

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ

«ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ»

Μεθοδολογία, Αρχές και Διαδικασίες της Καλής Νομοθέτησης

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Δήμητρα Μουζά

Αθήνα, 2020

Τριμελής Επιτροπή

Ξενοφών Κοντιάδης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Ευαγγελία Μπάλτα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Δήμητρα Μουζά, 2020

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνωμών του συγγραφέα.

Αφιερώνεται στους γονείς μου,

Μαργαρίτη και Ιωάννα

Πίνακας Περιεχομένων

Πίνακας Περιεχομένων	4
Πίνακας Συντομεύσεων	7
Ευχαριστίες	8
Περίληψη	9
Abstract	10
Εισαγωγή	11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	14
ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ	14
1.1. Η έννοια της «Καλής Νομοθέτησης»	14
1.2 Η έννοια της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης	14
1.3 Η Κανονιστική Μεταρρύθμιση ως μεταρρυθμιστική τάση	16
1.3.1 Απορρύθμιση	16
1.3.2 Καλύτερη Νομοθέτηση	17
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ	18
Η ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ	18
2.1 Η απαρχή της ανάγκης για καλύτερη νομοθέτηση	18
2.2 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ	18
2.3 Η συμβολή των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων για τη βελτίωση της νομοθεσίας	19
2.4. Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση	20
2.5 Έκθεση Mandelkern	22
2.6 Από την «Καλύτερη» (Better) στην «Έξυπνη» (Smart) Νομοθέτηση	24
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ	26
ΑΡΧΕΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ (ΟΟΣΑ)	26
3.1 Ίδρυση και λειτουργία του ΟΟΣΑ	26
3.2 ΟΟΣΑ και Κανονιστική Μεταρρύθμιση	27
3.3 Συστάσεις του ΟΟΣΑ για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα	29
3.3.1 Συστάσεις του ΟΟΣΑ 2001	30
3.3.2 Συστάσεις του ΟΟΣΑ 2011	31
3.3.3 Συστάσεις του ΟΟΣΑ 2012	33

3.3.4	ΟΟΣΑ 2015 «Επισκόπηση Νομοθετικής Πολιτικής»	34
3.3.5	ΟΟΣΑ 2018 «Επισκόπηση Νομοθετικής Πολιτικής»	35
	ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ	36
	ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ	36
4.1	Νομοθέτηση ως μορφή επικοινωνίας	36
4.2	Οι αρχές του Montesquieu για τη νομοθέτηση	37
4.3	Η απαρχή της σύγχρονης νομοθέτησης	37
4.4	Τα στάδια της διαδικασίας νομοθέτησης	38
4.4.1	Πρώτο στάδιο : Κατανόηση	38
4.4.2	Δεύτερο Στάδιο : Ανάλυση	39
4.4.3	Τρίτο Στάδιο : Σχεδιασμός	40
4.4.4	Τέταρτο Στάδιο : Σύνθεση και Ανάπτυξη	41
4.4.5	Πέμπτο Στάδιο : Έλεγχος και Δοκιμή	42
4.5	Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας	43
	ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ	45
	Η ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	45
5.1	Η πορεία της Ελλάδας προς την Καλή Νομοθέτηση	45
5.1.1	Η Εγκύκλιος του Πρωθυπουργού Υ190/2006	45
5.1.2	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης 2007-2013	48
5.2	Ν.4048/2012 «Ρυθμιστική διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης» - Ο νόμος ορόσημο για την Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα	49
5.2.1	Ορισμοί και βασικές αρχές	49
5.2.2	Μέσα Καλής Νομοθέτησης	52
5.2.2.1	Κοινωνική Διαβούλευση	53
5.2.2.2	Ανάλυση Συνεπειών Ρυθμίσεων	54
5.2.2.3	Αιτιολογική Έκθεση	56
5.2.2.4	Απλούστευση	57
5.2.2.5	Κωδικοποίηση	58
5.2.2.6	Αναμόρφωση Δικαίου	59
5.2.2.7	Αξιολόγηση Αποτελεσμάτων Εφαρμογής	59
5.2.3	Κατάργηση του Ν.4048/2012	59

5.3	Το υφιστάμενο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο για την εφαρμογή της Καλής Νομοθέτησης	60
5.3.1	Το Σύνταγμα της Ελλάδας	60
5.3.2	Ο Κανονισμός της Βουλής	62
5.3.3	N.4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης»	63
5.3.3.1.	Γενικά επί του Ν.4622/2019	63
5.3.3.2	Αξιολόγηση Αποτελεσμάτων Εφαρμογής Ρυθμίσεων (άρθρο 56)	67
5.3.3.3	Αρμόδιοι Φορείς Υλοποίησης και Αρχές Καλής Νομοθέτησης (άρθρα 57-59)	68
5.3.3.4	Έναρξη Ισχύος Νομοσχεδίων και Επιμέρους διατάξεων (άρθρο 60)	69
5.3.3.5	Διαβούλευση (άρθρο 61)	70
5.3.3.6	Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (άρθρο 62)	70
5.3.3.7	Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία Σχεδίων Νόμων και Κανονιστικών Πράξεων (άρθρο 63)	71
5.3.3.8	Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας (άρθρο 64)	73
5.3.3.9	Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση Δικαίου (άρθρο 65)	73
5.3.3.10	Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης και Διαδικασία Κωδικοποίησης (άρθρα 66-67)	74
5.4	Κριτική προσέγγιση του Ν.4622/2019	75
5.5	Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2018 - Έρευνα του ΚΕΦΙΜ	77
	Συμπεράσματα	81
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	85
	Ελληνική	85
	Ξενόγλωσση	86
	Επίσημα Έγγραφα-Μελέτες	87
	Ιστότοποι	88

Πίνακας Συντομεύσεων

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RIA	Regulatory Impact Analysis
ΑΚΕ	Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΚΕΚ	Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης
ΚΕΝΕ	Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή
ΚΕΦΙΜ	Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών
ΚτΒ	Κανονισμός της Βουλής
ΟΚΕ	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση

Ευχαριστίες

Ευχαριστώ θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Ξενοφώντα Κοντιάδη, του οποίου η ακαδημαϊκή κατάρτιση και εκπαιδευτική προσέγγιση μου έδωσαν το έναυσμα για την εκπόνηση της διπλωματικής μου εργασίας.

Επίσης, ευχαριστώ όλους τους Καθηγητές του Παντείου Πανεπιστημίου και ιδιαίτερα τις κυρίες Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα και Ευαγγελία Μπάλτα, που αποτέλεσαν μέλη της τριμελούς επιτροπής αξιολόγησης της παρούσας εργασίας.

Τέλος, ευχαριστώ την κα Μαρία Μουσμούτη για την ευγενική εκ μέρους της παραχώρηση πολύτιμου βιβλιογραφικού υλικού, καθώς και τις κυρίες Εύη Δραμαλιώτη και Βασιλική Σιούτα για την υποστήριξη και τη συνδρομή τους.

Περίληψη

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να αποτυπώσει την πορεία της Καλής Νομοθέτησης, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζεται σήμερα στο ελληνικό ρυθμιστικό περιβάλλον. Ο στόχος για την Καλή Νομοθέτηση διατυπώθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997, ενώ δύο χρόνια νωρίτερα ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης έθεσε σε εφαρμογή το πρόγραμμα της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων των δημόσιων διοικήσεων των κρατών μελών της.

Στο πλαίσιο αυτό, η πολιτική της Καλής Νομοθέτησης στη χώρα μας βασίστηκε σε καλές πρακτικές άλλων χωρών, καθώς και σε μια σειρά από αρχές και εργαλεία, τα οποία υιοθετήθηκαν αρχικά στο Ν.4048/2012. Η διαπίστωση των αδυναμιών του νόμου για την ουσιαστική βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας, αλλά και την αντιμετώπιση φαινομένων πολυνομίας και κακονομίας οδήγησε στην ψήφιση του Ν. 4622/2019. Η πολιτική για την Καλή Νομοθέτηση ενσωματώθηκε στο νόμο για το Επιτελικό Κράτος, εντασσόμενη σε μια ευρύτερη προσπάθεια αναβάθμισης της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, συνδέοντας άρρηκτα την πολιτική του κράτους με τη Δημόσια Διοίκηση.

Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται και στην νομοπαρασκευαστική διαδικασία, καθώς ο σχεδιασμός μιας ρύθμισης βασιζόμενος στις αρχές, τα μέσα και τις διαδικασίες της Καλής Νομοθέτησης αποτελεί τη βάση για την επιτυχή εφαρμογή της.

Λέξεις Κλειδιά : Καλή Νομοθέτηση, Κανονιστική Μεταρρύθμιση, Βελτίωση Ποιότητας Ρυθμίσεων, Αρχές, Εργαλεία και Διαδικασίες Καλής Νομοθέτησης, Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία.

Abstract

The purpose of this thesis is to imprint the procedure of Better Regulation and its current implementation within the Greek regulatory environment. The aim for a Better Regulation was formulated by the European Union (EU) in the Amsterdam Treaty in 1997, while two years earlier the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) implemented the Regulatory Reform programme for the improvement of regulation quality of its member states public administrations.

In this framework, the policy for Better Regulation in our country was based on best practices followed by other countries, as well as in a series of principles and instruments, which were initially adopted in law 4048/2012. However, assessing the law's inability to essentially improve regulatory quality, in addition to confronting with overregulation and bad regulation has led to law 4622/2019. The Better Regulation policy was incorporated into the Executive State law and was included in a wider effort of ameliorating regulatory governance, connecting very closely the state policy with the public administration.

Great emphasis is also placed on law-making procedure, as designing regulations based on the principles, means and procedures of Better Regulation, sets the basis of its successful implementation.

Key Words: Better Regulation, Regulatory Reform, Principles, Instruments and Procedures of Better Regulation, Law-making Procedure.

Εισαγωγή

Η νομική επιστήμη, πέρα από τη συστηματική θεώρηση των κανόνων δικαίου από τη σκοπιά της ερμηνείας και εφαρμογής τους, καλείται να προσδώσει την αντίστοιχη βαρύτητα στον τομέα της θέσπισής τους, καθώς η νομοθετική θεωρία αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της. Στα σύγχρονα δημοκρατικά πολιτεύματα το δίκαιο τίθεται με τη θέσπιση κανόνων δικαίου από τα καθ' ύλη αρμόδια πολιτειακά όργανα και με εφαρμογή ειδικά προκαθορισμένων διαδικασιών, όπως αυτές προσδιορίζονται από το Σύνταγμα και νόμους που το εξειδικεύουν. Η διάπλωση του εκάστοτε ισχύοντος δικαίου απαιτεί προσήλωση στις μορφές και τις τεχνικές του δικαίου, βαθιά γνώση και κριτική του μέχρι τώρα ισχύοντος δικαίου, δυνατότητα εντοπισμού της ύπαρξης νομοθετικών κενών ή μη ικανοποιητικών ρυθμίσεων, καθώς και ικανότητα εναρμόνισης των νέων ρυθμίσεων με τις ήδη υπάρχουσες¹.

Η ένταξη σε οργανισμούς όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση και η υποχρέωση ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου στο εθνικό, καθιστά την συγκριτική επισκόπηση των ξένων έννομων τάξεων επιτακτική για τον εγχώριο νομοθέτη, προκειμένου να εισάγει καλές πρακτικές άλλων χωρών και να επιτύχει ομαλές και εποικοδομητικές μεταρρυθμίσεις που να συνάδουν με το ολικό πλαίσιο και τη λειτουργία της εσωτερικής έννομης τάξης.

Η σύγχρονη νομοθεσία καλείται να ρυθμίσει τομείς που ξεπερνούν την παραδοσιακή μορφή των νομοθεσιών των περασμένων δεκαετιών, εφόσον καλείται να συμβάλει ενεργά στη διαμόρφωση και σταθεροποίηση της κοινωνίας και της οικονομίας, στην ουσιαστική πραγμάτωση της προστασίας της ανθρώπινης υπόστασης, την ένταξη και εφαρμογή νέων τεχνολογιών, την προστασία του περιβάλλοντος. Ο νομοθέτης επιβαρύνεται με τη συνεχή απαίτηση ρύθμισης νέων ζητημάτων, η οποία καθίσταται κάποιες φορές προσωρινή, εφόσον αρκετά συχνά παρουσιάζεται η ανάγκη αναθεώρησής τους.

Η πλημμυρίδα των κανονιστικών ρυθμίσεων που εμφανίζεται σε ένα κράτος δικαίου οδηγεί συχνά σε φαινόμενα πολυνομίας και κακονομίας με ασάφειες και νομοτεχνικές ελλείψεις των νόμων που καθιστούν προβληματική την πρακτική εφαρμογή τους.

¹ Π. Σούρλας, Νομοθετική Θεωρία και Νομική Επιστήμη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1981, σ. 21

Παρά το γεγονός ότι νομοθέτης είναι η Βουλή ως συλλογικό όργανο στο οποίο ανήκει η εξουσία ψήφησης των νόμων, στην πραγματικότητα, η πολιτική εξουσία ψήφησης των νόμων ανήκει στο πολιτικό κόμμα ή τον πολιτικό συνασπισμό που εκφράζει και καθορίζει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, δηλαδή την Κυβέρνηση, συναποτελώντας την πολιτική εξουσία που καθορίζει τη νομοθετική εξουσία. Η υπεροχή αυτή της κυβέρνησης και κατ'επέκταση της διοίκησης αποδίδεται στην επικράτηση του παρεμβατικού κράτους, όπου η διοικητική δράση δεν περιορίζεται στην εκτέλεση και την εφαρμογή των νόμων αλλά αναδιαμορφώνοντας την οργάνωσή της διευρύνει τις δραστηριότητες της, παρεμβαίνει σε όλους τους κοινωνικούς θεσμούς και προσφέρει αγαθά και υπηρεσίες, εξασφαλίζοντας τις ανάγκες του κράτους δικαίου. Το κράτος έχει μετουσιωθεί σε κράτος σχεδιασμού και κοινωνικής πρόνοιας και η εκάστοτε κυβερνητική πολιτική ελέγχεται και κρίνεται από την αποτελεσματικότητά της στη διαμόρφωση των κοινωνικών εξελίξεων².

Η σκοπιμότητα έκδοσης ενός νόμου συχνά προσδιορίζεται και βασίζεται στη συμβολή οργάνων που υπηρετούν στη δημόσια διοίκηση και διαθέτουν τεχνοκρατική εμπειρία.³ Κατά το προπαρασκευαστικό στάδιο, το έναυσμα για την έκδοση ενός νόμου δίνουν κατά κύριο λόγο, όχι οι βουλευτές και η Βουλή αλλά αποκεντρωμένες διοικητικές μονάδες των αρμόδιων κατά περίπτωση Υπουργείων.

Η παρούσα εργασία επιδιώκει να περιγράψει τις αρχές, τα μέσα και τις διαδικασίες όπως αυτά διαμορφώθηκαν και μετεξελίχθηκαν με την πάροδο των ετών, και εφαρμόζονται σήμερα σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της Καλής Νομοθέτησης, ως εργαλείο που καλύπτει ολόκληρο το φάσμα του κύκλου μιας πολιτικής. Η πολιτική της Καλής Νομοθέτησης δεν περιορίζεται στο προκοινοβουλευτικό στάδιο με καταληκτικό όριο την κατάθεση ενός νομοσχεδίου προς ψήφιση στη Βουλή, αλλά συνιστά μια αέναη και δυναμική δράση με σημείο εκκίνησης τη συγκρότηση της κυβερνητικής

² Δ. Μελισσάς, Η προκοινοβουλευτική Νομοθετική Διαδικασία, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1995, σσ. 25-55.

³ Ι. Καμτσίδου, «Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοίκησης», Πρακτικά Συνεδρίου της Βουλής των Ελλήνων με θέμα: «Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας», 28-29 Απριλίου 2017, σσ.101-115.

ατζέντας που οδηγεί στη διαμόρφωση της πολιτικής, στη λήψη αποφάσεων, στην εφαρμογή και τέλος στην αξιολόγηση και αναθεώρησή της.

Θεωρώντας ως δεδομένο ότι η διαμόρφωση μιας πολιτικής απόφασης συνοδεύεται και από ειλικρινή βούληση υποστήριξης για την επιτυχημένη εφαρμογή της, οι διαμορφωτές της έχουν στη διάθεσή τους μια σειρά από αρχές, εργαλεία και διαδικασίες, οι οποίες σχετίζονται με τον προγραμματισμό, την ανάλυση επιπτώσεων, τη διαβούλευση, την εφαρμογή και την αξιολόγηση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ

1.1. Η έννοια της «Καλής Νομοθέτησης»

Η καλή νομοθέτηση μπορεί να οριστεί ως νομοθετική πολιτική που έχει ως στόχο τη βελτίωση της ποιότητας της νομοπαραγωγικής διαδικασίας με ταυτόχρονη μείωση της πολυνομίας, βασιζόμενη σε ουσιαστική αξιολόγηση των συνεπειών των εκάστοτε ρυθμίσεων στην οικονομία και την κοινωνία⁴. Σε όλες σχεδόν τις χώρες προωθείται ως πυλώνας της συμμετοχικής διακυβέρνησης, καθώς εισάγει διαδικασίες συμμετοχής, διαβούλευσης, αναβάθμισης του ρόλου του κοινοβουλίου σε σχέση με την εκτελεστική εξουσία, προωθώντας ταυτόχρονα την προσβασιμότητα στη νομοθεσία κυρίως μέσα από διαδικασίες απλούστευσης και κωδικοποίησης.

Στην Ελλάδα, η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, ως αρμόδια υπηρεσία για τον αποτελεσματικό συντονισμό και εφαρμογή της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, ορίζει την Καλή Νομοθέτηση ως την πολιτική διαμόρφωσης αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους⁵. Υπό αυτό το πρίσμα, η Καλή Νομοθέτηση συνιστά μια εξελικτική διαδικασία ποιοτικής αναβάθμισης της νομοθετικής διαδικασίας στο πλαίσιο της ρυθμιστικής διακυβέρνησης.

1.2 Η έννοια της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης

Η έννοια της Καλής Νομοθέτησης συνδέεται στενά με αυτή της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης. Η Κανονιστική Μεταρρύθμιση αναδύθηκε σαν όρος τη δεκαετία του '90 και αποτελεί μια ενδεχομένως αδόκιμη μεταφορά στην ελληνική γλώσσα του αγγλικού όρου «regulatory reform»⁶. Σύμφωνα με τον Καθηγητή Επ. Σπηλιωτόπουλο⁷, η μεταφορά του όρου στην ελληνική γλώσσα παρουσιάζει δυσκολίες, καθόσον, αναφορικά με τη νομική του σημασιολογία, φαίνεται να περιορίζεται στην παραγωγή μόνο κανονιστικών ρυθμίσεων. Όμως η ελληνική έννομη τάξη διαθέτει δύο διακριτά κέντρα παραγωγής ρυθμίσεων, τη Βουλή, η

⁴ Δ. Σωτηρόπουλος -Λ. Χριστόπουλος, Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα, Διανέοις, Νοέμβριος 2017, σελ.23.

⁵ <http://www.gslegal.gov.gr>

⁶ Π. Καρκατσούλης, Το Κράτος σε Μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2004, σελ. 129.

⁷ Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, Έκδοση 8^η, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1997, σελ. 14-15.

οποία παράγει τους τυπικούς νόμους αλλά και τα εξουσιοδοτημένα από αυτή όργανα που παράγουν δευτερογενείς κανονιστικές ρυθμίσεις, όπως ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, η Κυβέρνηση και κάθε διοικητικό όργανο με δοτή αρμοδιότητα. Σύμφωνα με τα ανωτέρω, ο υπό ανάλυση όρος θα έπρεπε να αποδίδεται ως «Νομοθετική και Κανονιστική Μεταρρύθμιση».

Τα τελευταία χρόνια το ευρωπαϊκό αποτύπωμα στην έννοια της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης δόθηκε από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), αποδίδοντας εξ αρχής έναν αρκετά οικονομικοκεντρικό προσδιορισμό. Έτσι ως Κανονιστική Μεταρρύθμιση μπορούμε να ορίσουμε *«την ρύθμιση που αναφέρεται στο διαφορετικό σύνολο μέσων με τα οποία οι κυβερνήσεις καθορίζουν απαιτήσεις για τις επιχειρήσεις και τους πολίτες. Οι κανονισμοί περιλαμβάνουν νόμους, επίσημες και ανεπίσημες εντολές και κανόνες δεοντολογίας που εκδίδονται από όλα τα επίπεδα της κυβέρνησης και κανόνες που εκδίδονται από μη κυβερνητικούς ή ρυθμιστικούς φορείς στους οποίους οι κυβερνήσεις έχουν αναθέσει κανονιστικές εξουσίες»*⁸.

Οι ρυθμίσεις διακρίνονται κατά το περιεχόμενό τους σε οικονομικές, κοινωνικές και διοικητικές. Μέσω των οικονομικών ρυθμίσεων το κράτος παρεμβαίνει στις αποφάσεις της αγοράς και τις επιχειρήσεις, οι κοινωνικές ρυθμίσεις αποσκοπούν στην προστασία αξιών όπως η ασφάλεια, το περιβάλλον και η υγεία, ενώ οι διοικητικές ρυθμίσεις αφορούν στη γραφειοκρατία και τις διοικητικές διατυπώσεις. Όλες οι ρυθμίσεις θεωρούνται μέσα λήψης απόφασης από τις κυβερνήσεις που έχουν ως στόχο την ικανοποίηση αιτημάτων και την επίλυση λειτουργικών προβλημάτων των πολιτών και των επιχειρήσεων.

Η κανονιστική μεταρρύθμιση στοχεύει στη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων κατά τη διαδικασία παραγωγής τους και στην αύξηση της αποτελεσματικότητας των σχετικών μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων. Η καλύτερη ποιότητα των ρυθμίσεων μπορεί να επιτευχθεί με:

- ακριβέστερη οριοθέτηση του προβλήματος που καλείται να επιλύσει
- ελαχιστοποίηση των βαρών που προκαλούνται από την εφαρμογή της στην οικονομία και την αγορά
- μεγιστοποίηση της διαφάνειας σε όλες τις φάσεις κατάρτισής της

⁸ OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris, 1997, p 6.

- διεύρυνση της δημοκρατίας και της κοινωνικής συμμετοχής στη νομοπαραγωγική διαδικασία
- ενίσχυση της συλλογικότητας, τόσο στην επεξεργασία, όσο και στην απόφαση και εφαρμογή της
- αναβάθμιση του Κοινοβουλίου⁹.

1.3 Η Κανονιστική Μεταρρύθμιση ως μεταρρυθμιστική τάση

Η κανονιστική μεταρρύθμιση εισάγοντας μεταβολές που βελτιώνουν την ποιότητα των ρυθμίσεων, δηλαδή προάγουν την αποδοτικότητα, την οικονομική αποτελεσματικότητα ή τη νομική ποιότητα των ρυθμίσεων και των κυβερνητικών διαδικασιών ανήκει στις μεταρρυθμιστικές τάσεις που έλαβαν χώρα τις τελευταίες δεκαετίες. Δύο ρεύματα διακρίνονται στην τάση της κανονιστικής μεταρρύθμισης : η «απορρύθμιση» (deregulation) και η «καλύτερη νομοθέτηση» (better regulation/better law making).

1.3.1 Απορρύθμιση

Βασικός πυρήνας της απορρύθμισης είναι ότι ο δημόσιος τομέας περιορίζεται από την ύπαρξη μεγάλου αριθμού κανόνων και νόμων με συνέπεια να μην είναι αποτελεσματικός και αποδοτικός. Η υφιστάμενη νομοθεσία είναι αποτέλεσμα προηγούμενων μεταρρυθμίσεων και δεν εξυπηρετεί τις σύγχρονες κάθε φορά ανάγκες. Έτσι κρίνεται εύλογη η κατάργηση κάποιων από αυτούς τους κανόνες και νόμους και γενικότερα η απλούστευση της νομοθεσίας.

Βασικό σύνθημα της απορρυθμιστικής τάσης είναι το «Αφήσετε τους μάνατζερ να διοικήσουν» (let the managers manage)¹⁰ σύμφωνα με το οποίο οι διοικητές των δημοσίων οργανισμών δεν υλοποιούν απλώς τις πολιτικές αποφάσεις αλλά είναι και οι δημιουργοί της πολιτικής και επομένως γνωρίζουν καλά τι πρέπει να κάνουν. Οι κανόνες και οι νόμοι θέτουν όρια δράσης, όμως οι διοικητές θεωρούνται ελεύθεροι από πολιτικές πιέσεις και κομματικούς ανταγωνισμούς. Η βασική κριτική αυτού του μοντέλου διοίκησης βασίζεται στην έννοια της λογοδοσίας, ως συνέπεια της απουσίας νομοθεσίας, καθώς δυσχεραίνεται η απόδοση ευθυνών. Παράλληλα, η απόσυρση του κράτους από τη ρύθμιση δημοσίων πολιτικών στο πεδίο της υγείας, της εκπαίδευσης, του περιβάλλοντος,

⁹ Π. Καρκατσούλης, ό.π. υποσ. 6, σσ.129-137

¹⁰ G.Peters, The Future of Governing, Lawrence 2001, University of Kansas Press.

και της φορολογίας συνεπάγεται την εγκατάλειψη του κοινωνικού του ρόλου για την προστασία των αδυνάτων¹¹.

1.3.2 Καλύτερη Νομοθέτηση

Στο αντίποδα της απορρύθμισης, εμφανίστηκε ένα δεύτερο μεταρρυθμιστικό ρεύμα, η τάση της «καλύτερης νομοθέτησης» υποστηρίζοντας ότι οι ρυθμίσεις θα πρέπει να δημιουργούνται στη βάση ενός συνόλου αρχών και με τη χρήση των εργαλείων της ανάλυσης επιπτώσεων και της διαβούλευσης. Η θεωρία αυτή εκφράζει την ανάγκη ενός περισσότερο συμμετοχικού και προσβάσιμου κράτους, ώστε να ανταποκρίνεται μέσω δικτύων πολιτικής στις μεταβαλλόμενες ανάγκες της παγκόσμιας αγοράς¹². Έτσι, στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η καλύτερη νομοθέτηση βασίζεται στις αρχές της αναγκαιότητας, της αναλογικότητας, της επικουρικότητας, της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της προσβασιμότητας και της απλοποίησης¹³, ενώ στο ίδιο πλαίσιο κινείται και η προσέγγιση του ΟΟΣΑ¹⁴.

¹¹ Σ. Λαδή, & Β. Νταλάκου, Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής, Εκδόσεις Παπαζήση, Δεύτερη Έκδοση, Αθήνα 2016, σσ.228-230

¹² ό.π. 11

¹³ Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, Commission of the European Communities, 2001.

¹⁴ OECD, Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, Paris 1995.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

2.1 Η απαρχή της ανάγκης για καλύτερη νομοθέτηση

Η πολιτική για την καλή νομοθέτηση αποτέλεσε μείζον πολιτικό και διοικητικό στόχο για το ευρωπαϊκό οικοδόμημα και για τα επιμέρους κράτη-μέλη. Η ανάγκη για καλύτερη νομοθέτηση διατυπώνεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου (1992), όπου στο κείμενο των συμπερασμάτων αποτυπώνεται η ανάγκη να καταστεί η κοινοτική νομοθεσία σαφέστερη και απλούστερη και κρίνεται απαραίτητη η λήψη πρακτικών μέτρων και διατύπωση κριτηρίων, τόσο κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, όσο και κατά τη διαδικασία ενσωμάτωσης στις εθνικές νομοθεσίες, ώστε να βελτιωθεί και να ελέγχεται η ποιότητα της κοινοτικής νομοθεσίας¹⁵.

2.2 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ

Όμως, η Καλή Νομοθέτηση διατυπώνεται ως στόχος για πρώτη φορά σε ευρωπαϊκό επίπεδο στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997)¹⁶, όπου συμπεριλήφθηκε σχετική δήλωση για την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας. Όπως αποτυπώνεται από τη διάσκεψη στο πλαίσιο αυτής της δήλωσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή οφείλουν να:

- καθορίσουν, κατόπιν κοινής συμφωνίας, κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της ποιότητας της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας και να ακολουθούν αυτές τις κατευθυντήριες γραμμές οσάκις εξετάζουν προτάσεις ή

¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/el/european-council/conclusions/1992-1975/> Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Εδιμβούργου, 11-12 Δεκεμβρίου 1992, Συμπεράσματα της Προεδρίας, Τμήμα Α, Παράρτημα 3, σελ. 4

¹⁶ <https://europa.eu/european-union/law/treaties/> Συνθήκη του Άμστερνταμ που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί Ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις, Δήλωση υπ' αριθμ. 39, σελ. 139 «Η διάσκεψη σημειώνει ότι η ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την ορθή εφαρμογή της από τις αρμόδιες εθνικές αρχές και για την καλύτερη κατανόηση της από το κοινό και τους επιχειρηματικούς κύκλους. Υπενθυμίζει τα σχετικά συμπεράσματα στα οποία κατέληξε η προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Εδιμβούργο στις 11 και 12 Δεκεμβρίου 1992, επί του θέματος, καθώς και το ψήφισμα του Συμβουλίου όσον αφορά την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας, το οποίο εκδόθηκε στις 8 Ιουνίου 1993 (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων C 166 της 17. 6. 1993, ο. 1).

