

**ΜΕΛΕΤΗ ΜΕ9**

**ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΥΛΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΕΠΙΤΕΛΙΚΩΝ ΣΤΕΛΕΧΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΡΙΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ**

**Αθήνα, 2023**

**ΟΜΑΔΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ:**

**Συντονίστρα:**

**Βασιλική Αναστοπούλου, Υπεύθυνη Σπουδών & Έρευνας ΙΝ.ΕΠ.**

**Μέλη:**

**Βασίλειος Κέφης, Καθηγητής Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειο Πανεπιστήμιο**

**Γεώργιος Αλεξανδρόπουλος, Επίκουρος Καθηγητής Τμήματος Πληροφορικής & Τηλεπικοινωνιών ΕΚΠΑ**

**Κωνσταντίνος Στεφάνου, Καθηγητής, Institute of Advanced Legal Studies, University of London**

**Αξιολογητής:**

**Οδυσσέας Κοψιδάς, Υπεύθυνος Σπουδών & Έρευνας ΕΣΔΑΑ**

Περιεχόμενα

[Η νομοθεσία στο επιτελικό κράτος 6](#_Toc131104997)

[Η φύση των κανόνων ρύθμισης: τέχνη ή τεχνολογία; 13](#_Toc131104998)

[Η καθολικότητα των κανόνων ρύθμισης 18](#_Toc131104999)

[Συγκεντρώσεις κανόνων για τη ρύθμιση: ομοιογένεια έναντι ακαμψίας; 21](#_Toc131105000)

[Συμπεράσματα 22](#_Toc131105001)

[Ορισμός της Δημόσιας Πολιτικής 23](#_Toc131105002)

[*Πλουραλισμός - νέο-πλουραλισμός* 25](#_Toc131105003)

[*Μαρξισμός - νέο-μαρξισμός* 25](#_Toc131105004)

[*Συστημική προσέγγιση* 26](#_Toc131105005)

[*Θεωρία ορθολογικής επιλογής* 26](#_Toc131105006)

[*Θεωρία των ελίτ* 27](#_Toc131105007)

[*Κορπορατισμός - νεο-κορπορατισμός* 28](#_Toc131105008)

[*Θεσμισμός και νεο-θεσμισμός* 28](#_Toc131105009)

[*Προσεγγίσεις των δικτύων* 30](#_Toc131105010)

[*Προσεγγίσεις του πολιτικού λόγου* 32](#_Toc131105011)

[Ο κύκλος της δημόσιας πολιτικής 33](#_Toc131105012)

[Aναθεωρητικές τάσεις στο πεδίο των δημοσίων πολιτικών 34](#_Toc131105013)

[Τεκμηριωμένη δημόσια πολιτική 34](#_Toc131105014)

[Διαβούλευση και ανάλυση ενδιαφερομένων μερών 36](#_Toc131105015)

[Εμπειρικά κοινωνικά πειράματα – Τυχαιοποιημένες ελεγχόμενες δοκιμές 42](#_Toc131105016)

[Meta-analysis 43](#_Toc131105017)

[Η ανάλυση «Monte Carlo» 43](#_Toc131105018)

[Αποτελεσματική στρατηγική 44](#_Toc131105019)

[Ο Ανασχεδιασμός των Διαδικασιών και η εφαρμογή της καινοτομίας 46](#_Toc131105020)

[Εφαρμογή μεθοδολογίας 47](#_Toc131105021)

[Βιβλιογραφία 49](#_Toc131105022)

[Η Αλλαγή στους Οργανισμούς του Δημοσίου Τομέα 50](#_Toc131105023)

[Η διαχείριση των αλλαγών είναι μία από τις σημαντικότερες προκλήσεις που έχουν να αντιμετωπίσουν οι οργανισμοί του δημοσίου. Κατά συνέπεια η γνώση των βασικών αρχών, στρατηγικών και τεχνικών σχεδιασμού και υλοποίησης αλλαγών είναι προαπαιτούμενα για την αποτελεσματική άσκηση διοίκησης στο σύγχρονο δημόσιο τομέα. 50](#_Toc131105024)

[Λόγοι που επιβάλλουν τις αλλαγές σε μια σύγχρονη μονάδα 50](#_Toc131105025)

[Οικονομικές και κοινωνικές δυνάμεις που δημιουργούν την ανάγκη για αλλαγές στις 51](#_Toc131105026)

[επιχειρήσεις και στους οργανισμούς σύμφωνα με τον John P. Kotter 51](#_Toc131105027)

[Οι υποστηρικτές και οι πολέμιοι των αλλαγών 51](#_Toc131105028)

[Υιοθέτηση βελτιωτικών αλλαγών 53](#_Toc131105029)

[Στρατηγικές αλλαγών 57](#_Toc131105030)

[Στρατηγικές συμμετοχής 58](#_Toc131105031)

[Στρατηγικές εκπαίδευσης και επικοινωνίας 58](#_Toc131105032)

[Στρατηγικές δύναμης 58](#_Toc131105033)

[Στρατηγικές επιδέξιων χειρισμών 58](#_Toc131105034)

[Στρατηγικές διαπραγμάτευσης 58](#_Toc131105035)

[Στρατηγικές διευκόλυνσης 59](#_Toc131105036)

[Συνδυαστικές στρατηγικές 59](#_Toc131105037)

[Ποιότητα Καινοτομία και Αλλαγές 59](#_Toc131105038)

[Καινοτομία και γνώση 61](#_Toc131105039)

[Τι είναι καινοτομία 62](#_Toc131105040)

[Σχέση μεταξύ καινοτομίας και Ολικής Ποιότητας 63](#_Toc131105041)

[Καινοτομία και ανθρώπινος παράγοντας 64](#_Toc131105042)

[Μεθοδολογία Six Sigma 68](#_Toc131105043)

[Η διεργασία της διαχείρισης των αλλαγών 69](#_Toc131105044)

[Προσεγγίσεις διαχείρισης αλλαγής 73](#_Toc131105045)

[Το μοντέλο των τριών βημάτων του Lewin 73](#_Toc131105046)

[Το μοντέλο οκτώ βημάτων του J. Kotter 75](#_Toc131105047)

[Στρατηγικές και τεχνικές υλοποίησης αλλαγών 76](#_Toc131105048)

[Βιβλιογραφία 78](#_Toc131105049)

[Κύκλος ψηφιακής πολιτικής 82](#_Toc131105050)

[Βασικές έννοιες ψηφιακής πολιτικής 82](#_Toc131105051)

[Μεθοδολογίες διαμόρφωσης ψηφιακών πολιτικών 82](#_Toc131105052)

[Ανάλυση του κύκλου ψηφιακής πολιτικής 83](#_Toc131105053)

[Ανάλυση, εφαρμογή και αξιολόγηση ψηφιακής πολιτικής 86](#_Toc131105054)

[Σύνθεση ψηφιακών πολιτικών 86](#_Toc131105055)

[Ανάλυση ψηφιακών πολιτικών 87](#_Toc131105056)

[Επιλεγμένα παραδείγματα ανάλυσης, εφαρμογής και αξιολόγησης ψηφιακής πολιτικής 88](#_Toc131105057)

[Ψηφιακή Στρατηγική 2016-2021 στην Ελλάδα 88](#_Toc131105058)

[Αξιολόγηση των Εθνικών Ψηφιακών Στρατηγικών των Κρατών Μελών ΕΕ – Πλαίσιο ΟΟΣΑ 89](#_Toc131105059)

[Αναγνώριση, ενίσχυση και εισαγωγή ψηφιακής καινοτομίας 91](#_Toc131105060)

[Βασικά της θεωρίας καινοτομίας και ικανότητα διαχείρισης αλλαγής 91](#_Toc131105061)

[Ορισμός Καινοτομίας 91](#_Toc131105062)

[Τεχνικές αναγνώρισης και ενίσχυσης της καινοτομίας 92](#_Toc131105063)

[Αρχές επικοινωνίας ψηφιακής καινοτομίας 93](#_Toc131105064)

[Έξυπνες Πόλεις 93](#_Toc131105065)

[Σχεδιασμός πληροφοριακών συστημάτων & έργων ψηφιακού μετασχηματισμού 96](#_Toc131105066)

[Αρχές Σχεδιασμού Πληροφοριακών Συστημάτων 96](#_Toc131105067)

[Ανάλυση απαιτήσεων έργων πληροφοριακών συστημάτων και ψηφιακού μετασχηματισμού 97](#_Toc131105068)

[Τεχνολογίες και μέθοδοι σχεδιασμού πληροφοριακών συστημάτων 99](#_Toc131105069)

[Διαλειτουργικότητα: νομική, σημασιολογική, οργανωσιακή, τεχνική 101](#_Toc131105070)

[Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Διαλειτουργικότητας 101](#_Toc131105071)

[Διακυβέρνηση της διαλειτουργικότητας 102](#_Toc131105072)

[Ελληνικό πλαίσιο διαλειτουργικότητας 103](#_Toc131105073)

[Αξιολόγηση της διαλειτουργικότητας με χρήση μεθόδων και εργαλείων της ΕΕ 104](#_Toc131105074)

[Προηγμένες τεχνολογίες (τεχνητή νοημοσύνη, μηχανική μάθηση, υπερυπολογιστές, κυβερνοασφάλεια κλπ.) 106](#_Toc131105075)

[Τεχνητή Νοημοσύνη και Μηχανική Μάθηση 106](#_Toc131105076)

[Αρχές λειτουργίας υπερυπολογιστών 107](#_Toc131105077)

[Αρχές λειτουργίας και εργαλεία υπηρεσιών cloud 108](#_Toc131105078)

[Αρχές κυβερνοασφάλειας 109](#_Toc131105079)

[Βασικές αρχές λειτουργίας ασυρμάτων δικτύων (5G WiFi, Bluetooth, δικτύων αισθητήρων) 110](#_Toc131105080)

[Πολιτοκεντρικός σχεδιασμός ψηφιακών υπηρεσιών 112](#_Toc131105081)

[Ανάλυση απαιτήσεων ψηφιακών υπηρεσιών 112](#_Toc131105082)

[Δυνατότητες δικτύων υπολογιστών και συστημάτων λογισμικού 112](#_Toc131105083)

[Δυνατότητες τεχνητής νοημοσύνης και μηχανικής μάθησης 114](#_Toc131105084)

[Εφαρμογές έξυπνων πόλεων με έμφαση στις διαδραστικές με τον πολίτη 115](#_Toc131105085)

[Εισαγωγή στη Νομοπαρασκευή 116](#_Toc131105086)

[Τεχνικές νομοπαρασκευής: ο σχεδιασμός ενός νόμου 129](#_Toc131105087)

[Καλή νομοθέτηση και νομοτεχνική 129](#_Toc131105088)

[Η αποτελεσματική νομοθεσία ως στόχος του νομοτέχνη 132](#_Toc131105089)

[Τι είναι ο σχεδιασμός της νομοθεσίας 133](#_Toc131105090)

[Μεθοδολογία σχεδιασμού νομοθεσίας : τα 5 στάδια νομοθέτησης του Thornton και ο ρόλος του νομοτέχνη 134](#_Toc131105091)

[Διλήμματα του νομοτέχνη κατά τον σχεδιασμό της νομοθεσίας 136](#_Toc131105092)

[Αναγκαιότητα της νομοθεσίας – είναι ο νόμος πάντα η καλύτερη λύση; 136](#_Toc131105093)

[Σκοπός και στόχος της νομοθεσίας – τι προσπαθεί να επιτύχει η νομοθεσία; 138](#_Toc131105094)

[Ρυθμιστικό περιεχόμενο του νόμου - τι πρέπει να ρυθμιστεί και με ποιόν τρόπο ; 139](#_Toc131105095)

[Κατάστρωση της νομοθετικής ύλης: η δομή του νομοθετικού κειμένου 143](#_Toc131105096)

[Διατύπωση του νόμου: η γλώσσα ως «εργαλείο» επικοινωνίας 145](#_Toc131105097)

[Ο νόμος και η λοιπή έννομη τάξη 146](#_Toc131105098)

[Αποτελέσματα της νομοθεσίας – τι πέτυχε η νομοθεσία; 147](#_Toc131105099)

[Εκ των προτέρων αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της νομθεσίας 149](#_Toc131105100)

[Επίλογος: ο σχεδιασμός αποτελεσματικής νομοθεσίας και ο ρόλος του νομοτέχνη 150](#_Toc131105101)

[Βιβλιογραφία 152](#_Toc131105102)

[Ειδικά θέματα νομοπαρασκευής 154](#_Toc131105103)

[Εισαγωγή 154](#_Toc131105104)

[Τίτλος 154](#_Toc131105105)

[Πίνακας περιεχομένων 156](#_Toc131105106)

[Γενικές διατάξεις 157](#_Toc131105107)

[Ορισμοί 158](#_Toc131105108)

[Ουσιαστικές διατάξεις 164](#_Toc131105109)

[Οργανωτικές διατάξεις 168](#_Toc131105110)

[Διαδικαστικές διατάξεις 171](#_Toc131105111)

[Ρήτρες παρακολούθησης και αναθεώρησης της νομοθεσίας 173](#_Toc131105112)

[Μεταβατικές διατάξεις 176](#_Toc131105113)

[Εξουσιοδοτικές διατάξεις 176](#_Toc131105114)

[Τροποποιητικές διατάξεις 177](#_Toc131105115)

[Καταργητικές διατάξεις 178](#_Toc131105116)

[3.12. Έναρξη ισχύος 179](#_Toc131105117)

[Επίλογος 180](#_Toc131105118)

[Σύνταξη κειμένων για την ΕΕ: η ενσωμάτωση ως νομοτεχνική εργασία 181](#_Toc131105119)

[Εισαγωγή 181](#_Toc131105120)

[Νομοπαρασκευαστική διαδικασία για την μεταφορά πράξεων της ΕΕ 182](#_Toc131105121)

[Μεθοδολογία ενσωμάτωσης νομοθετικών κειμένων της ΕΕ 182](#_Toc131105122)

[Εφαρμογή της μεθοδολογίας νομοθέτησης στην ενσωμάτωση νομοθετικών κειμένων της ΕΕ 183](#_Toc131105123)

[Συμπεράσματα 196](#_Toc131105124)

[Βιβλιογραφία 196](#_Toc131105125)

[Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (ΑΣΡ) 198](#_Toc131105126)

# Η νομοθεσία στο επιτελικό κράτος

Η έννοια των "κανόνων ρύθμισης" μπορεί να περιλαμβάνει κάθε είδους οδηγίες και απαγορεύσεις που επιβάλλονται από τις κυβερνήσεις[[1]](#footnote-1) κατά την άσκηση του δικαιώματος και του καθήκοντός τους να διαχειρίζονται τις κρατικές επιχειρήσεις. Η έννοια των "κανόνων ρύθμισης" μπορεί να περιλαμβάνει όλους τους τύπους κατευθύνσεων και απαγορεύσεων.[[2]](#footnote-2) Ο όρος μπορεί να οριστεί πολύ ευρέως. Μπορεί να επιτρέψει την ενσωμάτωση γραπτών και ήπιων κανόνων, αν και εξ ορισμού και οι δύο τύποι πρέπει να είναι δεσμευτικοί για να χαρακτηριστούν ως κανόνες- την ενσωμάτωση όλων των τύπων πηγών κανόνων, είτε πρόκειται για το νομοθετικό σώμα είτε για την εκτελεστική εξουσία σύμφωνα με τις διαδικαστικές απαιτήσεις- και την ενσωμάτωση κάθε τύπου ρύθμισης, θετικής ή αρνητικής [η απορρύθμιση είναι μια μορφή διακυβέρνησης άλλωστε], ενεργητικής ή παθητικής [η μη ρύθμιση είναι μια μορφή διακυβέρνησης άλλωστε], αυτοεκτελούμενης ή εκτελεστής.[[3]](#footnote-3) Ο ΟΟΣΑ συμπεριλαμβάνει στον όρο όλο το φάσμα των νομικών μέσων με τα οποία τα κυβερνητικά όργανα, σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, επιβάλλουν υποχρεώσεις ή περιορισμούς στη συμπεριφορά του ιδιωτικού τομέα, όπως τα Συντάγματα, οι κοινοβουλευτικοί νόμοι, η δευτερεύουσα νομοθεσία, τα διατάγματα, οι διαταγές, οι κανόνες, οι άδειες, τα σχέδια, οι κώδικες, ακόμη και ορισμένες μορφές διοικητικής καθοδήγησης.[[4]](#footnote-4) Για τους σκοπούς της παρούσας ανάλυσης, όμως, ο όρος "κανόνες ρύθμισης" περιορίζεται και ορίζεται ως γραπτές, δεσμευτικές, νομικές διατάξεις του καταστατικού δικαίου.

Ποια ακριβώς είναι όμως η σχέση μεταξύ κανονισμού και νομοθεσίας ή κανονιστικού δικαίου;  [[5]](#footnote-5) Αν και η σχέση μεταξύ κανονισμών και νομοθεσίας είναι αρκετά απλή και ευθεία, σπάνια τοποθετείται σε λειτουργικό πλαίσιο[[6]](#footnote-6) . Και, ως αποτέλεσμα, τείνει να παραμένει στα θεωρητικά συρτάρια των ακαδημαϊκών και όχι να εδραιώνεται στα μυαλά των φορέων της πολιτικής διαδικασίας. Οι Mousmouti και Voermans διακρίνουν σαφώς μεταξύ νομοθεσίας και ρύθμισης: "η νομοθετική ποιότητα αντανακλά μια θεσμική θεώρηση της νομοθεσίας ως ζήτημα στενά συνδεδεμένο με τις συνταγματικές αρχές της νομιμότητας, της αποτελεσματικότητας και της ασφάλειας δικαίου, ενώ η ρυθμιστική ποιότητα αντανακλά μια πιο εργαλειακή θεώρηση της νομοθεσίας, όπου η ποιότητα αντανακλά την επιτυχία της νομοθεσίας στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης".[[7]](#footnote-7) Με απλά λόγια, ανεξάρτητα από το πολίτευμα κάθε κράτους, οι κυβερνήσεις υπάρχουν [εκλεγμένες, διορισμένες ή με άλλο τρόπο συσταθείσες] για να ασκούν τη διακυβέρνηση του κράτους. Παίρνουν τη θέση τους προκειμένου να διασφαλίσουν ότι η ατζέντα που οδήγησε στην τοποθέτησή τους στην εξουσία θα υλοποιηθεί πραγματικά.[[8]](#footnote-8) Οι κυβερνητικές ατζέντες υλοποιούνται μέσω πολιτικών που αποσκοπούν στην παραγωγή των επιθυμητών ρυθμιστικών αποτελεσμάτων[[9]](#footnote-9) : το επικρατέστερο μέτρο της επιτυχίας της πολιτικής είναι ο βαθμός παραγωγής των επιθυμητών αποτελεσμάτων.[[10]](#footnote-10) Οι πολιτικές σχεδιάζονται από τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, συνήθως σε πρώτη φάση κατά τη φάση του καθορισμού της ατζέντας πριν από τις εκλογές/τον διορισμό/την εγκαθίδρυση και αργότερα κατά τη φάση της διακυβέρνησης.[[11]](#footnote-11) Συνήθως οι πολιτικές ατζέντες στα δύο στάδια συμπίπτουν, αλλά φυσικά αυτό δεν συμβαίνει πάντα[[12]](#footnote-12) είτε επειδή μια πολιτική εγκαταλείπεται μεταξύ των σταδίων, είτε επειδή μια πολιτική δεν έχει προτεραιότητα στο στάδιο της διακυβέρνησης, είτε επειδή μια πολιτική παρουσιάζεται μετά το στάδιο των εκλογών/του διορισμού/της εγκαθίδρυσης στην εξουσία. Όμως, ανεξάρτητα από το χρόνο εμφάνισής τους, η μοίρα των πολιτικών που έχουν τεθεί σε προτεραιότητα είναι να εφαρμοστούν.[[13]](#footnote-13) Επιτρέψτε μου να διευκρινίσω: οι κυβερνήσεις συνήθως στοχεύουν στο να θέσουν πράγματι σε εφαρμογή τις πολιτικές τους- αλλά η συνειδητή επιλογή μιας κυβέρνησης να φαίνεται απλώς ότι έχει θέσει σε εφαρμογή μια πολιτική στα χαρτιά αντί να το έχει πράξει στην πραγματικότητα είναι μια αποδεκτή επιλογή.[[14]](#footnote-14) Και έτσι η ρύθμιση, με την έννοια που χρησιμοποιείται σε αυτή την ανάλυση, είναι η διαδικασία εφαρμογής των κυβερνητικών πολιτικών στον βαθμό και την έκταση που επιδιώκει η κυβέρνηση.[[15]](#footnote-15) Τα ρυθμιστικά εργαλεία που έχει στη διάθεσή της η κυβέρνηση ποικίλλουν[[16]](#footnote-16) από ευέλικτες μορφές παραδοσιακής ρύθμισης (όπως οι προσεγγίσεις με βάση τις επιδόσεις και τα κίνητρα), μέχρι συστήματα συν-ρύθμισης και αυτορρύθμισης[[17]](#footnote-17) , μέσα που βασίζονται σε κίνητρα και στην αγορά (όπως φορολογικές ελαφρύνσεις και εμπορεύσιμες άδειες) και προσεγγίσεις πληροφόρησης.[[18]](#footnote-18)

Τις περισσότερες φορές η θέσπιση κανόνων γίνεται με τη μορφή νομοθεσίας, αν και τα εναλλακτικά μέσα θέσπισης κανόνων ή νόμων γίνονται όλο και πιο δημοφιλή με τη μορφή του "ήπιου δικαίου" (soft law). Όμως η νομοθεσία παραμένει μια επιλογή που προσφέρεται στις κυβερνήσεις ως ρυθμιστικό εργαλείο. Και αυτό είναι πραγματικά αυτό που προσδίδει στον νόμο νομιμότητα: η υιοθέτησή του από ένα επίσημα εξουσιοδοτημένο νομοθετικό σώμα.[[19]](#footnote-19) Εδώ η πολιτική διαδικασία περιορίζεται σε μια νομοθετική διαδικασία, δηλαδή σε μια διαδικασία, για τους πολιτικούς νομικούς, νομοθέτησης ή, για τους κοινούς νομικούς, νομοθέτησης. Εδώ οι κανόνες γίνονται τεχνουργήματα με πρακτική εξουσία επί αρκετών προσώπων εντός του πεδίου εφαρμογής τους, ώστε να μπορούν να διατάσσουν τις υποθέσεις αυτών των προσώπων.[[20]](#footnote-20) Εδώ η πολιτική μεταφράζεται σε νομική έννοια και στη συνέχεια εκφράζεται ως νομοθετικό κείμενο. [[21]](#footnote-21)

Αυτό το τελευταίο μέρος είναι ένας ακόμη στενότερος κύκλος εντός της νομοθετικής διαδικασίας, η διαδικασία σύνταξης. Στο πλαίσιο της διαδικασίας σύνταξης οι συντάκτες υποβάλλονται σε κάθε ένα από τα πέντε στάδια σύνταξης του Thorntons.[[22]](#footnote-22) Εδώ οι αξιωματούχοι πολιτικής και οι νομικοί βλέπουν την ιδέα τους να μετατρέπεται σε γραπτό νόμο, εάν και όπου χρειάζεται.[[23]](#footnote-23)

Και έτσι η νομοθεσία είναι ένα απλό εργαλείο διακυβέρνησης, ή αλλιώς ένα απλό εργαλείο ρύθμισης. Αυτή είναι η σχέση μεταξύ ρύθμισης και νομοθεσίας. Η νομοθεσία είναι μία από τις πολλές επιλογές[[24]](#footnote-24) που προσφέρονται στις κυβερνήσεις στην προσπάθειά τους να θέσουν σε εφαρμογή τις πολιτικές τους. Αλλά η νομοθεσία δεν μπορεί να "αναχθεί" σε πολιτική.[[25]](#footnote-25)

Εάν λάβει κανείς υπόψη του αυτή την ολιστική εικόνα της νομοθεσίας ως εργαλείο ρύθμισης, ο προσδιορισμός του στόχου του συντάκτη ως προς την επίτευξη "ποιότητας στη νομοθεσία" είναι μάλλον κοντόφθαλμη και στενά εστιασμένη προσέγγιση.[[26]](#footnote-26) Σε εφαρμογή του σχήματος του Στεφάνου για τις τρεις διαδικασίες[[27]](#footnote-27) , οι συντάκτες μπορούν να στοχεύουν μόνο στην καλή απόδοση του μικρού, αν και κρίσιμου, ρόλου τους στην εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής που εκφράζεται καλύτερα ως ρύθμιση.[[28]](#footnote-28) Έτσι, το σημείο εκκίνησης του παρόντος εγγράφου είναι ότι οι συντάκτες επιδιώκουν την ποιότητα στη ρύθμιση. Η δήλωση αυτή αντικατοπτρίζει τον ρόλο του συντάκτη στο σύνολο της διαδικασίας διακυβέρνησης και ενισχύει την άποψη ότι η νοµοθεσία είναι µόνο µία, στην πραγµατικότητα η τελευταία και λιγότερο[[29]](#footnote-29) , από τις επιλογές που προσφέρονται στις κυβερνήσεις στην προσπάθειά τους να ρυθµίσουν. Αυτό είναι αυτό που η ΕΕ αποκαλεί αρχή της αναγκαιότητας[[30]](#footnote-30) στους κανονισμούς της ΕΕ.[[31]](#footnote-31)

Ένα από τα πιο εύγλωττα αποφθέγματα σχετικά με τις τρέχουσες σκέψεις για τη νομοθεσία αποδίδεται στον Richard Heaton, Πρώτο Κοινοβουλευτικό Σύμβουλο και Μόνιμο Γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου:

"Πιστεύω ότι πρέπει να καθιερώσουμε μια αίσθηση κοινής λογοδοσίας, εντός και εκτός της κυβέρνησης, για την ποιότητα αυτού που (ίσως παραπλανητικά) αποκαλούμε το καταστατικό μας και να προωθήσουμε μια κοινή επαγγελματική υπερηφάνεια γι' αυτό. Με τον τρόπο αυτό, ελπίζω ότι μπορούμε να δημιουργήσουμε εμπιστοσύνη στους χρήστες ότι η νομοθεσία είναι γι' αυτούς. '[[32]](#footnote-32)

Αλλά, αν οι συντάκτες επιδιώκουν να συμβάλουν στην ποιότητα της κυβερνητικής ρύθμισης, τι πραγματικά συνεπάγεται αυτή η συμβολή; Το παρακάτω διάγραμμα[[33]](#footnote-33) απεικονίζει αυτούς τους στόχους και την ιεράρχησή τους.[[34]](#footnote-34)

Ο απώτερος στόχος της ρύθμισης είναι η αποτελεσματικότητα. Η αποτελεσματικότητα είναι ο βαθμός στον οποίο οι ρυθμιστικές αρχές επιτυγχάνουν τον στόχο τους.[[35]](#footnote-35) Συχνά συγχέεται με την αποτελεσματικότητα, ιδίως από εμπειρογνώμονες εκτός του πεδίου των νομοθετικών μελετών, οι οποίοι ωστόσο έχουν πολλά να προσφέρουν στην ανάλυση της έννοιας. Ο W. Bradnee Chambers, για παράδειγμα, προσφέρει μια μοναδική συστηματοποίηση του εννοιολογικού φάσματος αυτού που ο ίδιος αποκαλεί αποτελεσματικότητα[[36]](#footnote-36) και εγώ αποκαλώ αποτελεσματικότητα: το μέτρο στο οποίο τα δεδομένα απόδοσης της νομοθεσίας ανταποκρίνονται στους στόχους της.[[37]](#footnote-37) Ο Bradnee Chambers διακρίνει μεταξύ των θετικιστικών μοντέλων αποτελεσματικότητας που βασίζονται σε κανόνες και εξετάζουν το επίπεδο της επιτευχθείσας συμμόρφωσης- των κοινωνικών νομικών μοντέλων[[38]](#footnote-38) που αξιολογούν την αποτελεσματικότητα με βάση τη συμμόρφωση των κανόνων με τους κοινωνικούς κανόνες και τις αξίες που εμπίπτουν στο "καθιερωμένο περιβάλλον"[[39]](#footnote-39) ή τη νομιμότητά τους που οδηγεί στη συμμόρφωση[[40]](#footnote-40) ˙ του οικονομικού νομικού μοντέλου που περιλαμβάνει την αποδοτικότητα του κόστους στο μέτρο της αποτελεσματικότητας-[[41]](#footnote-41) και των μοντέλων διεθνών σχέσεων που απαιτούν σαφέστερη διάκριση μεταξύ αποτελεσματικότητας, εφαρμογής και συμμόρφωσης.

Λαμβάνοντας υπόψη το ρόλο του συντάκτη ως απλή μονάδα στους πολλούς φορείς της ρύθμισης (δηλαδή στις διαδικασίες πολιτικής, νομοθετικής και συντακτικής διαδικασίας)[[42]](#footnote-42) , η αποτελεσματικότητα από τη στενή σκοπιά της νομοθετικής σύνταξης μπορεί να οριστεί ως η ικανότητα ενός νομοθετήματος να επιτύχει τους ρυθμιστικούς στόχους που έχει τεθεί να αντιμετωπίσει.[[43]](#footnote-43) Η αποτελεσματικότητα, ως μέτρο της ποιότητας της νομοθεσίας για την επίτευξη της επιθυμητής ρύθμισης, δεν είναι ένας στόχος που μπορεί να επιτευχθεί μόνο από τον συντάκτη.[[44]](#footnote-44) Ένα θαυμάσιο σχέδιο μπορεί να είναι ικανό να παράγει τα επιθυμητά ρυθμιστικά αποτελέσματα, αλλά η κακή εφαρμογή[[45]](#footnote-45) και η κακή δικαστική εφαρμογή μπορεί να παρεμποδίσουν τα πραγματικά αποτελέσματά του.[[46]](#footnote-46) Βεβαίως πρέπει να δεχθεί κανείς ότι η έκταση του περιθωρίου λανθασμένης εφαρμογής και δικαστικής εφαρμογής συνδέεται άμεσα με την ποιότητα του σχεδίου,[[47]](#footnote-47) αλλά είναι πολύ πιθανό το σφάλμα στο σχέδιο να οφείλεται σε σφάλμα στο περιεχόμενο της επιδιωκόμενης πολιτικής ή στους υπολογισμούς της εκτίμησης των κανονιστικών επιπτώσεων που έγιναν για την κατανομή των πόρων για την εφαρμογή.

Στο πλαίσιο της αποτελεσματικότητας, ο συντάκτης επιδιώκει την αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας.[[48]](#footnote-48) Ο όρος χρησιμοποιείται ευρέως αλλά συχνά χωρίς ορισμό. Για παράδειγμα, η ΕΕ ζητά τη λογοδοσία, την αποτελεσματικότητα και την αναλογικότητα ως μέσα για την επίτευξη καλύτερης νομοθέτησης, αλλά ο όρος δεν ορίζεται καθόλου.[[49]](#footnote-49) Ομοίως, το Γραφείο Κοινοβουλευτικού Συμβούλου του Ηνωμένου Βασιλείου επαναλαμβάνει τη φιλοδοξία του για αποτελεσματικότητα ως συμβολή στην ακρίβεια ή σε ισορροπία με αυτήν, αλλά δεν ορίζει τον όρο.[[50]](#footnote-50) Ο Mader ορίζει την αποτελεσματικότητα ως το βαθμό στον οποίο οι παρατηρήσιμες στάσεις και συμπεριφορές του πληθυσμού-στόχου αντιστοιχούν στις στάσεις και συμπεριφορές που ορίζει ο νομοθέτης.[[51]](#footnote-51) Ο Snyder ορίζει την αποτελεσματικότητα ως "το γεγονός ότι ο νόμος έχει σημασία: έχει επιπτώσεις στην πολιτική, οικονομική και κοινωνική ζωή εκτός του νόμου - δηλαδή, πέρα από την απλή επεξεργασία του νομικού δόγματος".[[52]](#footnote-52) Ο Teubner ορίζει την αποτελεσματικότητα ως όρο που περιλαμβάνει την εφαρμογή, την επιβολή, τον αντίκτυπο και τη συμμόρφωση.[[53]](#footnote-53) Οι Muller και Ulmann ορίζουν την αποτελεσματικότητα ως το βαθμό στον οποίο το νομοθετικό μέτρο έχει επιτύχει έναν συγκεκριμένο στόχο χωρίς να υποστεί παρενέργειες.[[54]](#footnote-54) Στο κοινωνικο-νομικό μοντέλο του Jenkinss η αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας μπορεί να οριστεί ως ο βαθμός στον οποίο η νομοθεσία επηρεάζει με τον επιθυμητό τρόπο το κοινωνικό φαινόμενο το οποίο στοχεύει να αντιμετωπίσει.[[55]](#footnote-55) Ο Voermans ορίζει την αρχή της αποτελεσματικότητας ως συνέπεια του κράτους δικαίου, το οποίο επιβάλλει στον νομοθέτη την υποχρέωση να εξετάζει και να σέβεται την εφαρμογή και την επιβολή της νομοθεσίας που πρόκειται να θεσπιστεί.[[56]](#footnote-56) H Mousmouti περιγράφει την αποτελεσματικότητα ως μέτρο των αιτιωδών σχέσεων μεταξύ του νόμου και των αποτελεσμάτων του: και έτσι ένας αποτελεσματικός νόμος είναι αυτός που γίνεται σεβαστός ή εφαρμόζεται, υπό την προϋπόθεση ότι ο παρατηρήσιμος βαθμός σεβασμού μπορεί να αποδοθεί στον κανόνα. [[57]](#footnote-57)

Για τους σκοπούς της σύνταξης με τη στενή της έννοια, επομένως, η αποτελεσματικότητα είναι το απόλυτο μέτρο της ποιότητας της νομοθεσίας.[[58]](#footnote-58) Απλώς αντικατοπτρίζει το βαθμό στον οποίο η νομοθεσία καταφέρνει να εισάγει επαρκείς μηχανισμούς ικανούς να παράγουν τα επιθυμητά ρυθμιστικά αποτελέσματα.[[59]](#footnote-59) Αν υπαγάγει κανείς την αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας στο ευρύτερο σημασιολογικό πεδίο της αποτελεσματικότητας της ρύθμισης ως στοιχείο της, η αποτελεσματικότητα καταφέρνει να ισχύει ακόμη και σε σχέση με ποικίλα νομοθετικά φαινόμενα, όπως η νομοθεσία συμβόλων ή ακόμη και ο ρόλος του νόμου ως τελετουργικό. Εάν ο σκοπός της νομοθεσίας είναι να λειτουργεί ως σύμβολο, τότε η αποτελεσματικότητα γίνεται το μέτρο της επιτευχθείσας έμπνευσης των χρηστών της νομοθεσίας-σύμβολο. Εάν η νομοθεσία πρόκειται να χρησιμοποιηθεί ως τελετουργικό, η αποτελεσματικότητα παίρνει το ένδυμα της πειθούς των χρηστών που υποκλίνονται στην κατάλληλη τελετουργία της.

Με τη συγκεκριμένη και όχι την αφηρημένη εννοιολογική της έννοια, η αποτελεσματικότητα απαιτεί ένα νομοθετικό κείμενο που μπορεί (i) να προβλέπει τα κύρια προβλεπόμενα αποτελέσματα και να τα χρησιμοποιεί κατά τη διαδικασία σύνταξης και διατύπωσης- (ii) να αναφέρει με σαφήνεια τους στόχους και τον σκοπό του- (iii) να προβλέπει τα αναγκαία και κατάλληλα μέσα και μέτρα επιβολής- (iv) να αξιολογεί και να αξιολογεί την πραγματική αποτελεσματικότητα με συνεπή και έγκαιρο τρόπο.[[60]](#footnote-60)

Τι γίνεται όμως με τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη της αποτελεσματικότητας; Η αποτελεσματικότητα μπορεί να επιτευχθεί με τη χρήση δύο ομάδων μέσων: πρώτον, με την αποτελεσματικότητα, δηλαδή τη χρήση του ελάχιστου κόστους για την επίτευξη των βέλτιστων οφελών της νομοθετικής δράσης-[[61]](#footnote-61) και δεύτερον, με τη σαφήνεια, την ακρίβεια και τη σαφήνεια. Η αποδοτικότητα αναφέρεται στην επιλογή της πλέον κατάλληλης από οικονομική άποψη λύσης: ως εκ τούτου, απασχολεί τους οικονομολόγους της διεπιστημονικής συντακτικής ομάδας. Στο πλαίσιο της νομοθεσίας ως εργαλείου ρύθμισης, η αποτελεσματικότητα είναι μια ποιότητα sine qua non της ρύθμισης και, κατά συνέπεια, της νομοθεσίας που έχει επιλεγεί ως εργαλείο για την επίτευξη των ρυθμιστικών στόχων. Σαφήνεια, ή σαφήνεια,[[62]](#footnote-62) είναι η ιδιότητα να είναι σαφής και εύκολα αντιληπτή ή κατανοητή.[[63]](#footnote-63) Η ακρίβεια ορίζεται ως η ακρίβεια της έκφρασης ή της λεπτομέρειας.[[64]](#footnote-64) Η σαφήνεια είναι το βέβαιο ή ακριβές νόημα:[[65]](#footnote-65) η σημασιολογική σαφήνεια απαιτεί ένα μόνο νόημα για κάθε λέξη που χρησιμοποιείται[[66]](#footnote-66) , ενώ η συντακτική σαφήνεια απαιτεί σαφή δομή της πρότασης και σωστή τοποθέτηση των φράσεων ή των ρητρών.[[67]](#footnote-67) Η σαφήνεια, η ακρίβεια και η μονοσήμαντη διατύπωση προσφέρουν προβλεψιμότητα στο δίκαιο. Η προβλεψιμότητα επιτρέπει στους χρήστες της νομοθεσίας, συμπεριλαμβανομένων των εφαρμοστών[[68]](#footnote-68) , να κατανοήσουν το απαιτούμενο περιεχόμενο του κανονισμού. Η προβλεψιμότητα του αποτελέσματος είναι απαραίτητο συστατικό της αποτελεσματικότητας και μάλιστα του κράτους δικαίου.[[69]](#footnote-69) Έτσι, η συμμόρφωση γίνεται θέμα συνειδητής επιλογής του χρήστη και όχι θέμα υποκειμενικής ερμηνείας του ακριβούς περιεχομένου της νομοθεσίας και, τελικά, του κανονισμού από τους χρήστες.

Στο τρίτο επίπεδο της ιεραρχίας των στόχων για τον συντάκτη του κειμένου βρίσκεται η απλή γλώσσα και η ουδέτερη ως προς το φύλο γλώσσα. Η απλή γλώσσα ως έννοια περικλείει έναν προσδιορισμό της γλώσσας που είναι υποκειμενικός για κάθε αναγνώστη ή χρήστη.[[70]](#footnote-70) Ο Eagleson ορίζει την απλή γλώσσα ως σαφή, απλή έκφραση, χρησιμοποιώντας μόνο όσες λέξεις είναι απαραίτητες. Πρόκειται για γλώσσα που αποφεύγει την ασάφεια, το διογκωμένο λεξιλόγιο και τη δαιδαλώδη δομή των προτάσεων. Δεν είναι μωρουδίστικη γλώσσα, ούτε μια απλουστευμένη εκδοχή της αγγλικής γλώσσας.[[71]](#footnote-71) Σύμφωνα με τον Redish τα απλά αγγλικά σημαίνουν γραφή που είναι απλή, που διαβάζεται σαν να μιλούσε κανείς. Σημαίνει γραφή που δεν είναι στολισμένη με αρχαϊκές, πολυσύλλαβες λέξεις και μεγαλοπρεπείς στροφές φράσεων που ακόμη και μορφωμένοι αναγνώστες δεν μπορούν να καταλάβουν. Τα απλά αγγλικά είναι σαφή, άμεσα και απλά- αλλά τα καλά απλά αγγλικά έχουν και σαφήνεια και χάρη.[[72]](#footnote-72) Η απλή γλώσσα λαμβάνει υπόψη το σχεδιασμό και τη διάταξη, καθώς και τη γλώσσα, και σημαίνει ανάλυση και απόφαση για το ποιες πληροφορίες χρειάζονται οι αναγνώστες για να λάβουν τεκμηριωμένες αποφάσεις, πριν εξεταστούν λέξεις, προτάσεις ή παράγραφοι.[[73]](#footnote-73) Ένα έγγραφο σε απλή γλώσσα χρησιμοποιεί λέξεις οικονομικά[[74]](#footnote-74) και σε επίπεδο που το κοινό του συγκεκριμένου κειμένου μπορεί να κατανοήσει. Η δομή των προτάσεων είναι σφιχτή. Ο τόνος είναι φιλόξενος και άμεσος. Ο σχεδιασμός είναι οπτικά ελκυστικός.[[75]](#footnote-75) Τα συνήθη προβλήματα που εντοπίζονται από το κίνημα της απλής γλώσσας είναι οι μεγάλες προτάσεις, η παθητική φωνή, τα αδύναμα ρήματα[[76]](#footnote-76) , οι περιττές λέξεις, η νομική και οικονομική ορολογία, οι αφηρημένες λέξεις και ο δυσανάγνωστος σχεδιασμός και διάταξη.[[77]](#footnote-77)

Η ουδέτερη ως προς το φύλο γλώσσα είναι ένα εργαλείο για την ακρίβεια, καθώς προωθεί την εξειδίκευση του φύλου κατά τη σύνταξη του[[78]](#footnote-78) και ενώπιον των δικαστηρίων.[[79]](#footnote-79) Η ειδική κατά φύλο γλώσσα[[80]](#footnote-80) χρησιμεύει παράλληλα με την απλή γλώσσα ως πρόσθετο εργαλείο για την προώθηση της ακρίβειας, της σαφήνειας και της μονοσήμαντης γλώσσας.

Η σύντομη έκθεση των κύριων αρχών της σύνταξης και η τοποθέτησή τους σε μια πυραμίδα ιεραρχίας παρουσιάζει ενδιαφέροντα συμπεράσματα. Η επιδίωξη των συντακτών είναι η συμβολή τους στην αποτελεσματικότητα της ρύθμισης. Αυτό επιχειρείται στο πλαίσιο του περιορισμένου ρόλου του συντάκτη στη ρύθμιση και ορίζεται ως αποτελεσματικότητα. Έτσι, για τη σύνταξη με τη στενή της έννοια η ποιότητα στη νομοθεσία είναι συνώνυμη της αποτελεσματικότητας. Η αποτελεσματικότητα στη νομοθεσία επιτυγχάνεται αφενός μέσω της αποτελεσματικότητας και αφετέρου μέσω της σαφήνειας, της ακρίβειας και της σαφήνειας. Η απλή γλώσσα και η ειδική για το φύλο γλώσσα είναι αμφότερες αξιόλογα εργαλεία για την επίτευξη της σαφήνειας, της ακρίβειας και της μονοσήμαντης σαφήνειας.

Η φύση των κανόνων ρύθμισης: τέχνη ή τεχνολογία;

Ποια είναι όμως η φύση των κανόνων ρύθμισης; Και πώς πρέπει να εφαρμόζονται; Η απάντηση στο ερώτημα αυτό εξαρτάται από τη φύση της σύνταξης νομοθεσίας, η οποία συχνά περιγράφεται με υπεκφυγές ως "σοβαρή υπόθεση"[[81]](#footnote-81) . Ο Dick την περιγράφει ως "νομική σκέψη που γίνεται ορατή"[[82]](#footnote-82) . Ο Dickerson θεωρεί τη νομοθετική σύνταξη ως "την αποκρυστάλλωση και έκφραση σε οριστική μορφή ενός νομικού δικαιώματος, προνομίου, λειτουργίας, καθήκοντος, καθεστώτος ή διάταξης".[[83]](#footnote-83) Ο Salembier διακρίνει τη σύνταξη από άλλες μορφές γραφής, καθώς ο στόχος της δεν είναι να διασκεδάσει, να εντυπωσιάσει ή να εξηγήσει, αλλά να καθορίσει τις παραμέτρους των νομικών σχέσεων με τον πιο σαφή τρόπο.[[84]](#footnote-84)

Αν η σχεδίαση θεωρείται καθαρή μορφή τέχνης[[85]](#footnote-85) ή οιονεί χειροτεχνία[[86]](#footnote-86) , τότε οι κανόνες και οι συμβάσεις υποκλίνονται στη δημιουργικότητα και την καινοτομία. Η σύνταξη είναι μια φιλελεύθερη δεξιότητα που δεν δεσμεύεται από κανόνες και αναπτύσσεται μέσω της εμπειρίας και της υποκειμενικής καθοδήγησης[[87]](#footnote-87) . Συνεπώς, δεν υπάρχει δυνατότητα διδασκαλίας για το πώς πρέπει να γίνεται η σύνταξη για κάθε πιθανή σειρά περιστάσεων που μπορεί να προκύψουν στο μέλλον, και επομένως δεν υπάρχουν μαθήματα που μπορούν να αντληθούν από κανόνες οποιουδήποτε είδους- επιπλέον, οι τεχνικές, η γλώσσα και η γενική προσέγγιση αλλάζουν και πρέπει να τους επιτραπεί να το κάνουν ελεύθερα.[[88]](#footnote-88) Αυτή είναι η σύνταξη όπως παραδοσιακά νοείται στον κόσμο του κοινού δικαίου του παρελθόντος και στον κόσμο του αστικού δικαίου ακόμη και σήμερα. Η σύνταξη είναι μια φιλελεύθερη δεξιότητα, την οποία κατέχουν φωτισμένοι νομικοί που συμμετέχουν σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές για λογαριασμό διαφόρων κυβερνητικών υπουργείων και οργανισμών που συντάσσουν νομοσχέδια.[[89]](#footnote-89)

Όμως αυτή η παραδοσιακή προσέγγιση της νομοθετικής σύνταξης αγνοεί τη φύση της ως επιστήμης του δικαίου[[90]](#footnote-90) , καθώς και την παρακμή του δικαίου ως τέχνης και την άνοδο της τεχνικής και της ρύθμισης.[[91]](#footnote-91) Και, ακόμη και μέσα στο ιδεώδες των διεπιστημονικών ομάδων σύνταξης, η σύνταξη παραμένει μια κυρίως νομική εργασία. Για όσους απορρίπτουν τον χαρακτηρισμό του δικαίου ως τέχνης, το δίκαιο είναι επιστήμη: η σύνταξη, ως μέρος της επιστήμης του δικαίου, δεν μπορεί παρά να είναι επιστήμη ή ίσως τεχνική.[[92]](#footnote-92) Και αν η σύνταξη είναι πράγματι επιστήμη,[[93]](#footnote-93) τότε υπάρχουν κανόνες που εφαρμόζονται σε αυτήν,[[94]](#footnote-94) η γνώση τους αποκτάται μέσω της επαγγελματικής ανάπτυξης σε μαθήματα και σεμινάρια[[95]](#footnote-95) , και η γνώση αυτή είναι τόσο εξειδικευμένη που η σύνταξη επιφυλάσσεται σε ειδικούς επαγγελματίες[[96]](#footnote-96) που συνήθως συγκεντρώνονται σε μια ειδική υπηρεσία της κυβέρνησης, όπως ένα γραφείο κοινοβουλευτικών συμβούλων.

Στην επιλογή της υποκειμενικά προτιμώμενης προσέγγισης του νόμου και της σύνταξης, ο Αριστοτέλης έρχεται να μας σώσει. Για τον Αριστοτέλη υπάρχουν τρεις πιθανές επιλογές:[[97]](#footnote-97) η επιστήμη ως επιτήδευση,[[98]](#footnote-98) η τέχνη ως τεχνική ή η φρόνηση[[99]](#footnote-99) ως η πρακτική της υποκειμενικής λήψης αποφάσεων επί πραγματικών περιστάσεων ή η πρακτική σοφία της υποκειμενικής ταξινόμησης των πραγματικών περιστάσεων σε αρχές και η σοφία ως επιτήδευση.[[100]](#footnote-100)

Η Φρόνησις έχει μεταφραστεί ως πρακτικός συλλογισμός, πρακτική σοφία, ηθική διάκριση, ηθική διορατικότητα και παραγωγή.[[101]](#footnote-101) Με τα λόγια του Αριστοτέλη, η φρόνησις είναι μια διανοητική αρετή που είναι "λογική και ικανή να ενεργεί σε σχέση με τα πράγματα που είναι καλά ή κακά για τον άνθρωπο".[[102]](#footnote-102) Είναι "η τέχνη της κρίσης".[[103]](#footnote-103) Η φρόνησις δεν μπορεί να ­αναφέρεται ούτε ­σε πράγματα που δεν μπορούν να αλλάξουν, ούτε σε στόχους που δεν μπορούν να πραγματοποιηθούν.[[104]](#footnote-104) Η φρόνησις δεν είναι ­γνώση για την αμετάβλητη τάξη του κόσμου- σχετίζεται μόνο με τις ανθρώπινες υποθέσεις και, μεταξύ αυτών, πάλι μόνο με εκείνες που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενα ουσιαστικής σκέψης.[[105]](#footnote-105)

Η φρόνηση αφορά τις αξίες[[106]](#footnote-106) και υπερβαίνει την αναλυτική, επιστημονική γνώση της επιστημής και την τεχνική γνώση ή τεχνογνωσία της τεχνικής. Ο Voegelin γράφει ότι η φρόνησις διαφέρει από τις διανοητικές ­αρετές της επιστημής-επιστήμης που εξάγει συμπεράσματα από αρχές- από το νούς-διανόηση*,* που αναγνωρίζει τις πρώτες αρχές- και από τη σοφία-σοφία, που, ως συνδυασμός επιστήμης και διανόησης, αναφέρεται σε πράγματα θεϊκά.[[107]](#footnote-107) Η φρόνηση διαφέρει από την καλλιτεχνική και τεχνική δεξιότητα-techne*,* επειδή η techne παράγει τεχνουργήματα και επομένως δεν είναι δράση που έχει αυτοσκοπό.[[108]](#footnote-108) Η φρόνησις εμπεριέχει τόσο την ορθολογική επιλογή όσο και τη διαδικασία της στοχαστικής σκέψης με την οποία διαμορφώνεται μια ορθολογική επιλογή και αποτελεί πρωταρχική αρετή της καλής πολιτειότητας.[[109]](#footnote-109) Η φρόνησις είναι ανώτερη από την εμψύχωση και την τέχνη, καθώς είναι σε θέση να διαχειρίζεται τις ανθρώπινες υποθέσεις, συμπεριλαμβανομένων της εμψύχωσης και της τέχνης, οι οποίες δεν μπορούν να διαχειριστούν τον εαυτό τους.[[110]](#footnote-110) Η φρόνησις είναι πιο σημαντική επίσης επειδή είναι εκείνη η δραστηριότητα με την οποία ο εργαλειακός ορθολογισμός εξισορροπείται από τον αξιακό ορθολογισμό.[[111]](#footnote-111)

Το επιστητό ορίζεται από τον Αριστοτέλη ως μια αποδεικτική κατάσταση, (δηλαδή μια κατάσταση του νου ικανή να αποδείξει αυτό που γνωρίζει). Ένα άτομο έχει επιστημονική γνώση όταν η πεποίθησή του είναι εξαρτημένη με έναν ορισμένο τρόπο και οι πρώτες αρχές του είναι γνωστές, διότι αν δεν του είναι καλύτερα γνωστές από το συμπέρασμα που εξάγεται από αυτές, θα έχει γνώση μόνο συμπτωματικά.[[112]](#footnote-112) *Η επιστημοσύνη* αφορά τα καθολικά και την παραγωγή γνώσης που είναι αναλλοίωτη στο χώρο και στο χρόνο και επιτυγχάνεται με τη βοήθεια του αναλυτικού ορθολογισμού και αντιστοιχεί στο σύγχρονο επιστημονικό ιδεώδες, όπως αυτό εκφράζεται στη φυσική επιστήμη.[[113]](#footnote-113) Και έτσι το δίκαιο ως επιστημή "θα ήταν βασική επιστήμη που θα στόχευε στην καθολικότητα και θα αναζητούσε γενικές αλήθειες ή νόμους".[[114]](#footnote-114) Η Τέχνη ορίζεται από τον Αριστοτέλη ως μια πραγματικά λογική παραγωγική κατάσταση, της οποίας η πρακτική είναι η μελέτη του τρόπου με τον οποίο μπορούμε να φέρουμε σε ύπαρξη κάτι που είναι ικανό να είναι ή να μην είναι.[[115]](#footnote-115) Και έτσι η techne είναι μια τέχνη ή μια τέχνη που είναι συγκεκριμένη, εξαρτώμενη από τα συμφραζόμενα και μεταβλητή. Στόχος της είναι η εφαρμογή τεχνικών γνώσεων και δεξιοτήτων σύμφωνα με μια πραγματιστική εργαλειακή ορθολογικότητα που ο Foucault αποκαλεί "πρακτική ορθολογικότητα που διέπεται από έναν συνειδητό στόχο".[[116]](#footnote-116) Ο Dunne βλέπει την techne ως "το είδος της γνώσης που κατέχει ένας ειδικός κατασκευαστής: του δίνει μια σαφή αντίληψη του γιατί και του γιατί, του πώς και του με-τι της διαδικασίας κατασκευής και του επιτρέπει, μέσω της ικανότητας να προσφέρει μια ορθολογική εξήγηση γι' αυτήν, να προΐσταται της δραστηριότητάς του με ασφαλή κυριαρχία".[[117]](#footnote-117) Και το δίκαιο που ασκείται ως techne θα ήταν ένα είδος συμβουλευτικής που αποσκοπεί στην επίτευξη καλύτερων νόμων μέσω της εργαλειακής ορθολογικότητας, όπου το "καλύτερο" ορίζεται με βάση τις αξίες και τους στόχους εκείνων που απασχολούν τους συμβούλους, ενίοτε σε διαπραγμάτευση με τους τελευταίους.[[118]](#footnote-118) Η φρόνηση επικεντρώνεται στην πρακτική γνώση στο πεδίο της ηθικής: "η φρόνησις είναι μια αληθινή κατάσταση, αιτιολογημένη και ικανή για δράση σε σχέση με τα πράγματα που είναι καλά ή κακά για τον άνθρωπο ... αυτή η ιδιότητα ανήκει σε εκείνους που κατανοούν τη διαχείριση νοικοκυριών ή κρατών".[[119]](#footnote-119) Τα άτομα με φρόνησις [phronimoi] κινούνται από την αίσθηση της ορθής τάξης μεταξύ των επιδιωκόμενων σκοπών, οι οποίοι δεν μπορούν να νοηθούν ως θεωρητικά αξιώματα αλλά μόνο να κατανοηθούν από τη φρόνησι.[[120]](#footnote-120) Και έτσι το φρονηματικό δίκαιο αφορά τον προβληματισμό σχετικά με τις αξίες και τα συμφέροντα με αναφορά στην πράξη που βασίζεται στην πρακτική αξιακή ορθολογικότητα.[[121]](#footnote-121)

Ο Αριστοτέλης διέκρινε την πρακτική σοφία (φρόνησις) που απαιτείται για την εργασία με την πρακτική γνώση (πράξις) από τη θεωρητική σοφία (σοφία) και τη θεωρητική κατανόηση (επιστημή) που απαιτείται για τη διερεύνηση των διαχρονικών αληθειών (θεορία). Η πράξη είναι το είδος της πρακτικής γνώσης που απαιτείται για τις κοινωνικές και ηθικές κρίσεις που κάνει ο φρόνιμος (ο κάτοχος της φρόνιμης γνώσης). Ο Αριστοτέλης διέκρινε επίσης την πρακτική σοφία (φρόνησις) από την εμπειρογνωμοσύνη (τέχνε) που απαιτείται για την εφαρμογή της τεχνικής γνώσης (ποίηση) κατά την κατασκευή των πραγμάτων.[[122]](#footnote-122)

Είναι ο νόμος φρόνησις; Μπορεί να είναι.[[123]](#footnote-123) Και κατά κύριο λόγο θεωρείται τέτοιος.[[124]](#footnote-124) Ο νόμος ως φρόνησις ενθαρρύνει τη συνεχή ομοιόμορφη εφαρμογή του, και έτσι υποστηρίζει την ασφάλεια και το κράτος δικαίου στην παράδοση του αστικού δικαίου. Το δίκαιο ως φρόνησις υποστηρίζει τη σύνεση ή την καταλληλότητα, και ως εκ τούτου την αυστηρή απόφαση, στην παράδοση του κοινού δικαίου. Η φρόνησις μπορεί να χρησιμεύσει ως συγκεκριμένος οδηγός για όποιον επιθυμεί να βελτιώσει τη δικαιοσύνη, προτρέποντας το υποκείμενο να απαντήσει στα ακόλουθα ερωτήματα: πού οδεύουμε; Ποιος κερδίζει και ποιος χάνει, και με βάση ποιους μηχανισμούς; Ποιες είναι οι επιθυμητές συνέπειες; Τι μπορεί να γίνει για το θέμα αυτό;[[125]](#footnote-125) Η Phronesis υποστηρίζει την πιθανολογική συλλογιστική, σε αντίθεση με την επαγωγική συλλογιστική, η οποία μπορεί να οριστεί ως η επιλογή λύσεων που γίνεται με βάση την τεκμηριωμένη αλλά υποκειμενική εφαρμογή αρχών σε καθορισμένες συνθήκες.[[126]](#footnote-126) Η φρόνηση είναι "πρακτική σοφία που ανταποκρίνεται στις αποχρώσεις και στην αίσθηση του συγκεκριμένου, ξεπερνώντας τις αφηρημένες ή γενικές θεωρίες για το τι είναι σωστό. Με αυτόν τον τρόπο, η πρακτική σοφία βασίζεται σε ένα είδος άμεσης διορατικότητας, παρά σε πιο τυπικές διαδικασίες εξαγωγής συμπερασμάτων".[[127]](#footnote-127) Η φρόνηση παρέχει τα μέσα για την επίτευξη του σκοπού.[[128]](#footnote-128) Και η φρόνησις φιλοξενεί τόσο το νομικό *επιστητό όσο* και το *τεχνο-νόμο*.[[129]](#footnote-129)

Ποια είναι, λοιπόν, η φύση της νομοθετικής σύνταξης, ως επιμέρους κλάδου του δικαίου; Η συζήτηση μεταξύ της σύνταξης ως τέχνης και της σύνταξης ως επιστήμης φαίνεται να είναι λανθασμένη. Αγνοεί τη σχετικότητα ως την ουσία της νομικής επιστήμης. Το δίκαιο, και κατά συνέπεια η σύνταξη ως κλάδος του, δεν ανήκει στις τέχνες, ούτε στις επιστήμες[[130]](#footnote-130) με τη θετικιστική έννοια.[[131]](#footnote-131) Το δίκαιο, και κατά συνέπεια η σύνταξη, δεν είναι ούτε επιτήδευση ούτε τεχνική. Είναι φρόνησις, μια επιστήμη της τέχνης, με αρχές και κανόνες που μπορεί μεν να ισχύουν, αλλά μόνο κατ' αρχήν. Διότι η φρόνησις υποστηρίζει την ιδιαιτερότητα.[[132]](#footnote-132) Με άλλα λόγια, το δίκαιο, και κατά συνέπεια η σύνταξη, είναι μια φιλελεύθερη επιστήμη όπου οι θεωρητικές αρχές καθοδηγούν τον συντάκτη σε συνειδητές αποφάσεις που λαμβάνονται σε μια σειρά υποκειμενικών εμπειρικών και συγκεκριμένων επιλογών. Και, καθώς είναι φρονηματισμός, το δίκαιο είναι εξαρτώμενο από το πλαίσιο, με την έννοια ότι μπορεί μόνο να ενημερώσει για το τι θα μπορούσε να λειτουργήσει σε ορισμένες περιστάσεις, αλλά η απόφαση για το τι πρέπει να γίνει σε κάθε συγκεκριμένη περίσταση θα εξαρτάται πάντα από κανονιστικές κρίσεις που πρέπει να γίνουν από αυτούς που βρίσκονται εκεί.[[133]](#footnote-133) Υπόκειται επίσης σε αναθεώρηση καθώς εμφανίζονται νέες προοπτικές: είναι πάντα αναθεωρήσιμη.[[134]](#footnote-134)

Εφαρμόζοντας την περιγραφή της φρασεολογικής κοινωνικής επιστήμης και τη διάκρισή της από την τεχνολογία και την επιστημοσύνη στη νομοθετική σύνταξη, η φρασεολογική νομοθετική σύνταξη αφορά κεντρικά τις αποφάσεις σχετικά με το πώς μπορούν και πρέπει να γίνουν τα πράγματα και πώς να εκτελεστεί το έργο. Δεν πρόκειται για θεωρητική γνώση (episteme), διότι δεν αφορά μόνο το τι είναι αλήθεια, αλλά και το τι θα ήταν καλό υπό τις περιστάσεις. Διαφέρει από την τεχνική γνώση (techne) στο ότι αφορά την αξιολόγηση και την προδιαγραφή στόχων και τον καθορισμό των μέσων για την επίτευξή τους.[[135]](#footnote-135)

Με άλλα λόγια, η τέχνη της σύνταξης έγκειται στην υποκειμενική χρήση και εφαρμογή της επιστήμης της, στη συνειδητή υποκειμενική αριστοτελική εφαρμογή και εφαρμογή των καθολικών θεωρητικών αρχών της στις συγκεκριμένες περιστάσεις του προβλήματος.[[136]](#footnote-136) Έχοντας επίγνωση των αρχών αυτών, ο συντάκτης πρέπει να αποφασίσει με συνειδητό και τεκμηριωμένο τρόπο, πώς θα τις εφαρμόσει στις συγκεκριμένες μελλοντικές επιλογές[[137]](#footnote-137) που αποτελούν μέρος του επαγγέλματός του. Και αυτό μπορεί να γίνει μόνο εάν ο συντάκτης έχει επίγνωση των θεωρητικών αρχών που πρέπει να εφαρμοστούν και της ιεραρχίας τους στην πυραμίδα των αρχών.

Πάρτε για παράδειγμα, το περιβόητο ζήτημα των ορίων στην ακραία χρήση της απλής γλώσσας: χρειάζεται να αντικαταστήσουμε τον όρο "mens rea" στη σύγχρονη αγγλική γλώσσα σε κανόνες ποινικής δικονομίας ή ποινικής απόδειξης; Αν ανατρέξει κανείς στην ιεραρχία των αρχών κατά τη σύνταξη, τότε η απλή γλώσσα είναι σαφώς ένα εργαλείο για τη σαφήνεια: επομένως, εφόσον ο όρος "mens rea" είναι σαφής για τους δικηγόρους και τους δικαστές ως τους κύριους χρήστες των κανόνων ποινικής απόδειξης ή ποινικής δικονομίας, η απλή γλώσσα υποκλίνεται στη σαφήνεια και δεν υπάρχει ανάγκη αντικατάστασης του όρου με τον αντίστοιχο όρο της απλής γλώσσας. Επιπλέον, η εισαγωγή ενός νέου όρου μπορεί να αλλοιώσει τη σαφήνεια και, ως εκ τούτου, την αποτελεσματικότητα της νέας νομοθεσίας. Ένα άλλο παράδειγμα ενός άλλου περιβόητου ερωτήματος: τι συμβαίνει σε περίπτωση σύγκρουσης μεταξύ σαφήνειας και ακρίβειας; Απλώς, κατά την εφαρμογή της πυραμίδας, το κριτήριο επιλογής είναι η αποτελεσματικότητα: δεδομένου ότι η σαφήνεια και η ακρίβεια βρίσκονται στην ίδια βαθμίδα της πυραμίδας, ο συντάκτης θα πρέπει να επιλέξει όποια από τις δύο αυτές αρχές εξυπηρετεί καλύτερα την αποτελεσματικότητα.

Η καθολικότητα των κανόνων ρύθμισης

Έχοντας καθορίσει τις βασικές αρχές της σύνταξης νομοθεσίας και, επομένως, τις βασικές παραμέτρους του έργου του συντάκτη, είναι σημαντικό να προσδιοριστεί σε ποιο νομικό πλαίσιο αυτές εφαρμόζονται. Ο όρος αρχή, σε αντίθεση με τον κανόνα και την έννοια, χρησιμοποιείται για να μεταδώσει το σημασιολογικό πεδίο ενός συστατικού στοιχείου ενός νομικού κλάδου ή συστήματος που είναι απαραίτητο για τη λειτουργία του.[[138]](#footnote-138) Αν και η καθολικότητα υπό την απόλυτη έννοια μπορεί να υποστηριχθεί εάν αναλυθούν μοντέλα δικαιοδοσιών από όλες τις οικογένειες δικαίου και όλες τις γεωγραφικές περιοχές, μια εργασία αυτής της έκτασης μπορεί να επιχειρήσει να αποδείξει μόνο τη σχετική καθολικότητα. Ο όρος αντικατοπτρίζει την εφαρμοσιμότητα των συμπερασμάτων εντός των στενών ορίων της Ευρώπης, αλλά πέρα από το παραδοσιακό χάσμα κοινού και αστικού δικαίου.

Στην ιεραρχία των στόχων που τίθενται για τον συντάκτη, και κατά συνέπεια, των αρχών με τις οποίες οι συντάκτες συμμορφώνονται, η αποτελεσματικότητα [ως μέρος της αποτελεσματικότητας] βρίσκεται στην κορυφή. Το κρίσιμο μέτρο της ποιότητας της νομοθεσίας είναι επομένως, αν "κάνει αυτό που λέει η συσκευασία", δηλαδή αν επιτυγχάνει τη ρήτρα του σκοπού της στην περίπτωση του κοινού δικαίου, ή αν επιτυγχάνει τη βούληση του νομοθέτη στην περίπτωση του αστικού δικαίου. Εκτός από την ορολογία που χρησιμοποιείται στα δύο συστήματα δικαίου, υπάρχει πραγματική διαφορά μεταξύ των δύο εννοιών; Ο ρόλος των ρητρών σκοπού είναι να εκφράζουν με στεγνούς και απτούς όρους τους στόχους που έχουν τεθεί για το συγκεκριμένο νομοθέτημα ή, με άλλα λόγια, τι ήθελε ο νομοθέτης με αυτόν τον νόμο. Συνεπώς, δεν υπάρχει σχεδόν καμία διαφορά μεταξύ των δύο όρων, τουλάχιστον για τους σκοπούς της παρούσας ανάλυσης: για τον προσδιορισμό του απώτερου στόχου του συντάκτη, δεν έχει σημασία αν η πρόθεση της νομοθεσίας ή του νομοθέτη βρίσκεται στις ρήτρες σκοπού του κοινού δικαίου ή στα *travaux preparatoires του* αστικού δικαίου. Η διαφορά στη θέση των επιδιωκόμενων στόχων της νομοθεσίας δεν μεταβάλλει την ομοιότητα του κριτηρίου της αποτελεσματικότητας στο χάσμα μεταξύ αστικού και κοινού δικαίου. Τελικά και στα δύο νομικά συστήματα οι συντάκτες πρέπει να συνθέτουν τον νόμο με τρόπο που να επιτυγχάνει καλύτερα τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Η αποτελεσματικότητα είναι ο απώτερος στόχος, η απώτερη επιδίωξη, το απόλυτο μέτρο της ποιότητας και η απόλυτη αρχή και στα δύο συστήματα δικαίου.

Πρόκειται για ένα συναρπαστικό ξεκίνημα της ανάλυσης της σχετικής καθολικότητας που αντανακλά τις πρόσφατες εννοιολογικές τάσεις[[139]](#footnote-139) , αλλά όχι απαραίτητα απροσδόκητο: άλλωστε, αν κάποιος φτάσει βαθιά στα ταρτάρ της φιλοσοφίας του δικαίου και απογυμνώσει το δίκαιο από τις εθνικές του εκκεντρικότητες, είναι βέβαιο ότι θα ανακαλύψει καθολικές αλήθειες. Αν θέλει κανείς να αποδείξει την καθολικότητα, έστω και σχετική, αυτής της ανάλυσης, πρέπει να εξετάσει τα κατώτερα επίπεδα της ιεραρχίας των αρχών της σύνταξης. Εδώ είναι που μπορεί να παρεισφρήσουν εθνικές ή συστημικές εκκεντρικότητες και να αντανακλούν τη διαφορά στο ύφος και τις νομικές έννοιες. Αλλά πώς μπορεί κανείς να προσδιορίσει αν η σαφήνεια, η ακρίβεια και η μονοσήμαντη διατύπωση ισχύουν στις επιλεγμένες δικαιοδοσίες; Λόγω της ποικιλίας στη μορφή των συμβάσεων και των αρχών σύνταξης στις διάφορες ευρωπαϊκές δικαιοδοσίες, θα πρέπει να εξερευνήσει κανείς λεπτομερώς κάθε νομικό σύστημα προκειμένου να ανακαλύψει όχι μόνο το γράμμα του νόμου αλλά και το πνεύμα του νόμου, όπως αυτό αντανακλάται στη δικαστική πρακτική, την ερμηνεία του νόμου και την ακαδημαϊκή συζήτηση. Ευτυχώς, δεν είναι απαραίτητο να υπεισέλθουμε στις λεπτομέρειες προηγούμενων σχετικών μελετών.[[140]](#footnote-140) Προκειμένου να εκτιμηθεί κατά πόσον η σαφήνεια, η ακρίβεια, η μονοσήμαντη διατύπωση, η απλή γλώσσα και η ουδέτερη ως προς το φύλο διατύπωση ισχύουν τόσο στις ευρωπαϊκές δικαιοδοσίες του κοινού όσο και του αστικού δικαίου, αρκεί να εξετάσει κανείς τις ρητές αρχές διατύπωσης που περιλαμβάνονται σε εύκολα ανιχνεύσιμες γραπτές πηγές δικαίου. [[141]](#footnote-141)

Το Clarity εισάγεται ρητά στην Αυστρία, το Βέλγιο, τη Γαλλία, τη Γερμανία, τις Κάτω Χώρες,[[142]](#footnote-142) την Πορτογαλία, την Ισπανία και το Ηνωμένο Βασίλειο.[[143]](#footnote-143) Η σαφήνεια απαιτείται από τους συντάκτες του Βελγίου, της Γερμανίας, της Ιταλίας, της Πορτογαλίας, της Ισπανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου.[[144]](#footnote-144) Η ακρίβεια και η απλότητα αποτελεί αρχή σύνταξης στην Αυστρία, το Βέλγιο, τη Γερμανία, την Πορτογαλία, την Ισπανία, την[[145]](#footnote-145) και το Ηνωμένο Βασίλειο.[[146]](#footnote-146) Παρά την κοινή αντίληψη του χάσματος μεταξύ της σύνταξης του αστικού και του κοινού δικαίου, παραδόξως για ορισμένους, ακόμη και σε αυτό το επίπεδο ιεράρχησης των στόχων του συντάκτη υπάρχουν ενδείξεις καθολικότητας.

Έτσι, τα εργαλεία που χρησιμοποιούν οι συντάκτες προκειμένου να επιτύχουν την αποτελεσματικότητα ως μέτρο της ποιότητας της νομοθεσίας είναι προφανές ότι ξεπερνούν τους φραγμούς του αστικού έναντι του κοινού δικαίου. Πρόκειται για ένα εκπληκτικό, αν και όχι νέο[[147]](#footnote-147) , εύρημα. Παρά τις πολλές διαφορές στο ύφος και την εννοιολογική τους προσέγγιση, οι ευρωπαίοι συντάκτες και από τα δύο συστήματα δικαίου χρησιμοποιούν τα ίδια εργαλεία για να επιτύχουν τον ίδιο στόχο. Αυτό μπορεί κάλλιστα να είναι το αποτέλεσμα της ευρωπαϊκής νομικής ολοκλήρωσης κατά τα τελευταία πενήντα χρόνια,[[148]](#footnote-148) που οδηγεί αναπόφευκτα στην κοινοποίηση του αστικού δικαίου και στην εκπολιτιστικοποίηση του κοινού δικαίου. Όποια και αν είναι η προέλευση του φαινομένου, το γεγονός παραμένει ότι οι αρχές της σύνταξης και η ιεραρχία τους στην πυραμίδα των αρχών αντέχουν στις δοκιμασίες της σχετικής οικουμενικότητας.

Το επιχείρημα ενισχύεται ακόμη περισσότερο από τη σχετική καθολικότητα του χαμηλότερου πλέγματος εργαλείων στην πυραμίδα. Η απλή γλώσσα ως εργαλείο σαφήνειας, ακρίβειας και μονοσήμαντου χαρακτήρα- και ως έκφραση του κανόνα που απαιτεί να λαμβάνεται υπόψη η γλώσσα που είναι προσιτή στους μη ειδικούς που θα είναι οι κύριοι χρήστες του συγκεκριμένου νομοθετικού κειμένου, εισάγεται ρητά στις Κάτω Χώρες, την Πορτογαλία και το Ηνωμένο Βασίλειο.[[149]](#footnote-149)

Η σχετική καθολικότητα ισχύει για όλες τις βαθμίδες της πυραμίδας των αρχών της σύνταξης: από τον σκοπό, τον μηχανισμό και τα εργαλεία, οι συντάκτες στην Ευρώπη, τόσο στις χώρες του αστικού όσο και του κοινού δικαίου, εφαρμόζουν τις ίδιες αρχές. Αν τις εφαρμόζουν με τον ίδιο ακριβώς τρόπο, δεν μπορεί κανείς να είναι σίγουρος χωρίς ακόμη βαθύτερη ανάλυση. Και, βεβαίως, θα πρέπει να αναμένονται αναμφίβολα κάποιες εθνικές εκκεντρικότητες.

Συγκεντρώσεις κανόνων για τη ρύθμιση: ομοιογένεια έναντι ακαμψίας;[[150]](#footnote-150)

Έχοντας καθορίσει τον ακριβή ρόλο του συντάκτη για την επίτευξη ποιότητας στη νομοθεσία και έχοντας προσδιορίσει τους κύριους μηχανισμούς και τα εργαλεία που διαθέτουν οι συντάκτες για τον σκοπό αυτό, είναι καιρός να συζητήσουμε κατά πόσο μπορούν να φανούν χρήσιμα τα εγχειρίδια ή οι συλλογές κανόνων για τη ρύθμιση.

Στο αποικιοκρατικό τους παρελθόν, οι πρώην αυτοκρατορίες είχαν την τάση να προσφέρουν εγχειρίδια σύνταξης στις αποικίες τους, αλλά ποτέ δεν εισήγαγαν ένα για τις ίδιες. Αυτό αντανακλούσε την πεποίθηση ότι οι νεότερες χώρες με μικρότερες παραδόσεις σύνταξης και δικαίου θα χρειάζονταν ένα σημείο εκκίνησης για τη νομική τους ωριμότητα και, ως εκ τούτου, θα επωφελούνταν από ένα εγχειρίδιο.[[151]](#footnote-151) Ωστόσο, η ίδια η αυτοκρατορία με τη μακρά και εδραιωμένη νομική της παράδοση δεν θα χρειαζόταν μια σειρά από εντολές για το πώς να συντάσσουν, διότι αυτό προέκυπτε από την ανώτερη εμπειρία και σοφία που θεωρούσαν ότι διέθεταν έναντι των αποικιών τους. Ένα πολύ καλό παράδειγμα αυτής της προσέγγισης ήταν η Βρετανική Κοινοπολιτεία. Εγχειρίδια έχουν προσφερθεί, ενθαρρυνθεί και εισαχθεί στις περισσότερες πρώην αποικίες, οι οποίες σήμερα αποτελούν την Κοινοπολιτεία- ωστόσο, το Ηνωμένο Βασίλειο εξακολουθεί να απορρίπτει την εισαγωγή ενός εγχειριδίου σύνταξης που να ισχύει για το δικό του έδαφος. Αν και ο παραλληλισμός είναι άδικος και έμμεσος, εντούτοις, η ΕΕ έχει υιοθετήσει παρόμοια στάση, ή τουλάχιστον φαίνεται να έχει χρησιμοποιήσει παρόμοιο σκεπτικό, με τα νεότερα κράτη μέλη. Τα παλαιότερα κράτη μέλη τείνουν να είναι διχασμένα όσον αφορά την εισαγωγή εγχειριδίων ή συλλογών: μόνο εννέα από τα δεκαπέντε παλαιότερα κράτη μέλη εισάγουν επί του παρόντος εγχειρίδια ή συλλογές συμβάσεων σύνταξης. Ωστόσο, τα νεότερα κράτη μέλη έχουν ενθαρρυνθεί, και έμμεσα τους ζητήθηκε, να θεσπίσουν νομοθεσία σχετικά με τη σύνταξη νόμων ως μέσο ανταπόκρισης στη σοφή επιμονή των Επιτροπών ότι η εφαρμογή του *κεκτημένου* για τους σκοπούς της προσχώρησης σημαίνει ορθή εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ με εθνικά εκτελεστικά μέτρα καλής ποιότητας.

Αυτή η γραμμή σκέψης, η οποία απαιτεί εγχειρίδια μόνο για άπειρους νομοθέτες και νομοθέτες, δεν αντέχει στον έλεγχο. Πρώτα απ' όλα , η ψήφιση νομοθεσίας για τη σύνταξη ή η εισαγωγή ενός εγχειριδίου δεν εγγυάται την εφαρμογή των κανόνων,[[152]](#footnote-152) και συνεπώς δεν μπορεί να θεωρηθεί ως εγγύηση για την ποιότητα της παραγόμενης νομοθεσίας. Δεύτερον, η ανάγκη για εγχειρίδια σύνταξης αντικατοπτρίζει την ανάγκη βελτίωσης της τρέχουσας ποιότητας της νομοθεσίας: ενόψει της αυξανόμενης συνειδητοποίησης των προβλημάτων της νομοθεσίας στην ΕΕ και στον λεγόμενο ανεπτυγμένο κόσμο, το επιχείρημα της αυτάρκειας των έμπειρων νομικών συστημάτων της Ευρώπης και των πρώην αποικιακών δυνάμεων απλώς δεν ευσταθεί. Και τρίτον, δεν υπάρχει τίποτα δογματικό στη σύνταξη: "το μόνο θέμα στο οποίο είναι σοφό να είμαστε δογματικοί είναι ότι δεν είναι σοφό να είμαστε δογματικοί σε κανένα θέμα σύνταξης".[[153]](#footnote-153)

Αυτό όμως σημαίνει ότι οι συλλογές κανόνων για τη ρύθμιση μέσω της νομοθεσίας δεν έχουν καμία χρησιμότητα; Μια καταφατική απάντηση σε αυτό το ερώτημα θα αναιρούσε κάθε αξία αυτού του βιβλίου. Δεδομένου ότι η νομοθετική σύνταξη είναι ένας φρασεολογικός κλάδος, συλλογές όπως η παρούσα εξυπηρετούν τον αναγνώστη στον εντοπισμό των αρχών που ισχύουν, έστω και σχετικά, σε διλήμματα και ερωτήματα που αντιμετωπίζει στο έργο της νομοθέτησης. Επιτρέπουν επίσης στον αναγνώστη να ιεραρχήσει μεταξύ των κανόνων που ισχύουν παράλληλα. Και εν τέλει θέτουν κριτήρια για την εφαρμογή των κανόνων αυτών, φυσικά σε εφαρμογή της πρακτικής σοφίας και της επαγγελματικής εμπειρίας. Προβλέπεται ότι αυτό, σε συνδυασμό με την εισαγωγή της αποτελεσματικότητας ως νομοθετικής ποιότητας, μπορεί να βοηθήσει τον συντάκτη στο έργο του όχι στην πρόβλεψη άκαμπτων κανόνων αλλά στην επιβολή φραστικών επιλογών.

Συμπεράσματα

Η έννοια των κανόνων ρύθμισης περιορίζεται για να αντικατοπτρίζει τους γραπτούς κανόνες του καταστατικού δικαίου που θέτουν σε εφαρμογή τις πολιτικές επιλογές της εκτελεστικής εξουσίας κατά τη διάρκεια της διακυβέρνησης.

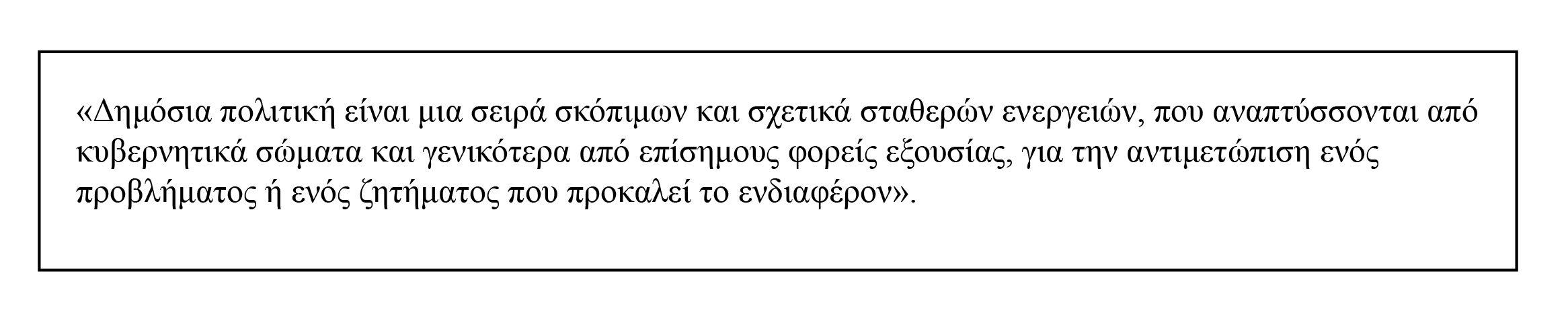
Η ρύθμιση αποσκοπεί στην αποτελεσματικότητα, η οποία είναι συνώνυμη με την ποιότητα της ρύθμισης.

Η νομοθεσία ως ρυθμιστικό εργαλείο στοχεύει στην αποτελεσματικότητα, η οποία είναι συνώνυμη με τη νομοθετική ποιότητα.

Στόχος της παρούσας συλλογής κανόνων είναι να συμβάλει στην ευαισθητοποίηση σχετικά με τους σύγχρονους κανόνες για τη νομοθετική ρύθμιση, στην ιεράρχηση των ανταγωνιστικών ή παράλληλων κανόνων που εφαρμόζονται σε συγκεκριμένες περιστάσεις και στην εισαγωγή της αποτελεσματικότητας ως κριτήριο επιλογής για την επιλογή του πιο συνετού ή κατάλληλου κανόνα

# Ορισμός της Δημόσιας Πολιτικής

Η μελέτη της *δημόσιας πολιτικής (public policy)* αποτελεί σχετικά πρόσφατο επιστημονικό πεδίο, που προκύπτει κυρίως από την Πολιτική Επιστήμη (Political Science), τα Οικονομικά και την Κοινωνιολογία. Το τι περιλαμβάνει ο όρος «Δημόσια πολιτική» έχει λάβει μεγάλο εύρος απαντήσεων από τους ερευνητές του πεδίου. Κοινό στοιχείο σχεδόν σε όλες τις περιπτώσεις είναι η ανάδειξη των κυβερνητικών σωμάτων ή γενικά των επίσημων φορέων εξουσίας ως βασικών πρωταγωνιστών της Δημόσιας πολιτικής. Ένας ιδιαίτερα σαφής και λειτουργικός ορισμός της δημόσιας πολιτική είναι αυτός που έδωσε ο J. Anderson (2006: 6), σύμφωνα με τον οποίο:



Από τον παραπάνω ορισμό προκύπτουν κάποια συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της δημόσιας πολιτικής,

Α) Αναπτύσσεται κατά κύριο λόγο από *επίσημους φορείς εξουσίας*, δηλαδή από δρώντες που αναγνωρίζονται από τα περισσότερα μέρη του συστήματος ως υπεύθυνοι να αναλάβουν δράση, η οποία κατά κανόνα γίνεται αποδεκτή, εφόσον δρουν μέσα στα όρια των ρόλων τους. Ανάλογα με το αντικείμενο κάθε πολιτικής, υπάρχουν σημαντικοί δρώντες εκτός των επίσημων φορέων εξουσίας, που συμμετέχουν ενεργά στην ανάπτυξή της, όπως οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών, επιστημονικές οργανώσεις και άτυπες ομάδες πολιτών.

Β) Αποτελεί *σκόπιμη δράση* και όχι τυχαία συμπεριφορά. Σχεδιάζεται για να επιτύχει συγκεκριμένους στόχους και προσδιορισμένα αποτελέσματα.

Γ) Αποτελείται από *σειρά ενεργειών* που εμφανίζει μια χρονική διάρκεια και όχι από τις ξεχωριστές, διακριτές αποφάσεις των επίσημων φορέων εξουσίας. Έτσι, η δημόσια πολιτική περιλαμβάνει όχι μόνο την απόφαση για τη θέσπιση ενός νόμου για ένα θέμα, αλλά και τις συνακόλουθες αποφάσεις και ενέργειες που θα εξασφαλίσουν την υλοποίησή του.

Δ) Προκύπτει από *αιτήματα πολιτικής* για κάποιο δημόσιο πρόβλημα, που προέρχονται από διάφορους δρώντες.

Ε) Η δημόσια πολιτική περιλαμβάνει αυτό που οι δημόσιοι φορείς «*κάνουν*» και όχι αυτό που προτίθενται ή διακηρύσσουν ότι θα κάνουν. Το σημείο αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό και διαχωρίζει την έννοια της δημόσιας πολιτικής από τις κυβερνητικές εξαγγελίες, οι οποίες αποτελούν απλώς δηλώσεις προθέσεων, που δεν συνοδεύονται από τη λήψη αποφάσεων για σκόπιμες ενέργειες δράσης.

ΣΤ) Η δημόσια πολιτική μπορεί να έχει *θετική ή αποφατική* μορφή. Η θετική μορφή εμφανίζεται όταν υπάρξει δράση από τους φορείς εξουσίας για την αντιμετώπιση ενός ζητήματος. Η αποφατική μορφή αποτελεί πολιτική όταν οι φορείς εξουσίας αποφασίσουν να μην ενεργήσουν για κάποιο ζήτημα, το οποίο έχει τεθεί στην ημερήσια διάταξη και έχει συζητηθεί, και να αφήσουν την επίλυσή του στη λειτουργία των δυνάμεων της αγοράς («laissez-faire» ή «handsoff»).

Ζ) Τέλος, η δημόσια πολιτική βασίζεται στη νομοθεσία και αποτελεί *πράξη εξουσίας* και επομένως εμπεριέχει το στοιχείο του εξαναγκασμού.

Απαραίτητη κρίνεται η διάκριση της δημόσιας πολιτικής (public policy) από την πολιτική (politics). Πρόκειται για δύο όρους των οποίων η μετάφραση συχνά δημιουργεί σύγχυση, παρότι αμφότεροι έχουν τις ρίζες τους στην ελληνική γλώσσα Όπως επισημαίνει ο Μακρυδημήτρης (1999), «η διαφοροποίηση μεταξύ πολιτικής (politics) και δημόσιας πολιτικής (public policy) έγκειται στο ότι η πρώτη αποτελεί εκείνο το οποίο παράγουν τα κόμματα ενώ διεκδικούν την εξουσία, ενώ η δεύτερη εκείνο που παράγουν τα κόμματα σε συνεργασία με τη γραφειοκρατία, αφού αναλάβουν την κυβερνητική ευθύνη και εξουσία, δηλαδή το συστηματικό σχεδιασμό και τη λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση δημόσιων προβλημάτων, είτε αυτά αφορούν την εγχώρια, την εσωτερική, είτε την εξωτερική πολιτική της χώρας».

Αξίζει να αναρωτηθούμε «ποιος» ή «ποιοι» διαμορφώνουν και υλοποιούν τις δημόσιες πολιτικές. Ο Kington (1995), διακρίνει μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών δρώντων. Στους εσωτερικούς δρώντες περιλαμβάνεται η Κυβέρνηση, τα νομοθετικά σώματα, η δημόσια διοίκηση – γραφειοκρατία, οι υπερεθνικοί και οι διεθνείς οργανισμοί. Στους εξωτερικούς δρώντες περιλαμβάνονται οι ομάδες συμφερόντων, οι μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, τα πολιτικά κόμματα, οι ερευνητικοί οργανισμοί και δεξαμενές σκέψης (thinktanks), τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης, αλλά και οι μεμονωμένοι πολίτες. Ειδική κατηγορία δρώντων είναι οι «επιχειρηματίες» πολιτικής (policy entrepreneurs), δηλαδή ομάδες ή πρόσωπα που ανήκουν στους εσωτερικούς ή εξωτερικούς δρώντες, επιθυμούν να επενδύσουν τους πόρους τους –χρόνο, ενέργεια, φήμη και μερικές φορές και χρήμα– με αντάλλαγμα μελλοντικές πολιτικές της προτίμησής τους (Kington, 1995).

**Προσεγγίσεις δημόσιας πολιτικής ως πολιτικής διαδικασίας**

H ανάλυση της δημόσιας διοίκησης και της δημόσιας πολιτικής έχει προσεγγισθεί από διάφορους επιστημονικούς κλάδους, όπως η πολιτική επιστήμη, τα οικονομικά, η κοινωνιολογία, η ψυχολογία και το μάνατζμεντ. Οι προσεγγίσεις που θα εξεταστούν εδώ μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σε δύο κύματα: Οι προσεγγίσεις του πρώτου κύματος είναι πιο μονοδιάστατες, καθώς συνήθως δίνουν έμφαση σε μία μόνο διάσταση, όπως π.χ. ο μαρξισμός και νεο-μαρξισμός ξεκινάνε από την κοινωνικο-οικονομική δομή. Οι προσεγγίσεις αυτές θεωρούνται πλέον κλασικές και πάνω σε αυτές χτίστηκαν οι προσεγγίσεις του δεύτερου κύματος, οι οποίες είναι πιο πολυδιάστατες και επιδιώκουν να συνδέσουν περισσότερες διαστάσεις στην ανάλυση της δημόσιας πολιτικής, όπως π.χ., τη σχέση δομής και φορέων (π.χ. νεο-θεσμισμός).

# *Πλουραλισμός - νέο-πλουραλισμός*

Επικεντρώνεται στη σημασία της «εξουσίας», στο πώς αυτή διανέμεται μεταξύ ατόμων και ομάδων και πώς επηρεάζει την άσκηση δημόσιας πολιτικής. Ο πλουραλισμός έχει τις ρίζες του στη φιλελεύθερη πολιτική φιλοσοφία του Locke και ξεκίνησε ως φιλοσοφικό ρεύμα που υποστήριζε ότι η πραγματικότητα παρουσιάζει κοινωνική, θεσμική και ιδεολογική ποικιλομορφία και ότι η ποικιλομορφία αυτή είναι θετική και πρέπει να ενισχύεται. Η πολιτική έκφραση του πλουραλισμού αποτυπώνεται στο Αμερικάνικο Σύνταγμα και στα Ομοσπονδιακά Κείμενα των ΗΠΑ (Federalist Papers). Οι βασικές παραδοχές του πλουραλισμού είναι η πίστη στην ποικιλία και η αντίθεση στη μονοδιάστατη εξουσία του κράτους, η σημασία των ομάδων και της οργανωτικής τους αυτονομίας μέσα στο πολιτικό σύστημα και η αναγνώριση των αναπόφευκτων συγκρούσεων μεταξύ των ομάδων σε κάθε σύγχρονη κοινωνία (Dunleavy & O’Leary, 1987: 13-71). Ο πλουραλισμός εξελίχθηκε σε μία από τις πιο κεντρικές θεωρίες της πολιτικής επιστήμης και έχει επηρεάσει όλους του κλάδους της.

