

Τεχνικές νομοπαρασκευής: ο σχεδιασμός ενός νόμου

Σκοπός της θεματικής Ενότητας είναι η εισαγωγή στις αρχές και στις τεχνικές σχεδιασμού νομοθετικών κειμένων και η κατανόηση των διλημάτων νομοθέτησης.

Μαθησιακοί Στόχοι και Αποτελέσματα

Οι επιμορφούμενοι θα είναι σε θέση να:

- αναγνωρίσουν την συμβολή της νομοτεχνικής και των νομοτεχνών στην παραγωγή αποτελεσματικής νομοθεσίας
- αναγνωρίσουν τα βήματα που απαιτούνται για τον σχεδιασμό αποτελεσματικής νομοθεσίας
- να αναγνωρίσουν τα βασικά διλήμματα και επιλογές του νομοθέτη κατά τον σχεδιασμό νομοθεσίας

Λέξεις-Κλειδιά

Νομοθέτηση, νομοθεσία, νομοτέχνες, σχεδιασμός, αποτελεσματικότητα, τεχνικές νομοθέτησης

2.1. Καλή νομοθέτηση και νομοτεχνική

Καλή νομοθέτηση είναι η πολιτική που εστιάζει στις διαδικασίες παραγωγής ρυθμίσεων και σε τρόπους διασφάλισης της ποιότητάς της (OECD 1997, EU 2021). Η καλή νομοθέτηση αποσκοπεί στην παραγωγή υψηλής ποιότητας ρυθμίσεων και βασίζεται σε «εργαλεία» όπως η ανάλυση επιπτώσεων, η διαβούλευση, η απλούστευση, η κωδικοποίηση, η βελτίωση της προσβασιμότητας της νομοθεσίας, η μείωση διοικητικών βαρών, η αξιολόγηση κλπ.

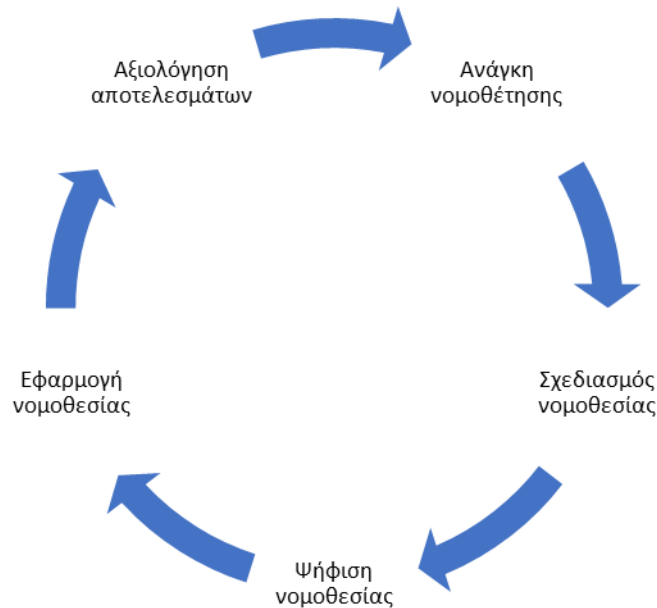
Ο Ν. 4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος θεσπίζει την ελληνική πολιτική για την καλή νομοθέτηση. Αυτή περιλαμβάνει απαιτήσεις για ετήσιο ρυθμιστικό προγραμματισμό, δίνει έμφαση στην προ-νομοθετική διαδικασία προετοιμασίας των ρυθμίσεων μέσα από την ανάλυση συνεπειών ρύθμισης, την διαβούλευση, την θέσπιση νομοτεχνικών προτύπων, συγκεκριμένες διαδικασίες νομοπαρασκευαστικής επεξεργασίας νομοσχεδίων αλλά και την δημιουργία οργάνων αξιολόγησης της ποιότητας των ρυθμίσεων. Προβλέπει επίσης παρεμβάσεις για αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων και για την κωδικοποίηση και αναμόρφωση του δικαίου.

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

Η νομοτεχνική ασχολείται ειδικότερα με τα διλήμματα και τις επιλογές που σχετίζονται με τον σχεδιασμό του περιεχομένου και την διατύπωση του νόμου. Η νομοτεχνική αποτελεί νέο υποτομέα του δικαίου που μελετά την νομοθεσία σαν διαδικασία λήψης αποφάσεων και σαν τελικό προϊόν. Η νομοτεχνική αναγνωρίζεται ως μια δυναμική διαδικασία "εφαρμοσμένης" γνώσης που αποσκοπεί στην λήψη συνειδητών και τεκμηριωμένων αποφάσεων κατά τη

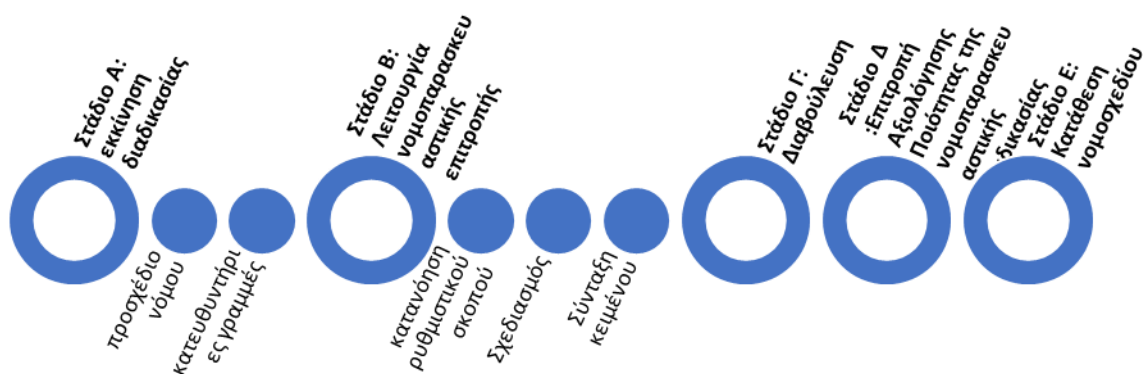
διαδικασία σύνταξης ενός συγκεκριμένου νομοθετικού κειμένου (Xanthaki, 2014). Η νομοθέτηση δεν είναι μηχανιστική άσκηση αλλά μια διαλογική και δημιουργική διαδικασία που καθοδηγείται από θεωρητικές αρχές, υποστηρίζεται από ανάλυση και απαιτεί δημιουργικότητα και εμπειρία. Η νομοτεχνική επιστήμη διερευνά τις επιλογές στη δομή, τη γλώσσα, το συντακτικό, τη μορφή και την έκφραση (Xanthaki 2014). Η νομοτεχνική επιστήμη μελετά την νομοθεσία σε όλο τον κύκλο ζωής της.

Ο κύκλος ζωής της νομοθεσίας



Ο κύκλος ζωής της νομοθεσίας περιλαμβάνει τρία βασικά στάδια: την προνομοθετική διαδικασία, δηλαδή όλα τα στάδια προετοιμασίας των νόμων μέχρι την ψήφισή τους στην Βουλή, την ψήφισή τους στην Βουλή και την εφαρμογή και αξιολόγηση της νομοθεσίας από την διοίκηση και τους φορείς που ορίζονται προς τούτο.

Στάδια νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας στην Ελλάδα (άρθρο 63 Ν. 4622/2019)



Η θεώρηση της νομοθεσίας στο πλαίσιο του κύκλου ζωής της αναδεικνύει ότι η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας είναι έννοιες που διατρέχουν όλο τον κύκλο ζωής της. Η αποτελεσματική νομοθεσία πρέπει να σχεδιαστεί σωστά και κατόπιν να εφαρμοστεί σωστά για να επιφέρει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Αν ο σχεδιασμός ή η εφαρμογή δεν είναι σωστές η νομοθεσία θα είναι αναποτελεσματική.

Στο προνομοθετικό στάδιο ο σχεδιασμός αποτελεσματικών κανόνων αποτελεί τον στόχο του νομοθέτη, ενώ κατά την εφαρμογή και την υλοποίηση η αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας είναι φαινόμενο που πρέπει να διακριβωθεί και να τεκμηριωθεί. Η θεώρηση της νομοθεσίας από αυτό το πρίσμα δείχνει όχι μόνο την αλληλουχία των αποφάσεων που λαμβάνονται σε διαφορετικά στάδια αλλά και την αποφασιστική συμβολή των επιμέρους σταδίων και εμπλεκόμενων στην διαδικασία αυτή.

Η αποτελεσματική νομοθεσία, ως νομοθεσία που αντιλαμβάνεται πολύπλευρα ένα ζήτημα και επικοινωνεί τα «σωστά» μηνύματα στα σωστά «κοινά» είναι πάντα αποτέλεσμα διαλόγου μεταξύ των διαφορετικών εμπλεκόμενων.

Παρατηρώντας τον κύκλο ζωής της νομοθεσίας είναι σαφές ότι υπάρχουν πολλοί και διαφορετικοί εμπλεκόμενοι στα επιμέρους στάδια. Στο προ-νομοθετικό στάδιο, κυρίαρχο ρόλο διαδραματίζει το Υπουργείο ως φορέας χάραξης πολιτικής και ως «κύριος» της νομοθεσίας. Στο στάδιο αυτό σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν οι Υπουργοί και στελέχη τους που δίνουν κατευθύνσεις πολιτικής, αναλυτές πολιτικής και στελέχη της δημόσιας διοίκησης που μετέχουν στην διαδικασία με περισσότερο ή λιγότερο ενεργό ρόλο, αλλά άτομα που μετέχουν σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, όπως εμπειρογνώμονες ή δικαστές. Κάθε ένας από τους παραπάνω εμπλεκόμενους μεταφέρει μια διαφορετική οπτική και αντίληψη της νομοθεσίας που σχετίζεται με την θέση που κατέχει στον κύκλο ζωής της και την ιδιαίτερη εμπειρία του. Έτσι, τα στελέχη υπουργικών γραφείων κομίζουν τα ευκτέα ρυθμιστικά αποτελέσματα και τις κατευθύνσεις πολιτικής, οι δημοσιοί υπάλληλοι κομίζουν την γνώση του αντικειμένου από την πλευρά του εφαρμοστή, οι δικαστές την οπτική του ερμηνευτή και την τριβή με το ισχύον δίκαιο, οι εμπειρογνώμονες την ακαδημαϊκή ή την συγκριτική διάσταση επιμέρους θεμάτων.

Ζητούμενο ωστόσο για την αποτελεσματική νομοθεσία δεν είναι να επικρατήσει η οπτική ή

οι απόψεις της μιας ή της άλλης ομάδας, αλλά να γίνει η σωστή ζύμωση, επεξεργασία και σύνθεση αυτών των διαφορετικών εισερχομένων, ώστε να προκύψουν οι κανόνες και οι μηχανισμοί που θα μπορούν να παράξουν τα επιθυμητά αποτελέσματα στην πράξη. Αυτός είναι και ο ρόλος του νομοτέχνη ως παράγοντα στην νομοπαρασκευαστική διαδικασία, που αποτελεί μια σημαντική καινοτομία. Ο νομοτέχνης δεν διαθέτει την εμπειρία ή την ειδική γνώση του δημοσίου υπαλλήλου ή του δικαστή στο συγκεκριμένο αντικείμενο (ή σε κάθε αντικείμενο πάνω στο οποίο καλείται να συγγράψει κανόνες), διαθέτει όμως την γνώση σχεδιασμού νομοθετικών κειμένων, διαθέτει την εμπειρία προηγούμενων νομων και λύσεων που αποδείχτηκαν περισσότερο ή λιγότερο αποτελεσματικές. Επίσης διαθέτει την ουδέτερότητα να συγκεράσει και να συνθέσει τις επιμέρους απόψεις για την επίτευξη του καλύτερου δυνατού αποτελέσματος: δηλαδή νομοθεσίας που μπορεί να επιφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Επομένως η καλή νομοθεσία προϋποθέτει αφενός τον διάλογο μεταξύ των παραγόντων της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και αφετέρου τον ρόλο του νομοτέχνη ως ανεξάρτητου και αυτόνομου παράγοντα που μπορεί να κατευθύνει αυτό τον διάλογο και να συνθέσει τα επιμέρους στοιχεία που έχουν σημασία για την ποιότητα της νομοθεσίας.

Βασική διαφορά μεταξύ της οπτικής των παραπάνω ομάδων και αυτής του νομοθέτη ή του νομοτέχνη είναι ότι οι τελευταίοι πρέπει «προβλέψουν» την αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας σε αντίθεση με την οπτική του εφαρμοστή ή του ερμηνευτή που πρέπει να ερνημύσει ή να εφαρμόσει υφιστάμενους κανόνες.

Ειδικότερα, ο νομοτέχνης πρέπει να αποτυπώσει το δίκαιο σε μια μορφή που να ικανοποιεί τους πολιτικούς εντολείς του και μπορεί να υιοθετηθεί από την βουλή ενώ παράλληλα είναι κατανοητό από τους αποδέκτες του. Ειδικότερα, ο ρόλος του νομοτέχνη έχει τρεις διαφορετικές πτυχές (Mousmouti, 2019):

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

Ο ρόλος του νομοθέτη είναι να θεσπίσει σαφείς, κατάλληλους και αποτελεσματικούς κανόνες δικαίου και να επικοινωνήσει το δίκαιο στην κοινωνία και σε όσους επηρεάζονται από αυτό, δηλαδή σε όσους επηρεάζονται από το νόμο ή πρέπει να εμπλακούν στην εφαρμογή του, όπως τους εφαρμοστές, την δικαιοσύνη κλπ.

2.2. Η αποτελεσματική νομοθεσία ως στόχος του νομοτέχνη

Η καλή νομοθεσία δεν είναι μια αφηρημένη έννοια ή μια έννοια που μπορεί να ερμηνεύεται με διαφορετικό τρόπο από επιμέρους άτομα ή ομάδες. Είναι νομοθεσία που μπορεί να συμβάλει στους επιδιωκόμενους στόχους πολιτικής (efficacy)¹, μπορεί να επιτύχει τα επιθυμητά νομοθετικά αποτελέσματα (effectiveness) και μπορεί να επιφέρει μέγιστα οφέλη με το ελάχιστο κόστος (efficiency)² (Xanthaki, 2014, Mousmouti, 2019).

¹ Η ικανότητα του νόμου να συμβάλει στους στόχους πολιτικής (efficacy) αφορά τον βαθμό στον οποίο ένας νόμος υπηρετεί τα ρυθμιστικά αποτελέσματα και τους στόχους πολιτικής με τους οποίους συνδέεται. Έτσι, ένας νόμος που υιοθετήθηκε για να συμβάλει στην μείωση του καπνίσματος θα κριθεί με βάση τον βαθμό στον οποίο πράγματι συνέβαλε ή διευκόλυνε την επίτευξη του στόχου αυτού (που δεν είναι νομοθετικός στόχος).

² Η αποδοτικότητα μετρά την ποιότητα της νομοθεσίας από μια οπτική κόστους οφέλους, εισάγει δηλαδή μια

Από την οπτική της νομοτεχνικής, το βασικό κριτήριο για την καλή νομοθεσία είναι η **αποτελεσματικότητα**. Ο νομοθέτης και ο νομοτέχνης δεν διαμορφώνουν την πολιτική και διαθέτουν μόνο το «εργαλείο» της νομοθεσίας σε αντίθεση με τους σχεδιαστές πολιτικής που διαθέτουν πολύ περισσότερα «εργαλεία» για να πετύχουν τους στόχους τους. **Από την οπτική του νομοθέτη, καλός νόμος είναι ο αποτελεσματικός νόμος, δηλαδή ο νόμος που μπορεί (λόγω του σωστού σχεδιασμού του νομοθετικού κειμένου, της σωστής διατύπωσης των διατάξεων, της ορθής οργάνωσης της ύλης) να επιτύχει τα επιθυμητά (νομοθετικά) αποτελέσματα.**

Βασικά «εργαλεία» του νομοτέχνη στην προσπάθεια να σχεδιάσει αποτελεσματικές διατάξεις είναι η δομή της νομοθεσίας, η ακρίβεια, η σαφήνεια και η μονοσημία, η απλή και συμπεριληπτική γλώσσα.

Έτσι, αν στόχος ενός νόμου είναι να αλλάξει τις συμπεριφορές και τις συνήθειες σε σχέση με το κάπνισμα και να μειώσει τον αριθμό των καπνιστών, το efficacy θα κριθεί από τον βαθμό επίτευξης του συγκεκριμένου ρυθμιστικού αποτελέσματος (δηλαδή αν μειώθηκε ο αριθμός των καπνιζόντων ή οι θάνατοι που οφείλονται στο κάπνισμα), η αποτελεσματικότητά του από τον βαθμό στον οποίο ο νόμος συνέβαλε σε αυτό το αποτέλεσμα και η αποδοτικότητα από το κόστος της εφαρμογής σε σχέση με τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν.

Η αποτελεσματικότητα αποτελεί έννοια κλειδί που διατρέχει τον κύκλο ζωής της νομοθεσίας. Κατά τον σχεδιασμό της νομοθεσίας η αποτελεσματικότητα είναι ο βασικός στόχος του νομοθέτη. Κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας, η αποτελεσματικότητα αποτελεί ερμηνευτικό βοήθημα για την επίλυση διλημάτων εφαρμογής ή ερμηνείας. Κατά το στάδιο της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων της νομοθεσίας, η αποτελεσματικότητα αποτυπώνει τον πραγματικό βαθμό επίτευξης των στόχων και αποτελεί από μέτρο της ποιότητας της νομοθεσίας και των αλλαγών που απαιτούνται για το μέλλον.

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

Στοιχεία αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας



Πηγή: M. Mousmouti, Designing Effective Legislation, 2019

Ο **στόχος** της νομοθεσίας μας δείχνει τι προσπαθεί να πετύχει ο νόμος. Ο στόχος αποτελεί το

οικονομική διάσταση στην επίτευξη των αποτελεσμάτων. Στο παραπάνω παράδειγμα, η αποδοτικότητα θα εξέταζε την παρέμβαση για τις αυξημένες ποινές από την πλευρά του κόστους (ποιό το κόστος επιβολής) και την σχέση του με τα αποτελέσματα. Σε ορισμένες περιπτώσεις το κόστος (σε ανθρώπινους και άλλους πόρους) που συνεπάγεται η δημιουργία ενός εκτενούς μηχανισμού εφαρμογής που δεν επιφέρει μετρήσιμα ή ορατά αποτελέσματα εγείρει ερωτήματα από την πλευρά της αποδοτικότητας.

ορόσημο (benchmark) για την μέτρηση της αποτελεσματικότητας. Για παράδειγμα, αν γνωρίζουμε ότι στόχος της νομοθεσίας είναι η μείωση του αριθμού των καπνιστών, τότε μπορούμε να μετρήσουμε το βαθμό επίτευξης των στόχων σε σχέση με αυτό.

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

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

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

Τέλος, τα **αποτελέσματα** του νόμου (results) μας δείχνουν πως εφαρμόστηκε και τι πέτυχε ο νόμος σε σχέση με την αρχική του στοχοθεσία.

2.3. Τι είναι ο σχεδιασμός της νομοθεσίας

Η νομοθεσία αποτελεί ένα «μηχανισμό» που αποσκοπεί να επιφέρει συγκεκριμένες αλλαγές στο νομικό σύστημα και κατ' επέκταση στην κοινωνία (Mousmouti 2019). Σε ένα αποτελεσματικό νομοθέτημα κάθε κεφάλαιο, κάθε διάταξη, κάθε τίτλος έχει λόγο υπάρξης και εξυπηρετεί ένα σκοπό.

Αυτό δεν είναι τυχαίο αλλά αποτέλεσμα λεπτομερή σχεδιασμού. Ο νομοθετικός σχεδιασμός είναι η διαδικασία λήψης αποφάσεων και σύνθεσης των θεμελιωδών στοιχείων της νέας νομοθεσίας (Mousmouti, 2019). Ο σχεδιασμός δεν αφορά τις λεπτομέρειες όσο την μεγαλύτερη εικόνα: ξεκινώντας από τον επιδιωκόμενο στόχο/τους επιδιωκόμενους στόχους, την επιλογή των ουσιαστικών νομοθετικών διατάξεων, τον μηχανισμό συμμόρφωσης και εφαρμογής και τις επιλογές στην επικοινωνία. Η αποτελεσματικότητα είναι το κύριο κριτήριο λήψης αποφάσεων σε αυτή τη διαδικασία, προκειμένου να διασφαλιστεί η εφικτότητα και ο ρεαλισμός της λύσης.

Ο νομοθετικός σχεδιασμός αντιμετωπίζει τις βασικές πτυχές μιας νομοθετικής λύσης:

- το πρόβλημα/κατάσταση που πρέπει να αντιμετωπιστεί και πτυχές που μπορούν να αντιμετωπιστούν μέσω της νομοθεσίας
- Εναλλακτικούς τρόπους παρέμβασης. Ποιοι τύποι κανόνων μπορούν να χρησιμοποιηθούν;
- Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα. Πώς θα παρέμβει κάθε τεχνική; Ποια είναι τα πλεονεκτήματα; Ποια είναι τα μειονεκτήματα; Αναμενόμενο αποτέλεσμα, κόστος,

αντίκτυπος

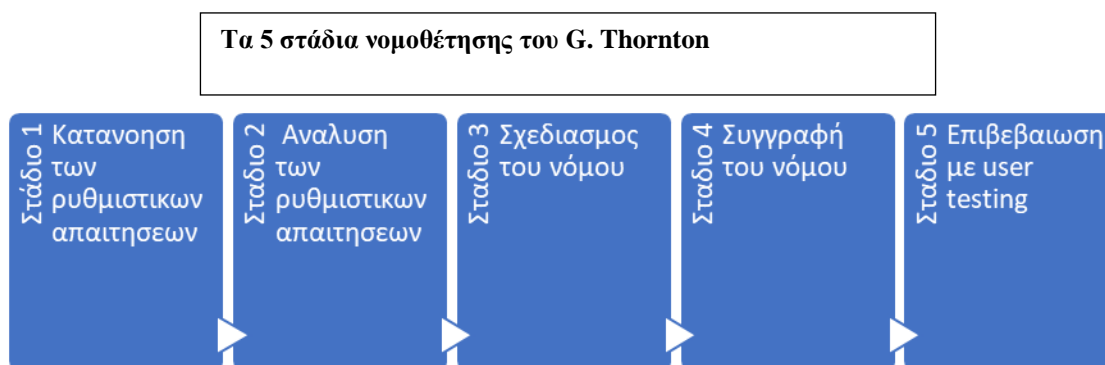
- Πώς αναμένεται να εξελιχθεί η συμμόρφωση; Ποιο είναι το κόστος;
- Πώς μπορεί η επιβολή να βοηθήσει τη συμμόρφωση; Στοιχεία κόστους Πόροι
- Ποια είναι τα κύρια μηνύματα; Πώς μπορούν να επικοινωνηθούν καλύτερα οι κανόνες;

Ο σχεδιασμός αποτελεσματικών κανόνων είναι μια άσκηση που αποσκοπεί στην επίτευξη μιας λειτουργικής ισορροπίας μεταξύ πολιτικής, τεχνικής, τεκμηρίωσης, συμβιβασμού, διαίσθησης, παράδοσης και πειραματισμού.

Η αποτελεσματική νομοθέτηση απαιτεί μια σαφή διαδικασία νομοθετικού σχεδιασμού, αιτιολογημένες αποφάσεις με βάση την πραγματικότητα, τα αποδεικτικά στοιχεία και τις δυνατότητές τους να λειτουργήσουν, εσωτερική συνέπεια και συνοχή στον τύπο που σχεδιάζεται, άνοιγμα στον πειραματισμό και, το σημαντικότερο, μάθηση από την εμπειρία και όχι αυτόματη επανάληψη προϋπαρχόντων νομοθετικών προτύπων.

2.4. Μεθοδολογία σχεδιασμού νομοθεσίας : τα 5 στάδια νομοθέτησης του Thornton και ο ρόλος του νομοτέχνη

Τα πέντε στάδια για την αποτελεσματική νομοθέτηση του Thornton (Xanthaki, 2022) προσεγγίζουν την νομοθέτηση επαγωγικά, ξεκινώντας από το ευρύτερο πλαίσιο και σταδιακά εστιάζοντας στα ειδικότερα ζητήματα. Η προσέγγιση αυτή επιτρέπει την στρατηγική θεώρηση του νομοθετικού κειμένου και την προσέγγισή του υπό την οπτική του σχεδιασμού. Τα επιμέρους βήματα επιτρέπουν την αντιμετώπιση πολλών ζητημάτων που εμποδίζουν την αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας: την ύπαρξη σαφούς στοχοθεσίας, την ανάλυση των διαθέσιμων επιλογών, την ύπαρξη ή μη κανόνων που ήδη αντιμετωπίζουν ολικά ή μερικά το ζήτημα, τα βασικά μηνύματα, την ορθότερη προσέγγιση για την επικοινωνία των μηνυμάτων και τελικά την διατύπωση τους και την επιβεβαίωση όλων των παραπάνω μέσα από διάδραση με τους τελικούς χρήστες.



Σταδιο 1 – Κατανόηση των γραπτών ρυθμιστικών απαιτήσεων του Υπουργείου

Η πρώτη φάση εστιάζει στο πλαίσιο πολιτικής μέσα στο οποίο εντάσσεται η νομοθεσία. Είναι το σημείο όπου οι στόχοι πολιτικής συναντώνται με την νομοθεσία και ο νομοτέχνης και οι σχεδιαστές πολιτικής πρέπει να αναρωτηθούν σχετικά με τους στόχους της πολιτικής

7

και τον ρόλο της νομοθεσίας στην επίτευξή τους, τους ειδικούς νομοθετικούς στόχους που πρέπει να επιτευχθούν τα προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν κλπ. Στο στάδιο αυτό ο νομοτέχνης πρέπει να κατανοήσει τι επιδιώκεται με το νομοθετικό κείμενο.

Στάδιο 2 – Ανάλυση των γραπτών ρυθμιστικών απαιτήσεων του Υπουργείου

Το στάδιο αυτό αποσκοπεί στην ανάλυση του υφιστάμενου δικαίου για την διακρίβωση της αναγκαιότητας νέας νομοθεσίας και τον εντοπισμό πιθανών προβλημάτων, κενών ή επικαλύψεων στα ζητήματα που πρόκειται να ρυθμίσει το νομοσχέδιο. Αναλύεται το ισχύον δίκαιο σε σχέση με τα ρυθμιστικά αποτελέσματα που πρέπει να επιτευχθούν και η ανάγκη για νέες ρυθμίσεις. Ο νομοτέχνης αναλύει υφιστάμενες διατάξεις, επισημαίνει τον βαθμό στον οποίο αντιμετωπίζουν το πρόβλημα προς ρύθμιση και επιτυγχάνεται συμφωνία στην νομοτεχνική ομάδα σε σχέση με τους βασικούς στόχους και το αντικείμενο των αιτημάτων.

Στάδιο 3 – Σχεδιασμός

Στο στάδιο αυτό ο νομοτέχνης αποφασίζει εάν χρειάζεται νομοθεσία, τί είδους νομοθεσία χρειάζεται, εάν απαιτείται νέο κείμενο ή τροποποιητικό, και ποιά πρέπει να είναι η δομή του. Η προσπάθεια στο στάδιο αυτό εστιάζει στα θέματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν νομοθετικά, στην διάρθρωσή τους και στην αποσαφήνιση των αποδεκτών της νομοθεσίας κλπ.

Στάδιο 4 – Συγγραφή

Ο νομοτέχνης συντάσσει το κείμενο. Έχοντας ολοκληρώσει τα προηγούμενα στάδια, ο νομοτέχνης ξεκινά να συντάσσει τις επιμέρους διατάξεις. Είναι σημαντικό η ρυθμιστική προσπάθεια να μην ξεκινά με την σύνταξη διατάξεων αλλά με την ανάλυση του γενικότερου πλαισίου στο οποίο θα λειτουργήσουν οι διατάξεις ώστε να είναι σαφή τα θέματα που έχουν επίπτωση στην αποτελεσματικότητα.

Στάδιο 5 – Επιβεβαίωση του κειμένου με user testing (άσκηση χρηστικότητας)

Το στάδιο αυτό «εκθέτει» το σχέδιο στους χρήστες για την επιβεβαίωση όλων των στοιχείων της αποτελεσματικότητάς του. Ο νομοτέχνης θέτει ερωτήματα σχετικά με την σαφήνεια και την επάρκεια του κειμένου και διορθώνει τυχόν αστοχίες.

2.5. Διλήμματα του νομοτέχνη κατά τον σχεδιασμό της νομοθεσίας

Όπως έχει αναφερθεί, η νομοθέτηση δεν αποτελεί μια μηχανιστική διαδικασία αλλά προϋποθέτει τον αναστοχασμό σχετικά με την εξεύρεση των καλύτερων λύσεων για την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων. Στην προσπάθεια αυτή, ο νομοτέχνης έρχεται αντιμέτωπος με μια σειρά από διλήμματα που πρέπει να αντιμετωπίσει (Mousmouti, 2019). Τα βασικότερα από αυτά παρουσιάζονται παρακάτω.

2.5.1. Αναγκαιότητα της νομοθεσίας – είναι ο νόμος πάντα η καλύτερη λύση;

Η αναγκαιότητα της νομοθεσίας αποτελεί βασική αρχή της καλής νομοθέτησης. Η νομοθεσία δεν είναι πανάκεια και δεν είναι απαραίτητα η πλέον αποτελεσματική λύση για όλα τα θέματα. Σημείο αφετηρίας στην ανάλυση του ρόλου και της συμβολής της νομοτεχνικής αποτελεί η διακρίβωση της αναγκαιότητας της νομοθεσίας.

Για να εμβαθύνει κανείς σε αυτόν τον προβληματισμό, θεμελιώδης είναι η διάκριση μεταξύ νομοθεσίας και δημόσιας πολιτικής. Στην Ελλάδα η νομοθεσία θεωρείται η απτή αποτύπωση ή απόδειξη άσκησης δημόσιας πολιτικής. Οι στοχοί και οι αρχές δράσεις κάθε κυβέρνησης

αποτυπώνονται και μετρώνται με τον αριθμό νομοθετικών κειμένων που έχουν παρουσιάσει ή υιοθετήσει.

Ωστόσο, η δημόσια πολιτική και η νομοθεσία δεν είναι έννοιες ταυτόσημες. Η χάραξη πολιτικής είναι η μετάφραση πολιτικών προτεραιοτήτων και αρχών σε προγράμματα και δράσεις κάθε είδους για την επίτευξη επιθυμητών αλλαγών σε επιμέρους τομείς της οικονομίας, της κοινωνίας κλπ. και είναι πρωτίστως μια πολιτική διαδικασία. Από την άλλη πλευρά, η νομοθεσία αποτελεί ένα μέσο -μεταξύ πολλών άλλων - για την άσκηση δημόσιας πολιτικής. Το μόνο που μπορεί να προσφέρει η νομοθεσία είναι οι απαραίτητοι κανόνες για την επίτευξη των στόχων πολιτικής. Η νομοθετική διαδικασία αποτελεί ένα μικρό τμήμα του κύκλου δημόσιας πολιτικής (Stefanou, 2008).

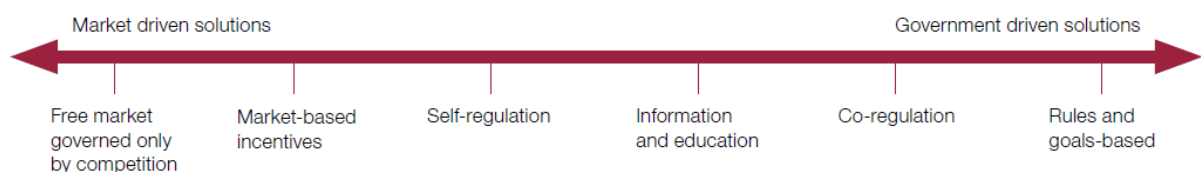
Για παράδειγμα, η καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελεί στόχο πολιτικής. Η νομοθεσία μπορεί να διαδραματίσει ένα ρόλο στην επίτευξη αυτού του στόχου αλλά δεν μπορεί να τον επιτύχει απο μόνη της. Η καταπολέμηση της διαφθοράς απαιτεί αλλαγή κουλτούρας και συμπεριφορών από διάφορους φορείς της κοινωνίας και το γεγονός ότι υιοθετήθηκε ένας νόμος δεν επαρκεί από μόνο του για να συμβεί αυτό. Η νομοθεσία μπορεί να ποινικοποιήσει ορισμένες συμπεριφορές, μπορεί να θεσπίσει διαδικασίες για την αναφορά περιστατικών διαφθοράς, μπορεί να θεσπίσει ειδικές διαδικασίες για την αντιμετώπισή της από τα όργανα επιβολής του νόμου. Αυτό αποτελεί όμως μόνο ένα μέρος της ρυθμιστικής προσπάθειας, καθώς η επίτευξη του στόχου πιθανότατα απαιτεί και την παροχή κινήτρων και αντικινήτρων, την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση του πληθυσμού, την ενεργοποίηση πόρων για την επιβολή του νόμου.

Αντίστοιχα, η προώθηση της ισότητας και η καταπολέμηση των διακρίσεων αποτελεί στόχο πολιτικής που απαιτεί την συνδρομή της νομοθεσίας, αλλά και πάλι η νομοθεσία απο μόνη της δεν μπορεί να αντιμετωπίσει κάτι τόσο σύνθετο και βαθιά εμπεδωμένο στην κοινωνία όπως οι ανισότητες. Η νομοθεσία αποτελεί ένα μέσο για την μερική επίτευξη του στόχου αυτού. Η ευαισθητοποίηση, η ενημέρωση, η αυτορρύθμιση αποτελούν επιπλέον μέτρα που πρέπει να ενεργοποιηθούν για την ολιστική αντιμετώπιση του φαινομένου.

Η νομοθέτηση δεν αποτελεί μονόδρομο. Αποτελεί μια από πολλές επιλογές στο πλαίσιο χάραξης δημόσιας πολιτικής και πρέπει να χρησιμοποιείται αποκλειστικά προκειμένου να θεσπιστούν οι κανόνες δικαίου που είναι απαραίτητοι για την επίτευξη των επιθυμητών στόχων. Κρίσιμο είναι επομένως να διερευνάται στο πλαίσιο κάθε δημόσιας πολιτικής με ποιόν τρόπο μπορεί η νομοθεσία να συμβάλει στην επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί.

Όπως αναφέρθηκε, οι φορείς χάραξης πολιτικής έχουν στη διάθεσή τους μια σειρά από επιλογές έναντι της παραδοσιακής ρύθμισης. Αυτές περιλαμβάνουν τόσο εναλλακτικά μοντέλα ρύθμισης (αυτορρύθμιση και συρρύθμιση) όσο και εναλλακτικές προσεγγίσεις της ρύθμισης (οικονομικά μέσα, ενημέρωση και εκπαίδευση) (NAO, 2014):

Διαθέσιμα εργαλεία πολιτικής



Τα εναλλακτικά μοντέλα ρύθμισης (alternative forms of regulation) ποικίλλουν ανάλογα με το βαθμό κυβερνητικής συμμετοχής στον καθορισμό, στην παρακολούθηση και στην επιβολή των κανόνων. Η αυτορρύθμιση αντιπροσωπεύει προσεγγίσεις χωρίς κυβερνητική συμμετοχή, ενώ η συρ-ρύθμιση αντιπροσωπεύει προσεγγίσεις όπου οι κανόνες καθορίζονται, παρακολουθούνται και επιβάλλονται συνδυαστικά από φορείς της αγοράς και κυβερνητικούς φορείς. Συνήθεις τύποι εναλλακτικών μοντέλων είναι οι κώδικες πρακτικών, η τυποποίηση, τα συστήματα πιστοποίησης και διασφάλισης. Τα οικονομικά εργαλεία, η πληροφόρηση και η εκπαίδευση αποτελούν εναλλακτικές προσεγγίσεις στη ρύθμιση (alternatives to regulation) και αποσκοπούν στην αλλαγή κινήτρων και συμπεριφορών (NAO, OECD a,b,c, OSCE).

Τα εναλλακτικά μοντέλα ρύθμισης συνδέονται με μια σειρά από πλεονεκτήματα, όπως η ταχύτερη εφαρμογή, η ευελιξία, η δυνατότητα αξιοποίησης της τεχνογνωσίας του κλάδου, η προσαρμοστικότητα στις συνθήκες της αγοράς, η αυξημένη αποτελεσματικότητα σε σχέση με την παραδοσιακή ρύθμιση και το χαμηλότερο κόστος. Καταγράφονται ωστόσο και αρκετά μειονεκτήματα όπως είναι η ευαλωτότητα στην αθέμιτη εκμετάλλευση (free riding), η εξαπάτηση (cheating), και η δυσμενής επιλογή (adverse selection) που μπορεί να καταστήσουν τα συστήματα αναποτελεσματικά (NAO, 2014, OECD a,b,c). Η επιτυχία των εναλλακτικών μοντέλων εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το ιδιαίτερο κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο στον τομέα πολιτικής (NAO, 2014, OECD a,b,c).

