

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΣΧΟΛΗ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ & ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ  
ΠΑΝΤΕΙΟ UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES  
SCHOOL OF INTERNATIONAL STUDIES, COMMUNICATION AND CULTURE



ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΜΣ ΔΙΕΘΝΕΣ & ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ & ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

«Το ζήτημα της «καλύτερης νομοθέτησης» στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ελληνική ανταπόκριση»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Μαρία Χατζηξενοφών

A.M: 1219M055

Αθήνα, 2020

Τριμελής Επιτροπή

*Ανάργυρος Πασσάς*, Αναπληρωτής Καθηγητής Κρατικής Διοίκησης και Ευρωπαϊκής Ενοποίησης και κάτοχος Jean Monnet Chair in Public Administration & European Integration.

*Χαράλαμπος Πλατιάς*, Επίκουρος Καθηγητής στο Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών, με αντικείμενο τη «Διεθνή και Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση για το Περιβάλλον και τη Βιώσιμη Ανάπτυξη».

*Βασίλειος Χατζόπουλος*, Καθηγητής στο αντικείμενο «Ευρωπαϊκό δίκαιο και Πολιτικές».



**Copyright © Μαρία Χατζηξενοφών, 2020**

All rights reserved, Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολόκληρου 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 Πάντειον Πανεπιστήμιον Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνωμών του συγγραφέα.

## Πίνακας Περιεχομένων

Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών.....	4
Ευχαριστίες.....	5
Περίληψη.....	6
Abstract.....	6
Εισαγωγή.....	8
<b>Κεφάλαιο 1ο Η συσχέτιση της εκτίμησης επιπτώσεων και η Καλή Νομοθέτηση</b> .....	10
1.1. Ορισμοί και Αρχές καλής νομοθέτησης.....	10
1.2. Περί κανονιστικής μεταρρύθμισης.....	14
<b>Κεφάλαιο 2ο Η Καλή Νομοθέτηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση</b> .....	15
2.1 Από την έκθεση Mandelkern στη Διοργανική Συμφωνία.....	15
2.2 Πρόγραμμα δράσης για τη μείωση των διοικητικών βαρών.....	16
2.3 Από την καλή στην έξυπνη νομοθεσία και το Πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT).....	16
2.4 Τελευταίες εξελίξεις στον τομέα της Καλής Νομοθέτησης στην ΕΕ.....	17
<b>Κεφάλαιο 3ο Η Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα</b> .....	18
3.1 Θεσμικό Πλαίσιο.....	18
3.2 Νόμος 4048/2012 (ΦΕΚ 34Α /23.02.2012) Ρυθμιστική Διακυβέρνηση, Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης.....	19
3.3 Νόμος 4622/2019: «Επιτελικό Κράτος Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των Κυβερνητικών Οργάνων και της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης.».....	23
3.4 Κατάλογος ελέγχου της αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας.....	26
3.5 Η θέση της Ελλάδας στην ΕΕ – εναρμόνιση Ευρωπαϊκών Οδηγιών στο Ελληνικό Δίκαιο ...	30
3.6 Πίνακας Ενσωματωμένων Οδηγιών και Αποφάσεων Πλαίσιο, Ιούλιος 2010 έως Οκτώβριο 2020. 33	
Συμπερασματικές Παρατηρήσεις από την Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου: Το νομοθετικό έργο στην Ευρωπαϊκή Ένωση έπειτα από σχεδόν 20 χρόνια εφαρμογής του πλαισίου της βελτίωσης της νομοθεσίας (better regulation).....	34
Παραρτήματα.....	36
Γλωσσάριο.....	47

## Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών

ΓΓΚ	Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης
ΓΓΣ	Γενική Γραμματεία Συντονισμού
ΓΚΝ	Γραφείο Καλής Νομοθέτησης
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΓΝΠ	Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Κ.Ε.Κ.	Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΜΕ	Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις
Ν.	Νόμος
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΤΠΕ	Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΔΜΗΔ	Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
CCM	Classic Community Method
CWP / CLWP	Commission (Legislative and) Work Programme DG Directorate-General of the European Commission CWP / CLWP
	Επιτροπή (Νομοθετικό και) Πρόγραμμα εργασίας ΓΔ Γενική Διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής
EIA	Extended Impact Assessment EU European Union
IA	Impact Assessment
IAB	Impact Assessment Board
NGO	Non-Governmental Organisation
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
PIA	Preliminary Impact Assessment ROB Regulatory Oversight Body
RSB	Regulatory Scrutiny Board TEU Treaty of the European Union
TFEU	Treaty of the Functioning of the European Union

## Ευχαριστίες

Με την ολοκλήρωση της μεταπτυχιακής διπλωματικής μου εργασίας, θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες σε όλους όσους συνέβαλλαν στην εκπόνησή της.

Ευχαριστώ με αμέριστη ειλικρίνεια τον επιβλέπων καθηγητή μου κο Πασσά, τον κο Πλατιά και τον κο Χατζόπουλο που με βοήθησαν στο ταξίδι του μεταπτυχιακού και με ενίσχυσαν με όλη την καλή θέληση και διάθεση τους καθώς και για τις εποικοδομητικές τους υποδείξεις και την πολύτιμη συμβολή τους στην ολοκλήρωση αυτής της εργασίας, ως μέλη της τριμελούς επιτροπής.

Τέλος, θα ήθελα εκφράσω την ευγνωμοσύνη μου στην οικογένειά μου, στο σύζυγό μου Αλέξη και στο μικρό μου γιο Γαβριήλ για όλη τη στήριξη και τη συμπαράσταση τους καθ' όλη τη διάρκεια των σπουδών μου.

## Περίληψη

Ο τίτλος της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι το ζήτημα της καλύτερης νομοθέτησης στην Ε.Ε. και ειδικότερα η ανταπόκριση της ελληνική ενσωμάτωσης. Η διαδικασία θέσπισης των νομοθετημάτων, από τη δημιουργία της ιδέας για νομοθετική πρωτοβουλία έως την υιοθέτηση και την υλοποίηση της, φέρει χαρακτηριστικά από ορισμένες αρχές, οι οποίες διαφέρουν από χώρα σε χώρα. Οι συστάσεις του ΟΟΣΑ και η πολιτική της Ε.Ε. για την ενίσχυση της καλής νομοθέτησης ακολουθούν την ίδια πορεία ήτοι την προσαρμογή της νομοθεσίας στις ανάγκες της σύγχρονης κοινωνίας (προς όφελος των επιχειρήσεων και του πολίτη με την εξοικονόμηση χρόνου και τη μείωση της δαπάνης).

Απώτερος σκοπός είναι να διατηρηθεί το αίσθημα της ασφάλειας δικαίου, μέσα σε ένα περιβάλλον τόνωσης της επιχειρηματικότητας. Ο προγραμματισμός του ρυθμιστικού έργου, σε συνδυασμό με το συντονισμό και την παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου εν γένει, συμβάλλει στη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών προτάσεων, καθιστά τις μεθόδους εργασίας πιο διαφανείς και μπορεί να αποτελέσει ένα παράδειγμα στον τομέα των ορθών πρακτικών.

Μέσα από την παρουσίαση των φάσεων του ευρύτερου νομοθετικού κύκλου αξιολογείται ο βαθμός υιοθέτησης της έξυπνης νομοθεσίας από την ελληνική έννομη τάξη, από τη θέσπιση ενός νομοθετήματος ως την εφαρμογή και αξιολόγησή του. Παράλληλα, μελετάται η φύση των αρμοδιοτήτων των αρμόδιων για την καλή νομοθέτηση δομών, ήτοι του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης και του Γραφείου Νομοθετικής Πρωτοβουλίας. Από την μελέτη αυτή προκύπτουν ενδιαφέροντα συμπεράσματα για την εφαρμογή της καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα και διατυπώνονται προτάσεις για την βελτίωσή της, κυρίως αναφορικά με τον συντονισμό της και τη δημιουργία ενός εποπτικού οργάνου σε όλες τις φάσεις του νομοθετικού κύκλου.

Λέξεις-κλειδιά: Καλή Νομοθέτηση, έξυπνη νομοθεσία, αξιολόγηση συνεπειών ρυθμίσεων, διαβούλευση, εκ των υστέρων αξιολόγηση, απλούστευση διαδικασιών, μείωση διοικητικών επιβαρύνσεων, συντονισμός, εποπτικό όργανο

## Abstract

The aim of the present study is the quest and analysis of use of the smart regulation tools in all stages of the legislative cycle, putting emphasis on the Greek case. The legislative process, starting from the conception of the idea for legislative initiative to the adoption and implementation of it, presents specific characteristics and is regulated by various different principles among countries. However, in the center of our study, lies the international occupation and practice, as it emerges from integrated policies for the simplification and improvement of the regulatory environment. The OECD recommendations and the EU's policy about the enhancement of better regulation, move towards the same direction: their texts talk about the adaptation of the regulation to the current needs, for the benefit of businesses and citizens (saving time and reducing expenses).

The final aim is to maintain the feeling of legal certainty, in an environment where business activity is boosted. Planning the regulatory project, in combination with coordinating and observing the governmental project in general, contributes to the quality improvement of the legislative proposals, renders more transparent the working methods and can constitute an example in the sector of best practices.

Through the presentation of the stages of the wider legislative cycle, it is possible to evaluate the degree of adoption of smart regulation from the Greek legal system starting from law-making to its implementation and evaluation. Meanwhile, the nature of responsibilities of better regulation

structures, in particular the Better Regulation Office and the Legislative Initiative Office, is examined. Through this study, some interesting conclusions about the implementation of better regulation in Greece are drawn and suggestions are made for its improvement, mainly concerning its coordination and the creation of an oversight body in all stages of the legislative cycle.

**Keywords:** Better Regulation, smart regulation, regulatory impact assessment, consultation, ex post evaluation, simplification of procedures, reduction of administrative burdens, coordination, oversight body.

## Εισαγωγή

Αμέσως από την αρχή της θητείας το Νοέμβριο του 2014, η «νέα» Επιτροπή του Προέδρου Juncker παρουσίασε μια «νέα αρχή» με ένα φιλόδοξο πρόγραμμα εργασίας του 2015 που διαφέρει ριζικά από τα προηγούμενα προγράμματα εργασίας της Επιτροπής (CWPs) καθώς επικεντρώνεται σε μια περιορισμένη στο σύνολο τους πρωτοβουλιών πολιτικής ήτοι 23 πρωτοβουλίες. Η προηγούμενη Επιτροπή κατά μέσο όρο είχε προτείνει περισσότερες από 130 νέες πρωτοβουλίες, ενώ η νέα φαίνεται να διατηρεί την υπόσχεσή της για περισσότερο εστιασμένες νέες πρωτοβουλίες πολιτικής, ήτοι η μείωση της γραφειοκρατίας<sup>1</sup>. Οι «μαγικές λέξεις» της Επιτροπής για την υπόσχεση και την επίτευξη των στόχων της είναι η καλύτερη ρύθμιση μέσω της ολοκληρωμένης και αποτελεσματικής εκτίμησης αντικτύπου (impact assessment). Ως εκ τούτου, τον Μάιο του 2015, η Επιτροπή ενέκρινε ένα νέο θεματολόγιο για τη βελτίωση της νομοθεσίας<sup>2</sup> μέσω ενός ολοκληρωμένου πακέτου μεταρρυθμίσεων που αποτελείται από νέες λεπτομερείς κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας<sup>3</sup> καθώς και μια εκτεταμένη εργαλειοθήκη που στοχεύει στη βελτίωση, ιδίως, της ποιότητας των νέων νόμων μέσω αποτελεσματικότερων εκτιμήσεων επιπτώσεων του σχεδίου νομοθεσίας και των τροποποιήσεων. Αυτό αναθεωρούσε το ήδη υπάρχον πλαίσιο, μεταξύ άλλων την Ανακοίνωση της Επιτροπής «Εκτίμηση επιπτώσεων», COM (2002), το Σχέδιο δράσης «Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», COM (2002), την Ανακοίνωση «Βελτίωση της νομοθεσίας για την ανάπτυξη και την απασχόληση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», COM (2005) και την Ανακοίνωση «Έξυπνος κανονισμός στην Ευρωπαϊκή Ένωση», COM (2010)<sup>4</sup>. Η μετάβαση προς ένα νέο πλαίσιο χρησιμεύει ως σταθερή βάση για την επίτευξη των φιλόδοξων πολιτικών στόχων της νέας Επιτροπής με τον πιο αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο. Η νέα δέσμη πρωτοβουλιών αποσκοπούσε την ενίσχυση του ελέγχου και της διαφάνειας για μια καλά ενημερωμένη και τεκμηριωμένη νομοθεσία - ή με άλλα λόγια, καλύτερη ρύθμιση<sup>5</sup>. Το μέσο ρύθμισης που χρησιμεύει ως «βοήθεια στον νομοθέτη» είναι η *εκτίμηση επιπτώσεων*. Προηγουμένως, αυτό το μέσο είχε υποβληθεί σε έντονη κριτική<sup>6</sup> όσον αφορά τρεις ελλείψεις:

- (α). το πεδίο εφαρμογής της περιορίζεται κυρίως σε νομοθετικές πράξεις και σπάνια εφαρμόζεται σε μη νομοθετικές πράξεις όπως στις κατ'εξουσιοδότηση και στις εκτελεστικές πράξεις,<sup>7</sup>
- (β). η έλλειψη ανεξαρτησίας του ρυθμιστικού εποπτικού οργάνου και η επίκριση προς την επιτροπή εκτίμησης επιπτώσεων η οποία αποτελούνταν από υψηλόβαθμους υπαλλήλους της Επιτροπής<sup>8</sup> και,
- (γ). υπήρχε έλλειψη διαφάνειας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για κανονιστικές ρυθμίσεις. Στην πραγματικότητα, μόλις το 2002, η Ε.Ε. κατά τη διάρκεια του πρώτου Σχεδίου Δράσης για

<sup>1</sup> Για τις 10 προτεραιότητες, δείτε τον ιστότοπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, [http://ec.europa.eu/priorities/work-programme/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/priorities/work-programme/index_en.htm).

<sup>2</sup> Commission Communication, 'Better Regulation for Better Results – an EU Agenda, COM (2015) 215 final (2015 Better Regulation Agenda).

<sup>3</sup> Commission Staff Working Documents, 'Better Regulation Guidelines', SWD (2015) 111 final.

<sup>4</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής, «Εκτίμηση επιπτώσεων», COM (2002) 276 τελικό Ανακοίνωση της Επιτροπής, «Σχέδιο δράσης «Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος»», COM (2002) 278 (Σχέδιο δράσης για τη βελτίωση της νομοθεσίας) · Ανακοίνωση της Επιτροπής, «Βελτίωση της νομοθεσίας για την ανάπτυξη και την απασχόληση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», COM (2005) 97 τελικό Ανακοίνωση της Επιτροπής, «Έξυπνος κανονισμός στην Ευρωπαϊκή Ένωση», COM (2010) 543 τελικό.

<sup>5</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Δελτίο τύπου «Ατζέντα για τη βελτίωση της νομοθεσίας: Ενίσχυση της διαφάνειας και έλεγχος για τη βελτίωση της νομοθεσίας της ΕΕ» της 19ης Μαΐου 2015. Ανακτήθηκε την 1η Ιουλίου 2015 από το [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4988\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_en.htm).

<sup>6</sup> Alberto Alemanno & Anne Meuwese; «Εκτίμηση αντικτύπου της μη νομοθετικής νομοθεσίας της ΕΕ: Ο σύνδεσμος που λείπει στη «Νέα επιτροπολογία»», European Law Journal 19 (1), 2013, σελ. 76-92

<sup>7</sup> Όπως παραπάνω, σελ. 90-92

<sup>8</sup> Γνώμη του Stijn Hoogens; «Καλύτερη Νομοθέτηση»: Γιατί οι Timmermans πρέπει να ξεπεράσουν το Συμβούλιο Κανονιστικού Ελέγχου», Ανακτήθηκε στις 11 Αυγούστου 2015 από <http://www.euractiv.com/sections/science-policy/better-regulation-why-timmermans-should-go-beyond-regulatory-scrutiny>



τη βελτίωση της νομοθεσίας<sup>9</sup> ξεκίνησε την ολοκληρωμένη εκτίμηση επιπτώσεων ως βασικό εργαλείο που θα χρησιμοποιείτο κατά την προ-νομοθετική φάση για τη βελτίωση της ποιότητας και της συνοχής της χάραξης πολιτικής<sup>10</sup>.

Το πεδίο της αξιολόγησης επιπτώσεων της ΕΕ περιελάμβανε μόνο «σημαντικές πρωτοβουλίες» που παρουσίαζε η Επιτροπή στην ετήσια στρατηγική πολιτικής της ή στο πρόγραμμα εργασίας της (τόρα ονομάζεται πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής ή CWP) ήτοι νομοθετικές προτάσεις ή άλλες προτάσεις που έχουν οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Ο στόχος ήταν η αντιμετώπιση έλλειψης «τεκμηριωμένης λήψης αποφάσεων» κατά τις νομοθετικές διαδικασίες λειτουργώντας ως βοήθεια στη λήψη αποφάσεων και όχι ως υποκατάστατο της πολιτικής κρίσης<sup>11</sup>.

Η διακυβέρνηση από την καλή διακυβέρνηση διακρίνεται στην επίτευξη των στόχων σύμφωνα με τις αρχές του κράτους δικαίου, της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Η οικονομική ανάπτυξη και η ευημερία του κοινωνικού συνόλου επηρεάζεται από την δημόσια διοίκηση. Σύμφωνα με στατιστικά στοιχεία μεγάλο μέρος του πληθυσμού της Ε.Ε. έχει απολέσει την εμπιστοσύνη του προς τις κυβερνήσεις, τα κοινοβούλια και στους περιφερειακούς και τοπικούς δημόσιους φορείς. Τα αποτελέσματα της διακυβέρνησης επηρεάζονται σε μεγάλο βαθμό από τους νόμους και τις ρυθμίσεις που προσδιορίζουν κοινωνικές συμπεριφορές και τον τρόπο άσκησης της εξουσίας<sup>12</sup>.

Οι σύγχρονες απαιτήσεις των πολιτών και των επιχειρήσεων απαιτούν οι πρακτικές να είναι περισσότερο ανεπτυγμένες στον τομέα αυτό, όπου κατά τέτοιο τρόπο εισήχθη ο όρος «Καλή Νομοθέτηση». Ο όρος αυτός «Better Regulation» ή Κανονιστική Μεταρρύθμιση όπως αποδίδεται συχνά χρησιμοποιείται για να περιγράψει την πολιτική που στοχεύει στη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων. Προωθείται ο εντοπισμός του προβλήματος, περισσότερη σαφήνεια και αποτελεσματικότητα, μείωση διοικητικών επιβαρύνσεων, περισσότερη κοινωνική συμμετοχή και ενίσχυση του ρόλου του Κοινοβουλίου αλλά και όλων των αρμόδιων για νομοθέτηση οργάνων<sup>13</sup>.

Η «έξυπνη μεταρρύθμιση», αφορά την επανεξέταση και τον ανασχεδιασμό των διοικητικών διαδικασιών με σκοπό να μετατραπούν ως πιο προσιτές στο χρήστη και παράλληλα να ενισχύσουν την ικανότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην εκτεταμένη χρήση της Τεχνολογίας των Πληροφοριών χωρίς να παραλείπεται η ανάγκη βελτίωσης του επιχειρηματικού τρόπου με «λιγότερη και πιο έξυπνη νομοθεσία».<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής, Σχέδιο δράσης «Απλούστευση και βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος», COM (2002) 278 (Σχέδιο δράσης για τη βελτίωση της νομοθεσίας).

<sup>10</sup> COM(2002) 276 final

<sup>11</sup> Η ανακοίνωση της Επιτροπής ανέφερε ότι «τα μέτρα της Επιτροπής που απορρέουν από τις εξουσίες ελέγχου της ορθής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου εξαιρούνται επίσης.» Βλέπε COM (2002) 276 τελικό, σ. 5.

<sup>12</sup> Μακρυδημήτρης, 2011

<sup>13</sup> Καρκατσούλης και Στεφοπούλου, 2006

<sup>14</sup> European Commission (2015) Quality of Public Administration, A Toolbox for Practitioners.

## Κεφάλαιο 1ο Η συσχέτιση της εκτίμησης επιπτώσεων και η Καλή Νομοθέτηση

### 1.1. Ορισμοί και Αρχές καλής νομοθέτησης

Σε γενικές γραμμές, οι εκτιμήσεις επιπτώσεων θεωρούνται ευέλικτα εργαλεία λήψης αποφάσεων που μπορούν να προσαρμοστούν στις ατομικές ανάγκες κάθε κράτους που τις χρησιμοποιεί. Ο ΟΟΣΑ το ορίζει ως εργαλείο λήψης αποφάσεων, ήτοι μια μέθοδος

- (α). συστηματικής και συνεπούς εξέτασης επιλεγμένων πιθανών επιπτώσεων που προκύπτουν από κυβερνητική δράση και
- (β). κοινοποίησης των πληροφοριών στους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων.

Αυτό το εργαλείο απόφασης εμπίπτει στις πέντε απλουστευμένες μεθόδους κανονιστικών αποφάσεων, που προσδιορίζονται από τον ΟΟΣΑ, οι οποίες προσαρμόζονται μεμονωμένα από τις ρυθμιστικές αρχές σύμφωνα με το ζήτημα, τις πολιτικές παραδόσεις, τον εθνικό πολιτισμό και το διοικητικό στυλ.

Πρώτον, η «μέθοδος εμπειρογνώμωνων» χρησιμοποιεί την επαγγελματική κρίση ενός αξιόπιστου εμπειρογνώμονα ως κεντρικό εργαλείο λήψης αποφάσεων, το οποίο μπορεί να είναι είτε ρυθμιστής είτε εξωτερικός εμπειρογνώμονας. Δεύτερον, η «μέθοδος συναίνεσης» φτάνει σε μια κοινή θέση μιας ομάδας ενδιαφερομένων που εξισορροπεί τα συμφέροντά τους. Τρίτον, οι πολιτικοί εκπρόσωποι αποφασίζουν στο πλαίσιο της «πολιτικής μεθόδου» ανάλογα με την ιδιαίτερη σημασία του σχετικού θέματος στην πολιτική διαδικασία. Τέταρτον, οι αποφάσεις μπορούν επίσης να βασίζονται στη «μέθοδο συγκριτικής αξιολόγησης» στηριζόμενη στη διεθνή ρύθμιση ως εξωτερικό μοντέλο. Τέλος, με τη χρήση της «εμπειρικής μεθόδου», οι παράμετροι των δράσεων καθορίζονται από αποφάσεις που βασίζονται σε ανάλυση και διερεύνηση γεγονότων σύμφωνα με καθορισμένα κριτήρια<sup>15</sup>.

Ωστόσο, τίθεται το ερώτημα *τι ορίζει την καλύτερη νομοθέτηση*<sup>16</sup>. Αυτό που ήταν ένας μάλλον αόριστος όρος για πάνω από μια δεκαετία και ονομάστηκε ξανά ως «έξυπνος κανονισμός»<sup>17</sup> το 2010, έχει πλέον καθοριστεί με σαφήνεια στις κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας, οι οποίες εκδόθηκαν κατά τη διάρκεια της νέας ατζέντας για τη βελτίωση της νομοθεσίας<sup>18</sup> από την Επιτροπή Γιούνκερ.

Σύμφωνα με αυτό «*Καλύτερη Ρύθμιση*» σημαίνει *σχεδιασμός πολιτικών και νόμων της ΕΕ έτσι ώστε να επιτυγχάνουν τους στόχους τους με ελάχιστο κόστος. Η βελτίωση της νομοθεσίας δεν αφορά τη ρύθμιση ή την απορρύθμιση. Είναι ένας τρόπος εργασίας για να διασφαλιστεί ότι οι πολιτικές αποφάσεις προετοιμάζονται με ανοιχτό, διαφανή τρόπο, ενημερώνονται από τα καλύτερα διαθέσιμα στοιχεία και υποστηρίζονται από τη συνολική συμμετοχή των ενδιαφερομένων.*

Στην πραγματικότητα, η βελτίωση της νομοθεσίας επιδιώκεται με διαφορετικά εργαλεία, διαδικασίες και αρχές καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου πολιτικής που σημαίνει από τον σχεδιασμό και την προετοιμασία της πολιτικής, την υιοθέτηση, την εφαρμογή έως την αξιολόγηση και την αναθεώρηση.

<sup>15</sup> ΟΟΣΑ, Ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων: Βέλτιστες πρακτικές σε χώρες του ΟΟΣΑ. 1997, σελ. 13 -14.

<sup>16</sup> Stephen Weatherill (επιμ.); Καλύτερη Νομοθέτηση. Hard Publishing, 2007, Anne Meuwese & Patricia Popelier «Νομικές επιπτώσεις της βελτίωσης της νομοθεσίας: Ένα ειδικό ζήτημα». Ευρωπαϊκό Δημόσιο Δίκαιο, 2011, σελ. 455-466.

<sup>17</sup> Better Regulation Guidelines 2015 SWD (2015) 111 final.

<sup>18</sup> Better Regulation Guidelines 2015, p. 5.



Σχήμα 1. Ο κύκλος πολιτικής της ΕΕ

Πηγή: Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, «Κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας», SWD (2015) 111 final, p.5

Οι διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη αποτελούν σημαντικό μέσο για τη συλλογή πληροφοριών με στόχο μια τεκμηριωμένη χάραξη πολιτικής. Οι απόψεις, οι εμπειρίες και τα δεδομένα που συνεισφέρουν οι ενδιαφερόμενοι συμβάλλουν στην ανάπτυξη πρωτοβουλιών πολιτικής, αξιολογήσεων και ελέγχων καταλληλότητας που διακρίνονται για την ποιότητα και την αξιοπιστία τους. Η Επιτροπή δημοσιεύει, σε πρώιμο στάδιο, λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με τους στόχους της υποκείμενης πρωτοβουλίας, καθώς και σχετικά με τις δραστηριότητες διαβούλευσης που είναι διαθέσιμες στη διαδικτυακή πύλη «Πείτε την άποψή σας», όπου μπορεί επίσης να υποβληθεί και αναπληρόρηση.

Το παραπάνω αναφέρεται στον προγραμματισμό προς τα εμπρός και στην πολιτική επικύρωση, στη διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη, στους ελέγχους αξιολόγησης και καταλληλότητας, στην αξιολόγηση επιπτώσεων, στον ποιοτικό έλεγχο καθώς και στη στήριξη και παρακολούθηση της εφαρμογής<sup>19</sup>. Γίνεται σαφές πώς η ρύθμιση - και η καλύτερη ρύθμιση - και η εκτίμηση αντικτύπου σχετίζονται και αλληλεξαρτώνται μεταξύ τους. Η εκτίμηση επιπτώσεων είναι οι βασικές πληροφορίες «βοήθεια προς τον νομοθέτη» για τη λήψη καλά ενημερωμένων, τεκμηριωμένων αποφάσεων.

Σχήμα 2: Επισκόπηση των υποχρεωτικών απαιτήσεων διαβούλευσης και ανατροφοδότησης

<b>Box 3: Mandatory consultation and feedback requirements</b>
<p><b>Mandatory open, internet-based public consultation (minimum 12 weeks)<sup>87</sup>:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Initiatives with impact assessments.</b> Consultation is on the basis of consultation documents including questionnaires, background information, the Inception IA etc.;</li> <li>• <b>Evaluations.</b> Consultation is on the basis of consultation documents including questionnaires and background information, the Roadmap, etc.;</li> <li>• <b>Fitness Checks.</b> Consultation is on the basis of consultation documents, including questionnaires, background information, Roadmaps, etc.;</li> <li>• <b>Green Papers.</b></li> </ul>
<p><b>Stakeholders must be able to give feedback on:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Roadmaps for Evaluations and Fitness Checks roadmaps (4 weeks), and Roadmap and Inception Impact Assessments (suggested timeline for feedback to be provided on a case by case basis taking in to account the expected timing of any subsequent consultation);</b></li> <li>• <b>Draft Delegated Acts and Implementing Acts (4 weeks)<sup>88</sup>,</b></li> <li>• <b>Legislative or policy proposals adopted by the College and, where applicable, the accompanying impact assessments (8 weeks).</b></li> </ul>

Πηγή: Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, «Οδηγίες βελτίωσης της νομοθεσίας», SWD (2015) 111 final, p. 66

<sup>19</sup> Better Regulation Guidelines 2015, p. 5.

Η ανάλυση της νέας ατζέντας για τη βελτίωση της νομοθεσίας 2015 που παρουσίασε η Επιτροπή Γιούνκερ φωτίζει ένα γενικά θετικό αποτέλεσμα, καθώς δείχνει ότι η Επιτροπή κατάφερε πράγματι - ριζικά - να αντιμετωπίσει και τις τρεις ελλείψεις του «παλαιού» συστήματος. Πρώτον, το πεδίο εφαρμογής του συστήματος εκτίμησης επιπτώσεων δεν περιορίζεται πλέον σε σχέση με μη νομοθετικές πράξεις όπως τις κατ'εξουσιοδότηση και εκτελεστικές πράξεις. Δεύτερον, το Συμβούλιο Κανονιστικού Ελέγχου δημιούργησε έναν πιο ανεξάρτητο φύλακα που επιβλέπει τη διαδικασία εκτίμησης επιπτώσεων και διασφαλίζει υψηλή ποιότητα για καλύτερη ρύθμιση. Τρίτον, η Επιτροπή συμπεριέλαβε μια προσέγγιση διαβούλευσης που μπορεί να ανοίξει τη διαδικασία χάραξης πολιτικής και, ως εκ τούτου, να ενισχύσει τη διαφάνεια. Ωστόσο, η ανάλυση βασίζεται στο θεωρητικό πλαίσιο που δημιουργήθηκε από τα νέα έγγραφα που συνοδεύουν τη στρατηγική για τη βελτίωση της νομοθεσίας 2015, έτσι ώστε οι αξιολογήσεις να εξακολουθούν να περνούν το τεστ πρακτικής<sup>20</sup>.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπό τον Πρόεδρο Γιούνκερ λειτούργησε ως ακρογωνιαίος λίθος για τη «νέα αρχή» μιας πιο δημοκρατικής και πιο αποτελεσματικής νομοθεσίας<sup>21</sup>. Ενισχύσε το άνοιγμα και τη διαφάνεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΕ, βελτιώνοντας την ποιότητα των νέων νόμων μέσω καλύτερων εκτιμήσεων αντικτύπου των σχεδίων νομοθεσίας και τροποποιήσεων που υπόκεινται σε ενισχυμένη δημόσια διαβούλευση καθώς και έλεγχο από την RSB ως πιο ανεξάρτητο φύλακα. Εάν η Ατζέντα για τη βελτίωση της νομοθεσίας είναι επίσης στην πράξη ριζοσπαστική ή όχι - ή όχι αρκετά ριζοσπαστική - μόνο το μέλλον μπορεί να πει.

### **Το φαινόμενο της πολυνομίας**

Ως πολυνομία ορίζεται η υπερπληθώρα νομικών ρυθμίσεων, ήτοι το σύνολο της ρυθμιστικής παραγωγής μιας χώρας, ειδικότερα οι νόμοι, οι υπουργικές αποφάσεις, τα προεδρικά διατάγματα, οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης κ.τ.λ. Ο νομοθετικός πληθωρισμός και τα προβλήματα συμμόρφωσης που δημιουργεί, οδηγούν στη χαμηλή αποδοτικότητα των δημοσίων υπηρεσιών. Το φαινόμενο αυτό παρατηρείται σε πολλούς τομείς δημόσιας πολιτικής ήτοι η περιβαλλοντική πολιτική, η φορολογική πολιτική, η πολεοδομική πολιτική και η πολιτική κοινωνικών ασφαλίσεων. Τα αίτια της πολυνομίας συναρτώνται με τα προβλήματα του σύγχρονου δημοκρατικού κράτους παγκοσμίως και διακρίνονται σε κοινωνικοπολιτικά, διοικητικά και νομικά αίτια<sup>22</sup>.

### **Το φαινόμενο της κακονομίας**

Κακονομία ορίζεται ως το πρόβλημα της χαμηλής ποιότητας των νομικών ρυθμίσεων όταν αυτές περιλαμβάνουν ασαφείς, δυσνόητους, κακογραμμένους νόμους και αντιφατικές διατάξεις. Οι δύο εξεταζόμενες έννοιες κακονομία και πολυνομία συνδέονται αναλογικά, καθώς η μια προκαλεί την εμφάνιση της άλλης. Ως συνέπεια, όταν υπάρχουν υπερβολικά πολλά νομικά κείμενα δημιουργούνται σύγχυση και αντιφάσεις, και όταν υπάρχουν αντικρουόμενοι ή ασαφείς νόμοι, τότε είναι απαραίτητες νέες ρυθμίσεις ώστε να τους εξηγήσουν. Αποτέλεσμα της κακονομίας είναι η γραφειοκρατία, η κακοδιοίκηση και η κακή απονομή της δικαιοσύνης. Όμως η κακονομία δεν ταυτίζεται με την πολυνομία, παρότι αποτελούν αλληλοσυμπληρούμενες έννοιες, καθώς όταν πρόκειται για ποιοτικά κριτήρια αξιολόγησης της νομοθεσίας συγκρίνοντας νόμους ασαφείς ή αντιφατικούς μεταξύ τους ή κακογραμμένους που δημιουργούν νοηματικά κενά. Αντίθετα, η πολυνομία ως φαινόμενο αντιπροσωπεύει την ύπαρξη νομικού πληθωρισμού, πολλών νομικών κειμένων, τα οποία δεν είναι απαραίτητο να είναι αντιφατικά μεταξύ τους. Συνεπώς, η ποσότητα και η ποιότητα των νομοθετικών κειμένων είναι αντιστρόφως ανάλογες έννοιες, αφού όσο περισσότερα

<sup>20</sup> Βλέπε [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/stakeholders/draft\\_mandate\\_dialogue\\_group\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/stakeholders/draft_mandate_dialogue_group_en.pdf)

<sup>21</sup> Βλέπε ανακοίνωση της Επιτροπής, «Βελτίωση της νομοθεσίας για καλύτερα αποτελέσματα - ένα θεματολόγιο της ΕΕ», COM (2015) 215 τελικό (Ατζέντα για τη βελτίωση της νομοθεσίας 2015) · Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, «Κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας», SWD (2015) 111 τελικό · Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Εργαλειοθήκη για τη βελτίωση της νομοθεσίας, 2015.

<sup>22</sup> Σωτηρόπουλος, 2016, σελ. 33

νομοθετικά κείμενα υπάρχουν, τόσο πιο ελλειμματική είναι η ποιότητά τους και ως αποτέλεσμα επέρχεται η αύξηση της γραφειοκρατίας και του κρατικού παρεμβατισμού<sup>23</sup>.

Ένας σημαντικός λόγος αύξησης της κακονομίας είναι η γενικότερη πίεση για λήψη ρυθμιστικών μέτρων -είτε λόγω έκτακτων συνθηκών (π.χ. φυσική καταστροφή), είτε λόγω καθυστερημένης συμμόρφωσης προς τις ευρωπαϊκές ή διεθνείς επιταγές- τα οποία προωθούνται εν τάχει και η θέσπισή τους δεν δικαιολογείται επαρκώς<sup>24</sup>.

Στόχος της ρυθμιστικής διακυβέρνησης είναι η εξάλειψη των φαινομένων νομοθετικής παθολογίας. Συναφή φαινόμενα νομοπαθολογίας αποτελούν η νομομανία, δηλαδή η διαρκής θέσπιση νέων νόμων οι οποίοι είτε δεν είναι αναγκαίοι είτε δεν υπάρχει η δυνατότητα εφαρμογής τους, η κακονομία, δηλαδή η θέσπιση ασαφών και δυσνόητων νόμων, η πολυνομία (normative flow), δηλαδή η παραγωγή ολοένα και περισσότερων νόμων σε οποιονδήποτε τομέα δημόσιας πολιτικής και η στρεψονομία, δηλαδή η εισαγωγή διατάξεων άσχετων με το συνολικό περιεχόμενο του νόμου με αποτέλεσμα να υφίστανται νόμοι με ασαφές και δύσκολο προσδιορισμό περιεχόμενο<sup>25</sup>.

### Οι αρχές καλής νομοθέτησης

Κατά την ψήφιση ή τροποποίηση ενός νομοσχεδίου είναι απαραίτητο να διατηρούνται οι αρχές καλής νομοθέτησης όπως αναφέρονται στο άρθρο 2 του ν. 4048/2012<sup>26</sup> και οι οποίες έχουν σκοπό να βελτιώσουν την ρυθμιστική διακυβέρνηση. Αυτές είναι η *αρχή της νομιμότητας*, η οποία εξετάζει την ουσία της ρύθμισης, η *αρχή της αναγκαιότητας*, δηλαδή η εκτίμηση από τις ρυθμιστικές αρχές αν απαιτείται η εισαγωγή μιας νέας ρύθμισης για την επίλυση ενός ζητήματος, η *αρχή της αναλογικότητας*, δηλαδή η επιλογή της πιο κατάλληλης και πιο πρόσφορης ρύθμισης η οποία θα ανταποκρίνεται στον σκοπό της μέσω της επιλογής του λιγότερο δυσμενούς μέτρου, η *απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων*, δηλαδή οι ρυθμίσεις οφείλουν να είναι κατανοητές και σαφείς για το ευρύ κοινό. Συμπεριλαμβάνονται η αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων, η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών συνεπειών της ρύθμισης, η *αρχή της επικουρικότητας*, η οποία διασφαλίζει την λήψη αποφάσεων στο επίπεδο διοίκησης που βρίσκεται όσο το δυνατόν πιο κοντά στον πολίτη, η *αρχή της λογοδοσίας των καθ' ύλην αρμόδιων υπηρεσιών και η αρχή της διαφάνειας* μέσω της εφαρμογής της συμμετοχής και διαβούλευσης μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών. Επιμέρους σημαντικές αρχές είναι η *ασφάλεια δικαίου*, η *προσβασιμότητα στις ρυθμίσεις και με ηλεκτρονικά μέσα*, η *δυνατότητα να υποβληθούν σχετικές προτάσεις από το κοινό κατά το στάδιο κατάρτισης και αξιολόγησης της εφαρμογής των ρυθμίσεων*, η *ισότητα μεταξύ των φύλων και η δημοκρατική νομιμοποίηση*.

Οι αρχές της καλής νομοθέτησης ελέγχονται με την εφαρμογή των εξής σταδίων:

- (α). προσδιορισμός του προβλήματος,
- (β). εξέταση των προηγούμενων, συναφών ρυθμίσεων,
- (γ). στάθμιση των εναλλακτικών επιλογών,
- (δ). αξιολόγηση των επιπτώσεων, και
- (ε). όσο το δυνατόν ευρύτερη κοινωνική συμμετοχή στις νομοπαρασκευαστικές διαδικασίες<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Μακρυδημήτρης, ό.π. σελ. 159

<sup>24</sup> Σωτηρόπουλος, ό.π. σελ. 22-25

<sup>25</sup> Καρκατσούλης, ό.π. σελ.90-93, Γεν. Γραμ., ό.π σελ. 74-75.

<sup>26</sup> 21 Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 2 εδ. β του ν. 4048/2012 ο όρος ρύθμιση ορίζεται ως εξής: «Ρύθμιση είναι κάθε νομοσχέδιο, προσθήκη ή τροπολογία και κάθε πράξη ή απόφαση, η οποία περιέχει γενικούς και απρόσωπους κανόνες δικαίου και είναι μείζονος σημασίας. Οι ρυθμίσεις μπορούν να ομαδοποιηθούν ως εξής: οικονομικές ρυθμίσεις, οι οποίες αφορούν επεμβάσεις στην αγορά, κοινωνικές ρυθμίσεις, οι οποίες προστατεύουν το δημόσιο συμφέρον, διοικητικές ρυθμίσεις, οι οποίες αφορούν στην οργάνωση και λειτουργία του κράτους». Ωστόσο, όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου (σελ. 1) «στην έννοια της ρύθμισης για τους σκοπούς του παρόντος δεν περιλαμβάνονται ατομικές κανονιστικές πράξεις της διοίκησης».

<sup>27</sup> Καρκατσούλης, ό.π. σελ.65.

## 1.2. Περί κανονιστικής μεταρρύθμισης

Τη δεκαετία του 1980 εμφανίστηκαν στο διεθνές προσκήνιο θεωρίες απορρύθμισης/ κανονιστικού από-παρεμβατισμού (deregulation), οι οποίες στόχευαν στην συρρίκνωση ή και κατάργηση νομοθετικών ρυθμίσεων που ενίσχυαν τον κρατικό παρεμβατισμό στην οικονομία της αγοράς και στην εν γένει επιχειρηματική δραστηριότητα. Η κρατική παρεμβατικότητα λειτουργούσε αποτρεπτικά προς την οικονομική δραστηριότητα και αυξήθηκε το φαινόμενο της πολυνομίας και η διαφθορά στον επιχειρηματικό χώρο<sup>28</sup>.

Στη βάση της θεωρίας της απορρύθμισης αναπτύχθηκε η θεωρία της κανονιστικής μεταρρύθμισης (ή καλής νομοθέτησης) και στηρίχθηκε στη θεωρία του Νέου Δημοσίου Management<sup>29</sup>. Το Νέο Δημόσιο Management (New Public Management) ως μοντέλο διοικητικής οργάνωσης βασίστηκε στη θεωρία του ατομικισμού και έλαβε αμέσως διεθνείς διαστάσεις. Ακολουθεί μια λογική απελευθέρωσης των αγορών από τις δεσμεύσεις του κράτους και μεταρρύθμισης του δημοσίου τομέα με αυξανόμενη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα.<sup>30</sup> Μεταξύ των σημαντικότερων δράσεων που προώθησε το νέο αυτό πρότυπο διοίκησης δημόσιων οργανισμών είναι:

- (α). ο στρατηγικός προγραμματισμός των δημόσιων πολιτικών μέσω της αναδιαμόρφωσης των δημόσιων υπηρεσιών στη βάση του θεσμού των «οιονεί αγορών» σε διάφορους τομείς πολιτικής,
- (β). η λήψη αποφάσεων με διαφάνεια και κοινωνική διαβούλευση,
- (γ). η χρήση σύγχρονων μέσων εξυπηρέτησης των πολιτών (ηλεκτρονική διοίκηση-διακυβέρνηση),
- (δ). η μέτρηση των επιδόσεων των υπαλλήλων σε επίπεδο οργάνωσης, ομάδας και ατόμων με σκοπό την κατάρτιση προϋπολογισμού και την μισθοδοσία των υπαλλήλων με βάση δείκτες απόδοσης, και
- (ε). η κανονιστική μεταρρύθμιση με την μορφή της διοικητικής αναδιάρθρωσης<sup>31</sup>.

Ο όρος κανονιστική μεταρρύθμιση χρησιμοποιήθηκε στην έκθεση του ΟΟΣΑ<sup>32</sup> και μεταφράστηκε στην ελληνική γλώσσα «*Νομοθετική και Κανονιστική Μεταρρύθμιση*». Οι ρυθμίσεις στα πλαίσια της κανονιστικής μεταρρύθμισης διακρίνονται σε οικονομικές, κοινωνικές και διοικητικές ανάλογα με το περιεχόμενό τους και όχι ανάλογα με το όργανο έκδοσής τους. Κατά συνέπεια, οικονομικές ρυθμίσεις είναι αυτές που αφορούν τον ανταγωνισμό, το ύψος των τιμών και την είσοδο ή έξοδο των επιχειρήσεων στις αγορές, κοινωνικές ρυθμίσεις είναι οι ρυθμίσεις που αποσκοπούν στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος, όπως ρυθμίσεις στην υγεία, ασφάλεια, την κοινωνική συνοχή, το περιβάλλον, και διοικητικές είναι αυτές που αφορούν στη γραφειοκρατία ή οποιοδήποτε διοικητικό βάρος «red tape»<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> Σύμφωνα με τον Καρκατσούλη (2004): «η μετάφραση του όρου “deregulation” ως απορρύθμιση δεν αποδίδει το πραγματικό του νόημα. Ο όρος «κανονιστικός αποπαρεμβατισμός» αποδίδει καλύτερα το περιεχόμενο της “deregulation”».

<sup>29</sup> Το Νέο Δημόσιο Management αποτελεί το πρότυπο διοικητικής οργάνωσης στο οποίο η δημόσια διοίκηση διαθέτει τεχνικές αρμοδιότητες με σκοπό την ικανοποίηση οικονομικών στόχων και επιδιώξεων. Βασική θεματολογία του μοντέλου αυτού είναι οι πολιτικές και οργανωτικές διαδικασίες υλοποίησης των αποφάσεων και η συστηματική ανάλυση της διοικητικής πρακτικής. Βλ. Κοϊμτζόγλου, Ι. (2005) «Η νομική προσέγγιση της διοικητικής μεταρρύθμισης». Διαθέσιμο στο:

[http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SDE\\_2005/Papers/Koimtzoglou\\_Ioannis.pdf](http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SDE_2005/Papers/Koimtzoglou_Ioannis.pdf).

<sup>30</sup> Καρκατσούλης, ό.π. σελ. 46, Κοϊμτζόγλου, ό.π. σελ. 10, Λαδής -Νταλάκου, ό.π. σελ. 219-220.

<sup>31</sup> Καρκατσούλης, ό.π. σελ. 45, Κοϊμτζόγλου, ό.π. σελ. 11

<sup>32</sup> OECD (1997) The OECD report on Regulatory reform

<sup>33</sup> Καρκατσούλης, ό.π. σελ.130.

## Κεφάλαιο 2ο Η Καλή Νομοθέτηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση

### 2.1 Από την έκθεση Mandelkern στη Διοργανική Συμφωνία

Η πολιτική για την καλή νομοθέτηση αποτέλεσε μείζον πολιτικό και διοικητικό στόχο για το ευρωπαϊκό οικοδόμημα και για τα επιμέρους κράτη-μέλη. Για πρώτη φορά, η καλή νομοθέτηση διατυπώνεται ως στόχος σε ευρωπαϊκό επίπεδο στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997). Τα προγράμματα SLIM (Simpler Legislation for the Internal Market) το 1996 και BEST (Business Environment Simplification Task Force) το 1997, τα οποία όμως αναφέρονταν στην λήψη μέτρων για την ελάφρυνση μικρομεσαίων επιχειρήσεων σε ό,τι αφορούσε στα διοικητικά βάρη και την γραφειοκρατία. Κυρίαρχο ρόλο στη διαμόρφωση μιας πολιτικής για την καλύτερη νομοθέτηση διαδραμάτισε η έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) η οποία έθεσε τις βάσεις για τη βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων. Σε αυτή περιλαμβάνονταν κωδικοποιημένα τα κριτήρια για την εφαρμογή των αρχών και μέσων καλής νομοθέτησης στις νομοθετικές ρυθμίσεις, τα οποία ήταν η αναγκαιότητα, η καταλληλότητα, η αναλογικότητα, η απλότητα και σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, η εναρμόνιση με το εθνικό και ευρωπαϊκό δίκαιο, η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η διαφάνεια και αποφυγή των περιττών οικονομικών δαπανών κατά την εφαρμογή τους<sup>34</sup>.

Στα Ευρωπαϊκά Συμβούλια του Γκέτεμποργκ (Ιούνιος 2001) και του Λάακεν (Δεκέμβριος 2001), αποφασίστηκε η προσπάθεια απλούστευσης και βελτίωσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος μέσω της εξέτασης των επιπτώσεων κάθε σχεδίου νόμου στην κοινωνία, στο περιβάλλον και στους πολίτες<sup>35</sup>.

Οι ίδιες πρωτοβουλίες προωθήθηκαν με τη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση (White Paper on European Governance, 2001), την έκθεση Kaufman του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και την έκθεση της ειδικής ομάδας εμπειρογνομόνων Mandelkern (Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, November 2001). Η έκθεση Mandelkern αποτέλεσε σχέδιο δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την υλοποίηση των στόχων της Συνόδου της Λισαβόνας (2000) και περιλάμβανε αρχές για την βελτίωση του νομοθετείν. Σύμφωνα με την έκθεση τα βασικά στοιχεία ενός επιτυχημένου προγράμματος καλής νομοθέτησης ήταν οι κατάλληλες επιλογές εφαρμογής των πολιτικών, η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων, η διαβούλευση, η απλούστευση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας.

Η Διοργανική Συμφωνία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καλύτερη νομοθέτηση (2003), έθεσε ως στόχο την βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας με κριτήριο την αποτελεσματικότητα, την απλότητα και σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων<sup>36</sup>.

Το 2005 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με ανακοίνωσή της στις 25/10/2005<sup>14</sup> εφάρμοσε την στρατηγική για την απλούστευση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, όπου είχε προαναγγείλει με τις εξής μεθόδους δράσης:

- (α). Την κατάργηση παρωχημένων ή ακατάλληλων νομοθετικών κειμένων,
- (β). την κωδικοποίηση της νομοθεσίας (με σκοπό την μείωση του μεγάλου όγκου της),
- (γ). την αναδιτύπωση νομοθετικών πράξεων (κυρίως με συγχώνευση των νομικών πράξεων),
- (δ). την τροποποίηση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, και
- (ε). την ενίσχυση της χρήσης της τεχνολογίας των πληροφοριών (διαδίκτυο).

<sup>34</sup> Μακρυδημήτρης, ό.π. σελ. 146.

<sup>35</sup> Χατζής - Ναλπαντίδου, ό.π. σελ. 88.

<sup>36</sup> Μακρυδημήτρης, ό.π. σελ. 144-145, Χατζής – Ναλπαντίδου, ό.π. σελ.88.

Στη διάσκεψη του Μαρτίου 2007 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ελήφθη η απόφαση απλοποίησης της νομοθεσίας και μείωσης της γραφειοκρατίας και του διοικητικού φόρτου έως το 2012<sup>37</sup>.

Από τότε και στο εξής, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή άρχισε να ανακοινώνει ένα μεγάλο αριθμό σχεδίων δράσης για την υλοποίηση της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση με σκοπό τη βελτίωση της νομοθεσίας και την αύξηση της ανταγωνιστικότητας.

---

*Κοινή δέσμευση των τριών θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. η καλή νομοθέτηση*

---

## **2.2 Πρόγραμμα δράσης για τη μείωση των διοικητικών βαρών**

Η Επιτροπή ανακοίνωσε το 2007 το Πρόγραμμα δράσης για τη μείωση των διοικητικών βαρών. Με τη στρατηγική «Ανάπτυξη και Θέσεις εργασίας» τέθηκε ο στόχος για μείωσή τους κατά 25% από κοινού με τα κράτη μέλη μέχρι το 2012. Το πρόγραμμα δράσης αφορά τις πληροφοριακές υποχρεώσεις και τον τρόπο υπολογισμού τους και στον υπολογισμό των διοικητικών βαρών σύμφωνα με το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους ώστε να καθοριστούν οι στόχοι για τη μείωση των μη απαραίτητων επιβαρύνσεων.

Οι υποχρεώσεις πληροφόρησης των επιχειρήσεων που προβλέπονται σε σχετικές ρυθμίσεις διακρίνοντας τις από τις απαραίτητες για την επίτευξη των πλεονεκτημάτων των νόμων. Οι τομείς στους οποίους δόθηκε προτεραιότητα σχετίζονται κυρίως με τις επιχειρήσεις, όπως ο ΦΠΑ, το εταιρικό δίκαιο, το εργασιακό περιβάλλον, τα στατιστικά στοιχεία, οι μεταφορές, οι δημόσιες προμήθειες κ.τ.λ.

Η μείωση της γραφειοκρατίας αφορά στην εξοικονόμηση χρόνου για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Στόχος είναι η βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος της Ε.Ε. σχετικά με τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις και τους καταναλωτές<sup>38</sup>.

Το βελτιωμένο κανονιστικό περιβάλλον δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως κάτι μεμονωμένο από την ευρύτερη προσπάθεια για αλλαγή, αλλά να συνδέεται και να αντανακλά σε όλο το φάσμα της μεταρρυθμιστικής πρωτοβουλίας μιας χώρας.

## **2.3 Από την καλή στην έξυπνη νομοθεσία και το Πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT)**

Λόγω της τρέχουσας δημοσιονομικής συγκυρίας αλλά και της λειτουργίας των αγορών διαφαίνεται ως απαραίτητη η σημασία αποτελεσματικών και υψηλής απόδοσης νομοθετικών ρυθμίσεων [Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010) Έξυπνη νομοθεσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση]. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής θέσπισε την έξυπνη νομοθεσία λαμβάνοντας υπόψη μία σειρά από δεδομένα, όπως τα θετικά αποτελέσματα της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων που οφείλουν να ελεγχθούν και στην ισχύουσα νομοθεσία. Η έξυπνη νομοθεσία αποτελεί ευθύνη των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. αλλά και των κρατών μελών, ενώ ιδιαίτερος λόγος γίνεται για το άνοιγμα της διαδικασίας στους ενδιαφερόμενους διευρύνοντας το χρόνο της διαβούλευσης και εξετάζοντας τις μεθόδους της.

---

*«Η έξυπνη νομοθεσία θα αποδίδει μεγαλύτερη σημασία απ' ό, τι πριν στην αξιολόγηση της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας της ισχύουσας νομοθεσίας καθώς τα περισσότερα οφέλη και έξοδα πηγάζουν από το σύνολο της ισχύουσας νομοθεσίας.»*

---

<sup>37</sup> Μακροδημήτρης, ό.π.

<sup>38</sup> European Commission (2007) Action Program for Reducing Administrative Burdens in the European Union.



Η ποιότητα της νέας έξυπνης νομοθεσίας όπου οι εκτιμήσεις των συνεπειών της χρησιμοποιούνται συστηματικώς στη διαμόρφωση πολιτικής με σημαντικότερο το έργο της Επιτροπής Εκτίμησης του Αντικτύπου. Για την σωστή εφαρμογή της νομοθεσίας, η Επιτροπή χρησιμοποιεί προληπτικά μέτρα, όπως την επιβολή συμμόρφωσης στις εκτιμήσεις συνεπειών, στήριξη των κρατών για την εφαρμογή της νομοθεσίας και μεταφορά νέων οδηγιών και κατευθυντήριων γραμμών για τη νέα νομοθεσία. Στόχος είναι η ενίσχυση της εκ των υστέρων αξιολόγησης, η κατάρτιση πινάκων αντιστοιχίας κατά τη μεταφορά της νομοθεσίας στην εθνική έννομη τάξη ώστε να διασφαλίζεται η διαφάνεια.

*Το Πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT) της Επιτροπής ξεκίνησε το Δεκέμβριο του 2012 με σκοπό την απλούστευση του κανονιστικού πλαισίου και την μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων τόσο για τους πολίτες όσο και για τις επιχειρήσεις. Είναι η συνέχεια της πολιτικής της έξυπνης νομοθέτησης και εξασφαλίζει έτσι την υψηλή ποιότητα των ρυθμίσεων με μείωση διοικητικών επιβαρύνσεων μέσω ενός συστήματος ανάλυσης συνεπειών, αξιολογήσεων και διαβουλεύσεων.*

## **2.4 Τελευταίες εξελίξεις στον τομέα της Καλής Νομοθέτησης στην ΕΕ**

Το εγχείρημα αυτό αποσκοπεί σε ένα σταθερό θεσμικό πλαίσιο που εξυπηρετεί την ανάπτυξη και τις θέσεις εργασίας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιλέγει τα θέματα κάθε τομέα πολιτικής που χρήζουν απλούστευσης ή κατάργησης πράξεων, μείωσης του διοικητικού βάρους για τις επιχειρήσεις και διευκόλυνσης εφαρμογής τους.

Η Επιτροπή θέσπισε και ένα άλλο διαδικτυακό εργαλείο το οποίο δίνει τη δυνατότητα στους ενδιαφερόμενους να διατυπώνουν διαρκώς τις απόψεις τους το *Lighten the Load-Have your say*<sup>39</sup>. Σκοπός του ήταν η διαφάνεια και η λογοδοσία να επιτευχθεί με την ανοιχτή διαδικασία ενώ τα στοιχεία που θα παρέχονται από τους άμεσους αποδέκτες των ρυθμίσεων να χρησιμοποιηθούν ως πολύτιμα στοιχεία για τη βελτίωσή τους. Έμφαση δίνεται στη δυνατότητα διατύπωσης προτάσεων σε ολόκληρο τον κύκλο ζωής μιας πολιτικής αναφορικά τόσο με νέες προτάσεις όσο και με υπάρχουσες κατά την αξιολόγησή τους.

Ο διορισμός του Πρώτου Αντιπροέδρου για θέματα Καλής Νομοθέτησης, Διοργανικών σχέσεων, Κανόνων Δικαίου, Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων κ. Frans Timmermans. Αρμοδιότητα του συνιστά ο συντονισμός των εν λόγω πεδίων, που η Ε.Ε. επιδιώκει να βελτιώσει, σε συνδυασμό με την τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας και τον συντονισμό του έργου της διαφάνειας<sup>40</sup>.

---

*“Πέρα από τα διοικητικά βάρη ή τα οικονομικά κόστη οι εκτιμήσεις επιπτώσεων θα εξετάζουν και τις περιβαλλοντικές και κοινωνικές επιπτώσεις”*

---

<sup>39</sup> European Commission (2015) REFIT, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm).

<sup>40</sup> European Commission (2014) [https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/timmermans\\_en](https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/timmermans_en).

## Κεφάλαιο 3ο Η Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα

### 3.1 Θεσμικό Πλαίσιο

Η Καλή Νομοθέτηση ξεκίνησε να απασχολεί την πολιτική και διοικητική ζωή της χώρας ύστερα από την αντίστοιχη έκθεση του ΟΟΣΑ και την έκθεση Mandelkern. Η σπουδαιότητα της κανονιστικής μεταρρύθμισης είχε εντοπιστεί και έγιναν διάφορες προσπάθειες για τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Εισήχθησαν νέες διαδικασίες κανονιστικής μεταρρύθμισης για μία πιο αποτελεσματική και αποδοτική νομοθετική διαδικασία με έμφαση στην εισαγωγή της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων, που όμως δεν ευδοκίμησαν. Η νέα κυβέρνηση του 2004 που είχε εξαγγείλει την κανονιστική μεταρρύθμιση στο κυβερνητικό της πρόγραμμα προσπάθησε δύο φορές να τη ρυθμίσει με νόμο χωρίς, ωστόσο, να τεθεί προς ψήφιση και άρα να καταστεί δυνατό λόγω έλλειψης πολιτικής βούλησης. Έτσι, το 2006 υιοθετήθηκε η λύση μίας πιο ήπιας μεθόδου ρύθμισης με τη μορφή εγκυκλίου<sup>41</sup>.

#### **Εγκύκλιος του Πρωθυπουργού με θέμα: Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.**

Μία φιλόδοξη προσπάθεια ρύθμισης της καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα ξεκίνησε το 2006 με την υπ αριθμ. Υ190/18.7.2006 Εγκύκλιο του Πρωθυπουργού αναφορικά με την κανονιστική μεταρρύθμιση, την προσαρμογή δηλαδή της νομοπαρασκευαστικής λειτουργίας στις αρχές και διαδικασίες της καλής νομοθέτησης. Η Εγκύκλιος αυτή παρουσιάζει τις αρχές και τα μέσα καλής νομοθέτησης, με μεγαλύτερη καινοτομία να αποτελεί η προϋπόθεση της σύνταξης έκθεσης αξιολόγησης κανονιστικών επιπτώσεων για όλους τους νέους νόμους.

Αρχικά γίνεται αναφορά στα αρνητικά χαρακτηριστικά της ελληνικής έννομης τάξης καταδεικνύοντας στο πλαίσιο αυτό την ανάγκη βελτίωσής τους σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά αλλά και διεθνή δεδομένα. Τα προβλήματα αυτά και οι ανάλογες συστάσεις είχαν ήδη αποτελέσει αντικείμενο της έκθεσης Σπράου (1998) και της έκθεσης του ΟΟΣΑ (2001) σχετικά με την κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα<sup>42</sup>. Στη συνέχεια, επιχειρείται να οριστεί η καλή νομοθέτηση ως «η νομοθετική πολιτική που στοχεύει στην βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων βασισμένη στην αξιολόγηση των συνεπειών τους στην οικονομία και στην ανταγωνιστικότητα».

Έμφαση δόθηκε στις οικονομικές συνέπειες των ρυθμίσεων και κυρίως αναφορικά με τις επιδράσεις στην ανταγωνιστικότητα αλλά και στη μείωση των εξόδων συμμόρφωσης. Η τήρηση των ίδιων προδιαγραφών προς όλα τα Υπουργεία το 2007 κατοχυρώθηκε με ένα υπόδειγμα της Έκθεσης Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων καθώς και ένα εγχειρίδιο με οδηγίες επ' αυτού<sup>43</sup>.

Ως προς την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων, ορίζεται μετά από ένα έτος εφαρμογής μίας ρύθμισης η σύνταξη έκθεσης που αποτυπώνει τα δεδομένα που προκύπτουν από την εφαρμογή της και κυρίως τις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές συνέπειες με παράλληλη υποβολή προτάσεων για βελτίωση και στη συνέχεια υποβάλλεται στον Πρωθυπουργό. Τέλος, διακριτή ενότητα αποτελεί η κωδικοποίηση ισχυουσών διατάξεων ή η κατάργηση διατάξεων που έχουν καταστεί ανενεργείς είτε από την

<sup>41</sup> Καρκατσούλης, ό.π., Χατζής – Ναλπαντίδου ό.π.

<sup>42</sup> Χατζής – Ναλπαντίδου ό.π.

<sup>43</sup> Χατζής – Ναλπαντίδου ό.π.

αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου είτε από την Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης της ΓΓΚ. Επίσης, προβλέπεται ενημέρωση της ΚΕΚ ανά εξάμηνο για την πορεία κωδικοποίησης ρυθμίσεων κάθε Υπουργείου.

### **3.2 Νόμος 4048/2012 (ΦΕΚ 34Α/23.02.2012) Ρυθμιστική Διακυβέρνηση, Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης**

Με 22 άρθρα σε αυτόν τον νόμο περιγράφονται οι αρχές, οι διαδικασίες και τα μέσα καλής νομοθέτησης, καθώς και οι αρμόδιες υπηρεσίες που συντονίζουν την πολιτική αυτή. Σε πρώτο στάδιο δίνονται βασικοί ορισμοί των όρων «ρύθμιση», «καλή νομοθέτηση», «ρυθμιστική διακυβέρνηση», «ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων», «διοικητικά βάρη» και «αναμόρφωση δικαίου».

Στις αρχές καλής νομοθέτησης του άρθρου 2 αναφέρονται η αναγκαιότητα ρύθμισης ενός ζητήματος, το οποίο δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο ρύθμισης ή έχει ελλιπώς ρυθμιστεί, η αναλογικότητα δηλαδή η επιλογή κατάλληλης ρύθμισης με μέσο που ανταποκρίνεται στο σκοπό που θέλει να επιτευχθεί ώστε να αποφεύγονται οι περιττές ρυθμίσεις, η απλότητα και σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, η αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων, η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της ρύθμισης λαμβάνοντας υπόψη οικονομικά και άλλα στοιχεία καθώς και τις συνέπειες της ρύθμισης. Παράλληλα, η διαφάνεια, η επικουρικότητα και η λογοδοσία ώστε να ορίζονται τα αρμόδια όργανα εφαρμογής των ρυθμίσεων και να υπάρχει υπευθυνότητα, η ασφάλεια δικαίου, η προσβασιμότητα στις ρυθμίσεις και με ηλεκτρονικά μέσα, η ανοιχτή διαδικασία για την υποβολή προτάσεων κατά την κατάρτιση και αξιολόγηση της εφαρμογής τους, η ισότητα των φύλων και η δημοκρατική νομιμοποίηση συμπληρώνουν τις αρχές της καλής νομοθέτησης.

Τα άρθρα 3 και 4 αναφέρονται στις διαδικασίες και τις υποχρεώσεις τις οποίες οφείλουν τα αρμόδια όργανα να εκπληρώσουν προκειμένου να εξασφαλίζεται η καλή νομοθέτηση. Τέτοιες διαδικασίες είναι ο ετήσιος προγραμματισμός του νομοθετικού έργου των υπουργείων, η πλήρης ρύθμιση του αντικειμένου του νομοσχεδίου με πρόβλεψη για τις εξουσιοδοτικές διατάξεις, η ύπαρξη μεταβατικών διατάξεων, η τήρηση νομοτεχνικών χαρακτηριστικών και γραμματικών και συντακτικών κανόνων καθώς επίσης και η έναρξη ισχύος των νομοσχεδίων σε ξεχωριστό άρθρο.

Στις επιμέρους υποχρεώσεις περιλαμβάνονται ο εντοπισμός του προβλήματος προς ρύθμιση αλλά και η έλλειψη των αναγκών για την αντιμετώπισή του ρυθμίσεων, η καταλληλότητα μίας επιλογής έναντι των εναλλακτικών της και η αξιολόγηση των ωφελημάτων, του κόστους και των διακινδυνεύσεων που συνεπάγεται η επιβολή της ρύθμισης στην οικονομία, την κοινωνία, το περιβάλλον και τη διοίκηση. Επίσης, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των ρυθμίσεων σημαίνει επίτευξη των στόχων με το μικρότερο δυνατό κόστος για τη διοίκηση, τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Τέλος, η διαφάνεια επιτυγχάνεται με την διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών και η επικουρικότητα και λογοδοσία έχουν σαν αποτέλεσμα την οριοθέτηση της ευθύνης και την λογοδοσία των αρμόδιων οργάνων.

Τα επόμενα άρθρα (5-13) του Ν. 4048 περιγράφουν τα μέσα καλής νομοθέτησης, ήτοι:

Η **διαβούλευση** μέσω της συμμετοχής των ενδιαφερομένων, τόσο εκείνων που θα επηρεαστούν άμεσα από την πολιτική όσο και εκείνων που εμπλέκονται στην εφαρμογή της μπορεί να βελτιώσει την βάση των στοιχείων τόσο κατά τον σχεδιασμό όσο και κατά την αξιολόγηση. Οι τέσσερις βασικές αρχές της διαβούλευσης είναι η ευρεία συμμετοχή, η

διαφάνεια και η λογοδοσία, η αποτελεσματικότητα και η συνεκτικότητα ώστε να συμμετέχει κατάλληλο κοινό εντός επαρκούς χρόνου και με σεβασμό στα σχόλια<sup>44</sup>

Σύμφωνα με τον Ν. 4048, ύστερα από δημοσιοποίηση της προτεινόμενης ρύθμισης στον διαδικτυακό τόπο [www.opengov.gr](http://www.opengov.gr), τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να διατυπώσουν σχόλια και προτάσεις στο στάδιο της επεξεργασίας αλλά και της αξιολόγησης της ρύθμισης. Στον νόμο αυτό προβλέπεται η διενέργεια της δημόσιας διαβούλευσης σε δύο φάσεις, η πρώτη για εβδομάδες όπου αναρτάται κείμενο αναφορικά με το στόχο, το αποτέλεσμα, τις εναλλακτικές επιλογές και τις συνέπειες της προτεινόμενης ρύθμισης. Η δεύτερη φάση διαρκεί τρεις εβδομάδες με δυνατότητα σχολιασμού των συγκεκριμένων διατάξεων του νομοσχεδίου. Έπειτα, τα σχόλια αυτά συγκεντρώνονται και ομαδοποιούνται στην ανάλογη έκθεση η οποία συνοδεύει το νομοσχέδιο για ψήφιση στη Βουλή.

Η **ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων** (*ex ante evaluation*) αποτελεί το επόμενο μέσο καλής νομοθέτησης, στο οποίο περιγράφονται το όφελος, το κόστος και η διακινδύνευση που συνεπάγεται μία ρύθμιση ώστε να εκτιμηθούν οι άμεσες και έμμεσες συνέπειες της στην οικονομία, τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, το περιβάλλον, τους πολίτες και τη διοίκηση. Η διακινδύνευση αποτελεί δύσκολα προσδιορίσιμη έννοια καθώς η αναγωγή στοιχείων στο μέλλον είναι πολύπλοκη διαδικασία. Το όφελος προσδιορίζεται μέσα από πέντε στάδια, ήτοι τον καθορισμό των ομάδων που ωφελούνται, την εξειδίκευση του οφέλους, την αξιολόγηση οφέλους ανά τύπο επιχείρησης και τον προσδιορισμό του έμμεσου οφέλους και την ποσοτικοποίησή του. Τέλος, το κόστος προσδιορίζεται με ανάλογο τρόπο με έμφαση στο κόστος της απασχόλησης και στο έμμεσο κόστος των κοινωνικών και επαγγελματικών ομάδων<sup>45</sup>.

Η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων αποτελεί ευρύτερο πλαίσιο από την ανάλυση κόστους-οφέλους καθώς εξετάζονται συνέπειες και πέρα από τον οικονομικό τομέα. Ωστόσο, αυτό πολλές φορές δεν συμβαίνει καθώς δίνεται έμφαση στις συνέπειες της ρύθμισης στην απασχόληση, στην αποφυγή γραφειοκρατικών διαδικασιών, στην ενίσχυση του ανταγωνισμού και στη βελτίωση της οικονομικής μεγέθυνσης<sup>46</sup>.

Στους παράγοντες που καθορίζουν την ποιότητα των εκθέσεων ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων περιλαμβάνεται η γρήγορη εκκίνηση της διαδικασίας δηλαδή κατά την εξέταση επιλογών από τους λήπτες αποφάσεων ώστε να επιτύχουν τους στόχους πολιτικής και να έχουν επαρκή χρόνο ώστε να μάθουν επιπλέον δεδομένα αλλά και επηρεάζοντας τις διαπραγματεύσεις πριν την υιοθέτηση οδηγίας. Στη συνέχεια, η αποτελεσματική διαβούλευση σχετίζεται με την απόκτηση πρακτικών γνώσεων για τους λήπτες των αποφάσεων λαμβάνοντας βέβαια υπόψη ότι η ποιότητα των απαντήσεων της διαβούλευσης ποικίλει. Τέλος, η κατάλληλη ανάλυση των κοστών και των οφελών επηρεάζει την ποιότητα της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων εξετάζοντας αν τα οφέλη δικαιολογούν τα κόστη (National Audit Office, Comptroller and Auditor General, 2001).

Παράλληλα, η επιτυχία της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων αποδεικνύεται από τη νομιμότητα της ρύθμισης, τη διαφάνεια με την οποία συντελείται καθώς και από τη συλλογή όλων των διαθέσιμων στοιχείων. Επίσης, η σύνταξη ενός περιεκτικού κειμένου και συναφούς με το αντικείμενο της ρύθμισης σε συνδυασμό με την ανάλυση του προβλήματος και των

<sup>44</sup> [European Commission (2015) Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines].

<sup>45</sup> Καρκατσούλης και Στεφοπούλου, 2006

<sup>46</sup> Ο.π.

εναλλακτικών λύσεων χωρίς παραπομπές σε άλλα έγγραφα είναι δύο στοιχεία που επηρεάζουν την ποιότητα της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων<sup>47</sup>.

Η έκθεση ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων, που συντάσσεται από το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του επισπεύδοντος Υπουργείου σε συνεργασία με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, απαντώντας σε μία σειρά από ερωτήσεις εξετάζει την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης. Παράλληλα, χρησιμοποιεί εργαλεία μέτρησης διοικητικών βαρών, όπως το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους προκειμένου να υπολογίσει το διοικητικό κόστος για τις επιχειρήσεις (Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων, 2013).

Η **αιτιολογική έκθεση** είναι το εργαλείο που περιγράφει τους λόγους θέσπισης ενός νόμου καθώς και τους επιδιωκόμενους σκοπούς δίνοντας επιπλέον πληροφορίες, επεξηγώντας γιατί προτιμήθηκε αυτή η ρύθμιση έναντι των άλλων και όχι απλά παραθέτοντας τις διατάξεις του νόμου. Παράλληλα, η αιτιολογική έκθεση αποτελείται από δύο μέρη. Το πρώτο εισαγωγικό μέρος το οποίο αναφέρεται σε προηγούμενη ρύθμιση του αντικειμένου αυτού και περιγράφει τη γενική αιτία θέσπισης του νόμου και το δεύτερο μέρος που αιτιολογεί κάθε επιμέρους διάταξη (Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων, 2013). Κατά τη σύνταξη των ρυθμίσεων λαμβάνεται επιπλέον υπόψη και η **απλούστευση** των διαδικασιών μέσω μείωσης των δικαιολογητικών και του χρόνου διεκπεραίωσης αλλά και αποφυγής των περιττών ρυθμίσεων.

Η **αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής** των ρυθμίσεων (ex post evaluation) αποτελεί ιδιαίτερα σημαντικό μέσο της καλής νομοθέτησης, προκειμένου να εκτιμηθούν το κόστος και οι τυχόν αρνητικές επιπτώσεις ή παρεπόμενες συνέπειες καθώς επίσης το όφελος και τα εν γένει θετικά αποτελέσματα που προήλθαν από τις ρυθμίσεις αυτές. Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων διασφαλίζει ότι η διακυβέρνηση τηρεί τις υποσχέσεις της και δίνει τα απαραίτητα στοιχεία στο επόμενο στάδιο του κύκλου χάραξης πολιτικής<sup>48</sup>.

Μέσω της αξιολόγησης της υπάρχουσας νομοθεσίας μπορούν να εντοπιστούν οι αδυναμίες της προκειμένου αυτές να αποφευχθούν στο μέλλον. Συγκεκριμένα, προσδιορίζονται οι τομείς που χρήζουν απλούστευσης ειδικότερα για τις ρυθμίσεις που συνεπάγονται υψηλά διοικητικά βάρη για τις επιχειρήσεις προκειμένου να προωθούνται συνεκτικές δράσεις ευνοϊκές για αυτές. Για το σκοπό αυτό, συστήνεται η συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων φορέων, ήτοι του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης, των Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων και της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης.

Παράλληλα, στις συστάσεις του ΟΟΣΑ <sup>49</sup>περιλαμβάνεται η διεύρυνση του προγράμματος μείωσης των μη απαραίτητων διοικητικών επιβαρύνσεων αξιολογώντας τις πληροφοριακές υποχρεώσεις των επιχειρήσεων. Απαραίτητη προϋπόθεση για αυτό αποτελεί η υποστήριξη των Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας στη χρήση αναλυτικών εργαλείων όπως η Ανάλυση Κόστους – Οφέλους και η Ανάλυση Κινδύνων αλλά και στην ανάπτυξη κατάλληλων δεικτών απόδοσης και κριτηρίων αξιολόγησης.

Αρμόδιες δομές για την υλοποίηση της κανονιστικής μεταρρύθμισης συνιστούν το **Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και τα προβλεπόμενα στον νόμο αυτό Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων**. Το Γραφείο

<sup>47</sup> Ο.π.

<sup>48</sup> OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration

<sup>49</sup> OECD (2012) Better Regulation in Europe: Greece

Καλής Νομοθέτησης, όπως μετονομάστηκε το υπάρχον Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης, ως συντονιστικό όργανο των διαδικασιών καλής νομοθέτησης είναι αρμόδιο για τον έλεγχο της ποιότητας των ρυθμίσεων και ειδικότερα της ανάλυσης συνεπειών. Συντάσσει την ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων για ρυθμίσεις του Πρωθυπουργού ή του Υπουργικού Συμβουλίου, ενώ δίνει κατευθύνσεις στα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων για την ανάλυση αυτή για θέματα της αρμοδιότητάς τους, της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και διεθνών συμβάσεων. Παράλληλα, συνεργάζεται με τον Συνήγορο του Πολίτη για τη βελτίωση της ποιότητας της ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης, όπως επίσης και με την Επιτροπή Ανταγωνισμού για ρυθμίσεις που επηρεάζουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό.

Συντονίζει τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας πάνω σε προγράμματα απλούστευσης των ισχυουσών ρυθμίσεων, ενώ συντάσσει ετήσιο σχέδιο για τη μείωση των διοικητικών βαρών, την απλούστευση της νομοθεσίας και την κατάργηση περιττών ρυθμίσεων. Τέλος, συντάσσει Ετήσιες Εκθέσεις προς τον Πρωθυπουργό για την πορεία της καλής νομοθέτησης οι οποίες, στη συνέχεια, κοινοποιούνται στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής.

Στη συνέχεια, τα **Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας** των Υπουργείων συμμετέχουν στον σχεδιασμό των ρυθμίσεων και συντάσσουν τα νομοσχέδια που τους αναθέτει ο Υπουργός. Συντάσσουν την έκθεση ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων και δημόσιας διαβούλευσης αλλά και την έκθεση αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής. Παρέχουν την απαραίτητη τεχνογνωσία για την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης και φροντίζουν τη διενέργεια διαβουλεύσεων. Εντοπίζουν τις ρυθμίσεις του Υπουργείου που χρήζουν απλούστευσης, κωδικοποίησης και αναμόρφωσης και συμμετέχουν στις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές των Υπουργείων.

Τα επόμενα άρθρα του Ν.4048 περιγράφουν τις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές και την Επιτροπή Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου και τις αρμοδιότητές της.

Η καλή νομοθέτηση προϋποθέτει και περιλαμβάνει την έννοια του συντονισμού του κυβερνητικού έργου. Ως συντονισμός νοείται ο διϋπουργικός συντονισμός και ο συντονισμός των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης με κανονιστική αρμοδιότητα. Η διασπορά των οργανωτικών δομών στη χώρα μας έχει φέρει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία πολλαπλών συντονιστικών κέντρων, με αποτέλεσμα την ασάφεια στην ταυτότητα και στην ιδιοκτησία του «ιδιοκτήτη» των μεταρρυθμίσεων (ποιος έχει την ευθύνη της πολιτικής). Επιπλέον, η έλλειψη κουλτούρας συνεργασίας μεταξύ των υπουργείων καθώς και η θέσπιση πολλών διάσπαρτων ρυθμίσεων επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό την αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου.

Οι μακροχρόνιες αδυναμίες της διοίκησης σε συνδυασμό με την απουσία ενός ισχυρού κέντρου αρμόδιου να παρακολουθεί το κυβερνητικό έργο ακολουθώντας τις υποδείξεις του Πρωθυπουργού, να συντονίζει την εφαρμογή των πολιτικών αποφάσεων επιλύοντας τυχόν διαφωνίες, να επιτυγχάνει συνεκτικές πολιτικές καθώς επίσης και να ενημερώνει τον Πρωθυπουργό για την εξέλιξη του κυβερνητικού προγράμματος καθιστούν αναγκαία τη δημιουργία ενός τέτοιου οργάνου. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του εν λόγω νόμου, ο ΟΟΣΑ σε μελέτη του προτείνει τη δημιουργία «Κέντρων Διακυβέρνησης» ως κεντρικό όργανο της εκτελεστικής λειτουργίας. Σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελληνική Κεντρική Διοίκηση (2011), το Κέντρο Διακυβέρνησης θα πρέπει να είναι αρμόδιο για τη δημιουργία και επικοινωνία στρατηγικού οράματος, τη λογοδοσία, τον στρατηγικό σχεδιασμό και την επικοινωνία, ενώ επισημαίνει μεταξύ άλλων την έλλειψη συντονισμού της διοίκησης, γεγονός που επιδρά αρνητικά στην ολοκλήρωση των μεταρρυθμίσεων σε συλλογικό επίπεδο. Για το σκοπό αυτό, προτείνει τη δημιουργία μίας σταθερής δομής διϋπουργικού συντονισμού στο

ανώτατο επίπεδο της διοικητικής ιεραρχίας, σε συνδυασμό με στρατηγικές ομάδες σε κάθε Υπουργείο αλλά και διαλειτουργικά συστήματα ΤΠΕ.

Ο προγραμματισμός των Υπουργείων, όπως περιγράφεται στα σχέδια δράσης, περιλαμβάνει τις προτεραιότητες, τους στόχους και τις δράσεις που πρέπει να συντελεστούν με συγκεκριμένα μέσα και εντός συγκεκριμένων χρονοδιαγραμμάτων προκειμένου να έχουν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Τα σχέδια δράσης αποστέλλονται εντός του πρώτου τριμήνου σε ετήσια βάση στη ΓΓΣ, η οποία παρακολουθεί την εφαρμογή και ελέγχει την τήρηση του προγράμματος, ενώ όταν κρίνεται αναγκαίο προβαίνει σε διορθωτικές κινήσεις. Ωστόσο, η εξασφάλιση του αναγκαίου συντονισμού είναι απαραίτητη προϋπόθεση για τη συνοχή του κυβερνητικού προγράμματος. Για το σκοπό αυτό, η ΓΓΣ προβαίνει σε συζητήσεις και συνεργασίες προκειμένου να αρθούν οι όποιες διαφωνίες σε διοικητικό επίπεδο.

Το κυβερνητικό έργο περιλαμβάνει τον ρυθμιστικό προγραμματισμό των Υπουργείων, η υπηρεσία διατηρεί συνεργασία με το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της ΓΓΚ στο πλαίσιο ελέγχου της ποιότητας των προτεινόμενων ρυθμίσεων. Οι κανονιστικές πράξεις και τα σχέδια νόμου που προβλέπονται στα σχέδια δράσης των Υπουργείων αποστέλλονται στη ΓΓΣ καθώς και στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης. Παράλληλα, διατυπώνει προτάσεις σχετικά με την εκτίμηση των συνεπειών των ρυθμίσεων αυτών στα αρμόδια Υπουργεία πριν την κατάθεσή τους στη ΓΓΚ.

Ο εκάστοτε Τομέας συνεργάζεται με το αρμόδιο Υπουργείο για την απλούστευση των διαδικασιών και τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων που προβλέπονται στα σχέδια δράσης των Υπουργείων για τις επιχειρήσεις, τις συναλλαγές των πολιτών με τη διοίκηση αλλά και εσωτερικές διαδικασίες της διοίκησης. Έπειτα, καταχωρούνται σε ηλεκτρονική βάση του Γραφείου Τεκμηρίωσης και Αρχείων, ενώ ρυθμίσεις που αφορούν σε ήδη απλουστευμένες διαδικασίες αποστέλλονται τόσο στη ΓΓΣ όσο και στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης.

Σύμφωνα με το ενημερωτικό site της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, οι εξής Επιτροπές υπάγονται στη Γενική Γραμματεία ήτοι α) η Επιτροπή Αξιολόγησης ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, β) η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (Κ.Ε.Κ), γ) η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (Ε.Ε.Δ.Α) και δ) η Εθνική Επιτροπή Βιοηθικής (Ε.Ε.Β)<sup>50</sup>.

### **3.3 Νόμος 4622/2019: «Επιτελικό Κράτος Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των Κυβερνητικών Οργάνων και της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης.»**

Με το ΦΕΚ (Α -133/7-8-2019) δημοσιεύθηκε ο νέος Νόμος 4622/2019, κατά αυτόν συστηματοποιείται και κωδικοποιείται σε ένα ενιαίο νομοθέτημα το σύνολο των διατάξεων που διέπουν την οργάνωση, τη λειτουργία και τη διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων της καθώς και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης. Στις 26 Ιουλίου 2019 προηγήθηκε η υπογραφή της αιτιολογικής έκθεσης για το σχέδιο νόμου «Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των Κυβερνητικών Οργάνων και της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης» προς τη Βουλή των Ελλήνων.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> [https://gslegal.gov.gr/?page\\_id=14](https://gslegal.gov.gr/?page_id=14)

<sup>51</sup> <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/11055576.pdf>

Πρωταρχικός σκοπός του Ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος» αποτελεί αφενός η συγκέντρωση σε ένα ενιαίο νομοθέτημα διατάξεων που μέχρι τώρα ήταν διάσπαρτες και κατακερματισμένες και αφετέρου η αναγκαία επικαιροποίηση και ο εκσυγχρονισμός διατάξεων που δεν ανταποκρίνονταν πλέον στις σύγχρονες ανάγκες.

Ο Νόμος επιφέρει μια σειρά από θεσμικές τομές που αποσκοπούν στη δημιουργία των απαραίτητων αναγκαίων δομών για την αποτελεσματική λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, ανεξαρτήτως των όποιων πολιτικών εναλλαγών, στη βάση των καλύτερων διεθνών πρακτικών. Με τον τρόπο αυτόν συγκροτείται για πρώτη φορά στην Ελλάδα ένα σύγχρονο εγχειρίδιο διακυβέρνησης που στηρίζεται στη διάκριση των οργάνων του κράτους και στην τυποποίηση των διαδικασιών του δημοσίου τομέα.

- ✚ Το μοντέλο διακυβέρνησης της Ελλάδας διαφοροποιείται άρδην. Το Υπουργικό Συμβούλιο δεν θα ενεργεί ως ένα συλλογικό όργανο που θα νομιμοποιεί ειλημμένες αποφάσεις, αλλά θα συνέρχεται τακτικά και θα παράγει ένα συνεκτικό επιχειρησιακό κυβερνητικό σχέδιο το οποίο θα υλοποιούν τα αρμόδια υπουργεία.
- ✚ Θεσμοθετείται η Εθνική Αρχή Διαφάνειας η οποία θα ενσωματώνει τις διάσπαρτες δομές ελέγχου για την αντιμετώπιση της δημόσιας και ιδιωτικής διαφθοράς ήτοι το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, τους Επιθεωρητές Υγείας όπως και τους Επιθεωρητές Δημοσίων Έργων.
- ✚ Η πορεία του Κυβερνητικού έργου θα παρακολουθείται από την κεντρική δομή της Προεδρίας της Κυβέρνησης, μια τακτική που έχει υιοθετηθεί σε όλα τα προηγμένα διοικητικά συστήματα. Για την επίτευξη της παρακολούθησης του Κυβερνητικού έργου το ηλεκτρονικό σύστημα "Μαζί" είναι το αρμόδιο ώστε να επιτευχθεί ο έλεγχος. Σκοπός είναι αφενός να καταπολεμώνται τα προβλήματα που προκαλούν οι πολλαπλές συναρμοδιότητες και αφετέρου να αντιμετωπίζονται άμεσα και ριζικά οι καθυστερήσεις στις κυβερνητικές δράσεις.

Με τον παρόντα Νόμο προβλέπονται οι Επιτροπές Εργασίας οι οποίες είναι υφιστάμενες του Υπουργικού Συμβουλίου και αρμοδιότητα τους είναι η προετοιμασία των εκάστοτε θεμάτων της ατζέντας.

Ο Νόμος για το «Επιτελικό κράτος» ως φαίνεται είναι καινοτόμος για τα μέχρι τώρα δεδομένα της χώρας και τούτο προκύπτει ως προς τα αποτελέσματα των εξής θεμάτων που κλήθηκε να αντιμετωπίσει.

- (1) Το ζήτημα της κακονομίας και της πολυνομίας. Είναι ένα σημαντικό έλλειμμα και αντιμετωπίστηκε άμεσα με ένα ενισχυμένο πρόγραμμα απλοποίησης και κωδικοποίησης της υφιστάμενης νομοθεσίας αλλά και προνόηση για τη μελλοντική νομοθεσία. Εισήχθηκε ένα πλέγμα κανόνων καλής νομοθέτησης και στη βάση αυτού θα ελέγχουν οι Επιτροπές τη μέχρι σήμερα ανεξέλεγκτη παραγωγή νόμων.
- (2) Η «κομματικοποίηση» στο δημόσιο τομέα είναι ένα ζήτημα που έχει γίνει έριδα ανά πολλές κυβερνήσεις και έχει απασχολήσει σε μεγάλο βαθμό. Η κυβέρνηση Μητσοτάκη δείχνει ότι εμπιστεύεται τη δημόσια διοίκηση και καθιέρωσε έναν Υπηρεσιακό Γενικό Γραμματέα σε κάθε υπουργείο, ο οποίος και θα επιλέγεται αποκλειστικά με διαδικασίες μέσω του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) χωρίς καμία εμπλοκή της πολιτικής ηγεσίας. Ο Υπηρεσιακός Γενικός Γραμματέας θα προέρχεται από τα



στελέχη του δημοσίου τομέα και στις αρμοδιότητες του θα εμπίπτουν α) η διαχείριση όλων των δαπανών και του προσωπικού του καθ' ύλην Υπουργείου του και β) είναι υπεύθυνος για τον συντονισμό των δημοσίων πολιτικών. Για την επιλογή του Υπηρεσιακού Γενικού Γραμματέα αποτελεί σοβαρή και ταυτόχρονα απαγορευτική προϋπόθεση ότι ο υποψήφιος δημόσιος υπάλληλος δεν έχει αποσπαστεί σε πολιτικό κόμμα ή δεν έχει διατελέσει πολιτικός κομματικός Γενικός Γραμματέας τα τελευταία πέντε χρόνια πριν την αίτηση.

- (3) Το ζήτημα της γραφειοκρατίας περιορίζεται δραματικά και δραστικά καθώς πλέον όλες οι ατομικές διοικητικές πράξεις εκδίδονται όχι από τον Υπουργό ή τον Γενικό Γραμματέα αλλά από τον αρμόδιο Γενικό Διευθυντή. Κατά αυτό τον τρόπο απαιτούνται πολύ λιγότερες υπογραφές και είναι ανάλογος και ο χρόνος διεκπεραίωσης.
- (4) Εισάγονται για πρώτη φορά στην Ελλάδα κανόνες αμεροληψίας σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης ήτοι σε επίπεδο Υπουργών, Υφυπουργών, Γραμματέων και των Διοικητών στις Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς με κωλύματα και ασυμβίβαστα που αφορούν όχι μόνο την περίοδο που κάποιος υπηρετεί σε δημόσια θέση αλλά και μετά την αποχώρησή αυτού.<sup>52</sup>

Ο Νόμος 4622/2019 αποτελεί ένα πολυάριθμο νομοθέτημα 120 σχετικών διατάξεων που καλύπτει όλο το εύρος της δημόσιας διοίκησης και κωδικοποιημένα τα μέρη, τα κεφάλαια και τα άρθρα του αναφέρονται παρακάτω.

---

<sup>52</sup> [https://gslegal.gov.gr/?page\\_id=43](https://gslegal.gov.gr/?page_id=43)

Δείτε το ν. 4622/2019: «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (Α' 133)

**Ν.4622 Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, Λειτουργία και Διαφάνεια της Κυβέρνησης, των Κυβερνητικών Οργάνων και της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης. (ΦΕΚ Α' 133/07-08-2019)**

ΜΕΡΟΣ Α΄ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ ΥΠΟΥΡΓΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΑΡΘΡΑ 1 ΕΩΣ 5.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ ΣΥΛΛΟΓΙΚΑ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΑΡΘΡΑ 6 ΕΩΣ 9.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΥΦΥΠΟΥΡΓΟΙ ΑΡΘΡΑ 10 ΕΩΣ 17.

ΜΕΡΟΣ Β΄ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΑΡΘΡΑ 18 ΕΩΣ 20.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ ΠΡΟΕΔΡΙΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΑΡΘΡΑ 21 ΕΩΣ 34.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ ΑΡΘΡΑ 35 ΕΩΣ 40.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄ ΓΕΝΙΚΟΙ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΟΙ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΣ ΑΡΘΡΑ 41 ΕΩΣ 44.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄ ΙΔΙΑΙΤΕΡΑ ΓΡΑΦΕΙΑ ΚΑΙ ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ, ΥΦΥΠΟΥΡΓΩΝ, ΓΕΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΩΝ ΓΡΑΜΜΑΤΕΩΝ ΑΡΘΡΑ 45 ΕΩΣ 48.

ΜΕΡΟΣ Γ΄ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΥ ΕΡΓΟΥ ΑΡΘΡΑ 49 ΕΩΣ 52.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΥ ΕΡΓΟΥ ΑΡΘΡΑ 53 ΕΩΣ 56.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ ΝΟΜΟΠΑΡΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΑΙ ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΑΡΘΡΑ 57 ΕΩΣ 64.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄ ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΡΘΡΑ 65 ΕΩΣ 67.

ΜΕΡΟΣ Δ΄ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ ΚΩΛΥΜΑΤΑ, ΑΣΥΜΒΙΒΑΣΤΑ ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΑΠΟΦΥΓΗΣ ΣΥΓΚΡΟΥΣΗΣ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ ΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΙΣ, ΤΩΝ ΥΦΥΠΟΥΡΓΩΝ, ΤΩΝ ΓΕΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΩΝ ΓΡΑΜΜΑΤΕΩΝ, ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΚΑΙ ΤΩΝ ΜΕΤΑΚΛΗΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΑΡΘΡΑ 68 ΕΩΣ 76.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΑ ΑΡΧΕΙΑ ΤΟΥ ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΥ, ΥΠΟΥΡΓΩΝ ΚΑΙ ΥΦΥΠΟΥΡΓΩΝ ΑΡΘΡΑ 77 ΕΩΣ 81.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ ΣΥΣΤΑΣΗ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΑΡΘΡΑ 82 ΕΩΣ 103.

ΜΕΡΟΣ Ε΄ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ ΣΥΣΤΑΣΗ ΕΙΔΙΚΟΥ ΚΛΑΔΟΥ ΑΡΘΡΑ 104 ΕΩΣ 108.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ ΕΝΔΥΝΑΜΩΣΗ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ ΓΕΝΙΚΩΝ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΩΝ ΑΡΘΡΟ 109.

ΜΕΡΟΣ ΣΤ΄ ΕΙΔΙΚΕΣ ΜΕΤΑΒΑΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΡΓΟΥΜΕΝΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ ΕΙΔΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΑΡΘΡΑ 110 ΕΩΣ 114.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ ΜΕΤΑΒΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΑΡΘΡΑ 115 ΕΩΣ 118Α.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ ΚΑΤΑΡΓΟΥΜΕΝΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΑΡΘΡΟ 119.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄ ΘΕΣΗ ΣΕ ΙΣΧΥ ΑΡΘΡΟ 120<sup>53</sup>

### **3.4 Κατάλογος ελέγχου της αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας**

Ο κατάλογος ελέγχου της αναμενόμενης αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας εξετάζει το νομοτεχνικό σχεδιασμό ενός σχεδίου νόμου, με απώτερο σκοπό να εντοπίσει εγκαίρως προβληματικά στοιχεία από την οπτική της αποτελεσματικότητας. Ο έλεγχος εστιάζει στα συστατικά στοιχεία της αποτελεσματικής νομοθεσίας, δηλαδή τον σκοπό, το περιεχόμενο, την ένταξη στο υφιστάμενο δίκαιο και τα αποτελέσματα και καλύπτει όλα τα στοιχεία που αναφέρονται στο παρόν Εγχειρίδιο. Ο έλεγχος αυτός σκόπιμο είναι να διενεργείται, σε προκαταρκτικό επίπεδο, τόσο από το επισπεύδον Υπουργείο – εφόσον αυτό υποβάλλει στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων προσχέδιο νόμου – όσο και από τη νομοπαρασκευαστική επιτροπή που αναλαμβάνει την τελική σύνταξη του νομοσχεδίου και μπορεί να αντλεί στοιχεία από το κείμενο πολιτικής (*policy paper*) που έχει εκπονηθεί στο πλαίσιο του στρατηγικού σχεδιασμού του κυβερνητικού έργου. Τον τελικό έλεγχο

<sup>53</sup> Προσωπικά θεωρώ ότι θα πρέπει να γίνει μια μικρή αναφορά και στους υπογράφοντες τον παρόντα Νόμο

αποτελεσματικότητας διενεργεί η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας.

<b>Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ</b>	
<b>Δομή και στοιχεία του καταλόγου ελέγχου</b>	
<b>Βήμα 1<sup>ο</sup> Στόχευση της νομοθεσίας</b>	
Το πρώτο βήμα του ελέγχου αποβλέπει στην αποσαφήνιση του επιδιωκόμενου αποτελέσματος της νομοθεσίας σε σχέση με το ρυθμιστικό πρόβλημα και τη διασφάλιση ότι η νομοθεσία παρέχει έναν σαφή στόχο για τον εφαρμοστή και τον ερμηνευτή.	
Ενδεικτικές ερωτήσεις εξετάζουν σε αυτό το βήμα	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ποιο είναι το πρόβλημα που επιχειρεί να αντιμετωπίσει ο νόμος;</li> </ul>	
<b>Σκοπός Περιεχόμενο</b>	
Ένταξη στο υφιστάμενο δίκαιο	
<b>Αποτελέσματα</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ποιοι είναι οι συγκεκριμένοι και ευρύτεροι στόχοι του νόμου; Πώς συνδέονται μεταξύ τους; Είναι σαφείς;</li> <li>▪ Μπορούν να ποσοτικοποιηθούν;</li> <li>▪ Υπάρχει χρονοδιάγραμμα για την επίτευξή τους;</li> <li>▪ Πώς διατυπώνονται οι στόχοι της νομοθεσίας, για παράδειγμα στη διάταξη σκοπού, την αιτιολογική έκθεση, την έκθεση γενικών συνεπειών;</li> <li>▪ Είναι εύκολα εντοπίσιμοι; Παρέχουν σαφή κατεύθυνση στον εφαρμοστή και τον ερμηνευτή του δικαίου;</li> <li>▪ Πώς συνδέονται οι επιδιωκόμενοι στόχοι με άμεσα και ευρύτερα αποτελέσματα;</li> </ul>	
<b>Βήμα 2<sup>ο</sup> Περιεχόμενο</b>	
Το βήμα αυτό εξετάζει το περιεχόμενο της σχεδιαζόμενης ρύθμισης υπό την οπτική: α) της συνεκτικότητας των στόχων, μηχανισμών εφαρμογής και της «επικοινωνίας» των νέων κανόνων προς τους αποδέκτες τους, β) της δυνατότητας συμμόρφωσης και αποτελεσματικής εφαρμογής και γ) της ικανότητας ανταπόκρισης των νομοθετικών επιλογών στα ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπισθούν.	
<b>Γενικές ερωτήσεις</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Με ποιους νομοθετικούς μηχανισμούς παρεμβαίνει η νομοθεσία;</li> <li>▪ Πώς σχετίζονται με το ρυθμιζόμενο πρόβλημα;</li> <li>▪ Πώς απηχούν την πραγματικότητα στο πεδίο σε σχέση με τους αποδέκτες, τους διαθέσιμους πόρους, φορείς και τις διαθέσιμες πληροφορίες;</li> <li>▪ Πληρούν τις αρχές της καταλληλότητας και της αναλογικότητας για την επίτευξη των στόχων;</li> <li>▪ Πώς αναμένεται να επηρεάσουν το πρόβλημα στη σημερινή μορφή του;</li> <li>▪ Δικαιολογούνται επαρκώς οι ποινικές και δικονομικές διατάξεις, καθώς και οι διοικητικές κυρώσεις; Είναι οι εξουσιοδοτικές διατάξεις ειδικές και πλήρεις; Βρίσκονται σε χωριστό άρθρο;</li> <li>▪ Είναι οι τροποποιητικές – καταργητικές διατάξεις σαφείς; Βρίσκονται σε ειδικό άρθρο;</li> <li>▪ Είναι οι τελικές και μεταβατικές διατάξεις εύκολα εντοπίσιμες; Είναι επαρκείς για να διασφαλίσουν τη μετάβαση από το υφιστάμενο στο νέο καθεστώς;</li> <li>▪ Είναι σαφής ο χρόνος έναρξης ισχύος του νόμου;</li> <li>▪ Περιλαμβάνονται τα απαραίτητα παραρτήματα;</li> </ul>	
<b>Ερωτήσεις σχετικά με τον μηχανισμό εφαρμογής του νόμου</b>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ποιος είναι ο μηχανισμός εφαρμογής του νόμου; Είναι ρεαλιστικός από την οπτική των πόρων και της αποτελεσματικότητας;</li> <li>▪ Είναι οι διαδικαστικές διατάξεις απαραίτητες, φιλικές στον αποδέκτη και σαφείς;</li> </ul>
<b>Ερωτήσεις σχετικά με τη συμμόρφωση</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ποιοί είναι οι αποδέκτες της ρύθμισης;</li> <li>▪ Πώς αναμένεται να συμμορφωθούν με τις νέες διατάξεις;</li> <li>▪ Ποια κίνητρα δίνονται;</li> <li>▪ Υποστηρίζονται οι νομοθετικές επιλογές από την πρότερη εμπειρία και τυχόν ερευνητικά δεδομένα;</li> </ul>
<b>Ερωτήσεις σχετικά με την «επικοινωνία» και διατύπωση της νομοθεσίας</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ποια είναι τα βασικά ρυθμιστικά «μηνύματα» της νομοθεσίας;</li> <li>▪ Είναι οργανωμένα και δομημένα με σαφή και κατανοητό τρόπο;</li> <li>▪ Έχουν προτεραιοποιηθεί τα «μηνύματα» με τρόπο που να επιτρέπει τη σταδιακή και εύκολη κατανόηση από τους αποδέκτες; Είναι σαφές το τι απαιτείται;</li> <li>▪ Είναι η δομή του νομοσχεδίου σαφής και κατανοητή;</li> <li>▪ Είναι ο τίτλος σαφής και συναφής με το αντικείμενο του νομοσχεδίου;</li> <li>▪ Υπάρχει πίνακας περιεχομένων;</li> <li>▪ Είναι η διατύπωση και σύνταξη του νομοθετικού κειμένου σαφής και εύκολα κατανοητή για τους αποδέκτες;</li> <li>▪ Είναι το νομοσχέδιο διατυπωμένο σε ουδέτερη ως προς το φύλο γλώσσα;</li> </ul>
<b>Βήμα 3<sup>ο</sup> Υφιστάμενο πλαίσιο (context)</b>
<p>Στο βήμα αυτό εξετάζονται οι προτεινόμενες διατάξεις σε σχέση με το υφιστάμενο δίκαιο για τον εντοπισμό πιθανών κενών ή επικαλύψεων.</p>
<b>Ενδεικτικές ερωτήσεις εξετάζουν</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Με ποιον τρόπο εντάσσεται ο νόμος στο υφιστάμενο δίκαιο (εξ ολοκλήρου νέα ρύθμιση, τροποποίηση, πολλαπλές τροποποιήσεις);</li> <li>▪ Γιατί επελέγη αυτή η λύση; Δικαιολογούνται οι νέες ρυθμίσεις από σοβαρό λόγο;</li> <li>▪ Είναι η τροποποίηση ή συμπλήρωση ισχυόντων κανόνων σαφής και εύκολα εντοπίσιμη;</li> <li>▪ Είναι η κατάργηση κανόνων δικαίου σαφής;</li> <li>▪ Είναι η ρύθμιση πλήρης;</li> <li>▪ Ποια είναι τα πιθανά προβλήματα;</li> <li>▪ Οριοθετείται με σαφήνεια το πεδίο εφαρμογής;</li> <li>▪ Εισάγει ο νομός νέες έννοιες ή ορισμούς υφιστάμενων εννοιών; Ποια είναι τα πιθανά σημεία τριβής με υφιστάμενες διατάξεις;</li> <li>▪ Δίνει ο νόμος ξεκάθαρη λύση στα προβλήματα αυτά;</li> <li>▪ Είναι οι αλλαγές που επέρχονται σαφείς, εύκολα εντοπίσιμες και κατανοητές;</li> <li>▪ Ποια είναι τα πιθανά ή αναμενόμενα προβλήματα;</li> </ul>
<b>Βήμα 4<sup>ο</sup> Αποτελέσματα</b>
<p>Στο βήμα αυτό διερευνάται αν τα αναμενόμενα αποτελέσματα της νομοθεσίας είναι σαφή και αν υπάρχουν επαρκείς μηχανισμοί για την παρακολούθηση της εφαρμογής της.</p>
<b>Ενδεικτικές ερωτήσεις εξετάζουν</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ποια είναι τα αναμενόμενα άμεσα και ευρύτερα αποτελέσματα;</li> <li>▪ Πώς θα γίνει η παρακολούθηση της υλοποίησης;</li> <li>▪ Πότε θα αναθεωρηθεί και θα αξιολογηθεί η νομοθεσία;</li> <li>▪ Με ποιον τρόπο θα μετρηθούν τα αποτελέσματα;</li> <li>▪ Ποιες πληροφορίες απαιτούνται για την παρακολούθηση της εφαρμογής;</li> <li>▪ Τι στοιχεία και πληροφορίες απαιτούνται για την αξιολόγηση της νομοθεσίας;</li> </ul>

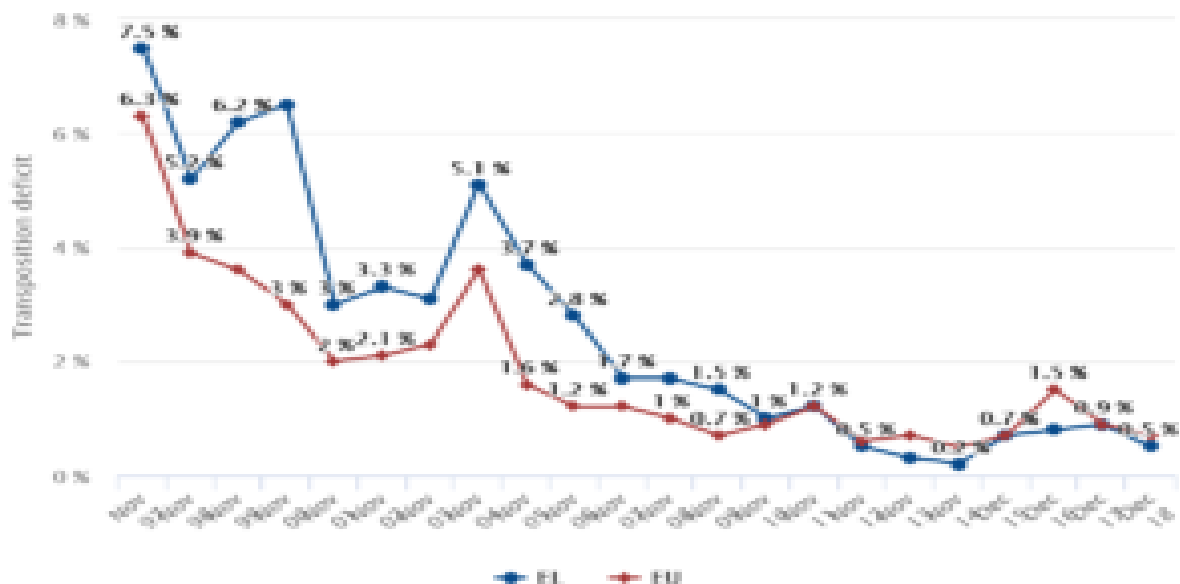
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ποιος θα συλλέξει τα στοιχεία και τις πληροφορίες και με ποια διαδικασία;</li> <li>▪ Υπάρχουν ρήτρες παρακολούθησης, αξιολόγησης αποτελεσμάτων της νομοθεσίας και αυτοδίκαιης κατάργησης; Είναι απαραίτητες; Είναι επαρκείς;</li> </ul>
<b>Βήμα 5<sup>ο</sup> Οριζόντιες ερωτήσεις</b>
Οι ερωτήσεις αυτές εξετάζουν την εσωτερική συνέπεια των στοιχείων της νομοθεσίας και την αποτελεσματικότητά τους, όπως:
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Έχει ο νόμος σαφή ρυθμιστική στρατηγική;</li> <li>▪ Παρεμβαίνει με σαφή τρόπο; Είναι οι στόχοι, το περιεχόμενο και τα αναμενόμενα αποτελέσματα εναρμονισμένα και αναλογικά μεταξύ τους;</li> <li>▪ Είναι η «μηχανική» του νόμου κατάλληλη για την αποτελεσματική του εφαρμογή;</li> </ul>

### 3.5 Η θέση της Ελλάδας στην ΕΕ – εναρμόνιση Ευρωπαϊκών Οδηγιών στο Ελληνικό Δίκαιο

Στις 4 Ιουλίου 2019 δημοσιεύτηκε στον ιστότοπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ο οποίος και παρατίθεται [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/index_en.htm), ο Πίνακας Αποτελεσμάτων της Ενιαίας Αγοράς (Single Market Scoreboard) για το έτος 2018. Ο εν λόγω πίνακας αφορά τις επιδόσεις των κρατών μελών σχετικά με τη μεταφορά και εναρμόνιση των οδηγιών της ΕΕ για την ενιαία αγορά στο εκάστοτε εθνικό δίκαιο κάθε κράτους μέλους της ΕΕ. Για την εναρμόνιση απαιτείται η αποτελεσματική διακυβέρνηση της ενιαίας αγοράς από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και από τα κράτη μέλη της ΕΕ και του ΕΟΧ, καθώς και η αποτελεσματική εφαρμογή της «επί τόπου» (on the ground) στα κράτη μέλη.

Στην ανάλυση συμπεριλήφθηκαν οι οδηγίες για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων, οι πολιτικές που έχουν αντίκτυπο στην ενιαία αγορά ήτοι η φορολογία, η απασχόληση, ο πολιτισμός, η κοινωνική πολιτική, η εκπαίδευση, η δημόσια υγεία, η ενέργεια, η προστασία των καταναλωτών, οι μεταφορές, το περιβάλλον, η κοινωνία της πληροφορίας και τα μέσα επικοινωνίας.

Στον Πίνακα Αποτελεσμάτων λήφθηκαν υπόψη όλες τις Ανακοινώσεις των εθνικών μέτρων μεταφοράς που έγιναν μέχρι την 10<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2018 και αφορούν τις οδηγίες με προθεσμία μεταφοράς μέχρι την 30<sup>η</sup> Νοεμβρίου 2018<sup>54</sup>. Στον παρακάτω σύνδεσμο [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_member\\_state/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/index_en.htm) αναφέρονται ανά κράτος μέλος οι εναρμονίσεις με αναφορά και στην αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου και διευκρίνιση επ' αυτού στο ότι οι αναφορές σχετίζονται με την περίοδο πριν την 31<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2021.



Σχήμα 1. Evolution of transposition deficit – Greece ([https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_member\\_state/el/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/el/index_en.htm))

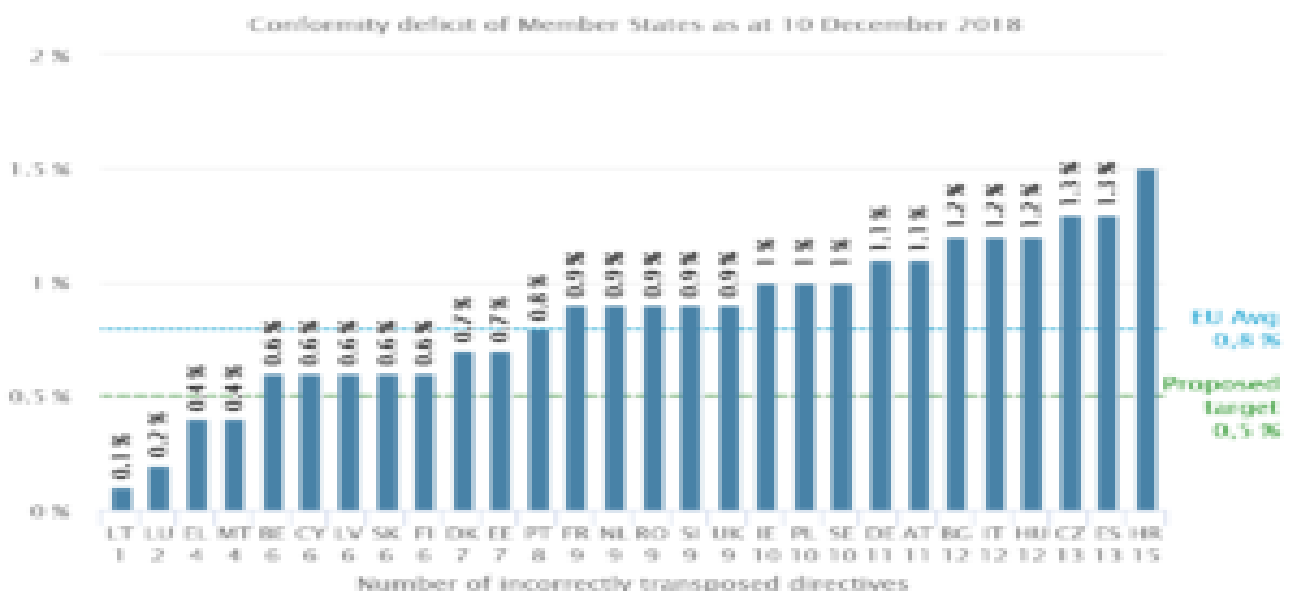
Η Ελλάδα, με έλλειμμα μεταφοράς 0.5%, βρίσκεται στις οκτώ πρώτες θέσεις, επίδοση καλύτερη από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο του 0.7%, και βεβαίως κάτω από το κατώφλι του

<sup>54</sup> <https://gslegal.gov.gr/?p=6585>

ελλείμματος του 1%, που έχει τεθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 8-9 Μαρτίου 2007. Επίσης, η Ελλάδα βρίσκεται στην τρίτη θέση στον δείκτη ορθής μεταφοράς των οδηγιών (0.4% έλλειμμα συμμόρφωσης, έναντι 0.8% του ευρωπαϊκού μέσου όρου), ενώ δεν έχει εκκρεμότητες με οδηγίες που έχουν καθυστερήσει πολύ να μεταφερθούν (άνω των 2 ετών).

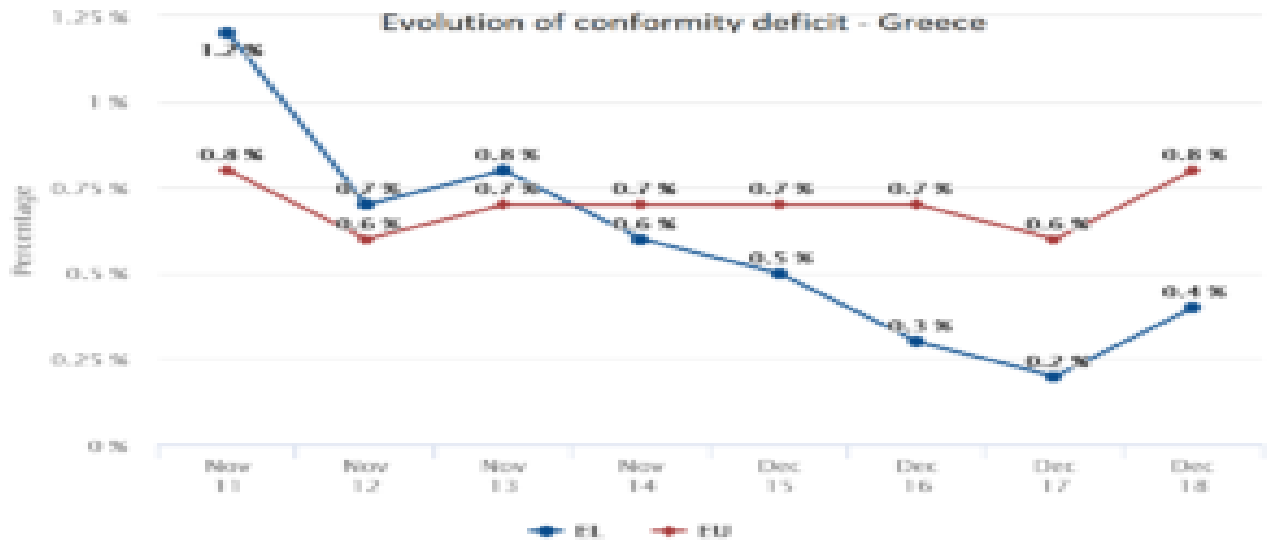
Σύμφωνα με στοιχεία του Γραφείου Συντονισμού, Θεσμικών, Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, από τις οδηγίες που περιλαμβάνονταν στο Scoreboard 2018, η Ελλάδα μετέφερε στο εθνικό της δίκαιο 26 οδηγίες: 9 με νόμο, 17 με υπουργικές αποφάσεις, και 3 με προεδρικά διατάγματα.

Οι σταθερά καλές επιδόσεις της χώρας μας αποδεικνύουν ότι η συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων φορέων (Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και Υπουργεία) αποδίδει καρπούς και το σύστημα μεταφοράς του δευτερογενούς ευρωπαϊκού δικαίου στο εθνικό, παρότι έχει περιθώρια βελτίωσης, λειτουργεί με σωστό τρόπο και συμβάλει στην καλή λειτουργία και εικόνα της δημόσιας διοίκησης.<sup>55</sup>

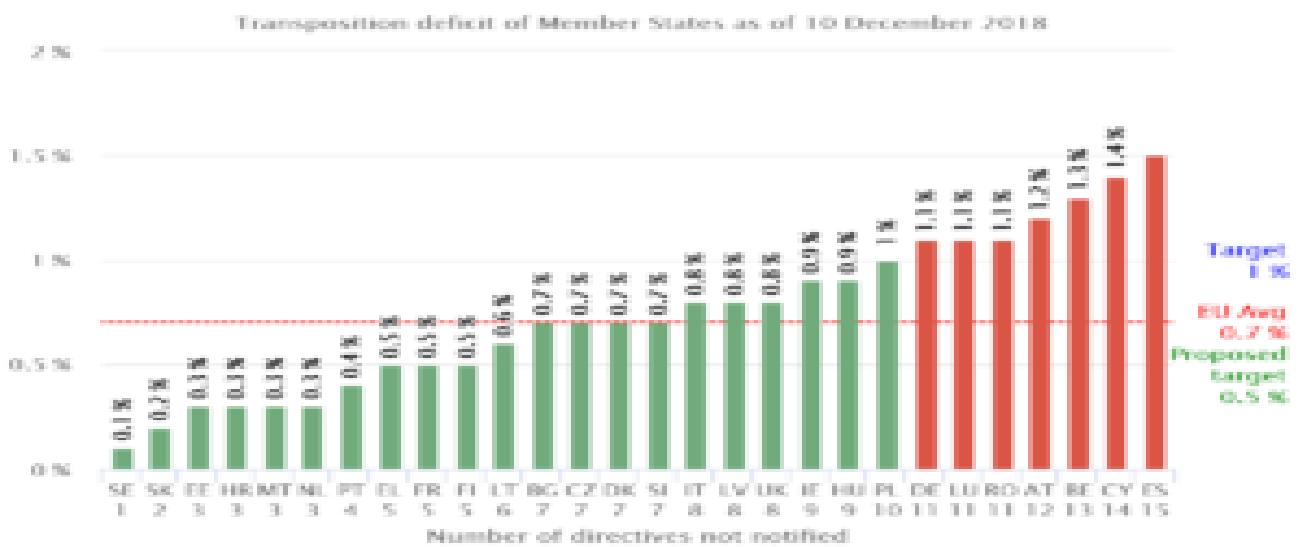


Σχήμα 2. Conformity deficit of Member States as at 10-12-2018

<sup>55</sup> <https://gslegal.gov.gr/?p=6585>



Σχήμα 3. Evolution of conformity deficit –Greece



Σχήμα 4. Transposition deficit of Member States as of 10-12-2018.



### 3.6 Πίνακας Ενσωματωμένων Οδηγιών και Αποφάσεων Πλαίσιο, Ιούλιος 2010 έως Οκτώβριο 2020.

Το Γραφείο Συντονισμού, Θεσμικών, Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων το οποίο είναι αρμόδιο για την παρακολούθηση της πορείας ενσωμάτωσης των Ευρωπαϊκών Οδηγιών στο Ελληνικό Δίκαιο. Τον Οκτώβριο 2020 δημοσίευσε, έχοντας ως σκοπό να συμβάλλει στην ενημέρωση των πολιτών σχετικά με τα μέτρα μεταφοράς των Οδηγιών στο ελληνικό δίκαιο, τον πλήρη Πίνακα των Ενσωματωμένων Οδηγιών. Ο Πίνακας περιλαμβάνει πλήρη στοιχεία των εθνικών μέτρων μεταφοράς που δημοσιεύτηκαν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και κοινοποιήθηκαν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή από τα μέσα Ιουλίου 2010 έως και την 30<sup>η</sup> Οκτωβρίου 2020 όπου και δημοσιεύθηκε. Χρονολογικά απαριθμούνται από το 1991 έως και το 2020 σε 248σελίδες όλες οι Οδηγίες που έχουν ενσωματωθεί στο ελληνικό δίκαιο<sup>56</sup>.

## Συμπερασματικές Παρατηρήσεις από την Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου: Το νομοθετικό έργο στην Ευρωπαϊκή Ένωση έπειτα από σχεδόν 20 χρόνια εφαρμογής του πλαισίου της βελτίωσης της νομοθεσίας (better regulation)

Ως συμπέρασμα στην παρούσα απόπειρα μου να παρουσιάσω την πορεία της καλής νομοθέτησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση θα αναφερθώ στην έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου που δημοσιεύθηκε στις 30 Ιουλίου 2020 με τον διακριτικό τίτλο Review 02/2020: Law-making in the European Union after almost 20 years of Better Regulation<sup>57</sup>. Η «βελτίωση της νομοθεσίας» (better regulation) είναι μια βάση αρχών και εργαλείων που διευκολύνουν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στη χάραξη των πολιτικών της και στην κατάρτιση των νομοθετικών προτάσεών της. Τα τελευταία 20 χρόνια αποτελεί βασικό στοιχείο της χάραξης πολιτικής στην ΕΕ και ένα από τα πλέον εξελιγμένα συστήματα διεθνώς σύμφωνα με την επισκόπηση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου.<sup>58</sup>

Η βελτίωση της νομοθεσίας δεν συνεπάγεται «περισσότερη» ή «λιγότερη» νομοθεσία αλλά ούτε και απορρύθμιση ή υποβάθμιση ορισμένων τομέων της πολιτικής. Αντ'αυτού, σημαίνει την παροχή αξιόπιστων αποδεικτικών στοιχείων ως βάση για τη λήψη έγκαιρων και ορθών αποφάσεων πολιτικής. Η βελτίωση της νομοθεσίας καλύπτει όλους τους τομείς πολιτικής της ΕΕ, περιλαμβάνει την κατάρτιση και την έγκριση της νομοθεσίας της ΕΕ, καθώς και την ενσωμάτωσή της στην εθνική έννομη τάξη των κρατών μελών και την εφαρμογή της στην πράξη. Κύρια εργαλεία της βελτίωσης της νομοθεσίας είναι οι διαβουλεύσεις με ενδιαφερόμενα μέρη, η εκτίμηση των επιπτώσεων διαφορετικών επιλογών πολιτικής, η παρακολούθηση της ενσωμάτωσης των νομοθετικών πράξεων στην εθνική έννομη τάξη και της εφαρμογής τους στην πράξη και η αξιολόγηση των πολιτικών και των νομοθετικών πράξεων της ΕΕ. Η βελτίωση της νομοθεσίας έχει σημασία καθώς ο ορθός σχεδιασμός πολιτικών και νομοθετικών πράξεων συνεπάγεται αποτελεσματικότερη λογοδοσία και αποτελεσματικότερο δημόσιο έλεγχο<sup>59</sup>.

Η επίτευξη των στόχων βελτίωσης της νομοθεσίας εξαρτάται επίσης από την αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο είναι ιδιαίτερα σημαντικό οι συννομοθέτες να αναλάβουν δράση σε σχέση με τις δεσμεύσεις που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο της διοργανικής συμφωνίας για τη βελτίωση της νομοθεσίας, η οποία προάγει τη λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων κατά τρόπο διαφανή. Στην επισκόπηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφέρεται η σημαντικότητα του να αποφεύγεται η περιττή πολυπλοκότητα κατά την έγκριση και την εφαρμογή νομοθετικών προτάσεων, με την πρόβλεψη επαρκών νομοθετικών διατάξεων για τη συλλογή στοιχείων σχετικά με την εφαρμογή των πολιτικών, την ενθάρρυνση της συμμετοχής των πολιτών στον κύκλο πολιτικής και την αύξηση της διαφάνειας της κατάρτισης και της έγκρισης των νομοθετικών πράξεων της ΕΕ, καθώς και της ενσωμάτωσής τους στην εθνική έννομη τάξη και της εφαρμογής τους στην πράξη.

Τα εθνικά κοινοβούλια και οι αρχές των κρατών μελών διαδραματίζουν καίριο ρόλο στη μεταφορά της νομοθεσίας της ΕΕ στο εθνικό δίκαιο και στην παρακολούθηση της ενσωμάτωσης των κανόνων αυτών στην εθνική έννομη τάξη και της εφαρμογής τους στην πράξη.

<sup>57</sup> <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54353>

<sup>58</sup> [file:///C:/Users/Win10/Desktop/RW\\_better\\_regulation\\_EL.pdf](file:///C:/Users/Win10/Desktop/RW_better_regulation_EL.pdf)

<sup>59</sup> Ο.π.

Στην επισκόπηση το Ελεγκτικό Συνέδριο ως εξωτερικός ελεγκτής προβαίνει σε ορισμένες επισημάνσεις σχετικά με τη μελλοντική πορεία δράσης. Με βάση τα αποτελέσματα και τις πληροφορίες οι ακόλουθες βασικές προκλήσεις που έχουν να αντιμετωπίσουν τόσο η Επιτροπή και οι συννομοθέτες της ΕΕ όσο και τα κράτη μέλη, και οι οποίες σχετίζονται με την επίτευξη των στόχων της βελτίωσης της νομοθεσίας στο μέλλον:

- ✚ διασφάλιση ότι οι πολιτικές και οι νομοθετικές πρωτοβουλίες της ΕΕ καλύπτονται επαρκώς από ποιοτικές διαβουλεύσεις, αξιολογήσεις και εκτιμήσεις επιπτώσεων,
- ✚ διασφάλιση ότι οι νομοθετικές προτάσεις προβλέπουν τη συλλογή επαρκών αποδεικτικών στοιχείων για την υποστήριξη της αποτελεσματικής παρακολούθησης και αξιολόγησης,
- ✚ περαιτέρω απλούστευση της νομοθεσίας της ΕΕ και παρακολούθηση της ενσωμάτωσής της στην εθνική έννομη τάξη ς και της εφαρμογής της στα κράτη μέλη, και
- ✚ βελτίωση της διαφάνειας της νομοθετικής διαδικασίας για τους πολίτες και τα λοιπά ενδιαφερόμενα μέρη.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Κλιμάκιο του ΕΕΣ Η παρούσα επισκόπηση πραγματοποιήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου V, του οποίου προεδρεύει ο Tony Murphy, Μέλος του ΕΕΣ, και το οποίο εστιάζει στους τομείς της χρηματοδότησης και διοίκησης της Ένωσης. Επικεφαλής της επισκόπησης ήταν ο Pietro Russo, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Chiara Cipriani, προϊσταμένη του ιδιαίτερου γραφείου του, Benjamin Jakob, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, Alberto Gasperoni, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, Michael Spang, υπεύθυνο έργου, και Attila HorvayKovacs και Tomasz Plebanowicz, ελεγκτές. Στην κατάρτιση της παρούσας επισκόπησης συνέβαλαν επίσης ο Zsolt Varga (ανάλυση δεδομένων), η Alexandra Mazilu και ο Jesús Nieto Muñoz (γραφική απεικόνιση στοιχείων) και η Fiona Urquhart (γλωσσική υποστήριξη).

## Παραρτήματα

### Ο δεκάλογος της καλής νομοθέτησης (Θεμάτων, Αθήνα 2020)

1. *Ο νόμος είναι το τελευταίο ρυθμιστικό μέσο.* Τροποποιούμε έναν νόμο μόνο εάν είμαστε απολύτως βέβαιοι ότι δεν μπορούμε να επιτύχουμε το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα με διαφορετικό τρόπο (π.χ. ερμηνεία υφιστάμενων διατάξεων ή έκδοση κανονιστικής πράξης).
2. *Ένα νομοσχέδιο μπορεί να ρυθμίζει ένα μόνο θέμα με λίγες διατάξεις.* Μπορούμε να προτείνουμε νομοσχέδια όχι μόνο όταν θέλουμε να ρυθμίσουμε ολοκληρωμένα ένα αντικείμενο, αλλά και όταν θέλουμε να αντιμετωπίσουμε συγκεκριμένα προβλήματα ακόμη και μέσω περιορισμένου αριθμού διατάξεων αρμοδιότητας του ιδίου Υπουργείου.
3. *Ένα νομοσχέδιο πριν κατατεθεί πρέπει να έχει τη συμφωνία όλων των συναρμοδίων υπουργών.* Εξασφαλίζουμε έγκαιρα τη σύμφωνη γνώμη των συναρμόδιων Υπουργείων, όχι μόνο επί της αρχής, αλλά και ως προς τις συγκεκριμένες προτεινόμενες νομοθετικές διατάξεις. Ο επισπεύδων Υπουργός πρέπει επίσης να εξασφαλίσει τη σύμφωνη γνώμη των τυχόν συναρμόδιων Υπουργών.
4. *Ένα νομοσχέδιο πριν κατατεθεί πρέπει να έχει υποβληθεί στις προβλεπόμενες αρχές και υπηρεσίες.* Θέτουμε έγκαιρα τις προτεινόμενες ρυθμίσεις υπόψη ανεξαρτήτων αρχών ή άλλων υπηρεσιών για ζητήματα συναρμοδιότητάς τους και καταβάλλουμε κάθε προσπάθεια για την ενσωμάτωση των παρατηρήσεών τους στο τελικό κείμενο του νομοσχεδίου, ιδίως στον βαθμό που τίθενται ζητήματα συμβατότητας των διατάξεων προς διατάξεις του Συντάγματος, του ευρωπαϊκού και του διεθνούς δικαίου.
5. *Δεν προβάλλουμε ως επείγον τη δική μας καθυστέρηση.* Παρακολουθούμε συστηματικά τις ανάγκες του Υπουργείου. Δεν αφήνουμε τα ζητήματα να καθίστανται επείγοντα και να απαιτούν λύσεις της τελευταίας στιγμής.
6. *Αποστέλλουμε εγκαίρως στην Προεδρία της Κυβέρνησης όλο το προνομοθετικό πακέτο.* Προγραμματίζουμε και αποστέλλουμε έγκαιρα στην Προεδρία της Κυβέρνησης τις προτεινόμενες νομοθετικές παρεμβάσεις, στην περίπτωση των προσχεδίων νόμων

τουλάχιστον σαράντα πέντε (45) και στην περίπτωση των κατευθυντηρίων γραμμών τουλάχιστον εξήντα (60) ημέρες πριν από την επιθυμητή ημερομηνία κατάθεσης, με ολοκληρωμένη προκαταρκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ή όλα τα απαιτούμενα βάσει του νόμου στοιχεία, καθώς και κείμενο πολιτικής που περιγράφει τον επιδιωκόμενο στόχο της προτεινόμενης νομοθετικής παρέμβασης. Καταβάλλουμε ιδιαίτερη προσοχή, προκειμένου να αποστέλλεται, εντός της ανωτέρω προθεσμίας, ολοκληρωμένη εισήγηση της αρμόδιας Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) του επισπεύδοντος Υπουργείου σε συνεργασία με τις ΓΔΟΥ των συναρμοδίων Υπουργείων.

7. *Ακολουθούμε πιστά και ουσιαστικά τη διαδικασία διαβούλευσης.* Τηρούμε την προθεσμία της προνομοθετικής διαβούλευσης. Είμαστε ανοικτοί στο να τροποποιήσουμε το νομοσχέδιο στη βάση σχολίων ή παρατηρήσεων που υποβάλλονται κατά τη διαβούλευση και φροντίζουμε για την πληρότητα της έκθεσης διαβούλευσης.
8. *Δεν εισάγονται στη Βουλή άσχετες και εκπρόθεσμες τροπολογίες.* Δεν επιτρέπονται σε καμία περίπτωση τροπολογίες που στερούνται συνάφειας με το αντικείμενο του σχεδίου νόμου, ούτε τροπολογίες, ακόμη και σχετικές, που κατατίθενται μετά από τέλος της συζήτησης στην αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή.
9. *Δεν εισάγουμε τροπολογίες δια της πλαγίας μέσω νομοτεχνικών.* Νομοτεχνικές προσθήκες/αναδιατυπώσεις κατά τη διάρκεια της κοινοβουλευτικής συζήτησης δεν επιτρέπεται να ισοδυναμούν με συγκεκριμένες τροπολογίες. Με τις προσθήκες/αναδιατυπώσεις αυτές δεν θεσπίζονται νέοι κανόνες δικαίου, αλλά απλώς γίνονται νομοτεχνικές διορθώσεις.
10. *Επείγοντα/κατεπείγοντα νομοσχέδια είναι απολύτως εξαιρετικά για να εξυπηρετήσουν γνήσια απρόβλεπτες ανάγκες.* Τυχόν επείγοντα ζητήματα που δεν είναι δυνατόν υπό καμία εκδοχή να προγραμματισθούν εντός του ανωτέρω χρονοδιαγράμματος των τριάντα (30) ημερών δεν αντιμετωπίζονται με τη μορφή τροπολογιών, αλλά με την κατάθεση αυτοτελών νομοσχεδίων που συζητούνται με τη διαδικασία του επείγοντος ή του κατεπείγοντος κατά τον Κανονισμό της Βουλής. Απαιτείται ιδιαίτερη φειδώ στην εφαρμογή της εντελώς εξαιρετικής αυτής διαδικασίας που μπορεί να εφαρμοσθεί μόνο

στην περίπτωση ζητημάτων ανωτέρας βίας και κατόπιν σχετικής συνεννόησης με τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.



Πηγή: Xanthaki H., “Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation”, (2014), Hart Publishers, Oxford

(Παναγιώτης Καρκατσούλης, Δεκέμβριος 2021)

**Ο Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης** που παρουσιάζεται από το ΚΕΦΙΜ, αξιολογεί τη συνολική διαδικασία εισαγωγής των νόμων που ψηφίζονται στο εθνικό κοινοβούλιο και εισάγονται στην έννομη τάξη της χώρας μας. Φιλοδοξία είναι ο Δείκτης να εμπλουτίσει τον δημόσιο διάλογο με έγκυρα και μετρήσιμα δεδομένα, και να αποτελέσει χρήσιμο εργαλείο αποτίμησης του νομοθετικού έργου καθώς και οδηγό για καλύτερη νομοθέτηση. Η νομοθεσία είναι το λειτουργικό σύστημα μιας χώρας. Η ποιότητα των κανόνων δικαίου προσδιορίζει σε μεγάλο βαθμό την εύρυθμη λειτουργία ενός κράτους, αλλά και την εμπιστοσύνη των πολιτών προς αυτό. Σύμφωνα με την αναλυτική μελέτη από την έρευνα του ΚΕΦΙΜ προκύπτουν τα εξής

- Η ποιότητα των νόμων στην Ελλάδα σύμφωνα με τον Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης 2020 παραμένει χαμηλή, με τα φαινόμενα της πολυνομίας και της κακονομίας να εμμένουν.
- Το 2020 ψηφίστηκαν 113 νόμοι, συμπεριλαμβανομένων κυρώσεων διεθνών συμβάσεων και συμφωνιών, ενώ πέρασαν 196 τροπολογίες, από τις οποίες οι 121 (62%) ήταν εκπρόθεσμες. Οι 113 νόμοι και κυρώσεις του 2020 παρήγαγαν συνολικά 2,166 εξουσιοδοτήσεις για Υπουργικές Αποφάσεις και εξουσιοδοτήσεις για Προεδρικά Διατάγματα. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι στη διάρκεια του 2020 κάθε 3,2 ημερολογιακές ημέρες ψηφιζόταν 1 νόμος.
- Συνολικά οι νόμοι του 2020 αντιστοιχούν σε 4.867 άρθρα και 10.302 σελίδες. Εάν υποθέσουμε πως ο μέσος άνθρωπος διαβάζει περί τις 30 σελίδες την ώρα, για την ανάγνωση της νομοθετικής παραγωγής της χρονιάς θα χρειαζόνταν κανείς 43 εργάσιμες ημέρες.
- Σε ό,τι αφορά την ποιότητα της νομοθέτησης, το σύνολο των νόμων που ψηφίστηκαν το 2020 περνά οριακά τη βάση της κλίμακας μέτρησης της ποιότητας νομοθέτησης (51/100) του φετινού Δείκτη.
- Ο καλύτερος νόμος του 2020, με συνολική βαθμολογία στον Δείκτη (78,5/100) αναδεικνύεται ο 4654 «Εκλογή Βουλευτών», που κατατέθηκε στη Βουλή από τον τότε Υπουργό Εσωτερικών, κ. Παναγιώτη Θεοδωρικάκο.
- Ο χειρότερος νόμος του 2020 με συνολική βαθμολογία στον Δείκτη (19,9/100) είναι ο 4764 «Ρυθμίσεις για την προστασία της δημόσιας υγείας από τις συνέπειες της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19, την ενίσχυση των μέσων μαζικής μεταφοράς, την επιτάχυνση της απονομής των συντάξεων, τη ρύθμιση οφειλών προς τους Οργανισμούς

Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις», που κατατέθηκε στη Βουλή από τον τότε Υπουργό Υγείας, κ. Βασίλη Κικίλια.

### **Η δομή του δείκτη**

Ο Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης του ΚΕΦΙΜ εξετάζει στη φετινή του τρίτη έκδοση τους νόμους που ψηφίστηκαν κατά το ημερολογιακό έτος 2020. Τα κριτήριά του αφορούν μεταξύ άλλων το ισχύον ελληνικό θεσμικό πλαίσιο<sup>4</sup>, τις οδηγίες του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), το πρόγραμμα για τη ρυθμιστική πολιτική του Πανεπιστημίου της Πενσυλβάνια, και τις πρακτικές οδηγίες της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής (ΚΕΝΕ). Ο Δείκτης αποτιμά αποκλειστικά την ποιότητα της νομοθέτησης και όχι το καθαυτό περιεχόμενο των νόμων, αν δηλαδή εξυπηρετούν τους διακηρυκτικούς τους σκοπούς, αν είναι κοινωνικά δίκαιοι, περιβαλλοντικά βιώσιμοι κλπ.

### **Η σύγκριση των δύο κυβερνήσεων του 2019 - Η ποιότητα των νόμων σε ΣΥΡΙΖΑ και ΝΔ**

Η ποιότητα ένταξης των νόμων στην ελληνική έννομη τάξη μάλλον αποτελεί μία υπερκομματικώς προβληματική διαδικασία, καθώς και οι δύο κυβερνητικές πλειοψηφίες του 2019, ξεπέρασαν μόλις οριακά τη βάση 50/100 του Δείκτη. Πιο συγκεκριμένα, ο ΣΥΡΙΖΑ στο πρώτο εξάμηνο του 2019 είχε συνολική βαθμολογία 51/100, ξεπερνώντας οριακά την ΝΔ που στο δεύτερο εξάμηνο του έτους καταγράφει συνολική βαθμολογία 50,5/100. Μολονότι, όπως φαίνεται στο Γράφημα 1, και οι δύο κυβερνήσεις του 2019 ξεπέρασαν τη συνολική βαθμολογία του 2018, η νομοθέτηση συνεχίζει να απέχει πολύ από τις οδηγίες και το πλαίσιο της καλής νομοθέτησης.

### **Συνολικά συμπεράσματα για τη νομοθέτηση του 2019**

Χειροτέρευση της νομοθετικής ποιότητας πριν και μετά τις εκλογές Το 2019 αποτελεί έτος ιδιαίτερης παρακολούθησης της νομοθετικής ποιότητας της χώρας, καθώς διενεργήθηκαν εθνικές εκλογές με δύο ενδιαφέροντα χαρακτηριστικά: οι εκλογές έγιναν στην μέση του έτους και άλλαξε η κυβερνητική πλειοψηφία, άρα κάθε κόμμα μοιράστηκε ένα εξάμηνο στην εξουσία. Ωστόσο, η εκλογική αναμέτρηση φαίνεται να συνέβαλε στη χειροτέρευση της νομοθετικής ποιότητας τόσο πριν, όσο και μετά τις εκλογές της 7ης Ιουλίου.

### **Η νομοθετική παραγωγή του 2020 σε αριθμούς**

Ο Πίνακας 1 αποτυπώνει τα βασικά χαρακτηριστικά της νομοθέτησης για το 2020.



Ο όγκος της συνολικής, «μεικτής» νομοθετικής παραγωγής σχεδόν διπλασιάστηκε σε νομοθετήματα και υπερδιπλασιάστηκε σε σελίδες σε σχέση με το 2019 καταδεικνύοντας τον αυξανόμενο νομοθετικό πληθωρισμό που χαρακτηρίζει σταθερά τη νομοθέτηση στην Ελλάδα. Εντυπωσιακός παραμένει ο αριθμός των τροπολογιών (196) που αντιστοιχούν κατά μέσο όρο σε 3,2 ανά νόμο. Ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης ο αριθμός των εξουσιοδοτήσεων για Υπουργικές Αποφάσεις, οι οποίες ανέρχονται συνολικά σε 2.166 ή σε 19 ανά νόμο/κύρωση. Με άλλα λόγια, για να ενεργοποιηθούν όλοι οι νόμοι του 2020 απαιτείται να εκδίδονται 5,9 Υπουργικές Αποφάσεις κάθε μέρα για έναν χρόνο.

<b>Κατηγορία</b>	<b>Νόμοι</b>	<b>Κυρώσεις</b>
Νομοθετική Παραγωγή	55	58
Σελίδες	2.561	7.741
Τροπολογίες	176	20
Εξουσιοδοτήσεις για Προεδρικά Διατάγματα	89	3
Εξουσιοδοτήσεις για Υπουργικές αποφάσεις	1.925	241

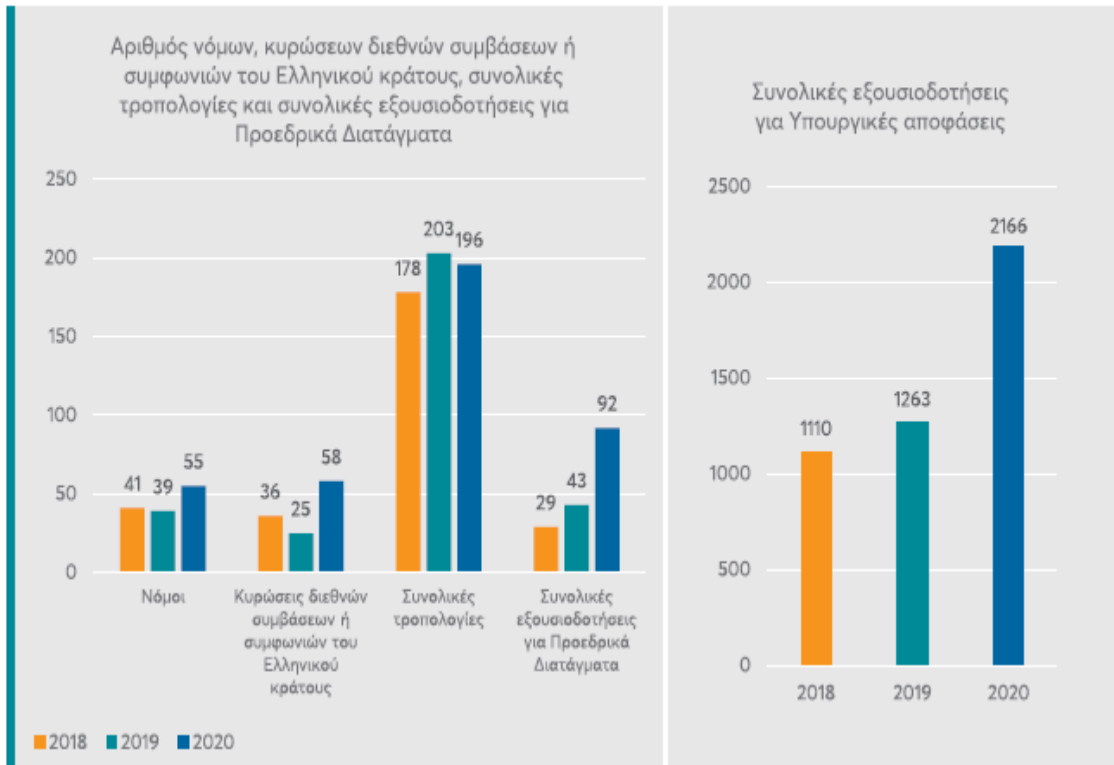
**Ο Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης διαμορφώθηκε με βάση τις ακόλουθες παραδοχές καλής νομοθέτησης, όπως αυτές προσαρμόζονται στα ελληνικά δεδομένα.**

**Καλός νόμος είναι ένας νόμος ο οποίος,**

1. Έχει ακολουθήσει με αυστηρότητα μια προκοινοβουλευτική διαδικασία η οποία προβλέπει κατ' ελάχιστο:
  - Διαβούλευση με επαρκή διάρκεια και ικανό πλήθος συμμετεχόντων.
  - Κατά το δυνατόν ποσοτικοποιημένη εκτίμηση των αποτελεσμάτων του νόμου.
  - Μέτρηση των διοικητικών επιβαρύνσεων που προκαλεί ή αίρει ο νόμος.
  - Την κατά το δυνατόν πιο περιορισμένη δημιουργία νέων δομών και φορέων του Δημοσίου (ιδανικά ένας νόμος δεν θα πρέπει να δημιουργεί νέες δομές).
  
2. Έχει ακολουθήσει πιστά την κοινοβουλευτική διαδικασία, σύμφωνα με την οποία:
  - Έχει αφιερωθεί ικανός χρόνος συζήτησης στις αρμόδιες επιτροπές της Βουλής με σκοπό να ακουστούν όσο το δυνατόν περισσότεροι φορείς της κοινωνίας πολιτών αλλά και να εκφραστούν τα μέλη του νομοθετικού σώματος.

- Έχει αφιερωθεί ικανός χρόνος συζήτησης εντός της Ολομέλειας με κατοχύρωση του δικαιώματος και της δυνατότητας όλων των βουλευτών που το επιθυμούν να εκφραστούν επί του νομοσχεδίου.
  - Έχουν υπάρξει ελάχιστες, και ιδανικά μηδενικές, προσθήκες άσχετων ή και εκπρόθεσμων τροπολογιών.
  - Το νομοσχέδιο συζητείται με την κανονική διαδικασία και δεν γίνεται χρήση της επείγουσας ή κατεπείγουσας διαδικασίας συζήτησης.
3. Έχει γλώσσα και σύνταξη απλή και κατανοητή, χωρίς να χρειάζεται προσφυγή σε ειδικούς για την κατανόησή του.
  4. Έχει την απολύτως απαραίτητη έκταση και δεν αποτελεί συρραφή διατάξεων που αναφέρονται σε διαφορετικά πεδία πολιτικής.
  5. Έχει νοηματική και ουσιαστική αυτοτέλεια και δεν αποτελεί προσθήκη σε άλλη κανονιστική ρύθμιση - είτε διεθνή, είτε εγχώρια.
  6. Απαντά σε ένα πραγματικό πρόβλημα και δεν τροποποιεί νόμο ο οποίος δεν έχει προλάβει να εφαρμοστεί.
  7. Έχει εφαρμοστεί, δηλαδή έχει εκδοθεί η πλειοψηφία των εξουσιοδοτικών του πράξεων εντός εξαμήνου από την ψήφισή του.

Γράφημα 1. Βασικά χαρακτηριστικά νομοθετικής παραγωγής 2018-2020.



### Μεθοδολογία

Η μέτρηση της ποιότητας των ρυθμίσεων γίνεται μέσω ενός σύνθετου δείκτη (composite indicator) ο οποίος δομήθηκε σύμφωνα με το σχετικό εγχειρίδιο του ΟΟΣΑ Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide (OECD, 2008). Ο δείκτης αυτός χρησιμοποιεί κριτήρια που αναφέρονται στην προ-κοινοβουλευτική, την κοινοβουλευτική και την μετά-κοινοβουλευτική διαδικασία εφαρμογής του νόμου (κύκλος ζωής ρύθμισης). Στον δείκτη συμπεριλαμβάνονται και κριτήρια ποιότητας του κειμένου του νόμου, καθότι αυτά είναι απολύτως σημαντικά για την κατανόησή του (OECD, 2005).

Καθένα από τα παραπάνω κριτήρια κατηγοριοποιείται και αξιολογείται με τη χρήση μεταβλητών, τις οποίες έχει αναπτύξει το ΚΕΦΙΜ λαμβάνοντας υπόψη το ελληνικό νομικό πλαίσιο για την καλή νομοθέτηση και τη διεθνή και ελληνική βιβλιογραφία και πρακτική, ώστε να αποτυπώνουν τα ποσοτικά και ποιοτικά δεδομένα κάθε φάσης ζωής της ρύθμισης (Karkatsoulis, Steforoulou, Saravakos, Zlatanova, & Çoban, 2019).

**Επομένως, ο Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης συντίθεται από 4 κατηγορίες**

Κατηγορία 1: Ποιότητα δικαιοπολιτικών χαρακτηριστικών: Βαθμολογείται με 20 μονάδες από τις συνολικά 100, οι οποίες κατανέμονται εξίσου σε κάθε μία από τις 25 μεταβλητές που αξιολογούνται. Εξετάζεται η ποιότητα του κειμένου του νόμου σύμφωνα με τις οδηγίες της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής και τους κανόνες εύληπτης σύνταξης κανονιστικών κειμένων (Anderson, 2009).

Κατηγορία 2: Ποιότητα προκοινοβουλευτικής νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας: Βαθμολογείται με 20 μονάδες από τις συνολικά 100, οι οποίες κατανέμονται εξίσου σε κάθε μία από τις 15 μεταβλητές που αξιολογούνται). Εξετάζεται κάθε βήμα της προκοινοβουλευτικής νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, με βάση τις καλές πρακτικές.

Κατηγορία 3: Ποιότητα κοινοβουλευτικής νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας: Βαθμολογείται με 30 μονάδες από τις συνολικά 100, οι οποίες κατανέμονται εξίσου σε κάθε μία από τις 7 μεταβλητές που αξιολογούνται. Εξετάζεται κάθε βήμα της κοινοβουλευτικής διαδικασίας μέχρι και την ψήφιση του νόμου, με βάση τον Κανονισμό της Βουλής και τις διεθνείς καλές πρακτικές (Bach, 2009).

Κατηγορία 4: Ποιότητα εφαρμογής του νόμου: Βαθμολογείται με 30 μονάδες από τις συνολικά 100, εκ των οποίων 5 μονάδες αφορούν το όριο εξουσιοδοτήσεων για Προεδρικά Διατάγματα (ΠΔ), 5 το όριο εξουσιοδοτήσεων για Υπουργικές Αποφάσεις (ΥΑ), 10 το ποσοστό ενεργοποίησης των Προεδρικών Διαταγμάτων, και 10 το ποσοστό ενεργοποίησης των Υπουργικών Αποφάσεων. Εξετάζεται το εύρος και η ποιότητα της εφαρμογής των νόμων, που συναρτάται τόσο από την έκδοση των προβλεπόμενων σε αυτόν κανονιστικών πράξεων, όσο και από την ισχύ των διατάξεών του στη δικαστική κρίση. Στο έλλειμα εφαρμογής προσθέτουν και εκείνες οι πρακτικές που υποκαθιστούν τις διατάξεις νόμων που προβλέπουν διαδικασίες με δυσκολίες εφαρμογής. Εκ των υστέρων αξιολόγηση εφαρμογής, προβλέπονταν στον νόμο 4048/2012 για την καλή νομοθέτηση εντός τριετίας από την ψήφιση κάθε νόμου, όμως η διάταξη αυτή δεν έχει εφαρμοστεί. Στην παρούσα έρευνα εξετάζεται μόνο το πρώτο κριτήριο εφαρμογής κάθε νόμου, αυτό της έκδοσης των προβλεπόμενων κανονιστικών πράξεων (OECD, 2014).

Στο Σχήμα 1 αποτυπώνεται η δομή του Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης.



Σχήμα 1: Η δομή του Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης

Συνολικά, οι μεταβλητές που περιλαμβάνονται στις 4 ανωτέρω κατηγορίες είναι 68, από τις οποίες αξιολογούνται οι 51. Οι υπόλοιπες 17 συλλέγουν κατηγορικά δεδομένα για τους νόμους και δεν αξιολογούνται, αλλά βοηθούν στην ταξινόμηση και επεξεργασία των υπόλοιπων δεδομένων.

Κοινά χαρακτηριστικά ενός εποπτικού οργάνου είναι η ανεξαρτησία όντας στελεχωμένο από ειδικούς και επαγγελματίες του αντικειμένου, η επαρκής εξουσία, η πολιτική στήριξη από τους πολιτικούς αξιωματούχους, η δημιουργία κοινής αντίληψης στα πλαίσια της μεταρρύθμισης και ο συντονισμός των θεσμικών πλαισίων από μία συνολική κυβερνητική προοπτική (whole-of-government perspective). Η οργάνωση του εν λόγω σώματος μπορεί να αποφασιστεί ανάλογα με τις συνθήκες είτε ως μόνιμη ομάδα εργασίας, είτε ως ad hoc ομάδα<sup>61</sup>.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, προτείνεται η ενίσχυση του υφιστάμενου Κέντρου Διακυβέρνησης αποτελούμενο από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, το Γραφείο Πρωθυπουργού ώστε να υπάρχει άμεση ενημέρωσή του και παρακολούθηση της πορείας της μεταρρύθμισης και από τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού, η οποία από τη σύστασή της είχε αναλάβει το ρόλο του συντονισμού μεταξύ των υπουργείων. Το σχήμα αυτό έχοντας την στήριξη του Πρωθυπουργού θα παρακολουθεί το κυβερνητικό έργο σε ολόκληρο τον κύκλο πολιτικής, ενώ θα προβλέπει τη συζήτηση των νομοθετημάτων στο Υπουργικό Συμβούλιο ώστε να υπάρχει έγκαιρη πληροφόρηση και να αποφεύγονται οι αλλαγές στη φάση συζήτησης στη Βουλή με πληθώρα τροπολογιών.

<sup>61</sup> OECD (2007) Oversight Bodies for Regulatory Reform.

Η εξασφάλιση της συνέχειας της διοίκησης είναι ένα ζήτημα ιδιαίτερης σημασίας ώστε να μην μεταβάλλεται το διοικητικό προσωπικό κάθε φορά που υπάρχει αλλαγή του πολιτικού προσωπικού. Έτσι, θα αξιοποιηθεί η θεσμική μνήμη και εμπειρία της διοίκησης. Το ίδιο θα μπορούσε να επιτευχθεί και σε σχέση με την κανονιστική μεταρρύθμιση ώστε να αποφεύγεται η συχνή αλλαγή συγκεκριμένων αντικειμένων του θεσμικού πλαισίου από κάθε πολιτική ηγεσία καλλιεργώντας ένα αίσθημα ασφάλειας στους πολίτες. Άλλωστε, η συχνή αλλαγή των νόμων αποδυναμώνει το κύρος και την ισχύ τους στη συνείδηση των πολιτών<sup>62</sup>.

Σε ένα περιβάλλον ομαλής πολιτικής και οικονομικής ζωής, ο χρόνος διαβούλευσης θα έπρεπε να είναι μεγαλύτερος, ώστε να συγκεντρώνονται όσο το δυνατόν περισσότερες απόψεις. Η προσβάσιμη πληροφορία για τον πολίτη ενισχύει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία με αποτέλεσμα να βελτιώνεται και η ποιότητα των ρυθμίσεων.

Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και το πρόγραμμα e-parliament ως «μία νομοθετική εξουσία εξουσιοδοτημένη να είναι πιο διαφανής, προσβάσιμη και υπόλογη μέσω των ΤΠΕ<sup>63</sup>». Έτσι, οι πολίτες όταν συνδέονται αποκτούν πρόσβαση στα κοινοβουλευτικά έγγραφα και δραστηριότητες υποστηρίζοντας τις λειτουργίες του Κοινοβουλίου, όπως την ψήφιση των νόμων και την εποπτεία με πιο αποτελεσματικό τρόπο. Το πρόγραμμα αυτό προωθεί τη δημιουργία της κοινωνίας της πληροφορίας καθιστώντας τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες διαφανείς και προσβάσιμες στο ευρύ κοινό<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Μακρυδημήτρης, 2011.

<sup>63</sup> IPU (2008) World e-Parliament Report 2008, p. 8

<sup>64</sup> IPU (2008) World e-Parliament Report 2008.

## Γλωσσάριο

**Αξιολόγηση:** Τεκμηριωμένη εκτίμηση, πραγματοποιούμενη από την ίδια την Επιτροπή ή από τρίτο για λογαριασμό της, του βαθμού στον οποίο μια δράση της ΕΕ είναι αποτελεσματική, αποδοτική και συναφής με τις ανάγκες, και εξασφαλίζει την προστιθέμενη αξία της ΕΕ.

**Αρχική εκτίμηση επιπτώσεων:** Μια πρώτη περιγραφή ενός προβλήματος και πιθανές επιλογές πολιτικής για την αντιμετώπισή του, μαζί με επισκόπηση των διαφόρων σταδίων που προβλέπονται για την ανάπτυξη της πρωτοβουλίας, περιλαμβανομένων των εργασιών εκτίμησης του αντικτύπου και της διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

**Βελτίωση της νομοθεσίας:** Σύνολο αρχών για τον σχεδιασμό των πολιτικών και της νομοθεσίας της ΕΕ κατά τρόπο διαφανή και τεκμηριωμένο, με τη συμμετοχή των πολιτών και των ενδιαφερόμενων μερών, που καλύπτει ολόκληρο τον κύκλο πολιτικής από τον σχεδιασμό έως την υλοποίησή της, καθώς και την αξιολόγηση και την ενδεχόμενη αναθεώρησή της.

**Διαβούλευση:** Διαδικασία συλλογής πληροφοριών, αναπληροφόρησης, συμβουλών ή αποδεικτικών στοιχείων από άλλο φορέα, εμπειρογνώμονες ή ενδιαφερόμενα μέρη.

**Διυπηρεσιακή διαβούλευση:** Διαδικασία κατά την οποία μια γενική διεύθυνση της Επιτροπής ζητεί επισήμως γνώμες της για πρόταση ή σχέδιο πρότασης από άλλες σχετικές γενικές διευθύνσεις.

**Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής:** Μη δεσμευτικό έγγραφο στο οποίο μια υπηρεσία της Επιτροπής καθορίζει τη θέση της επί συγκεκριμένου ζητήματος πολιτικής.

**Εκτελεστική πράξη:** Νομικά δεσμευτική πράξη που καθορίζει τα μέτρα, τους όρους και τις διαδικασίες που διασφαλίζουν ότι το δίκαιο της ΕΕ εφαρμόζεται ομοιόμορφα σε όλα τα κράτη μέλη.

**Εκτίμηση επιπτώσεων:** Λεπτομερής ανάλυση ενός προβλήματος, περιλαμβανομένων των βαθύτερων αιτιών του, της ανάγκης για δράση εκ μέρους της ΕΕ και των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων των πιθανών λύσεων.

**Εκτίμηση επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων:** Ορίζεται από τον ΟΟΣΑ ως η συστηματική διαδικασία αναγνώρισης και ποσοτικού προσδιορισμού των οφελών και του κόστους που ενδέχεται να προκύψουν από ρυθμιστικές ή μη επιλογές για μια υπό εξέταση πολιτική.

**Εκ των προτέρων αξιολόγηση:** Οι εκ των προτέρων αξιολογήσεις, που σκοπό έχουν την υποστήριξη της εκπόνησης προγραμμάτων και δραστηριοτήτων, βασίζονται στα περί επιδόσεων στοιχεία των σχετικών προγραμμάτων ή δραστηριοτήτων και προσδιορίζουν και αναλύουν τα ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν, την προστιθέμενη αξία από τη συμμετοχή της Ένωσης, τους στόχους, τα προσδοκώμενα αποτελέσματα από τις διάφορες επιλογές και τις ρυθμίσεις παρακολούθησης και αξιολόγησης. Για μείζονα προγράμματα ή δραστηριότητες που αναμένεται να έχουν σημαντικές οικονομικές, περιβαλλοντικές ή κοινωνικές επιπτώσεις, η εκ των προτέρων αξιολόγηση μπορεί να λάβει τη μορφή εκτίμησης επιπτώσεων.

**Εκ των υστέρων επισκόπηση:** Εργαλείο πολιτικής με τελικό προϊόν έγγραφο ή δέσμη εγγράφων στα οποία γίνεται απολογισμός μίας ή και όλων των πτυχών μιας κανονιστικής παρέμβασης της ΕΕ (είτε πρόκειται για μία είτε για περισσότερες νομοθετικές πράξεις), με ή χωρίς αξιολογικά στοιχεία.

**Έλεγχος καταλληλότητας:** Συνολική αξιολόγηση ομάδας δράσεων που συνδέονται μεταξύ τους κατά κάποιο τρόπο (συνήθως μέσω κοινού συνόλου στόχων) για τον εντοπισμό και την ποσοτικοποίηση ενδεχόμενων συνεργιών ή ανεπαρκειών μεταξύ των δράσεων, καθώς και του σωρευτικού αντικτύπου τους όσον αφορά το κόστος και τα οφέλη.

**Κανονιστικός υπερθεματισμός:** Πρακτική σύμφωνα με την οποία οι εθνικές κυβερνήσεις που μεταφέρουν στο εθνικό δίκαιο μια οδηγία της ΕΕ θέτουν κανόνες ή κανονιστικές απαιτήσεις που υπερβαίνουν τα αναγκαία όρια που υπαγορεύει η συμμόρφωση με τις απαιτήσεις της εν λόγω οδηγίας.

**Κατ' εξουσιοδότηση πράξη:** Μη νομοθετικού περιεχομένου πράξη που εγκρίνεται από την Επιτροπή, στο πλαίσιο εξουσιών που της έχουν εκχωρηθεί με νομοθετική πράξη, και συμπληρώνει ή τροποποιεί ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία αυτής της νομοθετικής πράξης.

*Μεταφορά στο εθνικό δίκαιο:* Διαδικασία με την οποία τα κράτη μέλη της ΕΕ ενσωματώνουν τις οδηγίες της ΕΕ στην εθνική έννομη τάξη. *Συνήθης νομοθετική διαδικασία:* Έγκριση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κανονισμού, οδηγίας ή απόφασης κατόπιν πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

**Τριμερής διάλογος:** Συζήτηση επί νομοθετικής πρότασης μεταξύ εκπροσώπων του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. *Χάρτης πορείας:* Σχέδιο έργου στο οποίο καθορίζονται οι ενέργειες που απαιτούνται για την επίτευξη συγκεκριμένου στόχου.

**REFIT (Regulatory fitness and performance programme):** Το πρόγραμμα της Επιτροπής για την καταλληλότητα και την αποδοτικότητα του κανονιστικού πλαισίου, το οποίο εξετάζει την ισχύουσα νομοθεσία και τα ισχύοντα μέτρα, με σκοπό να διασφαλίζεται ότι αυτά αποφέρουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα με τα ελάχιστα δυνατά έξοδα και την ελάχιστη δυνατή κανονιστική επιβάρυνση.



## **Βιβλιογραφία**

### **Νομοθεσία – εγκύκλιοι**

Κανονισμός της Βουλής

Υ190/18.7.2006 Εγκύκλιος του Πρωθυπουργού με θέμα: «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.»

Ν. 4048/2012 (ΦΕΚ 34Α΄/23.02.2012) «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης.»

Ν. 4109/2013 (ΦΕΚ 16Α΄/23.01.2013) «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις»

Ν. 4250/2014 (ΦΕΚ 74Α΄/26.03.2014) «Διοικητικές Απλουστεύσεις – Καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών Προσώπων και Υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα – Τροποποίηση Διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 (Α΄ 161) και λοιπές ρυθμίσεις.»

Ν. 4275/2014 (ΦΕΚ 149Α΄/15.07.2014) «Τροποποίηση διατάξεων του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (Ν. 3526/2007) - Επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων και άλλες διατάξεις.»

Σχέδιο νόμου 20/1/2015 «Αξιολόγηση της απόδοσης των υπαλλήλων των Δημοσίων Υπηρεσιών, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ. των Δημοσίων Υπηρεσιών και των Ο.Τ.Α.»

Σχέδιο νόμου 8/7/2015 «Αξιοκρατία, συμμετοχή και αποτελεσματικότητα στην διοίκηση»

Π.Δ. 17/ 2009 (ΦΕΚ 33Α΄/27.02.2009) «Τροποποίηση του π.δ. 32/2004 «Σύσταση και Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης» (ΦΕΚ Α΄ 28), όπως τροποποιήθηκε με το π.δ. 179/2004 (ΦΕΚ Α΄156)»

Π.Δ. 99/2014 (ΦΕΚ 166Α΄/28.08.2014) «Οργανισμός Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης»

Περιλαμβάνονται και οι εκθέσεις αυτών (αιτιολογική, ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, δημόσιας διαβούλευσης και ΓΛΚ)

### **Θεσμικά κείμενα Ε.Ε.**

Ανακοίνωση της Επιτροπής Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μια Λευκή Βίβλος, COM (2001) 428 τελικό.

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Έξυπνη νομοθεσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, COM (2010) 543 τελικό.

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Καταλληλότητα του κανονιστικού πλαισίου της Ε.Ε., COM (2012) 746 τελικό.

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT): Αποτελέσματα και επόμενα Βήματα, COM (2013) 685 τελικό.

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Βελτίωση της νομοθεσίας για καλύτερα αποτελέσματα – ένα θεματολόγιο της Ε.Ε., COM (2015) 215 τελικό.

Διοργανική Συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο, Επιτροπή, (2003) C231/01.

Δελτίο Τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2 Οκτωβρίου 2013), «REFIT - Νομοθεσία κατάλληλη για την ανάπτυξη» - Η Επιτροπή λαμβάνει νέα φιλόδοξα μέτρα για να απλουστεύσει το δίκαιο της ΕΕ.

European Commission (2001) Mandelkern Group on Better Regulation.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union, COM (2007) 23 final.

European Commission (2014) Frans Timmermans, Better Regulation, Interinstitutional Relations, the Rule of Law and the Charter of Fundamental Rights, [https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/timmermans\\_en](https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/timmermans_en)

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Proposal for an Interinstitutional Agreement on Better Regulation, COM (2015) 216 final.

Communication to the Commission, The REFIT Platform. Structure and Functioning, C (2015) 3260 final.

Commission Decision of 19.5.2015 establishing the REFIT Platform, C (2015) 3261 final.

Communication to the Commission, Regulatory Scrutiny Board. Mission, tasks and staff, C (2015) 3262 final.

Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines, SWD (2015) 111 final.

European Commission (2015) Better Regulation Toolbox. Available at: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br\\_toolbox\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf)

European Commission (2015) Quality of Public Administration, A Toolbox for Practitioners, Abridged Version

## **Ξενογλώσση βιβλιογραφία**

Cabinet Office (2014) Guide to Making Legislation (July 2014)

Hatzis, A. and Nalpanidou, S. (2007), From Nothing to Too Much:

Regulatory Reform in Greece (December 2007). [Online] NBER Working Paper No. 13/2007. Available at: <http://ssrn.com/abstract=1075963>

Inter-Parliamentary Union (2008) World e-Parliament Report 2008. [Online] IPU Publications. Available at: [http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page\\_7/world\\_eparliament\\_report\\_2008\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_7/world_eparliament_report_2008_en.pdf) [Accessed 25/8/2015]

National Audit Office. Comptroller and Auditor General (2001) Better Regulation: Making Good Use of Regulatory Impact Assessments. HC 329 Session 2001-2002: 15 November 2001[Online]. London: The Stationery Office. Available at <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2001/11/0102329.pdf> [Accessed 18/08/2015]

OECD (2001), OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Greece 2001, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264193451-en>

OECD (2007) Background Document: Oversight Bodies for Regulatory Reform, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

<http://www.oecd.org/mena/governance/38403668.pdf>

OECD (2009), Indicators of Regulatory Management Systems, Regulatory Policy Committee.

<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf>

OECD (2010), Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-en>

OECD (2011), Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264102880-en>

OECD (2012), Better Regulation in Europe: Greece 2012, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264179288-en>

OECD (2014), Measurement and Reduction of Administrative Burdens in Greece: An Overview of 13 Sectors, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264213524-en>

OECD (2015), Public Governance Reviews: Estonia and Finland, Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en>

Prime Minister's Office Finland (2013) Impact Assessment System in Finland. Available at: [https://www.premier.gov.pl/files/files/seminarium\\_osr\\_sirpa\\_kekkonen\\_finland.pdf](https://www.premier.gov.pl/files/files/seminarium_osr_sirpa_kekkonen_finland.pdf)

### **Ελληνική βιβλιογραφία**

Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Οδηγός Συμπλήρωσης Υποδείγματος 2009 της Έκθεσης Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων.

Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Πρακτικές Οδηγίες για την Κατάρτιση Νομοσχεδίων.

Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών θεμάτων (2013) Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα. Εγχειρίδιο Εναρμόνισης. 1η Έκδοση. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.

Καρκατσούλης, Π. και Στεφοπούλου, Ε. (2006) Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων στην καλύτερη νομοθέτηση: ένα ηλεκτρονικό υπόδειγμα. Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης. Τεύχος 12ο. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα. σελ. 53-91.

Καρκατσούλης, Π. (2007) Παγκόσμια Διακυβέρνηση, Εξευρωπαϊσμός και Εξελληνισμός: Πορείες παράλληλες, επάλληλες ή συνάλληλες;. Κοινωνικό Κέντρο. [Διαδίκτυο] Τεύχος 1ο. σελ. 49-64. Διαθέσιμο στο [http://www.inerp.gr/images/Koinoniko\\_Kentro\\_Teuxos\\_I.pdf](http://www.inerp.gr/images/Koinoniko_Kentro_Teuxos_I.pdf) [Προσπέλαση 21/08/2015]

Καρκατσούλης, Π. (2010) Υπέρ Συντονισμού. Το Βήμα. [Διαδίκτυο] 11 Σεπτεμβρίου. Διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=353789> [Προσπέλαση 10/8/2015]

Καρκατσούλης, Π. (2011a) Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή της παγκοσμιοποίησης. Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρης.

Καρκατσούλης, Π. (2011b) Η πολιτική Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα. Στο: Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου. Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου, Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης.

Καρκατσούλης, Π. (2014) Διοικητική παθολογία και διοικητική μεταρρύθμιση. Συλλογικός Τόμος. Ανταγωνιστικότητα για ανάπτυξη: Προτάσεις πολιτικής. Ελληνική Ένωση Τραπεζών [Διαδίκτυο] σελ. 589-605. Διαθέσιμο στο <http://www.hba.gr/5Ekdosis/UplPDFs//sylltomos14/589-606%20Karkatsoulis%202014.pdf> [Προσπέλαση 10/08/2015]

Μακρυδημήτρης, Α. (2011) Προϋποθέσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας του νομοθετείν: Βουλή, Κυβέρνηση ή και ένα Σώμα Προβούλων. Στο: Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου. Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου, Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης.

Μέλισσας, Δ. (2011) Η δημόσια διαβούλευση και ο κοινωνικός διάλογος συμβάλλουν στη βελτίωση της νομοθεσίας;. Στο: Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου. Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου, Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις. Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης.

Ναλπαντίδου, Σ. και Χατζής, Α. (2009) Η κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα. Η ανάλυση επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων. Φιλελεύθερη Έμφαση. Τριμηνιαία

Επιθεώρηση του Ινστιτούτου Δημοκρατίας Κ. Καραμανλής, Τεύχος 38ο. Χειμώνας 09, σελ. 82-97. Διαθέσιμο στο [http://old.phs.uoa.gr/~ahatzis/Nalpantidou\\_Hatzis\\_FE38.pdf](http://old.phs.uoa.gr/~ahatzis/Nalpantidou_Hatzis_FE38.pdf) [Προσπέλαση 18/08/2015]

Σπηλιωτόπουλος, Επαμεινώνδας (2011) Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. Τόμος 1. 14η έκδοση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

### Διαδικτυακές πηγές

<http://lainvalmistelu.finlex.fi/en/aloite/#esittely> Finnish Ministry of Justice

<http://www.opengov.gr> Διαδικτυακός Τόπος Διαβουλεύσεων

<http://www.hellenicparliament.gr> / Βουλή των Ελλήνων

[http://ec.europa.eu/smart-regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm) Διαδικτυακός Τόπος «καλύτερη νομοθέτηση»

[www.ggk.gov.gr](http://www.ggk.gov.gr) Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης

<http://www.ydmed.gov.gr/> Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης Πηγές δεδομένων

[file:///C:/Users/Win10/Desktop/RW\\_better\\_regulation\\_EL.pdf](file:///C:/Users/Win10/Desktop/RW_better_regulation_EL.pdf)

[https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_member\\_state/el/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/el/index_en.htm)

<https://gslegal.gov.gr/wpcontent/uploads/2020/10/%CE%9A%CE%95%CE%9D%CE%A4%CE%A1%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A3%CE%A0%CE%99%CE%9D%CE%91%CE%9A%CE%91%CE%A3%CE%95%CE%9D%CE%A3%CE%A9%CE%9C%CE%91%CE%A4%CE%A9%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%A9%CE%9D%CE%9F%CE%94%CE%97%CE%93%CE%99%CE%A9%CE%9D.pdf>

**Οι πηγές που χρησιμοποιήθηκαν για την παραγωγή των δεδομένων είναι διαθέσιμες στο διαδίκτυο. Οι ιστοσελίδες από τις οποίες αντλήθηκαν τα δεδομένα είναι οι ακόλουθες:**

1. Εθνικό Τυπογραφείο: <http://www.et.gr>
2. Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Classification\\_of\\_the\\_functions\\_of\\_government\\_\(COFOG\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG))
3. Βουλή των Ελλήνων: <http://www.hellenicparliament.gr/>
4. Ανοικτή Διακυβέρνηση: <http://www.opengov.gr/home/>
5. Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

.