Η διάσκεψη κρίνει ότι τα τρία όργανα που συμμετέχουν στη διαδικασία θέσπισης της κοινοτικής νομοθεσίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, θα πρέπει να καθορίσουν κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά την ποιότητα της διατύπωσης της εν λόγω νομοθεσίας.

Τονίζει επίσης ότι η κοινοτική νομοθεσία θα πρέπει να γίνει περισσότερο προσιτή, και εκφράζει εν προκειμένω την ικανοποίησή της για την έγκριση και την πρώτη εφαρμογή μιας ταχείας μεθόδου εργασίας για την επίσημη κωδικοποίηση νομοθετικών κειμένων, η οποία θεσπίστηκε με τη διοργανική συμφωνία της 20ής Δεκεμβρίου 1994 (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων C 102 της 4 4. 1996, σ. 2).

σχέδια κοινοτικών νομοθετημάτων, λαμβάνοντας τα εσωτερικά οργανωτικά μέτρα που κρίνουν αναγκαία για την εξασφάλιση της ορθής εφαρμογής αυτών των κατευθυντήριων γραμμών

- πράξουν το κατά δύναμη για να επιταχύνουν την κωδικοποίηση νομοθετικών κειμένων

2.3 Η συμβολή των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων για τη βελτίωση της νομοθεσίας

Στη δεκαετία που ακολούθησε αναπτύχθηκαν αρκετές πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της νομοθεσίας, χωρίς οι σχετικές προσπάθειες να αποδώσουν αποτελέσματα ανάλογα των επιδιωκόμενων στόχων, τόσο λόγω της πολυπλοκότητας του εγχειρήματος όσο ενδεχομένως και της έλλειψης πραγματικής πολιτικής βούλησης. Σχετικές αναφορές υπήρχαν στα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Λισσαβώνας (2000)¹⁷, της Στοκχόλμης (2001)¹⁸ και του Λάακεν (2001)¹⁹. Στο Λάακεν υιοθετήθηκε, πέρα από την Έκθεση της Ομάδας Mandelkern²⁰ για τη διοικητική απλούστευση και η Έκθεση ειδικής ομάδας εμπειρογνομόνων για τη βελτίωση της νομοθεσίας²¹. Η έκθεση της ομάδας αυτής περιείχε δύο σχέδια δράσης, ένα για την Επιτροπή και ένα για τα κράτη μέλη, αποτελώντας μαζί με το πρόγραμμα της ίδιας της Επιτροπής για την

¹⁷<https://ec.europa.eu/commission/> Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Λισσαβώνας, 23-24 Μαρτίου 2000, Συμπεράσματα της Προεδρίας, παρ.17 «...το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί την Επιτροπή, το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους...να χαράξουν, μέχρι το 2001, μια στρατηγική περαιτέρω συντονισμένης δράσης για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένων των επιδόσεων της δημόσιας διοίκησης, τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο. Σε αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνεται ο εντοπισμός τομέων όπου απαιτείται περαιτέρω δράση των κρατών μελών για τον εξορθολογισμό της μεταφοράς της κοινοτικής νομοθεσίας στο εθνικό δίκαιο.»

¹⁸<https://ec.europa.eu/commission/> Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Στοκχόλμης, 23-24 Μαρτίου 2001, Συμπεράσματα της Προεδρίας, παρ.23 «...Αυτό σημαίνει διαβουλεύσεις επί των προτεινόμενων ρυθμίσεων, αξιολόγηση των επιπτώσεων των ρυθμίσεων καθώς και υιοθέτηση συστημάτων για την κωδικοποίηση και αναμόρφωση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και των συστημάτων αναθεώρησης της νομοθεσίας. Ο δημόσιος τομέας θα πρέπει να γίνει αποτελεσματικότερος και να περιορίσει τη γραφειοκρατία προκειμένου να ενισχυθεί η παραγωγική και καινοτόμος ικανότητα των οικονομιών μας, όπως, μεταξύ άλλων, να περιορίσει τις απαιτήσεις για στατιστικά στοιχεία στα κομβικά ζητήματα της διαμόρφωσης ευρωπαϊκής πολιτικής.»

¹⁹<https://ec.europa.eu/commission/> Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Λάακεν, 14-15 Δεκεμβρίου 2001, Συμπεράσματα της Προεδρίας, παρ.4 «...το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκφράζει την ικανοποίησή του για τη λευκή βίβλο της Επιτροπής σχετικά με τη διακυβέρνηση, καθώς και για την πρόθεση του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου να υποβάλει, πριν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης, προτάσεις με στόχο την προσαρμογή των δομών και της λειτουργίας του Συμβουλίου στις ανάγκες της διεύρυνσης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατά τη σύνοδό του στη Σεβίλλη, θα συναγάγει επιχειρησιακά συμπεράσματα. Τέλος, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υποδέχεται ευνοϊκά την τελική έκθεση της Συμβουλευτικής Ομάδας Υψηλού Επιπέδου (Ομάδα Mandelkern) όσον αφορά την ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων, καθώς και την ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την απλούστευση του

ρυθμιστικού περιβάλλοντος, η οποία θα πρέπει να οδηγήσει σε συγκεκριμένο πρόγραμμα δράσης κατά το πρώτο εξάμηνο του 2002.»

²⁰ Παραρτήμα IV των συμπερασμάτων της Προεδρίας - Λάακεν, 14-15 Δεκεμβρίου 2001, Έκθεση της Ομάδας Mandelkern σχετικά με τη διοικητική απλούστευση (14654/01).

²¹ Παραρτήμα IV των συμπερασμάτων της Προεδρίας - Λάακεν, 14-15 Δεκεμβρίου 2001, Έκθεση της Επιτροπής : βελτίωση της νομοθεσίας 2001 (15181/01).

απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών την απαρχή μιας ευρωπαϊκής στρατηγικής για την κανονιστική μεταρρύθμιση²². Επίσης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης (2002)²³, έδωσε στην Επιτροπή εκ νέου εντολή ανάληψης δράσης αναφορικά με τη βελτίωση της ποιότητας της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

2.4. Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση

Με τη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση (2001)²⁴, η ΕΕ θέτει ως στόχο να έρθει πιο κοντά στους πολίτες της, καθόσον αυτοί απαιτούν από τους ευρωπαίους πολιτικούς ηγέτες να επιλύσουν μείζονα προβλήματα και να αντιμετωπίσουν απειλές που τους ταλανίζουν. Ταυτόχρονα, η ΕΕ επιδιώκει να επανακτήσει τη χαμένη εμπιστοσύνη των πολιτών της καθώς διαφαίνεται ότι οι πολυάριθμοι και σύνθετοι μηχανισμοί της έχουν καταστήσει την ευρωπαϊκή νομοθεσία δυσπρόσιτη αλλά και τροχοπέδη στην επίλυση των προβλημάτων της κοινωνίας. Το κείμενο αυτό της Λευκής Βίβλου αντικατοπτρίζει την προσπάθεια της Ευρώπης να ενισχύσει τη νομιμοποίησή της, βελτιώνοντας τη διαμόρφωση και εφαρμογή της νομοθεσίας της, επιδιώκοντας μια συνολική αναμόρφωση του συστήματος διακυβέρνησης.

Η καλή διακυβέρνηση εδράζεται σε πέντε σωρευτικές αρχές:

- Διαφάνεια, όπου τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα πρέπει να δώσουν μεγαλύτερη σημασία στη διαφάνεια και την κοινοποίηση των αποφάσεών τους
- Συμμετοχή, όπου οι πολίτες πρέπει να κληθούν να συμμετάσχουν πιο συστηματικά στην εκπόνηση και την υλοποίηση των πολιτικών
- Ευθύνη, καθώς πρέπει να αποσαφηνιστεί ο ρόλος του κάθε συντελεστή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Κάθε εμπλεκόμενος συντελεστής πρέπει, στη συνέχεια, να αναλαμβάνει το ρόλο που του αναλογεί

²² Π. Καρκατσούλης, Το Κράτος σε Μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2004, σελ. 161-162.

²³ <https://ec.europa.eu/commission/> Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βαρκελώνης, 15-16 Μαρτίου 2002, Συμπεράσματα της Προεδρίας, παρ.51 «Ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου, κ. Javier SOLANA, παρουσίασε στα μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου την έκθεσή του σχετικά με τη βελτίωση της λειτουργίας του Συμβουλίου και τις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και την εξασφάλιση μεγαλύτερης διαφάνειας της νομοθετικής διαδικασίας. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανέθεσε στην Προεδρία, σε στενή συνεργασία με το Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου, να προβεί στη βάση αυτή σε όλες τις ενδεχόμενες επαφές με τα μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τους ανταποκριτές που αυτά θα υποδείξουν, προκειμένου να υποβάλει κατά τη σύνοδο της Σεβίλλης έκθεση με προτάσεις συγκεκριμένων μέτρων προς έγκριση. Η έκθεση αυτή θα εξεταστεί από Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων στο πλαίσιο της προετοιμασίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης.»

²⁴ COM (2001) 428, Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, Ανακοίνωση Επιτροπής 25^η Ιουλίου 2001.

- Αποτελεσματικότητα, καθώς οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται στο κατάλληλο επίπεδο και την κατάλληλη στιγμή και να παράγουν τα απαιτούμενα αποτελέσματα

- Συνοχή, καθώς οι πολιτικές που εφαρμόζει η ΕΕ παρουσιάζουν πολύ μεγάλη διαφοροποίηση και απαιτείται συνεχής προσπάθεια για να εξασφαλίζεται η συνοχή τους

Η Λευκή Βίβλος με στόχο τη βελτίωση των νομοθετικών ρυθμίσεων χαράσσει κατευθυντήριες γραμμές, ώστε να καταστήσει πιο αποτελεσματικές τις κοινοτικές αποφάσεις και να εξασφαλίσει την υποστήριξη και την εμπιστοσύνη των ευρωπαίων πολιτών, δίνοντας έμφαση στην ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών στη γνώμη των ειδικών-εμπειρογνομώνων, στην απλούστευση του κοινοτικού δικαίου και την καλύτερη εφαρμογή του σε εθνικό επίπεδο.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εντόπισε επτά παράγοντες βελτίωσης των ρυθμίσεων²⁵.

- οι προτάσεις πρέπει να εκπονούνται με βάση ανάλυση που να επιτρέπει να εξακριβώνεται εάν μια δράση είναι αναγκαία σε κοινοτικό επίπεδο ή όχι

- είναι σκόπιμο να γίνεται σωστή επιλογή μεταξύ ενός νομοθετικού και λιγότερο δεσμευτικού μέσου

- είναι αναγκαίο να καθοριστεί το είδος του πλέον κατάλληλου νομοθετικού μέσου. Οι κανονισμοί πρέπει να χρησιμοποιούνται όταν είναι αναγκαία η ομοιόμορφη εφαρμογή στο σύνολο της επικράτειας της Ένωσης. Οι οδηγίες - πλαίσιο είναι κατάλληλες όταν επιδιώκεται μεγάλη ευελιξία ως προς την εφαρμογή. Οι οδηγίες - πλαίσιο έχουν το πλεονέκτημα ότι εγκρίνονται γρήγορα από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τέλος, η Επιτροπή προτείνει να γίνεται πιο συχνά χρήση «πρωτογενούς» νομοθεσίας η οποία περιορίζεται στα ουσιαστικά στοιχεία, αφήνοντας στην αρχή εφαρμογής της νομοθεσίας το μέλημα να καθορίζει τις τεχνικές λεπτομέρειες

- η Επιτροπή επιθυμεί να προωθήσει την από κοινού ρύθμιση, στις περιπτώσεις που προσδίδει προστιθέμενη αξία και εξυπηρετεί το γενικό συμφέρον. Η από κοινού ρύθμιση επιτρέπει στους εμπλεκόμενους παράγοντες

²⁵ Σ. Κτιστάκη (2019). Εφαρμοσμένα Θέματα Διοικητικής Επιστήμης-Δημόσιες Πολιτικές, 20-3-2019, παραδόσεις μαθήματος στο μεταπτυχιακό πρόγραμμα κατεύθυνσης "Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ", Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

να καθορίζουν μέτρα εφαρμογής σύμφωνα με τους στόχους που ορίζει ο νομοθέτης

- είναι σκόπιμο η κοινοτική δράση να συμπληρώνεται και να ενισχύεται σε ορισμένους τομείς χάρη στη χρήση ανοιχτής μεθόδου συντονισμού. Η μέθοδος επιτρέπει την ενθάρρυνση της συνεργασίας, την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και προσδίδει πρόσθετη αξία σε ευρωπαϊκό επίπεδο, στην περίπτωση που οι νομοθετικές λύσεις δεν έχουν προοπτικές επιτυχίας

- η Επιτροπή σκοπεύει να αξιολογεί πιο συστηματικά τις ενέργειες που υλοποιούνται και να εξάγει τα αναγκαία διδάγματα

- η Επιτροπή δεσμεύεται να αποσύρει τις προτάσεις της όταν αυτές κρίνονται εξαιρετικά επιβαρυνμένες ή περίπλοκες, ύστερα από διοργανικές διαπραγματεύσεις. Προτείνει επίσης στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να επιταχύνουν τη νομοθετική διαδικασία, όταν αυτό είναι δυνατό. Για το σκοπό αυτό είναι σκόπιμο το Συμβούλιο να ψηφίζει με ειδική πλειοψηφία όταν αυτό προβλέπεται, και όχι να επιδιώκει πάση θυσία την ομοφωνία. Τέλος, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να προσπαθούν να καταλήγουν σε συμφωνία από την πρώτη ανάγνωση.

2.5 Έκθεση Mandelkern

Σε συνέχεια των στόχων που τέθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβώνας για τη βελτίωση της «κανονιστικής αλυσίδας» από τη σύλληψη της ιδέας μιας ρύθμισης έως και το τελικό στάδιο της ενεργούς της εφαρμογής, έτσι ώστε η ρυθμιστική λειτουργία να διαπερνά όλο τον κύκλο της δημόσιας πολιτικής (σύλληψη, σχεδιασμός, νομοθέτηση, εφαρμογή και αξιολόγηση) προέκυψε η Έκθεση Mandelkern²⁶. Κατόπιν σχετικού ψηφίσματος των Υπουργών Δημόσιας Διοίκησης των χωρών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Στρασβούργο (2000), το Συμβούλιο ανάθεσε σε ένα υψηλού επιπέδου συμβουλευτικό σώμα²⁷ την «εντολή να αναπτύξει μια συνεκτική προσέγγιση γι' αυτό το θέμα και να υποβάλλει προτάσεις στους Υπουργούς (Δημ.Διοίκησης), μεταξύ αυτών και του

²⁶ Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, Commission of the European Communities, 2001.

²⁷ Υψηλού επιπέδου συμβουλευτική ομάδα αποτελούμενη από εμπειρογνώμονες επί ρυθμιστικών θεμάτων από τα κράτη μέλη και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η εν λόγω ομάδα δημιουργήθηκε από τους Υπουργούς Δημόσιας Διοίκησης των κρατών μελών τον Νοέμβριο του 2000 υπό την προεδρία του Γάλλου Dieudonné Mandelkern, πρώην μέλους του Conseil d'État (Συμβούλιο Επικρατείας της Γαλλίας). Μεταξύ άλλων προτάσεων, το 2001 η ομάδα συνέστησε στην Επιτροπή να αναπτύξει ένα εργαλείο για την εκτίμηση των κοινωνικών, οικονομικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων της προτεινόμενης νομοθεσίας.

καθορισμού μιας κοινής μεθόδου για την αξιολόγηση της ποιότητας των ρυθμίσεων».

Στην Έκθεση διατυπώνονται επτά αρχές που πρέπει να διέπουν τη ρυθμιστική λειτουργία:

- Αναγκαιότητα, πριν τεθεί σε εφαρμογή μια νέα πολιτική, αξιολογείται κατά πόσον είναι απαραίτητο να θεσπιστούν νέοι κανονισμοί
- Αναλογικότητα, ώστε να επιτυγχάνεται μια ισορροπία μεταξύ των πλεονεκτημάτων που παρέχει και τους περιορισμούς που επιβάλλει μια ρύθμιση
- Επικουρικότητα, διασφαλίζοντας ότι κάθε ρυθμιστική απόφαση λαμβάνεται σε επίπεδο όσο το δυνατόν πλησιέστερο προς τον πολίτη. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο επιλύονται ζητήματα που δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν επαρκώς από τις εθνικές διοικήσεις
- Διαφάνεια, προκειμένου να βελτιωθεί η ποιότητα και αποτελεσματικότητα μιας ρύθμισης, οι οποίες εξασφαλίζονται όταν λαμβάνονται υπόψη οι απόψεις των άμεσα ενδιαφερομένων μερών. Η συμμετοχή και διαβούλευση με όλους τους ενδιαφερόμενους πριν από το στάδιο σύνταξης συνδέονται άρρηκτα με την αρχή της διαφάνειας
- Λογοδοσία, όπου οι αρμόδιοι φορείς μιας ρύθμισης θα πρέπει να είναι σε θέση να προσδιορίσουν με σαφήνεια τις αρχές από τις οποίες προέκυψε η εφαρμοζόμενη πολιτική
- Προσβασιμότητα, κάθε ρύθμιση από τους αποδέκτες στους οποίους αφορούν και καλούνται να την εφαρμόσουν
- Απλότητα, η ρύθμιση πρέπει να είναι όσο το δυνατόν λεπτομερέστερη και όσο το δυνατόν απλούστερη

Περαιτέρω, στην Έκθεση περιλαμβάνονται και επτά πεδία δράσης ως εργαλεία για πιο αποτελεσματική παραγωγή και εφαρμογή ρυθμιστικών κανόνων :

- Εναλλακτικές επιλογές για την εφαρμογή της πολιτικής
- Ανάλυση/Αξιολόγηση Κανονιστικών Επιπτώσεων
- Διαβούλευση
- Απλούστευση
- Πρόσβαση στις ρυθμίσεις
- Εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας

2.6 Από την «Καλύτερη» (Better) στην «Έξυπνη» (Smart) Νομοθέτηση

Οι Ανακοινώσεις της Επιτροπής που εκδόθηκαν το 2002²⁸ και το 2007²⁹ έθεσαν ένα πλαίσιο για την επισταμένη παρακολούθηση εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, την ενδυνάμωση των σχέσεων μεταξύ των εταίρων και την επίλυση των αναδυόμενων προβλημάτων, στο πλαίσιο που είχε ξεκινήσει με τη Λευκή Βίβλο. Ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται και η Ανακοίνωση για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος το 2005³⁰, καθώς περιλαμβάνει διάφορα μέτρα για την εφαρμογή και βελτίωση της πολιτικής της Καλύτερης Νομοθέτησης με επίκεντρο την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων και την ανάπτυξη της ΕΕ γενικότερα.

Για πρώτη φορά εμφανίζεται η μετεξέλιξη της πολιτικής του Better Regulation σε Smart Regulation σε σχετική Ανακοίνωση της Επιτροπής το 2010³¹, ως εργαλείο για την επίτευξη των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», βασιζόμενη σε τέσσερις βασικούς άξονες:

- Βελτίωση του συνόλου της νομοθεσίας της ΕΕ
- Διασφάλιση της καλύτερης δυνατής ποιότητας της νέας νομοθεσίας
- Βελτίωση της εφαρμογής της νομοθεσίας της ΕΕ
- Σαφέστερη και πιο προσβάσιμη νομοθεσία

Η Έξυπνη Νομοθέτηση αφορά σε όλο το φάσμα του κύκλου της δημόσιας πολιτικής, εξακολουθώντας να εφαρμόζει τα ήδη υφιστάμενα προγράμματα για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στη διαβούλευση σε όλα τα στάδια διαμόρφωσης της ρύθμισης, καθώς και στην εκτίμηση επιπτώσεων κυρίως για τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις. Βασίζεται στην κοινή δέσμευση και ευθύνη των εμπλεκόμενων μερών, προσβλέποντας σε στενότερη συνεργασία με τα κράτη μέλη. Πρωθεί το πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT),

²⁸ COM (2002) 725, Ανακοίνωση της Επιτροπής για τη βελτίωση του ελέγχου της εφαρμογής του Κοινοτικού Δικαίου, της 26^{ης} Απριλίου 2003.

²⁹ COM (2007) 502, Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Μια Ευρώπη αποτελεσμάτων-εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου», της 5^{ης} Σεπτεμβρίου 2007.

³⁰ COM (2005) 535, Ανακοίνωση της Επιτροπής για τη Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισσαβώνας: Στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, της 25^{ης} Οκτωβρίου 2005.

³¹ COM (2010) 543, Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Έξυπνη Νομοθεσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, της 8^{ης} Οκτωβρίου 2010, όπου : «περιγράφονται τα μέτρα τα οποία σχεδιάζει να λάβει η Επιτροπή προκειμένου να διασφαλίσει την υψηλή ποιοτική στάθμη της νομοθεσίας σε όλα τα στάδια του κύκλου πολιτικής, από τη σχεδίαση μιας πολιτικής μέχρι την αξιολόγηση και αναθεώρησή της. Χάρη στη μετάβαση στο επόμενο στάδιο, η έξυπνη νομοθεσία μπορεί να συμβάλει στην επίτευξη των φιλόδοξων στόχων για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, οι οποίοι καθορίζονται στη στρατηγική «Ευρώπη 2020».

απλοποιεί το πλαίσιο της διαχείρισης της χρηματοδότησης της ΕΕ και προτρέπει τη σύναψη Διοργανικής Συμφωνίας μεταξύ των τριών θεσμικών οργάνων της ΕΕ για τη βελτίωση της νομοθεσίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΑΡΧΕΣ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ (ΟΟΣΑ)

3.1 Ίδρυση και λειτουργία του ΟΟΣΑ

Ο ΟΟΣΑ αποτέλεσε τη συνέχεια του Οργανισμού Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας, ο οποίος μετά το 2^ο Παγκόσμιο Πόλεμο είχε την ευθύνη συντονισμού του σχεδίου Marshal. Στις 14 Δεκεμβρίου 1960, 20 χώρες υπέγραψαν τη συνθήκη ίδρυσης του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, οπότε και ο ρόλος του ΟΟΣΑ αφορούσε πλέον διατλαντική οικονομική συνεργασία.

Σήμερα, και μετά την προσχώρηση ακόμη 10 χωρών, ο ΟΟΣΑ απαρτίζεται από τις 30 περισσότερο ανεπτυγμένες χώρες του κόσμου, με σημαντική επιρροή στο παγκόσμιο οικονομικό γίνεσθαι. Η Ελλάδα ανήκει στην πρώτη ομάδα χωρών που επικύρωσαν τη συνθήκη δημιουργίας του το 1961. Για την Ελλάδα, το καθ' ύλη αρμόδιο Υπουργείο για την πολιτική μας στον ΟΟΣΑ είναι το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών.

Οι χώρες μέλη του ΟΟΣΑ έχουν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά, όπως, σεβασμός στις αρχές της δημοκρατικής διακυβέρνησης και στις αρχές της οικονομίας της αγοράς. Ο ΟΟΣΑ συνεργάζεται με 70 ακόμη χώρες, καθώς και άλλους διεθνείς οργανισμούς³².

Ο οργανισμός παρέχει ένα περιβάλλον όπου οι κυβερνήσεις μπορούν να συγκρίνουν εφαρμογές πολιτικής, να βρουν απαντήσεις στα κοινά προβλήματα, να προσδιορίσουν τις καλές πρακτικές και να συντονίσουν τις εσωτερικές και διεθνείς πολιτικές. Σύμφωνα με το άρθρο 1 της Σύμβασης, ο ΟΟΣΑ έχει ως σκοπό την εφαρμογή των κατευθυντήριων γραμμών που αποβλέπουν στην:

- επιδίωξη της μεγαλύτερης δυνατής οικονομικής ανάπτυξης, τη διασφάλιση υψηλού επιπέδου απασχόλησης καθώς και στην ανύψωση του βιοτικού επιπέδου των μελών του, διατηρώντας χρηματοδοτική σταθερότητα και συμβάλλοντας έτσι στην ανάπτυξη της παγκόσμιας οικονομίας

³² <http://www.oecd.org/>

- ενίσχυση της υγιούς οικονομικής ανάπτυξης των κρατών μελών καθώς και των κρατών μη μελών που βρίσκονται στο στάδιο της οικονομικής ανάπτυξης
- ενίσχυση της επέκτασης του παγκόσμιου εμπορίου σε πολυμερή βάση, χωρίς διακρίσεις, σύμφωνα με τις διεθνείς υποχρεώσεις³³.

Ο ΟΟΣΑ είναι περισσότερο γνωστός για τις μελέτες που εκπονεί για την ανάπτυξη και εφαρμογή πολιτικών σε διάφορους τομείς, καθώς και για τις στατιστικές μελέτες του. Λόγω της εγκυρότητάς τους, οι μελέτες και στατιστικές του ΟΟΣΑ αποτελούν συχνά, ακόμη και αρκετά χρόνια μετά την εκπόνησή τους, σοβαρή βάση για την ανάληψη αλλά και κριτική της αποτελεσματικότητας στρατηγικών και μέτρων πολιτικής.

Συνολικά, το ιδιαίτερο βάρος του ΟΟΣΑ έγκειται στο ότι παρέχει στις χώρες μέλη του το πλαίσιο για τη συζήτηση και ανάπτυξη οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών που καθορίζουν την εξέλιξη διάφορων καίριων τομέων σε παγκόσμιο επίπεδο και με μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα.

Πέρα όμως από τις γενικές συστάσεις του, ο ΟΟΣΑ προβαίνει σε εξειδικευμένη ανάλυση των ιδιομορφιών του κάθε κράτους ξεχωριστά, εκδίδοντας περιοδικές εκθέσεις της εξελικτικής προόδου των χωρών (country reviews).

Είναι προφανής η σημασία της συμμετοχής της Ελλάδας σε ένα τόσο σημαντικό διεθνή οργανισμό και η δυνατότητα συμμετοχής της στη συνεργασία για την ανάπτυξη κοινωνικοοικονομικών πολιτικών με παγκόσμια και μακροχρόνια εμβέλεια.

3.2 ΟΟΣΑ και Κανονιστική Μεταρρύθμιση

Ο ΟΟΣΑ είναι ο πρώτος διεθνής οργανισμός που συνέδεσε την ανάπτυξη με την καλή νομοθέτηση και βασικός προωθητικός μηχανισμός της κανονιστικής μεταρρύθμισης. Στο ομώνυμο πρόγραμμα του (Regulatory Reform) που τέθηκε σε εφαρμογή το 1995³⁴, κατέγραψε τις αδυναμίες των δημοσίων διοικήσεων των μελών με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων τους. Παράλληλα, επεξεργάστηκε τις καλύτερες πρακτικές των χωρών που εφαρμόζουν προγράμματα κανονιστικής μεταρρύθμισης και ανέδειξε τις βέλτιστες πρακτικές

³³ Π. Νάσκου-Περράκη, Κ. Αντωνόπουλος & Μ. Σαρηγιαννίδης, Διεθνείς Οργανισμοί, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015, σ.388.

³⁴ OECD, Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, Paris, 1995

σε μία σειρά συστάσεων, οι οποίες έγιναν αποδεκτές από τις χώρες- μέλη του και άρχισαν σταδιακά να τις εφαρμόζουν. Το πρόγραμμα αυτό αποτέλεσε ένα πεδίο διαλόγου ανάμεσα στον οργανισμό και τα κράτη μέλη σε θέματα θεσμικών μεταρρυθμίσεων. Έτσι, σύμφωνα με τις συστάσεις του ΟΟΣΑ, μία πολιτική κανονιστικής μεταρρύθμισης για να είναι επιτυχημένη πρέπει να επιδιώκει³⁵:

- Υιοθέτηση ευρέων προγραμμάτων κανονιστικής μεταρρύθμισης τα οποία θέτουν σαφείς στόχους και πλαίσιο εφαρμογής
- Συστηματική αναθεώρηση των ρυθμίσεων, ώστε να εξασφαλιστεί η συνεχής επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων αποδοτικά και αποτελεσματικά
- Διαφάνεια, αμεροληψία και αποδοτική εφαρμογή των ρυθμίσεων της κανονιστικής διαδικασίας
- Ενδυνάμωση της εφαρμογής, του εύρους και της αποτελεσματικότητας της πολιτικής ανταγωνισμού
- Μεταρρύθμιση των οικονομικών κανόνων σε όλους τους τομείς και κατάργηση τους όπου δεν εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, με στόχο την αναζωογόνηση του ανταγωνισμού
- Εξάλειψη περιττών κανονιστικών εμποδίων στο εμπόριο και τις επενδύσεις και ενίσχυση της εφαρμογής διεθνών συμφωνιών και αρχών
- Συνέργειες με άλλες πολιτικές για την επίτευξη των παραπάνω στόχων.

Οι συστάσεις αυτές αποτέλεσαν μία ολοκληρωμένη πολιτική που περικλείει όλα τα απαιτούμενα εργαλεία για την εφαρμογή της και προβλέπει τις αρμόζουσες οργανωτικές και εποπτικές δομές, ώστε να λειτουργήσει ως ενιαία, οριζόντια πολιτική για όλους τους φορείς της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας³⁶.

Παράλληλα, ο ΟΟΣΑ προώθησε συγκεκριμένες μεθόδους, ώστε η εφαρμογή της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης να καταστεί περισσότερο κατανοητή. Τέτοιες μέθοδοι υπήρξαν οι θεματικές συζητήσεις, η δημιουργία ενός συστήματος δεικτών μέτρησης, αναφερόμενοι τόσο στο ρυθμιστικό επίπεδο των αγορών προϊόντων όσο και στην αποτελεσματικότητα ενός κράτους να εφαρμόσει ρυθμιστικές πολιτικές, ενώ εισήγαγε και τη χρήση καινοτόμων εργαλείων με σημαντικότερο αυτό της Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ), (Regulatory Impact Analysis – RIA).

³⁵ OECD, The OECD Report on Regulatory Reform, Synthesis, Paris, 1997.

³⁶ Π. Καρκατσούλης (2004) ό.π.υποσ. 22, σσ.159-160

Η ΑΚΕ (ex ante και ex post) χρησιμοποιείται για την ανάλυση κόστους-οφέλους της ρύθμισης, παρουσιάζει εναλλακτικές εκδοχές και προτάσεις μεταρρύθμισης και περιέχει στοιχεία για τις συνέπειες της ρύθμισης στον ανταγωνισμό και τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Οι περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ και η ΕΕ έχουν εφαρμόσει προγράμματα ΑΚΕ και υπάρχει ευρεία συναίνεση στο ότι, μπορούν να αποδειχτούν επωφελείς στην παραγωγή πιο αποτελεσματικών και με το μικρότερο κόστος ρυθμίσεων, αλλά απαιτούν πρόσθετους πόρους. Για την ορθή χρήση του εργαλείου απαιτείται πολλή δουλειά και εξάσκηση, ώστε να ενισχυθεί η νομοπαρασκευαστική διαδικασία³⁷.

Το πρόγραμμα αυτό της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης επιβλέπεται από μια Επιτροπή για τη Ρυθμιστική Πολιτική η οποία συνεργάζεται και με άλλες Επιτροπές του ΟΟΣΑ, με πρωταρχικό στόχο *«μια ολοκληρωμένη, οριζόντια και πολυδιάστατη προσέγγιση της ρυθμιστικής ποιότητας»*³⁸.

Από τη μελέτη των εκθέσεων και συστάσεων του διεθνούς οργανισμού διαπιστώνεται επίσης η ανάγκη σύνδεσης της ρυθμιστικής πολιτικής με τη διακυβέρνηση γενικότερα. Εισάγεται δηλαδή μιας ολιστική προσέγγιση σε όλο το φάσμα σχεδιασμού και εφαρμογής του έργου κάθε κυβέρνησης, «whole of government approach», όπου οι δημόσιες πολιτικές, οι θεσμοί και τα εργαλεία πολιτικής εντάσσονται συνολικά, σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης και σε όλους τους τομείς, συμπεριλαμβανομένης της ρυθμιστικής λειτουργίας, συμβάλλοντας στην υψηλή ποιότητα των νόμων.

3.3 Συστάσεις του ΟΟΣΑ για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα

Στο πλαίσιο των εκθέσεων που συντάσσει ο ΟΟΣΑ αποτυπώνεται η πρόοδος των πολιτικών που προτείνεται να εφαρμόζονται στις διάφορες χώρες, αλλά και προβάλλονται οι βέλτιστες πρακτικές και συστάσεις για κάθε χώρα που αδυνατεί να αντιμετωπίσει με επιτυχία διαρθρωτικές προκλήσεις. Έτσι οι γενικές συστάσεις αποκτούν εξειδικευμένη ανάλυση ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες κάθε χώρας. Αντίστοιχα, συντάχθηκαν και εκδόθηκαν τα τελευταία 20 χρόνια Εκθέσεις που αφορούν στην πρόοδο της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης στη χώρα μας.

³⁷ Π. Καρκατούλης (2004) ό.π. υποσ. 22, σσ.138-142

³⁸ OECD, A New Agenda for the Regulatory Policy Committee: Issues for the Next Three Years, Paris, 2010

3.3.1 Συστάσεις του ΟΟΣΑ 2001

Η πρώτη έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελλάδα, εντασσόμενη στο ευρύτερο Πρόγραμμα Κανονιστικής Μεταρρύθμισης του οργανισμού³⁹, ξεκίνησε το 1998, ενώ η τελική Έκθεση εκδόθηκε το 2001⁴⁰. Ο ΟΟΣΑ αναγνωρίζει την προσπάθεια που ξεκίνησε στα μέσα τις δεκαετίας για οικονομική σταθερότητα και ανάπτυξη επισημαίνοντας ταυτόχρονα πως η Ελλάδα υπολείπεται των άλλων κρατών μελών του οργανισμού στον τομέα της κανονιστικής μεταρρύθμισης. Οι βασικότεροι λόγοι για αυτή την καθυστέρηση προσαρμογής της χώρας συνοψίζονται στους ακόλουθους⁴¹:

- Η πολυνομία και κακονομία που δημιουργεί υπερβολικά υψηλό διοικητικό κόστος σε ορισμένους τομείς, ενώ η έλλειψη επαρκούς νομοθεσίας σε κάποιους άλλους καθυστερεί την αντίστοιχη ανάπτυξη
- Μακρά παράδοση πολιτικών παρεμβάσεων και προστασίας οικονομικών συμφερόντων που είναι δύσκολο να αντιστραφούν
- Η υπερβολική γραφειοκρατία του δημόσιου τομέα έλλειψη εποπτείας αναφορικά με τη συμμόρφωση στις υπάρχουσες ρυθμίσεις υπονομεύουν την ανταγωνιστικότητα των νομοταγών επιχειρήσεων
- Υψηλοί δείκτες διαφθοράς

Προκειμένου η χώρα να ανταποκριθεί στις προκλήσεις του 21 αιώνα, θα έπρεπε να προβεί σε θεσμικές μεταρρυθμίσεις και να επιδιώξει την απαιτούμενη κοινωνική συναίνεση. Οι συστάσεις ήταν οι εξής⁴²:

- Αποκατάσταση της σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και της αγοράς, καταπολεμώντας την πολυνομία και την κακονομία και ενισχύοντας τον επαγγελματισμό και τη λογοδοσία των δημόσιων φορέων
- Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση για αποτελεσματικότητα και διαφάνεια των ρυθμίσεων
- Προώθηση κυβερνητικής στρατηγικής για διασφάλιση της ποιότητας των ρυθμίσεων σε εθνικό επίπεδο και δημιουργία μηχανισμών εποπτείας

³⁹ OECD, Report to Ministers on Regulatory Reform, Paris, 1997.

⁴⁰ OECD, Review of Regulatory Reform in Greece, Paris, 2001.

⁴¹ A. Hatzis & S. Nalpantidou, From Nothing to Too Much: Regulatory Reform in Greece, 2007.

⁴² ο.π. υποσημ. 40.

- Εφαρμογή των εργαλείων της Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων και της περιοδικής Αξιολόγησης των εισαγόμενων ρυθμίσεων, ενισχύοντας τη διαφάνεια στη δημόσια διοίκηση
- Βελτίωση της διαφάνειας μέσω συστηματικότερης χρήσης της δημόσιας διαβούλευσης και επικοινωνίας με τα ενδιαφερόμενα μέλη
- Εντατικοποίηση των προσπαθειών για μείωση των διοικητικών βαρών στις επιχειρήσεις
- Ενθάρρυνση μεγαλύτερου συντονισμού μεταξύ της τοπικής αυτοδιοίκησης και της κεντρικής διοίκησης

3.3.2 Συστάσεις του ΟΟΣΑ 2011

Το 2011, δέκα χρόνια μετά την πρώτη Έκθεση του ΟΟΣΑ για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση στη χώρα μας, ο οργανισμός επανέρχεται με μια Έκθεση η οποία αφορά στην αποτελεσματικότητα της Κεντρικής Κυβέρνησης με στόχο να αξιολογήσει τόσο την υφιστάμενη κατάσταση στη δημόσια διοίκηση, όσο και την πρόοδο που έχει ενδεχομένως επιτευχθεί στο διάστημα που μεσολάβησε. Συναφώς, γίνεται και εκτενής αναφορά και στο βαθμό συμμόρφωσης της χώρας με τις πρακτικές και τα εργαλεία που είχαν προταθεί για τη βελτίωση της ποιότητας του υπάρχοντος κανονιστικού πλαισίου, σύμφωνα με τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης.

Ήδη από το προοίμιο της Έκθεσης⁴³ γίνεται αναφορά στην έλλειψη μακροπρόθεσμου στρατηγικού οράματος σχετικά με την ανάπτυξη τόσο της κοινωνίας, όσο και της οικονομίας στη χώρα, ενώ δεν έχουν δημιουργηθεί οι απαιτούμενοι θεσμοί που θα υποστηρίξουν τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις αλλά και θα αναλάβουν την ευθύνη των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων. Τα βασικά προβλήματα που εντοπίζει η Έκθεση και συνδέονται με την Κανονιστική Μεταρρύθμιση συνοψίζονται στα ακόλουθα:

- Εντοπίζεται αδυναμία της κεντρικής κυβέρνησης να ασκήσει επαρκή εποπτεία της εφαρμογής δημόσιων πολιτικών και των μεταρρυθμίσεων, ιδιαίτερα όταν απαιτείται συντονισμός περισσότερων φορέων, γεγονός που ευνοεί περισσότερο την παραγωγή νομοθετημάτων παρά την παραγωγή

⁴³ OECD, Greece: Review of the Central Administration, Paris, 2011.

αποτελεσμάτων. Έτσι, η διαδικασία χάραξης πολιτικής συχνά περιορίζεται στη δημιουργία νέων κανονισμών και αγνοεί σε μεγάλο βαθμό την εφαρμογή

- Το υφιστάμενο πολύπλοκο νομικό πλαίσιο, αποθαρρύνει την ανάληψη πρωτοβουλιών, εστιάζει στις διαδικασίες και όχι στις πολιτικές και εμποδίζει την προώθηση των μεταρρυθμίσεων

- Παρά την εισαγωγή της ΑΚΕ, δεν έχει επιτευχθεί ο επιθυμητός στόχος της χάραξης πολιτικής η οποία θα βασίζεται στην τεκμηρίωση

- Έχουν τεθεί οι βάσεις για τη μείωση των διοικητικών βαρών αλλά δεν έχουν υιοθετηθεί ακόμα συγκεκριμένες ενέργειες

- Οι απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις για Καλύτερη Νομοθέτηση βρίσκονται ακόμα υπό επεξεργασία.

Επί των ανωτέρω παρατηρήσεων ο ΟΟΣΑ προέβη στις κάτωθι συστάσεις:

- Άμεση θέσπιση νόμου για Καλύτερη Νομοθέτηση και διασφάλιση της πλήρους εφαρμογής του και της περιγραφής σε αυτόν με απόλυτη σαφήνεια των αρμοδιοτήτων και των εργαλείων καλύτερης νομοθέτησης, χωρίς να δημιουργούνται περιττές διοικητικές δομές

- Οργάνωση του δικτύου των μονάδων καλύτερης νομοθέτησης, εντός του δικτύου των στρατηγικών υπομονάδων σε κάθε υπουργείο, ώστε να προσδώσει στην κεντρική μονάδα καλύτερης νομοθέτησης τις κατάλληλες εξουσίες, προκειμένου να φέρει σε πέρας την αποστολή της αποτελεσματικά. Επιπρόσθετα, να διαθέσει τους απαιτούμενους πόρους για τον άρτιο συντονισμό των μονάδων καλύτερης νομοθέτησης

- Στις διατάξεις του νόμου περί καλύτερης νομοθέτησης να συμπεριληφθεί η προϋπόθεση ότι σε όλα τα νομοσχέδια θα επισυνάπτεται ένα λεπτομερές σχέδιο εφαρμογής, που θα ορίζει πλήρως τις αρμοδιότητες σε όλα τα επίπεδα διοίκησης. Επιπλέον να εξασφαλίζεται ότι τα αποτελέσματα των πλέον σημαντικών νομοθετημάτων θα αξιολογούνται από το κοινοβούλιο, με βάση κυρίως την εκ των προτέρων αξιολόγηση επιπτώσεων, όπως αυτή θα προετοιμάζεται από την κεντρική μονάδα καλύτερης νομοθέτησης

- Να διασφαλιστεί πως όλες οι σημαντικές προτάσεις πολιτικής θα τυγχάνουν της μέγιστης δυνατής ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων, συμπεριλαμβανομένων των προτάσεων πολιτικής που προωθήθηκαν στο πλαίσιο του μνημονίου συνεργασίας με την Τρόικα. Να υπάρχει συνεργασία με

την Τρόικα ως προς την ανάπτυξη αναλύσεων κανονιστικών επιπτώσεων για το πακέτο μέτρων 2012-2015, τόσο για να τονιστεί η καταλληλότητά τους, όσο και για βελτιωθεί η ικανότητα της κυβέρνησης να διεξάγει αποδοτική αξιολόγηση επιπτώσεων

- Να εγκαθιδρυθεί σε όλα τα κυβερνητικά επίπεδα ενιαίο σύστημα διαχείρισης της γνώσης σε συνδυασμό με την ικανότητα συλλογής διοικητικών δεδομένων, κατά τρόπο ώστε τα δεδομένα να αποθηκεύονται και να χρησιμοποιούνται καταλλήλως από τη διοίκηση με σκοπό το σχεδιασμό δημόσιων πολιτικών και την αντίστοιχη αξιολόγησή τους

- Να συνδεθεί η υπάρχουσα στοχοθεσία και το σύστημα μέτρησης της αποτελεσματικότητας με τις εκροές και τα αποτελέσματα των υπηρεσιών.

3.3.3 Συστάσεις του ΟΟΣΑ 2012

Το 2012 ο ΟΟΣΑ εξέδωσε μια νέα Έκθεση που αφορούσε αποκλειστικά την πρόοδο 15 κρατών μελών του οργανισμού αλλά και της ΕΕ, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, αναφορικά με την πρόοδο που έχει συντελεστεί στον τομέα της Καλύτερης Νομοθέτησης. Στην Έκθεση αποτυπώνεται η ικανοποίηση του οργανισμού για την ψήφιση στην Ελλάδα του Νόμου 4048/2012, που αφορά στην Καλή Νομοθέτηση, γεγονός που αποτελούσε μόνιμη σύσταση του οργανισμού προς τη χώρα τα τελευταία χρόνια.

Ταυτόχρονα όμως, ο οργανισμός έχοντας αξιολογήσει τα βήματα που έχει κάνει η Ελλάδα στην υιοθέτηση των συστάσεων του, ασκεί κριτική στα εργαλεία και τις δομές της Καλής Νομοθέτησης που εισάγει ο νέος νόμος κυρίως ότι⁴⁴:

- Η υλοποίηση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης αποτελεί προϋπόθεση για την επιτυχή εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών πολιτικών

- Η ενίσχυση του συντονισμού και του στρατηγικού σχεδιασμού, καθίσταται απαραίτητη, ιδιαίτερα μεταξύ των φορέων της Κεντρικής Κυβέρνησης

- Οι αρχές της Καλής Νομοθέτησης θα πρέπει να εφαρμόζονται σε όλη τη Δημόσια Διοίκηση, όχι μόνο στο επίπεδο της Κεντρικής Κυβέρνησης αλλά και στο επίπεδο των περιφερειακών διοικήσεων

- Απαιτείται η σύνταξη ετήσιων εκθέσεων, όπου θα αναφέρονται συνολικά οι πολιτικές που ακολουθήθηκαν και συνέβαλαν αποτελεσματικά στη προώθηση

⁴⁴ OECD, Better Regulation in Europe Greece 2012, Paris, 2012.

της Καλής Νομοθέτησης, ενώ το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης θα πρέπει να προβαίνει στο σχεδιασμό του προγράμματος καλής νομοθέτησης

- Κρίνεται σημαντική η διάθεση επαρκών πόρων στα Γραφεία Καλής Νομοθέτησης και Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, ώστε να ασκούν αποτελεσματικά τις αρμοδιότητές τους

- Η διαβούλευση και η επικοινωνία με τα ενδιαφερόμενα μέρη θα πρέπει να ξεκινά από τα πρώτα στάδια του κύκλου της πολιτικής και όχι όταν είναι ήδη διαμορφωμένη και έτοιμη να εισαχθεί προς ψήφιση

- Η ενσωμάτωση και ουσιαστική εφαρμογή των ΑΚΕ οφείλει να είναι αποτελεσματική, δίνοντας έμφαση στην αξιολόγηση των ρυθμίσεων όχι μόνο πριν αλλά και μετά την εφαρμογή τους

- Απαιτείται κωδικοποίηση και απλούστευση της υπάρχουσας δαιδαλώδους νομοθεσίας, αλλά και εντατική προσπάθεια μείωσης των διοικητικών βαρών

3.3.4 ΟΟΣΑ 2015 «Επισκόπηση Νομοθετικής Πολιτικής»

Το 2015 ο ΟΟΣΑ εκδίδει για πρώτη φορά μια Έκθεση⁴⁵ που αφορά στη Νομοθετική Πολιτική, κάνοντας μια συνολική επισκόπηση της προόδου που σημείωσαν οι 34 χώρες μέλη του και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στη βελτίωση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Σε αυτή την έκθεση, αναφορικά με την Ελλάδα, διαπιστώνεται πως κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, η ποιότητα στη νομοθέτηση δεν αποτελεί προτεραιότητα.

Επισημαίνεται ο κατακερματισμός αρμοδιοτήτων αναφορικά με την εφαρμογή των αρχών και μέσων της Καλής Νομοθέτησης, μεταξύ του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης (με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης), το Υπουργείο Οικονομικών και άλλα κατά περίπτωση συναρμόδια Υπουργεία. Έτσι στερεί από το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, που είναι και ο καθ' ύλη αρμόδιος φορέας, τη δυνατότητα του διοικητικού συντονισμού, ενώ επιπλέον στερείται τόσο των απαραίτητων πόρων, όσο και των απαιτούμενων αρμοδιοτήτων. Έτσι, ενώ το Γραφείο είναι υπεύθυνο για την επίβλεψη της ποιότητας των υποβαλλόμενων ΑΚΕ των προς ψήφιση ρυθμίσεων, δεν έχει αρμοδιότητα απόρριψής τους, ακόμη και αν δεν πληρούν τις τιθέμενες από το νόμο προϋποθέσεις.

⁴⁵ OECD, Regulatory Policy Outlook 2015, Paris, 2015.

Επιπλέον, εντοπίζει αδυναμίες στη διαδικασία της διαβούλευσης, καθώς δεν καθίσταται σαφές, εάν τα σχόλια των ενδιαφερομένων λαμβάνονται υπόψη στα επόμενα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας. Τέλος, διακρίνεται καθυστέρηση της Ελλάδας στην *ex post* εκτίμηση των ρυθμίσεων, στην κατάργηση νόμων που πλέον δεν ισχύουν και στην αξιολόγηση.

3.3.5 ΟΟΣΑ 2018 «Επισκόπηση Νομοθετικής Πολιτικής»

Τρία χρόνια αργότερα, και ενώ ο Ν.4048/2012 εξακολουθεί να εφαρμόζεται, στη δεύτερη Έκθεση του ΟΟΣΑ για την πρόοδο της Νομοθετικής Πολιτικής οι παρατηρήσεις του οργανισμού για τη χώρα μας εξακολουθούν να υφίστανται⁴⁶. Επισημαίνονται εκ νέου οι ίδιες δυσχέρειες στη λειτουργία του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης, στην τυπική μόνο τήρηση του εργαλείου της ΑΚΕ και της διαβούλευσης. Στα θετικά σημεία προόδου αναφέρονται οι προσπάθειες κωδικοποίησης της νομοθεσίας και μείωσης των διοικητικών βαρών, μολονότι η χώρα και σε αυτά τα πεδία υπολείπεται σε μεγάλο βαθμό των άλλων κρατών μελών του οργανισμού.

⁴⁶ OECD, Regulatory Policy Outlook 2018, Paris, 2018

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗΣ

4.1 Νομοθέτηση ως μορφή επικοινωνίας

Η νομοθέτηση αποτελεί μία πολύ ιδιαίτερη μορφή επικοινωνίας. Το πλαίσιο μέσα στο οποίο διαρθρώνεται και λειτουργεί μία κοινωνία εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από αυτή, καθόσον επηρεάζει την ίδια τη ζωή του ανθρώπου, ιδιωτική, κοινωνική, επιχειρηματική, ρυθμίζοντας όλες σχεδόν τις πτυχές της ζωής τόσο του μεμονωμένου ατόμου όσο και των κοινωνικών ομάδων που αποτελούν μέλη μιας κοινωνίας⁴⁷. Το στοιχείο αυτό της επικοινωνίας αποκτά νόημα και υπόσταση όταν κατορθώνει να μεταφέρει το μήνυμά του στα πρόσωπα στα οποία αφορά και επομένως ο συντακτικός νομοθέτης θα πρέπει πάντα να λαμβάνει υπόψη του το συμφέρον και τις θέσεις των ατόμων προς τα οποία απευθύνεται. Οι ομάδες προσώπων στις οποίες απευθύνεται η νομοθέτηση διακρίνονται σε τρεις βασικές κατηγορίες⁴⁸:

- Στους νομοθέτες, δηλαδή τα μέλη του κοινοβουλίου ή όποιο άλλο πρόσωπο συμμετέχει στη νομοθετική διαδικασία σε προπαρασκευαστικό, ενδιάμεσο ή τελικό στάδιο επεξεργασίας και ψήφισης ενός σχεδίου νόμου.
- Στα πρόσωπα στα οποία αφορά η εφαρμογή ενός νόμου, οι οποίοι καλούνται να τον εφαρμόσουν και να συμμορφωθούν, είτε ως ιδιώτες και επιχειρηματίες, είτε ως επαγγελματίες που συμβουλεύουν και υποβοηθούν τους απλούς χρήστες, όπως είναι οι δικηγόροι, οι νομικοί και οικονομικοί σύμβουλοι, οι λογιστές αλλά και οι δημόσιοι υπάλληλοι οι οποίοι υποχρεούνται να διαχειριστούν και να εφαρμόσουν νέες ρυθμίσεις.
- Στους δικαστές, οι οποίοι καλούνται να ερμηνεύσουν τους νόμους και να διασφαλίσουν τη σωστή εφαρμογή τους.

⁴⁷ VCRAC Crabbe, *Legislative Drafting*, Vol 1, Cavendish Publishing Limited, London 1993, p.27.

⁴⁸ H. Xanthaki, *Thornton's Legislative Drafting*, Fifth Edition, Bloomsbury Professional, West Sussex 2013, pp. 50-51.

4.2 Οι αρχές του Montesquieu για τη νομοθέτηση

Στο έργο του «Το Πνεύμα των Νόμων»⁴⁹, ο Montesquieu αναφέρεται στα «πράγματα που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στη σύνταξη των νόμων». Οι βασικές αρχές που υιοθετεί συνοψίζονται στα ακόλουθα:

- Το ύφος των νόμων πρέπει να είναι απλό και περιεκτικό. Οι ρητορικές και μεγαλοπρεπείς εκφράσεις έχουν ως σκοπό μόνο την επίδειξη.
- Οι λέξεις που χρησιμοποιούν οι νόμοι θα πρέπει να έχουν έννοια απόλυτη και όχι σχετική, ώστε να γίνονται καταληπτές με τον ίδιο τρόπο από όλους και να μην δημιουργούνται αοριστίες ή υποθέσεις.
- Οι νόμοι δημιουργούνται για ανθρώπους μέσης νοημοσύνης και πρέπει να αναφέρονται στην απλή λογική του μέσου ανθρώπου.
- Οι εξαιρέσεις, οι περιορισμοί και οι τροποποιήσεις θα πρέπει να συμπεριλαμβάνονται σε ένα νόμο μόνο όταν αυτό είναι απολύτως αναγκαίο.
- Η αιτιολογία θέσπισης ενός νόμου θα πρέπει να στηρίζει το περιεχόμενό του, ώστε να μην υπάρχουν περιθώρια αντιπαράθεσων.
- Οι νόμοι θα πρέπει να έχουν πρακτική αξία και χρησιμότητα, ώστε να μη διαταράσσουν τη “φύση των πραγμάτων”, άλλως διαταράσσεται η δικαιοσύνη και η σταθερότητα του κράτους.

4.3 Η απαρχή της σύγχρονης νομοθέτησης

Η δημιουργία ενός σχεδίου νόμου, με το οποίο ο συντακτικός νομοθέτης θέτει ένα νομικό πλαίσιο εφαρμογής, αποτελεί ένα μόνο κομμάτι στο ευρύτερο φάσμα της νομοθετικής διαδικασίας. Αυτό που ουσιαστικά καλείται να μετουσιώσει σε σχέδιο νόμου ο συντακτικός νομοθέτης είναι μια ιδέα, μια σύλληψη της κυβερνητικής πολιτικής, που αφορά στο κοινωνικό πλαίσιο και θα πρέπει να λάβει νομοθετική μορφή, προκειμένου να ενσωματωθεί σε μια έννομη τάξη. Συχνά συμβαίνει η τελική μορφή ενός νομοθετήματος να απέχει αρκετά από την αρχική ιδέα που καλείται να ενσωματώσει, καθώς κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας η ιδέα αυτή ενδέχεται να αναπτύσσεται, να επαναπροσδιορίζεται και να δοκιμάζεται, προκειμένου το τελικό αποτέλεσμα να μπορεί να έχει πρακτική εφαρμογή στο πλαίσιο της ήδη υπάρχουσας νομοθεσίας.

⁴⁹ Montesquieu, L'esprit de loi, Βιβλίο 29, Κεφάλαιο 16, Γενεύη, 1748, (μεταφρασμένο στην ελληνική γλώσσα από Κ. Παπαγιώργη & Π.Κονδύλη, Εκδόσεις Γνώση, Αθήνα, 1994.

Συνήθως ο συντακτικός νομοθέτης δε συμμετέχει στο ξεκίνημα αυτής της διαδικασίας. Η ανάγκη για εισαγωγή μιας νομοθετικής ρύθμισης βρίσκει έναυσμα σε μια κοινοβουλευτική επιτροπή, στην πρόταση ενός πολιτικού κόμματος, σε έναν κλάδο του δημόσιου τομέα, σε μια επαγγελματική ομάδα ή ακόμη και σε μια δικαστική απόφαση που εντοπίζει ένα λάθος ή ένα νομικό κενό, όμως σε κάθε περίπτωση η εκάστοτε κυβέρνηση είναι αυτή που θα προτεραιοποιήσει και θα αποφασίσει την υλοποίηση μιας νομοθετικής πρωτοβουλίας.

Επομένως, ο σχεδιασμός ενός νομοθετήματος προκειμένου αυτό να λάβει μορφή κειμένου, αποτελεί μια ειδικότερη έκφανση της νομοθετικής διαδικασίας, η οποία σε ένα ευρύτερο πλαίσιο εντάσσεται στον κύκλο της δημόσιας πολιτικής στο στάδιο της λήψης αποφάσεων⁵⁰.

4.4 Τα στάδια της διαδικασίας νομοθέτησης

Ο συντακτικός νομοθέτης καλείται να δώσει σχήμα και μορφή σε μια κυβερνητική πρωτοβουλία αναλαμβάνοντας ένα διττό ρόλο. Αφενός να επιλέξει τις κατάλληλες λέξεις προκειμένου να καταστεί εφικτή η εισαγωγή μια νέας ρύθμισης η οποία θα είναι σαφής και ορισμένη με τρόπο ώστε να είναι εφαρμόσιμη, αφετέρου να αναπτύξει τη καθορισμένη νομοθετική πολιτική με τρόπο ώστε αυτή να συνδέεται και να συνταιριάζει με τις ήδη υπάρχουσες κοινωνικές δομές, στις οποίες παρεμβαίνει και ρυθμίζει. Σύμφωνα με τον Garth Thornton⁵¹, τη διαδικασία αυτή της νομοθέτησης θα πρέπει να διαχωρίσουμε σε πέντε βασικά στάδια :

- Κατανόηση
- Ανάλυση
- Σχεδιασμός
- Σύνθεση και Ανάπτυξη
- Έλεγχος και δοκιμή

4.4.1 Πρώτο στάδιο : Κατανόηση

Το πρώτο μέλημα του συντακτικού νομοθέτη είναι να κατανοήσει πλήρως το σκοπό του υπό σχεδιασμό νομοθετήματος. Το διακύβευμα σε κάθε νομοπαρασκευαστική διαδικασία είναι η επίτευξη του σκοπού για τον οποίο θεσπίζεται μια ρύθμιση, ο οποίος αποτελεί τη βασική πυξίδα, ώστε η ρύθμιση να

⁵⁰ C. Stefanou, « Is legislative drafting a form of communication?», Commonwealth Law Bulletin Vol.37, No 3, pp. 407-416, September 2011, Taylor & Francis Group.

⁵¹ H.Xanthaki, ό.π.υποσ. 48, pp.145-200.

αποκτήσει την τελική της μορφή. Είναι ο συνδετικός κρίκος ανάμεσα στο πρόβλημα που πρέπει να επιλυθεί, τις ευρύτερες εφαρμοζόμενες πολιτικές, τα μέσα και εργαλεία που επιλέγονται για να τις υπηρετήσουν και την κατάσταση που επιδιώκουμε να επιτευχθεί και να εδραιωθεί⁵².

Αυτό το στάδιο απαιτεί χρόνο, φροντίδα και μεγάλη υπομονή, προκειμένου ο νομοθέτης να εξασφαλίσει ότι το μήνυμα που επιθυμεί να επικοινωνήσει θα αποτυπωθεί επιτυχώς, καθώς διαφορετικά το δημιούργημά του είναι πολύ πιθανό να αποτύχει κατά την εφαρμογή του.

Στο στάδιο αυτό κρίνεται καθοριστική η συμβολή ειδικών συμβούλων, όπως τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, καθώς αποτελούν τον πλέον αρμόδιο φορέα που θα παράσχει στον συντάκτη ενός νομοθετήματος οδηγίες που θα διαφωτίσουν και θα εξειδικεύσουν τις ιδιαίτερες συνθήκες και περιστάσεις που καλείται να λάβει υπόψη του. Οι οδηγίες αυτές θα πρέπει να είναι έγγραφες, αποτυπώνοντας με τρόπο σαφή, κατανοητό και ορισμένο τη φύση του προς επίλυση ζητήματος, το σκοπό του υπό σύνταξη νομοθετήματος, τα μέσα που προτείνονται για την επίτευξη των στόχων, καθώς και τις ενδεχόμενες επιπτώσεις που αυτό θα επιφέρει στην ήδη υπάρχουσα νομοθεσία. Είναι επίσης πολύ σημαντικό να αναλύεται στον συντάκτη το «παρασκήνιο» που οδήγησε στην ανάγκη της νομοθέτησης, προκειμένου να διευρυνθεί το πεδίο αντίληψής τους αναφορικά με τον επιδιωκόμενο σκοπό, ιδιαίτερα όταν ένα νομοθέτημα περιλαμβάνει στοιχεία τεχνικά που απαιτούν εξειδικευμένες γνώσεις.

4.4.2 Δεύτερο Στάδιο : Ανάλυση

Κάθε νέα νομοθετική πρόταση θα πρέπει πριν τη διατύπωσή της να υπόκειται σε προσεκτική ανάλυση, καθώς καλείται να εισάγει ρυθμίσεις που εντάσσονται σε μια ήδη υφιστάμενη έννομη τάξη τροποποιώντας κατά μία έννοια την υπάρχουσα έως τώρα συνοχή της. Ακόμη και μία ρύθμιση που εισάγεται για πρώτη φορά ουσιαστικά και πάλι τροποποιεί το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο, με την έννοια ότι επιλέγει να ρυθμίσει μια πτυχή που μέχρι εκείνη τη στιγμή δεν αποτελούσε αντικείμενο ρύθμισης. Με την ανωτέρω θεώρηση, ο συντακτικός νομοθέτης οφείλει να λαμβάνει υπόψη του τους ήδη υπάρχοντες νόμους εξασφαλίζοντας ότι

⁵² M. Mousmouti, Designing Effective Legislation, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2019, p.17.

οι νέες ρυθμίσεις δεν θα προκαλέσουν σύγχυση ή αλληλεπικαλύψεις, εξασφαλίζοντας την απρόσκοπτη εφαρμογή τους.

Η κρίση για τη σωστή ή λάθος επιλογή μιας δημόσιας πολιτικής μέσω νομοθετικών προτάσεων αναμφισβήτητα δεν αποτελεί ευθύνη του συντακτικού νομοθέτη. Δική του ευθύνη αποτελεί να προσεγγίζει κάθε νέα ρύθμιση με αντικειμενικότητα. Παρά ταύτα, κατά τη σύνταξη ενός σχεδίου νόμου ενδέχεται να εντοπίσει δυσλειτουργίες που αφορούν στην εφαρμογή της ευρύτερης πολιτικής που καλείται να εισάγει νομοθετικά. Σε αυτή την περίπτωση καθίσταται και δική του ευθύνη η εξασφάλιση της νομιμότητας, εντασσόμενης στο ευρύτερο συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο κάθε έννομης τάξης και οφείλει να εξασφαλίσει τη συνοχή της. Ιδιαίτερης προσοχής χρήζει η εισαγωγή ρυθμίσεων που επηρεάζουν τα ατομικά δικαιώματα, το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, καθώς και η εισαγωγή ρυθμίσεων για επιβολή φόρων, ρυθμίσεων με αναδρομική ισχύ ή μη συμβατών με διεθνείς δεσμεύσεις, όπως και ρυθμίσεων αμφίβολης συνταγματικής νομιμοποίησης.

Στο στάδιο αυτό πολύ σημαντική είναι και η εκ των προτέρων αξιολόγηση των ρυθμίσεων που επιθυμεί ο νομοθέτης να εισάγει, εξασφαλίζοντας ότι οι προτάσεις του θα είναι επαρκείς και εφαρμόσιμες, όμως η πρακτική έχει αποδείξει ότι η πίεση χρόνου που ασκείται στο νομοθέτη καθιστά τη διαδικασία αυτή σχεδόν απαγορευτική.

4.4.3 Τρίτο Στάδιο : Σχεδιασμός

Εφόσον έχει ολοκληρωθεί η πλήρης κατανόηση και αξιολόγηση των υπό νομοθέτηση ρυθμίσεων και του τρόπου εφαρμογής τους σε σχέση με το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο, ο συντακτικός νομοθέτης περνά στο στάδιο του σχεδιασμού. Εδώ δίνεται στο συντάκτη η δυνατότητα να προσεγγίσει το υπό νομοθέτηση ζήτημα ως ένα γενικό σύνολο και στη συνέχεια βήμα-βήμα να περνά στις ειδικότερες εκφάνσεις του.

Έτσι, ο συντάκτης δημιουργεί αρχικά ένα πλαίσιο, έναν σκελετό του νομοθετήματος, που θα περιλαμβάνει το σκοπό που επιδιώκει να επιτύχει, καθώς και τα βασικά μηνύματα που θέλει να επικοινωνήσει, οργανώνοντας έτσι μια βασική δομή σε συνδυασμό με τους μηχανισμούς εφαρμογής που σκοπεύει να εισάγει. Στο σημείο αυτό μπορεί να διαχωρίσει το νομοθέτημά του

δημιουργώντας θεματικές ενότητες με τίτλους και επικεφαλίδες, ακόμη και αν αυτή δεν θα είναι η οριστική τους μορφή. Όταν μια ενότητα απομονώνεται ο συντάκτης μπορεί καλύτερα να την αναπτύξει και να τη μορφοποιήσει δίνοντας έμφαση στις βασικές αρχές του σχεδίου του, διαχωρίζοντας τα σημαντικά σημεία από τις τεχνικές και διαδικαστικές λεπτομέρειες. Ο συντάκτης θα πρέπει να καταβάλλει τη μέγιστη δυνατή προσπάθεια, ώστε να διασφαλίσει την απλότητα στην περιγραφή των διατάξεων, τα τεχνικά χαρακτηριστικά του να είναι οικεία στο χρήστη⁵³, όπως π.χ. οι τίτλοι θα πρέπει να προσιδιάζουν στο ακριβές περιεχόμενό τους, διευκολύνοντας έτσι την πρόσβαση και ενισχύοντας την ασφάλεια δικαίου. Επιπλέον, στο στάδιο αυτό του σχεδιασμού κρίνεται σκόπιμο, ο συντάκτης να λάβει τη γνώμη του έχοντας την νομοθετική πρωτοβουλία, ώστε να αποφευχθούν τυχόν αμφιλεγόμενες διατάξεις και τυχόν ανάγκη επεμβάσεων και τροποποιήσεων σε μεταγενέστερο στάδιο.

4.4.4 Τέταρτο Στάδιο : Σύνθεση και Ανάπτυξη

Στο στάδιο αυτό το νομοθετικό σχέδιο λαμβάνει την τελική του μορφή. Η διατύπωση των ουσιαστικών ρυθμίσεων απαιτεί εφαρμογή γραμματικών και συντακτικών κανόνων, ώστε το τελικό κείμενο να γίνεται πλήρως κατανοητό⁵⁴. Οι λέξεις, που χρησιμοποιούνται πρέπει να είναι απλές, κατανοητές, χωρίς ασάφειες. Η χρήση μικρών προτάσεων, η δημιουργία παραγράφων μεταξύ αλληλένδετων τμημάτων, ένα συνεπές σύστημα αρίθμησης των άρθρων, των παραγράφων και πινάκων βοηθούν καθοριστικά το χρήστη στην κατανόηση του κειμένου. Στο στάδιο αυτό, λαμβάνουν την τελική τους μορφή οι ιδέες που σχεδιάστηκαν στην προηγούμενη φάση, αλλά εκτός από τις ουσιαστικές διατάξεις μορφοποιούνται και όλες οι υπόλοιπες διατάξεις, μεταβατικές και εξουσιοδοτικές. Έτσι, θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη βαρύτητα στη συνοχή της γλώσσας, στις τυχόν παραπομπές σε ήδη υφιστάμενη νομοθεσία, στη σωστή απόδοση των ορισμών των κρίσιμων εννοιών, καθώς και στη διάρθρωση και συνοχή του κειμένου συνολικά.

Ο βέλτιστος τρόπος με τον οποίο διαρθρώνονται οι διατάξεις σε ένα νομοθετικό κείμενο, τίθενται κατά σειρά προτεραιότητας, προκειμένου αυτό να καταστεί

⁵³ A.Conard, New ways to write laws., Yale Law Journal, Vol.56, Issue 3, 1947, pp. 458-481.

⁵⁴ H. Xanthaki, Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born, IALS Student Law Review, Vol.1, Issue 1, Autumn 2013, pp. 57-70.

εύχρηστο, περιγράφεται από τον Lord Thring⁵⁵, εισάγοντας πέντε βασικούς κανόνες:

- Οι διατάξεις που θέτουν κανόνες, θα πρέπει να διαχωρίζονται από αυτές που αφορούν στην εφαρμογή του. Θα πρέπει δηλαδή το κανονιστικό μήνυμα που επιθυμεί να επικοινωνήσει ο νόμος να προηγείται και να διαχωρίζεται από τις οργανωτικές και διοικητικές δομές που απαιτείται να αναπτυχθούν προκειμένου να καταστεί εφικτή η εφαρμογή του.

- Οι απλές διατάξεις προηγούνται των πιο σύνθετων.

- Οι κύριες διατάξεις πρέπει να διαχωρίζονται από τις δευτερεύουσες, αυτές δηλαδή που αφορούν στην ενεργοποίηση των κύριων διατάξεων καθορίζοντας τυχόν λεπτομέρειες.

- Οι διατάξεις που εισάγουν εξαιρέσεις, οι προσωρινές και οι καταργούμενες διατάξεις θα πρέπει να αναγράφονται ξεχωριστά, θέτοντας τους αντίστοιχους τίτλους, καθώς αυτές δεν αφορούν, παρότι σημαντικές, το βασικό μήνυμα του νομοθετικού κειμένου.

- Ζητήματα που καθορίζουν λεπτομέρειες και διαδικασίες θα πρέπει επίσης να τίθενται ξεχωριστά.

Στόχος του συντάκτη είναι να δώσει στο χρήστη ένα ξεκάθαρο κείμενο, ώστε να διευκολύνει την κατανόηση και εφαρμογή του, χωρίς να αποσπά άσκοπα την προσοχή του από τα βασικά μηνύματα που επιδιώκει να μεταφέρει⁵⁶.

4.4.5 Πέμπτο Στάδιο : Έλεγχος και Δοκιμή

Όταν ο συντάκτης του νομοθετήματος φτάσει σε αυτό το τελευταίο στάδιο, θεωρείται δεδομένο ότι έχει αλλάξει, τροποποιήσει και διορθώσει το κείμενό του δεκάδες φορές, όπου πια δεν δύναται να εντοπίσει άλλες ατέλειες, ακόμα και αν αυτές υφίστανται, όπως είναι αναμενόμενο.

Είναι πολύ δύσκολο να εφαρμόσεις μια κριτική προσέγγιση σε ένα κείμενο που έχεις συντάξει ο ίδιος και ταυτόχρονα έχεις διαβάσει και μελετήσει αμέτρητες φορές. Για αυτό το λόγο ο συντάκτης θα πρέπει στο στάδιο αυτό θα πρέπει με όρους αυτοπειθαρχίας και αυτοκυριαρχίας να κρίνει το κείμενό του απολύτως

⁵⁵ Lord Thring, Practical Legislation: The Composition and Language of Acts of Parliament and Business Documents, London, 1902, p.38.

⁵⁶ H.Xanthaki, Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation, Oxford and Portland, Oregon, 2014, pp.62-65

αντικειμενικά. Θα πρέπει δηλαδή να διασφαλιστεί ότι το κείμενό του αντικατοπτρίζει τον αρχικό αντικειμενικό σκοπό της νομοθέτησης, είναι συμβατό με τις αρχές της έννομης τάξης στην οποία θα ενταχθεί, είναι εναρμονισμένο με το πνεύμα του νόμου και έχει συνοχή στη δομή του, ώστε να γίνεται κατανοητό.

Καθοριστικής σημασίας στο στάδιο αυτό είναι να γίνει προσπάθεια εφαρμογής των διατάξεων ενός σχεδίου νόμου επί υποθετικών σεναρίων, προκειμένου να δοκιμαστεί η αποτελεσματικότητα της εφαρμογής του καθώς και να γίνει μια προσπάθεια ανταλλαγής ρόλων, κρίνοντας τις επίμαχες διατάξεις από την σκοπιά του χρήστη στον οποίο απευθύνεται. Στη διαδικασία αυτή σημαντική θεωρείται η συμβολή διαδικασιών όπως αυτή της διαβούλευσης, καθώς δίνεται η δυνατότητα σε ομάδες προσώπων που επηρεάζονται άμεσα από τις νέες ρυθμίσεις να αποτυπώσουν γνώμες ή και ενστάσεις που μπορεί να είναι ουσιαστικές για την τελική μορφή ενός νομοθετικού σχεδίου.

4.5 Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας

Το Μάιο του 2020, η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων ενέκρινε την έκδοση του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας⁵⁷, στο οποίο περιλαμβάνονται όλες οι αναγκαίες διαδικασίες για την τήρηση των αρχών που αφορούν στην νομοπαρασκευαστική διαδικασία, καθώς επίσης και στην Καλή Νομοθέτηση.

Στο Εγχειρίδιο αναπτύσσεται ο ενδεδειγμένος τρόπος εφαρμογής του νέου Ν.4622/19, ο οποίος αναλύεται στο επόμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας, στο τμήμα του που αφορά στην προετοιμασία σχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων, ενσωματώνοντας όλες τις συνταγματικές και νομοθετικές επιταγές, καθώς και τις διεθνείς καλές πρακτικές της νομοτεχνικής. Το περιεχόμενο του Εγχειριδίου απευθύνεται σε όλους όσους συμμετέχουν ενεργά στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και ιδιαιτέρως στα στελέχη των Υπουργείων και της Προεδρίας της Κυβέρνησης, καθώς και στα μέλη των νομοπαρασκευαστικών επιτροπών και της Επιτροπής Αξιολόγησης της Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας.

⁵⁷ Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Αθήνα, 2020.

Στο εγχειρίδιο αναλύονται οι γενικές αρχές της Καλής Νομοθέτησης, ενώ στη συνέχεια γίνεται εκτενής αναφορά στις αντίστοιχες τεχνικές, με σαφείς και λεπτομερείς οδηγίες, στοχευμένα παραδείγματα και περιγράφει αναλυτικά τα στάδια της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας με βάση το νέο Ν.4622/19.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

Η ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

5.1 Η πορεία της Ελλάδας προς την Καλή Νομοθέτηση

Η Καλή Νομοθέτηση αποτέλεσε αντικείμενο προβληματισμού στην πολιτική ζωή της χώρας κατόπιν της σχετικής έκθεσης του ΟΟΣΑ (2001)⁵⁸ αλλά και της έκθεσης Mandelkern⁵⁹. Η αναγκαιότητα της κανονιστικής μεταρρύθμισης είχε εντοπιστεί και έγιναν διάφορες προσπάθειες για τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Το πρώτο νομοσχέδιο εμφανίστηκε το 2003⁶⁰ με στόχο την απλοποίηση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας. Όμως, αποσύρθηκε πρόωρα, πριν την κοινοβουλευτική διαδικασία, υπό τον φόβο ότι θα υποβάθμιζε το ρόλο του Κοινοβουλίου ως προς τη δυνατότητα σχεδιασμού και αναθεώρησης των νομοθετημάτων⁶¹. Μία αντίστοιχα αποτυχημένη προσπάθεια έγινε και το 2005, ώσπου αποφασίστηκε η εισαγωγή μιας πιο ήπιας μεθόδου ρύθμισης, με τη μορφή της εγκυκλίου.

5.1.1 Η Εγκύκλιος του Πρωθυπουργού Υ190/2006

Η πρώτη απόπειρα ρύθμισης της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα έγινε τον Ιούλιο του 2006 με την Εγκύκλιο Υ190 του Πρωθυπουργού⁶², η οποία αναγνώριζε τη σύνδεση της Καλής Νομοθέτησης με την ανάπτυξη της οικονομίας και την ανταγωνιστικότητα. Η πρωτοβουλία αυτή είχε στόχο την προσπάθεια περιορισμού της πολυνομίας, τη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων και τη διασφάλιση της ποιότητας των νομοθετημάτων, προκειμένου η χώρα μας να εναρμονιστεί με τα ευρωπαϊκά και διεθνή πρότυπα.

Το πρώτο μέρος της εγκυκλίου περιέγραφε τις αρχές και τις διαδικασίες της Καλής Νομοθέτησης, και συγκεκριμένα τον προσδιορισμό του προβλήματος, την αξιολόγηση του οικονομικού, κοινωνικού και περιβαλλοντικού αντίκτυπου, καθώς

⁵⁸ ό.π. υποσ.40

⁵⁹ ό.π. υποσ.26

⁶⁰ «Περί των Νόμων»

⁶¹ Α. Μακρυδημήτρης, Μ.Η. Πραβίτα, Η Κανονιστική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα, Φιλελεύθερη Διακυβέρνηση 2009, σελ. 98-107.

⁶² Εγκύκλιος του Πρωθυπουργού με Θέμα: Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, υπ' αριθ. Πρωτ. Υ190, 18 Ιουλίου 2006.

και την ευρύτερη δυνατή συμμετοχή στη διαδικασία θέσπισης κανόνων⁶³. Η μεγαλύτερη καινοτομία που εισάγει είναι η καθιέρωση σύνταξης Έκθεσης Αξιολόγησης Κανονιστικών Επιπτώσεων για όλους τους νέους νόμους, ενώ επιπρόσθετα προτείνει τη δημιουργία ενός μηχανισμού «καλής νομοθέτησης» με τα κάτωθι εργαλεία:

- Την εκπόνηση έκθεσης αξιολόγησης για κάθε νέα αλλά και παλαιότερη νομοθετική και κανονιστική ρύθμιση έτσι κάθε υπουργείο που προτείνει μία νέα ρύθμιση συντάσσει υποχρεωτικά «Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων»
- Την αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής διατάξεων
- Την κωδικοποίηση των διατάξεων που ήδη ισχύουν

Επίσης δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στις οικονομικές συνέπειες των ρυθμίσεων και κυρίως αναφορικά με τις επιδράσεις στην ανταγωνιστικότητα αλλά και στη μείωση των εξόδων συμμόρφωσης.

Η Εγκύκλιος καταλήγει στο συμπέρασμα ότι: *«Η βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων θα συμβάλει αποφασιστικά στην ασφάλεια δικαίου, προκειμένου ο πολίτης να γνωρίζει με σαφήνεια τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του και η διοίκηση τις ευθύνες και τις αρμοδιότητές της».*

Προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση των ίδιων προδιαγραφών από όλα τα Υπουργεία το 2007, διαβιβάστηκε σε όλους τους Υπουργούς και τους Γενικούς Γραμματείς υπόδειγμα Έκθεσης Αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων και οδηγός συμπλήρωσης του υποδείγματος, με την εντολή η Έκθεση Αξιολόγησης να συνοδεύει κάθε σχέδιο νόμου που θα αποστέλλεται εφεξής στη Γενική Γραμματεία της κυβέρνησης. Η Έκθεση Αξιολόγησης έπρεπε να συντάσσεται κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και να αποστέλλεται στη Γενική Γραμματεία μαζί με το σχέδιο νόμου που αφορά, μόνο για τα σχέδια νόμου στα οποία συμπεριλαμβάνονται και οι κώδικες και τα σχέδια τροπολογιών, και όχι σε αυτά που κυρώνουν διεθνείς συμβάσεις, προεδρικά διατάγματα ή άλλες κανονιστικές πράξεις της διοίκησης.

⁶³ Δ. Σωτηρόπουλος -Λ. Χριστόπουλος, Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα, Διανέοσις, Νοέμβριος 2017, σ.23.

Η έκθεση αυτή μπορεί να χωριστεί στο τυπικό και ουσιαστικό μέρος. Το τυπικό μέρος χωρίζεται σε τέσσερις ενότητες που αφορούν στον καθορισμό του υπουργείου που έχει τη νομοπαρασκευαστική πρωτοβουλία, στον καθορισμό του τίτλου της προτεινόμενης ρύθμισης, σε μια περιληπτική αναφορά στο περιεχόμενο της προτεινόμενης ρύθμισης, και τέλος στον καθορισμό του υπεύθυνου οργάνου σύνταξης της Έκθεσης Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, είτε είναι η ειδική μονάδα ελέγχου ποιότητας ρυθμίσεως του κάθε υπουργείου είτε είναι η καθ' ύλην αρμόδια υπηρεσία.

Το ουσιαστικό μέρος της έκθεσης αξιολογεί πόσο η προτεινόμενη ρύθμιση είναι σύμφωνη με τις αρχές και τις διαδικασίες της καλής νομοθέτησης και αποτυπώνει της συνέπειες που θα επιφέρει η προτεινόμενη ρύθμιση στις επιχειρήσεις και την ανταγωνιστικότητα, στην κοινωνία, στο περιβάλλον και στον πολίτη.

Η έναρξη της διαδικασίας ξεκίνησε το Μάρτιο του 2007 με την παράλληλη σύσταση Επιτροπής Υποστήριξης Νομοθετικής Πολιτικής και Αξιολόγησης Ποιότητας και Αποτελεσματικότητας Νομοθετικών Ρυθμίσεων. Στη συνέχεια, αναμενόταν να ξεκινήσει και η διαδικασία παρακολούθησης της αποτελεσματικότητας της εφαρμογής των ισχυόντων νόμων (*ex post impact analysis*), διαδικασία η οποία προβλεπόταν μετά την πάροδο ενός έτους από την εφαρμογή κάθε νέου νόμου. Το καθ' ύλη αρμόδιο υπουργείο θα έπρεπε να συντάσσει «Έκθεση Αξιολόγησης Αποτελεσμάτων Εφαρμογής», με βάση τα δεδομένα που θα προέκυπταν από την εφαρμογή της κάθε διάταξης .

Δυστυχώς η εγκύκλιος δεν επέβαλε στην πράξη την εφαρμογή της πολιτικής για την Καλή Νομοθέτηση. Η ελληνική δημόσια διοίκηση αποδείχθηκε ανέτοιμη για τις αλλαγές που έπρεπε να ενσωματώσει, γεγονός που οφείλεται σε διάφορους παράγοντες⁶⁴. Αρχικά, η μεταρρυθμιστική επιλογή της εγκυκλίου και όχι ενός νόμου, καταδεικνύει έλλειψη αναγκαστικού χαρακτήρα στις νεοεισαχθείσες ρυθμίσεις και εργαλεία (*soft law*). Επιπλέον, η εισαγωγή και εφαρμογή της ΑΚΕ, προϋπέθετε διοικητική εμπειρία και εξειδικευμένο προσωπικό, στοιχεία απαραίτητα για την ορθή διαχείριση του εν λόγω εργαλείου, τα οποία όμως δεν μπορούσε να υποστηρίξει η δημόσια διοίκηση της χώρας. Τέλος, η διαδικασία κατάρτισης των ΑΚΕ χαρακτηρίστηκε από προχειρότητα και ελλείψεις που σε

⁶⁴ Δ. Σωτηρόπουλος & Λ. Χριστόπουλος (2017) ό.π, σ.59.

συνδυασμό με την αδυναμία δημόσιας πρόσβασης σε αυτές, οδήγησε σε αδιαφάνεια και αναποτελεσματικότητα της διαδικασίας.

5.1.2 Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης 2007-2013

Μία ακόμη προσπάθεια για την ένταξη της Καλής Νομοθέτησης στη δημόσια πολιτική της χώρας έγινε μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013»⁶⁵, εναρμονισμένο με το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013. Το πρόγραμμα περιελάμβανε μία δέσμη μεταρρυθμιστικών μέτρων και παρεμβάσεων με σκοπό την αντιμετώπιση των βασικών δυσλειτουργιών της δημόσιας διοίκησης. Ο πρώτος από τους τέσσερις άξονες του προγράμματος είχε ως στόχο τον εκσυγχρονισμό του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της Δημόσιας Διοίκησης, με ειδικότερους στόχους την ενδυνάμωση των μηχανισμών σχεδιασμού, εφαρμογής και ελέγχου των δημόσιων πολιτικών, την προώθηση των αρχών της διαφάνειας και της λογοδοσίας, τη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, καθώς και τη βελτίωση της ποιότητας της εξυπηρέτησης των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες πολιτών και επιχειρήσεων.

Οι δράσεις αυτές αναφέρονταν στον οργανωτικό και επιχειρησιακό ανασχεδιασμό της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης, καθώς και της τοπικής αυτοδιοίκησης, και αφορούσαν στην παρακολούθηση και το συντονισμό των δράσεων για την εφαρμογή των Αρχών της Καλής Νομοθέτησης, τόσο για την εισαγωγή νέων ρυθμίσεων στο εθνικό δίκαιο, όσο και για την απλούστευση και ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου, καθώς και δράσεις για τη βελτίωση της ποιότητας της διαβούλευσης μεταξύ των κοινωνικών εταίρων. Ειδικότερα το πρόγραμμα προέβλεπε δράσεις για την αναμόρφωση – απλούστευση του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου και ενσωμάτωση των κοινοτικών οδηγιών, την κωδικοποίηση της νομοθεσίας ανά πεδίο πολιτικής, τη μείωση του διοικητικού κόστους για τις επιχειρήσεις, τον οργανωτικό και λειτουργικό ανασχεδιασμό για την ενδυνάμωση του σχεδιασμού και της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών και τις ενιαίες υπηρεσίες μιας στάσης (one-stop-shop) για πληροφόρηση και εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων με δυνατότητα ολοκληρωμένων ηλεκτρονικών συναλλαγών.

⁶⁵ <http://2007-2013.epdm.gr>

Κατά την εφαρμογή του προγράμματος διαπιστώθηκαν αδυναμίες στην υλοποίηση δράσεων διοικητικής μεταρρύθμισης, λόγω έλλειψης συντονισμού στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων αλλά και αδυναμίας προσήλωσης στους στόχους της εθνικής στρατηγικής.

5.2 Ν.4048/2012 «Ρυθμιστική διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης» - Ο νόμος ορόσημο για την Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα

Οι προσπάθειες που προηγήθηκαν για εφαρμογή ενός πλαισίου για την Καλή Νομοθέτηση, αλλά και οι πιέσεις που δέχτηκε η χώρα λόγω των μνημονιακών της υποχρεώσεων ως αποτέλεσμα της οικονομικής κρίση, οδήγησαν στη ψήφιση του Ν.4048/12⁶⁶. Ο νόμος αυτός αποτέλεσε μια σοβαρή προσπάθεια εξορθολογισμού των ελλειμμάτων της εφαρμοζόμενης νομοθετικής διαδικασίας στη χώρα μας με στόχο να προσαρμόσει και να εναρμονίσει τα πρότυπα και τις συστάσεις της ΕΕ, του ΟΟΣΑ και των διεθνών πρακτικών. Με το νόμο αυτό η δημόσια διοίκηση αποτελεί πρωταρχικό παράγοντα καλής νομοθέτησης, θέτοντας νέες βάσεις στην επιδιωκόμενη κανονιστική μεταρρύθμιση, καθορίζοντας τις αρχές, τις διαδικασίες, τα μέσα καλής νομοθέτησης και τα εκτελεστικά όργανα που συντονίζουν την διαδικασία, ενσωματώνοντας σε ένα ενιαίο νομοθετικό κείμενο τις διάσπαρτες προβλέψεις και υποχρεώσεις με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας και αποτελεσματικότητας των κανόνων δικαίου.

5.2.1 Ορισμοί και βασικές αρχές

Στο πρώτο άρθρο δίνονται βασικοί ορισμοί, εκ των οποίων οι κυριότεροι αυτοί των όρων «ρύθμιση», «καλή νομοθέτηση», «ρυθμιστική διακυβέρνηση», «ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων», «διοικητικά βάρη» και «αναμόρφωση δικαίου».

Στη συνέχεια, γίνεται αναφορά στις βασικές αρχές (άρθρο 2) που πρέπει να διέπουν την καλή νομοθέτηση διασφαλίζοντας την ποιότητα των παραγόμενων ρυθμίσεων. Στις αρχές της καλής νομοθέτησης περιλαμβάνονται τόσο αρχές του

⁶⁶ Νόμος 4048/2012 - ΦΕΚ 34/Α/23-2-2012 «Ρυθμιστική διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης».

δικαίου γνωστές από την θεωρία του δημοσίου δικαίου όσο και άλλες προερχόμενες από την επιστήμη των οργανώσεων οι οποίες έχουν ενσωματωθεί, πλέον, σε ποικίλες έννομες τάξεις. Η προστιθέμενη αξία των οργανωτικών αρχών στις πάγιες νομικές έγκειται στο ότι κατά την ανάπτυξή τους, το παραδοσιακό ρυθμιστικό οπλοστάσιο μπορεί να εμπλουτιστεί με νέα εργαλεία που του επιτρέπουν να προσεγγίσει με ακόμη πληρέστερο τρόπο τους δηλωμένους σκοπούς του νόμου⁶⁷. Οι αρχές αυτές είναι:

- Η αναγκαιότητα της ρύθμισης, όπου οι θεσπιζόμενες ρυθμίσεις θα πρέπει να εξυπηρετούν ένα κοινωνικό, πολιτικό ή θεσμικό στόχο προκειμένου να ενισχύσουν το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο. Επομένως, η διοίκηση με βάση εμπειριστатωμένη μελέτη και συγκριτικά στοιχεία οφείλει να συσχετίσει τη νομοθετική παρέμβαση με τον επιδιωκόμενο από αυτή σκοπό. Επομένως, οι δράσεις που ενεργοποιούν αυτή την σε επιχειρησιακό επίπεδο είναι ο προσδιορισμός του προβλήματος, εξαιτίας του οποίου επιδιώκεται η ρύθμιση, καθώς και η εκτίμηση περί της ανεπάρκειας των ισχυουσών ρυθμίσεων για την αντιμετώπισή του.

- Η αναλογικότητα, (καταλληλότητα, εύλογη σχέση μέσου και σκοπού με υιοθέτηση του λιγότερο επαχθούς μέτρου), ώστε να αποδεικνύεται ότι οι προτεινόμενες ρυθμίσεις είναι αναγκαίες και ικανοποιούν το σκοπό του νόμου. Για την επαρκή δικαιολόγηση της καταλληλότητας απαιτείται η τεκμηρίωση των αρνητικών συνεπειών της μη ρύθμισης, η ευσύνοπτη παρουσίαση εναλλακτικών επιλογών για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών και η συγκριτική ικανότητα των εναλλακτικών επιλογών να επιτυγχάνουν τους επιδιωκόμενους σκοπούς. Αυτό προϋποθέτει μεταξύ άλλων κατάλληλη προετοιμασία των συνοδευτικών εκθέσεων, αλλά και εύλογο χρόνο για τη συζήτηση και ψήφιση των εισαγόμενων ρυθμίσεων. Για την αποτύπωση της εύλογης σχέσης μέσου και σκοπού με υιοθέτηση του λιγότερο επαχθούς μέτρου, απαιτείται τόσο η συνεκτίμηση των οικονομικών επιπτώσεων προς τους σκοπούς της ρύθμισης αλλά και η στάθμιση των ωφελημάτων, του κόστους και των διακινδυνεύσεων που προκύπτουν από την υιοθέτηση της ρύθμισης, ιδίως στην οικονομία, την κοινωνία, τη διοίκηση και το περιβάλλον.

⁶⁷ Αιτιολογική Έκθεση Ν.4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης».

- Η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, όπου ο νομοθέτης οφείλει να προβαίνει στην αποσαφήνιση των νοημάτων τους, να επιλαμβάνεται της γραμματικής και συντακτικής ορθότητάς τους και να τηρεί τους νομοτεχνικούς κανόνες. Έτσι, αποφεύγονται οι περίπλοκοι και δυσνόητοι νόμοι που δυσχεραίνουν την πρακτική εφαρμογή τους.

- Η αποφυγή αποκλινουσών από την κατά περίπτωση γενική πολιτική ή αντιφατικών ρυθμίσεων, της οποίας η τήρηση εναπόκειται κυρίως στη δημόσια διοίκηση. Η επισκόπηση της υφιστάμενης νομοθεσίας προκειμένου να μη δημιουργούνται αντινομίες και να αποφεύγεται η σύγκρουση νόμων αποτελεί πρωτίστως έργο του διοικητικού μηχανισμού.

- Η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα που εξειδικεύονται με την εκ μέρους του νομοθέτη λήψη όλων των απαραίτητων μέσων που οδηγούν στην διασφάλιση της επίτευξης των επιδιωκόμενων στόχων με την ελάχιστη επιβάρυνση της διοίκησης, των πολιτών και των επιχειρήσεων. Απαιτείται επομένως συνεκτίμηση τόσο των θεμελιούντων τη ρύθμιση οικονομικών και άλλων στοιχείων, όσο και των συνεπειών της ρύθμισης, με τις αναγκαίες σταθμίσεις για να κριθεί αν η ρύθμιση είναι επωφελής. Αυτό προϋποθέτει την αξιολόγηση των συνεπειών που αυτή αναπτύσσει σε διάφορους τομείς του κοινωνικού βίου, τόσο τις ευεργετικές, συνήθως με επιβάρυνση του κρατικού υπολογισμού, όσο και τις περιοριστικές. Η διοίκηση λοιπόν ουσιαστικά προβαίνει σε μία στάθμιση κόστους-οφέλους.

- Η αρχή της διαφάνειας και η αρχή της ασφάλειας δικαίου, ως ειδικότερες εκφάνσεις της αρχής του κράτους δικαίου. Η διαφάνεια λαμβάνει υπόσταση με την οργάνωση και παρακολούθηση της κοινωνικής διαβούλευσης και με τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών κατά το σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση της ρύθμισης.

- Η αρχή της επικουρικότητας και λογοδοσίας που συγκεκριμενοποιείται με τον σαφή προσδιορισμό του επιπέδου διακυβέρνησης και των οργάνων που αναλαμβάνουν την ευθύνη της εφαρμογής της ρύθμισης και λογοδοτούν για την επίτευξη των στόχων της. Έτσι, πρωτίστως η διοίκηση καθίσταται αρμόδια για την τήρηση, εφαρμογή και υλοποίηση των νέων κανονιστικών ρυθμίσεων, καθώς βρίσκεται πιο κοντά στον πολίτη.

- Η αρχή της προσβασιμότητας στις ρυθμίσεις και με ηλεκτρονικά μέσα, ενέργεια που καθίσταται αυτονόητη σε ένα σύγχρονο περιβάλλον

πληροφοριακών συστημάτων. Με την προσβασιμότητα νοείται επομένως, τόσο η ευχέρεια εύρεσης των ρυθμίσεων (π.χ. με την ανάρτησή τους σε φιλικούς προς τον χρήστη δικτυακούς τόπους) όσο και η ευκολία αντίληψης των διατάξεων οι οποίες πρέπει να είναι κατά το δυνατόν εύληπτες.

- Η αρχή της δυνατότητας υποβολής προτάσεων σχετικών με τις ρυθμίσεις κατά το στάδιο της κατάρτισης και της εφαρμογής τους, η οποία θα μπορούσε να αποτελέσει εγγύηση της καλής νομοθέτησης μέσω της δημόσιας διαβούλευσης.

- Η αρχή της ισότητας των φύλων, η οποία αποτελεί αφενός συνταγματική επιταγή και αφετέρου αντικείμενο δημόσιας πολιτικής του κράτους.

- Η αρχή της δημοκρατικής νομιμοποίησης, ως αυτονόητη απαίτηση ενός κράτους δικαίου.

Οι ως άνω αρχές της καλής νομοθέτησης θα πρέπει να εφαρμόζονται κατά την κατάρτιση και αξιολόγηση νόμων και κανονιστικών πράξεων, κατά την απλούστευση, με την τροποποίηση ή κατάργηση διατάξεων, την αναμόρφωση και την κωδικοποίηση, καθώς και κατά την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου, καθώς και κατά την κατάρτιση προτάσεων νόμου.

5.2.2 Μέσα Καλής Νομοθέτησης

Στα άρθρα 5 έως 12 περιγράφονται τα μέσα Καλής Νομοθέτησης, η εφαρμογή των οποίων αποτελεί σκοπό του νόμου για τη βελτίωση της ποιότητας της ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Τα αναφερόμενα στον νόμο δεν εξαντλούν τον κατάλογο των διαθέσιμων μέσων καλής νομοθέτησης. Σε κάθε περίπτωση, συνιστάται η χρήση κάθε πρόσφορου μέσου για την βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων. Τα μέσα που προβλέπονται στο νόμο είναι :

- Η διαβούλευση
- Η Ανάλυση Συνεπειών Ρυθμίσεων ή Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ)
 - Η αιτιολογική έκθεση των νόμων
 - Η απλούστευση και μείωση διοικητικών βαρών
 - Η κωδικοποίηση
 - Η αναμόρφωση του δικαίου
 - Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων

5.2.2.1 Κοινωνική Διαβούλευση

Η δημόσια διαβούλευση αφορά στην με κάθε πρόσφορο μέσο (ηλεκτρονικό ή με άλλα μέσα), δημοσιοποίηση της σχεδιαζόμενης ρύθμισης προς κάθε άμεσα ή έμμεσα ενδιαφερόμενο. Οι αρμόδιοι φορείς, στη συγκεκριμένη περίπτωση η μονάδα καλής νομοθέτησης του επισπεύδοντος Υπουργείου, είναι υποχρεωμένοι να αναρτούν τα προτεινόμενα νομοσχέδια για διαβούλευση στο διαδικτυακό τόπο open.gov. Με αυτό τον τρόπο επιτυγχάνεται η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών φορέων στην διαμόρφωση του τελικού κειμένου του σχεδίου νόμου, με σκοπό τη συμβολή τους στην επεξεργασία, διόρθωση και αντιμετώπιση των όποιων προβλημάτων χρήζουν επαναξιολόγησης. Βασικές αρχές της διαβούλευσης είναι η διαφάνεια και λογοδοσία, η ευρεία συμμετοχή των πολιτών, η δημοσιότητα, η αποτελεσματικότητα και η συμμετοχή του πολίτη εντός συγκεκριμένου και μη ανανεώσιμου χρονικού περιθωρίου⁶⁸. Η δημοσιοποίηση του προσχεδίου του νόμου προβλέπεται και στο άρθρο 85 του ΚτΒ. Στο πλαίσιο της διαβούλευσης μπορούν να διατυπωθούν σχόλια, προτάσεις και διορθώσεις κατά το στάδιο επεξεργασίας της ρύθμισης, αλλά και κατά το στάδιο αξιολόγησης, ενώ ο χρόνος ολοκλήρωσης της διαβούλευσης είναι προκαθορισμένος.

Η διαβούλευση ολοκληρώνεται σε δύο φάσεις. Στην πρώτη φάση η διαβούλευση διαρκεί δύο εβδομάδες και σκοπεύει στην ενημέρωση και τον σχολιασμό του στόχου, του αποτελέσματος, των εναλλακτικών επιλογών και των συνεπειών του σχεδιαζόμενου νομοσχεδίου. Στο δεύτερο στάδιο το οποίο διαρκεί τρεις εβδομάδες δίνεται η δυνατότητα σχολιασμού κατά άρθρο του νομοσχεδίου.

Τα αποτελέσματα, οι προτάσεις και τα σχόλια της διαδικασίας της διαβούλευσης παρουσιάζονται ομαδοποιημένα στη συνοδευτική έκθεση διαβούλευσης των ρυθμίσεων. Την έκθεση αυτή έχει την υποχρέωση και την αρμοδιότητα να τη συντάσσει η μονάδα καλής νομοθέτησης του επισπεύδοντος Υπουργείου. Πέρα από την ομαδοποιημένη παρουσίαση των σχολίων και των προτάσεων που κατατέθηκαν κατά τη φάση της διαβούλευσης της ρύθμισης, στην έκθεση ο φορέας οφείλει να τεκμηριώνει τους λόγους ενσωμάτωσης ή απόρριψης αυτών, στο κείμενο των τελικών διατάξεων του νόμου. Η έκθεση διαβούλευσης αναρτάται

⁶⁸ Δ. Μέλισσας, «Η δημόσια διαβούλευση και ο κοινωνικός διάλογος συμβάλλουν στη βελτίωση της νομοθεσίας;» στο Ξ. Κοντιάδης - Φ. Σπυρόπουλος (επιμ.) «*Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου : Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*», Συλλογικό Έργο, Εκδόσεις Σιδέρη, Αθήνα, 2011, σ.174.

στο διαδικτυακό τόπο της οικείας διαβούλευσης και αποστέλλεται με ηλεκτρονική μορφή στο σύνολο των συμμετεχόντων.

5.2.2.2 Ανάλυση Συνεπειών Ρυθμίσεων

Η Ανάλυση Συνεπειών Ρυθμίσεων ή Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ), αναφερόμενη διεθνώς ως Regulatory Impact Analysis (RIA) αφορά στην ανάλυση των κοινωνικών, οικονομικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων που επιφέρει μια ρύθμιση με τη στάθμιση κόστους-οφέλους και τις συνέπειες από την εφαρμογή της⁶⁹.

Κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία συνοδεύεται από έκθεση στην οποία περιλαμβάνεται ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων. Η έκθεση υποβάλλεται μαζί με το σχέδιο των διατάξεων στην Κεντρική Μονάδα Καλής Νομοθέτησης. Η τελευταία γνωμοδοτεί επ'αυτής και συνεργάζεται με την Μονάδα Καλής Νομοθέτησης του αρμόδιου Υπουργείου για την βελτίωση της ποιότητας της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων, ώστε η ρύθμιση να πληροί τις αρχές καλής νομοθέτησης. Η σύμφωνη γνώμη της Κεντρικής Μονάδας Καλής Νομοθέτησης αποτελεί προϋπόθεση για την κατάθεση της ρύθμισης στη Βουλή.

Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων πρέπει να είναι σαφής, περιεκτική και ανάλογη προς το εξεταζόμενο πρόβλημα, να συντάσσεται με βάση τις αρχές της διαφάνειας και της νομιμότητας της επιδιωκόμενης ρύθμισης και να παραθέτει επακριβώς το πρόβλημα, τις τυχόν εναλλακτικές λαμβάνοντας υπόψη τις κοινωνικές ομάδες που πρόκειται να επωφεληθούν ή να επηρεαστούν από την προτεινόμενη ρύθμιση.

Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων αποτελεί το εργαλείο με το οποίο επιδιώκονται, κυρίως η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας και της καταλληλότητας, στοχεύοντας στην αποφυγή περιττών ρυθμίσεων. Με το εργαλείο αυτό εξετάζονται πιο συστηματικά εκ των προτέρων (ex ante)⁷⁰ οι ενδεχόμενες επιπτώσεις της προτεινόμενης ρύθμισης στην οικονομία, την κοινωνία, το περιβάλλον και τον πολίτη, καθώς και για να υπάρξει η απαραίτητη

⁶⁹ Αιτιολογική έκθεση Ν.4048/2012 (σελ. 1) «Στην έννοια της ρύθμισης για τους σκοπούς του παρόντος δεν συμπεριλαμβάνονται ατομικές κανονιστικές πράξεις της διοίκησης».

⁷⁰ Σ. Ναλπαντίδου & Α. Χατζής, Η κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Η ανάλυση επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων, Φιλελεύθερη Έμφαση, Τριμηνιαία Επιθεώρηση του Ινστιτούτου Δημοκρατίας Κ. Καραμανλής, Τεύχος 38^ο, 2009, σσ. 82-97.

διαβούλευση (διάλογος) μεταξύ των εμπλεκόμενων με τη ρύθμιση φορέων με στόχο τη μεγαλύτερη δυνατή συναίνεση και συμμετοχή των πολιτών.

Για να είναι εφικτή η εκτίμηση των άμεσων ή έμμεσων επιπτώσεων μιας ρύθμισης θα πρέπει να προσδιορίζεται η διακινδύνευση (risk), το όφελος και το κόστος. Ως επηρεαζόμενες κοινωνικές ομάδες λογίζονται οι επιχειρήσεις, η οικονομία (ο ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρήσεων), οι μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, οι πολίτες, το περιβάλλον κ.τ.λ.

Με τον όρο διακινδύνευση, νοείται η πρόβλεψη των πιθανών συνεπειών μιας ρύθμισης όσον αφορά στην κοινωνία, την ασφάλεια και υγιεινή των εργαζομένων, το περιβάλλον, και ο έλεγχος όλων των δυνατοτήτων και ευκαιριών που συνήθως μένουν αναξιοποίητες κατά την εφαρμογή της ρύθμισης.

Όσον αφορά το όφελος, αυτό εκτιμάται, κάθε φορά, σε πέντε (5) διαφορετικά στάδια ανάλυσης : Το πρώτο αφορά τον προσδιορισμό των ομάδων που επωφελούνται από τη ρύθμιση, το δεύτερο συνίσταται στην εξειδίκευση του οφέλους για κάθε κοινωνικό αγαθό ξεχωριστά, ενώ στο τρίτο το όφελος αξιολογείται ανάλογα με τον τύπο της επιχείρησης ή της κοινωνικής οργάνωσης. Στη φάση αυτή προσδιορίζεται ο αριθμός των επιχειρήσεων ή των οργανώσεων που θα επωφεληθούν καθώς και των επαγγελματιών τα οποία θα επηρεαστούν. Στο τέταρτο στάδιο γίνεται ο προσδιορισμός του εμμέσου οφέλους που μπορεί να προκύψει από την ρύθμιση, ενώ στο πέμπτο επιδιώκεται η ποσοτικοποίηση και αξιολόγηση του οφέλους από την κανονιστική ρύθμιση

.Η μέτρηση και αξιολόγηση του κόστους γίνεται μέσα από τον προσδιορισμό της ταυτότητας εκείνου ή εκείνων που αναλαμβάνουν το κόστος της ρύθμισης (είδος και μέγεθος της επιχείρησης ή της κοινωνικής και επαγγελματικής ομάδας, κ.λπ.), τη συγκεκριμενοποίηση του κόστους ανά κοινωνική ή επαγγελματική κατηγορία και την ποσοτικοποίησή του. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στην εκτίμηση του κόστους της ρύθμισης στην απασχόληση και στο έμμεσο κόστος με το οποίο μπορεί να επιβαρύνονται κοινωνικές ομάδες και επαγγελματικές κατηγορίες. Εκτιμάται, επίσης, το άμεσο και έμμεσο κόστος στη λειτουργία των επιχειρήσεων και, ιδιαίτερα, οι επαχθείς συνέπειες για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, ενώ δίδεται ιδιαίτερη προσοχή στην αποφυγή ανισοτήτων σε βάρος κατηγοριών πληθυσμού με περιορισμένες οικονομικές δυνατότητες.

Επομένως, βασική επιδίωξη της ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων είναι η βελτίωση της οικονομικότητας της ρύθμισης, κυρίως, σχετικά με τις συνέπειές της στην απασχόληση, όσον αφορά μικρές επιχειρήσεις, στην ενίσχυση του επιχειρησιακού ανταγωνισμού, στην άμβλυνση των γραφειοκρατικών προβλημάτων και στην εν γένει αύξηση και βελτίωση της οικονομικής ευημερίας.⁷¹ Με την ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων γίνεται επεξεργασία πληροφοριών και δεδομένων και τα αποτελέσματά της δύναται να επηρεάσουν την κρίση του ενδιαφερομένου που την συμβουλεύεται πριν λάβει την απόφαση.

5.2.2.3 Αιτιολογική Έκθεση

Η αιτιολογική έκθεση αποτελεί το εργαλείο με το οποίο περιγράφονται οι αιτίες και οι επιδιωκόμενοι σκοποί θέσπισης ενός νόμου. Η αιτιολογική έκθεση συνοδεύει κάθε σχέδιο νόμου που κατατίθεται στη Βουλή προς ψήφιση και πρέπει να τεκμηριώνει την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης και κυρίως των αρχών της αναγκαιότητας και σκοπιμότητας της υπόψη ρύθμισης. Επίσης και στο άρθρο 74 του Συντάγματος, αναφέρεται η υποχρέωση σύνταξης αιτιολογικής έκθεσης σε κάθε νομοσχέδιο, ώστε να γνωστοποιούνται επιπρόσθετες πληροφορίες σχετικά με τις αλλαγές που πρόκειται να επιφέρει το νέο νομοθετικό κείμενο. Οι πληροφορίες αυτές είναι απαραίτητες για την κατανόηση και ερμηνεία της ρύθμισης, ενώ επεξηγούνται οι λόγοι επιλογής της συγκεκριμένης ρύθμισης μεταξύ των υπολοίπων εναλλακτικών λύσεων. Ο συντάκτης της έκθεσης δεν πρέπει απλά να επαναλαμβάνει τις διατάξεις του σχεδίου νόμου.

Η αιτιολογική έκθεση διακρίνεται σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος της έκθεσης περιγράφονται γενικά οι ιστορικές και πραγματικές αιτίες θέσπισης της ρύθμισης με αναφορά σε προηγούμενα νομοθετήματα που αφορούν στο συγκεκριμένο αντικείμενο ρύθμισης, καθώς και οι επιδιωκόμενοι σκοποί. Στο δεύτερο μέρος αναφέρεται ο επιδιωκόμενος σκοπός της ρύθμισης, ενώ εξειδικεύεται και αιτιολογείται κάθε άρθρο του σχεδίου νόμου. Πέραν της αιτιολογικής έκθεσης το άρθρο 75 του Συντάγματος προβλέπει και ειδική έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους για την επιβάρυνση του προϋπολογισμού από την προτεινόμενη ρύθμιση.

⁷¹ Π. Καρκατσούλης (2004), ό.π. υποσ. 22, σελ. 138-148.

5.2.2.4 Απλούστευση

Η απλούστευση διαδικασιών και μείωση διοικητικών βαρών, αφορά στη μέριμνα για την απλούστευση των διαδικασιών με σκοπό την αύξηση της ανταγωνιστικότητας, τη βελτίωση της επιχειρηματικότητας και την ενίσχυση των δικαιωμάτων των πολιτών με όρους ισονομίας. Αυτό επιτυγχάνεται, με την ομαδοποίηση ομοειδών καθηκόντων και τη μείωση του αριθμού των εμπλεκόμενων φορέων, καθώς και με απάλειψη και αποφυγή προώθησης περιττών ρυθμίσεων. Επίσης, η απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών επιτυγχάνεται με τη μείωση των απαιτούμενων δικαιολογητικών που οφείλουν να προσκομίσουν οι πολίτες στη διοίκηση, τη μείωση του χρόνου συμπλήρωσης των εγγράφων και τη μείωση των σημείων ελέγχου, ενώ επίσης μέσο απλοποίησης αποτελεί η συλλογή των δεδομένων από άλλες κυβερνητικές υπηρεσίες. Επιπλέον, συστήνεται η ανάπτυξη υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (δημιουργία υπηρεσιών μιας στάσης) καθώς και η δυνατότητα ηλεκτρονικής πρόσβασης στην νομοθεσία⁷². Αρμόδιο να εποπτεύει την εφαρμογή των επιταγών για απλούστευση είναι το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του εκάστοτε υπουργείου.

Παράλληλα με τη διαδικασία απλούστευσης σημαντικό ρόλο για την επίτευξη της καλής νομοθέτησης διαδραματίζει η μείωση των διοικητικών βαρών. Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ.2 (ε) του Ν.4048/2012, ως διοικητικό βάρος ορίζεται «το κόστος που προκύπτει για τις επιχειρήσεις, τον τομέα του εθελοντισμού, τη δημόσια διοίκηση και τους πολίτες κατά τη συμμόρφωσή τους με τη νομική υποχρέωση να τηρούν στοιχεία και να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τη δράση τους ή την παραγωγή τους είτε στις δημόσιες αρχές είτε σε τρίτους, εφόσον οι πληροφορίες αυτές δεν θα συλλέγονταν εάν δεν υπήρχε η σχετική νομική υποχρέωση». Επομένως, τα διοικητικά βάρη αποτελούν έμμεσο κόστος που απορρέει από την νομοθεσία, δηλαδή κόστος που προκύπτει από την κατανάλωση λειτουργικών και οργανωσιακών πόρων, το οποίο καλούνται να επωμιστούν οι επιχειρήσεις και οι πολίτες, όταν υποχρεούνται εκ του νόμου να παράσχουν στις αρμόδιες δημόσιες αρχές πληροφορίες, όπως δαπάνες παρακολούθησης και αξιολόγησης, υποβολής εκθέσεων κ.τ.λ., που είτε τους ζητούνται, είτε είναι διαρκώς διαθέσιμες

⁷² Π. Καρκατσούλης (2004), ό.π. υποσ. 22, σελ. 149-154.

προς επιθεώρηση.⁷³ Παραδείγματα των λεγόμενων «υποχρεώσεων πληροφόρησης» είναι η εγγραφή των επιχειρήσεων σε επιμελητήρια και μητρώα επιχειρήσεων, η πιστοποίηση των παρεχόμενων προϊόντων και η αναφορά στις δημόσιες αρχές συγκεκριμένων δραστηριοτήτων.

5.2.2.5 Κωδικοποίηση

Η κωδικοποίηση αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας, μέσα από την αποκάθαρση, τον περιορισμό της πολυνομίας και τη προώθηση του βαθμού ρυθμιστικής συμμόρφωσης. Τα μέσα εφαρμογής της κωδικοποίησης, τα οποία και συμπεριλαμβάνουν την απλοποίηση, αποκάθαρση και ένταξη σε ενιαίο κείμενο των διάσπαρτων νόμων, κανονιστικών διαταγμάτων και αποφάσεων. Επιπρόσθετα και σύμφωνα με τις εξειδικευμένες ανάγκες εφαρμογή των αρχών της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να προωθούν την κωδικοποίηση της νομοθεσίας μέσα από την κατά περίπτωση αναδιάρθρωση διατάξεων, την απαλοιφή διατάξεων που έχουν καταργηθεί ρητά ή σιωπηρά, των μεταβατικών διατάξεων που δεν έχουν πεδίο εφαρμογής, ενώ παράλληλα προσαρμόζονται στο ισχύον οργανωτικό σχήμα κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης και του εν γένει δημοσίου τομέα οι διατάξεις που αφορούν στις αρμοδιότητες των διοικητικών και άλλων οργάνων. Υπεύθυνες για τον ορισμό του πεδίου εφαρμογής της κωδικοποίησης και τη συλλογή και ταξινόμηση της ρυθμιστικής ύλης είναι οι μονάδες καλής νομοθέτησης του αρμόδιου Υπουργείου.

Η κωδικοποίηση αφορά τόσο τη νομοθετική όσο και τη διοικητική κωδικοποίηση. Η νομοθετική κωδικοποίηση θεμελιώνεται στο άρθρο 76 παρ. 7 του Συντάγματος, όπου τα νομικά κείμενα αναδιατυπώνονται με τον τρόπο που προαναφέρθηκε, όπου υπεύθυνη για την κωδικοποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας είναι η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (ΚΕΚ), η οποία έπειτα από εισήγηση των σχετικών Υπουργείων και έγκριση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου, καταρτίζει κώδικες τυπικών νόμων και κανονιστικών διαταγμάτων που θα θεσπισθούν με νόμο. Η διοικητική κωδικοποίηση αφορά στη συγκέντρωση στο κωδικοποιητικό κείμενο των ισχυουσών νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων που ρυθμίζουν το ίδιο αντικείμενο. Αυτή η διαδικασία όμως έχει μόνο πρακτική και όχι νομική ισχύ. Πρακτικά η κωδικοποίηση αυτή

⁷³ Α. Μακρυδημήτρης, (2008) «Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης» στο Ξ. Κοντιάδης, Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), «Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος;», Συλλογικό Έργο, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2008.

πραγματοποιείται από τον «Κώδικα Διαρκούς Νομοθεσίας» («Ραπτάρχης») και από ιδιωτικές εταιρείες κωδικοποίησης της νομοθεσίας με τον συμψηφισμό των πρωτογενών και δευτερογενών κανονιστικών κειμένων.⁷⁴

5.2.2.6 Αναμόρφωση Δικαίου

Η αναμόρφωση δικαίου, συνίσταται στην αντιμετώπιση του προβλήματος της πολυνομίας με την συγχώνευση, εκκαθάριση, ταξινόμηση και επικαιροποίηση της νομοθεσίας, ώστε οι ισχύουσες διατάξεις νόμων να είναι ορθές, λειτουργικές, προσιτές και εύληπτες από το κοινό. Αυτό επιτυγχάνεται με την απλοποίηση των διατάξεων, την κατάργηση των παλαιότερων και την ένταξη των ισχυουσών διατάξεων σε ένα ενιαίο κείμενο με σκοπό την διευκόλυνση ανάγνωσης των νομικών κειμένων.

5.2.2.7 Αξιολόγηση Αποτελεσμάτων Εφαρμογής

Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής της ρύθμισης, (*ex post evaluation*) αποτελεί το στάδιο αξιολόγησης των τυχόν αρνητικών επιπτώσεων ή παρεπόμενων συνεπειών, καθώς και το κόστος που επέφερε η ρύθμιση, ή και όφελος, καθώς και τα θετικά αποτελέσματα που είχε. Η ρύθμιση αξιολογείται, μετά την παρέλευση τριών ή τουλάχιστον πριν την ολοκλήρωση πέντε ετών από τη θέση του νόμου σε ισχύ.

Με την αξιολόγηση είναι δυνατός ο εντοπισμός των αδυναμιών του νομικού κειμένου λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα εφαρμογής του νομοθετήματος από τις αρμόδιες υπηρεσίες. Το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του εκάστοτε Υπουργείου σε συνεργασία με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης και την Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης προτείνουν λύσεις για την βελτίωση, τροποποίηση ή αναθεώρηση των διατάξεων του νόμου που κρίνονται απαραίτητες⁷⁵.

5.2.3 Κατάργηση του Ν.4048/2012

Ο Ν.4048/2012 καταργήθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 119 του Ν. 4622/2019. Ωστόσο, με ορισμένες τροποποιήσεις, οι περισσότερες από τις

⁷⁴ Π. Καρκατσούλης, «Η πολιτική καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα», στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), «*Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου: Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*». Συλλογικό έργο, Εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα, 2011, σσ. 194-195.

⁷⁵ Α. Μακρυδημήτρης (2008), ό.π. υποσ. 72, σσ. 152-153.

διατάξεις του 4048/2012 ενσωματώθηκαν στο Μέρος Γ΄ του νέου νόμου, όπως θα αναλυθεί κατωτέρω στην υποενότητα 5.3.3 του παρόντος κεφαλαίου και του οποίου η εφαρμογή σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 117 «Μεταβατικές διατάξεις Μέρους Γ΄», του Ν. 4622/2019, έθετε ως ημερομηνία έναρξης την 1-1-2020. Στο πλαίσιο της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, ο Ν. 4048/2012 δεν απέδωσε τα αναμενόμενα, καθώς κρίθηκε ότι η εφαρμογή του δεν εντάχθηκε σε ένα ολοκληρωμένο σχέδιο λειτουργικής αναδιάρθρωσης της Δημόσιας Διοίκησης.

5.3 Το υφιστάμενο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο για την εφαρμογή της Καλής Νομοθέτησης

5.3.1 Το Σύνταγμα της Ελλάδας

Το Σύνταγμα της Ελλάδας δεν αναφέρεται ρητά στον όρο «καλή νομοθέτηση», αλλά καθίσταται αυτονόητο ότι μια σωστή νομοπαραγωγική διαδικασία αποτελεί πρωτεύοντα στόχο συνταγματικού επιπέδου. Η ορθολογική νομοθέτηση συνδέεται άρρηκτα με την αρχή του κράτους δικαίου, η οποία εξειδικεύεται μέσω της ασφάλειας δικαίου και της αρχής της διαφάνειας, με την προϋπόθεση ότι εφαρμόζονται ορθά τα εργαλεία νομοθέτησης που προβλέπονται στην ελληνική έννομη τάξη .

Κατά την προπαρασκευαστική διαδικασία ενός νόμου το Σύνταγμα, προβλέπει μια σειρά από αιτιολογικές εκθέσεις και γνωμοδοτήσεις που συνοδεύουν υποχρεωτικά την κατάθεση ενός νομοσχεδίου ή μιας πρότασης νόμου στη Βουλή, όπως περιγράφονται στο Πέμπτο Κεφάλαιο «Νομοθετική Λειτουργία της Βουλής»⁷⁶. Αυτές είναι η αιτιολογική έκθεση (άρθρο 74 παρ.1)⁷⁷, η έκθεση με τις τροποποιούμενες διατάξεις (άρθρο 74 παρ.4)⁷⁸, η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους σχετικά με την επιβάρυνση του προϋπολογισμού (άρθρο 75 παρ. 1 και 2)⁷⁹, η έκθεση του Υπουργού Οικονομικών για την κάλυψη

⁷⁶ Το Σύνταγμα της Ελλάδας, σύμφωνα με το Ψήφισμα της 25ης Νοεμβρίου 2019 της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων.

⁷⁷ ό.π., άρθρο 74 παρ.1 «Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συνοδεύεται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση· πριν εισαχθεί στη Βουλή, στην Ολομέλεια ή σε Τμήματα...»

⁷⁸ ό.π., άρθρο 74 παρ.4 «Δεν εισάγεται για συζήτηση νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που αποσκοπεί στην τροποποίηση διάταξης νόμου, αν δεν έχει καταχωριστεί στην αιτιολογική έκθεση ολόκληρο το κείμενο της διάταξης που τροποποιείται, και στο κείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης ολόκληρη η νέα διάταξη, όπως διαμορφώνεται με την τροποποίηση».

⁷⁹ ό.π., άρθρο 75 παρ.1 & 2 «Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου που συνεπάγονται επιβάρυνση του προϋπολογισμού, εφόσον υποβάλλεται από Υπουργούς, δεν εισάγεται για συζήτηση, αν δεν συνοδεύεται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που καθορίζει τη δαπάνη· εφόσον υποβάλλεται από βουλευτές, διαβιβάζεται πριν από κάθε συζήτηση στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, που υποχρεούται να υποβάλει στη Βουλή σχετική έκθεση μέσα σε δεκαπέντε ημέρες. Αν η προθεσμία αυτή περάσει άπρακτη, η πρόταση νόμου εισάγεται για συζήτηση και χωρίς έκθεση. 2. Το ίδιο ισχύει και για τις τροπολογίες, αν το

των δαπανών (άρθρο 75 παρ. 3)⁸⁰ και η Γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφορικά με τα ασφαλιστικά νομοσχέδια (άρθρο 73 παρ. 2)⁸¹.

Στην καλή νομοθέτηση αποσκοπεί, μολονότι σε μόνιμη βάση παραβιάζεται, η διάταξη του άρθρου 74 παρ. 5⁸², που απαγορεύει την κατάθεση νομοσχεδίου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό του.

Με αφορμή το φαινόμενο της παραβίασης των διατάξεων που σχετίζονται με την καλή νομοθέτηση κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, η νομολογία⁸³ προσέθεσε μία ακόμη απαίτηση που σχετίζεται με την ποιότητα της νομοπαραγωγικής διαδικασίας και αφορά στην απαίτηση της τεκμηρίωσης των νομοθετικών επιλογών (κυρίως των αποκλίσεων) ακόμη και με σύνταξη ειδικής μελέτης, προκειμένου να καθίσταται εφικτή η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 Συντ.).

Ιδιαίτερη μνεία αξίζει να αποδοθεί στη νεοεισαχθείσα παρ. 6 του άρθρου 73 του πρόσφατα αναθεωρημένου Συντάγματος, όπου για πρώτη φορά εισάγεται το δικαίωμα της «λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας». Συγκεκριμένα ορίζεται ότι : *«Με υπογραφή πεντακοσίων χιλιάδων πολιτών που έχουν δικαίωμα ψήφου, μπορούν να κατατίθενται έως δύο ανά κοινοβουλευτική περίοδο προτάσεις νόμων στη Βουλή, οι οποίες με απόφαση του Προέδρου της παραπέμπονται στην οικεία κοινοβουλευτική επιτροπή προς επεξεργασία και εν συνεχεία εισάγονται υποχρεωτικά προς συζήτηση και ψήφιση στην Ολομέλεια του Σώματος. Οι προτάσεις νόμων του προηγούμενου εδαφίου δεν μπορεί να αφορούν θέματα δημοσιονομικά, εξωτερικής πολιτικής και εθνικής άμυνας...»*.

ζητήσουν οι αρμόδιοι Υπουργοί. Σ' αυτή την περίπτωση το Γενικό Λογιστήριο υποχρεούται να υποβάλει στη Βουλή την έκθεσή του μέσα σε τρεις ημέρες. Μόνο αν αυτή η προθεσμία περάσει άπρακτη, η συζήτηση προχωρεί και χωρίς έκθεση».

⁸⁰ ό.π., άρθρο 75 παρ.3 «Νομοσχέδιο που συνεπάγεται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων δεν εισάγεται για συζήτηση, αν δεν συνοδεύεται από ειδική έκθεση για τον τρόπο που θα καλυφθούν, η οποία υπογράφεται από τον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών».

⁸¹ ό.π., άρθρο 73 παρ.2 «Νομοσχέδια που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της υποβάλλονται μόνο από τον Υπουργό Οικονομικών ύστερα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου· αν πρόκειται για συντάξεις που επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, υποβάλλονται από τον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών. Τα νομοσχέδια για συντάξεις πρέπει να είναι ειδικά· δεν επιτρέπεται, με ποινή την ακυρότητα, να αναγράφονται διατάξεις για συντάξεις σε νόμους που αποσκοπούν στη ρύθμιση άλλων θεμάτων».

⁸² ό.π., άρθρο 74 παρ.5 «...Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους δεν εισάγεται για συζήτηση. Προσθήκη ή τροπολογία άσχετη με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου δεν εισάγεται για συζήτηση...».

⁸³ Απόφαση 100/2017 Ολομέλειας ΣτΕ, για την κυριακάτικη αργία, σύμφωνα με την οποία η συνδρομή των αναγκών προϋποθέσεων για θέσπιση αποκλίσεων από το δικαίωμα στην κυριακάτικη αργία «πρέπει να τυγχάνει πλήρους τεκμηρίωσης κατά τη νομοθέτηση των εξαιρέσεων, ώστε πλην των άλλων, να καθίσταται εφικτός και ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας τους».

Η παρούσα διάταξη αποτελεί μια ιδιαίτερα δημοκρατική προσθήκη καθόσον για πρώτη φορά δίνεται η δυνατότητα στους πολίτες να ζητούν από τη Βουλή να επιληφθεί ενός κοινωνικού ζητήματος. Οι εξαιρέσεις που τίθενται κρίνονται σαφώς δικαιολογημένες και συνάδουν με τους αντίστοιχους περιορισμούς αναφορικά με τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος. Κάθε μορφή άμεσης συμμετοχής των πολιτών στη λήψη πολιτικών αποφάσεων και άσκησης της νομοθετικής λειτουργίας μπορεί να λειτουργήσει συμπληρωματικά προς το πολίτευμα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, ως εργαλείο ενίσχυσης της νομιμοποίησης της εξουσίας και άμβλυνσης των δομικών ελλειμμάτων του αντιπροσωπευτικού συστήματος.

5.3.2 Ο Κανονισμός της Βουλής

Οι κρίσιμες διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής (ΚτΒ)⁸⁴ αναφορικά με τις διαδικασίες του Νομοθετικού Έργου, δηλαδή την κατάθεση και το περιεχόμενο νομοσχεδίων, προτάσεων νόμων και τροπολογιών, παρατίθενται στα άρθρα 85, 87 και 88.

Στο άρθρο 85 παρ. 2 του ΚτΒ⁸⁵, γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στην απαγόρευση εισαγωγής διατάξεων άσχετων με το κύριο περιεχόμενο των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμων.

Στην παρ. 3 του ίδιου άρθρου⁸⁶, γίνεται αναφορά στην υποχρεωτική υποβολή αιτιολογικής έκθεσης, έκθεσης αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης και έκθεσης επί της δημόσιας διαβούλευσης που έχει προηγηθεί της κατάθεσής τους, οι οποίες συνοδεύουν υποχρεωτικά κάθε νομοσχέδιο.

Ομοίως στην παρ. 5⁸⁷ του άρθρου προβλέπεται η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους για κάθε ρύθμιση που προκαλεί επιβάρυνση στον

⁸⁴ Κανονισμός της Βουλής, Μέρος Β', (ΦΕΚ 51/Α/97), όπως ισχύει σήμερα.

⁸⁵ ό.π. Άρθρο 85 παρ. 2 «Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων δεν πρέπει να περιέχουν διατάξεις άσχετες προς το κύριο αντικείμενό τους».

⁸⁶ ό.π. Άρθρο 85 παρ.3 «Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων συνοδεύονται υποχρεωτικώς από αιτιολογική έκθεση, που πρέπει να περιέχει τους λόγους και τους σκοπούς των προτεινόμενων ρυθμίσεων, καθώς και ολόκληρο το κείμενο των διατάξεων που αναφέρεται στο νομοσχέδιο ή την πρόταση νόμου ότι τροποποιούνται. Τα νομοσχέδια συνοδεύονται, επίσης, υποχρεωτικά, από έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης και από έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που έχει προηγηθεί της κατάθεσής τους....»

⁸⁷ ό.π. Άρθρο 85 παρ. 5 «Κάθε νομοσχέδιο που συνεπάγεται επιβάρυνση του προϋπολογισμού πρέπει να συνοδεύεται από την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που ορίζει το άρθρο 75 παρ.1 του Συντάγματος και, ανάλογα με το περιεχόμενό του, από : α) την ειδική έκθεση του αρμόδιου Υπουργού και του Υπουργού Οικονομικών που προβλέπει το άρθρο 75 παρ.3 του Συντάγματος και β) τη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου που ορίζει το άρθρο 73 παρ.2 του Συντάγματος....Για το περιεχόμενο των

κρατικό προϋπολογισμό, καθώς και η υποχρέωση για διατύπωση αιτιολογημένης γνώμης της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (Ο.Κ.Ε.)⁸⁸, για συγκεκριμένες κατηγορίες ρυθμίσεων.

Τα άρθρα 87 και 88 αναφέρονται στις τροπολογίες νόμων, οι οποίες επίσης συνοδεύονται από συνοπτική έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης.

5.3.3 Ν.4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης»

5.3.3.1. Γενικά επί του Ν.4622/2019

Οι αρχές και διαδικασίες της Καλής Νομοθέτησης, πρόσφατα ενσωματώθηκαν στο Ν.4622/2019⁸⁹, που αφορά στο επιτελικό κράτος. Ο νόμος αυτός θέτει στόχους, όπως η προγραμματική διακυβέρνηση, η παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου, η διάκριση της πολιτικής και της υπηρεσιακής διοίκησης, η διαφάνεια ευρείας κλίμακας με τη θεσμοθέτηση της ενιαίας αρχής διαφάνειας σε όλο το Δημόσιο, συμπεριλαμβάνοντας και την Καλή Νομοθέτηση, η οποία ενσωματώνεται σε ένα μεγάλο τμήμα του.

Το Μέρος Α'⁹⁰, υπό τον τίτλο «Κυβέρνηση και Κυβερνητικά Όργανα», διαρθρώνεται σε τρία (3) Κεφάλαια (Α' έως Γ') και δεκαεπτά (17) άρθρα, και περιλαμβάνει ρυθμίσεις που αφορούν στη συγκρότηση της κυβερνητικής λειτουργίας και την οργάνωση των αρμοδιοτήτων των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων. Ειδικότερα, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' ρυθμίζονται οι αρμοδιότητες, η σύνθεση και οι βασικοί κανόνες λειτουργίας του Υπουργικού

νομοσχεδίων που αφορούν τις εργασιακές σχέσεις, την κοινωνική ασφάλιση, τα φορολογικά μέτρα, καθώς και τη γενικότερη κοινωνικοοικονομική πολιτική, ιδίως σε θέματα περιφερειακής ανάπτυξης, επενδύσεων, εξαγωγών, προστασίας καταναλωτή και ανταγωνισμού, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (Ο.Κ.Ε.) διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη, σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 1 του ν.2232/1994 (ΦΕΚ 140 Α'), όπως ισχύει κάθε φορά....»

⁸⁸ Η Ο.Κ.Ε. ιδρύθηκε στην Ελλάδα με το Ν.2232/1994, με πρότυπο την Ο.Κ.Ε. της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συνιστώντας την πρώτη προσπάθεια στη χώρα μας για την καθιέρωση της σύγχρονης κοινωνικής διαβούλευσης. Η Ο.Κ.Ε. στηρίζεται στον τριμερή διαχωρισμό των εκπροσωπούμενων συμφερόντων, διαχωρισμό δηλαδή σε τρεις Ομάδες, μία των εργοδοτών - επιχειρηματιών, μία των εργαζομένων - στον ιδιωτικό και το δημόσιο τομέα, και μία των λοιπών κατηγοριών στην οποία εκπροσωπούνται οι αγρότες, οι ελεύθεροι επαγγελματίες, οι καταναλωτές, οι οργανώσεις προστασίας του περιβάλλοντος, ατόμων με αναπηρία και ισότητας των δύο φύλων και η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Από το Μάιο του 2001 αποτελεί και συνταγματικά αναγνωρισμένο θεσμό του ελληνικού κράτους, σύμφωνα με το άρθρο 82 παρ. 3, του Συντάγματος.

⁸⁹ Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019) «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης».

⁹⁰ Έκθεση επί του νομοσχεδίου (02.08.2019) «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής των Ελλήνων.

Συμβουλίου. Στο Κεφάλαιο Β΄ περιλαμβάνονται διατάξεις που ρυθμίζουν την οργάνωση και λειτουργία των λοιπών συλλογικών κυβερνητικών οργάνων, τα οποία διακρίνονται σε Κυβερνητικά Συμβούλια και Κυβερνητικές Επιτροπές. Στο Κεφάλαιο Γ΄ θεσπίζονται διατάξεις σχετικώς με τα μέλη της Κυβέρνησης και τους Υφυπουργούς, εντός του καθοριζόμενου από το Σύνταγμα πλαισίου.

Το Μέρος Β΄ (άρθρα 18-34) φέρει τον τίτλο «Οργάνωση της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης» και διαρθρώνεται σε πέντε (5) Κεφάλαια. Το Κεφάλαιο Α΄ (άρθρα 18-20) περιλαμβάνει ρυθμίσεις που αφορούν τη δομή της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, την αποστολή της, καθώς και την οργάνωση και λειτουργία των φορέων της. Ειδικότερα, στο άρθρο 18 ορίζονται οι φορείς που αποτελούν την Κεντρική Δημόσια Διοίκηση ως εξής:

- η Προεδρία της Δημοκρατίας
- η Προεδρία της Κυβέρνησης
- τα Υπουργεία και οι αποκεντρωμένες ή περιφερειακές υπηρεσίες τους
- οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και
- οι Ανεξάρτητες Αρχές.

Στο άρθρο 19 εξειδικεύονται οι έννοιες της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης, οι οποίες συνδέονται με την τήρηση των αρχών της νομιμότητας, της διαφάνειας και λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, της αναγκαιότητας και επικουρικότητας, της αξιοκρατίας και του επαγγελματισμού. Το άρθρο 20 αναφέρει, ιδίως, ότι ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας των φορέων της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης θα καθορίζεται διά της έκδοσης Οργανισμού, ο οποίος θα ρυθμίζει ζητήματα όπως η αποστολή, η ονομασία και η έδρα κάθε οργανικής μονάδας, το σύνολο των οργανικών θέσεων του προσωπικού και η κατανομή του. Από το πεδίο εφαρμογής του εν λόγω άρθρου εξαιρούνται τα Υπουργεία στα οποία υπάγονται οι ένοπλες μονάδες, τα σώματα ασφαλείας και ο διπλωματικός κλάδος.

Το Κεφάλαιο Β΄ (άρθρα 21-34), με τίτλο «Προεδρία της Κυβέρνησης», θεσπίζει μία νέα υπηρεσία, την «Προεδρία της Κυβέρνησης», η οποία αποτελείται από τη Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών, τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών

Πολιτικών, την Ειδική Γραμματεία Παρακολούθησης του Κυβερνητικού Έργου και τη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης. Στα άρθρα 21-22 αποτυπώνεται η διάρθρωση της Προεδρίας της Κυβέρνησης, η οποία υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό, και ορίζεται η αποστολή της. Στα άρθρα 23-28 ορίζονται η διάρθρωση και οι αρμοδιότητες των ως άνω Γενικών Γραμματειών και της Μονάδας Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης της Προεδρίας της Κυβέρνησης που απαρτίζουν την Προεδρία της Κυβέρνησης. Η Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού διαιρείται σε τρεις τομείς, «Υποστήριξης του Πρωθυπουργού», «Επιστημονικής Υποστήριξης του Πρωθυπουργού» και «Διοικητικής Υποστήριξης της Προεδρίας της Κυβέρνησης». Στις αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων συγκαταλέγονται η νομική υποστήριξη της Κυβέρνησης, η τελική σύνταξη όλων των νομοσχεδίων πριν αυτά κατατεθούν στη Βουλή και η εφαρμογή των αρχών της Καλής Νομοθέτησης. Η εν λόγω Γενική Γραμματεία διαρθρώνεται σε τρεις οργανικές μονάδες, υπάγονται δε σε αυτή η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης και το Εθνικό Τυπογραφείο (άρθρο 25). Στο Κεφάλαιο Γ' (άρθρα 35-48) ρυθμίζεται η οργάνωση και η λειτουργία των Υπουργείων. Ειδικότερα, το άρθρο 35 περιλαμβάνει διατάξεις που αφορούν την αποστολή, τις λειτουργίες και τη βασική διάρθρωσή τους. Τα Υπουργεία διαρθρώνονται σε οριζόντιες επιτελικές υπηρεσίες, οριζόντιες υποστηρικτικές υπηρεσίες, Γενικές Γραμματείες, Ειδικές Γραμματείες και αποκεντρωμένες ή περιφερειακές υπηρεσίες. Στο Κεφάλαιο Δ' εισάγονται διατάξεις που αφορούν τους Γενικούς Γραμματείς και τους Ειδικούς Γραμματείς. Το Κεφάλαιο Ε' περιλαμβάνει διατάξεις που αφορούν τα Ιδιαίτερα Γραφεία και τους συνεργάτες των μελών της Κυβέρνησης, των Υφυπουργών, των Γενικών Γραμματέων και των Ειδικών Γραμματέων.

Το Μέρος Γ' (άρθρα 49-67) περιλαμβάνει διατάξεις για τον «προγραμματισμό του κυβερνητικού έργου» (Κεφάλαιο Α' - άρθρα 49-52), την «παρακολούθηση της εφαρμογής του κυβερνητικού έργου» (Κεφάλαιο Β' - άρθρα 53-56), τη «νομοπαρασκευαστική διαδικασία και καλή νομοθέτηση» (Κεφάλαιο Γ' - άρθρα 57-64) και την «κωδικοποίηση και αναμόρφωση δικαίου» (Κεφάλαιο Δ' - άρθρα 65-67).

Το Κεφάλαιο Α΄ προβλέπει, ανά έτος, «Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής (Ε.Σ.Κυ.Π.)» και «Σχέδια Δράσης» ανά Υπουργείο, τα οποία, «μετά την έγκρισή τους από το Υπουργικό Συμβούλιο αναρτώνται στην κεντρική ιστοσελίδα της Προεδρίας της Κυβέρνησης, καθώς και στις ιστοσελίδες όλων των Υπουργείων και είναι πλήρως προσβάσιμα από όλους τους πολίτες» (άρθρο 49). Προβλέπονται ανά έτος «ρυθμιστικός προγραμματισμός της Κυβέρνησης», που μπορεί να περιλαμβάνει και θέση ετήσιων στόχων «μείωσης ή εξορθολογισμού του ρυθμιστικού όγκου» (άρθρο 50), και «προγραμματισμός ανθρώπινου δυναμικού», που εγκρίνονται από το «τακτικό Υπουργικό Συμβούλιο Σεπτεμβρίου στο πλαίσιο έγκρισης του ενοποιημένου προγράμματος κυβερνητικής πολιτικής» (άρθρο 51). Ρυθμίζονται η διαδικασία και το χρονοδιάγραμμα του ως άνω προγραμματισμού (άρθρο 52).

Το Κεφάλαιο Β΄ αναφέρεται στην «παρακολούθηση εφαρμογής του κυβερνητικού έργου», η οποία συνίσταται στην «κατά μήνα αξιολόγηση σε κεντρικό επίπεδο της υλοποίησης των Σχεδίων Δράσης των Υπουργείων καθώς και του Ενοποιημένου Σχεδίου Κυβερνητικής Πολιτικής, προκειμένου να επιτευχθούν οι τεθέντες στόχοι» (άρθρο 53), «Ετήσια Συνάντηση των Γενικών Διευθυντών της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης» (άρθρο 54), «Πολιτική Επιτροπή Παρακολούθησης Δημόσιων Πολιτικών» συγκροτούμενη από Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς Υπουργείων (άρθρο 55). Ρυθμίζεται εκ νέου η διαδικασία της «αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής ρυθμίσεων», η οποία εκκινεί πλέον από την Προεδρία της Κυβέρνησης (άρθρο 56).

