

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ
ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ
ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ.
2018-2020**

**«ἔπει τὰ γε πλήθη καὶ τὰς ἀκριβείας τῶν νόμων σημείον εἶναι τοῦ κακῶς
οἰκεῖσθαι τὴν πόλιν ταύτην»**

Αρεοπαγτικό του Ισοκράτη 357 π.Χ.

15 Νοεμβρίου 2018

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο νόμος αποτελεί τον αναντικατάστατο ακρογωνιαίο λίθο του σύγχρονου δημοκρατικού κράτους δικαίου. Ένα σύγχρονο κράτος δικαίου θέτει ως στόχους την εγγύηση της δημοκρατικής λειτουργίας, της ελευθερίας, των δικαιωμάτων, της κοινωνικής ειρήνης και ασφάλειας, καθώς και την εξασφάλιση της ευημερίας και της προστασίας του κοινωνικού συνόλου από διάφορους κινδύνους. Ως βασικό και κύριο εργαλείο για την επιδίωξη των ανωτέρω, ο νόμος παρουσιάζει διττή σημασία. Αποτελεί αφενός το εργαλείο για την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής και αφετέρου το μέσο, με το οποίο η έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας μετασχηματίζεται σε δίκαιο στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας.

Το σύγχρονο πλαίσιο για τη ρυθμιστική διακυβέρνηση σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο έχει αναδείξει μία σειρά από αρχές, διαδικασίες, μέσα και πρότυπα καλής νομοθέτησης. Κρίσιμες συνιστώσες της βελτίωσης της ποιότητας της νομοθεσίας συνιστούν η κωδικοποίηση και η αναμόρφωση του δικαίου. Η ουσιαστική αξιοποίηση των εργαλείων αυτών και η αποτελεσματική εφαρμογή των σχετικών πολιτικών απαιτούν αφενός τη συντονισμένη δράση των δημόσιων φορέων που εμπλέκονται στη νομοπαραγωγική και κανονιστική διαδικασία και αφετέρου την ανάπτυξη εξειδικευμένης πληροφοριακής υποδομής για την υποστήριξή της και την εξασφάλιση των απαραίτητων συνεργασιών.

Η καλή νομοθέτηση επιτάσσει την προσαρμογή του νόμου στις πραγματικές καταστάσεις και στις διαρκώς μεταβαλλόμενες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες. Όπως επισημαίνει χαρακτηριστικά ο Αριστοτέλης, *«... στις διατάξεις των νόμων είναι αδύνατο να διατυπωθούν ακριβώς τα πάντα. Κατ' ανάγκη θα διατυπωθούν σε γενικότητες ... Από αυτό, λοιπόν, προκύπτει ότι είναι αναγκαίο μερικοί νόμοι σ' ορισμένες περιπτώσεις να μεταβάλλονται. Όμως η μεταβολή τους πρέπει να γίνεται με πολλή περίσκεψη, διότι είναι πολύ επικίνδυνο να συνηθίζουν οι πολίτες στην (εύκολη) μεταβολή των νόμων, αφού έτσι θα πάψουν να έχουν και πολλή υπόληψη στους εκάστοτε ισχύοντες. Ο νόμος ουδεμία*

άλλη δύναμη έχει για να πείθη πλην του έθους, αυτό όμως διαμορφώνεται μόνο με την πάροδο μακρού χρόνου» (Πολιτικά, 1269^α, 10-25).

Ενόψει των παραπάνω, γίνεται δεκτό ότι η μέριμνα για την τήρηση της αρχής της καλής νομοθέτησης, της οποίας βασικά μέσα είναι η κωδικοποίηση και η αναμόρφωση του δικαίου, επιβάλλεται να αποτελεί επιδιωκόμενο σκοπό κάθε ευνομούμενης πολιτείας. Η εφαρμογή των μέσων της καλής νομοθέτησης αποσκοπεί στη βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης και στην εξάλειψη της κανονιστικής αβεβαιότητας. Δεν συνιστά αυτοσκοπό και ζήτημα νομοτεχνικής αισθητικής, αλλά αναγκαία προϋπόθεση για την αποτελεσματικότητα υλοποίησης δημόσιων πολιτικών και για τη δόμηση σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ των φορέων δημόσιας εξουσίας και των πολιτών. Η ορθή εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος συναρτάται άμεσα με την ποιότητα της νομοθετικής ύλης, όπως αυτή εκδηλώνεται πρωτογενώς από το νομοθέτη και υλοποιείται δευτερογενώς μέσω της κανονιστικώς δρώσας διοίκησης.

ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΝΟΜΟΠΑΡΑΓΩΓΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Ο πληθωρισμός κανονιστικών κειμένων, όπως είναι οι νόμοι, τα προεδρικά διατάγματα και οι υπουργικές αποφάσεις, και η έλλειψη εσωτερικής και συστηματικής συνοχής έχουν επανειλημμένα επισημανθεί ως κύρια χαρακτηριστικά της ελληνικής νομοθεσίας, από τον νομικό κόσμο, τους Έλληνες ερευνητές και τις σχετικές εκθέσεις που έχουν εκάστοτε εκπονηθεί για την ελληνική δημόσια διοίκηση, αλλά και από τους διεθνείς οργανισμούς που διεξάγουν σχετικές μελέτες στη χώρα μας. Η γλαφυρότερη αποτύπωση των παθογενειών του ελληνικού δικαίου εμφανίζεται στην αιτιολογική έκθεση του ν.δ. 3980/1959 «Περί Κωδικοποίησης της Διοικητικής Νομοθεσίας»:

«Η ανάγκη της κωδικοποίησης της νομοθεσίας καθίσταται οσημέραι πλέον επιτακτική. Οι προκαλέσαντες ταύτην λόγοι προκύπτουν εκδήλως εκ της

επισκοπήσεως της υφισταμένης νομοθετικής καταστάσεως, ανάγονται δε αφ' ενός εις τον νομοθετικόν πληθωρισμόν και αφ' ετέρου εις την πλημμυρή εσωτερικήν διάρθρωσιν της ισχυούσης νομοθεσίας. Τα παντός είδους νομοθετήματα - ψηφίσματα, συντακτικά πράξεις, νόμοι, αναγκαστικοί νόμοι, νομοθετικά διατάγματα- τα οποία συνεσωρεύθησαν από εκατόν είκοσι και πλέον ετών, ανέρχονται εις τριάκοντα πέντε χιλιάδας περίπου και είναι διεσπαρμένα άνευ τάξεως τίνος ανά τους τόμους της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως, καλύπτοντας 126 έτη από του 1833 μέχρι σήμερα. Ο όγκος δε των νομοθετημάτων τούτων επαυξάνεται μεγάλως εάν συνυπολογισθούν και πάντα τα συναφή προς αυτά διατάγματα ή και αι κανονιστικού περιεχομένου υπουργικά αποφάσεις, ούτως ώστε η ανεύρεσις των ισχυόντων κανόνων δικαίου επί τινος θέματος ή θεσμού εν μέσω του λαβυρίνθου τούτου της νομοθεσίας παρίσταται εκτάκτως δυσχερής αν μη ανέφικτος... Ούτω διοικούμενοι και δημόσιοι υπάλληλοι αναλίσκουν πολύτιμον χρόνον εις αναζήτησιν των εφαρμοστέων κανόνων δικαίου και καθορισμόν της εννοίας αυτών, οι δε δικαστικοί λειτουργοί συναντούν, εν μέσω του νομοθετικού δαιδάλου υπερμέτρους δυσχερείας κατά την εκτέλεσιν του εξόχως λεπτού έργου των της απονομής της δικαιοσύνης».