Ωστόσο κρίσιμο ερώτημα στην νομοτεχνική επεξεργασία αποτελεί η αναγκαιότητα της νομοθεσίας και η εξέταση όλων των εναλλακτικών που μπορούν να συμβάλουν στην επίτευξη του επιθυμητού αποτελέσματος. Βασικός πρόβληματισμός είναι

- το πρόβλημα/κατάσταση που πρέπει να αντιμετωπιστεί και πτυχές που μπορούν να αντιμετωπιστούν μέσω της νομοθεσίας
- Εναλλακτικοί τρόποι παρέμβασης και είδη κανόνων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν;
- Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα κάθε επιλογής. Πώς θα παρέμβει κάθε τεχνική; Ποια είναι τα πλεονεκτήματα; Ποια είναι τα μειονεκτήματα; Αναμενόμενο αποτέλεσμα, κόστος, αντίκτυπος
- Πώς αναμένεται να εξελιχθεί η συμμόρφωση; Ποιο είναι το κόστος;
- Πώς μπορεί η επιβολή να βοηθήσει τη συμμόρφωση; Στοιχεία κόστους Πόροι
- Ποια είναι τα κύρια μηνύματα; Πώς μπορούν να επικοινωνηθούν καλύτερα οι κανόνες;

Ο προβληματισμός για την αναγκαιότητα της νομοθεσίας δεν είναι μια φορμαλιστική διαδικασία αλλά μια ειλικρινής αναζήτηση του καλύτερου μέσου για την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων. Ο προβληματισμός αυτός πρέπει να περιλαμβάνει και εναλλακτικές μορφές ρύθμισης ή εναλλακτικές στην ρύθμιση.

Παράδειγμα

Το πρόγραμμα **Εξοικονομώ – Αυτονομώ** είναι πρόγραμμα ενεργειακής αναβάθμισης και αυτονόμησης κατοικιών. Ο σχεδιασμός του Προγράμματος έχει ως στόχο:

- τη μείωση των ενεργειακών αναγκών των κτηρίων και των εκπομπών ρύπων που συμβάλλουν στην επιδείνωση του φαινομένου του θερμοκηπίου
- την εξοικονόμηση κόστους για τους πολίτες, τη βελτίωση των καθημερινών συνθηκών διαβίωσης και άνεσης καθώς και, της ασφάλειας και της υγείας των πολιτών κατά τη χρήση των κτηρίων αυτών

- την επίτευξη καθαρότερου περιβάλλοντος.

Το Πρόγραμμα παρέχει κίνητρα για παρεμβάσεις εξοικονόμησης ενέργειας και ενίσχυσης της ενεργειακής αυτονομίας στον οικιακό κτηριακό τομέα, με στόχο τη μείωση των ενεργειακών αναγκών και της κατανάλωσης συμβατικών καυσίμων, στο πλαίσιο της μετάβασης σε ένα «Εξυπνο Σπίτι».

Το Πρόγραμμα περιλαμβάνει πέντε (5) κατηγορίες κινήτρων, στις οποίες οι Ωφελούμενοι εντάσσονται ανάλογα με το εισόδημά τους. Επιπλέον κίνητρο δίνεται στις λιγνιτικές περιοχές της χώρας, ως ρήτρα δίκαιης μετάβασης. Επίσης, προβλέπονται κίνητρα για παρεμβάσεις ενεργειακής αναβάθμισης σε πολυκατοικίες με επιμέρους αιτήσεις μεμονωμένων διαμερισμάτων που περιλαμβάνουν κοινόχρηστες και μη κοινόχρηστες παρεμβάσεις αναβάθμισης αυτών, ενώ προβλέπεται ειδική κατηγορία κινήτρων για αυτοτελείς παρεμβάσεις ενεργειακής αναβάθμισης μόνο των κοινόχρηστων χώρων πολυκατοικίας, χωρίς δηλαδή, να συμπεριλαμβάνονται παρεμβάσεις στα διαμερίσματα.

Σχόλιο- Ανάλυση:

Η παροχή οικονομικών κινήτρων είναι ένας εξαιρετικά αποτελεσματικός τρόπος επίτευξης ρυθμιστικών αποτελεσμάτων. Στην συγκεκριμένη περίπτωση η υιοθέτηση νομοθεσίας που θα καθιστούσε την ενεργειακή αναβάθμιση υποχρεωτική και θα επέβαλε το κόστος στα νοικοκυριά, θα αντιμετώπιζε σοβαρό κίνδυνο μη συμμόρφωσης, κυρίως λόγω του κόστους των παρεμβάσεων που απαιτούνται για ενεργειακή αναβάθμιση. Εφόσον υπάρχουν διαθέσιμα κονδύλια και ο στόχος μπορεί να επιτευχθεί επαρκώς και ικανοποιητικά με εναλλακτικούς τρόπους, η νομοθέτηση δεν ήταν αναγκαία.

Δραστηριότητα

- Μελετήστε τον **N. 4675/2020 « Πρόληψη, προστασία και προαγωγή της υγείας - ανάπτυξη των υπηρεσιών δημόσιας υγείας και άλλες διατάξεις»** (ΦΕΚ Α. 54)
- Εξετάστε ειδικά το Κεφάλαιο Α (Πεδίο εφαρμογής και Εθνική Στρατηγική Δημόσιας Υγείας) και Β (Πρόγραμμα πρόληψης των Κινδύνων για την Υγεία «Σπύρος Δοξιάδης»)
- Αξιολογήστε την αναγκαιότητα νομοθέτησης
- Καταγράψτε και συζητήστε τα επιχειρήματα υπέρ και κατά

2.5.2. Σκοπός και στόχος της νομοθεσίας – τι προσπαθεί να επιτύχει η νομοθεσία;

Η νομοθεσία αποτελεί «εργαλείο» επίτευξης στόχων πολιτικής και όχι αυτοσκοπό. Υπό αυτό το πρίσμα ο σκοπός της νομοθεσίας αποτελεί «πυξίδα» για τη διαμόρφωση του περιεχομένου της (νομοθέτηση) καθώς είναι ο συνδεδεμένος κρίκος μεταξύ των προβλημάτων που αντιμετωπίζονται, των ευρύτερων πολιτικών, των μέσων που επιλέγονται για την εξυπηρέτησή τους και των αλλαγών που επιδιώκεται να επιτευχθούν. Κατά την εφαρμογή, ο σκοπός καθοδηγεί τον εφαρμοστή στην αναζήτηση του νοήματος μιας ασαφούς ή διφορούμενης διάταξης. Κατά τη διαδικασία του δικαστικού ελέγχου, ο σκοπός αναζητείται όταν εξετάζεται η αναλογικότητα ή η συνταγματικότητα των νομοθετικών μέτρων ή όταν επιχειρείται να διαπιστωθεί η ορθολογικότητα της νομοθέτησης. Τέλος, κατά την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της νομοθεσίας, ο σκοπός αποτελεί το σημείο εκκίνησης κάθε εκτίμησης της απόδοσης του νόμου.

Οι προθέσεις, οι σκοποί, οι στόχοι, οι επιδιωκόμενες συνέπειες, τα αποτελέσματα, οι

επιπτώσεις αναφέρονται σε ένα ευρύ φάσμα καταστάσεων που πρέπει να διαφοροποιηθούν προκειμένου να καθοριστεί ο ρόλος και η χρησιμότητά τους στη νομοθέτηση.

Προφανώς, ένας νόμος μπορεί να στοχεύει σε πολλαπλούς στόχους. Για παράδειγμα, νομοθεσία που επιβάλλει ποσόστωση 30% στις θέσεις που κατέχουν γυναίκες στα διοικητικά συμβούλια εξυπηρετεί ταυτόχρονα μια σειρά από στόχους:

- τον άμεσο στόχο της αύξησης της εκπροσώπησης των γυναικών στα όργανα λήψης αποφάσεων στον εταιρικό τομέα,
- τον μεσοπρόθεσμο στόχο της διασφάλισης μιας περισσότερο ισορροπημένης κατά φύλο σύνθεσης των οργάνων λήψης αποφάσεων στον εταιρικό τομέα και
- τον στρατηγικό στόχο της προώθησης της ισότητας των φύλων.

Η στοχοθεσία είναι αντικείμενο της δημόσιας πολιτικής, επηρεάζει ωστόσο και κατευθύνει την συζήτηση σε σχέση με τις παρεμβάσεις και το περιεχόμενο των νομοθετικών πρωτοβουλιών. Αποτελεί επομένως πολύ σημαντικό εισερχόμενο στην διαδικασία νομοθέτησης, καθώς καθορίζει τους στόχους πολιτικής που πρέπει να επιτευχθούν και με ποιό τρόπο η νομοθεσία μπορεί να εισφέρει σε αυτούς.

Ο μετασχηματισμός των στόχων πολιτικής σε νομοθετική ύλη είναι ο ακρογωνιαίος λίθος της νομοθέτησης και η χρησιμότητα των νομοθετικών στόχων έγκειται στο να καταστήσουν εμφανή αυτή τη διασύνδεση.

Η αναζήτηση των στόχων της νομοθεσίας αποτελεί ένα από τα βασικά διλήμματα του νομοτέχνη. Το νομοθέτημα πρέπει να έχει ένα στόχο αλλά και κάθε διάταξη, ακόμη και κάθε εδάφιο, πρέπει να εξυπηρετεί κάποιο σκοπό μέσα στο κείμενο.

Στην σύγχρονη νομοτεχνική οι διατάξεις σκοπού και αντικείμενου εκφράζουν τους ρυθμιστικούς στόχους του νομοθετικού κειμένου. Οι διατάξεις αυτές κατέχουν «στρατηγικό» ρόλο γιατί «επικοινωνούν» την σύνδεση της νομοθετικής παρέμβασης με τους στόχους πολιτικής και τα νομοθετικά «μέσα» που χρησιμοποιούνται (Xanthaki, 2022, Mousmouti, 2019). Ο σκοπός εκφράζει το επιδιωκόμενο ρυθμιστικό αποτέλεσμα και αποτελεί το τελικό κριτήριο αποτελεσματικότητας. Το αντικείμενο περιγράφει τη λίστα των μεταρρυθμίσεων που εισάγει ο νόμος και τον τρόπο με τον οποίο συμβάλουν στο ρυθμιστικό αποτέλεσμα.

Οι διατάξεις σκοπού πρέπει να είναι σύντομες και συγκεκριμένες και να παρέχουν ουσιαστική (και όχι διαδικαστική) πληροφορία σχετικά με τους στόχους της νομοθεσίας και τους συναφείς στόχους πολιτικής. Όπου είναι δυνατόν, εισάγουν μετρήσιμα κριτήρια (legislated policy targets) για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων.

2.5.3. Ρυθμιστικό περιεχόμενο του νόμου - τι πρέπει να ρυθμιστεί και με ποιόν τρόπο ;

Κάθε νόμος παρέχει μια «λύση» στο πρόβλημα που επιχειρεί να αντιμετωπίσει. Η νομοθετική «λύση» αποτελεί την «απάντηση» του νόμου στο «πρόβλημα» και τον τρόπο με τον οποίο αναμένεται να επιτύχει τα αναμενόμενα αποτελέσματά του.

Ο σχεδιασμός του ρυθμιστικού περιεχομένου του νόμου είναι η καρδιά της νομοθέτησης. Περιλαμβάνει αποφάσεις σχετικά με τους τρόπους με τους οποίους θα παρέμβει η νομοθεσία, τα είδη κανόνων που θα χρησιμοποιηθούν, την παροχή κινήτρων για τη συμμόρφωση, τις διαδικασίες και τους μηχανισμούς επιβολής και εφαρμογής και την επικοινωνία, συμπεριλαμβανομένης της δομής, της γραμματικής, της γλώσσας ακόμη και της

τυπογραφίας.

Η σημασία αυτών των στοιχείων είναι προφανής: η επιλογή των κανόνων καθορίζει τα δικαιώματα που απονέμονται, τις υποχρεώσεις επιβάλλονται, ποιες διαδικασίες ή πρότυπα ρυθμίζονται και πώς οι συμπεριφορές θα κατευθυνθούν προς τους επιθυμητούς στόχους. Η επιλογή των μηχανισμών εφαρμογής και επιβολής του νόμου καθορίζει τους αρμόδιους για την εφαρμογή των κανόνων, αλλά και τι κίνητρα ή αντικίνητρα παρέχονται στα υποκείμενα της νομοθεσίας για να συμμορφωθούν. Τέλος, ο τρόπος με τον οποίο εκφράζεται το «μήνυμα» του νόμου καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο θα προσεγγίζονται τα στοχευμένα ακροατήρια. Αυτά είναι τα κύρια «εργαλεία» που έχει στη διάθεσή του ο νομοθέτης για να σχεδιάσει τη νομοθεσία. Ο τρόπος με τον οποίο χρησιμοποιούνται (ή κακοποιούνται) έχει σημαντικό αντίκτυπο στην ικανότητα της νομοθεσίας να επιτύχει αποτελέσματα.

- **τι πρέπει να νομοθετηθεί και ποιός είναι ο καλύτερος τρόπος; Τεχνικές νομοθέτησης**

Οι νόμοι παρεμβαίνουν χρησιμοποιώντας διάφορες τεχνικές: απαγορεύσεις, ποινές ή πρόστιμα, επανόρθωση και αποζημίωση, την θέσπιση προτύπων, κινήτρων ή αντικινήτρων, την θέσπιση φορέων και την κατανομή αρμοδιοτήτων, την θέσπιση διαδικασιών ή συνδυάζουν τις τεχνικές αυτές με διάφορους τρόπους (Mousmouti, 2019). Κάθε τεχνική στέλνει διαφορετικά μηνύματα και κατευθύνει τη συμπεριφορά των υποκειμένων προς τους επιθυμητούς στόχους με διαφορετικό τρόπο.

Για παράδειγμα, η παραδοσιακή μορφή κατασταλτικών κανόνων επιβάλλει ή απαγορεύει συγκεκριμένες συμπεριφορές ή πρότυπα υπό την απειλή ποινών και κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης. Η θέσπιση προτύπων κατευθύνει τις συμπεριφορές προς αυτά τα συγκεκριμένα πρότυπα, επομένως ο νομοθέτης πρέπει να έχει εξακριβώσει ότι είναι τα ενδεδειγμένα. Η θέσπιση ελάχιστων προτύπων ή μέγιστων προτύπων επίσης αποτελεί επιλογή που μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις στην κοινωνία και στην οικονομία. Η θέσπιση ορίου ηλικίας στα 30 έτη για πρόσβαση σε συγκεκριμένα επαγγέλματα αποκλείει ένα μεγάλο μέρος του εργατικού δυναμικού και μπορεί να αποτελεί απαγορευμένη διάκριση λόγω ηλικίας, πρέπει επομένως να είναι τεκμηριωμένος ο λόγος για τον οποίο τίθεται το συγκεκριμένο όριο και όχι κάποιο ανώτερο. Η θέσπιση ελάχιστου ορίου για την συμμετοχή σε δημόσιες συμβάσεις ή για την ένταξη σε μητρώο αντίστοιχα περικλείει ή αποκλείει φορείς. Αυτή δεν μπορεί να είναι μια αυθαίρετη επιλογή αλλά μια πλήρως τεκμηριωμένη ανάλυση των διαφορετικών τεχνικών και των τρόπων με τους οποίους θα οδηγήσου στο επιθυμητό αποτέλεσμα.

Η επιλογή της "τεχνικής" καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο παρεμβαίνει η νομοθεσία, αλλά και τον τρόπο με τον οποίο οι συμπεριφορές θα οδηγηθούν προς τους επιθυμητούς στόχους, επηρεάζει την συμμόρφωση των αποδεκτών αλλά και την επιλογή μηχανισμών επιβολής των κανόνων.

Για παράδειγμα, ο Νόμος 4936/2022 Εθνικός Κλιματικός Νόμος - Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, επείγουσες διατάξεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης και την προστασία του περιβάλλοντος αποσκοπεί, σύμφωνα με το άρθρο 1 στην

«δημιουργία ενός συνεκτικού πλαισίου για τη βελτίωση της προσαρμοστικής ικανότητας και της κλιματικής ανθεκτικότητας της χώρας και τη διασφάλιση της σταδιακής μετάβασης της χώρας στην κλιματική ουδετερότητα έως το έτος 2050, με τον πλέον περιβαλλοντικά βιώσιμο, κοινωνικά δίκαιο και οικονομικά αποδοτικό τρόπο».

ΝΟΜΟΣ 4936/2022 Εθνικός Κλιματικός Νόμος - Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, επείγουσες διατάξεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης και την προστασία του περιβάλλοντος.

ΜΕΡΟΣ Α΄ ΕΘΝΙΚΟΣ ΚΛΙΜΑΤΙΚΟΣ ΝΟΜΟΣ - ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΣΤΗΝ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΟΥΔΕΤΕΡΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ ΣΤΗΝ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄: ΣΚΟΠΟΣ, ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΚΑΙ ΟΡΙΣΜΟΙ

Άρθρο 1 Σκοπός

Άρθρο 2 Αντικείμενο

Άρθρο 3 Ορισμοί

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄: ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΜΕΤΡΙΑΣΜΟΥ ΑΕΡΙΩΝ ΤΟΥ ΘΕΡΜΟΚΗΠΙΟΥ ΚΑΙ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ ΣΤΗΝ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ

Άρθρο 4 Εθνική Στρατηγική και Περιφερειακά Σχέδια για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή

Άρθρο 5 Εθνική Στρατηγική για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή

Άρθρο 6 Περιφερειακά Σχέδια για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή

Άρθρο 7 Τομεακοί προϋπολογισμοί άνθρακα

Άρθρο 8 Αναθεώρηση κλιματικών στόχων

Άρθρο 9 Καθορισμός δράσεων και μέτρων προσαρμογής και ενίσχυσης της ανθεκτικότητας στην κλιματική αλλαγή

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄: ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΜΕΤΡΑ

Άρθρο 10 Γενικά μέτρα πολιτικής

Άρθρο 11 Απαγόρευση παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από στερεά ορυκτά καύσιμα

Άρθρο 12 Μέτρα προώθησης των οχημάτων μηδενικών εκπομπών

Άρθρο 13 Συλλεγόμενα στατικά δεδομένα σημείων επαναφόρτισης Ηλεκτρικών Οχημάτων - Τροποποίηση της παρ. 2 του άρθρου 14 του ν. 4710/2020

Άρθρο 14 Εγκατάσταση σημείων στάθμευσης και επαναφόρτισης Ηλεκτρικών Οχημάτων - Τροποποίηση άρθρου 17 του ν. 4710/2020

Άρθρο 15 Εξαίρεση διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών για τις κατηγορίες οχημάτων «M3», «N2» και «N3» - Τροποποίηση παρ. 2 άρθρου 39 του ν. 4710/2020

Άρθρο 16 Δημοτικά Σχέδια Μείωσης Εκπομπών

Άρθρο 17 Μέτρα για τη μείωση των εκπομπών από τα κτίρια

Άρθρο 18 Ενδυνάμωση της διάστασης της κλιματικής αλλαγής στην περιβαλλοντική αειοδότηση - Τροποποίηση Παραρτήματος II του ν. 4014/2011

Άρθρο 19 Μέτρα για τη μείωση εκπομπών από εγκαταστάσεις

Άρθρο 20 Μέτρα για τη μείωση των εκπομπών από επιχειρήσεις

Άρθρο 21 Μετασηματισμός αναπτυξιακού υποδείγματος των νησιών και μετάβασή τους στην κλιματική ουδετερότητα

Άρθρο 22 Πρόστιμα

Άρθρο 23 Οικονομικοί πόροι

Άρθρο 24 Οικονομικά κίνητρα για δραστηριότητες με σημαντική συμβολή στον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής - Τροποποίηση της παρ. 10 του άρθρου 24 του ν. 4172/2013

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄: ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΥ, ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Άρθρο 25 Εθνικό Παρατηρητήριο για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή

Άρθρο 26 Διαδικτυακός τόπος κλιματικού διαλόγου

Άρθρο 27 Ετήσια έκθεση προόδου

Άρθρο 28 Εθνικό Συμβούλιο για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή

Άρθρο 29 Επιστημονική Επιτροπή Κλιματικής Αλλαγής

Άρθρο 30 Διεθνής συνεργασία σε θέματα κλιματικής αλλαγής

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄: ΕΠΕΙΓΟΥΣΕΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Άρθρο 31 Αντικατάσταση και ανακύκλωση ηλεκτρικών συσκευών - Αντικατάσταση του άρθρου του 24 του ν. 3769/2009

Άρθρο 32 Ισχύς άδειας κατεδάφισης στην Περιοχή Ανάπλασης Ι

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ΄: ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΙΚΕΣ, ΜΕΤΑΒΑΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΡΓΟΥΜΕΝΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Άρθρο 33 Εξουσιοδοτικές διατάξεις

Πώς επιχειρεί να επιτύχει την επίτευξη του στόχου του ο συγκεκριμένος νόμος; Αρχικά μέσα από ένα σύνολο στρατηγικών σχεδίων για την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης (Κεφάλαιο Β), μια σειρά από «πολιτικές και μέτρα» όπως η απαγόρευση παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από στερεά ορυκτά καύσιμα, η προώθηση οχημάτων μηδενικών εκπομπών, μέτρα για τη μείωση των εκπομπών από τα κτίρια, πρόστιμα και οικονομικά κίνητρα, μεταξύ άλλων (Κεφάλαιο Γ). Ο νομοθέτης έχει επιλέξει ένα συνδυασμό «τεχνικών» για την επίτευξη του στόχου: διοικητικές υποχρεώσεις για διαμόρφωση πολιτικών, απαγορεύσεις, διαδικασίες, πρόστιμα και κίνητρα. Είναι επαρκής αυτός ο συνδυασμός για την επίτευξη των στόχων που έχουν οριστεί; Αυτή είναι μια ερώτηση που πρέπει διαρκώς να απασχολεί τον νομοτέχνη και κάθε εμπλεκόμενο στην νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Αυτή η υπόθεση εργασίας μένει να επιβεβαιωθεί κατά την αξιολόγηση της νομοθεσίας.

Μελέτη περίπτωσης

Νομοθεσία κατά των διακρίσεων υφίσταται σε πολλές χώρες, αλλά δεν χρησιμοποιούνται πάντα οι ίδιες τεχνικές. Η νομοθεσία για την ισότητα στο Ηνωμένο Βασίλειο βασίζεται σε μια επανορθωτική προσέγγιση (reparative approach) όπου οι διακρίσεις αποτελούν παραβίαση των ατομικών δικαιωμάτων και επανορθώνονται μέσα από αποζημιώσεις που επιδικάζει το δικαστήριο. Αντίθετα, στην Γαλλία, η νομοθεσία για την ισότητα σε πολλούς τομείς ακολουθεί μια κατασταλτική προσέγγιση, όπου οι διακρίσεις "στιγματίζονται" ως αδικήματα. Σε άλλες έννομες τάξεις, οι τεχνικές που χρησιμοποιούνται περιλαμβάνουν την αυτορρύθμιση ή τον συνδυασμό διαφορετικών τεχνικών για την αντιμετώπιση διαφορετικών τύπων συμπεριφορών. Δεν υπάρχει εκ των προτέρων λανθασμένη ή σωστή λύση. Αντίθετα, το ερώτημα αν οι συγκεκριμένες τεχνικές μπορούν να επιφέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα στο συγκεκριμένο πλαίσιο και έννομη τάξη. Οι τεχνικές αυτές «ρυθμίζουν» το ζήτημα με διαφορετικό τρόπο και καθε μια έχει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα.

Σύγκριση τεχνικών νομοθέτησης

Νομοθεσία για τις διακρίσεις – Ηνωμένο Βασίλειο / Γαλλία

Ποινικές διατάξεις – Γαλλία	Επανορθωτική προσέγγιση (reparative approach) – Ηνωμένο Βασίλειο
▶ Αποθάρρυνση συγκεκριμένων συμπεριφορών μέσα από τον φόβο της τιμωρίας	▶ Επανορθώνει την αδικία μέσω αποζημιώσεων
▶ Ισχυρά μηνύματα σχετικά με την απαξία των συγκεκριμένων συμπεριφορών	▶ Απαιτούνται οι ενέργειες του θύματος για την προσφυγή στο δικαστήριο
• Επιβολή του νόμου μέσω της εισαγγελίας και της αστυνομίας - αφαιρεί το βάρος από το θύμα	▶ ‘Αδύναμα’ μηνύματα σχετικά με την απαξία συγκεκριμένων συμπεριφορών
▶ Η τεχνική αυτή μπορεί να είναι αναποτελεσματική για αδικήματα που η κοινή αντίληψη δεν θεωρεί «σοβαρά»	▶ το ύψος των αποζημιώσεων μπορεί να αποτελέσει κίνητρο ή αντικίνητρο συμμόρφωσης - οι φορείς διακρίσεων μπορεί να είναι έτοιμοι να απορροφήσουν το κόστος αν επιτρέπει την συνέχιση πρακτικών που θεωρούνται επωφελείς ή κερδοφόρες
▶ Μηχανισμός επιβολής που είναι βραδυκίνητος και με μεγάλο κόστος	▶ Ατομική επιβολή
▶ Οι δυσκολίες στην συλλογή αποδεικτικών στοιχείων μπορεί να λειτουργήσουν ως αντικίνητρο για την ενεργοποίηση του μηχανισμού επιβολής	▶ Αυξημένο βάρος στα θύματα από την οπτική του κόστους, και του βάρους απόδειξης

Κριτήριο για την επιλογή των κατάλληλων τεχνικών είναι ο στόχος που πρέπει να επιτευχθεί, τα αίτια του προβλήματος που πρέπει να αντιμετωπιστεί, οι εμπλεκόμενοι και οι ομάδες στόχος, ο τρόπος με τον οποίο πρέπει να αλλάξουν τις συμπεριφορές τους, το κόστος κλπ. Όλα τα παραπάνω πρέπει να ληφθούν υπόψη για να επιλεγεί η καταλληλότερη λύση.

Παράδειγμα

ΝΟΜΟΣ 4935/2022 Κίνητρα ανάπτυξης επιχειρήσεων, μέσω συνεργασιών και εταιρικών μετασχηματισμών και άλλες διατάξεις.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α' ΚΙΝΗΤΡΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

Άρθρο 1 Πεδίο εφαρμογής

Άρθρο 2 Ορισμοί

- Άρθρο 3 Απαλλαγή από τον φόρο εισοδήματος στην περίπτωση μετασχηματισμού επιχειρήσεων*
- Άρθρο 4 Απαλλαγή από τον φόρο εισοδήματος στην περίπτωση συνεργασίας προσώπων*
- Άρθρο 5 Απαλλαγή από τον φόρο εισοδήματος στην περίπτωση εισφοράς ατομικής επιχείρησης*
- Άρθρο 6 Γενικές διατάξεις για την απαλλαγή από τον φόρο εισοδήματος*
- Άρθρο 7 Απαλλαγή εισοδήματος από υπεραξία μεταβίβασης παγίων σε τρίτο*
- Άρθρο 8 Διατήρηση σε ισχύ διοικητικών αδειών*
- Άρθρο 9 Απαλλαγή από τέλος χαρτοσήμου και συναφείς φορολογικές απαλλαγές*
- Άρθρο 10 Αναγνώριση έκπτωσης δαπανών σε περιπτώσεις απόκτησης εταιρικών συμμετοχών*
- Άρθρο 11 Μεταφορά ζημίας - Αντικατάσταση παρ. 3 άρθρου 2 του ν. 2166/1993*
- Άρθρο 12 Προϋποθέσεις για την απαλλαγή από την επιβολή φόρου συγκέντρωσης κεφαλαίου - Προσθήκη εδαφίων στην παρ. 1 άρθρου 3 του ν.δ. 1297/1972*
- Άρθρο 13 Απαλλαγή από την επιβολή φόρου συγκέντρωσης κεφαλαίου - Προσθήκη εδαφίου στην παρ. 1 άρθρου 3 του ν. 2166/1993*
- Άρθρο 14 Κίνητρα για μετασχηματισμούς επιχειρήσεων - Τροποποίηση άρθρου 61 του ν. 4438/2016*
- Άρθρο 15 Απαλλαγή από τον φόρο εισοδήματος στην περίπτωση συνεργασίας φυσικών προσώπων, κατά κύριο επάγγελμα αγροτών*
- Άρθρο 16 Συμβολαιακή γεωργία*
- Άρθρο 17 Εξουσιοδοτικές διατάξεις*
- Άρθρο 18 Μεταβατικές διατάξεις*
- Άρθρο 19 Καταργούμενες διατάξεις*
-

Σχόλιο: Το κεφάλαιο Α του Ν 4935/2022 νόμου χρησιμοποιεί μια σειρά από τεχνικές για την παροχή κινήτων σε επιχειρήσεις: απαλλαγή από φόρο εισοδήματος, απαλλαγή από υπεραξία μεταβίβασης παγίων, διατήρηση σε ισχύ διοικητικών αδειών, απαλλαγή από τέλος χαρτοσήμου, εκπτώσεις δαπανών, μεταφορές ζημίας, απαλλαγή από την επιβολή φόρου συγκέντρωσης κεφαλαίου, κίνητρα για μετασχηματισμούς επιχειρήσεων κλπ. «Υπόθεση εργασίας» του νόμου αυτού είναι ότι τα παραπάνω κίνητρα, εφόσον εφαρμοστούν αποτελεσματικά, θα έχουν αναπτυξιακό πρόσημο για τις επιχειρήσεις. Η επιλογή των συγκεκριμένων κινήτρων αποτελεί κρίσιμο μέρος σχεδιασμού της νομοθεσίας και της επιλογής των κατάλληλων κανόνων. Η υπόθεση εργασίας μένει να επιβεβαιωθεί μετά την εφαρμογή της νομοθεσίας κατά την μέτρηση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της.

- **Οι αποδέκτες του νόμου και η συμμόρφωση με τον νόμο (compliance)**

Συμμόρφωση είναι η εθελοντική συμπεριφορά των υποκειμένων σύμφωνα με το νόμο. Είναι απαραίτητη για την αποτελεσματικότητα, αλλά δεν είναι πάντα αυτονόητη (Friedman, 2016). Πολλοί κανόνες πάσχουν από την οπτική της αποτελεσματικότητας λόγω της μικρής ή ελλιπούς συμμόρφωσης. Παράδειγμα αποτελεί η φορολογική νομοθεσία καθώς ο βαθμός φοροδιαφυγής, μη συμμόρφωσης δηλαδή με τους κανόνες, είναι εξαιρετικά υψηλός.

Συχνά η νομοθεσία σχεδιάζεται θεωρώντας δεδομένο ότι τα υποκείμενα θα συμμορφωθούν αυτόματα με αυτήν. Η πράξη ωστόσο αποδεικνύει ότι η συμμόρφωση είναι μια πολυεπίπεδη διαδικασία που επηρεάζεται από πολλές μεταβλητές όπως τα κίνητρα, οι απειλές και οι

υποσχέσεις, οι οργανωτικές ικανότητες, το κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον και οι θεσμοί, συμπεριλαμβανομένης της επιρροής και των αξιών των ομοτίμων, αλλά και του κόστους (Parker & Nielsen 2011).

Η αξιολόγηση της σχεδιαζόμενης νομοθεσίας από την πλευρά της συμμόρφωσης αποτελεί σημαντικό μέρος του σχεδιασμού νομοθεσίας (Mousmouti, 2019). Απαιτεί την αναφορά στους αποδέκτες και στους χρήστες της νομοθεσίας και στην εξέταση των κανόνων από την δική τους οπτική. Όπου εντοπίζεται η πιθανότητα μη συμμόρφωσης, ο νομοθέτης πρέπει να προσπαθήσει να «διορθώσει» ή να αντισταθμίσει το πρόβλημα μέσω της επιβολής.

Παράδειγμα

Αν δεν υπήρχαν τα οικονομικά κίνητρα του προγράμματος **Εξοικονομώ – Αυτονομώ** και αποφασίζοταν ότι η ενεργειακή αναβάθμιση έπρεπε να γίνει υποχρεωτική για όλους, το κόστος της θα αποτελούσε ένα πολύ σαφές αντικίνητρο για την συμμόρφωση. Ποιός θα συμμορφωνόταν αν δεν ήταν απολύτως απαραίτητο και αν δεν υπήρχε φόβος ότι πράγματι θα εντοπιζόνταν η μη συμμόρφωση και θα είχε δυσμενείς επιπτώσεις; Έχοντας εξετάσει την υποχρέωση αυτή από την οπτική της συμμόρφωσης, ο νομοθέτης εντοπίζει και γνωρίζει αυτή την αδυναμία που μπορεί να έχει σημαντική επίπτωση στην αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας.

Οι επιλογές που διαθέτει είναι α) να σχεδιάσει ένα μηχανισμό επιβολής των κανόνων πχ πολύ υψηλά πρόστιμα και πολύ αυστηρούς ελέγχους που θα εξαναγκάσουν την συμμόρφωση ή β) να σχεδιάσει ένα διαφορετικό σύστημα κινήτρων πχ με φοροαπαλλαγές που θα μπορεί να υποστηρίξει την συμμόρφωση γ) να κάνει την συμμόρφωση σταδιακή ώστε το οικονομικό κόστος να μην είναι υπέρμετρο και άπαξ για τα νοικοκυριά κλπ. Σε κάθε περίπτωση, η νομοθεσία ιδωμένη από την οπτική της συμμόρφωσης επιτρέπει τον εντοπισμό εμποδίων στην αποτελεσματικότητα που διαφορετικά θα γίνονταν ορατά μόνο κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας.

Το Υπουργείο Δικαιοσύνης της Ολλανδίας, σχεδίασε τον «Πίνακα των 11» (Υπουργείο Δικαιοσύνης 2004) με 11 βασικούς παράγοντες που επηρεάζουν την συμμόρφωση με την νομοθεσία. Σε ό,τι αφορά την αυθόρμητη συμμόρφωση με τους κανόνες, κρίσιμο ρόλο διαδραματίζουν:

- Γνώση των κανόνων, εξοικείωση με τους κανόνες και σαφήνεια των κανόνων
- Κόστος/ Οφέλη, χρηματοοικονομικό/οικονομικό κόστος και οφέλη, άυλα κόστη και οφέλη
- Αποδοχή του στόχου της πολιτικής και των αποτελεσμάτων μιας πολιτικής
- Ο σεβασμός της ομάδας στόχου προς την εξουσία επίσημη ή ανταγωνιστική
- Ανεπίσημος κοινωνικός έλεγχος και οριζόντια εποπτεία

Η επιβολή του νόμου είναι συμπληρωματική διάσταση της συμμόρφωσης, καθώς καθορίζει τι θα συμβεί αν τα υποκείμενα της νομοθεσίας δεν συμμορφωθούν. Η επιβολή του νόμου (enforcement) έχει μελετηθεί εκτενώς ως παράγοντας με σημαντική επίπτωση στην αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας (Blanc, Faure, 2018). Σε ό,τι αφορά την επιβολή των κανόνων κρίσιμο ρόλο διαδραματίζουν (Υπουργείο Δικαιοσύνης Ολλανδία, Πίνακας των 11, 2004):

- Κίνδυνος καταγγελίας

- Κίνδυνος επιθεώρησης αρχείων ή φυσικής επιθεώρησης
- Κίνδυνος εντοπισμού της παράβασης
- Επιλεκτικότητα, δηλαδή ο κίνδυνος εντοπισμού παράβασης που προκύπτει από την επιλογή επιχειρήσεων, προσώπων, ενεργειών ή περιοχών προς επιθεώρηση.
- Κίνδυνος επιβολής κυρώσεων
- Σοβαρότητα της κύρωσης

Τα υποκείμενα της νομοθεσίας είναι σημαντικά στην διαδικασία της νομοθέτησης και πρέπει να εντοπίζονται έγκαιρα. Ο νομοτέχνης πρέπει να γνωρίζει ποιούς επηρεάζουν οι κανόνες που σχεδιάζει και πρέπει να μπορεί να σκεφτεί ποιά είναι η αναμενόμενη αντίδρασή τους σε αυτούς. Με τον τρόπο αυτό, θα σχεδιάσει λύσεις που θα είναι εφαρμόσιμες και δεν θα μένουν ανεφάρμοστες.

- **Μηχανισμός εφαρμογής του νόμου**

Ο μηχανισμός εφαρμογής του νόμου είναι απαραίτητο στοιχείο κάθε νομοθετικού κειμένου. 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. Ασάφειες σχετικά με αυτό θα οδηγήσουν σε καθυστερήσεις. Σε ό,τι αφορά τον μηχανισμό εφαρμογής, ο νομοτέχνης μπορεί:

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

β) να επεκτείνει τις αρμοδιότητες υφιστάμενων οργάνων, ώστε να περιλάβουν και αυτές που απορρέουν από την νέα νομοθεσία

γ) να δημιουργήσει νέα όργανα.

Η σύσταση νέων υπηρεσιών ή μονάδων ή συλλογικών οργάνων αποτελεί επιλογή, μόνο αν ο σκοπός του νόμου δεν μπορεί να επιτευχθεί με υφιστάμενα όργανα. Όλα τα παραπάνω απαιτούν διαβούλευση και ανάλυση για να βρεθεί η λύση που θα συμβάλει στην αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας. Επίσης, απαιτούν ανάλυση του κόστους αλλά και της επιβάρυνσης που συνεπάγονται για τον μηχανισμό εφαρμογής. Αν δεν υπάρχουν οι πόροι ή η απαραίτητη εμπειρία είναι πιθανό οι νομοθετικές προβλέψεις να μείνουν ανεφάρμοστες.

2.5.4. Κατάστρωση της νομοθετικής ύλης: η δομή του νομοθετικού κειμένου

Η κατάστρωση της νομοθετικής ύλης αποτελεί σημαντικό μέρος της δουλειάς του νομοτέχνη. Η εσωτερική δομή του νομοθετικού κειμένου είναι σημαντική καθώς επηρεάζει την προσβασιμότητα, την κατανόηση και εν τέλει την αποτελεσματικότητα του κειμένου. Η σειρά/διάταξη των άρθρων μπορεί να αυξήσει αισθητά την επιτυχή νομοθετική επικοινωνία.

Βασικά κριτήρια για οργάνωση του περιεχομένου του νομοθετικού κειμένου:

- Προτεραιοποίηση των ρυθμιστικών μηνυμάτων ανάλογα με το κοινό της νομοθεσίας
- Προτεραιοποίηση των ρυθμιστικών μηνυμάτων ανάλογα με την σημασία τους

- Διαχωρισμός των ουσιαστικών διατάξεων από τις οργανωτικές και τις διαδικαστικές διατάξεις
- Λογική δομή

Κάθε νόμος περιλαμβάνει μια σειρά από μηνύματα που απευθύνονται σε διαφορετικές ομάδες χρηστών. Αντίστοιχα, και οι ομάδες χρηστών στις οποίες απευθύνεται η νομοθεσία ενδιαφέρονται για διαφορετικά μηνύματα. Για παράδειγμα, οι πολίτες ενδιαφέρονται για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, οι εφαρμοστές για τις διοικητικές, οργανωτικές και διαδικαστικές διατάξεις, οι ερμηνευτές για τις διατάξεις που αφορούν την εφαρμογή και την ερμηνεία. Η «οργάνωση» των ρυθμιστικών μηνυμάτων με κριτήριο το κοινό στο οποίο απευθύνονται διευκολύνει την προσβασιμότητά τους και κατευθύνει τον νομοτέχνη σε σχέση με την επιλογή γλώσσας που πρέπει να χρησιμοποιήσει.

Ένα αποτελεσματικό νομοθετικό κείμενο πρέπει να έχει λογική δομή και να προτεραιοποιεί τα σημαντικότερα ρυθμιστικά μηνύματα. Η τοποθέτηση των βασικών ρυθμιστικών μηνυμάτων στην αρχή του νόμου εντείνει τη λογική συνοχή, τραβά την προσοχή, και διασφαλίζει την καλύτερη κατανόηση.

Κριτήριο για την προτεραιοποίηση των ρυθμιστικών μηνυμάτων στην σύγχρονη νομοτεχνική είναι οι χρήστες ή τα «κοινά» της νομοθεσίας και αποτελούν βασικό κριτήριο για την διάρθρωση των βασικών μηνυμάτων της νομοθεσίας. Διαφοροποιώντας τα επιμέρους κοινά και τα επιμέρους μηνύματα, η νομοθεσία γίνεται πιο αποτελεσματική, οι χρήστες βρίσκουν ευκολότερα αυτό που τους αφορά και μπορούν να το εφαρμόσουν.

Παράδειγμα

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

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

Στο πρώτο μέρος, στην αρχή του κειμένου, το κράτος επικοινωνεί με τους απλούς πολίτες στους οποίους παρέχει τις βασικές πληροφορίες για την μεταρρύθμιση που εισάγεται. Το κράτος μοιράζεται με τον πολίτη τον στόχο τον οποίο επιδιώκει στο άρθρο 1 περί σκοπού. Εδώ αναλύεται η το ρυθμιστικό αποτέλεσμα που επιδιώκεται, το χρονικό διάστημα μέσα στο οποίο το ρυθμιστικό αυτό αποτέλεσμα θα επιτευχθεί, και τα κριτήρια ελέγχου της αποτελεσματικότητάς του. Στο άρθρο 2 περί αντικειμένου εισάγεται επιγραμματικά η λίστα με τις βασικές μεταρρυθμίσεις που εισάγει ο νόμος. Στα αμέσως επόμενα άρθρα το κείμενο επικοινωνεί στον πολίτη το ουσιαστικό περιεχόμενο των μεταρρυθμίσεων, και τη διαδικασία άσκησης των δικαιωμάτων ή των υποχρεώσεων που εισάγει ο νόμος. Η γλώσσα του πρώτου μέρους είναι απλή και απέριτη, γιατί απευθύνεται σε μη εξειδικευμένους νομικά και θεματικά χρήστες.

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

Στο τρίτο και τελευταίο μέρος εισάγονται ειδικά θέματα ερμηνείας και εφαρμογής. Το κοινό

εδώ είναι νομικοί. Η γλώσσα είναι εξειδικευμένη. Εισάγονται διατάξεις μεταβατικές, καταργούμενες, διατάξεις εξειδικευμένης ισχύος, ερμηνευτικές διατάξεις κλπ.

Μελέτη περίπτωσης

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 4931 Γιατρός για όλους, ισότιμη και ποιοτική πρόσβαση στις υπηρεσίες του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας και στην Πρωτοβάθμια Φροντίδα Υγείας και άλλες επείγουσες διατάξεις.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΜΕΡΟΣ Α΄: ΣΚΟΠΟΣ - ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ

Άρθρο 1 Σκοπός

Άρθρο 2 Αντικείμενο

ΜΕΡΟΣ Β΄: ΕΘΝΙΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄: ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΑΙ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗΣ ΤΩΝ ΤΙΜΩΝ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ, ΤΩΝ ΙΑΤΡΟΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΩΝ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ ΚΑΙ ΥΛΙΚΩΝ

Άρθρο 3 Σκοπός του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας - Τροποποίηση παρ. 1 άρθρου 8 ν. 4238/2014

Άρθρο 4 Εισαγωγή κριτηρίων ποιότητας για τη διαμόρφωση πολιτικών αποζημιώσεων και σύναψης συμβάσεων στις υπηρεσίες υγείας, ιατροτεχνολογικών προϊόντων και υλικών

Άρθρο 5 Επιτροπή Διαπραγμάτευσης Τιμών Αποζημίωσης Υπηρεσιών Υγείας, Ιατροτεχνολογικών Προϊόντων και Υλικών - Αντικατάσταση παρ. 4 άρθρου 29 ν. 3918/2011

Άρθρο 6 Κλιμακωτό ποσοστό εκπτώσεων (rebate) επί των μη εκκαθαρισμένων δαπανών του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας - Τροποποίηση παρ. 5 άρθρου 100 ν. 4172/2013

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄: ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ ΕΚΚΑΘΑΡΙΣΗ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΩΝ ΠΑΡΟΧΩΝ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ

Άρθρο 7 Ανάθεση σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου της διενέργειας ελέγχων για τον εντοπισμό και την αποτροπή παραβατικών συμπεριφορών εκ μέρους των παρόχων του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας - Τροποποίηση παρ. 6 άρθρου 90 ν. 4368/2016 Άρθρο 8 Έλεγχος και εκκαθάριση των δαπανών των παρόχων του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας - Αντικατάσταση παρ. 7 άρθρου 90 ν. 4368/2016

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄: ΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΤΟΥ ΥΠΕΡΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΠΟΣΟΥ ΔΑΠΑΝΗΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ

Άρθρο 9 Αναζήτηση υπερβάλλοντος ποσού εξαμηνιαίας δαπάνης του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας - Τροποποίηση παρ. 1 και 2 άρθρου 100 ν. 4172/2013

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄: ΦΑΡΜΑΚΑ

Άρθρο 10 Λειτουργία συστήματος σάρωσης ορίζοντα στη Διεύθυνση Φαρμάκου του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας

Άρθρο 11 Δυνατότητα εισαγωγής φίλτρων στο Σύστημα Ηλεκτρονικής Συνταγογράφησης με βάση την Περίληψη Χαρακτηριστικών Προϊόντος

Άρθρο 12 Έγκριση φαρμάκων μη περιλαμβανόμενων στον κατάλογο συνταγογραφούμενων φαρμακευτικών ιδιοσκευασμάτων της περ. α΄ της παρ. 1 του άρθρου 12 ν. 3816/2010 - Τροποποίηση άρθρου 247 ν. 4512/2018

Άρθρο 13 Συμπερίληψη ιδιωτών ιατρών στο Σύστημα Ηλεκτρονικής Προέγκρισης του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας - Αποζημίωση γνωμοδοτούντων ιατρών στο Σύστημα Ηλεκτρονικής Προέγκρισης - Τροποποίηση άρθρου 266 ν. 4512/2018

21

Άρθρο 14 Ολοήμερη λειτουργία του Συστήματος Ηλεκτρονικής Προέγκρισης - Τροποποίηση παρ. 2 άρθρου 267 ν. 4512/2018

Άρθρο 15 Διαχείριση αιτημάτων αποζημίωσης φαρμάκων εξωτερικού, φαρμάκων που χορηγούνται εκτός εγκεκριμένων ενδείξεων και φαρμάκων πρώιμης πρόσβασης - Τροποποίηση παρ. 3, 5 και 7 άρθρου 268 ν. 4512/2018

Άρθρο 16 Φαρμακευτική δαπάνη - Τροποποίηση άρθρου 11 ν. 4052/2012

Άρθρο 17 Δυνατότητα συμψηφισμού του κόστους των εμβολίων γρίπης που δεν διατέθηκαν ή διατέθηκαν στην αγορά και επιστράφηκαν, ελλείπει ζήτησης, με το καταλογιζόμενο στους Κατόχους Άδειας Κυκλοφορίας (Κ.Α.Κ.) και τις φαρμακευτικές εταιρείες ποσό επιβάρυνσης αυτόματης επιστροφής (clawback) για το έτος 2021 - Τροποποίηση άρθρου 25 ν. 4549/2018

Άρθρο 18 Ένταξη φαρμάκων με Κόστος Ημερήσιας Θεραπείας που δεν υπερβαίνει τα είκοσι λεπτά του ευρώ στον Κατάλογο Αποζημιούμενων Φαρμάκων - Τροποποίηση άρθρου 250 ν. 4512/2018

Άρθρο 19 Δυνατότητα επιβολής πρόσθετης έκπτωσης σε φάρμακα υψηλού κόστους - Τροποποίηση άρθρου 87 ν. 4472/2017

Άρθρο 20 Τύπος υπολογισμού του ποσού επιστροφής των Κ.Α.Κ. - Αντικατάσταση παρ. 3 άρθρου 35 ν. 3918/2011

Άρθρο 21 Εξορθολογισμός αυτόματης επιστροφής (clawback) επί της νοσοκομειακής φαρμακευτικής δαπάνης

Άρθρο 22 Δυνατότητα ανακατανομής της φαρμακευτικής δαπάνης του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας - Τροποποίηση παρ. 1 άρθρου 25 ν. 4549/2018

Άρθρο 23 Διαδικασία αποστολής φαρμάκων σε ευπαθείς ομάδες και σε ασθενείς που βρίσκονται σε περιορισμό λόγω νόσησης από τον κορωνοϊό COVID-19

Άρθρο 24 Αμοιβή μελών Επιτροπής Διαπραγμάτευσης Τιμών Φαρμάκων - Τροποποίηση παρ. 5 άρθρου 254 ν. 4512/2018

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄: ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗ ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΕΡΙΘΑΛΨΗ

Άρθρο 25 Πληροφόρηση των ασθενών για τα δικαιώματά τους στη διασυνοριακή υγειονομική περίθαλψη - Τροποποίηση παρ. 2 άρθρου 6 ν. 4213/2013

Άρθρο 26 Επιστροφή ή απευθείας καταβολή των εξόδων της διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης - Τροποποίηση παρ. 2 άρθρου 7 ν. 4213/2013

Άρθρο 27 Διοικητικές διαδικασίες διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης - Τροποποίηση παρ. 3 και 4 άρθρου 9 ν. 4213/2013

Άρθρο 28 Παροχή διασυνοριακών ηλεκτρονικών υπηρεσιών υγείας και δημιουργία Συνοπτικού Ιατρικού Ιστορικού (Patient Summary) πολιτών άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Αντικατάσταση άρθρου 23 ν. 4715/2020

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ΄: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ

Άρθρο 29 Μη εκτελεστικός Πρόεδρος του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας - Σύσταση και λειτουργία του Διοικητικού Συμβουλίου του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας - Τροποποίηση παρ. 3 και αντικατάσταση παρ. 5 και 12 άρθρου 20 ν. 3918/2011

Άρθρο 30 Υπηρεσία Ελέγχου Δαπανών Υγείας Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας

Άρθρο 31 Αρμοδιότητες Διεύθυνσης Διεθνών Ασφαλιστικών Σχέσεων του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας - Τροποποίηση περ. δ) παρ. 2 άρθρου 12 ν. 4238/2014

Άρθρο 32 Παράταση σύμβασης υπηρεσιών οργάνωσης και λειτουργίας συστήματος διαχείρισης συνταγών του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας

Άρθρο 33 Παράταση σύμβασης υπηρεσιών για την ανάπτυξη νέων εφαρμογών και την επέκταση της λειτουργικότητας του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας

Άρθρο 34 Δαπάνες για εξόφληση υποχρεώσεων του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας

ΜΕΡΟΣ Γ': ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ ΥΓΕΙΑΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α': ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ ΥΓΕΙΑΣ

Άρθρο 35 Ορισμοί - Τροποποίηση άρθρου 2 ν. 4486/2017

Άρθρο 36 Εισαγωγή του θεσμού του Προσωπικού Ιατρού - Αντικατάσταση άρθρου 5 ν. 4238/2014

Άρθρο 37 Πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας, εγγραφή σε προσωπικό ιατρό και σύστημα παραπομπών - Τροποποίηση άρθρου 19 ν. 4486/2017

Άρθρο 38 Εισαγωγή Συστήματος Κινήτρων και Αντικινήτρων για την εγγραφή του πληθυσμού σε προσωπικό ιατρό και την τήρηση της διαδικασίας του συστήματος παραπομπών

Άρθρο 39 Παροχή υπηρεσιών Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας από ιδιώτες παρόχους - Προσθήκη παρ. 4 στο άρθρο 1 ν. 4486/2017

Άρθρο 40 Συμβεβλημένοι με τον Εθνικό Οργανισμό Παροχής Υπηρεσιών Υγείας πάροχοι Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας - Τροποποίηση άρθρου 11 ν. 4486/2017

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β': ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ ΥΓΕΙΑΣ

Άρθρο 41 Δημόσιες Μονάδες Παροχής Υπηρεσιών Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας - Τροποποίηση παρ. 1, 3 και 4 άρθρου 3 ν. 4486/2017

Άρθρο 42 Κέντρα Υγείας - Τροποποίηση παρ. 5 και 6 άρθρου 4 ν. 4486/2017

Άρθρο 43 Εσωτερική διάρθρωση των Κέντρων Υγείας - Τροποποίηση άρθρου 3 ν. 4238/2014

Άρθρο 44 Τοπικές Μονάδες Υγείας - Τροποποίηση άρθρου 5 ν. 4486/2017

Άρθρο 45 Ομάδα Υγείας - Τροποποίηση παρ. 3 άρθρου 7 ν. 4486/2017

Άρθρο 46 Επιτήρηση και έλεγχος των λοιμώξεων στις Δημόσιες Μονάδες Παροχής Υπηρεσιών Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ': ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΙΔΙΩΤΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ ΥΓΕΙΑΣ

Άρθρο 47 Σύσταση Επιτροπής αδειοδότησης και ελέγχου οδοντοτεχνικών εργαστηρίων

Άρθρο 48 Σύνθεση και έργο Επιτροπών Καταστημάτων Οπτικών Ειδών - Τροποποίηση άρθρων 11, 12 και 13 ν. 971/1979 Άρθρο 49 Ποινές για τους ασκούντες το επάγγελμα του οπτικού ή διατηρούντες κατάσταση οπτικών ειδών άνευ της σχετικής βεβαίωσης (αδείας) - Αντικατάσταση άρθρου 16 ν. 971/1979

ΜΕΡΟΣ Δ': ΚΑΤ' ΟΙΚΟΝ ΝΟΣΗΛΕΙΑ ΚΑΙ ΦΡΟΝΤΙΔΑ ΥΓΕΙΑΣ, ΟΔΟΝΤΙΑΤΡΙΚΗ ΠΕΡΙΘΑΛΨΗ, ΑΠΟΓΕΥΜΑΤΙΝΑ ΧΕΙΡΟΥΡΓΕΙΑ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΥΓΕΙΑΣ

Άρθρο 50 Ανάπτυξη και οργάνωση της κατ' οίκον νοσηλείας και φροντίδας υγείας σε μονάδες υγείας του Εθνικού Συστήματος Υγείας - Αντικατάσταση άρθρου 28 ν. 2071/1992

Άρθρο 51 Κατ' οίκον νοσηλεία σε Μονάδες και Φορείς Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας - Αντικατάσταση παρ. 1 άρθρου 35 ν. 4272/2014

Άρθρο 52 Μεταφορά, διάθεση ναρκωτικών ουσιών - φαρμάκων από ιατρούς και επαγγελματίες υγείας της κατ' οίκον νοσηλείας

Άρθρο 53 Κατ' οίκον οδοντιατρική φροντίδα Μονάδων και Φορέων Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας

Άρθρο 54 Σύσταση και λειτουργία της Εθνικής Επιτροπής Στοματικής Υγείας

Άρθρο 55 Απογευματινά χειρουργεία Εθνικού Συστήματος Υγείας - Τροποποίηση παρ. 10 άρθρου 9 ν. 2889/2001

Άρθρο 56 Ενίσχυση των δημοσίων δομών υγείας από ιδιώτες παρόχους και ιδιώτες ιατρούς σε έκτακτες ανάγκες

Άρθρο 57 Συνταγογράφηση από ιατρούς που κατέχουν την ειδικότητα της Ιατρικής της Εργασίας

Άρθρο 58 Σύσταση εθνικού μητρώου εγκαυματιών - θυμάτων από κάθε αιτία εγκαύματος

Άρθρο 59 Μεταφορά του ασθενή κατά τη διαδικασία της ακούσιας νοσηλείας

Άρθρο 60 Δυνατότητα αναγνώρισης ενώσεων ή συλλόγων ασθενών ως συνομιλητών της Πολιτείας σε θέματα παροχής υπηρεσιών υγείας

Άρθρο 61 Σύσταση θέσης συνεργάτη στο Γραφείο του Προέδρου του Διοικητικού Συμβουλίου του Εθνικού Οργανισμού Δημόσιας Υγείας

Άρθρο 62 Πρακτικές μεταστροφής

Άρθρο 63 Τεχνική υποστήριξη Οργανισμού Διασφάλισης της Ποιότητας στην Υγεία Α.Ε.

