



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



εκδδα

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΣΤ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Το νέο θεσμικό πλαίσιο για την καλή
νομοθέτηση (Ν. 4622/2019): Οι αλλαγές στη
νομοπαρασκευαστική διαδικασία**

ΤΜΗΜΑ ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Επιβλέπων:

Ευάγγελος Θωμόπουλος

Σπουδαστής:

Κωνσταντίνος Τάκος

ΑΘΗΝΑ - 2020

**Το νέο θεσμικό πλαίσιο για την καλή
νομοθέτηση (Ν. 4622/2019): Οι αλλαγές στη
νομοπαρασκευαστική διαδικασία**

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα της εργασίας μου κύριο Ευάγγελο Θωμόπουλο, Ειδικό Επιστήμονα στο Συνήγορο του Πολίτη, για την άψογη συνεργασία που είχαμε σε όλες μας τις συναντήσεις και επικοινωνίες από τον Ιούλιο μέχρι το Σεπτέμβριο του 2020. Η ουσιαστική του καθοδήγηση, η αμέριστη υποστήριξή του και η προθυμία του να συνδράμει με κάθε δυνατό τρόπο ήταν πολύτιμες καθ' όλη τη διάρκεια εκπόνησης της παρούσας εργασίας.

Θα ήθελα επίσης να ευχαριστήσω τον κύριο Ηλία Κορομηλά, Προϊστάμενο του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, ο οποίος, με την πολύχρονη εμπειρία του στο πεδίο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, με βοήθησε σημαντικά παρέχοντας χρήσιμες διευκρινίσεις τόσο για το πρότερο, όσο και για το νέο θεσμικό πλαίσιο αλλά και αναδεικνύοντας «πρακτικές» διαστάσεις της Καλής Νομοθέτησης.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω δύο στελέχη της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων - τα οποία επιθυμούν να διατηρήσουν την ανωνυμία τους - για την παροχή πληροφοριών και την επίλυση αποριών σχετικά με το νέο θεσμικό πλαίσιο της Καλής Νομοθέτησης.

Περίληψη

Η Καλή Νομοθέτηση, σύμφωνα με το ν. 4622/2019, είναι η πολιτική διαμόρφωσης αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους. Έχει έλθει με ιδιαίτερο δυναμισμό στο προσκήνιο κατά την τελευταία εικοσαετία αποτελώντας βασικό ζήτημα της οικονομικής και κοινωνικής ατζέντας τόσο σε εθνικό, όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο.

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η μελέτη και ανάλυση του νέου θεσμικού πλαισίου για την Καλή Νομοθέτηση με βάση τον ανωτέρω νόμο. Ο στόχος είναι τριπλός: να καταστεί σαφής η αναγκαιότητά της, να αναδειχθούν οι καινοτομίες που εισήγαγε ο ν. 4622/2019 στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και να προταθούν ορισμένες παρεμβάσεις με σκοπό τη βελτίωση της εφαρμογής της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε για την εκπόνηση της εργασίας βασίστηκε κυρίως στην έρευνα πρωτογενούς υλικού και συγκεκριμένα στη μελέτη του εθνικού θεσμικού πλαισίου αναφορικά με την Καλή Νομοθέτηση. Παράλληλα, αναζητήθηκαν σχετικές βιβλιογραφικές και διαδικτυακές πηγές με σκοπό την ευρύτερη κάλυψη του θέματος. Επιπροσθέτως, πραγματοποιήθηκαν επικοινωνίες με στελέχη της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων προκειμένου να συνεκτιμηθούν οι τελευταίες εξελίξεις και οι επικείμενες αλλαγές στο συγκεκριμένο τομέα.

Με την παρούσα εργασία, προσδοκείται ότι οι αναγνώστες θα εξοικειωθούν τόσο με τα πρότερα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα στο πεδίο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, όσο και με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο με βάση το ν. 4622/2019. Η σπουδαιότερη όμως προσδοκία είναι ότι οι αναγνώστες θα είναι σε θέση να αποτιμήσουν κριτικά το παρελθόν αλλά και να αξιολογήσουν με ενάργεια τις μελλοντικές προοπτικές της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα.

Λέξεις - Κλειδιά: Καλή Νομοθέτηση, Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία, Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, Δημόσια Διαβούλευση, Νόμος 4048/2012, Νόμος 4622/2019.

Abstract

Better Regulation, according to Law 4622/2019, is the policy of formulating principles and tools in order to improve the quality of regulations and relevant law-making processes. It has dynamically come to the fore over the past twenty years, being a key issue on the economic and social agenda at both national and supranational level.

The object of this paper is the study and analysis of the new institutional framework for Better Regulation, based on the aforementioned law. The aim is threefold: to clarify its necessity, to highlight the innovations introduced by Law 4622/2019 in the law-making process and to propose specific interventions for the enhancement of the implementation of the Better Regulation policy in Greece.

The methodology followed for the elaboration of this paper was based mainly on the study of the national institutional framework regarding Better Regulation. Moreover, relevant bibliographic and Internet sources were sought to accomplish a broader coverage of the topic. Communications were also held with executives of the General Secretariat of Legal and Parliamentary Affairs in order to take into account the latest developments and upcoming changes in this area.

With the present paper, it is expected that readers will be acquainted with both the previous reform projects in the field of the law-making process and the current institutional framework based on Law 4622/2019. The most important expectation though is that readers will be able to critically assess the past and also evaluate with clarity the future prospects of Better Regulation in Greece.

Keywords: Better Regulation, Law-making Process, Regulatory Impact Analysis, Public Deliberation, Law 4048/2012, Law 4622/2019.

Περιεχόμενα

| | |
|--|----|
| Περίληψη..... | 4 |
| Abstract..... | 5 |
| Πίνακας Εικονογράφησης | 10 |
| Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών..... | 11 |
| Εισαγωγή | 13 |
| Κεφάλαιο 1: Η αναγκαιότητα της εφαρμογής της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης | 16 |
| 1.1 Ορισμοί | 16 |
| 1.2 Πολυνομία..... | 16 |
| 1.3 Κακονομία..... | 17 |
| 1.4 Οι συνέπειες της πολυνομίας και της κακονομίας..... | 18 |
| 1.5 Τα οφέλη της Καλής Νομοθέτησης | 19 |
| Κεφάλαιο 2: Η πορεία της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα προ του ν. 4048/2012..... | 21 |
| 2.1 Οι αποτυχημένες προσπάθειες μίας ουσιαστικής κανονιστικής μεταρρύθμισης | 21 |
| 2.2 Η Πρωθυπουργική Εγκύκλιος Υ190/2006..... | 22 |
| 2.3 Ανοικτή ηλεκτρονική διαβούλευση | 24 |
| 2.4 Πρόγραμμα «Διαύγεια» | 25 |
| 2.5 Άλλες θεσμικές παρεμβάσεις..... | 25 |
| Κεφάλαιο 3: Ο νόμος για τους νόμους: 4048/2012..... | 28 |
| 3.1 Τομή για την ελληνική έννομη τάξη και «βάση» για το ν. 4622/2019..... | 28 |
| 3.2 Η συνταγματική κατοχύρωση (πτυχών) της Καλής Νομοθέτησης | 29 |
| 3.3 Τα κύρια σημεία του ν. 4048/2012 | 31 |
| 3.3.1 Ορισμοί και αρχές της Καλής Νομοθέτησης | 31 |
| 3.3.2 Ειδικοί κανόνες σύνταξης νομοσχεδίων | 31 |
| 3.3.3 Υποχρεώσεις των οργάνων θέσπισης ρυθμίσεων | 32 |
| 3.3.4 Μέσα της Καλής Νομοθέτησης | 33 |
| 3.3.5 Δομές της Καλής Νομοθέτησης..... | 33 |
| Κεφάλαιο 4: Η Καλή Νομοθέτηση με βάση το ν. 4622/2019 | 35 |
| 4.1 Η αναγκαιότητα κατοχύρωσης ενός νέου θεσμικού πλαισίου για την Καλή Νομοθέτηση | 35 |
| 4.2 Τα «κοινά σημεία» του ν. 4622/2019 με το ν. 4048/2012 | 36 |

| | |
|--|----|
| 4.2.1 Ορισμοί και αρχές της Καλής Νομοθέτησης | 36 |
| 4.2.2 Ειδικοί κανόνες σύνταξης νομοσχεδίων | 37 |
| 4.2.3 Δημόσια διαβούλευση | 37 |
| 4.3 Οι καινοτομίες του ν. 4622/2019 ως προς την Καλή Νομοθέτηση | 37 |
| 4.3.1 Ο συντονιστικός ρόλος της Προεδρίας της Κυβέρνησης..... | 37 |
| 4.3.2 Σύσταση της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας (Ε.Α.Π.Ν.Δ.)..... | 38 |
| 4.3.3 Η νέα νομοπαρασκευαστική διαδικασία | 39 |
| 4.3.4 Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης..... | 45 |
| 4.3.5 Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας και Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης..... | 45 |
| 4.3.6 Θέσπιση συγκεκριμένου χρόνου έναρξης ισχύος ρυθμίσεων που επιβαρύνουν την επιχειρηματική δραστηριότητα | 47 |
| 4.3.7 Σύσταση ειδικού κλάδου επιτελικών στελεχών της διοίκησης..... | 48 |
| Κεφάλαιο 5: Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του ν. 4622/2019..... | 50 |
| 5.1 Συνοπτική περιγραφή του περιεχομένου της Α.Σ.Ρ..... | 50 |
| 5.2 Οι επιμέρους εκθέσεις της Α.Σ.Ρ. | 52 |
| 5.2.1 Αιτιολογική έκθεση του άρθρου 74 παρ. 1 του Συντάγματος..... | 52 |
| 5.2.2 Έκθεση του Γ.Λ.Κ. του άρθρου 75 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος | 54 |
| 5.2.3 Ειδική έκθεση του άρθρου 75 παρ. 3 του Συντάγματος..... | 54 |
| 5.2.4 Έκθεση γενικών συνεπειών..... | 55 |
| 5.2.5 Έκθεση διαβούλευσης..... | 56 |
| 5.2.6 Έκθεση νομιμότητας | 57 |
| 5.2.7 Έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης | 57 |
| Κεφάλαιο 6: Προτάσεις βελτιωτικών παρεμβάσεων..... | 59 |
| 6.1 Συνταγματική κατοχύρωση όλων των εκθέσεων της Α.Σ.Ρ. και των αρχών της Καλής Νομοθέτησης | 59 |
| 6.2 Θέσπιση κριτηρίων για το χαρακτηρισμό κανονιστικών πράξεων ως «μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας» | 60 |
| 6.3 Επέκταση των «Κοινών Ημερομηνιών Εφαρμογής» σε πρόσθετους τομείς..... | 61 |
| 6.4 Άρρηκτη σύνδεση της έκθεσης αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής με την Α.Σ.Ρ. | 62 |
| 6.5 Δημιουργία ιστοτόπου (ή τροποποίηση υφιστάμενου ιστοτόπου) | 64 |

| | |
|---|----|
| 6.6 Σύνταξη ετήσιας έκθεσης για την πορεία της Καλής Νομοθέτησης | 64 |
| Συμπεράσματα | 66 |
| Βιβλιογραφία | 68 |
| ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α΄ : Οι σχετικές με την Καλή Νομοθέτηση διατάξεις του ν. 4622/2019 | 75 |
| ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β΄ : Οδηγός συμπλήρωσης της αιτιολογικής έκθεσης..... | 86 |
| ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Γ΄ : Ο δεκάλογος της καλής νομοθέτησης..... | 94 |

Ε.Σ.Δ.Δ.Α.

Κωνσταντίνος Τάκος

© 2020

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

ΔΗΛΩΣΗ

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 20/9/2020

Υπογραφή

Κωνσταντίνος Τάκος

Πίνακας Εικονογράφησης

| | |
|---|----|
| Σχήμα 1: Τα πέντε θεσμικά ορόσημα της Καλής Νομοθέτησης προ του ν. 4048/2012..... | 27 |
| Σχήμα 2: Τα έξι στάδια της νέας νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας..... | 44 |
| Σχήμα 3: Οι επιμέρους εκθέσεις της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης..... | 51 |

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

| | |
|------------|--|
| Α.Σ.Ρ. | Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης |
| βλ. | βλέπε |
| Γ.Γ.Κ. | Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης |
| Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. | Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων |
| Γ.Γ.Σ. | Γενική Γραμματεία Συντονισμού |
| Γ.Κ.Ν. | Γραφείο Καλής Νομοθέτησης |
| Γ.Λ.Κ. | Γενικό Λογιστήριο του Κράτους |
| Γ.Υ.Κ.Ν. | Γραφείο Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης |
| Ε.Α.Π.Ν.Δ. | Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας |
| Ε.Α.Σ.Ρ. | Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων |
| Ε.Ε. | Ευρωπαϊκή Ένωση |
| Ε.Σ.Δ.Δ.Α. | Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης |
| κ.ά | και άλλα |
| κ.λπ. | και λοιπά |
| ΚτΒ | Κανονισμός της Βουλής |
| ν. | νόμος |
| Ο.Κ.Ε. | Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή |

| | |
|----------|--|
| Ο.Ν.Ε. | Οικονομική και Νομισματική Ένωση |
| Ο.Ο.Σ.Α. | Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης |
| π.δ. | προεδρικό διάταγμα |
| Π.Ν.Π. | Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου |
| π.χ. | παραδείγματος χάριν |
| παρ. | παράγραφος |
| περ. | περίπτωση |
| σ. | σελίδα |
| ΣτΕ | Συμβούλιο της Επικρατείας |
| Τ.Π.Ε. | Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development |

Εισαγωγή

Η διάκριση των λειτουργιών αποτελεί θεμελιώδη αρχή και οργανωτική βάση του πολιτεύματος των φιλελεύθερων δημοκρατιών. Συνίσταται στο διαχωρισμό της ενιαίας κρατικής εξουσίας σε τρεις επιμέρους λειτουργίες από τις οποίες συναπαρτίζεται και συναποτελείται: τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική (Δημητρόπουλος, 2004, σ. 127). Με επίκεντρο τους νόμους, η νομοθετική λειτουργία είναι αυτή που τους θεσπίζει, η εκτελεστική λειτουργία τους εφαρμόζει και η δικαστική λειτουργία επιλύει τις διαφορές που προκύπτουν από την εφαρμογή τους. Η νομοθετική λειτουργία διαθέτει πρωταρχικότητα έναντι των άλλων δύο λειτουργιών ακριβώς επειδή θέτει κανόνες δικαίου που η εκτελεστική και η δικαστική έρχεται να εφαρμόσει και να ερμηνεύσει αντίστοιχα (Παπαδοπούλου, 2015, σ. 14).

Στην ελληνική έννομη τάξη η διάκριση των λειτουργιών κατοχυρώνεται στο άρθρο 26 του Συντάγματος το οποίο ορίζει ότι η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Η Βουλή, ως το άμεσα δημοκρατικά νομιμοποιημένο όργανο του κράτους, ψηφίζει τους νόμους οι οποίοι αποτελούν το βασικό εργαλείο οργάνωσης και διακυβέρνησης του κοινωνικού συνόλου. Ωστόσο, η θέσπιση ποιοτικών νομοθετικών κειμένων δεν θεωρείται δεδομένη στο σύγχρονο, δυναμικά μεταβαλλόμενο, παγκοσμιοποιημένο και απρόβλεπτο περιβάλλον. Τουναντίον, το νομοθετικό έργο στην Ελλάδα ήταν και είναι συνυφασμένο με όρους αρνητικούς όπως πολυνομία, κακονομία, γραφειοκρατία, κενά νόμου, επικαλύψεις αρμοδιοτήτων και νομοτεχνικά σφάλματα (Θωμόπουλος, 2020, σ. 3). Κρίνεται επομένως αναγκαία η μετάβαση από τη «Νομοθέτηση» στην «Καλή Νομοθέτηση», η οποία, σύμφωνα με το ν. 4622/2019, είναι η πολιτική διαμόρφωσης αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους.

Η αναγκαιότητα της Καλής Νομοθέτησης έχει έλθει με ιδιαίτερο δυναμισμό στο προσκήνιο κατά την τελευταία εικοσαετία. Αποτελεί βασικό ζήτημα της οικονομικής και κοινωνικής ατζέντας τόσο σε εθνικό, όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο με την ανάληψη πληθώρας δράσεων από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) και την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.). Αυτό συνέβη καθώς, μετά από δύο δεκαετίες (1980-2000) θεσμικής «απόσυρσης» του κράτους από αρκετά πεδία της οικονομίας μέσω της απορρύθμισης των αγορών, οι τελευταίες απέτυχαν όπως έδειξε emphaticά η συνακόλουθη

παγκόσμια οικονομική κρίση του 2008. Η στοχευμένη παρέμβαση του κράτους, μέσω της υιοθέτησης των αρχών και της εφαρμογής των μέσων της Καλής Νομοθέτησης, κρίθηκε επιβεβλημένη προκειμένου αφενός να διασφαλιστεί η εύρυθμη λειτουργία των επιχειρήσεων στο διεθνοποιημένο και ανταγωνιστικό περιβάλλον και αφετέρου να προστατευθεί το δημόσιο συμφέρον (Μαντζούφας, 2018, σ.31).

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η μελέτη και ανάλυση του νέου θεσμικού πλαισίου για την Καλή Νομοθέτηση με βάση το ν. 4622/2019. Ο στόχος είναι τριπλός: να καταστεί σαφής η αναγκαιότητά της, να αναδειχθούν οι καινοτομίες που εισήγαγε ο ανωτέρω νόμος στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και να προταθούν ορισμένες παρεμβάσεις με σκοπό τη βελτίωση της εφαρμογής της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα.

Συγκεκριμένα, στο Κεφάλαιο 1 καταδεικνύεται η αναγκαιότητα της εφαρμογής της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης. Μετά την παράθεση ορισμένων βασικών ορισμών, παρουσιάζονται, συνοπτικά, η πολυνομία και η κακονομία που αποτελούν δύο χρόνιες παθογένειες του νομοθετικού πλαισίου στην Ελλάδα, οι συνέπειές τους καθώς και τα οφέλη από την ορθή εφαρμογή της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης.

Το επόμενο κεφάλαιο πραγματεύεται την πορεία της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα μέχρι την ψήφιση του ν. 4048/2012. Αρχικώς παρουσιάζονται οι (αποτυχημένες) προσπάθειες μίας ουσιαστικής διοικητικής - κανονιστικής μεταρρύθμισης και εν συνεχεία πέντε θεσμικά ορόσημα τα οποία εξειδίκευσαν το πλαίσιο της Καλής Νομοθέτησης στη χώρα την περίοδο 2006 - 2010: η Πρωθυπουργική Εγκύκλιος Υ190/2006, η ανοικτή ηλεκτρονική διαβούλευση, το Πρόγραμμα «Διαύγεια», η δημιουργία του Γραφείου Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης και η τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής.

Το Κεφάλαιο 3 είναι αφιερωμένο στην παρουσίαση του ν. 4048/2012 ο οποίος αποτέλεσε τη «βάση» για τη σύνταξη του ν. 4622/2019 αφού ορισμένες από τις διατάξεις του μεταφέρθηκαν είτε αυτούσιες, είτε κατάλληλα τροποποιημένες στο νέο (ισχύοντα) νόμο. Με γνώμονα ότι έρεισμα αλλά και νομιμοποιητική βάση κάθε νόμου είναι το Σύνταγμα, προηγείται η παράθεση διατάξεων του Συντάγματος που άπτονται αρχών και μέσων της Καλής Νομοθέτησης και ακολουθεί η ανάλυση των κύριων σημείων του ν. 4048/2012, ο οποίος αποτέλεσε τομή για την Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα.

Στο Κεφάλαιο 4, το οποίο είναι και το εκτενέστερο της παρούσας εργασίας, αναλύεται ο ν. 4622/2019. Στην αρχή τονίζεται η αναγκαιότητα κατοχύρωσης ενός νέου θεσμικού πλαισίου για την Καλή Νομοθέτηση, ενώ έπεται η περιγραφή των «κοινών σημείων» του ν. 4622/2019 με το ν. 4048/2012. Ακολούθως, παρουσιάζονται οι καινοτομίες του ν. 4622/2019 ως προς την Καλή Νομοθέτηση, ήτοι ο συντονιστικός ρόλος της Προεδρίας της Κυβέρνησης, η σύσταση της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, η νέα νομοπαρασκευαστική διαδικασία, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας και το Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, η θέσπιση συγκεκριμένου χρόνου έναρξης ισχύος ρυθμίσεων που επιβαρύνουν την επιχειρηματική δραστηριότητα καθώς και η σύσταση ειδικού κλάδου επιτελικών στελεχών της διοίκησης.

Στο επόμενο κεφάλαιο αναλύεται μία νευραλγικής σημασίας καινοτομία του ν. 4622/2019: η συγκέντρωση σε ένα ενιαίο κείμενο όλων των συνοδευτικών εκθέσεων ενός νομοσχεδίου καθώς και η εισαγωγή, στο ίδιο κείμενο, δύο νέων εκθέσεων θεμελιώδους σημασίας. Το νέο αυτό κείμενο ονομάζεται «Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης» και απαρτίζεται από επτά επιμέρους εκθέσεις, το περιεχόμενο των οποίων παρουσιάζεται με συνοπτικό και περιεκτικό τρόπο.

Στο έκτο και τελευταίο κεφάλαιο προτείνονται ορισμένες παρεμβάσεις με σκοπό τη βελτίωση της εφαρμογής της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα. Οι συγκεκριμένες προτάσεις οριοθετούνται και εξειδικεύονται με βάση τις προβλέψεις του ν. 4622/2019 για την εν λόγω πολιτική. Οι παρεμβάσεις αυτές βελτιώνουν, ενισχύουν, επεκτείνουν και θωρακίζουν θεσμικά το ν. 4622/2019 προσδίδοντας στο σχετικό νομοθετικό πλαίσιο ακόμα μεγαλύτερη σαφήνεια, συνοχή και πληρότητα.

Τέλος, στην Ενότητα «Συμπεράσματα» πραγματοποιείται μία κριτική σύνοψη και αποτίμηση της πορείας της εφαρμογής της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα αλλά και η αξιολόγηση των μελλοντικών προοπτικών της με βάση τις επιταγές του νέου θεσμικού πλαισίου όπως αυτό αποτυπώνεται στο ν. 4622/2019.

Κεφάλαιο 1: Η αναγκαιότητα της εφαρμογής της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης

1.1 Ορισμοί

Σε αυτό το κεφάλαιο θα καταδειχθεί η αναγκαιότητα της εφαρμογής της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης. Θα παρουσιαστούν, συνοπτικά, η πολυνομία και η κακονομία που αποτελούν δύο χρόνιες παθολογίες του νομοθετικού πλαισίου στην Ελλάδα, οι συνέπειές τους καθώς και τα οφέλη από την ορθή εφαρμογή της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης. Θα προηγηθεί όμως η παράθεση τριών βασικών ορισμών (με βάση το ν. 4622/2019) προκειμένου ο αναγνώστης να είναι σε θέση να «παρακολουθήσει» την παρούσα εργασία με ευχέρεια:

- **Ρύθμιση** είναι κάθε νομοσχέδιο, προσθήκη ή τροπολογία και κάθε πράξη ή απόφαση η οποία περιέχει γενικούς και απρόσωπους κανόνες δικαίου.
- Ο **ρυθμιστικός προγραμματισμός** των Υπουργείων συνίσταται στον αριθμό και το αντικείμενο των νομοσχεδίων, προεδρικών διαταγμάτων και κανονιστικών πράξεων που προτίθενται να υποβάλουν στην Προεδρία της Κυβέρνησης ώστε να εισαχθούν για ψήφιση στη Βουλή ή να υποβληθούν στο Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) ή να εκδοθούν κατά το επόμενο έτος.
- Η **ρυθμιστική διακυβέρνηση** περιλαμβάνει το ρυθμιστικό προγραμματισμό και την τήρηση των αρχών της Καλής Νομοθέτησης κατά τη σύνταξη, θέσπιση και εφαρμογή των ρυθμίσεων καθώς και τη λήψη μέτρων πολιτικής για την προώθησή τους.

1.2 Πολυνομία

Σύμφωνα με το Μακρυδημήτρη (2013, σ. 68), πολυνομία είναι η πληθωρικού χαρακτήρα νομοθεσία, η εγκατεσπαρμένη σε πλήθος νόμων και κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης. Αυτή η «ρυθμιστική πλημμυρίδα» - όπως την χαρακτηρίζει ο Καρκατσούλης (2011α) - αποτελεί έντονο πρόβλημα όχι μόνο για την Ελλάδα, αλλά και για τα περισσότερα σύγχρονα κράτη με τις ακόλουθες πολιτικές, κοινωνικές, οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις να δρουν ως αίτια της πολυνομίας σε παγκόσμιο επίπεδο (Νταλάκου, 2019, σ. 12-18):

- Ο ευρείας έκτασης κρατικός παρεμβατισμός μέσω της θέσπισης ρυθμίσεων με σκοπό την οργάνωση και λειτουργία δημόσιων υπηρεσιών, την επίτευξη συνταγματικών σκοπών κοινωνικού χαρακτήρα καθώς και το συντονισμό των φορέων της αγοράς με την ταυτόχρονη κατεύθυνση των δράσεών τους προς κοινωνικά επωφελείς στόχους.
- Η ενδυνάμωση της εκτελεστικής λειτουργίας σε βάρος της νομοθετικής μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο η οποία οδήγησε στην ενίσχυση της κανονιστικής δραστηριότητας των κυβερνητικών - διοικητικών οργάνων με την παράλληλη μετατόπιση του κέντρου βάρους από τον τυπικό στον ουσιαστικό νόμο.
- Η ραγδαία εξέλιξη της τεχνολογίας η οποία προκαλεί την πρόωρη «γήρανση» των παλαιών ρυθμίσεων και εγείρει την απαίτηση για θέσπιση νέων.
- Η ανάγκη ενσωμάτωσης στο εθνικό δίκαιο νομοθεσίας που προέρχεται από διεθνείς συμβάσεις και συμφωνίες.

Ιδιαίτερα δε στην περίπτωση της Ελλάδας, η πολυνομία εντείνεται έτι περαιτέρω εξαιτίας:

- Της μεγέθυνσης του κράτους πρόνοιας, ιδίως κατά τις πρώτες τέσσερις μεταπολεμικές δεκαετίες (Καρκατσούλης, 2008, σ. 169).
- Της τάσης κάθε κυβερνώντος κόμματος, κατά την επιδίωξη της επανεκλογής του, να επιθυμεί την παρουσίαση «έργου» το οποίο, αναπόφευκτα, συνοδεύεται από νέες ρυθμίσεις. Αυτές προτάσσονται ως «καλύτερες» σε σχέση με αυτές που θέσπισαν οι προηγούμενες κυβερνήσεις. Κατ' επέκταση, πολλοί Υπουργοί, ορμώμενοι από τη φιλοδοξία τους να παρουσιάσουν έντονο νομοθετικό έργο, εισηγούνται πληθώρα νομοσχεδίων στη Βουλή περιχαράκωνοντας θεσμικά την αποστολή τους (Σκουρής, 1987, σ. 45).
- Της υποχρέωσης μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο σημαντικού όγκου νομοθετικών κειμένων του ενωσιακού δικαίου.

1.3 Κακονομία

Η κακονομία αποτελεί διαχρονική αδυναμία του νομοθετικού πλαισίου στην Ελλάδα. Οι Στεφοπούλου και Δραμαλιώτη (2018, σ. 19) παραθέτουν ορισμένες καίριες πτυχές της κακονομίας όπως η ύπαρξη περιττών ρυθμίσεων, η πολυπλοκότητα και ασάφεια των ρυθμίσεων, οι αντιφάσεις μεταξύ των ρυθμίσεων, οι απαρχαιωμένες ρυθμίσεις (οι οποίες

δεν έχουν εναρμονισθεί με τις σύγχρονες οικονομικές, κοινωνικές και τεχνολογικές απαιτήσεις) και η τυπολατρική εφαρμογή των ρυθμίσεων από τις δημόσιες υπηρεσίες.

Όπως επισημαίνουν οι Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος (2017, σ. 36-38), «η κακονομία είναι φαινόμενο που δύσκολα μπορεί να ορισθεί με μεγάλη ακρίβεια, αλλά σχετικά εύκολα αναγνωρίζεται, όταν και όπου συμβαίνει.». Ενδιαφέρον παρουσιάζει η πρότασή τους, σύμφωνα με την οποία, αν τρία από τα ακόλουθα οκτώ κριτήρια ισχύουν σε μία έννομη τάξη, τότε υφίσταται καθεστώς κακονομίας:

- Αντιφατικές ή ακόμη και ευθέως αλληλοαναιρούμενες ρυθμίσεις για το ίδιο ζήτημα.
- Αντιφατικές ρυθμίσεις διαφορετικών επιπέδων (π.χ. όταν μία υπουργική εγκύκλιος αναιρεί έναν νόμο).
- Προφανής αντισυνταγματικότητα.
- Αντίθεση μίας εθνικής ρύθμισης προς το ενωσιακό ή το διεθνές δίκαιο.
- Σημαντικά νομικά κενά που καθιστούν μια ρύθμιση ανενεργή.
- Εσφαλμένη χρήση νομικής ορολογίας.
- Εκφραστικά, συντακτικά και γραμματικά λάθη.
- Κανονιστική, αντί για κοινοβουλευτική, νομοθέτηση μέσω Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (Π.Ν.Π.) ή άλλων μη κοινοβουλευτικών μέσων.

Το φαινόμενο της κακονομίας στην Ελλάδα αποτυπώνεται με γλαφυρό, πλην όμως εύστοχο τρόπο, στο ερώτημα που διατύπωσε ο Αργυρός το 2015: «Πώς να γνωρίζεις έναν νόμο του οποίου το κείμενο έχει υποστεί αλλεπάλληλες αντικαταστάσεις, συμπληρώσεις, τροποποιήσεις, σε παραγράφους, εδάφια, περιπτώσεις, υποπεριπτώσεις, εξαιρέσεις αλλά και με την επιφύλαξη άλλων διατάξεων όπως και αυτές έχουν τροποποιηθεί και συμπληρωθεί, όταν ένας νόμος περιλαμβάνει π.χ. 80 άρθρα και χιλιάδες ρυθμίσεις σε άσχετα σημεία;».

1.4 Οι συνέπειες της πολυνομίας και της κακονομίας

Απόρροια των ανωτέρω είναι ότι η πολυνομία και η κακονομία επιφέρουν σωρεία συνεπειών πλήττοντας όχι μόνο το κράτος δικαίου αλλά και την ίδια τη δημοκρατία. Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (Ο.Κ.Ε.), στη «Γνώμη» της για το ν. 4048/2012, επισημαίνει ότι οι εν λόγω παθογένειες ευνοούν την παγίωση και διόγκωση σοβαρών διοικητικών δυσλειτουργιών όπως η τυπολατρία, η ευθυνοφοβία, η αναποτελεσματικότητα

και η χαμηλή παραγωγικότητα. Κυρίως όμως υπονομεύουν και αλλοιώνουν τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές της ισονομίας, της νομιμότητας και της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος (2012, σ. 5). Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα τη δραματική απομείωση της ευθύνης και της λογοδοσίας και τη χαμηλή κοινωνική νομιμοποίηση των κανόνων δικαίου (Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000) και επιπλέον ενέχει, εξαιτίας της αδυναμίας διασφάλισης της απαιτούμενης διαφάνειας, τον κίνδυνο δημιουργίας εστιών διαφθοράς.

Σε πιο «πρακτικό» επίπεδο, όπως τόνισε ο πρώην Πρόεδρος της Δημοκρατίας Π. Παυλόπουλος σε ομιλία του το 2016, υπό καθεστώς πολυνομίας και κακονομίας, ούτε ο διοικούμενος μπορεί να γνωρίζει με ακρίβεια τις υποχρεώσεις του απέναντι στο κράτος, αλλά ούτε και τα ίδια τα κρατικά όργανα είναι σε θέση να ενημερώνονται εγκαίρως και επαρκώς ως προς την ισχύουσα κάθε φορά νομοθεσία με αποτέλεσμα, εν αγνοία τους, ακόμα και να παρανομούν. Αυτό αυξάνει γεωμετρικά τις υποθέσεις που φθάνουν στα διοικητικά δικαστήρια με αναπόφευκτη συνέπεια τη μη έγκαιρη εκδίκαση τους. Παράλληλα, οι συναλλασσόμενοι με τις δημόσιες υπηρεσίες - πολίτες και επιχειρήσεις - επιβαρύνονται με σημαντικό διαχειριστικό κόστος για τη συμμόρφωσή τους με πολύπλοκες και ολοένα μεταβαλλόμενες ρυθμίσεις. Τα εν λόγω γραφειοκρατικά και διοικητικά βάρη, όπως επισήμανε σε επιστημονικό συνέδριο στη Βουλή των Ελλήνων ο Π. Μαντζούφας (2017, σ. 193), βλάπτουν την υγιή και με μακροπρόθεσμο ορίζοντα επιχειρηματικότητα, οδηγούν στη ματαίωση επενδυτικών σχεδίων, αφαιρούν πόρους από την οικονομία, αυξάνουν την ανεργία και εν τέλει επιδρούν αρνητικά στην ανταγωνιστικότητα της χώρας.

1.5 Τα οφέλη της Καλής Νομοθέτησης

Οι παραπάνω συνέπειες μπορούν, αν όχι να εξαλειφθούν, τουλάχιστον να περιοριστούν, με την υιοθέτηση των αρχών και την εφαρμογή των μέσων της Καλής Νομοθέτησης, τα οφέλη της οποίας επισημαίνονται σε πλειάδα κειμένων και συστάσεων της Ε.Ε. και του Ο.Ο.Σ.Α. Ενδεικτικά αναφέρονται:

- Η Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην οποία τονίζεται ότι η Καλή Νομοθέτηση¹ είναι κρίσιμη για την προώθηση της ανταγωνιστικότητας τόσο στην Ε.Ε., όσο και στα κράτη - μέλη. Επιπλέον, αυξάνει τα οφέλη για τους πολίτες, ενισχύει το σεβασμό στους κανόνες

¹ Στα Αγγλικά ο όρος είναι «Καλύτερη Νομοθέτηση» (Better Regulation).

δικαίου αλλά και την αποτελεσματικότητά τους και μειώνει το οικονομικό κόστος (European Commission, 2015, σ. 3).

- Η Έκθεση Επισκόπησης του Ο.Ο.Σ.Α. (για τη μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών στην Ελλάδα) που επισημαίνει ότι η μείωση των κανονιστικών επιβαρύνσεων θα επιτρέψει στις επιχειρήσεις να δαπανούν περισσότερο δημιουργώντας αξία για την κοινωνία. Επιπροσθέτως, ένα καλύτερο επιχειρηματικό περιβάλλον θα συμβάλλει στην ενθάρρυνση νέων επενδυτών, στη δημιουργία θέσεων εργασίας και στην προώθηση νεοσύστατων εταιρειών (OECD, 2014, σ. 13).

Πέρα όμως από αυτά τα «τεχνοοικονομικά» οφέλη, η ορθή εφαρμογή της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης είναι σε θέση όχι μόνο να μειώσει δραστικά τα γραφειοκρατικά και (ενδο)διοικητικά βάρη αλλά και να διασφαλίσει την παροχή ποιοτικών δημοσίων υπηρεσιών οι οποίες θα βελτιώσουν το βιοτικό επίπεδο των πολιτών, θα διευκολύνουν την καθημερινότητά τους και θα αυξήσουν το βαθμό ικανοποίησης και εξυπηρέτησής τους από τους δημόσιους φορείς. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα επέλθει ουσιαστική βελτίωση της «εικόνας» των τελευταίων η οποία, σε συνδυασμό με την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, είναι σε θέση να συμβάλει στην οικοδόμηση μίας ουσιαστικής και ειλικρινούς σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολιτών.

Εκ των ανωτέρω, συνάγεται ότι η Καλή Νομοθέτηση αποτελεί «μονόδρομο» για κάθε ευνομούμενη πολιτεία.

Κεφάλαιο 2: Η πορεία της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα προ του ν. 4048/2012

2.1 Οι αποτυχημένες προσπάθειες μίας ουσιαστικής κανονιστικής μεταρρύθμισης

Όπως αναφέρεται στην «Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019» (Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2017, σ. 10), ήδη από τη δεκαετία του 1950, οι διαχρονικές αδυναμίες στη λειτουργία του ελληνικού διοικητικού συστήματος αποτυπώνονται σε πληθώρα μελετών, οι σημαντικότερες εκ των οποίων είναι η Έκθεση Κ. Βαρβαρέσου (1952), η Έκθεση G. Langrod (1963), η Έκθεση Σταυριανόπουλου (1972), η Έκθεση του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (1967), η Έκθεση Κανελλόπουλου (1990), η Έκθεση της Επιτροπής Δεκλερή (1992) και η Έκθεση της Επιτροπής Σπράου (1998). Οι θεμελιώδεις αυτές δυσλειτουργίες έγκεινται στον ελλειμματικό συντονισμό των διοικητικών υπηρεσιών, τις γραφειοκρατικές υστερήσεις, τα αυξημένα διοικητικά βάρη, την έλλειψη μακροπρόθεσμου σχεδιασμού και καθορισμού των αντίστοιχων στόχων προς επίτευξη, το χαμηλό βαθμό ενσωμάτωσης καλών πρακτικών, την προβληματική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού καθώς και την αδυναμία αξιοποίησης νέων τεχνολογιών.

Οι εν λόγω παθογένειες τελούν σε ευθεία συνάρτηση με το καθεστώς πολυνομίας και κακονομίας ή, ισοδύναμα, με την ελλιπή (ή και μηδαμινή) υιοθέτηση των αρχών και την εφαρμογή των μέσων της Καλής Νομοθέτησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι Εκθέσεις των Επιτροπών Δεκλερή και Σπράου, στις οποίες επισημαίνεται ότι η ευρύτερη παθολογία της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης οφείλεται στην πολυνομία, τις περίπλοκες ρυθμίσεις, τους κομματικούς - φωτογραφικούς νόμους, την παλαιώση και την ασάφεια των νόμων καθώς και την προχειρότητα σύνταξής τους (Αράπης, 2018, σ. 39).

Επομένως, μέρος της διοικητικής μεταρρύθμισης της χώρας αποτελεί η κανονιστική μεταρρύθμιση η οποία, σύμφωνα με την Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων (Ε.Α.Σ.Ρ.) του ν. 4048/2012, αναπτύσσεται κυρίως ως αποτέλεσμα της προσπάθειας πλήρωσης των κριτηρίων για την ένταξη της Ελλάδας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (Ο.Ν.Ε.) και την προσαρμογή της εθνικής οικονομίας και των επιχειρήσεων στο νέο και συνάμα ανταγωνιστικό περιβάλλον της ζώνης του κοινού νομίσματος. Η εξάλειψη ή,

πιο ρεαλιστικά, ο περιορισμός της πολυνομίας και της κακονομίας θα μπορούσε να συμβάλει καταλυτικά στην απλούστευση του θεσμικού πλαισίου, την επιτάχυνση των διαδικασιών, την ταχύτερη και ποιοτικότερη παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις και εν τέλει την αύξηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα εν όψει της διευκόλυνσης και ενδυνάμωσης της λειτουργίας της ενιαίας αγοράς της Ε.Ε..

Ωστόσο, όπως αναφέρεται στην Ε.Α.Σ.Ρ., παρά τη «θεωρητική» αυτή προώθηση της κανονιστικής μεταρρύθμισης στο πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, στην πράξη οι δράσεις και τα αντίστοιχα αποτελέσματα παρέμεναν περιορισμένου αντίκτυπου και βιωσιμότητας αφού τα όποια μεταρρυθμιστικά προγράμματα εστίαζαν στην αποσπασματική ρύθμιση τρεχόντων και επιτακτικών ζητημάτων και όχι στην υλοποίηση ενός πραγματικού και ουσιαστικού κανονιστικού «μετασχηματισμού». Παράλληλα, νομοθετικές πρωτοβουλίες οι οποίες θα μπορούσαν πράγματι να συμβάλουν στην προώθηση της Καλής Νομοθέτησης έμειναν στο στάδιο της εκπόνησης των αντίστοιχων σχεδίων νόμων και δεν εισήχθησαν ποτέ στην κοινοβουλευτική διαδικασία. Ενδεικτικά αναφέρονται τα νομοσχέδια «Έλεγχος της ποιότητας της νομοθεσίας» της Επιτροπής Κανονιστικής Μεταρρύθμισης (γνωστής και ως «Επιτροπή Βροντάκη») το 2001, «Περί των Νόμων» με αντικείμενο την κωδικοποίηση και την απλοποίηση της νομοθεσίας το 2003 και «Ποιοτικός έλεγχος για νόμους και ρυθμίσεις» το 2004 (Ποντίκη, 2017, σ. 136-137).

Στη συνέχεια παρουσιάζονται, συνοπτικά, πέντε θεσμικά ορόσημα τα οποία οριοθέτησαν και εξειδίκευσαν το πλαίσιο της Καλής Νομοθέτησης στη χώρα την περίοδο 2006 - 2010.

2.2 Η Πρωθυπουργική Εγκύκλιος Υ190/2006

Κομβικό ορόσημο για την πορεία της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα αποτέλεσε η Εγκύκλιος Υ190 του Πρωθυπουργού «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων» η οποία εξεδόθη τον Ιούλιο του 2006. Ήδη από την εισαγωγή του κειμένου, αναδεικνύονται, ως προβληματικές πτυχές της ελληνικής έννομης τάξης, *«η ύπαρξη μεγάλου αριθμού εξαιρετικά λεπτομερειακών ρυθμίσεων, κυρίως νομοθετικών, η ρύθμιση, με διατάξεις που είναι διάσπαρτες στη νομοθεσία, θεμάτων που ανήκουν στην ίδια ενότητα και η υπέρμετρη διόγκωση της πρόβλεψης έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων, με αποτέλεσμα τη σημαντική*

επιβάρυνση του έργου του Συμβουλίου της Επικρατείας και την προφανή καθυστέρηση στη ρύθμιση των αντίστοιχων θεμάτων.».

Στη συνέχεια τονίζεται η αναγκαιότητα μίας σαφούς και ολοκληρωμένης πολιτικής για την Καλή Νομοθέτηση προκειμένου να ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας τόσο σε επίπεδο Ε.Ε., όσο και στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον, σύμφωνα με τις συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ο.Ο.Σ.Α., αλλά και λαμβάνοντας υπόψη καλές πρακτικές άλλων χωρών. Αξιοσημείωτη είναι η πληρότητα του ορισμού της Καλής Νομοθέτησης η οποία αποτελεί *«τη 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. Στην καλή νομοθέτηση συμπεριλαμβάνεται και το πλαίσιο αξιολόγησης των συνεπειών των νόμων και των αποτελεσμάτων εφαρμογής τους.».*

Κατόπιν, παρατίθενται αναλυτικά οι αρχές της Καλής Νομοθέτησης με ιδιαίτερη μνεία στον ακριβή προσδιορισμό του προβλήματος που καλείται να αντιμετωπίσει η πρόταση ρύθμισης, στην αξιολόγηση των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών συνεπειών, στη στάθμιση των εναλλακτικών επιλογών καθώς και στην όσο το δυνατόν ευρύτερη κοινωνική συναίνεση και συμμετοχή. Επιπροσθέτως, περιγράφονται οι διαδικασίες που θα πρέπει να ακολουθήσουν τα Υπουργεία σε συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (Γ.Γ.Κ.) αλλά και οι αντίστοιχες εκθέσεις που υποχρεωτικώς πρέπει να συντάσσονται, ήτοι η Ε.Α.Σ.Ρ. για την τεκμηρίωση της νομοθετικής πρωτοβουλίας και η «Έκθεση Αξιολόγησης Αποτελεσμάτων Εφαρμογής» με βάση τα δεδομένα που προκύπτουν κατά το πρώτο έτος εφαρμογής της ρύθμισης.

Ωστόσο, η Εγκύκλιος δεν κατάφερε να δώσει ουσιαστική «ώθηση» στην Καλή Νομοθέτηση. Εκτός από το γεγονός ότι αποτελεί μέσο ήπιου δικαίου (soft law) και συνεπώς μη «αναγκαστικού»² χαρακτήρα, η έλλειψη έμπειρου και εξειδικευμένου προσωπικού και η μη δημοσιοποίηση των Ε.Α.Σ.Ρ. στο (ευρύ) κοινό υπονόμισαν εξαρχής την αποτελεσματικότητα του όλου εγχειρήματος (Hatzis, & Nalpantidou, 2007, σ. 10-11).

² Παρά το γεγονός ότι η Εγκύκλιος περιλαμβάνει φράσεις όπως *«Η ειδική μονάδα συντάσσει υποχρεωτικά Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων»* και *«Επιβάλλεται να συντάσσεται Έκθεση Αξιολόγησης Αποτελεσμάτων Εφαρμογής».*

Στην πράξη, ελάχιστα νομοσχέδια συνοδεύονταν από Ε.Α.Σ.Ρ. αλλά και οι εν λόγω εκθέσεις δεν αναβάθμιζαν ποιοτικά τις ρυθμίσεις, αφού δεν μπορούσαν ούτε να αξιολογήσουν - ή πόσο μάλλον να ποσοτικοποιήσουν - το όφελος, το κόστος και τους τυχόν κινδύνους που προκαλούνταν από την επιδιωκόμενη ρύθμιση, ούτε και να τεκμηριώσουν τη διασφάλιση οικονομιών κλίμακας (Καρκατσούλης, 2011β). Ορισμένες μάλιστα φορές αποσπάσματα της αιτιολογικής έκθεσης μεταφέρονταν αυτούσια εν είδει «απάντησης» στα ερωτήματα που έθετε η Ε.Α.Σ.Ρ..

2.3 Ανοικτή ηλεκτρονική διαβούλευση

Καθοριστικό ορόσημο για την Καλή Νομοθέτηση στη χώρα ήταν η δράση «Ανοικτή Διακυβέρνηση» (opengov.gr) η οποία ξεκίνησε ως πρωτοβουλία του Πρωθυπουργού τον Οκτώβριο του 2009. Αποτέλεσε πραγματική καινοτομία για τα ελληνικά δεδομένα καλύπτοντας ένα διαχρονικό κενό πληροφόρησης, συμμετοχής και εν τέλει δημοκρατίας. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το «Ελληνικό Σχέδιο Δράσης: Πρωτοβουλία Συνεργασίας για την Ανοικτή Διακυβέρνηση» (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2012, σ. 6), «*σχέδια νομοθετικού κειμένου (νόμων, υπουργικών αποφάσεων, προεδρικών διαταγμάτων) καθώς και δράσεις ή πρωτοβουλίες νομοθετικού περιεχομένου (πολιτικές, οδικοί χάρτες κ.λπ.) αναρτώνται σε ειδικό δημόσια προσβάσιμο ιστοχώρο για διαβούλευση πριν την οριστικοποίησή τους*». Ο εν λόγω ιστότοπος παρέχει σε κάθε ενδιαφερόμενο (πολίτες, οργανώσεις της Κοινωνίας των Πολιτών, Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, εκπροσώπους της επαγγελματικής, επιχειρηματικής και επιστημονικής κοινότητας, δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς κ.ά.) τη δυνατότητα υποβολής απόψεων, επισημάνσεων, παρατηρήσεων, προτάσεων βελτίωσης κ.λπ. υπό τη μορφή σχολίων σε ειδικά δομημένη φόρμα. Η αρμόδια για την εκάστοτε διαβούλευση αρχή συγκεντρώνει και επεξεργάζεται τα υποβληθέντα σχόλια τα οποία είτε ενσωματώνει στο τελικό νομοθετικό κείμενο (μετά από ενδεχόμενες κατάλληλες τροποποιήσεις), είτε τα απορρίπτει παραθέτοντας όμως τη σχετική αιτιολογία.

Είναι επομένως πρόδηλο ότι η ανοικτή ηλεκτρονική διαβούλευση προωθεί μία πλειάδα αρχών της Καλής Νομοθέτησης και ιδίως αυτές της αναλογικότητας (καταλληλότητα, αναγκαιότητα, εύλογη σχέση μέσου και σκοπού), της δημοκρατικής νομιμοποίησης, της λογοδοσίας και της διαφάνειας λόγω της προσβασιμότητας στις ρυθμίσεις και της

δυνατότητας υποβολής προτάσεων σχετικών με αυτές μέσω της εν λόγω ανοικτής διαδικασίας.

2.4 Πρόγραμμα «Διαύγεια»

Το Πρόγραμμα «Διαύγεια» αποτελεί τη σημαντικότερη πρωτοβουλία προώθησης και ενίσχυσης της διαφάνειας στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση και ορόσημο στην πορεία της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα. Συνδυάζει το θεσμικό πλαίσιο (ν. 3861/2010), τις επιχειρησιακές διαδικασίες του δημόσιου τομέα καθώς και τα απαραίτητα τεχνολογικά μέσα (diavgeia.gov.gr). Καθιστά υποχρεωτική, από τον Οκτώβριο του 2010, την ανάρτηση των νόμων και των πράξεων όλων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο Διαδίκτυο. Μάλιστα, οι πράξεις των δημόσιων φορέων δεν είναι εκτελεστές αν δεν αναρτηθούν στον ανωτέρω ιστότοπο.

Όπως αναφέρεται στο «Ελληνικό Σχέδιο Δράσης: Πρωτοβουλία Συνεργασίας για την Ανοικτή Διακυβέρνηση» (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2012, σ. 5), το Πρόγραμμα «Διαύγεια» εισάγει για πρώτη φορά στη χώρα *«την έννοια της διαφάνειας σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης, διαμορφώνοντας ένα νέο “κοινωνικό συμβόλαιο” μεταξύ πολίτη και κράτους»*. Κύριοι στόχοι του Προγράμματος είναι η διασφάλιση της διαφάνειας των κυβερνητικών δράσεων, η συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στη δημόσια διοίκηση καθώς και η συμβολή στην εξάλειψη της διαφθοράς με τη δημοσίευση των εν λόγω εγγράφων στο Διαδίκτυο, γεγονός που καθιστά εύκολη την (ηλεκτρονική) πρόσβαση σε αυτά.

Όπως και η δράση «Ανοικτή Διακυβέρνηση», έτσι και το Πρόγραμμα «Διαύγεια» διέπεται από πληθώρα αρχών της Καλής Νομοθέτησης και ιδίως αυτών της ασφάλειας δικαίου, της δημοκρατικής νομιμοποίησης, της λογοδοσίας και της διαφάνειας μέσω της προσβασιμότητας στις ρυθμίσεις με την αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (Τ.Π.Ε.).

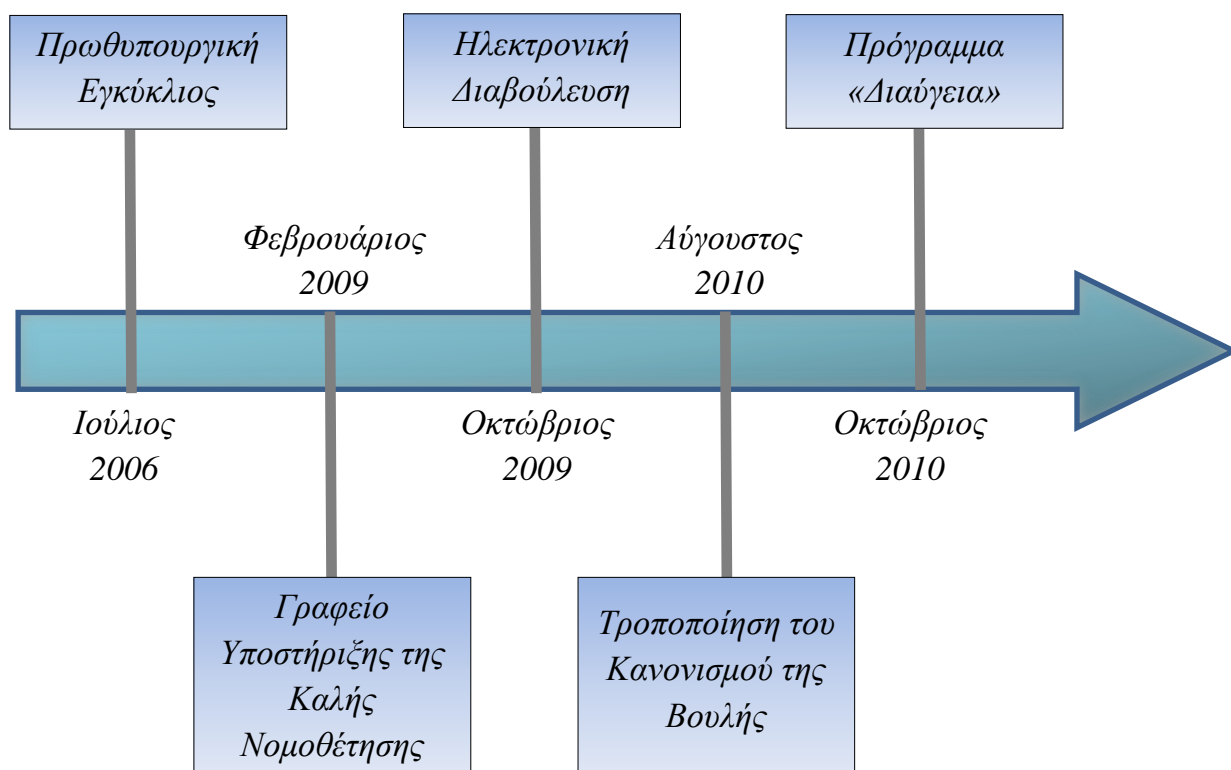
2.5 Άλλες θεσμικές παρεμβάσεις

Δύο ακόμα αξιοσημείωτα θεσμικά ορόσημα για την πορεία της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα ήταν η δημιουργία του Γραφείου Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης (Γ.Υ.Κ.Ν.) το 2009 και η τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής (ΚτΒ) το 2010. Συγκεκριμένα, το π.δ. 17/2009 τροποποίησε τον Οργανισμό της Γ.Γ.Κ. προβλέποντας τη

σύσταση του Γ.Υ.Κ.Ν. στο Άρθρο 5Α και ορίζοντας τις αρμοδιότητες της νέας υπηρεσιακής μονάδας, η οποία *«αποτελεί την κεντρική μονάδα υποστήριξης της ποιότητας των ρυθμίσεων και μεριμνά για την επιστημονική υποστήριξη των υπηρεσιών των Υπουργείων, προκειμένου αφενός να τηρούνται οι αρχές και οι διαδικασίες της Καλής Νομοθέτησης κατά την εκπόνηση σχεδίων νόμων και σχεδίων κανονιστικών διαταγμάτων και πράξεων και αφετέρου να επιβοηθείται η εφαρμογή του κυβερνητικού έργου.»*.

Τον Αύγουστο του 2010, η Κυβέρνηση ανέλαβε τη σημαντική πρωτοβουλία τροποποίησης του ΚτΒ κατοχυρώνοντας - πέραν των εκθέσεων που προβλέπει το Σύνταγμα (βλ. Ενότητα 3.2) - την υποχρεωτική υποβολή δύο ακόμα συνοδευτικών εκθέσεων κατά την κατάθεση ενός νομοσχεδίου στη Βουλή: την Ε.Α.Σ.Ρ. και την έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης. Κατ' αυτόν τον τρόπο επιχειρήθηκε η «θωράκιση» δύο θεμελιωδών μέσων της Καλής Νομοθέτησης που είχαν θεσμοθετηθεί μέσω των δύο πρώτων προαναφερθέντων οροσήμων: της Πρωθυπουργικής Εγκυκλίου Υ190/2006 και της ανοικτής ηλεκτρονικής διαβούλευσης αντίστοιχα. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 85 παρ. 3 του ΚτΒ: *«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.»*, ενώ με βάση το άρθρο 88, παρ.2: *«Τροπολογίες που υποβάλλονται από Υπουργούς συνοδεύονται και από συνοπτική έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης»*.

Στο ακόλουθο σχήμα αποτυπώνεται η χρονική αλληλουχία των πέντε παραπάνω οροσήμων:



Σχήμα 1: Τα πέντε θεσμικά ορόσημα της Καλής Νομοθέτησης προ του ν. 4048/2012

(Πηγή: Ιδία Επεξεργασία)

Κεφάλαιο 3: Ο νόμος για τους νόμους: 4048/2012

3.1 Τομή για την ελληνική έννομη τάξη και «βάση» για το ν. 4622/2019

Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο αναφορικά με την Καλή Νομοθέτηση είναι ο ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» ο οποίος, με το άρθρο 119, κατήργησε το ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης». Ωστόσο, ο τελευταίος αποτέλεσε τη «βάση» για τη σύνταξη του ν. 4622/2019 αφού ορισμένες από τις διατάξεις του μεταφέρθηκαν είτε αυτούσιες, είτε κατάλληλα τροποποιημένες στο νέο (ισχύοντα) νόμο. Κρίνεται επομένως σκόπιμο να προηγηθεί η παρουσίαση των βασικών σημείων του ν. 4048/2012 τα οποία - προκειμένου να πραγματοποιηθεί μία ορθολογική «αντιπαραβολή» των δύο νόμων στη συνέχεια (βλ. Κεφάλαιο 4) - θα περιοριστούν σε όσα εντάσσει ο ν. 4622/2019 στο πλαίσιο της Καλής Νομοθέτησης, δηλαδή στα άρθρα του 57-64 που αποτελούν το Κεφάλαιο Γ' «Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία και Καλή Νομοθέτηση» του Μέρους Γ' «Λειτουργία Επιτελικού Κράτους» (αλλά και το κύριο θέμα της παρούσας εργασίας).³

Ο ν. 4048/2012 αποτέλεσε τομή για την Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα. Ψηφίστηκε το Φεβρουάριο του 2012 βάσει σχετικής υποχρέωσης του πρώτου Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής (Μνημονίου) όπως αυτό ενσωματώθηκε στο ν. 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο». Συγκεκριμένα, στο Παράρτημα IV του ν. 3845/2010, ορίζεται ότι, στο πλαίσιο των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, η ελληνική Κυβέρνηση, έως το τέλος του τρίτου τριμήνου του 2011, θα πρέπει να έχει «διασφαλίσει την πλήρη εφαρμογή της Ατζέντας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Καλύτερη Νομοθέτηση». Με καθυστέρηση πέντε μηνών επομένως, ο ν. 4048/2012 ενσωμάτωσε σε ένα ολοκληρωμένο νομοθετικό κείμενο - όπως μαρτυρά και ο τίτλος του - όλες τις πτυχές της Καλής Νομοθέτησης που είχαν έως τότε θεσμοθετηθεί, εισάγοντας παράλληλα νέες ρυθμίσεις προκειμένου να προωθηθεί η εν λόγω πολιτική στη χώρα. Πρωταρχικός στόχος, σύμφωνα

³ Συνεπώς, ζητήματα όπως η κωδικοποίηση νομοθεσίας και η αναμόρφωση δικαίου δεν αποτελούν αντικείμενο της παρούσας εργασίας.

με το εισαγωγικό μέρος της αιτιολογικής έκθεσης του νόμου, ήταν η βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων η οποία *«αποτελεί βασική προϋπόθεση για την αντιμετώπιση της πολυνομίας, τη μείωση των διοικητικών βαρών και, εν τέλει, την ενίσχυση του κράτους δικαίου»*.

Πριν την παρουσίαση των βασικών σημείων του ν. 4048/2012 και με γνώμονα ότι έρεισμα αλλά και νομιμοποιητική βάση κάθε νόμου είναι το Σύνταγμα, θα παρατεθούν εν συντομία οι διατάξεις του Συντάγματος που άπτονται αρχών και μέσων της Καλής Νομοθέτησης.

3.2 Η συνταγματική κατοχύρωση (πτυχών) της Καλής Νομοθέτησης

Με βάση τα άρθρα 25 και 26 που κατοχυρώνουν το κράτος δικαίου και τη διάκριση των εξουσιών αντίστοιχα, το Τμήμα Γ΄ «Βουλή» του Συντάγματος αφιερώνει το Πέμπτο Κεφάλαιο στη νομοθετική λειτουργία της Βουλής (άρθρα 73-77). Αν και το μεγαλύτερο μέρος του κεφαλαίου δίνει έμφαση στο τυπικό, διαδικαστικό και οργανωτικό σκέλος, ορισμένα μέσα και εκφάνσεις των αρχών της Καλής Νομοθέτησης κατοχυρώνονται συνταγματικά στα ακόλουθα πέντε σημεία:

- Στο άρθρο 74, παρ. 1 κατοχυρώνεται η αιτιολογική έκθεση που αποτελεί μέσο της Καλής Νομοθέτησης: *«Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συνοδεύεται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση»*.
- Στο άρθρο 74, παρ. 4 κατοχυρώνεται μία έκφανση της απλότητας και σαφήνειας του περιεχομένου των ρυθμίσεων που αποτελεί αρχή της Καλής Νομοθέτησης: *«Δεν εισάγεται για συζήτηση νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που αποσκοπεί στην τροποποίηση διάταξης νόμου, αν δεν έχει καταχωριστεί στην αιτιολογική έκθεση ολόκληρο το κείμενο της διάταξης που τροποποιείται, και στο κείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης ολόκληρη η νέα διάταξη, όπως διαμορφώνεται με την τροποποίηση.»*
- Στο άρθρο 74, παρ. 5 επίσης κατοχυρώνεται μία πρόσθετη έκφανση της ανωτέρω αρχής της Καλής Νομοθέτησης: *«Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους δεν εισάγεται για συζήτηση. Προσθήκη ή τροπολογία άσχετη με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου δεν εισάγεται για συζήτηση.»*

- Στο άρθρο 75, παρ. 1 και 2 κατοχυρώνεται η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (Γ.Λ.Κ.) που αποτελεί μέσο της Καλής Νομοθέτησης: *«Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου που συνεπάγονται επιβάρυνση του προϋπολογισμού, δεν εισάγεται για συζήτηση, αν δεν συνοδεύεται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που καθορίζει τη δαπάνη. Το ίδιο ισχύει και για τις τροπολογίες, αν το ζητήσουν οι αρμόδιοι Υπουργοί.»*
- Στο άρθρο 75, παρ. 3 κατοχυρώνεται ένα ακόμα μέσο της Καλής Νομοθέτησης, η ειδική έκθεση στην περίπτωση νομοσχεδίων που συνεπάγονται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων: *«Νομοσχέδιο που συνεπάγεται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων δεν εισάγεται για συζήτηση, αν δεν συνοδεύεται από ειδική έκθεση για τον τρόπο που θα καλυφθούν, η οποία υπογράφεται από τον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών.»*

Επιπροσθέτως, στο άρθρο 82, παρ. 3 κατοχυρώνονται μία σημαντική έκφανση δύο αρχών της Καλής Νομοθέτησης και πιο συγκεκριμένα της διαφάνειας και της δημοκρατικής νομιμοποίησης μέσω της δυνατότητας υποβολής απόψεων και προτάσεων σχετικών με τα υπό ρύθμιση ζητήματα: *«Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, αποστολή της οποίας είναι η διεξαγωγή του κοινωνικού διαλόγου για τη γενική πολιτική της Χώρας και ιδίως για τις κατευθύνσεις της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, καθώς και η διατύπωση γνώμης επί των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων που παραπέμπονται σε αυτήν.»*

Αξιοσημείωτη είναι και η προσθήκη, με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2019, της παρ. 6 στο άρθρο 73, η οποία εισάγει τη νομοθετική πρωτοβουλία στον καταστατικό χάρτη της ελληνικής έννομης τάξης. Τελεί σε ευθεία συνάρτηση με την Καλή Νομοθέτηση και τις αντίστοιχες αρχές της διαφάνειας και της δημοκρατικής νομιμοποίησης: *«Με υπογραφή πεντακοσίων χιλιάδων πολιτών που έχουν δικαίωμα ψήφου, μπορούν να κατατίθενται έως δύο ανά κοινοβουλευτική περίοδο προτάσεις νόμων στη Βουλή, οι οποίες με απόφαση του Προέδρου της παραπέμπονται στην οικεία κοινοβουλευτική επιτροπή προς επεξεργασία και εν συνεχεία εισάγονται υποχρεωτικά προς συζήτηση και ψήφιση στην Ολομέλεια του Σώματος.»*

3.3 Τα κύρια σημεία του ν. 4048/2012

3.3.1 Ορισμοί και αρχές της Καλής Νομοθέτησης

Αρχικώς, στο άρθρο 1, παρατίθενται οι ορισμοί της ρύθμισης, της Καλής Νομοθέτησης, της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων και των διοικητικών βαρών.

Στη συνέχεια, στο άρθρο 2, απαριθμούνται - ενδεικτικώς (με τη χρήση της λέξης «ιδίως») και όχι αποκλειστικώς - οι αρχές της Καλής Νομοθέτησης: η αναγκαιότητα, η αναλογικότητα (καταλληλότητα, εύλογη σχέση μέσου και σκοπού με υιοθέτηση του λιγότερο επαχθούς μέτρου), η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, η αποφυγή αποκλινοσών από την κατά περίπτωση γενική πολιτική ή αντιφατικών ρυθμίσεων, η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, η διαφάνεια, η επικουρικότητα και λογοδοσία με τον προσδιορισμό των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής των ρυθμίσεων, η ασφάλεια δικαίου, η προσβασιμότητα στις ρυθμίσεις και με ηλεκτρονικά μέσα, η δυνατότητα υποβολής προτάσεων σχετικών με τις ρυθμίσεις, η ισότητα των φύλων και η δημοκρατική νομιμοποίηση. Παράλληλα, ορίζεται ότι αυτές οι αρχές εφαρμόζονται κατά την κατάρτιση και αξιολόγηση νόμων και κανονιστικών πράξεων, κατά την ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη καθώς και κατά την κατάρτιση προτάσεων νόμου.

Εκ των ανωτέρω, είναι εμφανές ότι ο νομοθέτης επιχειρεί τη σύζευξη «παραδοσιακών» αρχών του δικαίου (π.χ. αναγκαιότητα, αναλογικότητα, ασφάλεια δικαίου) τόσο με «σύγχρονες» αρχές διοίκησης και λειτουργίας δημόσιων και ιδιωτικών φορέων (π.χ. αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα), όσο και με αρχές που αντανακλούν πρόσφατες τεχνολογικές και κοινωνικές εξελίξεις (π.χ. προσβασιμότητα στις ρυθμίσεις και με ηλεκτρονικά μέσα, ισότητα των φύλων).

3.3.2 Ειδικοί κανόνες σύνταξης νομοσχεδίων

Ακολούθως, στο άρθρο 3, κατοχυρώνεται η υποχρέωση καταχώρισης σε αυτοτελή άρθρα των:

- εξουσιοδοτικών διατάξεων (τίθενται συγκεκριμένες προϋποθέσεις αναφορικά με η θέσπισή τους προκειμένου αυτή να περιοριστεί στον απολύτως αναγκαίο βαθμό),
- μεταβατικών διατάξεων,

- καταργούμενων διατάξεων και
- της διάταξης έναρξης ισχύος της ρύθμισης (καθώς και η υποχρέωση μνείας σε αυτοτελή παράγραφο των διατάξεων για τις οποίες ορίζεται διαφορετική, σε σχέση με τις λοιπές διατάξεις, έναρξη ισχύος).

Τέλος, αναδιατυπώνεται η συνταγματική επιταγή (άρθρο 74, παρ. 4) σχετικά με τις διατάξεις που τροποποιούνται, ενώ απαγορεύεται τόσο ή αόριστη παραπομπή σε άλλες διατάξεις, όσο και οι παρεκκλίσεις από πάγιες ή πρόσφατες διατάξεις χωρίς αποχρώντα λόγο.

3.3.3 Υποχρεώσεις των οργάνων θέσπισης ρυθμίσεων

Το άρθρο 4 κατοχυρώνει τις υποχρεώσεις των νομοθετικών οργάνων προκειμένου, κατά τη θέσπιση των ρυθμίσεων, να τηρούνται οι προαναφερθείσες αρχές της Καλής Νομοθέτησης. Δεδομένου ότι το άρθρο αυτό αποτελεί τον «πυρήνα» της Καλής Νομοθέτησης, στη συνέχεια παρατίθενται οι σχετικές διατάξεις - υποχρεώσεις (*με πλάγια γράμματα*) καθώς και οι αντίστοιχες αρχές της Καλής Νομοθέτησης (σε παρένθεση):

Τα όργανα θέσπισης ρυθμίσεων μεριμνούν για:

- α. Τον εντοπισμό και οριοθέτηση του προβλήματος, το οποίο επιβάλλει τη ρύθμιση και τον εντοπισμό των συναφών νομοθετικών ή κανονιστικών ρυθμίσεων (αρχή της αναγκαιότητας).*
- β. Τον προσδιορισμό και τεκμηρίωση των αρνητικών συνεπειών της μη ρύθμισης (αρχή της αναγκαιότητας).*
- γ. Τον προσδιορισμό των διαθέσιμων εναλλακτικών επιλογών και τη συγκριτική τεκμηρίωση της ικανότητας τους να επιτυγχάνουν τους επιδιωκόμενους σκοπούς (αρχή της καταλληλότητας).*
- δ. Τη στάθμιση των ωφελημάτων, του κόστους και των διακινδυνεύσεων που προκύπτουν από την υιοθέτηση της ρύθμισης σε αναφορά με τη βέλτιστη σχέση κόστους-οφέλους της προκρινόμενης εναλλακτικής και την ελάχιστη δυνατή επέλευση παρεπόμενων δυσμενών αποτελεσμάτων, ιδίως στην οικονομία, την κοινωνία, τη διοίκηση και το περιβάλλον (αρχή της αναλογικότητας).*

ε. Τη σαφήνεια των νοημάτων της ρύθμισης και ιδίως τη διατύπωση συγκεκριμένων, μετρήσιμων, σαφών και χρονικά οριοθετημένων στόχων που επιδιώκονται με αυτή (αρχή της απλότητας και σαφήνειας του περιεχομένου των ρυθμίσεων).

στ. Τη γραμματική και συντακτική ορθότητα των διατάξεων και την τήρηση των νομοτεχνικών κανόνων (αρχή της απλότητας και σαφήνειας του περιεχομένου των ρυθμίσεων).

ζ. Την υιοθέτηση όλων των απαραίτητων μέτρων για τη διασφάλιση της επίτευξης των στόχων πολιτικής με το ελάχιστο δυνατό κόστος, στο οποίο περιλαμβάνονται τα διοικητικά βάρη για τις επιχειρήσεις, τους πολίτες και τη διοίκηση (αρχή της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας).

η. Την οργάνωση και παρακολούθηση κοινωνικής ή κάθε άλλου είδους διαβούλευσης, που κρίνεται ως αναγκαία, καθώς και την οργάνωση και παρακολούθηση της συμμετοχής των ενδιαφερομένων κατά το σχεδιασμό, εφαρμογή και αξιολόγηση της ρύθμισης (αρχή της διαφάνειας, αρχή της δυνατότητας υποβολής προτάσεων σχετικών με τις ρυθμίσεις, αρχή της δημοκρατικής νομιμοποίησης).

θ. Το σαφή προσδιορισμό των οργάνων της διοίκησης που είναι αρμόδια για την εφαρμογή της ρύθμισης (αρχή της λογοδοσίας).

3.3.4 Μέσα της Καλής Νομοθέτησης

Τα επόμενα άρθρα αναφέρονται στα μέσα της Καλής Νομοθέτησης η εφαρμογή των οποίων αποτελεί προαπαιτούμενο για τη βελτίωση της ποιότητας της ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Για τους σκοπούς της παρούσας εργασίας, τα μέσα αυτά είναι η διαβούλευση, η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων και η αιτιολογική έκθεση και θα παρουσιαστούν εκτενώς στα δύο επόμενα κεφάλαια, στο πλαίσιο του ν. 4622/2019.

3.3.5 Δομές της Καλής Νομοθέτησης

Το άρθρο 14 ορίζει ότι οι δομές της Καλής Νομοθέτησης είναι:

- το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης (Γ.Κ.Ν.)⁴ που έχει ήδη συσταθεί και λειτουργεί στη Γ.Γ.Κ. και

⁴ Μετονομασία του Γραφείου Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης που δημιουργήθηκε το 2009.

- τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας (Γ.Ν.Π.) των Υπουργείων, τα οποία συνιστώνται με το ν. 4048/2012 και υπάγονται απευθείας στον οικείο Υπουργό.

Οι εν λόγω μονάδες αποτελούν τους βασικούς διοικητικούς φορείς σχεδιασμού, εποπτείας, συντονισμού και υλοποίησης της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης. Ειδικότερα, με βάση το άρθρο 15, το Γ.Κ.Ν. συνεργάζεται με τα Γ.Ν.Π. (και τις καθ' ύλη αρμόδιες υπηρεσίες των Υπουργείων) με σκοπό την πληρότητα των Ε.Α.Σ.Ρ. των νομοσχεδίων αλλά και για την εκτίμηση των επιπτώσεων ρυθμίσεων που καταρτίζονται τόσο στην Ε.Ε., όσο και στο πλαίσιο διεθνών συμβάσεων. Επίσης, υποβάλλει στον Πρωθυπουργό ετήσιες εκθέσεις σχετικά με την πορεία και τα αποτελέσματα των πρωτοβουλιών που άπτονται της Καλής Νομοθέτησης, οι οποίες γνωστοποιούνται στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής.

Τα Γ.Ν.Π. των Υπουργείων αποτελούν, με βάση την αιτιολογική έκθεση του ν.4028/2012, *«το κατεξοχήν αρμόδιο όργανο ενσωμάτωσης και εφαρμογής των πολιτικών και των προγραμμάτων προώθησης της ρυθμιστικής διακυβέρνησης σε υπουργικό και διοικητικό επίπεδο»*. Συγκεκριμένα, συμμετέχουν στο σχεδιασμό των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων και καταρτίζουν τα νομοσχέδια που αναθέτει σε αυτά ο Υπουργός. Επιπλέον, παρέχουν την αναγκαία τεχνογνωσία για την τήρηση των αρχών της Καλής Νομοθέτησης στις καθ' ύλη αρμόδιες υπηρεσίες και συντάσσουν, σε συνεργασία με αυτές, τις Ε.Α.Σ.Ρ.. Μεριμνούν επίσης για τη διενέργεια του κοινωνικού διαλόγου και των διαβουλεύσεων με εκπροσώπους των ενδιαφερόμενων φορέων, στο πλαίσιο της πολιτικής της ρυθμιστικής διακυβέρνησης και σε συνεργασία με το Γ.Κ.Ν..

Τέλος, αξιοσημείωτη είναι η πρόβλεψη του άρθρου 16 το οποίο ορίζει ότι *«Στις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές των Υπουργείων, συμμετέχουν τουλάχιστον ένας υπάλληλος του Γραφείου Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, καθώς και επιστήμονες εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας, με ειδικότητα αντίστοιχη του αντικειμένου της νομοθετικής ρύθμισης, ιδίως οικονομολόγοι και κοινωνιολόγοι.»*. Επιδιώκεται δηλαδή η ενεργή και ουσιαστική συμμετοχή τόσο «εσωτερικών» - κυβερνητικών παραγόντων (των Γ.Ν.Π.), όσο και «εξωτερικών» - επιστημονικών φορέων στις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές των Υπουργείων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, προσδίδεται μία «σφαιρική» διάσταση στο σχεδιασμό του νομοπαρασκευαστικού έργου καθώς και στην εκτίμηση του αντίκτυπου που θα επέλθει από την υλοποίηση των σχεδιαζόμενων ρυθμίσεων στην οικονομία και την κοινωνία.

Κεφάλαιο 4: Η Καλή Νομοθέτηση με βάση το ν. 4622/2019

4.1 Η αναγκαιότητα κατοχύρωσης ενός νέου θεσμικού πλαισίου για την Καλή Νομοθέτηση

Με το ν. 4048/2012 επιχειρήθηκε, για πρώτη φορά στην Ελλάδα, μία διεξοδική νομοθετική παρέμβαση προς την κατεύθυνση της Καλής Νομοθέτησης. Ωστόσο, όπως τονίζεται στο εισαγωγικό μέρος της αιτιολογικής έκθεσης του ν. 4622/2019, ο ν. 4048/2012 δεν επέφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα καθώς η εφαρμογή του δεν εντάχθηκε σε ένα ολοκληρωμένο σχέδιο λειτουργικής αναδιάρθρωσης της Δημόσιας Διοίκησης. Βασική του αδυναμία αποδείχθηκε η έλλειψη ουσιαστικού και αποτελεσματικού κεντρικού συντονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, ο οποίος αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την υιοθέτηση των αρχών και την εφαρμογή των μέσων της Καλής Νομοθέτησης. Επιπροσθέτως, ο ν. 4048/2012 περιορίστηκε σε μία ελλειπτική ρύθμιση των απαιτούμενων διαδικασιών ως προς την τήρηση των ανωτέρω αρχών και μέσων αλλά και των αντίστοιχων υποχρεώσεων των οργάνων θέσπισης ρυθμίσεων.

Προς επίρρωση των ανωτέρω, η πρόσφατη έρευνα του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών με τίτλο «Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2018» καταδεικνύει σωρεία προβλημάτων στην ενότητα «Κύρια Ευρήματα», ορισμένα εκ των οποίων παρατίθενται ακολούθως:

- *Κανένας από τους 41 νόμους και τις 36 κυρώσεις που ψηφίστηκαν το 2018 δεν πληροί τις προϋποθέσεις καλής νομοθέτησης που ορίζει ο ν. 4048/2012.*
- *Το 95% των νόμων και το 33% των κυρώσεων του 2018 περιείχαν τροπολογίες. Από αυτούς, το 95% περιέχει τουλάχιστον μία τροπολογία άσχετη με το κύριο αντικείμενο, ενώ το 97% περιέχει τουλάχιστον μία εκπρόθεσμη τροπολογία. Από τις 248 συνολικά ψηφισθείσες τροπολογίες, το 85% είναι άσχετες με το κύριο αντικείμενο και το 72% εκπρόθεσμες.*
- *Το 61% των νόμων και κυρώσεων του 2018 τροποποιούν τουλάχιστον έναν νόμο που τέθηκε σε ισχύ από το 2015 έως το 2018, ψηφίστηκε δηλαδή από την ίδια κυβέρνηση.*
- *Μόνο για το 54% των νόμων του 2018 προηγήθηκε δημόσια διαβούλευση πριν κατατεθεί στη Βουλή.*

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

Επομένως, η κατοχύρωση ενός νέου θεσμικού πλαισίου για την Καλή Νομοθέτηση κρίθηκε επιβεβλημένη προκειμένου να γεφυρωθεί το χάσμα μεταξύ «θεωρίας» (ν. 4048/2012) και «πράξης» (οι νόμοι που τελικά ψηφίζει η Βουλή). Στον πρόλογο του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας που εξέδωσε η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (Γ.Γ.Ν.Κ.Θ.), συνοψίζεται η κύρια στόχευση του ν. 4622/2019 ως προς την Καλή Νομοθέτηση. Συγκεκριμένα, ο νέος νόμος επιχειρεί να επιφέρει μια ουσιαστική αλλαγή παραδείγματος ως προς τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Εισάγει μια θεμελιώδη, ποιοτική διαφορά σε σχέση με το ν. 4048/2012 καθώς *«δεν περιορίζεται στη θέσπιση ουσιαστικών κανόνων, αλλά δίνει έμφαση ιδίως στις αναγκαίες διαδικασίες για την εξασφάλιση της τήρησής τους».*

4.2 Τα «κοινά σημεία» του ν. 4622/2019 με το ν. 4048/2012

Όπως αναφέρθηκε στην Ενότητα 3.1, ο ν. 4048/2012 αποτέλεσε τη «βάση» για τη σύνταξη του ν. 4622/2019 αφού ορισμένες από τις διατάξεις του μεταφέρθηκαν είτε αυτούσιες, είτε κατάλληλα τροποποιημένες στο νέο (ισχύοντα) νόμο. Επισημαίνεται ότι οι υποχρεώσεις των οργάνων θέσπισης ρυθμίσεων του άρθρου 4 του ν. 4048/2012 (βλ. Ενότητα 3.3.3) ενσωματώθηκαν στο Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης το οποίο παρουσιάζεται εκτενώς στο επόμενο κεφάλαιο.

4.2.1 Ορισμοί και αρχές της Καλής Νομοθέτησης

Στο άρθρο 57 περιλαμβάνονται οι τρεις βασικοί ορισμοί της Ενότητας 1.1, ενώ το άρθρο 58 αποτυπώνει (ενδεικτικώς και όχι αποκλειστικώς) τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης οι οποίες, επί της ουσίας παραμένουν αμετάβλητες σε σχέση με όσες προέβλεπε ο ν. 4048/2012 (βλ. Ενότητα 3.3.1). Παράλληλα, ορίζεται ότι αυτές εφαρμόζονται κατά την κατάρτιση σχεδίων και προτάσεων νόμων και κανονιστικών πράξεων, κατά την αξιολόγηση των νόμων και των κανονιστικών πράξεων καθώς και κατά την ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη.

4.2.2 Ειδικοί κανόνες σύνταξης νομοσχεδίων

Το άρθρο 59 θεσπίζει ειδικούς κανόνες σύνταξης νομοσχεδίων. Ουσιαστικά επαναλαμβάνει τις προβλέψεις του άρθρου 3 του ν. 4048/2012 αναφορικά με την υποχρέωση καταχώρισης σε αυτοτελή άρθρα των εξουσιοδοτικών, μεταβατικών και καταργούμενων διατάξεων αλλά και την αναδιατύπωση της συνταγματικής επιταγής (άρθρο 74, παρ. 4) σχετικά με τις διατάξεις που τροποποιούνται. Επίσης, απαγορεύει τόσο την αόριστη παραπομπή σε άλλες διατάξεις, όσο και τις παρεκκλίσεις από πάγιες ή πρόσφατες διατάξεις χωρίς αποχρώντα λόγο (βλ. Ενότητα 3.3.2).

Στο άρθρο 60 επαναλαμβάνεται η υποχρέωση καταχώρισης της διάταξης έναρξης ισχύος της ρύθμισης σε αυτοτελές άρθρο (και μνείας σε αυτοτελή παράγραφο των διατάξεων για τις οποίες ορίζεται διαφορετική, σε σχέση με τις λοιπές διατάξεις, έναρξη ισχύος).

4.2.3 Δημόσια διαβούλευση

Το άρθρο 61 κατοχυρώνει ένα βασικό εργαλείο⁵ της Καλής Νομοθέτησης: τη δημόσια διαβούλευση. Δεδομένου ότι η έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης ενσωματώνεται στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (Α.Σ.Ρ.) η οποία αποτελεί ριζική καινοτομία του ν. 4622/2019, η εν λόγω διαδικασία καθώς και το υπόδειγμα συμπλήρωσης της αντίστοιχης έκθεσης θα αναλυθούν, αντίστοιχα, στην Ενότητα 4.3.3.2.3 και στο επόμενο κεφάλαιο το οποίο αφιερώνεται αποκλειστικά στην παρουσίαση της Α.Σ.Ρ..

4.3 Οι καινοτομίες του ν. 4622/2019 ως προς την Καλή Νομοθέτηση

4.3.1 Ο συντονιστικός ρόλος της Προεδρίας της Κυβέρνησης

Με το άρθρο 21 του ν. 4622/2019 συνιστάται αυτοτελής, επιτελική, δημόσια υπηρεσία με την ονομασία «Προεδρία της Κυβέρνησης», η οποία υπάγεται στον Πρωθυπουργό. Η νέα υπηρεσία, στο πλαίσιο της αποστολής της που είναι η διασφάλιση της συνοχής και της αποτελεσματικότητας του κυβερνητικού έργου, μεταξύ άλλων, λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης. Αποτελεί επομένως τον κεντρικό θεματοφύλακα της Καλής Νομοθέτησης και μάλιστα στο υψηλότερο επίπεδο του κυβερνητικού μηχανισμού.

⁵ Τα «μέσα» της Καλής Νομοθέτησης του ν. 4048/2012 μετονομάστηκαν σε «εργαλεία» της Καλής Νομοθέτησης στο ν. 4622/2019.

Η Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. αποτελεί μία από τις πέντε Γενικές Γραμματείες της Προεδρίας της Κυβέρνησης. Δεν συνιστά απλώς μια μετονομασία της πρώην Γ.Γ.Κ. (η οποία συστάθηκε με το π.δ. 32/2004 «Σύσταση και Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης» και καταργήθηκε με το άρθρο 119, παρ. 23 του ν. 4622/2019) αλλά μία νέα οργανική μονάδα, η οποία έχει επιφορτιστεί με διευρυμένα καθήκοντα. Αποστολή της, στο πλαίσιο του επιτελικού κράτους και σύμφωνα με το άρθρο 25, παρ. 1, είναι η διασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας καθώς και η αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης. Στο άρθρο 25, παρ. 2 καταδεικνύεται ο αναβαθμισμένος ρόλος της Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. αφού είναι αυτή που αναλαμβάνει την τελική νομοτεχνική επεξεργασία όλων των νομοσχεδίων της Κυβέρνησης πριν αυτά κατατεθούν στη Βουλή, μεριμνά για την έγκαιρη δημοσίευση κάθε νόμου ή κανονιστικής πράξης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και συντονίζει την εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης.

4.3.2 Σύσταση της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας (Ε.Α.Π.Ν.Δ.)

Με το άρθρο 64 του ν. 4622/2019 συστήνεται ένα ανεξάρτητο, διεπιστημονικό, γνωμοδοτικό όργανο με την ονομασία «Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας» (Ε.Α.Π.Ν.Δ.), το οποίο υπάγεται στη Γ.Γ.Ν.Κ.Θ.. Η Ε.Α.Π.Ν.Δ. αποτελεί νέο θεσμικό όργανο στην ελληνική έννομη τάξη που γνωμοδοτεί προς τον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων σχετικά με την τήρηση των αρχών και την εφαρμογή των εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης στα σχέδια νόμων, υπουργικών τροπολογιών, Π.Ν.Π., κανονιστικών διαταγμάτων πριν από την αποστολή τους στο ΣτΕ, κανονιστικών υπουργικών αποφάσεων καθώς και των Α.Σ.Ρ., που παραπέμπονται σε αυτήν από τον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

Ειδικότερα, όπως αναφέρεται στο άρθρο 64, παρ. 3, στο πλαίσιο της παραπάνω αξιολόγησης, η Ε.Α.Π.Ν.Δ. διερευνά τη συνταγματικότητα των προτεινόμενων ρυθμίσεων και τη συμβατότητά τους με το ενωσιακό και το διεθνές δίκαιο, ελέγχει την πληρότητα των υπό επεξεργασία ρυθμιστικών κειμένων, ιδίως αναφορικά με τις καταργούμενες ή τροποποιούμενες διατάξεις, εξετάζει ζητήματα επικαλύψεων και συγκρούσεων των διατάξεων των επικείμενων ρυθμίσεων με διατάξεις του ισχύοντος δικαίου και αξιολογεί

την ποιότητα των Α.Σ.Ρ. ως προς τη ρεαλιστική αποτύπωση των ποσοτικών και ποιοτικών μεγεθών που αυτές περιλαμβάνουν.

Η Ε.Α.Π.Ν.Δ. είναι ένα όργανο σταθερής σύνθεσης που αποτελείται από:

- Πρόεδρο και Αντιπρόεδρο που διορίζονται μετά από απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής με πλειοψηφία 3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών.
- Εννέα τακτικά μέλη τα οποία είναι επιστήμονες εγνωσμένου κύρους και απολαμβάνουν ιδιαίτερης αναγνώρισης από την επιστημονική και επαγγελματική κοινότητα.

Μέλος της Ε.Α.Π.Ν.Δ. είναι και ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, ενώ τα υπόλοιπα οκτώ μέλη της Επιτροπής απαρτίζονται εξ ημίσεως από νομικούς και οικονομολόγους, γεγονός που καταδεικνύει την αναγκαιότητα ισόρροπης σύζευξης νομικών και οικονομικών πτυχών και ζητημάτων κατά την αξιολόγηση της ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.⁶ Επιπροσθέτως, το γεγονός ότι ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος διορίζονται με ειδική πλειοψηφία αφενός προσδίδει στην Ε.Α.Π.Ν.Δ. αυξημένη δημοκρατική νομιμοποίηση και αφετέρου προσιδιάζει στον ανεξάρτητο χαρακτήρα του νέου οργάνου (αφού πλειοψηφία 3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών απαιτείται και για το διορισμό των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών με βάση το άρθρο 101Α του Συντάγματος, όπως αυτό αναθεωρήθηκε το 2019).

4.3.3 Η νέα νομοπαρασκευαστική διαδικασία

4.3.3.1 Η αναγκαιότητα θέσπισης της νέας νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας

Με το άρθρο 63 θεσμοθετείται η νέα νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Η ανάθεση σε ένα κεντρικό κυβερνητικό όργανο - στη Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. - του καθήκοντος να διασφαλίζει τη συνοχή και τον συντονισμό της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας καθώς και την αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης αποτελεί ριζική καινοτομία του ν. 4622/2019. Αποβλέπει στην αντιμετώπιση της προβληματικής εφαρμογής του ν. 4048/2012 ο οποίος «εγκλώβιζε» τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία στα Γ.Ν.Π. των Υπουργείων με το ρόλο του Γ.Κ.Ν. της Γ.Γ.Κ. ουσιαστικά να περιορίζεται

⁶ Σε αντιδιαστολή με την Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή η οποία, στο πρότερο θεσμικό πλαίσιο, ήταν επιφορτισμένη με «παρόμοιες» αρμοδιότητες αλλά απαρτιζόταν αμιγώς από νομικούς.

στη συνεργασία με τα αρμόδια Υπουργεία ως προς τη διαπίστωση της πληρότητας των Ε.Α.Σ.Ρ. και την εκτίμηση των επιπτώσεων ρυθμίσεων που καταρτίζονται στην Ε.Ε. αλλά και στο πλαίσιο διεθνών συμβάσεων. Η εν λόγω «συνεργασία» όμως δεν συνοδεύτηκε από τον καθορισμό σαφών και διακριτών αρμοδιοτήτων και καθηκόντων, με αποτέλεσμα αυτή η ασάφεια να επιφέρει κενά, αλληλοεπικαλύψεις και δυσλειτουργίες και εν τέλει να πλήξει την αρχικώς επιθυμητή συνεργασία.

Η σύσταση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού (Γ.Γ.Σ.) με το ν. 4109/2013 επέτεινε έτι περαιτέρω το πρόβλημα. Η υπηρεσία αυτή υπαγόταν στον Πρωθυπουργό και ήταν επιφορτισμένη με την παρακολούθηση και το συντονισμό του κυβερνητικού έργου, μέρος του οποίου αποτελεί και ο ρυθμιστικός προγραμματισμός των Υπουργείων. Για το σκοπό αυτό, βασικές αρμοδιότητες της Γ.Γ.Σ. ήταν η συνεργασία με το Γ.Κ.Ν. της Γ.Γ.Κ. στο πλαίσιο ελέγχου της ποιότητας των προτεινόμενων ρυθμίσεων αλλά και η διατύπωση προτάσεων σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων των ρυθμίσεων αυτών στα αρμόδια Υπουργεία πριν την κατάθεση των αντίστοιχων νομοσχεδίων στη Γ.Γ.Κ. (Βεργάδη, 2015, σ. 38-39). Κατ' αυτόν τον τρόπο όμως περιπλέχθηκε ακόμα περισσότερο το ζήτημα της ορθής εφαρμογής της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης με αναπόφευκτη συνέπεια την έλλειψη ουσιαστικού συντονισμού του όλου εγχειρήματος.

Με άλλα λόγια, η ανυπαρξία ενός αποτελεσματικού κεντρικού μηχανισμού αποφυγής της πολυνομίας και κακονομίας «διαιώνιζε» το καθεστώς κακής νομοθέτησης. Προκειμένου να τεθεί ένα τέλος σε αυτό το «αδιέξοδο» ή, ακριβέστερα, να θεσμοθετηθεί ένα «νέο ξεκίνημα» στην κατεύθυνση της Καλής Νομοθέτησης, η Γ.Γ.Ν.Κ.Θ ορίστηκε ως κεντρικός θεματοφύλακας αυτής της πολιτικής. Όπως αναφέρει το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας της Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. (2020α, σ. 62), *«η ανάθεση της επίβλεψης και εναρμόνισης του νομοπαρασκευαστικού έργου σε μια κεντρική υπηρεσία, στελεχωμένη από υπαλλήλους με γνώση και εμπειρία σε θέματα νομοτεχνικής, εξασφαλίζει τον οριζόντιο έλεγχο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας από την ίδια ομάδα νομοτεχνών, οι οποίοι, χάρη στην εξειδικευμένη εκπαίδευση, εγγυώνται την αποτελεσματικότητα των νομοθετικών κείμενων, τη συστηματική εφαρμογή των αρχών καλής νομοθέτησης και τη συμβολή τους στην επίτευξη των ρυθμιστικών στόχων.»*

Η νέα νομοπαρασκευαστική διαδικασία διακρίνεται σε έξι στάδια που αναλύονται στη συνέχεια. Επισημαίνεται ότι, πέραν των προτεινόμενων νομοθετικών ρυθμίσεων, η εν λόγω

διαδικασία ακολουθείται και για κανονιστικές πράξεις οι οποίες, σύμφωνα με την κρίση της Υπηρεσίας Συντονισμού του οικείου Υπουργείου, έχουν μείζονα οικονομική ή κοινωνική σημασία.

4.3.3.2 Τα έξι στάδια της νέας νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας

4.3.3.2.1 Στάδιο 1: Εκκίνηση διαδικασίας από τον αρμόδιο Υπουργό

Η νομοπαρασκευαστική διαδικασία ξεκινά με πρωτοβουλία του αρμοδίου Υπουργού, στο πλαίσιο του ετήσιου ρυθμιστικού προγραμματισμού του κυβερνητικού έργου. Συγκεκριμένα, ο αρμόδιος Υπουργός έχει δύο επιλογές αφού μπορεί να υποβάλει στη Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. (μέσω της Υπηρεσίας Συντονισμού του οικείου Υπουργείου):

- προσχέδιο νόμου και προκαταρκτική Α.Σ.Ρ. ή
- κατευθυντήριες γραμμές του σχεδίου νόμου μαζί με όποιο στοιχείο θεωρεί αναγκαίο να συμπεριληφθεί στην Α.Σ.Ρ.

4.3.3.2.2 Στάδιο 2: Σύσταση νομοπαρασκευαστικής επιτροπής

Ακολούθως, η Προεδρία της Κυβέρνησης συστήνει «επί τούτω» (ad hoc) νομοπαρασκευαστική επιτροπή, στην οποία συμμετέχουν στελέχη τόσο αυτής όσο και του αρμοδίου Υπουργείου⁷. Δύνανται να συμμετέχουν και σύμβουλοι ή συνεργάτες του αρμοδίου Υπουργού, ιδιώτες - εμπειρογνώμονες, μέλη Διδακτικού Ερευνητικού Προσωπικού καθώς και μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους με εξειδίκευση πάνω στο αντικείμενο της επικείμενης ρύθμισης. Επιπλέον, η νομοπαρασκευαστική επιτροπή έχει τη δυνατότητα να καλεί σε ακρόαση στελέχη δημόσιων υπηρεσιών τις απόψεις των οποίων θεωρεί κρίσιμες για την τελική διαμόρφωση του περιεχομένου των διατάξεων και στη συνέχεια οφείλει να ενσωματώνει αυτές τις απόψεις στην Α.Σ.Ρ..

4.3.3.2.3 Στάδιο 3: Διενέργεια δημόσιας διαβούλευσης

Μετά από την ολοκλήρωση των εργασιών της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής, η Γ.Γ.Ν.Κ.Θ., σε συνεργασία με το Υπουργείο που ανέλαβε τη νομοθετική πρωτοβουλία, αναρτά το σχέδιο νόμου και την Α.Σ.Ρ. στον ιστότοπο opengov.gr για να πραγματοποιηθεί δημόσια διαβούλευση διάρκειας δύο εβδομάδων (σε εξαιρετικές περιπτώσεις και κατόπιν

⁷ Σε αντιδιαστολή με το πρότερο θεσμικό πλαίσιο στο οποίο οι νομοπαρασκευαστικές επιτροπές των Υπουργείων είχαν σταθερή σύνθεση.

σχετικής τεκμηρίωσης, το διάστημα αυτό μπορεί να συντμηθεί ή να επιμηκυνθεί κατά μία εβδομάδα). Ο σκοπός είναι διττός: αφενός να διαπιστωθεί εάν οι διατάξεις του νομοσχεδίου είναι επαρκώς κατανοητές από τους πολίτες αλλά και κάθε ενδιαφερόμενο φορέα και αφετέρου, μέσω της δυνατότητας υποβολής σχολίων επί των επιμέρους άρθρων, η συγκέντρωση παρατηρήσεων που μπορούν να οδηγήσουν σε βελτίωση των προτεινόμενων διατάξεων. Κατ' αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται η έγκαιρη ενημέρωση και συμμετοχή κάθε ενδιαφερομένου και υπηρετούνται δύο θεμελιώδεις αρχές της Καλής Νομοθέτησης, αυτές της διαφάνειας και της δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Στη συνέχεια η Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου:

- συντάσσει έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης,
- αναρτά την έκθεση στον παραπάνω ιστότοπο και
- αποστέλλει την έκθεση στις ηλεκτρονικές διευθύνσεις από τις οποίες προήλθαν τα σχόλια.

4.3.3.2.4 Στάδιο 4: Κατάρτιση του τελικού νομοσχεδίου και της τελικής Α.Σ.Ρ.

Εντός μίας εβδομάδας από το πέρας της δημόσιας διαβούλευσης:

- οι συντάκτες της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής καταρτίζουν το τελικό νομοσχέδιο με ενσωματωμένα τα συμπεράσματα της διαβούλευσης και
- τα μέλη της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής που προέρχονται από το οικείο Υπουργείο συντάσσουν την τελική Α.Σ.Ρ. (με βάση το σχετικό υπόδειγμα που παρουσιάζεται στο Κεφάλαιο 5).

Κατόπιν, η νομοπαρασκευαστική επιτροπή παραδίδει το τελικό σχέδιο νόμου και την τελική Α.Σ.Ρ. στο Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

4.3.3.2.5 Στάδιο 5: Αξιολόγηση από την Ε.Α.Π.Ν.Δ.

Στη συνέχεια ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων υποβάλλει το τελικό νομοσχέδιο και την τελική Α.Σ.Ρ. στην Ε.Α.Π.Ν.Δ. προκειμένου αυτή να αξιολογήσει την τήρηση και εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης με βάση όσα αναφέρθηκαν στην Ενότητα 4.3.2.

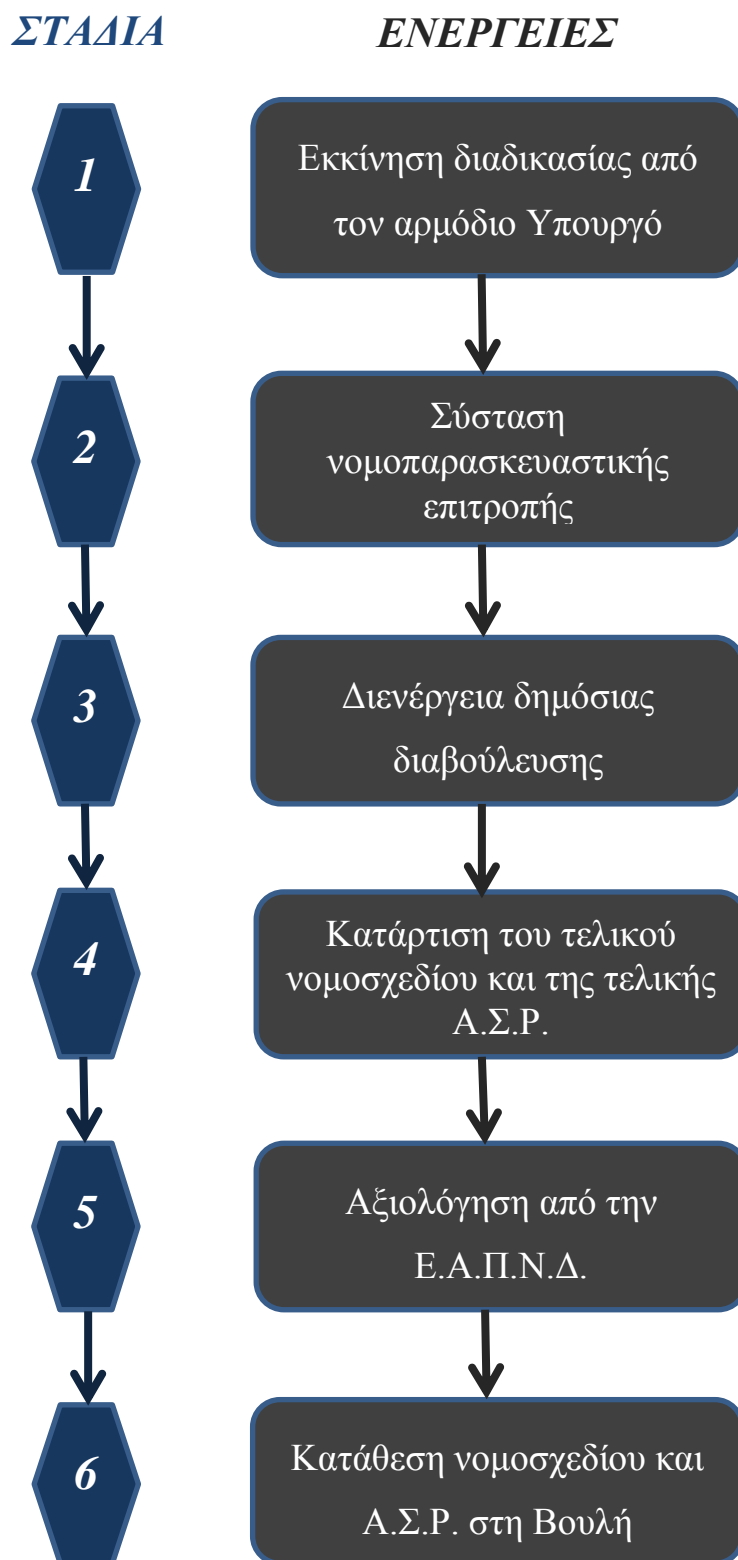
Εφόσον τα δύο κείμενα πληρούν όλα τα κριτήρια, η Ε.Α.Π.Ν.Δ. γνωμοδοτεί θετικά. Σε αντίθετη περίπτωση, τα κείμενα επιστρέφονται στη Γ.Γ.Ν.Κ.Θ., η οποία οφείλει να

ενσωματώσει τις παρατηρήσεις του πρακτικού της Επιτροπής εντός τριών ημερών, προκειμένου το νομοσχέδιο να υπογραφεί από τον αρμόδιο Υπουργό και να κατατεθεί στη Βουλή.

4.3.3.2.6 Στάδιο 6: Κατάθεση νομοσχεδίου και Α.Σ.Ρ. στη Βουλή

Στο τελευταίο στάδιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, το τελικό νομοσχέδιο και η τελική Α.Σ.Ρ., με μέριμνα του Γενικού Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, κατατίθενται στη Βουλή προκειμένου να πραγματοποιηθεί η σχετική συζήτηση και ψήφιση με βάση το «Μέρος Δεύτερο: Διαδικασίες Νομοθετικού Έργου» του ΚτΒ (άρθρα 84-107).

Ακολουθεί η σχηματική απεικόνιση των έξι σταδίων της νέας νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας:



Σχήμα 2: Τα έξι στάδια της νέας νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας

(Πηγή: Ιδία Επεξεργασία)

4.3.3.3 Εξαιρέσεις από τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία

Σύμφωνα με το άρθρο 63 παρ. 9 του ν. 4622/2019, τα ανωτέρω στάδια της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας δεν εφαρμόζονται όταν πρόκειται:

- για νομοσχέδια που ψηφίζονται χωρίς ή με περιορισμένη συζήτηση σύμφωνα με το άρθρο 108 του ΚτΒ καθώς και
- για επείγοντα ή κατεπείγοντα νομοσχέδια σύμφωνα με τα άρθρα 109 και 110 του ΚτΒ.

Το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας της Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. (2020α, σ. 74) τονίζει ότι επείγοντα ή κατεπείγοντα νομοσχέδια *«επιτρέπονται σε απολύτως εξαιρετικές περιπτώσεις, για να εξυπηρετήσουν γνησίως απρόβλεπτες ανάγκες. Απαιτείται ιδιαίτερη φειδώ στην εφαρμογή της εντελώς εξαιρετικής αυτής διαδικασίας που μπορεί να εφαρμοσθεί μόνο στην περίπτωση ζητημάτων ανωτέρας βίας.»* Με άλλα λόγια, η νομοθέτηση με τη διαδικασία του (κατ)επείγοντος μπορεί να προσδίδει μεν την απαραίτητη ταχύτητα και ευελιξία σε αυτές τις έκτακτες και απρόβλεπτες περιστάσεις, αλλά ενδεχόμενη «κατάχρησή» της οδηγεί αναπόφευκτα στην καταστρατήγηση θεμελιωδών αρχών της Καλής Νομοθέτησης και τη συνακόλουθη υπονόμηση του ουσιαστικού κράτους δικαίου.

4.3.4 Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης

Νευραλγικής σημασίας καινοτομία του ν. 4622/2019 ήταν η συγκέντρωση σε ένα ενιαίο κείμενο όλων των συνοδευτικών εκθέσεων ενός νομοσχεδίου καθώς και η εισαγωγή, στο ίδιο κείμενο, δύο νέων εκθέσεων θεμελιώδους σημασίας. Το νέο αυτό κείμενο ονομάζεται «Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης» (Α.Σ.Ρ.) και απαρτίζεται από επτά επιμέρους εκθέσεις. Λόγω της ιδιαίτερης βαρύτητας που πλέον κατέχει η Α.Σ.Ρ. στο νέο θεσμικό πλαίσιο της Καλής Νομοθέτησης, θα παρουσιαστεί αναλυτικά στο επόμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας.

4.3.5 Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας και Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης

Τα δύο αυτά εγχειρίδια καταδεικνύουν την «υπεροχή» του ν. 4622/2019 έναντι του ν. 4048/2012, ο οποίος δεν προέβλεψε κάποια μεθοδολογία, υπόδειγμα ή οδηγό αναφορικά με τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία ή/και τη συμπλήρωση των συνοδευτικών εκθέσεων ενός νομοσχεδίου.

4.3.5.1 Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας

Σύμφωνα με το άρθρο 59, παρ. 5 του ν. 4622/2019, «εντός πέντε (5) μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων συντάσσει Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, το οποίο εγκρίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της και στο οποίο περιλαμβάνονται όλες οι αναγκαίες διαδικασίες για την τήρηση των αρχών του παρόντος Κεφαλαίου. Κανένα σχέδιο νόμου, προεδρικό διάταγμα ή άλλη κανονιστική πράξη δεν υποβάλλεται στην Προεδρία της Κυβέρνησης εάν δεν ικανοποιεί τα κριτήρια του Εγχειριδίου».

Πράγματι, έστω και με καθυστέρηση τεσσάρων μηνών, το Μάιο του 2020, η Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. εξέδωσε το σχετικό εγχειρίδιο το οποίο απευθύνεται σε όλους τους μετέχοντες στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, ιδίως δε στα στελέχη των Υπουργείων και της Προεδρίας της Κυβέρνησης καθώς και στα μέλη των νομοπαρασκευαστικών επιτροπών και της Ε.Α.Π.Ν.Δ.. Το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας ενσωματώνει μεν αποσπάσματα από δύο συνοπτικά εγχειρίδια που εξέδωσε η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή της Γ.Γ.Κ. το 2009 («Οδηγίες για την σύνταξη των προσχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων» και «Πρακτικές οδηγίες για την κατάρτιση των νομοσχεδίων»), είναι όμως πολύ πιο λεπτομερές και κατατοπιστικό και διαρθρώνεται στα τρία ακόλουθα μέρη:

- Στο πρώτο μέρος αναλύονται η νομιμότητα και η αποτελεσματικότητα ως θεμελιώδεις προϋποθέσεις της Καλής Νομοθέτησης και αναπτύσσονται οι γενικές αρχές της Καλής Νομοθέτησης,
- Στο δεύτερο μέρος παρουσιάζονται οι τεχνικές της Καλής Νομοθέτησης οι οποίες, σύμφωνα με το Εγχειρίδιο, αποτελούν πρακτικούς οδηγούς - κανόνες που υποβοηθούν και καθοδηγούν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων σχετικά με το περιεχόμενο, την οργάνωση και τη διατύπωση των νομοθετικών κειμένων. Συγκεκριμένα, αναλύεται η ενδεδειγμένη κατάσταση της νομοθετικής ύλης η οποία συνίσταται στην ένταξη των ρυθμίσεων στο υφιστάμενο δίκαιο, στην πληρότητα του περιεχομένου τους καθώς και στην ορθή διάρθρωση, διατύπωση και σύνταξη αυτών.
- Το τρίτο μέρος παρέχει μία λεπτομερή ανάλυση των επιμέρους σταδίων της (νέας) νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας.

Στο τέλος του Εγχειριδίου, δημοσιεύεται ο «δεκάλογος της καλής νομοθέτησης». Λόγω του ιδιαίτερου και ενδιαφέροντος τρόπου με τον οποίο διατυπώνονται οι σχετικές «παρααινέσεις» προς όλους τους εμπλεκόμενους στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία - χαρακτηριστική είναι η χρήση του α' πληθυντικού προσώπου - το εν λόγω απόσπασμα παρατίθεται στο Παράρτημα Γ' της παρούσας εργασίας.

4.3.5.2 Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης

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

Πράγματι, μετά από ολιγόμηνη καθυστέρηση, το Μάιο του 2020, η Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. εξέδωσε το σχετικό εγχειρίδιο, το οποίο, στο πλαίσιο της ανάλυσης της Α.Σ.Ρ., παρουσιάζεται στο Κεφάλαιο 5 της παρούσας εργασίας.

4.3.6 Θέσπιση συγκεκριμένου χρόνου έναρξης ισχύος ρυθμίσεων που επιβαρύνουν την επιχειρηματική δραστηριότητα

Στο άρθρο 60, παρ. 2 του ν. 4622/2019 θεσμοθετείται, για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη, ότι κάθε ρύθμιση που επιβαρύνει καθ' οιονδήποτε τρόπο την επιχειρηματική δραστηριότητα τίθεται σε ισχύ είτε την 1^η Ιανουαρίου, είτε την 1η Ιουλίου εκάστου έτους. Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να διασφαλίζεται το απαραίτητο χρονικό διάστημα προσαρμογής στις νέες ρυθμίσεις, το οποίο δεν μπορεί να υπολείπεται των δύο μηνών.

Κατ' αυτόν τον τρόπο αναμένεται να αναχαιτιστεί η ανεξέλεγκτη παραγωγή νέας νομοθεσίας και να καταπολεμηθεί δραστικά η πολυνομία στο πεδίο της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Η ορθή εφαρμογή αυτού του μέτρου όμως προϋποθέτει την ύπαρξη ενός αποτελεσματικού ρυθμιστικού προγραμματισμού που θα είναι σε θέση να εκτιμήσει με ακρίβεια τόσο το χρονικό ορίζοντα, όσο και τη διάρκεια όλων των φάσεων και διαδικασιών που προηγούνται της έναρξης ισχύος των επικείμενων ρυθμίσεων αλλά και να συνυπολογίσει το ανωτέρω διάστημα ενημέρωσης και προσαρμογής των επιχειρήσεων.

Ωστόσο, σύμφωνα με την επόμενη παράγραφο του ίδιου άρθρου, η Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. έχει τη δυνατότητα να μην εφαρμόσει την ανωτέρω διάταξη, κατόπιν ειδικής αιτιολογίας, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι ρυθμίσεις αποσκοπούν στην αντιμετώπιση εξαιρετικά

επειγουσών αναγκών ή ενσωματώνουν στην ελληνική έννομη τάξη ευρωπαϊκές ή διεθνείς υποχρεώσεις.

Επισημαίνεται ότι αυτή η καινοτομία για τα ελληνικά δεδομένα φέρει έντονες ομοιότητες με το μέτρο των «Κοινών Ημερομηνιών Εφαρμογής» (Common Commencement Dates) που εφαρμόστηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο το 2005, σε απάντηση της «Σύστασης 6» (Recommendation 6) της Ομάδας Εργασίας για την Καλή Νομοθέτηση. Συγκεκριμένα, οι ρυθμίσεις που σχετίζονται με τη λειτουργία των επιχειρήσεων τίθενται σε ισχύ είτε την 1^η Οκτωβρίου, είτε την 6^η Απριλίου εκάστου έτους, ενώ το ελάχιστο χρονικό διάστημα προσαρμογής ορίζεται στις δώδεκα εβδομάδες (Better Regulation Task Force, 2005, σ. 44,52).

4.3.7 Σύσταση ειδικού κλάδου επιτελικών στελεχών της διοίκησης

Με το άρθρο 104, παρ. 1 του ν. 4622/2019 συστήνεται «διυπουργικός κλάδος προσωπικού για την υποστήριξη ειδικών λειτουργιών των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης ως εξής: Κλάδος ΠΕ Επιτελικών Στελεχών της Διοίκησης με τις κάτωθι ειδικότητες: (α) Αναλυτών Δημοσίων Πολιτικών, (β) Νομοτεχνών και (γ) Αναλυτών Ψηφιακής Πολιτικής.».

Στην επόμενη παράγραφο ορίζεται ότι τα στελέχη της ειδικότητας Νομοτεχνών υποστηρίζουν την πολιτική και διοικητική ηγεσία του φορέα στον οποίο υπηρετούν κατά τη σύνταξη, αξιολόγηση και τροποποίηση σχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων. Στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων τους, τα εν λόγω στελέχη οφείλουν να έχουν γνώση των καλών (εθνικών και διεθνών) πρακτικών του τομέα πολιτικής που διαχειρίζονται αφού επιφορτίζονται με:

- την τήρηση των αρχών και την εφαρμογή των εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και
- τη σύνταξη απλών και κατανοητών νομοθετικών και κανονιστικών κειμένων μεριμνώντας παράλληλα για τη χαμηλότερη δυνατή επιβάρυνση των πολιτών και των επιχειρήσεων.

Εισάγεται επομένως, για πρώτη φορά στη χώρα, ειδικός κλάδος στελεχών τα οποία θα διαθέτουν την απαραίτητη τεχνογνωσία και κατάρτιση στο αντικείμενο της Καλής Νομοθέτησης. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα καταστεί, σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, δυνατή η στελέχωση της Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. με εξειδικευμένους δημοσίους υπαλλήλους που θα

διασφαλίζουν τη διοικητική συνέχεια στον εν λόγω τομέα. Με τη θεσμική κατοχύρωση αυτής της καινοτομίας, πιστοποιείται ο βαρύνων ρόλος που αποδίδει ο ν. 4622/2019 στην Καλή Νομοθέτηση.

Κεφάλαιο 5: Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του ν. 4622/2019

5.1 Συνοπτική περιγραφή του περιεχομένου της Α.Σ.Ρ.

Το άρθρο 62 του ν. 4622/2019 κατοχυρώνει την υποχρέωση κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία καθώς και κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας να συνοδεύεται από Α.Σ.Ρ.. Όπως αναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, η Α.Σ.Ρ. αποτελεί ριζική καινοτομία του ν. 4622/2019 αφού όχι μόνο συγκεντρώνει σε ένα ενιαίο κείμενο τις επιμέρους συνοδευτικές εκθέσεις αλλά περιλαμβάνει και δύο νέες εκθέσεις θεμελιώδους σημασίας. Συγκεκριμένα, απαρτίζεται από τις επτά ακόλουθες εκθέσεις:

- πέντε εκθέσεις που ήταν ήδη θεσμοθετημένες:
 - την αιτιολογική έκθεση του άρθρου 74 παρ. 1 του Συντάγματος,
 - την έκθεση του Γ.Λ.Κ. του άρθρου 75 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος,
 - την ειδική έκθεση του άρθρου 75 παρ. 3 του Συντάγματος στην περίπτωση νομοσχεδίων που συνεπάγονται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων,
 - την έκθεση γενικών συνεπειών και
 - την έκθεση διαβούλευσης.
- δύο νέες εκθέσεις:
 - την έκθεση νομιμότητας και
 - την έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης.

Επιπροσθέτως, η Α.Σ.Ρ. περιλαμβάνει πίνακα με τις τροποποιούμενες και καταργούμενες διατάξεις.

ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ ΡΥΘΜΙΣΗΣ

1. Αιτιολογική έκθεση του άρθρου 74 παρ. 1 του Συντάγματος

2. Έκθεση του Γ.Λ.Κ. του άρθρου 75 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος

3. Ειδική έκθεση του άρθρου 75 παρ. 3 του Συντάγματος

4. Έκθεση γενικών συνεπειών

5. Έκθεση νομιμότητας

6. Έκθεση διαβούλευσης

7. Έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης

Σχήμα 3: Οι επιμέρους εκθέσεις της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης

(Πηγή: Ιδία Επεξεργασία)

5.2 Οι επιμέρους εκθέσεις της Α.Σ.Ρ.

Το Μάιο του 2020, η Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. εξέδωσε το «Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης» το οποίο απευθύνεται σε όλους τους εμπλεκόμενους στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και ιδίως στους συντάκτες της Α.Σ.Ρ., οι οποίοι, όπως τονίζεται στον Πρόλογο του Εγχειριδίου, *«δεσμεύονται από το παρόν και οφείλουν να ακολουθούν τις κατευθύνσεις και οδηγίες που παρατίθενται σε αυτό κατά τη σύνταξη της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, προς όφελος όλων.»*. Το Εγχειρίδιο διαρθρώνεται σε δύο μέρη:

- Το πρώτο μέρος αποτελεί έναν αναλυτικό οδηγό συμπλήρωσης των επιμέρους εκθέσεων - ενοτήτων της Α.Σ.Ρ.. Συγκεκριμένα, σε κάθε έκθεση, το εγχειρίδιο θέτει ερωτήματα στα οποία πρέπει να απαντήσουν οι συντάκτες. Εκτός από οδηγίες συμπλήρωσης που αφορούν στο περιεχόμενο των απαντήσεων, παρέχονται αναλυτικές διευκρινίσεις καθώς και ενδεικτικά παραδείγματα, βοηθώντας ουσιαστικά τους συντάκτες στην ορθή και πλήρη σύνταξη των επιμέρους εκθέσεων με βάση τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης.
- Το δεύτερο μέρος είναι το «Υπόδειγμα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης», το οποίο συμπληρώνεται με βάση τις οδηγίες του πρώτου μέρους. Ακολουθεί μία συνοπτική ανάλυση των επιμέρους εκθέσεων με βάση το ν. 4622/2019 και το Εγχειρίδιο Α.Σ.Ρ..

5.2.1 Αιτιολογική έκθεση του άρθρου 74 παρ. 1 του Συντάγματος

Σύμφωνα με την περ. α' της παρ. 2 του άρθρου 62 του ν. 4622/2019, η αιτιολογική έκθεση του άρθρου 74 παρ. 1 του Συντάγματος εντοπίζει και οριοθετεί το πρόβλημα που η αξιολογούμενη ρύθμιση επιδιώκει να επιλύσει, διατυπώνει συγκεκριμένους, σαφείς, χρονικά οριοθετημένους και (ει δυνατόν) μετρήσιμους στόχους που επιδιώκονται με τη ρύθμιση καθώς και τους λόγους για τους οποίους δεν είναι δυνατή η επίτευξη των ανωτέρω στόχων χωρίς τη ρύθμιση αυτή. Στην αιτιολογική έκθεση, δηλαδή, αποτυπώνονται τα κίνητρα, η στόχευση και η αναγκαιότητα της επικείμενης ρύθμισης, η οποία αποτελεί και θεμελιώδη αρχή της Καλής Νομοθέτησης.

Με βάση τις σχετικές οδηγίες του Εγχειριδίου, ο συντάκτης της έκθεσης καλείται να συμπληρώσει υποχρεωτικά εννέα πεδία - ερωτήματα⁸ τα οποία, λόγω της ουσιαστικής και άμεσης καθοδήγησης και υποστήριξης που παρέχουν μέσω της απλής και κατανοητής διατύπωσής τους, παρατίθενται αυτούσια στη συνέχεια:

- *Ποιο ζήτημα αντιμετωπίζει η αξιολογούμενη ρύθμιση;*
- *Γιατί αποτελεί πρόβλημα;*
- *Ποιους φορείς ή πληθυσμιακές ομάδες αφορά;*
- *Το εν λόγω ζήτημα έχει αντιμετωπιστεί με νομοθετική ρύθμιση στο παρελθόν; Εάν ναι, ποιο είναι το ισχύον νομικό πλαίσιο που ρυθμίζει το ζήτημα;*
- *Γιατί δεν είναι δυνατό να αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο υφιστάμενης νομοθεσίας*
 - i) με αλλαγή προεδρικού διατάγματος, υπουργικής απόφασης ή άλλης κανονιστικής πράξης;*
 - ii) με αλλαγή διοικητικής πρακτικής συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας νέας ερμηνευτικής προσέγγισης της υφιστάμενης νομοθεσίας;*
 - iii) με διάθεση περισσότερων ανθρώπινων και υλικών πόρων;*
- *Σημειώστε ποιοι από τους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών επιδιώκονται με την αξιολογούμενη ρύθμιση.*
- *Ποιοι είναι οι στόχοι της αξιολογούμενης ρύθμισης;*
 - i) βραχυπρόθεσμοι*
 - ii) μακροπρόθεσμοι*
- *Ειδικότεροι στόχοι ανάλογα με το πεδίο νομοθέτησης.*
- *Σύνοψη στόχων κάθε άρθρου.*

Η αιτιολογική έκθεση κατοχυρώθηκε συνταγματικά το 1927 και αποτελεί κείμενο κεφαλαιώδους σημασίας για τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία αλλά και εν γένει για την νομοθετική λειτουργία μίας ευνομούμενης πολιτείας. Για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη, έναν σχεδόν αιώνα μετά τη συνταγματική κατοχύρωσή της, συντάσσεται σχετικός οδηγός συμπλήρωσης (ο οποίος παρατίθεται στο Παράρτημα Β΄ της παρούσας εργασίας). Το περιεχόμενο του τελευταίου καταδεικνύει ότι ο συντάκτης της αιτιολογικής έκθεσης οφείλει να καταγράψει με σαφήνεια και πληρότητα τους στόχους της επικείμενης

⁸ και προαιρετικά πέντε «μη υποχρεωτικά» πεδία - ερωτήματα.

ρύθμισης και όχι τις συνέπειες της οι οποίες ρητά εντάσσονται στην έκθεση γενικών συνεπειών (βλ. Ενότητα 5.2.4). Ο σαφής διαχωρισμός στόχων και συνεπειών μέσω της καταγραφή τους σε ξεχωριστές εκθέσεις θα αποτελέσει καταλυτικό παράγοντα αποφυγής φαινομένων «αντιγραφής» από τη μία έκθεση στην άλλη, όπως συχνά συνέβαινε έως σήμερα.

Επιπροσθέτως, στο πρότερο θεσμικό πλαίσιο, δεν υφίστατο ρητή πρόβλεψη σχετικά με την αρμοδιότητα σύνταξης της αιτιολογικής έκθεσης (Ασημάκης και Κορομηλάς, 2015, σ. 8). Το κενό αυτό ήλθε να συμπληρώσει το άρθρο 63 του ν. 4622/2019 που περιγράφει αναλυτικά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και ορίζει ότι επιφορτισμένη με την εν λόγω αρμοδιότητα είναι η ad hoc νομοπαρασκευαστική επιτροπή που απαρτίζεται από στελέχη του αρμόδιου Υπουργείου και στελέχη της Προεδρίας της Κυβέρνησης.

5.2.2 Έκθεση του Γ.Λ.Κ. του άρθρου 75 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος

Η έκθεση του άρθρου 75 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος συντάσσεται από το Γ.Λ.Κ. και, σύμφωνα με την περ. β΄ της παρ. 2 του άρθρου 62 του ν. 4622/2019, προσδιορίζει τη δημοσιονομική επίπτωση επί του Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης από τις διατάξεις της ρύθμισης, κατόπιν αξιολόγησης της εισήγησης του οικείου Προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου. Η εν λόγω έκθεση καταρτίζεται επί του τελικού κειμένου της επικείμενης ρύθμισης και αφού αυτό υπογραφεί από τον αρμόδιο Υπουργό (ή τους συναρμόδιους Υπουργούς).

Με βάση το σχετικό Εγχειρίδιο, ο συντάκτης της έκθεσης πρέπει να προβεί σε μία συνοπτική ανάλυση των άρθρων της αξιολογούμενης ρύθμισης αλλά και να προσδιορίσει, με όσο το δυνατόν μεγαλύτερη ακρίβεια, τα οικονομικά αποτελέσματα επί του Κρατικού Προϋπολογισμού ή/και επί του προϋπολογισμού του αρμόδιου φορέα.

5.2.3 Ειδική έκθεση του άρθρου 75 παρ. 3 του Συντάγματος

Η τρίτη επιμέρους έκθεση που περιλαμβάνει η Α.Σ.Ρ. συντάσσεται, σύμφωνα με την περ. γ΄ της παρ. 2 του άρθρου 62 του ν. 4622/2019, στην περίπτωση νομοσχεδίων που συνεπάγονται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων. Η ειδική αυτή έκθεση υπογράφεται από τον Υπουργό Οικονομικών και από τον επισπεύδοντα Υπουργό, ο προϋπολογισμός του Υπουργείου ή των φορέων αρμοδιότητας του οποίου επιβαρύνεται με βάση την έκθεση του Γ.Λ.Κ. του άρθρου 75 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος.

Ο συντάκτης της έκθεσης καλείται, με βάση τις οδηγίες του Εγχειριδίου, να εκτιμήσει, με τη μεγαλύτερη δυνατή ακρίβεια, τα οικονομικά αποτελέσματα - εν προκειμένω τις δαπάνες ή την ελάττωση εσόδων - που θα επιφέρει η εφαρμογή της αξιολογούμενης ρύθμισης καθώς και τον τρόπο κάλυψής τους.

5.2.4 Έκθεση γενικών συνεπειών

Η έκθεση γενικών συνεπειών αποτελεί θεμελιώδες εργαλείο της Καλής Νομοθέτησης. Επί της ουσίας αντικαθιστά την Ε.Α.Σ.Ρ. που εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη με την Πρωθυπουργική Εγκύκλιο Υ190/200 (βλ. Ενότητα 2.2) και ενσωματώθηκε στο ν. 4048/2012 ως ένα από τα κύρια μέσα της Καλής Νομοθέτησης.

Η περ. δ' της παρ. 2 του άρθρου 62 του ν. 4622/2019 ορίζει ότι στην έκθεση γενικών συνεπειών αναλύονται οι συνέπειες της επικείμενης ρύθμισης, δηλαδή τα οφέλη, το κόστος και οι κίνδυνοι στις εξής θεματικές:

- Θεσμοί, δημόσια διοίκηση και διαφάνεια
- Αγορά, οικονομία και ανταγωνισμός
- Κοινωνία και κοινωνικές ομάδες
- Φυσικό, αστικό και πολιτιστικό περιβάλλον
- Νησιωτικότητα

Επιχειρείται δηλαδή μία όσο το δυνατόν πιο εμπειρισταωμένη εκτίμηση του αντίκτυπου που πρόκειται να επιφέρει η υλοποίηση της αξιολογούμενης ρύθμισης σε βασικούς τομείς του διοικητικού, οικονομικού, κοινωνικού και περιβαλλοντικού γίνεσθαι. Εν προκειμένω, όχι μόνο σταθμίζεται το όφελος και το κόστος στις παραπάνω θεματικές αλλά και επισημαίνεται κάθε αστάθμητος παράγοντας («κίνδυνος») που μπορεί να επηρεάσει την απρόσκοπτη εφαρμογή της ρύθμισης.

Στο άρθρο 61, παρ. 3 του ν. 4622/2019 προβλέπεται ότι όλα τα απαραίτητα στατιστικά, οικονομικά, περιβαλλοντικά και χωρικά δεδομένα που αφορούν και τεκμηριώνουν την προτεινόμενη ρύθμιση πρέπει να παρέχονται σε ανοιχτή και επεξεργάσιμη μορφή. Η εν λόγω πρόβλεψη συνάδει με την προτεινόμενη καλή πρακτική του Ο.Ο.Σ.Α. σύμφωνα με την οποία η δημοσίευση των αποδεικτικών στοιχείων και της ανάλυσης για το σχεδιασμό και την υλοποίηση παρεμβάσεων παρέχει την ευκαιρία να ενισχυθεί η λογοδοσία και η διαφάνεια στις διαδικασίες χάραξης πολιτικής και λήψης αποφάσεων (OECD, 2020, σ. 9).

Το Εγχειρίδιο περιλαμβάνει αναλυτικές οδηγίες για τη συμπλήρωση των ακόλουθων πεδίων:

- Οφέλη αξιολογούμενης ρύθμισης: περιλαμβάνονται τα οφέλη που μπορούν να αποτιμηθούν σε χρήμα αλλά και όσα δεν αποτιμώνται χρηματικά, όπως η ποιοτικότερη και ταχύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών από μία δημόσια υπηρεσία.
- Κόστος αξιολογούμενης ρύθμισης: εντοπίζονται οι παράγοντες που θα προκαλέσουν δημοσιονομικό κόστος (το οποίο αποτυπώνεται στην έκθεση του Γ.Λ.Κ.), αλλά και οι συνιστώσες του κόστους που δεν μπορούν να αποτιμηθούν χρηματικά, όπως τα ενδοδιοικητικά βάρη και η επιβάρυνση των δικαστηρίων.
- Κίνδυνοι αξιολογούμενης ρύθμισης: επισημαίνονται δυνητικοί κίνδυνοι που ενδέχεται να δυσχεράνουν την υλοποίηση της ρύθμισης και προτείνονται μηχανισμοί και διαδικασίες για την έγκαιρη αντιμετώπισή τους.
- Γνώμες και πορίσματα αρμόδιων υπηρεσιών και Ανεξάρτητων Αρχών: η ενσωμάτωση τους στην έκθεση γενικών συνεπειών προβλέπεται στο άρθρο 61, παρ. 4 του ν. 4622/2019. Ενδεχόμενη σημαντική απόκλιση μεταξύ της γνωμοδότησης και της αξιολογούμενης ρύθμισης πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς.

5.2.5 Έκθεση διαβούλευσης

Η έκθεση διαβούλευσης, σύμφωνα με την περ. δ' της παρ. 2 του άρθρου 62 του ν. 4622/2019, παρουσιάζει τη διαδικασία και τα αποτελέσματα της διαβούλευσης κατά το σχεδιασμό της ρύθμισης. Η εν λόγω διαδικασία αποτελεί βασικό στάδιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και περιγράφηκε αναλυτικά στην Ενότητα 4.3.3.2.3. Ο συντάκτης της έκθεσης καλείται, με βάση τις οδηγίες του Εγχειριδίου, να περιγράψει συνοπτικά αυτό το στάδιο και να αναφέρει τις υπηρεσίες και τους φορείς με τους οποίους συνεργάστηκε το αρμόδιο Υπουργείο πριν την έναρξη της ηλεκτρονικής δημόσιας διαβούλευσης. Επιπροσθέτως, οφείλει να συμπεριλάβει στην έκθεση:

- τον αριθμό των συμμετεχόντων στη διαβούλευση μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας opengov.gr,
- συνοπτικά και ομαδοποιημένα τα σχόλια και τις προτάσεις των συμμετεχόντων καθώς και

- επαρκή τεκμηρίωση για την ενσωμάτωση ή μη των εν λόγω προτάσεων στο τελικό κείμενο της επικείμενης ρύθμισης.

5.2.6 Έκθεση νομιμότητας

Η περ. στ' της παρ. 2 του άρθρου 62 του ν. 4622/2019 εισάγει την υποχρέωση σύνταξης μίας πρόσθετης έκθεσης κατά τη διεξαγωγή της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Η νέα αυτή έκθεση ονομάζεται «Έκθεση νομιμότητας» και εστιάζει στη διαπίστωση της συνταγματικότητας της αξιολογούμενης ρύθμισης και στη συμφωνία της με το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο καθώς και με τις ευρωπαϊκές και διεθνείς συνθήκες. Υπηρετεί τη θεμελιώδη αρχή της νομιμότητας που αποτελεί βασικό πυλώνα του κράτους δικαίου.

Το Εγχειρίδιο περιλαμβάνει αναλυτικές οδηγίες που καθοδηγούν το συντάκτη της έκθεσης να εξετάσει τη συμβατότητα των προτεινόμενων διατάξεων τόσο με υπερνομοθετικούς κανόνες δικαίου, όσο και με δικαστικές αποφάσεις, όπως αποτυπώνεται στα παρακάτω πεδία του οδηγού συμπλήρωσης:

- Συναφείς συνταγματικές διατάξεις.
- Συναφείς δεσμευτικές πράξεις του δικαίου της Ε.Ε. (πρωτογενές δίκαιο, κανονισμοί, οδηγίες, αποφάσεις).
- Συναφείς διατάξεις διεθνών συνθηκών ή συμφωνιών (π.χ. Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου).
- Συναφής νομολογία των ανωτάτων και άλλων εθνικών δικαστηρίων καθώς και αποφάσεις των Ανεξάρτητων Αρχών.
- Συναφής ευρωπαϊκή και διεθνής νομολογία.

5.2.7 Έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης

Η τελευταία έκθεση που περιλαμβάνεται στην Α.Σ.Ρ. είναι επίσης νέα στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και έχει την ονομασία «Έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης». Σύμφωνα με την περ. η' της παρ. 2 του άρθρου 62 του ν. 4622/2019, συμπεριλαμβάνει το σαφή προσδιορισμό των διοικητικών οργάνων που είναι επιφορτισμένα με την εφαρμογή της επικείμενης ρύθμισης καθώς και το χρονοδιάγραμμα έκδοσης των προβλεπόμενων κατ' εξουσιοδότηση κανονιστικών πράξεων.

Ο συντάκτης της έκθεσης καλείται, με βάση το σχετικό Εγχειρίδιο, να αναφέρει:

- τις διατάξεις που θεσπίζουν συναρμοδιότητα Υπουργείων, υπηρεσιών ή φορέων
- τις υπουργικές αποφάσεις, τις λοιπές κανονιστικές πράξεις και τις ερμηνευτικές εγκυκλίους που πρέπει να εκδοθούν καθώς και το εκτιμώμενο χρονοδιάγραμμα έκδοσής τους.

Σε περίπτωση σύστασης νέου οργάνου με την επικείμενη ρύθμιση, ο συντάκτης οφείλει:

- να αναφέρει τις σχετικές διατάξεις, την επωνυμία ή ονομασία και νομική μορφή του, το χώρο λειτουργίας του, τον τρόπο στελέχωσής του καθώς και τον (εκτιμώμενο) χρόνο έναρξης λειτουργίας του,
- να περιγράψει συνοπτικά τη φύση και το αντικείμενό του καθώς και τον τρόπο με τον οποίο το νέο όργανο θα διασφαλίσει τον αναγκαίο υλικοτεχνικό και ηλεκτρονικό εξοπλισμό,
- να τεκμηριώσει την αναγκαιότητα σύστασής του και
- να επισυνάψει τη σχετική οικονομοτεχνική μελέτη.

Κεφάλαιο 6: Προτάσεις βελτιωτικών παρεμβάσεων

Σε αυτό το κεφάλαιο προτείνονται ορισμένες παρεμβάσεις με σκοπό τη βελτίωση της εφαρμογής της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα. Τονίζεται ότι οι συγκεκριμένες προτάσεις δεν ακολουθούν το «γενικό μοντέλο» των καλών πρακτικών και συστάσεων που είναι διαθέσιμες σε πληθώρα κειμένων της Ε.Ε. και του Ο.Ο.Σ.Α. (ορισμένα εκ των οποίων παρατίθενται στην Ενότητα «Βιβλιογραφία» στο τέλος της παρούσας εργασίας) αλλά οριοθετούνται και εξειδικεύονται με βάση τις προβλέψεις του ν. 4622/2019 για την Καλή Νομοθέτηση. Οι εν λόγω παρεμβάσεις βελτιώνουν, ενισχύουν, επεκτείνουν και θωρακίζουν θεσμικά το ν. 4622/2019 προσδίδοντας στο σχετικό νομοθετικό πλαίσιο ακόμα μεγαλύτερη σαφήνεια, συνοχή και πληρότητα.

6.1 Συνταγματική κατοχύρωση όλων των εκθέσεων της Α.Σ.Ρ. και των αρχών της Καλής Νομοθέτησης

Στην παρούσα φάση, το Σύνταγμα κατοχυρώνει τρεις από τις επτά εκθέσεις που περιλαμβάνει η Α.Σ.Ρ.:

- την αιτιολογική έκθεση του άρθρου 74 παρ. 1,
- την έκθεση του Γ.Λ.Κ. του άρθρου 75 παρ. 1 και 2 και
- την ειδική έκθεση του άρθρου 75 παρ. 3 στην περίπτωση νομοσχεδίων που συνεπάγονται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων.

Τόσο ο ν. 4622/2019, όσο και ο ΚτΒ, όπως τροποποιήθηκε με την από 9/4/2020 απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής, περιλαμβάνουν, εκτός από αυτές τις εκθέσεις, τέσσερις επιπλέον:

- την έκθεση γενικών συνεπειών,
- την έκθεση διαβούλευσης,
- την έκθεση νομιμότητας και
- την έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης.

Παρατηρείται συνεπώς μία θεσμική «ασυμμετρία» η οποία θίγει τη συνοχή και την ενότητα του δικαίου: η σύνταξη ορισμένων από τις εκθέσεις που περιλαμβάνει η Α.Σ.Ρ. αποτελεί συνταγματική υποχρέωση, ενώ οι υπόλοιπες απλά προβλέπονται στο ν. 4622/2019, στο Εγχειρίδιο Α.Σ.Ρ και στον ΚτΒ. Κρίνεται επομένως επιβεβλημένη η συνταγματική

κατοχύρωση και των τεσσάρων προαναφερθεισών εκθέσεων προκειμένου όχι μόνο να διασφαλιστεί η ομοιομορφία και συνέπεια μεταξύ του συνταγματικού και νομικού σκέλους, αλλά και να θωρακιστεί το σύνολο (και όχι μόνο ένα υποσύνολο) της Α.Σ.Ρ. με συνταγματικό περίβλημα. Με αυτόν τον τρόπο θα καταδειχθεί εμφατικά ότι η υποχρέωση ορθής σύνταξης όλων των επιμέρους εκθέσεων της Α.Σ.Ρ. αποτελεί ζήτημα συνταγματικής βαρύτητας.

Στον ίδιο άξονα και δεδομένου ότι σημαντικό τμήμα του Συντάγματος είναι αφιερωμένο στο διαδικαστικό, οργανωτικό και τυπικό κομμάτι της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, η συνταγματική κατοχύρωση των θεμελιωδών αρχών της Καλής Νομοθέτησης θα συνέβαλε καταλυτικά στην προώθηση της αντίστοιχης πολιτικής παρέχοντας στη δικαιοσύνη έναν οδηγό τόσο για την ορθή ερμηνεία των κανόνων δικαίου, όσο και κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Η εν λόγω συνταγματική αναθεώρηση θα συνιστούσε μία μετάβαση από τη διαδικαστική και τρόπον τινά «ποσοτική» νομοθέτηση στην ποιοτική και με προστιθέμενη αξία νομοθέτηση.

6.2 Θέσπιση κριτηρίων για το χαρακτηρισμό κανονιστικών πράξεων ως «μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας»

Στο άρθρο 63, παρ. 2 του ν. 4622/2019 προβλέπεται ότι η (νέα) νομοπαρασκευαστική διαδικασία, πέραν των προτεινόμενων νομοθετικών ρυθμίσεων, ακολουθείται και για κανονιστικές πράξεις οι οποίες, σύμφωνα με την κρίση της Υπηρεσίας Συντονισμού του οικείου Υπουργείου, έχουν μείζονα οικονομική ή κοινωνική σημασία.

Δεν ορίζεται όμως πουθενά υπό ποιες προϋποθέσεις μία κανονιστική πράξη θεωρείται μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι η αιτιολογική έκθεση του ν. 4048/2012 όριζε ότι τέτοιες κανονιστικές πράξεις είναι αυτές που *«επηρεάζουν ή εκτιμάται ότι επηρεάζουν πάνω από το 40% του πληθυσμού της χώρας ή εικάζεται ότι θα έχουν οικονομικές επιπτώσεις σε πεδία σημαντικά για την οικονομική ανάπτυξη (π.χ. τουρισμός, ναυτιλία, μικρομεσαίες επιχειρήσεις κλπ)»*. Αν και αυτός ο ορισμός άφηγε ευρεία περιθώρια ερμηνείας (κυρίως λόγω των φράσεων «εκτιμάται», «εικάζεται», «σημαντικά», «π.χ.», «κλπ»), ωστόσο έθετε ένα πλαίσιο με το οποίο οριοθετούταν η έννοια της μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας.

Ο ν. 4048/2012 καταργήθηκε όμως με το ν. 4622/2019 με αποτέλεσμα να επαφίεται στην αποκλειστική κρίση και τρόπον τινά στη «διακριτική ευχέρεια» της Υπηρεσίας Συντονισμού του οικείου Υπουργείου να αποφασίσει αν μία κανονιστική πράξη έχει μείζονα οικονομική ή κοινωνική σημασία χωρίς να έχει καμία υποχρέωση παράθεσης της σχετικής αιτιολόγησης - τεκμηρίωσης. Σε περίπτωση αρνητικής κρίσης, η εν λόγω πράξη δεν θα ακολουθήσει επομένως τη χρονοβόρα μεν, πλην όμως ενδεδεχθή νομοπαρασκευαστική διαδικασία του άρθρου 63 του ν. 4622/2019. Ωστόσο, αυτό ενέχει τον εξής κίνδυνο: κανονιστικές πράξεις που πράγματι είναι μείζονος σημασίας, να μην κρίνονται ως τέτοιες από το αρμόδιο Υπουργείο - είτε σκόπιμα, είτε ακούσια - με αποτέλεσμα να αποφεύγουν τη «στενωπό» της Καλής Νομοθέτησης.

Προτείνεται λοιπόν ο ακριβής προσδιορισμός των κριτηρίων με βάση τα οποία μία κανονιστική πράξη θα χαρακτηρίζεται ως «μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας» και συνακόλουθα η ομοιόμορφη εφαρμογή τους από το σύνολο των Υπουργείων. Κατ' αυτόν τρόπο δεν θα είναι δυνατή η «παράκαμψη» των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης. Αυτό είναι ιδιαίτερα κρίσιμο αν αναλογιστεί κανείς ότι με κανονιστικές πράξεις - Προεδρικά Διατάγματα και (Κοινές) Υπουργικές Αποφάσεις - πραγματοποιείται η ενσωμάτωση των Οδηγιών της Ε.Ε.⁹ οι οποίες, σύμφωνα με την αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου, έχουν ανώτερη ισχύ από τους εθνικούς νόμους.

6.3 Επέκταση των «Κοινών Ημερομηνιών Εφαρμογής» σε πρόσθετους τομείς

Όπως αναφέρθηκε στην Ενότητα 4.3.6, μία από τις καινοτομίες του ν. 4622/2019 ήταν η πρόβλεψη της παρ. 2 του άρθρου 60 σύμφωνα με την οποία θεσμοθετείται ότι κάθε ρύθμιση που επιβαρύνει καθ' οιονδήποτε τρόπο την επιχειρηματική δραστηριότητα τίθεται σε ισχύ είτε την 1^η Ιανουαρίου, είτε την 1η Ιουλίου εκάστου έτους. Παράλληλα, διασφαλίζεται το απαραίτητο χρονικό διάστημα προσαρμογής στις νέες ρυθμίσεις (το οποίο δεν μπορεί να υπολείπεται των δύο μηνών) προκειμένου οι επιχειρήσεις να είναι σε θέση να ενημερωθούν και προετοιμαστούν κατάλληλα.

⁹ Με βάση το Εγχειρίδιο Εναρμόνισης με τίτλο: «Το Ευρωπαϊκό δίκαιο στην Ελλάδα» που εξέδωσε η Γ.Γ.Κ. το 2013.

Εκτός όμως από την επιχειρηματική δραστηριότητα, υπάρχουν και άλλοι καίριοι και δυναμικά μεταβαλλόμενοι τομείς του κοινωνικού, οικονομικού και τεχνολογικού γίνεσθαι. Νέες ρυθμίσεις σε αυτούς τους τομείς είναι σε θέση να επιδράσουν καταλυτικά στην καθημερινότητα και την ποιότητα ζωής των πολιτών. Επομένως, κρίνεται ιδιαίτερα χρήσιμη η επέκταση του μέτρου των «Κοινών Ημερομηνιών Εφαρμογής» σε κρίσιμα πεδία όπως οι εργασιακές σχέσεις, η κοινωνική ασφάλιση, η έρευνα, τεχνολογία και καινοτομία, το περιβάλλον και η δημόσια υγεία και ασφάλεια. Αντίστοιχα, η διασφάλιση του κατάλληλου χρονικού διαστήματος προσαρμογής είναι αναγκαία όχι μόνο για την ενημέρωση και προετοιμασία των πολιτών αλλά και για την έγκαιρη κατανόηση και εξοικείωση της Δημόσιας Διοίκησης με τις νέες διαδικασίες, δικαιώματα και υποχρεώσεις που συνεπάγονται οι επικείμενες ρυθμίσεις προκειμένου να επιτευχθεί η ορθή ερμηνεία τους και η απρόσκοπτη εφαρμογή τους.

Παράλληλα, θα πρέπει να διατηρηθεί η δυνατότητα της Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. να παρεκκλίνει από τα ανωτέρω, κατόπιν ειδικής αιτιολογίας, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι εν λόγω ρυθμίσεις αποσκοπούν στην αντιμετώπιση εξαιρετικά επειγουσών αναγκών ή ενσωματώνουν στην ελληνική έννομη τάξη ευρωπαϊκές ή διεθνείς υποχρεώσεις.

6.4 Άρρηκτη σύνδεση της έκθεσης αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής με την Α.Σ.Ρ.

Το άρθρο 56, παρ. 1 του ν.4622/2019 ορίζει ότι *«Μετά την πάροδο τριών (3) ετών και πάντως πριν από την παρέλευση πενταετίας από τη θέση του νόμου σε ισχύ, αξιολογείται η ρύθμιση με βάση τα δεδομένα που ανακύπτουν από την εφαρμογή της. Κατά την αξιολόγηση αποτιμώνται το κόστος που απαιτήσε η εφαρμογή της ρύθμισης, οι επιπτώσεις ή παρεπόμενες συνέπειες που προέκυψαν από αυτήν, το όφελος και τα εν γένει θετικά αποτελέσματα που προήλθαν από την εφαρμογή της, καθώς και τα πορίσματα της νομολογίας.»* Πρόκειται δηλαδή για μία επιπρόσθετη έκθεση η οποία αποτυπώνει το τελευταίο στάδιο μίας νομοθετικής πράξης αφού αξιολογεί τα πραγματικά δεδομένα, κόστη, οφέλη και εν γένει αποτελέσματα που επήλθαν από την εφαρμογή της εν λόγω ρύθμισης.

Ωστόσο, η διάταξη αυτή περιλαμβάνεται στο Κεφάλαιο Β' με τίτλο «Παρακολούθηση εφαρμογής κυβερνητικού έργου» και όχι στο Κεφάλαιο Γ' με τίτλο «Νομοπαρασκευαστική διαδικασία και Καλή Νομοθέτηση». Λαμβάνοντας όμως υπόψη ότι οι ρυθμίσεις θα πρέπει

να παρακολουθούνται και να αξιολογούνται καθ' όλη τη διάρκεια του «κύκλου ζωής» τους και δεδομένου ότι η φάση της υλοποίησης θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως η σπουδαιότερη αφού επηρεάζει ουσιαστικά τους πολίτες και τις επιχειρήσεις μίας χώρας, προτείνεται η έκθεση αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής να ενταχθεί στο πλαίσιο (Κεφάλαιο) της Καλής Νομοθέτησης. Η εν λόγω έκθεση θα πρέπει να είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την Α.Σ.Ρ. και επί της ουσίας να αποτελεί την όγδοη και τελική έκθεση που συνοδεύει μία ρύθμιση.

Συγκεκριμένα, η έκθεση αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής θα πρέπει να περιλαμβάνει τη μέτρηση - αποτύπωση των ποιοτικών και ποσοτικών εκτιμήσεων, στόχων και μεγεθών που περιλαμβάνονται στις ακόλουθες (επιμέρους) εκθέσεις της Α.Σ.Ρ.:

- την αιτιολογική έκθεση του άρθρου 74 παρ. 1,
- την έκθεση του Γ.Λ.Κ. του άρθρου 75 παρ. 1 και 2,
- την ειδική έκθεση του άρθρου 75 παρ. 3 στην περίπτωση νομοσχεδίων που συνεπάγονται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων και
- την έκθεση γενικών συνεπειών.

Κατ' αυτόν τον τρόπο θα μπορούν να διαπιστωθούν τυχόν αποκλίσεις, υστερήσεις, ελλείμματα εφαρμογής και κάθε είδους δυσχέρειες που προέκυψαν κατά την εφαρμογή της ρύθμισης. Μέσω αυτής της ανατροφοδότησης (feedback) θα καταστεί εφικτή η διατύπωση προτάσεων βελτίωσης, τροποποίησης ή αναθεώρησης των διατάξεων που κρίνονται αναγκαίες προκειμένου η εν λόγω ρύθμιση να επιφέρει τα αποτελέσματα και να επιτύχει τους στόχους που είχαν αρχικώς προβλεφθεί. Ειδάλλως, η αξία των παραπάνω εκθέσεων της Α.Σ.Ρ υποβαθμίζεται και το περιεχόμενο τους συνιστά απλώς μία θεωρητική «άσκηση επί χάρτου».

Επιπροσθέτως, προτείνεται να καταρτιστεί «Εγχειρίδιο Αξιολόγησης Αποτελεσμάτων Εφαρμογής» (από τη Γ.Γ.Ν.Κ.Θ. η οποία εξέδωσε και τα Εγχειρίδια Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας και Α.Σ.Ρ.) το οποίο θα κατευθύνει αναλυτικά τους συντάκτες στην ορθή συμπλήρωση της συγκεκριμένης έκθεσης. Έτσι, θα δοθεί προστιθέμενη αξία τόσο στις υπόλοιπες εκθέσεις της Α.Σ.Ρ., όσο και στην εφαρμογή της Πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης.

6.5 Δημιουργία ιστοτόπου (ή τροποποίηση υφιστάμενου ιστοτόπου)

Ενώ στο άρθρο 61, παρ. 4 του ν. 4622/2019 ορίζεται ότι η έκθεση διαβούλευσης αναρτάται στο δικτυακό τόπο στον οποίο έλαβε χώρα η διαβούλευση (opengov.gr), εντούτοις δεν αναφέρεται κάποιος ιστότοπος στον οποίο να αναρτώνται όλες οι επιμέρους εκθέσεις που απαρτίζουν την Α.Σ.Ρ.. Με γνώμονα την εξυπηρέτηση μίας θεμελιώδους αρχής της Καλής Νομοθέτησης, αυτής της διαφάνειας μέσω της προσβασιμότητας στις ρυθμίσεις, προτείνεται να οριστεί, σε νόμο του κράτους, συγκεκριμένη ιστοσελίδα στην οποία να είναι διαθέσιμοι τόσο οι νόμοι, όσο και οι κανονιστικές πράξεις μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας που ακολουθούν τη νέα νομοπαρασκευαστική διαδικασία με την τήρηση των αρχών και την εφαρμογή των εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης.

Ο συγκεκριμένος ιστότοπος θα πρέπει να καθιστά, με εύκολο - εύχρηστο τρόπο, διαθέσιμους τους νόμους και τις ανωτέρω κανονιστικές πράξεις καθώς και τις αντίστοιχες Α.Σ.Ρ.. Για παράδειγμα, προτείνεται η δημιουργία ενός εκτυλισσόμενου καταλόγου (drop down menu) στο οποίο ο χρήστης - πολίτης θα επιλέγει ένα συγκεκριμένο έτος και αυτόματα θα εμφανίζονται οι νόμοι και οι κανονιστικές πράξεις μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας συνοδευόμενοι/ες από δύο ηλεκτρονικά αρχεία: το νομοθετικό ή κανονιστικό κείμενο και την Α.Σ.Ρ..

Αυτό μπορεί να υλοποιηθεί είτε με τη δημιουργία ενός νέου ιστοτόπου, είτε με κατάλληλη τροποποίηση της υφιστάμενης ιστοσελίδας του Εθνικού Τυπογραφείου (et.gr) ή της Βουλής των Ελλήνων (hellenicparliament.gr). Παράλληλα, λαμβάνοντας υπόψη τα προβλήματα χρηστικότητας αυτών των ιστοσελίδων, ιδίως κατά τη διενέργεια αναζητήσεων εκ μέρους των πολιτών - χρηστών, ο νέος ιστότοπος θα πρέπει να είναι απαλλαγμένος από αυτές τις δυσλειτουργίες και να διευκολύνει τους τελευταίους περιορίζοντας τα αποτελέσματα των αναζητήσεων τους με βάση τα επιθυμητά «φίλτρα», λέξεις - κλειδιά κ.λπ.

6.6 Σύνταξη ετήσιας έκθεσης για την πορεία της Καλής Νομοθέτησης

Για να αποκτήσει ουσιαστική - πρακτική υπόσταση και αξία το νεοσύστατο εγχείρημα της Καλής Νομοθέτησης, αναγκαία είναι η καταγραφή και παρακολούθηση της εξέλιξής του με βάση τις προβλέψεις του ν. 4622/2019. Στο πλαίσιο αυτό, προτείνεται η θέσπιση υποχρεωτικής σύνταξης ετήσιας έκθεσης στην οποία θα αποτυπώνεται η πορεία της Καλής Νομοθέτησης στη χώρα και τα αποτελέσματα της εφαρμογής (των καινοτομιών) του νέου

νόμου. Η αντίστοιχη τεκμηρίωση θα πρέπει να βασίζεται και σε στατιστικά στοιχεία και να καταδεικνύει ενδεχόμενα «ελλείμματα» μεταξύ θεωρίας και πράξης, τα οποία θα αποτελέσουν τη βάση για τη διατύπωση προτάσεων βελτιωτικών παρεμβάσεων.

Με άλλα λόγια, η εν λόγω απολογιστική έκθεση θα αποτελέσει για το ν. 4622/2019, αυτό που προτείνεται να αποτελέσει η έκθεση αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής για την Α.Σ.Ρ.: βαρόμετρο για το βαθμό και την ποιότητα υλοποίησης των θεσμικών παρεμβάσεων και πολύτιμο μέσο ανατροφοδότησης για διορθωτικές και βελτιωτικές ενέργειες προκειμένου να καταστεί εφικτή η (όσο το δυνατόν πιο) απρόσκοπτη εφαρμογή των επιταγών του ν. 4622/2019. Παράλληλα, η ετήσια έκθεση για την πορεία της Καλής Νομοθέτησης στη χώρα όχι μόνο θα λειτουργήσει ως εργαλείο ενημέρωσης των πολιτών, αλλά θα συμβάλλει και στην ενίσχυση του ενδιαφέροντος και της συμμετοχής τους στην εν λόγω πολιτική, προωθώντας ουσιαστικά δύο θεμελιώδεις αρχές της Καλής Νομοθέτησης: αυτές της διαφάνειας και της δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Συμπεράσματα

Στην παρούσα εργασία, μεταξύ άλλων, αναλύθηκαν οι ριζικές καινοτομίες του ν. 4622/2019, οι οποίες, τουλάχιστον σε θεσμικό - θεωρητικό επίπεδο, επιχειρούν να προσδώσουν ουσιαστική υπόσταση στις αρχές, τις διαδικασίες, τα εργαλεία και το περιεχόμενο της Καλής Νομοθέτησης. Ο ν. 4622/2019 αποτελεί το νέο ολοκληρωμένο χάρτη της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης και στόχος του είναι η θεσμική επανεκκίνηση του κράτους μέσω της συγκέντρωσης σε ένα ενιαίο νομοθέτημα του συνόλου των διατάξεων που διέπουν την οργάνωση, τη λειτουργία και τη διαφάνεια των κυβερνητικών και διοικητικών οργάνων. Το γεγονός ότι ήταν το πρώτο νομοσχέδιο που έφερε η νέα Κυβέρνηση προς ψήφιση στη Βουλή καταδεικνύει τη βαρύνουσα σημασία που αποδίδεται στην εφαρμογή της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης.

Ο χρόνος συγγραφής αυτής της εργασίας συμπίπτει με το «ξεκίνημα» της ουσιαστικής υλοποίησης του ν. 4622/2019. Τα Εγχειρίδια Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας και Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης εξεδόθησαν μόλις το Μάιο του 2020. Παράλληλα, στην ιστοσελίδα της Γ.Γ.Ν.Κ.Θ., τονίζεται ότι η νέα νομοπαρασκευαστική διαδικασία τίθεται σε ισχύ το αργότερο κατά την έναρξη της Β΄ Συνόδου της ΙΗ΄ Περιόδου της Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας. Κατόπιν επικοινωνίας με στέλεχος της Γ.Γ.Ν.Κ.Θ., επιβεβαιώθηκε ότι ημερομηνία εφαρμογής είναι η 1^η Οκτωβρίου 2020, με αποτέλεσμα το διάστημα Μάιος - Σεπτέμβριος 2020 να αποτελεί μεταβατική περίοδο για την προετοιμασία και εξοικείωση των Υπουργείων με το νέο θεσμικό πλαίσιο της Καλής Νομοθέτησης.

Ωστόσο, δραστικές μεταβολές στην ποιότητα και αποτελεσματικότητα του νομοθετικού έργου δεν είναι δυνατόν να πραγματοποιηθούν εντός του χρονικού εύρους μίας κυβερνητικής θητείας. Τουναντίον, η επιτυχής υλοποίηση ριζικών παρεμβάσεων μπορεί να αποτιμηθεί μόνο σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα καθώς απαιτεί αφενός τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας του κρατικού μηχανισμού και αφετέρου την αλλαγή των στάσεων και αντιλήψεων που συνιστούν την επικρατούσα νοοτροπία και κουλτούρα από την πλευρά τόσο των πολιτικών, όσο και των πολιτών. Ενθαρρυντικό όμως είναι το γεγονός ότι σε λιγότερο από δεκαπέντε έτη, η Ελλάδα, παρά τις όποιες αστοχίες, αδυναμίες και ελλείμματα εφαρμογής, έχει αναλάβει πληθώρα δράσεων θεσπίζοντας καίριες ρυθμίσεις στον τομέα της Καλής Νομοθέτησης.

Αν και σε πρώτη ανάγνωση, η νέα νομοπαρασκευαστική διαδικασία φαίνεται να είναι πιο χρονοβόρα σε σχέση με το πρότερο θεσμικό πλαίσιο, εντούτοις η πολυπλοκότητα, ιδιαιτερότητα και μη προβλεψιμότητα του σύγχρονου περιβάλλοντος επιτάσσει την ενδελεχή καταγραφή, μελέτη, σύνθεση, ανάλυση, εκτίμηση και στάθμιση όσο το δυνατόν περισσότερων στοιχείων, παραγόντων και κριτηρίων προκειμένου οι επικείμενες ρυθμίσεις να επιτελέσουν το σκοπό τους. Ειδικότερα, η «επιπόλαιη» νομοθέτηση συνεπάγεται δυσχερή εφαρμογή και συνακόλουθη ανάδυση νέων προβλημάτων που, με τη σειρά τους, οδηγούν στην ανάγκη θέσπισης διορθωτικών μέτρων και νέων ρυθμίσεων. Αποτέλεσμα είναι η διαιώνιση του φαύλου κύκλου της πολυνομίας και κακονομίας αφού, εν τέλει, δαπανάται σημαντικά περισσότερος χρόνος και αναπόφευκτα επιβαρύνονται πολλαπλώς τα κυβερνητικά και διοικητικά όργανα, οι πολίτες και οι επιχειρήσεις.

Εκ των ανωτέρω, καθίσταται πρόδηλο ότι η εύρυθμη υλοποίηση της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης αποτελεί ικανή και αναγκαία συνθήκη για κάθε ευνομούμενη πολιτεία προκειμένου να εδραιωθεί ένα σύγχρονο, ουσιαστικό κράτος δικαίου, να διασφαλιστεί το δημόσιο συμφέρον, να προαχθούν τα ανθρώπινα δικαιώματα και να ενισχυθεί η κοινωνική συνοχή, ευημερία και αλληλεγγύη. Επομένως, η πιστή υιοθέτηση των αρχών και η ορθή εφαρμογή των εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης δεν συνιστά απλώς νομική, πολιτική και κοινωνική υποχρέωση αλλά αποτελεί, πάνω από όλα, ηθική επιταγή.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

Πρωτογενείς Πηγές

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

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

Απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων (ΦΕΚ Α΄ 81 / 10.4.2020)
Τροποποίηση διατάξεων του Κανονισμού της Βουλής, Μέρος Κοινοβουλευτικό (ΦΕΚ 106 / Α΄ / 24.6.1987) και Μέρος Β΄ (ΦΕΚ 51 / Α΄ / 10.4.1997), όπως ισχύουν.

Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (2009α). *Οδηγίες για την σύνταξη των προσχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων.*

Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (2009β). *Πρακτικές οδηγίες για την κατάρτιση των νομοσχεδίων.*

Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων (2013). *Εγχειρίδιο Εναρμόνισης - Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα.*

Εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ190 (2006) «*Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων*».

Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης».

Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης».

Κανονισμός της Βουλής (Μέρος Κοινοβουλευτικό).

Νόμος 3845/2010 (ΦΕΚ Α΄ 65 / 6.5.2010) *Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.*

Νόμος 3861/2010 (ΦΕΚ Α΄ 112 / 13.7.2010) Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις.

Νόμος 4048/2012 (ΦΕΚ Α΄ 34 / 23.2.2012) Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης.

Νόμος 4109/2013 (ΦΕΚ Α΄ 16 / 23.1.2013) Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις.

Νόμος 4622/2019 (ΦΕΚ Α΄ 133 / 7.8.2019) Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.

Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (2012). Γνώμη επί του σχεδίου νόμου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης».

Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020α). Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας.

Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020β). Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης.

Προεδρικό Διάταγμα 32/2004 (ΦΕΚ Α΄ 28 /6.2.2004) Σύσταση και Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης.

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

Σύνταγμα της Ελλάδας (όπως μεταφέρθηκε στη δημοτική γλώσσα με το Β΄ Ψήφισμα της 6ης Μαρτίου 1986 της ΣΤ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων και όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001 της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, το Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 της Η΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων και το Ψήφισμα της 25ης Νοεμβρίου 2019 της Θ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, που δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ Α΄ 187 / 28.11.2019).

Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2012). *Ελληνικό Σχέδιο Δράσης: Πρωτοβουλία Συνεργασίας για την Ανοιχτή Διακυβέρνηση.*

Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2017). *Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2017-2019.*

Βιβλία

Δημητρόπουλος, Α. (2004). *Γενική Συνταγματική Θεωρία, τόμ. Α΄.* Αθήνα - Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Καρκατσούλης, Π. (2008). «Η προϊούσα έκπτωση της νομοθετικής λειτουργίας στην Ελλάδα» στο **Κοντιάδης, Ξ. και Ανθόπουλος, Χ. (επιμ.),** *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος.* Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

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

Καρκατσούλης, Π. (2011β). «Η πολιτική Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα» στο **Κοντιάδης, Ξ. και Σπυρόπουλος Φ. (επιμ.),** *Το μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου: Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις.* Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης

Μακρυδημήτρης, Α. (2013). *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης - Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης.* Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μακρυδημήτρης, Α. (2013). *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης - Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης.* Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μακρυδημήτρης, Α. και Μιχαλόπουλος, Ν., επιμ. (2000). *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1988.* Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Μαντζούφας, Π. (2018). *Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου.* Αθήνα: Εκδόσεις Ευρασία.

Σκουρής, Β. (1987). *Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας: Καλύτερο δίκαιο με λιγότερους νόμους.* Αθήνα - Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Εργασίες

Αράπης, Α. (2011). *Εθνική νομοθεσία και καλές πρακτικές για τη μείωση του διοικητικού φόρτου στις επιχειρήσεις.* Μεταπτυχιακή Εργασία, Διατμηματικό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δημόσια Διοίκηση Ολικής Ποιότητας», Πανεπιστήμιο Μακεδονίας.

Βεργαδή, Η., (2015). *Για μια πληρέστερη ενσωμάτωση της έξυπνης νομοθεσίας στον ευρύτερο νομοθετικό κύκλο - Η ελληνική περίπτωση.* Τελική Εργασία, Τμήμα Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Ποντίκη, Σ. (2017). *Οι αρχές της Καλής Νομοθέτησης και η εφαρμογή τους από την Ελληνική Βουλή.* Μεταπτυχιακή Εργασία, Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ», Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Διαδικτυακές Πηγές

Αργυρός, Α. (2015). *«Πολυνομία, κακονομία, ανομία και τα τρία κακά της μοίρας μας».* Διαθέσιμο στο <https://www.news247.gr/gnomes/antwnhs-argyros/polynomia-kakonomia-anomia-kai-ta-tria-kaka-tis-moiras-mas.6380260.html> (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

Καρκατσούλης, Π., Σαραβάκος, Κ. και Στεφοπούλου Ε. (2018). *Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης.* Αθήνα: Εκδόσεις Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών «Μάρκος Δραγούμης». Διαθέσιμο στο <https://www.kefim.org/deiktis-poiotitas-nomothetisis/> (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

Μαντζούφας, Π. (2017). *Επιπτώσεις της κακής νομοθέτησης στα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών και στην οικονομία.* Πρακτικά Συνεδρίου που διεξήχθη στην Αίθουσα Γερουσίας της Βουλής των Ελλήνων στις 28-29 Απριλίου 2017 με θέμα: «Η Καλή Νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μίας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας». Διαθέσιμο στο <https://www.law.auth.gr/el/anti-corruption/7342> (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

Παπαδοπούλου, Α. (2015). *Συνταγματικό Δίκαιο.* Ηλεκτρονικές Εκδόσεις Κάλλιπος. Διαθέσιμο στο <https://repository.kallipos.gr/handle/11419/4277> (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

Παυλόπουλος, Π. (2016). Ομιλία με θέμα «Το κράτος δικαίου στον αστερισμό μιας αναστρέψιμης παρακμής». Διαθέσιμο στο <https://www.tovima.gr/2016/03/17/politics/pr-payloroylos-polynomia-kai-kakonomia-oi-pliges-toy-kratoys-dikaioy> (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

Σωτηρόπουλος, Α. και Χριστόπουλος, Α. (2017). *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις διαNEOσις (Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης). Διαθέσιμο στο <https://www.dianeosis.org/research/polynomia-kai-kakonomia> (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

Εκπαιδευτικό υλικό διαθέσιμο στην ηλεκτρονική πλατφόρμα <https://eclass.ekdd.gr/esdda> της (Ε.Σ.Σ.Δ.Α.)

Ασημάκης, Σ. και Κορομηλάς Η. (2015). Παρουσίαση με τίτλο «Αιτιολογική και Εισηγητική Έκθεση» στο πλαίσιο του μαθήματος «Η Καλή Νομοθέτηση στην πράξη: Σύνταξη ρυθμιστικών και συνοδευτικών κειμένων».

Θωμόπουλος, Ε. (2020). Εκπαιδευτικό εγχειρίδιο εργαστηρίου νομοτεχνικής προετοιμασίας και επεξεργασίας κανονιστικών ρυθμίσεων.

Νταλάκου, Β. (2019). 1^η Παρουσίαση του μαθήματος «Η Καλή Νομοθέτηση στην πράξη: Σύνταξη ρυθμιστικών και συνοδευτικών κειμένων».

Στεφοπούλου, Ε. και Δραμαλιώτη, Ε. (2018). Εκπαιδευτικό εγχειρίδιο του μαθήματος «Η Καλή Νομοθέτηση στην πράξη: Σύνταξη ρυθμιστικών και συνοδευτικών κειμένων».

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

Better Regulation Task Force (2005). *Regulation - Less is More: Reducing Burdens, Improving Outcomes. A BRTF Report to the Prime Minister*. London. Διαθέσιμο στο https://www.regulation.org.uk/library/2005_less_is_more.pdf (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

European Commission, COM 97 (2005). *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*. Brussels. Διαθέσιμο στο <https://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0097:FIN:EN:PDF (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

European Commission, COM 215 (2015). *Better Regulation for Better Results - An EU Agenda.* Strasbourg. Διαθέσιμο στο <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-215-EN-F1-1.PDF> (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

Hatzis, A. and Nalpantidou, S. (2007). *From Nothing to Too Much: Regulatory Reform in Greece.* Διαθέσιμο στο: <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Greece-From-Nothing-to-Too-Much-RIA-Hatzis-2008.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

OECD (2001). *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Greece.* Paris: OECD Publishing. Διαθέσιμο στο <https://www.oecd.org/greece/2475366.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

OECD (2010). *Better Regulation in Europe: Greece.* Paris: OECD Publishing. Διαθέσιμο στο http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/BetterRegulationinEurope_Greece_with%20cover.pdf (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

OECD (2014). *Measurement and Reduction of Administrative Burdens in Greece: An Overview of 13 Sectors.* Paris: OECD Publishing. Διαθέσιμο στο <https://www.oecd.org/regreform/measurement-and-reduction-of-administrative-burdens-in-greece.htm> (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

OECD (2020). *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy - Regulatory Impact Assessment.* Paris: OECD Publishing. Διαθέσιμο στο <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en> (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

Ιστοσελίδες

Ιστοσελίδα της «Ανοικτής Διακυβέρνησης» (Ηλεκτρονικής Διαβούλευσης): <http://www.opengov.gr> (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

Ιστοσελίδα της Βουλής των Ελλήνων: <https://www.hellenicparliament.gr> (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

Ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων: <https://gslegal.gov.gr> (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

Ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων αναφορικά με την Καλή Νομοθέτηση: https://gslegal.gov.gr/?page_id=45 (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

Ιστοσελίδα του Εθνικού Τυπογραφείου: <http://www.et.gr> (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

Ιστοσελίδα του Προγράμματος «Διαύγεια»: <https://diavgeia.gov.gr> (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

Ιστοσελίδα της Προεδρίας της Κυβέρνησης: <https://primeminister.gr/primeminister/proedria-tis-kivernisis> (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

Ιστοσελίδα οδηγιών και εργαλειοθήκης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφορικά με την Καλή Νομοθέτηση (Better Regulation Guidelines and Toolbox): https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

Ιστοσελίδα στόχων και δράσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφορικά με την Καλή Νομοθέτηση: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

Ιστοσελίδα του Ο.Ο.Σ.Α. αναφορικά με την πορεία της Καλής Νομοθέτησης στα κράτη - μέλη της Ε.Ε.: <http://www.oecd.org/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-9789264311732-en.htm> (τελευταία πρόσβαση: 19/09/2020).

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α΄ : Οι σχετικές με την Καλή Νομοθέτηση
διατάξεις του ν. 4622/2019**

Άρθρο 22: Αποστολή της Προεδρίας της Κυβέρνησης

1. Αποστολή της Προεδρίας της Κυβέρνησης είναι η υποστήριξη του Πρωθυπουργού στην ενάσκηση των κατά το Σύνταγμα καθηκόντων του, ώστε να διασφαλίζεται η συνοχή και η αποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου.

2. Στο πλαίσιο αυτό η Προεδρία της Κυβέρνησης: (α) συντονίζει τον σχεδιασμό και παρακολουθεί την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου, επιλύοντας διαφορές μεταξύ συναρμοδίων υπηρεσιών, όπου αυτές αναφύονται, ώστε να επιτυγχάνονται οι στόχοι της κυβερνητικής πολιτικής, (β) λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης, (γ) σχεδιάζει και υλοποιεί την επικοινωνιακή στρατηγική της Κυβέρνησης και μεριμνά για την έγκαιρη ενημέρωση της κοινής γνώμης και (δ) υποστηρίζει το Υπουργικό Συμβούλιο, τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα και τις λοιπές διυπουργικές ομάδες κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

Άρθρο 25: Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων

1. Αποστολή της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων είναι η διασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, η αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης, καθώς και η υποστήριξη του Υπουργικού Συμβουλίου και των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων.

2. Για την εκτέλεση της αποστολής της, η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων: (α) αναλαμβάνει την τελική νομοτεχνική επεξεργασία όλων των νομοσχεδίων της Κυβέρνησης πριν αυτά κατατεθούν στη Βουλή, (β) μεριμνά για την έγκαιρη δημοσίευση κάθε νόμου ή κανονιστικής πράξης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, (γ) συντονίζει κάθε δράση κωδικοποίησης και αναμόρφωσης του δικαίου, (δ) συντονίζει την εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της Καλής Νομοθέτησης, (ε) υποστηρίζει νομικά στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της τον Πρωθυπουργό, την Προεδρία της Κυβέρνησης και την Κυβέρνηση, (στ) συνεργάζεται με τις υπηρεσίες της Βουλής για θέματα που άπτονται των σχέσεων Κυβέρνησης-Βουλής και (ζ) διενεργεί όλες τις απαραίτητες ενέργειες για την εφαρμογή των διατάξεων περί δεοντολογίας και αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων για τα κυβερνητικά στελέχη, όπως αυτά ρυθμίζονται στο Κεφάλαιο Α' του Μέρους Δ' του παρόντος, κατά το μέρος των αρμοδιοτήτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ' (άρθρα 57-64)

Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία και Καλή Νομοθέτηση

Άρθρο 57: Ορισμοί

1. Για τους σκοπούς του παρόντος Κεφαλαίου: (α) Ρύθμιση είναι κάθε νομοσχέδιο, προσθήκη ή τροπολογία και κάθε πράξη ή απόφαση, η οποία περιέχει γενικούς και απρόσωπους κανόνες δικαίου. (β) Καλή Νομοθέτηση είναι η πολιτική διαμόρφωσης αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους. (γ) Ρυθμιστική διακυβέρνηση είναι ο ρυθμιστικός προγραμματισμός και η τήρηση των αρχών Καλής Νομοθέτησης κατά τη σύνταξη, θέσπιση και εφαρμογή των ρυθμίσεων, καθώς και η λήψη μέτρων πολιτικής για την προώθησή τους. (δ) Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης είναι το έγγραφο στο οποίο αποτυπώνεται η αναγκαιότητα της ρύθμισης, καθώς και το σύνολο των οικονομικών, κοινωνικών και άλλων συνεπειών.

2. Αρμόδια υπηρεσία για τον αποτελεσματικό συντονισμό και εφαρμογή της ρυθμιστικής διακυβέρνησης είναι η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων με την επιφύλαξη ειδικής διάταξης.

Άρθρο 58: Αρχές Καλής Νομοθέτησης

1. Η ποιότητα των ρυθμίσεων διασφαλίζεται με την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης, όπως είναι ιδίως: (α) η αναλογικότητα (καταλληλότητα, αναγκαιότητα, εύλογη σχέση μέσου και σκοπού), (β) η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, (γ) η αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων ή ρυθμίσεων που αποκλίνουν από τη γενική πολιτική, (δ) η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της ρύθμισης, (ε) η διαφάνεια μέσω της προσβασιμότητας στις ρυθμίσεις και της δυνατότητας υποβολής προτάσεων σχετικών με αυτές, κατά το στάδιο της κατάρτισης και της αξιολόγησης της εφαρμογής τους (ανοιχτή διαδικασία), (στ) η επικουρικότητα και λογοδοσία μέσω του σαφούς προσδιορισμού των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής των ρυθμίσεων, (ζ) η ασφάλεια δικαίου, (η) η ισότητα των φύλων, (θ) η δημοκρατική νομιμοποίηση.

2. Οι αρχές της καλής νομοθέτησης εφαρμόζονται: (α) κατά την κατάρτιση σχεδίων και προτάσεων νόμων, καθώς και κανονιστικών πράξεων, (β) κατά την αξιολόγηση των νόμων και των κανονιστικών πράξεων, (γ) κατά την απλούστευση, την αναμόρφωση και την κωδικοποίηση των ρυθμίσεων.

3. Κατά την ενσωμάτωση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ελληνική έννομη τάξη, τα όργανα ενσωμάτωσης μεριμνούν για: (α) την έγκαιρη εναρμόνιση, (β) την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης και των ειδικών κανόνων σύνταξης του άρθρου 59.

Άρθρο 59: Ειδικοί κανόνες σύνταξης νομοσχεδίων

1. Εξουσιοδοτικές διατάξεις, κατά το μέρος και με τον τρόπο που επιτρέπονται από το ισχύον Σύνταγμα, θεσπίζονται μόνο εάν ο σκοπός της εξουσιοδότησης δεν μπορεί να επιτευχθεί με τη χρήση υφιστάμενων εξουσιοδοτήσεων. Εφόσον το νομοσχέδιο προβλέπει την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων ή άλλων κανονιστικών πράξεων μέσα σε αποκλειστική προθεσμία και η Προεδρία της Κυβέρνησης το κρίνει αναγκαίο, δεν εισάγεται στο Υπουργικό Συμβούλιο για συζήτηση, αν δεν συνοδεύεται από τα προσχέδια αυτών των πράξεων και από χρονοδιάγραμμα εφαρμογής.

2. Οι διατάξεις που ρυθμίζουν θέματα που προκύπτουν από τη μεταβολή της νομοθεσίας (μεταβατικές διατάξεις) τίθενται σε αυτοτελές άρθρο. Οι μεταβατικές διατάξεις δεν επιτρέπεται να τίθενται στο ίδιο άρθρο με τις διατάξεις του νομοσχεδίου που έχουν πάγιο χαρακτήρα.

3. Σε περίπτωση νομοθετικής μεταβολής, κατά την οποία αντικαθίστανται, τροποποιούνται, προστίθενται ή παρεμβάλλονται άρθρα, παράγραφοι, λέξεις ή καταργούνται ισχύουσες διατάξεις, αναφέρεται ολόκληρο το άρθρο ή Κεφάλαιο, όπως διαμορφώνεται τελικά. Επίσης, δεν επιτρέπονται: (α) η αόριστη παραπομπή σε άλλες διατάξεις, οι οποίες πρέπει να αναφέρονται ρητά και συγκεκριμένα και (β) οι παρεκκλίσεις από πάγιες ή πρόσφατες διατάξεις χωρίς αποχρώντα λόγο.

4. Σε περίπτωση συνολικής ρύθμισης ενός θέματος, διατυπώνεται το σύνολο των σχετικών διατάξεων και οι καταργούμενες διατάξεις αναφέρονται ρητά σε αυτοτελές άρθρο, στο τέλος του νομοσχεδίου.

5. Εντός πέντε (5) μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων συντάσσει Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, το οποίο εγκρίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της και στο οποίο περιλαμβάνονται όλες οι αναγκαίες διαδικασίες για την τήρηση των αρχών του παρόντος Κεφαλαίου. Κανένα σχέδιο νόμου, προεδρικό διάταγμα ή άλλη κανονιστική πράξη δεν υποβάλλεται στην Προεδρία της Κυβέρνησης εάν δεν ικανοποιεί τα κριτήρια του Εγχειριδίου.

Άρθρο 60: Έναρξη ισχύος ρυθμίσεων

1. Η έναρξη ισχύος των ρυθμίσεων πρέπει να καταχωρίζεται πάντοτε σε ιδιαίτερο άρθρο. Αν για ορισμένες διατάξεις ορίζεται διαφορετικά σε σχέση με τις λοιπές διατάξεις χρόνος έναρξης της ισχύος τους, αυτό πρέπει να ορίζεται ρητώς σε αυτοτελή και αριθμημένη παράγραφο, με μνεία της σχετικής διάταξης και του χρόνου έναρξης της ισχύος της.

2. Σε κάθε περίπτωση, κάθε ρύθμιση που επιβαρύνει καθ' οιονδήποτε τρόπο την επιχειρηματική δραστηριότητα τίθεται σε ισχύ είτε την πρώτη Ιανουαρίου είτε την πρώτη Ιουλίου εκάστου έτους. Ο καθορισμός της έναρξης ισχύος κάθε ρύθμισης του προηγούμενου εδαφίου πρέπει πάντως να διασφαλίζει τον απαραίτητο χρόνο προσαρμογής στις νέες ρυθμίσεις, ο οποίος δεν μπορεί να είναι λιγότερος από δύο (2) μήνες.

3. Από τις ρυθμίσεις της προηγούμενης παραγράφου επιτρέπεται εξαίρεση κατά την κρίση της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, στις περιπτώσεις: (α) ρυθμίσεων, η άμεση ισχύς των οποίων επιβάλλεται για την αντιμετώπιση εξαιρετικά επείγουσών αναγκών, (β) ρυθμίσεων οι οποίες ενσωματώνουν στην ελληνική έννομη τάξη ευρωπαϊκές ή διεθνείς υποχρεώσεις. Η συνδρομή των προϋποθέσεων των ανωτέρω εξαιρετικών περιπτώσεων πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς.

Άρθρο 61: Διαβούλευση

1. Η διαβούλευση επιτυγχάνεται με τη δημοσιοποίηση, με πρόσφορα μέσα, της σχεδιαζόμενης ρύθμισης, με σκοπό την έγκαιρη ενημέρωση και συμμετοχή σε αυτήν κάθε ενδιαφερομένου. Υπόχρη για την κίνηση της διαδικασίας διαβούλευσης είναι η Προεδρία της Κυβέρνησης, σε συνεργασία με την αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου που έχει τη νομοθετική πρωτοβουλία.

2. Η διαβούλευση επί των νομοσχεδίων γίνεται και μέσω του δικτυακού τόπου www.opengov.gr και διαρκεί δύο (2) εβδομάδες. Κατά τη φάση της διαβούλευσης αναρτάται στον δικτυακό τόπο προσχέδιο των διατάξεων του νομοσχεδίου καθώς και μία προκαταρκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης και παρέχεται η δυνατότητα κατ' άρθρον σχολιασμού.

3. Η διαβούλευση μπορεί να συντημηθεί μέχρι μία (1) εβδομάδα ή να επιμηκυνθεί για μία (1) ακόμη εβδομάδα, με εισήγηση του οικείου Υπουργού και έγκριση της Προεδρίας της Κυβέρνησης, για επαρκώς τεκμηριωμένους λόγους, οι οποίοι αναφέρονται στην έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που συνοδεύει τη ρύθμιση.

4. Η Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου συντάσσει έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης, στην οποία παρουσιάζονται ομαδοποιημένα τα σχόλια και οι προτάσεις όσων έλαβαν μέρος στη διαβούλευση και τεκμηριώνεται η ενσωμάτωσή τους ή μη στις τελικές διατάξεις. Η έκθεση εντάσσεται στην τελική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του άρθρου 62 του παρόντος και συνοδεύει τη ρύθμιση κατά την κατάθεσή της στη Βουλή, αναρτάται στον δικτυακό τόπο στον οποίον έλαβε χώρα η διαβούλευση και αποστέλλεται με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο στις ηλεκτρονικές διευθύνσεις από τις οποίες προήλθαν τα σχόλια.

Άρθρο 62: Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης

1. Κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία, καθώς και κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας, συνοδεύεται από Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (εφεξής Ανάλυση).

2. Η Ανάλυση συμπεριλαμβάνει τις εξής ενότητες: (α) την αιτιολογική έκθεση του άρθρου 74 παράγραφος 1 του Συντάγματος, η οποία πρέπει ιδιαιτέρως να συμπεριλαμβάνει τον εντοπισμό και οριοθέτηση του προβλήματος που η ρύθμιση επιδιώκει να επιλύσει, τη διατύπωση συγκεκριμένων σαφών και χρονικά οριοθετημένων και κατά το δυνατόν μετρήσιμων, στόχων που επιδιώκονται με τη ρύθμιση και τους λόγους για τους οποίους δεν είναι δυνατή η επίτευξή τους χωρίς την ύπαρξη αυτής, (β) την έκθεση του άρθρου 75 παράγραφοι 1 και 2 του Συντάγματος από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, η οποία προσδιορίζει τη δημοσιονομική επίπτωση επί του Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης από τις διατάξεις της ρύθμισης, κατόπιν αξιολόγησης της εισήγησης του οικείου Προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου, με βάση το άρθρο 24 παράγραφος 5 του ν. 4270/2014 όπως ισχύει, (γ) την ειδική έκθεση του άρθρου 75 παράγραφος 3 του Συντάγματος στην περίπτωση νομοσχεδίων που συνεπάγονται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων, (δ) την έκθεση γενικών συνεπειών στην οποία αναλύονται οι συνέπειες της ρύθμισης, δηλαδή οφέλη, κόστος και κίνδυνοι, στις εξής θεματικές: (αα) θεσμοί, δημόσια διοίκηση και διαφάνεια, (ββ) αγορά, οικονομία και ανταγωνισμός, (γγ) κοινωνία και κοινωνικές ομάδες, (δδ) φυσικό, αστικό και πολιτιστικό περιβάλλον, (εε) νησιωτικότητα, (ε) την έκθεση διαβούλευσης, η οποία παρουσιάζει τη διαδικασία και τα αποτελέσματα της διαβούλευσης κατά τον σχεδιασμό της ρύθμισης, (στ) την έκθεση νομιμότητας, η οποία εστιάζει στη συνταγματικότητα των διατάξεων και τη συμφωνία τους με το ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο και με τις ευρωπαϊκές και διεθνείς συνθήκες, (ζ) τον πίνακα τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων και (η)

την έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης, η οποία συμπεριλαμβάνει τον σαφή προσδιορισμό των οργάνων της διοίκησης που είναι αρμόδια για την εφαρμογή της ρύθμισης, καθώς και το χρονοδιάγραμμα έκδοσης των προβλεπόμενων κανονιστικών πράξεων.

3. Όλα τα απαραίτητα δεδομένα που αφορούν και τεκμηριώνουν την προτεινόμενη ρύθμιση, ιδίως στατιστικά, οικονομικά, περιβαλλοντικά και χωρικά πρέπει να παρέχονται σε ανοιχτή και επεξεργάσιμη μορφή.

4. Η Ανάλυση ενσωματώνει όλες τις γνώμες και τα πορίσματα των αρμοδίων υπηρεσιών και ανεξάρτητων αρχών στην έκθεση γενικών συνεπειών της περίπτωσης (δ) της παραγράφου 2, οι οποίες έχουν ζητηθεί, είτε από το επισπεύδον Υπουργείο είτε από την Προεδρία της Κυβέρνησης.

5. Εντός πέντε (5) μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών θεμάτων συντάσσει και δημοσιεύει υπόδειγμα Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, καθώς και εγχειρίδιο για την ορθή συμπλήρωσή της, τα οποία διανέμει σε όλες τις αρμόδιες υπηρεσίες.

Άρθρο 63: Νομοπαρασκευαστική διαδικασία Σχεδίων Νόμων και Κανονιστικών Πράξεων

1. Η νομοπαρασκευαστική διαδικασία ξεκινά με πρωτοβουλία του αρμοδίου Υπουργού, στο πλαίσιο του ετήσιου ρυθμιστικού προγραμματισμού του Υπουργείου του, σύμφωνα με το άρθρο 50 του παρόντος. Ο Υπουργός δύναται να υποβάλει στην Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων: (α) προσχέδιο νόμου και προκαταρκτική ανάλυση συνεπειών ρύθμισης η οποία συμπεριλαμβάνει τα στοιχεία του άρθρου 62 που κρίνει αναγκαία ή (β) τις κατευθυντήριες γραμμές του σχεδίου νόμου μαζί με όποιο στοιχείο θεωρεί αναγκαίο να συμπεριληφθεί στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης.

2. Κάθε σχέδιο νόμου ή κατευθυντήριες γραμμές σύμφωνα με την προηγούμενη παράγραφο υποβάλλονται στην Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου προκειμένου να τα αποστείλει στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, για να εκκινήσει η νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Στην ως άνω Υπηρεσία υποβάλλεται και κάθε κανονιστική πράξη προκειμένου όσες από αυτές έχουν μείζονα οικονομική ή κοινωνική σημασία, σύμφωνα με την κρίση της Υπηρεσίας Συντονισμού, να υποβληθούν στην ως άνω Γενική Γραμματεία.

3. Η Προεδρία της Κυβέρνησης, συστήνει νομοπαρασκευαστική Επιτροπή, στην οποία συμμετέχουν στελέχη του αρμόδιου Υπουργείου και στελέχη της Προεδρίας της Κυβέρνησης. Στη νομοπαρασκευαστική Επιτροπή μπορούν να συμμετέχουν και σύμβουλοι ή συνεργάτες του αρμόδιου Υπουργού ή Υπουργών με συναρμοδιότητα, ιδιώτες – εμπειρογνώμονες, καθώς και μέλη Δ.Ε.Π. ή μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ) με εξειδίκευση πάνω στο αντικείμενο της ρύθμισης.

4. Η νομοπαρασκευαστική Επιτροπή έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες: (α) συντάσσει το τελικό σχέδιο νόμου, σύμφωνα με τις αρχές της Καλής Νομοθέτησης και τις κατευθυντήριες οδηγίες του αρμόδιου Υπουργείου, (β) διενεργεί αξιολόγηση του προσχεδίου νόμου και της προκαταρκτικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, ιδιαιτέρως σε ό,τι αφορά τη συμφωνία τους με την ευρύτερη κυβερνητική πολιτική και τους τιθέμενους από την Κυβέρνηση στόχους, την τήρηση της συνταγματικότητας, νομιμότητας και την τήρηση των νομοτεχνικών κανόνων, καθώς και την ορθή και πλήρη συμπλήρωση της προκαταρκτικής ανάλυσης.

5. Σε περίπτωση που η νομοπαρασκευαστική Επιτροπή θεωρήσει χρήσιμη ή απαραίτητη τη συμμετοχή ή τη γνωμοδότηση αρμοδίων υπηρεσιών του Δημοσίου για θέματα που σχετίζονται με τα αντικείμενα των ρυθμίσεων δύναται να καλέσει στελέχη από τις υπηρεσίες αυτές σε ακρόαση ή να αποστείλει το κείμενο του σχεδίου νόμου σε αυτές, προκειμένου να διατυπώσουν τις απόψεις τους. Οι απόψεις των υπηρεσιών αυτών οφείλουν να αποτυπώνονται στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης.

6. Όταν ολοκληρωθούν η σύνταξη του σχεδίου νόμου και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, αναρτώνται στον ιστότοπο oregon.gr για να πραγματοποιηθεί η τελική διαβούλευση σύμφωνα με το άρθρο 61 του παρόντος.

7. Εντός μίας (1) εβδομάδας από το πέρας της διαβούλευσης της παραγράφου 6, η αρμόδια νομοπαρασκευαστική επιτροπή ετοιμάζει το τελικό σχέδιο νόμου και την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης με ενσωματωμένα τα συμπεράσματα της διαβούλευσης και τα παραδίδει στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

8. Ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων υποβάλλει στην Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας τα κείμενα, για αξιολόγηση. Εφόσον, το σχέδιο νόμου και η Ανάλυση πληρούν όλα τα κριτήρια του παρόντος, η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας γνωμοδοτεί

θετικά. Στην περίπτωση αυτή και μετά από την υπογραφή των συναρμόδιων Υπουργών, το σχέδιο νόμου και η Ανάλυση κατατίθενται στη Βουλή, με μέριμνα του Γενικού Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Σε αντίθετη περίπτωση, η Επιτροπή επιστρέφει το σχέδιο νόμου και την Ανάλυση στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, η οποία οφείλει να ενσωματώσει τις παρατηρήσεις του πρακτικού της Επιτροπής εντός τριών (3) ημερών, προκειμένου να υπογραφεί από τους συναρμόδιους Υπουργούς και να κατατεθεί στη Βουλή. Το πρακτικό υπογράφεται από όλα τα μέλη της Επιτροπής τα οποία πλειοψήφησαν, ενώ σημειώνονται και οι διαφορές της μειοψηφίας.

9. Η διαδικασία των παραγράφων 1 έως 8 δεν εφαρμόζεται, όταν πρόκειται για επείγοντα ή κατεπείγοντα νομοσχέδια, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 109 και 110 του Κανονισμού της Βουλής, καθώς και για τις περιπτώσεις των νομοσχεδίων που ψηφίζονται χωρίς ή με περιορισμένη συζήτηση κατά το άρθρο 108 του Κανονισμού της Βουλής.

Άρθρο 64: Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας

1. Συστήνεται Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, ως ανεξάρτητο, διεπιστημονικό, γνωμοδοτικό όργανο.

2. Η Επιτροπή αξιολογεί και γνωμοδοτεί προς τον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, σχετικά με την εφαρμογή και τήρηση των αρχών της Καλής Νομοθέτησης στα σχέδια νόμων, υπουργικών τροπολογιών, πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, κανονιστικών διαταγμάτων, πριν από την αποστολή τους στο Συμβούλιο της Επικρατείας, κανονιστικών υπουργικών αποφάσεων καθώς και των Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης, που παραπέμπονται σε αυτήν από τον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

3. Ειδικότερα, στο πλαίσιο της παραπάνω αξιολόγησης η Επιτροπή: (α) διερευνά τη συνταγματικότητα των προτεινόμενων ρυθμίσεων και τη συμβατότητά τους με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το διεθνές δίκαιο, ιδιαίτερα δε, με τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ε.Σ.Δ.Α.), όπου αυτό απαιτείται, (β) ελέγχει την πληρότητα των υπό επεξεργασία ρυθμιστικών κειμένων, ιδίως αναφορικά με τις καταργούμενες ή τροποποιούμενες διατάξεις, εξετάζοντας παράλληλα τα συνοδευτικά τους έγγραφα, (γ) εξετάζει ζητήματα επικαλύψεων και συγκρούσεων των διατάξεων των υπό επεξεργασία ρυθμιστικών κειμένων με διατάξεις του ισχύοντος δικαίου, (δ) αξιολογεί την

ποιότητα των Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης σε ό,τι αφορά τις ποσοτικές και ποιοτικές τους διαστάσεις και τη ρεαλιστική αποτύπωση των μεγεθών, ποσοτικών ή ποιοτικών, που συμπεριλαμβάνονται σε αυτές.

4. Η Επιτροπή αποτελείται από Πρόεδρο, Αντιπρόεδρο, καθώς και εννέα (9) τακτικά μέλη, τα οποία είναι επιστήμονες εγνωσμένου κύρους και απολαμβάνουν ιδιαίτερης αναγνώρισης από την επιστημονική και επαγγελματική κοινότητα.

5. Ως Πρόεδρος της Επιτροπής ορίζεται επίτιμος δικαστικός λειτουργός ή σύμβουλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ή μέλος ΔΕΠ Νομικών Σχολών των Α.Ε.Ι. της Χώρας. Ως Αντιπρόεδρος, ορίζεται οικονομολόγος εγνωσμένου κύρους ή μέλος ΔΕΠ Οικονομικών Σχολών των Α.Ε.Ι. της Χώρας. Ο Πρόεδρος και Αντιπρόεδρος της Επιτροπής διορίζονται μετά από απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής με πλειοψηφία τριών πέμπτων (3/5) του όλου αριθμού των βουλευτών που λαμβάνεται, σύμφωνα με τις διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής.

6. Τα τακτικά μέλη της Επιτροπής ορίζονται ως εξής: (α) δύο (2) νομικοί επιστήμονες και δύο (2) οικονομολόγοι επιλέγονται από τον Πρόεδρο και τον Αντιπρόεδρο αντιστοίχως, (β) από έναν (1) νομικό επιστήμονα και έναν (1) οικονομολόγο, ορίζουν αντίστοιχα ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων και οι Γενικοί Γραμματείς Συντονισμού από κοινού και (γ) ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων ή στέλεχος της ίδιας Γενικής Γραμματείας, το οποίο ορίζεται από τον Γενικό Γραμματέα.

7. Η Επιτροπή στις συνεδριάσεις της μπορεί να καλεί επιστήμονες διεθνούς και εγνωσμένου κύρους, προκειμένου να γνωμοδοτήσουν επί θεμάτων στα οποία επιβάλλεται εξειδικευμένη επιστημονική γνωμοδότηση.

8. Με απόφαση του Πρωθυπουργού, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, διορίζονται τα μέλη της Επιτροπής και με όμοια απόφαση ρυθμίζεται κάθε άλλο θέμα σχετικό με την οργάνωση και λειτουργία της Επιτροπής. Ο καθορισμός της αποζημίωσης των μελών της Επιτροπής ορίζεται με απόφαση του αρμοδίου για θέματα προϋπολογισμού Υπουργού.

Άρθρο 104: Σύσταση κλάδου

1. Συστήνεται διυπουργικός κλάδος προσωπικού για την υποστήριξη ειδικών λειτουργιών των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 18 του παρόντος νόμου, ως

εξής: Κλάδος ΠΕ Επιτελικών Στελεχών της Διοίκησης με τις κάτωθι ειδικότητες: (α) Αναλυτών Δημοσίων Πολιτικών, (β) Νομοτεχνών και (γ) Αναλυτών Ψηφιακής Πολιτικής. Οι ειδικότητες του διϋπουργικού Κλάδου δύνανται να επικαιροποιούνται και να τροποποιούνται με απόφαση του αρμόδιου για θέματα δημόσιας διοίκησης Υπουργού.

3. Αντικείμενο εργασίας των υπαλλήλων της ειδικότητας Νομοτεχνών είναι η υποστήριξη της πολιτικής και διοικητικής ηγεσίας του φορέα στον οποίο υπηρετούν κατά τη σύνταξη, αξιολόγηση και τροποποίηση σχεδίων νόμων, κανονιστικών πράξεων και λοιπών συνοδευτικών εγγράφων, της αρμοδιότητας τους. Στο πλαίσιο αυτό, οι υπάλληλοι του κλάδου πρέπει να είσαι σε θέση: (α) να εφαρμόζουν τις αρχές και τα εργαλεία της Καλής Νομοθέτησης κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, (β) να συντάσσουν απλά και κατανοητά νομοθετικά και κανονιστικά κείμενα με μέριμνα για τη χαμηλότερη, δυνατή επιβάρυνση των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και τα συνοδευτικά αυτών κείμενα, (γ) να έχουν γνώση των καλών πρακτικών, στην Ελλάδα και διεθνώς, του τομέα πολιτικής που διαχειρίζονται, (δ) να γνωρίζουν τις τεχνικές απλούστευσης, κωδικοποίησης και αναμόρφωσης του δικαίου.

