

ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗ

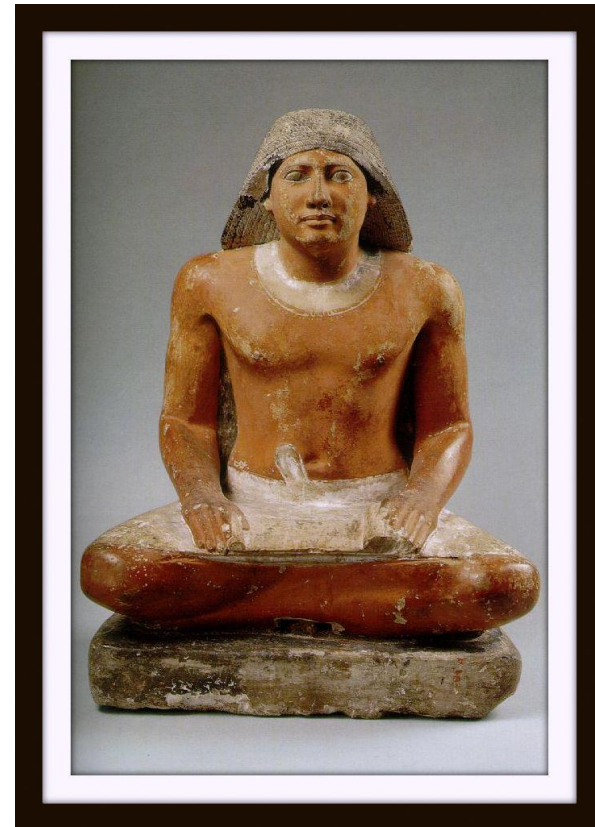
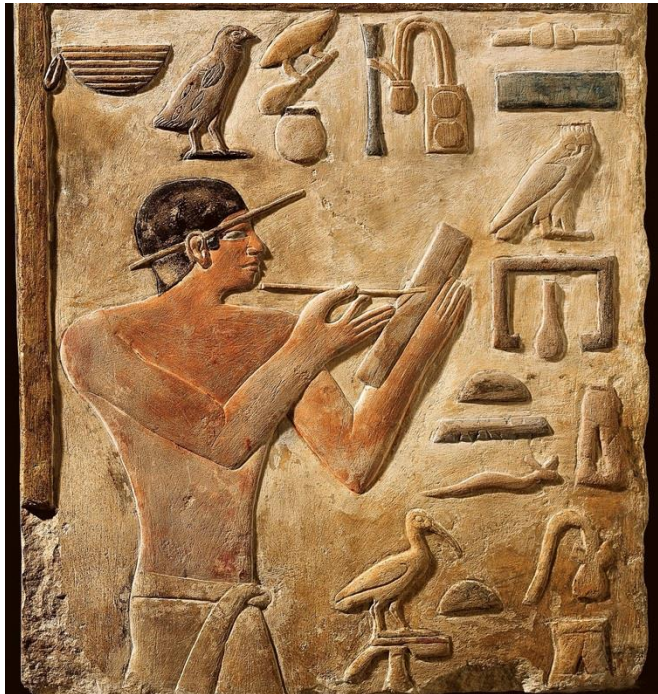
Dr Constantin Stefanou

Director – Sir William Dale Centre for Legislative Studies

IALS INSTITUTE OF
ADVANCED
LEGAL STUDIES | SCHOOL OF
ADVANCED STUDY
UNIVERSITY
OF LONDON

Historical Background

Ξεκινάμε με την αρχαία Αίγυπτο όπου οι ιερείς ήταν *de facto* νομοτεχνικοί.



Historical Background

Οι πρώτοι κώδικες εμφανίστηκαν στην Μεσοποταμία (οι νόμοι του Eshua σε 60 παραγράφους).



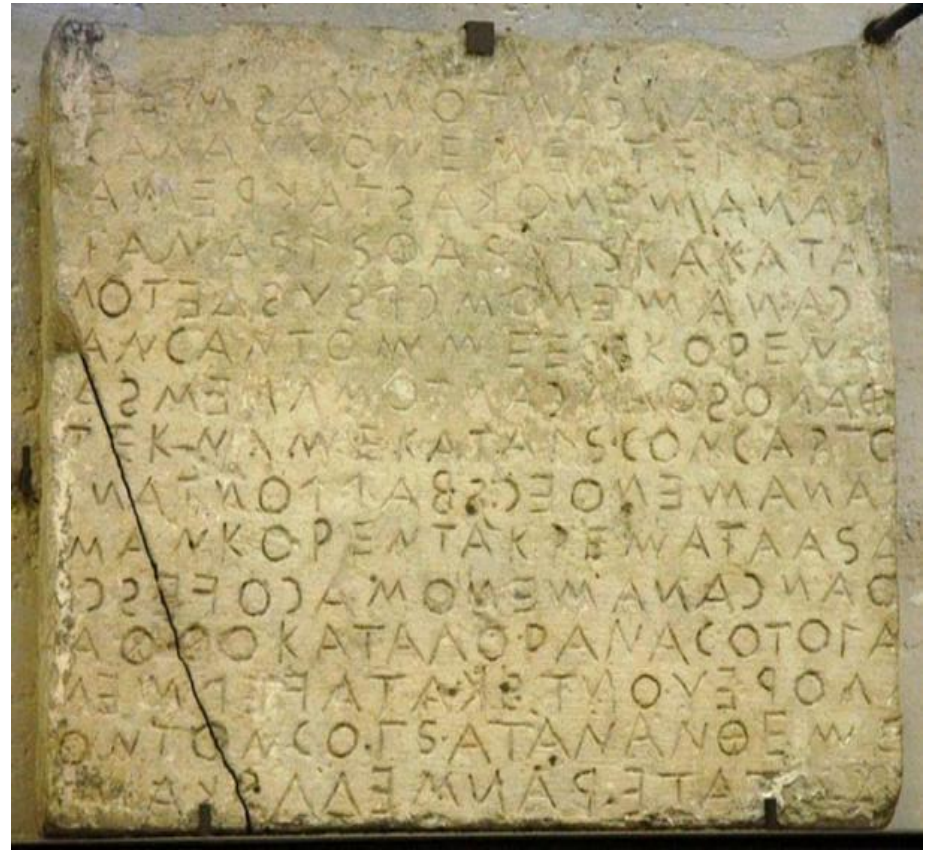
Historical Background

Οι κώδικες του Χαμουραπί (1752 πΧ) στην αρχαία Βαβυλώνα είχαν 282 «νόμους».



Historical Background

...και φυσικά οι νόμοι του Δράκοντος στην αρχαία Αθήνα, η φράση «Δρακόντια νομοθεσία» υπάρχει και στα αγγλικά.



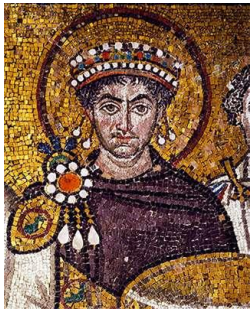
Historical Background

Αργότερα, στην αρχαία Ρώμη, οι **Juris Prudentes** (γνώστες του νόμου) βοηθούσαν τους Ρωμαίους δικαστές και ήταν συνήθως υπεύθυνοι για την συγγραφή νομοθεσίας.



Historical Background

ΒΥΖΑΝΤΙΝΗ ΑΥΤΟΚΡΑΤΟΡΙΑ



Ο Τριβωνιανός
θεωρείται ο
πατέρας της
νομοτεχνικής στο
Ρωμαϊκό δίκαιο.



Αγγλοσαξωνική Νομοτεχνική

Το Αγγλικό ύφος (English style) στην νομοτεχνική έχει πάρει εξέχουσα θέση στον 20^ο αιώνα για τρεις λόγους:

1. σαν αποικιακό κληροδότημα
2. επειδή τα τελευταία χρόνια οι ΗΠΑ έχουν δημιουργήσει τη δική τους μεθοδολογία στην νομοτεχνική
3. επειδή η περισσότερη έρευνα και οι περισσότερες δημοσιεύσεις για την νομοτεχνική προέρχονται από χώρες του Αγγλοσαξονικού δικαίου

Αγγλοσαξωνική Νομοτεχνική

- Μέχρι τα τέλη του 19^{ου} αιώνα η συγγραφή νομοθεσίας στην Αγγλία ήταν «προνόμιο» ολίγων και εκλεκτών δικηγόρων (barristers) οι οποίοι δούλευαν σχεδόν αποκλειστικά για συγκεκριμένα υπουργεία.
- Το αποτέλεσμα ήταν το γνωστό σε όλους «**μωσαϊκό νομοθεσίας**» που όμως άρχισε να δημιουργεί και πρακτικά προβλήματα.

Αγγλοσαξωνική Νομοτεχνική

- Το 1869 η Αγγλική κυβέρνηση πήρε την απόφαση να αλλάξει το σύστημα συγγραφής νομοθεσίας και δημιούργησε το Γραφείο Συμβούλου του Κοινοβουλίου (Parliamentary Counsel's Office) με Πρώτο Σύμβουλο (First Parliamentary Counsel) τον Henry Thring.
- Αυτή η απόφαση είχε σημαντικό αντίκτυπο στις χώρες της Κοινοπολιτείας, η οποία τότε ήταν σε μέγεθος περίπου το $\frac{1}{4}$ του πλανήτη. Παρά τις μικρές διαφορές από χώρα σε χώρα υπάρχουν αρκετά κοινά χαρακτηριστικά στην αγγλοσαξωνική νομοτεχνική.

Αγγλοσαξωνική Νομοτεχνική: Κοινά Χαρακτηριστικά

Η νομοτεχνική σε χώρες Αγγλοσαξονικού δικαίου, ή Κοινού δικαίου (από το Common Law) έχει χαρακτηριστικά που την κάνουν να διαφέρει από άλλες οικογένειες δικαίου. Εδώ έχω αριθμήσει 7 κοινά χαρακτηριστικά – χωρίς βέβαια αυτό να σημαίνει ότι αυτά είναι τα μόνα.

Χαρακτηριστικά της Αγγλοσαξωνικής Νομοτεχνικής

1. Συγκεντρωτικό σύστημα:

- ΟΛΑ τα νομοσχέδια και ΟΛΑ τα τελικά κείμενα που περνάνε από τη Βουλή των Λόρδων και την Βουλή των Κοινοτήτων επεξεργάζονται από το ίδιο κεντρικό νομοτεχνικό γραφείο (το Γραφείο Συμβούλου του Κοινοβουλίου).
- Η ομάδα που αναλαμβάνει την συγγραφή ενός νόμου παραμένει και «ακολουθεί» το νόμο μέχρι την ημέρα την ψηφοφορίας.

Χαρακτηριστικά της Αγγλοσαξωνικής Νομοτεχνικής

2. Αποκλειστικότητα

- ΟΛΑ τα νομοσχέδια ξεκινούν από την ίδια αφετηρία δηλαδή το Γραφείο Συμβούλου του Κοινοβουλίου (Η αφετηρία του πρώτου κειμένου ενός νομοσχεδίου είναι σημαντικότερο θέμα στην μοντέρνα νομοτεχνική). Ακόμα και διεθνείς Συμφωνίες ή Ευρωπαϊκή νομοθεσία μετατρέπονται σε εθνική νομοθεσία μέσα από το Γραφείο Συμβούλου του Κοινοβουλίου.

Χαρακτηριστικά της Αγγλοσαξωνικής Νομοτεχνικής

3. Η «Εντολή» για συγγραφή νομοσχεδίου

- Το υπουργείο που επιθυμεί τη συγγραφή νομοσχεδίου στέλνει στο Γραφείο Συμβούλου του Κοινοβουλίου εντολή και πολύ συγκεκριμένες οδηγίες (drafting instructions) οι οποίες είναι απαραίτητες για τον νομοτεχνικό.

Χαρακτηριστικά της Αγγλοσαξωνικής Νομοτεχνικής

4. Ο «μοναχικός» νομοτεχνικός

- Παρά το ότι μια μικρή ομάδα αναλαμβάνει να γράψει μια σειρά νόμων ο κάθε νόμος γράφεται συνήθως από έναν νομοτεχνικό – αν και το τελικό κείμενο «χτενίζεται» και από άλλα μέλη της ομάδας.
- Αυτό είναι ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά του αγγλοσαξονικού νομοτεχνικού συστήματος.

Χαρακτηριστικά της Αγγλοσαξωνικής Νομοτεχνικής

5. Μεγάλος χρόνος εκμάθησης

- Από τη στιγμή που θα ξεκινήσει κάποιος να εργάζεται σαν νομοτεχνικός για το Γραφείο Συμβούλου του Κοινοβουλίου παίρνει γύρω στα 10 χρόνια για να αρχίσει να γράφει μόνος του τα πρώτα νομοσχέδια.
- Αυτή τη στιγμή υπάρχουν μόνο 2 μέρη στη Ευρώπη που μπορεί να σπουδάσει κανείς νομοτεχνική.

Χαρακτηριστικά της Αγγλοσαξωνικής Νομοτεχνικής

6. Διαχωρισμός «πολιτικής» από νομοτεχνική.

Εμμονή στην αρχική προσέγγιση του Henry Thring, ότι το κεντρικό νομοτεχνικό γραφείο δεν ασχολείται ούτε με την πολιτική ούτε με την ουσία της νομοθεσίας αλλά μόνο με τον «τύπο».

Henry Thring

*The central drafting office
considers neither policy
nor substance, just form.*



Henry Thring
1818 - 1907

Χαρακτηριστικά της Αγγλοσαξωνικής Νομοτεχνικής

7. Έλλειψη «έκθεσης» ή άλλου συνοδευτικού εγγράφου.

- Η έλλειψη συνοδευτικών εγγράφων (travaux préparatoires) είναι από τα λιγότερο γνωστα αγγλοσαξονικά χαρακτηριστικά.
- Όμως τα τελευταία χρόνια τα νομοσχέδια κατατίθενται με μια αρχική σελίδα ενός Explanatory Memorandum.

Νομοτεχνική σε χώρες Αστικού Δικαίου: Κοινά Χαρακτηριστικά

- Η νομοτεχνική σε χώρες αστικού δικαίου (από το Civil Law) διαφέρει από την νομοτεχνική σε χώρες αγγλοσαξονικού δικαίου.
- Στις χώρες αστικού δικαίου δεν κυριαρχεί ένας συγκεκριμένος τύπος νομοτεχνικής (π.χ. Γαλλικός ή Γερμανικός τύπος).
- Υπάρχουν όμως ομοιότητες σε χαρακτηριστικά τα οποία είναι συχνά αντίθετα όταν τα αντιπαραβάλλουμε με αυτά από τις χώρες αγγλοσαξονικού δικαίου.

Χαρακτηριστικά Νομοτεχνικής σε χώρες Αστικού Δικαίου

1. Πολλές «πηγές» συγγραφής νομοθεσίας

- Η νομοθεσία μπορεί να συγγράφεται στην Βουλή, στα Υπουργεία, ακόμα και στα γραφεία του Πρωθυπουργού ή και του Προέδρου.
- Μπορεί να υπάρξουν συγχρόνως περισσότερα του ενός σχέδια νόμου πάνω στο ίδιο θέμα ακόμα και μέσα από την κυβέρνηση (γνωστό παράδειγμα αυτό της Γαλλίας).

Χαρακτηριστικά Νομοτεχνικής σε χώρες Αστικού Δικαίου

2. Η Νομοτεχνική (ή Νομοπαρασκευαστική) Επιτροπή

- Αυτό είναι ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της νομοτεχνικής σε χώρες αστικού δικαίου. Η σύσταση της επιτροπής αλλάζει από χώρα σε χώρα αλλά συνήθως αποτελείται από ανώτατους δημόσιους λειτουργούς των σχετικών υπουργείων, πανεπιστημιακούς καθηγητές, δικαστές, αντιπρόσωπους κομμάτων κλπ.

Χαρακτηριστικά Νομοτεχνικής σε χώρες Αστικού Δικαίου

3. Άγνωστη προέλευση του πρώτου σχεδίου νόμου

- Συχνά η νομοπαρασκευαστική επιτροπή ξεκινάει τις εργασίες με βάση ένα σχέδιο νόμου το οποίο έχει καταθέσει ένας υπουργός ή υπουργείο. Η προέλευση αυτού του πρώτου σχεδίου είναι συχνά άγνωστη όπως επίσης και οι συγγραφείς του. Μερικές φορές είναι κάποιιοι πανεπιστημιακοί, άλλες φορές είναι μετάφραση ξένης νομοθεσίας ή ακόμα και πρόταση προερχόμενη από χορηγό/δωρητή διεθνή οργανισμό.

Χαρακτηριστικά Νομοτεχνικής σε χώρες Αστικού Δικαίου

4. Ελάχιστη και περιστασιακή επαίδευση

- Αυτό είναι ένα από τα γνωστά προβλήματα στη νομοτεχνική αστικού δικαίου. Υπάρχει μία γενικευμένη παρεξήγηση ότι αν έχεις σπουδάσει νομικά τότε αυτομάτως μπορείς να συγγράψεις νομοθεσία ή να επιμεληθείς την τροποποίηση υπάρχουσας νομοθεσίας.
- Η εκπαίδευση είναι περιστασιακή και συχνά έχει χαμηλή ποιότητα.
- Συχνά το άτομο που «συγγράφει» το σχέδιο νόμου, ή επιμελείται αλλαγές, είναι ο νεαρότερος στην ομάδα – που φυσικά σημαίνει ότι έχει και την λιγότερη πείρα στην συγγραφή σχεδίων νόμου.

Χαρακτηριστικά Νομοτεχνικής σε χώρες Αστικού Δικαίου

5. Σύνδεση νομοτεχνικής με «πολιτική»

- Αναστροφή της θέσης του Henry Thring και σύνδεση της νομοτεχνικής με την ουσία της νομοθεσίας.
- Συχνά οι δημόσιοι λειτουργοί που είχαν ανάμειξη στην συγγραφή του σχεδίου νόμου ορίζονται σε θέσεις για την εφαρμογή/υλοποίηση της συγκεκριμένης πολιτικής ακριβώς επειδή τη γνωρίζουν καλύτερα.

Χαρακτηριστικά Νομοτεχνικής σε χώρες Αστικού Δικαίου

6. Εκθέσεις και άλλα συνοδευτικά έγγραφα υποβάλλονται μαζί με το νομοσχέδιο

- Ο αριθμός εγγράφων που μπορεί να υποβληθούν στην Βουλή μαζί με το νομοσχέδιο μπορεί να είναι πολύ μεγάλος. Τα συνοδευτικά έγγραφα (*travaux préparatoires*) σε μερικές χώρες μπορεί να είναι χιλιάδες σελίδων.
- Τα συνοδευτικά έγγραφα χρησιμοποιούνται από δικαστήρια (τουλάχιστον αυτή είναι η θεωρία της πρακτικής αυτής).

Αντιπαράβολή χαρακτηριστικών

Αγγλοσαξονικό δίκαιο	Αστικό δίκαιο
Συγκεντρωτικό σύστημα	Πολλαπλές πηγές συγγραφής νομοθεσίας (Αποκέντρωση)
Αποκλειστικότητα	Άγνωστη προέλευση πρώτου νομοσχεδίου
«Εντολή» για συγγραφή νομοθεσίας	Έλλειψη ή περιορισμένη «εντολή»
Ο «μοναχικός» νομοτεχνικός	Νομοπαρασκευαστική επιτροπή
Μεγάλος χρόνος εκπαίδευσης	Μικρή εκπαίδευση
Διαχωρισμός «πολιτικής» από νομοτεχνική	Σύνδεση «πολιτικής» με νομοτεχνική
Έλλειψη συνοδευτικών εγγράφων	Πολλά συνοδευτικά έγγραφα

Τάσεις της μοντέρνας Αγγλοσαξωνικής νομοτεχνικής

Οι τελευταίες τάσεις δείχνουν αλλαγή στην προσέγγιση και οι νομοτεχνικοί θεωρούνται «μεταφραστές πολιτικής» (policy translators). Έτσι υπάρχει διαφοροποίηση μεταξύ Νομοθετικής Πολιτικής (Legislative Policy) and Νομοθετικού Προγράμματος (Legislative Plan).

Νομοθετική Πολιτική είναι το αντικείμενο που πρέπει να επιτελεστεί

Νομοθετικό Πρόγραμμα είναι η μέθοδος με την οποία θα επιτευχθεί η Νομοθετική Πολιτική.

Η Προσέγγιση των Αμερικανών νομοτεχνικών

1. Συγγραφή αρχικού νομοσχεδίου.
2. Προφορικές καταθέσεις (hearings)
3. Αλλαγές στο νομοσχέδιο με βάση τις ψηφοφορίες στη βουλή για τα επί μέρους άρθρα και τις κομματικές συμφωνίες.
4. Κατάθεση νομοσχεδίου στην τελική του μορφή χωρίς έκθεση αφήνοντας τους βουλευτές απλά να ψηφίσουν.

Υπάρχει αλληλεπίδραση των δύο συστημάτων;

- Αν και τα δύο συστήματα διατηρούν τα βασικά τους χαρακτηριστικά, τα τελευταία χρόνια υπάρχουν στοιχεία και ενδείξεις που δείχνουν ότι το ένα έχει επηρεάσει το άλλο, για παράδειγμα:
 1. Όλο και περισσότερες χώρες αγγλοσαξονικού δικαίου έχουν δεύτερη νομοτεχνική ομάδα, συνήθως στην Βουλή, και λίγες απ' αυτές έχουν νομοτεχνικούς σε υπουργεία.
 2. Το πρώτο σχέδιο νόμου «δίδεται» σε νομοτεχνικούς για επιμέλεια (editing) και δεν είναι γραμμένο από το κεντρικό νομοτεχνικό γραφείο.

Υπάρχει αλληλεπίδραση των δύο συστημάτων;

3. Η «πλημμελής» εκπαίδευση νομοτεχνικών σε χώρες αστικού δικαίου έχει αρχίσει να θεωρείται σοβαρό πρόβλημα, ιδιαίτερα από οργανισμούς όπως η ΕΕ – όπου υπάρχουν τα γνωστά προβλήματα που απορρέουν από την ύπαρξη 24 επισήμων γλωσσών.
4. Ακόμη και σε χώρες αγγλοσαξονικού δικαίου, θέματα «πολιτικής» όλο και περισσότερο διαβρώνουν την αρχική προσέγγιση του Henry Thring σε σημείο που πλέον υπάρχει αποδοχή της ανάγκης σύνδεσης της νομοτεχνικής με την ουσία της πολιτικής.

Νομοτεχνική και Δημόσια Πολιτική

Τα Στάδια της Δημόσιας Πολιτικής

- **Εκκίνηση Πολιτικής**
 - (Συγκρότηση Κυβερνητικής Ατζέντας)
- **Διαμόρφωση Πολιτικής**
 - Συγγραφή νομοθεσίας, νομοθετική διαδικασία και λήψη απόφασης
- **Υλοποίηση Πολιτικής**
- **Αξιολόγηση Πολιτικής**
- **Απόφαση για τη συνέχιση Πολιτικής**
 - (Συνέχιση, τροποποίηση ή απόρριψη)

Η μεγάλη Νομοτεχνική «παγίδα»

- Συχνά άπειροι πολιτικοί πιστεύουν ότι με την αλλαγή νομοθεσίας μια χώρα μπορεί γρήγορα να επιτύχει μεγάλες αλλαγές (να έχει τη μέγιστη επίδραση) με ελάχιστο κόστος. Στην πραγματικότητα, νομοθεσία που δεν συμβαδίζει με την εξέλιξη της κοινωνίας συνήθως αποτυγχάνει οικτρά με μεγιστοποίηση κόστους και χρόνου.

Υπάρχουν συγκεκριμένες universal αρχές σύνταξης νομοσχεδίων;

- Δεν υπάρχουν σαν μία συγκεκριμένη «γενικά αποδεκτή» λίστα αρχών σύνταξης νομοσχεδίων.
- Κάθε έννομη τάξη έχει ουσιαστικά τη δική της λίστα διότι υπάρχουν «ιδιαιτερότητες».
- Όμως κινούνται πάνω-κάτω στις ίδιες παραμέτρους.

Γενικές αρχές σύνταξης νομοσχεδίων (Φινλανδία)

- Πρέπει να δοθεί μια καλή εξήγηση για το γιατί η προτεινόμενη νομοθεσία είναι απαραίτητη.
- Το νομοσχέδιο πρέπει να είναι σύντομο και περιεκτικό.
- Πρέπει να χρησιμοποιείται σωστή, απλή γλώσσα.
- Η πραγματική (factual) βάση του νομοσχεδίου πρέπει να είναι σωστή.
- Ο αντίκτυπος και οι εναλλακτικές λύσεις πρέπει να αξιολογηθούν και να εξηγηθούν.
- Πρέπει να λυθούν τα συνταγματικά ζητήματα.
- Η προτεινόμενη νομοθεσία πρέπει να είναι γλωσσικά και τεχνικά πλήρης και νομικά άψογη.

Γενικές αρχές σύνταξης νομοσχεδίων (Jersey)

- Χρήση ίδιας λέξης για το ίδιο πράγμα.
- Χρήση διαφορετικών λέξεων για διαφορετικά πράγματα.
- Χρήση σύντομων προτάσεων, με συνδέσμους και παραγράφους.
- Προτίμηση ενικού από τον πληθυντικό και ενεργητικής φωνής από την παθητική.
- Προσοχή στο «οποιοδήποτε»
- Αποφυγή καθαρεύουσας ή άσκοπα νομικίστικης γλώσσας
- Περιορισμένες διατάξεις κατά πλάσμα δικαίου.

Τα 5 πιο συχνά προβλήματα των νομοτεχνικών

1. Έλλειψη ακρίβειας στις απαιτήσεις των υπουργείων
2. Κρυφές πολιτικές σκοπιμότητες
3. Αλλαγές προσωπικού σε υπουργεία ή αλλαγές στις πολιτικές κατευθύνσεις.
4. Αδυναμία της κυβέρνησης να πάρει υποστηρίξει για τα νομοσχέδια στη Βουλή
5. Προσπάθεια παράκαμψης του συντάγματος ή δικαστηρίων

Τα 5 ερωτήματα που πρέπει να κάνει ο νομοτεχνικός.

1. Μπορούν να εφαρμοστούν οι συγκεκριμένες προτάσεις;
2. Θα μπορέσει αυτός ο νόμος να συνυπάρξει αρμονικά με την υπάρχουσα νομοθεσία ή θα δημιουργήσει μωσαϊκό νομοθεσίας;
3. Υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις;
4. Χρειαζόμαστε πραγματικά καινούργια νομοθεσία ή αρκεί η τροποποίηση της υπάρχουσας;
5. Ποιές είναι οι νομικές δυσκολίες και ποιά τα νομικά προβλήματα στις συγκεκριμένες προτάσεις νόμου;

Πως αντιμετωπίζουμε τα νομοτεχνικά προβλήματα;

- ✓ Γνώση του αντικειμένου για το οποίο γράφεται η νομοθεσία
- ✓ Έρευνα
- ✓ Ξεκάθαρες οδηγίες/εντολές για συγγραφή νομοθεσίας
- ✓ Δημιουργία νομοτεχνικού πλαισίου
- ✓ Προσωπικές ικανότητες του νομοτεχνικού
- ✓ Αποδοχή «κριτικής»