Άρθρο 64 Αρμοδιότητες - Πόροι του Οργανισμού Διασφάλισης της Ποιότητας στην Υγεία Α.Ε. - Τροποποίηση άρθρων 5 και 12 ν. 4715/2020

Άρθρο 65 Αποζημίωση νοσηλίου-τροφείου φορέων κοινωνικής φροντίδας

Άρθρο 66 Πλήρωση θέσεων Διοικητών και Αναπληρωτών Διοικητών φορέων του Υπουργείου Υγείας που έχουν κενωθεί πριν τις 12 Οκτωβρίου 2020

ΜΕΡΟΣ Ε΄: ΑΛΛΕΣ ΕΠΕΙΓΟΥΣΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Άρθρο 67 Μειώσεις στον Ενιαίο Φόρο Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝ.Φ.Ι.Α.) και καταβολή των μηνιαίων δόσεων - Τροποποίηση των άρθρων 7 και 8 ν. 4223/2013

Άρθρο 68 Παράταση του χρονικού διαστήματος παραχώρησης χρήσης αγροτικών ακινήτων - Τροποποίηση άρθρου 141 ν. 4537/2018

Άρθρο 69 Μέτρα αποκατάστασης των ζημιών σε καλλιέργειες που επλήγησαν από παγετό

Άρθρο 70 Ολοκλήρωση εργασιών σε υποβρύχια (Υ/Β) του Πολεμικού Ναυτικού - Προσθήκη εδαφίων στην παρ. 5 του άρθρου 26 ν. 4258/2014

ΜΕΡΟΣ ΣΤ΄: ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΙΚΕΣ - ΜΕΤΑΒΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Άρθρο 71 Εξουσιοδοτικές διατάξεις

Άρθρο 72 Μεταβατικές διατάξεις

ΜΕΡΟΣ Ζ΄ ΕΝΑΡΞΗ ΙΣΧΥΟΣ

Σχόλιο: το παραπάνω νομοθέτημα εισάγει μια σημαντική μεταρρύθμιση στην πρωτοβάθμια υγεία, τον Προσωπικό Γιατρό, που αφορά όλο τον πληθυσμό. Ο τίτλος του νόμου αναφέρεται στον «γιατρό για όλους» και την ισότιμη και ποιοτική πρόσβαση στις υπηρεσίες του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας. Εύλογα συνάγει κανείς ότι αυτά είναι τα βασικά ρυθμιστικά μηνύματα του νόμου. Βλέποντας ωστόσο την δομή του νόμου, ο αναγνώστης αποκομίζει μια τελείως διαφορετική εικόνα.

Το μεγαλύτερο μέρος του νόμου (Μέρος Β) αφορά τεχνικά ζητήματα του ΕΟΠΥΥ (διαδικασία και κριτήρια διαπραγμάτευσης των τιμών αποζημίωσης υπηρεσιών υγείας κλπ, τον έλεγχο εκκαθάρισης δαπανών (κεφάλαιο Β) κλπ).

Στο Μέρος Γ και κάτω από τον τίτλο μέρους *ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ ΥΓΕΙΑΣ* και το ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ ΥΓΕΙΑΣ θα βρεί κανείς για πρώτη (και μοναδική φορά) δυο διατάξεις που αποτελούν (σύμφωνα με τον τίτλο του νόμου) την καρδιά της μεταρρύθμισης και του νομοθετήματος: το άρθρο 36 *Εισαγωγή του θεσμού του Προσωπικού Ιατρού - Αντικατάσταση άρθρου 5 ν. 4238/2014* και το άρθρο 37 *Πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας, εγγραφή σε προσωπικό ιατρό και σύστημα παραπομπών - Τροποποίηση άρθρου 19 ν. 4486/2017*. Στο μέρος Δ, στο τέλος δηλαδή του νόμου, περιλαμβάνονται οι διατάξεις που αφορούν άλλο σημαντικό κομμάτι της μεταρρύθμισης την κατ' οίκον νοσηλεία και φροντίδα υγείας κλπ.

Η δομή του νομοθετήματος ως έχει προτεραιοποιεί τα μηνύματα που απευθύνονται στο διοικητικό μηχανισμό που θα εφαρμόσει την μεταρρύθμιση και υποβαθμίζει αυτά που επικοινωνούν τα δικαιώματα ή υπηρεσίες που παρέχονται στους πολίτες. Τα ρυθμιστικά μηνύματα που σχετίζονται με την εφαρμογή της μεταρρύθμισης δεν μπορούν να προτεραιοποιούνται σε σχέση με τα κύρια μηνύματα της νομοθεσίας, έπρεπε επομένως να ακολουθούν. Επιπλέον, τα κύρια ρυθμιστικά μηνύματα λαβάνουν την λιγότερη δυνατή προσοχή καθώς είναι μόλις 2 άρθρα κρυμμένα μέσα σε μια πληθώρα λεπτομερέστατων διατάξεων και μάλιστα κάτω από τίτλους που δεν θα κατευθύνουν την προσοχή του αναγνώστη σε αυτά. Το αποτέλεσμα των παραπάνω είναι ένα κείμενο γραμμένο για τον ΕΟΠΥΥ όπου πολύ δύσκολα κάποιος μπορεί να καταλάβει τι ακριβώς νέες υπηρεσίες δικαιούται να λάβει κάτω από αυτή την μεταρρύθμιση και με ποιόν τρόπο θα αποκτήσει καλύτερη πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας. Η δομή του κειμένου «αδικεί» και «θάβει» τις ουσιαστικές πτυχές της μεταρρύθμισης.

ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΗ ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΑΝΑΔΙΑΤΥΠΩΣΗ ΤΙΤΛΩΝ

ΜΕΡΟΣ Β΄: ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΣ ΙΑΤΡΟΣ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑ ΦΡΟΝΤΙΔΑ ΥΓΕΙΑΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄: ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΣ ΙΑΤΡΟΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΥΓΕΙΑΣ

Άρθρο 36 Εισαγωγή του θεσμού του Προσωπικού Ιατρού - Αντικατάσταση άρθρου 5 ν. 4238/2014

Άρθρο 37 Πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας, εγγραφή σε προσωπικό ιατρό και σύστημα παραπομπών - Τροποποίηση άρθρου 19 ν. 4486/2017

Άρθρο 38 Εισαγωγή Συστήματος Κινήτρων και Αντικινήτρων για την εγγραφή του πληθυσμού σε προσωπικό ιατρό και την τήρηση της διαδικασίας του συστήματος παραπομπών

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄: ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΙΑΤΡΟΥ ΣΕ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥΣ ΦΟΡΕΙΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ ΥΓΕΙΑΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄: ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΙΑΤΡΟΥ ΣΕ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΜΟΝΑΔΕΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ ΥΓΕΙΑΣ

ΜΕΡΟΣ Β΄: ΚΑΤ' ΟΙΚΟΝ ΝΟΣΗΛΕΙΑ ΚΑΙ ΦΡΟΝΤΙΔΑ ΥΓΕΙΑΣ, ΟΔΟΝΤΙΑΤΡΙΚΗ ΠΕΡΙΘΑΛΨΗ, ΑΠΟΓΕΥΜΑΤΙΝΑ ΧΕΙΡΟΥΡΓΕΙΑ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΥΓΕΙΑΣ

ΜΕΡΟΣ Γ΄: ΕΘΝΙΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄: ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΑΙ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗΣ ΤΩΝ ΤΙΜΩΝ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ, ΤΩΝ ΙΑΤΡΟΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΩΝ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ ΚΑΙ ΥΛΙΚΩΝ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄: ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ ΕΚΚΑΘΑΡΙΣΗ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΩΝ ΠΑΡΟΧΩΝ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄: ΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΤΟΥ ΥΠΕΡΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΠΟΣΟΥ ΔΑΠΑΝΗΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄: ΦΑΡΜΑΚΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄: ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗ ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΕΡΙΘΑΛΨΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ΄: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ

ΜΕΡΟΣ Ε΄: ΑΛΛΕΣ ΕΠΕΙΓΟΥΣΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Σχόλιο: Η προτεινόμενη δομή προτεραιοποιεί τα ουσιαστικά ζητήματα της μεταρρύθμισης τα οποία και αναδεικνύει κάνοντας αναφορά σε αυτά στους τίτλους και μεταφέροντάς τα σε πρώτο πλάνο. Τα μηνύματα αυτά απευθύνονται σε όλους και αποτελούν και τον βασικό λόγο εισαγωγής του νόμου. Παράλληλα, μεταφέρει σε δεύτερο πλάνο τα διοικητικά, οργανωτικά και διαδικαστικά θέματα που αφορούν μόνο τους εφαρμοστές και λογικά έπονται.

Η δομή σε συνδυασμό με τους τίτλους μερών και κεφαλαίων διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην προσβασιμότητα και στην αποτελεσματικότητα του νομοθετικού κειμένου.

Η παραπάνω λογική αφορά την δομή του συνολικού κειμένου αλλά αποτελεί και την αρχή για την δόμηση και του περιεχομένου του νόμου, του περιεχομένου των άρθρων.

26

Δραστηριότητα: Αναγνωρίστε τα κοινά της συγκεκριμένης νομοθεσίας και σχολιάστε τον τρόπο δομής του περιεχομένου

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 4538 /2018 Μέτρα για την προώθηση των Θεσμών της Αναδοχής και Υιοθεσίας και άλλες διατάξεις

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΑΝΑΔΟΧΗΣ ΚΑΙ ΥΙΟΘΕΣΙΑΣ

Άρθρο 1 Εθνικό Συμβούλιο Αναδοχής - Υιοθεσίας

Άρθρο 2 Σύνθεση Εθνικού Συμβουλίου Αναδοχής - Υιοθεσίας

Άρθρο 4 Λειτουργία Εθνικού Συμβουλίου Αναδοχής - Υιοθεσίας

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΔΟΧΗ

Άρθρο 5 Εθνικό Μητρώο Ανηλίκων και Ειδικά Μητρώα Ανηλίκων

Άρθρο 6 Εθνικό Μητρώο Υποψήφιων Αναδόχων Γονέων και Ειδικά Μητρώα Υποψήφιων Αναδόχων Γονέων

Άρθρο 7 Εθνικό Μητρώο Εγκεκριμένων Αναδόχων Ανηλίκων και Ειδικά Μητρώα Εγκεκριμένων Αναδόχων Ανηλίκων

Άρθρο 8 Ανάδοχοι γονείς - προϋποθέσεις

Άρθρο 9 Απαιτούμενα δικαιολογητικά και διαδικασία εγγραφής στα Ειδικά Μητρώα Υποψήφιων Αναδόχων Γονέων και στο Εθνικό Μητρώο Υποψήφιων Αναδόχων Γονέων

Άρθρο 10 Ανήλικοι δυνάμενοι να τοποθετηθούν σε ανάδοχο γονέα με σύμβαση

Άρθρο 12 Παροχές και διευκολύνσεις σε ανάδοχους γονείς

Άρθρο 13 Εποπτεία της αναδοχής

Άρθρο 14 Προγράμματα εκπαίδευσης, συμβουλευτικής υποστήριξης και επιμόρφωσης

Άρθρο 15 Άρση της αναδοχής

Άρθρο 16 Επαγγελματική αναδοχή

Άρθρο 17 Επαγγελματική Αναδοχή Βραχείας Διάρκειας

Άρθρο 19 Κυρώσεις

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΙΟΘΕΣΙΑ

Άρθρο 20 Εθνικό Μητρώο Υποψήφιων Θετών Γονέων και Ειδικά Μητρώα Υποψήφιων Θετών Γονέων

Άρθρο 21 Εθνικό Μητρώο Υιοθεσιών

Άρθρο 22 Τροποποίηση του άρθρου 1 του π.δ. 226/1999

Άρθρο 23 Υποχρεώσεις της κοινωνικής υπηρεσίας μετά την ολοκλήρωση της κοινωνικής έρευνας

Άρθρο 24 Προγράμματα επιμόρφωσης υποψήφιων θετών γονέων

Άρθρο 25 Τροποποίηση του άρθρου 7 του ν. 2447/1996

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΑΙ ΤΑ ΜΗΤΡΩΑ

Άρθρο 26 Ρυθμίσεις για τις κοινωνικές υπηρεσίες

Άρθρο 27 Ρύθμιση για τα Εθνικά και Ειδικά Μητρώα

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ ΛΟΙΠΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Άρθρο 28

Άρθρο 29 Τροποποίηση του άρθρου 16 του ν. 1798/1988

Άρθρο 30 Ρυθμίσεις θεμάτων δαπανών της Α.Α.Δ.Ε.

Άρθρο 31 Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού καθαριότητας της Α.Α.Δ.Ε.

Άρθρο 32 Τροποποίηση του άρθρου 3 του ν. 2971/2001

Άρθρο 33

Άρθρο 34 Έναρξη ισχύος - Καταργούμενες διατάξεις

2.5.5. Διατύπωση του νόμου: η γλώσσα ως «εργαλείο» επικοινωνίας

Η νομοθεσία είναι ειδική μορφή επικοινωνίας (Stefanou, 2011). Κάθε νόμος περιλαμβάνει νομοθετικά «μηνύματα» που απευθύνονται σε διαφορετικές ομάδες χρηστών και ο βαθμός στον οποίο η νομοθεσία επιτυγχάνει να επικοινωνήσει σαφή μηνύματα στις σωστές ομάδες αποτελεί δείκτη αποτελεσματικότητας και επιτυχημένης νομοθέτησης (Mousmouti, 2019).

Η επικοινωνία επιδιώκεται πρωτίστως μέσω μηνυμάτων που απευθύνονται στις επιμέρους ομάδες με τρόπο και με γλώσσα που μπορούν να αντιληφθούν και επικοινωνούν αυτά που είναι απαραίτητα. Επιπλέον, τα μηνύματα πρέπει να είναι σαφή και κατανοητά.

Σαφείς κανόνες είναι αυτοί που γίνονται εύκολα αντιληπτοί ή κατανοητοί και οι ακριβείς κανόνες αποφεύγουν αβέβαιες ή ασαφείς έννοιες. Ιδανικά, μια «καλή» διάταξη είναι εύκολα κατανοητή και απαντά όλα τα ερωτήματα που έχει ο αναγνώστης /χρήστης. Η πολυδιάστατη απλή γλώσσα (easified language) προϋποθέτει την ταυτοποίηση των χρηστών του συγκεκριμένου νομοθετικού κειμένου, την τοποθέτηση του κειμένου στο “σωστό” επίπεδο νομικής και θεματικής εξειδίκευσης, και την προκαταρκτική εφαρμοστική αξιολόγησή του από τους χρήστες (user testing).

Παράδειγμα

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

Άρθρο 3 - Πεδίο εφαρμογής

1. Στο παρόν Μέρος εμπίπτουν εργαζόμενοι και απασχολούμενοι στον ιδιωτικό τομέα, ανεξάρτητα από το συμβατικό τους καθεστώς, συμπεριλαμβανομένων των απασχολούμενων με σύμβαση έργου, ανεξαρτήτων υπηρεσιών, έμμισθης εντολής, των απασχολούμενων μέσω τρίτων παρόχων υπηρεσιών, καθώς και άτομα που παρακολουθούν κατάρτιση, συμπεριλαμβανομένων των ασκούμενων και των μαθητευόμενων, εθελοντές, εργαζόμενοι των οποίων η σχέση εργασίας έχει λήξει, καθώς και άτομα που αιτούνται εργασία και εργαζόμενοι στην άτυπη οικονομία.

2. Ως προς τους εργαζόμενους και απασχολούμενους της παρ. 1 στον δημόσιο τομέα, όπως ορίζεται στο άρθρο 14 του ν. 4270/2014 (Α' 143), ανεξάρτητα από το καθεστώς τους, εφαρμόζονται τα άρθρα 4 έως και 8, 13, 14, 15 και αναλογικά το άρθρο 12.

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

Παράδειγμα

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 4701

Πλαίσιο χορήγησης μικροχρηματοδοτήσεων, ρυθμίσεις χρηματοπιστωτικού τομέα και άλλες διατάξεις.

Ο τίτλος του νόμου αποτυγχάνει να εισάγει τον χρήστη στο θέμα του νόμου. Για να δούμε τα περιεχόμενα, όπως εκφράζονται στους τίτλους μερών και κεφαλαίων.

ΜΕΡΟΣ Α΄

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

ΣΚΟΠΟΣ, ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ, ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΚΑΙ ΟΡΙΣΜΟΙ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ ΓΕΝΙΚΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ – ΑΔΕΙΟΔΟΤΗΣΗ – ΕΠΟΠΤΕΙΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΚΑΙ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΙΔΡΥΜΑΤΩΝ ΜΙΚΡΟΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΕΩΝ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΟΡΩΝ – ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΔΙΚΑΙΟΥΧΩΝ

ΜΕΡΟΣ Β΄ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΤΡΑΠΕΖΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ν. 4364/2016 ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 2 ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ (ΕΕ) 2019/2177 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ 18ης ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΥ 2019 (L 334) ΓΙΑ ΤΗΝ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ 2009/138/ΕΚ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΑΝΑΛΗΨΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΑΝΤΑΣΦΑΛΙΣΗΣ (ΦΕΡΕΓΓΥΟΤΗΤΑ II)

ΜΕΡΟΣ Γ΄ ΛΟΙΠΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

Σχόλιο - Ο τίτλος είναι ανακριβής αφού μιλά για χορήγηση μικροχρηματοδοτήσεων, ενώ το περιεχόμενο περιλαμβάνει και εποπτεία.

Ο τίτλος είναι ασαφής, αφού αποτυγχάνει να συγκεκριμενοποιήσει τί είδους ρυθμίσεις χρηματοπιστωτικού τομέα αφορά το Μέρος Β. Είναι εξαιρετικά ασαφής για το Μ΄ρος Γ.

Ο τίτλος είναι μερικός και όχι πλήρης αφού δεν αναφέρεται στην ενσωμάτωση άρθρου Οδηγίας.

Όμως, πολύ σημαντικότερο είναι ότι ο αποτυχημένος τίτλος αποκαλύπτει την αποτυχία της δομής του νόμου. Εδώ πρόκειται για ένα κείμενο που έπρεπε να χωριστεί τουλάχιστον σε 4 κομμάτια, Α, Β και δύο από το Γ.

Ετσι, ενιαίος σκοπός δεν υπάρχει και απλά εκφράζεται ένα γενικού τύπου ευχολόγιο.

Σκοπός του παρόντος νόμου είναι η θέσπιση κανόνων για την ανάληψη, άσκηση και εποπτεία της δραστηριότητας χορήγησης μικροχρηματοδοτήσεων.

Αυτός ο σκοπός αγνοεί παντελώς τα Μέρη Β και Γ. Επίσης δεν δηλώνει σκοπο. Αυτό δεν είναι ρυθμιστικό αποτέλεσμα ούτε εισάγονται κριτήρια αποτελεσματικότητας. Είναι απλα ένας τίτλος ακριβέστερος από αυτόν του νόμου. Ετσι η επικοινωνία με τον πολίτη στερείται της ευκαιρίας να δηλώσει γιατί νομοθετούμε και με ποιόν τρόπο θα μετρήσουμε εάν το νομοθέτημα συνέτεινε στην επιτευξη των ρυθμιστικών αποτελεσμάτων. Στερείται έτσι το νομοθέτημα τη δυνατότητα να πείσει τον χρήστη να το εφαρμόσει, κι έτσι προστίθεται ένας ακόμα νόμος στους τόσους που πάσχουν από μερική ή μη εφαρμογή.

Αντικείμενο επίσης δεν υπάρχει.

Ο παρών νόμος θεσπίζει, επίσης, κανόνες που αφορούν: α) τη διαφάνεια των όρων και τις απαιτήσεις ενημέρωσης σχετικά με τις δραστηριότητες χορήγησης μικροχρηματοδοτήσεων και β) τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των δικαιούχων και των ιδρυμάτων μικροχρηματοδοτήσεων.

Αυτό είναι σωρευτικό περιεχόμενο τίτλου για το Μέρος Α. Δεν δηλώνει τους μηχανισμούς μεταρρύθμισης για την επίτευξη των ρυθμιστικών αποτελεσμάτων, απλά προσθέτει στον τίτλο.

Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι τίτλος και δομή είναι και μηχανισμοί ελέγχου της επιτυχίας του νομοτέχνη.

Παράδειγμα

Άρθρο 38 Εισαγωγή Συστήματος Κινήτρων και Αντικινήτρων για την εγγραφή του πληθυσμού σε προσωπικό ιατρό και την τήρηση της διαδικασίας του συστήματος παραπομπών

Καθιερώνεται σύστημα εφαρμογής κινήτρων για την ενθάρρυνση εγγραφής των πολιτών σε προσωπικό ιατρό και την τήρηση της διαδικασίας του συστήματος παραπομπών. Ομοίως, καθιερώνεται σύστημα συνεπειών («αντικινήτρων») για τη μη εγγραφή των πολιτών σε προσωπικό ιατρό και τη μη τήρηση της διαδικασίας του συστήματος παραπομπών. Τα κίνητρα και αντικίνητρα αφορούν, ιδίως, στις υπηρεσίες που αποζημιώνονται από τον Εθνικό Οργανισμό Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (Ε.Ο.Π.Υ.Υ.), στους όρους πρόσβασης στις δημόσιες δευτεροβάθμιες και τριτοβάθμιες δομές υγείας, στο ύψος ή στην έκπτωση της συμμετοχής, του πολίτη σε πράξεις που αποζημιώνονται από τον Ε.Ο.Π.Υ.Υ. ή στη φαρμακευτική δαπάνη, στην κατά προτεραιότητα πρόσβαση του πολίτη σε αυτές τις υπηρεσίες και, γενικώς, στην επιβράβευση των πολιτών που επιλέγουν να εγγραφούν σε προσωπικό ιατρό.

Σχόλιο: Η γλώσσα της διάταξης είναι φλυαρή και περιγραφική χωρίς να καθιστά σαφές το ρυθμιστικό της περιεχόμενο. Η διάταξη αναφέρεται σε κίνητρα και αντικίνητρα, αλλά ποιά είναι αυτά; Στην ουσία η διάταξη «ανακοινώνει» ότι θα υπάρξουν κίνητρα και αντικίνητρα. Η γλώσσα που χρησιμοποιείται προσιδιάζει περισσότερο σε κείμενο πολιτικής παρά σε νομοθεσία, όπου οι διατάξεις πρέπει να είναι λιτές και να επικοινωνούν άμεσα το περιεχόμενό τους.

2.5.6. Ο νόμος και η λουπή έννομη τάξη

Η νομοθέτηση σπάνια γίνεται εν κενώ. Οι νέες διατάξεις διαδρούν με άλλες είτε άμεσα είτε έμμεσα. Η αποσαφήνιση αυτής της σχέσης αποτελεί σημαντικό μέρος της δουλειάς του νομοτέχνη (Mousmouti, 2019). Μια βασική απόφαση νομοθέτησης είναι με ποιόν τρόπο οι νέες ρυθμίσεις θα ενταχθούν στο υφιστάμενο δίκαιο. Η απόφαση αυτή είναι σημαντική καθώς έχει επίπτωση στην ασφάλεια δικαίου, στην προσβασιμότητα των νέων διατάξεων και του δικαίου ευρύτερα, στην αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων και στην διαμόρφωση θεματικά χωροθετημένου δικαίου που διευκολύνει την ερμηνεία και την εφαρμογή.

Στο ζήτημα αυτό, βασικές επιλογές νομοθέτησης αποτελούν:

A) η θέσπιση νέων κανόνων όπου είναι απαραίτητο και δικαιολογείται επαρκώς

B) η τροποποίηση ή συμπλήρωση ισχυόντων κανόνων. Αυτή είναι η πιο συχνή επιλογή νομοθέτησης, η οποία ωστόσο ενέχει σειρά κινδύνων σε σχέση με την ασφάλεια, την ενότητα και την προσβασιμότητα του δικαίου.

Γ) η κατάργηση κανόνων δικαίου. Η κατάργηση κανόνων δικαίου πρέπει σε κάθε περίπτωση να είναι ρητή.

Το ζήτημα αυτό αποτελεί σημαντικό δίλημμα του νομοτέχνη καθώς επηρεάζει το

περιεχόμενο αλλά και την μορφή των διατάξεων ως νέες, τροποποιητικές, καταργητικές κλπ. Η μη αποσαφήνιση της σχέσης του νόμου με υφιστάμενα νομοθετικά κείμενα, ιδίως όταν ρυθμίζονται συναφή ζητήματα, αποτελεί πολύ σημαντικό εμπόδιο στην αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας. Είναι σύνηθες η νομοθέτηση να αγνοεί τις διατάξεις που υπάρχουν αυτό δημιουργεί όμως σημαντικά προβλήματα στην εφαρμογή και στην ερμηνεία τους.

2.5.7. Αποτελέσματα της νομοθεσίας – τι πέτυχε η νομοθεσία;

Η νομοθεσία αποτελεί μέσο επίτευξης συγκεκριμένων αποτελεσμάτων σε πολλά επίπεδα: στο νομικό σύστημα, στην κοινωνία και στην αλλαγή συμπεριφορών (Mousmouti, 2019).

Για παράδειγμα, η νομοθετική κατοχύρωση ποσόστωσης 30% στην εκπροσώπηση γυναικών σε διοικητικά συμβούλια επιφέρει μια σειρά από μικρο και μακρο αποτελέσματα:

- Τον αριθμό των γυναικών που μετέχουν σε διοικητικά συμβούλια,
- Τον αριθμό των επιχειρήσεων που συμμορφώνονται μερικά, καθόλου ή πλήρως με την υποχρέωση
- Την κατά φύλο διάρθρωση των οργάνων διοίκησης των επιχειρήσεων
- Τον βαθμό συμμετοχής των φύλων στην οικονομία

Πέραν των παραπάνω, η εφαρμογή της διάταξης μπορεί επίσης να επιφέρει θετικά ή αρνητικά παρεπόμενα αποτελέσματα, όπως για παράδειγμα:

- Την εκπροσώπηση πέραν του 30% στα διοικητικά συμβούλια,
- Την μείωση της «γυάλινης οροφής» στις αμοιβές των δύο φύλων
- Αποθάρρυνση των γυναικών να κάνουν χρήση της γονικής άδειας κατά τη διάρκεια της σταδιοδρομίας τους και σε σχέση με τον διορισμό τους σε διοικητικά συμβούλια.

Η παρακολούθηση των αποτελεσμάτων της νομοθεσίας δεν είναι πολυτέλεια αλλά στοιχειώδης διάσταση της αποτελεσματικής νομοθέτησης, του κράτους δικαίου, της δημοκρατικής διακυβέρνησης και της ασφάλειας δικαίου. Επιπλέον, αποτελεί "σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης" για πιθανές δυσμενείς επιπτώσεις στα θεμελιώδη δικαιώματα αλλά και κριτήριο αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας (Mousmouti 2019).

Ο Νόμος 4633/2019 περιλάμβανε, μεταξύ άλλων, ρυθμίσεις που αφορούν τα προϊόντα καπνού. Ειδικότερα, επέκτεινε την απαγόρευση χρήσης προϊόντων καπνού σε δημόσιους χώρους (άρθρο 16), απαγόρευσε την κατανάλωση καπνού σε υπαίθριους χώρους (Άρθρο 17) και εισήγαγε διατάξεις για τα καπνικά μασώμενα προϊόντα (Άρθρο 18). Ήταν αυτές οι ρυθμίσεις αποτελεσματικές; Συνέβαλαν στον ευρύτερο στόχο της μείωσης του αριθμού των καπνιστών; Ποιός θα το κρίνει αυτό, με ποιά κριτήρια και πότε;

Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας ενός νόμου ή μιας δέσμης διατάξεων δεν είναι υποκειμενικό ζήτημα που βασίζεται στο αν κάποιος συμφωνεί ή διαφωνεί με τον νομο και τους στόχους του ή αν διαθέτει διαφορετική άποψη σχετικά με τον σχεδιασμό ή την διατύπωσή του. Η αποτελεσματικότητα του νόμου είναι μια αντικειμενική αξιολόγηση του βαθμού επίτευξης των στόχων του που γίνεται με βάση τα στοιχεία και δεδομένα που αφορούν εφαρμογή του νόμου, τον βαθμό επίτευξης των ρυθμιστικών του στόχων, ασάφειες, επικαλύψεις ή κενά, δυσκολίες στην εφαρμογή ή στην ερμηνεία που αναδείχθηκαν από την νομολογία κλπ.

Αποτελεί σημαντικό τμήμα του νομοπαρασκευαστικού έργου 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. Οι ρήτρες παρακολούθησης, αξιολόγησης αποτελεσμάτων της νομοθεσίας και αυτοδίκαιης κατάργησης αποτελούν «μηχανισμούς» που ρυθμίζουν τα θέματα αυτά ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες κάθε νομοθετικού κειμένου.

Το άρθρο 56 του Ν. 4622/2019 παρέχει το γενικό πλαίσιο για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του νόμου.

- 1. Μετά την πάροδο τριών (3) ετών και πάντως πριν από την παρέλευση πενταετίας από τη θέση του νόμου σε ισχύ, αξιολογείται η ρύθμιση με βάση τα δεδομένα που ανακύπτουν από την εφαρμογή της. Κατά την αξιολόγηση αποτιμώνται το κόστος που απαίτησε η εφαρμογή της ρύθμισης, οι επιπτώσεις ή παρεπόμενες συνέπειες που προέκυψαν από αυτήν, το όφελος και τα εν γένει θετικά αποτελέσματα που προήλθαν από την εφαρμογή της, καθώς και τα πορίσματα της νομολογίας.*
- 2. Η διαδικασία αξιολόγησης εκκινεί από την Προεδρία της Κυβέρνησης, η οποία για τον λόγο αυτόν στέλνει σχετικό έγγραφο στην Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου.*
- 3. Η Υπηρεσία Συντονισμού, διαβιβάζει το σχετικό έγγραφο στις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες προκειμένου οι τελευταίες να προβούν στην αξιολόγηση της ρύθμισης και να διατυπώσουν προτάσεις βελτίωσης, τροποποίησης ή αναθεώρησης των διατάξεων που κρίνονται αναγκαίες αφού προηγουμένως απευθυνθούν, εφόσον κριθεί απαραίτητο, στους καθ' ύλην αρμόδιους κοινωνικούς εταίρους, σε πανεπιστημιακά ή ερευνητικά ιδρύματα, επιστημονικούς φορείς, καθώς και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Αξιολόγηση μπορεί να διενεργεί και η Βουλή από όργανο και με τη διαδικασία που προβλέπεται στον Κανονισμό της.*
- 4. Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής της ρύθμισης, η πρόταση νέας ρύθμισης με την ένταξη σε αυτήν των τροποποιούμενων διατάξεων και η ανάλυση συνεπειών των νέων διατάξεων υποβάλλονται προς εκτίμηση και διατύπωση παρατηρήσεων στην Προεδρία της Κυβέρνησης. Στο Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής κάθε έτους περιλαμβάνεται κατάλογος των ρυθμίσεων, οι οποίες αξιολογούνται κατά το επόμενο έτος, καθώς και χρονοδιάγραμμα της αξιολόγησής τους.*
- 5. Κάθε σχέδιο νόμου, κανονιστικό διάταγμα ή υπουργική απόφαση βαρύνουσα σημασίας δύναται να ενσωματώνει ρήτρα αυτοδίκαιης κατάργησης μετά από ορισμένο χρόνο από τη θέση σε ισχύ των διατάξεων.*

Ο ν. 4622/2019 ορίζει ως χρονικό πλαίσιο την περίοδο 3-5 χρόνια από την θέση σε ισχύ του

νόμου και αναθέτει την πρωτοβουλία αξιολόγησης στην Προεδρία της Κυβέρνησης σε συνεργασία με τα αρμόδια Υπουργεία. Θέτει επίσης την στόχευση της αξιολόγησης στο α) κόστος εφαρμογής της ρύθμισης, β) τις επιπτώσεις ή παρεπόμενες συνέπειες γ) το όφελος και τα θετικά αποτελέσματα και δ) και τα πορίσματα της νομολογίας.

Ωστόσο, το χρονικό σημείο, τα όργανα και η στόχευση της αξιολόγησης δέον είναι να οριστικοποιούνται σε συνάρτηση με το αντικείμενο της νομοθεσίας (De Vrieze 2018). Σε πολλές περιπτώσεις για παράδειγμα, αποτελεί βέλτιστη επιλογή για την αντικειμενική αξιολόγηση της νομοθεσίας η ανάθεση του έργου αυτού σε 'εξωτερικά' όργανα με εγγυήσεις ανεξαρτησίας.

3.5.8. Εκ των προτέρων αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας

Η αποτελεσματική νομοθεσία, ως νομοθεσία που αντιλαμβάνεται πολύπλευρα ένα ζήτημα και επικοινωνεί τα «σωστά» μηνύματα με τα σωστά «κοινά» σπάνια είναι πάντα αποτέλεσμα διαλόγου μεταξύ των διαφορετικών εμπλεκόμενων.

Η αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας διατρέχει το σύνολο της ζωής του νόμου. Στο στάδιο του σχεδιασμού αποτελεί τον στόχο του νομοθέτη ενώ στο στάδιο της εφαρμογής και της αξιολόγησης αποτελεί δεδομένο που πρέπει να διακριβωθεί (Mousmouti, 2019). Η χρήση της αποτελεσματικότητας ως κριτήριο για την λήψη αποφάσεων νομοθέτησης αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τον σχεδιασμό της.

Στις προηγούμενες ενότητες εξετάστηκαν τα επιμέρους στοιχεία που έχουν επίπτωση στην αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας. Πέραν όμως των μεμονωμένων επιλογών, μεγάλη σημασία έχει και ο τρόπος που συνυπάρχουν ή διαδρούν μεταξύ τους. Η παρακάτω λίστα αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας (ΓΓΝΚΘ, 2019) αποτελεί χρήσιμο οδηγό για την εκ των προτέρων αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της σχεδιαζόμενης νομοθεσίας από αναλυτές δημόσιας πολιτικής.

Λίστα ελέγχου της αποτελεσματικότητας νομοθεσίας (Mousmouti, 2019, ΓΓΝΚΘ, 2019)

0. Οριζόντιες ερωτήσεις

- ▶ Έχει ο νόμος σαφή στρατηγική; Παρεμβαίνει με σαφή τρόπο; Είναι οι στόχοι, το περιεχόμενο και τα αναμενόμενα αποτελέσματα εναρμονισμένα και αναλογικά;

1. Στόχευση της νομοθεσίας

- ▶ Ποιο είναι το πρόβλημα που επιχειρεί να αντιμετωπίσει ο νόμος - ποιες πτυχές του μπορούν να αντιμετωπιστούν νομοθετικά;
- ▶ Ποιοι είναι οι σκοποί του νόμου;

2. Ρυθμιστικό περιεχόμενο

- ▶ Πώς «απαντά» η νομοθεσία στο ρυθμιζόμενο πρόβλημα; Είναι ρεαλιστική η παρέμβαση; Είναι αναλογική και κατάλληλη; Πώς αναμένεται να επηρεάσει το πρόβλημα στην σημερινή μορφή του;

Μηχανισμός εφαρμογής και συμμόρφωση

- ▶ ποιος είναι ο μηχανισμός εφαρμογής του νόμου; Είναι ρεαλιστικός; Ποιες ομάδες επηρεάζονται από

την ρύθμιση; Πως αναμένεται να συμμορφωθούν; Τι κίνητρα ή αντικίνητρα υπάρχουν;

‘Επικοινωνία’ και διατύπωση της νομοθεσίας

- ▶ Ποια είναι τα βασικά ρυθμιστικά ‘μηνύματα’ της νομοθεσίας; Είναι σαφή και κατανοητά σε όλους;

3. Ένταξη στο υφιστάμενο πλαίσιο

- ▶ Με ποιόν τρόπο εντάσσεται ο νόμος στο υφιστάμενο δίκαιο; (νέα ρύθμιση, τροποποίηση, πολλαπλές τροποποιήσεις);
- ▶ Είναι η τροποποίηση ή συμπλήρωση ισχυόντων κανόνων σαφής και εύκολα εντοπίσιμη; Είναι οι αλλαγές που επέρχονται σαφείς, εύκολα εντοπίσιμες και κατανοητές;
- ▶ Είναι η ρύθμιση πλήρης;
- ▶ Ποια είναι τα πιθανά προβλήματα;

4. Αποτελέσματα

- ▶ Πως θα γίνει η παρακολούθηση της υλοποίησης; Πότε θα αναθεωρηθεί και θα αξιολογηθεί η νομοθεσία;
- ▶ Ποιος θα συλλέξει στοιχεία και πληροφορίες για την παρακολούθηση και αξιολόγηση και με ποια διαδικασία;
- ▶ Υπάρχουν ρήτρες παρακολούθησης, αξιολόγησης αποτελεσμάτων της νομοθεσίας και αυτοδίκαιης κατάργησης; Είναι απαραίτητες; Είναι επαρκείς;

Η παραπάνω λίστα σκοπό έχει να αναδείξει τα δυνατά και τα αδύνατα σημεία του νομοθετικού σχεδιασμού. Αυτό επιτρέπει στον νομοτέχνη και στον νομοθέτη να γνωρίζουν σε ποιά σημεία ενδέχεται να ανακύψουν προβλήματα και με ποιούς μηχανισμούς μπορούν να τα παρακολουθήσουν. Για παράδειγμα, αν προκύπτει ότι σε ένα νομοθετικό κείμενο που εισάγει κοστοβόρες υποχρεώσεις για συγκεκριμένες ομάδες ενδέχεται να υπάρξει ελλιπής ή περιορισμένη συμμόρφωση, τότε μπορεί ο νομοτέχνης να εισάγει μηχανισμούς (πχ ρήτες παρακολούθησης) που θα επιτρέψουν την παρακολούθηση της συμμόρφωσης ώστε οποιαδήποτε προβλήματα να αντιμετωπιστούν έγκαιρα.

Μελέτη περίπτωσης

ΝΟΜΟΣ ΥΠ’ ΑΡΙΘΜ. 4604/2019 Προώθηση της ουσιαστικής ισότητας των φύλων, πρόληψη και καταπολέμηση της έμφυλης βίας - Ρυθμίσεις για την απονομή Ιθαγένειας - Διατάξεις σχετικές με τις εκλογές στην Τοπική Αυτοδιοίκηση - Λοιπές διατάξεις.

Άρθρο 12 Ένταξη της διάστασης του φύλου στη σύνταξη των διοικητικών εγγράφων

Απαγορεύεται η χρήση διατυπώσεων που υποκρύπτουν ή εμπεριέχουν έμφυλη διάκριση, κατά τη σύνταξη των διοικητικών εγγράφων.

Σχόλιο: Ανάλυση της διάταξης από την οπτική της αποτελεσματικότητας

Η διάταξη του άρθρου 12 του Ν. 4604/2019 ρυθμίζει «την ένταξη της διάστασης του φύλου στην σύνταξη των διοικητικών εγγράφων». Η τεχνική νομοθέτησης που επιλέγεται είναι η απαγόρευση χρήσης διατυπώσεων που υποκρύπτουν ή εμπεριέχουν έμφυλη διάκριση.

Πρόβλημα που επιχειρείται να αντιμετωπιστεί: Η χρήση έμφυλης γλώσσας στην διατύπωση των διοικητικών εγγράφων, η οποία έχει εμπεδωθεί στην διοικητική πρακτική.

Ρυθμιστικός στόχος: αλλαγή της πρακτικής στην δημόσια διοίκηση σε ό,τι αφορά την έμφυλη διατύπωση των διοικητικών εγγράφων (συνάγεται καθώς δεν αναφέρεται ρητά).

Τενική νομοθέτησης: Επιλέχθηκε η εισαγωγή απαγόρευσης χρήσης έμφυλης γλώσσας. Η απαγόρευση όμως είναι ατελής, καθώς δεν συνοδεύεται από συνέπειες. Επιπλέον, η απαγόρευση είναι εξαιρετικά ασαφής ως προς : α) το υποκείμενο της (ποιός είναι ο αποδέκτης της απαγόρευσης; Κάθε δημόσιος υπάλληλος; Ο συντάκτης μιας διοικητικής απόφασης ή διοικητικού εγγράφου; Ο υπογράφων αποφάσεων; Και οι δυο;) β) το αντικείμενο της απαγόρευσης (ποιά διοικητικά έγγραφα; Διοικητικές αποφάσεις ή οποιοδήποτε έγγραφο διακινείται από την δημόσια διοίκηση) και γ) η συμπεριφορά που πρέπει να αποφευχθεί (ποιές είναι οι διατυπώσεις που υποκρύπτουν έμφυλη διάκριση; Ποιές είναι οι διατυπώσεις που εμπεριέχουν έμφυλη διάκριση; Πως μπορεί κανείς να ξέρει αν μια διατύπωση υποκρύπτει ή εμπεριέχει έμφυλη διάκριση; Τι πρέπει να κάνει και τι πρέπει να αποφύγει;).

Εναλλακτικές λύσεις: Η αναγκαιότητα της νομοθέτησης δεν είναι προφανής. Εναλλακτικές λύσεις αποτελούν:

α) παροχή σαφών οδηγιών στους δημοσίους υπαλλήλους για την ορθή και μη έμφυλη χρήση γλώσσας κατά την σύνταξη διοικητικών εγγράφων. Η λύση αυτή παρέχει συγκεκριμένες οδηγίες και κατευθύνσεις που απουσιάζουν πλήρως από την διάταξη στην παρούσα μορφή της. Καθοδηγεί τις συμπεριφορές και την πρακτική παρέχοντας σαφή πρότυπα. Κρίνεται πιο αποτελεσματικός τρόπος επίτευξης του ρυθμιστικού αποτελέσματος

β) παροχή εκπαίδευσης. Εναλλακτική λύση μπορεί να αποτελέσει η παροχή εκπαίδευσης στο συγκεκριμένο αντικείμενο ή ο συνδυασμός των παραπάνω λύσεων.

Συνολικά, η νομοθέτηση αποδεικνύεται στην συγκεκριμένη περίπτωση η λιγότερο αποτελεσματική επιλογή σε σχέση με άλλες.

Συμμόρφωση: Το βασικό «κοινό» της συγκεκριμένης απαγορευτικής διάταξης είναι οι δημόσιοι υπάλληλοι που συντάσσουν διοικητικά έγγραφα, δυνητικά δηλαδή όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι. Η συγκεκριμένη ομάδα υποχρεούται να λειτουργεί σύμφωνα με τον νόμο, συνεπώς επιδιώκει την συμμόρφωση. Ωστόσο, η συμμόρφωση με την συγκεκριμένη διάταξη καθίσταται ιδιαίτερα δύσκολη καθώς δεν είναι σαφές τι πρέπει να αποφεύγουν και τι πρέπει να πράξουν τα υποκείμενα της διάταξης. Δεν είναι προφανές τι αποτελεί έμφυλη γλώσσας και δεν είναι απλό να αναλύσει κανείς ένα κείμενο ώστε να διαπιστώσει αν κρύβονται στερεοτυπικές αναφορές ή έμεσες διακρίσεις.

Μηχανισμός εφαρμογής: δεν υπάρχει. Η διάταξη εισάγει μια απαγόρευση χωρίς μηχανισμό για την εφαρμογή της. Συνεπώς, ακόμη κι αν κάποιος την παραβεί δεν υπάρχουν συνέπειες.

Επικοινωνία: Όπως έχει ήδη σχολιαστεί, η διάταξη είναι ελλιπής από την πλευρά της επικοινωνίας με τους χρήστες της νομοθεσίας, καθώς το μήνυμα προς τους αποδέκτες είναι ελλιπές. Η έννοια της «έμφυλης γλώσσας» δεν είναι σαφής ή προφανής. Επιπλέον προβλήματα στην νομοτεχνική επικοινωνία είναι το γεγονός ότι ο τίτλος της διάταξης δεν συνάδει με το περιεχόμενό της.

Αποτελέσματα: δεν υπάρχει μηχανισμός για την διακρίβωση της συμμόρφωσης ή μη και την αξιολόγηση αν και σε ποιό βαθμό άλλαξε η επικρατούσα πρακτική λόγω της διάταξης. Δεν έχει ενταχθεί αυτό στις αρμοδιότητες υφιστάμενων μηχανισμών.

Συμπέρασμα: η διάταξη εγείρει μια σειρά από προβληματισμούς σε ό,τι αφορά τον σχεδιασμό και την διατύπωσή της που είναι βέβαιο ότι θα επηρεάσουν αρνητικά την αποτελεσματικότητά της. Αν η υιοθέτηση της διάταξης είναι επιτακτική από την πολιτική ηγεσία, ο νομοτέχνης έχει τις εξής επιλογές:

- αναδιατύπωση της διάταξης για αντιμετώπιση των προβλημάτων αποτελεσματικότητας που έχουν εντοπιστεί. Η διάταξη για να έχει πιθανότητα να λειτουργήσει θα πρέπει τουλάχιστον να οριοθετήσει ορθότερα σε ποιόν απευθύνεται, ποιές είναι οι συνέπειες της μη συμμόρφωσης, τι αποτελεί έφυλη διατύπωση.
- η προσθήκη στην διάταξη υποχρέωσης για συγκεκριμένο φορέα να εκδώσει σαφείς και αναλυτικές οδηγίες που θα πρέπει να ακολουθούνται
- επισήμανση των προβλημάτων στην πολιτική ηγεσία και η πρόταση μη εισαγωγής διάταξης αλλά η έκδοση οδηγιών για το θέμα και η νομοθέτηση σε επόμενο στάδιο.

2.6. Επίλογος: ο σχεδιασμός αποτελεσματικής νομοθεσίας και ο ρόλος του νομοτέχνη

Η επίτευξη αποτελεσματικής νομοθεσίας είναι συλλογική προσπάθεια που απαιτεί τη συμβολή όλων των εμπλεκόμενων στον κύκλο ζωής της, ιδίως στο στάδιο του σχεδιασμού της.

Ο νομοθετικός σχεδιασμός αποσκοπεί στην διαμόρφωση των θεμελιωδών στοιχείων της νέας νομοθεσίας. Αφετηρία για τον σχεδιασμό αποτελεσματικής νομοθεσίας είναι ένα νομικό και κοινωνικό πρόβλημα και οι στόχοι που συνδέονται με αυτό, και όχι το αντίστροφο. Μόλις εντοπιστεί το πρόβλημα και αναλυθούν τα χαρακτηριστικά του, η προσοχή στρέφεται στο βαθμό που μπορεί και πρέπει να αντιμετωπιστεί με τη νομοθεσία. Αφού διακριβωθεί αυτό, πρέπει να εξεταστεί τι μπορεί να επιτευχθεί στην πραγματικότητα, ποιοί στόχοι μπορούν να επιδιωχθούν με νομικά μέσα, ποιοί ειδικοί και ευρύτεροι στόχοι επιδιώκονται, πώς συνδέονται μεταξύ τους, ποια είναι η ιεράρχηση ή η κατάταξή τους και πώς συνδέονται με ευρύτερους στόχους πολιτικής. Στην διαδικασία αυτή οι νομοτέχνες διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο επεξεργαζόμενοι τα ακόλουθα ερωτήματα

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

Σημείο αφετηρίας στον νομοθετικό σχεδιασμό αποτελεί η διάκριση μεταξύ νομοθεσίας και δημόσιας πολιτικής και η κριτική αξιολόγηση της αναγκαιότητας της νομοθεσίας. Στο στάδιο αυτο οι νομοτέχνες πρέπει να κατανοήσουν τι επιδιώκεται και ποιός είναι το αποτελεσματικότερο μέσο να επιτευχθεί. Σημαντικό είναι να κατανοήσουν τον ρυθμιστικό στόχο της νομοθεσίας. Ο προσδιορισμός σαφών και μετρήσιμων στόχων που αναδεικνύουν τις αλλαγές που επιχειρούνται στην έννομη τάξη και στην κοινωνία αποτελεί σημείο αναφοράς για τον νομοθέτη, τον εφαρμοστή και τον ερμηνευτή του δικαίου. Ζητούμενο είναι στόχοι που είναι συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι και καλά διατυπωμένοι.

Ο σχεδιασμός του ρυθμιστικού περιεχομένου του νόμου είναι η καρδιά της νομοθέτησης και αφορά αποφάσεις σχετικά με τους τρόπους με τους οποίους θα παρέμβει η νομοθεσία, τα

είδη κανόνων που θα χρησιμοποιηθούν, τους τρόπους παροχής κινήτρων για τη συμμόρφωση, τις διαδικασίες και τους μηχανισμούς επιβολής και εφαρμογής και την επικοινωνία, συμπεριλαμβανομένης της δομής, της γραμματικής, της γλώσσας ακόμη και της τυπογραφίας. Λαμβάνονται αποφάσεις σχετικά με την επιλογή των «τεχνικών» που θα χρησιμοποιηθούν στην νομοθεσία, των μηχανισμών εφαρμογής και της εκ των προτέρων αξιολόγησης της συμμόρφωσης καθώς και μέτρησης των αποτελεσμάτων της νομοθεσίας.

Συμμόρφωση είναι η εθελοντική συμπεριφορά των υποκειμένων σύμφωνα με το νόμο. Είναι απαραίτητη για την αποτελεσματικότητα, αλλά δεν είναι πάντα αυτονόητη. Σημαντικός είναι επίσης ο ρόλος του νομοτέχνη στον εντοπισμό αλλά και στην αξιολόγηση των βασικών εμπλεκόμενων και χρηστών της νομοθεσίας τόσο από την οπτική της συμμόρφωσης με αυτή (κίνητρα, αντικίνητρα) όσο και από την οπτική της «επικοινωνία» των βασικών μηνυμάτων της νομοθεσίας. Συμπληρωτική είναι η έννοια της επιβολής ακι των μηχανισμών μέσω των οποίων οι χρήστες θα υποχρεωθούν στην συμμόρφωση όταν δεν το πράττουν αυθόρμητα.

Όλα τα παραπάνω διλήμματα, και πολλά ακόμη που ανακύπτουν στην διαδικασία σχεδιασμού ενός νομοθετικού κειμένου, αποτελούν την συμβολή του νομοτέχνη στην λήψη αποφάσεων που θα οδηγήσουν στο τελικό κείμενο.

Βιβλιογραφία

- A. Bertlin, What works best for the reader? A study on drafting and presenting legislation, The Loophole – May 2014, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/326937/Loophole - 2014-2_2014-05-09 -What works best for the reader.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/326937/Loophole_-_2014-2_2014-05-09_-_What_works_best_for_the_reader.pdf)
- T. Bingham, The Rule of Law, Penguin 2011
- F. Blanc, Michael G. Faure, Smart Enforcement. Theory and Practice (2018) 20:4 European Journal of Law Reform, 78-103.
- BEIS; Goals Based and Rules based approaches to Regulation, Research Paper Number 8, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/714185/regulation-goals-rules-based-approaches.pdf
- European Commission, Better Regulation Guidelines, 2021, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox-0_en
- European Commission, Better Regulation Toolkit, 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf
- EC, Better Regulation Toolbox, Tool #18. The choice of policy instruments, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/better-regulation-toolbox-18_en_0.pdf
- L. Friedman, Impact. How Law Affects Behaviour, Harvard University Press, 2016.
- M. Mousmouti, Designing Effective Legislation (Elgar) 2019
- M. Mousmouti, Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking, European Journal of Risk Regulation (2018) 9:3, pp. 445 – 464.
- M. Mousmouti, ‘Effectiveness as an ‘aid’ to legislative drafting’, The Loophole 2014 (2), accessible at: http://www.opc.gov.au/calc/docs/Loophole/Loophole_May14.pdf
- M. Mousmouti, The “effectiveness test” as a tool for law reform, IALS Student Law Review, Volume 2, Issue 1, Autumn 2014, accessible at: <http://journals.sas.ac.uk/lawreview/article/view/2116/2047>;
- M. Mousmouti, Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test (2012), Legisprudence, 6:2, 191-205
- S. Molloy, M. Mousmouti, F. De Vrieze, Sunset Clauses and Post-Legislative Scrutiny: Bridging the Gap between Potential and Reality, The PLS series, 3, 2022, available at: [Sunset Clauses and Post-Legislative Scrutiny: Bridging the Gap between Potential and Reality | Westminster Foundation for Democracy \(wfd.org\)](#)
- M. Mousmouti, A. Beattie, Emerging from the shadows: sunset and review clauses – what is required to make them work?, The Loophole, 2022
- NAO (2014), Using alternatives to regulation to achieve policy objectives
- C. Stefanou, ‘Is legislative drafting a form of communication?’, *Commonwealth Law*

Bulletin, Vol. 37, No. 3, September 2011, 433–442.

C. Stefanou, Drafters, Drafting and the Policy Process in Stefanou & Xanthaki (Eds) *Drafting Legislation A Modern Approach* (Ashgate 2008).

OECD (xxx), Alternatives to traditional regulation, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf>

OECD; Regulatory alternatives, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35260489.pdf>

OSCE, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/13844.pdf>

Queensland Government Department of State Development (xxxx), Guidelines on alternatives to prescriptive regulation, <https://www.yumpu.com/en/document/read/46274259/guidelines-on-alternatives-to-prescriptive-regulation-investment->

OECD The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, 1997.

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

OECD, Better Regulation in Europe: Greece, 2012

OECD, Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Greece, 2001, 2475366.pdf (oecd.org)

OECD, : Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα, 2014

OECD, Better Regulation Practices across the European Union, 2022

Ch. Parker, V. Lehmann Nielsen (Eds) *Explaining Compliance. Business Responses to Regulation* (Elgar 2011)

H. Xanthaki, “On transferability of legislative solutions: the functionality test” in Constantin Stefanou and Helen Xanthaki (eds), *Drafting Legislation: A Modern Approach* (Ashgate 2008).

H. Xanthaki, Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born, *IALS Student Law Review*, Volume 1, Issue 1, 2013

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

H. Xanthaki, *Thornton's Legislative Drafting* 6th edn, 2022.

Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, 2019

Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, *Υπόδειγμα και τον οδηγό συμπλήρωσης της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, 2019