



ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ
ΝΟΜΟΠΑΡΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΗΣ
ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑΣ

ΠΡΟΕΔΡΙΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ
ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΩΝ ΘΕΜΑΤΩΝ

ΑΘΗΝΑ
2020

τοῖς μὲν ὑπάρχουσι νόμοις ἐχρῶντο, καινοὺς δ' οὐκ ἐτίθεισαν

Δημοσθένους, Περὶ τῆς Ἀτελείας πρὸς Λεπτίνην

Συντελεστές Εγχειριδίου

Το αρχικό σχέδιο του παρόντος Εγχειριδίου εκπονήθηκε από Ομάδα Εργασίας της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (ΓΓΝΚΘ) της Προεδρίας της Κυβέρνησης, η οποία επωφελήθηκε από την Τεχνική Υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Directorate General for Structural Reforms - DG REFORM) με πάροχο την Expertise France. Στην ομάδα συμμετείχαν:

- Ως experts η Καθηγήτρια Ελένη Ξανθάκη (University College London, Κοσμήτωρ Μεταπτυχιακών Νομικών Σπουδών του Πανεπιστημίου του Λονδίνου, Senior Associate Research Fellow στο Sir William Dale Centre for Legislative Studies, Πρόεδρος της Διεθνούς Ένωσης για τη Νομοθέτηση) και η Δρ. Μαρία Μουσουμή (Λέκτορας, Institute of Advanced Legal Studies, Πανεπιστήμιο του Λονδίνου & Εκτελεστική Διευθύντρια, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Ίδρυμα Θεμιστοκλή & Δημήτρη Τσάτσου (ΚΕΣΔ)).

- Ως συντονιστές εκ μέρους της ΓΓΝΚΘ η Αθηνά Μαντά (Embedded expert της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Directorate General for Structural Reforms - DG REFORM) και ο Σπύρος Δημητρίου για τη ΓΓΝΚΘ, και εκ μέρους της Expertise France η Τζίνα Κορέλλα.

- Ως μέλη:

- οι Αθηνά Μαυρίδου, Χρύσα Φραγκούλη, Χάρης Χίου και Ζωή Κακογιάννη, συνεργάτες της ΓΓΝΚΘ,

- η Αμαλία Αυγεροπούλου, συνεργάτιδα του Γενικού Γραμματέα Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Απλούστευσης των Διαδικασιών του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης,

- ο Γεώργιος Μπούτος (Επικεφαλής Διεύθυνσης Επεξεργασίας Νομοθετικών Πράξεων και Κανονιστικών Διοικητικών Πράξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους) και η Παναγιώτα Κανελλοπούλου (εισηγήτρια της ανωτέρω Διεύθυνσης).

Την τελική επεξεργασία και σύνταξη του Εγχειριδίου ανέλαβαν, υπό την καθοδήγηση του Υπουργού Επικρατείας, Καθηγητή Γιώργου Γεραπετρίτη, ο Στέλιος Κουτνατζής, Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης και η Νατάσα Υφαντή, συνεργάτιδα του Υπουργού Επικρατείας.

Στο τελικό κείμενο ενσωματώθηκαν επίσης σχόλια των Γενικών Γραμματειών Συντονισμού της Προεδρίας της Κυβέρνησης, του Προέδρου της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, Καθηγητή Σπύρου Βλαχόπουλου, του Λεωνίδα Χριστόπουλου, Γενικού Γραμματέα Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Απλούστευσης των Διαδικασιών και της Αλίκης Ζούκα, συνεργάτιδας στη ΓΓΝΚΘ.

Πρόλογος

I.

Η υφιστάμενη κατάσταση πολυνομίας και κακονομίας στη χώρα μας είναι παγκοίμως γνωστή. Σύμφωνα με την καταγραφή των Σωτηρόπουλου και Χριστόπουλου, κατά την δεκαπενταετία 2001-2016 ψηφίσθηκαν 1.569 νόμοι, που περιείχαν περί τις 20.000 εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Τα αποτελέσματα της έρευνας του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών ως προς την ποιότητα νομοθέτησης του 2018 επιβεβαιώνουν αυτή την εικόνα και δεν μπορούν παρά να χαρακτηρισθούν ως αποκαρδιωτικά: Κανένας από τους 41 νόμους και τις 36 κυρώσεις που ψηφίσθηκαν το 2018 δεν πληροί τις προϋποθέσεις καλής νομοθέτησης, με τη συντριπτική πλειοψηφία να περιέχει άσχετες και εκπρόθεσμες τροπολογίες, ενώ ένας στους τέσσερις νόμους ψηφίσθηκε με την επείγουσα ή την κατεπείγουσα διαδικασία και στις μισές περίπου περιπτώσεις δεν ακολουθήθηκε η διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης. Είναι χαρακτηριστικό ότι το 61% των νόμων και κυρώσεων του 2018 τροποποιεί τουλάχιστον έναν νόμο που τέθηκε σε ισχύ από το 2015 έως το 2018, δηλαδή από την ίδια κοινοβουλευτική πλειοψηφία ενώ η ανάγνωση της νομοθετικής παραγωγής του 2018 θα απαιτούσε για τον μέσο άνθρωπο 60 εργάσιμες ημέρες. Σοβαρές αμφιβολίες δικαιολογούνται, αντίθετα, ως προς την *αναγκαιότητα* αυτής της νομοθετικής δραστηριότητας, αν εξετάσει κανείς τουλάχιστον τις εκθέσεις αξιολόγησης των νόμων του 2018, από τις οποίες το 65% δεν περιλαμβάνει ποσοτικά στοιχεία, το 85% δεν περιλαμβάνει προβλέψεις για απλοποιήσεις διαδικασιών ενώ σε καμία περίπτωση δεν φαίνεται να έγινε μέτρηση των διοικητικών επιβαρύνσεων.

Αν και η διαπίστωση της πολυνομίας και της κακονομίας ως διαρθρωτικών προβλημάτων είναι κοινή εδώ και αρκετές δεκαετίες στη χώρα μας, οι προσπάθειες αντιμετώπισης των προβλημάτων αυτών, σε μεγάλο βαθμό, απέτυχαν. Με τον ν. 4048/2012 επιχειρήθηκε, για πρώτη φορά, μια διεξοδική νομοθετική παρέμβαση προς την κατεύθυνση της καλής νομοθέτησης. Προβλέφθηκαν έτσι αναλυτικά οι αρχές της καλής νομοθέτησης, οι σχετικές υποχρεώσεις των οργάνων θέσπισης ρυθμίσεων, όπως επίσης τα μέσα καλής νομοθέτησης, με ιδιαίτερη αναφορά στη διαβούλευση, την ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, την αιτιολογική έκθεση των νόμων, την απλούστευση, την κωδικοποίηση, την αναμόρφωση του δικαίου και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων. Ο ν. 4048/2012 αρκέσθηκε αντίθετα σε μια ελλειπτική ρύθμιση των απαιτούμενων *διαδικασιών* ως προς την τήρηση των ανωτέρω αρχών, υποχρεώσεων και μέσων. Προβλέφθηκε, έτσι, απλώς, η υποχρέωση των Υπουργών, στην αρχή της τακτικής συνόδου της Βουλής και στο πλαίσιο του νομοθετικού προγραμματισμού του Υπουργείου τους να ενημερώνουν το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της τότε Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης σχετικά με τον αριθμό και το αντικείμενο των νομοσχεδίων που προτίθενται να εισαγάγουν για ψήφιση στη Βουλή. Ως οργανωτικές μονάδες για την εφαρμογή της καλής νομοθέτησης προβλέφθηκαν το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης και τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων. Η νομοπαρασκευαστική διαδικασία αυτή καθεαυτή παρέμεινε όμως στα επιμέρους Υπουργεία, με τον ρόλο του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης ουσιαστικά να περιορίζεται, σύμφωνα

με τη νομοθετική σύλληψη, στη συνεργασία με τα αρμόδια Υπουργεία ως προς τη διαπίστωση της πληρότητας των Αναλύσεων Συνεπειών Ρυθμίσεων.

Στην πραγματικότητα, η διαμόρφωση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας στα χρόνια που μεσολάβησαν υστέρησε ακόμη και σε σχέση με τις όχι ιδιαίτερες φιλόδοξες προβλέψεις του ν. 4048/2012. Προς αυτή την κατεύθυνση συνέτεινε μια σειρά από παράγοντες: η χρονική πίεση λόγω της εφαρμογής των διαδοχικών προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής που φάνηκε να καθιστά την καλή νομοθέτηση περιττή πολυτέλεια, η χαμηλή ιεράρχηση των σχετικών ζητημάτων μεταξύ των προτεραιοτήτων της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, καθώς και η σχεδόν αποκλειστική στελέχωση της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης από μετακλητούς υπαλλήλους. Η νομοπαρασκευαστική διαδικασία παρέμεινε έτσι ουσιαστικά στα οικεία Υπουργεία, με τις προτεινόμενες διατάξεις να αποτελούν αντικείμενο αποκλειστικής επεξεργασίας είτε από τις αρμόδιες υπηρεσίες είτε από συμβούλους υπουργών. Με τον τρόπο αυτό, όμως, με ελάχιστες εξαιρέσεις, οι συντάκτες των διατάξεων άλλοτε στερούνται απολύτως νομικών γνώσεων ενώ άλλοτε δεν έχουν την οποιαδήποτε ειδίκευση, εμπειρία ή κλίση ως προς τη νομοτεχνική. Όταν συμμετέχουν στη διαδικασία νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, αυτές είτε λειτουργούν σε επίπεδο Υπουργείων, είτε πάντως περιορίζονται στη διατύπωση γενικών επισημάνσεων. Οδηγούμαστε έτσι σε μια πανσπερμία νομοθετικών ρυθμίσεων που χαρακτηρίζεται από απόλυτη ανομοιογένεια, υφολογική και ουσιαστική. Λόγω του ότι αυτές έχουν αποτελέσει αντικείμενο μόνο επιδερμικής επεξεργασίας, γρήγορα αποδεικνύονται ατελείς, με αποτέλεσμα να προτείνονται επανειλημμένες τροποποιήσεις ακόμη και σε μικρά χρονικά διαστήματα. Η εύκολη προσφυγή στη νομοθέτηση επιτείνεται λόγω της έλλειψης επαρκούς αριθμού νομικών εντός της δημόσιας διοίκησης, που να μπορούν να προβούν σε μια στοιχειώδη ερμηνεία των κείμενων διατάξεων. Σε κάθε περίπτωση, η ανυπαρξία ενός αποτελεσματικού κεντρικού μηχανισμού αποφυγής της πολυνομίας και κακονομίας – η έλλειψη επιτελικού κράτους - οδηγεί έτσι σε κακή νομοθέτηση.

4

II.

Οι καλές διεθνείς πρακτικές ως προς τη διαμόρφωση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας καταδεικνύουν τη σημασία ιδίως της τελευταίας αυτής έλλειψης. Σημαντικά πλεονεκτήματα για τη βελτίωση της ποιότητας των νόμων συγκεντρώνει έτσι διεθνώς το μοντέλο του Ηνωμένου Βασιλείου, όπου η νομοπαρασκευή ανατίθεται ήδη πριν από 150 χρόνια, από το 1869, στο Γραφείο Κοινοβουλευτικού Συμβούλου (*Parliamentary Counsel's Office*) – μια προσέγγιση που έχει εν τω μεταξύ επικρατήσει στις περισσότερες χώρες του κοινοδικαίου. Υιοθετείται έτσι ένα *συγκεντρωτικό σύστημα*, όπου όλα τα νομοσχέδια αποτελούν αντικείμενο επεξεργασίας στην ίδια υπηρεσία και από την ίδια ομάδα, η οποία ακολουθεί το νομοσχέδιο κατά τρόπο αποκλειστικό και διαρκή, από τη διαμόρφωση του πρώτου σχεδίου μέχρι και την ψήφισή του, ενώ ο ρόλος του αρμόδιου Υπουργείου περιορίζεται στην παροχή οδηγιών (*drafting instructions*). Η ιδιότητα του νομοτέχνη δεν είναι ένα απλό πάρεργο δημοσίων υπαλλήλων ή δικηγόρων, αλλά μια εξειδικευμένη και απαιτητική εργασία αποκλειστικής απασχόλησης. Τα κοινά αυτά χαρακτηριστικά συχνά αντιδιαστέλλονται με μια μεγαλύτερη ποικιλομορφία ως προς τους τρόπους νομοπαρασκευής που χαρακτηρίζει την ηπειρωτική Ευρώπη. Εκεί υιοθετείται συνήθως ένα *αποκεντρωτικό σύστημα*, όπου οι πηγές συγγραφής της νομοθεσίας

είναι πολλαπλές και συχνά άγνωστες και η εξειδικευμένη εκπαίδευση ανύπαρκτη, ενώ η παρέμβαση των *ad hoc* νομοπαρασκευαστικών επιτροπών που αναλαμβάνουν την επεξεργασία του τελικού νομοσχεδίου είναι συνήθως περιορισμένη. Δεν είναι τυχαίο ότι τα χαρακτηριστικά της πολυνομίας και της κακονομίας εύκολα εντοπίζονται στη νομοθεσία πολλών ηπειρωτικών ευρωπαϊκών χωρών, καθώς και στο ενωσιακό δίκαιο.

III.

Με αυτά τα δεδομένα, ο ν. 4622/2019 επιχειρεί να επιφέρει μια θεμελιώδη αλλαγή παραδείγματος τόσο ως προς τον προγραμματισμό του κυβερνητικού έργου όσο και, συγκεκριμένα, ως προς τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Επιφέρει μια ποιοτική διαφορά σε σχέση με τον ν. 4048/2012 καθώς δεν περιορίζεται στη θέσπιση *ουσιαστικών* κανόνων, αλλά δίνει έμφαση ιδίως στις αναγκαίες *διαδικασίες* για την εξασφάλιση της τήρησής τους.

Σύμφωνα με τη νομοθετική σύλληψη, σε ό,τι αφορά στον κυβερνητικό προγραμματισμό, οι νομοθετικές πρωτοβουλίες δεν αναπτύσσονται στο κενό, ούτε αποτελούν πρόσκαιρες ή μεμονωμένες επιλογές μελών της Κυβέρνησης, υπό την πίεση των αναγκών της καθημερινότητας, αλλά σχεδιάζονται και ιεραρχούνται σε ετήσια βάση. Πέραν όμως του κυβερνητικού προγραμματισμού, ο ν. 4622/2019 θεσπίζει συγκεκριμένες διαδικασίες και ως προς τη νομοπαρασκευή σχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων. Εφοδιάζει έτσι την εκτελεστική λειτουργία με ένα διεξοδικό εγχειρίδιο διακυβέρνησης, η τήρηση του οποίου περιορίζει την πολιτική εξουσία. Κατά τούτο, ο ν. 4622/2019 υπερβαίνει ποιοτικά τις προηγούμενες απόπειρες νομοθετικής κατοχύρωσης της καλής νομοθέτησης, καθώς δεν περιορίζεται στη θέσπιση *ουσιαστικών* κανόνων, αλλά παρέχει επιπλέον τις αναγκαίες προς τούτο διαδικαστικές εγγυήσεις. Χωρίς να θίγεται ή να μπορεί να θιγεί η νομοθετική πρωτοβουλία των Υπουργών, ενισχύεται έτσι ο ρόλος της Προεδρίας της Κυβέρνησης ως του μόνο δυνατού κεντρικού θεματοφύλακα της καλής νομοθέτησης. Εντός της Προεδρίας, η νέα Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων δεν συνιστά απλώς μια μετονομασία της πρώην Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, αλλά μια νέα οργανική μονάδα, η θεμελιώδης αποστολή της οποίας, στο πλαίσιο του επιτελικού κράτους, έγκειται στη διασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και την αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της καλής νομοθέτησης. Ο ν. 4622/2019 επιλέγει μια σύνθεση του συγκεντρωτικού και του αποκεντρωτικού μοντέλου νομοπαρασκευής: Αφενός, επιτρέπει περισσότερες εναλλακτικές εκδοχές ως προς τη σύνταξη του πρώτου προσχεδίου, αφετέρου αναθέτει τη σύνταξη του τελικού σχεδίου σε *ad hoc* νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, τα κείμενα των οποίων αξιολογούνται όμως εν τέλει από ένα όργανο σταθερής σύνθεσης – την Επιτροπή Αξιολόγησης της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας. Ιδιαίτερως σημαντική για τη μακροπρόθεσμη επιτυχία αυτού του εγχειρήματος είναι και η σύσταση, με το ν. 4622/2019, ενός νέου διυπουργικού κλάδου Επιτελικών Στελεχών της Διοίκησης, με τις ειδικότητες Αναλυτών Δημοσίων Πολιτικών, Νομοτεχνών και Αναλυτών Ψηφιακής Πολιτικής, που θα καταστήσει μεσοπρόθεσμα δυνατή τη στελέχωση της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων με εξειδικευμένους δημοσίους υπαλλήλους, διασφαλίζοντας έτσι τη διοικητική συνέχεια. Το επιτελικό κράτος προβλέπει έτσι τις απαιτούμενες διαδικασίες που αποβλέπουν στο να

ενισχύσουν την ποιότητα της νομοπαρασκευής και να συμβάλλουν έτσι στην αντιμετώπιση των δομικών παθογενειών της πολυνομίας και κακονομίας. Το ανά χείρας Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, μαζί με το υπόδειγμα Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης και τον σχετικό Οδηγό Συμπλήρωσης της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης εξειδικεύουν την ακολουθητέα διαδικασία και παρέχουν αναλυτικές κατευθύνσεις σε όλες τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες.

IV.

Μέσω της πρόβλεψης επιτελικών διαδικασιών παρακολούθησης και διασφάλισης της εφαρμογής της καλής νομοθέτησης όπως επίσης νέων σύγχρονων ειδικοτήτων δημοσίων υπαλλήλων, διασφαλίζονται οι νομικές προϋποθέσεις, σε όσο βαθμό αυτό μπορεί να επιτευχθεί χωρίς συνταγματική αναθεώρηση, για την αντιμετώπιση της πολυνομίας και της κακονομίας στη χώρα μας. Ασφαλώς, η επιτυχία ή μη αυτής της προσπάθειας μένει να αποδειχθεί στην πράξη. Βέβαιο είναι πάντως ότι, στην πραγματικότητα, δεν πρόκειται μόνο για μια προσπάθεια της Κυβέρνησης ή, συγκεκριμένα, της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, αλλά μια προσπάθεια που θα ευδοκιμήσει μόνο με την ενεργό υποστήριξη της νομικής και ακαδημαϊκής κοινότητας της χώρας, της δημόσιας διοίκησης, των κοινωνικών και επαγγελματικών φορέων. Με άλλα λόγια, οφείλουμε να αντιληφθούμε έμπρακτα όλοι, στο μέτρο των δυνατοτήτων και αρμοδιοτήτων του καθενός, ότι η νομοθέτηση δεν είναι η εύκολη επιλογή, αλλά η *ultima ratio* και πάντως απαιτεί σημαντικό χρόνο. Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, ο νόμος για το επιτελικό κράτος θα μπορέσει να αναπτύξει την πλήρη του δυναμική. Με δεδομένη, μάλιστα, την πανευρωπαϊκή παθογένεια της πολυνομίας και της κακονομίας, μπορεί να καταστεί ακόμη και διεθνές πρότυπο.

Αθήνα, Μάιος 2020

Καθηγητής Γιώργος Γεραπετρίτης

Υπουργός Επικρατείας

Πίνακας Περιεχομένων

| | |
|---|-----------|
| Συντελεστές Εγχειριδίου | 2 |
| Πρόλογος | 3 |
| Πίνακας Περιεχομένων | 7 |
| Εισαγωγή | 9 |
| Πρώτο Μέρος: Γενικές αρχές | 9 |
| 1. Ορισμοί | 9 |
| 2. Νομιμότητα και αποτελεσματικότητα ως θεμελιώδεις προϋποθέσεις της καλής νομοθέτησης.... | 10 |
| 3. Αρχές καλής νομοθέτησης | 11 |
| Δεύτερο Μέρος: Τεχνικές καλής νομοθέτησης | 15 |
| 1. Κατάσρωση της νομοθετικής ύλης..... | 15 |
| 1.1. Ένταξη ρυθμίσεων στο υφιστάμενο δίκαιο | 15 |
| 1.2. Πληρότητα της νομοθετικής ρύθμισης..... | 16 |
| 1.3. Διάρθρωση και περιεχόμενο νομοσχεδίων..... | 17 |
| 1.4. Διατύπωση και σύνταξη του νομοθετικού κειμένου..... | 42 |
| 1.5. Χρήση γλώσσας ουδέτερης ως προς το φύλο | 42 |
| 2. Κατάλογος ελέγχου της αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας..... | 44 |
| 3. Πίνακας επεξεργασίας πρότυπων νομοθετικών κειμένων | 48 |
| 4. Παραδείγματα συναρμοδιοτήτων και οριζόντιων αρμοδιοτήτων | 52 |
| 4.1. Άσκηση οικονομικών δραστηριοτήτων | 52 |
| 4.2. Κρατικές ενισχύσεις | 52 |
| 4.3. Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών | 53 |
| 5. Οδηγίες σύνταξης | 55 |
| 5.1. Ομοιόμορφη και συστηματική διάρθρωση του κειμένου..... | 55 |
| 5.2. Γλώσσα και σύνταξη του κειμένου | 59 |
| Τρίτο Μέρος: Η νομοπαρασκευαστική διαδικασία του ν. 4622/2019 | 62 |
| 1. Στάδια νομοθέτησης με βάση το ν. 4622/2019- Κανόνες εθνικής προέλευσης | 62 |
| 1.1. Στάδιο Α: Εκκίνηση διαδικασίας από τον αρμόδιο Υπουργό - οι δύο δυνατότητες: προσχέδιο νόμου και κατευθυντήριες γραμμές..... | 62 |
| 1.2. Στάδιο Β: Λειτουργία νομοπαρασκευαστικής επιτροπής..... | 65 |
| 1.3. Στάδιο Γ΄: Διαβούλευση | 67 |
| 1.4. Στάδιο Δ΄: Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας | 68 |

| | |
|--|-----------|
| 1.5. Στάδιο Ε΄: Κατάθεση και συζήτηση νομοσχεδίου..... | 69 |
| 2. Στάδια νομοθέτησης με βάση τον ν. 4622/2019- Κανόνες υπερεθνικής προέλευσης | 70 |
| 2.1. Μεταφορά νομοθετικών πράξεων της ΕΕ | 70 |
| 2.2. Κύρωση διεθνών συμβάσεων..... | 71 |
| 3. Στάδια νομοθέτησης σε επείγοντα και κατεπείγοντα νομοσχέδια..... | 74 |
| Παράρτημα: Ο δεκάλογος της καλής νομοθέτησης | 76 |
| Ενδεικτική βιβλιογραφία | 78 |

Εισαγωγή

Σκοπός του Εγχειριδίου αυτού είναι η ενίσχυση της ποιότητας ρυθμιστικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα, μέσω της τήρησης των αρχών και κανόνων καλής νομοθέτησης. Για την επίτευξη αυτού του σκοπού αναπτύσσεται ο ενδεδειγμένος τρόπος εφαρμογής του Κεφαλαίου Γ του Μέρους Γ του ν. 4622/2019 “Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης”¹ σχετικά με την προετοιμασία σχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων. Το παρόν εγχειρίδιο ενσωματώνει όλες τις σχετικές συνταγματικές και νομοθετικές επιταγές, καθώς και τις διεθνείς καλές πρακτικές της νομοτεχνικής.

Το Εγχειρίδιο απευθύνεται σε όλους τους μετέχοντες στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, ιδίως 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. Το εγχειρίδιο διαρθρώνεται σε τρία κύρια μέρη: Το πρώτο μέρος αναπτύσσει τις γενικές αρχές καλής νομοθέτησης, το δεύτερο μέρος αποτελεί έναν τεχνικό οδηγό καλής νομοθέτησης ενώ το τρίτο μέρος εξετάζει τα επιμέρους στάδια της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.

Πρώτο μέρος: Γενικές αρχές

1. Ορισμοί

Ρυθμιστική διακυβέρνηση είναι η διαδικασία με την οποία η κυβερνητική πολιτική επιχειρεί να επιφέρει συγκεκριμένα αποτελέσματα μέσω της θέσπισης γενικών και απρόσωπων κανόνων δικαίου, στα πεδία είτε των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, είτε της οικονομίας, ώστε να απαλειφθούν ενδεχόμενες αρνητικές συνέπειες της οικονομικής δραστηριότητας (π.χ. δίκαιο περιβάλλοντος), καθώς και η μη βέλτιστη λειτουργία της αγοράς στην παραγωγή και διακίνηση δημόσιων και ιδιωτικών αγαθών (π.χ. δίκαιο ανταγωνισμού). 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. Αντίστοιχα, εάν η κυβερνητική πολιτική είναι η προστασία του περιβάλλοντος, ρυθμιστική διακυβέρνηση είναι η απόφαση να αντιμετωπισθούν οι δραστηριότητες που συμβάλλουν στην πρόκληση περιβαλλοντικής μόλυνσης.

Καλή νομοθέτηση είναι η πολιτική διαμόρφωσης αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους. Για παράδειγμα, προκειμένου να επιτευχθεί η εξίσωση των αμοιβών όσων παρέχουν εργασία ίσης αξίας ανεξαρτήτως φύλου, θεσπίζεται ρύθμιση που εισάγει την υποχρέωση των εργοδοτών να καταβάλλουν ίσες αμοιβές και παρέχει στους εργαζομένους το δικαίωμα να προσφεύγουν στη δικαιοσύνη, προκειμένου να αξιώσουν αποζημίωση, σε περίπτωση μη τήρησης της υποχρέωσης αυτής. Επίσης, προκειμένου να αντιμετωπισθεί η περιβαλλοντική μόλυνση προτείνεται ρύθμιση που επιβάλλει διοικητικές και ποινικές κυρώσεις στα φυσικά και νομικά πρόσωπα, η δραστηριότητα των οποίων υποβαθμίζει το περιβάλλον.

Νομοτεχνική με την ευρεία έννοια του όρου είναι η τεχνική διαδικασία παραγωγής κανόνων δικαίου, η οποία αποβλέπει στην ευδοκίμηση των επιλογών ρυθμιστικής διακυβέρνησης και την τήρηση των

¹ ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019.

αρχών καλής νομοθέτησης. Η νομοτεχνική με τη στενή έννοια του όρου αφορά αποκλειστικά στη γλωσσική και συντακτική επεξεργασία των κανόνων δικαίου. Δεν αρκεί, από μόνη της, για να οδηγήσει σε ποιοτική νομοθεσία, είναι όμως απαραίτητη για την καλή νομοθέτηση και, συνεπώς, και την καλή διακυβέρνηση.

2. Νομιμότητα και αποτελεσματικότητα ως θεμελιώδεις προϋποθέσεις της καλής νομοθέτησης

Η προσφυγή στη νομοθέτηση προϋποθέτει εν πρώτοις τήρηση της αρχής της νομιμότητας, υπό την έννοια ότι το νομοθετικό κείμενο οφείλει να είναι σύμφωνο προς το σύνολο των κανόνων δικαίου υπερνομοθετικής ισχύος, είτε αυτοί κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα, είτε στο διεθνές και το ενωσιακό δίκαιο. Πέραν της γραμματικής διατύπωσης των υπερνομοθετικών αυτών κανόνων, σε περίπτωση της οποιασδήποτε αμφιβολίας και στο πλαίσιο του ελέγχου τήρησης της αρχής της νομιμότητας, οφείλει να ελέγχεται προσηκόντως η ερμηνεία τους από τη νομολογία και θεωρία. Από την άλλη πλευρά, ωστόσο, η αρχή της νομιμότητας δεν αφορά στη συμφωνία των προτεινόμενων κανόνων δικαίου με την ισχύουσα νομοθεσία στο υπό εξέταση πεδίο ρύθμισης. Η αρχή της νομιμότητας δεν αποκλείει έτσι ακόμη και δραστικές αλλαγές νομοθετημάτων που έχουν μακρά διαδρομή στην εσωτερική έννομη τάξη, ανεξαρτήτως του ότι μια τέτοια απόφαση του κοινού νομοθέτη μπορεί να επιβάλλει, στη συγκεκριμένη περίπτωση, ιδιαίτερη περίσκεψη.

Περαιτέρω, η σύγχρονη νομοτεχνική αναγνωρίζει ότι καλή νομοθεσία είναι η αποτελεσματική νομοθεσία. Ως αποτελεσματική νομοθεσία ορίζεται αυτή που έχει τη μεγαλύτερη δυνατότητα επίτευξης των επιθυμητών αποτελεσμάτων ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Με άλλα λόγια, αποτελεσματική είναι εκείνη η νομοθεσία, που παράγει τα μεγαλύτερα οφέλη σε σχέση προς το επιδιωκόμενο αντικείμενο της ρύθμισης. Η αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας είναι πλέον το επικρατέστερο κριτήριο νομοθετικής ποιότητας παγκοσμίως. Η έμφαση στο κριτήριο της αποτελεσματικότητας σηματοδοτεί την υιοθέτηση της ευρείας έννοιας της νομοτεχνικής που εξετάζει όχι μόνο την τήρηση των κανόνων γλωσσικής και συντακτικής επεξεργασίας, αλλά και τη συνεκτική δομή και προσβασιμότητα του κειμένου για τους συγκεκριμένους αποδέκτες στους οποίους απευθύνεται. Κατά συνέπεια, μια διάταξη νόμου που θα μπορούσε να θεωρηθεί αποτελεσματική στο πλαίσιο μιας άλλης έννομης τάξης θα πρέπει να εξετασθεί ως προς τη συγκεκριμένη αποτελεσματικότητά της στην Ελλάδα, προτού προταθεί προς υιοθέτηση. Η αποτελεσματικότητα απαιτεί οπωσδήποτε την ευρεία και ορθή κατανόηση και εφαρμογή του κανόνα δικαίου από τους αποδέκτες του. Για να επιτύχει την ευρεία και ορθή εφαρμογή, το κείμενο πρέπει οπωσδήποτε να είναι προσβάσιμο και κατανοητό από τις επιμέρους ομάδες αποδεκτών στις οποίες απευθύνεται. Οι επιμέρους αποδέκτες που αναγνωρίζει η σύγχρονη νομοτεχνική είναι, πρώτον, οι πολίτες (που συνήθως δεν έχουν νομική ή ουσιαστική εμπειρία ως προς το αντικείμενο της νομοθεσίας), δεύτερον, οι επαγγελματίες (που δεν έχουν απαραίτητα νομική κατάρτιση, αλλά έχουν εμπειρία εφαρμογής των σχετικών νόμων και γνώση του αντικειμένου), και, τρίτον, οι εξειδικευμένοι νομικοί (δικαστές και δικηγόροι). Το νομοθετικό κείμενο πρέπει να απευθύνεται σε όλους τους ανωτέρω αποδέκτες, κυρίως όμως στην πρώτη ομάδα, η οποία καλείται να συμμορφωθεί προς τις νομοθετικές ρυθμίσεις.

Η αποτελεσματική νομοθεσία έχει ως σημείο εκκίνησης την ύπαρξη μετρήσιμων στόχων πολιτικής που έχουν διατυπωθεί με σαφήνεια. Στη συνέχεια η αποτελεσματικότητα της ρύθμισης πρέπει να προκύπτει τεκμηριωμένα, ως η βέλτιστη επιλογή μέσα από τη συγκριτική εξέταση και αποτίμηση των πιθανών συνεπειών, στις οποίες θα κατέληγαν εναλλακτικά σενάρια ρύθμισης.

3. Αρχές καλής νομοθέτησης

Εφόσον πληρούνται οι θεμελιώδεις προϋποθέσεις της νομιμότητας και της αποτελεσματικότητας, πρέπει να εξετάζεται η τήρηση των ειδικότερων αρχών της καλής νομοθέτησης. Πρόκειται για μια σειρά από επιμέρους αρχές, που δεν στερούνται επικαλύψεων μεταξύ τους, μπορούν όμως να διακριθούν σε τρεις βασικές κατηγορίες:

(α) *Αναλογικότητα (καταλληλότητα, αναγκαιότητα, εύλογη σχέση μέσου και σκοπού) και επικουρικότητα*

Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η νομοθέτηση αποτελεί το τελευταίο ρυθμιστικό μέσο. Με άλλα λόγια, η νομοθέτηση πρέπει να είναι όχι μόνο *κατάλληλη*, αλλά *αναγκαία* για την εκπλήρωση των επιδιωκόμενων στόχων διακυβέρνησης, οι οποίοι δεν μπορούν να επιτευχθούν χωρίς ρυθμιστική παρέμβαση ή με άλλα, λιγότερο παρεμβατικά, μέσα μη νομοθετικής ρύθμισης και επίσης να τελεί σε *εύλογη σχέση* προς τον επιδιωκόμενο ρυθμιστικό σκοπό. Επιλογές *μη ρυθμιστικής διακυβέρνησης* αποτελούν, ενδεικτικά, η αποχή από ρύθμιση, η εκστρατεία ενημέρωσης και η παροχή κινήτρων. Από την άλλη πλευρά, επιλογές *ρυθμιστικής διακυβέρνησης χωρίς νομοθέτηση* αποτελούν, για παράδειγμα, η αυτορρύθμιση και η θέση μόνον επιδιωκόμενων στόχων. Αντίστοιχα, στην τελευταία κατηγορία μπορεί να ενταχθεί η ερμηνεία της υφιστάμενης νομοθεσίας μέσω ερμηνευτικών εγκυκλίων. Μεταξύ περισσότερων μέσων ρυθμιστικής διακυβέρνησης επιβάλλεται να επιλέγεται το ηπιότερο. Κατά συνέπεια, η έκδοση κανονιστικής πράξης για την οποία υφίσταται νομοθετική εξουσιοδότηση πρέπει να προτιμάται σε σχέση με την τροποποίηση ενός (τυπικού) νόμου. Η αρχή της αναλογικότητας ως αρχή καλής νομοθέτησης θα μπορούσε να θεωρηθεί συγγενής προς την αρχή της επικουρικότητας που απαιτεί την εξέταση και απόρριψη μη νομοθετικών λύσεων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, προτού εξετασθεί η νομοθέτηση ως έσχατη επιλογή.

11

(β) *Απλότητα και σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, λογοδοσία και ασφάλεια δικαίου*

Οι προτεινόμενες ρυθμίσεις πρέπει να διατυπώνονται με τρόπο ακριβή. Η ακρίβεια εξυπηρετείται από τη χρήση τόσο απλής, εύληπτης και κατανοητής, γλώσσας όσο και με τον ακριβή προσδιορισμό των δικαιωμάτων, υποχρεώσεων και εννοιών που συμπεριλαμβάνονται στη ρύθμιση. Περαιτέρω, η χρήση κατάλληλης γλώσσας που διευκολύνει την κατανόηση του κειμένου προϋποθέτει τον εντοπισμό των αποδεκτών στις οποίες απευθύνεται κάθε κανόνας δικαίου και την προσαρμογή της γλώσσας στο επίπεδο νομικής και ουσιαστικής αντίληψής τους. Η αρχή της απλότητας και σαφήνειας του περιεχομένου των ρυθμίσεων μπορεί να εξειδικευθεί στη βάση ορισμένων υποθετικών παραδειγμάτων.

- Ρύθμιση που θα προέβλεπε ότι «*Η στεγαστική συνδρομή χορηγείται κατόπιν αίτησης στην κατά τόπο αρμόδια αρχή οποιουδήποτε φυσικού προσώπου δικαιολογεί έννομο συμφέρον, συνοδευόμενη από τα απαραίτητα δικαιολογητικά και μετά από την εξέταση της πληρότητας και της ορθότητας του φακέλου από την αρμόδια υπηρεσία*», θα ήταν αντίθετη προς την αρχή της απλότητας και σαφήνειας του περιεχομένου των ρυθμίσεων, αφού δεν προσδιορίζονται με ακρίβεια οι υποχρεώσεις ούτε του διοικούμενου, ούτε της Διοίκησης.
- Ρύθμιση η οποία θα προέβλεπε ότι «*όποιο φυσικό πρόσωπο προβαίνει σε πράξη ή παράλειψη η οποία συμβάλλει σε, οδηγεί σε ή ολοκληρώνει την αφαίρεση της κυριότητας κινητού από τον κατά νόμο κύριο, τελεί το αδίκημα της κλοπής και φυλακίζεται μετά από την αμετάκλητη καταδίκη του για διάστημα μικρότερο του ενός έτους σε οικείο σωφρονιστικό ίδρυμα*», θα ήταν αντίθετη προς την ίδια αρχή, αφού, αφενός μεν, δεν είναι καθόλου απλή η διατύπωση της αντικειμενικής υπόστασης του εγκλήματος, αφετέρου δε, είναι απολύτως ασαφές, πώς κάποιος συμβάλλει ή οδηγεί στην πράξη της αφαίρεσης ή ολοκληρώνει την πράξη αυτή.

- Η λέξη «όχημα» είναι ασαφής και χρειάζεται είτε ορισμό είτε αντικατάσταση, όπως, για παράδειγμα, συμπλήρωση με τον όρο «μηχανοκίνητο όχημα». Αντίστοιχα, η λέξη «έγγραφο» είναι ανακριβής, στο βαθμό που δεν προσδιορίζει αν περιλαμβάνει και ηλεκτρονικό έγγραφο. Στις περιπτώσεις αυτές καθίσταται σαφές ότι η απρόσκοπτη κατανόηση του κειμένου απαιτεί σαφήνεια, ακρίβεια και μονοσήμαντους όρους, άλλως αποφυγή της αμφισημίας.

Σημειώνεται ότι η ασάφεια συγχωρείται στη νομοθεσία για λόγους πολιτικού συμβιβασμού, και μόνον εφόσον είναι συνειδητή. Στην περίπτωση αυτή, ο νομοτέχνης μπορεί να κατευθύνει τον χρήστη με ένα παράδειγμα ή με έναν γενικότερο ορισμό. Για παράδειγμα, «*Οδηγοί οχημάτων άνω των πέντε (5) τόνων οφείλουν να το δηλώνουν ως βαρύ όχημα. Όχημα είναι μέσο μεταφοράς ατόμων στην ξηρά, όπως αυτοκίνητο ή λεωφορείο*». Το πλεονέκτημα εδώ είναι ότι ο υποθετικός πολιτικός συμβιβασμός που έγκειται στην αποφυγή ρητής νομοθετικής αναφοράς της κατηγορίας «τρακτέρ» έχει επιτευχθεί, αλλά τουλάχιστον ο αναγνώστης αντιλαμβάνεται ότι τα πλοία δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης. Αντίθετα, η αμφισημία δε συγχωρείται ποτέ στη νομοτεχνική, διότι ενέχει κίνδυνο λάθους στην κατανόηση του κειμένου από τον αναγνώστη.

Ο τρόπος εφαρμογής της αρχής της απλότητας και σαφήνειας του περιεχομένου των ρυθμίσεων μπορεί να διαφοροποιείται αναλόγως των συγκεκριμένων αποδεκτών τους. Για παράδειγμα, η χρήση της λέξης «δόλος» είναι ασαφής σε ουσιαστική διάταξη του ποινικού δικαίου, που απευθύνεται πρωτίστως σε πολίτες και απαιτεί επεξήγηση. Αντίθετα, είναι απολύτως σαφής σε ποινικές δικονομικές διατάξεις που απευθύνονται σε νομικούς, οι οποίοι γνωρίζουν την έννοια του όρου, καθώς και την ερμηνεία του από τη θεωρία και τη νομολογία.

Ως ειδικότερη εφαρμογή των αρχών της απλότητας και σαφήνειας του περιεχομένου των ρυθμίσεων θα μπορούσε να θεωρηθεί η *ανάγκη αποφυγής αντιφατικών ρυθμίσεων ή ρυθμίσεων που αποκλίνουν από τη γενική πολιτική*. Για παράδειγμα, διάταξη νόμου που θα επέβαλλε σε δικηγόρο την υποχρέωση καταγγελίας στην αστυνομία της τέλεσης του εγκλήματος της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες από τον εντολέα του θα ήταν αντίθετη προς την *αρχή της αποφυγής αντιφατικών ρυθμίσεων*, εφόσον προβλεπόταν παράλληλα η πλήρης εμπιστευτικότητα στη σχέση δικηγόρου και εντολέα.

Σε σχέση ιδίως με τη διοικητική δράση, η αρχή της απλότητας και σαφήνειας του περιεχομένου των ρυθμίσεων συνδέεται με τις αρχές της λογοδοσίας και ασφάλειας δικαίου, τις οποίες προσβάλλει η έλλειψη σαφούς προσδιορισμού των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής των ρυθμίσεων. Διάταξη η οποία θα προέβλεπε ότι «*Η αίτηση κρίνεται κατά το δοκούν*» αντίκειται έτσι στην *αρχή της λογοδοσίας*, αφού δεν προσδιορίζεται ποιο όργανο κρίνει και έτσι κατά ποιου οργάνου δικαιούται να στραφεί ο θιγόμενος από την απόφαση ή την παράλειψη της Διοίκησης να εκδώσει απόφαση εντός εύλογου χρόνου. Αντίκειται όμως επίσης στην *αρχή της ασφάλειας δικαίου*, καθώς δεν προσδιορίζει με ποια κριτήρια αποφασίζει το αρμόδιο όργανο, προς την οποία αντίκειται άλλωστε και διάταξη που θα εισήγαγε παράλληλη αρμοδιότητα δύο ή περισσότερων υπηρεσιών για τη διεκπεραίωση της ίδιας διαδικαστικής ενέργειας.

Η αρχή της ασφάλειας δικαίου έχει όμως και ένα περισσότερο συγκεκριμένο πεδίο εφαρμογής σε σχέση με κανόνες αναδρομικής ισχύος που, ακόμη και αν επιτρέπονται συνταγματικά, ενέχουν τον κίνδυνο διατάραξης της ασφάλειας δικαίου και πρέπει να εισάγονται με ιδιαίτερη προσοχή. Είναι έτσι σαφές, για παράδειγμα, ότι διάταξη η οποία θα προέβλεπε ότι «*οι κάτοχοι άδειας οπλοφορίας οφείλουν να έχουν υποβάλει επιπλέον πιστοποιητικά δύο έτη πριν από τη θέση του νόμου σε ισχύ*», πλήττει την αρχή της ασφάλειας δικαίου, αφού θα ήταν αδύνατον για τους πολίτες να γνωρίζουν πριν από δύο χρόνια τι θα προέβλεπε ο νομοθέτης στο μέλλον.

(γ) Δημοκρατική νομιμοποίηση, διαφάνεια και ισότητα των φύλων

Σε ένα τρίτο επίπεδο, η καλή νομοθέτηση επιβάλλει την τήρηση αρχών που προκύπτουν από την ίδια τη δημοκρατική αρχή. Επιβάλλεται έτσι μια ανοιχτή και διαφανής διαδικασία κατάρτισης και αξιολόγησης της εφαρμογής των ρυθμίσεων, μέσω της προσβασιμότητας στις ρυθμίσεις και της

δυνατότητας υποβολής σχετικών προτάσεων. Η διαβούλευση δεν αποτελεί απλώς μια αναγκαία τυπική διαδικασία, αλλά ένα ουσιαστικό στάδιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας που πρέπει να αντιμετωπίζεται με ιδιαίτερη προσοχή και θετική προδιάθεση, προκειμένου να βελτιωθεί το σχέδιο νόμου. Πρέπει να καταβάλλεται επίσης ιδιαίτερη μέριμνα για την αντιμετώπιση των αποδεκτών των ρυθμίσεων με όρους ισότητας, όχι μόνο από ουσιαστική αλλά και από νομοτεχνική σκοπιά. Για παράδειγμα, νομοθετική διάταξη που θα προέβλεπε ότι συγκεκριμένη υπηρεσία «επανδρώνεται» από υπαλλήλους συγκεκριμένων προσόντων θα ήταν αντίθετη προς την αρχή της ισότητας των φύλων. Θα ήταν στο παράδειγμα αυτό προτιμότερη η χρήση του όρου «στελεχώνεται».

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η νομοτεχνική είναι, στην ουσία, σειρά διλημάτων για την επιλογή της καλύτερης λύσης σε κάθε περίπτωση. Στις επιλογές αυτές ο νομοτέχνης χρησιμοποιεί τη θεωρητική του γνώση περί των θεμελιωδών προϋποθέσεων και των αρχών καλής νομοθέτησης. Η πυραμίδα προτεραιοτήτων του θα μπορούσε να συνοψισθεί ως εξής:



Πηγή: Xanthaki H., *“Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation”*, (2014), Hart Publishers, Oxford

Δεύτερο Μέρος: Τεχνικές καλής νομοθέτησης

Οι τεχνικές νομοθέτησης αποτελούν πρακτικούς «οδηγούς» ή κανόνες που υποβοηθούν και καθοδηγούν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων σχετικά με το περιεχόμενο, την οργάνωση και τη διατύπωση της νομοθετικής ύλης, προκειμένου να τηρηθούν τόσο οι θεμελιώδεις προϋποθέσεις όσο και οι αρχές καλής νομοθέτησης που αναπτύχθηκαν στο πρώτο μέρος του παρόντος. Πρωταρχικό κριτήριο στη χρήση των τεχνικών νομοθέτησης αποτελεί έτσι η κατάρτιση ενός νομοθετικού κειμένου που μπορεί να πετύχει τους σκοπούς του: α) θεσπίζοντας τους κανόνες δικαίου που είναι απαραίτητοι για την επίτευξη των στόχων πολιτικής της νομοθεσίας, β) διατυπώνοντας ένα κείμενο, το οποίο είναι νομοτεχνικά άρτιο και γ) επικοινωνώντας αποτελεσματικά στους αποδέκτες τα μηνύματα που περιέχονται στη νομοθεσία.

Η διανοητική διεργασία που λαμβάνει χώρα πριν από τη συγγραφή των κανόνων δικαίου είναι ιδιαίτερα σημαντική. Διαδικασίες, όπως ο εντοπισμός του προβλήματος, η ένταξή του στο γενικότερο κανονιστικό και πραγματολογικό πλαίσιο, η νομική έρευνα, μπορεί να αποδειχθούν κρίσιμες στη διαμόρφωση των κανόνων δικαίου. Ο συντάκτης καλείται, βάσει των οδηγιών που έχει λάβει, να εκτιμήσει ή να επεξεργαστεί σε ένα πρώιμο στάδιο στοιχεία όπως η καταλληλότητα, η αποτελεσματικότητα ή η αναγκαιότητα γενικών και αφηρημένων ρυθμίσεων, δηλαδή ρυθμίσεων που καταλαμβάνουν στο πεδίο εφαρμογής τους έναν απροσδιόριστο εκ των προτέρων αριθμό πραγματικών περιπτώσεων (πρόγνωση).

1. Κατάστρωση της νομοθετικής ύλης

Η διατύπωση του νόμου πρέπει να είναι απλή, σαφής και λιτή. Πρέπει ακόμη να μην αφήνει κενά, να καλύπτει δηλαδή με πληρότητα τις βασικές περιπτώσεις που ενδέχεται να εμφανιστούν. Πρωταρχική προϋπόθεση της διατύπωσης κάθε νομοθετικού κειμένου είναι: α) να έχει ο συντάκτης συνειδητοποιήσει με ακρίβεια όλα τα θέματα που θέλει να ρυθμίσει, καθώς και τις λύσεις που έχει επιλέξει και β) να έχει καταστρώσει τη νομοθετική ύλη· να ξέρει, με άλλα λόγια, τι ακριβώς θέλει να πει και με ποια σειρά θα το πει. Πριν αρχίσει τη σύνταξη, πρέπει να καταρτίσει ένα διάγραμμα που να προβλέπει ακριβώς κατά κεφάλαια, άρθρα και παραγράφους, τι και με ποια τάξη πρέπει να ρυθμισθεί. Έπειτα από προσεκτική επεξεργασία του διαγράμματος αυτού, έλεγχο της πληρότητας και της ορθής κατάστρωσης της ύλης, ανακατατάξεις και συμπληρώσεις, θα διαμορφωθεί ένας σαφής και λεπτομερής οδηγός, ένας πλήρης πίνακας περιεχομένων. Μετά από την προεργασία αυτή απομένει η σύνταξη του κειμένου.

1.1. Ένταξη ρυθμίσεων στο υφιστάμενο δίκαιο

Η νομοθέτηση σπάνια γίνεται εν κενώ. Κάθε νομοθετική ρύθμιση προορίζεται να ενταχθεί στο προϋπάρχον νομικό σύστημα και κάθε νέο σύνολο κανόνων δικαίου θα αποτελέσει μια νέα ψηφίδα στο σύστημα του υφιστάμενου δικαίου. Έτσι, για παράδειγμα, ο συντάκτης ενός συνταξιοδοτικού νόμου οφείλει να λάβει υπόψη, μεταξύ άλλων, το συνολικό συνταξιοδοτικό καθεστώς, την υπαλληλική ιεραρχία και τις οικογενειακές σχέσεις, όπως τις ρυθμίζει το οικογενειακό δίκαιο.

Ο νομοτέχνης καλείται να αποφασίσει τον τρόπο με τον οποίο οι νέες ρυθμίσεις θα ενταχθούν στο υφιστάμενο δίκαιο. Οι επιλογές του είναι κρίσιμες για την ασφάλεια δικαίου, την προσβασιμότητα των νέων διατάξεων και του δικαίου ευρύτερα, την αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων, τη διαμόρφωση εν τέλει ενός θεματικά χωροθετημένου δικαίου που διευκολύνει την ερμηνεία και την εφαρμογή.

Οι βασικές επιλογές νομοθέτησης είναι:

1.1.1. Η θέσπιση νέων κανόνων

Η απόφαση σχετικά με τη θέσπιση νέων κανόνων δικαίου προϋποθέτει την αναλυτική μελέτη των υφιστάμενων δικαιοκίνων λύσεων και τη διαπίστωση ότι είναι ανεπαρκείς για να αντιμετωπίσουν το

ρυθμιζόμενο ζήτημα. Η ανάγκη θέσπισης νέων κανόνων ή η ανεπάρκεια των υφιστάμενων θα πρέπει να τεκμηριώνονται με σαφήνεια ενώ ο δικαιολογητικός λόγος, άλλως η ratio των νέων διατάξεων, θα πρέπει να περιγράφεται στις κατευθυντήριες γραμμές ή στο προσχέδιο νόμου.

Αν οι νέες διατάξεις εισάγουν παρεκκλίσεις από πάγιες ή πρόσφατες διατάξεις, θα πρέπει να τεκμηριώνεται η αναγκαιότητά τους.

1.1.2. Η τροποποίηση ή συμπλήρωση ισχυόντων κανόνων

Η τροποποίηση ή συμπλήρωση ισχυόντων κανόνων αποτελεί την πιο συχνή επιλογή νομοθέτησης. Ενέχει, ωστόσο, σειρά κινδύνων σε σχέση με την ασφάλεια, την ενότητα και την προσβασιμότητα του δικαίου. Απαιτεί προσεκτική μελέτη ως προς τον τρόπο με τον οποίο επηρεάζονται υφιστάμενα δικαιώματα και υποχρεώσεις και ως προς την ένταξη των νέων κανόνων στο υφιστάμενο δίκαιο. Η ένταξη αυτή πραγματοποιείται με την αντικατάσταση, την προσθήκη ή την παρεμβολή άρθρων, παραγράφων ή κεφαλαίων στην ισχύουσα νομοθεσία.

Η συμπλήρωση ή τροποποίηση ισχυουσών ρυθμίσεων διέπεται από τους ακόλουθους κανόνες:

(α) περιλαμβάνει ρητή αναφορά στις τροποποιούμενες ή συμπληρούμενες διατάξεις. Αόριστη παραπομπή σε διατάξεις δεν είναι επιτρεπτή,

(β) καθιστά σαφή τη συμπλήρωση ή τροποποίηση που εισάγεται,

(γ) εντάσσει τους νέους κανόνες στο οικείο νομοθέτημα και διασφαλίζει ενότητα στις χρησιμοποιούμενες έννοιες και τους αντίστοιχους όρους. Ρυθμίσεις που ανήκουν, λόγω του αντικειμένου τους, στο πεδίο Κωδίκων, Οργανισμών Υπουργείων ή άλλων θεσμικών νομοθετημάτων θεσπίζονται με τροποποίηση των διατάξεων του οικείου νομοθετήματος και όχι αυτοτελώς.

Αν κρίνεται αναγκαία η θέσπιση ειδικής δικονομικής ρύθμισης, επιδιώκεται η διατύπωση προηγούμενης γνώμης από τη διοικητική ολομέλεια του οικείου ανώτατου δικαστηρίου και ακολουθως τροποποιείται ο αντίστοιχος δικονομικός κανόνας. Ομοίως, δεν ενδείκνυται η θέσπιση ειδικών προθεσμιών για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων ή μέσωσ σε νομοθετήματα άλλα εκτός από τον οργανικό δικονομικό νόμο, διότι οδηγεί σε ανασφάλεια δικαίου.

(δ) αναδιατυπώνει ολόκληρο την τροποποιούμενη ή συμπληρούμενη παράγραφο, όπως διαμορφώνεται τελικά,

(ε) αριθμεί τις νέες διατάξεις που προστίθενται και παρεμβάλλονται μεταξύ άλλων με τρόπο που δεν επηρεάζει την αρίθμηση των ήδη υπάρχουσών (π.χ. «μετά από την παρ. 2 προστίθεται παράγραφος 2 Α ως εξής “2Α...”»).

1.1.3. Η κατάργηση κανόνων δικαίου

Η κατάργηση κανόνων δικαίου πρέπει να είναι ρητή. Αόριστες αναφορές σε καταργούμενες διατάξεις δεν είναι επιτρεπτές. Κατά την κατάργηση πρέπει να λαμβάνεται μέριμνα, ώστε να μην προκύπτει κενό δικαίου και να ρυθμίζονται οι έννομες συνέπειες που ήδη έχουν παραχθεί από τους καταργούμενους κανόνες.

Οι καταργούμενες διατάξεις αναφέρονται ρητά σε αυτοτελές άρθρο, στο τέλος του νομοσχεδίου.

Στην κατάργηση άρθρων ή αριθμημένων παραγράφων ή περιπτώσεων, δεν αναριθμούνται τα λοιπά άρθρα, παράγραφοι και περιπτώσεις που διατηρούνται σε ισχύ. Και τούτο, για λόγους ασφάλειας δικαίου, αφού είναι ενδεχόμενο να έχει γίνει παραπομπή στην αναριθμούμενη διάταξη με άλλο νομοθέτημα, ή να έχουν δοθεί διοικητικές οδηγίες με εγκύκλιο για την εφαρμογή της, ή, τέλος, η διάταξη αυτή να έχει ήδη ερμηνευθεί από τα δικαστήρια, με αποτέλεσμα η αναρίθμισή της να επιτείνει τον κίνδυνο σύγχυσης και να γεννά ερμηνευτικά ζητήματα.

1.2. Πληρότητα της νομοθετικής ρύθμισης

Η νομοθετική ρύθμιση είναι κατά το δυνατόν πλήρης, καλύπτει δηλαδή ολόκληρη τη νομοθετική ύλη στην οποία αναφέρεται. Όπου η αποσπασματική νομοθετική παρέμβαση είναι αναπόφευκτη, επιχειρείται ύστερα από εκτενή μελέτη του νομοθετικού πλαισίου στο οποίο θα ενταχθεί και μετά από στάθμιση των μεταβολών και γενικότερων συνεπειών που ενδέχεται να προκαλέσει.

Κάθε νομοσχέδιο έχει ένα κύριο αντικείμενο και δεν περιλαμβάνει διατάξεις άσχετες προς αυτό, κατ' εφαρμογή του άρθρου 74 παρ. 5 εδ. β. του Συντάγματος. Τέτοιες διατάξεις δεν είναι συνταγματικά αποδεκτές και, συνεπώς, δεν επιτρέπονται ούτε κατά το παρόν Εγχειρίδιο – είτε συμπεριλαμβάνονται στο σώμα του νομοσχεδίου είτε λαμβάνουν τη μορφή τροπολογιών.

1.3. Διάρθρωση και περιεχόμενο νομοσχεδίων

Η διάρθρωση του νομοθετικού κειμένου είναι σημαντική για τη συστηματική κατάταξη και ταξινόμηση της ύλης του νομοσχεδίου και για την προσβασιμότητα των διατάξεων από τους αποδέκτες της νομοθεσίας. Η προτεινόμενη διάρθρωση των νομοσχεδίων είναι η ακόλουθη:

- Τίτλος
- Πίνακας περιεχομένων
- Γενικές διατάξεις
 - Πεδίο εφαρμογής
 - Ορισμοί
 - Διατάξεις γενικής εφαρμογής
- Ουσιαστικές διατάξεις
- Οργανωτικές διατάξεις
- Διαδικαστικές διατάξεις – προθεσμίες
- Ποινικές και δικονομικές διατάξεις – διοικητικές κυρώσεις
- Εξουσιοδοτικές διατάξεις
- Τελικές διατάξεις
- Μεταβατικές διατάξεις
- Καταργούμενες διατάξεις
- Έναρξη ισχύος

Η δομή του νομοσχεδίου προσαρμόζεται κάθε φορά στο ρυθμιζόμενο αντικείμενο και την αντίστοιχη ύλη.

1.3.1. Τίτλος

Ο τίτλος του νομοσχεδίου αποδίδει συνοπτικά το πλήρες αντικείμενο του νομοσχεδίου, ώστε οι αποδέκτες να μπορούν να κατανοήσουν άμεσα, αν και σε ποιον βαθμό το νομοσχέδιο τους αφορά. Ο τίτλος συνοψίζει και επικοινωνεί τα βασικά «μηνύματα» της νομοθεσίας και είναι ιδιαίτερα σημαντικός για την προσβασιμότητα του νόμου.

Ο τίτλος είναι σύντομος, περιεκτικός και περιγράφει το βασικό αντικείμενο της ρύθμισης. Δευτερευόντως και μόνο εφόσον κρίνεται απαραίτητο, αναφέρεται η κατάργηση ή τροποποίηση σημαντικών νομοθετημάτων, κάτι που δικαιολογείται ιδίως σε Οδηγίες και νομοθεσία που μεταφέρει ενωσιακό δίκαιο.

Η αναφορά σε «άλλες διατάξεις» που είναι συνηθισμένη πρακτική όταν το νομοσχέδιο περιέχει διατάξεις άσχετες με το κυρίως ρυθμιστικό του αντικείμενο πρέπει να αποφεύγεται γιατί προκαλεί ασάφεια, αμφισημία και συνεπώς αντίκειται στις αρχές της αποτελεσματικότητας και της προσβασιμότητας ως αρχές καλής νομοθέτησης. Προς διευκόλυνση του νομοτέχνη, παρατίθενται τα παραδείγματα κατωτέρω:

Παράδειγμα 1

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡ. 4478/2017 (ΦΕΚ Α' 91/23.06.2017)

I) Κύρωση και προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στη Σύμβαση της Βαρσοβίας της 16ης Μαΐου 2005 του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη νομιμοποίηση, ανίχνευση, κατάσχεση και δήμευση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, ενσωμάτωση της Α-Π 2003/577/ ΔΕΥ, της Α-Π 2005/212/ΔΕΥ, της Α-Π 2006/783/ΔΕΥ, όπως τροποποιήθηκε με την Α-Π 2009/299/ΔΕΥ, και της Οδηγίας 2014/42/ΕΕ, II) Προϋποθέσεις τοποθέτησης ανηλίκων σε ίδρυμα ή ανάδοχη οικογένεια από και προς κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης βάσει του άρθρου 56 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθμ. 2201/ 2003 του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2003, για τη διεθνή δικαιοδοσία και την αναγνώριση και εκτέλεση αποφάσεων σε γαμικές διαφορές και διαφορές γονικής μέριμνας, ο οποίος καταργεί τον Κανονισμό (ΕΚ) 1347/2000, III) Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2013/48/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Οκτωβρίου 2013, σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης σε δικηγόρο στο πλαίσιο ποινικής διαδικασίας και διαδικασίας εκτέλεσης του ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης, καθώς και σχετικά με το δικαίωμα ενημέρωσης τρίτου προσώπου σε περίπτωση στέρησης της ελευθερίας του και με το δικαίωμα επικοινωνίας με τρίτα πρόσωπα και με προξενικές αρχές κατά τη διάρκεια στέρησης της ελευθερίας, IV) Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2012/29/ΕΕ για τη θέσπιση ελάχιστων προτύπων σχετικά με τα δικαιώματα, την υποστήριξη και την προστασία θυμάτων της εγκληματικότητας και για την αντικατάσταση της Απόφασης - Πλαίσιο 2001/220/ΔΕΥ του Συμβουλίου και λοιπές διατάξεις.

Ο τίτλος είναι εκτενής, σύνθετος, δυσνόητος και δεν διευκολύνει την πρόσβαση στις διατάξεις.

18

Παράδειγμα 2

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡ. 4555/2019 (ΦΕΚ Α 133/19.07.2018)

Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις.

Ο τίτλος είναι εκτενής, χωρίς παρόλα αυτά να διευκολύνεται ο αναγνώστης ως προς την κατανόηση των θεσπιζόμενων κατευθύνσεων μεταρρύθμισης του θεσμικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Παράδειγμα 3

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡ. 4599/2019 (ΦΕΚ Α 40 - 04.03.2019)

Δοκιμασία προσόντων και συμπεριφοράς υποψηφίων οδηγών και οδηγών για τη χορήγηση αδειών οδήγησης οχημάτων, άλλες διατάξεις για τις άδειες οδήγησης και λοιπές διατάξεις.

Ο τίτλος είναι σαφής και συγκεκριμένος ενώ διευκολύνει την κατανόηση του περιεχομένου του από τους αποδέκτες. Η κατανόηση όμως δυσχεραίνεται λόγω της τελικής αναφοράς σε απροσδιόριστους «λοιπές διατάξεις».

Παράδειγμα 4

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡ. 4622/2019 (ΦΕΚ Α 133 – 07.08.2019)

Επιτελικό κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.

Ο τίτλος είναι σαφής και συγκεκριμένος, με αποτέλεσμα οι αποδέκτες να μπορούν ευχερώς να κατανοήσουν το αντικείμενό του, χωρίς μάλιστα να υφίσταται η ασαφής αναφορά σε «άλλες διατάξεις».

Τίτλοι μερών, κεφαλαίων, άρθρων

Κάθε μέρος, κεφάλαιο και άρθρο του νόμου φέρουν ιδιαίτερο τίτλο. Ο τίτλος των υποδιαρρέσεων του νομοσχεδίου αποδίδει περιληπτικά το ουσιαστικό περιεχόμενό τους. Οι τίτλοι των άρθρων μπορεί να παραλείπονται μόνον σε απολύτως εξαιρετικές περιπτώσεις, στις οποίες η χρησιμοποίησή τους θα ήταν, από νομοτεχνική άποψη, ιδιαιτέρως δυσχερής. Αποφεύγεται η χρησιμοποίηση τίτλου σε ορισμένα άρθρα και η παράλειψή του σε άλλα.

1.3.2. Πίνακας περιεχομένων

Κάθε νομοσχέδιο υποχρεωτικά περιλαμβάνει πίνακα περιεχομένων.

Παράδειγμα

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡ. 4622/2019

Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.

ΜΕΡΟΣ Α΄ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ ΥΠΟΥΡΓΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Άρθρο 1 Αρμοδιότητες και σύνθεση του Υπουργικού Συμβουλίου

Άρθρο 2 Σύγκληση και ημερήσια διάταξη του Υπουργικού Συμβουλίου

Άρθρο 3 Υπουργικά Συμβούλια Προγραμματισμού και Αξιολόγησης Κυβερνητικού Έργου

Άρθρο 4 Διαδικασία συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου

Άρθρο 5 Πράξεις και Διατάγματα Υπουργικού Συμβουλίου

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ ΣΥΛΛΟΓΙΚΑ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

Άρθρο 6 Συλλογικά Κυβερνητικά Όργανα - Γενικές Διατάξεις

Άρθρο 7 Κυβερνητικά Συμβούλια

Άρθρο 8 Κυβερνητικές Επιτροπές

Άρθρο 9 Γενικές διατάξεις για τα Συλλογικά Κυβερνητικά Όργανα

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΥΦΥΠΟΥΡΓΟΙ

Άρθρο 10 Διορισμός και ορκωμοσία των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών

Άρθρο 11 Πρωθυπουργός

Άρθρο 12 Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης

Άρθρο 13 Υπουργοί, Αναπληρωτές Υπουργοί και Υφυπουργοί

Άρθρο 14 Ευθύνη μελών της Κυβέρνησης και Υφυπουργών

Άρθρο 15 Ειδικές υποχρεώσεις μελών της Κυβέρνησης και Υφυπουργών

Άρθρο 16 Σειρά τάξης Υπουργείων και προβαδίσματος μελών της Κυβέρνησης και Υφυπουργών

Άρθρο 17 Αναπλήρωση μελών της Κυβέρνησης και Υφυπουργών

ΜΕΡΟΣ Β΄ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Άρθρο 18 Οριοθέτηση και αποστολή της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης

Άρθρο 19 Αρχές καλής διακυβέρνησης και χρηστής διοίκησης

Άρθρο 20 Οργάνωση και λειτουργία των φορέων της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ ΠΡΟΕΔΡΙΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Άρθρο 21 Σύσταση και βασική διάρθρωση της Προεδρίας της Κυβέρνησης

Άρθρο 22 Αποστολή της Προεδρίας της Κυβέρνησης

Άρθρο 23 Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού

Άρθρο 24 Μονάδα Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης της Προεδρίας της Κυβέρνησης

Άρθρο 25 Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων

Άρθρο 26 Γενικές Γραμματείες Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών και Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών

Άρθρο 27 Ειδική Γραμματεία Ο.Π.Σ. Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου

Άρθρο 28 Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης

Άρθρο 29 Προσωπικό της Προεδρίας της Κυβέρνησης

Άρθρο 30 Ειδική διάταξη για το προσωπικό της Προεδρίας της Κυβέρνησης
 Άρθρο 31 Στελέχωση θέσεων ευθύνης της Προεδρίας της Κυβέρνησης
 Άρθρο 32 Λοιπά υπηρεσιακά θέματα του προσωπικού της Προεδρίας της Κυβέρνησης
 Άρθρο 33 Αποδοχές του προσωπικού της Προεδρίας της Κυβέρνησης
 Άρθρο 34 Δαπάνες της Προεδρίας της Κυβέρνησης
 ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ
 Άρθρο 35 Αποστολή, λειτουργίες και βασική διάρθρωση Υπουργείων
 Άρθρο 36 Υπηρεσιακοί Γραμματείς Υπουργείων
 Άρθρο 37 Εξουσία τελικής υπογραφής Υπηρεσιακών Γραμματέων
 Άρθρο 38 Υπηρεσίες Συντονισμού Υπουργείων
 Άρθρο 39 Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου
 Άρθρο 40 Γραφεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας
 ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄ ΓΕΝΙΚΟΙ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΟΙ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΣ
 Άρθρο 41 Γενικοί Γραμματείς
 Άρθρο 42 Ειδικοί Γραμματείς
 Άρθρο 43 Αξιολόγηση Γενικών και Ειδικών Γραμματέων
 Άρθρο 44 Γενικές διατάξεις για τους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς

1.3.3. Δομή νομοσχεδίου

Η κατάστρωση της δομής του νομοσχεδίου ταξινομεί τις διατάξεις σε λογικές ενότητες που επιτρέπουν την επαγωγική προσέγγιση του αντικειμένου. Η σωστή ταξινόμηση και δομή των κανόνων επιτρέπουν την οργάνωση των επιμέρους ομάδων διατάξεων, με τρόπο που διευκολύνει τους αποδέκτες και τους εφαρμοστές για την εύκολη πρόσβαση στο κείμενο και την κατανόηση αυτού. Ανάλογα με την έκταση του ένα νομοσχέδιο υποδιαιρείται σε:

- Μέρη
- Κεφάλαια
- Άρθρα
- Παραγράφους
- Περιπτώσεις
- Υποπεριπτώσεις.

Η δομή επιλέγεται ανάλογα με το αντικείμενο και την πολυπλοκότητα της ρύθμισης και πρέπει να είναι όσο το δυνατόν απλούστερη.

Τα μέρη αφορούν ευρύτερες θεματικές ενότητες, π.χ. Κυβέρνηση και Κυβερνητικά Όργανα. Τα κεφάλαια περιλαμβάνουν επιμέρους ενότητες του Μέρους, π.χ. Υπουργικό Συμβούλιο, Συλλογικά Κυβερνητικά Όργανα. Τα μέρη και τα κεφάλαια αριθμούνται με κεφαλαίο ελληνικό γράμμα (π.χ. Μέρος Α΄, Κεφάλαιο Β΄).

Παράδειγμα

ΝΟΜΟΣ ΥΠ΄ ΑΡ. 4622/2019

Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.

ΜΕΡΟΣ Α΄ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ ΥΠΟΥΡΓΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ ΣΥΛΛΟΓΙΚΑ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΥΦΥΠΟΥΡΓΟΙ

ΜΕΡΟΣ Β΄ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ ΠΡΟΕΔΡΙΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄ ΓΕΝΙΚΟΙ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΟΙ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΣ

...

Κάθε άρθρο ρυθμίζει κατά κανόνα ένα αντικείμενο με αυτοτέλεια, π.χ. «Σύσταση και βασική διάρθρωση της Προεδρίας της Κυβέρνησης», «Αποστολή της Προεδρίας της Κυβέρνησης». Τα άρθρα αριθμούνται με αραβικούς αριθμούς. Όταν νέο άρθρο παρεμβάλλεται σε υφιστάμενο νομοθέτημα, αριθμείται με συνδυασμό αραβικού αριθμού και ελληνικού κεφαλαίου γράμματος (π.χ. άρθρο 2Α). Μόνο όταν πρόκειται για νομοθέτημα που κυρώνει Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου ή σύμβαση, η οποία περιέχει ήδη περισσότερα άρθρα, χρησιμοποιείται η έκφραση «άρθρο πρώτο, δεύτερο κ.ο.κ.», για να αποφευχθεί η σύγχυση με την αρίθμηση των άρθρων του κυρούμενου κειμένου.

Οι υποδιαίρέσεις του κειμένου των άρθρων αριθμούνται ομοιόμορφα σε όλα τα άρθρα του νομοσχεδίου.

Οι παράγραφοι αριθμούνται με αραβικούς αριθμούς (1, 2, 3 ...) και μνημονεύονται ως «παρ.».

Οι περιπτώσεις αριθμούνται με μικρά ελληνικά γράμματα (α, β, γ ...) και μνημονεύονται ως «περ.».

Οι υποπεριπτώσεις αριθμούνται με διπλά μικρά ελληνικά γράμματα (αα, αβ...) και μνημονεύονται ως «υποπερ.».

Η επισήμανση των περιπτώσεων και υποπεριπτώσεων με άλλη ένδειξη, π.χ. τελεία, παύλα κ.λπ. δεν είναι επιτρεπτή.

Το εδάφιο είναι λεκτική περίοδος μεταξύ δύο τελιών. Προκειμένου να γίνουν παραπομπές σε αυτά, χαρακτηρίζονται με τακτικά αριθμητικά, δηλαδή πρώτο, δεύτερο κ.λπ.

1.3.4. Γενικές διατάξεις

Το πεδίο εφαρμογής του νόμου, οι ορισμοί, καθώς και οι διατάξεις που έχουν γενική εφαρμογή τίθενται στα πρώτα άρθρα του νομοσχεδίου. Περιλαμβάνουν όλες τις διατάξεις που είναι απαραίτητες, προκειμένου να είναι κατανοητές οι ρυθμίσεις που έπονται.

Πεδίο εφαρμογής

Οι διατάξεις αυτές ορίζουν το αντικειμενικό και υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής του νόμου, δηλαδή σε τι και σε ποιους αφορά.

Διατάξεις σκοπού

Οι διατάξεις σκοπού αποσαφηνίζουν τον σκοπό των επιμέρους ρυθμίσεων για τη διευκόλυνση της ερμηνείας, της εφαρμογής και της εκ των υστέρων αξιολόγησης του νόμου. Ο σκοπός του νόμου εντάσσεται στο κείμενο (όπως συμβαίνει σε νόμους που ενσωματώνουν ενωσιακές οδηγίες) και αναλύεται στην αιτιολογική έκθεση.

Οι διατάξεις σκοπού είναι σύντομες και συγκεκριμένες και εστιάζουν στους στόχους της νομοθεσίας και τους συναφείς στόχους πολιτικής, στους οποίους συμβάλλουν. Όπου είναι δυνατόν, εισάγουν μετρήσιμα κριτήρια αποτελεσματικότητας. Με τον τρόπο αυτό αποτελούν κριτήρια ενσωματωμένα στο νόμο για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων.

Απαιτείται, πάντως, να καταβάλλεται ιδιαίτερη προσοχή, προκειμένου να τίθενται διατάξεις σκοπού μόνο όταν πράγματι διευκολύνουν την ερμηνεία, εφαρμογή και εκ των υστέρων αξιολόγηση μιας νομοθετικής ρύθμισης, κατά τρόπο που απαιτεί συγκεκριμένα την ένταξή τους στο κείμενο του νόμου και όχι μόνο στην αιτιολογική έκθεση.

Παράδειγμα

Άρθρο 1 Σκοπός (άρθρα 1 της Οδηγίας 2000/43/ΕΚ, 1 της Οδηγίας 2000/78/ΕΚ και 1 της Οδηγίας 2014/54/ΕΕ)

Σκοπός των διατάξεων του Μέρους Α' είναι η προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης και η καταπολέμηση των διακρίσεων: α) λόγω φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών σύμφωνα με την Οδηγία 2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 2000, β) λόγω θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας ή χρόνιας πάθησης, ηλικίας, οικογενειακής ή κοινωνικής κατάστασης, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας σύμφωνα με την Οδηγία 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000, μεταξύ άλλων και για γ) τη διευκόλυνση της άσκησης των δικαιωμάτων των εργαζομένων στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων σύμφωνα με την Οδηγία 2014/54/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Απριλίου 2014.

Η διάταξη είναι εκτενής και φλύαρη. Ο σκοπός θα ήταν σαφέστερος, εάν διατυπωνόταν ως ακολούθως:

Σκοπός του νόμου είναι η προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης και η καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φυλής, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής, γενεαλογικών καταβολών, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας ή χρόνιας πάθησης, ηλικίας, οικογενειακής ή κοινωνικής κατάστασης, σεξουαλικού προσανατολισμού, ταυτότητας ή χαρακτηριστικών φύλου στην απασχόληση και στην εργασία.

Η διάταξη σκοπού θέτει έναν διττό στόχο που θα αποτελέσει σημείο αφετηρίας για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής: α) αν και σε ποιον βαθμό η νομοθεσία θέσπισε αποτελεσματικό πλαίσιο για την καταπολέμηση των διακρίσεων και β) σε ποιον βαθμό αυτό συνέβαλε στην επίτευξη της ίσης μεταχείρισης.

Ορισμοί

Οι ορισμοί αποσαφηνίζουν το πεδίο εφαρμογής του νόμου και προλαμβάνουν τα ερμηνευτικά διλήμματα χωρίς περιπτωσιολογική απαρίθμηση. 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 όρος *εταιρεία* χρησιμοποιείται στον εμπορικό νόμο (ΕμπΝ) με έννοια διαφορετική από εκείνη που έχει σε ορισμένους φορολογικούς νόμους. Όπου προκύπτει σαφώς ότι ο όρος χρησιμοποιείται με την καθιερωμένη έννοια (π.χ. κατάσχεση, πώληση, υποθήκη, καταπίστευμα, αίρεση, σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου), δεν χρειάζεται εξειδίκευση. Ο όρος *μίσθωση*, αν το περιεχόμενό του δεν προκύπτει καθαρά από τα συμφραζόμενα και το αντικείμενο του νομοθετήματος, μπορεί να χρειάζεται διευκρίνιση (αν πρόκειται π.χ. μόνο για αγρομίσθωση ή μόνο για μίσθωση επαγγελματικής στέγης ή μόνο για μίσθωση κατοικίας).

Βασικό ζητούμενο της νομοτεχνικής συνιστά ο εντοπισμός των εννοιών που διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στο νομοσχέδιο. Με τον τρόπο αυτό καθίσταται σαφές αν απαιτούνται ορισμοί και με ποιον τρόπο αυτοί διαφοροποιούνται από τη συνήθη ή ήδη ορισμένη έννοια του όρου. Κατά τη νομοτεχνική διαδικασία σκόπιμο είναι να εξετάζεται η δυνατότητα χρήσης ειδικότερου όρου ή στενότερης έννοιας (π.χ. με χρήση επιθετικών προσδιορισμών), ώστε να μην είναι αναγκαία η εισαγωγή νέων ορισμών.

Εφόσον οι ορισμοί κρίνονται αναγκαίοι, κατά τη διατύπωσή τους καταβάλλεται προσοχή, ώστε να αναφέρονται τα αναγκαία εννοιολογικά στοιχεία και να διαφοροποιούνται από την αντίστοιχη κοινή έννοια ή από τον τυχόν ορισμό του ίδιου όρου σε άλλο νομοθετικό κείμενο.

Παράδειγμα

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡ. 4624/2019

Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ενσωμάτωση στην

εθνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 και άλλες διατάξεις.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

...

Άρθρο 4 Ορισμοί

Για τους σκοπούς του παρόντος νοούνται: α) «δημόσιος φορέας»: οι δημόσιες αρχές, οι ανεξάρτητες και ρυθμιστικές διοικητικές αρχές, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και τα νομικά πρόσωπα και οι επιχειρήσεις αυτών, οι κρατικές ή δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί, τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους ή η διοίκησή τους ορίζεται από αυτό,

β) «ιδιωτικός φορέας»: το φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή η ένωση προσώπων χωρίς νομική προσωπικότητα, που δεν εμπίπτει στην έννοια του «δημόσιου φορέα»,

γ) «αρμόδια εποπτική αρχή»: η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (εφεξής: Αρχή).

1.3.5. Ουσιαστικές διατάξεις

Οι ουσιαστικές διατάξεις θεσπίζουν δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους αποδέκτες, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων που είναι απαραίτητοι για τη ρύθμιση του αντικειμένου 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 πληρούν τις κατωτέρω προϋποθέσεις:

α) να είναι απαραίτητες για τη ρύθμιση του θέματος,

β) να είναι κατάλληλες για την επίτευξη του στόχου της νομοθεσίας,

γ) να εισάγουν επιταγές, απαγορεύσεις, κυρώσεις ή διαδικασίες, δηλαδή νομικές ρυθμίσεις και όχι διαπιστώσεις, εξαγγελίες, διαβεβαιώσεις και αιτιολογίες,

δ) να μην εισάγουν παρεκκλίσεις από πάγιες ή πρόσφατες διατάξεις χωρίς σοβαρό λόγο. Όταν αυτό συμβαίνει, η αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου τεκμηριώνει αναλυτικά τους λόγους που επιβάλλουν τη θέσπισή τους,

ε) να μην περιέχουν διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενο του νόμου (άρθρο 74 παρ. 5 του Συντάγματος) και

στ) 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.

1.3.6. Οργανωτικές διατάξεις

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. Η γενική μνεία «αρμόδια αρχή/υπηρεσία/Υπουργείο» είναι αόριστη και δεν είναι αποδεκτή.

Η σύσταση νέων υπηρεσιών ή μονάδων ή συλλογικών οργάνων αποτελεί επιλογή, μόνο αν ο σκοπός του νόμου δεν μπορεί να επιτευχθεί με υφιστάμενα όργανα. Επομένως, οι επιλογές του νομοτέχνη είναι:

α) να αναθέσει την εφαρμογή του νόμου σε υφιστάμενα όργανα, ή

β) να επεκτείνει τις αρμοδιότητες υφιστάμενων οργάνων, ώστε να περιλάβουν και τον εν λόγω νόμο ή γ) ως έσχατη λύση να δημιουργήσει νέο όργανο. Στην περίπτωση αυτή, πρέπει να αιτιολογηθούν επαρκώς η ανάγκη αυτή, καθώς και η διαθεσιμότητα των απαραίτητων ανθρώπινων και οικονομικών πόρων. Σε περίπτωση σύστασης νέου οργάνου, πρέπει να ορίζονται με σαφήνεια οι αρμοδιότητες, η φύση του οργάνου (αποφασιστικού ή γνωμοδοτικού), ο αριθμός, η ιδιότητα και ο τρόπος ορισμού των μελών του.

1.3.7. Διαδικαστικές διατάξεις

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.

Η θέσπιση νέων διαδικαστικών κανόνων γίνεται μόνο αν δεν επαρκούν οι υφιστάμενες διαδικασίες. Για παράδειγμα, για την άσκηση διοικητικών προσφυγών, την εφαρμογή του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης και τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων ισχύουν οι γενικές διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας που κυρώθηκε με το ν. 2690/1999 (Α' 45). Ενδείκνυται, συνεπώς, για τη ρύθμιση των θεμάτων η παραπομπή στις αντίστοιχες διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

Οι προθεσμίες για τη διοίκηση είναι ενδεικτικές, εκτός αν από τις διατάξεις που τις προβλέπουν προκύπτει, ρητώς ή πάντως σαφώς, ότι είναι αποκλειστικές.

1.3.8. Ποινικές και δικονομικές διατάξεις - διοικητικές κυρώσεις

Η ποινικοποίηση δεν επιτρέπεται χωρίς σοβαρό λόγο και πρέπει να αποφεύγεται σε περιπτώσεις όπου η τήρηση του νόμου μπορεί να εξασφαλιστεί με άλλες κυρώσεις (πειθαρχικές, διοικητικές κυρώσεις ή αξιώσεις αποκατάστασης ζημίας με βάση το ιδιωτικό δίκαιο κ.λπ.).

Οι ποινικές διατάξεις και οι δικονομικές, εν γένει, ρυθμίσεις, καθώς και οι διατάξεις με τις οποίες προβλέπεται η επιβολή διοικητικών κυρώσεων τίθενται σε αυτοτελή άρθρα του νομοσχεδίου και συνοδεύονται από αντίστοιχο τίτλο.

1.3.9. Εξουσιοδοτικές διατάξεις

Η θέσπιση κανόνων δικαίου είναι, καταρχήν έργο της Βουλής. Κατ' εξαίρεση, η Βουλή μπορεί με νόμο να εξουσιοδοτήσει, σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, ορισμένα διοικητικά όργανα, να θεσπίσουν δευτερογενείς κανόνες δικαίου. Οι νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις χορηγούνται κατ' εξαίρεση διότι μεταβιβάζουν την αρμοδιότητα θέσπισης κανόνων δικαίου στην εκτελεστική λειτουργία.

Για τη χορήγηση νομοθετικής εξουσιοδότησης, εξετάζεται:

α) αν το συγκεκριμένο θέμα επιτρέπεται να αποτελέσει αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης (βλ. άρθρο 78 παρ. 4 του Συντάγματος).

Νομοθετική εξουσιοδότηση επιτρέπεται για κάθε θέμα που ανήκει στην αρμοδιότητα της νομοθετικής λειτουργίας με εξαίρεση αα) την κύρωση διεθνών συνθηκών (άρθρο 36 παρ. 4 Συντάγματος), αβ) την επιβολή φόρου (το αντικείμενο του φόρου, ο φορολογικός συντελεστής, φορολογικές απαλλαγές ή εξαιρέσεις κ.λπ.) και την απονομή σύνταξης (άρθρο 78 παρ. 1 και 4 Συντάγματος).

β) 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.

γ) αν εξουσιοδοτική ρύθμιση είναι απαραίτητη, ο νομοτέχνης πρέπει να μεριμνήσει, ώστε να παρέχεται στο σωστό όργανο και το περιεχόμενό της να είναι συνταγματικά επιτρεπτό.

Γενικές παρατηρήσεις

Η νομοθετική εξουσιοδότηση πρέπει να είναι ειδική, ορισμένη και συγκεκριμένη κατά το περιεχόμενο, το αντικείμενο, τον σκοπό και την έκτασή της. Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας πρέπει να:

«(...) προβαίνει σε συγκεκριμένο προσδιορισμό του αντικειμένου της και να καθορίζει τα όριά της σε σχέση προς αυτό. Η εξουσιοδοτική, επομένως, διάταξη πρέπει να μην είναι γενική και αόριστη, ασχέτως αν είναι ευρεία ή στενή, αν περιλαμβάνει δηλαδή μεγάλο ή μικρό αριθμό περιπτώσεων, τις οποίες η Διοίκηση μπορεί να ρυθμίσει κανονιστικώς βάσει της νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως» (βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 510/2019, σκέψη 13).

Η εξουσιοδοτική διάταξη είναι:

- *Ειδική*, όταν προσδιορίζεται καθ' ύλην το αντικείμενο της ρύθμισης, τα επιμέρους δηλαδή θέματα που μπορούν να ρυθμισθούν με την έκδοση της κανονιστικής διοικητικής πράξης. Η ευρύτητα της εξουσιοδότησης, ο αριθμός δηλαδή των προς ρύθμιση θεμάτων δεν επιδρά στη συνταγματικότητα των διατάξεων, εφόσον αυτά είναι προσδιορισμένα με επάρκεια (ΣτΕ Ολομ. 2150, 2148, 2090/2015, 3405, 3299, 3013/2014).
- *Ορισμένη*, όταν προσδιορίζεται το πλαίσιο της ρύθμισης των θεμάτων για τα οποία παρέχεται η εξουσιοδότηση. Οι ουσιαστικές αυτές ρυθμίσεις μπορούν να περιλαμβάνονται τόσο στις διατάξεις του εξουσιοδοτικού νόμου, όσο και σε διατάξεις άλλων νόμων σχετικών με τα θέματα που αποτελούν αντικείμενο της νομοθετικής εξουσιοδότησης (ΣτΕ Ολομ. 656/2016, 520/2015, 3013/2014, 1210/2010).

Πίνακας 1: Παραδείγματα ειδικών και ορισμένων εξουσιοδοτικών διατάξεων

| Διάταξη | Διατύπωση | Σκεπτικό δικαστικής απόφασης | Διατακτικό |
|---|---|---|-----------------------------------|
| Άρθρο 9 (παρ. 5) ν. 2335/1995 (Α' 185) | «Οι διατάξεις του Καταστατικού του Ταμείου Πρόνοιας Προσωπικού Ο.Σ.Ε., πλην των αναφερομένων στο τελευταίο εδάφιο της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 2520/1953 (ΦΕΚ 220 Α'), αντικαθίστανται, τροποποιούνται και συμπληρώνονται με <u>απόφαση</u> του Υπουργού Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, μετά από γνώμη του Διοικητικού Συμβουλίου του Ταμείου και του Συμβουλίου Κοινωνικής Ασφάλειας, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως». | Παροχή στον Υπουργό της κανονιστικής αρμοδιότητας να προβαίνει ειδικά ως προς το Ταμείο Πρόνοιας Προσωπικού Ο.Σ.Ε. σε τροποποίηση, συμπλήρωση ή αντικατάσταση των διατάξεων του Καταστατικού του για κάθε ζήτημα που ρυθμίζεται με αυτές πλην αυτών που αφορούν τη σύσταση και την κατάργηση του εν λόγω ασφαλιστικού φορέα, τις υπέρ αυτού επιβαλλόμενες εισφορές και την επιβολή ποινικών κυρώσεων (ΣτΕ 3051/2014). | εξουσιοδότηση ειδική και ορισμένη |
| Άρθρο 21 (παρ. 8) ν. 2636/1998 (Α' 198) | « <u>Με αποφάσεις του Δ.Σ. της εταιρίας, που εγκρίνονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Ανάπτυξης και δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να εκδίδονται, τροποποιούνται, καταργούνται ή να συμπληρώνονται οι κανονισμοί λειτουργίας των τουριστικών λιμένων που αναλαμβάνει η εταιρία. Με αποφάσεις του Δ.Σ. της εταιρίας, που εγκρίνονται από τον Υπουργό Ανάπτυξης και δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, καθορίζονται τα τιμολόγια των τουριστικών λιμένων και των ιαματικών πηγών που έχει αναλάβει η εταιρία. Μέχρι την έκδοση των παραπάνω αποφάσεων εξακολουθούν να εφαρμόζονται στην εταιρία οι σχετικοί κανονισμοί λειτουργίας και τα σχετικά τιμολόγια του Ε.Ο.Τ.</u> ». | Με βάση τις εξουσιοδοτικές αυτές διατάξεις επιτρέπεται η επιβολή τελών ελλιμενισμού στα ελλιμενιζόμενα σε τουριστικούς λιμένες (μαρίνες) σκάφη με αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου ΕΤΑΔ Α.Ε., που εγκρίνονται με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης. Η παρεχόμενη προς τούτο με τις ως άνω διατάξεις νομοθετική εξουσιοδότηση, κατά την έννοια της οποίας το ύψος των λιμενικών τελών καθορίζεται με βάση ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια λαμβανομένου όμως υπόψη και του δημόσιου σκοπού, στον οποίο αποβλέπουν οι διατάξεις αυτές, <u>είναι ειδική και ορισμένη</u> , δεν είναι δε αναγκαία για την πληρότητά της η πρόβλεψη συγκεκριμένων κριτηρίων, τρόπου υπολογισμού και λοιπών λεπτομερειών επιβολής των τελών, εφόσον, κατά την έννοια των ως άνω διατάξεων, ο καθορισμός του ύψους των τελών γίνεται κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας που εξαρτώνται από ποικίλες και μεταβαλλόμενες συνθήκες (ΣτΕ 2403/2014). | εξουσιοδότηση ειδική και ορισμένη |
| Άρθρο 17 ν. 3863/2010 (Α' 115) | «1. Ο πίνακας των Βαρέων και Ανθυγιεινών Επαγγελματιών καταρτίζεται για όλους τους φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης με <u>απόφαση</u> του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, ύστερα από γνώμη της προβλεπόμενης από την παρ. 1 του άρθρου 20 του ν. 3790/2009 (ΦΕΚ 143 Α') Διαρκούς Επιτροπής Κρίσεων Βαρέων και Ανθυγιεινών Επαγγελματιών και γνωμοδότηση του Συμβουλίου Κοινωνικής Ασφάλισης (ΣΚΑ)». 2. Ο πίνακας αυτός μπορεί να τροποποιείται ή να συμπληρώνεται με την ίδια διαδικασία, σε χρονικά διαστήματα μεγαλύτερα των τριών (3) ετών | Με την εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 17 του ν. 3863/2010 <u>καθορίζεται με σαφήνεια το αντικείμενο της ρυθμιστικής παρέμβασης</u> της κανονιστικής δρώσας διοικήσεως, συνιστάμενο στην κατάρτιση για το σύνολο των φορέων κοινωνικής ασφαλίσεως του πίνακα των Βαρέων και Ανθυγιεινών Επαγγελματιών, ο οποίος δύναται να τροποποιείται μετά την πάροδο τριετίας. | εξουσιοδότηση ειδική και ορισμένη |

| | | | |
|---|---|---|--------------------------------------|
| | από τη δημοσίευση της Υπουργικής Απόφασης της πρώτης παραγράφου». | Συνεπώς, η εν λόγω εξουσιοδότηση είναι ειδική και ορισμένη (ΣτΕ 510/2019). | |
| Άρθρο 29 (παρ. 7) ν. 4025/2011 (Α' 228) | «Σε ιατρούς του Ε.Σ.Υ. με βαθμό Συντονιστή Διευθυντή μπορεί να απονέμεται ο τίτλος του Κλινικού Καθηγητή του Ε.Σ.Υ. Τα προσόντα για την απονομή του τίτλου του Κλινικού Καθηγητή του Ε.Σ.Υ. είναι ανάλογα εκείνων που απαιτούνται για την εκλογή σε θέση Αναπληρωτή Καθηγητή Πανεπιστημίου. Ο τίτλος του Κλινικού Καθηγητή του Ε.Σ.Υ. αφαιρείται, εάν κατά την ανά πενταετία αξιολόγηση, ο Συντονιστής Διευθυντής κριθεί αρνητικά για τη διατήρηση της θέσης του. <u>Με κοινή απόφαση των Υπουργών Παιδείας Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων και Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης καθορίζονται το εκλεκτορικό σώμα, το οποίο συγκροτείται από Καθηγητές των ιατρικών τμημάτων των Α.Ε.Ι., ο τύπος του τίτλου, ο φορέας που τον απονέμει, τα ειδικότερα κριτήρια, και ρυθμίζεται η διαδικασία και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή της διάταξης αυτής</u> ». | Η νομοθετική εξουσιοδότηση είναι <u>ειδική και ορισμένη</u> διότι, σύμφωνα με την έννοια του τίτλου του κλινικού καθηγητή σε συνδυασμό με τις συζητήσεις στην Βουλή κατά την ψήφιση του νόμου, στα καθήκοντα και δικαιώματα του εν λόγω κλινικού καθηγητή περιλαμβάνεται η παροχή εκπαιδευτικού έργου στο Πανεπιστήμιο που συνδέεται με το κλινικό έργο του. Τούτο προκύπτει από το ότι η κατοχή του τίτλου συνδέεται με την άσκηση των καθηκόντων του συντονιστή διευθυντή του Εθνικού Συστήματος Υγείας και ο τίτλος αφαιρείται εάν ο συντονιστής διευθυντής κριθεί αρνητικά για τη διατήρηση της θέσης του (ΣτΕ 775/2015). | εξουσιοδότηση ειδική και ορισμένη |
| Άρθρο 30 (παρ. 1) ν. 3918/2011 (Α' 31) | «Με <u>κοινή απόφαση των Υπουργών Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης και Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης εγκρίνεται ο Ενιαίος Κανονισμός Παροχών Υγείας, ύστερα από πρόταση του Δ.Σ. του Ε.Ο.Π.Υ.Υ., με τον οποίο καθορίζεται το είδος, η έκταση, το ύψος των παροχών υγείας, ο τρόπος και η διαδικασία χορήγησής τους, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια</u> ». | <u>Δεν απαιτείται</u> η εξουσιοδοτική διάταξη να προβλέπει ρητώς <u>αρχές και κανόνες καθώς και συγκεκριμένα κριτήρια</u> για την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας (ΣτΕ 1874/2017). | εξουσιοδότηση ειδική και ορισμένη |
| Άρθρο 2 (παρ. 4 εδάφιο τρίτο) ν. 4339/2015 (Α' 133) | «Η τιμή εκκίνησης ανά κατηγορία δημοπρατούμενης άδειας καθορίζεται με <u>κοινή απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και του Υπουργού στον οποίο ανατίθενται εκάστοτε οι αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και Επικοινωνίας, μετά από σύμφωνη γνώμη του Ε.Σ.Π.</u> ». | <u>Καθορίζεται συγκεκριμένα το θέμα που μπορεί να ρυθμιστεί από την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση</u> , δεν απαιτείται δε για το συνταγματικό κύρος της να διαγράφει η ίδια ή με παραπομπή σε άλλη διάταξη νόμου βασικές αρχές στο πλαίσιο των οποίων οφείλει να κινηθεί η Διοίκηση κατά τη ρύθμιση του θέματος αυτού (ΣτΕ 2307/2018). | εξουσιοδότηση ειδική και ορισμένη |

Η νομοθετική εξουσιοδότηση είναι *αντισυνταγματική* όταν κρίνεται γενική και αόριστη, όταν δηλαδή η σχετική διάταξη περιλαμβάνει μόνο τον γενικό καθορισμό των θεμάτων, χωρίς να προσδιορίζει την έκτασή τους, με συνέπεια να μετατίθεται στην κρίση της Διοίκησης η επιλογή τους. Οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις που εκδίδονται βάσει γενικής και αόριστης νομοθετικής εξουσιοδότησης υπόκεινται σε ακύρωση από τα αρμόδια δικαστήρια.

Πίνακας 2: Παραδείγματα γενικών και αόριστων εξουσιοδοτικών διατάξεων

| Διάταξη | Διατύπωση | Σκεπτικό δικαστικής απόφασης | Διατακτικό |
|---------|-----------|------------------------------|------------|
|---------|-----------|------------------------------|------------|

| | | | |
|---|---|---|------------------------------------|
| Άρθρο 7 (παρ. 24 περ. γ') ν. 2557/1997 (Α' 271) | « <u>Με κοινή απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και του Υφυπουργού Πολιτισμού, αρμόδιου για θέματα αθλητισμού, ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τις προϋποθέσεις χορήγησης και ανάκλησης άδειας σε πράκτορες των παιχνιδιών του Ο.Π.Α.Π., τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, τους όρους λειτουργίας των παιχνιδιών και των επιχειρήσεων των πρακτόρων και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια</u> ». | Η δυνατότητα ρύθμισης της εν γένει επαγγελματικής κατάστασης των πρακτόρων των παιχνιδιών της «Ο.Π.Α.Π. Α.Ε.», των όρων δηλαδή άσκησης ενός ελευθερίου επαγγέλματος, με κανονισμούς που εγκρίνονται με κοινή απόφαση του Υπουργού και του Υφυπουργού Πολιτισμού, χωρίς οι όροι αυτοί να διαγράφονται, έστω και σε γενικές γραμμές, στην εξουσιοδοτική ή άλλη σχετική διάταξη, <u>δεν αποτελεί ούτε ειδικότερο θέμα της λειτουργίας των εν λόγω πρακτορείων ή του τρόπου διεξαγωγής των επί μέρους παιχνιδιών, ούτε θέμα τεχνικού χαρακτήρα</u> (ΣτΕ 1776/2007). | αντίθεση στο άρθρο 43 παρ. 2 Συντ. |
| Άρθρο 2 (παρ. Δ υποπαρ. Δ12) ν. 4336/2015 (Α' 94) | « <u>Με απόφαση των Υπουργών Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού και Υγείας καθορίζονται οι προϋποθέσεις, η διαδικασία και κάθε άλλο θέμα σχετικά με τη χορήγηση άδειας ιδρύσεως φαρμακείου</u> ». | Με το περιεχόμενο αυτό η εξουσιοδοτική αυτή διάταξη <u>δεν μπορεί να θεωρηθεί ειδική</u> κατά το μέρος που αναφέρεται στη ρύθμιση κάθε άλλου θέματος σχετικά με τη χορήγηση άδειας ιδρύσεως φαρμακείου, αφού τα θέματα αυτά δεν προσδιορίζονται κατά τρόπο συγκεκριμένο (ΣτΕ 1804/2017). | αντίθεση στο άρθρο 43 παρ. 2 Συντ. |

28 Αποδέκτης της εξουσιοδότησης

Κατά κανόνα η νομοθετική εξουσιοδότηση παρέχεται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και αφορά στην έκδοση κανονιστικού διατάγματος. Σε περίπτωση αμφιβολίας, η εξουσιοδότηση πρέπει να χορηγείται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, για την αποφυγή ακυρότητας.

Κατ' εξαίρεση η ειδική και ορισμένη νομοθετική εξουσιοδότηση μπορεί να παρέχεται σε *άλλα όργανα της Διοίκησης*, όταν τα προς ρύθμιση θέματα είναι ειδικότερα ή τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού/λεπτομερειακού χαρακτήρα. Σε αυτές τις περιπτώσεις είναι συνταγματικά ανεκτή η μεταβίβαση αρμοδιότητας θέσπισης κανόνων δικαίου σε διοικητικά όργανα πέραν του Προέδρου της Δημοκρατίας. Η νομολογία του ΣτΕ αναγνωρίζει ως θέματα:

- *Ειδικότερα*, εκείνα που αποτελούν μερικότερη περίπτωση του θέματος που αποτελεί κύριο αντικείμενο της νομοθετικής ρύθμισης. Απαιτείται επομένως, στην περίπτωση αυτή, να περιέχει το νομοθετικό κείμενο όχι απλώς τον καθ' ύλην προσδιορισμό του αντικειμένου της εξουσιοδότησης, αλλά, επιπλέον και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω και σε γενικό, ορισμένο, όμως, πλαίσιο, σύμφωνα προς το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση, προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα.

Πίνακας 3: Νομοθετική εξουσιοδότηση για ειδικότερα θέματα

| Διάταξη | Διατύπωση | Σκεπτικό δικαστικής απόφασης | Διατακτικό |
|---------|-----------|--|------------|
| | | Η νομοθετική εξουσιοδότηση της παραγράφου 6 του άρθρου 9 του ν. 2734/1999, κατά το μέρος που αναθέτει τον καθορισμό «των λοιπών απαιτούμενων προσόντων» για την πλήρωση θέσεων | |

| | | | |
|--|--|---|---|
| <p>Άρθρο 9 (παρ. 6 τελευταίο εδάφιο) ν. 2734/1999 (Α' 161)</p> | <p>«Ο αριθμός των μορίων κατά κριτήριο, τα λοιπά απαιτούμενα προσόντα, ο τρόπος διαπίστωσης τους, η προκήρυξη των θέσεων, η διαδικασία πρόσληψης, οι προϋποθέσεις ανανέωσης της θητείας τους, η διαδικασία απόλυσής τους, τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, οι αθλητικές δοκιμασίες και υγειονομικές εξετάσεις των υποψηφίων και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια <u>καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης</u>».</p> | <p>ειδικών φρουρών στον Υπουργό Δημόσιας Τάξης, <u>είναι ειδική και ορισμένη</u>, καθόσον καθορίζονται με αυτή, κατά τρόπο συγκεκριμένο, τα θέματα τα οποία είναι δυνατόν να ρυθμισθούν. Περαιτέρω, ο καθορισμός των εν λόγω «λοιπών απαιτούμενων προσόντων» <u>αποτελεί ειδικότερο θέμα</u> που μπορεί να ανατίθεται σε άλλο εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας όργανο της Διοίκησης, δεδομένου ότι η ουσιαστική ρύθμιση του θέματος των προσόντων των ειδικών φρουρών περιέχεται κατά βάση στις διατάξεις του άρθρου 9 παρ. 5 του ν. 2734/1999, η θέσπιση δε λοιπών προσόντων εν όψει των ειδικών καθηκόντων αποτελεί μερικότερο θέμα (ΣτΕ 780/2014).</p> | <p>ειδική και ορισμένη νομοθετική εξουσιοδότηση, παρέχεται για τη ρύθμιση ειδικότερου θέματος</p> |
| <p>Άρθρο 15 (παρ. 1) ν. 2817/2000 (Α' 78)</p> | <p>«1. α) Τα ποσοστά που προβλέπονται από τις διατάξεις της παρ. 8 του άρθρου 2 και της παρ. 8 του άρθρου 8 του ν. 2530/1997 καθορίζονται από της ισχύος του προαναφερθέντος νόμου μέχρι 10% ανά αμοιβή από χρηματοδοτούμενα ερευνητικά προγράμματα ή από Ερευνητικά Ινστιτούτα ή Κέντρα υπό την εποπτεία της Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Τεχνολογίας ή υπό την εποπτεία άλλων Υπουργείων ή από Ερευνητικά Πανεπιστημιακά Ινστιτούτα υπό την εποπτεία ή τη συνεποπτεία του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, σε δέκα τοις εκατό (10%) ανά αμοιβή από την άσκηση κάθε είδους έργου και σε δεκαπέντε τοις εκατό (15%) ανά αμοιβή από την άσκηση ελεύθεριου επαγγέλματος για τα μέλη Δ.Ε.Π. των Α.Ε.Ι. και για τα μέλη Ε.Π. των Τ.Ε.Ι. πλήρους απασχόλησης (...) δ) Καταργείται από τότε που ίσχυσε η υπ' αριθμ. ΙΒ/10900/18.12.1997 κοινή απόφαση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και του Υφυπουργού Οικονομικών με θέμα «Οργάνωση και λειτουργία Ειδικών Λογαριασμών Α.Ε.Ι. και Τ.Ε.Ι. σύμφωνα με το ν. 2530/1997» (ΦΕΚ 1163 Β'/30.12.1997). <u>Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και Οικονομικών ρυθμίζονται από της ισχύος της ανωτέρω καταργηθείσας απόφασης και σύμφωνα με το ν. 2530/1997 και τις διατάξεις της παρούσας: i) Η διαδικασία εισπράξεως και θεβαιώσεως του ποσού που περιέχεται στο οικείο Α.Ε.Ι. ή Τ.Ε.Ι. από τις αμοιβές των εδαφίων δ', ε', στ' και ζ' της παρ. 2 του άρθρου 2 του ν. 2530/1997 των μελών Δ.Ε.Π. των Α.Ε.Ι. πλήρους απασχόλησης και από τις αμοιβές των εδαφίων γ', δ', ε' και στ' της παρ. 2 του άρθρου 8 του ν. 2530/1997 των μελών Ε.Π. των Τ.Ε.Ι. πλήρους απασχόλησης. ii) Η διαδικασία συμψηφισμού του εδαφίου β' της παρούσας. iii) Οι ειδικότερες προϋποθέσεις και κάθε εν γένει λεπτομέρεια για την εφαρμογή της παρούσας».</u></p> | <p>Η εξουσιοδοτική διάταξη της παρ. 1 περ. δ' του άρθρου 15 του ν. 2817/2000 είναι ειδική, όπως απαιτεί η διάταξη του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, διότι καθορίζει κατά τρόπο συγκεκριμένο τα θέματα που είναι δυνατό να ρυθμίσει ο κανονιστικός νομοθέτης και δεν αντίκειται στην εν λόγω συνταγματική διάταξη, <u>διότι τα θέματα για τα οποία χορηγείται η εξουσιοδότηση αποτελούν στο σύνολό τους ειδικότερα θέματα</u>, δηλαδή μερικότερες περιπτώσεις των ρυθμίσεων των περιπτώσεων α' έως γ' της παρ. 1 του άρθρου 15 του ν. 2817/2000, οι οποίες περιέχουν τις βασικές ουσιαστικές ρυθμίσεις (ΣτΕ 2150/2015).</p> | <p>ειδική και ορισμένη νομοθετική εξουσιοδότηση, παρέχεται για τη ρύθμιση ειδικότερου θέματος</p> |

| | | | |
|---|--|--|---|
| <p>Άρθρο 17° (παρ. 9) ν. 3607/2007 (Α' 245)</p> | <p>«Τα ιερά παρεκκλήσια και εξωκλήσια μετά της κινητής και ακίνητης περιουσίας τους, τη διοίκηση και διαχείριση των οποίων έχει το καταργούμενο Ταμείο, βάσει των διατάξεων του άρθρου 12 του κ.ν. 5439/1932 (Α' 297), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 του ν. 5889/1933 (Α' 324), του άρθρου 5 του α.ν. 2200/1940 (Α' 42) και της παραγράφου 9 του άρθρου 21 του ν. 2084/1992, περιέρχονται από την πρώτη του τετάρτου μήνα από της δημοσίευσής του παρόντος νόμου, στις οικείες Εκκλησιαστικές Αρχές, οι οποίες καθίστανται καθολικοί διάδοχοι των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων αυτών. <u>Με απόφαση του Υπουργού Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας και μετά από γνώμη του Δ.Σ. του Ταμείου Προνοίας Δημοσίων Υπαλλήλων καθορίζεται ποσοστό επί των ετήσιων εσόδων τους που θα περιέρχεται στον Κλάδο Προνοίας Ορθόδοξου Εφημεριακού Κλήρου Ελλάδος. Εκκρεμείς δίκες που προέκυψαν από τη λειτουργία του καταργούμενου Ταμείου που αφορούν τα ιερά παρεκκλήσια και εξωκλήσια και την περιουσία τους συνεχίζονται υπέρ ή κατά των οικείων Εκκλησιαστικών Αρχών χωρίς διακοπή».</u></p> | <p>Ρυθμίζεται το <u>ειδικότερο θέμα</u> της καταβολής εφάπαξ στους ασφαλισμένους κληρικούς από το Ταμείο Προνοίας Δημοσίων Υπαλλήλων (ΤΠΔΥ) μετά από γνώμη του Διοικητικού του Συμβουλίου και επομένως η εξουσιοδότηση που δίδεται στον Υπουργό για τον καθορισμό του ύψους της εισφοράς των Εκκλησιαστικών Αρχών - διαδόχων των Ιερών παρεκκλησίων και εξωκλήσιων, μετά από γνώμη του ΔΣ του ΤΠΔΥ που χορηγεί το εφάπαξ, είναι νόμιμη (ΣτΕ 781/2017).</p> | <p>ειδική και ορισμένη νομοθετική εξουσιοδότηση, παρέχεται για τη ρύθμιση ειδικότερου θέματος</p> |
|---|--|--|---|

- Τοπικού ενδιαφέροντος, εκείνα που συνδέονται με ορισμένη τοπική κοινωνία.

Πίνακας 4: Νομοθετική εξουσιοδότηση για ρύθμιση θέματος τοπικού χαρακτήρα

30

| Διάταξη | Διατύπωση | Σκεπτικό δικαστικής απόφασης | Διατακτικό |
|---|---|---|--|
| <p>Άρθρο 29 ν. 2831/2000 (Α' 140), όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 10 ν. 3044/2002 (Α' 197)</p> | <p>«Με απόφαση του οικείου νομάρχη και με την επιφύλαξη των διατάξεων των παραγράφων 2 και 3 γίνονται οι ακόλουθες πολεοδομικές ρυθμίσεις: α) (...) β) Η τροποποίηση, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων και οικισμών και ο καθορισμός και η τροποποίηση όρων και περιορισμών δόμησης σε αυτά (...) 2. Με απόφαση του οικείου Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας και με την επιφύλαξη των διατάξεων της επόμενης παραγράφου γίνονται οι ακόλουθες πολεοδομικές ρυθμίσεις: α) Η τροποποίηση, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων και οικισμών και ο καθορισμός και η τροποποίηση όρων και περιορισμών δόμησης σε αυτά, σε παράκτιες περιοχές και σε βάθος δύο Ο.Τ. από την ακτή, <u>εφόσον αυτά βρίσκονται σε απόσταση 500 μ. από αυτή (...)</u> 3. Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων γίνονται οι ακόλουθες πολεοδομικές ρυθμίσεις: α) Η τροποποίηση, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων και οικισμών (...) καθώς και ο καθορισμός και η τροποποίηση όρων και περιορισμών δόμησης σε αυτά, στις εξής περιπτώσεις: αα. εκατέρωθεν των οδικών αξόνων που καθορίζονται με αποφάσεις του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων στους Νομούς Αττικής και Θεσσαλονίκης, κατ' εφαρμογή του άρθρου 99 παρ. 4 του ν.</p> | <p>Οι αρμοδιότητες εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων και οι συναφείς εκτελεστικές αρμοδιότητες, που δεν έχουν γενικότερο χαρακτήρα, επιτρεπώς ανατίθενται σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα. Προς την αρμοδιότητα δε εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων εξομοιώνεται, από την άποψη αυτή, και <u>η όλως εντετοπισμένη τροποποίησή τους, που μπορεί να επιχειρείται ομοίως με πράξη διάφορη του διατάγματος</u>, δεδομένου ότι η τροποποίηση αυτή δεν εμπεριέχει γενικό πολεοδομικό σχεδιασμό αλλά διενεργείται εντός του πλαισίου ευρύτερου σχεδιασμού που έχει ήδη χωρήσει από τα προς τούτο αρμόδια κατά το Σύνταγμα και το νόμο όργανα. Και οι τελευταίες, όμως, αυτές όλως εντετοπισμένες τροποποιήσεις πολεοδομικών σχεδίων παύουν να διατηρούν τον ως άνω ειδικότερο χαρακτήρα όταν αφορούν προστατευόμενες περιοχές του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, λόγω της ιδιαίτερης κατά το Σύνταγμα σημασίας των ως</p> | <p>αντίθεση στο άρθρο 43 παρ. 2 Συντ. κατά το μέρος που το προς ρύθμιση ζήτημα δεν είναι τοπικού χαρακτήρα</p> |

| | | | |
|--|---|---|--|
| | 1892/1990 (ΦΕΚ Α' 101), όπως ισχύει (...) θβ. σε περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, σε κρηυγμένους αρχαιολογικούς χώρους, σε δάση ή δασικές εκτάσεις, σε περιοχές που προστατεύονται σύμφωνα με τα άρθρα 18 και 19 του ν. 1650/1986 ή βάσει διεθνών συνθηκών (...). | άνω περιοχών, οπότε οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει, στην περίπτωση αυτή, να διενεργούνται με την έκδοση προεδρικού διατάγματος (ΣτΕ 3661/2005). | |
|--|---|---|--|

- *Τεχνικού/λεπτομερειακού χαρακτήρα*, εκείνα που μπορούν να ρυθμισθούν ουσιαστικότερα με τη θέσπιση δευτερευόντων κανόνων δικαίου από τη διοίκηση που διαθέτει πληρέστερη τεχνογνωσία σε σχέση με τον νομοθέτη.

Πίνακας 5: Νομοθετική εξουσιοδότηση για ρύθμιση θέματος τεχνικού/λεπτομερειακού χαρακτήρα

| Διάταξη | Διατύπωση | Σκεπτικό δικαστικής απόφασης | Διατακτικό |
|--|---|--|---|
| Άρθρο 1 (παρ. 7) ν. 2328/1995 (Α' 159) | «Με κοινή απόφαση των Υπουργών Μεταφορών και Επικοινωνιών και Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης καθορίζονται οι τεχνικές προδιαγραφές που πρέπει να πληρούν οι τηλεοπτικοί σταθμοί όλων των κατηγοριών για την παραγωγή, εκπομπή, μετάδοση και αναμετάδοση του σήματός τους και διαμορφώνεται χάρτης συχνοτήτων σε επίπεδο επικράτειας, περιφέρειας και νομού, σύμφωνα με τα καθοριζόμενα στη διεθνή σύμβαση τηλεπικοινωνιών και τον προσαρτημένο σε αυτή κανονισμό ραδιοεπικοινωνιών, καθώς και στις διεθνείς συμβάσεις εκχώρησης συχνοτήτων σε σταθμούς τηλεόρασης στις οποίες μετέχει η Ελλάδα. Κριτήριο για αυτό θα είναι η χρήση των ελάχιστων διαύλων ραδιοσυχνοτήτων που απαιτούνται για τη γεωγραφική κάλυψη που υποχρεούται να διασφαλίζει κάθε σταθμός, σύμφωνα με την παράγραφο 3α του άρθρου αυτού. Η μεταφορά του ραδιοηλεκτρικού σήματος δεν επιτρέπεται να γίνεται με χρήση αναμεταδοτών, παρά μόνο για την κάλυψη περιοχών όπου και για όσο χρονικό διάστημα δεν είναι εφικτή η μεταφορά των ραδιοηλεκτρικών προγραμμάτων μέσω του σταθερού δικτύου του Ο.Τ.Ε.». | Με τη διάταξη αυτή παρέχεται στη Διοίκηση η νομοθετική εξουσιοδότηση, προκειμένου να θεσπιστεί ο χάρτης των συχνοτήτων των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών και να καθορισθούν οι τεχνικές προδιαγραφές τους, θέματα δηλαδή τεχνικά κατά την έννοια των συνταγματικών διατάξεων της παρ. 2 του άρθρου 43. Η επίμαχη εξουσιοδότηση, λοιπόν, αναφέρεται σε ρύθμιση <u>τεχνικών θεμάτων</u> που αφορούν στην παραγωγή, εκπομπή, μετάδοση και αναμετάδοση του σήματος των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών (ΣτΕ 2501/2004). | ειδική και ορισμένη νομοθετική εξουσιοδότηση, παρέχεται για τη ρύθμιση τεχνικού θέματος |
| Άρθρο τρίτο (παρ. 15) ν. 3845/2010 (Α' 65) | «Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, ρυθμίζεται κάθε αναγκαίο ζήτημα για την εφαρμογή των παραγράφων 10 έως και 14 του άρθρου αυτού.». | Παρέχεται η νομοθετική εξουσιοδότηση, όχι για την έκδοση κανονιστικής διοικητικής πράξης με την οποία θα επαναλαμβάνονται οι περιεχόμενες στο νόμο βασικές ουσιαστικές ρυθμίσεις, <u>αλλά για τη θέσπιση και νέων ρυθμίσεων, λεπτομερειακού χαρακτήρα</u> , που αφορούν στον καθορισμό του τρόπου ενημέρωσης των ασφαλιστικών φορέων για την περίπτωση καταβολής στον ίδιο συνταξιούχο ή βοηθηματούχο περισσότερων της μιας συντάξεων ή περισσότερων του ενός βοηθημάτων, τις συνέπειες διπλής ή πολλαπλής καταβολής επιδόματος εορτών ή αδείας και τον καθορισμό του χρόνου | ειδική και ορισμένη νομοθετική εξουσιοδότηση, παρέχεται για τη ρύθμιση ζητημάτων λεπτομερειακού χαρακτήρα |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | καταβολής των εν λόγω επιδομάτων (ΣτΕ 668/2012). | |
|--|--|--|--|

Όταν τα προς ρύθμιση θέματα δεν είναι ειδικότερα, τοπικού, τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα, η νομοθετική διάταξη με την οποία παρέχεται η νομοθετική εξουσιοδότηση είναι *συνταγματική*, μόνο εφόσον αποδέκτης της είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, για την έκδοση κανονιστικού διατάγματος. Σημειώνεται δε ότι η ρύθμιση θεμάτων σχετικών με την άσκηση ενός ατομικού δικαιώματος (π.χ. η οργάνωση των όρων άσκησης ενός επαγγέλματος, ως έκφανση της οικονομικής ελευθερίας) γίνεται κατά κανόνα με την έκδοση τέτοιου διατάγματος και μόνο κατ' εξαίρεση μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης για την έκδοση υπουργικής απόφασης, υπό την προϋπόθεση ότι η ουσιαστική ρύθμιση του θέματος διαγράφεται, έστω σε γενικές γραμμές, στην εξουσιοδοτική ή σε άλλη διάταξη (ΣτΕ 1804/2017, 780/2014, 2059, 1634/2009).

Πίνακας 6: Νομοθετική εξουσιοδότηση σε λάθος όργανο

| Διάταξη | Διατύπωση | Σκεπτικό δικαστικής απόφασης | Διατακτικό |
|---|--|--|------------------------------------|
| Άρθρο 21 (παρ. 5 εδάφιο δεύτερο) ν. 4052/2012 (Α' 41) | «Με απόφαση του Υπουργού <u>Υγείας μπορεί να τίθενται κλειστοί προϋπολογισμοί, οικονομικοί ή άλλοι στόχοι και όρια (πλαφόν), περιορισμοί και προϋποθέσεις στη συνταγογράφηση φαρμάκων και λοιπά αναγκαία μέτρα ελέγχου της συνταγογράφησης εκάστου ιατρού. Με όμοια απόφαση μπορεί ο προϋπολογισμός, οι στόχοι, οι περιορισμοί, οι προϋποθέσεις και τα μέτρα να διαφέρουν ανάλογα με την ειδικότητα του ιατρού, τον αριθμό των ασθενών που θεραπεύει και τα χαρακτηριστικά και τις παθήσεις αυτών, τη γεωγραφική περιοχή και τα δημογραφικά δεδομένα της, το μήνα του έτους (εποχικότητα), τις τυχόν μεταβολές των τιμών των φαρμακευτικών προϊόντων, την εισαγωγή νέων φαρμάκων (πρωτότυπων ή γενόσημων) στο θετικό κατάλογο συνταγογράφησης και τέλος την εξέλιξη της φαρμακευτικής δαπάνης σε σχέση με τους εκάστοτε στόχους. Επίσης, δύναται η συνταγογράφηση των φαρμάκων να συνδέεται με την πάθηση του ασθενούς, όπως αυτή προσδιορίζεται με βάση την <i>International Classification of Disease</i>. Οι ειδικότεροι στόχοι, τα όρια και οι προϋπολογισμοί συνταγογράφησης δύναται να ενσωματώνονται σε συμβόλαια απόδοσης που συνάπτονται μεταξύ του ΕΟΠΥΥ και των ιατρών που συνταγογραφούν σε ασφαλισμένους του οργανισμού και να τίθενται κίνητρα (μπόνους) και ποινές ανάλογα με την επίτευξη των στόχων και την τήρηση των ορίων και των προϋπολογισμών. Με απόφαση του Υπουργού Υγείας προσδιορίζονται επιπρόσθετα οι μηχανισμοί και οι διαδικασίες εξαιρέσεων από τις ως άνω ρυθμίσεις συγκεκριμένων κατηγοριών ιατρών, φαρμάκων, μονάδων παροχής υπηρεσιών υγείας, ομάδων ασθενών ή μεμονωμένων περιπτώσεων ιατρών και επίσης, ο τρόπος ενσωμάτωσης των ως άνω ρυθμίσεων στο σύστημα ηλεκτρονικής συνταγογράφησης, η μεθοδολογία ελέγχου, ο</u> | Η εξουσιοδοτική διάταξη του δεύτερου εδαφίου της παρ. 5 του άρθρου 21 του ν. 4052/2012 παρέχει τη δυνατότητα στον Υπουργό Υγείας να θεσπίζει όρια και ελέγχους συνταγογράφησης από τους ιατρούς του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (ΕΟΠΥΥ) και ιδίως «κλειστούς προϋπολογισμούς», οικονομικούς ή άλλους στόχους και όρια (πλαφόν), περιορισμούς και προϋποθέσεις στη συνταγογράφηση φαρμάκων και λοιπά αναγκαία μέτρα ελέγχου της συνταγογράφησης. Με το περιεχόμενο αυτό η εξουσιοδοτική διάταξη δεν δύναται να θεωρηθεί ότι περιέχει τη βασική ουσιαστική ρύθμιση του θέματος, του οποίου η ειδικότερη-μερική ρύθμιση θα επιχειρηθεί με την κανονιστική υπουργική απόφαση. Κατά συνέπεια, <u>το θέμα αυτό μπορεί να ρυθμισθεί μόνο με κανονιστικό προεδρικό διάταγμα, μετά από επεξεργασία αυτού από το Συμβούλιο της Επικρατείας</u> . Η εξουσιοδοτική διάταξη είναι αντίθετη προς το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος (ΣτΕ 1749/2016). | αντίθεση στο άρθρο 43 παρ. 2 Συντ. |

| | | | |
|---|--|--|------------------------------------|
| | τομέας εφαρμογής τους (ιδιωτικός ή και δημόσιος), καθώς και κάθε αναγκαίο μέτρο για την αποτελεσματική εφαρμογή τους». | | |
| Άρθρο 2 (παρ. Δ υποπαρ. Δ12) ν. 4336/2015 (Α' 94) | « <u>Με απόφαση των Υπουργών Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού και Υγείας καθορίζονται οι προϋποθέσεις, η διαδικασία και κάθε άλλο θέμα σχετικά με τη χορήγηση άδειας ιδρύσεως φαρμακείου</u> ». | Η νομοθεσία που διέπει την άσκηση του φαρμακευτικού επαγγέλματος και τη λειτουργία των φαρμακείων εν γένει διαλαμβάνει μεν διατάξεις σχετικές με τη διαδικασία χορήγησης άδειας ίδρυσης φαρμακείου, πλην μετά την αντικατάσταση των διατάξεων, <u>ουδεμία νομοθετική διάταξη καταλείπεται, η οποία να ρυθμίζει, σε γενικό, έστω, πλαίσιο, το θέμα αυτό</u> . Το θέμα δε αυτό, είναι ιδιαίτερος σημαντικό αφού, όπως έχει γίνει δεκτό, η άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας, που συνίσταται στην παροχή υπηρεσιών υγείας - όπως είναι και η άσκηση του επαγγέλματος του φαρμακοποιού - επιτρέπεται μόνον σε όσα πρόσωπα έχουν τα προσόντα εκείνα, τα οποία ο νομοθέτης έχει κρίνει, σε εκπλήρωση της επιταγής του άρθρου 21 παρ. 3 του Συντάγματος, ότι είναι αναγκαία, προκειμένου να εξασφαλίζεται η παροχή στους πολίτες υπηρεσιών υγείας υψηλού επιπέδου (ΣτΕ 1790/2016, 1634/2009, 2267/2005 επταμ.), ενόψει και του ότι τα φαρμακεία αποτελούν ιδιότυπα καταστήματα, στα οποία συνδυάζεται η εμπορική εκμετάλλευση με την υπεύθυνη επιστημονική δραστηριότητα (ΣτΕ 228-29, 420-24/2014 Ολομ.). <u>Συνεπώς, το θέμα αυτό δεν μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο ρύθμισης με υπουργική απόφαση, θα μπορούσε δε, να ρυθμισθεί μόνο με κανονιστικό προεδρικό διάταγμα και μετά από επεξεργασία αυτού από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ 1804/2017)</u> . | αντίθεση στο άρθρο 43 παρ. 2 Συντ. |

Νομιμότητα νομοθετικής εξουσιοδότησης

Εκφράσεις, όπως «θέματα που τυχόν ανακύπτουν από την εφαρμογή του νόμου αυτού θα ρυθμισθούν με διάταγμα ή με απόφαση» ή «οι λεπτομέρειες για την εφαρμογή του νόμου αυτού θα καθορισθούν με διάταγμα κλπ», δεν αποτελούν ειδική (συγκεκριμένη) εξουσιοδότηση και δεν είναι αποδεκτές.

Προθεσμίες

Η νομοθετική εξουσιοδότηση μπορεί να προβλέπει ορισμένη προθεσμία για την έκδοση της κανονιστικής πράξης. Οι προθεσμίες για τη Διοίκηση είναι ενδεικτικές, εκτός αν από τις διατάξεις που τις προβλέπουν, ρητώς ή πάντως σαφώς, προκύπτει ότι είναι αποκλειστικές. Όταν προβλέπεται η έκδοση προεδρικών διαταγμάτων ή άλλων κανονιστικών πράξεων εντός αποκλειστικής προθεσμίας και η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων το κρίνει αναγκαίο, το σχετικό νομοσχέδιο δεν προωθείται για κατάθεση, αν δεν συνοδεύεται από προσχέδια των πράξεων και χρονοδιάγραμμα εφαρμογής, το οποίο κοινοποιείται στην αρμόδια Γενική Γραμματεία Συντονισμού για τη διευκόλυνση της υλοποίησής του.

Η διοίκηση δεν μπορεί να προσδώσει στις κανονιστικές πράξεις αναδρομική ισχύ, παρά μόνο αν η εξουσιοδοτική διάταξη προβλέπει ρητά την ευχέρεια αυτή.

Παράδειγμα

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡ. 4559 (ΦΕΚ Α' 142/03.08.2018)

Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων, Ιόνιο Πανεπιστήμιο και άλλες διατάξεις.

Άρθρο 56

Τροποποίηση του άρθρου 36 του ν. 4508/2017

Στο άρθρο 36 του ν. 4508/2017 (Α' 200) προστίθεται τέταρτη παράγραφος ως εξής:

4.β. Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας καθορίζονται οι δικαιούχοι, η διαδικασία, οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες και οι επιμέρους αρμοδιότητές τους, ο χρόνος και ο τρόπος κάλυψης των εξόδων, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή της περίπτωσης α' της παρούσας παραγράφου. *Η απόφαση του προηγούμενου εδαφίου δύναται να έχει αναδρομική ισχύ τριών (3) μηνών από τη δημοσίευσή της.*

34

Χρήση νομοθετικής εξουσιοδότησης

Η Διοίκηση μπορεί να κάνει επανειλημμένα χρήση μιας νομοθετικής εξουσιοδότησης, εκτός αν προβλέπεται ρητά ή προκύπτει σαφώς ότι η έκδοση της κανονιστικής πράξης μπορεί να γίνει μόνο μία φορά. Αν η βούληση του νομοθέτη είναι να γίνει εφάπαξ χρήση της νομοθετικής εξουσιοδότησης, αυτό πρέπει να αναφέρεται ρητά.

Αν δεν συντρέχει ειδικός λόγος, οι κανονιστικές πράξεις τροποποιούνται με τις αντίστοιχες κανονιστικές διοικητικές πράξεις, δυνάμει των υφιστάμενων εξουσιοδοτήσεων και όχι με διάταξη τυπικού νόμου. Διότι, σε περίπτωση τροποποίησης κανονιστικής πράξης με νόμο, ενδέχεται αργότερα να τεθεί το ζήτημα, αν μπορεί να γίνει εγκύρως χρήση της υφιστάμενης εξουσιοδότησης για την τροποποίηση της διάταξης αυτής, η οποία θεσπίστηκε με τυπικό νόμο.

Θέση εξουσιοδοτικών διατάξεων

Οι εξουσιοδοτικές διατάξεις τίθενται σε αυτοτελές άρθρο πριν από τις τελικές, τις μεταβατικές και τις καταργητικές διατάξεις του νομοσχεδίου, με αντίστοιχο τίτλο (όπως «Εξουσιοδοτήσεις»).

1.3.10. Τροποποιητικές – καταργητικές διατάξεις

Τροποποιητικές διατάξεις

Νέα διάταξη νόμου που τροποποιεί υφιστάμενη διάταξη περιλαμβάνει ολόκληρο το κείμενο της παραγράφου που τροποποιείται, όπως διαμορφώνεται τελικά μετά από την τροποποίηση.

Καταργητικές διατάξεις

Οι καταργούμενες διατάξεις αναφέρονται ρητά σε αυτοτελές άρθρο, στο τέλος του νομοσχεδίου. Όταν καταργούνται διατάξεις που έχουν τροποποιηθεί ή αντικατασταθεί, καταβάλλεται κάθε προσπάθεια, προκειμένου να μνημονεύονται και οι διατάξεις που τις τροποποίησαν. 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 μ' 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. Πρέπει να αποφεύγεται αντίθετα, διότι καταλείπει ασάφεια δικαίου, η αναφορά «καταργείται η διάταξη ... και όλες οι κανονιστικές πράξεις που έχουν εκδοθεί κατ' εξουσιοδότησή της».

Όταν καταργούνται νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (νπδδ) ή υπηρεσίες, πρέπει να καταργούνται ρητά οι διατάξεις τυπικών νόμων ή κανονιστικών πράξεων, οι οποίες προβλέπουν τη σύσταση, τις αρμοδιότητες, τα όργανα και τη λειτουργία τους. Αν οι αρμοδιότητες των καταργούμενων νπδδ ανατίθενται σε άλλη υπηρεσία ή άλλο νπδδ, πρέπει να προσδιορίζονται ειδικώς οι υπηρεσίες ή τα νπδδ που ασκούν πλέον τις αρμοδιότητες αυτές.

Δεν αναριθμούνται οι διατάξεις που παραμένουν σε ισχύ, όταν καταργούνται άρθρα ή αριθμημένες παράγραφοι ή και περιπτώσεις ορισμένου νομοθετήματος.

Όταν προστίθεται περίπτωση ή παράγραφος στο άρθρο ενός νόμου, τίθεται ενάριθμη η περίπτωση ή η παράγραφος, χωρίς τη λέξη «νέα» (π.χ. «στην παρ. 1 του άρθρου 1 του ν. 4622/2019 προστίθεται παράγραφος 6 ως εξής:» και όχι «στην παρ. 1 του άρθρου 1 του ν. 4622/2019 προστίθεται νέα παράγραφος 6 ως εξής:»)

Παράδειγμα 1

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡ. 4624/2019 (Α' 137)

Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 και άλλες διατάξεις.

Άρθρο 84 Καταργούμενες διατάξεις

Ο ν. 2472/1997 «Προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα», με την επιφύλαξη των ορισμών του άρθρου 2, όπου γίνεται ρητή παραπομπή σε αυτούς σε σχετική με τα προσωπικά δεδομένα νομοθεσία, του δεύτερου έως και του τελευταίου εδαφίου της περίπτωσης β' του άρθρου 2 για την ανακοίνωση και δημοσιοποίηση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και του εδαφίου β' της παραγράφου 2 του άρθρου 3, μόνο ως προς τα αδικήματα που περιγράφονται σε αυτό, του τρίτου έως

και του τελευταίου εδαφίου της περίπτωσης β' της παραγράφου 2 του άρθρου 3 του ανωτέρου νόμου για την εγκατάσταση και λειτουργία συστημάτων επιτήρησης, του άρθρου 13 παράγραφος 3, της σύστασης της Αρχής με την παράγραφο 1 του άρθρου 15, του άρθρου 18 παράγραφοι 2 και 3 και του άρθρου 21 που αφορά την επιβολή διοικητικών κυρώσεων σύμφωνα με το άρθρο 13 παράγραφος 4 του ν. 3471/2006 (Α' 133) τα οποία διατηρούνται σε ισχύ, καταργείται.

Παράδειγμα 2

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡ. 4624/2019 (Α' 137)

Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 και άλλες διατάξεις.

Άρθρο 86

1. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος και με την επιφύλαξη των παραγράφων 2, 3 και 4, καταργούνται:

(α) το άρθρο πρώτο της από 18.7.2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Επείγουσες Ρυθμίσεις για τη θέσπιση περιορισμών στην ανάληψη μετρητών και τη μεταφορά κεφαλαίων» (Α' 84), η οποία κυρώθηκε με το άρθρο 4 του ν. 4350/2015 (Α' 161), ~~όπως ισχύει~~,

(β) οι υπουργικές αποφάσεις που εκδόθηκαν κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων της ως άνω από 18.7.2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου και

(γ) οι κανονιστικές αποφάσεις της Επιτροπής Έγκρισης Τραπεζικών Συναλλαγών, που συστάθηκε δια της παραγράφου 4 του άρθρου πρώτου της από 28 Ιουνίου 2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Τραπεζική αργία βραχείας διάρκειας» (Α' 65), η οποία κυρώθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4350/2015, ~~όπως ισχύει~~.

2. Η Τράπεζα της Ελλάδος και η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς παραμένουν αρμόδιες για τη συνέχιση εκκρεμών ελέγχων και τη διενέργεια νέων (δειγματοληπτικών ή κατόπιν καταγγελίας) ως προς τη συμμόρφωση των εποπτευόμενων από αυτές ιδρυμάτων και φορέων με τις διατάξεις της από 18.7.2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Επείγουσες Ρυθμίσεις για τη θέσπιση περιορισμών στην ανάληψη μετρητών και τη μεταφορά κεφαλαίων» (Α' 84), η οποία κυρώθηκε με το άρθρο 4 του ν. 4350/2015 (Α' 161), όπως ισχύει, για παραβάσεις των διατάξεων αυτής που έλαβαν χώρα έως την έναρξη ισχύος του παρόντος. Οι παράγραφοι 13 και 13α του άρθρου πρώτου της από 18.7.2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Επείγουσες Ρυθμίσεις για τη θέσπιση περιορισμών στην ανάληψη μετρητών και τη μεταφορά κεφαλαίων» (Α' 84), η οποία κυρώθηκε με το άρθρο 4 του ν. 4350/2015 (Α' 161), ~~όπως ισχύει~~, διατηρούνται σε ισχύ.

3. Η παράγραφος 14 του άρθρου πρώτου της από 18.7.2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Επείγουσες Ρυθμίσεις για τη θέσπιση περιορισμών στην ανάληψη μετρητών και τη μεταφορά κεφαλαίων» (Α' 84), η οποία κυρώθηκε με το άρθρο 4 του ν. 4350/2015 (Α' 161), ~~όπως ισχύει~~, διατηρείται σε ισχύ, για παραβάσεις των διατάξεων αυτής που έλαβαν χώρα έως την έναρξη ισχύος του παρόντος.

4. Το πρώτο και δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 15 του άρθρου πρώτου της από 18.7.2015 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Επείγουσες Ρυθμίσεις για τη θέσπιση περιορισμών στην ανάληψη μετρητών και τη μεταφορά κεφαλαίων» (Α' 84), η οποία κυρώθηκε με το άρθρο 4 του ν. 4350/2015 (Α' 161), ~~όπως ισχύει~~, διατηρούνται σε ισχύ.

Παράδειγμα 3

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡ. 4622/2019 (Α' 133)

Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.

Άρθρο 119

Από τη θέση σε ισχύ του παρόντος καταργούνται οι παρακάτω διατάξεις:

...

22. Το π.δ. 63/2005 «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα» (Α' 98), μαζί με όλες τις διατάξεις που κωδικοποιεί πλην του άρθρου 90 του προεδρικού διατάγματος αυτού.

1.3.11. Ρήτρες παρακολούθησης, αξιολόγησης αποτελεσμάτων της νομοθεσίας και αυτοδίκαιης κατάργησης

Η αποσαφήνιση του χρονικού σημείου, της διαδικασίας και του τρόπου με τον οποίο θα γίνει η παρακολούθηση των αποτελεσμάτων της νομοθεσίας και η αξιολόγησή τους αποτελούν σημαντικό μέρος του νομοπαρασκευαστικού έργου.

Οι ρήτρες παρακολούθησης, αξιολόγησης αποτελεσμάτων της νομοθεσίας και αυτοδίκαιης κατάργησης αποτελούν «μηχανισμούς» ενσωματωμένους στη νομοθεσία που ρυθμίζουν τα θέματα αυτά ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες κάθε νομοθετικού κειμένου. Συνιστάται η χρήση τους στα σχέδια νόμου, ώστε να διασφαλίζεται συνεπής και συστηματική παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής του νόμου.

Οι ρήτρες παρακολούθησης αποτελεσμάτων της νομοθεσίας είναι διατάξεις που επιβάλλουν υποχρεώσεις συλλογής στοιχείων, παρακολούθησης της εφαρμογής της νομοθεσίας και προετοιμασίας αναφορών και εκθέσεων σε συγκεκριμένο χρονικό σημείο μετά από τη θέση σε ισχύ του νόμου. Οι ρήτρες παρακολούθησης πρέπει να ορίζουν: α) σε τι συνίσταται η υποχρέωση παρακολούθησης, π.χ. συλλογή στοιχείων, δημοσίευση εκθέσεων, β) ποιος είναι ο υπόχρεος, γ) σε τι αφορά η παρακολούθηση και δ) σε ποιο χρονικό σημείο πρέπει να λάβει χώρα.

Παράδειγμα 1

ΝΟΜΟΣ 4478/2017 (Α' 91/23.06.2017)

Άρθρο 73

Το Τμήμα Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ορίζεται ως αρμόδια υπηρεσία συλλογής στοιχείων (εκθέσεων) για την παρακολούθηση της εφαρμογής των διατάξεων του παρόντος που αφορούν στα δικαιώματα, την υποστήριξη και την προστασία των θυμάτων της εγκληματικότητας. Ιδίως μεριμνά για την ομαλή συνεργασία των υπηρεσιών υποστήριξης και φροντίδας θυμάτων, την κατάρτιση ενημερωτικού υλικού για τα δικαιώματα των θυμάτων, την εισήγηση πρωτοβουλιών προς τις αρμόδιες υπηρεσίες για την εκπαίδευση και κατάρτιση των εμπλεκόμενων επαγγελματιών του άρθρου 70 του παρόντος, καθώς και την ανάληψη δράσεων με συναρμόδιες υπηρεσίες στο πλαίσιο του άρθρου 71 του παρόντος.

Η παραπάνω διάταξη ορίζει την υπηρεσία που είναι αρμόδια για την παρακολούθηση της εφαρμογής του νόμου. Ορίζει με γενικό τρόπο το αντικείμενο της συλλογής στοιχείων (σε ό,τι αφορά τα δικαιώματα, την υποστήριξη και την προστασία των θυμάτων της εγκληματικότητας) και προβλέπει έμμεσα την προετοιμασία σχετικών εκθέσεων. Δεν καθορίζει, ωστόσο, το χρονικό σημείο στο οποίο πρέπει να γίνει αυτό, π.χ. σε ετήσια βάση, κάθε δύο ή τρία έτη, ούτε εξειδικεύει τον ειδικότερο τρόπο της παρακολούθησης ή τη διαδικασία κατάρτισης των σχετικών εκθέσεων..

Οι ρήτρες αξιολόγησης αποτελεσμάτων της νομοθεσίας απαιτούν την αναθεώρηση ή και αξιολόγηση της νομοθεσίας σε συγκεκριμένο χρονικό σημείο.

Παράδειγμα 2

Οδηγία (ΕΕ) 2016/681 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, σχετικά με τη χρήση των δεδομένων που περιέχονται στις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (PNR) για την πρόληψη, ανίχνευση, διερεύνηση και δίωξη τρομοκρατικών και σοβαρών εγκλημάτων (ΕΕ L 119)

Άρθρο 19

Επανεξέταση

1. Βάσει των πληροφοριών που παρέχονται από τα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων των στατιστικών πληροφοριών του άρθρου 20 παράγραφος 2, η Επιτροπή διενεργεί έως 25 Μαΐου 2020, επανεξέταση της εφαρμογής όλων των στοιχείων της παρούσας οδηγίας και υποβάλλει και παρουσιάζει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο.

2. Κατά την επανεξέταση, η Επιτροπή δίνει ιδιαίτερη προσοχή: α) στη συμμόρφωση με τα εφαρμοστέα πρότυπα προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα· β) στην αναγκαιότητα και αναλογικότητα της συλλογής και επεξεργασίας δεδομένων PNR για καθέναν από τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας· γ) στη διάρκεια διατήρησης των δεδομένων· δ) στην αποτελεσματικότητα της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών· και ε) στην ποιότητα των αξιολογήσεων μεταξύ άλλων σε συνάρτηση με τα στατιστικά στοιχεία που συλλέγονται κατ' εφαρμογή του άρθρου 20.

3. Η έκθεση που αναφέρεται στην παράγραφο 1 περιλαμβάνει επίσης επανεξέταση της αναγκαιότητας, της αναλογικότητας και της αποτελεσματικότητας της υπαγωγής στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας της υποχρεωτικής συλλογής και διαβίβασης δεδομένων PNR που αφορούν όλες ή επιλεγμένες πτήσεις εντός ΕΕ Η Επιτροπή συνεκτιμά την κτηθείσα πείρα των κρατών μελών, ιδίως δε εκείνων τα οποία εφαρμόζουν την παρούσα οδηγία για τις πτήσεις εντός της ΕΕ σύμφωνα με το άρθρο 2. Η έκθεση εξετάζει επίσης την ανάγκη να υπαχθούν οικονομικοί φορείς που δεν είναι αερομεταφορείς, όπως ταξιδιωτικά πρακτορεία και τουριστικά γραφεία που παρέχουν υπηρεσίες σχετικές με τα ταξίδια, περιλαμβανομένης της κράτησης θέσεων σε πτήση, στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας.

4. Εάν απαιτείται βάσει της επανεξέτασης που διενεργείται σύμφωνα με το παρόν άρθρο, η Επιτροπή υποβάλλει νομοθετική πρόταση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο με σκοπό την τροποποίηση της παρούσας οδηγίας.

Παράδειγμα 3

Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων) (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ) (ΕΕ L 119)

Άρθρο 97

Εκθέσεις της Επιτροπής

1. Έως τις 25 Μαΐου 2020 και στη συνέχεια κάθε τέσσερα έτη, η Επιτροπή υποβάλλει εκθέσεις σχετικά με την αξιολόγηση και την αναθεώρηση του παρόντος κανονισμού στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Οι εκθέσεις δημοσιοποιούνται.

2. Στο πλαίσιο των αξιολογήσεων και των αναθεωρήσεων που αναφέρονται στην παράγραφο 1, η Επιτροπή εξετάζει, ειδικότερα, την εφαρμογή και λειτουργία: α) του κεφαλαίου V περί μεταφοράς των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα προς τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς, λαμβάνοντας δεόντως υπόψη τις αποφάσεις που εκδίδονται σύμφωνα με το άρθρο 45 παράγραφος 3 του παρόντος κανονισμού και τις αποφάσεις που εκδίδονται βάσει του άρθρου 25 παράγραφος 6 της οδηγίας 95/46/ΕΚ, β) του κεφαλαίου VII για τη συνεργασία και τη συνεκτικότητα.

3. Για τον σκοπό της παραγράφου 1, η Επιτροπή μπορεί να ζητεί πληροφορίες από τα κράτη μέλη και τις εποπτικές αρχές.

4. Κατά τη διενέργεια των αξιολογήσεων και αναθεωρήσεων που αναφέρονται στις παραγράφους 1 και 2, η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη τις θέσεις και τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, καθώς και άλλων αρμόδιων φορέων ή πηγών.

5. Η Επιτροπή υποβάλλει, εφόσον απαιτείται, κατάλληλες προτάσεις με σκοπό την τροποποίηση του παρόντος κανονισμού, ιδίως λαμβάνοντας υπόψη τις εξελίξεις στην τεχνολογία των πληροφοριών και υπό το πρίσμα της προόδου στην κοινωνία της πληροφορίας.

Παράδειγμα 4

Οδηγία 2012/29/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, για τη θέσπιση ελάχιστων προτύπων σχετικά με τα δικαιώματα, την υποστήριξη και την προστασία θυμάτων της εγκληματικότητας και για την αντικατάσταση της απόφασης-πλακιδίου 2001/220/ΔΕΥ του Συμβουλίου (ΕΕ L 315)

Άρθρο 29

Έκθεση

Η Επιτροπή, έως τις 16 Νοεμβρίου 2017, υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έκθεση στην οποία αξιολογείται το κατά πόσον τα κράτη μέλη έχουν λάβει τα απαραίτητα μέτρα για τη συμμόρφωση προς την παρούσα οδηγία, περιλαμβανομένης της περιγραφής της δράσης που αναλήφθηκε δυνάμει των άρθρων 8, 9 και 23, συνοδευόμενη, αν χρειάζεται, από νομοθετικές προτάσεις.

Οι ρήτρες αυτοδίκαιης κατάργησης τερματίζουν την ισχύ του νόμου σε συγκεκριμένη μελλοντική ημερομηνία. Το άρθρο 56 παρ. 5 ν. 4622/2019 προβλέπει γενική δυνατότητα χρήσης ρήτρας αυτοδίκαιης κατάργησης σε κάθε σχέδιο νόμου, κανονιστικό διάταγμα ή υπουργική απόφαση βαρύνουσας σημασίας.

1.3.12. Τελικές διατάξεις

Τελικές διατάξεις είναι εκείνες που, λόγω της φύσης τους, δεν εντάσσονται σε κάποια από τις προηγούμενες κατηγορίες. Οι τελικές διατάξεις τίθενται σε αυτοτελές άρθρο. Επισημαίνεται, όμως, ότι η αναφορά σε «τελικές διατάξεις» πρέπει να αποφεύγεται, όταν είναι δυνατός ο ειδικότερος προσδιορισμός του περιεχομένου τους.

Παράδειγμα 1

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡ. 4456/2017 (ΦΕΚ Α' 24/01.03.2017)

Συμπληρωματικά μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 1141/2014 περί ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων και ιδρυμάτων, μέτρα επιτάχυνσης του κυβερνητικού έργου αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις

Άρθρο 12

Τελικές διατάξεις

1. Για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος Κεφαλαίου, η Διεύθυνση Εκλογών του Υπουργείου Εσωτερικών, μπορεί να αιτείται την παροχή πληροφόρησης και στοιχείων από κάθε άλλη αρμόδια αρχή ή φορέα, σχετικά με την τήρηση των υποχρεώσεων του ευρωπαϊκού πολιτικού κόμματος ή ευρωπαϊκού πολιτικού ιδρύματος στην Ελλάδα.
2. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και των κατά περίπτωση αρμόδιων Υπουργών μπορεί να καθορίζεται κάθε ειδικό θέμα και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια που δεν ρυθμίζεται ειδικά στο παρόν Κεφάλαιο σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού για τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα και ευρωπαϊκά πολιτικά ιδρύματα με έδρα την Ελλάδα.

Η αναφορά σε «τελικές διατάξεις» εν προκειμένω δεν μπορεί να θεωρηθεί ως επιτυχής. Το περιεχόμενο των παρ. 1 και 2 αποδίδεται πιστότερα, εφόσον αυτές ενταχθούν αντιστοίχως στις «διαδικαστικές» και τις «εξουσιοδοτικές» διατάξεις.

Παράδειγμα 2

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡ. 4555/2018 (ΦΕΚ Α' 133/19.07.2018)

Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις.

Άρθρο 246

Τελικές διατάξεις

1. Οι διατάξεις του παρόντος πλην των άρθρων 227, 228, 237, 238, 239, 240, 242 και 243 του παρόντος δεν εφαρμόζονται στους Δήμους της Περιφέρειας Αττικής. Οι διατάξεις για την ίδρυση και λειτουργία του Ειδικού

Διαβαθμιδικού Συνδέσμου Νόμου Αττικής παραμένουν σε ισχύ, συμπεριλαμβανομένων των άρθρων 13-17 του ν. 4071/2012, κατά το μέρος που τον αφορούν.

2. Για θέματα που διέπουν τη σύσταση, τροποποίηση, συγχώνευση, κατάργηση, διάλυση, διοίκηση και λειτουργία των ΦΟΔΣΑ και ΦΟ.Σ.ΠΕΣΔΑ που λειτουργούν με τη μορφή συνδέσμου και δεν ρυθμίζονται από ειδικές διατάξεις του παρόντος, εφαρμόζονται αναλογικά οι σχετικές περί συνδέσμων διατάξεις του ν. 3463/2006.

3. Το άρθρο 100 του ν. 3852/2010 εφαρμόζεται στους ΦΟΔΣΑ του παρόντος, ανεξαρτήτως της νομικής τους μορφής. Αν αντικείμενο της προγραμματικής σύμβασης είναι οι αρμοδιότητες του άρθρου 228 του παρόντος, αντισυμβαλλόμενος του ΦΟΔΣΑ μπορεί να είναι μόνο δήμος - μέλος του ή η περιφέρεια στην οποία ανήκει.

4. Για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος Μέρους, όπου γίνεται αναφορά στον πληθυσμό, νοείται ο μόνιμος πληθυσμός, όπως εμφανίζεται στους επίσημους πίνακες των αποτελεσμάτων της τελευταίας απογραφής του πληθυσμού που έχουν δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Στο παράδειγμα αυτό, η αναφορά σε «τελικές διατάξεις» φαίνεται εύλογη, δεδομένου ότι το σχετικό άρθρο ρυθμίζει ζητήματα ειδικού χαρακτήρα που δεν μπορούν να ενταχθούν σε κάποια από τις άλλες κατηγορίες.

1.3.13. Μεταβατικές διατάξεις

Οι μεταβατικές διατάξεις ρυθμίζουν τα θέματα που προκύπτουν από τη μεταβολή της νομοθεσίας, δηλαδή είναι απαραίτητες για την απρόσκοπτη μετάβαση από την ισχύουσα στην προτεινόμενη νομοθεσία. Ο «μεταβατικός» κανόνας θεσπίζεται για να εξυπηρετήσει τη θέση σε ισχύ άλλου - και βασικού σε σχέση με αυτόν - κανόνα, με τον οποίο τίθεται σε ισχύ ταυτόχρονα.

Οι μεταβατικές διατάξεις οφείλουν να διακρίνονται από τις διατάξεις του νομοσχεδίου με πάγιο χαρακτήρα και τίθενται πάντοτε στο τέλος του νομοσχεδίου σε αυτοτελές άρθρο.

Παράδειγμα

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡ. 4625/2019 (Α' 139)

Ρυθμίσεις του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών και άλλες επείγουσες διατάξεις.

Άρθρο 5 Μεταβατικές διατάξεις

1. Έως και την 31η Οκτωβρίου 2019 εξακολουθεί να καταβάλλεται στους υπαλλήλους - εξεταστές και στα ελεγκτικά όργανα του έργου της δοκιμασίας προσόντων και συμπεριφοράς υποψηφίων οδηγών και οδηγών η μηνιαία αποζημίωση που καθορίζεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 15 του ν. 4599/2019.

1.3.14. Έναρξη ισχύος του νόμου

Η έναρξη ισχύος του νόμου καταχωρίζεται σε ιδιαίτερο άρθρο, υπό τον τίτλο «Έναρξη ισχύος». Αν για ορισμένες διατάξεις ορίζεται διαφορετικός χρόνος έναρξης της ισχύος τους, αυτό προβλέπεται ρητά σε αυτοτελή και αριθμημένη παράγραφο με μνεία της σχετικής διάταξης και του χρόνου έναρξης της ισχύος της.

Παράδειγμα

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡ. 4622/2019

Άρθρο 120

1. Το άρθρο 3 του Μέρους Α' του παρόντος τίθεται σε ισχύ συγχρόνως με το Μέρος Γ' του παρόντος.

2. Το Μέρος Γ' του παρόντος τίθεται σε ισχύ από 1η Ιανουαρίου 2020 με την επιφύλαξη των προθεσμιών του Μέρους αυτού που σύμφωνα με ειδική διάταξη εκκινούν από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου.

3. Οι διατάξεις των άρθρων 73 και 74 εφαρμόζονται στο σύνολο των προσώπων που αποχωρούν από τις θέσεις του άρθρου 68 του παρόντος από την 1η Ιανουαρίου 2020.

4. Οι λοιπές διατάξεις του παρόντος νόμου τίθενται σε ισχύ από τη δημοσίευση του παρόντος.

Η διατύπωση «... εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στις επιμέρους διατάξεις» είναι σκόπιμο να αποφεύγεται.

Παράδειγμα

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡ. 4624/2019

Άρθρο 87

Η ισχύς του παρόντος αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός αν άλλη διάταξη ορίζει διαφορετικά.

Ρυθμίσεις που αφορούν στην επιχειρηματική δραστηριότητα

Κάθε ρύθμιση που επιβαρύνει καθ' οιονδήποτε τρόπο την επιχειρηματική δραστηριότητα τίθεται σε ισχύ είτε την πρώτη Ιανουαρίου, είτε την πρώτη Ιουλίου εκάστου έτους. Ο καθορισμός της έναρξης ισχύος κάθε ρύθμισης πρέπει να διασφαλίζει τον απαραίτητο χρόνο προσαρμογής στις νέες ρυθμίσεις, ο οποίος δεν μπορεί να είναι λιγότερος από δύο (2) μήνες, εκτός αν πρόκειται για ρυθμίσεις, η άμεση ισχύς των οποίων επιβάλλεται για την αντιμετώπιση εξαιρετικά επειγουσών αναγκών ή για ρυθμίσεις, οι οποίες ενσωματώνουν στην ελληνική έννομη τάξη ευρωπαϊκές ή διεθνείς υποχρεώσεις. Η συνδρομή των προϋποθέσεων των ανωτέρω εξαιρετικών περιπτώσεων διαπιστώνεται μόνο από τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων και πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς.

Αναδρομική ισχύς

Η αναδρομική ισχύς του νόμου είναι, καταρχήν, συνταγματικά επιτρεπτή. Ειδικές ρυθμίσεις ισχύουν για ποινικούς, ψευδοερμηνευτικούς και φορολογικούς νόμους, σύμφωνα με τα άρθρα 7, 77 και 78 του Συντάγματος. Περαιτέρω συνταγματικά όρια είναι δυνατόν να τίθενται κατ' εφαρμογή των συνταγματικών αρχών της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

Όταν μία ρύθμιση έχει αναδρομική ισχύ, τίθεται η φράση «*Η ισχύς της διάταξης της παρ. ... του άρθρου ... αρχίζει από (συγκεκριμένη ημερομηνία)*».

Παράδειγμα

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡ. 4538/2018 (ΦΕΚ Α' 85/16.05.2018)

Μέτρα προώθησης των Θεσμών της Αναδοχής και Υιοθεσίας και άλλες διατάξεις

Άρθρο 31

Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού καθαριότητας της Α.Α.Δ.Ε.

1. Για το προσωπικό καθαριότητας που απασχολήθηκε στις υπηρεσίες της Α.Α.Δ.Ε. κατ' εφαρμογή του άρθρου ένατου του ν. 4506/2017 (Α 191) εντός του χρονικού διαστήματος από 13.12.2017 έως 14.3.2018, δύναται, για όλους εξαιρετικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, να καταρτισθούν συμβάσεις μίσθωσης έργου για την ως άνω απασχόλησή του, μετά το χρόνο λήξης αυτής. Η ρύθμιση της παρούσας παραγράφου ισχύει αναδρομικά από τις 14.3.2018.

Όταν η ισχύς μίας διάταξης του νομοσχεδίου αρχίζει από τη δημοσίευση ενός άλλου νόμου, τότε τίθεται η φράση «από την έναρξη ισχύος του ν. ...» αντί της φράσης «από τη δημοσίευση του ν. ...»

Δημοσίευση

Η δημοσίευση των νόμων και κανονιστικών διοικητικών πράξεων στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως επιβάλλεται από το Σύνταγμα και το ν. 3469/2006 «Εθνικό Τυπογραφείο, Εφημερίς της Κυβερνήσεως και λοιπές διατάξεις» (Α' 131).

Αν με το νομοσχέδιο παρέχεται εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικής πράξης, δεν απαιτείται ειδική ρύθμιση για τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Αντιθέτως, απαιτείται ρητή πρόβλεψη, αν ο νομοθέτης θέλει α) να αποκλείσει τη δημοσίευση πράξεων που κατά το ν. 3469/2006 δημοσιεύονται, β) να προβλέψει τη δημοσίευση πράξεων που δεν επιβάλλεται ήδη βάσει του ανωτέρω νόμου.

Επισημαίνεται, όμως, ότι, κατά το Σύνταγμα, η μη δημοσίευση κανονιστικής πράξης είναι ανεκτή μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όταν ιδίως από τη δημοσίευση θα ανέκυπτε κίνδυνος για την εθνική άμυνα.

1.3.15. Παραρτήματα

Τα παραρτήματα του νόμου πρέπει να καλύπτονται από τις υπογραφές των Υπουργών που προτείνουν το νομοσχέδιο, συνεπώς τίθενται μετά το ακροτελεύτιο άρθρο και πριν από το φύλλο με τις υπογραφές.

1.4. Διατύπωση και σύνταξη του νομοθετικού κειμένου

Η γλώσσα αποτελεί το βασικό μέσο «επικοινωνίας» της νομοθεσίας. Προτεραιότητα στις επιλογές της γλώσσας είναι η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων. Τονίζεται, ωστόσο, ότι βασικός σκοπός του νομοτέχνη είναι η αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας. Ως εκ τούτου, οι γλωσσικές επιλογές πρέπει να εξυπηρετούν αυτόν τον σκοπό.

Οι διατάξεις του νόμου περιέχουν επιταγές, απαγορεύσεις, κυρώσεις ή διαδικασίες, δηλαδή νομικές ρυθμίσεις και όχι διαπιστώσεις, απλές εξαγγελίες, διαβεβαιώσεις και αιτιολογίες. Η διατύπωσή τους πρέπει να είναι λιτή και περιεκτική και να είναι κατανοητή σε όλους.

Η νομοθετική πρόταση διατυπώνεται στην ενεργητική φωνή, όπου είναι δυνατόν, με συγκεκριμένο υποκείμενο (π.χ. «η γενική συνέλευση εκλέγει ένα συμβούλιο που εκπροσωπεί την εταιρεία» αντί για «η εταιρεία εκπροσωπείται από συμβούλιο εκλεγμένο από τη γενική συνέλευση»).

Οι διατάξεις διατυπώνονται στη δημοτική γλώσσα και στην οριστική έγκλιση του ενεστώτα. Αποφεύγονται, κατά το δυνατόν, οι δευτερεύουσες προτάσεις καθώς και τα υπερβατά σχήματα λόγου, δηλαδή η παρεμβολή μίας ή περισσότερων λέξεων ανάμεσα σε δύο άλλες, που έχουν στενή συντακτική και λογική σχέση (π.χ. «η έγκαιρη ανταπόκριση της Διοίκησης στην προθεσμία του νόμου» αντί για «η έγκαιρη, από τη Διοίκηση, ανταπόκριση στην προθεσμία του νόμου»).

Το νομοθετικό κείμενο πρέπει να έχει ορολογική συνέπεια. Δηλαδή, οι όροι πρέπει να χρησιμοποιούνται με την ίδια έννοια. Όπου δηλώνεται άλλη έννοια, πρέπει να χρησιμοποιείται διαφορετικός όρος. Όπου αυτό δεν είναι δυνατόν, επιβάλλεται σχετική διευκρίνιση. Ο συντάκτης οφείλει να λαμβάνει υπόψη την καθιερωμένη στα βασικά νομοθετήματα ορολογία.

Οι μετοχές αντικαθίστανται με περιφράσεις που τις αναλύουν. Η απόλυτη μετοχή στη γενική (γενική απόλυτη) αναλύεται σε δευτερεύουσα πρόταση, ενώ η φράση «σε περίπτωση που», όταν εισάγει υποθετικό λόγο, αντικαθίσταται με φράση εισαγόμενη με το «αν» ή το «όταν», κατά περίπτωση.

Ειδικότερα σημεία γλωσσικής επεξεργασίας περιλαμβάνονται στο Κεφάλαιο 5 του παρόντος μέρους. Οι κανόνες του Κεφαλαίου αυτού είναι ενδεικτικοί και υποχωρούν, εφόσον δεν εξυπηρετούν την αποτελεσματικότητα του κειμένου.

1.5. Χρήση γλώσσας ουδέτερης ως προς το φύλο

Καταβάλλεται προσπάθεια, προκειμένου η νομοθεσία να διατυπώνεται με τρόπο ουδέτερο ως προς το φύλο ή σε γλώσσα που καθιστά ορατά και τα δύο φύλα. Ειδικότερα:

- Πρωταρχικό μέλημα αποτελεί η διατύπωση της νομοθεσίας με τρόπο που δεν περιλαμβάνει αναφορά σε φύλα και με τη χρήση νοηματικά ουδέτερων λέξεων και εννοιών.

- Σε ρύθμιση που αφορά αποκλειστικά το ένα φύλο, π.χ. μητέρες ή πατέρες, η χρήση του αντίστοιχου γένους είναι αποκλειστική.

- Σε ρύθμιση που απευθύνεται σε μεικτούς πληθυσμούς, αποτελούμενους και από τα δύο φύλα, επιχειρείται κατά το δυνατόν ταυτόχρονη αναφορά σε γυναίκες και άνδρες μέσω της χρήσης και των δύο γραμματικών γενών, είτε αναγράφοντας ολόκληρη τη λέξη, είτε την κατάληξη του αρσενικού - εφόσον η λέξη είναι γένους θηλυκού - και το αντίστροφο.

- Όταν υπάρχει αμφισημία ως προς το γένος του ονόματος αναφοράς σε άτομα και ομάδες ανθρώπων λόγω της κοινής μορφολογικής κατάληξης, αναγράφονται τα άρθρα και στα δύο γένη.

2. Κατάλογος ελέγχου της αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας

Ο κατάλογος ελέγχου της αναμενόμενης αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας² εξετάζει το νομοτεχνικό σχεδιασμό ενός σχεδίου νόμου, με απώτερο σκοπό να εντοπίσει εγκαίρως προβληματικά στοιχεία από την οπτική της αποτελεσματικότητας. Ο έλεγχος εστιάζει στα συστατικά στοιχεία της αποτελεσματικής νομοθεσίας, δηλαδή τον σκοπό, το περιεχόμενο, την ένταξη στο υφιστάμενο δίκαιο και τα αποτελέσματα και καλύπτει όλα τα στοιχεία που αναφέρονται στο παρόν Εγχειρίδιο. Ο έλεγχος αυτός σκόπιμο είναι να διενεργείται, σε προκαταρκτικό επίπεδο, τόσο από το επισπεύδον Υπουργείο – εφόσον αυτό υποβάλλει στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων προσχέδιο νόμου – όσο και από τη νομοπαρασκευαστική επιτροπή που αναλαμβάνει την τελική σύνταξη του νομοσχεδίου και μπορεί να αντλεί στοιχεία από το κείμενο πολιτικής (*policy paper*) που έχει εκπονηθεί στο πλαίσιο του στρατηγικού σχεδιασμού του κυβερνητικού έργου. Τον τελικό έλεγχο αποτελεσματικότητας διενεργεί η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας.

Διάγραμμα: Ο έλεγχος αποτελεσματικότητας



Δομή και στοιχεία του καταλόγου ελέγχου

Ο κατάλογος ελέγχου περιλαμβάνει πέντε ομάδες ερωτήσεων. Οι ερωτήσεις δεν είναι εξαντλητικές. Στόχος τους είναι η εκ των προτέρων κριτική αξιολόγηση των προτεινόμενων διατάξεων για τον έγκαιρο εντοπισμό προβλημάτων.

Βήμα 1: Στόχευση της νομοθεσίας

Το πρώτο βήμα του ελέγχου αποβλέπει στην αποσαφήνιση του επιδιωκόμενου αποτελέσματος της νομοθεσίας σε σχέση με το ρυθμιστικό πρόβλημα και τη διασφάλιση ότι η νομοθεσία παρέχει έναν σαφή στόχο για τον εφαρμοστή και τον ερμηνευτή.

Ενδεικτικές ερωτήσεις εξετάζουν σε αυτό το βήμα:

- Ποιο είναι το πρόβλημα που επιχειρεί να αντιμετωπίσει ο νόμος;

² M. Mousmouti, *Designing Effective Legislation* (Edward Elgar 2019) 208.

- Ποιοι είναι οι συγκεκριμένοι και ευρύτεροι στόχοι του νόμου; Πώς συνδέονται μεταξύ τους; Είναι σαφείς;
- Μπορούν να ποσοτικοποιηθούν;
- Υπάρχει χρονοδιάγραμμα για την επίτευξή τους;
- Πώς διατυπώνονται οι στόχοι της νομοθεσίας, για παράδειγμα στη διάταξη σκοπού, την αιτιολογική έκθεση, την έκθεση γενικών συνεπειών;
- Είναι εύκολα εντοπίσιμοι; Παρέχουν σαφή κατεύθυνση στον εφαρμοστή και τον ερμηνευτή του δικαίου;
- Πώς συνδέονται οι επιδιωκόμενοι στόχοι με άμεσα και ευρύτερα αποτελέσματα;

Βήμα 2: Περιεχόμενο

Το βήμα αυτό εξετάζει το περιεχόμενο της σχεδιαζόμενης ρύθμισης υπό την οπτική: α) της συνεκτικότητας των στόχων, μηχανισμών εφαρμογής και της «επικοινωνίας» των νέων κανόνων προς τους αποδέκτες τους, β) της δυνατότητας συμμόρφωσης και αποτελεσματικής εφαρμογής και γ) της ικανότητας ανταπόκρισης των νομοθετικών επιλογών στα ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπισθούν.

Γενικές ερωτήσεις:

- Με ποιους νομοθετικούς μηχανισμούς παρεμβαίνει η νομοθεσία;
- Πώς σχετίζονται με το ρυθμιζόμενο πρόβλημα;
- Πώς απηχούν την πραγματικότητα στο πεδίο σε σχέση με τους αποδέκτες, τους διαθέσιμους πόρους, φορείς και τις διαθέσιμες πληροφορίες;
- Πληρούν τις αρχές της καταλληλότητας και της αναλογικότητας για την επίτευξη των στόχων;
- Πώς αναμένεται να επηρεάσουν το πρόβλημα στη σημερινή μορφή του;
- Δικαιολογούνται επαρκώς οι ποινικές και δικονομικές διατάξεις, καθώς και οι διοικητικές κυρώσεις; Είναι οι εξουσιοδοτικές διατάξεις ειδικές και πλήρεις; Βρίσκονται σε χωριστό άρθρο;
- Είναι οι τροποποιητικές – καταργητικές διατάξεις σαφείς; Βρίσκονται σε ειδικό άρθρο;
- Είναι οι τελικές και μεταβατικές διατάξεις εύκολα εντοπίσιμες; Είναι επαρκείς για να διασφαλίσουν τη μετάβαση από το υφιστάμενο στο νέο καθεστώς;
- Είναι σαφής ο χρόνος έναρξης ισχύος του νόμου;
- Περιλαμβάνονται τα απαραίτητα παραρτήματα;

45

Ερωτήσεις σχετικά με τον μηχανισμό εφαρμογής του νόμου:

- Ποιος είναι ο μηχανισμός εφαρμογής του νόμου; Είναι ρεαλιστικός από την οπτική των πόρων και της αποτελεσματικότητας;
- Είναι οι διαδικαστικές διατάξεις απαραίτητες, φιλικές στον αποδέκτη και σαφείς;

Ερωτήσεις σχετικά με τη συμμόρφωση:

- Ποιες είναι οι αποδέκτες της ρύθμισης;
- Πώς αναμένεται να συμμορφωθούν με τις νέες διατάξεις;
- Ποια κίνητρα δίνονται;
- Υποστηρίζονται οι νομοθετικές επιλογές από την πρότερη εμπειρία και τυχόν ερευνητικά δεδομένα;

Ερωτήσεις σχετικά με την «επικοινωνία» και διατύπωση της νομοθεσίας:

- Ποια είναι τα βασικά ρυθμιστικά «μηνύματα» της νομοθεσίας;
- Είναι οργανωμένα και δομημένα με σαφή και κατανοητό τρόπο;
- Έχουν προτεραιοποιηθεί τα «μηνύματα» με τρόπο που να επιτρέπει τη σταδιακή και εύκολη κατανόηση από τους αποδέκτες; Είναι σαφές το τι απαιτείται;
- Είναι η δομή του νομοσχεδίου σαφής και κατανοητή;
- Είναι ο τίτλος σαφής και συναφής με το αντικείμενο του νομοσχεδίου;
- Υπάρχει πίνακας περιεχομένων;
- Είναι η διατύπωση και σύνταξη του νομοθετικού κειμένου σαφής και εύκολα κατανοητή για τους αποδέκτες;
- Είναι το νομοσχέδιο διατυπωμένο σε ουδέτερη ως προς το φύλο γλώσσα;

Βήμα 3: Υφιστάμενο πλαίσιο (context)

Στο βήμα αυτό εξετάζονται οι προτεινόμενες διατάξεις σε σχέση με το υφιστάμενο δίκαιο για τον εντοπισμό πιθανών κενών ή επικαλύψεων.

Ενδεικτικές ερωτήσεις εξετάζουν:

- Με ποιον τρόπο εντάσσεται ο νόμος στο υφιστάμενο δίκαιο (εξ ολοκλήρου νέα ρύθμιση, τροποποίηση, πολλαπλές τροποποιήσεις);
- Γιατί επελέγη αυτή η λύση; Δικαιολογούνται οι νέες ρυθμίσεις από σοβαρό λόγο;
- Είναι η τροποποίηση ή συμπλήρωση ισχυόντων κανόνων σαφής και εύκολα εντοπίσιμη;
- Είναι η κατάργηση κανόνων δικαίου σαφής;
- Είναι η ρύθμιση πλήρης;
- Ποια είναι τα πιθανά προβλήματα;
- Οριοθετείται με σαφήνεια το πεδίο εφαρμογής;
- Εισάγει ο νομός νέες έννοιες ή ορισμούς υφιστάμενων εννοιών; Ποια είναι τα πιθανά σημεία τριβής με υφιστάμενες διατάξεις;
- Δίνει ο νόμος ξεκάθαρη λύση στα προβλήματα αυτά;
- Είναι οι αλλαγές που επέρχονται σαφείς, εύκολα εντοπίσιμες και κατανοητές;
- Ποια είναι τα πιθανά ή αναμενόμενα προβλήματα;

Βήμα 4: Αποτελέσματα

Στο βήμα αυτό διερευνάται αν τα αναμενόμενα αποτελέσματα της νομοθεσίας είναι σαφή και αν υπάρχουν επαρκείς μηχανισμοί για την παρακολούθηση της εφαρμογής της.

Ενδεικτικές ερωτήσεις εξετάζουν:

- Ποια είναι τα αναμενόμενα άμεσα και ευρύτερα αποτελέσματα;
- Πώς θα γίνει η παρακολούθηση της υλοποίησης;
- Πότε θα αναθεωρηθεί και θα αξιολογηθεί η νομοθεσία;
- Με ποιον τρόπο θα μετρηθούν τα αποτελέσματα;
- Ποιες πληροφορίες απαιτούνται για την παρακολούθηση της εφαρμογής;
- Τι στοιχεία και πληροφορίες απαιτούνται για την αξιολόγηση της νομοθεσίας;
- Ποιος θα συλλέξει τα στοιχεία και τις πληροφορίες και με ποια διαδικασία;
- Υπάρχουν ρήτρες παρακολούθησης, αξιολόγησης αποτελεσμάτων της νομοθεσίας και αυτοδίκαιης κατάργησης; Είναι απαραίτητες; Είναι επαρκείς;

Οριζόντιες ερωτήσεις

Οι ερωτήσεις αυτές εξετάζουν την εσωτερική συνέπεια των στοιχείων της νομοθεσίας και την αποτελεσματικότητά τους, όπως:

- Έχει ο νόμος σαφή ρυθμιστική στρατηγική;
- Παρεμβαίνει με σαφή τρόπο; Είναι οι στόχοι, το περιεχόμενο και τα αναμενόμενα αποτελέσματα εναρμονισμένα και αναλογικά μεταξύ τους;
- Είναι η «μηχανική» του νόμου κατάλληλη για την αποτελεσματική του εφαρμογή;

3. Πίνακας επεξεργασίας πρότυπων νομοθετικών κειμένων

| | Σχέδιο νόμου (τίτλος ν/σ) |
|--|------------------------------|
| Περιεχόμενα | |
| Μέρος Α' (τίτλος) | |
| Κεφάλαιο Α' (τίτλος) | |
| Άρθρο 1 (τίτλος) | |
| Άρθρο 2 (τίτλος) | |
| Άρθρο 3 (τίτλος) | |
| Άρθρο 4 (τίτλος) | |
| Κεφάλαιο Β' (τίτλος) | |
| Άρθρο 5 (τίτλος) | |
| Άρθρο 6 (τίτλος) | |
| Άρθρο 7 (τίτλος) | |
| Μέρος Β' (τίτλος) | |
| Κεφάλαιο Α' (τίτλος) | |
| Άρθρο 8 (τίτλος) | |
| Άρθρο 9 (τίτλος) | |
| Κεφάλαιο Β' (τίτλος) | |
| Άρθρο 10 (τίτλος) | |
| Άρθρο 11 (τίτλος) | |
| 48 | Μέρος Α' (Τίτλος) |
| | Κεφάλαιο Α' (τίτλος) |
| | Άρθρο 1 (Σκοπός) |
| Σκοπός του παρόντος νόμου... | |
| | Άρθρο 2 (Ορισμοί) |
| Για τους σκοπούς του παρόντος: | |
| 1. «...»: | |
| 2. «...»: | |
| | Άρθρο 2 (τίτλος) |
| Άρθρο χωρίς υποδιαίρεσεις (εδάφιο πρώτο). (εδάφιο δεύτερο). (εδάφιο τρίτο). κ.ο.κ. | |
| | Άρθρο 3 (τίτλος) |
| Άρθρο με υποδιαίρεσεις | |
| 1. (εισαγωγικό εδάφιο): α) (περίπτωση) | |

- αα) (υποπερίπτωση)
- αβ) (υποπερίπτωση)
- αγ) (υποπερίπτωση)
 - i) (στοιχείο)
 - ii) (στοιχείο)
 - iii) (στοιχείο)

β) (περίπτωση)

γ) (περίπτωση)

2. (παράγραφος)
3. (παράγραφος)

Άρθρο 4 (τίτλος)

Άρθρο με μνεία άλλων νομοθετημάτων^{3, 4}

1. «...σύμφωνα με το (πρώτο, δεύτερο κ.ο.κ.) εδάφιο του στοιχείου ...της υποπερ. ... της περ. ... της παρ. ... του άρθρου ... του ν. 4622/2019»,
2. «...σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) 346/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Απριλίου 2013 (L 293)»,
3. «... σύμφωνα με το άρθρο ... του π.δ. 1/2020»,
4. «...σύμφωνα με την υπ' αρ. 1/2020 Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου»,
5. «...σύμφωνα με την υπ' αρ. 1000/31-12-2019 απόφαση του Υπουργού/Αναπληρωτή Υπουργού/Υφυπουργού...»,
6. «σύμφωνα με την υπ' αρ. 1000/31-12-2019 κοινή απόφαση των Υπουργών⁵...»,
7. «...σύμφωνα με την από 23-7-2019 Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (Α' 127), που κυρώθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4626/2019»,
8. «σύμφωνα με τον Κώδικα οργανισμού δικαστηρίων και κατάστασης δικαστικών λειτουργιών (ν. 1756/1988, Α' 35)»⁶,
9. «σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 4632/2019»⁷.

Άρθρο 5

³ Μνεία των στοιχείων δημοσίευσης γίνεται μόνο κατά την πρώτη αναφορά του νομοθετήματος ως εξής: π.χ. (Α' 5).

⁴ Χωρίς τον τίτλο των νομοθετημάτων.

⁵ Με αναφορά των υπογραφόντων Υπουργών, κατά τη σειρά με την οποία αναφέρονται στο ΦΕΚ δημοσίευσης.

⁶ Κατά την πρώτη μόνο μνεία του Κώδικα τίθεται σε παρένθεση ο νόμος που τον κύρωσε και το ΦΕΚ δημοσίευσής του.

⁷ Ο ν. 4632/2019 έχει ενσωματώσει τις Οδηγίες 2016/797, 2016/798 και 2016/2370 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Δεν τίθενται οι Οδηγίες, αλλά ο νόμος που τις έχει ενσωματώσει.

(τίτλος)

Άρθρο με παραπομπή:

1. σε άλλα άρθρα του νομοσχεδίου: «... στο άρθρο 2»^{8,9},
2. σε υποδιαίρεσεις του ίδιου άρθρου του νομοσχεδίου: «... στην παρ. 1»^{10, 11},
3. σε Μέρος ή Κεφάλαιο του νομοσχεδίου «... στις διατάξεις του Μέρους Α΄»,
4. στο σύνολο των διατάξεων άλλου νομοθετήματος «... στις διατάξεις του ν. 4622/2019»,
5. σε άρθρο του νομοσχεδίου και άλλου νομοθετήματος «... στην παρ. 3 του άρθρου 2 του παρόντος νόμου¹² και στην παρ. 5 του άρθρου 7 του ν. ...».

Άρθρο 6
(τίτλος)

Άρθρο που τροποποιεί υφιστάμενη διάταξη

«Η παρ ... του άρθρου ... του ν ... τροποποιείται και το άρθρο ... διαμορφώνεται ως εξής:»

Άρθρο 7
(τίτλος)

Άρθρο που προσθέτει σε άλλο νομοθέτημα¹³

- 1) άρθρο: «στο ν ... προστίθεται άρθρο 5Α ως εξής:»,
- 2) ενδιάμεση παράγραφο σε ένα άρθρο: «Μετά την παρ. 5 του άρθρου ... του ν. ... προστίθεται παράγραφος 5Α ως εξής:»,
- 3) παράγραφο στο τέλος ενός άρθρου: «Στο άρθρο ... του ν. ... προστίθεται παράγραφος 3 ως εξής:».

Άρθρο 8
(τίτλος)

Άρθρο που τροποποιεί διάφορες διατάξεις ενός νομοθετήματος

«Στο ν. ... επέρχονται οι εξής τροποποιήσεις:

1. η παρ. ... του άρθρου ... τροποποιείται και το άρθρο ... διαμορφώνεται ως εξής:
2. το άρθρο ... αντικαθίσταται ως εξής:

Άρθρο 9
Εξουσιοδοτικές διατάξεις

1. Με διάταγμα, που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργού/των Υπουργών,... .
2. Με πράξη υπουργικού συμβουλίου, που εκδίδεται ύστερα από πρόταση/εισήγηση του/των Υπουργού/ών,

⁸ Χωρίς να προηγούνται οι λέξεις «στις διατάξεις» του άρθρου 2 και χωρίς να έπονται οι λέξεις «του παρόντος νόμου» ή «του νόμου αυτού».

⁹ Δεν ενδείκνυται η φράση «στο προηγούμενο/επόμενο άρθρο».

¹⁰ Χωρίς να προηγούνται οι λέξεις «στις διατάξεις» και χωρίς να έπονται οι λέξεις «του παρόντος άρθρου» ή «του άρθρου αυτού».

¹¹ Δεν ενδείκνυται η φράση «στην προηγούμενη/επόμενη παράγραφο».

¹² Κατ' εξαίρεση για την αποφυγή συγχύσεων.

¹³ Χωρίς τη λέξη «νέο» άρθρο ή «νέα» παράγραφος.

3. Με απόφαση του Υπουργού¹⁴..., που εκδίδεται ύστερα από πρόταση/γνώμη/εισήγηση του/της ... και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως,
4. Με κοινή απόφαση των Υπουργών¹⁵..., που εκδίδεται ύστερα από πρόταση/γνώμη/εισήγηση του/της ... και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως,...

Άρθρο 10

Καταργούμενες διατάξεις

Από την έναρξη ισχύος του παρόντος καταργούνται:

1. Το άρθρο ... του ν.
2. Η παρ. ... του άρθρου ... του ν.
3. Η περ. ... της παρ. ... του άρθρου ... του ν.
4. Η υποπερ. της περ. ... της παρ. ... του άρθρου ... του ν.
5. Το στοιχείο ... της υποπερ. ... της περ. ... της παρ. ... του άρθρου ... του ν.
6. Το πρώτο εδάφιο του στοιχείου ... της υποπερ. ... της περ. ... της παρ. ... του άρθρου ... του ν.

Άρθρο 11

Έναρξη ισχύος

Η ισχύς του παρόντος αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

¹⁴ Εξουσιοδότηση στον Υπουργό, ακόμα και σε περίπτωση, που τον χρόνο σύνταξης και ψήφισης του νομοσχεδίου, η σχετική αρμοδιότητα έχει μεταβιβασθεί σε Αναπληρωτή Υπουργό ή Υφυπουργό.

¹⁵ Πρώτος ο επισπεύδων Υπουργός και στη συνέχεια με τη σειρά τάξης των Υπουργείων.

4. Παραδείγματα συναρμοδιοτήτων και οριζόντιων αρμοδιοτήτων

Κάθε επισπεύδον Υπουργείο έχει την υποχρέωση πρότερης διαβούλευσης και συμφωνίας με άλλα Υπουργεία σε περίπτωση που προκύπτουν άμεσες ή έμμεσες συναρμοδιότητες στα αντικείμενα προς θεσμοθέτηση, ήδη προτού υποβάλλει στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων προσχέδιο νόμου ή κατευθυντήριες γραμμές. Μόνη η επίσπευση μιας νομοθετικής πρωτοβουλίας από ένα συγκεκριμένο Υπουργείο δεν σημαίνει ότι είναι δυνατή η νομοθέτηση επί ζητημάτων αρμοδιότητας άλλων ή και άλλων Υπουργείων.

Η παρούσα ενότητα αναφέρει τρία ειδικότερα παραδείγματα συναρμοδιοτήτων ή οριζόντιων αρμοδιοτήτων που πρέπει επίσης να λαμβάνονται εγκαίρως υπόψη.

4.1. Άσκηση οικονομικών δραστηριοτήτων

Ν. 4442/2016 (Α' 230)

Νέο θεσμικό πλαίσιο για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας και άλλες διατάξεις

Οι παρ. 1 των άρθρων 5 και 7 ν. 4442/2016 προβλέπουν την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων, με πρόταση του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης (ήδη Υπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων) και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού για την υπαγωγή μίας δραστηριότητας σε διαδικασία γνωστοποίησης ή έγκρισης αντιστοίχως. Επιπλέον, στην παρ. 1 του άρθρου 7 ν. 4442/2016 προβλέπεται η έκδοση όμοιου διατάγματος για την υπαγωγή σε διαδικασία έγκρισης νέων οικονομικών δραστηριοτήτων.

Αντίστοιχα, οι παρ. 3 των άρθρων 5 και 7 ν. 4442/2016 προβλέπουν την έκδοση κοινών αποφάσεων του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης (ήδη Υπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων) και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, στις οποίες καθορίζονται το περιεχόμενο και η διαδικασία της γνωστοποίησης ή έγκρισης αντιστοίχως, καθώς και οι επιμέρους διαδικασίες που αφορούν στην εφαρμογή των υποχρεώσεων από τον φορέα άσκησης της οικονομικής δραστηριότητας.

Ως εκ τούτου, για την άσκηση κάθε οικονομικής δραστηριότητας που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του ν. 4442/2016 προκύπτει συναρμοδιότητα του Υπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων. Επομένως, για κάθε μεταβολή στο πλαίσιο λειτουργίας των εν λόγω οικονομικών δραστηριοτήτων ο Υπουργός Ανάπτυξης και Επενδύσεων, συνυπογράφει τις προτεινόμενες ρυθμίσεις.

4.2. Κρατικές ενισχύσεις

Ν. 4152/2013 (Α' 107)

Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013

Δυνάμει του ν. 4152/2013 (υποπαρ. Β2 της παρ. Β), η Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων (ΚΕΜΚΕ) του Υπουργείου Οικονομικών είναι αρμόδια για τον εκ των προτέρων έλεγχο, σε κεντρικό επίπεδο, της συμβατότητας με το ενωσιακό δίκαιο (δίκαιο του ανταγωνισμού, state aid law), των κρατικών ενισχύσεων που χορηγούν τα Υπουργεία με τις προωθούμενες από αυτά διατάξεις νόμων και

κανονιστικών πράξεων. Συγκεκριμένα, η ΚΕΜΚΕ είναι αρμόδια να εξετάζει όλες τις ρυθμίσεις που μπορεί να περιέχουν μεταφορά και διάθεση κρατικών πόρων προς δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς που ασκούν οικονομική δραστηριότητα, παρέχει δε σε κάθε περίπτωση έγγραφη γνώμη, η οποία προσαρτάται σε κάθε σχέδιο, πριν την τελική του υιοθέτηση (περ. 2 της υποπαρ. Β2 της παρ. Β 'του ν. 4152/2013).

Η διαδικασία γνωμοδότησης από την ΚΕΜΚΕ περιγράφεται αναλυτικά στην υποπαρ. Β6 του ν. 4152/2013, όπου ορίζεται ρητά ότι η ΚΕΜΚΕ γνωμοδοτεί επί όλων των σχεδίων νομοθετικής ή διοικητικής φύσεως- που μπορεί να περιέχουν άμεση ή έμμεση κρατική ενίσχυση, πριν από την υπογραφή τους από το αρμόδιο όργανο ή την ψήφισή τους από το Κοινοβούλιο. Ειδικότερα προβλέπεται ότι, αν το σχέδιο δεν περιέχει κρατική ενίσχυση, η ΚΕΜΚΕ εκφράζει έγγραφη θετική γνώμη, η οποία προσαρτάται και συνοδεύει το σχέδιο. Με τη θετική γνώμη το σχέδιο υιοθετείται. Αν το σχέδιο εμπεριέχει στοιχεία κρατικών ενισχύσεων, η ΚΕΜΚΕ προτείνει βελτιώσεις, προκειμένου αυτό να είναι συμβατό με τους κανόνες κρατικών ενισχύσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε). Σε κάθε περίπτωση, ένα σχέδιο που αφορά μεταφορά κρατικών πόρων δεν μπορεί να υλοποιηθεί χωρίς τη θετική γνώμη της Μονάδας. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι η ΚΕΜΚΕ εκ του νόμου, συμμετέχει στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, εφόσον οι προωθούμενες νομοθετικές ρυθμίσεις αφορούν μεταφορά πόρων σε φορείς που ασκούν οικονομική δραστηριότητα και επομένως ενδέχεται να ενέχουν στοιχεία κρατικής ενίσχυσης. Με τη συμμετοχή αυτή επιδιώκεται ο ορθός σχεδιασμός μέτρων κρατικών ενισχύσεων, ώστε το κράτος να χορηγεί ενισχύσεις που είναι συμβατές με το ευρωπαϊκό πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων. Παράλληλα, αποφεύγονται παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου που έχουν ως συνέπεια την κίνηση διαδικασιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά της Ελλάδας, και σε πολλές περιπτώσεις την έκδοση αποφάσεων ανάκτησης ενισχύσεων που έχουν ήδη χορηγηθεί, με προφανείς αρνητικές συνέπειες τόσο για την χώρα όσο και για τους δικαιούχους των ενισχύσεων, οι οποίοι καλούνται να τις επιστρέψουν. Σωστός σχεδιασμός μέτρων κρατικών ενισχύσεων, στο πλαίσιο αυτό, συνεπάγεται και διασφάλιση της αρχής της ασφάλειας δικαίου.

Κατά συνέπεια, η πρόταση διατάξεων που εμπεριέχουν άμεση ή έμμεση κρατική ενίσχυση προϋποθέτει τήρηση της ανωτέρω διαδικασίας ενώ αυτές πρέπει να συνυπογράφονται από τον Υπουργό Οικονομικών, στον οποίο υπάγεται η ΚΕΜΚΕ.

4.3. Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών

Ν. 4635/2019 (Α' 167)

Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις

Κεφάλαιο Γ'

Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών

Στο άρθρο 45 ν. 4635/2019 θεσπίζεται το Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών (ΕΠΑΔ), το οποίο αποτελεί το κεντρικό κυβερνητικό πλαίσιο διυπουργικού συντονισμού, σχεδιασμού και υλοποίησης δράσεων απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών, οι οποίες επιδιώκουν την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και τη μείωση των διοικητικών βαρών ως προς τις παρεχόμενες προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις υπηρεσίες και τις εσωτερικές λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης. Το ΕΠΑΔ τελεί υπό την υψηλή εποπτεία του Πρωθυπουργού, η οποία ασκείται δια του αρμόδιου για την ψηφιακή διακυβέρνηση Υπουργού.

Επιπλέον, η παρ. 8 του άρθρου 45 του ν. 4635/2019 προβλέπει την εκπόνηση οδηγού σχεδιασμού και υλοποίησης των δράσεων, ο οποίος περιλαμβάνει τα αναγκαία κοινά πρότυπα, τις κοινές προδιαγραφές και τη μεθοδολογία σχεδιασμού και υλοποίησης των δράσεων, με τελικό σκοπό την

παραμετροποιημένη προτυποποίηση των λειτουργιών και των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης, την ψηφιοποίησή τους και τη διασφάλιση της διαλειτουργικότητάς τους.

Ο καθορισμός δράσεων απλούστευσης διαδικασιών, κατά την έννοια της παρ. 8 του άρθρου 45 του ν. 4635/2019, πραγματοποιείται μέσω προγραμματικών διυπουργικών συμφωνιών, κατ' εφαρμογή των διατάξεων της υπουργικής απόφασης που προβλέπει η παρ. 11 του άρθρου 45 του ν. 4635/2019. Στις εν λόγω προγραμματικές συμφωνίες αποτυπώνονται οι δράσεις, το χρονοδιάγραμμα, η μεθοδολογία απλούστευσης, καθώς και οι ομάδες εργασίας που επεξεργάζονται τις δράσεις αυτές.

Ως εκ τούτου, κάθε αρχή που σχεδιάζει δράσεις απλούστευσης διαδικασιών πρέπει να λαμβάνει υπόψη της το Εθνικό Πρόγραμμα Απλούστευσης Διαδικασιών, όπως αυτό ορίζεται στις διατάξεις του ως άνω νόμου. Επιπλέον, εφεξής κάθε δράση θα πρέπει να διαμορφώνεται με βάση τις κατευθυντήριες γραμμές που ορίζονται στον οδηγό της παρ. 8 του άρθρου 45 του ν. 4635/2019. Κατά συνέπεια, νομοθετικές πρωτοβουλίες που αποσκοπούν σε απλοποίηση διοικητικών διαδικασιών πρέπει να συμφωνούνται με το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης.

5. Οδηγίες σύνταξης

5.1. Ομοιόμορφη και συστηματική διάρθρωση του κειμένου

5.1.1. Ταξινόμικό σύστημα

Δεν πρέπει να περιλαμβάνονται στο ίδιο άρθρο διατάξεις που αφορούν διαφορετικά θέματα (π.χ. προαγωγή και μετάθεση υπαλλήλων). Αντιστρόφως, διατάξεις που ρυθμίζουν ενιαίο ζήτημα (π.χ. προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας επιβατικού αυτοκινήτου δημόσιας χρήσης) πρέπει να περιέχονται στο ίδιο άρθρο.

5.1.2. Ορολογική συνέπεια

Εντός του ίδιου νομοθετήματος οι όροι χρησιμοποιούνται καταρχήν με την ίδια έννοια, για παράδειγμα, οι όροι «υπάλληλος» ή «μισθωτός». Όπου δηλώνεται άλλη έννοια, πρέπει να χρησιμοποιείται διαφορετικός όρος. Όπου αυτό δεν είναι δυνατόν, επιβάλλεται σχετική διευκρίνιση.

Ο συντάκτης οφείλει να λαμβάνει υπόψη την καθιερωμένη στα βασικά νομοθετήματα ορολογία. Για παράδειγμα, ο όρος «υπαναχώρηση» πρέπει να χρησιμοποιείται με την έννοια και τα αποτελέσματα που έχει σύμφωνα με τα άρθρα 389 επ. ΑΚ, ο όρος «έγκριση» με την έννοια που διαγράφει το άρθρο 238 ΑΚ. Επίσης, στο διοικητικό δίκαιο όροι όπως «απόφαση, γνώμη (ή γνωμοδότηση), σύμφωνη γνώμη, πρόταση, εισήγηση» έχουν συγκεκριμένο νόημα, με το οποίο και μόνο πρέπει να χρησιμοποιούνται.

Ειδικώς η χρήση του όρου «δημόσιος τομέας» πρέπει να εξειδικεύεται με μνεία της διάταξης του οικείου νομοθετήματος, διότι ο όρος αυτός απαντάται σε πολλές διατάξεις της νομοθεσίας και ενδέχεται να έχει διαφορετικό κάθε φορά εύρος. Επίσης, στην περίπτωση αυτή, ο συντάκτης του νομοσχεδίου πρέπει να λάβει υπόψη την αναφερόμενη κατωτέρω διάκριση μεταξύ γνήσιας και μη γνήσιας παραπομπής.

55

5.1.3. Συντομογραφίες

Όπου τίθενται συντομογραφίες, την πρώτη φορά πρέπει να αναλύονται και να ακολουθεί σε παρένθεση η συντομογραφία. Στις επόμενες διατάξεις του νομοσχεδίου μπορούν να αναγράφονται μόνον οι συντομογραφίες.

5.1.4. Χρήση κεφαλαίων – μικρών γραμμάτων

- α) Η χρήση των κεφαλαίων γραμμάτων επιβάλλεται μόνο στην αρχή της πρότασης ή όταν πρόκειται για τον τίτλο οργάνων, οργανικών μονάδων ή υπηρεσιών ή για κύρια και εθνικά ονόματα ή τιμητικούς τίτλους, στις λοιπές δε περιπτώσεις πρέπει να αποφεύγεται.
- β) Λέξεις όπως το «Δημόσιο», «Σύνταγμα» και «Διοίκηση» γράφονται με κεφαλαίο το πρώτο γράμμα.
- γ) Οι φράσεις «κράτος μέλος της Ε.Ε.», «ελληνική επικράτεια» και «δημόσιος τομέας» γράφονται με μικρό το πρώτο γράμμα.

5.1.5. Αναφορά κανόνων δικαίου

- α) Τα νομοθετήματα παρατίθενται ομοιόμορφα με αναφορά στον αριθμό, το έτος και τα στοιχεία της δημοσίευσής τους στο ΦΕΚ. Για παράδειγμα: «ν. 3852/2010 (Α' 87)».
- β) Τα στοιχεία της δημοσίευσης τίθενται μόνο κατά την πρώτη μνεία του νομοθετήματος, είτε στον τίτλο είτε στο κείμενο άρθρου.
- γ) Αποφεύγεται η παράθεση του τίτλου. Εάν παρατίθεται, είναι πλήρης και όπως αναγράφεται στο σχετικό ΦΕΚ. Τα ίδια ισχύουν και για τις κανονιστικές πράξεις.

δ) Είναι ενδεδειγμένο, χάριν ομοιομορφίας, να γίνεται χρήση του μικρού γράμματος στις συντομογραφίες των νόμων, των αναγκαστικών νόμων, των νομοθετικών διαταγμάτων και των προεδρικών διαταγμάτων («ν.», «α.ν.», «ν.δ.», «π.δ.»).

ε) Χρήση κεφαλαίων γραμμάτων γίνεται στις συντομογραφίες των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (Π.Ν.Π) και των Πράξεων Υπουργικού Συμβουλίου (Π.Υ.Σ.). Στην περίπτωση Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου τίθεται το ΦΕΚ στο οποίο έχει δημοσιευθεί, καθώς και το άρθρο του νόμου με το οποίο έχει κυρωθεί. Για παράδειγμα, «της από 24-7-2019 Π.Ν.Π. (Α' 127) που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4626/2019 (Α' 141)».

στ) Όταν πρόκειται για Κώδικα, μνημονεύεται, κατά την πρώτη μνεία του, ο τίτλος του Κώδικα και μέσα σε παρένθεση ο νόμος με τον οποίο έχει κυρωθεί. Για παράδειγμα, «Κώδικας οργανισμού δικαστηρίων και κατάστασης δικαστικών λειτουργιών (ν. 1756/1988, Α' 35)».

ζ) Οι αποφάσεις μελών της Κυβέρνησης και υφυπουργών, καθώς και οι κοινές αποφάσεις των προαναφερόμενων μνημονεύονται ως εξής: «η υπ' αρ. ... απόφαση του Υπουργού/Αναπληρωτή Υπουργού/Υφυπουργού...» και «η υπ' αρ. ... κοινή απόφαση των Υπουργών ...», με αναφορά των υπογραφόντων Υπουργών, Αναπληρωτών Υπουργών ή Υφυπουργών, αντίστοιχα.

η) Αποφεύγεται η αναφορά ενωσιακής Οδηγίας, που έχει ενσωματωθεί στην εσωτερική έννομη τάξη. Στην περίπτωση αυτή, προτιμάται να γίνεται αναφορά στο νομοθέτημα που την έχει ενσωματώσει.

θ) Οι Κανονισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης τίθενται με μνεία του έτους έκδοσης και του αριθμού τους, του οργάνου που τους έχει εκδώσει, της ημερομηνίας έκδοσής τους, του θέματός τους και του φύλλου της Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσα σε παρένθεση. Για παράδειγμα, «σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2019/942 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5^{ης} Ιουνίου 2019 για την ίδρυση Οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Συνεργασία των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (L 158)».

ι) Διατάξεις που έχουν τροποποιηθεί μνημονεύονται με αναφορά κατά το δυνατόν και των σχετικών τροποποιητικών διατάξεων.

5.1.6. Παραπομπές

- α) Γενικές παραπομπές, όπως «σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις» ή «κατά την κείμενη νομοθεσία» ή «σύμφωνα με την εκάστοτε ισχύουσα νομοθεσία», δεν είναι αποδεκτές. Επιβάλλεται η παραπομπή σε συγκεκριμένες διατάξεις.
- β) Όταν γίνεται αναφορά σε διατάξεις νόμου, θα πρέπει να τηρείται η ακόλουθη σειρά: εδάφιο, στοιχείο, υποπερίπτωση, περίπτωση, παράγραφος, άρθρο.

Εδάφιο είναι μια λεκτική περίοδος μεταξύ δύο τελειών. Προκειμένου να γίνουν παραπομπές, τα εδάφια χαρακτηρίζονται με τακτικά αριθμητικά, δηλαδή πρώτο, δεύτερο, τρίτο κ.ο.κ..

Ειδικότερα οι υποδιαίρεσεις του άρθρου μνημονεύονται ως εξής:

το εδάφιο: ολογράφως με τακτικό αριθμητικό πρώτο, δεύτερο, τρίτο ... και όχι ως εδάφιο α', β', γ',

το στοιχείο: ολογράφως,

η υποπερίπτωση: υποπερ.,

η περίπτωση: περ.

η παράγραφος: παρ.

Παράδειγμα: «*Το πρώτο εδάφιο της υποπερ. αα) της περ. α) της παρ. 1 του άρθρου 1*»

γ) Το νομοσχέδιο μπορεί επίσης να υποδιαιρείται, ανάλογα με την έκτασή του, σε μεγαλύτερες ενότητες, όπως Κεφάλαια ή Μέρη, τα οποία αριθμούνται με κεφαλαίο ελληνικό γράμμα (π.χ. Μέρος Α', Κεφάλαιο Β').

Όταν γίνεται αναφορά στις παραπάνω υποδιαιρέσεις, θα πρέπει να τηρείται η ακόλουθη σειρά: Υποκεφάλαιο, Κεφάλαιο και Μέρος.

Παράδειγμα: «*Το άρθρο 1 του Υποκεφαλαίου Β' του Κεφαλαίου Α' του Μέρους Β' του ν.*».

δ) Ως προς τις παραπομπές σε άρθρα και παραγράφους του νομοσχεδίου σημειώνονται τα εξής:

- η φράση «*του παρόντος νόμου*», ή «*του παρόντος άρθρου*» είναι περιττή. Κατ' εξαίρεση, όταν στην ίδια διάταξη όπου γίνεται η εσωτερική παραπομπή μνημονεύεται και η διάταξη κάποιου άλλου νόμου, μόνο τότε γράφουμε «*σύμφωνα με την παρ. 3 του παρόντος*» ή «*σύμφωνα με το άρθρο 9 του παρόντος*». Σε εκτενή σχέδια νόμου, είναι απαραίτητος ο επανέλεγχος των εσωτερικών παραπομπών μετά από την οριστικοποίηση του κειμένου και την τελική διαμόρφωση της αρίθμησης των άρθρων.

- Όπου γίνεται εσωτερική παραπομπή σε άλλα άρθρα του ίδιου νόμου, αρκεί η μνεία των άρθρων αριθμητικά, χωρίς τη φράση «*του προηγούμενου/επόμενου άρθρου*»,

- Όπου γίνεται εσωτερική παραπομπή σε άλλες υποδιαιρέσεις του ίδιου άρθρου, που αριθμείται με αριθμό ή μικρό ελληνικό γράμμα γίνεται μνεία της αρίθμησης της, αντί της φράσης «*την προηγούμενη/επόμενη παράγραφο/περίπτωση/υποπερίπτωση*», «*το προηγούμενο/επόμενο στοιχείο*».

57

ε) Ως προς τις παραπομπές σε άλλο νομοθέτημα ή σε διάταξη άλλου νομοθετήματος σημειώνονται τα εξής:

Αν επιδιώκεται *γνήσια* παραπομπή, δηλαδή παραπομπή σε διάταξη νομοθετήματος, όπως το νομοθέτημα αυτό ισχύει και θα ισχύει κάθε φορά, η χρήση των διατυπώσεων «*όπως ισχύει*» ή «*όπως εκάστοτε ισχύει*» αποτελεί πλεονασμό και πρέπει να αποφεύγεται, διότι ενδέχεται να προκαλέσει ερμηνευτικά ζητήματα, σε αντιδιαστολή με άλλες διατάξεις στις οποίες δεν θα υπάρχουν οι παραπάνω διατυπώσεις. Επιβάλλεται, όμως, να διευκρινίζεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου ότι η παραπομπή γίνεται στις συγκεκριμένες διατάξεις, όπως ισχύουν κάθε φορά.

Εξάλλου, η *μη γνήσια* παραπομπή, δηλαδή η παραπομπή σε διάταξη νομοθετήματος όπως η διάταξη αυτή ισχύει κατά τον χρόνο κατάρτισης του νομοσχεδίου και της παραπομπής, ανεξάρτητα από τυχόν μεταγενέστερες τροποποιήσεις της, δεν πρέπει να χρησιμοποιείται¹⁶.

στ) Η αναφορά *Υπουργείων και Υπουργών* διέπεται από τους εξής κανόνες:

Όταν η λέξη *υπουργός* αναφέρεται σε ορισμένο Υπουργείο, γράφεται με κεφαλαίο (π.χ. «*Με απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης*»). Σε περίπτωση γενικής μνείας τότε τίθεται με μικρό (π.χ. «*Τα μέλη της Κυβέρνησης και οι υφυπουργοί έχουν υποχρέωση...*»). Σε εξουσιοδοτικές διατάξεις όπου προβλέπεται η έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης, οι υπουργοί πρέπει να αναφέρονται κατά σειρά τάξης. Λαμβάνεται μέριμνα, προκειμένου τα Υπουργεία να αναφέρονται πάντοτε με την τρέχουσα ονομασία τους.

¹⁶ Στην περίπτωση αυτή, είναι σκόπιμο να επαναλαμβάνεται η σχετική διάταξη στο κείμενο του νομοσχεδίου, εν πάση δε περιπτώσει, αν πρέπει οπωσδήποτε να γίνει χρήση μη γνήσιας παραπομπής, όπως επί εκτεταμένων διατάξεων, μετά από την παραπομπή πρέπει απαραίτητως να προστίθεται η διατύπωση «... όπως ισχύει κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος».

ζ) Ως προς την αναφορά γραμματικών γενών, συνιστάται η ταυτόχρονη αναφορά σε γυναίκες και άνδρες, μέσω της χρήσης και των δύο γραμματικών γενών, όταν το κείμενο αναφέρεται σε μεικτούς πληθυσμούς ή στην περίπτωση που δεν προκύπτει φύλο.

Στις περιπτώσεις των ουσιαστικών που ο τύπος του αρσενικού και του θηλυκού ταυτίζονται, συνιστάται τα επίθετα και οι αντωνυμίες να παρατίθενται και στα δύο γένη (π.χ. οι διαθέσιμοι/ες υπάλληλοι, οι οποίοι/ες ...).

η) Οι αριθμοί που περιέχουν μόνο μονάδες ή ακέραιες δεκάδες ή εκατοντάδες και ο αριθμός χίλια παρατίθενται, καταρχήν, μόνον ολογράφως για την αποφυγή σφαλμάτων, ενώ οι λοιποί αριθμοί, τα κλάσματα και ποσοστά ενδείκνυται να τίθενται αριθμητικώς. Από τον παραπάνω κανόνα εξαιρούνται οι αριθμοί των άρθρων νομοθετημάτων, οι οποίοι τίθενται αριθμητικώς.

θ) Η ενδεικτική απαρίθμηση υποδηλώνεται συνήθως με ενδείξεις όπως «ιδίως», «όπως», «κυρίως» και πάντοτε εκτός παρένθεσης και χωρίς τη χρήση των συντομογραφιών «κ.λπ.» ή «κ.ο.κ.».

ι) Αποφεύγονται οι ακόλουθες διατυπώσεις, λέξεις ή φράσεις:

- η διατύπωση «ή/και» - εκτός από την περίπτωση ενσωμάτωσης Οδηγίας - διότι οι κανονιστικές ρυθμίσεις πρέπει να διέπονται από σαφήνεια και ακρίβεια,
- η λέξη «τυχόν», ως αυτονόητη και άρα περιττή,
- η χρήση λέξεων μέσα σε παρενθέσεις, ως επεξήγηση ή συμπλήρωση μίας άλλης λέξης ή φράσης.

Στην περίπτωση αυτή, οι λέξεις τίθενται ανάμεσα σε κόμματα (βλ. κατωτέρω ορθή παράθεση σε γαλάζιο πλαίσιο).

«τα αυτοκίνητα, βενζινοκίνητα και πετρελαιοκίνητα,»

«τα αυτοκίνητα (βενζινοκίνητα και πετρελαιοκίνητα)»

- η φράση «σε περίπτωση που», όταν εισάγει υποθετικό λόγο, είναι σκόπιμο να αντικαθίσταται με φράση εισαγόμενη με το «αν» ή το «όταν», κατά περίπτωση.
- η λέξη «μπορεί» σε νομοθετήματα δηλώνει διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης. Αν ο νομοθέτης επιθυμεί να προβλέψει δέσμια αρμοδιότητα, οφείλει να απαλείψει αυτή τη λέξη.
- η λέξη «εκάστοτε», ως αυτονόητη και άρα περιττή,

«του Υπουργού Οικονομικών»

«του εκάστοτε Υπουργού Οικονομικών»

«του Οργανισμού λειτουργίας...»

«του εκάστοτε ισχύοντος Οργανισμού λειτουργίας...»

- οι διατυπώσεις «από τη θέση σε ισχύ του νόμου», «από τη δημοσίευση του νόμου». Σε αυτή την περίπτωση, τίθεται η φράση «από την έναρξη ισχύος του νόμου»,
- οι λέξεις «διάταξη» ή «διατάξεις». Τίθεται απευθείας η συντομογραφία «περ.» ή «παρ.» ή το άρθρο, η το κεφάλαιο ή ο νόμος αντίστοιχα.

«σύμφωνα με την περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 8»

«σύμφωνα με τη διάταξη/τις διατάξεις της περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 8»

| | |
|--------------------------------|---|
| «σύμφωνα με το ν. 4622/2019» | «σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4622/2019» |
| «σύμφωνα με το παρόν κεφάλαιο» | «σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος κεφαλαίου» |

- η χρήση της λέξης «αυτός», «αυτή» και «αυτό», όταν γίνεται αναφορά στον ίδιο νόμο, στην ίδια παράγραφο ή στο ίδιο άρθρο. Στην περίπτωση αυτή, γίνεται χρήση των λέξεων «παρών», «παρούσα» και «παρόν», αντίστοιχα.

| | |
|--|---|
| «σύμφωνα με όσα προβλέπονται στον παρόντα» | «σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο νόμο αυτό» |
|--|---|

| | |
|--|---|
| «σύμφωνα με όσα προβλέπονται στην παρούσα» | «σύμφωνα με όσα προβλέπονται στην παράγραφο αυτή» |
|--|---|

Η φράση «του παρόντος νόμου», «του παρόντος άρθρου» κ.λπ. είναι περιττή (βλ. ανωτέρω 5.1.6.).

- ξενόγλωσσοι όροι ή λέξεις στα νομοθετικά κείμενα. Όταν είναι απαραίτητο ή αναπόφευκτο, οι ξενόγλωσσοι όροι τίθενται σε παρένθεση μετά από τους αντίστοιχους ελληνικούς.

5.2. Γλώσσα και σύνταξη του κειμένου

5.2.1. Απλότητα και σαφήνεια

Οι ρυθμίσεις πρέπει να διατυπώνονται με τρόπο *απλό, σαφή, λιτό και περιεκτικό*. Στα ακόλουθα παραδείγματα η απλούστερη και προτιμητέα διατύπωση εμφανίζεται στην αριστερή στήλη του πίνακα σε γαλάζιο πλαίσιο:

| | |
|--|--|
| «Για την κατάταξη του υποψηφίου» | «Για τη διενέργεια κατάταξης του υποψηφίου» |
| «Η παράδοση» | «Η συντέλεση της παράδοσης» |
| «Για την εξυπηρέτηση του επιβατικού κοινού» | «Για τον σκοπό της εξυπηρέτησης του επιβατικού κοινού» |
| «Για να προληφθούν ανωμαλίες από την παρακώλυση των εναέριων συγκοινωνιών» | «Η ανάγκη πρόληψης ανωμαλιών από την παρακώλυση εκτέλεσης των εναέριων συγκοινωνιών» |

| | |
|--|--------------------------------|
| «η πρόσληψη υπαλλήλων από τον οργανισμό» | «η από τον οργανισμό πρόσληψη» |
|--|--------------------------------|

| | |
|---|--|
| «η αποφυγή ρυθμίσεων που αποκλίνουν από τη γενική πολιτική» | «η αποφυγή αποκλινοσών από την κατά περίπτωση γενική πολιτική ρυθμίσεων» |
|---|--|

| | |
|-------------------------------|------------------------------|
| «σύμφωνα με όσα προβλέπονται» | «σύμφωνα με τα προβλεπόμενα» |
|-------------------------------|------------------------------|

5.2.2. Σύνταξη

Οι διατάξεις πρέπει να είναι διατυπωμένες στη δημοτική γλώσσα, η οποία είναι μικροπερίοδη, αναλυτική, παρατακτική. Στις φράσεις χρησιμοποιείται ρηματική σύνταξη και το ρήμα τίθεται, όπου είναι δυνατόν, στο τρίτο πρόσωπο ενικού, στην ενεργητική φωνή της οριστικής έγκλισης του ενεστώτα, με συγκεκριμένο αντικείμενο.

Παραδείγματα:

| | |
|--|--|
| «για να μπορεί να ελεγχθεί η ικανότητα δικαιοπραξίας» | «η ύπαρξη δυνατότητας ελέγχου ικανότητας δικαιοπραξίας». |
| «η εταιρεία εκπροσωπείται από συμβούλιο εκλεγμένο από τη γενική συνέλευση» | «η γενική συνέλευση εκλέγει ένα συμβούλιο που εκπροσωπεί την εταιρεία» |
| «οι ενδιαφερόμενοι υποβάλλουν» | «οι ενδιαφερόμενοι θα υποβάλουν» |
| «ορίζεται» | «ορίζουμε» |

60

Απαιτείται ομοιομορφία του κειμένου κατά τη χρήση των ρηματικών τύπων «συνιστάται» ή «συστήνεται» για τη σύσταση υπηρεσίας, συλλογικού οργάνου ή θέσεων. Πάντως, ενδείκνυται η χρήση των ρημάτων «συστήνεται» και «συστήνονται».

Οι λέξεις «πριν», «μετά» και «ύστερα» συντάσσονται με την πρόθεση «από».

5.2.3. Γλώσσα

- Γραμματική:

Το άρθρο «τον» διατηρεί το τελικό «ν».

Το άρθρο «την» διατηρεί το τελικό «ν» όταν η επόμενη λέξη αρχίζει από φωνήεν ή από σύμφωνο στιγμιαίο (κ, π, τ, ξ, ψ) ή από τα συμφωνικά συμπλέγματα μπ, ντ, γκ, τσ και τζ.

- Προθέσεις: Ορισμένα άκλιτα μόρια, ιδίως συνυφασμένα με την ορολογία ή παγιωμένες εκφράσεις, εξακολουθούν να χρησιμοποιούνται, προσαρμοσμένα στο τυπικό της δημοτικής, οπότε και γράφονται ως μία λέξη, όπως: *υπόψη, ενόψει, εξάλλου, εξίσου, αφότου, έκτοτε, προτού, ωστόσο, μολοντί, εφόσον, καταρχήν, καταρχάς*.

- Αριθμητικά:

α) Τα αριθμητικά γράφονται: *ένας, μία, ένα, δύο, τρία, δεκατρία* (σε μία λέξη έως το είκοσι), *είκοσι ένα, είκοσι δύο* (σε δύο λέξεις) κ.λπ..

β) Όσα έχουν δεύτερο συνθετικό από το επίθετο μισός – μισή – μισό το τρέπουν και στα τρία γένη στον άκλιτο τύπο –ήμισι έπειτα από σύμφωνο (π.χ. «τεσσερισήμισι ημέρες») και –μισι ύστερα από φωνήεν (π.χ. «*τριάμισι έτη*»). Στη λήγουσα γράφονται με «η», όταν το πρώτο συνθετικό είναι «ένας» ή «μία» (π.χ. «*ενάμιση μήνα*», «*μιάμιση ώρα*») και με «ι» στις λοιπές περιπτώσεις («*δυόμισι έτη*»).

- Τονισμός μονοσύλλαβων λέξεων:

Οι μονοσύλλαβες λέξεις δεν τονίζονται. Μονοσύλλαβες θεωρούνται και εκείνες που προφέρονται σαν μια συλλαβή: «για», «πια», «πιο», «ποιος», «τι» κ.λπ.. Εξαιρούνται και τονίζονται, αν και μονοσύλλαβες, οι λέξεις: «πού», «πώς» όταν χρησιμοποιούνται ως ερωτηματικές, έστω και σε πλάγια ερώτηση. Σε όλες τις λοιπές περιπτώσεις τα «που» και «πως» μένουν άτονα (π.χ. «*η ένσταση που προβάλλει*»).

Τρίτο Μέρος: Η νομοπαρασκευαστική διαδικασία του ν. 4622/2019

1. Στάδια νομοθέτησης με βάση το ν. 4622/2019- Κανόνες εθνικής προέλευσης

Ο ν. 4622/2019 εισάγει μια ριζική καινοτομία στη διαχείριση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας με την ανάθεση στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων του καθήκοντος να διασφαλίζει τη συνοχή και τον συντονισμό της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και την αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών της καλής νομοθέτησης. Η ανάθεση της επίβλεψης και εναρμόνισης του νομοπαρασκευαστικού έργου σε μια κεντρική υπηρεσία, στελεχωμένη από υπαλλήλους με γνώση και εμπειρία σε θέματα νομοτεχνικής, εξασφαλίζει τον οριζόντιο έλεγχο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας από την ίδια ομάδα νομοτεχνών, οι οποίοι, χάρη στην εξειδικευμένη εκπαίδευση, εγγυώνται την αποτελεσματικότητα των νομοθετικών κείμενων, τη συστηματική εφαρμογή των αρχών καλής νομοθέτησης και τη συμβολή τους στην επίτευξη των ρυθμιστικών στόχων.

Με τον τρόπο αυτό οι αποδέκτες της νομοθεσίας αποκτούν πρόσβαση σε νομοθετικό κείμενο, το οποίο αποτυπώνει με σαφήνεια συγκεκριμένους ρυθμιστικούς στόχους. Κατ' αυτόν τον τρόπο, κατανοούν τι επιδιώκει η Κυβέρνηση κατά την άσκηση της νομοθετικής της πρωτοβουλίας, ποια δικαιώματα αναγνωρίζονται και ποιες υποχρεώσεις επιβάλλονται, όπως επίσης πώς λειτουργεί και ελέγχεται η δημόσια διοίκηση. Έτσι, δημιουργείται και εμπεδώνεται σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ πολίτη και κράτους, η οποία, εκτός των άλλων, ωθεί στην εφαρμογή των νόμων και τελικά προάγει την επιτυχία του νομοθετικού και κατ' επέκταση του κυβερνητικού έργου.

62

Για την επίτευξη των στόχων της καλής νομοθέτησης εισάγεται συγκεκριμένη νομοπαρασκευαστική διαδικασία σε πέντε στάδια που ορίζεται στο άρθρο 63 του ν. 4622/2019 και αναλύεται στο Τρίτο Μέρος του παρόντος Εγχειριδίου. Σημειώνεται ότι η διαδικασία αυτή ακολουθείται καταρχήν, πέραν των προτεινόμενων νομοθετικών ρυθμίσεων, και για κανονιστικές πράξεις που η Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου θεωρεί ότι έχουν μείζονα οικονομική ή κοινωνική σημασία.

1.1. Στάδιο Α: Εκκίνηση διαδικασίας από τον αρμόδιο Υπουργό - οι δύο δυνατότητες: προσχέδιο νόμου και κατευθυντήριες γραμμές

Στόχος του σταδίου Α είναι η παροχή όλων των απαραίτητων πληροφοριών στον νομοτέχνη, ώστε να συντάξει το νομοσχέδιο με τις παραμέτρους που θέτει το οικείο Υπουργείο. Επισημαίνεται ότι ένα νομοσχέδιο μπορεί να ρυθμίζει ένα μόνο θέμα με λίγες διατάξεις. Ο αρμόδιος Υπουργός μπορεί δηλαδή να προτείνει ένα νομοσχέδιο όχι μόνο όταν επιδιώκει την ολοκληρωμένη ρύθμιση ενός αντικειμένου, αλλά και όταν επιδιώκει να αντιμετωπίσει συγκεκριμένα ζητήματα ακόμη και μέσω περιορισμένου αριθμού διατάξεων αρμοδιότητας του Υπουργείου του. Ακόμη και μεμονωμένες διατάξεις που θεωρούνται αναγκαίες από τον αρμόδιο Υπουργό προωθούνται προς νομοθέτηση, κατ' εφαρμογή των δύο εναλλακτικών επιλογών που παρουσιάζονται κατωτέρω και όχι μέσω τροπολογιών σε άσχετα νομοσχέδια που επισπεύδονται από άλλους Υπουργούς.

Ειδικότερα, στο πλαίσιο του ετήσιου ρυθμιστικού προγραμματισμού του κυβερνητικού έργου, ο αρμόδιος Υπουργός έχει δύο επιλογές. Μπορεί να υποβάλει στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, μέσω της Υπηρεσίας Συντονισμού του οικείου Υπουργείου, προνομοθετικό πακέτο που αποτελείται από:

(α) προσχέδιο νόμου και προκαταρκτική ανάλυση συνεπειών ρύθμισης, ή

(β) κατευθυντήριες γραμμές του σχεδίου νόμου μαζί με όποιο στοιχείο θεωρεί αναγκαίο να συμπεριληφθεί στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης.

Ανεξαρτήτως του ποια από τις ανωτέρω επιλογές προκρίνεται στη συγκεκριμένη περίπτωση, είναι επιβεβλημένος ο *έγκαιρος* προγραμματισμός και η αποστολή του προνομοθετικού πακέτου. Αυτό πρέπει να αποστέλλεται στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, στην περίπτωση του προσχεδίου νόμου, τουλάχιστον *σαράντα πέντε (45) ημέρες* και στην περίπτωση των κατευθυντηρίων γραμμών τουλάχιστον *εξήντα (60) ημέρες* πριν από την επιθυμητή ημερομηνία κατάθεσης. Σε περίπτωση μη τήρησης του ανωτέρω χρονοδιαγράμματος ελλοχεύει ο κίνδυνος μη έγκαιρης κατάθεσης του νομοσχεδίου στη Βουλή. Είναι απολύτως αναγκαία για τον λόγο αυτό η συστηματική παρακολούθηση των ζητημάτων του Υπουργείου, έτσι ώστε αυτά να μην καθίστανται επείγοντα, απαιτώντας λύσεις της τελευταίας στιγμής. Εντός του ανωτέρω χρονοδιαγράμματος αποστέλλεται επίσης στην αρμόδια Γενική Γραμματεία Συντονισμού της Προεδρίας της Κυβέρνησης κείμενο πολιτικής που περιγράφει τον επιδιωκόμενο στόχο της προτεινόμενης νομοθετικής παρέμβασης.

Περαιτέρω, πριν από την αποστολή είτε προσχεδίου νόμου είτε κατευθυντηρίων γραμμών, το επισπεύδον Υπουργείο υποχρεούται να έχει προηγουμένως συμφωνήσει επ' αυτών με τα τυχόν συναρμόδια Υπουργεία. Η συμφωνία αυτή πρέπει να είναι συγκεκριμένη και, στην περίπτωση της αποστολής προσχεδίου νόμου, να καταλαμβάνει και το σύνολο των προτεινόμενων διατυπώσεων.

Ειδικότερα:

(α) Το *προσχέδιο νόμου* είναι μία πρώτη προσπάθεια νομοθέτησης με ένα αρχικό κείμενο το οποίο εκπονείται εσωτερικά εντός του Υπουργείου, κατά προτίμηση από στελέχη με ειδική εκπαίδευση και εμπειρία σε ζητήματα νομοτεχνικής. Πρέπει να είναι ένα πλήρες νομοθετικό κείμενο, η σύνταξη του οποίου απαιτεί την εφαρμογή όλων των αρχών και τεχνικών καλής νομοθέτησης του παρόντος Εγχειριδίου.

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, το προσχέδιο νόμου πρέπει να συνοδεύεται από την *προκαταρκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης*. Από τα στοιχεία που αναλύονται εκτενώς στο υπόδειγμα και τον οδηγό συμπλήρωσης της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, η προκαταρκτική ανάλυση περιλαμβάνει όσα στοιχεία κρίνει αναγκαία ο αρμόδιος Υπουργός. Συστήνεται πάντως η προκαταρκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης να έχει ως βάση το υπόδειγμα της πλήρους Ανάλυσης, εξαιρουμένων των εκθέσεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους όπως επίσης του πεδίου που αφορά στην ηλεκτρονική διαβούλευση.

Σε κάθε περίπτωση, για να καταστεί δυνατή η περαιτέρω αξιολόγηση της Ανάλυσης, απαιτείται οπωσδήποτε αυτή να συμπεριλαμβάνει:

ι) την *εισήγηση των αρμόδιων προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών Υποθέσεων* (εφεξής «ΓΔΟΥ») όπως ορίζεται στο άρθρο 24 παρ. 5 περ. ε του ν. 4270/2015. Η εν λόγω εισήγηση πρέπει να προσδιορίζει τα κατωτέρω:

(1) το είδος του δημοσιονομικού αποτελέσματος¹⁷,

¹⁷ Στα αρνητικά αποτελέσματα μπορούν να συμπεριλαμβάνονται δαπάνη (ετήσια, εφάπαξ ή ενδεχόμενη), απώλεια ή μείωση εσόδων (ετήσια, εφάπαξ ή ενδεχόμενη), νομιμοποίηση δαπάνης ή μείωση περιουσίας. Αντίστοιχα, τα θετικά αποτελέσματα

(2) την ποσοτικοποίηση των αποτελεσμάτων και την ανάλυση του τρόπου υπολογισμού, έστω και σε εκτιμώμενη τάξη μεγέθους με παράθεση των παραδοχών/υποθέσεων, στις οποίες βασίστηκε η εκτίμηση (τυχόν αδυναμία προσδιορισμού αιτιολογείται επαρκώς και επιβάλλεται να αποφεύγεται η καταχρηστική προβολή της),

(3) τον τρόπο κάλυψης προκαλούμενων δαπανών ή αναπλήρωσης προκαλούμενης απώλειας/μείωσης εσόδων,

(4) την επιβεβαίωση ότι τα προκαλούμενα αποτελέσματα εντάσσονται στις προβλέψεις του εκτελούμενου προϋπολογισμού και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (εφεξής «ΜΠΔΣ») και σχετική επισήμανση σε αντίθετη περίπτωση,

(5) την παράθεση εναλλακτικών τρόπων κάλυψης των προκαλούμενων αποτελεσμάτων σε περίπτωση που τα αποτελέσματα αυτά είναι εκτός των προβλέψεων του εκτελούμενου προϋπολογισμού και του ΜΠΔΣ (με συγκεκριμένη και όχι αόριστη αναφορά).

Σε περίπτωση συναρμοδιότητας περισσότερων Υπουργείων, ο προϊστάμενος ΓΔΟΥ του επισπεύδοντος Υπουργείου συγκεντρώνει όλες τις εισηγήσεις ΓΔΟΥ από τα Υπουργεία αυτά.

Εάν επιμέρους οικονομικά αποτελέσματα ή ακόμη και το σύνολο αυτών δεν βαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό και, επομένως, ο Γενικός Διευθυντής της ΓΔΟΥ του επισπεύδοντος Υπουργείου δεν είναι σε θέση να γνωρίζει τις οικονομικές συνέπειες, πρέπει, με ευθύνη του ιδίου, να συγκεντρώνονται όλα τα απαραίτητα στοιχεία από τις οικονομικές υπηρεσίες των φορέων, ο προϋπολογισμός των οποίων επιβαρύνεται. Η συγκεκριμένη ενημέρωση είναι απαραίτητη, δεδομένου ότι όλες οι οικονομικές συνέπειες εξετάζονται σε επίπεδο φορέων Γενικής Κυβέρνησης.

ii) ειδική αιτιολογία σε περίπτωση πρόβλεψης παρεκκλίσεων από τις διατάξεις του νόμου περί ενιαίου μισθολογίου (ν. 4354/2015 [ΦΕΚ Α' 176]).

(β) Οι κατευθυντήριες γραμμές αναλύουν το σκεπτικό των αποφάσεων που οδήγησαν στην επιλογή τόσο του επιδιωκόμενου ρυθμιστικού αποτελέσματος, όσο και των μηχανισμών επίτευξής του. Συντάσσονται από στελέχη του Υπουργείου και παρέχουν όλα τα απαραίτητα στοιχεία για την προετοιμασία της νομοθεσίας, προσδιορίζοντας και, όπου είναι δυνατόν, ποσοτικοποιώντας τα επιδιωκόμενα ρυθμιστικά αποτελέσματα. Με τον τρόπο αυτό «ανοίγουν» τον κύκλο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, ο οποίος κλείνει με τη μετα-νομοθετική (ex post) αξιολόγηση των σχετικών ρυθμίσεων από την Ειδική Γραμματεία Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου.

Ειδικότερα, οι κατευθυντήριες γραμμές του σχεδίου νόμου περιλαμβάνουν μία σύντομη παρουσίαση ως προς τα εξής σημεία:

(i) το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα και τη σχέση αυτού με τη γενική πολιτική της Κυβέρνησης, όπως αυτή ιδίως αποτυπώνεται στο Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής,

(ii) τις πιθανές επιλογές για την επίτευξη του ανωτέρω αποτελέσματος (μη ρυθμιστική λύση, ρυθμιστική λύση χωρίς νομοθέτηση, νομοθετική ρύθμιση), κριτήρια προτίμησης της προτεινόμενης λύσης, αιτιολόγηση της αναγκαιότητας και της αναλογικότητάς της,

(iii) την τυχόν υφιστάμενη ρύθμιση του ζητήματος ή την ανάδειξη κενού δικαίου, συμπεριλαμβανομένης της αρμοδιότητας ή συναρμοδιότητας του επισπεύδοντος φορέα,

(iv) τα πιθανά νομικά ή νομοτεχνικά ζητήματα, όπως αντισυνταγματικότητα, αντιφάσεων και επικαλύψεων ή ορολογίας και την προτεινόμενη αντιμετώπισή τους.

Οι κατευθυντήριες γραμμές συνοδεύονται από όποιο στοιχείο θεωρεί αναγκαίο ο αρμόδιος Υπουργός να συμπεριληφθεί στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Στην περίπτωση της αποστολής κατευθυντηρίων γραμμών, πέραν των εκθέσεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους όπως επίσης του πεδίου που αφορά στην ηλεκτρονική διαβούλευση, δεν προσδοκάται πάντως η αποστολή των πεδίων που αφορούν την αιτιολογική έκθεση και την έκθεση εφαρμογής επί των συγκεκριμένων άρθρων.

Ανεξαρτήτως του ποια από τις παραπάνω εκδοχές (α) ή (β) θα προκριθεί, ο επισπεύδων Υπουργός προτείνει επίσης στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων στέλεχος ή στελέχη του Υπουργείου του που μπορούν να ορισθούν ως μέλη της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής.

Ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων ενεργεί προκαταρκτικό έλεγχο του φακέλου. Εφόσον αυτός εντάσσεται στον ανωτέρω ρυθμιστικό προγραμματισμό της Κυβέρνησης:

- είτε επιστρέφει τον φάκελο στην Υπηρεσία Συντονισμού του Υπουργείου, λόγω ελλείψεων, και ζητεί πληρέστερη προκαταρκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ή επιπλέον έγγραφα, σε συνεργασία και με την αντίστοιχη Γενική Γραμματεία Συντονισμού

- είτε συστήνει, με απόφασή του, νομοπαρασκευαστική επιτροπή, η οποία συγκροτείται από στελέχη του αρμόδιου Υπουργείου και της Προεδρίας της Κυβέρνησης – με τη δυνατότητα συμμετοχής εκπροσώπων και των λοιπών Γενικών Γραμματειών (π.χ. του Νομικού και Οικονομικού Γραφείου της Γενικής Γραμματείας Πρωθυπουργού, της αρμόδιας Γενικής Γραμματείας Συντονισμού ή της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης), αναλόγως του θέματος προς ρύθμιση – και στην οποία μπορούν επίσης να συμμετέχουν συνεργάτες του αρμόδιου Υπουργού ή των συναρμόδιων Υπουργών, ιδιώτες εμπειρογνώμονες, καθώς και μέλη Διδακτικού Ερευνητικού Προσωπικού (ΔΕΠ) ή μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ) με εξειδίκευση στο αντικείμενο της ρύθμισης. Στην απόφαση σύστασης της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής ορίζονται επίσης ο Πρόεδρος της και ο Αναπληρωτής του, καθώς και χρονοδιάγραμμα ολοκλήρωσης των επιμέρους εργασιών της, σύμφωνα με το Στάδιο Β παρακάτω.

1.2. Στάδιο Β: Λειτουργία νομοπαρασκευαστικής επιτροπής

Στόχος του σταδίου Β είναι η τελική διαμόρφωση του νομοθετικού κειμένου με βάση τις αρχές της καλής νομοθέτησης και τις τεχνικές του παρόντος Εγχειριδίου. Το στάδιο αυτό μπορεί να διακριθεί σε τρία επιμέρους επίπεδα:

α) Πρώτο επίπεδο του σταδίου Β είναι η *κατανόηση του επιδιωκόμενου ρυθμιστικού σκοπού*, μέσω του προσδιορισμού των ουσιαστικών νομικών εμποδίων για την επίτευξή του, με βάση το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο και του εντοπισμού του ουσιαστικού περιεχομένου των προτεινόμενων ρυθμίσεων σε σχέση με τα ήδη ισχύοντα. Στο πλαίσιο αυτό διενεργείται έλεγχος αναγκαιότητας και αποτελεσματικότητας της προτεινόμενης ρύθμισης. Η ροή των εργασιών είναι η εξής:

αα) Η νομοπαρασκευαστική επιτροπή μελετά το υποβληθέν υλικό και ζητεί τυχόν αναγκαίες διευκρινίσεις ή σχετικά έγγραφα από την Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου.

αβ) Η Επιτροπή συντάσσει σημείωμα, στο οποίο συνοψίζει το αποτέλεσμα του ελέγχου των αρχών αποτελεσματικότητας και αναγκαιότητας και το αποστέλλει στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

αγ) Λαμβανομένου υπόψη του ανωτέρω σημειώματος, ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων αποφασίζει την επιστροφή του φακέλου στο Υπουργείο ή την έναρξη του σχεδιασμού νομοθέτησης.

β) Δεύτερο επίπεδο του σταδίου Β είναι ο *σχεδιασμός, με σκοπό την εξεύρεση των βέλτιστων νομοπαρασκευαστικών μηχανισμών και την εφαρμογή τους*. Η ροή των εργασιών είναι η εξής:

βα) Η νομοπαρασκευαστική επιτροπή ελέγχει εάν το προσχέδιο νόμου ή οι κατευθυντήριες γραμμές (λαμβανομένων υπόψη, αντιστοίχως, και της προκαταρκτικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης ή των αναγκαιών στοιχείων):

- i) σε επίπεδο *νομοθέτησης*, συνάδουν προς τους κανόνες δικαίου υπερνομοθετικής ισχύος και τηρούν τις αρχές καλής νομοθέτησης του Πρώτου Μέρους του παρόντος,
- ii) σε επίπεδο *νομοτεχνικής*, εξετάζουν: 1) τη συμβολή της ρύθμισης στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, 2) τη διαμόρφωση της δομής και των αποδεκτών της ρύθμισης με βάση τις πληροφορίες που αυτοί χρειάζονται και με διατύπωση την οποία αντιλαμβάνονται, 3) την εξασφάλιση αποτελεσματικών μηχανισμών εφαρμογής της ρύθμισης και 4) την ορθή συμπλήρωση της προκαταρκτικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης ή την πειστικότητα των σχετικών στοιχείων.

66

Σημειώνεται ότι από τα παραπάνω στοιχεία i) και ii) εξετάζονται αποκλειστικά τα ζητήματα που μπορούν να εξετασθούν στο συγκεκριμένο στάδιο αναλόγως του εάν υφίσταται προσχέδιο νόμου ή απλώς κατευθυντήριες γραμμές, όπως επίσης αναλόγως του βαθμού εξειδίκευσης των κατευθυντηρίων γραμμών.

ββ) Η νομοπαρασκευαστική επιτροπή:

- i) καλεί σε ακρόαση εκπροσώπους αρμόδιων υπηρεσιών της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης – των Υπουργείων και των αποκεντρωμένων ή περιφερειακών υπηρεσιών τους, των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και των ανεξάρτητων αρχών – ή άλλους ενδιαφερόμενους φορείς, τις απόψεις των οποίων θεωρεί κρίσιμες για την τελική διαμόρφωση του περιεχομένου των διατάξεων ή
- ii) ζητεί τις γραπτές παρατηρήσεις τους.

βγ) Η νομοπαρασκευαστική επιτροπή *σχεδιάζει τη δομή των προτεινόμενων ρυθμίσεων, λαμβάνοντας υπόψη τους συγκεκριμένους αποδέκτες τους*.

γ) Τρίτο επίπεδο του Σταδίου Β' είναι η *σύνταξη του νομοθετικού κειμένου*. Αποσκοπείται ειδικότερα η εκπόνηση νομοθετικού κειμένου κατάλληλου για την απρόσκοπτη επικοινωνία των ρυθμιστικών μηνυμάτων. Το κείμενο αυτό εξηγεί με απλό τρόπο τις πράξεις ή παραλείψεις που απαιτούν οι προτεινόμενες διατάξεις από τους αποδέκτες, καθώς και τον τρόπο άσκησης των δικαιωμάτων και

εκπλήρωσης των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις επιμέρους ρυθμίσεις, πείθοντας με τον τρόπο αυτό τους αποδέκτες να εφαρμόσουν το νόμο.

Η ροή των εργασιών των νομοπαρασκευαστικής επιτροπής είναι η εξής:

- α) ορίζει τον ή τους συντάκτες του τελικού σχεδίου νόμου εκ των μελών της που υπηρετούν στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων,
- β) ορίζει τον ή τους συμβούλους των συντακτών εκ των υπολοίπων μελών της, κατά προτίμηση αναθέτοντας από ένα θέμα ουσιαστικού περιεχομένου στο κάθε μέλος, έτσι ώστε ο συντάκτης να έχει στη διάθεσή του συμβούλους ειδικούς για κάθε πτυχή του ουσιαστικού θέματος που καλύπτει το νομοσχέδιο,
- γ) συντάσσει το νομοσχέδιο και την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, η οποία περιλαμβάνει το σύνολο των στοιχείων του άρθρου 62 παρ. 2 ν. 4622/2019, σύμφωνα με το υπόδειγμα Ανάλυσης της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

1.3. 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. Η περίοδος διαβούλευσης μπορεί να συντημηθεί μέχρι μία (1) εβδομάδα ή να επιμηκυνθεί για μία (1) ακόμη εβδομάδα κατόπιν εισήγησης του Υπουργείου και έγκρισης της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, μόνο σε απολύτως εξαιρετικές περιπτώσεις και για επαρκώς τεκμηριωμένους λόγους.

Η διαβούλευση αυτή είναι *νομοπαρασκευαστική διαβούλευση*. Διαφέρει από την *πολιτική διαβούλευση*, η οποία μπορεί να έχει προηγηθεί από το αρμόδιο Υπουργείο κατά τον προσδιορισμό του ρυθμιστικού προβλήματος που επιδιώκεται να αντιμετωπισθεί. Η νομοπαρασκευαστική διαβούλευση σκοπό έχει να εξακριβώσει εάν τα νομοθετικά κοινά αντιλαμβάνονται τις βασικές ρυθμίσεις επαρκώς και επακριβώς, όπως επίσης να συγκεντρώσει τυχόν παρατηρήσεις που μπορούν να οδηγήσουν σε βελτίωση των προτεινόμενων διατάξεων.

Στη διαβούλευση είναι δυνατόν να εισάγονται ερωτήματα προς τα νομοθετικά κοινά, η απάντηση στα οποία καταδεικνύει εάν γίνονται αντιληπτά το βασικό αντικείμενο της ρύθμισης, τα δικαιώματα που παρέχονται και ο τρόπος άσκησης τους, καθώς και η διαδικασία εκπλήρωσης των υποχρεώσεων που επιβάλλονται. Σε κάθε περίπτωση, δίνεται η ευκαιρία σχολίων επί των επιμέρους άρθρων.

Μετά από την ολοκλήρωση του χρόνου διαβούλευσης, η Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου:

- α) συντάσσει έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης με ομαδοποιημένα τα σχόλια και τις προτάσεις των συμμετεχόντων και τεκμηριωμένη εισήγηση περί της ενσωμάτωσής τους ή μη στο τελικό κείμενο του νομοσχεδίου,
- 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 με ενσωματωμένα τα συμπεράσματα της διαβούλευσης και τα μέλη της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής που προέρχονται από το οικείο Υπουργείο, με την επιφύλαξη της κατωτέρω περίπτωσης γ), συντάσσουν την τελική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (βλ. σχετικό υπόδειγμα και οδηγό συμπλήρωσης της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων) με ενσωματωμένα τα συμπεράσματα της διαβούλευσης [εντός χρονικού διαστήματος που δεν μπορεί να υπερβαίνει τις επτά ημέρες],

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 [εντός χρονικού διαστήματος κατ' ελάχιστον τριών ημερών] και

γ) τα παραδίδουν στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

Σε κάθε περίπτωση, η νομοπαρασκευαστική επιτροπή οφείλει να επιδεικνύει ετοιμότητα στο να τροποποιήσει το νομοσχέδιο στη βάση σχολίων ή παρατηρήσεων που υποβλήθηκαν κατά τη διαβούλευση. Έκθεση διαβούλευσης που απλώς καταγράφει τα διατυπωθέντα σχόλια, χωρίς ουσιαστική ενασχόληση με αυτά, δεν είναι σύμφωνη με το παρόν Εγχειρίδιο. Στην περίπτωση νομοσχεδίων που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και τις προϋποθέσεις της, η νομοπαρασκευαστική επιτροπή διασφαλίζει επίσης την ύπαρξη της αναγκαίας γνωμοδότησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί του νομοσχεδίου, σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος, οπότε και είναι δυνατόν να καταστεί αναγκαία η παροχή μεγαλύτερου χρονικού διαστήματος για την οριστικοποίηση του νομοσχεδίου και της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

1.4. Στάδιο Δ': Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας

Στη συνέχεια, ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων υποβάλλει τα κείμενα της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής στην Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας για αξιολόγηση. Η Επιτροπή αυτή είναι ένα ανεξάρτητο, γνωμοδοτικό όργανο, με τη συμμετοχή τόσο νομικών όσο και οικονομολόγων, το οποίο επιβεβαιώνει την τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης, ελέγχοντας, ιδίως:

α) τη συνταγματικότητα των προτεινόμενων ρυθμίσεων,

β) τη συμβατότητά τους με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το διεθνές δίκαιο, ιδιαίτερα δε, με τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ε.Σ.Δ.Α.),

γ) την πληρότητα των υπό επεξεργασία ρυθμιστικών κειμένων, ιδίως αναφορικά με τις καταργούμενες ή τροποποιούμενες διατάξεις, εξετάζοντας παράλληλα τα συνοδευτικά τους έγγραφα,

δ) τα ζητήματα επικαλύψεων και συγκρούσεων των διατάξεων των υπό επεξεργασία ρυθμιστικών κειμένων με διατάξεις του ισχύοντος δικαίου,

ε) την ποιότητα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης και τη ρεαλιστική αποτύπωση των στοιχείων που συμπεριλαμβάνονται σε αυτή.

Ο σκοπός του Σταδίου Δ' είναι διττός. Αφενός μεν, να διασφαλίσει ότι οι ρυθμιστικοί στόχοι του Υπουργείου μπορούν να επιτευχθούν με τις προτεινόμενες διατάξεις, αφετέρου δε, να επιβεβαιώσει ότι οι αποδέκτες κατανοούν τα ρυθμιστικά μηνύματα. Οι παρατηρήσεις των μελών εστιάζουν σε θέματα

νομοτεχνικής. Οδηγό για την αξιολόγηση της νομοτεχνικής ποιότητας του σχεδίου νόμου αποτελεί ο κατάλογος ελέγχου αποτελεσματικής νομοθεσίας που περιλαμβάνεται στο Δεύτερο Μέρος του παρόντος Εγχειριδίου.

Εφόσον το σχέδιο νόμου και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης πληρούν όλα τα κριτήρια του παρόντος Εγχειριδίου, 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. Το πρακτικό υπογράφεται από όλα τα μέλη της Επιτροπής, ενώ σημειώνονται και τυχόν μειοψηφούσες απόψεις.

1.5. Στάδιο Ε΄: Κατάθεση και συζήτηση νομοσχεδίου

Η διαμόρφωση του τέταρτου σταδίου διαφοροποιείται ανάλογα με το πόρισμα στο οποίο καταλήγει η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας:

α) 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.

β) 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.

Σε κάθε περίπτωση, πριν από την κατάθεση, ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων εξασφαλίζει ότι ρυθμίσεις που επιβαρύνουν καθ' οιονδήποτε τρόπο την επιχειρηματική δραστηριότητα: α) τίθενται σε ισχύ είτε την πρώτη Ιανουαρίου είτε την πρώτη Ιουλίου εκάστου έτους και β) δεν τίθενται σε ισχύ πριν από την πάροδο του απαραίτητου χρόνου προσαρμογής στις νέες ρυθμίσεις, ο οποίος δεν μπορεί να είναι μικρότερος από δύο μήνες. Εξάιρεση από τους ανωτέρω κανόνες α) και β) είναι δυνατή κατά την ειδικώς αιτιολογημένη κρίση του Γενικού Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων στις περιπτώσεις α) ρυθμίσεων, η άμεση ισχύς των οποίων επιβάλλεται για την αντιμετώπιση εξαιρετικά επείγουσών αναγκών ή β) ρυθμίσεων, οι οποίες αποβλέπουν στην εκπλήρωση ευρωπαϊκών ή διεθνών υποχρεώσεων της χώρας.

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

α) Την επιμέλεια των νομοτεχνικών προσθηκών και αναδιατυπώσεων που τυχόν καθίστανται αναγκαίες, ως αποτέλεσμα της κοινοβουλευτικής συζήτησης, όπως επίσης της έκθεσης της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής. Επισημαίνεται πάντως ότι οι νομοτεχνικές προσθήκες και αναδιατυπώσεις κατά τη διάρκεια της κοινοβουλευτικής συζήτησης δεν επιτρέπεται να συνιστούν συγκεκαλυμμένες τροπολογίες. Με τις προσθήκες και αναδιατυπώσεις δεν θεσπίζονται νέοι κανόνες δικαίου, αλλά απλώς γίνονται νομοτεχνικές διορθώσεις.

β) Την επιμέλεια τυχόν αναγκαίων τροπολογιών, σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής. Οι τροπολογίες αυτές πρέπει πάντως να είναι σχετικές με το αντικείμενο του

σχεδίου νόμου και να κατατίθενται μέχρι το τέλος της συζήτησης στην αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή.

2. Στάδια νομοθέτησης με βάση τον ν. 4622/2019- Κανόνες υπερεθνικής προέλευσης

2.1. Μεταφορά νομοθετικών πράξεων της ΕΕ

Ορισμένες ιδιαιτερότητες ισχύουν ως προς τη μεταφορά των νομοθετικών πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εσωτερική έννομη τάξη.

Όπως είναι γνωστό, οι *Κανονισμοί* έχουν άμεση εφαρμογή και ισχύ, χωρίς να απαιτείται ενσωμάτωσή τους στο εθνικό δίκαιο. Θέτουν το γενικό πλαίσιο και τα κράτη μέλη οφείλουν να λάβουν εκτελεστικά μέτρα για την εφαρμογή τους, όπου αυτό προβλέπεται. Αντίθετα, οι *Οδηγίες* δεν έχουν άμεση ισχύ, αλλά απαιτείται η ενσωμάτωσή τους στην εθνική έννομη τάξη. Καλή πρακτική, εν προκειμένω, είναι η ορθή και έγκαιρη μεταφορά τους που ανταποκρίνεται στις ιδιαιτερότητες της ελληνικής έννομης τάξης και όχι η στείρα αντιγραφή τους. Η έγκαιρη ενσωμάτωση εξασφαλίζεται επίσης με την άμεση ανάληψη πρωτοβουλιών των αρμόδιων Υπουργείων από την ημέρα της ανακοίνωσης του κειμένου της Οδηγίας. Κατά τη διαδικασία ενσωμάτωσης, σχεδιασμός, δομή, και ορολογία χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής. Η προθεσμία ενσωμάτωσης της κάθε Οδηγίας αναφέρεται ρητά στο κείμενό της και πρέπει να τηρείται απαρεγκλίτως από τις αρμόδιες εθνικές αρχές. Η εν λόγω προθεσμία άρχεται από την ημερομηνία δημοσίευσης της Οδηγίας στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σημειώνεται επίσης ότι η ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου από τα *δικαιοδοτικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την εφαρμογή τους στην εθνική έννομη τάξη. Προς συμμόρφωση με τις αποφάσεις των οργάνων αυτών, ενδέχεται να απαιτούνται τροποποιήσεις της εθνικής νομοθεσίας.

Η μεταφορά των ενωσιακών κανόνων μπορεί να γίνει α) είτε με τυπικό νόμο, που ψηφίζεται από τη Βουλή, εκδίδεται και δημοσιεύεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, β) είτε με προεδρικό διάταγμα (πδ), που αποτελεί αντικείμενο επεξεργασίας από το Συμβούλιο της Επικρατείας και εκδίδεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας κατόπιν πρότασης του αρμόδιου Υπουργού, γ) είτε με υπουργική απόφαση που χρήζει της υπογραφής του αρμόδιου Υπουργού, ή με κοινή υπουργική απόφαση (κυα) που υπογράφεται από τους συναρμόδιους, κατά περίπτωση, Υπουργούς, δ) είτε τέλος με κανονιστική πράξη άλλου οργάνου της Διοίκησης. Είναι επίσης δυνατή η ερμηνευτική υιοθέτηση των ενωσιακών κανόνων, εφόσον υφιστάμενες ήδη ρυθμίσεις επιδέχονται περισσότερες ερμηνείες.

Η υιοθέτηση των κανόνων του ενωσιακού δικαίου στην Ελλάδα διαφοροποιείται ελάχιστα ως προς τη ροή εργασιών. Οι διαφορές εντοπίζονται στα στάδια Α' και Β', ενώ προστίθεται στάδιο ΣΤ'. Οι διαφοροποιήσεις καταδεικνύονται κατωτέρω. Ως προς τα υπόλοιπα στάδια με τη ροή εργασιών τους, ισχύουν όσα αναπτύχθηκαν ανωτέρω (Τρίτο Μέρος, 1.). Ειδικότερα:

α) Ως προς το Στάδιο Α':

αα) Προ της ανάληψης πρωτοβουλίας από το καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο, η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων ενημερώνει το Υπουργείο αυτό για την έκδοση Κανονισμού, Οδηγίας, ή άλλου ευρωπαϊκού κειμένου χρήζοντος, καταρχήν, μελέτη για μεταφορά ή εφαρμογή του στην εθνική έννομη τάξη.

αβ) Ειδικά στην περίπτωση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, η υποβολή προσχεδίου νόμου είναι καταρχήν προτιμότερη, αφού υφίσταται ήδη νομοθετικό κείμενο σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

αγ) Σε κάθε περίπτωση, στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων υποβάλλεται το σχετικό κείμενο του ενωσιακού δικαίου και τυχόν οδηγός αναρμόνισης.

αδ) Ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων ενεργεί προκαταρκτικό έλεγχο του φακέλου αποκλειστικά για να διαπιστώσει τυχόν συνταγματικό κώλυμα ή συναρμοδιότητα άλλου Υπουργείου ή επικάλυψη του θέματος από άλλον υφιστάμενο κανόνα δικαίου και απορρίπτει το αίτημα νομοθέτησης μόνο στις περιπτώσεις αυτές.

β) Ως προς το Στάδιο Β΄:

Κατά τις εργασίες της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής λαμβάνεται μέριμνα, προκειμένου η κρίση ως προς την πλήρωση των αρχών της αναγκαιότητας και αποτελεσματικότητας να λαμβάνει υπόψη το ελληνικό πλαίσιο. Σημειώνεται ότι οι αποδέκτες των ευρωπαϊκών κειμένων διαφέρουν από αυτά των ελληνικών κειμένων. Ενώ η Ευρωπαϊκή Ένωση απευθύνεται στους πολίτες, τις διοικητικές αρχές των κρατών μελών και τα κράτη μέλη, ελληνικό κείμενο μεταφοράς των κανόνων του ευρωπαϊκού δικαίου απευθύνεται σε *όσους βρίσκονται στην ελληνική επικράτεια, στην ελληνική δημόσια διοίκηση* που θα εφαρμόσει τις νέες διατάξεις και στους *νομικούς*, οι οποίοι θα κληθούν να εφαρμόσουν ή να επικαλεστούν τους κανόνες σε περίπτωση δικαστικής διαφοράς. Δεδομένης της διαφοράς των αποδεκτών, και συνεπώς και των ρυθμιστικών μηνυμάτων των δύο κειμένων, ένα αποτελεσματικό ελληνικό κείμενο σπάνια μπορεί να ακολουθήσει τη δομή του ευρωπαϊκού.

γ) Ως προς το Στάδιο ΣΤ΄:

Στο τέλος της διαδικασίας το αρμόδιο Υπουργείο κοινοποιεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων τον τρόπο μεταφοράς του ευρωπαϊκού κειμένου στην Ελλάδα,

α) είτε εκθέτοντας τους λόγους μη αναγκαιότητας νομοθέτησης και υποβάλλοντας πίνακα αντιστοίχισης των άρθρων του ευρωπαϊκού κειμένου με τα άρθρα της ήδη ισχύουσας ελληνικής νομοθεσίας,

β) είτε υποβάλλοντας πίνακα αντιστοίχισης των άρθρων του ευρωπαϊκού κειμένου με τα άρθρα της νέας ελληνικής νομοθεσίας, αφού αυτή έχει ψηφισθεί από τη Βουλή και δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Τέλος, το αρμόδιο Υπουργείο κοινοποιεί στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων τα στοιχεία πρωτοκόλλου που επιβεβαιώνουν την παραλαβή των εγγράφων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

2.2. Κύρωση διεθνών συμβάσεων

Οι διεθνείς συμβάσεις αποτελούν πηγή του ελληνικού δικαίου και τίθενται σε εφαρμογή με την κύρωσή τους από τη Βουλή. Η βασική διαδικασία εφαρμογής είναι η θέση τους σε ισχύ ως έχουν, εκτός εάν, κατ' εξαίρεση, περιλαμβάνουν υποχρεώσεις εφαρμογής νέων για την Ελλάδα διατάξεων ουσιαστικού δικαίου ή διαδικασιών εφαρμογής. Η νομοτεχνική επεξεργασία τους είναι συντομότερη και περιορίζεται μόνο στη θέση τους σε εφαρμογή και στην επεξεργασία τυχόν άρθρων που είτε προσκρούουν σε ρυθμίσεις του ισχύοντος δικαίου είτε το συμπληρώνουν, ή άρθρων που χρήζουν περαιτέρω διοικητικής

εφαρμογής. Εδώ έμφαση δίνεται στη συνήθως αυτολεξεί αντιγραφή του κειμένου της σύμβασης, με δημιουργική νομοτεχνική, μόνον όπου είναι απολύτως απαραίτητο.

Το Γραφείο Διεθνών Συμβάσεων της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών είναι αρμόδιο για την προώθηση της διαδικασίας νομοθετικής κύρωσης διεθνών συμβάσεων. Την κυρωτική διαδικασία αναλαμβάνουν τα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία, σε συγκεκριμένες μόνο περιπτώσεις, μετά από συνεννόηση με την Ειδική Νομική Υπηρεσία του Υπουργείου Εξωτερικών.

2.2.1. Διμερείς και τριμερείς Συμβάσεις

Στάδιο Α΄

Μετά από την υπογραφή, το πρωτότυπο κείμενο της σύμβασης κατατίθεται στο Γραφείο Διεθνών Συμβάσεων.

Στάδιο Β΄

Το Γραφείο Διεθνών Συμβάσεων εκκινεί την κυρωτική διαδικασία, σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο άρθρο 63 παρ. 9 του ν. 4622/2019, εφόσον προβλέπεται από την ίδια τη σύμβαση ότι πρέπει να κυρωθεί με τυπικό νόμο ή αν η σύμβαση εμπίπτει σε εκείνες που κατά το άρθρο 36 παρ. 2 του Συντάγματος πρέπει να κυρωθούν με τυπικό νόμο για να ισχύσουν. Η κύρωση των σχετικών νομοσχεδίων γίνεται σύμφωνα με το άρθρο 112 του Κανονισμού της Βουλής, σε συνδυασμό με το άρθρο 108 του ιδίου Κανονισμού.

Οι διμερείς συμβάσεις κατά κανόνα δεν απαιτούν, κατά την κύρωσή τους, εκτελεστικές διατάξεις νόμου.

Σε αυτό το πλαίσιο, το Γραφείο Διεθνών Συμβάσεων:

- α) συντάσσει το κυρωτικό νομοσχέδιο,
- β) ζητεί από το καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο ή την αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Εξωτερικών να προβεί:
 - βα) στη μετάφραση στα ελληνικά, αν δεν υπάρχει ελληνικό πρωτότυπο,
 - ββ) στη σύνταξη, από τον Γενικό Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών του οικείου Υπουργείου, της εισήγησης του άρθρου 24 παρ. 5 περ. ε΄ του ν. 4270/2014,
 - βγ) στην κατάρτιση της προκαταρκτικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης που προβλέπεται στο άρθρο 62 του ν. 4622/2019, προσαρμοσμένης ως προς το περιεχόμενό της σύμφωνα με το άρθρο 63 παρ. 9 του ανωτέρω νόμου, έτσι ώστε να συμπεριλαμβάνει την αιτιολογική έκθεση και την ειδική έκθεση του άρθρου 75 παρ. 3 Συντάγματος, εφόσον απαιτείται. Στην εν λόγω Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης δεν περιλαμβάνονται η έκθεση γενικών συνεπειών, η έκθεση διαβούλευσης, ο πίνακας τροποποιούμενων και καταργούμενων διατάξεων και η έκθεση εφαρμογής (άρθρο 62 παρ. 2 περ. η΄).

Σε περίπτωση που η σύμβαση προβλέπει τη σύσταση οργάνων για την υλοποίησή της (κυρίως Μεικτών Επιτροπών) ζητούνται οι απόψεις των καθ' ύλην αρμοδίων για την ανάγκη προσθήκης στο νομοσχέδιο εξουσιοδοτικών διατάξεων σχετικά με την έγκριση των αποτελεσμάτων των εργασιών των οργάνων αυτών. Στην περίπτωση που η διεθνής σύμβαση απαιτεί, κατά την κύρωσή της, εκτελεστικές διατάξεις,

ως προς αυτές εφαρμόζεται η διαδικασία του άρθρου 63 παρ. 1 έως 8 του ν. 4622/2019 και ακολουθούνται τα Στάδια Β' και Γ' του Τρίτου Μέρους (1.) του παρόντος Εγχειριδίου.

Μετά από τη σύνταξη του νομοσχεδίου, τούτο υπογράφεται από τον Υπουργό Εξωτερικών και στη συνέχεια αποστέλλεται από το Γραφείο Διεθνών Συμβάσεων στους λοιπούς συναρμόδιους Υπουργούς προς υπογραφή.

Μετά την υπογραφή του από τους συναρμόδιους Υπουργούς, το Γραφείο Διεθνών Συμβάσεων υποβάλλει το νομοσχέδιο στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, μαζί με την προαναφερόμενη εισήγηση του αρμόδιου Γενικού Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών, προκειμένου να συνταχθεί η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, σύμφωνα με το άρθρο 75 παρ. 1 του Συντάγματος και να υπογράψει και ο Υπουργός Οικονομικών.

Στάδιο Γ'

Στη συνέχεια, το Γραφείο Διεθνών Συμβάσεων διαβιβάζει το πλήρες σχέδιο νόμου, μαζί με την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, προκειμένου να προωθηθεί στη Βουλή.

Στάδιο Δ'

Μετά από την ψήφιση, το Γραφείο Διεθνών Συμβάσεων μεριμνά για τις ενέργειες που απαιτούνται από τη σύμβαση για τη θέση της σε ισχύ διεθνώς.

2.2.2. Πολυμερείς συμβάσεις

Στάδιο Α'

Στην περίπτωση νομοθετικής κύρωσης πολυμερούς σύμβασης, χρησιμοποιείται είτε το πρωτότυπο, εάν είναι διαθέσιμο, ή, συνήθως, αντίγραφο επικυρωμένο από τον θεματοφύλακα της σύμβασης (λ.χ. Γενικό Γραμματέα Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών).

Δεν είναι αναγκαίο να έχει υπογραφεί η σύμβαση από την Ελλάδα, η οποία ενδέχεται να προσχωρεί σε αυτή άνευ υπογραφής.

Στάδιο Β'

Σε κάθε περίπτωση, για να εκκινήσει η κυρωτική διαδικασία το Γραφείο Διεθνών Συμβάσεων πρέπει να λάβει σχετική εντολή από το καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο ή την αρμόδια διεύθυνση του Υπουργείου Εξωτερικών.

Εάν δοθεί τέτοια εντολή, η διαδικασία που ακολουθείται είναι η ίδια με εκείνη για τις διμερείς συμβάσεις, δηλαδή ακολουθούνται τα στάδια Β' και Γ' που περιγράφονται ανωτέρω στο παρόν κεφάλαιο.

Αντιθέτως, εάν εκτιμάται, σε συνεννόηση με το καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο, ότι το κυρωτικό νομοσχέδιο θα πρέπει να περιλάβει εκτελεστικές διατάξεις, όπως αυτό γίνεται ιδίως στις περιπτώσεις κύρωσης πολυμερών συμβάσεων που εμπύπτουν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Δικαιοσύνης, για τη συνέχιση της κυρωτικής διαδικασίας ως προς τις εκτελεστικές διατάξεις, εφαρμόζεται η διαδικασία

του άρθρου 63 παρ. 1 έως 8 του ν. 4622/2019 και ακολουθούνται τα Στάδια Β' και Γ' του Τρίτου Μέρους (1.) του παρόντος Εγχειριδίου.

Στάδιο Γ'

Μετά την ψήφιση, το Γραφείο Διεθνών Συμβάσεων μεριμνά για τις ενέργειες που απαιτούνται από τη σύμβαση για τη θέση της σε ισχύ διεθνώς.

3. Στάδια νομοθέτησης σε επείγοντα και κατεπείγοντα νομοσχέδια

Σύμφωνα με το άρθρο 63 παρ. 9 ν. 4622/2019, τα ανωτέρω στάδια της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας δεν εφαρμόζονται σε επείγοντα ή κατεπείγοντα νομοσχέδια, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 109 και 110 του Κανονισμού της Βουλής.

Ο επισπεύδων Υπουργός υποβάλλει στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων αίτημα χαρακτηρισμού νομοσχεδίου, ως επείγοντος ή κατεπείγοντος, συνοδευόμενο από ειδική τεκμηρίωση του χαρακτηρισμού αυτού. Επείγοντα ή κατεπείγοντα νομοσχέδια επιτρέπονται σε απολύτως εξαιρετικές περιπτώσεις, για να εξυπηρετήσουν γνησίως απρόβλεπτες ανάγκες. Απαιτείται ιδιαίτερη φειδώ στην εφαρμογή της εντελώς εξαιρετικής αυτής διαδικασίας που μπορεί να εφαρμοσθεί μόνο στην περίπτωση ζητημάτων ανωτέρας βίας.

Ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων μπορεί:

(α) να ζητήσει από τον επισπεύδοντα Υπουργό περαιτέρω τεκμηρίωση του ανωτέρω αιτήματος ή

(β) να υποστηρίξει το αίτημα και να προτείνει την τήρηση της συντετημημένης διαδικασίας του άρθρου 63 παρ. 9 του ν. 4622/2019.

Στην ανωτέρω περίπτωση (β), ο αρμόδιος Υπουργός υποβάλλει σχέδιο νόμου, συνοδευόμενο από συνοπτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης σύμφωνα με το άρθρο 85 παρ. 3 του Κανονισμού της Βουλής. Η συνοπτική Ανάλυση περιλαμβάνει τουλάχιστον τα εξής:

(α) επιδιωκόμενο ρυθμιστικό αποτέλεσμα και σχέση αυτού με τη γενική πολιτική της Κυβέρνησης,

(β) τις πιθανές επιλογές για την επίτευξη του ανωτέρω αποτελέσματος (μη ρυθμιστική λύση, ρυθμιστική λύση χωρίς νομοθέτηση, νομοθετική ρύθμιση), κριτήρια προτίμησης της προτεινόμενης λύσης, αιτιολόγηση της αναγκαιότητας και της αναλογικότητάς της,

(γ) την τυχόν υφιστάμενη ρύθμιση του ζητήματος ή την ανάδειξη κενού δικαίου, συμπεριλαμβανομένης της αρμοδιότητας ή συναρμοδιότητας του επισπεύδοντος φορέα,

(δ) τα πιθανά νομικά ή νομοτεχνικά ζητήματα, όπως ζητήματα αντισυνταγματικότητας, αντιφάσεων και επικαλύψεων ή ορολογίας και η προτεινόμενη λύση τους.

Το σχέδιο νόμου και η Ανάλυση κατατίθενται στη Βουλή με μέριμνα του Γενικού Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

Παράρτημα: Ο δεκάλογος της καλής νομοθέτησης

1. *Ο νόμος είναι το τελευταίο ρυθμιστικό μέσο.* Τροποποιούμε έναν νόμο μόνο εάν είμαστε απολύτως βέβαιοι ότι δεν μπορούμε να επιτύχουμε το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα με διαφορετικό τρόπο (π.χ. ερμηνεία υφιστάμενων διατάξεων ή έκδοση κανονιστικής πράξης).
2. *Ένα νομοσχέδιο μπορεί να ρυθμίζει ένα μόνο θέμα με λίγες διατάξεις.* Μπορούμε να προτείνουμε νομοσχέδια όχι μόνο όταν θέλουμε να ρυθμίσουμε ολοκληρωμένα ένα αντικείμενο, αλλά και όταν θέλουμε να αντιμετωπίσουμε συγκεκριμένα προβλήματα ακόμη και μέσω περιορισμένου αριθμού διατάξεων αρμοδιότητας του ίδιου Υπουργείου.
3. *Ένα νομοσχέδιο πριν κατατεθεί πρέπει να έχει τη συμφωνία όλων των συναρμοδίων υπουργών.* Εξασφαλίζουμε έγκαιρα τη σύμφωνη γνώμη των συναρμόδιων Υπουργείων, όχι μόνο επί της αρχής, αλλά και ως προς τις συγκεκριμένες προτεινόμενες νομοθετικές διατάξεις. Ο επισπεύδων Υπουργός πρέπει επίσης να εξασφαλίσει τη σύμφωνη γνώμη των τυχόν συναρμόδιων Υπουργών.
4. *Ένα νομοσχέδιο πριν κατατεθεί πρέπει να έχει υποβληθεί στις προβλεπόμενες αρχές και υπηρεσίες.* Θέτουμε έγκαιρα τις προτεινόμενες ρυθμίσεις υπόψη ανεξαρτήτων αρχών ή άλλων υπηρεσιών για ζητήματα συναρμοδιότητάς τους και καταβάλλουμε κάθε προσπάθεια για την ενσωμάτωση των παρατηρήσεών τους στο τελικό κείμενο του νομοσχεδίου, ιδίως στον βαθμό που τίθενται ζητήματα συμβατότητας των διατάξεων προς διατάξεις του Συντάγματος, του ευρωπαϊκού και του διεθνούς δικαίου.
5. *Δεν προβάλλουμε ως επείγον τη δική μας καθυστέρηση.* Παρακολουθούμε συστηματικά τις ανάγκες του Υπουργείου. Δεν αφήνουμε τα ζητήματα να καθίστανται επείγοντα και να απαιτούν λύσεις της τελευταίας στιγμής.
6. *Αποστέλλουμε εγκαίρως στην Προεδρία της Κυβέρνησης όλο το προνομοθετικό πακέτο.* Προγραμματίζουμε και αποστέλλουμε έγκαιρα στην Προεδρία της Κυβέρνησης τις προτεινόμενες νομοθετικές παρεμβάσεις, στην περίπτωση των προσχεδίων νόμων τουλάχιστον σαράντα πέντε (45) και στην περίπτωση των κατευθυντηρίων γραμμών τουλάχιστον εξήντα (60) ημέρες πριν από την επιθυμητή ημερομηνία κατάθεσης, με ολοκληρωμένη προκαταρκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ή όλα τα απαιτούμενα βάσει του νόμου στοιχεία, καθώς και κείμενο πολιτικής που περιγράφει τον επιδιωκόμενο στόχο της προτεινόμενης νομοθετικής παρέμβασης. Καταβάλλουμε ιδιαίτερη προσοχή, προκειμένου να αποστέλλεται, εντός της ανωτέρω προθεσμίας, ολοκληρωμένη εισήγηση της αρμόδιας Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) του επισπεύδοντος Υπουργείου σε συνεργασία με τις ΓΔΟΥ των συναρμοδίων Υπουργείων.
7. *Ακολουθούμε πιστά και ουσιαστικά τη διαδικασία διαβούλευσης.* Τηρούμε την προθεσμία της προνομοθετικής διαβούλευσης. Είμαστε ανοικτοί στο να τροποποιήσουμε το νομοσχέδιο στη βάση σχολίων ή παρατηρήσεων που υποβάλλονται κατά τη διαβούλευση και φροντίζουμε για την πληρότητα της έκθεσης διαβούλευσης.
8. *Δεν εισάγονται στη Βουλή άσχετες και εκπρόθεσμες τροπολογίες.* Δεν επιτρέπονται σε καμία περίπτωση τροπολογίες που στερούνται συνάφειας με το αντικείμενο του

σχεδίου νόμου, ούτε τροπολογίες, ακόμη και σχετικές, που κατατίθενται μετά από το τέλος της συζήτησης στην αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή.

9. *Δεν εισάγουμε τροπολογίες δια της πλαγίας μέσω νομοτεχνικών. Νομοτεχνικές προσθήκες/αναδιατυπώσεις κατά τη διάρκεια της κοινοβουλευτικής συζήτησης δεν επιτρέπεται να ισοδυναμούν με συγκεκαλυμμένες τροπολογίες. Με τις προσθήκες/αναδιατυπώσεις αυτές δεν θεσπίζονται νέοι κανόνες δικαίου, αλλά απλώς γίνονται νομοτεχνικές διορθώσεις.*
10. *Επείγοντα/κατεπείγοντα νομοσχέδια είναι απολύτως εξαιρετικά για να εξυπηρετήσουν γνήσια απρόβλεπτες ανάγκες. Τυχόν επείγοντα ζητήματα που δεν είναι δυνατόν υπό καμία εκδοχή να προγραμματισθούν εντός του ανωτέρω χρονοδιαγράμματος των τριάντα (30) ημερών δεν αντιμετωπίζονται με τη μορφή τροπολογιών, αλλά με την κατάθεση αυτοτελών νομοσχεδίων που συζητούνται με τη διαδικασία του επείγοντος ή του κατεπείγοντος κατά τον Κανονισμό της Βουλής. Απαιτείται ιδιαίτερη φειδώ στην εφαρμογή της εντελώς εξαιρετικής αυτής διαδικασίας που μπορεί να εφαρμοσθεί μόνο στην περίπτωση ζητημάτων ανωτέρας βίας και κατόπιν σχετικής συνεννόησης με τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.*

Ενδεικτική βιβλιογραφία

1. Γενική Γραμματεία Κυβέρνησης, Εγκύκλιος 880/2016, «Μεταφορά Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο εθνικό Δίκαιο», , 3 Ιουνίου 2016
2. Γεραπετρίτης Γ., *Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου: Νομοτέλεια ή άλλοθι;*, Νομικό Βήμα 60 (2012), 2776-2783
3. Εργαστήριο Μελέτης για τη Διαφάνεια, τη Διαφθορά και το Οικονομικό Έγκλημα Νομικής Σχολής ΑΠΘ, *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*, Πρακτικά Συνεδρίου, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2018
4. Gilberg K., Groulier C., *Former a la legistique: Les nouveaux territoires de la pédagogie juridique*, LexisNexis, Paris 2018
5. Καρκατσούλης Π., *Η νομοθέτηση ως επιστήμη*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1990
6. Καρκατσούλης Π., Στεφοπούλου Ε., Σαραβάκος Κ., *Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2018*, Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών Μάρκος Δραγούμης, Αθήνα 2018, διαθέσιμο σε: www.kefim.org.
7. Karpen U., Xanthaki H. (eds), *Legislation in Europe: A Handbook for Scholars and Practitioners* Hart Publishers, Oxford 2017)
8. Karpen U., Xanthaki H. (eds), *Legislation in the European Union: A Country by Country Handbook for Scholars and Practitioners* Hart and Nomos, Oxford 2020) Κίνηση Πολιτών για μια ανοιχτή κοινωνία, *Πολυνομία – Κακονομία – Ανομία*, ΕΒΕΑ, Αθήνα 2011
9. Μαντζούφας Π., *Καλή Νομοθέτηση και Κράτος Δικαίου. Πολυνομία, κακονομία και μη εφαρμογή των νόμων*, Ευρασία, Αθήνα 2018
10. Μαρτσούκου Ε., Τράντας Ν., Κωστούλα Μ, *Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα, Εγχειρίδιο Εναρμόνισης*, Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Αθήνα 2013,)
11. Mousmouti M., “Effectiveness as an Aspect of Quality of EU Legislation: Is it Feasible?” 2:3 (2014) *The Theory and Practice of Legislation*, 309-327
12. Mousmouti M., “Operationalising effectiveness of legislation: unfolding the effectiveness test” 3 (2019) *European Journal of Risk and Regulation*, 245-265
13. Mousmouti M., “Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test” 6:2 (2012) *Legisprudence*, 191-205
14. Mousmouti M., *Designing Effective Legislation* Elgar Publishers, London 2019.)
15. Σκουρής Β., *Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας. Καλύτερο δίκαιο με λιγότερους νόμους*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1987
16. Σπυρόπουλος Φ., Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ. και Γεραπετρίτης Γ. (επιμ.), *Το Σύνταγμα – Κατ’ άρθρο ερμηνεία*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017
17. Σωτηρόπουλος Δ., Χριστόπουλος Λ., *Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα. Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος*, διαΝΕΟσις, Αθήνα 2017
18. Vaiciukaite J., Xanthaki H., *Better Legislation and the EU* Elgar Publishers, London 2020)

19. Vlachopoulos Sp., *“Die Gesetzesqualität als Faktor der Rechts(un)sicherheit insbesondere in Krisenzeiten”*, in: G. Dimitropoulos, A. Gromitsaris, M. Schulte (Hrsg.), *Staatsreform für ein besseres Europa*, Duncker und Humblot, Berlin 2016, 161-167
20. Xanthaki H., *“An enlightened approach to legislative scrutiny: focusing on effectiveness”* *European Journal of Risk Regulation* (2018) 431-434
21. Xanthaki H., *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*, Hart Publishers, Oxford 2014)
22. Xanthaki H., *Thornton’s Legislative Drafting* 5th Edition, Bloomsbury, London 2013,

Administrative Reform Technical Support in Greece
Neofytou Vamva 10, GR-10674, Athens
www.expertisefrance.fr