Παρότι έχει ήδη παρέλθει πλέον του μισού αιώνα από την ανωτέρω αιτιολογική έκθεση, η εικόνα δεν έχει μεταβληθεί. Στην ελληνική έννομη τάξη, το πρόβλημα της κακονομίας, τόσο πριν όσο και μετά την έναρξη της μνημονιακής περιόδου, ανακύπτει υπό το πρίσμα, κυρίως, της πολυνομίας, των αποσπασματικών και κακοδιατυπωμένων ρυθμίσεων, της μεταβλητότητας και αστάθειας του θεσμικού πλαισίου, της αλληλοεπικάλυψης νέων και παλαιών ρυθμίσεων, της σιωπηρής κατάργησης διατάξεων, των ασαφών ή ελλιπών διατυπώσεων και της ένταξης σημαντικών, πλην, όμως, ειδικού περιεχομένου, ρυθμίσεων σε νόμους με άσχετο ρυθμιστικό αντικείμενο. Η τελευταία περίπτωση αφορά στο φαινόμενο των λεγόμενων «τροπολογιών» ή «άλλων διατάξεων» που δεν παρουσιάζουν εννοιολογική συνάφεια με το κύριο περιεχόμενο του νομοθετήματος. Ταυτόχρονα η νομοπαραγωγική διαδικασία παραμένει πολυσχιδής, χωρίς συστηματοποιημένους κανόνες και ενοποιημένα πρότυπα.

Κατά καιρούς, επίσης, έχει επιχειρηθεί η κωδικοποίηση τομέων του δικαίου, είτε με βάση τα εργαλεία που προβλέπονται από το Σύνταγμα, είτε με τη

μορφή διοικητικών κωδικοποιήσεων, χρηματοδοτούμενων ή μη, ενώ δεν λείπουν οι πρωτοβουλίες συγκέντρωσης και συστηματοποιημένης παροχής προς το κοινό της ελληνικής νομοθεσίας. Κατά την τελευταία δεκαετία έχουν λάβει χώρα δράσεις κωδικοποίησης είτε στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων (πχ. Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο), είτε μέσω του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (2000-2006) και του Εθνικού Πλαισίου Στρατηγικής Αναφοράς (2007-2013), τα οποία παρείχαν τους απαιτούμενους πόρους, είτε με ίδια μέσα από τις αρμόδιες υπηρεσίες.

Η σημερινή εικόνα όσον αφορά στην κωδικοποίηση του ελληνικού δικαίου και την πρόσβαση του πολίτη σε αυτή έχει ως εξής:

- α) οι υπάρχουσες τυπικές και άτυπες νομοθετικές και διοικητικές κωδικοποιήσεις ρυθμιστικού πλαισίου σε διάφορους τομείς πολιτικής είναι στο μεγαλύτερο ποσοστό τους αναξιόποιητες και μη προσβάσιμες στον πολίτη και στις δομές καλής νομοθέτησης,
- β) η επικαιροποίηση των κωδικοποιημένων νομοθετημάτων είναι ανεπαρκής,
- γ) διαπιστώνεται ότι η νομική πληροφορία παραμένει κατακερματισμένη και αποσπασματική,
- δ) έχουν αξιοποιηθεί ελάχιστα οι σύγχρονες τεχνολογίες ανοικτής διάθεσης της νομικής πληροφορίας,
- ε) η διασύνδεση μεταξύ των ποικίλων εθνικών και ευρωπαϊκών βάσεων νομικών δεδομένων δεν είναι διαθέσιμη με ολοκληρωμένο και ανοιχτό τρόπο,
- στ) τα νέα νομοθετήματα και οι κανονιστικές πράξεις είναι εξαιρετικά δύσκολο και χρονοβόρο είτε να κωδικοποιηθούν, είτε να συσχετισθούν προς τις προγενέστερες διατάξεις και να ταξινομηθούν σε ένα ενιαίο σύστημα,
- ζ) δεν είναι δημόσια διαθέσιμη η διαχρονική εξέλιξη των διατάξεων, με αποτέλεσμα να είναι εξαιρετικά δυσχερής η ανάκτηση του προϊσχύοντος δικαίου,
- η) το ρυθμιστικό πλαίσιο διακρίνεται από αποσπασματικότητα και έλλειμμα συνέχειας και διάρκειας.

ΟΡΑΜΑ – ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ

Με το άρθρο 40 του ν. 4369/2016 (Α' 33) συνιστάται στο Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης «Εθνικό Συμβούλιο για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας», το οποίο συνδράμει ουσιαστικά και αποφασιστικά τον αρμόδιο για την εκπόνηση της Εθνικής Στρατηγικής Υπουργό Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Στο πλαίσιο των προβλεπόμενων αρμοδιοτήτων του, το Εθνικό Συμβούλιο επεξεργάζεται και προτείνει *«τις αρχές, τις κατευθύνσεις, το πλαίσιο, τις δράσεις και τις πηγές χρηματοδότησης για την προώθηση ολοκληρωμένων διαδικασιών αποκατάστασης της εσωτερικής συνοχής του δικαίου, τη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων, καθώς και των διαδικασιών παραγωγής τους και τη συστηματική ένταξη τους σε σύνολα κανόνων δικαίου»*.

Η εκπόνηση και υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας αποβλέπει στην εφαρμογή της συνταγματικώς κατοχυρωμένης αρχής του κράτους δικαίου, των αρχών της καλής νομοθέτησης και, ειδικότερα, της αρχής της ασφάλειας του δικαίου και της προβλεψιμότητας της διοικητικής δράσης, καθώς και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών. Η τελευταία επιτάσσει οι παραγόμενοι κανόνες δικαίου να είναι επαρκώς ορισμένοι και σαφώς διατυπωμένοι, προϋποθέτει τη σταθερότητα των κανόνων δικαίου, καθώς και τη σαφήνεια και τη ρυθμιστική ακρίβεια αυτών, και απαιτεί την ύπαρξη ενιαίου σημείου αναφοράς για διαρκή πρόσβαση, ενημέρωση και χρήση. Ο πολίτης πρέπει να γνωρίζει εκ των προτέρων το περιεχόμενο και τις έννομες συνέπειες της οιασδήποτε ρύθμισης, προκειμένου να μπορεί να ρυθμίσει και να προσαρμόσει αναλόγως τη συμπεριφορά του.

Βασικός στόχος της Εθνικής Στρατηγικής είναι η άμεση, ελεύθερη και εύκολη πρόσβαση του πολίτη, της επιχείρησης και του νομικού κόσμου στο σύνολο της ελληνικής κωδικοποιημένης νομοθεσίας. Ταυτόχρονα επιδιώκεται ο εξορθολογισμός και η συστηματοποίηση της νομοπαραγωγικής διαδικασίας και της διαδικασίας παραγωγής κανονιστικών πράξεων με την αξιοποίηση των

ευρωπαϊκών και διεθνών προτύπων καλής νομοθέτησης και των σύγχρονων εργαλείων που προσφέρουν οι τεχνολογίες πληροφορικής. Η εφαρμογή της Εθνικής Στρατηγικής αποσκοπεί στην καταπολέμηση του φαινομένου της πολυνομίας και της γραφειοκρατίας και στη μείωση διοικητικών βαρών, αφού οι πολίτες και οι επιχειρήσεις θα είναι σε θέση με εύχρηστο τρόπο να γίνονται κοινωνοί έγκυρης και τεκμηριωμένης νομοθετικής ύλης.

