

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΠΜΣ: ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
ΘΕΜΑ: Η ΚΑΛΥΤΕΡΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ
ΩΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ
ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ**

**ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ: ΚΟΥΡΟΥ ΦΩΤΕΙΝΗ
ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ: ΑΡΓΥΡΗΣ ΠΑΣΣΑΣ**

ΑΘΗΝΑ 2011

ΣΠΟΥΔΑΣΤΡΙΑ: ΚΟΥΡΟΥ ΦΩΤΕΙΝΗ

(Α.Μ. 0908Μ039)

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΑΡΓΥΡΗΣ ΠΑΣΣΑΣ

ΜΕΛΗ ΤΡΙΜΕΛΟΥΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ:

ΠΑΣΣΑΣ ΑΡΓΥΡΗΣ

ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ ΝΕΔΑ

ΚΟΥΓΕΑΣ ΒΑΣΙΛΗΣ

Περιεχόμενα

Συνοπτομογραφίες	4
Εισαγωγή	5
1. Η διακυβέρνηση στην ΕΕ	7
2. Η καλύτερη νομοθέτηση στην ΕΕ	10
2.1 Ιστορική Αναδρομή	10
2.2 Οριοθέτηση της «καλύτερης νομοθέτησης».....	13
2.3 Βασικές αρχές	15
2.3.1 Αναγκαιότητα.....	15
2.3.2 Αναλογικότητα	15
2.3.3 Επικουρικότητα	15
2.3.4 Διαφάνεια	15
2.3.5 Λογodότηση	16
2.3.6 Προσβασιμότητα.....	16
2.3.7 Απλότητα	16
3. Οι δράσεις για την βελτίωση της υφιστάμενης νομοθεσίας	17
3.1. Η στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.....	17
3.2 Τεχνικές απλούστευσης	19
3.2.1. Κατάργηση.....	19
3.2.2 Κωδικοποίηση	20
3.2.3. Αναδιατύπωση	21
3.3 Καλύτερη χρήση των υφιστάμενων νομοθετικών μέσων.....	22
3.4 Εναλλακτικοί μηχανισμοί ρύθμισης.....	23
3.4.1. Από κοινού ρύθμιση (co-regulation)	24
3.4.3 Ανοικτή μέθοδος συντονισμού (open method of co-ordination).....	25
3.5 Αναλυτική εξέταση εκκρεμουσών νομοθετικών προτάσεων	26
3.6 Μείωση Διοικητικού Φόρτου	27
3.6.1 Κοινή μεθοδολογία	30
3.6.2 Οριοθέτηση των όρων διοικητική δαπάνη και διοικητικός φόρτος	32
3.6.3 Κοινές αρχές για τη μείωση του διοικητικού φόρτου	33
3.6.4 Η μέτρηση του διοικητικού φόρτου στα κράτη μέλη.....	34
3.6.5 Ομάδα υψηλού επιπέδου ανεξάρτητων ενδιαφερόμενων μερών σχετικά με το διοικητικό φόρτο	35
4. Οι δράσεις για τη βελτίωση των νέων προτάσεων νομοθεσίας.....	37
4.1 Εκτίμηση Αντικτύπου (ΕΑ).....	37
4.1.1 Ιστορική αναδρομή	37
4.1.2 Σκοπός και περιεχόμενο της Εκτίμησης Αντικτύπου	38
4.2 Διαβούλευση.....	45
4.2.1 Γενικές Αρχές	47
Η σχέση διαβούλευσης μεταξύ της Επιτροπής και των ενδιαφερομένων μερών βασίζεται σε ορισμένες θεμελιώδεις αρχές οι οποίες προσδιορίζουν το περιβάλλον εντός του οποίου πραγματοποιείται η διαβούλευση.....	47
Για να είναι αποδοτική η διαβούλευση, η δέσμευση για την εφαρμογή των εν λόγω αρχών εναπόκειται σε κάθε μία από τις πλευρές που συμμετέχουν στη διαδικασία αυτή να φροντίσουν για την αποτελεσματική εφαρμογή τους.....	47
4.2.2 Ελάχιστες Προδιαγραφές	48
4.2.3 Αξιολόγηση των ελάχιστων προδιαγραφών	50
5. Η συμβολή των κρατών μελών στην καλύτερη νομοθέτηση	53
6. Η καλύτερη νομοθέτηση στην Ελλάδα.....	57

7. Πηγές.....	62
7.1 Επίσημα Έγγραφα της ΕΕ.....	62
7.2 Άρθρα.....	64
7.3. Λοιπές Πηγές	66

Συντομογραφίες

ΕΑ	Εκτίμηση Αντικτύπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕτΠ	Επιτροπή των Περιφερειών
ΟΚΕ	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
ΣΕΕ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΕΚ	Συνθήκη Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΤΜΚ	Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους
ΥΠ	Υποχρεώσεις Πληροφόρησης

Εισαγωγή

Η ποιότητα της νομοθεσίας μιας χώρας επηρεάζει και προσδιορίζει την ποιότητα της διακυβέρνησης που ασκείται σε αυτή. Κάθε προσπάθεια αναμόρφωσης της διακυβέρνησης για να είναι επιτυχής θα πρέπει να συνοδεύεται από ενέργειες για τη βελτίωση της ποιότητας του ρυθμιστικού και κανονιστικού περιβάλλοντος. Ειδικότερα σε επίπεδο ΕΕ όπου η διακυβέρνηση που ασκείται αφορά συνολικά 25 κράτη μέλη και η νομοθεσία που θεσπίζεται αντικαθιστά τις 25 εθνικές νομοθεσίες, η συνεχής βελτίωση της νομοθεσίας στο πλαίσιο της χρηστής διακυβέρνησης αποτελεί βασική προτεραιότητα και συνεχής επιδίωξη των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων.

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί αυτή ακριβώς η πρωτοβουλία για την βελτίωση της νομοθεσίας όπως αποτυπώνεται στην στρατηγική για την καλύτερη νομοθέτηση η οποία αποτελεί βασική προϋπόθεση της χρηστής διακυβέρνησης στην ΕΕ σύμφωνα με τις επιταγές της Λευκή Βίβλου για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση.

Συγκεκριμένα, στο πρώτο κεφάλαιο, γίνεται αναφορά στην διακυβέρνηση σε επίπεδο ΕΕ και προσδιορίζονται τα ουσιώδη στοιχεία της για την ουσιαστική αναμόρφωση της.

Στη συνέχεια, παρουσιάζεται η ευρωπαϊκή στρατηγική για την «καλύτερη νομοθέτηση» οριοθετώντας το περιεχόμενο της και προσδιορίζοντας τις βασικές αρχές που πρέπει να τη διέπουν ενώ παράλληλα πραγματοποιείται μια σύντομη ιστορική ανασκόπηση όπου αναφέρονται οι πιο σημαντικοί σταθμοί στην διαδικασία χάραξης της στρατηγικής αυτής.

Στο τρίτο κεφάλαιο της εργασίας, γίνεται ανάλυση της δράσης για τη βελτίωση της υφιστάμενης νομοθεσίας που αποτελεί την πρώτη βασική ενέργεια της στρατηγικής και η οποία περιλαμβάνει την κατάργηση, την κωδικοποίηση και την αναδιατύπωση της υφιστάμενης νομοθεσίας, την καλύτερη χρήση των υφιστάμενων νομοθετικών μέσων αλλά και τη χρήση εναλλακτικών μηχανισμών ρύθμισης όπου επιτρέπεται, την αναλυτική εξέταση των εκκρεμουσών νομοθετικών προτάσεων και την απόσυρση τους όπου κρίνεται αναγκαίο και τέλος το πρόγραμμα για τη μείωση του διοικητικού φόρτου στο πλαίσιο του οποίου έχει τεθεί ως γενικός στόχος η μείωση κατά 25% μέχρι το 2012 του διοικητικού φόρτου που συνεπάγεται η κοινοτική και οι εθνικές νομοθεσίες για τις επιχειρήσεις, τους πολίτες και τις διοικητικές αρχές.

Στο επόμενο κεφάλαιο, η εργασία επικεντρώνεται στις δράσεις για την δεύτερη βασική συνιστώσα της στρατηγικής της καλύτερης νομοθέτησης που αφορούν τη βελτίωση της ποιότητας των νέων προτάσεων νομοθεσίας. Παρουσιάζεται, δηλαδή η εκτίμηση αντικτύπου (ΕΑ) η οποία είναι το βασικό εργαλείο αξιολόγησης των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων κάθε νέας νομοθετικής πρότασης, συνιστώντας ένα πολύτιμο οδηγό για τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα στη λήψη των βέλτιστων αποφάσεων και τη χάραξη βιώσιμων πολιτικών. Ακόμη, στο ίδιο κεφάλαιο αναλύονται οι γενικές αρχές και οι ελάχιστες προδιαγραφές της διαβούλευσης στην οποία θα πρέπει να υποβάλλονται όλες οι νέες προτάσεις προκειμένου να ενισχυθεί η διαφάνεια και η συμμετοχή στην διαδικασία θέσπιση της νέας νομοθεσίας.

Συνεχίζοντας, στο πέμπτο κεφάλαιο, τονίζεται η ανάγκη για ανάληψη αντίστοιχων πρωτοβουλιών βελτίωσης της νομοθεσίας και από τα κράτη μέλη δεδομένου ότι ο αντίκτυπος των κανόνων της ΕΕ εξαρτάται από τη βούληση και την ικανότητα των αρχών των κρατών μελών να διασφαλίσουν την μεταφορά τους στο εσωτερικό δίκαιο και την αποτελεσματική, πλήρη και έγκαιρη εκτέλεσή τους.

Τέλος, στο έκτο κεφάλαιο επιχειρείται μια παρουσίαση των πρωτοβουλιών που έχουν αναληφθεί στην Ελλάδα στο πλαίσιο του προγράμματος της «καλής νομοθέτησης», το οποίο αποτελεί μια φιλόδοξη προσπάθεια αναμόρφωσης της εθνικής νομοθετικής διαδικασίας, η οποία αποτελεί απάντηση στις ευρωπαϊκές επιταγές για μια συνολική προσπάθεια καλύτερης νομοθέτησης στον ευρωπαϊκό χώρο.

1. Η διακυβέρνηση στην ΕΕ

Στις αρχές του 2000, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με επικεφαλής τον Romano Prodi έθεσε τέσσερις στρατηγικούς στόχους μεταξύ των οποίων ήταν και «η προαγωγή νέων μορφών διακυβέρνησης, ώστε να επιτευχθεί μια πιο αποτελεσματική και δημοκρατική διαδικασία λήψης αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο¹». Στο πλαίσιο της προσπάθειας αυτής η Επιτροπή παρουσίασε τον Ιούλιο του 2001 την Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση ως απάντηση στις επικρίσεις για δημοκρατικό έλλειμμα στην δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σύμφωνα με την Βίβλο, η αναμόρφωση της Διακυβέρνησης αφορά τον τρόπο με τον οποίο χρησιμοποιεί η Ένωση τις εξουσίες που της έχουν αναθέσει οι πολίτες της. «Διακυβέρνηση σημαίνει κανόνες, διαδικασίες και συμπεριφορά που επηρεάζει τον τρόπο άσκησης των εξουσιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ειδικότερα όσον αφορά τη διαφάνεια, τη συμμετοχή, τη λογοδότηση, την αποτελεσματικότητα και τη συνοχή²». Ο βασικός στόχος της αναμόρφωσης της διακυβέρνησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι η διεύρυνση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων με τη συμμετοχή περισσότερων φορέων.

Η Λευκή Βίβλος περιλαμβάνει μια σειρά από προτάσεις για αλλαγές που αφορούν κυρίως στον καλύτερο συνδυασμό των διαφόρων μέσων πολιτικής, όπως η νομοθεσία, ο κοινωνικός διάλογος, η διαρθρωτική χρηματοδότηση και τα προγράμματα δράσης.

Ειδικότερα σε ότι αφορά την κοινοτική νομοθεσία αυτή αναδεικνύεται ως βασικός παράγοντας επίτευξης των στόχων των πολιτικών της ΕΕ και για αυτό το λόγο απαιτείται μέριμνα για την συνεχή βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας του ενωσιακού ρυθμιστικού περιβάλλοντος.

Στην Λευκή Βίβλο επισημαίνονται τα προβλήματα που έχουν ανακύψει τόσο με την θέσπιση αλλά και την εφαρμογή και την αξιολόγηση της κοινοτικής νομοθεσίας και προτείνονται οι αναγκαίες βελτιώσεις.

Συγκεκριμένα, γίνεται αναφορά στον λεπτομερή χαρακτήρα των κοινοτικών κανονισμών αλλά και στον μεγάλο αριθμό των υφιστάμενων διατάξεων, που σε

¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής της 9.2.2000, Στρατηγικοί στόχοι 2000-2005, Η διαμόρφωση της νέας Ευρώπης, COM (2000) 154. Οι άλλοι τρεις στρατηγικοί στόχοι που παρουσιάστηκαν ήταν οι εξής: «Σταθερή Ευρώπη με ισχυρότερη φωνή στον κόσμο», «Νέο οικονομικό και κοινωνικό πρόγραμμα» και «Καλύτερη ποιότητα ζωής για όλους»

² Λευκή Βίβλος της 25.7.2001 για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, COM (2001) 428

πολλές περιπτώσεις κρίνονται περιττές ή παρωχημένες με αποτέλεσμα η Ένωση να εμφανίζει έλλειψη ευελιξίας στην προσπάθεια προσαρμογής στις μεταβαλλόμενες συνθήκες οικονομικές, τεχνολογικές και κοινωνικές. Ακόμη μια παθογένεια της κοινοτικής νομοθεσίας είναι οι μεγάλες καθυστερήσεις που συνδέονται με την έγκριση και εφαρμογή των κανόνων από τα θεσμικά όργανα καθώς επίσης και η καθυστερημένη μεταφορά, η μη ορθή μεταφορά και η ατελής εκτέλεση των κοινοτικών κανόνων από τα κράτη μέλη.

Σε απάντηση όλων αυτών των προβλημάτων, η Επιτροπή πρότεινε μια σειρά παρεμβάσεων και πρωτοβουλιών με σκοπό την βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής νομοθεσίας με απώτερο στόχο την αναμόρφωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, της οποίας αποτελεί ζωτικό στοιχείο.

Στην κατεύθυνση αυτή, η Επιτροπή έκρινε ότι απαιτείται η μεγαλύτερη χρήση διάφορων μέσων πολιτικής (οδηγίες-πλαίσιο, κατευθυντήριες γραμμές, συστάσεις, μηχανισμοί από κοινού ρύθμισης, χρήση ανοικτής μεθόδου συντονισμού), ο περιορισμός της πρωτογενούς νομοθεσίας στα ουσιώδη στοιχεία (βασικά δικαιώματα και υποχρεώσεις, όροι εφαρμογής) και η θέσπιση εκτελεστικών μέτρων για τις τεχνικές λεπτομέρειες αυτών, η απλούστευση της κοινοτικής νομοθεσίας μέσω της κωδικοποίησης των νομικών κειμένων και την ανάκληση περιττών ή παρωχημένων διατάξεων και τέλος απαιτείται μέριμνα για την καλύτερη εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων σε εθνικό επίπεδο.

Βασική προϋπόθεση κατά την εφαρμογή όλων αυτών των προτάσεων που θα συμβάλλουν στην ανανέωση της ευρωπαϊκής πολιτικής διαδικασίας είναι η τήρηση των αρχών της χρηστής διακυβέρνησης: διαφάνεια, συμμετοχή, λογοδότηση, αποτελεσματικότητα και συνοχή, καθώς επίσης και των εκ Συνθηκών αρχών της αναλογικότητας και της επικουρικότητας.

Γίνεται φανερό, ότι σε μια περίοδο όπου η ΕΕ βρίσκεται αντιμέτωπη όχι μόνο με τη μεγαλύτερη διεύρυνση στην ιστορία της με δέκα νέα κράτη μέλη έτοιμα να προσχωρήσουν αλλά και την αβεβαιότητα των πολιτών και των εθνικών αρχών σχετικά με το τι είναι ακριβώς η Ένωση και τι φιλοδοξεί να γίνει, σχετικά με τα γεωγραφικά της σύνορα, τους πολιτικούς της στόχους και τον τρόπο με τον οποίο μοιράζεται τις εξουσίες με τα κράτη μέλη, εμφανίζεται στο προσκήνιο η συζήτηση για την αναμόρφωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης προκειμένου να αναχαιτιστεί η διάβρωση του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ακόμη και δέκα χρόνια μετά, που η ΕΕ αντιμετωπίζει την μεγαλύτερη οικονομική ύφεση στην ιστορία της το

θέμα της διακυβέρνησης εξακολουθεί να προβληματίζει και καταβάλλονται προσπάθειες προκειμένου να αναμορφώνεται και να ανανεώνεται συνεχώς με νέα μέσα πολιτικής που θα συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί.

Στο πλαίσιο αυτό, κρίσιμο είναι το ζήτημα της νομοθεσίας η οποία αποτελεί βασικό συστατικό στοιχείο της διακυβέρνησης. Για το λόγο αυτό είναι επιτακτική η ανάγκη για τον εκσυγχρονισμό και την συνεχή βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.

Άλλωστε από το 2000, έτος κατά το οποίο παρουσιάστηκε η Λευκή Βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και το οποίο αποτέλεσε την αφετηρία για την εκπόνηση του προγράμματος της «Καλύτερης Νομοθέτησης στην ΕΕ», που αποτελεί αντικείμενο της παρούσας εργασίας, έως σήμερα έχουν εκδοθεί πολλά κείμενα σχετικά με την βελτίωση της νομοθεσίας με το τελευταίο να χρονολογείται το 2010 με τίτλο η «Έξυπνη Νομοθέτηση στην ΕΕ³» και το οποίο εγκαινιάζει μια νέα εποχή στην προσπάθεια της συνεχούς βελτίωσης της νομοθεσίας ως ανταπόκριση στις νέες προκλήσεις των καιρών.

³ Ανακοίνωση της Επιτροπής της 8.10.2010, Smart regulation in the European Union, COM (2010) 543

2. Η καλύτερη νομοθέτηση⁴ στην ΕΕ

2.1 Ιστορική Αναδρομή⁵

Η επιθυμία για την απλοποίηση του ρυθμιστικού πεδίου έχει εκφραστεί τόσο σε ευρωπαϊκό επίπεδο όσο και σε εθνικό από το 1985, ως προϋπόθεση για την επίτευξη του στόχου της πανευρωπαϊκής ενιαίας αγοράς.

Ωστόσο, η αναζήτηση καλύτερης ποιότητας κανονιστικών ρυθμίσεων πήρε μια πιο συστηματική μορφή από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 με μια σειρά από πρωτοβουλίες τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Ειδικότερα, για πρώτη φορά διατυπώνεται ως στόχος στις Συνθήκες και συγκεκριμένα, στη Δήλωση 39 για την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας⁶ η οποία παρατίθεται ως παράρτημα στη Συνθήκη του Άμστερνταμ του 1997 όπου αναφέρεται ότι «η ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την ορθή εφαρμογή της από τις αρμόδιες εθνικές αρχές και για την καλύτερη κατανόησή της από το κοινό και τους επιχειρηματικούς κύκλους. [...] Τα τρία όργανα που συμμετέχουν στη διαδικασία θέσπισης της κοινοτικής νομοθεσίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, θα πρέπει να καθορίσουν, κατόπιν κοινής συμφωνίας, κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της ποιότητας της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας και να ακολουθούν αυτές τις κατευθυντήριες γραμμές οσάκις εξετάζουν προτάσεις ή σχέδια κοινοτικών νομοθετημάτων, λαμβάνοντας τα εσωτερικά οργανωτικά μέτρα που κρίνουν αναγκαία για την εξασφάλιση της ορθής εφαρμογής αυτών των κατευθυντήριων γραμμών».

⁴ Ο όρος better regulation αποδίδεται στα ελληνικά με διάφορους τρόπους. Συγκεκριμένα στα έγγραφα της Επιτροπής που έχουν μεταφραστεί στα ελληνικά απαντάται ως «βελτίωση της νομοθεσίας», στη ελληνική βιβλιογραφία απαντάται ως καλύτερη νομοθέτηση ενώ στα έγγραφα σχετικά με την υιοθέτηση της σχετικής πρωτοβουλίας στην Ελλάδα έχει υιοθετηθεί ο όρος «καλή νομοθέτηση». Για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας θα χρησιμοποιείται κυρίως ο όρος καλύτερη νομοθέτηση και δευτερευόντως ο όρος βελτίωση της νομοθεσίας.

⁵ Τα ιστορικά στοιχεία αντλήθηκαν κατά ένα μεγάλο μέρος από την έκθεση Mandelkern (Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report 13.11.2001), το άρθρο του Claudio M. Radaelli, Whither better regulation for the Lisbon agenda, Journal of European Public Policy και την έκθεση των Josefin Almer & Matilda Rotkirch, European Governance- An overview of the Commission's agenda for Reform, Swedish Institute for European Policy Studies, 2004. Οι υπόλοιπες πηγές αναφέρονται στις υποσημειώσεις που ακολουθούν,

⁶ Συνθήκη του Άμστερνταμ που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις - Δηλώσεις τις οποίες υιοθέτησε η Διάσκεψη - Δήλωση υπ. αριθμ. 39 για την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 340 της 10/11/1997 σ. 0139

Ομοίως στο πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ καθορίζονταν οι αρχές της καλής νομοθέτησης που θα έπρεπε να τηρούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Συγκεκριμένα το άρθρο 9 του πρωτοκόλλου όριζε μεταξύ άλλων, ότι η Επιτροπή θα πρέπει να προβαίνει σε ευρείες διαβουλεύσεις πριν προτείνει νομοθεσία και να δημοσιεύει, όπου αυτό επιβάλλεται, έγγραφα διαβουλεύσεων, να αιτιολογεί κάθε πρότασή της σε σχέση με την αρχή της επικουρικότητας και να λαμβάνει δεόντως υπόψη της το τυχόν βάρος, οικονομικό ή διοικητικό, που βαρύνει την Κοινότητα, τις εθνικές κυβερνήσεις, τις τοπικές αρχές, τους οικονομικούς φορείς και τους πολίτες.

Παρόλα αυτά, η δεκαετία του 1990 ήταν απογοητευτική. Προτάσεις, ιδέες, και πιλοτικά σχέδια απέτυχαν να παράγουν ένα συνεκτικό σύνολο δράσεων που να επικεντρώνεται σε συγκεκριμένα προβλήματα. Αν και η Επιτροπή ήταν αρχικά ιδιαίτερα δραστήρια στην εκπόνηση σχεδίων για την απλοποίηση της νομοθεσίας, την ανάλυση των επιπτώσεων στις επιχειρήσεις αλλά και για την ποιότητα του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, οι πρωτοβουλίες αυτές δεν απέδωσαν καρπούς.

Υπήρξε μια αλλαγή στα τέλη του 1990 και στις αρχές της δεκαετίας του 2000. Τον Μάρτιο του 2000, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων συμφώνησαν σε ένα φιλόδοξο στόχο «να καταστεί η ΕΕ η πιο ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία της γνώσης ανά την υφήλιο, ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή⁷». Η επίτευξη του στρατηγικού αυτού στόχου ανέσυρε στην επιφάνεια την αναγκαιότητα για βελτίωση του ευρωπαϊκού ρυθμιστικού πλαισίου.

Στο πλαίσιο μιας συνολικής στρατηγικής προσέγγισης το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβώνας, ζήτησε από την Επιτροπή, το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη, κάθε ένας σύμφωνα με τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους, να ορίσουν μέχρι το 2001, μια στρατηγική περαιτέρω συντονισμένης δράσης για την απλοποίηση του κανονιστικού περιβάλλοντος

Κατ 'εφαρμογή των συμπερασμάτων αυτών, συγκροτήθηκε μια υψηλού επιπέδου συμβουλευτική ομάδα αποτελούμενη από εμπειρογνώμονες από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή, γνωστή με το όνομα του Προέδρου της, M. Mandelkern, τον εκπρόσωπο της Γαλλίας, και επιφορτίστηκε με την προετοιμασία της στρατηγικής

⁷ Συμπεράσματα της Προεδρίας. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβώνας 23 και 24 Μαρτίου 2000.

που απαιτεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας για την βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος αναπτύσσοντας μια συνεκτική προσέγγιση με βάση τους εξής άξονες :

- συστηματική χρήση της μελέτης επιπτώσεων
- διαφάνεια στη διαδικασία διαβούλευσης πριν από τη σύνταξη των νομοθετικών κειμένων,
- απλούστευση των υφιστάμενων νομοθετικών κειμένων και
- ευρύτερη χρήση της κωδικοποίησης.

Στο πλαίσιο της έκθεσης Mandelkern αναπτύχθηκε η πολιτική της «καλύτερης νομοθέτησης» η οποία από τότε διαρκώς αναθεωρείται και ενισχύεται, αποτελώντας βασική προτεραιότητα των θεσμικών οργάνων.

Είναι χαρακτηριστικό ότι το 2003 παρουσιάστηκε η Διοργανική Συμφωνία για την βελτίωση της νομοθεσίας⁸ όπου τα τρία θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμφώνησαν να βελτιώσουν την ποιότητα της νομοθεσίας αλλά και να βελτιώσουν το συντονισμό της νομοθετικής διαδικασίας. Επιβεβαίωσαν επίσης τη σημασία που αποδίδουν στην ενίσχυση της διαφάνειας και στην παροχή πληροφόρησης στο κοινό για κάθε στάδιο του νομοθετικού έργου, και υπενθύμισαν την υποχρέωση της Κοινότητας να νομοθετεί μόνο όπου είναι απαραίτητο, σύμφωνα με το Πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Αναγνώρισαν την ανάγκη να χρησιμοποιούνται, σε κατάλληλες περιπτώσεις ή όταν η Συνθήκη δεν απαιτεί ρητώς τη χρήση ενός νομικού μέσου, εναλλακτικούς μηχανισμούς ρύθμισης και τέλος συμφώνησαν ότι θα διασφαλίσουν ότι η νομοθεσία είναι καλής ποιότητας, δηλαδή ότι είναι σαφής, απλή και αποτελεσματική λαμβάνοντας τα κατάλληλα μέτρα για την απλούστευση της. Με την εν λόγω συμφωνία δηλαδή, θεσπίστηκε μια συνολική στρατηγική για τη βελτίωση της νομοθεσίας σε όλα τα στάδια της κοινοτικής νομοθετικής διαδικασίας.

Στο πλαίσιο του προγράμματος «Νέο ξεκίνημα για τη στρατηγική της Λισσαβόνας» το 2005, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση προς το εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όπου μεταξύ των γενικών προσανατολισμών της οικονομικής πολιτικής, αναφέρεται και η ανάγκη για ένα καλύτερο ρυθμιστικό πλαίσιο το οποίο «θα επιδρά θετικά στη διαμόρφωση ευνοϊκών συνθηκών για την οικονομική ανάπτυξη, την απασχόληση και την παραγωγικότητα, δεδομένου ότι η βελτιωμένης ποιότητας

⁸ Διοργανική συμφωνία της 31.12.2003. για τη βελτίωση της νομοθεσίας, Επίσημη Εφημερίδα 2003/C321/01.

νομοθεσία παρέχει τα σωστά κίνητρα για τις επιχειρήσεις, μειώνει περιττές δαπάνες και αίρει εμπόδια για την προσαρμοστικότητα και την καινοτομία⁹».

Από το 2006 έως και το 2009, έχει εκδοθεί μια σειρά σημαντικών κειμένων όπου γίνεται ανασκόπηση της πολιτικής της καλύτερης νομοθέτησης, προτείνονται βελτιώσεις και λήψη νέων μέτρων ενισχύοντας την σπουδαιότητα της πολιτικής αυτής στο συνολικό εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

2.2 Οριοθέτηση της «καλύτερης νομοθέτησης»

Η έκθεση Mandelkern, ουσιαστικά αποτελεί την βάση για την ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης οριζόντιας πολιτικής για την «καλύτερη νομοθέτηση».

Ο όρος «καλύτερη νομοθέτηση» καλύπτει όχι μόνο τη στενή έννοια της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας αλλά ένα μεγάλο σύνολο μέσων πολιτικής και προγραμμάτων για την ενίσχυση της ικανότητας των θεσμικών οργάνων για την παροχή υψηλής ποιότητας ρυθμιστικών κανόνων¹⁰. Άλλωστε όπως αναφέρεται και στην έκθεση Mandelkern «η βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων αποτελεί δημόσιο αγαθό από μόνη της, ενισχύοντας την αξιοπιστία της διακυβέρνησης και συμβάλλοντας στην ευημερία των πολιτών»

Η καλύτερη νομοθέτηση απευθύνεται σε όλο το σύνολο του κύκλου ζωής μιας πολιτικής (σύλληψη, σχεδιασμό, νομοθέτηση, εφαρμογή και αναθεώρηση) και σε όλους τους τομείς της δημόσιας πολιτικής. Επιδιώκει τη συμμετοχή τόσο της εκτελεστικής εξουσίας όσο και των νομοθετικών αρχών και έχει σχεδιαστεί για τη μείωση της γραφειοκρατίας και την απλούστευση του κανονιστικού περιβάλλοντος. Το καλύτερο ρυθμιστικό πλαίσιο συμβάλλει θετικά στη διαμόρφωση ευνοϊκών συνθηκών για την οικονομική ανάπτυξη, την απασχόληση και την παραγωγικότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση¹¹.

Επιπλέον, η βελτίωση της νομοθεσίας διασφαλίζει την ποιότητα του ρυθμιστικού πλαισίου και αυτό παρέχει ασφάλεια δικαίου και αποτελεσματική εφαρμογή και επιβολή των κοινοτικών κανόνων σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση.

⁹ Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 2.2.2005, «Συνεργασία για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση. Νέο ξεκίνημα για τη στρατηγική της Λισαβόνας (2005), COM(2005) 24

¹⁰ Claudio M. Radaelli, Whither better regulation for the Lisbon agenda, Journal of European Public Policy, 2008,

¹¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής της 16.3.2005, Βελτίωση της νομοθεσίας για την ανάπτυξη και την απασχόληση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, COM(2005)97.

Για την επίτευξη των στόχων αυτών, η πρωτοβουλία αυτή προωθεί τη χρήση των διαφόρων ρυθμιστικών μέσων. Ειδικότερα, για την υφισταμένη νομοθεσία, καταβάλλονται προσπάθειες προκειμένου να απλουστευθεί και να εκσυγχρονιστεί το κεκτημένο με νομοτεχνικές μεθόδους όπως η αναδιατύπωση, η κατάργηση και η κωδικοποίηση. Ακόμη, αναζητούνται τρόποι να περιοριστεί ο διοικητικός φόρτος και δίνεται προτεραιότητα στην ορθή και εμπρόθεσμη εφαρμογή των σχετικών διατάξεων στα εθνικά δίκαια των κρατών μελών.

Όσο αφορά τις νέες προτάσεις, καθιερώθηκε ένα διεξοδικό σύστημα για την ανάλυση των επιπτώσεων – οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών – και για τη διαβούλευση με τους άμεσα ενδιαφερόμενους και τους εμπειρογνώμονες ώστε να βελτιωθεί η ποιότητα του σχεδιασμού των πολιτικών και η συνεκτικότητά τους.

Τέλος, πρέπει να αναφερθεί ότι η Επιτροπή σε όλες τις ανακοινώσεις που έχει εκδώσει μέχρι σήμερα για την βελτίωση της νομοθεσίας στο πλαίσιο της στρατηγικής της καλύτερης νομοθέτησης, επισημαίνει ότι συμπληρωματικά προς την κοινοτική δράση, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εφαρμόζουν και δικές τους πρωτοβουλίες για την βελτίωση της νομοθεσίας. Η ποιότητα του ρυθμιστικού πλαισίου της Ευρώπης δεν εξαρτάται μόνο από τις ενέργειες που αναλαμβάνονται σε κοινοτικό επίπεδο. Σε μια εσωτερική αγορά κάθε κοινοτικός ή εθνικός κανόνας μπορεί να έχει αντίκτυπο στις οικονομικές δραστηριότητες οποιασδήποτε επιχείρησης στην ΕΕ και οποιουδήποτε ευρωπαίου πολίτη. Ως εκ τούτου απαιτείται συνολική αντιμετώπιση και δέσμευση σε όλα τα επίπεδα¹². Για να εξασφαλιστεί ότι η νομοθεσία καταρτίζεται και εφαρμόζεται αποτελεσματικά, σύμφωνα με κοινή στρατηγική προσέγγιση, τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν μέτρα για την βελτίωση της νομοθεσίας, παράλληλα με τις ενέργειες που εφαρμόζονται σε επίπεδο ΕΕ, ώστε το ζήτημα να αντιμετωπιστεί συνολικά.

¹² Βλ.υποσ. 9

2.3 Βασικές αρχές

Η έκθεση Mandelkern έθεσε επτά βασικές αρχές οι οποίες θα πρέπει να τηρούνται στο πλαίσιο του προγράμματος της καλύτερης νομοθέτησης οριοθετώντας την δράση των θεσμικών ευρωπαϊκών οργάνων. Οι αρχές αυτές είναι η αναγκαιότητα, η αναλογικότητα, η επικουρικότητα, η διαφάνεια, η λογοδότηση, η προσβασιμότητα και η απλότητα.

2.3.1 Αναγκαιότητα

Σύμφωνα με την αρχή αυτή τα αρμόδια όργανα θα πρέπει, πριν τεθεί σε ισχύ μια νέα πολιτική, να αξιολογούν κατά πόσο είναι αναγκαία ή όχι η θέσπιση νέων κανόνων για την επίτευξη των στόχων της σχεδιαζόμενης πολιτικής.

2.3.2 Αναλογικότητα

Όταν μια ενέργεια της ΕΕ αποδεικνύεται απαραίτητη για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης, τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα οφείλουν να εξετάσουν αν η ενέργεια αυτή απαιτεί νομοθετική ρύθμιση ή αν μπορεί να χρησιμοποιηθούν και άλλα αποτελεσματικά μέσα πολιτικής,

2.3.3 Επικουρικότητα

Στο πλαίσιο της ΕΕ και των Συνθηκών της, η αρχή της επικουρικότητας έχει ως σκοπό να διασφαλίζει ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη. Όταν οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του εθνικού συνταγματικού τους συστήματος τότε αναλαμβάνει η ΕΕ εφόσον η τα αποτελέσματα της προβλεπόμενης δράσης μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης.

2.3.4 Διαφάνεια

Η συμμετοχή και η διαβούλευση με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς είναι η βασική απαίτηση της αρχής της διαφάνειας. Η συμμετοχή αυτή θα πρέπει να οργανώνεται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να διευκολύνεται η ευρεία και δίκαιη πρόσβαση όλων των φορέων στις συζητήσεις ενώ θα πρέπει να δημοσιοποιούνται τα συστατικά στοιχεία της διαδικασίας διαβούλευσης.

2.3.5 Λογοδότηση

Θα πρέπει να είναι σαφές το ποιος φέρει την ευθύνη για μια πολιτική και ταυτόχρονα οι αρχές που είναι αρμόδιες για τη νομοθέτηση θα πρέπει να μεριμνούν και για την εφαρμογή της νομοθεσίας.

2.3.6 Προσβασιμότητα

Τα άτομα στα οποία απευθύνεται μια πολιτική θα πρέπει να έχουν πρόσβαση στις ρυθμίσεις νομοθετικές και μη που αυτή επιβάλλει, διότι αυτό θα καθορίσει την σωστή εφαρμογή της.

2.3.7 Απλότητα

Οποιαδήποτε κανονιστική ρύθμιση πρέπει να είναι απλή και κατανοητή προκειμένου οι πολίτες να κάνουν αποτελεσματική χρήση των δικαιωμάτων τους. Η απλότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων αποτελεί επίσης μια σημαντική πηγή εξοικονόμησης κόστους για τις επιχειρήσεις και τους ενδιάμεσους εμπλεκόμενους οργανισμούς.

3. Οι δράσεις για την βελτίωση της υφιστάμενης νομοθεσίας

3.1. Η στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος

Η ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την τελευταία πεντηκονταετία παρήγαγε μεγάλο όγκο κοινοτικής νομοθεσίας, το λεγόμενο «κοινοτικό κεκτημένο», η οποία σε πολλές περιπτώσεις έχει αντικαταστήσει 25 ομάδες κανόνων με μία και έχει προσφέρει με τον τρόπο αυτό στις κυβερνήσεις, στους πολίτες και τις επιχειρήσεις μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου και ένα ισότιμο πεδίο δράσης.

Ο όρος «κοινοτικό κεκτημένο» δεν έχει ενιαίο ορισμό. Για ορισμένους σκοπούς χρησιμοποιείται ένας πολύ ευρύς ορισμός έτσι ώστε να συμπεριλαμβάνονται, εκτός από τις συνθήκες, τους κανονισμούς, τις οδηγίες και τις αποφάσεις, η νομολογία του Δικαστηρίου και οι μη δεσμευτικές πράξεις όπως τα ψηφίσματα και οι συστάσεις.

Ωστόσο στο πλαίσιο των πολιτικών για την καλύτερη νομοθέτηση η Επιτροπή υιοθέτησε ένα στενότερο ορισμό, σύμφωνα με τον οποίο το «κεκτημένο»¹³ περιλαμβάνει τις δεσμευτικές πράξεις δηλαδή κανονισμούς, οδηγίες και αποφάσεις (συμπεριλαμβανομένων γενικών αποφάσεων και αποφάσεων με επί μέρους στόχους) κατά την έννοια του άρθρου 249 της συνθήκης ΕΚ. Το corpus νομοθεσίας που καθορίζεται κατ' αυτόν τον τρόπο περιλαμβάνει όλες τις πράξεις του κοινοτικού δικαίου οι οποίες δημιουργούν δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους πολίτες της Ένωσης.

Από την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το κεκτημένο πότε δεν υπήρξε αντικείμενο γενικής επανεξέτασης της οργάνωσης, αναδιάρθρωσης ή παρουσίασης του. Κατά συνέπεια περιέχει πολυάριθμα κείμενα τα οποία αν και παρωχημένα εξακολουθούν να ισχύουν νομικά. Σ' αυτά περιλαμβάνονται νομικές πράξεις με εφαρμογή ορισμένου χρόνου ή εφαρμογή μόνον κατά το χρόνο της έγκρισής τους (π.χ. ο καθορισμός γεωργικών τιμών σε ένα δεδομένο έτος συγκομιδής ή η χορήγηση ενός ιδιαίτερα περιορισμένου χρονικά καθεστώτος, παρέκκλισης ή οικονομικής υποστήριξης σε ένα κράτος μέλος ή σε μία άλλη οντότητα). Άλλες νομικές πράξεις εξακολουθούν επίσημα να υφίστανται έστω και αν η νομική βάση τους έχει αλλοιωθεί ή εκλείψει. Πολλές πράξεις απευθύνονται αποκλειστικά σε επί μέρους

¹³ Ανακοίνωση της Επιτροπής της 11.2.2003, Ενημέρωση και απλούστευση του κοινοτικού κεκτημένου, COM(2003) 71.

κράτη μέλη ή παράγοντες και κατά συνέπεια παρουσιάζουν μικρό ή καθόλου γενικό ενδιαφέρον ή καταλληλότητα.

Επιπλέον, υπάρχουν νομικά κείμενα με ασαφείς ή ατελείς έννοιες, ορισμούς ή διατάξεις, οι οποίες δημιουργούν ανασφάλεια δικαίου και ανακολουθίες όταν οι οδηγίες της ΕΕ μεταφέρονται στην εθνική νομοθεσία, οι οποίες με τη σειρά τους οδηγούν σε στρέβλωση του ανταγωνισμού και κερματισμό της εσωτερικής αγοράς. Επίσης, υπάρχει ένας αριθμός νομικών κειμένων τα οποία περιέχουν ορισμούς ή διαδικασίες που δεν συμβαδίζουν πλέον με την τεχνική, οικονομική ή τομεακή πραγματικότητα ενώ ορισμένες διατάξεις είναι υπερβολικά ρυθμιστικές, δυσανάλογες και πολύ δαπανηρές σε σχέση με τους στόχους οι οποίοι επιδιώκονται.

Όλα αυτά τα προβλήματα που έχουν διαπιστωθεί τόσο από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης όσο και από τα κράτη μέλη επέβαλλαν ως απαραίτητη και βασική προτεραιότητα της στρατηγικής για την βελτίωση της νομοθεσίας την απλούστευση του κοινοτικού κεκτημένου.

Ειδικότερα, στην ανακοίνωση της Επιτροπής του Μαρτίου 2005 με τον τίτλο «Βελτίωση της νομοθεσίας για την ανάπτυξη και την απασχόληση στην Ευρωπαϊκή Ένωση»¹⁴ αναγνωρίστηκε ότι η απλούστευση αποτελεί προτεραιότητα για την ΕΕ και διατυπώθηκε η αναθεωρημένη προσέγγιση για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος της ΕΕ.

Απλούστευση σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο σημαίνει να γίνουν τα πράγματα ευκολότερα για τους πολίτες και για τους φορείς, γεγονός που στη συνέχεια θα οδηγήσει σε αποτελεσματικότερο και καταλληλότερο νομοθετικό πλαίσιο για την επίτευξη των στόχων πολιτικής της Κοινότητας.

Για να ξεκινήσει η διαδικασία, η Επιτροπή, βάσει ευρείας διαβούλευσης, συνέταξε ένα «κυλιόμενο πρόγραμμα απλούστευσης» το οποίο περιλάμβανε μια αρχική ομάδα 100 νομοθετικών κειμένων που έπρεπε να απλουστευθούν για την περίοδο 2005-2008.

Από το 2007 το πρόγραμμα απλούστευσης ενσωματώθηκε στο νομοθετικό πρόγραμμα και στο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής. Κάθε χρόνο επεκτείνεται σε νέες πρωτοβουλίες και καλύπτει πλέον όλους τους τομείς πολιτικής. Το 2009 περιλάμβανε 185 πρωτοβουλίες. Συνολικά, η προσπάθεια την οποία ανέλαβε η

¹⁴ Βλ.υποσ. 11

Επιτροπή από τον Οκτώβριο του 2005 έχει μειώσει το κερτημένο κατά σχεδόν 10% —περίπου 1.300 νομοθετικές πράξεις και 7.800 σελίδες της Επίσημης Εφημερίδας¹⁵.

Η στρατηγική για την απλούστευση του κοινοτικού κερτημένου, σύμφωνα με την Επιτροπή έχει ως βασικούς άξονες¹⁶:

- Την κατάργηση του «νεκρού γράμματος» - των νομικών κειμένων που έχουν καταστεί παρωχημένα
- Την αναδιατύπωση των νομικών κειμένων έτσι ώστε να καταστούν πιο συνεκτικά και πιο κατανοητά, επίσης χωρίς να αλλοιωθεί η νομική κατάσταση.
- Τη βελτίωση της παρουσίασης του κοινοτικού κερτημένου και της δυνατότητας πρόσβασης σ' αυτό με σκοπό τη μελέτη και τη χρήση της κοινοτικής νομοθεσίας.
- Την εκκίνηση μιας μακροπρόθεσμης βαθμιαίας διαδικασίας εκσυγχρονισμού και απλούστευσης της νομοθεσίας και των υφισταμένων πολιτικών, όχι για να επαναρυθμισθεί ή να μειωθεί το κερτημένο αλλά για να αντικατασταθούν οι παλαιές προσεγγίσεις από ρυθμιστικές πράξεις πιο κατάλληλες και πιο αναλογικές.

3.2 Τεχνικές απλούστευσης

Η στρατηγική για την απλούστευση της νομοθεσίας περιλαμβάνει διάφορες νομοθετικές τεχνικές, όπως η κατάργηση, η κωδικοποίηση και η αναδιατύπωση νομοθετικών πράξεων, καθώς και άλλα μέσα εκσυγχρονισμού του κερτημένου, όπως η ευρύτερη χρήση τεχνολογιών της πληροφορίας.

3.2.1. Κατάργηση

Πολλές από τις νομοθετικές πράξεις που έχουν εκδοθεί από το 1957 κι έπειτα είναι πλέον ακατάλληλες ή παρωχημένες λόγω της τεχνικής ή της τεχνολογικής προόδου, των εξελίξεων στις πολιτικές που ακολουθεί η Ένωση, των αλλαγών στον

¹⁵ Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής της 28.1.2009, Τρίτη έκθεση προόδου σχετικά με την στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, COM (2009) 17

¹⁶ Βλ.υποσ. 13

τρόπο που εφαρμόζονται οι γενικοί κανόνες της Συνθήκης ή της ανάπτυξης των διεθνών κανόνων ή προτύπων.

Σε πολλές περιπτώσεις οι παρωχημένες αυτές πράξεις έχουν ήδη επίσημα καταργηθεί. Υπάρχουν, όμως, παρωχημένες νομοθετικές πράξεις που δεν έχουν πλέον πραγματικές έννομες συνέπειες, αλλά που παραμένουν τυπικά σε ισχύ, επειδή δεν έχουν καταργηθεί ρητά. Ορισμένες μάλιστα από τις διατάξεις των πράξεων αυτών εξακολουθούν να δημιουργούν υποχρεώσεις, ιδίως διοικητικής φύσης, τόσο για τις διοικητικές αρχές όσο και για τις επιχειρήσεις.

Είναι επομένως αναγκαία η κατάργηση των νομοθετικών εκείνων πράξεων που είναι ακατάλληλες ή παρωχημένες. Ωστόσο, είναι σημαντικό την κατάργηση των κοινοτικών μέσων να ακολουθήσει η κατάργηση των αντίστοιχων εθνικών μέτρων εφαρμογής ώστε να επιτευχθεί το επιθυμητό πρακτικό αποτέλεσμα. Πρέπει να εξασφαλιστεί ότι τα πλεονεκτήματα ενός απλούστερου ρυθμιστικού περιβάλλοντος από την πλευρά της ΕΕ δεν ακυρώνονται από νέους εθνικούς κανόνες και νέα τεχνικά εμπόδια.

Έως σήμερα το μεγαλύτερο μέρος της παρωχημένης ευρωπαϊκής νομοθεσίας έχει ήδη καταργηθεί ενώ παράλληλα καταβάλλεται μεγάλη προσπάθεια ώστε η ΕΕ να παράσχει στο κοινό μια πολύ πιο προσιτή και εύχρηστη παρουσίαση της «ενεργητικής» κοινοτικής νομοθεσίας μέσω των βάσεων της EUR-Lex, της CELEX και του Ευρετηρίου Ισχύουσας Νομοθεσίας.

3.2.2 Κωδικοποίηση

Η κωδικοποίηση συνίσταται στη θέσπιση μιας νέας νομικής πράξης, η οποία συγκεντρώνει σε ένα ενιαίο κείμενο μια βασική πράξη και τις διαδοχικές της τροποποιήσεις, χωρίς να αλλάζει την ουσία τους, ενώ η νέα νομική πράξη αντικαθιστά και καταργεί την προηγούμενη. Οι πράξεις που υπόκεινται σε κωδικοποίηση υποβάλλονται στον νομοθέτη προς έγκριση, δεδομένου ότι έχει τροποποιηθεί η δομή ή η ουσία τους.

Αυτή η διαδικασία καθιστά τη νομική πράξη απλούστερη θεσπίζοντας ένα ενιαίο νομικό κείμενο, κυρίως διαγράφοντας τις παρωχημένες και αλληλοκαλυπτόμενες διατάξεις, εναρμονίζοντας όρους και ορισμούς και διορθώνοντας σφάλματα χωρίς ουσιαστική αλλαγή.

Η κωδικοποίηση συμβάλλει, έτσι, σε πολύ μεγάλο βαθμό στον περιορισμό του όγκου της κοινοτικής νομοθεσίας δημιουργώντας παράλληλα περισσότερο διαφανή και σαφή από νομική άποψη κείμενα τα οποία προσφέρουν μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου και τα οποία κατανοούνται πολύ πιο εύκολα από τους χρήστες.

Η Επιτροπή, το 2009, είχε ολοκληρώσει την κωδικοποίηση 229 πράξεων. Απ' αυτές, 142 πράξεις κωδικοποιήθηκαν, εκδόθηκαν και δημοσιεύθηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα (102 πράξεις της Επιτροπής και 40 πράξεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου). Αυτές οι 142 κωδικοποιημένες πράξεις αντικατέστησαν 729 προηγούμενες πράξεις, μείωση που αντιστοιχεί σε περίπου 1.300 σελίδες της Επίσημης Εφημερίδας.

3.2.3. Αναδιατύπωση

Η αναδιατύπωση είναι μια δυναμική μέθοδος απλούστευσης, επειδή την ίδια στιγμή τροποποιεί και κωδικοποιεί τις νομοθετικές πράξεις. Ενώ η κωδικοποίηση αποτελεί επέμβαση σε κείμενο που δεν συνεπάγεται αλλαγή πολιτικής, η αναδιατύπωση συνεπάγεται σημαντική τροποποίηση της βασικής νομικής πράξης.

Συγκεκριμένα, η αναδιατύπωση είναι η μέθοδος με την οποία καταργούνται οι πράξεις τις οποίες αντικαθιστά μια νέα νομικά δεσμευτική πράξη, που συνδυάζει τόσο την τροποποίηση της νομοθεσίας επί της ουσίας, όσο και την κωδικοποίηση του υπόλοιπου κειμένου που πρόκειται να παραμείνει αμετάβλητο. Ο πρωταρχικός στόχος μιας αναδιατύπωσης είναι, επομένως, η ουσιαστική τροποποίηση ενώ με την ευκαιρία αυτή γίνεται επίσης κωδικοποίηση της βασικής πράξης και όλων των μεταγενέστερων τροπολογιών.

Λαμβάνοντας υπόψη τη φύση του δυναμικού αλλά πολύπλοκου αυτού μέσου, η μέθοδος αυτή χρησιμοποιείται κυρίως σε περιπτώσεις ουσιαστικών τροποποιήσεων στις οποίες είναι σαφές ότι συμβάλλει στη σαφήνεια, στην αποδοτικότητα και στην απλούστευση του κοινοτικού δικαίου.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο τομέας των αποβλήτων ο οποίος διέπεται από 18 οδηγίες και 6 κανονισμούς, ενώ 22 κοινοτικές πράξεις ρυθμίζουν την επισήμανση των τροφίμων. Η αναδιατύπωση των κειμένων αυτών θα προσέφερε στους οικονομικούς φορείς ένα σαφέστερο και πιο εύχρηστο ρυθμιστικό πλαίσιο.

3.3 Καλύτερη χρήση των υφιστάμενων νομοθετικών μέσων

Βασική προτεραιότητα της πολιτικής για την βελτίωση της νομοθεσίας αποτελεί η καλύτερη της χρήσης των υφιστάμενων νομοθετικών μέσων όπως προσδιορίζονται στις διατάξεις της Συνθήκης. Όταν δηλαδή απαιτείται νομοθεσία για την επίτευξη των στόχων της Ένωσης θα πρέπει να χρησιμοποιείται το κατάλληλο μέσο.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 288 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ (πρώην άρθρο 249 της συνθήκης ΕΚ), μορφές νομοθετικής δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούν οι κανονισμοί, οι οδηγίες και οι αποφάσεις.

Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης πρέπει να χρησιμοποιούν τα νομοθετικά μέσα αυτά κατά τη διαδικασία της νομοθέτησης μέσα στα όρια και βάσει των προϋποθέσεων που θέτει η Συνθήκη.

Συγκεκριμένα, οι κανονισμοί αποσκοπούν στη διασφάλιση της ενιαίας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου δεδομένου ότι έχουν γενική ισχύ, είναι δεσμευτικοί ως προς όλα τα μέρη τους και ισχύουν άμεσα σε όλα τα κράτη μέλη. Επομένως, στις περιπτώσεις όπου υπάρχει ανάγκη ομοιόμορφη εφαρμογής και ασφάλειας του δικαίου σε όλη την Ένωση, πρέπει να προβλέπεται η χρήση των κανονισμών.

Από την άλλη πλευρά οι οδηγίες είναι δεσμευτικές για κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνονται όσον αφορά μόνο τον επιδιωκόμενο σκοπό. Επαφίεται όμως στα κράτη μέλη να επιλέξουν με ποιον τρόπο και με ποια μέσα θα υλοποιηθεί αυτός ο σκοπός. Ωστόσο, έχει παρατηρηθεί ότι τα θεσμικά νομοθετικά όργανα της Ένωσης αν και επιλέγουν την χρήση των οδηγιών συχνά οι διατάξεις που θεσπίζουν είναι εξαιρετικά λεπτομερές με αποτέλεσμα την έλλειψη ευελιξίας για τα κράτη μέλη.

Για το λόγο αυτό, η πρωτογενής νομοθεσία θα πρέπει να περιορίζεται στα ουσιώδη στοιχεία, βασικά δικαιώματα και υποχρεώσεις και όροι εφαρμογής τους¹⁷, ενώ οι τεχνικές λεπτομέρειες θα πρέπει να είναι αντικείμενο των εκτελεστικών μέτρων. Η Ένωση θα πρέπει να βρει τη σωστή ισορροπία μεταξύ της επιβολής ομοιόμορφης προσέγγισης, όταν και όπου, χρειάζεται και της ευχέρειας μεγαλύτερης ευελιξίας στον τρόπο εφαρμογής των κανόνων.

¹⁷ Βλ.υποσ. 2

3.4 Εναλλακτικοί μηχανισμοί ρύθμισης

Στην Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση¹⁸ επισημαίνεται ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση, για να βελτιώσει την ποιότητα τόσο των πολιτικών της όσο και της νομοθεσίας που θεσπίζει θα πρέπει πρώτα να αξιολογεί αν απαιτείται δράση, και σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, εάν η δράση πρέπει να αναληφθεί στο επίπεδο της Ένωσης. Όπου απαιτείται δράση της Ένωσης, θα πρέπει να μελετάται ο συνδυασμός διάφορων μέσων πολιτικής όπως κανονισμοί, οδηγίες-πλαίσιο, μηχανισμοί από κοινού ρύθμισης και η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού.

Στην ίδια κατεύθυνση, στη διοργανική συμφωνία για την βελτίωση της νομοθεσίας¹⁹ τα τρία θεσμικά όργανα υπενθύμισαν την υποχρέωση της Κοινότητας να νομοθετεί μόνο όπου είναι απαραίτητο, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και ταυτόχρονα αναγνώρισαν την ανάγκη να χρησιμοποιούνται, σε κατάλληλες περιπτώσεις ή όταν η Συνθήκη δεν απαιτεί ρητά τη χρήση ενός συγκεκριμένου νομικού μέσου, εναλλακτικούς μηχανισμούς ρύθμισης.

Ομοίως, η Επιτροπή στην ανακοίνωση της για την «απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος²⁰» αλλά και στην ανακοίνωση για την «εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισσαβώνας: στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος²¹» υπογραμμίζει ότι αντί για τη νομοθεσία, μπορούν να χρησιμοποιηθούν εύστοχα οι εναλλακτικές λύσεις, χωρίς να θίγονται οι διατάξεις της Συνθήκης, ούτε οι εξουσίες του νομοθέτη. Αναφέρει επίσης ότι πολλά από τα υφιστάμενα μέσα (από κοινού ρύθμιση, αυτορρύθμιση, ανοικτή μέθοδος συντονισμού, οικονομικές παρεμβάσεις, ενημερωτικές εκστρατείες) θα επιτρέψουν, υπό σαφώς καθορισμένες συνθήκες, να επιτευχθούν οι στόχοι των Συνθηκών ενώ παράλληλα απλοποιείται το νομοθετικό έργο και η ίδια η νομοθεσία,

Επομένως, γίνεται φανερό ότι στην στρατηγική για την καλύτερη νομοθέτηση προστίθεται ακόμη μια δράση, αυτή της προώθησης εναλλακτικών μεθόδων ρύθμισης και συγκεκριμένα η χρήση της από κοινού ρύθμισης, της αυτορρύθμισης και της ανοικτής μεθόδου συντονισμού.

¹⁸ Βλ.υποσ. 2

¹⁹ Βλ.υποσ. 8

²⁰ Ανακοίνωση της Επιτροπής της 5.6.2002, Σχεδιο δρασης «Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», COM(2002) 278

²¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής της 25.10.2005, Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος τη Λισσαβώνας : στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, COM(2005)535

3.4.1. Από κοινού ρύθμιση (*co-regulation*)²²

Η από κοινού ρύθμιση επιτρέπει, στο πλαίσιο μιας νομοθετικής πράξης, να αφεθεί η υλοποίηση των στόχων που καθορίζονται από τον νομοθέτη σε μέτρα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των αναγνωρισμένων ενδιαφερόμενων συντελεστών του εκάστοτε κλάδου.

Το μέσο αυτό συνδυάζει δεσμευτική νομοθετική και κανονιστική δράση με ενέργειες που αναλαμβάνονται από τους περισσότερο ενδιαφερόμενους φορείς, οι οποίοι χρησιμοποιούν την πρακτική πείρα τους. Το αποτέλεσμα είναι η από κοινού πατρότητα των εν λόγω πολιτικών εφόσον στην προετοιμασία και την εφαρμογή τους συμμετέχουν αυτοί που θα επηρεαστούν περισσότερο από την εκτέλεση των κανόνων. Με αυτό τον τρόπο θα επιτευχθεί μεγαλύτερη συμμόρφωση, ακόμα και όπου οι λεπτομερείς κανόνες δεν έχουν δεσμευτική ισχύ.

Υπό το πρίσμα της νομοθετικής απλούστευσης, η Επιτροπή είναι πεπεισμένη ότι πρόκειται για ένα μέσο, η χρήση του οποίου – στο πλαίσιο από κοινού συμφωνηθέντων κριτηρίων – μπορεί να αποφέρει καρπούς όσον αφορά την εξασφάλιση της προσαρμογής της νομοθεσίας στα προβλήματα του εκάστοτε κλάδου, την ελάφρυνση του νομοθετικού έργου μέσω της εστίασης στις ουσιαστικές πτυχές, και τέλος την αποκόμιση οφέλους από τις εμπειρίες των ενδιαφερόμενων μερών, και ιδίως των οικονομικών παραγόντων και των κοινωνικών εταίρων.

Η από κοινού ρύθμιση αρμόζει στις περιπτώσεις όπου δεν αφορούν θεμελιώδη δικαιώματα ή μείζονες πολιτικές επιλογές και δεν πρέπει να χρησιμοποιείται σε περιπτώσεις στις οποίες απαιτείται ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων σε κάθε κράτος μέλος.

3.4.2 Αυτορρύθμιση (*selfregulaton*)

Η αυτορρύθμιση (*self-regulation*) ορίζεται ως η δυνατότητα για τους οικονομικούς φορείς, τους κοινωνικούς εταίρους, μη κυβερνητικές οργανώσεις ή οι ενώσεις να θεσπίζουν μεταξύ τους και για τον εαυτό τους κοινές κατευθυντήριες

²² Οι ορισμοί της από κοινού ρύθμισης, αυτορρύθμισης και ανοιχτής μεθόδου συντονισμού αντλήθηκαν από τα εξής κείμενα: Λευκή Βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, COM(2001) 428, σελ 24-26, Διοργανική Συμφωνία για την βελτίωση της νομοθεσίας, 2003/C 321/01, σελ. 3, και Ανακοίνωση της Επιτροπής της 5.6.2002, Σχεδίο δράσης «Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», COM(2002) 278.

γραμμές σε ευρωπαϊκό επίπεδο (κώδικες συμπεριφοράς, τομεακές συμφωνίες, κώδικες δεοντολογίας, εθελοντικές συμφωνίες).

Αντίθετα με την από κοινού ρύθμιση, η αυτορρύθμιση δεν συνεπάγεται απαραίτητα μια νομοθετική πράξη. Η Επιτροπή όταν κρίνει μη προτιμητέα την υποβολή νομοθετικής πρότασης και εφόσον τέτοιες πρακτικές επιτρέπουν την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης, μπορεί να προτείνει, π.χ. μέσω μιας σύστασης, την προσφυγή των ενδιαφερόμενων μερών στην αυτορρύθμιση, για να αποφύγει τη θέσπιση νομοθεσίας, χωρίς όμως να αποκλείει τη δυνατότητα για νομοθεσία, εάν η αυτορρύθμιση αποδειχθεί ανεπαρκής ή αναποτελεσματική.

3.4.3 Ανοικτή μέθοδος συντονισμού (open method of co-ordination)

Αποτελεί μέθοδο ενθάρρυνσης της συνεργασίας, της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών, της συμφωνίας επί κοινών στόχων και κατευθυντήριων γραμμών για τα κράτη μέλη και μερικές φορές στηρίζεται από εθνικά σχέδια δράσης, όπως στην περίπτωση της απασχόλησης και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Βασίζεται στον τακτικό έλεγχο της προόδου ως προς την επίτευξη αυτών των στόχων και επιτρέπει στα κράτη μέλη να συγκρίνουν τις προσπάθειές τους και να επωφελούνται από την πείρα των άλλων κρατών μελών.

Σε ορισμένους τομείς, όπως η απασχόληση και η κοινωνική πολιτική ή η πολιτική μετανάστευσης, η μέθοδος αυτή εφαρμόζεται παράλληλα με την νομοθετική προσέγγιση που βασίζεται σε κοινοτικό πρόγραμμα. Σε άλλους τομείς, προσθέτει αξία σε ευρωπαϊκό επίπεδο όπου υπάρχει μικρό περιθώριο νομοθετικών λύσεων. Αυτό συμβαίνει, για παράδειγμα, με τις εργασίες που διεξάγονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο για τον καθορισμό μελλοντικών στόχων για τα εθνικά συστήματα εκπαίδευσης.

Η χρήση της εν λόγω μεθόδου δεν πρέπει να ταραξεί τη θεσμική ισορροπία ούτε να αμβλύνει την επίτευξη των κοινών στόχων της συνθήκης και πρέπει να συμπληρώνει και όχι να αντικαθιστά την κοινοτική δράση.

3.5 Αναλυτική εξέταση εκκρεμουσών νομοθετικών προτάσεων

Στο σχέδιο δράσης για την «απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος²³» συμπεριλαμβανόταν ως βασική προτεραιότητα του προγράμματος και η απόσυρση από την Επιτροπή των νομοθετικών προτάσεων που εκκρεμούσαν ενώπιον του νομοθέτη. Ωστόσο, η εκκίνηση για την ανάληψη πρωτοβουλιών στην κατεύθυνση αυτή, έγινε με την με την ανακοίνωση για την «βελτίωση της νομοθεσίας για την ανάπτυξη και την απασχόληση στην ΕΕ²⁴», τον Μάρτιο του 2005, όπου αναφέρεται και η πρόθεση της Επιτροπής να «εξετάζει αναλυτικά τις προτάσεις που εκκρεμούν ενώπιον του Συμβουλίου ή του Κοινοβουλίου με γνώμονα τη γενική τους χρησιμότητα, τον αντίκτυπό τους στην ανταγωνιστικότητα και τυχόν άλλες συνέπειές τους».

Στόχος της αναλυτικής εξέτασης είναι «να καταστεί δυνατό στην Επιτροπή να εξασφαλίζει ότι όλες οι εκκρεμούσες νομοθετικές προτάσεις είναι πλήρως συναφείς με τις πολιτικές προτεραιότητες της Επιτροπής και να ελέγχει αν η τυχόν αλλαγή των περιστάσεων δικαιολογεί την αναθεώρηση της αρχικής προσέγγισης που εφαρμόστηκε²⁵».

Έτσι από το 2005 και μετά, η Επιτροπή δρομολογεί σε ετήσια βάση διαδικασία για την ενδελεχή εξέταση των εκκρεμών προτάσεων ώστε να διαπιστώνει αν τα νομοθετικά σχέδια είναι σύμφωνα με τις πολιτικές της προτεραιότητες και να αποσύρει εκείνα που δεν είναι ή εκείνα που έχουν καταστεί άνευ αντικειμένου. Συνολικά μέχρι το 2009 είχαν αποσυρθεί 108 προτάσεις, εκ των οποίων οι 30 το 2008²⁶.

Ειδικότερα, με τη διαδικασία αυτή εξετάζονται αναλυτικά οι προτάσεις που εκκρεμούν ενώπιον των νομοθετικών οργάνων και ιδίως εκείνες που δεν σημειώνουν ουσιαστική πρόοδο στη νομοθετική διαδικασία για σημαντικό χρονικό διάστημα, εκείνες για τις οποίες δεν διενεργήθηκε αξιολόγηση του αντικτύπου ή, κατά την αξιολόγηση του αντικτύπου, διαπιστώθηκαν σημαντικές αδυναμίες και εκείνες για τις οποίες σημαντικές νέες επιστημονικές αποκαλύψεις, εξελίξεις της αγοράς ή

²³ Βλ.υπσ.

²⁴ Βλ.υπσ. 11

²⁵ Ανακοίνωση της 27.9.2005, «Αποτέλεσμα της αναλυτικής εξέτασης νομοθετικών προτάσεων που εκκρεμούν ενώπιον του νομοθετικού οργάνου», COM(2005)462

²⁶ Ανακοίνωση της Επιτροπής, «Τρίτη στρατηγική επισκόπηση για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην ΕΕ», COM(2009)15

κοινωνικές μεταβολές δικαιολογούν επανεξέταση της προσέγγισης που είχε αρχικά επιλεγεί.

Σε περιπτώσεις στις οποίες κρίνεται αναγκαία η αναθεώρηση, με την αναλυτική εξέταση, θα εντοπίζονται και τα κατάλληλα μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν, όπως η τροποποίηση, η αντικατάσταση ή η ανάκληση των εκκρεμουσών προτάσεων και η βελτίωση της αξιολόγησης του αντίκτυπού τους.

Οι ενέργειες αυτές που προκύπτουν από την αναλυτική εξέταση έχουν σύμφωνα με την Επιτροπή θετική επίδραση όχι μόνο στην επίτευξη των στόχων της Λισσαβώνας για την υποστήριξη της ανταγωνιστικότητας και της απασχόλησης αλλά και στην ανάπτυξη ενός καλύτερου και επικαιροποιημένου νομοθετικού περιβάλλοντος²⁷.

3.6 Μείωση Διοικητικού Φόρτου

Η εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, στο πλαίσιο επίτευξης των στόχων που έχουν θεσπιστεί με τις Συνθήκες, συνεπάγεται όχι μόνο δικαιώματα αλλά και υποχρεώσεις για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Με άλλα λόγια, από την εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας απορρέουν όχι μόνο οφέλη αλλά και επιβαρύνσεις που αφορούν κυρίως τις επιχειρήσεις. Οι επιβαρύνσεις αυτές σχετίζονται με δαπάνες κυρίως διοικητικής φύσεως, όπως εκείνες που προκύπτουν κατά την εκπλήρωση της υποχρέωσης παροχής πληροφοριών και υποβολής εκθέσεων σχετικά με την εφαρμογή των νομοθετικών κανόνων. Ωστόσο, πολλές από αυτές τις διοικητικές απαιτήσεις συνδέονται με διαδικασίες που έχουν καταστεί χρονοβόρες, ιδιαίτερα πολύπλοκες και δαπανηρές. Οι απαιτήσεις αυτές και οι δαπάνες που επιβάλλουν σε χρόνο και χρήμα συνιστούν τον διοικητικό φόρτο που επωμίζονται οι επιχειρήσεις κυρίως κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας.

Ειδικότερα, είναι οι αναίτιες και δυσανάλογες αυτές διοικητικές δαπάνες που εμποδίζουν σοβαρά την οικονομική δραστηριότητα. Ο διοικητικός φόρτος αντιμετωπίζεται κυρίως ως εμπόδιο και παράγοντας αποπροσανατολισμού για τις

²⁷ Βλ.υποσ. 25

επιχειρήσεις²⁸, δεδομένου ότι οι επιχειρήσεις σε όλη την ΕΕ είναι υποχρεωμένες να δαπανούν σημαντικό χρόνο για τη συμπλήρωση εντύπων και την υποβολή εκθέσεων για ένα ευρύ φάσμα θεμάτων. Ο διοικητικός φόρτος αυτός παρακωλύει την ανάπτυξη και εμποδίζει την καινοτομία και η κατάργησή του θα επιτρέψει στις επιχειρήσεις να αφιερώνουν περισσότερο χρόνο στις κύριες επιχειρηματικές τους δραστηριότητες, με αποτέλεσμα να αυξηθεί η αποδοτικότητα της εργασίας και κατ' επέκταση να ενισχυθεί η παραγωγικότητα και να μειωθεί το κόστος παραγωγής.

Η ανησυχία για την διοικητική επιβάρυνση που συνεπάγεται η κοινοτική νομοθεσία αποτυπώνεται αρκετά νωρίς και συγκριμένα στο πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας όπου στην παράγραφο 9 αναφέρεται ότι η Επιτροπή θα πρέπει «να λαμβάνει δεόντως υπόψη την ανάγκη να είναι το τυχόν βάρος, οικονομικό ή διοικητικό, που βαρύνει την Κοινότητα, τις εθνικές κυβερνήσεις, τις τοπικές αρχές, τους οικονομικούς φορείς και τους πολίτες, το ελάχιστο δυνατό και ανάλογο προς τον επιδιωκόμενο στόχο».

Ωστόσο, μόλις το 2005 επιβεβαιώνεται η ανάγκη για μια κοινή μέθοδο της ΕΕ για την αξιολόγηση της διοικητικής επιβάρυνσης που επιβάλλεται από τη νομοθεσία²⁹ ενώ η ανάληψη συγκεκριμένης πρωτοβουλίας αποτυπώνεται στην ανακοίνωση του 2006 με τίτλο «στρατηγική επισκόπηση του προγράμματος για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ε.Ε»³⁰ όπου η Επιτροπή πρότεινε την εφαρμογή ενός προγράμματος δράσης με σκοπό τη μείωση του διοικητικού φόρτου που συνεπάγεται η ισχύουσα νομοθεσία στην ΕΕ, ως βασική ενέργεια της στρατηγικής για την βελτίωση της νομοθεσίας.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή έθεσε ως βασική προτεραιότητα τη μείωση του διοικητικού φόρτου που απορρέει από την υφιστάμενη νομοθεσία και πρότεινε να τεθεί ως στόχος η μείωση κατά 25% του διοικητικού φόρτου για την κοινοτική και τις εθνικές νομοθεσίες που θα πρέπει να επιτευχθεί μέχρι το 2012.

Σύμφωνα με την ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το «πρόγραμμα δράσης για τη μείωση του διοικητικού φόρτου στην ΕΕ³¹» ο γενικός αυτός στόχος αποτελεί κοινή επιδίωξη, η οποία δύναται να επιτευχθεί μόνο στη βάση μιας από

²⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής της 24.1.2001, «Πρόγραμμα δράσης για τη μείωση του διοικητικού φόρτου στην ΕΕ», COM(2007)23

²⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής της 21.10.2005, «Κοινή μέθοδος της ΕΕ για την αξιολόγηση της διοικητικής επιβάρυνσης που επιβάλλεται από τη νομοθεσία», COM(2005)518

³⁰ COM(2006)689

³¹ Βλ. υποσ. 29

κοινού ευθύνης και μιας κοινής προσπάθειας από τα κράτη μέλη και τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα.

Το πρόγραμμα δράσης για τη μείωση του διοικητικού φόρτου δεν αφορά την απορρύθμιση ούτε σκοπεύει να αλλάξει τους στόχους πολιτικής που έχουν τεθεί στο πλαίσιο της κοινοτικής νομοθεσίας ή το επίπεδο φιλοδοξιών των υφιστάμενων νομοθετικών κειμένων. Συνιστά περισσότερο μια σημαντική προσπάθεια εξορθολογισμού και ελάφρυνσης του τρόπου με τον οποίο εφαρμόζονται ορισμένοι στόχοι πολιτικής – ένα σημαντικό μέτρο για την ποιότητα της νομοθεσίας σε κάθε επίπεδο.

Ουσιαστικά, προτείνεται η μεν Επιτροπή να μετρήσει, με τη βοήθεια των κρατών μελών, τον διοικητικό φόρτο που συνεπάγεται η κοινοτική νομοθεσία και η ενσωμάτωσή της στην εθνική νομοθεσία και να υποβάλει προτάσεις για τη μείωσή του, τα δε κράτη μέλη να μετρήσουν και να μειώσουν τον διοικητικό φόρτο που συνεπάγεται η αμιγώς εθνική νομοθεσία.

Το πρόγραμμα δράσης παρουσιάζει συγκεκριμένα τον τρόπο με τον οποίο σκοπεύει να συνεργαστεί η Επιτροπή με τα κράτη μέλη και τα ενδιαφερόμενα μέρη, στην πορεία προς το έτος-ορόσημο 2012. Σκοπός του είναι να μετρηθεί το κόστος που συνεπάγονται για τις επιχειρήσεις οι υποχρεώσεις πληροφόρησης και να καταργηθούν οι περιττές απαιτήσεις. Κατά τον τρόπο αυτό θα βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας χωρίς να τεθεί σε κίνδυνο ο σκοπός της³².

Το πρόγραμμα δίνει έμφαση στη μείωση του περιττού διοικητικού φόρτου σε συγκεκριμένους τομείς προτεραιότητας οι οποίοι καλύπτουν τις νομοθετικές απαιτήσεις που ευθύνονται για το μεγαλύτερο μέρος των διοικητικών δαπανών στις επιχειρήσεις και είναι οι εξής:

- (1) Γεωργία και γεωργικές επιδοτήσεις
- (2) Ετήσιοι λογαριασμοί/εταιρικό δίκαιο
- (3) Πολιτική συνοχής
- (4) Περιβάλλον
- (5) Χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες
- (6) Αλιεία

³² Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής της 30.1.2008, «Μείωση του διοικητικού φόρτου στην Ευρωπαϊκή Ένωση-Έκθεση προόδου 2007 και προοπτικές για το 2008», COM(2008)35

- (7) Ασφάλεια των τροφίμων
- (8) Φαρμακευτική νομοθεσία
- (9) Δημόσιες συμβάσεις
- (10) Στατιστικές
- (11) Φορολογική νομοθεσία (ΦΠΑ)
- (12) Μεταφορές
- (13) Περιβάλλον εργασίας/ εργασιακές σχέσεις

Οι εν λόγω τομείς προτεραιότητας επελέγησαν με βάση μια πιλοτική μελέτη που διενεργήθηκε το 2006, στην οποία γίνεται σύγκριση των μετρήσεων που πραγματοποιήθηκαν στην Τσεχική Δημοκρατία, στη Δανία, στις Κάτω Χώρες και στο Ηνωμένο Βασίλειο καθώς και με βάση τα στοιχεία που υπέβαλαν τα κράτη μέλη και οι ενδιαφερόμενοι φορείς³³.

3.6.1 Κοινή μεθοδολογία

Στις 23 Μαρτίου 2005, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε από την Επιτροπή και το Συμβούλιο να εξετάσουν μια κοινή μεθοδολογία για τη μέτρηση του διοικητικού φόρτου με σκοπό την επίτευξη συμφωνίας έως το τέλος του 2005. Στις 16 Μαρτίου 2005, η ανακοίνωση³⁴ της Επιτροπής σχετικά με τη βελτίωση της νομοθεσίας για την ανάπτυξη και την απασχόληση στην Ευρωπαϊκή Ένωση περιείχε, ως συνοδευτικό έγγραφο εργασίας³⁵ των υπηρεσιών της Επιτροπής, λεπτομερή περιγραφή ενός δυνητικού «κοινοτικού μοντέλου υπολογισμού του καθαρού διοικητικού κόστους» με βάση το τυποποιημένο μοντέλο κόστους (ΤΜΚ), το οποίο είχε αρχικά χρησιμοποιηθεί από την Ολλανδία ως μια απλουστευμένη και συνεπής μέθοδος μέτρησης και, κατά συνέπεια, μείωσης του αντίκτυπου των επιχειρηματικών κανονισμών.

³³ Βλ.υποσ. 31

³⁴ Βλ.υποσ. 11

³⁵ Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής της 16.3.2005, Λεπτομερή περιγραφή ενός δυνητικού «κοινοτικού μοντέλου υπολογισμού του καθαρού διοικητικού κόστους», SEC(2005)175, παράρτημα της ανακοίνωσης COM (2005) 97 βλ. υποσ.11

Η σκιαγράφηση του κοινοτικού μοντέλου «υπολογισμού του καθαρού διοικητικού κόστους» τροποποιήθηκε και τελειοποιήθηκε μέσω μιας πιλοτικής φάσης που διενεργήθηκε από τον Απρίλιο έως το Σεπτέμβριο του 2005. Η πιλοτική φάση αποσκοπούσε στη δοκιμή τρόπων για την εκτίμηση των διοικητικών δαπανών που προκύπτουν από την κοινοτική νομοθεσία και οδήγησε στην υποβολή από την Επιτροπή μιας αναθεωρημένης μεθοδολογίας, αποκαλούμενης και «κοινοτικό ΤΜΚ».

Έτσι, το πρόγραμμα για τη μείωση του διοικητικού φόρτου χρησιμοποιεί το κοινοτικό μοντέλο πρότυπου κόστους (ΜΠΚ ΕΕ)³⁶ για τον εντοπισμό των πλέον επαχθών υποχρεώσεων πληροφόρησης (ΥΠ) των απαιτήσεων δηλαδή για την υποβολή πληροφοριών (π.χ. υποβολή πιστοποιητικού συμμόρφωσης) στους τομείς προτεραιότητας που επελέγησαν με σκοπό την αξιολόγησή τους και την παρουσίαση τρόπων για το πώς μπορεί να περιοριστεί αυτός ο φόρτος.

Ουσιαστικά, η αξιολόγηση του διοικητικού φόρτου δεν προσδιορίζει άμεσα τι είναι αναγκαίο και τι περιττό, αλλά μια λεπτομερής βασική μέτρηση αποκαλύπτει τις υποχρεώσεις που είναι οι πιο δαπανηρές και οι πιο ενοχλητικές για τις επιχειρήσεις. Παράλληλα, εντοπίζει αυτόν που επιβάλλει τον διοικητικό φόρτο ο οποίος, είναι εκείνος που μπορεί να τον μειώσει.

Επομένως, οι υποχρεώσεις πληροφόρησης (ΥΠ) συνιστούν τη βάση του προγράμματος μέτρησης. Ως εκ τούτου, το πρώτο στάδιο της διαδικασίας ήταν η ακριβής καταγραφή όλων των σημαντικών ΥΠ που απαιτούνταν νόμιμα από τις καλυπτόμενες νομοθετικές πράξεις.

Αρχικά καταγράφηκαν 42 νομικές πράξεις στους 13 τομείς προτεραιότητας που ευθύνονται για το μεγαλύτερο μέρος των διοικητικών δαπανών στις επιχειρήσεις. Η εξέταση των 42 αυτών πράξεων οδήγησε στον προσδιορισμό 356 κοινοτικών διατάξεων που επιβάλλουν υποχρεώσεις πληροφόρησης. Η εφαρμογή αυτών των υποχρεώσεων οδήγησε στην επιβολή άνω των 9500 εθνικών υποχρεώσεων στα 27 κράτη μέλη³⁷.

Συνολικά, οι 42 πράξεις της ΕΕ συνεπάγονται διοικητικά έξοδα περίπου 115 έως 130 δισεκατομμυρίων ευρώ. Από τους 13 τομείς προτεραιότητας που καλύπτονται από το πρόγραμμα, η φορολογία και τα τελωνεία, καθώς και το εταιρικό δίκαιο φαίνεται να παρουσιάζουν τις μεγαλύτερες δυνατότητες μείωσης, διότι

³⁶ Βλ.υποσ. 36

³⁷ Τα ποσοτικά στοιχεία αντλήθηκαν από το Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής της 28.1.2009, «Μείωση του διοικητικού φόρτου στην ΕΕ, Παράρτημα της τρίτης στρατηγικής επισκόπησης του προγράμματος για τη βελτίωση της νομοθεσίας», COM(2009)16

αντιπροσωπεύουν αντίστοιχα περίπου το 60% και το 20% των συνολικών διοικητικών εξόδων. Η ασφάλεια των τροφίμων, το εργασιακό περιβάλλον, η γεωργία και οι γεωργικές επιδοτήσεις και ο τομέας των μεταφορών ακολουθούν στον κατάλογο, καθώς καθένας από τους τομείς αυτούς αντιπροσωπεύει διοικητικό φόρτο που ανέρχεται από 5,7 δισεκατομμύρια έως 3 δισεκατομμύρια ευρώ.

3.6.2 Οριοθέτηση των όρων διοικητική δαπάνη και διοικητικός φόρτος³⁸

Στο πλαίσιο της κοινοτικής μεθοδολογίας για το μοντέλο πρότυπου κόστους η απαίτηση για κοινή δράση των θεσμικών ευρωπαϊκών οργάνων και των κρατών μελών οδήγησε στην υιοθέτηση μια σειρά ορισμών προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι διαφορετικές προσεγγίσεις και να διευκολυνθούν οι μετρήσεις. Έτσι:

Ως *δαπάνες συμμόρφωσης* νοούνται όλες οι δαπάνες συμμόρφωσης με τις κανονιστικές ρυθμίσεις, με εξαίρεση τις άμεσες χρηματοοικονομικές δαπάνες και τις μακροπρόθεσμες διαρθρωτικές συνέπειες.

Ως *διοικητικές δαπάνες* ορίζονται οι δαπάνες τις οποίες πραγματοποιούν οι επιχειρήσεις, ο τομέας του εθελοντισμού, οι δημόσιες αρχές και οι πολίτες για να ανταποκριθούν στη νομική υποχρέωση της παροχής πληροφοριών στις δημόσιες αρχές ή στους ιδιωτικούς φορείς σχετικά με τη δραστηριότητα ή την παραγωγή τους.

Ο όρος «*πληροφορίες*» χρησιμοποιείται με ευρεία έννοια, δηλαδή περιλαμβάνει τις δαπάνες επισήμανσης, υποβολής εκθέσεων, παρακολούθησης και αξιολόγησης που απαιτούνται για την παροχή των πληροφοριών και της καταχώρισης. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι πληροφορίες πρέπει να διαβιβάζονται στις δημόσιες αρχές ή σε ιδιωτικούς φορείς. Σε άλλες περιπτώσεις, πρέπει να είναι διαθέσιμες για επιθεώρηση ή να παρέχονται όταν ζητούνται.

Πρέπει να γίνει σαφής διάκριση ανάμεσα στις πληροφορίες που θα συνέλεγαν οι επιχειρήσεις ακόμη και ελλείψει της σχετικής νομοθεσίας και στις πληροφορίες που δεν θα συλλέγονταν αν δεν υπήρχαν οι οικείες νομικές διατάξεις. Ο φόρτος που συνεπάγονται οι τελευταίες αυτές πληροφορίες καλείται *διοικητικός φόρτος*.

Ένα μέρος του διοικητικού φόρτου είναι αναπόφευκτο, προκειμένου να επιτευχθούν αποτελεσματικά οι βασικοί στόχοι της νομοθεσίας και το απαιτούμενο

³⁸ Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής της 14.11.2006, « Μέτρηση των διοικητικών δαπανών και μείωση του διοικητικού φόρτου στην ΕΕ», COM(2006)691

επίπεδο προστασίας που ορίζεται στις Συνθήκες. Υπάρχουν, όμως, και πολλές περιπτώσεις όπου ο φόρτος μπορεί να εξορθολογιστεί και να μειωθεί χωρίς να επηρεάζονται οι βασικοί στόχοι αυτοί καθαυτοί – στις περιπτώσεις αυτές, ο διοικητικός φόρτος είναι σαφώς περιττός.

Στόχος του προγράμματος δράσης είναι ο υπολογισμός των διοικητικών δαπανών και ο εντοπισμός και η μείωση του διοικητικού φόρτου, χωρίς να υπονομεύεται ο βασικός στόχος της νομοθεσίας

3.6.3 Κοινές αρχές για τη μείωση του διοικητικού φόρτου

Σύμφωνα με το πρόγραμμα δράσης για τη μείωση του διοικητικού φόρτου στην Ε.Ε³⁹ η μέτρηση των διοικητικών απαιτήσεων στην ΕΕ δεν είναι αυτοσκοπός. Στόχος είναι να μειωθεί η γραφειοκρατία για τις επιχειρήσεις στην Ευρώπη. Όσον αφορά τον τρόπο μείωσης αυτού του φόρτου, η Επιτροπή προτείνει η διαδικασία να ακολουθεί τις ακόλουθες αρχές, αφού αυτές θα μπορούσαν να συμβάλουν σημαντικά στη μείωση του διοικητικού φόρτου:

- μείωση της συχνότητας των απαιτήσεων υποβολής εκθέσεων στο ελάχιστο επίπεδο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη των ουσιωδών στόχων της νομοθεσίας και ευθυγράμμιση της συχνότητας υποβολής εκθέσεων όσον αφορά τις διάφορες συναφείς νομοθετικές πράξεις, όπου είναι εφικτό
- διερεύνηση του κατά πόσον η ίδια υποχρέωση πληροφόρησης απαιτείται πολλές φορές από διαφορετικά κανάλια και εξάλειψη των επικαλύψεων
- απαίτηση ηλεκτρονικής και μέσω του διαδικτύου υποβολής εκθέσεων, όπου σήμερα απαιτείται η παροχή έντυπων πληροφοριών, με τη χρήση έξυπνων διαδικτυακών πυλών, όπου είναι δυνατόν
- θέσπιση κατώτατων επιπέδων όσον αφορά τις υποχρεώσεις πληροφόρησης (περιορίζοντας τις για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, όπου είναι δυνατόν) ή χρήση δειγματοληψίας (είναι γνωστό ότι οι ΜΜΕ πλήττονται σημαντικά από τον διοικητικό φόρτο – η συλλογή δεδομένων για λόγους πληροφόρησης πρέπει να το λαμβάνει αυτό υπόψη)

³⁹ Βλ.υποσ. 29

- εξέταση της δυνατότητας αντικατάστασης των υποχρεώσεων πληροφόρησης για όλες τις εταιρείες σε έναν τομέα από μια προσέγγιση που θα βασίζεται στον κίνδυνο- στόχευση των υποχρεώσεων πληροφόρησης στις επιχειρήσεις εκείνες που φέρουν τον μεγαλύτερο κίνδυνο
- μείωση ή εξάλειψη των υποχρεώσεων πληροφόρησης, όταν αυτές αφορούν ουσιώδεις απαιτήσεις που έχουν καταργηθεί ή τροποποιηθεί από τη θέσπιση της απαίτησης πληροφόρησης και μετά
- παροχή επίσημων διευκρινίσεων για τις περίπλοκες νομοθετικές πράξεις που μπορούν είτε να επιβραδύνουν τις επιχειρηματικές δραστηριότητες είτε να απαιτούν τη λήψη νομικής εμπειρογνωμοσύνης.

3.6.4 Η μέτρηση του διοικητικού φόρτου στα κράτη μέλη

Ο γενικός στόχος της μείωσης του διοικητικού φόρτου που συνεπάγεται η ισχύουσα νομοθεσία στην ΕΕ κατά 25 %, απαιτεί συντονισμένες προσπάθειες τόσο σε κοινοτικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο κρατών μελών. Τα κράτη μέλη πρέπει αναπτύξουν δράση όχι μόνο για τη μείωση του διοικητικού φόρτου που συνεπάγονται οι κανονισμοί, οι οδηγίες και τα εθνικά μέτρα μεταφοράς και εφαρμογής τους, αλλά θα πρέπει να μεριμνούν και για τη μείωση του διοικητικού φόρτου που συνεπάγεται η εθνική τους νομοθεσία.

Ο αριθμός των κρατών μελών που έθεσαν εθνικούς στόχους μείωσης του διοικητικού φόρτου αυξήθηκε από 7 στο τέλος του 2006 σε 14 στο τέλος του 2007 και σε 21 στο τέλος του 2008⁴⁰. Η μεγάλη πλειονότητα των κρατών μελών ευθυγράμμισαν το στόχο τους με το στόχο μείωσης κατά 25%, που έχει τεθεί σε επίπεδο ΕΕ. Ορισμένα κράτη μέλη που έθεσαν εθνικό στόχο σε πρώιμο στάδιο έχουν ήδη πραγματοποιήσει σημαντικές αλλαγές στα μέτρα εφαρμογής ή μεταφοράς της κοινοτικής νομοθεσίας στη χώρα τους και στην καθαρώς εθνική τους νομοθεσία.

Η Ολλανδία αποτελεί κράτος μέλος πρότυπο στη προσπάθεια για τη μείωση του διοικητικού φόρτου καθώς από το 2003 εφαρμόζει το τυποποιημένο μοντέλο κόστους για την μέτρηση και μείωση των διοικητικών δαπανών που συνεπάγεται η εθνική νομοθεσία για τις επιχειρήσεις. Άλλα χαρακτηριστικά παραδείγματα

⁴⁰ Βλ. υπ. 37

αποτελούν η Γερμανία και η Γαλλία. Συγκεκριμένα στην Γερμανία υιοθετήθηκε το 2008 η Πράξη Εκσυγχρονισμού της Χρηματοοικονομικής Πληροφόρησης επανεξετάζοντας τις υποχρεώσεις υποβολής λογιστικών και χρηματοοικονομικών αναφορών από τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις ενώ στη Γαλλία, δημιουργήθηκαν οι «υπηρεσίες μιας στάσης» (one-stop-shop) για όλη τη γραφειοκρατία που σχετίζεται με την δημιουργία και την ανάπτυξη των επιχειρήσεων.

Είναι σημαντικό όλα τα εμπλεκόμενα στη διαδικασία αυτή μέρη, τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο, να αναλάβουν κατάλληλη και έγκαιρη δράση, ώστε ο πολιτικός στόχος της μείωσης του διοικητικού φόρτου να μπορέσει να μεταφραστεί σε επιχειρησιακά μέτρα, προς όφελος της επιχειρηματικής κοινότητας, συμβάλλοντας ταυτόχρονα στη συνολική στρατηγική για τη βελτίωση της νομοθεσίας τόσο στην ΕΕ όσο και στα κράτη μέλη.

*3.6.5 Ομάδα υψηλού επιπέδου ανεξάρτητων ενδιαφερόμενων μερών σχετικά με το διοικητικό φόρτο*⁴¹

Στο πλαίσιο του προγράμματος δράσης για τη μείωση του διοικητικού φόρτου στην ΕΕ, η Επιτροπή ανακοίνωσε την πρόθεσή της να υιοθετήσει μια διαφανή προσέγγιση προς την κατεύθυνση της εφαρμογής του προγράμματος δράσης με τη συμμετοχή ενδιαφερόμενων μερών από όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση, επωφελούμενη συνεχώς από τη συμβολή τους. Προς την κατεύθυνση αυτή, η Επιτροπή έκρινε σκόπιμο να συσταθεί μια ομάδα εμπειρογνομόνων στον τομέα της μείωσης του διοικητικού φόρτου καθήκον της οποίας θα είναι να της παρέχει συμβουλές όσον αφορά το πρόγραμμα δράσης για τη μείωση του διοικητικού φόρτου στην ΕΕ, στόχος του οποίου είναι να μειωθεί ο διοικητικός φόρτος για τις επιχειρήσεις που απορρέει από τη νομοθεσία της ΕΕ κατά 25 % έως το 2012.

Η ομάδα αυτή, αποτελείται από τον πρόεδρο της, δόκτορα Edmund Stoiber και 14 ακόμα μέλη, τα οποία επιλέγονται με βάση την εμπειρογνομοσύνη τους στον τομέα της βελτίωσης της νομοθεσίας και τους τομείς πολιτικής που καλύπτονται από το πρόγραμμα δράσης και η θητεία της θα ολοκληρωθεί στις 31 Δεκεμβρίου 2012. Η

⁴¹ Απόφαση της Επιτροπής της 31.8.2007, «Σύσταση ομάδας υψηλού επιπέδου ανεξάρτητων ενδιαφερόμενων μερών σχετικά με τον διοικητικό φόρτο», 2007/623/EK, Απόφαση της Επιτροπής της 17.8.2010, «Τροποποίηση της απόφασης 2007/623/EK για τη σύσταση ομάδας υψηλού επιπέδου ανεξάρτητων ενδιαφερόμενων μερών σχετικά με τον διοικητικό φόρτο», 2010/C223/03

Επιτροπή θα πρέπει να εξασφαλίζει ότι η ομάδα αυτή αντιπροσωπεύει επαρκώς τα συμφέροντα των μικρών και μεγάλων επιχειρήσεων, των κοινωνικών εταιρίων, των οργανώσεων των καταναλωτών και των περιβαλλοντικών οργανώσεων, συμπεριλαμβανομένων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων.

Ειδικότερα, η εν λόγω ομάδα θα έχει ως αρμοδιότητες να παρέχει συμβουλές σχετικά με τα μέτρα μείωσης του διοικητικού φόρτου που προτείνονται από τους συμβούλους, μέσω διαδικτυακής διαβούλευσης και τοπικών εργαστηρίων στα κράτη μέλη, να συμβουλεύει την Επιτροπή, κατόπιν αίτησής της, για μεθοδολογικά ζητήματα που ενδέχεται να ανακύπτουν στο πρόγραμμα δράσης, να προτείνει, κατά περίπτωση, τις υφιστάμενες νομοθετικές πράξεις που θα μπορούσαν να συμπεριληφθούν στο πρόγραμμα μείωσης, να συμβουλεύει την Επιτροπή σχετικά με το κυλιόμενο πρόγραμμα απλούστευσης, ιδίως όσον αφορά τις πράξεις που θα μπορούσαν να συμβάλουν σημαντικά στη μείωση του διοικητικού φόρτου και τέλος να επικουρεί την Επιτροπή στην επίτευξη της έγκρισης προτάσεων για τη μείωση του διοικητικού φόρτου από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο.

4. Οι δράσεις για τη βελτίωση των νέων προτάσεων νομοθεσίας

4.1 Εκτίμηση Αντίκτυπου (ΕΑ)

4.1.1 Ιστορική αναδρομή

Η ανάλυση των κανονιστικών επιπτώσεων πρωτοεισηχθεί στις Η.Π.Α. υπό την προεδρία του Ρόναλντ Ρέιγκαν ως μια προσπάθεια βελτίωσης της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας η οποία σήμερα έχει εξελιχθεί και κυριαρχεί σε όλο το φάσμα της αμερικανικής διοίκησης. Επίσης πρωτοπόρο σε θέματα οικονομικής ανάλυσης νομοθετημάτων είναι και το Ηνωμένο Βασίλειο, οι πρώτες προσπάθειες του οποίου για ένα ολοκληρωμένο σύστημα εκ των προτέρων ανάλυσης των επιπτώσεων συναντάται επί της πρωθυπουργίας της Μάργκατερ Θάτσερ περί το 1986⁴².

Σε επίπεδο ΕΕ, Επιτροπή μόλις τον Ιούνιο του 2001, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ⁴³ ανέλαβε τη δέσμευση να εξασφαλίζει ότι όλες οι μείζονες προτάσεις για χάραξη πολιτικής περιλαμβάνουν αξιολόγηση του αντίκτυπου στην αειφορία, η οποία θα καλύπτει τις πιθανές οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις τους.

Ομοίως, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν⁴⁴ τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους, και σε συνέχεια τόσο της Λευκής Βίβλου για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση όσο και της έκθεσης Mandelkern που προηγήθηκαν, η Επιτροπή δεσμεύτηκε να εφαρμόσει βελτιωμένες κανονιστικές αρχές, συμπεριλαμβανομένου ενός μηχανισμού αξιολόγησης του αντίκτυπου των κανονιστικών ρυθμίσεων.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή, προκειμένου να εκπληρώσει τις δεσμεύσεις που ανέλαβε, θέσπισε τον Μάιο του 2002, σε αντικατάσταση των μεθόδων που χρησιμοποιούσε έως τότε αποσπασματικά για την τομεακή αξιολόγηση των επιπτώσεων ενός προτεινόμενου μέτρου, μια νέα ολοκληρωμένη μέθοδο για την

⁴² Σ.Ναλπαντίδου, Α.Χατζής, Η ανάλυση επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων, άρθρο που περιλαμβάνεται στο αφιέρωμα «Νομοθεσία και διακυβέρνηση: Η κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα» που βρίσκεται αναρτημένο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: http://www.idkaramanlis.gr/_html/publish/pdf/emf38/03AFIEROMA.pdf

⁴³ Συμπεράσματα της Προεδρίας Γκετεμποργκ, 15 & 16 Ιουνίου 2001

⁴⁴ Συμπεράσματα της Προεδρίας Λάκεν, 14 & 15 Δεκεμβρίου 2001

εκτίμηση του αντικτύπου⁴⁵ (ΕΑ) η οποία έκτοτε αποτελεί έναν από τους ακρογωνιαίους λίθους της στρατηγικής για την καλύτερη νομοθέτηση στην ΕΕ.

Εν συνεχεία, στη διοργανική συμφωνία⁴⁶ του 2003 για τη βελτίωση της νομοθεσίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή συμφώνησαν ότι οι ΕΑ συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας της κοινοτικής νομοθεσίας, όσον αφορά τόσο το πεδίο εφαρμογής όσο και το περιεχόμενό της. Περαιτέρω το 2005, υπεγράφη διοργανική συμφωνία μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων για μια κοινή προσέγγιση για την ΕΑ όπου και επιβεβαιώθηκε για ακόμη μια φορά η συνεισφορά της μεθόδου αυτής στην βελτίωση της νομοθεσίας και υπογραμμίσθηκε η σημασία της για την επίτευξη των στόχων της στρατηγικής της Λισσαβώνας.

Τον Μάρτιο του 2005, στο πλαίσιο της αναθεωρημένης προσέγγισης για την βελτίωση της νομοθεσίας⁴⁷ η οποία ανταποκρινόταν στην αναθεωρημένη στρατηγική της Λισσαβώνας για την επίτευξη της ανάπτυξης και την απασχόλησης στην Ευρώπη, η Επιτροπή απέδειξε την προσήλωση της στην ολοκληρωμένη ΕΑ η οποία βασίζεται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και σκοπός της είναι οι αρμόδιοι για την χάραξη της πολιτικής να μπορούν να αποφασίζουν κατόπιν προσεκτικής ανάλυσης του δυνητικού οικονομικού, κοινωνικού και περιβαλλοντικού αντικτύπου των νέων νομοθετικών πράξεων.

Τέλος, η Επιτροπή ανταποκρινόμενη στην ανάγκη για την οριοθέτηση του περιεχομένου της ΕΑ αλλά και για τον προσδιορισμό της διαδικασίας που θα πρέπει να τηρείται εξέδωσε τον Ιουνίου του 2005 τις κατευθυντήριες γραμμές⁴⁸ για την εκτίμηση του αντικτύπου, οι οποίες αναθεωρήθηκαν άλλες δύο φορές μέχρι σήμερα, με τελευταία την αναθεώρηση του Ιανουαρίου του 2009.

4.1.2 Σκοπός και περιεχόμενο της Εκτίμησης Αντικτύπου

Η αξιολόγηση του αντίκτυπου είναι μία σειρά λογικών βημάτων που πρέπει να ακολουθούνται κατά την προετοιμασία των προτάσεων πολιτικής. Είναι μια διαδικασία συστηματικής ανάλυσης των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων των πιθανών επιλογών πολιτικής αξιολογώντας το δυνητικό οικονομικό, κοινωνικό

⁴⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής της 5.6.2002, Αξιολόγηση του Αντικτύπου, COM(2002)276

⁴⁶ Βλ.υποσ. 6

⁴⁷ Βλ.υποσ. 9

⁴⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά Εκτίμηση Αντικτύπου, SEC(2005)791 & SEC(2009) 92

και περιβαλλοντικό τους αντίκτυπο έτσι ώστε οι αρμόδιοι για την χάραξη της πολιτικής και τη λήψη των αποφάσεων να είναι ενήμεροι για τις επιπτώσεις των επιλογών τους⁴⁹.

Σε κάθε περίπτωση, η ΕΑ συνιστά μόνο βοήθεια για τη λήψη των πολιτικών αποφάσεων και δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να υποκαταστήσει την πολιτική απόφαση στο πλαίσιο της δημοκρατικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων⁵⁰. Για την πολιτική κρίση πρέπει να ληφθούν υπόψη και άλλα στοιχεία που υπερβαίνουν κατά πολύ τον αναμενόμενο αντίκτυπο μιας πρότασης. Επαφίεται στην ευχέρεια των πολιτικά υπεύθυνων για τη χάραξη της πολιτικής να αντισταθμίσουν στην κρίση τους τόσο τα ευρήματα της ΕΑ όσο και τις πολιτικές απόψεις και ιδεολογίες που εκφράζουν κατά τη λήψη των αποφάσεων⁵¹.

Η ΕΑ θα πρέπει να δίνει απάντηση στα εξής ερωτήματα⁵²:

- Ποια είναι η φύση και το μέγεθος του προβλήματος, πώς εξελίσσεται και ποιοι θίγονται από αυτό;
- Ποιες είναι οι απόψεις των εμπλεκόμενων φορέων;
- Θα πρέπει η Ένωση να επέμβει ;
- Αν ναι, ποιοι στόχοι θα πρέπει να τεθούν για την αντιμετώπιση του προβλήματος;
- Ποιες είναι οι κύριες επιλογές πολιτικής για την επίτευξη αυτών των στόχων;
- Ποιες είναι οι πιθανές οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις αυτών των επιλογών;
- Πώς μπορούν να συγκριθούν οι κυρίες επιλογές πολιτικής με όρους αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και συνοχής;
- Πώς θα οργανωθούν οι μηχανισμοί για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων;

Σκοπός της ΕΑ είναι να συμβάλλει στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων με τη συστηματική συλλογή και ανάλυση πληροφοριών σχετικά με σχεδιαζόμενες παρεμβάσεις, καθώς και με την εκτίμηση του πιθανού οικονομικού, κοινωνικού και περιβαλλοντικού αντικτύπου αυτών. Κατ ' αυτό τον τρόπο, οι φορείς που μετέχουν στη λήψη νομοθετικών αποφάσεων διαθέτουν μια βάση επί της οποίας να μπορούν να

⁴⁹ Βλ. υποσ. 6

⁵⁰ Βλ. υποσ. 43

⁵¹ C.I.M.Radaelli, Measuring Policy learning: regulatory impact assessment in Europe, Journal of European Public Policy, 2009.

⁵² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά Εκτίμηση Αντικτύπου, SEC(2009) 92

αποφασίζουν ποιος είναι ο καταλληλότερος τρόπος για την αντιμετώπιση ενός συγκεκριμένου προβλήματος.

Ωστόσο, η ΕΑ δεν θα πρέπει να οδηγεί σε καθυστερήσεις της νομοθετικής διαδικασίας στην ΕΕ και ούτε θα πρέπει να χρησιμοποιείται για την αποφυγή ανεπιθύμητων νομικών διατάξεων. Η ΕΑ δεν πρέπει να οδηγεί σε περισσότερη γραφειοκρατία⁵³.

Η ΕΑ εφαρμόζεται κυρίως στο πλαίσιο των νέων προτάσεων νομοθεσίας, δύναται όμως να εφαρμόζεται και για την υπάρχουσα νομοθεσία της ΕΕ, στις περιπτώσεις αναθεώρησης ή επικαιροποίησης του κοινοτικού κεκτημένου, στο πλαίσιο του κυλιόμενου προγράμματος απλούστευσης.

Μέσα στο γενικό στόχο της «βελτίωσης της νομοθεσίας», ο στόχος της διαδικασίας ΕΑ είναι να βασίζει η Επιτροπή την απόφασή της σε μια ορθολογική ανάλυση του δυνητικού αντίκτυπου στην κοινωνία και σε μια ισόρροπη εκτίμηση των διάφορων διαθέσιμων οργάνων άσκησης πολιτικής.

Η ΕΑ πρέπει να πραγματοποιείται για όλες τις μείζονος σημασίας νομοθετικές και δημοσιονομικές πρωτοβουλίες, καθώς και για αυτές που αποσκοπούν στη χάραξη πολιτικής⁵⁴. Ως μείζονος σημασίας πολιτικές πρωτοβουλίες ορίζονται όλες όσες παρουσιάζονται στην ετήσια στρατηγική πολιτικής⁵⁵ και στο πρόγραμμα νομοθετικών εργασιών⁵⁶ της Επιτροπής. Επιπλέον, στο πεδίο εφαρμογής μπορούν να ενταχθούν, κατά περίπτωση, και άλλες σημαντικές μη νομοθετικές πρωτοβουλίες, όπως σχέδια δράσης, κατευθυντήριες γραμμές διαπραγμάτευσης για διεθνείς συμφωνίες κλπ, οι οποίες καθορίζουν μελλοντικές πολιτικές με σοβαρό οικονομικό, κοινωνικό ή περιβαλλοντικό αντίκτυπο. Το 2009, το πεδίο εφαρμογής του συστήματος διευρύνθηκε περιλαμβάνοντας πλέον και τους κανόνες εφαρμογής (ή τις αποφάσεις επιτροπολογίας).

⁵³ Διοργανική συμφωνία για μια κοινή προσέγγιση για την Εκτίμηση Αντίκτυπου (14901/05 JUR, εγκριθείσα στις 29 Νοεμβρίου 2005

⁵⁴ Βλ. υποσ. 43

⁵⁵ Ετήσια στρατηγική πολιτικής (ΕΣΠ): Η ετήσια στρατηγική πολιτικής της Επιτροπής καθορίζει, στις αρχές του έτους ν-1, τις πολιτικές προτεραιότητες και τις σημαντικότερες πρωτοβουλίες για το έτος ν, ορίζοντας συγχρόνως τους διατιθέμενους για αυτές τις πρωτοβουλίες προτεραιότητας οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους. Συνιστά τη βάση για την πολιτική ανταλλαγή απόψεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με το πρόγραμμα της Επιτροπής.

⁵⁶ Πρόγραμμα νομοθετικών εργασιών (ΠΝΕ) της Επιτροπής: Στο έγγραφο αυτό, το οποίο δημοσιεύεται κάθε Νοέμβριο, η Επιτροπή παρουσιάζει τις προβλεπόμενες νομοθετικές και λοιπές πρωτοβουλίες της για το επόμενο έτος. Το ΠΝΕ δεν περιέχει όλες τις πρωτοβουλίες οι οποίες προβλέπεται να προταθούν κατά τη διάρκεια του έτους, αλλά αναφέρει τις μείζονος σημασίας πρωτοβουλίες πολιτικής. Κατ' αυτό τον τρόπο, τίθενται σε πρακτική εφαρμογή οι πολιτικές προτεραιότητες και πρωτοβουλίες οι οποίες καθορίζονται στην ΕΣΠ.

Ωστόσο, ορισμένα είδη προτάσεων κανονικά εξαιρούνται από τη διαδικασία αξιολόγησης του αντίκτυπου. Σε αυτά περιλαμβάνονται οι πράσινες βίβλοι, οι προτάσεις για διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους, οι περιοδικές αποφάσεις και εκθέσεις της Επιτροπής, οι προτάσεις που εκπορεύονται από διεθνείς υποχρεώσεις και τα μέτρα της Επιτροπής που απορρέουν από την εξουσία της να εποπτεύει την ορθή εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας, καθώς και οι εκτελεστικές αποφάσεις.

Αρμόδια για την εκπόνηση των ΕΑ είναι κάθε γενική διεύθυνση εντός Επιτροπής που είναι υπεύθυνη για τη σχετική πρωτοβουλία πολιτικής. Από το 2007, μια επιτροπή εκτίμησης αντικτύπου⁵⁷ παρέχει υποστήριξη ως προς την ποιότητα και προβαίνει σε σχετικό έλεγχο για όλες τις ΕΑ οι οποίες πραγματοποιούνται εντός Επιτροπής.

Κάθε αρμόδια υπηρεσία θα πρέπει να καταρτίζει ένα «Φύλλο πορείας» (Roadmap) το οποίο αποτελεί συνοπτικό έγγραφο το οποίο παρέχει αρχική περιγραφή μιας σχεδιαζόμενης πρωτοβουλίας της Επιτροπής, συμπεριλαμβανομένων της αναφοράς των σημαντικότερων τομέων που θα αποτελέσουν αντικείμενο της ΕΑ. Η χρησιμότητα των εν λόγω φύλλων πορείας είναι διττή: παρουσιάζουν το προβλεπόμενο χρονοδιάγραμμα της πρότασης και καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο θα πραγματοποιηθεί η ΕΑ.

Πρέπει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τον δημοσιονομικό κανονισμό⁵⁸, υπάρχει μια υποχρέωση διεξαγωγής εκ των προτέρων αξιολογήσεων για όλες τις προτάσεις που συνεπάγονται δημοσιονομικές δαπάνες. Από την άλλη, η ΕΑ μπορεί να εφαρμόζεται σε ορισμένες προτάσεις που συνεπάγονται δημοσιονομική δαπάνη. Στις περιπτώσεις αυτές, δεδομένης της μερικής επικάλυψης της μεθοδολογίας των δύο εγχειρημάτων, οι ειδικές πτυχές της εκ των προτέρων αξιολόγησης θα προστεθούν στην πλήρους κλίμακας εκτίμηση του αντίκτυπου που καλύπτει τη βελτίωση των κανονιστικών ρυθμίσεων και τη βιωσιμότητα. Στην πράξη, η ΕΑ θα ενσωματώνει με αυτό τον τρόπο τα ειδικά εκείνα στοιχεία της εκ των προτέρων

⁵⁷ Επιτροπή εκτίμησης αντικτύπου (ΕΕΑ): Υπηρεσία υπαγόμενη στη Γενική Γραμματεία της Επιτροπής η οποία αξιολογεί την ποιότητα των εκθέσεων εκτίμησης αντικτύπου και δημοσιεύει σχετική γνώμη. Απαρτίζεται από τέσσερις διευθυντές διαφορετικών ΓΔ και τον αναπληρωτή Γενικό Γραμματέα της Επιτροπής

⁵⁸ Κανονισμός της Επιτροπής (ΕΚ, Euratom) Νο 2342/2002 της 23 Δεκεμβρίου 2002 για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ, Euratom) Νο 1605/ 2002 σχετικά με το δημοσιονομικό κανονισμό που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, άρθρο 21.

αξιολόγησης, τα οποία σε ορισμένες περιστάσεις μπορεί να μην καλύπτονται (ιδίως σε θέματα σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας). Έτσι θα αποφεύγεται η εκτέλεση διπλής εργασίας και θα ικανοποιούνται οι απαιτήσεις του δημοσιονομικού κανονισμού.

Η αξιολόγηση του αντίκτυπου διεξάγεται σύμφωνα με την αρχή της αναλογικής ανάλυσης⁵⁹, που σημαίνει ότι ο βαθμός λεπτομέρειας διαφοροποιείται ανάλογα με τις δυνητικές επιπτώσεις της πρότασης. Αυτό σημαίνει ότι το βάθος της ανάλυσης θα είναι ανάλογο με τη σημασία των δυνητικών επιπτώσεων. Συνεπώς, τα προτεινόμενα μέτρα που ενδέχεται να έχουν σοβαρές αρνητικές παρενέργειες ή να επηρεάζουν ιδιαίτερα συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες πρέπει να αναλύονται διεξοδικότερα απ' ό,τι οι ήσσονος σημασίας τεχνικές αλλαγές των κανονισμών. Παρομοίως, η ανάλυση πρέπει να προσαρμόζεται στις ειδικές περιστάσεις του εκάστοτε τομέα πολιτικής για να ληφθούν υπόψη οι διαφορές ανάμεσα στα διάφορα είδη δραστηριοτήτων των υπηρεσιών και στις συγκεκριμένες νομοθετικές υποχρεώσεις.

Η διαδικασία της ΕΑ πρέπει να είναι διαφανής και να βασίζεται στην εμπειρογνωμοσύνη και στις απόψεις των άλλων⁶⁰. Ο δημόσιος έλεγχος αποτελεί αποτελεσματικό μηχανισμό επαλήθευσης προκειμένου να εξασφαλίζεται ότι οι ΕΑ πραγματοποιούνται τα πλέον σημαντικά ζητήματα, περιλαμβάνουν όλες τις εφικτές επιλογές πολιτικής και παρουσιάζουν μια εξισορροπημένη εικόνα της κατάστασης. Οι διαβουλεύσεις παρέχουν στην Επιτροπή τη δυνατότητα να συγκεντρώνει τη γνώμη των ενδιαφερόμενων μερών και να λαμβάνει υπόψη διάφορες απόψεις. Οι εν λόγω διαβουλεύσεις πρέπει να πραγματοποιούνται σύμφωνα με τα πρότυπα που έχει καθορίσει η Επιτροπή στη σχετική ανακοίνωση της⁶¹. Οι διαβουλεύσεις με τους ενδιαφερομένους χρησιμοποιούνται ευρέως από την Επιτροπή και οι υποβαλλόμενες συμβολές τους δημοσιοποιούνται διαρκώς περισσότερο στον ιστότοπο «Europa».

Οι εκθέσεις οι οποίες προκύπτουν από αυτές τις ΕΑ αποσκοπούν στον προσδιορισμό και στην εκτίμηση του διακυβεύματος και των επιδιωκόμενων στόχων, στην ανάπτυξη των κύριων επιλογών για την επίτευξη του σχετικού στόχου πολιτικής και στην ανάλυση του πιθανού οικονομικού, περιβαλλοντικού και κοινωνικού

⁵⁹ Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής της 21.10.2004, Εκτίμηση Αντικτύπου: Επόμενα Βήματα για την στήριξη της ανταγωνιστικότητας και της βιώσιμης ανάπτυξης, SEC(2004) 1377

⁶⁰ Βλ. υποσ.51

⁶¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής της 11.12.2002, Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου-Γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών από την Επιτροπή, COM(2002)704

αντικτύπου. Επίσης, πρέπει να περιέχουν ανάλυση των πιθανών διοικητικών επιβαρύνσεων οι οποίες απορρέουν από τις προτεινόμενες επιλογές, να προβαίνουν σε εκτίμηση των πιθανών προβλημάτων εφαρμογής και επιβολής και να καθορίζουν τους κατάλληλους μηχανισμούς παρακολούθησης και αξιολόγησης της προτεινόμενης παρέμβασης ή του προτεινόμενου προγράμματος⁶².

Σε ΕΑ των προτάσεων της Επιτροπής θα μπορούσαν να προβούν και οι εθνικές διοικητικές υπηρεσίες, με σκοπό να ενισχύσουν τη διαπραγματευτική θέση της κυβέρνησής τους στο Συμβούλιο. Εντούτοις, στην πράξη, μόνο το Ηνωμένο Βασίλειο επιδιώκει συστηματικά να χρησιμοποιεί στο εθνικό του σύστημα ΕΑ για το σκοπό αυτό. Το Ηνωμένο Βασίλειο προβαίνει σε εθνικές ΕΑ για σημαντικές πρωτοβουλίες της Επιτροπής προς ενίσχυση της διαπραγματευτικής θέσης της μόνιμης αντιπροσωπείας της χώρας. Για τις ΕΑ του χρησιμοποιεί συνήθως στοιχεία που αφορούν το Ηνωμένο Βασίλειο και, κατ' αυτό τον τρόπο, μπορεί να θέτει εν αμφιβόλω την ανάλυση που περιέχει η ΕΑ της Επιτροπής. Στη Γερμανία, η Bundestag (Ομοσπονδιακή Βουλή) έχει εισαγάγει την υποχρέωση εκτίμησης των επιπτώσεων της προτεινόμενης από την ΕΕ νομοθεσίας, στην πράξη, ωστόσο, αυτό δεν εφαρμόζεται ακόμη. Στην Πολωνία, επίσης, οι αρχές έχουν εντολή να προβαίνουν σε εθνική ΕΑ σε περίπτωση σημαντικής νομοθετικής πρότασης, η διαδικασία αυτή, ωστόσο, δεν έχει καταλήξει ακόμη σε επίσημη σχετική έκθεση⁶³.

Το 2003, πρώτο έτος εφαρμογής του συστήματος των ΕΑ, η Επιτροπή αποφάσισε να επιλέξει προκειμένου να υποβάλει σε ΕΑ συγκεκριμένο αριθμό πρωτοβουλιών. Βάση της επιλογής της, ήταν η σπουδαιότητα των επιλεγόμενων πρωτοβουλιών σε σχέση με τις πολιτικές προτεραιότητες, η δυνατότητα των υπηρεσιών της να υλοποιήσουν αυτές τις εκτιμήσεις βραχυπρόθεσμα, καθώς και η ανάγκη διατήρησης μιας ισορροπίας μεταξύ των διαφορετικών ειδών προτάσεων και της συμμετοχής ευρέος φάσματος υπηρεσιών. Το 2004 ήταν το πρώτο έτος πλήρους ενσωμάτωσης της διαδικασίας των ΕΑ στον κύκλο προγραμματισμού και η χρήση των ΕΑ επεκτάθηκε περαιτέρω για να καλύψει ένα σύνολο προτάσεων, περιλαμβανόμενων στο πρόγραμμα νομοθετικών εργασιών της Επιτροπής οι οποίες εθεωρείτο ότι θα είχαν σημαντικό αντίκτυπο. Συνολικά έως το 2008, η Επιτροπή είχε εκπονήσει 404 ΕΑ από τις οποίες 21 το 2003, 30 το 2004, 72 το 2005, 67 το 2006, 93

⁶² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά Εκτίμηση Αντικτύπου, SEC(2005)791

⁶³ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική έκθεση αριθμ. 3/2010, Εκτιμήσεις Αντικτύπου στα θεσμικά όργανα της ΕΕ: Διευκολύνουν την λήψη αποφάσεων;

το 2007 και 121 το 2008⁶⁴. Από τα στοιχεία αυτά γίνεται φανερό ότι η ΕΑ καθίσταται διαρκώς περισσότερο μέρος της διαδικασίας ανάπτυξης πολιτικών σε επίπεδο Επιτροπής.

Η Επιτροπή έχει θέσει σε εφαρμογή ένα σύστημα εκτίμησης του αντικτύπου το οποίο, από την άποψη της πληρότητας και της διαφάνειας, θεωρείται γενικά ως πολύ υψηλής στάθμης σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Παρόλα αυτά, η Επιτροπή τόσο στην τρίτη στρατηγική επισκόπηση για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην ΕΕ όσο και στις αναθεωρημένες κατευθυντήριες γραμμές για την ΕΑ, που τέθηκαν σε ισχύ στις αρχές του 2009, τόνισε την ανάγκη για την περαιτέρω βελτίωση της ποιοτικής στάθμης των ίδιων των ΕΑ. Ειδικότερα, η Επιτροπή έχει προσδιορίσει σειρά πρόσθετων βελτιώσεων με βάση την πείρα της Επιτροπής Εκτίμηση Αντικτύπου, τις συνεισφορές της ομάδας υψηλού επιπέδου των εθνικών εμπειρογνομόνων για τη βελτίωση της νομοθεσίας και τις δημόσιες διαβουλεύσεις που πραγματοποιήθηκαν με αντικείμενο τις κατευθυντήριες γραμμές για την εκτίμηση του αντικτύπου στα μέσα του 2008⁶⁵. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή σκοπεύει να εστιάζει περισσότερο τις ΕΑ στις νομοθετικές προτάσεις, τόσο εντός του προγράμματος νομοθετικού και λοιπού έργου όσο και πέραν αυτού, συμπεριλαμβανομένων των θεμάτων επιτροπολογίας που παράγουν σοβαρές συνέπειες. Στοχεύει ακόμα σε καλύτερη διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους, ενδελεχέστερη ανάλυση της αρχής της επικουρικότητας και σε διαφανέστερη παρουσίαση των αποτελεσμάτων των ΕΑ.

Στην κατεύθυνση της βελτίωσης του συστήματος ΕΑ, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, σε ειδική έκθεση για την ΕΑ που δημοσιεύθηκε το 2010, διέτύπωσε μια σειρά συστάσεων προς την Επιτροπή, όπου πρότεινε την ενδυνάμωση της διαδικασίας ΕΑ. Πιο συγκεκριμένα, πρότεινε ότι η Επιτροπή πρέπει να ενισχύσει τη διαδικασία ΕΑ παρέχοντας επισκόπηση όλων των νομοθετικών πρωτοβουλιών για τις οποίες σκοπεύει να πραγματοποιήσει ΕΑ, εξασφαλίζοντας ότι ο έλεγχος της ποιότητας των εργασιών ΕΑ εκ μέρους της Επιτροπής εκτίμησης αντικτύπου πραγματοποιείται εγκαίρως, αναπτύσσοντας στρατηγική για τη βελτίωση των στοιχείων που διατίθενται για τις ΕΑ η οποία θα λαμβάνει υπόψη την κατάσταση που επικρατεί στα επιμέρους κράτη μέλη και τέλος δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση σε ζητήματα εφαρμογής χρησιμοποιώντας περισσότερο τις εκ των υστέρων

⁶⁴ Βλ. υποσ. 61

⁶⁵ Βλ. υποσ. 13

αξιολογήσεις της εφαρμογής της νομοθεσίας της ΕΕ ως πηγή άντλησης στοιχείων για τη διαδικασία των ΕΑ

4.2 Διαβούλευση

Η διαβούλευση αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της ευρωπαϊκής νομοθετικής διαδικασίας από τη φάση διαμόρφωσης της πολιτικής έως την θέσπιση του μέτρου από το νομοθέτη και την εφαρμογή του. Στόχος της είναι να παρέχεται η δυνατότητα στους αντιπροσώπους των περιφερειακών και τοπικών αρχών, στις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, στις επιχειρήσεις και στις ενώσεις επιχειρήσεων, στους ενδιαφερόμενους πολίτες, στους πανεπιστημιακούς κύκλους και στους εμπειρογνώμονες καθώς και στα ενδιαφερόμενα μέρη των τρίτων χωρών, να παράσχουν τη συνεισφορά τους στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα στο πλαίσιο χάραξης των πολιτικών⁶⁶. Η δυνατότητα αυτή δίνει την ευκαιρία στα ενδιαφερόμενα μέρη να προασπίζονται τα συμφέροντά τους και στα ευρωπαϊκά όργανα να διαμορφώνουν καλύτερες πολιτικές με το μέγιστο δυνατό όφελος για όλους.

Η διαβούλευση δεν είναι νέα πρακτική. Καταρχήν υπάρχουν ήδη θεσμοθετημένα συμβουλευτικά όργανα που έχουν συσταθεί ειδικά για να συνδράμουν την Επιτροπή, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο και συγκεκριμένα η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή⁶⁷ (ΟΚΕ) και η Επιτροπή των Περιφερειών⁶⁸ (ΕτΠ), τα οποία δραστηριοποιούνται εκδίδοντας γνώμες και διερευνητικές εκθέσεις, προκειμένου να συμβάλλουν στη διαμόρφωση των πολιτικών.

⁶⁶Βλ. υποσ. 59

⁶⁷Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) συστήθηκε το 1957 με τη συνθήκη της Ρώμης και είναι συμβουλευτικό όργανο το οποίο εκπροσωπεί τους εργοδότες, τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, τους αγρότες, τους καταναλωτές και τις υπόλοιπες ομάδες συμφερόντων που απαρτίζουν συλλογικά την «οργανωμένη κοινωνία των πολιτών». Παρουσιάζει τις απόψεις τους και υπερασπίζεται τα συμφέροντά τους σε συζητήσεις πολιτικής με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. (Πληροφορίες από τον ιστότοπο Europa στην διεύθυνση (http://europa.eu/institutions/consultative/eesc/index_el.htm))

⁶⁸ Η Επιτροπή των Περιφερειών, η οποία συστήθηκε το 1994 με τη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι ένα συμβουλευτικό όργανο αποτελούμενο από εκπροσώπους των αρχών περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης της Ευρώπης. Η γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών πρέπει να ζητείται πριν τη λήψη αποφάσεων της Ένωσης για θέματα όπως η περιφερειακή πολιτική, το περιβάλλον, η εκπαίδευση και οι μεταφορές, τα οποία όλα αφορούν τις τοπικές και περιφερειακές αρχές. (Πληροφορίες από τον ιστότοπο Europa στην διεύθυνση http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index_el.htm)

Επίσης, η Επιτροπή διαβουλεύεται με τα ενδιαφερόμενα μέρη και με διάφορα μέσα, όπως Πράσινες και Λευκές Βίβλους, ανακοινώσεις, συμβουλευτικές επιτροπές, ελεγκτικές μονάδες επιχειρήσεων και ειδικές διαβουλεύσεις.

Η διαβούλευση εξυπηρετεί διττό στόχο συμβάλλοντας στην ποιοτική βελτίωση των πολιτικών και ενισχύοντας παράλληλα τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών και του κοινού γενικότερα⁶⁹.

Η διαβούλευση είναι, άλλωστε, σύμφωνη και με το νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δυνάμει του οποίου «η Επιτροπή πρέπει [...] να προβαίνει σε ευρείες διαβουλεύσεις πριν προτείνει νομοθεσία και να δημοσιεύει, όπου αυτό επιβάλλεται, έγγραφα διαβουλεύσεων»⁷⁰.

Στην Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, τονίσθηκε η ανάγκη για ένα ενισχυμένο κλίμα διαβούλευσης και διαλόγου μεταξύ των θεσμικών οργάνων και των ενδιαφερομένων μερών με στόχο τη μεγαλύτερη συμμετοχή και διαφάνεια στην χάραξη των πολιτικών και την λήψη των αποφάσεων.

Ανταποκρινόμενη η Επιτροπή στις απαιτήσεις της Λευκή Βίβλου, συμπεριέλαβε την διαβούλευση ως βασική παράμετρο στην στρατηγική για την καλύτερη νομοθέτηση εκδίδοντας μια ανακοίνωση όπου προσδιόρισε τις γενικές αρχές που πρέπει να διέπουν τις σχέσεις της με τα ενδιαφερόμενα μέρη καθώς και τις ελάχιστες προδιαγραφές που θα πρέπει να τηρούνται κατά την διαδικασία διαβούλευσης.

Βασική επιδίωξη ήταν να συστηματοποιηθούν και να εξορθολογισθούν οι πολλαπλές πρακτικές και διαδικασίες διαβούλευσης, να εξασφαλισθεί η σκοπιμότητα και αποτελεσματικότητά τους καθώς και να εξασφαλισθεί η διαφάνεια της διαβούλευσης τόσο από την άποψη των οργάνων και παραγόντων που συμμετέχουν σε αυτήν όσο και από εκείνη του Ευρωπαίου νομοθέτη⁷¹.

⁶⁹ Βλ. υποσ. 59

⁷⁰ Πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), παρ. 9.

⁷¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής της 5.6.2002, Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση: βελτίωση της νομοθεσίας, COM(2002)275

4.2.1 Γενικές Αρχές⁷²

Η σχέση διαβούλευσης μεταξύ της Επιτροπής και των ενδιαφερομένων μερών βασίζεται σε ορισμένες θεμελιώδεις αρχές οι οποίες προσδιορίζουν το περιβάλλον εντός του οποίου πραγματοποιείται η διαβούλευση.

Για να είναι αποδοτική η διαβούλευση, η δέσμευση για την εφαρμογή των εν λόγω αρχών εναπόκειται σε κάθε μία από τις πλευρές που συμμετέχουν στη διαδικασία αυτή να φροντίσουν για την αποτελεσματική εφαρμογή τους.

4.2.1α Συμμετοχή

Η Επιτροπή, κατά την ανάπτυξη και εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ θα πρέπει ζητεί τη συμμετοχή όλων, πράγμα που σημαίνει την ευρύτερη δυνατή διαβούλευση για κάθε σημαντική πρωτοβουλία, ιδίως μάλιστα στο πλαίσιο των νομοθετικών προτάσεων.

4.2.1β Διαφάνεια και Λογοδότηση

Οι διαδικασίες διαβούλευσης που εφαρμόζει η Επιτροπή πρέπει να χαρακτηρίζονται από διαφάνεια τόσο για τους άμεσα συμμετέχοντες όσο και για το ευρύ κοινό. Πρέπει να διευκρινίζονται σαφώς:

- τα θέματα που εξετάζονται
- οι μηχανισμοί διαβούλευσης που χρησιμοποιούνται
- με ποιον πραγματοποιεί τη διαβούλευση και γιατί
- ποιοι παράγοντες επηρέασαν τις αποφάσεις κατά τη χάραξη της πολιτικής.

Επίσης σε σχέση με τις οργανώσεις που συμμετέχουν στις διαβουλεύσεις θα πρέπει να καθίσταται σαφές:

- ποια συμφέροντα εκπροσωπούν και
- σε ποιο βαθμό γίνεται η εν λόγω εκπροσώπηση.

⁷² Βλ. υποσ. 59

4.2.1γ Αποτελεσματικότητα

Για να είναι αποτελεσματική η διαβούλευση πρέπει να ξεκινήσει όσο το δυνατόν πιο έγκαιρα. Τα ενδιαφερόμενα μέρη θα συμμετάσχουν συνεπώς στην εκπόνηση της πολιτικής σε ένα στάδιο κατά το οποίο μπορούν ακόμη να επηρεάσουν τη διαμόρφωση των κύριων στόχων, των μεθόδων εφαρμογής, των δεικτών απόδοσης και ενδεχομένως, των αρχικών κατευθυντήριων γραμμών της εν λόγω πολιτικής.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματικότητα είναι η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Η μέθοδος και το εύρος της διενεργούμενης διαβούλευσης πρέπει πάντα να έχουν αναλογική σχέση με την επίπτωση της πρότασης που αποτελεί το αντικείμενο της διαβούλευσης, ενώ πρέπει επίσης να λαμβάνονται υπόψη οι ειδικοί περιορισμοί που συνδέονται με την πρόταση.

4.2.1δ Συνοχή

Η Επιτροπή θα πρέπει να περιλάβει στις διαδικασίες διαβούλευσης μηχανισμούς ανάδρασης, αξιολόγησης και ανάλυσης. Ομοίως οι ομάδες συμφερόντων πρέπει επίσης να διαθέτουν μηχανισμούς παρακολούθησης της διαδικασίας προκειμένου να εξάγουν χρήσιμα συμπεράσματα και να είναι σε θέση να διαπιστώσουν την αποτελεσματικότητα της συμμετοχής τους σε ένα σύστημα διαφανές ανοιχτό και υπεύθυνο.

4.2.2 Ελάχιστες Προδιαγραφές⁷³

4.2.2α Σαφής προσδιορισμός του περιεχομένου της διαδικασίας διαβούλευση

Κάθε ανακοίνωση στο πλαίσιο της διαβούλευσης θα πρέπει να είναι σαφής και περιεκτική και να περιλαμβάνει όλες τις απαιτούμενες πληροφορίες που διευκολύνουν τις απαντήσεις.

⁷³ Βλ. υποσ. 59

4.2.2β Ομάδες-Στόχοι για τη Διαβούλευση

Η Επιτροπή, προκειμένου να διασφαλίσει την ίση μεταχείριση, θα πρέπει να φροντίσει για τη δέουσα εκπροσώπηση των ακόλουθων μερών στη διαδικασία διαβούλευσης:

- εκείνων που επηρεάζονται από την πολιτική
- εκείνων που συμμετέχουν στην εφαρμογή της εν λόγω πολιτικής, ή
- των φορέων που λόγω των διακηρυγμένων στόχων τους έχουν άμεσο ενδιαφέρον για την εν λόγω πολιτική.

Επίσης, η Επιτροπή, κατά την επιλογή των σχετικών φορέων για τη διαβούλευση, θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη της την ευρύτερη επίπτωση της πολιτικής αυτής σε άλλους τομείς πολιτικής, τις ανάγκες για συγκεκριμένη εμπειρία, εμπειρογνωμοσύνη ή τεχνικές γνώσεις όπου είναι απαραίτητες και την ανάγκη συμμετοχής των μη οργανωμένων συμφερόντων στη διαδικασία, όπου χρειάζεται.

4.2.2γ Δημοσιότητα

Η Επιτροπή θα πρέπει να διασφαλίζει επαρκή δημοσιότητα με στόχο την ευαισθητοποίηση και να προσαρμόζει τα μέσα επικοινωνίας της στις ανάγκες του κοινού στο οποίο απευθύνεται. Χωρίς να αποκλείονται άλλα μέσα επικοινωνίας, οι ανοιχτές δημόσιες διαβουλεύσεις πρέπει να φιλοξενούνται πάντα στο Διαδίκτυο και να προαναγγέλλονται στο ενιαίο σημείο πρόσβασης, στην πύλη «Η φωνή σας στην Ευρώπη⁷⁴»

4.2.2δ Προθεσμίες για τη Συμμετοχή

Η Επιτροπή θα πρέπει πάντα να προβλέπει επαρκή χρόνο για το χρονικό προγραμματισμό και για την παραλαβή των απαντήσεων στις προσκλήσεις καθώς και των γραπτών συνεισφορών. Η Επιτροπή πρέπει να φροντίζει ώστε να παρέχεται προθεσμία τουλάχιστον 8 εβδομάδων για την παραλαβή των απαντήσεων στις γραπτές δημόσιες διαβουλεύσεις ενώ να δίδεται προειδοποίηση 20 εργάσιμων ημερών για τις συνεδριάσεις. Υπό συγκεκριμένες συνθήκες, μπορεί να απαιτηθεί περίοδος διαβούλευσης μεγαλύτερη των οκτώ εβδομάδων.

⁷⁴ <http://ec.europa.eu/yourvoice/>

4.2.2ε Βεβαίωση παραλαβής και Ανάδραση

Θα πρέπει να παρέχεται βεβαίωση για την παραλαβή των συνεισφορών ενώ τα αποτελέσματα της ανοιχτής δημόσιας διαβούλευσης πρέπει να παρουσιάζονται σε ιστοσελίδες που συνδέονται με το ενιαίο σημείο πρόσβασης στο Διαδίκτυο.

4.2.3 Αξιολόγηση των ελάχιστων προδιαγραφών

Στις 3 Μαΐου 2006, η Επιτροπή εξέδωσε Πράσινη Βίβλο⁷⁵ με σκοπό να προωθήσει την «ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια»⁷⁶.

Ο στόχος της Πράσινης Βίβλου ήταν να αρχίσει ευρεία δημόσια διαβούλευση σχετικά με τα βασικά στοιχεία της πρωτοβουλίας αυτής μεταξύ των οποίων ήταν και η ανάδραση όσον αφορά τις ελάχιστες προδιαγραφές που εφαρμόζει η Επιτροπή στις διαβουλεύσεις.

Από το Μάιο έως τον Αύγουστο του 2006, η Επιτροπή διεξήγαγε ευρύτατες και σφαιρικές διαβουλεύσεις, με τη βοήθεια ιδίως ανοιχτής διαβούλευσης στο Διαδίκτυο τα συμπεράσματα των οποίων περιλήφθηκαν σε σχετική ανακοίνωση της⁷⁷.

Οι συμμετέχοντες στη διαβούλευση εξέφρασαν ικανοποίηση για τις προδιαγραφές διαβούλευσης της Επιτροπής και τις προσπάθειες της τελευταίας για τη βελτίωση των διαδικασιών διαβούλευσης. Συγχρόνως, οι συμμετέχοντες επισήμαναν ορισμένα αδύνατα σημεία κατά την εφαρμογή των προδιαγραφών διαβούλευσης. Ειδικότερα, επισήμαναν ότι υπάρχουν ελλείψεις όσον αφορά τις γενικές αναδράσεις, και συγκεκριμένα ότι δεν εξηγείται επαρκώς με ποιο τρόπο και σε ποιο βαθμό η Επιτροπή έχει λάβει υπόψη τις συνεισφορές. Επίσης, ανέφεραν ότι δεν τηρείται η ελάχιστη προθεσμία των οχτώ εβδομάδων που προβλέπεται για τις ανοικτές δημόσιες διαβουλεύσεις ενώ τέλος, παρατηρήθηκε ότι οι στοχοθετημένες διαβουλεύσεις δεν πραγματοποιήθηκαν πάντα με αρκετά ισόρροπο τρόπο μεταξύ των διαφόρων τομέων.

Σε απάντηση όλων αυτών, η Επιτροπή ανέλαβε τη δέσμευση για επανεξέταση των πρακτικών κατευθυντήριων γραμμών για τη διαβούλευση των ενδιαφερόμενων

⁷⁵ Πράσινη Βίβλος της Επιτροπής της 3.5.2006, Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια, COM(2006) 194.

⁷⁶ Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία για τη Διαφάνεια, SEC(2005) 1300.

⁷⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής της 21.3.2007, Παρακολούθηση της εφαρμογής της Πράσινης Βίβλου «Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια», COM(2007) 127

φορέων και ανακοίνωσε τη δημιουργία ενός νέου τυποποιημένου μοντέλου διαβούλευσης για τη βελτίωση της συνοχής των ανοιχτών δημόσιων διαβουλεύσεων, το οποίο ωστόσο μέχρι σήμερα δεν έχει τεθεί σε εφαρμογή.

5. Η συμβολή των κρατών μελών στην καλύτερη νομοθέτηση

Η βελτίωση της νομοθεσίας στην ΕΕ αποτελεί κοινή ευθύνη τόσο των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων όσο και των κρατών μελών, δεδομένου ότι η εφαρμογή της νομοθεσίας που παράγεται σε επίπεδο Ένωσης εξαρτάται από τη συμβολή των κρατών μελών, καθώς από αυτά εξαρτάται η ενσωμάτωση και εφαρμογή των κοινοτικών νομοθετικών πράξεων καθώς και η ποιότητα των εθνικών διατάξεων που τις συμπληρώνουν⁷⁸.

Πράγματι, ο αντίκτυπος των κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξαρτάται από τη βούληση και την ικανότητα των αρχών των κρατών μελών να διασφαλίσουν την μεταφορά τους στο εσωτερικό δίκαιο και την αποτελεσματική, πλήρη και έγκαιρη εκτέλεσή τους. Η καθυστερημένη μεταφορά, η μη ορθή μεταφορά και η ατελής εκτέλεση δίνουν στους πολίτες την εικόνα μιας Ένωσης που δεν επιτυγχάνει τους στόχους της⁷⁹ και δημιουργεί νομική αβεβαιότητα η οποία αναχαιτίζει την διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης⁸⁰.

Η αντίληψη ότι οι κοινοτικοί κανόνες αποτελούν «ξένο δίκαιο» δεν είναι ορθή. Το κοινοτικό δίκαιο αποτελεί μέρος της εθνικής έννομης τάξης και επομένως πρέπει να εφαρμόζεται όπως το εθνικό δίκαιο. Τα κράτη μέλη πρέπει να εντείνουν τις προσπάθειές τους προκειμένου να βελτιώσουν τόσο την ποιότητα της μεταφοράς του κοινοτικού δικαίου στο εθνικό τους δίκαιο όσο και την αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων.

Άλλωστε, σύμφωνα με το άρθρο 4 (πρώην άρθρο 10 ΣΕΚ) της Συνθήκης της Λισαβώνας για την ΕΕ τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης αλλά και να διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της και να απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης.

Ωστόσο, έχουν παρατηρηθεί σοβαρές ατέλειες στην διαδικασία μεταφοράς και εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στα κράτη μέλη. Μια από αυτές τις ατέλειες είναι η μη έγκαιρη ενσωμάτωση των οδηγιών εντός των τασσόμενων

⁷⁸ COM(2006)689

⁷⁹ Βλ.υποσ. 2

⁸⁰ M.Kaeding, In search of better quality of EU regulations for prompt transposition: The Brussels perspective, *European Law Journal*, Vol.14, No5, September 2008

προθεσμιών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα ποσοστά μη ενσωμάτωσης των οδηγιών που αφορούν στην εσωτερική αγορά που ανέρχονταν το 2006 στο 9%, που σημαίνει ότι 144 οδηγίες δεν είχαν ενσωματωθεί σε τουλάχιστον ένα κράτος μέλος⁸¹. Η καθυστέρηση στις περισσότερες περιπτώσεις φτάνει τα δύο χρόνια ή και περισσότερο με αποτέλεσμα η ήδη χρονοβόρα νομοθετική διαδικασία να επιβαρύνεται ακόμα περισσότερο⁸². Η καθυστέρηση αυτή περιορίζει τη δυνατότητα της ΕΕ να αντιδρά αποτελεσματικά σύμφωνα με τα συμφέροντα των πολιτών της και των οικονομικών φορέων.

Άλλο βασικό πρόβλημα είναι η λεγόμενη «επιχρύσωση» των οδηγιών (gold plating) που σημαίνει ότι τα κράτη μέλη κατά τη διαδικασία μεταφοράς των οδηγιών, δεδομένου ότι έχουν την διακριτική ευχέρεια να επιλέξουν οι ίδιοι τα μέσα για την επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου που θέτει η οδηγία, θεσπίζουν μέτρα βάσει των ιδιαίτερων αναγκών τους τα οποία υπερβαίνουν τον επιδιωκόμενο στόχο, υπονομεύοντας τη συνοχή του ευρωπαϊκού νομικού συστήματος, και δημιουργώντας πρόσθετο διοικητικό φόρτο για τις ίδιες τις εθνικές αρχές και τις επιχειρήσεις.

Σε ότι αφορά τους κανονισμούς, αν και τίθενται σε ισχύ άμεσα χωρίς να χρειάζεται ιδιαίτερη πράξη ενσωμάτωσης από τα κράτη μέλη, εντούτοις οι εθνικές αρχές παραλείπουν να προβούν στην κατάργηση των εθνικών τους διατάξεων που αντιβαίνουν ή μπορεί να αντιβαίνουν στους θεσπιζόμενους κοινοτικούς κανόνες, γεγονός που προκαλεί σύγχυση στους πολίτες και τις επιχειρήσεις, καθιστώντας παράλληλα το κοινοτικό δίκαιο άνευ περιεχομένου αφού στην πραγματικότητα δεν δύναται να εφαρμοσθεί.

Όλα αυτά τα προβλήματα, συνηγορούν στο ότι κάθε προσπάθεια βελτίωσης της νομοθεσίας σε επίπεδο ΕΕ δεν θα αποφέρει τα μέγιστα των προσδοκιών αν δεν συνοδεύεται από αντίστοιχη δράση σε επίπεδο κρατών μελών.

Πράγματι, στην ανακοίνωση για την στρατηγική επισκόπηση του προγράμματος για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ε.Ε⁸³, η Επιτροπή στο πλαίσιο ενίσχυσης της στρατηγικής για την καλύτερη νομοθέτηση, έθεσε ως βασικές προτεραιότητες για τα κράτη μέλη:

- την ανάπτυξη και θέση σε εφαρμογή, όπου δεν υπάρχουν, μηχανισμών διαβούλευσης,

⁸¹ Βλ. υποσ.3

⁸² COM(2009) 675

⁸³ COM(2006)689

- την εκπόνηση προγραμμάτων απλούστευσης
- την βελτίωση εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και τέλος
- την συστηματικότερη ανάλυση των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων με κατάλληλες κατευθυντήριες γραμμές και διάθεση πόρων.

Στο ίδιο πλαίσιο, στην ανακοίνωση της Επιτροπής του ίδιου έτους για την μέτρηση των διοικητικών δαπανών και μείωση του διοικητικού φόρτου στην ΕΕ, που αποτελεί βασική πολιτική της στρατηγικής για την καλύτερη νομοθέτηση, τέθηκε ως στόχος η μείωση του διοικητικού φόρτου κατά 25% από κοινού από την ΕΕ και από τα κράτη μέλη έως το 2012.

Είναι φανερό ότι η βελτίωση της νομοθεσίας δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται αποκλειστικά και μόνο από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο στόχος αυτός δεν μπορεί να επιτευχθεί μόνο με την εφαρμογή μέτρων σε επίπεδο ΕΕ. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή, στην ανακοίνωση της για την βελτίωση της νομοθεσίας για την ανάπτυξη και την απασχόληση στην ΕΕ⁸⁴ σύστησε σε όλα τα κράτη μέλη να χαράξουν εθνικές στρατηγικές για τη βελτίωση της νομοθεσίας και, ιδίως, συστήματα για την ολοκληρωμένη αξιολόγηση του οικονομικού, του κοινωνικού και του περιβαλλοντικού αντικτύπου, παράλληλα με τις υποστηρικτικές δομές που είναι προσαρμοσμένες στις συνθήκες που επικρατούν στα εν λόγω κράτη μέλη. Επίσης, σύστησε στα κράτη μέλη να καταρτίσουν προγράμματα απλούστευσης και να προβαίνουν σε διεξοδικό έλεγχο των εθνικών μέτρων με σκοπό τη διαπίστωση της ενδεχόμενης συμμόρφωσής τους με το κοινοτικό δίκαιο.

Από την έκδοση των ολοκληρωμένων κατευθυντήριων γραμμών για την ανάπτυξη και την απασχόληση⁸⁵ τον Μάρτιο του 2005 υπήρξε αξιοσημείωτη αύξηση των προσπαθειών, όπως φαίνεται και από τα εθνικά προγράμματα μεταρρύθμισης και τις εκθέσεις προόδου. Το 2006, τα περισσότερα κράτη είχαν μια στρατηγική για τη βελτίωση της νομοθεσίας και είχαν ήδη θεσπίσει ένα θεσμικό μηχανισμό για την υποστήριξή της.

Μεγαλύτερη πρόοδος παρατηρείται όσον αφορά τον υπολογισμό των διοικητικών δαπανών και τον περιορισμό του φόρτου, όπου τα περισσότερα κράτη

⁸⁴ Βλ.υποσ. 11

⁸⁵ COM(2005) 141 της 12.4.2005.

μέλη επέλεξαν το ίδιο σύστημα υπολογισμού, ενώ αρκετά έχουν ήδη επιτύχει τους στόχους ποσοστιαίας μείωσης που είχαν τεθεί.

Ακόμη, αν και μόνο τα μισά περίπου κράτη μέλη έχουν εκπονήσει διεξοδικό πρόγραμμα απλούστευσης, ωστόσο αναπτύσσονται πολλές πρωτοβουλίες ad-hoc (π.χ. για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, υπηρεσίες μιας στάσης και κεντρικές υπηρεσίες καταχώρησης). Η διαβούλευση με τους άμεσα ενδιαφερόμενους παρουσιάζει αύξηση σε πολλά κράτη μέλη, αλλά εξακολουθεί να υπάρχει σημαντικό περιθώριο βελτίωσης.

Τέλος, πολλά κράτη μέλη προβαίνουν πλέον σε αναλύσεις επιπτώσεων και ορισμένα έχουν θεσπίσει κατευθυντήριες γραμμές. Ωστόσο, πλήρως λειτουργικά συστήματα εκτίμησης αντικτύπου (EA) υπάρχουν μόνο σε ορισμένα κράτη μέλη όπου όμως το πεδίο εφαρμογής του εθνικού τους συστήματος EA διαφέρει από εκείνο της Επιτροπής. Για παράδειγμα σε ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες, όπως οι Κάτω Χώρες και η Γερμανία, θέτουν στο επίκεντρο της ανάλυσης επικείμενων κανονιστικών ρυθμίσεων την εκτίμηση των διοικητικών επιβαρύνσεων ενώ στην περίπτωση της Επιτροπής, αυτό αποτελεί μόνον ένα από τα θέματα που αναλύονται στο πλαίσιο μιας EA.

Η βελτίωση της νομοθεσίας θα πρέπει να αντιμετωπιστεί συνολικά στην Ένωση με πρωτοβουλίες τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε επίπεδο κρατών μελών. Άλλωστε, η ΕΕ και τα κράτη μέλη αποτελούν ένα σύστημα το οποίο βρίσκεται σε συνεχή διάδραση με τις δράσεις του ενός να συμπληρώνουν αλλά και να προϋποθέτουν τις δράσεις του άλλου. Γι αυτό, κάθε προσπάθεια για καλύτερη νομοθέτηση προκειμένου να επιφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα δεν θα πρέπει να είναι αποσπασματική αλλά θα πρέπει να αναλαμβάνεται από κοινού και να εφαρμόζεται παράλληλα.

6. Η καλύτερη νομοθέτηση στην Ελλάδα

Η καλύτερη νομοθέτηση ως εθνική πρωτοβουλία για τη βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικού περιβάλλοντος, υιοθετήθηκε μόλις το 2006 με σχετική εγκύκλιο⁸⁶ του τότε Πρωθυπουργού ως απάντηση στην προσπάθεια περιορισμού της πολυνομίας, της γραφειοκρατίας και κάθε άλλης παθογένειας της ελληνικής έννομης τάξης.

Σύμφωνα με την εν λόγω εγκύκλιο ως «καλή νομοθέτηση» θα πρέπει να θεωρείται η νομοθετική πολιτική που αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, με βάση ιδίως την αξιολόγηση των συνεπειών τους στην οικονομία και στην ανταγωνιστικότητα, την απλούστευση των διαδικασιών, την τήρηση νομοτεχνικών κανόνων, την κωδικοποίηση των ρυθμίσεων και την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου.

Σε συνέχεια της εγκυκλίου, το 2006 εστάλει σε όλους του Υπουργούς και τους Γενικούς Γραμματείς ένα υπόδειγμα και ένας οδηγός συμπλήρωσης, ο οποίος αναθεωρήθηκε το 2009, της «έκθεσης αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων», η οποία θα πρέπει να συνοδεύει κάθε σχέδιο νόμου και στην οποία θα περιγράφονται κατά τρόπο συγκεκριμένο η ανταπόκριση της προτεινόμενης ρύθμισης στις αρχές και στις διαδικασίες καλής νομοθέτησης, όπως αυτές έχουν οριοθετηθεί με την σχετική εγκύκλιο του Πρωθυπουργού.

Η υιοθέτηση ενός συστήματος για την αξιολόγηση των συνεπειών μίας ενδεχόμενης εθνικής ρύθμισης αποτελεί μια εντελώς νέα πρακτική για ελληνικά νομοτεχνικά δεδομένα. Η συνταγματικώς κατοχυρωμένη πρακτική που ισχύει μέχρι σήμερα στην Ελλάδα υπαγορεύει ότι όλοι οι νόμοι καθώς και οι τροπολογίες, πρέπει να συνοδεύονται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση (άρθρο 74 του Συντάγματος) και μια Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (άρθρο 75 του Συντάγματος) εφόσον από τη ρύθμιση συνεπάγεται επιβάρυνση του προϋπολογισμού. Ομοίως για τα κανονιστικά διατάγματα, η επεξεργασία των οποίων αποτελεί αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας (άρθρο 95 του Συντάγματος) ο έλεγχος που διενεργείται αφορά αποκλειστικά σε έλεγχο συνταγματικότητας. Σε καμία από τις παραπάνω απαιτούμενες εκθέσεις δεν διεξάγεται ανάλυση των οικονομικών με την ευρεία

⁸⁶ Εγκύκλιος του Πρωθυπουργού με θέμα «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων», Υ190/18.7.2006,

έννοια, κοινωνικών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Σε συμμόρφωση όμως προς τις επιταγές της «καλής νομοθέτησης», ο νέος κανονισμός της Βουλής (ΦΕΚ 57Α/20.4.2010) στο άρθρο 85 ορίζει ότι τα νομοσχέδια συνοδεύονται, επίσης, υποχρεωτικά, από έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης και από έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που έχει προηγηθεί της κατάθεσής τους.

Γίνεται φανερό, ότι τόσο η έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων όσο και τα άλλα εργαλεία της πρωτοβουλίας για την «καλή νομοθέτηση» που είναι η αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής διατάξεων και η κωδικοποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας αποτελούν φιλόδοξες ενέργειες στην κατεύθυνση της βελτίωσης της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων στόχος των οποίων είναι να «συμβάλλουν αποφασιστικά στην ασφάλεια δικαίου, προκειμένου ο πολίτης να γνωρίζει με σαφήνεια τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του και η Διοίκηση τις ευθύνες και τις αρμοδιότητες της»⁸⁷.

Βασικές αρχές της «καλής νομοθέτησης», σύμφωνα με την σχετική εγκύκλιο είναι οι εξής:

α) Η αναγκαιότητα, η καταλληλότητα και η αναλογικότητα των ρυθμίσεων για την

επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού,

β) Η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου τους,

γ) Η πλήρης εναρμόνισή τους με το ισχύον εθνικό, κοινοτικό και διεθνές δίκαιο, καθώς και με τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου,

δ) Η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η αποφυγή περιττών οικονομικών δαπανών κατά την εφαρμογή τους,

ε) Η διαφάνεια και ο προσδιορισμός των υπεύθυνων οργάνων εφαρμογής των σχετικών ρυθμίσεων.

Οι διαδικασίες καλής νομοθέτησης περιλαμβάνουν

α. Τον προσδιορισμό του θέματος, για το οποίο γίνεται ρύθμιση, ποια δηλαδή προβλήματα πρόκειται να λύσει ή να αντιμετωπίσει η πρόταση ρύθμισης,

β. Την αξιολόγηση των συνεπειών των ρυθμίσεων, και κυρίως των οικονομικών, των κοινωνικών, καθώς και των συνεπειών στο περιβάλλον. Ιδίως

⁸⁷ Βλ. υποσ.1

αξιολογείται το όφελος, το κόστος και οι τυχόν κίνδυνοι που προκαλούνται από την επιδιωκόμενη ρύθμιση.

γ. Τη στάθμιση εναλλακτικών επιλογών και τη συγκριτική εμπειρία, κατά την περιγραφή της οποίας θα αιτιολογείται ο λόγος για τον οποίο η προτεινόμενη ρύθμιση έχει προκριθεί έναντι άλλων ενδεχόμενων επιλογών.

δ. Την κατά το δυνατόν ευρύτερη κοινωνική συναίνεση και συμμετοχή. Για την επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής κοινωνικής συναίνεσης και συμμετοχής, είναι σκόπιμη η έγκαιρη ενημέρωση των ενδιαφερόμενων ομάδων της κοινωνίας των πολιτών και η συμμετοχή εκπροσώπων τους σε κοινωνικό διάλογο και διαβούλευση.

Αναφορικά με την έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων, το πεδίο εφαρμογής της αφορά μόνο τα σχέδια νόμου και τα σχέδια τροπολογιών ενώ δεν συντάσσεται έκθεση σε σχέδια νόμων που κυρώνουν διεθνείς συμβάσεις, ούτε σε προεδρικά διατάγματα ή άλλες κανονιστικές πράξεις της διοίκησης. Η έκθεση θα πρέπει να συντάσσεται κατά τη διάρκεια της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, και σε κάθε περίπτωση πριν την ολοκλήρωση της προετοιμασίας του σχεδίου νόμου.

Η έκθεση διακρίνεται σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος περιλαμβάνονται πληροφορίες επικοινωνίας, ο τίτλος του προτεινόμενου σχεδίου νόμου, μια περιληπτική αναφορά στο περιεχόμενο της κύριας αξιολογούμενης ρύθμισης και μια περιληπτική αναφορά σε άλλες ρυθμίσεις που τυχόν περιλαμβάνονται στο προτεινόμενο σχέδιο νόμου. Στο δεύτερο μέρος που είναι και το ουσιαστικότερο γίνεται αξιολόγηση της κύρια ρύθμισης και αξιολόγηση των άλλων διατάξεων που τυχόν περιλαμβάνονται στο σχέδιο νόμου. Ειδικότερα στο δεύτερο μέρος αξιολογείται η κύρια ρύθμιση ως προς τα εξής:

- Αναγκαιότητα
- Καταλληλότητα
- Συνέπειες στην οικονομία
- Συνέπειες στην κοινωνία και τους πολίτες
- Συνέπειες στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον
- Συνέπειες στη δημόσια διοίκηση και την απονομή δικαιοσύνης
- Νομιμότητα
- Αρμοδιότητα
- Τήρηση νομοτεχνικών κανόνων και κωδικοποίηση
- Διαφάνεια και κοινωνική συμμετοχή

Την έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρύθμισης ακολουθεί η έκθεση επί τη δημόσιας ηλεκτρονικής διαβούλευσης η οποία καθιερώνεται ως υποχρεωτικό για κάθε σχέδιο νόμου με σκοπό να εξασφαλιστεί η πληροφόρηση και συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία διαμόρφωσης των αποφάσεων. Έτσι, στον διαδικτυακό τόπο κάθε υπουργείου υπάρχει συγκεκριμένος χώρος όπου αναρτώνται τα σχέδια νόμου προς διαβούλευση όπου κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να υποβάλλει τις προτάσεις του. Πρόκειται για ακόμη μια καινοτομία στην ελληνική πραγματικότητα της διαδικασία της νομοθέτησης η οποία ενισχύει την διαφάνεια και την συμμετοχή στην λήψη των αποφάσεων.

Στο πλαίσιο του προγράμματος για την «καλή νομοθέτηση», βασικό ρόλο παίζει και η κωδικοποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας, δράση η οποία όμως αποτελεί συνέχεια της σχετικής πρωτοβουλίας που είχε αναληφθεί το 2003. Ήδη με το ν. 3133/2003 «Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης» (ΦΕΚ Α 85) πραγματοποιείται συστηματικά, για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη ο θεσμός της νομοθετικής κωδικοποίησης που αφορά στην συγκέντρωση και συστηματική ταξινόμηση των συναφών κανόνων και «συμβάλλει αποφασιστικά στην κατοχύρωση των δικαιωμάτων του ατόμου - πολίτη, στη διευκόλυνση των διοικητικών οργάνων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στην ευχερέστερη επικράτηση των αρχών της νομιμότητας και της ασφάλειας δικαίου και εντέλει στην εμπέδωση της αρχής του κράτους δικαίου»⁸⁸.

Κάθε υπουργείο οφείλει να προβαίνει σε κωδικοποίηση των υφιστάμενων διατάξεων ή και σε κατάργηση διατάξεων που έχουν ατονήσει ή έχουν καταστεί ανενεργείς σε συνεργασία με την Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης που λειτουργεί στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Ωστόσο, το έργο που έχει γίνει στην κατεύθυνση αυτή δεν είναι δυνατό να αποτυπωθεί ποσοτικά διότι σχετικές εκθέσεις και αξιολογήσεις δεν έχουν μέχρι σήμερα δει το φως της δημοσιότητας.

Η μη δημοσιοποίηση στοιχείων και εκθέσεων και η αποσπασματική πληροφόρηση σχετικά με τις ενέργειες και τις πρωτοβουλίες που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο της πολιτικής της καλής νομοθέτησης αποτελεί γνώρισμα της ελληνικής πρακτικής και βασικό εμπόδιο τόσο για την αξιολόγηση της όσο και για την παρακολούθηση της εφαρμογής της. Φαίνεται ότι συνεχώς αναλαμβάνονται δράσεις χωρίς ωστόσο την δημοσιοποίηση της απαιτούμενης τεκμηρίωσης ή και την συνεχή παρακολούθηση μιας δράσης. Παράδειγμα αποτελεί ο στόχος για τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων κατά 25 % έως το 2012, στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού προγράμματος για τη μείωση του διοικητικού φόρτου, ο οποίος

⁸⁸ Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης- Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης, Εγχειρίδιο οδηγιών για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας.

φαίνεται να έχει αναληφθεί χωρίς ωστόσο να υπάρχει δημοσιοποιημένο το σχετικό υλικό για την υλοποίησή του.

Είναι επομένως δύσκολο να αποτυπωθεί μια συνολική προσέγγιση για την καλή νομοθέτηση όταν δεν υπάρχουν τα απαραίτητα στοιχεία. Φως διαφαίνεται με μια νέα πρωτοβουλία η οποία σύμφωνα με την πολιτική ατζέντα της παρούσας κυβέρνησης, περιλαμβάνει την συνολική αντιμετώπιση του θέματος με την θέσπιση ενός νόμου για την καλή νομοθέτηση μέσα στο 2011. Ανεξάρτητα από το αν θα πραγματοποιηθεί η εξαγγελία της κυβέρνησης, η ανάγκη για την βελτίωση της νομοθέτησης στην Ελλάδα είναι παραπάνω από επιβεβλημένη ιδιαίτερα σήμερα όπου το πολιτικό σύστημα βρίσκεται σε κρίση και αναζητούνται νέοι τρόποι να ενισχυθεί η διαδικασία λήψης των αποφάσεων με όρους διαφάνειας, συμμετοχής και αποτελεσματικότητας. Η καλύτερη νομοθέτηση αποτελεί μια ευκαιρία για καλύτερη διακυβέρνηση την οποία το ελληνικό κράτος θα πρέπει να εκμεταλλευτεί στο άμεσο μέλλον, μέσα στο γενικότερο πλαίσιο των ευρωπαϊκών αλλά και διεθνών επιταγών για καλύτερα αποτελέσματα.

7. Πηγές

7.1 Επίσημα Έγγραφα της ΕΕ

- Συνθήκη του Άμστερνταμ που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις -Δηλώσεις τις οποίες υιοθέτησε η Διάσκεψη -Δήλωση υπ. αριθμ. 39 για την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 340 της 10/11/1997
- Πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), παρ. 9.
- Συμπεράσματα της Προεδρίας. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας 23 και 24 Μαρτίου 2000.
- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 9.2.2000, Στρατηγικοί στόχοι 2000-2005-Η διαμόρφωση της νέας Ευρώπης, COM(2000)154 τελικό
- Συμπεράσματα της Προεδρίας Γκετεμποργκ, 15 & 16 Ιουνίου 2001
- Λευκή Βίβλος της Επιτροπής της 25.7.2001, Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, COM(2001) 428 τελικό
- Τελική έκθεση της επιτροπής Mandelkern για την καλύτερη νομοθέτηση
- Συμπεράσματα της Προεδρίας Λάκεν, 14 & 15 Δεκεμβρίου 2001
- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 5.6.2002, Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση: Βελτίωση της νομοθεσίας, COM(2002)275 τελικό
- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 5.6.2002, Σχετικά με την αξιολόγηση αντικτύπου, COM(2002) 276 τελικό
- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 5.6.2002, Σχέδιο δράσης "Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος" COM(2002)278 τελικό
- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 11.12.2002, Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου-Γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών από την Επιτροπή, COM(2002)704 τελικό
- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 11.12.2002, Για τη συγκέντρωση και χρήση εμπειρογνώσιας από την Επιτροπή: Αρχές και κατευθυντήριες γραμμές-Βελτίωση της βάσης γνώσης για καλύτερες πολιτικές, COM(2002)713 τελικό
- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 11.2.2003, Ενημέρωση και απλούστευση του κοινοτικού κεκτημένου, COM(2003)71 τελικό

- Διοργανική Συμφωνία για την καλύτερη νομοθέτηση, 2003/C 321/01
- Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής της 21.10.2004, Εκτίμηση Αντικτύπου: Επόμενα Βήματα για τη στήριξη της ανταγωνιστικότητας και της βιώσιμης ανάπτυξης, SEC(2004)1377
- Ανακοίνωση προς το Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 2.2.2005, «Συνεργασία για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση. Νέο ξεκίνημα για τη στρατηγική της Λισαβόνας (2005), COM(2005) 24 τελικό
- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 16.3.2005, Βελτίωση της νομοθεσίας για την ανάπτυξη και την απασχόληση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, COM(2005)97 τελικό
- Κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για την Εκτίμηση Αντικτύπου της 15.6.2005 ενημερωμένες με την αναθεώρηση του Μαρτίου 2006, SEC(2005)791
- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 27.9.2005, Αποτέλεσμα της αναλυτικής εξέτασης νομοθετικών προτάσεων που εκκρεμούν ενώπιον του νομοθετικού οργάνου, COM(2005)462 τελικό
- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 25.10.2005, Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισαβόνας: Στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος COM(2005)535 τελικό
- Διοργανική Συμφωνία για μια κοινή προσέγγιση της εκτίμησης αντικτύπου, Νοέμβριος 2005
- Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία για τη Διαφάνεια, SEC(2005) 1300
- Πράσινη Βίβλος της Επιτροπής της 3.5.2006, Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια, COM(2006) 194 τελικό
- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 14.11.2006, Στρατηγική επισκόπηση του προγράμματος για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, COM(2006)689 τελικό
- Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής της 14.11.2006, Μέτρηση των διοικητικών δαπανών και μείωση του διοικητικού φόρτου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, COM(2006) 691 τελικό
- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 24.1.2007, Πρόγραμμα δράσης για τη μείωση του διοικητικού φόρτου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, COM(2007) 23 τελικό
- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 21.3.2007, Παρακολούθηση της εφαρμογής της Πράσινης Βίβλου «Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια», COM(2007) 127 τελικό

- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 30.1.2008, Δεύτερη στρατηγική επισκόπηση για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, COM(2008) 32 τελικό
- Έγγραφο της εργασίας της Επιτροπής της 30.1.2008, Μείωση του διοικητικού φόρτου στην Ευρωπαϊκή Ένωση-έκθεση προόδου 2007 και προοπτικές για το 2008, COM(2008)35 τελικό
- 25η Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής της 18.11.2008, για τον έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου (2007), COM(2008)777 τελικό
- Κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για την Εκτίμηση Αντικτύπου της 15.1.2009, SEC(2009)92
- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 28.1.2009, Τρίτη στρατηγική επισκόπηση του προγράμματος για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, COM(2009)15 τελικό
- Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής της 28.1.2009, Τρίτη έκθεση προόδου σχετικά με τη στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, COM(2009)17 τελικό
- Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής της 28.1.2009,Μείωση του διοικητικού φόρτου στην Ευρωπαϊκή Ένωση-παράρτημα της τρίτης στρατηγικής επισκόπησης του προγράμματος για τη βελτίωση της νομοθεσίας, COM(2009)16 τελικό
- Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου αριθμ.3/2010 , Εκτιμήσεις Αντικτύπου στα θεσμικά όργανα της ΕΕ: διευκολύνουν τη λήψη αποφάσεων
- Έγγραφο εργασίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 10.6.2010, Σχετικά με τη διασφάλιση ανεξάρτητων εκτιμήσεων επιπτώσεων της εισηγήτριας Angelika Niebler
- Απόφαση της Επιτροπής της 17.8.2010, για την τροποποίηση της απόφασης 2007/623/EK, για σύσταση ομάδας υψηλού επιπέδου ανεξάρτητων ενδιαφερόμενων μερών σχετικά με τον διοικητικό φόρτο , (2010/C 223/03)
- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 8.10.2010, Smart regulation in European Union COM(2010) 543 τελικό

7.2 Άρθρα

- Alemanno, A. «The better regulation initiative at the judicial gate: A Trojan horse within the Commission's walls or the way forward?», *European Law Journal*, Vol.15, No3, May 2009, pp 382-401.

- Almer J. & Rotkirch M. «European governance-An overview of the Commission's agenda for reform», October 2004 διαθέσιμο στη διεύθυνση http://www.eu-newgov.org/database/DOCS/CLU2_D01_Almer_Rotkirch_European_Governance.pdf (τελευταία πρόσβαση 21/3/2010)
- Hardacre, A. «Better regulation: What is at Stake?», 2008/2, διαθέσιμο στη διεύθυνση http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080905132115_SCOPE2008-2_1_AlanHardacre.pdf (τελευταία πρόσβαση 21/3/2010)
- Kaeding, M. «In search of better quality of EU Regulations for prompt transposition: The Brussels perspective», *European Law Journal*, Vol.14, No5, September 2008, pp583-603.
- Pelkmans, J. «Who drafts better EU regulation ? », 14/12/2009, διαθέσιμο στη διεύθυνση http://aei.pitt.edu/14526/1/JP_on_Who_drafts_better_reg.pdf (τελευταία πρόσβαση 21/3/2010)
- Radaelli,C. «Whither better regulation for the Lisbon agenda», *Journal of European Public Policy*, 14:2, March 2007, pp190-207.
- Radaelli,C. «Better regulation in Europe: Between public management and regulatory reform»,*Public Administration*, Vol. 87, Issue 3, January 2009, pp639-654.
- Radaelli,C. «Measuring policy learning: Regulatory impact assessment in Europe», *Journal of European Public Policy*, 16:8, December 2009, pp1145-1164.
- Radaelli,C. «Regulating Rule-making via impact assessment», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol.23, No1, January 2010, pp89-108.
- Schout, A. «Organizational learning in the EU's multi-level governance system», *Journal of European Public Policy*, 16:8, December 2009, pp1124-1144.
- Konzendorf, Wordelmann ,Bölck, Veit, «Milestones on the way to Better Regulation at the European Union level», June 2005, διαθέσιμο στην διεύθυνση <http://www.dgap.gov.pt/media/0601010000/lux/studybettereregul.pdf>(τελευταία πρόσβαση 21/3/2010)
- Νομοθεσία και διακυβέρνηση: Η κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα,(γγ) διαθέσιμο στη διεύθυνση <http://www.idkaramanlis.gr/html/publish/pdf/emf38/03AFIEROMA.pdf> (τελευταία πρόσβαση 21/3/2010)

7.3. Λοιπές Πηγές

-Εγκύκλιος Υ190/18.7.2006 με θέμα «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων»

-Οδηγός συμπλήρωσης Έκθεσης αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων 2005

-Οδηγός συμπλήρωσης Έκθεσης αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων 2009

-Εγχειρίδιο Οδηγιών για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας

Όλα τα παραπάνω κείμενα είναι διαθέσιμα στη διεύθυνση http://www.ggk.gov.gr/?page_id=45 (τελευταία πρόσβαση 21/3/2010)