# *Μαρξισμός - νέο-μαρξισμός*

Ο μαρξισμός βασίζεται στα έργα των KarlMarx και FriedrichEngels (1840-1880). Σύμφωνα με την προσέγγιση του ιστορικού υλισμού που αναπτύχθηκε από τους μαρξιστές, η ανθρώπινη κοινωνία έχει περάσει μέσα από ένα αριθμό διακριτών σταδίων (τρόπων παραγωγής – modes of production), καθένα από τα οποία χαρακτηρίζεται από ένα διακριτό σύνολο τεχνολογικών συνθηκών παραγωγής («μέσων παραγωγής») και ένα διακριτό τρόπο με τον οποίο οι διάφοροι δρώντες στην παραγωγική διαδικασία σχετίζονται μεταξύ τους («κοινωνική δομή» ή «σχέσεις παραγωγής»). Ο τρόπος παραγωγής και οι συνακόλουθες σχέσεις παραγωγής συνιστούν τη βασική δομή η οποία σχηματίζει το εποικοδόμημα (superstructure). Στο εποικοδόμημα στηρίζονται οι υπερδομές, όπως το κράτος, η νομοθεσία και η ιδεολογία (Howlett&Ramesh, 1995: 23-25). Η ανάλυση της δημόσιας πολιτικής υπό τη μαρξιστική οπτική αναδεικνύει ότι το κεφάλαιο χρησιμοποιεί το κράτος ως εργαλείο για την εξυπηρέτηση των συμφερόντων του (εργαλειακή προσέγγιση). Η εργαλειακή προσέγγιση ακολουθείται και από μια μερίδα νεο-μαρξιστών, με κυρίαρχο εκφραστή τον Miliband (1969, 1977), ο οποίος υποστηρίζει ότι οι πολιτικοί, οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι ελίτ των επιχειρήσεων και των χρηματοοικονομικών ιδρυμάτων είναι άνθρωποι που προέρχονταν από την ίδια κοινωνική τάξη και εκπαιδεύτηκαν στα ίδια σχολεία και κατά συνέπεια διαμορφώνουν τις δημόσιες πολιτικές ώστε να λειτουργούν για τα συμφέροντα του καπιταλιστικού συστήματος (Parsons, 2005). Ωστόσο, οι νεο-μαρξιστικές θεωρίες κατά κανόνα ασκούν κριτική στην εργαλειακή θεωρία, αναπτύσσουν την έννοια της «σχετικής αυτονομίας» του κράτους και αναδεικνύουν την επίδραση ποικίλων παραγόντων στη λειτουργία του κράτους και τη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής.

# *Συστημική προσέγγιση*

Προέρχεται από τη συστημική θεωρία και την «κυβερνητική» (cybernetics) και εστιάζει στις εισροές και τις εκροές του πολιτικού συστήματος, στις αναδράσεις (feedback), στη ροή πληροφορίας και στις σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ των υποσυστημάτων της δημόσιας πολιτικής. Οι ρίζες της συστημικής σκέψης ανάγονται στην αριστοτελική φιλοσοφία, όπου αναδεικνύεται ότι το «όλον» είναι διαφορετικό από τα μέρη που το απαρτίζουν. Η κυβερνητική αποτελεί μία όψη της συστημικής προσέγγισης και ορίστηκε αρχικά από το θεμελιωτή της N. Weiner (1948) ως «το συνολικό πεδίο της θεωρίας του ελέγχου και της επικοινωνίας, είτε αυτό αφορά τις μηχανές είτε τα ζώα», για να επεκταθεί μεταγενέστερα από το βασικό θεωρητικό της R. Ashby (1964) σε «όλες τις μορφές συμπεριφοράς οι οποίες είναι κανονικές, σκόπιμες και μπορούν να αναπαραχθούν». Η μελέτη της πολιτικής διαδικασίας έχει διαχρονικά αξιοποιήσει τη συστημική σκέψη και την κυβερνητική. Όπως εύστοχα επισημαίνει ο Jenkins (1978), ένα εκτεταμένο συστημικό μοντέλο δρα ως χρήσιμος χάρτης: μας προειδοποιεί για τις περιοχές που απαιτούν περισσότερη προσοχή και ρίχνει φως στις διασυνδέσεις τις οποίες η θεωρία μπορεί να αξιοποιήσει για να αποδώσει χρήσιμα αποτελέσματα. Γι’ αυτό και μελέτες που αξιοποιούν τη συστημική προσέγγιση και την κυβερνητική βρίσκουμε σε πολλές από τις υπόλοιπες θεωρητικές προσεγγίσεις. Επιχειρώντας μια επισκόπηση των πλέον χαρακτηριστικών μελετών, θα μπορούσαμε να κατατάξουμε τις σχετικές προσεγγίσεις σε δύο μεγάλες κατηγορίες: α) τις προσεγγίσεις των πολιτικών συστημάτων και β) τις προσεγγίσεις ανάλυσης πληροφορίας και λήψης αποφάσεων.

# *Θεωρία ορθολογικής επιλογής*

Μεταφέρει μεθοδολογικά εργαλεία από την οικονομική στην πολιτική επιστήμη και ξεκινάει από την υπόθεση ότι τα άτομα είναι ορθολογικοί δρώντες. Έχει τις ρίζες της στη θεωρία της «δημόσιας επιλογής» (π.χ. Buchanan & Tullock, 1962). Βασικά της χαρακτηριστικά είναι ο μεθοδολογικός ατομικισμός και η υπόθεση ότι τα άτομα είναι ορθολογικά. Με τον όρο «μεθοδολογικός ατομικισμός» αναφερόμαστε στη μεθοδολογική προσέγγιση που επιδιώκει να εξηγήσει τα πολιτικο-κοινωνικά φαινόμενα ως συνέπεια των επιλογών των ατόμων (Cairney, 2012). Ο ορθολογισμός αφορά τη δυνατότητα των ατόμων να επιλέγουν ώστε να πετυχαίνουν συγκεκριμένους σκοπούς με βάση τις προτιμήσεις και τα πιστεύω τους. Οι προτιμήσεις τους μπορεί να μην αφορούν αποκλειστικά το ατομικό τους συμφέρον, αλλά αυτό της οικογένειάς τους, του πολιτικού κόμματος στο οποίο ανήκουν και ούτω καθεξής. Η κεντρική ερώτηση που διέπει την ερευνητική κατεύθυνση των θεωρητικών της ορθολογικής επιλογής είναι γιατί τα άτομα συμπεριφέρονται και δρουν με ένα συγκεκριμένο τρόπο. Η απάντηση στην ερώτηση αυτή οδηγεί σε ενδιαφέρουσες υποθέσεις για τις επιλογές δημόσιας πολιτικής και για τη συμπεριφορά των πολιτικών δρώντων. Η πιο συζητημένη κριτική στο ορθολογικό μοντέλο προέρχεται από τον οικονομολόγο Herbert Simon και είναι γνωστή ως «περιορισμένος ορθολογισμός». O Simon (1957), παντρεύοντας το ορθολογικό μοντέλο των οικονομολόγων και τη φροϋδική αντίληψη ότι τα υποκείμενα δρουν με βάση τα ένστικτά τους, τα πάθη τους και το υποσυνείδητό τους, επιχειρηματολόγησε υπέρ της «περιορισμένης ορθολογικότητας». Η έννοια αυτή περιγράφει την ανθρώπινη συμπεριφορά ως εν μέρει ορθολογική και εν μέρει ανορθολογική. Οι καπνιστές, για παράδειγμα, διαθέτουν περιορισμένο ορθολογισμό, αφού γνωρίζοντας τις βλαβερές συνέπειες της συνήθειάς τους, υποκύπτουν στον εθισμό. Τα υποκείμενα στοχεύουν σε μια ορθολογική συμπεριφορά η οποία οροθετείται και περιορίζεται από τα ένστικτα, τα πάθη και το υποσυνείδητό τους.

Ένα από τα βασικά εργαλεία που χρησιμοποιείται από τους θεωρητικούς της ορθολογικής επιλογής είναι η «θεωρία των παιγνίων» που επιδιώκει να μελετήσει τον τρόπο με τον οποίο οι θεσμοί και οι δημόσιες πολιτικές επιδιώκουν να αντιμετωπίζουν τη δυσκολία συλλογικής δράσης. Στα πιο απλά παίγνια θεωρείται ότι όλοι οι φορείς-παίκτες είναι ορθολογικοί, ότι όλοι γνωρίζουν τους κανόνες του παιχνιδιού, καθώς και το όφελος και το κόστος κάθε τους κίνησης. Επίσης οι αποφάσεις λαμβάνονται από όλους στις ίδιες συνθήκες. Τα πιο σύνθετα παίγνια υποθέτουν μεγαλύτερη αβεβαιότητα και πιο περίπλοκες υποθέσεις ως προς τα κίνητρα των δρώντων. Παραδείγματα παιγνίων που έχουν χρησιμοποιηθεί για να εξηγήσουν δημόσιες πολιτικές σε σχέση με κοινωνικά προβλήματα είναι το δίλημμα του φυλακισμένου (prisoner’s dilemma) (Hindomoor, 2006).

# *Θεωρία των ελίτ*

Κατά τον Ober (1989: 11), ίσως η καλύτερη ανάλυση των σχέσεων μεταξύ ελίτ και μαζών στον αρχαίο κόσμο είναι αυτή του Αριστοτέλη στα *Πολιτικά,* που διαιρεί τον ελεύθερο πληθυσμό της πόλης στο *δήμο*, δηλαδή τους κοινούς πολίτες, και τους *γνώριμους*, από τους οποίους κυρίως προέρχονταν οι στρατηγοί και οι ρήτορες. Οι γνώριμοι διαθέτουν *πλούτο, αρετή, ευγένεια* και *παιδεία.* Σύμφωνα με τον Lasswell (1936: 13), «η πολιτική είναι η μελέτη της επιρροής των ισχυρών […] Οι ισχυροί είναι αυτοί που κερδίζουν το μεγαλύτερο μέρος της πίτας […] Αυτοί είναι η ελίτ και οι υπόλοιποι είναι η μάζα». Σημαντικός για την ανάλυση της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής είναι ο δημοκρατικός ελιτισμός, έτσι όπως εξελίχθηκε από τον Weber (1917) και τον Schumpeter (1944), με βασικά επιχειρήματα, πρώτον, τη συμβατότητα της δημοκρατίας με τη γραφειοκρατία, και, δεύτερον, τη σημασία του ανταγωνισμού μεταξύ των ελίτ. Οι «ελιτιστές» υποστηρίζουν ότι ο ανταγωνισμός μεταξύ των κομμάτων είναι ελλιπής, καθώς τα πολιτικά κόμματα δυναστεύονται από κομματικές ελίτ, οι οποίες συμφωνούν στα περισσότερα θέματα δημόσιας πολιτικής και κατά συνέπεια οι πολίτες δεν έχουν πραγματική επιλογή (Schumpeter, 1944). Παρομοίως πλαστός είναι ο ανταγωνισμός μεταξύ των Μ.Μ.Ε., καθώς η ιδιοκτησία και επομένως ο έλεγχός τους περιορίζεται σε μια πλούσια ελίτ. Τέλος, παρατηρούν μεγάλη ανισότητα και στις ομάδες συμφερόντων, καθώς όσες από αυτές απειλούν τα συμφέροντα των ελίτ έχουν πολύ περιορισμένη πρόσβαση στους κυβερνώντες (Dunleavy & O’Leary, 1987).

# *Κορπορατισμός - νεο-κορπορατισμός*

Ο κορπορατισμός είναι μια θεωρία που αναπτύχθηκε κυρίως στη βορειοδυτική Ευρώπη και αναφέρεται στον τρόπο με τον οποίο ενσωματώνονται οι ομάδες συμφερόντων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και στην υιοθέτηση δημόσιας πολιτικής, έτσι ώστε να μετριάζεται η σύγκρουση μεταξύ κεφαλαίου και εργασίας. Σύμφωνα με τον Schmitter (1977: 9), ο κορπορατισμός είναι «ένα σύστημα διαμεσολάβησης, στο οποίο τα συστατικά στοιχεία είναι οργανωμένα σε έναν περιορισμένο αριθμό ξεχωριστών, υποχρεωτικών, μη ανταγωνιστικών, ιεραρχικά οργανωμένων και λειτουργικά διαχωρισμένων ομάδων (ή σωμάτων). Οι ομάδες αυτές αναγνωρίζονται ως εξουσιοδοτημένες (αν όχι δημιουργημένες) από το κράτος. Στα συστατικά στοιχεία των ομάδων, έχει χορηγηθεί ένα προμελετημένο, αντιπροσωπευτικό μονοπώλιο, με αντάλλαγμα την τήρηση κανόνων στην επιλογή των αρχηγών τους και στην άρθρωση των απαιτήσεων και των υποστηρίξεών τους». Για παράδειγμα, σύμφωνα με το κορπορατιστικό μοντέλο, οι αποφάσεις δημόσιας πολιτικής, για μια ελλειμματική δημόσια επιχείρηση θα λαμβάνονταν μέσα από διαδικασίες διαπραγμάτευσης μεταξύ του κράτους και των συνδικάτων της επιχείρησης, με γνώμονα τον εξορθολογισμό της και την καλύτερη λειτουργία της (Howlett & Ramesh, 1995). Η διαφορά με τον πλουραλισμό είναι ότι στον κορπορατισμό το κράτος ενεργά προσπαθεί να διαχειριστεί τις ομάδες πίεσης και τα συνδικάτα έτσι ώστε να μπορεί να επηρεάσει το αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης.

# *Θεσμισμός και νεο-θεσμισμός*

Η πολιτική επιστήμη μέχρι και τη δεκαετία του 1960 ανέλυε κυρίως τους επίσημους θεσμούς του κράτους, όπως π.χ. τη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία, καθώς και θέματα πολιτικής θεωρίας. Σύντομα, όμως, προέκυψε ένα ανανεωμένο ενδιαφέρον για τους θεσμούς, που σχηματοποιήθηκε με ένα βιβλίο των March και Olsen (1989) και χαρακτηρίστηκε ως νεο-θεσμισμός. Ο λόγος ήταν ότι οι διάφορες διαδικασίες πολιτικής δεν μπορούσαν να επεξηγηθούν μόνο με βάση τη συμπεριφορά των ατόμων. Ο νεο-θεσμισμός έχει τρία παρακλάδια: τον ορθολογικό νεο-θεσμισμό, τον κοινωνιολογικό νεο-θεσμισμό και τον ιστορικό νεο-θεσμισμό.

*Ορθολογικός θεσμισμός: αρχικά αναπτύχθηκε στην Αμερική και ανέλυσε συμπεριφορές του κογκρέσου, ενώ σταδιακά εφαρμόστηκε σε θέματα ανάπτυξης πολιτικών θεσμών, μετάβασης στη δημοκρατία και θεσμικής μεταρρύθμισης της Ε.Ε. (Muller & Surel, 2002). Οι αρχικές υποθέσεις του ορθολογικού θεσμισμού προέρχονται από το συμπεριφορισμό (behaviouralism) και από τη θεωρία της ορθολογικής επιλογής, που βασίζεται στην αντίληψη ότι οι φορείς (agents) έχουν προκαθορισμένες προτιμήσεις και συμπεριφέρονται μηχανιστικά με σκοπό να μεγιστοποιήσουν τα θετικά γι’ αυτούς αποτελέσματα Η συμπεριφορά τους είναι το αποτέλεσμα αναλυτικών στρατηγικών υπολογισμών που περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων, τις υποθέσεις τους για τις αναμενόμενες ενέργειες άλλων φορέων.*

*Κοινωνιολογικός θεσμισμός: Ο κοινωνιολογικός θεσμισμός βασίζεται στην παραδοχή ότι οι θεσμοί επιλέγονται όχι μόνο βάσει των ορθολογικών προτιμήσεων των φορέων αλλά και σε σχέση με το ευρύτερο πολιτισμικό περιβάλλον μέσα στο οποίο λειτουργούν οι οργανώσεις. Συνεπώς, οι επιλογές δεν γίνονται μόνο με βάση την «εργαλειακή λογική», δηλαδή με γνώμονα την αποτελεσματικότητα, αλλά με βάση τη «λογική του αρμόζοντος» (logic of appropriateness), που μας εφιστά την προσοχή στο ταίριασμα (fit) των θεσμών με τις νόρμες και τους άτυπους κανόνες της κοινωνίας (March & Olsen, 1989). Η πρώτη δραματοποιημένη απόδοση της ιδέας αυτής θεωρείται η αντιπαράθεση της Αντιγόνης με τον Κρέοντα, στην τραγωδία του Σοφοκλή, η οποία αποτυπώνει την τάση να αναπτύσσονται κανόνες, κώδικες και αρχές συμπεριφοράς σε όρους που ξεπερνούν τις αναμενόμενες συνέπειες (March & Olsen, 2006).*

*Ιστορικός θεσμισμός: είναι η πιο ευρεία από τις τρεις προσεγγίσεις και προσφέρει την πιο πολιτικοποιημένη ανάλυση εξέλιξης των θεσμών (Thelen, 1999: 384). Επικεντρώνεται στη χρονική στιγμή και στο ρυθμό των θεσμικών μεταβολών και προσφέρει ένα πλέγμα χρήσιμων εννοιών για την κατανόηση της μεταβολής αλλά και της αδράνειας, όπως η «διαδοχική εξάρτηση» (path dependence) και η «κρίσιμη διασταύρωση» (criticaljuncture). Ο Levi (1997: 28) εξηγεί τη «διαδοχική εξάρτηση» ως εξής: «Όταν μια χώρα ή περιοχή ξεκινάει να ακολουθεί ένα μονοπάτι, το κόστος αναστροφής της πορείας είναι πολύ υψηλό». Η έννοια της «διαδοχικής εξάρτησης» αναπτύσσεται περισσότερο μέσω της ιδέας της «αυξάνουσας απόδοσης» (increasingreturns), η οποία περιγράφει το κόστος μετάβασης από ένα «μονοπάτι» σε ένα άλλο, τη σημασία της χρονικής στιγμής της αλλαγής, καθώς και την αλληλουχία των διαφορετικών μονοπατιών. Οι «κρίσιμες διασταυρώσεις» αναφέρονται σε συγκεκριμένες ιστορικές στιγμές, οι οποίες έχουν μακροχρόνιες συνέπειες. Μπορεί να είναι είτε μικρά είτε μεγάλα γεγονότα, αρκεί να λάβουν χώρα τη σωστή στιγμή και να ασκήσουν διαχρονική επιρροή (Pierson, 2000). Οι «κρίσιμες διασταυρώσεις» έχουν αξιοποιηθεί από τους Collier&Collier (1991) για τη μελέτη της εξέλιξης των πολιτικών του 20ού αιώνα στη Λατινική Αμερική, εστιάζοντας σε μια περίοδο θεμελιωδών μεταβολών στη σχέση μεταξύ του κράτους και των εργατικών κινημάτων που εμφανίστηκαν από το τέλος του 19ου αιώνα. Οι συγγραφείς θεωρούν ότι υπήρξε για κάθε χώρα της Λατινικής Αμερικής μια περίοδος κατά την οποία τα εργατικά κινήματα ενσωματώθηκαν στην πολιτική με τον ένα ή τον άλλο τρόπο. Αυτή η περίοδος αρχικής ενσωμάτωσης των εργατικών κινημάτων συνιστά μια κρίσιμη διασταύρωση που διαδραμάτισε σπουδαίο ρόλο στο σχηματισμό της εθνικής πολιτικής αρένας τις επόμενες δεκαετίες.*

# *Προσεγγίσεις των δικτύων*

Η προσέγγιση των δικτύων έχει άμεση σχέση με την έννοια της διακυβέρνησης και της αυξημένης πολυπλοκότητας των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής. Υπάρχουν πολλά είδη δικτύων, όπως τα «δίκτυα πολιτικής» (policy networks), οι «επιστημικές κοινότητες» (epistemiccommunities) και οι «συνασπισμοί υπεράσπισης» (advocacycoalitions),

*Δίκτυα πολιτικής: Ο όρος «δίκτυο» ουσιαστικά χρησιμοποιείται ως μια μεταφορά για να περιγράψει τις σχέσεις αλληλεξάρτησης των φορέων κατά τις διαδικασίες της δημόσιας πολιτικής στις σύγχρονες κοινωνίες που χαρακτηρίζονται από όλο και μεγαλύτερη πολυπλοκότητα (Goldsmith &Eggers, 2004). Ένας από τους πιο κλασικούς ορισμούς περιγράφει τα δίκτυα πολιτικής ως «ομαδοποιήσεις οργανώσεων που συνδέονται μεταξύ τους μέσω σχέσεων αλληλεξάρτησης» (Benson, 1982: 148). Τα ερωτήματα στα οποία στοχεύει να απαντήσει η προσέγγιση των δικτύων πολιτικής αφορούν πρώτον, στο βαθμό διευκόλυνσης της πρόσβασης κάποιων δικτύων στις δημόσιες πολιτικές, ανάλογα με τους πόρους (resources) που κατέχουν, και, δεύτερον, στο βαθμό διαφοροποίησης των δικτύων σε διαφορετικά κράτη και κοινωνίες ή σε διαφορετικούς τομείς πολιτικής. Ο Rhodes (1988) κατηγοριοποιεί τα δίκτυα ανάλογα με το βαθμό συνεκτικότητας που παρουσιάζουν. Οι* *«κοινότητες πολιτικής» (policy communities) περιγράφονται ως τα πιο συνεκτικά δίκτυα, με σταθερά και συγκεκριμένα μέλη και με σαφή συμμετοχή στις διαδικασίες σχεδιασμού πολιτικής. Τα λιγότερο συνεκτικά δίκτυα είναι τα «θεματικά δίκτυα» (issue networks),* *τα οποία έχουν χαλαρά όρια και τα μέλη τους εναλλάσσονται, ενώ δεν υπάρχουν συγκεκριμένα κριτήρια συμμετοχής σε αυτά. Η πρόσβασή τους στις διαδικασίες της δημόσιας πολιτικής είναι πιο περιορισμένη. Μια «κοινότητα πολιτικής» στο πεδίο της ανώτερης εκπαίδευσης, π.χ., περιλαμβάνει τους συλλόγους των φοιτητών, τα σωματεία των εργαζομένων και των καθηγητών, και συμμετέχει σε μια θεσμική και προκαθορισμένη συζήτηση με το Υπουργείο Παιδείας για θέματα μεταρρυθμίσεων, προωθώντας συμπαγείς θέσεις. Ένα «θεματικό δίκτυο» είναι πολύ πιο ευρύ και μπορεί να περιλαμβάνει επιστημονικές οργανώσεις, οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών, δήμους, άτυπες ομάδες καθηγητών κ.ά. Η συμμετοχή τους στη χάραξη πολιτικής είναι πολύ πιο έμμεση από αυτή μιας «κοινότητας πολιτικής» και τα επιχειρήματα τους πολυφωνικά.*

*Επιστημικές κοινότητες: είναι «**δίκτυα ειδικών με μια κοινή κοσμοθεωρία για τις σχέσεις αιτίας και αποτελέσματος, σε σχέση με το χώρο της ειδικότητάς τους, και με κοινές πολιτικές αξίες ως προς την εφαρμογή των πολιτικών» (Haas, 1989: 16). Η πρώτη ύλη των επιστημικών κοινοτήτων είναι η κατοχή από μέρους τους επιστημονικής γνώσης. Οι «δεξαμενές σκέψης» (think tanks) και τα ερευνητικά ινστιτούτα περιγράφονται ως χώρος-κλειδί για την ανάπτυξη επιστημικών κοινοτήτων (Haas, 1992). Το στοιχείο που ενώνει τους «ειδικούς» και τους επιστήμονες είναι η πεποίθησή τους ότι κατά τη διαμόρφωση της πολιτικής μπορεί να εφαρμοστεί η συγκεκριμένη μορφή γνώσης την οποία κατέχουν. Αυτοί που ασκούν πολιτική στρέφονται προς τους «ειδικούς» λόγω της αβεβαιότητας την οποία έχουν να αντιμετωπίσουν. Είναι πιθανόν αυτοί που λαμβάνουν τις πολιτικές αποφάσεις να κάνουν χρήση μόνο της γνώσης που νομιμοποιεί τις αποφάσεις τους, αλλά υποστηρίζεται ότι είναι πιθανό σε κάποιο στάδιο οι επιστημικές κοινότητες να επηρεάσουν τους πολιτικούς παρέχοντάς τους εναλλακτικές ιδέες (Haas, 1992: 2).*

*Πλαίσιο Συνασπισμών Υπεράσπισης (ΠΣΥ): Ένας συνασπισμός υπεράσπισης ορίζεται ως εξής:* *Άτομα με διαφορετικές αρμοδιότητες (αιρετοί και στελέχη υπηρεσιών, ηγέτες ομάδων συμφερόντων, ερευνητές) τα οποία μοιράζονται ένα συγκεκριμένο σύστημα πεποιθήσεων –δηλαδή, ένα σύνολο βασικών αξιών, αιτιωδών υποθέσεων και αντιλήψεων περί των προβλημάτων– και τα οποία χαρακτηρίζονται από σταθερό βαθμό συντονισμένης δραστηριότητας μέσα στο χρόνο (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Η κύρια συνεισφορά του πλαισίου των συνασπισμών υπεράσπισης έγκειται στην προσπάθεια να ερμηνευτεί η αλλαγή πολιτικής όχι αποκλειστικά ως αποτέλεσμα κοινωνικών πιέσεων, αλλά ως μια διαδικασία όπου διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο οι ιδέες και οι πεποιθήσεις διαφόρων φορέων, που ενεργούν σε πολύπλευρα επίπεδα (Hann, 1995). Κατά το ΠΣΥ, μία από τις κύριες αιτίες αλλαγής πολιτικής είναι η διαδικασία εκμάθησης. Τα μέλη ενός συνασπισμού επιχειρούν να κατανοήσουν τον κόσμο καλύτερα μέσα από την εκμάθηση πολιτικής, αλλά την ίδια στιγμή παρουσιάζουν μια τάση αντίδρασης ως προς την αποδοχή πληροφοριών που αμφισβητούν την ισχύ των βαθύτερων πεποιθήσεών τους. Επομένως, η εκμάθηση πολιτικής γενικά παρουσιάζεται ικανή να μεταβάλει δευτερεύοντα στοιχεία, όχι όμως και τις κεντρικές πεποιθήσεις ενός συνασπισμού.*

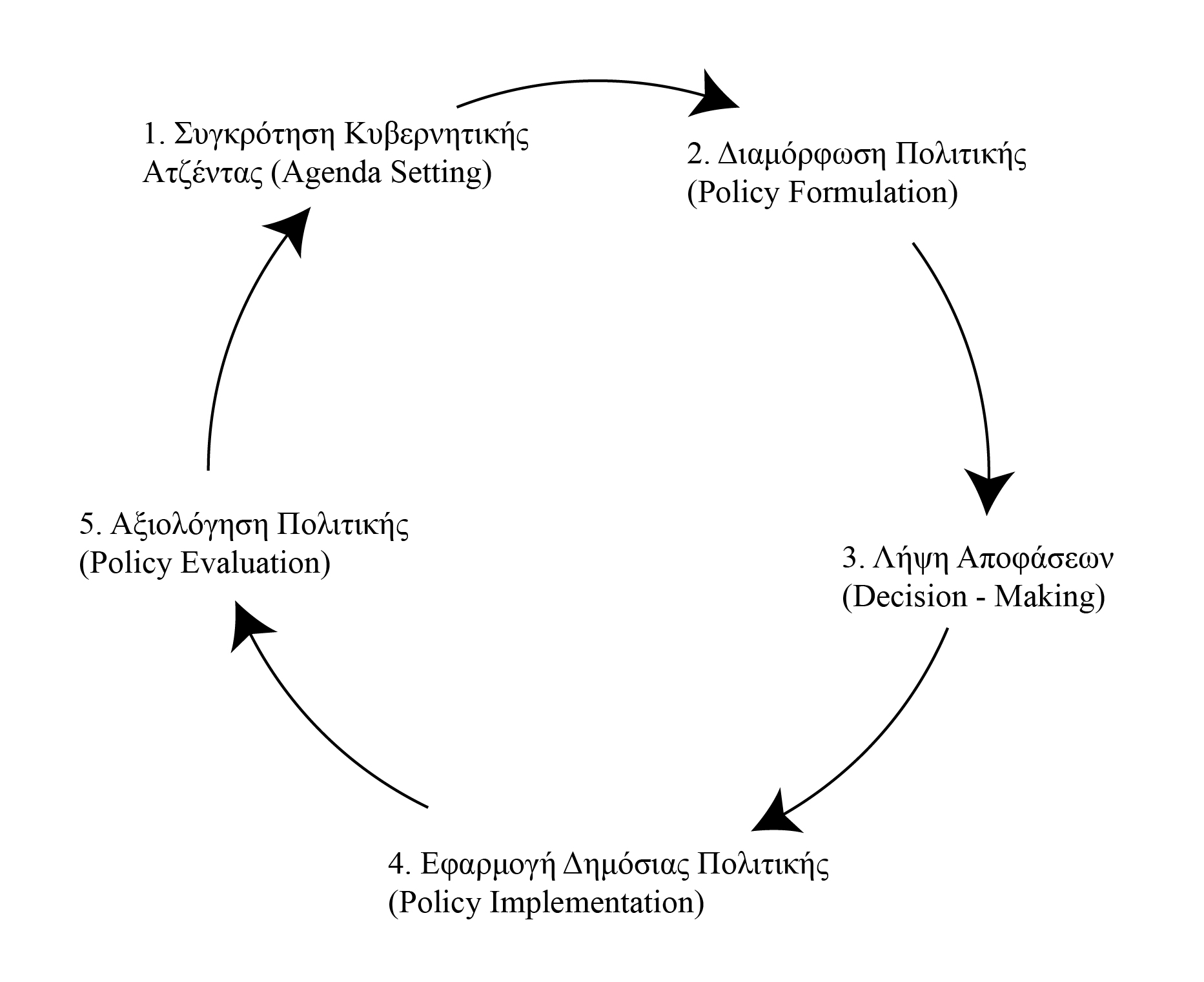
# *Προσεγγίσεις του πολιτικού λόγου*

Το σημείο εκκίνησης των προσεγγίσεων του πολιτικού λόγου είναι ότι οι κοινωνικές επιστήμες έχουν παραβλέψει τη σημασία των αξιών και της κοινωνικής σημασίας (social meaning) των διαδικασιών και των θεσμών, με αποτέλεσμα οι αναλύσεις να έχουν γίνει πολύ εμπειρικές και να παραμελούν *τις ιδέες,* που είναι η κινητήρια δύναμη της πολιτικής, καθώς και τις κανονιστικές (normative) πτυχές της. Οι προσεγγίσεις του πολιτικού λόγου, δηλαδή, δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στο πώς κατασκευάζεται η κοινωνική πραγματικότητα μέσα από τις λέξεις που περιγράφουν τις διαδικασίες, τους θεσμούς και τις δομές. Έμφαση επίσης δίνεται στην υποκειμενικότητα των αναλύσεων. Υποστηρίζουν ότι οι εμπειρικές παρατηρήσεις έχουν ενσωματωμένα υποκειμενικά στοιχεία και γι’ αυτό δεν μπορούμε να κάνουμε καθολικές γενικεύσεις (Fischer, 2003).Η έννοια του πολιτικού λόγου και της σημασίας των ιδεών έχει επηρεάσει οριζόντια τις περισσότερες αναλύσεις της δημόσιας πολιτικής συμπεριλαμβανομένων του πλουραλισμού, του ατομικισμού, του νέο-θεσμισμού και των θεωριών των δικτύων.

# Ο κύκλος της δημόσιας πολιτικής

Υποστηρίζεται ότι η δημόσια πολιτική λαμβάνει χώρα σε *στάδια* και ότι μπορούμε να μελετήσουμε τον *κύκλο μιας δημόσιας πολιτικής* (π.χ. Anderson, 2006). Διακρίνουμε τα παρακάτω στάδια:

1. Θέσπιση ημερήσιας διάταξης (Agenda setting)
2. Διαμόρφωση πολιτικής (Policy formulation)
3. Λήψη αποφάσεων (Decision making)
4. Εφαρμογή ή υλοποίηση πολιτικής (Policy implementation)
5. Αξιολόγηση πολιτικής (Policy evaluation)

**Σχεδιάγραμμα 1.** *Ο κύκλος της δημόσιας πολιτικής (Πηγή: Λαδή και Νταλάκου 2016).*

Aναθεωρητικές τάσεις στο πεδίο των δημοσίων πολιτικών

Η σύγχρονη έρευνα πολιτικής δίνει έμφαση στη χρήση μελετών που μπορούν να αναδείξουν τις αιτιώδεις επιδράσεις διαφόρων πολιτικών σε συγκεκριμένα επιθυμητά αποτελέσματα που αποτελούν το αντικείμενό τους. Μεταξύ των σύγχρονων μηχανισμών ανάλυσης των δημόσιων πολιτικών εμφανίζονται σειρά καινοτόμων μεθόδων που κερδίζουν σταδιακά έδαφος πέραν του βασικού κύκλου δημόσιας πολιτικής. Οι νέες αυτές καινοτόμες τάσεις εντάσσονται και επεκτείνουν τη μεθοδολογία ανάλυσης των δημόσιων πολιτικών στη φάση του κύκλου δημόσιας πολιτικής που αφορά στη διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών. Ειδικότερα, η συνηθέστερη ανάλυση κόστους/οφέλους που διενεργείται, αποσκοπεί να διερευνήσει όλες τις πιθανές επιπτώσεις των επιλεγμένων εναλλακτικών πολιτικών που σχετίζονται με την αποτελεσματικότητα και στη συνέχεια να τις κοστολογήσει ώστε να προσδιοριστεί ποια εναλλακτική πολιτική είναι πιο επιθυμητή από κοινωνική άποψη και από πλευράς ικανοποίησης του δημοσίου συμφέροντος.

Οι καινοτόμες προτάσεις που εντοπίζονται ως μια πιο εξελιγμένη μορφή ανάλυσης κόστους-οφέλους στη φάση της διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών και διερεύνησης της εφικτότητας και της χρησιμότητας εφαρμογής μίας νέας πολιτικής είναι : 1) Η τεκμηριωμένη δημόσια πολιτική και η διερεύνηση των θέσεων των ενδιαφερομένων μερών στο πλαίσιο της διαβούλευσης κατά τη φάση της εξέτασης των εναλλακτικών επιλογών. 2) Τα Κοινωνικά πειράματα. 3) Η μετα-ανάλυση για την ενίσχυση της διεύρυνσης της χρήσης της μεθοδολογίας κόστους-οφέλους. 4) Η χρήση της προσομοίωσης Monte Carlo που ασχολείται με τη μέτρηση της αβεβαιότητας στις εκτιμήσεις συγκεκριμένων οφελών και κόστους κατηγοριών, καθώς και στην εκτίμηση των καθαρών οφελών από μια συγκεκριμένη πολιτική.

# 

Τεκμηριωμένη δημόσια πολιτική

Μέσα από την προσέγγιση της τεκμηριωμένης δημόσιας πολιτικής (evidence based movement) επιδιώκεται η δρομολόγηση μόνο όσων δημόσιων πολιτικών υπαγορεύονται από συγκεκριμένα τεκμήρια, πληροφορίες, στοιχεία και αποδείξεις που θα είναι ικανά να οδηγήσουν στοχευμένα στην επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων. Στην Αμερική η πληροφόρηση του κοινού και ο συντονισμός μεταξύ των Υπουργικών γραφείων ξεκίνησε θεσμικά ήδη από το 1939 όταν ο Πρόεδρος Franklin D. Roosevelt εξέδωσε ένα Εκτελεστικό Διάταγμα που κατηύθυνε το Γραφείο Προϋπολογισμού «να σχεδιάσει και να προωθήσει τη βελτίωση, την ανάπτυξη και τον συντονισμό των ομοσπονδιακών και άλλων στατιστικών». Επίσης, ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών έχει επισημάνει τη σημασία των δεδομένων για την καλύτερη λειτουργία των δημόσιων πολιτικών : *«Τα δεδομένα είναι η ψυχή της λήψης αποφάσεων και η πρώτη ύλη για τη λογοδοσία. Χωρίς δεδομένα υψηλής ποιότητας που παρέχουν τις σωστές πληροφορίες για τα σωστά πράγματα τη σωστή στιγμή, ο σχεδιασμός, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση αποτελεσματικών πολιτικών καθίσταται σχεδόν αδύνατα»* (United Nations, 2014). Επίσης, ο Tony Blair είχε πει για τη δημόσια πολιτική ότι : «εάν δεν είναι τεκμηριωμένη είναι απλώς μία ευχή», καθώς επίσης και ότι «αυτό που μετράει είναι αυτό που είναι σημαντικό», «what matters is what counts», για να καταδείξει ακριβώς ότι δεν μπορεί να δρομολογούνται πολιτικές οι οποίες είναι σχεδόν βέβαιο ότι δεν μπορούν να αποδώσουν τα αναμενόμενα.

Συνολικά, ο Riddell (1998) συνόψισε τις προϋποθέσεις για την ανάλυση και την τεκμηρίωση της δημόσιας πολιτικής στις εξής: «μια αναγνωρισμένη απαίτηση ή ζήτηση για έρευνα- μια προσφορά εξειδικευμένων ερευνητών- εύκολη διαθεσιμότητα ποιοτικών δεδομένων- πολιτικές και διαδικασίες για να διευκολύνουν τις παραγωγικές αλληλεπιδράσεις με άλλους ερευνητές- και μια κουλτούρα στην οποία ενθαρρύνεται η ανοικτότητα και η προσβασιμότητα καθώς και η δυνατότητα ανάληψης ρίσκου η οποία είναι αποδεκτή».

Πράγματι, στο στάδιο του σχεδιασμού των δημόσιων πολιτικών, μέσω μιας θεωρητικά τεκμηριωμένης εμπειρικής ανάλυσης, πιστεύεται ότι οι κυβερνήσεις θα μπορέσουν να μάθουν καλύτερα από την προυπάρχουσα εμπειρία και να αποφύγουν, τόσο την επανάληψη των λαθών του παρελθόντος, όσο και την εφαρμογή καλύτερων νέων τεχνικών για την επίλυση παλαιών, αλλά και νέων προβλημάτων (Sanderson, 2002, pp. 61–75). Τα τεκμήρια, αποτελούν λοιπόν μία χρήσιμη πληροφορία για την υποστήριξη ενός συμπεράσματος και για την αιτιολογημένη δρομολόγηση κάθε νέας δημόσιας πολιτικής. Η εφαρμογή της τεκμηρίωσης αποτελεί τη βάση για την υποστήριξη και διαμόρφωση αποτελεσματικών κυβερνητικών επιλογών που θα πείθουν την κοινωνία και θα καταδεικνύουν το ενδιαφέρον των πολιτικών ηγετών να εισηγούνται τις απαιτούμενες και ρεαλιστικές πολιτικές σε ένα πνεύμα λογοδοσίας και δικαιοσύνης.

Για παράδειγμα, η πολιτική για τη διαχείριση των αποβλήτων και συγκεκριμένα για την απαγόρευση της χρήσης πλαστικής σακούλας στις περισσότερες χώρες του κόσμου λόγω των δυσμενών επιπτώσεων που είχε η χρήση της για το ζωϊκό βασίλειο των θαλασσών και τον πλανήτη ευρύτερα, υποστηρίχθηκε από ποσοτικά κριτήρια και δεδομένα. Ορισμένα από τα διαδεδομένα τεκμήρια μάλιστα πήραν εκτεταμένη δημοσιότητα λόγω της προβολής τους μέσα από τα διεθνή Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης. Μεταξύ άλλων, έντονη δημοσιότητα πήρε και το τεκμήριο που προήλθε από αναφορές των μέσων ενημέρωσης από την Ινδία ότι μια νεκρή αγελάδα στους δρόμους του Νέου Δελχί είχε 35.000 πλαστικές σακούλες στο πεπτικό της σύστημα!!

Σε γενικές γραμμές, οι περισσότερες τεκμηριωμένες μεθοδολογίες εντάσσονται στο πλαίσιο της αξιολόγησης μιας σχέσης κόστους-οφέλους ή κόστους-αποτελεσματικότητας και είναι σχεδιασμένες για να προσδιορίσουν μια εκτιμώμενη (καθαρή) απόδοση για την ευρύτερη κοινωνία με έμφαση, συχνότατα, στην επίπτωση στις ευαίσθητες κοινωνικά ομάδες, στην ανάπτυξη της απασχολησιμότητας και της οικονομίας όπου υλοποιούνται. Πρόκειται για ένα στιβαρό πλαίσιο που προβλέπει τη ρητή αναγνώριση του κόστους και των ωφελειών και που απαιτεί από τον υπεύθυνο χάραξης πολιτικής να εξετάσει το πλήρες φάσμα των πιθανών εναλλακτικών επιλογών και τις δυνητικές επιπτώσεις τους στην κοινωνία, σε συγκεκριμένες ομάδες, στην οικονομία, την πολιτική, κοκ..

Συχνότατα, στην έννοια τεκμηρίωση περιλαμβάνεται και η στατιστική προσέγγιση υπό την έννοια της : συλλογής, επεξεργασίας και της διάδοσης των δεδομένων με στόχο την περιγραφή ή την εκτίμηση σχετικά με το σύνολο ή με ένα μέρος του πληθυσμού ή μέρη της οικονομίας συμπεριλαμβανομένης της ανάπτυξης μεθόδων ή πόρων που υποστηρίζουν αυτές τις πρακτικές όπως τη μέτρηση, την ταξινόμηση ή τα ήδη προτύπων. Η ενίσχυση της πρακτικής της τεκμηρίωσης συνεπάγεται για το κοινό ότι απαιτείται η ενσωμάτωση της καλής και της *όσο πιο πρόσφατης τεκμηρίωσης* ως προς τις προτεινόμενες νέες πολιτικές.

Μεταξύ των πιο διαδεδομένων τύπων τεκμηρίωσης αναδεικνύονται : 1) Η περιγραφική στατιστική : Καταδεικνύει τις τάσεις και το πλαίσιο στον υπό εξέταση τομέα. 2) Οι μετρήσεις απόδοσης : Καταγραφή των εκροών των πολιτικών και της αποτελεσματικότητάς τους. 3) Εφαρμογή και μελέτες διαδικασιών : Αναγνώριση κατά πόσο η εφαρμογή των προγραμμάτων και των πολιτικών ευθυγραμμίζεται με τα σχέδια και τους στόχους. 4) Μελέτες επιπτώσεων : Διαπίστωση κατά πόσο οι επιπτώσεις των πολιτικών είναι οι αναμενόμενες.

Διαβούλευση και ανάλυση ενδιαφερομένων μερών

Η διαχείριση των πολύπλοκων σύγχρονων προβλημάτων απαιτεί τη σύμπραξη κρατικών αξιωματούχων, αιρετών, Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ), δεξαμενών σκέψης (Think tanks), εκπροσώπων του ιδιωτικού τομέα και της βιομηχανίας, καθώς και εκπροσώπων οργανώσεων των πολιτών σε μία προσπάθεια να αντιμετωπιστεί η εκάστοτε περίπτωση υπό μία προοπτική συναινετικής αναζήτησης της βέλτιστης λύσης. Στην προσπάθεια αντιμετώπισης των «νοσηρών» (wicked) προβλημάτων η λογική ξεφεύγει από την κάθετη και γραμμική προσέγγιση των ζητημάτων που ήταν μία αποτελεσματική μεθοδολογία διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών κατά το ορθολογικό μοντέλο, λαμβάνει απόσταση από αυτά καθ’εαυτά τα συμφέροντα της εκάστοτε υπηρεσίας και επικεντρώνεται στις *ανάγκες των χρηστών* τις οποίες αναμοχλεύει μέσα από μία σειρά πολυμερών διαπραγματεύσεων που εστιάζουν στην πειθώ και τους αμοιβαίους συμβιβασμούς. Γιατί πράγματι, η ολιστική διακυβέρνηση αντιμάχεται την ιεραρχική και αυταρχική παραδοσιακή διακυβέρνηση, δίδει έμφαση σε όλους τους οργανωσιακούς και εξωοργανωσιακούς παίκτες, και επιχειρεί τη συμφιλίωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης με την άσκηση κεντρικής εξουσίας και την καθοδήγηση κατά την κατάστρωση και την εκτέλεση των γενικών δημόσιων πολιτικών. Η κεντρική άσκηση της εξουσίας και η ρυθμιστική διακυβέρνηση παραμένουν καίρια εργαλεία, αλλά έχοντας ως δεδομένο, πλέον, ότι η σύνταξη ενός νομοθετήματος από ειδικούς εμπειρογνώμονες και τεχνικούς-νομικούς συμβούλους δεν αποτελεί πανάκεια για την επίλυση οποιουδήποτε δημόσιου προβλήματος (Klijn, and Koppenjan, 2015). Πολύ περισσότερο, στη σύγχρονη διακυβέρνηση τα πολύπλοκα προβλήματα προωθούν τη διαβούλευση, τη διαπραγμάτευση, την πειθώ και την ανταλλαγή μέσα από δίκαιες και ανοικτές συνομιλίες με τα άμεσα και έμμεσα ενδιαφερόμενα μέρη (Majone, 1989).

Στο στάδιο της εφαρμογής της συνεργατικής διακυβέρνησης, αξιολογείται η προτεινόμενη λύση ολόπλευρα και η οργάνωση δεσμεύεται σχετικά με την υλοποίησή της. Η διαδικασία αυτή σπάνια εκτελείται ομαλά, είναι δε ασταθής και εμφανίζει συχνές διακοπές. Ακόμη και όταν λαμβάνεται μία απόφαση, μία νέα επιλογή μπορεί να ανακύψει και να εξαναγκάσει σε επανάληψη της όλης της διαδικασίας από την αρχή κατά τη σταδιακή ανάπτυξη των δημόσιων πολιτικών.

Ουσιαστικά, η αναβάθμιση της συνεργατικής διάστασης κατά την ανάπτυξη των σταδίων των δημόσιων πολιτικών έφερε έντονα στο προσκήνιο την αποδοχή της συστηματικής εφαρμογής της ***διαβούλευσης*** ως την πιο δημοκρατική μέθοδο νομιμοποίησης της δράσης της δημόσιας διοίκησης και καλύτερης υλοποίησης των αποφάσεων των επιτελικών κέντρων διοίκησης μιας χώρας.

Έτσι, κατά την εμπλοκή της δημόσιας διοίκησης με τα σύγχρονα προβλήματα, προτάσσεται η οριζόντια-συνεργατική διακυβέρνηση (Μακρυδημήτρης, 2014, 2013) διότι:

- **Τα στάδια επίλυσης του προβλήματος δεν είναι διακριτά**, αλλά συνυφαίνονται συνήθως μεταξύ τους : ο καθορισμός του προβλήματος, για παράδειγμα, αναπτύσσεται ταυτόχρονα με τις πιθανές λύσεις ή τα εναλλακτικά σενάρια επίλυσής του ή ακόμη ο σχεδιασμός δεν διαφοροποιείται αισθητά από την εκτέλεση-αξιολόγηση-ανατροφοδότηση.

- Η διαδικασία διοίκησης των σύγχρονων προβλημάτων **εμπλέκει όλο και περισσότερους ενδιαφερόμενους φορείς** οι οποίοι εφόσον απομονωθούν διαιωνίζουν το δημόσιο πρόβλημα.

- Τα **διακυβεύματα είναι δυναμικά**, έτσι μπορεί στην αρχική agenda να υπήρχε μία όψη του προβλήματος, αλλά στην πορεία με τη συμμετοχή και περισσότερων ενδιαφερομένων μερών, να προστίθενται και άλλες.

- Παρατηρείται **απουσία διαπιστωμένης και αναγνωρισμένης ισχύος ενός μέρους**, ακόμη και του εκπροσώπου της δημόσιας διοίκησης που μπορεί να χάνει την εξουσιαστική του δύναμη του ενώπιον της βιομηχανίας ή των ισχυρών ενδιαφερομένων μερών (hollow out of the State).

- Oι **Τεχνολογίες, Πληροφοριών και Επικοινωνίας (ΤΠΕ) ευνοούν την προώθηση των λύσεων** και τη βέλτιστη ανταλλαγή απόψεων επί των «νοσηρών» θεμάτων. «Εντούτοις, η μέσω του διαδικτύου διεύρυνση της δημοκρατίας, η ηλεκτρονική δημοκρατία, εξακολουθεί να αποτελεί αντικείμενο περιορισμένων αναζητήσεων στην Ευρώπη» (Καρκατσούλης, 2014, σ. 176).

Ως ενδιαφερόμενα μέρη ορίζονται τα άτομα, οι ομάδες ή οργανισμοί, τα οποία ασκούν επιρροή και επηρεάζονται από μία διαδικασία και τα αποτελέσματά της. Διακρίνονται στα «κυρίως ενδιαφερόμενα μέρη» τα οποία εμπλέκονται άμεσα στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικών και στους λοιπούς ενδιαφερόμενους φορείς, οι οποίοι παρακολουθούν την πρόοδο της πολιτικής ή/και τους ασκείται επιρροή. Ωστόσο δεν έχουν όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη την ίδια ισχύ, συχνά έχουν αντικρουόμενα συμφέροντα, καθώς και διαφορετικό βαθμό ενδιαφέροντος ανάλογα με το θέμα υπό διαβούλευση.

Ο βαθμός συμμετοχής των ενδιαφερομένων μερών στη διαβούλευση εξαρτάται από το πρόβλημα δημόσιας πολιτικής, τις τεχνικές, τους διατιθέμενους πόρους και τελικά την πολιτική κρίση ως προς τη σημασία του θέματος και την ανάγκη να υπάρξει έντονη ή διαβαθμισμένη συμμετοχή (Bishop and Davis, 2002, σ. 21). Έτσι, η συμμετοχή μπορεί να είναι ιδιαίτερα περιορισμένη και να αφορά σε επιλεκτικό αριθμό élites οι οποίες καλούνται να συνεισφέρουν με την τεχνική τους εξειδίκευση (π.χ. για θέματα άμυνας και φύλαξης εξωτερικών συνόρων) ή να είναι ιδιαίτερα διευρυμένη και να περιλαμβάνει το ευρύ κοινό (π.χ. για θέματα περιβάλλοντος).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει κατανείμει τα ενδιαφερόμενα μέρη σε κατηγορίες οι οποίες περιλαμβάνουν :

|  |  |
| --- | --- |
| **Ε Ν Δ Ι Α Φ Ε Ρ Ο Μ Ε Ν Α Μ Ε Ρ Η** | |
| **Πολίτες** | Αυτόνομοι πολίτες που συνεισφέρουν συμμετέχοντας στη διαβούλευση. |
| **Επιχειρήσεις** | Μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Πολύ μικρές επιχειρήσεις. Αυτοαπασχολούμενοι. |
| **Εμπόριο, Επιχειρήσεις** **και επαγγελματικές Ενώσεις** | Επιμελητήρια. Επιχειρηματικές οργανώσεις. Εκπρόσωποι Επαγγελματιών. |
| **Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις** | Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις**.** Platforms. Δίκτυα. |
| **Συμβουλευτικές Οργανώσεις** | Επαγγελματικές Συμβουλευτικές Οργανώσεις. Δικηγορικά Γραφεία. Αυτοαπασχολούμενοι Σύμβουλοι. |
| **Ακαδημαϊκή Κοινότητα – Επιστημονικές Κοινότητας και Έρευνα** | Think tanks. Ινστιτούτα Έρευνας.  Ακαδημαϊκά Ινστιτούτα και ΑΕΙ. |
| **Οργανώσεις που εκπροσωπούν τοπική, περιφερειακή, δημοτική ή τοπική ή αυτοδιοίκηση, άλλες οντότητες, δημόσιες ή μικτές υποεθνικές οντότητες** | Περιφερειακές. Δημοτικές ή τοπικές δομές. Άλλες υποεθνικές δημόσιες οργανώσεις. Διεθνικές ενώσεις ή δημόσια δίκτυα υποεθνικών δημόσιων οργανώσεων.  Άλλες δημόσιες ή μικτές οντότητες που δημιουργούνται με νόμο με στόχο να λειτουργήσουν για το δημόσιο συμφέρον. |
| **Εθνικοί και Διεθνείς Εκπρόσωποι** | Κυβερνήσεις. Εθνικά Κοινοβούλια. Εθνικοί εκπρόσωποι ή Νομικά Πρόσωπα. Όργανα της ΕΕ. Οργανώσεις. Διακυβερνητικές Οργανώσεις. |

*Ενδιαφερόμενοι φορείς, Ευρ. Επιτροπή, 2017, p. 387*

Στο πρώτο στάδιο του σχεδιασμού της αξιολόγησης των ενδιαφερόμενων μερών τίθεται το ερώτημα της αναγνώρισης των ενδιαφερομένων μερών που θα πρέπει να περιληφθούν κατά την αξιολόγηση των εναλλακτικών σεναρίων πολιτικής. Στο πλαίσιο της βασικής ανάλυσης των ενδιαφερομένων μερών εντοπίζονται τα ενδιαφερόμενα μέρη, συγκρίνεται το ενδιαφέρον τους για την πολιτική, καθώς και αξιολογούνται οι προσδοκίες τους γι’ αυτήν. Η δυσκολία είναι να μην αποκλειστεί κανένα ενδιαφερόμενο μέρος, ακόμα και αυτά, τα οποία αντιδρούν στην αξιολόγησή τους. Υποστηρικτικά μπορούν να διερευνηθούν η ισχύς, η νομιμότητά τους και η δύναμη προβολής τους μέσα από συνεντεύξεις, ερωτηματολόγια, τη μέθοδο της εστιασμένης πληροφόρησης κ.ά.. Ο βαθμός συμμετοχής των ενδιαφερομένων μερών κυμαίνεται από την αποχή από τη διαδικασία μέχρι την από κοινού λήψη αποφάσεων με τους θεσμικούς φορείς. Σε κάθε επίπεδο αντικατοπτρίζεται και ο βαθμός δέσμευσης των αναλυτών δημοσίας πολιτικής προς τα ενδιαφερόμενα μέρη. Έτσι προκύπτει το επίπεδο συμμετοχής, αφοσίωσης και επιρροής των ενδιαφερόμενων μερών, αλλά και των δεσμεύσεων που αναλαμβάνουν απέναντι στους δημόσιους αναλυτές.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προβαίνει περαιτέρω στην Εργαλειοθήκη της σε μία ανάλυση των ενδιαφερομένων μερών συνδυάζοντας το επίπεδο επιρροής τους με το επίπεδο ενδιαφέροντός τους για το υπό συζήτηση ζήτημα την οποία κρίνει ως καθοριστική για την επιλογή της κατάλληλης προσέγγισης διαβούλευσης (Eur. Commission, 2017). Για το ίδιο θέμα ανάλυση έχoυν υποβάλει και οι Eden and Ackermann (1998, p. 122, βλ. σχήμα παρακάτω).

Κατά μία επόμενη ταξινόμηση συνδυάζονται το επίπεδο υποστήριξης με το επίπεδο αντίρρησης στις προτάσεις της πολιτικής. Απεικονίζεται ποια ενδιαφερόμενα μέρη είναι πιθανόν να υποστηρίξουν την πρόταση και ποια θα φέρουν αντιρρήσεις. Στον ένα άξονα τοποθετείται ο βαθμός ενδιαφέροντος των ενδιαφερόμενων μερών για την εκάστοτε πολιτική και στον άλλο άξονα ο βαθμός ισχύος/επιρροής τους. Αξιολογούνται ποιες προτάσεις θα μπορέσουν ίσως να εφαρμοστούν επιτυχώς επειδή ανταποκρίνονται στο βαθμό επιρροής των ενδιαφερόμενων μερών



Εικόνα : Ταξινόμηση ενδιαφερομένων μερών, Ευρ. Επιτροπή, 2017, p. 390

να τις εφαρμόσουν και ποιες θα αποτύχουν. Για να επιτύχει αυτό το εργαλείο είναι σημαντικό να υπάρχουν κριτήρια αξιολόγησης του βαθμού ελκυστικότητας της πρότασης και των δυνατοτήτων των ενδιαφερόμενων μερών, ώστε να εφαρμοστεί επιτυχώς. Η πηγή των προϋποθέσεων και οι δυνατότητες αποτελούν συστατικά στοιχεία εφαρμογής της πρότασης. Επίσης μπορεί να συγκριθούν με κατανομή σε άξονες ο βαθμός δυνατοτήτων των ενδιαφερόμενων μερών να εφαρμόσουν μία δημόσια πολιτική ή μία συγκεκριμένη πρόταση πολιτικής και στον άλλο ο βαθμός ελκυστικότητας των προτάσεων σε συνδυασμό μεταξύ τους.

Για κάθε τύπο ενδιαφερομένου, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη μια σειρά παραμέτρων για την αξιολόγηση των θέσεων των ενδιαφερόμενων μερών : ποιοι είναι οι στόχοι τους, τα ενδιαφέροντά τους, η επιρροή και η δικτύωση τους. Ακολουθεί μία πρώτη ανάλυση του ανωτέρω σχήματος (Ραμματά, 2021, σελ. 56-59) :

* **Υψηλή επιρροή και χαμηλό ενδιαφέρον (πάνω αριστερά τεταρτημόριο) :**
* Η σχέση είναι πρωταρχικής σημασίας.
* Προτείνεται η χρήση διαφανών μεθόδων.
* Εξαιρετική προσοχή για πιθανή αύξηση ενδιαφέροντος.

Η κατάταξη αυτή εξυπηρετεί στην ταξινόμηση των ενδιαφερομένων μερών με κριτήριο την προτεραιοποίηση του βαθμού επιρροής και ενδιαφέροντός τους, ώστε να προτάσσεται αντιστοίχως η γνώμη τους/ η κρίση τους για τη δημόσια πολιτική. Επίσης, αξιολογούνται ο τρόπος διαχείρισης των ενδιαφερομένων μερών (βαθμός συμμετοχής, συμπεριφορά απέναντι στα ενδιαφερόμενα μέρη). Εδώ ο χειρισμός τους είναι προσεκτικός.

* **Υψηλή επιρροή και υψηλό ενδιαφέρον (πάνω δεξιά τεταρτημόριο) :**
* Χρήση πολύ καλά ενημερωμένων υπεύθυνων επικοινωνίας.
* Χρήση μεθόδων υψηλής απόδοσης.
* Διασφάλιση της διαφάνειας.

Η επιρροή του ενδιαφερόμενου μέρους μπορεί να προέρχεται από την εξειδίκευση τους στο υπό επίλυση ζήτημα, από το κύρος (π.χ. ΕΒΕΑ), τον αριθμό των μελών τους, το βαθμό πρόσβασής τους στη κεντρική εξουσία, τη νομιμότητα τους, την άσκηση δημόσιας εξουσίας, την εξαναγκαστική τους δύναμη, τη δικτύωση τους, κ.ά.. Από την άλλη πλευρά τα κίνητρα και το ενδιαφέρον τους μπορεί να είναι η διατήρηση της επιρροής ή η επέκταση αυτής, ιδιοτελή συμφέροντα για τα μέλη του, η δυνατότητα να ρυθμίζει την άσκηση δημόσιας πολιτικής και η δυνατότητα παρέμβασης που έχει. Η κατεύθυνση των ενδιαφερόντων τους είναι δείγμα των ανησυχιών και των σκοπών των ενδιαφερόμενων μερών, ενώ οι πηγές ισχύος τους επιδρούν στην πρόοδο και ολοκλήρωση του προγράμματος.

* **Χαμηλή επιρροή και Χαμηλό ενδιαφέρον (κάτω αριστερά τεταρτημόριο) :**
* Αναγνώριση του δικαιώματος συμμετοχής.
* Εύκολα προσβάσιμες μέθοδοι διαβούλευσης.
* Αποφυγή διακρίσεων.

Εδώ εντοπίζονται τα κριτήρια επιλογής και η αναγνώριση του δικαιώματος συμμετοχής στη συζήτηση, ο τρόπος που θα συμβάλλουν τα ενδιαφερόμενα μέρη στη διαδικασία με ιδιαίτερη προσοχή ώστε να μην αποκλειστούν ενδιαφερόμενοι φορείς με χαμηλό βαθμό επιρροής. Σε αυτό το στάδιο εμπίπτουν ζητήματα αντιπροσώπευσης, αποδοχής και νομιμότητας των ενδιαφερόμενων μερών, επομένως και αξιοπιστίας της διαδικασίας.

* **Χαμηλή επιρροή και υψηλό ενδιαφέρον (κάτω δεξιά τεταρτημόριο) :**
* Υιοθέτηση μεθόδων για την ανακάλυψη και κατανόηση των θέσεών τους.
* Χρήση εξειδικευμένων μεθόδων για τα ενδιαφερόμενα μέρη.
* Εφαρμογή της θετικής διάκρισης.

Με την παραπάνω μεθοδολογία επιχειρείται η καλύτερη δυνατή κατανόηση των απόψεων των ενδιαφερομένων μερών και η εμπλοκή τους στο υπό διαβούλευση ζήτημα ώστε να δοθούν κατευθυντήριες γραμμές για την τελική λήψη της απόφασης. Έτσι, καταγράφονται και ιεραρχούνται οι στόχοι της δημόσιας πολιτικής, εκκινώντας από τους πρωταρχικούς στόχους και όσους προστίθενται κατά την πρόοδο της διαδικασίας από τα ενδιαφερόμενα μέρη. Στη συνέχεια, δημιουργείται ένα διάγραμμα στόχων, οι οποίοι συνδέονται και συσχετίζονται μεταξύ τους, ώστε να φαίνεται η πρόοδος υλοποίησής τους. Στο επόμενο βήμα της ανάλυσης περιλαμβάνεται η αξιολόγηση των προτάσεων μίας δημόσιας πολιτικής και της υποστήριξης ή απόρριψης τους από τα ενδιαφερόμενα μέρη. Σε ένα τελευταίο στάδιο κατά τη λήψη αποφάσεων και την εφαρμογή τους προτείνεται η καταγραφή των συμπερασμάτων από τα προηγούμενα στάδια (καταγράφεται ο βαθμός ενδιαφέροντος των ενδιαφερομένων μερών, οι διαδρομές επιρροής, η πιθανότητα και ο τρόπος συμμετοχής τους, η επιρροή τους, η συμμετοχή τους στη στρατηγική εφαρμογή και τις δράσεις) (Bryson et al., 2011, pp.3-10)

# 

Εμπειρικά κοινωνικά πειράματα – Τυχαιοποιημένες ελεγχόμενες δοκιμές

Για την πρόβλεψη του αντίκτυπου των πολιτικών στην οικονομία, την κοινωνία και σε επιμέρους τομείς, απαιτείται από τους αναλυτές να συγκεντρώσουν όλα τα διαθέσιμα στοιχεία που μπορούν. Η πειραματική προσέγγιση μπορεί να παρέχει αμερόληπτη εκτίμηση της ευστοχίας μίας νέας πολιτικής μέσα από εφαρμογές πειραματικών μελετών όπου περιγράφονται και εξετάζονται οι επιπτώσεις κάθε πιθανού σεναρίου πολιτικής. Τα κοινωνικά πειράματα είχαν σταθερή αύξηση κατά τη διάρκεια των δεκαετιών του 1980, 1990 και 2000 για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων μιας μεγάλης ποικιλίας κοινωνικών προγραμμάτων.

Για παράδειγμα αναφορά γίνεται στη χρήση του πειράματος της μείωσης των μαθητών σε τάξεις ως κριτήριο το οποίο θα μπορούσε να αποτελέσει προϋπόθεση για την ενίσχυση της επίδοσης των μαθητών. Η μελέτη STAR του Τενεσί, η οποία ήταν μια τυχαιοποιημένη δοκιμή μεγάλης κλίμακας σε ομάδες οδήγησε στη διαπίστωση ότι το μειωμένο μέγεθος της τάξης είχε σημαντική, θετική επίδραση στις επιδόσεις των μαθητών. Οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής της Καλιφόρνιας έλαβαν υπόψη τους αυτό το αποτέλεσμα και εφάρμοσαν μια πολιτειακή πρωτοβουλία προσδοκώντας ότι θα αυξήσει τις επιδόσεις των μαθητών - αλλά η επίσημη αξιολόγηση αυτής της πρωτοβουλίας απέτυχε να διαπιστώσει θετική επίδραση διότι οι αξιολογητές συμπέραναν ότι η πολιτική μείωσης του μεγέθους των τάξεων είχε επίπτωση στην παρεχόμενη εκπαίδευση και σε μια πιο άδικη κατανομή των εκπαιδευτικών που είχαν εμπειρία (Carlson, 2011, σελ. 18).

Οι τυχαιοποιημένες ελεγχόμενες δοκιμές (RCTs) είναι η πιο αυστηρή μέθοδος για να καθοριστεί η σχέση αιτίου-αποτελέσματος μεταξύ θεραπείας και αποτελέσματος και για την αξιολόγηση του κόστους-αποτελεσματικότητας μιας πολιτικής. Εφαρμόζονται ευρέως στον τομέα της ιατρικής και πλέον επεκτείνεται η εφαρμογή τους και σε ευρύτερους τομείς της δημόσιας διοίκησης (Deming, 2013, p. 361). Έχουν διάφορα σημαντικά χαρακτηριστικά όπως :

- Τυχαία κατανομή στις ομάδες παρέμβασης και ελέγχου.

- Οι συμμετέχοντες και οι δοκιμαστές θα πρέπει να παραμένουν σε άγνοια για το ποια θεραπεία χορηγήθηκε έως την ολοκλήρωση της μελέτης (αν και τέτοιες διπλά τυφλές μελέτες δεν είναι πάντα εφικτές ή κατάλληλες).

- Όλες οι ομάδες αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο εκτός από την πειραματική μητρική πρόταση.

- Η ανάλυση επικεντρώνεται στην εκτίμηση του μεγέθους της διαφοράς σε προκαθορισμένα αποτελέσματα μεταξύ των ομάδων παρέμβασης και ελέγχου.

Γενικά τα κοινωνικά πειράματα έχουν δείξει τα όριά τους. Για παράδειγμα, οι αναλυτές θα πρέπει να αξιολογούν προσεκτικά τη δυνατότητα γενίκευσης των πειραματικά αποτελέσματα στα οποία στηρίζουν τις προβλέψεις τους. Ομοίως, οι αναλυτές πρέπει να αξιολογούν πόσο στενά η μεταρρύθμιση πολιτικής που αξιολογήθηκε πειραματικά ευθυγραμμίζεται με την εναλλακτική πολιτική της οποίας τον αντίκτυπο προσπαθούν να προβλέψουν.

# Meta-analysis

Μεταξύ άλλων εργασιών, η ανάλυση οφέλους-κόστους απαιτεί από τον αναλυτή να καταγράψει όλες τις επιπτώσεις κάθε εναλλακτικής πολιτικής που σχετίζονται με την αποδοτικότητα, να προβάλλει τις επιπτώσεις αυτές αναλύοντάς τες και στη συνέχεια να εκτιμήσει τα κόστη του κάθε σεναρίου. Για την καλύτερη πρόβλεψη της επιτυχίας της σχεδιαζόμενης πολιτικής θα πρέπει να συγκεντρωθούν στοιχεία από όμοιες πολιτικές που υλοποιήθηκαν κατά το παρελθόν και ειδικότερα των αξιολογήσεών τους. Στο πλαίσιο της μετα-ανάλυσης, τυποποιούνται τα δεδομένα που σχετίζονται με τις προβλεπόμενες επιπτώσεις των πολιτικών, κατανέμονται ανά αποτέλεσμα και αναλύονται τα δεδομένα των μεγεθών επίδρασης στο κάθε εναλλακτικό σενάριο πολιτικής. Από τη σκοπιά της ανάλυσης κόστους-οφέλους, τα αποτελέσματα της μετα-ανάλυσης είναι γενικά το μέσο μέγεθος της επίδρασης σε όλες τις μελέτες και η μεταβλητότητα γύρω από τη μέση τιμή. Οι αναλυτές μπορούν να χρησιμοποιήσουν αυτές τις πληροφορίες για να καθοδηγήσουν τις προβλέψεις τους σχετικά με τις επιδράσεις των σχετικών εναλλακτικών πολιτικών σε ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα. Το μέσο αποτέλεσμα θα διαμορφώσει το μέγεθος της πρόβλεψης, ενώ η μεταβλητότητα των μεγεθών επίδρασης θα επηρεάσει το βαθμό ασφάλειας ως προς την πρόβλεψη. Κάθε πρόβλεψη λαμβάνει υπόψη τον ερευνητικό σχεδιασμό, το δείγμα, τα χαρακτηριστικά, το πολιτικό πλαίσιο ή άλλο σχετικό παράγοντα.

# Η ανάλυση «Monte Carlo»

Mέσα από τις αναλύσεις Monte Carlo επιχειρείται να προβλεφθεί η πρόοδος και η επίδραση της προβλεπόμενης νέας πολιτικής. H προσομοίωση που βρίσκεται στο επίκεντρο της μεθόδου συνίσταται στην επανάληψη των χαρακτηριστικών και των συμπεριφορών ενός πραγματικού συστήματος. Η μέθοδος πήρε το όνομά της από το γνωστό καζίνο «Μόντε Κάρλο» της Γαλλίας για να καταδείξει ένα πλασματικό μηχανισμό δημιουργίας πολλαπλών τυχαίων αριθμών. Έτσι, ο κύριος στόχος της προσομοίωσης του Μόντε Κάρλο είναι να επιχειρήσει να μιμηθεί τη συμπεριφορά των πραγματικών μεταβλητών ώστε, στο μέτρο του δυνατού, να αναλυθεί ή να γίνει πρόβλεψη της εξέλιξης των διαφόρων σεναρίων πολιτικής. Τα οφέλη που παρέχει η μέθοδος Monte Carlo σχετίζονται με τη διενέργεια ενός καθορισμένου αριθμού δοκιμών - συνήθως 10.000 ή 100.000 - που εκτελούν ένα συγκεκριμένο υπολογισμό με τη χρήση συγκεκριμένων λογισμικών. Στο πλαίσιο της ανάλυσης οφέλους-κόστους, οι προσομοιώσεις Monte Carlo αφορούν πιο συχνά την εκτίμηση των καθαρών ωφελειών ή την εκτίμηση συγκεκριμένων κατηγοριών οφέλους ή κόστους. Σε κάθε δοκιμή, όλες οι αβέβαιες παράμετροι γίνονται με τυχαίες κατανομές πιθανοτήτων που καθορίζονται από τον αναλυτή (Boardman et al., 2006). Το τελικό αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας προσομοίωσης είναι μια κατανομή εκτιμήσεων όπου η μέση τιμή, η τυπική απόκλιση, η ελάχιστη και η μέγιστη εκτίμηση ενδιαφέρουν τους αναλυτές. Η μέση εκτίμηση αντιπροσωπεύει την αναμενόμενη τιμή της κατηγορίας, ενώ η τυπική απόκλιση μπορεί να ερμηνευθεί ως μέτρο αβεβαιότητας αυτής της εκτίμησης. Η ελάχιστη και η μέγιστη εκτίμηση αντιπροσωπεύουν τη χειρότερη και την καλύτερη περίπτωση.

Οι σύγχρονες αναθεωρητικές τάσεις στο πεδίο της διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών καταδεικνύουν τον πλούτο των μεθοδολογιών και την αναγκαιότητα να ενσκήψουν οι αναλυτές δημόσιων πολιτικών στο ζήτημα της εμβάθυνσης και της διερεύνησης στο μέγιστο δυνατό βαθμό της ικανότητας και καταλληλότητας των διαθέσιμων εναλλακτικών σεναρίων να επιλύσουν πιο αποτελεσματικά το εκάστοτε δημόσιο πρόβλημα που αποτελεί αντικείμενο των δημόσιων πολιτικών.

# Αποτελεσματική στρατηγική

Η έννοια ενός επιχειρηματικού οικοσυστήματος οδηγεί στην επανεξέταση της στρατηγικής διαδικασίας ως κάτι που χρήζει συνολικής και όχι επιλεκτικής μελέτης. Η στρατηγική διαδικασία περιλαμβάνει την ανάλυση του εξωτερικού και του εσωτερικού περιβάλλοντος που αλληλεπιδρούν μεταξύ τους με σχετικά απρόσκοπτο τρόπο. «*Δεν έχει νόημα να οικοδομήσουμε μια στρατηγική που εστιάζει εξ ολοκλήρου είτε σε μια εξωτερική είτε σε μια εσωτερική προοπτική, καθώς πολλοί από τους βασικούς παράγοντες θα παρακαμφθούν, οδηγώντας σε αναποτελεσματικές στρατηγικές*». Η οικοδόμηση μιας στρατηγικής που εστιάζει ανεπαρκώς σε κάθε στάδιο της διαδικασίας οδηγεί σε ελλιπείς λύσεις. Ο Senge, γκουρού των συστημάτων σκέψης, χρησιμοποεί τον όρο «πειθαρχία», να αντιλαμβάνεσαι δηλαδή τις αλληλεπιδράσεις, τα μοτίβα αλλαγής και όχι τα στατικά στιγμιότυπα. Ο κόσμος σήμερα έχει κατακλυστεί από αβεβαιότητα και γι 'αυτό απαιτείται περισσότερο από ποτέ συστημική και όχι γραμμική σκέψη. Δεν υπάρχει μόνο μια λύση για κάθε πρόβλημα, όπως περιγράφει ο γραμμικός τρόπος σκέψης. Αυτό που απαιτείται υπό τις σημερινές συνθήκες είναι η απάντηση στο ερώτημα εάν υφίσταται και μια άλλη λύση καλύτερη από την προτεινόμενη. Εδώ διαφαίνεται η ανάγκη χρήσης της ανάλυσης κόστους-ωφελειών (cost-benefit analysis) που θα οδηγήσει σε μια νέα στρατηγική αρχιτεκτονική. Η περιβαλλοντική ανάλυση μπορεί να περιγραφεί ως «*η μελέτη του οργανωτικού περιβάλλοντος για τον εντοπισμό περιβαλλοντικών παραγόντων που μπορούν να επηρεάσουν σημαντικά τις οργανωσιακές λειτουργίες*».

Με αυτόν τον τύπο ανάλυσης βελτιώνεται η κατανόηση του περιβάλλοντος και η μείωση της αίσθησης αβεβαιότητας, ώστε να γίνουν κατανοητές οι διαθέσιμες ευκαιρίες και οι διαφαινόμενες απειλές. Παρέχεται στα στελέχη υψηλός βαθμός ευαισθησίας στις μεταβολές του περιβάλλοντος, επιτρέποντας στις επιχειρήσεις να αντιδρούν στρατηγικά και έγκαιρα. Επιτρέπεται στις επιχειρήσεις να αξιοποιήσουν τις δυνατότητές τους σε σχέση με το εξωτερικό περιβάλλον μέσω της δημιουργίας και της εφαρμογής ανάλογης στρατηγικής. Η ανάλυση περιβάλλοντος καθορίζει τη προληπτική διαχείριση και την αύξηση του βαθμού ελέγχου του περιβάλλοντος εκτός και εντός της επιχείρησης. Αυξάνει τις πιθανότητες η στρατηγική που αναπτύχθηκε να προσφέρει κατάλληλη απάντηση. Είναι σημαντικό τα στελέχη να αναλύουν αυστηρά το περιβάλλον, να το εντοπίζουν, να το προβλέπουν και να το επηρεάζουν στη περίπτωση που διαθέτουν τη δύναμη και τα εχέγγυα.

Είναι σημαντική η κατανόηση της δομής του περιβάλλοντος για την υλοποίηση μιας τέτοιας ανάλυσης. Υπάρχουν τρία επίπεδα: το εξωτερικό μακροπεριβάλλον, το εξωτερικό μικροπεριβάλλον και φυσικά το εσωτερικό περιβάλλον.

Η πρώτη φάση της στρατηγικής διαδικασίας, η ανάλυση της κατάστασης, ξεκινά με την κατανόηση του εξωτερικού (γενικού) μακροπεριβάλλοντος. Τι συμβαίνει στο γενικό περιβάλλον, ώστε να προσδιοριστούν οι βασικοί παράγοντες της αλλαγής όχι μόνο στη χώρα δραστηριοποίησης αλλά και σε όλο τον κόσμο και εντός του κλάδου και των συναφών κλάδων; Η PESTEL-DG Analysis (Political-Economic-Social-Technological-Environmental-Legal-Demographic-Global) κρίνεται ως απαραίτητο εργαλείο για την ενδελεχή μελέτη του γενικού περιβάλλοντος. Αντίστοιχα, η προσεκτική ανάλυση των ανταγωνιστών, των προμηθευτών, των πελατών, των πιστωτών, των παραγωγών υποκατάστατων και συμπληρωματικών προϊόντων αποτελούν βασικές προϋποθέσεις επιτυχούς προσέγγισης του εξωτερικού (ειδικού) μικροπεριβάλλοντος. Τα αποτελέσματα αυτής της μελέτης οδηγούν σε ένα σύνολο ευκαιριών και απειλών που αντιμετωπίζει η επιχείρηση μετά τις οποίες μπορούν να αξιολογηθούν σημαντικά αποτελέσματα για αυτήν. Ξεκινά επίσης να κατανοεί το εσωτερικό περιβάλλον της εταιρείας, καθορίζοντας με σαφήνεια τα πλεονεκτήματα και τις αδυναμίες της, τους φυσικούς πόρους, τη χρηματοοικονομική κατάσταση και πάνω απ’όλα το ανθρώπινο δυναμικό της. Από την ανάλυση SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) εκτιμάται ο προσδιορισμός και η ιεράρχηση των βασικών στρατηγικών ζητημάτων που αντιμετωπίζει η επιχείρηση. Μια ανάλυση της τρέχουσας στρατηγικής μπορεί στη συνέχεια να πραγματοποιηθεί με σκοπό να προσδιοριστεί πόσο καλά αντιμετωπίζει τα βασικά ζητήματα που εντοπίστηκαν. Η περιβαλλοντική ανάλυση διευκολύνει τη στρατηγική σκέψη. Παρέχει στοιχεία για στρατηγικές αποφάσεις.

Η διαδικασία στρατηγικής διαχείρισης είναι ένα διαδοχικό σύνολο αναλύσεων και επιλογών που αυξάνουν τη πιθανότητα ένας οργανισμός να επιλέξει την άριστη στρατηγική, δηλαδή να δημιουργήσει ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα. Ξεκινά με όραμα. Το όραμα είναι μια εικόνα του μέλλοντος. Περιγράφει την επιθυμητή μελλοντική θέση του οργανισμού. Το δεύτερο βήμα της διαδικασίας στρατηγικής διαχείρισης είναι η αποστολή. Η αποστολή ενός οργανισμού είναι ο μακροπρόθεσμος σκοπός του. Οι δηλώσεις αποστολής ορίζουν τι επιθυμεί ένας οργανισμός μακροπρόθεσμα και τι θέλει να αποφύγει. Οι στόχοι είναι το τρίτο βήμα της διαδικασίας στρατηγικής διαχείρισης. Είναι συγκεκριμένοι στόχοι που ένας οργανισμός επιδιώκει να επιτύχει. Οι επόμενες φάσεις της διαδικασίας στρατηγικής διαχείρισης είναι η εξωτερική και εσωτερικήανάλυση, που ονομάζεται SWOT Analysis. Με τη διεξαγωγή εξωτερικής ανάλυσης, ένας οργανισμός εντοπίζει τις κρίσιμες απειλές και ευκαιρίες στο ανταγωνιστικό του περιβάλλον. Εξετάζει τον τρόπο εξέλιξης του ανταγωνισμού σε αυτό το περιβάλλον και τα αποτελέσματα αυτής στις απειλές και στις ευκαιρίες. Η εξωτερική ανάλυση επικεντρώνεται στις απειλές και στις ευκαιρίες που αντιμετωπίζει ένας οργανισμός, ενώ η εσωτερική ανάλυση βοηθά στον εντοπισμό των οργανωτικών πλεονεκτημάτων και αδυναμιών. Βοηθά επίσης στην κατανόηση και στην απάντηση ενός κρίσιμου ερωτήματος: ποιοι από τους πόρους και τις δυνατότητές είναι πηγές ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος και ποιο κομμάτι τους είναι λιγότερο πιθανό να είναι πηγές τέτοιων πλεονεκτημάτων; Το επόμενο βήμα της διαδικασίας στρατηγικής διαχείρισης είναι η εφαρμογή της στρατηγικής. Η επιλογή μιας στρατηγικής δεν σημαίνει τίποτα εάν αυτή δεν εφαρμόζεται. Η εφαρμογή στρατηγικής συμβαίνει όταν ένας οργανισμός υιοθετεί οργανωτικές πολιτικές και πρακτικές που είναι συνεπείς με τη στρατηγική του (Barney and Hesterly, 2006). Τελευταίο βήμα αυτής της διαδικασίας-και το πλέον ζητούμενο-είναι **η απόκτηση ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος**.

# Ο Ανασχεδιασμός των Διαδικασιών και η εφαρμογή της καινοτομίας

Ο εκτεταμένος ανταγωνισμός που υφίστανται οι οικονομικές μονάδες έχει δημιουργήσει την ανάγκη δραστηριοποίησης σε νέα επίπεδα και τομείς. Μια σχετικά καινούρια παράμετρος στις σύγχρονες απαιτήσεις είναι η υιοθέτηση ποιοτικών διαδικασιών.

Στη Δημόσια Διοίκηση, η εφαρμογή αρχών και πρακτικών Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, συμβάλει στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των λειτουργιών της και στον περιορισμό σημαντικών προβλημάτων (γραφειοκρατία, πελατειακές σχέσεις, ενίσχυση της επιμόρφωσης των εργαζομένων, κ.ά.).

Η μεθοδολογία του Ανασχεδιασμού Επιχειρηματικών Διαδικασιών (Business Process Reengineering-BPR) αποτελεί μία από τις σημαντικότερες προσεγγίσεις διαχείρισης αλλαγών με σκοπό την άμεση βελτίωση της αποδοτικότητας, του επιπέδου ποιότητας των αγαθών και υπηρεσιών και τη μείωση του λειτουργικού κόστους.

Είναι συχνό φαινόμενο σε επιχειρήσεις – οργανισμούς οι υφιστάμενες διαδικασίες να είναι αναποτελεσματικές και δύσχρηστες. Έτσι, σε πολλές περιπτώσεις δημιουργείται η ανάγκη οι διαδικασίες αυτές να σχεδιαστούν από την αρχή. Μεθοδολογικά, η βελτίωση υφισταμένων επιχειρησιακών διαδικασιών μέσα από τον ανασχεδιασμό τους αποδίδεται ως Ανασχεδιασμός Επιχειρησιακών Διαδικασιών, που αποτελεί απόδοση στα ελληνικά του όρου Business Process Reengineering (BPR), μιας φιλοσοφίας-και όχι στρατηγικής-βελτίωσης της απόδοσης των οργανισμών μέσω της επίτευξης αλλαγών στις διαδικασίες τους. Το BPR συμβάλει στην αναδιοργάνωση, στην αυτοματοποίηση ή στον μετασχηματισμό ενός οργανισμού χωρίς να συγχέεται με αυτές τις έννοιες, γιατί εστιάζει στην παραδοχή ότι τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι οργανισμοί βασίζονται στη δομή και στη λειτουργία των διαδικασιών τους. Ο πυρήνας της φιλοσοφίας του είναι οι επιχειρησιακές διαδικασίες, οι ριζικές και θεαματικές αλλαγές, η χρήση της τεχνολογίας και οι οργανωσιακές αλλαγές.

Η εφαρμογή του ανασχεδιασμού επιχειρησιακών διαδικασιών οδηγεί σε σημαντικές μεταβολές στη δομή, στη κουλτούρα και στους ανθρώπινους πόρους του οργανισμού.

Εφαρμογή μεθοδολογίας

Για την ορθολογική εφαρμογή του BPR ακολουθούνται τα εξής βήματα:

**Στάδιο 1ο: Σχέδιο Ανασχεδιασμού**

Στο πρώτο στάδιο εξασφαλίζεται ότι η αλλαγή καθορίζεται από οργανωτικές και στρατηγικές προτεραιότητες. Αυτό σημαίνει ότι προσδιορίζεται η στρατηγική, αναπτύσσεται το πλαίσιο των βασικών και υποστηρικτικών διεργασιών, πραγματοποιείται εσωτερικός έλεγχος για την εύρεση των ευκαιριών και των απειλών που επιδρούν στη στρατηγική, προσδιορίζονται δραστηριότητες οι οποίες αν βελτιωθούν θα έχουν μεγάλη συνεισφορά στη μείωση του κόστους και αναπτύσσεται το σχέδιο αναδιοργάνωσης των διεργασιών που περιλαμβάνει απαντήσεις στο τι, ποιος, πότε.

**Στάδιο 2ο: Ορισμός του έργου**

Στο δεύτερο στάδιο οι διαδικασίες που ακολουθήθηκαν από το πρώτο στάδιο αποτελούν τις εισροές. Εδώ προσδιορίζονται:

-Η ομάδα ηγεσίας που κατευθύνει, συντονίζει και επιβλέπει.

-Η ομάδα προγραμματισμού που σχεδιάζει και υλοποιεί τον ανασχεδιασμό.

-Η ομάδα γραμματειακής υποστήριξης.

-Οι οικονομικοί και χρονικοί στόχοι, ο δείκτης ικανοποίησης των πολιτών-πελατών κ.ά.

-Το χρονικό πλαίσιο των εργασιών (διάγραμμα Gantt).

-Οι διεργασίες που επηρεάζονται από αυτή που ανασχεδιάζεται.

-Οι υποθέσεις και οι περιορισμοί του έργου.

-Τα χρονικά όρια και οι δεσμεύσεις.

**Στάδιο 3ο: Ανάλυση και Σχεδιασμός Διαδικασίας**

Στο συγκεκριμένο στάδιο η ομάδα ανασχεδιασμού και η ομάδα υποστήριξης:

-χαρτογραφούν τη διεργασία ως υφίσταται (process maping),

-επισημαίνουν τα προβλήματα που προκαλούν την αναποτελεσματικότητα της διεργασίας,

-χρησιμοποιούν τεχνικές μέτρησης-βελτίωσης (διάγραμμα αιτίας - αποτελέσματος),

-προσδιορίζουν μια σειρά δραστηριοτήτων μετάβασης από αυτό που υφίσταται σ’ αυτό που πρέπει να γίνει, ώστε να προσδιοριστούν εκ νέου οι στόχοι,

-σχεδιάζουν τα βήματα, τα σημεία και τις τεχνικές μέτρησης της νέας διαδικασίας,

-αναπτύσσουν ένα σύνολο προτάσεων με αναλύσεις κόστους-ωφελειών,

-αναπτύσσουν σχέδια εκτέλεσης υψηλού επιπέδου.

**Στάδιο 4ο: Υλοποίηση**

Στη φάση της υλοποίησης συχνά συναντώνται αντιδράσεις και γι’ αυτό είναι αναγκαίο να συμμετέχει σ’ αυτήν ένα μεγάλο ποσοστό του ανθρώπινου δυναμικού. Η φάση αυτή περιλαμβάνει:

-τη μετάβαση στη διαδικασία υλοποίησης,

-την αντιμετώπιση των μεταβολών-αλλαγών και την επίδρασή τους,

-τον καθορισμό των ομάδων, του χρονοδιαγράμματος, των αναγκών επιμόρφωσης και επικοινωνίας,

-την έναρξη ροής των πληροφοριών,

-την ανάπτυξη λεπτομερών σχεδίων υλοποίησης,

-την εγκατάσταση,

-την ψηφιοποίηση των συστημάτων.

**Στάδιο 5ο: Διαχείριση Διαδικασίας Ανασχεδιασμού**

Το τελικό στάδιο περιλαμβάνει την παρακολούθηση και τη συνεχή βελτίωση της διαδικασίας, προκειμένου να μην αποτύχει η προσπάθεια ανασχεδιασμού.

Για να μπορέσει ένας οργανισμός να εφαρμόσει BPR, να επιλέξει τη σωστή μεθοδολογία και να υλοποιήσει το κατάλληλο σχέδιο αναδιοργάνωσης, πρέπει να δημιουργήσει ένα αποδοτικό και εφικτό όραμα. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μέσω:

- του σωστού συνδυασμού προσώπων που θα απαρτίζουν μια ομάδα η οποία πρέπει να στέκεται στο μέλλον και να εξετάζει το παρελθόν, παρά να στέκεται στο παρόν και να βλέπει το μέλλον,

- ξεκάθαρων στόχων και πλήρους κατανόησης των σκοπών του έργου και,

- ενός οράματος που βασίζεται σε ένα σύνολο αρχών καθοδήγησης και εφικτότητας.

# 

Βιβλιογραφία

-Burnes, B. (2004). Kurt Lewin and the Planned Approach to Change: A Re-appraisal. Journal of Management Studies, 41(6).

-Dess, G. G., McNamara, G., Eisner A. B., Lee, S. H. (2019) Στρατηγική Διοίκηση. Θεωρία και Εφαρμογές. Επιστ. επιμέλεια Β. Κέφης, Γ. Μ. Κλήμης. Εκδόσεις Τζιόλα, Αθήνα.

-Endeavor Management. (2012). Strategic Change that Works for Banking: A Case for Accelerating Sales & Revenue Growth. Houston, Texas 77056.

-Kotter, J. (1995). Leading change: Why transformation efforts fail. Harvard Business Review, 73(2), σσ. 59–67.

-Lewin, K. (1947). Frontiers in group dynamics. Human Relations(1), σσ. 5–41.

-Pryor, M. G., Taneja, S., Humphreys, J., Anderson, D., & Singleton, L. (2008). Challenges facing change management theories and research. Delhi Business Revie, 9(1), σσ. 1-20.

-Κέφης, Β. (2005). Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ. Βασικές αρχές για σύγχρονες οικονομικές μονάδες. Εκδ. Κριτική, Αθήνα.

-Κέφης, Β. (2014). Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, 2η έκδοση. Εκδ. Κριτική, Αθήνα.

-Παπαδάκης, Β. (2016). Στρατηγική των Επιχειρήσεων: Ελληνική και Διεθνής Εμπειρία, Τόμος Α', Θεωρία, 7η έκδοση. Εκδ. Μπένου, Αθήνα.

# 

# Η Αλλαγή στους Οργανισμούς του Δημοσίου Τομέα

# Η διαχείριση των αλλαγών είναι μία από τις σημαντικότερες προκλήσεις που έχουν να αντιμετωπίσουν οι οργανισμοί του δημοσίου. Κατά συνέπεια η γνώση των βασικών αρχών, στρατηγικών και τεχνικών σχεδιασμού και υλοποίησης αλλαγών είναι προαπαιτούμενα για την αποτελεσματική άσκηση διοίκησης στο σύγχρονο δημόσιο τομέα.

Ως αλλαγή θεωρείται η μετάβαση από μια κατάσταση σε μια άλλη. Είναι η συνειδητοποιήση της ανάγκης για την ανατροπή του παλιού και την εισαγωγή του νέου, που θα οδηγήσει στην ανάπτυξη και την προόδο.

Υπάρχουν τρία είδη αλλαγών:

1. Οι φυσικές αλλαγές που θεωρούνται ως φυσική ροή των πραγμάτων.

2. Οι επανταστατικές αλλαγές, που είναι η ανατροπή της ήδη υπάρχουσας κατάστασης.

3. Οι σχεδιασμένες αλλαγές του μάντατζμεντ, που αφορούν τις αλλαγές στο πλαίσιο μιας οργάνωσης και διακρίνονται σε:

- Τελικές: συνδέονται με την ίδια την εργασία, τις μεθόδους και τις διαδικασίες παραγωγής, το σύστημα αμοιβών και προαγωγών, τις ώρες εργασίας και

- Οργανωσιακές: αλλαγές στη δομή, στη νοοτροπία, στη κουλτούρα, στις σχέσεις, στη διαδικασία ληψης αποφάσεων.

Για να είναι επιτυχείς οι σχεδιασμένες αλλαγές του μάνατζμεντ προϋποθέτουν μια στρατηγική διαδικασία εισαγωγής και υλοποίησης της αλλαγής σε μια μακροπρόθεσμη προοπτική στα πλαίσια της σφαιρικής προσέγγισης της οργανωτικής πραγματικότητας. Ο Jack Welsh, ιστορικός Πρόεδρος και CEO (Chief Executive Officer) της General Electric, έλεγε : «Να αλλάξετε, προτού να είστε αναγκασμένοι να αλλάξετε».

Λόγοι που επιβάλλουν τις αλλαγές σε μια σύγχρονη μονάδα

Οι σημαντικότεροι λόγοι που επιβάλλουν τις αλλαγές στις σύγχρονες μονάδες προέρχονται κυρίως από το εξωτερικό περιβάλλον και είναι:

- Η εμφάνιση νέων προϊόντων.

- Οι μεταβολές στις απαιτήσεις των πολιτών/πελατών.

- Οι μεταβολές στις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες.

- Οι κυβερνητικοί χειρισμοί.

Πηγή αλλαγών είναι και οι παράγοντες του εσωτερικού περιβάλοντος. Η μείωση της παραγωγής, ο παλαιωμένος πάγιος εξοπλισμός, το χαμηλό ηθικό αποτελούν βασικούς λόγους επανατοποθέτησης και επανασχεδιασμού των δομών και των λειτουργιών του οργανισμού.

Οικονομικές και κοινωνικές δυνάμεις που δημιουργούν την ανάγκη για αλλαγές στις

επιχειρήσεις και στους οργανισμούς σύμφωνα με τον John P. Kotter

Οι σημαντικότερες δυνάμεις που ενισχύουν την ανάγκη για βελτιωτικές αλλαγές στις σύγχρονες μονάδες εντοπίζονται σύμφωνα με τον καθηγητή του Harvard Business School, John Kotter, στην οικονομία και στην κοινωνία.

Η παγκοσμιοποίηση των αγορών και του ανταγωνισμού ενισχύει του κινδύνους, παράλληλα όμως δημιουργεί περισσότερες ευκαιρίες. Η αναγκαιότητα για μεγάλης κλίμακας αλλαγές, όπως είναι ο ανασχεδιασμός των διαδικασιών, η αναδιοργάνωση, η έμφαση σε προγράμματα ενίσχυσης της ποιότητας, οι συγχωνεύσεις, οι εξαγορές, η νέα στρατηγική, οι μεταβολές στη φιλοσοφία και στην πολιτική των επιχειρήσεων, οφείλονται σε τέσσερις πολύ σημαντικούς λόγους, που είναι:

- Η ραγδαία ανάπτυξη και εξέλιξη της τεχνολογίας, κυρίως στον τομέα των επικοινωνιών, των μεταφορών και των δικτύων πληροφοριών.

- Η διεθνής οικονομική και νομισματική ενοποίηση, με την υιοθέτηση του ευρώ, ως τρίτου πόλου, μεταξύ του αμερικανικού δολαρίου και του ιαπωνικού γεν.

- Η ωρίμανση των αγορών στις ανεπτυγμένες χώρες, η οποία οδήγησε στη μείωση των περιοριστικών ρυθμίσεων, στην ανάληψη ρίσκου και στην επιβράδυνση του ρυθμού της εγχώριας ανάπτυξης και

- Η κατάρρευση των κεντρικά προγαμματισμένων οικονομιών με την επικράτηση του καπιταλιστικού συστήματος και της ανοιχτής αγοράς.

Οι υποστηρικτές και οι πολέμιοι των αλλαγών

Ενσωματώνοντας τα προαναφερθέντα σε ένα νέο σύστημα και σε ένα καινοτόμο και δημιουργικό τρόπο διοίκησης διαπιστώνουμε την αναγκαιότητα της διοίκησης αλλαγών (change management). Επειδή η λέξη αλλαγή μπορεί να σημαίνει αλλαγή προς το χειρότερο, προτείνεται η υιοθέτηση ενός άλλου όρου: διοίκηση βελτιώσεων (improvement management).

Στο παρόν πόνημα θα χρησιμοποιήσουμε τον κατοχυρωμένο και διεθνώς αποδεκτό όρο και θα προσπαθήσουμε να τον αποκωδικοποιήσουμε.

Αλλαγή σημαίνει μεταβολή στις τρεις βασικές λειτουργικές κατηγορίες ενός σύγχρονου οργανισμού: α) στη δομή (διάρθρωση), β) στη τεχνολογία, γ) στο ανθρώπινο δυναμικό.

Η ανάγκη για υιοθέτηση των αλλαγών σε μια μονάδα είναι αποτέλεσμα των μεταβολών του εξωτερικού και του εσωτερικού περιβάλλοντός. Οι ραγδαίες εξελίξεις στην οικονομία, στην κοινωνία, στην τεχνολογία, στην πολιτική (general environment) και ο έντονος ανταγωνισμός, το θεσμικό πλαίσιο, οι νέες ανάγκες των πολιτών, οι προμηθευτές, οι πιστωτές (specific environment) αποτελούν καταλύτες μεταβολών.

Παράλληλα, στο εσωτερικό περιβάλλον του οργανισμού υπάρχουν δυνάμεις που συνηγορούν για την αλλαγή (οι νέοι άνθρωποι με τις νέες, καινοτόμες, ριζοσπαστικές ιδέες που δεν θέλουν να χαθούν μέσα στη γενική μετριότητα και επιζητούν να εξελιχθούν αφήνοντας έργο που οι προκάτοχοί τους δεν μπόρεσαν να υλοποιήσουν αγκιστρωμένοι σε ένα παρελθόν αντιπαραγωγικό και αναχρονιστικό).

Τα στελέχη που θα επωμιστούν το βάρος των αλλαγών πρέπει τα ίδια να πιστέψουν σε αυτές, να γίνουν πρωτεργάτες των μεταβολών (change agents) και παράλληλα να πείσουν τους εργαζόμενους να τις αποδεχτούν.

Η σχετική αβεβαιότητα που επικρατεί στους εργαζόμενους του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας και η μονιμότητα-εξασφάλιση, που υπάρχει στους λειτουργούς του δημόσιου τομέα, αποτελούν τους βασικούς ανασταλτικούς παράγοντες αποδοχής των αλλαγών, όσο και αν αυτό φαίνεται περίεργο, αλλά και εκ διαμέτρου αντίθετο. Τα συναισθήματα που γεννά η αβεβαιότητα από τη μια μεριά και η σιγουριά από την άλλη σε πολλές περιπτώσεις ταυτίζονται.

Η αντίδραση στο καινούριο στηρίζεται στον φόβο του άγνωστου, στην κατάργηση κεκτημένων δικαιωμάτων, στην πίστη ότι οι αλλαγές δημιουργούν, παρά επιλύουν προβλήματα. Ο John Kotter γράφει ότι «οι άνθρωποι που βίωσαν δύσκολες, επώδυνες και όχι πολύ επιτυχημένες προσπάθειες αλλαγής, συχνά καταλήγουν σε απαισιόδοξα και οργισμένα συμπεράσματα».

Οι επονομαζόμενοι και άγγελοι των αλλαγών (change angels) πρέπει με υπομονή, επιμονή, μεθοδικότητα και κατάλληλη προεργασία να καλλιεργήσουν την ιδέα μέσω της συνεχούς εκπαίδευσης, μάθησης, επιμόρφωσης και ενημέρωσης, είτε κατά τη διάρκεια της εργασίας -on the job-, είτε με το τέλος της -off the job-, που θα πείσει τους εργαζόμενους ότι δεν πρόκειται να χαθούν, αλλά να ενισχυθούν, η κοινωνική τους θέση (status), η ευθύνη τους, οι προσωπικές φιλοδοξίες και οι αξίες τους. Η δημιουργία ενός περιβάλλοντος αυτοσεβασμού και αργότερα αλληλοσεβασμού, με απώτερο στόχο την αυτοεπιβεβαίωση (self-actualization) των εργαζομένων, πρέπει να γίνει στόχος υψηλής προτεραιότητας. Υπάρχουν συγεκριμένα βήματα, που πρέπει να ακολουθήσουν τα στελέχη για να επιτευχθούν αυτά και συνοψίζονται κατωτέρω:

1. Να επιτρέψουν στους εργαζόμενους να ομιλούν και να διατυπώνουν ανοιχτά και ελεύθερα τις φοβίες τους (openly talk).
2. Να προσπαθήσουν να κατανοήσουν τις πραγματικές αιτίες για τις οποίες οι εργαζόμενοι αντιστέκονται στις αλλαγές.
3. Να επιτρέψουν ως πρώτο βήμα την πραγματική συμμετοχή των εργαζόμενων στις αποφάσεις.
4. Να δημιουργήσουν ομάδες εργαζομένων που θα πείσουν τους συναδέλφους τους για την αναγκαιότητα των αλλαγών.

Το τελευταίο βήμα κρίνεται ως το σημαντικότερο, διότι ήδη υπάρχουν άτομα στις κατώτερες βαθμίδες της ιεραρχίας που έχουν ενστερνιστεί τις αλλαγές και μπορούν ευκολότερα να προσεγγίσουν και να μεταπείσουν τους συναδέλφους τους, αφού δεν θα λειτουργούν ως διοίκηση ή ως εντολοδόχοι της.

Υιοθέτηση βελτιωτικών αλλαγών

Οι Raymon Bruce και Sherman Wyman προτείνουν δέκα στάδια για την υιοθέτηση βελτιωτικών αλλαγών σε έναν οργανισμό. Θα προσπαθήσουμε να τα προσαρμόσουμε στην ελληνική πραγματικότητα, ενσωματώνοντας τις διαφοροποιήσεις, που απορρέουν από τη λειτουργία των επιχειρήσεων και οργανισμών στη χώρα μας.

1. **Προσανατολισμός (Orientation):** Η ορθότητα του προσανατολισμού στηρίζεται στην εφαρμογή ενός συμμετοχικού στιλ διοίκησης (participatory management), το οποίο με τις ανοιχτές και ελεύθερες συζητήσεις, τους προβληματισμούς, την ανταλλαγή προτάσεων για τις αλλαγές και την αμοιβαία εμπιστοσύνη, οδηγεί σε μια συνεχή διαδικασία Δράσης, Εκπαίδευσης και Έρευνας (Action, Training and Research – ATR). Η νέα τακτική των «συσκέψεων εγκατάληψης» (συσκέψεις που έχουν ως αντικείμενο τις συζητήσεις για το τι δεν έπρεπε να γίνει, άρα να μην επαναληφθεί) πρέπει να υιοθετηθεί από τα στελέχη ως βασικό εργαλείο επιλογής της ορθής πορείας τους.
2. **Θέσπιση ενός Εσωτερικού Κανονισμού (Contract Setting):** Θα καθορίζει τις σχέσεις των επιχειρήσεων και οργανισμών με τους εσωτερικούς και εξωτερικούς πελάτες, τη συμπεριφορά των ατόμων και τις αξίες του οργανισμού ή/και της επιχείρησης, την πειθαρχία, την κοινωνική ευθύνη, την ισότητα, τους κοινούς στόχους και τη θέσπιση ενός ομαδικού πνεύματος συνεργασίας και κοινής προσπάθειας.
3. **Αναγνώριση και διερεύνηση των κρίσιμων ζητημάτων (Reconnais-sance)**: Με τη συμμετοχή, όχι μόνο των εργαζομένων, αλλά και των ίδιων των πολιτών/πελατών. Οι πολίτες/πελάτες είναι οι πρώτοι που υφίστανται τις επιπτώσεις τυχόν αρνητικών αποφάσεων εκ μέρους των διοικήσεων. Σε πολλές περιπτώσεις εξαιτίας της ελλιπούς έρευνας-μελέτης της κοινής γνώμης, αλλά και άγνοιας των περιστάσεων και επιπτώσεων εφαρμογής ενός μέτρου, τα ανώτερα στελέχη μετατρέπουν καινοτόμες και πρωτοπόρες ιδέες σε προβληματικές, έτσι ώστε η τελική έκβαση του εγχειρήματος να είναι ακριβώς η αντίθετη της αναμενόμενης. Οι χρήστες των αγαθών (πολίτες/πελάτες) πρέπει να είναι σε θέση να προτείνουν λύσεις για την επίλυση προβλημάτων που ανακύπτουν κατά τη διάρκεια της λειτουργίας των μονάδων. Οι ίδιοι οι φορείς των επιχειρήσεων πρέπει να επιδιώκουν τη συνεργασία των πολιτών/πελατών, αλλά οφείλουν πρώτα να μάθουν να συνεργάζονται οι ίδιοι μεταξύ τους. Η δημιουργία ομάδων επιφορτισμένων με την ανάλυση και διερεύνηση των κρίσιμων θεμάτων απαιτεί γνώσεις, συνεχή εκπαίδευση, καλή θέληση, ευρύτητα γνώσης και σκέψης και εφαρμογή αποτελεσματικών συστημάτων λήψης αποφάσεων.
4. **Αναγνώριση των ευκαιριών και των προβλημάτων**. Η κατάλληλη επαίδευση των εμπλεκόμενων ατόμων, ώστε να γίνει ευκολότερη και αποτελεσματικότερη η συμμετοχή σε αυτήν τη διαδικασία και ο ανοιχτός διάλογος κρίνονται ως απαραίτητα. Προτείνουμε τη δημιουργία τυπικών κύκλων ποιότητας στις επιχειρήσεις και τους οργανισμούς από μεσαία διοικητικά στελέχη με άμεση με έμμεση πρόσβαση στα προβλήματα και στις ευκαιρίες, με ριζοσπαστικές, καινοτόμες και ληξικέλευθες ιδέες-προτάσεις, οι οποίες θα διευκολύνουν τα ανώτατα στελέχη στην τελική απόφαση για την επίλυση των προβλημάτων ή για την εκμετάλλευση των ευκαιριών. Τα μεγαλύτερα προβλήματα προκύπτουν από την ανάγκη αναπροσαρμογής των στρατηγικών στόχων και την αποστολής (mission) του οργανισμού και της επιχείρησης και από τις σύγχρονες τάσεις της οικονομικής, κοινωνικής και διοικητικής πραγματικότητας. Οι top managers δεν είναι αναγκαίο να εμπλέκονται άμεσα στην ανωτέρω διαδικασία. Έχουν τους κατάλληλους ανθρώπους γι΄αυτό, ενώ πρέπει να ενθαρρύνουν όλο και περισσότερους εργαζόμενους να συμμετέχουν. Οι κατά την αγγλοσαξονική διάλεκτο executives προσφέρουν μόνο τις μεθόδους, τα εργαλεία και τις πηγές. Η διαδικασία λήψης των αποφάσεων είναι αποκλειστικό προνόμιο γι΄αυτούς.

Η αναγνώριση των ευκαιριών και των προβλημάτων ως στάδιο βελτίωσης και εκσυγχρονισμού της εικόνας των επιχειρήσεων αναδεικνύεται σε βασικό σκαλοπάτι ικανοποίησης των αναγκών των ατόμων όπως αυτές προσδιορίζοναι από πολλούς ειδικούς της θεωρίας των κινήτρων (Maslow, Herzberg, McCleeland).

1. **Φιλοδοξίες**: Το στάδιο αυτό υποστηρίζει το προηγούμενο, αναφέρεται στην «εμπλοκή» των εργαζομένων στην εύρυθμη λειτουργία της επιχειρηματικής μονάδας και προχωρά ένα βήμα περισσότερο. Ιεραρχεί τα προβλήματα και τις ευκαιρίες, αναλύοντας τα δεδομένα, περιγράφοντας τους επιθυμητούς τρόπους δράσης και προσδιορίζοντας τις πιθανότητες επιτυχίας. Ο N. Gadner γράφει ότι ο όρος φιλοδοξία (aspiration) περιγράφει την ανάγκη ενός οργανισμού για βελτιωτικές αλλαγές και μεταρρρυθμίσεις. O K. Lewin υπστηρίζει ότι είναι ο όρος που «ξεπαγώνει» (unfreeze) το status quo και οδηγεί μια επιχειρηματική μονάδα σε νέο επίπεδο λειτουργίας.
2. **Εναλλακτικά σχέδια δράσης**. Υπό το πρίσμα των συνεχών μεταβολών στην επιχειρηματική δραστηριότητα, οι σύγχρονοι οργανισμοί υιοθετούν εναλλακτικά προγράμματα δράσης που βοηθούν στην προσαρμογή στις απότομες αλλαγές, οι οποίες προκαλούνται από εσωτερικούς ή εξωτερικούς παράγοντες. Οι στρατηγικές επιλογές και λύσεις αναπτύσσονται και εκφράζονται με όρους αυτών των παραγόντων. Σε συνθήκες αβεβαιότητας της οικονομίας μια ρευστή στρατηγική (liquidation strategy) με την έννοια του συνδυασμού στρατηγικών (combination of strategies) είναι απαραίτητη. Η διεθνής βιβλιογραφία και πρακτική αναφέρεται εκτενώς σε αυτό το τόσο σημαντικό θέμα για την επιβίωση ενός οργανισμού ή μιας επιχείρησης.

Το Boston Consulting Group (BCG) παλαιότερα με την Business Portfolio Matrix αλλά και πιο πρόσφατα η TOWS Matrix με το WT strategy, WO strategy, ST strategy και SO strategy αποτελούν παραδείγματα επιτυχημένα και δοκιμασμένα. Μια σύγχρονη οικονομική μονάδα επικεντρώνει τη στρατηγική της σε τομείς (areas) όπως: ανάπτυξη και μεγέθυνση, οργάνωση, χρηματο-οικονομική διαχείρηση, διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού, δημόσιες σχέσεις, μάρκετιγκ, καινοτομίες, δημιουργικότητα, εξυπηρέτηση πελατών-πολιτών, τιμές, ανταγωνισμός. Ο καθηγητής M. Porter του Harvard προτείνει τρεις στρατηγικές, τη Στρατηγική Ηγεσίας Κόστους (Overall Cost Leadership Strategy), η οποία θέτει ως βασικό στόχο τη μείωση του κόστους με έμφαση στην έρευνα και ανάπτυξη, στις πωλήσεις και στην εξυπηρέτηση των πελατών-πολιτών, τη Στρατηγική Διαφοροποίησης (Differentiation Strategy), με την εξειδίκευση σε συγκεκριμένους τομείς που δημιουργούν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα και τη Στρατηγική Εστίασης (Focus Strategy), που επικεντρώνεται σε ειδικά groups πολιτών/πελατών και συγκεκριμένες γραμμές παραγωγής.

1. **Πειραματισμός**: Η εφαρμογή των αλλαγών για συγκεκριμένο και πειραματικό στάδιο, ώστε να δοθεί η ευκαιρία στους πολίτες/πελάτες να καταθέσουν τις απόψεις τους. Η υιοθέτηση του πειραματισμού, ως μεθόδου άμεσης επαφής της διοίκησης με αυτούς, θα δημιουργήσει τις συνθήκες που θα βοηθήσουν στην επίλυση χρόνιων προβλημάτων.

Η συνεχής πληροφόρηση, η επικοινωνία, ο συντονισμός και οι καλές προθέσεις θα καταστήσουν αυτό το στάδιο το πλέον απαραίτητο στη σκέψη όσων είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή των αρχών του change management στους οργανισμούς και στις επιχειρήσεις.

1. **Ανάλυση των αποτελεσμάτων του πειραματικού σταδίου**: Η ενδελεχής μελέτη των αποτελεσμάτων και η υιοθέτηση των κατάλληλων μεθόδων για τη βελτίωση της αποδοτικότητας των οικονομικών μονάδων περνά μέσα από το στάδιο αυτό. Μερικές ερωτήσεις -κλειδιά που απαντώνται εδώ είναι: Ποια τα νέα στοιχεία που συλλέξαμε; Ποιες οι απόψεις των πολιτών σχετικά με τις προτεινόμενες μεταβολές; Πόσο αυτές θα επηρεάσουν τη ζωή τους; Τι επιπτώσεις-επιδράσεις θα έχουν στην κοινωνικο-οικονομική ζωή; Τι μπορούμε να «αλλάξουμε στις αλλαγές», ώστε να γίνουν καλύτερες για το κοινωνικό σύνολο; Η περίοδος ανάλυσης των αποτελεσμάτων πρέπει να είναι βραχυχρόνια (όπως και το στάδιο πειραματισμού) και να μην ξεπερνά ένα εύλογο χρονικό διάστημα, το οποίο θα έει προσδιοριστεί από πριν, για να μην υπάρξουν φαινόμενα κωλυσιεργίας και χρονικών υστερήσεων εκ μέρους των στελεχών. Η πρόταση για βραχυχρόνιο διάστημα είναι ευέλικτη, αφού αυτό που πρέπει να διασφαλιστεί είναι η κατανόηση του προγράμματος, η συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία και η αντικειμενική αξιολόγηση των προτάσεών τους.
2. **Σχεδιασμός του προγράμματος**: Απαιτεί την εκπόνηση ενός σύγχρονου και εφικτού προγράμματος δράσης, βασισμένου κατά κανόνα σε στόχους γενικής αποδοχής εκ μέρους του κοινωνικού συνόλου. Σύμφωνα με τον καθηγητή Σ. Θεοφανίδη «η ιεράρχηση των σκοπών έχει σημασία μόνο όταν οδηγεί στον άριστο συνδυασμό τους. ΄Αριστος θεωρείται ο συνδυασμός των σκοπών, όταν εξασφαλίζει το μέγιστο δυνατό επίπεδο κοινωνικής ευημερίας κατά μονάδα κοινωνικού κόστους. Η επίτευξη του άριστου συνδυασμού προϋποθέτει ότι οι στόχοι είναι εφικτοί και συνεπείς μεταξύ τους».
3. **Εφαρμογή, αξιολόγηση και έλεγχος του προγράμματος**: Η εφαρμογή του προγράμματος στηρίζεται στην υιοθέτηση των ακόλουθων βημάτων:

* Συνεχής επικοινωνία των στελεχών.
* Ενδελεχής μελέτη των προϋποθέσεων που αφορούν το εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον του οργανισμού ή της επιχείρησης.
* Διασφάλιση ότι το πρόγραμμα συμβαδίζει με τους αντικειμενικούς σκοπούς και τις στρατηγικές.
* Συνεχής έλεγχος των στόχων και προσαρμογή στις μεταβολές των συνθηκών.
* Ευέλικτα προγράμματα.
* Οργανωτική δομή, συναφής με τις ανάγκες του σχεδιασμού-προγραμματισμού.

Η αξιολόγηση του προγράμματος μπορεί να λάβει χώρα με την κατάρτιση λίστας αντικειμενικών κριτηρίων που θα στηρίζονται σε ποσοτικούς και ποιοτικούς παράγοντες. Ως ποσοτικοί ορίζονται αυτοί οι οποίοι μπορούν να μετρηθούν με αριθμητικούς όρους (χρόνος, κόστος), ενώ ως ποιοτικοί ή απροσδιόριστοι (intangible) εκείνοι οι οποίοι δύσκολα εκφράζονται αριθμητικά, όπως είναι η ποιότητα των εργασιακών σχέσεων, η αποδοχή του προγράμματος από τους εργαζόμενους κ.λπ.

Ο περιοδικός έλεγχος του προγράμματος πρέπει να τονιστεί ιδιαίτερα για τη μείωση του κόστους. Προτείνεται ο έλεγχος να γίνεται μέσω του προϋπλογισμού ή άλλων μεθόδων (εσωτερικός έλεγχος, εξωτερικός έλεγχος, χρήση τεχνικών όπως PERT, Chart, Milestone Budgeting).

Η αποδοχή των νέων δεδομένων από τις επιχειρήσεις και τους οργανισμούς είναι ζήτημα καθοριστικής σημασίας για την εξέλιξη και την προσαρμογή τους στο νέο αιώνα. Η ποιότητα των υπηρεσιών, η ταχύτητα στη λήψη αποφάσεων και η ολική ικανοποίηση των πολιτών επιτυγχάνεται με την αλλαγή του διευθυντικού ρόλου των στελεχών, με τη νέα νοοτροπία που έχει ως επίκεντρο τον άνθρωπο και με την ενεργοποίηση της ανθρώπινης φύσης, μέσω της αξιοποίησης της γνώσης.

Πιο πρόσφατα ο J.P.Kotter σύνοψισε σε οκτώ τα στάδια που οδηγούν μια επιχείρηση ή έναν οργανισμό στην εφαρμογή επιτυχημένων αλλαγών. Τα στάδια (φάσεις) αυτά είναι:

* Η δημιουργία της αίσθησης της αναγκαιότητας: Ανάλυση της τρέχουσας κατάστασης, που αφορά στο σύνολό της και κυρίως τους ανταγωνιστές (εάν υπάρχουν). Πρόβλεψη πιθανών αρνητικών καταστάσεων (κρίσεων) και διερεύνηση τυχόν ευκαιριών.
* Η δημιουργία ενός καθοδηγητικού συνασπισμού: Συγκρότηση ομάδας προώθησης των αλλαγών με επικεφαλής άτομο με ηγετικές ικανότητες, το οποίο θα εξασφαλίσει το συντονισμό μεταξύ των μελών της ομάδας.
* Ανάπτυξη οράματος και στρατηγικής: Σκιαγράφηση της επιχείρησης ή του οργανισμού μελλοντικά και εκπόνηση στρατηγικής για την υλοποίηση του οράματος.
* Μετάδοση του οράματος για αλλαγή: Ανάληψη εκ μέρους του καθοδηγητικού συνασπισμού της υποχρέωσης για ενημέρωση των εργαζόμενων σχετικά με το όραμα της επιχείρησης/του οργανισμού και υπόδειξη της αναμενόμενης συμπεριφοράς από αυτούς.
* Εκχώρηση αρμοδιοτήτων στους εργαζόμενους για δράση σε διάφορα επίπεδα: Αλλαγή των συστημάτων και των δομών που εμποδίζουν και υπνομεύουν το όραμα της αλλαγής και ενθάρρυνση των εργαζομένων για ανάληψη κινδύνων, διατύπωση πρωτότυπων ιδεών και ενεργοποίηση.
* Ενσωμάτωση νέων μεθόδων στη φιλοσοφία της επιχείρησης ή του οργανισμού: Συνεχής βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης, επιλογή και πρόσληψη στελεχών με ηγετικές ικανότητες και δημιουργία μέσων που θα διασφαλίζουν την εξέλιξη, τη συνέχεια και την υλοποίηση του οράματος.

Στρατηγικές αλλαγών

Η αλλαγή δεν είναι μια αφηρημένη έννοια. Έχει πρακτικό σκοπό και ικανοποιεί λειτουργίες πρωταρχικής σημασίας στο εσωτερικό περιβάλλον του οργανισμού. Η επιτυχής εφαρμογή των αλλαγών-μεταβολών-βελτιώσεων στηρίζεται στους στόχους που έχουν τεθεί και στις αντίστοιχες στρατηγηκές που θα εφαρμοστούν για την επίτευξή τους. Οι σημαντικότερες στρατηγικές αλλαγών, η υιοθέτηση των οποίων εξαρτάται από τη στοχοθεσία της οικονομικής μονάδας, περιγράφονται κατωτέρω:

Στρατηγικές συμμετοχής

Ο όρος συμμετοχή χρησιμοποιείται για την περιγραφή στρατηγικών που επιτρέπουν σ΄αυτούς που επηρεάζονται από τις αλλαγές να λαμβάνουν ενεργά μέρος στο σχεδιασμό και στην εφαρμογή τους. Οι στρατηγικές συμμετοχής είναι απαραίτητες, εάν τα στελέχη δεν έχουν τις πληροφορίες που χρειάζονται και όταν αναμένονται αντιδράσεις εκ μέρους των εργαζομένων. Τα κυριότερα αποτελέσματα των στρατηγικών συμμετοχής είναι ότι οδηγούν σε ορθολογικότερες αποφάσεις και δημιουργούν ευνοϊκο κλίμα μέσα στην επιχείρηση. Παρ΄όλα αυτά εάν οι συγκεκριμένες στρατηγικές δεν έχουν οργανωθεί σωστά παρατηρούνται χρονοβόρες διαδικασίες και χρονικές υστερήσεις στη λήψη αποφάσεων

Στρατηγικές εκπαίδευσης και επικοινωνίας

Εφαρμόζοντας τις στρατηγικές αυτές τα στελέχη προσπαθούν να ενημερώσουν και να εκπαιδεύσουν, με την εκπόνηση κατάλληλων και συγκεκριμένων εκπαιδευτικών προγραμμάτων τους εργαζομένους για τις επικείμενες αλλαγές. Τέτοια προγράμματα ή τουλάχιστον τέτοιες προθέσεις είναι χρήσιμες, απαιτούν όμως σχέσεις εμπιστοσύνης και αγαστής συνεργασίας μεταξύ προϊσταμένων και υφισταμένων.

Στρατηγικές δύναμης

Μέσω των στρατηγικών αυτών τα στελέχη περνούν τις αλλαγές με τη δύναμη και την εξουσία που τους δίνει η θέση τους στην ιεραρχία. Η μέθοδος συναντά αντιδράσεις από τους εργαζόμενους, οι οποίες στα πρώτα στάδια μπορεί να κατανικηθούν, αλλά στη συνέχεια και υπό λανθάνουσα μορφή (υπογείως) δημιουργούν σοβαρά προβλήματα στις επιχειρήσεις.

Στρατηγικές επιδέξιων χειρισμών

Υπάρχουν τέσσερις στρατηγικές αυτής της μορφής, οι οποίες είναι:

* στρατηγική παρακίνησης
* στρατηγική πειθούς
* στρατηγική εξαναγκασμού και
* στρατηγική υποχρέωσης

Χρησιμοποιούνται κατά περίπτωση ή\και συνδυαστικά. Είναι απλές στην εφαρμογή, αλλά απαιτούν λεπτούς χειρισμούς, ώστε οι αλλαγές να είναι όσο το δυνατόν περισσότερο ανώδυνες και οι αντιδράσεις των εργαζομένων λιγότερο επώδυνες για τους ίδιους και τον οργανισμό.

Στρατηγικές διαπραγμάτευσης

Ο διάλογος και η διαπραγμάτευση είναι σημαντικές προτεραιότητες των σύγχρονων στελεχών. Παράγουν αποτέλεσμα και προάγουν την εμπιστοσύνη, τη γνώση και την ελευθερία έκφρασης. Είναι η πεμπτουσία σε ένα ανθρωποκεντρικό σύστημα διοίκησης, το οποίο οφείλουν να εφαρμόζουν όλες οι επιχειρηματικές μονάδες. Η πίστη στις αλλαγές, οι ξεκάθαροι στόχοι, η αμοιβαία εμπιστοσύνη, η επικοινωνία και οι διαπραγματευτικές ικανότητες είναι τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη αυτού του είδους στρατηγικών.

Στρατηγικές διευκόλυνσης

Συμβάλλουν στην ευκολότερη και κατ΄επέκταση στην εφαρμογή των αλλαγών παρέχοντας συμβουλευτική υποστήριξη στους εργαζόμενους και δημιουργώντας τις κατάλληλες συνθήκες για ηπιότερες αντιδράσεις εκ μέρους τους. Ένα βασικό μειονέκτημα των στρατηγικών διευκόλυνσης είναι η χρονοβόρα διαδικασία που απαιτείται για την εφαρμογή τους.

Συνδυαστικές στρατηγικές

Προέρχονται από συνδυασμό κάποιων από τις προαναφερθείσες στρατηγικές, ο οποίος αξιοποιεί τα πλεονεκτήματά τους μειώνοντας τις αρνητικές επιπτώσεις τους.

Η επιλογή μιας στρατηγικής αλλαγών (ή συνδυασμού στρατηγικών) εξαρτάται από διάφορους παράγοντες, όπως είναι οι στόχοι της οικονομικής μονάδας τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή, η ταχύτητα των μεταβολών του εξωτερικού περιβάλλοντος, η ταχύτητα αντίληψης των μεταβολών από τα διοικητικά στελέχη, η προετοιμασία αποδοχής των αλλαγών, η ικανότητα αντιμετώπισής τους, οι διαθέσιμοι πόροι, η δέσμευση της διοίκησης, το στυλ της ηγεσίας και οι απαιτήσεις των πολιτών-καταναλωτών.

Ποιότητα Καινοτομία και Αλλαγές

Για μεγάλο αριθμό στελεχών επιχειρήσεων και πανεπιστημιακών σε διεθνές επίπεδο η ποιότητα και η καινοτομία παραμένουν δύο διαφορετικές ενότητες. Η προσέγγιση αυτή, η οποία ίσχυε σε σημαντικό βαθμό τη δεκαετία του 1980, συνεχώς απαξιώνεται, αφού η συνέργεια μεταξύ τους ενισχύει τη βελτιωτική διαδικασία στις επιχειρήσεις και στους οργανισμούς και ταυτόχρονα υποστηρίζει τις προσπάθειες εφαρμογής της διοίκησης αλλαγών. Ο Kangi υποστηρίζει ότι «μια τέτοια συμμαχία θέτει τις βάσεις για τη δημιουργία ενός μόνιμου ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος», ενώ ο Staw δίνει έμφαση στην «αναγκαιότητα να υπάρξει μια ενοποιημένη θεωρία». Για τον Kelley «ο ρόλος της τεχνολογίας και κατ΄επέκταση της καινοτομίας είναι η μείωση του κόστους και η εξάλειψη της αβεβαιότητας».

Ο καθηγητής του London Business School και ειδικός σε θέματα στρατηγικής Gary Hamel σε συνέδριο της Ελληνικής Εταιρείας Διοικήσεως Επιχειρήσεων (ΕΕΔΕ) σημείωσε με έμφαση: «Η πραγματική πρόκληση για την απόκτηση ενός σταθερού ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος είναι η συνεχής και έγκαιρη προσαρμοστικότητα στις αλλαγές με κινητήριο δύναμη τη ριζική καινοτομία. Αν και η αναγκαιότητα της καινοτομίας είναι πλέον ορατή στη μεγαλύτερη μερίδα των επιχειρήσεων, λίγες είναι οι εταιρείες που περνούν από το θεωρητιό επίπεδο στην πρακτική εφαρμογή. Στην πράξη η αλλαγή δεν ξεκινάει από την κορυφή. Η καινοτομία δεν είναι υπόθεση των λίγων, αλλά ευθύνη όλων σε μια επιχείρηση. Η καινοτομία δεν αφορά μόνο τα προϊόντα και τη στρατηγική, αλλά πρέπει να επεκταθεί και στο μάνατζμεντ. Η επιχείρηση πρέπει να λειτουργεί σαν ζωντανός οργανισμός, να αναπροσαρμόζεται διαρκώς, να έχει ανοιχτά τα μάτια στις ανάγκες των πελατών της και να ξαφνιάζει τους ανταγωνιστές της».

Η επίτευξη ριζικών βελτιώσεων στην αποδοτικότητα των επιχειρήσεων οφείλεται εν πολλοίς στη χρήση της πληροφορικής (Information Technology – IT). Στο πλαίσιο της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας και της εφαρμογής ποιοτικών διαδικασιών στο δημόσιο υιοθετείται μια εντελώς διαφορετική προσέγγιση ως προς τις διεργασίες και τη χρήση της τεχνολογίας σε σχέση με τα ισχύοντα τις δεκαετίες του 1980 και του 1990. Στο παρελθόν η χρήση της τεχνολογίας και των καινοτόμων δράσεων εξαντλούνταν στον αυτοματισμό ήδη υπαρχουσών λειτουργιών, που οδηγούσε σε υψηλές επενδύσεις, αλλά όχι σε αναμενόμενες βελτιώσεις στην αποδοτικότητα. Σήμερα και συγκεκριμένα στις επιχειρήσεις που έχουν σημαία τους την εφαρμογή των αρχών της ΔΟΠ, το ζητούμενο για την τεχνολογία είναι να αποτελέσει βασικό εργαλείο για τον αναπροσδιορισμό και τον ανασχεδιασμό των διεργασιών. Άλλωστε είναι γνωστό ότι από μόνη της η νέα τεχνολογία δεν δημιουργεί πάντοτε θετικά αποτελέσματα. Προϋπόθεση γι΄αυτό είναι να ενσωματωθεί ομαλώς και πλήρως στην παραγωγιή διαδικασία και να γίνει αποδεκτή απ΄το ανθρώπινο δυναμικό των επιχειρήσεων, το οποίο οφείλει να αντιληφθεί τις απεριόριστες δυνατότητες της δικτυακής τεχνολογίας, να αποκτήσει συνείδηση των επιδράσεων της πληροφορικής στην οργάνωση των επιχειρήσεων και να προσαρμοστεί στις απαιτήσεις της ψηφιακής οικονομίας. Αυτό σημαίνει ότι η καινοτομία προκύπτει όταν μέσω της τεχνολογίας δημιουργείται κάτι νέο και όχι όταν εφαρμόζεται σε ήδη υπάρχουσες διαδικασίες και δομές.

Σύμφωνα με το Innobarometer 2004, στελέχη από 4.534 ευρωπαϊκές επιχειρήσεις, οι οποίες απασχολούν 20 έως 499 εργαζομένους δήλωσαν ότι από το 2002 έχουν εισαγάγει καινοτόμες μεθόδους βελτίωσης της παραγωγικής διαδικασίας, της διανομής και της διαχείρισης των αποθεμάτων. Στην ίδια έρευνα διατυπώνεται το συμπέρασμα ότι επιτυχημένες και καινοτόμες επιχειρήσεις είναι αυτές που κατανόησαν την αναγκαιότητα της συνεργασίας και της συνεχούς ενημέρωσης.

Καινοτομία και γνώση

Στο σημείο αυτό καθίσταται αναγαία η κατάρριψη του μύθου που συνδέει την καινοτομία με τα τεχνολογικά επιτεύγματα. Ο όρος στην ευρεία του απήχηση υποδεικνύει, όχι μόνο την εξέλιξη των μηχανών, των υπολογιστών, των ρομποτικών συστημάτων και άλλων συναφών, αλλά και τις νέες μεθόδους διοίκησης, ως αποτέλεσμα καινοτόμου σκέψης, σύγχρονης αντίληψης για τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, δημιουργικότητας και απαξίωσης παλαιών τετριμμένων τακτικών. Η καινοτομία της μορφής αυτής εστιάζει σε μια ορθολογική λήψη αποφάσεων στηριγμένη σε δεδομένα πρωτογενή, στη μετατροπή, αποθήκευση και ανανέωσή τους και στη διαρκή εκπαίδευση των στελεχών και των ληπτών αποφάσεων με τελικό προορισμό την εγκαθίδρυση μιας φιλοσοφίας, στην οποία θα προέχει η υψηλή ποιότητα των παραγόμενων αγαθών και των προσφερόμενων υπηρεσιών. Βασική προϋπόθεση είναι η συνεχής ανανέωση της γνώσης και η εστίαση σε ό,τι είναι χρήσιμο για την μονάδα ή τον οργανισμό.

Η Dorothy Leonard, καθηγήτρια του Harvard Business School, υποστηρίζει ότι «η πληροφορία γίνεται γνώση όταν καταφέρει να συνδέσει το Τι γνωρίζουμε με το Ποιοι είμαστε». Παράλληλα, θεωρεί στρατηγικής σημασίας τη σχέση μεταξύ καινοτομίας και γνώσης λέγοντας ότι «η καινοτομία απαιτεί τη διαχείριση της γνώσης».

Η «απαίτηση» αυτή μπορεί να στοιχειοθετηθεί πάνω σε πέντε βήματα:

1. Στην κατανόηση των ακαμψιών της οργάνωσης.
2. Στην αλλαγή των άγραφων κανόνων, που δυσχεραίνουν τις καινοτόμες προσπάθειες.
3. Στην ενθάρρυνση των έμπειρων στελεχών.
4. Στην παροχή κινήτρων σε συγκεκριμένα πλαίσια.
5. Στην ενθάρρυνση της γνώσης και στη δικτύωση των εργαζομένων.

Ο Samuel Goldwyn, πρόεδρος της γνωστής Goldwyn Pictures, υποστηρίζει: «Δεν χρειάζομαι πειθήνιους ανθρώπους στην επιχείρησή μου. Θέλω ανθρώπους που να μιλούν με το μυαλό τους, ακόμη κι αν αυτό τους κοστίσει την εργασία τους. (για το πρωτότυπο: «I don’t wan’t any yes-men in this organization. I wan’t people to speak their minds, even if it does them their jobs»).

Ο Jack Welch, CEO της General Electric Company, έλεγε: «Ιn the end, I believe the desire and ability of an organization to continuously learn from any source, anywhere and rapidly convert this learning into action, is its ultimate competitive advantage». (Σε ελεύθερη μετάφραση: «Η μετατροπή της γνώσης σε δράση μπορεί να προσδώσει ένα μοναδικό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε μια επιχειρηματική μονάδα»).

Τι είναι καινοτομία

Ο 21ος αιώνας είναι ο αιώνας της ποιότητας και της καινοτομίας. Στα προλεχθέντα έγινε σε βάθος ανάλυση του όρου ποιότητα. Εδώ επιχειρείται μια περιγραφή της καινοτομίας στο πλαίσιο της συμπληρωματικότητας των δύο όρων. Η καινοτομία είναι το «παιδί» της στρατηγικής. Αντιπροσωπεύει ένα μονοδιάστατο κατασκεύασμα, διακρινόμενο αποκλειστικά από το βαθμό ριζοσπαστικότητας. Μόνο η συνεχής προσπάθεια για καινοτόμα προϊόντα μπορεί να διατηρήσει την κεκτημένη ανταγωνιστικότητα μιας επιχείρησης, ενός οργανισμού ή ενός κράτους. Οι προσπάθειες των επιχειρήσεων/οργανισμών για συνεχή καινοτομία είναι ατέρμονες και άοκνες. Δεν σταματούν ποτέ. Ο Γ. Κωστούλας γράφει: «Τι θα μπορούσε να είναι μια μεγάλη, μια ανατρεπτική καινοτομία; Π.χ. η διαπίστωση από μια επιχείρηση ότι δεν μπορεί να προσφέρει καλύτερο service από μια ανταγωνίστριά της και να εξαναγαστεί να σχεδιάσει μια μηχανή που δεν θα χρειάζεται service».

Η λέξη καινοτομία (innovation) προέρχεται από το λατινικό ρήμα innvore, που σημαίνει: «Κάνω κάτι καινούργιο και διερευνώ το ήδη υπάρχον». Η σημερινή διάσταση του όρου «προσδιορίζει το μετασχηματισμό μιας ιδέας σε ένα προϊόν ή σε μια νέα παραγωγική διαδικασία». ΄Ενας άλλος ορισμός λέει ότι «η καινοτομία είναι αποτέλεσμα του συνδυασμού μιας τεχνικής δυνατότητας με την επιχειρηματική ευκαιρία». Ο Χ. Κανελλόπουλος ορίζει την καινοτομία ως «την πρακτική εφαρμογή μιας εφεύρεσης στην παραγωγή». Ο Σ. Καρβούνης γράφει ότι «η καινοτομία μπορεί να αλλάξει την απόδοση των οικονομικών πόρων ή, σύμφωνα με τους σύγχρονους οικονομολόγους, έχει τη δυνατότητα να αλλάξει την αξία και την ικανοποίηση που λαμβάνει ο καταναλωτής από τους οικονομικούς πόρους». Στη διεθνή βιβλιογραφία υπάρχει πληθώρα ορισμών και προσεγγίσεων. Σύμφωνα με το National Manufacturing Council, «η καινοτομία είναι μια συνεχής διαδικασία ανανέωσης και βελτίωσης του συνόλου της επιχείρησης, ενώ παράλληλα αποτελεί ουσιαστικό μέρος της στρατηγικής και της καθημερινής δράσης (everyday practice)». Ο Zairi υποστηρίζει ότι «η καινοτομία είναι ένας σύγχρονος τρόπος για την παροχή σε μόνιμη βάση ποιοτικών αγαθών στους καταναλωτές».

Ένας περιγραφικός και πολύ γλαφυρός ορισμός της καινοτομίας δίνεται από τους McAdam, Armstrong και Kelly: «Καινοτομία είναι η επιτυχής παραγωγή, αφομοίωση και εκμετάλλευση νεωτερισμών. Προσφέρει λύσεις για όλα τα μεγάλα προβλήματα που αντιμετωπίζει μια επιχείρηση και ικανοποιεί τις ανάγκες, τόσο σε ατομικό, όσο και σε κοινωνικό επίπεδο. Το αντίθετο της καινοτομίας είναι το αρχαϊκό και συνηθισμένο (archaism and routine). Γι΄αυτό συναντά εμπόδια και σθεναρή αντίσταση στην προσπάθεια εφαρμογής της».

Οι McAdam, Armstrong και Kelly οριοθετούν τους στόχους της καινοτομίας, που είναι:

Η δημιουργία μιας ευρείας γκάμας αγαθών και υπηρεσιών.

Η εισαγωγή νέων μεθόδων παραγωγής, διανομής και προμηθειών.

Η εφαρμογή της διοίκησης των αλλαγών (change management).

Η αναδιοργάνωση του εργασιακού περιβάλλοντος.

Η αξιοποίηση των δυνατοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού.

Οι Szeto και Mitra αναγνωρίζουν ότι «η διαδικασία της καινοτομίας είναι ένας συνδυασμός διαφορετικών δραστηριοτήτων, όπως έρευνα και τεχνολογία, σχεδιασμός, μάρκετιγκ, ανασχεδιασμός των λειτουργιών, διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και ανάπτυξη των δεξιοτήτων των εργαζομένων».

Οι προσπάθειες επιστημονικής προσέγγισης και ενδελεχούς έρευνας για την καινοτομία είχαν ήδη ξεκινήσει από τις αρχές της δεκαετίας του 1980. Οι Peters και Waterman έθεσαν το ζήτημα ως εξής: «Οι καινοτόμες επιχειρήσεις διαθέτουν την επιδεξιότητα να ανταποκρίνονται στις οποιεσδήποτε μεταβολές του περιβάλλοντός τους και έχουν το προνόμιο να στελεχώνονται από άτομα, τα οποία έχουν την ικανότητα να σχεδιάζουν και να παράγουν νέα προϊόντα».

Οι Mogee και Schacht μιλούν για την κυριαρχία της τεχνολογίας πάνω στην καινοτομία. «Τεχνολογική καινοτομία είναι η διαδικασία κατά την οποία οι επιχειρήσεις παράγουν νέα και βελτιωμένα προϊόντα». Τέλος, ο P. Drucker ορίζει την καινοτομία ως «τα μέσα που διαθέτει ένας επιχειρηματίας για να δημιουργήσει νέους παραγωγικούς πόρους ή να ενισχύσει (σ.σ.: προικίσει είναι η σωστή απόδοση του ρήματος endow) τους ήδη υπάρχοντες για την παραγωγή πλούτου».

Αναφέρθηκαν πολλοί ορισμοί, οι οποίοι αποκωδικοποιούν και εκλαϊκεύουν τον όρο της καινοτομίας. Διαφοροποιήσεις υπάρχουν. ΄Ολοι όμως οι ορισμοί καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι οι καινοτομίες είναι διαδικασίες με βάση τις οποίες, γνώσεις που προέρχονται από την ίδια την επιχείρηση, τον οργανισμό ή το εξωτερικό τους περιβάλλον, εφαρμόζονται για τη δημιουργία ή την εισαγωγή κάτι νέου, μέχρι τώρα άγνωστου. Η καινοτομία δεν είναι μια ανεξάρτητη μεταβλητή. Συνδέεται στενά με την προσφορά των καινοτόμων δραστηριοτήτων στην αύξηση της παραγωγικότητας.

Σχέση μεταξύ καινοτομίας και Ολικής Ποιότητας

΄Ένα περιβάλλον στο οποίο εφαρμόζονται οι αρχές και τα συστήματα της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας είναι το ιδανικότερο για την προώθηση και τη στήριξη της καινοτομίας, γιατί η βασική φιλοσοφία της Ολικής Ποιότητας είναι οι συνεχείς προσπάθειες βελτίωσης του συνόλου των δραστηριοτήτων (και των πόρων) ενός οργανισμού ή μιας επιχείρησης.

Η διαδικασία της Ολικής Ποιότητας ενδυναμώνει το ενδιαφέρον για έρευνα. Η συνεχής επιστημονική έρευνα έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία καινοτόμων προϊόντων, τα οποία δίνουν το δικαίωμα στη σύγχρονη οικονομική μονάδα να αποκτήσει ισχυρό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα.

Ποιότητα σημαίνει καλύτερα προϊόντα. Καινοτομία σημαίνει διαφορετικά προϊόντα. Και τα δύο είναι απαραίτητα. ΄Όταν μια επιχείρηση ή ένας οργανισμός θεωρείται ηγέτης στο χώρο, μέσω της διαδικασίας της ποιότητας οδηγείται στην παραγωγή καινοτόμων προϊόντων που θα βοηθήσουν μακροχρόνια να παραμείνει ηγέτης.

Οι Wang και Ahmed χρησιμοποιούν δύο νεολογισμούς: τη δημιουργική ποιότητα (creative quality) και την καινοτομία αξίας (value innovation). Υποστηρίζουν ότι η δημιουργική ποιότητα δεν είναι απλώς ένα σύνολο εργαλείων και τεχνικών του μάνατζμεντ, αλλά ένα στρατηγικό πρόγραμμα, μια οργανωσιακή ιδεολογία, η οποία εστιάζει την προσοχή της στον τελικό καταναλωτή, ενώ η καινοτομία αξίας είναι οι ριζικές αλλαγές που συμβαίνουν σε μια επιχείρηση, μέσω της διαδικασίας της δημιουργικής ποιότητας. Οι δύο αυτοί νεολογισμού έχουν συγκεκριμένα χαρακτηριστικά γνωστά ως το υπόδειγμα των 5S (5S model). Τα χαρακτηριστικά αυτά είναι: Η ικανοποίηση (Satisfying), με την έννοια της ικανοποίησης των αναγκών του πολίτη/πελάτη, η έκπληξη (Surprising), δηλαδή η παραγωγή προϊόντων, τα οποία προκαλούν ευχάριστη έκπληξη στους καταναλωτές, η υπεροχή (Surpassing) έναντι των ανταγωνιστών και η ώθηση (Stumulating), δηλαδή η επέκταση σε νέες αγορές, η ανάδειξη νέων προτιμήσεων των πολιτών/καταναλωτών και η εν γένει κατανόηση των αναγκών τους.

Ο συνδυασμός καινοτομίας και ποιότητας είναι αναγκαίος για την επιβίωση των οικονομικών μονάδων, αλλά και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των εθνικών οικονομιών. ΄Όταν οι δύο αυτές έννοιες συνδυάζονται σε ένα στρατηγικό πρόγραμμα, έχουν πολλά να προσφέρουν, τόσο σε μικροοικονομικό, όσο και σε μακροοικονομικό επίπεδο. Με την ενσωμάτωση της πληροφορικής δημιουργείται ένα τρίπτυχο (καινοτομία-ποιότητα-πληροφορική), το οποίο οδηγεί στην ανάπτυξη συγκριτικών και ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων.

Η ιαπωνική κυβέρνηση, εφαρμόζοντας καινοτόμες εργασιακές σχέσεις, ξεκίνησε ένα πιλοτικό πρόγραμμα τηλεργασίας, που είχε βασικό στόχο έως το 2010 το 20% του εργατικού δυναμικού της χώρας να εργάζεται εκτός των περιορισμένων ορίων του χώρου εργασίας. Οι εμπνευστές του προγράμματος αναμένουν αύξηση της αποδοτικότητας των εργαζομένων και εκτιμούν ότι η μέθοδος της τηλεργασίας θα επιτρέψει στα άτομα να περνούν περισσότερο χρόνο με την οικογένειά τους και παράλληλα θα μειώσει την κυκλοφοριακή συμφόρηση στους ήδη επιβαρυμένους δρόμους των ιαπωνικών μεγαλουπόλεων με αντίστοιχη μείωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης. Το πρόγραμμα έχει τεθεί σε εφαρμογή από το Υπουργείο Εσωτερικών και Τηλεπικοινωνιών της Ιαπωνίας και προβλέπει ότι ένας μικρός αρχικά αριθμός εργαζομένων θα προσφέρει τις υπηρεσίες του, τουλάχιστον μια ημέρα την εβδομάδα εκτός γραφείου, είτε από το σπίτι, είτε από τα πανεπιστήμια, είτε από βιβλιοθήκες, χρησιμοποιώντας τις ευρυζωνικές συνδέσεις του Διαδικτύου.

## Καινοτομία και ανθρώπινος παράγοντας

Η τεχνολογική προσαρμογή των οικονομικών μονάδων έχει ξεκινήσει εδώ και πολλά χρόνια και θα συνεχίζεται στο διηνεκές. Καινοτομία και τεχνολογία θα πάψουν να υφίσταται μόνο όταν πάψει να υπάρχει το ανθρώπινο γένος. ΄Οσο η τάση για έρευνα, δημιουργικότητα, αναζήτηση, προσμονή και περιέργεια χαρακτηρίζει τους ανθρώπους, τα τεχνολογικά επιτεύγματα και η καινοτόμος δράση θα είναι βασικά συστατικά επιτυχίας.

Σύμφωνα με το Three Waves of Process Evolution του Lusk, η περίοδος από την αυγή της δεκαετίας του 1970 έως σήμερα ονομάζεται Εποχή της Πληροφορίας (Information Age). Πριν από την περίοδο αυτή, οι δύο αιώνες που μεσολαβούν μεταξύ του 1750 και του 1960 χαρακτηρίζουν τη Βιομηχανική Εποχή, όπου δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην εξειδίκευση της εργασίας, στην υψηλή παραγωγικότητα και στη μείωση του κόστους. Η τεχνολογία στηρίζεται στη μηχανοποίηση και στην προτυποποίηση, ενώ καταλύτης υπήρξε το Επιστημονικό Μάνατζμεντ του Taylor.

Η εποχή της Πληροφορίας, η οποία ξεκίνησε στις απαρχές του 1970, «πλημμύριζε» από τρία κύματα εξέλιξης. Το πρώτο αναφέρεται σε χρονική περίοδο δύο δεκαετιών (1970 και 1980), όπου τίθενται οι βάσεις της Διοίκησης Ποιότητας. Οι συγχωνεύσεις και οι εξαγορές, καθώς και πολυκλαδικές επιχειρήσεις κυριαρχούν στηριζόμενες στην αυτοματοποίηση, στα πληροφοριακά συστήματα διοίκησης και το MRP (Materials Resource Planning). Τότε εμφανίζεται πρώτη φορά ο όρος Διοίκηση Ολικής Ποιότητας και τα δύο βασικά της στηρίγματα, ο στατιστικός έλεγχος των διαδικασιών και οι μέθοδοι βελτίωσής τους.

Το δεύτερο κύμα (δεκαετία του 1990) έρχεται με τη μορφή του ανασχεδιασμού των διαδικασιών, μέσα από μια συνεχή πρόθεση βελτίωσης της ποιότητας, απλοποίησης και απλούστευσης των διαδικασιών και ανάδειξής της σε αέναη προσπάθεια. Αναδεικνύονται οι καινοτόμες διαδικασίες και μια τάση υιοθέτησης των άριστων πρακτικών. Διαμορφώνεται μια εταιρική στρατηγική αρχιτεκτονική που εστιάζει στο Logistics Management – Supply Chain Management (Διαχείριση Εφοδιαστικής Αλυσίδας) και στα πληροφοριακά συστήματα διοίκησης, όπως είναι το ERP και το CRM.

Βασικός καταλύτης η εισαγωγή του Six Sigma και των μεθόδων επιχειρηματικού ανασχεδιασμού των διαδικασιών.

Η ανατολή του 21ου αιώνα φέρνει στο προσκήνιο τις παγκόσμιες μεταεθνικές επιχειρήσεις (meta-national companies) και οργανισμούς, που χαρακτηρίζονται από ευελιξία και προσαρμοστικότητα. Η τεχνολογία συνεχίζει να καινοτομεί με αποτέλεσμα να εμφανίζονται νέα συστήματα διοίκησης και διαχείρησης της απόδοσης, όπως το Enterprise Application Integration – EAI, το Service Oriented Architecture – SOA, το Business Process Management – BPM κ.ά.

Τα νέα εργαλεία πλέον είναι το Balance Scorecard, το outsourcing, το insourcing και οι μέθοδοι ΒΡΜ.

Οι ανάγκες για απλοποίηση των διαδικασιών, εξοικονόμηση πόρων, διαφάνεια για αποτελεσματική εξυπηρέτηση των πολιτών και ορθολογική λήψη αποφάσεων αναδεικνύουν περισσότερο από κάθε άλλη φορά ότι η τεχνοολογία και η συνεχής προσπάθεια για βελτίωση των αγαθών-υπηρεσιών μιας επιχείρησης ή ενός οργανισμού αποτελούν απαραίτητα εργαλεία στα χέρια και στη σκέψη των σύγχρονων στελεχών. Αυτά, μαζί με τις νέες ιδέες, που δεν αποτελούν προέκταση του παρελθόντος, με ανεπτυγμένα συστήματα γνώσης και με προληπτική δράση-αντίδραση στο εξωτερικό περιβάλλον, ωθούν τις επιχειρήσεις και τους σύγχρονους οργανισμούς σε μια διαφορετική πορεία αντίθετη αυτής που ακολοθούσαν έως τώρα.

Τα σύγχονα συστήματα διοίκησης και διαχείρισης, όπως είναι τα πληροφοριακά συστήματα διαχείρισης επιχειρησιακών πόρων (ERP), τα πληροφοριακά συστήματα διαχείρισης των σχέσεων της επιχείρισης με τους πελάτες (CRM), τα πληροφοριακά συστήματα αποφάσεων (DS), προσδίδουν τη διάσταση της ποιότητας συνυφασμένη με το βασικό συστατικό της στοιχείο, την καινοτομία.

Μέσω του ERP συστήματος επιτυγχάνεται εγκαίρως η διάχυση των πληροφοριών στο εσωτερικό μιας επιχείρησης/ενός οργανισμού. Η διάχυση αυτή λαμβάνει χώρα διαμέσου της ενοποίησης όλων των τμημάτων. Αυτό το οργανωτικό «εργαλείο» εξασφαλίζει τις αρτιότερες εξυπηρετήσεις των πολιτών/πελατών και την τυποποίηση, αλλά παράλληλα απαιτεί υψηλή εξειδίκευση και γνώση, καθώς και υψηλό κόστος ανάπτυξης. Σταδιακά όμως το βραχυχρόνιο υψηλό κόστος αντικαθίσταται μακροχρόνια από υψηλότερο κέρδος, αφού ο οργανισμός περνά από ένα παραδοσιακό μοντέλο δράσης σε ένα άλλο, όπου στον έναν ή στον άλλο βαθμό επιτυγχάνεται και καθιερώνεται η συνεχής προσπάθεια για βελτίωση της ποιότητας.

Στον ιδιωτικό τομέα της χώρας μας χρησιμοποιείται από δεκάδες εμπορικές επιχειρήσεις, βιομηχανικές μονάδες και εταιρείες παροχής υπηρεσιών. Στο Δημόσιο η εφαρμογή του αφορά την οικονομική και λογιστική διαχείριση, τη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων, τη διαχείριση εγγράφων, το σχεδιασμό και τον προγραμματισμό έργων, κ.ά.

Το άλλο, επίσης στρατηγικής σημασίας για τη βελτίωση της ποιότητας, πληροφοριακό σύστημα (CRM) θέτει ως βασικές προτεραιότητες την άμεση εξυπηρέτηση των πελατών, τη συνεχή ροή πληροφόρησης και ενημέρωσης προς αυτούς και τις διαχρονικές πωλήσεις μέσω αυτοματοποίησης των διαδικασιών (e-customer, web αγορές, computer telephony integration κ.ά) και την αύξηση της προστιθέμενης αξίας της οικονομικής μονάδας.

Αυτή η πολιτοκεντρική στρατηγική, η οποία απαιτεί ριζική μεταβολή της μέχρι σήμερα σκέψης και δράσης, βοηθά στην αποτελεσματικότερη επικοινωνία με τους πολίτες/πελάτες, στην άμεση ανταπόκριση των αναγκών τους, στη δημιουργία ενός σταθερού πελατολογίου και λόγω των υψηλών υπηρεσιών που προσφέρει, στην αποφυγή ή στην ελαχιστοποίηση απώλειας καταναλωτών.

Η εκπόνηση συγκεκριμένου στρατηγικού σχεδίου εφαρμογής των νέων τεχνολογιών (gov.gr) κατοχυρώνει την ταχεία και άμεση εξυπηρέτηση των πολιτών, τη μείωση των ιεραρχικών δομών, την απλούστευση των διαδικασιών πρόσβασης στις δημόσιες υπηρεσίες, την επίτευξη διαφάνειας και τη μείωση του λειτουργικού κόστους. Τα αιτήματα των πολιτών διεκπεραιώνονται ηλεκτρονικά χωρίς να απαιτείται μετακίνησή τους και ό,τι άλλο σχετικό απαιτείτο.

Το Business Process Management (BPM) είναι μια συστηματική προσέγγιση που έχει βασικό σκοπό να ορθολογικοποιήσει τη ροή εργασιών σε μια μονάδα κάνοντάς την περισσότερο αποδοτική, αποτελεσματική και ικανή να προσαρμόζεται σε ένα ραγδαία μεταβαλλόμενο εξωτερικό περιβάλλον. Ο Kohlbacher γράφει ότι μεσω του ΒΡΜ οι επιχειρήσεις και οι οργανισμοί εξασφαλίζουν μεγαλύτερη ποιότητα των προϊόντων τους, υψηλότερη ικανοποίηση των πολιτών/καταναλωτών και γρηγορότερη παράδοση του αγαθού στην αγορά.

Ο Fischer καταγράφει τα πέντε στάδια του κύκλου ζωής του ΒΡΜ ως εξής:

* Σχεδιασμός (Design): Περιγραφή των υπαρχουσών διαδικασιών (as-is) και σχεδιασμός αυτών που θέλουμε να ισχύουν από εδώ και πέρα (to be).
* Μοντελοποίηση (Modeling): Μετά το σχεδιασμό ακολουθεί ο συνδυασμός των μεταβλητών και η ανάλυση σεναρίων.
* Υλοποίηση (Execution): Εκτέλεση των διαδικασιών με τη χρήση εξειδικευμένου λογισμικού.
* Παρακολούθηση (Monitoring): Περιλαμβάνει την εποπτεία της διαδικασίας και την καταγραφή δεδομένων και στατιστικών στοιχείων για συγκεκριμένη χρονική στιγμή.
* Βελτιστοποίηση (Optimization): Συστατικά στοιχεία αυτού του σταδίου είναι η ανάλυση και η επεξεργασία των πληροφοριών που προέρχονται από την όλη διαδικασία, καθώς και ο εντοπισμός λαθών.

Το BPM δεν υποκαθιστά σε καμιά περίπτωση το BPR, τη μεθοδολογία εκείνη που τονίζει την εξαρχής δημιουργία διαδικασιών. Δεν είναι το ERP σύστημα που, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, αυτοματοποιεί τις επιχειρηματικές διαδικασίες. Επίσης δεν παίζει το ρόλο του EAI (Enterprise Application Integration), το οποίο αναφέρεται στην από κοινού συνεργασία διαφορετικών τεχνολογιών. Εντέλει το ΒΡΜ δεν είναι Six Sigma, μια μεθοδολογία απαραίτητη για τη δημιουργία και τη βελτίωση των διαδικασιών, ανεξάρτητη από οποιαδήποτε μορφή τεχνολογίας. Παρά ταύτα οφείλουμε να σημειώσουμε ότι με το Six Sigma οι σύγχρονες μονάδες έχουν τη δυνατότητα να συμπληρώσουν άριστα ένα ηλεκτρονικό σύστημα BPM.

Το Balanced Scorecard είναι ένα εργαλείο διοίκησης, το οποίο καθορίζεται από μια σειρά διαδικασιών, που είναι δυνατόν να τυποποιηθούν σε ένα ολοκληρωμένο σύστημα ποιότητας, μέσω του οποίου αξιοποιούνται όλες οι δυνατότητες μιας οικονομικής μονάδας ή ενός οργανισμού και διορθώνονται οι τυχόν αδυναμίες. Η έλλειψη ενός ορθολογικού συστήματος μέτρησης δεν επιτρέπει την αποτελεσματική διαδικασία. Οι ασφαλείς και αντικειμενικές μετρήσεις, συνοδευόμενες από ένα σωστά σχεδιασμένο σύστημα αμοιβών οδηγούν τον εργαζόμενο στην επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων. Υποχρέωση μιας διοίκησης που έχει ως κορωνίδα της το σεβασμό στις αρχές της Ολικής Ποιότητας είναι να πείσει του εργαζομένους ότι η μέτρηση είναι μόνο για το καλό των ίδιων και του οργανισμού, γιατί με τον τρόπο αυτό αναδεικνύονται και αποδεικνύονται οι προσπάθειες που έχουν κάνει.

Η εφαρμογή του BSC βασίζεται σε ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα δράσης, που περιγράφεται στο business plan, το οποίο με τη σειρά του βασίζεται σε μια ολοκληρωμένη μελέτη των δυνατοτήτων και αδυναμιών, καθώς και στα στοιχεία του εξωτερικού περιβάλλοντος που επηρεάζουν άμεσα ή έμμεσα.

Οι τέσσερις βασικές κατηγορίες προσδοκιών, οι οποίες συνδέονται με το BSC είναι :

* Οι οικονομικές προσδοκίες, οι οποίες προέρχονται από τις πωλήσεις, τα έσοδα και τα κέρδη.
* Οι προσδοκές του πολίτη/πελάτη/καταναλωτή, οι οποίες εκφράζονται μέσω των πωλήσεων και δείχνουν το βαθμό ικανοποίησης των πολιτών/πελατών.
* Οι προσδοκές από τις εσωτερικές διεργασίες, οι οποίες αφορούν το ολοκληρωμένο σύστημα ποιότητας που εφαρμόζει ο οργανισμός και μπορεί να πιστοποιηθεί με ISO.
* Οι προσδοκίες καινοτομιών, που προέρχονται από ενέργειες και δράσεις του ανθρώπινου δυναμικού. Αυτές οι ενέργειες βασίζονται σε άριστα σχεδιασμένο πρόγραμμα εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης, για τη βελτίωση των ικανοτήτων και δεξιοτήτων των εργαζομένων.

Μεθοδολογία Six Sigma

Η μεθοδολογία Six Sigma έχει αντικειμενικό σκοπό την απόκτηση γνώσεων και τη βελτίωση της ποιότητας, για την εξασφάλιση ταχύτερων διαδικασιών και χαμηλότερου κόστους. Αποτελεί σειρά από στρατηγικές, εργαλεία και τεχνικές για τη βελτίωση των διαδικασιών. Αναπτύχθηκε από τη Motorola το 1981 και την τελειοποίησε ο Jack Welch της GE το 1995. Βελτιώνει τα αποτελέσματα των διαδικασιών με τον εντοπισμό και την εξάλειψη των αιτιών των ελαττωμάτων και την ελαχιστοποίηση των διακυμάνσεων στην παραγωγή. Χρησιμοποιεί μεθόδους της ποιοτικής διοίκησης, που περιλαμβάνει στατιστική ανάλυση και δημιουργεί ειδικές κατηγορίες ανθρώπων μέσα στον οργανισμό, ονομάζοντάς τους “Champions”, “Black Belts”, “Green Belts”, Yellow Belts”, οι οποίοι είναι ειδικοί στις μεθόδους αυτές. Κάθε Six Sigma έργο έχει καθορισμένη σειρά βημάτων και ποσοτικοποιημένους στόχους, όπως μείωση του χρόνου των διαδικασιών, μείωση κόστους, μείωση ρύπανσης, αύξηση των κερδών, αύξηση της ικανοποίησης των πολιτών/πελατών.

Η μεθοδολογία Six Sigma συνδυάζεται με την DMAIC (Define-΄Ορισε,

Measure-Μέτρησε, Analyse-Ανάλυσε, Improve-Βελτίωσε, Control-΄Ελεγξε) ή με την DMADY (Define-΄Ορισε, Measure-Μέτρησε, Analyse-Ανάλυσε, Design-Σχεδίασε, Verify-Επαλήθευσε) για την ανάπτυξη σύγχρονων διαδικασιών ή προϊόντων βάσει του Six Sigma.

Η μέτρηση της επιτυχίας στην επίτευξη αποτελεσμάτων χωρίς ελαττώματα είναι το «επίπεδο σ». «Σίγμα» ή σ είναι ελληνικός όρος, ένα γράμμα του ελληνικού αλφαβήτου, που αναπαριστά τη μεταβλητότητα, που καλείται τυπική απόκλιση. Το «επίπεδο σ» και το σ δεν είναι ταυτόσημες έννοιες. Το επίπεδο σ αναφέρεται στον αριθμό των σ ή επεξεργάζεται τις τυπικές αποκλίσεις μεταξύ του μέσου και της κοντινότερης προδιαγραφής για την εκροή μιας διαδικασίας. Το επίπεδο σ χρησιμοποιείται κατά την DMAIC ροή και χρησιμεύει για να απαντήσει σε συγκεκριμένες ερωτήσεις, όπως:

Πώς η οικονομική μονάδα συγκρίνεται με άλλες;

Πώς μια διαδικασία συγκρίνεται με άλλες διαδικασίες;

Ποια είναι η βασική επίδοση ενός οργανισμού ή μιας διαδικασίας πριν από τις βελτιωτικές ενέργειες;

Τι αντίκτυπο έχουν στην απόδοση οι βελτιωτικές ενέργειες;

Η διεργασία της διαχείρισης των αλλαγών

Η διαχείριση της αλλαγής αποτελεί μία λειτουργία κάθε οργανισμού, προκειμένου ο τελευταίος να προβεί στον σχεδιασμό, εκτέλεση και εγκαθίδρυση οργανωσιακών αλλαγών. Πρακτικά είναι εκείνη η λειτουργία που διασφαλίζει, ότι οι οργανισμοί θα μπορέσουν να υλοποίησουν τη μετάβαση σε μία νέα κατάσταση με τις λιγότερες δυνατές απώλειες και με την μεγαλύτερη δυνατή προστιθέμενη αξία.

Για να το πετύχει αυτό, η διαχείριση της αλλαγής δρα οριζόντια προς όλες τις άλλες λειτουργίες του οργανισμού και επηρεάζει το σύνολο του ανθρωπίνου δυναμικού, των διεργασιών, των πόρων και των αποτελεσμάτων αυτού.

Στην ουσία πρόκειται μία λειτουργία, που περικλείει και επηρεάζει όλες τις άλλες οργανωσιακές λειτουργίες, διαμορφώνοντας έτσι το μικρό-περιβάλλον του οργανισμού και ορίζοντας τον τρόπο με τον οποίο αυτός θα αλληλοεπιδράσει με το εξωτερικό ευρύτερο περιβάλλον.

Η λειτουργία της διαχείρισης της αλλαγής υλοποιείται μέσα από ένα σύστημα διαχείρισης της αλλαγής, το οποίο απαρτίζεται από :

* Την προσέγγιση διαχείρισης της αλλαγής
* Τα κρίσιμα στοιχεία της διαχείρισης αλλαγής
* Τους ρόλους και τις αρμοδιότητες στη διαχείριση της αλλαγής
* Τα εργαλεία διαχείρισης της αλλαγής

Η προσέγγιση της διαχείρισης της αλλαγής αφορά στην ουσία τον τρόπο με τον οποίο επιχειρείται να υλοποιηθεί η αλλαγή και μπορεί να θεωρηθεί, ότι αποτελείται από τα κάτωθι βήματα (Amorós & Tippelt, 2012) :

* Προσδιορισμός στόχων αλλαγής
* Ανάπτυξη μιας στρατηγικής που στοχεύει στην καινοτομία και την αλλαγή
* Δόμηση και εκτέλεση του συστήματος οργανωσιακής αλλαγής
* Υποστήριξη και ισχυροποίηση της νέας διεργασίας/κατάστασης

Τα κρίσιμα στοιχεία στη διαχείριση της αλλαγής αφορούν κατά κύριο λόγο τους ανθρώπους που θα ηγηθούν και θα κατευθύνουν αυτή τη διεργασία, τη ροή της πληροφορίας από και προς όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη και τέλος τον τρόπο αντιμετώπισης των εμποδίων και δυσχερειών που ανακύπτουν κατά την υλοποίηση των αλλαγών.

Αναμφισβήτητα η ηγεσία αποτελεί βασικό στοιχείο στη διαχείριση των αλλαγών, αφού είναι αυτή που προσδίδει στους οργανισμούς την ικανότητα και τη δυναμική να προκαλούν και να προωθούν αλλαγές στρατηγικής και λειτουργικής φύσεως, τόσο στο εσωτερικό του οργανισμού όσο και στο εξωτερικό επηρεάζοντας με αυτό τον τρόπο την ευρύτερη πραγματικότητα.

Προκειμένου να επιτευχθεί αυτό η ηγεσία των οργανισμών θα πρέπει να διαθέτει :

* Δημιουργικότητα, η οποία αποτελεί δομικό στοιχείο της δεξιότητας αφού μέσω αυτής το άτομο δίνει νέα προοπτική στις καταστάσεις και αμφισβητεί κριτικά και παραγωγικά τις καθιερωμένες συνθήκες.
* Ικανότητα ανάλυσης και κατανόησης των συνθηκών του εξωτερικού περιβάλλοντος, ως απαραίτητης προϋπόθεσης για να έχει πλήρη εφαρμογή η προσωπική δημιουργικότητα και η οργανωσιακή καινοτομία καθώς και απτά αποτελέσματα, που θα ωφελήσουν τον οργανισμό. Στην ανάπτυξη της απαραίτητης ευελιξίας στη σκέψη και δράση, που θα επιτρέψει την άμεση και ρεαλιστική προσαρμογή στις νέες καταστάσεις και επίσης τον αποτελεσματικό μετριασμό των συνεπειών, που ενδέχεται να προκύψουν από απρόσμενους κινδύνους.
* Ικανότητα αποτελεσματικής αντιμετώπισης των αντιδράσεων και του σκεπτικισμού, που πολύ συχνά συνοδεύουν τις προσπάθειες, μικρές και μεγάλες, για αλλαγή, μέσω προσεκτικά δομημένων προσεγγίσεων αλλαγής καθώς και της ανάπτυξης εναλλακτικών σχεδίων υλοποίησης.

Η ροή της πληροφορίας μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων μερών μιας προσπάθειας για αλλαγή αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο για την επιτυχή ολοκλήρωση αυτής. Την απρόσκοπτη ροή της πληροφορίας την διασφαλίζει ένα καλά οργανωμένο σύστημα εσωτερικής και εξωτερικής επικοινωνίας.

Η επικοινωνία λοιπόν καθίσταται κρίσιμο στοιχείο της διαχείρισης αλλαγών σε έναν οργανισμό και μπορεί να λειτουργήσει στα κάτωθι τρία επίπεδα :

* ενημέρωση
* κατανόηση
* πειθώ

Τα βασικά εργαλεία και κανάλια επικοινωνίας, τα οποία μπορούν να αξιοποιηθούν σε έναν σύστημα επικοινωνίας της αλλαγής είναι τα επόμενα :

* συναντήσεις προσωπικού
* επίσημες ενημερώσεις (έντυπες ή ηλεκτρονικές)
* πίνακες ανακοινώσεων
* οργανωσιακό εσωτερικό ηλεκτρονικό δίκτυο (intranet)
* ανεπίσημες συναντήσεις
* άτυπες ομάδες εργασίας
* περιήγηση της ηγεσίας του οργανισμού στους χώρους εργασίας και συνομιλία με το προσωπικό
* προώθηση της ομαδικότητας, με πριμοδότηση των ομαδικών εργασιών έναντι των ατομικών αναθέσεων
* ενίσχυση της κοινωνικοποίησης και των σχέσεων των εργαζομένων, μέσω της ενθάρρυνσης συμμετοχής σε κοινές δραστηριότητες (π.χ. εκδρομές αθλητικές εκδηλώσεις που συνδέονται με κάποιο τρόπο με τις επιχειρούμενες αλλαγές, κ.ά.)
* χρήση ιστοριών και συμβόλων, που αναδεικνύουν την ανάγκη της αλλαγής, τα οφέλη και τα μειονεκτήματα σε περίπτωση αποτυχίας

Εξυπακούεται ότι βασικός στόχος της επικοινωνίας δεν θα πρέπει να είναι απλά η μεταφορά μηνυμάτων και πληροφοριών, αλλά η προστιθέμενη αξία της σε όλο τον κύκλο της πληροφορίας. Αυτό σημαίνει, ότι μέσω των καναλιών και τεχνικών επικοινωνίας θα επιδιωχθεί να μεταφερθεί απαιτούμενη πληροφορία, να συλλεχθεί και να διαμοιραστεί η παραγόμενη γνώση και να βελτιωθούν τα παραπάνω στη βάση της ανατροφοδότησης από τους αποδέκτες.

Για αν επιτευχθεί το παραπάνω το σύστημα επικοινωνίας θα πρέπει να εδράζεται σε ένα σύστημα αρχών, οι οποίες θα διασφαλίζουν την ομαλή και απρόσκοπτη ροή της πληροφορίας στους κατάλληλους αποδέκτες.

Εικόνα 1: Αρχές Επικοινωνίας Αλλαγής

Τέλος ένα σημαντικό στοιχείο όλου του συστήματος αλλαγής είναι η προσέγγιση της αντιμετώπισης όλων των προβλημάτων και δυσχερειών, που ανακύπτουν κατά την υλοποίηση των αλλαγών.

Ο καλύτερος τρόπος για να αντιμετωπιστεί η συγκεκριμένη κατάσταση είναι ο δημόσιος οργανισμός να λειτουργήσει προληπτικά και να υιοθετήσει μία προσέγγιση εφαρμογή στη βάση της διακινδύνευσης. Με τον όρο διακινδύνευση αναφέρεται η επίδραση της αβεβαιότητας στο τελικό αποτέλεσμα μίας πράξης.

Προκειμένου να γίνει η ορθή διαχείριση των διακινδυνεύσεων μπορεί να ακολουθηθεί η επόμενη διεργασία:

* Ανάλυση του περιβάλλοντος λειτουργίας του οργανισμού και υλοποίηση της αλλαγής, ώστε να προσδιοριστούν οι πιθανές διακινδυνεύσεις
* Αξιολόγηση των διακινδυνεύσεων
* Αντιμετώπιση των διακινδυνεύσεων, μέσω της ανάπτυξης κατάλληλων στρατηγικών και μέτρων που θα επιτρέψουν τον μετριασμό ή την εξάλειψη ή την μεταφορά του κινδύνου
* Συνεχής αναθεώρηση των διακινδυνεύσεων, μέσω της επανάληψης των παραπάνω βημάτων σε τακτά χρονικά διαστήματα

Τελικά το σύστημα διαχείρισης της αλλαγής θα πρέπει να είναι έτσι δομημένο, ώστε να αντιμετωπίζει αποτελεσματικά τις προκλήσεις που ανακύπτουν για τους δημόσιους οργανισμούς καθώς και τις συνθήκες που δημιουργούν αρνητικές επιπτώσεις σε αυτούς.

Το τελικό επιδιωκόμενο αποτέλεσμα του συστήματος διαχείρισης της αλλαγής θα μπορούσε να είναι :

* Αύξηση αποδοτικότητας, της σχέσης δηλαδή μεταξύ παραγόμενου προϊόντος και εισροής (πόσες εισροές στοιχίζει μια μονάδα εκροής) δεδομένου του ιδιαίτερα αυξημένου μεγέθους των δαπανών του δημοσίου τομέα και της αναγκαιότητας για καλύτερη διαχείριση των πόρων μιας Οργάνωσης.
* Αύξηση λογοδοσίας προκειμένου να καταστεί αντιληπτό ότι μια Δημόσια Οργάνωση βασίζει την ύπαρξή της στην αναγκαιότητα κάλυψης συγκεκριμένων κοινωνικών αναγκών και, ως εκ τούτου, τα στελέχη της φέρουν ευθύνη για το σύνολο των πράξεων και παραλείψεών τους που συντελούν σε μειωμένη αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και αύξηση των κρουσμάτων διαφθοράς.
* Αύξηση αποτελεσματικότητας και ανταπόκρισης στις ανάγκες της κοινωνίας, της πρωταρχικής, δηλαδή, αιτίας ύπαρξης κάθε Δημόσιας Οργάνωσης που πρέπει να επιτελεί, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, συγκεκριμένους ρόλους και, μέσω της άσκησης πολιτικών, να επιφέρει σαφώς προσδιορισμένα αποτελέσματα και επιπτώσεις τόσο σε συγκεκριμένες ομάδες-στόχους όσο και σε ευρύτερα κοινωνικά στρώματα.

Προσεγγίσεις διαχείρισης αλλαγής

Η διεργασία διαχείρισης της αλλαγής, που περιεγράφηκε προηγουμένως έχει προσεγγιστεί από αρκετούς ακαδημαϊκούς και πρακτικούς με αποτέλεσμα να έχουν αναπτυχθεί αρκετά μοντέλα και προσεγγίσεις που περιγράφουν τη διαχείριση των αλλαγών σε έναν οργανισμό. Μια καταγραφή αυτών των μοντέλων/προσεγγίσεων παρουσιάζουν οι Pryor και συν. (Pryor et al., 2008: 7) :

* Το Μοντέλο της Έρευνας Δράσης (The Action Research Model/Theory)
* Το Μοντέλο των τριών βημάτων του Lewin
* Η επέκταση του Μοντέλου των τριών βημάτων του Lewin από τον Schein
* Το μοντέλο σχεδιαζόμενης αλλαγής 5 βημάτων των Lippit, Watson και Westley
* Το μοντέλο των 8 βημάτων του Kotter
* Το μοντέλο των 12 βημάτων των Mento, Jones και Dirmdofer
* Το μοντέλο των 10 βημάτων του Jick
* Το μοντέλο των 5 βημάτων του Shield

### 

Το μοντέλο των τριών βημάτων του Lewin

Ένα από τα παλιότερα και γνωστότερα μοντέλα αλλαγών αποτελεί το μοντέλο των τριών βημάτων του Lewin, το οποίο παρουσιάστηκε το 1947 (Lewin, 1947) και έχει επηρεάσει δραστικά και όλα τα επόμενα μοντέλα.

Σύμφωνα με το συγκεκριμένο μοντέλο η διεργασία της αλλαγής ξεκινάει με τη φάση του ξεπαγώματος του οργανισμού. Στη φάση αυτή ο οργανισμός καλείται να εγκαταλείψει την υφιστάμενη κατάσταση λειτουργίας και να αρχίσει την πορεία του προς μια διαφορετική. Για να το πετύχει αυτό ο οργανισμός θα πρέπει να αναγνωρίσει τη δυσαρμονία της λειτουργίας του με το περιβάλλον και να υπερκεράσει τα υφιστάμενα εμπόδια αντίληψης και κουλτούρας.

Συνοπτικά οι ενέργειες που λαμβάνουν χώρα σε αυτή τη φάση :

* Διάγνωση της υφιστάμενης κατάστασης
* Διαπίστωση της ανάγκης για αλλαγή
* Ανάπτυξη της ετοιμότητα για αλλαγή

Στην ουσία σε αυτή τη φάση θα πρέπει ο οργανισμός -ουσιαστικά οι εργαζόμενοι σε αυτόν- να κατανοήσουν την αναγκαιότητα για αλλαγή και να αναλάβουν την δέσμευση για εγκατάλειψη/απόρριψη των υφισταμένων συνήθειων και συμπεριφορών, οι οποίες και δεν ικανοποιούν την επιθυμητή νέα κατάσταση.

Η δεύτερη φάση είναι αυτή της πορείας προς την αλλαγή, όπου ο οργανισμός υλοποιεί τη σχεδιαζόμενη αλλαγή ώστε να κατευθυνθεί προς την νέα κατάσταση και να προσαρμοστεί στις συνθήκες του περιβάλλοντος.

Σε αυτή τη φάση λαμβάνουν χώρα ενέργειες που αφορούν :

* Εισαγωγή νέων προτύπων συμπεριφορών
* Δημιουργία νέων συστημάτων
* Χρήση νεών πρακτικών και διεργασιών

Κύριο αντικείμενο αυτής της φάσης είναι τα άτομα να αρχίσουν να ασπάζονται τις νέες αλλαγές, να συμμετέχουν ενεργά σε αυτές και να λειτουργούν έχοντας αναγνωρίσει τα οφέλη που αυτές έχουν για τα ίδια και τον οργανισμό.

Η τρίτη και τελευταία φάση ονομάζεται πάγωμα της αλλαγής και έχει ως σκοπό τη σταθεροποίηση της πραγματοποιούμενης αλλαγής μέσω της ενστάλαξης της στην καθημερινή λειτουργία (διαδικασίες και προγράμματα) άλλα και στη διοικητική σκέψη (λήψη αποφάσεων και επίλυση προβλημάτων) του οργανισμού.

Πιο αναλυτικά σε αυτή τη φάση:

* Ο οργανισμός παύει να είναι σε αναταραχή και αποκτά μία νέα δομημένη και σταθερή λειτουργία
* Οι εργαζόμενοι δεν δοκιμάζουν απλά νέες συμπεριφορές αλλά έχουν αναπτύξει στάσεις και πεποιθήσεις, που προωθούν τις νέες επιθυμητές συμπεριφορές
* Πολλές οργανωσιακές μεταβλητές και λειτουργίες έχουν πλέον νέα μορφή που συνάδει και εξυπηρετεί την νέα κατάσταση (νέο οργανόγραμμα, νέα καθήκοντα, νέες εργασίες κ.ά.)

Η τελευταία αυτή φάση περιλαμβάνει και όλες εκείνες τις ενέργειες που θα επιβάλλουν και θα διατηρήσουν την σταθερότητα της νέας κατάστασης, μέχρι και αυτή να χρειαστεί να αλλάξει. Οι ενέργειες αυτές μπορούν περιλαμβάνουν :

* Την ανταμοιβή των ατόμων που επέδειξαν ζήλο και επιμονή για τη διαμόρφωση της νέας κατάστασης
* Την αναγνώριση και προβολή της νέας κατάστασης

Το μοντέλο οκτώ βημάτων του J. Kotter

Το πιο διαδεδομένο μοντέλο αλλαγής ίσως δεν είναι άλλο από το διατυπωμένο από τον καθηγητή Kotter (Kotter, 1995) μοντέλο των οκτώ βημάτων. Τα οκτώ βήματα του μοντέλου έχουν ως ακολούθως :

* Εγκαθίδρυση της αίσθησης του επείγοντος καθώς και της σημασίας της αλλαγής για τον οργανισμό
* Δημιουργία μίας ομάδας ατόμων, τα οποία αποδέχονται την αλλαγή και λειτουργούν κατευθυντικά και υποστηρικτικά και για τα υπόλοιπα μέλη του οργανισμού
* Διαμόρφωση οράματος που να οδηγεί στην επιθυμητή κατάσταση
* Διάδοση του οράματος και διάχυση στο σύνολο του οργανισμού
* Ενδυνάμωση του προσωπικού για να λειτουργήσει υπέρ της αλλαγής μέσω της απομάκρυνσης των υφιστάμενων συστημάτων και δομών που εμποδίζουν την εφαρμογή του οράματος και της ενίσχυσης της συμμετοχής και της δημιουργικότητας
* Σχεδιασμός και ολοκλήρωση σύντομων και μικρής εμβελείας στόχων-«νικών», που διασφαλίζουν τη διατήρηση το ρυθμού της αλλαγής
* Χρήση της αξιοπιστίας που προσφέρουν οι μικρής εμβέλειας νίκες για να σταθεροποιηθούν οι αλλαγές στα συστήματα και τις δομές και περαιτέρω ενίσχυση της προσπάθειας για αλλαγή.
* Υιοθέτηση της νέας προσέγγισης και αντίληψης και ανάδειξη της σύνδεσής τους με την επιτυχία του οργανισμού

### 

Στρατηγικές και τεχνικές υλοποίησης αλλαγών

Ανεξάρτητα από τη μεθοδολογία υλοποίησης της αλλαγής που θα επιλεχθεί κάθε επιτυχημένη προσπάθεια για οργανωσιακή αλλαγή βασίζεται στην υιοθέτηση :

* Μίας στρατηγικής για την εφαρμογή της αλλαγής, η οποία προσδιορίζει την κατεύθυνση των ενεργειών υλοποίησης.
* Ενός αριθμού τεχνικών , οι οποίες υλοποιούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο την υιοθετούμενη στρατηγική.

Εικόνα 2: Στρατηγικές Υλοποίησης Αλλαγών

Οι βασικές στρατηγικές υλοποίησης των αλλαγών μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σύμφωνα με το σχήμα που προηγείται. Από αυτές η στρατηγική της επιβολής βασίζεται στο σχεδιασμό μίας διεργασίας αλλαγής που επικεντρώνεται στη δύναμη του μέρους που τη σχεδιάζει για να μπορέσει να τη διαχύσει στο σύνολο του οργανισμού (π.χ. η εισαγωγή μίας αλλαγής μέσω της νομοθέτησης αυτής).

Η στρατηγική της συμμετοχής βασίζεται στην ανάπτυξη σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ των σχεδιαστών και του υπόλοιπου προσωπικού του οργανισμού, ώστε τελικά η αλλαγή να είναι αποτέλεσμα μίας πραγματικά συμμετοχικής διεργασίας.

Εδώ ο σκοπός είναι όλοι να συμμετέχουν στη διαμόρφωση της αλλαγής , ώστε τελικά αυτή να είναι κοινό κτήμα και επιδίωξη του συνόλου του οργανισμού και έτσι να υποστηρίζεται και να είναι αποδεκτή σε κάθε βήμα.

Τέλος η στρατηγική της χειραγώγησης βασίζεται στη δημιουργία αναγκών και αντιλήψεων στους ανθρώπους του οργανισμού, οι οποίες και καταστήσουν αποδεκτές τις επιχειρούμενες αλλαγές. Ο κύριος σκοπός είναι τα άτομα να νομίζουν ότι συμμετέχουν στη διαμόρφωση των αλλαγών ή/και να πιστέψουν ότι αυτές είναι αναπόφευκτες.