Για να επιτευχθούν οι βασικοί στόχοι και το όραμα της Εθνικής Στρατηγικής, εισάγονται οι ακόλουθες στρατηγικές επιλογές υλοποίησης :

Ενιαίο Κεντρικό Σημείο Πρόσβασης στο σύνολο της Νομοθεσίας

Για την ολοκλήρωση της κοινωνικής και οικονομικής αποστολής των δράσεων κωδικοποίησης και αναμόρφωσης της νομοθεσίας, κρίνεται απολύτως απαραίτητη η δημιουργία μιας ενιαίας πλατφόρμας που θα συγκεντρώνει και θα διαθέτει το σύνολο της κωδικοποιημένης και αναμορφωμένης νομοθεσίας. Στο πλαίσιο αυτό, η υλοποίηση της Εθνικής Πύλης για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση του Δικαίου θα δημιουργήσει ένα κεντρικό αποθετήριο, το οποίο θα δώσει στους πολίτες τη δυνατότητα άμεσης και εύκολης πρόσβασης στα νομοθετικά κείμενα, όπως αυτά θα κωδικοποιούνται, καθιστώντας έτσι πολύ πιο εύκολη την ενημέρωση και την άσκηση όλων των θεμελιωδών συνταγματικών δικαιωμάτων τους.

Ανοικτή διάθεση και ανοικτά πρότυπα

Δυνάμει των διατάξεων του ν. 4305/2014 (Α' 237) περί καθιέρωσης της αρχής ανοικτής διάθεσης και περαιτέρω χρήσης εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων που βρίσκονται στην κατοχή των φορέων του δημόσιου τομέα και σε συνδυασμό με την ισχύουσα νομοθεσία περί πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, τα κωδικοποιημένα και κατόπιν αναμόρφωσης κείμενα θα διατίθενται ως δημόσια δεδομένα. Επιδιωκόμενος σκοπός είναι η ελεύθερη πρόσβαση των πολιτών στο

σύνολο της νομοθεσίας. Για να διασφαλιστεί αυτό, όλα τα νομοθετικά κείμενα, κωδικοποιημένα και μη :

- α) θα διατίθενται με ανοικτή δημόσια άδεια χρήσης που θα θέτει τους ελάχιστους δυνατούς περιορισμούς για την επαναχρησιμοποίησή τους και θα εξασφαλίζει ότι τα δικαιώματα χρήσης των δεδομένων είναι σαφή και καλά δηλωμένα,
- β) θα διατίθενται σε μηχαναγνώσιμους μορφότυπους που να επιτρέπουν την αυτοματοποιημένη επεξεργασία τους από λογισμικό,
- γ) θα εμπλουτίζονται με σημασιολογικά μεταδεδομένα, ώστε να επιτρέπεται και να διευκολύνεται αφενός η συσχέτιση και διασύνδεση μεταξύ διαφορετικών νομοθετικών κειμένων ή διαφορετικών χρονικών εκδοχών ορισμένου νομοθετικού κειμένου και αφετέρου η αναζήτηση και κατηγοριοποίησή τους.

Διαρκής καλή Νομοθέτηση - Εισαγωγή πρακτικών καλής νομοθέτησης σε όλη τη διάρκεια του κύκλου της Νομοπαραγωγικής Διαδικασίας

Για να είναι επιτυχημένη οποιαδήποτε προσπάθεια Αναμόρφωσης και Κωδικοποίησης της νομοθεσίας, απαιτείται να διασφαλιστεί ότι αυτή θα είναι συνεχής και θα ενσωματώνει κάθε νέο νομοθέτημα. Οι πρακτικές και η «νοοτροπία» της καλής νομοθέτησης θα πρέπει να ενταχθούν στην καθημερινή λειτουργία της διοίκησης, προκειμένου να έχουν διάρκεια και συνέχεια. Η συμμετοχή των υπαλλήλων των φορέων της Δημόσιας Διοίκησης θα είναι διαρκής για το σύνολο του κύκλου ζωής της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, ξεκινώντας από την κατάρτιση των προσχεδίων των νομοθετημάτων, τη διαβούλευσή τους, καθώς και κατά την επικαιροποίηση υφιστάμενων νομοθετικών και κανονιστικών κειμένων.

ΕΘΝΙΚΑ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΗ ΠΡΟΤΥΠΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Η διαμόρφωση των μεθοδολογικών και τεχνικών προαπαιτούμενων για την αναμόρφωση ή/και κωδικοποίηση δικαίου βασίζεται στα εξής δεδομένα:

A. Ισχύον θεσμικό πλαίσιο για την καλή νομοθέτηση και κωδικοποίηση

Οι κανόνες για την καλή νομοθέτηση, την κωδικοποίηση και την αποκάθαρση του δικαίου έχουν αποτελέσει αντικείμενο του εθνικού δικαίου τόσο σε συνταγματικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο τυπικών νόμων. Σε επίπεδο εθνικού δικαίου οι βασικές πηγές είναι κυρίως:

α) Οι παράγραφοι 6 και 7 του άρθρου 76 του Συντάγματος ρυθμίζουν, κατά πρώτον, τα σχετικά με τη διαδικασία ψήφισης νέων δικαστικών και διοικητικών κωδίκων και, κατά δεύτερον, τη νομοθετική κωδικοποίηση διατάξεων που ήδη υπάρχουν και ισχύουν με απλή ταξινόμησή τους ή επαναφορά στο σύνολό τους καταργημένων νόμων, πλην των φορολογικών.

β) Οι διατάξεις του ν. 4048/2012 (Α' 34) «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης» ως προς την πολιτική και τη διαμόρφωση αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους. Κατοχυρώνονται αρχές καλής νομοθέτησης, οι οποίες πρέπει να τηρούνται τόσο κατά την κατάρτιση και αξιολόγηση νόμων και κανονιστικών πράξεων όσο και κατά την απλούστευση των ρυθμίσεων μέσω της αναμόρφωσης και της κωδικοποίησης. Επιπλέον, οριοθετούνται οι έννοιες της νομοθετικής και διοικητικής κωδικοποίησης, καθώς και της αναμόρφωσης δικαίου.

γ) Οι διατάξεις του ν. 3133/2003 (Α' 85) «Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης» περί της σύστασης και λειτουργίας της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης, ως αρμόδιου φορέα νομοθετικής κωδικοποίησης.

δ) Οι διατάξεις του ν.δ. 3980/1959 (Α' 194) «Περί Κωδικοποίησης της Διοικητικής Νομοθεσίας» περί της επικουρίας νομικών συνεργατών, προσληφθέντων με ειδικό νομοθετικό καθεστώς, γενικά στη λειτουργία της Κεντρικής Υπηρεσίας Κωδικοποίησης της Νομοθεσίας, η οποία έχει ήδη καταργηθεί και τη θέση της καταλαμβάνει σήμερα ο Διαρκής Κώδικας Νομοθεσίας του Ραπτάρχη.

ε) Οι διατάξεις του ν. 805/1978 (Α' 128) «Περί εκπληρώσεως των όρων της δωρεάς του Παντελή Ραπτάρχη προς το Ελληνικόν Δημόσιον» ως προς τη συνέχιση έκδοσης του Διαρκούς Κώδικα Νομοθεσίας και την εξυπηρέτηση όχι μόνο των δημόσιων υπηρεσιών αλλά και του ευρύτερου νομικού κοινού.

Β. Θεσμικά Πρότυπα και Συστάσεις

Μεγάλος είναι ο πλούτος των προτύπων για την καλή νομοθέτηση, την κωδικοποίηση και την αποκάθαρση του δικαίου. Σε γενικές γραμμές διακρίνονται τρία επίπεδα προτύπων, παρόλο ότι είναι εμφανής η μεταξύ τους αλληλεπίδραση και η, σε μεγάλο βαθμό, ομοιότητα.

Β.1. Εθνικά Πρότυπα

α) Εγκύκλιος υπ' αρ. Υ190/2006 του Πρωθυπουργού «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων»

β) «Πρακτικές Οδηγίες Κατάρτισης Νομοσχεδίων ΚΕ.Ν.Ε.», Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή

γ) «Εγχειρίδιο Εναρμόνισης», Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων, Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης.

δ) «Εγχειρίδιο Οδηγιών για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας», Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης¹

¹ Για μία συνεκτική συλλογή υφιστάμενων προτύπων και εγχειριδίων καλής νομοθέτησης, βλ. ιστοσελίδα του διαδικτυακού τόπου της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης http://www.ggk.gov.gr/?page_id=45

B.2. Ευρωπαϊκά Πρότυπα

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί μία ένωση δικαίου, η οποία βασίζεται στο σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου, στη δημοκρατική αρχή και στην αρχή του κράτους δικαίου.

Η καλή νομοθέτηση αποτελεί κύριο στόχο της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το 1997. Στη Συνθήκη του Άμστερνταμ παρατέθηκε ως παράρτημα η Δήλωση με αριθμό 39 ως προς την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας. Σύμφωνα με την ανωτέρω Δήλωση, *«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»*. Έναν χρόνο αργότερα, στην Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 9^{ης} Δεκεμβρίου 1998 σχετικά με σχέδιο διοργανικής συμφωνίας για την ποιότητα της διατύπωσης των νομοθετικών κειμένων επισημαίνεται *«ότι μία κοινοτική νομοθεσία κακής ποιότητας μπορεί να αποτελέσει πηγή αποκλινοσών μεταφορών στα κράτη μέλη, και ότι μια κακή ή ανεπαρκής εναρμόνιση είναι αντίθετη με το στόχο της ολοκλήρωσης»* της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Το 2009 η Ευρωπαϊκή Ένωση ανακοίνωσε την πρόθεσή της να προχωρήσει ένα βήμα περαιτέρω και από την «καλή νομοθέτηση» να εστιάσει τις προσπάθειές της στην «έξυπνη νομοθέτηση». Η τελευταία στοχεύει στην απλούστευση του κανονιστικού περιβάλλοντος, στη μείωση του νομοθετικού φόρτου, στη διευκόλυνση της εφαρμογής της νομοθεσίας και στην ενίσχυση του ρόλου των ενδιαφερόμενων μερών, τόσο κατά το στάδιο της παραγωγής όσο και κατά το στάδιο της εκ των υστέρων αξιολόγησης των επιπτώσεων των νομοθετικών ρυθμίσεων.

Θέτοντας ως στόχο τη διεξαγωγή ελέγχων στους τομείς δράσης της Ένωσης, η Επιτροπή έθεσε σε εφαρμογή το 2012 το Πρόγραμμα Βελτίωσης της Καταλληλότητας και της Αποδοτικότητας του Κανονιστικού Πλαισίου (Regulatory Fitness and Performance Program ή RE.FIT.). Επιδιωκόμενος σκοπός είναι η, μέσω της διαρκούς αξιολόγησης, διασφάλιση της καταλληλότητας και της

αποδοτικότητας της ενωσιακής νομοθεσίας. Στόχος της Επιτροπής είναι η νομοθεσία της ΕΕ να διατηρείται απλή και αποτελεσματική. Για την υλοποίηση του ανωτέρω Προγράμματος, το 2015 ξεκίνησε η λειτουργία της Πλατφόρμας RE.FIT. Στην Πλατφόρμα δύνатаι να συνδεθούν εκπρόσωποι των κρατών μελών της Ένωσης, των επιχειρήσεων και των κοινωνικών εταίρων, με σκοπό την παράθεση εμπειριών επί του υφιστάμενου κανονιστικού πλαισίου και τη διατύπωση προτάσεων για τη βελτίωσή του.

Επιπλέον, σύμφωνα με τη διοργανική συμφωνία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής της 13^{ης} Απριλίου 2016 για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου, τα εργαλεία, *ex ante* και *ex post* κατά περίπτωση, που πρέπει να χρησιμοποιήσει η Ένωση στο πλαίσιο της πολιτικής για έξυπνη νομοθέτηση είναι τα κάτωθι: α. η διαβούλευση της Επιτροπής με τα ενδιαφερόμενα μέρη, β. η διαφάνεια στη νομοπαραγωγική διαδικασία, γ. η αξιολόγηση των επιπτώσεων των εκάστοτε προτάσεων νόμων, δ. η ενίσχυση της αιτιολογικής έκθεσης των προτεινόμενων ρυθμίσεων, ε. η εκ των υστέρων παρακολούθηση και αξιολόγηση ψηφισμένων ρυθμίσεων και στ. η απλούστευση της υφιστάμενης νομοθεσίας.

B.3. Διεθνή Πρότυπα και Συστάσεις

Όπως διαγράφεται με σαφήνεια τόσο στο προοίμιο όσο και στο κυρίως κείμενο, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ε.Σ.Δ.Α.) είναι προσηλωμένη στη δημοκρατική αρχή και στην αρχή του κράτους δικαίου. Τα κράτη μέλη της Ε.Σ.Δ.Α., στα οποία συγκαταλέγεται και η Ελληνική Δημοκρατία, στο πλαίσιο της υποχρέωσής τους να σέβονται τα ιδεώδη και τις αξίες της έννομης τάξης που καθιερώνει η Σύμβαση, οφείλουν να προβαίνουν στη θέσπιση νομοθετικών ρυθμίσεων που είναι συμβατές με τα θεμελιώδη δικαιώματα της Ε.Σ.Δ.Α. και με την ποιότητα που απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου.

Σε επίπεδο διεθνών οργανισμών, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) ήταν ο πρώτος που ασχολήθηκε με το ζήτημα της καλής νομοθέτησης, συνδέοντάς την άμεσα με την οικονομική ανάπτυξη. Σύμφωνα με τον Ο.Ο.Σ.Α., εκτός από την ποιότητα της δημοκρατίας και την ανάγκη για

αποτελεσματική δράση των δημοσίων διοικήσεων των κρατών μελών του, η παγκοσμιοποίηση των αγορών και ο αυξανόμενος διεθνής επιχειρηματικός ανταγωνισμός έχουν καταστήσει τη βελτίωση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας σημαντική εθνική αναγκαιότητα. Με το πρόγραμμα «Κανονιστική Μεταρρύθμιση» (Regulatory Reform) που υιοθετήθηκε το 1995, ο Οργανισμός ανέλαβε να καταγράψει τις αδυναμίες των δημοσίων διοικήσεων των κρατών μελών του, να προτείνει μεταρρυθμίσεις και να παρακολουθεί την εξέλιξή τους. Επιδιωκόμενος σκοπός του ανωτέρω προγράμματος ήταν η τροποποίηση των νόμων και των κανόνων που εγείρουν εμπόδια στον ανταγωνισμό, στις επενδύσεις και στην ανάπτυξη και εν γένει βελτίωση της ποιότητας των νομοθετημάτων δίδοντας έμφαση στον κοινωνικό διάλογο και στη διαφάνεια. Με τη Σύσταση C (2012) 37 του Ο.Ο.Σ.Α. για τη Ρυθμιστική Πολιτική και Διακυβέρνηση (<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>) δίνονται οι κατευθύνσεις για τις αρχές, τους μηχανισμούς και τους θεσμούς που απαιτούνται για τη βελτίωση του σχεδιασμού, της εφαρμογής και παρακολούθησης του ρυθμιστικού πλαισίου από τις κυβερνήσεις.

Ιδιαίτερης σημασίας για τη χώρα μας είναι η ειδική έκθεση για την Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα² όπου περιλαμβάνονται συγκεκριμένες συστάσεις τόσο για τη διαχείριση και τον εξορθολογισμό της υπάρχουσας νομοθεσίας, όσο και για την ανάπτυξη νέας νομοθεσίας. Ταυτόχρονα, στο πρόσφατο έργο του Ο.Ο.Σ.Α. σε συνεργασία με το τότε Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, με θέμα την «Αποτίμηση διοικητικών βαρών σε νόμους και κανονισμούς στην Ελλάδα για 13 επιλεγμένους τομείς της ελληνικής οικονομίας», προτείνονται συγκεκριμένες παρεμβάσεις απλούστευσης και κωδικοποίησης στους επιμέρους τομείς της νομοθεσίας που εξετάστηκαν.

²«OECD (2012), Better Regulation in Europe: Greece»

ΤΟΜΕΙΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ Η ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΔΙΚΑΙΟΥ

A. Δράσεις Κωδικοποίησης, Αναμόρφωσης και Αποκάθαρσης Νομοθεσίας

Λαμβάνοντας υπόψη την έκταση του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου, βασική παράμετρος της Εθνικής Στρατηγικής είναι η διαδικασία επιλογής των θεματικών πεδίων που θα αποτελέσουν τα κατά προτεραιότητα αντικείμενα κωδικοποίησης και αναμόρφωσης.

Λαμβάνοντας υπόψη το διαφορετικό βαθμό κωδικοποίησης και συστηματικής οργάνωσης της νομοθεσίας ανά θεματικό πεδίο, κρίσιμη παράμετρος για την υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής είναι και η διάκριση των πεδίων εκείνων, επί των οποίων θα πραγματοποιηθούν δράσεις είτε κωδικοποίησης είτε αναμόρφωσης του συνολικού νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου.

Τέλος, σημαντική παράμετρος της επιτυχίας των δράσεων κωδικοποίησης και αναμόρφωσης της νομοθεσίας είναι η συντονισμένη και, ανάλογα με τα υφιστάμενα προβλήματα μεταβατικού δικαίου, άμεση ή σταδιακή αποκάθαρση του υφισταμένου νομοθετικού ή κανονιστικού πλαισίου από διατάξεις για τις οποίες συνάγεται κατά αναμφισβήτητο ερμηνευτικά τρόπο ότι έχουν καταργηθεί σιωπηρά ή ότι, σε κάθε εν γένει περίπτωση, καλύπτονται ρυθμιστικά από τις εκάστοτε προτεινόμενες νέες διατάξεις.

B. Κριτήρια επιλογής των προς κωδικοποίηση ή αναμόρφωση θεματικών πεδίων

Η επιλογή των προς κωδικοποίηση ή αναμόρφωση θεματικών πεδίων πραγματοποιείται, βάσει κριτηρίων, τα οποία σχετίζονται:

α) με την επιδίωξη των βασικών σκοπών της κωδικοποίησης και αναμόρφωσης νομοθεσίας, λαμβάνοντας υπόψη τα κατά προτεραιότητα προς κωδικοποίηση και

αναμόρφωση θεματικά πεδία που χαρακτηρίζονται από την πολυπλοκότητα του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου, τον υψηλό βαθμό ερμηνευτικής δυσχέρειας κατά την εφαρμογή τους, τη διασπορά νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων με δυσχέρειες συντονισμού κατά την εφαρμογή τους και την ύπαρξη αλληλεπικαλυπτόμενων και αντιφατικών ρυθμίσεων,

β) με την ανάδυση νέων ή την αναζωπύρωση υπαρχόντων κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων, για την αντιμετώπιση των οποίων κρίνεται ανεπαρκές το ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο, καθώς και με επικαιροποιημένες και τεκμηριωμένες ανάγκες εφαρμογής δημόσιων πολιτικών που προτείνονται από τους φορείς της γενικής κυβέρνησης,

γ) με την πλήρη αναντιστοιχία μεταξύ των υφισταμένων ρυθμίσεων και ζητημάτων τεχνολογικής ή οικονομικής αιχμής,

δ) με την υλοποίηση των διεθνών υποχρεώσεων της Χώρας, δεδομένου μάλιστα ότι συγκεκριμένες δράσεις κωδικοποίησης και αναμόρφωσης νομοθεσίας προβλέπονται ρητά από νομοθετήματα που έχουν τεθεί σε ισχύ κατ' εφαρμογή Μνημονίων Συνεννόησης και Δημοσιονομικής Προσαρμογής, είτε για το σύνολο της νομοθεσίας, είτε για επιμέρους θεματικά πεδία, σε κάθε δε περίπτωση με την αναγκαία υποστήριξη ηλεκτρονικής/πληροφορικής πλατφόρμας πρόσβασης στην νομοθεσία και με την πρόβλεψη συγκεκριμένων χρονοδιαγραμμάτων και σαφή χαρακτηρισμό των αντίστοιχων δράσεων ως παραδοτέων έργω,

ε) με επιμέρους στρατηγικές κατευθύνσεις διοικητικής μεταρρύθμισης και κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης, όπως είναι η Στρατηγική για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014-2020, η Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019, η Κοινή Ευρωπαϊκή Διακήρυξη για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, το Αναγνωριστικό Ευρωπαϊκής Νομοθεσίας περί δυνατότητας απλής και ταχείας πρόσβασης σε πληροφορίες σχετικές με την εθνική νομοθεσία και τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ΔΟΜΕΣ, ΜΕΣΑ ΚΑΙ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗΣ ΔΙΚΑΙΟΥ

Η πολυνομία και η έλλειψη συνοχής δικαίου που χαρακτηρίζουν την ελληνική νομοθεσία καθιστούν την εκπόνηση των δράσεων κωδικοποίησης και αναμόρφωσης δικαίου επίπονη και πολύπλοκη διαδικασία. Η υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής, με τρόπο που να εξασφαλίζει τα βέλτιστα αποτελέσματα και να εγγυάται τη συνέχειά της μέσω του ορισμού πρότυπων διαδικασιών, απαιτεί τη συνεργασία διαφόρων δομών με ενεργό και θεσμικό ρόλο στην κωδικοποίηση και αναμόρφωση δικαίου και τη χρήση όλων των διαθέσιμων μέσων και εργαλείων για τη διοικητική και τεχνολογική υποστήριξη των υποκειμένων πολλαπλών δράσεων. Είναι απαραίτητη η συντονισμένη δράση για την καλή νομοθέτηση, με σκοπό την κωδικοποίηση και αναμόρφωση του δικαίου, καθώς και η συστηματοποίηση της συνεργασίας των άμεσα ενδιαφερόμενων δομών ενόψει και της δέσμευσης του στόχου εκπόνησης μακροπρόθεσμου σχεδίου κωδικοποίησης των κυριότερων νομοθεσιών και δημιουργίας ηλεκτρονικής πύλης πρόσβασης, όπως προβλέπεται από την περίπτωση 5.1 της παραγράφου Γ του άρθρου 3 του μέρους Β του ν. 4336/2015 (Α' 94).

A. Δομές με θεσμικό ρόλο

α) **Εθνικό Συμβούλιο για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας:** το Εθνικό Συμβούλιο για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας του άρθρου 40 του ν. 4369/2016 (Ε.Σ.Κ.Α.Ε.Ν.) είναι το κύριο όργανο για την υποστήριξη του Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης κατά την εκπόνηση της Εθνικής Στρατηγικής, προτείνοντας τις βασικές αρχές και το ολοκληρωμένο σχέδιο δράσης για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας. Παράλληλα, το Εθνικό Συμβούλιο παρακολουθεί την εξέλιξη της υλοποίησης της Εθνικής Στρατηγικής, γνωμοδοτεί ως προς τον καθορισμό κριτηρίων για την κωδικοποίηση ή αναμόρφωση του δικαίου και προτείνει τις απαραίτητες παρεμβάσεις και

διορθωτικές κινήσεις, όπου αυτό κριθεί απαραίτητο. Η συμμετοχή στο Ε.Σ.Κ.Α.Ε.Ν. εκπροσώπων όλων των φορέων που έχουν θεσμικό ρόλο στην υλοποίηση των δράσεων κωδικοποίησης και αναμόρφωσης δικαίου, αλλά και κοινωνικών εταίρων με αναγνωρισμένη νομική εμπειρία και τεχνογνωσία, εγγυάται τη συνεργασία όλων των αρμόδιων φορέων και εξασφαλίζει τη μέγιστη αποτελεσματικότητά του.

β) **Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης (ΥΠ.Δ.Α.):** Ο Υπουργός Διοικητικής Ανασυγκρότησης έχει την αρμοδιότητα για την εκπόνηση της Εθνικής Στρατηγικής για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας και την παρακολούθηση της υλοποίησής της, ενώ προΐσταται του Εθνικού Συμβουλίου για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας. Σύμφωνα με το ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο, το ΥΠ.Δ.Α. είναι αρμόδιο για ζητήματα διοικητικής κωδικοποίησης, η οποία ασκείται από το τμήμα «Διαρκής Κώδικας Νομοθεσίας – Ραπτάρχης» της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών. Παράλληλα, το ΥΠ.Δ.Α., διά της Διεύθυνσης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, έχει αρμοδιότητα για το σχεδιασμό, την υποστήριξη και την παρακολούθηση δράσεων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στο δημόσιο τομέα, για την εκτέλεση έργων βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης και για την εφαρμογή πολιτικών σε θέματα ανοικτής διακυβέρνησης και ανοικτών δεδομένων.

Δυνάμει των ανωτέρω αρμοδιοτήτων και της συνάφειας του σχετικού αντικειμένου, το ΥΠ.Δ.Α. αναλαμβάνει (α) τη συλλογή των κωδικοποιήσεων που έχουν διενεργηθεί στο πλαίσιο της λειτουργίας της έντυπης και ηλεκτρονικής έκδοσης του Διαρκούς Κώδικα Νομοθεσίας (Ραπτάρχης) και στο πλαίσιο έργων που έχουν χρηματοδοτηθεί από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση», (β) να είναι το επισπεύδον Υπουργείο για την υποβολή πρότασης χρηματοδότησης για την υλοποίηση της Εθνικής Πύλης Κωδικοποίησης και Αναμόρφωσης της Ελληνικής Νομοθεσίας, (γ) την αναζήτηση χρηματοδότησης από εθνικούς, ευρωπαϊκούς ή διεθνείς πόρους και (δ) να υποβάλλει προτάσεις, σε συνεργασία με το Ε.Σ.Κ.Α.Ε.Ν., συναφείς με την κωδικοποίηση και την εξάπλωση της χρήσης της Εθνικής Πύλης, στο Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης.

γ) **Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης:** Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (Γ.Γ.Κ.) είναι η κατ' εξοχήν επιτελική δημόσια υπηρεσία για την υποστήριξη του κυβερνητικού έργου και τον συντονισμό και έλεγχο της νομοπαραγωγικής διαδικασίας. Η Γ.Γ.Κ. έχει θεσμικό ρόλο στον ορισμό των διαδικασιών και των προτύπων καλής νομοθέτησης και στην έκδοση και επικαιροποίηση των σχετικών εγχειριδίων. Στη Γ.Γ.Κ. λειτουργεί η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (Κ.Ε.Κ.), η οποία φέρει το τεκμήριο της νομοθετικής κωδικοποίησης, όπως ο όρος αυτός αποδίδεται πλέον από τον ν. 4048/2012. Ειδικότερα, βασική αρμοδιότητα της Κ.Ε.Κ. είναι η κωδικοποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας, καθώς και η κατάρτιση κωδίκων οιασδήποτε μορφής με δυνατότητα αναδιατύπωσης, αναδιάρθρωσης ή και απάλειψης διατάξεων, αλλά και η παράλληλη αξιοποίηση του μέσου της αναμόρφωσης του δικαίου. Η Κ.Ε.Κ., επίσης, συντάσσει και επικαιροποιεί εγχειρίδιο για τη σύνταξη κωδίκων. Επιπροσθέτως, η Γ.Γ.Κ. διά του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης (Γ.Κ.Ν.) υποστηρίζει και συνεργάζεται με τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων σε ενδεχόμενες πρωτοβουλίες διοικητικής κωδικοποίησης που τα τελευταία αναλαμβάνουν. Επίσης, η κεντρική δομή καλής νομοθέτησης (Γραφείο Καλής Νομοθέτησης), όπως και η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕ.Ν.Ε.) εκ του νόμου υπάγονται σε αυτήν.

δ) **Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων:** Το Υπουργείο Δικαιοσύνης είναι αρμόδιος θεσμικός φορέας για την εξασφάλιση της έγκαιρης και αποτελεσματικής απονομής Δικαιοσύνης, την τήρηση κανόνων της καλής νομοθέτησης, την παροχή αναγκαίας τεχνογνωσίας για την τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης με σκοπό την απλούστευση ρυθμίσεων και την προώθηση πολιτικών που σκοπούν στην καθιέρωση της αρχής της διαφάνειας και την προαγωγή της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

ε) **Βουλή των Ελλήνων:** Στη Βουλή των Ελλήνων ψηφίζεται το σύνολο της πρωτογενούς νομοθεσίας (τυπικοί νόμοι και Κανονισμός της Βουλής) και, στο πλαίσιο αυτό, και των κωδίκων του άρθρου 76 παρ. 6 και 7 του Συντάγματος. Ως ο κατεξοχήν φορέας νομοθετικής λειτουργίας, η Βουλή των Ελλήνων θα κληθεί να ψηφίσει τα σχέδια νόμου που ενσωματώνουν την κωδικοποίηση και την αναμόρφωση της υπάρχουσας νομοθεσίας. Πέραν της ψήφισης, που αποτελεί και

το τελικό στάδιο υλοποίησης του έργου, η Βουλή των Ελλήνων συμμετέχει στα αρχικά στάδια υλοποίησης, καθώς εκπροσωπείται στο Εθνικό Συμβούλιο για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας από τον Γενικό Γραμματέα της. Σε τεχνικό επίπεδο, η νομοθετική διαδικασία υποστηρίζεται και είναι προσβάσιμη στο ευρύ κοινό μέσω εφαρμογών που έχουν αναπτυχθεί στο πλαίσιο του Σχεδίου Δράσης για το Ανοικτό Κοινοβούλιο, σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας και της πρόσβασης του κοινού στη διαδικασία, με άξονα την ανοικτή διάθεση της πληροφορίας που συνοδεύει τα νομοσχέδια και την παρακολούθηση των αλλαγών από την κατάθεσή τους μέχρι και την ψήφισή τους στο σύνολο.

στ) **Εθνικό Τυπογραφείο:** Το Εθνικό Τυπογραφείο (Ε.Τ.) λειτουργεί ως ενιαίος διοικητικός τομέας του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης (άρθρο 22 του π.δ. 133/2017). Το Ε.Τ. αποτελεί το βασικό πάροχο πρωτογενούς νομικής πληροφορίας στη χώρα μας, με τεκμήριο αυθεντικότητας και γνησιότητας δημοσιεύει την Εφημερίδα της Κυβέρνησης και αναγνωρίζεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση ως η Εθνική Βάση Νομικών Δεδομένων (http://eur-lex.europa.eu/n-lex/legis_gr/fek_form_en.htm).

ζ) **Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας Υπουργείων:** Τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων είναι αρμόδια για την υποστήριξη της κατά τομέα αρμοδιότητας νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Παρέχουν την αναγκαία τεχνογνωσία στις υπηρεσίες που αναλαμβάνουν την εκπόνηση ή την απλούστευση ρυθμίσεων, με σκοπό την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης, επισημαίνουν τις νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις που χρήζουν απλούστευσης, αναμόρφωσης, κωδικοποίησης ή επικαιροποίησης, και συλλέγουν, ταξινομούν και προωθούν στην Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης κωδικοποιημένες ρυθμίσεις ή ρυθμίσεις νομικών πεδίων, στα οποία εντοπίζεται η ανάγκη αναμόρφωσης.

η) **Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης:** Ενεργώντας στο πλαίσιο των αποφάσεων και κατευθύνσεων του Υπουργικού Συμβουλίου και του Πρωθυπουργού, το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αρμόδιο για τη διαμόρφωση πολιτικών σχετικά με

την οργάνωση, λειτουργία, αποτελεσματικότητα και αξιολόγηση του δημόσιου τομέα. Η εφαρμογή πολιτικών καλής νομοθέτησης επιδιώκει την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, την απλοποίηση διοικητικών διαδικασιών και την εδραίωση του αισθήματος του κράτους δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών. Οι πολιτικές κατευθύνσεις του ανωτέρω συλλογικού κυβερνητικού οργάνου είναι κρίσιμες για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας και για την εν γένει αποτελεσματικότητα της ρυθμιστικής διακυβέρνησης.

B. Μέσα και εργαλεία υποστήριξης

α) Εθνική Πύλη για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας: Η ηλεκτρονική διάθεση του συνόλου της κωδικοποιημένης ελληνικής νομοθεσίας μέσω ενός μοναδικού κόμβου αποτελεί έναν από τους βασικούς, στρατηγικούς στόχους της Εθνικής Στρατηγικής για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας. Η υλοποίηση Εθνικής Πύλης για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας προβλέπεται να απαντήσει στο πάγιο αίτημα για άμεση, ελεύθερη πρόσβαση σε έγκυρη, επικαιροποιημένη και διασυνδεδεμένη νομοθεσία. Συγκεκριμένα, η Εθνική Πύλη θα αποτελέσει το κεντρικό σημείο συγκέντρωσης του συνόλου των κωδικοποιήσεων της εθνικής νομοθεσίας και των πληροφοριών που αναφέρονται στα πρότυπα και στις διαδικασίες κωδικοποίησης και αναμόρφωσης της νομοθεσίας στην Ελλάδα, με σκοπό τόσο τη διάθεσή τους στο ευρύ κοινό (νομικός κόσμος, πολίτες, επαγγελματίες, δημόσιοι λειτουργοί και επιχειρήσεις), όσο και την υποστήριξη των δομών καλής νομοθέτησης και των πολιτικών αποκατάστασης της εσωτερικής συνοχής του δικαίου. Η μοντελοποίηση και ο χαρακτηρισμός της διαθέσιμης μέσω της Εθνικής Πύλης πληροφορίας θα γίνει με χρήση σύγχρονων τεχνολογιών και διεθνώς αναγνωρισμένων προτύπων, ούτως ώστε να διασφαλίζονται η συνάφεια της μορφής των κωδικοποιημένων νομοθετημάτων, η διασύνδεση και ο συσχετισμός μεταξύ των νομοθετημάτων, βάσει κατηγοριοποίησης και ορισμού θεματικών ενοτήτων, η παρουσίαση της εξέλιξης των διατάξεων σε βάθος χρόνου, η ανάκτηση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου για δεδομένη χρονική στιγμή ή περίοδο, η προηγμένη αναζήτηση πληροφορίας με

πολλαπλά κριτήρια, η διάθεση της πληροφορίας σε μορφή «ανοιχτών» δεδομένων και με μηχαναγνώσιμα πρότυπα, ώστε να είναι διαθέσιμα προς περαιτέρω αξιοποίηση και η διασύνδεση με εθνικές και ευρωπαϊκές νομικές βάσεις δεδομένων, για ανταλλαγή και επικαιροποίηση της πληροφορίας.

β) Πλατφόρμα Κανονιστικής Διαδικασίας: Η διασφάλιση της βιωσιμότητας τόσο των διαδικασιών και των προτύπων που θα οριστούν, όσο και της Εθνικής Πύλης για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας, αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους παράγοντες επιτυχίας του όλου εγχειρήματος. Για το σκοπό αυτό, προβλέπεται η δημιουργία συνεργατικού εργαλείου (Πλατφόρμα Κανονιστικής Διαδικασίας) για την υποστήριξη της νομοπαραγωγικής και κανονιστικής διαδικασίας σε όλα τα βασικά της στάδια, μέσω του οποίου θα εξασφαλίζεται αφενός η μοντελοποίηση και ενσωμάτωση των νέων νομοθετημάτων σύμφωνα με τα πρότυπα που θα περιγραφούν και αφετέρου η ορθή κατηγοριοποίησή τους και διασύνδεσή τους με τις υπάρχουσες κωδικοποιήσεις. Η υλοποίηση της πλατφόρμας θα βασιστεί και σε ανάλογα εργαλεία που έχουν αναπτυχθεί σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο.

γ) Θεματολογία και Ιστορική Πληροφορία του Έργου «Διαρκής Κώδικας Νομοθεσίας – Ραπτάρχης»: Η κατά κύριο λόγο θεματική διάρθρωση του «Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας – Ραπτάρχης», καθώς και του πληροφοριακού συστήματος E-Themis καθιστά δυνατή και την επίτευξη του στόχου για την αποκάθαρση της ανά θέμα ή λήμμα νομοθεσίας, η οποία εξακολουθεί μεν να υφίσταται, ελλείπει ρητής κατάργησης, πλην όμως έχει καταστεί ουσιαστικά ανεφάρμοστη. Ειδικότερα, το έργο προβλέπεται να συμβάλει στο στάδιο της αξιολόγησης των ρυθμίσεων μέσω του προσδιορισμού του ή των κριτηρίων επί των οποίων θα στηριχθεί η αξιολόγηση των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων και στη δημιουργία καταλόγου ρυθμίσεων, είτε προς κατάργηση (γκιλοτίνα), είτε προς αναθεώρηση και απλούστευση. Κατά τη θέσπιση των κριτηρίων επιλογής είναι ιδιαίτερα χρήσιμη η συνεισφορά του ευρετηρίου περιεχομένων του «Διαρκή Κώδικα Νομοθεσίας – Ραπτάρχης». Και τούτο γιατί, παρά το γεγονός ότι η διάρθρωση των επιμέρους θεματικών ενοτήτων έχει δομηθεί στο απώτερο παρελθόν (με αποτέλεσμα την ύπαρξη ορισμένων, όχι όλων, θεματικών ενοτήτων

που έχουν υποπέσει σε αχρησία), έχει εμπλουτισθεί σταδιακά με βάση νεότερους τομείς ρυθμιστικών παρεμβάσεων.

δ) **Μέσα καλής νομοθέτησης:** Σύμφωνα με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, ως μέσα καλής νομοθέτησης ορίζονται μεταξύ άλλων η δημόσια διαβούλευση, η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, η αιτιολογική έκθεση και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής. Στην περίπτωση της κωδικοποίησης και αναμόρφωσης της νομοθεσίας, η χρήση των ως άνω μέσων συνδράμει στην τελεσφόρηση της υλοποίησης των δράσεων, διασφαλίζει την αποδοχή τους όχι μόνο από τους θεσμικούς παράγοντες αλλά και από τις εμπλεκόμενες κοινωνικές ομάδες, επιτρέπει την σφαιρική αιτιολόγησή τους και την ποιοτική και ποσοτική αξιολόγησή τους και τελικά ενισχύει σημαντικά την αποτελεσματικότητα και τη βιωσιμότητα των προκρινόμενων λύσεων.

ε) **«Αποκάθαρση» του Δικαίου:** Η αποκάθαρση είναι ένα από τα μέσα για τη μείωση της νομοθετικής ύλης και την απλούστευση της νομοθεσίας. Στις μέρες μας έχουν αναπτυχθεί ποικίλες τεχνικές δραστικής αποκάθαρσης του δικαίου. Μία από αυτές είναι η μεθοδολογία δραστικής αποκάθαρσης του δικαίου. Πρόκειται για μία διαφανή, συστηματική, γρήγορη και χαμηλού κόστους διαδικασία, μέσω της οποίας γίνεται μελέτη των ανά θεματική περιοχή ρυθμιστικών και κανονιστικών διατάξεων, προκειμένου να ελεγχθούν ως προς την ισχύ και τη χρησιμότητά τους, βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων καλής νομοθέτησης, να καταργηθούν οι ανενεργές και να απλουστευθούν, κωδικοποιηθούν και βελτιωθούν οι υπόλοιπες.

Γ. Προϋποθέσεις εφαρμογής

Για την υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής Κωδικοποίησης και Αναμόρφωσης της Ελληνικής Νομοθεσίας, απαιτούνται η συνεχής και συστηματική στήριξη από την πολιτική ηγεσία και τη Βουλή, η άμεση ενημέρωση των αρμόδιων φορέων του δημόσιου τομέα, η ενεργός συμμετοχή τους και η ορθή οργάνωση και συντονισμός των βασικών παραγόντων του εγχειρήματος. Εξάλλου, η σύμπραξη της επιστημονικής κοινότητας και της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί

απαραίτητο συστατικό για την άρτια και ταχεία διεκπεραίωση των διαδικασιών υλοποίησης των έργων κωδικοποίησης και αναμόρφωσης δικαίου.

Η Δημόσια Διοίκηση, προκειμένου να αποφύγει τα σφάλματα του παρελθόντος, οφείλει να διασφαλίσει τις ακόλουθες απαιτήσεις:

α) Όλες οι κωδικοποιήσεις που θα καταρτισθούν, με οποιουσδήποτε πόρους, θα δημοσιεύονται στο ενιαίο σημείο αναφοράς «Εθνική Πύλη για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας».

β) Ο προϋπολογισμός των δράσεων κωδικοποίησης θα καταρτίζεται με βάση την έκταση των προς κωδικοποίηση ρυθμίσεων, τις ιδιαίτερες απαιτήσεις και δυσχέρειες ένταξης σε κωδικοποιημένα κείμενα, αλλά και το προσδοκώμενο όφελος για την διοικητική δράση. Η χρηματοδότηση θα προϋπολογίζεται από τα διαρθρωτικά ταμεία σε σχέση με τη δημιουργία των αναγκαίων υποδομών, την νομοτεχνική ιδιομορφία των κωδικοποιημένων κειμένων και τις λειτουργικές ανάγκες της επικαιροποίησής τους με πόρους από τους αρμόδιους φορείς της Δημόσιας Διοίκησης που έχουν την σχετική κανονιστική αρμοδιότητα.

γ) Η συμμετοχή των υπαλλήλων των φορέων της Δημόσιας Διοίκησης θα είναι διαρκής για το σύνολο του κύκλου ζωής του έργου, ξεκινώντας από την κατάρτιση των κωδικοποιημένων κειμένων, τη μετατροπή σε περιεχόμενο που θα μπορεί να διατεθεί σε μορφή ανοιχτών δεδομένων, ώστε η δράση να παραμένει βιώσιμη μετά την ολοκλήρωση των κωδικοποιήσεων και την λήξη της χρηματοδότησης από τα διάφορα Επιχειρησιακά Προγράμματα.

δ) Οι στόχοι των απορροφήσεων θα εξετάζονται και θα αξιολογούνται επί τη βάση των επιπτώσεων στην οικονομία και τη κοινωνική συνοχή και των στρατηγικών κατευθύνσεων που καλούνται να καλύψουν οι αντίστοιχες δράσεις.

ΠΗΓΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ

Οι πηγές χρηματοδότησης του Σχεδίου Δράσης για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας είναι οι ακόλουθες:

α) Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα», ΕΣΠΑ 2014-2020

β) Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία» ΕΣΠΑ 2014-2020

γ) Κρατικός προϋπολογισμός (Τακτικός προϋπολογισμός και Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων)