

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ως μεθοδολογικό εργαλείο Καλής Νομοθέτησης. Η περίπτωση του Νόμου 4936/2022

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Φίλιππος – Γεώργιος Χασάπης

ΑΜ: 7121Μ031

Αθήνα, 2022

Ευαγγελία Μπάλτα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου
Σταυρούλα Κτιστάκη, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου
Ευριδίκη Μπέσιλα – Βήκα, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Φίλιππος – Γεώργιος Χασάπης, 2022

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

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

Η έγκριση της μεταπτυχιακής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Στην οικογένειά μου, γιατί είναι πάντοτε στο πλάι μου.

Στους φίλους μου, γιατί είναι τα πρότυπά μου.

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την επιβλέπουσα καθηγήτριά μου κα Ευαγγελία Μπάλτα για τη βοήθεια και την υποστήριξή της καθ' όλη τη διάρκεια της ενασχόλησής μου με την εκπόνηση της διπλωματικής εργασίας. Οι συμβουλές της ήταν πολύτιμες και της είμαι ειλικρινά ευγνώμων, τόσο για το χρόνο που αφιέρωσε σε εμένα, όσο και για την εμπιστοσύνη την οποία έδειξε στο πρόσωπό μου.

Ευχαριστώ ιδιαίτερος την αγαπημένη μου Βενθεσικύμη, χωρίς τη δική της παρότρυνση δε θα διεκδικούσα με τόση προσήλωση τους στόχους μου. Η στήριξη και η κατανόησή της με συγκινούν και μου δίνουν δύναμη να συνεχίζω να προσπαθώ για το καλύτερο.

Περιεχόμενα

Εικόνες	8
Περίληψη	9
Abstract.....	10
Εισαγωγή	11
ΜΕΡΟΣ Α': Η Καλή Νομοθέτηση και ο ρόλος της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης σε αυτήν	16
Κεφάλαιο 1. Η Καλή Νομοθέτηση	16
1.1. Η ratio και ο ορισμός της Καλής Νομοθέτησης	16
1.2. Η Κανονιστική Μεταρρύθμιση, η Οικονομική Ανάλυση του Δικαίου και η Ρυθμιστική Διακυβέρνηση	18
1.3. Οι αρχές της Καλής Νομοθέτησης	26
1.4. Το συνταγματικό θεμέλιο της Καλής Νομοθέτησης	28
Κεφάλαιο 2. Οι προκλήσεις στο πεδίο της ρυθμιστικής παραγωγής.....	35
2.1. Οι αιτίες της πολυνομίας.....	36
2.2. Οι αιτίες της κακονομίας.....	44
2.3. Οι συνέπειες της πολυνομίας και της κακονομίας.....	46
Κεφάλαιο 3. Η πορεία προς την υιοθέτηση της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα .	50
Κεφάλαιο 4. Ο Νόμος 4622/2019	60
4.1. Τα όργανα της Καλής Νομοθέτησης	62
4.2. Ορισμοί, αρχές και ειδικές διατάξεις για την Καλή Νομοθέτηση.....	65
4.3. Η προπαρασκευή των ρυθμίσεων υπό το νέο θεσμικό πλαίσιο	68
Κεφάλαιο 5. Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης	78
5.1. Η ταυτότητα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.....	78
5.2. Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης	85
5.3. Οι προδιαγραφές της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης βάσει του Νόμου 4622/2019.....	99
5.4. Η αιτιολογική έκθεση.....	104

5.5. Η έκθεση του άρθρου 75§§1,2 του Συντάγματος.....	107
5.6. Η έκθεση του άρθρου 75§3 του Συντάγματος.....	108
5.7. Η έκθεση γενικών συνεπειών	110
5.8. Η έκθεση διαβούλευσης.....	115
5.9. Η έκθεση νομιμότητας	116
5.10. Ο πίνακας τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων	117
5.11. Η έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης	117
5.12. Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης εντός της νέας νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.....	119
5.13. Κριτική αποτίμηση στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης εντός του νέου καθεστώτος.....	128
ΜΕΡΟΣ Β΄: Παράδειγμα εφαρμογής της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης	140
Κεφάλαιο 6. Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του Εθνικού Κλιματικού Νόμου.....	140
6.1. Η επιλογή του συγκεκριμένου νόμου	140
6.2. Η ακτινογραφία του Νόμου 4936/2022	141
6.3. Η αιτιολογική έκθεση.....	143
6.3.1. Η αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου.	143
6.3.2. Η αιτιολογική έκθεση της τροπολογίας 1318/100	161
6.3.3. Η αιτιολογική έκθεση της τροπολογίας 1317/99.	169
6.4. Η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους	175
6.4.1. Η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στο σχέδιο νόμου.....	175
6.4.2. Η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στην τροπολογία 1318/100.	178
6.4.3. Η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στην τροπολογία 1317/99.....	180
6.5. Η έκθεση του άρθρου 75§3 του Συντάγματος.....	180
6.5.1. Η έκθεση του άρθρου 75§3 του Συντάγματος στο σχέδιο νόμου.	180

6.5.2. Η έκθεση του άρθρου 75§3 του Συντάγματος στην τροπολογία 1318/100.	181
6.6. Η έκθεση γενικών συνεπειών	181
6.6.1. Η έκθεση γενικών συνεπειών στο σχέδιο νόμου.....	181
6.6.2. Η έκθεση γενικών συνεπειών στην τροπολογία 1318/100.	187
6.6.3. Η έκθεση γενικών συνεπειών στην τροπολογία 1317/99.	190
6.7. Η έκθεση διαβούλευσης στο σχέδιο νόμου.....	192
6.8. Η έκθεση νομιμότητας	194
6.8.1. Η έκθεση νομιμότητας στο σχέδιο νόμου.....	194
6.8.2. Η έκθεση νομιμότητας στην τροπολογία 1318/100.	195
6.8.3. Η έκθεση νομιμότητας στην τροπολογία 1317/99	196
6.9. Πίνακας τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων	196
6.9.1. Πίνακας τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων στο σχέδιο νόμου.	196
6.9.2. Πίνακας τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων στην τροπολογία 1318/100.	198
6.9.3. Πίνακας τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων στην τροπολογία 1317/99.....	198
6.10. Η έκθεση εφαρμογής στο σχέδιο νόμου.....	199
6.11. Κριτική αποτίμηση της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης του Εθνικού Κλιματικού Νόμου	200
Κεφάλαιο 7. Προτάσεις.....	214
Επίλογος	234
Πηγές – Βιβλιογραφία.....	237

Εικόνες

Εικόνα 4.1. Η Προεδρία της Κυβέρνησης: Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων	63
Εικόνα 4.2. Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας	64
Εικόνα 4.3. Ορισμοί, Καλή Νομοθέτηση	66
Εικόνα 4.4. Νομοθέτηση: Κανόνες, Ισχύς Ρυθμίσεων	67
Εικόνα 4.5. Νομοθέτηση: Διαδικασία	70
Εικόνα 5.1. Νομοθέτηση: Διαβούλευση, Ανάλυση συνεπειών	103
Εικόνα 5.2. Προγραμματισμός Κυβέρνησης: Σχέδια Δράσης.....	122
Εικόνα 5.3. Δείκτες Ρυθμιστικής Πολιτικής και Διακυβέρνησης. Η περίπτωση της Ελλάδας (2021).....	138
Εικόνα 6.1. Ανάπτυξη – Επενδυτική δραστηριότητα.....	151
Εικόνα 6.2. Οι τροποποιούμενες διατάξεις στο σχέδιο νόμου.....	197
Εικόνα 6.3. Οι καταργούμενες διατάξεις στο σχέδιο νόμου.....	198
Εικόνα 6.4. Οι τροποποιούμενες διατάξεις στην τροπολογία 1317/99	198

Περίληψη

Το θέμα της εργασίας είναι η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, η οποία αποτελεί ένα βασικό εργαλείο της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα. Αρχικώς διερευνώνται τα θεωρητικά θεμέλια της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Στη συνέχεια, μελετώνται οι προκλήσεις τις οποίες αντιμετωπίζουν τα σύγχρονα κράτη και ειδικά η Ελλάδα σε ό,τι αφορά τη διαδικασία παραγωγής ρυθμίσεων. Ακολούθως, παρουσιάζονται οι πιο σημαντικές προσπάθειες εγκαθίδρυσης της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα. Αναλύεται ο Νόμος 4622/2019 με έμφαση στις διατάξεις οι οποίες αφορούν στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Εξετάζεται η ποιότητα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης του Νόμου 4936/2022. Διατυπώνονται προτάσεις για τη βελτίωση της υφιστάμενης κατάστασης.

Λέξεις-κλειδιά: Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, Καλή Νομοθέτηση, Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία, Νόμος 4622/2019, Νόμος 4936/2022

**Regulatory Impact Assessment as a Methodological Tool of Better Regulation.
The Case of Law 4936/2022**

Philip – George Chasapis

Abstract

The topic of this thesis is the Regulatory Impact Assessment, which is a basic tool of Better Regulation in Greece. Initially, the theoretical foundations of Regulatory Impact Assessment are explored. Then, the challenges faced by modern states and especially Greece in terms of the regulation production process are studied. Next, the most important efforts to establish Better Regulation in Greece are presented. Law 4622/2019 is analyzed with an emphasis on the provisions concerning the Regulatory Impact Assessment. The quality of the Regulatory Impact Assessment of Law 4936/2022 is examined. Proposals are made to improve the current situation.

Keywords: Regulatory Impact Assessment, Better Regulation, Legislative Process, Law 4622/2019, Law 4936/2022

Εισαγωγή

Μέσα σε ένα ασταθές και ρευστό περιβάλλον αλληπάλλληλων κρίσεων¹, από την οικονομική, τη χρηματοπιστωτική και την υγειονομική κρίση έως την ενεργειακή, τη γεωπολιτική και την κλιματική², η εύρεση ενός τρόπου ασφαλούς πρόγνωσης του μέλλοντος συνιστά αναγκαίο όρο για την επιβίωση και την ευημερία κάθε κρατικής οντότητας. Βεβαίως, το ζήτημα αυτό θα είχε ως επί το πλείστον φιλοσοφικό υπόβαθρο – και άρα ομοίου περιεχομένου ενδιαφέρον – αν στον πυρήνα του δεν εμφώλευε η ιδέα ότι κάθε συντεταγμένη πολιτεία έχει τη δυνατότητα³, με την αξιοποίηση των κατάλληλων μέσων, να επηρεάσει και, ως ένα βαθμό, να ελέγξει προς όφελός της την πορεία των πραγμάτων.

Τα μέσα αυτά δεν είναι άλλα από τις ρυθμίσεις και μάλιστα με την ευρεία του όρου έννοια, δηλαδή οι νόμοι, οι κανονισμοί, οι οδηγίες, τα προεδρικά διατάγματα, κ.λπ.⁴ Ειδικότερα, η παραγωγή νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, χωρίς να έχει μετατοπιστεί ποτέ από το κέντρο του νοητού κύκλου της κρατικής εξουσίας⁵, τις τελευταίες δεκαετίες έχει εξακτινωθεί σε καινούργιες και μέχρι πρότινος άγνωστες κατευθύνσεις, προσλαμβάνοντας ουσιαστικά η ίδια νέες διαστάσεις. Η παρατήρηση

¹ Τσιντσίνης, Μ. (2022), Επόμενος σταθμός: Permacrisis, *kathimerini.gr*, 6. Νοέμβριος, <https://www.kathimerini.gr/opinion/562124467/epomenos-stathmos-permacrisis/> [πρόσβαση: 29.11.2022]· Bushby, H. (2022), Permacrisis declared Collins Dictionary word of the year, *bbc.com*, 1. November, <https://www.bbc.com/news/entertainment-arts-63458467> [πρόσβαση: 29.11.2022].

² Κατά την άποψη του Θ. Γεωργίου, όλα αυτά τα «αδιέξοδα» της Ανθρωπότητας ανάγονται εν τέλει σε αυτό που ο ίδιος ονομάζει ως «κρίση συνείδησης του σύγχρονου πολιτικού υποκειμένου», βλ. από το εισαγωγικό σημείωμα του Θεόδωρου Γεωργίου στο βιβλίο *J. Habermas, Η ΔΕΥΤΕΡΗ ΕΥΚΑΙΡΙΑ: ΤΡΙΑΝΤΑ ΧΡΟΝΙΑ ΜΕΤΑ (1990-2020)*, Εισαγωγή – Επιμέλεια: Θ. Γεωργίου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2020, σ. 10.

³ Η μετάβαση από τη σφαίρα του «δυνατού» στη σφαίρα του «εφικτού» προϋποθέτει οξυδέρκεια και συνθετική ικανότητα εκ μέρους των κυβερνώντων, η κρίση των οποίων πρέπει να είναι επιστημονικά τεκμηριωμένη. Άρα, η πρόγνωση και η προσαρμογή στις κρίσεις δεν μπορεί να γίνεται τυχαία, αλλά θα πρέπει στις περιπτώσεις εκείνες η Πολιτική και η Επιστήμη να λειτουργούν πράγματι ως συγκοινωνούντα δοχεία. Βλ. Μπάλα, Ε. (2022), «Επιστήμη και Πολιτική: μια σχέση συνεργατική ή συγκρουσιακή;», στο Π. Πικραμένος, Α. Ράντος, Θ. Φορτσάκης, Φ. Αρναούτογλου, Σ. Βλαχόπουλος, Μ.-Ε. Κόρσου-Παναγοπούλου, Χ. Χρυσανθάκης, Γ. Δελλής, Β. Κονδύλης (επιστημονική επιτροπή) «*Σὺν καὶ δικαστῆς ἄριστος. Σύμμεικτα εἰς μνήμην Γεωργίου Χ. Παναγιωτόπουλου*», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σ. 1121.

⁴ Ο προσδιορισμός του όρου «ρύθμιση» γίνεται εν προκειμένω με άξονα αναφοράς το ίδιο το δίκαιο. Ρύθμιση, όμως, δεν είναι μόνο αυτό που προβλέπει η κάθε έννομη τάξη. Για την ακρίβεια, όπως αναφέρει ο Π. Σούρλας, «Ρύθμιση σημαίνει κατά λέξη επιβολή ενός ρυθμού, δηλαδή ενός μέτρου, μιάς τάξεως που περιέχει το στοιχείο της τακτικά και ομοιόμορφα επαναλαμβανόμενης κινήσεως.». Σύμφωνα με τον ίδιο, ο στόχος της ρύθμισης είναι διττός και αφορά τόσο στην επιβολή της ομοιομορφίας, όσο και στην αποτροπή της αυθαιρεσίας. Βλ. *Π. Σούρλας, Justi atque injusti scientia*. Μια εισαγωγή στην Επιστήμη του Δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1995, σ. 29.

⁵ Α. Μακρυδημήτρης, «Προϋποθέσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας του νομοθετείν. Βουλή, Κυβέρνηση ή και ένα Σώμα Προβούλων;» στο Ξ. Κοντιάδης, Φ. Σπυρόπουλος (επιστημονική επιμέλεια) «*ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ. Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*», εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2001, σ. 163.

αυτή εξηγείται βάσει δύο κυρίως λόγων. Ο πρώτος λόγος αφορά στην ανάγκη αποτελεσματικής προσαρμογής των κρατικών (αλλά και υπερκρατικών) μορφωμάτων στις ταχέως μεταβαλλόμενες εξελίξεις της σύγχρονης εποχής. Ο δεύτερος λόγος σχετίζεται με τη γενικότερη τάση ανάσχεσης ορισμένων φαινομένων τα οποία επηρεάζουν δυσμενώς τη λειτουργικότητα του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.

Στο πλαίσιο αυτού του αγώνα επιβίωσης και προσαρμογής, η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων έχουν βρεθεί στο προσκήνιο μέσα από θεσμικούς αγωγούς όπως είναι η «Καλή Νομοθέτηση», η «Κανονιστική Μεταρρύθμιση», η «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση» και η «Οικονομική Ανάλυση του Δικαίου». Ωστόσο, αυτή η ανανοηματοδότηση του ρόλου των ρυθμίσεων θα ήταν ενδεχομένως ανέφικτη δίχως την προηγούμενη αλλαγή του μοντέλου παραγωγής εκείνων. Νέα μεθοδολογικά εργαλεία έχουν αναδυθεί για το σκοπό αυτόν, τα οποία επιτρέπουν, κατά περίπτωση, την αποσαφήνιση και τη βελτίωση της λειτουργίας των ρυθμίσεων, την ενθάρρυνση της συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία διαμόρφωσης των ρυθμίσεων, την αποκάθαρση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος από περιττά βάρη, την ενσωμάτωση των ρυθμίσεων σε ένα οργανωμένο και συνεκτικό πλέγμα κανόνων, κ.ά..

Δεσπόζουσα θέση μεταξύ αυτών των εργαλείων κατέχει η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (Regulatory Impact Assessment – R.I.A.), η οποία αποτελεί το θέμα της παρούσας εργασίας. Πρόκειται για ένα μεθοδολογικό εργαλείο της Καλής Νομοθέτησης⁶, μέσω του οποίου καθίσταται δυνατή η χαρτογράφηση του συνόλου των επιπτώσεων τις οποίες μπορεί να προκαλέσει μία ρύθμιση άπαξ και αυτή εισαχθεί στο θεσμικό οικοδόμημα της έννομης τάξης. Με άλλα λόγια, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης επιτρέπει την αποσαφήνιση της αναγκαιότητας, της καταλληλότητας αλλά και της σκοπιμότητας της εκάστοτε προτεινόμενης ρύθμισης, ώστε να διασφαλιστεί εν τέλει η βιωσιμότητα και η αποτελεσματικότητα εκείνης.

Η λειτουργία της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης είναι ιδιαίτερος σημαντική, ακριβώς επειδή η ίδια επικουρεί όλους όσους είναι επιφορτισμένοι με τη χάραξη δημόσιας πολιτικής και, συνακόλουθα, με την παραγωγή ρυθμίσεων, υπό τον εξής

⁶ Σύμφωνα, όμως, με τη M. Mousmouti, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης είναι περισσότερο ένα εργαλείο για τη χάραξη δημόσιας πολιτικής και λιγότερο ένα μέσο ταγμένο να υπηρετεί τους σκοπούς της Καλής Νομοθέτησης. Για την ίδια, η προπαρασκευή των ρυθμίσεων αρχίζει στο σημείο το οποίο όπου έχει πλέον ολοκληρωθεί η σύνταξη της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Βλ. M. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK, 2019, pp. 112 – 116.

τρόπο: δίδοντάς τους στοιχεία σχετικά με το αναμενόμενο αποτέλεσμα των διαφόρων δυνητικών ρυθμιστικών παρεμβάσεων – και μάλιστα σε πλήθος τομέων όπως είναι π.χ. η οικονομία, η κοινωνία, το περιβάλλον, οι θεσμοί, κ.λπ. – η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης προσφέρει ουσιαστικά στους αρμοδίους την ευκαιρία να διαμορφώσουν τις εξελίξεις. Γνωρίζοντας δηλαδή εκ των προτέρων ποιος θα είναι ο αντίκτυπος μίας απόφασής του, ο νομοθέτης μπορεί να επιλέξει να αποστεί από αυτήν ή, αντίθετα, να την υποστηρίξει και να την ενισχύσει προκειμένου να εξασφαλίσει ακόμη μεγαλύτερη ωφέλεια για το κοινωνικό σύνολο, την οικονομία, κ.λπ.. Την ίδια στιγμή, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης συμβάλλει στον εξορθολογισμό του ρυθμιστικού όγκου, καθώς η ίδια αποτελεί μία τρόπον τινά μεμβράνη στο σύστημα παραγωγής ρυθμίσεων, από την οποία μπορούν να εξέλθουν μόνο εκείνες οι οποίες πληρούν συγκεκριμένες προδιαγραφές ποιότητας και δεν έχουν σχεδιασθεί μηχανικά ή απερίσκεπτα.

Υπό αυτό το πρίσμα, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης μπορεί να διαδραματίσει έναν καίριο ρόλο και στο ζήτημα της διαχείρισης των πολλαπλών κρίσεων και μάλιστα τόσο σε προληπτικό – αποτρεπτικό, όσο και σε κατασταλτικό επίπεδο. Ως εκ τούτου, η παρουσίαση του εν λόγω μεθοδολογικού εργαλείου Καλής Νομοθέτησης έχει επιλεγεί να γίνει σε συνδυασμό με την αναφορά σε μία εκ των σπουδαιότερων προκλήσεων τις οποίες αντιμετωπίζει τη σύγχρονη εποχή η Ανθρωπότητα και, πιο συγκεκριμένα, στην κλιματική αλλαγή.

Ο Νόμος 4936/2022 αποτελεί το πλέον αντιπροσωπευτικό δείγμα της προσπάθειας την οποία καταβάλλει το ελληνικό κράτος, προκειμένου να συγχρονίσει το βηματισμό του με τα υπόλοιπα κράτη του πλανήτη, στο μέτωπο του κοινού αγώνα για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του Νόμου 4936/2022 θα αποτελέσει, λοιπόν, ένα ενδιαφέρον παράδειγμα εφαρμογής των βασικών αρχών και κανόνων που διέπουν τη λειτουργία του συγκεκριμένου μέσου Καλής Νομοθέτησης.

Η παρούσα εργασία αποτελείται από δύο μέρη και συνολικά διαρθρώνεται σε επτά κεφάλαια. Στο πρώτο μέρος με τίτλο «Η Καλή Νομοθέτηση και ο ρόλος της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης σε αυτήν» ανήκουν τα κεφάλαια 1 έως και 5, στο δεύτερο μέρος με τίτλο «Παράδειγμα εφαρμογής της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης» ανήκουν τα κεφάλαια 6 και 7.

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζονται η έννοια, οι αρχές και η συνταγματική θεμελίωση της Καλής Νομοθέτησης, με παράλληλη αναφορά στην κανονιστική μεταρρύθμιση, τη ρυθμιστική διακυβέρνηση και την οικονομική ανάλυση του δικαίου. Σκοπός είναι να περιγραφούν τα βασικά ερείσματα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, ώστε να φωτιστεί η λογική που διέπει το συγκεκριμένο εργαλείο Καλής Νομοθέτησης.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αποτυπώνονται οι αιτίες και οι συνέπειες της πολυνομίας και της κακονομίας, δηλαδή των δύο βασικών φαινομένων τα οποία ανθούν στο πεδίο της ρυθμιστικής παραγωγής. Αυτό που επιχειρείται εδώ να καταδειχθεί είναι η δυσκολία του ρόλου τον οποίον καλείται πλέον να ενσαρκώσει ο νομοθέτης, ώστε να φανεί πόσο απαραίτητη είναι η εφαρμογή των αρχών και των μέσων της Καλής Νομοθέτησης.

Στο τρίτο κεφάλαιο επιχειρείται μία ευσύννοπη απεικόνιση των βασικών σταθμών της πορείας του Έλληνα νομοθέτη προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης ενός αποτελεσματικού νόμου για την Καλή Νομοθέτηση. Μέσα από αυτήν την ιστορική αναδρομή αναδεικνύονται οι αστοχίες και οι αποτυχίες του παρελθόντος, οι οποίες λειτούργησαν ως λίπασμα για τη πρόσφατη μεταρρύθμιση του συστήματος νομοπαραγωγής στην Ελλάδα, με τη θέση σε ισχύ του Νόμου 4622/2019.

Το τέταρτο κεφάλαιο είναι αφιερωμένο στις αλλαγές τις οποίες επέφερε ο Νόμος 4622/2019 στον τομέα της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Περιγράφονται αναλυτικά τα στάδια της διαδικασίας αυτής, ούτως ώστε να αποκαλυφθεί η φιλοσοφία και η λειτουργικότητα των νέων διατάξεων.

Στο πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζεται διεξοδικά η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης υπό το καθεστώς του Νόμου 4622/2019. Παράλληλα, εξηγείται η χρησιμότητά της ως μεθοδολογικού εργαλείου της Καλής Νομοθέτησης και αξιολογείται η ποιότητα του σχεδιασμού αλλά και της εφαρμογής της από το νομοθέτη και τη δημόσια διοίκηση. Ειδική αναφορά γίνεται και στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης εντός της ενωσιακής έννομης τάξης.

Το έκτο κεφάλαιο είναι αφιερωμένο στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του Νόμου 4936/2022. Ουσιαστικά, επιχειρείται η εξακρίβωση του αν και κατά πόσον τηρούνται οι διατάξεις του Νόμου 4622/2019 σχετικά με τη σύνταξη της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

Στο έβδομο κεφάλαιο συγκεντρώνονται οι πλέον σημαντικές διαπιστώσεις οι οποίες προέκυψαν κατά την εκπόνηση της διπλωματικής εργασίας. Επίσης, διατυπώνονται προτάσεις για την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης κατά την εξέλιξη της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.

Η ανάδειξη της σημασίας της Καλής Νομοθέτησης και, ειδικότερα, της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, αποτελεί τον απώτερο στόχο της παρούσας εργασίας, κατά τούτο δε, φιλοδοξεί η ίδια να συμβάλει στον επιστημονικό διάλογο. Η επιτυχής χάραξη και εφαρμογή κάθε δημόσιας πολιτικής, η αποτελεσματική αντιμετώπιση κρίσεων και η βελτίωση της λειτουργικότητας του ρυθμιστικού περιβάλλοντος συνθέτουν τρεις αλληλοτεταγμένους κύκλους, στα σημεία τομής των οποίων μπορεί κανείς να εντοπίσει τις αξίες της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των ρυθμίσεων. Στα σημεία αυτά επιβεβαιώνεται η αναγκαιότητα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης γι' αυτό και είναι απαραίτητο να γίνεται πάντοτε ορθή χρήση του συγκεκριμένου μεθοδολογικού εργαλείου της Καλής Νομοθέτησης.

ΜΕΡΟΣ Α΄: Η Καλή Νομοθέτηση και ο ρόλος της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης σε αυτήν

Κεφάλαιο 1. Η Καλή Νομοθέτηση

1.1. Η ratio και ο ορισμός της Καλής Νομοθέτησης

Η συμβολή του Δικαίου στη ρύθμιση ζητημάτων του κοινωνικού, οικονομικού και πολιτικού γίνεσθαι είναι διαχρονική και δεδομένη, σε σημείο μάλιστα που να φαντάζει εκ πρώτης όψεως παράδοξη⁷ η επινόηση του όρου «Καλή Νομοθέτηση». Πράγματι, όταν το Δίκαιο αντιπαραβάλλεται απλώς και μόνο με το φάντασμα της απουσίας του⁸, είναι εύλογο να υποτεθεί ότι πρώτον, η καθολική ισχύς του Δικαίου είναι αδιαμφισβήτητη και δεύτερον, ότι τα οφέλη που οι ίδιοι οι κοινωνοί του Δικαίου αποκομίζουν χάρη σε αυτό είναι εξ ορισμού θετικά. Το Δίκαιο φαίνεται ότι εκπληρώνει το στόχο⁹ του επιτυχώς, απλώς και μόνο επειδή υπάρχει¹⁰.

Όπως όμως θα αναλυθεί εν συνεχεία, η προσθήκη της παραμέτρου της ποιότητας κατά τη διαδικασία θεσμοθέτησης δεν είναι τυχαία, αλλά συνιστά μία δυναμική απάντηση σε σειρά προκλήσεων με τις οποίες έρχεται αντιμέτωπος ο νομοθέτης, ιδιαίτερα τη σύγχρονη εποχή της παγκοσμιοποίησης. Για την ακρίβεια, η σύγχρονη αποστολή του δημοκρατικά νομιμοποιημένου νομοθέτη κρίνεται τόσο σημαντική για την κατάκτηση και διατήρηση ατομικών αλλά και συλλογικών αγαθών

⁷ *A. Μακροδημήτρης*, ΥΦΑΙΝΟΝΤΑΣ ΤΟΝ ΙΣΤΟ ΤΗΣ ΠΗΝΕΛΟΠΗΣ. Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013, σ. 63. Βλ. και την παρατήρηση της *M. Χατζηπαναγιώτου*, περί προσθήκης μίας έννοιας με καθαρά ηθικό φορτίο σε μία κατασκευή του νομικού κόσμου, στο *M. Χατζηπαναγιώτου*, Το επιτελικό κράτος. Συνταγματική διαρρύθμιση και συνέπειες του Ν 4622/2019, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2021, σ. 180.

⁸ *A. Σχισμένος*, Το Αλλού και το Άλλοτε. Χρόνος και απουσία, εκδ. αυτολεξεί, Ιωάννινα, 2020, σσ. 15 – 17, διαθέσιμο στο <https://philpapers.org/archive/SCH-61.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁹ Για την ακρίβεια, πρόκειται για μία πλειάδα στόχων, οι οποίοι εκτείνονται από τον κοινωνικό έλεγχο και την κοινωνική συνοχή, έως τη διανομή του πλούτου, την οικονομική σταθερότητα και την οικονομική ευημερία, βλ. *Π. Αρτίκης*, «Οικονομική Επιστήμη, Νομική Επιστήμη και Προγραμματισμός», Κ' Επιστημονικό Συμπόσιο «Οικονομική Ανάπτυξη & Δίκαιο», Πανεπιστήμιο Πειραιώς – Ελεγκτικό Συνέδριο, σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πειραιώς, Πέμπτη 17 και Παρασκευή 18 Μαρτίου 2016, Αφιερωμένο στον Ομότιμο Καθηγητή Γεώργιο Σπ. Οικονόμου, τ. Πρύτανη Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αίθουσα Συνεδρίων Πανεπιστημίου Πειραιώς, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017, σ. 169. Σύμφωνα με τον *F. A. Hayek*, το δίκαιο είναι επιπλέον και μία συνθήκη για την αποτελεσματική διεκδίκηση της ικανοποίησης των περισσότερων στόχων των ατόμων, βλ. *F. A. Hayek*, *Law, Legislation and Liberty. A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*, Routledge Classics, London, 2013, pp. 107 – 109.

¹⁰ *R. Holcombe*, Δημόσια Επιλογή. Μια σύγχρονη εισαγωγή (Τίτλος πρωτοτύπου: *Advanced Introduction to Public Choice*), μτφρ. Σ. Τσαρσιταλίδου, Λ. Οικονόμου, επιστημονική επιμ. Α. Αδάμ, εκδ. Πεδίο, Αθήνα, 2019, σ. 262 – 266. Ο συγγραφέας επικαλείται αρχικώς τις θεωρίες των συμβολαίων τις οποίες διατύπωσαν ο φιλόσοφος *John Rawls* και ο οικονομολόγος *James Buchanan*, στη συνέχεια αναφέρει τα αδύναμα σημεία αυτών των θεωριών και, τέλος, καταλήγει στη διαπίστωση πως η ύπαρξη κανόνων δικαίου είναι περισσότερο επιθυμητή σε σχέση με την ανυπαρξία τους.

όπως είναι η κοινωνική ειρήνη και η οικονομική ευημερία, ώστε θα ήταν αντιφατικό και παράλογο αυτή η αποστολή να ανατίθεται σε ένα νομοθετικό σώμα το οποίο απλώς ασκεί μηχανικά και εν είδει τυπικής υποχρέωσης (διεκπεραιωτικά) τις σχετικές εξουσίες που απορρέουν από το ρόλο του¹¹. Για τον ίδιο λόγο, θα ήταν αλυσιτελής η προσπάθεια διαμόρφωσης ενός ρυθμιστικού περιβάλλοντος με ποιοτικά χαρακτηριστικά, αν εκείνη η προσπάθεια δε συνοδευόταν σταθερά από μία ασφαλιστική δικλείδα, ήτοι τη συνταγματική κατοχύρωση της πρόβλεψης για την Καλή Νομοθέτηση.

Ο πλέον πρόσφατος νόμος που διέπει τις αρχές, τα μέσα και τη λειτουργία των μηχανισμών της Καλής Νομοθέτησης είναι ο Νόμος 4622/2019. Σύμφωνα λοιπόν με το άρθρο 57 του Νόμου 4622/2019, «Καλή νομοθέτηση είναι η πολιτική διαμόρφωσης αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους».¹² Ήδη από την εννοιολογική οριοθέτηση του περιεχομένου της Καλής Νομοθέτησης αποκαλύπτεται η βασική ταυτότητά της. Πρόκειται για μία δημόσια πολιτική, δηλαδή για «μία σειρά σκόπιμων και σχετικά σταθερών ενεργειών, που αναπτύσσονται από κυβερνητικά σώματα και γενικότερα από επίσημους φορείς εξουσίας, για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος ή ενός ζητήματος που προκαλεί το ενδιαφέρον»¹³. Κατά μία άποψη, συνιστά ένα αμάλγαμα ιδεών και θεωριών οι οποίες έλκουν την καταγωγή τους όχι μόνο από την επιστήμη της νομικής, αλλά και από τα οικονομικά και την ψυχολογία¹⁴. Στον πυρήνα της Καλής Νομοθέτησης ευρίσκεται η προσπάθεια αρμονικής σύνδεσης νομοθετικών επιλογών και δικαιολογικών στόχων, εφόσον βεβαίως τηρείται ένα *minimum* συγκεκριμένων προδιαγραφών ποιότητας¹⁵.

¹¹ Συναφής είναι και η ιδέα του προγραμματισμού (του ρυθμιστικού έργου), ως όρου της επιβίωσης μίας χώρας, δια της απεξάρτησής της από τις τυχαίες και εν πολλοίς απρόβλεπτες επιδιώξεις ενός νομοθετικού σώματος, βλ. Π. Αρτίκης, *ό.π.*, σσ. 173 – 176.

¹² Νόμος 4622/2019, «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019. Με το άρθρο 119 του εν λόγω νόμου καταργήθηκε ο προγενέστερος Νόμος 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», ΦΕΚ 34/Α/23-2-2012, με τον οποίον επιχειρήθηκε για πρώτη φορά η νομοθετική κατοχύρωση και αξιοποίηση διεθνώς αναγνωρισμένων συστατικών της Καλής Νομοθέτησης.

¹³ Σ. Λαδής/Β. Νταλάκου, *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, δεύτερη έκδοση, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2016 (πρώτη έκδοση: 2010), σ. 18, οι οποίες παραπέμπουν στον ορισμό της δημόσιας πολιτικής που δίδει ο J. Anderson, βλ. Anderson, J. (2006). *Public Policy Making*, 6th Edition. Boston and N. York: Houghton Mifflin Company, p. 6.

¹⁴ Π. Δραμαλιώτη, *Το επιτελικό κράτος. Ρυθμιστική συνοχή και προγραμματισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2021, σ. 115.

¹⁵ Π. Μαντζούφας, *Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου. Πολυνομία, κακονομία και μη εφαρμογή των νόμων*, εκδ. Ευρασία, Αθήνα, 2018, σσ. 23 – 24.

Προτού διερευνηθούν οι απαιτήσεις που εγείρονται απέναντι στον κοινό νομοθέτη – αλλά και την κανονιστικώς δρώσα διοίκηση¹⁶ – είναι απαραίτητο να τονιστεί ότι η πολιτική της Καλής Νομοθέτησης συνιστά έναν πρότυπο χάρτη, μία πυξίδα για την κατά το δυνατόν αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη άσκηση του ρυθμιστικού έργου εκ μέρους των κρατικών οργάνων¹⁷, και σε καμία περίπτωση αυτή δεν αποτελεί ένα μέσο φαλκίδευσης της ελευθερίας την οποία ούτως ή άλλως απολαμβάνουν τα όργανα εκείνα.

Με βάση την ανωτέρω διευκρίνιση, μπορεί να γίνει αντιληπτός ο λόγος για τον οποίον ζητήματα όπως είναι, μεταξύ άλλων, η ανάγκη αποφυγής αντιφατικών και αλληλοαναιρούμενων ρυθμίσεων, η προσεκτική και γλωσσικώς ορθή διατύπωση του πραγματικού αλλά και της έννομης συνέπειας των κανόνων δικαίου απασχόλησαν έντονα τους εμπνευστές του Νόμου 4622/2019. Η προκαταρκτική κρίση περί αναγκαιότητας της ρυθμιστικής παρέμβασης, η επιλογή του χρόνου και του τρόπου αυτής, η προτεραιότητα στην οριοθέτηση της ρυθμιστέας νομοθετικής ύλης όπως επίσης και η οργανική ενσωμάτωση των νέων κανόνων δικαίου στην έννομη τάξη συνιστούν βασικές προϋποθέσεις οι οποίες πρέπει να πληρούνται ούτως ώστε οι νέες προσθήκες στην εργαλειοθήκη του νομοθέτη να διαθέτουν τα ελάχιστα εχέγγυα ποιότητας. Την ίδια στιγμή όμως, τα ζητήματα αυτά δεν περιχαρακώνουν ασφυκτικά το νομοθέτη καθώς εκείνος επιτελεί το συνταγματικά προβλεπόμενο έργο του, αλλά τον καθοδηγούν μέσα σε ασφαλή μονοπάτια, δηλαδή πάνω σε ορισμένες θεμελιώδεις αρχές, ώστε εκείνος εν τέλει να αποφύγει τις συμπληγάδες της κακής νομοθέτησης.

1.2. Η Κανονιστική Μεταρρύθμιση, η Οικονομική Ανάλυση του Δικαίου και η Ρυθμιστική Διακυβέρνηση

Η Καλή Νομοθέτηση αποτελεί, μαζί με την απορρύθμιση, βασική συνιστώσα της κανονιστικής μεταρρύθμισης¹⁸. Σύμφωνα με τον Οργανισμό για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη (Ο.Ο.Σ.Α.), η κανονιστική μεταρρύθμιση αναφέρεται σε μεταβολές οι οποίες μπορούν να ενισχύσουν την ποιότητα των κανονιστικών

¹⁶ Δυνάμει του άρθρου 43§2 του Συντάγματος, το οποίο ορίζει ότι: «Υστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό».

¹⁷ Δ. Σωτηρόπουλος/Α. Χριστόπουλος, Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα. Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος, εκδ. διαΝΕΟσις, Αθήνα, 2017, σ. 15.

¹⁸ Σ. Λαδή/Β. Νταλάκου, ό.π., σ. 228.

ρυθμίσεων, ούτως ειπείν να βελτιώσουν την απόδοση, τη σχέση κόστους – αποτελεσματικότητας, τη νομική αρτιότητα των κανονισμών και κάθε άλλης συναφούς κρατικής διατύπωσης¹⁹. Για την ακρίβεια, η κανονιστική μεταρρύθμιση μπορεί να συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, την αναθεώρηση ενός κανονισμού, την κατεδάφιση και την ανοικοδόμηση ενός ολόκληρου ρυθμιστικού καθεστώτος και των θεσμών του, τη βελτίωση των νομοπαρασκευαστικών διαδικασιών αλλά και την ίδια τη διαχείριση του *modus operandi* της μεταρρύθμισης αυτής²⁰. Όσον αφορά στην έτερη συνιστώσα της κανονιστικής μεταρρύθμισης, δηλαδή την απορρύθμιση, αυτή έχει στον εννοιολογικό πυρήνα της την κατάργηση, πλήρη ή μερική, μίας ή περισσότερων ρυθμίσεων σε έναν τομέα, με γνώμονα την ενίσχυση της οικονομικής απόδοσης αυτού²¹. Η απορρύθμιση συγγενεύει εννοιολογικά με την αυτορρύθμιση, χωρίς όμως να ταυτίζεται μαζί της²².

Η κανονιστική μεταρρύθμιση γεννήθηκε ως ιδέα από το «πάντρεμα» της νομικής με την οικονομική επιστήμη, όπως δηλαδή αυτό αποκρυσταλλώθηκε μέσω του επιστημονικού κλάδου της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου²³. Σύμφωνα με την Ι. Παπαθεοδώρου, η διαλεκτική σχέση των δύο επιστημών διήλθε μέσα από αρκετά εξελικτικά στάδια· από την αντίληψη των οικονομολόγων πως το δίκαιο δρα κατά

¹⁹ OECD (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris, p. 6, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

²⁰ Ibid, p. 6.

²¹ Ibid, p. 6.

²² Η αυτορρύθμιση συνδέεται, κατά τον Θ. Παπαχρίστου, με τη μεταβολή του κανονιστικού προτύπου, όπως εκείνη επισυμβαίνει δια της απουσίας κρατικών ρυθμίσεων και, ειδικότερα, νόμων. Παραδείγματα αυτορρυθμιζόμενων χώρων είναι οι διεθνείς οικονομικές συναλλαγές, οι αθλητικές δραστηριότητες, το διαδίκτυο, η βιοτεχνολογία, τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης, η διαφήμιση, οι εργασιακές σχέσεις και η εκκλησιαστική δικαιοταξία. Βλ. Θ. Παπαχρίστου, Πόσο αντέχει ακόμη η πυραμίδα;. Στο «*ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΣΗ*», πρακτικά του Γ' Επιστημονικού Συμποσίου του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης», 14 – 16 Φεβρουαρίου 2003, Καρπενήσι, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2005, σσ. 16 – 19. Σύμφωνα με τον Γ. Τασόπουλο, η αυτορρύθμιση είναι μία έννοια δυναμική, με έντονο πολιτικό χαρακτήρα και ενισχυμένη θεσμική διάσταση. Βασικό χαρακτηριστικό αυτής είναι το γεγονός πως το εκάστοτε αντικείμενό της διεκδικείται από πλείονες ανταγωνιστικούς θεσμούς, χωρίς να είναι *a priori* ευδιάκριτη η κατανομή των ποσοτών συμμετοχής εκείνων. Βλ. Γ. Τασόπουλος, Αυτορρύθμιση: προοπτικές της κοινωνίας των πολιτών και αξίες του κράτους δικαίου. Στο «*ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΣΗ*», πρακτικά του Γ' Επιστημονικού Συμποσίου του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης», 14 – 16 Φεβρουαρίου 2003, Καρπενήσι, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2005, σσ. 24 – 25.

²³ Π. Καρκατσούλης, ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΣΕ ΜΕΤΑΒΑΣΗ. Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση», εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2004, σ. 130, 137. Κατά την άποψη του Θ. Παπαχρίστου, η σχέση των δύο επιστημών/ιδεολογιών δεν είναι ισότιμη, με την οικονομική να έχει σταδιακά υπερφαλαγγίσει τη νομική. Βλ. Θ. Παπαχρίστου, *ό.π.*, σ. 20. Σε αυτό το συμπέρασμα καταλήγει και ο Α. Κοτσίρης, βλ. Α. Κοτσίρης, «Δίκαιο και Πραγματικός Κόσμος», Κ' Επιστημονικό Συμπόσιο «Οικονομική Ανάπτυξη & Δίκαιο», Πανεπιστήμιο Πειραιώς – Ελεγκτικό Συνέδριο, σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πειραιώς, Πέμπτη 17 και Παρασκευή 18 Μαρτίου 2016, Αφιερωμένο στον Ομότιμο Καθηγητή Γεώργιο Σπ. Οικονόμου, τ. Πρύτανη Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αίθουσα Συνεδρίων Πανεπιστημίου Πειραιώς, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017, σ. 242.

κύριο λόγο περιοριστικά ως προς την οικονομική ελευθερία των ανθρώπων, έως την αξιοποίηση του δικαίου ως όπλου για την εξομάλυνση των πάσης φύσεως αρρυθμιών της αγοράς, η αλληλεπίδραση νομικής και οικονομικής επιστήμης οδήγησε και τον ίδιο το νομοθέτη στο να στραφεί προς την οικονομική επιστήμη, σε αναζήτηση λύσεων κοινωνικά αποδεκτών για τα προβλήματα τα οποία έχρηζαν νομοθετικής παρέμβασης²⁴. Επιστήμονες όπως ο G. Becker, ο R. Coase, ο G. Calabresi τοποθέτησαν τα πρώτα υλικά και ουσιαστικά έστρωσαν το έδαφος στον R. Posner, τον θεμελιωτή της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου²⁵.

Η παραδοσιακή οικονομική ανάλυση του δικαίου²⁶ στέκεται επιφυλακτικά απέναντι στον κρατικό πατερναλισμό, επιθυμεί τον περιορισμό του στο ελάχιστο δυνατό επίπεδο, ιδίως δε επιδιώκει την αναζήτηση του αντικτύπου των ρυθμίσεων πάνω στη συμπεριφορά των οικονομικών δρώντων, ούτως ώστε να εξαχθεί ένα συμπέρασμα για το εάν ο αντίκτυπος εκείνος είναι αποτελεσματικός και κοινωνικά αποδεκτός²⁷, ή, εάν δεν είναι, πώς μπορεί αυτό να μεταβληθεί²⁸. Μετεξέλιξη της παραδοσιακής, είναι η συμπεριφορική οικονομική ανάλυση του δικαίου. Αυτή προέκυψε ως αντίδραση στα ευρέως διαδεδομένα αντιπατερναλιστικά ένστικτα, με απώτερο σκοπό τον μετριασμό τους· απορρίπτοντας τα μαξιμαλιστικά αιτήματα για πλήρη απεμπλοκή του κράτους από την οικονομία και την παραγωγή, οι υποστηρικτές της συμπεριφορικής οικονομικής ανάλυσης του δικαίου αποδέχονται την αναγκαιότητα ενός ήπιου κηδεμονισμού και προωθούν την ιδέα της βελτίωσης της ποιότητας των ρυθμίσεων²⁹.

Βάσει των διδαγμάτων της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, η αποτελεσματικότητα ανάγεται σε οργανικό κριτήριο για την εισαγωγή ρυθμίσεων σε μία έννομη τάξη, υπό την έννοια ότι μία «δικαιικά ενδιαφέρουσα συμπεριφορά (πρέπει

²⁴ Ι. Παπαθεοδώρου, «Το κόστος ως στοιχείο της αποδοτικότητας του κανόνα δικαίου», Κ' Επιστημονικό Συμπόσιο «Οικονομική Ανάπτυξη & Δίκαιο», Πανεπιστήμιο Πειραιώς – Ελεγκτικό Συνέδριο, σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πειραιώς, Πέμπτη 17 και Παρασκευή 18 Μαρτίου 2016, Αφιερωμένο στον Ομότιμο Καθηγητή Γεώργιο Σπ. Οικονόμου, τ. Πρύτανη Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αίθουσα Συνεδρίων Πανεπιστημίου Πειραιώς, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017, σ. 83.

²⁵ Π. Αρτίκης, ό.π., σ. 170.

²⁶ R. A. Posner, *Economic Analysis of Law*, 9th edition, Wolters Kluwer Law & Business, 2014.

²⁷ Θ. Ζέρβας, *Ρυθμιστικό Δίκαιο και Συμπεριφορική Χρηματοοικονομική. Οι ανορθολογικές πρακτικές των επενδυτών και ο ρόλος των ήπιων νομοθετικών παρεμβάσεων*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2019, σ. 43.

²⁸ Π. Αρτίκης, ό.π., σ. 170.

²⁹ Θ. Ζέρβας, σ. 44.

να) είναι και οικονομικά ενδιαφέρονσα»³⁰. Ουσιαστικά, η σύνδεση που παρατηρήθηκε μεταξύ, αφενός της έντασης του ρυθμιστικού έργου των κρατικών οργάνων, αφετέρου της πορείας της οικονομικής και επιχειρηματικής δραστηριότητας, είχε σαν αποτέλεσμα, ειδικά μετά τη δεκαετία του 1980 και υπό τη σαρωτική επίδραση του «συγγενούς» ρεύματος του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ³¹, να πληθύνουν οι φωνές οι οποίες ζητούσαν επιτακτικά αλλαγή του μοντέλου παραγωγής των ρυθμίσεων καθώς και απόσυρση του κράτους από διάφορους τομείς της οικονομίας (π.χ. μεταρρυθμίσεις στο δίκαιο του ανταγωνισμού, ιδιωτικοποιήσεις, κ.λπ.)³². Σύμφωνα με τη Σ. Ναλπαντίδου και τον Α. Χατζή, η οικονομική αποτελεσματικότητα του δικαίου συστήματος ως έννοια εκτείνεται πέραν της κλασικής αντίληψης των κανόνων ως θεσμοθετημένων εγγυήσεων της οικονομικής ανάπτυξης· για την ακρίβεια, η ίδια δεν είναι καθόλου δεδομένη και αυτονόητη αλλά εξαρτάται από το εάν και κατά πόσον το δικαίκο σύστημα συμβάλει στη βέλτιστη κατανομή των πόρων και, κατά συνέπεια, στην επίτευξη της κοινωνικής ευημερίας³³.

Τα πορίσματα της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου εξυπηρετούν όχι μόνο τον νομοθέτη αλλά και τον δικαστή, στο ιδιαίτερο έργο το οποίο καλείται να επιτελέσει ο καθένας, ούτως ώστε, οι νόμοι και οι δικαστικές αποφάσεις που δημοσιεύουν, αντιστοίχως, να μην προκαλούν αχρείαστα κόστη και άρα να μη διαταράσσουν την

³⁰ Π. Καρκατσούλης (2004), ό.π., σ. 131.

³¹ Μπάλλα, Ε. (2022). Ειδικά Θέματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 05.05.2022, παραδόσεις μαθήματος στο Π.Μ.Σ «Νομική και Διοικητική Επιστήμη – Κατεύθυνση: Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Management», Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Σχολή Επιστημών Οικονομίας και Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειον Πανεπιστήμιο Πολιτικών και Κοινωνικών Επιστημών. Βλ. Επίσης Ε. Μπάλλα, «Από το New Public Management στο New Public Financial Management», στο Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Ε. Μπάλλα (επιμ.) «ΤΟΜΟΣ ΕΙΣ ΜΝΗΜΗΝ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑΣ ΔΗΜΗΤΡΑΣ ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ-ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2020, σσ. 205 – 221. Ι. Ρωσσίδης, Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, εκδ. Σταμούλης, Αθήνα, 2014, σσ. 61 – 88.

³² Π. Καρκατσούλης (2004), ό.π., σσ. 132 – 136.

³³ Σ. Ναλπαντίδου/Α. Χατζής, «Από την οικονομική ανάλυση του δικαίου στην κανονιστική μεταρρύθμιση», στον τόμο με τα πρακτικά του 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων «ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: «ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ», ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ» 11 – 13 Οκτωβρίου 2007, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009, σσ. 468 – 469. Βεβαίως, σημαίνοντα ρόλο στην οικονομική ανάπτυξη διαδραματίζει και η μορφή του πολιτεύματος, εάν είναι δηλαδή δημοκρατικό, αυταρχικό, κ.λπ.. Έχει διαπιστωθεί ότι η δημοκρατική διακυβέρνηση ευνοεί τη βελτίωση των δεικτών της οικονομίας, ενώ περιορίζει την εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς, βλ. Ι. Βάβουρας/Γ. Μανωλάς/Μ.-Ε. Συρμαλή, «Διακυβέρνηση, δημοκρατία και διαφθορά: Οι σχέσεις – επιπτώσεις τους στην οικονομική ανάπτυξη» στο Ι. Βάβουρας, Π. Τσίρης (επιμ.) «ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2011, σσ. 179 – 183.

ομαλή λειτουργία της αγοράς³⁴. Επομένως, ενώπιον τόσο του νομοθέτη, όσο και του δικαστή³⁵, τίθενται αντικειμενικά στοιχεία σχετικά με τις οικονομικώς αξιολογήσιμες επιπτώσεις των αποφάσεών τους, χάρη δε σε αυτά ακριβώς τα στοιχεία, μπορεί να επέλθει εν τέλει μία επιτάχυνση της διαδικασίας εξορθολογισμού του δικαίου εν συνόλω, υπό την έννοια της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητάς του³⁶.

Κινητήριος μοχλός για αυτήν την επιτάχυνση είναι και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Πιο συγκεκριμένα, η Σ. Ναλπαντίδου διαπιστώνει ότι η οικονομική ανάλυση του δικαίου μπορεί να αξιοποιηθεί από το νομοθέτη για την ορθότερη συμπλήρωση της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, καθώς η θεωρία εκείνη: α) βοηθά όλους όσοι επιθυμούν να κατανοήσουν εις βάθος το εκάστοτε πρόβλημα, β) διευρύνει την γκάμα των πιθανών λύσεων για τη διαχείριση της ρυθμιστέας υλής, καθώς ο νόμος δεν αποτελεί πλέον τη μοναδική διέξοδο, γ) μεθοδεύει την αντικατάσταση της κλασικής, εις χρέμα αποτιμώμενης στάθμισης κόστους – οφέλους, από μία νέα λειτουργία η οποία λαμβάνει υπόψη της τα κίνητρα των ανθρώπων.³⁷ Όσον αφορά τώρα στη δικαιοσύνη, ο Ν. Μηλιώνης παραθέτει σειρά αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, στις οποίες αποτυπώνεται ανάγλυφα η σταδιακή έστω διείσδυση της οικονομικής σκέψης στο μυαλό του ακυρωτικού δικαστή· εκείνος πλέον εμφανίζεται να ζητεί από τον νομοθέτη την εκπόνηση αναλογιστικών μελετών (και άρα την τεκμηρίωση των επιλογών του), αλλά και να καταφεύγει στον πλήρη έλεγχο της αρχής

³⁴ Ν. Μηλιώνης, «Η οικονομική ανάλυση του δικαίου ως εργαλείο διάπλασης και αναζήτησης της πλέον αποτελεσματικής λύσης», Κ' Επιστημονικό Συμπόσιο «Οικονομική Ανάπτυξη & Δίκαιο», Πανεπιστήμιο Πειραιώς – Ελεγκτικό Συνέδριο, σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πειραιώς, Πέμπτη 17 και Παρασκευή 18 Μαρτίου 2016, Αφιερωμένο στον Ομότιμο Καθηγητή Γεώργιο Σπ. Οικονόμου, τ. Πρύτανη Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αίθουσα Συνεδρίων Πανεπιστημίου Πειραιώς, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017, σσ. 71 – 72· Ι. Παπαθεοδώρου, ό.π., σ. 98· Π. Αρτίκης, ό.π., σ. 172.

³⁵ Ειδικά για τον δικαστή, η σύζευξη οικονομικής και νομικής επιστήμης μπορεί να τον επηρεάσει θετικά και υπό την εξής έννοια: παρέχοντάς του εργαλεία για τον εξορθολογισμό της διαδικασίας απονομής δικαιοσύνης, σε συνάρτηση ιδίως με τις παραμέτρους του χρόνου αλλά και του κόστους απονομής. Πρόκειται για το Νέο Πρότυπο Διαχείρισης το οποίο έχει ήδη εφαρμοστεί στη Γερμανία. Βλ. Γ. Χριστονάκης, «Ο εκσυγχρονισμός της διοίκησης της δικαιοσύνης. Θεωρητικά και μεθοδολογικά εργαλεία μιας «οικονομικοποιημένης» δικαιοδοτικής λειτουργίας, με σημείο αναφοράς το γερμανικό μοντέλο μεταρρύθμισης της εσωτερικής οργάνωσης κυρίως των Διοικητικών Δικαστηρίων, και όρια αυτής», στον τόμο με τα πρακτικά του 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων «ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: «ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ», ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ» 11 – 13 Οκτωβρίου 2007, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009, σσ. 611 – 630.

³⁶ Ν. Μηλιώνης, ό.π., σσ. 73 – 74.

³⁷ Σ. Ναλπαντίδου, «Η ανάλυση των επιπτώσεων των κανονιστικών μεταρρυθμίσεων. Συγκριτική επισκόπηση και η περίπτωση της Ελλάδας», Διδακτορική Διατριβή 2018, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών (αδημοσίευτη), σσ. 264 - 272, ιδίως 267 – 269.

της αναλογικότητας (και άρα να μην αρκείται στον οριακό έλεγχο της)³⁸. Βεβαίως, υπάρχουν αντικειμενικές δυσκολίες οι οποίες καθυστερούν την πλήρη αξιοποίηση των πορισμάτων της οικονομικής επιστήμης από τον νομοθέτη και τον δικαστή, με κυριότερη τη διαφορά στη «γλώσσα», δηλαδή στην απουσία ενός κοινού κώδικα επικοινωνίας ο οποίος θα γεφύρωνε το χάσμα μεταξύ οικονομολόγων και νομικών³⁹.

Σύμφωνα, λοιπόν, με τη λογική η οποία διέπει την οικονομική ανάλυση του δικαίου⁴⁰, στοιχειοθετείται ευθύνη των κυβερνήσεων για τον σχεδιασμό αποτελεσματικών και αποδοτικών ρυθμίσεων, με την ποιότητα⁴¹ αυτή μάλιστα να είναι ζητούμενη σε όλα τα στάδια της διαδικασίας παραγωγής⁴². Αυτή είναι και η ουσία της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, η οποία στην ελληνική έννομη τάξη ορίζεται ως «ο ρυθμιστικός προγραμματισμός και η τήρηση των αρχών Καλής Νομοθέτησης κατά τη σύνταξη, θέσπιση και εφαρμογή των ρυθμίσεων, καθώς και η λήψη μέτρων πολιτικής

³⁸ Ν. Μηλιώνης, ό.π., σσ. 76 – 82. Η αρχή της αναλογικότητας, όπως αυτή τυποποιείται στο άρθρο 25§1 εδάφιο δ' του Συντάγματος, έχει μεγάλη σημασία στο πλαίσιο της συζήτησης περί αποτελεσματικότητας των κανόνων δικαίου. Σημειώνεται πως η αρχή της αναλογικότητας αναλύεται στην αρχή της προσφορότητας της αναγκαιότητας και της *stricto sensu* αναλογικότητας. Κατά την άποψη του Π. Γέμτου, στον οποίον παραπέμπουν τόσο ο Ν. Μηλιώνης όσο και η Ι. Παπαθεοδώρου, η τρίτη συνιστώσα της αρχής της αναλογικότητας αποτελεί μεταφορά της αποτελεσματικότητας κόστους (*cost efficiency*) της μικροοικονομικής θεωρίας των τιμών στο επίπεδο του Συντάγματος. Με βάση αυτήν την αντίληψη, η εξοικονόμηση πόρων θα οδηγήσει στην αύξηση της κοινωνικής ευημερίας, μόνο εφόσον έχει προηγηθεί η αξιολόγηση των δυνητικών επιπτώσεων των ρυθμίσεων στο οικονομικό επίπεδο, προς το σκοπό βεβαίως της εύρεσης της πλέον αποτελεσματικής, οικονομικά, ρυθμιστικής παρέμβασης. Βλ. Ν. Μηλιώνης, ό.π., σσ. 79 – 80· Ι. Παπαθεοδώρου, ό.π., σσ. 83 – 84, υπ. 3.

³⁹ Σ. Ναλπαντίδου/Α. Χατζής, ό.π., σ. 467.

⁴⁰ Σε μία ακραία και, εν πάση περιπτώσει, αμφιλεγόμενη εκδοχή αυτής της λογικής, η κρατική ευθύνη μπορεί να έχει ακόμη και αποζημιωτικό χαρακτήρα. Για παράδειγμα, το κράτος μπορεί να υποχρεωθεί σε αποζημίωση φυσικών ή νομικών προσώπων, εφόσον κριθεί ότι η μεταβολή του υφιστάμενου νομοθετικού ή κανονιστικού καθεστώτος – παρά τις δεσμεύσεις εκ μέρους των εκπροσώπων του κράτους - προκαλεί ζημία στις δραστηριότητες των προσώπων αυτών. Η άρνηση ή, αντίθετα, η κατάφαση αυτής της ευθύνης συνήθως εξαρτώνται από την ταυτότητα του κριτή· ένα εθνικό δικαστήριο είναι πιο φειδωλό στο να κάνει δεκτό ένα τέτοιου είδους καταψηφιστικό αίτημα, ενώ ένα διεθνές δικαιοδοτικό ή διαιτητικό όργανο μπορεί να σταθεί στη δέουσα χρονική διάρκεια μίας ρύθμισης και να δικαιώσει εν τέλει τους προσφεύγοντες. Βλ. Δ. Σκιαδάς, ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ. Θεωρία και Εμπειρία στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση, Εκδόσεις Πανεπιστημίου Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη, 2017, σ. 143 – 144.

⁴¹ Η ποιότητα στο πεδίο της ρυθμιστικής παραγωγής είναι έννοια πολύ ευρύτερη της αποτελεσματικότητας του περιεχομένου των εκάστοτε ρυθμίσεων, καθώς η ίδια η ποιότητα περιλαμβάνει και στοιχεία όπως είναι η εξασφάλιση της συμμετοχής των πολιτών μέσω της διαβούλευσης, η διαφάνεια και η λογοδοσία όλων όσοι αρύονται οφέλη από τις προτεινόμενες ρυθμίσεις. Βλ. Π. Καρκατσούλης/Ι. Πλυμάκης/Ε. Στεφοπούλου, «Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων του ρυθμιστικού πλαισίου για τις ΣΔΙΤ» στον τόμο με τα πρακτικά του 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων «ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: «ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ», ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ» 11 – 13 Οκτωβρίου 2007, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009, σσ. 486 – 487.

⁴² Π. Δραμαλιώτη (2021), ό.π., σσ. 66 – 67.

για την προώθησή τους»⁴³. Το αποκαλούμενο και ως «ρυθμιστικό κράτος» (regulatory state)⁴⁴ αποτελεί μία αναβάθμιση του παραδοσιακού μοντέλου του κράτους το οποίο είθισται να παρεμβαίνει κατά τρόπο άμεσο στην οικονομική δραστηριότητα⁴⁵. Στη θέση αυτής της λειτουργίας πλέον προτάσσεται, μέσω της σύστασης ρυθμιστικών αρχών⁴⁶, μία τριμερής σχέση αλληλεπίδρασης, μεταξύ των υπηρεσιών του κράτους, των δραστηριοτήτων οι οποίες υπόκεινται σε ρύθμιση και των ίδιων των οικονομικών δρώντων⁴⁷. Μία παραστατική εικόνα, η οποία αποδίδει με σαφήνεια την προπεριγραφείσα εξελικτική διαδρομή του κράτους, είναι αυτή του «κωπηλάτη», ο οποίος αναλαμβάνει εφεξής να εκτελεί χρέη «πλοηγού» του σκάφους⁴⁸. Από την ιδιότητα αυτή του κράτους οι πολίτες αναμένουν σειρά ωφελειών, όπως είναι η εξυγίανση του ανταγωνισμού μεταξύ ιδιωτών, η διαφύλαξη της ποιότητας στην παροχή υπηρεσιών και η προστασία του περιβάλλοντος.⁴⁹

Εντός λοιπόν αυτού του πλαισίου, η ποιότητα της διακυβέρνησης τελεί σε σχέση ευθέως ανάλογη με την ποιότητα των ρυθμίσεων οι οποίες εισάγονται στην έννομη τάξη, γι' αυτό και, όπως θα αναλυθεί σε επόμενη υποενότητα του παρόντος κεφαλαίου, είναι απαραίτητη η ενεργοποίηση της εγγυητικής λειτουργίας του κράτους

⁴³ Άρθρο 57§1 περ. δ' του Νόμου 4622/2019.

⁴⁴ M. Michael, "Review Article: Understanding the Regulatory State", *British Journal of Political Science*, Volume 32, Issue 2, 2002, pp. 391 – 413, DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123402000169> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Yeung, Karen, 'The Regulatory State', in Robert Baldwin, Martin Cave, and Martin Lodge (eds), *The Oxford Handbook of Regulation* (2010; Online edn, Oxford Academic, 2 Sept. 2010), <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560219.003.0004>, accessed 29 Nov. 2022.

⁴⁵ Για μία συνοπτική παρουσίαση της προϊούσας διεύρυνσης των σκοπών του Κράτους, βλ. Ο. Ζύγουρα, «Η οικονομική ανάπτυξη ως σκοπός και στόχος του κράτους κατά το άρθρο 106 του Συντάγματος», Κ' Επιστημονικό Συμπόσιο «Οικονομική Ανάπτυξη & Δίκαιο», Πανεπιστήμιο Πειραιώς – Ελεγκτικό Συνέδριο, σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πειραιώς, Πέμπτη 17 και Παρασκευή 18 Μαρτίου 2016, Αφιερωμένο στον Ομότιμο Καθηγητή Γεώργιο Σπ. Οικονόμου, τ. Πρύτανη Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αίθουσα Συνεδρίων Πανεπιστημίου Πειραιώς, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017, σσ. 183 – 188.

⁴⁶ Υποστηρίζεται βάσιμα ότι είναι αυτή ακριβώς η ρυθμιστική πτυχή του κρατικού μορφώματος, στην οποία ενδημούν τα φαινόμενα διαφθοράς, γι' αυτό και είναι ωφέλιμη η σύσταση και η λειτουργία ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, βλ. Α. Αλεξόπουλος/Α. Θεοδοσιάδη/Γ. Πασιόπουλος, «Οι αρχές οικονομικής ρύθμισης στην Ελλάδα ως θεσμικά αντίδοτα στη διαφθορά: Επιτροπή Ανταγωνισμού, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων» στον τόμο με τα πρακτικά του 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων «ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: «ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ», ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ» 11 – 13 Οκτωβρίου 2007, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009, σσ. 633 – 641.

⁴⁷ Δ. Σκιαδάς, ό.π., σσ. 132 – 136.

⁴⁸ Του ιδίου, σσ. 137 – 138.

⁴⁹ Γ. Στουρνάρας, «Η προοπτική του εκσυγχρονισμού στην ελληνική οικονομία», στο συλλογικό έργο των Γ. Βούλγαρη, Ν. Διαμαντούρου, Α. Λιάκου, Δ. Παπούλια, Γ. Στουρνάρα, «Η ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ ΤΟΥ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ», εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα, 2002, σ. 73.

δια της θεσπίσεως κανόνων με ορισμένο περιεχόμενο⁵⁰. Η ρυθμιστική διακυβέρνηση δεν εξιδανικεύει τους νόμους, ούτε θέτει στο προσκήνιο αποκλειστικά και μόνο τη διαδικασία σύνταξής τους, αλλά προβάλλει την ανάγκη υλοποίησης του ουσιαστικού περιεχομένου των νόμων σε συνάρτηση με τα λοιπά διαθέσιμα ρυθμιστικά εργαλεία και σε συνδυασμό βεβαίως με την ενεργοποίηση και άλλων ρυθμιστικών παραγόντων⁵¹. Ο Δ. Σκιαδάς μάλιστα αποκρούει τις όποιες ενστάσεις για έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης του μοντέλου του ρυθμιστικού κράτους, υπενθυμίζοντας ότι, για την συντριπτική πλειονότητα των πολιτών, το διακύβευμα δεν είναι η συρρίκνωση του κράτους αλλά ο επαναπρογραμματισμός των λειτουργιών εκείνου· κατά συνέπεια, εφόσον συντρέχουν ορισμένες διαδικαστικές αλλά και ουσιαστικές προϋποθέσεις, ρυθμιστικές αρμοδιότητες είναι δυνατόν αλλά συγχρόνως και ασφαλές να ανατεθούν ακόμη και σε μη κυβερνητικούς, ανεξάρτητους φορείς⁵². Στο ίδιο μήκος κύματος ευρίσκεται και η Λ. Μήτρου, επικαλούμενη διατυπωμένες προτάσεις όπως είναι η «συρρύθμιση» και η «ρυθμιζόμενη αυτορρύθμιση», για να καταλήξει και αυτή στον αναμορφωμένο ρόλο του σύγχρονου κράτους, αφενός ως παράγοντα καθορισμού των θεμελιωδών αρχών και προδιαγραφών της αυτορρύθμισης, αλλά και ως εγγυητή της επιζητούμενης ισορροπίας συμφερόντων κατά την ίδια τη διαδικασία της αυτορρύθμισης⁵³.

Οι στόχοι της κανονιστικής μεταρρύθμισης είναι μεικτοί, απόρροια των δύο επιστημών οι οποίες αποτελούν την πηγή αλλά και το υπόστρωμα του ίδιου του όρου. Έτσι, από τη μία πλευρά, μπορεί κανείς να εντάξει την οικονομικότητα της ρύθμισης, την ακρίβεια και σαφήνεια των νοημάτων, τη συνοχή και τη συστηματικότητα της έννομης τάξης, τη διαφανή πληροφόρηση των πολιτών και τον έλεγχο επί της διαδικασίας νομοπαραγωγής⁵⁴. Από την άλλη πλευρά, στους σκοπούς της κανονιστικής μεταρρύθμισης συγκαταλέγονται: α) η αναγκαιότητα των ρυθμίσεων, β) η ανάλυση κόστους – ωφέλειας και γ) η λειτουργική δικαιοσύνη⁵⁵. Οι έννοιες αυτές

⁵⁰ Δ. Σκιαδάς, σσ. 138 – 140.

⁵¹ Του ιδίου, σσ. 140 – 141.

⁵² Του ιδίου, σσ. 141 – 142. Βλ. επίσης και Σπανού, Κ. (2008) «Ανεξάρτητες αρχές: Κρίση, μετεξέλιξη ή αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος;» στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), «Κρίση του Ελληνικού πολιτικού συστήματος;», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σσ. 232 – 237.

⁵³ Λ. Μήτρου, (Αυτό)ρύθμιση στον κυβερνοχώρο;. Στο «ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΣΗ». πρακτικά του Γ' Επιστημονικού Συμποσίου του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης», 14 – 16 Φεβρουαρίου 2003, Καρπενήσι, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2005, σσ. 96 – 97.

⁵⁴ Π. Καρκατσούλης (2004), ό.π., σ. 137.

⁵⁵ Του ιδίου., σ. 137.

έχουν ιδιαίτερη αξία, διότι συναποτελούν, μεταξύ άλλων, μία ομάδα θεμελιωδών αρχών της Καλής Νομοθέτησης.

1.3. Οι αρχές της Καλής Νομοθέτησης

Στην παράγραφο 1 του άρθρου 58 του Νόμου 4622/2019 παρουσιάζεται μία σειρά ειδικών αρχών της Καλής Νομοθέτησης, με την απαρίθμηση μάλιστα να είναι ενδεικτική. Συγκεκριμένα, «Η ποιότητα των ρυθμίσεων διασφαλίζεται με την τήρηση των αρχών Καλής Νομοθέτησης, όπως είναι ιδίως: (α) η αναλογικότητα (καταλληλότητα, αναγκαιότητα, εύλογη σχέση μέσου και σκοπού), (β) η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, (γ) η αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων ή ρυθμίσεων που αποκλίνουν από τη γενική πολιτική, (δ) η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της ρύθμισης, (ε) η διαφάνεια μέσω της προσβασιμότητας στις ρυθμίσεις και της δυνατότητας υποβολής προτάσεων σχετικών με αυτές, κατά το στάδιο της κατάρτισης και της αξιολόγησης της εφαρμογής τους (ανοιχτή διαδικασία), (στ) η επικουρικότητα και λογοδοσία μέσω του σαφούς προσδιορισμού των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής των ρυθμίσεων, (ζ) η ασφάλεια δικαίου, (η) η ισότητα των φύλων, (θ) η δημοκρατική νομιμοποίηση».⁵⁶

Βάσει του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας⁵⁷ το οποίο συνέταξε η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης, οι ως άνω αρχές μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις

⁵⁶ Άρθρο 58§1 του Νόμου 4622/2019. Βλ. και Σ. Λαδής/Β. Νταλάκου, *ό.π.*, σσ. 230 – 231.

⁵⁷ Για το ζήτημα της νομικής φύσης του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας καθώς και του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης ως κανόνων τύπου soft law, βλ. Μ. Χατζηπαναγιώτου, *ό.π.*, σσ. 167 – 170, 181. Αναφορικά με το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, η Μ. Χατζηπαναγιώτου υποστηρίζει ότι η διάταξη του άρθρου 59§5 εδάφιο β' του Νόμου 4622/2019 («Κανένα σχέδιο νόμου, προεδρικό διάταγμα ή άλλη κανονιστική πράξη δεν υποβάλλεται στην Προεδρία της Κυβέρνησης εάν δεν ικανοποιεί τα κριτήρια του Εγχειριδίου») δεν επαναλαμβάνεται στο συγκεκριμένο εγχειρίδιο υπό την έννοια της πρόσδοσης σε εκείνο νομικώς δεσμευτικής ισχύος. Η σχέση Νόμου και εγχειριδίου εδώ είναι μάλλον αντίστροφη, δηλαδή το ήπιο δίκαιο χρησιμοποιείται για να λειάνει τις γωνίες του σκληρού κανόνα δικαίου, αναδεικνύοντας έτσι τις αξίες της αυτοσυγκράτησης και του αυτοπεριορισμού εκ μέρους κάθε επισπεύδοντος υπουργού. Γενικά, για να θεωρείται ένα (νομικό) κείμενο soft law, θα πρέπει να συντρέχουν ταυτόχρονα οι εξής τρεις προϋποθέσεις: α) οι κανόνες που αυτό περιέχει να στοχεύουν στην αλλαγή της συμπεριφοράς των αποδεκτών του, β) οι κανόνες αυτοί να μη διαθέτουν νομική δεσμευτικότητα και, τέλος, γ) οι κανόνες θα πρέπει να είναι ως ένα βαθμό τυποποιημένοι, ώστε να προσομοιάζουν σε κανόνες δικαίου ή σε νομικές πράξεις, βλ. *Ε. Πρεβεδούρου*, Κανόνες soft law στο Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017, σ. 4. Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο Θ. Φορτσάκης, οι ρυθμίσεις του ήπιου δικαίου «Μπορεί, δηλαδή, να μην είναι κανόνες νομικώς δεσμευτικοί, αλλά είναι κανόνες νομικώς σημαντικοί.», βλ. Φορτσάκης, Θ. (2022), «Σκέψεις γύρω από το «ήπιο» δίκαιο», στο Π. Πικραμένος, Α. Ράντος, Θ. Φορτσάκης, Φ. Αρναούτογλου, Σ. Βλαχόπουλος, Μ.-Ε. Κόρσου-Παναγοπούλου, Χ. Χρυσανθάκης, Γ. Δελλής, Β. Κονδύλης (επιστημονική επιτροπή) «Σὺν καὶ δικαστῆς ἄριστος. Σύμμεικτα εἰς μνήμην Γεωργίου Χ. Παναγιωτόπουλου», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σ. 1821.

υποομάδες αρχών, με γνώμονα την καλύτερη κατανόηση της λειτουργίας την οποία κάθε τέτοια κατηγορία αρχών επιτελεί.

Στην πρώτη κατηγορία τίθενται οι αρχές της αναλογικότητας και της επικουρικότητας⁵⁸. Πρόκειται για δύο παρεμφερή φίλτρα τα οποία καλούνται να χρησιμοποιήσουν οι ασκούντες τη ρυθμιστική πολιτική του Κράτους, ώστε να συμβάλλουν και οι ίδιοι στην επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων στο πεδίο της δημόσιας πολιτικής. Ουσιαστικά, τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης έχουν την υποχρέωση να επιλέγουν για κάθε ζήτημα που ανακύπτει το πλέον πρόσφορο, ήπιο και εύλογο (ως προς το σκοπό) μέτρο. Αυτό σημαίνει ότι, ενίοτε, θα πρέπει τα στελέχη αυτά να αποφασίζουν ότι πρέπει μάλλον να απέχουν από ρυθμιστικές παρεμβάσεις και να αφήνουν τους νόμους της αγοράς να δώσουν μόνοι τους λύση σε ένα πρόβλημα. Για την ακρίβεια, η νομοθέτηση θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως *ultimum refugium*, να επιλέγεται δηλαδή μόνο αφότου έχουν ήδη αποκλειστεί τεκμηριωμένα όλες οι υπόλοιπες πιθανές λύσεις.

Στη δεύτερη κατηγορία εντοπίζονται οι αρχές της απλότητας και σαφήνειας του περιεχομένου των ρυθμίσεων, της λογοδοσίας και της ασφάλειας δικαίου⁵⁹. Οι συντάκτες του εγχειριδίου έδωσαν ιδιαίτερη έμφαση στη χρήση της κατάλληλης γλώσσας ώστε το κείμενο του νόμου να γίνεται απολύτως κατανοητό από εκείνους στους οποίους αυτό απευθύνεται⁶⁰. Θα πρέπει τα υποκείμενα δικαίου να γνωρίζουν και αν δε γνωρίζουν, να μαθαίνουν με ευκολία, ποιες ακριβώς είναι οι υποχρεώσεις με τις οποίες αυτά επιβαρύνονται, αλλά και ποια είναι τα ειδικότερα δικαιώματα τα οποία μπορούν να ασκήσουν. Κατά λογική αναγκαιότητα, περιπτώσεις αντιφατικών ρυθμίσεων ή ρυθμίσεων που δε συμβαδίζουν με τη γενική πολιτική θα πρέπει να

⁵⁸ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σ. 11, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁵⁹ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σσ. 11 - 12, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁶⁰ Για τις ιδιαιτερότητες της νομικής γλώσσας σε επίπεδο λεξιλογίου και γραμματικής βλ. *Ε. Παναρέτου, ΝΟΜΙΚΟΣ ΛΟΓΟΣ. ΓΛΩΣΣΑ ΚΑΙ ΔΟΜΗ ΤΩΝ ΝΟΜΩΝ*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2009, σσ. 75 – 119. Μάλιστα, η συγγραφέας επισημαίνει - ως παράδοξο - την απαίτηση για κατασκευή του λεκτικού των κανόνων δικαίου με τον όρο της ταυτόχρονης εκπλήρωσης δύο ειδικότερων προϋποθέσεων· ακριβής, σαφής και μονοσήμαντη γλώσσα από τη μία, γενικός, ευρύς και περιεκτικός λόγος από την άλλη. Βλ. της ίδιας, *ό.π.*, σσ. 58 – 60.

θεραπεύονται καθώς συγκρούονται με τις προπεριγραφείσες αρχές της απλότητας και της σαφήνειας. Ακόμη, θα πρέπει να προσδιορίζονται με ακρίβεια τα όργανα τα οποία είναι αρμόδια π.χ. για την έκδοση μίας πράξης, αλλά και να χορηγείται με φειδώ η αναδρομική ισχύς στις νέες διατάξεις· σε αντίθετη περίπτωση, ελλοχεύει ο κίνδυνος να παραβιαστούν η αρχή της λογοδοσίας και η αρχή της ασφάλειας δικαίου, αντιστοίχως.

Στην τρίτη και τελευταία κατηγορία εντάσσονται η δημοκρατική αρχή, η αρχή της διαφάνειας και η αρχή της ισότητας των φύλων⁶¹. Τίθενται ως αναγκαίοι όροι, εξασφαλιστικοί της ποιότητας των προτεινόμενων ρυθμίσεων, τα εξής: α) η τήρηση μίας νομοθετικής διαδικασίας ανοιχτής και διαφανούς, β) η διασφάλιση της άμεσης πρόσβασης όλων των ενδιαφερομένων κατά το σχεδιασμό των ρυθμίσεων, κυρίως στο στάδιο της ηλεκτρονικής διαβούλευσης, γ) η ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών.

1.4. Το συνταγματικό θεμέλιο της Καλής Νομοθέτησης

Η παράθεση των αρχών αυτών εξυπηρετεί ως ένα βαθμό και την αναζήτηση του πολυπόθητου ερείσματος της Καλής Νομοθέτησης εντός του καταστατικού χάρτη της ελληνικής έννομης τάξης. Η διερεύνηση και εξακρίβωση του συνταγματικού θεμελίου της Καλής Νομοθέτησης δεν είναι ήσσονος σημασίας, καθώς λόγω⁶²: α) της ιδιότητας του Συντάγματος ως υπέρτατου, γενικού, καθολικού και θεμελιώδους νόμου του κράτους και β) της δυσκολίας με την οποία το περιεχόμενο αυτού του νόμου μπορεί να μεταβληθεί, είναι απαραίτητο να εντοπιστεί ένα σταθερό και ακλόνητο στήριγμα της Καλής Νομοθέτησης, ώστε εκείνη εν τέλει να μη διατρέχει τον κίνδυνο να αδρανοποιηθεί⁶³ ή να καταργηθεί με μία απλή και αιφνίδια αλλαγή του υφιστάμενου νομοθετικού ή κανονιστικού πλαισίου (π.χ. με ενδεχόμενη κατάργηση του Νόμου 4622/2019).⁶⁴

⁶¹ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σσ. 12 - 13, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁶² Β. Σκουρής/Ε. Βενιζέλος, ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ. Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1995, σσ. 9 – 11.

⁶³ Γ. Γεραπερίτης, ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ ΒΟΥΛΗ. Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012, σσ. 192 – 198.

⁶⁴ Αυτήν την άποψη, περί «ευθραυστότητας» δηλαδή των τυπικών νόμων, καθώς μπορούν να καταργηθούν οποτεδήποτε, με έναν νεότερο νόμο, διατυπώνει και ο G. Dellis, σε συνάρτηση βεβαίως με το ζήτημα της νομοθετικής κατοχύρωσης της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, βλ. Dellis, G. (2013). Can You Teach an Old Public Law System New Tricks? The Greek Experience on Good Regulation: From Parody to Tragedy Without (Yet) a Deus Ex Machina. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/SSRN.2220636> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Πρέπει, ωστόσο, να τονιστεί ότι η

Εξάλλου, η συνταγματική κατοχύρωση⁶⁵ της Καλής Νομοθέτησης θα εξόπλιζε και τα ελληνικά δικαστήρια, τους θεματοφύλακες της τήρησης του Συντάγματος⁶⁶, με τη δυνατότητα απόκρουσης⁶⁷ οποιασδήποτε διάταξης είναι προϊόν καταστρατήγησης των θεμελιωδών αρχών της Καλής Νομοθέτησης⁶⁸. Φυσικά, η δυνατότητα αυτή των δικαστηρίων δε θα είχε το νόημα της ανατίναξης του νομοθετικού έργου της Βουλής άπαξ και εκείνο δε συμβάδιζε με τις απαιτήσεις ποιότητας τις οποίες θέτει η Καλή Νομοθέτηση· περισσότερο θα συμβόλιζε την παιδευτική λειτουργία την οποία μπορούν να επιτελούν τα δικαστήρια απέναντι στον νομοθέτη. Συναφής είναι και η πρόταση του καθηγητών Γ. Γεραπετρίτη⁶⁹ και Κ. Χρυσόγονου⁷⁰, αναφορικά με την κατοχύρωση της αρμοδιότητας των δικαστηρίων να ελέγχουν και τα *interna corporis* της Βουλής, ώστε να παύσουν οριστικά οι αλληπάλληλες παραβιάσεις του άρθρου 74 παράγραφος 5 του Συντάγματος⁷¹.

εισαγωγή ενός θεσμού ή μίας δημόσιας πολιτικής στην έννομη τάξη, έστω υπό το μανδύα του κράτους δικαίου, δε γεννά πάντοτε αποτελέσματα κατά τρόπο άμεσο. Κρίσιμες είναι και οι πολιτικές και ιστορικές διεργασίες οι οποίες έπονται της αναγνώρισης/κατοχύρωσης. Επ' αυτού βλ. Δ. Τσάτσος, ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, Τόμος Β', ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ, [ηλεκτρονικό βιβλίο], Κέντρο Ευρωπαϊκού και Συνταγματικού Δικαίου, e – politeia, 2022, σ. 150. Διαθέσιμο στο <https://www.epoliteia.gr/wp-content/uploads/2022/11/%CE%A3%CE%A5%CE%9D%CE%A4%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F-%CE%94%CE%99%CE%9A%CE%91%CE%99%CE%9F-%CE%A4%CE%9F%CE%9C%CE%9F%CE%A3-%CE%92-%CE%A4%CE%A3%CE%91%CE%A4%CE%A3%CE%9F%CE%A3-%CE%BC%CE%B5-cover-gia-e-%CE%A0%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE%B5%CE%B9%CE%B1.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁶⁵ Τη ρητή κατοχύρωσή της προτείνει ο Α. Μακρυδημήτρης, ο οποίος κάνει λόγο για αναθεώρηση του άρθρου 74 του Συντάγματος, με προσθήκη νέας παραγράφου στην οποία θα εισάγεται μία «ρήτρα ποιότητας», βλ. Α. Μακρυδημήτρης, «Προϋποθέσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας του νομοθετείν. Βουλή, Κυβέρνηση ή και ένα Σώμα Προβούλων;» στο Ξ. Κοντιάδης, Φ. Σπυρόπουλος (επιστημονική επιμέλεια) «ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ. Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις», εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2001, σ. 169.

⁶⁶ Άρθρο 87§2 του Συντάγματος: «Οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και στους νόμους και σε καμία περίπτωση δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος». Βλ. επίσης και το άρθρο 93§4 του Συντάγματος: «Τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα».

⁶⁷ Β. Σκουρή/Ε. Βενιζέλος, ό.π., σσ. 49 – 52.

⁶⁸ Γ. Δελλής, Δήμος και Αγορά. Το δημόσιο δίκαιο «αλλιώς», με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης, εκδ. Ευρασία, Αθήνα, 2018, σσ. 335 – 336.

⁶⁹ Γεώργιος Γεραπετρίτης, «Η αναθεωρητική πορεία προς έναν έλλογο κοινοβουλευτισμό», στον τόμο με τα Πρακτικά του Συνεδρίου «Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μίας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας» (26 – 27 Απριλίου 2017, Βουλή των Ελλήνων, αίθουσα Γερουσίας), Δημοσιεύματα ΕΔΜΜΟΕ, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018, σσ. 55 – 58, 84 - 85.

⁷⁰ Χρυσόγονος, Κ. (2012). «Σχεδιάγραμμα εκδημοκρατισμού. Δώδεκα σκέψεις για μία άλλη αναθεώρηση», στο Ξ. Κοντιάδης, Φ. Σπυρόπουλος, Κ. Τσουκαλάς (επιμ.) «Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης. Μελέτες στη μνήμη του Δημήτρη Θ. Τσάτσου», εκδ. Σαββάλας, Αθήνα, σ. 88.

⁷¹ Σύμφωνα με το άρθρο 74 παράγραφος 5 του Συντάγματος: «...Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους δεν εισάγεται για συζήτηση. Προσθήκη ή

Υπό το φως των αρχών της Καλής Νομοθέτησης, ο παρατηρητής μπορεί να εντοπίσει στοιχεία όπως είναι επί παραδείγματι η «ασφάλεια δικαίου»⁷², η «διαφάνεια» και η «αναλογικότητα», τα οποία τον παραπέμπουν νοερά στο άρθρο 25 του Συντάγματος. Το εν λόγω άρθρο θέτει ως προμετωπίδα του την αρχή του (κοινωνικού) κράτους δικαίου. Ως οργανωτική βάση του πολιτεύματος⁷³, η αρχή του κράτους δικαίου αποτελεί ένα μωσαϊκό ειδικότερων αρχών⁷⁴, όπως είναι η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, η αρχή της αναλογικότητας, η αρχή της ασφάλειας δικαίου, κ.λπ., ταυτόχρονα δε, η ίδια λειτουργεί ως δικλείδα ασφαλείας της έννομης τάξης, υπό την έννοια ότι εγγυάται την υπαγωγή της κρατικής εξουσίας και δράσης σε κανόνες δικαίου⁷⁵. Τότε και μόνο τότε ένα κράτος είναι κράτος δικαίου,

τροπολογία άσχετη με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου δεν εισάγεται για συζήτηση. Προσθήκες ή τροπολογίες Υπουργών συζητούνται μόνο αν έχουν υποβληθεί τρεις τουλάχιστον ημέρες πριν από την έναρξη της συζήτησης στην Ολομέλεια, στο κατά το άρθρο 71 Τμήμα ή στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή, όπως ορίζει ο Κανονισμός. Τα οριζόμενα στα προηγούμενα δύο εδάφια ισχύουν και για τις προσθήκες ή τροπολογίες βουλευτών. Σε περίπτωση αμφισβήτησης αποφαίνεται η Βουλή...».

Ενδιαφέρουσα είναι και η πρόταση του Κ. Κυρανάκη περί αναθεώρησης του άρθρου 73 του Συντάγματος, ώστε να παρέχεται η δυνατότητα στους βουλευτές να καταθέτουν, να συζητούν και να ψηφίζουν μεμονωμένες διατάξεις οι οποίες τροποποιούν προγενέστερους νόμους, βλ. Κυρανάκης, Κ. (2018). Ένας νόμος και ένα άρθρο, *kathimerini.gr*, 16. Ιανουάριος, διαθέσιμο στο <https://www.kathimerini.gr/opinion/943555/enas-nomos-kai-ena-arthro/> [πρόσβαση: 29.11.2022]

⁷² Τη σύνδεση της Καλής Νομοθέτησης με την ασφάλεια δικαίου και άρα με το ίδιο το κράτος δικαίου φωτογραφίζει και η Κ. Γανίτου, βλ. Γανίτου, Κ. (2020). *ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΚΑΙ ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ: ΜΑΘΗΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ*. (Διδακτορική Διατριβή). Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Κομοτηνή, σ. 147. <http://dx.doi.org/10.12681/eadd/49527> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁷³ Ανάλογα ισχύουν και στην περίπτωση του «ευρωπαϊκού κράτους δικαίου», βλ. Π. Παυλόπουλος, *ΑΛΛΑΖΕΙ ΑΥΤΟΣ Ο ΚΟΣΜΟΣ; Ισχυρή Ενωμένη Ευρώπη, Ευρωπαϊκή Συνοχή και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, εκδ. GUTENBERG, Αθήνα, 2018, σσ. 31 – 45. Ο πρώην Πρόεδρος της Δημοκρατίας αναζητεί τα θεσμικά ερείσματα του ευρωπαϊκού κράτους δικαίου, επικαλούμενος διαδοχικώς το προοίμιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το άρθρο 2 εδ. α' αυτής, τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βλ. επίσης και Π. Μαντζούφας, ό.π., σ. 225· Ι. Ρέμελης, «Η αρχή της «καλής νομοθέτησης» στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη», *Νομικό Βήμα*, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα, τευχ. 65, 2017, σσ. 1554 -1555.

⁷⁴ Κ. Χρυσόγονος, *ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ*, Δεύτερη αναθεωρημένη έκδοση με τη συνδρομή Στυλιανού – Ιωάννη Κουτνατζή (προηγούμενη έκδοση 2003), εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 377 – 385· Π. Παπαράς, *Res Publica I – Το Κράτος Δικαίου. Οργάνωση και Λειτουργία του Συνταγματικού Κράτους*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014, σσ. 19 – 51, ιδίως σ. 24, όπου γίνεται λόγος για την αναγκαιότητα ύπαρξης νόμων σαφών που θα επιτρέπουν στους πολίτες να γνωρίζουν a priori ποιες θα είναι οι συνέπειες της (μη) συμμόρφωσης με το περιεχόμενο εκείνων. Την κρατούσα άποψη, πως δηλαδή το κράτος δικαίου είναι «ένα πλέγμα συνταγματικής υφής ρυθμίσεων» επικαλείται και ο Ξ. Παπαρρηγόπουλος, τονίζει όμως ότι η άποψη αυτή δεν είναι απρόσβλητη από αντιρρήσεις. Ειδικότερα, ο Ξ. Παπαρρηγόπουλος φρονεί ότι μία τέτοια θεώρηση του κράτους δικαίου όχι μόνο υπονομεύει την «ιδιωτικοδικαϊκή διάσταση» εκείνου, αλλά πρωτίστως συγγέει το ίδιο το κράτος δικαίου με τη δικαιοσύνη, βλ. Ξ. Παπαρρηγόπουλος, *ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2011, σσ. 9 – 11.

⁷⁵ Φ. Σπυρόπουλος, *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2006, σσ. 49-53· Σ. Κτιστάκη, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, δεύτερη επικαιροποιημένη έκδοση, εκδ. Παπαζήση,

όταν η εξουσία δεσμεύεται να υπηρετεί το δημοκρατικό πολίτευμα, να θέτει υπό τη σκέπη της τα ατομικά δικαιώματα και να οργανώνει την παραγωγή αλλά και εφαρμογή των νόμων βάσει αυτών ακριβώς των δεσμεύσεων⁷⁶.

Ωστόσο, ασφαλές κριτήριο για την ύπαρξη ενός κράτους δικαίου δεν είναι η – ενδεχομένως προσχηματική – θέσπιση των σχετικών υποχρεώσεων «αυτοδέσμευσης» της κρατικής εξουσίας⁷⁷, αλλά η διαμόρφωση ενός ρυθμιστικού πλαισίου το οποίο κατά περιεχόμενο θα ανταποκρίνεται ευθέως στις ως άνω επιταγές⁷⁸. Όσον αφορά, ειδικότερα, τη διαμόρφωση αυτού του πλαισίου, είναι εύλογο να υποστηριχθεί ότι εκείνη μπορεί πραγματικά να λάβει χώρα κυρίως αν συνοδεύεται από την τήρηση συγκεκριμένων αρχών και την εφαρμογή συγκεκριμένων μέσων από την πλευρά του κοινού νομοθέτη, αλλά και της κανονιστικής δράσας διοίκησης. Ωστε, εν τέλει, να υφίσταται η ανάγκη για ένα σύστημα αναλυτικών κανόνων το οποίο θα διασφαλίζει προληπτικά ότι η παραγωγή των εκάστοτε ρυθμίσεων δε θα είναι αυθαίρετη και ανέλεγκτη, αλλά θα είναι συμβατή με τις απαιτήσεις που θέτει εμφατικά το άρθρο 25 του Συντάγματος⁷⁹. Ειδάλλως, η αρχή του κράτους δικαίου κινδυνεύει να τραυματιστεί σοβαρά από τα φαινόμενα πολυνομίας και κακονομίας τα οποία μοιραία ανθούν, όταν απουσιάζει το συνεκτικό εκείνο πλαίσιο για την περιφρούρηση του έργου του νομοθέτη. Αυτό λοιπόν το κενό καλείται να καλύψει η πολιτική της Καλής Νομοθέτησης με εργαλεία όπως είναι, μεταξύ άλλων, και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Συμπληρωματικά αναφέρεται πως η ύπαρξη, σε μία έννομη τάξη, απλώς και μόνο ρυθμίσεων, στις οποίες δεν έχει ενσωματωθεί το στοιχείο της ποιότητας, δεν ικανοποιεί κατά τρόπο γνήσιο τα κριτήρια θεμελίωσης του κράτους δικαίου⁸⁰. Σε αυτήν τη διαπίστωση καταλήγει εμμέσως και ο N. Ferguson, κατά τον οποίον οι πλέον

Αθήνα, 2020, σ. 45 επ· Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό δίκαιο, Ατομικά δικαιώματα, τέταρτη ενημερωμένη φοιτητική έκδοση*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2012, σσ. 7-8.

⁷⁶ Α. Δημητρόπουλος, *Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου ΜΕΡΟΣ Α΄: Γενική Συνταγματική Θεωρία ΜΕΡΟΣ Β΄: Οργάνωση και λειτουργία του Κράτους*, Β΄ έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2011, σ. 174.

⁷⁷ Δ. Χριστόπουλος, *Ταξίδι στο κράτος. Κυριαρχία, δίκαιο, δικαιώματα*, εκδ. Πόλις, Αθήνα, 2022, σσ. 296, 297.

⁷⁸ Α. Παντελής, *ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ – ΤΡΙΤΗ ΕΚΔΟΣΗ ΕΠΑΥΞΗΜΕΝΗ*, εκδ. Λιβάνη, Αθήνα, 2016, σ. 146.

⁷⁹ Α. Δημητρόπουλος, *ό.π.*, σσ. 181 – 182.

⁸⁰ Δ. Σκιαδάς, *ό.π.*, σσ. 139 – 140.

επικίνδυνοι εχθροί του κράτους δικαίου είναι οι συγγραφείς μακροσκελών και περίπλοκων νομοθετικών κειμένων.⁸¹

Η έμφαση, πάντως, στην προληπτική δράση εξηγείται από το γεγονός ότι η λειτουργία κατασταλτικών/κυρωτικών μηχανισμών απέναντι σε φαινόμενα παραβίασης της αρχής του κράτους δικαίου εμπεριέχεται ήδη στον εννοιολογικό πυρήνα της εν λόγω αρχής⁸², ενόψει όμως των προκλήσεων τις οποίες αντιμετωπίζει ο νομοθέτης αλλά και της εγγενούς ατέλειας των κανόνων δικαίου, το πλαίσιο της *ex post* θεραπείας – μέσω των εργαλείων του διοικητικού αυτοελέγχου, του κοινοβουλευτικού και του δικαστικού ελέγχου - κρίνεται μάλλον ανεπαρκές⁸³. Συνεπώς, χρήζει αναβάθμισης το αμυντικό οπλοστάσιο του κράτους δικαίου, ώστε να αυξηθεί η αποτρεπτική ισχύς του απέναντι σε δυνητικές παραβιάσεις.

Σημειώνεται, εν προκειμένω, ότι η παράγραφος 2 του άρθρου 25 του Συντάγματος ορίζει πως «Η αναγνώριση και η προστασία των θεμελιωδών και अपαράγραπτων δικαιωμάτων του ανθρώπου από την Πολιτεία αποβλέπει στην πραγμάτωση της κοινωνικής προόδου μέσα σε ελευθερία και δικαιοσύνη». Σύμφωνα με τον Π. Μαντζούφα, η εν λόγω διάταξη μπορεί να αποτελέσει αυτοτελές έρεισμα της Καλής Νομοθέτησης, στο μέτρο που βάσει αυτής επιβεβαιώνεται ότι η ποιότητα των ρυθμίσεων αποτελεί, αν όχι αναγκαία, τότε σίγουρα ικανή συνθήκη για την εκ μέρους του κράτους προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών καθώς και των δημοκρατικών θεσμών εν γένει⁸⁴. Το κράτος, με άλλα λόγια, δεν μπορεί να φέρει εις πέρας την αποστολή του, χωρίς προηγουμένως να εξασφαλίσει την ικανοποίηση των δικαιωμάτων των πολιτών· τούτο, δε, μπορεί να πραγματοποιηθεί κυρίως μέσω ρυθμίσεων οι οποίες θα πληρούν ορισμένες προδιαγραφές ποιότητας⁸⁵. Ενδέχεται,

⁸¹ *N. Ferguson, The Great Degeneration. How Institutions Decay and Economies Die*, Penguin Books, London, 2014, p. 48.

⁸² Για το λόγο αυτό η δικαστική ανεξαρτησία μαζί με τη δικαστική αμεροληψία αποτελούν τους ακρογωνιαίους λίθους του κράτους δικαίου, όπως υποστηρίζει η Α. Σακελλαροπούλου, βλ. Α. Σακελλαροπούλου, «Εισαγωγή: Το Σύνταγμα, η Δικαιοσύνη και ο Δικαστής», στο Μ. Δρακοπούλου (επιμ.), «*Η Δικαιοσύνη στην Ελλάδα. Προτάσεις για ένα σύγχρονο δικαστικό σύστημα*», εκδ. διαΝΕΟσις, Αθήνα, 2019, σσ. 66 – 69.

⁸³ Π. Παυλόπουλος, ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ ΣΤΟΝ ΑΣΤΕΡΙΣΜΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ. Ο οικονομικός «Λαβύρινθος», ο νεοφιλελεύθερος «Μινώταυρος» και ο θεσμικός «Θησέας» -ΤΟΜΟΣ 1 (Β' έκδοση), εκδ. Λιβάνη, Αθήνα, 2014 (προηγούμενη έκδοση: 2013), σσ. 179 – 222.

⁸⁴ Π. Μαντζούφας, ό.π., σ. 76 – 78.

⁸⁵ Όπως είναι, για παράδειγμα, η ύπαρξη διατάξεων οι οποίες δεν αντιφάσκουν μεταξύ τους καθώς και η εν γένει συνοχή της έννομης τάξης, βλ. Κ. Σταμάτης, (2019), «Ερμηνεία του δικαίου: Σύγκρουση συμφερόντων και «στάθμιση»», στο Σ. Μήτας, Κ. Στρατηλάτης, Ι. Κουμασίδης (επιμ.) «*Η Ισχύς και το Δίκαιο*», Νομικές Εκδόσεις Hippasus, Αθήνα - Λευκωσία, σ. 145.

όμως, ούτε η δεδομένη ποιότητα των ρυθμίσεων να επαρκεί για το σκοπό αυτό, αν δε συντρέχει παράλληλα το στοιχείο της θέλησης των πολιτών να υπερασπιστούν τα κεκτημένα δικαιώματά τους και τη Δημοκρατία, όπως σημειώνει εύστοχα ο Γ. Σταυρόπουλος⁸⁶.

Σύμφωνα, πάντως, με τον Μ. Πικραμένο, η Καλή Νομοθέτηση κατοχυρώνεται κατά τρόπο υπαινικτικό μιν, σαφή δε, τόσο στο άρθρο 25 του Συντάγματος – δηλαδή στο κράτος δικαίου, την αρχή της ασφάλειας δικαίου και την αρχή της διαφάνειας – όσο και στα άρθρα 73, 74 και 75 του Συντάγματος, διότι μέσω των τελευταίων θεσπίζεται σειρά ειδικότερων εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης (αιτιολογική έκθεση, έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κλ.π.).⁸⁷

Συμπερασματικά, η αρχή του κράτους δικαίου αποτελεί ένα μάλλον ασφαλές καταφύγιο για την άνθηση της Καλής Νομοθέτησης στην ημεδαπή έννομη τάξη⁸⁸. Σε κάθε περίπτωση, μέσω των αρχών και των πρακτικών της Καλής Νομοθέτησης εξυφαίνεται ένα συνεκτικό σχέδιο θεσμικής προστασίας του κράτους δικαίου, το οποίο υλοποιείται σήμερα χάρη στη θέσπιση και εφαρμογή του Νόμου 4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος. Ωστόσο, η πορεία προς την ψήφιση του ως άνω νόμου δεν υπήρξε ανέφελη⁸⁹. Προς επίρρωση της θέσης αυτής, σε επόμενο κεφάλαιο θα παρουσιαστεί εν συντομία η διαδρομή που ακολουθήθηκε σε νομοθετικό και κανονιστικό επίπεδο, έως ότου οι προβολείς της έννομης τάξης στραφούν οριστικά στην αναγκαιότητα και τα αδιαμφισβήτητα οφέλη της Καλής Νομοθέτησης. Για τη βαθύτερη κατανόηση, όμως, της δυσκολίας αυτού του εγχειρήματος, σκόπιμο κρίνεται να προηγηθεί η ανάλυση των προκλήσεων τις οποίες ο νομοθέτης και η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση

⁸⁶ Γ. Σταυρόπουλος, *Η πολύπαθη πορεία του δικαίου και της δικαιοσύνης μέσα στο χρόνο*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2021, σ. 81.

⁸⁷ Πικραμένος, Μ. (2022), «Η εγγυητική λειτουργία της ασφάλειας δικαίου για τη δημόσια εμπιστοσύνη στα όργανα του Κράτους», στο Π. Πικραμένος, Α. Ράντος, Θ. Φορτσάκης, Φ. Αρναούτογλου, Σ. Βλαχόπουλος, Μ.-Ε. Κόρσου-Παναγοπούλου, Χ. Χρυσανθάκης, Γ. Δελλής, Β. Κονδύλης (επιστημονική επιτροπή) «*Σὺν καὶ δικαστῆς ἄριστος. Σύμμεικτα εἰς μνήμην Γεωργίου Χ. Παναγιωτόπουλου*», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σ. 1443.

⁸⁸ Για την αρχή του κράτους δικαίου σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, βλ. V. Tzortzi/K.-A. Poulou/M. Sapardani/E. Tsitsira, *MUTUAL TRUST IN TIMES OF CRISIS OF EU VALUES. State of play and possible next steps*, Sakkoulas Publications, Athens – Thessaloniki, 2020, pp. 38 – 65.

⁸⁹ Για μία αναλυτική περιγραφή της μακρόχρονης πορείας των ελληνικών κυβερνήσεων προς την αναζήτηση και εμπέδωση της «επιτελικότητας» στη δομή και τη λειτουργία του Κράτους, βλ. Βούλτεψη, Σ. (2019), *Η μεγάλη περιπέτεια του Επιτελικού Κράτους*, *liberal.gr*, 29. Ιούλιος, <https://www.liberal.gr/apopsi/i-megali-peripeteia-toy-epitelikoy-kratoys> [πρόσβαση: 29.11.2022].

αντιμετωπίζουν κατά την άσκηση των συνταγματικώς προβλεπόμενων αρμοδιοτήτων τους.

Κεφάλαιο 2. Οι προκλήσεις στο πεδίο της ρυθμιστικής παραγωγής

Εφόσον η συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της διάκρισης των λειτουργιών μπορεί να θεωρηθεί ως *conditio sine qua non* για τη σύσταση και οργάνωση μίας δημοκρατικής πολιτείας⁹⁰, με τις τρεις λειτουργίες – νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική – να αποτελούν τις ισάριθμες θεσμικές αντηρίδες του κρατικού οικοδομήματος⁹¹, τότε, είναι εύλογο να υποτεθεί ότι κάθε κυβερνητικός εξαγγελόμενη προσπάθεια για την ανασυγκρότηση, τη θεσμική θωράκιση και τη διασφάλιση της ομαλής και αποτελεσματικής λειτουργίας ενός σύγχρονου κράτους θα διέρχεται αναπόφευκτα μέσα από τη βελτίωση της ρυθμιστικής παραγωγής των οργάνων του, και μάλιστα σε όρους ποσότητας αλλά και ποιότητας.

Η εν λόγω διαπίστωση αποκτά αυτοτελή αξία καθώς επιτρέπει στον παρατηρητή να αντιληφθεί με ενάργεια ότι η Καλή Νομοθέτηση, ως επιταγή απευθυνόμενη προς τον κοινό νομοθέτη και την κανονιστικώς δρώσα διοίκηση, δε συνιστά ένα ευχολόγιο κενό νοήματος, ούτε μία εξεζητημένη πολυτέλεια στερούμενη ουσίας, αλλά, πολύ περισσότερο, η ίδια αποτελεί ένα βασικότατο γρανάζι της κρατικής μηχανής, ώστε εκείνη εν τέλει να υπηρετεί πιστά και αποδοτικά το δημόσιο συμφέρον.

Με αφετηρία αυτήν ακριβώς τη διαπίστωση, είναι ωφέλιμο να διερωτηθεί κανείς ποιες προκλήσεις αντιμετωπίζει ένα σύγχρονο κράτος όπως το ελληνικό στον τομέα της ρυθμιστικής παραγωγής. Η επιλογή εν προκειμένω του όρου «πρόκληση», αντί του συνήθους στη βιβλιογραφία όρου «πρόβλημα» ή του όρου «παθογένεια», δεν είναι τυχαία. Ζητήματα όπως είναι η κακονομία, η πολυνομία και η μη εφαρμογή των νόμων δεν είναι άσχετα με την ίδια τη φύση της διαδικασίας εισαγωγής ρυθμίσεων εντός της έννομης τάξης. Πρόκειται δηλαδή για συνήθη φαινόμενα τα οποία συνοδεύουν διαχρονικά τις ρυθμιστικές πρωτοβουλίες των νομοθετικών οργάνων, χωρίς να οφείλονται απαραίτητως σε κακή άσκηση των σχετικών αρμοδιοτήτων εκ μέρους εκείνων⁹². Επιπλέον, όπως θα αναλυθεί εν συνεχεία, είναι πολύ πιθανό τα φαινόμενα αυτά να αποτελούν απότοκο της δράσης εξωτερικών παραγόντων.

⁹⁰ Δημητρόπουλος, Α. (2012), «Η ρυθμιστική εξουσία του εκλογικού σώματος και η κρίση του αντιπροσωπευτισμού» στο Ε. Κοντιάδης, Φ. Σπυρόπουλος, Κ. Τσουκαλάς (επιμ.) *«Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης»*. Μελέτες στη μνήμη του Δημήτρη Θ. Τσάτσου, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα, σ. 182.

⁹¹ Κ. Χρυσόγονος (2014), *ό.π.*, σ. 289.

⁹² Π. Μαντζούφας, *ό.π.*, σ. 91.

Ως εκ τούτου, κρίνεται θεμιτή η χρήση του ουδέτερης χροιάς όρου «πρόκληση», διότι αποτυπώνει με μεγαλύτερη ακρίβεια τις απαιτήσεις του ρόλου τον οποίον καλείται πλέον να ενσαρκώνει ο νομοθέτης. Και αυτό διότι, στην πραγματικότητα, η Καλή Νομοθέτηση ως «πολιτική διαμόρφωσης αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους» δε συνιστά κάποια νοητή ασπίδα για την αντιμετώπιση εξωτερικών απειλών οι οποίες στρέφονται κατά της αρμονικής εκτέλεσης του νομοθετικού έργου, αλλά μία εγγύηση ότι ο ίδιος ο νομοθέτης θα τελεί υπό συγκεκριμένους περιορισμούς κατά την άσκηση των καθηκόντων του.

Προτού, όμως, επιχειρηθεί μία κατά το δυνατόν πληρέστερη απεικόνιση των λόγων για τους οποίους ειδικά η ελληνική έννομη τάξη δοκιμάζεται από φαινόμενα πολυνομίας και κακονομίας, κρίνεται ωφέλιμη η παράθεση των ορισμών των ως άνω φαινομένων. Ως πολυνομία λοιπόν θα μπορούσε να χαρακτηριστεί «η έλλειψη κωδικοποιημένης νομοθεσίας και η ύπαρξη συχνά αντικρουόμενων ρυθμίσεων για το ίδιο θέμα»⁹³, ενώ ως κακονομία θα ήταν δυνατόν να νοηθεί «η παραγωγή κανόνων δικαίου που εμπίπτει στην κατηγορία της υστερόβουλης ή αμελέτητης μακρονομοθεσίας, η οποία συνήθως, αντί να περιορίζει, αυξάνει τα νομοθετικά κενά»⁹⁴.

2.1. Οι αιτίες της πολυνομίας

Πρωταρχική αιτία της πολυνομίας είναι η, επιβεβλημένη μετά τις ιστορικές συνθήκες που ακολούθησαν το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, αναμόρφωση του ρόλου του σύγχρονου κράτους⁹⁵, προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της συμμετοχής εκείνου στη λειτουργία της αγοράς, αλλά και προς την κατεύθυνση της προστασίας των κοινωνικών αγαθών και των δικαιωμάτων⁹⁶ των πολιτών από νέους κινδύνους,

⁹³ Γ. Μπαμπινιώτης, Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας, Β' Έκδοση, Κέντρο Λεξικολογίας, Αθήνα, 2002, σ. 1447.

⁹⁴ Π. Μαντζούφας, ό.π., σσ. 80.

⁹⁵ Μέλισσας, Δ. (2008), «Η μη εφαρμογή του νόμου. Μορφή κρίσης της πολιτικής;» στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), «Κρίση του Ελληνικού πολιτικού συστήματος;», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ. 157· Καρκατσούλης, Π. (2008), «Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα» στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), «Κρίση του Ελληνικού πολιτικού συστήματος;», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ. 169.

⁹⁶ Σωτηρέλης, Γ. (2012). «Η συνταγματική ελευθερία στην εποχή των ραγδαίων αλλαγών. Προς μια νέα θεώρηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων;» στο Ξ. Κοντιάδης, Φ. Σπυρόπουλος, Κ. Τσουκαλάς (επιμ.) «Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης». Μελέτες στη μνήμη του Δημήτρη Θ. Τσάτσου, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα, σσ. 102, 103.

παρενέργειες της επιστημονικής και τεχνολογικής προόδου⁹⁷. Προϊόντος του χρόνου, όμως, οι παρατηρούμενες αλλαγές στους τομείς της οικονομίας, της επιστήμης, της τεχνολογίας αλλά και της κοινωνίας, είναι τόσο ραγδαίες, ώστε η ρυθμιστική «παρεμβολή» του κράτους να καθίσταται σχεδόν σε κάθε περίπτωση ανεπίκαιρη και άστοχη⁹⁸. Κατά συνέπεια, οι κανόνες δικαίου, ως τα κατ' εξοχήν ρυθμιστικά εργαλεία του κράτους, αυξάνονται με γεωμετρική πρόοδο, λόγω της αρχικής διόγκωσης του μεγέθους του κράτους και της μετέπειτα σισύφειας προσπάθειάς του να παρακολουθήσει τον παλμό των εξελίξεων⁹⁹.

Βεβαίως, αυτή η αλλαγή στο πρότυπο του μοντέρνου κράτους – με την επακόλουθη δυσκαμψία και δυσκολία που εκείνο πλέον παρουσιάζει ως προς την πρόβλεψη και τον έλεγχο των εξελίξεων¹⁰⁰ - δε θα ήταν τόσο καταλυτική για την εκδήλωση φαινομένων πολυνομίας, αν η ίδια δε συνοδευόταν από μία δεύτερη τάση, η οποία συναρτάται με τη θέση την οποία καταλαμβάνει πλέον το κράτος στο παγκόσμιο γίγνεσθαι. Πιο συγκεκριμένα, η σύναψη διεθνών συμβάσεων και η συμμετοχή κρατών σε υπερεθνικούς οργανισμούς αποτελούν χαρακτηριστικές εκδηλώσεις της προϊούσας παγκοσμιοποίησης και συνεπάγονται δεσμεύσεις των κρατικών οντοτήτων, οι οποίες δεσμεύσεις πρέπει με τη σειρά τους να ενσωματωθούν και να αποτυπωθούν μέσω ρυθμίσεων και στις εθνικές έννομες τάξεις¹⁰¹.

⁹⁷ Δ. Καλτσώνης, Δίκαιο και κοινωνία στον 21^ο αιώνα. ΔΙΚΑΙΟ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, εκδ. Τόπος, Αθήνα, 2014, σσ. 131 – 136· Π. Μαντζούφας, ό.π., σσ. 33 – 38.

⁹⁸ Π. Παυλόπουλος, ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ ΣΤΟΝ ΑΣΤΕΡΙΣΜΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ. Ο οικονομικός «Λαβύρινθος», ο νεοφιλελεύθερος «Μινώταυρος» και ο θεσμικός «Θησέας» -ΤΟΜΟΣ 1 (Β' έκδοση), εκδ. Λιβάνη, Αθήνα, 2014 (προηγούμενη έκδοση: 2013), σσ. 206 – 209· Π. Τσουκάς «Γνωρίσματα και πρακτικές του κακού (Ελληνα) νομοθέτη» στο «Κίνηση Πολιτών για μια Ανοιχτή Κοινωνία, Πολυνομία, Κακονομία, Ανομία: Εισηγήσεις – Συζήτηση – Συμπερασματικές Προτάσεις», ΕΒΕΑ, Αθήνα, 2011, σσ. 46, 47, διαθέσιμο στο http://www.kinisispoliton.gr/wp-content/uploads/2014/03/145810_bivlio_finall.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁹⁹ Σύμφωνα με τον Θ. Παπαχρίστου, τα δύο εγγενή χαρακτηριστικά του κρατικού δικαίου, δηλαδή η χωρικότητα και η διαχρονικότητα αυτού, έχουν τεθεί εν αμφιβόλω λόγω των ραγδαίων εξελίξεων οι οποίες παρατηρούνται στο σύγχρονο κόσμο. Σε δοκιμασία τίθενται, ομοίως, και οι υφιστάμενες νομικές θεωρίες, όπως αυτή του νομικού θετικισμού, βλ. Θ. Παπαχρίστου, Πόσο αντέχει ακόμη η πυραμίδα;. Στο «ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΣΗ». Πρακτικά συμποσίου, 14 – 16 Φεβρουαρίου 2003, Καρπενήσι, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2005, σσ. 15, 21.

¹⁰⁰ Α. Τάχος, ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ. ΣΥΜΒΟΛΗ ΣΤΗΝ ΟΝΤΟΛΟΓΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΤΟΜΟΣ Α'. Το διοικητικό φαινόμενο. Το διοικητικό φαινόμενο στη νεότερη Ελλάδα. Η κρατική διοίκηση. Η τοπική αυτοδιοίκηση, Δεύτερη έκδοση αναθεωρημένη και επαυξημένη, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1985, σσ. 97 – 98.

¹⁰¹ Δ. Καλτσώνης, ό.π., σσ. 153 - 159· Καρκατσούλης, Π. (2008), «Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα» στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), «Κρίση του Ελληνικού πολιτικού συστήματος;», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σσ. 172 – 173, 177 - 181· Καρκατσούλης, Π. (2022), Η καλή νομοθέτηση ως αντίδοτο στην κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, *in-social.gr*, Σεπτέμβριος, σ. 3, διαθέσιμο στο <https://in-social.gr/gggg/uploads/2022/08/Project8.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Π. Μαντζούφας, ό.π., σ. 40 – 41. Ενδεικτικό παράδειγμα άσκησης επιρροής εκ μέρους ενός υπερεθνικού

Υποστηρίζεται, ακόμη, και η θέση ότι ο κανόνας δικαίου -ως εργαλείο δημόσιας πολιτικής – έχει χαρακτηριστικά «εξαγωγίμου προϊόντος».¹⁰² Υπάρχουν δηλαδή πολλές θεσμικές «μήτρες» παραγωγής κανόνων δικαίου, με παράλληλη λειτουργία, γεγονός το οποίο δημιουργεί από μόνο του πρόσφορο έδαφος για την πολυνομία.

Εξίσου σημαντική, όμως, για την πρόκληση φαινομένων πολυνομίας είναι και η βαθμιαία ανατροπή του νοητού ισοζυγίου μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, υπέρ της πρώτης¹⁰³. Η τάση αυτή, βάσει της οποίας το Κοινοβούλιο υποβιβάζεται σε παράγοντα διευκόλυνσης του ρυθμιστικού έργου της εκάστοτε Κυβέρνησης, είναι κοινή σε πολλές φιλελεύθερες δημοκρατίες¹⁰⁴, εξηγείται δε από την ανάγκη άμεσης και στιβαρής ανταπόκρισης του κρατικού μηχανισμού σε ζητήματα ιδιαίτερος τεχνικά, επί των οποίων θα ήταν δύσκολο να αποφανθούν τα ετερόκλητα μέλη μίας εθνικής αντιπροσωπείας¹⁰⁵.

Συν τοις άλλοις, η διεύρυνση του ρυθμιστικού ρόλου της δημόσιας διοίκησης αντανakλάται στις ουσιαστικές αρμοδιότητες τις οποίες ασκούν διάφορα διοικητικά

οργανισμού απέναντι στα κράτη – μέλη του, προς την κατεύθυνση της μεταβολής και, σε δεύτερο χρόνο, της εναρμόνισης της νομοθεσίας των τελευταίων, είναι η προώθηση του θεσμού των ρυθμιστικών αρχών στο πλαίσιο που ορίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση, βλ. *Μ. Λαμπροπούλου, Ζητήματα αναδιοργάνωσης της γραφειοκρατίας. Η λειτουργική αποκέντρωση στη δημόσια διοίκηση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2019, σσ. 110 – 114.

¹⁰² Taylor, V. (2017). Regulatory rule of law. In Peter Drahos (Ed.), *Regulatory Theory: Foundations And Applications* (pp. 393-413). ANU ePress. <https://doi.org/10.22459/RT.02.2017.23> [πρόσβαση: 29.11.2022].

¹⁰³ Γ. Παπαδόπουλος, ΟΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΕΣ ΣΕ ΚΡΙΣΗ; Πολιτική και Διακυβέρνηση. Επίμετρο του συγγραφέα στην ελληνική έκδοση, εκδ. ΕΠΙΚΕΝΤΡΟ, Αθήνα, 2018, σσ. 252 – 256· Καρκατσούλης, Π. (2008), «Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα» στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), «Κρίση του Ελληνικού πολιτικού συστήματος;», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σσ. 174 – 177, 190· Σπανού, Κ. (2008) «Ανεξάρτητες αρχές: Κρίση, μετεξέλιξη ή αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος;» στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), «Κρίση του Ελληνικού πολιτικού συστήματος;», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ. 218· Α. Τάχος, ό.π., σσ. 27 - 29· Λυγερός, Σ. (2019), Το επιτελικό κράτος του Γεραπετρίτη - Από τα υπουργεία-φέουδα στο πρωθυπουργείο, *slpress.gr*, 1. Αύγουστος, <https://slpress.gr/politiki/to-epiteliko-kratos-toy-gerapetriti-apo-ta-yπουργεια-feoyda-sto-prothyponygeio/> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Μάλιστα, ο Σ. Λυγερός φτάνει στο σημείο να χαρακτηρίσει τη νομοθετική εξουσία ως θεραπευαίνιδα της εκτελεστικής.

¹⁰⁴ Και στην Ελλάδα, βλ. Α. Μακρυδημήτρης, (2013), ό.π., σσ. 29, 30· Μ. Μητσόπουλος/Θ. Πελαγίδης, Κατανοώντας την κρίση στην Ελλάδα, τρίτη ανατύπωση, εκδ. Ψυχογιός, Αθήνα, 2018 (πρώτη έκδοση: 2012), σσ. 95 – 111.

¹⁰⁵ Δ. Σωτηρόπουλος/Λ. Χριστόπουλος, ό.π., σσ. 40 – 41. Βλ. επίσης Δ. Μέλισσας, «Η δημόσια διαβούλευση και ο κοινωνικός διάλογος συμβάλλουν στη βελτίωση της νομοθεσίας;» στο Ξ. Κοντιάδης, Φ. Σπυρόπουλος (επιστημονική επιμέλεια) «ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ. Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις», εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2001, σ. 175. Εκεί ο συγγραφέας επισημαίνει το προφανές, πως δηλαδή οι βουλευτές δεν εξελέγησαν με κριτήριο τις ειδικές γνώσεις ή το επιστημονικό τους υπόβαθρο, ως προς τα διάφορα ζητήματα του δημόσιου βίου. Το έλλειμμα αυτού του είδους γνώσεων στοχεύουν να καλύψουν τα Γραφεία Αποτίμησης Τεχνολογίας, βλ. *Ι. Κριάρη-Κατράνη, Τεχνολογία και Κοινοβούλιο. Ο θεσμικός ρόλος και το έργο των Κοινοβουλευτικών Επιτροπών και των Γραφείων Αποτίμησης Τεχνολογίας*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2001, σσ. 5 – 10.

όργανα, από την προετοιμασία των κειμένων που πρόκειται να περιβληθούν το ένδυμα του τυπικού νόμου ή της κανονιστικής διοικητικής πράξης, έως την έκδοση των εγκυκλίων, με τις οποίες επιχειρείται η ερμηνεία ή και η εξειδίκευση του περιεχομένου του νόμου, ενώ άξιος αναφοράς κρίνεται και ο ρόλος που εκείνη διαδραματίζει κατά τη χρήση των εργαλείων και μέσων Καλής Νομοθέτησης, όπως είναι η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης¹⁰⁶. Κατά συνέπεια, η δημόσια διοίκηση επιδρά πλέον καταλυτικά στην οριοθέτηση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, τόσο από την πλευρά του σχεδιασμού των ρυθμίσεων, όσο και από την πλευρά της τελικής εφαρμογής τους.

Βεβαίως, οι τάσεις αυτές επηρεάζουν σε βάθος χρόνο και τη συμπεριφορά των κοινωνιών του δικαίου υπό την έποψη ότι οι τελευταίοι προοδευτικά εξοικειώνονται με την παρεμβατική παρουσία του νόμου στη ζωή και την καθημερινότητά τους, κατανοούν πλήρως τη δεσμευτική ισχύ των κανόνων δικαίου¹⁰⁷ και, μοιραία, αδυνατούν να επιλύσουν τις διαφορές τους χωρίς να καταφεύγουν στην ασφάλεια των θεσμισμένων ρυθμίσεων¹⁰⁸. Με άλλα λόγια, οι ίδιοι οι αποδέκτες των κανόνων δικαίου επιζητούν τη συνεχή παραγωγή ρυθμίσεων, διότι έχουν πειστεί ότι αυτή αποτελεί τη μοναδική ορθολογική επιλογή τόσο για τη διαχείριση των βιωτικών σχέσεων όσο και για την αντιμετώπιση των ζητημάτων τα οποία τους απασχολούν.

Τονίζεται, επιπλέον, ότι και οι περίοδοι κρίσης¹⁰⁹ αποτελούν ιδιαίτερος ευνοϊκή συγκυρία για την καλλιέργεια της πολυνομίας και, εξ αντανάκλασεως, της κακονομίας. Η εξήγηση εντοπίζεται κυρίως¹¹⁰ στις εγγενείς αδυναμίες του κρατικού

¹⁰⁶ Β. Νταλάκου, «Ρυθμιστική διακυβέρνηση, καλή νομοθέτηση και δημόσια διοίκηση», στο Δ. Σωτηρόπουλος, Β. Νταλάκου (επιμ.), *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, εκδ. ΕΑΠ, Αθήνα, 2021, σ. 109 – 112, 120 – 121· Ιφιγένεια Καμτσίδου, «Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοίκησης», στον τόμο με τα Πρακτικά του Συνεδρίου «*Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μίας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*» (26 – 27 Απριλίου 2017, Βουλή των Ελλήνων, αίθουσα Γερουσίας), Δημοσιεύματα ΕΔΜΜΟΕ, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018, σσ. 95 – 98.

¹⁰⁷ Χωρίς όμως να την αφομοιώνουν πάντοτε. Και αυτό αντανάκλαται στις περιπτώσεις ανομίας και παρανομίας, βλ. Π. Μαντζούφας, *ό.π.*, σσ. 103 – 116.

¹⁰⁸ Π. Καρκατσούλης, ΡΥΘΜΙΣΗ – ΑΠΟΡΡΥΘΜΙΣΗ – ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ. Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2011, σσ. 25 – 26. Υποστηρίζεται όμως και η εκ διαμέτρου αντίθετη άποψη, πως δηλαδή ο αντίκτυπος των νόμων στη συνείδηση των πολιτών βαίνει μειούμενος, καθώς οι άνθρωποι ενεργούν βάσει συναισθημάτων και παρορμήσεων και δεν ακολουθούν πιστά τους κανόνες της λογικής, βλ. Μ. Χατζηπαναγιώτου, *ό.π.*, σ. 173.

¹⁰⁹ Καρκατσούλης, Π. (2022), Η καλή νομοθέτηση ως αντίδοτο στην κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, *in-social.gr*, Σεπτέμβριος, σ. 3, διαθέσιμο στο <https://in-social.gr/gggg/uploads/2022/08/Project8.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

¹¹⁰ Παρατηρείται ενίοτε και το φαινόμενο της εργαλειοποίησης των κρίσεων, με δράστες τους κυβερνώντες, οι οποίοι σπεύδουν να προωθήσουν πλήθος ρυθμίσεων οι οποίες έχουν μάλλον φωτογραφικό χαρακτήρα, βλ. Καρκατσούλης, Π. (2020). Ο κορωνοϊός βλάπτει σοβαρά και το κράτος

μηχανισμού να προβλέψει το πότε ακριβώς θα ξεσπάσει μία κρίση, να προσδιορίσει ποιες θα είναι οι επιπτώσεις αυτής και να εξεύρει εγκαίρως αποτελεσματικές λύσεις στα αναφερόμενα προβλήματα. Κατά συνέπεια, είτε πρόκειται για κρίση οικονομική¹¹¹, όπως εκείνη που ξέσπασε το 2008 και έθεσε εν συνεχεία την Ελλάδα σε καθεστώς ασφυκτικής μνημονιακής επιτήρησης, είτε για κρίση υγειονομική¹¹², όπως εκείνη την οποία προκάλεσε την τριετία 2020 – 2022 η πανδημία του ιού SARS Covid – 19, είτε ακόμη για κρίση ενεργειακή¹¹³, όπως αυτή που συνδέεται με την εξελισσόμενη εισβολή της Ρωσικής Ομοσπονδίας στην Ουκρανία, η κρατική διαχείριση όλων αυτών των αρνητικών για την οικονομία και την κοινωνία γεγονότων πραγματώνεται και εξωτερικεύεται μέσω αλληπάλλληλων, αυστηρών και συνήθως εφήμερων ρυθμίσεων. Το ίδιο ισχύει, *mutatis mutandis*, και στις περιπτώσεις της οικολογικής και της κλιματικής κρίσης, εξ ου και η θέση σε ισχύ νόμων όπως είναι ο πρόσφατος Νόμος 4936/2022, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του οποίου θα παρουσιαστεί στο προτελευταίο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας. Συνοπτικά, η συνδρομή έκτακτων και απρόβλεπτων περιστατικών διαμορφώνει πάντοτε ένα καινούργιο, δυναμικό, πρωτόγνωρο και εν πολλοίς χαοτικό πεδίο για τη ρυθμιστική επέμβαση του κρατικού μηχανισμού.¹¹⁴

δικαίου!, *marketnews.gr*, <https://marketnews.gr/2542519/o-koronoios-blaptei-sobara-kai-to-kratos-dikaiou/> [πρόσβαση: 29.11.2022].

¹¹¹ Σ. Λιακάκη/Γ. Μπαλαμπανίδης, *Μεταρρυθμίζοντας μια χώρα σε κρίση. Οι δημόσιες πολιτικές στην Ελλάδα ανάμεσα στην έκτακτη ανάγκη και τον ορθολογικό σχεδιασμό*, εκδ. Ποταμός, Αθήνα, 2019, σσ. 27 – 54. Βασίλειος Ανδρουλάκης, «Το ζητούμενο συνδυασμού έλλογης ταχύτητας και αποτελεσματικότητας με τον δίκαιο χαρακτήρα της διοικητικής δίκης», στον τόμο με τα Πρακτικά του Συνεδρίου «*Η απονομή της δικαιοσύνης ως βασικός πυλώνας της ευνομούμενης πολιτείας. Σύγχρονες προκλήσεις βελτίωσης του ελληνικού συστήματος*» (4 – 5 Μαΐου 2018), Δημοσιεύματα ΕΔΜΜΟΕ, 2^{ος} Τόμος, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018, σ. 174.

¹¹² Κοντογεώργης, Θ. (2021). «Διαχείριση της πανδημίας: Στρατηγική και διακυβέρνηση», στο Σ. Νταλής (επιμέλεια - εισαγωγή) *Μετά την πανδημία. Η Ελλάδα, η Ευρώπη και ο Κόσμος στη Σκιά της Δυστοπίας. Προκλήσεις και προοπτικές*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2021, σσ. 213 – 223. Κοντιάδης, Ξ. (2021). «Δικαιώματα και Πανδημία», στο Θ. Γεωργακόπουλος (επιμ.) «*Οι Ιδέες της Πανδημίας. 15 κείμενα για το πώς ο κορωνοϊός αλλάζει την Ελλάδα και τον κόσμο*», εκδ. διαΝΕΟσις, Αθήνα, 2021, σσ. 91 - 97. Δ. Σωτηρόπουλος, Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή Μετά τον Κορωνοϊό, εκδ. διαΝΕΟσις, Αθήνα, 2021, σσ. 4, 24, διαθέσιμο στο https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/Sotiropoulos_final.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

¹¹³ Βλ. ενδεικτικά: Ενεργειακή κρίση: Τα μέτρα που παίρνουν 11 χώρες της Ε.Ε. – Γιατί η Ιρλανδία «εξαιρείται», https://m.naftemporiki.gr/?m_30 Αυγούστου 2022, διαθέσιμο στο <https://m.naftemporiki.gr/story/1898813/energeiaki-krisi-ta-metra-pou-pairnoun-11-xores-tis-ee-giati-i-irlandia-eksaireitai> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Ενεργειακή κρίση: Τα μέτρα που εξετάζουν οι «27», η Κομισιόν και η ελληνική πρόταση, <https://www.tanea.gr/>, 30 Σεπτεμβρίου 2022, διαθέσιμο στο <https://www.tanea.gr/2022/09/30/economy/energeiaki-krisi-ta-metra-pou-eksetazoun-oi-27-i-komision-kai-i-elliniki-protasi/> [πρόσβαση: 29.11.2022].

¹¹⁴ Αυτή η επέμβαση προφανώς γίνεται κατόπιν εορτής και εκφράζονται αμφιβολίες για το κατά πόσον η νομοθεσία μπορεί να ενισχύει την άμυνα της κοινωνίας, της οικονομίας, των θεσμών, κ.λπ., απέναντι σε επικείμενες κρίσεις. Κατά τον Ν. Ferguson, ένα περιβάλλον νομοθετικού πληθωρισμού είναι

Καθίσταται, επομένως, σαφές ότι οι ρίζες της πολυνομίας μπορούν να εντοπιστούν και σε εξωγενείς δυνάμεις, οι οποίες είναι *prima facie* ασύνδετες με το αμιγώς ρυθμιστικό έργο των οργάνων ενός κράτους. Η παρατήρηση αυτή είναι σημαντική διότι πρώτον, αποκαλύπτει εμμέσως την πολυπλοκότητα του ζητήματος της Καλής Νομοθέτησης σε κάθε χώρα και δεύτερον, θέτει εκ προοιμίου ένα απώτατο όριο ως προς τις αντικειμενικές δυνατότητες του εθνικού νομοθέτη, όταν εκείνος επιχειρεί να εισάγει ένα μεθοδολογικό εργαλείο Καλής Νομοθέτησης, όπως είναι μεταξύ άλλων και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης.

Παράλληλα, όμως, με τις προαναφερθείσες τάσεις, οι οποίες είναι κοινές για τα περισσότερα κράτη, στην Ελλάδα συγκεκριμένα γίνεται ορατή η δράση ορισμένων παραγόντων οι οποίοι προσδίδουν στην πολυνομία ενδημικά χαρακτηριστικά¹¹⁵. Η διαρκώς αυξανόμενη δυσπιστία τόσο της ελληνικής κοινωνίας απέναντι στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης¹¹⁶, όσο και της δημόσιας διοίκησης απέναντι στους πολίτες¹¹⁷, αποτελεί διαχρονικά πρόσφορο έδαφος για την άνθηση της πολυνομίας. Τούτο δε ισχύει διότι, συνήθως, η προσπάθεια της ελληνικής πολιτείας να καλύψει το ως άνω έλλειμμα εμπιστοσύνης εξαντλείται κατά κανόνα στην αναθεώρηση των παλαιών ρυθμίσεων και την εισαγωγή νέων. Αντί όμως να αναδομηθεί με αυτόν τον τρόπο η

υπεύθυνο για την αυξημένη τρωτότητα του όλου συστήματος. Κατ' επέκταση, δε, είναι υπεύθυνο και για τις επόμενες κρίσεις οι οποίες θα ενσκήψουν. Βλ. N. Ferguson, *op.cit.*, pp. 68 – 70.

¹¹⁵ Είναι εντυπωσιακό το γεγονός ότι από τη Μεταπολίτευση έως και το 2016 έχουν ψηφιστεί στην Ελλάδα πάνω από 250 φορολογικοί νόμοι, ενώ στα 250 έτη από τη σύσταση των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής ο αντίστοιχος αριθμός είναι οριακά διψήφιος, βλ. Πολυνομία και κακονομία, *olbios.org.*, διαθέσιμο

στο <https://olbios.org/gr/%CF%80%CE%BF%CE%BB%CF%85%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%AF%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%BA%CE%B1%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%AF%CE%B1/>

[πρόσβαση: 29.11.2022]. Για το ζήτημα της φορολογικής πολυνομίας βλ. Παπαποστόλου, Μ. (2017). ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ & ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ: Οι νόμοι και οι υπουργικές αποφάσεις αλλάζουν... κάθε μήνα!!!, *eforiakos.com*, 20. Νοέμβριος, διαθέσιμο στο <https://eforiakos.com/mustread/oi-nomoi-kai-oi-yπουργikes-apofaseis-allazoun-kathe-mhna/> [πρόσβαση: 29.11.2022].

¹¹⁶ Ιδίως κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, βλ. Π. Παυλόπουλος, *Η Δημόσια Υπηρεσία. Μία ενδοσκόπηση του δημόσιου δικαίου*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, σσ. 211, 212. Βλ. επίσης, Κωνσταντίνος Μενουδάκος, «Ηθική, νομιμότητα και εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης: οι σύγχρονες προκλήσεις», στον τόμο με τα Πρακτικά του Συνεδρίου «*Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση*» (9 Δεκεμβρίου 2011), Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, εκδ. Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 2012, σ. 135, διαθέσιμο και στο https://www.ekdd.gr/images/diethnoi/Praktika_Ekdda_Ena_GR.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022]. Ν. Φραγκάκης, «Από την Ανομική Πολυνομία στην Ευνομία», στο «*Κίνηση Πολιτών για μια Ανοιχτή Κοινωνία, Πολυνομία, Κακονομία, Ανομία. Εισηγήσεις – Συζήτηση – Συμπερασματικές Προτάσεις*», ΕΒΕΑ, Αθήνα, 2011, σ. 14, διαθέσιμο στο http://www.kinisipoliton.gr/wp-content/uploads/2014/03/145810_biblio_final1.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022]. Σ. Πλυμάκης, *ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ. Η πρόκληση της Συνεργατικής Διακυβέρνησης*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2019, σσ. 199, 202.

¹¹⁷ Π. Καρκατσούλης (2011), *ό.π.*, σ. 98.

εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στους θεσμούς, εκείνη γίνεται περισσότερο εύθραστη, εφόσον οι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή των ρυθμίσεων δημόσιοι υπάλληλοι εκ των πραγμάτων «λυγίζουν» κάτω από το «βάρος» των εφαρμοστέων κανόνων δικαίου τους οποίους πρέπει να λαμβάνουν υπόψη κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους¹¹⁸.

Επομένως, η τυχόν χαμηλή αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των δημοσίων υπαλλήλων εξηγείται¹¹⁹, ως ένα βαθμό τουλάχιστον¹²⁰, από τη δυσκολία του έργου το οποίο εκείνοι επιτελούν, όταν υποχρεώνονται να μεταβάλλουν τον τρόπο εκτέλεσης των καθηκόντων τους¹²¹, ένεκα αλλαγής του υφιστάμενου ρυθμιστικού πλαισίου¹²², ή όταν καλούνται να αναζητήσουν μέσα στον κυκεώνα της νομοθεσίας τις ρυθμίσεις οι οποίες είναι εν ισχύ και *in concreto* εφαρμοστέες¹²³. Υπό αυτό το πρίσμα λοιπόν, μπορεί βασίμως να υποστηριχθεί ότι η προπεριγραφείσα πίεση που ασκείται στους δημοσίους υπαλλήλους καλλιεργεί με τη σειρά της ένα διάχυτο αίσθημα ευθυνοφοβίας στις τάξεις εκείνων, το οποίο εν συνεχεία διασταυρώνεται και «κουμπώνει» με ορισμένες παγιωμένες αντιλήψεις της ηγεσίας των διοικητικών δομών όπως είναι: α) η αντίληψη ότι η Διοίκηση πραγματώνει το σκοπό της μόνο μέσω της

¹¹⁸ Π. Μαντζούφας, *ό.π.*, σσ. 124 – 127.

¹¹⁹ Σ. Πλυμάκης, *ό.π.*, σσ. 208 – 216. Γ. Μπήτρος, *ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΖΟΜΕΝΗ ΤΑΞΗ*. Τρία δοκίμια, εκδ. Παπαδόπουλος, Αθήνα, 2017, σ. 84. Κ. Ρωξάνα, «Η επίδραση της νομολογίας στη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής απασχόλησης των δημοσίων υπαλλήλων», στο Κ. Σπανού (επιμ.) *«Δημόσιες Πολιτικές στην Ελλάδα. Όψεις και Αντιφάσεις»*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2010, σσ. 246 – 247.

¹²⁰ Σύμφωνα με τον Α. Μακρυδημήτρη, και οι ίδιοι οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν είναι άμοιροι ευθυνών για την έξαρση των φαινομένων πολυνομίας και κακονομίας, για λόγους οι οποίοι ανάγονται στην πλημμελή εκτέλεση των καθηκόντων τους κατά τη διαδικασία προετοιμασίας των ρυθμίσεων, βλ. Μακρυδημήτρη, Α. (2008), «Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης», στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *«Κρίση του Ελληνικού πολιτικού συστήματος»*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ. 148.

¹²¹ Ι. Τσιβάκου, *ΤΟ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΟ ΣΚΟΤΟΣ: Ο ΧΡΟΝΟΣ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2013, σσ. 241 – 243.

¹²² Και μάλιστα τόσο του εθνικού, όσο και του ευρωπαϊκού ρυθμιστικού πλαισίου, βλ. Μ. Ραμματά, *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση – Ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μάνατζμεντ*, εκδ. Κριτική, Αθήνα, 2011, σσ. 30 – 32.

¹²³ Ιφιγένεια Καμτσιδίου, «Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοίκησης», στον τόμο με τα Πρακτικά του Συνεδρίου *«Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μίας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας»* (26 – 27 Απριλίου 2017, Βουλή των Ελλήνων, αίθουσα Γερουσίας), Δημοσιεύματα ΕΔΜΜΟΕ, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018, σσ. 91 - 92. Αντίστοιχο πρόβλημα αντιμετωπίζουν βεβαίως και οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι του Λαού στη Βουλή, βλ. Γ. Σωτηρέλλης, «Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΩΣ ΕΥΚΑΙΡΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΑΝΑΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ», στο Γ. Σωτηρέλλης, Μ. Πικραμένος, Θ. Ξηρός, *«Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ στην εποχή των μεγάλων προκλήσεων»*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2011, σ. 49.

παραγωγής ρυθμίσεων¹²⁴ και β) η αντίληψη ότι οι ρυθμίσεις αποτελούν μονόδρομο για την αποτελεσματική διαχείριση οιοδύποτε ζήτηματος¹²⁵. Με τη σειρά της η ευθυνοφοβία των δημοσίων υπαλλήλων μεταφράζεται συχνά σε παράλειψη έκδοσης των απαιτούμενων διοικητικών πράξεων, κάτι που προκαλεί την εκ νέου παρέμβαση του κοινού νομοθέτη¹²⁶. Μέσα σε ένα τέτοιο περιβάλλον άκρατου φορμαλισμού¹²⁷, είναι λογικό και αναμενόμενο να αναδύεται μία κουλτούρα η οποία όχι μόνο δε θέτει φραγμό στην υφιστάμενη πολυνομία, αλλά την ανατροφοδοτεί και τη διαιωνίζει¹²⁸.

Σημειωτέον ότι και τα πολιτικά κόμματα τα οποία εναλλάσσονται στην εξουσία έχουν ιδιαίτερο μερίδιο ευθύνης για τη δημιουργία της ρυθμιστικής πλημμυρίδας, εξαιτίας ακριβώς του τρόπου με τον οποίον εκείνα, για ψηφοθηρικούς λόγους, συνηθίζουν να συμπεριφέρονται ως κυβέρνηση και ως αντιπολίτευση¹²⁹. Ειδικότερα, είναι συχνό φαινόμενο τόσο οι βουλευτές της αντιπολίτευσης να απαξιώνουν τις μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες της κυβέρνησης, όσο και τα μέλη της κυβέρνησης να καταργούν όποιες ρυθμίσεις συνιστούν παρακαταθήκη των προηγούμενων κυβερνήσεων. Ωστόσο, το φαινόμενο αυτό γνωρίζει άνθηση σε περιόδους κρίσης, οικονομικής και όχι μόνο, όταν δηλαδή επικρατούν συνθήκες πώλωσης¹³⁰. Ειδικά σε αυτές τις περιπτώσεις, η κατάσταση μεταρρυθμιστικών σχεδίων με βραχυπρόθεσμο ορίζοντα για άμεση συγκομιδή πολιτικού κέρδους συνιστά μία επιλογή στην οποία ομνύουν όλες οι κυβερνήσεις· κατ' αυτόν τον τρόπο, όμως, υποσκάπτονται τα θεμέλια μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών με μακροπρόθεσμο ορίζοντα, χωρίς προφανή πολιτικά οφέλη για την κυβέρνηση η οποία τις αναλαμβάνει, όπως είναι επί παραδείγματι η κωδικοποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας¹³¹. Καθίσταται συνεπώς

¹²⁴ Ι. Κοϊμτζόγλου, «Επιπτώσεις της κακής νομοθέτησης στην ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης», 1^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου: «Δημόσια Διακυβέρνηση: προοπτικές και προκλήσεις στον 21^ο αιώνα», 31.10 – 1.11.2018, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019, σ. 30

¹²⁵ Π. Μαντζούφας, *ό.π.*, σσ. 126 – 127.

¹²⁶ Δ. Σκιαδάς, *ό.π.*, σσ. 164 – 165.

¹²⁷ Ο φορμαλισμός επιδρά και στην παραγωγικότητα των δημοσίων υπαλλήλων, βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management. Πρόλογος Αντ. Μακρυδημήτρης, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2003, σσ. 69 – 71.

¹²⁸ Δ. Σωτηρόπουλος/Λ. Χριστόπουλος, *ό.π.*, σσ. 53 – 55.

¹²⁹ Π. Καρκατσούλης, Διοκόντας (σ)την κρίση, εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, 2017, σσ. 72.

¹³⁰ Π. Τσακλόγλου/Γ. Οικονομίδης/Χ. Τριαντόπουλος/Α. Φιλιππόπουλος, Χάρτης Εξόδου από την Κρίση. Ένα νέο παραγωγικό μοντέλο για την Ελλάδα, 3^η έκδοση, εκδ. διαΝΕΟσις, Αθήνα, 2017, σσ. 46, 205.

¹³¹ Γεώργιος Δέλλιος, «Σκέψεις για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της κακής νομοθέτησης και της πολυνομίας στην ποιότητα απονομής της πολιτικής δικαιοσύνης», στον τόμο με τα Πρακτικά του Συνεδρίου «Η απονομή της δικαιοσύνης ως βασικός πυλώνας της ευνομούμενης πολιτείας. Σύγχρονες προκλήσεις βελτίωσης του ελληνικού συστήματος» (4 – 5 Μαΐου 2018), Δημοσιεύματα ΕΔΜΜΟΕ, 2^ος Τόμος, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018, σσ. 49 – 50.

αντιληπτό ότι ένα έργο πνοής για την έννομη τάξη θυσιάζεται ανενδοίαστα από τις πολιτικές δυνάμεις στο βωμό της στείρας κομματικής αντιπαράθεσης.

Επιπροσθέτως, τα πολιτικά κόμματα ευθύνονται για την ισχύουσα κατάσταση και από την άποψη της συντήρησης του πελατειακού κράτους, συστατικό στοιχείο του οποίου είναι η μέσω νομοθετικών ρυθμίσεων απονομή ιδιαίτερων προνομίων σε επιλεγμένες κοινωνικές ομάδες ή συντεχνίες¹³². Στο βαθμό μάλιστα που τα ίδια τα κόμματα δεν μεριμνούν για τη συμβατή με τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης αναμόρφωση του περιεχομένου του Συντάγματος, η ευθύνη που αναλογεί σε αυτά μεγεθύνεται¹³³. Για την ακρίβεια, τα ελληνικά πολιτικά κόμματα συμπεριφέρονται περισσότερο ως μέρος του προβλήματος, παρά ως μέρος της λύσης, εφόσον εκείνα de facto αρνούνται να επιτρέψουν στα στελέχη της δημόσιας διοίκησης να εργαστούν για τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος¹³⁴.

2.2. Οι αιτίες της κακονομίας

Η περίπτωση της κακονομίας είναι στενά συνδεδεμένη με την αντίστοιχη της πολυνομίας, σε μία ένωση η οποία θυμίζει φαύλο κύκλο¹³⁵, υπό την έννοια ότι κάθε ρύθμιση η οποία δεν εκπληρώνει προσηκόντως την αποστολή της, γεννά την ανάγκη για αντικατάσταση ή διόρθωσή της από μία δεύτερη ρύθμιση, η οποία με τη σειρά της μπορεί να οδηγήσει τον ερμηνευτή ή εφαρμοστή του δικαίου σε αντιφατικά και αλληλοαναιρούμενα συμπεράσματα¹³⁶, ώστε να απαιτείται εν τέλει νέα θεσμοθέτηση με την ελπίδα ότι θα κοπεί οριστικά ο γόρδιος δεσμός. Αξιοσημείωτη είναι και η παρατήρηση του Α. Μακρυδημήτρη για την αντιστρόφως ανάλογη σχέση που διέπει την ποσότητα με την ποιότητα των νόμων¹³⁷.

Βεβαίως, στην προαναφερθείσα αποτυχία της ρύθμισης δε συγκαταλέγονται μόνο οι περιπτώσεις κατά τις οποίες όντως μία ρύθμιση δεν είναι επαρκώς αποτελεσματική, π.χ. επειδή το ανακύψαν πρόβλημα θα μπορούσε να διευθετηθεί μόνο

¹³² Γιάννης Παπαθανασίου, «Διαφθορά, αθέμιτος ανταγωνισμός, και άλλες συνέπειες στις ελληνικές επιχειρήσεις» στο Αλεξάνδρα Νικολοπούλου (επιμ.) «Κράτος και διαφθορά», εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 1998, σσ. 196 – 203· Γ. Μπήτρος, ό.π., σσ. 38 - 39· Γ. Γκιζέλης, Το πελατειακό σύστημα η ελληνική γραφειοκρατία και οι παράγοντες διαμόρφωσης της ελληνικής ιδιαιτερότητας, εκδ. Ακαδημίας Αθηνών, Αθήνα, 2009, σ. 49 επ.· Δ. Σωτηρόπουλος/Λ. Χριστόπουλος, ό.π., σσ. 15 – 16.

¹³³ Δ. Σωτηρόπουλος/Λ. Χριστόπουλος, ό.π., σσ. 16 – 17.

¹³⁴ Π. Καρκατσούλης (2017), ό.π., σ. 119.

¹³⁵ Μ. Στασινόπουλος, Με ψήφους τρεις, έναντι δύο, Δοκίμια για τον άνθρωπο και την ελευθερία, εκδ. Εστία, Αθήνα, 1977, σ. 149.

¹³⁶ Π. Μαντζούφας, ό.π., σσ. 81 επ.

¹³⁷ Α. Μακρυδημήτρη (2013), ό.π., σ. 63.

μέσω των δυνάμεων της ελεύθερης αγοράς, άρα χωρίς ρυθμιστική παρέμβαση εκ μέρους των κρατικών οργάνων. Μία ρύθμιση είναι πιθανόν εξίσου προβληματική, αλυσιτελής και άστοχη, ιδίως όταν: α) η θέσπισή της λαμβάνει χώρα κατά παρέκκλιση των συνταγματικού κύρους κανόνων οι οποίοι καθιερώνουν την ιεραρχία των πηγών του δικαίου, β) η εφαρμογή της προσκρούει σε υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνες του διεθνούς δικαίου, γ) ο νομοθέτης δεν έχει προνοήσει εγκαίρως για την οργανική ενσωμάτωση της ρύθμισης στην έννομη τάξη, ούτε έχει αποπειραθεί να προβλέψει τις ενδεχόμενες επιπτώσεις της, δ) η ρύθμιση δεν είναι προϊόν της συνεργασίας και της αλληλεπίδρασης των αρμόδιων φορέων, αλλά δημιουργία μίας «στεγανοποιημένης» διοικητικής δομής, ε) η ρύθμιση δε συνοδεύεται από μία αποκλειστική προθεσμία, εντός της οποίας η Διοίκηση υποχρεούται να εκδώσει τις απαραίτητες πράξεις, ώστε τυχόν αδράνεια της Διοίκησης να καθιστά de facto ανενεργό τον ίδιο τον νόμο, στ) η ρύθμιση περιλαμβάνει φωτογραφικές διατάξεις, για την εξυπηρέτηση συγκεκριμένων συμφερόντων, ζ) στη διαδικασία και το αποτέλεσμα της ρυθμιστικής παρέμβασης έχουν εμφολωρήσει πλημμέλειες, η) η θέσπισή της ρύθμισης γίνεται με γνώμονα τη διαχείριση ενός σημαντικού νομικού ζητήματος, πλην όμως ο χρόνος εκδήλωσης της ρυθμιστικής παρέμβασης είναι ακατάλληλος¹³⁸. Παράλληλα, ενδείξεις για την ύπαρξη καθεστώτος κακονομίας συνιστούν και οι αστοχίες στη χρήση της γλώσσας κατά τη σύνταξη των νομοθετικών και κανονιστικών κειμένων¹³⁹.

Η όλως ενδεικτική απαρίθμηση των περιπτώσεων κακονομίας γεννά μοιραία την απορία για το εάν υφίστανται πράγματι κάποιοι παράγοντες οι οποίοι ευνοούν την εκδήλωση αυτού του φαινομένου και μάλιστα σε τέτοια κλίμακα. Σύμφωνα με τους Δ. Σωτηρόπουλο και Λ. Χριστόπουλο, η απάντηση στην ερώτηση αυτή κρύβεται πίσω από την πίεση η οποία ασκείται στο νομοθετικό έργο και η οποία αφορά στην ταχύτατη έως και βιαστική παραγωγή συγκεκριμένων αποτελεσμάτων. Η πίεση δε αυτή μπορεί να συνδέεται με την κάλυψη έκτακτων και απρόβλεπτων αναγκών, την τήρηση ορισμένου χρονοδιαγράμματος βάσει των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου ή, τέλος, με την επιθυμία ικανοποίησης του εκλογικού ακροατηρίου, στο οποίο απευθύνεται προνομιακώς το κυβερνών κόμμα¹⁴⁰. Επομένως, υφίστανται ορισμένοι εξωγενείς παράγοντες οι οποίοι δύνανται να επηρεάσουν ουσιωδώς την ποιότητα του

¹³⁸ Π. Μαντζούφας, ό.π., σσ. 83 – 91.

¹³⁹ Δ. Σωτηρόπουλος/Λ. Χριστόπουλος, ό.π., σ. 49.

¹⁴⁰ Των ιδίων, ό.π., σσ. 49 – 50, 55.

νομοθετικού έργου, διότι θέτουν στο νομοθέτη ένα ασφυκτικό ή και ελάχιστα ευέλικτο πλαίσιο λειτουργίας.¹⁴¹

2.3. Οι συνέπειες της πολυνομίας και της κακονομίας

Η προσπάθεια απλής καταγραφής των συνεπειών της πολυνομίας και της κακονομίας είναι σχετικά ευχερής, με το πρόβλημα να εμφανίζεται κατά τη διαδικασία μέτρησης και υπολογισμού του όποιου, οικονομικού κυρίως, κόστους¹⁴². Εκτός από την επιβάρυνση του έργου των δημοσίων υπαλλήλων για την οποία έγινε ήδη λόγος, στις επιπτώσεις των δύο φαινομένων μπορεί να λογιστεί και η βραδύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης, η διόγκωση της γραφειοκρατίας, η ανατιολόγητη ταλαιπωρία των πολιτών κατά τις συναλλαγές τους με τους φορείς του Δημοσίου, η ανασφάλεια δικαίου, η κακοδιοίκηση, η υποβάθμιση του κράτους δικαίου, η αδιαφορία των πολιτών απέναντι στη νομιμότητα, η έκρηξη κρουσμάτων διαφθοράς, η δημιουργία κλίματος το οποίο αποθαρρύνει τις επενδύσεις και άρα ναρκοθετεί τις προοπτικές ανάπτυξης της εθνικής οικονομίας.¹⁴³

¹⁴¹ Βλ. και European Commission (2017), Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners, Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 54.

¹⁴² Δ. Σωτηρόπουλος/Λ. Χριστόπουλος, ό.π., σ. 63.

¹⁴³ Ξ. Κοντιάδης, ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ. Κράτος και κόμματα στη σύγχρονη Ελλάδα, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2009, σσ. 244 - 246· Θ. Ψυχογιός, «Η πολυνομία και κακονομία ως εμπόδια της οικονομικής και κοινωνικής προόδου», 1^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου: «Δημόσια Διακυβέρνηση: προοπτικές και προκλήσεις στον 21^ο αιώνα», 31.10 – 1.11.2018, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019, σ. 18· Ι. Κοϊμτζόγλου, «Επιπτώσεις της κακής νομοθέτησης στην ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης», 1^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου: «Δημόσια Διακυβέρνηση: προοπτικές και προκλήσεις στον 21^ο αιώνα», 31.10 – 1.11.2018, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019, σ. 33· Ανδρονόπουλος, Μ. (2019), Πόσους νόμους μπορεί να αφομοιώσει μία κοινωνία;, *slpress.gr*, 2. Δεκεμβρίου. Διαθέσιμο στο <https://slpress.gr/politiki/posoys-nomoys-mporei-na-afomoiousei-mia-koinonia/> [πρόσβαση: 29.11.2022]· Ξ. Παπαρηγόπουλος, ό.π., σσ. 51 - 52· Π. Κανελλόπουλος, «Η νομική βεβαιότητα ως προϋπόθεση οικονομικής ανάπτυξης», Κ' Επιστημονικό Συμπόσιο «Οικονομική Ανάπτυξη & Δίκαιο», Πανεπιστήμιο Πειραιώς – Ελεγκτικό Συνέδριο, σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πειραιώς, Πέμπτη 17 και Παρασκευή 18 Μαρτίου 2016, Αφιερωμένο στον Ομότιμο Καθηγητή Γεώργιο Σπ. Οικονόμου, τ. Πρύτανη Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αίθουσα Συνεδρίων Πανεπιστημίου Πειραιώς, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017, σσ. 251 - 256· Κ. Παπαδημητρίου/ Α. Λιάσκα, «Σύγχρονοι τρόποι αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης», στον τόμο με τα πρακτικά του 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων «ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: «ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ», ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ» 11 – 13 Οκτωβρίου 2007, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009, σσ. 661 - 662· Θ. Πελαγίδης, Η Ελληνική Οικονομία πριν και μετά τον Covid-19. Αδύναμη Μεγέθυνση – Μηδενικός Πληθωρισμός – Έλλειψη Επενδύσεων – Δημογραφική Επιδείνωση – Ανεπαρκής Ζήτηση, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2020, σ. 38· Μ. Βενετσανοπούλου, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί μηχανισμοί, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014, σσ. 22 – 23· Καρκατσούλης, Π. (2008), «Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα» στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), «Κρίση του Ελληνικού πολιτικού συστήματος;», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ. 192· Α. Λιανός, Η γραφειοκρατία στον αστερισμό της ύστερης νεωτερικότητας και η λανθάνουσα γοητεία του

Ως προς τη διόγκωση της γραφειοκρατίας, σκόπιμο κρίνεται να επισημανθεί ότι, ανεξάρτητα από την ποιότητα μίας ρύθμισης, η εισαγωγή της και μόνο στο πλέγμα ρυθμίσεων της έννομης τάξης συνοδεύεται αναπόφευκτα από ορισμένα κόστη, τα οποία επιβαρύνουν σε άμεσο ή έμμεσο βαθμό όλους τους πολίτες. Τα εν λόγω κόστη ενδέχεται να αφορούν τη διαδικασία συμμόρφωσης των επιχειρήσεων με τις υποχρεώσεις που απορρέουν για αυτές από το νέο κανονιστικό περιβάλλον, την εξοικείωση των επαγγελματιών, των υπαλλήλων και των πολιτών με το περιβάλλον αυτό καθεαυτό, τους τυχόν φραγμούς που επιβάλλονται στη λειτουργία των επιχειρήσεων και της αγοράς αλλά και τον οικονομικό αντίκτυπο από ενδεχόμενες δικαστικές εμπλοκές οι οποίες θα προκύψουν λόγω αυτής ακριβώς της εισαγωγής των νέων ρυθμίσεων¹⁴⁴. Τα ανωτέρω είναι περισσότερο γνωστά ως «διοικητικά κόστη» ή «διοικητικά βάρη»¹⁴⁵ και η προσπάθεια απομείωσης ή εξάλειψής τους, προς όφελος της οικονομίας και της κοινωνίας, έχει αποτελέσει διαχρονικά άλυτο γρίφο στα χέρια του Έλληνα νομοθέτη¹⁴⁶.

μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2007, σσ. 115 – 116, 163 - 168· Π. Μαντζούφας, ό.π., σσ. 91 – 103· Σ. Κτιστάκη (2020), ό.π., σσ. 86 – 93· Besley, Timothy. 2015. "Law, Regulation, and the Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Doing Business Project." *Journal of Economic Perspectives*, 29 (3): 116 .DOI: 10.1257/jep.29.3.99.

¹⁴⁴ Χ. Πισσαρίδης/Δ. Βαγιανός/Ν. Βέττας/Κ. Μεγήρ, Σχέδιο ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ (14 Νοεμβρίου 2020), εκδ. 24γράμματα, Αθήνα, 2020, σσ. 136, 137· Α. Χατζής, «Το Δίκαιο ως εργαλείο μείωσης του κόστους των συναλλαγών. Το θεώρημα του Coase και η Οικονομική Ανάλυση του Δικαίου», Πρακτικά 2^{ου} Πανελληνίου Συνεδρίου Νομικής Τεκμηρίωσης Κοινωνικοοικονομικών Θεμάτων: «ο ρόλος της Δικαιοσύνης στην άσκηση της Επιχειρηματικής Δραστηριότητας», 8 – 9 Απριλίου 2011, Καβάλα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012, σσ. 52 – 56, διαθέσιμο και στο <http://www.aristideshatzis.net/2010/04/coase.html> [πρόσβαση: 29.11.2022]· Δ. Σωτηρόπουλος/Λ. Χριστόπουλος, ό.π., σσ. 65 - 66· OECD, Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα, 2014, διαθέσιμο στο https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Greece_administrative_burdens_overview_report_GR.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

¹⁴⁵ Μακρυδημήτρης, Α. (2008), «Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης», στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), «Κρίση του Ελληνικού πολιτικού συστήματος», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ. 150. Βλ. επίσης και Σ. Παρούτης, «Μείωση του διοικητικού βάρους στις επιχειρήσεις: οργάνωση ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης και αναμενόμενα οφέλη» στον τόμο με τα πρακτικά του 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων «ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: «ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ», ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ» 11 – 13 Οκτωβρίου 2007, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009, σ. 510. Ο Σ. Παρούτης προβαίνει σε μία διάκριση των πληροφοριών τις οποίες συγκεντρώνουν οι επιχειρήσεις στο πλαίσιο της δραστηριότητάς τους. Το κριτήριο της διάκρισης είναι η στάση των επιχειρήσεων απέναντι στις πληροφορίες. Αν η συλλογή των πληροφοριών γίνεται μόνο και μόνο επειδή αυτό απαιτεί το Κράτος, τότε πρόκειται για διοικητικό βάρος. Σε αντίθετη περίπτωση, εάν δηλαδή οι πληροφορίες είναι χρήσιμες στις επιχειρήσεις και η συλλογή αυτών των πληροφοριών αποτελεί μία πρόσθετη υποχρέωση εκ της κείμενης νομοθεσίας, τότε πρέπει να γίνει λόγος για διοικητικές δαπάνες.

¹⁴⁶ Σ. Πλυμάκης, ό.π., σσ. 205 – 206.

Βεβαίως, είναι αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι κάθε ρυθμιστική παρέμβαση εκ μέρους του Κράτους αποτελεί ένα μέσο για την επίτευξη ενός προκαθορισμένου σκοπού. Συνεπώς, η επιτυχία κάθε ρύθμισης έγκειται, ουσιαστικά, στην ικανότητα των σχεδιαστών, των εφαρμοστών και των ερμηνευτών εκείνης να εργάζονται αποδοτικά και να συνεργάζονται αρμονικά για την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων. Η έννοια της αποτελεσματικότητας επομένως είναι – ή τουλάχιστον πρέπει να είναι – κυρίαρχη κατά την ανάληψη μίας μεταρρυθμιστικής πρωτοβουλίας η οποία περιλαμβάνει την εισαγωγή νέων κανόνων δικαίου στο οικοσύστημα της έννομης τάξης. Από τις παρεμβάσεις των αρμόδιων οργάνων προκύπτουν αναπόφευκτα συνέπειες για την οικονομία, την κοινωνία, την αγορά εργασίας, τους θεσμούς, το περιβάλλον¹⁴⁷. Ένα περιβάλλον με έκδηλα χαρακτηριστικά πολυνομίας και κακονομίας, ανεξαρτήτως των πηγών προέλευσης αυτών των χαρακτηριστικών, δυσχερώς μπορεί να νοηθεί ως κατάλληλο να μετουσιώσει ένα στόχο πολιτικής σε πραγματικότητα για τη ζωή των πολιτών. Αυτή είναι και η μεγαλύτερη πρόκληση του δημοκρατικά νομιμοποιημένου νομοθέτη: να ενσταλάξει το στοιχείο της αποτελεσματικότητας¹⁴⁸ στο έργο του, ώστε τα οφέλη των δικαιικών ρυθμίσεων να μην είναι προϊόν τύχης, ούτε να τα γεύονται οι λίγοι, αλλά να αποτελούν μία κατάκτηση όλης της κοινωνίας¹⁴⁹.

Συμπερασματικά, η πολυνομία και η κακονομία δεν αποτελούν απλώς προβλήματα ή παθογένειες της έννομης τάξης, με τις οποίες έρχεται αντιμέτωπος ο νομοθέτης, ο ερμηνευτής και ο εφαρμοστής του δικαίου. Αποτελούν σύνθετα και πολύπλοκα φαινόμενα τα οποία έλκουν την καταγωγή τους και από εξωγενείς παράγοντες, κατ' αρχήν άσχετους με το αμιγώς ρυθμιστικό έργο, ως εκ τούτου τα ίδια φέρουν τον μανδύα της πρόκλησης, δοκιμάζοντας τη βιωσιμότητα της οικονομίας, τις

¹⁴⁷ Οι τομείς στους οποίους επέρχονται οι συνέπειες δεν είναι αποκομμένοι ο ένας από τον άλλον, ούτε μπορεί να τεθεί ζήτημα ιεράρχησής τους κατά τρόπο απολύτως αντικειμενικό. Για το λόγο αυτό υποστηρίζεται ότι η ανάπτυξη της οικονομίας θα πρέπει να τελεί σε ισορροπία με την αντίστοιχη της κοινωνίας και του περιβάλλοντος. Βλ. Γ. Μυλόπουλος, ΤΑ... ΑΝ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ. Η διεξοδος από τους νεοφιλελεύθερους μονόδρομους, εκδ. Λιβάνη, Αθήνα, 2016, σ. 62.

¹⁴⁸ Μανιτάκης, Α. (2016), Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους, *constitutionalism.gr*, 11. Μάιος. Διαθέσιμο στο https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2016/05/2016_Manitakis_Doikhtiki-Refom-Sxoli-Dikaston-final.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

¹⁴⁹ Σύμφωνα, πάντως, με το Λ. Ρακιντζή, υπάρχουν ορισμένες ομάδες συμφερόντων ή επαγγελματικοί κλάδοι, όπως οι δικηγόροι, οι οποίοι - ευκαιριακώς ή συστηματικώς – επωφελούνται από τις συνθήκες πολυνομίας, βλ. Ρακιντζής, Λ. (2020). Της Πολυνομίας το ανάγνωσμα, *newshub.gr*, 12. Ιούλιος. Διαθέσιμο στο <https://www.newshub.gr/el/apopseis/tis-polynomias-to-anagnosma> [πρόσβαση: 29.11.2022].

αντοχές της κοινωνίας και την ισχύ του κράτους δικαίου. Η απάντηση, όμως, στη δοκιμασία αυτή δε θα μπορούσε να είναι άμεση, ένεκα ακριβώς της δυσκολίας και της συνθετότητας του όλου εγχειρήματος. Απαιτήθηκε, όπως θα αναλυθεί εν συνεχεία, η δοκιμή αρκετών λύσεων, από τη διάγνωση και αποδοχή της κατάστασης, μέχρι την αναζήτηση μίας ικανής θεραπείας για την ανακούφιση του «ασθενούς». Στο επόμενο κεφάλαιο επιχειρείται λοιπόν μία ευσύνοπτη παρουσίαση των κυριότερων επιλογών στις οποίες προέβη ο Έλληνας νομοθέτης, στην πολυετή και εναγώνια προσπάθειά του να τιθασεύσει τα φαινόμενα της πολυνομίας και κακονομίας, έως ότου εκείνος καταλήξει στη θέσπιση του Νόμου 4622/2019.

Κεφάλαιο 3. Η πορεία προς την υιοθέτηση της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα

Η πορεία του Έλληνα νομοθέτη και της ελληνικής δημόσιας διοίκησης προς τη δημιουργία του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου για την Καλή Νομοθέτηση θα μπορούσε να παραλληλιστεί με την Οδύσσεια του Ομήρου, ένα πολυετές ταξίδι με αναρίθμητα εμπόδια τα οποία κρύβουν επιμελώς από τον πρωταγωνιστή τον στόχο – προορισμό του.

Σε μία προσπάθεια σταχυολόγησης των πλέον σημαντικών μεταβατικών σταθμών της διαδρομής αυτής, διακρίνεται ως πρώτη κρίσιμη στιγμή η δημοσίευση του Σχεδίου της «Επιτροπής Βροντάκη».¹⁵⁰ Η Επιτροπή για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση συστάθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών το έτος 2000, με την απόφαση ΔΙΔΙΜ/Φ.3/21565/02/10/2000. Ως αντικείμενο είχε την επεξεργασία λύσεων για το πρόβλημα της χαμηλής ποιότητας των ρυθμίσεων στην Ελλάδα, με βάση τις σχετικές υποδείξεις του Οργανισμού για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη (Ο.Ο.Σ.Α.), την έκθεση Mandelkern¹⁵¹ του έτους 2001, αλλά και την πολύτιμη παρακαταθήκη την οποία είχαν αφήσει κατά το παρελθόν διάφοροι εμπειρογνώμονες, όπως επί παραδείγματι ο Βαρβαρέσος (1952), ο Langrod (1964) και ο Σπράος (1997)¹⁵². Η Επιτροπή έδωσε έμφαση σε συγκεκριμένες ρυθμίσεις: α) για τη διευκόλυνση της οργάνωσης ενός διπλού ελέγχου ποιότητας των κανόνων δικαίου οι οποίοι προέρχονται από την Κεντρική Διοίκηση και β) για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των διατάξεων¹⁵³. Το έργο της Επιτροπής Βροντάκη αποκρυσταλλώθηκε σε ένα πλήρες σχέδιο νόμου το οποίο όμως δεν ευτύχησε να εισαχθεί προς συζήτηση και

¹⁵⁰ Άλλες αξιολογικές προσπάθειες, με μικρότερο όμως θεσμικό αποτύπωμα από αυτές που πρόκειται να αναφερθούν στη συνέχεια, ήταν η έκθεση του Ιωάννη Σπράου και το Πρόγραμμα Πολιτεία, βλ. Hatzis, Aristides N. and Nalpantidou, Sonia, From Nothing to Too Much: Regulatory Reform in Greece (December 2007). NBER Working Paper No. 13/2007, p. 3. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1075963> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1075963> [πρόσβαση: 29.11.2022].

¹⁵¹ Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 13.11.2001, διαθέσιμο στο <https://www.smartreg.pe/reports/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

¹⁵² Βλ. Αντώνης Μακροδημήτρης (επιμ.) *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση 1950 – 1998* (2000). Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.

¹⁵³ Β. Νταλάκου (2019). Η ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ. Η καλή νομοθέτηση στην Ελλάδα. Εκπαιδευτικό εγχειρίδιο. Διαθέσιμο στο <https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/file.php/KST114/%CE%9F%CE%94%CE%97%CE%93%CE%9F%CE%A3%20%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%9F%CE%A5%CE%A3%CE%99%CE%91%CE%A3%CE%95%CE%A9%CE%9D%20%CE%9C%CE%91%CE%98%CE%97%CE%9C%CE%91%CE%A4%CE%9F%CE%A3/ntalakou%20regulation%20in%20practice%202019%20-%202.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

ψηφοφορία από τη Βουλή λόγω αντιδράσεων που προκλήθηκαν στο εσωτερικό της Κυβέρνησης¹⁵⁴.

Εκείνη τη χρονική περίοδο, οι δύο φορείς οι οποίοι προσπάθησαν να υιοθετήσουν, σε ανεπίσημο βεβαίως επίπεδο, την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ήταν η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων.¹⁵⁵

Η επόμενη Κυβέρνηση συνέδεσε τη θητεία της με μία προσπάθεια εξυγίανσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος δια της πολύ σημαντικής εγκύκλιου του Πρωθυπουργού Υ190/2006¹⁵⁶. Η σημασία της έγκειται αφενός στην ιδιότητα του εκδότη της, δείγμα του ότι το ζήτημα της Καλής Νομοθέτησης απασχολούσε την πολιτική ηγεσία της Χώρας και μάλιστα στο υψηλότατο κλιμάκιο, αφετέρου στην εμπέδωση αυτής καθεαυτής της εγκυκλίου, καθώς εκείνη απευθυνόταν στην ανώτατη πολιτική και διοικητική ηγεσία των δομών της δημόσιας διοίκησης¹⁵⁷. Σύμφωνα με τον G. Dellis, ο συμβολισμός της εγκυκλίου ήταν ορατός λόγω και της νομικής φύσης της ίδιας, ως κείμενο τύπου soft law· επρόκειτο δηλαδή για μία «τροχιοδεικτική βολή» η οποία φανέρωνε την πρόθεση του τότε Πρωθυπουργού να βελτιώσει το άκαμπο και φορμαλιστικό μοντέλο λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Μακρυδημήτρης, Α. (2008), «Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης», στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), «Κρίση του Ελληνικού πολιτικού συστήματος;», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ. 149, 150· Ε. Δραμαλιώτη/ Ε. Στεφοπούλου (2018). Καλή νομοθέτηση. Σημειώσεις μαθήματος. Διαθέσιμο στο <https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/file.php/KST114/%CE%A5%CE%9B%CE%99%CE%9A%CE%9F%20%CE%9C%CE%91%CE%98%CE%97%CE%9C%CE%91%CE%A4%CE%9F%CE%A3/%CE%95%CE%BA%CF%80%CE%B1%CE%B9%CE%B4%CE%B5%CF%85%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CE%95%CE%B3%CF%87%CE%B5%CE%B9%CF%81%CE%AF%CE%B4%CE%B9%CE%BF%20docx.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

¹⁵⁵ Public Governance Committee of the Public Governance and Territorial Development Directorate of OECD (2004), Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory, Paris, International Energy Agency, p. 29, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258430.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

¹⁵⁶ Εγκύκλιος του Πρωθυπουργού Υ190/18.07.2006, «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων». Διαθέσιμη στο https://gslegal.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egkiklios_kanonistikis_metarruthmisi.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

¹⁵⁷ Μακρυδημήτρης, Α. (2008), «Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης», στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), «Κρίση του Ελληνικού πολιτικού συστήματος;», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ. 152, 153.

¹⁵⁸ Dellis, G. (2013). Can You Teach an Old Public Law System New Tricks? The Greek Experience on Good Regulation: From Parody to Tragedy Without (Yet) a Deus Ex Machina. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/SSRN.2220636> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Όσον αφορά τώρα στο περιεχόμενο¹⁵⁹ αυτής της πρωτοβουλίας, η εγκύκλιος όρισε τους βασικούς άξονες της Καλής Νομοθέτησης και περιέγραψε ακροθιγώς τη λειτουργία ορισμένων εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης, όπως είναι η κωδικοποίηση, η απαλοιφή ανενεργών διατάξεων από το σύστημα κανόνων της έννομης τάξης, η έκθεση αξιολόγησης νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων¹⁶⁰ και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των διατάξεων με την παρέλευση ενός ημερολογιακού έτους από τότε που τέθηκαν σε ισχύ¹⁶¹. Παρά το αισιόδοξο μήνυμα που εξέπεμψε αρχικώς, η εγκύκλιος Υ190/2006 δεν κατόρθωσε να επιτύχει τους αρχικούς στόχους της, για λόγους που ανάγονται και πάλι σε ζητήματα μικροπολιτικής ή και πλημμελούς υποστήριξης του όλου εγχειρήματος εκ μέρους της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και του Υπουργείου Εσωτερικών¹⁶². Η ίδια η νομική φύση της εγκυκλίου, εξάλλου, υπονόμωσε τη σοβαρότητα της προσπάθειας, ακριβώς επειδή δεν προτιμήθηκε για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού ένα περισσότερο δεσμευτικό νομοθετικό ή κανονιστικό εργαλείο¹⁶³. Με δεδομένη την έλλειψη εξοικείωσης των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης με την πρακτική και τη φιλοσοφία της Καλής Νομοθέτησης, πολλώ δε μάλλον της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης¹⁶⁴, η εγκύκλιος Υ190/2006 αποδείχθηκε υπερβολικά φιλόδοξη στους

¹⁵⁹ Hatzis, Aristides N. and Nalpantidou, Sonia, From Nothing to Too Much: Regulatory Reform in Greece (December 2007). NBER Working Paper No. 13/2007, pp. 4, 7 - 9. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1075963> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1075963>[πρόσβαση: 29.11.2022].

¹⁶⁰ Αυτά ήταν κατά μία έννοια και τα «αποκαλυπτήρια» της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης εντός της ελληνικής έννομης τάξης, βλ. Μ. Χατζηπαναγιώτου, ό.π., σσ. 173 – 174.

¹⁶¹ Νταλάκου, Β. (2021), «Ρυθμιστική διακυβέρνηση, καλή νομοθέτηση και δημόσια διοίκηση», στο Δ. Σωτηρόπουλος, Β. Νταλάκου (επιμ.), «*Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*», εκδ. ΕΑΠ, Αθήνα, σ. 106.

¹⁶² Π. Μαντζούφας, ό.π., σ. 153 - 154· Δ. Σωτηρόπουλος/Λ. Χριστόπουλος, ό.π., σσ. 81 – 83.

¹⁶³ Σ. Ναλπαντίδου/Α. Χατζής, ό.π., σ. 483. Ο Π. Καρκατσούλης αναφέρει σκωπτικά ότι το μέσο, δηλαδή η εγκύκλιος, έδινε στο περιεχόμενο τα χαρακτηριστικά μίας απλής ευχής, βλ. Π. Καρκατσούλης, «Η πολιτική καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα» στο Ξ. Κοντιάδης, Φ. Σπυρόπουλος (επιστημονική επιμέλεια) «*ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ. Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*», εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2001, σ. 187. Ωστόσο, ειδικά για τις Αναλύσεις Συνεπειών Ρύθμισης, ο Α. Alemanno παρατηρεί πως στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων, εκείνες θεσμοθετούνται μέσω διοικητικών οδηγιών ή εγκυκλίων και δεν αποκτούν κάποιο νομοθετικό έρεισμα, βλ. Alemanno, A. (2017), Courts and regulatory impact assessment, in C. A. Dunlop and C. M. Radaelli (Eds.), *Handbook of Regulatory Impact Assessment*, pp. 129 – 130, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

¹⁶⁴ Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός πως ο Π. Καρκατσούλης θεωρεί εξαιρετικά φτωχά τα αποτελέσματα από τη χρήση της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, κατ' εφαρμογή της εγκυκλίου Υ190. Βλ. Π. Καρκατσούλης, «Η πολιτική καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα» στο Ξ. Κοντιάδης, Φ. Σπυρόπουλος (επιστημονική επιμέλεια) «*ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ. Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*», εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2001, σσ. 187 – 188, 191.

στόχους και τις προβλέψεις της¹⁶⁵. Κατά τη Σ. Ναλπαντίδου και τον Α. Χατζή, οι εκθέσεις αξιολόγησης θα έπρεπε να συντάσσονται μόνο επ' αφορμή κάποιου σημαντικού νομοσχεδίου¹⁶⁶. Μάλιστα, οι ίδιοι παρατηρούν ότι η έννοια της διαφάνειας απουσίαζε πλήρως από την εγκύκλιο, με αποτέλεσμα να γεννώνται εύλογες απορίες για το κατά πόσον η εκάστοτε συντασσόμενη έκθεση αξιολογούσε τω όντι μία προτεινόμενη ρύθμιση, ή εάν ερχόταν απλώς για να επικυρώσει μία προειλημμένη πολιτική απόφαση¹⁶⁷.

Στους επόμενους σταθμούς του ιστορικού αυτού ταξιδιού συναντά κανείς τις τροποποιήσεις του Κανονισμού της Βουλής, την έναρξη λειτουργίας του ιστότοπου www.opengov.gr για την ηλεκτρονική διαβούλευση και τη σύσταση του Γραφείου Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης.

Αναφορικά με τις αλλαγές¹⁶⁸ στον Κανονισμό της Βουλής, προβλέφθηκε η υποχρεωτική σύνταξη έκθεσης αξιολόγησης επιπτώσεων, έκθεσης διαβούλευσης και έκθεσης τροποποιούμενων διατάξεων, για κάθε επιμέρους νομοσχέδιο και πρόταση νόμου. Παράλληλα, ορίστηκε ως κανόνας η διπλή ανάγνωση των νομοσχεδίων στις διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές, θεσπίστηκαν ειδικές διαδικαστικές διατάξεις

¹⁶⁵ Είναι χαρακτηριστικό πως το ποσοστό συμμόρφωσης έπεσε μέσα σε δώδεκα έτη (2006 – 2018) κατά 53%, ενώ τέθηκε ευθέως ζήτημα αξιοπιστίας των στοιχείων τα οποία περιλαμβάνονταν στις εκθέσεις ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης, βλ. Σ. Πλυμάκης, *ό.π.*, σ. 204. Βλ. επίσης Hatzis, Aristides N. and Nalpantidou, Sonia, *From Nothing to Too Much: Regulatory Reform in Greece (December 2007)*. NBER Working Paper No. 13/2007, p.9. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1075963> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1075963> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Κατά τους συγγραφείς, τα βασικά προβλήματα εφαρμογής της εγκυκλίου ήταν: α) η πλημμελής παρουσίαση της ανάλυσης κοινωνικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων, β) η αδιαφορία για τυχόν εναλλακτικές επιλογές, γ) η εξαιρετικά περιορισμένη και σχεδόν προβληματική ποσοτικοποίηση των διαθέσιμων στοιχείων, δ) η διεξαγωγή της σύγκριση κόστους – οφέλους σε ελάχιστες μόνο περιπτώσεις, ε) η αμφισβητούμενη και υπεραπλουστευτική μεθοδολογία εκπόνησης της σχετικής μελέτης, στ) η ανεπάρκεια και η ακαταλληλότητα του υφιστάμενου στελεχιακού δυναμικού της δημόσιας διοίκησης. Στο ζήτημα της υπερβολικής φιλοδοξίας των εμπνευστών της εγκυκλίου στέκεται και ο G. Dellis, βλ. Dellis, G. (2013). *Can You Teach an Old Public Law System New Tricks? The Greek Experience on Good Regulation: From Parody to Tragedy Without (Yet) a Deus Ex Machina*. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/SSRN.2220636> [πρόσβαση: 29.11.2022].

¹⁶⁶ Σ. Ναλπαντίδου/Α. Χατζής, σ. 483.

¹⁶⁷ Των ιδίων, σσ. 483 – 484. Το ζήτημα της εργαλειοποίησης του τεχνοκρατικού/επιστημονικού λόγου από τους εκπροσώπους της πολιτικής έχει μεγάλες προεκτάσεις, καταλαμβάνοντας ακόμη και την εξαιρετική περίπτωση της αναθεώρησης του συνταγματικού κειμένου, βλ. Κοντιάδης, Ξ. (2012), «Οικονομική κρίση, κυριαρχία και συνταγματική μεταβολή. Συγκριτικές παρατηρήσεις και υποθέσεις εργασίας» στο Ξ. Κοντιάδης, Φ. Σπυρόπουλος, Κ. Τσουκαλάς (επιμ.) «*Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης*». *Μελέτες στη μνήμη του Δημήτρη Θ. Τσάτσου*, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα, σ. 52. Για την εκμετάλλευση των πορισμάτων της επιστημονικής έρευνας προς εξυπηρέτηση μικροπολιτικών σκοπιμοτήτων μιλούν και οι Σ. Λιακάκη και Γ. Μπαλαμπανίδης, βλ. Σ. Λιακάκη/Γ. Μπαλαμπανίδης, *ό.π.*, σσ. 70 – 73.

¹⁶⁸ Π. Δραμαλιώτη, *ό.π.*, σσ. 112 – 114.

σχετικές με την κατάθεση νομοσχεδίων και τροπολογιών, ενώ τέλος προβλέφθηκε η σύσταση της Επιτροπής Εξοπλιστικών Προγραμμάτων και Συμβάσεων, της Επιτροπής για την Παρακολούθηση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης και του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή.

Και οι τρεις πρωτοβουλίες γέννησαν αρχικώς την ελπίδα ότι το τρένο της Καλής Νομοθέτησης είχε τοποθετηθεί πάνω στις ράγες της υλοποίησης. Ωστόσο, η έλλειψη θεσμικής μνήμης¹⁶⁹, η αδυναμία της δημόσιας διοίκησης να εφαρμόσει αποτελεσματικά τεχνικές μέτρησης κόστους – οφέλους και διαχείρισης κινδύνου καθώς και η επιβάρυνση της κρατικής μηχανής με πρόσθετο γραφειοκρατικό φόρτο εργασίας¹⁷⁰, συνετέλεσαν καθοριστικά στην αποτυχία του συνολικού εγχειρήματος¹⁷¹.

Τη σκυτάλη παρέλαβε εκ νέου ο νομοθέτης, θεσπίζοντας το Νόμο 4048/2012 με τον υποσχόμενο τίτλο «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης». Ειδικότερα, σε εκπλήρωση των τότε ανειλημμένων μνημονιακών δεσμεύσεων¹⁷² της Χώρας, θεσπίστηκε για πρώτη φορά «ένας νόμος για τους νόμους»¹⁷³. Βασικοί άξονες της πρωτοποριακής¹⁷⁴ λογικής που διέπε το

¹⁶⁹ Γεώργιος Διέλλας, «Η θεσμική μνήμη στην ελληνική δημόσια διοίκηση», 1^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου: *«Δημόσια Διακυβέρνηση: προοπτικές και προκλήσεις στον 21^ο αιώνα»*, 31.10 – 1.11.2018, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019, σσ. 35 – 43. Δ. Παπούλιας/Χ. Τσούκας, ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα, 1998, σσ. 73 – 78.

¹⁷⁰ Π. Μαντζούφας, *ό.π.*, σ. 154.

¹⁷¹ Δ. Σωτηρόπουλος/Λ. Χριστόπουλος, *ό.π.*, σσ. 84, 85.

¹⁷² Τα μέτρα, τη λήψη των οποίων επέβαλαν οι δανειστές στο ελληνικό κράτος, αφορούσαν πλήθος θεμάτων. Ένα εξ αυτών ήταν και η βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, με το να δοθεί έμφαση π.χ. στην ενσωμάτωση του στοιχείου της αποτελεσματικότητας στην υφιστάμενη νομοθεσία, στην αναδιοργάνωση της διαδικασίας παραγωγής των ρυθμίσεων, στην κωδικοποίηση, κ.λπ.. Βλ. Μ. Ραμματά, «Μεταρρυθμιστικές απόπειρες στην ελληνική δημόσια διοίκηση», *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, τευχ. 109, 2018, σσ. 712 – 713, 717.

¹⁷³ Σύμφωνα με τον Ν. Μηλιώνη, η θέσπιση του Νόμου 4048/2012 και, για την ακρίβεια, οι ειδικότερες προβλέψεις αυτού περί Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης και αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής, εντάσσονται οργανικά στο πλαίσιο το οποίο διαγράφει το άρθρο 106 του Συντάγματος. Συγκεκριμένα, το πρώτο εδάφιο της πρώτης παραγράφου του εν λόγω άρθρου ορίζει πως «Για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της οικονομίας». Ο Ν. Μηλιώνης διατυπώνει μάλιστα τη θέση ότι οι διατάξεις του Νόμου 4048/2012 δεν είναι ξένες προς τη λογική η οποία ενυπάρχει σε άλλα γνωστά θεσμικά εργαλεία, όπως είναι επί παραδείγματι οι Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων. Βλ. Ν. Μηλιώνης, *ό.π.*, σσ. 75 - 76. Με τη θέση του Ν. Μηλιώνη φαίνεται ότι συντάσσεται και η Ο. Ζύγουρα, εφόσον η ίδια εκτιμά πως το άρθρο 106 του Συντάγματος εισάγει την έννοια του προγραμματισμού και του σχεδιασμού εκ μέρους του Κράτους και, κατ' επέκταση, τις αρχές της ορθολογικότητας και της αποτελεσματικότητας οι οποίες πρέπει να διέπουν την κρατική δράση. Βλ. Ο. Ζύγουρα, *ό.π.*, σσ. 191 – 194.

¹⁷⁴ Κατά τον Γ. Δελλή, πρωτοποριακό στοιχείο του Νόμου 4048/2012 ήταν μέχρι και ο – ιδιαίτερα ευρύς - ορισμός της «ρύθμισης», διότι απομακρύνθηκε από την παραδοσιακή γραμμή του Δημοσίου Δικαίου,

νομοθέτημα αυτό ήταν: α) ο ρυθμιστικός προγραμματισμός του κυβερνητικού έργου¹⁷⁵, β) η παρέλευση τριετίας για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής κάθε νόμου, γ) η σύσταση Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας σε όλα τα Υπουργεία, δ) η σύσταση της Επιτροπής Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου¹⁷⁶. Μάλιστα, ήταν η πρώτη φορά που αποτυπώθηκε σε νομοθετικό κείμενο η διάκριση των κωδικοποιήσεων σε νομοθετικές και διοικητικές, αν και οι τελευταίες δεν έτυχαν της ίδιας προσοχής, εφόσον δεν προβλέφθηκε ότι θα αποκτήσουν τυπική ισχύ, ούτε ότι θα αποτελέσουν ενιαία και αυτοτελή κείμενα¹⁷⁷. Ο Νόμος 4048/2012 ήταν φαινομενικά ο κατάλληλος μάντας προώθησης των επιζητούμενων μεταρρυθμίσεων στο πεδίο της νομοπαραγωγής: προσδιόρισε με ακρίβεια τις κρίσιμες έννοιες, ανέλυσε τα διαδικαστικά βήματα της Καλής Νομοθέτησης, περιέγραψε τις επιμέρους αρχές αλλά και τα ειδικότερα εργαλεία αυτής (π.χ. διαβούλευση, Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, αιτιολογική έκθεση των νόμων, κλπ.) και, τέλος, όρισε τις υπηρεσίες οι οποίες θα ήταν αρμόδιες για την πιστή εφαρμογή του Νόμου¹⁷⁸. Ο G. Dellis μάλιστα υποστηρίζει ότι η νομοθετική κατοχύρωση της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης ήταν επιβεβλημένη, διότι ταίριαζε περισσότερο αρμονικά με το ελληνικό δίκαιο και τις παραδόσεις του – ενώ μία ρύθμιση τύπου soft law, όπως ακριβώς ήταν και η εγκύκλιος Υ190/2006, ευρισκόταν εκ προοιμίου σε δυσμενή θέση.¹⁷⁹

Σε ό,τι αφορά όμως την Καλή Νομοθέτηση, η τήρηση των διατάξεων του Νόμου 4048/2012 εξελίχθηκε σε ένα διαρκές desideratum. Η ανάγκη υλοποίησης

σύμφωνα με την οποία στις ρυθμίσεις συγκαταλέγονται μόνο τα νομοσχέδια και οι τροπολογίες, βλ. Γ. Δελλής, *ό.π.*, σ. 343.

¹⁷⁵ Ο οποίος όμως δεν έτυχε ποτέ πραγματικής εφαρμογής, βλ. *A. Παπατόλιας*, ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΠΡΑΞΗ ΤΟΥ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ. Θεωρητικό θεμέλιο, νομοθετική κατοχύρωση, διοικητική πρακτική, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2021, σ. 204, νπ. 96.

¹⁷⁶ Ι. Κοϊμτζόγλου, «Επιπτώσεις της κακής νομοθέτησης στην ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης», 1^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου: «Δημόσια Διακυβέρνηση: προοπτικές και προκλήσεις στον 21^ο αιώνα», 31.10 – 1.11.2018, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019, σ. 33.

¹⁷⁷ Β. Νταλάκου/Η. Καρακατσάνης, «Συστηματική Προσέγγιση της Διοικητικής Κωδικοποίησης στην Ελλάδα: Υφιστάμενη Κατάσταση, Προοπτικές και Μεθοδολογικά Ζητήματα», 1^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου: «Δημόσια Διακυβέρνηση: προοπτικές και προκλήσεις στον 21^ο αιώνα», 31.10 – 1.11.2018, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019, σσ. 54, 55.

¹⁷⁸ Νταλάκου, Β. (2021), «Ρυθμιστική διακυβέρνηση, καλή νομοθέτηση και δημόσια διοίκηση», στο Δ. Σωτηρόπουλος, Β. Νταλάκου (επιμ.), «*Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*», εκδ. ΕΑΠ, Αθήνα, σ. 106.

¹⁷⁹ Dellis, G. (2013). Can You Teach an Old Public Law System New Tricks? The Greek Experience on Good Regulation: From Parody to Tragedy Without (Yet) a Deus Ex Machina. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/SSRN.2220636> [πρόσβαση: 29.11.2022].

συγκεκριμένων μέτρων μνημονιακής προέλευσης, όσο και αν αρχικώς ευνόησε την εισαγωγή ενός πρότυπου νόμου για τη βελτίωση της ποιότητας του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, άλλο τόσο υπονόμωσε εκ των υστέρων την αποτελεσματικότητα του νόμου αυτού¹⁸⁰. Η λήψη μέτρων σκληρής δημοσιονομικής πολιτικής εντός εξαιρετικά σύντομων και ασφυκτικών προθεσμιών και μάλιστα υπό τη δαμόκλειο σπάθη των δανειστών, αποτελούσε μία διαρκή έκτακτη συνθήκη την οποία ο νομοθέτης αδυνατούσε εκ των πραγμάτων να διαχειριστεί χωρίς ο ίδιος να καταφύγει σε ρυθμιστικές ακροβασίες¹⁸¹. Η σύνταξη νομοσχεδίων τα οποία περιελάμβαναν μόλις ένα άρθρο αλλά υπερβολικά μεγάλο αριθμό σελίδων, η ψήφιση νόμων με την επίκληση του κατεπείγοντος, η κατακόρυφη αύξηση του αριθμού των εκδιδόμενων βάσει του άρθρου 44 παράγραφος 1 του Συντάγματος Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου¹⁸², κ.λπ. συνιστούν ορισμένα ενδεικτικά συμπτώματα ενός νομοθετικού και κανονιστικού περιβάλλοντος το οποίο πόρρω απείχε από το να χαρακτηριστεί ως «ποιοτικό»¹⁸³.

Εντός αυτού του πλαισίου¹⁸⁴, οι διατάξεις του Νόμου 4048/2012 δύσκολα μπορούσαν να εφαρμοστούν αποτελεσματικά¹⁸⁵ γι' αυτό και σταδιακά

¹⁸⁰ Π. Μαντζούφας, ό.π., σ. 161· Γ. Δελλής, ό.π., σ. 344.

¹⁸¹ Βασίλειος Ανδρουλάκης, «Το ζητούμενο συνδυασμού έλλογης ταχύτητας και αποτελεσματικότητας με τον δίκαιο χαρακτήρα της διοικητικής δίκης», στον τόμο με τα Πρακτικά του Συνεδρίου «Η απονομή της δικαιοσύνης ως βασικός πυλώνας της ευνομούμενης πολιτείας. Σύγχρονες προκλήσεις βελτίωσης του ελληνικού συστήματος» (4 – 5 Μαΐου 2018), Δημοσιεύματα ΕΔΜΜΟΕ, 2^{ος} Τόμος, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018, σ. 175 - 176· Δ. Σκιαδάς, ό.π., σσ. 180 – 182.

¹⁸² Ήβη-Αγγελική Μαυρομούστακου, «Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου, Νομοθέτηση και ρυθμίσεις για τη Δημόσια Διοίκηση», 1^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου: «Δημόσια Διακυβέρνηση: προοπτικές και προκλήσεις στον 21^ο αιώνα», 31.10 – 1.11.2018, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019, σσ. 3 – 15. Υποστηρίζεται ωστόσο και η άποψη πως η αύξηση του αριθμού των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου δεν αποτελεί απλώς ένα παροδικό σύμπτωμα της μνημονιακής περιόδου, αλλά μία τάση που εδραιώνεται όλο και περισσότερο εντός της έννομης τάξης, λόγω της διαφαινόμενης κυριαρχίας της Κυβέρνησης έναντι της Βουλής, βλ. Ν. Αλιβιζάτος /Π. Βουρλούμης/Γ. Γεραπετρίτης/Γ. Κιστάκης/Σ. Μάνος/Φ. Σπυρόπουλος, ΕΝΑ ΚΑΙΝΟΤΟΜΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ. A NEW CONSTITUTION FOR GREECE. ΚΕΙΜΕΝΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, εκδ. ΜΕΤΑΙΧΜΙΟ, Αθήνα, 2016, σσ. 126 – 127.

¹⁸³ Α. Τσιφτσόγλου, «Η παραμόρφωση της νομοθετικής διαδικασίας την περίοδο της κρίσης: εμπειρικές παρατηρήσεις πάνω στη μνημονιακή νομοθεσία», 1^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου: «Δημόσια Διακυβέρνηση: προοπτικές και προκλήσεις στον 21^ο αιώνα», 31.10 – 1.11.2018, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019, σσ. 21 – 28. Στο ίδιο συμπέρασμα σχετικά με την ποιότητα της νομοθεσίας στην Ελλάδα τον καιρό των Μνημονίων Δημοσιονομικής Προσαρμογής καταλήγουν και οι Σ. Λιακάκη και Γ. Μπαλαμπανίδης, βλ. Σ. Λιακάκη/Γ. Μπαλαμπανίδης, ό.π., σσ. 37 – 56.

¹⁸⁴ Ίσως και ανεξάρτητα από αυτό, βλ. Σ. Πλυμάκης, ό.π., σ. 204.

¹⁸⁵ Σύμφωνα με τον Π. Καρκατσούλη, τα αποτελέσματα εφαρμογής του νόμου ήταν ιδιαίτερα φτωχά και μάλιστα σε όλους τους κρίσιμους άξονες: στην έκθεση ανάλυσης συνεπειών των ρυθμίσεων, στη διαβούλευση, στις κωδικοποιήσεις, στην απλούστευση των διαδικασιών. Βλ. Καρκατσούλης, Π. (2022), Η καλή νομοθέτηση ως αντίδοτο στην κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, *in-social.gr*, Σεπτέμβριος, σ. 5, διαθέσιμο στο <https://in-social.gr/gggg/uploads/2022/08/Project8.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]

παραμερίστηκαν από το νομοθέτη και τη διοίκηση, όπως αποδεικνύεται και από την περίπτωση των Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, που δε λειτούργησαν ποτέ, ή την περίπτωση της Επιτροπής Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου, που καταργήθηκε το αμέσως επόμενο έτος¹⁸⁶. Αρνητική υποδοχή επιφύλαξε στον Νόμο 4048/2012 και ο διοικητικός δικαστής¹⁸⁷. Όσον αφορά ειδικά στις Αναλύσεις Συνεπειών Ρύθμισης, οι Σ. Λαδή και Β. Νταλάκου σημειώνουν πως: α) αυτές οι εκθέσεις σπανίως συντάσσονταν εν όψει της έκδοσης κάποιας κανονιστικής διοικητικής πράξης, λόγω ανυπαρξίας σχετικής υποχρέωσης εκ μέρους της Διοίκησης αλλά και λόγω ασάφειας των κριτηρίων υπαγωγής των κανονιστικών διοικητικών πράξεων στις προβλέψεις του Νόμου 4048/2012, β) η ποιότητα των εκθέσεων ήταν εξαιρετικά χαμηλή, για λόγους οι οποίοι ανάγονται στην ελλιπή κατάρτιση των στελεχών της δημόσιας διοίκησης, στην ανεπάρκεια χρόνου καθώς και στην έλλειψη των απαραίτητων ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων για τη συμπλήρωση αυτών των εκθέσεων.¹⁸⁸

Παράλληλα, όπως σημειώνουν οι συντάκτες του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, ουσιώδη ρόλο στην απαξίωση της έννοιας της Καλής Νομοθέτησης διαδραμάτισαν και ζητήματα τα οποία ανάγονται στη στελέχωση των κρίσιμων για τη νομοπαραγωγή οργάνων. Πιο συγκεκριμένα, η εφήμερη παραμονή (μετακλητών) στελεχών στην αρμόδια για τη διεκπεραίωση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας (πρώην) Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, σε συνδυασμό με την απουσία κατάλληλου, έμπειρου και εξειδικευμένου στη νομοτεχνική προσωπικού του Δημοσίου Τομέα, συνετέλεσαν στη διάψευση των όποιων προσδοκιών είχαν καλλιεργηθεί με την ψήφιση του Νόμου 4048/2012¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Π. Μαντζούφας, *ό.π.*, σσ. 159 – 160. Σημειώνεται ότι η Επιτροπή Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου καταργήθηκε με το άρθρο 5 του Νόμου 4142/2013 «Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση (Α.ΔΙ.Π.Π.Δ.Ε.)», ΦΕΚ 83Α/9-4-2013.

¹⁸⁷ Και αυτό διότι κρίθηκε, ακόμη και στο επίπεδο της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, πως ο Νόμος 4048/2012 δεν περιέχει διατάξεις δεσμευτικές ως προς τη διαδικασία παραγωγής των ρυθμίσεων, άρα τυχόν παράκαμψη των οδηγιών του κατά την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων δεν μπορεί να επιδράσει στο κύρος των πράξεων αυτών. Βλ. επίσης Γ. Δελλής, *ό.π.*, σσ. 344, 347 – 348. Ο Γ. Δελλής φωτογραφίζει την άρνηση του δικαστή να υπεισέλθει σε αξιολογήσεις των ουσιαστικών εκτιμήσεων του νομοθέτη και της κανονιστικής δράσας διοίκησης, ως αιτία για τον παραμερισμό των σχετικών με την Καλή Νομοθέτηση διατάξεων. Μάλιστα, ο ίδιος σημειώνει πως οι Αναλύσεις Συνεπειών Ρύθμισης ήταν ως επί το πλείστον ελλιπείς και ατεκμηριώτες, άρα ενδεχομένως υπονοεί πως τα δικαστήρια θα μπορούσαν (αν δεν όφειλαν κιόλας) να ανακόψουν αυτήν την πρακτική επιβάλλοντας τις κατάλληλες κυρώσεις.

¹⁸⁸ Σ. Λαδή/Β. Νταλάκου, *ό.π.*, σσ. 232 – 233.

¹⁸⁹ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σ. 4, διαθέσιμο στο

Σημειώνεται, πάντως, πως κατά τη διαδικασία θεσμοθέτησης του Νόμου 4048/2012 είχαν διατυπωθεί επιφυλάξεις από την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, όσον αφορά στην ανισορροπία μεταξύ νομιμότητας και αποτελεσματικότητας την οποία επιχειρούσε να προωθήσει ο εν λόγω νόμος, με παράπλευρες απώλειες τη δημοκρατική νομιμοποίηση και την κοινωνική συνοχή¹⁹⁰. Την ανησυχία του ως προς ορισμένες προβλέψεις του Νόμου 4048/2012 είχε εκφράσει και ο Ε. Περάκης, διερωτώμενος εάν η τεκμηρίωση γινόταν με βάση τα ήδη γνωστά δεδομένα, ή εάν σε κάθε περίπτωση ρυθμιστικής παρέμβασης προηγείτο η πρωτογενής έρευνα και η ενδεδειγμένη επεξεργασία των απαιτούμενων στοιχείων¹⁹¹.

Εν κατακλείδι, οι αλληπάλληλες απόπειρες εισαγωγής των αρχών και των εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης στη χώρα μας – και μάλιστα σε σύντομο διάστημα δύο δεκαετιών - πιστοποιούν ότι η αναντιστοιχία λόγων και έργων αποτελεί ένα *privilegium odiosum* των Ελλήνων πολιτικών. Όπως τονίζει χαρακτηριστικά ο Α. Μακρυδημήτρης, «Δεν αρκεί να εξαγγείλεις μια μεταρρύθμιση, το θέμα είναι αυτή να διατηρηθεί στον χρόνο, προκειμένου να τελεσφορήσει»¹⁹². Ωστόσο, φαίνεται ότι οι εμπειρίες τις οποίες αποκόμισε το εγχώριο πολιτικό σύστημα από τις διαδοχικές αποτυχίες και αστοχίες των προηγούμενων ετών, η ανάγκη συγχρονισμού του βήματος της Ελλάδας με το αντίστοιχο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Οργανισμού για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη (Ο.Ο.Σ.Α.) και, κυρίως, η ανάγκη

<https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].

¹⁹⁰ Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Γνώμη υπ' αριθμόν 269/27.01.2012 επί του Σχεδίου Νόμου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», διαθέσιμη στο https://www.oke.gr/sites/default/files/op_269.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022]. Βλ. και Δ. Σκιαδάς, ό.π., σ. 166.

¹⁹¹ Ο Ε. Περάκης θεωρεί επιβεβλημένη τη διεξαγωγή έρευνας, ώστε η νομοθέτηση να μη γίνεται στα τυφλά ή «in vitro». Ο ίδιος, πάντως, δηλώνει ικανοποιημένος από το περιεχόμενο του Νόμου 4048/2012. Βλ. Ε. Περάκης, «Τα μικρά και τα μεγάλα της ανάπτυξης», Κ' Επιστημονικό Συμπόσιο «Οικονομική Ανάπτυξη & Δίκαιο», Πανεπιστήμιο Πειραιώς – Ελεγκτικό Συνέδριο, σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πειραιώς, Πέμπτη 17 και Παρασκευή 18 Μαρτίου 2016, Αφιερωμένο στον Ομότιμο Καθηγητή Γεώργιο Σπ. Οικονόμου, τ. Πρύτανη Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αίθουσα Συνεδρίων Πανεπιστημίου Πειραιώς, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017, σσ. 248 – 250.

¹⁹² Α. Μακρυδημήτρης, ΔΙΛΗΜΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΥΠΑΛΛΗΛΙΑ. Περί Δημοσίων Υπαλλήλων, σήμερα, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα, 2013, σ. 23. Στην παράμετρο του αναγκαίου χρόνου για την ολοκλήρωση των μεταρρυθμίσεων στέκεται και ο Π. Καρκατσούλης, προσθέτοντας όμως και άλλα τρία μερικότερα συμπεράσματα από την ελληνική εκδοχή της κανονιστικής μεταρρύθμισης: α) η Καλή Νομοθέτηση μπορεί να καταφέρει καίριο πλήγμα στο πελατειακό σύστημα, β) η διελκυστίνδα μεταξύ μεταρρυθμιστών και αντι-μεταρρυθμιστών μπορεί μεν να βγάλει νικητές τους πρώτους, αλλά μόνο με την υποστήριξη εκ μέρους του διεθνούς παράγοντα (π.χ. Ευρωπαϊκή Ένωση), γ) η πρόοδος είναι πολύ αργή, αλλά τουλάχιστον σταθερή, ο δε κίνδυνος πισωγυρίσματος είναι πρακτικά ελάχιστος. Βλ. Καρκατσούλης, Π. (2022), Η καλή νομοθέτηση ως αντίδοτο στην κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, *in-social.gr*, Σεπτέμβριος, σ. 6, διαθέσιμο στο <https://in-social.gr/gggg/uploads/2022/08/Project8.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]

αναμόρφωσης της λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού στο πλαίσιο της μνημονιακής πολιτικής, προκάλεσαν μία ενδιαφέρουσα ώσμωση μέσα στους κόλπους της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας. Οι συνθήκες είχαν πλέον ωριμάσει για τη θέσπιση ενός νόμου ο οποίος θα αναδείκνυε την πραγματική θέση της Καλής Νομοθέτησης μέσα στο οικοδόμημα ενός σύγχρονου, αποτελεσματικού και επιτελικού κράτους.

Κεφάλαιο 4. Ο Νόμος 4622/2019

Η ψήφιση του Νόμου 4622/2019 αποτέλεσε τομή για τη δεδομένα του ελληνικού κράτους, παρά το γεγονός ότι ο νόμος αυτός καθεαυτός κομίζει λίγα – συγκριτικά με την έκτασή του - καινούργια στοιχεία. Ουσιαστικά, πρόκειται για μία μνημειώδη προσπάθεια διόρθωσης των κακώς κειμένων της δημόσιας διοίκησης αλλά και του Κράτους εν ευρεία εννοία¹⁹³, τα οποία αποδείχθηκε, κατά τρόπο πανηγυρικό, ότι ήταν αδύνατον να διορθωθούν με προγενέστερες νομοθετικές πρωτοβουλίες¹⁹⁴. Βεβαίως, ορισμένες εγγενείς αδυναμίες του Νόμου έχουν ήδη επισημανθεί¹⁹⁵ και μάλιστα από νωρίς¹⁹⁶.

¹⁹³ *I. Καστανάς*, Εθνική Αρχή Διαφάνειας, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2022, σσ. 49 – 51.

¹⁹⁴ Ενδεικτικά αναφέρεται η κατάργηση του Νόμου 4048/2012 με το άρθρο 119§1 του Νόμου 4622/2019, όπως επίσης και η σύσταση, με το άρθρο 82 του Νόμου, της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, στη θέση της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, το Σώμα Ελεγκτών Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης, το Γραφείο του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας, το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων και το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Μεταφορών, βλ. *E. Μπέσιλα-Μακρίδη*, ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ. Η εθνική αρχή διαφάνειας. Ν. 4622/2019, Τόμος Β', Έκδοση Β', επιμέλεια: Σάββας Μακρίδης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2020, σσ. 179 – 181.

¹⁹⁵ Βλ. Π. Δραμαλιώτη, ό.π., σσ. 193 – 201. Η συγγραφέας παραθέτει περιληπτικά τα βασικά σημεία της κριτικής που έχει ασκηθεί κατά του Νόμου για το Επιτελικό Κράτος. Για μία πιο διεξοδική ανάπτυξη των επιχειρημάτων αυτών, με τον αντίλογό τους, βλ. Μ. Χατζηπαναγιώτου, ό.π., σσ. 63 – 101. Εκεί η συγγραφέας αποδελτιώνει πλήθος επιχειρημάτων και αντεπιχειρημάτων για τη λογική και τον τρόπο εφαρμογής του Επιτελικού Κράτους, αξιολογώντας όχι μόνο τα πορίσματα της διαβούλευσης, αλλά και τις συζητήσεις οι οποίες έλαβαν χώρα στη Βουλή καθώς και τις απόψεις επιστημόνων και εμπειρογνομόνων σχετικά με τα θέματα αυτά. Συνοπτικώς αναφέρεται πως τα βέλη όσων αντιδρούν στον Νόμο 4622/2019 στρέφονται κυρίως κατά: α) της διαμόρφωσης ενός πρωθυπουργοκεντρικού κράτους, β) του φορμαλισμού ο οποίος χαρακτηρίζει τη συγκρότηση και τη λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου, γ) της απομείωσης της ισχύος των υπουργών, δ) της ίδιας της έννοιας της επιτελικότητας, ε) των θεσμικών ανισορροπιών καθώς των διοικητικών αλλοιώσεων, αγκυλώσεων και δυσλειτουργιών που προκαλεί το Επιτελικό Κράτος. Σε αντίστοιχης έκτασης ανάπτυξη της κριτικής κατά του Επιτελικού Κράτους προβαίνει και ο Α. Παπατόλιας, βλ. Α. Παπατόλιας (2021), ό.π., σσ. 223 – 262. Δύο έτη μετά τη δημοσίευση του Νόμου 4622/2019, ο Κ. Παπαδημητρίου κατηγορεί την Κυβέρνηση για έλλειψη πολιτικής βούλησης η οποία αποδεικνύεται από την πλημμελή εφαρμογή του νόμου σε ζητήματα όπως είναι, μεταξύ άλλων, ο συντονισμός της διοικητικής δράσης, ο στρατηγικός προγραμματισμός εκ μέρους των κρατικών φορέων και υπηρεσιών, η διενέργεια των ελέγχων και η βελτίωση της ποιότητας του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Όσον αφορά στην Καλή Νομοθέτηση, ο Κ. Παπαδημητρίου διακρίνει δύο σημάδια τα οποία δημιουργούν προβληματισμό: α) τις αλληπάλληλες τροποποιήσεις των οργανισμών των υπουργείων κατά παράβαση των σχετικών προβλέψεων του Νόμου για το Επιτελικό Κράτος και β) την «υφαρπαγή από τις αποκεντρωμένες διοικήσεις, με Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου, του συνόλου των δασικών υπηρεσιών, προς όφελος του Υπουργείου Περιβάλλοντος...». Βλ. Κ. Παπαδημητρίου, Στρατηγικός Σχεδιασμός/Προγραμματισμός & Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Θεωρία σχεδιασμού-προγραμματισμού, Ιστορία σχεδιασμού στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, Εμπειρία σύγχρονου «επιτελικού κράτους», Δημοουργία με προτάσεις και πραγματοποιήσεις, Πρακτικός Οδηγός για Σχεδιαστές, εκδ. Διώνικος, Αθήνα, 2021, σσ. 158 – 160. Συμπερασματικά, ο Κ. Παπαδημητρίου επισημαίνει ότι τα αποτελέσματα των πρώτων 28 μηνών από την ψήφιση του Νόμου για το Επιτελικό Κράτος δεν είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντικά.

¹⁹⁶ Παπάζογλου, Μ. (2019). Τα προβλήματα του επιτελικού κράτους, *prototheme.gr*, 30. Ιούλιος. <https://www.protothema.gr/blogs/manos-papazoglou/article/912610/ta-provlimata-tou-epitelikou-kratous/> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Ο Μ. Παπάζογλου στηλιτεύει την αδιαφανή διαδικασία προσδιορισμού των κυβερνητικών στόχων, την αποκομμένη από τα ερεθίσματα του εξωτερικού

Το μείζον, όμως, είναι ότι η στόχευση των εμπνευστών του Νόμου 4622/2019 αφορά στο πώς θα γίνει περισσότερο αποτελεσματικός ο κρατικός μηχανισμός και μάλιστα σε όλα τα επίπεδα¹⁹⁷. Εκκινώντας λοιπόν από τη δομή της Κυβέρνησης και των κυβερνητικών οργάνων¹⁹⁸, ο μελετητής του Νόμου πληροφορείται για την οργάνωση της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης¹⁹⁹, τη λειτουργία του Επιτελικού Κράτους²⁰⁰, τις ρυθμίσεις που αφορούν την εμπέδωση της διαφάνειας και της ακεραιότητας στο Δημόσιο Τομέα²⁰¹ και την αναβάθμιση του στελεχιακού δυναμικού της δημόσιας διοίκησης²⁰². Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, η έμφαση θα δοθεί στο τμήμα του Νόμου που άπτεται του πεδίου της Καλής Νομοθέτησης. Ειδικότερα, η ανάλυση θα περιοριστεί στα σημεία εκείνα τα οποία αφορούν στη νέα νομοπαρασκευαστική διαδικασία, με έμφαση στο εργαλείο της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

περιβάλλοντος της Κυβέρνησης, τη μη ρεαλιστική απαίτηση σύνταξης σε ετήσια βάση της «Έκθεσης Ρυθμιστικής Παραγωγής και Αξιολόγησης», την απαξίωση του κοινοβουλευτικού ελέγχου και, τέλος, την υποβάθμιση του ρόλου του υπουργού. Βλ. επίσης και Μποτόπουλος, Κ (2019), Το σχέδιο για το επιτελικό κράτος: Παράδειγμα προς αποφυγήν ή δείγμα καλώς προθέσεων;, *syntagmawatch.gr*, 31. Ιούλιος. Διαθέσιμο στο <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/to-schedio-gia-to-epiteliko-kratos-paradeigma-pros-apofygin-i-deigma-kalon-protheseon/> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Ο συντάκτης του άρθρου περιορίζει την κριτική του στη μη τήρηση των προβλέψεων περί διαβούλευσης κατά την προπαρασκευή του σχεδίου νόμου για το Επιτελικό Κράτος, στην επιλογή του Διοικητή της Εθνικής Αρχικής Διαφάνειας με προσωπική απόφαση του ίδιου του Πρωθυπουργού και στη δημιουργία μίας μάλλον δύσκαμπτης υπερδομής, δηλαδή της Προεδρίας της Κυβέρνησης. Παράλληλα, βέβαια, ο συντάκτης του άρθρου επισημαίνει και κάποια θετικά σημεία του νομοσχεδίου, δείχνοντας έτσι ότι διατηρεί την αισιοδοξία του. Βλ. ακόμη Παπαδημητρίου, Κ. (2019), Το νέο «επιτελικό κράτος» από διοικητική – οργανωσιακή πλευρά, *enainstitute.org*, 8. Αύγουστος. Διαθέσιμο στο <https://www.enainstitute.org/publication/%CF%84%CE%BF-%CE%BD%CE%AD%CE%BF-%CE%B5%CF%80%CE%B9%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%BA%CF%81%CE%AC%CF%84%CE%BF%CF%82-%CE%B1%CF%80%CF%8C-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84/> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Ο Κ. Παπαδημητρίου επικεντρώνεται σε ελλείψεις και αστοχίες του Νόμου 4622/2019 (π.χ. απουσία στρατηγικού προγραμματισμού, πλημμέλειες στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, προβληματικός συντονισμός και συνεργασία μεταξύ διοικητικών δομών, συγχώνευση των ελεγκτικών σωμάτων, κ.ά.).

¹⁹⁷ Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου 4622/2019, σσ. 1–7, διαθέσιμη στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/11055576.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Βλ. και Α. Παπατόλιας (2021), ό.π., σ. 200. Ο συγγραφέας επισημαίνει ότι οι διατάξεις του Νόμου 4622/2019 αφορούν τόσο στην εσωτερική οργάνωση του Κράτους, όσο και στη ρυθμιστική, την ελεγκτική και την παροχική λειτουργία του.

¹⁹⁸ Άρθρα 1 – 17 Νόμου 4622/2019.

¹⁹⁹ Άρθρα 18 – 48 Νόμου 4622/2019.

²⁰⁰ Άρθρα 49 – 67 Νόμου 4622/2019.

²⁰¹ Άρθρα 68 – 103 Νόμου 4622/2019.

²⁰² Άρθρα 104 – 109 Νόμου 4622/2019.

4.1. Τα όργανα της Καλής Νομοθέτησης

Τα όργανα²⁰³ τα οποία ευρίσκονται στο επίκεντρο των συναφών με την Καλή Νομοθέτηση διατάξεων του Νόμου είναι η Προεδρία της Κυβέρνησης και η υπαγόμενη σε αυτήν Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων²⁰⁴ (Εικόνα 4.1.) Η Προεδρία της Κυβέρνησης είναι αυτοτελής δημόσια επιτελική υπηρεσία, υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό και συντίθεται από πέντε Γενικές Γραμματείες και μία Ειδική Γραμματεία²⁰⁵. Μία από τις ειδικότερες αποστολές της Προεδρίας της Κυβέρνησης είναι να μεριμνά τόσο για την εμπέδωση των αρχών της Καλής Νομοθέτησης, όσο και για την αξιοποίηση των εργαλείων της²⁰⁶.

Στον κύκλο αρμοδιοτήτων της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων εμπίπτει η διασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, ο έλεγχος της τήρησης των αρχών της Καλής Νομοθέτησης και, τέλος, η υποστήριξη του Υπουργικού Συμβουλίου και λοιπών κυβερνητικών οργάνων για θέματα τα οποία σχετίζονται με τη νομοθέτηση²⁰⁷.

Η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων είναι επιφορτισμένη με αρμοδιότητες όπως είναι, μεταξύ άλλων, η οριστική νομοτεχνική επεξεργασία όλων των νομοσχεδίων ώστε αυτά να μπορούν εν συνεχεία να κατατεθούν στη Βουλή, η φροντίδα για την προσήκουσα δημοσίευση των νόμων και των κανονιστικών διοικητικών πράξεων στο ΦΕΚ, ο συντονισμός της εφαρμογής των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης²⁰⁸.

Η Γενική Γραμματεία διαρθρώνεται σε οργανικές μονάδες ως εξής: α) Α' και Β' Διευθύνσεις Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, β) Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, το οποίο μάλιστα αξιολογεί και ελέγχει σε τελικό στάδιο την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης η οποία συνοδεύει πλέον υποχρεωτικά κάθε νομοσχέδιο, γ) Γραφείο Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων²⁰⁹. Στη Γενική Γραμματεία τέλος

²⁰³ Σύμφωνα με τον Α. Παπατόλια, το πρότυπο οργάνωσης και διαρρύθμισης της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας υπό το νέο καθεστώς θα πρέπει να αναζητηθεί στη Μεγάλη Βρετανία και, ειδικότερα, στη βρετανική Επιτροπή Καλής Νομοθέτησης (Better Regulation Executive). Βλ. Α. Παπατόλιας (2021), *ό.π.*, σσ. 199 – 200, υπ. 92.

²⁰⁴ Η οποία αντικατέστησε ως όργανο τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, βλ. Αιτιολογική Έκθεση Νόμου 4622/2019, σ. 21.

²⁰⁵ Άρθρο 22 Νόμου 4622/2019.

²⁰⁶ Άρθρο 22§2 στοιχείο γ' Νόμου 4622/2019.

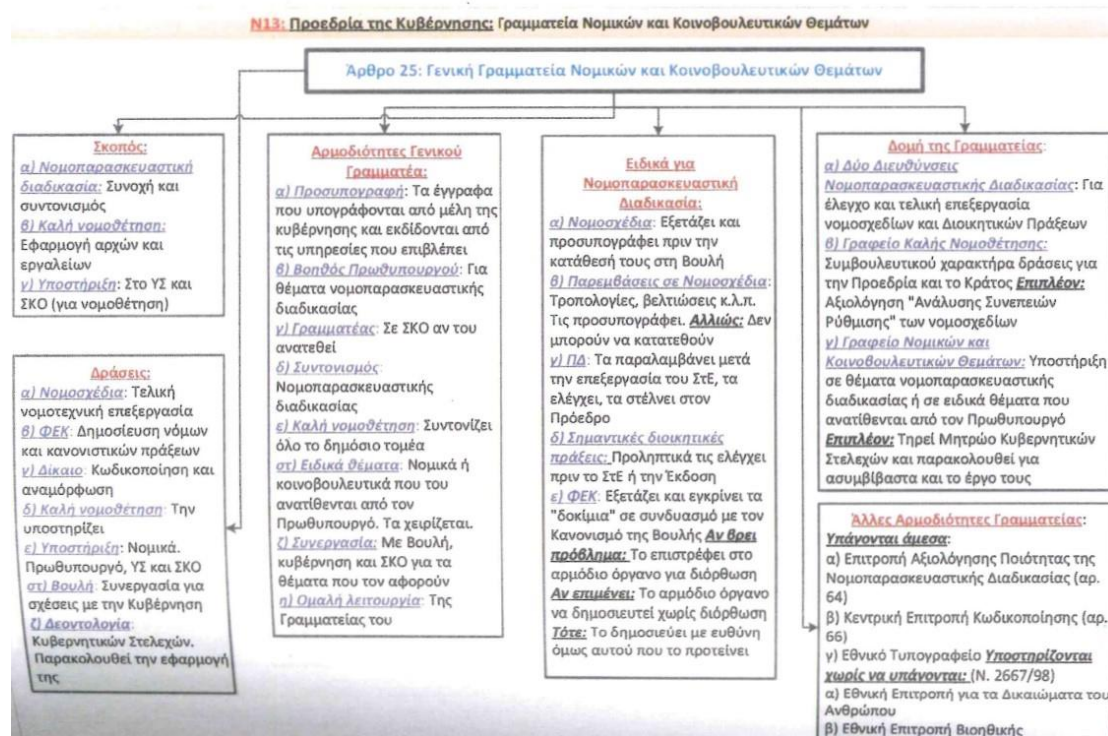
²⁰⁷ Άρθρο 25§1 Νόμου 4622/2019.

²⁰⁸ Άρθρο 25§2 Νόμου 4622/2019.

²⁰⁹ Άρθρο 25§4 Νόμου 4622/2019.

υπάγονται²¹⁰ η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας²¹¹, η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης και το Εθνικό Τυπογραφείο.

Εικόνα 4.1. Η Προεδρία της Κυβέρνησης: Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων



Σημείωση: Αναδημοσίευση από το βιβλίο «ΕΠΙΤΕΛΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ: ΕΝΑ ΠΡΟΑΠΑΙΤΟΥΜΕΝΟ ΥΠΕΡΒΑΣΗΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΚΜΗΣ» του Δ. Ντζανάτου, Πίνακας N13, σ. 538. © Copyright Δημήτρης Ντζανάτος – Εκδόσεις Καστανιώτη Α.Ε., Αθήνα 2020.

Ειδικά για την Επιτροπή Αξιολόγησης Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας (Εικόνα 4.2.) αξίζει να σημειωθεί πως πρόκειται για μία σημαντική καινοτομία του Νόμου για το Επιτελικό Κράτος. Πρόκειται για ένα νέο, ανεξάρτητο, διεπιστημονικό²¹², γνωμοδοτικό όργανο το οποίο θέτει εκ των πραγμάτων τη σφραγίδα του σε κάθε νομοσχέδιο, τροπολογία, Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου, κανονιστική

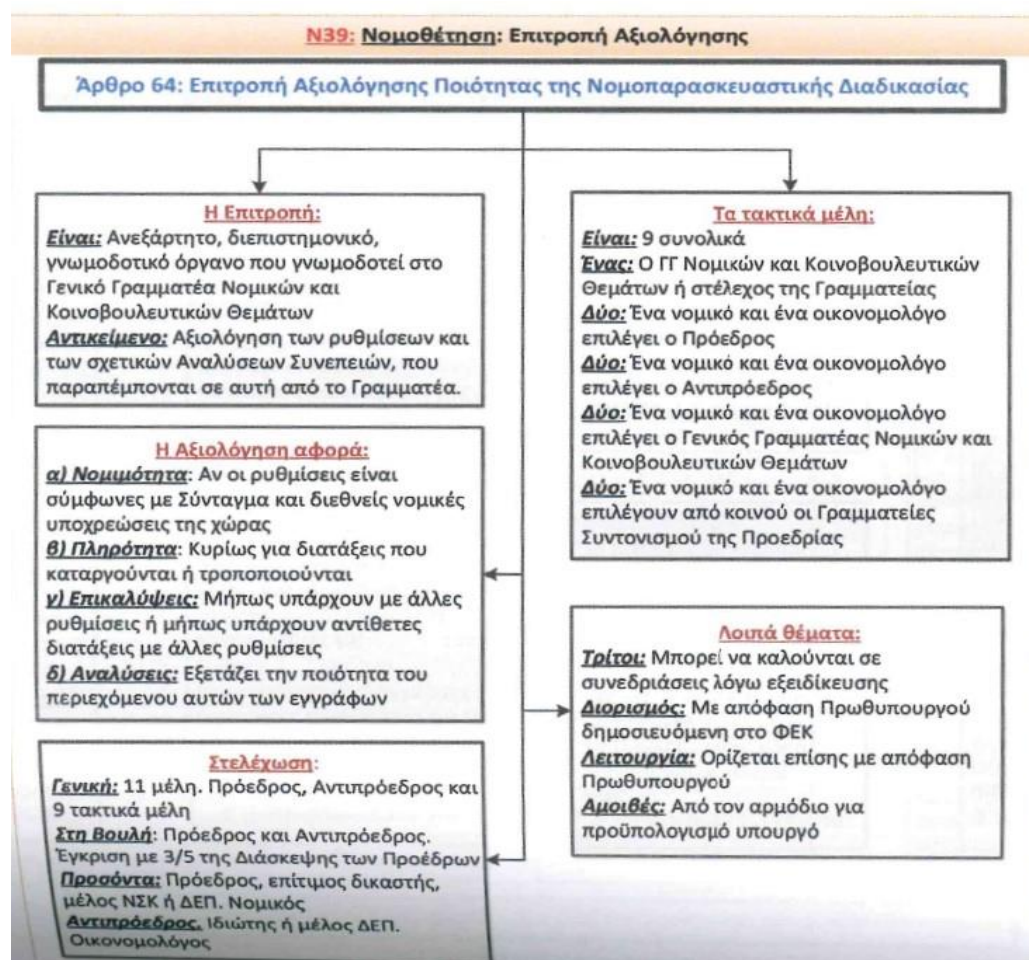
²¹⁰ Άρθρο 25§5 Νόμου 4622/2019.

²¹¹ Άρθρο 64 Νόμου 4622/2019.

²¹² Είναι αξιοπρόσεκτο το γεγονός ότι τα μέλη της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας διαθέτουν μεγάλο κύρος στον κλάδο τους, και μάλιστα έχουν την ιδιότητα είτε του νομικού, είτε του οικονομολόγου, με τους αριθμούς μάλιστα να βρίσκονται σε ισορροπία, βλ. Δ. Ντζανάτος, ΕΠΙΤΕΛΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ: ΕΝΑ ΠΡΟΑΠΑΙΤΟΥΜΕΝΟ ΥΠΕΡΒΑΣΗΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΚΜΗΣ, εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα, 2020, σ. 299. Η σημασία αυτής της πολυπρισματικής διερεύνησης της ρυθμιστέας ύλης αναδεικνύεται από τον ίδιο τον πρόεδρο της Επιτροπής, τον καθηγητή Σ. Βλαχόπουλο, σε συνέντευξη που παραχώρησε εκείνος στη Μ. Χατζηπαναγιώτου, βλ. Μ. Χατζηπαναγιώτου, ό.π., σ. 243.

διοικητική πράξη αλλά και Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, τα οποία κείμενα, αφού συνταχθούν αρμοδίως, παραπέμπονται σε εκείνη από τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Στο μικροσκόπιο της Επιτροπής μπαίνουν ζητήματα τα οποία προκύπτουν κατά το σχεδιασμό μιας ρύθμισης, όπως είναι η συνταγματικότητα, η συμβατότητα με το ενωσιακό και το διεθνές δίκαιο, η πληρότητα, ενδεχόμενες επικαλύψεις και συγκρούσεις. Παράλληλα, η Επιτροπή εκτιμά την ποιότητα κάθε μίας Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης με κριτήριο το κατά πόσον οι συντάκτες της μερίμνησαν για τη ρεαλιστική απεικόνιση των σχετικών μεγεθών, ποσοτικών και ποιοτικών²¹³. Στο τέλος, εκδίδει τη γνωμοδότησή της προς τον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

Εικόνα 4.2. Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας



Σημείωση: Αναδημοσίευση από το βιβλίο «ΕΠΙΤΕΛΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ: ΕΝΑ ΠΡΟΑΠΑΙΤΟΥΜΕΝΟ ΥΠΕΡΒΑΣΗΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΚΜΗΣ» του Δ. Ντζανάτου, Πίνακας N39, σ. 566. © Copyright Δημήτρης Ντζανάτος – Εκδόσεις Καστανιώτη Α.Ε., Αθήνα 2020.

²¹³ Άρθρο 64§3 Νόμου 4622/2019.

4.2. Ορισμοί, αρχές και ειδικές διατάξεις για την Καλή Νομοθέτηση

Στα άρθρα 57 έως και 60 του Νόμου 4622/2019 (Εικόνα 4.3. και Εικόνα 4.4.) επαναλαμβάνονται ορισμένες από τις πλέον βασικές και θεμελιώδεις προβλέψεις του καταργηθέντος Νόμου 4048/2012. Ειδικότερα, δίδονται οι ίδιοι ορισμοί για τη «ρύθμιση», την «καλή νομοθέτηση», τη «ρυθμιστική διακυβέρνηση» και την «Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης», ενώ προβλέπεται ότι πλέον η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων θα είναι υπεύθυνη για το συντονισμό και την εφαρμογή της ρυθμιστικής διακυβέρνησης²¹⁴. Σημειώνονται και πάλι οι επιμέρους αρχές της Καλής Νομοθέτησης, όπως επίσης τονίζεται ότι εκείνες θα πρέπει να εφαρμόζονται και κατά την ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου στο εθνικό δίκαιο²¹⁵. Μεταφέρονται σχεδόν αυτούσιες οι ρυθμίσεις του καταργηθέντος Νόμου 4048/2012 περί εξουσιοδοτικών, μεταβατικών και καταργούμενων διατάξεων, καθώς και περί νομοθετικών μεταβολών²¹⁶.

Προστίθεται, ωστόσο, η πρόβλεψη πως η νεοσύστατη Προεδρία της Κυβέρνησης έχει τη δυνατότητα να μη φέρει προς συζήτηση ενώπιον του Υπουργικού Συμβουλίου, κάποιο σχέδιο νόμου το οποίο προβλέπει την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων εντός αποκλειστικής προθεσμίας²¹⁷. Προβλέπεται, ακόμη, ότι η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων είναι υπεύθυνη για τη σύνταξη ενός Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας²¹⁸, το οποίο θα περιλαμβάνει δεσμευτικά κριτήρια ποιότητας για κάθε προτεινόμενη ρύθμιση²¹⁹. Όσον αφορά στο χρόνο έναρξης των ρυθμίσεων, αυτός πρέπει να ορίζεται σε συγκεκριμένο άρθρο, όπως προβλεπόταν και στο προϊσχύσαν δίκαιο.

Σημαντική πρωτοβουλία για την προστασία της επιχειρηματικής δραστηριότητας αναλαμβάνεται μέσω της παραγράφου 2 του άρθρου 60, όπου και ορίζεται ότι η ισχύς των ρυθμίσεων που επιβαρύνουν τη λειτουργία των επιχειρήσεων θα πρέπει να αρχίζει σε συγκεκριμένες ημερομηνίες (είτε 01.01. είτε 01.07. κάθε

²¹⁴ Άρθρο 57 Νόμου 4622/2019.

²¹⁵ Άρθρο 58 Νόμου 4622/2019.

²¹⁶ Άρθρο 59 Νόμου 4622/2019.

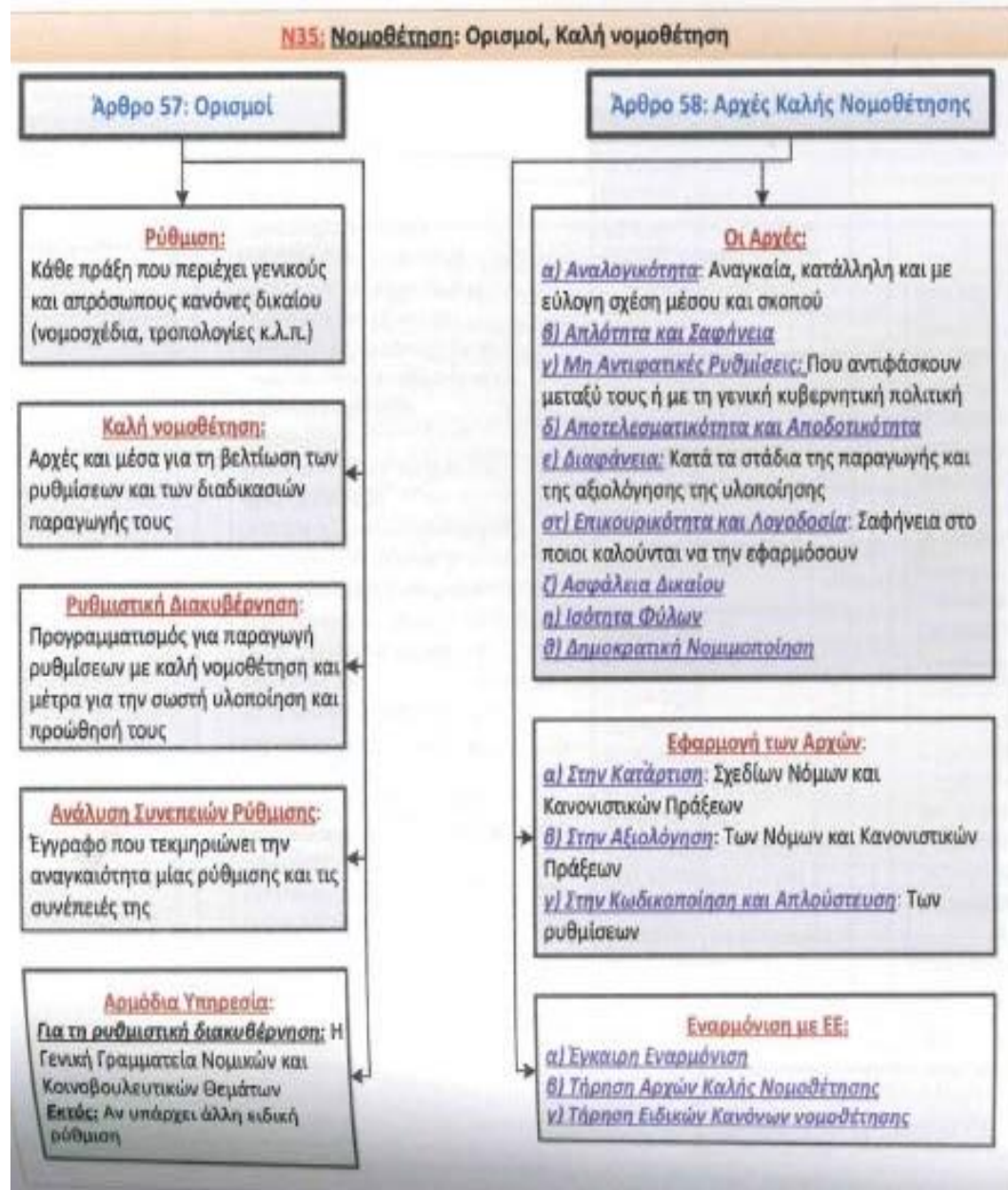
²¹⁷ Άρθρο 59§1 εδάφιο β' Νόμου 4622/2019.

²¹⁸ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].

²¹⁹ Άρθρο 59§5 εδάφιο β' Νόμου 4622/2019.

έτους), ενώ παράλληλα δίδεται ένα διάστημα αναγκαίας προσαρμογής στο νέο ρυθμιστικό περιβάλλον, όχι μικρότερο από δύο μήνες²²⁰.

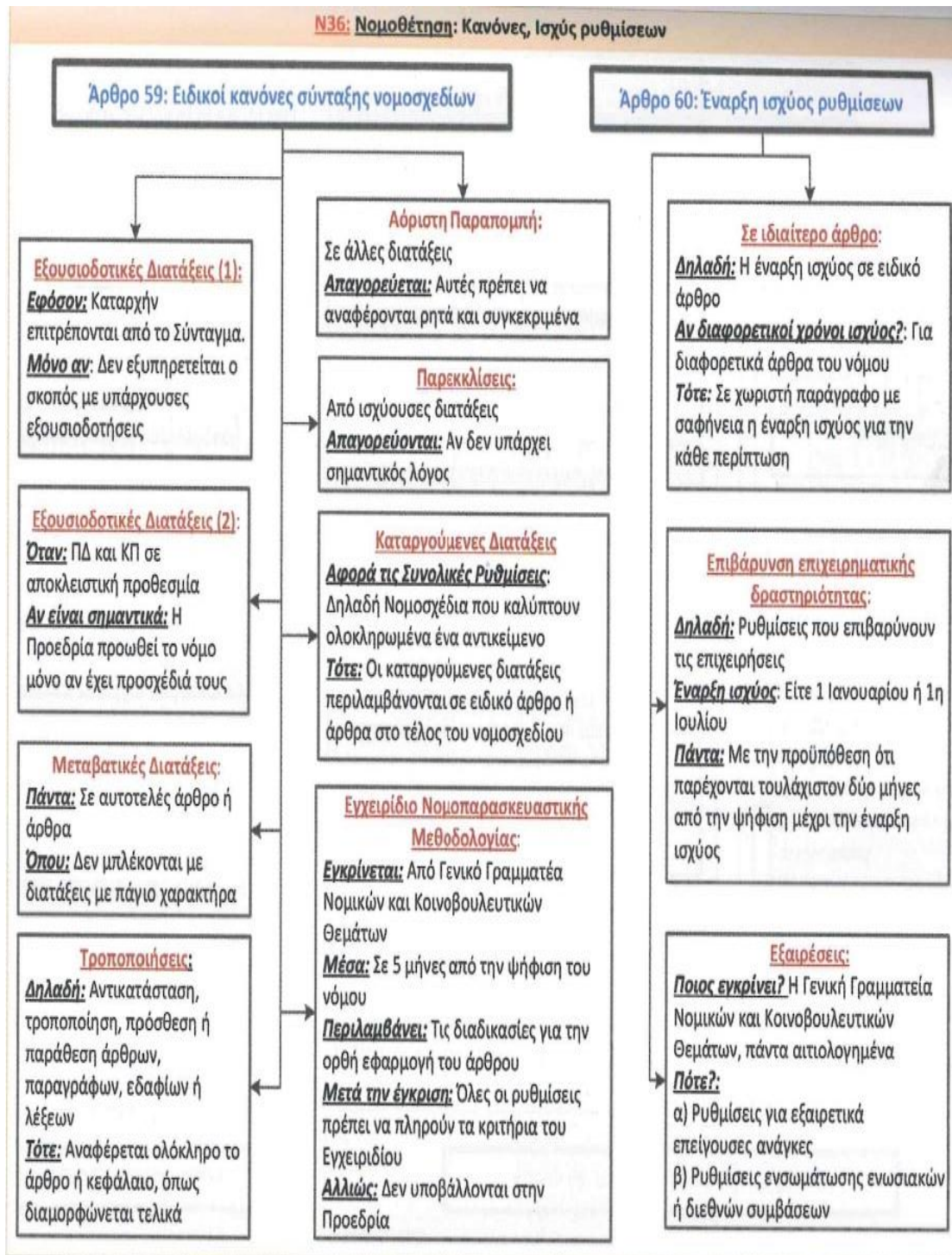
Εικόνα 4.3. Ορισμοί, Καλή Νομοθέτηση



Σημείωση: Αναδημοσίευση από το βιβλίο «ΕΠΙΤΕΛΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ: ΕΝΑ ΠΡΟΑΠΑΙΤΟΥΜΕΝΟ ΥΠΕΡΒΑΣΗΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΚΜΗΣ» του Δ. Ντζανάτου, Πίνακας N35, σ. 562. © Copyright Δημήτρης Ντζανάτος – Εκδόσεις Καστανιώτη Α.Ε., Αθήνα 2020.

²²⁰ Άρθρο 60§2 Νόμου 4622/2019. Αντίστοιχη πρόβλεψη υπάρχει ήδη σε άλλες έννομες τάξεις, όπως π.χ. στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπου ορίζονται ως ημερομηνίες έναρξης ισχύος των ρυθμίσεων που αφορούν την επιχειρηματική δραστηριότητα η 1^η Οκτωβρίου και η 6^η Απριλίου, βλ. Μαντζούφας, ό.π., σ. 238.

Εικόνα 4.4. Νομοθέτηση: Κανόνες, Ισχύς Ρυθμίσεων



Σημείωση: Αναδημοσίευση από το βιβλίο «ΕΠΙΤΕΛΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ: ΕΝΑ ΠΡΟΑΠΑΙΤΟΥΜΕΝΟ ΥΠΕΡΒΑΣΗΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΚΜΗΣ» του Δ. Ντζανάτου, Πίνακας N36, σ. 563. © Copyright Δημήτρης Ντζανάτος – Εκδόσεις Καστανιώτη Α.Ε., Αθήνα 2020.

4.3. Η προπαρασκευή των ρυθμίσεων υπό το νέο θεσμικό πλαίσιο

Η διαδικασία θεσμοθέτησης, είτε αφορά νόμο είτε κανονιστική διοικητική πράξη μείζονος οικονομικής και κοινωνικής σημασίας, εκκινεί με πρωτοβουλία του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού, ο οποίος μάλιστα δεσμεύεται από τον ετήσιο ρυθμιστικό προγραμματισμό της Κυβέρνησης²²¹. Ο χαρακτηρισμός μίας κανονιστικής διοικητικής πράξης ως μείζονος οικονομικής και κοινωνικής σημασίας δεν προκύπτει ρητώς, βάσει συγκεκριμένων δηλαδή κριτηρίων, από το κείμενο του Νόμου 4622/2019²²². Με βάση το άρθρο 62§2 εδάφιο β' του εν λόγω νόμου, όμως, συνάγεται το συμπέρασμα ότι επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια της Υπηρεσίας Συντονισμού του επισπεύδοντος Υπουργείου να κρίνει - η ίδια, μόνη της - εάν μια κανονιστική διοικητική πράξη μπορεί να προσλάβει το συγκεκριμένο χαρακτηρισμό²²³.

Ωστόσο, κρίνεται θεμιτό να αναφερθεί ότι η διάκριση των κανονιστικών διοικητικών πράξεων σε μείζονος και ελάσσονος οικονομικής και κοινωνικής σημασίας δεν είναι καινούργια στην ελληνική έννομη τάξη. Αντίστοιχη πρόβλεψη υπήρχε και στον καταργηθέντα Νόμο 4048/2012²²⁴. Ειδικότερα, από την αιτιολογική έκθεση του Νόμου 4048/2012 προκύπτει ότι «Οι κανονιστικές πράξεις μείζονος σημασίας είναι αυτές που επηρεάζουν ή εκτιμάται ότι επηρεάζουν πάνω από το 40% του πληθυσμού της χώρας ή εικάζεται ότι θα έχουν οικονομικές επιπτώσεις σε πεδία σημαντικά για την οικονομική ανάπτυξη (π.χ. τουρισμός, ναυτιλία, μικρομεσαίες επιχειρήσεις κλ.π.)»²²⁵. Φυσικά, πρόκειται για «πράξεις που εκδίδονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, το Υπουργικό Συμβούλιο, τον Πρωθυπουργό, τους Υπουργούς ή άλλα διοικητικά όργανα, ή μετά από πρότασή τους, σε εκτέλεση σχετικών εξουσιοδοτικών διατάξεων, οι οποίες περιέχουν γενικούς και απρόσωπους

²²¹ Άρθρο 50 Νόμου 4622/2019.

²²² Αυτή η παράλειψη έχει επισημανθεί από την Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, στη σχετική έκθεσή της για το σχέδιο νόμου για το Επιτελικό Κράτος. Βλ. Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής (2019). Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των Κυβερνητικών Οργάνων και της Κεντρικής Διοίκησης», σ. 18. Διαθέσιμη στο https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/e-epitelikokratos-epist-neo_XPress_Hamster_temp.qxp.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

²²³ Άρθρο 62§2 εδάφιο β' του Νόμου 4622/2019.

²²⁴ Βλ. άρθρο 7§1 του Νόμου 4048/2012.

²²⁵ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», άρθρο 1, σ. 1, διαθέσιμο στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/r-kalnom-eis.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

κανόνες δικαίου»²²⁶. Και είναι, βεβαίως, γεγονός ότι ο Νόμος 4048/2012 έχει πλέον καταργηθεί²²⁷, πλην όμως η επισκόπηση του περιεχομένου της αιτιολογικής έκθεσης εκείνου του νόμου παραμένει αρκετά διαφωτιστική.

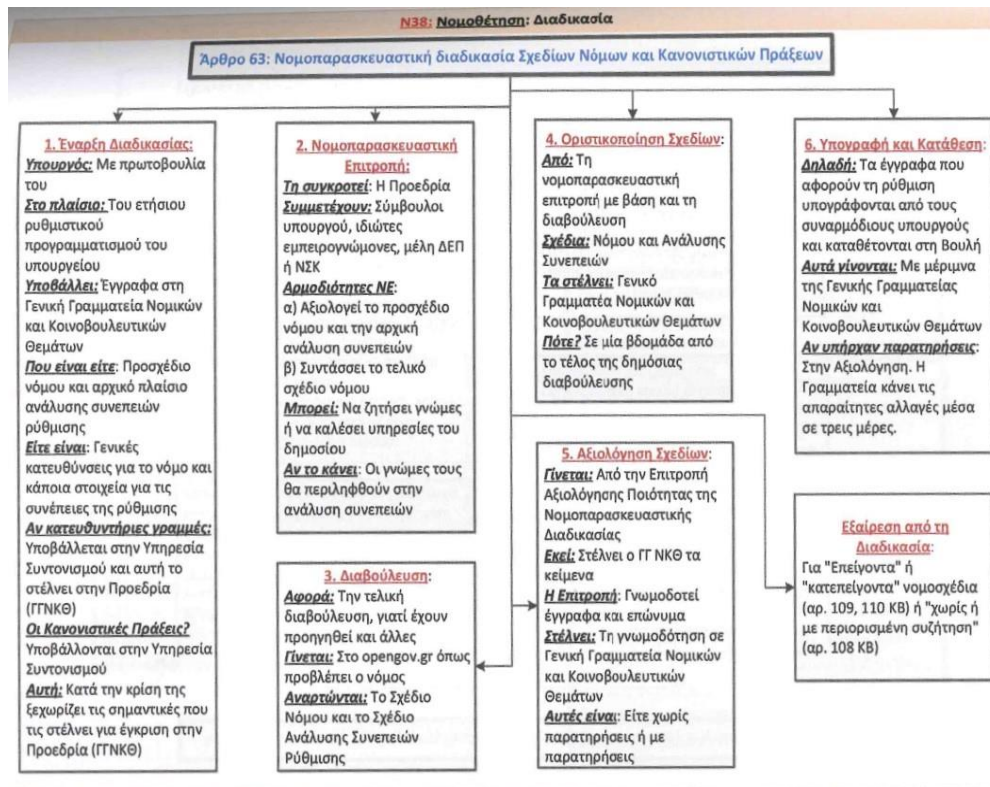
Η διαρθρωμένη σε στάδια νομοπαρασκευαστική διαδικασία την οποία εγκαινιάζει ο Νόμος 4622/2019 (Εικόνα 4.5.) εποπτεύεται από μία κεντρική υπηρεσία, τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, η οποία έχει ως στόχο μέσω του έργου της να ανασυστήσει το δεσμό εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και κοινωνίας²²⁸.

²²⁶ Κορομηλάς, Η., (χ.χ.), Η ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ, διαθέσιμο στο <https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/file.php/KST114/%CE%A5%CE%9B%CE%99%CE%9A%CE%9F%20%CE%9C%CE%91%CE%98%CE%97%CE%9C%CE%91%CE%A4%CE%9F%CE%A3/%CE%A5%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CE%9C%CE%B1%CE%B8%CE%AE%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%82/%CE%91%CE%9D%CE%91%CE%9B%CE%A5%CE%A3%CE%97%20%CE%A3%CE%A5%CE%9D%CE%95%CE%A0%CE%95%CE%99%CE%A9%CE%9D%20%CE%A1%CE%A5%CE%98%CE%9C%CE%99%CE%A3%CE%95%CE%A9%CE%9D.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

²²⁷ Με το άρθρο 119§1 του Νόμου 4622/2019.

²²⁸ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σ. 62, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Εικόνα 4.5. Νομοθέτηση: Διαδικασία



Σημείωση: Αναδημοσίευση από το βιβλίο «ΕΠΙΤΕΛΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ: ΕΝΑ ΠΡΟΑΠΑΙΤΟΥΜΕΝΟ ΥΠΕΡΒΑΣΗΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΚΜΗΣ» του Δ. Ντζανάτου, Πίνακας Ν38, σ. 565. © Copyright Δημήτρης Ντζανάτος – Εκδόσεις Καστανιώτη Α.Ε., Αθήνα 2020.

Στο πρώτο στάδιο, ο Υπουργός έχει την ευχέρεια να επιλέξει μεταξύ δύο διαφορετικών σημείων εκκίνησης. Ειδικότερα, ο Υπουργός μπορεί να αποστείλει στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων - μέσω της υπαγόμενης σε αυτόν Υπηρεσίας Συντονισμού²²⁹ - είτε ένα προσχέδιο νόμου μαζί με μία προκαταρκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, είτε τους βασικούς άξονες του νομοσχεδίου καθώς και όποιο στοιχείο ήθελε κριθεί αναγκαίο να ενσωματωθεί στην τελική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης²³⁰. Σημειώνεται ότι η Υπηρεσία Συντονισμού είναι αρμόδια να ελέγξει και την οικονομική και κοινωνική σημασία των σχεδιαζόμενων κανονιστικών διοικητικών πράξεων, ώστε να προωθήσει εν συνεχεία μόνο τις πλέον σημαντικές στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων²³¹.

²²⁹ Άρθρο 63§2 εδάφιο α' Νόμου 4622/2019.

²³⁰ Άρθρο 63§1 Νόμου 4622/2019.

²³¹ Άρθρο 63§2 εδάφιο β' Νόμου 4622/2019.

Στο στάδιο αυτό θεωρείται κρίσιμη η συμμόρφωση των Υπηρεσιών του Υπουργείου με τα χρονοδιαγράμματα του ετήσιου ρυθμιστικού προγραμματισμού. Τούτο δε ισχύει διότι, εάν το προσχέδιο νόμου και οι κατευθυντήριες γραμμές του υπό κατάρτιση νομοσχεδίου δεν υποβληθούν ενώπιον της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων εντός συγκεκριμένης προθεσμίας (η οποία, για τα προσχέδια νόμου είναι 45 ημέρες πριν την επιθυμητή ημερομηνία κατάθεσης του νομοσχεδίου στη Βουλή, ενώ για τις κατευθυντήριες γραμμές είναι 60 ημέρες), τότε ενδέχεται να παρακωλυθεί το ρυθμιστικό έργο της Κυβέρνησης²³². Εντός αυτής της προθεσμίας θα πρέπει συμπληρωματικά να έχει αποσταλεί στην αρμόδια Γενική Γραμματεία Συντονισμού της Προεδρίας της Κυβέρνησης ένα κείμενο πολιτικής το οποίο θα αναλύει τον επιθυμητό στόχο της προτεινόμενης ρυθμιστικής παρέμβασης²³³.

Ανεξάρτητα από το ποια οδό θα επιλέξει αρχικώς ο καθ' ύλην αρμόδιος Υπουργός, ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων θα κληθεί να ελέγξει στο τέλος του πρώτου σταδίου της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας το φάκελο με τα προσκομισθέντα έγγραφα²³⁴. Υπό την προϋπόθεση ότι η πρωτοβουλία του Υπουργείου τελεί σε αρμονία με τον ετήσιο ρυθμιστικό προγραμματισμό της Κυβέρνησης, ο Γενικός Γραμματέας μελετά την πληρότητα του φακέλου και, εάν παρατηρήσει ελλείψεις, επιστρέφει τον φάκελο στην Υπηρεσία Συντονισμού η οποία του τον είχε προηγουμένως αποστείλει, ώστε εκείνη να προβεί στις απαιτούμενες διορθώσεις²³⁵. Εφόσον κριθεί ότι ο φάκελος περιλαμβάνει όλα τα απαραίτητα έγγραφα, η νομοπαρασκευαστική διαδικασία εισέρχεται στο δεύτερο στάδιο.

Το δεύτερο κατά σειρά στάδιο περιλαμβάνει τη σύσταση ad hoc νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής, με μέριμνα του Γενικού Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Όσον αφορά στη σύνθεση των νομοπαρασκευαστικών Επιτροπών, αυτές περιλαμβάνουν ως μέλη τους ορισμένα στελέχη του αρμοδίου Υπουργείου και της Προεδρίας της Κυβέρνησης, τα οποία είναι δυνατόν να συνεπικουρούνται στο έργο τους από σύμβουλους, εμπειρογνώμονες του ιδιωτικού

²³² Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σ. 63, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].

²³³ Ibid.

²³⁴ Ibid.

²³⁵ Ibid.

τομέα, μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ή/και καθηγητές Πανεπιστημίου²³⁶. Προβλέπεται επίσης η δυνατότητα ακρόασης φορέων ή υπηρεσιών του κράτους για θέματα συναφή με τα υπό επεξεργασία νομοσχέδια, όπως επίσης και η δυνατότητα έκφρασης γνώμης των τελευταίων, η οποία πρέπει να σημειωθεί και στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης²³⁷.

Η νομοπαρασκευαστική Επιτροπή είναι το συλλογικό όργανο το οποίο καλείται να διαμορφώσει το τελικό σχέδιο νόμου²³⁸. Έχοντας ως πυξίδα τους τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης και τις κατευθυντήριες γραμμές του επισπεύδοντος Υπουργείου, τα μέλη της νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής αξιολογούν το προσχέδιο νόμου και την προκαταρκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης με κριτήριο τη συμβατότητα των προτεινόμενων ρυθμίσεων με το Σύνταγμα, τους κανόνες της νομοτεχνικής και τους στόχους δημόσιας πολιτικής που θέτει η Κυβέρνηση. Παράλληλα, τα μέλη της νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής κρίνουν και την ορθότητα και πληρότητα της προκαταρκτικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης²³⁹.

Το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας είναι περισσότερο διαφωτιστικό ως προς την ακριβή ροή των εργασιών τις οποίες καλούνται κάθε φορά να εκτελέσουν τα μέλη της νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής. Για την ακρίβεια, οι συντάκτες του Εγχειριδίου καθορίζουν τρία ειδικότερα βήματα, για τη μετάβαση από το δεύτερο στο τρίτο στάδιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.

Το πρώτο βήμα αφορά στην κατανόηση του επιδιωκόμενου ρυθμιστικού σκοπού²⁴⁰. Στο σημείο αυτό ελέγχεται σχολαστικώς η αναγκαιότητα και η αποτελεσματικότητα της προτεινόμενης ρύθμισης²⁴¹. Η νομοπαρασκευαστική Επιτροπή καταρτίζει ένα σημείωμα με το πόρισμα αυτού του ελέγχου και στη συνέχεια το αποστέλλει στο Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, ώστε

²³⁶ Άρθρο 63§3 Νόμου 4622/2019.

²³⁷ Άρθρο 63§5 Νόμου 4622/2019.

²³⁸ Άρθρο 63§4 Νόμου 4622/2019.

²³⁹ Άρθρο 63§4 Νόμου 4622/2019.

²⁴⁰ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σ. 65 - 66, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].

²⁴¹ Ibid.

εκείνος, είτε να αναπέμψει το φάκελο στο Υπουργείο, είτε να δώσει «το πράσινο φως» για την πορεία προς το επόμενο επίπεδο²⁴².

Το δεύτερο βήμα αφορά λοιπόν στο σχεδιασμό της ρύθμισης, με σκοπό την εξεύρεση των βέλτιστων νομοπαρασκευαστικών μηχανισμών και την εφαρμογή τους²⁴³. Εδώ εντοπίζεται ο κύριος όγκος εργασιών της νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής, στο μέτρο που εκείνη καλείται να προβεί: α) σε ελέγχους συμβατότητας της ρύθμισης, β) σε ακροάσεις στελεχών και φορέων του Δημόσιου ή και του Ιδιωτικού Τομέα, γ) στο σχεδιασμό της δομής του νομοσχεδίου ή της κανονιστικής διοικητικής πράξης²⁴⁴.

Το τρίτο κατά σειρά βήμα αφορά στην κατάρτιση του κειμένου του νόμου ή της κανονιστικής διοικητικής πράξης. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται από τους συγγραφείς του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας στο πόσο ανεμπόδιστη και ομαλή θα είναι η ροή των ρυθμιστικών μηνυμάτων από τους «πομπούς» στους αποδέκτες αυτών²⁴⁵. Ένα τουλάχιστον μέλος της νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής το οποίο υπηρετεί στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων αναλαμβάνει να ολοκληρώσει τη σύνταξη του νομοσχεδίου, με τη συμβουλευτική αρωγή ορισμένων εκ των υπολοίπων μελών της ως άνω Επιτροπής²⁴⁶. Σημειώνεται ότι η νομοπαρασκευαστική Επιτροπή είναι αρμόδια και για τη σύνταξη της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, με βάση το άρθρο 62§2 του Νόμου 4622/2019 και το ειδικό υπόδειγμα Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης το οποίο έχει εκπονήσει η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων²⁴⁷.

Το τρίτο στάδιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, μετά το πέρας των εργασιών της νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής, είναι η δημόσια διαβούλευση μέσω του ιστοστόπου www.opengov.gr. Εκεί, αναρτώνται τόσο το σχέδιο νόμου, όσο και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης που πρέπει υποχρεωτικά να το συνοδεύει²⁴⁸.

²⁴² Ibid.

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ Ibid.

²⁴⁵ Ibid.

²⁴⁶ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σ. 67, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].

²⁴⁷ Ibid.

²⁴⁸ Άρθρο 63§6 Νόμου 4622/2019.

Όπως προκύπτει από το άρθρο 61 του νόμου 4622/2019, «Η διαβούλευση επιτυγχάνεται με τη δημοσιοποίηση, με πρόσφορα μέσα, της σχεδιαζόμενης ρύθμισης, με σκοπό την έγκαιρη ενημέρωση και συμμετοχή σε αυτήν κάθε ενδιαφερομένου»²⁴⁹. Πρόκειται δηλαδή για μία ανοικτή διαδικασία, η οποία υπηρετεί τη διαφάνεια μέσω της προσβασιμότητας στις ρυθμίσεις, αλλά και μέσω της δυνατότητας διατύπωσης γνώμης εκ μέρους οποιουδήποτε ενδιαφερόμενου²⁵⁰. Σύμφωνα με τον Γ. Δελλή, η αποτελεσματικότητα της διαβούλευσης ως μέσου Καλής Νομοθέτησης εξαρτάται από τη σωρευτική συνδρομή των ακόλουθων προϋποθέσεων: α) προσβασιμότητα, β) έγκαιρη ενημέρωση, γ) διαθεσιμότητα τεκμηρίων, δ) επάρκεια χρόνου, ε) υποχρεωτική εκ μέρους της Διοίκησης καταγραφή και συνεκτίμηση των αποτελεσμάτων της διαβούλευσης²⁵¹.

Η διάρκεια της ηλεκτρονικής διαβούλευσης για κάθε επιμέρους νομοσχέδιο, η σύνταξη σχετικής έκθεσης και η συμπερίληψη τυχόν χρήσιμων σχολίων τα οποία εκφράστηκαν από τους πολίτες καθώς και η επίσημη απάντηση στις παρατηρήσεις κάθε ενδιαφερομένου αποτελούν ζητήματα τα οποία ρυθμίζονται στις παραγράφους 2 και 3 του ως άνω άρθρου. Σημειώνεται απλώς ότι η έκθεση της διαβούλευσης αποτελεί συστατικό στοιχείο της έκθεσης Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, όπως προκύπτει από το εδάφιο β' της παραγράφου 4 του άρθρου 61, σε συνδυασμό με τις οδηγίες του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας της Προεδρίας της Κυβέρνησης.

Αφότου ολοκληρωθεί η διαβούλευση, συντάσσεται σχετική έκθεση από την Υπηρεσία Συντονισμού του επισπεύδοντος Υπουργείου, η οποία καλείται να διατυπώσει εμπειριστατωμένη γνώμη για το αν και κατά πόσον είναι δέον να συμπεριληφθούν τα σχόλια των πολιτών στο οριστικό σχέδιο νόμου²⁵². Η νομοπαρασκευαστική Επιτροπή έχει προθεσμία δέκα ημερών από την ολοκλήρωση της διαβούλευσης ώστε να λάβει υπόψη της τα συμπεράσματα της διαβούλευσης, να τα εντάξει στο τελικό σχέδιο νόμου και να καταρτίσει την τελική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης²⁵³. Στο ίδιο χρονικό διάστημα, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους καταρτίζει

²⁴⁹ Άρθρο 61§1 Ν. 4622/2019.

²⁵⁰ Άρθρο 61§ 2 εδάφιο β' Ν. 4622/2019.

²⁵¹ Γ. Δελλής, ό.π., σ. 351.

²⁵² Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σ. 67, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].

²⁵³ Ibid, 68.

τις εκθέσεις που προβλέπει το Σύνταγμα στο άρθρο 75§§1,3, ώστε να ενσωματωθούν εγκαίρως στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του νομοσχεδίου²⁵⁴. Εάν μάλιστα πρόκειται για ρύθμιση που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 73§2 του Συντάγματος, τότε η προβλεπόμενη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου θα πρέπει να προστεθεί στα απαιτούμενα έγγραφα που συναπαρτίζουν την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης²⁵⁵. Τελικός αποδέκτης όλων αυτών των εγγράφων είναι ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων²⁵⁶.

Η αξιολόγηση του φακέλου με τα έγγραφα γίνεται από την Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, στο τέταρτο και προτελευταίο στάδιο. Σκοπός του εν λόγω σταδίου είναι να εξακριβωθεί όχι μόνο ότι οι προτεινόμενες ρυθμίσεις είναι ικανές να συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων του επισπεύδοντος Υπουργείου αλλά και ότι τα υποκείμενα δικαίου, φυσικά και νομικά πρόσωπα στα οποία απευθύνεται το ουσιαστικό περιεχόμενο των ρυθμίσεων, θα είναι σε θέση να αντιληφθούν τα σχετικά μηνύματα²⁵⁷. Τα μέλη της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας επικεντρώνονται στον έλεγχο της νομοτεχνικής αρτιότητας των ρυθμίσεων, υπό το πρίσμα και της αρχής της αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας, η οποία με τη σειρά της προσδιορίζεται από το σκοπό, το περιεχόμενο, την ένταξη στο υφιστάμενο δίκαιο και τα επιμέρους αποτελέσματα των προτεινόμενων ρυθμίσεων²⁵⁸. Με το πέρας των εργασιών της, η Επιτροπή γνωμοδοτεί θετικά, εφόσον το σχέδιο νόμου και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης έχουν καταρτιστεί προσηκόντως. Διαφορετικά, αναπέμπει τα εν λόγω κείμενα στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων για περαιτέρω επεξεργασία. Στην περίπτωση αυτή, η Γενική Γραμματεία υποχρεούται να λάβει υπόψη της το πόρισμα της Επιτροπής και να καταχωρίσει τις όποιες

²⁵⁴ Ibid, 68.

²⁵⁵ Ibid, 68.

²⁵⁶ Άρθρο 63§7 Νόμου 4622/2019.

²⁵⁷ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σ. 68, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].

²⁵⁸ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σ. 44 - 47, 68 - 69 διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].

παρατηρήσεις ή αντιρρήσεις στο τελικό κείμενο, και μάλιστα εντός μίας σύντομης προθεσμίας τριών ημερών²⁵⁹.

Το πέμπτο και τελευταίο στάδιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας²⁶⁰ είναι η κατάθεση του νομοσχεδίου στη Βουλή. Προηγείται βεβαίως η υπογραφή των νομοσχεδίου από τον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό. Σύμφωνα με τις οδηγίες του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, τα μέλη της ad hoc συσταθείσας νομοπαρασκευαστικής επιτροπής τα οποία υπηρετούν συγχρόνως στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων είναι επιφορτισμένα με την επιμέλεια των ενδεχομένως αναγκαίων προσθηκών, αναδιατυπώσεων και τροπολογιών.

Από την αναλυτική παρουσίαση των πέντε διαδοχικών σταδίων, προκύπτει ότι οι εμπνευστές του Νόμου για το Επιτελικό Κράτος οραματίστηκαν και σχεδίασαν μία διαδικασία σαφώς προσδιορισμένη²⁶¹, χωρίς όμως οι ίδιοι να παραβλέψουν την πιθανότητα ύπαρξης γεγονότων που θα δικαιολογούν την κάμψη του αυστηρού χαρακτήρα της συγκεκριμένης διαδικασίας²⁶². Είναι εμφανής λοιπόν ο πραγματισμός

²⁵⁹ Βλ. και τις επιφυλάξεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής απέναντι στα ζητήματα αντισυνταγματικότητας που εγείρουν τόσο η στελέχωση της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας (αντίθεση στο άρθρο 26 του Συντάγματος που κατοχυρώνει την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών), όσο και η δυνατότητα της ως άνω Επιτροπής να προκαλέσει ανάσχεση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας (αντίθεση στο άρθρο 73 του Συντάγματος που καθιερώνει τους φορείς της νομοθετικής πρωτοβουλίας). Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής (2019). Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των Κυβερνητικών Οργάνων και της Κεντρικής Διοίκησης», σσ. 19 – 23. Διαθέσιμη στο https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/e-epitelikokratos-epist-neo_XPress_Hamster_temp.qxp.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022]. Τη θέση αυτή υιοθετεί και ο Α. Παπατόλιας, ο οποίος εκφράζει την απορία του για ποιο λόγο δεν έγιναν αποδεκτοί οι εν λόγω ισχυρισμοί της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, βλ. Α. Παπατόλιας (2021), ό.π., σσ. 232 – 235. Υποστηρίζεται, όμως, και η αντίθετη άποψη, δηλαδή ότι η Επιτροπή δεν είναι προορισμένη να λειτουργεί ως «υποβολείο» των υπουργών, καθώς οι αρμοδιότητές της εξαντλούνται στον (εξωτερικό, άρα αντικειμενικό) έλεγχο της νομοτεχνικής αρτιότητας των προτεινόμενων ρυθμίσεων, βλ. Μ. Χατζηπαναγιώτου, ό.π., σσ. 177 – 178.

²⁶⁰ Ακολουθούν η επεξεργασία του νομοσχεδίου από την Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, η εισαγωγή του ενώπιον της αρμόδιας διαρκούς κοινοβουλευτικής επιτροπής, η συζήτηση και, τέλος, η ψήφιση του νομοσχεδίου κατ' αρχήν, κατ' άρθρο και στο σύνολο, βλ. άρθρα 74, 76 του Συντάγματος.

²⁶¹ Εξάλλου, η έμφαση στον τύπο, δηλαδή τις διαδικασίες, χωρίς την ταυτόχρονη υποτίμηση της ουσίας, αποτελεί τον άξονα ισορροπίας γύρω από τον οποίον έδρασαν οι συντάκτες του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, βλ. Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σ. 5, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].

²⁶² Δ. Ντζανάτος, ό.π., σ. 298. Βλ. επίσης και το άρθρο 63§9 Νόμου 4622/2019 το οποίο ορίζει ότι: «Η διαδικασία των παραγράφων 1 έως 8 δεν εφαρμόζεται, όταν πρόκειται για επείγοντα ή κατεπείγοντα νομοσχέδια, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 109 και 110 του Κανονισμού της Βουλής, καθώς και

του νομοθέτη, όταν εκείνος δείχνει ότι έχει διδαχθεί από αρνητικές εμπειρίες του παρελθόντος. Γι' αυτό και ο ίδιος προνοεί και συνοδεύει το Νόμο 4622/2019 από ένα άρθρα συντεταγμένο Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας το οποίο περιλαμβάνει πλήθος ειδικότερων κανόνων νομοπαραγωγής, ώστε να διασφαλιστεί εν τέλει ότι η Καλή Νομοθέτηση δε θα μείνει «κενό γράμμα.»²⁶³. Η ύπαρξη πολλαπλών φίλτρων ελέγχου της νομοθετικής ποιότητας και της νομοτεχνικής αρτιότητας των προτεινόμενων ρυθμίσεων, η σύσταση δύο επιτροπών με μέλη άτομα αδιαμφισβήτητου κύρους και εμπειρίας για την *ex ante* και την *ex post* αξιολόγηση των νομοθετικών κειμένων, η πρόβλεψη αυστηρά καθορισμένων χρονοδιαγραμμάτων για την ολοκλήρωση των επιμέρους ενεργειών, επί τη βάση ενός γενικότερου προγραμματισμού του ρυθμιστικού έργου της Κυβέρνησης, αποτελούν μερικές από τις πλέον αποκαλυπτικές ενδείξεις της σοβαρότητας με την οποία (πρέπει) να αντιμετωπίζει ένα κράτος δικαίου το πεδίο της νομοπαραγωγής. Τα στοιχεία αυτά εντοπίζονται και στο πλέον σημαντικό εργαλείο της Καλής Νομοθέτησης βάσει του Νόμου 4622/2019, την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης.

για τις περιπτώσεις των νομοσχεδίων που ψηφίζονται χωρίς ή με περιορισμένη συζήτηση κατά το άρθρο 108 του Κανονισμού της Βουλής».

²⁶³ Φυσικά, το ζητούμενο είναι πάντοτε η πιστή εφαρμογή των οδηγιών οι οποίες εμπεριέχονται στα εγχειρίδια, βλ. και Χριστόπουλος, Λ. (2016), Πώς φτιάχνονται οι νόμοι στην Ελλάδα, *dianeosis.org*. Διαθέσιμο στο https://www.dianeosis.org/2016/07/lawmaking_polynomia/ [πρόσβαση: 29.11.2022]. Σύμφωνα με τον Λ. Χριστόπουλο, είναι αμφίβολο κατά πόσον τα εργαλεία αυτά αξιοποιήθηκαν στο πρόσφατο παρελθόν από εκείνους τους υπαλλήλους ή εκείνα τα όργανα του Κράτους που ευθύνονταν για τη διεκπεραίωση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.

Κεφάλαιο 5. Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης

5.1. Η ταυτότητα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης

Από την προηγηθείσα ανάλυση του Νόμου 4622/2019, καθίσταται σαφές ότι η καθιέρωση και η εμπέδωση των επιμέρους αρχών της Καλής Νομοθέτησης, σε συνδυασμό με την ανάπτυξη ενός συνεκτικού σχεδίου για την ολοκλήρωση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, αντανakλούν κατ' ουσία την προσπάθεια της συντεταγμένης Πολιτείας και δη, του νομοθετικού σώματος, να θωρακίσει το ίδιο της το θεμέλιο, δηλαδή το κράτος δικαίου. Η ένταση της προσπάθειας αυτή αποτυπώνεται ανάγλυφα στην περίπτωση των εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης καθώς είναι εκείνα που, εκ των πραγμάτων, καλούνται να άρουν το άγχος της προφύλαξης του κράτους δικαίου.

Τα σπουδαιότερα μέσα με τα οποία πρωτίστως ο νομοθέτης και δευτερευόντως η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση επιχειρούν να ενσταλάξουν το στοιχείο της ποιότητας στο σύνολο της ρυθμιστικής ύλης είναι η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων και η διαβούλευση²⁶⁴. Στην εργαλειοθήκη του νόμου 4622/2019 περιλαμβάνονται επίσης οι προβλέψεις για ρυθμιστικό προγραμματισμό, απλούστευση των διαδικασιών²⁶⁵ και κωδικοποίηση διατάξεων.

Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης συνιστά ένα βασικό μεθοδολογικό εργαλείο της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα. Πρόκειται για «το έγγραφο στο οποίο αποτυπώνεται η αναγκαιότητα της ρύθμισης, καθώς και το σύνολο των οικονομικών,

²⁶⁴ Νταλάκου, Β. (2021), «Ρυθμιστική διακυβέρνηση, καλή νομοθέτηση και δημόσια διοίκηση», στο Δ. Σωτηρόπουλος, Β. Νταλάκου (επιμ.), *«Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα»*, εκδ. ΕΑΠ, Αθήνα, σ. 102.

²⁶⁵ Ως απλούστευση των διαδικασιών νοείται «η συνεχής και συστηματική αναθεώρηση των νομοθετικών και γενικότερα κανονιστικών ρυθμίσεων καθώς και των διοικητικών πρακτικών που καθορίζουν τις διοικητικές διαδικασίες, ώστε να είναι συμβατές με τις αρχές της αποτελεσματικής νομοθέτησης και της αποτελεσματικής-αποδοτικής λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών με βάση την οπτική της εξυπηρέτησης του πολίτη τον οποίον αφορούν», βλ. Δ. Παπαδημητρόπουλος, «Η δημόσια πολιτική για την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών στην Ελλάδα» στον τόμο με τα πρακτικά του 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων *«ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: «ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ», ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ»* 11 – 13 Οκτωβρίου 2007, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009, σσ. 521 – 541, όπου ο Δ. Παπαδημητρόπουλος καταγράφει τις κυριότερες προσπάθειες του Έλληνα νομοθέτη να εξασφαλίσει την απλούστευση των διαδικασιών εντός της δημόσιας διοίκησης.

κοινωνικών και άλλων συνεπειών»²⁶⁶. Είναι, με άλλα λόγια, «μια μορφή αξιολόγησης που σκοπεύει στον προσδιορισμό των συνεπειών μιας ρυθμιστικής παρέμβασης»²⁶⁷. Χάρη σε αυτή μάλιστα καθίσταται εφικτή η προτεραιοποίηση τόσο των θεμάτων που χρήζουν αντιμετώπισης μέσω ρυθμίσεων, όσο και των εργαλείων που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν για το σκοπό εκείνο²⁶⁸. Δεν αποτελεί καινοτομία της ελληνικής έννομης τάξης, αλλά μεταφορά ενός δοκιμασμένου²⁶⁹ σε άλλες χώρες²⁷⁰ μέσου Καλής Νομοθέτησης, η χρήση του οποίου επιτρέπει την κατά το δυνατόν πληρέστερη απεικόνιση των συνεπειών τις οποίες ενδεχομένως προκαλεί μία ρυθμιστική πρωτοβουλία και μάλιστα σε διάφορους τομείς, όπως είναι επί παραδείγματι η κοινωνία, η οικονομία, το περιβάλλον, κ.λπ.. Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο Π. Μαντζούφας, «η έκθεση είναι ένας τρόπος για να προσεγγίσουμε την πολυπλοκότητα των ζητημάτων με ορθοφροσύνη και υπευθυνότητα».²⁷¹ Κατά τον Π. Καρκατσούλη, το περιεχόμενο κάθε Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης πρέπει να προκύπτει από την αλληλεπίδραση του δικαικού συστήματος με τις διάφορες παραμέτρους του εξωτερικού περιβάλλοντος.²⁷²

Η Κ. Γανίτου, μέσω της διδακτορικής διατριβής της, προσφέρει μία ευσύνοπτη απεικόνιση της βασικής επιχειρηματολογίας, αναφορικά με το αν και κατά πόσον είναι

²⁶⁶ Αυτός είναι ο αρκετά λακωνικός και σχετικά ασαφής ορισμός της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης κατά το ισχύον δίκαιο, βλ. άρθρο 57§1 περίπτωση δ του Νόμου 4622/2019. Αξιοπρόσεκτη είναι και η διαφορά από τον προηγούμενο ορισμό που έδωσε ο καταργηθείς Νόμος 4048/2012, στο άρθρο 1§2 περίπτωση δ: «Ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων είναι η έκθεση, στην οποία αποτυπώνονται οι συνέπειες της ρύθμισης ως προς τη σχέση κόστους - οφέλους και τις πιθανές διακινδυνεύσεις, ιδίως στην οικονομία, την κοινωνία, το περιβάλλον και καθημερινότητα του πολίτη». Σύμφωνα πάντως με τον Οργανισμό για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης είναι μία συστηματική προσέγγιση για την κριτική αξιολόγηση των θετικών και αρνητικών συνεπειών των προτεινόμενων και υφιστάμενων ρυθμίσεων και των μη ρυθμιστικών εναλλακτικών, περιλαμβάνει δε μια σειρά μεθόδων και αποτελεί σημαντικό στοιχείο στη βασισμένη σε αποδείξεις χάραξη δημόσιας πολιτικής, βλ. OECD, Regulatory impact assessment, <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm> [πρόσβαση: 29.11.2022].

²⁶⁷ Π. Καρκατσούλης/Ι. Πλυμάκης/Ε. Στεφοπούλου, ό.π., σ. 484.

²⁶⁸ Των ιδίων, σ. 485.

²⁶⁹ Κορομηλάς, Η. (2020). Καλή Νομοθέτηση: Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία και Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, *sev.org.gr*, 25. Ιούνιος. https://www.sev.org.gr/arthografia_mme/kali-nomothetisi-nomoparaskevastiki-diadikasia-kai-analysi-synepeion-rythmisis/ [πρόσβαση: 29.11.2022].

²⁷⁰ Όπως αναφέρει η Η. Xanthaki, βασικό κριτήριο για τη μεταφορά και δοκιμή μίας συγκεκριμένης ρύθμισης, από μία έννομη τάξη σε κάποια άλλη, δεν είναι η ομοιότητα των δικαικών συστημάτων, αλλά η (επιτυχής) λειτουργία της ρύθμισης αυτής καθεαυτής. Βλ. Xanthaki, Η. (2008). Legal Transplants in Legislation: Defusing the Trap. *The International and Comparative Law Quarterly*, 57(3), 659–673. <http://www.jstor.org/stable/20488235> [πρόσβαση: 29.11.2022].

²⁷¹ Π. Μαντζούφας, ό.π., σ. 152.

²⁷² Π. Καρκατσούλης, «Η πολιτική καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα» στο Ξ. Κοντιάδης, Φ. Σπυρόπουλος (επιστημονική επιμέλεια) «*ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ. Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*», εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2001, σ. 198.

συμφέρουσα η σύνταξη μίας Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.²⁷³ Στα θετικά σημεία συγκαταλέγονται: α) η στόχευση αυτού του εργαλείου Καλής Νομοθέτησης προς τη μεγιστοποίηση της ευημερίας του κοινωνικού συνόλου, β) η βοήθεια την οποία η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης μπορεί να παρέχει σε όλους όσοι είναι αρμόδιοι για τη λήψη αποφάσεων και γ) ο περιορισμός²⁷⁴ της δυνητικά ανεξέλεγκτης διακριτικής ευχέρειας εκείνων. Οι σκεπτικιστές σε όλα τα ανωτέρω αντιτείνουν πως η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης: α) συχνά συντάσσεται προσχηματικά ή υποτυπωδώς, β) δεν επιτρέπει την πραγματική αξιολόγηση πιθανών εναλλακτικών, γ) προϋποθέτει τη διεξαγωγή μίας διαδικασίας ενίοτε χρονοβόρας, αντιπαραγωγικής και γραφειοκρατικής, δ) αντιστρατεύεται βασικές αρχές της πολιτικής και της δημοκρατίας, σε ό,τι έχει να κάνει με τη λήψη αποφάσεων, ε) έχει σε κάθε περίπτωση περιορισμένη εμβέλεια, εφόσον είναι αγκιστρωμένη στην κανονιστική ρύθμιση την οποία και συνοδεύει.

Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης αποτελεί το σημείο τομής τριών νοητών γραμμών: της πολιτικής (politics), της δημόσιας πολιτικής (public policy) και της γνώσης (knowledge).²⁷⁵ Για την ακρίβεια, το συγκεκριμένο εργαλείο Καλής Νομοθέτησης διαδραματίζει καίριο ρόλο στη χάραξη και ανάλυση δημόσιας πολιτικής, εφόσον το ίδιο παρέχει τη δυνατότητα σε διάφορους εξωτερικούς δρώντες (π.χ. συνδικαλιστικοί φορείς, εκπρόσωποι ομάδων συμφερόντων, μέλη Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, κ.λπ.) να καταθέσουν την άποψή τους για τις δημόσιες πολιτικές οι οποίες πρέπει να υλοποιηθούν· ώστε, εν τέλει, να αυξάνονται τα οφέλη για όλους, την ίδια στιγμή που ελαχιστοποιούνται οι όποιοι κίνδυνοι από την εφαρμογή εκείνων των πολιτικών.²⁷⁶ Σύμφωνα με τους Σ. Λιακάκη και Γ. Μπαλαμπανίδη, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης μπορεί να λειτουργήσει ως μοχλός για την εισαγωγή και εμπέδωση του EBPM (Evidence-Based Policy Making) στην Ελλάδα, υπό την έννοια ότι εκείνη φέρνει στο προσκήνιο την αξία των στοιχείων ως παραγόντων καθορισμού

²⁷³ Γανίτου, Κ. (2020). *ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΠΡΟΜΙΣΗ ΚΑΙ ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ: ΜΑΘΗΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ*. (Διδακτορική Διατριβή). Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Κομοτηνή, σσ. 65 - 70. <http://dx.doi.org/10.12681/eadd/49527> [πρόσβαση: 29.11.2022].

²⁷⁴ Meuwese, A./van Voorst, S.. (2017), Regulatory impact assessment in legal studies, in C. A. Dunlop and C. M. Radaelli (Eds.), *Handbook of Regulatory Impact Assessment*, p. 22, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

²⁷⁵ Hertin, J., Jacob, K., Pesch, U., Pacchi, C. (2009), The production and use of knowledge in regulatory impact assessment – An empirical analysis. *Forest Policy and Economics*, Volume 11, Issues 5-6, pp. 413 – 421. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2009.01.004> [πρόσβαση: 29.11.2022].

²⁷⁶ Σ. Λαδής/Β. Νταλάκου, ό.π., σσ. 48, 231 – 232.

του περιεχομένου μίας δημόσιας πολιτικής και άρα μπορεί, κατ' επέκταση, να βοηθήσει στην αντιμετώπιση πολλών διοικητικών παθογενειών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης²⁷⁷.

Η τεκμηρίωση των επιλογών του νομοθέτη και της κανονιστικής δράσας διοίκησης δεν ήταν πάντοτε αυτονόητη, δεδομένου ότι: α) μόνο οι ατομικές διοικητικές πράξεις συνοδεύονται υποχρεωτικά από σαφή, ειδική και επαρκή αιτιολογία²⁷⁸, β) τέτοια απαίτηση δεν υφίσταται για τις κανονιστικές διοικητικές πράξεις²⁷⁹ και, τέλος, γ) η ελεύθερη διαμόρφωση του ουσιαστικού περιεχομένου των νόμων ανάγεται στη βούληση του δημοκρατικά νομιμοποιημένου νομοθέτη, άρα ο δικαστικός έλεγχος συναντά σοβαρά εμπόδια²⁸⁰. Αυτές οι αγκυλώσεις όμως φαίνεται ότι πλέον έχουν ξεπεραστεί, καθώς η τεκμηρίωση των συλλογικών επιλογών υπαγορεύεται από μία σειρά αναγκών. Από την ανάγκη για βελτίωση της αποτελεσματικότητας των κρατικών παρεμβάσεων, την πρόληψη πιθανών μελλοντικών αστοχιών και σφαλμάτων και την εμπέδωση της διαφάνειας στο δημόσιο βίο, έως την ανάγκη για εξορθολογισμό του κόστους ερμηνείας και εφαρμογής μίας ρύθμισης, τη διάχυση της πληροφορίας σε όλα τα μήκη και τα πλάτη της δημόσιας διοίκησης και την αντιμετώπιση του ζητήματος υποαντιπροσώπευσης της κοινωνίας σε όλους τους θεσμούς, η ύπαρξη αιτιολογίας στις αποφάσεις των οργάνων του κράτους αποκτά βαθμιαία ολοένα και μεγαλύτερη σημασία²⁸¹.

Λόγω αυτής ακριβώς της διαμορφωμένης τάσης για τεκμηρίωση των επιλογών, η ανεύρεση της έκτασης των συνεπειών καθώς και ο χαρακτηρισμός τους (ως θετικών ή αρνητικών) έχουν εξελιχθεί σε αυτονόητες προϋποθέσεις της ορθής τεκμηρίωσης²⁸².

²⁷⁷ Σ. Λιακάκη/Γ. Μπαλαμπανίδης, *ό.π.*, σσ. 63 – 78, 113 – 144.

²⁷⁸ Βλ. άρθρο 17 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Νόμος 2690/1999)

²⁷⁹ Α. Γέροντας/Σ. Λύτρας/Π. Παυλόπουλος/Γ. Σιούτη/Σ. Φλογαΐτης, *Διοικητικό Δίκαιο*, Β' έκδοση, εκδ. Σάκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010, σ. 175.

²⁸⁰ Λόγω της αρχής της διάκρισης των εξουσιών. Βλ. και Γ. Δελλής, *ό.π.*, σ. 345.

²⁸¹ Ιδίως όταν πρόκειται για αποφάσεις των οποίων η εφαρμογή θα επηρεάσει μεγάλα τμήματα του πληθυσμού, καθώς και όταν πρόκειται για αποφάσεις οι οποίες ελήφθησαν στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας των διοικητικών οργάνων. Βλ. Γ. Δελλής, *ό.π.*, σσ. 345 – 346.

²⁸² Noguera, A.M. (2013). Impact Assessment: Empirical Evidence. In: Larouche, P., Cserne, P. (eds) *National Legal Systems and Globalization*. T.M.C. Asser Press, The Hague, The Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-90-6704-885-9_12 [πρόσβαση: 29.11.2022]. Larouche, P. (2013). Impact Assessment: Theory. In: Larouche, P., Cserne, P. (eds) *National Legal Systems and Globalization*. T.M.C. Asser Press, The Hague, The Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-90-6704-885-9_11 [πρόσβαση: 29.11.2022]. Alemanno, A., A Meeting of Minds on Impact Assessment: When Ex Ante Evaluation Meets Ex Post Judicial Control (July 31, 2011). *European Public Law*, Vol. 17, No. 3, 2011, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1899276> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Αντιστοίχως, η ανάλυση κόστους – οφέλους, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης και η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων έχουν αναδειχθεί σε κορυφαία εργαλεία για τη χάραξη δημόσιας πολιτικής²⁸³.

Η αποκάλυψη του άριστου τρόπου καταμερισμού των βαρών μεταξύ των κοινωνικών ομάδων αποτελεί την πεμπτούσια της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης²⁸⁴. Ούσα η ίδια μία αναβάθμιση της παραδοσιακής ανάλυσης κόστους – οφέλους (cost-benefit analysis), η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (Regulatory Impact Assessment) είναι προγραμματισμένη να καταλαμβάνει ένα μεγάλο εύρος δυνητικών επιπτώσεων μίας προτεινόμενης ρύθμισης, το οποίο εκφεύγει κατά πολύ από το αμιγώς οικονομικό πεδίο²⁸⁵. Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης επιτρέπει στους χρήστες αυτής να σχηματίσουν ευχερώς μία πλήρη και σφαιρική εικόνα αναφορικά με τον αντίκτυπο, θετικό ή αρνητικό, τον οποίον ενδέχεται να έχει η εκάστοτε προτεινόμενη ρύθμιση²⁸⁶.

Βασικές παράμετροι κάθε Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης είναι ο κίνδυνος, το όφελος και το κόστος²⁸⁷. Πιο αναλυτικά:

- Ο κίνδυνος²⁸⁸ είναι συνήθως δύσκολο να προσδιοριστεί εκ των προτέρων με ακρίβεια, ωστόσο υπάρχουν κάποιοι ευάλωτοι/ευαίσθητοι τομείς (π.χ. περιβάλλον, συνθήκες εργασίας, προστασία καταναλωτών, πνευματικά δικαιώματα, κλπ.), στους οποίους η συγκεκριμένη παράμετρος της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης είναι περισσότερο προσανατολισμένη²⁸⁹. Έτσι, αν θεωρείται ότι ελλοχεύει κάποιος κίνδυνος εξαιτίας μίας προτεινόμενης ρύθμισης, θα πρέπει να αποσαφηνιστεί με τον πληρέστερο δυνατό τρόπο: α) ποιες είναι οι περιστάσεις οι οποίες αποτελούν γόνιμο έδαφος για την εκδήλωση του κινδύνου, β) με πόση ένταση ή με ποια συχνότητα μπορεί αυτός να εκδηλωθεί και, τέλος, γ) τι είδους ζημία είναι δυνατόν να προκληθεί από την επαλήθευση αυτής της επικίνδυνης κατάστασης²⁹⁰.

²⁸³ Γ. Δελλής, ό.π., σ. 346.

²⁸⁴ Καρκατσούλης, Π. (2022), Η καλή νομοθέτηση ως αντίδοτο στην κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, *in-social.gr*, Σεπτέμβριος, σ. 12, διαθέσιμο στο <https://in-social.gr/gggg/uploads/2022/08/Project8.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

²⁸⁵ Καρκατσούλης, Π. (2004), σσ. 138 – 139.

²⁸⁶ Καρκατσούλης, Π. (2004), σ. 139.

²⁸⁷ Καρκατσούλης, Π. (2004), σ. 140.

²⁸⁸ Haines, F. (2017). Regulation and risk. In P. DRAHOS (Ed.), *Regulatory Theory: Foundations and applications* (pp. 181–196). ANU Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1q1crtm.19> [πρόσβαση: 29.11.2022].

²⁸⁹ Καρκατσούλης, Π. (2004), σσ. 140 – 141.

²⁹⁰ Ibid.

- Το όφελος υπολογίζεται σε συνάρτηση: α) με τον αριθμό των ωφελούμενων, β) με τους τομείς δημόσιας πολιτικής στους οποίους συγχρόνως έχει εκτιμηθεί ότι ελλοχεύει κάποιος κίνδυνος εξαιτίας της ρύθμισης, γ) με το είδος, τη μορφή ή την κατηγορία της επιχείρησης ή της κοινωνικής οργάνωσης η οποία το αντλεί, δ) με το αν συντρέχει περίπτωση έμμεσου ή μόνο άμεσου οφέλους, ε) με τις ενδεδειγμένες μεθόδους/τεχνικές ποσοτικοποίησης, οι οποίες συμπληρώνονται με ποιοτικούς δείκτες όπου είναι απαραίτητο²⁹¹.
- Το κόστος συγκεκριμενοποιείται μέσω μίας ακολουθίας βημάτων, η οποία είναι παρεμφερής με εκείνη η οποία τηρήθηκε στο πλαίσιο προσδιορισμού του οφέλους²⁹². Αρχικώς, εντοπίζεται το πλήθος εκείνων οι οποίοι θα επωμιστούν το σχετικό βάρος, στη συνέχεια το βάρος εξειδικεύεται ανά επαγγελματική ή κοινωνική ομάδα και ακολουθεί η ποσοτικοποίηση (με οποιαδήποτε πρόσφορη μέθοδο) και η εξειδίκευση αυτού ανά κοινωνικό αγαθό²⁹³. Στο τέλος, επισημαίνονται τα τυχόν έμμεσα κόστη που εικάζεται ότι θα προκύψουν, ιδίως εκείνα τα οποία μπορούν να δημιουργήσουν προβλήματα στην απασχόληση και στρεβλώσεις στην αγορά²⁹⁴.

Σύμφωνα με τον Π. Καρκατσούλη, διακρίνονται τρία βασικά είδη Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης:

- Η προκαταρκτική: Αποτελεί μία πρόωμη εκτίμηση πάνω σε στοιχεία εκ των προτέρων γνωστά και διαθέσιμα²⁹⁵. Ουσιαστικά χαρτογραφεί τα πεδία εκείνα στα οποία υπάρχει έλλειμμα πληροφοριών και, ως φυσικό επακόλουθο, ανάγκη για συλλογή περαιτέρω δεδομένων²⁹⁶. Η απουσία στοιχείων δε μειώνει την αξία της και φυσικά δεν την καθιστά περιττή. Μέσω αυτής ανακοινώνονται οι στόχοι της δημόσιας πολιτικής προτού εκείνη τεθεί πάνω στις ράγες υλοποίησής της, σκιαγραφείται το θέμα το οποίο πρόκειται να ρυθμιστεί, φανερώνονται τα πρόσωπα, φυσικά ή νομικά, τα οποία δύνανται να επηρεαστούν από την εφαρμογή της εξεταζόμενης ρύθμισης, μελετώνται πιθανά σενάρια σύγκρουσης με τις αρχές της δικαιοσύνης και της ισονομίας, επισημαίνονται τυχόν έμμεσες συνέπειες, γίνεται μία πρώτη ανάλυση κόστους – οφέλους, συστήνονται τεχνικές διασφάλισης της απαιτούμενης

²⁹¹ Καρκατσούλης, Π. (2004), σ. 141.

²⁹² Καρκατσούλης, Π. (2004), σ. 142.

²⁹³ Ibid.

²⁹⁴ Ibid.

²⁹⁵ Καρκατσούλης, Π. (2004), σ. 143.

²⁹⁶ Ibid.

ανταπόκρισης των πολιτών, επιτρέπει μία περιορισμένη έκταση στάθμιση των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων, κλπ.²⁹⁷. Ουσιαστικά, η προκαταρκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ανοίγει την αυλαία στο θέατρο του σχεδιασμού της δημόσιας πολιτικής και συμβάλλει στη μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας ολόκληρης της διαδικασίας, ακόμη και αν, κατά το στάδιο αυτό, είναι πολύ πιθανό ότι θα απουσιάζουν (διασταυρωμένα) στοιχεία²⁹⁸.

- Η ενδιάμεση: Χρησιμοποιείται σε μεταγενέστερο στάδιο (όταν θα έχουν συλλεγεί περισσότερα στοιχεία) και δη κατά τη διάρκεια της δημόσιας διαβούλευσης²⁹⁹. Οι λειτουργίες τις οποίες επιτελεί είναι πανομοιότυπες με εκείνες της προκαταρκτικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, απλώς η ενδιάμεση Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης έχει υποβληθεί σε πολύ μεγαλύτερη επεξεργασία³⁰⁰. Το σημείο – κλειδί εν προκειμένω είναι η ακρίβεια των στοιχείων, όπερ σημαίνει ότι η μελέτη μπορεί να περιλαμβάνει παραμέτρους οι οποίες δεν είχαν τεθεί προηγουμένως (π.χ. εκτίμηση του ποσοστού μη συμμόρφωσης)³⁰¹. Τα πορίσματα της διαβούλευσης πρέπει να τίθενται ενώπιον των ενδιαφερομένων³⁰².
- Η πλήρης/τελική: Φέρει την υπογραφή του επισπεύδοντος οργάνου και συνοδεύει τη ρύθμιση αφότου συλλεγούν όλα τα αναγκαία για την έκδοση της πράξης στοιχεία, τα οποία εξυπακούεται ότι θα πρέπει να είναι ακόμη περισσότερο ακριβή και ορθά³⁰³. Μέσω αυτής παρουσιάζονται οι στόχοι της προτεινόμενης ρύθμισης, προσδιορίζονται και ποσοτικοποιούνται τα οφέλη, τα κόστη και οι κίνδυνοι, διευκρινίζεται η ταυτότητα των επιχειρήσεων οι οποίες πρόκειται να επηρεαστούν λόγω της εισαγωγής της ρύθμισης στην έννομη τάξη, αποκαλύπτονται τυχόν παρενέργειες (π.χ. σε ζητήματα δικαιοσύνης και ισονομίας), αξιολογούνται οι πιθανές εναλλακτικές ώστε να εκτιμηθεί η αναγκαιότητα της προτεινόμενης ρύθμισης, αναλύεται η μέθοδος διασφάλισης της αποτελεσματικής εφαρμογής της ρύθμισης και, τέλος, απεικονίζεται η συμβατότητα της προτεινόμενης ρύθμισης με την εγχώρια δικαιοταξία³⁰⁴. Εγγύηση ποιότητας για κάθε Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης

²⁹⁷ Ibid.

²⁹⁸ Ibid.

²⁹⁹ Ibid.

³⁰⁰ Ibid.

³⁰¹ Ibid.

³⁰² Ibid.

³⁰³ Καρκατσούλης, Π. (2004), σσ. 144 – 145.

³⁰⁴ Ibid.

αποτελεί η διενέργεια ελέγχου αναγκαιότητας, καταλληλότητας και φιλικότητας³⁰⁵.

5.2. Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης

Ως μεθοδολογικό εργαλείο της Καλής Νομοθέτησης, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης έχει γνωρίσει ευρεία χρήση στο επίπεδο των θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εν όψει του γεγονότος ότι τα περισσότερα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανάμεσα στα οποία και η Ελλάδα, υιοθέτησαν τις αρχές και τα μέσα της Καλής Νομοθέτησης κατόπιν παρότρυνσης ή ακόμα και πίεσης από την πλευρά των Βρυξελλών³⁰⁶, θα ήταν χρήσιμο να παρουσιαστεί και η λειτουργία της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης στο ενωσιακό επίπεδο. Αυτή η παρουσίαση θα διευκολύνει, εξάλλου, και τη μελέτη της ελληνικής εκδοχής της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

Η έκταση της νομοθετικής παραγωγής εκ μέρους των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι πολύ μεγάλη, ακριβώς επειδή τελεί σε αντιστοιχία με το εύρος των αρμοδιοτήτων τις οποίες έχουν εκχωρήσει τα κράτη μέλη σε αυτή.³⁰⁷ Η Ευρωπαϊκή Ένωση δε στέκεται μάλιστα αδιάφορη απέναντι σε ζητήματα Καλής Νομοθέτησης, αφού τα θεσμικά της όργανα αντιλαμβάνονται ότι η διεύθυνση του ενωσιακού δικαίου στις εθνικές έννομες τάξεις των κρατών - μελών προϋποθέτει συνεπή και

³⁰⁵ Ibid, σσ. 147 – 149.

³⁰⁶ Π. Καρκατσούλης (2011), ό.π., σ. 49. Ειδικά για την περίπτωση των Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης και την προτροπή προς τα κράτη – μέλη για την υιοθέτηση τέτοιων πρακτικών βλ. ενδεικτικά Commission of the European Communities (2002), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION. Action plan “Simplifying and improving the regulatory environment”, Brussels, 5.6.2002, COM(2002) 278 final, p. 17, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0278&from=EN> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Commission of the European Communities (2005), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT. Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union, {SEC(2005) 175}, Brussels, 16.3.2005 COM(2005) 97 final, pp. 8, 16 – 17, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0097&from=EN> [πρόσβαση: 29.11.2022]. European Commission (2015), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Better regulation for better results – An EU agenda {SWD(2015) 110 final} {SWD(2015) 111 final}, Strasbourg, 19.5.2015, COM(2015) 215 final, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0215&from=EN> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Commission of the European Communities (2005), COMMUNICATION OF THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment, Brussels, 25.10.2005, COM(2005) 535 final, p. 10, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0535:FIN:en:PDF> [πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁰⁷ Π. Μαντζούφας, ό.π., σ. 224 επ.

αποτελεσματική λειτουργία των αντίστοιχων νομοθετικών σωμάτων· σε διαφορετική περίπτωση, η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης και ολοκλήρωσης μπορεί να τεθεί εν αμφιβόλω.³⁰⁸

Φυσικά, η χάραξη μίας ενωσιακής πολιτική για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων προϋποθέτει κατά λογική αναγκαιότητα την προηγούμενη διαπίστωση κάποιου προβλήματος ή έστω κάποιας ανεπάρκειας. Σύμφωνα με τον Δ. Σκιαδά, «Αυτό το εκτεταμένο πλαίσιο παραγωγής κανόνων, ως μηχανισμός ρυθμιστικής διακυβέρνησης, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει τύχει κατ' επανάληψη κριτικής και μελέτης αναφορικά με τη βελτίωση της ποιότητάς του.»³⁰⁹. Έτσι, δεν προξενεί εντύπωση το γεγονός ότι, το έτος 1992, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπέδειξε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προβεί σε αξιολόγηση τόσο των δικών της κανονιστικών προτάσεων, όσο και της κοινοτικής νομοθεσίας, υπό το πρίσμα μίας νέας αρχής, της αρχής της επικουρικότητας· ζητούμενο αυτού του έργου ήταν να φανεί κατά πόσον οι κοινοτικές δράσεις ήταν αναγκαίες αλλά και κατάλληλες να υπηρετήσουν δεδομένους σκοπούς.³¹⁰ Ακολούθησε το έτος 1993 ένα ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, μέσω του οποίου προωθήθηκε η ιδέα της απλούστευσης της κοινοτικής νομοθεσίας καθώς και της τήρησης συγκεκριμένων αρχών, μείζονος σημασίας για κάθε νομοπαρασκευαστική διαδικασία, όπως είναι, επί παραδείγματι, η σαφήνεια, η συνοχή και η αιτιολόγηση των διατάξεων.³¹¹

Τα θεμέλια της Καλής Νομοθέτησης στην ενωσιακή έννομη τάξη τέθηκαν πάντως το έτος 1997 με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, όπου μέσω αυτής της Συνθήκης, μεταξύ άλλων, προσδιορίστηκαν εννοιολογικά οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, ενώ το κατώφλι του ενωσιακού δικαίου πέρασε για πρώτη φορά και η αρχή της διαφάνειας.³¹² Οι αρχές αυτές προκαλούν το ενδιαφέρον, ακριβώς επειδή η τήρησή τους προϋποθέτει αιτιολόγηση εκ μέρους των αρμόδιων οργάνων της

³⁰⁸ Δ. Σωτηρόπουλος/Λ. Χριστόπουλος, ό.π., σ. 102.

³⁰⁹ Δ. Σκιαδάς, ό.π., σ. 210.

³¹⁰ European Council (1992), Presidency Conclusions – Edinburgh 11 – 12 December 1992, pp. 3, 4, 25 – 28. Διαθέσιμο στο https://www.consilium.europa.eu/media/20492/1992_december_-_edinburgh_eng_.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

³¹¹ Council of the European Communities (1993), Council Resolution of 8 June 1993 on the quality of drafting of Community legislation, *Official Journal of the European Communities*, 93/C 166/01. Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1993:166:FULL&from=IT> [πρόσβαση: 29.11.2022].

³¹² Π. Κούσης, Η θεσμική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2000, σσ. 61 - 63.

Ευρωπαϊκής Ένωσης, προτού εκείνα εκδώσουν κάποια πράξη.³¹³ Έτσι, το αν ένας στόχος της Ένωσης μπορεί να επιτευχθεί καλύτερα με μέσα της ίδιας της Ένωσης, θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να αποδεικνύεται με την παρουσίαση ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων, υπό τον όρο βεβαίως ότι τα κράτη – μέλη δεν μπορούν να συμβάλλουν στην υλοποίηση του στόχου εκείνου.³¹⁴ Κριτήρια για την αποσαφήνιση του κατάλληλου επιπέδου για την ανάληψη της επιθυμητής δράσης (αν δηλαδή αυτό θα είναι το επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή το επίπεδο των κρατών – μελών) μπορεί να είναι η τυχόν διεθνής διάσταση του *in concreto* εξεταζόμενου ζητήματος, η ενδεχόμενη ασυμβατότητα των ρυθμιστικών παρεμβάσεων ενός κράτους – μέλους με τις επιλογές της Ένωσης ή των λοιπών κρατών – μελών, όπως επίσης και η στάθμιση πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων από την ενεργοποίηση των μηχανισμών της Ένωσης.³¹⁵ Εφόσον, λοιπόν, κριθεί ότι η Ένωση πρέπει να παρέμβει, η επιλογή του κατάλληλου μέσου παρέμβασης θα πρέπει να υπακούει στις επιταγές της αρχής της αναλογικότητας· προτεραιότητα δηλαδή έχουν οι οδηγίες έναντι των κανονισμών και οι οδηγίες-πλαίσιο έναντι των λεπτομερών μέτρων.³¹⁶ Παράλληλα, η Ένωση θα πρέπει όχι μόνο να σέβεται την ελευθερία κινήσεων του εθνικού νομοθέτη και τις ιδιαιτερότητες των εθνικών εννόμων τάξεων, αλλά θα πρέπει και να αναζητεί διαφορετικές μεθόδους για την υλοποίηση των δικών της στόχων.³¹⁷

Το βασικό στοιχείο, όμως, που εισέφερε η Συνθήκη του Άμστερνταμ στο πεδίο της Καλής Νομοθέτησης, εμπεριέχεται στην υπ' αριθμόν 39 δήλωση της ως άνω Συνθήκης, με την οποία διατυπώθηκε σαφώς η δέσμευση των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης να εργαστούν για την ενίσχυση της ποιότητας της ενωσιακής νομοθεσίας, ούτως ώστε να διευκολυνθεί η εφαρμογή της από τα κράτη – μέλη και τις επιχειρήσεις.³¹⁸ Ειδικότερα, με την υπ' αριθμόν 39 δήλωση αποκρυσταλλώθηκε η ευθύνη της Επιτροπής, του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου για την ανάληψη δράσεων σχετικών με την αναμόρφωση του δικαίου της Ένωσης, π.χ. κωδικοποιήσεις, κατευθυντήριες γραμμές, διασφάλιση της πρόσβασης όλων των πολιτών στα ενωσιακά

³¹³ Του ιδίου, σ. 64.

³¹⁴ Του ιδίου, σ. 64.

³¹⁵ Του ιδίου, σ. 64.

³¹⁶ Του ιδίου, σ. 64.

³¹⁷ Του ιδίου, σσ. 64 – 65.

³¹⁸ Συνθήκη του Άμστερνταμ, διαθέσιμη στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN> [πρόσβαση: 29.11.2022].

κείμενα, κ.λπ.³¹⁹ Με την από 22 Δεκεμβρίου 1998 Διοργανική Συμφωνία³²⁰ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ορίστηκαν μη δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές οι οποίες ουσιαστικά εξειδίκευσαν το περιεχόμενο της υπ' αριθμόν 39 δήλωσης της Συμφωνίας του Άμστερνταμ. Έννοιες σχετικές με την Καλή Νομοθέτηση και την εν γένει ποιότητα των ρυθμίσεων, όπως π.χ. η σαφήνεια, η απλότητα, η ακρίβεια, η προσβασιμότητα, η ορολογική συνέπεια, η διάρθρωση, η νομοτεχνική αρτιότητα, η νομική ασφάλεια, κλπ. ευρέθησαν στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος των ευρωπαϊκών οργάνων.³²¹

Έτος – ορόσημο, όμως, για την πολιτική της Καλής Νομοθέτησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν, δίχως αμφιβολία, το 2001. Εκτός από την έκθεση Mandelkern, για την οποία έγινε ήδη αναφορά στο κεφάλαιο 3, η Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση³²² την οποία επιμελήθηκε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έδωσε ένα νέο στίγμα στη συλλογική προσπάθεια των θεσμικών οργάνων της Ένωσης για ολική αναμόρφωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.

Η Ομάδα Mandelkern: α) διατύπωσε τη θέση ότι η ρυθμιστική λειτουργία πρέπει να είναι ενεργός σε όλες τις φάσεις του κύκλου ζωής μίας δημόσιας πολιτικής, β) όρισε τις επτά αρχές της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, δηλαδή την αναγκαιότητα, την αναλογικότητα, την επικουρικότητα, τη διαφάνεια, τη λογοδοσία, την προσβασιμότητα και την απλότητα, γ) έθεσε επί τάπητος επτά πεδία δράσης/μέσα Καλής Νομοθέτησης, ήτοι διαθεσιμότητα επιλογών κατά την εκπόνηση πολιτικών, εκτίμηση επιπτώσεων, διαβούλευση, απλοποίηση, προσβασιμότητα, διασφάλιση της ύπαρξης συγκεκριμένης δομής με αρμοδιότητες συντονισμού και εποπτείας επί του νομοπαρασκευαστικού έργου, παρακολούθηση της συμμόρφωσης των κρατών – μελών με τις υποχρεώσεις τους οι οποίες απορρέουν από την ενωσιακή έννομη τάξη.³²³

³¹⁹ Ibid.

³²⁰ European Parliament, Council of the European Union and Commission of the European Communities (1999), Interinstitutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation (1999/C 73/01), Official Journal of the European Communities, 17.3.1999, διαθέσιμο στο [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0317\(01\)&qid=1669500029984&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0317(01)&qid=1669500029984&from=EN) [πρόσβαση: 29.11.2022].

³²¹ Δ. Σκιαδάς, ό.π., σ. 211.

³²² Commission (2001), EUROPEAN GOVERNANCE – A WHITE PAPER, COM(2001) 428 final, (2001/c 287/01), Official Journal of the European Communities, 12.10.2001. Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=EL> [πρόσβαση: 29.11.2022].

³²³ Δ. Σκιαδάς, ό.π., σσ. 212 – 214.

Η έκθεση της Ομάδας Mandelkern υιοθετήθηκε στη Σύνοδο Κορυφής του Λάακεν και είχε τόσο μεγάλη αξία, ώστε να θεωρείται από ορισμένους συγγραφείς ως η «πρώτη ύλη μιας ευρωπαϊκής στρατηγικής για την κανονιστική μεταρρύθμιση»³²⁴.

Με άξονα αναφοράς την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δράσης της Επιτροπής, τα βασικά σημεία της Λευκής Βίβλου σχετίζονται με: α) την άμεση εμπλοκή επιστημόνων και τεχνοκρατών κατά το στάδιο προπαρασκευής των ρυθμίσεων του ενωσιακού δικαίου, β) την εις βάθος μελέτη της προσφορότητας, της αποδοτικότητας και των εν γένει συνεπειών των προτεινόμενων ρυθμίσεων, γ) τον διαχωρισμό των περιπτώσεων όπου πρέπει να προτιμάται, ως μέσο ρυθμιστικής παρέμβασης, ο κανονισμός, από εκείνες τις περιπτώσεις οι οποίες απαιτούν την έκδοση μίας οδηγίας, δ) την προώθηση της συμμετοχής τυχόν ενδιαφερομένων στο σκέλος της χάραξης δημόσιας πολιτικής, ε) τη διεύρυνση του εφαρμοστικού πεδίου της «ανοιχτής μεθόδου συντονισμού», στ) την αξιοποίηση εργαλείων Καλής Νομοθέτησης όπως είναι η απλούστευση, η κωδικοποίηση και η αποκάθαρση του ενωσιακού δικαίου από διατάξεις οι οποίες έχουν απωλέσει τη σημασία τους, ζ) τη σύσταση, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αυτόνομων ρυθμιστικών φορέων με συγκεκριμένες αρμοδιότητες και υπό καθεστώς εποπτείας, η) την επίβλεψη της διαδικασίας εναρμόνισης της νομοθεσίας κάθε κράτους – μέλους με τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου.³²⁵

Ουσιαστικά, η έκθεση της Ομάδας Mandelkern και η Λευκή Βίβλος προλείαναν το έδαφος ώστε να έρθουν ύστερα από δύο έτη η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο και να συνάψουν τη Διοργανική Συμφωνία του 2003 για τη βελτίωση της νομοθεσίας³²⁶, ενώ η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, ως συνοδευτικό κείμενο των πάσης φύσεως κοινοτικών ρυθμιστικών σχεδίων, είχε λάβει ήδη από το 2002 το «βάπτισμα του πυρός».³²⁷ Η αμοιβαία ενημέρωση, ο προγραμματισμός καθώς και ο συντονισμός του ρυθμιστικού έργου όλων των οργάνων θεωρήθηκαν αναγκαίοι

³²⁴ Π. Καρκατσούλης (2004), ό.π., σσ. 161 – 162. Ο Π. Καρκατσούλης μάλιστα παραθέτει στη συνέχεια τις περιπτώσεις δύο πρωτοβουλιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σχετικών με την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Πρόκειται για το πρόγραμμα SLIM (Simpler Legislation for the Internal Market) του έτους 1996 και το πρόγραμμα BEST (Business Environment Simplification Task Force) του έτους 1997, βλ. Του ιδίου, σσ. 163 – 167.

³²⁵ Π. Δραμαλιώτη, ό.π., σσ. 82 - 83· Δ. Σκιαδάς, ό.π., σσ. 214 – 216.

³²⁶ European Parliament, Council of the European Union and Commission of the European Communities (2003), INTERINSTITUTIONAL AGREEMENT on better law-making (2003/C 321/01), *Official Journal of the European Union*, 31.12.2003, διαθέσιμο στο [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003O1231\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003O1231(01)&from=EN) [πρόσβαση: 29.11.2022].

³²⁷ Δ. Σωτηρόπουλος/Λ. Χριστόπουλος, ό.π., σ. 146.

όροι για την αναβάθμιση της ποιότητας των ρυθμίσεων³²⁸, ιδιαίτερα ενόψει των προβλέψεων της Στρατηγικής της Λισαβόνας.³²⁹ Σημαντική πρόοδος σημειώθηκε στο πεδίο της τεκμηρίωσης, εφόσον ορίστηκε ότι: α) είναι απαραίτητη η σύνταξη σχετικής έκθεσης της Επιτροπής η οποία θα εξηγεί για ποιο λόγο επιλέγεται κάθε φορά ένα οποιοδήποτε ρυθμιστικό εργαλείο, β) είναι ευκαταίω να χρησιμοποιούνται μέσα Καλής Νομοθέτησης όπως η διαβούλευση και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης.³³⁰ Κατ' αυτόν τον τρόπο αναζωπυρώθηκε το ενδιαφέρον για μεγαλύτερη εμβάθυνση στις (οικονομικές, κοινωνικές, περιβαλλοντικές) συνέπειες των ρυθμίσεων, με δεδομένο ότι από τα πορίσματα αυτής της ανάλυσης εξαρτιόταν το πλήθος των κεφαλαίων τα οποία θα χρησιμοποιούνταν για την υλοποίηση των ρυθμιστικών στόχων.³³¹ Σημαντική ώθηση δόθηκε ακόμη σε έννοιες – κλειδιά της Καλής Νομοθέτησης, όπως είναι η διαφάνεια, η διαβούλευση και η απλούστευση των διαδικασιών.

Άξιο μνείας είναι και το έγγραφο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο «A strategic review of Better Regulation in the European Union». Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, η Επιτροπή ενημερώνει πως: α) έχει προχωρήσει στη σύσταση ενός συνεκτικού μηχανισμού για την εκπόνηση των σχετικών μελετών, έχει εκδώσει κατευθυντήριες γραμμές τις οποίες έχει εφαρμόσει σε περιπτώσεις δημοσίων πολιτικών μείζονος σημασίας, β) από τον Σεπτέμβριο του 2006, όλες οι εκθέσεις ανάλυσης επιπτώσεων μεταφράζονται σε κάθε επίσημη γλώσσα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, γ) προτού προβεί σε κάποια ενέργεια, η Επιτροπή εξετάζει τυχόν εναλλακτικές επιλογές, όπως π.χ. τη «μη ρύθμιση», την «αυτορρύθμιση» και τη «συρρύθμιση», δ) έχει συστήσει το Impact Assessment Board, μία υπηρεσία με μεγάλο βαθμό ανεξαρτησίας στη λειτουργία της, στελεχωμένη με υψηλόβαθμους αξιωματούχους και διαθέτουμε υποστηρικτικές και συμβουλευτικές αρμοδιότητες, ε) έχει εισηγηθεί, προφανώς για λόγους αντικειμενικότητας και αμεροληψίας, αξιολόγηση του συστήματος Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης από εξωτερικούς ελεγκτές, στ) οι λοιποί θεσμοί της Ένωσης θα πρέπει να ακολουθήσουν το μοντέλο

³²⁸ Κατά τον A. Alemanno, πάντως, τόσο το Κοινοβούλιο όσο και το Συμβούλιο υπολείπονταν σε απόδοση της Επιτροπής, βλ. A. Alemanno, How Much is Better Regulation? Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the European Union – A Research Agenda, *European Journal of Risk Regulation – Issue 3*, 2015, p. 4, Forthcoming, HEC Paris Research Paper No. LAW-2015-1119, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2672559>. [πρόσβαση: 29.11.2022].

³²⁹ Δ. Σκιαδάς, ό.π., σ. 216, 218.

³³⁰ Του ιδίου., σσ. 217 – 218.

³³¹ Του ιδίου, σ. 218.

σύνταξης των Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης το οποίο έχει υιοθετήσει η Επιτροπή.³³²

Σύμφωνα με την H. Xanthaki³³³, η πρόθεση των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για αναβάθμιση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος άρχισε να μεταλλάσσεται μετά το 2003· καθώς κέρδιζε σταδιακά έδαφος η αντίληψη ότι η νομοθεσία είναι μέσο (π.χ. για την οικονομική ανάπτυξη) και όχι αυτοσκοπός, τόσο περισσότερο πλήθαιναν οι δράσεις οι οποίες στόχευαν σχεδόν εξ ολοκλήρου στην ελάττωση των διοικητικών βαρών και την απλούστευση των διαδικασιών³³⁴, με αποκορύφωμα τις δράσεις «Second strategic review of Better Regulation in the EU»³³⁵, «Third strategic review of Better Regulation in the EU»³³⁶ και, κυρίως, με την αντικατάσταση της «Καλής/Καλύτερης Νομοθέτησης» (Better Regulation) από την «Εξυπνη Νομοθέτηση» (Smart Regulation)³³⁷. Στην ουσία, ο σχεδιασμός των

³³² Commission of the European Communities (2006), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. A strategic review of Better Regulation in the European Union, {COM(2006) 690 final} {COM(2006) 691 final}, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0689&from=EN> [πρόσβαση: 29.11.2022].

³³³ H. Xanthaki, *Drafting Legislation. Art and Technology of Rules for Regulation*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2014, pp. 338 – 340.

³³⁴ Δ. Σωτηρόπουλος/Λ. Χριστόπουλος, ό.π., σσ. 146 - 148· Σ. Ναλπαντίδου (2018), ό.π., σσ. 129 – 130. Βλ. επίσης και τις πολύ σημαντικές στον τομέα της απλούστευσης πλατφόρμες REFIT, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_el [πρόσβαση: 29.11.2022] & Fit For Future, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_el [πρόσβαση: 29.11.2022]. Ειδικά για το REFIT βλ. Renda, A. (2017), European Union, in C. A. Dunlop and C. M. Radaelli (Eds.), *Handbook of Regulatory Impact Assessment*, pp. 309 - 312, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

³³⁵ Commission of the European Communities (2008), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Second strategic review of Better Regulation in the European Union {COM(2008) 33 final} {COM(2008) 35 final} {SEC(2008) 120}, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0032&from=EN> [πρόσβαση: 29.11.2022].

³³⁶ Commission of the European Communities (2009), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Third strategic review of Better Regulation in the European Union {COM(2009) 16 final} {COM(2009) 17 final} {SEC(2009) 55}, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0015&from=EN> [πρόσβαση: 29.11.2022].

³³⁷ European Commission (2010), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Smart Regulation in the European Union, Brussels, 8.10.2010 COM(2010) 543 final, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:EN:PDF> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Για μία συνοπτική παρουσίαση της πορείας προς την υιοθέτηση της «Εξυπνης Νομοθέτησης» βλ.

ρυθμίσεων οπισθοχώρησε, προκειμένου να αναδειχθούν ενέργειες οι οποίες: α) αφορούν όλα τα στάδια του κύκλου της δημόσιας πολιτικής, β) είναι κοινές μεταξύ των κρατών – μελών και των ευρωπαϊκών οργάνων και γ) απαιτούν τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών.³³⁸ Η Η. Xanthaki μάλιστα υποστηρίζει ότι αυτή η εξέλιξη υπαγορεύτηκε από την ανάγκη επίτευξης των στόχων οι οποίοι ανέκαθεν κρύβονταν πίσω από την «κουρτίνα» της Καλής (ή της Έξυπνης) Νομοθέτησης, δηλαδή τους στόχους της ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων, ώστε εκείνες να μπορούν να στέκονται όρθιες στο διεθνή ανταγωνισμό – το αν οι Ευρωπαίοι πολίτες ευνοούνται εξίσου, είναι ζήτημα το οποίο δεν απασχολεί μάλλον τις Βρυξέλλες.³³⁹

Σε κάθε περίπτωση, η Έξυπνη Νομοθέτηση αποτέλεσε μία σημαντική καμπή στην προσπάθεια βελτίωσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο πλαίσιο της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020»³⁴⁰ αλλά και στον απόηχο της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008, η «Καλή» Νομοθέτηση έπρεπε να μετατραπεί σε «Έξυπνη», ώστε να μεγιστοποιηθεί το όφελος το οποίο θα αποκόμιζαν από τις σχετικές μεταρρυθμίσεις τόσο οι πολίτες όσο και οι επιχειρήσεις· τούτο, δε, θα πραγματοποιούνταν μέσω της περαιτέρω αξιοποίησης των *ex ante* και *ex post* αξιολογήσεων, του σχεδιασμού χαρτών πορείας (roadmaps) με τις πλέον σημαντικές από άποψη αντικτύπου δράσεις, της διενέργειας *fitness tests* και, τέλος, μέσω της έναρξης της διυπηρεσιακής διαβούλευσης μόνο όμως μετά από προηγούμενη έγκριση.³⁴¹

Η ανάληψη της προεδρίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από τον Jean-Claude Juncker³⁴² βοήθησε στην περαιτέρω ανάπτυξη της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης

Renda, A. (2017), European Union, in C. A. Dunlop and C. M. Radaelli (Eds.), *Handbook of Regulatory Impact Assessment*, pp. 307 - 309, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

³³⁸ Η. Xanthaki (2014), *op.cit.*, pp. 339 – 340.

³³⁹ *Ibid*, pp. 340 – 346.

³⁴⁰ Βλ. Π. Λιαργκόβας/Χ. Παπαγεωργίου, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ. Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές, 3^η έκδοση, εκδ. Τζιόλα, Αθήνα, 2021, σσ. 656 - 658· Γ. Πετράκος/Γ. Ψυχάρης, ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, 2^η έκδοση, εκδ. Κριτική, Αθήνα, 2016, σ. 506· Α. Μπαμπαλιούτας/Κ. Μητσόπουλος, ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ Ε.Ε., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 285επ.

³⁴¹ Σ. Ναλπαντίδου (2018), *ό.π.*, σσ. 130 – 135.

³⁴² Ήδη από τις προγραμματικές δηλώσεις του, ο – υποψήφιος τότε – Jean-Claude Juncker είχε δώσει το στίγμα της πολιτικής που θα ακολουθούσε η Επιτροπή υπό την προεδρία του, ως προς την εμπέδωση της Καλής Νομοθέτησης τουλάχιστον. Συγκεκριμένα, είχε αναφερθεί στην ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας και την προστασία της απασχόλησης, μέσω της αναμόρφωσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βλ. Π. Δραμαλιώτη, *ό.π.*, σ. 84.

στην Ευρωπαϊκή Ένωση καθώς κρίθηκε ότι η αποτελεσματικότητα των ενωσιακών πολιτικών προϋποθέτει όχι μόνο πιστή εφαρμογή των παραγόμενων ρυθμίσεων, αλλά πολύ περισσότερο απαιτεί το σωστό αρχικό σχεδιασμό εκείνων και, μάλιστα, υπό καθεστώς διαφάνειας, συμμετοχής, λογοδοσίας των υπευθύνων και περιοδικής αξιολόγησης του εκτελούμενου έργου.³⁴³ Έτσι, αποφασίστηκε η οργάνωση μίας πρότυπης εργαλειοθήκης, βασικά στοιχεία της οποίας θα ήταν η δημοσίευση «οδικών χαρτών», η ex ante ανάλυση του αντικτύπου των ρυθμίσεων, η εποικοδομητική ανταλλαγή απόψεων με τυχόν ενδιαφερόμενους, η πλήρης αιτιολόγηση όλων των πράξεων της Ένωσης, η παρακολούθηση και εκτίμηση της αποτελεσματικότητας αλλά και της δημοσιονομικής διάστασης των ενωσιακών ρυθμίσεων, κ.λπ.³⁴⁴ Βάσει αυτής της «Ατζέντας», διαμορφώθηκε η περί ης ο λόγος εργαλειοθήκη, ενώ παράλληλα δημοσιεύτηκαν και οι κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της ποιότητας των ενωσιακών ρυθμίσεων. Προτού, όμως, παρουσιαστούν η εργαλειοθήκη μαζί με τις κατευθυντήριες γραμμές, σκόπιμο κρίνεται να λάβει χώρα ένα μικρό άλμα στο χρόνο, το οποίο θα επιτρέψει την αναφορά σε μία άλλη σημαντική στιγμή για την αναγνώριση της σημασίας της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Αυτή ήταν η σύναψη της Διοργανικής Συμφωνίας του έτους 2016, η οποία αφορούσε στη βελτίωση του νομοπαρασκευαστικού έργου.³⁴⁵ Σε ό,τι αφορά στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, η Διοργανική Συμφωνία του 2016 επιβεβαίωσε πως τα τρία κορυφαία θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στηρίζουν τη λήψη των αποφάσεων πάνω σε αυτό το εργαλείο Καλής Νομοθέτησης, τουλάχιστον σε μεγάλο βαθμό. Μετά από μία σύντομη περιγραφή του σκοπού, της λειτουργίας και του περιεχομένου της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, ορίστηκε πως ο έλεγχος των Αναλύσεων θα διεξάγεται από ένα ειδικό σώμα, την επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου της

³⁴³ Δ. Σκιαδάς, ό.π., σ. 221.

³⁴⁴ European Commission (2015), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Better regulation for better results – An EU agenda {SWD(2015) 110 final} {SWD(2015) 111 final}, Strasbourg, 19.5.2015, COM(2015) 215 final, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0215&from=EN> [πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁴⁵ European Parliament, Council of the European Union and European Commission (2016), INTERINSTITUTIONAL AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION AND THE EUROPEAN COMMISSION ON BETTER LAW-MAKING. INTERINSTITUTIONAL AGREEMENT of 13 April 2016 on Better Law-Making, *Official Journal of the European Union*, L. 123/1, 12.5.2016, διαθέσιμο στο [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN) [πρόσβαση: 29.11.2022].

Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Είναι σημαντικό ότι τα τρία θεσμικά όργανα δεσμεύτηκαν να συνεργάζονται στο πεδίο της σύνταξης Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης και μάλιστα με ποικίλους τρόπους, π.χ. υποδείξεις, ανταλλαγές καλών πρακτικών, αποστολή υλικού, κ.ά..

Η εργαλειοθήκη του έτους 2015 περιείχε ξεχωριστό κεφάλαιο για την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, το οποίο αντιστοιχούσε σχηματικά σε δώδεκα εργαλεία, ήτοι: α) περιγραφή των βημάτων για την εκπόνηση μελέτης εκτίμησης επιπτώσεων, β) προσδιορισμός των περιπτώσεων κατά τις οποίες είναι αναγκαία η εκπόνηση τέτοιου είδους μελετών, γ) ανάλυση επιπτώσεων στην περίπτωση των προγραμμάτων εκτέλεσης δαπανών καθώς και των δημοσιονομικών εργαλείων, δ), ανάλυση επιπτώσεων στην περίπτωση που πρέπει να ληφθούν υπόψη οι θέσεις των κοινωνικών εταίρων, ε) περιγραφή της δομής μίας Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, στ) κανόνες εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας στις σχετικές αναλύσεις, ζ) ενσωμάτωση σχολίων της διαβούλευσης με τους ενδιαφερόμενους, η) μεθοδολογία για την ανάλυση προβλημάτων, θ) μεθοδολογία για την αξιολόγηση και τη διαχείριση του ρίσκου, ι) μεθοδολογία για την ορθή στοχοθεσία, ια) κανόνες για την αναγνώριση επιλογών στο πεδίο της ανάλυσης δημόσιας πολιτικής, ιβ) κανόνες για την επιλογή των κατάλληλων εργαλείων για την υλοποίηση μίας δημόσιας πολιτικής.³⁴⁶ Επιπροσθέτως, η εργαλειοθήκη περιελάμβανε μία σειρά από 16 εργαλεία τα οποία μπορούσαν να διευκολύνουν τον εντοπισμό πιθανών επιπτώσεων σε συγκεκριμένους τομείς όπως είναι η υγεία, η εσωτερική αγορά, το εμπόριο και οι επενδύσεις, τα θεμελιώδη δικαιώματα, ο ανταγωνισμός, η έρευνα και η καινοτομία, κ.λπ..³⁴⁷

Η εργαλειοθήκη αυτή επικαιροποιήθηκε τα επόμενα έτη³⁴⁸, με την τελευταία και πιο πρόσφατη εκδοχή της να δημοσιεύεται το έτος 2021. Σε μεγάλο βαθμό, δεν έχουν σημειωθεί αλλαγές στο μοντέλο το οποίο προωθεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αν εξαιρέσει κανείς τον εμπλουτισμό της εργαλειοθήκης με εργαλεία όπως είναι η

³⁴⁶ European Commission (2015), Better Regulation “Toolbox”, SWD(2015) 111 final, Strasbourg, 19.5.2015, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-toolbox-2015_0.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁴⁷ Ibid.

³⁴⁸ European Commission (2017), Better regulation “Toolbox”, διαθέσιμο στο <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-toolbox.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

εκτίμηση επιπτώσεων στο πεδίο της ισότητας, του περιβάλλοντος, των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης και της καταπολέμησης της απάτης.³⁴⁹

Όσον αφορά στις κατευθυντήριες γραμμές του έτους 2015, αυτές περιελάμβαναν, μεταξύ άλλων, ειδικές οδηγίες για τη σύνταξη, τις αρχές και τη λειτουργία της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης εντός της ενωσιακής έννομης τάξης.³⁵⁰ Το 2017³⁵¹ και το 2021³⁵² δημοσιεύτηκαν εκ νέου οι κατευθυντήριες γραμμές, με μικρές διαφοροποιήσεις σε σχέση με την έκδοση του 2015. Η τελευταία χρονικά έκδοση (2021) περιλαμβάνει συνοπτικά τα ακόλουθα:

- Αρχικά, διευκρινίζεται η ταυτότητα και η λειτουργία της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Τονίζεται το γεγονός ότι η ίδια μπορεί να βοηθήσει στη χάραξη δημόσιας πολιτικής, όπως επίσης και στη λήψη αποφάσεων, αλλά δεν ενεργεί ως υποκατάστατο εκείνων. Επισημαίνεται ότι κάθε πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η οποία πρόκειται να επιφέρει σημαντικές συνέπειες στην οικονομία, το περιβάλλον και την κοινωνία, ή η οποία συνεπάγεται μεγάλες δαπάνες σε δαπάνες, θα πρέπει να συνοδεύεται απαραίτητως από μία Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Θα πρέπει όμως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να διαθέτει μία ευχέρεια επιλογών όσον αφορά στο ποια πρωτοβουλία τελικώς θα αναλάβει.
- Στη συνέχεια, ορίζονται τα στάδια της διαδικασίας σύνταξης μίας Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης και οι υπεύθυνοι για τη διεκπεραίωσή της.
- Έπειτα, τίθεται μία σειρά ερωτήσεων οι οποίες απευθύνονται στους αρμόδιους για τη σύνταξη της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Αυτές αφορούν στην ταυτοποίηση του προβλήματος, την αιτιολόγηση της ανάληψης δράσης εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη στοχοθεσία, τις εναλλακτικές επιλογές, τη συγκριτική επισκόπηση αυτών των εναλλακτικών επιλογών, τις πιθανολογούμενες επιπτώσεις σε οικονομικό, περιβαλλοντικό και κοινωνικό επίπεδο, τον προσδιορισμό των ωφελούμενων/βλαπτόμενων, την

³⁴⁹ European Commission (2021), 'Better regulation' Toolbox, November 2021, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁵⁰ European Commission (2015), COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Better Regulation Guidelines {COM(2015) 215 final}{SWD(2015) 110 final}, Strasbourg, 19.5.2015, SWD(2015) 111 final, διαθέσιμο σε <https://www.smartreg.pe/reportes/Better%20Regulation%20Guidelines%202015.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁵¹ European Commission (2017), COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Better Regulation Guidelines, Brussels, 7 July 2017, SWD (2017) 350, διαθέσιμο στο <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-guidelines.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁵² European Commission (2021), COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Better Regulation Guidelines, Brussels, 3.11.2021, SWD(2021) 305 final, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

παρακολούθηση/αξιολόγηση της εφαρμογής της προτεινόμενης ρύθμισης. Η διαδικασία εύρεσης κατάλληλων απαντήσεων στις ερωτήσεις αυτές έχει χαρακτήρα επαναληπτικό, υπό την έννοια ότι οι αρμόδιοι για τη σύνταξη της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης πρέπει πρώτα να εξετάζουν όλα τα ενδεχόμενα και ύστερα να αρχίζουν να αποκλείουν σταδιακά διάφορες πιθανές επιλογές, ώστε, στο τέλος, να καταλήξουν σε μία οριστική απάντηση σε κάθε ερώτηση. Έμφαση πρέπει να δίνεται στις πληροφορίες οι οποίες είναι χρήσιμες για τη λήψη μίας απόφασης. Είναι επίσης απαραίτητο να εντοπιστούν οι κατάλληλες μέθοδοι για τη συλλογή και την ερμηνεία των δεδομένων και, φυσικά, για την ανάλυση επιπτώσεων. Σημειωτέον ότι η ανάλυση πρέπει να γίνεται με ποιοτικούς και, όπου είναι εφικτό, με ποσοτικούς όρους. Χρήσιμη είναι και η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας κατά τον προσδιορισμό της σημασίας του πιθανού αντίκτυπου. Απαραίτητη είναι η ανάλυση συγκεκριμένων επιπτώσεων οι οποίες πάντοτε πρέπει να αναφέρονται σε μία Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (οικονομικές, κοινωνικές, περιβαλλοντικές επιπτώσεις, επιπτώσεις στα ανθρώπινα δικαιώματα, κ.ά.). Οι αρμόδιοι πρέπει, επιπλέον, να έχουν κατά νου ότι οι διάφορες πιθανολογούμενες επιπτώσεις δεν είναι απαραίτητο ότι θα επέλθουν ταυτοχρόνως· το ίδιο ισχύει προφανώς και για τα οφέλη, τα οποία μπορεί κάλλιστα να αργήσουν να φανούν. Η κοινωνία λαμβάνεται υπόψη κατ' αρχήν ως μία ενιαία οντότητα, ώστε να υπολογιστεί αντιστοίχως και ο αντίκτυπος των προτεινόμενων ρυθμίσεων· αυτό, όμως, δε σημαίνει ότι δε θα πρέπει να γίνεται αναφορά σε συγκεκριμένες πληθυσμιακές ομάδες οι οποίες επηρεάζονται θετικά ή αρνητικά. Η αναφορά στα συμπεράσματα της διαβούλευσης με τους ενδιαφερόμενους πρέπει να γίνεται κατά τρόπο συστηματικό και μεθοδικό. Επιπροσθέτως, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης θα πρέπει να περιλαμβάνει μνεία στην αξιολόγηση και την παρακολούθηση της εφαρμογής των προτεινόμενων ρυθμίσεων. Τέλος, οι αρμόδιοι για τη σύνταξη της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης πρέπει να είναι σε θέση να εξηγούν την αναγκαιότητα αλλά και την προστιθέμενη αξία την οποία εισφέρει η εκάστοτε πράξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

- Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης θα πρέπει να είναι διαφανής, αντικειμενική και ισορροπημένη, ώστε να διευκολύνει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά τη λήψη αποφάσεων. Το κείμενο της αναφοράς πρέπει να είναι μικρότερο από 40 σελίδες και σε κάθε περίπτωση κατανοητό ακόμη και από μη ειδικούς. Μάλιστα, πρέπει να προηγείται του κυρίως κειμένου μία σύντομη περίληψη. Όποιος συμβουλευέται μία Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης θα πρέπει να μπορεί ευχερώς να κατανοήσει: α) τη φύση του προβλήματος το οποίο πρέπει να

διευθετηθεί, β) το λόγο για τον οποίον η δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι κατάλληλη, γ) τα υπέρ και τα κατά των διαφόρων εναλλακτικών επιλογών και, τέλος, δ) την ταυτότητα των προσώπων/ομάδων που πρόκειται να επηρεαστούν από την εφαρμογή των προτεινόμενων ρυθμίσεων. Το ελάχιστο περιεχόμενο της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης είναι συγκεκριμένο και δεν πρέπει ποτέ να απουσιάζει.

- Εφόσον εν τέλει αποφασιστεί η ανάληψη διαφορετικής δράσης από εκείνη την οποία υποστηρίζουν οι συντάκτες της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, αυτό θα πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς.³⁵³

Πριν την αναθεώρηση/επικαιροποίηση της εργαλειοθήκης και των κατευθυντήριων γραμμών για την Καλή Νομοθέτηση, είχε δημοσιευτεί και μία Ανακοίνωση της Επιτροπής για την καλύτερη συνεργασία των οργάνων της Ένωσης σε ό,τι αφορά στην προαγωγή των αρχών και των μέσων της Καλής Νομοθέτησης.³⁵⁴ Και σε αυτό το κείμενο η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, ως εργαλείο Καλής Νομοθέτησης, κατέχει ξεχωριστή θέση, γι' αυτό και κρίθηκε σκόπιμο να συμπεριληφθεί ως αναφορά στο πλαίσιο του παρόντος υποκεφαλαίου. Πιο συγκεκριμένα, με την από 29 Απριλίου 2021 Ανακοίνωσή της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπενθυμίζει στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο ότι και τα τρία θεσμικά όργανα είναι υπεύθυνα για την προαγωγή της Καλής Νομοθέτησης – για το λόγο αυτό το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους ότι τυχόν μεταβολές τις οποίες εισηγούνται στην Επιτροπή, ενδέχεται να αναιρέσουν την αξία της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης την οποία η τελευταία είχε εκπονήσει επί των προτάσεών της. Παράλληλα, τονίστηκε ότι όλοι θα πρέπει να συμμορφωθούν με τα προβλεπόμενα στη Διοργανική Συμφωνία του 2016, ενώ κρίθηκε ως αναγκαία η επέκταση της χρήσης της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, ώστε εκείνη να μην αφορά μόνο τις αρχικές προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αλλά να συνοδεύει όλα τα νομοθετικά κείμενα. Τέλος, ακριβώς επειδή η σύνταξη Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης είχε τεθεί σε δεύτερη μοίρα κατά την περίοδο της πανδημίας του Covid-19, η Επιτροπή μέσω της

³⁵³ European Commission (2021), COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Better Regulation Guidelines, Brussels, 3.11.2021, SWD(2021) 305 final, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁵⁴ European Commission (2021), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Better regulation: Joining forces to make better laws, Brussels, 29.4.2021, COM(2021) 219 final, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0219&from=EN> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Ανακοίνωσής της δεσμεύτηκε ότι θα αιτιολογεί πλήρως το σκεπτικό της, κάθε φορά δηλαδή που στο μέλλον δε θα συντάσσει για κάποιο λόγο Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, υποσχόμενη παράλληλα ότι θα δίδει στη δημοσιότητα όλα τα στοιχεία τα οποία τεκμηριώνουν την απόφασή της.

Γεννάται, βεβαίως, το ερώτημα ποια ακριβώς εξέλιξη σημειώθηκε στο πεδίο της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, με βάση τουλάχιστον τις δύο αναθεωρήσεις του έτους 2021 (στην εργαλειοθήκη και τις κατευθυντήριες γραμμές). Απάντηση στο ερώτημα αυτό δίδει ο N. Sarris, επισημαίνοντας ότι η έμφαση στη στρατηγική πρόγνωση και τους στόχους της βιώσιμης ανάπτυξης μεταλλάσσουν την υφή της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης: πλέον, οι δυνατές μελλοντικές εξελίξεις θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη³⁵⁵ κατά τον προσδιορισμό του προβλήματος, τη στοχοθεσία και την αναζήτηση επιλογών για τη χάραξη δημόσιας πολιτικής.³⁵⁶ Ο N. Sarris αναφέρεται και σε άλλες μεταβολές οι οποίες έλαβαν χώρα (π.χ. ενίσχυση της διαφάνειας, βελτίωση της διαδικασίας της διαβούλευσης), για να καταλήξει στη διαπίστωση πως τώρα πια μπορεί να γίνεται λόγος για ένα οργανωμένο και συνεκτικό σχέδιο εφαρμογής της Καλής Νομοθέτησης, ευρωπαϊκών προδιαγραφών.³⁵⁷

Συμπερασματικά, είτε χρησιμοποιείται στα πλαίσια της Καλής είτε της Έξυπνης Νομοθέτησης, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης έχει εδραιώσει την παρουσία της στο σύγχρονο ευρωπαϊκό θεσμικό οικοδόμημα. Δεδομένης της πίεσης η οποία ασκείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση στα κράτη – μέλη της, είναι βάσιμες οι ελπίδες ότι, εν τέλει, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης θα αποκτήσει γερές ρίζες και στην Ελλάδα, ως απαραίτητο και αναντικατάστατο συνοδευτικό έγγραφο των πάσης φύσεως κρατικών ρυθμίσεων. Για το λόγο αυτό είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντικές οι διαπιστώσεις του Δ. Σωτηρόπουλου και του Λ. Χριστόπουλου, πως δηλαδή η ενωσιακή πολιτική

³⁵⁵ Σύμφωνα με τον A. Renda, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να αποσαφηνίσει τον τρόπο με τον οποίον η ίδια σκοπεύει να αξιοποιήσει τα διάφορα δεδομένα, στο πλαίσιο της διαδικασίας παραγωγής ρυθμίσεων και, ειδικότερα, της εκπόνησης Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης. Βλ. A. Renda (2022), Assessment of current initiatives of the European Commission on better regulation, IN-DEPTH ANALYSIS Requested by the JURI committee, European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, PE 734.766 – June 2022, p. 22, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/734766/IPOL_IDA\(2022\)734766_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/734766/IPOL_IDA(2022)734766_EN.pdf) [πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁵⁶ Sarris, N. (2022), Revision of Better Regulation Guidelines & Toolbox: What's changed?, *eipa.eu*, 16. February. <https://www.eipa.eu/blog/revision-of-better-regulation-guidelines-toolbox-whats-changed/> [πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁵⁷ Ibid.

περί Καλής Νομοθέτησης ωθεί τα κράτη – μέλη να συναγωνίζονται το ένα το άλλο στο πεδίο αυτό, γεγονός το οποίο σημαίνει πως η ευρωπαϊκή ήπειρος έχει μετατραπεί σε ένα εργαστήριο παραγωγής και, δευτερευόντως, ανταλλαγής καλών πρακτικών (best practices).³⁵⁸

5.3. Οι προδιαγραφές της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης βάσει του Νόμου 4622/2019

Μετά από μία υπερδεκαετή πορεία στο ημίφως της αβουλίας, της ασυνέπειας και των παλινωδιών διαδοχικών ελληνικών κυβερνήσεων, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης φαίνεται ότι βρίσκεται πλέον³⁵⁹ – μετά την ψήφιση του Νόμου 4622/2019 - στο προσκήνιο της νομοπαραγωγής. Αξιοποιώντας τη συσσωρευμένη εμπειρία του, ο νομοθέτης προίκισε την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης με την ιδιότητα ενός «υπερεγγράφου» το οποίο συντίθεται από πολλά ειδικότερα έγγραφα. Με άλλα λόγια, η απόφαση του νομοθέτη να αναβαθμίσει την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης και να την καταστήσει το βασικό συνοδευτικό κείμενο κάθε σχεδίου νόμου, ενώ η ίδια μέχρι το 2019 αποτελούσε απλώς μία ακόμη έκθεση που συντασσόταν μάλλον τυπικά και επ’ αφορμή μίας νομοθετικής ή κανονιστικής πρωτοβουλίας της Κυβέρνησης, οπωσδήποτε μαρτυρεί ότι η εμπειρία του πρόσφατου (Νόμου 4048/2012) αλλά και του απώτερου παρελθόντος (Εγκύκλιος του Πρωθυπουργού Υ190/2006) υπήρξε ιδιαίτερος διδακτική.

Όπως μάλιστα παραδέχονται και οι ίδιοι οι συντάκτες του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης³⁶⁰, η ενοποίηση των ειδικότερων εκθέσεων σε μία συνεκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης υπαγορεύτηκε από την αδήριτη ανάγκη αντιμετώπισης ορισμένων δυσλειτουργιών οι οποίες είχαν παρατηρηθεί κατά τη χρήση αυτού του εργαλείου Καλής Νομοθέτησης³⁶¹. Πλέον, βάσει του άρθρου 62 του Νόμου

³⁵⁸ Δ. Σωτηρόπουλος/Λ. Χριστόπουλος, *ό.π.*, σ. 149. Τις ίδιες σκέψεις μοιράζεται μαζί τους και ο Π. Μαντζούφας, βλ. Π. Μαντζούφας, *ό.π.*, σ. 231.

³⁵⁹ Σύμφωνα με την Σ. Κτιστάκη, «Η απουσία άλλωστε συγκροτημένου μηχανισμού αξιολόγησης των επιπτώσεων των παραγόμενων ρυθμίσεων, ώστε να επιτευχθεί βελτίωση των υφιστάμενων κανόνων που διέπουν τη δημόσια διοίκηση, επέφερε εξαιρετικά δυσμενείς επιπτώσεις στην εν γένει παραγωγική διαδικασία και την εύρυθμη λειτουργία της κρατικής μηχανής», βλ. Σ. Κτιστάκη (2020), *ό.π.*, σ. 90.

³⁶⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 62§5 του Νόμου 4622/2019, «Εντός πέντε (5) μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων συντάσσει και δημοσιεύει υπόδειγμα Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, καθώς και εγχειρίδιο για την ορθή συμπλήρωσή της, τα οποία διανέμει σε όλες τις αρμόδιες υπηρεσίες».

³⁶¹ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, Αθήνα, σ. 2, διαθέσιμο στο https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio_analisis.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022]. Το εν λόγω εγχειρίδιο

4622/2019, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης αποτελεί ένα κείμενο διαρκούς αναφοράς για κάθε μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία. Για πρώτη φορά συνυπάρχουν σε ένα ενιαίο κείμενο, οκτώ (8) εκθέσεις ειδικής θεματολογίας, οι οποίες συνοδεύουν κάθε σχέδιο νόμου, ενώ είναι άξιο αναφοράς το γεγονός ότι δύο από τις εκθέσεις αυτές δεν υπήρχαν ως πρόβλεψη από το προηγούμενο καθεστώς, δηλαδή από το Νόμο 4048/2012. Παρατηρείται, λοιπόν, ότι ο νομοθέτης δεν ήθελε να προβεί σε μία τυπική συρραφή των ούτως ή άλλως προβλεπόμενων εκθέσεων, αλλά επιχείρησε ο ίδιος με ενεργό τρόπο να εμπλουτίσει την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης με δύο νέα εργαλεία, την έκθεση νομιμότητας και την έκθεση εφαρμογής. Συνακόλουθα, τα ήδη γνωστά και από το κεφάλαιο 4 όργανα της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, ήτοι η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων και η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, επιτελούν ρόλο εγγυητή της ποιότητας αλλά και της πληρότητας της Ανάλυσης. Η ύπαρξη και λειτουργία ενός κεντρικού μηχανισμού εντατικής εποπτείας του συστήματος προπαρασκευής και σύνταξης των Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης είναι καθοριστικής σημασίας για την εγκυρότητα των πορισμάτων αυτών³⁶², η έλλειψη δε ενός αντίστοιχου μηχανισμού αποτέλεσε την αχίλλειο πτέρνα του προηγούμενου καθεστώτος.

Η σύνταξη και δημοσίευση του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης υπομνήσκει και, την ίδια στιγμή, ανταποκρίνεται σε μία διττή αναγκαιότητα, την οποία πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους όσοι είναι αρμόδιοι με τη σχεδίαση νέων ρυθμίσεων: αφενός, την αναγκαιότητα διαμόρφωσης μίας ανοικτής και διαφανούς νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, τον σκοπό και τα ειδικότερα χαρακτηριστικά της οποίας δέον είναι να μαθαίνουν όλοι οι ενδιαφερόμενοι πολίτες, αφετέρου, την αναγκαιότητα κατάλληλης προετοιμασίας των στελεχών της δημόσιας διοίκησης, οι οποίοι είναι οι κατεξοχήν υπεύθυνοι να εκτελέσουν τα βασικά βήματα κάθε ανειλημμένης ρυθμιστικής πρωτοβουλίας. Χωρίς την ενεργοποίηση και συνδρομή αυτών των δύο υποστηρικτικών παραγόντων, κάθε προσπάθεια ανακαίνισης της ελληνικής έννομης τάξης και κυρίως κάθε απόπειρα βελτίωσης της

αποτελείται από έναν Οδηγό Συμπλήρωσης των οκτώ ενοτήτων της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης καθώς και από ένα σχετικό Υπόδειγμα.

³⁶² STAROŇOVÁ, K. (2010). Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice. *Journal of Public Policy*, 30(1), 117–136. <http://www.jstor.org/stable/40783571> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Βλ. επίσης και την έκθεση του Οργανισμού για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη, OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012, σσ. 4, 7, 9, 13, 23, 25, 26, διαθέσιμο στο <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

αποτελεσματικότητας των προτεινόμενων ρυθμίσεων, είναι πολύ πιθανό ότι θα γίνονται επί ματαίω. Για το λόγο αυτό αποκτά ιδιαίτερο νόημα η επισήμανση των συντακτών του εν λόγω εγχειριδίου, πως οι προβλέψεις αυτού είναι δεσμευτικές για όλους όσοι συμμετέχουν στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, οι οποίοι μάλιστα υποχρεούνται να ενεργούν με επαγγελματισμό και ευσυνειδησία κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους³⁶³.

Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης υποβάλλεται ψηφιακά μέσω μίας ειδικής εφαρμογής από την πλατφόρμα του gov.gr³⁶⁴, γεγονός που επιτρέπει μεταξύ άλλων την πλήρη απεικόνιση των διοικητικών διαδικασιών που λαμβάνουν χώρα σήμερα σε όλα τα στάδια της νομοπαραγωγής, τη συνεχή ενημέρωση και εξέλιξη των διαδικασιών που καταχωρίζονται στο Εθνικό Μητρώο Διαδικασιών Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και, τέλος, την απλούστευση των υφιστάμενων διαδικασιών³⁶⁵. Παρέχεται μάλιστα η δυνατότητα αξιοποίησης αυτού του ψηφιακού εργαλείου από τους βουλευτές, εφόσον εκείνοι επιθυμούν τη σύνταξη κάποιας τροπολογίας ή πρότασης νόμου³⁶⁶.

Το Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης προορίζεται λοιπόν να λειτουργήσει ως πυξίδα για την αποτελεσματικότερη και ταχύτερη διεκπεραίωση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Οι οδηγίες που εμπεριέχονται σε αυτό κρίνονται ως αρκετά σαφείς, ενώ παράλληλα είναι πρόδηλη η έγνοια των συντακτών του εγχειριδίου να ξεδιαλύνουν ορισμένα αμφιλεγόμενα ζητήματα, τα οποία θα μπορούσαν να δυσχεράνουν το έργο των εμπλεκόμενων στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Ενδεικτικά αναφέρεται η περίπτωση του εύρους της αξιολογούμενης ρύθμισης. Η συντακτική ομάδα επισημαίνει εν προκειμένω ότι ο χαρακτήρας του νομοθετήματος, ή ακόμη και του κεφαλαίου ενός νομοθετήματος, ως μονοθεματικού ή πολυθεματικού, είναι καθοριστικής σημασίας για τον προσδιορισμό του συνολικού αριθμού των Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης οι οποίες θα πρέπει εν τέλει να συνταχθούν³⁶⁷.

³⁶³ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, Αθήνα, σ. 3, διαθέσιμο στο https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio_analisis.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁶⁴ Η ανάπτυξη της εν λόγω εφαρμογής έλαβε χώρα μέσα σε λιγότερο από έξι μήνες από τη θέση σε ισχύ του Νόμου για το Επιτελικό Κράτος, βλ. <https://www.secdigital.gov.gr/project/psifiopoiisi-tis-analysis-synepeion-r/> [πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁶⁵ <https://howto.gov.gr/mod/book/view.php?id=507> [πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁶⁶ <https://howto.gov.gr/mod/book/view.php?id=513> [πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁶⁷ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, Αθήνα, σ. 5, διαθέσιμο στο https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio_analisis.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

Σκοπός δηλαδή είναι κάθε μεμονωμένη ρύθμιση να αντιμετωπίζεται ξεχωριστά, με μία δική της Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Ένα δεύτερο σημείο το οποίο χρήζει προσοχής αφορά στην «ευλυγισία» των οδηγιών του Εγχειριδίου, το εάν δηλαδή αυτές μπορούν να παρακαμφθούν από τους συμμετέχοντες στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, προκειμένου να δοθούν - μέσω της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης – απαντήσεις κατάλληλες για τα δεδομένα της εκάστοτε περίπτωσης. Η συντακτική ομάδα του Εγχειριδίου κλίνει υπέρ της ευέλικτης αξιοποίησης των οδηγιών αυτού³⁶⁸, δείγμα αν μη τι άλλο του πνεύματος ρεαλισμού και πραγματισμού το οποίο διατρέχει και το Νόμο για το Επιτελικό Κράτος. Ένα τρίτο σημείο άξιο προσοχής αφορά στην αναγνώριση της δυνατότητας αξιοποίησης των κειμένων πολιτικής (policy papers) των καθ' ύλην αρμόδιων Υπουργείων³⁶⁹.

Σύμφωνα με τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 62 του Νόμου 4622/2019, κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, καθώς και κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας, θα πρέπει να συνοδεύεται από Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (Εικόνα 5.1.), η οποία θα συμπεριλαμβάνει τις εξής ενότητες:

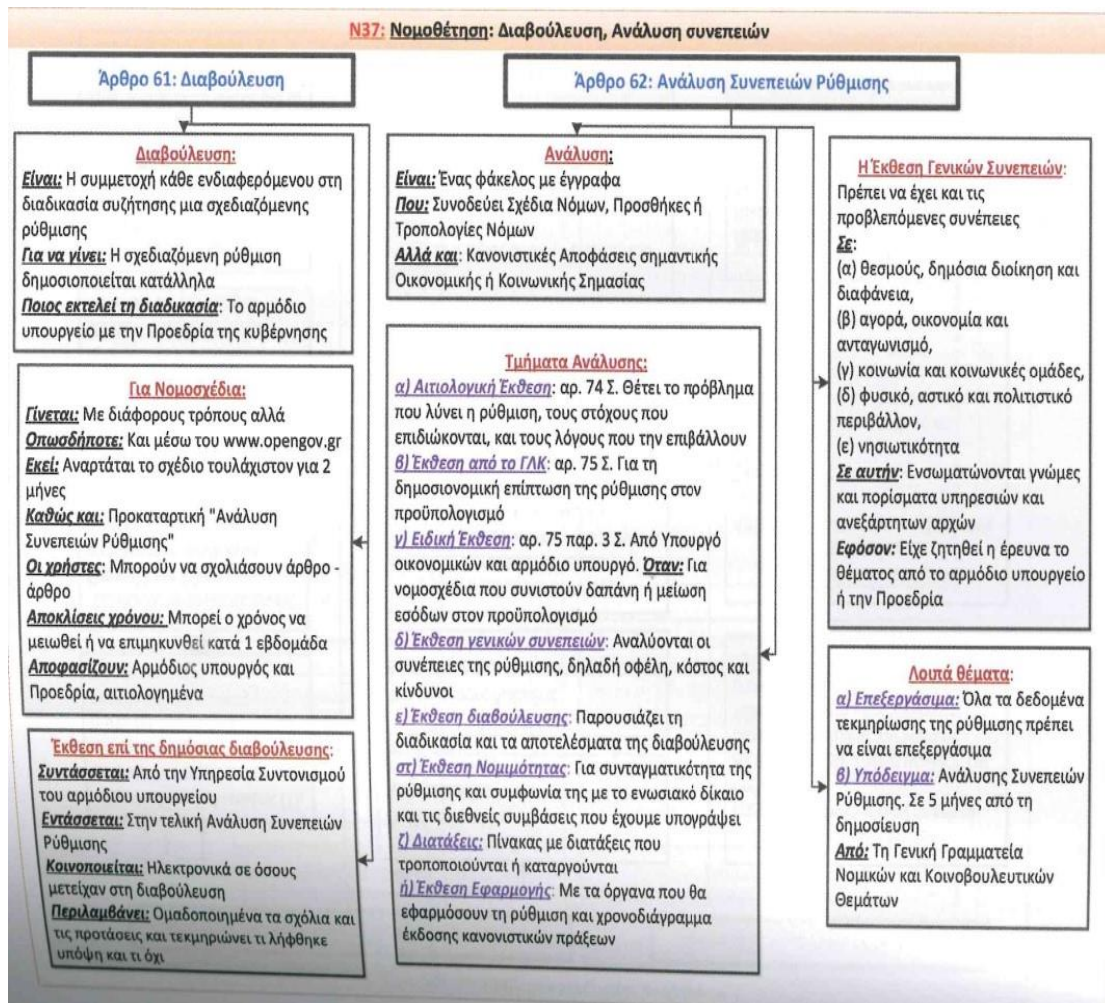
- Την αιτιολογική έκθεση του άρθρου 74§1 του Συντάγματος,
- Την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, κατ' εφαρμογή του άρθρου 75§§1,2 του Συντάγματος,
- Την ειδική έκθεση του άρθρου 75§3 του Συντάγματος,
- Την έκθεση γενικών συνεπειών
- Την έκθεση διαβούλευσης
- Την έκθεση νομιμότητας
- Τον πίνακα τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων και
- Την έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης.³⁷⁰

³⁶⁸ Ibid, σ. 5.

³⁶⁹ Ibid, σ. 5.

³⁷⁰ Άρθρο 62§§1,2 του Νόμου 4622/2019.

Εικόνα 5.1. Νομοθέτηση: Διαβούλευση, Ανάλυση συνεπειών



Σημείωση: Αναδημοσίευση από το βιβλίο «ΕΠΙΤΕΛΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ: ΕΝΑ ΠΡΟΑΠΑΙΤΟΥΜΕΝΟ ΥΠΕΡΒΑΣΗΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΚΜΗΣ» του Δ. Ντζανάτου, Πίνακας N37, σ. 564. © Copyright Δημήτρης Ντζανάτος – Εκδόσεις Καστανιώτη Α.Ε., Αθήνα 2020.

Στο εξώφυλλο της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης θα πρέπει να τεθούν συγκεκριμένα στοιχεία τα οποία αποτελούν κατά μία έννοια την ταυτότητα της σχεδιαζόμενης ρύθμισης³⁷¹. Έτσι, σημειώνεται από τους συντάκτες της Ανάλυσης ο τίτλος της ρύθμισης, το Υπουργείο από το οποίο ξεκίνησε η ρυθμιστική πρωτοβουλία επί τη βάση του ετήσιου ρυθμιστικού προγραμματισμού της Κυβέρνησης, αλλά και τα στοιχεία επικοινωνίας των αρμόδιων να δώσουν εξηγήσεις σχετικά με την ίδια την Ανάλυση, εφόσον βεβαίως υποβληθεί σχετικό αίτημα³⁷².

³⁷¹ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, Αθήνα, σ. 7, διαθέσιμο στο https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio_analisis.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁷² Ibid.

Στη συνέχεια, προσδιορίζεται ο Τομέας (ή οι Τομείς) Νομοθέτησης, στον οποίον εμπίπτει κατά περιεχόμενο η αξιολογούμενη ρύθμιση. Οι Τομείς από τους οποίους μπορεί να γίνει η επιλογή είναι έξι και αντιστοιχούν ουσιαστικά στις ισάριθμες Διαρκείς Κοινοβουλευτικές Επιτροπές της Βουλής. Πρόκειται για τους τομείς «Εκπαίδευση – Πολιτισμός», «Εθνική άμυνα – Εξωτερική πολιτική», «Οικονομική / Δημοσιονομική / Φορολογική πολιτική», «Κοινωνική πολιτική», «Δημόσια Διοίκηση – Δημόσια Τάξη – Δικαιοσύνη» και «Ανάπτυξη – Επενδυτική δραστηριότητα».³⁷³

5.4. Η αιτιολογική έκθεση

Όσον αφορά στην αιτιολογική έκθεση, το άρθρο 74§1 του Συντάγματος ορίζει ότι: «Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συνοδεύεται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση πριν εισαχθεί στη Βουλή, στην Ολομέλεια ή σε Τμήματα, μπορεί να παραπεμφθεί για νομοτεχνική επεξεργασία στην επιστημονική υπηρεσία της παραγράφου 5 του άρθρου 65, όταν συσταθεί, όπως ορίζει ο Κανονισμός». Η διάταξη αυτή έχει τεθεί σε ισχύ με γνώμονα την όσο το δυνατόν πιο ολοκληρωμένη ενημέρωση των βουλευτών σχετικά με τις ρυθμίσεις οι οποίες πρόκειται να εισαχθούν προς συζήτηση και ψήφιση ενώπιον της Βουλής.³⁷⁴ Τα βασικά στοιχεία της αιτιολογικής έκθεσης είναι: α) ο προσδιορισμός του ζητήματος που πρέπει να αντιμετωπιστεί, β) η ανάλυση των ειδικότερων στόχων που πρέπει να επιτευχθούν, γ) η αναγκαιότητα της προτεινόμενης ρύθμισης.³⁷⁵

Το υπό μορφή ερωτηματολογίου υπόδειγμα Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης περιλαμβάνει ειδική ενότητα για το πρώτο κατά σειρά έγγραφο, ήτοι την αιτιολογική έκθεση του νόμου. Η ενότητα αυτή διαμορφώνεται με βάση 14 συγκεκριμένες ερωτήσεις οι οποίες χρήζουν απάντησης αντίστοιχης των δεδομένων της εκάστοτε περίπτωσης. Τα στοιχεία τα οποία αξίζουν να προσελκύσουν το ενδιαφέρον του παρατηρητή είναι τα εξής:

- Η περιγραφή του ζητήματος πρέπει να είναι σύντομη.

³⁷³ Ibid.

³⁷⁴ Φ. Σπυρόπουλος, ό.π., σ. 252. Βλ. και Μ. Καλυβιώτου, «Μέρος Γ': Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας, Άρθρο 74», στο Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κονιτάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.) «Σύνταγμα: κατ' άρθρο ερμηνεία», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017, σσ. 1174 – 1175.

³⁷⁵ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, Αθήνα, σ. 8, διαθέσιμο στο https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio_analisis.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

- Είναι απαραίτητο να διευκρινίζεται γιατί το συγκεκριμένο ζήτημα αποτελεί πρόβλημα που απαιτεί αντιμετώπιση.
- Είναι απαραίτητο να παρουσιαστούν κατά τρόπο συγκεκριμένο οι φορείς ή οι πληθυσμιακές ομάδες που θα επηρεαστούν θετικά ή/και αρνητικά από την προτεινόμενη ρύθμιση, όπως επίσης θα πρέπει να γίνεται και μία προσπάθεια εκτίμησης, έστω κατά προσέγγιση, του αριθμού των ατόμων/ ομάδων/ φορέων.
- Εάν επηρεάζονται μέλη ορισμένων ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, τούτο θα πρέπει να τονίζεται στην αιτιολογική έκθεση.
- Είναι απαραίτητο να αποσαφηνιστεί εάν κατά το παρελθόν έχει λάβει χώρα κάποια απόπειρα αντιμετώπισης του ίδιου ζητήματος, θα πρέπει δε να δηλωθούν τόσο οι σχετικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, όσοι και οι λόγοι της ανεπάρκειας εκείνων.
- Είναι απαραίτητο να διευκρινισθεί το εάν έχει γίνει προηγούμενη έρευνα σχετικά με τη δυνατότητα αντιμετώπισης του υφιστάμενου ζητήματος με περισσότερο ήπιους τρόπους, όπως είναι η τροποποίηση κανονιστικού διατάγματος ή άλλης κανονιστικής διοικητικής πράξης, η μεταβολή διοικητικής πρακτικής και η διάθεση περισσότερων ανθρώπινων ή υλικών πόρων.
- Είναι θεμιτό (όχι όμως και απαραίτητο) να αποσαφηνισθεί το εάν έχει γίνει προηγούμενη έρευνα σχετικά με τις καλές πρακτικές (best practices) οι οποίες εφαρμόζονται με επιτυχία στο εξωτερικό (σε άλλα κράτη ή σε υπερεθνικούς οργανισμούς), εάν έχει λάβει χώρα δηλαδή ένα είδος «benchmarking»³⁷⁶.
- Εάν η προτεινόμενη ρύθμιση στοχεύει στην επίτευξη ορισμένου/ορισμένων από τους 17 στόχους βιώσιμης ανάπτυξης που έχει θέσει ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών³⁷⁷, τούτο θα πρέπει να αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση.

³⁷⁶ Β. Κέφης, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Θεωρία και πρότυπα – 2^η έκδοση (προηγούμενη έκδοση: 2005), εκδ. Κριτική, Αθήνα, 2014, σσ. 259 – 266· Ι. Ρωσσίδης, ό.π., σσ. 197 – 204· Δ. Μπουραντάς, Μάνατζμεντ: Θεωρητικό Υπόβαθρο – Σύγχρονες Πρακτικές, εκδ. Μπένου, Αθήνα, 2003, σσ. 527 – 533· Λιγωμένου, Α. (2022), «Η χρηστή διακυβέρνηση προστιθέμενη αξία στην ποιότητα της δημόσιας διοίκησης», στο Π. Πικραμένος, Α. Ράντος, Θ. Φορτσάκης, Φ. Αρναούτογλου, Σ. Βλαχόπουλος, Μ.-Ε. Κόρσου-Παναγοπούλου, Χ. Χρυσανθάκης, Γ. Δελλής, Β. Κονδύλης (επιστημονική επιτροπή) «Σὺν καὶ δικαστῆς ἄριστος. Σύμμεικτα εἰς μνήμην Γεωργίου Χ. Παναγιωτόπουλου», εκδ. Σάκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σσ. 931 – 932· Keehley, P., Abercrombie, N. (2008), *Benchmarking in the Public and Nonprofit Sectors*, San Francisco: Jossey Bass, p. 103· Bruder, K., Gray, E. (1994), *Public Sector Benchmarking: a practical approach*. Public Management. Vol 76 No 9· United Nations (2009), *Good Practices and Innovations in Public Governance*. New York: United Nations, p. 239.

³⁷⁷ Πρόκειται για τους εξής στόχους: 1) μηδενική φτώχεια, 2) μηδενική πείνα, 3) καλή υγεία και ευημερία, 4) ποιοτική εκπαίδευση, 5) ισότητα των φύλων, 6) καθαρό νερό και αποχέτευση, 7) φτηνή και καθαρή ενέργεια, 8) αξιοπρεπής εργασία και οικονομική ανάπτυξη, 9) βιομηχανία, καινοτομία και υποδομές, 10) λιγότερες ανισότητες, 11) βιώσιμες πόλεις και κοινότητες, 12) υπεύθυνη κατανάλωση και παραγωγή, 13) δράση για το κλίμα, 14) ζωή στο νερό, 15) ζωή στη στεριά, 16) ειρήνη, δικαιοσύνη και ισχυροί θεσμοί, 17) συνεργασία για τους στόχους, βλ. <https://unric.org/el/17-%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%87%CE%BF%CE%B9->

- Είναι απαραίτητο να αναφέρονται τόσο οι βραχυπρόθεσμοι, όσο και οι μακροπρόθεσμοι στόχοι οι οποίοι επιδιώκονται με την αξιολογούμενη ρύθμιση.
- Οι επιδιωκόμενοι στόχοι πρέπει να είναι μετρήσιμοι, γι' αυτό και είναι απαραίτητη η χρήση κατάλληλων δεικτών ανά τομέα νομοθέτησης (με την εξαίρεση του τομέα εξωτερικών και άμυνας λόγω προφανώς του ευαίσθητου χαρακτήρα των πληροφοριών τις οποίες διαχειρίζονται τα αρμόδια Υπουργεία), ενώ θα πρέπει να καταγράφονται στοιχεία της τελευταίας πενταετίας, του τρέχοντος ημερολογιακού έτους, αλλά και να γίνονται πιθανολογήσεις για την πορεία των πραγμάτων κατά την προσεχή τριετία, από τη θέση σε ισχύ της προτεινόμενης ρύθμισης.
- Εάν γίνεται μνεία στο κείμενο της προτεινόμενης ρύθμισης για εισαγωγή και χρήση πληροφοριακού συστήματος, είναι θεμιτό (όχι όμως και απαραίτητο) να διευκρινίζεται το κατά πόσον η συμβολή εκείνου στην επίτευξη των τεθέντων στόχων θα είναι άμεση ή έμμεση.
- Είναι θεμιτό (όχι όμως και απαραίτητο) να εξηγείται το εάν η χρήση του πληροφοριακού συστήματος συμβαδίζει με τις προβλέψεις της Βίβλου Ψηφιακού Μετασχηματισμού³⁷⁸ την οποία έχει εκδώσει το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, με τυχόν αρνητική απάντηση να απαιτεί τη συνοδεία ειδικής αιτιολογίας.
- Είναι θεμιτό (όχι όμως και απαραίτητο) να αναφέρεται η συνάφεια του πληροφοριακού συστήματος με τα λοιπά τα οποία ευρίσκονται ήδη σε λειτουργία, με τυχόν αρνητική απάντηση να απαιτεί τη συνοδεία ειδικής αιτιολογίας.
- Είναι θεμιτό (όχι όμως και απαραίτητο) να αναφέρεται η ύπαρξη προηγούμενης μελέτης βιωσιμότητας του προβλεπόμενου πληροφοριακού συστήματος, εάν όμως αυτή έχει παραλειφθεί, τότε θα πρέπει να συμπεριληφθούν στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης δεδομένα τα οποία θα πιστοποιούν την απρόσκοπτη εφαρμογή του συγκεκριμένου συστήματος.
- Η αιτιολογική έκθεση τελειώνει με τη συνοπτική ανάλυση του περιεχομένου κάθε άρθρου, με την επισήμανση ότι τυχόν παραφράσεις του κειμένου της έκθεσης δεν μπορούν να γίνονται ανεκτές.³⁷⁹

[%CE%B2%CE%B9%CF%89%CF%83%CE%B9%CE%BC%CE%B7%CF%83-%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CF%80%CF%84%CF%85%CE%BE%CE%B7%CF%83/](#)

[πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁷⁸ Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης (2020), *Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού 2020 – 2025*, διαθέσιμη στο <http://www.opengov.gr/digitalandbrief/wp-content/uploads/downloads/2020/12/digitalstrategy.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁷⁹ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, Αθήνα, σσ. 9 - 15, διαθέσιμο στο https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio_analisis.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022]. Ειδικά για το πρόβλημα της στείρας επανάληψης των διατάξεων του νόμου στο κείμενο της αιτιολογικής έκθεσης η οποία τον

5.5. Η έκθεση του άρθρου 75§§1,2 του Συντάγματος

Η δεύτερη κατά σειρά έκθεση η οποία πρέπει να συμπεριληφθεί στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης είναι η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Όπως ακριβώς ισχύει στην περίπτωση της αιτιολογικής έκθεσης, έτσι και στην περίπτωση της έκθεσης καθορισμού της δαπάνης εις βάρος του κρατικού προϋπολογισμού υπάρχει κανόνας συνταγματικής περιοχής που επιβάλλει τη σύνταξή της. Ειδικότερα, η παράγραφος 1 του άρθρου 75 του Συντάγματος προβλέπει ότι «Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου που συνεπάγονται επιβάρυνση του προϋπολογισμού, εφόσον υποβάλλεται από Υπουργούς, δεν εισάγεται για συζήτηση, αν δε συνοδεύεται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που καθορίζει τη δαπάνη· εφόσον υποβάλλεται από βουλευτές, διαβιβάζεται πριν από κάθε συζήτηση στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, που υποχρεούται να υποβάλει στη Βουλή σχετική έκθεση μέσα σε δεκαπέντε ημέρες. Αν η προθεσμία αυτή περάσει άπρακτη, η πρόταση νόμου εισάγεται για συζήτηση και χωρίς έκθεση.». Η πρόνοια του συντακτικού νομοθέτη να επιτρέψει ρητώς τη διεξαγωγή συζήτησης ενώπιον της Βουλής, ακόμη και εάν δεν έχει κατατεθεί η απαιτούμενη έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, εξηγείται από την επιφυλακτικότητά του απέναντι στο ρόλο τον οποίο δυνητικά θα μπορούσε να διαδραματίσει το ίδιο το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, ορίζοντας μόνο αυτό τον ακριβή χρόνο ολοκλήρωσης της διαδικασίας νομοθέτησης³⁸⁰. Η παράγραφος 2 του άρθρου 75 του Συντάγματος ορίζει πως «Το ίδιο ισχύει και για τις τροπολογίες, αν το ζητήσουν οι αρμόδιοι Υπουργοί. Σ' αυτή την περίπτωση το Γενικό Λογιστήριο υποχρεούται να υποβάλει στη Βουλή την έκθεσή του μέσα σε τρεις ημέρες. Μόνο αν αυτή η προθεσμία περάσει άπρακτη, η συζήτηση προχωρεί και χωρίς έκθεση»³⁸¹.

Η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους έχει ως θεμέλιο την εισήγηση του Προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών του επισπεύδοντος Υπουργείου³⁸². Ο

συνοδεύει, βλ. Ντζανάτος, Δ., ό.π., σσ. 374 – 376. Ο συγγραφέας ψέγει τους θιασώτες αυτής της πρακτικής, επικαλούμενος τις δυνάμεις εντροπίας που αναπτύσσονται σε κάθε περίπτωση εκπλήρωσης μίας τυπικής υποχρέωσης με μηχανιστικό τρόπο, με συνέπεια την πλήρη υποβάθμιση και απώλεια νοήματος της όλης διαδικασίας.

³⁸⁰ Βλ. Δ. Σκιαδάς, ό.π., σ. 171. Ο συγγραφέας εν προκειμένω παραπέμπει στο έργο των Α. Χ. Γέροντα και Α. Ι. Ψάλτη, Δημοσιονομικών Δίκαιον – Τεύχος Α', Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλα, 1980, σ. 36.

³⁸¹ Άρθρο 75§§1,2 του Συντάγματος. Βλ. επίσης και άρθρο 85§5 και 88§5 του Κανονισμού της Βουλής.

³⁸² Άρθρο 24§5 του Νόμου 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) – δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 143/Α/2014 : «Για την εκτέλεση των καθηκόντων που προβλέπονται στην παράγραφο 4, ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών του Υπουργείου έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες: (...) ε. Διατυπώνει αιτιολογημένη εισήγηση για κάθε σχέδιο νόμου, προεδρικού διατάγματος, υπουργικής απόφασης, πολιτικής,

σκοπός που επιδιώκεται μέσω της εν λόγω έκθεσης είναι η διακρίβωση του πλήρους μεγέθους της δημοσιονομικής επίπτωσης επί του Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης, όπως δηλαδή αυτή η επίπτωση αναμένεται να προκύψει εξαιτίας των προτεινόμενων ρυθμίσεων του νομοσχεδίου³⁸³. Όπως προκύπτει από τη μελέτη του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους προστίθεται στο τέλος, αφότου δηλαδή έχουν τεθεί οι υπογραφές των συναρμόδιων Υπουργών, ενώ θα πρέπει να δίδεται προσοχή σε δύο συγκεκριμένα σημεία:

- στη συνοπτική απεικόνιση των επιμέρους ρυθμίσεων, ούτως ώστε να μπορεί να γίνει ευχερώς η αντιστοίχιση δαπανών και προτεινόμενων ρυθμίσεων,
- στην παράθεση οικονομικών δεδομένων, σχετικών με την επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού, και μάλιστα ακόμη και αν δεν υφίστανται γι' αυτά συγκεκριμένες αποδείξεις αλλά μόνο ενδείξεις ή προβλέψεις.³⁸⁴

5.6. Η έκθεση του άρθρου 75§3 του Συντάγματος

Η τρίτη και τελευταία περίπτωση συνοδευτικής έκθεσης διαθέτουσας συνταγματικό έρεισμα είναι εκείνη της παραγράφου 3 του άρθρου 75 του Συντάγματος, βάσει της οποίας «Νομοσχέδιο που συνεπάγεται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων δεν εισάγεται για συζήτηση, αν δεν συνοδεύεται από ειδική έκθεση για τον τρόπο που θα καλυφθούν, η οποία υπογράφεται από τον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών»³⁸⁵. Συναφής είναι και η παράγραφος 2 του άρθρου 73 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία «Νομοσχέδια που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της υποβάλλονται μόνο από τον Υπουργό Οικονομικών ύστερα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Αν πρόκειται για συντάξεις που επιβαρύνουν

προγράμματος ή πρότασης αναφορικά με τη δημοσιονομική επίπτωση στο σκέλος των δαπανών του προϋπολογισμού ή του Μ.Π.Δ.Σ. των εποπτευόμενων φορέων αυτού. Η εισήγηση του προηγούμενου εδαφίου υποβάλλεται στον Υπουργό και τον Γενικό Γραμματέα του οικείου Υπουργείου και αποστέλλεται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, Σε περίπτωση συναρμοδιότητας περισσότερων Υπουργείων, ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών του επισπεύδοντος Υπουργείου συγκεντρώνει όλες τις αιτιολογημένες εισηγήσεις και τις αποστέλλει στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Ειδικότερα, για σχέδιο νόμου, προεδρικού διατάγματος, υπουργικής απόφασης, πολιτικής, προγράμματος ή πρότασης, εφόσον έχει δημοσιονομική επίπτωση για τον ειδικό φορέα «Γενικές Κρατικές Δαπάνες» του τακτικού προϋπολογισμού του Υπουργείου Οικονομικών, η εισήγηση του πρώτου εδαφίου διατυπώνεται από τη Γενική Διεύθυνση Προϋπολογισμού και Δημοσιονομικής Πολιτικής του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.».

³⁸³ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, Αθήνα, σ. 16, διαθέσιμο στο https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio_analisis.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁸⁴ Ibid, σ. 17.

³⁸⁵ Άρθρο 75§3 του Συντάγματος.

τον προϋπολογισμό οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, υποβάλλονται από τον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών. Τα νομοσχέδια για συντάξεις πρέπει να είναι ειδικά· δεν επιτρέπεται, με ποινή την ακυρότητα, να αναγράφονται διατάξεις για συντάξεις σε νόμους που αποσκοπούν στη ρύθμιση άλλων θεμάτων»³⁸⁶.

Πρόκειται για δύο εξαιρέσεις του κανόνα της νομοθετικής πρωτοβουλίας του Κοινοβουλίου και μάλιστα μέσω αυτών εξυπηρετείται η διαφύλαξη της ομαλής εκτέλεσης του προϋπολογισμού καθώς και η εξάλειψη του κινδύνου προώθησης χαρακτηριστικών ρυθμίσεων από βουλευτές του Σώματος προς άγραν ψήφων³⁸⁷.

Για τη σύνταξη της έκθεσης αυτής είναι επιβεβλημένη η κατά το δυνατόν πληρέστερη απεικόνιση των μεθόδων με τις οποίες υπολογίζεται να καλυφθούν ενδεχόμενες δαπάνες ή τυχόν μείωση των κρατικών εσόδων³⁸⁸. Εάν υπάρχει πρόβλεψη για απονομή συντάξεων, τότε είναι απαραίτητη η εκπόνηση -και, σε δεύτερο χρόνο, η επισύναψη – σχετικής αναλογιστικής μελέτης³⁸⁹.

Μετά την παρουσίαση των προβλεπόμενων στο άρθρο 75§§1, 3 του Συντάγματος εκθέσεων και με την ειδικότερη επισήμανση ότι αυτές αποτελούν οργανικό τμήμα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, σκόπιμο κρίνεται να φωτιστεί μία συγκεκριμένη πτυχή του ζητήματος της σύνταξης των ως άνω συνοδευτικών εγγράφων. Για την ακρίβεια, πρόκειται για τη διάσταση μεταξύ τύπου και ουσίας η οποία διαπιστώνεται συχνά και αναμφίβολα αποτελεί τροχοπέδη στην παραγωγική ολοκλήρωση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Όπως σχολιάζει χαρακτηριστικά ο Δ. Ντζανάτος, μέχρι και στο νόμο – υπόδειγμα για το Επιτελικό Κράτος – ή, ορθότερα, στις εκθέσεις αυτού, τη σύνταξη των οποίων έχει επιμεληθεί το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους - παρατηρούνται τα φαινόμενα της παρουσίασης μη υπολογισμένων δαπανών και οφελών, της θεμελίωσης των εκθέσεων αποκλειστικά και

³⁸⁶ Άρθρο 73§2 του Συντάγματος. Για την αρχή της ειδικότητας των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων και το πώς αυτή κατέληξε να προκαλεί ρωγμή στο δικαστικώς ανέλεγκτο της τυπικής αντισυνταγματικότητας των νόμων (τα *interna corporis*), βλ. Φ. Σπυρόπουλος, ό.π., σσ. 150 – 151, όπου ο συγγραφέας αναφέρεται εν ολίγοις στην επιβίωση ενός χοντρικού καταλοίπου, μη συμβατού πλέον με το γενικώς παραδεκτό εύρος του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων.

³⁸⁷ Δ. Σκιαδάς, ό.π., σσ. 169 – 171. Ο συγγραφέας εν προκειμένω παραπέμπει στο έργο του Δ. Ι. Κόρσου, Δημοσιονομικών Δίκαιον – Τεύχος Α', Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλα, 1980, σσ. 139 – 140.

³⁸⁸ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, Αθήνα, σ. 19, διαθέσιμο στο https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio_analisis.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁸⁹ Ibid.

μόνο στα στοιχεία που προσκομίσθηκαν με πρωτοβουλία του επισπεύδοντος Υπουργείου, της απουσίας ελέγχου και διασταύρωσης των στοιχείων αυτών, της έλλειψης ενός κοινώς αποδεκτού μοντέλου για τη σύνταξη των σχετικών εκθέσεων και, τέλος, της ύπαρξης γενικών και αόριστων αναφορών περί κόστους και οφέλους της προτεινόμενης ρύθμισης.³⁹⁰

5.7. Η έκθεση γενικών συνεπειών

Η προβλεπόμενη στο άρθρο 62§2 περίπτωση δ' του Νόμου 4622/2019 έκθεση γενικών συνεπειών αποτελεί τον πυρήνα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, υπό την έννοια ότι μέσω αυτής της έκθεσης καθίσταται εφικτή η ενημέρωση των πολιτών σχετικά με το αναμενόμενο κόστος και όφελος της προτεινόμενης ρύθμισης, αλλά και τις ενδεχόμενες διακινδυνεύσεις τις οποίες εκείνη συνεπάγεται³⁹¹. Μάλιστα, οι συνέπειες, θετικές ή αρνητικές, κατηγοριοποιούνται σε πέντε θεματικά πεδία, ήτοι: α) τους θεσμούς, τη δημόσια διοίκηση και τη διαφάνεια, β) την αγορά, την οικονομία και τον ανταγωνισμό, γ) την κοινωνία και τις κοινωνικές ομάδες, δ) το περιβάλλον, αστικό, φυσικό και πολιτιστικό και, τέλος, ε) τη νησιωτικότητα³⁹².

Όσον αφορά στο περιεχόμενο, η διάκριση μεταξύ αιτιολογικής έκθεσης και έκθεσης γενικών συνεπειών είναι ουσιώδης, με την μεν πρώτη να εστιάζει στο λόγο για τον οποίον προτείνεται η εισαγωγή μίας νέας ρύθμισης στην έννομη τάξη, τη δε δεύτερη να επικεντρώνεται στον αντίκτυπο αυτής ακριβώς της νομοθετικής πρωτοβουλίας³⁹³. Είναι σαφές ότι η αιτιολογική έκθεση έχει ως άξονα αναφοράς το παρελθόν, ενώ η έκθεση γενικών συνεπειών το μέλλον, με όση ασφάλεια τουλάχιστον εκείνο μπορεί να προσδιοριστεί εκ των προτέρων. Παρά ταύτα, οι πρακτικές που ακολουθούνταν προ της θέσεως σε ισχύ του Νόμου 4622/2019, δημιούργησαν την πεπλανημένη εντύπωση ότι η αιτιολογική έκθεση και η έκθεση γενικών συνεπειών μπορεί και να ταυτίζονται κατά περιεχόμενο³⁹⁴. Οι συντάκτες του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης εξηγούν κατά τρόπο εύληπτο ότι η έκθεση γενικών

³⁹⁰ Δ. Ντζανάτος, ό.π., σσ. 376 – 380.

³⁹¹ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, Αθήνα, σ. 20, διαθέσιμο στο https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio_analisis.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁹² Άρθρο 62§2 περίπτωση δ του Νόμου 4622/2019.

³⁹³ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, Αθήνα, σ. 20, διαθέσιμο στο https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio_analisis.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁹⁴ Ibid.

συνεπειών επιτελεί έναν πολύ συγκεκριμένο ρόλο. Μέσω αυτής της έκθεσης αφενός επιχειρείται η στάθμιση του οικονομικού, κοινωνικού και διοικητικού οφέλους και κόστους που έχει προηγηθεί της ρύθμισης, αφετέρου επιδιώκεται η περιγραφή των αστάθμητων παραγόντων οι οποίοι ενδέχεται να προκύψουν κατά την εφαρμογή της ρύθμισης³⁹⁵.

Για την αποδοτικότερη επιτέλεση αυτού ακριβώς του ρόλου, έχει τεθεί και η πρόβλεψη πως «Η Ανάλυση ενσωματώνει όλες τις γνώμες και τα πορίσματα των αρμοδίων υπηρεσιών και ανεξάρτητων αρχών στην έκθεση γενικών συνεπειών της περίπτωσης (δ) της παραγράφου 2, οι οποίες έχουν ζητηθεί, είτε από το επισπεύδον Υπουργείο είτε από την Προεδρία της Κυβέρνησης».³⁹⁶ Λόγοι διαφάνειας και άρτιας επιστημονικής τεκμηρίωσης επιβάλλουν, συνεπώς, τη λήψη υπόψη όλων των γνωμών και των πορισμάτων που έχουν προκύψει κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, ούτως ώστε να αποδεικνύεται ότι το συμπέρασμα της έκθεσης γενικών συνεπειών κάθε άλλο παρά αυθαίρετο είναι.

Το υπό μορφή ερωτηματολογίου υπόδειγμα Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης περιλαμβάνει ειδική ενότητα για την έκθεση γενικών συνεπειών. Η ενότητα αυτή διαμορφώνεται με βάση 4 συγκεκριμένους πίνακες, οι οποίοι χρήζουν συμπλήρωσης ανάλογα με τις πληροφορίες που είναι διαθέσιμες. Τα στοιχεία τα οποία αξίζουν να προσελκύσουν το ενδιαφέρον του παρατηρητή είναι εν προκειμένω τα εξής:

- Ως όφελος νοείται τόσο εκείνο το οποίο δύναται να αποτιμηθεί σε χρήμα (π.χ. αύξηση κρατικών εσόδων), όσο και εκείνο που δεν μπορεί να «μεταφραστεί» σε συγκεκριμένο χρηματικό ποσό (π.χ. η ταχύτερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών).
- Ένα όφελος μπορεί να είναι άμεσο, οπότε ο συντάκτης της έκθεσης γενικών συνεπειών καλείται να επιλέξει μεταξύ της αύξησης εσόδων, της μείωσης δαπανών, της εξοικονόμησης χρόνου, της μεγαλύτερης αποδοτικότητας/αποτελεσματικότητας.
- Ένα όφελος μπορεί όμως να είναι και έμμεσο, οπότε ο συντάκτης της έκθεσης γενικών συνεπειών καλείται να επιλέξει μεταξύ της βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών, της δίκαιης μεταχείρισης των πολιτών, της αυξημένης αξιοπιστίας/διαφάνειας θεσμών και της βελτιωμένης διαχείρισης κινδύνων.
- Υπάρχει πρόνοια για το ενδεχόμενο εκτίμησης της ύπαρξης ορισμένων συνεπειών οι οποίες δεν μπορούν να τυποποιηθούν σε μία εκ των ανωτέρω επιλογών· σε αυτήν την

³⁹⁵ Ibid.

³⁹⁶ Άρθρο 62§4 του Νόμου 4622/2019.

περίπτωση ο συντάκτης της έκθεσης γενικών συνεπειών οφείλει να διαλέξει το κελί του πίνακα με την ένδειξη «Άλλο».

- Τα άμεσα και έμμεσα οφέλη ευρίσκονται στις οριζόντιες γραμμές του πρώτου κατά σειρά πίνακα και θα πρέπει να αντιστοιχηθούν με έναν ή και με περισσότερους εκ των πέντε τομέων, οι οποίοι ευρίσκονται στις κάθετες στήλες του ίδιου πίνακα.
- Η υποενότητα «Κόστος αξιολογούμενης ρύθμισης» σχετίζεται με την υποχρέωση του συντάκτη της έκθεσης γενικών συνεπειών να προσδιορίσει τις παραμέτρους οι οποίες μπορούν να διαμορφώσουν αυτό το κόστος, είτε εκείνο είναι αποτιμητό σε χρήμα είτε όχι.
- Δεν επιδιώκεται εν προκειμένω η καταγραφή συγκεκριμένων χρηματικών ποσών με τα οποία θα επιβαρυνθεί ο κρατικός προϋπολογισμός, διότι η ανάγκη αυτή εξυπηρετείται πλήρως μέσω της έκθεσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.
- Ένα κόστος μπορεί να προκύπτει κατά την έναρξη εφαρμογής της ρύθμισης, οπότε ο συντάκτης της έκθεσης γενικών συνεπειών καλείται να επιλέξει μεταξύ του κόστους για το σχεδιασμό/την προετοιμασία, την υποδομή/τον εξοπλισμό, τις προσλήψεις/την κινητικότητα και την ενημέρωση/την εκπαίδευση των εμπλεκομένων.
- Ένα κόστος όμως μπορεί να προκύπτει και κατά τη λειτουργία ή εξαιτίας της απόδοσης της ρύθμισης, οπότε ο συντάκτης της έκθεσης γενικών συνεπειών καλείται να επιλέξει μεταξύ του κόστους για τη στήριξη και λειτουργία της διαχείρισης, τη διαχείριση των αλλαγών κατά την εκτέλεση και τη συμμετοχή στη νέα ρύθμιση.
- Υπάρχει πρόνοια για το ενδεχόμενο εκτίμησης της ύπαρξης ορισμένου κόστους το οποίο δεν μπορεί να τυποποιηθεί σε μία εκ των ανωτέρω επιλογών· σε αυτήν την περίπτωση ο συντάκτης της έκθεσης γενικών συνεπειών οφείλει να διαλέξει το κελί του πίνακα με την ένδειξη «Άλλο».
- Τα κόστη για την έναρξη εφαρμογής της ρύθμισης όπως επίσης και τα κόστη για τη λειτουργία και την απόδοση της ρύθμισης ευρίσκονται στις οριζόντιες γραμμές του δεύτερου κατά σειρά πίνακα και θα πρέπει να αντιστοιχηθούν με έναν ή και με περισσότερους εκ των πέντε τομέων, οι οποίοι ευρίσκονται στις κάθετες στήλες του ίδιου πίνακα.
- Ως κίνδυνος νοείται κάθε αβέβαιη παράμετρος μίας ρύθμισης και είναι ευθύνη του συντάκτη της έκθεσης γενικών συνεπειών να επισημάνει εάν υφίστανται σε λειτουργία μηχανισμοί ή διαδικασίες για την έγκαιρη αντιμετώπιση/περιορισμό/αποτροπή των προβλεπόμενων κατά περίπτωση κινδύνων.
- Εφόσον το προτεινόμενο μέτρο αφορά στη διαχείριση του κινδύνου, ο συντάκτης της έκθεσης γενικών συνεπειών καλείται να επιλέξει μεταξύ της αναγνώρισης/του

εντοπισμού του κινδύνου, της διαπίστωσης συνεπειών κινδύνων στους στόχους και του σχεδιασμού αποτροπής/αντιστάθμισης των κινδύνων.

- Εφόσον το προτεινόμενο μέτρο αφορά στη μείωση του κινδύνου, ο συντάκτης της έκθεσης γενικών συνεπειών καλείται να επιλέξει μεταξύ της πιλοτικής εφαρμογής, της ανάδειξης καλών πρακτικών κατά την υλοποίηση της ρύθμισης και τη συνεχή αξιολόγηση των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων.
- Υπάρχει πρόνοια για το ενδεχόμενο εκτίμησης της ύπαρξης ορισμένου κινδύνου ο οποίος δεν μπορεί να τυποποιηθεί σε μία εκ των ανωτέρω επιλογών· σε αυτήν την περίπτωση ο συντάκτης της έκθεσης γενικών συνεπειών οφείλει να διαλέξει το κελί του πίνακα με την ένδειξη «Άλλο».
- Τα μέτρα για τη διαχείριση των κινδύνων της ρύθμισης όπως επίσης και τα μέτρα για τη μείωση των κινδύνων της ρύθμισης ευρίσκονται στις οριζόντιες γραμμές του τρίτου κατά σειρά πίνακα και θα πρέπει να αντιστοιχηθούν με έναν ή και με περισσότερους εκ των πέντε τομέων, οι οποίοι ευρίσκονται στις κάθετες στήλες του ίδιου πίνακα.
- Και στους τρεις πίνακες (όφελος, κόστος και κίνδυνος ρύθμισης) υπάρχει πρόβλεψη και χώρος για σύντομο σχολιασμό των σημείων τα οποία επιλέχθηκαν κατά περίπτωση.
- Ο τέταρτος και τελευταίος πίνακας της έκθεσης γενικών συνεπειών είναι αφιερωμένος στην κατάθεση (για την ακρίβεια, ηλεκτρονική επισύναψη) τυχόν γνωμοδοτήσεων ή πορισμάτων διαφόρων αρχών ή υπηρεσιών με εξειδίκευση στα θέματα τα οποία πραγματεύεται η εκάστοτε προτεινόμενη ρύθμιση.
- Ο συντάκτης της έκθεσης γενικών συνεπειών μπορεί να διαφωνήσει με το περιεχόμενο της γνωμοδότησης ή του πορίσματος της αρμόδιας υπηρεσίας ή αρχής· εάν όμως το πράξει, οφείλει να συμπληρώσει μία ειδική αιτιολογία στο πεδίο του τέταρτου κατά σειρά πίνακα της έκθεσης γενικών συνεπειών.³⁹⁷

Σε μία προσπάθεια αξιολόγησης του σχεδιασμού της έκθεσης γενικών συνεπειών, όπως αυτός αποτυπώνεται στο Νόμο 4622/2019, μπορεί βασίμως να υποστηριχθεί πως η έκκληση των συντακτών του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης για ευελιξία κατά την εφαρμογή των σχετικών οδηγιών δεν είναι καθόλου τυχαία. Το πολύπλοκο και ευμετάβλητο περιβάλλον, εντός του οποίου οι χρήστες του Εγχειριδίου καλούνται να επιτελέσουν το ρόλο που τους αναλογεί, επιβάλλει την ανάδειξη της ικανότητας προσαρμογής της Διοίκησης σε όλες τις πιθανές απαιτήσεις

³⁹⁷ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, Αθήνα, σσ. 21 - 22, 50 - 53, διαθέσιμο στο https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio_analisis.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

της στιγμής³⁹⁸. Αυτό σημαίνει ότι πράγματι, θα υπάρξουν - σχεδόν νομοτελειακά - περιπτώσεις ρυθμιστέας ύλης τις οποίες τα αρμόδια στελέχη της Διοίκησης δε θα είναι σε θέση να διαχειριστούν επιτυχώς, εάν εκείνη τη στιγμή δεν τροποποιήσουν καταλλήλως τα πεδία της έκθεσης γενικών συνεπειών, π.χ. με τη συμπλήρωση ορισμένων ενοτήτων ή ερωτημάτων³⁹⁹.

Το κρίσιμο στοιχείο, όμως, είναι ο ορθός χαρακτηρισμός των συνεπειών οι οποίες προκαλούνται από την εκάστοτε προτεινόμενη ρύθμιση. Ειδικότερα, απαιτείται ειλικρίνεια εκ μέρους των αρμόδιων για τη σύνταξη της έκθεσης γενικών συνεπειών. Η ύπαρξη θετικών συνεπειών εκλαμβάνεται πολύ φυσιολογικά ως αυτονόητη, εφόσον κάθε ρύθμιση εισάγεται στην έννομη τάξη με πρωτοβουλία – ως επί το πλείστον – των Υπουργών της Κυβέρνησης. Κατά συνέπεια, είναι άσκοπη, έως και αντιπαραγωγική η προσπάθεια υπερπροβολής των θετικών σημείων τα οποία κομίζει η εκάστοτε προτεινόμενη ρύθμιση στην έννομη τάξη, την κοινωνία, την οικονομία, το περιβάλλον, κ.λπ.. Παρ' όλα αυτά είναι χρήσιμο να αποτυπώνεται έστω και κατά προσέγγιση το πλήθος και, δευτερευόντως, η ιδιότητα των ωφελούμενων. Κατ' αυτόν τον τρόπο είναι δυνατόν να ελεγχθεί⁴⁰⁰ η συνέπεια λόγων και έργων της Κυβέρνησης καθώς και η ανεξαρτησία των μελών της από φαινόμενα παρασκηνιακής πολιτικής πίεσης (lobbying⁴⁰¹) ή συμπαιγνίας των ιδίων με ισχυρά συμφέροντα (machine politics⁴⁰²).

Μεγαλύτερο, όμως, νόημα αποκτά ο προσδιορισμός του εύρους του αρνητικού αντικτύπου, ο οποίος είναι πολύ πιθανό ότι θα ακολουθήσει μετά την έκδοση του νόμου ή της κανονιστικής διοικητικής πράξης μείζονος οικονομικής και κοινωνικής σημασίας. Αυτή είναι σε τελική ανάλυση και η λυδία λίθος της ποιότητας ενός

³⁹⁸ Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο ο Α. Παπατόλιας κρούει τον κώδωνα του κινδύνου, υπενθυμίζοντας «τη μεγάλη απόσταση που χωρίζει τις κανονιστικές επιδιώξεις του νομοθέτη από τις αιτιακές συνθήκες της αποτελεσματικής εφαρμογής των κανόνων που θεσπίζει (...)», βλ. Παπατόλιας, Α. (2019), Η κριτική στο «Επιτελικό Κράτος», *constitutionalism.gr*, διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/2019-11-papatolias-epiteliko-kratos/> [πρόσβαση: 29.11.2022].

³⁹⁹ Δ. Ντζανάτος, ό.π., σ. 383.

⁴⁰⁰ Μέλισσας, Δ. (2008), «Η μη εφαρμογή του νόμου. Μορφή κρίσης της πολιτικής;» στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), «Κρίση του Ελληνικού πολιτικού συστήματος;», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σσ. 161 – 162.

⁴⁰¹ Για την πρακτική του lobbying και πώς αυτή μπορεί να επηρεάσει με αθέμιτο τρόπο την άσκηση δημόσιας πολιτικής, βλ. <https://www.oecd.org/corruption/ethics/lobbying/> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Βλ. επίσης και τον πρόσφατο Νόμο 4829/2021 «Ενίσχυση διαφάνειας και λογοδοσίας σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας, αποκατάσταση της ακεραιότητας του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας και λοιπές διατάξεις», ΦΕΚ 166/Α/10.9.2021.

⁴⁰² I. Τσιβάκου, ό.π., σσ. 80 - 82· Scott, J. C. (1969). Corruption, Machine Politics, and Political Change. *The American Political Science Review*, 63(4), 1142–1158. <https://doi.org/10.2307/1955076> [πρόσβαση: 29.11.2022]· R. Holcombe, ό.π., σσ. 270 – 297.

νομοθετικού ή κανονιστικού κειμένου, ο πλήρης εντοπισμός των αρνητικών συνεπειών της ρύθμισης, η διατύπωση ρεαλιστικών και υλοποιήσιμων από τη δημόσια διοίκηση προτάσεων, σε συνδυασμό βεβαίως με τη λήψη κατάλληλων μέτρων για τον μετριασμό ή την αποτροπή των ενδεχόμενων κινδύνων.⁴⁰³ Σημειώνεται ακόμη ότι ο θέμα του αρνητικού αντικτύπου - και, προφανώς, η καταγραφή αυτού - συνδέεται άρρηκτα με το φόβο των πολιτικών για το λεγόμενο πολιτικό κόστος, το οποίο διαχρονικά έχει αποτελέσει τροχοπέδη για την υιοθέτηση και υλοποίηση πολλών μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων.⁴⁰⁴

5.8. Η έκθεση διαβούλευσης

Η πέμπτη κατά σειρά έκθεση που εμπεριέχεται (συνημμένη ως ηλεκτρονικό αρχείο) στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης είναι η έκθεση διαβούλευσης⁴⁰⁵. Για τη συμπλήρωση των σχετικών πινάκων στο υπόδειγμα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης απαιτείται η αναφορά πληροφοριών οι οποίες προέκυψαν κατά το στάδιο της διαβούλευσης. Από την επισκόπηση του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης προκύπτουν λοιπόν τα εξής:

- Ο συντάκτης της έκθεσης διαβούλευσης προβαίνει αρχικώς σε μία σύντομη παρουσίαση της διαδικασίας της διαβούλευσης η οποία έλαβε χώρα κατά το σχεδιασμό μίας ρύθμισης.
- Συμπληρώνεται στον πρώτο πίνακα το πεδίο «Συνεργασία με άλλα υπουργεία/υπηρεσίες», «Συνεργασία με κοινωνικούς φορείς/Ανεξάρτητες Αρχές» ή το πεδίο «Διεθνής Διαβούλευση», ανάλογα με τους φορείς οι οποίοι ενδεχομένως τοποθετήθηκαν επί του θέματος το οποίο πραγματεύεται η σχεδιαζόμενη ρύθμιση, τοποθετήσεις οι οποίες μάλιστα πρέπει να προηγούνται χρονικώς της ηλεκτρονικής δημόσιας διαβούλευσης. Καταγράφεται ακόμη και το όνομα των φορέων αυτών.
- Στον δεύτερο πίνακα παρατίθενται (συνοπτικά, ομαδοποιημένα και με την ένδειξη «επί της αρχής» ή «επί των άρθρων») τα σχόλια και ο αριθμός των πολιτών/των φορέων οι οποίοι έλαβαν μέρος στη διαδικασία της διαβούλευσης μέσω του ιστοτόπου www.opengov.gr.
- Γίνεται αναφορά στα σχόλια τα οποία επηρέασαν τη διαμόρφωση του περιεχομένου επίμαχων άρθρων.

⁴⁰³ Δ. Ντζανάτος, σσ. 383 – 384.

⁴⁰⁴ Π. Τσακλόγλου/Γ. Οικονομίδης/Χ. Τριαντόπουλος/Α. Φιλιππόπουλος, ό.π., σ. 65.

⁴⁰⁵ Άρθρο 61§4 σε συνδυασμό με το άρθρο 62§2 περίπτωση ε του Νόμου 4622/2019.

Γίνεται ομοίως αναφορά και στα σχόλια τα οποία τελικώς απερρίφθησαν, με τη διευκρίνιση ότι η απόρριψη αυτών χρήζει πάντοτε επαρκούς αιτιολογίας⁴⁰⁶.

5.9. Η έκθεση νομιμότητας

Η έκτη κατά σειρά έκθεση είναι η έκθεση νομιμότητας η οποία συνιστά μία εκ των καινοτομιών του Νόμου για το Επιτελικό Κράτος. Μέσω αυτής της έκθεσης επιδιώκεται πρωτίστως η διασφάλιση της συμβατότητας των προτεινόμενων ρυθμίσεων με υπερκείμενους κανόνες δικαίου⁴⁰⁷. Ειδικότερα, η έκθεση νομιμότητας αποτελείται από πέντε διακριτές υποενότητες για τις οποίες ισχύουν τα ακόλουθα:

- Στις πρώτες τρεις ελέγχεται η τυχόν αντίθεση των προτεινόμενων ρυθμίσεων με διατάξεις του συνταγματικού, του ευρωπαϊκού και του διεθνούς δικαίου.
- Για το σκοπό αυτό παρατίθενται αρχικώς οι αριθμοί των άρθρων του Συντάγματος οι οποίοι λειτουργούν ως θεμέλιο των προτεινόμενων ρυθμίσεων.
- Στην περίπτωση του ευρωπαϊκού δικαίου, η έμφαση δίδεται στις δεσμευτικές πράξεις (πρωτογενούς και παράγωγου δικαίου) των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης· αυτό όμως δεν αποκλείει άνευ ετέρου την αναφορά και μη δεσμευτικών κειμένων, όπως είναι επί παραδείγματι τα ψηφίσματα.
- Στην περίπτωση του διεθνούς δικαίου, καταγράφονται συναφείς διατάξεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και άλλων διεθνών συμβάσεων.
- Στην τέταρτη και την πέμπτη υποενότητα διαπιστώνεται τυχόν ύπαρξη συναφούς με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις νομολογίας (εθνικών ή διεθνών δικαστηρίων) ή απόφασης Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής. Αναγράφονται τα στοιχεία και το βασικό περιεχόμενο των αποφάσεων.
- Επισημαίνεται ότι θα πρέπει οι σχετικές δικαστικές αποφάσεις, γνώμες, κ.λπ. να αποτέλεσαν την αιτία για την πρόταση της ρύθμισης.⁴⁰⁸

⁴⁰⁶ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, Αθήνα, σσ. 23 - 24, 54 - 55, διαθέσιμο στο https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio_analisis.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁴⁰⁷ Άρθρο 62§2 περίπτωση στ' του Νόμου 4622/2019.

⁴⁰⁸ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, Αθήνα, σσ. 25 - 27, 56 - 57, διαθέσιμο στο https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio_analisis.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

5.10. Ο πίνακας τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων

Στη σειρά των ειδικότερων εκθέσεων της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, ο νομοθέτης παρεμβάλλει και τον πίνακα τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων⁴⁰⁹. Η δομή του εν λόγω πίνακα, είτε αυτός αφορά στις τροποποιούμενες είτε στις καταργούμενες διατάξεις, είναι συγκεκριμένη και σαφής⁴¹⁰. Πιο αναλυτικά, στο αριστερό τμήμα του πίνακα παρουσιάζεται είτε το νέο περιεχόμενο των τροποποιούμενων διατάξεων είτε απλώς ο αριθμός του άρθρου που προβλέπει κατάργηση, στην περίπτωση των καταργούμενων διατάξεων. Στο δεξιό πάλι τμήμα του πίνακα εμφανίζεται η διάταξη όπως ίσχυε μέχρι την τροποποίηση ή την κατάργησή της. Ειδικά για την περίπτωση της τροποποίησης/αντικατάστασης/συμπλήρωσης διατάξεων, το σκέλος των διατάξεων που μεταβάλλεται/ αντικαθίσταται/ συμπληρώνεται θα πρέπει απαραίτητως να τεθεί με πλάγια γράμματα, ώστε να εντοπίζονται ευχερώς οι διαφορές μεταξύ των κειμένων.

5.11. Η έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης

Το όγδοο και τελευταίο τμήμα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης είναι η έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης⁴¹¹. Πρόκειται για μία ακόμη καινοτομία του Νόμου για το Επιτελικό Κράτος, καθώς για πρώτη φορά ορίζονται με σαφήνεια τα διοικητικά όργανα τα οποία είναι επιφορτισμένα με την εκτέλεση της προτεινόμενης ρύθμισης, ενώ την ίδια στιγμή τίθενται συγκεκριμένα χρονικά περιθώρια, εντός των οποίων είναι υποχρεωτική η έκδοση των προβλεπόμενων κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Τα βασικά στοιχεία της έκθεσης εφαρμογής της ρύθμισης είναι τα εξής:

- Πρόκειται για μία «σπονδυλωτή» έκθεση, αποτελούμενη από τέσσερα αυτοτελή μέρη με εσωτερική συνοχή.
- Το πρώτο μέρος αφορά στο πεδίο υπ' αριθμόν 31 της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης και έχει ως τίτλο «Συναρμοδιότητα Υπουργείων/Υπηρεσιών/φορέων. Έργο του συντάκτη της έκθεσης εφαρμογής της ρύθμισης είναι να εντοπίσει διάσπαρτες διατάξεις οι οποίες μπορεί να εγκαθιδρύουν συναρμοδιότητες, ώστε να ελεγχθεί

⁴⁰⁹ Άρθρο 62§2 περίπτωση ζ' Νόμου 4622/2019. Άρθρο 62§2 περίπτωση ζ' Νόμου 4622/2019. Αξιοσημείωτη είναι και η πρόταση του Δ. Ντζανάτου περί παρουσίασης των αλλαγών με τη μέθοδο της διοικητικής σύνοψης, σε συνδυασμό με τη χρήση ολοκληρωμένων βάσεων δεδομένων, ούτως ώστε εκείνοι οι οποίοι ανατρέχουν στον εκάστοτε ψηφισμένο νόμο και τα συνοδευτικά του έγγραφα να μη χρειάζεται να σπαταλούν πολύτιμο χρόνο βυθιζόμενοι μέσα σε έναν κυκεώνα σελίδων και πινάκων, βλ. Δ. Ντζανάτος, *ό.π.*, σσ. 380 – 382.

⁴¹⁰ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, Αθήνα, σσ. 28 - 29, 58, διαθέσιμο στο https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio_analisis.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁴¹¹ Άρθρο 62§2 περίπτωση η' του Νόμου 4622/2019.

τελικώς εάν η ύπαρξη εκείνων δικαιολογείται ή είναι περιττή. Ο συντάκτης της έκθεσης εφαρμογής της ρύθμισης αναφέρει εν προκειμένω την κρίσιμη διάταξη η οποία προβλέπει συναρμοδιότητα, τις ονομασίες των συναρμόδιων φορέων και, τέλος, το αντικείμενο της συναρμοδιότητας. Από τη στήλη με τίτλο «αντικείμενο συναρμοδιότητας» θα πρέπει να προκύπτει τεκμηριωμένα ότι η ίδια η συναρμοδιότητα είναι επιβεβλημένη για την εκπλήρωση των σκοπών της ρύθμισης.

- Το δεύτερο μέρος αφορά στο πεδίο υπ' αριθμόν 32 της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης και έχει ως τίτλο «Έκδοση κανονιστικών πράξεων και εγκυκλίων». Έργο του συντάκτη της έκθεσης εφαρμογής της ρύθμισης είναι όχι μόνο να καταγράψει τις ειδικότερες πράξεις της Διοίκησης οι οποίες πρέπει να εκδοθούν κατ' επιταγή των προτεινόμενων ρυθμίσεων, αλλά και να σημειώσει το απαιτούμενο για την έκδοση των πράξεων αυτών χρονικό διάστημα. Στις πράξεις αυτές περιλαμβάνονται Προεδρικά Διατάγματα, Υπουργικές Αποφάσεις, λοιπές κανονιστικές διοικητικές πράξεις αλλά και ερμηνευτικές εγκυκλίαι. Ο συντάκτης της έκθεσης εφαρμογής της ρύθμισης αναφέρει διαδοχικώς την εξουσιοδοτική διάταξη, το είδος της πράξης που πρέπει να εκδοθεί, το αρμόδιο ή επισπεύδον Υπουργείο ή υπηρεσία, το αντικείμενο της προτεινόμενης ρύθμισης και, τέλος, μία αποκλειστική ή ενδεικτική προθεσμία, η οποία έχει ως αποδέκτη τα εξουσιοδοτούμενα για την έκδοση της πράξης όργανα της Διοικήσεως.
- Το τρίτο μέρος τιτλοφορείται «Ανάγκη σύστασης νέου νομικού προσώπου, ανώνυμης εταιρίας ή δημόσιας υπηρεσίας» και καταλαμβάνει τα πεδία υπ' αριθμόν 33 έως και 36 της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Έργο του συντάκτη της έκθεσης εφαρμογής της ρύθμισης είναι να αποδείξει τεκμηριωμένα ότι οι υφιστάμενες διοικητικές δομές δεν επαρκούν για την εκπλήρωση των στόχων της προτεινόμενης ρύθμισης και ως εκ τούτου είναι επιβεβλημένη η σύσταση νέων οργάνων ή/και υπηρεσιών. Μάλιστα, εφόσον οι αρμοδιότητες του υπό σύσταση οργάνου ή της υπό σύσταση υπηρεσίας ασκούνταν προηγουμένως από άλλους φορείς, θα πρέπει να παρουσιαστεί ο τρόπος με τον οποίον η νέα δομή θα μπορέσει να επιτύχει καλύτερα αποτελέσματα, σε σχέση βεβαίως με εκείνα του προκατόχου της. Ο συντάκτης της έκθεσης εφαρμογής της ρύθμισης αναφέρει αρχικώς τις διατάξεις της προτεινόμενης ρύθμισης οι οποίες προβλέπουν τη σύσταση νέου νομικού προσώπου, ανώνυμης εταιρίας ή δημόσιας υπηρεσίας. Εν συνεχεία, ο ίδιος εξηγεί το λόγο για τον οποίον οι υπάρχουσες δομές είναι ανεπαρκείς και χρήζουν αντικατάστασης από έναν νέο φορέα. Τέλος, ο συντάκτης της έκθεσης εφαρμογής της ρύθμισης δηλώνει το -έστω, εκτιμώμενο - χρονικό σημείο κατά το οποίο θα πρέπει να αρχίσει τη λειτουργία του ο νέος φορέας, επισημαίνοντας παράλληλα και την ύπαρξη σχετικής οικονομοτεχνικής μελέτης. Η μελέτη αυτή επισυνάπτεται ως ηλεκτρονικό αρχείο στη συντασσόμενη έκθεση

εφαρμογής της ρύθμισης και η εκπόνησή της είναι αναγκαία σε κάθε περίπτωση σύστασης ενός οποιοδήποτε φορέα, λόγω ακριβώς των ιδιαίτερων απαιτήσεων σε πόρους, εγκαταστάσεις, κ.λπ. που συνεπάγεται μία τέτοια απόφαση.

- Το τέταρτο και τελευταίο μέρος της έκθεσης εφαρμογής της ρύθμισης αντιστοιχεί στα πεδία υπ' αριθμόν 37 έως και 40 της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, φέρει δε τον τίτλο «Στοιχεία νέου νομικού προσώπου, ανώνυμης εταιρίας ή δημόσιας υπηρεσίας». Έργο του συντάκτη της έκθεσης εφαρμογής της ρύθμισης είναι να παρουσιάσει όλες τις απαιτούμενες πληροφορίες σχετικά με τον υπό σύσταση φορέα. Στις πληροφορίες αυτές περιλαμβάνονται κατά σειρά το όνομα και η επωνυμία του νέου αυτού οργάνου, η νομική μορφή του, οι τυχόν ειδικές διατάξεις που διέπουν το καθεστώς του, ο χώρος προσωρινής στέγασης ή ο χώρος οριστικής εγκατάστασης και λειτουργίας του οργάνου καθώς και ο τρόπος με τον οποίον το όργανο αυτό θα αποκτήσει τον απαραίτητο υλικοτεχνικό και ηλεκτρονικό εξοπλισμό. Τέλος, σημειώνονται τα βασικά στοιχεία που αφορούν στη συγκρότηση της διοίκησης του οργάνου, αλλά και στην πρόσληψη/τοποθέτηση/μετακίνηση προσωπικού σε αυτό. Ο συντάκτης της έκθεσης εφαρμογής της ρύθμισης απαιτείται να συμπληρώσει ειδική αιτιολογία σε περίπτωση κατά την οποία η στελέχωση του υπό σύσταση οργάνου προϋποθέτει παρέκκλιση από τις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας οι οποίες καθορίζουν το ζήτημα αυτό.⁴¹²

5.12. Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης εντός της νέας νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας

Το συγκεκριμένο υποκεφάλαιο εξυπηρετεί το σχηματισμό μίας περισσότερο ολοκληρωμένης εικόνας αναφορικά με τη χρησιμότητα του εργαλείου της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης στο πλαίσιο το οποίο χαράσσουν τα άρθρα 57 - 64 του Νόμου 4622/2019. Ως εκ τούτου, φωτίζονται ορισμένες πτυχές της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας στις οποίες κεντρικό ρόλο διαδραματίζει η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης.

Υπενθυμίζεται ότι, με βάση το άρθρο 63§1 του Νόμου 4622/2019, στο πρώτο στάδιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας υπάρχουν δύο διαζευκτικά τιθέμενες δυνατότητες: είτε ο έχων τη νομοθετική πρωτοβουλία Υπουργός θα αποστείλει στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων ένα προσχέδιο νόμου συνοδευόμενο από μία προκαταρκτική ανάλυση συνεπειών ρύθμισης, είτε ο ίδιος θα υποβάλει ορισμένες γενικές κατευθύνσεις του προτεινόμενου νομοσχεδίου, μαζί με

⁴¹² Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, Αθήνα, σσ. 30 - 34, 59 - 61, διαθέσιμο στο https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio_analisis.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

στοιχεία, η συμπερίληψη των οποίων στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης κρίνεται επιβεβλημένη.

Ο όρος «προσχέδιο νόμου» αντανακλά απλώς την πρωιμότητα της νομοθετικής πρωτοβουλίας και δεν πρέπει να μεταφράζεται ως ένα λειψό νομοθετικό κείμενο. Για την ακρίβεια, πρόκειται για ένα κείμενο το οποίο δέον είναι να συντάσσεται από ομάδα στελεχών του επισπεύδοντος Υπουργείου, τα μέλη της οποίας διακρίνονται για την ειδίκευσή τους στη νομοτεχνική⁴¹³. Η προκαταρκτική ανάλυση συνεπειών ρύθμισης, με τη σειρά της, εμπεριέχει μόνο εκείνα τα στοιχεία τα οποία ο Υπουργός έκρινε ότι είναι αναγκαίο να καταγραφούν, ώστε να προχωρήσει η νομοπαρασκευαστική διαδικασία στο αμέσως επόμενο στάδιο⁴¹⁴. Κατά τα λοιπά, η δομή του εν λόγω εγγράφου δε διαφέρει ουσιωδώς από την οριστική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, με την επισήμανση ότι στην προκαταρκτική ανάλυση συνεπειών ρύθμισης δεν μπορεί να προστεθούν οι εκθέσεις του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, ούτε η έκθεση διαβούλευσης⁴¹⁵. Το ελάχιστο αναγκαίο περιεχόμενο⁴¹⁶ της προκαταρκτικής ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης είναι: α) η εισήγηση των αρμόδιων προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών Υπηρεσιών⁴¹⁷ και β) ειδική αιτιολογία σε περίπτωση πρόβλεψης παρεκκλίσεων από τις διατάξεις του νόμου περί ενιαίου μισθολογίου⁴¹⁸.

⁴¹³ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σ. 63, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁴¹⁴ Ibid.

⁴¹⁵ Ibid.

⁴¹⁶ Ibid.

⁴¹⁷ Άρθρο 24§5 περίπτωση ε' του Νόμου 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) – δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 143/Α/28-6-2014. Το συγκεκριμένο άρθρο ορίζει ότι ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών του Υπουργείου «Διατυπώνει αιτιολογημένη εισήγηση για κάθε σχέδιο νόμου, προεδρικού διατάγματος, υπουργικής απόφασης, πολιτικής, προγράμματος ή πρότασης αναφορικά με τη δημοσιονομική επίπτωση στο σκέλος των δαπανών του προϋπολογισμού ή του Μ.Π.Δ.Σ. του οικείου φορέα Κεντρικής Διοίκησης ή στα μη φορολογικά έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού, καθώς και στον προϋπολογισμό ή το Μ.Π.Δ.Σ. των εποπτευόμενων φορέων αυτού. Η εισήγηση του προηγούμενου εδαφίου υποβάλλεται στον Υπουργό και τον Γενικό Γραμματέα του οικείου Υπουργείου και αποστέλλεται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Σε περίπτωση συναρμοδιότητας περισσότερων Υπουργείων, ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών του επισπεύδοντος Υπουργείου συγκεντρώνει όλες τις αιτιολογημένες εισηγήσεις και τις αποστέλλει στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Ειδικότερα, για σχέδιο νόμου, προεδρικού διατάγματος, υπουργικής απόφασης, πολιτικής, προγράμματος ή πρότασης, εφόσον έχει δημοσιονομική επίπτωση για τον ειδικό φορέα «Γενικές Κρατικές Δαπάνες» του τακτικού προϋπολογισμού του Υπουργείου Οικονομικών, η εισήγηση του πρώτου εδαφίου διατυπώνεται από τη Γενική Διεύθυνση Προϋπολογισμού και Δημοσιονομικής Πολιτικής του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους».

⁴¹⁸ Νόμος 4354/2015 «Διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, μισθολογικές ρυθμίσεις και άλλες επείγουσες διατάξεις εφαρμογής της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων», ΦΕΚ 176/Α/16-12-2015.

Η ενσωμάτωση της εν λόγω εισήγησης είναι απαραίτητη για την πληρότητα της προκαταρκτικής ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης, καθώς μέσω της πρώτης:

- Καθίσταται εφικτή η αποσαφήνιση του δημοσιονομικού αποτελέσματος της προτεινόμενης ρύθμισης, είτε εκείνο είναι θετικό, είτε αρνητικό.
- Αναλύεται η μέθοδος υπολογισμού και ποσοτικοποίησης των προβλεπόμενων αποτελεσμάτων και, εάν αυτή η ενέργεια είναι αδύνατη λόγω π.χ. της φύσης του αντικειμένου της προτεινόμενης ρύθμισης, τούτο θα πρέπει να αιτιολογείται επαρκώς.
- Δίνονται εξηγήσεις για τον τρόπο με τον οποίο θα αντισταθμισθούν οι απώλειες, είτε πρόκειται για εκτελούμενες δαπάνες, είτε για αναμενόμενες μειώσεις εσόδων.
- Διασφαλίζεται η συμβατότητα της προτεινόμενης ρύθμισης και των εξ αυτής επιπτώσεων με τις προβλέψεις όχι μόνο του προϋπολογισμού αλλά και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής.
- Προσδιορίζονται οι πιθανές εναλλακτικές λύσεις, εάν οι επιπτώσεις της προτεινόμενης ρύθμισης οδηγούν σε εκτροχιασμό τον προϋπολογισμό και το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής.⁴¹⁹

Οι συντάκτες του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας τονίζουν, επίσης, ότι σε περίπτωση συναρμοδιότητας πλειόνων Υπουργείων, όλες οι εισηγήσεις θα πρέπει να συγκεντρωθούν από τον προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του επισπεύδοντος Υπουργείου⁴²⁰. Σημειώνεται, ακόμη, ότι είναι πιθανό οι οικονομικές συνέπειες να μην βαρύνουν αποκλειστικά (ή και καθόλου) τον κρατικό προϋπολογισμό, άρα ανακύπτει ζήτημα ευθύνης του προϊσταμένου της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του επισπεύδοντος Υπουργείου, όπως εκείνος αναζητήσει τα απαραίτητα δεδομένα από τις οικονομικές υπηρεσίες των φορέων, τα κονδύλια των οποίων επηρεάζονται από την προτεινόμενη ρύθμιση⁴²¹.

Η δεύτερη δυνατή αφετηρία της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας είναι η σύνταξη κειμένου περιέχοντος κατευθυντήριες γραμμές. Πρόκειται για ένα σύνολο θέσεων στο οποίο αφενός περιγράφεται ακροθιγώς το πώς συνελήφθη η ιδέα της ρυθμιστικής παρέμβασης, αφετέρου ορίζονται οι γενικότεροι στόχοι και οι μέθοδοι

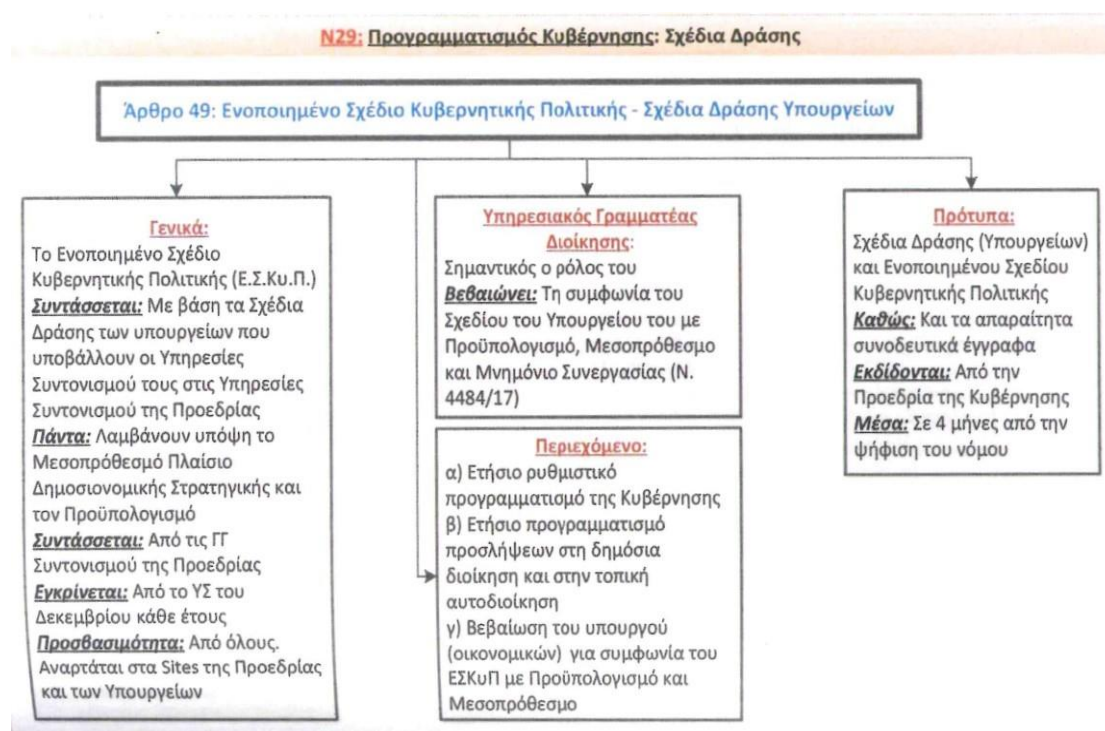
⁴¹⁹ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σσ. 63 – 64, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁴²⁰ Ibid, σ. 64.

⁴²¹ Ibid, σ. 64.

επίτευξης αυτών. Πιο συγκεκριμένα, τα αρμόδια στελέχη του επισπεύδοντος Υπουργείου δηλώνουν: α) ποιος είναι ο στόχος της ρυθμιστικής παρέμβασης και πώς αυτός ο στόχος είναι εναρμονισμένος με το Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής⁴²² (Εικόνα 5.2.) β) με ποιον τρόπο μπορεί να επιτευχθεί ο επιθυμητός στόχος – ανάμεσα στη μη ρυθμιστική λύση, τη ρυθμιστική λύση χωρίς νομοθέτηση και τη νομοθετική ρύθμιση – και γιατί ο επιλεγείς τρόπος είναι πρόσφορος, αναγκαίος και *stricto sensu* αναλογικός για την επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου, γ) εάν έχει θεσπιστεί ήδη κάποιο μέτρο για την αντιμετώπιση του ζητήματος, δ) εάν έχουν εντοπιστεί θέματα νομικής ή νομοτεχνικής φύσης καθώς και εάν έχει καταβληθεί προσπάθεια διαχείρισης αυτών⁴²³.

Εικόνα 5.2. Προγραμματισμός Κυβέρνησης: Σχέδια Δράσης



Σημείωση: Αναδημοσίευση από το βιβλίο «ΕΠΙΤΕΛΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ: ΕΝΑ ΠΡΟΑΠΑΙΤΟΥΜΕΝΟ ΥΠΕΡΒΑΣΗΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΚΜΗΣ» του Δ. Ντζανάτου, Πίνακας N29, σ. 556. © Copyright Δημήτρης Ντζανάτος – Εκδόσεις Καστανιώτη Α.Ε., Αθήνα 2020.

⁴²² Άρθρο 49 του Νόμου 4622/2019. Το Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής αφορά στη δράση όλων των Υπουργείων, συντάσσεται δε σε ετήσια βάση. Βλ. Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Συντονισμού (2022), *Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής 2022*, διαθέσιμο στο https://government.gov.gr/wp-content/uploads/2022/01/eskyp_2022-_fin2.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁴²³ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σσ. 64 - 65, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Σε αντίθεση με το προσχέδιο νόμου το οποίο εξετάστηκε προηγουμένως, οι κατευθυντήριες γραμμές δε συνοδεύονται καν από «προκαταρκτική» ανάλυση συνεπειών ρύθμισης, εφόσον η νομοθετική πρωτοβουλία του επισπεύδοντος Υπουργείου ευρίσκεται στα σπάργανα. Εξ' αυτού του λόγου, οι συντάκτες του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας επαναλαμβάνουν την ίδια σχεδόν διατύπωση, όπως και στο προσχέδιο του νόμου, περί μη υποβολής των εκθέσεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και της έκθεσης διαβούλευσης, ακριβώς επειδή αυτές πρόκειται να συνταχθούν σε μεταγενέστερο χρόνο⁴²⁴. Ταυτόχρονα, όμως, οι συντάκτες του εγχειριδίου τονίζουν πως για τη συνοδεία των κατευθυντήριων γραμμών δεν απαιτούνται ούτε καν πληροφορίες συναφείς με την αιτιολογική έκθεση ή την έκθεση εφαρμογής της προτεινόμενης ρύθμισης⁴²⁵. Ωστε, εν τέλει, από τις συνολικά οκτώ ενότητες μίας τυπικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, στο στάδιο αυτό να μπορούν να παρασχεθούν στοιχεία μόνο για δύο: την έκθεση γενικών συνεπειών και την έκθεση νομιμότητας.

Ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων καλείται να παρέμβει στο τέλος του πρώτου σταδίου της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και μάλιστα νομιμοποιείται να ζητήσει συμπλήρωση τόσο της προκαταρκτικής ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης όσο και των στοιχείων που μπορούν να συνοδεύουν τις κατευθυντήριες γραμμές του επισπεύδοντος Υπουργείου, εφόσον βεβαίως κρίνει ότι υπάρχουν πλημμέλειες ή ανεπάρκειες στα σχετικά έγγραφα⁴²⁶. Πρόκειται ουσιαστικά για το πρώτο σημείο ελέγχου (checkpoint) της πληρότητας των Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης, έστω και αν εδώ βρίσκονται ακόμη σε πρωτόλεια μορφή.

Στο δεύτερο στάδιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, το υλικό που συγκεντρώθηκε ή η προκαταρκτική ανάλυση συνεπειών ρύθμισης μελετάται από την *ad hoc* συσταθείσα νομοπαρασκευαστική επιτροπή, αρχικώς από την άποψη της τήρησης των αρχών της αναγκαιότητας και της αποτελεσματικότητας⁴²⁷. Αυτό κρίνεται σκόπιμο να θεωρηθεί ως το δεύτερο σημείο ελέγχου. Εάν κριθεί ότι τηρούνται αυτές οι αρχές, τότε, μετά από σημείωμα που θα αποστείλει η επιτροπή στο Γενικό

⁴²⁴ Ibid, σ. 65.

⁴²⁵ Ibid, σ. 65.

⁴²⁶ Ibid, σ. 65.

⁴²⁷ Ibid, σσ. 65 – 66.

Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, εκείνος μπορεί να το εγκρίνει⁴²⁸ και να επιτρέψει την ουσιαστική έναρξη του σχεδιασμού της ρύθμισης.

Μετά από αυτό το τρίτο σημείο ελέγχου, η νομοπαρασκευαστική επιτροπή εξετάζει την προκαταρκτική ανάλυση συνεπειών ρύθμισης ή τα αναγκαία στοιχεία τα οποία συνοδεύουν τις κατευθυντήριες γραμμές και αποφαίνεται ως προς: α) τη συμβατότητα αυτών με τους κανόνες υπερνομοθετικής ισχύος, β) την τήρηση των επιμέρους αρχών της Καλής Νομοθέτησης, γ) την αφηρημένη ικανότητα της ρύθμισης να συμβάλει στην επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, δ) τον τρόπο με τον οποίον πρέπει να κατασκευαστεί τόσο το λεκτικό όσο και η δομή της προτεινόμενης ρύθμισης, ε) τον τρόπο με τον οποίον η εφαρμογή της προτεινόμενης ρύθμισης θα είναι εγγυημένη⁴²⁹. Παράλληλα, τα μέλη της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής ελέγχουν και το κατά πόσον η προκαταρκτική ανάλυση συνεπειών ρύθμισης είναι σωστά συμπληρωμένη ή, εάν είχε αρχικώς επιλεγεί η δυνατότητα αποστολής κατευθυντήριων γραμμών, τα μέλη αυτά εξετάζουν την πειστικότητα των συνοδευτικών στοιχείων⁴³⁰. Πρόκειται για το τέταρτο κατά σειρά σημείο ελέγχου της πληρότητας της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

Το πέμπτο σημείο ελέγχου υποκρύπτεται στη διάταξη της παραγράφου 5 του άρθρου 63 του Νόμου 4622/2019. Εφόσον η νομοπαρασκευαστική επιτροπή νομιμοποιείται να προσκαλέσει άτομα ή φορείς για να διατυπώσουν τις απόψεις τους σχετικά με το κείμενο της προτεινόμενης ρύθμισης, και εφόσον οι συγκεκριμένες απόψεις των ατόμων ή των φορέων πρόκειται να συνοδεύουν την οριστική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, είναι φανερό πως ο νομοθέτης επέλεξε μία ακόμη δικλείδα ασφαλείας για τη θωράκιση της ποιότητας και της ορθότητας της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

⁴²⁸ Από τη διατύπωση του κειμένου στο Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, δεν είναι σαφές εάν ο Γενικός Γραμματέας Νομικών Κοινοβουλευτικών Θεμάτων δεσμεύεται απολύτως από το πόρισμα ελέγχου το οποίο περιέχεται στο σημείωμα της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής, ή αν αυτός μπορεί να αποφασίσει διαφορετικά και να καθορίσει μόνος του την εξέλιξη της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Εάν πάντως ο Γενικός Γραμματέας δεσμεύεται, τότε η παρεμβολή του στο σημείο αυτό ίσως φανερώνει την υπερβολική επιφυλακτικότητα του νομοθέτη απέναντι σε μία περισσότερο ελεύθερη νομοπαρασκευαστική επιτροπή.

⁴²⁹ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σ. 66, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁴³⁰ Ibid.

Το δεύτερο στάδιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας ολοκληρώνεται με τη σύνταξη του νομοθετικού κειμένου αλλά και της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης η οποία πρόκειται να το συνοδεύσει⁴³¹. Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης αποκτά εδώ το βασικό κορμό της, εφόσον εκείνη πλέον περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία τα οποία είναι αναγκαία για τη σύνταξή της με βάση το άρθρο 62§2 του Νόμου 4622/2019, σε συνδυασμό βεβαίως με τις οδηγίες του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης⁴³². Αυτή μπορεί να εκληφθεί ως η έκτη φορά κατά την οποία, στο πλαίσιο της ίδιας πάντοτε νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, ορίζεται ένα όργανο ως αρμόδιο να επιληφθεί της συμπλήρωσης ή της διαμόρφωσης της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης,

Η διαβούλευση αποτελεί φυσικά το τρίτο στάδιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, όπως έχει ήδη αναπτυχθεί στο κεφάλαιο 4 της παρούσας εργασίας. Μαζί με το σχέδιο νόμου, στον ιστότοπο orengon.gr αναρτάται και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, ώστε να μπορεί εκείνη να ελεγχθεί ως προς την ορθότητα, την πληρότητα και την ακρίβεια των στοιχείων της και από τους τελικούς αποδέκτες της προτεινόμενης ρύθμισης, δηλαδή τους πολίτες⁴³³. Πρόκειται μάλλον για το έβδομο σημείο ελέγχου της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης.

Μετά το πέρας της διαβούλευσης ακολουθεί η σύνταξη της σχετικής έκθεσης από την Υπηρεσία Συντονισμού του επισπεύδοντος Υπουργείου⁴³⁴, η οποία καλείται σε ένα βαθμό να δεχτεί τις εκτιμήσεις και τις αξιολογήσεις του κοινού ως προς το περιεχόμενο συγκεκριμένα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Αυτό σημαίνει πρακτικά ότι η Υπηρεσία Συντονισμού λειτουργεί ως ένα πρόσθετο φίλτρο διήθησης της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, συγκρατώντας εκείνα τα σχόλια τα οποία η ίδια θεωρεί εύστοχα και των οποίων η αποδοχή τους μπορεί να βελτιώσει το τελικό αποτέλεσμα της νομοπαραγωγής, δηλαδή το νόμο αυτόν καθεαυτόν ή την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Συνεπώς, ακόμη και η Υπηρεσία Συντονισμού του επισπεύδοντος Υπουργείου μπορεί να συμβάλει, έστω έμμεσα, στη διασφάλιση της

⁴³¹ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σ. 67, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁴³² Ibid.

⁴³³ Ibid.

⁴³⁴ Ibid.

ποιότητας της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Θα θεωρηθεί λοιπόν ως το όγδοο σημείο ελέγχου της διαδικασίας, με βάση τις παραδοχές που έχουν ήδη γίνει.

Η ως άνω Υπηρεσία συντάσσει βεβαίως την έκθεση διαβούλευσης η οποία περιλαμβάνει ορισμένα συμπεράσματα τα οποία θα πρέπει με τη σειρά τους να ενσωματωθούν στο τελικό σχέδιο νόμου και στην τελική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Το έργο αυτό εκτελείται από τη νομοπαρασκευαστική επιτροπή, στην οποία δίνεται χρονικό περιθώριο το πολύ μίας εβδομάδας⁴³⁵. Μάλιστα, προβλέπεται ρητώς ότι τα μέλη της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής πρέπει να επιδείξουν «ετοιμότητα» για τυχόν αναγκαίες τροποποιήσεις/διορθώσεις του κειμένου του νομοσχεδίου και της συνοδευτικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης⁴³⁶. Με άλλα λόγια, θα πρέπει τα μέλη της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής να μπορούν να ανταποκριθούν, έστω σε δεύτερο χρόνο, και στα σχόλια των πολιτών τα οποία αφορούν την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Πρόκειται για το ένατο κατά σειρά σημείο ελέγχου.

Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους έχει επίσης χρονικό περιθώριο από τρεις έως δέκα ημέρες από το τέλος της διαβούλευσης, ώστε να εντάξει και αυτό στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης τις προβλεπόμενες στο άρθρο 75§§1-3 του Συντάγματος εκθέσεις⁴³⁷. Τα περιθώρια αυτά είναι δυνατόν να διευρυνθούν εφόσον απαιτείται επιπροσθέτως η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με βάση του άρθρο 73§2 του Συντάγματος⁴³⁸. Σκόπιμο κρίνεται να εκληφθεί ως δέκατο σημείο ελέγχου της ορθότητας, πληρότητας και αποτελεσματικότητας της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης η παρέμβαση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

Τα έγγραφα έχουν πλέον συνταχθεί και αποτελούν οργανικό τμήμα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Μετά από μία ακόμη παρεμβολή του Γενικού Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, τα έγγραφα παραδίδονται στην Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, για το ενδέκατο και τελευταίο σημείο ελέγχου της διαδικασίας⁴³⁹. Η εν λόγω επιτροπή εξετάζει, μεταξύ άλλων, την πληρότητα, ποιότητα και ακρίβεια των στοιχείων τα οποία

⁴³⁵ Ibid, σ. 68.

⁴³⁶ Ibid, σ. 68.

⁴³⁷ Ibid, σ. 68.

⁴³⁸ Ibid, σ. 68.

⁴³⁹ Η Επιτροπή αυτή θεωρείται κατά μία έννοια ως αρμόδια για τον «εσωτερικό[ς] του εκτελεστικού βραχίονα έλεγχο[ς] της τήρησης των κανόνων της νομοτεχνικής και της συνταγματικότητας των νομοθετημάτων», βλ. Μ. Χατζηπαναγιώτου, ό.π., σ. 237.

περιλαμβάνονται στα συνοδευτικά έγγραφα του νομοσχεδίου, δηλαδή στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης.⁴⁴⁰ Εάν τα μέλη της επιτροπής κρίνουν ότι έχουν τηρηθεί όλες οι οδηγίες οι οποίες εμπεριέχονται στο Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας τότε εκδίδουν μία θετική γνώμοδότηση.⁴⁴¹ Σε διαφορετική περίπτωση, το νομοσχέδιο και τα έγγραφα που το συνοδεύουν παραδίδονται στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, η οποία έχει την υποχρέωση εντός τριών ημερών να εντάξει τα σχόλια των μελών της επιτροπής στα τελικά κείμενα.⁴⁴² Τότε το νομοσχέδιο και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης μπορούν να κατατεθούν στη Βουλή από το Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.⁴⁴³

Με αυτόν τον τρόπο ολοκληρώνεται η διαδικασία διαμόρφωσης της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, η οποία αποτελεί ένα τμήμα της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Προτού επιχειρηθεί μία κριτική αποτίμηση των αλλαγών τις οποίες έφερε ο Νόμος 4622/2019 σε συνδυασμό με τα δύο εγχειρίδια της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, είναι θεμιτό για λόγους πληρότητας της ανάλυσης να παρουσιαστεί και η συνοπτική μορφή της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

Στα επείγοντα ή κατεπείγοντα νομοσχέδια, οι κανόνες της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας κάμπτονται με γνώμονα την ταχύτερη διεκπεραίωση της υπόθεσης. Ο επισπεύδων Υπουργός υποχρεούται τότε να υποβάλει στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων τεκμηριωμένο αίτημα χαρακτηρισμού νομοσχεδίου ως επείγοντος ή κατεπείγοντος και, αν ο δεύτερος το αποδεχτεί, η νομοπαρασκευαστική διαδικασία μπορεί βεβαίως να αρχίσει, αυτήν τη φορά όμως με ορισμένες αλλαγές.⁴⁴⁴ Η βασική διαφορά έγκειται στην υποχρέωση του επισπεύδοντος Υπουργού να υποβάλει, μαζί με το προτεινόμενο σχέδιο νόμου, μία

⁴⁴⁰ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σ. 68, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁴⁴¹ Ibid, σ. 69.

⁴⁴² Ibid, σ. 69.

⁴⁴³ Ibid, σ. 69.

⁴⁴⁴ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σ. 68, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Βλ. και άρθρα 63§9 του Νόμου 4622/2019, 85§3, 109 και 110 του Κανονισμού της Βουλής.

συνοπτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Αυτή πρέπει να περιλαμβάνει μόνο τα απολύτως αναγκαία για τη σύνταξή της στοιχεία, δηλαδή όσα τυποποιούνται ως τέτοια με βάση το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, στο τμήμα εκείνου που αφορά στις κατευθυντήριες γραμμές.⁴⁴⁵ Η διαδικασία του επείγοντος ή του κατεπείγοντος νομοσχεδίου περατώνεται με την κατάθεση αυτού και της συνοπτικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης στη Βουλή, από το Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.⁴⁴⁶

5.13. Κριτική αποτίμηση στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης εντός του νέου καθεστώτος

Από την προηγηθείσα ανάλυση, καθίσταται σαφές ότι η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης αποτελεί, υπό το νέο καθεστώς του νόμου 4622/2019, κεντρικό πυλώνα της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Προς επίρρωση αυτού του ισχυρισμού αναπτύχθηκε διεξοδικά η διαδικασία ωρίμανσης της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, από τη στιγμή που εκείνη αποκτά τα πρώτα και απολύτως αναγκαία για τη σύνταξή της στοιχεία, έως τη στιγμή που φτάνει να αποτελεί ένα ολοκληρωμένο, συνοδευτικό του νόμου κείμενο. Τα σημεία ελέγχου (checkpoints) που αναφέρθηκαν είναι αξιοπρόσεκτα, όχι τόσο λόγω του αριθμού τους, όσο λόγω των διαφορετικών «παικτών» οι οποίοι τα «φρουρούν» διαδοχικώς και μάλιστα σε όλο το φάσμα της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Από το Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, τη νομοπαρασκευαστική επιτροπή και την Υπηρεσία Συντονισμού του επισπεύδοντος Υπουργείου, έως την Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας και το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, υπάρχουν μονίμως κάποιοι παράγοντες οι οποίοι αλλάζουν μεταξύ τους τη σκυτάλη του ελέγχου της ποιότητας, της ορθότητας και της αποτελεσματικότητας των ρυθμίσεων.

Αυτό δημιουργεί ένα περιβάλλον ανοικτό στην επικοινωνία των ρυθμιστικών μηνυμάτων, φιλικό στην εποικοδομητική ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των «παικτών» του συστήματος, μα κυρίως, ένα περιβάλλον κατ' αρχήν αξιόπιστο όσον αφορά στην ποιότητα του τελικού εξαχθέντος προϊόντος. Όσο πιο εντατικός είναι ο έλεγχος της διαδικασίας και όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των διαφορετικών οργάνων τα οποία διενεργούν αυτόν τον έλεγχο (σε διαφορετική βεβαίως έκταση και από διαφορετική

⁴⁴⁵ Ibid, σ.74.

⁴⁴⁶ Ibid, σ. 74.

σκοπιά το κάθε ένα), τόσο περισσότερο μειώνονται οι πιθανότητες παρείσφρησης λαθών και αβλεψιών και άρα τόσο πιο πιθανό είναι το τελικό αποτέλεσμα να δικαιώνει τις προσδοκίες εκείνων που είχαν τη σχετική πρωτοβουλία. Αναμφίβολα, όμως, ο ύστατος κριτής της επιτυχίας των ρυθμιστικών παρεμβάσεων είναι η ίδια η κοινωνία. Γι' αυτό και η συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία της διαβούλευσης αποτελεί μία ακόμη δικλείδα ασφαλείας για την ποιότητα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης και, επέκεινα, της όλης νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.

Υπάρχουν φυσικά και άλλα σημεία τα οποία αξίζουν προσοχής. Η στελέχωση των επιτροπών από έμπειρους και καταρτισμένους επαγγελματίες ή δημοσίους υπαλλήλους, ο καθορισμός συγκεκριμένων προθεσμιών για την ολοκλήρωση των περισσότερων βημάτων της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, η ευρύτητα του περιεχομένου της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, η προσθήκη των δύο νέων εκθέσεων και, κυρίως, η σύνταξη⁴⁴⁷ των δύο επιβοηθητικών εγχειριδίων της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων συνιστούν ενθαρρυντικά δείγματα γραφής μίας προσπάθειας ολικής αναβάθμισης της ποιότητας του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.

Παρόλ' αυτά, θα ήταν σκόπιμο να εκφραστούν και ορισμένοι προβληματισμοί, αναφορικά με την πιθανολογούμενη υπερφόρτωση του συστήματος με πλήθος ενεργειών και διαδικαστικών βημάτων⁴⁴⁸. Η υποχρέωση τήρησης αυστηρών χρονοδιαγραμμάτων μπορεί να καταστεί κενό γράμμα, αν αναλογιστεί κανείς ότι οποιαδήποτε πλημμελώς εκτελεσμένη εργασία, ή ακόμη και καθυστέρηση, σε οποιοδήποτε «κρίκο» της μακράς αυτής αλυσίδας οργάνων και επιτροπών θα μετακυλίεται μοιραία στους επόμενους. Αυτό, όμως, σε βάθος χρόνου μπορεί να εξουδετερώσει την αποτελεσματικότητα του όλου μηχανισμού, ο οποίος σημειωτέον μπορεί να κληθεί να διαχειριστεί παράλληλα περισσότερες νομοθετικές ή κανονιστικές πρωτοβουλίες.

⁴⁴⁷ Υπήρξαν πάντως καθυστερήσεις στην έκδοση των εγχειριδίων και συνακόλουθα στην εφαρμογή των σχετικών με την Καλή Νομοθέτηση οδηγιών, βλ. Σαρηγιαννάκη, Κ. (2020). *Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία και Καλή Νομοθέτηση υπό τις προβλέψεις και τις ρυθμίσεις του νέου νόμου 4622/2019 για το «Επιτελικό Κράτος»* (Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, ΚΣΤ' Εκπαιδευτική Σειρά, Τελική Εργασία), Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, σ. 47. Διαθέσιμη στο <https://repositoryesdda.ekdd.gr/bitstream/123456789/422/1/%ce%a3%ce%91%ce%a1%ce%97%ce%93%ce%99%ce%91%ce%9d%ce%9d%ce%91%ce%9a%ce%97%20%ce%9a%ce%a1%ce%a5%ce%a3%ce%a4%ce%91%ce%9b%ce%9b%ce%95%ce%9d%ce%99%ce%91.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁴⁴⁸ Μαΐστρος, Π. (2019). Το σχέδιο νόμου για το επιτελικό κράτος, *citybranding.gr*, 5. Αύγουστος. <https://www.citybranding.gr/2019/08/blog-post.html> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Ένα εξίσου προβληματικό σημείο πηγάζει από την ίδια τη δομή του συστήματος νομοπαραγωγής. Όσο αυξάνεται ο αριθμός των εμπλεκόμενων οργάνων ή επιτροπών, τόσο μειώνονται και τα περιθώρια αυτενέργειας εκείνων. Η αδιαμφισβήτητη αξία του ελέγχου, για την οποία έγινε ήδη λόγος, δεν μπορεί να διασκεδάσει την ανησυχία ότι ένα όργανο ή μία επιτροπή η οποία λειτουργεί υπό καθεστώς πίεσης μπορεί πολύ πιο εύκολα να υποπέσει σε σφάλματα ή να κάνει άστοχες εκτιμήσεις. Ιδίως όταν τα όργανα ή τα μέλη των επιτροπών γνωρίζουν πως, σε τελική ανάλυση, θα υπάρχει πάντοτε κάποιος άλλος ο οποίος θα επιφορτίζεται με την αξιολόγηση και άρα τη διόρθωση των πεπραγμένων τους.

Ακόμη, είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι η ύπαρξη πολυάριθμων παραγόντων εντός του συστήματος και η ενασχόληση του καθενός εξ αυτών με συγκεκριμένα τμήματα της κατατετημένης νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας ενδέχεται να εμποδίζουν τη δημιουργία αισθήματος οικειότητας – ιδιοκτησίας των εμπλεκόμενων με το τελικό προϊόν, δηλαδή το νομοσχέδιο. Από τη στιγμή που κάθε παράγοντας επιτελεί έναν ιδιαίτερο, διακριτό από τους υπολοίπους ρόλο, δύσκολα μπορεί να αποκτήσει συνείδηση της συλλογικής προσπάθειας, πολλώ δε μάλλον να αντιληφθεί ότι το τελικό δημιούργημα φέρει τη σφραγίδα του, δηλαδή την επιστημοσύνη, την εμπειρία και τη δεξιοτεχνία των δικών του ανθρώπων.

Τέλος, εντοπίζεται ένα πρόβλημα σχετικό με την υποεκπροσώπηση των μόνιμων δημοσίων υπαλλήλων (που προέρχονται από τα υπουργεία) στις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές. Ως προς αυτό το ζήτημα, η ανάλυση θα γίνει περισσότερο διεξοδική στο έβδομο και τελευταίο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας.

Βεβαίως, οι παρατηρήσεις αυτές δεν αποσκοπούν στην απαξίωση του έργου του νομοθέτη. Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης αποτελεί ένα άρτια σχεδιασμένο εργαλείο, η χρήση του οποίου όμως πρέπει να γίνεται με προσοχή και σύνεση, ώστε το αποτέλεσμα να είναι πάντοτε το επιθυμητό. «Τύποι σώζουσι την ουσία», κατά τη γνωστή ρήση του κορυφαίου συνταγματολόγου του 19^{ου} αιώνα, Ν. Ι. Σαρίπολου. Ωστόσο, είναι πολύ πιθανό να ισχύει και το αντίστροφο⁴⁴⁹, καθώς εάν «η ουσία»,

⁴⁴⁹ Γ. Δελλής, ό.π., σσ. 353 – 356. Επικαλούμενος παραδείγματα από το πεδίο της διοικητικής δικαιοσύνης (π.χ. κρίση περί του εάν ο τύπος της διαδικασίας η οποία παραβιάστηκε υπήρξε ουσιώδης, αξιολόγηση της λυσιτέλειας των ισχυρισμών του αιτούντος/προσφεύγοντος, εφαρμογή του άρθρου 50 του Π.Δ. 18/1989), ο Γ. Δελλής συμπεραίνει πως «Η αποτελεσματικότητα συνιστά το λόγο ύπαρξης, το σκοπό αλλά και το όριο κάθε διάταξης η οποία διέπει την «εξωτερική νομιμότητα» της δημόσιας δράσης».

δηλαδή στην προκειμένη περίπτωση η προτεινόμενη ρύθμιση, δεν ανταποκρίνεται στους αρχικούς σχεδιασμούς των εμπνευστών της, τότε θα πρέπει να εξεταστεί μήπως έχουν αποτύχει στο σκοπό τους πρώτα «οι τύποι».

Για το λόγο αυτό το «κλειδί» στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία πρέπει να ευρίσκεται στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων η οποία, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, θα πρέπει να μεριμνά για τη συνοχή και την απρόσκοπτη εξέλιξη της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, να ενεργεί ως διάυλος επικοινωνίας μεταξύ των διαφόρων «παικτών» του συστήματος και να διασφαλίζει ότι το τελικό αποτέλεσμα θα δικαιώνει τις προσπάθειες όλων. Η θέση της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων είναι λοιπόν κομβικής σημασίας για την παραγωγική ολοκλήρωση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.

Βεβαίως, το ζήτημα του συντονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας είναι αρκετά σύνθετο και έχουν διατυπωθεί επιφυλάξεις για το κατά πόσον μία υπερδομή, όπως είναι η Προεδρία της Κυβέρνησης στην οποία υπάγεται η προαναφερθείσα Γενική Γραμματεία μπορεί να σηκώσει με επιτυχία το βάρος αυτής της ευθύνης⁴⁵⁰. Ωστόσο, πέρα από τις όποιες εκτιμήσεις και ανησυχίες, είναι σημαντικό να εντοπιστούν και να προσδιοριστούν απτά στοιχεία και δεδομένα, τα οποία θα επιτρέψουν στον παρατηρητή να καταλήξει σε μία περισσότερο ολοκληρωμένη εικόνα για την κατάσταση της νομοπαραγωγής στην Ελλάδα, τρία χρόνια μετά την ψήφιση του Νόμου για το Επιτελικό Κράτος. Στο σημείο αυτό, η αρωγή του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών είναι πολύτιμη.

Αποκαλυπτικά λοιπόν είναι τα πορίσματα του Κέντρου Φιλελεύθερου Μελετών, το οποίο δημοσιεύει σε ετήσια βάση μία μελέτη σχετικά με την ποιότητα της νομοθεσίας στην Ελλάδα. Για την εκπόνηση αυτής της μελέτης χρησιμοποιείται ο Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης, μέσω του οποίου αξιολογούνται τέσσερις βασικές κατηγορίες στοιχείων συναφών με τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Τα στοιχεία αυτά είναι: α) τα δικαιολογικά χαρακτηριστικά της ρύθμισης, β) η προκοινοβουλευτική διαδικασία, γ) η κοινοβουλευτική διαδικασία και δ) η αξιολόγηση εφαρμογής της ρύθμισης. Η βελτίωση που παρατηρείται από το 2018, τελευταίο πλήρες ημερολογιακό έτος πριν την ψήφιση του Νόμου 4622/2019, εμφανίζεται σταθερή, πρακτικά όμως παραμένει ανεπαίσθητη. Στα κυριότερα προβλήματα που

⁴⁵⁰ Κ. Παπαδημητρίου, ό.π., σσ. 156 – 160· Σ. Κτιστάκη (2020), ό.π., σ. 107, υπ. 200.

εξακολουθούν να ταλανίζουν το ρυθμιστικό περιβάλλον συγκαταλέγονται η ανεπαρκής δημόσια διαβούλευση, η ελλιπής τεκμηρίωση των νόμων, η μη εφαρμογή των νόμων καθώς και οι εκτενείς και εκπρόθεσμες τροπολογίες.⁴⁵¹ Στο πλαίσιο λοιπόν της παρούσας εργασίας θα επιχειρηθεί μία ευσύνοπτη παρουσίαση ορισμένων κρίσιμων στοιχείων τα οποία συνέλεξε το Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών κατά τα έτη 2019⁴⁵² και 2020.

Ειδικότερα, από το χρονικό σημείο θέσπισης του Νόμου 4622/2019 έως και το τέλος του 2019 παρατηρούνται τα ακόλουθα:

- Ο ίδιος ο Νόμος 4622/2019 παίρνει κάτω από τη βάση στη συνολική βαθμολογία των νόμων του έτους, με 49,5/100, ως προς την ποιότητά του δε, σε σύγκριση με τους υπόλοιπους νόμους, έρχεται 44^{ος} σε σύνολο 64 νόμων⁴⁵³.
- Ο αμέσως επόμενος χρονικά νόμος τον οποίον έφερε προς ψήφιση η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας, δια του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργείου Εσωτερικών, ανακηρύχθηκε ως ο χειρότερος νόμος του 2019. Ενδεικτικά, ο Νόμος 4623/2019 «Ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση, συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις και άλλα επείγοντα ζητήματα» ΦΕΚ 134/Α/09.08.2019

⁴⁵¹ Π. Καρκατσούλης/Ε. Στεφοπούλου/Κ. Σαραβάκος, Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2020, Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών – Μάρκος Δραγούμης, Αθήνα, 2021, διαθέσιμο στο <https://kefim.org/wp-content/uploads/2020/07/%CE%94%CE%B5%CE%AF%CE%BA%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%A0%CE%BF%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1%CF%82-%CE%9D%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%B8%CE%AD%CF%84%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82-2020-Final-study.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁴⁵² Σημειώνεται προκαταβολικά ότι το 2019 μπορεί να καταταχθεί σε δύο διακριτές χρονικά περιόδους λόγω ακριβώς της πολιτικής αλλαγής η οποία συνετελέστη στις 07.07.2019 (ημερομηνία διεξαγωγής των εθνικών εκλογών), με την επικράτηση του κόμματος της Νέας Δημοκρατίας επί του ΣΥΡΙΖΑ. Ακριβώς επειδή ο Νόμος 4622/2019 συνιστά νομοθετική επιλογή της νέας κυβέρνησης η οποία προέκυψε μετά τις εκλογές (μάλιστα, πρόκειται για τον δεύτερο κατά σειρά νόμο που προώθησε η συγκεκριμένη κυβέρνηση), κρίνεται θεμιτός ο περιορισμός της έρευνας για το έτος 2019 μόνο στα στοιχεία τα οποία προέκυψαν μετά τη θέση σε ισχύ του ως άνω Νόμου. Κατ' αυτόν τον τρόπο μπορεί να συναχθεί ένα ασφαλές συμπέρασμα για το πραγματικό αποτύπωμα του Νόμου 4622/2019, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά στο πεδίο της βελτίωσης της ποιότητας του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.

⁴⁵³ Ενδεικτικά αναφέρεται ότι: α) η διάρκεια της διαβούλευσης επί του σχεδίου νόμου του Επιτελικού Κράτους ήταν μικρότερη από έξι ημέρες (από τις 11 το βράδυ της 25^{ης} Ιουλίου έως τις 12 το μεσημέρι της 31^{ης} Ιουλίου 2019), β) επετράπη ο σχολιασμός κατά κεφάλαιο και όχι κατά μεμονωμένο άρθρο, γ) δεν έλαβε χώρα η απαραίτητη ταξινόμηση-ομαδοποίηση των υποβληθέντων σχολίων, βλ. Μ. Χατζηπαναγιώτου, ό.π., σσ. 10 – 11. Στο ζήτημα της παράβασης των όρων ορθής διεξαγωγής της δημόσιας διαβούλευσης στέκεται και ο Π. Καρκατσούλης, βλ. Καρκατσούλης, Π. (2019), Το «επιτελικό κράτος» ως άλλοθι μιας συγκεντρωτικής διακυβέρνησης, *athensvoice.gr*, 31. Ιούλιος. Διαθέσιμο στο <https://www.athensvoice.gr/epikairota/politiki-oikonomia/567568/epiteliko-kratos-os-allothi-mias-sygentrotikis-diakvernisis/> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Ομοίως και η Μ. Ραμματά, κατά την οποία θα έπρεπε να περισσότερο ανοικτή η διαδικασία της διαβούλευσης, βλ. Ραμματά, Μ. (2019), Σκέψεις για το Επιτελικό Κράτος που οργανώνεται..., *in.gr*, 20. Αύγουστος, <https://www.in.gr/2019/08/20/apopsi/skepseis-gia-epiteliko-kratos-pou-organonetai/> [πρόσβαση: 29.11.2022].

περιλαμβάνει πλήθος άσχετων με το κύριο αντικείμενό του διατάξεων, δέκα εκπρόθεσμες τροπολογίες με τις εννέα εξ αυτών να είναι μάλιστα άσχετες και μία Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης που δεν περιέχει ποσοτικά στοιχεία για τις επιπτώσεις των ρυθμίσεων του νόμου στην κοινωνία, την οικονομία και το περιβάλλον.

- Εάν εξαιρεθούν οι περιπτώσεις κύρωσης διεθνών συμφωνιών, οι νόμοι του 2019 που ψηφίστηκαν επί ΣΥΡΙΖΑ είναι οριακά καλύτεροι μεσοσταθμικά σε σχέση με τους νόμους που ψηφίστηκαν επί Νέας Δημοκρατίας (51/100 έναντι 50,5/100).
- Σε ό, τι αφορά την προκοινοβουλευτική διαδικασία, τουλάχιστον το 40% των νόμων που ψηφίστηκαν επί Νέας Δημοκρατίας δεν είχαν περάσει προηγουμένως τη βάση της δημόσιας διαβούλευσης. Αλλά και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ζητήθηκε η άποψη των πολιτών, το χρονικό διάστημα της διαβούλευσης ήταν αρκετά περιορισμένο, με το μέσο όρο ημερών διαβούλευσης ανά νόμο να μην ξεπερνά τις 8 ημέρες.
- Το ποσοστό των πεδίων στις Αναλύσεις Συνεπειών Ρύθμισης τα οποία περιέχουν ποσοτικά στοιχεία αγγίζει μόλις το 4% επί του συνόλου των πεδίων. Παράλληλα, μόνο το 5% των νόμων οι οποίοι ψηφίστηκαν επί Νέας Δημοκρατίας περιλαμβάνουν μετρήσεις σχετικές με τα επιβαλλόμενα διοικητικά κόστη.
- Το 59% των τροπολογιών ήταν επίσης άσχετο με το κύριο αντικείμενο του νόμου.⁴⁵⁴

Κατά τη διάρκεια του έτους 2020, διαπιστώθηκε ότι:

- Η ποιότητα των νόμων ήταν εν γένει μέτρια και μόνο οριακά πέρασε τη βάση (51/100).
- Ουραγός στην κατάταξη ποιότητας των νόμων (με σκορ 19,9/100) ήταν ο Νόμος 4764/2020 «Ρυθμίσεις για την προστασία της δημόσιας υγείας από τις συνέπειες της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19, για την ενίσχυση των μέσων μαζικής μεταφοράς, την επιτάχυνση της απονομής των συντάξεων, τη ρύθμιση οφειλών προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις» ΦΕΚ 256/Α/23.12.2020.
- Εάν εξαιρεθούν οι περιπτώσεις κύρωσης διεθνών συμφωνιών, από τους υπόλοιπους 55 νόμους του έτους 2020, οι 25 έλαβαν βαθμολογία χαμηλότερη της βάσης (50/100).
- Η δημόσια διαβούλευση δεν αξιοποιήθηκε ως εργαλείο Καλής Νομοθέτησης όσο θα έπρεπε, βάσει τουλάχιστον των προβλέψεων του Νόμου 4622/2019. Ένας στους πέντε

⁴⁵⁴ Π. Καρκατσούλης/Ε. Στεφοπούλου/Κ. Σαραβάκος, Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2019, Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών – Μάρκος Δραγούμης, Αθήνα, 2020, σσ. 17 - 29, διαθέσιμο στο <https://www.kefim.org/wp-content/uploads/2020/12/%CE%94%CE%B5%CE%AF%CE%BA%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%A0%CE%BF%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1%CF%82-%CE%9D%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%B8%CE%AD%CF%84%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82-2019-1.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

νόμους οι οποίοι ψηφίστηκαν εντός του 2020 δεν αναρτήθηκε ποτέ στον ιστότοπο του orengon.gr. Αλλά κι ένα ποσοστό άρθρων της τάξεως του 28% ήταν αποκλεισμένο από τη διαδικασία της διαβούλευσης, δηλαδή δεν αναγνωρίστηκε στους πολίτες το δικαίωμα να εκφράσουν τις θέσεις τους για έναν σημαντικό αριθμό άρθρων.

- Από όλους τους νόμους οι οποίοι ψηφίστηκαν εντός του 2020, δεν εντοπίστηκε ούτε ένας στον οποίον να είχε γίνει υπολογισμός διοικητικών βαρών. Η έννοια της απλούστευσης των διαδικασιών απουσίαζε επίσης επιδεικτικά από τη συντριπτική πλειονότητα των νόμων της περιόδου (το 75% για την ακρίβεια).
- Σχεδόν δύο στους τρεις νόμους δεν ήταν δυνατόν να εφαρμοστούν, τουλάχιστον όχι σε όλη τους την έκταση, εφόσον καθυστερούσε υπερβολικά η έκδοση των αναγκαίων κανονιστικών διοικητικών πράξεων.
- Ο μέσος όρος ημερών της δημόσιας διαβούλευσης ανά νομοσχέδιο σημείωσε αύξηση σε σχέση με τα προηγούμενα έτη και έφτασε το έτος 2020 τις δύο εβδομάδες.
- Το 100% των νόμων του έτους 2020 συνοδεύονταν μεν από Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, πλην όμως μόνο ένα κλάσμα των σχεδιασθέντων δημόσιων πολιτικών βασίστηκε σε μετρήσιμα δεδομένα τα οποία μπορούσαν να τεκμηριώσουν την αναγκαιότητα και την αποτελεσματικότητα της ρυθμιστικής παρέμβασης.
- Η ποσοτικοποίηση των μεγεθών δεν προτιμήθηκε ως επιλογή κατά την κατάρτιση των απαντήσεων στα ερωτηματολόγια και τους πίνακες των Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης, παρά μόνο σε ποσοστό της τάξης του 6%.
- Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, από αναγκαίο και πολύτιμο συμπλήρωμα των νόμων, εκφυλίστηκε σε ένα τυπικό προαπαιτούμενο για τη διεκπεραίωση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.
- Σε οκτώ από τις δέκα περιπτώσεις, οι τροπολογίες κατατέθηκαν εκπρόθεσμα.⁴⁵⁵

Το Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών δεν έχει δημοσιεύσει τα πορίσματα του ελέγχου του για την ποιότητα της νομοθεσίας στην Ελλάδα κατά το έτος 2021. Ωστόσο, είναι πιθανό η κατάσταση να μην έχει διαφοροποιηθεί ουσιωδώς σε σχέση με τα προηγούμενα έτη⁴⁵⁶. Σύμφωνα με τον Π. Καρκατσούλη, η ποιότητα των εκπονούμενων

⁴⁵⁵ Π. Καρκατσούλης/Ε. Στεφοπούλου/Κ. Σαραβάκος, Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2020, Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών – Μάρκος Δραγούμης, Αθήνα, 2021, σσ. 8 - 35, διαθέσιμο στο <https://kefim.org/wp-content/uploads/2020/07/%CE%94%CE%B5%CE%AF%CE%BA%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%A0%CE%BF%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1%CF%82-%CE%9D%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%B8%CE%AD%CF%84%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82-2020-Final-study.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁴⁵⁶ Βλ. από την πρόσφατη αρθρογραφία: Καρκατσούλης, Π. (2022). Η απλούστευση των διαδικασιών ως «πίθος των Δαναΐδων», <https://www.liberal.gr/>, 21. Οκτώβριος. <https://www.liberal.gr/apopsi-i-aploysteysi-ton-diadikasion-os-pithos-ton-danaidon> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Ο αρθρογράφος προτείνει

Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης αξιολογείται με το χαμηλό ποσοστό του 44%, κάτι που δεν εκπλήσσει εφόσον οι Αναλύσεις συνήθως είναι ελλιπείς σε στοιχεία και συχνά δημιουργούν υποψίες πως η εκάστοτε κυβέρνηση απολογείται μέσω αυτών για το προγραμματικό της έργο⁴⁵⁷.

Αξιοπρόσεκτες είναι και οι παρατηρήσεις συγκεκριμένων μελών της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, σχετικά με τα προβλήματα ή τις δυσλειτουργίες τις οποίες κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν στο πλαίσιο των καθηκόντων τους. Για την ακρίβεια, σε συνεντεύξεις τις οποίες παραχώρησαν στη Μ. Χατζηπαναγιώτου, η Α. Γαλενιανού-Χαλκιάδακη, ο Σ. Βλαχόπουλος, η Ε. Ξανθάκη, κ.ά. ανέφεραν, μεταξύ άλλων, τα εξής:

- Η Επιτροπή δεν μπορούσε πάντοτε να παρακολουθεί το ρυθμό της νομοθετικής παραγωγής, γι' αυτό και υπήρξαν νομοσχέδια τα οποία δε διήλθαν καθόλου από το συγκεκριμένο φίλτρο ελέγχου.
- Οι τροπολογίες διέφευγαν διαρκώς του ελέγχου της Επιτροπής, η οποία αδυνατούσε για πρακτικούς λόγους να ασκήσει τη δέουσα εποπτεία επί του τελικού νομοθετικού προϊόντος.
- Το έργο της Επιτροπής de facto ακυρώνεται, αν παραβιάζεται μέσω των τροπολογιών η αρχή «ένα αντικείμενο – ένας νόμος».
- Η Επιτροπή δεν έχει την αρμοδιότητα να ελέγξει τα μη τροποποιούμενα τμήματα άρθρων, ακόμα και αν διαπιστώνει σφάλματα σε αυτά. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να προτείνει την αλλαγή τους. Μία τέτοια ενέργεια απαιτεί πολιτική απόφαση.
- Οι αλληπάλληλες τροποποιήσεις του ίδιου νόμου φαίνεται ότι αποτελούν ανίατη ασθένεια της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και, κατά την Ε. Ξανθάκη, έχουν εμφανιστεί ως περίπτωση ουκ ολίγες φορές ενώπιον της Επιτροπής.
- Ορισμένες φορές το έργο της Επιτροπής δυσχεραίνεται σε μεγάλο βαθμό λόγω των ανειλημμένων νομοθετικών πρωτοβουλιών και, για την ακρίβεια, λόγω του τρόπου με τον οποίον εκείνες επιχειρείται να αποτυπωθούν σε ένα σχέδιο νόμου. Για παράδειγμα, όπως αναφέρει πάλι η Ε. Ξανθάκη, υπήρξε περίπτωση

«...μια πρόχειρη ανάγνωση του άρθρου 1 του πολυνομοσχεδίου για την ανάπτυξη που έχει δοθεί προς διαβούλευση. Δέκα παράγραφοι σε ένα άρθρο τροποποιούν ένα άλλο άρθρο που ψηφίστηκε πριν από λίγους μήνες!»

⁴⁵⁷ Καρκατσούλης, Π. (2022), Η καλή νομοθέτηση ως αντίδοτο στην κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, *in-social.gr*, Σεπτέμβριος, σσ. 11 - 12, διαθέσιμο στο <https://in-social.gr/gggg/uploads/2022/08/Project8.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

κατά την οποία είχε προταθεί η προσθήκη νέων διαδικασιών στην αρχική εκδοχή ενός νόμου. Αυτό όμως συνεπαγόταν μεταξύ άλλων αναρίθμηση των ήδη υφιστάμενων άρθρων. Τελικώς, η Επιτροπή υπερπήδησε αυτό το εμπόδιο δια της εισαγωγής του πρώτου «Jamaica schedule» στην ελληνική έννομη τάξη. Βάσει αυτού του σχεδίου το σύνολο των διατάξεων που αφορούσαν την έναρξη ισχύος των επιμέρους ρυθμίσεων τέθηκαν στο παράρτημα το οποίο συνόδευε το νομοσχέδιο.

- Για τα προβλήματα τα οποία ανακύπτουν ενώπιον της Επιτροπής ευθύνεται σε μεγάλο βαθμό η απουσία ειδικών γνώσεων, δεξιοτήτων καθώς και πνεύματος συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκομένων. Επίσης, σε κάποιες περιπτώσεις ευθύνεται και η παράλειψη των υπουργείων να θέσουν μία προτεινόμενη ρύθμιση σε διαβούλευση ώστε να επιτραπεί η συλλογή πολύτιμων δεδομένων για τη μετέπειτα εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων. Ωστόσο, η κατάσταση προϊόντος του χρόνου παρουσιάζει εμφανή σημάδια βελτίωσης, δεδομένου ότι οι υπουργοί αρχίζουν να συνειδητοποιούν την αξία των πορισμάτων της Επιτροπής και να συμμορφώνονται αυτοβούλως με το περιεχόμενο εκείνων.
- Το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας έχει εξελιχθεί σε αρωγό οποιουδήποτε ασχολείται με τη διαδικασία της νομοπαραγωγής· αυτό, όμως, δε σημαίνει ότι το ίδιο δε χρήζει μικρών έστω διορθώσεων.
- Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης συντάσσεται ακόμα κατά τρόπο τυπικό και μηχανικό.
- Ο ρόλος του Υπηρεσιακού Γραμματέα στην νομοπαρασκευαστική διαδικασία είναι πρακτικά αναιμικός.
- Δεν εφαρμόζονται πάντοτε οι οδηγίες των δύο εγχειριδίων, ενώ συχνά οι νομοθετικές παρεμβάσεις δεν αποτελούν *ultimum refugium*, όπως δηλαδή θα έπρεπε κανονικά να συμβαίνει.
- Σύμφωνα με την Α. Γαλενιανού-Χαλκιαδάκη, το έργο της Επιτροπής διευκολύνεται ουσιαστικά από την ύπαρξη επιστημονικών μελετών και τη συμμετοχή φορέων σχετικών με το περιεχόμενο της εκάστοτε εξεταζόμενης ρύθμισης.⁴⁵⁸

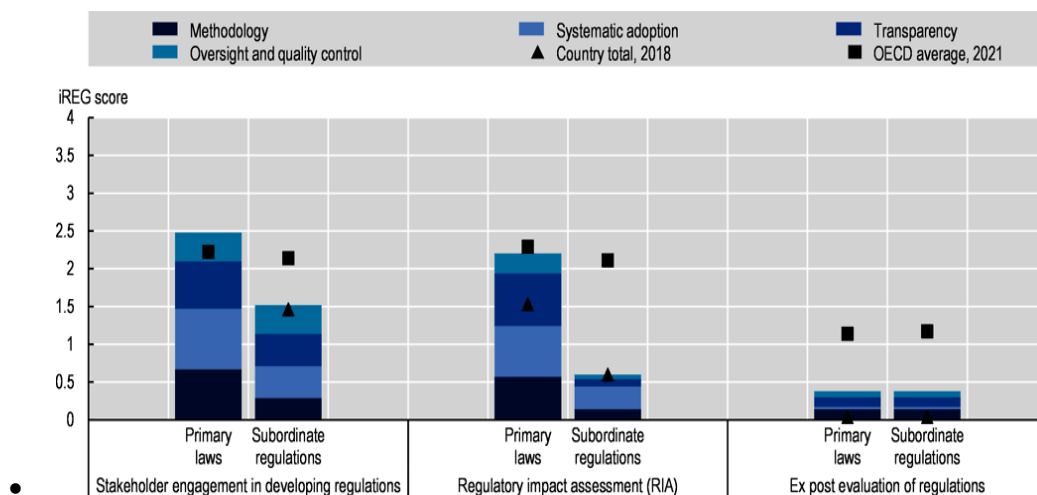
Χρήσιμες είναι και οι επισημάνσεις του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (βλ. και Εικόνα 5.3.), βάσει των οποίων προκύπτει ότι:

⁴⁵⁸ Βλ. Μ. Χατζηπαναγιώτου, ό.π., σσ. 229 – 233, 246

- Μόνο τα σχέδια των τυπικών νόμων - και όχι των ουσιαστικών νόμων, δηλαδή των κανονιστικών διοικητικών πράξεων - δοκιμάζονται στη διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης.
- Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης των κανονιστικών διοικητικών πράξεων είναι εξαιρετικά χαμηλής ποιότητας.
- Η εκ των υστέρων αξιολόγηση της εφαρμογής των ρυθμίσεων δεν εφαρμόζεται σχεδόν καθόλου στην Ελλάδα.
- Η ενημέρωση των πολιτών σχετικά με τη διεξαγωγή δημόσιας διαβούλευσης συμβαίνει ορισμένες μόνο φορές.
- Η αντίστοιχη ενημέρωση για την εκκίνηση της διαδικασίας σύνταξης Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης/εκ των υστέρων αξιολόγησης της εφαρμογής των ρυθμίσεων είναι πρακτικά ανύπαρκτη.
- Ομοίως ανύπαρκτη είναι η αξιολόγηση των υφιστάμενων ρυθμίσεων.
- Θετικό στοιχείο είναι ότι όλες οι Αναλύσεις Συνεπειών Ρύθμισης αναρτώνται δημόσια.
- Η έκταση (αλλά και το βάθος) κάθε Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης πρέπει να είναι ευθέως ανάλογη με τη σημασία του νομοθετικού ή κανονιστικού κειμένου το οποίο εκείνη συνοδεύει.
- Κάθε δημόσια διαβούλευση διεξάγεται σε συγκεκριμένη ιστοσελίδα στην οποία οι πολίτες μπορούν να καταθέτουν την άποψή τους σχετικά με τα διάφορα σχέδια νόμου, να αλληλεπιδρούν με τους διαμορφωτές των δημοσίων πολιτικών. Ωστόσο, οι απαντήσεις των τελευταίων απέναντι στα διάφορα σχόλια τα οποία διατυπώνονται στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης, κάθε άλλο παρά ικανοποιητικές είναι.

Εικόνα 5.3. Δείκτες Ρυθμιστικής Πολιτικής και Διακυβέρνησης. Η περίπτωση της Ελλάδας (2021)

Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG): Greece, 2021



- Notes: The more regulatory practices as advocated in the [OECD Recommendation on Regulatory Policy and Governance](#) a country has implemented, the higher its iREG score. The indicators on stakeholder engagement and RIA for primary laws only cover those initiated by the executive (100% of all primary laws in Greece).
- Source: Indicators of Regulatory Policy and Governance Surveys 2017 and 2021, <http://oe.cd/ireg>.

Σημείωση: OECD (2021), OECD Regulatory Policy Outlook 2021, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>. [πρόσβαση: 29.11.2022]. Η εικόνα είναι διαθέσιμη στο <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/38b0fdb1-en/1/3/7/14/index.html?itemId=/content/publication/38b0fdb1-en&csp=98126082d8cd9c3becbc075f085ad466&itemIGO=oe.cd&itemContentType=book#component-d1e26015> [πρόσβαση: 29.11.2022]. © OECD 2021.

Η παρουσίαση των ανωτέρω τιθέμενων στοιχείων και διαπιστώσεων δεν αποσκοπεί στην πλήρη απαξίωση της προσπάθειας του νομοθέτη, ο οποίος με το Νόμο 4622/2019 φιλοδοξούσε να βελτιώσει τη διαδικασία παραγωγής των ρυθμίσεων, όπως επίσης και την ποιότητα αυτών. Μια τέτοια ενέργεια θα εξέπεμπε λάθος μήνυμα, εφόσον θα υποτιμούσε τη δυσκολία του εγχειρήματος που ανέλαβε το 2019 ο νομοθέτης. Ωστόσο, είναι χρήσιμο να παρατεθούν ορισμένα αντικειμενικά και αδιαμφισβήτητα δεδομένα, προκειμένου να ανιχνευθούν οι αδυναμίες του συστήματος νομοπαραγωγής το οποίο εγκαινιάστηκε στα πλαίσια του Επιτελικού Κράτους.

Φαίνεται, λοιπόν, πως παρά τις καλές προθέσεις του νομοθέτη και τα επιμέρους θετικά στοιχεία τα οποία εντοπίζονται διάσπαρτα στο κείμενο του Νόμου 4622/2019 και τα οποία αναλύθηκαν στα τέταρτο και πέμπτο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας, το μέχρι στιγμής αποτύπωμα του νόμου αυτού είναι μάλλον ασθενές και αναιμικό, οπωσδήποτε κατώτερο των απαιτήσεων. Αυτό ενδεχομένως εξηγείται από τη διάσταση που συχνά παρατηρείται μεταξύ της προσδοκίας για διαρκή και σταθερά οφέλη από

μία ριζοσπαστική μεταρρύθμιση η οποία αναπτύσσει τη δυναμική της μόνο σε βάθος χρόνου⁴⁵⁹, και της στόχευσης σε άμεσα, χειροπιαστά αποτελέσματα τα οποία μάλιστα μπορούν να εξαργυρωθούν πολιτικά από τους βραχύβιους οργανισμούς των ελληνικών κυβερνήσεων. Η Καλή Νομοθέτηση δεν προσφέρεται για κομματικούς διαξιφισμούς και η εμπέδωσή της στις δομές και τις διαδικασίες της Βουλής και της δημόσιας διοίκησης απαιτεί σημαντικό χρόνο, όπως ακριβώς απαιτήθηκε κάποτε αρκετός χρόνος προκειμένου η έννοια αυτή να εισαχθεί στο δημόσιο διάλογο.

Τα ίδια ισχύουν στο ακέραιο και για την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, στον πυρήνα της οποίας υπάρχει εξάλλου το στοιχείο της αβεβαιότητας, λόγω των πιθανολογικών εκτιμήσεων οι οποίες πρέπει να γίνουν σε ένα βαθμό ώστε να μπορεί να συνταχθεί το τελικό κείμενο. Με άλλα λόγια, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης είναι ούτως ή άλλως ευάλωτη στις μεταβολές των συνθηκών του περιβάλλοντος (οικονομικού, κοινωνικού, πολιτικού, κ.λπ.), γι' αυτό και χρειάζεται ιδιαίτερη σύνεση και μεθοδικότητα κατά την αξιοποίησή της ως εργαλείου Καλής Νομοθέτησης. Κι η αναγκαιότητα αυτή μπορεί να επιβεβαιωθεί και στην περίπτωση της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης που συνοδεύει το Νόμο 4936/2022.

⁴⁵⁹ Όπως σημειώνει ο Π. Μαΐστρος, ένας κίνδυνος τον οποίον αντιμετωπίζουν συχνά οι μεταρρυθμιστές σχετίζεται με την κόπωση την οποία αρχίζουν εκείνοι να νιώθουν, λόγω της αναγκαστικής και παράλληλης ενασχόλησής τους με τα τετριμμένα προβλήματα της καθημερινότητας των πολιτών. Ένας δεύτερος κίνδυνος σχετίζεται με την πολιτική αδιαφορία για την εξέλιξη του υλοποιούμενου έργου, η οποία προκαλείται ιδίως όταν οι μεταρρυθμιστές, αντί να υιοθετήσουν τη λογική του «μαραθωνοδρόμου», εφαρμόζουν τον τρόπο λειτουργίας του «δρομέα μικρών αποστάσεων». Βλ. Μαΐστρος, Π. (2019), Τα πρώτα βήματα μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης, *metarithmisi.gr*, 17. Αύγουστος, <https://www.metarithmisi.gr/content/ta-prota-bimata-metarhythmis-tis-dimosias-dioikisis-16576> [πρόσβαση: 29.11.2022].

ΜΕΡΟΣ Β': Παράδειγμα εφαρμογής της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης

Κεφάλαιο 6. Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του Εθνικού Κλιματικού Νόμου

6.1. Η επιλογή του συγκεκριμένου νόμου

Στις 27.05.2022 δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ο Νόμος 4936/2022 «Εθνικός Κλιματικός Νόμος - Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, επείγουσες διατάξεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης και την προστασία του περιβάλλοντος»⁴⁶⁰, ΦΕΚ 105/Α/27.05.2022. Η επιλογή του συγκεκριμένου νόμου, για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας, δεν έγινε τυχαία. Πρόκειται για έναν εξαιρετικά σημαντικό νόμο, από την πορεία εφαρμογής του οποίου κρίνεται σε μεγάλο βαθμό η ανθεκτικότητα της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας⁴⁶¹ απέναντι στις προκλήσεις που θέτει επιτακτικά η νέα πραγματικότητα της κλιματικής αλλαγής⁴⁶², στον απόηχο της πανδημίας του Covid⁴⁶³. Μία πραγματικότητα η οποία δε γνωρίζει σύνορα, ούτε εδαφικά, ούτε χρονικά. Τούτο δε ισχύει διότι πρώτον, η κλιματική αλλαγή επηρεάζει συλλήβδην όλα τα κράτη του πλανήτη και δεύτερον, τις συνέπειές της θα τις υποστούν σε ακόμη μεγαλύτερο βαθμό οι επόμενες γενιές πολιτών.

Κατά συνέπεια, ένας νόμος ο οποίος, αφενός συμβολίζει την αξία της συμμετοχής του ελληνικού κράτους σε μία παγκόσμια προσπάθεια ανατροπής μίας επικείμενης καταστροφής, αφετέρου εκφράζει το ιδανικό της διαγενεακής αλληλεγγύης, καθιστά *ab initio* τη συγκεκριμένη μελέτη περίπτωσης ενδιαφέρουσα. Η πανθομολογούμενη σοβαρότητα της κατάστασης, το κοινό συμφέρον όλων των πολιτών και κατά λογική αναγκαιότητα όλων των πολιτικών δυνάμεων του τόπου, η επιτακτική ανάγκη δημιουργίας ενός οράματος για τις μελλοντικές γενιές και οι άμεσες

⁴⁶⁰ Νόμος 4936/2022 «Εθνικός Κλιματικός Νόμος - Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, επείγουσες διατάξεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης και την προστασία του περιβάλλοντος», ΦΕΚ 105/Α/27.05.2022. Για το σχέδιο νόμου βλ. <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/11963208.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁴⁶¹ Στουρνάρας, Γ. (2021), «Κλιματική Κρίση και Πράσινη Ανάκαμψη» στο Σ. Νταλής (επιμέλεια – εισαγωγή) «Μετά την πανδημία. Η Ελλάδα, η Ευρώπη και ο Κόσμος στη Σκιά της Δυστοπίας. Προκλήσεις και προοπτικές», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ. 379.

⁴⁶² Για μία συνοπτική παρουσίαση των βασικών συνιστωσών της κλιματικής αλλαγής, βλ. αντί άλλων *T. Juniper*, *The science of our changing planet: from global warming to sustainable development*, Dorling Kindersley Limited, London, 2021.

⁴⁶³ Καρτάλης, Κ. (2021), «Η Κλιματική Κρίση στη Μετα-κορωνοϊό Εποχή», στο Θ. Γεωργακόπουλος (επιμ.) *Οι Ιδέες της Πανδημίας. 15 κείμενα για το πώς ο κορωνοϊός αλλάζει την Ελλάδα και τον κόσμο*, εκδ. διαΝΕΟσις, Αθήνα, σσ. 111 – 121.

δεσμεύσεις τις οποίες έχει αναλάβει ήδη το ελληνικό κράτος απέναντι στην παγκόσμια κοινότητα, είναι στοιχεία τα οποία επιτρέπουν στον παρατηρητή να υποθέσει εύλογα ότι ο σχεδιασμός και η σύνταξη του συγκεκριμένου νόμου θα πρέπει να πληρούν όλες τις προδιαγραφές της Καλής Νομοθέτησης. Με άλλα λόγια, στο παρόν κεφάλαιο θα επιχειρηθεί να συνδεθεί η ικανοποίηση των κριτηρίων της Καλής Νομοθέτησης με τη σοβαρότητα της συγκεκριμένης νομοθετικής πρωτοβουλίας της κυβέρνησης, ούτως ώστε να φανεί κατά πόσον η τήρηση των διατάξεων του Νόμου 4622/2019 μπορεί να επιτυγχάνεται σε ένα πεδίο νομοθέτησης στο οποίο – θεωρητικώς τουλάχιστον – υπάρχει πολιτική βούληση και συναίνεση.

Εξάλλου, σε διεθνές επίπεδο, ο Νόμος 4936/2022 αποτελεί μακράν το πλέον αντιπροσωπευτικό δείγμα της ελληνικής συμμετοχής σε αυτόν τον κοινό αγώνα αντιμετώπισης των συνεπειών της κλιματικής αλλαγής. Ακόμη, είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι ο Εθνικός Κλιματικός Νόμος δεν έχει συμπληρώσει ακόμα έξι μήνες ζωής, ενώ τα αποτελέσματα της εφαρμογής του μόνο σε βάθος χρόνου μπορούν να κριθούν⁴⁶⁴. Επομένως, την παρούσα στιγμή, το μοναδικό ίσως ασφαλές φίλτρο αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας του εν λόγω νόμου διέρχεται μέσα από τον έλεγχο της νομοτεχνικής του αρτιότητας.

Ως εκ τούτου, η ανάλυση θα περιοριστεί σε ζητήματα που προκύπτουν λόγω παραμέλησης, παράκαμψης ή παραβίασης ορισμένων αρχών του Νόμου 4622/2019 ή ορισμένων οδηγιών οι οποίες, όπως αναπτύχθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας, έχουν καταχωρισθεί στα δύο εγχειρίδια της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Βασικά εργαλεία σε αυτήν την προσπάθεια θα είναι ο Νόμος 4936/2022, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης η οποία τον συνοδεύει καθώς και τα Πρακτικά από τις κρίσιμες συνεδριάσεις της Βουλής, με ημερομηνίες διεξαγωγής την 26^η και την 27^η Μαΐου 2022. Επικουρικά, θα χρησιμοποιηθούν τα δύο εγχειρίδια της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

6.2. Η ακτινογραφία του Νόμου 4936/2022

Στο παρόν υποκεφάλαιο δίδεται έμφαση στην παρουσίαση των βασικών διατάξεων του Νόμου 4936/2022, κατά τρόπο μάλιστα επιγραμματικό. Σκοπός είναι παρουσιαστεί αρχικώς το βασικό περίγραμμα της δομής του Εθνικού Κλιματικού Νόμου, ώστε να

⁴⁶⁴ Ενδεικτικά αναφέρεται ότι ορισμένοι στόχοι του Νόμου 4936/2022 έχουν ως χρονικό σημείο αναφοράς το έτος 2050.

διευκολυνθεί εν συνεχεία το έργο της εμβάθυνσης επί των κρίσιμων σημείων της εξεταζόμενης Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

Ο Νόμος 4936/2022 περιλαμβάνει 45 άρθρα και διακρίνεται σε τρία μέρη. Το πρώτο μέρος φέρει ως τίτλο «Εθνικός Κλιματικός Νόμος, μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή» και περιλαμβάνει τα άρθρα 1 έως και 35. Το τμήμα αυτό χωρίζεται σε έξι κεφάλαια. Το κεφάλαιο Α' αφορά στο σκοπό, το αντικείμενο αλλά και στους ορισμούς του Νόμου (άρθρα 1 έως και 3). Το κεφάλαιο Β' σχετίζεται με τις στρατηγικές μετριασμού αερίων του θερμοκηπίου και προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή (άρθρα 4 έως και 9). Το κεφάλαιο Γ' περιλαμβάνει προτεινόμενες πολιτικές και μέτρα (άρθρα 10 έως και 24). Το κεφάλαιο Δ' αναφέρεται στη συμμετοχή του κοινού, την παρακολούθηση και τη διακυβέρνηση (άρθρα 25 έως και 30). Το κεφάλαιο Ε' περιλαμβάνει επείγουσες περιβαλλοντικές διατάξεις (άρθρα 31 και 32). Το κεφάλαιο ΣΤ' εμπεριέχει εξουσιοδοτικές, μεταβατικές και καταργούμενες διατάξεις (άρθρα 33 έως και 35).

Το δεύτερο μέρος έχει ως τίτλο «Διατάξεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης, την προστασία των δασών και τη διαχείριση αποβλήτων» και περιλαμβάνει τα άρθρα 36 έως και 44. Το μέρος αυτό χωρίζεται σε δύο κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο αφορά σε διατάξεις οι οποίες έχουν τεθεί για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης (άρθρα 36 έως και 39). Το δεύτερο κεφάλαιο σχετίζεται με ειδικότερες διατάξεις για την προστασία των δασών και τη διαχείριση αποβλήτων (άρθρα 40 έως και 44).

Τέλος, το τρίτο μέρος περιλαμβάνει μόνο ένα άρθρο, το άρθρο 45, και αναφέρεται στο χρόνο έναρξης ισχύος των ρυθμίσεων.

Προτού αρχίσει η παρουσίαση των επιμέρους εγγράφων⁴⁶⁵ που συνοδεύουν τον Εθνικό Κλιματικό Νόμο, κρίνεται σκόπιμο να τονιστεί ότι το σχέδιο νόμου το οποίο κατατέθηκε στη Βουλή για συζήτηση και ψηφοφορία περιελάμβανε αρχικώς μόνο 37 άρθρα. Τα υπόλοιπα οκτώ άρθρα του ψηφισθέντος Εθνικού Κλιματικού Νόμου προέκυψαν από την προσθήκη δύο τροπολογιών, της 1317/99 και της 1318/100.

⁴⁶⁵ Βλ. Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του σχεδίου νόμου με τίτλο «Εθνικός Κλιματικός Νόμος-Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή», διαθέσιμη στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/11962786.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Μάλιστα, πριν την ψηφοφορία επί του τελικού νομοσχεδίου είχαν κατατεθεί τρεις δέσμες νομοτεχνικών βελτιώσεων.

Όπως λοιπόν έχει αναλυθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας, η προβλεπόμενη στο άρθρο 62 του Νόμου 4622/2019 Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης αποτελεί ένα σύνολο ειδικότερων εγγράφων το οποίο συνοδεύει υποχρεωτικά κάθε νομοσχέδιο, κανονιστική διοικητική πράξη μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας, τροπολογία ή πρόταση νόμου. Κατ' εφαρμογή των διατάξεων του Νόμου για το Επιτελικό Κράτος, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης είναι δημοσιευμένη και ελεύθερα προσβάσιμη στο Διαδίκτυο, στην ιστοσελίδα της Βουλής των Ελλήνων, από όπου και αντλούνται όλα τα σχετικά στοιχεία.

Ως επισπεύδον Υπουργείο ορίζεται το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, ενώ στους τομείς νομοθέτησης στους οποίους αφορούν οι κύριες διατάξεις του Νόμου 4936/2022 σημειώνεται μόνο το πεδίο 6, δηλαδή «Ανάπτυξη – Επενδυτική δραστηριότητα».⁴⁶⁶

6.3. Η αιτιολογική έκθεση

6.3.1. Η αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου. Η αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου εκτείνεται σε 11 σελίδες, εκ των οποίων οι πρώτες τέσσερις αφορούν αιτιολογικού χαρακτήρα αναφορές και οι υπόλοιπες επτά την κατ' άρθρο ανάλυση της αξιολογούμενης ρύθμισης.

Η πρώτη ομάδα ερωτήσεων σχετίζεται με τον προσδιορισμό της «ταυτότητας» της αξιολογούμενης ρύθμισης. Αρχικώς τίθεται το ερώτημα για τον εντοπισμό του ζητήματος το οποίο φιλοδοξεί να αντιμετωπίσει ο Νόμος 4936/2022. Η απάντηση που δίδεται αναφέρει αρχικώς ότι «Με το προτεινόμενο σχέδιο νόμου θεσπίζεται πλαίσιο

⁴⁶⁶ Σημειώνεται ότι ο Νόμος 4936/2022 φέρει την υπογραφή, μεταξύ άλλων, και του Υπουργού Κλιματικής Κρίσης και Κλιματικής Προστασίας, Χρ. Στυλιανίδη. Για τη σύσταση του Υπουργείου αυτού βλ. Προεδρικό Διάταγμα 70/2021 «Σύσταση Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας, μεταφορά υπηρεσιών και αρμοδιοτήτων μεταξύ Υπουργείων», ΦΕΚ 161/Α//09.09.2021. Είναι αξιοπρόσεκτο το γεγονός πως, οκτώ (8) μήνες μετά τη σύσταση του Υπουργείου αυτού, δεν είχε μεταβληθεί το Υπόδειγμα Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης το οποίο χρησιμοποιούν τα όργανα και οι επιτροπές της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, ώστε να καταστεί εφικτή η ένταξη του προαναφερθέντος Υπουργείου σε έναν εκ των έξι τομέων νομοθέτησης. Φαινομενικά πρόκειται για μία λεπτομέρεια, πρακτικά όμως έχει μεγάλη σημασία, διότι μία από τις κριτικές οι οποίες έχουν ασκηθεί κατά του Εθνικού Κλιματικού Νόμου, σχετίζεται με την αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων μεταξύ του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας αφενός, του Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας αφετέρου. Εξάλλου, ακόμα και το γεγονός ότι επισπεύδον Υπουργείο στην περίπτωση του Εθνικού Κλιματικού Νόμου είναι το πρώτο και όχι το δεύτερο, μαρτυρά πως η αυτοτέλεια του Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας είναι μάλλον αμφίβολη.

για την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή και τον σταδιακό μετριασμό των ανθρωπογενών εκπομπών αερίου του θερμοκηπίου, για την επίτευξη της κλιματικής ουδετερότητας, έως το 2050, προκειμένου να περιοριστεί η αύξηση της θερμοκρασίας, κατά ένα κόμμα πέντε βαθμούς κελσίου (1,5° C), πάνω από τα προβιομηχανικά επίπεδα...». Αυτό αποτελεί και την καταγραφή του ζητήματος που επιδιώκει να αντιμετωπίσει η αξιολογούμενη ρύθμιση. Στη συνέχεια, παρατίθενται οι τίτλοι νομικών κειμένων του διεθνούς και του ενωσιακού δικαίου, τα οποία αποτέλεσαν το νομικό έρεισμα για το σχεδιασμό του συγκεκριμένου νόμου. Αναφέρεται δηλαδή η Συμφωνία των Παρισίων και ο κυρωτικός της Συμφωνίας Νόμος 4426/2016 καθώς και ο Κανονισμός υπ' αριθμόν 1119/2021 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Συμπληρώνεται στο πλαίσιο της ίδιας απάντησης πως υπάρχουν και ενδιάμεσοι στόχοι μετριασμού των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, για τα έτη 2030 και 2040. Αναφέρονται επίσης, ως ειδικότερες προβλέψεις του νομοσχεδίου, «το σύστημα παρακολούθησης, αξιολόγησης και επαναρρύθμισης, μέσω του μηχανισμού κατάρτισης προϋπολογισμών άνθρακα για τους βασικούς τομείς της οικονομίας, δείκτες παρακολούθησης της σχετικής προόδου, διαδικασίες αξιολόγησης της προόδου, αναπροσαρμογής των στόχων και λήψης πρόσθετων μέτρων και οι βασικοί άξονες πολιτικής οι οποίοι λαμβάνονται υπόψιν και δύνανται να εξειδικεύονται στο Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ)». Ακολουθεί μία πρόταση με την οποία οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης επανέρχονται στο θέμα της ερώτησης και ενημερώνουν πως το ζητούμενο είναι η κοινωνία να αποκτήσει κλιματική ανθεκτικότητα και να προσαρμοστεί στις αναπόφευκτες επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής. Η απάντηση στο πρώτο ερώτημα πρακτικά ολοκληρώνεται με τη δήλωση πως, πέρα από τα άλλα μέτρα του νομοσχεδίου, πρόκειται να εισαχθεί «ένα αποτελεσματικό σύστημα διακυβέρνησης και συμμετοχής στην ανάληψη κλιματικής δράσης μέσα από υφιστάμενες δομές». Στο τέλος, αναφέρεται πως με το συγκεκριμένο νομοσχέδιο «ρυθμίζονται και επείγοντα περιβαλλοντικά ζητήματα».

Είναι φανερό πως η συγκεκριμένη απάντηση πόρρω απέχει από το να χαρακτηριστεί κατάλληλη για να δοθεί στο τυποποιημένο πρώτο ερώτημα των αιτιολογικών εκθέσεων. Αφενός, τα κρίσιμα στοιχεία της απάντησης, εκείνα δηλαδή που απαντούν ευθέως στο αρχικό ερώτημα («Ποιο ζήτημα αντιμετωπίζει η αξιολογούμενη ρύθμιση;») είναι χωρισμένα το ένα από το άλλο. Ανάμεσα σε αυτά τα σημεία παρεμβάλλονται προτάσεις οι οποίες να μεν είναι χρήσιμες για την αποκάλυψη

της αφορμής και της αιτίας που οδήγησε στη σχετική νομοθετική πρωτοβουλία, πλην όμως δεν είναι απαραίτητες για τον αναγνώστη της αιτιολογικής έκθεσης, καθώς δεν τον βοηθούν να καταλάβει άμεσα ποιο ακριβώς είναι το ζήτημα που προκάλεσε την εκδήλωση της συγκεκριμένης ρυθμιστικής παρέμβασης. Το ίδιο βεβαίως ισχύει και για τις λοιπές προτάσεις οι οποίες μπορεί να είναι αποκαλυπτικές για τα μέσα με τα οποία ο νομοθέτης θα επιδιώκει την επίτευξη των στόχων του, ωστόσο ούτε αυτές απαντούν ευθέως στο αρχικό ερώτημα. Επιπροσθέτως, το Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης προβλέπει ρητώς ότι κατά την απάντηση στο συγκεκριμένο ερώτημα, οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης πρέπει να αποφεύγουν τόσο τις ιστορικές αναδρομές, όσο και την υπέρβαση του ορίου των 100 λέξεων.⁴⁶⁷ Κι αν στην περίπτωση των ιστορικών αναδρομών, θα ήταν υπερβολικό να υποστηριχθεί ότι η αναφορά συγκεκριμένων νομοθετημάτων ισοδυναμεί ενδεχομένως με καταγραφή γεγονότων ιστορικής σημασίας, κάτι αντίστοιχο δεν μπορεί να υποστηριχθεί όσον αφορά στην υπέρβαση του αριθμού των λέξεων. Για την ακρίβεια, οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης χρησιμοποίησαν περισσότερες από 240 λέξεις για να απαντήσουν στο πρώτο ερώτημα, αριθμός που υπερβαίνει κατά πολύ το προαναφερθέν όριο των 100 λέξεων. Σημειώνεται, τέλος, ότι η λιτή αναφορά σε «επείγοντα περιβαλλοντικά ζητήματα», χωρίς αυτά να κατονομάζονται ρητώς, παρά το γεγονός ότι είναι επείγοντα, δεν μπορεί να θεωρηθεί επ' ουδενί ότι συμβαδίζει με τις γενικότερες απαιτήσεις του ερωτήματος.

Στο ερώτημα 2 οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης καλούνται να εκθέσουν τους λόγους για τους οποίους επιβάλλεται η αντιμετώπιση του ζητήματος. Υπενθυμίζεται ότι, βάσει της σχετικής οδηγίας του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, η απάντηση στο συγκεκριμένο ερώτημα της αιτιολογικής έκθεσης όχι μόνο πρέπει να περιλαμβάνει τις δυσμενείς συνέπειες που προκαλούνται ή θα προκληθούν στο μέλλον αν δε ρυθμιστεί το θέμα, αλλά και να μην υπερβαίνει το όριο των 150 λέξεων. Η υπέρβαση του ορίου των λέξεων είναι και στο σημείο αυτό εμφανής, αφού αντί για 150 λέξεις οι συντάκτες απάντησαν με 193. Όσον αφορά τώρα στο μείζον, δηλαδή το περιεχόμενο της απάντησης που δόθηκε στο δεύτερο ερώτημα της αιτιολογικής έκθεσης, παρατηρείται και πάλι το ίδιο μοτίβο. Με άλλα λόγια, στην απάντηση του ερωτήματος έχουν εμφιλοχωρήσει προτάσεις οι οποίες δεν απαντούν ευθέως στο ερώτημα, αλλά αφορούν στη Συμφωνία των Παρισίων, στην έκδοση του

⁴⁶⁷ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, Αθήνα, σ. 9, διαθέσιμο στο https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio_analisis.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

Κανονισμού υπ' αριθμόν 1119/2021, στους στόχους περί μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, στις απαιτούμενες αλλαγές του παραγωγικού και καταναλωτικού μοντέλου, στο συγκριτικό πλεονέκτημα και τα οφέλη που θα αποκτήσει η Ελλάδα εφόσον εφαρμοστεί ο Εθνικός Κλιματικός Νόμος. Οι μόνες αναφορές περί επιπτώσεων γίνονται στην πρώτη («Η υπερθέρμανση του πλανήτη συνιστά πολύ σημαντική απειλή») και στην τελευταία πρόταση του κειμένου της απάντησης («Η δε μη έγκαιρη ανάληψη δράσης θα έχει ως αποτέλεσμα τη σπατάλη πόρων, τη μειωμένη προσβασιμότητα στις διεθνείς αγορές κεφαλαίου, τη μείωση των επενδύσεων και την αύξηση του κόστους παραγωγής»). Από τα ανωτέρω συνάγεται το συμπέρασμα πως ούτε η δεύτερη απάντηση κινείται εντός αποδεκτού πλαισίου, υπό το πρίσμα των αρχών της Καλής Νομοθέτησης.

Μέσω του τρίτου ερωτήματος επιδιώκεται ο προσδιορισμός των επηρεαζόμενων φορέων ή πληθυσμιακών ομάδων. Η λακωνική απάντηση «Το σύνολο του πληθυσμού και της οικονομίας» μπορεί να μην απέχει από την πραγματικότητα, καθώς ένα νομοσχέδιο αφιερωμένο στην αντιμετώπιση της σοβούσας κλιματικής κρίσης είναι υπόθεση όλων των πολιτών, πλην όμως η ίδια η απάντηση είναι παραπλανητική, στο μέτρο που υπάρχουν, ενδεικτικά, συγκεκριμένες κατηγορίες επαγγελματιών (π.χ. οδηγοί ταξί⁴⁶⁸) οι οποίες θα επηρεαστούν άμεσα από τις διατάξεις του νόμου. Κι ακριβώς επειδή υπάρχουν συγκεκριμένες κατηγορίες επαγγελματιών οι οποίες θα επηρεαστούν περισσότερο από κάποιες άλλες, θα ήταν χρήσιμο εάν παρατίθετο και ο - εκτιμώμενος έστω - αριθμός των προσώπων για τα οποία ο Εθνικός Κλιματικός Νόμος περιέχει ειδική πρόβλεψη. Αυτό, εξάλλου, αποτελεί σχετική οδηγία του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Όσον αφορά στο όριο λέξεων, είναι προφανές ότι οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης τούτη τη φορά δεν το υπερέβησαν. Ωστόσο, θα μπορούσαν στο πεδίο αυτό να ήταν περισσότερο επεξηγηματικοί, δεδομένου ότι το Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης είναι αρκετά αναλυτικό ως προς το ποια στοιχεία πρέπει να κατατεθούν στο πλαίσιο του τρίτου ερωτήματος της αιτιολογικής έκθεσης.

Η δεύτερη ομάδα ερωτήσεων της αιτιολογικής έκθεσης σχετίζεται με την αναγκαιότητα της αξιολογούμενης ρύθμισης. Στην ερώτηση 4 επιδιώκεται να αποκαλυφθεί εάν το τιθέμενο ζήτημα έχει αντιμετωπιστεί ξανά στο παρελθόν με

⁴⁶⁸ Βλ. άρθρο 12 του Νόμου 4936/2022.

αντίστοιχη νομοθετική ρύθμιση. Η απάντηση στην υπό κρίση περίπτωση είναι καταφατική. Οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης αναφέρουν με τη σειρά τα «Άρθρα 42, 43, 44 και 44α του ν. 4414/2016, περ. Α.2.1. της Α.2. του άρθρου 25 του ν. 3468/2006 (Α' 129), παρ. 2 του άρθρου 14, παρ. 2 και 4 του άρθρου 17 και παρ.2 του άρθρου 39 του ν. 4710/2020 (Α' 142), Παράρτημα ΙΙ του ν. 4014/2011 (Α' 209)». Παρατηρείται ότι οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης δεν ακολούθησαν την υπόδειξη των συντακτών του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, σύμφωνα με την οποία, προκειμένου να είναι τυπικώς ορθή η απάντηση στο τέταρτο ερώτημα, οι ρυθμίσεις πρέπει να παρατίθενται με τη μορφή «Αριθμός νομοθετήματος, αριθμός ΦΕΚ, σχετικό άρθρο, σχετική παράγραφος». Αυτό όμως είναι εμφανές πως δεν έχει τηρηθεί.

Παράλληλα, δημιουργείται προβληματισμός και από το ίδιο το περιεχόμενο της απάντησης. Η αναφορά των συντακτών της αιτιολογικής έκθεσης πως το ζήτημα έχει όντως αντιμετωπιστεί με νομοθετική ρύθμιση στο παρελθόν και, ειδικότερα, η επίκληση του Νόμου 4414/2016, προσκρούουν στην ίδια τη λογική του Εθνικού Κλιματικού Νόμου, ο οποίος προωθήθηκε από το επισπεύδον Υπουργείο ως ο πρώτος κλιματικός νόμος του ελληνικού κράτους. Είναι χαρακτηριστικό πως το ζήτημα περί του ποιος κατέχει τα σκήπτρα της κλιματικής ευαισθησίας δίχασε τα μέλη της Εθνικής Αντιπροσωπείας, όπως προκύπτει ξεκάθαρα από τις συζητήσεις οι οποίες έλαβαν χώρα στη Βουλή το διήμερο 25 και 26 Μαΐου 2022.⁴⁶⁹ Βεβαίως, η ενδεχομένως μικροπολιτική αντιδικία μεταξύ Κυβέρνησης και Αξιωματικής Αντιπολίτευσης, εκτός του ότι φανερώνει την ύπαρξη μίας πολωμένης ατμόσφαιρας η οποία δε συνάδει με την ιστορικότητα του Εθνικού Κλιματικού Νόμου, αποκαλύπτει ταυτοχρόνως και μία ασυνέπεια μεταξύ του κείμενου της αιτιολογικής έκθεσης και των λόγων των εισηγητών της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας.

Στην ερώτηση 5 οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης καλούνται να εξηγήσουν για ποιο λόγο το ζήτημα της προσαρμογής στην κλιματική κρίση δεν μπορεί

⁴⁶⁹ Βλ. Πρακτικά της ΠΚΣΤ', 25 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, διαθέσιμο στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220525.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Ενδεικτικά αναφέρεται πως ο εισηγητής της πλειοψηφίας, Χ.- Ε. Μπουτσικάκης δήλωσε από το βήμα της Βουλής πως «η σημερινή συνεδρίαση αποτελεί μία ιστορική μέρα, μια σπουδαία στιγμή για την Ελλάδα, γιατί σήμερα συζητάμε και ψηφίζουμε τον πρώτο κλιματικό νόμο της χώρας», όσον αφορά δε στο νόμο 4414/2016 ο ίδιος τόνισε πως «ο νόμος αυτός αφορά μια κύρωση, την κύρωση της Συμφωνίας των Παρισίων για το κλίμα». Στην ίδια γραμμή πλευσης κινήθηκαν και οι λοιποί βουλευτές της συμπολίτευσης (π.χ. Δ. Σταμενίτης, Γ. Κοτρωνιάς, Ι. Μελάς, κ.ά.) με τους βουλευτές της αξιωματικής αντιπολίτευσης να ανταπαντούν (Κ. Μάρκου, Σ. Αραχωβίτης, κ.ά.).

να αντιμετωπιστεί μέσω των ήδη υφιστάμενων ρυθμίσεων. Στο πρώτο υποερώτημα, οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης απαντούν πως το ζήτημα δεν μπορεί να επιλυθεί με αλλαγή προεδρικού διατάγματος, υπουργικής απόφασης ή άλλης κανονιστικής πράξης. Συμπληρώνουν δε πως με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις του Εθνικού Κλιματικού Νόμου «τίθεται το πρώτον ένα ενιαίο και συνεκτικό νομικό πλαίσιο σε αντιστοιχία με το ευρωπαϊκό νομοθέτημα για το κλίμα, Κανονισμό (ΕΕ) 2021/1119». Έμμεσα λοιπόν συνάγεται το συμπέρασμα ότι η νομοθετική πρωτοβουλία για την εισαγωγή του Εθνικού Κλιματικού Νόμου στην ελληνική έννομη τάξη οφείλεται στη θέσπιση ενός συγκεκριμένου Κανονισμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ως φυσικό επακόλουθο, απαιτούνται νέες ρυθμίσεις στο εσωτερικό δίκαιο, οι οποίες θα συμβαδίζουν με τις προβλέψεις του εν λόγω Κανονισμού. Στο δεύτερο υποερώτημα η απάντηση είναι αρκετά λιτή, με τους συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης να ενημερώνουν πως «Δεν επαρκεί η αλλαγή της διοικητικής πρακτικής ή η επιλογή νέας ερμηνευτικής πρότασης». Ομοίως, στο τρίτο υποερώτημα επαναλαμβάνεται κατ' ουσία η αναγκαιότητα της νομοθετικής παρέμβασης, ενώ η διάθεση περισσότερων ανθρώπινων και υλικών πόρων χαρακτηρίζεται ως ακατάλληλη για την επίτευξη των σκοπών του νομοσχεδίου.

Από τη μελέτη του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης προκύπτει ότι μάλλον πληρούνται οι προϋποθέσεις τις οποίες είχε θέσει η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Αφενός, τηρείται και με το παραπάνω το όριο των λέξεων (63 λέξεις με μέγιστο επιτρεπόμενο όριο τις 150), αφετέρου εξηγείται ικανοποιητικώς γιατί η έκδοση νέου Κανονισμού σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης επιβάλλει την ανάγκη αναπροσαρμογής της εθνικής νομοθεσίας. Η απαίτηση για καταγραφή τυχόν ανεπιτυχούς διερεύνησης δυνατοτήτων αλλαγής του τρόπου εφαρμογής της υφιστάμενης νομοθεσίας με νέες εγκυκλίους και οδηγίες, παρότι δεν ικανοποιείται ρητώς με βάση το κείμενο της αιτιολογικής έκθεσης του Νόμου 4936/2022, κρίνεται μάλλον υπερβολική, δεδομένου ότι δε θα άλλαζε τίποτε απολύτως στο παρόν νομοσχέδιο. Υπήρχε ανάγκη επικαιροποίησης του νομικού οπλοστασίου απέναντι στην κλιματική αλλαγή, ανάγκη η οποία προέκυψε λόγω της έκδοσης ενός νέου Κανονισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στην ερώτηση 6 οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης του Νόμου 4936/2022 καλούνται να αναφέρουν εάν κατά την προπαρασκευή του ως άνω νόμου είχαν ληφθεί υπόψη συναφείς πρακτικές. Η απάντηση εν προκειμένω είναι καταφατική. Η

Γερμανία, η Γαλλία, η Ισπανία, η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο έχουν υιοθετήσει ήδη ορισμένες συναφείς πρακτικές, οι οποίες αποτέλεσαν πηγή έμπνευσης για τους θεμελιωτές του Εθνικού Κλιματικού Νόμου. Στη συγκεκριμένη ερώτηση η απάντηση που δίδεται είναι σαφής και ακριβής, δεδομένου ότι δεν απαιτούνται ειδικές πληροφορίες για τις ρυθμιστικές παρεμβάσεις οι οποίες έχουν λάβει χώρα σε άλλα κράτη. Εξάλλου, το ίδιο το πεδίο λογίζεται ως μη υποχρεωτικό από τους συντάκτες του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Συμπληρωματικά αναφέρεται ότι τηρείται και το όριο των λέξεων (18 λέξεις με ανώτατο όριο επιτρεπόμενων τις 150).

Οι ερωτήσεις 7 έως και 13 αφορούν στους στόχους της αξιολογούμενης ρύθμισης. Πιο αναλυτικά, η ερώτηση 7 απαιτεί την υπόδειξη των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, οι οποίοι επιδιώκονται μέσω του Εθνικού Κλιματικού Νόμου. Οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης στο σημείο αυτό επέλεξαν 10 από τους 17 στόχους, ήτοι:

- στόχος 3 - καλή υγεία και ευημερία,
- στόχος 4 - ποιοτική εκπαίδευση,
- στόχος 7 - φτηνή και καθαρή ενέργεια,
- στόχος 8 - αξιοπρεπής εργασία και οικονομική ανάπτυξη,
- στόχος 9 - βιομηχανία, καινοτομία και υποδομές,
- στόχος 11 – βιώσιμες πόλεις και κοινότητες,
- στόχος 12 – υπεύθυνη κατανάλωση και παραγωγή,
- στόχος 13 – δράση για το κλίμα,
- στόχος 14 – ζωή στο νερό και
- στόχος 15 – ζωή στη στεριά.

Όσον αφορά στην ερώτηση υπ' αριθμόν 8 της αιτιολογικής έκθεσης, εδώ οι συντάκτες οφείλουν να αποσαφηνίσουν ποιοι είναι οι βραχυπρόθεσμοι και ποιοι οι μακροπρόθεσμοι στόχοι της προτεινόμενης ρύθμισης. Προτού αναφερθούν οι στόχοι αυτοί καθεαυτοί, υπενθυμίζεται ότι οι έννοιες του βραχυπρόθεσμου και του μακροπρόθεσμου ενδέχεται να προσλαμβάνουν διαφορετική σημασία ανάλογα με τα δεδομένα της εκάστοτε περίπτωσης. Έτσι, οι μακροπρόθεσμοι στόχοι, αφενός της επίτευξης κλιματικής ουδετερότητας έως το 2050, αφετέρου της προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας στην αναπόφευκτη κλιματική αλλαγή, με τον πλέον περιβαλλοντικά βιώσιμο, κοινωνικά δίκαιο και οικονομικά αποδοτικό τρόπο, είναι λογικό να θεωρηθούν ως επαρκώς ορισμένοι. Ομοίως, οι βραχυπρόθεσμοι στόχοι περι

σταδιακής μετάβασης της οικονομίας της χώρας στην κλιματική ουδετερότητα με τον πλέον περιβαλλοντικά βιώσιμο, κοινωνικά δίκαιο και οικονομικά αποδοτικό τρόπο, με παράλληλη διασφάλιση σταθερού ρυθμιστικού πλαισίου, έτσι ώστε να υπάρχει η αναγκαία προβλεψιμότητα, μπορεί να υποστηριχθεί ότι ορίζονται με αρκετή σαφήνεια. Σημειώνεται επιπλέον ότι τηρείται και το όριο των λέξεων.

Η ερώτηση 9 δεν υπάρχει στην αιτιολογική έκθεση του Εθνικού Κλιματικού Νόμου. Από την ερώτηση 8 δηλαδή οι συντάκτες του κειμένου μετέβησαν απευθείας στην ερώτηση 10. Όσον αφορά στην ερώτηση 9, υπενθυμίζεται ότι αυτή αφορά στην καταγραφή ειδικότερων στόχων ανά πεδίο νομοθέτησης, οι οποίοι σημειωτέον θα πρέπει να είναι και μετρήσιμοι. Ακριβώς επειδή ο τομέας νομοθέτησης στον οποίον εμπίπτει ο Εθνικός Κλιματικός Νόμος είναι ο υπ' αριθμόν 6, στην ερώτηση 9 θα αντιστοιχούσε με βάση το Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης ο παρακάτω πίνακας (Εικόνα 6.1.).

Εικόνα 6.1. Ανάπτυξη – Επενδυτική δραστηριότητα

➤ Ανάπτυξη - Επενδυτική δραστηριότητα:

ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΗ/ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΗ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ	Εξέλιξη την τελευταία 5ετία					Πρόσφατα στοιχεία	Επιδιωκόμενος στόχος (3ετία)
Δείκτης παγκόσμιας ανταγωνιστικότητας							
Επενδύσεις ως % ΑΕΠ							
Άμεσες ξένες επενδύσεις ως % ΑΕΠ							
Αριθμός επιχειρήσεων που ανοίγουν ανά κλάδο και περιφέρεια και αντίστοιχος αριθμός απασχολούμενων σε αυτές							
Αριθμός επιχειρήσεων που κλείνουν ανά κλάδο και περιφέρεια και αντίστοιχος αριθμός απασχολούμενων σε αυτές							
Διοικητικό κόστος σύστασης επιχειρήσεων							
Μέσος χρόνος σύστασης επιχειρήσεων							

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ - ΕΝΕΡΓΕΙΑ	Εξέλιξη την τελευταία 5ετία					Πρόσφατα στοιχεία	Επιδιωκόμενος στόχος (3ετία)
Μονάδες - Ετήσιες εκπομπές αερίων ατμοσφαιρικής ρύπανσης κατά κεφαλή							
Ποσοστό του πληθυσμού που εξυπηρετείται από βιολογικούς καθαρισμούς							
Ποσοστό των ακτών που κρίνονται κατάλληλες για κολύμβηση σε σχέση με το σύνολο των δυναμένων να χρησιμοποιηθούν ακτών							
Αριθμός ελέγχων καταλληλότητας δικτύου ύδρευσης κατ' έτος							
Ποσοστό οικιακών & βιομηχανικών απορριμμάτων που διατέθηκαν σε άλλες χρήσεις (π.χ. ανακύκλωση, παραγωγή ενέργειας, λιπάσματοποίηση)							
Ποσοστό διατιθέμενων απορριμμάτων σε ΧΥΤΑ							
Ποσοστό δασικών εκτάσεων που καταστράφηκαν από πυρκαγιά / σύνολο δασικών εκτάσεων							
Ποσοστό αναδασωθείσων (με φυσικό ή τεχνητό τρόπο) εκτάσεων / σύνολο κατεστραμμένων δασών από πυρκαγιές							
Ποσοστό προστατευόμενων περιοχών σε σχέση με την συνολική έκταση της χώρας							
Ποσοστό του προϋπολογισμού που διατίθεται για θέματα προστασίας περιβάλλοντος							
Κατανάλωση ενέργειας κατά κεφαλή							
Κατανάλωση ενέργειας ανά μορφή ενέργειας							
Κατανάλωση ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας κατά κεφαλή							
Ποσοστά μείωσης εκπομπών αερίων θερμοκηπίου ανά τριετία							

ΆΛΛΟΙ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ	Εξέλιξη την τελευταία 5ετία					Πρόσφατα στοιχεία	Επιδιωκόμενος στόχος (3ετία)

Σημείωση: Αναδημοσίευση από το Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, 2020, σ. 45.

Στην ερώτηση 10 ζητείται από τους συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης να προσδιορίσουν εάν η χρήση πληροφοριακού συστήματος μπορεί να συμβάλει άμεσα ή έμμεσα στην επίτευξη των στόχων της προτεινόμενης ρύθμισης. Εξυπακούεται ότι εντός του νομοσχεδίου θα πρέπει να προβλέπεται τέτοιου είδους χρήση. Στην προκειμένη περίπτωση αναφέρεται πως όχι μόνο τέτοιο σύστημα υπάρχει και είναι σε λειτουργία, αλλά και ότι η συμβολή του θα είναι άμεση. Πρόκειται για την ηλεκτρονική βάση πληροφοριών⁴⁷⁰ που λειτουργεί στο πλαίσιο του «LIFE IP» για την προσαρμογή

⁴⁷⁰ Άρθρο 26§3 του νόμου 4936/2022.

στην κλιματική αλλαγή. Η πλατφόρμα αυτή είναι δημόσια προσβάσιμη και έχει ως ειδικότερο στόχο τη διάχυση της πληροφορίας για λόγους προληπτικούς. Παράλληλα, αναφέρεται πως η επιβαλλόμενη σε επιχειρήσεις και δήμους υποχρέωση⁴⁷¹ καταγραφής και δημοσιοποίησης του ανθρακικού αποτυπώματος μπορεί να γίνεται μέσω ηλεκτρονικής πλατφόρμας την οποία θα δημιουργήσει ο Οργανισμός Φυσικού Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής (ΟΦΥΠΕΚΑ). Η πλατφόρμα αυτή θα ικανοποιήσει τις απαιτήσεις δημοσιότητας και διαφάνειας.

Οι απαντήσεις αυτές είναι σαφείς, εύληπτες και περιεκτικές. Εξηγείται με ακρίβεια σε τι συνίσταται το κάθε ένα πληροφοριακό σύστημα και ποιος είναι ο σκοπός τον οποίον υπηρετεί. Κατ' αυτόν τον τρόπο δικαιολογείται με τρόπο πειστικό η αναγκαιότητα των προτεινόμενων πληροφοριακών συστημάτων, ενώ τεκμηριώνεται και ο άμεσος χαρακτήρας της συμβολής. Ως προς τον αριθμό των λέξεων, οι απαντήσεις κινούνται εντός του ορίου των 150 λέξεων.

Η ερώτηση 11 απαιτεί από τους συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης να διευκρινίσουν αν τα προαναφερθέντα πληροφοριακά συστήματα είναι συμβατά με τη Βίβλο Ψηφιακού Μετασχηματισμού. Σύμφωνα δε με το Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, εφόσον η απάντηση στην ερώτηση 11 είναι καταφατική, τότε θα πρέπει να σημειωθεί επί της αιτιολογικής έκθεσης το σχετικό κεφάλαιο της Βίβλου Ψηφιακού Μετασχηματισμού. Η απάντηση των συντακτών της αιτιολογικής έκθεσης είναι καταφατική, πλην όμως οι ίδιοι δεν αναφέρουν σε ποιο κεφάλαιο της Βίβλου Ψηφιακού Μετασχηματισμού αντιστοιχούν τα προτεινόμενα πληροφοριακά συστήματα. Το ζήτημα της παράκαμψης των οδηγιών του Εγχειριδίου θα πρέπει μάλλον να ιδωθεί υπό το πρίσμα της μη υποχρεωτικότητας του συγκεκριμένου πεδίου.

Όσον αφορά στην ερώτηση 12 της αιτιολογικής έκθεσης, οι συντάκτες απαντούν πως η διαλειτουργικότητα των προτεινόμενων πληροφοριακών συστημάτων με άλλα υφιστάμενα συστήματα είναι εγγυημένη. Παρόλ' αυτά, οι ίδιοι δεν προέβησαν σε κάποια άλλη – ούτως ή άλλως μη υποχρεωτική – διευκρίνιση.

Με την ερώτηση 13 οι συντάκτες καλούνται να αποσαφηνίσουν εάν έχει προηγηθεί μελέτη βιωσιμότητας του προβλεπόμενου πληροφοριακού συστήματος. Εδώ η απάντηση είναι αρνητική. Ωστόσο, απουσιάζουν τα συμπληρωματικά στοιχεία

⁴⁷¹ Άρθρα 16§5 και 20§1 του νόμου 4936/2022.

τα οποία θα αποδεικνύουν ότι πράγματι δεν υφίστανται εμπόδια στην εφαρμογή και βιωσιμότητα του συστήματος. Και σε αυτήν την περίπτωση, όμως, η παράλειψη σχετικής αναφοράς θα πρέπει ίσως να ιδωθεί μέσα από το πρίσμα της μη υποχρεωτικότητας όλου του πεδίου.

Το πεδίο υπ' αριθμόν 14 της αιτιολογικής έκθεσης αφορά στη σύνοψη των στόχων κάθε άρθρου. Τα άρθρα αναλύονται ένα προς ένα, με τη σειρά, μέσα σε 50 λέξεις το πολύ για το κάθε άρθρο. Στο Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης υπάρχει μάλιστα πρόβλεψη περί απαγόρευσης της επανάληψης του περιεχομένου των άρθρων με άλλες λέξεις. Από τη μελέτη του κειμένου της αιτιολογικής έκθεσης παρατηρούνται τα ακόλουθα:

- Άρθρο 1: Η αναφορά στο σκοπό του σχεδίου νόμου είναι μεν ακριβής, πλην όμως θα έπρεπε ίσως να καταστεί σαφές ότι υπάρχουν και ενδιάμεσοι κλιματικοί στόχοι για τα έτη 2030 και 2040. Εξάλλου, σε αυτούς είναι αφιερωμένη η δεύτερη παράγραφος του συγκεκριμένου άρθρου. Σύμφωνα με τον Π. Γαλάνη, τίθεται ζήτημα δεσμευτικότητας των στόχων, ενώ είναι αμφίβολη η δυνατότητα δικαστικής διεκδίκησης της επίτευξής τους⁴⁷².
- Άρθρο 2: Η αναφορά στο αντικείμενο του σχεδίου νόμου είναι ακριβής.
- Άρθρο 3: Η αναφορά στους ορισμούς του σχεδίου νόμου είναι ακριβής.
- Άρθρο 4: Αποδίδεται με πληρότητα και σαφήνεια το περιεχόμενο του άρθρου. Ωστόσο είναι εμφανής η παράφραση του περιεχομένου του άρθρου.
- Άρθρο 5: Αποδίδεται με ακρίβεια το περιεχόμενο του άρθρου. Ωστόσο η φράση «στο πλαίσιο της προετοιμασίας για την αποφυγή και διαχείριση των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής» θα μπορούσε ενδεχομένως να παραλειφθεί ως αυτονόητη.
- Άρθρο 6: Αποδίδεται με σαφήνεια το περιεχόμενο του άρθρου. Ωστόσο, η περίοδος «Το ΠεΣΠΚΑ αποτελεί ένα ολοκληρωμένο σχέδιο που έχει ως στόχο την εξειδίκευση και ιεράρχηση των απαραίτητων μέτρων και δράσεων προσαρμογής σε περιφερειακό επίπεδο» συνιστά απλή παράφραση του εδαφίου β' της παραγράφου 1 του άρθρου 6 του Εθνικού Κλιματικού Νόμου.
- Άρθρο 7: Εξηγείται με σαφήνεια και χωρίς περιττές επαναλήψεις η αιτία της διαμόρφωσης του συγκεκριμένου άρθρου για τους τομεακούς προϋπολογισμούς άνθρακα. Ωστόσο, το σύνολο των λέξεων εδώ είναι υπερδιπλάσιο του ανώτατου επιτρεπτού.

⁴⁷² Π. Γαλάνης, Σεμινάριο Επιμόρφωσης με θέμα «Εθνικός Κλιματικός Νόμος και Κλιματική Αλλαγή», 28.09.2022, Κέντρο Ευρωπαϊκού και Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου.

- Άρθρο 8: Αποδίδεται με ακρίβεια το περιεχόμενο του άρθρου. Το σύνολο των λέξεων του κειμένου οριακά υπερβαίνει τις 50.
- Άρθρο 9: Ένα σημαντικό τμήμα του κειμένου («όλοι οι φορείς της κεντρικής διοίκησης... στρατηγικό και επιχειρησιακό σχεδιασμό τους») συνιστά απλή παράφραση της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου.
- Άρθρο 10: Αποδίδεται με σαφήνεια και κατά τρόπο ευσύνοπτο το περιεχόμενο του άρθρου.
- Άρθρο 11: Η φράση «προκειμένου να μειωθεί ο αντίκτυπος που έχουν οι σχετικές μονάδες ηλεκτροπαραγωγής σε επίπεδο εκπομπών» εξηγεί πράγματι το λόγο για τον οποίον έχει επιλεγεί η 31^η Δεκεμβρίου 2028 ως ημερομηνία ολικής απαγόρευσης της καύσης στερεών ορυκτών καυσίμων για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας. Ωστόσο, η δεύτερη περίοδος του κειμένου («οι εν λόγω μονάδες που σήμερα χρησιμοποιούν λιγνίτη ως καύσιμο θα κλείσουν ή θα μετατραπούν σταδιακά...») δεν μπορεί να αντιστοιχηθεί με κάποια πρόβλεψη του ίδιου του νόμου. Περαιτέρω, ενώ στην παράγραφο 2 του άρθρου 11 γίνεται λόγος για δυνατότητα επίσπευσης της ημερομηνίας ολικής απαγόρευσης καύσης στερεών ορυκτών καυσίμων, κάτι τέτοιο δεν αναφέρεται καθόλου στην αιτιολογική έκθεση του Εθνικού Κλιματικού Νόμου.
- Άρθρο 12: Ο αριθμός των λέξεων είναι υπερτετραπλάσιος του ανώτατου επιτρεπτού ορίου. Από τις έξι περιόδους λόγου, μόνο η πρώτη ουσιαστικά δικαιολογεί την ύπαρξή της εντός της αιτιολογικής έκθεσης («... προκειμένου να επιταχυνθεί με προβλέψιμο για την αγορά τρόπο η διείσδυση της ηλεκτροκίνησης και η συνακόλουθη μείωση της ρύπανσης στις πόλεις...»), ενώ οι υπόλοιπες πέντε συνιστούν απλή επανάληψη ή παράφραση των παραγράφων 1 έως και 4 του συγκεκριμένου άρθρου. Σημειώνεται ότι η τελευταία περίοδος λόγου είναι ως ένα βαθμό ασαφής («Τέλος, ορίζονται σε πρώτη φάση, τα περί πώλησης οχημάτων μηδενικών εκπομπών...»), εφόσον οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης δε διευκρινίζουν εάν έως «πρώτη φάση» εννοούν το διάστημα που μεσολαβεί από τη δημοσίευση του Εθνικού Κλιματικού Νόμου στο ΦΕΚ έως την 1^η Ιανουαρίου του 2030 ή την ημερομηνία αναφοράς την οποία ενδεχομένως θα δώσουν τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε κάθε περίπτωση, είναι πρόδηλο ότι δεν υπάρχει ακόμα κάποιο συγκεκριμένο χρονικό σημείο για να λάβουν υπόψη τους οι πολίτες, άρα ίσως πρέπει να θεωρηθεί ότι η διάταξη αυτή δε συμβαδίζει με την αρχή της ασφάλειας δικαίου.
- Άρθρο 13: Εντοπίζεται ξανά οριακή υπέρβαση του αριθμού των 50 λέξεων. Με το άρθρο αυτό τροποποιείται ο νόμος 4710/2020 ο οποίος είχε ψηφιστεί μόλις δύο χρόνια νωρίτερα, στο πλαίσιο της ίδιας κοινοβουλευτικής περιόδου. Ορθώς περιλαμβάνεται ολόκληρο το κείμενο της παραγράφου που τροποποιείται.

- Άρθρο 14: Εντοπίζεται υπέρβαση του ανώτατου επιτρεπτού ορίου κατά 39 λέξεις. Με το άρθρο αυτό τροποποιείται ο νόμος 4710/2020 ο οποίος είχε ψηφιστεί μόλις δύο χρόνια νωρίτερα, στο πλαίσιο της ίδιας κοινοβουλευτικής περιόδου. Ορθώς περιλαμβάνεται ολόκληρο το κείμενο της παραγράφου που τροποποιείται. Ωστόσο, η διευκρίνιση των συντακτών της αιτιολογικής έκθεσης πως «η προτεινόμενη προσθήκη της παρ. 9 ... δεν αφορά διαγωνισμούς παραχώρησης που διενεργούνται από άλλους φορείς διαχείρισης πλην Δήμους (ιδίως χερσαίες ζώνες λιμένων)» δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποκαλύπτει τη στόχευση, τα κίνητρα ή την αναγκαιότητα της αξιολογούμενης ρύθμισης. Ουσιαστικά πρόκειται για μία θεσμοθετημένη εξαίρεση του κανόνα, η οποία θα μπορούσε να είχε τεθεί και στο ίδιο το κείμενο του νόμου.
- Άρθρο 15: Υπάρχει ξανά υπέρβαση του ορίου κατά 87 λέξεις. Με το άρθρο αυτό τροποποιείται ο νόμος 4710/2020 ο οποίος είχε ψηφιστεί μόλις δύο χρόνια νωρίτερα, στο πλαίσιο της ίδιας κοινοβουλευτικής περιόδου. Ορθώς περιλαμβάνεται ολόκληρο το κείμενο της παραγράφου που τροποποιείται. Η πρώτη περίοδος λόγου συνιστά παράφραση του κειμένου του νόμου. Στη δεύτερη περίοδο όντως παρατίθεται η πραγματική αιτία για την εισαγωγή της προτεινόμενης ρύθμισης («Ειδικότερα σκοπείται η αποφυγή προβλημάτων που μπορεί να δημιουργηθούν, λόγω της έλλειψης βαρέων ηλεκτροκίνητων οχημάτων στην αγορά οχημάτων, προκειμένου να ικανοποιηθούν οι ανάγκες κάλυψης των προς ανάθεση δρομολογίων»). Ωστόσο, στην τρίτη περίοδο οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης επαναλαμβάνουν εν μέρει τα προαναφερθέντα, συμπληρώνοντας απλώς ότι μέσω της ρύθμισης δίδεται ένα χρονικό περιθώριο για την ανάπτυξη των ηλεκτροκινούμενων βαρέων οχημάτων.
- Άρθρο 16: Ο αριθμός των λέξεων είναι υπερτριπλάσιος του ανώτατου επιτρεπτού ορίου λέξεων. Με εξαίρεση το πρώτο σκέλος της τρίτης περιόδου λόγου, το οποίο αφορά στην υποβολή έκθεσης ενώπιον του ΟΦΥΠΕΚΑ («... προκειμένου να εξασφαλιστούν η απαιτούμενη δημοσιότητα και διαφάνεια»), το υπόλοιπο κείμενο συνιστά επανάληψη του βασικού κειμένου του άρθρου. Χαρακτηριστικό είναι ότι η τελευταία περίοδος λόγου στην αιτιολογική έκθεση θα συνιστούσε πιστή αντιγραφή της παραγράφου 7 του άρθρου 16, εάν οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης δεν παρέλειπαν να συμπεριλάβουν τη φράση «από 1^η Ιανουαρίου 2024».
- Άρθρο 17: Ο αριθμός των λέξεων είναι υπερτριπλάσιος του ανώτατου επιτρεπτού ορίου λέξεων. Επαναλαμβάνονται σε μεγάλο βαθμό οι διατάξεις του άρθρου 17, με εξαίρεση το τέλος το κειμένου της αιτιολογικής έκθεσης, όπου τίθεται ο σκοπός της διεύρυνσης των χρηματοδοτούμενων δράσεων («... με στόχο τη μείωση της ενεργειακής κατανάλωσης και τον περιορισμό των αέριων εκπομπών ρύπων, μέσω οικονομικών κινήτρων, εντός της ελληνικής επικράτειας»).

- Άρθρο 18: Έχουν χρησιμοποιηθεί 100 λέξεις, δηλαδή 50 παραπάνω από το επιτρεπτό. Ο σκοπός του άρθρου τίθεται στην αρχή του συγκεκριμένου πεδίου της αιτιολογικής έκθεσης («Με το προτεινόμενο άρθρο ενδυναμώνεται η διάσταση του μετριασμού της κλιματικής αλλαγής και της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή στις Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων ...»). Κατά τα λοιπά, επαναλαμβάνονται παραφρασμένες οι προβλέψεις του άρθρου 18 του Νόμου 4936/2022.
- Άρθρο 19: Έχουν χρησιμοποιηθεί 197 λέξεις, δηλαδή σχεδόν τέσσερις φορές πάνω από το όριο που προβλέπει το Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Μέριμνα του επισπεύδοντος Υπουργείου είναι η μείωση των εκπομπών από μία σειρά ενεργοβόρων εγκαταστάσεων, οι οποίες δεν εντάσσονται στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών. Κατά τα λοιπά, επαναλαμβάνονται σχεδόν αυτούσια ορισμένα εδάφια του άρθρου 19. Εξάιρεση αποτελεί η τελευταία περίοδος λόγου στην αιτιολογική έκθεση, όπου ορίζεται ότι η δυνατότητα συνολικής εκτίμησης των εκπομπών για φορείς που διαχειρίζονται περισσότερες ομοειδείς εγκαταστάσεις παρέχεται για λόγους ευελιξίας («Η ευελιξία αυτή είναι απαραίτητη, προκειμένου να δίνεται η δυνατότητα επίτευξης του στόχου επ' ωφελεία του περιβάλλοντος και στις περιπτώσεις που αυτό δεν είναι εφικτό με τεχνικοοικονομικά αποτελεσματικό τρόπο στο πλαίσιο της παραγωγικής λειτουργίας της εγκατάστασης»). Ωστόσο, δε γίνεται καμία μνεία για τα προβλεπόμενα στις παραγράφους 8 και 9 διοικητικά πρόστιμα.
- Άρθρο 20: Έχουν χρησιμοποιηθεί 99 λέξεις, δηλαδή σχεδόν δύο φορές πάνω από το όριο που προβλέπει το Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Αναφέρεται ρητώς ότι απώτερος στόχος των προτεινόμενων μέτρων καταγραφής και δημοσιοποίησης του ανθρακικού αποτυπώματος διαφόρων επιχειρήσεων είναι η θέσπιση ποσοτικών στόχων μείωσης ανά κλάδο. Ωστόσο, δε γίνεται καμία μνεία για το προβλεπόμενο στην παράγραφο 6 διοικητικό πρόστιμο.
- Άρθρο 21: Οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης υπερέβησαν το όριο λέξεων κατά 209 λέξεις. Παρέχονται σαφείς εξηγήσεις για το σκοπό των προτεινόμενων ρυθμίσεων («για την υποστήριξη των νησιών κατά τη μετάβασή τους προς την κλιματική ουδετερότητα και με σκοπό την ταχύτερη και αποτελεσματική εφαρμογή του...», «Παράλληλα, προβλέπεται η προώθηση συγκεκριμένων μέτρων με στόχους την επιτάχυνση της διασύνδεσης με το ηλεκτρικό δίκτυο της ηπειρωτικής χώρας...») Παρατηρείται όμως και το εξής παράδοξο: το κείμενο του νόμου περιλαμβάνει αναλυτικά στην παράγραφο 1 τους εννέα στόχους του Αναπτυξιακού Στρατηγικού Πλαισίου «GR-eco islands» (π.χ. ολοκληρωμένη μετάβαση των ελληνικών νησιών στην κλιματική ουδετερότητα, προώθηση κυκλικής οικονομίας, ορθολογική και αειφόρος διαχείριση των φυσικών πόρων, ιδίως δε των υδάτινων, κ.λπ.), ενώ στην

αιτιολογική έκθεση γίνεται λόγος απλώς για «ένα συνεκτικό πλέγμα διατάξεων για την πραγματοποίηση της ολοκληρωμένης μετάβασης των ελληνικών νησιών προς την κλιματική ουδετερότητα και τον μετασχηματισμό του ενεργειακού τους συστήματος...». Είναι προφανές ότι οι στόχοι του «GR-eco islands» θα έπρεπε να περιλαμβάνονται στην αιτιολογική έκθεση και όχι στο κείμενο του άρθρου 21.

- Άρθρο 22: Εντοπίζεται οριακή υπέρβαση του αριθμού των 50 λέξεων. Επαναλαμβάνεται σχεδόν αυτούσιο το κείμενο του άρθρου 22.
- Άρθρο 23: Διευκρινίζεται εκ των προτέρων ότι το άρθρο αυτό, όπως είχε διαμορφωθεί στο πλαίσιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, δεν συμπεριλαμβάνεται στον Εθνικό Κλιματικό Νόμο. Για την ακρίβεια, το άρθρο με τίτλο «Ασφάλιση κινδύνου από την κλιματική αλλαγή» αποσύρθηκε βάσει της νομοτεχνικής βελτίωσης υπ' αριθμόν 13 της πρώτης δέσμης νομοτεχνικών (ημερομηνία κατάθεσης: 26.05.2022). Κατά συνέπεια, παρέλκει οποιαδήποτε προσπάθεια εξέτασης της νομοτεχνικής του αρτιότητας. Τα επόμενα άρθρα του Εθνικού Κλιματικού Νόμου αναριθμήθηκαν. Πλέον, το άρθρο 23 έχει ως τίτλο «Οικονομικοί πόροι». Πρόκειται ουσιαστικά για το αρχικό άρθρο 24 το νομοσχεδίου το οποίο έλαβε τον αριθμό 23 μετά την προαναφερθείσα απόσυρση. Κατά συνέπεια, στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης θα χρησιμοποιηθούν τα στοιχεία τα οποία εμπεριέχονται στο αρχικό άρθρο 24 της αιτιολογικής έκθεσης. Έτσι, όσον αφορά το άρθρο 23, όπως το περιεχόμενό του προέκυψε μετά τις νομοτεχνικές βελτιώσεις, παρατηρείται πως έχει συντελεστεί πάλη υπέρβαση του μέγιστου επιτρεπόμενου ορίου λέξεων. Στην πρώτη και τη δεύτερη περίοδο λόγου εξηγείται με σαφήνεια ο λόγος θέσπισης του συγκεκριμένου άρθρου («Το προτεινόμενο άρθρο αποσκοπεί στη θέσπιση κριτηρίων για τη βέλτιστη διαχείριση των διαθέσιμων οικονομικών πόρων... Ειδικότερα, διασφαλίζεται η διαφανής, χρηστή, ορθολογική και ανταποδοτική διαχείριση και κατανομή...»). Η τρίτη και η τέταρτη περίοδος λόγου του κειμένου της αιτιολογικής έκθεσης συνιστούν σε μεγάλο βαθμό αντιγραφή των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 23.
- Άρθρο 24: Δεδομένης της αναρίθμησης η οποία έλαβε χώρα μετά την απόσυρση του αρχικού άρθρου 23, στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης θα χρησιμοποιηθούν τα στοιχεία τα οποία εμπεριέχονται στο αρχικό άρθρο 25 της αιτιολογικής έκθεσης. Έτσι, όσον αφορά στο άρθρο 24, όπως το περιεχόμενό του προέκυψε μετά τις νομοτεχνικές βελτιώσεις, παρατηρείται πως δεν έχει συντελεστεί εν προκειμένω κάποια υπέρβαση του ορίου των 50 λέξεων. Με το άρθρο τροποποιείται η παράγραφος 10 του άρθρου 24 του νόμου 4172/2013. Ορθώς περιλαμβάνεται ολόκληρο το κείμενο της παραγράφου που τροποποιείται. Το κείμενο της αιτιολογικής έκθεσης αποδίδει πιστά και με σαφήνεια το σκοπό του άρθρου 24.

- Άρθρο 25: Δεδομένης της αναρίθμησης η οποία έλαβε χώρα μετά την απόσυρση του αρχικού άρθρου 23, στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης θα χρησιμοποιηθούν τα στοιχεία τα οποία εμπεριέχονται στο αρχικό άρθρο 26 της αιτιολογικής έκθεσης. Έτσι, όσον αφορά στο άρθρο 25, όπως το περιεχόμενό του προέκυψε μετά τις νομοτεχνικές βελτιώσεις, παρατηρείται πως έχει συντελεστεί ξανά υπέρβαση του ορίου των 50 λέξεων. Σε μεγάλο βαθμό έχουν αντιγραφεί φράσεις από το κείμενο του νόμου. Δε γίνεται μνεία, ούτε εξηγείται ποιος είναι ο σκοπός της δημιουργίας εθνικής βάσης κλιματικών δεδομένων, ή ποιος είναι ο σκοπός ανάπτυξης και λειτουργίας Εθνικού Πληροφοριακού Διαδικτυακού Κόμβου για την προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή. Παρατηρείται όμως το εξής παράδοξο: το κείμενο του άρθρου περιλαμβάνει το σκοπό της δημιουργίας της εθνικής βάσης κλιματικών δεδομένων («... η οποία είναι ηλεκτρονική και δημόσια προσβάσιμη και επικαιροποιείται συνεχώς, ώστε να παρέχει αξιόπιστες προγνώσεις και άλλες σχετικές κλιματικές υπηρεσίες»), ενώ ο σκοπός αυτός θα έπρεπε να περιλαμβάνεται το πρώτον στην αιτιολογική έκθεση.
- Άρθρο 26: Δεδομένης της αναρίθμησης η οποία έλαβε χώρα μετά την απόσυρση του αρχικού άρθρου 23, στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης θα χρησιμοποιηθούν τα στοιχεία τα οποία εμπεριέχονται στο αρχικό άρθρο 27 της αιτιολογικής έκθεσης. Έτσι, όσον αφορά στο άρθρο 26, όπως το περιεχόμενό του προέκυψε μετά τις νομοτεχνικές βελτιώσεις, παρατηρείται πως δεν έχει συντελεστεί υπέρβαση του ορίου των 50 λέξεων. Επίσης, αποδίδεται με ακρίβεια το περιεχόμενο του άρθρου. Ωστόσο, στην αιτιολογική έκθεση δεν εξηγείται ποιο είναι το αρμόδιο όργανο του Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας το οποίο θα αναλάβει, μαζί με άλλους φορείς, το έργο της ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης των πολιτών.
- Άρθρο 27: Δεδομένης της αναρίθμησης η οποία έλαβε χώρα μετά την απόσυρση του αρχικού άρθρου 23, στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης θα χρησιμοποιηθούν τα στοιχεία τα οποία εμπεριέχονται στο αρχικό άρθρο 28 της αιτιολογικής έκθεσης. Έτσι, όσον αφορά στο άρθρο 27, όπως το περιεχόμενό του προέκυψε μετά τις νομοτεχνικές βελτιώσεις, παρατηρείται πως οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης έχουν υπερβεί το ανώτατο επιτρεπτό όριο κατά 34 λέξεις. Η πρώτη περίοδος λόγου αποδίδει με ακρίβεια το περιεχόμενο του άρθρου, ενώ η δεύτερη περίοδος λόγου συνιστά παράφραση της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου. Ωστόσο, στην αιτιολογική έκθεση δεν εξηγείται ποιο είναι το αρμόδιο όργανο του Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας το οποίο θα αναλάβει, μαζί με άλλους φορείς, τη σύνταξη της ετήσιας έκθεσης προόδου αλλά και την παρουσίαση των βασικών αποτελεσμάτων αυτής της έκθεσης.

- Άρθρο 28: Δεδομένης της αναρίθμησης η οποία έλαβε χώρα μετά την απόσυρση του αρχικού άρθρου 23, στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης θα χρησιμοποιηθούν τα στοιχεία τα οποία εμπεριέχονται στο αρχικό άρθρο 29 της αιτιολογικής έκθεσης. Έτσι, όσον αφορά στο άρθρο 28, όπως το περιεχόμενό του προέκυψε μετά τις νομοτεχνικές βελτιώσεις, παρατηρείται πως έχει συντελεστεί υπέρβαση του ορίου των 50 λέξεων κατά 16 λέξεις. Η πρώτη περίοδος λόγου, όπως επίσης και το πρώτο σκέλος της δεύτερης περιόδου, συνιστούν σε μεγάλο βαθμό αντιγραφή της παραγράφου 1 του άρθρου 28. Το περιεχόμενο του άρθρου αυτού - το οποίο αφορά στη σύσταση του Εθνικού Συμβουλίου για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή - εξηγείται εν πολλοίς με τη φράση «περαιτέρω, καθορίζονται οι λεπτομέρειες της σύνθεσής του, καθώς και οι αρμοδιότητές του».
- Άρθρο 29: Δεδομένης της αναρίθμησης η οποία έλαβε χώρα μετά την απόσυρση του αρχικού άρθρου 23, στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης θα χρησιμοποιηθούν τα στοιχεία τα οποία εμπεριέχονται στο αρχικό άρθρο 30 της αιτιολογικής έκθεσης. Έτσι, όσον αφορά στο άρθρο 29, όπως το περιεχόμενό του προέκυψε μετά τις νομοτεχνικές βελτιώσεις, παρατηρείται πως έχει συντελεστεί ξανά υπέρβαση του ορίου των 50 λέξεων κατά 16 λέξεις. Στη δεύτερη περίοδο λόγου εντοπίζεται μία αναπαραγωγή του εδαφίου α' της παραγράφου 3 του άρθρου 29. Κατά τα λοιπά, το κείμενο της αιτιολογικής έκθεσης αποδίδει με ακρίβεια το περιεχόμενο του άρθρου 29. Ωστόσο, στην αιτιολογική έκθεση δεν εξηγείται ποιο είναι το αρμόδιο όργανο του Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας το οποίο θα συνεργαστεί με την Επιστημονική Επιτροπή Κλιματικής Αλλαγής καθώς και με άλλους φορείς.
- Άρθρο 30: Δεδομένης της αναρίθμησης η οποία έλαβε χώρα μετά την απόσυρση του αρχικού άρθρου 23, στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης θα χρησιμοποιηθούν τα στοιχεία τα οποία εμπεριέχονται στο αρχικό άρθρο 31 της αιτιολογικής έκθεσης. Έτσι, όσον αφορά στο άρθρο 30, όπως το περιεχόμενό του προέκυψε μετά τις νομοτεχνικές βελτιώσεις, παρατηρείται πως το κείμενο της αιτιολογικής έκθεσης πληροί τις προδιαγραφές τις οποίες θέτει το Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, όσον αφορά τουλάχιστον στο όριο των λέξεων. Κατά τα λοιπά, εξηγείται ποιος είναι ο λόγος ανάληψης της συγκεκριμένης δράσης περί αποστολής βοήθειας σε τρίτες, αναπτυσσόμενες χώρες («βάσει των διεθνών της υποχρεώσεων, ιδίως στο πλαίσιο επίτευξης των στόχων της βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών και της Συμφωνίας των Παρισίων, η οποία κυρώθηκε με τον ν. 4426/2016»). Δε γίνεται όμως καμία αναφορά στη διάκριση αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο Υπουργών, δηλαδή του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας και του Υπουργού Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας, παρά το γεγονός ότι οι συντάκτες του κειμένου του άρθρου 30

έχουν αφιερώσει τα 2/3 της συνολικής έκτασης του άρθρου για το σκοπό εκείνο. Επίσης, στην αιτιολογική έκθεση δεν εξηγείται ποιο είναι το αρμόδιο όργανο του Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας το οποίο θα εισηγηθεί στον Υπουργό την ανάληψη συγκεκριμένων έργων, δράσεων, κ.λπ. σχετικών με την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή. Τέλος, η στήριξη την οποία θα παρέχει η Ελλάδα σε τρίτες, αναπτυσσόμενες χώρες, δεν είναι αμιγώς χρηματοδοτική αλλά περιλαμβάνει και τεχνικές διαστάσεις, σύμφωνα τουλάχιστον με το κείμενο του άρθρου 30.

- Άρθρο 31: Δεδομένης της αναρίθμησης η οποία έλαβε χώρα μετά την απόσυρση του αρχικού άρθρου 23, στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης θα χρησιμοποιηθούν τα στοιχεία τα οποία εμπεριέχονται στο αρχικό άρθρο 32 της αιτιολογικής έκθεσης. Έτσι, όσον αφορά στο άρθρο 31, όπως το περιεχόμενό του προέκυψε μετά τις νομοτεχνικές βελτιώσεις, παρατηρείται πως έχει συντελεστεί υπέρβαση του ορίου των λέξεων κατά 77 λέξεις. Αποδίδεται συνοπτικά μεν, αλλά με ακρίβεια και σαφήνεια το περιεχόμενο του άρθρου. Επιπλέον, παρέχεται πλήθος λόγων για τους οποίους πρέπει να εισαχθεί η συγκεκριμένη ρύθμιση (σημαντική προώθηση της ενεργειακής εξοικονόμησης, σημαντική μείωση των εκπομπών ρύπων, επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί από το Πρωτόκολλο του Κιότο, μείωση της ποσότητας αποβλήτων προς τελική διάθεση και η αξιοποίηση/επαναχρησιμοποίηση μέρους αυτών).
- Άρθρο 32: Δεδομένης της αναρίθμησης η οποία έλαβε χώρα μετά την απόσυρση του αρχικού άρθρου 23, στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης θα χρησιμοποιηθούν τα στοιχεία τα οποία εμπεριέχονται στο αρχικό άρθρο 33 της αιτιολογικής έκθεσης. Έτσι, όσον αφορά στο άρθρο 32, όπως το περιεχόμενό του προέκυψε μετά τις νομοτεχνικές βελτιώσεις, παρατηρείται πως ο αριθμός των λέξεων του κειμένου της αιτιολογικής έκθεσης κινείται εντός των αποδεκτών ορίων του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Εξηγείται με σαφήνεια ποιος είναι ο σκοπός του άρθρου, δηλαδή «η ολοκλήρωση του προγράμματος της Διπλής Ανάπλασης (...), το οποίο συνιστά πρόγραμμα αναπτυξιακού υπερτοπικού χαρακτήρα με θετικές συνέπειες για την ανάπτυξη της περιοχής του Βοτανικού του Δήμου Αθηναίων». Ωστόσο, δεν είναι απολύτως ευκρινές για ποιο λόγο περιλαμβάνεται το συγκεκριμένο άρθρο στον Εθνικό Κλιματικό Νόμο, εφόσον και οι ίδιοι οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης δίνουν έμφαση στην αναμόρφωση του Βοτανικού, χωρίς να υπεισέλθουν σε περισσότερες λεπτομέρειες, σχετικές πάντοτε με το αντικείμενο του νομοθετήματος. Επιπροσθέτως, εφόσον επέρχεται τροποποίηση διατάξεων σε προγενέστερο νόμο, θα έπρεπε να παρουσιάζεται ολόκληρο το κείμενο της παραγράφου που τροποποιείται, δηλαδή της παραγράφου 4 του άρθρου 23 του Νόμου 3983/2011. Εξάλλου, αυτό ορίζει το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

- Άρθρο 33: Δεδομένης της αναρίθμησης η οποία έλαβε χώρα μετά την απόσυρση του αρχικού άρθρου 23, στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης θα χρησιμοποιηθούν τα στοιχεία τα οποία εμπεριέχονται στο αρχικό άρθρο 34 της αιτιολογικής έκθεσης. Έτσι, όσον αφορά στο άρθρο 33, όπως το περιεχόμενό του προέκυψε μετά τις νομοτεχνικές βελτιώσεις, παρατηρείται πως ο αριθμός των λέξεων του κειμένου της αιτιολογικής έκθεσης κινείται εντός των αποδεκτών ορίων του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Ειδικότερα, αναφέρεται απλώς πως το άρθρο 33 περιλαμβάνει τις εξουσιοδοτικές διατάξεις του σχεδίου νόμου.
- Άρθρο 34: Δεδομένης της αναρίθμησης η οποία έλαβε χώρα μετά την απόσυρση του αρχικού άρθρου 23, στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης θα χρησιμοποιηθούν τα στοιχεία τα οποία εμπεριέχονται στο αρχικό άρθρο 35 της αιτιολογικής έκθεσης. Έτσι, όσον αφορά στο άρθρο 34, όπως το περιεχόμενό του προέκυψε μετά τις νομοτεχνικές βελτιώσεις, παρατηρείται πως ο αριθμός των λέξεων του κειμένου της αιτιολογικής έκθεσης κινείται εντός των αποδεκτών ορίων του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Ειδικότερα, αναφέρεται απλώς πως το άρθρο 34 περιλαμβάνει τις μεταβατικές διατάξεις του σχεδίου νόμου.
- Άρθρο 35: Δεδομένης της αναρίθμησης η οποία έλαβε χώρα μετά την απόσυρση του αρχικού άρθρου 23, στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης θα χρησιμοποιηθούν τα στοιχεία τα οποία εμπεριέχονται στο αρχικό άρθρο 36 της αιτιολογικής έκθεσης. Έτσι, όσον αφορά στο άρθρο 35, όπως το περιεχόμενό του προέκυψε μετά τις νομοτεχνικές βελτιώσεις, παρατηρείται πως ο αριθμός των λέξεων του κειμένου της αιτιολογικής έκθεσης κινείται εντός των αποδεκτών ορίων του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Ειδικότερα, αναφέρεται απλώς πως το άρθρο 35 περιλαμβάνει τις καταργούμενες διατάξεις του σχεδίου νόμου.

6.3.2. Η αιτιολογική έκθεση της τροπολογίας 1318/100. Τονίζεται ότι το άρθρο 36 περιελάμβανε αρχικώς τις καταργούμενες διατάξεις του σχεδίου νόμου. Ωστόσο, με την τροπολογία 1318/100⁴⁷³ προστέθηκαν τέσσερα νέα άρθρα στο σχέδιο νόμου. Τα άρθρα αυτά, αφού ψηφίστηκε κατά πλειοψηφία η τροπολογία 1318/100⁴⁷⁴, έλαβαν εν

⁴⁷³ ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑ II του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας «Εθνικός Κλιματικός Νόμος – Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή». Διαθέσιμη στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bbb19498-1ec8-431f-82e6-023bb91713a9/11969380.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁴⁷⁴ Ο βουλευτής του ΚΙΝΑΛ, Χ. Γκόκας, όπως επίσης και ο βουλευτής της Ελληνικής Λύσης, Β. Βιλιάρδος, έθιξαν το ζήτημα της ψήφισης της τροπολογίας ως συνόλου άρθρων, χωρίς να αναγνωρίζεται δηλαδή στους βουλευτές η δυνατότητα να ψηφίζουν μόνο τα άρθρα τα οποία επιθυμούν και τα υπόλοιπα να τα καταψηφίζουν, βλ. Πρακτικά της ΡΚΖ', 26 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, σσ. 13978, 14025, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220526.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

τέλει τους αριθμούς 36, 37, 38 και 39. Όσον αφορά στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης η οποία συνοδεύει την τροπολογία 1318/100, αυτή ακολουθεί την ίδια δομή με την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του Εθνικού Κλιματικού Νόμου. Για λόγους συνοχής αλλά και μεθοδολογικής συνέπειας, στο παρόν υποκεφάλαιο εξετάζεται μόνο η αιτιολογική έκθεση της τροπολογίας 1318/100. Με άλλα λόγια, αναλύονται αρχικώς τα τμήματα της αιτιολογικής έκθεσης τα οποία αφορούν στην ταυτότητα της αξιολογούμενης ρύθμισης, την αναγκαιότητα της αξιολογούμενης ρύθμισης, τις συναφείς πρακτικές, τους στόχους της αξιολογούμενης ρύθμισης και την ψηφιακή διακυβέρνηση. Εν συνεχεία, δίδονται πληροφορίες για τα τέσσερα νέα άρθρα τα οποία προστέθηκαν μέσω της τροπολογίας 1318/100 στο αρχικό σχέδιο νόμου. Τα λοιπά συνοδευτικά έγγραφα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης της συγκεκριμένης τροπολογίας παρουσιάζονται στα αντίστοιχα υποκεφάλαια.

Οι πρώτες ερωτήσεις της αιτιολογικής έκθεσης της τροπολογίας 1318/100 αφορούν, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, στην ταυτότητα της ρύθμισης. Οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης καλούνται αρχικώς να ορίσουν το ζήτημα το οποίο φιλοδοξεί να αντιμετωπίσει η προτεινόμενη ρύθμιση. Στο πεδίο αυτό εξηγείται με σαφήνεια ο σκοπός τον οποίον επιτελεί κάθε ένα από τα τέσσερα άρθρα της τροπολογίας 1318/100. Ειδικότερα, για το άρθρο 1 της τροπολογίας (νυν άρθρο 36 του Νόμου 4936/2022) αναφέρεται πως η υπέρμετρη οικονομική επιβάρυνση των οικιακών καταναλωτών και ιδίως των νοικοκυριών με χαμηλό ετήσιο οικογενειακό εισόδημα, λόγω των αυξήσεων στην τιμή του ηλεκτρικού ρεύματος, υπαγόρευσε την ανάγκη για νομοθετική παρέμβαση με γνώμονα την ανακούφιση αυτής της πληθυσμιακής ομάδας. Μάλιστα τονίζεται πως η ελάφρυνση των νοικοκυριών δεν έχει επέλθει ήδη, παρά τις εκπτώσεις που έχουν ήδη δοθεί, άρα είναι αδήριτη ανάγκη να αντιμετωπιστεί το ζήτημα. Για το άρθρο 2 της τροπολογίας (νυν άρθρο 37 του Νόμου 4936/2022) αναφέρεται πως αιτία της επιβολής έκτακτης εισφοράς στους παραγωγούς ηλεκτρικού ρεύματος αποτελεί η διαπίστωση της ύπαρξης υπερκερδών κατά την περίοδο της ενεργειακής κρίσης. Όπως δηλώνουν χαρακτηριστικά οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης, το μέτρο αυτό στοχεύει «στη στήριξη των τελικών καταναλωτών και την εύρυθμη λειτουργία των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας». Για το άρθρο 3 (νυν άρθρο 38 του Νόμου 4936/2022) αναφέρεται πως δίδεται πλέον η δυνατότητα χρηματοδότησης του Ταμείου Ενεργειακής Μετάβασης από τα πλεονάσματα του Ειδικού Λογαριασμού Υπηρεσιών Κοινής Ωφέλειας, ενώ προβλέπεται και η ενίσχυση της χρηματοδότησης δράσεων

εξοικονόμησης ενέργειας από οικιακές συσκευές μέσω του Ταμείου Ενεργειακής Μετάβασης. Τέλος, για το άρθρο 4 (νυν άρθρο 39 του Νόμου 4936/2022) αναφέρεται πως το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας μπορεί να οριστεί ως φορέας υλοποίησης συγκεκριμένων δράσεων, ενώ δίδονται και ορισμένες διευκρινίσεις αναφορικά με θέματα όπως είναι μεταξύ άλλων ο τρόπος λειτουργίας και χρηματοδότησης των δράσεων εκείνων. Παρατηρείται πως για τα μεν άρθρα 1 και 2 της τροπολογίας παρέχονται επαρκείς εξηγήσεις αναφορικά με το λόγο υιοθέτησής τους, για τα δε άρθρα 3 και 4 αυτές οι εξηγήσεις απουσιάζουν, καθώς οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης της τροπολογίας επέλεξαν να αποδώσουν συνοπτικά το περιεχόμενο των εξεταζόμενων άρθρων. Σημειωτέον ότι υπάρχει υπέρβαση του ορίου των λέξεων κατά 241 λέξεις. Τέλος, διαπιστώνεται ότι έχει τηρηθεί η οδηγία του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, η οποία σχετίζεται με την υποχρέωση αποφυγής ιστορικής αναδρομής κατά την κατάστρωση της απάντησης του πεδίου 1 της αιτιολογικής έκθεσης.

Στη συνέχεια, οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης καλούνται να εξηγήσουν γιατί τα επιμέρους θέματα τα οποία πραγματεύονται τα άρθρα 1 έως και 4 της τροπολογίας 1318/100 αποτελούν πρόβλημα. Όπως στην πρώτη, έτσι και στη δεύτερη ερώτηση επιλέγεται η κατάτμηση της απάντησης σε τέσσερα τμήματα, ώστε να αντιστοιχεί ένα τμήμα σε κάθε άρθρο της τροπολογίας. Για το άρθρο 1 (νυν άρθρο 36 του Νόμου 4936/2022) αναφέρεται πως ο ρωσοουκρανικός πόλεμος αποτελεί την αιτία της άμεσης νομοθετικής παρέμβασης, εφόσον λόγω του πολέμου σημειώθηκαν αυξήσεις στους λογαριασμούς ηλεκτρικού ρεύματος και οι αυξήσεις αυτές επηρεάζουν ιδίως τις πλέον ευάλωτες οικονομικά ομάδες του πληθυσμού. Για το άρθρο 2 (νυν άρθρο 37 του Νόμου 4936/2022) αναφέρεται πως οι δυσμενείς οικονομικές επιπτώσεις είναι ορατές, ενόψει και της εκρηκτικής ανόδου της τιμής του φυσικού αερίου. Οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης εξηγούν πως οι παραγωγοί ηλεκτρικού ρεύματος έχουν αποκομίσει ουρανοκατέβαρα υπερκέρδη, την ίδια στιγμή που πολλοί καταναλωτές δυσκολεύονται να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους, όσον αφορά στην πληρωμή των λογαριασμών ρεύματος. Επομένως είναι ανάγκη να αποκατασταθεί αυτή η διαταραχθείσα ισορροπία, μεταξύ άλλων και με την επιβολή έκτακτης εισφοράς στους παραγωγούς. Για το άρθρο 3 (νυν άρθρο 38 του Νόμου 4936/2022) αναφέρεται πως το αυξημένο κόστος ενέργειας είναι σοβαρό πρόβλημα το οποίο μπορεί να αντιμετωπιστεί και με την ενίσχυση των εσόδων του Ταμείου Ενεργειακής

Μετάβασης. Τέλος, για το άρθρο 4 (νυν άρθρο 39 του Νόμου 4936/2022) αναφέρεται πως το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας μπορεί να συνεισφέρει σε δράσεις του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, εφόσον εκτός των άλλων παρατηρούνται διοικητικά κωλύματα, τα οποία μπορούν να αρθούν χάρη στη δράση του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας.

Διαπιστώνεται πως, για τις περιπτώσεις των άρθρων 1 έως και 3 της τροπολογίας 1318/100, οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης έχουν καταβάλει προσπάθεια να εξηγήσουν όχι μόνο το πρόβλημα αυτό καθεαυτό (δηλαδή την υπερχρέωση των οικιακών καταναλωτών, σε συνδυασμό με την υπερβολική κερδοφορία των εταιριών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας), αλλά και τη σοβαρότητά του, ιδίως αν δεν αναληφθεί εγκαίρως σχετική νομοθετική πρωτοβουλία. Ως προς αυτό το σημείο, κρίνεται επιτυχής η διατύπωση του κειμένου της αιτιολογικής έκθεσης, εφόσον πράγματι οι συντάκτες έχουν αποκαλύψει τις «συγκεκριμένες δυσμενείς συνέπειες οι οποίες προκαλούνται ή θα προκληθούν στο μέλλον αν δεν ρυθμιστεί το ζήτημα», αυτό δηλαδή το οποίο επιτάσσουν οι οδηγίες του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Ωστόσο, κάτι τέτοιο δεν μπορεί να υποστηριχθεί για την περίπτωση του άρθρου 4, εφόσον δε διευκρινίζεται ποιο είναι το πρόβλημα που προκύπτει από τη μη ανάληψη δράσης εκ μέρους του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας. Τέλος, παρατηρείται ότι έχει συντελεστεί υπέρβαση του ορίου των λέξεων το οποίο θέτουν οι οδηγίες του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

Στην ερώτηση 3 της αιτιολογικής έκθεσης, ζητείται η καταγραφή των φορέων ή των πληθυσμιακών ομάδων που επηρεάζονται κατά τρόπο άμεσο από την προτεινόμενη ρύθμιση. Και πάλι επιλέγεται η κατάτμηση της απάντησης, αυτήν τη φορά όμως σε τρία μέρη. Έτσι, για το άρθρο 1 (νυν άρθρο 36 του Νόμου 4936/2022) αναφέρονται κατά σειρά δύο πληθυσμιακές ομάδες (οικιακοί καταναλωτές και φοιτητές), με συγκεκριμένα όμως χαρακτηριστικά, καθώς και οκτώ φορείς (έξι ανήκουν στον δημόσιο ή τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, ενώ ο έβδομος και ο όγδοος είναι ουσιαστικά τα νομικά πρόσωπα τα οποία παράγουν ηλεκτρική ενέργεια και τη διοχετεύουν εν συνεχεία στην αγορά). Δε χωρεί αμφιβολία ως προς το γεγονός ότι οι καταγεγραμμένοι φορείς και οι καταγεγραμμένες πληθυσμιακές ομάδες επηρεάζονται άμεσα από την αξιολογούμενη ρύθμιση. Ωστόσο, είναι οφθαλμοφανής η απουσία οποιασδήποτε εκτίμησης όσον αφορά τον αριθμό τόσο των μελών των πληθυσμιακών ομάδων, όσο και των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας. Κι αν στην περίπτωση των

οικιακών καταναλωτών και των φοιτητών μπορεί να δικαιολογηθεί εν μέρει η απουσία της σχετικής εκτίμησης – λόγω του μεγάλου πλήθους αυτών – στην περίπτωση των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας τέτοιου είδους παράλειψη είναι μάλλον αδικαιολόγητη. Αντίστοιχες παρατηρήσεις αρμόζουν και ως προς τις απαντήσεις οι οποίες δόθηκαν για τα λοιπά άρθρα της τροπολογίας 1318/100. Όσον αφορά στο άρθρο 2 (νυν άρθρο 37 του Νόμου 4936/2022), οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης έχουν καταγράψει τρεις φορείς (τους παραγωγούς, τους προμηθευτές ηλεκτρικής ενέργειας και τους αρμόδιους διαχειριστές) και μία γενική πληθυσμιακή ομάδα υπό τον τίτλο «τελικοί καταναλωτές». Αναφορικά με τα άρθρα 3 και 4 (νυν άρθρα 38 και 39 του Νόμου 4936/2022), εδώ η απάντηση στο ερώτημα «ποιους φορείς ή πληθυσμιακές ομάδες αφορά (η ρύθμιση);» είναι κοινή και μάλιστα αρκετά ασαφής, εφόσον γίνεται λόγος *inter alia* για «... ευρύτερες επαγγελματικές ομάδες που εμπλέκονται στη διαδικασία υλοποίησης προγραμμάτων εξοικονόμησης ενέργειας και υδάτων, καθώς και ευρύ φάσμα δυνητικά δικαιούχων ωφελούμενων πολιτών...». Παρατηρείται, τέλος, μία υπέρβαση του ανώτατου επιτρεπτού ορίου λέξεων κατά 42 λέξεις.

Μετά από τις ερωτήσεις για την ταυτότητα της αξιολογούμενης ρύθμισης ακολουθούν, όπως έχει αναλυθεί ήδη σε προηγούμενο κεφάλαιο, οι ερωτήσεις οι οποίες σχετίζονται με την αναγκαιότητα της ίδιας της ρύθμισης. Κατ' αρχάς σημειώνεται ότι η ερώτηση 4 της αιτιολογικής έκθεσης δεν έχει απαντηθεί καθόλου από τους συντάκτες. Συγκεκριμένα, δεν έχει επιλεγεί κανένα από τα δύο εικονίδια (δύο τετράγωνα μικρού μεγέθους με τις ενδείξεις «ΝΑΙ» και «ΟΧΙ»), σε ένα πεδίο το οποίο ορίζεται βεβαίως ως υποχρεωτικό. Στην ερώτηση 5 ζητείται ως γνωστόν από τους συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης να εξηγήσουν γιατί το ζήτημα δεν είναι δυνατόν να αντιμετωπιστεί με άλλες μεθόδους πλην της νομοθετικής παρέμβασης. Εδώ οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης επισημαίνουν πως: α) οι προτεινόμενες ρυθμίσεις αφορούν θέσπιση νέου νομοθετικού πλαισίου και τροποποίηση υφιστάμενων τυπικών νόμων, β) δεν επαρκεί η αλλαγή της διοικητικής πρακτικής ή η επιλογή νέας ερμηνευτικής προσέγγισης και γ) οι στόχοι που έχουν τεθεί δεν μπορούν να επιτευχθούν με διάθεση περισσότερων ανθρώπινων και υλικών πόρων. Οι επισημάνσεις είναι εξαιρετικά λιτές, γι' αυτό και στην προκειμένη περίπτωση το όριο των 150 λέξεων έτυχε σεβασμού. Ωστόσο, είναι φανερό πως οι απαντήσεις δόθηκαν κατά τρόπο εντελώς τυπικό, έως και διεκπεραιωτικό. Η δήλωση πως «Οι προτεινόμενες

ρυθμίσεις αφορούν θέσπιση νέου νομοθετικού πλαισίου» δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της ερώτησης υπ' αριθμόν 5 της αιτιολογικής έκθεσης, γιατί αυτό που πρέπει να αποσαφηνιστεί εν προκειμένω δεν είναι ο χαρακτηρισμός του είδους της ρυθμιστικής παρέμβασης, αλλά η επεξήγηση της άρνησης επιλογής μίας εκ των υπολοίπων διαθέσιμων ρυθμιστικών ή μη λύσεων. Επιπλέον, η δήλωση περί τροποποίησης υφιστάμενων τυπικών νόμων ισχύει μόνο για την περίπτωση του άρθρου 3 της τροπολογίας 1318/100. Κατά συνέπεια, θα έπρεπε όχι μόνο ο τροποποιούμενος νόμος 4839/2021 να είχε συμπεριληφθεί ως απάντηση στην ερώτηση 4, κάτω από την ένδειξη «ΝΑΙ», αλλά, πολύ περισσότερο, να είχε αποσαφηνισθεί για ποιους λόγους το υφιστάμενο νομοθετικό καθεστώς κρίθηκε ως ανεπαρκές, όπως εξάλλου απαιτούν και οι οδηγίες του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

Στην ερώτηση υπ' αριθμόν 6, περί υιοθέτησης συναφών πρακτικών, οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης απαντούν μάλλον εκ παραδρομής «ΟΧΙ». Και αυτό διότι την ίδια στιγμή εκείνοι παραθέτουν, ως συναφή πρακτική την οποία υιοθετούν κάποια όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δύο έγγραφα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και μάλιστα στην αγγλική γλώσσα. Ένα εξ αυτών έχει ημερομηνία σύνταξης την 18^η Μαΐου 2022, δηλαδή η σύνταξη του απέχει χρονικά μόλις μία εβδομάδα από την κατάθεση της τροπολογίας 1318/100. Βεβαίως, σύμφωνα με τις οδηγίες του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, μία θετική απάντηση στην ερώτηση 6 απαιτεί συμπληρωματικά την παράθεση πρακτικών οι οποίες αποδεδειγμένα φέρουν αποτελέσματα. Θα πρέπει με άλλα λόγια οι συναφείς πρακτικές που επισημαίνονται να συνιστούν κατ' ουσία δοκιμασμένες, σχεδόν έτοιμες λύσεις, με εγγυημένα σε μεγάλο βαθμό αποτελέσματα. Κάτι τέτοιο όμως είναι προφανές ότι δεν μπορεί να ισχύει στη συγκεκριμένη περίπτωση, επομένως η απάντηση των συντακτών της αιτιολογικής έκθεσης στην ερώτηση 6 κρίνεται μη πειστική και ανεπαρκής. Ωστόσο, μπορεί να εκτιμηθεί ως θετικό στοιχείο το γεγονός ότι δε σημειώθηκε υπέρβαση του ανώτατου επιτρεπτού ορίου λέξεων (150 λέξεις).

Στην ερώτηση 7 για τους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, οι οποίοι επιδιώκονται με την αξιολογούμενη ρύθμιση, οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης προβαίνουν σε δύο επιλογές: τους στόχους 7 («φτηνή και καθαρή ενέργεια») και 8 («αξιοπρεπής εργασία και οικονομική ανάπτυξη»). Ενδεχομένως θα έπρεπε να εξεταστεί και η επιλογή του στόχου υπ' αριθμόν 13 με τίτλο «δράση για το κλίμα». Αυτό θα μπορούσε να τεθεί όχι μόνο επειδή

οι τροπολογίες έχουν προστεθεί στον Εθνικό Κλιματικό Νόμο, αλλά και επειδή υπάρχουν φράσεις στο κείμενο των άρθρων 3 («...δράσεις που αφορούν στην απόσυρση και αντικατάσταση οικιακών ηλεκτρικών συσκευών μέσω συστημάτων εναλλακτικής διαχείρισης και ανακύκλωσης...») και 4 («...ως φορέα υλοποίησης δράσεων και προγραμμάτων εξοικονόμησης ενέργειας και υδάτων...») οι οποίες παραπέμπουν στο αντικείμενο του Νόμου 4936/2022.

Ως προς την ερώτηση 8, οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης καλούνται να ορίσουν τόσο τους βραχυπρόθεσμους, όσο και τους μακροπρόθεσμους στόχους των προτεινόμενων ρυθμίσεων της τροπολογίας 1318/100. Και σε αυτήν την ερώτηση έχει εφαρμοστεί η πρακτική του κατακερματισμού των απαντήσεων σε περισσότερα μέρη, αντίστοιχα με τον αριθμό των άρθρων της τροπολογίας.

Για τους βραχυπρόθεσμους στόχους ορίζεται πως: α) μέσω του άρθρου 1 (νυν άρθρο 36 του Νόμου 4936/2022) επιδιώκεται η ελάφρυνση μερίδας οικιακών καταναλωτών και φοιτητών από τους δυσβάσταχτους λογαριασμούς ηλεκτρικού ρεύματος, β) μέσω του άρθρου 2 (νυν άρθρο 37 του Νόμου 4936/2022) επιδιώκεται η ενίσχυση των τελικών καταναλωτών για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης, γ) μέσω του άρθρου 3 (νυν άρθρο 38 του Νόμου 4936/2022) επιδιώκεται η αύξηση των εσόδων του «Ταμείου Ενεργειακής Μετάβασης» για την περαιτέρω ενίσχυση της λειτουργίας εκείνου και, τέλος, δ) μέσω του άρθρου 4 (νυν άρθρο 39 του Νόμου 4936/2022) επιδιώκεται – χάρη στο Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας - να καταστεί περισσότερο αποδοτική η σχεδιαζόμενη εξοικονόμηση ενέργειας.

Για τους μακροπρόθεσμους στόχους ορίζεται πως: α) μέσω του άρθρου 2 (νυν άρθρο 37 του Νόμου 4936/2022) επιδιώκεται η τήρηση της αρχής του κράτους δικαίου και ορισμένων ειδικότερων εκφάνσεων αυτής της αρχής, β) μέσω των άρθρων 3 και 4 (νυν άρθρα 38 και 39 του Νόμου 4936/2022) επιδιώκονται διάφοροι συναφείς μεταξύ τους στόχοι, όπως είναι μεταξύ άλλων η εξοικονόμηση ενέργειας, η μείωση κατανάλωσης, η ενεργειακή αποδοτικότητα των συσκευών, κ.ά.. Σημειώνεται ότι μακροπρόθεσμοι στόχοι δεν τίθενται στην περίπτωση του άρθρου 1, προφανώς λόγω του εξαιρετικού χαρακτήρα της συγκεκριμένης νομοθετικής πρωτοβουλίας. Δεν εντοπίζεται υπέρβαση του ορίου των 200 λέξεων για τις απαντήσεις αυτές.

Ακολουθεί η ερώτηση 14, όπου αναλύονται τα επιμέρους άρθρα της τροπολογίας ως προς το σκοπό τον οποίον επιδιώκει το καθένα ή/ και ως προς την αιτία

η οποία οδήγησε στη θέσπισή του. Καθίσταται συνεπώς σαφές ότι οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης έχουν παραλείψει να απαντήσουν στα ερωτήματα 9 έως και 13. Και αν για τα ερωτήματα 10, 11, 12 και 13 η παράλειψη αυτή δικαιολογείται, εφόσον τα πεδία είναι μη υποχρεωτικά, κάτι τέτοιο δεν μπορεί να δικαιολογηθεί στην περίπτωση της ερώτησης 9 η οποία είναι υποχρεωτική. Συγκεκριμένα, στην ερώτηση αυτή οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης καλούνται να εξειδικεύσουν τους στόχους – ανά πεδίο πολιτικής - οι οποίοι μπορούν να επιτευχθούν χάρη στις προτεινόμενες ρυθμίσεις. Υπενθυμίζεται μάλιστα ότι οι στόχοι πρέπει να είναι απαραίτητως μετρήσιμοι.

Πάντως, τα άρθρα της τροπολογίας 1318/100 αναλύονται ένα προς ένα, με τη σειρά, μέσα σε 50 λέξεις το πολύ για το κάθε άρθρο. Στο Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης υπάρχει μάλιστα πρόβλεψη περί απαγόρευσης της επανάληψης του περιεχομένου των άρθρων με άλλες λέξεις. Από τη μελέτη του κειμένου της αιτιολογικής έκθεσης της τροπολογίας 1318/100 παρατηρούνται τα ακόλουθα:

- Άρθρο 36: Το κείμενο της αιτιολογικής έκθεσης προέκυψε από τη συρραφή αποσπασμάτων από συγκεκριμένες παραγράφους του άρθρου 36. Ο σκοπός του άρθρου αποκαλύπτεται στην πρώτη περίοδο λόγου του κειμένου της αιτιολογικής έκθεσης («Με την προτεινόμενη ρύθμιση επιτυγχάνεται η διευκόλυνση ...»). Η έκταση του κειμένου της αιτιολογικής έκθεσης είναι πολύ μεγάλη (211 λέξεις), κατά συνέπεια δεν έχει τηρηθεί η οδηγία για το όριο των λέξεων.
- Άρθρο 37: Αποδίδεται με ακρίβεια το περιεχόμενο του άρθρου. Παρέχονται αναλυτικές διευκρινίσεις για το σκοπό τον οποίον υπηρετεί η συγκεκριμένη ρύθμιση. Δίνονται εξηγήσεις σχετικά με το λόγο για τον οποίον ορίστηκε η 1^η Οκτωβρίου 2021 ως ημερομηνία έναρξης της περιόδου αναφοράς (1^η Οκτωβρίου 2021 – 30^η Ιουνίου 2022). Η υπέρβαση του ορίου των λέξεων εδώ είναι οφθαλμοφανής, καθώς οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης χρησιμοποίησαν στην απάντησή τους 640 λέξεις.
- Άρθρο 38: Πρόκειται για σχεδόν αυτούσια αντιγραφή του κειμένου του άρθρου. Ο αριθμός των λέξεων είναι οριακά μεγαλύτερος από το ανώτατο επιτρεπτό όριο των 50 λέξεων.
- Άρθρο 39: Εξηγείται με σαφήνεια ποιος είναι ο λόγος για τον ορισμό του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας ως φορέα υλοποίησης προγραμμάτων του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας («Ειδικότερα, σκοπείται να αξιοποιηθεί η ευρεία εμπειρία και τεχνογνωσία... εφαρμογή των εν λόγω προγραμμάτων»). Οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης υπερέβησαν και πάλι το όριο των λέξεων (70 λέξεις).

6.3.3. Η αιτιολογική έκθεση της τροπολογίας 1317/99. Εκτός από την τροπολογία 1318/100, μαζί με το σχέδιο νόμου είχε κατατεθεί και η τροπολογία 1317/99⁴⁷⁵. Αρχικώς η τροπολογία αυτή περιελάμβανε έξι άρθρα. Ωστόσο, με τη νομοτεχνική βελτίωση υπ' αριθμόν 9 της δεύτερης δέσμης νομοτεχνικών βελτιώσεων, με ημερομηνία κατάθεσης την 26^η Μαΐου 2022, το πρώτο άρθρο της τροπολογίας 1317/99 αποσύρθηκε και έλαβε χώρα η σχετική αναρίθμηση των υπόλοιπων πέντε άρθρων. Τα πέντε νέα άρθρα, αφού ψηφίστηκε κατά πλειοψηφία η τροπολογία 1317/99, έλαβαν εν τέλει τους αριθμούς 40, 41, 42, 43 και 44. Όσον αφορά στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης η οποία συνοδεύει την τροπολογία 1317/99, αυτή ακολουθεί την ίδια δομή με την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης τόσο του Εθνικού Κλιματικού Νόμου όσο και της τροπολογίας 1318/100. Στο παρόν υποκεφάλαιο θα εξεταστεί μόνο η αιτιολογική έκθεση η οποία συνοδεύει την τροπολογία 1317/99, ενώ τα λοιπά συνοδευτικά έγγραφα αυτής παρουσιάζονται σε επόμενα υποκεφάλαια.

Ακριβώς επειδή το πρώτο άρθρο της τροπολογίας αυτής έχει αποσυρθεί, θα προσπεραστούν όλα τα σημεία στα οποία γίνεται λόγος για το συγκεκριμένο άρθρο. Για τον ίδιο λόγο θα επιχειρηθεί η σύνδεση των αποσπασμάτων της αιτιολογικής έκθεσης τα οποία αναφέρονται σε συγκεκριμένα άρθρα, με τα τελικώς ψηφισθέντα άρθρα, εκείνα που έχουν λάβει δηλαδή την ορθή αρίθμηση με βάση το κείμενο του δημοσιευθέντος στο ΦΕΚ νόμου 4936/2022.

Η πρώτη ερώτηση της αιτιολογικής έκθεσης αφορά βεβαίως στον προσδιορισμό και την ταυτοποίηση του ζητήματος το οποίο επιδιώκει να αντιμετωπίσει η αξιολογούμενη ρύθμιση. Η απάντηση εδώ έχει χωριστεί σε τόσα μέρη όσα είναι και τα άρθρα της τροπολογίας 1317/99. Για το άρθρο 2 (νυν άρθρο 40 του Νόμου 4936/2022) αναφέρεται πως το Δημόσιο δεν προβάλλει πλέον δικαίωμα κυριότητας επί δασωθέντων αγρών και παραιτείται των σχετικών αιτήσεων παροχής έννομης προστασίας, εκτός εάν υφίστανται ισχυρά αποδεικτικά στοιχεία της κυριότητάς του, πέραν του τεκμηρίου κυριότητας του Ελληνικού Δημοσίου ή του κυρωμένου δασικού χάρτη. Επομένως, η ρύθμιση αυτή ωφελεί τους ιδιώτες κυρίους των δασωθέντων αγρών, εφόσον εισάγει μια διαδικασία άμεση και σύντομη ενώπιον του

⁴⁷⁵ ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑ Ι του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας «Εθνικός Κλιματικός Νόμος – Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή». Διαθέσιμη στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bbb19498-1ec8-431f-82e6-023bb91713a9/11969378.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

κτηματολογικών γραφείων. Η περιγραφή του ζητήματος από τους συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης μπορεί να είναι σαφής, πλην όμως αυτή γίνεται μέσω της πιστής αντιγραφής ενός πολύ μεγάλου μέρους του σχετικού άρθρου. Για το άρθρο 3 (νυν άρθρο 41 του Νόμου 4936/2022) αναφέρεται πως, μέσω της ανάθεσης περαιτέρω αρμοδιοτήτων στις Διευθύνσεις Συντονισμού και Επιθεώρησης Δασών, επιδιώκεται μια σειρά στόχων, όπως π.χ. ο προγραμματισμός των αναγκών, η αποκεντρωμένη διεξαγωγή διαγωνιστικών διαδικασιών κ.ά. Κατά συνέπεια, εξηγείται με σαφήνεια για ποιο λόγο έχει αποφασιστεί η τροποποίηση – δια της προσθήκης δύο εδαφίων – της παραγράφου 1 του άρθρου 49 του Νόμου 4915/2022. Ορθώς περιλαμβάνεται ολόκληρο το κείμενο της παραγράφου που τροποποιείται. Ωστόσο, προξενεί εντύπωση το γεγονός ότι η τροποποίηση αφορά νόμο ο οποίος είχε δημοσιευθεί⁴⁷⁶ μόλις δύο μήνες πριν τη δημοσίευση του Εθνικού Κλιματικού Νόμου.

Το ίδιο ισχύει και για το επόμενο άρθρο της τροπολογίας 1317/99. Ειδικότερα, μέσω του άρθρου 4 (νυν άρθρο 42 του Νόμου 4936/2022) επιδιώκεται «η απρόσκοπτη λειτουργική εξυπηρέτηση των περιφερειακών υπηρεσιών του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας και η ύπαρξη ικανού χρονικού μεταβατικού διαστήματος καταγραφής και ορθής δημοσιονομικής αποτύπωσης πάσης φύσεως εκκρεμών υποχρεώσεων». Τα ανωτέρω ισχύουν για μία μεταβατική περίοδο έως το τέλος του τρέχοντος έτους. Παρατηρείται ότι και το συγκεκριμένο άρθρο τροποποιεί άρθρο - για την ακρίβεια, το υπ' αριθμόν 55 - του προαναφερθέντος Νόμου 4915/2022. Σε κάθε περίπτωση, οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης αποδίδουν με ευστοχία το περιεχόμενο της προτεινόμενης ρύθμισης.

Με το προτελευταίο άρθρο της τροπολογίας 1317/99 επέρχεται αντικατάσταση του άρθρου 69 του Νόμου 4819/2021. Ορθώς περιλαμβάνεται ολόκληρο το κείμενο του άρθρου το οποίο αντικαθίσταται. Ως ζήτημα ορίζεται η ανάγκη πρόβλεψης επιπλέον διοικητικών κυρώσεων για συγκεκριμένες κατηγορίες παραβάσεων οι οποίες δεν είχαν προβλεφθεί σχετικά με τη διαχείριση των αποβλήτων. Κατά συνέπεια, με λιτό, σαφή και περιεκτικό τρόπο αποτυπώνεται η ουσία του άρθρου 5 της τροπολογίας

⁴⁷⁶ Νόμος 4915/2022, «Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς, διατάξεις για θέματα ανθρώπινου δυναμικού και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, νομοθετικό πλαίσιο εκπαίδευσης των σπουδαστών/σπουδαστριών της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης για την ένταξη στον κλάδο Π.Ε. Επιτελικών Στελεχών, διατάξεις για την ολοκλήρωση της μεταφοράς των δασικών υπηρεσιών στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, διατάξεις για την εφαρμογή του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0», Εθνική Σύνταξη Ομογενών και άλλες επείγουσες διατάξεις», ΦΕΚ 63/Α/24.03.2022.

(νυν άρθρο 43 του Νόμου 4936/2022). Όσον αφορά στο τελευταίο άρθρο της τροπολογίας 1317/99, μέσω αυτού επέρχεται τροποποίηση του άρθρου 89 του Νόμου 4819/2021. Ορθώς περιλαμβάνεται ολόκληρο το κείμενο του άρθρου το οποίο τροποποιείται. Οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης αναφέρουν πως το ζήτημα το οποίο πραγματεύεται η συγκεκριμένη ρύθμιση αφορά «στη συμμετοχή και των Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων στην εναλλακτική διαχείριση δημοτικών αποβλήτων συσκευασιών». Κατά συνέπεια, έχει αποδοθεί με εύστοχο και λιτό τρόπο το περιεχόμενο της εξεταζόμενης ρύθμισης.

Όσον αφορά στο όριο λέξεων, έχει συντελεστεί προφανής υπέρβαση του ορίου το οποίο θέτει η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, στο σχετικό εγχειρίδιό της. Τούτο δε ισχύει, ακόμα και αν αφαιρεθεί από το συνολικό αριθμό των λέξεων, το τμήμα εκείνο της απάντησης το οποίο αντιστοιχεί στο αποσυρθέν άρθρο 1 της τροπολογίας 1317/99.

Στην ερώτηση υπ' αριθμόν 2 της αιτιολογικής έκθεσης, οι συντάκτες αυτής καλούνται να εξηγήσουν το λόγο για τον οποίον το προς ρύθμιση ζήτημα συνιστά πρόβλημα το οποίο χρήζει αντιμετώπισης δια της νομοθετικής οδού. Για το άρθρο 2 της τροπολογίας (νυν άρθρο 40 του Νόμου 4936/2022), οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης αναφέρουν πως σε όλη την επικράτεια υπάρχουν πολλοί ιδιώτες των οποίων τα δικαιώματα ιδιοκτησίας επί αγροτικών εκτάσεων έχουν προσβληθεί. Η αιτία αυτής της προσβολής σχετίζεται με το τεκμήριο κυριότητας υπέρ του Ελληνικού Δημοσίου, το οποίο ισχύει βεβαίως για τις δασικές εκτάσεις, πλην όμως οι προαναφερθείσες ιδιωτικές αγροτικές εκτάσεις θεωρούνται πως έχουν πλέον μετατραπεί σε δάση. Διαπιστώνεται λοιπόν πως στην αιτιολογική έκθεση έχει αποσαφηνιστεί πλήρως γιατί το ζήτημα του άρθρου 2 της τροπολογίας συνιστά πρόβλημα το οποίο πρέπει να αντιμετωπιστεί. Όσον αφορά στο άρθρο 3 της τροπολογίας (νυν άρθρο 41 του Νόμου 4936/2022) εξηγείται με έμμεσο βέβαια τρόπο πως, αν δεν προωθηθούν οι εξεταζόμενες ρυθμίσεις, τότε οι γεωγραφικά διεσπαρμένες περιφερειακές υπηρεσίες θα αντιμετωπίζουν προβλήματα στη λειτουργία τους, η οποία πρέπει να είναι ομαλή και εύρυθμη, ιδίως εν όψει αντιπυρικής περιόδου. Στην περίπτωση πάλι του άρθρου 4 (νυν άρθρο 42 του Νόμου 4936/2022), δίδεται η απάντηση πως ο υφιστάμενος προσδιορισμός των υπηρεσιών που θα αναλάβουν συγκεκριμένες οικονομικές υποχρεώσεις δεν είναι σαφής. Εξ αντιδιαστολής συνάγεται το συμπέρασμα πως, κατά τους συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης, εάν δε δοθεί η δυνατότητα έκδοσης

επιτροπικών ενταλμάτων, δε θα εξυπηρετούνται ευχερώς οι άμεσες λειτουργικές ανάγκες των μεταφερόμενων δασικών υπηρεσιών. Όσον αφορά τώρα στο άρθρο 5 (νυν άρθρο 43 του Νόμου 4936/2022), εδώ ουσιαστικά αναπαράγεται έστω και παραφρασμένο το κείμενο του σχετικού άρθρου. Με άλλα λόγια, δεν εξηγείται επαρκώς ποιες είναι ή ποιες πρόκειται να είναι οι δυσμενείς συνέπειες από τη μη ρύθμιση του εξεταζόμενου θέματος. Αντίστοιχα ισχύουν και για την περίπτωση του άρθρου 6 (νυν άρθρου 44 του Νόμου 4936/2022). Οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης εξηγούν γιατί προτείνουν την επέκταση του λειτουργικού ρόλου των Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων, πλην όμως οι ίδιοι δε διευκρινίζουν ποιες θα είναι οι επιπτώσεις της μη ψήφισης της συγκεκριμένης ρύθμισης. Τέλος, σε ό,τι αφορά το όριο των 150 λέξεων, η υπέρβαση είναι και πάλι δεδομένη, καθώς εντοπίστηκαν 231 λέξεις στο κείμενο της αιτιολογικής έκθεσης.

Η υπ' αριθμόν 3 ερώτηση της αιτιολογικής έκθεσης αφορά στον προσδιορισμό των άμεσα επηρεαζόμενων φορέων ή πληθυσμιακών ομάδων. Ως φορείς αναφέρονται κατά σειρά οι δασικές υπηρεσίες, οι λοιπές υπηρεσίες του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, οι Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων, τα Συστήματα Εναλλακτικής Διαχείρισης και το Ελληνικό Κτηματολόγιο. Αναφέρεται επίσης το σύνολο των πολιτών ως άμεσα ωφελούμενων από τις ρυθμίσεις των άρθρων της τροπολογίας 1317/99, ισχυρισμός ο οποίος είναι εξαιρετικά γενικός και ταυτοχρόνως αόριστος. Και αυτό διότι δεν τεκμηριώνεται γιατί το σύνολο των πολιτών είναι άμεσα και όχι έμμεσα ωφελούμενοι, όπως απαιτείται δηλαδή με βάση τις οδηγίες του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Σημειώνεται πάντως πως το όριο των 100 λέξεων γίνεται σεβαστό από τους συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης.

Από την απάντηση που δίδεται στην υπ' αριθμόν 4 ερώτηση της αιτιολογικής έκθεσης προκύπτει ότι το ζήτημα το οποίο επιχειρεί να διευθετήσει η τροπολογία 1317/99 έχει αντιμετωπιστεί κατά το παρελθόν με ανάλογη νομοθετική ρύθμιση. Προς επίρρωση της θέσης αυτής παρατίθενται τα άρθρα 49 και 55 του Νόμου 4915/2022, καθώς και τα άρθρα 69 και 89 του Νόμου 4819/2021. Η απάντηση είναι ακριβής, εφόσον αυτά είναι τα άρθρα τα οποία τροποποιήθηκαν ή αντικαταστάθηκαν με βάση την εξεταζόμενη τροπολογία. Ωστόσο, παρατηρείται και πάλι πως δεν έχει τηρηθεί η σχετική οδηγία του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, ως προς τη σειρά παράθεσης των στοιχείων της προγενέστερης νομοθετικής ρύθμισης («Αριθμός νομοθετήματος, αριθμός ΦΕΚ, σχετικό άρθρο, σχετική παράγραφος»).

Σε ό,τι αφορά την απάντηση που δόθηκε στην υπ' αριθμόν 5 ερώτηση της αιτιολογικής έκθεσης, οι συντάκτες επικαλούνται εδώ τα ίδια επιχειρήματα τα οποία εντοπίστηκαν κατά τη μελέτη αφενός της αιτιολογικής έκθεσης του νομοσχεδίου, αφετέρου της αιτιολογικής έκθεσης της τροπολογίας 1318/100. Το όριο των 150 λέξεων έχει βεβαίως τηρηθεί.

Η απάντηση που δίδεται στην υπ' αριθμόν 6 ερώτηση της αιτιολογικής έκθεσης είναι αρνητική, άρα δεν έχουν ληφθεί υπόψη συναφείς πρακτικές άλλων κρατών ή οργάνων διεθνών και υπερεθνικών οργανισμών.

Οι στόχοι βιώσιμης ανάπτυξης του ΟΗΕ οι οποίοι μπορούν να επιτευχθούν και μέσω των προτεινόμενων ρυθμίσεων είναι:

- Ο στόχος 8: Αξιοπρεπής εργασία και οικονομική ανάπτυξη,
- Ο στόχος 11: Βιώσιμες πόλεις και κοινότητες,
- Ο στόχος 13: Δράση για το κλίμα,
- Ο στόχος 16: Ειρήνη, δικαιοσύνη και ισχυροί θεσμοί.

Στην υπ' αριθμόν 8 ερώτηση, οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης καλούνται να αποσαφηνίσουν ποιοι είναι οι βραχυπρόθεσμοι και οι μακροπρόθεσμοι στόχοι που επιδιώκονται μέσω της εφαρμογής των άρθρων της τροπολογίας 1317/99. Στους βραχυπρόθεσμους στόχους εμπίπτει «Η αντιμετώπιση επειγόντων ζητημάτων της δασικής νομοθεσίας και ζητημάτων που άπτονται της διαχείρισης αποβλήτων», ενώ στους μακροπρόθεσμους στόχους περιλαμβάνονται «Η βέλτιστη προστασία των δασικών εκτάσεων και η ενίσχυση της διαχείρισης αποβλήτων». Διαπιστώνεται πως οι απαντήσεις αυτές δεν είναι απολύτως ακριβείς και σαφείς, κυρίως σε ό,τι αφορά το σκέλος των απαντήσεων που είναι σχετικό με τα ζητήματα της δασικής νομοθεσίας. Και αυτό διότι ήδη από προηγούμενες απαντήσεις που ενσωματώνονται στην αιτιολογική έκθεση, προκύπτει ότι το μείζον ζήτημα είναι η προσβολή των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας των κυρίων αγροτικών εκτάσεων που έχουν δασωθεί. Κατά συνέπεια, αυτή η πλευρά του προβλήματος θα έπρεπε να φωτιστεί και όχι να κρυφτεί πίσω από τη γενικόλογη διατύπωση της αντιμετώπισης επειγόντων ζητημάτων της δασικής νομοθεσίας. Η ερώτηση αφορά στους στόχους των αξιολογούμενων ρυθμίσεων και όχι στα μέσα για την επίτευξη των σκοπών αυτών. Κατά τα λοιπά, το όριο των 200 λέξεων έχει γίνει σεβαστό από τους συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης.

Η υπ' αριθμόν 9 ερώτηση της αιτιολογικής έκθεσης έχει παραλειφθεί και πάλι. Υπενθυμίζεται ότι η ερώτηση αυτή αφορά στους ειδικότερους στόχους των προτεινόμενων ρυθμίσεων, όπως αυτοί κατηγοριοποιούνται ανάλογα με τον οικείο τομέα νομοθέτησης. Μάλιστα, οι στόχοι πρέπει να είναι σε κάθε περίπτωση μετρήσιμοι, ούτως ώστε να καταστεί εφικτή τόσο η αξιολόγηση της ρύθμισης, όσο και η ex ante εκτίμηση της αποτελεσματικότητάς της.

Οι επόμενες τέσσερις ερωτήσεις της αιτιολογικής έκθεσης αποτελούν μία κλειστή ομάδα ερωτήσεων υπό τον τίτλο «Ψηφιακή διακυβέρνηση». Τα πεδία αυτά δεν είναι υποχρεωτικό να συμπληρωθούν, όπως συμβαίνει δηλαδή και στην προκειμένη περίπτωση. Είναι αξιοπρόσεκτο το γεγονός ότι οι ερωτήσεις που αφορούν στην Ψηφιακή Διακυβέρνηση υπάρχουν μεν στην αιτιολογική έκθεση της τροπολογίας 1317/99, πλην όμως δεν έχει συμπληρωθεί ούτε ένα πεδίο από εκείνες. Αντίθετα, οι ίδιες ακριβώς ερωτήσεις έχουν αφαιρεθεί πλήρως από την αιτιολογική έκθεση της τροπολογίας 1318/100, η οποία εξετάστηκε προηγουμένως.

Η υπ' αριθμόν 14 ερώτηση αφορά στη σύνοψη των στόχων κάθε άρθρου της τροπολογίας 1317/99. Υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 1 της εν λόγω τροπολογίας αποσύρθηκε με την νομοτεχνική βελτίωση υπ' αριθμόν 9 της δεύτερης δέσμης νομοτεχνικών βελτιώσεων. Από τη μελέτη των υπόλοιπων άρθρων διαπιστώνονται τα ακόλουθα:

- Άρθρο 40: Το κείμενο της αιτιολογικής έκθεσης, παρότι είναι μακροσκελές (περιλαμβάνει αριθμό λέξεων διπλάσιο του ανώτατου επιτρεπτού ορίου), αποδίδει με ακρίβεια και σαφήνεια τους επιδιωκόμενους στόχους του συγκεκριμένου άρθρου. Ως στόχοι τίθενται, μεταξύ άλλων, η αποφυγή χρονοβόρων δικαστικών διενέξεων, η διασφάλιση των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων ορισμένων ιδιωτών και η ασφάλεια δικαίου. Ωστόσο, παρατηρείται ότι σε ένα σημαντικό βαθμό έχουν τεθεί εν είδει αντιγραφής ορισμένες φράσεις τις οποίες μπορεί κανείς με ευχέρεια να εντοπίσει και στο κείμενο του άρθρου 40. Αυτό όμως δεν είναι επιτρεπτό βάσει της οδηγίας του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.
- Άρθρο 41: Αποδίδεται με σαφήνεια και ακρίβεια ο σκοπός του εν λόγω άρθρου. Δεν εντοπίζεται υπέρβαση του ορίου των 50 λέξεων το οποίο θέτει ως οδηγία το Εγχειρίδιο της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.
- Άρθρο 42: Το κείμενο της αιτιολογικής έκθεσης αποτελείται από 2 περιόδους λόγου. Όσον αφορά στην πρώτη περίοδο λόγου, μέσω αυτής αποδίδεται με ακρίβεια ο σκοπός

της προτεινόμενης ρύθμισης («η παραγωγική και σε πραγματικό χρόνο λειτουργία των αναφερόμενων υπηρεσιών...»). Ως προς τη δεύτερη περίοδο λόγου, εδώ συντρέχει περίπτωση αυτούσιας μεταφοράς αποσπασμάτων του κειμένου του άρθρου 42. Επίσης, διαπιστώνεται υπέρβαση του ορίου των 50 λέξεων.

- Άρθρο 43: Η πρώτη περίοδος λόγου του κειμένου της αιτιολογικής έκθεσης αποδίδει με ακρίβεια το περιεχόμενο του συγκεκριμένου άρθρου. Ωστόσο, παρατηρείται ότι σε μεγάλο βαθμό το κείμενο συνιστά αντιγραφή ή έστω παράφραση μεγάλων τμημάτων του άρθρου 43. Η υπέρβαση του ορίου των 50 λέξεων είναι και εδώ δεδομένη.
- Άρθρο 44: Αποδίδεται με σαφήνεια και πληρότητα το περιεχόμενο και ο σκοπός του άρθρου. Έχει συντελεστεί όμως υπέρβαση του ορίου των λέξεων κατά 17 λέξεις.

6.4. Η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους

6.4.1. Η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στο σχέδιο νόμου.

Πρόκειται για το έγγραφο με αριθμό 142/9/2022, το οποίο επισυνάπτεται στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του Νόμου 4936/2022. Η δομή της έκθεσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους είναι σαφής καθώς αυτή αναλύεται σε δύο μόνο ενότητες. Ειδικότερα, η πρώτη ενότητα («Α») καταλαμβάνει πέντε σελίδες και χωρίζεται σε τρεις υποενότητες μέσω μίας μάλλον αυθαίρετης ομαδοποίησης επιμέρους κεφαλαίων του σχεδίου νόμου. Ο σκοπός τον οποίον επιτελεί η πρώτη ενότητα έγκειται στη συνοπτική απόδοση βασικών σημείων του κειμένου του νομοσχεδίου. Ουσιαστικά όμως πρόκειται για πιστή αντιγραφή συγκεκριμένων προτάσεων οι οποίες περιλαμβάνονται στο προαναφερθέν κείμενο. Η δεύτερη ενότητα («Β») καταλαμβάνει δύο σελίδες και χωρίζεται σε επτά υποενότητες, κάθε μία από τις οποίες αναφέρεται σε συγκεκριμένο οικονομικό αποτέλεσμα το οποίο προκαλείται επί του προϋπολογισμού, είτε του κρατικού είτε των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Από τη μελέτη της έκθεσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, διαπιστώνεται ότι:

- Υποενότητα Β.1.: Έχει προβλεφθεί η ύπαρξη δαπανών λόγω της υλοποίησης των προτεινόμενων μέτρων, πολιτικών και ενδιάμεσων στόχων που περιλαμβάνονται στα άρθρα 1 έως και 9 του νομοσχεδίου. Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους ξεχωρίζει ιδίως τις δαπάνες οι οποίες θα προκληθούν από τη σχεδιαζόμενη ενεργειακή αναβάθμιση δημόσιων κτιρίων (άρθρο 17§5), από την αντιμετώπιση του κόστους εφαρμογής συστημάτων θέρμανσης φυσικού αερίου (άρθρο 17§7) καθώς και από την υλοποίηση του Στρατηγικού Πλαισίου Πρωτοβουλίας «GR-eco islands» (άρθρο 21). Το ύψος των δαπανών αυτών δεν μπορεί να υπολογιστεί εκ των προτέρων. Ως βασικές παράμετροι εκτίμησης του ύψους των σχετικών δαπανών ορίζονται ο χρόνος και ο

βαθμός υλοποίησης των in concreto προβλεπόμενων μέτρων. Συμπληρώνεται πως το αρμόδιο Υπουργείο (σ.σ.: προφανώς εννοείται το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας) θεωρεί δεδομένο ότι θα εισρεύσουν πρόσθετοι πόροι, αφιερωμένοι για το έργο της ενεργειακής αναβάθμισης των δημοσίων κτιρίων. Οι πόροι αυτοί, μάλιστα, προέρχονται από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, δεν επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό και αναμένεται να ανέλθουν στο ποσό των 170 εκατομμυρίων ευρώ. Η χρηματοδότηση αυτή θα είναι πρόσθετη, δεν προσμετράται δηλαδή στο προσδοκώμενο ύψος της τα κονδύλια τα οποία έχουν ήδη διατεθεί μέσω του προγράμματος ΗΛΕΚΤΡΑ.

- Υποενότητα Β.2.: Έχει εκτιμηθεί η ύπαρξη δαπανών τόσο από τη σύσταση του Εθνικού Παρατηρητηρίου για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή και τη δημιουργία της ενιαίας εθνικής κλιματικής βάσης δεδομένων (άρθρο 25), όσο και από την παροχή οικονομικής και τεχνικής βοήθειας σε τρίτες χώρες, στο πλαίσιο που χαράσσει το άρθρο 30 του νομοσχεδίου⁴⁷⁷. Παρατηρείται ότι οι συντάκτες της έκθεσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους δεν αναφέρουν κανένα συγκεκριμένο ή έστω εκτιμώμενο ποσό. Αυτό όμως συνιστά παραβίαση της οδηγίας του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, εφόσον στην έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους θα πρέπει απαραίτητως να ενσωματώνονται βεβαιωμένα στοιχεία ή, εάν εκείνα δεν υπάρχουν, να παρουσιάζονται κάποιες προβλέψεις και παραδοχές⁴⁷⁸.
- Υποενότητα Β.3.: Έχει εκτιμηθεί η ύπαρξη δαπανών από την υλοποίηση του προγράμματος περί απόσυρσης ηλεκτρικών συσκευών, όπως αυτό αναλύεται στο άρθρο 31 του νομοσχεδίου. Η δαπάνη πρόκειται να επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό με ένα ποσό το οποίο αρχικώς υπολογίζεται ότι θα φτάσει τα 150 εκατομμύρια ευρώ. Σημειώνεται ότι το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους παραθέτει απλώς τους υπολογισμούς του αρμόδιου Υπουργείου και δεν προκύπτει ότι το ίδιο έχει διεξαγάγει προηγουμένως έρευνα για τη διακρίβωση της αλήθειας των ισχυρισμών αυτών. Ωστόσο, όπως πολύ εύστοχα διαπιστώνει ο Δ. Ντζανάτος, με αυτήν την πρακτική το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους παραβιάζει την επιταγή του άρθρου 75§1 του Συντάγματος.⁴⁷⁹ Και αυτό διότι, αντί εκείνο να ασχοληθεί με τον ακριβή -στο μέτρο του εφικτού πάντοτε- υπολογισμό του κόστους κάθε προτεινόμενης ρύθμισης, αποδέχεται χωρίς αμφισβήτηση τα στοιχεία τα οποία το ίδιο το επισπεύδον Υπουργείο

⁴⁷⁷ Υπενθυμίζεται ότι λόγω της απόσυρσης του άρθρου 23, έχουν αναριθμηθεί όλα τα επόμενα κατά σειρά άρθρα του νομοσχεδίου, όπερ σημαίνει ότι στο αυθεντικό κείμενο της έκθεσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους ακολουθείται η παλαιά αρίθμηση.

⁴⁷⁸ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, Αθήνα, σ. 17, διαθέσιμο στο https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio_analisis.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁴⁷⁹ Δ. Ντζανάτος, ό.π., σσ. 377 – 378.

προσκομίζει. Ο έλεγχος δηλαδή είναι υποτυπώδης και μάλλον εντελώς προσχηματικός, τουλάχιστον στην περίπτωση της έκθεσης η οποία συνοδεύει τον Εθνικό Κλιματικό Νόμο.

- Υποενότητα Β.4.: Έχει εκτιμηθεί η ύπαρξη δαπάνης ύψους 1,7 εκατομμυρίων ευρώ. Το ποσό αυτό πρόκειται να επιβαρύνει τον προϋπολογισμό των δήμων, αφορά δε στην κατάρτιση των Δημοτικών Σχεδίων Μείωσης Εκπομπών (άρθρο 16). Σημειώνεται ότι το ποσό του 1,7 εκατομμυρίων ευρώ έχει υπολογιστεί από το επισπεύδον Υπουργείο. Κατά συνέπεια, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους απλώς επαναλαμβάνει την εκτίμηση του επισπεύδοντος Υπουργείου, χωρίς ωστόσο να διευκρινίζει εάν έχει διεξαγάγει πρωτογενώς έρευνα και ποιο ήταν το αποτέλεσμα αυτής, αναφορικά τουλάχιστον με το ύψος της συγκεκριμένης δαπάνης.
- Υποενότητα Β.5.: Έχει σημειωθεί δαπάνη ύψους 20 χιλιάδων ευρώ περίπου για τη δημιουργία φόρουμ κλιματικού διαλόγου, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 26 του σχεδίου νόμου. Το ποσό αυτό πρόκειται να επιβαρύνει τον προϋπολογισμό του Οργανισμού Φυσικού Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής. Η εκτίμηση γίνεται και πάλι από το αρμόδιο Υπουργείο και το έργο του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους φαίνεται ότι εξαντλείται στην αυτούσια αναπαραγωγή της εν λόγω εκτίμησης.
- Υποενότητα Β.6.: Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους εκτιμά ότι θα υπάρξει απώλεια εσόδων για τα ταμεία του κράτους, λόγω της εφαρμογής των άρθρων 12§§1,2,4, 17§§1-4, 21§§5,7 και 24 του νομοσχεδίου. Όσον αφορά στο ύψος αυτής της απώλειας, οι συντάκτες της σχετικής έκθεσης δηλώνουν απλώς πως αυτή θα εξαρτηθεί από τον χρόνο και τον βαθμό υλοποίησης των κατά περίπτωση προβλεπόμενων μέτρων. Συνεπώς, ούτε σε αυτό το σημείο της έκθεσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους υπάρχει κάποιου είδους πρόβλεψη για το ύψος της επικείμενης απώλειας κρατικών εσόδων.
- Υποενότητα Β.7.: Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους εκτιμά ότι θα υπάρξει αύξηση των εσόδων του προϋπολογισμού του Πράσινου Ταμείου, κατά ένα ποσό όμως το οποίο δεν μπορεί να εκτιμηθεί a priori. Ο λόγος αυτής της αδυναμίας πρόβλεψης εκ μέρους των στελεχών του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους έγκειται στο γεγονός ότι η αύξηση των κρατικών εσόδων εξαρτάται από πολλούς παράγοντες («αριθμός εσόδων και επιβαλλόμενων προστίμων, κ.λπ.»). Είναι αξιοπρόσεκτο πάντως το γεγονός ότι το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους θεωρεί δεδομένο πως: α) θα υπάρξουν παραβιάσεις των διατάξεων του νόμου, β) οι παραβάτες θα εντοπίζονται και θα τους επιβάλλονται τα προβλεπόμενα πρόστιμα, γ) οι παραβάτες θα πληρώνουν τα πρόστιμα και π.χ. δε θα προσφεύγουν δικαστικώς κατά των πράξεων επιβολής προστίμου. Διότι μόνο εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι ανωτέρω προϋποθέσεις μπορεί να γίνει

πραγματικότητα η αύξηση των κρατικών εσόδων λόγω ακριβώς των εισπραττόμενων προστίμων. Παρατηρείται, όμως, πως το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους δεν είναι εξίσου φιλόδοξο στις προβλέψεις του για το ύψος αυτών των εισπραττόμενων εσόδων.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας προστέθηκαν δύο τροπολογίες, η υπ' αριθμόν 1318/100 και η υπ' αριθμόν 1317/99. Βάσει του άρθρου 75§2 του Συντάγματος σε συνδυασμό με το άρθρο 62§2 του Νόμου 4622/2019 και οι τροπολογίες πρέπει να συνοδεύονται από Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης στην οποία περιλαμβάνεται και η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους για τον υπολογισμό της προκαλούμενης δαπάνης.

6.4.2. Η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στην τροπολογία 1318/100.

Πρόκειται για το υπ' αριθμόν 146/10/2022 έγγραφο του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Η δομή της έκθεσης είναι παρόμοια με εκείνη του σχεδίου νόμου. Εδώ η έκθεση εκτείνεται σε τέσσερις σελίδες και χωρίζεται σε δύο ενότητες. Η πρώτη ενότητα («Α») αφορά στην περιληπτική απόδοση του κειμένου των τεσσάρων άρθρων της τροπολογίας. Πρόκειται κατ' ουσία για αντιγραφή ή έστω παράφραση επιλεγμένων προτάσεων από τα άρθρα εκείνα. Η δεύτερη ενότητα («Β») αφορά στην ανάλυση και τον υπολογισμό των προκαλούμενων δαπανών. Η ενότητα αυτή με τη σειρά της χωρίζεται σε τρεις υποενότητες, ανάλογα με το είδος της επίπτωσης των προτεινόμενων ρυθμίσεων επί του προϋπολογισμού του Κράτους. Ειδικότερα, η υποενότητα Β.1. αφορά στις δαπάνες, η υποενότητα Β.2. αφορά στις απώλειες εσόδων και η υποενότητα Β.3. αφορά στις αυξήσεις των κρατικών εσόδων. Παρατηρούνται λοιπόν τα ακόλουθα:

- Υποενότητα Β.1.: Η καταβολή της έκτακτης οικονομικής ενίσχυσης επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό με ένα ποσό της τάξης των 280 εκατομμυρίων ευρώ. Ωστόσο, το ποσό αυτό μόνο κατά προσέγγιση μπορεί να υπολογιστεί, εφόσον το πραγματικό ποσό θα προκύψει από την εξέλιξη την οποία θα σημειώσουν διάφορες μεταβλητές της εξίσωσης («αριθμός δικαιούχων και υποβαλλόμενων αιτήσεων κ.λπ.»). Σημειώνεται ότι την εκτίμηση των 280 εκατομμυρίων ευρώ τη δίνει το αρμόδιο Υπουργείο. Συνάγεται λοιπόν σαφώς το συμπέρασμα ότι η ανωτέρω εκτίμηση δεν έχει προκύψει κατόπιν έρευνας και επεξεργασίας δεδομένων από την πλευρά των στελεχών του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Παράλληλα, προβλέπεται ότι η δημιουργία και η λειτουργία ειδικής εφαρμογής μέσω του ιστοτόπου gov.gr, ώστε να μπορούν οι δικαιούχοι της έκτακτης οικονομικής ενίσχυσης να υποβάλουν τη σχετική αίτηση, προκαλεί δαπάνη. Ωστόσο, αυτή η δαπάνη δεν προσδιορίζεται από το Γενικό

Λογιστήριο του Κράτους ενώ σύμφωνα με τα όσα ορίζει το Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, στο σημείο αυτό θα έπρεπε να υπάρχει έστω μία πιθανολόγηση των επερχόμενων οικονομικών αποτελεσμάτων. Η υποενότητα Β.1. ολοκληρώνεται με την επισήμανση ότι η κάλυψη των λειτουργικών δαπανών του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό κατά 12 εκατομμύρια ευρώ περίπου. Ωστόσο, τα στοιχεία αυτά προέρχονται αποκλειστικά από το καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο. Επομένως, η αξιοπιστία της έκθεσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους είναι και πάλι αμφίβολη, εφόσον δεν προκύπτει με ευκρίνεια ότι τα στελέχη της υπηρεσίας αυτής προσπάθησαν να συλλέξουν περαιτέρω στοιχεία για τον προσδιορισμό του πραγματικού ύψους της προκαλούμενης δαπάνης.

- Υποενότητα Β.2.: Υπολογίζεται απώλεια εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού λόγω της θέσπισης ειδικού φορολογικού καθεστώτος. Το καθεστώς αυτό θα διέπει τόσο την έκτακτη οικονομική ενίσχυση των οικιακών καταναλωτών ηλεκτρικής ενέργειας, όσο και την έκτακτη οικονομική εισφορά των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας. Ωστόσο, οι συντάκτες της έκθεσης του άρθρου 75§2 του Συντάγματος, αντί να παραθέσουν έστω μία πρόβλεψη του ύψους της επικείμενης απώλειας εσόδων, αρκούνται στο να δηλώσουν λακωνικά ότι «Η ανωτέρω απώλεια εσόδων εξαρτάται από πραγματικά περιστατικά». Στο σημείο αυτό αξίζει να τονιστεί ότι το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους χρησιμοποιεί τα στοιχεία τα οποία του προσκομίζει το επισπεύδον Υπουργείο, προκειμένου το πρώτο να συντάξει την έκθεση για τον υπολογισμό της προκαλούμενης δαπάνης. Είναι λοιπόν άξιο απορίας γιατί το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας μπορεί να προσδιορίσει έστω και κατά προσέγγιση το πλήθος των ωφελούμενων οικιακών καταναλωτών ηλεκτρικής ενέργειας (αφού τίθενται συγκεκριμένα εισοδηματικά κριτήρια για τη λήψη της έκτακτης οικονομικής ενίσχυσης⁴⁸⁰), ενώ το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους αδυνατεί να προβεί έστω και σε μία - όχι και τόσο ρεαλιστική - πρόβλεψη της επικείμενης απώλειας εσόδων. Επιπλέον, δεδομένου ότι η έκτακτη εισφορά των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας θα καταβληθεί από εκείνους μόνο μία φορά, θα ήταν ίσως εύλογο να υποθέσει κανείς ότι το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους θα ήταν σε θέση να δώσει μία εκτίμηση ως προς την τελική απώλεια εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού.
- Υποενότητα Β.3.: Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους εκτιμά πως θα υπάρξει αύξηση των εσόδων του ειδικού λογαριασμού με τον τίτλο «Ταμείο Ενεργειακής Μετάβασης». Ωστόσο, δεν παραθέτει κανένα απολύτως στοιχείο σχετικά με το πιθανό ύψος των

⁴⁸⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 36§2 του Νόμου 4936/2022, «Η οικονομική ενίσχυση παρέχεται σε φυσικά πρόσωπα, φορολογικούς κατοίκους της Ελλάδος, με ετήσιο καθαρό οικογενειακό εισόδημα μετά την αφαίρεση των φόρων, φορολογικού έτους 2020, έως τις σαράντα πέντε χιλιάδες (45.000) ευρώ...».

αναμενόμενων εισροών. Κατά συνέπεια, οι οδηγίες του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης δεν τηρήθηκαν ούτε σε αυτήν την περίπτωση.

6.4.3. Η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στην τροπολογία 1317/99.

Πρόκειται για ένα έγγραφο τριών σελίδων με αριθμό 148/11/2022. Σχετικά με τη δομή της έκθεσης και το χωρισμό αυτής σε δύο ενότητες, ισχύουν τα όσα έχουν ήδη εκτεθεί ανωτέρω για το σχέδιο νόμου και την τροπολογία 1318/100. Παρατηρούνται λοιπόν τα εξής:

- Υποενότητα Β.1.: Μέσω των αξιολογούμενων ρυθμίσεων καθίσταται δυνατή η νομιμοποίηση δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού. Αναφέρεται, για την ακρίβεια, πως οι δευτερεύοντες διατάκτες αναλαμβάνουν τις δαπάνες λειτουργίας των Δασικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Ωστόσο, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους δεν προσδιορίζει το ύψος στο οποίο ανέρχονται αυτές οι δαπάνες.
- Υποενότητα Β.2.: Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους εκτιμά ότι τα έσοδα του Ελληνικού Οργανισμού Ανακύκλωσης πρόκειται να αυξηθούν. Και σε αυτήν την περίπτωση, όμως, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους δεν παραθέτει κάποιο στοιχείο προσδιοριστικό του ύψους της αύξησης αυτής. Κατά συνέπεια, διαπιστώνεται και πάλι παράβαση των οδηγιών του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

6.5. Η έκθεση του άρθρου 75§3 του Συντάγματος

6.5.1. Η έκθεση του άρθρου 75§3 του Συντάγματος στο σχέδιο νόμου. Την ειδική αυτή έκθεση υπογράφουν από κοινού ο Υπουργός Οικονομικών και ο Υπουργός Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Υπενθυμίζεται ότι, σύμφωνα με το Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, οι εκτιμώμενες δαπάνες ή η ελάττωση εσόδων καθώς και ο τρόπος κάλυψης αυτών θα πρέπει να αναγράφονται κατά τρόπο εξαιρετικά σαφή. Παράλληλα, θα πρέπει να αποφεύγονται οι γενικότητες κατά τη σύνταξη του κειμένου της ειδικής έκθεσης του άρθρου 75§3 του Συντάγματος.

Στην προκειμένη περίπτωση, η ειδική έκθεση ταυτίζεται κατά ένα σημαντικό μέρος με την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους για το ίδιο σχέδιο νόμου. Ο λόγος είναι πως η ειδική έκθεση ακολουθεί τη δομή της έκθεσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και, για την ακρίβεια, αναπαράγει το περιεχόμενο εκείνης της έκθεσης στο σημείο όπου γίνεται η καταγραφή και η εξειδίκευση των οικονομικών αποτελεσμάτων της προτεινόμενης ρύθμισης. Με άλλα λόγια, από τις επτά υποενότητες της δεύτερης ενότητας («Β») της έκθεσης του Γενικού Λογιστηρίου του

Κράτους, στην ειδική έκθεση επαναλαμβάνονται αυτούσιες οι έξι πρώτες. Η έβδομη δε συμπεριλαμβάνεται, εφόσον δεν αφορά απώλεια εσόδων ούτε δαπάνη αλλά αύξηση εσόδων. Επομένως, για τις υποενότητες Β.1. έως και Β.5. της έκθεσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, η ειδική έκθεση αναφέρει πως «Οι ανωτέρω δαπάνες θα αντιμετωπίζονται από τις πιστώσεις του κρατικού προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού λοιπών φορέων Γενικής Κυβέρνησης, κατά περίπτωση». Για την υποενότητα Β.6. της έκθεσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, η ειδική έκθεση αναφέρει απλώς πως «Η ανωτέρω απώλεια εσόδων θα αναπληρώνεται από άλλες πηγές εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού». Είναι προφανές ότι οι συγκεκριμένες, ουσιαστικά αυταπόδεικτες⁴⁸¹, διατυπώσεις δεν ικανοποιούν τα κριτήρια Καλής Νομοθέτησης, όπως αυτά τυποποιούνται στα δύο εγχειρίδια της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

6.5.2. Η έκθεση του άρθρου 75§3 του Συντάγματος στην τροπολογία 1318/100. Όσα εκτέθηκαν ανωτέρω για την ειδική έκθεση η οποία συνοδεύει το σχέδιο νόμου, ισχύουν στο ακέραιο για την ειδική έκθεση η οποία συνοδεύει την τροπολογία 1318/100. Οι προκαλούμενες δαπάνες «θα αντιμετωπίζονται από τις πιστώσεις του κρατικού προϋπολογισμού», ενώ η επικείμενη απώλεια εσόδων του Κράτους «εξαρτάται από πραγματικά περιστατικά και θα αναπληρώνεται από άλλες πηγές εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού».

6.6. Η έκθεση γενικών συνεπειών

6.6.1. Η έκθεση γενικών συνεπειών στο σχέδιο νόμου. Εκτείνεται σε τρεις σελίδες εντός του κειμένου της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης του Εθνικού Κλιματικού Νόμου και περιέχει πληροφορίες σχετικές με τα οφέλη, τα κόστη και τους κινδύνους της αξιολογούμενης ρύθμισης. Τα τρία αυτά στοιχεία υπολογίζονται και αξιολογούνται σε συνάρτηση με πέντε θεματικές κατηγορίες, ήτοι: α) θεσμοί, δημόσια διοίκηση, διαφάνεια, β) αγορά, οικονομία, ανταγωνισμός, γ) κοινωνία & κοινωνικές ομάδες, δ) φυσικό, αστικό και πολιτιστικό περιβάλλον και ε) νησιωτικότητα. Οι πληροφορίες προκύπτουν με βάση τα κελιά του πίνακα τα οποία έχουν επιλεγεί από τους συντάκτες της έκθεσης γενικών συνεπειών.

⁴⁸¹ Δ. Ντζανάτος, ό.π., σσ. 379 – 380.

Όσον αφορά στα οφέλη που προκύπτουν από την εφαρμογή του εξεταζόμενου νομοσχεδίου, οι συντάκτες της έκθεσης γενικών συνεπειών σημειώνουν τα ακόλουθα:

- Άμεσα οφέλη: Και στις πέντε θεματικές σημειώνεται η προσδοκία για μεγαλύτερη αποδοτικότητα/αποτελεσματικότητα. Ειδικότερα, για τη θεματική «θεσμοί, δημόσια διοίκηση, διαφάνεια» προβλέπεται αύξηση εσόδων και εξοικονόμηση χρόνου. Για τη θεματική «αγορά, οικονομία και ανταγωνισμός» προβλέπεται εξοικονόμηση χρόνου. Για τη θεματική «κοινωνία & κοινωνικές ομάδες» υπάρχει η εκτίμηση ότι θα σημειωθεί ελάττωση δαπανών. Για τη θεματική «φυσικό, αστικό και πολιτιστικό περιβάλλον» προβλέπεται αύξηση εσόδων.
- Έμμεσα οφέλη: Και στις πέντε θεματικές σημειώνεται η προσδοκία για βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Πιο συγκεκριμένα, για τη θεματική «θεσμοί, δημόσια διοίκηση, διαφάνεια» προβλέπεται ενισχυμένη αξιοπιστία/διαφάνεια θεσμών, περισσότερο δίκαιο μεταχείριση των πολιτών και βελτιωμένη διαχείριση κινδύνων. Για τη θεματική «αγορά, οικονομία, ανταγωνισμός» προβλέπεται επίσης η ενίσχυση της αξιοπιστίας/της διαφάνειας των θεσμών και η βελτίωση στον τρόπο διαχείρισης των κινδύνων. Για τη θεματική «κοινωνία & κοινωνικές ομάδες» σημειώνεται πως, μέσω των προτεινόμενων ρυθμίσεων του σχεδίου νόμου, θα επέλθει μία περισσότερο δίκαιη μεταχείριση των πολιτών αλλά και μία βελτίωση στη διαχείριση των κινδύνων. Για τη θεματική «φυσικό, αστικό και πολιτιστικό περιβάλλον» προβλέπεται ενίσχυση της αξιοπιστίας/της διαφάνειας των θεσμών.

Μετά την καταγραφή των οφελών, στο κείμενο της έκθεσης γενικών συνεπειών του σχεδίου νόμου ακολουθεί μία σύντομη ποιοτική αποτίμηση. Εν προκειμένω, οι συντάκτες της έκθεσης γενικών συνεπειών αναφέρουν απλώς πως «Το όφελος είναι κάθετο και διαχέεται στο σύνολο της κοινωνίας και της οικονομίας». Πρόκειται για μία μάλλον εξαιρετικά λιτή διατύπωση.

Είναι κοινός τόπος ότι ο Εθνικός Κλιματικός Νόμος αποτελεί ένα πολύ σημαντικό νομοθέτημα. Εφόσον οι ρυθμίσεις που αυτός περιλαμβάνει υιοθετηθούν, εφαρμοστούν και αποδώσουν, τότε είναι δεδομένο πως θα έχει τοποθετηθεί ένα μικρό έστω λιθαράκι για την επίτευξη του στόχου της κλιματικής ουδετερότητας μέχρι το έτος 2050. Και όπως έχει ήδη καταστεί σαφές, η επίτευξη του ανωτέρω στόχου προϋποθέτει μεταξύ άλλων σειρά ριζικών αλλαγών στο παραγωγικό και καταναλωτικό μοντέλο. Από τις αλλαγές αυτές, όμως, εν τέλει θα ωφεληθεί η ίδια η κοινωνία, η οικονομία και το περιβάλλον.

Είναι αξιοπρόσεκτο, λοιπόν, το γεγονός ότι οι συντάκτες της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης μπορούν με ευχέρεια να συντάζουν εκτενή κείμενα προκειμένου να περιγράψουν λεπτομερώς τις αιτίες για τις οποίες είναι επιτακτική η ανάγκη λήψης συγκεκριμένων «κλιματικών» μέτρων. Αυτό αποδεικνύεται με μία ανασκόπηση της ανάλυσης των επιμέρους άρθρων, στο πλαίσιο της αιτιολογικής έκθεσης του σχεδίου νόμου.

Την ίδια στιγμή όμως, φαίνεται ότι δεν υπάρχει εκ μέρους τους αντίστοιχη διάθεση, γνώση ή δυνατότητα για περισσότερο ουσιαστική καταγραφή των θετικών σημείων του Εθνικού Κλιματικού Νόμου. Είναι ενδεικτικό της αδιαφορίας ή ίσως της προχειρότητας με την οποία έχει αντιμετωπιστεί το συγκεκριμένο τμήμα της έκθεσης γενικών συνεπειών, το γεγονός ότι, ενώ το όριο των λέξεων για το σχολιασμό τίθεται στις 150 λέξεις, εδώ οι λέξεις είναι μόλις 13.

Εάν μάλιστα αφαιρεθούν από τον πίνακα τα κελιά τα οποία ευρίσκονται στις οριζόντιες γραμμές μετά από την ένδειξη «Άλλο», παρατηρείται το εξής παράδοξο: από τα συνολικά 40 κελιά τα οποία θα μπορούσαν να έχουν επιλεγεί ως πιθανά οφέλη του σχεδίου νόμου, οι συντάκτες της έκθεσης γενικών συνεπειών επέλεξαν τα 23, δηλαδή ποσοστό 57,5%. Πρόκειται για πολύ μεγάλο ποσοστό, για να μην έχει βρεθεί ο κατάλληλος χρόνος να εξηγηθεί πώς ακριβώς αυτό το ποσοστό προκύπτει.

Όσον αφορά τώρα στα κόστη που προκύπτουν από την εφαρμογή του εξεταζόμενου νομοσχεδίου, οι συντάκτες της έκθεσης γενικών συνεπειών σημειώνουν τα ακόλουθα:

- Για την έναρξη εφαρμογής της ρύθμισης: Για τη θεματική «θεσμοί, δημόσια διοίκηση, διαφάνεια» προβλέπεται ότι θα υπάρξει κόστος σχεδιασμού/προετοιμασίας αλλά και κόστος υποδομής/εξοπλισμού. Για τη θεματική «αγορά, οικονομία, ανταγωνισμός» υπάρχει η εκτίμηση ότι θα προκύψουν κόστη σχεδιασμού/προετοιμασίας, υποδομής/εξοπλισμού, αλλά και ενημέρωσης/εκπαίδευσης των εμπλεκομένων. Για τη θεματική ενότητα «κοινωνία & κοινωνικές ομάδες» προβλέπεται ότι θα υπάρξει κόστος ενημέρωσης/εκπαίδευσης των εμπλεκομένων.
- Για τη λειτουργία & απόδοση της ρύθμισης: Για τη θεματική «θεσμοί, δημόσια διοίκηση, διαφάνεια» προβλέπονται κόστη στήριξης και λειτουργίας της επιχείρησης, κόστη διαχείρισης αλλαγών κατά την εκτέλεση καθώς και κόστη συμμετοχής στη νέα ρύθμιση. Τα τελευταία προβλέπονται και για τις θεματικές «αγορά, οικονομία, ανταγωνισμός» και «κοινωνία & κοινωνικές ομάδες».

Σημειώνεται ότι για τις θεματικές ενότητες «φυσικό, αστικό και πολιτιστικό περιβάλλον» και «νησιωτικότητα» δεν προβλέπεται κανένα κόστος, ούτε για την έναρξη εφαρμογής της ρύθμισης, ούτε για τη λειτουργία και την απόδοσή της.

Αμέσως μετά τον πίνακα για τα κόστη του σχεδίου νόμου ακολουθεί ένα σχόλιο εκ μέρους των συντακτών της αιτιολογικής έκθεσης. Σύμφωνα με το Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, ο σχολιασμός θα πρέπει να είναι σύντομος μεν, αλλά να επιτρέπει σε κάθε περίπτωση τον προσδιορισμό της σχέσης «κόστους – αποτελεσματικότητας», «κόστους – χρησιμότητας» αλλά και «κόστους – κοινωνικού οφέλους». Σημειώνεται προκαταβολικά ότι δε συντρέχει περίπτωση υπέρβασης του ορίου των 150 λέξεων.

Στην υπό κρίση περίπτωση, οι συντάκτες της έκθεσης γενικών συνεπειών του σχεδίου νόμου δηλώνουν αρχικώς πως οι ρυθμίσεις κατά κύριο λόγο δεν εμφανίζουν άμεσα κόστη. Αυτή η δήλωση ελέγχεται ως προς την ακρίβειά της, δεδομένου ότι, βάσει του πίνακα με το κόστος της αξιολογούμενης ρύθμισης, προκύπτει το εξής: έξι επιλογές κόστους έχουν γίνει στα κελιά τα οποία αφορούν στο κόστος για την έναρξη εφαρμογής της ρύθμισης, ενώ μόλις πέντε επιλογές κόστους έχουν γίνει στα κελιά τα οποία αφορούν στη λειτουργία και την απόδοση της ρύθμισης.

Οι συντάκτες της έκθεσης γενικών συνεπειών συμπληρώνουν, μάλιστα, ότι τα όποια – δυνητικά – κόστη δεν είναι εφικτό να προσδιορισθούν εκ των προτέρων ή έστω να πιθανολογηθούν με επαρκή βεβαιότητα. Αυτός ο ισχυρισμός ενδεχομένως αντιβαίνει στην ίδια τη λογική της ύπαρξης έκθεσης γενικών συνεπειών εντός του σχεδίου νόμου. Διότι γεννάται το ερώτημα πώς είναι δυνατόν να έχουν γίνει συγκεκριμένες επιλογές κόστους (και άρα να έχουν αποκλειστεί άλλες περιπτώσεις, όπως προκύπτει από τα άδεια κελιά του πίνακα), την ίδια στιγμή που οι συντάκτες της έκθεσης γενικών συνεπειών ομολογούν ότι τα όποια κόστη της ρύθμισης δεν μπορούν ούτε καν να πιθανολογηθούν με επαρκή βεβαιότητα.

Ο σχολιασμός ολοκληρώνεται με τη δήλωση εκ μέρους των συντακτών πως, εάν δεν εισαχθούν οι προτεινόμενες ρυθμίσεις στην έννομη τάξη, τότε «οι οικονομικές συνέπειες και οι διοικητικές αγκυλώσεις για την εθνική οικονομία, αναμένονται σημαντικές». Ως ένα βαθμό η δήλωση αυτή ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις που θέτει η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων με βάση τουλάχιστον τις οδηγίες του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Ωστόσο, αυτή η δήλωση

ίσως ταιριάζει περισσότερο σε μία αιτιολογική έκθεση, παρά σε μία έκθεση γενικών συνεπειών σχεδίου νόμου. Διότι μέσω αυτής δίδεται ευθεία απάντηση στο ερώτημα «ποιο ζήτημα αντιμετωπίζει η αξιολογούμενη ρύθμιση;», ενώ εδώ επιχειρείται με έμμεσο τρόπο να αποσαφηνισθεί το ζήτημα του κόστους της αξιολογούμενης ρύθμισης.

Αναφορικά με τους κινδύνους που ελλοχεύουν λόγω της εφαρμογής του εξεταζόμενου νομοσχεδίου, οι συντάκτες της έκθεσης γενικών συνεπειών εντοπίζουν τα ακόλουθα:

- Ως προς τη διαχείριση των κινδύνων: Μόνο για τη θεματική «θεσμοί, δημόσια διοίκηση, διαφάνεια» έχουν σημειωθεί οι επιλογές «αναγνώριση/εντοπισμός κινδύνου», «διαπίστωση συνεπειών κινδύνων στους στόχους» και «σχεδιασμός αποτροπής/αντιστάθμισης κινδύνων». Για τις υπόλοιπες θεματικές δεν έχει προβλεφθεί η δημιουργία αντίστοιχων μηχανισμών ή ο σχεδιασμός ανάλογων διαδικασιών.
- Ως προς τη μείωση των κινδύνων: Μόνο για τη θεματική «θεσμοί, δημόσια διοίκηση, διαφάνεια» έχουν σημειωθεί οι επιλογές «συνεχής αξιολόγηση διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων» και «άλλο». Για τις υπόλοιπες θεματικές, όπως ακριβώς ισχύει και στην περίπτωση της διαχείρισης των κινδύνων, δεν έχει προβλεφθεί η δημιουργία αντίστοιχων μηχανισμών ή ο σχεδιασμός ανάλογων διαδικασιών.

Στο τέλος ακολουθεί ο σχολιασμός εκ μέρους των συντακτών της έκθεσης γενικών συνεπειών του σχεδίου νόμου. Αυτοί καλούνται να προβούν σε μία ποιοτική αποτίμηση του κινδύνου και του τρόπου αντιμετώπισής του.

Στην προκειμένη περίπτωση, οι συντάκτες δηλώνουν με βεβαιότητα πως «Δεν προκύπτουν κίνδυνοι από την εφαρμογή των προτεινόμενων ρυθμίσεων». Υπενθυμίζεται ότι, βάσει του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, κίνδυνο αποτελεί κάθε αβέβαιη παράμετρος μιας ρύθμισης. Δυσχερώς μπορεί να νοηθεί γιατί δεν υπάρχουν κίνδυνοι από την εφαρμογή των προτεινόμενων ρυθμίσεων, τη στιγμή που το ίδιο το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους δε μπορεί να προσδιορίσει με ακρίβεια πάρα πολλά ποσά που ανάγονται σε δαπάνες, απώλειες εσόδων, αυξήσεις εσόδων, κ.λπ., τα οποία μάλιστα χαρακτηρίζονται συλλήβδην ως οικονομικά αποτελέσματα της προτεινόμενης ρύθμισης. Εφόσον δηλαδή σε πολλές περιπτώσεις δεν είναι καν δυνατή η ποσοτικοποίηση των προσδοκώμενων ωφελειών ή/και επιβαρύνσεων του κρατικού προϋπολογισμού, γεννάται το ερώτημα πώς ακριβώς μπορεί να θεωρηθεί ότι μία

ρύθμιση έχει τελικώς πετύχει το στόχο της στο πλαίσιο του εξεταζόμενου νομοσχεδίου. Διότι φαίνεται ότι υπάρχουν πολλοί αστάθμητοι παράγοντες οι οποίοι μπορούν να ναρκοθετήσουν την επιτυχή εφαρμογή του νομοσχεδίου. Αυτοί οι παράγοντες όμως συνιστούν κατά μία έννοια κινδύνους, άρα είναι μάλλον άτοπη η δήλωση των συντακτών της έκθεσης γενικών συνεπειών του νομοσχεδίου.

Στη συνέχεια του προαναφερθέντος σχολίου, επισημαίνεται ότι «κίνδυνοι τίθενται για την διαχείριση πραγματικών και δυνητικών ενδεχομένων που προκύπτουν από την ανορθολογική χρήση ενέργειας και την ασύμμετρη πληροφόρηση σχετικά με τα μακροπρόθεσμα οφέλη της ρύθμισης». Εδώ τονίζεται ότι με βάση τη σχετική οδηγία του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, ο σχολιασμός εκ μέρους των συντακτών της έκθεσης γενικών συνεπειών πρέπει να περιορίζεται μόνο στα σημεία εκείνα που επιλέχθηκαν από τον πίνακα με τους κινδύνους της ρύθμισης. Επομένως, είναι φανερό ότι η δήλωση αυτή των συντακτών είναι μάλλον περιττή, καθώς δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις τις οποίες θέτει η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

Ο σχολιασμός ολοκληρώνεται με την εκτίμηση πως «Από καμία διάταξη δεν προκύπτει σαφώς ευθεία επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού, με τη συνεκτίμηση μακροοικονομικών κριτηρίων». Κατά πρώτον, η δήλωση αυτή είναι αόριστη και ασαφής, στο μέτρο που δεν επιτρέπει την εξακρίβωση του πλήθους και του είδους των συνεκτιμώμενων μακροοικονομικών κριτηρίων. Κατά δεύτερον, η ίδια η δήλωση είναι άστοχη, εφόσον το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους σημείωσε στην κατ' άρθρο 75§1 του Συντάγματος έκθεσή του πως πράγματι, προκαλούνται δαπάνες οι οποίες επιβαρύνουν συγκεκριμένα τον κρατικό προϋπολογισμό (π.χ. για την υλοποίηση της δράσης απόσυρσης ηλεκτρικών συσκευών και της αντικατάστασής τους με άλλες όμοιες συσκευές υψηλής ενεργειακής απόδοσης, για την κάλυψη του κόστους της οικονομικής και τεχνικής εισφοράς της χώρας μας προς τρίτες, αναπτυσσόμενες χώρες, κ.ά.). Κατά τρίτον, η δήλωση αυτή είναι περιττή, εφόσον δεν αφορά σε ποιοτική αποτίμηση κάποιου κινδύνου, άρα είναι άσχετη με το θέμα του συγκεκριμένου τμήματος της έκθεσης γενικών συνεπειών.

Το όριο των 150 λέξεων έγινε σεβαστό και σε αυτήν την περίπτωση. Στην έκθεση γενικών συνεπειών του σχεδίου νόμου δεν κατατέθηκαν γνώμες ή πορίσματα αρμόδιων υπηρεσιών και ανεξάρτητων αρχών.

6.6.2. Η έκθεση γενικών συνεπειών στην τροπολογία 1318/100. Εκτείνεται σε τρεις σελίδες εντός του κειμένου της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης η οποία συνοδεύει την τροπολογία 1318/100. Περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με το όφελος, το κόστος και τους κινδύνους της αξιολογούμενης ρύθμισης.

Όσον αφορά στο προσδοκώμενο όφελος, παρατηρούνται τα ακόλουθα:

- Άμεσα οφέλη: Για τις θεματικές ενότητες «θεσμοί, δημόσια διοίκηση, διαφάνεια» και «αγορά, οικονομία, ανταγωνισμός» προβλέπεται αύξηση εσόδων, μείωση δαπανών, εξοικονόμηση χρόνου καθώς και μεγαλύτερη αποδοτικότητα/αποτελεσματικότητα. Για τις θεματικές ενότητες «κοινωνία & κοινωνικές ομάδες» και «φυσικό, αστικό, πολιτιστικό περιβάλλον» προβλέπεται απλώς μεγαλύτερη αποδοτικότητα/αποτελεσματικότητα. Για τη θεματική ενότητα «νησιωτικότητα» δεν αναφέρεται κάποιο άμεσο όφελος.
- Έμμεσα οφέλη: Για τις θεματικές ενότητες «θεσμοί, δημόσια διοίκηση, διαφάνεια» και «αγορά, οικονομία, ανταγωνισμός» προβλέπεται βελτίωση παρεχόμενων υπηρεσιών, δίκαιη μεταχείριση πολιτών καθώς και αυξημένη αξιοπιστία/διαφάνεια θεσμών. Για τις θεματικές ενότητες «κοινωνία & κοινωνικές ομάδες», «φυσικό, αστικό και πολιτιστικό περιβάλλον» και «νησιωτικότητα» δεν αναφέρεται κάποιο έμμεσο όφελος.

Στο πεδίο σχολιασμού, το οποίο έπεται του πίνακα με τα οφέλη της ρύθμισης, οι συντάκτες της έκθεσης γενικών συνεπειών καταγράφουν ένα πλήθος ετερόκλητων θετικών συνεπειών. Συγκεκριμένα, οι ίδιοι οι συντάκτες αναφέρουν πως «Με τις αξιολογούμενες ρυθμίσεις προωθούνται δράσεις για την ενίσχυση των νοικοκυριών, τη μείωση του κόστους στη χονδρεμπορική και συνακόλουθα στη λιανική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, την εξοικονόμηση ενέργειας και την προστασία του περιβάλλοντος, ενισχύεται η επιχειρηματική δραστηριότητα στους τομείς της εξοικονόμησης ενέργειας και νερού, για τη μείωση του ενεργειακού κόστους νοικοκυριών και επιχειρήσεων και επιταχύνεται η υλοποίηση έργων υποδομών στον τομέα της ενέργειας μέσω εσόδων υπέρ του Ταμείου Ενεργειακής Μετάβασης».

Πρόκειται για συνέπειες οι οποίες θα προκύψουν από την εφαρμογή των άρθρων της τροπολογίας 1318/100. Ωστόσο, εάν αποπειραθεί κάποιος να μετρήσει τις συνέπειες αυτές, όπως ακριβώς παρουσιάζονται στο κείμενο του σχολιασμού, θα διαπιστώσει ότι υπολείπονται σημαντικά του αριθμού των συνεπειών οι οποίες αποτυπώνονται στον σχετικό πίνακα. Για την ακρίβεια, σύμφωνα με την πιο επιεική

και γενναιόδωρη εκδοχή, οι καταγεγραμμένες εντός του πεδίου σχολιασμού συνέπειες ανέρχονται στις 10. Αυτές είναι κατά σειρά:

- Δράσεις για την ενίσχυση των νοικοκυριών,
- Μείωση του κόστους στη χονδρεμπορική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας,
- Μείωση του κόστους στη λιανική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας,
- Εξοικονόμηση ενέργειας,
- Προστασία του περιβάλλοντος,
- Ενίσχυση της επιχειρηματικής δραστηριότητας στον τομέα της εξοικονόμησης ενέργειας,
- Ενίσχυση της επιχειρηματικής δραστηριότητας στον τομέα του νερού,
- Μείωση του ενεργειακού κόστους νοικοκυριών,
- Μείωση του ενεργειακού κόστους επιχειρήσεων,
- Επιτάχυνση της υλοποίησης έργων υποδομών στον τομέα της ενέργειας μέσω εσόδων υπέρ του Ταμείου Ενεργειακής Μετάβασης.

Αντίθετα, ο πίνακας με τα οφέλη της ρύθμισης περιλαμβάνει 10 άμεσα και 6 έμμεσα οφέλη. Κατά συνέπεια, είναι προβληματική η αντιστοίχιση των συνεπειών οι οποίες περιλαμβάνονται στον πίνακα, με εκείνες οι οποίες περιγράφονται εντός του πεδίου σχολιασμού. Εάν όντως συντρέχει περίπτωση παράλειψης καταγραφής κάποιων συνεπειών των προτεινόμενων ρυθμίσεων, αυτό συνιστά παραβίαση των επιταγών που θέτει το Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Σημειώνεται πάντως ότι το όριο των 150 λέξεων έχει γίνει σε αυτήν την περίπτωση σεβαστό.

Ως προς το αναμενόμενο κόστος της αξιολογούμενης ρύθμισης, είναι άξια αναφοράς τα κατωτέρω στοιχεία:

- Για την έναρξη εφαρμογής της ρύθμισης: Δεν προβλέπεται κανένα κόστος, σε καμία εκ των πέντε θεματικών ενοτήτων.
- Για τη λειτουργία και απόδοση της ρύθμισης: Για τη θεματική «θεσμοί, δημόσια διοίκηση, διαφάνεια» προβλέπεται κόστος σχετικό με τη στήριξη και τη λειτουργία διαχείρισης καθώς και κόστος σχετικό με τη διαχείριση αλλαγών κατά την εκτέλεση. Για τη θεματική «φυσικό, αστικό και πολιτιστικό περιβάλλον» προβλέπεται μόνο κόστος σχετικό με τη στήριξη και τη λειτουργία της διαχείρισης. Για τη θεματική «νησιωτικότητα» προβλέπεται μόνο κόστος σχετικό με τη διαχείριση αλλαγών κατά την εκτέλεση.

Υπενθυμίζεται ότι, στο πεδίο σχολιασμού, οι συντάκτες της έκθεσης γενικών συνεπειών οφείλουν να προβούν, μέσα σε ένα σύντομο κείμενο έως 150 λέξεων, στον προσδιορισμό της σχέσης «κόστους – αποτελέσματος», «κόστους – χρησιμότητας» και «κόστους – κοινωνικού οφέλους». Αντ’ αυτού, στην προκειμένη περίπτωση έχει δοθεί από εκείνους η απάντηση πως το όποιο πιθανό κόστος ήθελε προκύψει έχει ήδη ληφθεί υπόψη στις εκθέσεις δημοσιονομικής επίπτωσης. Βεβαίως, μία τέτοια απάντηση δεν μπορεί να θεωρηθεί πως είναι συμβατή με τις οδηγίες του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Σημειώνεται, πάντως, ότι και σε αυτήν την περίπτωση έχουν ακολουθηθεί οι οδηγίες του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, ως προς το όριο των λέξεων.

Τέλος, όσον αφορά στους κινδύνους της αξιολογούμενης ρύθμισης, σημειώνεται ότι δεν προκύπτει κανένας απολύτως κίνδυνος. Άρα δεν τίθεται ζήτημα διαχείρισης ούτε ζήτημα μείωσης των κινδύνων. Η άποψη αυτή δε φαίνεται ιδιαίτερα πειστική, ιδίως αν ληφθούν υπόψη οι εκθέσεις για τις δημοσιονομικές επιπτώσεις της αξιολογούμενης ρύθμισης.

Κατά πρώτον, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους δηλώνει στην υπ’ αριθμόν 146/10/2022 έκθεσή του πως: α) το ύψος της προκαλούμενης δαπάνης εκτιμάται σύμφωνα με τα στοιχεία του αρμόδιου Υπουργείου αρχικά στο ποσό των 12 εκατομμυρίων ευρώ και β) η επικείμενη απώλεια εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού εξαρτάται από πραγματικά περιστατικά. Επομένως, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους υπολαμβάνει ότι μπορεί να συντρέξουν περιστάσεις, εξαιτίας των οποίων η προσπάθεια επίτευξης των επιδιωκόμενων στόχων θα καταστεί αλυσιτελής. Το ίδιο προκύπτει και από τη μελέτη της ειδικής έκθεσης του άρθρου 75§3 του Συντάγματος, όπου δηλαδή ορίζεται πως «Η ανωτέρω απώλεια εσόδων εξαρτάται από πραγματικά περιστατικά...». Εν κατακλείδι, υπάρχουν μικρές, έστω, ενδείξεις ότι το σχέδιο επίτευξης των επιδιωκόμενων μέσω της προτεινόμενης ρύθμισης στόχων μπορεί κάλλιστα να εκτροχιαστεί. Κατά συνέπεια, η δήλωση των συντακτών της έκθεσης γενικών συνεπειών μπορεί να χαρακτηριστεί ως υπερβολικά αισιόδοξη. Αναφέρεται, επιπλέον, ότι δεν έχει παρακαμφθεί η οδηγία που αφορά στον μέγιστο επιτρεπόμενο αριθμό λέξεων.

Τέλος, στην έκθεση γενικών συνεπειών η οποία συνοδεύει την τροπολογία 1318/100 δεν έχει προστεθεί κάποια γνώμη ή πόρισμα τυχόν αρμόδιων υπηρεσιών ή ανεξάρτητων αρχών.

6.6.3. Η έκθεση γενικών συνεπειών στην τροπολογία 1317/99. Εκτείνεται και αυτή σε τρεις σελίδες εντός της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης η οποία συνοδεύει τη συγκεκριμένη τροπολογία. Σημειώνεται εκ των προτέρων ότι οι συντάκτες της έκθεσης γενικών συνεπειών δε συμπεριέλαβαν κανένα κόστος και κανέναν κίνδυνο σε σχέση με την αξιολογούμενη ρύθμιση. Επίσης, δεν έχει εντοπιστεί κανένα όφελος για τη θεματική «νησιωτικότητα». Και στα τρία πεδία σχολιασμού έχει γίνει σεβαστό το όριο των 150 λέξεων.

Όσον αφορά στα οφέλη της ρύθμισης αυτής, παρατηρούνται τα ακόλουθα:

- Άμεσα οφέλη: Για τις θεματικές «θεσμοί, δημόσια διοίκηση, διαφάνεια» και «φυσικό, αστικό και πολιτιστικό περιβάλλον» προβλέπεται μείωση δαπανών, σε συνδυασμό με εξοικονόμηση χρόνου και μεγαλύτερη αποδοτικότητα/αποτελεσματικότητα. Για τη θεματική «αγορά, οικονομία, ανταγωνισμός» προβλέπεται αφενός εξοικονόμηση χρόνου, αφετέρου μεγαλύτερη αποδοτικότητα/αποτελεσματικότητα. Για τη θεματική «κοινωνία & κοινωνικές ομάδες» υπάρχει η εκτίμηση ότι θα σημειωθεί μείωση δαπανών αλλά και μεγαλύτερη αποδοτικότητα/αποτελεσματικότητα.
- Έμμεσα οφέλη: Για τη θεματική «θεσμοί, δημόσια διοίκηση, διαφάνεια» προβλέπεται κατά σειρά βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, περισσότερο δίκαιη μεταχείριση των πολιτών, ενίσχυση της αξιοπιστίας/της διαφάνειας των θεσμών καθώς και βελτίωση στον τομέα της διαχείρισης των κινδύνων. Για τη θεματική «αγορά, οικονομία, ανταγωνισμός» υπάρχει η εκτίμηση ότι θα σημειωθεί βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Το ίδιο ισχύει και για τη θεματική «κοινωνία & κοινωνικές ομάδες», σε συνδυασμό με άλλα δύο οφέλη, ήτοι την ενίσχυση της αξιοπιστίας/της διαφάνειας των θεσμών καθώς και τη βελτίωση της διαχειριστικής επάρκειας απέναντι στους κινδύνους. Τέλος, για τη θεματική «φυσικό, αστικό και πολιτιστικό περιβάλλον» εικάζεται ότι θα βελτιωθεί και σε αυτήν την περίπτωση ο τρόπος διαχείρισης των κινδύνων.

Είναι αξιοπρόσεκτη η πληθώρα ειδικότερων ωφελειών που μπορεί να προκύψει άπαξ και η προτεινόμενη ρύθμιση εισαχθεί στην ελληνική έννομη τάξη. Εάν μάλιστα αφαιρεθούν από τον πίνακα τα κελιά τα οποία ευρίσκονται στις οριζόντιες γραμμές μετά από την ένδειξη «Άλλο», διαπιστώνει κανείς πως από τα συνολικά 40 κελιά τα

οποία θα μπορούσαν να έχουν επιλεγεί ως πιθανά οφέλη της τροπολογίας 1317/99, οι συντάκτες της έκθεσης γενικών συνεπειών επέλεξαν τα 19, δηλαδή ποσοστό το οποίο αγγίζει το 50%. Άρα πρόκειται για ένα μεγάλο ποσοστό το οποίο όμως δε φαίνεται ότι ελήφθη υπόψη από τους συντάκτες της έκθεσης γενικών συνεπειών. Και αυτό διότι εκείνοι κατέθεσαν ως σχόλιο μία και μόνο πρόταση, η οποία ορίζει πως «Οι αξιολογούμενες ρυθμίσεις επιλύουν μια σειρά ζητημάτων της δασικής νομοθεσίας και της διαχείρισης αποβλήτων». Η δήλωση αυτή είναι αρκετά συνοπτική και την ίδια στιγμή εξαιρετικά ασαφής, εφόσον δεν περιέχει καμία σημαντική πληροφορία ως προς την ταυτότητα των ζητημάτων που επιλύονται μέσω της ρύθμισης. Επιπλέον, είναι δύσκολο να γίνει η αντιστοίχιση μεταξύ των επιλεγέντων σημείων του πίνακα με τα στοιχεία τα οποία οι συντάκτες της έκθεσης γενικών συνεπειών συμπεριέλαβαν στην ποιοτική αποτίμησή τους. Είναι πασιδηλό ότι πολλά στοιχεία του πίνακα έχουν τεθεί εκτός σχολιασμού, κάτι το οποίο είναι ανεπίτρεπτο με βάση τις προβλέψεις του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

Ως προς τα κόστη της αξιολογούμενης ρύθμισης, οι συντάκτες της έκθεσης γενικών συνεπειών δηλώνουν αυτολεξεί πως «Δεν προκύπτει κάποιο κόστος από τις προτεινόμενες ρυθμίσεις, πλην των ειδικότερα οριζόμενων στις εκθέσεις του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους». Όπως έχει ήδη αναφερθεί, ο πίνακας με τα κόστη της αξιολογούμενης ρύθμισης δεν είναι σημειωμένος, δηλαδή αρχικώς δημιουργείται στον παρατηρητή η εντύπωση ότι δεν έχει εντοπιστεί κανένας απολύτως παράγοντας που θα μπορούσε να προκαλέσει δυνητικά κάποια ζημία ή επιβάρυνση. Αυτή η εντύπωση συντηρείται κατ' αρχήν στο πεδίο του σχολιασμού («Δεν προκύπτει κάποιο κόστος από τις προτεινόμενες ρυθμίσεις...»), ωστόσο πολύ γρήγορα ανατρέπεται, εφόσον οι συντάκτες της έκθεσης γενικών συνεπειών παραδέχονται πως υπάρχουν κάποια αναγνωρισμένα κόστη τα οποία όμως συμπεριλαμβάνονται μόνο στην έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Η δήλωση αυτή είναι προβληματική για τους κάτωθι λόγους:

- Μπορεί πολύ εύκολα να παραπλανήσει, να μπερδέψει και να προκαλέσει σύγχυση σε όποιον επιθυμεί να συμβουλευτεί την έκθεση γενικών συνεπειών της τροπολογίας 1317/99.
- Δημιουργεί υπόνοιες για ενδεχόμενη απόκρυψη κάποιου κόστους.
- Δεν εξηγεί γιατί δεν είναι δυνατή η επανάληψη έστω των πορισμάτων της έκθεσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

- Εφόσον, στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, έχει ήδη παρουσιαστεί η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους η οποία συνοδεύει την τροπολογία 1317/99, είναι γνωστό ότι στο υπ' αριθμόν 148/11/2022 έγγραφο γίνεται απλώς μνεία για «νομιμοποίηση δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού» και για αύξηση «εσόδων του Ελληνικού Οργανισμού Ανακύκλωσης...». Με άλλα λόγια, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους όντως δεν εντόπισε κάποια ενδεχόμενη πηγή κόστους, πλην όμως και αυτό ρητά δήλωσε ότι βασίστηκε στα στοιχεία τα οποία προσκόμισε το ίδιο το επισπεύδον Υπουργείο. Σε κάθε περίπτωση η δήλωση των συντακτών της έκθεσης γενικών συνεπειών είναι αντιφατική. Διότι εκείνοι παραπέμπουν στην έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, ώστε να αναζητήσει όποιος ενδιαφέρεται τυχόν κόστη που δεν έχουν καταγραφεί στην έκθεση γενικών συνεπειών. Ωστόσο, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους δεν κάνει καμία αναφορά σε κόστη.

Τέλος, όσον αφορά στους κινδύνους της αξιολογούμενης ρύθμισης, οι συντάκτες της έκθεσης γενικών συνεπειών περιορίζονται στο να δηλώσουν πως δεν ελλοχεύει κανένας κίνδυνος από τις προτεινόμενες ρυθμίσεις. Ισχύουν *mutatis mutandis* όσα έχουν εκτεθεί ήδη και αφορούν στην έκθεση γενικών συνεπειών η οποία συνοδεύει την τροπολογία 1318/100.

Δεν έχει επισυναφθεί κάποιου είδους έκθεση ή γνώμη επιτροπής, ανεξάρτητης αρχής, κ.λπ.

6.7. Η έκθεση διαβούλευσης στο σχέδιο νόμου

Η διαβούλευση διεξάγεται ηλεκτρονικά, μέσω του ιστοτόπου orengon.gr, όπου οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να διατυπώσουν ελεύθερα την άποψή τους σχετικά με το περιεχόμενο του υπό κατάρτιση νομοσχεδίου. Στο τέλος της διαβούλευσης συντάσσεται η σχετική έκθεση. Από την ανάλυση της έκθεσης διαβούλευσης η οποία συνοδεύει τον Εθνικό Κλιματικό Νόμο, προκύπτουν τα ακόλουθα:

- Κατά τη διάρκεια της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας – άρα πριν την έναρξη της ηλεκτρονικής διαβούλευσης - έλαβαν χώρα «συνεργασίες με Υπουργεία, φορείς και υπηρεσίες μέσω διμερών επαφών και συναντήσεων (Υπουργείο Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας), μέσω προγραμμάτων (όπως το «LIFE-IP Adapti-in-Gr»), καθώς και μέσω τεχνικών ομάδων εργασίας». Επίσης, δηλώνεται πως «Η βασική δομή του σχεδίου νόμου εκπονήθηκε από την Ειδική Επιστημονική Επιτροπή Κλιματικής Αλλαγής του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, η οποία αποτελείται από ακαδημαϊκούς διαφόρων συναφών ειδικοτήτων, αλλά και στελέχη Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων». Οι απαντήσεις που δίδονται εν προκειμένω είναι σαφείς και

συγκεκριμένες. Αποκαλύπτεται ότι έχει εμπλακεί πλήθος κόσμου και φορέων με την προπαρασκευή των ρυθμίσεων του νομοσχεδίου. Δεν έχει συντελεστεί υπέρβαση του ορίου των 150 λέξεων, βάσει της σχετικής οδηγίας του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

- Η δημόσια διαβούλευση διήρκεσε κάτι παραπάνω από δύο μήνες (24 Νοεμβρίου 2021 – 28 Ιανουαρίου 2022). Σύμφωνα με το άρθρο 62§2 του Νόμου 4622/2019, η διαβούλευση διαρκεί δύο εβδομάδες, ενώ με βάση την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου, αυτό το χρονικό διάστημα μπορεί να συντηηθεί μέχρι μία εβδομάδα ή να επιμηκυνθεί για μία ακόμη εβδομάδα. Επομένως, μία τυπική διαβούλευση μπορεί να διαρκέσει έως τρεις εβδομάδες το μέγιστο. Αυτό προφανώς δεν έχει τηρηθεί στην προκειμένη περίπτωση, ωστόσο δεν μπορεί να εκληφθεί άνευ ετέρου ως αρνητικό στοιχείο του Εθνικού Κλιματικού Νόμου, διότι η διασφάλιση της ευρύτερης δυνατής συμμετοχής των πολιτών κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία αποτελεί θεμελιώδες γνώρισμα των ποιοτικών ρυθμίσεων.⁴⁸²
- Η έκθεση διαβούλευσης εκτείνεται σε 160 σελίδες, εκ των οποίων οι πρώτες δύο αφορούν στην περιγραφή της διαδικασίας και την αξιολόγηση των σχολίων, ενώ οι υπόλοιπες 158 περιλαμβάνουν τα σχόλια των συμμετεχόντων (ομαδοποιημένα).
- Σχόλια επί των γενικών αρχών του νομοσχεδίου: Συμμετείχαν 14 άτομα. Από το σύνολο των σχολίων που υποβλήθηκαν υιοθετήθηκαν μόλις τέσσερα σχόλια. Σαν αποτέλεσμα της αποδοχής αυτών των τεσσάρων σχολίων, προστέθηκαν στο σχέδιο νόμου τρεις ορισμοί, η «τρωτότητα», η «ανθεκτικότητα» και το «ανθρακικό αποτύπωμα». Τα 47 σχόλια τα οποία απερρίφθησαν ήταν γενικά, πληροφοριακά ή άσχετα με το ίδιο το νομοσχέδιο.
- Σχόλια επί των άρθρων του νομοσχεδίου: Συμμετείχαν 106 άτομα. Από το σύνολο των σχολίων που υποβλήθηκαν υιοθετήθηκαν μόλις 28 σχόλια. Έτσι, προστέθηκε ότι τα Περιφερειακά Σχέδια για την Κλιματική Αλλαγή θα πρέπει να εξειδικεύουν τις κατευθύνσεις της Εθνικής Στρατηγικής για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή, ότι θα πρέπει να κατατίθενται για προηγούμενη γνώμη στο Εθνικό Συμβούλιο για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή⁴⁸³ και ότι η θητεία των μελών του συμβουλίου αυτού θα είναι τριετής⁴⁸⁴. Άλλα σχόλια τα οποία έγιναν αποδεκτά αφορούσαν τα

⁴⁸² Β. Νταλάκου, (2021), «Ρυθμιστική διακυβέρνηση, καλή νομοθέτηση και δημόσια διοίκηση», στο Δ. Σωτηρόπουλος, Β. Νταλάκου (επιμ.), «*Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*», εκδ. ΕΑΠ, Αθήνα σ. 114. Α.-Ε. Ψύγκας, *Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΗΝ ΠΑΡΑΓΩΓΗ ΚΑΝΟΝΩΝ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΠΟ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009, σσ. 65 – 66.

⁴⁸³ Βλ. άρθρο 6§2 του Νόμου 4936/2022.

⁴⁸⁴ Βλ. άρθρο 28§2 του Νόμου 4936/2022.

γενικά μέτρα πολιτικής του νομοσχεδίου, δηλαδή προβλέψεις σχετικές με την τεχνολογική εξέλιξη και τις δυναμικά αναδυόμενες τεχνολογίες δέσμευσης και χρήσης άνθρακα από διαδικασίες παραγωγής (δεν εντοπίστηκε σχετική αναφορά στο Νόμο 4936/2022), με τις μπαταρίες του δικτύου ηλεκτροδότησης (δεν εντοπίστηκε σχετική αναφορά στο Νόμο 4936/2022) και τη διαχείριση αποβλήτων⁴⁸⁵, με την προώθηση της κυκλικής οικονομίας⁴⁸⁶, με την ενδυνάμωση της διάστασης της κλιματικής αλλαγής στην περιβαλλοντική αδειοδότηση⁴⁸⁷. Ορισμένοι χρήστες πρότειναν επίσης να αλλάξουν ορισμένες προθεσμίες ή καταληκτικές ημερομηνίες⁴⁸⁸, κάτι που έγινε δεκτό. Τα σχόλια τα οποία δεν έγιναν δεκτά ήταν 371. Οι κυριότεροι λόγοι απόρριψης αφορούσαν την έλλειψη συνάφειας του σχολίου με το νομοσχέδιο καθώς και την έλλειψη ρεαλισμού εκ μέρους ορισμένων σχολιαστών. Ωστόσο, σημειώνεται πως ορισμένα σχόλια τα οποία απερρίφθησαν θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη σε μεταγενέστερο χρόνο, εφόσον προκύψει δηλαδή ανάγκη για τροποποίηση, αντικατάσταση ή και κατάργηση διατάξεων του Εθνικού Κλιματικού Νόμου.

- Δεν έχει συντελεστεί υπέρβαση του ορίου των 250 λέξεων.

6.8. Η έκθεση νομιμότητας

6.8.1. Η έκθεση νομιμότητας στο σχέδιο νόμου. Εκτείνεται σε δύο σελίδες και περιλαμβάνει πληροφορίες για τη συμβατότητα του εξεταζόμενου σχεδίου νόμου με:

- Συναφείς συνταγματικές διατάξεις: Σημειώνονται τα άρθρα 5 (ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας, προσωπική ελευθερία), 17 (προστασία της ιδιοκτησίας, απαλλοτρίωση), 24 (προστασία του περιβάλλοντος), 25 (αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων), 106 (Κράτος και εθνική οικονομία) και 102 (Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης) του Συντάγματος.
- Ενωσιακό δίκαιο: Από το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο (συμπεριλαμβανομένου του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων) σημειώνονται τα άρθρα 107, 108 και 191 – 193 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα άρθρα 107 και 108 εντάσσονται στο Τμήμα 2 («Κρατικές ενισχύσεις») του Κεφαλαίου 1 («Κανόνες ανταγωνισμού») του Τίτλου VII («Κοινοί κανόνες για τον ανταγωνισμό, τη φορολογία και την προσέγγιση των νομοθεσιών») του Τρίτου Μέρους («Οι εσωτερικές πολιτικές

⁴⁸⁵ Βλ. άρθρο 43 του Νόμου 4936/2022. Ήδη από το 2021, το ζήτημα της διαχείρισης αποβλήτων έχει επισημανθεί από τον Κ. Παπαδημητρίου ως ένα χαρακτηριστικό δείγμα αστοχίας ή ακόμα και ανυπαρξίας προγραμματισμού και επιτελικότητας εκ μέρους των φορέων του Κράτους αλλά και των ίδιων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Βλ. Κ. Παπαδημητρίου, *ό.π.*, σσ. 160 – 161.

⁴⁸⁶ Βλ. άρθρα 10§1 περίπτωση η', 21§1 περίπτωση γ' του Νόμου 4936/2022.

⁴⁸⁷ Βλ. άρθρο 18 του Νόμου 4936/2022.

⁴⁸⁸ Βλ. άρθρο 12§2 του Νόμου 4936/2022.

και δράσεις της Ένωσης») της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁴⁸⁹. Τα άρθρα 191 έως και 193 ανήκουν με τη σειρά τους στον Τίτλο XX (Περιβάλλον (Αλλαγή κλίματος)) του Τρίτου Μέρους της ίδιας Συνθήκης⁴⁹⁰. Από το σύνολο του παράγωγου δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι συντάκτες της έκθεσης νομιμότητας έχουν επιλέξει ως έρεισμα του Εθνικού Κλιματικού Νόμου τον Κανονισμό 2021/1119 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30^{ης} Ιουνίου 2021 «για τη θέσπιση πλαισίου με στόχο την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 401/2009 και (ΕΕ) 2018/1999 («ευρωπαϊκό νομοθέτημα για το κλίμα»)(L 243)⁴⁹¹.

- Συναφείς διατάξεις διεθνών συνθηκών ή συμφωνιών: Καταγράφεται μόνο η Συμφωνία των Παρισίων που κυρώθηκε με τον Νόμο 4426/2016.

Από τους τίτλους των νομικών κειμένων αλλά και των ειδικότερων άρθρων τα οποία επελέγησαν, κρίνεται ότι όντως αυτά σχετίζονται, είτε άμεσα είτε έμμεσα, με το αντικείμενο του Εθνικού Κλιματικού Νόμου. Ορθώς παρατίθενται μόνο οι αριθμοί των άρθρων ή έστω οι τίτλοι των νομικών κειμένων.

Δεν έχει καταγραφεί καμία συναφής απόφαση δικαστηρίου (εθνικού, ευρωπαϊκού ή διεθνούς) ή κάποιας Ανεξάρτητης Αρχής. Υπενθυμίζεται ότι, βάση του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, οι αποφάσεις – εάν βεβαίως υπάρχουν – θα πρέπει να αποτελούν την αιτία για την πρόταση της ρύθμισης.

6.8.2. Η έκθεση νομιμότητας στην τροπολογία 1318/100. Εκτείνεται σε δύο σελίδες και περιέχει στοιχεία για τη συμβατότητα της εξεταζόμενης τροπολογίας με:

- Συναφείς συνταγματικές διατάξεις: Παρατίθενται τα άρθρα 24 και 106 του Συντάγματος. Ισχύουν όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω για την έκθεση νομιμότητας του σχεδίου νόμου.

⁴⁸⁹ Άρθρα 107, 108 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βλ. και Α. Μεταξάς, ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ. ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ.ΣΕΕ – ΣΛΕΕ – ΠΡΩΤΟΚΟΛΛΑ – ΧΘΔ – ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΔΕΕ – ΕΣΔΑ. ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΚΑΤ' ΑΡΘΡΟ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΚΑΤ' ΑΡΘΡΟ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ – ΣΧΕΤΙΚΟ ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΔΙΚΑΙΟ, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017, σσ. 130 – 133, με τις εκεί παραπομπές σε βιβλιογραφία και νομολογία.

⁴⁹⁰ Άρθρα 191 – 193 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βλ. και Α. Μεταξάς, ό.π., σσ. 194 – 198.

⁴⁹¹ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1119 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30^{ης} Ιουνίου 2021 για τη θέσπιση πλαισίου με στόχο την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 401/2009 και (ΕΕ) 2018/1999 («ευρωπαϊκό νομοθέτημα για το κλίμα»), (L 243), Διαθέσιμος στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119&from=EL> [πρόσβαση: 29.11.2022].

- Ενωσιακό δίκαιο: Επισημαίνεται αφενός η αρχή του κράτους δικαίου, υπό την ειδικότερη έκφραση της αρχής της ασφάλειας δικαίου⁴⁹², αφετέρου η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και κατ' επέκταση η αρχή της χρηστής διοίκησης⁴⁹³. Τονίζεται ότι οι συντάκτες της έκθεσης νομιμότητας έχουν παραπέμψει, προφανώς εκ παραδρομής, σε άσχετο άρθρο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συγκεκριμένα στο άρθρο 14, το οποίο φέρει τον τίτλο «Δικαίωμα εκπαίδευσης». Βεβαίως, η διακρίβωση του σφάλματος είναι εύκολη από τη στιγμή που οι συντάκτες έχουν προνοήσει και έχουν καταγράψει ονομαστικά και τις αρχές του ενωσιακού δικαίου στις οποίες ερείδεται η τροπολογία 1318/100. Φαίνεται ειρωνικό, αλλά, ακριβώς επειδή εκείνοι παρέλειψαν να ακολουθήσουν τις οδηγίες του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης⁴⁹⁴, ο εντοπισμός του λάθους στο οποίο υπέπεσαν ήταν ευχερής. Σε διαφορετική περίπτωση, θα μπορούσε να προκύψει κάποιου είδους παρανόηση ή σύγχυση. Φυσικά, το νόημα αυτής της παρατήρησης έγκειται στην ανάδειξη της προχειρότητας με την οποία συντάχθηκε η εν λόγω έκθεση, ακριβώς επειδή δεν υπήρξε – ή, αν υπήρξε, δε λειτούργησε – κανένα φίλτρο ελέγχου στη διαδικασία σύνταξης της συγκεκριμένης έκθεσης, ώστε να διορθωθεί εγκαίρως το σφάλμα.
- Συναφείς διατάξεις διεθνών συνθηκών ή συμφωνιών, συναφής νομολογία των ανωτάτων και άλλων εθνικών δικαστηρίων, καθώς και αποφάσεις των Ανεξάρτητων Αρχών, συναφής ευρωπαϊκή και διεθνής νομολογία: Δεν παρατίθεται κάποιο σχετικό στοιχείο.

6.8.3. Η έκθεση νομιμότητας στην τροπολογία 1317/99. Παρατίθενται απλώς τα άρθρα 24, 25, 106 και 117 (Αγροτική ιδιοκτησία, δάση, απαλλοτριώσεις, οικιστικές περιοχές) του Συντάγματος. Το άρθρο 117 αναφέρεται μάλλον ως έρεισμα του αποσυρθέντος άρθρου 1 της τροπολογίας 1317/99. Δεν περιλαμβάνεται κάποια άλλη πληροφορία εντός της έκθεσης νομιμότητας.

6.9. Πίνακας τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων

6.9.1. Πίνακας τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων στο σχέδιο νόμου.

Εκτείνεται σε 17 σελίδες εντός της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, αποτελείται δε από δύο σκέλη. Στο πρώτο σκέλος αναφέρονται οι διατάξεις των οποίων το περιεχόμενο

⁴⁹² Άρθρο 2 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βλ. και Α. Μεταξάς, ό.π., σ. 4, με τις εκεί παραπομπές σε βιβλιογραφία.

⁴⁹³ Άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Διαθέσιμος στο https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_el.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022]. Βλ. και Α. Μεταξάς, ό.π., σσ. 411, 421 – 422.

⁴⁹⁴ Σημ.: Διότι θα έπρεπε να αναφέρουν απλώς τις διατάξεις, χωρίς καμία επεξήγηση.

τροποποιείται, αντικαθίσταται ή συμπληρώνεται βάσει κάποιου άρθρου του εξεταζόμενου σχεδίου νόμου. Στο δεύτερο σκέλος αναφέρονται οι καταργούμενες διατάξεις. Και στις δύο περιπτώσεις η παρουσίαση γίνεται με τη χρήση ενός χωρισμένου σε δύο κάθετες στήλες πίνακα, όπου στα αριστερά ευρίσκονται οι διατάξεις του σχεδίου νόμου και στα δεξιά ευρίσκονται οι υφιστάμενες διατάξεις οι οποίες τροποποιούνται, αντικαθίστανται ή συμπληρώνονται αναλόγως (Πίνακες 6.1. και 6.2.). Τηρούνται οι προβλέψεις του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Μοναδική «παραφωνία» που διαπιστώθηκε είναι μία εσφαλμένη καταγραφή στον πίνακα των καταργούμενων διατάξεων. Πιο συγκεκριμένα, στην περίπτωση της καταργούμενης διάταξης του άρθρου 43 ν. 4414/2006, ο νόμος έχει γραφτεί ως «ν. 4014/2016». Ωστόσο, αυτό συνιστά μία λεπτομέρεια άνευ ιδιαίτερης σημασίας, εφόσον προκύπτει ευχερώς, από το υπόλοιπο κείμενο, από ποιον ακριβώς νόμο προέρχεται το καταργούμενο άρθρο.

Εικόνα 6.2. Οι τροποποιούμενες διατάξεις στο σχέδιο νόμου

Τροποποιούμενες διατάξεις		
α/α	Προτεινόμενες διατάξεις στο σχέδιο νόμου	Διατάξεις της υφιστάμενης νομοθεσίας οι οποίες τροποποιούνται, αντικαθίστανται ή συμπληρώνονται
1	Άρθρο 13	Άρθρο 14 ν. 4710/2020
2	Άρθρο 14	Άρθρο 17 ν. 4710/2020
3	Άρθρο 15	Άρθρο 39 ν. 4710/2020
4	Άρθρο 18	Παράρτημα II του ν. 4014/2011
5	Άρθρο 25 (νυν άρθρο 24 του Νόμου 4936/2022)	Άρθρο 24§10 ν. 4172/2013
6	Άρθρο 32 (νυν άρθρο 31 του Νόμου 4936/2022)	Άρθρο 24 ν. 3769/2009
7	Άρθρο 33 (νυν άρθρο 32 του Νόμου 4936/2022)	Άρθρο 23§4 ν. 3983/2022

Σημείωση: Ίδια επεξεργασία.

Εικόνα 6.3. Οι καταργούμενες διατάξεις στο σχέδιο νόμου

Καταργούμενες διατάξεις		
α/α	Διατάξεις εντός του σχεδίου νόμου οι οποίες προβλέπουν κατάργηση	Διατάξεις της υφιστάμενης νομοθεσίας οι οποίες καταργούνται
1	Άρθρο 36 (νυν άρθρο 35 του Νόμου 4936/2022)	Άρθρο 42 ν. 4414/2016
2		Άρθρο 43 ν. 4414/2016
3		Άρθρο 44 ν. 4414/2016
4		Άρθρο 44 ^α ν. 4414/2016
5		Άρθρο 25 ν. 3468/2006

Σημείωση: Ίδια επεξεργασία.

6.9.2. Πίνακας τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων στην τροπολογία 1318/100. Σχετικά με τη δομή του πίνακα, ισχύουν όσα εκτέθηκαν ανωτέρω. Η τροπολογία περιέχει μόνο μία περίπτωση τροποποίησης διάταξης. Ειδικότερα, με το άρθρο 3 (νυν άρθρο 38 του Νόμου 4936/2022), προστίθενται δύο νέες παράγραφοι στο εξηκοστό πρώτο άρθρο του Νόμου 4839/2021. Πρόκειται για τις παραγράφους 11 και 12.

6.9.3. Πίνακας τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων στην τροπολογία 1317/99. Περιλαμβάνονται 4 περιπτώσεις τροποποίησης διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας (Πίνακας 6.3.). Η πέμπτη περίπτωση δεν παρουσιάζεται, εφόσον αφορά στο πρώτο άρθρο της τροπολογίας το οποίο εν τέλει αποσύρθηκε πριν διεξαχθεί η ψηφοφορία ενώπιον της Βουλής.

Εικόνα 6.4. Οι τροποποιούμενες διατάξεις στην τροπολογία 1317/99

Τροποποιούμενες διατάξεις		
α/α	Προτεινόμενες διατάξεις στην τροπολογία	Διατάξεις της υφιστάμενης νομοθεσίας οι οποίες τροποποιούνται, αντικαθίστανται ή συμπληρώνονται
1	Άρθρο 3 (νυν άρθρο 41 του Νόμου 4936/2022)	Άρθρο 49§1 ν. 4915/2022
2	Άρθρο 4 (νυν άρθρο 42 του Νόμου 4936/2022)	Άρθρο 55 ν. 4915/2022

3	Άρθρο 5 (νυν άρθρο 43 του Νόμου 4936/2022)	Άρθρο 68 ν. 4819/2021
4	Άρθρο 6 (νυν άρθρο 44 του Νόμου 4936/2022)	Άρθρο 89 ν. 4819/2021

Σημείωση: Ίδια επεξεργασία.

6.10. Η έκθεση εφαρμογής στο σχέδιο νόμου

Εκτείνεται σε τρεις σελίδες εντός του σχεδίου νόμου. Χωρίζεται σε δύο αυτοτελείς ενότητες, με την πρώτη να αφορά στις διατάξεις οι οποίες εγκαθιδρύουν συναρμοδιότητα Υπουργείων, υπηρεσιών ή φορέων και τη δεύτερη να αφορά στις κανονιστικές διοικητικές πράξεις οι οποίες πρέπει να εκδοθούν. Σημειώνεται ότι το άρθρο 34 για το οποίο γίνεται λόγος στην έκθεση εφαρμογής δεν περιλαμβάνει πλέον τις εξουσιοδοτικές διατάξεις του σχεδίου νόμου, λόγω της απόσυρσης του άρθρου 23, η οποία βεβαίως οδήγησε σε αναρίθμηση των επόμενων άρθρων. Κατά συνέπεια, το άρθρο γύρω από το οποίο περιστρέφεται η έκθεση εφαρμογής είναι το υπ' αριθμόν 33. Κατά τα λοιπά, ως προς το πεδίο της έκθεσης εφαρμογής που σχετίζεται με τις συναρμοδιότητες, διαπιστώνονται τα ακόλουθα:

- Άρθρο 33§§2,3: Οι διατάξεις αφορούν στη δυνατότητα έκδοσης πράξης εκ μέρους του Υπουργού Κλιματικής Κρίσης και Πολιτιστικής Προστασίας, κατ' εφαρμογή των άρθρων 5 και 6 αντιστοίχως. Δεν προκύπτει δηλαδή κάποια συναρμοδιότητα μεταξύ περισσότερων φορέων και οργάνων. Απλώς το Υπουργείο Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας ορίζεται ως αρμόδιο, μόνο αυτό, να εκδώσει δύο συγκεκριμένες διοικητικές πράξεις.
- Άρθρο 33§4 περ. α' και β': Βάσει των συγκεκριμένων διατάξεων θεσπίζεται συναρμοδιότητα μεταξύ του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας και του Υπουργείου Μεταφορών και Υποδομών, για την έκδοση πράξεων κατ' εφαρμογή του άρθρου 12§1.
- Άρθρο 33§8: Θεσπίζεται συναρμοδιότητα μεταξύ του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας και του Υπουργείου Οικονομικών, για την έκδοση πράξεων κατ' εφαρμογή του άρθρου 17§§1,2.
- Άρθρο 33§14: Προβλέπεται ότι τρία Υπουργεία και, συγκεκριμένα, το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, το Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων και το Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, είναι αρμόδια για την από κοινού έκδοση πράξεων οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 21§2.
- Άρθρο 33§15: Και σε αυτήν την περίπτωση ορίζεται ότι ένας Υπουργός, ο Υπουργός Ανάπτυξης και Επενδύσεων, είναι αρμόδιος να καθορίσει τις προϋποθέσεις

συγχρηματοδότησης των έργων «GR-eco islands». Δεν πρόκειται δηλαδή για γνήσια συναρμοδιότητα, απλώς οι συντάκτες της έκθεσης εφαρμογής του σχεδίου νόμου ορίζουν ως αρμόδιο ένα Υπουργείο το οποίο δεν ταυτίζεται με το επισπεύδον, ήτοι το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

- Άρθρο 33§16: Το Υπουργείο Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας είναι αρμόδιο, μαζί με το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, για την από κοινού έκδοση πράξεων κατ' εφαρμογή του άρθρου 25§3.

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί ότι έχουν τηρηθεί οι οδηγίες συμπλήρωσης του πίνακα, οι οποίες είναι σχετικές με τον αριθμό των λέξεων ανά περίπτωση συναρμοδιότητας (50 λέξεις).

Όσον αφορά στην έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων, στο άρθρο 33 του Εθνικού Κλιματικού Νόμου προβλέπεται η έκδοση 11 Υπουργικών Αποφάσεων και 3 Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων. Είναι αξιοσημείωτο ότι για καμία από τις 14 αυτές περιπτώσεις δεν έχει τεθεί ένα χρονοδιάγραμμα σχεδιασμού και έκδοσης των συναφών πράξεων. Αυτό όμως προσκρούει στην επιταγή του Εγχειριδίου Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

6.11. Κριτική αποτίμηση της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης του Εθνικού Κλιματικού Νόμου

Ως εισαγωγική παρατήρηση, αναφέρεται ότι για την παρούσα ανάλυση έχουν αξιοποιηθεί οι συζητήσεις οι οποίες έλαβαν χώρα στη Βουλή το διήμερο 25 – 26 Μαΐου 2022, προ της ψηφίσεως δηλαδή του Εθνικού Κλιματικού Νόμου. Τονίζεται ευθύς εξ αρχής ότι ο Νόμος 4936/2022 δε διεκδικεί δάφνες «νομοθετικής» ποιότητας. Ωστόσο, αυτή η διαπίστωση δεν οφείλεται τόσο στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης η οποία τον συνοδεύει, όσο στις δύο τροπολογίες οι οποίες κατατέθηκαν και αλλοίωσαν σε σημαντικό βαθμό το περιεχόμενο του εν λόγω νόμου, σε συνδυασμό βεβαίως με τις τρεις διαδοχικές δέσμες νομοτεχνικών βελτιώσεων. Κατά συνέπεια, δεν είναι δυνατόν να παρουσιαστεί μία ολοκληρωμένη εκτίμηση του αποτυπώματος του Εθνικού Κλιματικού Νόμου, χωρίς να εξεταστούν προηγουμένως οι τροπολογίες 1318/100 και 1317/99 ως προς τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους.

Το ζήτημα της κακής πρακτικής του Έλληνα νομοθέτη με τις τροπολογίες δεν είναι άγνωστο στα ελληνικά κοινοβουλευτικά χρονικά⁴⁹⁵. Το ίδιο, όμως, αποκτά μεγάλη σπουδαιότητα και βαρύτητα όταν το σχέδιο νόμου στο οποίο «προσκολλώνται» οι τροπολογίες είναι ένα νομοθέτημα τόσο σημαντικό για το παρόν και κυρίως το μέλλον της Χώρας, όσο - χαρακτηρίζεται από πολλούς ότι είναι - ο Εθνικός Κλιματικός Νόμος.

Στην προκειμένη περίπτωση, οι τροπολογίες υπ' αριθμόν 1318/100 και 1317/99 περιλαμβάνουν καταφανώς άσχετες με το αντικείμενο του νομοσχεδίου διατάξεις. Από την «έκτακτη οικονομική ενίσχυση λογαριασμών ηλεκτρικού ρεύματος οικιακών καταναλωτών» (άρθρο 36), την «έκτακτη εισφορά στους παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας» (άρθρο 37), έως τους «δευτερεύοντες διατάκτες και αναθέτουσες αρχές» (άρθρο 41) και την «έκδοση επιτροπικών ενταλμάτων και εκκρεμών δεσμεύσεων» (άρθρο 42), υπάρχουν διατάξεις οι οποίες προστέθηκαν την τελευταία κυριολεκτικά στιγμή στο νομοσχέδιο και επηρέασαν τη δομή, το ύφος και τη λειτουργικότητά του.

Για το λόγο αυτό το θέμα των τροπολογιών απασχόλησε εντόνως πολλούς βουλευτές της Αντιπολίτευσης⁴⁹⁶, με τους βουλευτές του κυβερνώντος κόμματος να απαντούν τονίζοντας τη σημασία των προτεινόμενων ρυθμίσεων για την άμεση επίλυση φλεγόντων ζητημάτων της επικαιρότητας⁴⁹⁷. Η ειλικρίνεια του τελευταίου

⁴⁹⁵ Καρκατσούλης, Π. (2022), Η καλή νομοθέτηση ως αντίδοτο στην κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, *in-social.gr*, Σεπτέμβριος, σ. 14, διαθέσιμο στο <https://in-social.gr/gggg/uploads/2022/08/Project8.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]

⁴⁹⁶ Βλ. Πρακτικά της ΠΚΣΤ', 25 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220525.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Ενδεικτικά αναφέρεται πως ο εισηγητής της Αξιοματικής Αντιπολίτευσης, Σ. Φάμελλος, δήλωσε από το βήμα της Βουλής πως «...τα ζημεράματα μπήκαν δύο μεγάλες τροπολογίες από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας οι οποίες δεν είχαν κατατεθεί ούτε καν εννοηθεί στη διαδικασία της συζήτησης των επιτροπών... Στον πιο σημαντικό νόμο των επόμενων δεκαετιών, ο οποίος είναι ο κλιματικός νόμος, έρχεται η Κυβέρνηση χωρίς καμία προειδοποίηση και καταθέτει τροπολογίες που περιλαμβάνουν... Και όλα αυτά αποδεικνύουν ότι έχουμε μία τραγική διαδικασία νομοθέτησης... Αυτό που λέμε, λοιπόν, κύριε Πρόεδρε, είναι ότι η διαδικασία των τροπολογιών θίγει βαθύτατα και την κοινοβουλευτική διαδικασία αλλά και τον ίδιο τον κλιματικό νόμο». Τους ίδιους ισχυρισμούς προέβαλαν και άλλοι βουλευτές της μείζονος και της ελάσσονος αντιπολίτευσης, όπως φερ' ειπείν ο Ε. Αποστόλου, ο Γ. Βαρουφάκης, η Ρ. Χρηστίδου, κ.ά..

⁴⁹⁷ Βλ. Πρακτικά της ΠΚΣΤ', 25 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220525.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Για παράδειγμα, ο Π. Καπάτος ανέφερε τα εξής: «Δεν μπορώ παρά να κάνω και μια τελευταία αναφορά, κύριε Πρόεδρε, στις δύο τροπολογίες που έχει φέρει το Υπουργείο μας, που η μία έχει να κάνει με την ενίσχυση, τη στοχευμένη ενίσχυση των ευάλωτων νοικοκυριών από την ενεργειακή αύξηση, προκειμένου να μπορέσουν να αντεπεξέλθουν σε αυτό το πρόβλημα, και η άλλη έχει να κάνει με αυτό που αξιοποιήθηκε λαϊκιστικά στον μέγιστο βαθμό από την Αντιπολίτευση, τη φορολόγηση κατά 90% των υπερκερδών των παρόχων ηλεκτρικής ενέργειας. Νομίζω ότι η Κυβέρνησή μας με συνέπεια, με αποφασιστικότητα και με τόλμη προχωρά σε αυτές τις διαδικασίες κοντά στον

αυτού ισχυρισμού, όμως, δεν αναιρεί επ' ουδενί τη σπουδαιότητα ενός νομοθετήματος με προοπτική δεκαετιών, ενδεχομένως, όπως είναι ο Νόμος 4936/2022. Και η σπουδαιότητα αυτή είναι μάλλον ασυμβίβαστη και για λόγους ουσιαστικούς, πέρα από τους αμιγώς τυπικούς, με διατάξεις οι οποίες προστίθενται λίγο πριν τη λήξη του «κοινοβουλευτικού» χρόνου και οι οποίες, εκτός των άλλων, στρέφουν το βλέμμα της κοινωνίας αλλού και όχι στην ανάγκη ολιστικής αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής. Ο αποπροσανατολισμός της συζήτησης είναι εμφανής και αποτυπώνεται ανάγλυφα και στους διαλόγους μεταξύ των μελών της Βουλής. Αναπόφευκτη παρενέργεια αυτής της κατάστασης ήταν και η πρόκληση έντασης, σε μία κοινοβουλευτική στιγμή η οποία θα έπρεπε να βρίσκει τις πολιτικές δυνάμεις του τόπου ενωμένες.

Σχετικά με τους τυπικούς λόγους για τους οποίους οι τροπολογίες 1318/100 και 1317/99 συνιστούν ωμή παραβίαση των αρχών της Καλής Νομοθέτησης, αναφέρεται συνοπτικά πως η διαδικασία εισαγωγής εκείνων στην ελληνική έννομη τάξη προσκρούει σε συνταγματικές επιταγές και συγκεκριμένα στο άρθρο 74§5 του Συντάγματος. Στην παράγραφο αυτή μεταξύ άλλων ορίζεται πως «Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους δεν εισάγεται για συζήτηση. Προσθήκη ή τροπολογία άσχετη με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου δεν εισάγεται για συζήτηση. Προσθήκες ή τροπολογίες Υπουργών συζητούνται μόνο αν έχουν υποβληθεί τρεις τουλάχιστον ημέρες πριν από την έναρξη της συζήτησης στην Ολομέλεια, στο κατά το άρθρο 71 Τμήμα ή στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή, όπως ορίζει ο Κανονισμός.»⁴⁹⁸. Το ζήτημα της συνάφειας των δύο τροπολογιών με το σχέδιο νόμου

πολίτη, δίπλα στον ευάλωτο συμπολίτη μας, στηρίζοντάς τον, αλλά και απέναντι σε εκείνους που κερδοσκοπήσαν αξιοποιώντας όλη αυτή τη συγκυρία.». Άλλοι βουλευτές της συμπολίτευσης οι οποίοι υπεραμύνθηκαν της λογικής και της αναγκαιότητας των δύο τροπολογιών, πέρα προφανώς από τον ίδιο τον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας, ήταν ο Β.-Ν. Υψηλάντης, ο Ι. Μελάς, ο Σ. Γκίκας, ο Δ. Κούβελας, ο Φ. Φόρτωμας, κ.ά..

⁴⁹⁸ Άρθρο 74§§4, 5 του Συντάγματος. Βλ. και άρθρα 87, 88 του Κανονισμού της Βουλής, Το πρόβλημα της παρεμβολής άσχετων διατάξεων είναι διαχρονικό, όπως αποτυπώνεται και στην έρευνα του Π. Καρκατσούλη. Ειδικότερα, κατά την πρώτη εικοσαετία της Μεταπολίτευσης, το ποσοστό των άσχετων διατάξεων στους νόμους της Ελληνικής Βουλής ανήλθε στο διόλου ευκαταφρόνητο 61%, εάν ληφθεί μάλιστα υπόψη ότι το δείγμα της έρευνας ήταν μόνο οι νόμοι στους τίτλους των οποίων περιεχόταν η καταληκτική φράση «και άλλες διατάξεις». Βλ. Καρκατσούλης, Π. (2008), «Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα» στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), «Κρίση του Ελληνικού πολιτικού συστήματος;», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σσ. 184 – 185. Βλ. επίσης και Καρκατσούλης, Π. (2022), Η καλή νομοθέτηση ως αντίδοτο στην κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, *in-social.gr*, Σεπτέμβριος, σσ. 15 - 17, διαθέσιμο στο <https://in-social.gr/gggg/uploads/2022/08/Project8.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022], όπου γίνεται ειδική αναφορά στην καινοφανή πρακτική του Έλληνα νομοθέτη να ενσωματώνει διατάξεις

έχει φωτιστεί ήδη. Απομένει λοιπόν να απαντηθεί το ερώτημα για το εάν εκείνες υπεβλήθησαν στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή⁴⁹⁹ τρεις ημέρες πριν από την έναρξη της συζήτησης στη Βουλή.

Η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι αρνητική. Αναφέρεται πως οι δύο τροπολογίες κατατέθηκαν ώρες αφότου η αρμόδια διαρκής κοινοβουλευτική επιτροπή είχε ολοκληρώσει τις εργασίες της· η μεν τροπολογία 1317/99 κατατέθηκε στις 22:55, η δε 1318/100 στις 23:22 της 24^{ης} Μαΐου 2022⁵⁰⁰. Την επόμενη ημέρα, ώρα 09:40 άρχισε η συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής⁵⁰¹. Κατά συνέπεια, ο Εθνικός Κλιματικός Νόμος απέκτησε το στίγμα του κακού νομοθετήματος ήδη πριν καν ψηφιστεί, ιδίως εάν λάβει κανείς υπόψη του και τις οδηγίες του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων⁵⁰².

ουσιαστικού δικαίου στους κυρωτικούς νόμους. Η πρακτική αυτή έχει ονομαστεί «επιχρυσωση» (goldplating).

⁴⁹⁹ Πρόκειται για τη Διαρκή Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου η οποία συνήλθε μαζί με την Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Περιβάλλοντος σε τέσσερις συνεδριάσεις. Οι συνεδριάσεις αυτές έλαβαν χώρα στις 20, 23 και 24 Μαΐου 2022 και την τελευταία ημέρα δημοσιεύθηκε η σχετική έκθεση της ως άνω Επιτροπής, βλ. Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος ΙΗ' – Σύνοδος Γ', Διαρκής Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, (2022). *Έκθεση της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας «Εθνικός Κλιματικός Νόμος – Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή»*, διαθέσιμη στο https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/11969325_1.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁵⁰⁰ Για την τροπολογία 1318/100 βλ. ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑ ΙΙ του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας «Εθνικός Κλιματικός Νόμος – Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή», σ. 6. Διαθέσιμη στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bbb19498-1ec8-431f-82e6-023bb91713a9/11969380.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Για την τροπολογία 1317/99 βλ. ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑ Ι του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας «Εθνικός Κλιματικός Νόμος – Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή», σ. 8. Διαθέσιμη στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bbb19498-1ec8-431f-82e6-023bb91713a9/11969378.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁵⁰¹ Πρακτικά της ΡΚΣΤ', 25 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, σ. 13899, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220525.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁵⁰² Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σ. 69 - 70, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Στις σελίδες αυτές ορίζεται με σαφήνεια πως «Μετά την κατάθεση του νομοσχεδίου, τα μέλη της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής που προέρχονται από τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων είναι ιδίως υπεύθυνα, σε συνεργασία με το επισπεύδον Υπουργείο, για: ...β) Την επιμέλεια τυχόν αναγκαίων τροπολογιών, σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής. Οι τροπολογίες αυτές πρέπει πάντως να είναι σχετικές με το αντικείμενο του σχεδίου νόμου και να κατατίθενται μέχρι το τέλος της συζήτησης στην αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή.»

Βεβαίως, στη διαμόρφωση αυτής της εικόνας νομοθετικής παρακμής συνέβαλαν και οι τρεις διαδοχικές δέσμες νομοτεχνικών βελτιώσεων οι οποίες κατατέθηκαν από τον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας στις 26 Μαΐου 2022⁵⁰³. Τούτο δε ισχύει για αρκετούς λόγους.

Πρώτον, διότι με την υπ' αριθμόν 13 νομοτεχνική βελτίωση της πρώτης δέσμης νομοτεχνικών βελτιώσεων επήλθε απόσυρση ολόκληρου άρθρου του νομοσχεδίου⁵⁰⁴. Η επιλογή αυτή, εκτός του γεγονότος ότι ακυρώνει εν μέρει το έργο των οργάνων και των επιτροπών που εμπλέκονται στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, δημιουργεί ενδεχομένως αμφιβολίες και για την ποιότητα του έργου αυτού καθεαυτού, σε συνάρτηση ιδίως με την αναγκαιότητα της αρχικώς προτεινόμενης ρύθμισης.

Δεύτερον, διότι η καταγραφή συνολικά 50 νομοτεχνικών βελτιώσεων μέσα σε τρεις διαφορετικές δέσμες νομοτεχνικών βελτιώσεων, αλλά και η κατάθεση όλων αυτών εντός της ίδιας ημέρας (26.05.2022), δεν περιποιεί τιμή στον νομοθέτη. Αντιθέτως, αποτελεί ισχυρή ένδειξη ότι οι διαδικασίες προπαρασκευής των ρυθμίσεων διεξάγονται με όρους προχειρότητας και αφέλειας. Υπενθυμίζεται ότι οι συζητήσεις οι οποίες έλαβαν χώρα το διήμερο 25 – 26 Μαΐου 2022 δεν αφορούσαν ένα τυχαίο νομοσχέδιο, αλλά τον Εθνικό Κλιματικό Νόμο. Άρα, οι απαιτήσεις σύνταξης ενός νομοθετήματος με υψηλές προδιαγραφές ποιότητας ήταν *ab initio* αυξημένες.

Τρίτον, διότι δεν αποσύρθηκε ολόκληρο άρθρο μόνο από το σχέδιο νόμου. Βάσει της υπ' αριθμόν 20 νομοτεχνικής βελτίωσης της δεύτερης δέσμης νομοτεχνικών βελτιώσεων, αποσύρθηκε και το πρώτο άρθρο της τροπολογίας 1317/99. Υπενθυμίζεται ότι πρόκειται για τροπολογία η οποία κατατέθηκε στις 24 Μαΐου 2022 για να αποσυρθεί το πρώτο της άρθρο μετά από μόλις δύο ημέρες.

⁵⁰³ Πρακτικά της ΡΚΖ', 26 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, σσ. 14018 – 14022, 14031, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220526.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁵⁰⁴ Βλ. Πρακτικά της ΡΚΖ', 26 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, σσ. 14025, 14026, 14031, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220526.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022], όπου οι βουλευτές της αντιπολίτευσης Β. Βιλιάρδος («Κατ' αρχάς, ήθελα να πω ότι μας χαροποίησε ιδιαίτερα η απόσυρση του άρθρου 23, που αφορά στην υποχρεωτική ασφάλιση των κτηρίων, επειδή γενικότερα είμαστε εναντίον κάθε υποχρεωτικότητας») και Δ. Μανωλάκου («Αποσύρατε το άρθρο 23. Η κατακραυγή ήταν μεγάλη. Δεν θα μπορούσατε διαφορετικά παρά να το βάλετε στην κυριολεξία στα σκουπίδια. Κόσμος από την Περιφέρεια όσοι τα μάθαιναν αγανακτούσαν στην κυριολεξία») εξέφρασαν έστω και έμμεσα την ικανοποίησή τους για την απόσυρση του αμφιλεγόμενου εκείνου άρθρου.

Τέταρτον, διότι με την υπ' αριθμόν 1 νομοτεχνική βελτίωση της τρίτης δέσμης νομοτεχνικών βελτιώσεων, αποσύρθηκε η υπ' αριθμόν 9 νομοτεχνική βελτίωση της δεύτερης δέσμης νομοτεχνικών βελτιώσεων.

Όλα αυτά τα στοιχεία συνηγορούν υπέρ της άποψης ότι το τελικό κοινοβουλευτικό «προϊόν», ήτοι, ο Εθνικός Κλιματικός Νόμος, δεν είχε συνταχθεί με τη δέουσα επιμέλεια. Εξάλλου, είναι αμφίβολο κατά πόσον ικανοποιείται το γράμμα του άρθρου 104§5 του Κανονισμού της Βουλής, σύμφωνα με το οποίο «Κατά την ψήφιση στο σύνολο του συναρμολογημένου κειμένου του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου δεν είναι επιτρεπτή καμία μεταβολή του, εκτός εάν αφορά αποκλειστικά είτε τη διόρθωση φραστικών ή νομοτεχνικών λαθών και αβλεψιών είτε την αρίθμηση των άρθρων και των διατάξεων και τις παραπομπές σε άλλες διατάξεις είτε βελτιώσεις γλωσσικές, γραμματικές, συντακτικές. Οι διορθώσεις ή βελτιώσεις αυτού του κειμένου δεν πρέπει να μεταβάλλουν την έννοιά του». Μάλιστα, το ζήτημα αυτό επισημαίνεται ως σημαντικό και από τους συντάκτες του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας⁵⁰⁵.

Η κάλυψη του θέματος των δυο τροπολογιών και των αλληπάλληλων νομοτεχνικών βελτιώσεων είναι, όπως έχει ήδη αναφερθεί κατά τρόπο υπαινικτικό, αναγκαία και ικανή συνθήκη προκειμένου να κατανοηθεί ευχερώς η συμβατότητα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης του Εθνικού Κλιματικού Νόμου με τους όρους και τις προϋποθέσεις της Καλής Νομοθέτησης. Και αυτό διότι, με βάση το άρθρο 62§1 του Νόμου 4622/2019 «Κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, (...) συνοδεύεται από Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης». Εφόσον υπάρχει, λοιπόν, υποχρέωση σύνταξης ξεχωριστών Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης για κάθε μία τροπολογία, είναι δεδομένο ότι, στο τέλος, ο Εθνικός Κλιματικός Νόμος θα διαθέτει μία τρόπον τινά κατακερματισμένη Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Εκτός όμως από κατακερματισμένη, εκείνη θα είναι παράλληλα και ανεπίκαιρη, για λόγους που ανάγονται πρωτίστως στη σταδιακή απόσυρση ορισμένων ρυθμίσεων από το

⁵⁰⁵ Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σ. 69, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Σύμφωνα με τα όσα προβλέπονται στο εν λόγω εγχειρίδιο, «Επισημαίνεται πάντως ότι οι νομοτεχνικές προσθήκες και διατυπώσεις κατά τη διάρκεια της κοινοβουλευτικής συζήτησης δεν επιτρέπεται να συνιστούν συγκεκριμένες τροπολογίες. Με τις προσθήκες και αναδιατυπώσεις δεν θεσπίζονται νέοι κανόνες δικαίου, αλλά απλώς γίνονται νομοτεχνικές διορθώσεις».

νομοθετικό κείμενο. Επομένως, η προσπάθεια αξιολόγησης του συνόλου των εγγράφων τα οποία συνοδεύουν υποχρεωτικώς τον Νόμο 4936/2022 πρέπει να συμπεριλάβει αναγκαστικά και μία κριτική επισκόπηση των δύο τροπολογιών αλλά και των νομοτεχνικών βελτιώσεων.

Ως ένα βαθμό, η κριτική επί της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης του Νόμου 4936/2022 έχει ήδη συντελεστεί, κατά την παρουσίαση των θεματικών ενοτήτων των προηγούμενων υποκεφαλαίων. Στο σημείο αυτό επιλέγεται να συνοψισθούν τα πλέον κρίσιμα και ενδιαφέροντα στοιχεία για τα οποία έχει γίνει λόγος, ώστε να εξαχθεί εν τέλει ένα γενικό συμπέρασμα για την ποιότητα της Ανάλυσης. Στο τέλος, θα δοθεί έμφαση σε ορισμένα δεδομένα τα οποία επισημάνθηκαν και από τους βουλευτές κατά τη διάρκεια των δύο συνεδριάσεων της 25^{ης} και 26^{ης} Μαΐου 2022.

Από τη μελέτη λοιπόν των Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης οι οποίες συνοδεύουν το σχέδιο νόμου, την τροπολογία 1318/99 και την τροπολογία 1317/99 προκύπτουν τα ακόλουθα:

- Το όριο των λέξεων δε γίνεται σεβαστό παρά ελάχιστες φορές. Αλλά και όταν αυτό τηρείται απαρεγκλίτως, πρόκειται για περιπτώσεις κατά τις οποίες οι συντάκτες των εγγράφων οφείλουν να είναι περισσότερο αναλυτικοί και σαφείς στις εξηγήσεις τους.⁵⁰⁶
- Υπάρχει ενδεχόμενο σύγκρουσης ή έστω παράλληλης άσκησης αρμοδιοτήτων μεταξύ του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας και του Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας.⁵⁰⁷

⁵⁰⁶ Το ζήτημα αυτό το έχει θέξει πολύ εύστοχα ο Δ. Ντζανάτος: «Υπάρχουν κάποια στερεότυπα που έχουν επικρατήσει σε νομικούς και πολιτικούς στη χώρα μας τα οποία επιβάλλουν πολλά λόγια, εκεί που απαιτούνται λίγα και συνεκτικά, συστήνουν αρκετή ασάφεια, εκεί που τα πράγματα πρέπει να είναι απλά και σαφή, επιλέγουν απάντηση σε ερωτήματα, μόνο όταν θέλουν να απαντήσουν και εκεί που δε θέλουν, δεν απαντούν, προβάλλουν και υπερπροβάλλουν θετικές προοπτικές, αγνοώντας υπαρκτούς κινδύνους ή προβλήματα και άλλα πολλά ανάλογα». Βλ. Δ. Ντζανάτος, *ό.π.*, σ. 382.

⁵⁰⁷ Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής (2022). Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Εθνικός Κλιματικός Νόμος – Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή», σ. 18. Διαθέσιμη στο https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/11969328_1.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022]. Ανάμεσα στους βουλευτές οι οποίοι έθιξαν το ζήτημα αυτό ήταν και ο Α. Λοβέρδος από το ΚΙΝΑΛ, ο οποίος, απευθυνόμενος στον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας, ανέφερε τα εξής: «Εδώ, όμως, έχουμε δύο Υπουργεία, το δικό σας Υπουργείο καθώς και το Υπουργείο Κλιματικής Αλλαγής και Προστασίας του Πολίτη (σ.σ. εννοεί το Υπουργείο Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας), που επισημαίνουν άνθρωποι πολύ πιο διεκδικητικοί από εμένα στα θέματα ότι καθόλου δεν αποκλείεται να ασκούνται παράλληλες αρμοδιότητες, παράλληλες δράσεις και ενίοτε αντίθετες. Με τα δεδομένα του ελληνικού διοικητικού συστήματος, αυτό είναι μία καθόλου αυθαίρετη πρόβλεψη. Συνεπώς σε ό,τι αφορά το πώς θα παρακολουθείται η επίτευξη αυτών των στόχων, εκφράζω την πολύ προβληματική μου διάθεση απέναντι σε αυτά τα οποία προτείνετε.», βλ. Πρακτικά της ΡΚΖ, 26 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας

- Σε γενικές γραμμές η απόδοση του νοήματος των διατάξεων είναι σαφής, κατανοητή και πλήρης. Αυτό ισχύει ιδίως για το πρώτο κατά σειρά συνοδευτικό έγγραφο, δηλαδή την αιτιολογική έκθεση.
- Παρατηρούνται, όμως, αρκετές περιπτώσεις στις οποίες οι συντάκτες της αιτιολογικής έκθεσης δεν απαντούν ευθέως στο ερώτημα, αλλά προτιμούν να παρεμβάλλουν στην απάντησή τους πληροφορίες αμφίβολης χρησιμότητας για τον αναγνώστη.
- Πολύ συχνά εντοπίζονται επαναλήψεις ή/και παραφράσεις αποσπασμάτων άλλων κειμένων. Αυτό ισχύει κατά κύριο λόγο για την αιτιολογική έκθεση,

της Βουλής, σ. 13991, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220526.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Ακόμη και ο Αρχηγός της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης, Α. Τσίπρας, κατηγόρησε την Κυβέρνηση για το θέμα του Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας, αναφέροντας από το βήμα της Βουλής τα εξής: «Εσπευσμένα σε ένα βράδυ ρίξατε ένα πυροτέχνημα και δημιουργήθηκε ένα νέο Υπουργείο Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας (...). Δώσατε στο νέο Υπουργείο σοβαρές αρμοδιότητες για την προσαρμογή και την ανθεκτικότητα στην κλιματική κρίση, αλλά ο αρμόδιος Υπουργός ούτε που πέρασε από τις συνεδριάσεις των επιτροπών στη Βουλή τις επόμενες ημέρες. Και πώς να περάσει; Θα πω εγώ. Πώς να εμφανιστεί, όταν δεν μπορεί να δώσει απαντήσεις ούτε καν για τη στελέχωση του Υπουργείου του, για το οργανόγραμμα του Υπουργείου του, ενός Υπουργείου που θα αναλάβει κρίσιμες ευθύνες για τη χώρα και την προστασία του πολίτη και για την ανθεκτικότητα στην κλιματική κρίση; Και όλα αυτά γιατί σε αυτό το -τάχατες- κλιματικό νομοσχέδιο νομίζω έχετε μπερδέψει ακόμη περισσότερο τις αρμοδιότητες, ώστε να χρειάζεται τελικά να βάλουμε έναν τροχονόμο για να βρείτε άκρη σε ποιον ανήκει ποια αρμοδιότητα.», βλ. Πρακτικά της PKZ, 26 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, σ. 14002, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220526.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Στο ίδιο μοτίβο κινήθηκε και ο κοινοβουλευτικός εκπρόσωπος, Ε. Τσακαλώτος, ο οποίος από το βήμα της Βουλής κατέθεσε πως «έχουμε δύο 'φαντάσματα' που πλανώνται πάνω από τη Βουλή. Το πρώτο έχει το όνομα του κ. Στυλιανίδη (σ.σ. ο Υπουργός Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας). Πού είναι ο κ. Στυλιανίδης Έχει ή δεν έχει άρθρα μέσα σε αυτό το νομοσχέδιο; Έπρεπε να ήταν έστω σε μία επιτροπή, έπρεπε να ήταν έστω και για λίγη ώρα να υποστηρίξει κομμάτια; Πού ακριβώς είναι ο κ. Στυλιανίδης; (...) Είναι δυνατόν να μην ξέρουμε πού είναι και να μην έρθει να υποστηρίξει δικά του άρθρα;», βλ. Πρακτικά της PKZ, 26 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, σ. 14007, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220526.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Απάντηση στις απορίες του Ε. Τσακαλώτου έδωσε ο βουλευτής του κυβερνώντος κόμματος Χ. Μπουκώρος, αναφέροντας τα εξής: «Γιατί δεν ήταν εδώ ο κ. Στυλιανίδης, ρωτάει ο κοινοβουλευτικός εκπρόσωπος του ΣΥΡΙΖΑ. Διότι όσο και αν σας φαίνεται περιεργό είναι της απόλυτου αρμοδιότητας του Υπουργείου Περιβάλλοντος όλα τα άρθρα του νομοσχεδίου. Συμμετείχε στη διαβούλευση ο κ. Στυλιανίδης μέσω της Γενικής Γραμματείας Νομοθετικού Έργου, κατέθεσε τις παρατηρήσεις του για το νομοσχέδιο και μην ψάχνετε φαντάσματα εκεί που δεν υπάρχουν.», βλ. Πρακτικά της PKZ, 26 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, σ. 14009, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220526.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Στο ζήτημα αυτό επανήλθε το κόμμα του ΣΥΡΙΖΑ – Προοδευτική Συμμαχία, δια του εισηγητή του Σ. Φάμελλου, ο οποίος δήλωσε τα εξής: «(...) δεν εμφανίστηκε ο Υπουργός Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας. Αν έχετε τον θεό σας! Έχουμε Υπουργό Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας και δεν εμφανίστηκε σε καμία συνεδρίαση της Βουλής ή των Επιτροπών. Και υπάρχουν άρθρα, τα πρώτα 3, 4, 5, 6 άρθρα που αναφέρονται στο αντικείμενό του. Γιατί δεν ήρθε; Διότι απλά δεν έχει Υπουργείο, δεν έχει οργανόγραμμα, δεν έχει προσωπικό. Κι όλα αυτά δυστυχώς είναι γραμμένα είτε στην άμμο είτε στο χιόνι. Ότι κι αν πείτε, τραγικό είναι, και για την χώρα και ενόψει της κλιματικής κρίσης.», βλ. Πρακτικά της PKZ, 26 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, σ. 14027, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220526.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, την ειδική έκθεση του άρθρου 75§3 του Συντάγματος.

- Υπάρχει μία διάχυτη τάση να παρακάμπτονται οι εξαιρετικά σαφείς και λογικά δομημένες οδηγίες των δύο εγχειριδίων της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Δεδομένου ότι τα εγχειρίδια αυτά εκδόθηκαν δύο έτη προ της ψήφισης του Νόμου 4936/2022 – ενώ είχαν παρέλθει σχεδόν τρία έτη από τη θέσπιση του Νόμου για το Επιτελικό Κράτος – φαίνεται ότι οι κανόνες της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας μάλλον δεν έχουν εμπεδωθεί από τους αρμοδίους.
- Στον Νόμο 4936/2022 έχουν παρεισφρήσει διατάξεις οι οποίες τροποποιούν άλλες προγενέστερων νόμων, της ίδιας όμως κοινοβουλευτικής περιόδου (π.χ. 4915/2022, 4839/2021, 4710/2020). Αυτό, βεβαίως, δεν αποτελεί άνευ ετέρου μομφή για τους εμπνευστές του Εθνικού Κλιματικού Νόμου, πλην όμως δημιουργεί την αίσθηση – αν δεν την επιβεβαιώνει κιόλας - πως οι αλλαγές της νομοθεσίας είναι σύνηθες φαινόμενο ακόμα και κατά τη διάρκεια της ίδιας κυβερνητικής θητείας⁵⁰⁸. Και δεν προοιωνίζεται κάτι θετικό για τη βιωσιμότητα του ίδιου του Νόμου 4936/2022, ο οποίος ούτως ή άλλως είναι και θα είναι ευάλωτος σε αιφνίδιες αλλαγές και μεταβολές. Τούτο δε ισχύει για δύο λόγους. Πρώτον, γιατί υπάρχει πλήθος διατάξεων εντός του ως άνω νόμου οι οποίες ούτως ή άλλως υπόκεινται σε αναθεώρηση με βάση την πορεία των πραγμάτων στο μέτωπο της κλιματικής αλλαγής.⁵⁰⁹ Δεύτερον, γιατί οι περισσότεροι στόχοι του νόμου είναι τόσο μακροπρόθεσμοι, ώστε η

⁵⁰⁸ Καρκατσούλης, Π. (2022), Η καλή νομοθέτηση ως αντίδοτο στην κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, *in-social.gr*, Σεπτέμβριος, σ. 18, διαθέσιμο στο <https://in-social.gr/gggg/uploads/2022/08/Project8.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Περίπου ένας στους τρεις νόμους περιέχει διάταξη η οποία τροποποιεί αντίστοιχη διάταξη νόμου του προηγούμενου ή του προπροηγούμενου έτους Σύμφωνα με τον Π. Καρκατσούλη, η «εσοστρέφεια» των ρυθμίσεων αποτελεί μία παραδοσιακή συνθήκη του κοινοβουλευτικού βίου, τα τελευταία χρόνια όμως γνωρίζει ολοένα και μεγαλύτερη άνθηση. Αιτίες είναι η βιασύνη και η αφέλεια κατά την προπαρασκευή των ρυθμίσεων, το ραγδαίως μεταβαλλόμενο εξωτερικό περιβάλλον και η αδυναμία ουσιαστικής πρόγνωσης του άμεσου ή απώτερου μέλλοντος. Για το λόγο αυτό πρέπει να ενδυναμωθεί η προβλεπτική και ανακλαστική δυναμική του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, ώστε να μπορεί αυτό με τη σειρά του να συμβάλλει στην επιτυχή διαχείριση των αλληπάλλληλων κρίσεων, βλ. Α. Μακρυδημήτρης, «Προϋποθέσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας του νομοθετείν. Βουλή, Κυβέρνηση ή και ένα Σώμα Προβούλων;» στο Ξ. Κοντιάδης, Φ. Σπυρόπουλος (επιστημονική επιμέλεια) «*ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ. Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*», εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2001, σ. 170. Με αυτήν τη θέση φαίνεται ότι συντάσσεται και η Σ. Ποντίκη, βλ. Σ. Ποντίκη, «*Οι αρχές της Καλής Νομοθέτησης και η εφαρμογή τους από την ελληνική Βουλή*». Διπλωματική Εργασία 2017, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, σ. 189.

⁵⁰⁹ Βλ. π.χ. το άρθρο 5§2 για την αξιολόγηση και την αναθεώρηση της Εθνικής Στρατηγικής για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή, το άρθρο 6§5 για την αξιολόγηση και την αναθεώρηση των Περιφερειακών Σχεδίων για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή, το άρθρο 8 το οποίο φέρει τον τίτλο «Αναθεώρηση κλιματικών στόχων, κ.ά..

επίτευξή τους να κινδυνεύει να υπονομευτεί στο μέλλον από ενδεχόμενες πολιτικές αλλαγές ή αναταράξεις⁵¹⁰.

- Δεν υπάρχει συνέπεια στον τρόπο συμπλήρωσης των απαντήσεων. Ενώ ορισμένες απαντήσεις είναι πλήρεις και νομοτεχνικά ορθές, ακολουθούν συνήθως κάποιες άλλες οι οποίες αποκλίνουν από τις προδιαγραφές ποιότητας τις οποίες θέτουν εμφατικά τα δύο εγχειρίδια της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι και στα 19 συνοδευτικά έγγραφα⁵¹¹ τα οποία μελετήθηκαν στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, δεν εντοπίστηκε κάποιο έγγραφο το οποίο θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως νομοτεχνικά αψεγάδιαστο.
- Συχνά απουσιάζουν πληροφορίες οι οποίες, όμως, δε ζητούνται ως βέβαιες και ανεπίδεκτες αμφισβήτησης, αλλά απλώς ως προϊόντα εκτιμήσεων και προβλέψεων.
- Δεν έχει απαντηθεί σε καμία από τις τρεις αιτιολογικές εκθέσεις η ερώτηση υπ' αριθμόν 9, η οποία αφορά στον προσδιορισμό των ειδικότερων (μετρήσιμων) στόχων των προτεινόμενων ρυθμίσεων.
- Υπάρχουν σφάλματα εκ παραδρομής, ως επί το πλείστον ήσσονος σημασίας, τα οποία όμως θα μπορούσαν οπωσδήποτε να είχαν αποφευχθεί, εάν λειτουργούσε αποτελεσματικά ο εσωτερικός και πολυεπίπεδος έλεγχος της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.
- Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους δεν προβαίνει σε πρωτογενή έρευνα για τον εντοπισμό στοιχείων τα οποία θα μπορούσαν να τεκμηριώσουν τα προκαλούμενα οικονομικά αποτελέσματα. Αντ' αυτού, το ίδιο αρκείται στα στοιχεία τα οποία του προσκομίζει το επισπεύδον Υπουργείο. Έτσι όμως μοιραία αναιρείται η αξία της παρεμβολής του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στη διαδικασία της προπαρασκευής των νόμων και η σύνταξη της κατ' άρθρο 75 του Συντάγματος εκφυλίζεται σε μία απλή τυπική υποχρέωση.

⁵¹⁰ Βλ. άρθρο 1§1 του Νόμου 4936/2022, όπου ορίζεται ότι η κλιματική ουδετερότητα θα πρέπει να έχει επιτευχθεί έως το έτος 2050, ενώ στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου τίθενται οι ενδιάμεσοι κλιματικοί στόχοι για τα έτη 2030 και 2040. Ενδεικτικά αναφέρεται πως η Εθνική Στρατηγική για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή και τα Περιφερειακά Σχέδια για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή έχουν ορίζοντα δεκαετίας και επταετίας αντίστοιχα (άρθρα 5 και 6 αντίστοιχα του Εθνικού Κλιματικού Νόμου).

⁵¹¹ Τα 19 έγγραφα προκύπτουν από το άθροισμα των τριών αιτιολογικών εκθέσεων, των τριών εκθέσεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, των δύο ειδικών εκθέσεων του άρθρου 75§3 του Συντάγματος, των τριών εκθέσεων γενικών συνεπειών, των τριών εκθέσεων νομιμότητας, των τριών πινάκων με τις τροποποιούμενες και τις καταργούμενες διατάξεις, της έκθεσης διαβούλευσης και της έκθεσης εφαρμογής της ρύθμισης.

Η έκθεση αυτή δεν περιέχει αρκετά χρήσιμα στοιχεία και σε μεγάλο βαθμό αναπαράγει αποσπάσματα από το σχέδιο νόμου.⁵¹²

- Παρατηρείται μία ανισομέρεια ως προς τον τρόπο με τον οποίον παρουσιάζονται ορισμένες πτυχές του Εθνικού Κλιματικού Νόμου. Πιο συγκεκριμένα, δίδεται πολύ μεγαλύτερη έμφαση στην ανάλυση των αιτιών που οδήγησαν στη θέσπιση του συγκεκριμένου νόμου, παρά στους σκοπούς οι οποίοι πρέπει να επιτευχθούν στο μέλλον μέσω της εφαρμογής αυτού του νόμου. Συνήθως οι σκοποί, εάν δεν πρόκειται για τους μακροπρόθεσμους κλιματικούς στόχους του πρώτου άρθρου του Νόμου 4936/2022, είναι διατυπωμένοι με ασάφεια και αοριστία.
- Αντίστοιχη ασάφεια και αοριστία μπορεί να συναντήσει κανείς και στην έκθεση γενικών συνεπειών, σε ό,τι αφορά την περιγραφή του οφέλους, του κόστους και του κινδύνου.⁵¹³
- Στα θετικά στοιχεία του Νόμου 4936/2022 μπορεί να εκτιμηθεί το μεγάλο χρονικό διάστημα κατά το οποίο «έτρεξε» η δημόσια διαβούλευση. Ωστόσο, είναι απαραίτητο να τονιστεί ότι η διαδικασία ήταν εν τέλει κολοβή, στο μέτρο που τα εννέα άρθρα των υπ' αριθμόν 1317/99 και 1318/100 τροπολογιών δεν πέρασαν ποτέ τη βάσανο αυτή. Αυτό μοιραία επηρεάζει και την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των προτεινόμενων πολιτικών προσαρμογής.⁵¹⁴

⁵¹² Το ζήτημα της απουσίας στοιχείων από την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους ανέδειξαν αρκετοί βουλευτές της αντιπολίτευσης. Για παράδειγμα, ο Γ. Αρβανιτίδης από το ΚΙΝΑΛ δήλωσε πως «... το Γενικό Λογιστήριο δεν μας λέει ούτε αυτό, πόσα χρήματα είναι η έκτακτη εισφορά στα υπερκέρδη των παραγωγών ενέργειας, που φέρνετε επίσης με τροπολογίας». Ο Β. Βιλιάρδος, ειδικός αγορητής από την Ελληνική Λύση, δήλωσε πως «Στο άρθρο 2 περιγράφεται πώς θα εφαρμοστεί η κλιματική πολιτική της Κυβέρνησης με το μικρότερο δυνατό κόστος, που όμως, είναι ασαφές, αφού δεν υπάρχει καμία ποσοτικοποίηση, ούτε καν κοστολόγηση από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Εάν το ψηφίζαμε, δεν θα ήταν αλήθεια σαν να δίναμε λευκή επιταγή στην Κυβέρνηση για να αποφασίζει σχετικά με το τι είναι αποδεκτό όσον αφορά το κόστος; Δεν θα ήταν παράλογο και ανεύθυνο εκ μέρους μας;» Την ίδια παρατήρηση επαναλαμβάνει και στη συνέχεια της ομιλίας του, αναφέροντας: «Το χειρότερο πάντως όλων είναι το ότι δεν υπάρχει κόστος από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους...».

⁵¹³ Σε αυτό στάθηκαν ιδιαίτερος οι βουλευτές της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης, Σ. Αραχωβίτης («... για έναν νόμο αντι-επιστημονικό που δεν βασίζεται σε ένα συνολικό σχεδιασμό, που δεν περιέχει ανάλυση επιπτώσεων, αλλά βάζει επιμέρους στόχους, χάνοντας το μείζον») και Ε. Αβραμάκης («Αν κάτι χαρακτηρίζει αυτό το νομοσχέδιο είναι η απαγόρευση, το διάταγμα και η επιβολή, χωρίς επιστημονική τεκμηρίωση, με αποσπασματικούς στόχους, χωρίς μεθοδολογία, χωρίς να αναλύονται οι επιπτώσεις και κυρίως χωρίς να προτείνονται τρόποι αντιμετώπισης αυτών των επιπτώσεων, ιδίως για τους ευάλωτους πολίτες»), βλ. Πρακτικά της ΡΚΣΤ', 25 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, σσ. 13964 - 13967, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220525.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁵¹⁴ Μ. Λάζογλου, Η ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑ ΩΣ ΠΑΡΑΜΕΤΡΟΣ ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΕΝΑΝΤΙ ΤΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΤΗΣ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ. Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΜΕΣΩΝ ΠΑΡΑΚΤΙΩΝ ΠΟΛΕΩΝ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΣΥΓΧΡΟΝΩΝ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΩΝ. Πρόλογος: Κωνσταντίνος Σερράος, Καθηγητής ΕΜΠ, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2022, σ. 28.

- Στην έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης δεν έχει τεθεί κανένα χρονοδιάγραμμα για την έκδοση των προβλεπόμενων κανονιστικών διοικητικών πράξεων.

Κατά τη συνεδρίαση της 24^{ης} Μαΐου 2022, ο εισηγητής της πλειοψηφίας δήλωσε πως το νομοσχέδιο αποτελείται από ένα «συνεκτικό πλέγμα διατάξεων παράδειγμα καλής νομοθέτησης»⁵¹⁵. Η άποψη αυτή δεν είναι απολύτως ορθή για τους λόγους που εξηγήθηκαν ήδη.⁵¹⁶ Υπάρχουν αρκετά τρωτά σημεία στον Εθνικό

⁵¹⁵ Βλ. Πρακτικά της ΡΚΣΤ', 25 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, σ. 13904, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220525.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁵¹⁶ Το ζήτημα της παραβίασης ειδικότερων αρχών και κανόνων της Καλής Νομοθέτησης απασχόλησε εντόνως και τους βουλευτές της αντιπολίτευσης. Ο Σ. Φάμελλος, εισηγητής της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης, προέβη μάλιστα στις ακόλουθες δηλώσεις από το βήμα της Βουλής: «Φέρνει (σ.σ.: ο Πρωθυπουργός) δε τη σημερινή διαδικασία νομοθέτησης με όρους fast track. Μέσα σε τρεις μέρες πέρασε από όλες τις επιτροπές. Μεσολάβησε μόλις μισή ώρα μεταξύ της ακρόασης των φορέων και της συζήτησης κατ' άρθρον και τώρα μας φέρνει και μία πλημμύρα τροπολογιών υποβαθμίζοντας ακόμα περισσότερο τον κλιματικό νόμο. Υποτιμά και τη Βουλή, υποτιμά και τους φορείς, αλλά και δυσφημεί τον κλιματικό νόμο. Δεν ακολούθησε καμία από τις καλές πρακτικές των ευρωπαϊκών χωρών. Από τα τριακόσια ενενήντα εννέα σχόλια που κατατέθηκαν έστω στο open.gov γίνονται αποδεκτά τέσσερα για ορισμούς και είκοσι οκτώ στα υπόλοιπα άρθρα». Στη συνέχεια, ο ίδιος συμπληρώνει πως: «έχει διατάξεις που δεν συνδέονται με το αντικείμενο, όπως για τις κατεδαφίσεις στον Βοτανικό ή τις τροπολογίες τις οποίες έφερε σήμερα. Και έχει μια νομοθέτηση χαώδη και γραφειοκρατική, την οποία επισημαίνει ακόμα και η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής (...). Ταυτόχρονα υπάρχουν εφαρμοστικές διατάξεις οι οποίες μπορεί να αλλάζουν εκ των υστέρων χωρίς διαβούλευση, με εξουσιοδοτικές διατάξεις όπως αυτές για τη θέρμανση και τα ταξί (...). Αλλά δεν έχει επιστημονική τεκμηρίωση, δεν υπάρχει έκθεση συνεπειών ούτε οικονομικών ούτε κοινωνικών ούτε κλιματικών. Δεν έχει κάνει κανένα άνοιγμα στην κοινωνία. Οι νέοι της χώρας δεν το γνωρίζουν», βλ. Πρακτικά της ΡΚΣΤ', 25 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, σ. 13905, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220525.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Η Κ. Βέττα, βουλευτής του ΣΥΡΙΖΑ – Προοδευτική Συμμαχία, δήλωσε πως το σχέδιο νόμου «παρουσιάζει την εξής παράδοξη διάσταση: αφ' ενός συζητείται με πολύ μεγάλη καθυστέρηση, σχεδόν ένα χρόνο μετά τη δημόσια δέσμευση του Πρωθυπουργού και του αρμόδιου Υπουργού ότι θα εισερχόταν τάχιιστα στη Βουλή προς ψήφιση, αφ' ετέρου εισάγεται με διαδικασίες fast track μέσα σε ελάχιστες ημέρες χωρίς τον απαραίτητο χρόνο για επεξεργασία, συζήτηση και τεκμηρίωση. Και βέβαια μας έρχονται τελευταία στιγμή, τα μεσάνυχτα, σημαντικές τροπολογίες. Διαπιστώνουμε δηλαδή μία επιπολαιότητα για ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα που έχει να αντιμετωπίσει η χώρα, αλλά και η ανθρωπότητα στα επόμενα χρόνια», βλ. Πρακτικά της ΡΚΣΤ', 25 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, σ. 13933, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220525.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Ο Κ. Μάρκου, επίσης από τον ΣΥΡΙΖΑ – Προοδευτική Συμμαχία, δήλωσε πως «αυτό δεν είναι πρότυπο καλής νομοθεσίας. Είναι βερμπαλισμός. Όπου υπάρχει βερμπαλισμός λείπει η ουσία», βλ. Πρακτικά της ΡΚΣΤ', 25 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, σ. 13940, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220525.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Η βουλευτής του ΣΥΡΙΖΑ – Προοδευτική Συμμαχία Ρ. Χρηστίδου, επεσήμανε πως «... με τις γνωστές διαδικασίες των τεσσάρων συνεδριάσεων των επιτροπών σε τρεις ημέρες, έχουμε προς ψήφιση στη Βουλή ένα νομοθέτημα που η Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι προετοίμαζε επί έναν χρόνο. Στην πράξη είναι μία συρραφή πρόχειρων άρθρων ...», βλ. Πρακτικά της ΡΚΣΤ', 25 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, σ. 13943, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220525.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Από το ΚΙΝΑΛ, ο Γ. Αρβανιτίδης εστίασε και αυτός στο θέμα των τροπολογιών και άσκησε κριτική στην Κυβέρνηση «Γιατί αν σεβόσασταν την αυτοτελή σημασία ενός κλιματικού νόμου δεν θα φέρνατε τροπολογίες παρ' όλο που είναι σημαντικές και πρέπει να ρυθμίσουν θέματα χθες τα μεσάνυχτα, που δυστυχώς στρέφουν αλλού τη συζήτηση. Δεν αμφισβητώ καθόλου τη σημασία αυτών των τροπολογιών για σημαντικά ενεργειακά και περιβαλλοντικά

Κλιματικό Νόμο, ορισμένα εκ των οποίων είναι ίσως αδικαιολόγητα. Ωστόσο, αυτό το πρώιμο συμπέρασμα από μόνο του δεν αρκεί για να εκμηδενίσει την ουσία του νομοθετήματος, εφόσον είναι ευνόητο ότι το πραγματικό διακύβευμα ευρίσκεται στο πεδίο της εφαρμογής της ρύθμισης και άρα της υλοποίησης των βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων κλιματικών στόχων. Στη σκιά του Νόμου 4936/2022 προς το παρόν

θέματα, για τους λογαριασμούς του ρεύματος, για τις ενεργειακές εταιρείες, για το Κτηματολόγιο, για τους δευτερεύοντες διατάκτες του άρθρου 55, που ψηφίσατε πριν από μόλις δύο μήνες, και έρχεστε τώρα, κατά την προσφιλή σας τακτική, να τροποποιήσετε. Με όλα αυτά βάζετε όμως σε δευτερεύουσα σημασία τον κλιματικό νόμο και την ανάγκη να αποκτήσει η χώρα έναν νόμο που οδηγεί σε άλλη κατεύθυνση την ίδια μας τη ζωή. Προφανώς και πρέπει να ρυθμιστούν όλα αυτά τα θέματα, αλλά πρώτον, όχι στον κλιματικό νόμο και δεύτερον, όχι με αυτόν τον τρόπο, με τροπολογίες της τελευταίας στιγμής». Παρακάτω δήλωσε πως «ο κλιματικός νόμος θα έπρεπε να ήταν ένα τελείως διαφορετικό νομοσχέδιο και θα έπρεπε να είναι τελείως διαφορετικό. Και η Κυβέρνηση όφειλε να επιδείξει μια εντελώς άλλη φιλοσοφία διαμόρφωσης, μια εντελώς άλλη προσέγγιση στην εφαρμογή του. Δεν θα έπρεπε να αρκεστεί σε μια τυπική διαβούλευση και σε μια συνηθισμένη διαδικασία κατάθεσης νομοσχεδίου, απλά και μόνο για να καλύψει τα προσχήματα και να έρθει κι από πάνω με τροπολογίες να εκτρέψει δυστυχώς, όπως κάνει σήμερα, τη συζήτηση και το ενδιαφέρον για τον κλιματικό νόμο.». Λίγο πριν το τέλος της ομιλίας του, ο Γ. Αρβανιτιδής προέβλεψε – επιτυχώς – πως «Είναι απολύτως βέβαιο ότι θα δούμε τόσο το άρθρο 23 όσο και πάρα πολλά άρθρα από αυτό το νομοσχέδιο να τροποποιούνται σύντομα. Δεν θα είναι η πρώτη φορά και ούτε και η τελευταία. Δεν μας αιφνιδιάζετε. Προσφιλής σας τακτική η πρόχειρη νομοθέτηση, από τον νόμο για την ηλεκτροκίνηση, που τροποποιείτε ήδη τρία άρθρα με το παρόν νομοσχέδιο, μέχρι την κατά παραγγελία νομοθέτηση για το ΤΕΕ, για το οποίο ΤΕΕ φέρνετε κάθε φορά κι ένα άρθρο σε άσχετα νομοσχέδια για να το καταστήσετε εν τέλει εντελώς κυβερνητικό όργανο.», βλ. Πρακτικά της ΡΚΣΤ', 25 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, σσ. 13907 - 13909, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220525.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Ο Δ. Μπιάγκης, επίσης από το ΚΙΝΑΛ, στάθηκε και αυτός στο ζήτημα της Καλής Νομοθέτησης δηλώνοντας πως «... το παρόν σχέδιο νόμου δεν μπορεί να είναι ένα απλό νομοσχέδιο. Μάλιστα, θα ήταν καθόλα πολιτικά ορθό το παρόν σχέδιο νόμου να έρθει στη Βουλή ξεγλιστρώντας από την πεπατημένη, αφού πρωτίστως είχε διασφαλιστεί η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών σε όλα τα στάδια. Χρειαζόταν μια εντελώς άλλη φιλοσοφία διαμόρφωσης και μια άλλη προσέγγιση για την εφαρμογή του (...). Δεν αρκεί μια τυπική διαβούλευση και μια συνηθισμένη διαδικασία κατάρτισης ενός νομοσχεδίου», βλ. Πρακτικά της ΡΚΣΤ', 25 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, σ. 13918, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220525.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Η βουλευτής του ΚΙΝΑΛ Ε. Λιακούλη δήλωσε πως «Βάλατε σε αυτό τον νόμο, τον τόσο βαρύ κλιματικό νόμο, τους ίδιους όρους σαν να πρόκειται για έναν νόμο της καθημερινότητας τον οποίον φέρατε στην απλή, τακτική διαβούλευση (...)», βλ. Πρακτικά της ΡΚΣΤ', 25 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, σ. 13957, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220525.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Από το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας, η Δ. Μανωλάκου ανέφερε με τη σειρά της τα εξής: «Ξημερώματα σήμερα καταθέσατε τις δύο τροπολογίες. Το συνηθίζετε, και εσείς και οι προηγούμενοι του ΣΥΡΙΖΑ, και ας παριστάνουν τους διαμαρτυρούμενους. Γίνεται όταν ντρέπεστε να συζητηθούν ανοιχτά και καθαρά τα ψέματα που λέτε», βλ. Πρακτικά της ΡΚΣΤ', 25 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, σ. 13910, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220525.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Ο Πρόεδρος της κοινοβουλευτικής ομάδας του ΜέΡΑ 25, Γ. Βαρουφάκης, απευθυνόμενος προς τους βουλευτές του κυβερνώντος κόμματος, υποστήριξε πως ο Εθνικός Κλιματικός Νόμος είναι «ένας νόμος τον οποίον τον γράψατε για να καταστρατηγηθεί, (...) παράδειγμα κακογραμμένου νόμου», βλ. Πρακτικά της ΡΚΣΤ', 25 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, σ. 13932, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220525.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

κρύβεται ένας άλλος, προγενέστερος νόμος, ο 4622/2019 και η συγκεκριμένη μελέτη αυτήν την πτυχή του ζητήματος προσπάθησε να αποκαλύψει.⁵¹⁷

⁵¹⁷ Σύμφωνα με τη WWF Ελλάς, όπως το σχόλιό της αποτυπώθηκε στη δημόσια διαβούλευση, το σχεδίου νόμου για το Επιτελικό Κράτος φαίνεται ότι «αγνοεί παντελώς την περιβαλλοντική κρίση (και ειδικότερα την κλιματική αλλαγή, την ρύπανση και υποβάθμιση του περιβάλλοντος και την εξαφάνιση της βιοποικιλότητας)», <http://www.opengov.gr/gengk/?c=294> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Στο ίδιο σχόλιο, η WWF Ελλάς εκτιμά ότι το σχέδιο νόμου για το Επιτελικό Κράτος συνιστά «οπισθοχώρηση» σε σχέση με το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς (Νόμος 4048/2012), με βάση το οποίο κατοχυρωνόταν η βιώσιμη ανάπτυξη ως απαραίτητο στοιχείο της Καλής Νομοθέτησης, (άρθρο 4 περίπτωση ι' του Νόμου 4048/2012, βλ. και Μ. Χατζηπαναγιώτου, ό.π., σ. 171.

Κεφάλαιο 7. Προτάσεις

Η αναζήτηση μεθόδων βελτίωσης της ποιότητας των ρυθμίσεων δεν αποτελεί εύκολο έργο, ούτε όμως και κάποιον άθλο. Ο σχετικός δημόσιος διάλογος έχει ανοίξει στην Ελλάδα επισήμως εδώ και σχεδόν δύο δεκαετίες. Οι πρώτες αποτυχίες χαλύβδωσαν τη θέληση της κοινωνίας και του πολιτικού κόσμου για αλλαγές. Πλέον, η πρώτη ύλη υπάρχει και σχηματοποιείται στο Νόμο 4622/2019. Παρόλ' αυτά είναι ευδιάκριτα τα περιθώρια βελτίωσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος και η εξέταση του Νόμου 4936/2022 βοήθησε να αναδειχθούν ορισμένα κενά στη διαδικασία νομοπαραγωγής. Είναι επομένως πράξη ευθύνης, με αφορμή τον Εθνικό Κλιματικό Νόμο, να διατυπωθούν ορισμένες προτάσεις για την ενίσχυση του συστήματος της Καλής Νομοθέτησης, με άξονα αναφοράς βεβαίως την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης.

Σκόπιμη κρίνεται κατ' αρχήν η αναδιαμόρφωση και, εν τέλει, η απλοποίηση αυτού του εγγράφου. Τα οκτώ ειδικότερα έγγραφα τα οποία συναποτελούν την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης δεν είναι της ίδιας βαρύτητας⁵¹⁸ και κατέστη σαφές ότι το περιεχόμενο του ενός μπορεί ενίοτε να επικαλύπτει το περιεχόμενο κάποιου άλλου. Είναι μεν αληθές ότι οι τυχόν αλληλεπικαλύψεις οφείλονται πρωτίστως στην πλημμελή εκτέλεση των καθηκόντων εκ μέρους των αρμόδιων για τη σύνταξη των εγγράφων οργάνων, αφού κάθε αυτοτελές έγγραφο εξυπηρετεί διαφορετικό σκοπό, εντούτοις δεν πρέπει να διαλάθει της προσοχής κανενός ότι οι απαντήσεις στα διάφορα πεδία μπορεί και να συμπίπτουν για λόγους οι οποίοι ανάγονται στην ίδια τη δομή και μορφή των ερωτήσεων.

Αυτό μπορεί να γίνει περισσότερο κατανοητό μετά από μία συγκριτική επισκόπηση συγκεκριμένων ερωτήσεων, ιδίως της αιτιολογικής έκθεσης και της

⁵¹⁸ Υπό την έννοια ότι η λειτουργία την οποία κάθε ένα έγγραφο ξεχωριστά επιτελεί δεν έχει την ίδια σημασία για την προώθηση της ρύθμισης. Για παράδειγμα, η έκθεση νομιμότητας περιλαμβάνει μεταξύ άλλων αναφορές σε διατάξεις του Συντάγματος. Αυτές οι αναφορές είναι μεν χρήσιμες γιατί φανερώνουν τη συνοχή της έννομης τάξης, δια της υπαγωγής όλων των νομοθετικών ρυθμίσεων στο θεμελιώδη νόμο του Κράτους, πλην όμως μπορούν να καταλήξουν εντελώς άστοχες, εφόσον ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων ασκείται από την ανεξάρτητη δικαιοσύνη. Το πόρισμα αυτού του ελέγχου δεν μπορεί προφανώς να το προκαταλάβει ο νομοθέτης, λόγω της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26 του Συντάγματος). Και ακριβώς επειδή ο έλεγχος στην ημεδαπή έννομη τάξη είναι διάχυτος και παρεμπόδιων, αρκεί η απόφαση οποιουδήποτε δικαστηρίου της ελληνικής επικράτειας για να ανατρέψει, έστω και σε περιορισμένο βαθμό, την ισχύ της δήλωσης του νομοθέτη. Αντίστοιχα ισχύουν και στην περίπτωση των αναφορών περί ενωσιακού ή διεθνούς δικαίου, όπου εκεί, μία επιγενόμενη μεταβολή των ρυθμίσεων, μπορεί να υποβιβάσει την έκθεση νομιμότητας σε «κενό γράμμα». Λαμβάνοντας κανείς υπόψη τα ανωτέρω, μπορεί εύκολα να οδηγηθεί στο συμπέρασμα ότι η αναφορά στην αιτία (βλ. αιτιολογική έκθεση), το όφελος, το κόστος και τον κίνδυνο μιας ρύθμισης (βλ. έκθεση γενικών συνεπειών) είναι πολύ πιο σημαντική και χρήσιμη από μία απλή επισήμανση των ιεραρχικά ανώτερων πηγών του δικαίου επί των οποίων δομήθηκε το περιεχόμενο της ρύθμισης αυτής.

έκθεσης γενικών συνεπειών. Ερωτήματα όπως είναι π.χ. «Ποιο ζήτημα αντιμετωπίζει η αξιολογούμενη ρύθμιση;», «Γιατί αποτελεί πρόβλημα;» «Ποιοι είναι οι στόχοι της αξιολογούμενης ρύθμισης;» και πεδία όπως είναι π.χ. η συνοπτική ανάλυση των άρθρων της αξιολογούμενης ρύθμισης στην έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, τα οφέλη και τα κόστη της αξιολογούμενης ρύθμισης στην έκθεση γενικών συνεπειών κ.ά., δεν απέχουν τόσο πολύ το ένα από το άλλο, ως προς το ποιες είναι οι πληροφορίες τις οποίες επιδιώκουν να φανερώσουν. Πρόκειται για πληροφορίες σχετικές με τη δικαιολόγηση της αναγκαιότητας και της σκοπιμότητας της ρύθμισης και αυτές είναι και πρέπει να είναι διάσπαρτες εντός της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

Ωστόσο, αυτό δε σημαίνει ότι δεν μπορεί να αλλάξει η εστίαση. Χρειάζεται, για την ακρίβεια, να μετατοπιστεί το κέντρο βάρους των περισσότερων ερωτήσεων και πεδίων από την αιτία της ρύθμισης, στο σκοπό εκείνης. Η αιτία ως «γενεσιουργός παράγοντας ενός αποτελέσματος»⁵¹⁹ είναι εννοιολογικά οριοθετημένη στο παρελθόν. Ο σκοπός, πάλι, ως «το απώτερο σημείο στο οποίο αποβλέπουν οι ενέργειες, οι σκέψεις ή οι αποφάσεις κάποιου»⁵²⁰, προσδιορίζεται και συγκεκριμενοποιείται με βάση αυτό που θα γίνει στο μέλλον. Η διαφορά αυτών των δύο εννοιών είναι καίριας σημασίας προκειμένου να γίνει αντιληπτό σε ποια σημεία της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης πρέπει να δίδουν μεγαλύτερη προσοχή και έμφαση οι συντάκτες της. Διότι, ένα γεγονός το οποίο έχει ήδη συμβεί και μπορεί να επηρεάσει τη λήψη μίας απόφασης καθιστάμενο αιτία της, είναι όχι μόνο ανιχνεύσιμο στο χώρο και το χρόνο αλλά και αποδείξιμο. Δεν απαιτείται οπωσδήποτε να δηλωθεί με πανηγυρικό τρόπο, ούτε να συμπεριληφθεί έστω και σε συνοπτική μορφή σε τέσσερα διαφορετικά έγγραφα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

Τα συνοδευτικά κείμενα των νομοσχεδίων δεν πρέπει να υποβιβάζονται σε δελτία τύπου του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος, αλλά να αναδεικνύονται σε χρήσιμα και ανθεκτικά στο χρόνο εργαλεία για το σχεδιασμό της πορείας από τη θέσπιση και την εφαρμογή του νόμου, έως την τελική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του. Άρα, είναι μάλλον ασύμφορο να δαπανώνται εργατοώρες για την περιγραφή ζητημάτων τα οποία, κατά το μάλλον ή ήττον, τελούν ήδη σε γνώση των ενδιαφερομένων. Ακόμη και οι λόγοι ιστορικής καταγραφής δεν είναι τόσο πειστικοί,

⁵¹⁹ Γ. Μπαμπινιώτης, *ό.π.*, σ. 95.

⁵²⁰ Του ιδίου, σ. 1611.

στο μέτρο που η κατ' άρθρο ανάλυση της αιτιολογικής έκθεσης μπορεί κάλλιστα να εξυπηρετήσει όχι μόνο τον ερευνητή αλλά και τον ίδιο τον εφαρμοστή του δικαίου.

Βεβαίως, μπορεί να διερωτηθεί κανείς τι γίνεται όταν οι αιτίες είναι προσχηματικές, όταν με άλλα λόγια δεν ανταποκρίνονται σκοπίμως στην πραγματικότητα. Όσο μελαγχολικό και εάν είναι αυτό για την ηθική ποιότητα των μελών του πολιτικού προσωπικού της χώρας, η σοβαρότητα αυτής της κατάστασης δε θα πρέπει να υπερεκτιμάται. Κατά πρώτον, διότι πρόκειται για ένα ζήτημα η εμφάνιση του οποίου δεν μπορεί ποτέ να αποκλειστεί εκ των προτέρων. Η δράση του lobbying δεν μπορεί να εξαλειφθεί ολοσχερώς και το πελατειακό κράτος έχει σημαντικό μερίδιο ευθύνης για τη συντήρηση των φαινομένων πολυνομίας και κακονομίας στην Ελλάδα. Κατά δεύτερον, διότι η επιτυχία των ρυθμίσεων εξαρτάται σχεδόν αποκλειστικώς από το εάν υλοποιήθηκαν ή όχι οι αρχικοί στόχοι εκείνων. Επομένως, το ποιες ήταν αρχικώς οι αιτίες ή ακόμη και οι αφορμές για τη θέσπιση μίας ρύθμισης δεν έχει καμία σημασία, εάν εν τέλει η ρύθμιση φέρει ένα θετικό αποτύπωμα για την κοινωνία, την οικονομία, το περιβάλλον, τους θεσμούς, κ.λπ..

Αναφέρθηκε στο πρώτο και, κυρίως, στο δεύτερο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας ότι οι εξελίξεις τη σύγχρονη εποχή είναι συχνά τόσο ραγδαίες ώστε να καθίσταται ενίοτε εντελώς ανεπίκαιρη, άστοχη και ανεφάρμοστη κάθε ρυθμιστική παρέμβαση εκ μέρους του Κράτους. Προς το παρόν, πραγματική οδός διαφυγής από αυτό το αδιέξοδο δε φαίνεται να υπάρχει. Θα ήταν, ωστόσο, ένα μήνυμα προς τη σωστή κατεύθυνση, εάν οι πολιτικές δυνάμεις της χώρας και, κατ' επέκταση, τα στελέχη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, προσπαθούσαν περισσότερο, εάν όχι να προβλέπουν το μέλλον και τις πιθανές εξελίξεις, τουλάχιστον να τις προλαβαίνουν και να μη δρουν κατόπιν εορτής. Ίσως είναι υπερβολικό να διατυπωθεί ως σκέψη, όμως δε θα ήταν απίθανο αυτή η διαχρονική εμμονή στην καταγραφή των αιτιών μίας ρύθμισης ένεκα της συνταγματικού κύρους υποχρέωσης του άρθρου 74, όχι μόνο να εμφύσησε σταδιακά στο πολιτικό προσωπικό τη λογική της καθυστερημένης απόκρισης αλλά και να απονέκρωσε τις δημιουργικές και παραγωγικές δυνάμεις της δημόσιας διοίκησης από την ικανότητα στοχοθεσίας, σχεδιασμού και τεκμηρίωσης των δημόσιων πολιτικών.

Σε κάθε περίπτωση, η προσήλωση στο στόχο και όχι στην αιτία της ρύθμισης μπορεί να βοηθήσει τους δημοσίους υπαλλήλους στη συλλογή, επεξεργασία, ανάλυση

και παρουσίαση πολύτιμων δεδομένων για την πορεία των μεταρρυθμίσεων. Εξάλλου, ο σκοπός ως έννοια δε συνδέεται μόνο με το – μελλοντικό και άρα κατ' αρχήν απροσδιόριστο - χρονικό σημείο της επίτευξής του, αλλά περιλαμβάνει και το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ της θέσης και της υλοποίησης. Ο σκοπός δηλαδή προϋποθέτει κατάλληλες και λυσιτελείς ενέργειες για να αποκτήσει νόημα και ουσία. Και σε αυτό το σημείο έγκειται η δεύτερη θεμελιώδης διαφορά μεταξύ αιτίας και σκοπού. Εφόσον η ρυθμιστική πρωτοβουλία⁵²¹ ανήκει στη Βουλή και, ειδικότερα, στο κυβερνών κόμμα, είναι θεμιτό, για λόγους διαφάνειας, δημοκρατικής νομιμοποίησης και λογοδοσίας, να παρέχεται στην κοινωνία και το εκλογικό σώμα μία αξιόπιστη ροή πληροφοριών σχετικά με την εξέλιξη των κατά περίπτωση υλοποιούμενων μεταρρυθμίσεων. Αυτές οι πληροφορίες, όμως, δεν είναι δυνατόν να παρέχονται εν κενώ, αλλά θα πρέπει να συναρτώνται με το ποσοστό ολοκλήρωσης των μεταρρυθμίσεων. Έτσι ώστε να διαπιστώνεται κατά πόσον υλοποιούνται οι εξαγγελίες⁵²², πώς κατανέμονται οι πόροι και πόσο πιθανό είναι να επιτευχθεί ο τελικός στόχος.

Ουσιαστικά, προτείνεται μία αλλαγή πλεύσης⁵²³ στη διαδικασία κατάρτισης της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, με έμφαση στο σκοπό και συνακόλουθα στα

⁵²¹ Αλλά και η τελική ευθύνη της όποιας απόφασης, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι η λήψη της απόφασης μπορεί να αντιβαίνει στα πορίσματα της επιστήμης, βλ. Μπάλα, Ε. (2022), «Επιστήμη και Πολιτική: μια σχέση συνεργατική ή συγκρουσιακή;», στο Π. Πικραμένος, Α. Ράντος, Θ. Φορτσάκης, Φ. Αρναούτογλου, Σ. Βλαχόπουλος, Μ.-Ε. Κόρσου-Παναγοπούλου, Χ. Χρυσανθάκης, Γ. Δελλής, Β. Κονδύλης (επιστημονική επιτροπή) «Σὺν καὶ δικαστῆς ἄριστος. Σύμμεικτα εἰς μνήμην Γεωργίου Χ. Παναγιωτόπουλου», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σ. 1133.

⁵²² Κατά τον Π. Μαΐστρο, όταν η «νομομανία» συναντά τον μεταρρυθμιστικό οίστρο των κυβερνώντων, το αποτέλεσμα σε ό,τι σχετίζεται με τη χάραξη και την εφαρμογή δημοσίων πολιτικών είναι μάλλον απογοητευτικό. Λύση θα μπορούσε να δοθεί μέσω ενός Προγράμματος Εφαρμογής το οποίο θα συνοδεύει υποχρεωτικά κάθε νόμο. Το Πρόγραμμα Εφαρμογής παρέχει πληροφορίες για την καταλληλότητα των υπαλλήλων οι οποίοι θα κληθούν να εφαρμόσουν το νόμο, τους πόρους οι οποίοι πρέπει να διατεθούν για την επίτευξη του στόχου, τον τρόπο με τον οποίον θα λειτουργήσει το Πρόγραμμα, τη διαδικασία εποπτείας, αξιολόγησης και ανατροφοδότησης, κ.ά., βλ. Μαΐστρος, Π. (2015), ΟΙ 7 «ΕΛΛΗΝΙΚΟΙ ΜΥΘΟΙ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ και η απομυθοποίησή τους, *p-maistros.gr*, Σεπτέμβριος, <https://p-maistros.gr/7MythoiTisDioikitikisMetarrythmisis.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁵²³ Γενικώς, πρέπει να αναφερθεί ότι η φυσιογνωμία και τα ειδικότερα χαρακτηριστικά κάθε Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης είναι άρρηκτα συνδεδεμένα με τη «γεωγραφία» του ρυθμιστικού περιβάλλοντος στο οποίο εκείνη συντάσσεται. Δεν υπάρχει δηλαδή κάποιος απολύτως ενδεδειγμένο πρότυπο για όλα τα κράτη και όλες τις έννομες τάξεις. Αυτό καθιστά την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ένα δυναμικό εργαλείο, το οποίο προσφέρεται για πειραματισμούς και δοκιμές από τον νομοθέτη ή/και τους διαμορφωτές της δημόσιας πολιτικής. Αυτό είναι και το νόημα της προτεινόμενης «αλλαγής πλεύσης». Βλ. Kirkpatrick, C., and Parker, D. (eds) (2007). *Regulatory Impact Assessment*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. available from: <<https://doi.org/10.4337/9781847208774>> [Accessed 29 November 2022]. Βλ. επίσης και Dunlop, C. A./Radaelli, C. M. (2017), The politics and economics of regulatory impact assessment, in C. A. Dunlop and C. M. Radaelli (Eds.), *Handbook of Regulatory Impact Assessment*, pp. 3 - 14, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

αριθμητικά δεδομένα και τα απτά αποτελέσματα. Διότι δεν είναι λογικώς νοητό το Κράτος και η κοινωνία να επιζητούν την ευόδωση συλλογικών προσπαθειών όπως είναι στην προκειμένη περίπτωση ο αγώνας απέναντι στην κλιματική αλλαγή, χωρίς η συζήτηση να περιστρέφεται γύρω από μετρήσεις, αριθμούς και δείκτες οι οποίοι θα αποκαλύπτουν την προσέγγιση ή, αντίθετα, την απόκλιση από τον αρχικό στόχο. Αυτά τα στοιχεία ελλείπουν σε μεγάλο βαθμό από την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του Εθνικού Κλιματικού Νόμου και δημιουργούν ενδεχομένως ανησυχία για το εάν οι στόχοι του Νόμου 4936/2022 είναι υπερβολικά φιλόδοξοι.

Βεβαίως, θα πρέπει να δοθεί μία πειστική απάντηση στο ερώτημα για το πώς πρέπει να συντελεστεί αυτή η αλλαγή πλευσης. Εδώ η απάντηση είναι κατ' αρχήν δύσκολη, δεδομένου ότι η αιτιολογική έκθεση και, δευτερευόντως, οι εκθέσεις του άρθρου 75§§1 – 3 του Συντάγματος μόνο με τη χρονοβόρα διαδικασία του άρθρου 110 του Συντάγματος μπορούν να αναθεωρηθούν. Για τον ίδιο λόγο, θα ήταν μάλλον ανώφελο να αναμένει κανείς την επόμενη εφαρμογή του άρθρου 110, μήπως δει τον εμπλουτισμό του καταστατικού χάρτη της ελληνικής έννομης τάξης με την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης. Αλλά και μία τέτοια εξέλιξη δε θα ήταν απαραίτητως θετική, δεδομένου ότι η ευελιξία η οποία πρέπει να χαρακτηρίζει τη διαμόρφωση του περιεχομένου της Ανάλυσης, ίσως αποδειχθεί ότι είναι εν τέλει ασύμβατη με την αυστηρότητα του ελληνικού Συντάγματος. Με άλλα λόγια, θα πρέπει μάλλον να αποκλειστεί το ενδεχόμενο λύσης δια της συνταγματικής οδού.

Αυτό που προτείνεται, λοιπόν, είναι η αφαίρεση της αιτιολογικής έκθεσης, της έκθεσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους όπως επίσης και της ειδικής έκθεσης του άρθρου 75§3 του Συντάγματος από το ίδιο το σώμα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Το νόημα αυτής της πρότασης έγκειται στην ανάθεση της σύνταξης των επιμέρους εκθέσεων σε διαφορετικούς φορείς, επιτροπές, πρόσωπα ή όργανα. Η αιτιολογική έκθεση θα πρέπει να ευρίσκεται στο πεδίο ευθύνης είτε της Προεδρίας της Κυβέρνησης είτε του έχοντος τη νομοθετική πρωτοβουλία Υπουργού, υπό την έννοια ότι αφού εκείνος οφείλει να ενεργεί σε συμφωνία με τον ετήσιο ρυθμιστικό προγραμματισμό της Κυβέρνησης στην οποία είναι μέλος, τότε θα πρέπει να είναι σε θέση να εξηγεί και τους λόγους της εκάστοτε προτεινόμενης ρυθμιστικής παρέμβασης. Το corpus της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης προτείνεται να (εξακολουθήσει να) αποτελείται από την έκθεση γενικών συνεπειών, την έκθεση διαβούλευσης, την έκθεση νομιμότητας, την έκθεση εφαρμογής και, βεβαίως, τον πίνακα τροποποιούμενων και

καταργούμενων διατάξεων. Ωστόσο, αρμόδιοι για τη σύνταξη των ανωτέρω εκθέσεων θα πρέπει πλέον να είναι αποκλειστικά και μόνο μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι με εμπειρία, εξειδίκευση στον τομέα τους και γνώσεις πάνω στη νομοτεχνική.

Προκειμένου να φωτιστεί περισσότερο η σημασία του έμφυχου δυναμικού⁵²⁴ του Δημόσιου Τομέα στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, σκόπιμο κρίνεται να μελετηθεί η επίδραση την οποία μπορεί να ασκήσει μακροπρόθεσμα στην ποιότητα του ρυθμιστικού περιβάλλοντος η παρεμβολή βραχύβιων και ad hoc συνεστημένων νομοπαρασκευαστικών επιτροπών.

Η σύσταση συλλογικών οργάνων, εν προκειμένω για τη διεκπεραίωση του έργου της ρυθμιστικής παραγωγής, συνεπάγεται όχι μόνο πλεονεκτήματα αλλά και μειονεκτήματα.⁵²⁵ Φυσικά, σκοπός της μελέτης δεν είναι να καταδειχθεί η ανεπάρκεια των συλλογικών έναντι των μονομελών οργάνων, αλλά να ιδωθούν αυτά τα εγγενή πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των συλλογικών οργάνων υπό το πρίσμα του χρόνου. Πιο αναλυτικά, η ανάγκη δημιουργίας και αξιοποίησης θεσμικής μνήμης εντός της δημόσιας διοίκησης δύσκολα συμβιβάζεται με τη σύσταση ετερόκλητων μορφωμάτων περιορισμένης ευθύνης και μικρής διάρκειας λειτουργίας. Η προαίρεση των εμπνευστών του Νόμου 4936/2022 όσον αφορά στις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές μπορεί να υπήρξε αγαθή, πλην όμως αυτό δεν αρκεί για να διασφαλίσει τη βιωσιμότητα του συστήματος νομοπαραγωγής. Η αοριστία και η αδιαφάνεια στον

⁵²⁴ Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγει και η Δ. Μουζά, προσθέτοντας ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση πρέπει να στοχεύσει στην επίλυση των προβλημάτων οργανωτικής και λειτουργικής φύσεως τα οποία ανακύπτουν κατά την εφαρμογή των αρχών και των μέσων Καλής Νομοθέτησης. Βλ. Δ. Μουζά, «Μεθοδολογία, Αρχές και Διαδικασίες της Καλής Νομοθέτησης», Διπλωματική Εργασία 2020, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, σ. 84.

⁵²⁵ Για τη σύγκριση συλλογικών και μονομελών οργάνων βλ. Πρεβεδούρου, Ε. (2022). Συλλογικά όργανα της Διοίκησης (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, μάθημα της 10 – 5- 2022), *prevedourou.gr*, 8. Μάιος. Διαθέσιμο στο <https://www.prevedourou.gr/%CF%83%CF%85%CE%BB%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AC-%CF%8C%CF%81%CE%B3%CE%B1%CE%BD%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%AC%CE%B3%CF%81/> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Ειδικότερα, η Ε. Πρεβεδούρου θεωρεί ότι τα συλλογικά όργανα υπερτερούν σε ορισμένα σημεία έναντι των μονομελών οργάνων, όπως π.χ. στην ικανότητα διατύπωσης αμερόληπτης κρίσης, στη δυνατότητα συμμετοχής σε αυτά προσώπων τα οποία δεν έχουν την υπαλληλική ιδιότητα, στη δυνατότητα εξέτασης ενός ζητήματος υπό πολλές και διαφορετικές οπτικές γωνίες, στον περιορισμό των φαινομένων αυθαιρεσίας και στην ικανότητα συνεργασίας και αλληλεπίδρασης μεταξύ προσώπων που απασχολούνται σε διαφορετικές υπηρεσίες. Από την άλλη, ένα μονομελές όργανο κατά κανόνα μπορεί να δρα με μεγαλύτερη ταχύτητα, να αναλαμβάνει πρόθυμα πρωτοβουλίες, να σέβεται περισσότερο τυχόν απόρρητα και να εκφράζει με πιο γνήσιο τρόπο τη γνώμη του. Την ίδια στιγμή, ένα συλλογικό όργανο απαιτεί αρκετούς πόρους για να λειτουργήσει, ενώ συχνά η διάχυση της ευθύνης για τη λήψη της απόφασης μπορεί να οδηγήσει ορισμένα μέλη του στην υιοθέτηση αδιάφορης ή ανεύθυνης στάσης.

τρόπο συγκρότησης και διάλυσης των ως άνω επιτροπών όπως επίσης και η προέλευση και το υπόβαθρο των μελών τους μπορούν σε βάθος χρόνου να λειτουργήσουν ως τροχοπέδη στην ομαλή λειτουργία της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Εάν δεν υπάρχουν εκ των προτέρων γνωστές και μάλιστα σαφείς οδηγίες αναφορικά με τη στελέχωση αυτών των επιτροπών, την αναλογία μεταξύ υπαλλήλων του επισπεύδοντος Υπουργείου και υπαλλήλων της Προεδρίας της Κυβέρνησης, την αναλογία μεταξύ στελεχών του Δημόσιου και εμπειρογνομόνων του Ιδιωτικού Τομέα, τη διαδικασία επιλογής αυτών των προσώπων, κ.λπ., το αποτέλεσμα της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας δεν μπορεί να είναι κάθε φορά εγγυημένο, υπό τον έννοια της τυποποίησης και άρα της πλήρωσης συγκεκριμένων προδιαγραφών ποιότητας. Όλα φαίνεται ότι εξαρτώνται από την αυθαίρετη βούληση του εκάστοτε Γενικού Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

Ο κυρίαρχος πόλος των νομοπαρασκευαστικών επιτροπών θα πρέπει να είναι οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι, γιατί αυτοί κατά κανόνα διαθέτουν τεχνογνωσία, πείρα ετών πάνω στα αντικείμενα του Υπουργείου τους και, κυρίως, τη συνείδηση ότι οι ίδιοι είναι αυτοί που θα κληθούν στο τέλος να εφαρμόσουν τις προτεινόμενες ρυθμίσεις ή ακόμη και να αντιμετωπίσουν τα πυρά της κοινής γνώμης εξαιτίας μίας αστοχίας του αρχικού σχεδιασμού. Τα στελέχη μίας υπερδομής με «πανεποπτικό βλέμμα», όπως είναι ο νεοπαγής θεσμός της Προεδρίας της Κυβέρνησης, ίσως διαθέτουν τις απαιτούμενες ικανότητες συντονισμού και διαχείρισης θεμάτων που άπτονται του Επιτελικού Κράτους, πλην όμως η άμεση ενασχόληση και η ενεργός εμπλοκή τους στη διαδικασία παραγωγής ρυθμίσεων μπορεί να μεταφραστεί και ως έλλειψη εμπιστοσύνης απέναντι στις ικανότητες του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης. Και στην αντιμετώπιση αυτής της δυσπιστίας μάλλον δεν μπορεί να συμβάλει η σχεδόν ελεύθερη πρόσβαση στις επιτροπές, η οποία εξασφαλίζεται κατά τρόπο προνομιακό σε ακαδημαϊκούς, μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, συνεργάτες του Υπουργού και στελέχη της αγοράς. Βεβαίως, όλοι αυτοί επιλέγονται με τρόπο που ούτε το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας διευκρινίζει επαρκώς. Και παρότι δεν τίθεται επ' ουδενί ζήτημα αμφισβήτησης της εγνωσμένης αξίας τους, γεννάται εν τούτοις το ερώτημα κατά πόσον ο διευρυμένος ρόλος τον οποίον αυτοί μετά τον Νόμο 4622/2019 διαδραματίζουν, υπακούει τελικώς στη λογική της θεραπείας ή του παυσίπουνου.

Διότι το Κράτος έχει συνέχεια και η μνήμη πρέπει να είναι διαρκώς παρούσα στις δομές της δημόσιας διοίκησης, ώστε να διασφαλίζεται τόσο η υλοποίηση μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων⁵²⁶, όσο και η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος κατά τρόπο αποδοτικό και αποτελεσματικό⁵²⁷. Επομένως, είναι βάσιμο να υποτεθεί ότι η ενδυνάμωση, η εκπαίδευση και η εν γένει υποστήριξη των μόνιμων δημοσίων υπαλλήλων μπορεί να δώσει κατάλληλη ώθηση στο έργο της νομοπαραγωγής και ειδικά της σύνταξης Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης.⁵²⁸ Η καθιέρωση εκπαιδευτικών σεμιναρίων και μετεκπαιδεύσεων με αντικείμενο τη χάραξη και τεκμηρίωση δημόσιων πολιτικών, τη νομοτεχνικά ορθή κατάστρωση του πραγματικού των κανόνων δικαίου, την πρακτική εφαρμογή των αρχών της Καλής Νομοθέτησης αλλά και τη χρήση σύγχρονων εφαρμογών και εργαλείων της τεχνολογίας, των μαθηματικών, της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, της στατιστικής επιστήμης, κ.λπ. κατά τη σύνταξη των επιμέρους εγγράφων της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης μπορεί να συμβάλλει πολλαπλώς στη βελτίωση της ποιότητας του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.⁵²⁹

Σε αυτό το πλαίσιο θα πρέπει να αξιοποιηθούν ακόμη περισσότερο οι απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, καθώς εκείνοι διαθέτουν εχέγγυα αριστείας και άρα μπορούν να ενσταλάξουν δια της παρουσίας και του έργου τους την απαιτούμενη ποιότητα⁵³⁰, τόσο στη χάραξη και την υλοποίηση των δημοσίων

⁵²⁶ Δημήτρης Παπούλιας, ΠΩΣ ΣΥΝΤΕΛΟΥΝΤΑΙ ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ, εκδ. Αλεξάνδρεια, Αθήνα, 2019, σ. 117, 206.

⁵²⁷ Γεώργιος Διέλλας, «Η θεσμική μνήμη στην ελληνική δημόσια διοίκηση», 1^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου: «Δημόσια Διακυβέρνηση: προοπτικές και προκλήσεις στον 21^ο αιώνα», 31.10 – 1.11.2018, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019, σσ. 35 – 43.

⁵²⁸ Dellis, G. (2013). Can You Teach an Old Public Law System New Tricks? The Greek Experience on Good Regulation: From Parody to Tragedy Without (Yet) a Deus Ex Machina. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/SSRN.2220636> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁵²⁹ Για το λόγο αυτό είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντική η συμβολή του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, το οποίο αναλαμβάνει τις σχετικές πρωτοβουλίες, βλ. Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (2022), Νέα Επιμορφωτικά Προγράμματα «Η Καλή Νομοθέτηση στην πράξη: Σύνταξη Ρυθμιστικών Κειμένων και Συνοδευτικών Εγγράφων», 16. Σεπτέμβριος, διαθέσιμο στο <https://www.ekdd.gr/%ce%bd%ce%ad%ce%b1-%ce%b5%cf%80%ce%b9%ce%bc%ce%bf%cf%81%cf%86%cf%89%cf%84%ce%b9%ce%ba%ce%ac-%cf%80%cf%81%ce%bf%ce%b3%cf%81%ce%ac%ce%bc%ce%bc%ce%b1%cf%84%ce%b1-%ce%b7-%ce%ba%ce%b1%ce%bb%ce%ae/> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Ειδικά για το συγκεκριμένο πρόγραμμα, αναφέρεται ρητώς πως αυτό είναι εστιασμένο στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης και την ανάλυση κόστους – οφέλους.

⁵³⁰ Δ. Παπούλιας/Δ. Σωτηρόπουλος και Χ. Οικονόμου, ΤΟ ΕΚΚΡΕΜΕΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ. Το παράδειγμα της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, εκδ. Ποταμός, Αθήνα, 2002, σ. 132 επ.

πολιτικών όσο και στο σχεδιασμό των εκάστοτε προτεινόμενων ρυθμίσεων. Εξάλλου, στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης διεξάγονται μαθήματα⁵³¹ ή και εργαστήρια συναφή με την Καλή Νομοθέτηση και τις αρχές της νομοτεχνικής⁵³²,

⁵³¹ Η εισαγωγή, στις νομικές σχολές της Ελλάδας, μαθημάτων σχετικών με την Καλή Νομοθέτηση και τη νομοτεχνική, έχει αποτελέσει αντικείμενο εισηγήσεων και προτάσεων από διάφορους ακαδημαϊκούς. Για παράδειγμα, βλ. Π. Τσούκας «Γνωρίσματα και πρακτικές του κακού (Ελληνα) νομοθέτη» στο «Κίνηση Πολιτών για μια Ανοιχτή Κοινωνία, Πολυνομία, Κακονομία, Ανομία: Εισηγήσεις – Συζήτηση – Συμπερασματικές Προτάσεις», ΕΒΕΑ, Αθήνα, 2011, σσ. 86, 87, διαθέσιμο στο http://www.kinisipoliton.gr/wp-content/uploads/2014/03/145810_bivlio_finall.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022]. Με την άποψη του Π. Τσούκα συντάσσεται και ο Σ. Βλαχόπουλος, βλ. Σπύρος Βλαχόπουλος, «Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής – Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα», στον τόμο με τα Πρακτικά του Συνεδρίου «Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μίας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας» (26 – 27 Απριλίου 2017, Βουλή των Ελλήνων, αίθουσα Γερουσίας), Δημοσιεύματα ΕΔΜΜΟΕ, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018, σ. 36, υπ. 25. Ο Π. Καρκατσούλης προχωρά ένα βήμα παραπέρα και, αφού εξηγεί ποια είναι η σημασία ενός μαθήματος όπως είναι αυτό της Νομοθετικής Επιστήμης και πώς μπορεί εν τέλει εκείνο να συμβάλλει στην ποιοτική αναβάθμιση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, παρουσιάζει και αναλύει τον βασικό σκελετό του συγκεκριμένου μαθήματος, βλ. Π. Καρκατσούλης, Η ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΩΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗ. Προλεγόμενα σε μία συστημική θεωρία της Νομοθέτησης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1990, σσ. 39 – 46.

⁵³² Σημειώνεται ότι η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης αποτελείται από έξι τμήματα, εκ των οποίων και τα έξι διαθέτουν στο αντίστοιχο πρόγραμμα σπουδών τους μάθημα σχετικό με το σχεδιασμό των νομοθετικών ή κανονιστικών ρυθμίσεων. Πιο συγκεκριμένα:

Για το Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, βλ. Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (2022), ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΤΗΣ ΚΗ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΣΕΙΡΑΣ, ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ, σσ. 29 - 31, διαθέσιμο στο https://www.ekdd.gr/wp-content/uploads/2022/10/%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%A1%CE%A4%CE%97%CE%9C%CE%91-2_%CE%A0%CE%A3_%CE%94%CE%95%CE%A5.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

Για το Τμήμα Υπηρεσιών Υγείας και Κοινωνικής Φροντίδας – Πρόγραμμα Διοίκησης Υπηρεσιών Υγείας βλ. Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (2022), ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΤΗΣ ΚΗ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΣΕΙΡΑΣ, ΤΜΗΜΑ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ – ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ, σσ. 32 – 34, διαθέσιμο στο https://www.ekdd.gr/wp-content/uploads/2022/10/%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%A1%CE%A4%CE%97%CE%9C%CE%91-3_%CE%A0%CE%A3_%CE%94%CE%A5%CE%A5.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

Για το Τμήμα Υπηρεσιών Υγείας και Κοινωνικής Φροντίδας – Πρόγραμμα Διοίκησης Οργανισμών Κοινωνικής Πολιτικής, βλ. Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (2022), ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΤΗΣ ΚΗ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΣΕΙΡΑΣ, ΤΜΗΜΑ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ – ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ, σσ. 30 – 33, διαθέσιμο στο https://www.ekdd.gr/wp-content/uploads/2022/10/%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%A1%CE%A4%CE%97%CE%9C%CE%91-6_%CE%A0%CE%A3_%CE%94%CE%9F%CE%9A%CE%A0.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

Για το Τμήμα Περιφερειακών Αναπτυξιακών Πολιτικών βλ. Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (2022), ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΤΗΣ ΚΗ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΣΕΙΡΑΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ, σσ. 29 - 31, διαθέσιμο στο https://www.ekdd.gr/wp-content/uploads/2022/10/%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%A1%CE%A4%CE%97%CE%9C%CE%91-4_%CE%A0%CE%A3_%CE%91%CE%A0%CE%A0.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

Για το Τμήμα Γενικής Διοίκησης, βλ. Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (2022), ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΤΗΣ ΚΗ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΣΕΙΡΑΣ, ΤΜΗΜΑ ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, σσ. 29 – 31, διαθέσιμο στο https://www.ekdd.gr/wp-content/uploads/2022/10/%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%A1%CE%A4%CE%97%CE%9C%CE%91-5_%CE%A0%CE%A3_%CE%93%CE%94.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

άρα υπάρχει ήδη μία «πρώτη ύλη», χρήσιμη για τη στελέχωση κατ' αρχήν των νομοπαρασκευαστικών επιτροπών. Τονίζεται δε, ότι στο άρθρο 104 του Νόμου 4622/2019 γίνεται μνεία για την ένταξη υπαλλήλων στον κλάδο επιτελικών στελεχών με ειδικότητες Νομοτεχνών⁵³³, Αναλυτών Ψηφιακής Πολιτικής καθώς και Αναλυτών Δημοσίων Πολιτικών. Είναι δε ενθαρρυντικό το γεγονός ότι ήδη διεξάγονται σεμινάρια με συναφή αντικείμενα⁵³⁴.

Με την επένδυση στους μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους, τους σταθερούς στυλοβάτες του οικοδομήματος της δημόσιας διοίκησης, όχι μόνο διαχέεται η γνώση της νομοτεχνικής⁵³⁵ και του σχεδιασμού των δημοσίων πολιτικών από τους «λίγους»,

Για το Τμήμα Εμπορικών και Οικονομικών Υποθέσεων, βλ. Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (2022), ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΤΗΣ ΚΗ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΣΕΙΡΑΣ, ΤΜΗΜΑ ΕΜΠΟΡΙΚΩΝ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ, σσ. 27 - 30, διαθέσιμο στο https://www.ekdd.gr/wp-content/uploads/2022/10/%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%A1%CE%A4%CE%97%CE%9C%CE%91-7_%CE%A0%CE%A3_%CE%9F%CE%95%CE%A5.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

Για το Τμήμα Ψηφιακής Πολιτικής, βλ. Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (2022), ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΤΗΣ ΚΗ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΣΕΙΡΑΣ, ΤΜΗΜΑ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ, σσ. 28 - 30 https://www.ekdd.gr/wp-content/uploads/2022/10/%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%A1%CE%A4%CE%97%CE%9C%CE%91-8_%CE%A0%CE%A3_%CE%A8%CE%A0.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁵³³ Σύμφωνα με το άρθρο 104§3 του Νόμου 4622/2019: «Αντικείμενο εργασίας των υπαλλήλων της ειδικότητας Νομοτεχνών είναι η υποστήριξη της πολιτικής και διοικητικής ηγεσίας του φορέα στον οποίον υπηρετούν κατά τη σύνταξη, αξιολόγηση και τροποποίηση σχεδίων νόμων, κανονιστικών πράξεων και λοιπών συνοδευτικών εγγράφων, της αρμοδιότητάς τους. Στο πλαίσιο αυτό, οι υπάλληλοι του κλάδου πρέπει να είναι σε θέση: (α) να εφαρμόζουν τις αρχές και τα εργαλεία της Καλής Νομοθέτησης κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, (β) να συντάσσουν απλά και κατανοητά νομοθετικά και κανονιστικά κείμενα με μέριμνα για τη χαμηλότερη, δυνατή επιβάρυνση των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και τα συνοδευτικά κείμενα, (γ) να έχουν γνώση των καλών πρακτικών, στην Ελλάδα και διεθνώς, του τομέα πολιτικής που διαχειρίζονται, (δ) να γνωρίζουν τις τεχνικές απλούστευσης, κωδικοποίησης και αναμόρφωσης του δικαίου.»

⁵³⁴ Άρθρο 104 Νόμου 4622/2019. Βλ. και την από 09.09.2022 ανακοίνωση του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης σχετικά με τη διεξαγωγή εξετάσεων για τη συμμετοχή σε ειδικό πρόγραμμα πιστοποίησης, διαθέσιμη στο:

<https://www.ekdd.gr/%CE%B5%CF%80%CE%B9%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%B7-%CE%B5%CE%BA%CF%80%CE%B1%CE%B9%CE%B4%CE%B5%CF%85%CF%83%CE%B7-%CE%B5%CF%80%CE%B9%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%89%CE%BD-%CF%83%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%B5/> [πρόσβαση: 29.11.2022]. Την αξία των σεμιναρίων προετοιμασίας των μελλοντικών νομοτεχνών της δημόσιας διοίκησης αναδεικνύει και η Α. Γαλιανού-Χαλκιαδάκη, βλ. Μ. Χατζηπαναγιώτου, ό.π., σσ. 231 – 232. Στο ίδιο πνεύμα και η Ε. Ξανθάκη, η οποία κάνει λόγο για την ανάγκη που υπάρχει οι δημόσιοι υπάλληλοι να ενστερνιστούν τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης, βλ. Μ. Χατζηπαναγιώτου, ό.π., σσ. 249 – 250. Ως προς το θέμα αυτό, ο Α. Παπατόλιας τηρεί μία περισσότερο επιφυλακτική στάση, υπενθυμίζοντας ότι η κυρίαρχη τάση αφορά στην απομάκρυνση από τη λογική της κάθετης διάρθρωσης και, συνεπακόλουθα, στην αποδοχή της ανάγκης σύστασης ενός «οριζόντιου διυπουργικού κλάδου επιτελικών στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης», βλ. Α. Παπατόλιας (2021), ό.π., σ. 210, υπ. 98.

⁵³⁵ Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο Υπουργός Επικρατείας Γ. Γεραπετρίτης στον Πρόλογο του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, «Η ιδιότητα του νομοτέχνη δεν είναι ένα απλό πάρεργο δημοσίων υπαλλήλων ή δικηγόρων, αλλά μια εξειδικευμένη και απαιτητική εργασία αποκλειστικής απασχόλησης». Βλ. Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, σ. 65 -

στους πολλούς», αλλά δημιουργείται και μία «κοινή διοικητική και νομοτεχνική κουλτούρα»⁵³⁶ εντός της δημοσιοϋπαλληλίας. Στην πραγματικότητα, η ποιότητα της εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και η εν γένει στάση τους εν ώρα υπηρεσίας θα βελτιωθεί άρδην⁵³⁷, ακριβώς χάρη στην εκπαίδευσή τους.⁵³⁸ Το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης θα σταματήσει προοδευτικά να αισθάνεται ως ένας απλός εκτελεστικός βραχίονας της βούλησης των πολιτικών προϊσταμένων του και θα αποκτήσει ενεργό ρόλο στη διοίκηση των δημοσίων υποθέσεων. Η προσφορά και η παροχή γνώσεων σε ζητήματα συναφή με την Καλή Νομοθέτηση και, ειδικότερα, την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, θα αφυπνίσει τους δημοσίους υπαλλήλους και θα τους καλλιεργήσει σταδιακά ένα αίσθημα ευθύνης ως προς την ποιότητα του έργου που εκείνοι οφείλουν να εκτελούν στο πλαίσιο των καθηκόντων τους.⁵³⁹ Κατ’ αυτόν τον τρόπο εκτιμάται ότι θα αποκατασταθεί βαθμιαία ο δεσμός εμπιστοσύνης μεταξύ υπαλλήλων και πολιτικών προϊσταμένων και, κατ’ επέκταση, μεταξύ Κράτους και κοινωνίας⁵⁴⁰. Οι δημόσιοι υπάλληλοι θα αντιλαμβάνονται πλέον ότι οι νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις, στην παραγωγή των οποίων μετέχουν, θα φέρουν τη σφραγίδα

66, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁵³⁶ Α. Δαρειωτάκη, «Κανονιστική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα. Η επιρροή των μέσων καλής νομοθέτησης στην νομοπαραγωγική διαδικασία: Η περίπτωση της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων», Διπλωματική Εργασία 2020, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Κόρινθος, σ. 55. Διαθέσιμη στο <https://amitos.library.uop.gr/xmlui/bitstream/handle/123456789/5697/901-2020%20%ce%94%ce%91%ce%a1%ce%95%ce%99%ce%a9%ce%a4%ce%91%ce%9a%ce%97%20%ce%91%ce%a1%ce%99%ce%a3%ce%a4%ce%97.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁵³⁷ Όστε οι ίδιοι να μεταμορφωθούν, βάσει της ορολογίας την οποία εισάγει ο Julian Le Grand, από «κατεργάρηδες» σε «ιπότες», βλ. *J. Le Grand, ΚΙΝΗΤΡΑ, ΔΡΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ*. «Ιπότες» και «Κατεργάρηδες», «Πιόνια» και «Βασίλισσες», επιστημονική επιμέλεια: Θ. Πελαγίδης, Χ. Παρασκευόπουλος, μετάφραση: Γ. Νέζης, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2007, σσ. 71 – 114.

⁵³⁸ Γ. Ασπρίδης, Εισαγωγή στην Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του Ελληνικού Κράτους, εκδ. Προπομπός, Αθήνα, 2013, σσ. 96 – 99.

⁵³⁹ Γενικότερα, η έμφαση στην εκπαίδευση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης μπορεί να βοηθήσει τόσο στη συγκρότηση μίας διοικητικής elite, όσο και στην καλλιέργεια ενός διάχυτου αισθήματος υπευθυνότητας και επαγγελματισμού μέσα στις τάξεις των δημοσίων υπαλλήλων, βλ. Κτιστάκη, Σ. (2019), «Η κρίση ως ευκαιρία για μία νέα στρατηγική στη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων της δημόσιας διοίκησης», στο Ξ. Κοντιάδης, Α. Αιμιλιανίδης, Χ. Ανθόπουλος (επιμ.) «*Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ*», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σ. 22.

⁵⁴⁰ Κ. Αγγελόπουλος, «Σύγχρονη δημόσια διοίκηση: οι νέες απαιτήσεις και ο καταλύτης για το βέλτιστο αποτέλεσμα» στον τόμο με τα πρακτικά του 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων «*ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: «ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ», ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ*» 11 – 13 Οκτωβρίου 2007, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009, σσ. 567 – 572. Ο Κ. Αγγελόπουλος αναφέρεται μάλιστα ρητά στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης και την Καλή Νομοθέτηση («Better Regulation – Impact Assessment»), χαρακτηρίζοντάς τες ως παρεμβάσεις μικρού μεν βεληνεκούς αλλά με μεγάλη σημασία. Για την εφαρμογή τους, όμως, είναι αναγκαία η συμμαχία της πολιτικής ηγεσίας με το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης, κάτι που προϋποθέτει με τη σειρά του σχέση αμοιβαίας εμπιστοσύνης.

και τη γνώση τους. Αυτό το καλώς εννοούμενο αίσθημα της «ιδιοκτησίας» επί των ρυθμίσεων μπορεί να αποδειχθεί πολύ σημαντικό για την αναβάθμιση του εργαλείου της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Διότι προβλέπεται ότι, χάρη σε αυτό ακριβώς το αίσθημα, οι δημόσιοι υπάλληλοι θα είναι περισσότερο προσεκτικοί κατά την εκτέλεση του έργου τους, επιθυμώντας οι ίδιοι κατά τρόπο γνήσιο να προσδώσουν στα νομοθετικά και κανονιστικά κείμενα μία διάρκεια και αντοχή μέσα στο χρόνο.

Σε αυτό το πλέγμα προτάσεων, όπου κεντρικό ρόλο στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία κατέχουν οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι⁵⁴¹, σκόπιμη κρίνεται η δημιουργία ανοικτών διαύλων επικοινωνίας και η οριζόντια διασύνδεσης μεταξύ των Υπουργείων. Με άλλα λόγια, θεωρείται χρήσιμη η συμμετοχή έστω ενός μικρού αριθμού δημοσίων υπαλλήλων από διάφορα Υπουργεία, υπό την ιδιότητα των απλών παρατηρητών, κατά τη διαδικασία προπαρασκευής των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, οι σχετικές εμπειρίες των δημοσίων υπαλλήλων ενός Υπουργείου μπορούν πιο εύκολα να διαδοθούν και να γίνουν κοινή γνώση και κτήμα όλων. Έτσι, είναι πιθανό ότι, μέσα σε ένα πλαίσιο υποβοηθούμενης ή ελεγχόμενης «αυτοοργάνωσης» και «αυτοδιαχείρισης», η διαδικασία παραγωγής των ρυθμίσεων από τους υπαλλήλους όλων των Υπουργείων προοδευτικά θα ομογενοποιηθεί.

Η παρούσα θέση δεν υποτιμά την αξία της ιεραρχικώς δομημένης δημόσιας διοίκησης⁵⁴², ούτε παρορά τις γνώσεις, την εμπειρία και το κύρος που διαθέτουν εν

⁵⁴¹ Σύμφωνα μάλιστα με τον Ι. Βαμβακά, ενόψει των προκλήσεων της 4^{ης} Βιομηχανικής Επανάστασης και ειδικά στον τομέα της νομοπαραγωγής, οι αξιοκρατικός επιλεγόμενοι και πλήρως καταρτισμένοι δημόσιοι υπάλληλοι είναι αυτοί που θα πρέπει να σηκώσουν το βάρος της προσαρμογής στα δεδομένα της νέας ψηφιακής εποχής. Βλ. *Ι. Βαμβακάς, ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΕΣ ΣΕ ΣΑΘΡΑ ΘΕΜΕΛΙΑ*. Ο κάθε πολίτης ενόπιον του χρέους του, εκδ. Αρμός, Αθήνα, 2019, σσ. 104 – 106.

⁵⁴² Ωστόσο, κρίνεται ενδιαφέρουσα η θέση την οποία διατυπώνουν οι Ε. Μπέσιλα-Βήκα και Β. Λυκογιάννη, σύμφωνα με τις οποίες το μοντέλο της αυστηρής ιεραρχίας της δημόσιας διοίκησης είναι μάλλον ασυμβίβαστο με την αναγκαιότητα διαρκούς βελτίωσης εκείνης. Βεβαίως, οι δύο συγγραφείς αναφέρονται πρωτίστως στην πιθανότητα εισαγωγής των αρχών της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στην ελληνική δημόσια διοίκηση, όμως οι αναλογίες του θέματος αυτού με το ζήτημα που εξετάζει η παρούσα εργασία είναι προφανείς. Η Καλή Νομοθέτηση («Better Regulation» στην αγγλική γλώσσα) αφορά στον τρόπο με τον οποίον αναβαθμίζεται συνεχώς η ποιότητα του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, ώστε εκείνο να μη χάνει ποτέ την αποτελεσματικότητά του. Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας τοποθετεί και αυτή σε πρώτο πλάνο τις αξίες της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας, στο πεδίο κυρίως του ιδιωτικού τομέα. Εφόσον, λοιπόν, η δομή, η οργάνωση και η λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης διέπονται διαχρονικά από κανόνες δικαίου και εφόσον η Καλή Νομοθέτηση αποτελεί ένα διαρκές ζητούμενο (οι δύο συγγραφείς κάνουν λόγο για πολυνομία και νομικισμό), τότε πολλές παθογένειες του Κράτους (π.χ. αλληλεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες, οργάνων έλλειψη συντονισμού υπηρεσιών, συντήρηση δικτύων πολιτικής πατρωνίας, τυπολατρία, κ.λπ.) μπορούν να εξηγηθούν από την πυραμιδοειδή διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης, η οποία υπονομεύει de facto κάθε απόπειρα εξορθολογισμού της. Βλ. Ε. Μπέσιλα-Βήκα/Β. Λυκογιάννη, «Η εφαρμογή της διοίκησης ολικής ποιότητας στον δημόσιο τομέα» στον τόμο με τα πρακτικά του 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων

αφθονία οι σύμβουλοι οι προερχόμενοι εκτός του σώματος της δημόσιας διοίκησης. Πολύ περισσότερο, δεν αντιστρατεύεται τη σημασία της ύπαρξης ενός κεντρικού εποπτικού οργάνου επί της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, όπως είναι η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Η θέση που διατυπώνεται εδώ αποσκοπεί στην ανάδειξη του σημαίνοντος ρόλου τον οποίο πρέπει να διαδραματίζουν οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι στο σχεδιασμό και, κατ' επέκταση, στην εφαρμογή των ρυθμίσεων. Διότι, πέρα από το έργο του σχεδιασμού, ιδιαίτερη βαρύτητα αποκτά και το έργο της εφαρμογής των ρυθμίσεων, αυτό το βάρος δε το επωμίζονται κατεξοχήν οι ίδιοι οι δημόσιοι υπάλληλοι. Ως εκ τούτου, η ενεργός εμπλοκή αυτών στο πρότερο στάδιο της κατάστρωσης του πραγματικού των κανόνων δικαίου αλλά και της ανάλυσης των επιπτώσεων εκείνων, μπορεί να δημιουργήσει ένα ειδικό φίλτρο διήθησης όσον αφορά στην αξιολόγηση του κατά πόσον οι προτεινόμενες ρυθμίσεις είναι όντως υλοποιήσιμες.

Ειδικά ως προς την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, θα ήταν θεμιτή η παρουσίαση των στοιχείων της σε ανοικτή και επεξεργάσιμη μορφή⁵⁴³. Η σύνδεση της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης τόσο με τον σκοπό των νομοθετικών και κανονιστικών κειμένων τα οποία αυτή συνοδεύει, όσο και με το κόστος, το όφελος και τους κινδύνους των κατά περίπτωση προτεινόμενων ρυθμίσεων, μπορεί να υποστασιοποιηθεί μέσω της δημιουργίας μίας ηλεκτρονικής πλατφόρμας, στην οποία και θα κατατίθεται μετά τη δημοσίευση του νόμου ή της κανονιστικής διοικητικής πράξης. Αυτή η πλατφόρμα θα μπορούσε να εξυπηρετήσει έναν πολύ συγκεκριμένο ρόλο.

«ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: «ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ», ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ» 11 – 13 Οκτωβρίου 2007, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2009, σ. 67.

⁵⁴³ Αυτό αποτέλεσε φιλοδοξία και των εμπνευστών του Νόμου για το Επιτελικό Κράτος, ωστόσο δεν έχει εφαρμοστεί. Σημειώνεται πως ο Λ. Χριστόπουλος, Γενικός Γραμματέας Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Απλούστευσης Διαδικασιών, σε συνέντευξή του την οποία παραχώρησε στη Μ. Χατζηπαναγιώτου (24.02.2021), δήλωσε πως υπήρχε σχέδιο για ανάπτυξη ψηφιακής πλατφόρμας στην οποία θα καταχωρίζονται τα στοιχεία της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης ώστε εκείνη να μην είναι διαθέσιμη αποκλειστικά και μόνο σε αρχείο pdf, βλ. Μ. Χατζηπαναγιώτου, ό.π., σ. 232. Για τη λογική των «open data» και τα οφέλη τα οποία μπορεί να αποκομίσει η κοινωνία, η οικονομία αλλά και η ίδια η δημόσια διοίκηση από τη διάθεση των πληροφοριών εκείνων, βλ. Δ. Μπράχος/Γ. Παπαδόπουλος, «Διαχείριση γνώσης και Καινοτομία στον Δημόσιο Τομέα. Το Παράδειγμα των Ανοικτών Δεδομένων», Κ' Επιστημονικό Συμπόσιο «Οικονομική Ανάπτυξη & Δίκαιο», Πανεπιστήμιο Πειραιώς – Ελεγκτικό Συνέδριο, σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πειραιώς, Πέμπτη 17 και Παρασκευή 18 Μαρτίου 2016, Αφιερωμένο στον Ομότιμο Καθηγητή Γεώργιο Σπ. Οικονόμου, τ. Πρύτανη Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αίθουσα Συνεδρίων Πανεπιστημίου Πειραιώς, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017, σσ. 125 – 132.

Πιο αναλυτικά, θα μπορούσε να επιτρέψει σε κάθε Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης να μετεξελιχθεί σε ένα διαρκές σημείο αναφοράς για την πορεία εφαρμογής και τα αποτελέσματα του νόμου ή της κανονιστικής διοικητικής πράξης που εκείνη συνοδεύει. Σε αυτό το πλαίσιο, οι δημόσιοι υπάλληλοι θα επιφορτίζονται με τη συλλογή, την επεξεργασία και την παρουσίαση των στοιχείων τα οποία θα προκύπτουν από την εφαρμογή της ρύθμισης. Τέτοια στοιχεία μπορεί να αφορούν, εντελώς ενδεικτικά:

- το ποσοστό προσέγγισης του αρχικού στόχου του νόμου, σε συνάρτηση με το χρόνο που παρήλθε από την ημερομηνία δημοσίευσης του νόμου (π.χ. 75% μετά από δύο έτη εφαρμογής),
- την ανταπόκριση των πολιτών στα κίνητρα που δίνει ο νόμος (π.χ. πόσοι αυτοκινήτιστές αντικατέστησαν το παλαιό συμβατικό τους αυτοκίνητο με σύγχρονο ηλεκτρικό και πόσοι καταναλωτές αντικατέστησαν τις ενεργοβόρες οικιακές συσκευές τους με άλλες, περισσότερο φιλικές προς το περιβάλλον;),
- τη συμμόρφωση των πολιτών με τους απαγορευτικούς και επιτακτικούς κανόνες των ρυθμίσεων (π.χ. ποιο είναι το ύψος των προστίμων που έχουν επιβληθεί και πόσα χρήματα έχουν εισπραχθεί μία δεδομένη στιγμή;),
- την ταχύτητα διεκπεραίωσης των αιτημάτων που υποβάλλουν οι πολίτες στη δημόσια διοίκηση, προκειμένου εκείνοι να υπαχθούν στις ευεργετικές διατάξεις του νόμου, (π.χ. σε πόσες ημέρες κατά μέσο όρο πιστώθηκαν τα χρήματα του επιδόματος στον λογαριασμό των ωφελούμενων;),
- την ταχύτητα έκδοσης των πράξεων οι οποίες προβλέπονται στις εξουσιοδοτικές διατάξεις του νόμου (π.χ. μέσα σε δύο μήνες από τη δημοσίευση του νόμου υπεγράφη η Υπουργική Απόφαση),

Τα οφέλη από την υλοποίηση αυτού του σχεδίου δεν εξαντλούνται μόνο στην ενημέρωση των διοίκησης και της κοινωνίας σχετικά με την αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων, ούτε και περιορίζονται απλώς στην επιβεβαίωση της προηγούμενης τεκμηρίωσης εκείνων.⁵⁴⁴ Χάρη στη λειτουργία μίας τέτοιας πλατφόρμας, είναι δυνατόν να εντοπιστούν εγκαίρως από τους αρμοδίους λάθη, παραλείψεις και αστοχίες που είχαν προκύψει σε προηγούμενο στάδιο, εκείνο του σχεδιασμού των ρυθμίσεων. Ιδίως

⁵⁴⁴ Η αυτοτελής αξία τους, βεβαίως, δεν πρέπει να αμφισβητείται. Μάλιστα, αυτά αποτελούν, μαζί με την ποιοτική αναβάθμιση της διαβούλευσης, βασικά συστατικά της «μετα-αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας» την οποία οραματίστηκε ο Ευάγγελος Βενιζέλος, βλ. *E. Βενιζέλος*, Προς μία μετα-αντιπροσωπευτική δημοκρατία. Οι θεσμικές προϋποθέσεις μιας άλλης πολιτικής, εκδ. Πόλις, Αθήνα, 2008, σσ. 128 – 129.

σε επίπεδο προβλέψεων και εκτιμήσεων οι οποίες δεν επαληθεύθηκαν, αυτή η πλατφόρμα μπορεί να λειτουργήσει διδακτικά για τις επόμενες, μελλοντικές απόπειρες πρόγνωσης εκ μέρους των αρμοδίων.

Πάνω απ' όλα, όμως, η ελεύθερη πρόσβαση των πολιτών στην ηλεκτρονική πλατφόρμα μπορεί να δώσει κίνητρο συμμόρφωσης και συμμετοχής στα κοινά. Παρατηρώντας τις αντιδράσεις των συμπολιτών του, ο καθένας μπορεί να προσδιορίσει και να διαμορφώσει πιο εύκολα τη στάση του απέναντι στους κανόνες της έννομης τάξης. Αν δηλαδή κάποιος είναι σε θέση να γνωρίζει π.χ. ότι τα πρόστιμα⁵⁴⁵ στους παραβάτες του άρθρου 17 του Νόμου 4936/2022 περί απαγόρευσης εγκατάστασης καυστήρων πετρελαίου θέρμανσης, όχι μόνο επιβάλλονται στους παραβάτες, αλλά και εισπράττονται από αυτούς, τότε είναι πιο εύκολο να αντιληφθεί την ανάγκη συμμόρφωσης με τις επιταγές του Νόμου. Παράλληλα, η άνοδος (ή ακόμη και η πτώση) του ποσοστού επίτευξης ενός συλλογικού στόχου, όταν δημοσιοποιείται, μπορεί να δώσει κίνητρο στους πολίτες να συντονίσουν τις προσπάθειές τους και να βοηθήσουν με τον τρόπο τους στον κοινό αγώνα.

Αλλά και αντίστροφα, τα στελέχη ενός Υπουργείου τα οποία γνωρίζουν ότι το έργο τους εκτίθεται δημόσια μέσω αυτής της ηλεκτρονικής πλατφόρμας, θα είναι περισσότερο προσεκτικά και αποδοτικά στο έργο τους. Διότι οι πολίτες θα έχουν πλέον στη διάθεσή τους συγκεκριμένα στοιχεία τα οποία θα δείχνουν ποια είναι τα επίπεδα παραγωγικότητας κάθε Υπουργείου. Γι' αυτόν τον λόγο λοιπόν είναι αναγκαίο να υπάρχει εμπιστοσύνη προς τους δημοσίους υπαλλήλους εκ μέρους των πολιτικών προϊσταμένων τους, ώστε οι πρώτοι να είναι σε θέση να αναλαμβάνουν ακόμη μεγαλύτερες ευθύνες κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Τέλος, μία τέτοια ηλεκτρονική πλατφόρμα θα μπορούσε να λειτουργήσει ως λυδία λίθος της υλοποίησης των κυβερνητικών εξαγγελιών, ώστε να υπάρχει λογοδοσία⁵⁴⁶ και διαφάνεια⁵⁴⁷ στην πολιτική και, κατ' επέκταση, στη διοικητική ζωή της χώρας.

⁵⁴⁵ Όπως μάλιστα παρατηρεί ο Π. Γαλάνης, δεν προβλέπεται ειδική διαδικασία προσφυγής κατά της πράξης επιβολής προστίμου για παραβίαση διάταξης του Εθνικού Κλιματικού Νόμου, βλ. Π. Γαλάνης, Σεμινάριο Επιμόρφωσης με θέμα «Εθνικός Κλιματικός Νόμος και Κλιματική Αλλαγή», 28.09.2022, Κέντρο Ευρωπαϊκού και Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου.

⁵⁴⁶ Πρόκειται για την κοινωνική λογοδοσία, βλ. Ν. Μιχαλόπουλος, Πρότυπα Δημόσιας Διοίκησης. Βασικές έννοιες – Εναλλακτικές προσεγγίσεις, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2018, σσ. 302 - 311.

⁵⁴⁷ Κ. Σπανού, ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΕΞΟΥΣΙΑ. Προβλεψιμότητα και Διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1992, σσ. 183 – 192. Βλ. επίσης Σωτηρόπουλος, Δ. (2008), Υλικό από νάιλον που εύκολα ξεχειλώνει, *tovima.gr*, 28. Δεκέμβριος. <https://www.tovima.gr/2008/12/28/opinions/yliko->

Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του Εθνικού Κλιματικού Νόμου θα μπορούσε να αποτελέσει ιδανικό πεδίο για τη δοκιμή αυτής της πρότασης. Και αυτό διότι, όπως έχει γίνει ήδη σαφές στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, ο Νόμος 4936/2022 βρίθει διατάξεων οι οποίες θέτουν στόχους και ορίζουν μέτρα και μάλιστα πάνω σε ένα πλήθος αντικειμένων, από τους καυστήρες πετρελαίου θέρμανσης και την ηλεκτροκίνηση, έως την έκθεση ανθρακικού αποτυπώματος των εταιριών και την μετάβαση των ελληνικών νησιών στην κλιματική ουδετερότητα. Εξάλλου, η επίτευξη των μακροπρόθεσμων στόχων του Νόμου αυτού προϋποθέτει απαραίτητως την ενεργοποίηση και τη συστράτευση όλων των πολιτών σε μία κοινή προσπάθεια για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Άρα, θα ήταν μάλλον χρήσιμο σε αυτήν την πολυετή προσπάθεια να υπήρχε ένα σταθερό σημείο αναφοράς, προσβάσιμο σε όλους, το οποίο θα παρουσίαζε με τρόπο κατανοητό την πορεία προσέγγισης ή απόκλισης από τους κλιματικούς στόχους.

Φυσικά, οι βασικές οδηγίες των δύο εγχειριδίων της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων πρέπει να τηρούνται με προσοχή μεν, με ευελιξία δε⁵⁴⁸. Παρά τις όψιμες ανησυχίες ορισμένων περί διακινδύνευσης του κράτους δικαίου, η εμπέδωση της κουλτούρας της αξιολόγησης - και μάλιστα σε επίπεδο όχι μόνο νομιμότητας, αλλά κυρίως αποτελεσματικότητας - συνιστά όρο του ενεργού για

[apo-nailon-poy-evkola-ksexeilwnei/](#) [πρόσβαση: 29.11.2022]. Ο Δ. Σωτηρόπουλος, τονίζει ότι η λογοδοσία συνδέεται με την ανάληψη πολιτικής ευθύνης εκ μέρους των κρατούντων την εξουσία, σχετίζεται όμως και με τη διάθεση των ίδιων των πολιτών να την αποδώσουν σε εκείνους. Αυτή η διάθεση όμως έχει σταδιακά ατονήσει λόγω της διάχυτης ασυδοσίας, της τυπολατρίας και της επιλεκτικής εφαρμογής (ή, διαφορετικά, της εξουδετέρωσης της ισχύος) των κανόνων.

⁵⁴⁸ Η Α. Γαλενιανού – Χαλκιαδάκη, Σύμβουλος Επικρατείας και μέλος της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, έδωσε συνέντευξη στις 24.02.2021 στη Μ. Χατζηπαναγιώτου και της διηγήθηκε ότι υπήρξε περίπτωση όπου η απαίτηση για συγκέντρωση όλων των εξουσιοδοτικών διατάξεων σε ένα ειδικό άρθρο στο τέλος του σχεδίου νόμου – όπως δηλαδή ορίζει το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας – δημιούργησε προβλήματα κατανόησης του κειμένου του νομοσχεδίου. Και αυτό διότι μεταξύ της κύριας και της εξουσιοδοτικής διάταξης παρεμβαλλόταν μεγάλος αριθμός άρθρων, έτσι ώστε να χάνεται η νοηματική σύνδεση μεταξύ της πρώτης και της δεύτερης, με συνέπεια η κύρια διάταξη να φαίνεται εν τέλει ως μία απλή διακήρυξη αρχών. Ο σκόπελος αυτός θα μπορούσε να ξεπεραστεί με την αναγραφή της εξουσιοδοτικής διάταξης και στα δύο εκείνα σημεία του νομοσχεδίου, βλ. Μ. Χατζηπαναγιώτου, *ό.π.*, σ. 179. Μία άλλη περίπτωση όπου απαιτείται ευελιξία είναι η ακόλουθη: όταν ένα άρθρο περιλαμβάνει μεγάλο αριθμό παραγράφων, οι οποίες όμως δεν έχουν συνοχή μεταξύ τους, τότε, η τροποποίηση ενός και μόνο εδαφίου από το άρθρο αυτό ίσως να μη χρειάζεται να συνοδευτεί από την επανάληψη ολόκληρου του κειμένου του τροποποιούμενου άρθρου, χάριν ευκολίας δηλαδή. Βλ. Της ίδιας, *σ.* 179 – 180. Σε άλλη πάλι περίπτωση, την οποία διηγήθηκε η Ε. Ξανθάκη στην από 21.02.2021 συνέντευξή της στην Μ. Χατζηπαναγιώτου, η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας έκανε δεκτούς σε σχέδια νόμου όρους (π.χ. «φαύλου») οι οποίοι γενικώς θεωρούνται αδόκιμοι από νομοτεχνικής πλευράς. Ένα ακόμη σημάδι ευελιξίας, συνιστά η ενίοτε ωφέλιμη παράκαμψη της αρχής του «repeal and reenact», ώστε να διασώζεται, έστω και μερικώς, ένας υφιστάμενος νόμος. Βλ. Μ. Χατζηπαναγιώτου, *ό.π.*, σ. 230.

την επιτυχή συνέχιση της κανονιστικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα⁵⁴⁹. Παράλληλα, θα πρέπει να επισπευσθούν και άλλες δράσεις, όπως είναι η κωδικοποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων – ειδικά για τη δεύτερη, σημειώνεται πως η εγγενής αβεβαιότητα η οποία συνοδεύει ούτως ή άλλως την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (ακόμα και όταν χρησιμοποιούνται τα πλέον εξελιγμένα εργαλεία υπολογισμού) χρειάζεται να εξισορροπείται μέσω του ελέγχου και της ex post αξιολόγησης.⁵⁵⁰ Η αξιοποίηση των υπόλοιπων μέσων Καλής Νομοθέτησης θα ενισχύσει την προσπάθεια ποιοτικής αναβάθμισης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Εφόσον συμφωνηθεί ότι η κρίση των τεχνοκρατών πάνω στο αντικείμενο της αυθεντίας τους δεν είναι εξ ορισμού ορθή, ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στη συμμετοχή των πολιτών στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία μέσω της διαβούλευσης⁵⁵¹, όπου οι πολίτες ελεύθερα και με άνεση χρόνου θα καταθέτουν τις απόψεις τους και θα φωτίζουν κάθε πιθανή πτυχή του εκάστοτε εξεταζόμενου θέματος⁵⁵². Προτείνεται μάλιστα η διεύρυνση του κύκλου ζωής της διαβούλευσης, ούτως ώστε να παρέχεται στους πολίτες και τους επιστημονικούς, επαγγελματικούς, συνδικαλιστικούς, κλπ. φορείς η δυνατότητα σχολιασμού κατά τη διάρκεια εφαρμογής των ρυθμίσεων, αλλά και εκ των υστέρων⁵⁵³.

Η συμμετοχή και η διαφάνεια κατά την προπαρασκευή των ρυθμίσεων αποτελούν – μαζί με τον τακτικό έλεγχο - απαραίτητες προϋποθέσεις για την εφαρμοσιμότητά τους⁵⁵⁴. Ταυτοχρόνως δε, τα στοιχεία αυτά συνιστούν τα πλέον αποτελεσματικά εχέγγυα για την αντικειμενικότητα του τρόπου λήψης των αποφάσεων. Και αυτό διότι πρέπει πάντοτε να αποδεικνύεται πως οι αποφάσεις δεν

⁵⁴⁹ Δ. Σκιαδάς, ό.π., σ. 175 επ.

⁵⁵⁰ G. Sartor (2022), The way forward for better regulation in the EU – better focus, synergies, data and technology, IN DEPTH ANALYSIS Requested by the JURI committee, European Parliament, PE 736.129 – August 2022, pp. 26 – 29, διαθέσιμο στο [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/736129/IPOL_IDA\(2022\)736129_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/736129/IPOL_IDA(2022)736129_EN.pdf) [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁵⁵¹ Ξ. Κοντιάδης (2009), ό.π., σ. 247.

⁵⁵² Γ. Οικονόμου, ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΣΜΟΥ ΣΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2009, σσ. 90 – 92. Παράλληλα αντιμετωπίζεται και το αποκαλούμενο «δημοκρατικό έλλειμμα», βλ. Μ. Ραμματά «Η διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών και η καλή διακυβέρνηση μέσα από τη διαβούλευση», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, τεύχ. 1, 2020, σσ. 112 – 122.

⁵⁵³ Η διαβούλευση δηλαδή πρέπει να είναι μία αδιάκοπη διαδικασία, βλ. Καρκατσούλης, Π. (2022), Η καλή νομοθέτηση ως αντίδοτο στην κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, *in-social.gr*, Σεπτέμβριος, σ. 22, διαθέσιμο στο <https://in-social.gr/gggg/uploads/2022/08/Project8.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022]

⁵⁵⁴ Μέλισσας, Δ. (2008), «Η μη εφαρμογή του νόμου. Μορφή κρίσης της πολιτικής;» στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), «*Κρίση του Ελληνικού πολιτικού συστήματος;*», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σσ. 159 - 167

είναι προειλημμένες ούτε κατευθυνόμενες αλλά προϊόντα αυθεντικής και ανυστερόβουλης επιστημονικής επεξεργασίας. Ειδικότερα, η διαφάνεια, η συμμετοχή και ο έλεγχος διαμορφώνουν ένα οιονεί δίχτυ προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, καθώς λειτουργούν αποτρεπτικά απέναντι σε όποιον καιροσκόπο επιθυμεί να ικανοποιήσει με αθέμιτο τρόπο τα συμφέροντά του (και εις βάρος προφανώς του κοινωνικού συνόλου), νοθεύοντας ή «παραγγέλνοντας» ο ίδιος τα πορίσματα μίας Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης ή μίας Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων⁵⁵⁵.

Όσον αφορά στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, προτείνεται η αναβάθμιση του εργαλείου αυτού της Καλής Νομοθέτησης σε ένα έγγραφο το οποίο θα συνοδεύει το εκάστοτε σχέδιο νόμου ή κανονιστικής διοικητικής πράξης ακόμη και μετά τη δημοσίευση, ώστε να αποτελεί διαρκώς ένα «ζωντανό» και χρήσιμο κείμενο, στο οποίο θα μπορεί να ανατρέχει ο οποιοσδήποτε για να λάβει πολύτιμες πληροφορίες σχετικά με την εξέλιξη του μεταρρυθμιστικού έργου της εκάστοτε κυβέρνησης. Ενδιαφέρουσα είναι και η θέση του Ξ. Κοντιάδη, σύμφωνα με τον οποίον η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης θα πρέπει να συνοδεύεται από την εκτίμηση των επιπτώσεων των υπηρεσιών τις οποίες παρέχουν οι δημόσιοι φορείς (program impact assessment), διότι κατ' αυτόν τον τρόπο θα αποκαλυφθεί πώς επιδρούν οι ρυθμίσεις στη λειτουργία των κρατικών δομών αλλά και πόσο αποτελεσματικές είναι εν τέλει εκείνες οι δομές.⁵⁵⁶ Ο Π. Καρκατσούλης παραθέτει πέντε προτάσεις για την αποδοτικότερη αξιοποίηση του εργαλείου της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης: α) δημιουργία βάσεων δεδομένων με αξιόπιστα στοιχεία και δυνατότητα σύνδεσης όλων των βάσεων μεταξύ τους, β) διευκόλυνση της πρόσβασης του Έλληνα νομοθέτη σε διαρκώς επικαιροποιημένες πληροφορίες σχετικά με την πορεία των πραγμάτων, ούτως ώστε να βελτιωθούν και τα αντανακλαστικά του ιδίου, γ) η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης να συνοδεύει όλα ανεξαιρέτως τα νομοσχέδια, καθώς και τις τροπολογίες, δ) μεγαλύτερη ένταση στον έλεγχο εκ μέρους της Προεδρίας της Κυβέρνησης, η οποία θα πρέπει να μεριμνήσει και για τη βελτίωση του συντονισμού⁵⁵⁷ όλων των «παικτών» του συστήματος, ε) ικανοποίηση του πάγιου αιτήματος περί συγκρότησης ομάδας επιτελικών στελεχών, τα

⁵⁵⁵ Γ. Δελλής, ό.π., σσ. 349 – 350.

⁵⁵⁶ Ξ. Κοντιάδης (2009), ό.π., σσ. 246 – 247.

⁵⁵⁷ Γενικά, ο συντονισμός και ο έλεγχος αποτελούν τις υπέρτατες εγγυήσεις ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Βλ. Κοντιάδης, Ξ./ Δραμαλιώτη, Ε. (2019), «Μεταρρυθμιστικές προκλήσεις της ελληνικής δημόσιας διοίκησης» στο Ξ. Κοντιάδης, Α. Αμιλιανίδης, Χ. Ανθόπουλος (επιμ.) «*Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ*», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σ. 216.

οποία θα αναλάβουν κρίσιμα πόστα στον τομέα της νομοπαραγωγής και της ανάλυσης δημόσιας πολιτικής.⁵⁵⁸

Τέλος, προτείνεται η ενεργοποίηση του (διοικητικού) δικαστή, ο οποίος θα πρέπει να ελέγχει την τήρηση των οδηγιών που σχετίζονται με τη σύνταξη της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης κάθε νόμου ή κανονιστικής διοικητικής πράξης μείζονος οικονομικής και κοινωνικής σημασίας. Τη θέση αυτή υποστηρίζει emphaticά ο G. Dellis, κατά τον οποίον ο δικαστικός έλεγχος: α) θα πρέπει να υπεισέρχεται σε ζητήματα τυπικότητας των Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης, δηλαδή να εξετάζει αν οι Αναλύσεις συντάχθηκαν από τα αρμόδια και καταλλήλως εκπαιδευμένα άτομα, αν προηγήθηκε κάποια προσπάθεια εξεύρεσης εναλλακτικών λύσεων αν εξασφαλίστηκε η δημοσιότητα των στοιχείων και των πορισμάτων, αν η διαβούλευση έλαβε χώρα κανονικά, κλπ., β) μπορεί να συμβάλλει καθοριστικά στη θεμελίωση μίας σοβαρής και ρεαλιστικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, η παραβίαση των βασικών οδηγιών σύνταξης της οποίας θα ακυρώνει τη συνοδευόμενη ρύθμιση (τυπικό ή ουσιαστικό νόμο), γ) μπορεί να ευνοήσει τη διαμόρφωση ενός καθεστώτος διαφάνειας και συμμετοχικότητας στο πλαίσιο πάντοτε της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, δ) μπορεί να είναι συμβατός με τις συνταγματικές δεσμεύσεις του δικαιοδοτικού έργου, καθώς ο εφαρμοστής του δικαίου δε θα μελετά τη σκοπιμότητα του νομοθέτη και της κανονιστικής δράσας διοίκησης, αλλά ο ίδιος θα εξετάζει τα αντικειμενικά ευρήματα της εκάστοτε Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης ώστε να κρίνει αν αυτά δικαιολογούν την παραγωγή των διαφόρων ρυθμίσεων.⁵⁵⁹ Ο A. Alemanno, επίσης, διατείνεται ότι η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης μπορεί να προσφέρει μία νέα και μέχρι πρόσφατα άγνωστη οπτική στο δικαστή, πάνω στα κοινωνικά και οικονομικά θέματα τα οποία αγγίζει με τη δράση του ο νομοθέτης – εξάλλου, η αφομοίωση των διαδικαστικών ρυθμίσεων της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης από κανόνες τύπου soft law (όπως είναι, στην περίπτωση που εξετάζει η παρούσα εργασία, των δύο εγχειριδίων της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων), δημιουργεί ευλόγως

⁵⁵⁸ Καρκατσούλης, Π. (2022), Η καλή νομοθέτηση ως αντίδοτο στην κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, *in-social.gr*, Σεπτέμβριος, σ. 12, διαθέσιμο στο <https://in-social.gr/gggg/uploads/2022/08/Project8.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

⁵⁵⁹ Dellis, G. (2013). Can You Teach an Old Public Law System New Tricks? The Greek Experience on Good Regulation: From Parody to Tragedy Without (Yet) a Deus Ex Machina. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/SSRN.2220636> [πρόσβαση: 29.11.2022].

την προσδοκία ότι ο δικαστής δε θα υποκύψει σε δογματισμούς και δε θα αφήσει ανέλεγκτο αυτό το πεδίο.⁵⁶⁰

⁵⁶⁰ Alemanno, A. (2017), Courts and regulatory impact assessment, in C. A. Dunlop and C. M. Radaelli (Eds.), *Handbook of Regulatory Impact Assessment*, pp. 136 – 138, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Επίλογος

Η βελτίωση της ποιότητας του ρυθμιστικού περιβάλλοντος αποτελεί, τουλάχιστον για την περίπτωση της Ελλάδας, μία δύσκολη άσκηση. Αυτό μαρτυρούν οι ατελείς ή ημιτελείς προσπάθειες της τελευταίας εικοσαετίας, οι οποίες κορυφώθηκαν αλλά μάλλον δε δικαιώθηκαν με τη θέσπιση του Νόμου 4622/2019. Όταν στον πυρήνα του ζητήματος της Καλής Νομοθέτησης και, κατ' επέκταση, της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, ευρίσκεται η αποτελεσματικότητα, είναι προφανές ότι ένας φαινομενικά άρτιος σχεδιασμός δεν αρκεί, εάν την ίδια στιγμή δε συνοδεύεται από ικανοποιητικά δείγματα γραφής σε ό,τι αφορά την εφαρμογή αυτού ακριβώς του σχεδιασμού. Βεβαίως, είναι ως ένα βαθμό αναμενόμενο ότι η θεωρία με την πράξη ενίοτε απέχουν μεταξύ τους, ακόμη και σημαντικά, παρ' όλα αυτά θα ήταν ωφέλιμο να τονιστεί ως καταληκτική παρατήρηση ότι ορισμένες δημόσιες πολιτικές δεν προσφέρονται ούτε για επικοινωνιακή εκμετάλλευση, ούτε όμως και για στείρα κομματική αντιπαράθεση.

Τέτοιου είδους δημόσια πολιτική είναι και αυτή της Καλής Νομοθέτησης. Συνεπώς, στο μέτρο κατά το οποίο η ευθύνη για την προπαρασκευή των πάσης φύσεως ρυθμίσεων ανήκει στους βουλευτές και τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, είναι εύλογο να υποτεθεί ότι μόνο μέσα από την αλλαγή νοοτροπίας και κουλτούρας όλων αυτών των παραγόντων μπορούν εν τέλει να εμπεδωθούν οι πολυπόθητες αλλαγές στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Δεν είναι αναγκαίες, επομένως, οι πομπώδεις εξαγγελίες περί πάταξης της πολυνομίας και της κακονομίας εκ μέρους των μελών της εκάστοτε κυβέρνησης, ούτε είναι χρήσιμες οι μονότονες αντικυβερνητικές κορώνες οι οποίες δεν εισφέρουν τίποτε γόνιμο στον κοινοβουλευτικό διάλογο. Αυτό που απαιτείται είναι ο συνδυασμός της πολιτικής βούλησης και της διοικητικής επάρκειας, προς την κατεύθυνση της υλοποίησης των στόχων οι οποίοι έχουν ήδη ορισθεί. Η ευθύνη για τη πλημμελή αξιοποίηση εργαλείων όπως είναι η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης βαραίνει τα ίδια πρόσωπα, ή ορθότερα τα ίδια «θεσμικά υποκείμενα», τα οποία είναι επιφορτισμένα σε πρώτο χρόνο με την κατασκευή αυτών των εργαλείων. Άρα, δεν έχει τόση σημασία η διαμόρφωση του περιεχομένου της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, όσο η ειλικρινής πρόθεση εκείνων οι οποίοι εμπλέκονται στη διαδικασία νομοπαραγωγής, ότι θα τηρούν αυτά για τα οποία έχουν προηγουμένως δεσμευτεί.

Η Καλή Νομοθέτηση είναι μία μακροπρόθεσμη στρατηγική, τα οφέλη από τη χάραξη της οποίας αργούν να εμφανισθούν. Ομοίως, η σύνταξη μίας Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης δεν πρέπει να εκλαμβάνεται ως μία ακόμη τυπική,

γραφειοκρατική υποχρέωση, η αξία της οποίας εξαντλείται τη στιγμή κατά την οποία αυτή δημοσιεύεται και αναρτάται στο διαδίκτυο. Κάθε Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης πρέπει απαραίτητως να χαρακτηρίζεται από διάρκεια, υπό την έννοια ότι: α) προτού αυτή συνταχθεί, θα πρέπει να έχει προηγηθεί σοβαρός σχεδιασμός με τη χρήση δεικτών και παραμέτρων, την αξιοποίηση ποιοτικών και ποσοτικών δεδομένων, τον προσδιορισμό υλοποιήσιμων στόχων, κ.λπ., και β) αφότου η ίδια λάβει την τελειωτική της μορφή, θα πρέπει να λειτουργεί συνεχώς ως ένας μηχανισμός επαλήθευσης ή ακόμη και διάψευσης των προσδοκιών εκείνων που είχαν αρχικώς τη σχετική νομοθετική πρωτοβουλία. Χρειάζεται, με άλλα λόγια, υπομονή και σχέδιο εκ μέρους όλων όσοι ασχολούνται με την εκπόνηση προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής και, συνακόλουθα, με το σχεδιασμό του περιεχομένου των διαφόρων ρυθμίσεων.

Στην παρούσα εργασία εξετάστηκε διεξοδικά η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του Εθνικού Κλιματικού Νόμου. Φυσικά, το δείγμα είναι υπερβολικά μικρό για να εξαχθεί ένα ασφαλές συμπέρασμα σχετικά με το κατά πόσον τηρούνται οι τυποποιημένες στον Νόμο 4622/2019 οδηγίες περί Καλής Νομοθέτησης. Παρότι μικρό, όμως, το δείγμα δεν μπορεί να θεωρηθεί εντελώς ακατάλληλο για το σκοπό αυτής της διπλωματικής εργασίας. Ο Εθνικός Κλιματικός Νόμος προέρχεται από νομοθετική πρωτοβουλία της ίδιας Κυβέρνησης η οποία έφερε προς ψήφιση στη Βουλή το Νόμο για το Επιτελικό Κράτος. Το χρονικό διάστημα το οποίο μεσολαβεί μεταξύ των δύο νομοθετημάτων είναι μικρότερο της τριετίας, άρα μπορεί να υποστηριχθεί βασίμως ότι οι πολιτικοί αλλά και οι δημόσιοι υπάλληλοι θα είχαν στη διάθεσή τους αρκετό χρόνο για να εξοικειωθούν με την ορθή χρήση του εργαλείου της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης. Η σημασία του ίδιου του Εθνικού Κλιματικού Νόμου είναι επίσης αδιαμφισβήτητη. Δεν πρόκειται για ένα τυχαίο νομοθέτημα το οποίο γράφεται κατά τρόπο πρόχειρο και το οποίο αποσκοπεί να καλύψει μία πρόσκαιρη ανάγκη με εργαλεία περιορισμένου βεληνεκούς. Το ακριβώς αντίθετο ισχύει.

Με βάση αυτές λοιπόν τις παραδοχές, δεν είναι παράλογο να υποτεθεί ότι ο Νόμος 4936/2022 αποτελεί φαινομενικά το ιδανικό έδαφος για να φυτευτεί και να ανθίσει ο σπόρος της Καλής Νομοθέτησης. Η πραγματικότητα, όμως, μάλλον διαψεύδει παρά επιβεβαιώνει αυτές τις εικασίες. Όπως έχει ήδη παρουσιαστεί, η παραβίαση διατάξεων του Νόμου 4622/2019 - αλλά και των ειδικότερων οδηγιών οι οποίες περιέχονται στα δύο εγχειρίδια της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων - είναι αρκετά εκτεταμένη. Δημιουργείται μάλιστα η

εντύπωση ότι το πρόβλημα είναι δομικό και σχετίζεται με τη φιλοσοφία των ανθρώπων οι οποίοι ασχολούνται με τη διαχείριση των εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης. Φαίνεται, δηλαδή, ότι υπάρχει μία αναντιστοιχία μεταξύ όλων όσα ορίζει ο νομοθέτης ότι πρέπει να γίνονται στο σκέλος της σύνταξης Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης και εκείνων που πράγματι εφαρμόζονται από τη Βουλή και τη δημόσια διοίκηση. Πρόκειται για μία διακεκριμένη παραλλαγή της διαχρονικής και σχεδόν αξιωματικής ρήσης του Ε. Ροΐδη⁵⁶¹, μόνο που οι «νόμοι» αυτήν τη φορά τίθενται σε ένα αυτοαναφορικό πλαίσιο, καθώς το ζητούμενο εν προκειμένω είναι να εφαρμόζονται οι κανόνες οι οποίοι ρυθμίζουν τον τρόπο παραγωγής των κανόνων.

Επομένως, η διάθεση – εκ μέρους του πολιτικού κόσμου αλλά και των στελεχών της δημόσιας διοίκησης - για πραγματική και όχι εικονική εφαρμογή των κανόνων οι οποίοι διέπουν την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης είναι το κρίσιμο στοιχείο για την αξιοποίηση αυτού του τόσο σημαντικού εργαλείου Καλής Νομοθέτησης.⁵⁶² Βεβαίως, οποιαδήποτε δράση σχετίζεται με την αναμόρφωση της ήδη χρησιμοποιούμενης εργαλειοθήκης είναι κατ' αρχήν ευπρόσδεκτη. Θα ήταν αντιφατικό, εξάλλου, τη στιγμή κατά την οποία γίνεται λόγος για ποιοτική αναβάθμιση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος και αποτελεσματικότητα των κανόνων δικαίου, από τη συζήτηση αυτή να απουσιάζουν κατά τρόπο ηχηρό τα ίδια τα μέσα της Καλής Νομοθέτησης. Ωστόσο, κάθε παρέμβαση πρέπει να είναι στοχευμένη και να μην ακυρώνει τα όποια κεκτημένα.

⁵⁶¹ Ο σπουδαίος λογοτέχνης και συγγραφέας του 19^{ου} αιώνα Εμμανουήλ Ροΐδης (1836 - 1904) είχε δηλώσει πως «Εις νόμος απαιτείται εις αυτήν την χώραν, ο οποίος να επιτάσσει την εφαρμογήν των υπολοίπων νόμων». Βλ. τη σχετική αναφορά στο Σ. Βλαχόπουλος, «Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής – Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα», στον τόμο με τα Πρακτικά του Συνεδρίου «*Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μίας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*» (26 – 27 Απριλίου 2017, Βουλή των Ελλήνων, αίθουσα Γερουσίας), Δημοσιεύματα ΕΔΜΜΟΕ, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018, σ. 31.

⁵⁶² Carroll, P., Deighton-Smith, R., Silver, H., & Walker, C. (2008). The Regulatory Impact System: Promise and performance. In *Minding the Gap: Appraising the promise and performance of regulatory reform in Australia* p. 29. ANU Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt24hdst.8> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Πηγές – Βιβλιογραφία

Πηγές

Νομοθετικά κείμενα & συνοδευτικά έγγραφα

Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», διαθέσιμο στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/r-kalnom-eis.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου 4622/2019, διαθέσιμη στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/11055576.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του σχεδίου νόμου με τίτλο «Εθνικός Κλιματικός Νόμος-Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή», διαθέσιμη στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/11962786.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1119 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Ιουνίου 2021 για τη θέσπιση πλαισίου με στόχο την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 401/2009 και (ΕΕ) 2018/1999 («ευρωπαϊκό νομοθέτημα για το κλίμα»), (L 243), Διαθέσιμος στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119&from=EL> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Κανονισμός της Βουλής.

Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Νόμος 2690/1999).

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

Νόμος 4142/2013 «Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση (Α.ΔΙ.Π.Π.Δ.Ε.)», ΦΕΚ 83Α/9-4-2013.

Νόμου 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) – δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 143/Α/2014.

Νόμος 4354/2015 «Διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, μισθολογικές ρυθμίσεις και άλλες επείγουσες διατάξεις εφαρμογής της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων», ΦΕΚ 176/Α/16-12-2015.

Νόμος 4622/2019, «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019.

Νόμος 4829/2021 «Ενίσχυση διαφάνειας και λογοδοσίας σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας, αποκατάσταση της ακεραιότητας του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας και λοιπές διατάξεις», ΦΕΚ 166/Α/10.9.2021.

Νόμος 4915/2022, «Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς, διατάξεις για θέματα ανθρώπινου δυναμικού και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, νομοθετικό πλαίσιο εκπαίδευσης των σπουδαστών/σπουδαστριών της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης για την ένταξη στον κλάδο Π.Ε. Επιτελικών Στελεχών, διατάξεις για την ολοκλήρωση της μεταφοράς των δασικών υπηρεσιών στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, διατάξεις για την εφαρμογή του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0», Εθνική Σύμβαση Ομογενών και άλλες επείγουσες διατάξεις», ΦΕΚ 63/Α/24.03.2022.

Νόμος 4936/2022 «Εθνικός Κλιματικός Νόμος - Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, επείγουσες διατάξεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης και την προστασία του περιβάλλοντος», ΦΕΚ 105/Α/27.05.2022.

Πρακτικά της ΡΚΣΤ', 25 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220525.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Πρακτικά της ΡΚΖ', 26 Μαΐου 2022, Συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, διαθέσιμα στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20220526.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Προεδρικό Διάταγμα 70/2021 «Σύσταση Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας, μεταφορά υπηρεσιών και αρμοδιοτήτων μεταξύ Υπουργείων», ΦΕΚ 161/Α//09.09.2021.

Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Συνθήκη του Άμστερνταμ, διαθέσιμη στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Σύνταγμα (1975/1986/2001/2008/2019).

ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑ I του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας «Εθνικός Κλιματικός Νόμος – Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή». Διαθέσιμη στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bbb19498-1ec8-431f-82e6-023bb91713a9/11969378.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑ II του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας «Εθνικός Κλιματικός Νόμος – Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή». Διαθέσιμη στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bbb19498-1ec8-431f-82e6-023bb91713a9/11969380.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ιστοσελίδες

Ενεργειακή κρίση: Τα μέτρα που παίρνουν 11 χώρες της Ε.Ε. – Γιατί η Ιρλανδία «εξαιρείται», <https://m.naftemporiki.gr/?m>, 30 Αυγούστου 2022, διαθέσιμο στο <https://m.naftemporiki.gr/story/1898813/energeiaki-krisi-ta-metra-pou-pairnoun-11-xores-tis-ee-giati-i-irlandia-eksaireitai> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Ενεργειακή κρίση: Τα μέτρα που εξετάζουν οι «27», η Κομισιόν και η ελληνική πρόταση, <https://www.tanea.gr/>, 30 Σεπτεμβρίου 2022, διαθέσιμο στο <https://www.tanea.gr/2022/09/30/economy/energeiaki-krisi-ta-metra-pou-eksetazoun-oi-27-i-komision-kai-i-elliniki-protasi/> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Πολυνομία και κακονομία, olbios.org, διαθέσιμο στο <https://olbios.org/gr/%CF%80%CE%BF%CE%BB%CF%85%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%AF%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9->

[%CE%BA%CE%B1%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%AF%CE%B1/](#) [πρόσβαση: 29.11.2022].

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_el [πρόσβαση: 29.11.2022].

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_el [πρόσβαση: 29.11.2022].

<https://howto.gov.gr/mod/book/view.php?id=507> [πρόσβαση: 29.11.2022].

<https://howto.gov.gr/mod/book/view.php?id=513> [πρόσβαση: 29.11.2022].

<https://unric.org/el/17-%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%87%CE%BF%CE%B9-%CE%B2%CE%B9%CF%89%CF%83%CE%B9%CE%BC%CE%B7%CF%83-%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CF%80%CF%84%CF%85%CE%BE%CE%B7%CF%83/> [πρόσβαση: 29.11.2022].

<https://www.ekdd.gr/%CE%B5%CF%80%CE%B9%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%B7-%CE%B5%CE%BA%CF%80%CE%B1%CE%B9%CE%B4%CE%B5%CF%85%CF%83%CE%B7-%CE%B5%CF%80%CE%B9%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%89%CE%BD-%CF%83%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%B5/> [πρόσβαση: 29.11.2022].

<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/11963208.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

<https://www.oecd.org/corruption/ethics/lobbying/> [πρόσβαση: 29.11.2022].

<http://www.opengov.gr/gengk/?c=294> [πρόσβαση: 29.11.2022].

<https://www.secdigital.gov.gr/project/psifiopoiisi-tis-analysis-synepeion-r/> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Αγγελόπουλος, Κ. (2009), «Σύγχρονη δημόσια διοίκηση: οι νέες απαιτήσεις και ο καταλύτης για το βέλτιστο αποτέλεσμα» στον τόμο με τα πρακτικά του 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων «ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: «ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ», ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ» 11 – 13 Οκτωβρίου 2007, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Αλεξόπουλος, Α./Α. Θεοδοσιάδη, Α./Γ. Πασιόπουλος, Γ. (2009), «Οι αρχές οικονομικής ρύθμισης στην Ελλάδα ως θεσμικά αντίδοτα στη διαφθορά: Επιτροπή Ανταγωνισμού, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων» στον τόμο με τα πρακτικά του 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων «ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: «ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ», ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ» 11 – 13 Οκτωβρίου 2007, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Αλιβιζάτος, Ν./Βουρλούμης, Π./Γεραπετρίτης, Γ./Κτιστάκης, Γ./Μάνος, Σ./Σπυρόπουλος, Φ. (2016), *ΕΝΑ ΚΑΙΝΟΤΟΜΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ. A NEW CONSTITUTION FOR GREECE. ΚΕΙΜΕΝΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ*, Αθήνα: ΜΕΤΑΙΧΜΙΟ.

Ανδρονόπουλος, Μ. (2019), Πόσους νόμους μπορεί να αφομοιώσει μία κοινωνία;, *slpress.gr*, 2. Δεκέμβριος. Διαθέσιμο στο <https://slpress.gr/politiki/posoys-nomoys-mporei-na-afomoiosei-mia-koinonia/> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Ανδρουλάκης, Β. (2018), «Το ζητούμενο συνδυασμού έλλογης ταχύτητας και αποτελεσματικότητας με τον δίκαιο χαρακτήρα της διοικητικής δίκης», στον τόμο με τα Πρακτικά του Συνεδρίου «*Η απονομή της δικαιοσύνης ως βασικός πυλώνας της εννομούμενης πολιτείας. Σύγχρονες προκλήσεις βελτίωσης του ελληνικού συστήματος*» (4 – 5 Μαΐου 2018), Δημοσιεύματα ΕΔΜΜΟΕ, 2^{ος} Τόμος, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

- Αρτίκης, Π. (2017), «Οικονομική Επιστήμη, Νομική Επιστήμη και Προγραμματισμός», Κ' Επιστημονικό Συμπόσιο «Οικονομική Ανάπτυξη & Δίκαιο», Πανεπιστήμιο Πειραιώς – Ελεγκτικό Συνέδριο, σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πειραιώς, Πέμπτη 17 και Παρασκευή 18 Μαρτίου 2016, Αφιερωμένο στον Ομότιμο Καθηγητή Γεώργιο Σπ. Οικονόμου, τ. Πρύτανη Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αίθουσα Συνεδρίων Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Ασπρίδης, Γ. (2013), *Εισαγωγή στην Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του Ελληνικού Κράτους*, Αθήνα: Προπομπός.
- Βάβουρας, Ι./Μανωλάς, Γ./Συρμαλή, Μ.-Ε. (2011), «Διακυβέρνηση, δημοκρατία και διαφθορά: Οι σχέσεις – επιπτώσεις τους στην οικονομική ανάπτυξη» στο Ι. Βάβουρας, Π. Τσίρης (επιμ.) «ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ», Αθήνα: Παπαζήσης.
- Βαμβακάς, Ι. (2019), ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΕΣ ΣΕ ΣΑΘΡΑ ΘΕΜΕΛΙΑ. Ο κάθε πολίτης ενώπιον του χρέους του, Αθήνα: Αρμός.
- Βενετσανοπούλου, Μ. (2014), *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί μηχανισμοί*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Βενιζέλος, Ε. (2008), Προς μία μετα-αντιπροσωπευτική δημοκρατία. Οι θεσμικές προϋποθέσεις μιας άλλης πολιτικής, Αθήνα: Πόλις.
- Βλαχόπουλος, Σ. (2018), «Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής – Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα», στον τόμο με τα Πρακτικά του Συνεδρίου «*Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μίας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*» (26 – 27 Απριλίου 2017, Βουλή των Ελλήνων, αίθουσα Γερουσίας), Δημοσιεύματα ΕΔΜΜΟΕ, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος ΙΗ' – Σύνοδος Γ', Διαρκής Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, (2022). *Εκθεση της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας «Εθνικός Κλιματικός Νόμος – Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή», διαθέσιμη στο*

https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/11969325_1.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

Βούλτεψη, Σ. (2019), Η μεγάλη περιπέτεια του Επιτελικού Κράτους, *liberal.gr*, 29. Ιούλιος, <https://www.liberal.gr/apopsi/i-megali-peripeteia-toy-epitelikoy-kratoys> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Γαλάνης, Π. (2022), Σεμινάριο Επιμόρφωσης με θέμα «Εθνικός Κλιματικός Νόμος και Κλιματική Αλλαγή», 28.09.2022, Κέντρο Ευρωπαϊκού και Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου.

Γανίτου, Κ. (2020). *ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΚΑΙ ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ: ΜΑΘΗΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ*. (Διδακτορική Διατριβή). Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Κομοτηνή. <http://dx.doi.org/10.12681/eadd/49527> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Γεραπετρίτης, Γ. (2012), *ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ ΒΟΥΛΗ. Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Γεραπετρίτης, Γ. (2018), «Η αναθεωρητική πορεία προς έναν έλλογο κοινοβουλευτισμό», στον τόμο με τα Πρακτικά του Συνεδρίου «*Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μίας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*» (26 – 27 Απριλίου 2017, Βουλή των Ελλήνων, αίθουσα Γερουσίας), Δημοσιεύματα ΕΔΜΜΟΕ, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Γέροντας, Α./Λύτρας, Σ./Παυλόπουλος, Π./Σιούτη, Γ./Φλογαΐτης, Σ. (2010), *Διοικητικό Δίκαιο*. Β' έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Γκιζέλης, Γ. (2009), *Το πελατειακό κράτος η ελληνική γραφειοκρατία και οι παράγοντες διαμόρφωσης της ελληνικής ιδιαιτερότητας*, Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών.

Δαγτόγλου, Π. (2012), *Συνταγματικό δίκαιο, Ατομικά δικαιώματα*, τέταρτη ενημερωμένη φοιτητική έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Δαρειωτάκη, Α. (2020), «*Κανονιστική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα. Η επιρροή των μέσων καλής νομοθέτησης στην νομοπαραγωγική διαδικασία: Η περίπτωση της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων*», Διπλωματική Εργασία, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Κόρινθος. Διαθέσιμη στο <https://amitos.library.uop.gr/xmlui/bitstream/handle/123456789/5697/901-2020%20%ce%94%ce%91%ce%a1%ce%95%ce%99%ce%a9%ce%a4%ce%>

[91%ce%9a%ce%97%20%ce%91%ce%a1%ce%99%ce%a3%ce%a4%ce%97.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/file.php/KST114/%CE%A5%CE%9B%CE%99%CE%9A%CE%9F%20%CE%9C%CE%91%CE%98%CE%97%CE%9C%CE%91%CE%A4%CE%9F%CE%A3/%CE%95%CE%BA%CF%80%CE%B1%CE%B9%CE%B4%CE%B5%CF%85%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CE%95%CE%B3%CF%87%CE%B5%CE%B9%CF%81%CE%AF%CE%B4%CE%B9%CE%BF%20docx.pdf) [πρόσβαση: 29.11.2022].

Δελλής, Γ. (2018), *Δήμος και Αγορά. Το δημόσιο δίκαιο «αλλιώς», με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης*, Αθήνα: Ευρασία.

Δέλλιος, Γ. (2018), «Σκέψεις για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της κακής νομοθέτησης και της πολυνομίας στην ποιότητα απονομής της πολιτικής δικαιοσύνης», στον τόμο με τα Πρακτικά του Συνεδρίου «*Η απονομή της δικαιοσύνης ως βασικός πυλώνας της ευνομούμενης πολιτείας. Σύγχρονες προκλήσεις βελτίωσης του ελληνικού συστήματος*» (4 – 5 Μαΐου 2018), Δημοσιεύματα ΕΔΜΜΟΕ, 2^{ος} Τόμος, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Δημητρόπουλος, Α. (2011), *Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου ΜΕΡΟΣ Α': Γενική Συνταγματική Θεωρία ΜΕΡΟΣ Β': Οργάνωση και λειτουργία του Κράτους*, Β' έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Δημητρόπουλος, Α. (2012), «Η ρυθμιστική εξουσία του εκλογικού σώματος και η κρίση του αντιπροσωπευτισμού» στο Ξ. Κοντιάδης, Φ. Σπυρόπουλος, Κ. Τσουκαλάς (επιμ.) «*Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης*». *Μελέτες στη μνήμη του Δημήτρη Θ. Τσάτσου*, Αθήνα: Σαββάλας.

Διέλλας, Γ. (2019), «Η θεσμική μνήμη στην ελληνική δημόσια διοίκηση», 1^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου: «*Δημόσια Διακυβέρνηση: προοπτικές και προκλήσεις στον 21^ο αιώνα*», 31.10 – 1.11.2018, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Δραμαλιώτη, Ε./ Στεφοπούλου, Ε. (2018), Καλή νομοθέτηση. Σημειώσεις μαθήματος. Διαθέσιμο στο <https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/file.php/KST114/%CE%A5%CE%9B%CE%99%CE%9A%CE%9F%20%CE%9C%CE%91%CE%98%CE%97%CE%9C%CE%91%CE%A4%CE%9F%CE%A3/%CE%95%CE%BA%CF%80%CE%B1%CE%B9%CE%B4%CE%B5%CF%85%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CE%95%CE%B3%CF%87%CE%B5%CE%B9%CF%81%CE%AF%CE%B4%CE%B9%CE%BF%20docx.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Δραμαλιώτη, Π. (2021), *Το επιτελικό κράτος. Ρυθμιστική συνοχή και προγραμματισμός στο Κέντρο Διακυβέρνησης*, Αθήνα: Παπαζήσης.

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (2022), ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΤΗΣ ΚΗ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΣΕΙΡΑΣ, ΤΜΗΜΑ ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, διαθέσιμο στο <https://www.ekdd.gr/wp-content/uploads/2022/10/%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%A1%CE%A4%CE%97%CE%9C%CE%91-5-%CE%A0%CE%A3-%CE%93%CE%94.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (2022), ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΤΗΣ ΚΗ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΣΕΙΡΑΣ, ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ, διαθέσιμο στο <https://www.ekdd.gr/wp-content/uploads/2022/10/%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%A1%CE%A4%CE%97%CE%9C%CE%91-2-%CE%A0%CE%A3-%CE%94%CE%95%CE%A5.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (2022), ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΤΗΣ ΚΗ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΣΕΙΡΑΣ, ΤΜΗΜΑ ΕΜΠΟΡΙΚΩΝ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ, διαθέσιμο στο <https://www.ekdd.gr/wp-content/uploads/2022/10/%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%A1%CE%A4%CE%97%CE%9C%CE%91-7-%CE%A0%CE%A3-%CE%9F%CE%95%CE%A5.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (2022), ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΤΗΣ ΚΗ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΣΕΙΡΑΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ, διαθέσιμο στο <https://www.ekdd.gr/wp-content/uploads/2022/10/%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%A1%CE%A4%CE%97%CE%9C%CE%91-4-%CE%A0%CE%A3-%CE%91%CE%A0%CE%A0.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (2022), ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΤΗΣ ΚΗ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΣΕΙΡΑΣ, ΤΜΗΜΑ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ – ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ, διαθέσιμο στο [https://www.ekdd.gr/wp-](https://www.ekdd.gr/wp-content/uploads/2022/10/%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%A1%CE%A4%CE%97%CE%9C%CE%91-6-%CE%A0%CE%A3-%CE%94%CE%9F%CE%9A%CE%A0.pdf)

[content/uploads/2022/10/%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%A1%CE%A4%CE%97%CE%9C%CE%91-6-%CE%A0%CE%A3-%CE%94%CE%9F%CE%9A%CE%A0.pdf](https://www.ekdd.gr/wp-content/uploads/2022/10/%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%A1%CE%A4%CE%97%CE%9C%CE%91-6-%CE%A0%CE%A3-%CE%94%CE%9F%CE%9A%CE%A0.pdf)

[πρόσβαση: 29.11.2022].

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (2022), ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΤΗΣ ΚΗ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΣΕΙΡΑΣ, ΤΜΗΜΑ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ – ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ, διαθέσιμο στο [https://www.ekdd.gr/wp-](https://www.ekdd.gr/wp-content/uploads/2022/10/%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%A1%CE%A4%CE%97%CE%9C%CE%91-3-%CE%A0%CE%A3-%CE%94%CE%A5%CE%A5.pdf)

[content/uploads/2022/10/%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%A1%CE%A4%CE%97%CE%9C%CE%91-3-%CE%A0%CE%A3-%CE%94%CE%A5%CE%A5.pdf](https://www.ekdd.gr/wp-content/uploads/2022/10/%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%A1%CE%A4%CE%97%CE%9C%CE%91-3-%CE%A0%CE%A3-%CE%94%CE%A5%CE%A5.pdf)

[πρόσβαση: 29.11.2022].

Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (2022), Νέα Επιμορφωτικά Προγράμματα «Η Καλή Νομοθέτηση στην πράξη: Σύνταξη Ρυθμιστικών Κειμένων και Συνοδευτικών Εγγράφων», 16. Σεπτέμβριος, διαθέσιμο στο [https://www.ekdd.gr/%ce%bd%ce%ad%ce%b1-](https://www.ekdd.gr/%ce%bd%ce%ad%ce%b1-%ce%b5%cf%80%ce%b9%ce%bc%ce%bf%cf%81%cf%86%cf%89%cf%84%ce%b9%ce%ba%ce%ac-%cf%80%cf%81%ce%bf%ce%b3%cf%81%ce%ac%ce%bc%ce%bc%ce%b1%cf%84%ce%b1-%ce%b7-%ce%ba%ce%b1%ce%bb%ce%ae/)

[%ce%b5%cf%80%ce%b9%ce%bc%ce%bf%cf%81%cf%86%cf%89%cf%84%ce%b9%ce%ba%ce%ac-%cf%80%cf%81%ce%bf%ce%b3%cf%81%ce%ac%ce%bc%ce%bc%ce%b1%cf%84%ce%b1-%ce%b7-%ce%ba%ce%b1%ce%bb%ce%ae/](https://www.ekdd.gr/%ce%bd%ce%ad%ce%b1-%ce%b5%cf%80%ce%b9%ce%bc%ce%bf%cf%81%cf%86%cf%89%cf%84%ce%b9%ce%ba%ce%ac-%cf%80%cf%81%ce%bf%ce%b3%cf%81%ce%ac%ce%bc%ce%bc%ce%b1%cf%84%ce%b1-%ce%b7-%ce%ba%ce%b1%ce%bb%ce%ae/)

[πρόσβαση: 29.11.2022].

Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης (2020), *Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού 2020 – 2025*, διαθέσιμη στο [http://www.opengov.gr/digitalandbrief/wp-](http://www.opengov.gr/digitalandbrief/wp-content/uploads/downloads/2020/12/digitalstrategy.pdf)

[content/uploads/downloads/2020/12/digitalstrategy.pdf](http://www.opengov.gr/digitalandbrief/wp-content/uploads/downloads/2020/12/digitalstrategy.pdf)

[πρόσβαση: 29.11.2022].

- Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής (2019). Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των Κυβερνητικών Οργάνων και της Κεντρικής Διοίκησης». Διαθέσιμη στο https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/e-epitelikokratos-epist-neo_XPress_Hamster_temp.qxp.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής (2022). Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Εθνικός Κλιματικός Νόμος – Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή». Διαθέσιμη στο https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/11969328_1.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Ζέρβας, Θ. (2019), *Ρυθμιστικό Δίκαιο και Συμπεριφορική Χρηματοοικονομική. Οι ανορθολογικές πρακτικές των επενδυτών και ο ρόλος των ήπιων νομοθετικών παρεμβάσεων*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Ζύγουρα, Ο. (2017), «Η οικονομική ανάπτυξη ως σκοπός και στόχος του κράτους κατά το άρθρο 106 του Συντάγματος», Κ' Επιστημονικό Συμπόσιο «Οικονομική Ανάπτυξη & Δίκαιο», Πανεπιστήμιο Πειραιώς – Ελεγκτικό Συνέδριο, σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πειραιώς, Πέμπτη 17 και Παρασκευή 18 Μαρτίου 2016, Αφιερωμένο στον Ομότιμο Καθηγητή Γεώργιο Σπ. Οικονόμου, τ. Πρύτανη Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αίθουσα Συνεδρίων Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Καλτσώνης, Δ. (2014), *Δίκαιο και κοινωνία στον 21^ο αιώνα. ΔΙΚΑΙΟ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ*, Αθήνα: Τόπος.
- Καλυβιώτου, Μ. (2017), «Μέρος Γ': Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας, Άρθρο 74», στο Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.) «*Σύνταγμα: κατ' άρθρο ερμηνεία*», Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Καμτσίδου, Ι. (2018), «Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοίκησης», στον τόμο με τα Πρακτικά του Συνεδρίου «*Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μίας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*» (26 – 27 Απριλίου 2017, Βουλή των Ελλήνων, αίθουσα Γερουσίας), Δημοσιεύματα ΕΔΜΜΟΕ, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

- Κανελλόπουλος, Π. (2017), «Η νομική βεβαιότητα ως προϋπόθεση οικονομικής ανάπτυξης», Κ' Επιστημονικό Συμπόσιο «Οικονομική Ανάπτυξη & Δίκαιο», Πανεπιστήμιο Πειραιώς – Ελεγκτικό Συνέδριο, σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πειραιώς, Πέμπτη 17 και Παρασκευή 18 Μαρτίου 2016, Αφιερωμένο στον Ομότιμο Καθηγητή Γεώργιο Σπ. Οικονόμου, τ. Πρύτανη Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αίθουσα Συνεδρίων Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Καρκατσούλης, Π. (1990), *Η ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΩΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗ. Προλεγόμενα σε μία συστηματική θεωρία της Νομοθέτησης*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Καρκατσούλης, Π. (2001), «Η πολιτική καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα» στο Ξ. Κοντιάδης, Φ. Σπυρόπουλος (επιστημονική επιμέλεια) «*ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ. Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*», Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Καρκατσούλης, Π. (2004), *ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΣΕ ΜΕΤΑΒΑΣΗ. Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση*», Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Καρκατσούλης, Π. (2008) «Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα» στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), «*Κρίση του Ελληνικού πολιτικού συστήματος;*», Αθήνα: Παπαζήσης.
- Καρκατσούλης, Π./Πλυμάκης, Ι./Στεφοπούλου, Ε. (2009) «Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων του ρυθμιστικού πλαισίου για τις ΣΔΙΤ» στον τόμο με τα πρακτικά του 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων «*ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: «ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ», ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ*» 11 – 13 Οκτωβρίου 2007, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Καρκατσούλης, Π. (2011), *ΡΥΘΜΙΣΗ – ΑΠΟΡΡΥΘΜΙΣΗ – ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ. Μεταλλάγες του κανόνα δικαίου στην εποχή της παγκοσμιοποίησης*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Καρκατσούλης, Π. (2017), *Διοικώντας (σ)την κρίση*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

- Καρκατσούλης, Π. (2019), Το «επιτελικό κράτος» ως άλλοθι μιας συγκεντρωτικής διακυβέρνησης, *athensvoice.gr*, 31. Ιούλιος. Διαθέσιμο στο <https://www.athensvoice.gr/epikairoτητα/politiki-oikonomia/567568/epiteliko-kratos-os-allothi-mias-sygkentrotikis-diakyvernisis/> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Καρκατσούλης, Π. (2020). Ο κορωνοϊός βλάπτει σοβαρά και το κράτος δικαίου!, *marketnews.gr*, <https://marketnews.gr/2542519/o-koronoios-blaptei-sobara-kai-to-kratos-dikaiou/> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Καρκατσούλης, Π./Στεφοπούλου, Ε./Σαραβάκος, Κ. (2020), Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2019, Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών – Μάρκος Δραγούμης, Αθήνα, διαθέσιμο στο <https://www.kefim.org/wp-content/uploads/2020/12/%CE%94%CE%B5%CE%AF%CE%BA%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%A0%CE%BF%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1%CF%82-%CE%9D%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%B8%CE%AD%CF%84%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82-2019-1.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Καρκατσούλης, Π./Στεφοπούλου, Ε./Σαραβάκος, Κ. (2021), Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2020, Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών – Μάρκος Δραγούμης, Αθήνα, διαθέσιμο στο <https://kefim.org/wp-content/uploads/2020/07/%CE%94%CE%B5%CE%AF%CE%BA%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%A0%CE%BF%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1%CF%82-%CE%9D%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%B8%CE%AD%CF%84%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82-2020-Final-study.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Καρκατσούλης, Π. (2022), Η καλή νομοθέτηση ως αντίδοτο στην κρίση της νομοθετικής λειτουργίας, *in-social.gr*, Σεπτέμβριος, διαθέσιμο στο <https://in-social.gr/gggg/uploads/2022/08/Project8.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Καρτάλης, Κ. (2021), «Η Κλιματική Κρίση στη Μετα-κορωνοϊό Εποχή», στο Θ. Γεωργακόπουλος (επιμ.) *Οι Ιδέες της Πανδημίας. 15 κείμενα για το πώς ο κορωνοϊός αλλάζει την Ελλάδα και τον κόσμο*, Αθήνα: διαΝΕΟσις.

- Καστανάς, Ι. (2022), *Εθνική Αρχή Διαφάνειας*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Κέφης, Β. (2014), *Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Θεωρία και πρότυπα – 2^η έκδοση* (προηγούμενη έκδοση: 2005), Αθήνα: Κριτική.
- Κοϊμτζόγλου, Ι. (2019), «Επιπτώσεις της κακής νομοθέτησης στην ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης», 1^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου: «*Δημόσια Διακυβέρνηση: προοπτικές και προκλήσεις στον 21^ο αιώνα*», 31.10 – 1.11.2018, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Κοντιάδης, Ξ. (2009), *ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ. Κράτος και κόμματα στη σύγχρονη Ελλάδα*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Κοντιάδης, Ξ. (2012), «Οικονομική κρίση, κυριαρχία και συνταγματική μεταβολή. Συγκριτικές παρατηρήσεις και υποθέσεις εργασίας» στο Ξ. Κοντιάδης, Φ. Σπυρόπουλος, Κ. Τσουκαλάς (επιμ.) «*Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης*». *Μελέτες στη μνήμη του Δημήτρη Θ. Τσάτσου*, Αθήνα: Σαββάλας.
- Κοντιάδης, Ξ./ Δραμαλιώτη, Ε. (2019), «Μεταρρυθμιστικές προκλήσεις της ελληνικής δημόσιας διοίκησης» στο Ξ. Κοντιάδης, Α. Αιμιλιανίδης, Χ. Ανθόπουλος (επιμ.) «*Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ*», Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Κοντιάδης, Ξ. (2021), «Δικαιώματα και Πανδημία», στο Θ. Γεωργακόπουλος (επιμ.) *Οι Ιδέες της Πανδημίας. 15 κείμενα για το πώς ο κορωνοϊός αλλάζει την Ελλάδα και τον κόσμο*, Αθήνα: διαΝΕΟσις.
- Κοντογεώργης, Θ. (2021), «Διαχείριση της πανδημίας: Στρατηγική και διακυβέρνηση», στο Σ. Νταλής (επιμέλεια - εισαγωγή) *Μετά την πανδημία. Η Ελλάδα, η Ευρώπη και ο Κόσμος στη Σκιά της Δυστοπίας. Προκλήσεις και προοπτικές*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κορομηλάς, Η. (2020). Καλή Νομοθέτηση: Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία και Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, *sev.org.gr*, 25. Ιούνιος. https://www.sev.org.gr/arthografia_mme/kali-nomothetisi-

nomoparaskevastiki-diadikasia-kai-analysi-synepeion-rythmisis/ [πρόσβαση: 29.11.2022].

Κορομηλάς, Η., (χ.χ.), Η ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ, διαθέσιμο στο

<https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/file.php/KST114/%CE%A5%CE%9B%CE%99%CE%9A%CE%9F%20%CE%9C%CE%91%CE%98%CE%97%CE%9C%CE%91%CE%A4%CE%9F%CE%A3/%CE%A5%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CE%9C%CE%B1%CE%B8%CE%AE%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%82/%CE%91%CE%9D%CE%91%CE%9B%CE%A5%CE%A3%CE%97%20%CE%A3%CE%A5%CE%9D%CE%95%CE%A0%CE%95%CE%99%CE%A9%CE%9D%20%CE%A1%CE%A5%CE%98%CE%9C%CE%99%CE%A3%CE%95%CE%A9%CE%9D.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Κοτσίρης, Λ. (2017), «Δίκαιο και Πραγματικός Κόσμος», Κ' Επιστημονικό Συμπόσιο «Οικονομική Ανάπτυξη & Δίκαιο», Πανεπιστήμιο Πειραιώς – Ελεγκτικό Συνέδριο, σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πειραιώς, Πέμπτη 17 και Παρασκευή 18 Μαρτίου 2016, Αφιερωμένο στον Ομότιμο Καθηγητή Γεώργιο Σπ. Οικονόμου, τ. Πρύτανη Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αίθουσα Συνεδρίων Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Κούσης, Π. (2000), *Η θεσμική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Κριάρη-Κατράνη, Ι. (2001), *Τεχνολογία και Κοινοβούλιο. Ο θεσμικός ρόλος και το έργο των Κοινοβουλευτικών Επιτροπών και των Γραφείων Αποτίμησης Τεχνολογίας*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Κτιστάκη, Σ. (2019), «Η κρίση ως ευκαιρία για μία νέα στρατηγική στη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων της δημόσιας διοίκησης», στο Ξ. Κοντιάδης, Α. Αμιλιανίδης, Χ. Ανθόπουλος (επιμ.) «*Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ*», Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Κτιστάκη, Σ. (2020), *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, δεύτερη επικαιροποιημένη έκδοση, Αθήνα: Παπαζήσης.

- Κυρανάκης, Κ. (2018). Ένας νόμος και ένα άρθρο, *kathimerini.gr*, 16. Ιανουάριος, διαθέσιμο στο <https://www.kathimerini.gr/opinion/943555/enas-nomos-kai-ena-arthro/> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Λαδή, Σ./Νταλάκου, Β. (2016), *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, δεύτερη έκδοση (πρώτη έκδοση: 2010), Αθήνα: Παπαζήσης.
- Λάζογλου, Μ. (2022), *Η ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑ ΩΣ ΠΑΡΑΜΕΤΡΟΣ ΧΩΡΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ENANTI ΤΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΤΗΣ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ. Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΜΕΣΩΝ ΠΑΡΑΚΤΙΩΝ ΠΟΛΕΩΝ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΣΥΓΧΡΟΝΩΝ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΩΝ. Πρόλογος: Κωνσταντίνος Σερράος, Καθηγητής ΕΜΠ*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Λαμπροπούλου, Μ. (2019), *Ζητήματα αναδιοργάνωσης της γραφειοκρατίας. Η λειτουργική αποκέντρωση στη δημόσια διοίκηση*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Λιακάκη, Σ./Μπαλαμπανίδης, Γ. (2019), *Μεταρρυθμίζοντας μια χώρα σε κρίση. Οι δημόσιες πολιτικές στην Ελλάδα ανάμεσα στην έκτακτη ανάγκη και τον ορθολογικό σχεδιασμό*, Αθήνα: Ποταμός.
- Λιανός, Α. (2007), *Η γραφειοκρατία στον αστερισμό της ύστερης νεωτερικότητας και η λανθάνουσα γοητεία του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Λιαργκόβας, Π./Χ. Παπαγεωργίου, Χ. (2021), *ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ. Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*, 3^η έκδοση, Αθήνα: Τζιόλας.
- Λιγωμένου, Α. (2022), «Η χρηστή διακυβέρνηση προστιθέμενη αξία στην ποιότητα της δημόσιας διοίκησης», στο Π. Πικραμένος, Α. Ράντος, Θ. Φορτσάκης, Φ. Αρναούτογλου, Σ. Βλαχόπουλος, Μ.-Ε. Κόρσου-Παναγοπούλου, Χ. Χρυσανθάκης, Γ. Δελλής, Β. Κονδύλης (επιστημονική επιτροπή) «Σὺ καὶ δικαστῆς ἄριστος. Σύμμεικτα εἰς μνήμην Γεωργίου Χ. Παναγιωτόπουλου», Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Λυγερός, Σ. (2019), Το επιτελικό κράτος του Γεραπετρίτη – Από τα υπουργεία-φέουδα στο πρωθυπουργείο, *slpress.gr*, 1. Αύγουστος, <https://slpress.gr/politiki/to-epiteliko-kratos-toy-gerapetrity-apo-ta-yπουργεια-feoyda-sto-prothyπουργeio/> [πρόσβαση: 29.11.2022].

- Μαΐστρος, Π. (2015), ΟΙ 7 «ΕΛΛΗΝΙΚΟΙ ΜΥΘΟΙ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ και η απομυθοποίησή τους, *p-maistros.gr*, Σεπτέμβριος, <https://p-maistros.gr/7MythoiTisDioikitikisMetarrythmisis.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Μαΐστρος, Π. (2019), Το σχέδιο νόμου για το επιτελικό κράτος, *citybranding.gr*, 5. Αύγουστος. <https://www.citybranding.gr/2019/08/blog-post.html> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Μαΐστρος, Π. (2019), Τα πρώτα βήματα μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης, *metarithmisi.gr*, 17. Αύγουστος, <https://www.metarithmisi.gr/content/ta-protabimata-metarrythmisis-tis-dimosias-dioikisis-16576> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Μακρυδημήτρης, Α. (επιμ.) (2000), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση 1950 – 1998*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2001), «Προϋποθέσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας του νομοθετείν. Βουλή, Κυβέρνηση ή και ένα Σώμα Προβούλων;» στο Ξ. Κοντιάδης, Φ. Σπυρόπουλος (επιστημονική επιμέλεια) «*ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ. Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*», Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2008), «Η καλή νομοθέτηση ως προϋπόθεση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης», στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Κρίση του Ελληνικού πολιτικού συστήματος;*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2013), *ΥΦΑΙΝΟΝΟΝΤΑΣ ΤΟΝ ΙΣΤΟ ΤΗΣ ΠΗΝΕΛΟΠΗΣ. Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2013), *ΔΙΛΗΜΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΥΠΑΛΛΗΛΙΑ. Περί Δημοσίων Υπαλλήλων, σήμερα*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μανιτάκης, Α. (2016), Δημόσια Διοίκηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση, εγκλωβισμένες στον ιστό της πολυνομίας και της τυπολατρίας: προτάσεις για την απαγκίστρωσή τους, *constitutionalism.gr*, 11. Μάιος. Διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/wp->

[content/uploads/2016/05/2016_Manitakis_Doikhtiki-Refom-Sxoli-Dikaston-final.pdf](#) [πρόσβαση: 29.11.2022].

Μαντζούφας, Π. (2018), *Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου. Πολυνομία, κακονομία και μη εφαρμογή των νόμων*, Αθήνα: Ευρασία.

Μαυρομούστακου, Η.-Α. (2019), «Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου, Νομοθέτηση και ρυθμίσεις για τη Δημόσια Διοίκηση», 1^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου: «*Δημόσια Διακυβέρνηση: προοπτικές και προκλήσεις στον 21^ο αιώνα*», 31.10 – 1.11.2018, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Μέλισσας, Δ. (2001), «Η δημόσια διαβούλευση και ο κοινωνικός διάλογος συμβάλλουν στη βελτίωση της νομοθεσίας;» στο Ξ. Κοντιάδης, Φ. Σπυρόπουλος (επιστημονική επιμέλεια) «*ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ. Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*», Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

Μέλισσας, Δ. (2008) «Η μη εφαρμογή του νόμου. Μορφή κρίσης της πολιτικής;» στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), «*Κρίση του Ελληνικού πολιτικού συστήματος;*», Αθήνα: Παπαζήσης.

Μενουδάκος, Κ. (2012), «Ηθική, νομιμότητα και εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης: οι σύγχρονες προκλήσεις», στον τόμο με τα Πρακτικά του Συνεδρίου «*Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση*» (9 Δεκεμβρίου 2011), Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, διαθέσιμο και στο https://www.ekdd.gr/images/diethnoi/Praktika_Ekdda_Ena_GR.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

Μηλιώνης, Ν. (2017), «Η οικονομική ανάλυση του δικαίου ως εργαλείο διάπλασης και αναζήτησης της πλέον αποτελεσματικής λύσης», Κ' Επιστημονικό Συμπόσιο «*Οικονομική Ανάπτυξη & Δίκαιο*», Πανεπιστήμιο Πειραιώς – Ελεγκτικό Συνέδριο, σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πειραιώς, Πέμπτη 17 και Παρασκευή 18 Μαρτίου 2016, Αφιερωμένο στον Ομότιμο Καθηγητή Γεώργιο

- Σπ. Οικονόμου, τ. Πρύτανη Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αίθουσα Συνεδρίων Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Μήτρου, Λ. (2005). (Αυτο)ρύθμιση στον κυβερνοχώρο; Στο «ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΣΗ», πρακτικά του Γ' Επιστημονικού Συμποσίου του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης», 14 – 16 Φεβρουαρίου 2003, Καρπενήσι, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.
- Μητσόπουλος, Μ./Πελαγίδης, Θ. (2018), *Κατανοώντας την κρίση στην Ελλάδα*, τρίτη ανατύπωση, Αθήνα: Ψυχογιός.
- Μιχαλόπουλος, Ν. (2003), *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management. Πρόλογος Αντ. Μακρυδημήτρης*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μιχαλόπουλος, Ν. (2018), *Πρότυπα Δημόσιας Διοίκησης. Βασικές έννοιες – Εναλλακτικές προσεγγίσεις*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μουζά, Δ. (2020), *«Μεθοδολογία, Αρχές και Διαδικασίες της Καλής Νομοθέτησης»*, Διπλωματική Εργασία, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.
- Μπάλα, Ε. (2020), «Από το New Public Management New Public Financial Management», στο Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Ε. Μπάλα (επιμ.) *«ΤΟΜΟΣ ΕΙΣ ΜΝΗΜΗΝ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑΣ ΔΗΜΗΤΡΑΣ ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ-ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ»*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Μπάλα, Ε. (2022). Ειδικά Θέματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 05.05.2022, παραδόσεις μαθήματος στο Π.Μ.Σ «Νομική και Διοικητική Επιστήμη – Κατεύθυνση: Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Management», Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Σχολή Επιστημών Οικονομίας και Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειο Πανεπιστήμιο Πολιτικών και Κοινωνικών Επιστημών.
- Μπάλα, Ε. (2022), «Επιστήμη και Πολιτική: μια σχέση συνεργατική ή συγκρουσιακή;», στο Π. Πικραμένος, Α. Ράντος, Θ. Φορτσάκης, Φ. Αρναούτογλου, Σ. Βλαχόπουλος, Μ.-Ε. Κόρσου-Παναγοπούλου, Χ. Χρυσανθάκης, Γ. Δελλής, Β. Κονδύλης (επιστημονική επιτροπή) *«Σὺν καὶ*

δικαστής άριστος. Σύμμεικτα εις μνήμην Γεωργίου Χ. Παναγιωτόπουλου»,
Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Μπαμπαλιούτας, Λ./Κ. Μητσόπουλος, Κ. (2014), *ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ Ε.Ε.*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Μπαμπινιώτης, Γ. (2002), *Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας*, Β' Έκδοση, Κέντρο Λεξικολογίας.

Μπέσιλα-Βήκα, Ε./Λυκογιάννη, Β. (2009), «Η εφαρμογή της διοίκησης ολικής ποιότητας στον δημόσιο τομέα» στον τόμο με τα πρακτικά του 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων «*ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: «ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ», ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ*» 11 – 13 Οκτωβρίου 2007, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Μπέσιλα-Μακρίδη, Ε. (2020), *ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ. Η εθνική αρχή διαφάνειας. Ν. 4622/2019, Τόμος Β', Έκδοση Β'*, επιμέλεια: Σάββας Μακρίδης, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Μπήτρος, Γ. (2017), *ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΖΟΜΕΝΗ ΤΑΞΗ. Τρία δοκίμια*, Αθήνα: Παπαδόπουλος.

Μποτόπουλος, Κ (2019), Το σχέδιο για το επιτελικό κράτος: Παράδειγμα προς αποφυγήν ή δείγμα καλών προθέσεων; *syntagmawatch.gr*, 31. Ιούλιος. Διαθέσιμο στο. <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/to-schedio-gia-to-epiteliko-kratos-paradeigma-pros-apofygin-i-deigma-kalon-protheseon/> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Μπουραντάς, Δ. (2003), *Μάνατζμεντ: Θεωρητικό Υπόβαθρο – Σύγχρονες Πρακτικές*, Αθήνα: Μπένου.

Μπράχος, Δ./Παπαδόπουλος, Γ. (2017), «Διαχείριση γνώσης και Καινοτομία στον Δημόσιο Τομέα. Το Παράδειγμα των Ανοικτών Δεδομένων», Κ' Επιστημονικό Συμπόσιο «Οικονομική Ανάπτυξη & Δίκαιο», Πανεπιστήμιο Πειραιώς – Ελεγκτικό Συνέδριο, σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πειραιώς,

Πέμπτη 17 και Παρασκευή 18 Μαρτίου 2016, Αφιερωμένο στον Ομότιμο Καθηγητή Γεώργιο Σπ. Οικονόμου, τ. Πρύτανη Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αίθουσα Συνεδρίων Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Μυλόπουλος, Γ. (2016), *ΤΑ... ΑΝ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ. Η διέξοδος στους νεοφιλελεύθερους μονόδρομους*, Αθήνα: Λιβάνη.

Ναλπαντίδου, Σ./Χατζής, Α. (2009), «Από την οικονομική ανάλυση του δικαίου στην κανονιστική μεταρρύθμιση» στον τόμο με τα πρακτικά του 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων «ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: «ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ», ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ» 11 – 13 Οκτωβρίου 2007, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Ναλπαντίδου, Σ. (2018), «Η ανάλυση των επιπτώσεων των κανονιστικών μεταρρυθμίσεων. Συγκριτική επισκόπηση και η περίπτωση της Ελλάδας», Διδακτορική Διατριβή, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών (αδημοσίευτη).

Νταλάκου, Β. (2019). Η ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ. Η καλή νομοθέτηση στην Ελλάδα. Εκπαιδευτικό εγχειρίδιο. Διαθέσιμο στο <https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/file.php/KST114/%CE%9F%CE%94%CE%97%CE%93%CE%9F%CE%A3%20%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%9F%CE%A5%CE%A3%CE%99%CE%91%CE%A3%CE%95%CE%A9%CE%9D%20%CE%9C%CE%91%CE%98%CE%97%CE%9C%CE%91%CE%A4%CE%9F%CE%A3/ntalaku%20regulation%20in%20practice%202019%20-%20.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Νταλάκου, Β./Καρακατσάνης, Η. (2019), «Συστηματική Προσέγγιση της Διοικητικής Κωδικοποίησης στην Ελλάδα: Υφιστάμενη Κατάσταση, Προοπτικές και Μεθοδολογικά Ζητήματα», 1^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου: «Δημόσια Διακυβέρνηση: προοπτικές και προκλήσεις στον 21^ο αιώνα», 31.10 – 1.11.2018, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

- Νταλάκου, Β. (2021), «Ρυθμιστική διακυβέρνηση, καλή νομοθέτηση και δημόσια διοίκηση», στο Δ. Σωτηρόπουλος, Β. Νταλάκου (επιμ.), *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, Αθήνα: ΕΑΠ.
- Ντζανάτος, Δ. (2020), *ΕΠΙΤΕΛΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ: ΕΝΑ ΠΡΟΑΠΑΙΤΟΥΜΕΝΟ ΥΠΕΡΒΑΣΗΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΚΜΗΣ*, Αθήνα: Καστανιώτη.
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Γνώμη υπ' αριθμόν 269/27.01.2012 επί του Σχεδίου Νόμου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», διαθέσιμη στο https://www.oke.gr/sites/default/files/op_269.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Οικονόμου, Γ. (2009), *ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΣΜΟΥ ΣΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Παναρέτου, Ε. (2009), *ΝΟΜΙΚΟΣ ΛΟΓΟΣ. ΓΛΩΣΣΑ ΚΑΙ ΔΟΜΗ ΤΩΝ ΝΟΜΩΝ*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Παντελής, Α. (2016), *ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ – ΤΡΙΤΗ ΕΚΔΟΣΗ ΕΠΑΥΞΗΜΕΝΗ*, Αθήνα: Λιβάνη.
- Παπαδημητρίου, Κ./Λιάσκα, Α. (2009), «Σύγχρονοι τρόποι αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης», στον τόμο με τα πρακτικά του 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων «ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: «ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ», ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ» 11 – 13 Οκτωβρίου 2007, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Παπαδημητρίου, Κ. (2019), Το νέο «επιτελικό κράτος» από διοικητική – οργανωσιακή πλευρά, *enainstitute.org*, 8. Αύγουστος. Διαθέσιμο στο <https://www.enainstitute.org/publication/%CF%84%CE%BF-%CE%BD%CE%AD%CE%BF-%CE%B5%CF%80%CE%B9%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%BA%CF%81%CE%AC%CF%84%CE%BF%CF%82-%CE%B1%CF%80%CF%8C->

[πρόσβαση: [29.11.2022].

Παπαδημητρίου, Κ. (2021), *Στρατηγικός Σχεδιασμός/Προγραμματισμός & Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Θεωρία σχεδιασμού-προγραμματισμού, Ιστορία σχεδιασμού στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, Εμπειρία σύγχρονου «επιτελικού κράτους», Δημιουργία με προτάσεις και πραγματοποιήσεις, Πρακτικός Οδηγός για Σχεδιαστές*, Αθήνα: Διόνικος.

Παπαδημητρόπουλος, Δ. (2009), «Η δημόσια πολιτική για την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών στην Ελλάδα» στον τόμο με τα πρακτικά του 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων «ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: «ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ», ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ» 11 – 13 Οκτωβρίου 2007, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Παπαδόπουλος, Γ. (2018), *ΟΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΕΣ ΣΕ ΚΡΙΣΗ; Πολιτική και Διακυβέρνηση. Επίμετρο του συγγραφέα στην ελληνική έκδοση*, Αθήνα: ΕΠΙΚΕΝΤΡΟ.

Παπάζογλου, Μ. (2019). Τα προβλήματα του επιτελικού κράτους, *protothema.gr*, 30. Ιούλιος. <https://www.protothema.gr/blogs/manos-parazoglou/article/912610/ta-provlimata-tou-epitelikou-kratous/> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Παπαθανασίου, Γ. (1998), «Διαφθορά, αθέμιτος ανταγωνισμός, και άλλες συνέπειες στις ελληνικές επιχειρήσεις» στο Αλεξάνδρα Νικολοπούλου (επιμ.) «Κράτος και διαφθορά», Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

Παπαθεοδώρου, Ι. (2017), «Το κόστος ως στοιχείο της αποδοτικότητας του κανόνα δικαίου», Κ' Επιστημονικό Συμπόσιο «Οικονομική Ανάπτυξη & Δίκαιο», Πανεπιστήμιο Πειραιώς – Ελεγκτικό Συνέδριο, σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πειραιώς, Πέμπτη 17 και Παρασκευή 18 Μαρτίου 2016, Αφιερωμένο στον Ομότιμο Καθηγητή Γεώργιο Σπ. Οικονόμου, τ. Πρύτανη

Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αίθουσα Συνεδρίων Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Παπαποστόλου, Μ. (2017). ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ & ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ: Οι νόμοι και οι υπουργικές αποφάσεις αλλάζουν... κάθε μήνα!!!, *eforiakos.com*, 20. Νοέμβριος, διαθέσιμο στο <https://eforiakos.com/mustread/oi-nomoi-kai-oi-ypourgikes-apofaseis-allazoyn-kathe-mhna/> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Παπαρρηγόπουλος, Ξ. (2011), *ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Παπατόλιας, Α. (2019), Η κριτική στο «Επιτελικό Κράτος», *constitutionalism.gr*, διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/2019-11-papatolias-epiteliko-kratos/> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Παπαχρίστου, Θ. (2005), Πόσο αντέχει ακόμη η πυραμίδα;. Στο «ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΣΗ», πρακτικά του Γ' Επιστημονικού Συμποσίου του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης», 14 – 16 Φεβρουαρίου 2003, Καρπενήσι, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.

Παπούλιας, Δ./Τσούκας, Χ. (1998), *ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ*, Αθήνα: Καστανιώτης.

Παπούλιας, Δ./Σωτηρόπουλος, Δ. και Οικονόμου, Χ. (2002), *ΤΟ ΕΚΚΡΕΜΕΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ. Το παράδειγμα της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης*, Αθήνα: Ποταμός.

Παπούλιας, Δ. (2019), *ΠΩΣ ΣΥΝΤΕΛΟΥΝΤΑΙ ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ*, Αθήνα: Αλεξάνδρεια.

Παραράς, Π. (2014), *Res Publica I – Το Κράτος Δικαίου. Οργάνωση και Λειτουργία του Συνταγματικού Κράτους*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Παρούτης, Σ. (2009), «Μείωση του διοικητικού βάρους στις επιχειρήσεις: οργάνωση ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης και αναμενόμενα οφέλη» στον τόμο με τα πρακτικά του 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων «ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: «ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ», ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ» 11 – 13 Οκτωβρίου 2007, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Παυλόπουλος, Π. (2014), *ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ ΣΤΟΝ ΑΣΤΕΡΙΣΜΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ. Ο οικονομικός «Λαβύρινθος», ο νεοφιλελεύθερος*

«Μινώταυρος» και ο θεσμικός «Θησέας» -ΤΟΜΟΣ 1 (Β' έκδοση), (προηγούμενη έκδοση: 2013), Αθήνα: Λιβάνη.

Παυλόπουλος, Π. (2017), *Η Δημόσια Υπηρεσία. Μία ενδοσκόπηση του δημόσιου δικαίου*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Παυλόπουλος, Π. (2018), *ΑΛΛΑΖΕΙ ΑΥΤΟΣ Ο ΚΟΣΜΟΣ; Ισχυρή Ενωμένη Ευρώπη, Ευρωπαϊκή Συνοχή και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, Αθήνα: GUTENBERG.

Πελαγίδης, Θ. (2020), *Η Ελληνική Οικονομία πριν και μετά τον Covid-19. Αδύναμη Μεγέθυνση – Μηδενικός Πληθωρισμός – Έλλειψη Επενδύσεων – Δημογραφική Επιδείνωση – Ανεπαρκής Ζήτηση*. Αθήνα: Παπαζήσης

Περάκης, Ε. (2017), «Τα μικρά και τα μεγάλα της ανάπτυξης», Κ' Επιστημονικό Συμπόσιο «Οικονομική Ανάπτυξη & Δίκαιο», Πανεπιστήμιο Πειραιώς – Ελεγκτικό Συνέδριο, σε συνεργασία με τον Δικηγορικό Σύλλογο Πειραιώς, Πέμπτη 17 και Παρασκευή 18 Μαρτίου 2016, Αφιερωμένο στον Ομότιμο Καθηγητή Γεώργιο Σπ. Οικονόμου, τ. Πρύτανη Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αίθουσα Συνεδρίων Πανεπιστημίου Πειραιώς, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Πετράκος, Γ./Ψυχάρης, Γ. (2016), *ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ*, 2^η έκδοση, Αθήνα: Κριτική.

Πικραμένος, Μ. (2022), «Η εγγυητική λειτουργία της ασφάλειας δικαίου για τη δημόσια εμπιστοσύνη στα όργανα του Κράτους», στο Π. Πικραμένος, Α. Ράντος, Θ. Φορτσάκης, Φ. Αρναούτογλου, Σ. Βλαχόπουλος, Μ.-Ε. Κόρσου-Παναγοπούλου, Χ. Χρυσανθάκης, Γ. Δελλής, Β. Κονδύλης (επιστημονική επιτροπή) «Σὺ καὶ δικαστῆς ἄριστος. Σύμμεικτα εἰς μνήμην Γεωργίου Χ. Παναγιωτόπουλου», Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Πισσαρίδης, Χ./Βαγιανός, Δ./Βέττας, Ν./Μεγίρη, Κ. (2020), *Σχέδιο ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ (14 Νοεμβρίου 2020)*, Αθήνα: 24γράμματα.

Πλυμάκης, Σ. (2019), *ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ. Η πρόκληση της Συνεργατικής Διακυβέρνησης*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

- Ποντίκη, Σ. (2017), «Οι αρχές της Καλής Νομοθέτησης και η εφαρμογή τους από την ελληνική Βουλή». Διπλωματική Εργασία, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.
- Πρεβεδούρου, Ε. (2017), *Κανόνες soft law στο Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Πρεβεδούρου, Ε. (2022). Συλλογικά όργανα της Διοίκησης (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, μάθημα της 10 – 5- 2022), *prevedourou.gr*, 8. Μάιος. Διαθέσιμο στο <https://www.prevedourou.gr/%CF%83%CF%85%CE%BB%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AC-%CF%8C%CF%81%CE%B3%CE%B1%CE%BD%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%AC%CE%B3%CF%81/> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, Αθήνα, διαθέσιμο στο https://www.sate.gr/nea/Egxeiridio_analisis.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020), *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, Αθήνα, διαθέσιμο στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Συντονισμού (2022), *Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής 2022*, διαθέσιμο στο [https://government.gov.gr/wp-content/uploads/2022/01/eskyp_2022- fin2.pdf](https://government.gov.gr/wp-content/uploads/2022/01/eskyp_2022-_fin2.pdf) [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Ρακιντζής, Λ. (2020). Της Πολυνομίας το ανάγνωσμα, *newshub.gr*, 12. Ιούλιος. Διαθέσιμο στο <https://www.newshub.gr/el/apopseis/tis-polynomias-to-anagnosma> [πρόσβαση: 29.11.2022].

- Ραμματά, Μ. (2011), *Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση – Ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μανάτζμεντ*, Αθήνα: Κριτική.
- Ραμματά, Μ. (2018), «Μεταρρυθμιστικές απόπειρες στην ελληνική δημόσια διοίκηση», *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχ. 109, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Ραμματά, Μ. (2019), Σκέψεις για το Επιτελικό Κράτος που οργανώνεται..., *in.gr*, 20. Αύγουστος, <https://www.in.gr/2019/08/20/apopsi/skepseis-gia-epiteliko-kratos-pou-organonetai/> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Ραμματά, Μ. (2020), «Η διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών και η καλή διακυβέρνηση μέσα από τη διαβούλευση», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τεύχ. 1, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Ρέμελης, Ι. (2017), «Η αρχή της «καλής νομοθέτησης» στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη», *Νομικό Βήμα*, τεύχ. 65, Αθήνα: Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών.
- Ρωξάνα, Κ. (2010), «Η επίδραση της νομολογίας στη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής απασχόλησης των δημοσίων υπαλλήλων», στο Κ. Σπανού (επιμ.) *«Δημόσιες Πολιτικές στην Ελλάδα. Όψεις και Αντιφάσεις»*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Σακελλαροπούλου, Α. (2019), «Εισαγωγή: Το Σύνταγμα, η Δικαιοσύνη και ο Δικαστής», στο Μ. Δρακοπούλου (επιμ.), *Η Δικαιοσύνη στην Ελλάδα. Προτάσεις για ένα σύγχρονο δικαστικό σύστημα*, Αθήνα: διαΝΕΟσις.
- Σαρηγιαννάκη, Κ. (2020). *Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία και Καλή Νομοθέτηση υπό τις προβλέψεις και τις ρυθμίσεις του νέου νόμου 4622/2019 για το «Επιτελικό Κράτος»* (Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, ΚΣΤ' Εκπαιδευτική Σειρά, Τελική Εργασία), Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα. Διαθέσιμη στο <https://repositoryesdda.ekdd.gr/bitstream/123456789/422/1/%ce%a3%ce%91%ce%a1%ce%97%ce%93%ce%99%ce%91%ce%9d%ce%9d%ce%91%ce%9a%ce%97%20%ce%9a%ce%a1%ce%a5%ce%a3%ce%a4%ce%91%ce%9b%ce%9b%ce%95%ce%9d%ce%99%ce%91.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Σκιαδάς, Δ. (2017), *ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ. Θεωρία και Εμπειρία στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση*, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Πανεπιστημίου Μακεδονίας.

- Σκουρή, Β./Βενιζέλος, Β. (1995), *ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ. Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Σούρλας, Π. (1995), *Justi atque injusti scientia. Μια εισαγωγή στην Επιστήμη του Δικαίου*, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Σπανού, Κ. (1992), *ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΕΞΟΥΣΙΑ. Προβλεψιμότητα και Διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Σπανού, Κ. (2008) «Ανεξάρτητες αρχές: Κρίση, μετεξέλιξη ή αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος;» στο Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), «*Κρίση του Ελληνικού πολιτικού συστήματος;*», Αθήνα: Παπαζήσης.
- Σπυρόπουλος, Φ. (2006), *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Σταμάτης, Κ. (2019), «Ερμηνεία του δικαίου: Σύγκρουση συμφερόντων και «στάθμιση»», στο Σ. Μήτας, Κ. Στρατηλάτης, Ι. Κουμασίδης (επιμ.) «*Η Ισχύς και το Δίκαιο*», Αθήνα - Λευκωσία: Νομικές Εκδόσεις Hippasus.
- Στασινόπουλος, Μ. (1977), *Με ψήφους τρεις, έναντι δύο, Δοκίμια για τον άνθρωπο και την ελευθερία*, Αθήνα: Εστία.
- Σταυρόπουλος, Γ. (2021), *Η πολύπαθη πορεία του δικαίου και της δικαιοσύνης μέσα στο χρόνο*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Στουρνάρας, Γ. (2002), «Η προοπτική του εκσυγχρονισμού στην ελληνική οικονομία», στο συλλογικό έργο των Γ. Βούλγαρη, Ν. Διαμαντούρου, Α. Λιάκου, Δ. Παπούλια, Γ. Στουρνάρα, «*Η ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ ΤΟΥ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ*», Αθήνα: Καστανιώτης.
- Στουρνάρας, Γ. (2021), «Κλιματική Κρίση και Πράσινη Ανάκαμψη» στο Σ. Νταλής (επιμέλεια – εισαγωγή) «*Μετά την πανδημία. Η Ελλάδα, η Ευρώπη και ο Κόσμος στη Σκιά της Δυστοπίας. Προκλήσεις και προοπτικές*», Αθήνα: Παπαζήσης.

- Σχισμένος, Α. (2020), *Το Άλλού και το Άλλοτε. Χρόνος και απουσία*, Ιωάννινα: αυτολεξεί, διαθέσιμο στο <https://philpapers.org/archive/SCH-61.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Σωτηρέλης, Γ. (2011), «Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΩΣ ΕΥΚΑΙΡΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΑΝΑΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ», στο Γ. Σωτηρέλης, Μ. Πικραμένος, Θ. Ξηρός, «*Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ στην εποχή των μεγάλων προκλήσεων*», Αθήνα: Παπαζήσης.
- Σωτηρέλης, Γ. (2012), «Η συνταγματική ελευθερία στην εποχή των ραγδαίων αλλαγών. Προς μια νέα θεώρηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων;» στο Ξ. Κοντιάδης, Φ. Σπυρόπουλος, Κ. Τσουκαλάς (επιμ.) *Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης. Μελέτες στη μνήμη του Δημήτρη Θ. Τσάτσου*, Αθήνα: Σαββάλας.
- Σωτηρόπουλος, Δ. (2008), Υλικό από νάιλον που εύκολα ξεχειλώνει, *tonima.gr*, 28. Δεκέμβριος. <https://www.tovima.gr/2008/12/28/opinions/yliko-apo-nailon-poy-eykola-ksexeilwnei/> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Σωτηρόπουλος, Δ. (2021), Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή Μετά τον Κορωνοϊό, εκδ. διαΝΕΟσις, Αθήνα, 2021, διαθέσιμο στο https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/Sotiropoulos_final.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Σωτηρόπουλος, Δ./Χριστόπουλος, Λ. (2017), *Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα. Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος*, Αθήνα: διαΝΕΟσις.
- Τασόπουλος, Γ. (2005), Αυτορρύθμιση: προοπτικές της κοινωνίας των πολιτών και αξίες του κράτους δικαίου. Στο «ΑΥΤΟΡΡΥΘΜΙΣΗ», πρακτικά του Γ' Επιστημονικού Συμποσίου του Ομίλου «Αριστόβουλος Μάνεσης», 14 – 16 Φεβρουαρίου 2003, Καρπενήσι, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.
- Τάχος, Α. (1985), *ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ. ΣΥΜΒΟΛΗ ΣΤΗΝ ΟΝΤΟΛΟΓΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΤΟΜΟΣ Α'. Το διοικητικό φαινόμενο. Το διοικητικό φαινόμενο στη νεότερη Ελλάδα. Η κρατική διοίκηση. Η τοπική αυτοδιοίκηση*, Δεύτερη έκδοση αναθεωρημένη και επαυξημένη, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Τσακλόγλου, Π./Οικονομίδης, Γ./ Τριαντόπουλος Χ./Φιλιππόπουλος, Α. (2017), *Χάρτης Εξόδου από την Κρίση. Ένα νέο παραγωγικό μοντέλο για την Ελλάδα*, 3^η έκδοση, Αθήνα: διαΝΕΟσις.

Τσάτσος, Δ. (2022), *ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, Τόμος Β', ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ*, [ηλεκτρονικό βιβλίο], Κέντρο Ευρωπαϊκού και Συνταγματικού Δικαίου, e – politeia. Διαθέσιμο στο <https://www.epoliteia.gr/wp-content/uploads/2022/11/%CE%A3%CE%A5%CE%9D%CE%A4%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F-%CE%94%CE%99%CE%9A%CE%91%CE%99%CE%9F-%CE%A4%CE%9F%CE%9C%CE%9F%CE%A3-%CE%92-%CE%A4%CE%A3%CE%91%CE%A4%CE%A3%CE%9F%CE%A3-%CE%BC%CE%B5-cover-gia-e-%CE%A0%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE%B5%CE%B9%CE%B1.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Τσιβάκου, Ι.(2013), *ΤΟ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΟ ΣΚΟΤΟΣ: Ο ΧΡΟΝΟΣ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

Τσιντσίνης, Μ. (2022), Επόμενος σταθμός: Permacrisis, *kathimerini.gr*, 6. Νοέμβριος, <https://www.kathimerini.gr/opinion/562124467/epomenos-stathmos-permacrisis/> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Τσιφτσόγλου, Α. (2019), «Η παραμόρφωση της νομοθετικής διαδικασίας την περίοδο της κρίσης: εμπειρικές παρατηρήσεις πάνω στη μνημονιακή νομοθεσία», 1^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου: «Δημόσια Διακυβέρνηση: προοπτικές και προκλήσεις στον 21^ο αιώνα», 31.10 – 1.11.2018, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Τσούκας, Π. (2011), «Γνωρίσματα και πρακτικές του κακού (Ελληνα) νομοθέτη» στο «*Κίνηση Πολιτών για μια Ανοιχτή Κοινωνία, Πολυνομία, Κακονομία, Ανομία: Εισηγήσεις – Συζήτηση – Συμπερασματικές Προτάσεις*», ΕΒΕΑ, Αθήνα, διαθέσιμο στο http://www.kinisipoliton.gr/wp-content/uploads/2014/03/145810_bivlio_finall.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

- Φορτσάκης, Θ. (2022), «Σκέψεις γύρω από το «ήπιο» δίκαιο», στο Π. Πικραμένος, Α. Ράντος, Θ. Φορτσάκης, Φ. Αρναούτογλου, Σ. Βλαχόπουλος, Μ.-Ε. Κόρσου-Παναγοπούλου, Χ. Χρυσανθάκης, Γ. Δελλής, Β. Κονδύλης (επιστημονική επιτροπή) «Σὺ καὶ δικαστῆς ἄριστος. Σύμμεικτα εἰς μνήμην Γεωργίου Χ. Παναγιωτόπουλου», Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Φραγκάκης, Ν. (2011), «Από την Ανομική Πολυνομία στην Ευνομία», στο «*Κίνηση Πολιτών για μια Ανοιχτή Κοινωνία, Πολυνομία, Κακονομία, Ανομία: Εισηγήσεις – Συζήτηση – Συμπερασματικές Προτάσεις*», ΕΒΕΑ, Αθήνα, διαθέσιμο στο http://www.kinisipoliton.gr/wp-content/uploads/2014/03/145810_bivlio_final1.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Χατζηπαναγιώτου, Μ. (2021), *Το επιτελικό κράτος. Συνταγματική διαρρύθμιση και συνέπειες του Ν 4622/2019*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χατζής, Α. (2012), «Το Δίκαιο ως εργαλείο μείωσης του κόστους των συναλλαγών. Το θεώρημα του Coase και η Οικονομική Ανάλυση του Δικαίου», Πρακτικά 2^{ου} Πανελλήνιου Συνεδρίου Νομικής Τεκμηρίωσης Κοινωνικοοικονομικών Θεμάτων: «ο ρόλος της Δικαιοσύνης στην άσκηση της Επιχειρηματικής Δραστηριότητας», 8 – 9 Απριλίου 2011, Καβάλα, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012, διαθέσιμο και στο <http://www.aristideshatzis.net/2010/04/coase.html> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Χριστονάκης, Γ. (2009), «Ο εκσυγχρονισμός της διοίκησης της δικαιοσύνης. Θεωρητικά και μεθοδολογικά εργαλεία μιας «οικονομικοποιημένης» δικαιοδοτικής λειτουργίας, με σημείο αναφοράς το γερμανικό μοντέλο μεταρρύθμισης της εσωτερικής οργάνωσης κυρίως των Διοικητικών Δικαστηρίων, και όρια αυτής», στον τόμο με τα πρακτικά του 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων «ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: «ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ», ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ» 11 – 13 Οκτωβρίου 2007, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Χριστόπουλος, Δ.(2022), *Ταξίδι στο κράτος. Κυριαρχία, δίκαιο, δικαιώματα*, Αθήνα: Πόλις.

- Χριστόπουλος, Λ. (2016), Πώς φτιάχνονται οι νόμοι στην Ελλάδα. *dianeosis.org*. Διαθέσιμο στο https://www.dianeosis.org/2016/07/lawmaking_polynomia/ [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Χρυσόγονος, Κ. (2012), «Σχεδιάσμα εκδημοκρατισμού. Δώδεκα σκέψεις για μία άλλη αναθεώρηση», στο Ξ. Κοντιάδης, Φ. Σπυρόπουλος, Κ. Τσουκαλάς (επιμ.) *Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης. Μελέτες στη μνήμη του Δημήτρη Θ. Τσάτσου*, Αθήνα: Σαββάλας.
- Χρυσόγονος, Κ. (2014), *ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, Δεύτερη αναθεωρημένη έκδοση με τη συνδρομή Στυλιανού – Ιωάννη Κουτνατζή* (προηγούμενη έκδοση 2003), εκδ., Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Ψύγκας, Α.-Ε. (2009), *Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΗΝ ΠΑΡΑΓΩΓΗ ΚΑΝΟΝΩΝ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΠΟ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Ψυχογιός, Θ. (2019), «Η πολυνομία και κακονομία ως εμπόδια της οικονομικής και κοινωνικής προόδου», 1^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Τομέα Διοικητικής Επιστήμης Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Πανεπιστημίου: «*Δημόσια Διακυβέρνηση: προοπτικές και προκλήσεις στον 21^ο αιώνα*», 31.10 – 1.11.2018, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Boyer, R. (1986), *Η θεωρία της ρύθμισης. Κριτική ανάλυση* (μετάφραση: Γιώργος Δουράκης), Αθήνα: Εξάντας.
- Habermas, J. (2020), *Η ΔΕΥΤΕΡΗ ΕΥΚΑΙΡΙΑ: ΤΡΙΑΝΤΑ ΧΡΟΝΙΑ ΜΕΤΑ (1990-2020)*, Εισαγωγή – Επιμέλεια: Θ. Γεωργίου, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Holcombe, R. (2019), *Δημόσια Επιλογή. Μια σύγχρονη εισαγωγή* (Τίτλος πρωτοτύπου: *Advanced Introduction to Public Choice*), μτφρ. Σ. Τσαρσιταλίδου, Λ. Οικονόμου, επιστημονική επιμ. Α. Αδάμ, Αθήνα: Πεδίο.
- Le Grand, J. (2007), *ΚΙΝΗΤΡΑ, ΔΡΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ. «Ιππότες» και «Κατεργάρηδες», «Πιόνια» και «Βασίλισσες»*, επιστημονική επιμέλεια: Θ. Πελαγίδης, Χ. Παρασκευόπουλος, μετάφραση: Γ. Νέζης, Αθήνα: Παπαζήσης.

OECD, Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα, 2014, διαθέσιμο στο https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Greece_administrative_burdens_overview_report_GR.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

Ξενόγλωση

Alemanno, A. (2011), A Meeting of Minds on Impact Assessment: When Ex Ante Evaluation Meets Ex Post Judicial Control (July 31, 2011). *European Public Law*, Vol. 17, No. 3, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1899276> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Alemanno, A. (2015), How Much is Better Regulation? Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the European Union – A Research Agenda, *European Journal of Risk Regulation – Issue 3*, Forthcoming, HEC Paris Research Paper No. LAW-2015-1119, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2672559>. [πρόσβαση: 29.11.2022].

Alemanno, A. (2017), Courts and regulatory impact assessment, in C. A. Dunlop and C. M. Radaelli (Eds.), *Handbook of Regulatory Impact Assessment*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Anderson, J. (2006). *Public Policy Making*, 6th Edition. Boston and N. York: Houghton Mifflin Company.

Besley, Timothy. 2015. "Law, Regulation, and the Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Doing Business Project." *Journal of Economic Perspectives*, 29 (3): 99-120. DOI: 10.1257/jep.29.3.99.

Bruder, K., Gray, E. (1994), *Public Sector Benchmarking: a practical approach*. *Public Management*. Vol 76 No 9.

- Bushby, H. (2022), Permacrisis declared Collins Dictionary word of the year, *bbc.com*, 1. November, <https://www.bbc.com/news/entertainment-arts-63458467> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Carroll, P., Deighton-Smith, R., Silver, H., & Walker, C. (2008). The Regulatory Impact System: Promise and performance. In *Minding the Gap: Appraising the promise and performance of regulatory reform in Australia* (pp. 17–32). ANU Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt24hdst.8> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Commission (2001), EUROPEAN GOVERNANCE – A WHITE PAPER, COM(2001) 428 final, (2001/c 287/01), *Official Journal of the European Communities*, 12.10.2001, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=EL> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Commission of the European Communities (2002), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION. Action plan “Simplifying and improving the regulatory environment”, Brussels, 5.6.2002, COM(2002) 278 final, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0278&from=EN> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Commission of the European Communities (2005), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT. Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union, {SEC(2005) 175}, Brussels, 16.3.2005 COM(2005) 97 final, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0097&from=EN> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Commission of the European Communities (2005), COMMUNICATION OF THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment, Brussels, 25.10.2005, COM(2005) 535 final, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0535:FIN:en:PDF> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Commission of the European Communities (2006), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. A strategic review of Better Regulation in the European Union, {COM(2006) 690 final} {COM(2006) 691 final}, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0689&from=EN> [πρόσβαση:29.11.2022].

Commission of the European Communities (2008), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Second strategic review of Better Regulation in the European Union {COM(2008) 33 final} {COM(2008) 35 final} {SEC(2008) 120}, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0032&from=EN> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Commission of the European Communities (2009), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Third strategic review of Better Regulation in the European Union {COM(2009) 16 final} {COM(2009) 17 final} {SEC(2009) 55}, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0015&from=EN> [πρόσβαση:29.11.2022].

Council of the European Communities (1993), Council Resolution of 8 June 1993 on the quality of drafting of Community legislation, *Official Journal of the European Communities*, 93/C 166/01. Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1993:166:FULL&from=IT> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Dellis, G. (2013). Can You Teach an Old Public Law System New Tricks? The Greek Experience on Good Regulation: From Parody to Tragedy Without (Yet) a Deus Ex Machina. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/SSRN.2220636> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Dunlop, C. A./Radaelli, C. M. (2017), The politics and economics of regulatory impact assessment, in C. A. Dunlop and C. M. Radaelli (Eds.), *Handbook of Regulatory Impact Assessment*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing

European Commission (2010), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Smart Regulation in the European Union, Brussels, 8.10.2010 COM(2010) 543 final, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:EN:PDF> [πρόσβαση: 29.11.2022].

European Commission (2015), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Better regulation for better results – An EU agenda {SWD(2015) 110 final} {SWD(2015) 111 final}, Strasbourg, 19.5.2015, COM(2015) 215 final, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0215&from=EN> [πρόσβαση: 29.11.2022].

European Commission (2015), Better Regulation ‘Toolbox’, SWD(2015) 111 final, Strasbourg, 19.5.2015, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-toolbox-2015_0.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

European Commission (2015), COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Better Regulation Guidelines {COM(2015) 215 final}{SWD(2015) 110 final}, Strasbourg, 19.5.2015, SWD(2015) 111 final, διαθέσιμο σε <https://www.smartreg.pe/reportes/Better%20Regulation%20Guidelines%202015.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

European Commission (2017), Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2017), Better regulation ‘Toolbox’, διαθέσιμο στο <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-toolbox.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

European Commission (2017), COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Better Regulation Guidelines, Brussels, 7 July 2017, SWD (2017) 350,

διαθέσιμο στο <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-guidelines.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

European Commission (2021), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Better regulation: Joining forces to make better laws, Brussels, 29.4.2021, COM(2021) 219 final, διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0219&from=EN> [πρόσβαση: 29.11.2022].

European Commission (2021), ‘Better regulation’ Toolbox, November 2021, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

European Commission (2021), COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Better Regulation Guidelines, Brussels, 3.11.2021, SWD(2021) 305 final, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

European Council (1992), Presidency Conclusions–Edinburgh 11 – 12 December 1992, Διαθέσιμο στο https://www.consilium.europa.eu/media/20492/1992_december_-_edinburgh_eng_.pdf [πρόσβαση: 29.11.2022].

European Parliament, Council of the European Union and Commission of the European Communities (1999), Interinstitutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation (1999/C 73/01), Official Journal of the European Communities, 17.3.1999, διαθέσιμο στο [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0317\(01\)&qid=1669500029984&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0317(01)&qid=1669500029984&from=EN) [πρόσβαση: 29.11.2022].

European Parliament, Council of the European Union and Commission of the European Communities (2003), INTERINSTITUTIONAL AGREEMENT on better law-making (2003/C 321/01), *Official Journal of the European Union*, 31.12.2003, διαθέσιμο στο [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231(01)&from=EN) [πρόσβαση: 29.11.2022].

- European Parliament, Council of the European Union and European Commission (2016), INTERINSTITUTIONAL AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION AND THE EUROPEAN COMMISSION ON BETTER LAW-MAKING. INTERINSTITUTIONAL AGREEMENT of 13 April 2016 on Better Law-Making, *Official Journal of the European Union*, L. 123/1, 12.5.2016, διαθέσιμο στο [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN) [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Ferguson, N. (2014), *The Great Degeneration. How Institutions Decay and Economies Die*, London: Penguin Books.
- Haines, F. (2017). Regulation and risk. In P. DRAHOS (Ed.), *Regulatory Theory: Foundations and applications* (pp. 181–196). ANU Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1q1crtm.19> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Hatzis, Aristides N. and Nalpantidou, Sonia, From Nothing to Too Much: Regulatory Reform in Greece (December 2007). NBER Working Paper No. 13/2007, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1075963> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1075963> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Hayek, F. A. (2013), *Law, Legislation and Liberty. A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*, London: Routledge Classics.
- Hertin, J., Jacob, K., Pesch, U., Pacchi, C. (2009), The production and use of knowledge in regulatory impact assessment – An empirical analysis. *Forest Policy and Economics*, Volume 11, Issues 5 - 6., <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2009.01.004> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Juniper, T. (2021), *The science of our changing planet: from global warming to sustainable development*, London: Dorling Kindersley Limited.
- Keehley, P., Abercrombie, N. (2008), *Benchmarking in the Public and Nonprofit Sectors*, San Francisco: Jossey Bass.
- Kirkpatrick, C., and Parker, D. (eds) (2007). *Regulatory Impact Assessment*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. available from: <<https://doi.org/10.4337/9781847208774>> [Accessed 29 November 2022].
- Larouche, P. (2013). Impact Assessment: Theory. In: Larouche, P., Cserne, P. (eds) *National Legal Systems and Globalization*. T.M.C. Asser Press, The Hague,

- The Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-90-6704-885-9_11 [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 13.11.2001, διαθέσιμο στο <https://www.smartreg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Meuwese, A./van Voorst, S.. (2017), Regulatory impact assessment in legal studies, in C. A. Dunlop and C. M. Radaelli (Eds.), *Handbook of Regulatory Impact Assessment*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Michael, M. (2002), “Review Article: Understanding the Regulatory State”, *British Journal of Political Science*, Volume 32, Issue 2, DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123402000169> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Mousmouti, M. (2019), *Designing Effective Legislation*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Noguera, A.M. (2013). Impact Assessment: Empirical Evidence. In: Larouche, P., Cserne, P. (eds) *National Legal Systems and Globalization*. T.M.C. Asser Press, The Hague, The Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-90-6704-885-9_12 [πρόσβαση: 29.11.2022].
- OECD (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, διαθέσιμο στο <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>. [πρόσβαση: 29.11.2022].
- OECD, Regulatory impact assessment, <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Posner, R. A. (2014), *Economic Analysis of Law*, 9th edition, Wolters Kluwer Law & Business.
- Public Governance Committee of the Public Governance and Territorial Development Directorate of OECD (2004), Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory, Paris, International Energy Agency, p. 29, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258430.pdf> [πρόσβαση: 29.11.2022].

- Renda, A. (2017), European Union, in C. A. Dunlop and C. M. Radaelli (Eds.), *Handbook of Regulatory Impact Assessment*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Renda, A. (2022), Assessment of current initiatives of the European Commission on better regulation, IN-DEPTH ANALYSIS Requested by the JURI committee, European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, PE 734.766 – June 2022, διαθέσιμο στο [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/734766/IPOL_IDA\(2022\)734766_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/734766/IPOL_IDA(2022)734766_EN.pdf) [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Sarris, N. (2022), Revision of Better Regulation Guidelines & Toolbox: What's changed?, *eipa.eu*, 16. February. <https://www.eipa.eu/blog/revision-of-better-regulation-guidelines-toolbox-whats-changed/> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Sartor, G. (2022), The way forward for better regulation in the EU – better focus, synergies, data and technology, IN DEPTH ANALYSIS Requested by the JURI committee, European Parliament, PE 736.129 – August 2022, διαθέσιμο στο [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/736129/IPOL_IDA\(2022\)736129_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/736129/IPOL_IDA(2022)736129_EN.pdf) [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Scott, J. C. (1969). Corruption, Machine Politics, and Political Change. *The American Political Science Review*, 63(4), 1142–1158. <https://doi.org/10.2307/1955076> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- STAROŇOVÁ, K. (2010). Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice. *Journal of Public Policy*, 30(1), 117–136. <http://www.jstor.org/stable/40783571> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Taylor, V. (2017). Regulatory rule of law. In Peter Drahos (Ed.), *Regulatory Theory: Foundations And Applications* (pp. 393-413pp). ANU ePress. <https://doi.org/10.22459/RT.02.2017.23> [πρόσβαση: 29.11.2022].
- Tzortzi, V./Poulou, K.-A./Sapardani, M./Tsitsipa, E. (2020), *MUTUAL TRUST IN TIMES OF CRISIS OF EU VALUES. State of play and possible next steps*, Athens – Thessaloniki: Sakkoulas Publications.
- United Nations (2009), *Good Practices and Innovations in Public Governance*. New York: United Nations.
- Xanthaki, H. (2008). Legal Transplants in Legislation: Defusing the Trap. *The International and Comparative Law Quarterly*, 57(3), 659–673. <http://www.jstor.org/stable/20488235> [πρόσβαση: 29.11.2022].

Xanthaki, H. (2014), *Drafting Legislation. Art and Technology of Rules for Regulation*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.

Yeung, Karen (2010), 'The Regulatory State', in Robert Baldwin, Martin Cave, and Martin Lodge (eds), *The Oxford Handbook of Regulation* (2010; Online edn, Oxford Academic, 2 Sept. 2010), <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560219.003.0004>, accessed 29 Nov. 2022.