Στο πλαίσιο των παραπάνω στρατηγικών μπορούν να χρησιμοποιηθούν διάφορές τεχνικές υλοποίησης , οι σημαντικότερες από τις οποίες είναι :

* Η εκπαίδευση, που επιδιώκει την ενίσχυση της γνώσης των ατόμων για το περιεχόμενο της αλλαγής, την ανάγκη και τα αποτελέσματα αυτής
* Η επικοινωνία, η οποία βοήθα στη διάχυση της πληροφορίας και τον πολλαπλασιασμό των στοιχείων υποστήριξης της αλλαγής
* Η υποστήριξη, μέσω της διασφάλισης των απαραίτητων πόρων και μέσων
* Η ομαδική εργασία, που ενισχύει τη διάδοση των στόχων της αλλαγής και τη συνδέσμευση στην υλοποίηση αυτής

Βιβλιογραφία

* Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, (2022), Ειδικό Πρόγραμμα Πιστοποίησης «Εκπαίδευση Δημοσίων Υπαλλήλων (Δ.Υ.) για την ένταξη στον κλάδο Π.Ε. Επιτελικών Στελεχών, εκπαιδευτικό υλικό, ειδικότητα Αναλυτών Δημοσίων Πολιτικών, Συντονιστής: Κουγιού Σ., Συγγραφείς: Βεργίδης Κ., Καπλάνογλου Λ., Κατσαρός Κλ., Μαυροειδάκος Ε., Μουσμούτη Μ., Νόου Κ., Νταλάκου Β., Παπαδάκη Ι., Ραμματά Μ., Τζαβάρας Π.
* Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, (2022), Εκπαιδευτικό Υλικό, Συντονίστρια: Ρωφαλίκου Π., Συγγραφείς: Κέφης, Β. και Γκέγκας Α. (2022), *Διαχείριση Αλλαγών στον Δημόσιο Τομέα.*
* Αλεξόπουλος, A. (2007), «Η μεταρρύθμιση των πολιτικών του κράτους και ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης» στο: Α. Μακρυδημήτρης et al (επιμ.), *Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
* Anderson, J. (2006), *Public Policy Making*, 6th edn, Boston and N.York: Houghton Mifflin Company.
* Benson, J. K. (1982), «A Framework for policy analysis», in: D. I. Rogers and D. Whetten (eds), *Interorganisational Coordination: Theory, Research and Implementation*, Ames: Iowa State University Press: 137-176.
* Berger, P. L. and Luckman, T. (1975), *The Social Construction of Reality: A Treatise on the Sociology of Knowledge*, Harmondsworth, Middx: Penguin Books.
* Bishop, P., and G. Davis, (2002), «Mapping Public Participation in Policy Choices», *Australian Journal of Public Administration,* 61(1): 14–29, March 2002.
* Boardman, Anthony E., David H. Greenberg, Aiden R. Vining, and David L. Weimer (2006), *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*, 3rd ed., Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
* Bryson J., Michael Quinn Patton, Ruth A. Bowman, «Working with evaluation stakeholders: A rationale, step-wise approach and toolkit», *Evaluation and Program Planning,* 34 (2011) 1–12.
* Cairney, P. (2012), *Understanding Public Policy*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
* Carley, M. (1980), *Rational Techniques in Policy Analysis*, London: Heinemann, Policy Studies Institute.
* Carlson, D. (2011),«Trends and Innovations in Public Policy Analysis», *The Policy Studies Journal,* Vol. 39, N. S1.
* Deeming, C. (2013), «Trials and Tribulations: The «Use»(and «Misuse») of Evidence in Public Policy», *Social Policy & Administration*, ISSN 0144–5596
* Dunleavy, P. and O’Leary B. (1987), *Theories of the state: The politics of liberal democracy*, London: Macmillan.
* Eden, C., and Ackermann, F. (1998), *Making Strategy: The Journey of Strategic Management,* London: Sage Publications.
* Elmore, R.F. (1985), *Forward and Backward Mapping,* in K. Hanf and T.A.J. Toonen (eds), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, pp. 33–70. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
* Elmore, R. (1982), «Backward Mapping: Implementation research and policy decisions», in: W. Williams, R. Elmore, J. Hall, *Studying Implementation* Chatham N.J.: Chatham House: 18-35.
* Elmore, R.F. (1980), «Backward Mapping. Implementation Research and Policy Decisions», *Political Science Quarterly*, 94, 601–616.
* European Commission (2017b), *Better Regulation «Toolbox».*
* Fischer F. (2003), *Reframing Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
* Goldsmith, S. and Eggers, W. (2004), *Governing by Networks*, Washington D. C.: Brookings Institutions Press.
* Haas P. M. (1989), “Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Evolving Policies to Control Mediterranean Pollution”, *International Organisation*, 43, 3: 377-403.
* Hann, A. de (1995), “Sharpening up Sabatier: Belief Systems and Public Policy”, *Politics*, 15, 1: 19-26.
* Hindmoor, A. (2006), *Rational Choice*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
* Howlett M. and Ramesh M. (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford: Oxford University Press.
* Jenkins W.I. (1978), *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*, London: Martin Robertson.
* Jones C. (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy*, 3rd edn, Monterey, CA: Brooks/ Cole.
* Καρκατσούλης, Π. (2014), *Το κράτος σε μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*, Ι. Σιδέρης : Αθήνα.
* Κέφης, Β. και Γκέγκας Α. (2022), *Διαχείριση Αλλαγών στον Δημόσιο Τομέα,* εκπαιδ. υλικό για την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (συντον. Π. Ρωφαλίκου),
* Kingdon, J. W. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston: Little, Brown.
* Klijn, E. H. and J. Koppenjan (2015), *Governance networks in the public sector*, London: Routledge.
* Knill, Ch. και Tosun, J. (2012), *Public Policy: An Introduction*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
* Λαδή, Σ. και Β. Νταλάκου (2016), *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, εκδ. Παπαζήσης, Β΄ αναθεωρημένη έκδοση
* Lavdas, K. (1997) *The Europeanisation of Greece: Interest Politics and the Crises of Integration*. London: Macmillan.
* Levi, M. (1997), «A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis», in: M. Lichbach and A. Zuckerman (eds), *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Cambridge: Cambridge University Press: 19-41.
* Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy. The Dilemmas of Individuals in the Public Service*, New York: Russell Sage Foundation.
* Μακρυδημήτρης, Α. και Μ.-Η. Πραβίτα (2014), *Δημόσια Διοίκηση,* 5η έκδοση, Σάκκουλας : Αθήνα.
* Μακρυδημήτρης, Α. (2013), *Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων- Διοικητική Επιστήμη ΙΙ*, Σάκκουλας Α.Ε. : Αθήνα.
* Μακρυδημήτρης Α. (1999), *Διοίκηση και Κοινωνία: Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: Θεμέλιο.
* Μακρυδημήτρης Α. (1995) «Συλλογικές διεκδικήσεις και διοικητικές μεταρρυθμίσεις: Όψεις της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας», στο: Κ. Σπανού Κ. (επιμ.) *Κοινωνικές διεκδικήσεις και κρατικές πολιτικές*, Σειρά: Διοίκηση και Πολιτεία, Αθήνα: Αντ. Σάκκουλας: 33-61.
* Μαυρογορδάτος Γ. (2001), *Ομάδες Πίεσης και Δημοκρατία*, Αθήνα: Πατάκης.
* Μαυρογορδάτος Γ. (1998), *Μεταξύ Πιτυοκάμπτη και Προκρούστη. Οι επαγγελματικές οργανώσεις στη σημερινή Ελλάδα*, Αθήνα: Οδυσσέας.
* Majone, G. (1989), *Evidence, argument and persuasion in the policy process*, New Haven: Yale University Press.
* March, J. and Olsen J. (1989), *Rediscovering Institutions*, New York: The Free Press.
* Mayntz, R. (1993), «Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm», in: J. Kooiman (ed), *Modern Governance: New Government- Society Interactions*, London: Sage: 9-20.
* O’Toole, L.J. Jr. (2000), «Research on Policy Implementation. Assessment and Prospects», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 263–288.
* Mossialos, E. and Allin S. (2005), «Interest groups and health system reform in Greece». *West European Politics* 28, 2: 421-444.
* Muller, P. and Surel Y. (2002), *Η ανάλυση των Πολιτικών του Κράτους*, Αθήνα: Τυπωθήτω.
* Ober, J. (1989), *Mass and Elite in Democratic Athens*, Princeton: Princeton Univeristy Press.
* Owen, J. (2007), *Program evaluation: forms and approaches*, 3rd edn, U.S.: The Quilford Press.
* Παγουλάτος Γ. (1999), «Ιδέες, Θεσμοί και Συμφέροντα στη Δημόσια Πολιτική: η Περίπτωση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Πολιτικής», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 13: 45-82.
* Peters G. (2000), «Agenda setting and Public Policy», In: T. Miyakawa (ed), *The Science of Public Policy*, London: Routeledge.
* Pagoulatos G. (2003), *Greece’s New Political Economy: State, Finance and Growth from Postwar to EMU*, Palgrave: Macmillan.
* Parsons, W. (2005), *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham and Lyme: Edward Elgar.
* Pierson, P. (2000), «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics», *The American Political Science Review*, 94, 2: 251-267.
* Ραμματά, Μ. (2021), *Δημόσιες πολιτικές – Πολίτες και διαβούλευση στην Ελλάδα και το εξωτερικό,* Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.
* Rhodes, R. A. W. (1988), *Beyond Westminister and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*, London: Unwin Hyman.
* Riddell, N. (1998). *Policy Research Capacity in the Federal Government*. Ottawa,
* Ripley, R. and Franklin G. (1982), *Bureaucracy and Policy Implementation*, Homewood, III: Dorsey Press.
* Sabatier, P.A. (1986), «Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research. A Critical Analysis and Suggested Synthesis», *Journal of Public Policy*, 6, 21–48.
* Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H.C. (eds.), (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Col.: Westview Press.
* Sabatier, P.A., and Mazmanian, D.A. (1981), *The Implementation of Public Policy. A Framework of Analysis*, in D.A. Mazmanian and P.A. Sabatier (eds), *Effective Policy Implementation*, pp. 3–35. Lexington: Lexington Books.
* Sanderson, I. (2002), «Making Sense of What Works: Evidence Based Policymaking as Instrumental Rationality?», *Public Policy and Administration* 17, no. 3: 61–75.
* Scharpf, F. (1978), "Interorganizational policy studies: Issues, concepts and perspectives", in: K. Hanf; F.W. Scharpf (eds) *Interorganizational policy making*, London: SAGE: 345-370.
* Schmitter, P. (1974), “Still the Century of Corporatism?”, *Review of Politics*, 36: 85-131.
* Schumpeter, J. (1944), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: Allen and Unwin.
* Σπανού, Κ. (1995), «Οι απαρχές της πολιτικής περιβάλλοντος στην Ελλάδα. Η δυναμική της πολιτικο-διοικητικής ατζέντας στη διάρκεια της δικτατορίας» στο: Κ. Σπανού (επιμ.), *Κοινωνικές διεκδικήσεις και κρατικές πολιτικές*, Σειρά: Διοίκηση και Πολιτεία, Αθήνα: Αντ. Σάκκουλας: 223-288.
* Σπουρδαλάκης, Μ., Παπαβλασόπουλος Ε. (2008), «Κόμματα, ομάδες συμφερόντων και οι μετασχηματισμοί στο σύστημα εκπροσώπησης. Πέρα από τις θεωρίες της κρίσης» στο: Ξ. Κοντιάδης, Χ. Ανθόπουλος (επιμ.) *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος;* Αθήνα: Παπαζήσης: 291-316.
* Thelen, K. (1999), «Historical Institutionalism in Comparative Politics», *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.
* United Nations, (2014), *Secretary General’s Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development. A World That Counts: Mobilizing the Data Revolution for Sustainable Development*, New York November, 2014, http://[*www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/12/A-WorldThatCounts2.pdf*](http://www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/12/A-WorldThatCounts2.pdf)(πρόσβαση, 25 Αυγούστου, 2022).
* Vedung, E. (2006), «Evaluation Research», in: G. Peters and J. Pierre (eds), *Handbook of Public Policy*, London: Sage: 397-416.
* Weber, M. (1978), Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology, vol. II, in: G. Roth and C. Wittich (eds), Berkeley: University of California Press.
* Weber, M. (1917), «Parliament and Government in a Reconstructed Germany», in: P. Lassman and R. Speirs (eds), (1994), *Weber: Political Writings*, Cambridge: Cambridge University Press: 130-271.
* **ΕΠΙΠΛΕΟΝ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**
* Amorós, A., & Tippelt, R. (2012). Managing Change and Innovation: A Challenge for Modern Organizations (Second revised edition εκδ.). Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
* Burnes, B. (2004). Kurt Lewin and the Planned Approach to Change: A Re-appraisal. Journal of Management Studies, 41(6).
* Dess, G. G., McNamara, G., Eisner A. B., Lee, S. H. (2019) Στρατηγική Διοίκηση. Θεωρία και Εφαρμογές. Επιστ. επιμέλεια Β. Κέφης, Γ. Μ. Κλήμης. Εκδόσεις Τζιόλα, Αθήνα.
* Endeavor Management. (2012). Strategic Change that Works for Banking: A Case for Accelerating Sales & Revenue Growth. Houston, Texas 77056.
* Kotter, J. (1995). Leading change: Why transformation efforts fail. Harvard Business Review, 73(2), σσ. 59–67.
* Lewin, K. (1947). Frontiers in group dynamics. Human Relations(1), σσ. 5–41.
* Pryor, M. G., Taneja, S., Humphreys, J., Anderson, D., & Singleton, L. (2008). Challenges facing change management theories and research. Delhi Business Revie, 9(1), σσ. 1-20.
* Κέφης, Β. (2005). Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ. Βασικές αρχές για σύγχρονες οικονομικές μονάδες. Εκδ. Κριτική, Αθήνα.
* Κέφης, Β. (2014). Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, 2η έκδοση. Εκδ. Κριτική, Αθήνα.
* Παπαδάκης, Β. (2016). Στρατηγική των Επιχειρήσεων: Ελληνική και Διεθνής Εμπειρία, Τόμος Α', Θεωρία, 7η έκδοση. Εκδ. Μπένου, Αθήνα.

# Κύκλος ψηφιακής πολιτικής

Βασικές έννοιες ψηφιακής πολιτικής

Ο συνεχιζόμενος ψηφιακός μετασχηματισμός της οικονομίας και της κοινωνίας υπόσχεται πολλά για την τόνωση της καινοτομίας, την ενίσχυση της αποδοτικότητας και τη βελτίωση των υπηρεσιών συμβάλλοντας στην αύξηση της παραγωγικότητας. Οι ψηφιακές τεχνολογίες διευκολύνουν επίσης τους ανθρώπους να συμμετέχουν σε οικονομικές και κοινωνικές δραστηριότητες. Επτά διαστάσεις πολιτικής επιτρέπουν στη δημόσια διοίκηση, μαζί με τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τους ενδιαφερόμενους φορείς, να συνδιαμορφώσει τον ψηφιακό μετασχηματισμό και να βελτιώσει την καθημερινότητα:

1. Πρόσβαση σε επικοινωνιακές υποδομές, υπηρεσίες και δεδομένα,
2. Χρήση ψηφιακών τεχνολογιών και δεδομένων,
3. Καινοτομία,
4. Θέσεις εργασίας,
5. Κοινωνική ευημερία,
6. Εμπιστοσύνη και
7. Άνοιγμα της αγοράς σε επιχειρηματικά ψηφιακά περιβάλλοντα.

Μεθοδολογίες διαμόρφωσης ψηφιακών πολιτικών

Το πλαίσιο του ΟΟΣΑ (Σχήμα 1) είναι ένα μέσο που έχει σχεδιαστεί για να βοηθά τις δημόσιες διοικήσεις να εντοπίσουν βασικούς καθοριστικούς παράγοντες για το αποτελεσματικό σχεδιασμό και εφαρμογή στρατηγικών προσεγγίσεων για τη μετάβαση προς την ψηφιακή εποχή. Το πλαίσιο αυτό επιτρέπει ποιοτικές και ποσοτικές αξιολογήσεις καθώς και συγκριτικές αξιολογήσεις με άλλες χώρες. Ο Δείκτης Ψηφιακής Διακυβέρνησης του ΟΟΣΑ (Digital Government Index- DGI) μετρά την ωριμότητα της ψηφιακής διακυβέρνησης των χωρών σε έξι διαστάσεις.



*Σχήμα 1: Πλαίσιο ΟΟΣΑ για την Ψηφιακή Διακυβέρνηση.*

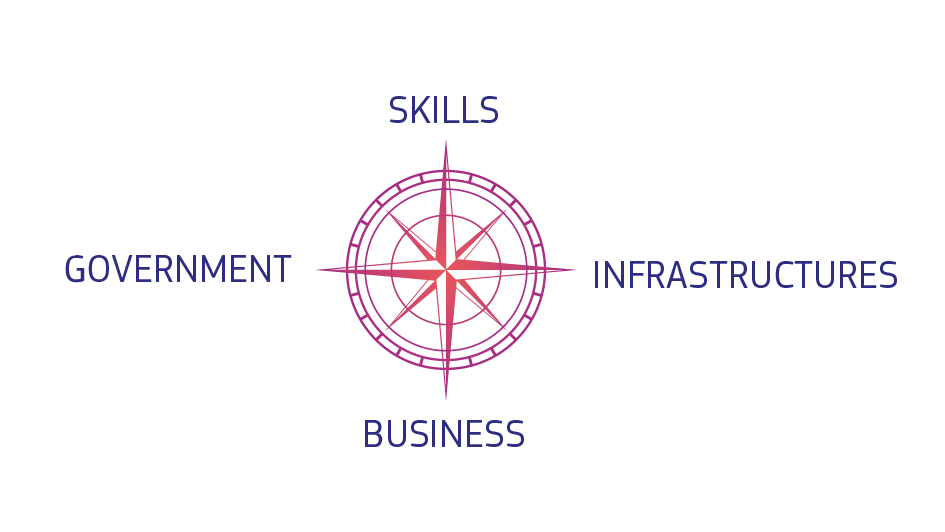
Οι τέσσερις πρώτες διαστάσεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση κατηγοριοποιούνται ως θεμελιώδεις (ψηφιακό από το σχεδιασμό, δημόσιος τομέας που βασίζεται στα δεδομένα, η δημόσια διοίκηση ως πλατφόρμα, ανοιχτότητα από προεπιλογή) και οι άλλες δύο για την υποστήριξη του μετασχηματισμού (με γνώμονα τον χρήστη και προδραστικότητα). Η προώθηση της ωριμότητας των έξι διαστάσεων απαιτεί θεσμικές παρεμβάσεις και πρωτοβουλίες που βοηθούν να ξεπεραστούν οι γραφειοκρατικές διαδικασίες, η κάθετη οργάνωση, τα σιλό, και προαχθεί η οριζόντια προσέγγιση, η ολοκλήρωση, ο συντονισμός και οι συνέργειες μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης.

Βασικοί πυλώνες της διαμόρφωσης ψηφιακών πολιτικών είναι:

1. **Ψηφιακός σχεδιασμός εξ΄ ορισμού:** Μια δημόσια Διοίκηση που είναι ψηφιακή από το σχεδιασμό, σε οργανωτικό επίπεδο συνδυάζει τον αποτελεσματικό συντονισμό και ένα μηχανισμό εφαρμογής όπου το «ψηφιακό» θεωρείται όχι μόνο ως τεχνικό θέμα, αλλά ως υποχρεωτικό στοιχείο που πρέπει να ενσωματωθεί σε όλη την πολιτική και τις διαδικασίες.
2. **Δημόσιος τομέας που στηρίζεται στα δεδομένα:** Ένας δημόσιος τομέας που βασίζεται στα δεδομένα αναγνωρίζει και λαμβάνει μέτρα για την διακυβέρνηση των δεδομένων ως ένα βασικό στρατηγικό πλεονέκτημα για τη δημιουργία δημόσιας αξίας μέσω της εφαρμογής τους στο σχεδιασμό, υλοποίηση και παρακολούθηση των δημοσίων πολιτικών και εγκρίνει κανόνες και ηθικές αρχές για την αξιόπιστη και ασφαλή επαναχρησιμοποίησή τους.
3. **Η Δημόσια Διοίκηση ως πλατφόρμα υπηρεσιών:** Μια Δημόσια Διοίκηση λειτουργεί ως πλατφόρμα για την κάλυψη των αναγκών των χρηστών όταν παρέχει σαφείς και διαφανείς κατευθυντήριες γραμμές, εργαλεία, δεδομένα και λογισμικό ώστε να προσφέρουν με επίκεντρο το χρήστη, συνεπή, απρόσκοπτη, ολοκληρωμένη, αυτεπάγγελτη και διατομεακή παροχή υπηρεσιών.
4. **Ανοιχτότητα από προεπιλογή:** Μια δημόσια διοίκηση είναι ανοιχτή από προεπιλογή όταν δημιουργεί κυβερνητικά δεδομένα και διαδικασίες χάραξης πολιτικής (συμπεριλαμβανομένων των αλγορίθμων) που είναι διαθέσιμες στο κοινό, συνεργάζονται, εντός των ορίων που θέτει η υφιστάμενη νομοθεσία και με γνώμονα το εθνικό και δημόσιο συμφέρον.
5. **Πολιτοκεντρική προσέγγιση:** Μια δημόσια διοίκηση έχει πολιτοκεντρική προσέγγιση, όταν καθοδηγείται από τους χρήστες και τους δίνει ένα κεντρικό ρόλο σε ότι αφορά την προτεραιοποίηση των αναγκών, την ευχρηστία, στη διαμόρφωση διαδικασιών, υπηρεσιών και των πολιτικών, με την υιοθέτηση μηχανισμών χωρίς αποκλεισμούς.
6. **Προδραστικότητα - Αυτεπάγγελτη λειτουργία και προνοητικότητα:** Η αυτεπάγγελτη λειτουργιά και προνοητικότητα αντιπροσωπεύει την ικανότητα των δημοσίων διοικήσεων και των δημοσίων υπαλλήλων να προβλέπουν τις ανάγκες των ανθρώπων και ανταποκρίνονται σε αυτές γρήγορα, έτσι ώστε οι χρήστες να μην το κάνουν μέσα από δυσκίνητες διαδικασίες παροχής δεδομένων και υπηρεσιών.

Ανάλυση του κύκλου ψηφιακής πολιτικής

Την 9η Μαρτίου 2021, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε το όραμά της και τις προοπτικές για τον ψηφιακό μετασχηματισμό της Ευρώπης έως το 2030. Η Επιτροπή προτείνει την ψηφιακή πυξίδα για την ψηφιακή δεκαετία της ΕΕ η οποία διαμορφώνεται γύρω από τέσσερα κομβικά σημεία:



*Σχήμα 2: Κομβικοί άξονες της ψηφιακής δεκαετίας.*

**Α) Δεξιότητες (Skills):** Απαιτούνται περισσότεροι ειδικοί στο χώρο των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών και στόχος είναι να προετοιμαστεί, εκπαιδευτεί και να καταρτιστεί το ανθρώπινο δυναμικό ώστε να διασφαλιστούν 20 εκατομμύρια ειδικοί στα θέματα αυτά σε όλη την Ευρώπη. Επίσης σε αυτά τα επαγγέλματα παραδοσιακά ασχολούνται κυρίως άνδρες και θα πρέπει να γίνει σύγκληση των φύλλων με την συμμετοχή περισσότερων γυναικών στο χώρο. Πέρα των ειδικών θα πρέπει το 80% του πληθυσμού να έχει τουλάχιστον τις βασικές ψηφιακές δεξιότητες.

**Β) Ασφαλείς και βιώσιμες ψηφιακές υποδομές:** Εδώ συμπεριλαμβάνεται η συνδεσιμότητα με ισχυρές τηλεπικοινωνιακές υποδομές που εξασφαλίζουν ευρυζωνική πρόσβαση για όλους σε ταχύτητες Gigabit (δηλαδή οπτική ίνα στα κτήρια και στα νοικοκυριά), ενώ σε ότι αφορά στην κινητή τηλεφωνία να υπάρχουν δίκτυα 5ης γενιάς 5G παντού. Επίσης η Ευρώπη έχει υψηλή εξάρτιση σε ότι αφορά την παραγωγή ημιαγωγών από τρίτες χώρες (κυρίως από Ασία και Αμερική). Στόχος είναι να διπλασιαστεί το μερίδιο της ΕΕ στην παγκόσμια παραγωγή. Δεδομένου ότι πλέον υπηρεσίες υπολογιστικού νέφους έχουν πλέον αρχίσει να κυριαρχούν, στόχος είναι να φτιαχτούν στην Ευρώπη τουλάχιστον 10000 κόμβοι υψηλής ασφάλειας οι οποίοι στο πλαίσιο της πράσινης πολιτικής θα πρέπει να είναι κλιματικά ουδέτεροι. Τέλος επειδή πλέον η απαιτούμενη υπολογιστική ισχύς συνεχώς αυξάνεται θα πρέπει να φτιαχτεί ο πρώτος υπολογιστής με κβαντική επιτάχυνση.

**Γ) Ψηφιακός μετασχηματισμός των επιχειρήσεων:** Το 75 % των εταιρειών της ΕΕ να υιοθετήσουν νέες τεχνολογίες αιχμής χρησιμοποιώντας υπηρεσίες υπολογιστικού νέφους, τεχνητής νοημοσύνης, και να αξιοποιούν μαζικά δεδομένα. Επίσης η δημιουργία φορέων καινοτομίας προκειμένου να βοηθήσουν τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις στο ψηφιακό μετασχηματισμό κρίνεται απαραίτητο. Για το λόγο αυτό δρομολογούνται δράσει δημιουργίας κόμβων ψηφιακής καινοτομίας και ο διπλασιασμός των νεοφυών επιχειρήσεων που πρωτοπορούν στους χώρους τους και ξεπερνούν σε αξία τα 1 δισεκατομμύριο δολάρια (μονόκεροι). Το 90% των μικρομεσαίων επιχειρήσεων που έχουν καθυστερήσει στη χρήση ψηφιακών τεχνολογιών θα πρέπει να έχουν υιοθετήσει ένα στοιχειώδες επίπεδο ψηφιακής λειτουργίας.

**Δ) Ψηφιοποίηση των δημόσιων υπηρεσιών:** Οι δημόσιες υπηρεσίες θα πρέπει να παρέχονται 100 % μέσω διαδικτύου. Ο ίδιος στόχος είναι για τις υπηρεσίες υγείας και την πρόσβαση των πολιτών στους ιατρικούς τους φακέλους. Το 80 % των πολιτών θα πρέπει να διαθέτει και χρησιμοποιεί ψηφιακή ταυτότητα.

Ο ψηφιακός μετασχηματισμός απαιτεί ενέργειες προκειμένου να διασφαλιστεί ένα ελάχιστο επίπεδο δικαιωμάτων και αρχών που θα πρέπει να απολαμβάνουν οι ευρωπαίοι πολίτες. Στις 26 Ιανουαρίου 2022 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε τα ψηφιακά δικαιώματα και τις αρχές για την ψηφιακή δεκαετία.

Τα προτεινόμενα δικαιώματα και αρχές είναι:

1. Οι άνθρωποι και τα δικαιώματά τους στο επίκεντρο του ψηφιακού μετασχηματισμού.

2. Υποστήριξη της αλληλεγγύης και της ένταξης.

3. Διασφάλιση της ελευθερίας επιλογής στο διαδίκτυο.

4. Προώθηση της συμμετοχής στον ψηφιακό δημόσιο χώρο.

5. Αύξηση της ασφάλειας, της προστασίας και της ενδυνάμωσης των ατόμων.

6. Προώθηση της βιωσιμότητας του ψηφιακού μέλλοντος.

# Ανάλυση, εφαρμογή και αξιολόγηση ψηφιακής πολιτικής

Σύνθεση ψηφιακών πολιτικών

Οι ψηφιακές πολιτικές μιας χώρας, εκτός και αν αφορούν σε αντιμετώπιση έκτακτων συνθηκών (π.χ. πανδημία COVID-19 ή κάποια φυσική καταστροφή), θα πρέπει να εναρμονίζονται με την ισχύουσα Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική. Στην περίπτωση της Αλλάδας, η Νέα Εθνική Στρατηγική για τον Ψηφιακό Μετασχηματισμό, όπως αυτή περιγράφεται στη Βίβλο του Ψηφιακού Μετασχηματισμού 2020 – 2025, συνοψίζεται σε επτά στόχους[[154]](#footnote-154):

1. Η ασφαλής, γρήγορη και αξιόπιστη πρόσβαση στο διαδίκτυο για όλους.
2. Ένα ψηφιακό κράτος που προσφέρει καλύτερες ψηφιακές υπηρεσίες στους πολίτες, σε όλα τα γεγονότα της ζωής τους.
3. Η ανάπτυξη των ψηφιακών δεξιοτήτων όλων των πολιτών.
4. Η διευκόλυνση μετατροπής κάθε ελληνικής επιχείρησης σε ψηφιακή επιχείρηση.
5. Η στήριξη και ενίσχυση της ψηφιακής καινοτομίας.
6. Η παραγωγική αξιοποίηση των δεδομένων του Δημοσίου.
7. Η ένταξη των σύγχρονων τεχνολογιών σε όλους τους τομείς της οικονομίας.

Επομένως η ψηφιακές πολιτικές θα πρέπει να εξυπηρετούν ένα ή περισσότερους από τους στόχους αυτούς, προάγοντας με τον τρόπο αυτό την Εθνική Στρατηγική. Κατά το πρώτο στάδιο του κύκλου της διαμόρφωσης της Ψηφιακής Πολιτικής, δηλαδή το στάδιο καθορισμού της ατζέντας, θα γίνει η διαμόρφωση και ο καθορισμός των θεμάτων που θα τεθούν στην πολιτική ατζέντα και θα αντιμετωπιστούν από τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής. Κατά το δεύτερο στάδιο του κύκλου, δηλαδή το στάδιο της λήψης αποφάσεων, θα λάβει χώρα ο σχεδιασμός διαφορετικών πιθανών λύσεων πολιτικής και στη συνέχεια επιλογή μεταξύ τους. Οι τεχνικές που μπορούν να χρησιμοποιηθούν στο στάδιο αυτό είναι οι γνωστές τεχνικές που χρησιμοποιούνται στα στάδια λήψης αποφάσεων, και ιδίως αυτή του κλασικού ή ορθολογικού υποδείγματος[[155]](#footnote-155), το οποίο με τη σειρά του προβλέπει μια σειρά φάσεων στη διαδικασία σχηματισμού της απόφασης. Από τη στιγμή που θα ληφθεί η απόφαση, ακολουθεί το επόμενο στάδιο, δηλαδή το τρίτο στάδιο του κύκλου, το στάδιο υλοποίησης-εφαρμογής του κύκλου πολιτικής. Κατά το τρίτο στάδιο του κύκλου, οι ανωτέρω αποφάσεις θα γίνουν δράσεις προκειμένου να υλοποιηθούν και να εφαρμοστούν. Στο τέταρτο και τελευταίο στάδιο, αυτό της αξιολόγησης του κύκλου της ψηφιακής πολιτικής, περιλαμβάνεται η αξιολόγηση του αποτελέσματος. Με το στάδιο αυτό ολοκληρώνεται ο κύκλος της πολιτικής. Αξιολογούνται τα αποτελέσματα, ποιοτικά και ποσοτικά, χρησιμοποιώντας τα κατάλληλα εργαλεία, και αποδεικνύεται αν η ψηφιακή πολιτική είχε το προσδοκώμενο αποτέλεσμα, επιλύοντας το πρόβλημα ή όχι.

Ανάλυση ψηφιακών πολιτικών

Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή κατάλληλων πολιτικών για την ψηφιακή εποχή είναι μια περίπλοκη πρόκληση. Το πλαίσιο «Going Digital Integrated Policy Framework» του ΟΟΣΑ βοηθά τις χώρες να διαμορφώσουν πολιτικές για ένα ψηφιακό μέλλον χωρίς αποκλεισμούς, αναγνωρίζοντας τεχνολογίες, δεδομένα και επιχειρηματικά μοντέλα ως κινητήριες δυνάμεις στον ψηφιακό μετασχηματισμό[[156]](#footnote-156). Για το σκοπό αυτό, βασίζεται στη διατομεακή ανάλυση των «φορέων» του ψηφιακού μετασχηματισμού σε πολλούς διαφορετικούς τομείς πολιτικής[[157]](#footnote-157). Το πλαίσιο ισχύει τόσο για τις χώρες του ΟΟΣΑ όσο και για τις οικονομίες εταίρους. Υποστηρίζει επίσης το Going Digital Toolkit του ΟΟΣΑ, το οποίο παρέχει διαδραστικές απεικονίσεις δεδομένων και πρόσβαση σε βασικούς δείκτες, ανάλυση και καθοδήγηση πολιτικής. Το πλαίσιο περιλαμβάνει επτά αλληλένδετες διαστάσεις πολιτικής:

1. **Πρόσβαση:** Οι υποδομές και οι υπηρεσίες επικοινωνιών υποστηρίζουν τη χρήση ψηφιακών τεχνολογιών και διευκολύνουν τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ διασυνδεδεμένων ανθρώπων, οργανισμών και μηχανών. Χρησιμεύουν ως βάση για ένα ανοιχτό, διασυνδεδεμένο και κατανεμημένο Διαδίκτυο που επιτρέπει την παγκόσμια ελεύθερη ροή πληροφοριών. Η πρόσβαση υψηλής ποιότητας σε δίκτυα και υπηρεσίες επικοινωνίας σε ανταγωνιστικές τιμές είναι θεμελιώδης για τον ψηφιακό μετασχηματισμό.
2. **Χρήση:** Η αποτελεσματική χρήση δίνει τη δυνατότητα στα άτομα να συμμετέχουν στην κοινωνία, στις επιχειρήσεις να ενισχύσουν την παραγωγικότητα και στις κυβερνήσεις να ψηφιοποιηθούν και να υιοθετήσουν μια προσέγγιση με γνώμονα τον χρήστη-πολίτη (πολιτοκεντρική προσέγγιση). Η ευρεία διάδοση και η αποτελεσματική χρήση των ψηφιακών τεχνολογιών και δεδομένων απαιτεί: επίγνωση των ευκαιριών που προσφέρουν, επιχειρηματικό δυναμισμό, επενδύσεις σε τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνιών (ΤΠΕ) και συμπληρωματικά πλεονεκτήματα, ιδίως ψηφιακές δεξιότητες.
3. **Καινοτομία:** Οι ψηφιακές τεχνολογίες και τα δεδομένα ενθαρρύνουν την καινοτομία σε ένα ευρύ φάσμα τομέων, συμπεριλαμβανομένης της εκπαίδευσης, της υγείας, των οικονομικών, των ασφαλειών, των μεταφορών, της ενέργειας, της γεωργίας, της αλιείας και της μεταποίησης, καθώς και στον ίδιο τον τομέα των ΤΠΕ.
4. **Θέσεις εργασίας:** Η διατήρηση και η βελτίωση των επιδόσεων της αγοράς εργασίας σε έναν ψηφιακό κόσμο εργασίας απαιτεί μια νέα προσέγγιση στους υπάρχοντες κανονισμούς της αγοράς εργασίας. Αυτό περιλαμβάνει τη νομοθεσία για την προστασία της απασχόλησης, τους νόμους για τον κατώτατο μισθό, τους κανονισμούς για το χρόνο εργασίας και τους κανονισμούς για τη διασφάλιση της υγείας και της ασφάλειας στην εργασία, μεταξύ άλλων[[158]](#footnote-158). Ο ψηφιακός μετασχηματισμός μπορεί να συνεχίσει να προωθεί μη τυπικές μορφές εργασίας, με αποτέλεσμα την ασφάλεια εργασίας και εισοδήματος για ορισμένους εργαζόμενους.
5. **Κοινωνία:** Ο ψηφιακός μετασχηματισμός επηρεάζει την κοινωνία και τον πολιτισμό με πολύπλοκους τρόπους. Πρώτον, οι ψηφιακές τεχνολογίες αλλάζουν δραματικά τους τρόπους με τους οποίους αλληλοεπιδρούν άτομα, εταιρείες και κυβερνήσεις. Επιπλέον, οι συνολικές επιπτώσεις συχνά δεν είναι ξεκάθαρες και μπορεί να διαφέρουν από χώρα σε χώρα. Για παράδειγμα, οι ψηφιακές τεχνολογίες ενισχύουν την πρόσβαση σε πληροφορίες (π.χ. το δωρεάν και διασυνδεδεμένο Διαδίκτυο), βελτιώνουν την υγειονομική περίθαλψη (π.χ. τηλεϊατρική) και εμπλουτίζουν την εκπαίδευση (π.χ. MOOCs). Από την άλλη πλευρά, προκύπτουν προκλήσεις που σχετίζονται με τις ανισορροπίες επαγγελματικής και προσωπικής ζωής. Για παράδειγμα, ο διαχωρισμός των ανθρώπων σε σχετικά απομονωμένες, ομοϊδεατές ομάδες, ή παρόμοια τα αρνητικά αποτελέσματα ψυχικής υγείας, όπως ο εθισμός στην οθόνη, η κατάθλιψη και ο διαδικτυακός εκφοβισμός, συμπεριλαμβανομένων των παιδιών, καθώς και την εμφάνιση ψηφιακών διαφορών (π.χ. φύλο, δεξιότητες).
6. **Εμπιστοσύνη:** Προκειμένου τα άτομα, οι εταιρείες και οι κυβερνήσεις να αποδεχθούν πλήρως και να επωφεληθούν από τον ψηφιακό μετασχηματισμό, πρέπει να είναι βέβαιοι ότι το ψηφιακό περιβάλλον θα αποφέρει περισσότερα οφέλη παρά μειονεκτήματα για τις κοινωνικές και οικονομικές τους δραστηριότητες. Το ψηφιακό περιβάλλον θα μπορούσε να επιδεινώσει τα περιστατικά κυβερνοασφάλειας, τις ασυμμετρίες πληροφοριών, τις ανισορροπίες ισχύος και τις προκλήσεις δικαιοδοσίας. Αυτά μπορεί να μεταφραστούν σε παραβιάσεις νόμων και κανονισμών, όπως της ιδιωτικότητας, της προστασίας των καταναλωτών ή της ασφάλεια των προϊόντων που αποσκοπούν στη μείωση αυτών των ανισορροπιών και προκλήσεων. Τέτοιες αβεβαιότητες πρέπει να μετριαστούν όσο το δυνατόν περισσότερο ούτως ώστε να διασφαλιστεί η εμπιστοσύνη.
7. **Ανοιγμα της αγοράς:** Οι ψηφιακές τεχνολογίες μεταμορφώνουν το περιβάλλον στο οποίο οι επιχειρήσεις ανταγωνίζονται, εμπορεύονται και επενδύουν. Το άνοιγμα της αγοράς επιτρέπει στον ψηφιακό μετασχηματισμό να ανθίσει δημιουργώντας ένα περιβάλλον φιλικό προς τις επιχειρήσεις. Αυτό επιτρέπει στις ξένες και εγχώριες επιχειρήσεις να ανταγωνίζονται επί ίσοις όροις και χωρίς υπερβολικούς περιορισμούς ή κανονισμούς. Οι πολιτικές ανοίγματος της αγοράς που σχετίζονται με το εμπόριο, τις επενδύσεις, τις χρηματοπιστωτικές αγορές, τον ανταγωνισμό και τη φορολογία διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο από αυτή την άποψη.

Κάθε μία από τις διαστάσεις έχει την ιδιότητα να συγκεντρώνει πολλούς τομείς πολιτικής που πρέπει να εξεταστούν από κοινού, ως τομείς που έχουν μεταξύ τους έντονη αλληλεπίδραση, αντί να αποτελούν ξεχωριστά σιλό πολιτικής.

Επιλεγμένα παραδείγματα ανάλυσης, εφαρμογής και αξιολόγησης ψηφιακής πολιτικής

Ψηφιακή Στρατηγική 2016-2021 στην Ελλάδα

Η Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική 2016-2021 της Ελλάδας, η οποία αποτέλεσε τον οδικό χάρτη και το πλαίσιο για την ψηφιακή ανάπτυξη της χώρας, εστίασε σε επτά τομείς παρέμβασης:

1. Ανάπτυξη εθνικών υποδομών συνδεσιμότητας νέας γενιάς.
2. Επιτάχυνση της ψηφιοποίησης της οικονομίας.
3. Ώθηση του κλάδου ΤΠΕ για την ανάπτυξη της ψηφιακής οικονομίας και της απασχόλησης.
4. Ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού με ψηφιακές δεξιότητες.
5. Ριζική αναθεώρηση του τρόπου παροχής Ψηφιακών Υπηρεσιών του Δημοσίου.
6. Άρση των αποκλεισμών και διάχυση των ωφελειών της ψηφιακής οικονομίας.
7. Ενίσχυση Ασφάλειας και εμπιστοσύνης.

Ο κάθε τομέας παρέμβασης έθεσε συγκεκριμένες προτεραιότητες, οι οποίες αντιστοιχούσαν με τη σειρά τους σε αναγνωρισμένα κενά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, της οικονομίας και της κοινωνίας. Προκειμένου να επιτευχθεί η βέλτιστη στόχευση των δράσεων της Εθνικής Ψηφιακής Στρατηγικής και προκειμένου να είναι δυνατή η έγκαιρη αποτίμηση των αποτελεσμάτων, ώστε να είναι εφικτές οι διορθωτικές κινήσεις, ορίστηκε η περιοδική λειτουργική παρακολούθηση προόδου και η περιοδική αποτίμηση των αποτελεσμάτων. Η μεθοδολογία αξιολόγησης εστίασε:

1. Στην ανάλυση και αποσαφήνιση των δράσεων της Εθνικής Ψηφιακής Στρατηγικής σε επιμέρους ενέργειες.
2. Στον προσδιορισμό ενιαίων βημάτων για όλες τις δράσεις για την ομοιόμορφη αντιμετώπιση και εκτίμηση της προόδου υλοποίησής τους.
3. Στον καθορισμό της έννοιας «Κατάστασης Προόδου» για κάθε ενέργεια με τρεις διακριτές φάσεις: ωρίμανσης, θεσμοθέτησης κι υλοποίησης.
4. Στην εκτίμηση του βαθμού ολοκλήρωσης κάθε βήματος (εκτίμηση κατάστασης προόδου), με διαβάθμιση των διαφορετικών σταδίων σε:
   1. Αρχικό στάδιο (εκτιμώμενο ποσοστό ολοκλήρωσης 0-15%),
   2. Ενδιάμεσο στάδιο (εκτιμώμενο ποσοστό ολοκλήρωσης 16-50%),
   3. Προχωρημένο στάδιο (εκτιμώμενο ποσοστό ολοκλήρωσης 51-99%), και
   4. Ολοκληρωμένο στάδιο (100%) .
5. Στον προσδιορισμό απτού αποτελέσματος για κάθε ενέργεια ή δράση, όπου αυτό είναι δυνατό.
6. Στην αναγνώριση και προσδιορισμό του επισπεύδοντος φορέα για κάθε ενέργεια ή/και δράση.
7. Στη συλλογή, καταγραφή και επεξεργασία των συλλεγόμενης πληροφορίας για την απεικόνιση της προόδου της στρατηγικής με στόχο την εξαγωγή συμπερασμάτων.

Αξιολόγηση των Εθνικών Ψηφιακών Στρατηγικών των Κρατών Μελών ΕΕ – Πλαίσιο ΟΟΣΑ

Η μορφή, το περιεχόμενο και η διακυβέρνηση των εθνικών ψηφιακών στρατηγικών ποικίλλει σημαντικά μεταξύ των χωρών και έχουν προκύψει ερωτήματα σχετικά με το τι πρέπει να καλύπτει μια εθνική ψηφιακή στρατηγική και πώς να τη διέπει. Ο ΟΟΣΑ εξέδωσε μία δημοσίευση στην οποία αναλύει τις εθνικές ψηφιακές στρατηγικές και τη διακυβέρνησή τους σε όλες τις χώρες. Προτείνει μία μεθοδολογία για την αξιολόγηση της πληρότητας των εθνικών ψηφιακών στρατηγικών χρησιμοποιώντας νέα πολιτική πληροφόρησης και την εφαρμογή του OECD (ΟΟΣΑ) Going Digital Integrated Policy Framework ως σημείο αναφοράς. Ο δείκτης που προκύπτει – ο NDSC[[159]](#footnote-159) – μετρά την πληρότητα της εθνικής ψηφιακής στρατηγικής, παρέχοντας πληροφορίες για τη δυναμική της εθνικής ψηφιακής στρατηγικής μιας χώρας σχετικά με τον συντονισμό των ψηφιακών πολιτικών και γενικότερα των πολιτικών που απαιτούνται προκειμένου να επιτύχει το έργο του ψηφιακού μετασχηματισμού για ανάπτυξη και ευημερία. Ο δείκτης NDSC είναι διαθέσιμος διαδραστικά στο Going Digital Integrated Policy Framework. Οι πληροφορίες της σελίδας[[160]](#footnote-160) εγκρίθηκαν και αποχαρακτηρίστηκε από την Επιτροπή Πολιτικής Ψηφιακής Οικονομίας (Committee on Digital Economy Policy - CDEP) στις 2 Δεκεμβρίου 2021 και ετοιμάστηκαν για δημοσίευση από τη Γραμματεία του ΟΟΣΑ.

# Αναγνώριση, ενίσχυση και εισαγωγή ψηφιακής καινοτομίας

Βασικά της θεωρίας καινοτομίας και ικανότητα διαχείρισης αλλαγής

Ορισμός Καινοτομίας

*Ορισμός Α:* Η καινοτομία αναφέρεται είτε σε ένα προϊόν - υπηρεσία είτε σε μία διαδικασία. Και στις δύο περιπτώσεις, νοείται ως η υλοποίηση της παραγωγής κάτι πρωτοποριακού το οποίο έρχεται να αντικαταστήσει κάτι υπάρχον ή να δημιουργήσει κάτι νέο, το οποίο θα παράξει θετικά αποτελέσματα. Βασική προϋπόθεση είναι να υπάρξει σημαντική αλλαγή ή διαφοροποίηση από κάτι το οποίο ήδη υπάρχει.

*Ορισμός Β:* Ο όρος καινοτομία περιλαμβάνει μία πρωτοποριακή ιδέα για την υλοποίηση ενός πράγματος (υλικού ή άυλου) ή μία νέα διαδικασία για την υλοποίησης αυτή. Περιλαμβάνει επίσης, την εφαρμογή νέων εφευρέσεων ή ανακαλύψεων με στόχο την παραγωγή κάποιου αποτελέσματος.

*Ορισμός Γ:* Η Καινοτομία ορίζεται ως η εφαρμοσμένη χρήση της γνώσης, με σκοπό την παραγωγή ή την παροχή νέων ή ουσιαστικά βελτιωμένων προϊόντων, διαδικασιών ή υπηρεσιών που βρίσκουν άμεσης παραγωγικής, χρηστικής ή εμπορικής εφαρμογής.

*Ορισμός Δ:* Καινοτομία ορίζεται η μετατροπή μιας ιδέας, μιας πρακτικής ή ενός αντικειμένου που εκλαμβάνονται ως νέα από ένα άτομο ή μια ομάδα ατόμων σε ένα εμπορεύσιμο προϊόν/υπηρεσία ή μέθοδο παραγωγής/διανομής.

Σκοπός της *οργανωτικής καινοτομίας* είναι η βελτίωση των συστημάτων διοίκησης, στοχεύοντας στην ευελιξία της οργάνωσης, στην καταπολέμηση της αντίστασης στις αλλαγές του εξωτερικού περιβάλλοντος, στην ενίσχυση της ικανότητας για καινοτομία και γενικότερα τη βελτίωση της επίδοσης των οργανισμών και επιχειρήσεων. Είναι σημαντικό η καινοτομία να διακριθεί σε τεχνολογική όταν αυτή αναφέρεται σε ένα προϊόν και μη τεχνολογική όταν αυτή αναφέρεται στην οργάνωση.

Η *ψηφιακή καινοτομία* αναφέρεται στην εφαρμογή της καινοτομίας στον ψηφιακό κλάδο ή μέσω αυτού και περιλαμβάνει την αλλαγή της ψηφιακής κουλτούρας, των διαδικασιών και επιχειρηματικών μοντέλων των επιχειρήσεων και των οργανισμών. Προϋπόθεση αποτελεί η ύπαρξη ευνοϊκού ρυθμιστικού, χρηματοδοτικού και υποστηρικτικού περιβάλλοντος με τη συνεργασία κράτους και αγοράς, καθώς απαιτούνται σημαντικές παρεμβάσεις στο ευρύτερο ψηφιακό περιβάλλον. Το κράτος και οι δημόσιοι οργανισμοί, θα πρέπει να προβούν σε δράσεις οι οποίες στοχεύουν στην ουσιαστική ενίσχυση νεοφυών επιχειρήσεων καινοτομίας, δημιουργώντας ένα σύγχρονο ψηφιακό περιβάλλον. Κύρια στρατηγική επιδίωξη αυτών των δράσεων, οφείλει να είναι η δημιουργία ενός οργανωμένου, αξιόπιστου, βιώσιμου και συντονισμένου δικτύου κόμβων υποστήριξης του ψηφιακού μετασχηματισμού των επιχειρήσεων. Πέραν του δικτύου των κόμβων όμως, θα πρέπει να πραγματοποιηθούν δράσεις και στον κρίσιμο τομέα των υπολογιστικών συστημάτων υψηλών επιδόσεων καθώς και στην ανάπτυξη και αξιοποίηση της τεχνητής νοημοσύνης.

Η διαχείριση αλλαγής απαιτεί την ύπαρξη και τον συνδυασμό συγκεκριμένων και σημαντικών χαρακτηριστικών ώστε αυτή να επιτευχθεί. Τα χαρακτηριστικά αυτά διακρίνονται στην ικανότητα, την ευφυΐα, την εμπειρία, τη μεθοδικότητα, την εξειδίκευση, την εκπαίδευση και την κατάρτιση, προκειμένου ο άνθρωπος να ανταποκρίνεται στις ανάγκες που καλύπτει. Η διαχείριση αλλαγής είναι ιδιαίτερα σημαντική στους οργανισμούς, καθώς εκεί απαιτείται η ύπαρξη ηγεσίας. Η ηγεσία ως όρος, χρησιμοποιείται για να περιγράψει έναν συνδυασμό προσωπικών και ποιοτικών χαρακτηριστικών που διαθέτει ένα άτομο. Η ύπαρξη ενός ηγέτη σε έναν οργανισμό ή μία επιχείρηση, ενθαρρύνουν και προσελκύουν τους άλλους να ακολουθήσουν το όραμα και τις φιλοδοξίες του, με αποτέλεσμα η υιοθέτηση καινοτόμων πρακτικών να είναι πιο εύκολη.

Τεχνικές αναγνώρισης και ενίσχυσης της καινοτομίας

Για να διακρίνουμε την τάση εφαρμογής της καινοτομίας θα πρέπει να αντιληφθούμε εάν καλύπτονται συγκεκριμένοι στόχοι τους οποίους θέτουμε κατά την έναρξη εφαρμογής της. Ειδικότερα, θα πρέπει να εφαρμοστούν τεχνικές οι οποίες εξετάζουν τον αντίκτυπο της καινοτομίας σε συγκεκριμένες δραστηριότητες και εφαρμογές της. Οι τεχνικές αναγνώρισης στοχεύουν στην :

1. **Αποδοτικότητα:** στη σχέση μεταξύ εκροών και εισροών και φυσικά στη βελτίωση των εκροών.
2. **Αποτελεσματικότητα:** τη βελτίωση επίτευξης ενός συγκεκριμένου αποτελέσματος σε συνάρτηση με το κόστος συγκεκριμένων στόχων.
3. **Ικανοποίηση των χρηστών:** καταγεγραμμένη έρευνα για την ικανοποίηση των χρηστών.
4. **Ποιότητα υπηρεσιών:**

i. *Προσβασιμότητα:* το κατά πόσο βελτιώθηκε η ευκολία πρόσβασης σε μια υπηρεσία.

ii. *Ανταπόκριση:* η ικανότητα ανταπόκρισης σε διαφορετικές ανάγκες ή και απόψεις χρηστών.

iii. *Αξιοπιστία:* η ακρίβεια και η συνέπεια μιας υπηρεσίας ως προς τα αποτελέσματά της.

iv. *Ασφάλεια:* στη χρήση των υπηρεσιών, στις υποδομές, στα δεδομένα και στη διαλειτουργικότητα.

Για να οριστούν ορθότερα οι τεχνικές αναγνώρισης της καινοτομίας, οφείλουμε να διαχωρίσουμε την καινοτομία ανάλογα με το που αυτή αναφέρεται. Συγκεκριμένα, η καινοτομία θα μπορούσε να χωριστεί σε τρεις διαφορετικές κατηγορίες όπως:

* καινοτομία προϊόντος/υπηρεσίας, όταν η καινοτομία αναφέρεται στο ίδιο το προϊόν ή την υπηρεσία
* καινοτομία στη διαδικασία παραγωγής, όταν η καινοτομία αναφέρεται στη διαδικασία κατά την οποία παράγεται ένα προϊόν ή μία υπηρεσία, κυρίως με τη χρήση νέων τεχνολογιών και
* οργανωτική καινοτομία, όταν η καινοτομία αναφέρεται σε διοικητικές και διαρθρωτικές αλλαγές μέσα στη δομή και στη λειτουργία της επιχείρησης και του οργανισμού.

ενώ ο βαθμός καινοτομίας διαχωρίζεται σε δύο κατηγορίες,

* ριζική ή σωρευτική, όταν η επιχείρηση ή ο οργανισμός σκοπεύει να κάνει μια καινούρια αρχή προκειμένου να βελτιωθεί και να εξελιχθεί προχωρώντας μπροστά με πείσμα και αποφασιστικότητα και
* σταδιακή, όταν πραγματοποιείται χωρισμένη σε στάδια.

Σύμφωνα με τις προαναφερθείσες τρεις κατηγορίες (προϊόντος/υπηρεσίας, διαδικασίας παραγωγής, οργανωτική) μπορούν να αναπτυχθούν αντίστοιχα, τεχνικές αναγνώρισης της.

Αρχές επικοινωνίας ψηφιακής καινοτομίας

Η καινοτομία όπως και καθετί δημιουργεί, λανσάρει ή πραγματοποιεί μία επιχείρηση, πρέπει να επικοινωνηθεί προς το κοινό για την καλύτερη και πληρέστερη ενημέρωση του. Βασικός στόχος είναι να γίνει αντιληπτό ότι η καινοτομία ως έννοια πρέπει να προσεγγιστεί αρκετές φορές ως ένα νέο προϊόν ή ως μία νέα υπηρεσία για να προσελκύσει την κοινή γνώμη να ασχοληθεί μαζί της. Η καινοτομία πρέπει να «επικοινωνηθεί» σωστά από τον πομπό προς τον δέκτη με σκοπό αφενός την κατανόηση των όσων προσφέρουν τα αποτελέσματα της και αφετέρου την αναγκαιότητα για δράση στον τομέα αυτό. Ο πομπός θα πρέπει να προβάλει με διαδραστικό και κατανοητό τρόπο:

* Τα πλεονεκτήματα,
* Την προστιθέμενη αξία και τέλος,
* Το όφελος

που προσφέρει η ψηφιακή καινοτομία στο σύνολο της κοινωνίας σε μεσοπρόθεσμο αλλά και μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Σκοπός της προβολής αυτής είναι ο δέκτης να αντιληφθεί το κέρδος που απολαμβάνει:

* Στις διαδικασίες (οι διαδικασίες και τα συστήματα του οργανισμού που επηρεάζουν την εκτέλεση της υπηρεσίας του, όπως την αναμονή για δουλειά ή τον χειρισμό ερωτημάτων).
* Στους ανθρώπους (είναι οι εργαζόμενοι που εκτελούν την υπηρεσία και πρωτίστως φροντίζουν τον τρόπο και τις δεξιότητές με τις οποίες την εκτελούν).
* Στο Προϊόν / Υπηρεσία (Είναι η απόδειξη που δείχνει ότι μια υπηρεσία εκτελέστηκε και το τελικό αποτέλεσμα της διαδικασίας. Αυτό θυμίζει στον καταναλωτή ότι η υπηρεσία ενέργησε θετικά ή αρνητικά).

Έξυπνες Πόλεις

Ο συνηθέστερος ορισμός για να προσδιοριστεί μία «Έξυπνη Πόλη» είναι η χρήση νέων τεχνολογιών για την εξεύρεση αποτελεσματικών και προσιτών λύσεων στις αστικές προκλήσεις. Ειδικότερα, η χρήση του διαδικτύου εισέρχεται στον φυσικό χώρο και γίνεται ένα Διαδίκτυο πραγμάτων (IoT), δημιουργώντας μια σειρά από πρωτόγνωρες δυνατότητες για την καθημερινότητα μας. Μία έξυπνη πόλη χαρακτηρίζεται από ορισμένα βασικά στοιχεία, τα οποία βασίζονται στη συλλογή, την επεξεργασία και την ερμηνεία των δεδομένων που προκύπτουν για να μεταμορφώσουν ορισμένες λειτουργίες της πόλης. Παράλληλα, η ανάλυση μεγάλων δεδομένων, η τεχνητή νοημοσύνη (AI) αλλά και η συνδεσιμότητα, αποτελούν σημαντικό μέρος ίσως και βασικό χαρακτηριστικό μιας έξυπνης πόλης.

* **Ισραήλ - Digital Israel Bureau:** Η ισραηλινή κυβέρνηση σχεδίασε μια ολοκληρωμένη εθνική ψηφιακή πολιτική, προκειμένου να επιταχύνει την οικονομική της ανάπτυξη, να μειώσει τα κοινωνικοοικονομικά κενά και να κάνει τις κυβερνητικές υπηρεσίες εξυπνότερες, ταχύτερες και πιο προσιτές, ίδρυσε το Digital Israel Bureau. Για να επιτύχει την εθνική της ψηφιακή πολιτική και μέσω του Εθνικού Ψηφιακού Προγράμματος οικοδόμησε μία θεμελιώδη αρχιτεκτονική για έναν εθνικό ψηφιακό δείκτη. Ο δείκτης αυτός, προοριζόταν για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας μόνο των εθνικών ψηφιακών υπηρεσιών και όχι των τοπικών. Έτσι, σχεδιάστηκε ένας τοπικός ψηφιακός δείκτης για την αξιολόγηση βασικών ψηφιακών υπηρεσιών 254 πόλεις και δήμους. Στον τοπικό ψηφιακό δείκτη εντάχθηκαν διαδικασίες όπως η εγγραφή παιδιών στα σχολεία, η πληρωμή εισιτηρίων στάθμευσης, η πληρωμή λογαριασμών κοινής ωφελείας και η υποβολή αίτησης για άδεια επιχείρησης. Λόγω της θετικής απόδοσης στις τοπικές κοινωνίες, το κράτος προσθέτει συνεχώς νέες υπηρεσίες για να αυξηθεί το εύρος και το βάθος των παρεχόμενων υπηρεσιών
* **Μάντσεστερ - Manchester Digital Development Agency (MDDA):** Ο Δήμος του Μάντσεστερ ήδη από το έτος 2008 εστίασε και έλαβε πρωτοβουλίες με επίκεντρο τον άνθρωπο, υλοποιόντας και εφαρμόζοντας μία ενιαία Ψηφιακή Στρατηγική. Αποτέλεσμα αυτών των πρωτοβουλιών που έλαβε, ήταν η ΕΕ μέσω σχετικής έκθεσης την οποία εξέδωσε, να κατατάξει το Μάντσεστερ στην πέμπτη θέση μεταξύ 240 πόλεων της ΕΕ, με τις πιο επιτυχημένές Έξυπνες Πόλεις. Οι έξυπνες πρωτοβουλίες της πόλης υλοποιούνται από τον Οργανισμό Ψηφιακής Ανάπτυξης του Μάντσεστερ (MDDA). Τα έργα που υλοποιεί ο MDDA προωθούν την ψηφιακή ένταξη, όπως το «Go ON Manchester» και το «EastServe», επιτρέπουν την ανάπτυξη εφαρμογών που χρησιμοποιούν ανοιχτά δεδομένα εκτελώντας Hackathons (Μαραθώνιους Προγραμματισμού) και βελτιώνουν τη συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό του μέλλοντος της πόλης μέσω του «Manchester Living Lab».
* **Μπέρμιγχαμ - Birmingham Smart City:** Τον Ιούλιο του 2012, το Δημοτικό Συμβούλιο του Μπέρμιγχαμ μέσω του προγράμματος «Digital Birmingham», δημιούργησε μια επιτροπή Έξυπνης Πόλης η οποία αρχικά συνέταξε και στη συνέχεια, τον Μάρτιο του 2014, κυκλοφόρησε τον οδικό χάρτη του «Birmingham Smart City». Ο οδικός αυτός χάρτης «Birmingham Smart City», καθορίζει 49 δράσεις σε τρεις βασικές κατηγορίες: **Α**) Τεχνολογία και Τόπος, στην οποία περιλαμβάνεται η βελτίωση της ευρυζωνικής συνδεσιμότητας και η κοινή χρήση ανοιχτών δεδομένων. **Β**) Άνθρωποι, η οποία εστιάζει στην ψηφιακή ένταξη και στη βελτίωση των δεξιοτήτων ΤΠΕ των πολιτών, καθώς και στην εφαρμογή νέων διαδικασιών προμήθειας των επιχειρήσεων. **Γ**) Οικονομία, μέσω της ψηφιοποίησης της κοινωνικής φροντίδας, τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης και την έξυπνη κινητικότητα.
* **Άμστερνταμ - Vehicle2grid:** Ο Δήμος του Άμστερνταμ, στην προσπάθεια του να γίνει πιο καινοτόμος, κλήθηκε να αντιμετωπίσει μία σημαντική πρόκληση η οποία ήταν η εύρεση του αποδοτικότερου τρόπου για την προώθηση της καινοτομίας εντός του Δήμου, όταν οι περισσότεροι επικεφαλής των τμημάτων της πόλης ήταν επικεντρωμένοι ήδη με τις καθημερινές λειτουργίες τους. Έτσι, ενώ αρχικά παρουσιάστηκε η ανάπτυξη επτά ιδεών, ακολούθως αφού φιλτραρίστηκαν ο Δήμος αποφάσισε να επικεντρωθεί σε δύο, κατά τη γνώμη τους, πιο κρίσιμους τομείς, οι οποίοι είναι η κινητικότητα και η μείωση της φτώχειας. Στον τομέα της κινητικότητας, και bάσει των στόχων που έθεσε, η πόλη εφάρμοσε ένα πιλοτικό έργο με την ονομασία Vehicle2grid, με στόχο να βοηθήσει τους κατοίκους της να αποθηκεύουν την παραγόμενη ηλιακή ενέργεια σε μπαταρίες των ηλεκτρικών αυτοκινήτων τους. Αυτό το καινοτόμο πρόγραμμα περιλαμβάνει αρκετές εταιρείες που δραστηριοποιούνται στον τομέα των έξυπνων πόλεων, όπως οι Cofely, Alliander, Mitsubishi Motors Corporation, Amsterdam Smart City, Amsterdam University of Applied Sciences και ο δήμος Nieuw-West.
* **Λιντς - Getting Leeds Working:** Ο Δήμος του Λιντσς υλοποιεί ένα μακροπρόθεσμο πρόγραμμα αναπτυξιακής στρατηγικής το οποίο αποκαλεί «Getting Leeds Working». Βάσει αυτού του προγράμματος δημιούργησε ένα κέντρο καινοτομίας προσανατολισμένο στην υγεία (Innovation Health Hub) με βασικό στόχο τη δημιουργία μίας ανοιχτής πλατφόρμας για διαχείριση δεδομένωn υγειονομικής περίθαλψης. Το Innovation Health Hub ενσωματώνει μία σειρά από ψηφιακές πρωτοβουλίες όπως ένα κέντρο κλινικής εκπαίδευσης, ένα εργαστήριο καινοτομίας, εφαρμογές για κινητές συσκευές σχετιζόμενες με την υγεία, καθώς και ένα κέντρο ψηφιακών τηλεδιασκέψεων. Παράλληλα, το Δημοτικό Συμβούλιο του Λιντς καθιστά διαθέσιμα όλα τα δεδομένα που αφορούν το δημοτικό συμβούλιο από τις συνεδριάσεις μέχρι τις δράσεις στις οποίες προβαίνει στον ιστότοπό του ενώ το Leeds Data Mill συλλέγει και διαχειρίζεται τα δεδομένα από διαφορετικούς οργανισμούς του Δήμου σε μια ενιαία πλατφόρμα.
* **Λονδίνο - Smart London Plan:** Ήδη από τον Ιούλιο του 2000, ο δήμος του Λονδίνου αποφάσισε να εκπονήσει και να ολοκληρώσει ένα μεγαλόπνοο έργο για τον έλεγχο της κυκλοφορίας στις ζώνες της πόλης που διαπιστωνόταν έντονη κυκλοφοριακή συμφόρηση. Για την αποδοτικότερη προσέγγιση του έργου, υπήρξε συνεργασία από σχεδόν 400 βασικούς ενδιαφερόμενους φορείς, μεταξύ άλλων βουλευτές, επιχειρηματικές ομάδες και φορείς μεταφορών. Η συνεργασία αυτή οδήγησε στην εφαρμογή ενός μοντέλου ελέγχου της κυκλοφορίας με χρήση καμερών για την καταγραφή των οχημάτων που κινούνται εντός των ζωνών κυκλοφορίας, αποτέλεσμα του οποίου ήταν όσο το δυνατό δικαιότερη χρέωση των κινούμενων οχημάτων εντός αυτών. Ειδικότερα, το δίκτυο καμερών περιλαμβάνει περισσότερες από 600 κάμερες σε 174 σημεία εισόδου και εξόδου σε μία έκταση 21 τετραγωνικών χιλιομέτρων, ενώ οι κάμερες καταγράφουν εικόνες οχημάτων που εισέρχονται και εξέρχονται από τη ζώνη. Το έργο δεν ήταν δυνατό όμως να είναι επαρκές χωρίς τη χρήση ενός καινοτόμου, για την εποχή, συστήματος αυτόματης αναγνώρισης πινακίδων αριθμού κυκλοφορίας (ANPR), βάσει του οποίου τα οχήματα αντιστοιχίζονται με μία βάση δεδομένων. Τελικά, το πρόγραμμα τέθηκε σε εφαρμογή τον Φεβρουάριο του 2003 και έκτοτε, έχει προσφέρει σημαντικά οικονομικά και κοινωνικά οφέλη. H χρήση αυτοκινήτων στο κεντρικό Λονδίνο μειώθηκε κατά 53% μεταξύ 2000 και 2014. Την ίδια περίοδο, τα η χρήση αστικών συγκοινωνιών και ειδικότερα των λεωφορείων αυξήθηκε κατά 60%, ενώ η χρήση ποδηλάτου για τις μετακινήσεις αυξήθηκε κατά 203%. Επιπρόσθετα, το πρόγραμμα «Smart London Plan» το οποίο ξεκίνησε τον Δεκέμβριο του 2013, επικεντρώθηκε κυρίως στην αύξηση της συμμετοχής των πολιτών με στόχο. **A)** Tη βελτίωση της ψηφιακής ένταξης και πρόσβασης σε ανοιχτά δεδομένα. **B)** Tη χρήση έξυπνης τεχνολογίας για τη βελτίωση της διαχείρισης των υποδομών της πόλης. **Γ)** Τη διευκόλυνση της διατμηματικής εργασίας. **Δ)** Τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας στον κλάδο της τεχνολογίας. Άλλες πρωτοβουλίες περιλαμβάνουν το «Talk London», ο οποίος είναι ένας διαδραστικός ιστότοπος με στόχο τη συμμετοχή πολιτών σε συζητήσεις πολιτικής, και το «London Data Store» που παρέχει στους πολίτες πρόσβαση σε δεδομένα από διαφορετικά δημόσια τμήματα.

# Σχεδιασμός πληροφοριακών συστημάτων & έργων ψηφιακού μετασχηματισμού

Αρχές Σχεδιασμού Πληροφοριακών Συστημάτων

Ως πληροφορικό σύστημα ονομάζεται ένα σύνολο διαδικασιών, ανθρώπινου δυναμικού και αυτοματοποιημένων υπολογιστικών συστημάτων, που προορίζονται για τη συλλογή, εγγραφή, ανάκτηση, επεξεργασία, αποθήκευση και ανάλυση πληροφοριών. Τα συστήματα αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν λογισμικό, υλικό και τηλεπικοινωνιακό σκέλος. Μερικά παραδείγματα τέτοιων συστημάτων είναι: αποθήκευσης δεδομένων, προγραμματισμού παραγωγής και υλικών, συστήματα επιχειρήσεων, έμπειρα συστήματα, μηχανών αναζήτησης, γεωγραφικά συστήματα πληροφοριών κι αυτοματισμού γραφείου. Ένα πληροφοριακό σύστημα ουσιαστικά χρησιμοποιεί την τεχνολογία των υπολογιστών για την εκτέλεση μερικών ή όλων των προγραμματισμένων εργασιών του κι αποτελείται από τις εξής συνιστώσες:

* **Άνθρωποι**: οι τελικοί χρήστες (end users) του πληροφοριακού συστήματος
* **Διαδικασίες** (procedures): Αποτελούν κανόνες, τους οποίους οι χειριστές του συστήματος πρέπει να ακολουθούν, όταν αλληλεπιδρούν με αυτό.
* **Λογισμικό**: σύνολο προγραμμάτων που υποστηρίζουν τις λειτουργίες του υπολογιστή
* **Υλικός εξοπλισμός**: το υλικό του πληροφοριακού συστήματος αποτελείται από το σύνολο των φυσικών εξαρτημάτων, τα οποία συνθέτουν το μηχανικό υπολογιστικό μέρος.
* **Τηλεπικοινωνίες**: είναι η επικοινωνία μέσω μετάδοσης πληροφοριών, με τη βοήθεια ηλεκτρονικών μέσων από απόσταση. Τα δίκτυα είναι, πλέον, απαραίτητα για την ομαλή λειτουργία των πληροφοριακών συστημάτων.

Τα πληροφοριακά συστήματα των φορέων της Δημόσιας Διοίκησης που παρέχουν ή συμμετέχουν στην παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών σε πολίτες, επιχειρήσεις και άλλους φορείς ή οργανισμούς πρέπει να σχεδιάζονται και να υλοποιούνται με τέτοιο τρόπο ώστε να υπακούουν στις παρακάτω βασικές αρχές:

* **Διαφάνεια και εξωστρέφεια**: τα πληροφοριακά συστήματα της Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να παρέχουν λεπτομερώς καθορισμένες και τεκμηριωμένες διεπαφές (interfaces), προκειμένου να επιτρέπουν την εύκολη ολοκλήρωση και αξιοποίηση των υπηρεσιών τους από άλλα συστήματα.
* **Επαναχρησιμοποίηση στοιχείων (Reusability)**: η επαναχρησιμοποίηση στοιχείων, δομών, προγραμμάτων και εφαρμογών, αποτελεί μία από τις πλέον βασικές απαιτήσεις για την επίτευξη διαλειτουργικότητας μεταξύ συστημάτων της Δημόσιας Διοίκησης.
* **Προσαρμοστικότητα (Flexibility)**: τα πληροφοριακά συστήματα της Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να επιτρέπουν τη σχετικά απλή ή με λογικό κόστος προσαρμογή τους σε νέες συνθήκες ή απαιτήσεις λειτουργίας, ιδιαίτερα όσον αφορά τον όγκο των συναλλαγών που εξυπηρετούν, το χρόνο απόκρισής τους και την ασφάλεια που παρέχουν.
* **Πρότυπα (Standards)**: ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των πληροφοριακών συστημάτων της Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να στηρίζεται σε ευρέως διαδεδομένα πρότυπα.
* **Κλιμάκωση (Scalability)**: δεδομένου ότι οι υπηρεσίες που υποστηρίζονται από ένα πληροφοριακό σύστημα μπορεί να απαιτηθούν από μεγάλο αριθμό άλλων φορέων της Δημόσιας Διοίκησης, τα πληροφοριακά συστήματα της Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να παρέχουν επαρκείς δυνατότητες κλιμάκωσης και επέκτασης, π.χ. μέσω προσθήκης/ αναβάθμισης εξοπλισμού και λογισμικού, έτσι ώστε να μπορούν να εξυπηρετήσουν μεγαλύτερο όγκο αιτημάτων ή φορέων-χρηστών.
* **Απόδοση (Performance)** και **απόκριση (Response)**: τα πληροφοριακά συστήματα της Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να είναι σε θέση να αποκρίνονται στα αιτήματα των χρηστών σε ελάχιστο χρόνο από την υποβολή των αιτημάτων, ακόμα και αν η ικανοποίηση ενός αιτήματος απαιτεί την επεξεργασία ενός πολύ μεγάλου όγκου δεδομένων.
* **Φιλικότητα προς το χρήστη (User-friendliness)**: μία άλλη βασική ιδιότητα που πρέπει να διαθέτουν τα πληροφοριακά συστήματα της Δημόσιας Διοίκησης είναι η φιλικότητα των λειτουργιών τους.
* **Διαθεσιμότητα (Availability)**: τα πληροφοριακά συστήματα που παρέχουν ηλεκτρονικές υπηρεσίες πρέπει να είναι συνεχώς διαθέσιμα και να μην παρουσιάζουν προβλήματα στη λειτουργία τους.
* **Ανοχή σφαλμάτων (Fault tolerance)**: σε περίπτωση εμφάνισης προβλημάτων στη λειτουργία των πληροφοριακών συστημάτων της Δημόσιας Διοίκησης, πρέπει να διασφαλίζεται αφενός η ταχεία επαναφορά τους σε κατάσταση κανονικής λειτουργίας αφετέρου η ακεραιότητα των δεδομένων τους.
* **Συντήρηση (Maintenance)** και **αναβάθμιση (Updating)**: τα πληροφοριακά συστήματα της Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να σχεδιάζονται και να υλοποιούνται με τέτοιο τρόπο ώστε η λειτουργία, η συντήρηση και η αναβάθμισή τους να μπορεί να ελεγχθεί/ εκτελεστεί από φορείς ή στελέχη που δεν συμμετείχαν στην υλοποίησή τους.
* **Ασφάλεια (Security)**: η ασφάλεια αποτελεί ένα κρίσιμο παράγοντα για την αξιοπιστία ενός πληροφοριακού συστήματος.

Ανάλυση απαιτήσεων έργων πληροφοριακών συστημάτων και ψηφιακού μετασχηματισμού

Απαίτηση στην διαδικασία ανάπτυξης ενός πληροφοριακού συστήματος µπορεί να είναι οτιδήποτε, από µια υψηλού επιπέδου αφηρηµένη δήλωση µιας υπηρεσίας ή ενός περιορισµού του συστήµατος µέχρι ένας λεπτοµερής, µαθηµατικός ορισµός µιας λειτουργίας του συστήµατος. Ο κύκλος ζωής των απαιτήσεων, περιλαμβάνει τα παρακάτω στάδια: εκμαίευση (*elicitation*), ανάλυση και διαπραγμάτευση (*analysis and negotiation*), καθορισμός (*specification*) κι επικύρωση (*validation*). Οι απαιτήσεις διακρίνονται στις:

* Απαιτήσεις χρήστη, που είναι δηλώσεις σε φυσική γλώσσα και διαγράµµατα των υπηρεσιών που παρέχει το σύστηµα και των λειτουργικών περιορισµών του - γράφονται για τους πελάτες.
* Απαιτήσεις συστήµατος που είναι ένα δοµηµένο έγγραφο που περιγράφει µε λεπτοµέρειες τις λειτουργίες, τις υπηρεσίες και τους περιορισµούς του συστήµατος και ορίζει µε ακρίβεια τι πρέπει να υλοποιηθεί ώστε να αποτελεί µέρος της σύµβασης µεταξύ πελάτη και αναδόχου.

Με βάση το νέο πλαίσιο ηλεκτρονικής διακυβέρνησης της Ελλάδας, ως παράδειγμα, στην Α΄ Φάση ανάπτυξης ενός πληροφοριακού συστήματος που παρέχει ψηφιακές υπηρεσίες το πρώτο βήμα αποτελεί η συλλογή αναγκών, ιδεών και προτάσεων. Στόχος του βήματος αυτού στο είναι η συλλογή αναγκών, ιδεών και προτάσεων, η οποία θα πρέπει να γίνεται συνεχώς ή σε τακτά χρονικά διαστήματα, καθώς και η επιλογή μιας ή περισσοτέρων υπηρεσιών προς ανάπτυξη ή ανασχεδιασμό και ψηφιοποίηση. Εμπλεκόμενοι είναι εκπρόσωποι του φορέα, πολίτες, επιχειρήσεις, μέλη της κοινότητας διαλειτουργικότητας και οποιοσδήποτε άλλος έχει σχετικό ενδιαφέρον. Μετά την συλλογή ων προτάσεων θα πρέπει να ακολουθηθούν διαδικασίες ωρίμανσης, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται τα ακόλουθα:

* Ο επιχειρησιακός προσδιορισμός των βασικών διαδικασιών, της απλούστευσης αυτών και του τελικού αποτελέσματος-παραδοτέου αυτής.
* Ο προσδιορισμός των πληροφοριών που απαιτούνται για την ψηφιοποίηση της διαδικασίας, ο εντοπισμός αυτών που δύναται να παρασχεθούν ψηφιακά και αυτών που θα πρέπει να αναζητηθούν από τους χρήστες.
* Ο εντοπισμός υφιστάμενων πληροφοριακών συστημάτων και προγραμματιστικών διεπαφών που δύναται να παρέχουν πληροφορίες.
* Η αξιολόγηση πληροφοριών από άποψη ιδιωτικότητας, αναλογικότητας και ασφάλειας.

Με την ολοκλήρωση της Φάσης Α και εφόσον έχει κριθεί θετικά η εφικτότητα υλοποίησης του νέου συστήματος και έχει ληφθεί η απόφαση υλοποίησης του, ξεκινά η Φάση Β που έχει ως στόχο τη συγκέντρωση και ανάλυση των απαιτήσεων αλλά και τη σχεδίαση του νέου συστήματος. Έμφαση δίνεται στην επαναχρησιμοποίηση των δομικών στοιχείων και υπηρεσιών που παρέχονται από το οικοσύστημα της διαλειτουργικότητας προκειμένου να μειωθεί το κόστος ανάπτυξης και να επιταχυνθεί η υλοποίηση. Η Φάση Β αποτελείται από τα παρακάτω βήματα:

* **Καθορισμός απαιτήσεων χρηστών και βασικών λειτουργιών:** Στόχος του βήματος είναι να καθοριστούν οι απαιτήσεις και οι λειτουργίες των νέων ψηφιακών διαδικασιών βάσει των οποίων θα σχεδιαστεί και θα αναπτυχθεί και οι οποίες ορίζουν με λεπτομέρεια τις υπηρεσίες και τους περιορισμούς της. Καταγράφεται το σύνολο των απαιτήσεων για τις ψηφιακές διαδικασίες.
* **Τεκμηρίωση των ψηφιακών διαδικασιών:** Στόχος του βήματος είναι η συστηματική αποτύπωση υφιστάμενων και επιθυμητών μελλοντικών διαδικασιών που εμπλέκονται στην ανάπτυξη μιας ψηφιακής υπηρεσίας σε συνεργασία με όλους τους εμπλεκόμενους, π.χ. μέσα από την οργάνωση σχετικών εργαστηρίων. Επίσης, εκτίμηση της αναμενόμενης ωφέλειας ανά εμπλεκόμενη διαδικασία.
* **Σχεδίαση τεχνικής λύσης για την υλοποίηση των ψηφιακών διαδικασιών:** Στόχος του βήματος είναι ο προσδιορισμός των παρεμβάσεων που απαιτούνται σε υφιστάμενα πληροφοριακά συστήματα ή νέες εφαρμογές για την υλοποίηση των ενδιάμεσων και τελικών αποτελεσμάτων των ψηφιακών διαδικασιών.
* **Σχεδίαση ελέγχου, αποδοχής, εκπαίδευσης, υποστήριξης, διάδοσης:** Στόχος του βήματος είναι να καθοριστούν όλα τα απαραίτητα σενάρια ελέγχων τα οποία θα πρέπει να εξεταστούν για την ορθή υλοποίηση του συστήματος και την αποδοχή του καθώς και να προσδιοριστούν οι διαδικασίες προκειμένου να διαμορφωθεί στη συνέχεια το κατάλληλο υλικό για τις υπό σχεδίαση ψηφιακές διαδικασίες αναφορικά με την διάδοση, εκπαίδευση και υποστήριξη της.

Τεχνολογίες και μέθοδοι σχεδιασμού πληροφοριακών συστημάτων

Οι μεθοδολογίες ανάπτυξης πληροφοριακών συστημάτων αφορούν τη σειρά των βημάτων μέσω των οποίων ένα προϊόν λογισμικού αναπτύσσεται. Παρέχουν οδηγίες για τις εργασίες που πρέπει να γίνουν, τη χρονική τους σειρά και τα κριτήρια μετάβασης από τη μία στην άλλη.

***Το μοντέλο του καταρράκτη***

Το μοντέλο του καταρράκτη το οποίο ακολουθεί τον «κλασικό κύκλο ζωής» ανάπτυξης του λογισμικού προτείνει μια συστηματική, δομημένη προσέγγιση στην ανάπτυξη λογισμικού, όπου η μία φάση διαδέχεται την άλλη μέχρι την ολοκλήρωση του έργου. Το μοντέλο του καταρράκτη (waterfall model) αποτελείται από τις εξής δραστηριότητες που εκτελούνται στη σειρά: ανάλυση απαιτήσεων, σχεδιασμός συστήματος και λογισμικού, υλοποίηση κι έλεγχος μονάδων, ενσωμάτωση κι έλεγχος συστήματος και λειτουργία και συντήρηση. Καμία φάση δεν θεωρείται τελειωμένη πριν γραφεί και εγκριθεί η τεκμηρίωσή της.

***Το μοντέλο «build and fix»***

Η μέθοδος είναι η επανάληψη των παρακάτω βημάτων:

1. Κατασκευή συστήματος και παράδοση στον πελάτη.
2. Διόρθωση και εκ νέου παράδοση.

μέχρις ότου ο πελάτης δηλώσει ευχαριστημένος στο δεύτερο βήμα.

***Το σπειροειδές μοντέλο***

Μια άλλη διαδικασία που εκμεταλλεύεται τα οφέλη της αυξητικής ανάπτυξης είναι το «σπειροειδές μοντέλο» (spiral model), το οποίο είναι ένα πλαίσιο διαδικασίας λογισμικού με γνώμονα την αντιμετώπιση κινδύνων που προτάθηκε αρχικά από τον Boehm (1988). Η διαδικασία αντιπροσωπεύεται ως σπείρα και όχι ως μια ακολουθία των δραστηριοτήτων με υπαναχωρήσεις. Κάθε βρόγχος ή έλικα (loop) στην σπείρα αντιπροσωπεύει μια φάση της διαδικασίας.



*Σχήμα 3: Το σπειροειδές μοντέλο.*

Στα τέσσερα τεταρτημόρια κάθε έλικας πραγματοποιούνται τα εξής:

1. Καθορισμός στόχων
2. Εκτίμηση και ελάττωση κινδύνου
3. Ανάπτυξη και επικύρωση
4. Σχεδιασμός

Στο σπειροειδές μοντέλο δεν υπάρχουν συγκεκριμένες δραστηριότητες. Το μοντέλο περικλείει δραστηριότητες από άλλα μοντέλα σε κάθε έλικα. Για παράδειγμα:

* Η πρώτη έλικα μπορεί να αφορά την ανάλυση του συστήματος με τη χρήση αρχετύπων.
* Η δεύτερη έλικα μπορεί να αφορά το σχεδιασμό με τη χρήση του μοντέλου του καταρράκτη.
* Η τρίτη έλικα μπορεί να αφορά την υλοποίηση με χρήση αρχετύπων κ.ο.κ.

# Διαλειτουργικότητα: νομική, σημασιολογική, οργανωσιακή, τεχνική

Η διαλειτουργικότητα εξασφαλίζει τη δυνατότητα αποτελεσματικής ψηφιακής επικοινωνίας τόσο μεταξύ των φορέων της δημόσιας διοίκησης όσο και μεταξύ της διοίκησης και του εξωτερικού περιβάλλοντος, π.χ. πολίτες, επιχειρήσεις, ευρωπαϊκές διοικήσεις. Η υψηλού επιπέδου διαλειτουργικότητα των δημοσίων υπηρεσιών αποτελεί βασικό πυλώνα για την ταχεία και βιώσιμη πρόοδο του συνολικού ψηφιακού μετασχηματισμού της χώρας. Είναι ζωτικής σημασίας για τη δημιουργία μιας σύγχρονης, αποδοτικής και αποτελεσματικής διοίκησης που θέτει στο επίκεντρο τον χρήστη, τις ανάγκες, τις προσδοκίες και τις απαιτήσεις του.

Χρήσιμοι ορισμοί[[161]](#footnote-161):

* **Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Διαλειτουργικότητας (European Interoperability Framework, EIF):** Eίναι μια από κοινού συμφωνημένη προσέγγιση για την παροχή ευρωπαϊκών δημοσίων υπηρεσιών με διαλειτουργικό τρόπο. Ορίζει τις βασικές κατευθυντήριες γραμμές για τη διαλειτουργικότητα με τη μορφή κοινών αρχών, μοντέλων και συστάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο.
* **Ψηφιακή Δημόσια Υπηρεσία:** Οποιαδήποτε υπηρεσία παρέχεται από φορέα του δημοσίου τομέα εξ αποστάσεως με ηλεκτρονικά μέσα και συνίσταται ιδίως στην παραγωγή, διακίνηση και διαχείριση πληροφοριών, δεδομένων και ηλεκτρονικών εγγράφων καθώς και στην πραγματοποίηση συναλλαγών. Παρέχεται με ψηφιακό τρόπο από δημόσιες διοικήσεις, είτε μεταξύ διοικήσεων είτε προς επιχειρήσεις και πολίτες σε εθνικό, ευρωπαϊκό ή διεθνές επίπεδο.
* **Ενοποιημένη/Ολοκληρωμένη Δημόσια Υπηρεσία:** Πρόκειται για σύνθετη δημόσια υπηρεσία που αποσκοπεί στην παροχή ενός συγκεκριμένου αποτελέσματος που έχει αξία για έναν πολίτη, μία επιχείρηση, ή ευρύτερα το κοινωνικό σύνολο και για να παρασχεθεί απαιτούνται περισσότερες από μία βασικές ή άλλες δημόσιες υπηρεσίες, οι οποίες παρέχονται από διαφορετικούς φορείς που ασκούν τις επιμέρους αρμοδιότητες και λειτουργίες.
* **Ευρωπαϊκή Δημόσια Υπηρεσία:** Είναι κάθε υπηρεσία δημοσίου τομέα που παρέχεται σε διασυνοριακή διάσταση από δημόσιες διοικήσεις, είτε μεταξύ διοικήσεων είτε προς επιχειρήσεις και πολίτες στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Διαλειτουργικότητας

Το EIF αποτελεί μέρος της [ανακοίνωσης (COM(2017)134)](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c2f2554-0faf-11e7-8a35-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που εκδόθηκε στις 23 Μαρτίου 2017 και είναι μια από κοινού συμφωνημένη προσέγγιση για την παροχή ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών με διαλειτουργικό τρόπο. Ορίζει τις βασικές κατευθυντήριες γραμμές για τη διαλειτουργικότητα με τη μορφή κοινών αρχών, μοντέλων και συστάσεων. Αναλυτικότερα, παρέχει κατευθύνσεις, μέσα από σειρά συστάσεων, προς τις δημόσιες διοικήσεις σχετικά με τον τρόπο βελτίωσης της διακυβέρνησης των οικείων δραστηριοτήτων διαλειτουργικότητας, τη σύναψη σχέσεων μεταξύ οργανισμών, τον εξορθολογισμό των διαδικασιών που υποστηρίζουν τις διατερματικές ψηφιακές υπηρεσίες και διασφαλίζει ότι με την ισχύουσα και τη νέα νομοθεσία δεν διακυβεύονται οι προσπάθειες διαλειτουργικότητας. Σκοπός του EIF:

* Να εμπνεύσει τις ευρωπαϊκές δημόσιες διοικήσεις στην προσπάθειά τους να σχεδιάσουν και να παρέχουν απρόσκοπτες ευρωπαϊκές δημόσιες υπηρεσίες προς άλλες δημόσιες διοικήσεις, πολίτες και επιχειρήσεις που, στο μέτρο του δυνατού, είναι εκ προεπιλογής ψηφιακές (δηλαδή παρέχουν υπηρεσίες και δεδομένα κατά προτίμηση μέσω ψηφιακών διαύλων), εκ προεπιλογής διασυνοριακές (δηλαδή προσβάσιμες για όλους τους πολίτες στην ΕΕ) και εκ προεπιλογής ανοικτές (δηλαδή επιτρέπουν την περαιτέρω χρήση, συμμετοχή/πρόσβαση και διαφάνεια).
* Να παρέχει κατευθύνσεις προς τις δημόσιες διοικήσεις όσον αφορά τον σχεδιασμό και την επικαιροποίηση των εθνικών πλαισίων διαλειτουργικότητας (National Interoperability Framework - NIF) ή των εθνικών πολιτικών, στρατηγικών και κατευθυντήριων γραμμών που προωθούν τη διαλειτουργικότητα.
* Να συμβάλει στην καθιέρωση της ψηφιακής ενιαίας αγοράς, προωθώντας τη διασυνοριακή και διατομεακή διαλειτουργικότητα για την παροχή ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών.
* Η έλλειψη διαλειτουργικότητας συνιστά σημαντικό εμπόδιο για την πρόοδο στην ψηφιακή ενιαία αγορά. Η χρήση του EIF με σκοπό την καθοδήγηση των ευρωπαϊκών πρωτοβουλιών διαλειτουργικότητας συμβάλλει στη δημιουργία συνεκτικού ευρωπαϊκού διαλειτουργικού περιβάλλοντος και διευκολύνει την παροχή υπηρεσιών που συνεργάζονται, εντός και μεταξύ οργανισμών ή τομέων.

Διακυβέρνηση της διαλειτουργικότητας

Η διακυβέρνηση της διαλειτουργικότητας αφορά αποφάσεις σχετικά με πλαίσια διαλειτουργικότητας, θεσμικούς διακανονισμούς, οργανωτικές δομές, ρόλους και ευθύνες, πολιτικές, συμφωνίες και λοιπές πτυχές διασφάλισης και παρακολούθησης της διαλειτουργικότητας σε εθνικό επίπεδο και σε επίπεδο ΕΕ. Το Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Διαλειτουργικότητας, το Σχέδιο Δράσης για τη Διαλειτουργικότητα (παράρτημα 1[[162]](#footnote-162) της ανακοίνωσης της ΕΕ) και η Ευρωπαϊκή Αρχιτεκτονική Διαλειτουργικότητας (EIRA) είναι σημαντικά τμήματα της διακυβέρνησης της διαλειτουργικότητας σε επίπεδο ΕΕ. Η οδηγία INSPIRE[[163]](#footnote-163) αποτελεί σημαντικό παράδειγμα ειδικού τομεακού[[164]](#footnote-164) πλαισίου διαλειτουργικότητας, συμπεριλαμβανομένης της νομικής διαλειτουργικότητας, των δομών συντονισμού και των τεχνικών διακανονισμών για τη διαλειτουργικότητα.

Η παροχή ενοποιημένων/ολοκληρωμένων δημόσιων υπηρεσιών συχνά προϋποθέτει τη συνεργασία διαφορετικών δημόσιων διοικήσεων, οργανισμών ή/και πληροφοριακών συστημάτων για την κάλυψη αναγκών των τελικών χρηστών και την παροχή δημόσιων υπηρεσιών με ενοποιημένο τρόπο. Σε περίπτωση που εμπλέκονται πολλοί οργανισμοί, υπάρχει ανάγκη συντονισμού και διακυβέρνησης από τις αρχές με εντολή σχεδιασμού, εφαρμογής και λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών. Η διακυβέρνηση των υπηρεσιών είναι απαραίτητη προκειμένου να διασφαλίζεται: η ενοποίηση, η απρόσκοπτη εκτέλεση, η επαναχρησιμοποίηση υπηρεσιών και δεδομένων και η ανάπτυξη νέων υπηρεσιών και «δομοστοιχείων»[[165]](#footnote-165). Η διακυβέρνηση ενοποιημένων δημόσιων υπηρεσιών θα πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τα εξής:

* Τον ορισμό οργανωτικών δομών, ρόλων και ευθυνών και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων για τα εμπλεκόμενα ενδιαφερόμενα μέρη.
* Την επιβολή απαιτήσεων για: **A)** Πτυχές διαλειτουργικότητας που περιλαμβάνουν την ποιότητα, την ικανότητα κλιμάκωσης και τη διαθεσιμότητα επαναχρησιμοποιούμενων δομοστοιχείων, συμπεριλαμβανομένων πηγών πληροφοριών (μητρώα βάσης, πύλες ανοικτών δεδομένων κ.λπ.) και άλλες διασυνδεδεμένες υπηρεσίες. **B)** Eξωτερικές πληροφορίες/υπηρεσίες, που μετατρέπονται σε σαφείς συμφωνίες επιπέδου υπηρεσιών (μεταξύ άλλων για τη διαλειτουργικότητα).
* Σχέδιο διαχείρισης αλλαγών με σκοπό τον ορισμό των διαδικασιών και διεργασιών που απαιτούνται για τη διαχείριση και τον έλεγχο των αλλαγών.
* Σχέδιο συνέχισης των δραστηριοτήτων/αποκατάστασης σε περίπτωση καταστροφής προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες και τα δομοστοιχεία τους εξακολουθούν να λειτουργούν σε ένα φάσμα καταστάσεων, π.χ. σε περίπτωση κυβερνοεπιθέσεων ή αστοχίας δομοστοιχείων.

Ελληνικό πλαίσιο διαλειτουργικότητας

Σε εθνικό επίπεδο αναγνωρίζεται απολύτως ότι η διαλειτουργικότητα αποτελεί θεμέλιο λίθο για τον Ψηφιακό Μετασχηματισμό της χώρας διότι συμβάλλει στην αποτελεσματική και αποδοτική ψηφιακή διακυβέρνηση ελαχιστοποιώντας το διοικητικό βάρος, κόστος και χρόνο παροχής δημοσίων υπηρεσιών, διευκολύνοντας την επαναχρησιμοποίηση πληροφοριών, υπηρεσιών και γνώσης, αυξάνοντας τη διαφάνεια, βελτιώνοντας την ασφάλεια, τεκμηριώνοντας καλύτερα τη λήψη αποφάσεων με ανταλλαγή δεδομένων, ενισχύοντας την καινοτομία με άμεσο αντίκτυπο στην ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα της χώρας και γενικότερα επιταχύνοντας την επίτευξη των στρατηγικών στόχων και της υλοποίησης των δημοσίων πολιτικών, προστατεύοντας τόσο το δημόσιο συμφέρον όσο και τα ατομικά δικαιώματα των πολιτών. Για τους λόγους αυτούς η διαλειτουργικότητα εντάσσεται στις προτεραιότητες της Ελληνικής Κυβέρνησης.

Στη Βίβλο Ψηφιακού Μετασχηματισμού (ΒΨΜ)[[166]](#footnote-166), δίνεται έμφαση στον πολιτοκεντρικό σχεδιασμό, στην παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών καθώς και στις διασυνοριακές υπηρεσίες προς τις επιχειρήσεις. Κατ’ επέκταση, **η αρχή «μόνο μία φορά» (once-only principle),** η **διασύνδεση και διαλειτουργικότητα (κατ’ ελάχιστο) των Βασικών Μητρώων** και η **δημιουργία, λειτουργία και επαναχρησιμοποίηση κοινών δομικών στοιχείων** **ορίζονται ως βασικές αρχές** που οφείλουν να διέπουν τον ψηφιακό μετασχηματισμό:

* **Αρχή «μόνον άπαξ»:** οι πολίτες και οι επιχειρήσεις πρέπει να υποβάλουν «μόνο μία φορά» τις απαιτούμενες πληροφορίες κατά την αλληλεπίδρασή τους με το Δημόσιο. Έτσι, απαλλάσσονται από την ανάγκη παροχής εκ νέου πληροφοριών ήδη γνωστών στη Δημόσια Διοίκηση (εξαιρουμένων περιπτώσεων που απαιτούν επικαιροποίηση σύμφωνα με το νομοθετικό πλαίσιο), όπου ο διαμοιρασμός αυτός δεν αντιβαίνει την προστασία των προσωπικών τους δεδομένων και τους σχετικούς κανονισμούς. Οι φορείς της Δημόσιας Διοίκησης λαμβάνουν μέτρα για την εσωτερική περαιτέρω χρήση των εν λόγω δεδομένων, τηρουμένων δεόντως των κανόνων για την προστασία των δεδομένων.
* **Εξ ορισμού διαλειτουργικός χαρακτήρας:** ο σχεδιασμός αλληλένδετων, πολιτοκεντρικών υπηρεσιών απαιτεί την υιοθέτηση πολιτικών διαλειτουργικότητας, ώστε να εξασφαλίζεται η αδιάλειπτη εκτέλεση των εργασιών τους και να καταργούνται υφιστάμενα οργανωτικά «σιλό».
* **Eπαναχρησιμοποίηση δομικών στοιχείων και λύσεων**: η αξιοποίηση των ψηφιακών υπηρεσιών πρέπει να βασίζεται σε σύγχρονα μοντέλα ανάπτυξης που εξασφαλίζουν την επαναχρησιμοποίηση δομικών στοιχείων και λύσεων, υιοθετούν διαδεδομένα πρότυπα και ακολουθούν συγκεκριμένες προδιαγραφές ποιότητας. Σε αυτό το πλαίσιο, προωθείται η αξιοποίηση λύσεων και προτύπων που έχουν αναπτυχθεί από ευρωπαϊκά προγράμματα για διαλειτουργικότητα και προτυποποίηση, όπως το ISA2 για τον περιορισμό της γραφειοκρατίας και την υποστήριξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με χρήση λογισμικού ανοικτού κώδικα.
* **Τα Βασικά Μητρώα:** σύμφωνα και με το EIF είναι «ο ακρογωνιαίος λίθος των ψηφιακών υπηρεσιών, καθώς αποτελούν αξιόπιστες πηγές βασικών πληροφοριών για στοιχεία όπως πρόσωπα, εταιρείες, οχήματα, άδειες, κτίρια, τοποθεσίες και οδοί, οι οποίες μπορούν να επαναχρησιμοποιηθούν ψηφιακά». Τα Βασικά Μητρώα περιλαμβάνουν το Φορολογικό Μητρώο, το Γενικό Εμπορικό Μητρώο (ΓΕΜΗ), το Μητρώο Πολιτών, το Μητρώο της Ελληνικής Αστυνομίας Ταυτοτήτων και Διαβατηρίων, το Μητρώο Αδειών Διαμονής και τα Ειδικά Δελτία Ταυτότητας Ομογενούς για πολίτες τρίτων χωρών, το Μητρώο Κοινωνικής Ασφάλισης, το Εθνικό Κτηματολόγιο, το Μητρώο οδών και αριθμών, το Μητρώο Φορέων και Υπηρεσιών της Γενικής Κυβέρνησης, το Μητρώο Αδειών Οδήγησης και το Μητρώο Αδειών Κυκλοφορίας Αυτοκινήτων.

Αξιολόγηση της διαλειτουργικότητας με χρήση μεθόδων και εργαλείων της ΕΕ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, στην προσπάθειά της να ενισχύσει τη διαλειτουργικότητα ανέπτυξε και παρέχει στα κράτη μέλη εργαλεία για την αξιολόγησή της, όπως:

1. **Η διαδικτυακή έρευνα/ερωτηματολόγιο IMAPS (Αξιολόγηση Ωριμότητας Διαλειτουργικότητας μιας Δημόσιας Υπηρεσίας - Interoperability Maturity Assessment of a Public Service).** Μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την αξιολόγηση της διαλειτουργικότητας οποιασδήποτε δημόσιας υπηρεσίας (πύλες ανοικτών δεδομένων, πλατφόρμες ηλεκτρονικής ψηφοφορίας, υπηρεσίες δημόσιων συμβάσεων, κτλ.) σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (διεθνές, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό). H IMAPS εξετάζει τρεις διαφορετικούς τομείς υπηρεσιών: ***Παροχή υπηρεσιών***— Παροχή της ψηφιακής δημόσιας υπηρεσίας. ***Κατανάλωση υπηρεσιών***— Κατανάλωση επαναχρησιμοποιήσιμων υπηρεσιών μηχανής προς μηχανή από άλλες δημόσιες διοικήσεις και επιχειρήσεις. Αυτό μπορεί να περιλαμβάνει την κατανάλωση λειτουργικών δυνατοτήτων, βασικών πληροφοριών μητρώου και υπηρεσιών ασφαλείας. ***Διαχείριση Υπηρεσιών***— Έλεγχος και παρακολούθηση της ροής της διαδικασίας που σχετίζεται με τις αλληλεπιδράσεις υπηρεσιών με τον εξωτερικό τομέα από την ενεργοποίηση έως την έκβαση. Αυτός ο τομέας περιλαμβάνει πτυχές διαχείρισης υπηρεσιών, όπως η αρχιτεκτονική των επιχειρήσεων, οι προμήθειες και η διαχείριση επιπέδου υπηρεσιών.
2. **Η εργαλειοθήκη IQAT© (Εργαλειοθήκη ταχείας αξιολόγησης διαλειτουργικότητας - Interoperability Quick Assessment Toolkit).**Πρόκειται για ένα εργαλείο Excel που αναπτύχθηκε στο πλαίσιο ISA2 με στόχο να επιτρέψει στους ιδιοκτήτες λύσεων λογισμικού να αξιολογήσουν την πιθανή διαλειτουργικότητα των λύσεων λογισμικού που υποστηρίζουν. Μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την αξιολόγηση και τον υπολογισμό της πιθανής βαθμολογίας διαλειτουργικότητας των λύσεων λογισμικού εξετάζοντας τους ακόλουθους τέσσερις τομείς διαλειτουργικότητας: ***Διακυβέρνηση διαλειτουργικότητας***— ο τομέας αυτός εξετάζει τη συνολική διακυβέρνηση της διαλειτουργικότητας. ***Αρχιτεκτονική λογισμικού***— η περιοχή αυτή αξιολογεί την ωριμότητα της εσωτερικής αρχιτεκτονικής λογισμικού μια λύσης καθώς και το συντονισμό των αλληλεπιδράσεων με άλλες λύσεις λογισμικού, με βάση το μοντέλο EIRA. ***Διεπαφή ανθρώπου με μηχανή***— η περιοχή αυτή αξιολογεί την αλληλεπίδραση, συμπεριλαμβανομένων σημασιολογικών πτυχών, μεταξύ μιας λύσης και των τελικών χρηστών της (ανθρώπων). ***Διεπαφή μηχανής με μηχανή***— η περιοχή αυτή αξιολογεί την αλληλεπίδραση, συμπεριλαμβανομένων σημασιολογικών πτυχών, μεταξύ μιας λύσης και άλλων λύσεων λογισμικού.

# Προηγμένες τεχνολογίες (τεχνητή νοημοσύνη, μηχανική μάθηση, υπερυπολογιστές, κυβερνοασφάλεια κλπ.)

Τεχνητή Νοημοσύνη και Μηχανική Μάθηση

Η ικανότητα ενός υπολογιστικού συστήματος να αναπαράγει αυτόνομα ανώτερες γνωστικές λειτουργίες που επιτελεί ο άνθρωπος, ερμηνεύοντας τα εξωτερικά δεδομένα, μαθαίνοντας από αυτά και χρησιμοποιώντας τα, για να επιτύχει συγκεκριμένους στόχους και εργασίες μέσω προσαρμοστικότητας καλείται Τεχνητή Νοημοσύνη (ΤΝ).Τις τελευταίες δύο δεκαετίες έχει αναπτυχθεί ένα δεύτερο πλαίσιο ΤΝ που βασίζεται στα δεδομένα και έχει ενισχύσει σε μεγάλο βαθμό τον επιστημονικό χώρο μέσα στο οποίο εξελίσσεται η ΤΝ. Προσδιορίζεται ως υπολογιστική νοημοσύνη ή συνδετική ή μη συμβολική ΤΝ. Στο πλαίσιο αυτό αναπτύσσονται συστήματα ΤΝ τα οποία έχουν την ικανότητα ανακάλυψης γνώσης, δημιουργώντας μοντέλα ή αναπτύσσοντας πρότυπα από τα δεδομένα. Αυτή η ιδιότητα αποκαλείται Μηχανική Μάθηση (ΜΜ), η οποία διακρίνεται σε: α) την επιβλεπόμενη μάθηση, β) τη μη επιβλεπόμενη μάθηση και γ) την ενισχυτική μάθηση. Οι αλγόριθμοι επιβλεπόμενης μάθησης έχουν σχεδιαστεί για να μαθαίνουν με παραδείγματα. Τα προβλήματα επιβλεπόμενης μάθησης μπορούν να ταξινομηθούν περαιτέρω σε προβλήματα παλινδρόμησης και ταξινόμησης. Η μάθηση χωρίς επίβλεψη ασχολείται με δεδομένα χωρίς ετικέτα που σημαίνει ότι εδώ έχουμε δεδομένα εισόδου και καμία αντίστοιχη «ένδειξη» για το κάθε δείγμα. Σε αυτή την κατηγορία ανήκει η ομαδοποίηση κι η ανάλυση συσχετισμών. Στην ενισχυτική μάθηση το υπολογιστικό σύστημα μαθαίνει αυτόματα χρησιμοποιώντας ανατροφοδότηση χωρίς δεδομένα με ετικέτα.

Με τους αλγόριθμους ΜΜ επιχειρείται η κατανόηση του κόσμου, η παραγωγή γλώσσας, εικόνων και ήχων. Βασική υποκατηγορία της ΜΜ αποτελεί η βαθιά μάθηση (deep learning) κι ο τρόπος με τον οποίο μπορεί να εκπαιδευτεί το λογισμικό πριν διερευνηθούν έννοιες που σχετίζονται με τα δεδομένα. Στο πλαίσιο αυτό, τα Τεχνητά Νευρωνικά Δίκτυα (ΤΝΔ, Artificial Neural Network) τα οποία είναι εμπνευσμένα από τη λειτουργία των νευρωνικών δικτύων του ανθρώπινου εγκεφάλου διαθέτουν εισόδους που μεταφράζονται σε σήματα. Τα σήματα αυτά περνούν μέσα από ένα δίκτυο τεχνητών νευρώνων για να δημιουργήσουν εξόδους που μπορούν να ερμηνευτούν ως αποκρίσεις στις αρχικές εισόδους.

Για να χρησιμοποιηθεί η ΤΝ σε κάποια υπηρεσία, όπως και κάθε πληροφοριακό σύστημα, είναι σημαντικό να έχουν περιγραφεί ικανοποιητικά οι υπηρεσιακές διαδικασίες ώστε να μπορούν να κωδικοποιηθούν. Επιπλέον, η υπάρχουσα τεχνολογία να μπορεί να υποστηρίξει δομές έγκαιρης και ασφαλούς αποστολής δεδομένων. Στη συνέχεια να προσδιοριστούν δραστηριότητες που είναι σύνθετες, επαναλαμβανόμενες και βασίζονται σε γνώση. Η εφαρμογή της ΤΝ είναι σημαντικό να γίνει παράλληλα με τις υπάρχουσες λύσεις. Στη συνέχεια απαιτείται αξιολόγηση. Μετά από την αξιολόγηση, να αξιοποιείται όλο και περισσότερο, ενσωματωμένη στις υπάρχουσες πλατφόρμες της υπηρεσίας. Τέλος, ο φορέας χρειάζεται να διασφαλίσει ότι θα διατηρήσει την τεχνογνωσία διαχείρισης και περαιτέρω ανάπτυξης των εφαρμογών ΤΝ που διαθέτει.

Τα τελευταία χρόνια σχεδόν όλες οι μεγάλες εταιρείες πληροφορικής επενδύουν και αναπτύσσουν λογισμικό που σχετίζεται με τον χώρο της ΤΝ. Τρία ενδεικτικά παραδείγματα είναι η Microsoft (πλατφόρμα Azure: <https://www.microsoft.com/en-us/ai/ai-platform>), η IBM (IBM Watson® Studio: <https://www.ibm.com/cloud/watson-studio>) και η Google (εργαλεία AI του Google Cloud). Για παράδειγμα, το τελευταίο περιλαμβάνει εργαλεία ΤΝ όπως TensorFlow, PyTorch, GPU (Graphics Processing Units), TPU (Tensor Processing Units), που βοηθούν στην επιτάχυνση της ΤΝ. Οι Cloud TPU είναι προσαρμοσμένες Application-specific integrated circuit (ASIC) για την εκπαίδευση και εκτέλεση νευρωνικών δικτύων βαθιάς μάθησης. Ταυτόχρονα οι Graphics Processing Units της NVIDIA βοηθούν στην κλιμακούμενη εκπαίδευση με την αξιοποίηση των RAPID και Spark με GPU για την πραγματοποίηση βαθιάς μάθησης. Η Google Vertex AI είναι η πλατφόρμα που αξιοποιεί τη δύναμη του Google Cloud για να προσφέρει ένα σύνολο εργαλείων και τεχνολογιών για τη δημιουργία, ανάπτυξη και κλιμάκωση μοντέλων ΜΜ.

Αρχές λειτουργίας υπερυπολογιστών

Πρόκειται για υπολογιστικά συστήματα που αξιοποιούνται κυρίως σε επιστημονικές εφαρμογές οι οποίες απαιτούν την εκτέλεση εκατομμυρίων πράξεων ή την επεξεργασία μεγάλου όγκου δεδομένων. Οι υπερυπολογιστές επιλύουν το πρόβλημα τόσο του μεγάλου χρόνου που θα ήταν απαραίτητος για να γίνουν οι σχετικές επεξεργασίες όσο και των πόρων που δεν θα ήταν διαθέσιμοι. Οι υπερυπολογιστές διαθέτουν και χρησιμοποιούν εξειδικευμένο υλικό τελευταίας τεχνολογίας κάθε χρονική στιγμή και εκμεταλλεύονται παράλληλα την υπολογιστική ισχύ από πολλαπλές υπολογιστικές μονάδες. Στην πράξη, είναι ένα σύστημα από εκατοντάδες ή και χιλιάδες υπολογιστές, οι οποίοι επικοινωνούν μεταξύ τους χρησιμοποιώντας γρήγορο δίκτυο και συνεργατικά επιλύουν προβλήματα με μεγάλη ταχύτητα. Η ταχύτητα μετριέται σε πράξεις κινητής υποδιαστολής ανά δευτερόλεπτο (Floating-point Operations per Second, flops). Τα Petaflops αποτελούν ένα μέτρο της ταχύτητας επεξεργασίας ενός υπολογιστή ίσο με χίλια τρισεκατομμύρια flops. Και ένα σύστημα υπολογιστή με 1-petaflop μπορεί να εκτελέσει 1015 πράξεις κινητής υποδιαστολής ανά δευτερόλεπτο. Συνεπώς, οι υπερυπολογιστές μπορεί να έχουν ένα εκατομμύριο φορές περισσότερη επεξεργαστική ισχύ από τον ταχύτερο φορητό υπολογιστή.

Σύμφωνα με τη λίστα TOP500 (<https://www.top500.org/lists/top500/>), που δημοσιεύτηκε τον Ιούνιο του 2022, το γρηγορότερο σύστημα είναι το Frontier στο Εθνικό Εργαστήριο Oak Ridge (ORNL) στις ΗΠΑ. Βασισμένο στην πιο πρόσφατη αρχιτεκτονική HPE Cray EX235a και εξοπλισμένο με επεξεργαστές AMD EPYC 64C 2GHz, το σύστημα έχει συνολικά 8.730.112 πυρήνες, βαθμολογία απόδοσης ισχύος 52,23 gigaflops/watt και βασίζεται σε gigabit ethernet για τη μεταφορά δεδομένων. Ωστόσο, μια πρόσφατη εξέλιξη στο σύστημα Frontier επέτρεψε στο μηχάνημα να ξεπεράσει το φράγμα 1 exaflop (1 ExaFlop μπορεί να εκτελέσει 1018 πράξεις κινητής υποδιαστολής ανά δευτερόλεπτο. Με 1,102 Exaflop/s, ο Frontier δεν είναι μόνο ο πιο ισχυρός υπερυπολογιστής που έχει υπάρξει ποτέ – είναι το πρώτο μηχάνημα κλίμακας exascale. Την τρίτη θέση κατέχει το σύστημα LUMI στο EUROHPC/CSC στη Φινλανδία, το οποίο είναι το μεγαλύτερο στην Ευρώπη. Το σύστημα έχει 1.110.144 πυρήνες και έχει δείκτη αναφοράς HPL σχεδόν 152 PFlop/s. Η αξιοποίηση των δυνατοτήτων που μπορούν να προσφέρουν οι υπερυπολογιστές στη Δημόσια Διοίκηση θα προέλθει μέσω της δράσης HPC Competence Centers του EuroHPC. Οι υπερυπολογιστές θα χρησιμοποιηθούν σε ένα πλήθος πολλά δημόσιων αγαθών, όπως στην εθνική άμυνα, σε θέματα ρύπανσης, βελτίωσης των μεταφορών και βελτίωσης της υγειονομικής περίθαλψης.

Αρχές λειτουργίας και εργαλεία υπηρεσιών cloud

Το Υπολογιστικό Νέφος είναι ένα μοντέλο για πανταχού παρούσα, βολική, κατ' απαίτηση πρόσβαση σε μια κοινόχρηστη διαδικτυακή δεξαμενή διαμορφώσιμων υπολογιστικών πόρων (π.χ. δίκτυα, διακομιστές, αποθηκευτικός χώρος, εφαρμογές και υπηρεσίες) που μπορεί να παρασχεθεί γρήγορα με ελάχιστη προσπάθεια διαχείρισης ή μέσω παρόχου υπηρεσιών cloud. Οι υπηρεσίες νέφους περιλαμβάνουν την αποθήκευση, την επεξεργασία και τη χρήση δεδομένων σε/από απομακρυσμένους υπολογιστές στους οποίους ο χρήστης έχει πρόσβαση μέσω του διαδικτύου. Σήμερα, οι άνθρωποι χρησιμοποιούν υπηρεσίες όπως το διαδικτυακό ηλεκτρονικό ταχυδρομείο ή τα κοινωνικά δίκτυα, οι οποίες τις περισσότερες φορές βασίζονται στην τεχνολογία του υπολογιστικού νέφους. Η τεχνολογία νέφους λειτουργεί μέσω κέντρων δεδομένων. Αντί να χρησιμοποιεί ο χρήστης τον αποθηκευτικό χώρο που έχει στο τηλέφωνο, στον υπολογιστή ή στο tablet του, τα δεδομένα και τα αρχεία βρίσκονται σε εικονικούς διακομιστές. Αυτοί οι εικονικοί διακομιστές συνδέονται με τεράστια κέντρα δεδομένων που διαθέτουν την υποδομή για την αποθήκευση και την προστασία των δεδομένων.

Υπάρχουν διαφορετικά μοντέλα υπηρεσιών νέφους, τα οποία από τη μία παρέχουν διαφορετικά επίπεδα ελέγχου, ευελιξίας και διαχείρισης και από την άλλη καθορίζουν ποιος έχει πρόσβαση και πού βρίσκονται οι διακομιστές (υπηρεσίες υποδομής, υπηρεσίες πλατφόρμας και υπηρεσίες λογισμικού, Infrastructure as a Service, IaaS, Platform as a Service, PaaS, Software as a Service, SaaS). Οι υπηρεσίες υποδομής είναι το πιο βασικό μοντέλο υπηρεσιών νέφους. Αντί ο φορέας να αγοράζει και να συντηρεί τη δική του υποδομή (π.χ. διακομιστές και άλλο εξοπλισμός) χρησιμοποιεί έναν πάροχο υπηρεσιών νέφους. Οι υπηρεσίες πλατφόρμας, περιλαμβάνουν υποδομές (διακομιστές, αποθήκευση δεδομένων και δικτύωση) καθώς και λογισμικό, εργαλεία ανάπτυξης και συστήματα διαχείρισης βάσεων δεδομένων. Οι υπηρεσίες λογισμικού, παρέχουν εφαρμογές που φιλοξενούνται από το πάροχο υπηρεσιών νέφους και αξιοποιούνται από τους χρήστες με βάση την πληρωμή ανά χρήση. Το Microsoft Office 365 είναι ένα παράδειγμα παροχής SaaS. Επιπλέον, η χρήση εργαλείων νέφους μπορεί να πραγματοποιηθεί για την εξωτερική ανάθεση διαδικασιών όπως η μισθοδοσία ή ο σχεδιασμός της αλυσίδας εφοδιασμού.

Η υιοθέτηση του νέφους έχει οδηγήσει αρκετά κράτη να δημιουργήσουν νέες ευκαιρίες για καινοτομία σε πολλούς κυβερνητικούς τομείς. Μία από τις πιο σημαντικές καινοτομίες είναι η ευκαιρία που δόθηκε να μελετηθούν εκ νέου θέματα όπως η μείωση της συμφόρησης, η πρόβλεψη του εγκλήματος, η ανάλυση δεδομένων για διαστημικά πειράματα και η μείωση της απάτης, της σπατάλης και της κατάχρησης εξουσίας. Είναι γεγονός, ότι το νέφος προσφέρει κάτι περισσότερο από μια απλή σύνδεση στα δεδομένα, αφού προσφέρει ευελιξία στη δημιουργία πολύπλοκων και καινοτόμων περιβαλλόντων όπως για παράδειγμα η βαθιά μάθηση. Ένα τέτοιο παράδειγμα έρχεται από τη Νεβάδα των ΗΠΑ, όπου οι υπηρεσίες μεταφορών ανέπτυξαν μια πλατφόρμα ΤΝ που βασίζεται στο νέφος για τη συλλογή δεδομένων από συνδεδεμένα αυτοκίνητα, κάμερες δρόμου και εφαρμογές όπως το Waze (<https://www.waze.com/>), σχετικά με τις οδικές συνθήκες και τα καιρικά μοτίβα για να προβλέψουν διαφορές υψηλού κινδύνου όπου είναι πιθανό να συμβούν ατυχήματα. Τα αποτελέσματα από αυτό το πιλοτικό πρόγραμμα οδήγησε σε μείωση στον αριθμό των ατυχημάτων κατά 17%. Ταυτόχρονα, επειδή οι υπηρεσίες ήταν σε θέση να επιληφθούν γρηγορότερα των συμβάντων, μειώθηκαν και κατά 23% οι δευτερεύουσες συγκρούσεις.

Αρχές κυβερνοασφάλειας

Ο όρος κυβερνοασφάλεια, περιλαμβάνει τις δράσεις που απαιτούνται για την προστασία των υπολογιστών, των δικτύων, των πληροφοριακών συστημάτων καθώς και των χρηστών των εν λόγω συστημάτων και όσων άλλων επηρεάζονται από κυβερνοαπειλές. Οι επιθέσεις μπορούν να διακριθούν σε παθητικές και ενεργητικές. Στην πρώτη περίπτωση, οι επιθέσεις έχουν ως στόχο τη συλλογή και χρήση πληροφοριών του συστήματος χωρίς όμως να γίνει αντιληπτή η επίθεση και χωρίς να επηρεάσει την ομαλή λειτουργία του συστήματος. Στη δεύτερη περίπτωση στόχος είναι να γίνει παρέμβαση και τροποποίηση στον τρόπο λειτουργίας του συστήματος.

Η υποκλοπή μηνύματος και η παρακολούθηση της κίνησης δεδομένων είναι τα δύο κύρια είδη παθητικής επίθεσης. Η καταγραφή μιας τηλεφωνικής κλήσης καθώς και η αντιγραφή ενός μηνύματος ηλεκτρονικού ταχυδρομείου ή ενός αρχείου αποτελούν υποκλοπές. Επιπλέον, ένα παράδειγμα υποκλοπής μηνύματος είναι οι επιθέσεις κρυπτανάλυσης με τις οποίες γίνεται προσπάθεια να αποκρυπτογραφηθεί ένα κρυπτογραφημένο μήνυμα, χωρίς να είναι γνωστό το κλειδί αποκρυπτογράφησης. Κατά την ανταλλαγή κρυπτογραφημένων δεδομένων, ο επιτιθέμενος προσπαθεί να ανιχνεύσει πρότυπα τόσο στη μορφή όσο και στη συχνότητα των μηνυμάτων, ώστε να εξάγει πληροφορίες σχετικά με την επικοινωνία. Οι παθητικές επιθέσεις είναι δύσκολο να ανιχνευτούν επειδή δεν προκαλούν τροποποίηση των δεδομένων. Για να αντιμετωπιστούν οι παθητικές επιθέσεις χρησιμοποιούνται αποτρεπτικά μέτρα ασφάλειας όπως η κρυπτογράφηση και η ανωνυμοποίηση των δεδομένων. Στις ενεργητικές επιθέσεις περιλαμβάνονται τεχνικές όπως η μεταμφίεση (spoofing), η επανεκπομπή (replay attack), η τροποποίηση (man in the middle attack), η εξαντλητική αναζήτηση κωδικού (Brute-force attack) και η άρνηση υπηρεσίας (Denial of Service, DoS). Η ηλεκτρονική εξαπάτηση (Phishing) είναι ένα ακόμα είδος επίθεσης. Οι επιθέσεις αυτέςβασίζονται στην αποστολή παραπλανητικών μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου ή μηνυμάτων στο κινητό, που περιλαμβάνουν συνήθως μια διαδικτυακή τοποθεσία στην οποία ο παραλήπτης ωθείται να αποκαλύψει προσωπικά δεδομένα ή οικονομικά στοιχεία. Τέλος, οι επιθέσεις Κοινωνικής Μηχανικής (Social Engineering) στοχεύουν στους ίδιους τους χρήστες των ψηφιακών συστημάτων, όπου με μεθόδους εκβιασμού, χειραγώγησης ή παραπλάνησης μπορεί ο επιτιθέμενος να αποσπάσει τους κωδικούς πρόσβασης του συστήματος.

Το ιομορφικό ή κακόβουλο λογισμικό είναι το λογισμικό που περιέχει κώδικα εντολών και στοχεύει στην παραβίαση της ασφάλειας (εμπιστευτικότητα, ακεραιότητα, διαθεσιμότητα) ενός ψηφιακού συστήματος. Οι κυριότεροι τύποι ιομορφικού λογισμικού είναι: ιός (εκτελέσιμο λογισμικό που ενσωματώνει τον κώδικά του σε ένα πρόγραμμα και αναπαράγεται με την αντιγραφή του εαυτού του σε άλλα προγράμματα), δούρειος ίππος (πρόγραμμα το οποίο περιέχει πρόσθετη μη αναμενόμενη λειτουργικότητα άγνωστη στον χρήστη του ψηφιακού συστήματος), αναπαραγωγός (αυτόνομο πρόγραμμα που διαδίδει τον εαυτό του σε άλλους υπολογιστές μέσω δικτύου δημιουργώντας αντίγραφα, κερκόπορτες (μετατροπή ενός προγράμματος με τη δημιουργία σημείων εισόδου ώστε να επιτυγχάνεται μη εξουσιοδοτημένη πρόσβαση σε ένα ψηφιακό σύστημα), λογική βόμβα (πρόγραμμα το οποίο ενεργοποιείται υπό συγκεκριμένες συνθήκες παραβιάζοντας την ασφάλεια του ψηφιακού συστήματος) και βακτήρια (προγράμματα τα οποία αναπαράγονται αυτόνομα, χωρίς να προκαλούν επιβλαβείς ενέργειες, με σκοπό την κατανάλωση πόρων του ψηφιακού συστήματος).

Βασικές αρχές λειτουργίας ασυρμάτων δικτύων (5G WiFi, Bluetooth, δικτύων αισθητήρων)

**Δίκτυα 5G**

Η 5η γενιά ασύρματων δικτύων είναι τα δίκτυα 5G. Αποτελούν την μετεξέλιξη των 2G, 3G και των υφιστάμενων 4G δικτύων. Η ασύρματη τεχνολογία 5G προσφέρει 10 έως 100 φορές υψηλότερες ταχύτητες δεδομένων, έχει εξαιρετικά μικρές χρονικές καθυστερήσεις και είναι περισσότερο αξιόπιστο από τα προηγούμενα δίκτυα. Έτσι, η απόδοσή τους, η οποία θα είναι υψηλότερη και ποιοτικότερη αναμένεται να βελτιώσει τις εμπειρίες των χρηστών. Ταυτόχρονα, η ανάπτυξη των 5G δικτύων έχει ως στόχο τη βέλτιστη χρήση των πόρων και την παροχή νέων υπηρεσιών. Στόχος με τα 5G δίκτυα είναι η υλοποίηση μίας ενοποιημένης υποδομής, που θα παρέχει πολλαπλές και διαφορετικές μεταξύ τους υπηρεσίες, ενισχύοντας την αξιοποίηση εφαρμογών τελευταίας τεχνολογίας και δημιουργώντας νέες υπηρεσίες στο ψηφιακό οικοσύστημα.

Στην Ευρώπη έχουν αναγνωριστεί τρεις φασματικές περιοχές για τη λειτουργία των δικτύων πέμπτης γενιάς (5G): ***η χαμηλή ζώνη συχνοτήτων (<1GHz)***, με την οποία εξασφαλίζεται εκτεταμένη κάλυψη και προσφέρεται η δυνατότητα εύκολης μετάβασης από τα παλαιότερης γενιάς δίκτυα, ***η μεσαία ζώνη συχνοτήτων (μεταξύ 1 GHz και 6 GHz)***, η οποία προσφέρει την απαιτούμενη χωρητικότητα για τις νέες υπηρεσίες 5G κι ***η υψηλή ζώνη συχνοτήτων (με συχνότητες μεταξύ 20 GHz και 70 GHz)***, η οποία προσφέρει πολύ υψηλές ταχύτητες μετάδοσης για καινοτόμες υπηρεσίες και επιτρέπει την ανάπτυξη νέων μοντέλων επιχειρηματικότητας και τομών της οικονομίας.

**Bluetooth**

Τα Ασύρματα Δίκτυα Προσωπικού Χώρου (Wireless Personal Area Network, WPAN) αποτελούν τη μικρότερη τάξη μεγέθους εμβέλειας ασύρματων δικτύων και αξιοποιούνται για την ομότιμη δικτύωση ετερογενών φορητών συσκευών. Η οικογένεια πρωτοκόλλων Bluetooth, η οποία σχεδιάστηκε από ομάδα εταιρειών, υιοθετήθηκε ακολούθως από την Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE) ως το πρότυπο 802.15 για ασύρματα προσωπικά δίκτυα. Οι βασικότερες προδιαγραφές αφορούν το φυσικό επίπεδο και το υποεπίπεδο δικτύου OSI, όπου έχουν δημιουργηθεί πρωτόκολλα για ένα σύνολο εφαρμογών.

Το Bluetooth λειτουργεί στο φάσμα συχνοτήτων των 2.4 GHz, για να ενσωματώνεται χωρίς προβλήματα σε οποιοδήποτε σημείο του κόσμου. Εκμεταλλεύεται την αμφίδρομη επικοινωνία και χρησιμοποιεί τη μέθοδο διασποράς φάσματος FHSS (Frequency-hopping spread spectrum) με την τακτική εναλλαγή της συχνότητας να καθορίζεται ψευδοτυχαία από έναν κεντρικό κόμβο με έως και 1600 εναλλαγές συχνότητας ανά δευτερόλεπτο, ώστε να περιοριστούν στο ελάχιστο οι παρεμβολές από παρεμφερείς συσκευές. Το Bluetooth προδιαγράφει τρία επίπεδα ισχύος της εκπομπής από τα οποία εξαρτάται και η εμβέλεια επικοινωνίας. Αυτή είναι πάντα μικρότερη των 10 μέτρων στο χώρο. Επιτρέπονται απευθείας συνδέσεις από συσκευή προς συσκευή, καθώς και η ταυτόχρονη σύνδεση μέχρι και 7 συσκευών με τη χρήση μιας συχνότητας.

**Δίκτυα αισθητήρων**

Ένα ασύρματο δίκτυο αισθητήρων αποτελείται από συσκευές χαμηλής επεξεργαστικής ισχύος, με μικρή κατανάλωση ενέργειας, που φέρουν έναν ή περισσότερους αισθητήρες και υλοποιούν αδόμητα ή δομημένα δίκτυα. Με τη χρήση τους είναι εφικτή η εποπτεία αντικειμένων ή η παρακολούθηση και συλλογή δεδομένων. Συνήθως, ένα ασύρματο δίκτυο αισθητήρων αποτελείται από ένα μεγάλο αριθμό κόμβων οι οποίοι είναι πυκνά τοποθετημένοι εντός ή πάρα πολύ κοντά στο φαινόμενο το οποίο καλούνται να παρατηρούν. Στα ***αδόμητα δίκτυα***, οι αισθητήρες είναι περισσότεροι και διασυνδέονται μεταξύ τους, υλοποιώντας αλγόριθμους δρομολόγησης πληροφορίας, συνήθως με βάση τη βέλτιστη διαχείριση ενέργειας. Στα ***δομημένα δίκτυα***, οι αισθητήρες, συνήθως, διασυνδέονται σε έναν κεντρικό σταθμό. Επειδή τα δεδομένα εκπέμπονται μέσω του αέρα, υπάρχουν ζητήματα ασφάλειας πληροφοριών, αφού και, λόγω των περιορισμών των συσκευών, πρέπει οι μηχανισμοί διασφάλισης της εμπιστευτικότητας και της ακεραιότητας χρειάζεται να λαμβάνουν υπόψη τη χαμηλή επεξεργαστική ισχύ και την περιορισμένη παροχή ενέργειας. Πλεονέκτημα είναι ότι δεν απαιτείται η γνώση της τοπολογίας του δικτύου που θα δομηθεί. Έτσι, γίνεται εύκολη η ανάπτυξή τους σε δύσβατες ή ακατάλληλες για τον άνθρωπο περιοχές.

Κατά την σχεδίαση των δικτύων αισθητήρων είναι σημαντικό να λαμβάνονται υπόψη η ακτίνα εκπομπής, ο τύπος διαμόρφωσης, ο ρυθμός μετάδοσης, η κωδικοποίηση, οι διαδικασίες εντοπισμού και διόρθωσης λαθών, η πρόσβαση στο ασύρματο μέσο, η κεραία και η κατανάλωση ισχύος. Για το σκοπό αυτό, οι βασικοί παράγοντες που πρέπει να εξετάζει κάποιος σε σχέση µε τους αισθητήρες που χρησιμοποιούνται στα δίκτυα αισθητήρων είναι οι απαιτήσεις της εφαρμογής για την οποία θα αναπτυχθεί το δίκτυο, ο ρυθμός δειγματοληψίας του αισθητήρα, οι απαιτήσεις σε τάση τροφοδοσίας, η κατανάλωση ενέργειας και η ακτίνα κάλυψης. Τέλος, η πιθανότητα εντοπισμού ενός αντικειμένου εξαρτάται από την ποσότητα και το μοτίβο τις εκπεμπόμενης ακτινοβολίας, από το μέγεθος του αντικειμένου, από την απόσταση αισθητήρα και αντικειμένου, από την ταχύτητα του αντικειμένου, από την κατεύθυνση κίνησής του και από τα χαρακτηριστικά αντανάκλασης και απορρόφησης των ενεργειακών κυμάτων από το αντικείμενο και το περιβάλλον.

# Πολιτοκεντρικός σχεδιασμός ψηφιακών υπηρεσιών

Ανάλυση απαιτήσεων ψηφιακών υπηρεσιών

Ο πολιτοκεντρικός σχεδιασμός των ψηφιακών υπηρεσιών έχει ως στόχο πρωτίστως το σχεδιασμό φιλικών υπηρεσιών για τους χρήστες. Ο φιλικός σχεδιασμός μια υπηρεσίας αφορά στην παροχή της υπηρεσίας με τρόπο που να εξασφαλίζει την ικανοποίηση των αναγκών των χρηστών (πολιτών και επιχειρήσεων). Ο φιλικός σχεδιασμός μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη βελτίωση μιας υπάρχουσας υπηρεσίας ή για τη δημιουργία μιας νέας υπηρεσίας.

Η ροή πληροφοριών είναι το κλειδί για την παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας. Αν οι χρήστες δεν ξέρουν τι πρέπει να κάνουν τότε η υπηρεσία γίνεται δύσχρηστη. Ορισμένες απλές αρχές για το σχεδιασμό της ροή των πληροφοριών είναι:

* Τα δεδομένα κανονικοποιούνται στο πλαίσιο των αναγκών του οργανισμού και των χρηστών.
* Τα δεδομένα πρέπει να μεταφέρονται εύκολα και να μπορούν να επαναχρησιμοποιηθούν εντός του οργανισμού και εντός των άλλων εμπλεκόμενων φορέων.
* Η εισαγωγή-καταχώρηση δεδομένων πρέπει να αποφεύγεται και να αντικαθίσταται από λειτουργίες αναζήτησης, επιλογής και επιβεβαίωσης δεδομένων.

Οι αρχές σχεδιασμού τεχνολογίας χρησιμοποιούνται για την υποστήριξη της παροχής των υπηρεσιών και περιλαμβάνουν:

* Η τεχνολογία χρησιμοποιείται ως μέσο για την παροχή μιας υπηρεσίας. Η τεχνολογία δεν πρέπει να είναι ο οδηγός μιας υπηρεσίας.
* Η τεχνολογία θα πρέπει να έλκεται σε ένα σχέδιο υπηρεσίας αντί να προωθείται σε αυτό.
* Ο σχεδιασμός τεχνολογίας πρέπει να είναι αρκετά ευέλικτος ώστε να επιτρέπει γρήγορη τροποποίηση ενόψει των μεταβαλλόμενων απαιτήσεων των πελατών

Οι αρχές σχεδιασμού ψηφιακών υπηρεσιών υποστηρίζουν την ανάπτυξη υπηρεσιών που προσφέρουν εμπειρίες υψηλής ποιότητας σε χρήστες και πολίτες. Πολλές από αυτές τις αρχές είναι παρόμοιες με αρχές που χρησιμοποιούνται ήδη στον [σχεδιασμό της εμπειρίας των χρηστών](https://www-interaction--design-org.translate.goog/literature/topics/ux-design?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=el&_x_tr_hl=el&_x_tr_pto=wapp).

Δυνατότητες δικτύων υπολογιστών και συστημάτων λογισμικού

Τα κράτη μέλη της ΕΕ προσάρμοσαν πρόσφατα τους κανονισμούς τους για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες, συμπεριλαμβανομένων των τηλεπικοινωνιών, σύμφωνα με την Οδηγία για τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών. Στόχος της οδηγίας είναι να συμβαδίζει με τις ραγδαίες τεχνολογικές εξελίξεις και τη σύγκλιση των καινοτομιών προϊόντων και υπηρεσιών και των εξελίξεων στον τομέα των τηλεπικοινωνιών. Με τον τρόπο αυτό, η οδηγία ισχύει τόσο για τις συμβατικές υπηρεσίες τηλεφωνίας όσο και για τις σύγχρονες υπηρεσίες "over the top", συμπεριλαμβανομένων, για παράδειγμα, του Skype, του Zoom, του MSΤeams και του WhatsApp.

Τα δημοφιλέστερα διαθέσιμα εργαλεία που αξιοποιούν τις "over the top" τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες για τηλεσυνεργασία είναι σε μορφή πλατφόρμας που παρέχει υπηρεσίες μέσα από υποδομές υπολογιστικού νέφους (platform as a service). Η ευρυζωνική πρόσβαση αποτελεί προϋπόθεση χρήσης τέτοιων υπηρεσιών. Οι τελικοί χρήστες το μόνο που χρειάζονται είναι να έχουν πρόσβαση στο διαδιαδίκτυο και ένα έχουν εγκαταστημένο και σε λειτουργία ένα φυλλομετρητή ιστοσελίδων. Στόχος των πλατφορμών είναι να παρέχουν ένα ενοποιημένο περιβάλλον τηλεσυνεργασίας που ο χρήστης από οποιοδήποτε σημείο και αν βρίσκεται αλλά και από οποιαδήποτε συσκευή να μπορεί να έχει τις απαιτούμενες λειτουργίες για την τηλεσυνεργασία. Παραδείγματα δημοφιλών πλατφορμών τηλεσυνεργασίας είναι:

* **To Slack[[167]](#footnote-167)** που παρέχει λειτουργίες όπως: 1) Συνεχή ενημέρωση για τη διαθεσιμότητα των στελεχών της ομάδας. 2) Καθορισμό ειδοποιήσεων. 3) Φωνητική κλήση και βιντεοκλήση. 4) Ενσωμάτωση λειτουργιών από άλλες εφαρμογές όπως π.χ. Office 365, Google, ημερολόγιο Outlook, Asana, Trello, και Jira. 5) Δημιουργία εικονικού χώρου εργασίας (workspace), και δημιουργία εξειδικευμένων καναλιών επικοινωνίας για συγκεκριμένα θέματα. 6) Αποστολή και λήψη μηνυμάτων, κοινή χρήση αρχείων εντός και εκτός ενός φορέα ή μία ομάδας. 7) Παραλαβή ειδοποιήσεων όταν κάποιος από την ομάδα αναθέσει ή κάνει αναφορά σε άλλο μέλος της ομάδας.
* **To MS Teams[[168]](#footnote-168)** που παρέχει παρόμοιες λειτουργίες με αυτές του Slack, δίνοντας τη δυνατότητα επιπρόσθετα κάθε χρήστης να έχει το δικό του προσωπικό αποθηκευτικό χώρο μέσω του Onedrive[[169]](#footnote-169). Οι λειτουργίες που παρέχονται προσομοιάζουν με αυτές μία εφαρμογής διαχείρισης αρχείων που όμως συγχρονίζονται συνεχώς με τις συνεργαζόμενες συσκευές του χρήστη και την υποδομή του υπολογιστικού νέφους που την παρέχει (υπολογιστή, φορητή συσκευή, υπολογιστικό νέφος). Σημαντικές δυνατότητες που έχουν προστεθεί το τελευταίο διάστημα στο MS Teams είναι: α) Αίθουσες επισκέψεων δηλαδή εικονικές αίθουσες που σχετίζονται με μια μεγαλύτερη τηλεσυνάντηση αλλά είναι απομονωμένες από τη συνολική τηλεσυνάντηση. β) Κοινόχρηστο εικονικό πίνακα για σημειώσεις κατά τη διάρκεια της τηλεδιάσκεψης με προηγμένες δυνατότητες π.χ. εισαγωγή εικόνων και εγγράφων, εικονιδίων αντιδράσεων και εργαλεία σημειώσεων. γ) Ζωντανούς υπότιτλους σε αυτά που λένε οι παραβρισκόμενοι με χρήση αλγορίθμων Τεχνητής Νοημοσύνης.
* **Webex[[170]](#footnote-170)** και **Zoom[[171]](#footnote-171)** που εστιάζονται κυρίως σε τηλεδιασκέψεις και παρέχουν όλες τις απαραίτητες λειτουργίες για το σκοπό αυτό. Δεν παρέχουν αποθηκευτικό χώρο και δεν διατηρούν τα μηνύματα που ανταλλάσσονται μετά τη λήξη της τηλεδιάσκεψης.

**Διαδίκτυο των πραγμάτων (IoT):** Το IoT είναι η δικτύωση φυσικών συσκευών, οχημάτων, αισθητήρων, και άλλα αντικείμενα σε συνδυασμό με την εκτέλεση επιχειρηματικών διαδικασιών για τη συλλογή δεδομένων και αναλυτικών στοιχείων. Το IoT έχει τη δύναμη να εξορθολογίσει διαδικασίες μέσω αυτοματισμού και να μειώσει σημαντικά το κόστος.

**Υπηρεσίες υπολογιστικού νέφους (Cloud computing)**: Σήμερα, υπάρχουν αρκετές βέλτιστες πρακτικές επιτρέπουν στους φορείς να μετατοπίσουν σημαντικό μέρος της υποδομής πληροφορικής τους σε υπηρεσίες δημοσίου υπολογιστικού νέφους ή ακόμη και για κατασκευή εσωτερικής υποδομής cloud στις δικές τους εγκαταστάσεις.

**Πλατφόρμες Analytics και μεγάλα δεδομένα:** Οι οργανισμοί που λειτουργούν ψηφιακά δημιουργούν terabyte δεδομένων, τα οποία μπορούν να συγκεντρωθούν, να αναλυθούν και να εντοπιστούν νέες επιχειρηματικές ευκαιρίες και γνώσεις. Ιστορικά, τα μεγάλα δεδομένα οι πλατφόρμες που χειρίζονταν τα αναλυτικά στοιχεία ήταν πολύ ακριβά, και μόνο οι μεγάλοι οργανισμοί θα μπορούσαν να τις χρησιμοποιήσουν. Σήμερα, υπηρεσίες μεγάλων δεδομένων οι πλατφόρμες έχουν γίνει πιο διαφορετικές, έτσι μπορούν να επωφεληθούν o οργανισμοί όλων των μεγεθών.

Δυνατότητες τεχνητής νοημοσύνης και μηχανικής μάθησης

***Επεξεργασία ήχου:*** Αυτές οι εφαρμογές ΤΝ είναι σε θέση να ανιχνεύουν και να αναγνωρίζουν ήχο, μουσική και άλλες εισόδους ήχου, συμπεριλαμβανομένης της ομιλίας, επιτρέποντας έτσι την αναγνώριση φωνών και τη μεταγραφή προφορικών λέξεων. Ο υποτιτλισμός τηλεδιασκέψεων είναι μία νέα δυνατότητα συνδυασμού εργαλείων τηλεσυνεργασίας και τεχνητής νοημοσύνης.

***Chatbots, ευφυείς ψηφιακοί βοηθοί, εικονικοί πράκτορες και συστήματα συστάσεων:*** Αυτή η τυπολογία ΤΝ περιλαμβάνει εικονικούς βοηθούς ή διαδικτυακά «ρομπότ» που χρησιμοποιούνται επί του παρόντος σε περιβάλλοντα διαχείρισης σχέσεων με πολίτες και χρήστες (CRM) στον δημόσιο τομέα, όχι μόνο για την παροχή γενικών συμβουλών αλλά και παροχή συστάσεων και κατευθύνσεων σχετικά με τη αλληλεπίδραση και τις ενέργειες των χρηστών.

***Ρομποτική, Αυτοματισμός Διαδικασιών και Συνδεδεμένα και Αυτοματοποιημένα Οχήματα:*** Το κοινό χαρακτηριστικό αυτών των τεχνολογιών ΤΝ είναι ο αυτοματισμός διεργασιών, ο οποίος μπορεί να επιτευχθεί μέσω ρομποτικού υλικού (όπως π.χ. εξοπλισμός χειρουργικής ακριβείας) ή λογισμικού (είτε βάσει κανόνων, ή ΜΜ ή υβριδικές προσεγγίσεις). Σε αυτή την κατηγορία συμπεριλαμβάνεται η χρήση μη επανδρωμένων οχημάτων για την παροχή υπηρεσιών (π.χ. για αυτόνομη κινητικότητα ατόμων με αναπηρία).

***Όραση Υπολογιστών και αναγνώριση ταυτότητας:*** Οι εφαρμογές ΤΝ αυτής της κατηγορίας χρησιμοποιούν κάποια μορφή αναγνώρισης εικόνας, βίντεο ή προσώπου για να αποκτήσουν πληροφορίες σχετικά με το εξωτερικό περιβάλλον ή/και την ταυτότητα συγκεκριμένων προσώπων ή αντικειμένων.

***Συστήματα εμπειρογνωμόνων και βασισμένων σε κανόνες και αλγοριθμική λήψη αποφάσεων****:* Ο λόγος για τον οποίο αυτές οι φαινομενικά μακρινές εξελίξεις της ΤΝ ενώνονται σε μια ενιαία εφαρμογή είναι η διευκόλυνση και η πλήρη αυτοματοποίηση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων όχι μόνο για τον ιδιωτικό αλλά και για το δημόσιο τομέα.

***Επεξεργασία φυσικής γλώσσας, εξόρυξη κειμένου και ανάλυση ομιλίας:*** Αυτές οι εφαρμογές ΤΝ είναι σε θέση να αναγνωρίζουν και να αναλύουν ομιλία, γραπτό κείμενο και να επικοινωνούν ξανά.

***Προγνώσεις, ανάλυση, προσομοίωση και οπτικοποίηση δεδομένων:*** Αυτές οι λύσεις τεχνητής νοημοσύνης μαθαίνουν από μεγάλα σύνολα δεδομένων για τον εντοπισμό μοτίβων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την οπτικοποίηση, την προσομοίωση ή την πρόβλεψη νέων παραμέτρων.

***Αναλύσεις για την ασφαλείας και την αντιμετώπιση ευφυϊών απειλών*:** Αναφέρονται σε συστήματα ΤΝ που είναι επιφορτισμένα με την ανάλυση και την παρακολούθηση πληροφοριών ασφαλείας και την πρόληψη ή τον εντοπισμό κακόβουλων δραστηριοτήτων.

Εφαρμογές έξυπνων πόλεων με έμφαση στις διαδραστικές με τον πολίτη

**Το κίνημα Living-in.EU** είναι μια πλατφόρμα συνεργασίας που καθοδηγείται από τις πόλεις για πόλεις και κοινότητες προκειμένου αυτές να επιταχύνουν τον ψηφιακό μετασχηματισμό τους με τον «ευρωπαϊκό τρόπο» (πολιτοκεντρική προσέγγιση, ηθικά και κοινωνικά υπεύθυνη χρήση δεδομένων, συνδημιουργία και εμπλοκή πολιτών, ανοικτά και διαλειτουργικά πρότυπα).

**Τοπικές πλατφόρμες δεδομένων**, δηλαδή η εφαρμογή διαλειτουργικών τοπικών πλατφορμών δεδομένων που επιτρέπουν στις ψηφιακές τεχνολογίες να ενσωματώνουν ροές δεδομένων μέσω ανοιχτών προτύπων εντός και μεταξύ των συστημάτων της πόλης. Τόσο ο δημόσιος όσο και ο ιδιωτικός τομέας μπορούν στη συνέχεια να χρησιμοποιήσουν δεδομένα για την παροχή έξυπνων υπηρεσιών.

**Χώρος δεδομένων για έξυπνες κοινότητες**, δηλαδή η διευκόλυνση της κοινής χρήσης δεδομένων μέσω της δημιουργίας χώρου δεδομένων για έξυπνες κοινότητες. Αυτό θα είναι ένα διαλειτουργικό και ασφαλές περιβάλλον, όπου τα επί του παρόντος κατακερματισμένα και διασκορπισμένα δεδομένα θα μπορούν να μοιράζονται, με βάση εθελοντικές συμφωνίες.

**Ψηφιακά δίδυμα** **πόλεων**, δηλαδή εικονικές αναπαραστάσεις των φυσικών περιουσιακών στοιχείων, διαδικασιών και συστημάτων μίας περιοχής. Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιούν αλγόριθμους ΤΝ, ανάλυση δεδομένων και ΜΜ για να δημιουργήσουν ψηφιακά μοντέλα προσομοίωσης που μπορούν να ενημερωθούν και να αλλάξουν καθώς αλλάζουν τα φυσικά τους ισοδύναμα. Επιτρέπουν τη διαχείριση της πόλης σε πραγματικό χρόνο και τις μακροπρόθεσμες στρατηγικές αποφάσεις πολιτικής, χρησιμοποιώντας μοντέλα οπτικοποίησης και δημιουργίας σεναρίων.

# Εισαγωγή στη Νομοπαρασκευή

Παρά το ότι υπάρχει αναφορά στον όρο «Nomography» στον Bentham και στην Ινδία,[[172]](#footnote-172) o όρος Νομοτεχνική/Legislative Drafting[[173]](#footnote-173) έχει επικρατήσει. Η Νομοτεχνική αφορά φυσικά την συγγραφή νομοθεσίας αλλά όχι μόνο αυτό. Ανάλογα τον ειδικό που θα συμβουλευθεί κανείς η Νομοτεχνική μπορεί να αφορά αυστηρά και μόνο τη συγγραφή πρωτογενούς νομοθεσίας ή μπορεί να αφορά ακόμα και όλα τα στάδια μιας πολιτικής. Για παράδειγμα ο Paul Delnoy λέει:

«Θεωρείται γενικά ότι η νομοτεχνική πρέπει να αφορά μόνο θέματα γραφής με τη στενή έννοια: γραμματική, ύφος, λεξιλόγιο, ορθότητα γλώσσας και δομή κειμένου.»[[174]](#footnote-174)

Ενώ σύμφωνα με την Δημοκρατία της Σλοβενίας:

«Η νομοτεχνική αφορά αρχές, τεχνικές και προσεγγίσεις διαμόρφωσης νομικών κανόνων από μεθοδολογικές, δομικές και γλωσσικές πτυχές. Η τήρηση των κανόνων για τη νομοθετική σύνταξη στην καθημερινή πρακτική είναι υψίστης σημασίας, καθώς διασφαλίζει υψηλό επίπεδο ποιότητας και σαφήνειας των νόμων και των κανονισμών.»[[175]](#footnote-175)

Και φυσικά υπάρχει η γνωστή και μη εξαιρετέα διαμάχη για το αν η νομοτεχνική είναι «τέχνη»[[176]](#footnote-176) ή «επιστήμη».[[177]](#footnote-177) Για ένα τόσο «μικρό» παρακλάδι της νομικής επιστήμης η νομοτεχνική έχει πολλά ζητήματα να λύσει.

**Μικρή Ιστορική Αναδρομή**

Είναι δύσκολο να ξεκινήσει μια ιστορική αναδρομή όταν κανείς δεν γνωρίζει την αρχή της αναδρομής και σε ότι αφορά την νομοτεχνική συνήθως ξεκινάμε με την αρχαία Αίγυπτο όπου οι ιερείς ήταν de facto νομοτεχνικοί απλά και μόνο επειδή ήταν εγγράμματοι και δούλευαν για τους εκάστοτε Φαραώ. Γνωρίζουμε επίσης ότι οι πρώτοι κώδικες εμφανίστηκαν στην Μεσοποταμία (π.χ. οι νόμοι του Eshua σε 60 παραγράφους). Γνωρίζουμε και για τους κώδικες του Χαμουραμπί (1752 πΧ) στην αρχαία Βαβυλώνα, μια συλλογή 282 κανόνων, η οποία καθιέρωσε πρότυπα για τις εμπορικές συναλλαγές και καθόρισε πρόστιμα και τιμωρίες για την κάλυψη των απαιτήσεων της δικαιοσύνης. Ο Κώδικας του Χαμουραμπί σκαλίστηκε σε μια τεράστια μαύρη πέτρινη στήλη σε σχήμα δακτύλου που λεηλατήθηκε από εισβολείς και τελικά ανακαλύφθηκε ξανά το 1901. Στην Ελλάδα γνωρίζουμε πολύ καλά για τους νόμους που έφερε – και ίσως να συνέγραψε – ο Δράκοντας στην αρχαία Αθήνα (η φράση Draconian Law «Δρακόντια νομοθεσία» υπάρχει και στα αγγλικά) ενώ αργότερα, στην αρχαία Ρώμη, οι Juris Prudentes (γνώστες του νόμου) βοηθούσαν τους Ρωμαίους δικαστές – παρά το ότι ήταν συχνά δούλοι – και ήταν συνήθως υπεύθυνοι για την συγγραφή νομοθεσίας, άλλωστε η λέξη jurisprudence στα Αγγλικά προέρχεται από τους Juris Prudentes. Τέλος, ο Τριβωνιανός, ο θεωρείται ο πατέρας της νομοτεχνικής στο Ρωμαϊκό δίκαιο. Την εποχή του Ιουστινιανού Α’, Ο Τριβωνιανός ήταν ο Βυζαντινός νομικός ο οποίος επέβλεψε την επιμέλεια του νομικού κώδικα της Βυζαντινής Αυτοκρατορίας (Codex Constitutionum). Ο Τριβωνιανός θεωρείται ο πρώτος νομικός που έβαλε τις βάσεις της νομοτεχνικής αφού με δική του επιμέλεια συνεγράφησαν οι Codex Iustinianus, η Digesta, τα Institutiones, και οι Novellae. Ουσιαστικά ο Τριβωνιανός δημιούργησε κείμενα τα οποία ήταν άμεσα αναγνωρίσιμα ως «νόμος» ή «επίσημο έγγραφο» παρά το ότι δεν είχαν απαραίτητα την αυτοκρατορική σφραγίδα. Το σύστημα του Τριβωνιανού ήταν τόσο επιτυχές που θεωρείται ένα από τα πιο αναγνωρίσιμα στοιχεία του Ρωμαϊκού Δικαίου και γι’ αυτό έχει τόσο εξέχουσα θέση στη νομοτεχνική.

Όμως, παρά τις ενδείξεις για συγγραφή νομοθεσίας που έχουμε από το παρελθόν, και παρά το σύστημα του Τριβωνιανού, είναι το Αγγλικό ύφος (English style) στην νομοτεχνική που έχει πάρει εξέχουσα θέση στον 20ο και 21ο αιώνα για τρείς λόγους:

* σαν αποικιακό κληροδότημα

Η Βρετανική αυτοκρατορία είχε φτάσει να κατέχει το 25% του πλανήτη! Σε όλο το εύρος της αυτοκρατορίας η Βρετανία είχε εξάγει το δικό της μοντέλο. Ήταν αναμενόμενο λοιπόν, ότι οι αποικίες ακόμα και μετά την απελευθέρωσή τους θα συνέχιζαν να έχουν το Βρετανικό μοντέλο δημόσιας διοίκησης καθώς και το Αγγλοσαξονικό δικαίου ή Κοινό Δίκαιο (από το Common Law) – όπως άλλωστε και έκαναν. Ακόμα και στον τομέα της νομοτεχνικής ήταν προφανές ότι τον πρώτο λόγο θα είχε η Βρετανική επιρροή.

* επειδή τα τελευταία χρόνια οι ΗΠΑ έχουν δημιουργήσει τη δική τους μεθοδολογία στην νομοτεχνική

Δεν είναι ακριβώς μεθοδολογία αλλά μετά την προσπάθεια χρηματοπιστωτικών οργανισμών μέσω της χρήσης νομοτεχνικών κανόνων για να μπλοκαριστεί το Truth in Lending Act (TILA)[[178]](#footnote-178) η προσέγγιση των Αμερικανών νομοτεχνικών έχει απλοποιηθεί στα εξής 4 στάδια:

* + Συγγραφή αρχικού νομοσχεδίου.
  + Προφορικές καταθέσεις (τα λεγόμενα hearings)
  + Αλλαγές στο νομοσχέδιο με βάση τις ψηφοφορίες στη βουλή για τα επί μέρους άρθρα και τις κομματικές συμφωνίες.
  + Κατάθεση νομοσχεδίου στην τελική του μορφή χωρίς έκθεση αφήνοντας τους βουλευτές απλά να ψηφίσουν.
* επειδή η περισσότερη έρευνα και οι περισσότερες δημοσιεύσεις για την νομοτεχνική προέρχονται από χώρες του Αγγλοσαξονικού δικαίου

Μέχρι τα τέλη του 19ου αιώνα η συγγραφή νομοθεσίας στην Αγγλία ήταν «προνόμιο» ολίγων και εκλεκτών δικηγόρων (Βarristers) οι οποίοι δούλευαν σχεδόν αποκλειστικά για συγκεκριμένα υπουργεία. Οι δικηγόροι αυτοί είχαν μια πολύ στενή σχέση με το υπουργείο και αυτό τους έδινε τη δυνατότητα να γράφουν νομοσχέδια με «ίδιον» ύφος. Για παράδειγμα, μερικά νομοσχέδια είχαν ορισμούς ενώ νομοσχέδια από άλλα υπουργεία δεν είχαν ή είχαν ορισμούς στην αρχή ενώ σε άλλα νομοσχέδια οι ορισμοί ήταν στο τέλος.

Το αποτέλεσμα αυτού του sui generis τρόπου συγγραφής νομοθεσίας ήταν το γνωστό σε όλους «μωσαϊκό νομοθεσίας», το οποίο η μοντέρνα νομοτεχνική θεωρεί «ανάθεμα» και το οποίο άρχισε να δημιουργεί και πρακτικά προβλήματα ακόμα και σε δικαστές που συχνά δεν ήταν σίγουροι πως να ερμηνεύσουν και κατ’ επέκταση πως να εφαρμόσουν το νόμο. Έτσι 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. Η απόφαση αυτή δεν άλλαξε απλά τη διοικητική πλευρά της νομοτεχνικής. Ήταν μια ριζοσπαστική απόφαση που άλλαξε το πρόσωπο της συγγραφής νομοσχεδίων παγκοσμίως όχι μόνο επειδή η απόφαση είχε σημαντικό αντίκτυπο στις χώρες της Βρετανικής Κοινοπολιτείας, αλλά επειδή άλλαξε δραστικά και εκμοντέρνισε το τρόπο με τον οποίο, τουλάχιστον οι χώρες του Κοινού Δικαίου, αντιμετώπιζαν πλέον την νομοτεχνική όχι σαν ένα γεγονός (event) αλλά σαν μια επαναλαμβανόμενη διαδικασία (process).

Η απόφαση αυτή φυσικά βρήκε αντίθετους τους δικηγόρους που έγραφαν τη νομοθεσία αλλά και τα υπουργεία, μιας και θεώρησαν ότι με αυτό τον τρόπο έχαναν δύναμη και εξουσία. Το πρόβλημα τελικά λύθηκε από τον ίδιο τον Henry Thring ο οποίος για να κατευνάσει τα πνεύματα έκανε μια καθησυχαστική δήλωση για τον ρόλο του Γραφείο Συμβούλου του Κοινοβουλίου λέγοντας ότι «τhe central drafting office considers neither policy nor substance, just form» (το κεντρικό νομοτεχνικό γραφείο δεν εξετάζει ούτε την πολιτική ούτε την ουσία, αλλά μόνο τον «τύπο»). Με άλλα λόγια ο πεπειραμένος Henry Thring είπε στα υπουργεία ότι το κεντρικό νομοτεχνικό γραφείο θα ελέγχει μορφή, π.χ. ορθογραφία, συντακτικό, παραγραφοποίηση κλπ, και όχι ουσία. Αυτό ήταν κάτι που αποδέχτηκαν τα υπουργεία κι είναι περίεργο διότι ουσιαστικά τα υπουργεία δέχτηκαν ότι είναι δυνατόν να συγγραφεί νομοθεσία χωρίς ο συντάκτης να μπει στην ουσία του θέματος για το οποίο συγγράφει τη νομοθεσία. Κι όμως αυτή η φράση έμελλε να παίξει σημαντικό ρόλο, όπως θα δούμε παρακάτω, στον τρόπο με τον οποίο Γραφείο Συμβούλου του Κοινοβουλίου έβλεπε την συμμετοχή του στη δημιουργία πολιτικής ουσιαστικά παριστάνοντας ότι απέχει πλήρως από αυτή.

**Χαρακτηριστικά Νομοτεχνικής στο Κοινό Δίκαιο και Αστικό Δίκαιο**[[179]](#footnote-179)

*Χώρες Κοινού Δικαίου*

Η νομοτεχνική σε χώρες Κοινού Δικαίου έχει μερικά 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 και χωρίς να σημαίνει ότι δεν συνεχίζουν να υπάρχουν μικροδιαφορές από χώρα σε χώρα.

1. Συγκεντρωτικό σύστημα:

ΟΛΑ τα νομοσχέδια πρωτογενούς νομοθεσίας και ΟΛΑ τα τελικά κείμενα που περνάνε από τη Βουλή των Κοινοτήτων και τη την Βουλή των Λόρδων επεξεργάζονται από το ίδιο κεντρικό νομοτεχνικό γραφείο, το Γραφείο Συμβούλου του Κοινοβουλίου. Σε μερικές χώρες αυτό το γραφείο είναι μέρος του Γενικού Εισαγγελέα (Attorney General), όπως για παράδειγμα στην Κύπρο. Σε άλλες ανήκει στο Συμβούλιο Υπουργών (Cabinet Office) υπό την εποπτεία του Πρωθυπουργού ή του Υπουργού. Τέλος σε μερικές χώρες αναφέρεται σαν το Κεντρικό Γραφείο Νομοτεχνικής. Το όνομα δεν είναι τόσο σημαντικό. Αυτό που είναι σημαντικό είναι το ότι υπάρχει ένα κεντρικό σημείο αναφοράς, π.χ. ένα κεντρικό γραφείο, για την νομοτεχνική.

Η ομάδα που αναλαμβάνει την συγγραφή ενός νόμου παραμένει και «ακολουθεί» το νόμο μέχρι την ημέρα την ψηφοφορίας. Συνήθως πάει με τον υπουργό στη Βουλή όταν γίνεται συζήτηση του νομοσχεδίου και βοηθά τον Υπουργό να απαντήσει τις λεγόμενες «τεχνικές» ερωτήσεις.

2. Αποκλειστικότητα

ΟΛΑ τα νομοσχέδια ξεκινούν από την ίδια αφετηρία δηλαδή το Γραφείο Συμβούλου του Κοινοβουλίου. Η αφετηρία του πρώτου κειμένου ενός νομοσχεδίου είναι σημαντικότατο θέμα στην μοντέρνα νομοτεχνική. Όταν δεν έχει συγγραφεί από το κεντρικό νομοτεχνικό γραφείο τότε αμέσως υπάρχουν ερωτήματα για το σχέδιο νόμου: ποιος το έγραψε; Με τι κριτήρια; Τι ακριβώς του είχε ζητηθεί και από ποιόν; Είχε εκπαιδευτεί στην νομοτεχνική το άτομο που το έγραψε; Πότε; Τι εκπαίδευση είχε και πως πιστοποιήθηκε; Γιατί δεν δόθηκαν εντολές για συγγραφή σε νομοτεχνικούς του κεντρικού γραφείου;

Στη περίπτωση του ΗΒ η αποκλειστικότητα, και ο προβληματισμός που πάντα υπήρχε για την άμεση ισχύ του δικαίου της Ένωσης ακόμα και πριν το Brexit, σήμαινε ότι ακόμα και Ευρωπαϊκή νομοθεσία – αλλά και διεθνείς Συμφωνίες – μετατρέπονται σε εθνική νομοθεσία μέσα από νομοθεσία που συγγράφεται στο Γραφείο Συμβούλου του Κοινοβουλίου έτσι ώστε να μην αμφισβητείται η ισχύς τους από τα δικαστήρια.

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. Οι οδηγίες αυτές μπορεί να είναι λακωνικές ή και μακροσκελέστατες ανάλογα τη νομοθεσία και τις ικανότητες των νομικών του υπουργείου, Μάλιστα στο ΗΒ για να σιγουρέψει ότι η «εντολή» θα είναι καλογραμμένη το Γραφείο Συμβούλου του Κοινοβουλίου κάνει σεμινάρια στους νέους νομικούς των υπουργείων έτσι ώστε να μην υπάρξουν προβλήματα.

4. Ο «μοναχικός» νομοτεχνικός

Παρά το ότι μια μικρή ομάδα νομοτεχνικών 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.

5. Μεγάλος χρόνος εκμάθησης

Από τη στιγμή που θα ξεκινήσει κάποιος να εργάζεται σαν νομοτεχνικός για το Γραφείο Συμβούλου του Κοινοβουλίου παίρνει γύρω στα 5 χρόνια για να αρχίσει να γράφει μόνος του τα πρώτα νομοσχέδια. Αυτή τη στιγμή υπάρχει μόνο 1 μέρος στη Ευρώπη που μπορεί να σπουδάσει κανείς νομοτεχνική. Το Institute of Advanced Legal Studies του Πανεπιστημίου του Λονδίνου όπου υπάρχει το παλαιότερο (από το 1964) Legislative Drafting Course και το μεταπτυχιακό Μάστερ LLM in Drafting Legislation, Regulation, and Policy.

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». Τα κεντρικά νομοτεχνικά γραφεία έχουν προσωπικό που δεν μπορεί να μετακινηθεί σε άλλα υπουργεία. Η δουλειά των νομοτεχνικών κρατικών λειτουργών είναι μόνο η συγγραφή νομοθεσίας και ποτέ η υλοποίηση της πολιτικής. Αυτός ο διαχωρισμός υπάρχει ακόμα και σήμερα με την μορφή των Policy Officers που είναι οι εντεταλμένοι κρατικού λειτουργοί για θέματα συγκεκριμένων πολιτικών και οι οποίοι έρχονται σε επαφή με τους νομοτεχνικούς σε περίπτωση που υπάρχουν ερωτήματα με την «εντολή» συγγρα΄φης νομοσχεδίου.

7. Έλλειψη «έκθεσης» ή άλλου συνοδευτικού εγγράφου.

Η έλλειψη συνοδευτικών εγγράφων (travaux préparatoires) είναι από τα λιγότερο γνωστά χαρακτηριστικά χωρών Κοινού Δικαίου. Τα νομοσχέδια κατατίθενται στη Βουλή χωρίς κανένα συνοδευτικό έγγραφο αν και τα τελευταία χρόνια τα νομοσχέδια κατατίθενται με μια αρχική σελίδα ενός Explanatory Memorandum – το οποίο ελληνικά μπορεί να μεταφραστεί σαν αιτιολογική έκθεση αλλά διαφέρει από την ελληνική στο ότι είναι μια λακωνική μονοσέλιδη έκθεση, όπως λέγεται εξηγώντας το νομοσχέδιο σε μία πρόταση για τον Πρωθυπουργό, σε μία παράγραφο για τον Υπουργό και την υπόλοιπη σελίδα για τους Βουλευτές και τους δημοσιογράφους.

*Χώρες Αστικού Δικαίου*

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 αντιπαραβάλουμε με αυτά από τις χώρες αγγλοσαξονικού 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 μπορεί για το ίδιο θέμα να υπάρξουν προτάσεις και σχέδια νόμου από το υπουργείο, το γραφείο του πρωθυπουργού αλλά και το γραφείο του Προέδρου).

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. Ο ρόλος της διαφέρει από χώρα σε χώρα αφού σε μερικές χώρες οι Νομοτεχνικές Επιτροπές ξεκινάνε να συγγράψουν νομοθεσία ενώ σε άλλες χώρες οι Νομοπαρασκευαστικές Επιτροπές κάνουν το λεγόμενο editing, δηλαδή επιμέλεια της τροποποίησης υπάρχοντος κείμενο το οποίο δεν έχουν συγγράψει αυτές.

3. Άγνωστη προέλευση του πρώτου σχεδίου νόμου

Όπως ήδη είπαμε η Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή ξεκινάει τις εργασίες με βάση ένα κείμενο (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 οι συγγραφείς είναι κάποιοι πανεπιστημιακοί, άλλες φορές είναι μετάφραση ξένης νομοθεσίας ή ακόμα και πρόταση νόμου προερχόμενη από χορηγό/δωρητή διεθνή οργανισμό. Αυτό θα έπρεπε να είναι κατακριτέο αφού όπως ήδη είπαμε είναι άγνωστες οι εντολές αλλά και οι ικανότητες του συγγραφές όμως είναι κάτι που μόλις την τελευταία δεκαετία επανεξετάζεται από χώρες Αστικού Δικαίου.

4. Ελάχιστη και περιστασιακή εκπαίδευση

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. Δυστυχώς η εκπαίδευση είναι περιστασιακή και συχνά έχει χαμηλή ποιότητα. Σε μερικές χώρες συχνά το άτομο που «συγγράφει» το σχέδιο νόμου, ή επιμελείται αλλαγές, είναι ο νεαρότερος στην Νομοτεχνική Επιτροπή – που φυσικά σημαίνει ότι έχει και την λιγότερη πείρα στην συγγραφή σχεδίων νόμου. Να πούμε εδώ ότι ένα μεταπτυχιακό στην νομοτεχνική σε Γαλλική γλώσσα που για χρόνια προσέφερε το πανεπιστήμιο της Γενεύης «δι’ αλληλογραφίας» έχει σταματήσει εδώ και 10 χρόνια αρχικά λόγω έλλειψης φοιτητών και αργότερα λόγω έλλειψης ενδιαφέροντος. Ακόμα και το κλασσικό μάθημα νομοτεχνικής που προσφέρεται στους νομικούς μεταφραστές της ΕΕ έχει πλέον πάψει να είναι υποχρεωτικό.

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. Αυτό βέβαια έχει να κάνει και με την δυνατότητα οριζόντιας μετακίνησης δημοσίων λειτουργών, όμως σε αντίθεση με τις χώρες Κοινού Δικαίου βλέπουμε συχνά δημόσιους λειτουργούς να μεταπηδούν από συγγραφή σχεδίων νόμου σε υλοποίηση.

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, αν και με τον μέσο όρο ζωής ενός νόμου στην Ευρώπη να είναι γύρω στα 17 χρόνια δεν πρέπει να είμαστε τόσο σίγουροι ότι τα συνοδευτικά έγγραφα παίζουν σημαντικό ρόλο για τα δικαστήρια.

Ο Πίνακας αντιπαραβολής παρακάτω δείχνει τα χαρακτηριστικά της νομοτεχνικής στις δύο οικογένειες νομικών συστημάτων και όπως βλέπουμε συχνά το ένα χαρακτηριστικό είναι το ακριβές αντίθετο του άλλου.

|  |  |
| --- | --- |
| **Πίνακας 1: Αντιπαραβολή χαρακτηριστικών** | |
| Συγκεντρωτικό σύστημα | Πολλαπλές πηγές συγγραφής νομοθεσίας (Αποκέντρωση) |
| Αποκλειστικότητα | Άγνωστη προέλευση πρώτου νομοσχεδίου |
| «Εντολή» για συγγραφή νομοθεσίας | Έλλειψη «εντολής» ή περιορισμένη «εντολή» |
| Ο «μοναχικός» νομοτεχνικός | Νομοτεχνική ή Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή |
| Μεγάλος χρόνος εκπαίδευσης | Μικρή εκπαίδευση |
| Διαχωρισμός «πολιτικής» από νομοτεχνική | Σύνδεση «πολιτικής» με νομοτεχνική |
| Έλλειψη συνοδευτικών εγγράφων | Πολλά Συνοδευτικά έγγραφα |

**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:

* Όλο και περισσότερες χώρες αγγλοσαξονικού δικαίου έχουν δεύτερη νομοτεχνική ομάδα, συνήθως στην Βουλή, και λίγες απ’ αυτές έχουν νομοτεχνικούς σε υπουργεία.
* Το πρώτο σχέδιο νόμου «δίδεται» σε νομοτεχνικούς γιά επιμέλεια (editing) και δεν είναι γραμμένο από το κεντρικό νομοτεχνικό γραφείο.
* 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.
* 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.

Είναι βεβαίως δύσκολο να μην υπάρξει αλληλεπίδραση των δύο συστημάτων στο «παγκόσμιο χωριό» που δημιούργησε η ψηφιακή επανάσταση. Συγχρόνως είναι ενδιαφέρον ότι τα δύο συστήματα έχουν καταφέρει να κρατήσουν τα κύρια χαρακτηριστικά τους. Ο Ελληνικός νόμος για το Επιτελικό Κράτος στην Ελλάδα αποτελει την πρώτη προσπάθεια από Χώρα Αστικού Δικαίου να δανεισθεί μερικά από τα κύρια χαρακτηριστικά από το «αντίπαλο δέος».

*Επιτελικό Κράτος και Νομοτεχνική*

Ο νόμος φέρνει μερικά από τα θετικά στοιχεία της νομοτεχνικής σε χώρες Κοινού Δικαίου μέσα στο νομοτεχνικό πλαίσιο μιας χώρας Αστικού Δικαίου.

Ο νόμος για το Επιτελικό Κράτος ξεκίνησε διευκολύνοντας την διοικητική πλευρά, δημιουργώντας κεντρική νομοτεχνική υπηρεσία (Γ.Γ. Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων). Παίρνοντας το παράδειγμα της Βρετανίας, η δημιουργία κεντρικής νομοτεχνικής υπηρεσίας έχει μακροχρόνιο στόχο το τέλος του μωσαϊκού νομοθεσίας καθώς και τη δημιουργία εθνικού «στυλ» νομοτεχνικής.

**Τάσεις της μοντέρνας νομοτεχνικής**

Οι τελευταίες τάσεις δείχνουν μια αλλαγή στην προσέγγιση και οι νομοτεχνικοί πλέον θεωρούνται «μεταφραστές πολιτικής» (policy translators).[[180]](#footnote-180) Αρχικά αυτή ήταν μέρος μιας θεωρητικής προσέγγισης από Seidmans.[[181]](#footnote-181) Όμως τώρα πιά αυτή η θέση έχει υιοθετηθεί όχι μόνο από πανεπιστημιακούς αλλά και από νομοτεχνικούς. Για παράδειγμα στο νομοθετικό εγχειρίδιο της πολιτείας Queensland της Αυστραλίας αναφέρεται ρητά ότι «The drafting process involves translating policy into a legally effective scheme» (Η νομοτεχνική διαδικασία περιλαμβάνει τη μετάφραση της πολιτικής σε ένα νομικά αποτελεσματικό σύστημα).[[182]](#footnote-182) Προφανώς η τάση αυτή έχει γίνει αποδεκτή και μάλιστα δεν υπάρχει πλέον ειδικός που να μην τονίζει την μετάφραση πολιτικής από τους νομοτεχνικούς. 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.

*Τα Στάδια της Δημόσιας Πολιτικής και οι νομοτεχνικοί*[[183]](#footnote-183)

|  |
| --- |
| **Πίνακας 2: Στάδια Δημόσιας Πολιτικής** |
| Εκκίνηση  (Συγκρότηση κυβερνητικής ατζέντας για την πολιτική) |
| Διαμόρφωση  (Συγγραφή νομοθεσίας, νομοθετική διαδικασία και λήψη απόφασης από τη Βουλή) |
| Υλοποίηση  (Εφαρμογή της πολιτικής) |
| Αξιολόγηση  (Κρίνοντας τα αποτελέσματα και την επιτυχία της πολιτικής) |
| Απόφαση  (Συνέχιση, τροποποίηση ή απόρριψη της πολιτικής) |

Σύμφωνα με το ρητό του Thring ότι το γραφείο σύνταξης δεν εξετάζει ούτε την πολιτική ούτε την ουσία, απλώς τη μορφή, ο ρόλος του νομοτεχνικού θα πρέπει να περιοριστεί σε ένα μόνο στάδιο της διαδικασίας πολιτικής: τη Διαμόρφωση. Ωστόσο, στην πράξη, ο ρόλος του νομοτεχνικού διαχέεται σε άλλα στάδια. Αυτό που καθορίζει την έκταση του ρόλου του νομοτεχνικού είναι: (α) το μέγεθος της χώρας· και (β) τη θέση του νομοτεχνικού, π.χ. εργάζεται σε κεντρικό νομοτεχνικό γραφείο ή σε υπουργείο ή τοπική αυτοδιοίκηση ή είναι αυτό που λέμε freelancer; Και κάτι ακόμα σημαντικό, αυτές οι αλλαγές στην σχέση νομοτεχνικού και δημόσιας πολιτικής φαίνεται να υφίστανται και στις δύο μεγάλες οικογένειες νομικών συστημάτων.

Ας δούμε όμως πως εμπλέκεται ο νομοτεχνικός στα διάφορα στάδια δημόσιας πολιτικής.

Εκκίνηση

Ανάλογα με τη χώρα, ο ρόλος του νομοτεχνικού μπορεί να κυμαίνεται από μη ανάμειξη έως σημαντική συμμετοχή. Σε ορισμένες μεγάλες χώρες ο νομοτεχνικός δεν θα έχει κανένα ρόλο στην έναρξη πολιτικής. Σε μικρές χώρες όμως, ο νομοτεχνικός μπορεί να είναι ακόμη και αυτός που ξεκινά τη διαδικασία για νέα νομοθεσία ή αναθεώρηση υφιστάμενης νομοθεσίας, π.χ. στις μικρές χώρες οι νομοτεχνικοί είναι συχνά αποκλειστικά υπεύθυνοι για την εισαγωγή ορισμένων τύπων συνήθους νομοθεσίας.

Διαμόρφωση

Ανεξάρτητα από τη δικαιοδοσία, αυτό το στάδιο κυριαρχείται από νομοτεχνικούς με την έννοια ότι είναι αυτοί που θα μεταφράσουν οδηγίες ή γενικές ιδέες σε πραγματικά νομοσχέδια. Μάλιστα σε ορισμένα βιβλία αυτό το στάδιο της Διαμόρφωσης πολιτικής αναφέρεται ως Σύνταξη Νομοθεσίας.

Ανάλογα με τη χώρα, ο νομοτεχνικός μπορεί να έχει λεπτομερείς εντολές ή πολύ γενικές οδηγίες. Αυτό σημαίνει ότι μερικές φορές είναι ευθύνη του νομοτεχνικού να «επινοήσει» την κατάλληλη νομοθεσία, π.χ. στον απόηχο της αφρικανικής από-αποικιοποίησης δεν ήταν ασυνήθιστο για τους πολιτικούς να δίνουν γενικές εντολές στους νομοτεχνικούς όπως «θέλω καθαρό νερό σε κάθε νοικοκυριό κάθε χωριού της χώρας»!

Υλοποίηση

Όπως είπαμε ήδη οι νομοτεχνικοί συνήθως δεν εμπλέκονται άμεσα στην εφαρμογή της πολιτικής. Ωστόσο, σε μικρές χώρες η συμμετοχή των νομοτεχνικών στη δημόσια διοίκηση σημαίνει ότι ενδέχεται να κληθούν να εφαρμόσουν τα δικά τους σχέδια. Για παράδειγμα, την δεκαετία του ’90, το μικρό κράτος του Λεσότο είχε ένα γραφείο του Γενικού Εισαγγελέα (μέρος του οποίου ήταν και οι νομοτεχνικοί) με σύνολο προσωπικού 3 ατόμων (συμπεριλαμβανομένου και του Γενικού Εισαγγελέα). Τα ίδια 3 άτομα, ως νομοτεχνικοί, έγραφαν τα νομοσχέδια υποστήριζαν το πέρασμα των νομοσχεδίων από τη Βουλή και στη συνέχεια, ως εισαγγελείς, έκαναν διώξεις με βάση τη νομοθεσία που οι ίδιοι είχαν γράψει. Μάλιστα, δεν ήταν ασυνήθιστο για τον Γενικό Εισαγγελέα να εξηγεί την πολιτική που συνέγραψε ως νομοτεχνικός και να βοηθά Υπουργεία στην εφαρμογή της. Σπάνιο φαινόμενο αυτό του Λεσότο που όμως αναδεικνύει το πόσο εύκολα μπορεί κάτι που είναι ξένο και αντίθετο με ένα σύστημα να γίνει αποδεκτή καθημερινότητα (*Ανάγκα και οι Θεοί πείθονται γαρ*).

Αξιολόγηση

Η αξιολόγηση πολιτικής έχει γίνει σημαντικό στοιχείο της διαδικασίας πολιτικής σε σημείο που σε ορισμένες χώρες τα νομοσχέδια πρέπει να περιλαμβάνουν ρήτρες που σχετίζονται με την αξιολόγησή τους – συμπεριλαμβανομένων των δαπανών που διατίθενται ειδικά για την «αξιολόγηση». Αν και είναι ασυνήθιστο για μεμονωμένους νομοτεχνικούς να προσκαλούνται σε συνεδριάσεις αξιολόγησης, τα υπουργεία (με τους νομοτεχνικούς τους) τα κεντρικά νομοτεχνικά γραφεία ή τα Γραφεία Γενικού Εισαγγελέα στις χώρες Κοινού Δικαίου πραγματοποιούν τις δικές τους συνεδριάσεις αξιολόγησης, επομένως τα σχέδια νόμου αλλά και οι νομοτεχνικοί γίνονται μέρος της πολιτικής αξιολόγησης.

Απόφαση

Προφανώς οι νομοτεχνικοί δεν ψηφίζουν στη Βουλή. Όμως, για παράδειγμα, τα νομοθετικά σώματα των πολιτειών των ΗΠΑ προσκαλούν νομοτεχνικούς σε συνεδρίες αξιολόγησης, προκειμένου να βοηθήσουν τους νομοθέτες στην απόφασή τους σχετικά με τη συγκεκριμένη πολιτική. Η συνήθης ερώτηση είναι, «αν γνωρίζατε όσα γνωρίζετε τώρα γι’ αυτό το νόμο τι αλλαγές θα κάνατε στο κείμενό του;». Και είναι τέτοιοι οι κομματικοί συσχετισμοί στην Αμερική που πολύ συχνά η απάντηση των νομοτεχνικών κρίνει το μέλλον ενός νόμου και ενίοτε μιας πολιτικής.

**Τα 5 πιο συχνά προβλήματα των νομοτεχνικών**

Ίσως η πιο μεγάλη «νομοτεχνική παγίδα» έχει να κάνει με το ότι 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, αυτό που έχουμε μάθει είναι ότι η νομοθεσία που δεν συμβαδίζει με την εξέλιξη της κοινωνίας συνήθως αποτυγχάνει οικτρά με μεγιστοποίηση κόστους και χρόνου.

Υπάρχουν όμως και άλλες παγίδες/προβλήματα για τα οποία οι νομοτεχνικοί εκδηλώνουν παράπονα. Στην συντριπτική τους πλειοψηφία έχουν να κάνουν με τις σχέσεις τους με την κυβέρνηση. Ας τα δούμε όμως λίγο πιο αναλυτικά.

* Έλλειψη ακρίβειας στις απαιτήσεις των υπουργείων

«Δεν καταλαβαίνω τι θέλουν να τους γράψω» είναι το πιο συχνό παράπονο που ακούει κανείς από νομοτεχνικούς. Με άλλα λόγια, οι εντολές συγγραφής νομοθεσίας από το υπουργείο είναι ασαφείς και ο νομοτεχνικός αναγκάζεται είτε να ζητά συνεχώς εξηγήσεις από τους Policy Officers (εμπειρογνώμονες) είτε να προσπαθεί μόνος του να δημιουργήσει την κατάλληλη νομοθεσία. Στις μικρές χώρες τα πράγματα είναι ακόμα πιο δύσκολα αφού δεν υπάρχουν πολλοί εμπειρογνώμονες και οι νομοτεχνικοί δεν έχουν πραγματική βοήθεια παρά μόνο από άλλους νομοτεχνικούς.

* Κρυφές πολιτικές σκοπιμότητες

Υπάρχουν περιπτώσεις όπου οι νομοτεχνικοί πήραν εντολές συγγραφής νομοθεσίας από το υπουργείο οι οποίες έκρυβαν πολιτικές σκοπιμότητες υπέρ συγκεκριμένου πολιτικού κόμματος ή ατόμου. Για παράδειγμα, η απόκρυφη ιστορία του νομοτεχνικού από Αφρικανική χώρα από το οποίο ζητήθηκε να γράψει νόμο ο οποίος απαγόρευε την εισαγωγή VHS video εκτός αυτών της Paramount. Αφού το έκανε έμαθε ότι ο ανιψιός του υπουργού είχα πάρει την αποκλειστική εισαγωγή για Paramount videos για τη χώρα. Τελικά ο νόμος δεν πέρασε όμως είναι προφανές ότι όλες οι ώρες που ξόδεψε ο νομοτεχνικός για τη συγγραφή του νόμου πήγαν χαμένες.

* Αλλαγές προσωπικού σε υπουργεία ή αλλαγές στις πολιτικές κατευθύνσεις.

Μια ομάδα νομοτεχνικών δουλεύει ένα νομοσχέδιο για μήνες αλλά μια αλλαγή στην πολιτική ή ακόμα και μια αλλαγή στο προσωπικό του υπουργείου μπορεί να αλλάξει τις προτεραιότητες και να πάει χαμένος ο κόπος των νομοτεχνικών. Παρά το ότι αυτό είναι αποκαρδιωτικό δυστυχώς συμβαίνει πολύ συχνά ειδικά σε μεγάλες χώρες όπου γίνονται αρκετές αλλαγές στα υπουργεία.

* Αδυναμία της κυβέρνησης να πάρει υποστήριξη για νομοσχέδια στη Βουλή

Νομοσχέδια που έχουν πάρει μήνες να τελειώσουν αποτυγχάνουν να περάσουν στη Βουλή από κακούς χειρισμούς της κυβέρνησης. Επίσης αποκαρδιωτικό για τους νομοτεχνικούς.

* Προσπάθεια παράκαμψης του συντάγματος ή δικαστηρίων

«Μπορούμε να παρακάμψουμε το Σύνταγμα» ή «μπορούμε να παρακάμψουμε τα δικαστήρια;» Οι νομοτεχνικοί των μικρών χωρών λένε ότι αυτά είναι τα πιο συχνά αιτήματα, ιδιαίτερα από νέες κυβερνήσεις και νέους υπουργούς. Φυσικά η απάντηση είναι «όχι, δεν μπορούμε» αλλά συχνά οι νομοτεχνικοί που είναι και δημόσιοι λειτουργοί φοβούνται να πούνε «όχι» σε κυβερνητικά στελέχη κι έτσι συχνά ξεκινάει μια σειρά από άσκοπα νομοσχέδια το οποία φέρνουν πολύ δουλειά στους νομοτεχνικούς χωρίς όμως να αποφέρουν αποτελέσματα για την κυβέρνηση.

**Υπάρχει ο τέλειος τρόπος να συνταχθεί ένα νομοσχέδιο;**

Ίσως αυτό είναι το πιο δύσκολο ερώτημα. Όλοι προσπαθούμε να έχουμε καλή νομοθέτηση αλλά πως μπορεί να γίνει αυτό; Υπάρχουν κανόνες που σιγουρεύουν την καλή/σωστή συγγραφή νομοσχεδίων; Η απάντηση είναι μάλλον αποκαρδιωτική. Όχι μόνο υπάρχουν διαφορετικές ιδέες από κάθε ειδικό[[184]](#footnote-184) αλλά και κάθε χώρα φαίνεται να έχει τους δικούς της κανόνες. Δείτε παρακάτω τα παραδείγματα της Φινλανδίας και του Jersey:

Γενικές αρχές σύνταξης νομοσχεδίων (Φινλανδία[[185]](#footnote-185))

* 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[[186]](#footnote-186))

* 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 αρχαϊζουσας ή άσκοπα νομικίστικης γλώσσας
* Περιορισμένες διατάξεις κατά πλάσμα δικαίου.

Και οι δύο λίστες είναι φυσικά λογικές και σίγουρα μπορούν να θεωρηθούν σαν σωστές κατευθυντήριες γραμμές αλλά η κάθε μία αντανακλά τις ιδιαιτερότητες της κάθε χώρας. Μπορεί απλά να γίνει μεταμόσχευση νομοτεχνικών αρχών από την μία δικαιοδοσία στην άλλη όπως γίνεται και με τη νομοθεσία; Ή πρέπει να σεβαστούμε την ιδιοσυγκρασία κάθε χώρας/ δικαιοδοσίας και να αποδεχθούμε ότι κάθε χώρα έχει το δικό της νομοτεχνικό «στυλ» ή «σχολή» το οποίο μπορεί να αφομοιώσει κανόνες και ιδέες από αλλού αλλά μόνο μέσα στα πλαίσια της αλληλοεπίδρασης. Η επιβολή κανόνων από άλλη χώρα, ακόμα και αν αυτό γίνεται με σκοπό τη βελτίωση του συστήματος δεν μπορεί ποτέ να θεωρηθεί σαν άρτιος τρόπος για να βελτιωθεί η νομοτεχνική δυνατότητα της δικαιοδοσίας. Αυτός είναι και ένας από τους λόγους που ο νόμος για το Επιτελικό Κράτος έχει επιτύχει στον τομέα της νομοτεχνικής. Οι αλλαγές αναμένεται να έρθουν «εκ των έσω», δηλαδή με τη δημιουργία Ελληνικού νομοτεχνικού «στυλ».

Χωρίς αμφιβολία, ένας πεπειραμένος νομοτεχνικός όπως ο γνωστός Thornton που γνώριζε τις συγκεκριμένες δυσκολίες εστίαζε όχι τόσο στις γενικές αρχές αλλά σε συγκεκριμένα ερωτήματα τα οποία οι νομοτεχνικοί θα έπρεπε να κάνουν. Σύμφωνα με τον Thornton[[187]](#footnote-187) ο νομοτεχνικός πρέπει να κάνει τα εξής 5 ερωτήματα:

* Μπορούν να εφαρμοστούν οι συγκεκριμένες προτάσεις;

Προφανέστατα, προτάσεις που δεν μπορούν να εφαρμοστούς διακωμωδούν την νομοθεσία της χώρας και τελικά κάνουν περισσότερο κακό παρά καλό. Όλοι θυμόμαστε, για παράδειγμα, πως πάνω από 100 χώρες ψήφισαν υπέρ της Συνθήκης του Κιότο ενώ οι βασικές της αρχές δεν μπορούσαν να εφαρμοστούς στις περισσότερες. Το αποτέλεσμα ήταν απογοητευτικό διότι μέσα σε 12 μήνες η μία χώρα μετά την άλλη απέσυρε την υπογραφή της όταν η Συνθήκη απέτυχε να επικυρωθεί από τη Βουλή της.

* Θα μπορέσει αυτός ο νόμος να συνυπάρξει αρμονικά με την υπάρχουσα νομοθεσία ή θα δημιουργήσει μωσαϊκό νομοθεσίας;

Είναι άλλωστε ένα από τους λόγους που και ο Thornton, όπως παλαιότερα και ο Thring, επέμειναν στην κοινή εκπαίδευση των νομοτεχνικών έτσι ώστε το μπορέσει να εγκατασταθεί το εθνικό «στυλ» νομοτεχνικής. Χωρίς να αποκλείεται η μεταμόσχευση νομοθεσίας – η οποία γίνεται σε πολλές χώρες χωρίς δεύτερες σκέψεις – η έμφαση τώρα πιά είναι στην αποφυγή μωσαϊκού νομοθεσίας.

* Υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις;

Η συγγραφή νομοθεσίας δεν είναι πάντα η πιο σωστή λύση. Συχνά το ίδιο αποτέλεσμα μπορεί να επιτευχθεί με Ρύθμιση ή ακόμα και υπουργική απόφαση.

* Χρειαζόμαστε πραγματικά καινούργια νομοθεσία ή αρκεί η τροποποίηση της υπάρχουσας;

Πολλοί ειδικοί πιστεύουν ότι η τελευταία πραγματικά καινούργια νομοθεσία που γράφτηκε σε όλες τις χώρες αφορούσε την λεγόμενη eCommece, δηλαδή της ψηφιακές εμπορικές συναλλαγές, μιας και αφορούσε χρήση νέας και άγνωστης στο παρελθόν τεχνολογίας. Τις περισσότερες φορές η νέα νομοθεσία δεν αφορά νέους τομείς και επομένως κάλλιστα θα μπορούσαν να γίνονται συνεχείς τροποποιήσεις. Το κατά πόσο αυτό θα δημιουργούσε καλή νομοθέτηση είναι αμφίβολο όμως είναι αλήθεια ότι δεν είναι απαραίτητη η νεα νομοθεσία.

* Ποιες είναι οι νομικές δυσκολίες και ποια τα νομικά προβλήματα στις συγκεκριμένες προτάσεις νόμου;

Αυτή θα πρέπει να είναι η βασική ερώτηση των νομοτεχνικών. Δεν είναι η πολιτική πλευρά αλλά η νομική πλευρά που πρέπει να απασχολεί τους νομοτεχνικούς. Φυσικά και είναι πάντα απαραίτητο να γνωρίζει κανείς όλες τις παραμέτρους. Αλλά για τον νομοτεχνικό οι νομικές δυσκολίες είναι μέρος της δουλειάς του. Τα υπόλοιπα πρέπει να θεωρούνται περιφερειακά ζητήματα για την Νομοπαρασκευαστική επιτροπή.

**Πως αντιμετωπίζουμε τα νομοτεχνικά προβλήματα;**

* Γνώση του αντικειμένου για το οποίο γράφεται η νομοθεσία

Είναι φυσικά αδύνατον για οποιονδήποτε νομοτεχνικό να μπορέσει να συγγράψει νομοσχέδιο χωρίς να έχει αρκετά καλή γνώση του αντικειμένου για το οποίο γράφει. Στις χώρες Αστικού Δικαίου η παρουσία εμπειρογνωμόνων στα υπουργεία διευκολύνει την θέση των νομοτεχνικών ενώ τα πράγματα είναι πιο δύσκολα για τους μοναχικούς νομοτεχνικούς των χωρών Κοινού Δικαίου.

* Έρευνα

Η γνώση αποκτάται φυσικά με έρευνα. Είναι ίσως ενδιαφέρον να πούμε εδώ ότι επίσημα μόνο όσοι έχουν κάνει μεταπτυχιακές σπουδές στα νομικά έχουν διδαχθεί έρευνα αφού αυτό είναι μάθημα για μεταπτυχιακούς φοιτητές τουλάχιστον στην Ευρώπη. Έρευνα δεν σημαίνει πάω σε βιβλιοθήκη και ψάχνω δεξιά-αριστερά για ότι βρω πάνω σε ένα θέμα. Αυτό ίσως προσφέρει λίγη ψυχαγωγία αλλά δεν είναι έρευνα. Έρευνα σημαίνει ότι υπάρχει μια «υπόθεση εργασίας» την οποία προσπαθώ να αποδείξω και επομένως τα πράγματα που ψάχνω/ζητάω να διαβάσω είναι στοχευμένα με σκοπό να αποδείξουν την «υπόθεσή» μου. Καμμιά hypothesis δεν αποδεικνύεται χωρίς μεθοδολογία και η μεθοδολογία πρέπει να διδαχθεί. Χωρίς τέτοιες γνώσεις ο νομοτεχνικός πάντα θα έχει ένα σοβαρό μειονέκτημα.

* Ξεκάθαρες οδηγίες/εντολές για συγγραφή νομοθεσίας

Αυτό είναι σχεδόν αυταπόδεικτο με την έννοια ότι δεν μπορεί ο νομοτεχνικός να ξεκινήσει να γράφει νομοσχέδια χωρίς να γνωρίζει ακριβώς τι του έχει ζητηθεί να κάνει. Συχνά, και για με διάθεση να κάνουμε χιούμορ, δίνουμε παραδείγματα κακών, ατελών ή και ακατανόητων εντολών. Χωρίς αυτές το πολύ σημαντικό πρώτο κείμενο του νόμου δεν μπορεί να ελεγχθεί ως προς την αρτιότητά του. Γι’ αυτό τα σχέδια νόμου που ξαφνικά εμφανίζονται στις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές πρέπει να ελέγχονται και να αντιπαραβάλλονται με τις εντολές συγγραφής. Αν δεν υπάρχουν εντολές, αν δεν γνωρίζουμε ποιος είναι ο συγγραφέας τότε το κείμενο πρέπει να θεωρείται κακοτεχνία. Στην Ελλάδα αυτό δεν γίνεται τώρα αλλά με την ύπαρξη κεντρικής υπηρεσίας νομοτεχνικής θα θεωρείται κοινή πρακτική.

* Δημιουργία νομοτεχνικού πλαισίου

Αυτό είναι βέβαια άρρηκτα συνδεδεμένο με όλα τα παραπάνω. Ο νομοτεχνικός χρειάζεται εντολές και αφού πάρει τις εντολές θα χρησιμοποιήσει την έρευνα που θα κάνει για να γνωρίσει το θέμα για το οποίο θα γράψει νομοθεσία. Το τεχνικό πλαίσιο, δηλαδή η διοικητική πλευρά και η τεχνολογική υποστήριξη πρέπει να απαρτίζεται από όλα όσα είναι απαραίτητα για τα παραπάνω. Πριν από 20 χρόνια, σε ένα από τα legislative drafting course του IALS, νομοτεχνικοί είχαν ερωτηθεί για την τεχνολογία που υπήρχε και ήταν διαθέσιμη στο γραφείο τους. Η συντριπτική πλειοψηφία είχε πει ότι έγραφαν με το χέρι τα σχέδια νόμου παρά το ότι στο γραφείο τους υπήρχε η τεχνολογία της ηλεκτρικής γραφομηχανής! Την ίδια στιγμή νομοτεχνικοί στο Λονδίνο στο Γραφείο Συμβούλου του Κοινοβουλίου χρησιμοποιούσαν εξειδικευμένη έκδοση του Adobe, αξίας 8 εκατομμυρίων Στερλινών, για την ψηφιακή έκδοση των σχεδίων νόμου.

* Προσωπικές ικανότητες του νομοτεχνικού

Όπως όλοι δεν μπορούμε να είμαστε εξ’ ίσου καλοί στα πάντα έτσι και οι νομοτεχνικοί πρέπει να αντιλαμβάνονται τους περιορισμούς τους. Υπάρχουν νομοτεχνικοί με τέτοιο ταλέντο που σε ελάχιστο χρόνο ετοιμάζουν αρτιότατα σχέδια νόμου. Η πλειοψηφία όμως, χρειάζεται πολύ καλή και τακτική εκπαίδευση. Όπως θα παραξενευόμαστε αν μαθαίναμε ότι ένας γιατρός δεν έχει παρακολουθήσει ούτε ένα σεμινάριο από τότε που τελείωσε την ιατρική έτσι ακριβώς θα πρέπει να μας παραξενεύει αν ένας νομοτεχνικός δεν έχει παρακολουθήσει μαθήματα ή σεμινάρια. Να τονίσουμε εδώ ότι ορισμένοι τύποι νομοσχεδίων απλά μπορεί να μην «ταιριάζουν» σε μερικούς νομοτεχνικούς. Το πιο καλό παράδειγμα είναι οι ομάδες νομοτεχνικών που ετοιμάζουν το προϋπολογισμό κάθε χρόνο. Μερικοί νομοτεχνικοί απλά αρνούνται να μπουν σε τέτοιες ομάδες γνωρίζοντας ότι τέτοια νομοσχέδια είναι έξω από τις ικανότητες ή και δυνατότητές του.

* Αποδοχή «κριτικής»

Τέλος, κάτι που είναι βέβαια γνωστό στους παροικούντες την Ιερουσαλήμ της νομοτεχνικής. Όταν ένας νομοτεχνικός ξοδεύει εβδομάδες αν όχι μήνες για την συγγραφή νομοσχεδίου το κείμενο γι’ αυτήν παίρνει άλλη μορφή. Είναι πλέον το «παιδί» του και οποιαδήποτε κριτική συχνά θεωρείται σαν κριτική εναντίον του ιδίου. Όπως συχνά τονίζουμε σε νομοτεχνικούς, «κριτική στο νομοσχέδιο δεν σημαίνει ότι σε μισούμε, σημαίνει ότι σε αγαπάμε απλά δεν μας αρέσει αυτό που έγραψες». Ο καλύτερος τρόπος να αντιμετωπιστεί το ζήτημα της κριτικής είναι βέβαια η ομαδική δουλειά και το τακτικό «χτένισμα» του κειμένου από διαφορετικά μέλη της ομάδας.

# 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 διλημμάτων 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 αναγωνρίσουν τα βασικά διλήμματα και επιλογές του νομοθέτη κατά τον σχεδιασμό νομοθεσίας

**Λέξεις-Κλειδιά**

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

Καλή νομοθέτηση και νομοτεχνική

Καλή νομοθέτηση είναι η πολιτική που εστιάζει στις διαδικασίες παραγωγής ρυθμίσεων και σε τρόπους διασφάλισης της ποιότητάς της (ΟECD 1997, ΕU 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.

Παράδειγμα νομοθετήματος περί καλής νομοθέτησης είναι ο Ελληνικός Ν. 4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος, που 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.

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 κατεθύνσεις 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 ευκταία ρυθμιστικά αποτελέσματα και τις κατευθύνσεις πολιτικής, οι δημόσιοι 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 νόμων και λύσεων που αποδείχτηκαν περισσότερο ή λιγότερο αποτελεσματικές. Επίσης διαθέτει την ουδετερότητα 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 ερμηνεύσει 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 τρείς 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.

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)[[188]](#footnote-188), μπορεί να επιτύχει τα επιθυμητά νομοθετικά αποτελέσματα (effectiveness) και μπορεί να επιφέρει μέγιστα οφέλη με το ελάχιστο κόστος (efficiency)[[189]](#footnote-189) (Xanthaki, 2014, Mousmouti, 2019).

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 επιτεύχτηκαν.

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 διλημμάτων εφαρμογής ή ερμηνείας. Κατά το στάδιο της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων της νομοθεσίας, η αποτελεσματικότητα αποτυπώνει τον πραγματικό βαθμό επίτευξης των στόχων και αποτελεί απτό 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 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 επιλέχτηκαν 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 συναρμόζει 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 διλλήματα 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.

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 ύπαρξης 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.

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.

**Τα 5 στάδια νομοθέτησης του G. Thornton**

Στάδιο 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 πολιτκής 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 νοοθεσίας 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.

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.

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. 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 από 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.

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 πλάισιο κάθε δημόσιας πολιτικής με ποιόν τρόπο μπορεί η νομοθεσία να συμβάλει στην επίτευξη των στόχων που εχουν 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

Timeline

Description automatically generated

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).

Tα 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 προβληματισμός 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*

Ένα πρόγραμμα ενεργειακής αναβάθμισης και αυτονόμησης κατοικιών 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.

*Σχόλιο- Ανάλυση:*

Η παροχή οικονομικών κινήτρων είναι ένας εξαιρετικά αποτελεσματικός τρόπος επίευξης 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.

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 συνδετικός 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 ης 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 αντικειμένου 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.

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 κατευθυνούν προς τους επιθυμητούς στόχους. Η επιλογή των μηχανισμών εφαρμογής και επιβολής του νόμου καθορίζει τους αρμόδιους για την εφαρμογή τω 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 κατανονή 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 θέπιση ορίου ηλικίας στα 30 έτη για πρόσβαση σε συγκεκριμένα επαγγέματα 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 αποκλειει φορείς. Αυτή δεν μπορεί να είναι μια αυθαίρετη επιλογή αλλά μια πλήρως τεκμηριωμένη ανάλυση των διαφορετικών τεχνικών και των τρόπων με τους οποιους 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.**

***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.

* **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 λόγων 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 ομότιμων, 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 ενεργειακής αναβάθμισης κατοικιών και αποφασιζόταν 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 στοιχεία 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.

### 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.

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 απέριττη, 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.

Η 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.

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*

Συχνα οι νόμοι γράφονται ακόμα από ειδικούς για ειδικούς. Τα συγκεκριμένα νομοθετικά κοινά δεν εντοπίζονται και συνεπώς το λεκτικό δεν προσαρμόζεται σε αυτά. Παραδειγμα νόμου για την Προστασία της Εργασίας

*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.*

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

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 φλύαρη 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.

Ο νόμος και η λοιπή 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:

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

Β) 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 προβήματα στην εφαρμογή και στην ερμηνεία τους.

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

Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας ενός νόμου ή μιας δέσμης διατάξεων δεν είναι υποκειμενικό ζήτημα που βασίζεται στο αν κάποιος συμφωνεί η διαφωνεί με τον νόμο 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 αναδείχτηκαν 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 Ελληνικού 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 βαρύνουσας 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.

Εκ των προτέρων αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της νομθεσίας

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 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 σχεδιασμό. Αυτό επιτρέπει στον νομοτέχνη και στον νομοθέτη να γνωρίζουν σε ποιά σημεία ενδέχεται να ανακύψουν προβλήματα και με ποιούς μηχανισμού 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 ρήτρες παρακολούθησης) που θα επιτρέψουν την παρακολούθηση της συμμόρφωσης ώστε οποιαδήποτε προβλήματα να αντιμετωπιστούν έγκαιρα.

Επίλογος: ο σχεδιασμός αποτελεσματικής νομοθεσίας και ο ρόλος του νομοτέχνη

Η επίτευξη αποτελεσματικής νομοθεσίας είναι συλλογική προσπάθεια που απαιτεί τη συμβολή όλων των εμπλεκομένων 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, πως 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 πως 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 αυτό 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 εμπλεκομένων και χρηστών της νομοθεσίας τόσο από την οπτική της συμμόρφωσης με αυτη (κίνητρα, αντικίνητρα) όσο και από την οπτική της «επικοινωνία» των βασικών μηνυμάτων της νομοθεσίας. Συμπληρωτική είναι η έννοια της επιβολής και 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>

[T. Bingham](https://www.amazon.com/s/ref=dp_byline_sr_book_1?ie=UTF8&field-author=Tom+Bingham&text=Tom+Bingham&sort=relevancerank&search-alias=books), The Rule of Law, Penguin 2011

[F. Blanc](https://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=3533625), [Michael G. Faure](https://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=83847), 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.

Μ. Mousmouti, Designing Effective Legislation (Elgar) 2019

Μ. Mousmouti, Making Legislative Effectiveness an Operational Concept: Unfolding the Effectiveness Test as a Conceptual Tool for Lawmaking, [European Journal of Risk Regulation](https://www.cambridge.org/core/journals/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)](https://www.wfd.org/what-we-do/resources/sunset-clauses-and-post-legislative-scrutiny-bridging-gap-between-potential)

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>

ΟECD; 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](https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/BetterRegulationinEurope_Greece_with%20cover.pdf)

OECD,  [Better Regulation in Europe: Greece, 2012](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/BetterRegulationinEurope_Greece_with%20cover.pdf)

OECD,  [Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Greece](http://www.oecd.org/governance/2475366.pdf), 2001, [2475366.pdf (oecd.org)](https://www.oecd.org/governance/2475366.pdf)

OECD, [: Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα, 2014](http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Greece_administrative_burdens_overview_report_GR.pdf)

OECD,  [Better Regulation Practices across the European Union, 2022](https://doi.org/10.1787/6e4b095d-en)

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

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

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

Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, [Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας](https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true), 2019

Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, [Υπόδειγμα και τον οδηγό συμπλήρωσης της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης](https://diavgeia.gov.gr/luminapi/api/decisions/6%CE%A8%CE%A3%CE%A846%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%96%CE%A11/attachments/afaf12db-d6e5-4e33-8e78-d247e6b0109f/document), 2019

# Ειδικά θέματα νομοπαρασκευής

Σκοπός της θεματικής Ενότητας είναι η εισαγωγή σε ειδικά θέματα νομοπαρασκευής.

Μαθησιακοί Στόχοι και Αποτελέσματα

Οι επιμορφούμενοι θα είναι σε θέση να:

* αναγνωρίσουν τις βασικές νομοτεχνικές επιλογές για τον σχεδιασμό και την διατύπωση της νομοθεσίας
* αναγνωρίσουν θετικά και αρνητικά παραδείγματα

Λέξεις-Κλειδιά

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

## Εισαγωγή

Ο ρόλος του νομοτέχνη στην παραγωγή αποτελεσματικής νομοθεσίας είναι σημαντικός και εξαρτάται από τον διάλογο και την στενή συνεργασία με τους λοιπούς παράγοντες της προνομοθετικής διαδικασίας, ιδίως στα πρώτα στάδια νομοθέτησης όπου πρέπει να διευκρινιστούν οι ρυθμιστικοί στόχοι, η αναγκαιότητα νομοθέτησης, το είδος του νομοθετήματος αλλά και τα βασικά ζητήματα που πρέπει να ρυθμιστούν.

Η ρόλος του νομοτέχνη είναι πιο «μοναχικός» στα επόμενα στάδια συγγραφής του νόμου όπου είναι και ο βασικός υπεύθυνος για την διάρθρωση και διατύπωση του κειμένου. Στην απαιτητική αυτή εργασία το «οπλοστάσιο» του νομοτέχνη είναι οι τίτλοι και η δομή της νομοθεσίας, τα διαφορετικά είδη διατάξεων και η γλώσσα. Με αυτά πρέπει να αναζητήσει τον καλύτερο δυνατό τρόπο, δεδομένων των συνθηκών, για να νομοθετήσει. «Οδηγός» στην προσπάθεια αυτή είναι πάντα η προσπάθεια για νομοθετική αποτελεσματικότητα, δηλαδή για νομοθεσία η οποία μπορεί να επιτύχει τους στόχους για τους οποίους έχει τεθεί.

Στις επόμενες ενότητες εξετάζονται όλα τα ειδικά διλήμματα που άπτονται του σχεδιασμού και της διατύπωσης των επιμέρους διατάξεων ενός νομοθετικού κειμένου.

Τίτλος

**Τίτλος νόμου**

Ο τίτλος του νομοσχεδίου αποτελεί το πρώτο σημείο αναφοράς της νομοθεσίας για το κοινό και όλους τους χρήστες και είναι ιδιαίτερα σημαντικός για την προσβασιμότητα του νόμου. Με βάση την πληροφορία που περιλαμβάνεται στον τίτλο, οι χρήστες θα αποφασίσουν αν ο νόμος τους αφορά και αν πρέπει να τον διαβάσουν. Αν ο τίτλος είναι παραπλανητικός ή ασαφής και στέλνει λάθος μηνύματα οι χρήστες ενδεχομένως να μην αποκτήσουν γνώση διατάξεων που τους αφορούν. Αυτό δεν είναι απλό ζήτημα, καθώς η πρόσβαση στην νομοθεσία αποτελεί βασική διάσταση του κράτους δικαίου.

Ιδανικά, ο τίτλος της νομοθεσίας αποδίδει συνοπτικά το πλήρες αντικείμενό της, ώστε οι αποδέκτες να μπορούν να κατανοήσουν άμεσα το αντικείμενο και τις βασικές αλλαγές. Ο τίτλος πρέπει να συνοψίζει και επικοινωνεί τα βασικά «μηνύματα» της νομοθεσίας

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

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

*Παραδείγματα*

*ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΑΔΕΙΟΔΟΤΗΣΗΣ, ΘΕΣΠΙΣΗ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΩΝ ΥΠΕΡΑΚΤΙΩΝ ΑΙΟΛΙΚΩΝ ΠΑΡΚΩΝ, ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ, ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΛΟΙΠΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ.*

Σχόλιο: ο τίτλος είναι περιγραφικός αλλά σαφής σε ό,τι αφορά την απλοποίηση περιβαλλοντικής αδειοδότησης, την θέσπιση διατάξεων για υπεράκτια αιολικά πάρκα. Οι αναφορές αυτές είναι συγκεκριμένες και παρέχουν σαφή εικόνα σχετικά με το αντικείμενο των διατάξεων. Οι αναφορές ωστόσο στην «αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης» ή της «προστασίας του περιβάλλοντος» είναι πολύ γενικές και χωρίς στίγμα. Τι ακριβώς εισφέρει ο νόμος σε σχέση με την ενεργειακή κρίση ή την προστασία του περιβάλλοντος; Γιατί δεν μπορεί αυτό να αναφερθεί πιο συγκεκριμένα; Επίσης, ο τίτλος αναφέρεται σε πολλά και διαφορετικά, άσχετα μεταξύ τους θέματα, που μοναδικό συνδετικό σημείο φαίνεται να αποτελεί το γεγονός ότι υπάγονται στην αρμοδιότητα του ίδιου Υπουργείου. Από την οπτική της καλής νομοθέτησης, και με κριτήριο την πληρότητα της ρύθμισης κάθε ένα από αυτά θα έπρεπε να είναι χωριστός νόμος.

*ΑΝΑΔΥΟΜΕΝΕΣ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ, ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ.*

Σχόλιο: Ο τίτλος είναι ασαφής και ακατανόητος για τον μέσο χρήστη. Ακόμη κι αν ο όρος «αναδυόμενες τεχνολογίες πληροιφορικής και επικοινωνιών» αποτελεί δόκιμο όρο σε συγκεκριμένο κλάδο, δεν είναι κατανοητός στο ευρύ κοινό. Επίσης, η αναφορά σε ενίσχυση της ψηφιακής διακυβέρνησης» είναι περιγραφική και πομπώδης και δεν μεταφέρει καμία πληροφορία σχετικά με την ουσία των παρεμβάσεων.

*ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΠΙΤΡΟΠΕΙΑΣ ΚΑΙ ΠΛΑΙΣΙΟ ΦΙΛΟΞΕΝΙΑΣ ΑΣΥΝΟΔΕΥΤΩΝ ΑΝΗΛΙΚΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ*

Σχόλιο: Ο τίτλος είναι σαφής στο πρώτο σκέλος του. Οι «διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου ....» είναι ασαφείς και κακή πρακτική από την πλευρά της καλής νομοθέτησης.

*ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΕΠΕΙΓΟΥΣΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ*

Σχόλιο: αποτελεί σύνηθες νομοτεχνικό λάθος να γίνεται αναφορά σε αρμοδιότητες υπουργείων σε τίτλο νομοσχεδίου. Αποτελεί κακή νομοτεχνική πρακτική καθώς είναι ακατανόητο, ασαφές και δεν μεταφέρει ουσιαστική πληροφορία.

*Γιατρός για όλους, ισότιμη και ποιοτική πρόσβαση στις υπηρεσίες του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας και στην Πρωτοβάθμια Φροντίδα Υγείας και άλλες επείγουσες διατάξεις.*

Σχόλιο: Ο τίτλος είναι σαφής και χρησιμοποιεί εκλαικευμένη γλώσσα (γιατρός για όλους) για να αποδώσει το βασικό του μήνυμα. Οι αναφορές σε ισότιμη και ποιοτική πρόσβαση είναι περισσότερο ασαφείς. Οι αναφορά σε άλλες επειγουσες διατάξεις στον τίτλο δεν είναι καλή πρακτική από την οπτική της καλής νομοθέτησης.

**Τίτλος μερών, κεφαλαίων, διατάξεων**

Πέρα από τον τίλο του νόμου, ο τίτλος μερών, κεφαλαίων και επιμέρους διατάξεων είναι εξίσου σημαντικός για την προσβασιμότητα τους. Ο τίτλος πρέπει πάντα να απηχεί το βασικό ή τα βασικά ρυθμιστικά μηνύματα της διάταξης, κεφαλαίου ή μέρους της νομοθεσίας, έχοντας πάντα κατά νού την ομάδα χρηστών στην οποία απευθύνεται.

Οι τίτλοι πρέπει να είναι εύστοχοι, λιτοί και άμεσοι εστιάζοντας στην ουσία και όχι στην περιγραφή του τι κάνει το άρθρο (πχ εισαγωγή θεσμού) κλπ. Η πληροφορία αυτή δεν έχει χρησιμότητα, η γλώσσα γίνεται φλύαρη και αποσπά την προσοχή από τα βασικά μηνύματα.

Πίνακας περιεχομένων

Κάθε νομοσχέδιο υποχρεωτικά περιλαμβάνει πίνακα περιεχομένων. Ο πίνακας περιεχόμενων είναι πολύ σημαντικός για την προσβασιμότητα του περιεχομένου της νομοθεσίας και αποτελεί σημαντική καινοτομία στην ελληνική έννομη τάξη. Οι νόμοι είναι συνήθως μακροσκελή κείμενα με μεγάλο αριθμό διάτάξεων - συχνά άσχετων και θεματικά ασύνδετων μεταξύ τους. Η υπόθεση εργασίας ότι οι χρήστες θα διαβάσουν 100 άρθρα για να δουν αν κάποιο ή κάποια από αυτά τους αφορά δεν είναι ρεαλιστική. Ο πίνακας περιεχομένων επιτρέπει άμεσα μια συνολική εποπτεία του περιεχομένου του νόμου και τον άμεσο εντοπισμό των διατάξεων που είναι συναφείς/σχετικές με την επιμέρους ομάδα χρηστών.

Από την σκοπιά του νομοτέχνη, ο πίνακας περιεχομένων δείχνει επίσης με ποιά κριτήρια έχει δομηθεί η ύλη και με ποιόν τρόπο οργανώνονται και προτεραιοποιούνται τα επιμέρους ρυθμιστικά μηνύματα. Αποτελεί μέτρο της αποτελεσματικής οργάνωσης της νομοθετικής ύλης. Η θέση και η σειρά των διατάξεων και είναι -και δεν μπορεί να είναι -τυχαία αλλά αποτέλεσμα συγκεκριμένων επιλογών σχετικά με τα ρυθμιστικά μηνύματα, την προτεραιοποίηση, τη λογική σειρά τους και τις ομάδες χρηστών.

Ο πίνακας περιεχομένων δείχνει μια απόλυτα λογική δομή του περιεχομένου που ακολουθεί αφενός την οπτική των χρηστών και παρέχει μια πλήρη και σαφή εικόνα των απαιτήσεων και της διαδικασίας για το νέο σύστημα προσλήψεων στον δημόσιο τομέα. Με την σωστή δομή και επιλογή τίτλων βλέπει κανείς τον «σκελετό» και όλα τα βασικά ρυθμιστικά μηνύματα της συγκεκριμένης νομοθεσίας. Μπορεί να επιλέξει που θα εμβαθύνει.

Γενικές διατάξεις

Οι γενικές διατάξεις αποτελούν την «εισαγωγή» στις ειδικότερες διατάξεις του νόμου. Η λογική τους είναι ότι περιλαμβάνουν τις διατάξεις που είναι απαραίτητες, προκειμένου να μπορεί κανείς να κατανοήσει τις ρυθμίσεις που έπονται.

Είναι σημαντικό οι γενικές διατάξεις να είναι οι απολύτως απαραίτητες για την κατανόηση του νομοσχεδίου και να μην αποσπούν την προσοχή από τις βασικές διατάξεις του. Για παράδειγμα, διατάξεις που διαβάζονται κατά κύριο λόγο από εξειδικευμένους χρήστες, όπως οι ορισμοί, μπορούν να τοποθετηθούν σε παράρτημα, καθώς αυτή η ομάδα χρηστών ξέρει που να τους αναζητήσει και που να τους βρει. Έτσι, ο νόμος θα «μπαίνει στο θέμα» άμεσα, γεγονός που διευκολύνει την προσβασιμότητα και την κατανόησή του.

*Θεματικός τουρισμός – Ειδικές μορφές τουρισμού – Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου στον τομέα του τουρισμού και της τουριστικής εκπαίδευσης – Στήριξη τουριστικής επιχειρηματικότητας και άλλες διατάξεις.*

*Άρθρο 2 Βασικές αρχές*

*Για τους σκοπούς του παρόντος ισχύουν τα εξής:*

*1. Αειφόρος τουριστική ανάπτυξη είναι η βιώσιμη, ισόρροπη, κοινωνική, πολιτιστική και οικονομική ανάπτυξη, η οποία, με σεβασμό στο περιβάλλον, ενισχύει την επιχειρηματικότητα, τονώνει την απασχόληση, δημιουργώντας ευκαιρίες για τους νέους, τους κοινωνικά αδύναμους και μακροχρόνια ανέργους, συμβάλλει στην ευημερία των πολιτών, αναδεικνύει τους τουριστικούς προορισμούς με βάση τα συγκριτικά πλεονεκτήματα και την πολιτισμική ταυτότητα της κάθε περιοχής, ωφελεί και ωφελείται από την αλληλέγγυα οικονομία.*

*2. Προσβάσιμος τουρισμός είναι ο τουρισμός που οργανώνεται κατά τρόπο ώστε οι επισκέπτες – τουρίστες ανεξαρτήτως ηλικίας, στους οποίους συμπεριλαμβάνονται και άτομα με ειδικές ανάγκες, να μπορούν να προσεγγίζουν και να χρησιμοποιούν τις υποδομές, τις υπηρεσίες και τα αγαθά που διατίθενται στον τουριστικό προορισμό που επισκέπτονται, αυτόνομα, με ασφάλεια και άνεση.*

*3. Φέρουσα ικανότητα τουρισμού είναι o μέγιστος δυνατός αριθμός τουριστών-επισκεπτών που μπορεί να φιλοξενήσει ένας τουριστικός προορισμός με τις εκάστοτε υφιστάμενες τουριστικές εγκαταστάσεις και υποδομές του, χωρίς να προκαλείται καταστροφή του φυσικού ή δομημένου περιβάλλοντος και υποβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων τουριστικών υπηρεσιών, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την ικανοποίηση της τοπικής κοινωνίας και των επισκεπτών - τουριστών.*

*4. Η αρχή της ασφάλειας στον τουρισμό είναι η αρχή που επιβάλλει στους επισκέπτες – τουρίστες την τήρηση των κανόνων ασφαλείας, τη μέριμνα για τη σύναψη επαρκούς ασφαλιστικής κάλυψής τους, την ασφαλή χρήση του εξοπλισμού και την ορθή συμπεριφορά κατά την άσκηση τουριστικής δραστηριότητας αναψυχής και στις επιχειρήσεις που παρέχουν τουριστικές υπηρεσίες, την τήρηση των κανόνων ασφαλείας που προβλέπονται για τις υποδομές, τον εξοπλισμό και τον περιβάλλοντα χώρο, ώστε να αποφεύγονται ατυχήματα των επισκεπτών - τουριστών σε βάρος της σωματικής τους υγείας.*

*5. Η αρχή της ποιότητας και του υψηλού επιπέδου υποδομών και υπηρεσιών επιβάλλει την εποπτεία και τον έλεγχο των επιχειρήσεων που παρέχουν τουριστικές υπηρεσίες, με σκοπό τη διατήρηση προτύπων υψηλού επιπέδου στο προϊόν ή στην υπηρεσία και τη συμφωνία, εφόσον κρίνεται αναγκαίο, προς διεθνείς ή ευρωπαϊκές προδιαγραφές.*

*6. Η αρχή της συνεργασίας των οικονομικών δραστηριοτήτων έχει ως βασικά εννοιολογικά στοιχεία το συνδυασμό προϊόντων και υπηρεσιών διαφορετικών τομέων της οικονομίας, όπως η αγροδιατροφή και η μεταποίηση, και τη δημιουργία προστιθέμενης αξίας με στόχο την οικονομική ανάπτυξη και τη στήριξη της απασχόλησης σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και την ένταξη των τοπικών προϊόντων και υπηρεσιών στην ευρύτερη τουριστική αλυσίδα.*

**Σχόλιο**: οι παραπάνω βασικές αρχές δεν έχουν προστιθέμενη αξία για τον νόμο. Είναι γενικές, ασαφείς και χωρίς νομικό περιεχόμενο. Έχουν θέση σε κείμενο πολιτικής, στην αιτιολπγκή έκθεση ή στην έκθεση συνεπειών ρύθμισης, αλλά δεν προσθέτουν τίποτα στο νομοθετικό κείμενο.

### Ορισμοί

Πολλά νομοθετήματα περιλαμβάνουν εκτενείς ορισμούς. Ο σκοπός των ορισμών είναι να προλάβουν ερμηνευτικά διλήμματα χωρίς περιπτωσιολογική απαρίθμηση. Η βασική αρχή είναι η εξής: όταν οι όροι χρησιμοποιούνται με νόημα γνωστό και δεδομένο, νέος ορισμός είναι περιττός και ενδέχεται να γεννήσει ερμηνευτικά προβλήματα. Αν περισσότεροι νόμοι χρησιμοποιούν έναν όρο με διαφορετικό περιεχόμενο, σκόπιμο είναι να γίνεται ρητή αναφορά στο νόμο που εξηγεί τον όρο με τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να νοηθεί στο συντασσόμενο κείμενο.

Η χρήση των ορισμών πρέπει να γίνεται με μέτρο και πάντα με σαφή εικόνα σχετικά με την διαφοροποίηση του νέου ορισμού σε σχέση με τους ισχύοντες. Επίσης, πολλές φορές οι ορισμοί υποκρύπτουν ουσιαστικές διατάξεις. Στην περίπτωση αυτή, η θέση τους στο νόμο δεν είναι στους ορισμούς αλλά στις ουσιαστικές διατάξεις.

*Παράδειγμα*

*Για τους σκοπούς του παρόντος Μέρους εφαρμόζονται οι ακόλουθοι ορισμοί:*

*1. Κίνδυνος (Hazard): ένα δυνητικά καταστροφικό γεγονός, φαινόμενο ή ανθρώπινη δραστηριότητα που μπορεί να προκαλέσει απώλειες ζωής ή τραυματισμούς, ζημιές σε περιουσίες, κοινωνικές και οικονομικές διαταραχές ή περιβαλλοντική υποβάθμιση.*

*2. Τρωτότητα (Vulnerability): οι συνθήκες που καθορίζονται από φυσικούς, κοινωνικούς, οικονομικούς και περιβαλλοντικούς παράγοντες ή διεργασίες που αυξάνουν την ευπάθεια μιας κοινωνίας στις επιπτώσεις των κινδύνων.*

*3. Ευπάθεια (Susceptibility): οι παράγοντες που δημιουργούν τις προϋποθέσεις για την εξέλιξη ενός κινδύνου σε καταστροφή.*

*4. Ανθεκτικότητα (Resilience): η ικανότητα ενός συστήματος ή μιας κοινωνίας, εν δυνάμει εκτεθειμένης σε πιθανούς κινδύνους, να αντιστέκεται ή να προσαρμόζεται, με στόχο να διατηρήσει ένα αποδεκτό επίπεδο λειτουργίας και συνοχής.*

*5. Καταστροφή (Disaster): η σοβαρή διαταραχή της λειτουργίας της κοινωνίας, που προκαλεί εκτεταμένες ανθρώπινες, υλικές και περιβαλλοντικές απώλειες, οι οποίες ξεπερνούν την ικανότητα της πληγείσας κοινωνίας να τις αντιμετωπίσει με ίδια μέσα και πόρους.*

*6. Έγκαιρη προειδοποίηση (Early Warning): η παροχή έγκαιρης ειδοποίησης και επαρκούς πληροφόρησης, μέσω των αρμόδιων φορέων, που δίνει τη δυνατότητα δρομολόγησης συγκεκριμένων δράσεων για την αποφυγή ή τη μείωση των επιπτώσεων του κινδύνου και την προετοιμασία για αποτελεσματική αντιμετώπιση.*

*7. Συντονισμός (Coordination): η οργάνωση, προτεραιοποίηση και παρακολούθηση των απαιτούμενων δράσεων, καθώς και η εξασφάλιση της διαλειτουργικότητας, της εφαρμογής των κανόνων επιχειρησιακής δράσης και της συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων για την επίτευξη κοινού σκοπού.*

*8. Πρόληψη (Prevention): το σύνολο των δράσεων και μέτρων που στοχεύουν στην απόλυτη αποφυγή των δυνητικών επιπτώσεων των κινδύνων και στην ελαχιστοποίηση των φυσικών, τεχνολογικών καταστροφών και λοιπών απειλών.*

*9. Ετοιμότητα (Preparedness): το σύνολο δράσεων και μέτρων που λαμβάνονται εκ των προτέρων για να διασφαλίσουν αποτελεσματική αντίδραση σε περιπτώσεις καταστροφών.*

*10. Αντιμετώπιση (Response): περιλαμβάνει τις δράσεις, κατά τη διάρκεια ή αμέσως μετά την καταστροφή, για την προστασία της ζωής και της υγείας των ανθρώπων, για την αντιμετώπιση άμεσων αναγκών διαβίωσής τους και για τη διασφάλιση παροχής αρωγής και υποστήριξης για τον μετριασμό των επιπτώσεων της καταστροφής.*

*11. Βραχεία αποκατάσταση (Short-term Relief): περιλαμβάνει δράσεις μετά από μία καταστροφή με στόχο την αποκατάσταση ή τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης κατά τις πρώτες ώρες και ημέρες μετά την εκδήλωσή της.*

*12. Κύκλος διαχείρισης καταστροφών (Disaster Management Cycle): το σύνολο των τακτικών και διαχειριστικών αποφάσεων και επιχειρησιακών δραστηριοτήτων σε όλα τα στάδια και τις φάσεις του κύκλου της καταστροφής, ήτοι της πρόληψης, ετοιμότητας, αντιμετώπισης και αποκατάστασης.*

*13. Οργανωμένη προληπτική απομάκρυνση πολιτών (Evacuation): περιλαμβάνει το σύνολο των ενεργειών για την προληπτική απομάκρυνση των πολιτών που βρίσκονται σε κίνδυνο εξαιτίας της παραμονής τους πλησίον περιοχής που απειλείται από ένα καταστροφικό φαινόμενο που είναι σε εξέλιξη.*

*14. Ομάδες πρώτης (1ης) απόκρισης (First Responders): οι κατά περίπτωση καθ’ ύλην και κατά τόπον αρμόδιοι, επιχειρησιακά, που επιλαμβάνονται πρώτοι του καταστροφικού συμβάντος.*

*15. Εμπειρογνώμονες Πολιτικής Προστασίας (Civil Protection Experts): ο ειδικός επιστήμονας ή το πιστοποιημένο στέλεχος σε θέματα που αφορούν στη διαχείριση και αντιμετώπιση καταστροφών και στον υπολογισμό κρίσιμων παραγόντων, όπως, η εκτίμηση της επικινδυνότητας, των εν γένει κινδύνων, της τρωτότητας, της έκθεσης στον κίνδυνο.*

*16. Έκτακτη ανάγκη (Emergency): η ξαφνική και απρόβλεπτη απειλητική κατάσταση που απαιτεί την άμεση λήψη μέτρων για την ελαχιστοποίηση των δυσμενών συνεπειών της.*

*17. Εθνική Πολιτική Μείωσης Κινδύνου Καταστροφών (National Hazard Mitigation Policy): σχέδιο ενεργειών που καθορίζει σε εθνικό επίπεδο τους τελικούς και ενδιάμεσους στόχους για τη μείωση της διακινδύνευσης από καταστροφές, καθώς και τους αντίστοιχους δείκτες αξιολόγησης και τα χρονοδιαγράμματα. Περιλαμβάνει όλες τις απαραίτητες ενέργειες, διαδικασίες και τα προγράμματα που αφορούν όλες τις φάσεις του κύκλου καταστροφών και ειδικότερα την πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση, αποκατάσταση, καθώς και την ανατροφοδότηση του σχεδιασμού σε τοπικό και εθνικό επίπεδο για τη μείωση του κινδύνου και την ενίσχυση της ανθεκτικότητας.*

*18. Διακινδύνευση (Risk): οι πιθανές ανθρώπινες, υλικές ή περιβαλλοντικές απώλειες σε καθορισμένη χρονική περίοδο, οι οποίες είναι αποτέλεσμα του συνδυασμού κινδύνων, συνθηκών τρωτότητας και ανεπάρκειας ικανότητας ή κατάλληλων μέτρων για την μείωση αρνητικών συνεπειών.*

**Σχόλιο**: οι ορισμοί αυτοί θυμίζουν λεξικό ή γλωσσάρι όρων πολιτικής προστασίας παρά νομικούς ορισμούς με θέση σε νομικό κείμενο. Οι ορισμοί αυτοί εξηγούν την έννοια των όρων, χωρίς όμως να προκύπτει πως η έννοια αυτή διαφοροποιείται από τον ισχύοντα ή κοινό ορισμό τους ή γιατί είναι απαραίτητη στο συγκεκριμένο κείμενο. Επιπλέον, πολλοί από τους ορισμούς επαναλαμβάνουν ουσιαστικές διατάξεις του νόμου ή υποκρύπτουν κανόνες, επομένως η θέση τους δεν είναι στους ορισμούς αλλά στις ουσιαστικές διατάξεις.

Βασικό ζητούμενο για τον νομοτέχνη συνιστά ο εντοπισμός των εννοιών που διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στο νομοσχέδιο και η διερεύνηση αν απαιτείται ο εκ νέου ορισμός τους λόγω διαφοροποίησης από τη συνήθη ή ήδη ορισμένη έννοια του όρου. Εκτενείς ορισμοί που δεν είναι απαραίτητοι αποπροσανατολίζουν το κοινό του νόμου και δεν υπηρετούν την αποτελεσματικότητα.

*Παράδειγμα*

*Άρθρο 3 Ορισμός θεματικού τουρισμού*

*Για την εφαρμογή του παρόντος Μέρους ως θεματικός τουρισμός νοούνται οι ειδικές μορφές τουρισμού αειφόρου τουριστικής ανάπτυξης, που προσελκύουν επισκέπτες-τουρίστες, με ειδικά ενδιαφέροντα οι οποίοι θέλουν να βιώσουν αυθεντικές εμπειρίες και, με σεβασμό στο περιβάλλον, ενθαρρύνουν την αλληλεπίδραση των επισκεπτών-τουριστών με το φυσικό περιβάλλον, τον ανθρώπινο παράγοντα, τις περιφέρειες και τους δήμους, προωθούν την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη στις τοπικές κοινωνίες και αναδεικνύουν τα ιδιαίτερα πολιτισμικά στοιχεία του κάθε τόπου.*

**Σχόλιο**: είναι πραγματικά απαραίτητο να οριστεί τι αποτελεί θεματικό τουρισμό; Ίσως θα είχε περισσότερη ουσία να οριστεί το πεδίο εφαρμογής του νόμου πχ σε όλες τις ειδικές μορφές τουρισμού αειφόρου ανάπτυξης, ιδίως.... με αναφορά στις μορφές τουρισμού που περιλαμβάνονται στον νόμο. Ο ορισμός για να είναι αποτελεσματικός πρέπει να οριοθετήσει πως διαφοροποιείται ο θεματικός τουρισμός από άλλες μορφές τουρισμού. Για παράδειγμα, ο θεματικός τουρισμός περιλαμβάνει ή διαφοροποιείται από τον περιβαλλοντικό τουρισμό; Ο ορισμός αυτός δεν επιτυγχάνει να απαντήσει σε τέτοια ερωτήματα καθώς είναι φλύαρος, γενικός και ασαφής με γλώσσα που προσιδιάζει περισσότερο σε κείμενο πολιτικής παρά σε νομοθεσία. Επίσης, ο ορισμός περιλαμβάνει αναφορές σε στοιχεία που δεν έχουν νομική σημασία πχ τις αυθεντικές εμπειρίες που θέλουν να βιώσουν οι τουρίστες και αγνοεί την βασική του λειτουργία που είναι να οριοθετήσει την έννοια σε σχέση με άλλες συναφείς έννοιες (αν δεχτούμε ότι χρειάζεται οριοθέτηση). Αν υποθέσει κανείς ότι οι μορφές τουρισμού που ρυθμίζονται στο νόμο είναι οι μορφές θεματικού τουρισμού, ο ορισμός θα μπορούσε να ορίσει την έννοια με αναφορά σε αυτές. Στην παρούσα μορφή του είναι αναποτελεσματικός και δεν εξυπηρετεί την οικονομία του κειμένου.

**Διατάξεις σκοπού**

 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.

*Παράδειγμα*

*Άρθρο 1 Σκοπός*

*Σκοπός του παρόντος είναι ο εκσυγχρονισμός της νομοθεσίας για την προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού μέσω της ενσωμάτωσης στην ελληνική έννομη τάξη της Οδηγίας 2019/1, για την ενίσχυση των εγγυήσεων ανεξαρτησίας και των πόρων, καθώς και των εξουσιών εφαρμογής της νομοθεσίας και των προστίμων, ώστε οι αρχές ανταγωνισμού να επιβάλλουν αποτελεσματικά την ενωσιακή και την εθνική νομοθεσία περί ανταγωνισμού και να διασφαλιστεί ένας ενιαίος χώρος επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού στην Ευρώπη.*

*Ταυτόχρονα, σκοπός του παρόντος είναι η επικαιροποίηση της νομοθεσίας για τον ανταγωνισμό, με την τροποποίηση και συμπλήρωση του ν. 3959/2011 (Α΄ 93), λαμβάνοντας υπόψη τις εξελίξεις στην ψηφιακή οικονομία για την προώθηση της προστασίας των δικαιωμάτων των μερών επί των διαδικασιών ενώπιον της Επιτροπής Ανταγωνισμού και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποτρεπτικής δυνατότητας της Επιτροπής Ανταγωνισμού έναντι αντιανταγωνιστικών πρακτικών.*

*Άρθρο 2 Αντικείμενο*

*Αντικείμενο του παρόντος είναι ο εκσυγχρονισμός τόσο του ουσιαστικού δικαίου ανταγωνισμού όσο και των διαδικασιών εφαρμογής του ν. 3959/2011 (Α΄ 93) και των άρθρων 101 και 102 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ελλάδα, ώστε να συμβαδίζει με τις ανάγκες της ψηφιακής οικονομίας και η ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2018 για την παροχή αρμοδιοτήτων στις αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών, με στόχο την αποτελεσματικότερη επιβολή των εθνικών και ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού.*

**Σχόλιο:** Ο σκοπός δεν θέτει ουσιαστικά ρυθμιστικά αποτελέσματα για το πεδίο του ανταγωνισμού. Ο «εκσυγχρονισμός» της νομοθεσίας είναι μια αφηρημένη και περιγραφική έννοια που δεν παρέχει ουσιαστική πληροφόρηση σχετικά με το τι πραγματικά επιχειρεί να επιτύχει ο νόμος. Ποιός είναι ο σκοπός που εξυπηρετεί αυτός ο εκσυγχρονισμός; Η προστασία των καταναλωτών; Η πτώση των τιμών; Η προσέλκυση επενδύσεων; Η αλλαγή των συμπεριφορών των επιχειρήσεων; Η μείωση πρακτικών που δεν είναι συμβατές με τον ελεύθερο ανταγωνισμό; Όλα τα παραπάνω;

Το βασικό πρόβλημα όμως στο παράδειγμα αυτό είναι ότι οι αναφορές σε εκσυγχρονισμό δεν θεσπίζουν ουσιαστικά κριτήρια και στόχους που μπορούν να δείξουν τι πέτυχε η νομοθεσία. Οι διαδικαστικές αναφορές (στην ενσωμάτωση της οδηγίας ή την επικαιροποίηση ή εκσυγχρονισμό της νομοθεσίας) πληρούνται σχεδόν αυτόματα με την υιοθέτηση του νομοθετικού κειμένου από την Βουλή και ουδεμία μακροπρόθεσμη χρησιμότητα έχουν από την πλευρά της ρυθμιστικής πολιτικής ή του νομοθετικού σχεδιασμού. Ρυθμιστικό αποτέλεσμα θα αποτελούσε, για παράδειγμα, η επίπτωση του ανταγωνισμού στο πλεόνασμα καταναλωτή. Αυτό αποτελεί ουσιαστικό ρυθμιστικό στόχο και μπορεί να αποτελέσει «μέτρο αποτίμησης της αποτελεσματικότητας τόσο του νόμου όσο και του έργου της Επιτροπής Ανταγωνισμού. Παράλληλα, το μέτρο είναι ορισμένο εκ των προτέρων και σαφές σε όλους αλλά και η νομοθετική παρέμβαση και το αποτέλεσμά της γίνεται ευρέως αντιληπτό και κατανοητό από το κοινό.

*ΑΝΑΔΙΑΤΥΠΩΣΗ*

*Άρθρο 1 Σκοπός*

*Σκοπός του παρόντος είναι ο εκσυγχρονισμός της νομοθεσίας για την προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού με απώτερο στόχο την βελτίωση του καταναλωτικού πλεονάσματος κατά 5% κάθε πέντε έτη.*

*Άρθρο 2 Αντικείμενο*

*Αντικείμενο του παρόντος είναι η ανάθεση νέων αρμοδιοτήτων στην αρχή ανταγωνισμού για την χαρτογράφηση παραβάσεων του ανταγωνισμού, η αυστηροποίηση των προστίμων για την αποτροπή παραβάσεων και η αποτελεσματικότερη επιβολή των κανόνων μέσα από αύξηση πόρων.*

Με την αναδιατύπωση αυτή ο σκοπός αναφέρει το ρυθμιστικό αποτέλεσμα που επιδιώκεται (βελτίωση του καταναλωτικού πλεονάσματος). Επιπλέον , το καθιστά μετρήσιμο (5%) και ορίζει και το χρονικό διάστημα αναφοράς (πέντε έτη). Ο σκοπός, εκφρασμένος με αυτόν τον τρόπο, δείχνει με συγκεκριμένο και μετρήσιμο τρόπο τι πρέπει να επιτευχθεί. Το αντικείμενο παραθέτει τις «τεχνικές» ή τα «εργαλεία» που χρησιμοποιεί η νομοθεσία για να πετύχει αυτό τον στόχο. Στην συγκεκριμένη περίπτωση, «εργαλεία» αποτελεί η χαρτογράφηση αγορών, η αυστηροποιηση των προστίμων και η αποτελεσματικότερη επιβολή των κανόνων. Επομένως, όταν κάποιος επιχειρήσει να αξιολογήσει την αποτελεσματικότητα αυτού του νόμου θα πρέπει να εξακριβώσει αν επιτεύχθηκε ο στόχος και αν τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν συνέβαλαν σε αυτό. Για παράδειγμα, αξιοποιήθηκαν σωστά οι νέες αρμοδιότητες; Βοήθησαν στην επίτευξη του στόχου; Ήταν αποτελεσματική η αύξηση των προστίμων ή αγνοήθηκαν από την αγορά ή δεν εφαρμόστηκαν από την Αρχή Ανταγωνισμού;

*Άρθρο 1 Σκοπός*

*1. Σκοπός του παρόντος νόμου είναι η 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. Οι θεσπιζόμενες πολιτικές και τα μέτρα για τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής έχουν ως στόχο τη μείωση των εκπομπών και την αύξηση των απορροφήσεων, την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου στους επενδυτές και τους πολίτες, και την ομαλή μετάβαση της οικονομίας και της κοινωνίας στην κλιματική ουδετερότητα.*

*2. Προκειμένου να επιτευχθεί ο μακροπρόθεσμος στόχος κλιματικής ουδετερότητας της παρ. 1, ορίζονται ως ενδιάμεσοι κλιματικοί στόχοι για τα έτη 2030 και 2040 η μείωση των καθαρών ανθρωπογενών εκπομπών αερίων θερμοκηπίου κατά τουλάχιστον πενήντα πέντε τοις εκατό (55%) και ογδόντα τοις εκατό (80%), αντίστοιχα, σε σύγκριση με τα επίπεδα του έτους 1990, λαμβάνοντας υπόψη τις προβλέψεις του Εθνικού Σχεδίου για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ) το οποίο καταρτίζεται σύμφωνα με το άρθρο 3 του Κανονισμού (ΕΕ) 2018/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2018 για τη διακυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Δράσης για το Κλίμα (L 328) και ειδικότερα με τη διαδικασία του άρθρου 5 της υπ’ αρ. 31/30.9.2019 Πράξης του Υπουργικού Συμβουλίου (Α’ 147), περί κύρωσης του ΕΣΕΚ.*

*Άρθρο 2 Αντικείμενο*

*1. Με τον παρόντα θεσπίζονται μέτρα και πολιτικές για την προσαρμογή της χώρας στην κλιματική αλλαγή και τη διασφάλιση της πορείας απανθρακοποίησης έως το έτος 2050. Ειδικότερα, θεσπίζονται:*

*α) μέτρα και πολιτικές για την ενίσχυση της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή με το μικρότερο δυνατό κόστος,*

*β) ενδιάμεσοι στόχοι μετριασμού των ανθρωπογενών εκπομπών για τα έτη 2030 και 2040,*

*γ) δείκτες παρακολούθησης της προόδου προς επίτευξη των σχετικών στόχων,*

*δ) διαδικασίες αξιολόγησης και αναπροσαρμογής των στόχων και λήψης πρόσθετων μέτρων, και*

*ε) μέτρα για τον μετριασμό των εκπομπών από την ηλεκτροπαραγωγή, τον κτιριακό τομέα, τις μεταφορές και τις επιχειρήσεις.*

*2. Στον παρόντα προβλέπεται, επίσης, η δημιουργία μηχανισμού κατάρτισης προϋπολογισμών άνθρακα για τους βασικούς τομείς της οικονομίας και του συστήματος διακυβέρνησης και συμμετοχής για την ανάληψη κλιματικής δράσης*

**Σχόλιο:** Η παραπάνω διάταξη σκοπού και περιεχομένου παρέχει πληροφορίες τόσο σχετικά με το ρυθμιστικό αποτέλεσμα (*μετάβαση της χώρας στην κλιματική ουδετερότητα ... με τον πλέον περιβαλλοντικά βιώσιμο, κοινωνικά δίκαιο και οικονομικά αποδοτικό τρόπο)* αλλά επίσης θεσπίζει χρονικό όριο (*έως το έτος 2050)* και θέτει σαφείς και μετρήσιμους στόχους (*μείωση των καθαρών ανθρωπογενών εκπομπών αερίων θερμοκηπίου κατά τουλάχιστον πενήντα πέντε τοις εκατό (55%) και ογδόντα τοις εκατό (80%) σε σύγκριση με τα επίπεδα του έτους 1990).* Το αντικείμενο του νόμου είναι περιγραφικό και παρουσιάζει τις «τεχνικές» που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη του στόχου. Σε ό,τι αφορά τα μέτρα και τις πολιτικές (και μόνπ) και θέτει ποιοτικά κριτήρια για την αξιολόγησή τους καθώς αναφέρεται στην *προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή με το μικρότερο δυνατό κόστος.*

Ουσιαστικές διατάξεις

Οι ουσιαστικές διατάξεις αποτελούν την «καρδιά» του νόμου και πρέπει να πληρούν τις κατωτέρω προϋποθέσεις:

α) να είναι απαραίτητες για τη ρύθμιση του θέματος,

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

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

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

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

στ) να μην συγχέονται με οργανωτικές ή διαδικαστικές διατάξεις.

Οι αποτελεσματικές ουσιαστικές διατάξεις πρέπει να παρεμβαίνουν με σαφή τρόπο (ανάλογα με το νομοθέτημα) θεσπίζοντας δικαιώματα ή υποχρεώσεις, πρότυπα, διαδικασίες κλπ. με τρόπο που να είναι κατανοητός και σαφής στου χρήστες. Φλύαρες διατάξεις που αναφέρονται σε προθέσεις δεν έχουν θέση στην νομοθεσία.

Επιπλέον, οι ουσιαστικές διατάξεις αποτελούν τα βασικά «μηνύματα» της νομοθεσίας. Πρέπει να είναι στοχευμένες, σαφείς και κατανοητές. Είναι σημαντικό να προτεραιοποιούνται, να οργανώνονται και να διατυπώνονται λαμβάνοντας υπόψη τους χρήστες της νομοθεσίας και με τρόπο ώστε τα μηνύματα να είναι σαφή, κατανοητά και προσβάσιμα στους αποδέκτες.

Τέλος, οι ουσιαστικές διατάξεις πρέπει να παρέχουν όλες τις πληροφορίες που είναι απαραίτητες για να κατανοήσει κανείς τι πρέπει ή δεν πρέπει να πράξει. Αυτό δεν σημαίνει ότι πρέπει να εξαντλούν κάθε λεπτομέρεια, αλλά πρέπει να απαντούν όλα τα βασικά ερωτήματα που έχει κάποιες σχετικά με το νέο κανόνα και όχι να εγείρουν ερωτήματα που θα μείνουν αναπάντητα.

*Παράδειγμα*

*1. Συνιστάται οργανική μονάδα, με τον τίτλο «Ξενώνας Φιλοξενίας Κακοποιημένων Γυναικών», με αρμοδιότητα την παροχή ασφαλούς διαμονής σε γυναίκες-θύματα έμφυλης βίας, σε γυναίκες που υφίστανται πολλαπλές διακρίσεις και στα τέκνα τους μέχρι την ηλικία που προβλέπεται στον κανονισμό εσωτερικής λειτουργίας των Ξενώνων. Ο Ξενώνας υπάγεται στη διεύθυνση που ασκεί αρμοδιότητες κοινωνικής προστασίας ή κοινωνικής υπηρεσίας.*

*2. Ο Ξενώνας στελεχώνεται κατ’ ελάχιστον από: α) έναν (1) κοινωνικό λειτουργό, β) έναν (1) κοινωνιολόγο, γ) έναν (1), ψυχολόγο, δ) έναν (1) παιδαγωγό ή παιδοψυχολόγο, ε) έναν (1) διοικητικό , στ) δύο (2) φύλακες και ζ) έναν (1) γενικών καθηκόντων, οι οποίοι απασχολούνται είτε με σχέση δημοσίου δικαίου είτε με σχέση εξαρτημένης εργασίας αορίστου ή ορισμένου χρόνου.*

*3. Ο Ξενώνας παρέχει ασφαλή διαμονή, ψυχολογική και κοινωνική υποστήριξη από εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό και διευκολύνει την πρόσβαση σε νομικές συμβουλές με την παραπομπή στα Συμβουλευτικά Κέντρα Γυναικών. Οι Ξενώνες λειτουργούν καθημερινά, σε εικοσιτετράωρη βάση και καθόλη τη διάρκεια του έτους.*

*4. Στους Ξενώνες παραπέμπονται γυναίκες θύματα έμφυλης βίας.*

*5. Η διαμονή στον Ξενώνα των γυναικών θυμάτων έμφυλης βίας και των ανήλικων τέκνων τους μέχρι την ηλικία που προβλέπεται με τον κανονισμό εσωτερικής λειτουργίας των Ξενώνων έχει μεταβατικό και προσωρινό χαρακτήρα. Η διάρκεια της διαμονής στον Ξενώνα ορίζεται μέχρι τρεις (3) μήνες.*

*6. Η χρήση των Ξενώνων και των υπόλοιπων δομών προστασίας παρέχεται και σε αλλοδαπές, ανεξάρτητα από το αν διαθέτουν νομιμοποιητικά έγγραφα για την παραμονή τους στη χώρα.*

**Ανάλυση/σχολιασμός:**

Αυτή είναι μια σημαντική ουσιαστική διάταξη που εισάγει ένα νέο θεσμό, τους ξενώνες φιλοξενίας κακοποιημένων γυναικών. Η διάταξη αυτή για να είναι αποτελεσματική πρέπει να ρυθμίζει με πληρότητα το αντικείμενο παρέχοντας την βασική πληροφορία που απαιτείται. Παραπάνω αναλύεται κάθε διάταξη με κριτήριο τους χρήστες και τα ρυθμιστικά μηνύματα που περιλαμβάνονται.

Παρ. 1: Το βασικό μήνυμα της παρ 1 – και του άρθρου - είναι η σύσταση «Ξενώνων Φιλοξενίας Κακοποιημένων Γυναικών» για την παροχή ασφαλούς διαμονής σε γυναίκες-θύματα έμφυλης βίας, σε γυναίκες που υφίστανται πολλαπλές διακρίσεις και στα τέκνα τους. Το μήνυμα αυτό απευθύνεται πρωτίστως στις/στους ωφελούμενους/ες προς όφελος των οποίων συστήνονται οι δομές και δευτερευόντως στα στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκησης που θα πρέπει να αναλάβουν δράση για την υλοποίησή τους. Με τον τρόπο με τον οποίο είναι διατυπωμένο το άρθρο, το βασικό μήνυμα είναι «θαμμένο» μέσα σε διοικητική πληροφορία που απευθύνεται κυρίως στους εφαρμοστές της νομοθεσίας και μόνο παρεμπιπτόντως στους ωφελούμενους από αυτή.

Παράδειγμα κακής ρύθμισης και νομοτεχνικής επικοινωνίας:

*γυναίκες-θύματα έμφυλης βίας, σε γυναίκες που υφίστανται πολλαπλές διακρίσεις και στα τέκνα τους*  μέχρι την ηλικία που προβλέπεται στον κανονισμό εσωτερικής λειτουργίας των Ξενώνων.

Ο προσδιορισμός των ωφελούμενων αποτελεί βασικό μήνυμα της νομοθεσίας και όχι λεπτομέρεια. Επιπλέον, είναι ιδιαίτερα κρίσιμο καθώς απευθύνεται στην βασική ομάδα χρηστών και καθορίζει ποιός μπορεί να έχει πρόσβαση στην συγκεκριμένη δομή. Το γεγονός ότι υπάρχει όριο ηλικίας για τα ανήλικα τέκνα θυμάτων έμφυλης βίας δεν είναι δευτερεύον αλλά βασικό μήνυμα, καθώς μπορέι να τους αφαιρέι το δικαίωμα να έχουν πρόσβαση στις δομές. Επομένως, αυτό θα έπρεπε να αναφέρεται ρητά στην νομοθεσία. Επιπλέον, ένα θύμα έμφυλης βίας που αποζητά πρόσβαση σε ξενώνες ενδεχομένως να μην έχει τον χρόνο, την ψυχική ηρεμία ή τις υποδομές για να αναζητήσει τους *κανονισμούς εσωτερικής λειτουργίας των Ξενώνων* και αν διευκρινίσει αν είναι επιλέξιμη.

Παρ. 2. Βασικό μήνυμα της παρ. 2 είναι η στελέχωση των ξενώνων και οι ειδικότητες που μπορούν να απασχοληθούν σε αυτούς. Αποτελεί «διοικητικό» μήνυμα που αφορά τους εφαρμοστές της νομοθεσίας.

*Παρ. 3.* Βασικό μήνυμα της παρ. 3 είναι η αποστολή των ξενώνων. Αποτελεί ένα από τα βασικότερα μηνύματα του άρθρου ιδίως για το βασικό κοινό στόχο και πρέπει να προτεραιοποιηθεί.

*Παρ. 4.* Βασικό μήνυμα της παρ. 4 είναι οι ωφελούμενοι των ξενώνων. Αποτελεί ένα από τα βασικότερα μηνύματα του άρθρου για την ομάδα στόχο αλλά και για τους εφαρμοστές και πρέπει να προτεραιοποιηθεί. Το άρθρο αναφέρεται επίσης στην διαδικασία παραπομπής στους ξενώνες με τρόπο που αφορά μόνο εργαζόμενους σε ξενώνες. Μηνύματα που αφορούν διαφορετικά κοινά συγχέονται καθιστώντας το τελικό μήνυμα ασαφές και μη στοχευμένο.

Παρ. 5. Βασικό μήνυμα της παρ. 5 είναι ο προσωρινός χαρακτήρας της διαμονής στον ξενώνα για σύνολο τριών μηνών με δυνατότητα παράτασης επιπλέον τριών μηνών. Η πληροφορία αυτή είναι πολύ βασική για πιθανούς ωφελούμενους. Το βασικό μήνυμα, δηλαδή η διάρκεια της διαμονής είναι «θαμμένη» μέσα σε άλλες πληροφορίες οι περισσότερες από τις οποίες δεν έχουν κανονιστικό χαρακτήρα ή δεν είναι ιδιαίτερης σημασίας.

Παράδειγμα κακής νομοτεχνικής επικοινωνίας:

*Η διαμονή στον Ξενώνα των γυναικών θυμάτων έμφυλης βίας και των ανήλικων τέκνων τους μέχρι την ηλικία που προβλέπεται με τον κανονισμό εσωτερικής λειτουργίας των Ξενώνων έχει μεταβατικό και προσωρινό χαρακτήρα.* Η φράση αυτή δεν έχει κανονιστικό περιεχόμενο και δεν εισφέρει κάποια χρήσιμη πληροφορία. Δεν προσθέτει τίποτα στην διάταξη και απλά αποπροσανατολίζει τον αναγνώστη από το «κύριο» μήνυμα.

Παρ. 6. Βασικό μήνυμα σχετικά με τις ωφελούμενες, πολύ σημαντικό.

**ΑΝΑΔΙΑΤΥΠΩΣΗ**

1. *Συνίστανται «Ξενώνες Φιλοξενίας Κακοποιημένων Γυναικών».*
2. *Οι ξενώνες απευθύνονται σε γυναίκες-θύματα έμφυλης βίας, σε γυναίκες που υφίστανται πολλαπλές διακρίσεις και στα τέκνα τους μέχρι την ηλικία των ΧΧΧΧ ετών και σε αλλοδαπές, ανεξάρτητα από το αν διαθέτουν νομιμοποιητικά έγγραφα για την παραμονή τους στη χώρα.*
3. *Οι ξενώνες παρέχουν ασφαλή διαμονή, ψυχολογική και κοινωνική υποστήριξη από εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό.*
4. *Οι Ξενώνες λειτουργούν καθημερινά, σε εικοσιτετράωρη βάση και καθόλη τη διάρκεια του έτους.*
5. *Η διάρκεια διαμονής σε Ξενώνες των ωφελούμενων ορίζεται σε τρεις (3) μήνες.*
6. *Θύματα έμφυλης βίας παραπέμπονται στους ξενώνες από Συμβουλευτικά Κέντρα Γυναικών, τις κοινωνικές υπηρεσίες των δήμων και τις υπηρεσίες του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικής Αλληλεγγύης.*
7. *Οι ξενώνες συνίστανται ως υπηρεσιακή μονάδα σε ….*
8. *Κάθε Ξενώνας στελεχώνεται κατ’ ελάχιστον από: α) έναν (1) κοινωνικό λειτουργό, β) έναν (1) κοινωνιολόγο, γ) έναν (1), ψυχολόγο, δ) έναν (1) παιδαγωγό ή παιδοψυχολόγο, ε) έναν (1) διοικητικό, στ) δύο (2) φύλακες και ζ) έναν (1) γενικών καθηκόντων.*
9. *Για τη σύσταση και στελέχωση των Ξενώνων τα αρμόδια όργανα προβαίνουν στις απαραίτητες τροποποιήσεις των οργανισμών εσωτερικής υπηρεσίας.*

**Σχόλιο**: με την προτεινόμενη αναδιατύπωση έχουν διαχωριστεί τα επιμέρους «μηνύματα» που περιλαμβάνονται στην νομοθεσία, ώστε να μην μπερδεύονται και έχουν προτεταιοποιηθεί με κριτήριο την σημασία τους για την κατανόηση του νέου θεσμού και τις ομάδες χρηστών στις οποίες απευθύνονται. Τα μηνύματα έχουν ομαδοποιηθεί με βάση τις ομάδες χρηστών, δηλαδή πρώτον τους ωφελούμενους και δευτερευόντως τους εφαρμοστές. Οι δυο αυτές ομάδες μηνυμάτων θα μπορούσαν να αποτελέσουν και αντικείμενο διαφορετικών άρθρων.

Συνήθη λάθη στην δομή της νομοθεσίας και των ρυθμιστικών μηνυμάτων είναι η προτεραιοποίηση συγκεκριμένων κοινών που ενδιαφέρονται για επιμέρους διατάξεις, ουσιαστικές διατάξεις που είναι «θαμμένες» μέσα σε άσχετα θέματα, η προτεραιοποίηση διοικητικών και οργανωτικών διατάξεων, η εξαντλητική λεπτομέρεια που, όταν προηγείται των ουσιαστικών διατάξεων, δυσχεραίνει την πρόσβαση στα βασικά ρυθμιστικά μηνύματα. Ο εντοπισμός των βασικών χρηστών της νομοθεσίας και η προτεραιοποιήση των ρυθμιστικών μηνυμάτων με βάση τις επιχειρούμενες αλλαγές και τους χρήστες είναι η βασική κατεύθυνση για την δομή νομοθεσίας που θα είναι αποτελεσματική.

*Παράδειγμα*

*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.*

**Σχόλιο**: η παραπάνω διάταξη ανακοινώνει την εισαγωγή κινήτρων χωρίς να τα θεσπίζει. Η διάταξη είναι κενή ρυθμιστικού περιεχομένου και δεν έχει θέση στο νόμο.

*1. Ως επιχειρήσεις τουρισμού υπαίθρου νοούνται οι επιχειρήσεις που παρέχουν μία ή παραπάνω από τις εξής υπηρεσίες:*

*α) παροχή υπηρεσιών επίδειξης, ενημέρωσης, παρακολούθησης ή συμμετοχής σε δράσεις, ενέργειες ή δραστηριότητες, που προωθούν την επαφή των επισκεπτών-τουριστών με την τοπική παραγωγική βάση και την ύπαιθρο,*

*β) παραγωγή, έκθεση ή και πώληση παραδοσιακών τοπικών προϊόντων, καθώς και τοπικών εδεσμάτων και προϊόντων λαϊκής τέχνης της περιοχής τους,*

*γ) διαμονή και φιλοξενία σε συνδυασμό με κάποια από τις ανωτέρω υπηρεσίες,*

*δ) λοιπές δράσεις, ενέργειες ή δραστηριότητες που μπορεί να αναπτυχθούν με στόχο την ψυχαγωγία των επισκεπτών-τουριστών, μέσω της επαφής τους με το φυσικό κοινωνικό και πολιτιστικό περιβάλλον της υπαίθρου.*

*2. Με κοινή απόφαση του Υπουργού Τουρισμού και των κατά περίπτωση συναρμόδιων Υπουργών καθορίζονται οι ειδικότεροι όροι λειτουργίας των επιχειρήσεων της παραγράφου 1, ως επιχειρήσεων τουρισμού υπαίθρου, καθώς και κάθε άλλο σχετικό θέμα.*

**Σχόλιο:** το παρόν άρθρο ορίζει με γενικό τρόπο τις υπηρεσίες που μπορούν να παρέχουν οι επιχειρήσεις τουρισμού υπαίθρου και παρέχει εξουσιοδότηση για τον ορισμό τω όρων λειτουργίας και «κάθε άλλο σχετικό θέμα». Οι όροι λειτουργίας όμως αποτελούν την καρδιά του ζητήματος και το βασικό θέμα που απασχολεί όσους ενδέχεται να ενδιαφέρονται για υπηρεσίες τουρισμού υπαίθρου. Η διάταξη δεν έχει ουσιαστικό περιεχόμενο και παρέχει μια γενική εξουσιοδότηση που επιτρέπει στην εκτελεστική εξουσία να νομοθετήσει επί της ουσίας χωρίς να θέτει κάποιο πλαίσιο.

Οργανωτικές διατάξεις

Οι οργανωτικές διατάξεις ορίζουν τον μηχανισμό εφαρμογής του νόμου και είναι σημαντικές για την αποτελεσματική εφαρμογή του νόμου. Κάθε νόμος πρέπει να ορίζει με σαφήνεια το όργανο ή τα όργανα που είναι αρμόδια για την εφαρμογή του, τις αρμοδιότητες και τον ρόλο τους. Αποτελεί σύνηθες νομοτεχνικό λάθος οι οργανωτικές διατάξεις να καταλαμβάνουν βασικό ρόλο στην νομοθεσία υποβαθμίζοντας πολλές φορές ακόμη και τις ουσιαστικές διατάξεις. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η σύγχρονη νομοτεχνική προτεραιοποιεί τα ρυθμιστικά μηνύματα εστιάζοντας

* Στους νέους κανόνες (από την οπτική των χρηστών)
* Στα οργανωτικά θέματα
* Στα διαδικαστικά θέματα.

Είναι σημαντικό τα παραπάνω να είναι διαχωρισμένα τόσο επειδή απευθύνονται σε διαφορετικές ομάδες χρηστών αλλά και για να μπορεί κανείς να έχει εύκολα πρόσβαση σε αυτές. Είναι συνηθισμένο τα δυο να διαπλέκονται αλλά αυτό υποβαθμίζει την σαφήνειά τους.

(Κόκκινα: οργανωτικές διατάξεις, Πράσινα: ουσιαστικές διατάξεις, Μπλέ: διαδικαστικές διατάξεις)

Παράδειγμα

*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 Αναδοχών Ανηλίκων και Ειδικά Μητρώα Εγκεκριμένων Αναδοχών 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 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*

......

Σχόλιο: στο παράδειγμα αυτό που θεσπίζει κανόνες για ένα φλέγον κοινωνικό ζήτημα, το πρώτο πράγμα που ρυθμίζεται είναι η δημιουργία ενός διοικητικού μηχανισμού. Ακολουθούν και άλλες οργανωτικές διαδικαστικές διατάξεις, διάσπαρτες στο νομοσχέδιο με την δημιουργία μητρώων κλπ. Είναι αυτό το κύριο ρυθμιστικό μήνυμα; Προφανώς όχι.

ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΗ ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ

*ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΔΟΧΗ*

*Άρθρο 1 Ανάδοχοι γονείς - προϋποθέσεις*

*Άρθρο 2 Ανήλικοι δυνάμενοι να τοποθετηθούν σε ανάδοχο γονέα με σύμβαση*

*Άρθρο 3 Παροχές και διευκολύνσεις σε ανάδοχους γονείς*

*Άρθρο 4 Επαγγελματική αναδοχή*

*Άρθρο 5Επαγγελματική Αναδοχή Βραχείας Διάρκειας*

*Άρθρο 6 Προγράμματα εκπαίδευσης, συμβουλευτικής υποστήριξης και επιμόρφωσης*

*Άρθρο 7 Άρση της αναδοχής*

*Άρθρο 8 Κυρώσεις*

*Άρθρο 9Εποπτεία της αναδοχής*

*ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΔΟΧΗ*

*Α 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*

*Β ΜΗΤΡΩΑ*

*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 Αναδοχών Ανηλίκων και Ειδικά Μητρώα Εγκεκριμένων Αναδοχών Ανηλίκων*

*Άρθρο 9 Ρύθμιση για τα Εθνικά και Ειδικά Μητρώα*

*Άρθρο 10 Διαδικασία εγγραφής στα Ειδικά Μητρώα*

*Γ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ*

*Άρθρο 11 Ρυθμίσεις για τις κοινωνικές υπηρεσίες*

**Σχόλιο**: στην παραπάνω προσέγγιση η ύλη έχει οργανωθεί διαχωρίζοντας τις ουσιαστικές από τις οργανωτικές και τις διαδικαστικές διατάξεις. Ήδη με την αναδιοργάνωση αυτή γίνονται ορατές οι μεταρρυθμίσεις αλλά διαφαίνονται αμέσως και οι επικαλύψεις και οι ανακολουθίες που υπάρχουν στον σχεδιασμό του νόμου. Σε κάθε περίπτωση πάντως, οι οργανωτικές διατάξεις καταλαμβάνουν ένα αδικαιολόγητα μεγάλο μέρος του νόμου.

Διαδικαστικές διατάξεις

Οι διαδικαστικές διατάξεις θεσπίζουν τις διαδικασίες που είναι απαραίτητες για την εφαρμογή του νόμου. Κάθε νόμος πρέπει να ορίζει τις διαδικασίες και ενέργειες που απαιτούνται για την υλοποίηση των ρυθμίσεών του, καθώς και τις σχετικές προθεσμίες. Και πάλι όμως, αυτές αποτελούν ζήτημα εφαρμογής και όχι κεντρικό θέμα του νόμου.

*Μέτρα για την προώθηση των Θεσμών της Αναδοχής και Υιοθεσίας και άλλες διατάξεις.*

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

*1. Όσοι επιθυμούν να γίνουν ανάδοχοι γονείς υποβάλλουν στον αρμόδιο, σύμφωνα με το άρθρο 13, φορέα τα εξής δικαιολογητικά:*

*α. αίτηση στην οποία αναγράφεται το ονοματεπώνυμο, ο αριθμός ταυτότητας, η διεύθυνση κατοικίας, καθώς και η ηλικία τους και στην οποία αναφέρεται τεκμηριωμένα ο λόγος που τους ωθεί να γίνουν ανάδοχοι γονείς,*

*β. πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης,*

*γ. πράξη διοικητικού προσδιορισμού φόρου εισοδήματος των τριών (3) τελευταίων φορολογικών ετών. Αν δεν έχει ακόμη εκδοθεί πράξη διοικητικού προσδιορισμού φόρου εισοδήματος του τελευταίου φορολογικού έτους, αρκεί υπεύθυνη δήλωση του αιτούντος ότι έχει υποβάλει τη δήλωση φορολογίας εισοδήματος του τελευταίου φορολογικού έτους και ότι αναλαμβάνει την υποχρέωση να προσκομίσει την εν λόγω πράξη όταν αυτή εκδοθεί,*

*δ. πιστοποιητικό δημόσιου νοσηλευτικού ιδρύματος, από το οποίο προκύπτει ότι ο αιτών και τα συνοικούντα με αυτόν πρόσωπα, δεν πάσχουν από χρόνια μεταδοτικά νοσήματα,*

*ε. πιστοποιητικό περί μη θέσης σε δικαστική συμπαράσταση ή κίνησης σχετικής διαδικασίας από το πρωτοδικείο του τόπου μόνιμης κατοικίας των αιτούντων και όσων συνοικούν με αυτούς,*

*στ. αντίγραφο ποινικού μητρώου δικαστικής χρήσης των ιδίων και των συνοικούντων με αυτούς ενήλικων μελών, από το οποίο προκύπτει ότι δεν έχουν καταδικαστεί τελεσίδικα για αδικήματα που επισύρουν, έκπτωση από τη γονική μέριμνα ή για τα αδικήματα της πορνογραφίας ανηλίκων, μαστροπείας, σωματεμπορίας, ασέλγειας με ανήλικο έναντι αμοιβής, αποπλάνηση παιδιών καθώς και για όσα προβλέπονται από τη νομοθεσία για τα ναρκωτικά ή την εμπορία οργάνων,*

*ζ. πιστοποιητικό ότι δεν έχει ασκηθεί ποινική δίωξη για όσα αδικήματα προβλέπονται στην περίπτωση ζ΄, καθώς και πιστοποιητικό που εκδίδεται από την εισαγγελία του τόπου μόνιμης κατοικίας τους, ότι δεν είναι φυγόδικοι ή φυγόποινοι για τα ίδια αδικήματα. Τα πιστοποιητικά των περιπτώσεων β΄, δ΄, ε΄ και η΄ της παραγράφου 1, θα πρέπει να έχουν εκδοθεί εντός του προηγούμενου τριμήνου από την υποβολή τους. Τα πιστοποιητικά των περιπτώσεων στ΄ και ζ΄ αναζητούνται αυτεπάγγελτα, σε ετήσια βάση από τον αρμόδιο φορέα εποπτείας για όσο χρονικό διάστημα είναι εγγεγραμμένος ο υποψήφιος ή ο ανάδοχος στα μητρώα των άρθρων 6 και 7.*

*2. Μετά την υποβολή της αίτησης και την προσκόμιση των ανωτέρω δικαιολογητικών από τους υποψηφίους, ο αρμόδιος φορέας υποχρεούται να διεξαγάγει κοινωνική έρευνα για να διαπιστωθεί η καταλληλότητα των υποψήφιων αναδόχων γονέων για την εγγραφή τους στο Μητρώο της παραγράφου 2 του άρθρου 6. Η έρευνα διεξάγεται και περατώνεται μέσα σε τρεις (3) μήνες από την υποβολή όλων των παραπάνω δικαιολογητικών. Μετά την ολοκλήρωση της έρευνας, ο φορέας συντάσσει έκθεση καταλληλότητας, εγγράφει τους ενδιαφερομένους στο ειδικό μητρώο που τηρεί, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 6 και διεξάγει το πρόγραμμα εκπαίδευσης του άρθρου 14. Μετά και την επιτυχή ολοκλήρωση του προγράμματος εκπαίδευσης, ο φορέας εγγράφει τους ενδιαφερομένους στο Εθνικό Μητρώο Υποψήφιων Αναδόχων Γονέων της παραγράφου 1 του άρθρου 6. Σε περίπτωση άπρακτης παρέλευσης τριετίας και μη τοποθέτησης ανηλίκου σε υποψήφιο ανάδοχο, αυτός διαγράφεται από το Εθνικό Μητρώο του άρθρου 6. Για την επανεγγραφή του ακολουθείται η διαδικασία του παρόντος.*

**Σχόλιο**: Το άρθρο 9 ρυθμίζει δυο αντικείμενα: α) τα ειδικά δικαιολογητικά που απαιτούνται για εγγραφή στο μητρώο αναδοχής και β) την διαδικασία έγκρισης που περιλαμβάνει και κοινωνική έρευνα. Θεματικά, και με βάση την οπτική των χρηστών, η διαδικασία πρέπει να προηγείται των δικαιολογητικών καθώς αποτελεί σημαντικότερο μήνυμα. Συγκεκριμένα, το γεγονός ότι οι υποψήφιοι ανάδοχοι γονείς θα περάσουν κοινωνική έρευνα είναι σημαντική πληροφορία και όχι λεπτομέρεια. Αντίθετα, το τι θα αναγράφεται στην αίτηση ένταξης στο μητρώο αποτελεί λεπτομέρεια που απασχολεί μόνο όσους θα κάνουν αίτηση.

Το άρθρο 9 έχει τα εξής προβλήματα από την οπτική της αποτελεσματικότητας:

α) προτεραιοποιεί τα δικαιολογητικά από την διαδικασία η οποία είναι σημαντικότερη β) ρυθμίζει με εξαντλητική λεπτομέρειες τα δικαιολογητικά που απαιτούνται και γ) δεν αποσαφηνίζει ποιός είναι ο φορέας που πραγματοποιεί τα παραπάνω. Σε ό,τι αφορά το α η ορθή σειρά θα έπρεπε να είναι αντίστροφη, δηλαδή να αναφέρεται η διαδικασία, μετά τα λεπτομερή δικαιολογητικά ή να δίδεται εξουσιοδότηση για την λεπτομερή τους ρύθμιση, ώστε να αποφευχθεί ότι κάθε φορά που αλλάζει ένα δικαιολογητικό ή μπορεί να αναζητηθεί αυτεπάγγελτα (όπως άλλωστε τα περισσότερα από αυτά) θα πρέπει να τροποποιείται ο νόμος. Ο νόμος δεν γίνεται καλύτερος και κανείς δεν γίνεται σοφότερος γνωρίζοντας ότι στην αίτηση για ένταξη στο μητρώο πρέπει να αναγράφεται ο ΑΝΚΑ των αναδόχων γονέων.

Ειδικά σε ό,τι αφορά τις διαδικασίες η στάθμιση του βαθμού λεπτομέρειας στην οποία πρέπει να εισέλθει ο νομοτέχνης για να νομοθετήσει αποτελεσματικά αποτελεί σημαντικό δίλημμα και πρέπει πάντα να επιλύεται με κριτήριο την αποτελεσματικότητα αλλά και την βιωσιμότητα του νόμου. Βασική αρχή είναι ότι νομοθετούνται τα βασικά στοιχεία της διαδικασίας και τίθεται σαφές πλαίσιο που έχει διάρκεια και δίδεται εξουσιοδότηση για τις λεπτομέρειες που ενδέχεται να πρέπει να αλλάξουν.

Ρήτρες παρακολούθησης και αναθεώρησης της νομοθεσίας

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η αποτελεσματική νομοθέτηση εστιάζει στην νομοθεσία σε όλο τον κύκλο ζωής της και παρακολουθεί τα αποτελέσματα που παράγονται και τον βαθμό επίτευξης των στόχων της. Η παρακολούθηση των αποτελεσμάτων της νομοθεσίας γίνεται πρωτίστως με τρείς διαφορετικούς μηχανισμούς: ρήτρες παρακολούθησης, αναθεώρησης ή αξιολόγησης της νομοθεσίας και ρήτρες αυτοδίκαιης κατάργησης.

**Ρήτρες παρακολούθησης**

Οι ρήτρες παρακολούθησης αποτελεσμάτων της νομοθεσίας είναι διατάξεις που αποσκοπούν στην παρακολούθηση του τρόπου με τον οποίο εφαρμόζεται η νομοθεσία. ΟΙ ρήτρες παρακολοπύθησης διασφαλίζουν ότι δεδομένα θα είναι διαθέσιμα για την αξιοόγηση της νομοθεσίας καθώς επίσης και ότι υπάρχει διαφάνεια στον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζεται η νομοθεσία.

Οι ρήτρες παρακολούθησης συνήθως επιβάλουν υποχρεώσεις συλλογής στοιχείων, παρακολούθησης της εφαρμογής της νομοθεσίας και ετοιμασίας αναφορών και εκθέσεων σε συγκεκριμένο χρονικό σημείο μετά την θέση σε ισχύ του νόμου.

*Παράδειγμα*

*Άρθρο 53 Ετήσια Έκθεση*

*1. Το … υποβάλλει, κατά τα  οριζόμενα στην παρ. 1 του άρθρου 47 και σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής έως την 30ή Απριλίου κάθε έτους έκθεση πεπραγμένων για το έργο του κατά το προηγούμενο έτος στον Πρόεδρο της Βουλής, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.*

*2. Η έκθεση αφορά στις εργασίες του, με γενικές και ειδικές παρατηρήσεις στα αντικείμενα της αρμοδιότητάς του και ειδικότερα στον αριθμό των θέσεων που προκηρύχθηκαν και των διοριστέων/προσληπτέων κατά το προηγούμενο έτος, στις διαδικασίες που ακολουθήθηκαν, στα προβλήματα που διαπιστώθηκαν, στην αποτελεσματικότητα των διαδικασιών και στο συνολικό τους κόστος, καθώς και προτάσεις.*

Σχόλιο: Το άρθρο διασφαλίζει ότι η μονάδα δημοσιοποιεί σε ετήσια βάση στοιχεί ασχετικά με το έργο του. Η παρ. 2 του άρθρου αναδεικνύουν τις ελάχιστες ενότητες της έκθεσης, δηλαδή αυτές που πρέπει οπωσδήποτε να καλύπτονται. Με τον τρόπο αυτό, δεν υπάρχει ευελιξία ώστε αν σε κάποιον τομέα δεν υπήρχε δράση να μην γίνει αναφορά σε αυτόν.

*Παράδειγμα*

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

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

**Ρήτρες αναθεώρησης/αξιολόγησης**

Οι ρήτρες αναθεώρησης επιβάλλουν την αναθεώρηση ή αξιολόγηση της εφαρμογής του νόμου σε συγκεκριμένο χρονικό σημείο. Επικεντρώνονται σε τρία βασικά ερωτήματα:

* Πέτυχε η ρύθμιση τους στόχους που είχαν οριστεί; είναι οι στόχοι που οδήγησαν στην εισαγωγή της ρύθμισης ακόμη έγκυροι και συναφείς;
* αν ναι, είναι η νομοθεσία ακόμη ο καλύτερος τρόπος επίτευξης των στόχων αυτών, σε σύγκριση με τις πιθανές εναλλακτικές λύσεις;
* και αν η ρύθμιση εξακολουθεί να δικαιολογείται, με ποιόν τρόπο μπορεί να βελτιωθεί ;

Η αναθεώηση ή αξιολόγηση επανεξετάζουν τις παραδοχές που έγιναν κατά τον σχδιασμό του νόμου. Υπήρξε συμμόρφωση; Λειτούγησε ο μηχανισμός εφαρμογής; Ποιό ήταν το κόστος;

Οι αποτελεσματικές ρήτρες αναθρώρησης ή αξιολόγησης ορίζουν τα όργανα και τα βασικά ερωτήματα της αναθερώρησης ή αξιολόγησης με τρόπο που να αντικατοπτρίζουν τις ιδιαιτερότητες κάθε νόμου. Οι αναθεωρήσεις ολοκληρώνονται με εκθέσεις, οι οποίες συνήθως υποβάλλονται στο Κοινοβούλιο και υποχρεώσεις δημοσιοποίησης.

Παράδειγμα

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

*Άρθρο 19* ***Επανεξέταση***

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

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

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

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

**Ρήτρες αυτοδίκαιης κατάργησης**

Οι ρήτρες αυτοδίκαιης κατάργησης θέτουν «ημερομηνία λήξης» σε όλη ή σε μέρος της νομοθεσίας και τερματίζουν την ισχύ του νόμου σε συγκεκριμένη μελλοντική ημερομηνία.

Η βασική ιδέα πίσω από τις ρήτρες αυτοδίκαιης κατάργησης είναι ότι καταστάσεις με προσωρινού χαρακτήρα δεν απαιτούν "μόνιμες" νομοθετικές λύσεις και επομένως μπορούν να «λήξουν» με την παροσο του διαστήματος αυτού χωρίς περαιτέρω ενέργειες. Ρήτρες αυτοδίκαιης κατάργησης χρησιμοποιήθηκαν αρκετά στην νομοθεσία για τα μέτρα κατά του Κορωνοιού.

*Scotland Coronavirus Act 2020*

*12 Expiry*

*Part 1 expires on 30 September 2022.*

Μια «καλή» ρήτρα αυτοδίκαιης κατάργησης ορίζει με σαφήνεια και ακρίβεια τι πρόκειται να τερματιστεί, πότε και αν συνδέεται με ρήτρα ή διαδικασία αναθεώρησης, προκειμένου να συμβεί αυτό ή προκειμένου να παραταθεί η ισχύς της (Molloy, Mousmouti and De Vrieze, 2022, Mousmouti, Beattie, 2022).

Μεταβατικές διατάξεις

Οι μεταβατικές διατάξεις ρυθμίζουν τα θέματα που ενδέχεται να προκύψουν κατά την μετάβαση στο νέο νομοθετικό πλαίσιο. Ο «μεταβατικός» κανόνας ρυθμίζει τα απαραίτητα θέματα ώστε να μην υπάρξει κενό κατά την μετάβαση. Οι μεταβατικές διατάξεις οφείλουν να διακρίνονται από τις διατάξεις του νομοσχεδίου με πάγιο χαρακτήρα και τίθενται πάντοτε στο τέλος του νομοσχεδίου σε αυτοτελές άρθρο.

*Παράδειγμα*

*1. Όσοι κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος έχουν λάβει βεβαίωση ή πτυχίο ή πιστοποιητικό που απονέμει παιδαγωγική και διδακτική επάρκεια δεν απαιτείται να λάβουν το πιστοποιητικό του άρθρου 99 του παρόντος.*

*2. Ειδικά προγράμματα σπουδών που χορηγούν βεβαίωση παιδαγωγικής και διδακτικής επάρκειας συνεχίζουν να λειτουργούν έως την 31η. 8.2023, οπότε και καταργούνται.*

Σχόλιο Αποτελεί καλό παράδειγμα πραγματικής μεταβατικής διάταξης αφού ρητά ορίζει την ομαλή μετάβαση στο νέο καθεστώς. Σημειωτέο ότι είναι επίσης σαφής η αρχή και το τέλος της ισχύος της ρύθμισης της μεταβατικής διάταξης.

Εξουσιοδοτικές διατάξεις

Η θέσπιση κανόνων δικαίου είναι, καταρχήν έργο της Βουλής. Εξουσιοδοτικές διατάξεις που δεν είναι σχεδιασμένες και διατυπωμένες σωστά καταστρατηγούν την συνταγματική αυτή επιταγή και μεταβιβάζουν τον σχεδιασμό ουσιαστικών διατάξεων στην εκτελεστική λειτουργία. Επιπλεον, συχνά η μη εκδοσή τους καθυστερεί την εφαρμογή της νομοθεσίας.

Η Βουλή μπορεί με νόμο να εξουσιοδοτήσει διοικητικά όργανα να θεσπίσουν δευτερογενείς κανόνες δικαίου. Για τη χορήγηση νομοθετικής εξουσιοδότησης, εξετάζεται:

α) αν το συγκεκριμένο θέμα επιτρέπεται να αποτελέσει αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης.

β) αν η επιδιωκόμενη ρύθμιση μπορεί να επιτευχθεί με τη χρήση των υφιστάμενων εξουσιοδοτήσεων. Εξουσιοδοτικές διατάξεις θεσπίζονται μόνο εάν ο σκοπός της εξουσιοδότησης δεν μπορεί να επιτευχθεί με τη χρήση υφιστάμενων εξουσιοδοτήσεων.

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

Οι εξουσιοδοτικές διατάξεις πρέπει να είναι σαφείς και συγκεκριμένες και να θέτουν το πλαίσιο για τα ζητήματα ειδικού, τεχνικού, τοπικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα που θα αντιμετωπιστούν κανονιστικά.

*Παράδειγμα*

Νόμος εμπεριέχει 36 εξουσιοδοτικές διατάξεις.

Με τη συλλογή όλων των εξουσιοδοτικών διατάξεων σε ένα άρθρο γίνεται αμέσως αντιληπτό πόση κανονιστική ύλη περνά στην εκτελεστική εξουσία, ποια θέματα περιλαμβάνει, και τί απομένει για την πρωτογενή νομοθεσία. Η άσκηση της πολιτικής αξιολόγησης από τη Βουλή υποβοηθείται. Επίσης, η διοίκηση έχει συγκεντρωμένες όλες τις εξουσιοδοτήσεις, και έτσι εύκολα μπορεί να ελέγξει εάν κάτι πρέπει να προχωρήσει ή εκκρεμεί.

Αποτελεί καλή πρακτική η σαφήνεια των εξουσιοδοτικών διατάξεων και η παράλειψη του παλαιότερου «και κάθε άλλο θέμα» στο τέλος κάθε εξουσιοδοτικής διάταξης.

Τροποποιητικές διατάξεις

Οι τροποποιητικές διατάξεις διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο για την ασφάλεια δικαίου και την ομαλή λειτουργία της έννομης τάξης και πρέπει να είναι απολύτως σαφείς και συγκεκριμένες. Οι τροποποιούμενες διατάξεις ονοματίζονται ρητά και με σαφήνεια, ενώ γενικές αναφορές σε «πάσα αντίθετη διάταξη» δεν είναι αποδεκτές. Επίσης, κάθε τροποποιητική διάταξη αναδιατυπώνει πλήρως το κείμενο της παραγράφου ή του άρθρου που τροποποιείται, όπως διαμορφώνεται μετά από την τροποποίηση.

Σημαντικό για την προσβασιμότητα των τροποποιήσεων είναι η αναφορά στον τίτλο της διάταξης όχι μόνο του νόμου που τροποποιείται αλλά και του βασικού του περιεχομένου με πολύ σύντομο τρόπο.

*Παράδειγμα*

*Άρθρο 75 Επιδότηση των αποδοχών για γονείς εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα λόγω νόσησης των τέκνων τους από τον κορωνοϊό COVID-19 - Τροποποίηση παρ. 2 άρθρου 16 ν. 4722/2020*

*Στην παρ. 2 του άρθρου 16 του ν. 4722/2020 (Α’ 177), περί των αποδοχών που λαμβάνουν οι γονείς εργαζόμενοι στον ιδιωτικό τομέα κατά τη διάρκεια της ειδικής άδειας που τους χορηγείται λόγω νόσησης των τέκνων τους από κορωνοϊό COVID-19, προστίθεται δεύτερο εδάφιο και η παρ. 2 διαμορφώνεται ως εξής: «2. Οι γονείς εργαζόμενοι, κατά τη διάρκεια της άδειας της παρ. 1 λόγω νόσησης των τέκνων τους, λαμβάνουν, για τις τρεις (3) πρώτες ημέρες το πενήντα τοις εκατό (50%) των αποδοχών τους, το οποίο καταβάλλεται από τον εργοδότη, και για την τέταρτη (4η) ημέρα λαμβάνουν το εκατό τοις εκατό (100%) των αποδοχών τους από τον τακτικό προϋπολογισμό. Η ανωτέρω επιδότηση είναι αφορολόγητη, ανεκχώρητη και ακατάσχετη στα χέρια του Δημοσίου ή τρίτων, κατά παρέκκλιση κάθε γενικής και ειδικής διάταξης, δεν υπόκειται σε οποιαδήποτε κράτηση, τέλος ή εισφορά, συμπεριλαμβανομένης και της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης του άρθρου 43 Α του ν. 4172/2013 (Α’ 167), δεν δεσμεύεται και δεν συμψηφίζεται με βεβαιωμένα χρέη προς τη φορολογική διοίκηση και το Δημόσιο εν γένει, τους δήμους, τις περιφέρειες, τα ασφαλιστικά ταμεία ή τα πιστωτικά ιδρύματα».*

Σχόλιο Καλή πρακτική εισαγωγής τροποποιητικής διάταξης, αφού στο πρώτο εισαγωγικό εδάφιο γίνεται σαφές τί θέμα τροποποιείται και με ποιόν τρόπο.

## 

Καταργητικές διατάξεις

Οι καταργητικές διατάξεις διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο για την ασφάλεια δικαίου. Περιλαμβάνονται σε αυτοτελές άρθρο, στο τέλος του νομοσχεδίου και φέρουν σχετικό τίτλο. Οι καταργητικές διατάξεις πρέπει να είναι εξαντλητικές και να μνημονεύουν και τροποποιητικές διατάξεις. Η αναφορά «όπως ισχύει» αποφεύγεται. Σε περίπτωση που διατηρούνται σε ισχύ συγκεκριμένες διατάξεις καταργούμενου νόμου, αυτές αναφέρονται ρητά.

Η κατάργηση εξουσιοδοτικής διάταξης δεν καταργεί απαραιτήτως κανονιστικές πράξεις που εκδόθηκαν βάσει αυτής. Ωστόσο, η κανονιστική πράξη δεν μπορεί πλέον να τροποποιηθεί ή να καταργηθεί με όμοια κανονιστική πράξη, καθώς ελλείπει προς τούτο η αναγκαία εξουσιοδότηση. Κατά συνέπεια, στην περίπτωση αυτή, η εκδοθείσα κανονιστική πράξη εξακολουθεί να ισχύει και μπορεί πλέον να καταργηθεί μόνο με νόμο.

Επομένως, όταν καταργείται διάταξη νόμου που περιέχει νομοθετική εξουσιοδότηση, πρέπει να διερευνηθεί αν πρέπει να καταργηθεί μαζί με αυτήν και η κανονιστική πράξη ή οι κανονιστικές πράξεις που έχουν εκδοθεί βάσει αυτής. Οι τυχόν καταργούμενες κανονιστικές πράξεις πρέπει να αναφέρονται ρητά στις καταργούμενες διατάξεις.

Παράδειγμα

*Άρθρο 61 Καταργούμενες διατάξεις*

*1. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος καταργούνται: α. τα άρθρα 1-13, οι παρ. 1-5 και 9-11 του άρθρου 14, τα άρθρα 14Α και 15-24 του ν. 2190/1994 (Α΄ 28), β. οι παρ. 1-6, 8-10, το δεύτερο εδάφιο της παρ. 11, οι  παρ.  13 και  15 του άρθρου  10 του ν.  3051/2002 (Α΄ 220), γ. το άρθρο 3 του ν. 3320/2005 (Α΄ 48), δ. οι παρ. 2, 3, 5 και 6 του άρθρου 2 και το άρθρο 5 του ν. 3812/2009 (Α΄ 234), ε. η παρ. 1 του άρθρου 2 του ν. 4325/2015 (Α΄ 47) κατά το μέρος που αφορά τα μέλη του Α.Σ.Ε.Π., στ. τα άρθρα 5 και 6 του ν. 4590/2019 (Α΄ 17).*

*2. Από την ημερομηνία έκδοσης της Πράξης Υπουργικού Συμβουλίου περί έγκρισης του ετήσιου προγραμματισμού έτους 2022 του άρθρου 51 του ν. 4622/2019 (Α΄ 133) και σε κάθε περίπτωση από 1ης.1.2022 καταργούνται: α. οι παρ. 6, 7 και 8 του άρθρου 14 του ν. 2190/1994, β. τα άρθρα 1, 2 και 4 κατά το μέρος που αφορούν διορισμούς ή προσλήψεις προστατευομένων προσώπων σε δημόσιες υπηρεσίες, Ν.Π.Δ.Δ., Ο.Τ.Α. και των δύο βαθμών και Ν.Π.Ι.Δ. που προσλαμβάνουν προσωπικό μέσω Α.Σ.Ε.Π., καθώς και το άρθρο 3 του ν. 2643/1998 (Α΄ 220), γ. το άρθρο 62 του ν. 4590/2019 (Α΄ 17).*

*3. Μετά την πάροδο τεσσάρων (4) μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως καταργούνται: α. το άρθρο όγδοο του ν. 4506/2017 (Α΄ 191), β. τα άρθρα 8 και 72 του ν. 4590/2019*

Σχόλιο: όπου η κατάργηση είναι σταδιακή είναι κρίσιμο να τίθενται συγκεκριμένα ορόσημα και ημερομηνίες.

3.12. Έναρξη ισχύος

 Η έναρξη ισχύος του νόμου καταχωρίζεται σε ιδιαίτερο άρθρο, υπό τον τίτλο «Έναρξη ισχύος».

Αν για ορισμένες διατάξεις ορίζεται διαφορετικός χρόνος έναρξης της ισχύος τους, αυτό προβλέπεται ρητά σε αυτοτελή και αριθμημένη παράγραφο με μνεία της σχετικής διάταξης και του χρόνου έναρξης της ισχύος της.

*Παράδειγμα*

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

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

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

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

Η διατύπωση «… εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στις επιμέρους διατάξεις» αποφεύγεται.

Παράδειγμα

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

Αναδρομική ισχύς

Η αναδρομική ισχύς του νόμου είναι, καταρχήν, συνταγματικά επιτρεπτή. Ειδικές ρυθμίσεις ισχύουν για ποινικούς, ψευδοερμηνευτικούς και φορολογικούς νόμους. Περαιτέρω συνταγματικά όρια είναι δυνατόν να τίθενται κατ’ εφαρμογή των συνταγματικών αρχών της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Όταν μία ρύθμιση έχει αναδρομική ισχύ, τίθεται η φράση

«Η ισχύς της διάταξης της παρ. … του άρθρου … αρχίζει από …. (συγκεκριμένη ημερομηνία)».

## Επίλογος

Η νομοθέτηση και η νομοτεχνική δεν είναι η μηχανιστική εφαρμογή κανόνων για την χρήση της γλώσσας και των διατάξεων αλλά μια διαδικασία αναστοχασμού, διαλόγου και πειραμαστισμού, λαμβάνοντας υπόψη τις συνθήκες και τα αντικείμενα που είναι κάθε φορά αντικείμενο ρύθμισης.

Βασική κατεύθυνση στην προσπάθεια του νομοτέχνη παρέχει η αποτελεσματικότητα ως κριτήριο λήψης των αποφάσεων που θα οδηγήσουν σε νομοθεσία που θα μπορεί να επιφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα, να είναι κατανοητή και σαφείς στους χρήστες της.

«Εργαλεία» είναι όλα τα μέσα που διαθέτει ο νομοτέχνης για να πετύχει τα παραπάνω.

# Σύνταξη κειμένων για την ΕΕ: η ενσωμάτωση ως νομοτεχνική εργασία

Σκοπός της θεματικής Ενότητας είναι η εισαγωγή στις αρχές και στις τεχνικές μεταφοράς νομοθετικών πράξεων της ΕΕ στην εθνική έννομη τάξη.

Μαθησιακοί Στόχοι και Αποτελέσματα

Οι επιμορφούμενοι θα είναι σε θέση να:

* αναγνωρίσουν την συμβολή των νομοτεχνών στην μεταφορά ενωσιακής νομοθεσίας
* αναγνωρίσουν τα στάδια μεταφοράς της ενωσιακής διαδικασίας
* να αναγνωρίσουν τα βασικά διλήμματα και επιλογές του νομοθέτη κατά την μεταφορά ενωσιακής νομοθεσίας

Λέξεις-Κλειδιά

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

Εισαγωγή

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση προϋποθέτει την επικοινωνία μεταξύ των ρυθμιστικών αρχών και των χρηστών της νομοθεσίας της ΕΕ (Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018). Στο πλαίσιο αυτό, ο ρόλος των εθνικών νομοθετών είναι να μεταγράψουν τις ρυθμιστικές πολιτικές της ΕΕ στην εθνική νομοθετική γλώσσα, να τις εντάξουν στην εθνική νομοθετική δομή και μορφή. Αυτό επιτρέπει στους πολίτες να συμμετάσχουν στη ρυθμιστική προσπάθεια της ΕΕ και να συμβάλουν στη ρυθμιστική αποτελεσματικότητα της. Επιπλέον, οι εθνικοί νομοθέτες μπορούν να εφαρμόσουν την πολιτική της ΕΕ στο πλαίσιο του κράτους τους, με τις δικές του νομικές, πολιτικές, πολιτιστικές και οικονομικές ιδιαιτερότητες. Αυτή η "εθνικοποίηση" των στόχων και των κανόνων της ΕΕ μπορεί να ενισχύσει σημαντικά την αποτελεσματικότητα των ευρωπαϊκών κειμένων, διευκολύνοντας τους πολίτες να τα εφαρμόσουν.

Η σύνταξη της νομοθεσίας παρουσιάζει δυσκολίες σε οποιοδήποτε πλαίσιο. Αλλά η σύνταξη για τη μεταφορά και την ενσωμάτωση είναι ακόμη πιο δύσκολη. Η μεταφορά προϋποθέτει εξ ορισμού ένα υφιστάμενο νομοθετικό κείμενο της ΕΕ, με ήδη ληφθείσες αποφάσεις σχετικά με τις νομοθετικές επιλογές, τους στόχους, τη δομή του κειμένου και τη νομοθετική έκφραση. Αυτό καθιστά τη μεταφορά περίπλοκη, καθώς οι εθνικοί νομοθέτες αναλαμβάνουν το ήδη δύσκολο έργο τους με πρόσθετες περιοριστικές παραμέτρους. Επιπλέον, ο δυναμισμός του κεκτημένου συνεπάγεται ότι ο στόχος της μεταφοράς αναπόφευκτα απομακρύνεται όσο περνάει ο καιρός (Wainwright, 1996). Κάθε νέα νομική πράξη της ΕΕ, κάθε νέα απόφαση των Ευρωπαϊκών Δικαστηρίων, κάθε διεθνής συμφωνία που υπογράφεται από την ΕΕ επικαιροποιεί το περιεχόμενο του κεκτημένου. Επιπλέον, οι πράξεις της ΕΕ διαφέρουν από τη μορφή των εθνικών και διεθνών νομικών μέτρων. Το γεγονός αυτό καθιστά την κατανόηση της νομικής τους αξίας, του βαθμού δεσμευτικότητάς τους και του βάθους των απαιτήσεων επιβολής τους ένα πολύπλοκο έργο. Τέλος, η ορολογία που χρησιμοποιείται στα κείμενα της ΕΕ έχει ιδιοσυγκρασιακό χαρακτήρα με συνδηλώσεις που διαφέρουν από εκείνες που αποδίδονται στον ίδιο όρο στις εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών. Ο προσδιορισμός των στοιχείων της έννοιας που χρησιμοποιείται στο κεκτημένο και των αποχρώσεων της διαφοροποίησης με την εθνική έννοια προσθέτει ένα επίπεδο πρόσθετης δυσκολίας στο έργο της επαρκούς και πλήρους μεταφοράς.

Νομοπαρασκευαστική διαδικασία για την μεταφορά πράξεων της ΕΕ

Στην μεταφορά νομοθετικών πράξεων της ΕΕ σύμφωνα με τον Ν. 4622/2019 τα στάδια της προνομοθετικής διαδικασίας προσαρμόζονται στις ιδιαιτερότητες του ενωσιακού δικαίου

## 

Μεθοδολογία ενσωμάτωσης νομοθετικών κειμένων της ΕΕ

Η διανοητική διαδικασία που απαιτείται για τη σύνταξη καλής νομοθεσίας περιλαμβάνει τα πέντε στάδια του Thornton (Xanthaki, 2013)

Shape

Description automatically generated with medium confidence

Στο στάδιο 1 ο συντάκτης ξεκινά με την ανάγνωση και την κατανόηση του αιτήματος για τη σύνταξη νομοθεσίας. Στο στάδιο 2, ο συντάκτης αναλύει το αίτημα σύνταξης στο νομοθετικό του σχέδιο. Στο στάδιο 3 ο συντάκτης αρχίζει να προσδιορίζει τον σχεδιασμό και τη δομή του προτεινόμενου νομοθετικού κειμένου. Στο στάδιο 4 ο συντάκτης βάζει την πένα στο χαρτί και συντάσσει το αιτούμενο νομοθετικό κείμενο. Στο στάδιο 5 ο συντάκτης προβαίνει σε εσωτερική και εξωτερική επαλήθευση του σχεδίου νομοθεσίας εντός και εκτός της συντακτικής ομάδας .

Για την κατανόηση του έργου της ενσωμάτωσης ενωσιακής νομοθεσίας και, κατά συνέπεια, για την ανάλυση του, τα πέντε στάδια σύνταξης του Thornton αποτελούν χρήσιμη μεθοδολογία. Τα πλεονεκτήματα αυτής της μεθόδου είναι ότι έχει δοκιμαστεί, ελεγχθεί και αξιολογηθεί από νομοτέχνες σε πολλές χώρες. Επιπλέον, προσφέρει έναν πρακτικό και εφαρμοσμένο οδικό χάρτη για αρχάριους και έμπειρους νομοτέχνες που εμπλέκονται στην προσπάθεια ενσωμάτωσης ενωσιακής νομοθεσίας. Η ταξινόμηση της διαδικασίας σε στάδια είναι τεχνική καθώς στην πράξη, τα καθήκοντα διαχέονται σε διάφορα στάδια και επανεξετάζονται συνεχώς.

Εφαρμογή της μεθοδολογίας νομοθέτησης στην ενσωμάτωση νομοθετικών κειμένων της ΕΕ

**Στάδιο 1: Κατανόηση του νομοθετικού κειμένου της ΕΕ και των παραμέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο**

Υπάρχουν δύο εγγενείς αδυναμίες στις τρέχουσες διαδικασίες μεταφοράς/ ενσωμάτωσης ενωσιακής νομοθεσίας. Η πρώτη αφορά τη δυσκολία κατανόησης των στόχων πολιτικής που επιδιώκονται μέσω της νομοθεσίας και η δεύτερη αφορά το αναπόφευκτο νομοθετικό (και όχι αφηγηματικό) ύφος της σύνταξης οδηγιών κατά τη μεταφορά. Εδώ βρίσκονται δύο σοβαρές προκλήσεις για τους εθνικούς συντάκτες.

Για την επίτευξη αποτελεσματικής νομοθεσίας, η βιβλιογραφία υπογραμμίζει την ανάγκη να κατανοήσει ο συντάκτης τους γενικούς στόχους της πολιτικής. Χωρίς την κατανόηση των πραγματικών λόγων που υπαγορεύουν την απόφαση της ΕΕ να νομοθετήσει, είναι αδύνατο να κατανοηθεί το πολιτικό πλαίσιο εντός του οποίου τοποθετείται το νομοθετικό κείμενο. Το πλαίσιο είναι σημαντικό για να κατανοηθεί ο στόχος της ρυθμιστικής προσπάθειας της ΕΕ, ως μέσο αξιολόγησης του κατά πόσον οι στόχοι αυτοί συμπίπτουν με εκείνους στο εθνικό πλαίσιο, κατά πόσον έχουν ήδη επιτευχθεί στο εθνικό πλαίσιο ή κατά πόσον έχουν εν μέρει επιτευχθεί στο εθνικό πλαίσιο. Στην περίπτωση μερικής ή μη επίτευξης σε εθνικό επίπεδο, το κείμενο της ΕΕ προσφέρει ένα εξαιρετικό μοντέλο για την πορεία προς τα εμπρός: γιατί επιλέχθηκε η νομοθεσία μεταξύ των άλλων διαθέσιμων ρυθμιστικών εργαλείων, πώς οι νομοθετικοί μηχανισμοί συνδέονται με τους στόχους πολιτικής και κατά πόσον αυτοί μπορούν να μεταφερθούν χρήσιμα σε εθνικό επίπεδο.

Στην περίπτωση της μεταφοράς, η κατανόηση των στόχων πολιτικής είναι εξαιρετικά δύσκολη, επειδή το κείμενο της νομοθεσίας της ΕΕ δεν εισάγει επί του παρόντος επαρκώς συγκεκριμένους και σαφώς εκφρασμένους στόχους πολιτικής. Ορισμένοι στόχοι πολιτικής μπορούν να βρεθούν στις εισαγωγικές εκθέσεις των πράξεων της ΕΕ ή ακόμη και στους οδηγούς μεταφοράς, οι οποίοι θα μπορούσαν να χρησιμεύσουν ως οδηγίες σύνταξης στο πλαίσιο της μεταφοράς. Η εμπλοκή των νομοτεχνών στη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ θα μπορούσε να εγγυηθεί την καλύτερη κατανόηση του ρυθμιστικού πλαισίου, των ρυθμιστικών στόχων που επιδιώκει η ΕΕ, της θέσης των κρατών μελών και φυσικά της εθνικής αντίδρασης στα σχέδια κειμένων.

Η δεύτερη αδυναμία των σημερινών διαδικασιών μεταφοράς αφορά ένα ελάττωμα σε σχέση με τις οδηγίες σύνταξης προς τους νομοτέχνες που έχουν τον ρόλο της ενσωμάτωσης. Ενώ η βιβλιογραφία απορρίπτει τα έτοιμα σχέδια προς όφελος των αφηγηματικών οδηγιών σύνταξης, στην περίπτωση αυτή η μεταφορά βασίζεται σε ένα υπάρχον, ήδη συνταγμένο νομοθετικό κείμενο, και μάλιστα ένα κείμενο που έχει ήδη παγιωθεί. Αυτό περιορίζει τη δημιουργικότητά των νομοτεχνών στο σχεδιασμό της εθνικής νομοθετικής λύσης και θέτει σε κίνδυνο την αποτελεσματικότητα των εθνικών μέτρων εφαρμογής. Προσφέροντας στους εθνικούς συντάκτες ένα έτοιμο νομοθετικό κείμενο, η ΕΕ «προσκαλεί» την πιστή αντιγραφή του κειμένου κατά λέξη ως στρατηγική μεταφοράς. Αυτό μπορεί να αποβεί επιζήμιο για την ποιότητα της εθνικής νομοθεσίας που προκύπτει, διότι χρησιμεύει ως καλή δικαιολογία για την παράλειψη του μεγαλύτερου μέρους της μεθοδολογίας νομοθέτησης που αφορά τον εντοπισμό και την επεξεργασία των καταλληλότερων νομοθετικών λύσεων. Βάζοντας τους εθνικούς νομοτέχνες στον πειρασμό να παραλείψουν την κατανόηση της νομοθετικής πρότασης, στερεί τη διαδικασία σύνταξης από την ανάλυση των ρυθμιστικών στόχων που πρέπει να επιτευχθούν σε επίπεδο ΕΕ. Με τη σειρά του, αυτό στερεί τη διαδικασία από τον προσδιορισμό των εθνικών ρυθμιστικών στόχων και αποσυνθέτει τα ρυθμιστικά θεμέλια του νομοθετικού οικοδομήματος. Η αναποτελεσματικότητα και η μη συμμόρφωση είναι ένας πραγματικός κίνδυνος, όπως επιβεβαιώνουν τα ποσοστά συμμόρφωσης με τα νομοθετικά κείμενα της ΕΕ.

Η καλή νομοθεσία για τη μεταφορά ενωσιακού δικαίου απαιτεί από τους εθνικούς νομοτέχνες να επιμείνουν στον προσδιορισμό των πραγματικών και μετρήσιμων ρυθμιστικών στόχων των νομοθετών της ΕΕ. Και να επιμείνουν στο στάδιο 1 του Thornton, χρησιμοποιώντας το κείμενο της ΕΕ ως οδηγίες σύνταξης και όχι ως πρότυπο νόμου που μπορεί να αντιγραφεί άμεσα και γρήγορα στην εθνική νομοθεσία.

**Στάδιο 2: Ανάλυση της πρότασης για τη μεταφορά της νομοθεσίας της ΕΕ**

Η ανάλυση της πρότασης για μεταφορά στο εθνικό δίκαιο είναι πολύπλοκο έργο. Η ύπαρξη ενός πλήρους και συμφωνημένου κειμένου αντί για περιγραφικές οδηγίες σύνταξης, και χωρίς, στις περισσότερες περιπτώσεις, την εμπειρία της συμμετοχής σε εθνικές διαπραγματευτικές ομάδες, οι εθνικοί νομοτέχνες πρέπει με κάποιο τρόπο να ανασύρουν τους ρυθμιστικούς στόχους και τις πολιτικές επιλογές της ΕΕ, το κενό δικαίου που καλύπτεται με την ρύθμιση, την αναγκαιότητα της νομοθεσίας, καθώς και τυχόν ευαισθησίες και περιοχές κινδύνου. Καθώς αυτά σπάνια περιλαμβάνονται ρητά και με την απαιτούμενη λεπτομέρεια στα νομοθετικά κείμενα της ΕΕ, ο ρόλος των εθνικών νομοτεχνών στο στάδιο 2 μοιάζει με αυτόν ενός εκ των προτέρων αξιολογητή της νομοθεσίας. Για το σκοπό αυτό, ο έλεγχος αποτελεσματικότητας (Mousmouti, 2019), με έμφαση στους στόχους, το περιεχόμενο, το πλαίσιο και τα αποτελέσματα, μπορεί να έχει μεγάλη αξία ως μεθοδολογία. Ο σκοπός ελέγχει τη σύνδεση μεταξύ του σκοπού του νόμου και των στόχων της πολιτικής. Το περιεχόμενο ελέγχει την ανταπόκριση των νομοθετικών επιλογών στο ρυθμιστέο κοινωνικό φαινόμενο, καθώς και τη συνέπεια και την ευθυγράμμιση μεταξύ της επιλογής των κανόνων, των μηχανισμών επιβολής και της επικοινωνίας. Τα αποτελέσματα ελέγχουν τους μηχανισμούς παρακολούθησης του νόμου. Και το πλαίσιο ελέγχει την ενσωμάτωση της νέας νομοθεσίας στο υφιστάμενο σύστημα νόμων. Η αξία του ελέγχου έγκειται στην πρωτοτυπία του ως πρώτου τεστ αποτελεσματικότητας και στην καινοτόμο συγκεκριμενοποίηση της αποτελεσματικότητας. Το τεστ είναι ένα εξαιρετικό εργαλείο για τον έλεγχο της νομοθεσίας και μπορεί να αποτελέσει μεγάλη βοήθεια ως οδηγός για την ανάλυση της υφιστάμενης νομοθεσίας της ΕΕ στο στάδιο 2 της διαδικασίας μεταφοράς.

Ο έλεγχος αποτελεσματικότητας μπορεί να εμπλουτιστεί περαιτέρω από επιπλέον κατευθυντήριες γραμμές για προ-νομοθετικό έλεγχο (Xanthaki, 2018). Ο έλεγχος αυτός απαιτεί την απάντηση των ακόλουθων ερωτημάτων:

* 1. Ποια είναι τα επιθυμητά ρυθμιστικά αποτελέσματα της ΕΕ;
  2. Πώς θα μετρηθούν από την ΕΕ;
  3. Εντός ποιου χρονικού διαστήματος θα επιτευχθούν από την ΕΕ;
  4. Ποιες είναι οι νομικές ατασθαλίες σε επίπεδο ΕΕ και πώς συνδέονται με τους επιθυμητούς ρυθμιστικούς στόχους;
  5. Πώς αναμένεται να αντιμετωπιστεί η νέα νομοθεσία της ΕΕ σε επίπεδο ΕΕ;
  6. Η γλώσσα κάθε διάταξης της ΕΕ επικοινωνεί με σαφήνεια το μήνυμά της;
  7. Εάν αυτό δεν ισχύει, ποια εργαλεία είναι διαθέσιμα για την αντιμετώπιση της πολυπλοκότητας;
     1. η εισαγωγική έκθεση (συχνά με τη μορφή Λευκής ή Πράσινης Βίβλου) που συνοδεύει το σχέδιο πρότασης στις ομάδες εμπειρογνωμόνων και περιγράφει λεπτομερώς το ρυθμιστικό σκεπτικό των πολιτικών επιλογών,
     2. ορισμοί στο κείμενο της ΕΕ
     3. οποιεσδήποτε κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο,
     4. τυχόν επεξηγηματικά έγγραφα,
     5. τυχόν σχέδιο μεταφοράς και εφαρμογής (το οποίο καταρτίζεται στα αρχικά στάδια της πρότασης της Επιτροπής και εντοπίζει τις αδυναμίες και τις προκλήσεις για τα κράτη μέλη)- και
     6. τυχόν εργαλεία προ-μεταφοράς που βασίζονται σε συνεδριάσεις (δίκτυα, ομάδες εμπειρογνωμόνων, συνεδριάσεις πακέτων, πίνακες αποτελεσμάτων κ.λπ.).

Το σκεπτικό πίσω από την προτεινόμενη λίστα είναι η ολιστική απεικόνιση της αποτελεσματικότητας ως έννοια που συνδυάζει την πολιτική, το δίκαιο και τη νομοτεχνική (Laws, 2013). Το τεστ συμμορφώνεται επίσης με τους τρεις πυλώνες της αποτελεσματικότητας, ιδανικό, κατάσταση, αποτελέσματα (Zamboni 2018), καθώς περιλαμβάνει τα ιδανικά της πολιτικής, τις κοινωνικο-πολιτιστικές-οικονομικές-πολιτικές-νομικές παραμέτρους του νομοθετικού περιβάλλοντος και τα εσωτερικά και εξωτερικά αποτελέσματα (αλλαγή στο νόμο και στη συμπεριφορά).

Μόλις απαντηθεί το πρώτο μέρος των ερωτήσεων και οι εθνικοί νομοτέχνες αναλύσουν το κείμενο της ΕΕ, μπορεί να αρχίσει η ανάλυση της πρότασης για τη μεταφορά της στο εσωτερικό του κράτους μέλους:

1. Ποια είναι τα επιθυμητά ρυθμιστικά αποτελέσματα; Αυτά δεν συμπίπτουν πάντοτε με εκείνα της ΕΕ και αυτή η ποικιλομορφία μπορεί να οδηγήσει σε προβλήματα μεταφοράς.
2. Συμπίπτουν με εκείνες της ΕΕ ή πρέπει να προσαρμοστούν στο συγκεκριμένο εθνικό ρυθμιστικό περιβάλλον των κρατών μελών;
3. Πώς μπορούν να μετρηθούν από τα κράτη μέλη, ώστε να παρέχουν τα δεδομένα που απαιτούνται για την απόδειξη της επιτυχίας της νομοθεσίας της ΕΕ και της επιτυχίας των κρατών μελών;
4. Μέσα σε πόσο χρονικό διάστημα πρέπει να επιτευχθούν σε επίπεδο ΕΕ, δεδομένου ότι κανονικά αυτό θα είναι το χρονικό διάστημα που θα οριστεί και για τα κράτη μέλη;
5. Μπορούν οι επιλεγμένοι μηχανισμοί επιβολής να παράγουν τα επιθυμητά ρυθμιστικά αποτελέσματα εντός του καθορισμένου χρόνου σε επίπεδο κράτους μέλους;
6. Μπορεί το κείμενο να εφαρμοστεί χωρίς να προσκρούσει σε κοινωνικο-νομικά εμπόδια εντός των ΚΜ ή σε σχέση με άλλους υπηκόους της ΕΕ εντός των ΚΜ;
7. Ποια είναι το «πρόβλημα» στο κράτος μέλος και πώς συνδέεται με τους επιδιωκόμενους ρυθμιστικούς στόχους του;
8. Μπορεί αυτό να αντιμετωπιστεί με μη νομοθετικά μέσα που εξασφαλίζουν την ομοιόμορφη εφαρμογή; Εάν ναι, ο έλεγχος της εθνικής θέσης με την Επιτροπή μπορεί να αποτρέψει την άσκοπη σύνταξη εθνικών μέτρων.
9. Πώς αναμένεται να αντιμετωπιστεί το «πρόβλημα» με την προτεινόμενη εθνική νομοθεσία;
10. Ποιες είναι οι κύριες ομάδες πιθανών χρηστών του εθνικού κειμένου;
11. Ποιο είναι το επίπεδο ενημέρωσης για το θέμα;
12. Ποιο είναι το επίπεδο της νομικής τους επίγνωσης;
13. Τι ερωτήσεις θέτει κάθε ομάδα;
14. Παρέχει η τρέχουσα δομή προσιτές απαντήσεις στα συγκεκριμένα ερωτήματα κάθε ομάδας χρηστών;
15. Η τρέχουσα δομή διευκολύνει τον απρόσκοπτο εντοπισμό των σχετικών απαντήσεων;
16. Η γλώσσα κάθε διάταξης μεταφέρει το μήνυμά της σε κάθε μία από τις ομάδες χρηστών που προορίζονται με τρόπο που να μπορούν να κατανοήσουν (θέμα και νόμος);
17. Εάν αυτό είναι δύσκολο, ποια εργαλεία έχουν χρησιμοποιηθεί για την αντιμετώπιση της πολυπλοκότητας;
    1. Παραδείγματα
    2. Ορισμοί ή ερμηνεία
18. Είναι απλή η διάταξη;
19. Παραπέμπει το κείμενο τον χρήστη σε σχετικές διατάξεις, ίσως μέσω:
    1. Υπερσύνδεσμοι
    2. Επεξηγηματικές σημειώσεις
    3. Πότε το νέο εθνικό κείμενο θα απαιτεί παρακολούθηση και με ποια αποτελέσματα;

Αυτή η άσκηση μπορεί να φαίνεται περιττή σε μια εποχή που οι πόροι που διατίθενται για την νομοτεχνική είναι περιορισμένοι και ο χρόνος ιδιαίτερα πολύτιμος. Ωστόσο, αποτελεί το θεμέλιο ενός αποτελεσματικού εθνικού κειμένου εφαρμογής, το οποίο συμβάλλει επίσης σημαντικά στην νομοθετική αποτελεσματικότητα σε επίπεδο ΕΕ. Ακόμη σημαντικότερο είναι ότι η άσκηση αυτή θα συμβάλει στο κλείσιμο του χάσματος μεταξύ νομοθετικής πρόθεσης και νομοθετικού αποτελέσματος. Εξασφαλίζοντας μια κατ' αρχήν συμφωνία με τα νομοθετικά σχέδια των κρατών μελών σε αυτό το πρώιμο στάδιο της σύνταξης, οι εθνικοί νομοτέχνες μπορούν να γνωρίζουν ότι το νομοθετικό τους σχέδιο ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της Επιτροπής και της δέσμης κανονιστικών μέτρων της ΕΕ. Επιπλέον, τυχόν προβλήματα μπορούν να εντοπιστούν έγκαιρα και να αντιμετωπιστούν χωρίς μεγάλη αναστάτωση ή χωρίς την αναπόφευκτη επιθετικότητα της προοπτικής διαδικασιών επί παραβάσει σε πολύ μεταγενέστερο στάδιο.

**Στάδιο 3 : Σχεδιασμός και δομή κατά τη μεταφορά**

Τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν τις δικές τους παραδόσεις όσον αφορά τη δομή της εθνικής νομοθεσίας που ενσωματώνει ενωσιακό δίκαιο (Karpen & Xanthaki, 2017; Karpen & Xanthaki, 2020). Από τη σκοπιά του δικαίου της ΕΕ, οι ακόλουθες αρχές ισχύουν και στο σχεδιασμό των κειμένων μεταφοράς (Xanthaki, 2005): η επικουρικότητα, η αναλογικότητα, η επάρκεια, η συνέργεια και η προσαρμοστικότητα (Xanthaki, 2006).

Η νομική επικουρικότητα είναι οικονομία προσεγγίσεων, ενώ η νομοθετική επικουρικότητα είναι οικονομία μέτρων. Η νομική επικουρικότητα σημαίνει ότι η νομοθεσία χρησιμοποιείται ως μέσο εναρμόνισης με τις σχετικές πολιτικές της ΕΕ, εάν, και μόνο εάν, όλες οι άλλες πιθανές μορφές εναρμονιστικής ρύθμισης θεωρούνται αποτυχημένες στην παραγωγή των απαιτούμενων αποτελεσμάτων. Η νομοθετική επικουρικότητα απαιτεί ότι, εάν γίνει επιλογή για νομοθετική δράση, οι εθνικές αρχές επιλέγουν την ελαφρύτερη δυνατή μορφή εθνικής νομοθεσίας για τους σκοπούς της εναρμόνισης. Η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, η οποία στην ακραία εκδοχή της θα μπορούσε να οδηγήσει σε μια σπαρτιάτικη μέθοδο μεταφοράς, εξισορροπείται από την αναλογικότητα: με τη θετική της έννοια, η αναλογικότητα απαιτεί την επιλογή της μορφής εναρμόνισης που μπορεί να επιτύχει το απαιτούμενο πρότυπο, ενώ με την αρνητική της έννοια, και σε αυτό το σημείο αποτρέπεται η ακραία εφαρμογή της επικουρικότητας, η αναλογικότητα απορρίπτει τις μορφές εναρμόνισης που είναι πολύ ελαφρές ή την επίτευξη των απαιτούμενων προτύπων.

Η αναλογικότητα συμπληρώνει τη νομοθετική επικουρικότητα και απαιτεί η επιλογή της μορφής του εθνικού εκτελεστικού μέτρου να αντικατοπτρίζει τον σκοπό του. Η αναλογικότητα εξισορροπεί επίσης την επικουρικότητα, καθώς αποτρέπει τις επιλογές εναρμόνισης που είναι πολύ ελαφρές για τους σκοπούς της μεταφοράς: αποτρέπονται, επομένως, η υπερρύθμιση και η υπορύθμιση. Η νοµική επάρκεια απαιτεί το επιλεγμένο µέσο ρύθμισης να είναι ικανό να επιτύχει το επιδιωκόμενο αποτέλεσµα. Η νομοθετική επάρκεια διασφαλίζει ότι η επιλεγμένη μορφή της νομοθεσίας είναι ικανή να επιτύχει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Αν και η επάρκεια είναι μια αξία που πρέπει να επιδιώκεται στη νομοθετική διαδικασία, η πραγματική επάρκεια στη νομοθετική διαμόρφωση μπορεί να διασφαλιστεί μόνο εκ των υστέρων μέσω μιας μελλοντικής αξιολόγησης του προτεινόμενου νόμου, δηλαδή μέσω μιας ανάλυσης κόστους-οφέλους και μιας αναδρομικής αξιολόγησης με τη μορφή παρακολούθησης των ψηφισμένων νόμων. Η νομική συνέργεια προάγει τη συνοχή και την αλληλένδετη λειτουργία των διαφόρων τομέων δικαίου στο εθνικό νομικό σύστημα του υποψήφιου κράτους μέλους, ενώ η νομοθετική συνέργεια προάγει την ολιστική προσέγγιση του δικαίου για ένα συγκεκριμένο κοινωνικό φαινόμενο, διασφαλίζοντας έτσι ότι τα νέα μέσα πέφτουν ομαλά στη θέση τους κατά την έναρξη ισχύος τους και ότι συνδυάζουν τις δυνάμεις τους για την επίτευξη του στόχου της νομοθεσίας για το εν λόγω κοινωνικό φαινόμενο.

Η προσαρμοστικότητα λαμβάνει υπόψη πρακτικές πτυχές όπως οι περιορισμοί του κοινοβουλευτικού χρόνου και η συνακόλουθη επιλογή νομοθετικών μορφών με ελαφρύτερες διαδικαστικές απαιτήσεις. Όταν συνδυάζεται με την επικουρικότητα και την αναλογικότητα, η προσαρμοστικότητα μπορεί να φτάσει σε επικίνδυνα άκρα υπο-ρύθμισης ή υπο-εξουσιοδοτημένης ρύθμισης που παράγεται χωρίς προσφυγή σε κοινοβουλευτική νομιμοποίηση. Ένα παράδειγμα αυτού θα μπορούσε να είναι η ιρλανδική προσέγγιση της μεταφοράς που συνήθως αφήνεται στην κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσία με το πρόσχημα του επείγοντος (Mooney 2001). Ωστόσο, όταν οριοθετείται από την επάρκεια και τη συνέργεια, η προσαρμοστικότητα μπορεί να χρησιμεύσει στις εθνικές κυβερνήσεις για να επιτύχουν αποτελέσματα νόμιμα αλλά χωρίς σπατάλη πόρων. Η προσαρμοστικότητα επιτρέπει την πειραματική νομοθεσία ή τη σταδιακή νομοθεσία.

Εκτός από τα ανωτέρω, οι εθνικοί νομοτέχνες λαμβάνουν υπόψη τους κανονιστικά κριτήρια σχετικά με την επιλογή της νομοθετικής μορφής. Ο τομέας αυτός προορίζεται για μια ειδική μορφή νομοθεσίας (Xanthaki 2003). Το δευτερεύον περιεχόμενο του νομοθετικού εγγράφου ή η ανάγκη για ευελιξία συνηγορούν υπέρ της επιλογής διοικητικών πράξεων, εσωτερικών εγκυκλίων ή άλλων μορφών εκτελεστικής νομοθεσίας (Steunenberg & Voermans 2006). Τα εθνικά νομοθετικά σώματα έχουν επιλογές (Král 2016). Για παράδειγμα, το πεδίο εφαρμογής του εθνικού μέτρου δεν μπορεί να αποκλίνει από το μέτρο της ΕΕ, εκτός εάν προβλέπεται ρητά το αντίθετο στο μέτρο της ΕΕ.[[190]](#footnote-190) Η αποσαφήνιση διφορούμενων ή ασαφών όρων εντός των πράξεων της ΕΕ μπορεί να αντισταθμίσει τις αδυναμίες του κειμένου της ΕΕ . Ο εντοπισμός διατάξεων που υπάρχουν ήδη στο εθνικό δίκαιο και η αποφυγή της συμπερίληψής τους στο μέτρο εφαρμογής μπορεί να μειώσει την περιττή παράλληλη ρύθμιση του ίδιου θέματος σε δύο νομοθετικές πηγές. Και ο αποκλεισμός της επιχρύσωσης στο εθνικό νομοθετικό κείμενο μπορεί να αποφύγει την επιβάρυνση που προκύπτει από τη νομοθεσία της ΕΕ και θέτει σε κίνδυνο την ανταγωνιστικότητα των εθνικών φορέων.

Πώς μπορούν λοιπόν οι εθνικές αρχές να επιλέξουν το κατάλληλο κανονιστικό επίπεδο (Xanthaki, 2014). Για την εφαρμογή των αρχών στην επιλογή της μορφής των εθνικών εκτελεστικών μέτρων λαμβάνονται υπόψη τρεις βασικές εκτιμήσεις: η έκταση της νομοθετικής παρέμβασης που απαιτείται για την πλήρη μεταφορά, ο τύπος του κύριου μέσου της ΕΕ για τη μεταφορά και το αντικείμενο του εθνικού εκτελεστικού μέτρου.

Η έκταση της νομοθετικής παρέμβασης που απαιτείται για την υποδοχή των πράξεων της ΕΕ από το εθνικό δίκαιο σχετίζεται με την επιλογή ενός νομοθετικού και όχι ενός εναλλακτικού , μέσου ρύθμισης και με την επιλογή του νομοθετικού επιπέδου. Εάν το εθνικό δίκαιο δεν ρυθμίζει το κύριο αντικείμενο της υπό μεταφορά πράξης της ΕΕ, η ανάγκη ρύθμισης είναι αδιαμφισβήτητη. Ωστόσο, η μεταφορά δεν απαιτεί απαραίτητα την κατά λέξη αναπαραγωγή των διατάξεων της ΕΕ σε συγκεκριμένο, ρητό νόμο ή κανονισμό- μπορεί να αρκεί ένα γενικό νομικό πλαίσιο, υπό την προϋπόθεση ότι διασφαλίζει αποτελεσματικά την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας με επαρκώς σαφή και ακριβή τρόπο.

Το ίδιο ισχύει και όταν η προηγούμενη εθνική ρύθμιση είναι αρχαϊκή ή έρχεται σε ριζική και άμεση σύγκρουση με το δίκαιο της ΕΕ. Σε αυτές τις περιπτώσεις η μόνη επιλογή μεταφοράς είναι η ψήφιση ενός βασικού νόμου που συμπληρώνεται από κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσία που αφορά τεχνικές και διοικητικές λεπτομέρειες. Στις περιπτώσεις όμως που υπάρχει προηγούμενη εθνική νομοθεσία στον υπό μεταφορά τομέα, οι εθνικές αρχές συγκρίνουν την εθνική και την ενωσιακή ρύθμιση. Η ύπαρξη προηγούμενης εθνικής νομοθεσίας στον τομέα δεν εγγυάται την ομαλή μεταφορά. Εάν η υφιστάμενη εθνική νομοθεσία είναι ελλιπής, είναι απαραίτητη η συμπλήρωση της. Αυτό μπορεί να γίνει είτε μέσω της κατάργησης και της επαναφοράς σε ισχύ είτε μέσω της τροποποίησης του υφιστάμενου νομοθετικού κειμένου. Η κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσία θα μπορούσε να είναι κατάλληλη, εφόσον προβλέπεται από ρήτρα εξουσιοδότησης στην υφιστάμενη πρωτογενή νομοθεσία, εάν η πλήρης μεταφορά απαιτεί: να προωθηθεί περαιτέρω ο στόχος της πρωτογενούς νομοθεσίας- ή να εφαρμοστούν τεχνικές ή λεπτομερείς διατάξεις της πρωτογενούς νομοθεσίας- ή να καθοριστούν διοικητικές ρυθμίσεις- ή να τεθεί σε ισχύ η πρωτογενής νομοθεσία- ή να συμπληρωθεί ή να τροποποιηθεί η υφιστάμενη πρωτογενής νομοθεσία.

Επιπλέον, η μορφή των υπό μεταφορά πράξεων της ΕΕ επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό την επιλογή των εθνικών αρχών. Οι διατάξεις των ιδρυτικών συνθηκών είναι γενικά κατάλληλες για συμπερίληψη στα εθνικά συντάγματα ή στις συνταγματικές αρχές.

Οι Κανονισμοί έχουν άμεση εφαρμογή αλλά αυτό δεν απαλλάσσει τις εθνικές αρχές από το καθήκον της αξιολόγησης των Κανονισμών σε σχέση με το ισχύον εθνικό δίκαιο. Υπάρχουν τέσσερις βασικοί τύποι εθνικών κανονιστικών μέτρων εφαρμογής για τη μεταφορά των κανονισμών:

- μέτρα συγκεκριμενοποίησης και/ή συμπλήρωσης της ουσίας

- θεσμικά μέτρα και/ή μέτρα αρμοδιότητας

- διαδικαστικά, ελεγκτικά ή ποινικά μέτρα

- ή μέτρα προσαρμογής ή παρέκκλισης (Kral 2008).

Εάν οι Κανονισμοί έρχονται σε πλήρη αντίθεση με την προηγούμενη εθνική νομοθεσία, η τελευταία πρέπει να τροποποιηθεί ή να καταργηθεί εντελώς. Η σιωπηρή τροποποίηση μπορεί να θεωρηθεί επαρκής για τους σκοπούς της μεταφοράς μέσω της ερμηνείας του νόμου. Ωστόσο, εμποδίζει τη σαφήνεια του εθνικού δικαίου του κράτους μέλους και δεν μπορεί να συγχωρεθεί. Επιπλέον, μπορεί να αφήσει έδαφος για δικαστική ερμηνεία και εφαρμογή αντίθετη προς το δίκαιο της ΕΕ, γεγονός που με τη σειρά του μπορεί να οδηγήσει σε δικαστικές αξιώσεις. Εάν οι κανονισμοί επηρεάζουν εν μέρει το ισχύον εθνικό δίκαιο, καθήκον των εθνικών αρχών είναι να αξιολογήσουν την έκταση και τον τρόπο με τον οποίο το εθνικό δίκαιο μεταβάλλεται από τη λήψη του κανονισμού. Στην περίπτωση αυτή, οι τροποποιήσεις μέσω τροποποίησης, αντικατάστασης ή ενσωμάτωσης διασφαλίζουν τη συνέργεια, τηρώντας παράλληλα την προσαρμοστικότητα. Στη σπάνια περίπτωση όπου ο κανονισμός συνάδει πλήρως με το προηγούμενο εθνικό δίκαιο, τα κράτη μέλη μπορούν: να παραμείνουν ανενεργά- ή να προσθέσουν μια αναφορά στον κανονισμό στη ρήτρα σκοπού ή στο επεξηγηματικό υλικό της εθνικής νομικής πράξης- ή να εισαγάγουν ένα εθνικό νομοθετικό κείμενο με μια μοναδική διάταξη θέσπισης που να διασταυρώνει την αναφορά σε προηγούμενα εθνικά δίκαια και να επισυνάπτει τον κανονισμό. Η επιλογή είναι υποκειμενική και εξαρτάται από την έκταση της ανάγκης να επιστήσει την προσοχή του χρήστη στη σύνδεση μεταξύ του κανονισμού και του εθνικού δικαίου.

Οι οδηγίες απαιτούν προσοχή από τις εθνικές αρχές, καθώς θέτουν απλώς στόχους που πρέπει να επιτευχθούν και επιτρέπουν στις εθνικές αρχές να ασκούν την αυτονομία τους κατά τη διαδικασία εφαρμογής (Steunberg and Voermans 2006). Σύμφωνα με την επισκόπηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τα κράτη μέλη έχουν τη δική τους προτίμηση στην προσέγγιση της μεταφοράς: ενώ ορισμένα προτιμούν την τροποποίηση της εθνικής νομοθεσίας, άλλα εισάγουν νέα κείμενα μεταφοράς-[[191]](#footnote-191) και ενώ ορισμένα επιλέγουν την πρωτογενή νομοθεσία, άλλα προτιμούν τη δευτερογενή νομοθεσία (κατ' εξουσιοδότηση ή δευτερεύουσα) (Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018). Φυσικά, η αυτονομία δεν είναι απεριόριστη.[[192]](#footnote-192) Η εφαρμογή μιας οδηγίας απαιτεί τη θέσπιση γενικών μέτρων νομοθετικού χαρακτήρα. Οι εθνικές αρχές πρέπει να εξασφαλίσουν την πλήρη εφαρμογή,[[193]](#footnote-193) όχι μόνο στην πράξη αλλά και στο δίκαιο.[[194]](#footnote-194) Κατ' εφαρμογή της αρχής αυτής, για τη μεταφορά των οδηγιών οι εθνικές αρχές δεν μπορούν να καταφεύγουν σε μια απλή εγκύκλιο που μπορεί να τροποποιηθεί από τη διοίκηση κατά βούληση,[[195]](#footnote-195) ή σε μια απλή γενική διάταξη της εθνικής νομοθεσίας που παραπέμπει στο δίκαιο της ΕΕ,[[196]](#footnote-196) ή σε υφιστάμενες διοικητικές πρακτικές,[[197]](#footnote-197) ή στην ανοχή που ασκεί η διοίκηση βάσει των υφιστάμενων εθνικών κανόνων και διοικητικών διατάξεων που δεν παρέχουν κανένα δικαίωμα σε ιδιώτες ικανό να επικαλεστεί ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.[[198]](#footnote-198) Επιπλέον, η σαφήνεια και η ακρίβεια της χρησιμοποιούμενης ορολογίας δεν μπορεί να στηριχθεί στους ορισμούς του προπαρασκευαστικού υλικού.[[199]](#footnote-199) Και η νομολογία δεν μπορεί να εκπληρώσει την απαίτηση ασφάλειας δικαίου των διατάξεων μιας οδηγίας.[[200]](#footnote-200) Και φυσικά οι εθνικοί κανόνες ερμηνείας του νόμου δεν μπορούν να στηριχθούν για την έμμεση συμπλήρωση του εκτελεστικού μέτρου. [[201]](#footnote-201)Η λογική πίσω από αυτούς τους περιορισμούς στην αυτονομία των εθνικών αρχών έγκειται στο γεγονός ότι οι πέντε δοκιμασίες πληρούνταν κατά τη στιγμή της έκδοσης της οδηγίας, με αποτέλεσμα να επαληθεύεται η ανάγκη νομοθετικής ρύθμισης.[[202]](#footnote-202) Οι εθνικές αρχές μπορούν να αφήσουν την υλοποίηση των στόχων της οδηγίας στους κοινωνικούς εταίρους μέσω συλλογικών συμβάσεων- αλλά οι εθνικές αρχές εξακολουθούν να είναι υπεύθυνες για τη διασφάλιση της πλήρους εφαρμογής της οδηγίας με τη θέσπιση των κατάλληλων νομοθετικών ή διοικητικών μέτρων.[[203]](#footnote-203) Σε περίπτωση απουσίας προηγούμενης εθνικής ρύθμισης ή όταν η προηγούμενη εθνική νομοθεσία έρχεται σε σύγκρουση με τις διατάξεις της οδηγίας, η οδηγία απαιτεί πλήρη μεταφορά μέσω νομοθετικών μέτρων. Σε περιπτώσεις προηγούμενης μερικής ρύθμισης και λόγω της λεπτομερούς τεχνικής φύσης των περισσότερων οδηγιών, η μεταφορά τους γίνεται συνήθως μέσω κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσίας. Όμως, η εξουσία χρήσης κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσίας για τους σκοπούς της μεταφοράς πρέπει να περιλαμβάνεται στην επικύρωση της πράξης προσχώρησης. Στις περιπτώσεις που το εθνικό νομικό σύστημα διασφαλίζει ήδη τους στόχους που επιδιώκει η οδηγία, δεν απαιτούνται εκτελεστικά μέτρα. Αυτό μπορεί να συμβαίνει όταν η αναγκαία νομοθεσία υπάρχει ήδη στο εθνικό δίκαιο ή όταν αρχές του συνταγματικού ή διοικητικού δικαίου καθιστούν περιττή την ειδική εθνική νομοθεσία. Προϋπόθεση γι' αυτό είναι η νομική θέση που απορρέει από τις αρχές αυτές να είναι επαρκώς ακριβής και σαφής και να μπορούν να την επικαλεστούν οι ιδιώτες ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.[[204]](#footnote-204) Ένα εργαλείο μεταφοράς που χρησιμοποιείται συνήθως από τα κράτη μέλη είναι η μεταφορά πολλών οδηγιών μέσω ενός ενιαίου εθνικού νομικού μέσου, γνωστή ως "προσέγγιση της εθνικής δέσμης μέτρων μεταφοράς". Παρόλο που αυτές είναι χρήσιμες για τη μείωση του κόστους συντονισμού στα υπουργεία, η αξία τους ως τεχνικό εργαλείο σύνταξης είναι αμφισβητήσιμη, καθώς διακόπτουν τη ρητή σύνδεση μεταξύ μιας οδηγίας και του εθνικού μέτρου εφαρμογής της. Μπορούν όμως να χρησιμεύσουν και ως αντίδοτο στον εκτεταμένο κατακερματισμό των κανονιστικών ρυθμίσεων της ΕΕ.

Οι αποφάσεις μεταφέρονται μέσω διοικητικών πράξεων ή κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσίας. Οι αποδέκτες της απόφασης είναι τα υποκείμενα του μέτρου εφαρμογής και αυτό πρέπει να αντικατοπτρίζεται στο εθνικό μέτρο εφαρμογής. Οι συστάσεις και οι γνώμες δεν απαιτούν μεταφορά, καθώς δεν είναι νομικά δεσμευτικές. Ωστόσο, χρησιμεύουν ως αυθεντική ερμηνεία ισχυρότερων, νομικά δεσμευτικών νομοθετικών κειμένων , και υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο ενώπιον του ΔΕΕ.[[205]](#footnote-205) Τέλος, οι αποφάσεις των ευρωπαϊκών δικαστηρίων, και ιδίως η πάγια νομολογία, είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη και πρέπει να περιλαμβάνονται στα εθνικά μέτρα εφαρμογής.

Όσον αφορά τα νομικά κριτήρια για την επιλογή της μορφής του εθνικού εκτελεστικού μέτρου, οι εθνικές αρχές προσδιορίζουν το ουσιαστικό πεδίο δικαίου του προτεινόμενου μέτρου. Πρώτον, η εθνική πρακτική (Steunenberg 2006)μπορεί να απαιτεί ότι η ρύθμιση σε συγκεκριμένους τομείς δραστηριότητας προορίζεται για ειδικές νομικές μορφές. Αυτό θα συνέβαινε στην περίπτωση της εισαγωγής νέων εγκλημάτων στην εθνική έννομη τάξη, η οποία παραδοσιακά προορίζεται για την ποινική νομοθεσία. Δεύτερον, τομείς ήσσονος σημασίας σπάνια θεωρούνται άξιοι νομοθετικής παρέμβασης μέσω της πρωτογενούς νομοθεσίας. Στην περίπτωση αυτή, η ρύθμιση λαμβάνει τη μορφή κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσίας, εσωτερικών εγκυκλίων ή άλλων μορφών ρύθμισης.

Ένα παράδειγμα ενός τέτοιου τομέα αφορά τα επίπεδα των αποζημιώσεων που χορηγούνται στους αγρότες των οποίων οι καλλιέργειες έχουν καταστραφεί από φυσικά φαινόμενα. Τρίτον, οι τομείς αυξημένης σημασίας προορίζονται συνήθως για την πρωτογενή νομοθεσία. Πρόκειται για τη νομοθεσία που αφορά θέματα που εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα του συντάγματος και των συνταγματικών διατάξεων, τους περιορισμούς των δικαιωμάτων των πολιτών, τη φορολογία, τα εκλογικά ζητήματα ή τη σύσταση δημόσιου φορέα. Αλλά η πολιτική και η οικονομία φαίνεται επίσης να παίζουν ρόλο: οι κυβερνήσεις τείνουν να επιλέγουν την πρωτογενή νομοθεσία για τους σκοπούς της μεταφοράς στην αρχή της θητείας τους- και οι πλουσιότερες χώρες φαίνεται να χρησιμοποιούν περισσότερο την πρωτογενή νομοθεσία.

Όταν πρόκειται για κριτήρια νομοθετικής σύνταξης, οι εθνικές αρχές λαμβάνουν υπόψη τεχνικά ζητήματα σύνταξης που επηρεάζουν την επιλογή της μορφής του εθνικού εκτελεστικού μέσου.

Η επιλογή της μορφής του εθνικού εκτελεστικού μέτρου, οι επιλογές που σχετίζονται με το πλαίσιο των εθνικών νομοθετικών κειμένων και οι επιλογές που σχετίζονται με την πολιτική και, εάν είναι απαραίτητο, τη νομοθετική λύση μπορούν να εξυπηρετήσουν την εναρμόνιση μόνο εάν γίνονται με βάση ένα κριτήριο: αυτό της αποτελεσματικότητας. Η αποτελεσματικότητα είναι η συμβολή του νομοθέτη στην αποτελεσματικότητα των εθνικών μέτρων εφαρμογής. Αποτελεσματικότητα σημαίνει ότι ο κανόνας παράγει αποτελέσματα, ότι δεν γίνεται νεκρό γράμμα. Αν και η δήλωση ότι ο συντάκτης μπορεί να επιτύχει μόνος του την αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας θα σήμαινε πλήρη άγνοια της αλληλεπίδρασης μεταξύ των φορέων της πολιτικής διαδικασίας, η αλήθεια είναι ότι ο συντάκτης μπορεί και πρέπει να επιδιώκει την επίτευξη του σκοπού και των στόχων που τίθενται στο υπό κατάρτιση νομοθέτημα. Τελικά, η αποτελεσματικότητα είναι το κριτήριο επιλογής για κάθε δίλημμα που σχετίζεται με τη μεταφορά, συμπεριλαμβανομένου του σχεδιασμού.

Υπό την οπτική της αποτελεσματικότητας, η μεταφορά θα μπορούσε να ενισχυθεί σημαντικά με την εφαρμογή της πολυεπίπεδης δομής του κειμένου μεταφοράς. Μια δημιουργική και καινοτόμος πολυεπίπεδη δομή θα απαιτούσε από τους εθνικούς συντάκτες να διαιρέσουν τη νομοθεσία μεταφοράς σε τρία μέρη. Το μέρος 1 θα μπορούσε να περιλαμβάνει τα κύρια ρυθμιστικά μηνύματα, δηλαδή α. γιατί να νομοθετήσει, β. πώς αυτό ωφελεί τον χρήστη και γ. ποια είναι η ουσία της μεταρρύθμισης του δικαίου που εισάγεται από το κείμενο. Το μέρος 2 μπορεί να περιλαμβάνει τα ρυθμιστικά μηνύματα και τους μηχανισμούς επιβολής. Το μέρος 3 περιλαμβάνει ό,τι μένει εκτός των μερών 1 και 2. Τα νομικά ζητήματα, τα ζητήματα ερμηνείας, η προθεσμία, οι αναθεωρήσεις και οι ρήτρες λήξης παραμένουν για τη μελέτη των νομικών εμπειρογνωμόνων, οι οποίοι θα τα χρησιμοποιήσουν για να προσφέρουν εξειδικευμένες επαγγελματικές νομικές υπηρεσίες σε περίπτωση διαφορών που προκύπτουν από τους νόμους μεταφοράς.

**Στάδιο 4 : Σύνταξη κατά τη μεταφορά: η νομοθετική έκφραση**

Αν και ο τρόπος σύνταξης διαφέρει στα κράτη μέλη, βασική επιδίωξη αποτελεί η σαφήνεια. Η σαφήνεια καλλιεργείται από την προβλεψιμότητα του ύφους της νομοθεσίας που ενισχύει την ακριβή μετάδοση του νομοθετικού μηνύματος. Οι χρήστες κατανοούν τι τους ζητείται και, εάν έχουν την τάση, μπορούν να ακολουθήσουν με επιτυχία τις νομοθετικές απαιτήσεις, συμμετέχοντας έτσι στην εφαρμογή της νομοθεσίας μεταφοράς. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένα συνδέσει την πλήρη και ολοκληρωμένη μεταφορά με τους χρήστες που κατανοούν πλήρως τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που έχουν.[[206]](#footnote-206) Η προσφορά σαφούς έκφρασης των ρυθμιστικών μηνυμάτων στη νομοθεσία μεταφοράς συμβάλλει στη ρυθμιστική επιτυχία όχι μόνο της εθνικής νομοθεσίας μεταφοράς αλλά και, έμμεσα, του κειμένου της ΕΕ. Η τήρηση του εθνικού τρόπου σύνταξης προσφέρει προβλεψιμότητα στο κείμενο μεταφοράς. Οι χρήστες βρίσκουν οικεία τη δομή και τις έννοιες, γνωρίζουν ακριβώς πού να αναζητήσουν τις πληροφορίες που χρειάζονται και μπορούν εύκολα να αναγνωρίσουν τα νομοθετικά μηνύματα και τα υποκείμενα ρυθμιστικά μηνύματα. Αυτό τους παρακινεί να εφαρμόσουν τη νομοθεσία μεταφοράς και, ως εκ τούτου, να συμβάλουν στην αποτελεσματικότητα της ρυθμιστικής δέσμης της ΕΕ στο σύνολό της. Από την άποψη του κράτους δικαίου, η προβλεψιμότητα ενισχύει την προσβασιμότητα του νομοθετικού κειμένου από τους χρήστες του, καλλιεργώντας έτσι τη διαφάνεια και τη δημοκρατία.

Δυστυχώς, αυτή η εξοικείωση με το στυλ σύνταξης αφαιρείται από τους παράγοντες που μεταφέρουν ενωσιακό δίκαιο. Παρά τις επανειλημμένες διαβεβαιώσεις των ευρωπαϊκών δικαστηρίων ότι η αντιγραφή δεν είναι απαραίτητη[[207]](#footnote-207) , τα περισσότερα κείμενα μεταφοράς απλώς αντιγράφουν κατά λέξη το κείμενο της νομοθεσίας της ΕΕ. Η αντιγραφή όμως του νομοθετικού κειμένου της ΕΕ επιτρέπει στη νομοθετική έκφραση της ΕΕ να παρεισφρήσει στην εθνική νομοθεσία, δημιουργώντας έτσι ζητήματα απρόβλεπτου και ερμηνείας.[[208]](#footnote-208) Για παράδειγμα, η συμπερίληψη ορισμών στο κείμενο της ΕΕ, όταν αντιγράφεται στην εθνική πράξη μεταφοράς, μπορεί να δημιουργήσει σύγχυση στις δικαιοδοσίες αστικού δικαίου, όπου οι ορισμοί δεν απαντώνται συνήθως στη νομοθεσία. Επιπλέον, η αντιγραφή διατάξεων του νομοθετικού κειμένου της ΕΕ μπορεί να οδηγήσει σε αναποτελεσματικότητα σε εθνικό επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα, η αντιγραφή των όρων που χρησιμοποιούνται στο νομοθετικό κείμενο της ΕΕ μπορεί να οδηγήσει σε σοβαρά κενά μεταφοράς. Συνεπώς, η αντιγραφή του νομοθετικού κειμένου της ΕΕ σπάνια αποτελεί καλή πρακτική. Μπορεί να φαίνεται ασφαλής, δεδομένου ότι μια επιφανειακή εξέταση μπορεί να την χαρακτηρίσει ως πλήρη μεταφορά. Ωστόσο, η εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας μεταφοράς αποκαλύπτει αναπόφευκτα αυτά τα κρυφά προβλήματα σύνταξης. Στο σημείο αυτό, το φαινομενικό δίχτυ ασφαλείας της αντιγραφής του κειμένου της ΕΕ εξαφανίζεται. Η απόδειξη της ελλιπούς ή μερικής μεταφοράς στην πράξη, η οποία τροφοδοτείται από την εφαρμογή, οδηγεί τελικά σε διαδικασίες παράβασης.

Για να προωθήσουν την πλήρη μεταφορά, οι εθνικοί συντάκτες πρέπει να δημιουργήσουν με γενναιότητα ένα νέο κείμενο μεταφοράς. Οι νομοθετικές τους επιλογές επηρεάζονται από εθνικές ιδιομορφίες, οι οποίες συχνά ταξινομούνται ως θεσμικές, πολιτικές και ουσιαστικές (Dimitrakopoulos 2001). Δυστυχώς, δεν υπάρχει μαγική φόρμουλα για την επίτευξη ποιότητας στη νομοθεσία (Xanthaki 2001). Κάθε χώρα έχει τους δικούς της κανόνες που επηρεάζονται από τον τύπο του νομικού της συστήματος, τον τύπο του πολιτεύματoς και τον κύριο στόχο του νομοθέτη της (να προωθήσει την οικονομική ανάπτυξη, οπότε η νομοθεσία πρέπει να εξυπηρετεί τις επιχειρήσεις, ή να προστατεύσει τους πολίτες της, οπότε η νομοθεσία πρέπει να είναι απλή και προσιτή σε όλους;). Τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ θεσπίζουν κανόνες σύνταξης νομοθετικών κειμένων που δεσμεύουν τους επαγγελματίες συντάκτες ή τους νομικούς εμπειρογνώμονες που συμμετέχουν στη διαδικασία σύνταξης. Πολλές χώρες έχουν εισαγάγει κείμενα που περιλαμβάνουν κατευθυντήριες γραμμές ή πρότυπα ποιότητας για τους εθνικούς νομοτέχνες. Για τα υπόλοιπα κράτη μέλη, οι αρχές σύνταξης απορρέουν από τις νομοθετικές τους παραδόσεις. Οι εν λόγω κατευθυντήριες αρχές ισχύουν για όλα τα εθνικά κείμενα, ανεξάρτητα από το ρόλο τους ως έγγραφα εφαρμογής της αμιγώς εθνικής πολιτικής ή ως έγγραφα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο. Η σαφήνεια, η απλότητα, η ακρίβεια, η ακρίβεια και η απλή γλώσσα αποτελούν κοινά πρότυπα καλής ποιότητας της νομοθεσίας σε όλες τις έννομες τάξεις. Η συνεκτίμηση του κύκλου των προσώπων που είναι οι κύριοι χρήστες των νομοθετικών κειμένων, η εξέταση τυχόν ερμηνευτικών προβλημάτων που προκύπτουν από το κείμενο, η ανάγκη συνοχής με την ισχύουσα νομοθεσία, η αποφυγή άσχετων διατάξεων και η χρήση ενιαίας ορολογίας είναι όλοι κανόνες σύνταξης που είναι κοινοί στις νομοθετικές κατευθυντήριες γραμμές των κρατών μελών της ΕΕ. Η νομοθετική δράση ως μέσο ρύθμισης πρέπει να επιλέγεται μόνο εάν αποτελεί ουσιαστικό και αποτελεσματικό μέσο για τον τερματισμό της ανασφάλειας δικαίου. Περαιτέρω κοινές αρχές σύνταξης περιλαμβάνουν τη νομιμότητα, την κεντρική θέση του χρήστη, τον σαφή προσδιορισμό των νέων καθηκόντων και δικαιωμάτων που εισάγει το νομοθετικό κείμενο, τη σαφήνεια, την απλότητα και την απλή γλώσσα. Οι υφολογικές συμβάσεις σύνταξης περιλαμβάνουν την αποφυγή των συνωνύμων , των περιττών συντομογραφιών, των άσκοπων επαναλήψεων υφιστάμενων διατάξεων, των μακροσκελών προτάσεων και των ασαφών παραπομπών σε άλλα νομικά κείμενα.

Και φυσικά πρέπει να τηρούνται οι τεχνικές και τα πρότυπα σύνταξης της ΕΕ. Σε αυτές περιλαμβάνονται η ορθή μεταφορά, η σαφήνεια, η απλότητα, η χρήση της απλής γλώσσας και η αποφυγή των πολλών παραπομπών και των πολιτικών δηλώσεων χωρίς νομοθετικό χαρακτήρα.[[209]](#footnote-209) Η σαφήνεια καλύπτει τη χρήση του ίδιου όρου σε όλο το κείμενο, την έλλειψη περιττών συντομογραφιών και την άσκοπη επανάληψη υφιστάμενων διατάξεων. Η απλότητα περιλαμβάνει την έλλειψη ορολογίας, μακροσκελών προτάσεων και ασαφών παραπομπών σε άλλα νομικά κείμενα.[[210]](#footnote-210) Κατ' αρχήν, οι εθνικοί νόμοι μεταφοράς πρέπει να είναι ικανοί να οδηγήσουν στην αποτελεσματικότητα του εθνικού και του κοινοτικού δικαίου.

Και έτσι, στο στάδιο 3 οι εθνικοί νομοθέτες πρέπει να απομακρυνθούν από την εύκολη αλλά μη παραγωγική ασφαλιστική δικλείδα για την αντιγραφή του νομοθετικού κειμένου της ΕΕ που πρόκειται να μεταφέρουν. Η αποτελεσματικότητα απαιτεί τη σύνταξη μιας νέας νομοθετικής δέσμης με επίκεντρο το έθνος, η οποία εξυπηρετεί την εθνική αποτελεσματικότητα μέσω της σαφήνειας, της ακρίβειας και της σαφήνειας. Υπάρχουν επιλογές για τους συντάκτες κατά τη σύνταξη της εθνικής νομοθεσίας μεταφοράς. Αυτές απαιτούν υποκειμενικές αποφάσεις που τροφοδοτούνται από τον σχεδιασμό του εθνικού κειμένου μεταφοράς που εξυπηρετεί τις συγκεκριμένες ομάδες χρηστών που προσδιορίστηκαν στο στάδιο 3.

Η δημιουργική προσέγγιση της μεταφοράς απαιτεί θάρρος ανάληψης ευθύνης για τις επιλογές νομοθετικής έκφρασης που πρέπει να κάνουν οι νομοτέχνες που επεξεργάζονται την μεταφορά. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η δημιουργική προσέγγιση ενθαρρύνεται από την Επιτροπή στις οδηγίες μεταφοράς.

Για παράδειγμα, στην αιτιολογική έκθεση της οδηγίας για τα συστήματα δικτύων και πληροφοριών[[211]](#footnote-211) , η Επιτροπή παροτρύνει τους νομοτέχνες σχεδίων μεταφοράς να προχωρήσουν πέρα από την εστίαση της οδηγίας σε εταιρείες και υπηρεσίες που είναι ιδιαίτερα κρίσιμης σημασίας και να επεκταθούν σε ολιστικές και συνεπείς "ολοκληρωμένες εθνικές στρατηγικές που υπερβαίνουν τις ελάχιστες απαιτήσεις της οδηγίας για τα συστήματα δικτύων και πληροφοριών". Ωστόσο, στις περισσότερες περιπτώσεις, μια τέτοια δημιουργική προσέγγιση δεν καλλιεργείται από τις επί του παρόντος κυρίως τυπολατρικές ασκήσεις παρακολούθησης σε επίπεδο μετά τον έλεγχο που αναλαμβάνει κυρίως η Επιτροπή. Αυτό επιτρέπει σε ορισμένα κράτη μέλη να επιλέξουν μια "γρήγορη και βρώμικη" επιφανειακή μέθοδο μεταφοράς (König & Mäder 2013). Τούτου λεχθέντος, εάν γίνει δεκτή η σύσταση για προ-νομοθετικές κοινές επιτροπές συν-νομοθεσίας κατά τα προηγούμενα στάδια σύνταξης, τα κύρια στοιχεία των σχεδίων μεταφοράς των κρατών μελών θα έχουν εγκριθεί από τους βασικούς παράγοντες της διαδικασίας μεταφοράς. Η απελευθέρωση των εθνικών νομοτεχνών από τον τρόμο ότι μπορεί να κάνουν λάθος και να παρασύρουν τη δικαιοδοσία τους σε διαδικασίες επί παραβάσει θα απελευθερώσει το δημιουργικό τους ταλέντο για τη σύνταξη σχεδίων με στόχο την αποτελεσματικότητα. Η ανάθεση στους εθνικούς νομοτέχνες απαιτεί αλλαγή νοοτροπίας τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε επίπεδο κρατών μελών. Είναι όμως σε μεγάλο βαθμό σε εφαρμογή της πολιτικής της ΕΕ για τη βελτίωση της νομοθεσίας. Και προάγει τη βιώσιμη ολοκλήρωση, η οποία εξυπηρετεί τη μακροχρόνια επιτυχία της ΕΕ. Έτσι, αν και δεν μπορεί να αναληφθεί από μόνο του, μπορεί να επιτευχθεί σταδιακά και απρόσκοπτα, εάν τόσο οι εθνικοί συντάκτες όσο και οι υπεύθυνοι παρακολούθησης της ΕΕ επικεντρωθούν στην αποτελεσματικότητα επί της ουσίας και όχι επί της μορφής.

Είναι ενθαρρυντικό το γεγονός ότι στα πρόσφατα έγγραφα εντοπίζονται σπόροι για μια τέτοια επανακαθοδήγηση της φύσης του ελέγχου της μεταφοράς. Για παράδειγμα, η γνωμοδότηση της πλατφόρμας REFIT για τη διαφανή μεταφορά από ένα μέλος της ομάδας ενδιαφερομένων[[212]](#footnote-212) καλεί την Επιτροπή να δημοσιοποιήσει τα εθνικά κείμενα και τις κατευθυντήριες γραμμές μεταφοράς μέσω του δικτυακού τόπου EUR-LEX (συμπεριλαμβανομένων πληροφοριών σχετικά με τη χρήση των ρυθμιστικών επιλογών που προβλέπονται στην οδηγία ή κάθε εθνική διακριτική ευχέρεια που χρησιμοποιεί ένα κράτος μέλος για την εφαρμογή οδηγιών ή διατάξεων οδηγιών που βασίζονται στην ελάχιστη εναρμόνιση).

**Στάδιο 5: Επαλήθευση κατά τη μεταφορά**

Η εξωτερική επαλήθευση με δοκιμή από τον χρήστη μπορεί να καθησυχάσει τους νομοτέχνες ότι το κείμενο μεταφοράς τους έχει καταφέρει να μεταφέρει τα σωστά ρυθμιστικά μηνύματα, παρά την εμπλοκή δύο νομικών τάξεων, διαφορετικών νομοθετικών επιλογών και της εξωτερικής νομοθετικής έκφρασης της ΕΕ. Η εξωτερική επαλήθευση σε εθνικό επίπεδο διασφαλίζει ότι το κείμενο μεταφοράς, είτε έχει εκπονηθεί είτε έχει αντιγραφεί από το κείμενο της ΕΕ, είναι προσβάσιμο στους εθνικούς χρήστες. Θα μπορούσε κανείς να μπει στον πειρασμό να δηλώσει ότι, σε περιπτώσεις κειμένων που έχουν αντιγραφεί ή κειμένων της ΕΕ που αναμένεται να εφαρμοστούν χωρίς περαιτέρω εθνική εφαρμογή, ο έλεγχος των χρηστών μπορεί να πραγματοποιηθεί σε επίπεδο ΕΕ. Αυτό όμως θα ήταν αντίθετο με το όλο ήθος της καλής νομοθέτησης που αναγνωρίζει τη σχετικότητα της αποτελεσματικότητας. Δεδομένου ότι η τελευταία απαιτεί την προσβασιμότητα του κειμένου από κάθε ομάδα χρηστών σε κάθε κράτος μέλος, η πραγματική εξωτερική επαλήθευση μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω της δοκιμής χρηστών από εκπροσώπους των τριών ομάδων χρηστών σε κάθε εθνική δικαιοδοσία. Η διαδικασία αυτή μπορεί να είναι δαπανηρή σε πόρους, αλλά είναι ο μόνος ασφαλής τρόπος για να διασφαλιστεί ότι τα ρυθμιστικά μηνύματα της ΕΕ θα ληφθούν όπως προβλέπεται και από τις τρεις ομάδες χρηστών στο εκάστοτε κράτος μέλος.

Η εσωτερική επαλήθευση διασφαλίζει ότι οι ρυθμιστικοί στόχοι της ΕΕ έχουν μεταφραστεί επιτυχώς σε μεταρρύθμιση της εθνικής νομοθεσίας στα κράτη μέλη μεταφοράς και ότι η εν λόγω μεταρρύθμιση της νομοθεσίας έχει εκφραστεί με την κατάλληλη νομοθετική έκφραση στο κράτος μέλος μεταφοράς. Το τελευταίο μέρος επιτυγχάνεται κατά την εξωτερική επαλήθευση μέσω δοκιμών από τους χρήστες. Αλλά το πρώτο μέρος, η μετάφραση των ρυθμιστικών στόχων της ΕΕ σε εθνική νομοθετική μεταρρύθμιση, μπορεί να επαληθευτεί μόνο από τις ρυθμιστικές αρχές της ΕΕ, οι οποίες γνωρίζουν τι επιδιώκεται, με τη βοήθεια των εθνικών ρυθμιστικών αρχών, οι οποίες γνωρίζουν το ρυθμιστικό αποτέλεσμα που αναμένεται από τις επιλογές μεταφοράς τους. Για την επίτευξη του συσχετισμού μεταξύ αυτών των δύο ρυθμιστικών πτυχών και της έκφρασής τους στις εθνικές νομοθετικές επιλογές απαιτείται ένας ανοικτός δίαυλος επικοινωνίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των εθνικών συντακτών κατά το στάδιο της προ-νομοθετικής μεταφοράς. Αυτό μπορεί να διασφαλίσει ότι τα ζητήματα ελλιπούς ή κακής μεταφοράς μπορούν να αντιμετωπιστούν και να διορθωθούν προτού το εθνικό κείμενο μεταφοράς γίνει νόμος και προτού χρειαστεί τιμωρητική παρέμβαση με τη μορφή διαδικασιών παράβασης κατά του κράτους μέλους. Η επιθετικότητα, η αμηχανία και οι δαπανηρές νομικές διαδικασίες μπορούν να αποτραπούν, εάν ο έλεγχος της μεταφοράς μεταφερθεί στο στάδιο της επαλήθευσης της σύνταξης, σε αντίθεση με το μετανομοθετικό στάδιο των πινάκων αντιστοιχίας και των ανεπίσημων επιστολών και των διαδικασιών επί παραβάσει ενώπιον του ΔΕΕ και της επιβολής προστίμων. Η βελτίωση της νομοθεσίας έχει ωριμάσει την έννοια της συν-νομοθεσίας. Στο πλαίσιο αυτό, η εσωτερική επαλήθευση της μεταφοράς πρέπει να εισαχθεί όχι ως υποκατάστατο των διαδικασιών επί παραβάσει αλλά ως συνεργατική πρόληψη των διαδικασιών επί παραβάσει, όπου αυτό είναι δυνατόν.

Συμπεράσματα

Η μεταφορά είναι τελικά μια νομοτεχνική εργασία που πρέπει να αναλαμβάνεται από εκπαιδευμένους νομοτέχνες που κατανοούν την αξία της νομοτεχνικής ως ξεχωριστού νομικού κλάδου, και μάλιστα ως επιμέρους κλάδου του δικαίου της ΕΕ. Το περιεχόμενο και η ουσία ενημερώνουν τις συντακτικές επιλογές. Αλλά δεν τις καθορίζουν. Είναι καιρός οι εθνικές κυβερνήσεις να εξοπλίσουν τους συντάκτες τους με τεχνογνωσία μέσω εξειδικευμένης κατάρτισης.

Η μεταφορά πράξεων της ΕΕ δεν είναι απλώς ένα τεχνικό έργο. Οι έννοιές της εκτείνονται πέρα από την αποτελεσματικότητα των κανονισμών της ΕΕ. Η νομοθεσία είναι επικοινωνία. Η νομοθεσία μεταφοράς απευθύνεται στους χρήστες, επικοινωνώντας τα μηνύματα πολιτικής των εθνικών κυβερνήσεων και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Ακριβώς όπως τα έγγραφα μεταφοράς κατάφεραν να αποξενώσουν τους πολίτες της ΕΕ από τον οργανισμό και τα ιδανικά του, μπορούν και να τους επαναφέρουν. Αυτή είναι η πρόκληση για τις κυβερνήσεις των κρατών μελών και την ΕΕ.

Βιβλιογραφία

Court of Audit, "Landscape Review, Putting EU law into practice: The European Commission's oversight responsibilities under Article 17(1) of the Treaty on the European Union", 2018, 44.

Dimitrakopoulos D, "The transposition of EU Law: 'post-decisional politics' and institutional autonomy", [2001] 7 European Law Journal 442.

Karpen U & Xanthaki H (Eds), Legislation in Europe: A Handbook for Scholars and Practitioners (2017, Hart Publishers)

----------------------------- (Eds), Legislation in Europe: A Country by Country Handbook for Scholars and Practitioners (2020, Hart Publishers)

König & Mäder L, "Non-conformable, partial and conformable transposition: a competing risk analysis of the transposition process of Directives in the EU15" [2013] 14 European Union Politics.

Král R, "On the choice of methods of transposition of EU Directives" [2016] European Law Review

-------, "National normative implementation of EC regulations (2008) European Law Review .

Laws S, "Legislation and Politics" στο D. Feldman, Law in Politics, Politics and Law (2013, Hart Publishers).

Mooney K (2001) "The work of the Office of Parliamentary Counsel to the government in Ireland" (22) Statute Law Society 133

Mousmouti M, Designing Effective Legilsation, Elgar 2019.

Steunberg B & Voermans W, The Transposition of EC Directives (Leiden, Universiteit Leiden, 2006).

Steunenberg B, "Turning Swift Policy-making into Deadlock and Delay National Policy Coordination and the Transposition of EU Directives" (2006) 7 European Union Politics

Wainwright R, "Techniques of Drafting European Community Legislation: (1996) Statute Law Review.

Xanthaki H, "An enlightened approach to legislative scrutiny: focusing on effectiveness" European Journal of Risk Regulation [2018]

-------------, Drafting Legislation: (2014, Hart Publishers).

-------------, Thornton's Legislative Drafting 5th Edition, (2013, Bloomsbury, London)

-------------, "Transposition of EC law for EU approximation and accession: the role of national authorities" (2006) (4) European Journal of Law Reform

-------------, Technical considerations in harmonization and approximation: Xanthaki, "Transposition Techniques" in C. Stefanou and H. Xanthaki, Drafting for EU Approximation (2005, UK Department for International Development -IALS- Ministry of Justice of Ukraine, Kiev), 9-10.

--------------, (2003) "Drafting for Transposition of EU Criminal Laws: the EU Perspective" European Current Law Review.

-------------, The Problem of Quality in EU Legislation: (2001) 38 Common Market Law Review 651.

Zamboni M, "Legislative Policy and effectiveness: a (small) contribution from legal theory" (2018) European Journal of Risk Regulation

# Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (ΑΣΡ)

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης είναι:

«μια συστημική προσέγγιση για την κριτική αξιολόγηση των θετικών και αρνητικών επιπτώσεων των προτεινόμενων και των υφιστάμενων κανονισμών και μη ρυθμιστικών εναλλακτικών λύσεων. Όπως χρησιμοποιείται στις χώρες του ΟΟΣΑ, περιλαμβάνει μια σειρά μεθόδων. Αποτελεί σημαντικό στοιχείο μιας βασισμένης σε στοιχεία προσέγγισης στη χάραξη πολιτικής.»[[213]](#footnote-213)

Ενώ σε άλλο κείμενο βρίσκουμε έναν πιο ολοκληρωμένο ορισμό:

Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης είναι τόσο ένα εργαλείο όσο και μια διαδικασία που έχει σχεδιαστεί για να βοηθήσει στην ενημέρωση των υπευθύνων λήψης πολιτικών αποφάσεων σχετικά με το εάν και πώς πρέπει να ρυθμιστούν για την επίτευξη των στόχων δημόσιας πολιτικής. Η βελτίωση της βάσης τεκμηρίωσης μέσω μιας εκ των προτέρων εκτίμησης επιπτώσεων είναι ένα από τα σημαντικότερα ρυθμιστικά εργαλεία που έχουν στη διάθεσή τους οι κυβερνήσεις. Στόχος είναι να βελτιωθεί ο σχεδιασμός των κανονισμών, βοηθώντας τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής να εντοπίσουν και να εξετάσουν τις πιο αποδοτικές και αποτελεσματικές επιλογές — συμπεριλαμβανομένων των μη κανονιστικών επιλογών — πριν λάβουν μια απόφαση. Μια μέθοδος για να γίνει αυτό είναι η ανάλυση του αναμενόμενου κόστους και οφέλους της ρύθμισης και των εναλλακτικών μέσων για την επίτευξη των στόχων πολιτικής και ο προσδιορισμός της προσέγγισης που είναι πιθανό να αποφέρει το μεγαλύτερο καθαρό όφελος στην κοινωνία.[[214]](#footnote-214)

Σε αντίθεση με άλλες πρακτικές των οποίων η ιστορία χάνεται στα βάθη παρελθόντων αιώνων, η ΑΣΡ είναι πολύ πρόσφατο φαινόμενο που χρονολογείται στη δεκαετία του ’70. Όμως για να κάνουμε σωστά την ιστορική αναδρομή είναι απαραίτητο πρώτα να καταλάβουμε το πως και το γιατί υπήρξε ανάγκη για τη δημιουργία κάτι ανάλογου της ΑΣΡ.

**Μικρή Ιστορική Αναδρομή**

Το cost benefit analysis (CBA)έγινε το σλόγκαν των 10ετιών 1960-70, και χρησιμοποιείτο κυρίως για προσδιορισμό αριθμητικού κόστους, αφού όφελος συχνά θεωρείτο το «ποιοτικό» κέρδος της χάραξης δημόσιας πολιτικής που ήταν συνεπής με την άλφα ή βήτα ιδεολογία, π.χ. «μπορεί να κοστίζει κάτι παραπάνω αλλά είναι συνεπές μη την σοσιαλιστική ιδεολογία της κυβέρνησης».

Το cost benefit analysis είχε βέβαια τα εξής τρία προβλήματα.

* Πρώτον, χρειαζόταν πολύ εξειδικευμένους εμπειρογνώμονες σε σημείο που ακόμα και πλούσιες χώρες της δύσης αναγκαζόντουσαν να δώσουν εντολή για CBA σε μεγάλες λογιστικές εταιρείες ή σε εταιρείες που εξειδικεύονταν σε CBA για τον ιδιωτικό τομέα.
* Δεύτερον, το αποτέλεσμα της ανάλυσης ήταν συνήθως ένας τεράστιος τόμος πάνω από 500 σελίδες γεμάτος αλγόριθμους που ήταν ακατάληπτοι από όλους πλην την ειδικών στην οικονομετρία. Οι περισσότεροι απλά διάβαζαν την «Εισαγωγή» και τα «Συμπεράσματα» χωρίς να έχουν πάντα καταλάβει τι λέει το CBA.
* Τρίτο, το κόστος ήταν απαγορευτικό για να γίνει χρήση του CBA σε όλα τα νομοσχέδια. Μόνο τα μεγάλα νομοσχέδια ή τα λεγόμενα big spenders ή τα νομοσχέδια που έφερναν μεγάλες αλλαγές σε υπάρχουσα δημόσια πολιτική, και έπρεπε να κοστολογηθούν με ακρίβεια, έπαιρναν άδεια για CBA.

Πάνω που το CBA είχε γίνει ένα ακριβός βραχνάς για τις κυβερνήσεις, εμφανίζεται η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Αυτή τη στιγμή σχεδόν όλες οι χώρες του ΟΟΣΑ χρησιμοποιούν ΑΣΡ και να πούμε εδώ ότι η ΑΣΡ έχει αρχίσει να προωθείται έντονα από την Παγκόσμια Τράπεζα. Ως αποτέλεσμα, ένας αυξανόμενος αριθμός αναπτυσσόμενων χωρών έχουν πλέον υιοθετήσει τις απαιτήσεις RIA.

Γιατί λοιπόν έγινε η ΑΣΡ το νέο σλόγκαν αντί του Cost Benefit Analysis; Τρείς είναι οι βασικοί λόγοι:

* Πρώτον, η εξειδίκευση που χρειάζεται για να γίνει μια ΑΣΡ δεν έχει καμία σχέση με τις απαιτήσεις του CBA. Η Αμερικανική πρόταση ήταν να είναι η ΑΣΡ τέτοιας μορφής ώστε να μπορεί να ολοκληρωθεί από τον μέσο εμπειρογνώμονα, αν όχι από όλους.
* Δεύτερον, σαφήνεια σε ότι αφορά τα ποσά. Αριθμητικά εκπεφρασμένο κόστος και όφελος χωρίς την ανάγκη για μικρο-υπολογισμούς που δεν είναι απαραίτητοι.
* Τρίτον, το κόστος για την ΑΣΡ δεν έχει καμία σχέση με το κόστος της CBA. **Η ΑΣΡ θεωρείται σαν CBA Light** κι έτσι η αξία της δεν είναι τόσο η αριθμητική ακρίβεια όσο το αν δίνει μια γενική καλή και αποδεκτή κατανόηση των υπέρ και των κατά από τη χρήση της συγκεκριμένης ρύθμισης.

Η ΑΣΡ λοιπόν δεν ήρθε για να συμπληρώσει το CBA (το οποίο ακόμα κα σήμερα γίνεται για πολιτικές που πρόκειται να ξοδέψουν δισεκατομμύρια). Ήρθε για να μας διαφωτίσει σχετικά με το κόστος και όφελος Ρυθμίσεων που είναι πάντα περιορισμένες σε εύρος και συνήθως καλύπτονται από νόμο πλαίσιο. Το πεδίο εφαρμογής των απαιτήσεων RIA έχει διευρυνθεί με την πάροδο του χρόνου σε πολλές χώρες στις οποίες έχουν υιοθετηθεί. Αντιστρόφως, λίγες ή καθόλου χώρες έχουν εγκαταλείψει τη χρήση του RIA μετά την υιοθέτησή του.

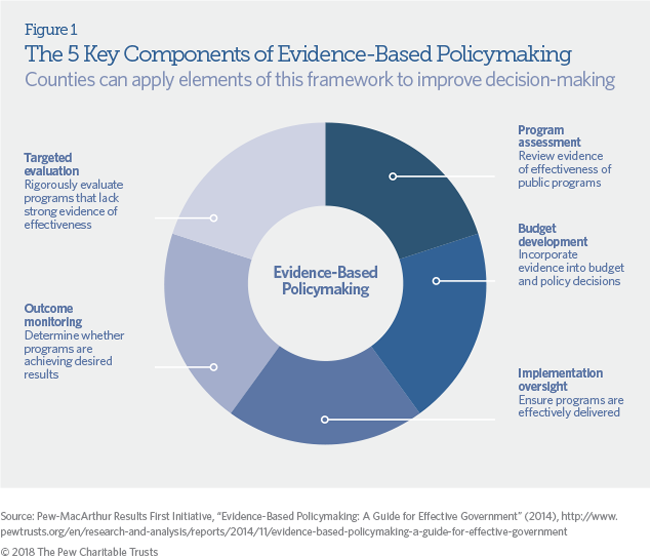
**H τεκμηριωμένη χάραξη δημόσιας πολιτικής (Evidence Based Policy Making) και η μεγάλη στροφή της ΑΣΡ**

Μιλήσαμε πριν το λεγόμενο «ποιοτικό» κέρδος της χάραξης δημόσιας πολιτικής που ήταν συνεπής με την άλφα ή βήτα πολιτική ιδεολογία, π.χ. «μπορεί να κοστίζει κάτι παραπάνω αλλά είναι συνεπές μη την σοσιαλιστική ιδεολογία της κυβέρνησης». Ήταν, για παράδειγμα, μέσα στα πλαίσια αυτής της λογικής που η Αμερική ξόδεψε δισεκατομμύρια για το πρόγραμμα star wars που υποτίθεται θα έδινε αβαντάζ στην Αμερική μεταφέροντας πυρηνικούς πυραύλους στο διάστημα σε τροχιά γύρω από την γη ώστε να είναι αδύνατο να καταστραφούν από την ΕΣΣΔ. Η προσπάθεια να ακολουθήσει αυτό το πολυέξοδο πρόγραμμα ήταν η αρχή του τέλους για την ΕΣΣΔ. Όμως μετά το 1992 ήρθε επίσης το τέλος της δημόσιας πολιτικής που ήταν δημοσιονομικά παράλογη αλλά συνεπής με κάποια πολιτική ιδεολογία σε κομματικό επίπεδο. Το λεγόμενο ποιοτικό κέρδος είχε πλέον γίνει ένα τραγικό «ποιοτικό» λάθος αφού το οικονομικό κόστος ήταν συχνά δυσβάσταχτο.

Το βιβλίο των Osborne και Gaebler Reinventing Government[[215]](#footnote-215) είχε ήδη γίνει η βίβλος μιας νέας προσέγγισης στη δημόσια πολιτική που στοχεύει στη μετάδοση ενός επιχειρηματικού πνεύματος στον δημόσιο τομέα. Η προσέγγιση των Osborne και Gaebler έφερε το New Public Management το οποίο ανάμεσα σε άλλα έφερε αλλαγές στη λήψη αποφάσεων για τη δημόσια πολιτική. Ανάμεσα στις πολλές προτάσεις εμφανίστηκε και το Evidence Based Policy Making δηλαδή η Τεκμηριωμένη Χάραξη Δημόσιας Πολιτικής. Σύμφωνα με αυτήν, η κυβέρνηση δεν μπορεί να χαράξει δημόσια πολιτική παρά μόνο χρησιμοποιώντας δοκιμασμένες μεθόδους, και μάλιστα με θετικά αποτελέσματα. Αν δεν γίνει χρήση της Τεκμηριωμένης Χάραξης Δημόσιας Πολιτικής η δημόσια αυτή πολιτική θεωρείται εσφαλμένη και επομένως μη αποδεκτή.[[216]](#footnote-216)

Η τεκμηριωμένη χάραξης πολιτικής, που ουσιαστικά είναι η χάραξη πολιτικής βάσει εμπειρικών στοιχείων, παρέχει στους φορείς χάραξης πολιτικής και στους νομοτεχνικούς μία Μέθοδο όχι μία Θεωρία. Είναι μία δομή, ένα πλαίσιο πάνω στο οποίο μπορούμε να δοκιμάσουμε θεωρητικές προσεγγίσεις. Από μόνη της η χάραξη πολιτικής βάσει εμπειρικών στοιχείων δεν παρέχει «απόδειξη επιστημονικής υπόθεσης». Μπορεί να μας βοηθήσει να δοκιμάσουμε θεωρίες με βάση αποφάσεις που έχουμε πάρει για τη χάραξη πολιτικής. Μπορεί επίσης να βοηθήσει τη συλλογή δεδομένων για την εκτίμηση συγκεκριμένων πολιτικών. Όμως δεν μπορεί να κάνει κάτι παραπάνω. Η μεθοδολογία την οποία ονομάζουμε «τεκμηριωμένη χάραξη δημόσιας πολιτικής» χρησιμοποιείται επειδή πολλοί εμπλεκόμενοι στην χάραξη πολιτικής δεν έχουν εκπαίδευση στην έρευνα και επομένως δεν μπορούν να χρησιμοποιήσουν τις γνώσεις τους για την χάραξη πολιτικής.

Ο όρος καθεαυτός «τεκμηριωμένη χάραξη δημόσιας πολιτικής» διαδόθηκε από την κυβέρνηση Μπλέρ στην Βρετανία μέσω μιας Λευκής Βίβλου της κυβέρνησης που δημοσιεύθηκε το 1999 (Modernizing Government).[[217]](#footnote-217) Οι Βρετανοί λοιπόν, οι οποίοι στο παρελθόν είχαν κάνει το «ποιοτικό» λάθος κατά συρροή μέχρι που χρεωκόπησε τη χώρα το 1978, έγιναν η πρώτη χώρα της Ευρώπης που αποφάσισε να βάλει τέλος στην ιδεολογική αυθαιρεσία στη δημόσια διοίκηση. Και ο τρόπος που σκέφτηκαν να αντεπιτεθούν στην αυθαιρεσία ήταν οι ΑΣΡ τις οποίες έβλεπαν σαν έναν βασικό τρόπο που η δημόσια διοίκηση θα προειδοποιούσε την πολιτική ηγεσία, π.χ. στα υπουργεία, ότι η πολιτική την οποία ήθελε να χαράξει/υλοποιήσει στερείτο τεκμηρίωσης και επομένως ήταν μη αποδεκτή.



Από το 2000 μέχρι σήμερα το Evidence Based Policy Making έχει υποστεί διάφορες μικροαλλαγές, στις διάφορες χώρες που το έχουν ενστερνισθεί σαν τον βασικό τρόπο χάραξης δημόσιας πολιτικής, ιδιαίτερα σε ότι αφορά το είδος της τεκμηρίωσης που θα πρέπει να υπάρχει για να μπορέσει να χαραχθεί δημόσια πολιτική, με άλλα λόγια ποια εμπειρικά στοιχεία είναι αποδεκτά και ποια όχι. Όμως η βασική του πρόταση, αυτή της τεκμηρίωσης, παραμένει στο επίκεντρο.

**Βασικές αρχές της ΑΣΡ – το Βρετανικό Μοντέλο**[[218]](#footnote-218)Σε αντίθεση με άλλες χώρες που εστίασαν στην θεωρητική πλευρά του θέματος οι Βρετανοί εστίασαν την προσοχή τους στα πρακτικά ζητήματα. Έτσι για τους Βρετανούς υπήρχαν πέντε βασικές αρχές της καλής ρύθμισης, οι οποίες ήταν:

1. **Διαφάνεια** - Να είστε ανοιχτοί, να το διατηρείτε το κείμενο απλό, να είστε φιλικοί προς το κοινό.

2. **Ευθύνη/Λογοδοσία** - Προς τους υπουργούς και το Κοινοβούλιο και προς τους χρήστες.

3. **Στόχευση** - Η ρύθμιση θα πρέπει να επικεντρώνεται στο πρόβλημα και να ελαχιστοποιεί τις παρενέργειες.

4. **Συνέπεια** - Να είστε προβλέψιμοι, οι πολίτες πρέπει να γνωρίζουν τι πρόκειται να συμβεί στο εγγύς μέλλον.

5. **Αναλογικότητα** - Προσαρμόστε τα μέσα ανάλογα με τον κίνδυνο, ρυθμίστε μόνο όπου χρειάζεστε.

Είναι σημαντικό η ΑΣΡ να περιέχει λεπτομέρειες σχετικά με:

* Τους σχετικούς κινδύνους – τα λεγόμενα και **ρίσκα**
* Τα **οφέλη** που συνδέονται με κάθε επιλογή. Όπου είναι δυνατόν, τα οφέλη θα πρέπει να παρουσιάζονται σε ποσοτικοποιημένη (και κατά προτίμηση νομισματική) μορφή.
* Τα **κόστη** που συνδέονται με κάθε επιλογή. Το κόστος αυτό θα πρέπει να αναλυθεί σε κόστος πολιτικής και εφαρμογής.

Για να κατανοήσουμε την πεμπτουσία της ΑΣΡ πρέπει πρώτα να κατανοήσουμε την έννοια του **ρίσκου** ή **σχετικού** **κινδύνου**.

*Τι είναι το Ρίσκο στην ΑΣΡ; (Βρετανικό Μοντέλο)*

Ρίσκο είναι ένα πράγμα ή μία ενέργεια που μπορεί να προκαλέσει βλάβη. Επικυνδυνότητα (hazard) είναι η πιθανότητα να συμβεί κάποια βλάβη όταν εκτεθούμε σε έναν κίνδυνο και τις συνέπειές του.

Υποβάλλονται πολλές προτάσεις για την αντιμετώπιση των κινδύνων για το περιβάλλον, την ασφάλεια ή την υγεία των καταναλωτών ή των εργαζομένων. Εάν η πρότασή αφορά έναν κίνδυνο, θα πρέπει να γίνει μια απλή εκτίμηση των κινδύνων. Για παράδειγμα, οι προτάσεις για θέματα όπως η προστασία των καταναλωτών, τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας, το ηλεκτρονικό/ψηφιακό εμπόριο πρέπει να κάνουν μια απλή αξιολόγηση του κινδύνου απάτης.

Η ανάλυση κινδύνου περιλαμβάνει:

α) **Εκτίμηση κινδύνου** - προσδιορισμός του κινδύνου ή της κατάστασης που, σε συγκεκριμένες περιστάσεις, οδηγεί σε βλάβη ή και εκτίμηση της πιθανότητας να συμβεί αυτή η βλάβη.

β) **Διαχείριση κινδύνου** - ο τρόπος συστηματικού εντοπισμού, αξιολόγησης, επιλογής και εφαρμογής των επιλογών για τη μείωση του κινδύνου.

γ) **Ενημέρωση σχετικά με τον κίνδυνο** - η ανοικτή ανταλλαγή πληροφοριών και απόψεων που οδηγεί σε καλύτερη κατανόηση των αποφάσεων σχετικά με τον κίνδυνο και την επικινδυνότητα.

Για παράδειγμα, εξετάστε τον αριθμό ατόμων που πεθαίνουν από ηλεκτροπληξία ως αποτέλεσμα της πώλησης ενός επικίνδυνου καταναλωτικού προϊόντος. Εάν τα τελευταία 10 χρόνια έχουν αναφερθεί 20 θάνατοι που οφείλονται στη χρήση αυτού του προϊόντος, ο κίνδυνος μπορεί να εκτιμηθεί ότι είναι δύο θάνατοι ετησίως. Σε περιπτώσεις επιστημονικής αβεβαιότητας ως προς τη φύση και την κλίμακα του κινδύνου, μπορεί να είναι σκόπιμο να εξεταστεί το ενδεχόμενο εφαρμογής της αρχής της προφύλαξης. Μπορεί να είναι δύσκολο, μερικές φορές αδύνατο, να ποσοτικοποιηθεί ένας κίνδυνος. Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν και ποιοτικά δεδομένα. Η εκτίμησή θα πρέπει να είναι για μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο, π.χ. ένα έτος. Μπορεί επίσης να χρειαστεί να εξετάσετε εάν ο κίνδυνος είναι πιθανό να αυξηθεί ή να μειωθεί με την πάροδο του χρόνου. Μερικές φορές είναι απαραίτητο να εξεταστεί ο κίνδυνος για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα από ένα έτος, π.χ. στην περίπτωση ραδιενεργών ουσιών.

*Οφέλη (Βρετανικό Μοντέλο)*

Σε πολλές περιπτώσεις, θεωρείται ότι εάν έχει ληφθεί η απόφαση για ρύθμιση, τότε τα οφέλη πρέπει να είναι είτε σχεδόν αυταπόδεικτα και πάντως θα πρέπει να υπερτερούν οποιασδήποτε άλλης επιλογής. Όμως, η αποτίμηση των οφελών είναι συχνά δύσκολη και, μερικές φορές, μπορεί να είναι μια εξαιρετικά υποκειμενική διαδικασία.

Η αγνόηση ή η ελλιπής ανάλυση των οφελών που σχετίζονται με κάθε επιλογή δεν είναι αποδεκτή. Γιατί οδηγεί σε μια μη ισορροπημένη πρόταση πολιτικής (δηλαδή μια πρόταση που φαίνεται να αποδεικνύει ότι το κόστος υπερτερεί σαφώς των όποιων οφελών). Ως εκ τούτου, είναι ζωτικής σημασίας, όποτε είναι εφικτό, να διεξάγεται πλήρης ποσοτική ανάλυση των οφελών.

Οι συγκεκριμένες ερωτήσεις του Βρετανικού μοντέλου σε ότι αφορά τα οφέλη είναι:

* Ποιοι ωφελούνται;
* Προσδιορισμός των οφελών
* Αξιολόγηση των οφελών
* Ποσοτικοποίηση και αποτίμηση των οφελών
* Αναλογικότητα και διαφάνεια
* Όταν η αποτίμηση δεν είναι δυνατή χρησιμοποιούμε ποιοτικούς δείκτες, π.χ. για επίπεδα ρύπανσης, σύγκριση με αυτά άλλων χωρών.

*Κόστη (Βρετανικό Μοντέλο)*

Το πρώτο βήμα για την αξιολόγηση του κόστους είναι να προσδιοριστεί το είδος των επιχειρήσεων, των φιλανθρωπικών οργανώσεων και των εθελοντικών τομέων που ενδέχεται να επηρεαστούν από τις προτάσεις και να εκτιμηθεί ο αριθμός των οργανώσεων και των θέσεων εργασίας που εμπλέκονται. Είναι επίσης σημαντικό να προσδιοριστεί κατά πόσον οι τομείς αυτοί θα επηρεαστούν από έμμεσες δαπάνες από προτάσεις που απευθύνονται στις δημόσιες αρχές. Η άτυπη διαβούλευση με αυτούς που θα επηρεαστούν είναι συχνά ένας από τους καλύτερους τρόπους παροχής πληροφοριών για αυτήν την αρχική αξιολόγηση.

Οι συγκεκριμένες ερωτήσεις του Βρετανικού μοντέλου σε ότι αφορά τα κόστη είναι:

* Προσδιορισμός του κόστους
* Σκεφτείτε το μικρεμπόριο (think small)
* Ποσοτικοποίηση του κόστους
* Κόστος πολιτικής και εφαρμογής
* Προσδιορίστε τυχόν άλλες δαπάνες
* Το κόστος συμμόρφωσης
* Συνολικές δαπάνες για επιχειρήσεις, φιλανθρωπικές οργανώσεις και εθελοντικές οργανώσεις
* Αναλογικότητα και διαφάνεια
* Διασφάλιση της συμμόρφωσης
* Καθεστώς συμμόρφωσης
* Κυρώσεις (ποινές)

H τεκμηριωμένη χάραξη δημόσιας πολιτικής έφερε την ΑΣΡ στο προσκήνιο. Παραθέτω παρακάτω δείγματα του τρόπου με τον οποίο οι Βρετανοί ήθελαν και θέλουν τις ΑΣΡ τους.

Όπως φαίνεται η αρχική δομή παραμένει έχοντας βέβαια εκμοντερνιστεί.

**Υπόδειγμα του Ηνωμένου Βασιλείου για ΑΣΡ (2006)**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**Regulatory Impact Assessment checklist (2006)**

Remember that the RIA should be a stand-alone document.

**Sections 1-8**

Sections 1-8 should be completed for the initial, partial and full RIA.

1. **Title of proposal**

Full title including any document reference, e.g. that of the EC directive.

1. **Purpose and intended effect** • **Objectives**

Say clearly what the proposal intends to achieve and in what timescale.

• Background

Outline the existing situation and whether there is currently a framework in place addressing the issue.

• Rationale for government intervention

Describe the impact on the current situation if there is no government intervention. This is the ‘do nothing’ option.

1. **Consultation**

• Within government

List the government agencies and departments that you have consulted.

• Public consultation

Record the consultation’s results and the impact on the decision being taken.

**4. Options**

Identify all the options and the potential of each to achieve the objective. The ‘do nothing’ option should be included, not only because the implications of not acting should be clear but also because it acts as a baseline for the other options. Flag up any risks associated with each option, the likelihood of these risks occurring and ways that these risks could be mitigated. Outline implementation and delivery plans for each option.

5. **Costs and benefits**

• **Sectors and groups affected** List the sectors and groups most likely to be affected by the proposal. These may be groups of individuals, charities, or public or private sector organisations. Consider those groups who may have a disproportionate impact on them.

It may be often be difficult to predict accurately the exact costs and benefits. You should consider presenting a range and stating whether this represents extreme values or the most likely range of outcomes.

• Benefits

It is just as important to identify and quantify the benefits of the policy as well the costs. You can identify the benefits by thinking about the aim of the proposal and the risks being addressed.

• Costs

The analysis should reflect the split between policy and administrative costs. Identify the costs by thinking about the aim of the proposal and what you will be requiring firms and consumers or the public sector to do.

**6. Small Firms Impact Test**

Consider the impacts of each option on small firms and record the details of the Small Firms Impact Test. Make sure you speak to the Small Business Service.

**7. Competition assessment**

Provide an assessment of the competition impacts for each option. Speak to the Office of Fair Trading for advice.

**8. Enforcement, sanctions and monitoring**

How will the proposal be enforced? Who will enforce it? What will the sanctions be? How will you monitor whether your policy meets the original objective?

**Sections 9-12**

Sections 9-12 should be completed after consultation and included in the full RIA.

**9. Implementation and delivery plan**

Include as an annex to the RIA a robust plan of how the change in policy will be brought about, who is responsible for what and when will it happen.

**10. Post-implementation review**

How and when will you measure the effectiveness of the policy proposal? Major new regulations will have to be reviewed within three years of coming into force.

**11. Summary and recommendation**

Which option is being recommended and why? Refer to analysis of the costs and benefits in reaching the decision. Summarise in a table the information gathered for each option.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Option** | **Total benefit per annum: economic, environmental, social** | **Total cost per annum:**   * **economic, environmental, social** * **policy and administrative** |
| 1 |  |  |
| 2 |  |  |
| 3 |  |  |
| 4 |  |  |

**12. Declaration and publication**

The minister must declare that ’I have read the Regulatory Impact Assessment and I am satisfied that the benefits justify the costs.’

**Υπόδειγμα του Ηνωμένου Βασιλείου για ΑΣΡ (2020)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Title:**  IA No:  RPC Reference No:  **Lead department or agency:**  Other departments or agencies: | | | |  | | --- | | Impact Assessment (IA) | | Date: 01/01/2020 | | Stage: Development/Options | | Source of intervention: | | Type of measure: | | Contact for enquiries: | |  | |  | |  | |  | |  | |  | | | |
| **Summary: Intervention and Options** | | | RPC Opinion: | | |
|  | | | | | |
| Cost of Preferred (or more likely) Option (in 2019 prices) | | | | |
| Total Net Present Social Value | Business Net Present Value | Net cost to business per year | | Business Impact Target Status |
| £m | £m | £m | |  |
| What is the problem under consideration? Why is government action or intervention necessary?   * What is the issue being addressed? * What are the current or future harms that is being tackled? * Why is government best placed to resolve the issue?   Maximum of 7 lines | | | | |

|  |
| --- |
| What are the policy objectives of the action or intervention and the intended effects?   * What are the intended outcomes of intervention? * [optional] Can these be described in a [specific, measurable, achievable, realistic and time-limited (SMART), or similar,](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf#page=21) way? * What are the desired effects – what will change as a result of intervention? * What will the indicators of success be?   Maximum of 7 lines |

|  |
| --- |
| What policy options have been considered, including any alternatives to regulation? Please justify preferred option (further details in Evidence Base)   * Include a description of the “do nothing” option and non-regulatory options.   Maximum of 10 lines |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | Is this measure likely to impact on international trade and investment? | |  | | | | | Are any of these organisations in scope? | **Micro** | **Small** | **Medium** | | **Large** | | What is the CO2 equivalent change in greenhouse gas emissions?  (Million tonnes CO2 equivalent) | | Traded: | | Non-traded: | |   Will the policy be reviewed? It  be reviewed. If applicable, set review date: / |

I have read the Impact Assessment and I am satisfied that, given the available evidence, it represents a reasonable view of the likely costs, benefits and impact of the leading options.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Signed by the responsible : |  | Date: |  |

**Summary: Analysis & Evidence Policy Option 1**

Description:

FULL ECONOMIC ASSESSMENT

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Price Base Year 2019 | PV Base Year 2020 | Time Period Years | Net Benefit (Present Value (PV)) (£m) | | |
| Low: Optional | High: Optional | Best Estimate: |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| COSTS (£m) | Total Transition   (Constant Price) Years | | Average Annual  (excl. Transition) (Constant Price) | Total Cost  (Present Value) | |
| Low | Optional |  | Optional | Optional | |
| High | Optional | Optional | Optional | |
| Best Estimate |  |  |  | |
| Description and scale of key monetised costs by ‘main affected groups’  Maximum of 5 lines | | | | | |
| Other key non-monetised costs by ‘main affected groups’  Maximum of 5 lines | | | | | |
| BENEFITS (£m) | Total Transition   (Constant Price) Years | | Average Annual  (excl. Transition) (Constant Price) | Total Benefit  (Present Value) | |
| Low | Optional |  | Optional | Optional | |
| High | Optional | Optional | Optional | |
| Best Estimate |  |  |  | |
| Description and scale of key monetised benefits by ‘main affected groups’  Maximum of 5 lines | | | | | |
| Other key non-monetised benefits by ‘main affected groups’  Maximum of 5 lines | | | | | |
| Key assumptions/sensitivities/risks Discount rate (%) | | | | |  |
| Maximum of 5 lines | | | | | |

BUSINESS ASSESSMENT (Option 1)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Direct impact on business (Equivalent Annual) £m: | | | Score for Business Impact Target (qualifying provisions only) £m: |
| Costs: | Benefits: | Net: |  |
|  |  |  |  |

Evidence Base

|  |
| --- |
| **[Please delete this box upon completion]**  **[Guidance Note]**  *[Departments / regulators have the discretion to set out their evidence base – provided the appropriate analysis is included. The below suggested sections will help ensure relevant factors are considered. In addition a number of general principles should be considered: use plain English to ensure the document is accessible to a range of stakeholders; the analysis should be proportionate and consider the relevant impacts; evidence should be developed collaboratively drawing on a range of stakeholder views; evidence should be updated to reflect recent developments, such as consultation responses; where it will help ensure the IA is readable and accessible consider the use of annexes for very detailed or technical information.]*  *For further guidance please see the* [*HMT Green Book*](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf)*, the* [*Better Regulation Framework*](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/735587/better-regulation-framework-guidance-2018.pdf)*,* [*Guide to Making Legislation*](https://www.gov.uk/government/publications/guide-to-making-legislation) *and* [*RPC case histories*](https://www.gov.uk/government/collections/rpc-case-histories)*]*  **[Formatting Note]**  *[Please delete text for this section. Replace the notes on this page with the text for the evidence base.]*  *[Text in italics is intended to provide guidance for those completing the IA and should be deleted when completing the template.]*  *[To maintain consistent formatting, apply Styles from the toolbar (the main body of text should be Arial, size 12). The Paste Without Format toolbar button can be used to paste text from other documents in the current style.]*  *[Continually numbered paragraphs and page numbers make the document easier to navigate and cross-reference throughout. Consistently formatted headings with logical numbering structure (where used). A contents page upon completion of the IA, especially for IAs above 15-20 pages.]*  **[Please delete this box upon completion]** |

Problem under consideration and rationale for intervention

* + *What is the issue being addressed (i.e. is there a market failure or a government objective)?*
  + *What are the current or future harms that is being tackled?*
  + *What sectors / markets / stakeholders will be affected, and how, if the government does intervene?*
  + *Why is government best placed to resolve the issue? Could the issue be resolved without intervention (e.g. through the market, innovation or other stakeholder led change)?*

Rationale and evidence to justify the level of analysis used in the IA (proportionality approach)

* + *Explain why the level of evidence presented and data gathered is appropriate to the problem under consideration. In some cases, it may be more appropriate to consider this point throughout the IA (for example, primary legislation and where the impacts of secondary legislation are not known).*
  + *Where evidence is unavailable or where there is low confidence / high uncertainty in the evidence, please explain the approach taken in relation to any gaps or limitations in the evidence used (for example, where there is less evidence in one area what information has been used to supplement the evidence base).*

Description of options considered

* + *Include a description of the “do nothing” option and non-regulatory options, following the* [*HMT Green Book*](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf) *approach to options and long-list appraisal. The long list should include considering international comparisons and practices.*
  + *How would the options deliver the desired outcomes?*
  + *How will the options interact with existing legislative and regulatory requirements?*
  + *Where options have been considered as part of policy development or a consultation these should be discussed in the final stage IA, as the evidence relating to rejected options is an important aspect of the evidence base.*

Policy objective

* + *What are the intended outcomes? What will change as a result of intervention?*
  + *Can the objectives / outcomes be described in a SMART (or similar) way?*
  + *What will the indicators of success be?*

Summary and preferred option with description of implementation plan

* + *How will the preferred option be given effect, i.e. primary or secondary legislation / will there be transitional arrangements?*
  + *Explain how the intervention would lead to the intended achievement of the policy objective.*
  + *When will the arrangements come into effect?*
  + *Who will be responsible for ongoing operation and enforcement of the new arrangements?*
  + *Does the approach to implementation enable sufficient flexibility and scope for experimentation / piloting / trialling?*

Monetised and non-monetised costs and benefits of each option (including administrative burden)

* + *Summarise the expected costs and benefits of the proposed approach.*
  + *Give monetised values where possible.*
  + *Summarise how values align with findings received from consultations.*
  + *Use the* [*EANDCB calculator*](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/786862/EANDCB_Impact_Assessment_Calculator_2019_March_User_Guide.docx) *to apply the correct BIT methodology.*
  + *Include appropriate sensitivity analysis and/or other analytical approaches to risk and uncertainty.*

Direct costs and benefits to business calculations

* + *In addition to providing the impacts and analysis in line with the BIT methodology, analysis should cover all other direct impacts (for example presenting estimated costs of enforcement activity even though this would only fall on non-compliant businesses and would not be included in the calculation of the EANDCB).*
  + *For better regulation framework purposes, “business” is short for business and voluntary & community bodies (VCBs). Assessments of business impacts (e.g. for BIT and SaMBA purposes) will, therefore, need to take account of any impacts on VCBs.”*

Risks and assumptions

* + *These should be justified and have an objective basis in research, or clear rationale why assumptions are the best proportionally available evidence (especially if using proxies or estimates).*
  + *Where assumptions and evidence sources have been used these should be transparently referenced (e.g. consider whether these assumptions and their source could be presented in a single place to support transparency);*
  + *It should identify where the gaps are in the evidence base, and any uncertainty surrounding the assumptions made in the assessment;*
  + *Provide consideration on how will risks be mitigated; including a sensitivity analysis and unintended consequences assessment on the core options.*

Impact on small and micro businesses

* + *Will the measure impact small or micro businesses (SMBs)? Could SMBs be exempted while achieving policy objectives? Would there be any disproportionate burdens on small and micro business?*
  + *If SMBs cannot be exempt, what mitigation measures to reduce the impact on SMBs could be applied and what is the rationale for the ones chosen?*
  + *What are the overall costs that fall on small/micro business?*
  + *For further guidance please see the* [*RPC’s guidance on Small and Micro Business assessments.*](https://www.gov.uk/government/publications/small-and-micro-business-assessment-samba-guidance)

Wider impacts (consider the impacts of your proposals)

* + *Document any relevant impact here and by attaching any relevant specific impact analysis (e.g. equalities, etc.) in the annexes to this template.*
  + *Analysis could include wider impacts to individuals (i.e. employees, consumers); public sector; impacts to the* [*environment*](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191500/Accounting_for_enviornomental_impacts.pdf) *and indirect impacts on business / VCB’s.*
  + *How will the intervention affect wider incentives and behaviours, such as enabling or restricting innovation?*
  + *How will the intervention affect markets where products or services are supplied by private or public organisations? Where impacts are likely to**affect competition, Departments should consider completing the Competition and Market Authority’s (CMA)* [*“competition assessment checklist”*](https://www.gov.uk/government/publications/competition-impact-assessment-guidelines-for-policymakers) *to supplement their analysis.*

A summary of the potential trade implications of measure

* *For measures with impacts on international trade and investment, you need to demonstrate those impacts in consultation with the Department for International Trade (DIT) to review your RIA and consider whether those impacts will require notification to the World Trade Organisation (WTO). For example, for goods and services regulations Departments should include an assessment of whether the measure introduces different requirements for domestic and foreign businesses, or different requirements for businesses from different countries and demonstrate how the measure is consistent with the UK’s international obligations. For further guidance, please refer to the DIT guidance (available through your BRU) or contact the DIT Better Regulation Unit (dit.bru@trade.gov.uk).*

Monitoring and Evaluation

* + *How will the impact of the new arrangements be monitored? What are the main external factors that will have an impact on the success of the intervention?*
  + *How will you assess whether the original objectives have been met, or whether the intervention should be amended?*
  + *What are the current monitoring and evaluation provisions in place for the current system, and how can they maintain the appropriate flexibility?*
  + *Will you need to collect extra data that is not already being collected to assess whether the policy has been successful?*
  + *What circumstances / changes in the market or sector would require the policy to be reviewed sooner or change the preferred option?*

**Η ΑΣΡ μετά τον Νόμο για το Επιτελικό Κράτος**

Η Ελληνική έκδοση της ΑΣΡ είναι λίγο διαφορετική από, για παράδειγμα, τη Βρετανική. Το πρώτο πράγμα που μπορεί να παρατηρήσει κανείς από το ίδιο το εγχειρίδιο είναι το μέγεθος της ΑΣΡ. Υπάρχει βέλτιστο μέγεθος για ΑΣΡ; Η απάντηση είναι ότι επίσημα δεν υπάρχει βέλτιστο μέγεθος αλλά είναι επίσης προφανές ότι η ΑΣΡ δεν φτιάχτηκε για να γίνει διαφορετική μορφή της CBA. Στις πιο πολλές χώρες η ΑΣΡ είναι ένα σύντομο ή πάντως σχετικά σύντομο έγγραφο το οποίο συντάσσεται από εμπειρογνώμονες στο υπουργείο ώστε να είναι εύχρηστο και να βοηθά όχι μόνο τους νομοτεχνικούς – για τους οποίους είναι απολύτως απαραίτητο – αλλά και οποιονδήποτε ενδιαφερθεί να μάθει γιατί το κράτος επιθυμεί να Ρυθμίσει τον συγκεκριμένο τομέα. Ο σκοπός της ΑΣΡ ποτέ δεν ήταν ή συγκέντρωση όσο το δυνατόν περισσοτέρων πληροφοριών. Είναι βεβαίως σημαντικό να υπάρχει διαφάνεια, που σημαίνει να εξηγεί ο εμπειρογνώμων όλες τις υποθέσεις πίσω από την ανάλυσή του ώστε να βοηθηθεί ο δημόσιος διάλογος αλλά η αναίτια περιττή ακρίβεια που οδηγεί σε αναλύσεις μέχρι δεύτερου δεκαδικού ψηφίου δείχνουν ότι μάλλον ο εμπειρογνώμων δεν έχει καταλάβει το βαθύτερο νόημα της ΑΣΡ.

Η ΑΣυΡ όπως υπάρχει σήμερα από τον Νόμο για το Επιτελικό Κράτος μοιάζει περισσότερο με τον φάκελο συνοδευτικών εγγράφων, τα λεγόμενα Travaux Preparatoires, και τα τελευταία 10 χρόνια είναι μέρος της πρακτικής χωρών αστικού δικαίου να καταθέτουν τα συνοδευτικά έγγραφα με το τελικό νομοσχέδιο.

1. Ακριβώς η εμπλοκή της κυβέρνησης είναι το κοινό θέμα των νομικών κανόνων: βλέπε J C Dernbach, R V Singleton II, C S Wharton, J M Ruhtenberg και C J Wasson *Legal Writing and Legal Method* (Austin, Woletrs Kluwer, 2007) 3. [↑](#footnote-ref-1)
2. Μέσω μιας πυραμίδας στήριξης ή μιας πυραμίδας κυρώσεων, σύμφωνα με το παράδειγμα της υποστηρικτικής ρύθμισης: βλ. ιδίως J. Braithwaite, "The essence of responsive regulation", (2011) 44 *UBC L Rev* 475, 482. [↑](#footnote-ref-2)
3. Αλλά αποκλείει τα πρότυπα: βλέπε P. Schlag, "Rules and standards" (1985-1986) 33 *UCLA L Rev*, 379. [↑](#footnote-ref-3)
4. Βλέπε ΟΟΣΑ, "Σύσταση του Συμβουλίου για τη βελτίωση της ποιότητας της κυβερνητικής νομοθεσίας", 9 Μαρτίου 1995, C(95)21/Final- βλέπε επίσης ΟΟΣΑ, "Building Capacity for Regulatory Quality: GOV/PGC (2004) 11, 2. [↑](#footnote-ref-4)
5. Βλέπε Ε. Ξανθάκη, "Ποιότητα της νομοθεσίας: μια εφικτή καθολική έννοια ή μια ουτοπική επιδίωξη; ' στο M. Travares Almeida (επιμ.), *Quality of Legislation* (Baden-Baden. Nomos, 2011), 75, 76-78. [↑](#footnote-ref-5)
6. Βλέπε ST Trautmann "Empirical knowledge in legislation and regulation: a decision-making perspective" [2013] 1 *The Theory and Practice of Legislation* 533, 538-539. [↑](#footnote-ref-6)
7. Βλέπε M. Mousmouti, "Operationalising quality of legislation through the effectiveness test" (2012) 6 *Legisprudence* 191, 194- επίσης, W. Voermans, "Concern about the Quality of EU Legislation: Τι είδους πρόβλημα, με τι είδους πρότυπα; ' (2009) 2 *Erasmus Law Review* 59, 223 και 225- και R. Baldwin και M. Cave, *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice* (Οξφόρδη, Oxford University Press, 1999) 85. [↑](#footnote-ref-7)
8. Βλ. ΟΟΣΑ, "Σύσταση του Συμβουλίου για τη βελτίωση της ποιότητας της κυβερνητικής νομοθεσίας", 9 Μαρτίου 1995, C(95)21/Final. [↑](#footnote-ref-8)
9. Η εκτελεστική εξουσία δεν αναμένεται πλέον να περιορίζεται στην απλή υποβολή προτάσεων: πρέπει να τις υλοποιεί. Βλέπε J Craig Peacock *Naotes on Legislative Drafting* (Washington, REC Foundation, 1961) 3. [↑](#footnote-ref-9)
10. Βλέπε N. Staem, "Governance, Democracy and Evaluation" (2006) 12(7) *Evaluation* 7, 7. [↑](#footnote-ref-10)
11. Για μια αντίθετη άποψη, δηλαδή ότι οι περισσότερες πολιτικές προκύπτουν ως απάντηση σε ξαφνικές ανάγκες και όχι από τις δεσμεύσεις του κυβερνώντος κόμματος στο μανιφέστο, βλέπε M. Zander, *The Law Making Process* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005), 2,7. [↑](#footnote-ref-11)
12. Για τη δυναμική φύση της ρύθμισης βλέπε C. Radaelli και F. de Francesco, *Regulatory Quality in Europe:* (Manchester, Manchester University Press, 2007) 36. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ο ΟΟΣΑ επισημαίνει τη σημασία της διαχείρισης του δημόσιου τομέα για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας της πολιτικής και της οικονομικής αποδοτικότητας υπό συνθήκες δημοκρατικής λογοδοσίας: C(94)125/τελικό. [↑](#footnote-ref-13)
14. Και η επιλογή ανήκει στις κυβερνήσεις και όχι στους συντάκτες: βλέπε P. Delnoy, *Le rôle des légistes dans la détermination du contenu des norms*, 2013 Report for the International Cooperation Group, Department of Justice, Canada, http://www.justice.gc.ca/fra/apd-abt/gci-icg/publications.html, 3. [↑](#footnote-ref-14)
15. Βλέπε National Audit Office, Department for Business, Innovations and Skills, "Delivering regulatory reform", 10 Φεβρουαρίου 2011, παράγραφος 1. [↑](#footnote-ref-15)
16. Βλέπε Ομάδα Δράσης για τη βελτίωση της νομοθεσίας (BRTF), "Δρόμοι προς τη βελτίωση της νομοθεσίας: Οδηγός για τις εναλλακτικές λύσεις της κλασικής ρύθμισης", Δεκέμβριος 2005. [↑](#footnote-ref-16)
17. Βλέπε J. Miller, James, "The FTC and Voluntary Standards: (1985) 4 *Cato Journal* 897. [↑](#footnote-ref-17)
18. Βλέπε έκθεση του ΟΟΣΑ, "Alternatives to traditional regulation", παράγραφος 0.3, και επίσης OECD, *Regulatory Policies in OECD Countries:* (Παρίσι, ΟΟΣΑ, 2002). [↑](#footnote-ref-18)
19. Βλέπε Y. Blankt, "The Reenchantment of law" (2010-2011) 96 *Cornell LRe*, 633, 639. [↑](#footnote-ref-19)
20. Βλέπε L. Alexander και E. Sherwin, *Ο κανόνας των κανόνων:* (ΗΠΑ, Duke University Press, 2001) 188. [↑](#footnote-ref-20)
21. Το καταστατικό είναι η επίσημη έκφραση της νομοθετικής πολιτικής: βλέπε E A Driedger *The Composition of Legislation - Legislative Forms and Precedents* (Ottawa, MoJ, 1976) xv. [↑](#footnote-ref-21)
22. Βλ. H. Xanthaki, *Thorntons Legislative Drafting 5th edition*, (London, Bloomsbury, 2013). [↑](#footnote-ref-22)
23. Βλέπε National Audit Office, Department for Business, Innovations and Skills, "Delivering regulatory reform", 10 Φεβρουαρίου 2011, παράγραφος 2.5. [↑](#footnote-ref-23)
24. Βλέπε A. Flueckiger, "Régulation, dérégulation, autorégulation : lémergence des actes étatiques non obligatoires" (2004) 123 *Revue de droit suisse* 159. [↑](#footnote-ref-24)
25. P Westerman "Breaking the circle: goal-legislation and the need for empirical research" [2013] 1 *The Theory and Practice of Legislation* 385, 411. [↑](#footnote-ref-25)
26. Για μια λεπτομερή ιστορική ανάλυση του όρου "ποιότητα της νομοθεσίας", βλέπε E. Albanesi, *Teoria e Tecnica Legislative in Sistema Costituzionale* (Npoli, Editoriale Scientifica, 2013) 45-54. [↑](#footnote-ref-26)
27. Βλέπε C. Stefanou, "Legislative Drafting as a form of Communication" στο L. Mader and M. Travares-Almeida (eds), *Quality of Legislation Principles and Instruments* (Baden-Baden, Nomos, 2011) 308- και επίσης βλέπε C. Stefanou, "Drafters, Drafting and the Policy Process" στο C. Stefanou and H. Xanthaki (eds), *Drafting Legislation: A Modern Approach* (Aldershot, Ashgate, 2008) 321. [↑](#footnote-ref-27)
28. Στην πραγματικότητα, υπάρχει ένα δημόσιο ενδιαφέρον για την καλή ποιότητα των κανόνων: βλέπε M. De Benedetto, M. Martelli και N. Rangone, *La Qualità delle Regole* (Bologna, SE il Mulino, 2011), 23. [↑](#footnote-ref-28)
29. Βλέπε S. Weatherhill, "The challenge of better regulation" στο S. Weatherhill (επιμ.), Better Regulation, (Oxford and Portland, Hart, 2007) 1, 19. [↑](#footnote-ref-29)
30. Βλ. τη γαλλική εγκύκλιο της 2ας Ιανουαρίου 1993 σχετικά με τους κανόνες για την επεξεργασία, την υπογραφή και τη δημοσίευση των κειμένων στην Επίσημη Εφημερίδα και την έναρξη ισχύος των ειδικών διαδικασιών του Πρωθυπουργού, άρθρο 1. 2.1.1.1., βλέπε επίσης γερμανική Gemeinsame Gesch¨aftsordnung der Bundesministerien, 15 Οκτωβρίου 1976 όπως τροποποιήθηκε, άρθρο 2.1.1.1. 40- Γερμανικό εγχειρίδιο δικαστικών διατυπώσεων, 1991, παρ. 1a. [↑](#footnote-ref-30)
31. Βλέπε R. Haythorthwaite, "Better regulation in Europe" στο S. Weatherhill (επιμ.), ανωτέρω, σημ. 20, 20, 23. [↑](#footnote-ref-31)
32. Βλέπε R Heaton "Foreword" στο Cabinet Office, Office of Parliamentary Counsel *When Laws Become Too Complex*, 16 April 2013, C:\Users\ialsadmins\Dropbox\Hart book\When laws become too complex - GOV\_UK.htm. [↑](#footnote-ref-32)
33. Βλέπε H. Xanthaki, "On transferability of legislative solutions: the functionality test" στο C. Stefanou and H. Xanthaki (eds), Drafting *Legislation: A Modern Approach - in Memoriam of Sir William Dale*, ανωτέρω, σημ. 19, 1. [↑](#footnote-ref-33)
34. Για μια διεξοδική ανάλυση των στόχων των συντακτών και της θεωρητικής βάσης για την καθολικότητά τους, βλέπε H. Xanthaki, *ibid*. [↑](#footnote-ref-34)
35. Βλέπε *ό.π.*, 126- βλέπε επίσης M. Mousmouti, ανωτέρω, σημ. 4, 200. [↑](#footnote-ref-35)
36. Βλέπε επίσης A. Flückiger, "L' évaluation législative ou comment mesurer lefficacité des lois" (2007) *Revue européenne des sciences sociales* 83. [↑](#footnote-ref-36)
37. Βλέπε W. Bradnee Chambers, "Towards and improved understanding of legal effectiveness of international environmental treaties", 16 (2003-2004) *Geo Intl Envtl L Rev* 501, 531. [↑](#footnote-ref-37)
38. Με βάση τη θεωρία ότι η νομοθεσία είναι ένα εργαλείο για την αλλαγή της συμπεριφοράς: βλέπε H. Kelsen, "Law as a Specific Social Technique" (1941) 9 *University of Chicago Law Review* 75*,* 79-80. [↑](#footnote-ref-38)
39. Βλέπε Iredell Jenkins, *Social Order and the Limits of Law:* (New Jersey, Princeton University Press, 1980) 180. [↑](#footnote-ref-39)
40. Βλέπε T. M. Franck, "Legitimacy in the international system", (1988) 82 *Am. J.IntlL.* , 705. [↑](#footnote-ref-40)
41. Βλ. O. K. Young και M. A. Levy, "The effectiveness of international environmental regimes" στο O. R. Young et al (eds), *The Effectiveness of International Environmental Regimes* (Massachusetts, MIT Press, 1999) 1, 4-5. Βλ. επίσης OECD, "Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance", 2002, OECD, Παρίσι, και επίσης "Background Note to the OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making" του OECD, "Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government

    Κανονισμός", C (95) 21 τελικό. [↑](#footnote-ref-41)
42. Βλέπε A E Black *Από την έμπνευση στη νομοθεσία:* New Jersey, PearsonEductaion LTD, 2007) 123. [↑](#footnote-ref-42)
43. Βλέπε N. Gunningham και D. Sinclair, "Designing Smart Regulation", http://www.oecd.org/dataoecd/18/39/33947759.pdf, 18- και επίσης R. Baldwin, "Is Better Regulation Smarter Regulation? ' (2005) *Δημόσιο Δίκαιο* 485, 511. [↑](#footnote-ref-43)
44. Βλέπε J. P. Chamberlain, "Legislative drafting and law enforcement" (1931) 21 *Am.LabLegRev* 235, 243. [↑](#footnote-ref-44)
45. Βλέπε D. Hull, "Drafters Devils" (2000) *Loophole*, www.opc.gov.au/calc/docs/calc-june/audience.htm. [↑](#footnote-ref-45)
46. Βλέπε U. Karpen, "The norm enforcement process" στο U. Karpen και P. Delnoy, (επιμ.), *Contributions to the Methodology of the Creation of Written Law* (Baden-Baden, Nomos, 1996), 51, 51- επίσης L. Mader, "Legislative procedure and the quality of legislation" στο U. Karpen και P. Delnoy (επιμ.), *Contributions to the Methodology of the Creation of Written Law*, ανωτέρω , σημ. 35, 62, 68. [↑](#footnote-ref-46)
47. Βλέπε G. Teubner, "Ρυθμιστικό δίκαιο: (1992) 1 *Social Legal Studies* 451. [↑](#footnote-ref-47)
48. Βλέπε C. Timmermans, "Πώς μπορεί κανείς να βελτιώσει την ποιότητα της κοινοτικής νομοθεσίας; ' (1997) 34

    *Common Market Law Review* 1229, 1236-7. [↑](#footnote-ref-48)
49. Βλέπε "Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση: Βλέπε επίσης Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για τη Λειτουργία της Εσωτερικής Αγοράς, "Η εσωτερική αγορά μετά το 1992: Meeting the Challenge - Report to the EEC Commission by the High Level Group on the Operation of Internal Market", SEC (92) 2044. [↑](#footnote-ref-49)
50. Βλέπε Γραφείο Κοινοβουλευτικού Συμβούλου, "Working with OPC", 6 Δεκεμβρίου 2011- και OPC, "Drafting Guidance", 16 Δεκεμβρίου 2011. [↑](#footnote-ref-50)
51. Βλέπε L. Mader, "Evaluating the effect: a contribution to the quality of legislation" (2001) 22 *Statute Law Review* 119, 126. [↑](#footnote-ref-51)
52. Βλέπε F. Snyder, "The effectiveness of European Community Law: institutions, processes, tools and techniques" (1993) 56 *Mod L Rev* 19, 19- επίσης F. Snyder, *New Directions in European Community Law* (London, Weidenfeld and Nicolson, 1990) 3. [↑](#footnote-ref-52)
53. Βλ: Lenoble (επιμ.), *Einfuhrung in der Rectssoziologie (*Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1987) 54. [↑](#footnote-ref-53)
54. Βλέπε G Muller και F Uhlmann *Elemente einer Rechtssetzungslehre* Zurich, Asculthess, 2013) 51-52. [↑](#footnote-ref-54)
55. Βλέπε I. Jenkins, *Social Order and the Limits of the Law: a Theoretical Essay* (Princeton, Princeton University Press, 1981) 180. Βλέπε επίσης R. Cranston, "Reform through legislation: the dimension of legislative technique" (1978-1979) 73 *NwULRev* 873, 875. [↑](#footnote-ref-55)
56. Βλέπε W. Voermans, ανωτέρω, σημείο 4, 230. [↑](#footnote-ref-56)
57. Βλέπε M. Mousmouti, ανωτέρω, σημείο 4, 200. [↑](#footnote-ref-57)
58. Βλέπε H. Xanthaki, "On Transferability of Legal Solutions" στο C. Stefanou and H. Xanthaki (eds.) *Drafting*

    *Νομοθεσία, μια σύγχρονη προσέγγιση*, ανωτέρω, σημείο 19, 6. [↑](#footnote-ref-58)
59. Βλέπε Office of the Leader of the House of Commons, *Post-legislative Scrutiny - The Governments Approach*, Μάρτιος 2008, παράγραφος 2.4. [↑](#footnote-ref-59)
60. Αυτό είναι το τεστ αποτελεσματικότητας του Mousmouti: M. Mousmouti, ανωτέρω, σημείο 4, 202. [↑](#footnote-ref-60)
61. Βλέπε R. Posner, "Cost Benefit Analysis: definition, justification, and comments on conference papers" (2000) 29 The Journal of Legal Studies 1153. [↑](#footnote-ref-61)
62. Βλέπε Lord H. Thring, *Practical Legislation:* London, John Murray, 1902) 61. [↑](#footnote-ref-62)
63. *Βλέπε Compact Oxford English Dictionary of Current English* (Οξφόρδη, Oxford University Press, 2005). [↑](#footnote-ref-63)
64. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-64)
65. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-65)
66. J. MacKaye, A.W. Levi και W. Pepperell Montague, *The Logic of Language* (Ανόβερο, Εκδόσεις του Κολλεγίου Dartmouth, 1939) κεφάλαιο 5. [↑](#footnote-ref-66)
67. Για τη διάκριση μεταξύ σημασιολογικής και συντακτικής ασάφειας, βλέπε R. Dickerson, *The Fundamentals of Legal Drafting* (Boston, Little-Brown, 1986) 101 και 104- για την εφαρμογή των κανόνων της λογικής για την επίλυση συντακτικών ασάφειας, βλέπε L.E. Allen, "Symbolic logic: a razor-edged tool for drafting and interpreting legal documents" (1956-1957) 66 *Yale L J* 833, 855. [↑](#footnote-ref-67)
68. Βλέπε A. Seidman, R. Seidman και N. Abeyesekere, *Legislative Drafting for Democratic Social Change* (Χάγη, Kluwer Law International, 2001) 255. [↑](#footnote-ref-68)
69. Βλέπε Sir S. Laws, Συνέδριο CALC 2009, Χονγκ Κονγκ. [↑](#footnote-ref-69)
70. Βλέπε R. Sullivan, "Some implications of plain language drafting" (2001) 22 *Statute Law Review* 145, 149. [↑](#footnote-ref-70)
71. Βλέπε R. D. Eagleson, *Writing in Plain English* (Commonwealth of Australia, 1990) 4. [↑](#footnote-ref-71)
72. Βλέπε J.C. Redish, "The Plain English Movement" στο S. Greenbaum, *The English Language Today* (New York, Pergamon Press, 1985) 125, 126. [↑](#footnote-ref-72)
73. Βλ. B. A. Garner, *Legal Writing in Plain English* (Chicago, The University of Chicago Press, 2001) 10-13. [↑](#footnote-ref-73)
74. Βλέπε R. Wydick, *Plain English for Lawyers* (Durham, North Carolina, Carolina Academic Press, 1998) 9. [↑](#footnote-ref-74)
75. *Ibid,* 121-134. [↑](#footnote-ref-75)
76. Βλέπε "Maine Manual in Legislative Drafting", κεφάλαιο 1, τμήμα 7, στη διεύθυνση http://janus.state.me.us/legis/ros/manual/Webdman-12.htm. [↑](#footnote-ref-76)
77. Βλέπε "Κατευθυντήριες γραμμές για τη διαδικασία και το περιεχόμενο της νομοθεσίας 2001 (συμπεριλαμβανομένου του συμπληρώματος 2003)", Μάιος 2001, επικαιροποιημένο Σεπτέμβριος 2003, Συμβουλευτική Επιτροπή Νομοθεσίας, Υπουργείο Δικαιοσύνης, Wellington. [↑](#footnote-ref-77)
78. Βλέπε Commentary, "Avoidance of sexist language in legislation" (1985) 11 *Commonwealth L Bull* 590, 590. [↑](#footnote-ref-78)
79. Βλέπε W. B. Hill Jr., "A need for the use of nonsexist language in the courts" (1992) 49 *Wash and Lee L Rev* 275. [↑](#footnote-ref-79)
80. Βλέπε S. Petersson, "Gender-neutral drafting: recent Commonwealth developments" (1999) 20 *Statute Law Review* 35, 57. [↑](#footnote-ref-80)
81. Βλ: (2004) 29 *Brooklyn Journal of ­International Law* 1085. [↑](#footnote-ref-81)
82. Βλέπε R. C. Dick, *Legal Drafting* (Toronto, Carswell Publishers, 1972) 1. [↑](#footnote-ref-82)
83. Βλέπε R Dickerson, *Fundamentals of Legal Drafting,* 2η έκδοση (Boston, Little Brown, 1986) 3. [↑](#footnote-ref-83)
84. Βλέπε P. Salembier, *Legal and Legislative Drafting* (Canada Inc. Markham, LexisNexis, 2009) 23. [↑](#footnote-ref-84)
85. Βλέπε Sir G. Bowman, "The Art of Legislative Drafting" (2005) *EJLR* 3, 3. Βλέπε επίσης K. Gilberg, "De lArt de Mieux Légiférer" *Le Monde*, 17 Φεβρουαρίου 2010, 1. [↑](#footnote-ref-85)
86. Βλ. B. G. Scharffs, "Law as Craft" (2001) 45 *VandLRev*, 2245, 2339. [↑](#footnote-ref-86)
87. Ορισμένοι θα το αποκαλούσαν "διαισθητικό" και όχι υποκειμενικό: βλέπε O. Korhonen, "New international law: science, defense or delievrance" (1996) 7 *European Journal of International Law* 1, 13. [↑](#footnote-ref-87)
88. Βλ. B. G. Scharffs, ανωτέρω, σημ. 74, 15. [↑](#footnote-ref-88)
89. Βλ: (1955) 41 *ABA J* 76, 76. [↑](#footnote-ref-89)
90. Βλέπε F. Ost και M. van de Kerchove, *Jalons pour une theorie critique du droit* (Βρυξέλλες, Publications des Facultes universitaires Saint-Louis, 1987) 52. [↑](#footnote-ref-90)
91. Βλέπε Shi-J. Lavir, *The Modern Art of Dying: a history of euthanasia in the US* (2005) 1-14. [↑](#footnote-ref-91)
92. Βλέπε J-C Piris, "Οι έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών: ιδιαιτερότητες και επιρροές στη σύνταξη" (2006) *EJLR* 1, 1. [↑](#footnote-ref-92)
93. Βλέπε "Editorial Review" (1903) 22 *Can LTimes* 428, 437. [↑](#footnote-ref-93)
94. Βλέπε C. Langdell, *A selection of cases on the law of contracts* (1871), σ. viii. [↑](#footnote-ref-94)
95. Βλέπε M. Hoyt, "Education, Training and Retention of Legislative Draftsmen in Canada" (1979) 5 *CommwLBull* 260, 261- βλέπε επίσης M. Mulkey, "Judges and Other Lawmakers: (2004) 4 *Sustainable Dev L&Poly* 2, 9. [↑](#footnote-ref-95)
96. Βλ: (1974) 60 *ABA J* 562, 563. [↑](#footnote-ref-96)
97. Βλ. M. Griffiths και G. MacLeod, "Προσωπικές αφηγήσεις και πολιτική: ποτέ τα δύο; ' (2008) 42 *JPE* 121, 126. [↑](#footnote-ref-97)
98. Ως επιστηµονική γνώση ορίζεται η επιστηµονική γνώση: βλέπε D. W. Hamlyn, "Aristotelian Epagoge" (1976) 21 *Phronesis* 167, 167. [↑](#footnote-ref-98)
99. Βλ. Αριστοτέλης, *Νικομαχειανή Ηθική*, Βιβλίο VI, κεφάλαια 5-11 (μετάφραση D. Ross 1980). [↑](#footnote-ref-99)
100. Βλέπε S-U von Kirchmann, *Die Werlosigkeit der Jursprudenz als Wissenschaft* (Βερολίνο, Verlage von Julius Springer, 1848). [↑](#footnote-ref-100)
101. Βλέπε J. Noel, "On the varieties of phronesis" (1999) 31 *Educational Philosophy and Theory* 273, 273. [↑](#footnote-ref-101)
102. Βλέπε Αριστοτέλης, *Νικομαχειανά Ηθικά*, ανωτέρω, αρ. 86, 1140a24-b12, 1144b33-1145a11. [↑](#footnote-ref-102)
103. Βλέπε G: *A Study of Policy Making* (Λονδίνο, Sage, 1995). [↑](#footnote-ref-103)
104. Βλέπε Αριστοτέλης, *Νικομαχειανά Ηθικά*, ανωτέρω, αρ. 86, 1140a32 στ. [↑](#footnote-ref-104)
105. Βλ. E. Voegelin, "Phronesis as deliberation", <http://voegelinview.com/from-The-Collected-Works/natural-law-and-aristotle-what-is-right-by-nature-pt-3/Phronesis-as-Deliberation-Phronesis-as-Knowledge-of-What-is-Good.html>, και επίσης βλ. Αριστοτέλη, *Νικομαχειανά Ηθικά*, ανωτέρω, αρ. 86, 1141 β 8 κ.ε. [↑](#footnote-ref-105)
106. Ένα άτομο με φρόνηση δεν μπορεί να μην ενεργεί σωστά και ένα άτομο για να ενεργεί σωστά πρέπει να έχει φρόνηση: βλέπε D. Brosnan, "Virtue ethics in a perfectionist theory of law and justice" (1989) 11 *Cardozo Law* Review, 335, 344. [↑](#footnote-ref-106)
107. Βλέπε E. Voegelin, ανωτέρω, σημ. 92- και επίσης βλέπε Αριστοτέλης, *Νικομαχειανά Ηθικά*, ανωτέρω, σημ. 86, 6.6-7. [↑](#footnote-ref-107)
108. Βλέπε E. Voegelin, σχετικά, σημ. 92- και επίσης Αριστοτέλης, *Νικομαχειανά Ηθικά*, ανωτέρω, σημ. 86, 6.4. [↑](#footnote-ref-108)
109. Βλέπε S. Heyman, "Aristotle on Political Justice" (1992) *IowaLRev* 851, 862-863. [↑](#footnote-ref-109)
110. Βλέπε B. Flyvbjerg και T. Landman, *Real Social Science:* (Cambridge, CUP, 2012) 2. [↑](#footnote-ref-110)
111. Βλέπε B. Flyvbjerg, "Phronetic Planning Research: (2004) 5 *Planning Theory & Practice* 283, 285- επίσης M. Weber, *Economy and Society* (Berkeley, University of California Press, 1978) 85. [↑](#footnote-ref-111)
112. Βλέπε Αριστοτέλης, *Νικομαχειανά Ηθικά*, ανωτέρω, σημ. 86, 1139b18-36. [↑](#footnote-ref-112)
113. Βλέπε B. Flyvbjerg, *Making Social Science Matter:* (Cambridge, Cambridge University Press, 2001), κεφάλαια 3-4. [↑](#footnote-ref-113)
114. Αντλείται από τον ορισμό του Flyvnergs για τον σχεδιασμό ως επιμέλεια: βλ. B. Flyvbjerg, 2004, ανωτέρω, 283. [↑](#footnote-ref-114)
115. *Νικομαχειανή Ηθική*, ανωτέρω, 1140a1-23**.** [↑](#footnote-ref-115)
116. M. Συνέντευξη με τον Paul Rabinow" στο P. Rabinow (επιμ.) *The*

     *Foucault Reader* (1984, Pantheon, N. York), 239, 255. [↑](#footnote-ref-116)
117. J. Dunne, *Back to the Rough Ground:* (1993, University of Notre Dame Press, South Bend, IN), 9. [↑](#footnote-ref-117)
118. Από τον ορισμό του Flyvnergs για το σχεδιασμό ως techne: B. Flyvbjerg, 2004, ανωτέρω, αρ. 97, 287. [↑](#footnote-ref-118)
119. Βλέπε Αριστοτέλης, *Νικομαχειανά Ηθικά*, ανωτέρω, σημ. 86, 1140a24-b12. [↑](#footnote-ref-119)
120. Βλέπε C. Taylor, *Sources of the Self: The Making of the Modern Identity* (Cambridge MA, Harvard University Press, 1989) 125 και 148. [↑](#footnote-ref-120)
121. Αντλήθηκε από τον ορισμό του Flyvnergs για τον προγραμματισμό ως φρόνηση: B. Flyvbjerg, 2004, ανωτέρω,αρ. 97, 287. [↑](#footnote-ref-121)
122. Βλέπε M. Griffiths και G. MacLeod, "Personal Narratives and Policy: Ποτέ το ίδιο; ', ανωτέρω, σημ. 84, 126. [↑](#footnote-ref-122)
123. Μπορεί όμως να είναι και τέχνη: βλ. ιδίως B. G. Scharffs, "Law as Craft" (2001) 54 *Vand LRev*, 2245- ή τέχνη: βλ. ιδίως S. G. Pollock, "The art of judging" (1996) 71 *NYU L Rev* 591- ή επιστήμη: βλ. ιδίως P. Schlag, "Law and phrenology" (1997) 110 *Harv L Rev* 877, 897. [↑](#footnote-ref-123)
124. Βλέπε S. J. Burton, "Law as practical reason" (1989) 62 *Cal L Rev* 747- επίσης, W. N. Eskridge Jr. και P. P. Frickley, "Statutory interpretation as practical reasoning" (1990) 42 *StanLRev* 321, 353- και D. A. Farber, "The inevitability of practical reason: statutes, formalism, and the rule of law" (1992) 45 *Van.L.Rev* 533- B. Leiter, "Heidegger and the theory of adjudication" (1996) 106 *Yale L.J* 253- R. . Mohr και D. Manderson, "From Oxymoron to Intersection: an Epidemiology of Legal Research" (2002) 6 *Law Text Culture* 159, 174. [↑](#footnote-ref-124)
125. Βλέπε M. Deschamps, "L'acces a la justice, l' affaire de chacun" (2009) 50 *Cahiers de Droit* 248, 253. [↑](#footnote-ref-125)
126. Βλέπε E. Engle, "Aristotle, Law and Justice: the tragic hero" (2008) 35 *NKyLRev* 1, 4. [↑](#footnote-ref-126)
127. Βλέπε C. Rideout, "Storytelling, narrative rationality, and legal persuasion" (2008) 14 *Legal Writing: J Legal Writing Inst* 53, 75. [↑](#footnote-ref-127)
128. Βλέπε J. Moss, "Η αρετή κάνει τον στόχο σωστό: (2011) 56 *Phronesis:* 204. [↑](#footnote-ref-128)
129. Βλέπε P Cserne "Introduction: legislation, legal episteme, and empirical knowledge" [2013] 1 *The Theory and Practice of Legislation* 387, 391. [↑](#footnote-ref-129)
130. Για μια ανάλυση του επιχειρήματος περί του νόμου ως επιστήμης, βλέπε M. Speziale, "Langdells Concept of Law as Science: The Beginning of Anti-Formalism in American Legal Theory" (1980) 5 *Vt LRev* 1. [↑](#footnote-ref-130)
131. Βλέπε R. R. Formoy, "Special Drafting" (1938) 21 *Bell Yard: JLSocySchL* 3, 3- αλλά βλέπε contra C. Langdell, "Harvard Celebration Speeches" (1887) 3 *LAW Q Rev* 118, 123-124. [↑](#footnote-ref-131)
132. Βλέπε S. Schwarze, "Performing Phronesis: (1999) 32 *Philosophy & Rhetoric* 78, 78. [↑](#footnote-ref-132)
133. Βλέπε M. Griffiths και G. MacLeod, "Personal Narratives and Policy: ", ανωτέρω, σημ. 84, 129. [↑](#footnote-ref-133)
134. Βλ. H. Arendt, *The Human Condition* (Λονδίνο και Σικάγο, University of Chicago Press, 1958) 129. [↑](#footnote-ref-134)
135. Βλέπε S. Schram, "Phronetic Social Science: an idea whose time has come" στο B. Flyvberg, T. Landman, S. Schram (eds.), *Real Social Science: Applied Phronesis* (Cambridge, Cambridge University Press, 2012), 15, 19.

      επιμέλεια: Bent Flyvbjerg, Todd Landman, Sanford Schram [↑](#footnote-ref-135)
136. Βλ. W. Eskridge Jr, "Gadamer/Statutory interpretation" (1990) 90 *ColumLRev* 609, 635. [↑](#footnote-ref-136)
137. Βλέπε M. Curtis, "A Better Theory of Legal Interpretation" (1950) 3 *Vand L Rev* 407, 423-24. [↑](#footnote-ref-137)
138. Βλέπε I. Zajtey, "Αμετάβλητο των κανόνων και των αρχών της νομικής ανάπτυξης: στο V. Gessner, A. Hoeland, C. Varga (επιμ.), *European Legal Cultures* (Aldershot-Brookfield USA-Singapore-Sydney, Dartmouth, 1996) 67, 67. [↑](#footnote-ref-138)
139. Βλέπε L.M: Nelken (επιμ.), *Comparing Legal*

     *Cultures* (Aldershot, Ashgate, 1997) 33- βλέπε επίσης L.M. Friedman, "On the Emerging Sociology of Transnational Law" (1996) 32 *Stanford Journal of International Law* 65- L.M. Friedman, *The Horizontal Society* (Massachusetts, Yale University Press, 1999)- C. Schmid, "The Emergence of a Transnational Legal Science in Europe" (2000) 19 *Oxford Journal of Legal Studies* 673- R. Sacco, "Legal Formants: (1991) *American Journal of Comparative Law* 1, 4, 26-30 και 32- R. Zimmermann, "Savignys Legacy: (1996) 112 *Law Quarterly Review* 576. [↑](#footnote-ref-139)
140. Για την αρχική και λεπτομερή ανάλυση του θέματος βλέπε H. Xanthaki, "The Problem of Quality in EU legislation: what on earth is really wrong? ' (2001) *Common Market Law Review* 651, 664. [↑](#footnote-ref-140)
141. Για μια δυστυχώς ξεπερασμένη παρουσίαση των κανόνων σύνταξης νομοθετικών κειμένων στην Ευρώπη, βλέπε R Pagano *Le Direttive di Tecnica Legislative in Europa* τόμοι 1 και 2 (Ρώμη, Camera dei Deputati, 1997). [↑](#footnote-ref-141)
142. Βλέπε P Eijlander και W Voermans "Outlooks for legislation: introduction" [1999] 3 *Regel Maat* 120, 122- βλέπε επίσης Dutch Minister of Justice *Legislation in Perspective* (Χάγη, MoJ, 1991). [↑](#footnote-ref-142)
143. Βλ. αυστριακά Legistische Rechtlinien, 1990, Art. 7- Βελγικό Circulaire de Premier Ministre, 23 Απριλίου 1982, άρθρο 7. 1- γερμανική Gemeinsame Gesch¨aftsordnung der Bundesministerien, 15 Οκτωβρίου 1976 όπως τροποποιήθηκε, άρθρο 1. 35- Γερμανικό εγχειρίδιο δικαστικών διατυπώσεων, 1991, παρ. 2, ολλανδικό Aanwijzingen Voor de Regelgeving, 1992, άρθρο 2, άρθρο 2, παράγραφος 1. 218- Πορτογαλική απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου της 8ης Φεβρουαρίου 1989 σχετικά με την έγκριση των γενικών αρχών για την εκπόνηση σχεδίων κανονιστικών πράξεων, άρθρο 218- Πορτογαλική απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου της 8ης Φεβρουαρίου 1989 σχετικά με την έγκριση των γενικών αρχών για την εκπόνηση σχεδίων κανονιστικών πράξεων, άρθρο 218. 7γ- Ισπανικές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη μορφή και τη δομή των σχεδίων νόμων, 1991, που εγκρίθηκαν με την απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου της 18ης Οκτωβρίου 1991, ΕΕ της 18ης Νοεμβρίου 1991, αριθ. 276, διάθεση 27774, σ. 37235-37, στο 37235- Γραφείο Κοινοβουλευτικού Συμβούλου, "Οδηγίες για τη σύνταξη", 16 Δεκεμβρίου 2011, 1-12. [↑](#footnote-ref-143)
144. Βλ. βελγική εγκύκλιος του πρωθυπουργού, 23 Απριλίου 1982, άρθρο. 1- Gemeinsame Gesch¨aftsordnung der Bundesministerien, 15 Οκτωβρίου 1976 όπως τροποποιήθηκε, άρθρο 1. 35- γερμανικό εγχειρίδιο δικαστικών διατυπώσεων, 1991, παράγραφος 37- ιταλικό Regole e suggerimenti per la redazione dei testi nomativi, 1991, άρθρο 37- ιταλικό Regole e suggerimenti per la redazione dei testi nomativi, 1991, άρθρο 35. 2- Πορτογαλική απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου της 8ης Φεβρουαρίου 1989 σχετικά με την έγκριση των γενικών αρχών για την εκπόνηση σχεδίων κανονιστικών πράξεων, άρθρο 2, παράγραφος 1. 7γ- ισπανικές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη μορφή και τη δομή των σχεδίων νόμων, 1991, που εγκρίθηκαν με την απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου της 18ης Οκτωβρίου 1991, ΕΕ της 18ης Νοεμβρίου 1991, αριθ. 276, διάθεση 27774, σ. 37235-37- για μια ανάλυση της ασάφειας στο βρετανικό δίκαιο βλέπε Black, *The Labyrinth of Language* (1972, Pelican Press, London), 107. [↑](#footnote-ref-144)
145. Βλ. αυστριακά Legistische Rechtlinien, 1990, Art. 1- Βελγικό Circulaire de Premier Ministre, 23 Απριλίου 1982, άρθρο 1. 1- γερμανική Gemeinsame Gesch¨aftsordnung der Bundesministerien, 15 Οκτωβρίου 1976 όπως τροποποιήθηκε, άρθρο 1. 35- Γερμανικό εγχειρίδιο δικαστικών διατυπώσεων, 1991, παρ. 33- Πορτογαλική σύσκεψη του Συμβουλίου Υπουργών της 8ης Φεβρουαρίου 1989 σχετικά με την έγκριση των γενικών αρχών για την εκπόνηση σχεδίων κανονιστικών πράξεων, άρθρο 33- Πορτογαλική σύσκεψη του Συμβουλίου Υπουργών της 8ης Φεβρουαρίου 1989 σχετικά με την έγκριση των γενικών αρχών για την εκπόνηση σχεδίων κανονιστικών πράξεων, άρθρο 33. 7γ- Ισπανικές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη μορφή και τη δομή των σχεδίων νόμων, 1991, που εγκρίθηκαν με την απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου της 18ης Οκτωβρίου 1991, ΕΕ της 18ης Νοεμβρίου 1991, αριθ. 276, διάθεση 27774, σ. 37235-37. [↑](#footnote-ref-145)
146. Βλέπε "The Preparation of Legislation", έκθεση επιτροπής που διορίστηκε από τον Λόρδο Πρόεδρο του Συμβουλίου (έκθεση Renton) του Μαΐου 1975, κεφ. 14. [↑](#footnote-ref-146)
147. Βλέπε T. Millet, "A comparison of French and British legislative drafting (with particular reference to their nationality laws)" (1986) *Statute Law Review* 130, 153. [↑](#footnote-ref-147)
148. Βλ. V. Gessner, "The transformation of European legal cultures" στο V. Gessner, A. Hoeland, C. Varga (επιμ.), *European Legal Cultures* (Aldershot-Brookfield USA-Singapore-Sydney, Dartmouth, 1996) 513, 516. [↑](#footnote-ref-148)
149. Η ολλανδική Aanwijzingen Voor de Regelgeving, 1992, Arts. 54 και 218- πορτογαλική απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου της 8ης Φεβρουαρίου 1989 σχετικά με την έγκριση των γενικών αρχών για την εκπόνηση σχεδίων κανονιστικών πράξεων, άρθρο 1, παράγραφος 2. 7α- για το Ηνωμένο Βασίλειο βλέπε Faulk and Mehler, *The Elements of Legal Writing* (1994, Macmillan Press, Λονδίνο). [↑](#footnote-ref-149)
150. Βλ. H. Xanthaki, "Εγχειρίδια σύνταξης και ποιότητα στη νομοθεσία: θετική συμβολή στην ασφάλεια δικαίου ή εμπόδιο στην ανάγκη δυναμισμού των κανόνων;". ' (2010) 4 *Legisprudence* 111, 122-126. [↑](#footnote-ref-150)
151. Βλέπε M. Goodale, "Από τα χαρακώματα και τους πύργους: 27 (2002) *Law & Soc. Inquiry* 595, 598. [↑](#footnote-ref-151)
152. Βλέπε M. J. Rizzo, "Which Kind of Legal Order? Logical Coherence and Praxeological Coherence" (1999) 9 *Journal des Economistes et des Etudes Humaines* 1, 2. [↑](#footnote-ref-152)
153. Βλέπε D Greenberg *Craies on Legislation - A Practitioner's Guide to the Nature, Process, Effect and Interpretation of Legislation* (Λονδίνο, Sweet and Maxwell, 2004) 303. [↑](#footnote-ref-153)
154. Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού 2020-2025 [↑](#footnote-ref-154)
155. Αθανασούλας-Ρέππας, 2008 [↑](#footnote-ref-155)
156. ΟΟΣΑ, 2019 [↑](#footnote-ref-156)
157. ΟΟΣΑ, 2019 [↑](#footnote-ref-157)
158. ΟΟΣΑ, 2019 [↑](#footnote-ref-158)
159. [https://goingdigital.oecd.org/datakitchen/#/explorer/1/toolkit/indicator/explore/en?mainCubeId=GD\_BREAKDOWNS\_21&pairCubeId=&sizeCubeId=&mainIndId=NDSC&pairIndId=&sizeIndId=&mainBreakdowns=CL\_GD\_BREAKDOWNS\_21\_DIMENSION%3AACC.CL\_GD\_BREAKDOWNS\_21\_POLICY%3AALL&pairBreakdowns=&sizeBreakdowns=&lollipop=&lollipopOpts=&countries=&countryFilter=false&time=1609452000360.1609452000360&chart=heatmap&fontSize=14&palette=normal&lastDates=true&timeScale=P1Y](https://goingdigital.oecd.org/datakitchen/#/explorer/1/toolkit/indicator/explore/en?mainCubeId=GD_BREAKDOWNS_21&pairCubeId=&sizeCubeId=&mainIndId=NDSC&pairIndId=&sizeIndId=&mainBreakdowns=CL_GD_BREAKDOWNS_21_DIMENSION%3AACC.CL_GD_BREAKDOWNS_21_POLICY%3AALL&pairBreakdowns=&sizeBreakdowns=&lollipop=) [↑](#footnote-ref-159)
160. “ASSESSING NATIONAL DIGITAL STRATEGIES AND THEIR GOVERNANCE”, OECD DIGITAL ECONOMY PAPERS, May 2022 No. 324 [↑](#footnote-ref-160)
161. Διατίθενται στο <https://www.e-gif.gov.gr/wp-content/uploads/2022/06/%CE%A01_%CE%A0%CE%BB%CE%B1%CE%AF%CF%83%CE%B9%CE%BF_%CE%94%CE%B9%CE%B1%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%81%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1%CF%82_v1.1_new.pdf> [↑](#footnote-ref-161)
162. Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c2f2554-0faf-11e7-8a35-01aa75ed71a1.0020.01/DOC_2&format=DOC> [↑](#footnote-ref-162)
163. [https://inspire.ec.europa.eu/](https://inspire.ec.europa.eu/%20) [↑](#footnote-ref-163)
164. Το άρθρο 1 της οδηγίας INSPIRE περιορίζει το πεδίο εφαρμογής της στους «σκοπούς των περιβαλλοντικών πολιτικών της Κοινότητας και της άσκησης πολιτικών ή δραστηριοτήτων που ενδέχεται να έχουν αντίκτυπο στο περιβάλλον». [↑](#footnote-ref-164)
165. Ένα «δομοστοιχείο» είναι μια αυτοτελής, διαλειτουργική και αντικαταστάσιμη μονάδα που εμπεριέχει εσωτερική δομή. [↑](#footnote-ref-165)
166. Διαθέσιμο στο [digitalstrategy.gov.gr](file:///C:\Users\vanastopoulou\Desktop\Μεταφορά%20τεχνογνωσίας%20ΚΠΕΕΣ\Παραδοτέο\digitalstrategy.gov.gr) [↑](#footnote-ref-166)
167. <https://slack.com/> [↑](#footnote-ref-167)
168. <https://www.microsoft.com/en-ww/microsoft-teams/log-in> [↑](#footnote-ref-168)
169. <https://onedrive.live.com/about/en-us/signin/> [↑](#footnote-ref-169)
170. <https://www.webex.com/> [↑](#footnote-ref-170)
171. <https://www.zoom.us/> [↑](#footnote-ref-171)
172. Ο όρος υπάρχει σε ένα εξεζητημένο 15σέλιδο βοήθημα επαναλήψεων για την Νομοτεχνική για Ινδούς φοιτητές: M. S. Rama Rao, “Class-room live lectures edited, enlarged and updated”, Msrlawbooks [χωρίς έτος] <http://www.msrlawbooks.in/file/LEGISLATIVE_DRAFTING.pdf>. Προσοχή όμως διότι αυτός ο όρος υπάρχει και στην μαθηματική επιστήμη. [↑](#footnote-ref-172)
173. Ο όρος Legal Drafting στα Αγγλικά δεν είναι συνώνυμος αφού έχει να κάνει με την συγγραφή νομικών κειμένων όπως συμβόλαια, διαθήκες κλπ. [↑](#footnote-ref-173)
174. Paul Delnoy, «The role of legislative drafters in determining the content of norms», Government of Canada: <https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/ilp-pji/norm/index.html>. [↑](#footnote-ref-174)
175. Republic of Slovenia, gov.si: <https://www.gov.si/en/topics/legislative-drafting/> [↑](#footnote-ref-175)
176. Geoffrey Bowman, “The Art of Legislative Drafting”, *European Journal of Law Reform*, Vol. VII, no. 1/2, pp 3-17. [↑](#footnote-ref-176)
177. Jean-Claude Piris, “The legal orders of the European Community and of the Member States: peculiarities and influences in drafting”. *Amicus Curiae*, 2005 (58). pp. 21-28. Propylon, “Legislative Drafting: The Art Versus Science Debate”, <https://propylon.com/legislative-drafting-the-art-versus-science-debate/> [↑](#footnote-ref-177)
178. Το Truth in Lending Act (TILA) είναι ένας ομοσπονδιακός νόμος που απαιτεί από τους δανειστές να αποκαλύπτουν τους όρους και το κόστος του δανείου. A. Fleming, ‘The Long History of “Truth in Lending”’, Georgetown University Law Center, 2018. <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3088&context=facpub> [↑](#footnote-ref-178)
179. C. Stefanou, “Comparative Legislative Drafting: Comparing across Legal Systems”, *European Journal of Law Reform*, Vol.18, No.2, pp.123-138. [↑](#footnote-ref-179)
180. Michael Habila Dauda, “Policy and the drafter: the role of the drafter in influencing the substance of policy”, *IALS Student Law Review*, Volume 5, Issue 1, Spring 2018, pp. 27-33. [↑](#footnote-ref-180)
181. A. Seidman, R.B. Seidman and N. Abeyesekere, *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, Kluwer Law International, 2001. [↑](#footnote-ref-181)
182. <https://www.premiers.qld.gov.au/publications/categories/policies-and-codes/handbooks/legislation-handbook/drafting-process/drafting-process.aspx> [↑](#footnote-ref-182)
183. C. Stefanou (2008), “Drafters, Drafting and the Policy Process” in C. Stefanou and H. Xanthaki (eds), Drafting Legislation: A Modern Approach, Ashgate, Aldershot, pp.321-333. [↑](#footnote-ref-183)
184. M. Mousmouti, "Operationalising quality of legislation through the effectiveness test" (2012) 6 *Legisprudence*. Ε. Ξανθάκη, "Ποιότητα της νομοθεσίας: μια εφικτή καθολική έννοια ή μια ουτοπική επιδίωξη; ' στο M. Travares Almeida (επιμ.), *Quality of Legislation* (Baden-Baden. Nomos, 2011). [↑](#footnote-ref-184)
185. Finland, “Bill Drafting Instructions”, Ministry of Justice, 2006:3, p.8. [↑](#footnote-ref-185)
186. Drafting Practice Manual, Legislative Drafting Office, jersey, 31 December 2018, p.2, <https://www.gov.je/SiteCollectionDocuments/Crime%20and%20justice/ID%20Drafting%20practice%20manual%20-%20version%201%20LS.pdf> [↑](#footnote-ref-186)
187. H. Xanthaki, *Thornton's Legislative Drafting*, 6th edition, Bloomsbury, 2022. [↑](#footnote-ref-187)
188. 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 νομος 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). [↑](#footnote-ref-188)
189. Η αποδοτικότητα μετρά την ποιότητα της νομοθεσίας από μια οπτική κόστους οφέλους, εισάγει δηλαδή μια οικονομική διάσταση στην επίτευξη των αποτελεσματων. Στο παραπάνω παράδειγμα, η αποδοτικότητα θα εξέταξε 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 δημκιουργία ενός εκτενούς μηχανισμού εφαρμογής που δεν επιφέρει μετρήσιμα ή ορατά αποτελέσματα εγείρει ερωτήματα από την πλευρά της αποδοτικότητας. [↑](#footnote-ref-189)
190. C 40/69 Hauptzollamt Hamburg-Oberelbe κατά Firma Paul G. Bollmann [1970] Συλλογή 69, 79΄, C 74/69 Hauptzollamt Bremen-Freihafen κατά Waren-Import-Gesellschaft Krohn and Co. [1970] Συλλογή 451, 459-460. [↑](#footnote-ref-190)
191. C-50/09 Επιτροπή κατά Ιρλανδίας [2011] Συλλογή I-873, [2011] PTSR 1122, σκέψη 46- C-214/98 Επιτροπή κατά Ελλάδας [2000] Συλλογή I-9601, σκέψη 98- και C-433/93 Επιτροπή κατά Γερμανίας [1995] Συλλογή I-2303, σκέψη 18. Βλέπε όμως *contra* 38/77 Enka BV κατά Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen [1977] Συλλογή. 2203- [1978] 2 CMLR 212, παράγραφοι 12 και 17. [↑](#footnote-ref-191)
192. Όταν ο ορισμός στο κείμενο της ΕΕ είναι τόσο συγκεκριμένος ώστε ακόμη και μια μικρή αλλαγή θα μπορούσε να αλλάξει το νόημά τους, τότε η κατά λέξη μεταφορά είναι η μόνη λύση: C-9/92 Επιτροπή κατά Ελλάδας [1993] Συλλογή I-4467- [1997] STC 601, παράγραφοι 8, 10 και 14. [↑](#footnote-ref-192)
193. C-365/93, Επιτροπή κατά Ελλάδας, Συλλογή 1995, σ. I-499, παρ. 9- C-144/99, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, [2001] Συλλογή I-3541, παρ. 17: τα κράτη μέλη δεν μπορούν να δικαιολογήσουν την παραβίαση του κοινοτικού δικαίου με βάση την παράλειψη άλλων κρατών μελών να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους- C-38/89, Ministere public κατά Guy Blanguernon. Αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως: Tribunal de police d'Aix- les-Bains, Συλλογή 1990, σ. I-83. [↑](#footnote-ref-193)
194. C-339/87, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 1990, σ. I-851. [↑](#footnote-ref-194)
195. C 239/85, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1986, σ. 3645. [↑](#footnote-ref-195)
196. C-96/95, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1997, σ. I-1653. [↑](#footnote-ref-196)
197. C-152/00, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, Συλλογή 2002, σ. I-6973. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται διατάξεις, πρακτικές ή περιστάσεις που υφίστανται στο εσωτερικό τους νομικό σύστημα για να δικαιολογήσουν τη μη συμμόρφωσή τους προς τις υποχρεώσεις και τις προθεσμίες που απορρέουν από τις κοινοτικές οδηγίες. Βλέπε υπόθεση C-310/89, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών, Συλλογή 1991, σ. I-138. [↑](#footnote-ref-197)
198. C 102/79, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1980, σ. 1473- υπόθεση 145/82, Επιτροπή κατά Ιταλίας, [1983] ECR 711. [↑](#footnote-ref-198)
199. C 143/83 Επιτροπή κατά Δανίας [1985] Συλλογή 427- σχετικά με τη σαφήνεια, C-281/11 Επιτροπή κατά Πολωνίας [2013] Συλλογή 855, παράγραφος 60. [↑](#footnote-ref-199)
200. C-236/95 Επιτροπή κατά Ελλάδας, Συλλογή 1996, σ. I-4459. [↑](#footnote-ref-200)
201. C-162/99 Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2001, σ. I-0541. [↑](#footnote-ref-201)
202. Ακόμη και όταν η πάγια νομολογία ενός κράτους μέλους ερμηνεύει τις διατάξεις του εθνικού δικαίου κατά τρόπο που θεωρείται ότι πληροί τις απαιτήσεις μιας οδηγίας, δεν μπορεί να επιτευχθεί η σαφήνεια και η ακρίβεια που απαιτούνται για την ικανοποίηση της απαίτησης της ασφάλειας δικαίου. Βλέπε υπόθεση C-144/99, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών, Συλλογή 2001, σ. I-3541. [↑](#footnote-ref-202)
203. C143/83, Επιτροπή κατά Δανίας, Συλλογή 1985, σ. 427. [↑](#footnote-ref-203)
204. C 29/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1985, σ. 1661. [↑](#footnote-ref-204)
205. C-322/88, Grimaldi κατά Fonds des Maladies Professionnelles, Συλλογή 1989, σ. 4407- βλέπε επίσης υπόθεση C-325/91, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1993, σ. 3283. [↑](#footnote-ref-205)
206. C-29/84 Επιτροπή κατά Γερμανίας, ΔΕΕ 23 Μαΐου 1985, C(1985) 229, σκέψη 23- βλέπε επίσης υπόθεση C-144/99 Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, C(2001) 257, σκέψη 23. 17- Υπόθεση C-478/99 Επιτροπή κατά Βασιλείου της Σουηδίας, C(2002)281, παρ. 18. [↑](#footnote-ref-206)
207. C-59/89 Επιτροπή κατά Γερμανίας, C(1991)225, παράγραφος. 18. [↑](#footnote-ref-207)
208. C363/85 Επιτροπή κατά Ιταλίας, C(1987)196, παράγραφος. 7. [↑](#footnote-ref-208)
209. Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής της 5ης Ιουλίου 1995 σχετικά με την απλή γλώσσα, ΕΕ 1995 C 256/8. [↑](#footnote-ref-209)
210. Ψήφισμα του ΕΚ της 4ης Ιουλίου 1996 σχετικά με την έκθεση ανεξάρτητων εμπειρογνωμόνων για την απλούστευση της κοινοτικής νομοθεσίας και των διοικητικών διατάξεων, COM(95)288 fin. [↑](#footnote-ref-210)
211. Βλ. αιτιολογική έκθεση στο COM(2017)476 - Αξιοποίηση στο έπακρο των ΝΠΙΔ - προς την κατεύθυνση της αποτελεσματικής εφαρμογής της οδηγίας (ΕΕ) 2016/1148 σχετικά με μέτρα για υψηλό κοινό επίπεδο ασφάλειας των συστημάτων δικτύου και πληροφοριών, COM(2017)476, 13/09/2017, https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdfdk3hydzq\_j9vvik7m1c3gyxp/vkhlg270lwyq, παράγραφος 4. [↑](#footnote-ref-211)
212. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/xxii.9.a\_transparent-transposition.pdf, 6. [↑](#footnote-ref-212)
213. <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm> [↑](#footnote-ref-213)
214. OECD, Better Regulation Practices across the European Union, 19 March 2019, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9b745623-en/index.html?itemId=/content/component/9b745623-en> [↑](#footnote-ref-214)
215. D. Osborne and T. Gaebler. *Reinventing Government*, Penguin Press, New York, 1992. [↑](#footnote-ref-215)
216. ΕΚΤ (2021), Τεκμηριώνοντας τις δημόσιες πολιτικές. Μηχανισμός Παρακολούθησης και Αποτίμησης 4 Δράσεων του Ε.Π. «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση & Δια Βίου Μάθηση 2014-2020». Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης και Ηλεκτρονικού Περιεχομένου. [↑](#footnote-ref-216)
217. <https://ntouk.files.wordpress.com/2015/06/modgov.pdf> [↑](#footnote-ref-217)
218. <https://www.gov.uk/government/collections/impact-assessments-guidance-for-government-departments> [↑](#footnote-ref-218)