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β΄ : Οδηγός συμπλήρωσης της αιτιολογικής
έκθεσης**

| Α/Α Πεδίο υ | Ερώτημα πεδίου | Διευκρινίσεις | Οδηγίες συμπλήρωσης | Ενδεικτικό παράδειγμα ¹⁰ |
|-------------------|--|---|---|---|
| 1 | Ποιο ζήτημα αντιμετωπίζει η αξιολογούμενη ρύθμιση; | Στο πρώτο πεδίο εντοπίζεται και καταγράφεται το ζήτημα που επιδιώκει να αντιμετωπίσει η αξιολογούμενη ρύθμιση. | <ul style="list-style-type: none"> • Αποφυγή ιστορικής αναδρομής. • Απάντηση έως 100 λέξεις. | Με την αξιολογούμενη ρύθμιση επιδιώκεται η αποτελεσματικότερη καταπολέμηση φαινομένων αδιαφάνειας και διαφθοράς στον δημόσιο τομέα μέσω μίας ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής. |
| 2 | Γιατί αποτελεί πρόβλημα; | Σκοπός του πεδίου είναι να προσδιοριστούν οι λόγοι που επιβάλλουν την αντιμετώπιση του ζητήματος. | <ul style="list-style-type: none"> • Αναφορά στις συγκεκριμένες δυσμενείς συνέπειες που προκαλούνται ή θα προκληθούν στο μέλλον αν δεν ρυθμιστεί το θέμα. • Απάντηση έως 150 λέξεις. | Μέχρι σήμερα λειτουργούν περισσότερες της μίας υπηρεσίες με ποικίλο βαθμό ανεξαρτησίας. Η παράλληλη λειτουργία τους συνεπάγεται έλλειψη συντονισμού και αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων με αρνητικές συνέπειες στην αποτελεσματική επίδιωξη των στόχων τους. |
| 3 | Ποιους φορείς ή πληθυσμιακές ομάδες αφορά; | Σκοπός είναι να προσδιοριστούν οι φορείς (δημόσιες υπηρεσίες, επιχειρήσεις, λοιπά νομικά πρόσωπα ή νομικές οντότητες) ή οι πληθυσμιακές ομάδες στους οποίους αφορά άμεσα η αξιολογούμενη ρύθμιση. | <ul style="list-style-type: none"> • Καταγραφή της κατηγορίας ατόμων ή ομάδων ή φορέων που θα ωφεληθεί η εφαρμογή της ρύθμισης. • Αναφορά στον εκτιμώμενο αριθμό -εφόσον υπάρχει- ατόμων ή ομάδων ή φορέων που θα επηρεαστούν από την αξιολογούμενη ρύθμιση. • Ειδική αναφορά εάν η ρύθμιση αφορά σε συγκεκριμένες ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες. • Απάντηση έως 100 λέξεις. | Η αξιολογούμενη ρύθμιση αφορά άμεσα στους υπαλλήλους του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα και έμμεσα σε όλους τους πολίτες και τα νομικά πρόσωπα που συναλλάσσονται με το Δημόσιο. |

¹⁰ Τα παραδείγματα στα πεδία 1-3 αφορούν -ενδεικτικά- σε ζητήματα διαφάνειας στον δημόσιο τομέα και σχετίζονται με τη σύσταση της Ενιαίας Αρχής Διαφάνειας.

| Α/Α Πεδίο υ | Ερώτημα πεδίου | Διευκρινίσεις | Οδηγίες συμπλήρωσης | Ενδεικτικό παράδειγμα ¹¹ |
|-------------------|--|--|--|--|
| 4 | <p>Το εν λόγω ζήτημα έχει αντιμετωπιστεί με νομοθετική ρύθμιση στο παρελθόν; ΝΑΙ <input type="checkbox"/> ΟΧΙ <input type="checkbox"/></p> <p>Εάν ναι, ποιο είναι το ισχύον νομικό πλαίσιο που ρυθμίζει το ζήτημα.</p> | <p>Διευκρίνιση αν πρόκειται για πρωτογενή ρυθμιστική παρέμβαση ή για τροποποίηση υφιστάμενου πλαισίου.</p> <p>Σε περίπτωση θετικής απάντησης, επιδιώκεται η εξαντλητική καταγραφή υφιστάμενων διατάξεων, ώστε να προκύπτει το εύρος των αλλαγών που επέρχονται.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Επιλέγεται με X (<input checked="" type="checkbox"/>) το αντίστοιχο εικονίδιο (ναι ή όχι). • Η απάντηση είναι θετική εάν υπάρχουν ρυθμίσεις που τροποποιούνται, καταργούνται, συμπληρώνονται ή αντικαθίστανται από την αξιολογούμενη ρύθμιση. • Στην περίπτωση θετικής απάντησης να γίνει απλή παράθεση των σχετικών ρυθμίσεων με τη μορφή: «Αριθμός νομοθετήματος, αριθμός ΦΕΚ, σχετικό άρθρο, σχετική παράγραφος». • Στο πεδίο αυτό δεν αναγράφεται το περιεχόμενο των υφιστάμενων διατάξεων (βλ. κατωτέρω πεδίο 5 όπου γίνεται αυτή η καταγραφή). | <p><u>ΝΑΙ</u> <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>ΝΔ 400/1970 (Α' 10)</p> |
| 5 | <p>Γιατί δεν είναι δυνατό να αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο υφιστάμενης νομοθεσίας</p> <p>i) με αλλαγή προεδρικού διατάγματος, υπουργικής απόφασης ή άλλης κανονιστικής πράξης;</p> <p>ii) με αλλαγή διοικητικής πρακτικής συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας νέας ερμηνευτικής προσέγγισης της υφιστάμενης νομοθεσίας;</p> <p>iii) με διάθεση περισσότερων</p> | <p>Η ερώτηση αποσκοπεί στο να διαπιστωθεί εάν διερευνήθηκαν οι δυνατότητες αξιοποίησης του υφιστάμενου ρυθμιστικού πλαισίου, πριν προταθεί μια νέα ρυθμιστική παρέμβαση.</p> <p>Η αναφορά στη διοικητική πρακτική γίνεται γιατί σε ορισμένες περιπτώσεις τα προβλήματα οφείλονται όχι στις κείμενες διατάξεις αλλά στην εφαρμογή τους στην πράξη από τις αρμόδιες υπηρεσίες.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Για κάθε νομοθετική ρύθμιση που καταγράφηκε στο προηγούμενο πεδίο 4, θα πρέπει να παρατεθούν οι λόγοι για τους οποίους αυτή δεν καλύπτει τις απαιτήσεις του προβλήματος που περιγράφεται στο πεδίο 1. • Εφόσον οι υφιστάμενες νομοθετικές ρυθμίσεις περιλαμβάνουν εξουσιοδοτικές διατάξεις, θα πρέπει να παρατεθούν οι λόγοι για τους οποίους αυτές δεν παρέχουν επαρκές εξουσιοδοτικό πλαίσιο για την έκδοση των απαιτούμενων κανονιστικών πράξεων. • Καταγραφή τυχόν ανεπιτυχούς διερεύνησης δυνατοτήτων αλλαγής του τρόπου εφαρμογής της υφιστάμενης νομοθεσίας με νέες εγκυκλίους και οδηγίες. | <p>i) Η τροποποίηση επιβάλλεται από την ενωσιακή νομοθεσία (παρατίθεται σχετική αναφορά στο ευρωπαϊκό κανονιστικό κείμενο – Οδηγία, Κανονισμό).</p> <p>ii) Η κατάργηση της Επιτροπής Εποπτείας Ιδιωτικής Ασφάλισης (ΕΠ.Ε.Ι.Α) και η υπαγωγή της εποπτείας του ασφαλιστικού κλάδου στην Τράπεζα της Ελλάδος καθιστούν απαραίτητη τη ρύθμιση μέσω νόμου.</p> <p>iii) Προσπάθειες στο παρελθόν να λυθεί το πρόβλημα με πρόσληψη προσωπικού απέτυχαν και γι' αυτό κρίνεται σκόπιμο, ασφαλέστερο και με μικρότερο κόστος, να γίνουν θεσμικές αλλαγές.</p> |

11

Τα παραδείγματα των πεδίων 4-6 αφορούν -ενδεικτικά- σε ζητήματα της ιδιωτικής ασφάλισης.

| A/A Πεδίο υ | ανθρώπινων και υλικών πόρων; | • Απάντηση έως 150 λέξεις (συνολικά). | | |
|-------------------|---|---|--|---|
| | Ερώτημα πεδίου | Διευκρινίσεις | Οδηγίες συμπλήρωσης | Ενδεικτικό παράδειγμα ¹² |
| 6 | Έχετε λάβει υπόψη συναφείς πρακτικές; ΝΑΙ <input type="checkbox"/> ΟΧΙ <input type="checkbox"/> i) σε άλλη/ες χώρα/ες της ΕΕ ή του ΟΟΣΑ ii) σε όργανα της ΕΕ iii) σε διεθνείς οργανισμούς | Σκοπός του πεδίου είναι να γίνουν γνωστές συναφείς πρακτικές που αποδεδειγμένα φέρουν αποτελέσματα. | <ul style="list-style-type: none"> • Μη υποχρεωτικό πεδίο. • Επιλέγεται με X (<input checked="" type="checkbox"/>) το αντίστοιχο εικονίδιο (ναι ή όχι). • Η απάντηση είναι θετική μόνο εφόσον υπάρχουν συγκρίσιμες πρακτικές που έχουν εφαρμοστεί σε αντίστοιχες περιπτώσεις σε άλλες χώρες ή υπερεθνικά όργανα ή διεθνείς οργανισμούς. • Απάντηση έως 150 λέξεις (συνολικά). | Η αξιολογούμενη ρύθμιση επιλέγει την τάση της διεθνούς πρακτικής να ανατίθεται η εποπτεία της ιδιωτικής ασφάλισης στην κεντρική τράπεζα κάθε χώρας. |
| 7 | Σημειώστε ποιοι από τους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών επιδιώκονται με την αξιολογούμενη ρύθμιση | Επιδιώκεται η αντιστοίχιση των στόχων της αξιολογούμενης ρύθμισης με τους 17 στόχους που έχει θέσει ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών για τη βιώσιμη ανάπτυξη. | <ul style="list-style-type: none"> • Επιλέγεται με X (<input checked="" type="checkbox"/>) το αντίστοιχο εικονίδιο του στόχου. | <input checked="" type="checkbox"/> |
| 8 | Ποιοι είναι οι στόχοι της αξιολογούμενης ρύθμισης; i) βραχυπρόθεσμοι ii) μακροπρόθεσμοι | Περιγράφονται οι επιδιωκόμενοι με την αξιολογούμενη ρύθμιση στόχοι και γίνεται διάκριση, όπου συντρέχει περίπτωση, μεταξύ βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων στόχων. | <ul style="list-style-type: none"> • Η χρονική περίοδος αναφοράς των εννοιών «βραχυπρόθεσμο» και «μακροπρόθεσμο» διαφέρει ανάλογα με το αντικείμενο της αξιολογούμενης ρύθμισης και γι' αυτό εναπόκειται στον συντάκτη της Ανάλυσης ο συγκεκριμένος προσδιορισμός της διάκρισης. • Απάντηση έως 200 λέξεις. | Βραχυπρόθεσμος στόχος (προσεχής χειμερινή περίοδος) της παρούσας αξιολογούμενης ρύθμισης είναι η ενίσχυση της ασφάλειας εφοδιασμού της χώρας με πετρέλαιο τη χειμερινή περίοδο. Μακροπρόθεσμος στόχος (επόμενη πενταετία) της παρούσας αξιολογούμενης ρύθμισης είναι η βελτίωση της ικανότητας και της ετοιμότητας αντίδρασης της χώρας σε ενδεχόμενη σοβαρή διαταραχή του εφοδιασμού με πετρέλαιο. Το προτεινόμενο σύστημα στοχεύει στην ελαχιστοποίηση των αρνητικών συνεπειών για |

12

Τα παραδείγματα των πεδίων 7-8 αφορούν -ενδεικτικά- σε ζητήματα εφοδιασμού της χώρας με πετρέλαιο.

την οικονομία και την κοινωνία από τυχόν αποδιοργάνωση του εφοδιασμού με πετρέλαιο.

A/A
Πεδίο
υ

Ερώτημα πεδίου

Διευκρινίσεις

Οδηγίες συμπλήρωσης

Ενδεικτικό παράδειγμα¹³

9

Ειδικότεροι στόχοι ανάλογα με το πεδίο νομοθέτησης

Αναγράφονται μετρήσιμοι στόχοι, ώστε να είναι δυνατή η αξιολόγηση της ρύθμισης και η εκ των υστέρων διαπίστωση της αποτελεσματικότητάς της. Το εκάστοτε επισπεύδον Υπουργείο, αφού επιλέξει το κατά περίπτωση πεδίο νομοθέτησης (βλ. αρχική σελίδα Ανάλυσης), στο οποίο εμπίπτει η αξιολογούμενη ρύθμιση, συμπληρώνει έναν ή περισσότερους από τους παρατιθέμενους στο Εγχειρίδιο δείκτες ανά τομέα νομοθέτησης ή μπορεί να προσθέσει και άλλους ανάλογα με την αξιολογούμενη ρύθμιση

- Οι δείκτες που αναφέρονται στο Εγχειρίδιο είναι ενδεικτικοί και επιλέγονται ανάλογα με το αντικείμενο της αξιολογούμενης ρύθμισης.
- Οι δείκτες επιδέχονται εμπλουτισμού- μπορούν να προσαρμοστούν στην αξιολογούμενη ρύθμιση ή και να διαμορφωθούν εξατομικευμένοι νέοι δείκτες, ανάλογα με το πλαίσιο της ρύθμισης αυτής.
- Οι νέοι δείκτες θα πρέπει να επιλεγούν ή να διαμορφωθούν από εμπειρογνώμονες από τα αρμόδια Υπουργεία και εμπλεκόμενα μέρη, με ειδική τεχνογνωσία και τομεακή εμπειρία.
- Στη στήλη «Εξέλιξη την τελευταία 5ετία»: καταγράφονται τα στοιχεία για τα πέντε έτη πριν από το τρέχον ημερολογιακό έτος.
- Στη στήλη «Πρόσφατα στοιχεία»: καταγράφονται τα στοιχεία του τρέχοντος ημερολογιακού έτους.
- Στη στήλη «Επιδιωκόμενος στόχος (3ετία)»: καταγράφονται οι προβλέψεις για την επόμενη τριετία (πλην του τρέχοντος έτους) εφόσον υλοποιηθούν οι επιδιώξεις της αξιολογούμενης ρύθμισης.
- Στις τρεις προαναφερόμενες στήλες συμπληρώνονται τα τετράγωνα του πίνακα με συγκεκριμένες τιμές.
- Ειδικά για τον τομέα Εξωτερικών και Άμυνας δεν αναγράφονται λόγω της ιδιαιτερότητας

| ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ | Εξέλιξη την τελευταία 5ετία | | | | Πρόσφατα στοιχεία | Επιδιωκόμενος στόχος (3ετία) |
|--|-----------------------------|--------|--------|--------|-------------------|------------------------------|
| Ακαθάριστο εγχώριο προϊόν σε αγοραίες τιμές (δισ.) | 178,66 | 177,26 | 176,49 | 180,22 | 184,71 | 190,004 |
| Ρυθμός μεταβολής ΑΕΠ σε σταθερές τιμές | 0,7 | -0,4 | -0,2 | 1,5 | 1,9 | 2 |
| Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών (% ΑΕΠ) | -0,7 | -0,8 | -1,7 | -1,9 | -2,8 | 0,02 |
| Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης (εξαρτ. τις τράπεζες, % ΑΕΠ) | -3,6 | -2,9 | 0,3 | 0,8 | 1 | 1,2 |
| Χρέος γενικής κυβέρνησης (κατά Μόναρ ρατ, % ΑΕΠ) | 178,9 | 175,9 | 178,5 | 176,2 | 181,2 | 173,3 |
| Πρωτογενές πλεόνασμα (ως % ΑΕΠ) | 0,3 | 0,3 | 0,8 | 4,13 | 4,2 | 3,7 |
| Ενσημοσιωμένοι Δείκτες Τριών Καταναλωτή | -1,4 | -1,1 | 0 | 1,1 | 0,8 | 0,6 |

του συγκεκριμένου αντικειμένου.

| Α/Α Πεδίο υ | Ερώτημα πεδίου | Διευκρινίσεις | Οδηγίες συμπλήρωσης | Ενδεικτικό παράδειγμα ¹⁴ |
|-------------------|---|--|---|---|
| 10 | <p>Σε περίπτωση που προβλέπεται η χρήση πληροφοριακού συστήματος, ποια θα είναι η συμβολή αυτού στην επίτευξη των στόχων της αξιολογούμενης ρύθμισης;</p> <p>ΑΜΕΣΗ <input type="checkbox"/> ή/και ΕΜΜΕΣΗ <input type="checkbox"/></p> <p>i) Εάν είναι άμεση, εξηγήστε ii) Εάν είναι έμμεση εξηγήστε</p> | <p>Διευκρίνιση της αναγκαιότητας του προτεινόμενου πληροφοριακού συστήματος ως προϋπόθεσης για την εφαρμογή των στόχων της αξιολογούμενης ρύθμισης. Η συμβολή του συστήματος μπορεί να είναι άμεση και έμμεση ή μόνο ένα από τα δύο.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Μη υποχρεωτικό πεδίο • Επιλέγεται με X (<input checked="" type="checkbox"/>) το ή/και τα αντίστοιχα εικονίδια (άμεση ή/και έμμεση). • Εξηγήστε σε τι συνίσταται η άμεση συμβολή. • Εξηγήστε σε τι συνίσταται η έμμεση συμβολή. • Απάντηση έως 150 λέξεις (συνολικά). | <p><u>Άμεση</u> <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>Για την εφαρμογή της αξιολογούμενης ρύθμισης απαιτείται η δημιουργία ενός πληροφοριακού συστήματος. Για παράδειγμα: η θεσμοθέτηση της ηλεκτρονικής διακίνησης εγγράφων μεταξύ των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα, απαιτεί υποστήριξη από μια ηλεκτρονική πλατφόρμα ανταλλαγής εγγράφων, η οποία πρέπει να δημιουργηθεί.</p> <p><u>Έμμεση</u> <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>Δημιουργείται πληροφοριακό σύστημα το οποίο παράγει και έμμεσα οφέλη σε σχέση όχι μόνο με το αντικείμενο της ρύθμισης, αλλά και με άλλα αντικείμενα. Για παράδειγμα: Η δημιουργία μιας πλατφόρμας ανταλλαγής εγγράφων δύναται να χρησιμοποιείται από διαφορετικές Αρχές για την ανταλλαγή πληροφοριών.</p> |
| 11 | <p>Το προβλεπόμενο πληροφοριακό σύστημα είναι συμβατό με την εκάστοτε ψηφιακή στρατηγική της χώρας (Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού);</p> <p>ΝΑΙ <input type="checkbox"/> ΟΧΙ <input type="checkbox"/></p> <p>Εξηγήστε</p> | <p>Τεκμηριώνεται η συμβατότητα που προβλεπόμενου πληροφοριακού συστήματος με τις οριζόντιες αρχές υλοποίησης της ψηφιακής στρατηγικής της χώρας.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Μη υποχρεωτικό πεδίο • Επιλέγεται με X (<input checked="" type="checkbox"/>) το αντίστοιχο εικονίδιο (ναι ή όχι). • Σε περίπτωση θετικής απάντησης, θα πρέπει να γίνεται αναφορά στο κεφάλαιο της Βίβλου Ψηφιακού Μετασχηματισμού που περιγράφει την εν λόγω ανάγκη. • Σε περίπτωση μη συμβατότητας, θα πρέπει να | <p><u>ΝΑΙ</u> <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>Η πλατφόρμα ηλεκτρονικής διακίνησης εγγράφων μεταξύ των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα θα εγκατασταθεί στο G-cloud και είναι συμβατή με τη Βίβλο Ψηφιακού Μετασχηματισμού όπως αυτή εξειδικεύεται στην Ενότητα «Ψηφιακές Δημόσιες Υπηρεσίες».</p> |

14

Τα παραδείγματα των πεδίων 10-13 αφορούν -ενδεικτικά- σε ζητήματα ψηφιακής διακυβέρνησης.

| A/A Πεδίο υ | Ερώτημα πεδίου | Διευκρινίσεις | Οδηγίες συμπλήρωσης | Ενδεικτικό παράδειγμα |
|-------------------|--|--|---|---|
| 12 | <p>Διασφαλίζεται η διαλειτουργικότητα του εν λόγω πληροφοριακού συστήματος με άλλα υφιστάμενα συστήματα; ΝΑΙ <input type="checkbox"/> ΟΧΙ <input type="checkbox"/></p> <p>Αναφέρατε ποια είναι αυτά τα συστήματα.</p> | <p>Αναφορά της διαλειτουργικότητας του προβλεπόμενου πληροφοριακού συστήματος με τα υφιστάμενα εξαρτώμενα συστήματα προκειμένου να τεκμηριώνεται ότι το σύστημα αυτό, εφόσον απαιτείται, λαμβάνει υπόψη το υφιστάμενο ψηφιακό περιβάλλον και συνδέεται με αυτό.</p> | <p>παρασχεθεί ειδική αιτιολογία.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Απάντηση έως 100 λέξεις. • Μη υποχρεωτικό πεδίο • Επιλέγεται με X (<input checked="" type="checkbox"/>) το αντίστοιχο εικονίδιο (ναι ή όχι). • Σε περίπτωση μη διαλειτουργικότητας με υφιστάμενο εξαρτώμενο σύστημα θα πρέπει να παρασχεθεί ειδική αιτιολογία. • Απάντηση έως 100 λέξεις. | <p>ΟΧΙ <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>Η πλατφόρμα ηλεκτρονικής διακίνησης εγγράφων δεν μπορεί να διαλειτουργήσει με το ηλεκτρονικό πρωτόκολλο της δημόσιας υπηρεσίας, καθότι δεν υποστηρίζεται τεχνικά.</p> |
| 13 | <p>Έχει προηγηθεί μελέτη βιωσιμότητας του προβλεπόμενου πληροφοριακού συστήματος; ΝΑΙ <input type="checkbox"/> ΟΧΙ <input type="checkbox"/></p> <p>Εξηγήστε</p> | <p>Αναφορά στα συγκεκριμένα στοιχεία της μελέτης του προτεινόμενου πληροφοριακού συστήματος με τα οποία τεκμηριώνεται η βιωσιμότητα του συστήματος σε σχέση τόσο με το κόστος λειτουργίας και συντήρησής του όσο και σε σχέση με τη διασφάλιση ότι το σύστημα αυτό δεν αλληλεπικαλύπτεται με άλλα υφιστάμενα και δεν θα καταστεί παρωχημένο.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Μη υποχρεωτικό πεδίο • Επιλέγεται με X (<input checked="" type="checkbox"/>) το αντίστοιχο εικονίδιο (ναι ή όχι). • Αν υπάρχει ειδική έκθεση, σύντομη αναφορά στον τίτλο της έκθεσης. • Σε περίπτωση που δεν έχει προηγηθεί μελέτη ο συντάκτης της Ανάλυσης θα πρέπει να δώσει τις αντίστοιχες πληροφορίες που θα τεκμηριώνουν ότι δεν υπάρχουν εμπόδια στην εφαρμογή και βιωσιμότητα του συστήματος. • Απάντηση έως 100 λέξεις. | <p>ΝΑΙ <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>Πριν την πρόταση για υποστήριξη της ηλεκτρονικής διακίνησης εγγράφων μεταξύ των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα, μέσω ηλεκτρονικής πλατφόρμας έχει προηγηθεί χαρτογράφηση των υφιστάμενων πληροφοριακών συστημάτων και δεν υπάρχει κάποιο σύστημα που μπορεί να υποστηρίξει τη συγκεκριμένη ανάγκη, όπως αυτή αποτυπώνεται στην αξιολογούμενη ρύθμιση. Η προτεινόμενη πλατφόρμα θα καλύπτει τις πάγιες ανάγκες των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα για ανταλλαγή εγγράφων μεταξύ τους και η συντήρησή της έχει προϋπολογιστεί σε κόστος που κρίνεται εύλογο δεδομένης της ανάγκης κάλυψης της αξιολογούμενης ρύθμισης.</p> |

| Α/Α Πεδίου | Ερώτημα πεδίου | Διευκρινίσεις | Οδηγίες συμπλήρωσης | Ενδεικτικό παράδειγμα ¹⁵ | |
|---------------|---------------------------|---|--|-------------------------------------|---|
| | | | | Άρθρο | Στόχος |
| 14 | Σύνοψη στόχων κάθε άρθρου | Στο πεδίο αυτό απαιτείται η επεξήγηση των επιδιωκόμενων στόχων κάθε άρθρου. | <ul style="list-style-type: none"> • Κάθε άρθρο αναλύεται ξεχωριστά. • <i>Απαγορεύεται</i> η επανάληψη του περιεχομένου των άρθρων με άλλες λέξεις. • Απάντηση έως 50 λέξεις (ανά άρθρο). | 1 | Με το άρθρο 1 επαναπροσδιορίζονται τα τυπικά προσόντα που πρέπει να έχουν οι υποψήφιοι προϊστάμενοι Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων και Τμημάτων με στόχο την επιλεξιμότητα υπαλλήλων με μεγαλύτερη πραγματική υπηρεσία. |
| | | | | 2 | Με το άρθρο 2 καθορίζονται τα κριτήρια μοριοδότησης των υποψηφιοτήτων προκειμένου να είναι πιο σαφής και λιγότερο υποκειμενική η εφαρμογή τους. |
| | | | | 3 | Με το άρθρο 3 περιγράφεται η διαδικασία των συνεντεύξεων, ώστε να καταστεί ταχύτερη. |

¹⁵ Το παράδειγμα του πεδίου 14 αφορά -ενδεικτικά- σε ένα υποθετικό σενάριο τροποποίησης του θεσμικού πλαισίου σχετικά με την επιλογή Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων και Τμημάτων στο δημόσιο.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Γ΄ : Ο δεκάλογος της καλής νομοθέτησης

1. Ο νόμος είναι το τελευταίο ρυθμιστικό μέσο. Τροποποιούμε έναν νόμο μόνο εάν είμαστε απολύτως βέβαιοι ότι δεν μπορούμε να επιτύχουμε το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα με διαφορετικό τρόπο (π.χ. ερμηνεία υφιστάμενων διατάξεων ή έκδοση κανονιστικής πράξης).
2. Ένα νομοσχέδιο μπορεί να ρυθμίζει ένα μόνο θέμα με λίγες διατάξεις. Μπορούμε να προτείνουμε νομοσχέδια όχι μόνο όταν θέλουμε να ρυθμίσουμε ολοκληρωμένα ένα αντικείμενο, αλλά και όταν θέλουμε να αντιμετωπίσουμε συγκεκριμένα προβλήματα ακόμη και μέσω περιορισμένου αριθμού διατάξεων αρμοδιότητας του ιδίου Υπουργείου.
3. Ένα νομοσχέδιο πριν κατατεθεί πρέπει να έχει τη συμφωνία όλων των συναρμοδίων υπουργών. Εξασφαλίζουμε έγκαιρα τη σύμφωνη γνώμη των συναρμόδιων Υπουργείων, όχι μόνο επί της αρχής, αλλά και ως προς τις συγκεκριμένες προτεινόμενες νομοθετικές διατάξεις. Ο επισπεύδων Υπουργός πρέπει επίσης να εξασφαλίσει τη σύμφωνη γνώμη των τυχόν συναρμόδιων Υπουργών.
4. Ένα νομοσχέδιο πριν κατατεθεί πρέπει να έχει υποβληθεί στις προβλεπόμενες αρχές και υπηρεσίες. Θέτουμε έγκαιρα τις προτεινόμενες ρυθμίσεις υπόψη ανεξαρτήτων αρχών ή άλλων υπηρεσιών για ζητήματα συναρμοδιότητάς τους και καταβάλλουμε κάθε προσπάθεια για την ενσωμάτωση των παρατηρήσεών τους στο τελικό κείμενο του νομοσχεδίου, ιδίως στον βαθμό που τίθενται ζητήματα συμβατότητας των διατάξεων προς διατάξεις του Συντάγματος, του ευρωπαϊκού και του διεθνούς δικαίου.
5. Δεν προβάλλουμε ως επείγον τη δική μας καθυστέρηση. Παρακολουθούμε συστηματικά τις ανάγκες του Υπουργείου. Δεν αφήνουμε τα ζητήματα να καθίστανται επείγοντα και να απαιτούν λύσεις της τελευταίας στιγμής.
6. Αποστέλλουμε εγκαίρως στην Προεδρία της Κυβέρνησης όλο το προνομοθετικό πακέτο. Προγραμματίζουμε και αποστέλλουμε έγκαιρα στην Προεδρία της Κυβέρνησης τις προτεινόμενες νομοθετικές παρεμβάσεις, στην περίπτωση των προσχεδίων νόμων τουλάχιστον σαράντα πέντε (45) και στην περίπτωση των κατευθυντηρίων γραμμών τουλάχιστον εξήντα (60) ημέρες πριν από την επιθυμητή ημερομηνία κατάθεσης, με ολοκληρωμένη προκαταρκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ή όλα τα απαιτούμενα βάσει του νόμου στοιχεία, καθώς και κείμενο πολιτικής που περιγράφει τον επιδιωκόμενο στόχο της προτεινόμενης νομοθετικής παρέμβασης. Καταβάλλουμε ιδιαίτερη προσοχή, προκειμένου να αποστέλλεται, εντός της ανωτέρω προθεσμίας, ολοκληρωμένη εισήγηση

της αρμόδιας Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) του επισπεύδοντος Υπουργείου σε συνεργασία με τις ΓΔΟΥ των συναρμοδίων Υπουργείων.

7. Ακολουθούμε πιστά και ουσιαστικά τη διαδικασία διαβούλευσης. Τηρούμε την προθεσμία της προνομοθετικής διαβούλευσης. Είμαστε ανοικτοί στο να τροποποιήσουμε το νομοσχέδιο στη βάση σχολίων ή παρατηρήσεων που υποβάλλονται κατά τη διαβούλευση και φροντίζουμε για την πληρότητα της έκθεσης διαβούλευσης.

8. Δεν εισάγονται στη Βουλή άσχετες και εκπρόθεσμες τροπολογίες. Δεν επιτρέπονται σε καμία περίπτωση τροπολογίες που στερούνται συνάφειας με το αντικείμενο του σχεδίου νόμου, ούτε τροπολογίες, ακόμη και σχετικές, που κατατίθενται μετά από το τέλος της συζήτησης στην αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή.

9. Δεν εισάγουμε τροπολογίες δια της πλαγίας μέσω νομοτεχνικών. Νομοτεχνικές προσθήκες/αναδιατυπώσεις κατά τη διάρκεια της κοινοβουλευτικής συζήτησης δεν επιτρέπεται να ισοδυναμούν με συγκεκαλυμμένες τροπολογίες. Με τις προσθήκες/αναδιατυπώσεις αυτές δεν θεσπίζονται νέοι κανόνες δικαίου, αλλά απλώς γίνονται νομοτεχνικές διορθώσεις.

10. Επείγοντα/κατεπείγοντα νομοσχέδια είναι απολύτως εξαιρετικά για να εξυπηρετήσουν γνήσια απρόβλεπτες ανάγκες. Τυχόν επείγοντα ζητήματα που δεν είναι δυνατόν υπό καμία εκδοχή να προγραμματισθούν εντός του ανωτέρω χρονοδιαγράμματος των τριάντα (30) ημερών δεν αντιμετωπίζονται με τη μορφή τροπολογιών, αλλά με την κατάθεση αυτοτελών νομοσχεδίων που συζητούνται με τη διαδικασία του επείγοντος ή του κατεπείγοντος κατά τον Κανονισμό της Βουλής. Απαιτείται ιδιαίτερη φειδώ στην εφαρμογή της εντελώς εξαιρετικής αυτής διαδικασίας που μπορεί να εφαρμοσθεί μόνο στην περίπτωση ζητημάτων ανωτέρας βίας και κατόπιν σχετικής συνεννόησης με τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr