



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Β΄ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»

I. Γενικές παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση Νσχ, όπως διαμορφώθηκε από την αρμόδια Διαρκή Επιτροπή, περιλαμβάνει 23 άρθρα. Σκοπός του Νσχ, συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση, είναι η βελτίωση των κανόνων παραγωγής των νομοθετικού έργου και, συνακολούθως, της ποιότητας των παραγόμενων νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων (βλ. Αιτιολογική Έκθεση, σελ. 1).

Στο πλαίσιο αυτό ορίζεται κατ' αρχάς ως αντικείμενο του Νσχ η βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, διά της τήρησης των αρχών και των μέσων της καλής νομοθέτησης, και δίδονται οι έννοιες των όρων που αναφέρονται στις επί μέρους ρυθμίσεις του (άρθρο 1). Εν συνεχεία, παρατίθενται οι αρχές της καλής νομοθέτησης, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται η αναγκαιότητα, η αναλογικότητα, η αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων, η διαφάνεια και η ασφάλεια δικαίου, οι οποίες εφαρμόζονται τόσο κατά την κατάρτιση και αξιολόγηση νόμων και κανονιστικών πράξεων, κατά την απλούστευση –διά της αναμόρφωσης και κωδικοποίησης– νόμων όσο και κατά την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου (άρθρο 2), καθορίζονται οι διαδικασίες καλής νομοθέτησης και οι υποχρεώσεις των οργάνων θέσπισης ρυθμίσεων για την τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης (άρθρα 3 και 4), ορίζονται τα μέσα της καλής νομοθέτησης –εν προκειμένω, η διαβούλευση, η ανάλυση συνεπειών των ρυθμίσεων, η αιτιολογική έκθεση των νόμων, η απλούστευση, η κωδικοποίηση, η αναμόρφωση του δικαίου, και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων– (άρθρο 5) και εξειδικεύονται, περαιτέρω, αναλυτικώς οι ανωτέρω ρυθμίσεις (άρθρα 6-12).

Επίσης, ρυθμίζονται θέματα σχετικώς με τη μεταφορά και την ενσωμάτωση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ελληνική έννομη τάξη (άρθρο 13), ορίζονται, ως οργανωτικές μονάδες της καλής νομοθέτησης, το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης και τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας που συνιστώνται σε κάθε Υπουργείο και υπάγονται απευθείας στον οικείο Υπουργό (άρθρο 14), καθορίζονται οι αρμοδιότητες και ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας τους (άρθρο 15), καθώς και η συγκρότηση των νομοπαρασκευαστικών Επιτροπών των Υπουργείων (άρθρο 16). Εν συνεχεία, συνιστάται η Επιτροπή Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου (Ε.Κ.Α.Δ.) και ορίζονται η συγκρότηση και οι αρμοδιότητές της (άρθρα 17-18), καθορίζεται η διαδικασία κωδικοποίησης της νομοθεσίας (άρθρο 19), ορίζεται ότι, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, επιτρέπεται η σύσταση νέων επιτροπών κωδικοποίησης στα Υπουργεία (άρθρο 20) και παρέχονται, με προεδρικά διατάγματα, οι απαραίτητες εξουσιοδοτήσεις, ιδίως για την οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης, τη σύσταση των αναγκαίων θέσεων επιστημονικού προσωπικού, την οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία των Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας σε κάθε Υπουργείο, τη δυνατότητα συγχώνευσης οργανικών μονάδων που επιτελούν όμοιο ή παρεμφερές έργο ή μεταφοράς στα προαναφερόμενα Γραφεία συναφών αρμοδιοτήτων άλλων οργανικών μονάδων (άρθρο 21). Τέλος, παρατίθενται οι αναγκαίες μεταβατικές ισχύος διατάξεις (άρθρο 22) και ορίζεται η έναρξη ισχύος του ψηφισθησόμενου νόμου, με διαφοροποίηση όσον αφορά την έναρξη ισχύος ορισμένων διατάξεων (άρθρο 23).

Β. Η προσπάθεια για καλύτερη ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων (Better Regulation) αρχίζει να διαμορφώνεται ως τάση στην Κοινότητα ήδη από το 1985. Για πρώτη φορά διατυπώνεται ρητώς ως στόχος στη Συνθήκη του Άμστερνταμ του 1997, όπου παρατίθεται ως παράρτημα, η υπ' αριθ. 39 Δήλωση για την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας, κατά την οποία, «Η Διάσκεψη σημειώνει ότι η ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την ορθή εφαρμογή της από τις αρμόδιες εθνικές αρχές και για την καλύτερη κατανόησή της από το κοινό και τους επιχειρηματικούς κύκλους. Υπενθυμίζει τα σχετικά συμπεράσματα στα οποία κατέληξε η Προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Εδιμβούργο στις 11 και 12 Δεκεμβρίου 1992, επί του θέματος, καθώς και το ψήφισμα του Συμβουλίου όσον αφορά την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας, το οποίο εκδόθηκε στις 8 Ιουνίου 1993 (Ε.Ε. C 166 της 17. 6. 1993, σελ. 1). Η Διάσκεψη κρίνει ότι τα τρία όργανα που συμμετέχουν στη διαδικασία θέσπισης της κοινοτικής νομοθεσίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, θα πρέπει να καθορίσουν κα-

τευθυντήριες γραμμές όσον αφορά την ποιότητα της διατύπωσης της εν λόγω νομοθεσίας. Τονίζει επίσης ότι η κοινοτική νομοθεσία θα πρέπει να γίνει περισσότερο προσιτή, και εκφράζει εν προκειμένω την ικανοποίησή της για την έγκριση και την πρώτη εφαρμογή μιας ταχείας μεθόδου εργασίας για την επίσημη κωδικοποίηση νομοθετικών κειμένων, η οποία θεσπίστηκε με τη διοργανική συμφωνία της 20ής Δεκεμβρίου 1994 (ΕΕ C 102 της 4. 4. 1996, σελ. 2)».

Έκτοτε, με αλληπάλληλες αποφάσεις των κοινοτικών οργάνων η Ε.Ε. επιβεβαίωσε την πρόθεσή της να δρομολογήσει συγκεκριμένη πολιτική για την προώθηση της καλής νομοθέτησης. Στο Λάακεν (2001) υιοθετήθηκε στο σύνολό της η έκθεση της ειδικής ομάδας εμπειρογνομόνων για την καλύτερη νομοθέτηση (Τελική έκθεση της επιτροπής Mandelkern, Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001), η οποία περιείχε δύο σχέδια δράσης, ένα για την Επιτροπή και ένα για τα κράτη μέλη. Η έκθεση αυτή αποτέλεσε για τα περισσότερα κράτη μέλη την απαρχή μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση (βλ. σχετικώς και Π. Καρκατσούλη, Το κράτος σε μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο management» στη «διακυβέρνηση», 2004, σελ. 161 επ.).

Στην ανακοίνωση του Μαρτίου 2005 υπό τον τίτλο «Βελτίωση της νομοθεσίας για την ανάπτυξη και την απασχόληση στην Ευρωπαϊκή Ένωση» αναγνωρίστηκε ότι η απλούστευση αποτελεί προτεραιότητα για την Ε.Ε., ενώ στην ανακοίνωση της 25.10.2005, η Επιτροπή έθεσε σε εφαρμογή τη στρατηγική αυτή, παραθέτοντας και τις μεθόδους που θα ακολουθήσει: α) κατάργηση παρωχημένων ή ακατάλληλων νομοθετικών πράξεων, β) κωδικοποίηση της νομοθεσίας (για τον περιορισμό του μεγάλου όγκου της), γ) αναδιατύπωση (με συγχώνευση, ενδεχομένως, νομοθετικών πράξεων), δ) Τροποποίηση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, και ε) ενίσχυση της χρήσης της τεχνολογίας των πληροφοριών.

Γ. Στην ελληνική έννομη τάξη (βλ. αναλυτικώς, Π. Καρκατσούλη, Η πολιτική Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα, σε Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου - Συνταγματικές και Πολιτικές διαστάσεις, σελ. 181 επ. 2011), η έκθεση της επιτροπής Mandelkern αποτέλεσε την αφετηρία συζήτησης μεταξύ πολιτικής και διοίκησης για την καλή νομοθέτηση. Με βάση και την έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α. υπό τον τίτλο «Κανονιστική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα», στην οποία περιλαμβάνονταν πλείονες συστάσεις για μία σύγχρονη πολιτική καλής νομοθέτησης (OECD [2001], Η Κανονιστική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα), εκπονήθηκε προσχέδιο νόμου εφαρμογής μιας ολοκληρωμένης πολιτικής, από το οποίο, κατ' αρχάς, αποσπάστηκε ενότητα ρυθμίσεων που

αφορούσε την κωδικοποίηση και η οποία προωθήθηκε στη Βουλή προς ψήφιση (ν. 3133/2003). Ολοκληρωμένη ρύθμιση, στην οποία ενσωματώθηκαν ρυθμίσεις του ανωτέρω προσχεδίου, επιχειρήθηκε αργότερα, το 2006, διά εγκυκλίου του Πρωθυπουργού (Υ 190/2006).

Δ. Το Σύνταγμα και ο Κανονισμός της Βουλής (ΚτΒ) περιέχουν αρκετές διατάξεις που αναφέρονται στην προ-κοινοβουλευτική διαδικασία και την τεχνική προπαρασκευής του Νσχ (και της πρότασης νόμου). Ειδικότερα, το άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος ορίζει πως τα συνταξιοδοτικά Νσχ υποβάλλονται από τον Υπουργό Οικονομικών ύστερα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το άρθρο 73 παρ. 5 του Συντάγματος ορίζει ότι τα Νσχ διά των οποίων επιβάλλονται τοπικοί ή ειδικοί φόροι ή βάρη οποιασδήποτε φύσεως υπέρ οργανισμών ή νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, πρέπει να προσυπογράφονται από τους Υπουργούς Συντονισμού ή Οικονομικών, το άρθρο 75 παρ. 1 του Συντάγματος, κατά το οποίο, Νσχ που συνεπάγονται επιβάρυνση του προϋπολογισμού δεν εισάγονται για συζήτηση, αν δεν συνοδεύονται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που καθορίζει τη δαπάνη, τα άρθρα 74 παρ. 1 του Συντάγματος και 85 παρ. 3 και 4 του ΚτΒ ορίζουν πως κάθε Νσχ συνοδεύεται υποχρεωτικώς από αιτιολογική έκθεση, τα άρθρα 74 παρ. 4 του Συντάγματος και 85 παρ. 3 δεύτερο εδ. και 4 του ΚτΒ ορίζουν ότι δεν εισάγεται για συζήτηση Νσχ που αποσκοπεί στην τροποποίηση διάταξης νόμου, αν δεν έχει καταχωρηθεί στην αιτιολογική έκθεση ολόκληρη το κείμενο της διάταξης που τροποποιείται, και στο κείμενο του νομοσχεδίου ολόκληρη η νέα διάταξη, όπως διαμορφώνεται με την τροποποίηση, το άρθρο 74 παρ. 5 δεύτερο εδ. του Συντάγματος ορίζει ότι νομοσχέδιο που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό του, δεν εισάγεται προς συζήτηση, όπως και το άρθρο 85 παρ. 2 του ΚτΒ που ορίζει ότι τα νομοσχέδια δεν πρέπει να περιέχουν διατάξεις άσχετες προς το κύριο αντικείμενό τους, και, τέλος, το άρθρο 85 παρ. 3 δεύτερο εδ. του ΚτΒ το οποίο ορίζει ότι τα Νσχ συνοδεύονται υποχρεωτικώς από έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης και από έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που έχει προηγηθεί της κατάθεσής τους.

Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι ο έλεγχος της τήρησης των συνταγματικών κανόνων που διέπουν την κοινοβουλευτική διαδικασία κατάθεσης, επεξεργασίας, συζήτησης και ψήφισης των νόμων (εσωτερική τυπική συνταγματικότητα) ανήκει στην ίδια τη Βουλή, για λόγους που ανάγονται στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών και συνδέονται με την αυτονομία της Βουλής. Ειδικώς ως προς τη διάταξη του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος που προβλέπει γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου πριν από τη συζήτηση και ψήφιση των συνταξιοδοτικών Νσχ, κατά πάγια νομολογία του ΕλΣ (βλ.,

ενδεικτικώς, ΕΛΣ ΟΛ 983/1998), η θεσπιζόμενη γνωμοδοτική αρμοδιότητά του είναι εξαιρετικής φύσεως, αναγόμενη στην αρμοδιότητα των οργάνων και, επομένως, συναπτόμενη προς την εξωτερική τυπική συνταγματικότητα και την υπόσταση του νόμου.

Ερωτάται, περαιτέρω, εάν δύναται ο κοινός νομοθέτης να θεσπίζει διατάξεις, οι οποίες ανήκουν ταυτοχρόνως και στο ρυθμιστικό πεδίο του ΚτΒ (όπως, εν προκειμένω, τα άρθρα 6 και 7 του Νσχ, τα οποία αναφέρονται σε ζητήματα ρυθμιζόμενα από το άρθρο 85 παρ. 3 δεύτερο εδ. του ΚτΒ). Αντιστρόφως, ερωτάται εάν ο ΚτΒ, βάσει του άρθρου 65 παρ. 1 του Συντάγματος, μπορεί να επεκτείνει τις ρυθμίσεις του και στην προ-κοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία, πριν, δηλαδή, κατά νομική κυριολεξία, από την άσκηση της νομοθετικής πρωτοβουλίας. Το ζήτημα χρήζει διευκρίνισης ιδίως σε περίπτωση σύγκρουσης μεταξύ των διατάξεων τυπικού νόμου και του ΚτΒ.

Κατά την κρατούσα άποψη, δεν τίθεται ζήτημα ιεραρχικής σχέσης ή υπεροχής μεταξύ τυπικού νόμου και ΚτΒ, καθώς το πεδίο εφαρμογής και η ύλη του Κανονισμού προβλέπεται κατά τρόπο ρητό, περιοριστικό και αποκλειστικό στο Σύνταγμα, στα δε θέματα αυτά δεν μπορεί να υπεισέλθει ο κοινός νομοθέτης (βλ. ενδεικτικώς, Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2005, σελ. 271, Φ. Σπυρόπουλο, *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, 2006, σελ. 105, Αντ. Παντελή, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2007, σελ. 336, Ευ. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2008, σελ. 185). Συνεπώς, η σχέση μεταξύ ΚτΒ και νόμου δεν είναι σχέση ιεράρχησης, αλλά σχέση οριοθέτησης του πεδίου εφαρμογής και της ύλης, δηλαδή του ρυθμιστικού τους αντικειμένου (Ευ. Βενιζέλος, *όπ. π.*, σελ. 185). Η άρση, επομένως, ενδεχόμενης σύγκρουσης μεταξύ του ΚτΒ και του τυπικού νόμου θα γίνει δια της ερμηνείας της συνταγματικής διάταξης η οποία καθορίζει το αρμόδιο όργανο για τη ρύθμιση του θέματος. Έτσι, στα ζητήματα για τα οποία το Σύνταγμα περιέχει επιφύλαξη υπέρ του ΚτΒ, δεν μπορεί να εισχωρήσει ο νόμος (επί παραδείγματι, το άρθρο 101Α παρ. 2 τέταρτη πρόταση και παρ. 3 του Συντάγματος), όπως και αντιστρόφως, στα ζητήματα για τα οποία το Σύνταγμα επιφυλάσσεται υπέρ του νόμου, δεν μπορεί να παρέμβει ο ΚτΒ (επί παραδείγματι, άρθρο 86 παρ. 1). Επομένως, η τυποποίηση της προ-κοινοβουλευτικής διαδικασίας (πριν, δηλαδή, από την έναρξη της νομοπαραγωγικής διαδικασίας και, συνεπώς, την έναρξη του πεδίου αποκλειστικής κανονιστικής ισχύος του ΚτΒ) δεν μπορεί να γίνει μέσω διατάξεων του ΚτΒ, (βλ., σχετικώς, Στ. Κουτσουμπίνα, *Η τροποποίηση του θέρους του 2010 του Κανονισμού της Βουλής*, ΘΠΔΔ, 2010, σελ. 1366). Σε περίπτωση, πάντως, σχετικής αμφιβολίας, το τεκμήριο αρμοδιότητας λειτουργεί υπέρ του κοινού νόμου και κατά του ΚτΒ, ενόψει του εξαιρετικού χαρακτήρα της διάταξης του άρθρου 65 παρ. 1 (lex

specialis) έναντι της διάταξης του άρθρου 26 παρ. 1 του Συντάγματος (lex generalis), (βλ. και Αθ. Ραίκο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Α΄, Εισαγωγή - Οργανωτικό Μέρος, 2009, σελ. 215).

Επισημαίνεται, ακόμη, ότι οι εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, στην οποία παραπέμπονται, κατ' άρθρο 65 παρ. 5 του Συντάγματος (σε συνδυασμό με τα άρθρα 92 και 162 επ. του ΚτΒ) τα Νοσχ, ερευνούν, μεταξύ άλλων, τις σχέσεις των προτεινόμενων ρυθμίσεων με τους ισχύοντες κανόνες δικαίου.

Ε. Πρέπει, τέλος, να επισημανθεί, ότι το Νοσχ θεσπίζει κανόνες, των οποίων ενδεχόμενη αθέτηση δεν συνοδεύεται από συγκεκριμένες έννομες συνέπειες. Βεβαίως, οι κανόνες δικαίου που τίθενται διά του Νοσχ, νοούνται ως υποχρεωτικοί.

II. Παρατηρήσεις επί των επιμέρους άρθρων του Νοσχ

1. Επί του άρθρου 1 παρ. 2 α

Κατά την προτεινόμενη διάταξη, «Ρύθμιση είναι κάθε νομοσχέδιο, προσθήκη ή τροπολογία και κάθε πράξη ή απόφαση, η οποία περιέχει γενικούς και απρόσωπους κανόνες δικαίου και είναι μείζονος σημασίας». Συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 1), «Στην έννοια της ρύθμισης, για τους σκοπούς του παρόντος νόμου δεν περιλαμβάνονται ατομικές κανονιστικές πράξεις [ορθότερα, ατομικές διοικητικές πράξεις, εκτός εάν εννοούνται οι ατομικές πράξεις γενικού περιεχομένου]. Οι κανονιστικές πράξεις μείζονος σημασίας είναι αυτές που επηρεάζουν ή εκτιμάται ότι επηρεάζουν πάνω από το 40% του πληθυσμού της χώρας ή εικάζεται ότι θα έχουν οικονομικές επιπτώσεις σε πεδία σημαντικά για την οικονομική ανάπτυξη (π.χ. τουρισμός, ναυτιλία, μικρομεσαίες επιχειρήσεις κλπ.)». Επισημαίνεται συναφώς ότι η εξάρτηση της έννοιας της ρύθμισης και, κατ' επέκταση, της εφαρμογής του παρόντος Νοσχ, από το αν είναι μείζονος σημασίας ή όχι, χωρίς να τίθενται επαρκώς εξειδικευμένα κριτήρια, ενδέχεται να δημιουργήσει ερμηνευτικά προβλήματα.

2. Επί του άρθρου 2

α) Επί της παρ. 1 ε: Για λόγους νομοτεχνικής βελτίωσης, είναι σκόπιμη η αναδιατύπωση της περίπτ. ε΄ του άρθρου 2 του Νοσχ ως ακολούθως: «ε. Η απολεσματικότητα και αποδοτικότητα, με συνεκτίμηση τόσο των θεμελιούσων τη ρύθμιση οικονομικών και άλλων στοιχείων, όσο και των συνεπειών της ρύθμισης».

β) Επί της παρ. 2 α: Συμφώνως προς την προτεινόμενη ρύθμιση, «Οι αρχές της καλής νομοθέτησης εφαρμόζονται α) κατά την κατάρτιση και αξιολόγη-

ση νόμων και κανονιστικών πράξεων...». Εν προκειμένω, δεν διευκρινίζεται το όργανο, το οποίο προβαίνει στην αξιολόγηση. Υπό την εκδοχή ότι νοείται η αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής του άρθρου 9 του Νσχ, θα έπρεπε να γίνεται παραπομπή σε αυτή. Ωστόσο, στο άρθρο 9 παρ. 1 του Νσχ αναφέρονται ειδικότερα κριτήρια αξιολόγησης, όπως είναι το κόστος που απαιτήσε η εφαρμογή της ρύθμισης, οι επιπτώσεις ή παρεπόμενες συνέπειες που προέκυψαν από αυτήν, καθώς και το όφελος και τα εν γένει θετικά αποτελέσματα που προήλθαν από την εφαρμογή της, και δεν γίνεται σύνδεση με τις αρχές της καλής νομοθέτησης του άρθρου 2 του Νσχ.

3. Επί του άρθρου 3 παρ. 4 α΄

Επισημαίνεται συναφώς ότι, συμφώνως προς τα άρθρα 74 παρ. 5 του Συντάγματος και 85 παρ. 3 δεύτερο εδ. και 4 του ΚτΒ, «Δεν εισάγεται για συζήτηση νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που αποσκοπεί στην τροποποίηση διάταξης νόμου, αν δεν έχει καταχωριστεί στην αιτιολογική έκθεση ολόκληρο το κείμενο της διάταξης που τροποποιείται, και στο κείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης ολόκληρη η νέα διάταξη, όπως διαμορφώνεται με την τροποποίηση». Οι ως άνω διατάξεις, μάλιστα, είναι ευρύτερες, διότι αφορούν όχι μόνο νομοσχέδια, όπως η προτεινόμενη, αλλά και προτάσεις νόμων.

4. Επί των άρθρων 5, 6 και 7

α) Συμφώνως προς το άρθρο 5 του Νσχ, στα μέσα καλής νομοθέτησης ανήκουν η διαβούλευση και η ανάλυση συνεπειών των ρυθμίσεων. Δεδομένου ότι, κατά την Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 3), «τα αναφερόμενα μέσα καλής νομοθέτησης δεν εξαντλούν τον κατάλογο των διαθέσιμων μέσων καλής νομοθέτησης, αλλά είναι μόνο αυτά τα οποία ρυθμίζονται με τις διατάξεις του παρόντος», προτείνεται η προσθήκη της λέξης «ιδίως» μετά τη φράση «Μέσα καλής νομοθέτησης είναι».

β) Περαιτέρω επισημαίνεται ότι, το άρθρο 85 παρ. 3 δεύτερο εδ. του Κανονισμού της Βουλής ορίζει πως «Τα νομοσχέδια συνοδεύονται, επίσης, υποχρεωτικά, από έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης και από έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που έχει προηγηθεί της κατάθεσής τους. Έκθεση αξιολόγησης και έκθεση δημόσιας διαβούλευσης δεν απαιτούνται εάν το νομοσχέδιο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των ειδικών νομοθετικών διαδικασιών των άρθρων 111-112 και 114-123 ή εάν το νομοσχέδιο έχει χαρακτηριστεί από την Κυβέρνηση κατεπείγον. Στην τελευταία περίπτωση απαιτείται να συνοδεύεται από συνοπτική έκθεση αξιολόγησης».

Συνεπώς, τόσο η έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης, όσο

και η έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης δεν συνιστούν απλώς μέσα καλής νομοθέτησης, αλλά έχουν υποχρεωτικό χαρακτήρα, συμφώνως προς τον Κανονισμό της Βουλής, η τήρηση των οποίων θεωρείται *internum corporis* (για τα ερμηνευτικά ζητήματα της νομοπαραγωγικής διαδικασίας μετά την τροποποίηση του θέρους 2010 του ΚτΒ, βλ. Στ. Κουτσομπίνα, όπ. π., σελ. 1366 επ., ιδίως, σελ. 1368-1369).

Αναφέρεται ακόμη ότι το άρθρο 88 παρ. 2 εδ. β' του Κανονισμού της Βουλής περιορίζει την υποχρέωση συνυποβολής συνοπτικής έκθεσης αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης στις υπουργικές τροπολογίες και δεν την επεκτείνει στις βουλευτικές τροπολογίες.

γ) Επίσης, ο όρος «διαβούλευση» που απαντά στο άρθρο 6 του Νσχ, καθώς και ο όρος «κοινωνική διαβούλευση» που μνημονεύεται στην αιτιολογική έκθεση (σελ. 3) είναι σκόπιμο να αντικατασταθούν από τον όρο «δημόσια διαβούλευση», ο οποίος υιοθετείται, κατά τα ανωτέρω, από τον Κανονισμό της Βουλής. Είναι δε αυτονόητο ότι οι εξαιρέσεις από τη δημόσια διαβούλευση τις οποίες προβλέπει το άρθρο 85 παρ. 3 δεύτερο εδ. του Κανονισμού της Βουλής ισχύουν και στο πλαίσιο του άρθρο 6 του Νσχ.

δ) Συμφώνως προς το άρθρο 7 παρ. 1 πρώτο εδ., «κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, καθώς και κανονιστική απόφαση μείζονος κοινωνικής σημασίας, συνοδεύεται από ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων...». Εν προκειμένω παρατηρείται ότι ο όρος κανονιστική απόφαση μείζονος κοινωνικής σημασίας δεν εξειδικεύεται επαρκώς.

5. Επί του άρθρου 8

Σε ό,τι αφορά την «αιτιολογική έκθεση των νόμων» (άρθρο 5 Νσχ) επισημαίνεται ότι, συμφώνως προς το άρθρο 74 παρ. 1 του Συντάγματος, «Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συνοδεύεται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση». Άρα, η αιτιολογική έκθεση δεν συνιστά απλώς μέσο καλής νομοθέτησης, αλλά συνταγματική υποχρέωση, η οποία, μάλιστα, αφορά τόσο τα νομοσχέδια όσο και τις προτάσεις νόμων. Αντίστοιχη είναι η ρύθμιση του άρθρου 85 παρ. 3 δεύτερο εδ., καθώς και του άρθρου 88 παρ. 2 πρώτο εδ. του Κανονισμού της Βουλής.

6. Επί του άρθρου 9 παρ. 1

Στα κριτήρια αξιολόγησης της εφαρμογής των ρυθμίσεων τα οποία οδηγούν σε νέα ρύθμιση, θα μπορούσαν να προστεθούν, για λόγους πληρότητας, τα πορίσματα της νομολογίας, ιδίως, π.χ., εάν υπάρχει θέμα αντισυνταγματικότητας, οπότε η ρύθμιση δεν εφαρμόζεται από τα δικαστήρια (άρθρο 93 παρ. 4 του Συντάγματος).

7. Επί του άρθρου 10 παρ. 1 δ

Για λόγους νομοτεχνικής ομοιομορφίας προς τις λοιπές περιπτώσεις της ίδιας παραγράφου, η φράση «Την απάλειψη και την αποφυγή» πρέπει να αντικατασταθεί από τη φράση «Στην απάλειψη και την αποφυγή».

8. Επί του άρθρου 12

Επισημαίνεται, συναφώς, ότι ως νομοθετική κωδικοποίηση νοείται η υπό μορφή ενιαίου κώδικα, με μεθοδική κατάταξη της ύλης εμφανιζόμενη συρραφή ισχυόντων συγγενών κανόνων δικαίου (κωδικοποίηση), η οποία πραγματοποιείται με ειδικό τυπικό νόμο, που είναι δυνατόν να ψηφισθεί είτε με τη διαδικασία της παρ. 6 είτε με τη διαδικασία της παρ. 7 του άρθρου 76 του Συντάγματος. Η διοικητική κωδικοποίηση γίνεται με διοικητική πράξη, η έκδοση της οποίας, όμως, προβλέπεται σε εξουσιοδότηση τυπικού νόμου. Οι διοικητικές κωδικοποιήσεις δεν θεσπίζουν νέους κανόνες δικαίου, για αυτό και τα κωδικοποιητικά, απλώς, διατάγματα δεν τυγχάνουν επεξεργασίας από το Συμβούλιο της Επικρατείας (βλ. Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975-Corpus, II, σελ. 454 επ.).

9. Επί του άρθρου 13

Συμφώνως προς την πάγια νομολογία του ΔΕΕ, τα κράτη - μέλη είναι υποχρεωμένα, κατά τη μεταφορά των Οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο, να διασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητά τους, αλλά διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς την επιλογή των μέσων (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2006, C- 216/05, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 2006, σ. I-10787, σκέψη 26). Εξ άλλου, η μεταφορά της Οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο δεν απαιτεί πάντοτε την κατά γράμμα επανάληψη των διατάξεων της διά ρητής και συγκεκριμένης διάταξης. Έτσι, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η εφαρμογή Οδηγίας μπορεί, σε συνάρτηση προς το περιεχόμενο της, να εκπληρώνεται, σε ένα κράτος μέλος, μέσω των γενικών αρχών ή του γενικού νομικού πλαισίου, εφόσον τα κράτη είναι ικανά να διασφαλίζουν όντως την πλήρη εφαρμογή της Οδηγίας αυτής και, σε περίπτωση κατά την οποία η εν λόγω Οδηγία αποσκοπεί στη δημιουργία δικαιωμάτων υπέρ των ιδιωτών, ότι η έννομη κατάσταση που απορρέει από τις γενικές αυτές αρχές ή το γενικό νομικό πλαίσιο είναι αρκούντως επακριβής και σαφής και οι δικαιούχοι έχουν τη δυνατότητα να γνωρίζουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους και, ενδεχομένως, να τα προβάλλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, αντιστοίχως, αποφάσεις της 9ης Απριλίου 1987, 36/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1987, σ. 1733, σκέψη 7, και της 23ης Μαΐου 1985, 29/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1985, σ. 1661, σκέψη 23). Μια Οδηγία μπορεί επίσης να τεθεί σε εφαρμογή με ένα

γενικό μέτρο, εφόσον αυτό συγκεντρώνει τις ίδιες προϋποθέσεις.

Περαιτέρω, τα κράτη μέλη, προκειμένου να διασφαλίζουν την πλήρη εφαρμογή των Οδηγιών, οφείλουν να θεσπίζουν σαφές νομικό πλαίσιο στον συγκεκριμένο τομέα, μέσω της θέσπισης νομικών διατάξεων, ικανών να δημιουργήσουν κατάσταση αρκούντως ακριβή, σαφή και διαφανή, ώστε να καθίσταται δυνατό στους ιδιώτες να γνωρίζουν τα δικαιώματά τους και να τα προβάλλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων (βλ. ιδίως, την απόφαση της 30.5.1991, Υποθ. C-361/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1991, σελ. I-2567, σκέψη 24, ΔΕΚ Υποθ. 220/1994, απόφ. της 15.6.1995, Συλλογή της νομολογίας 1995, σελ.1589. Ακόμη, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ, μετά την απόφαση της 10ης Απριλίου 1984 στην υπόθεση 14/83 Von Colson και Kamann (Συλλογή 1984, σελ. 1891, σκέψη 26), η υποχρέωση των κρατών μελών, η οποία απορρέει από Οδηγία, να επιτύχουν το αποτέλεσμα που επιδιώκει η Οδηγία αυτή, καθώς και το καθήκον που έχουν, δυνάμει του άρθρου 5 της Συνθήκης, να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής, επιβάλλονται σε όλες τις αρχές των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των δικαστηρίων στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους.

11. Επί του άρθρου 16

Προτείνεται εν προκειμένω η προσθήκη της λέξης «τουλάχιστον», μετά τη φράση «, με απόφαση του Υπουργού, συμμετέχουν», ώστε να είναι κατά περίπτωση δυνατή η συμμετοχή και άλλων προσώπων, π.χ. συμβούλων του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Αυτή η διατύπωση υιοθετείται, άλλωστε, και από την Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 6).

10. Επί του άρθρου 18

α) Με την παρ. 1 του άρθρου 18 του Νσχ καθορίζονται τα φυσικά πρόσωπα τα οποία μπορούν να ορισθούν μέλη της Επιτροπής Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου (εν ενεργεία ή μη δικαστικοί λειτουργοί, Νομικοί Σύμβουλοι και Πάρεδροι του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, μέλη του Διδακτικού Επιστημονικού Προσωπικού των Α.Ε.Ι. με συναφή εξειδίκευση, νομικοί και επιστήμονες πληροφορικής εγνωσμένου κύρους). Ο καθορισμός αυτός, μάλιστα, δεν έχει ενδεικτικό χαρακτήρα. Ωστόσο, στην περίπτ. η' της παρ. 2 του ίδιου άρθρου, γίνεται αναφορά στο έργο της κωδικοποίησης που πραγματοποιείται «από φυσικά ή νομικά πρόσωπα σύμφωνα με την παράγραφο 1 του παρόντος άρθρου».

β) Παρατηρείται, επίσης, ότι ο όρος «μέλη του Διδακτικού Επιστημονικού Προσωπικού των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων» έχει αντικαταστα-

θεί, στον ν. 4009/2011 «Δομή, λειτουργία, διασφάλιση της ποιότητας των σπουδών και διεθνοποίηση των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων» (ΦΕΚ Α΄), από τον όρο «καθηγητές», ο οποίος, συμφώνως προς το άρθρο 3, περιλαμβάνει, τόσο τους καθηγητές πρώτης βαθμίδας, όσο και τους αναπληρωτές καθηγητές και τους επίκουρους καθηγητές.

12. Επί του άρθρου 20 παρ. 1

Συμφώνως προς το άρθρο 20 παρ. 1 του Νσχ, «Από τη θέση σε ισχύ του παρόντος νόμου επιτρέπεται η σύσταση νέων επιτροπών κωδικοποίησης στα Υπουργεία μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, με αιτιολογημένη απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Κυβέρνησης, ύστερα από πρόταση του καθ' ύλη αρμόδιου Υπουργού και γνώμη της Κ.Ε.Κ.Η.Ν.». Με την προτεινόμενη διάταξη παρέχεται αποφασιστική αρμοδιότητα στον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης, ο οποίος, κατά το άρθρο 74 παρ. 1 και 4 του π.δ. 63/2005 «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα» (ΦΕΚ Α΄ 98), είναι μετακλητός με βαθμό 1ο της κατηγορίας ειδικών θέσεων και διέπεται από τις διατάξεις που αφορούν τους γενικούς γραμματείς υπουργείων, έναντι αρμοδιότητας διατύπωσης πρότασης η οποία παρέχεται στον υπουργό, ο οποίος, όμως, είναι ιεραρχικώς ανώτερο όργανο, συνταγματικώς κατοχυρωμένο, μέλος της Κυβέρνησης (άρθρο 81 του Συντάγματος). Όταν δε το Σύνταγμα ορίζει, στο άρθρο 83 παρ. 1 πρώτο εδ. ότι «Κάθε Υπουργός ασκεί τις αρμοδιότητες που ορίζει ο νόμος», δεν εννοεί παρά το ότι οι αρμοδιότητές του ορίζονται εντός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων της Κυβέρνησης, και όχι ότι ο νόμος μπορεί να αποστέρει τον Υπουργό από την άσκηση αποφασιστικής αρμοδιότητας.

13. Επί του άρθρου 21 παρ. 2

Συμφώνως προς την προτεινόμενη διάταξη, «με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, μέσα σε οκτώ (8) μήνες από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου, ρυθμίζονται η οργάνωση, η στελέχωση, με τη σύσταση των αναγκαίων θέσεων και η λειτουργία των Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας σε κάθε Υπουργείο. Με το ίδιο προεδρικό διάταγμα συγχωνεύονται σε αυτά οργανικές μονάδες που επιτελούν όμοιο ή παρεμφερές έργο ή μεταφέρονται σε αυτά συναφείς με το έργο τους αρμοδιότητες άλλων οργανικών μονάδων». Επισημαίνεται συναφώς ότι, δεδομένου ότι κάθε Υπουργός έχει την ανώτατη διεύθυνση των υπηρεσιακών μονάδων του υπουργείου του, στο ως άνω προεδρικό διάταγμα του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, με το οποίο ιδρύονται,

συγχωνεύονται, στελεχώνονται κ.λπ. Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας σε άλλα Υπουργεία, πρέπει να συμπράττει και ο κατά περίπτωση αρμόδιος υπουργός.

14. Επί του άρθρου 22 παρ. 2

Η αναφορά στην προτεινόμενη διάταξη στα προεδρικά διατάγματα των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 22 πρέπει να αντικατασταθεί από αναφορά στις ίδιες παραγράφους του άρθρου 21 του Νοσχ.

Αθήνα, 15.2.2012

Οι εισηγητές
Αθηνά Κοντογιάννη
Επιστημονική Συνεργάτις
Δημήτριος Κανελλόπουλος
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών

Ο Προϊστάμενος του Β΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Στέφανος Κουτσουμπίνας
Επ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Θράκης

Ο προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Αν. Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών