίηση, διαφάνεια και ισότητα των φύλων: ανοιχτή και διαφανής διαδικασία κατάρτισης και αξιολόγησης της εφαρμογής των ρυθμίσεων, πρόσβαση και διευκόλυνση συμμετοχής στη διαβούλευση και υποβολής προτάσεων, αντιμετώπιση των αποδεκτών ουσιαστικά και νομοτεχνικά ισότιμα Εργαλείο για την υποστήριξη της τήρησης των αρχών αυτών αποτελεί η ανάλυση συνεπειών ρύθμισης (Regulatory Impact Assessment -ΑΣΡ) η οποία εμπεριέχει κατά την προπαρασκευή κάθε νέας (ή συμπληρωματικής ή τροποποιητικής ρύθμισης) σαφή αιτιολόγηση της αναγκαιότητας – με σαφή προσδιορισμό του σκοπού και των μεθόδων αξιολόγησης της επίτευξης του, της καταλληλότητας της έναντι άλλων μέσων ρύθμισης και πλήρη ανάλυση (αναμενόμενων) συνεπειών (κανονιστικών επιπτώσεων) με γνώμονα το κόστος – όφελος (λαμβάνοντας υπόψη τις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις της) και τις επιδράσεις της στην ισχύουσα νομοθεσία. Περιλαμβάνει επίσης τεκμηρίωση της νομιμότητας της ως προς το Σύνταγμα και το Διεθνές και ενωσιακό δίκαιο, ενώ στις νέες ρυθμίσεις προσδιορίζονται σαφώς τα όργανα εφαρμογής της και ο χρόνος έκδοσης των κανονιστικών πράξεων γι' αυτήν.

Η ανάλυση συνεπειών συνοδεύει το κείμενο της προτεινόμενης ρύθμισης κατά τη δημόσια διαβούλευση, τα αποτελέσματα της οποίας εντάσσονται και αποτελούν μέρος της τελικής ανάλυσης συνεπειών κατά την εξέταση από τα αρμόδια νομοθετικά όργανα (Ολομέλεια της Βουλής ή Κοινοβουλευτικές Επιτροπές) (OECD, 2012a; European Commission, 2017; Κανονισμός της Βουλής, αρ.85 & 88).

Εκτός από τη ρητή αναφορά στην αρχή της αναλογικότητας (αρ.25Σ), το κεφάλαιο της νομοθέτησης, σε όλα τα μεταπολιτευτικά συντάγματα, ορίζει την υποχρέωση αιτιολογικής έκθεσης για κάθε νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου, συνοδευόμενη ανάλογα με το αντικείμενο της ρύθμισης από εκθέσεις του Υπουργού Οικονομικών, του ΓΛΚ ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου (για συνταξιοδοτικά θέματα) (αρ.74 & 75). Επιπρόσθετα, το Σύνταγμα ορίζει ότι δεν

εισάγονται προς συζήτηση νομοσχέδια ή προτάσεις νόμου που περιλαμβάνουν άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους διατάξεις ή προσθήκες ή τροπολογίες⁶.

Το Μάιο του 2020, η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων ενέκρινε την έκδοση του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας⁷, στο οποίο περιλαμβάνονται όλες οι αναγκαίες διαδικασίες για την τήρηση των αρχών που αφορούν στην νομοπαρασκευαστική διαδικασία, καθώς επίσης και στην Καλή Νομοθέτηση.

Στο Εγχειρίδιο αναπτύσσεται ο ενδεδειγμένος τρόπος εφαρμογής του νέου Ν.4622/19, στο τμήμα του που αφορά στην προετοιμασία σχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων, ενσωματώνοντας όλες τις συνταγματικές και νομοθετικές επιταγές, καθώς και τις διεθνείς καλές πρακτικές της νομοτεχνικής. Το περιεχόμενο του Εγχειριδίου απευθύνεται σε όλους όσους συμμετέχουν ενεργά στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και ιδιαίτερα στα στελέχη των Υπουργείων και της Προεδρίας της Κυβέρνησης, καθώς και στα μέλη των νομοπαρασκευαστικών επιτροπών και της Επιτροπής Αξιολόγησης της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας..

Στο Εγχειρίδιο αναλύονται οι γενικές αρχές της Καλής Νομοθέτησης, ενώ στη συνέχεια γίνεται εκτενής αναφορά στις αντίστοιχες τεχνικές, με σαφείς και λεπτομερείς οδηγίες, στοχευμένα παραδείγματα και περιγράφει αναλυτικά τα στάδια της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας με βάση το νέο Ν.4622/19 (άρθρο 63).

Στάδιο Α

Στόχος του σταδίου Α είναι η παροχή των απαραίτητων πληροφοριών από τον φορέα σχεδιασμού πολιτικής (Υπουργείο) στον νομοτέχνη. Στο στάδιο αυτό στόχο αποτελεί ο διαχωρισμός του σχεδιασμού πολιτικής από την

⁶Όλες οι παραπάνω υποχρεώσεις ορίζονται ήδη από το ΣτΕ του 1952(αρ.57, ΦΕΚΑ1/1952) επί βασιλευσμένης δημοκρατίας και περιλαμβάνονται ακόμα και στα ΣτΕ της επταετούς δικτατορίας (αρ.79, ΦΕΚΑ267/1968 & αρ.79, ΦΕΚΑ266/1973), ορίζοντας μάλιστα (και τα τρία) ως υποχρεωτική τη νομοτεχνική επεξεργασία και την κατάθεση της έκθεσης της νομοτεχνικής επιτροπής μαζί με την αιτιολογική έκθεση. Η δε έκθεση του Υπουργείου Οικονομικών για προτάσεις νόμου όπου προβλέπονται δημόσιες δαπάνες προβλέπεται από το 1927 (αρ.28/ΦΕΚΑ107/1927).

⁷ Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Αθήνα, 2020

νομοθέτηση. Στο πλαίσιο του ετήσιου ρυθμιστικού προγραμματισμού του κυβερνητικού έργου, ο αρμόδιος Υπουργός μπορεί να παρουσιάσει (α) προσχέδιο νόμου και προκαταρκτική ανάλυση συνεπειών ρύθμισης για το ζήτημα που επιθυμεί να ρυθμιστεί, ή (β) κατευθυντήριες γραμμές του σχεδίου νόμου και στοιχεία για την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης.

Στάδιο Β: Λειτουργία νομοπαρασκευαστικής επιτροπής

Στόχος του σταδίου Β είναι η διαμόρφωση του νομοθετικού κειμένου με βάση τις αρχές της καλής νομοθέτησης.

Στο στάδιο αυτό επιδιώκεται ιδίως

- έλεγχος αναγκαιότητας και αποτελεσματικότητας της προτεινόμενης ρύθμισης μέσα από την κατανόηση του επιδιωκόμενου ρυθμιστικού σκοπού, των εμποδίων για την επίτευξή του και τον εντοπισμό του περιεχομένου των προτεινόμενων ρυθμίσεων σε σχέση με τα ήδη ισχύοντα
- τον σχεδιασμό των απαραίτητων νομοπαρασκευαστικών μηχανισμών
- την σύνταξη του νομοθετικού κειμένου

Στάδιο Γ': Διαβούλευση

Μετά από την ολοκλήρωση των εργασιών της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής, η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, σε συνεργασία με την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου που έχει τη νομοθετική πρωτοβουλία, αναρτά το σχέδιο νόμου και την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης στον ιστότοπο www.opengov.gr σε δημόσια διαβούλευση καταρχήν για δύο (2) εβδομάδες. Μετά την ολοκλήρωση της διαβούλευσης, η Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου: α) συντάσσει έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης, β) αναρτά την έκθεση στον διαδικτυακό τόπο στον οποίο έλαβε χώρα η διαβούλευση και γ) αποστέλλει την έκθεση στις ηλεκτρονικές διευθύνσεις από τις οποίες προήλθαν τα σχόλια. Εντός δέκα (10) ημερών από το πέρας της διαβούλευσης: α) οι συντάκτες της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής προετοιμάζουν το τελικό σχέδιο νόμου και την τελική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης β) το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους συμπληρώνει στην Ανάλυση

Συνεπειών Ρύθμισης τις ενότητες που αφορούν στις εκθέσεις του άρθρου 75 παρ. 1-3 του Συντάγματος και γ) τα παραδίδουν στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

Στάδιο Δ': Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας

Ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων υποβάλλει τα κείμενα της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής στην Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας για αξιολόγηση. Η Επιτροπή είναι ανεξάρτητο, γνωμοδοτικό όργανο που επιβεβαιώνει την τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης. Εφόσον το σχέδιο νόμου και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης πληρούν τα κριτήρια του Εγχειριδίου Νομοτεχνικής Επεξεργασίας, η Επιτροπή γνωμοδοτεί θετικά. Σε αντίθετη περίπτωση, επιστρέφει το σχέδιο νόμου και την Ανάλυση στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, η οποία οφείλει να ενσωματώσει τις παρατηρήσεις του πρακτικού της Επιτροπής εντός τριών (3) ημερών, προκειμένου το σχέδιο νόμου να υπογραφεί από τους συναρμόδιους Υπουργούς και να κατατεθεί στη Βουλή.

Στάδιο Ε': Κατάθεση και συζήτηση νομοσχεδίου

Αν το σχέδιο νόμου και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης πληρούν τα κριτήρια της καλής νομοθέτησης, διαβιβάζονται στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, ο οποίος φροντίζει για την κατάθεσή τους στη Βουλή. Σε αντίθετη περίπτωση, η κατάθεση του νομοσχεδίου στη Βουλή είναι δυνατή μόνο μετά από την ενσωμάτωση των παρατηρήσεων της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα ανωτέρω.

Μετά από την κατάθεση του νομοσχεδίου, τα μέλη της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής που προέρχονται από τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων είναι υπεύθυνα, σε συνεργασία με το επισπεύδον Υπουργείο, για την επιμέλεια των νομοτεχνικών προσθηκών και

αναδιατυπώσεων που καθίστανται αναγκαίες και την επιμέλεια τυχόν αναγκαίων τροπολογιών, σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής.

Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 5

Το κεφάλαιο πραγματεύεται τις γενικές αρχές της Καλής Νομοθέτησης, με αναλυτικές αναφορές στη θεωρία, αλλά και το Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας του οποίου την έκδοση ενέκρινε η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων το Μάιο του 2020.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Αίτια και επιπτώσεις της «κακής» νομοθέτησης

Το κεφάλαιο εστιάζει στην αναγκαιότητα της καλής νομοθέτησης και της ρυθμιστικής διακυβέρνησης μέσω της κανονιστικής μεταρρύθμισης λόγω των επιπτώσεων της «κακής» νομοθέτησης

Η αναγκαιότητα της καλής νομοθέτησης και της ρυθμιστικής διακυβέρνησης μέσω της κανονιστικής μεταρρύθμισης αναδείχθηκε λόγω των επιπτώσεων της «κακής» νομοθέτησης ή όπως αποκαλείται της νομικής παθολογίας που περιλαμβάνει την (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016):

- Πολυνομία και νομομανία: πληθώρα νομικών ρυθμίσεων, πρωτογενών (νόμοι) και δευτερογενών (υπουργικές αποφάσεις, προεδρικά διατάγματα, κανονιστικές πράξεις διοίκησης κ.λπ.), που παράγονται χωρίς να είναι αναγκαίες ή/και είναι ανεφάρμοστες.
- Κακονομία: γλωσσική ασάφεια, αντικρουόμενες ρυθμίσεις του ίδιου ζητήματος, πολύπλοκες διοικητικές διαδικασίες, βιαστικές ή/και αυθαίρετες κυβερνητικές ρυθμίσεις χωρίς την έγκριση της Βουλής
- Στρεψονομία: ένταξη άσχετων με το περιεχόμενο ενός νόμου διατάξεων, που τους καθιστά ασαφείς, δύσχρηστους και δυσνόητους. Αποτελεί ουσιαστικά διάσταση (και επιπλέον αίτιο) της κακονομίας.

Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 6

Το κεφάλαιο πραγματεύεται τα αίτια και τις επιπτώσεις της «κακής» νομοθέτησης ή όπως αποκαλείται της νομικής παθολογίας

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: Συγκριτικές προσεγγίσεις της σύγχρονης νομικής τεχνικής

Το αντικείμενο του κεφαλαίου είναι η συγκριτική επισκόπηση των δογματικών αρχών και των ρυθμιστικών απαιτήσεων, για νομοσχέδια και άλλες κανονιστικές νομικές πράξεις, μεταξύ των διαφόρων χωρών.

Η ratio των δογματικών αρχών και των ρυθμιστικών απαιτήσεων, για νομοσχέδια και άλλες κανονιστικές νομικές πράξεις, διαφέρει μεταξύ των διαφόρων χωρών.

Στις χώρες του κοινοδικαίου, η σύνταξη της νομοθεσίας γίνεται αποκλειστικά από εξειδικευμένους επαγγελματίες (legislative drafters) που εργάζονται στο πλαίσιο μιας δημόσιας υπηρεσίας (συνήθως υπό τον Πρωθυπουργό ή τον Γενικό Εισαγγελέα ή το Υπουργείο Δικαιοσύνης) με αρμοδιότητα την σύνταξη νομοσχεδίων σύμφωνα με τις κατευθύνσεις που παρέχουν τα Υπουργεία και σε συνεργασία μαζί τους. Οι drafters είναι οι μόνοι αρμόδιοι για την σύνταξη νομοθεσίας (Stefanou, 2016).

Στο νομικά συστήματα αστικού δικαίου, η σύνταξη των νόμων είναι πιο φιλελεύθερη και διάχυτη, με τη συμμετοχή πολλών φορέων και μηχανισμών, όπως οι νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, που έχουν μεταβλητή σύνθεση. Στα συστήματα αυτά, η νομοτεχνική είναι ανοιχτή και επιτρέπει συμβολές από εξωτερικούς παράγοντες όπως είναι οι εμπειρογνώμονες, η κοινωνία των

πολιτών, οι δικαστές κλπ. Μεγάλο μέρος της προνομοθετικής διαδικασίας πραγματοποιείται στα πλαίσια της διοίκησης και με την συμβολή πανεπιστημιακών, δικαστών, εμπειρογνομόνων και της κοινωνίας των πολιτών (Stefanou, 2016).

Συγκριτικός πίνακας συστημάτων νομοπαρασκευής		
	Χώρες κοινοδικαίου	Χώρες αστικού δικαίου
1	Κεντρική δομή παραγωγής νόμων - Κεντρική μονάδα σύνταξης νομοσχεδίων, το Γραφείο Κοινοβουλευτικού Συμβούλου (Office of Parliamentary Council) - Η ίδια ομάδα παρακολουθεί το σχέδιο μέχρι την ψήφισή του στο Κοινοβούλιο.	Πολλαπλές πηγές νομοσχεδίων Υπάρχουν αρκετές μονάδες που συντάσσουν ή επεξεργάζονται νομοσχέδια Κοινοβούλιο, στο Υπουργικό Συμβούλιο, σε μεμονωμένα υπουργεία ή στο Γραφείο του Πρωθυπουργού Δεν αποκλείεται η ύπαρξη ανταγωνιστικών νομοσχεδίων που προέρχονται από διαφορετικές πηγές
2	Αποκλειστικότητα ΟΛΑ τα νομοσχέδια προέρχονται από το γραφείο του Κοινοβουλευτικού Συμβούλου	2. Η νομοπαρασκευαστική επιτροπή Οι νομοπαρασκευαστικές επιτροπές διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στον σχεδιασμό και στην σύνταξη νομοσχεδίων. Η σύνθεσή τους δεν είναι σταθερή, συχνά ωστόσο απαρτίζονται από δημοσίους υπαλλήλους, πανεπιστημιακούς, δικαστές, εμπειρογνώμονες κ.λπ.
3.	Οδηγίες νομοθέτησης Η διαμόρφωση πολιτικής είναι διακριτή από την νομοθέτηση Το Υπουργείο που ζητά τη	3. Άγνοση προέλευση του αρχικού σχεδίου - Συχνά οι εργασίες ξεκινούν με ένα προσχέδιο που μπορεί να προέρχεται από

	νομοθεσία υποχρεούνται να παράσχει οδηγίες νομοθέτησης στον Κοινοβουλευτικό Σύμβουλο	την διοίκηση, υπουργικά γραφεία ή και από πηγές εκτός της Κυβέρνησης (πχ δικηγορικά γραφεία)
6.	Ο μοναχικός νομοτέχνης Συνήθως ένας νομοτέχνης εργάζεται πάνω σε ένα σχέδιο	4. Ασαφή όρια μεταξύ σχεδιασμού πολιτικής και νομοθέτησης Συχνά τα μέλη της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής συμμετέχουν στη διαμόρφωση της πολιτικής.
5.	Μακρά εκπαίδευση Οι νομοτέχνες λαμβάνουν μακρά εκπαίδευση on the job. Κατά μέσο όρο, απαιτούνται 5-7 χρόνια πριν ένας νομοτέχνης αναλάβει νομοσχέδια	5. Έλλειψη εξειδικευμένης εκπαίδευσης ή σύντομη και άτυπη εκπαίδευση Δεν παρέχεται συστηματική εκπαίδευση στην νομοπαρασκευή και στην νομοτεχνική. Επικρατεί η αντίληψη ότι οποιοσδήποτε κατέχει πτυχίο νομικής μπορεί να συντάξει νομοθεσία.
6.	Έλλειψη συνοδευτικών εκθέσεων κατά την υποβολή στην Βουλή Η έλλειψη συνοδευτικών εγγράφων (travaux préparatoires) των νομοσχεδίων είναι χαρακτηριστικό της νομοθέτησης στις χώρες του κοινού δικαίου. Ωστόσο, τα τελευταία 15 χρόνια επισυνάπτεται στο νομοσχέδιο αιτιολογική έκθεση (Explanatory Memorandum).	6. Εκθέσεις που συνοδεύουν τα νομοσχέδια Τα νομοσχέδια συνοδεύονται από εκτενή προπαρασκευαστικά κείμενα (travaux préparatoires) τα οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τα δικαστήρια.

Παρά τις διαφορές των νομικών συστημάτων και τους διαφορετικούς τρόπους με τους οποίους οργανώνεται το έργο της σύνταξης νομοθετικών κειμένων, αποτελεί πλέον κοινό τόπο ότι πρώτον, ο σχεδιασμός και η σύνταξη της νομοθεσίας αποτελούν εξειδικευμένη νομική εργασία που απαιτεί ειδική εκπαίδευση και εξειδίκευση, δεύτερον, ότι τα διλήμματα όσων εμπλέκονται στη

θέσπιση του νόμου είναι παρόμοια ανεξάρτητα από το σύστημα στο πλαίσιο του οποίου εντάσσονται και συνδέονται με το σύνθετο έργο του νομοθέτη να καταστρώσει μια νομοθετική λύση και να προβλέψει τον τρόπο με τον οποίο θα λειτουργήσει στην πράξη.

Τέλος, είναι πλέον αποδεκτό ότι η αποτελεσματικότητα αποτελεί το βασικό κριτήριο που καθοδηγεί τους νομοθέτες στην προσπάθειά τους να σχεδιάσουν νομοθεσία υψηλής ποιότητας (Mousmouti, 2019).

Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 7

.Σε αυτό το κεφάλαιο , μέσα από τη συγκριτική επισκόπηση αναδεικνύεται το εξής: Παρά τις διαφορές των νομικών συστημάτων και τους διαφορετικούς τρόπους με τους οποίους οργανώνεται το έργο της σύνταξης νομοθετικών κειμένων, εξάγεται το συμπέρασμα, αφενός ότι ο σχεδιασμός και η σύνταξη της νομοθεσίας αποτελούν εξειδικευμένη νομική εργασία που απαιτεί ειδική εκπαίδευση και εξειδίκευση, αφετέρου, ότι τα διλήμματα όσων εμπλέκονται στη θέσπιση του νόμου είναι παρόμοια ανεξάρτητα από το σύστημα στο πλαίσιο του οποίου εντάσσονται.

ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική Βιβλιογραφία

- Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Α, 1994
- Ι. Αραβαντινός, Εισαγωγή στην Επιστήμη του Δικαίου 1983

Ξένη Βιβλιογραφία

- A.Conard, New ways to write laws,, Yale Law Journal, Vol.56, Issue 3, 1947, pp. 458-481
- Montesquieu, L'espris de loi, Βιβλίο 29, Κεφάλαιο 16, Γενεύη, 1748, (μεταφρασμένο στην ελληνική γλώσσα από Κ. Παπαγιώργη & Π.Κονδύλη, Εκδόσεις Γνώση, Αθήνα, 1994)
- M. Mousmouti, Designing Effective Legislation, Edward August, 2019
- C. Stefanou, « Is legislative drafting a form of communication?», Commonwealth Law Bulletin Vol.37, No 3, pp. 407-416, September 2011, Taylor & Francis Group.
- VCRAC Crabbe, Legislative Drafting, Vol 1, Cavendish Publishing Limited, London 1993
- H. Xanthaki, Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born, IALS Student Law Review, Vol.1, Issue 1, Autumn 2013, pp. 57-70
- H. Xanthaki, Thornton's Legislative Drafting, Fifth Edition, Bloomsbury Professional, West Sussex 2013
- H.Xanthaki, Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation, Oxford and Portland, Oregon, 2014