Τα άρθρα του Νόμου που αφορούν στην Καλή Νομοθέτηση βρίσκονται στο Μέρος Γ΄ «Λειτουργία του επιτελικού κράτους» και ειδικότερα στο Κεφάλαιο Β΄ «Παρακολούθηση Εφαρμογής Κυβερνητικού Έργου» (άρθρο 56), στο Κεφάλαιο Γ΄, «Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία και Καλή Νομοθέτηση» (άρθρα 57-64) και στο Κεφάλαιο Δ΄ «Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση Δικαίου» (άρθρα 65-67). Αναφορικά με την Καλή Νομοθέτηση στο Ν.4622/2019, ενσωματώνεται ένα μεγάλο τμήμα του Ν.4048/2012 (Μέρος Γ΄, άρθρα 49-67), εισάγοντας ταυτόχρονα κάποιες νέες καινοτόμες διατάξεις. Σε μια απόπειρα αναδιάρθρωσης του συνόλου της Δημόσιας Διοίκησης, κρίθηκε απαραίτητο να καθοριστούν εκ νέου οι αρχές καλής νομοθέτησης, προκειμένου να διασφαλιστεί η απαρέγκλιτη εφαρμογή τους. Κεντρικό σημείο των νέων διατάξεων αποτελεί η καθιέρωση ετήσιου ρυθμιστικού

προγραμματισμού, ο οποίος θα εκτελείται στο πλαίσιο του συστήματος Προγραμματισμού και Παρακολούθησης του Κυβερνητικού Έργου. Επιπλέον, καθορίζονται τα όργανα και τα μέσα υλοποίησης της ρυθμιστικής μεταρρύθμισης, ενώ εξασφαλίζεται ο κεντρικός συντονισμός της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας ως αναγκαία προϋπόθεση εφαρμογής στην πράξη των θεμελιωδών αρχών και εργαλείων της καλής νομοθέτησης⁹¹. Στις υποενότητες που ακολουθούν γίνεται εκτενής ανάλυση των άρθρων του νέου νόμου, με ιδιαίτερη αναφορά στις αλλαγές και καινοτομίες που επέφερε.

Το Μέρος Δ΄, «Διαφάνεια και Ακεραιότητα» περιλαμβάνει διατάξεις για θέματα διαφάνειας και ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και διαρθρώνεται σε τρία (3) κεφάλαια (άρθρα 68 έως 103). Το Κεφάλαιο Α΄ (άρθρα 68 έως 76) θέτει κωλύματα, ασυμβίβαστα και κανόνες σύγκρουσης συμφερόντων. Το Κεφάλαιο Β΄ (άρθρα 77 έως 81) περιέχει ρυθμίσεις σχετικές με τα αρχεία του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και των Υφυπουργών. Με το Κεφάλαιο Γ΄ (άρθρα 82 έως 103) συνιστάται Εθνική Αρχή Διαφάνειας, η οποία εντάσσεται στο Υπουργείο Εσωτερικών, απολαύει δε λειτουργικής ανεξαρτησίας και διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, και ρυθμίζεται η λειτουργία της.

Το Μέρος Ε΄, «Διατάξεις για το Ανθρώπινο Δυναμικό», περιέχει διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση. Με το Κεφάλαιο Α΄ (άρθρα 104 έως 108) συνιστάται κλάδος προσωπικού. Ειδικότερα, συνιστάται ο διϋπουργικός κλάδος Επιτελικών Στελεχών της Διοίκησης, και προσδιορίζεται το αντικείμενο εργασιών του. Το Κεφάλαιο Β΄ (άρθρο 109) ορίζει ότι οι Προϊστάμενοι Γενικών Διευθύνσεων των Υπουργείων έχουν κατά τεκμήριο την αρμοδιότητα έκδοσης των ατομικών διοικητικών πράξεων των υπηρεσιών ευθύνης τους.

Το Μέρος Στ΄ (άρθρα 110 έως 117) περιλαμβάνει «Ειδικές, Μεταβατικές και Καταργούμενες Διατάξεις».

5.3.3.2 Αξιολόγηση Αποτελεσμάτων Εφαρμογής Ρυθμίσεων (άρθρο 56)

Με το άρθρο 56 συστηματοποιείται η διαδικασία της εκ των υστέρων ανάλυσης των κανονιστικών επιπτώσεων, δηλαδή της αποτίμησης και της αξιολόγησης των

⁹¹ Αιτιολογική Έκθεση Ν.4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης».

αποτελεσμάτων των νόμων με βάση τα δεδομένα που προκύπτουν από την εφαρμογή τους. Με την πάροδο τριών ετών και σε κάθε περίπτωση πριν την παρέλευση πενταετίας από την έναρξη ισχύος μιας ρύθμισης, προβλέπεται η υποχρεωτική αξιολόγηση της. Η Προεδρία της Κυβέρνησης, ζητά από την Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου να κάνει προτάσεις βελτίωσης, τροποποίησης ή αναθεώρησης των διατάξεων του νόμου που κρίνονται αναγκαίες. Η Υπηρεσία Συντονισμού σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες της αλλά και τους καθ' ύλην αρμόδιους κοινωνικούς εταίρους, πανεπιστημιακά και ερευνητικά ιδρύματα, επιστημονικούς φορείς και την Ο.Κ.Ε. προτείνει την απαραίτητη βελτίωση, τροποποίηση ή αναθεώρηση των ρυθμίσεων. Παράλληλα, δίνεται η δυνατότητα Αξιολόγησης και στη Βουλή από όργανο και με τη διαδικασία που προβλέπεται στον Κανονισμό της. Σε κάθε περίπτωση, στο ετήσιο Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής περιλαμβάνεται κατάλογος των ρυθμίσεων προς αξιολόγηση κατά το επόμενο έτος και το χρονοδιάγραμμα της αξιολόγησής της, ενώ θεσπίζεται η δυνατότητα πρόβλεψης σε κάθε κανονιστική ρύθμιση ρήτρας αυτοδίκαιης κατάργησής της μετά από ορισμένο χρόνο από την έναρξη ισχύος της.

5.3.3.3 Αρμόδιοι Φορείς Υλοποίησης και Αρχές Καλής Νομοθέτησης (άρθρα 57-59)

Στο άρθρο 57 επαναλαμβάνονται εκ νέου οι ορισμοί που αναφέρονταν στο άρθρο 1 του Ν.4048/2012, για την έννοια της ρύθμισης, της καλής νομοθέτησης, της ρυθμιστικής διακυβέρνησης και της ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης. Επιπλέον, ορίζεται ως αρμόδια για τον αποτελεσματικό συντονισμό και εφαρμογή της ρυθμιστικής διακυβέρνησης η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων⁹².

Το άρθρο 58 ενσωματώνει τις ρυθμίσεις των άρθρων 2 και 13 του Ν.4048/2012, αναφορικά με τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης, καθώς και ρυθμίσεις για την

⁹² ό.π. υποσ. 89, άρθρο 25 «...Στο πλαίσιο του εκσυγχρονισμού και του εξορθολογισμού του τρόπου άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας, προκειμένου να ανταποκριθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης.....καταργείται και αντικαθίσταται από μία νέα, πιο ευέλικτη, αυτοτελή δημόσια υπηρεσία, τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, η οποία έχει επιφορτιστεί με νέα διευρυμένα καθήκοντα και έχει ως αποστολή τη διασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, την αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης, καθώς και την υποστήριξη του Υπουργικού Συμβουλίου και των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων...».

έγκαιρη εναρμόνιση και την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης κατά τη μεταφορά του ενωσιακού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη αντίστοιχα.

Το άρθρο 59 μεταφέρει τις ρυθμίσεις του άρθρου 3 του Ν. 4048/2012 για τις εξουσιοδοτικές, μεταβατικές και καταργούμενες διατάξεις, καθώς και τις νομοθετικές μεταβολές. Η μοναδική διαφοροποίηση αφορά στην περίπτωση που το νομοσχέδιο προβλέπει την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων ή άλλων κανονιστικών πράξεων μέσα σε αποκλειστική προθεσμία και είναι πλέον η Προεδρία της Κυβέρνησης, η οποία λαμβάνει την απόφαση να μην το φέρει προς συζήτηση στο Υπουργικό Συμβούλιο και όχι το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης. Τέλος, εισάγεται μία νέα ρύθμιση, όπου η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων αναλαμβάνει την υποχρέωση να συντάξει μέσα σε πέντε (5) μήνες από την θέση σε ισχύ του νόμου (μέχρι τον Ιανουάριο του 2020), ένα Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, το οποίο εγκρίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της. Από την έκδοση του εγχειριδίου και έπειτα κανένα σχέδιο νόμου, προεδρικό διάταγμα ή άλλη κανονιστική πράξη δεν θα υποβάλλεται στην Προεδρία της Κυβέρνησης εάν δεν ικανοποιεί τα κριτήρια του Εγχειριδίου.

5.3.3.4 Έναρξη Ισχύος Νομοσχεδίων και Επιμέρους διατάξεων (άρθρο 60)

Το άρθρο 60 ενσωματώνει τη διάταξη του άρθρου 3 του Ν. 4048/2012 για την έναρξη ισχύος των νομοσχεδίων και των επιμέρους διατάξεων τους, σύμφωνα με την οποία πάντα καταχωρείται σε ξεχωριστό άρθρο. Ειδικά για τις διατάξεις που ορίζουν διαφορετικό χρόνο έναρξης, αυτό πρέπει να γίνει ρητά. Εισάγεται όμως και μία νέα ειδική περίπτωση, σύμφωνα με την οποία, όταν επιβαρύνεται καθ' οιονδήποτε τρόπο η επιχειρηματική δραστηριότητα, τίθεται σε ισχύ είτε την 1η Ιανουαρίου είτε την 1η Ιουλίου εκάστου έτους. Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να διασφαλίζεται ο απαραίτητος χρόνος προσαρμογής στις νέες ρυθμίσεις, ο οποίος δεν μπορεί να είναι λιγότερος από δύο (2) μήνες. Επίσης, δίνεται η δυνατότητα στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων να μην εφαρμόσει την ανωτέρω διάταξη, κατόπιν ειδικής αιτιολογίας, στις περιπτώσεις που ρυθμίζονται εξαιρετικά επείγουσες ανάγκες και όταν ενσωματώνονται στην ελληνική έννομη τάξη ευρωπαϊκές ή διεθνείς υποχρεώσεις.

5.3.3.5 Διαβούλευση (άρθρο 61)

Με το άρθρο 61 ενσωματώνεται η διάταξη του άρθρου 6 του ν. 4048/2012 για τη διαβούλευση. Υπόχρεη για την έναρξη της διαδικασίας διαβούλευσης είναι πλέον η Προεδρία της Κυβέρνησης σε συνεργασία με την αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου που έχει τη νομοθετική πρωτοβουλία. Η διαδικασία της διαβούλευσης απλοποιείται και ολοκληρώνεται μέσα σε δύο (2) εβδομάδες με την ανάρτηση στον δικτυακό τόπο προσχεδίου των διατάξεων του νομοσχεδίου καθώς και της Προκαταρκτικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης και τη δυνατότητα κατ' άρθρον σχολιασμού. Η διάρκεια της διαβούλευσης μπορεί να αυξηθεί ή να μειωθεί κατά μία (1) εβδομάδα, ύστερα από εισήγηση του οικείου Υπουργού και έγκριση της Προεδρίας της Κυβέρνησης, εφόσον υπάρχει επαρκώς τεκμηριωμένη αιτιολογία, η οποία αναφέρεται στην έκθεση δημόσιας διαβούλευσης που συνοδεύει τη ρύθμιση. Η νέα υπηρεσία που αναλαμβάνει τη σύνταξη έκθεσης για τη δημόσια διαβούλευση είναι η Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου, στην οποία παρουσιάζονται ομαδοποιημένα τα σχόλια και οι προτάσεις όσων έλαβαν μέρος στη διαβούλευση και τεκμηριώνεται η ενσωμάτωσή τους ή μη στις τελικές διατάξεις. Η έκθεση ενσωματώνεται στην τελική Ανάλυση Ρυθμιστικών Συνεπειών και συνοδεύει τη ρύθμιση κατά την κατάθεσή της στη Βουλή, αναρτάται στο δικτυακό τόπο που έλαβε χώρα η διαβούλευση και αποστέλλεται με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο στις ηλεκτρονικές διευθύνσεις από τις οποίες προήλθαν τα σχόλια.

5.3.3.6 Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (άρθρο 62)

Με το άρθρο 62 ενσωματώνεται η διάταξη του άρθρου 7 του Ν. 4048/2012 για την ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, σύμφωνα με την οποία κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, καθώς και κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας, συνοδεύεται από Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Μία σημαντική καινοτομία στο νομοπαρασκευαστικό πεδίο αφορά στην υποχρέωση να παρέχονται όλα τα απαραίτητα δεδομένα που σχετίζονται και τεκμηριώνουν την προτεινόμενη ρύθμιση σε ανοιχτή και επεξεργάσιμη μορφή. Έτσι, θεσπίζεται υποχρέωση για τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων να συντάξει και δημοσιεύσει υπόδειγμα Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, καθώς και εγχειρίδιο για την ορθή συμπλήρωσή της τα οποία διανέμει σε όλες τις αρμόδιες υπηρεσίες, εντός έξι μηνών από τη θέση του νόμου.

Το Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης⁹³ εκδόθηκε το Μάιο του 2020, με στόχο να καλύψει το έλλειμμα ενός αποτελεσματικού μηχανισμού ελέγχου της ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, προκειμένου να καταστεί ουσιαστική η χρήση του συγκεκριμένου εργαλείου στο ελληνικό νομοθετικό περιβάλλον. Με το εγχειρίδιο αυτό θεσμοθετείται μια συνεκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, ενσωματώνοντας όλες τις υφιστάμενες επιμέρους εκθέσεις (αιτιολογική έκθεση, εκθέσεις του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, έκθεση γενικών συνεπειών, έκθεση διαβούλευσης), αλλά και δύο νέες εκθέσεις: την έκθεση νομιμότητας που εξετάζει τη συμβατότητα των προτεινόμενων διατάξεων με υπερνομοθετικούς κανόνες δικαίου και την έκθεση εφαρμογής που προσδιορίζει σαφώς τα διοικητικά όργανα που είναι αρμόδια για την εφαρμογή των εισαγόμενων ρυθμίσεων, καθώς και το χρονοδιάγραμμα έκδοσης των προβλεπόμενων κανονιστικών πράξεων.

Το εγχειρίδιο διαρθρώνεται σε δύο μέρη. Το πρώτο μέρος αποτελεί έναν οδηγό συμπλήρωσης των οκτώ ενότητων της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, με τον οποίο παρέχονται οδηγίες για τη συμπλήρωση του περιεχομένου, ενώ ο δεύτερο μέρος συνιστά το Υπόδειγμα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, το οποίο περιλαμβάνει αναλυτικά τις ενότητες από τις οποίες απαρτίζεται βάσει του Ν.4622/19.

5.3.3.7 Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία Σχεδίων Νόμων και Κανονιστικών Πράξεων (άρθρο 63)

Με το άρθρο 63 προβλέπεται λεπτομερώς η νομοπαρασκευαστική διαδικασία σχεδίων νόμων και κανονιστικών διαταγμάτων, η οποία αρχίζει με πρωτοβουλία του αρμοδίου Υπουργού. Δίνεται στον Υπουργό η επιλογή είτε να καταθέσει στην Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων προσχέδιο νόμου και προκαταρκτική ανάλυση συνεπειών ρύθμισης, η οποία θα περιέχει και τα στοιχεία της διαβούλευσης που κρίνει αναγκαία, είτε τις κατευθυντήριες γραμμές του σχεδίου νόμου μαζί με όποιο στοιχείο θεωρεί αναγκαίο να συμπεριληφθεί στην Ανάλυση. Σύμφωνα με τη νέα ρύθμιση η νομοπαρασκευαστική διαδικασία εκκινεί με την υποβολή του σχεδίου νόμου ή των κατευθυντήριων γραμμών στην Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου, προκειμένου να αποσταλούν

⁹³ Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Αθήνα 2020 .

στην Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Το ίδιο ισχύει και για όλες τις κανονιστικές πράξεις, οι οποίες υποβάλλονται στην Υπηρεσία Συντονισμού για να κρίνει, εάν αυτές έχουν μείζονα οικονομική ή κοινωνική σημασία, ώστε να τις προωθήσει αντίστοιχα στη ως άνω Γενική Γραμματεία.

Ο νέος θεσμός της Προεδρίας της Κυβέρνησης συνιστά νομοπαρασκευαστική επιτροπή, στην οποία συμμετέχουν στελέχη του αρμοδίου Υπουργείου και της Προεδρίας της Κυβέρνησης, ενώ παράλληλα δύνανται να συμμετέχουν και σύμβουλοι ή συνεργάτες του αρμοδίου Υπουργού ή Υπουργών με συναρμοδιότητα, ιδιώτες - εμπειρογνώμονες καθώς και μέλη ΔΕΠ με εξειδίκευση πάνω στο αντικείμενο της ρύθμισης. Σύμφωνα με τη νέα διαδικασία, η νομοπαρασκευαστική επιτροπή αναλαμβάνει να συντάξει το τελικό σχέδιο νόμου, ενώ μπορεί να καλεί τα στελέχη αρμοδίων υπηρεσιών, οι απόψεις των οποίων πρέπει να αποτυπωθούν στην Ανάλυση. Όταν ολοκληρωθεί το στάδιο της σύνταξης του σχεδίου νόμου και της Ανάλυσης, γίνεται η ανάρτηση στον ιστότοπο oregon.gr για να πραγματοποιηθεί η τελική διαβούλευση. Σε μία εβδομάδα από τη λήξη της διαβούλευσης, η αρμόδια νομοπαρασκευαστική επιτροπή ετοιμάζει το τελικό σχέδιο νόμου και την Τελική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης με ενσωματωμένα τα συμπεράσματα της διαβούλευσης και τα παραδίδει στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Ακολούθως, ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων υποβάλλει στην Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας τα κείμενα για αξιολόγηση και εφόσον δοθεί θετική γνωμοδότηση από την επιτροπή, προχωρά η διαδικασία των υπογραφών των συναρμόδιων Υπουργών και η κατάθεση στη Βουλή, με μέριμνα του Γενικού Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Σε περίπτωση που δοθεί αρνητική γνωμοδότηση, το σχέδιο νόμου και η Ανάλυση επιστρέφει στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, η οποία οφείλει να ενσωματώσει τις παρατηρήσεις του πρακτικού της Επιτροπής εντός τριών ημερών και να καταθέσει το σχέδιο νόμου στη Βουλή. Η ανωτέρω διαδικασία δεν ισχύει για τα νομοσχέδια που εισάγονται με την διαδικασία του επείγοντος ή του κατεπείγοντος και αυτά που ψηφίζονται χωρίς ή με περιορισμένη συζήτηση.

5.3.3.8 Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας (άρθρο 64)

Στο άρθρο 64 προβλέπεται η σύσταση ενός νέου ανεξάρτητου, διεπιστημονικού, γνωμοδοτικού όργανο με την ονομασία Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, για την αξιολόγηση και γνωμοδότησης προς το Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, αναφορικά με την εφαρμογή και τήρηση των αρχών της Καλής Νομοθέτησης, πριν από την αποστολή των νέων ρυθμίσεων στο Συμβούλιο της Επικρατείας, καθώς και των Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης, που παραπέμπονται σε αυτήν από τον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Αρμοδιότητες της Επιτροπής, είναι να διερευνά τη συνταγματικότητα των προτεινόμενων ρυθμίσεων και τη συμβατότητά τους με το ενωσιακό και το διεθνές δίκαιο, να ελέγχει την πληρότητα τους, να εξετάζει ζητήματα επικαλύψεων και συγκρούσεων των διατάξεων και να αξιολογεί την ποιότητα των Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης. Η σύνθεση της Επιτροπής, η οποία είναι ενδεκαμελής θα αποτελείται από Πρόεδρο, Αντιπρόεδρο, καθώς και εννέα (9) τακτικά μέλη, οι οποίοι θα πρέπει να είναι επιστήμονες εγνωσμένου κύρους. Προβλέπεται, επίσης, η δυνατότητα να προσκαλούνται στις συνεδριάσεις της επιτροπής επιστήμονες διεθνούς και εγνωσμένου κύρους για να παρέχουν εξειδικευμένη επιστημονική γνωμοδότηση.

5.3.3.9 Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση Δικαίου (άρθρο 65)

Στο άρθρο 65 γίνεται αναφορά στην έννοια και τους κανόνες κωδικοποίησης νομοθεσίας και αναμόρφωση δικαίου μέσω της νομοθετικής διαδικασίας. Επισημαίνονται τα ζητήματα της αναδιάρθρωσης ή απαλοιφής διατάξεων, της αναδιατύπωσης των νομοθετημάτων σε εύληπτη γλώσσα, ώστε να γίνονται κατανοητά από τους εφαρμοστές του νόμου (ήτοι δικαστές και δημοσίους υπαλλήλους). Επίσης, τίθεται το ζήτημα της προσαρμογής των διατάξεων που καθορίζουν αρμοδιότητες διοικητικών και άλλων οργάνων προς το ισχύον οργανωτικό σχήμα των κεντρικών και αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα (νομοθετική κωδικοποίηση). Μετέπειτα, γίνεται αναφορά στην έννοια και τους κανόνες για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας μέσω της διοικητικής διαδικασίας. Ειδικότερα, η κωδικοποίηση μπορεί να πάρει και τη

μορφή συγκέντρωσης στο κωδικοποιητικό κείμενο όλων των ισχυουσών διατάξεων, νομοθετικού ή κανονιστικού χαρακτήρα, χωρίς όμως ένταξη των κωδικοποιημένων διατάξεων σε ενιαίο κείμενο και χωρίς κατάργησή τους. Ουσιαστικά η εν λόγω κωδικοποίηση συγκεντρώνει όλες τις ισχύουσες διατάξεις (νομοθετικού ή κανονιστικού χαρακτήρα) και έτσι, επικουρείται το έργο του εφαρμοστή των νόμων.

Στο άρθρο αυτό του νόμου τίθεται για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη ο ορισμός της αναμόρφωσης της νομοθεσίας που αποσκοπεί στην επικαιροποίηση και αποκάθαρση της υφιστάμενης νομοθεσίας, κατά τρόπο ώστε οι εναπομένοντες κανόνες να είναι ορθοί, λειτουργικοί και εύληπτοι. Η αναμόρφωση επιτυγχάνεται, κατά περίπτωση, μέσω της απλοποίησης, κατάργησης παρωχημένων διατάξεων και ένταξης σε ενιαίο κείμενο των νόμων, κανονιστικών διαταγμάτων και αποφάσεων, καθώς και η μετά την ένταξη κατάργησή τους ως αυτοτελών διατάξεων.

5.3.3.10 Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης και Διαδικασία Κωδικοποίησης (άρθρα 66-67)

Με το άρθρο 66 συνιστάται στην Προεδρία της Κυβέρνησης η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης του Δικαίου (Κ.Ε.Κ.), με αρμοδιότητες της Κ.Ε.Κ. για την κωδικοποίηση και την αναμόρφωση της νομοθεσίας. Προς υποβοήθηση του έργου της παροτρύνεται να :

- Συνεργάζεται με τη Βουλή, το νομικό κόσμο, επιστημονικούς και επαγγελματικούς φορείς και άλλους εμπειρογνώμονες
- Αναρτά σε δημόσια διαβούλευση, μέσω του διαδικτύου, προτάσεις και ερωτήματα σχετικά με την κωδικοποίηση και την αναμόρφωση πεδίων του δικαίου
- Αναζητά αναζήτηση κάθε σχετικής πληροφορίας ή στοιχείου από τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα.

Η Κ.Ε.Κ. οφείλει να συντάξει εγχειρίδιο σχετικά με τη μεθοδολογία κωδικοποίησης και τους νομοτεχνικούς κανόνες για τη σύνταξη των κωδίκων και την αναμόρφωση της νομοθεσίας, ενώ ο νόμος δίνει τη δυνατότητα κάποιες εργασίες, σχετικές με την κωδικοποίηση της νομοθεσίας, να ανατίθενται σε τρίτα νομικά πρόσωπα, θέτοντας τις απαιτούμενες τεχνικές προδιαγραφές.

Η Κ.Ε.Κ. συντάσσει ετήσιο πρόγραμμα κωδικοποίησης, ενώ υποβάλλει και ετήσια έκθεση αποτίμησης της προόδου των δράσεων της.

Στο άρθρο 67 του νόμου περιγράφεται η διαδικασία κωδικοποίησης της νομοθεσίας. Τη διαδικασία αυτού ορίζεται ότι τη διαδικασία εκκινεί ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων με απόφασή του, ύστερα από σχετικές εισηγήσεις των οικείων Υπουργών και της Κ.Ε.Κ. Δίνεται η δυνατότητα σύστασης επιτροπών κωδικοποίησης στα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία με σύμφωνη γνώμη της Κ.Ε.Κ., ενώ υπό προϋποθέσεις δεν αποκλείει και τη διοικητική κωδικοποίηση.

5.4 Κριτική προσέγγιση του Ν.4622/2019

Με το Ν.4622/2019 διαφαίνεται έντονα η πρόθεση σύνδεσης της πολιτικής ζωής με τη Δημόσια Διοίκηση, καθώς επιχειρείται μια πιο στενή συνεργασία των μελών της πολιτικής και διοικητικής ιεραρχίας. Οι στόχοι που τέθηκαν αναφορικά με το νέο νόμο είναι η εμπέδωση πολιτικής κανονικότητας, η προγραμματική διακυβέρνηση και παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου, η διάκριση πολιτικής και υπηρεσιακής διοίκησης, η διαφάνεια με τη θεσμοθέτηση της Ενιαίας Αρχής Διαφάνειας σε όλο το Δημόσιο και η Καλή Νομοθέτηση.

Η δημιουργία της Προεδρίας της Κυβέρνησης ως αυτοτελούς επιτελικής υπηρεσίας, υπαγόμενης απευθείας στον Πρωθυπουργό, καλείται να διασφαλίσει την επίτευξη των στόχων αυτών. Η σύσταση της Προεδρία της Κυβέρνησης με την υπαγωγή σε αυτή των έξι (6) Γενικών και Ειδικών Γραμματειών, ουσιαστικά αναβαθμίζει τον επιτελικό τους ρόλο συνενώνοντας επιμέρους αυτοτελείς Μονάδες που πλέον λειτουργούν συνεκτικά.

Επιπλέον, διαφαίνεται η πρόθεση αναβάθμισης του ρόλου των δημοσίων υπαλλήλων και αποκομματικοποίησης της Δημόσιας Διοίκησης με τη θεσμοθέτηση Υπηρεσιακών Γενικών Γραμματέων και τη σύσταση διϋπουργικού κλάδου Επιτελικών Στελεχών της Διοίκησης.

Αναφορικά με την Καλή Νομοθέτηση, θα πρέπει να επισημανθεί ότι ο Ν. 4048/2012 αποτέλεσε για τη χώρα μας την πρώτη σημαντική νομοθετική παρέμβαση προς την κατεύθυνση της Καλής Νομοθέτησης. Ένα ενιαίο κείμενο προέβλεπε τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης, έθεσε το πλαίσιο των

υποχρεώσεων των οργάνων που θεσπίζουν ρυθμίσεις, καθώς και τα μέσα της Καλής Νομοθέτησης (διαβούλευση, ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, αιτιολογική έκθεση των νόμων, απλούστευση, κωδικοποίηση, αναμόρφωση του δικαίου και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων).

Στα χρόνια που μεσολάβησαν διαπιστώθηκε ότι ο Ν.4048/2012 κατά την εφαρμογή του δεν κατόρθωσε να παγιώσει τις απαιτούμενες διαδικασίες προκειμένου να υιοθετηθεί στην πράξη η πρακτική της Καλής Νομοθέτησης. Στο γεγονός αυτό συνετέλεσαν αποφασιστικά και οι χρονικές πιέσεις που δέχτηκε η χώρα στο επίπεδο της νομοθέτησης, λόγω της πολυετούς οικονομικής κρίσης και της πιεστικής ανάγκης προσαρμογής στις επιταγές των μνημονίων.

Ο προγραμματισμός και η υλοποίηση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας αποτελούσε ουσιαστικά ευθύνη και τελούσε υπό την εποπτεία του εκάστοτε Υπουργείου μέσω των Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, ενώ ο ρόλος του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης ήταν περιορισμένος και κατά βάση επικουρικός.

Η εφαρμογή στην πράξη, ανέδειξε την ανάγκη θεσμοθέτησης ενός συντονιστικού, κεντρικού μηχανισμού, προκειμένου να καταστεί πιο αποτελεσματική η αντιμετώπιση των φαινομένων της πολυνομίας και κακονομίας στη χώρα. Με το Ν.4622/2019, η ενισχυμένη σε αρμοδιότητες Προεδρία της Κυβέρνησης, καλείται σε μια προσπάθεια συντονισμού και παρακολούθησης του κυβερνητικού προγραμματισμού και των σχεδίων δράσης εκάστοτε Υπουργείου.

Ο προγραμματισμός του κυβερνητικού έργου και της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας ειδικότερα εξακολουθεί να αποτελεί πρωτοβουλία των Υπουργών, αλλά οι νομοθετικές τους πρωτοβουλίες επιδιώκεται να σχεδιάζονται και να ιεραρχούνται σε ετήσια βάση. Για την επίτευξη του στόχου αυτού εισάγονται από το νόμο διαδικαστικές εγγυήσεις με πρόβλεψη για επεξεργασία του τελικού σχεδίου κάθε νομοθετήματος από τη νομοπαρασκευαστική επιτροπή και την οριστική αξιολόγηση του από αντίστοιχη Επιτροπή Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, ενώ ταυτόχρονα η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, στο πλαίσιο του επιτελικού κράτους, φέρει ως αποστολή τη διασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Ως πρωταρχικός στόχος τίθεται η βελτίωση

της ποιότητας των παραγόμενων ρυθμίσεων, με την επιτελική παρακολούθηση των εφαρμοζόμενων διαδικασιών και διασφάλιση της εφαρμογής των πρακτικών της Καλής Νομοθέτησης και τη σταδιακή στελέχωση της Γενικής Γραμματείας με ειδικά καταρτισμένο προσωπικό, ικανό να ανταπεξέλθει στις νέες προκλήσεις.

Η επιτυχία ή μη του νέου Ν.4622/2019, είναι ασφαλώς πολύ νωρίς για να αποτιμηθεί. Ιδιαίτερα έντονη κριτική έχει ασκηθεί στο συγκεντρωτισμό αρμοδιοτήτων που φέρεται να επιδεικνύεται στο πρόσωπο του Πρωθυπουργού με τις ρυθμίσεις που εισάγονται. Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να αντιμετωπιστεί θετικά, ως μια προσπάθεια αυτοβελτίωσης του κρατικού μηχανισμού και ενίσχυσης του συντονισμού του κυβερνητικού έργου. Σε ό,τι αφορά στην νομοπαρασκευαστική διαδικασία, οι νέες ρυθμίσεις που εισήχθησαν, καθώς και οι πρώτες προσπάθειες εφαρμογής τους, έχουν ως γνώμονα τη βελτίωση και διόρθωση των ατελειών, δυσχερειών και κακοτεχνιών που εντοπίστηκαν στον αρχικό Ν.4048/2012 και σε κάθε περίπτωση θα ήταν πρόωρο να αξιολογηθούν.

5.5 Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2018 - Έρευνα του ΚΕΦΙΜ⁹⁴

Το Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών (ΚΕΦΙΜ) παρουσίασε στα τέλη του 2019 το νεοσύστατο Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης ποσοτικοποιώντας την ποιότητα των νόμων που ψηφίστηκαν στο Ελληνικό Κοινοβούλιο από την 1^η Ιανουαρίου ως την 31^η Δεκεμβρίου του 2028. Συλλέγοντας έναν πολύ μεγάλο όγκο δεδομένων αξιολόγησε όλους τους νόμους του έτους ελέγχοντας αν τηρήθηκε το νομικό πλαίσιο και οι διεθνείς πρακτικές καλής νομοθέτησης στη χώρα μας.

Ένα από τα σημαντικότερα ευρήματα του Δείκτη ήταν πως κανένας νόμος του 2018 δεν τηρούσε όλες τις τιθέμενες προϋποθέσεις, με χαρακτηριστικό παράδειγμα πως στην συντριπτική πλειονότητα των νόμων περιλαμβάνονταν άσχετες και εκπρόθεσμες τροπολογίες. Ο Δείκτης ως στόχο να λειτουργήσει ως οδηγός για την καλύτερη νομοθέτηση και να αποτελέσει χρήσιμο εργαλείο αξιολόγησης του νομοθετικού έργου για τους πολίτες και τη Βουλή.

Στα κριτήριά που λήφθηκαν υπόψη για τη δημιουργία του δείκτη ήταν το ισχύον ελληνικό θεσμικό πλαίσιο, οι οδηγίες του ΟΟΣΑ, το πρόγραμμα για τη ρυθμιστική

⁹⁴ ΚΕΦΙΜ, Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών, το οποίο αποτελεί έναν ανεξάρτητο, μη-κομματικό, μη-κερδοσκοπικό οργανισμό με έδρα την Αθήνα και στόχο την αύξηση της επιρροής των φιλελεύθερων προτάσεων και ιδεών στον δημόσιο διάλογο και την πολιτική, (www.kefim.org)

πολιτική του Πανεπιστημίου της Πενσυλβάνια, και οι πρακτικές οδηγίες της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής (ΚΕΝΕ). Στο πλαίσιο του δείκτη αποτιμήθηκε η ποιότητα της νομοθέτησης και όχι το καθαυτό περιεχόμενο των νόμων, δηλαδή αν εξυπηρετούν τους διακηρυκτικούς τους σκοπούς, αν είναι κοινωνικά δίκαιοι, περιβαλλοντικά βιώσιμοι κλπ.

Στο πλαίσιο του δείκτη αποτιμάται η ποιότητα της νομοθέτησης και όχι το καθαυτό περιεχόμενο των νόμων, δηλαδή αν εξυπηρετούν τους διακηρυκτικούς τους σκοπούς, αν είναι κοινωνικά δίκαιοι, περιβαλλοντικά βιώσιμοι κλπ. Για τη σύνταξη του δείκτη, οι ερευνητές του ΚΕΦΙΜ συνέλεξαν δεδομένα για πάνω από 50 μεταβλητές και τα αξιολόγησαν ώστε να ελεγχθεί αν τηρείται το νομικό πλαίσιο και οι διεθνείς πρακτικές καλής νομοθέτησης.

Οι τέσσερις βασικές κατηγορίες που αξιολόγησε ο Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης είναι⁹⁵:

- Δικαιοπολιτικά χαρακτηριστικά, όπου εξετάστηκε η ποιότητα της γλώσσας διατύπωσης, η σύνταξη και κάθε άλλο χαρακτηριστικό που επηρεάζει τον βαθμό που το νομικό κείμενο καθίσταται κατανοητό και το περιεχόμενό του εύκολα προσβάσιμο και αντιληπτό από τον μέσο πολίτη, τα πεδία πολιτικής που ρυθμίζονται, ο τύπος του νόμου και οι παλαιότεροι νόμοι που τροποποιεί.
- Προκοινοβουλευτική διαδικασία, όπου εξετάστηκε η τήρηση των προβλέψεων που αφορούν στη δημόσια διαβούλευση, την ποσοτικοποιημένη εκτίμηση των επιπτώσεων του νόμου, τη μέτρηση των διοικητικών επιβαρύνσεων που αυτός προκαλεί είτε αίρει, καθώς και η τυχόν δημιουργία νέων δομών και φορέων του Δημοσίου.
- Κοινοβουλευτική διαδικασία, όπου εξετάστηκε ο χρόνος συζήτησης στις αρμόδιες επιτροπές της Βουλής, η διαδικασία συζήτησης και ψήφισης στην ολομέλεια της Βουλής, καθώς η ύπαρξη και τα χαρακτηριστικά τυχόν τροπολογιών.
- Αξιολόγηση εφαρμογής, όπου εξετάστηκε ο αριθμός των εξουσιοδοτήσεων για έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων (ΠΔ) και Υπουργικών αποφάσεων (ΥΑ), καθώς και το ποσοστό ενεργοποίησής τους εντός 6 μηνών από την δημοσίευσή του.

⁹⁵ Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2018, www.kefim.org.

Τα κύρια ευρήματα της έρευνας, από την οποία προέκυψε το συμπέρασμα ότι κανένας από τους 41 νόμους και τις 36 κυρώσεις που ψηφίστηκαν το 2018 δεν πληροί τις προϋποθέσεις Καλής Νομοθέτησης που ορίζει ο ισχύων (Ν.4622/2019) ή ο προηγούμενος (Ν.4048/2012) σχετικός νόμος, συνοψίζονται στα ακόλουθα:

- Το 95% των νόμων και το 33% των κυρώσεων του 2018 περιείχαν τροπολογίες. Από αυτούς, το 95% περιέχει τουλάχιστον μία τροπολογία άσχετη με το κύριο αντικείμενο, ενώ το 97% περιέχει τουλάχιστον μία εκπρόθεσμη τροπολογία. Από τις 248 συνολικά ψηφισθείσες τροπολογίες, το 85% είναι άσχετες με το κύριο αντικείμενο και το 72% εκπρόθεσμες.

- Το 25% των νόμων του 2018 δεν ψηφίστηκε με την κανονική διαδικασία στην Βουλή, αλλά ακολούθησε την επείγουσα ή την κατεπείγουσα διαδικασία.

- Το 61% των νόμων και κυρώσεων του 2018 τροποποιούν τουλάχιστον έναν νόμο που τέθηκε σε ισχύ από το 2015 έως το 2018, ψηφίστηκε δηλαδή από την ίδια κυβέρνηση.

- Μόνο για το 54% των νόμων του 2018 προηγήθηκε δημόσια διαβούλευση πριν κατατεθεί στη Βουλή.

- Το 73% των νόμων του 2018 περιλαμβάνουν διατάξεις με αναδρομική ισχύ, η αναδρομικότητα των οποίων αιτιολογείται μόνο στο 7% των περιπτώσεων.

- Το 65% των εκθέσεων αξιολόγησης των νόμων του 2018 δεν περιλαμβάνει ποσοτικά στοιχεία, το 85% δεν περιλαμβάνει προβλέψεις για απλούστευση διαδικασιών, ενώ για κανέναν από τους νόμους του 2018 δεν έγινε μέτρηση διοικητικών επιβαρύνσεων.

- Για κάθε νόμο του 2018 αντιστοιχούν κατά μέσο όρο 25 εξουσιοδοτήσεις για Υπουργικές Αποφάσεις. Από αυτές τις συνολικά 1.036 εξουσιοδοτήσεις για Υπουργικές Αποφάσεις που δίνονται σε νόμους, μόνο το 20% ενεργοποιήθηκε εντός 6 μηνών από την ψήφιση του σχετικού νόμου. Το αντίστοιχο ποσοστό για την έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων είναι 7%.

- Κάθε νόμος του 2018 φέρει κατά μέσο όρο 17 υπογραφές (από υπουργούς, αναπληρωτές υπουργούς, υφυπουργούς), ενώ τον τελευταίο νόμο του έτους (Ν.4587/2018) υπέγραψαν 34 κυβερνητικά στελέχη.

- Βάσει του Δείκτη, καλύτερος νόμος για το 2018 αναδεικνύεται ο Ν.4513 «Ενεργειακές Κοινότητες και άλλες Διατάξεις» με επίδοση 69,5/100, και

χειρότερος ο Ν.4587 «Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής και άλλες διατάξεις» με επίδοση 20,77/100.

- Καθώς ο μέσος άνθρωπος διαβάζει περί τις 300 λέξεις το λεπτό, με 8 ώρες ανάγνωση την ημέρα, θα χρειαζόνταν 60 εργάσιμες ημέρες για την ανάγνωση της νομοθετικής παραγωγής του 2018.

Συμπεράσματα

Η προσπάθεια για αναβάθμιση και σωστή εφαρμογή της Καλής Νομοθέτησης στη χώρα μας εντάσσεται στο συνολικό πλαίσιο του διακυβεύματος για μια σύγχρονη δημόσια διοίκηση. Το υφιστάμενο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο θα μπορούσε να χαρακτηρίζεται ως «πλήρες», αφού τυπικά και εξωτερικά παρουσιάζεται να κατοχυρώνει τα εχέγγυα και τις προϋποθέσεις που επιτάσσουν οι αρχές της Καλής Νομοθέτησης. Οι συστάσεις που έγιναν στη χώρα μας από τον ΟΟΣΑ αναφορικά με την κανονιστική μεταρρύθμιση επηρέασαν σε μεγάλο βαθμό την ελληνική έννομη τάξη, καθώς διαφαίνεται τα τελευταία χρόνια σε μεγάλο βαθμό η συμμόρφωση της χώρας μας προς αυτές.

Παρόλα αυτά η τυπική συμμόρφωση με αυτές τις συστάσεις αναφορικά με τον καθορισμό και την εισαγωγή ρυθμίσεων για τη δημιουργία ενός θεσμικού πλαισίου, δεν διασφαλίζουν την ορθή εφαρμογή του. Στο σημείο αυτό διαφαίνεται και η μεγαλύτερη δυσκολία προσαρμογής της χώρας σε ένα πλαίσιο Καλής Νομοθέτησης. Η επιμονή για αλλαγή μόνο με νόμους, προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις και εγκυκλίους, δε δύναται να διασφαλίσει την ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων. Η κουλτούρα του πολιτικού μας συστήματος αλλά και της δημόσιας διοίκησης αποτελούν φραγμό στην εμπέδωση, προώθηση και εφαρμογή ενός νέου συστήματος διακυβέρνησης, αφού μόνο θεωρητικά γίνεται αντιληπτή η ανάγκη της αλλαγής.

Οι αδυναμίες της χώρας μας αναφορικά με τα προβλήματα που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή της Καλής Νομοθέτησης γίνονται ορατές σε αρκετούς τομείς της υπόψη διαδικασίας. Έτσι, εξακολουθούν να υφίστανται έντονα φαινόμενα πολυνομίας και κακονομίας, καθώς μεταξύ των ετών 2001-2015 ψηφίστηκαν 1478 νόμοι και εκδόθηκαν 3452 προεδρικά διατάγματα. Την ίδια περίοδο τα πολυνομοσχέδια έφτασαν τα 90, ενώ οι νόμοι συνολικά παρείχαν 17000 εξουσιοδοτήσεις για έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων.⁹⁶ Ο όγκος των νομοθετημάτων του 2018 (9.541 σελίδες, 3.028 άρθρα και 9.771 παράγραφοι) υπήρξε 3.5 φορές μεγαλύτερος από τον αντίστοιχο ετήσιο όγκο κατά την περίοδο 1986-2004⁹⁷.

⁹⁶ Δ. Σωτηρόπουλος-Λ. Χριστόπουλος (2017), ό.π. υποσ. 63, σ. 54.

⁹⁷ ό.π. υποσ. 95.

Τα Σχέδια Νόμου που εισάγονται με τις διαδικασίες του «επείγοντος» και «κατεπείγοντος», ως επιταγές κυρίως των μνημονίων οδήγησαν σε ανεξέλεγκτη νομοθετική παραγωγή, ανατρέποντας όλες τις στοχεύσεις της καλής νομοθέτησης. Επιπλέον, η αναδρομικότητα των νόμων, πλήττει τη βεβαιότητα των δικαιωμάτων, την ασφάλεια των συναλλαγών και τη σταθερότητα δικαίου. Η εφαρμογή του ρυθμιστικού προγραμματισμού που προβλεπόταν στον Ν.4048/2012 κι επαναλαμβάνεται στον Ν.4622/2019⁹⁸, θα βοηθούσε στο να αποφεύγονται λάθη και παραλείψεις στις ρυθμίσεις που εισάγονται στο κοινοβούλιο.

Επιπρόσθετα, κάθε νόμος παρέχει πληθώρα εξουσιοδοτήσεων για την έκδοση υπουργικών αποφάσεων, οι περισσότερες από τις οποίες δεν ενεργοποιούνται έγκαιρα, δημιουργώντας μια αίσθηση έλλειψης βούλησης για έμπρακτη εφαρμογή της νομοθετούμενης πολιτικής.

Παρά τη ρητή υποχρέωση για δημόσια διαβούλευση επί των προτάσεων νόμου που ισχύει ήδη από το 2012, η πρόβλεψη αυτή αποδεικνύεται ότι δεν τηρείται στην πράξη. Ενώ μεγάλο ποσοστό των νόμων εξαιρείται από τη διαδικασία της διαβούλευσης, όταν αυτή εφαρμόζεται διαρκεί για ιδιαίτερα σύντομο χρονικό διάστημα (περίπου 15 ημέρες), χωρίς να επιβεβαιώνεται ο τυχόν βαθμός ενσωμάτωσης των υφιστάμενων σχολίων πολιτών και φορέων.

Σε ό,τι αφορά στην αξιολόγηση των συνεπειών της εκάστοτε νομοθετικής ρύθμισης, ενώ υποχρεωτικά συνοδεύουν κάθε υποβαλλόμενο σχέδιο νόμου, οι αντίστοιχες εκθέσεις είναι ιδιαίτερα φτωχές σε περιεχόμενο, ενώ από την πλειονότητά τους απουσιάζει η αποτύπωση ποσοτικών στοιχείων, αναφορικά με την απλούστευση διαδικασιών και τις μετρήσεις διοικητικών επιβαρύνσεων. Ταυτόχρονα, αποτυπώνεται ανυπαρξία ή άλλως σημαντικές καθυστερήσεις στην εφαρμογή του εργαλείου της αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής μιας ρύθμισης (ex post evaluation), από τους εντεταλμένους προς τούτο φορείς. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να μην ελέγχεται η αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων που έχουν ήδη επιβληθεί, ώστε να υπάρχει ανατροφοδότηση στους αντίστοιχους φορείς.

⁹⁸ ό.π. υποσ. 89, άρθρο 50 «Τα Σχέδια Δράσης των Υπουργείων συμπεριλαμβάνουν τον αριθμό και το αντικείμενο των νομοσχεδίων, προεδρικών διαταγμάτων και κανονιστικών πράξεων που προτίθενται να υποβάλουν στην Προεδρία της Κυβέρνησης, ώστε να εισαχθούν για ψήφιση στη Βουλή ή να υποβληθούν στο Συμβούλιο της Επικρατείας ή να εκδοθούν κατά το επόμενο έτος.»

Οι ανωτέρω επισημάνσεις οδηγούν τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια της χώρας σε αναποτελεσματικότητα, καθώς διαπιστώνεται αποσπασματικότητα, προχειρότητα, έλλειψη τεκμηρίωσης και επιχειρησιακού σχεδιασμού, κακή ποιότητα νομοθεσίας, απουσία υποστηρικτικών κειμένων δημόσιας πολιτικής και έλλειμμα παρακολούθησης της εφαρμογής των ρυθμίσεων⁹⁹.

Το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο στο βαθμό που αυτό βελτιώθηκε με το Ν.4622/2019 αναφορικά με την Καλή Νομοθέτηση στη χώρα μας, έχει προβλέψει τις απαιτούμενες δομές και διαδικασίες, καλύπτοντας όλο τον κύκλο πολιτικής με στόχο την επίτευξη μιας σύγχρονης ρυθμιστικής διακυβέρνησης, ενισχύοντας τη χρηστή διακυβέρνηση, τη διαφάνεια και ως εκ τούτου τη λογοδοσία των οργάνων που εμπλέκονται στη νομοθετική διαδικασία.

Συνοψίζοντας τα ανωτέρω, κρίνεται ότι προκειμένου να υπάρξει επαρκής εφαρμογή των αρχών της Καλής Νομοθέτησης, θα πρέπει να πληρούνται τα ακόλουθα βασικά σημεία:

- Κατά την προκοινοβουλευτική διαδικασία θα πρέπει να εξασφαλίζεται η δημόσια διαβούλευση με επαρκή διάρκεια και ικανό πλήθος συμμετεχόντων, ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων με εμπειριστατωμένα ποσοτικά στοιχεία των αποτελεσμάτων του νόμου καθώς και μέτρηση των διοικητικών επιβαρύνσεων που προκαλεί ή αίρει ο νόμος.
- Κατά την κοινοβουλευτική διαδικασία θα πρέπει να αφιερώνεται ικανός χρόνος συζήτησης στις αρμόδιες επιτροπές της Βουλής με σκοπό την ενσωμάτωση των απόψεων της κοινωνίας πολιτών αλλά και των μελών του νομοθετικού σώματος. Επιπλέον, θα πρέπει να επιδιώκεται η συζήτηση των νομοσχεδίων με την κανονική διαδικασία και όχι με χρήση της επείγουσας ή κατεπείγουσας διαδικασίας συζήτησης καθώς και ελαχιστοποίηση, αν όχι εξάλειψη προσθηκών άσχετων ή και εκπρόθεσμων τροπολογιών.
- Ο νόμος πρέπει να συντάσσεται σε γλώσσα απλή και κατανοητή, χωρίς να απαιτείται η συνδρομή ειδικών για την κατανόησή του και να εξασφαλίζει νοηματική αυτοτέλεια, διατηρώντας την απολύτως απαιτούμενη έκταση. Ο νόμος οφείλει να ρυθμίζει ένα πραγματικά υφιστάμενο πρόβλημα ή να εισάγει μια δημόσια πολιτική σε ένα διακριτό και προκαθορισμένο πλαίσιο, για

⁹⁹ Ξ. Κοντιάδης, «Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις;», *Επίκαιρα Θέματα Συνταγματικού Δικαίου*, Μηνιαίο Δελτίο Διαλόγου, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ιούλιος 2015, Τεύχος 48.

την εφαρμογή του οποίου θα πρέπει έγκαιρα να εκδίδονται οι αντίστοιχες εξουσιοδοτικές του πράξεις.

Για την ευόδωση της θεσμοθετημένης πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης, η ελληνική Δημόσια Διοίκηση οφείλει, αφενός να αξιοποιήσει το υπάρχον ανθρώπινο δυναμικό της για την ορθή και συνεπή εφαρμογή των εργαλείων της πολιτικής αυτής, αλλά και να υπερκεράσει τις δυσκολίες που ανακύπτουν από τα οργανωτικά και λειτουργικά κενά που διαπιστώνονται κατά την εφαρμογή της. Η καλή νομοθέτηση αποτελεί τον πρωταρχικό και βασικό πυλώνα της καλής διακυβέρνησης, που θέτει ως στόχο την αποτελεσματικότητα, τη δημοκρατικότητα, την ανάπτυξη και την πρόοδο.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

- Καμτσίδου Ι., «Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοίκησης», Πρακτικά Συνεδρίου της Βουλής των Ελλήνων με θέμα: «*Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*», 28-29 Απριλίου 2017.
- Καρκατσούλης Π., Το Κράτος σε Μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2004.
- Καρκατσούλης Π., «Η πολιτική καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα», στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), «*Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου: Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*». Συλλογικό έργο, Εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα, 2011.
- Κοντιάδης Ξ., «Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις;», *Επίκαιρα Θέματα Συνταγματικού Δικαίου*, Μηνιαίο Δελτίο Διαλόγου, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ιούλιος 2015, Τεύχος 48.
- Κτιστάκη Σ. (2019). Εφαρμοσμένα Θέματα Διοικητικής Επιστήμης- Δημόσιες Πολιτικές, 20-3-2019, παραδόσεις μαθήματος στο μεταπτυχιακό πρόγραμμα κατεύθυνσης “Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ”, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- Λαδής Σ., & Νταλάκου Β., Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής, Εκδόσεις Παπαζήση, Δεύτερη Έκδοση, Αθήνα 2016.
- Μακρουδημήτρης Α., Πραβίτα Μ.Η., Η Κανονιστική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα, Φιλελεύθερη Διακυβέρνηση 2009.
- Μακρουδημήτρης Α, (2008) «Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης» στο Ξ. Κοντιάδης, Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), «*Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*;», Συλλογικό Έργο, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2008.
- Μελισσάς Δ., Η προκοινοβουλευτική Νομοθετική Διαδικασία, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1995.
- Μελισσάς Δ., «Η δημόσια διαβούλευση και ο κοινωνικός διάλογος συμβάλλουν στη βελτίωση της νομοθεσίας;» στο Ξ. Κοντιάδης - Φ. Σπυρόπουλος

(επιμ.) «*Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου : Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*», Συλλογικό Έργο, Εκδόσεις Σιδέρη, Αθήνα, 2011.

- Ναλπαντίδου Σ. & Χατζής Α., Η κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα: Η ανάλυση επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων, Φιλελεύθερη Έμφαση, Τριμηνιαία Επιθεώρηση του Ινστιτούτου Δημοκρατίας Κ. Καραμανλής, Τεύχος 38^ο, 2009.

- Νάσκου-Περράκη Π., Αντωνόπουλος Κ., Σαρηγιαννίδης Μ., Διεθνείς Οργανισμοί, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015.

- Σούρλας Κ. Π. (1981), Νομοθετική Θεωρία και Νομική Επιστήμη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.

- Σπηλιωτόπουλος Επ., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, Έκδοση 8^η , Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1997.

- Σωτηρόπουλος Δ.-Χριστόπουλος Λ., Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα, Διανέοσις, Νοέμβριος 2017.

Ξενόγλωσση

- Conard A., New ways to write laws, Yale Law Journal, Vol.56, Issue 3, 1947.

- Hatzis A. & Nalpantidou S., From Nothing to Too Much: Regulatory Reform in Greece, 2007.

- Lord Thring, Practical Legislation : The Composition and Language of Acts of Parliament and Business Documents, London, 1902.

- Montesquieu, L'esprit de loi, Βιβλίο 29, Κεφάλαιο 16, Γενεύη, 1748, (μεταφρασμένο στην ελληνική γλώσσα από Κ. Παπαγιώργη & Π.Κονδύλη, Εκδόσεις Γνώση, Αθήνα, 1994.

- Mousmouti M., Designing Effective Legislation, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2019.

- Stefanou C., Is legislative drafting a form of communication?, Commonwealth Law Bulletin, Taylor & Francis, 2011.

- Peters G., The Future of Governing, Lawrence 2001, University of Kansas Press.

- Xanthaki H, Drafting Legislation : Art and Technology of Rules for Regulation, Oxford and Portland, Oregon, 2014.

- Xanthaki H, Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born, IALS Student Law Review, Vol.1, Issue 1, Autumn 2013.
- Xanthaki H., Thornton's Legislative Drafting, Fifth Edition, Bloomsbury Professional, West Sussex, 2013.
- VCRAC Crabbe, Legislative Drafting, Vol 1, Cavendish Publishing Limited, London 1993.

Επίσημα Έγγραφα-Μελέτες

- Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Αθήνα, 2020.
- Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Αθήνα 2020.
- ΚΕΦΙΜ, Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2018.
- Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, Commission of the European Communities, 2001.
- COM (2001) 428, Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, Ανακοίνωση Επιτροπής 25^{ης} Ιουλίου 2001.
- COM (2002) 725, Ανακοίνωση της Επιτροπής για τη βελτίωση του ελέγχου της εφαρμογής του Κοινοτικού Δικαίου, της 26^{ης} Απριλίου 2003.
- COM (2005) 535, Ανακοίνωση της Επιτροπής για τη Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισσαβώνας: Στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, της 25^{ης} Οκτωβρίου 2005.
- COM (2007) 502, Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Μια Ευρώπη αποτελεσμάτων-εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου», της 5^{ης} Σεπτεμβρίου 2007.
- COM (2010) 543, Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Έξυπνη Νομοθεσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, της 8^{ης} Οκτωβρίου 2010,
- OECD, Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, Paris 1995.

- OECD, Report to Ministers on Regulatory Reform, Paris, 1997.
- OECD, The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Paris, 1997.
- OECD, Review of Regulatory Reform in Greece, Paris, 2001.
- OECD, A New Agenda for the Regulatory Policy Committee: Issues for the Next Three Years, Paris, 2010.
- OECD, Greece: Review of the Central Administration, Paris, 2011.

ΙΣΤΟΤΟΠΟΙ

- <https://www.consilium.europa.eu/el/european-council/conclusions/1992-1975/> Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Εδιμβούργου, 11-12 Δεκεμβρίου 1992, Συμπεράσματα της Προεδρίας.
- <https://europa.eu/european-union/law/treaties/> Συνθήκη του Άμστερνταμ που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί Ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις.
- <https://ec.europa.eu/commission/> Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Λισσαβώνας, 23-24 Μαρτίου 2000, Συμπεράσματα της Προεδρίας.
- <https://ec.europa.eu/commission/> Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Στοκχόλμης, 23-24 Μαρτίου 2001, Συμπεράσματα της Προεδρίας.
- <https://ec.europa.eu/commission/> Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Λάακεν, 14-15 Δεκεμβρίου 2001, Συμπεράσματα της Προεδρίας.
- <https://ec.europa.eu/commission/> Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βαρκελώνης, 15-16 Μαρτίου 2002, Συμπεράσματα της Προεδρίας.
- <http://www.ggk.gov.gr>
- <http://www.oecd.org>
- www.kefim.org
- <http://2007-2013.epdm.gr>

- <http://www.oke.gr>