



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



εκδδα

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΣΤ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΙΤΛΟΣ

Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία και Καλή
Νομοθέτηση υπό τις προβλέψεις και τις ρυθμίσεις του
νέου νόμου 4622/2019 για το «Επιτελικό Κράτος»

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ : ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Επιβλέπων/ουσα:

Πετσιμέρης Χρήστος

Σπουδαστής/στρια:

Σαρηγιαννάκη Κρυσταλλένια

ΑΘΗΝΑ - 2020

Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία και Καλή Νομοθέτηση υπό τις προβλέψεις και τις ρυθμίσεις του νέου νόμου 4622/2019 για το «Επιτελικό Κράτος».

Lex est ratio summa insita in natura, quae iubet ea quae facienda sunt, prohibetque contraria.

Νόμος είναι η υπέρτατη λογική, η έμφυτη στη φύση, η οποία ορίζει αυτά που πρέπει να γίνονται και απαγορεύει τα αντίθετα.

Κικέρων, Περί Νόμων Βιβλίο Πρώτο

ΕΣΔΔΑ

Σαρηγιαννάκη Κρυσταλλένια

©, 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, 15/9/2020

Σαρηγιαννάκη Κρυσταλλένια

Υπογραφή

Περίληψη

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η καλή νομοθέτηση, με σκοπό να εξεταστεί η σημασία που δόθηκε σε αυτήν τόσο σε ελληνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και ΟΟΣΑ. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στον νόμο 4048/2012 που αποτέλεσε και τον πρώτο νόμο εν Ελλάδι σχετικά με την καλή νομοθέτηση και το υπόβαθρο για τον νέο νόμο του επιτελικού κράτους. Αρχικά, δίνεται το θεωρητικό πλαίσιο για την ρυθμιστική διακυβέρνηση και την καλή νομοθέτηση, εξετάζονται τα φαινόμενα της πολυνομίας και κακονομίας και η ευρωπαϊκή και διεθνής προσέγγιση επί του θέματος. Ακολούθως, εξετάζεται το θέμα της νομοθέτησης στην Ελλάδα και όλη η πορεία με κατάληξη τον 4048, κλείνοντας και με μια αποτίμησή του. Εν συνεχεία, παρατίθενται οι προβλέψεις και ρυθμίσεις του νέου νόμου (4622/2019) σε σύγκριση με τον προηγούμενο νόμο και επιχειρείται μια πρώτη αποτίμησή του μιας και είναι μικρό ακόμη το διάστημα ισχύος του. Τέλος, η εργασία ολοκληρώνεται με κάποια συμπεράσματα και προτάσεις για τη βελτίωση της υφιστάμενης κατάστασης. Βασικό εργαλείο εκπόνησης της εργασίας υπήρξε η μελέτη της υφιστάμενης βιβλιογραφίας, έρευνα στο διαδίκτυο και η μελέτη του ισχύσαντος και ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου στην Ελλάδα.

Λέξεις-κλειδιά: καλή νομοθέτηση, ρυθμιστική διακυβέρνηση, πολυνομία, κακονομία, Κανονιστική Μεταρρύθμιση, διαβούλευση

Abstract

The object of this paper is better regulation, in order to examine the importance given to it both at the Greek level and at the level of the European Union and the OECD. Special emphasis is given to law 4048/2012 which was the first one in Greece regarding better regulation and the background for the new law of the executive state. First, the theoretical framework for regulatory governance and better regulation is given, then the phenomena of normative flow and miscarried legislation and the European and international approach to the issue are examined. Next, the issue of lawmaking in Greece and the whole process ending in 4048 is examined, concluding with an evaluation. Then, the provisions and regulations of the new law (4622/2019) are presented in comparison with the previous law and a first evaluation is attempted since its validity period is still short. Finally, the paper ends with some conclusions and suggestions for improving the current situation. The main tool for the elaboration of the paper was the study of the existing bibliography, internet research and the study of the previous and current legislative framework in Greece.

Key words: better regulation, regulatory governance, normative flow, miscarried legislation, Regulatory Reform, consultation

Πρόλογος

Η παρούσα εργασία αποσκοπεί στη διαχρονική αποτύπωση της καλής νομοθέτησης εντός και εκτός Ελλάδος, με ιδιαίτερη έμφαση στα νομοθετήματα 4048/2012 και 4622/2019, για τα οποία και επιχειρείται μια αποτίμηση ως προς τη συμβολή τους στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερα τον επιβλέποντα καθηγητή μου, κύριο Χ. Πετσιμέρη, για τη στήριξη και την εξαιρετική συνεργασία που είχαμε, αλλά και τον καθ' ύλην αρμόδιο, κύριο Η. Κορομηλά, Προϊστάμενο του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, για την εξαιρετικά εποικοδομητική συζήτηση που είχαμε και συνέβαλε καθοριστικά στη συγγραφή του κεφαλαίου σχετικά με τον ισχύοντα νόμο για το επιτελικό κράτος.

Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη	5
Abstract	6
Πρόλογος	7
Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών	9
Εισαγωγή	10
Κεφάλαιο 1. Ρυθμιστική διακυβέρνηση και Καλή Νομοθέτηση - ΕΕ και ΟΟΣΑ ..	11
1.1 Νομοθετική λειτουργία και Καλή Νομοθέτηση	11
1.2 Ρυθμιστική Διακυβέρνηση	13
1.3 Πολυνομία-Κακονομία	14
1.4 ΕΕ και Καλή Νομοθέτηση	18
1.5 ΟΟΣΑ και Καλή Νομοθέτηση	24
Κεφάλαιο 2. Η νομοθέτηση στην Ελλάδα και ο νόμος 4048/2012	27
2.1 Νομοπαρασκευαστική διαδικασία-χαρακτηριστικά και προβλήματα	27
2.2 Η πορεία προς τον 4048/2012	29
2.3 Ο νόμος 4048/2012	32
2.4 Αποτίμηση του ν.4048/2012	37
Κεφάλαιο 3. Ο νόμος 4622/2019	41
3.1 Προβλέψεις και ρυθμίσεις του νέου νόμου-Σύγκριση με τον 4048/2012	41
3.2 Μια πρώτη αποτίμηση του 4622/2019	46
Κεφάλαιο 4. Συμπεράσματα-Προτάσεις	51
Επίλογος	54
Βιβλιογραφία	55

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

ΑΣΥΡ	Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης
ΓΓΚ	Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης
ΓΓΝΚΘ	Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΣΔΔΑ	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
ΚΕΚ	Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης
ΚΕΝΕ	Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή
ΚτΒ	Κανονισμός της Βουλής
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ν.	Νόμος
ν.δ.	Νομοθετικό διάταγμα
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠτΚ	Προεδρία της Κυβέρνησης
ΠΝΠ	Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
REFIT	Regulatory Fitness and Performance Programme

Εισαγωγή

Η ορθή λειτουργία ενός κράτους, ήδη από τη σύστασή του, εξαρτάται σε πολύ μεγάλο βαθμό, πέρα από την ύπαρξη Συντάγματος, και από τη διαμόρφωση της έννομης τάξης και του νομοθετικού συστήματος παραγωγής της. Η νομοθετική λειτουργία και η ύπαρξη νόμων παρέχουν ένα σημείο αναφοράς και ασφάλειας για τους πολίτες, καθώς δημιουργείται ένα πλαίσιο προστασίας, δικαίου και δικαιωμάτων/υποχρεώσεων στον καθέναν από εμάς ώστε να το επικαλούμαστε στις όποιες διεκδικήσεις ή διαφορές μας.

Η νομοθέτηση, όπως θα αναδειχθεί και από την παρούσα εργασία, δεν αποτελεί μια απλή διαδικασία, με αποτέλεσμα η συνθετότητά της να επιτρέπει ανεπιθύμητες διεξόδους ή να δημιουργεί προβλήματα αντί να τα λύνει. Τα τελευταία χρόνια και εν μέσω παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, η νομοθέτηση ήρθε και πάλι στο επίκεντρο, μιας και έπρεπε να υιοθετηθούν προγράμματα οικονομικής προσαρμογής και νέα μέτρα, οικονομικής και κοινωνικής φύσεως. Στην ημερήσια διάταξη της νομοθετικής διαδικασίας και καθώς εξερχόταν η Ελλάδα από την ύφεση, απαιτήθηκε πρόνοια τόσο για την ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης όσο και τη στήριξη συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων που επλήγησαν βαρύτερα. Οι καθημερινές, λοιπόν, προκλήσεις με τις οποίες έρχονται αντιμέτωπα τα όργανα της νομοθετικής λειτουργίας (ακόμη περισσότερο τώρα με την υγειονομική κρίση της COVID-19, πέρα από την ενσωμάτωση διεθνών συνθηκών ή του ευρωπαϊκού δικαίου), καθιστούν επιτακτική την ανάγκη δημιουργίας δομών ποιοτικής νομοθέτησης που θα επιτρέψουν και την ορθή λειτουργία της δημοκρατίας μας.

Κατ' αυτόν τον τρόπο αναδεικνύεται και η καλή νομοθέτηση ως πεδίο δημόσιας πολιτικής που θα βελτιώσει και θα αναβαθμίσει ποιοτικά τη νομοπαραγωγική διαδικασία, εντός πάντα του πλαισίου της ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Η παρούσα εργασία πραγματεύεται το πώς προέκυψε η ανάγκη για καλή νομοθέτηση σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο και εξετάζει την ελληνική περίπτωση, με τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και τα όποια προβλήματα αναδύονταν, τις όποιες προσπάθειες επίλυσής τους επιχειρήθηκαν, μέχρις ότου καταλήξουμε στον ν.4048/2012 και πλέον στο νέο νόμο του επιτελικού κράτους (4622/2019), που ρυθμίζει εκ νέου την καλή νομοθέτηση.

1. Ρυθμιστική διακυβέρνηση και Καλή Νομοθέτηση - ΕΕ και ΟΟΣΑ

1.1 Νομοθετική λειτουργία και Καλή Νομοθέτηση

Προτού εξεταστεί ενδελεχώς το θέμα της καλής νομοθέτησης και της νομοπαραγωγικής διαδικασίας γενικότερα, κρίνεται σκόπιμο να γίνει μια αναφορά στη νομοθετική λειτουργία. Το ελληνικό Σύνταγμα (άρθρο 26) αναφέρεται ρητά στη διάκριση των λειτουργιών ορίζοντας ως όργανα άσκησης της νομοθετικής λειτουργίας τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Ωστόσο, υπάρχει μια σχετικοποίηση σε επίπεδο πολιτειακών οργάνων, καθώς παράλληλα με τη διάκριση υπάρχει και διασταύρωση των λειτουργιών και των αρμοδιοτήτων των συγκεκριμένων οργάνων, κάτι το οποίο, όπως αναφέρει ο Τσάτσος, θα πρέπει να εννοηθεί ως προσπάθεια του συντακτικού νομοθέτη για αμοιβαίο έλεγχο και περιορισμό των οργάνων της πολιτείας προκειμένου να διασφαλιστεί η ελευθερία και η αποτελεσματικότητα της πολιτειακής δράσης. (Τσάτσος, 1993)

Μπορούν να αναφερθούν ως συγκεκριμένα παραδείγματα ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, πέρα από τις νομοθετικές αρμοδιότητες, διαθέτει και δικαστικές (άρθρο 47 Συντάγματος: απονομή χάριτος και αμνηστίας), ενώ και η Κυβέρνηση, εκτός από τη λειτουργία της ως εκτελεστικού οργάνου, διαθέτει και δικαίωμα πρότασης νόμων (άρθρο 73). Επίσης, σε αυτή τη διασταύρωση αρμοδιοτήτων εμπλέκεται και η έκδοση Κανονιστικών Προεδρικών Διαταγμάτων και κανονιστικών πράξεων της διοίκησης (άρθρο 43 για την παραγωγή ουσιαστικών νόμων και την κανονιστική-νομοθετική αρμοδιότητα της Διοίκησης ως περίπτωση λειτουργικής διασταύρωσης).

Όπως, λοιπόν, από το Σύνταγμα προκύπτουν οι οργανωτικές βάσεις του πολιτεύματος (ή θεμελιώδεις αρχές), π.χ. αυτή της διάκρισης των λειτουργιών, δεν προκύπτει, ρητώς, αρχή καλής νομοθέτησης. Παρ' όλα αυτά, η ορθολογική και ποιοτική νομοπαραγωγική διαδικασία αναδεικνύεται σε ανάγκη και σκοπό συνταγματικού επιπέδου και σχετίζεται με την αρχή του κράτους δικαίου (άρθρο 25§1), καθώς δημιουργεί ασφάλεια δικαίου, αλλά και με τη συνταγματική αρχή της διαφάνειας.

Η καλή νομοθέτηση αποτελεί μια νομοθετική πολιτική, η οποία, όπως φανερώνει και η ονομασία της, στοχεύει στην ποιοτική βελτίωση των νομοθετικών-κανονιστικών ρυθμίσεων, αναγνωρίζοντας προφανώς ότι υπάρχουν ή δημιουργούνται προβλήματα από την υφιστάμενη νομοπαραγωγική διαδικασία. Αυτή η βελτίωση επιτυγχάνεται αν αξιολογηθούν οι συνέπειες των ρυθμίσεων σε κάθε επίπεδο και τομέα (οικονομικό,

κοινωνικό, περιβαλλοντικό, ανταγωνιστικότητα, κλπ.), αν απλουστευτούν οι διαδικασίες, τηρηθούν νομοτεχνικοί κανόνες, αν κωδικοποιηθούν οι νομοθεσίες και αξιολογηθούν γενικότερα οι συνέπειες των νόμων και των αποτελεσμάτων εφαρμογής τους. Όλα αυτά συνοψίζονται στον ορισμό που δίνουν οι δύο νόμοι: *«καλή νομοθέτηση είναι η πολιτική διαμόρφωσης αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους»*. Παραδείγματος χάριν, για την εξίσωση των αμοιβών όσων παρέχουν εργασία ίσης αξίας ανεξαρτήτως φύλου, υιοθετείται ρύθμιση για την εισαγωγή υποχρέωσης των εργοδοτών να καταβάλουν ίσες αμοιβές ενώ και οι εργαζόμενοι διαθέτουν δικαίωμα προσφυγής στη δικαιοσύνη για αξίωση αποζημίωσης αν δεν τηρηθεί αυτή η υποχρέωση. Επίσης, για την αντιμετώπιση περιβαλλοντικής μόλυνσης προτείνεται ρύθμιση για επιβολή διοικητικών και ποινικών κυρώσεων στα φυσικά και νομικά πρόσωπα, τα οποία με τη δραστηριότητά τους επιβαρύνουν το περιβάλλον. (Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, 2020)

Είναι διττός ο στόχος της διαμόρφωσης πολιτικής καλής νομοθέτησης: 1) επιδιώκεται βελτίωση της ποιότητας του παραγόμενου νομοθετικού έργου, της ρυθμιστικής λειτουργίας του κράτους και ενίσχυση του κράτους δικαίου και 2) αντιμετωπίζονται προβλήματα, όπως πολυνομία, μεγάλη νομοθετική ύλη λόγω ενσωμάτωσης ενωσιακής νομοθεσίας, νομοτεχνικά προβλήματα, κλπ.

Οι ρίζες της Καλής Νομοθέτησης μπορούν να αναζητηθούν στη δεκαετία του 1980, ιδίως στις αγγλοσαξονικές χώρες όπου επικρατούσε το δόγμα της απορρύθμισης των αγορών. Στις ΗΠΑ προσπάθησαν να περιορίσουν τις αρνητικές συνέπειες της υπερβολικής νομοθέτησης με νομοθετικές παρεμβάσεις, όπως το Paperwork Reduction Act ή το Regulatory Flexibility Act του Προέδρου Reagan, οι οποίες αποσκοπούσαν στην επιβράδυνση παραγωγής ρυθμίσεων ή κανόνων από τις ομοσπονδιακές αρχές της χώρας, μέσω του ελέγχου του Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) του Office of Management and Budget του Λευκού Οίκου (Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος, 2016). Αν θα θέλαμε να περιοδολογήσουμε, θα λέγαμε ότι η καλή νομοθέτηση και η προσπάθεια βελτίωσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος ανήκουν στο τρίτο κύμα κανονιστικών μεταρρυθμίσεων, έχοντας προηγηθεί το πρώτο κύμα μεταρρυθμίσεων στα τέλη της δεκαετίας 1970 (απορρύθμιση, υιοθέτηση αρχών ιδιωτικού τομέα, New Deal) και το δεύτερο κύμα τη δεκαετία 1990 (επαναρρύθμιση).

1.2 Ρυθμιστική Διακυβέρνηση

Η όλη προσπάθεια καλής νομοθέτησης εντάσσεται στο πλαίσιο της ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Σύμφωνα πάλι με τους ορισμούς των νόμων 4048/2012 (άρθρο 1) και 4622/2019 (άρθρα 57,62), ρύθμιση είναι *«κάθε νομοσχέδιο, προσθήκη ή τροπολογία και κάθε πράξη ή απόφαση, η οποία περιέχει γενικούς και απρόσωπους κανόνες δικαίου» (κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας)*. Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης ορίζει τη ρύθμιση ως δέσμη εργαλείων με τα οποία οι εκάστοτε κυβερνήσεις θέτουν κανόνες και απαιτήσεις στους πολίτες και τις επιχειρήσεις και τις κατηγοριοποιεί σε τρεις ομάδες: 1) οικονομικές (παρέμβαση στην αγορά), 2) κοινωνικές (προστασία δημοσίου συμφέροντος, υγεία, κοινωνική συνοχή) και 3) διοικητικές (καταπολέμηση γραφειοκρατίας, μείωση διοικητικών βαρών).

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»*. Ρυθμιστική διακυβέρνηση είναι η διαδικασία με την οποία η κυβερνητική πολιτική προσπαθεί να επιφέρει συγκεκριμένα αποτελέσματα μέσω θέσπισης γενικών και απρόσωπων κανόνων δικαίου σε διάφορα πεδία, έτσι ώστε να απαλειφθούν πιθανές αρνητικές συνέπειες της οικονομικής δραστηριότητας, αλλά και η μη βέλτιστη λειτουργία της αγοράς στην παραγωγή και διακίνηση δημόσιων και ιδιωτικών αγαθών. Π.χ. στην κυβερνητική πολιτική ισότητας των φύλων, ρυθμιστική διακυβέρνηση αποτελεί η απόφαση εξίσωσης των αμοιβών όσων εργάζονται στην ίδια θέση ανεξαρτήτως φύλου ή στην κυβερνητική πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος, ρυθμιστική διακυβέρνηση είναι η απόφαση αντιμετώπισης των δραστηριοτήτων που προκαλούν περιβαλλοντική μόλυνση. (Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, 2020)

Γίνεται, λοιπόν, αντιληπτό ότι η ρύθμιση αποτελεί βασικό εργαλείο μιας ευνομούμενης πολιτείας, μέσω του οποίου πραγματώνεται η αρχή της νομιμότητας, θεμελιώδης αρχή του διοικητικού δικαίου και της διοικητικής δράσης, η οποία οφείλει να ερείδεται στην πυραμίδα των πηγών του δικαίου. Χρειάζεται, όμως, και άρτια νομοτεχνική υπόσταση των ρυθμίσεων, δεδομένου ότι το ποιοτικό νομοθετικό έργο βελτιώνει και συμβάλλει στην ανάπτυξη της οικονομίας, στην ευημερία του κοινωνικού συνόλου, χωρίς ωστόσο αυτή η ποιότητα να είναι δεδομένη και άρα να ανακλύπτουν

προβλήματα (όπως πολυνομία, κακονομία, νομικά κενά, γραφειοκρατία, διαφθορά), τα οποία και λειτουργούν καταλυτικά για τη διαμόρφωση πολιτικής καλής νομοθέτησης.

Ένας νόμος για τη ρυθμιστική διακυβέρνηση επιχειρεί να εκπληρώσει μια σειρά στόχων, όπως: 1) μείωση επικαλύψεων και συναρμοδιοτήτων κατά την εφαρμογή των ρυθμίσεων της νομοθεσίας, 2) ανάπτυξη υγιούς, σταθερού και απλουστευμένου επιχειρηματικού περιβάλλοντος ώστε να βελτιωθούν οι επιχειρηματικές αποδόσεις και να αυξηθούν οι επενδύσεις, 3) μείωση διοικητικών βαρών και γραφειοκρατικών περιορισμών, 4) περιορισμός ενδοδιοικητικών βαρών και απλούστευση διαδικασιών παροχής των δημοσίων υπηρεσιών, 5) ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων πολιτικών και 6) ενίσχυση του διοικητικού συντονισμού μεταξύ Υπουργείων και των φορέων της Κυβέρνησης.

Αναγνωρίζεται, αδιαμφισβήτητα, η σημασία του ρόλου της ρυθμιστικής διακυβέρνησης στην εξάλειψη παθολογικών φαινομένων της νομοθετικής λειτουργίας: 1) νομομανία, δηλαδή συνεχής θέσπιση νέων νόμων χωρίς να έχει ερευνηθεί αν αυτοί είναι αναγκαίοι ή/και αν μπορούν να εφαρμοστούν ουσιαστικά (άρα δημιουργία επιπλέον προβλημάτων από όσα επιλύονται), 2) κακονομία (χαμηλής ποιότητας νομοθετήματα, σε δυσνόητη και ασαφή γλώσσα), 3) πολυνομία, νομοθετικός πληθωρισμός και 4) στρεψονομία, δηλαδή εισαγωγή τροπολογιών σε νόμο άσχετο με το αντικείμενο. Έτσι, διαπιστώνεται ότι ρυθμιστική διακυβέρνηση και καλή νομοθέτηση είναι δύο έννοιες συμπληρωματικές και αλληλένδετες, καθώς η μία προϋποθέτει και ενισχύει την ύπαρξη και λειτουργία της άλλης.

1.3 Πολυνομία-Κακονομία

Δύο φαινόμενα, ενδείξεις, αν όχι αποδείξεις, της κακής νομοθετικής λειτουργίας, της κακής νομοθέτησης εν γένει. Ως πολυνομία, κατά Μπαμπινιώτη, ορίζεται «η έλλειψη κωδικοποιημένης νομοθεσίας και η ύπαρξη συχνά αντικρουόμενων ρυθμίσεων για το ίδιο θέμα», η υπερπληθώρα δηλαδή νομικών ρυθμίσεων (ΥΑ, ΠΔ, κανονιστικών πράξεων της διοίκησης, κλπ). Απότοκό της είναι η δημιουργία ανασφάλειας δικαίου στους πολίτες, αλλά και η δημιουργία αντιφάσεων μεταξύ των διατάξεων και σύγχυσης ως προς το εφαρμοστέο σε κάθε περίπτωση. (Μαντζούφας, 2018)

Η κατανόηση και θεραπεία των δύο αυτών φαινομένων συμβάλλουν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του κράτους (Τσέκος, 2018). Στη μελέτη των Σωτηρόπουλου-Χριστόπουλου (διαΝΕΟσις, 2017) σημειώνεται ότι πολυνομία και

κακονομία συνιστούν ένα τρίπτυχο μαζί με τη γραφειοκρατία, αποτελώντας ουσιαστικά ισχυρές και όχι αποκλειστικές, γενεσιουργούς αιτίες της γραφειοκρατίας. Στην ίδια μελέτη, παρουσιάζονται ευρήματα έρευνας την περίοδο 2001-2015 στην Ελλάδα, οπότε και καταγράφηκαν περίπου 750 νόμοι και 3.452 Προεδρικά Διατάγματα, με την πολυνομία να εντοπίζεται σε συγκεκριμένους τομείς, όπως η φορολογική, πολεοδομική και περιβαλλοντική πολιτική, αλλά και στην κοινωνική ασφάλιση με ιδιαίτερα προβληματικό το πεδίο των συντάξεων. Μάλιστα, μετατοπίστηκε το κέντρο βάρους από τον τυπικό στον ουσιαστικό νόμο (ενίσχυση εκτελεστικής λειτουργίας), μέσω της νομοθετικής εξουσιοδότησης, ενώ εν μέσω κρίσης στην Ελλάδα πολλά ζητήματα ρυθμίστηκαν με διαδικασίες ταχείας νομοθέτησης ή με ΠΝΠ. Επίσης, η πολυνομία στην Ελλάδα συνδέθηκε και με τη σύσταση και ενεργοποίηση των ανεξάρτητων αρχών, διότι είτε παράγεται «νομολογία» και από αυτές, είτε γιατί η οριοθέτηση του πεδίου αρμοδιοτήτων τους προκαλεί σύγχυση. Τέλος, ακόμα και το ήπιο δίκαιο (soft law), είτε προερχόμενο από την ΕΕ (εξευρωπαϊσμός της νομοθεσίας), είτε από ανεξάρτητες αρχές, εγκυκλίους, κώδικες δεοντολογίας, κλπ. συμβάλλει ιδιαίτερα στην επίταση της πολυνομίας προκαλώντας, επίσης, σύγχυση για το εφαρμοστέο δίκαιο.

Μια κατηγοριοποίηση των αιτιών της πολυνομίας στη χώρα μας θα μπορούσε να είναι οι εξής: α) κοινωνικοπολιτικές (πελατειακό σύστημα, πιέσεις ομάδων συμφερόντων), β) διοικητικές/οργανωσιακές (συγκεντρωτικό διοικητικό σύστημα, κρατική υποχρέωση για νομοθετική παραγωγή, διευρυμένος κρατικός ρόλος) και γ) νομικές (σύνδεση εθνικού με ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο, μακροσκελές και υπερφορτωμένο Σύνταγμα το οποίο παρέχει στον κοινό νομοθέτη πολλές ευκαιρίες να νομοθετεί).

Αν θέλουμε να διευρύνουμε τη συζήτηση για τα αίτια της πολυνομίας στα σύγχρονα κράτη, θα μπορούσαμε να τονίσουμε τον νέο, ρυθμιστικό και επιτελικό, ρόλο που έχει αναλάβει πλέον το κράτος. Ο νόμος έχει γίνει βασικό εργαλείο υλοποίησης του κρατικού παρεμβατισμού στην οικονομία, των αναγκών του σύγχρονου κράτους πρόνοιας και των σύγχρονων τεχνολογικών εξελίξεων. Την περίοδο 1980-2000 η φιλελευθεροποίηση και η απορρύθμιση των αγορών περιόρισαν το ρόλο του κράτους, όμως η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008-2009 επανέφερε στο προσκήνιο την ανάγκη στοχευμένης κρατικής παρέμβασης. Επίσης, στο πέρασμα του χρόνου κάποια ρύθμιση μπορεί να αποβεί αναχρονιστική ή λανθασμένη, ενώ δεν είναι αμελητέο το ότι

κάθε κυβερνών κόμμα επιθυμεί να επανεκλεγεί και να αφήσει το στίγμα του με ένα πρόσθετο ή καινοτόμο νομοθετικό έργο.

Στην πολυνομία εντάσσονται οι περιττοί νόμοι (που δεν εισάγουν κάποια νέα ρύθμιση), οι ανενεργοί (που δεν έχουν εφαρμοστεί), οι αόριστοι και ασαφείς νόμοι, οι υπερβολικά λεπτομερείς, οι ακατανόητοι ή λάθος νόμοι, με ασαφές και δυσνόητο περιεχόμενο ή αντιθετικό ως προς το εθνικό και υπερεθνικό δίκαιο και οι εφήμεροι νόμοι (για την κάλυψη περιστασιακής ανάγκης, η οποία ενδεχομένως να μεταβληθεί στο μέλλον). (Καρκατσούλης, 2011)

Συμπερασματικά, λοιπόν, η πολυνομία είναι αναπόφευκτη και πρόκειται για ένα διεθνές φαινόμενο, το οποίο επιχειρείται (σε εθνικό, ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο) να επιλυθεί ή να αντιμετωπιστεί με τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Μιλώντας για την Ελλάδα, πρόκειται για ένα φαινόμενο με αυξανόμενη ένταση και κύρια μορφή εκδήλωσής του-συνέπεια την κακονομία, ιδίως και λόγω της αρνητικής επιρροής του πολιτικού συστήματος. (Μαντζούφας, 2018)

Κακονομία θεωρείται η παραγωγή χαμηλής ποιότητας κανόνων δικαίου που είναι έμπλεοι ασαφειών, κενών ή κακών διατυπώσεων, με αποτέλεσμα αντί να περιορίζονται, να αυξάνονται τα νομοθετικά κενά. Είναι ένα πρόβλημα παράλληλο με αυτό της πολυνομίας, ενώ θα μπορούσαμε να πούμε ότι η πολυνομία παράγει κακονομία, η οποία και αυτή με τη σειρά της «τροφοδοτεί» την πολυνομία, μιας και απαιτείται νέα νομοθετική ρύθμιση για την επίλυση προβλημάτων που προκάλεσαν οι παλιοί κακότεχνοι νόμοι (άρα δύο αλληλοσυσχετιζόμενα φαινόμενα).

Σαφείς εκδηλώσεις της κακονομίας αποτελούν: η πολυπλοκότητα των ρυθμίσεων, οι ασάφειες και οι αντιθέσεις μεταξύ των ρυθμίσεων συνδυαστικά με απουσία κωδικοποίησης για το τι ισχύει σε κάθε περίπτωση, οι απαρχαιωμένες ρυθμίσεις που δεν έχουν προσαρμοστεί στα νέα τεχνολογικά δεδομένα ή τις νέες κοινωνικοοικονομικές απαιτήσεις, τα κενά δικαίου, οι ρυθμίσεις με κόστος εφαρμογής υψηλότερο από το δημόσιο όφελος, οι περιττές ρυθμίσεις, η τυπολατρική προσήλωση και εφαρμογή των ρυθμίσεων από τις δημόσιες υπηρεσίες, αλλά και φαινόμενα εκφραστικών ή άλλων λαθών στη χρήση της ελληνικής.

Η κακονομία ευνοείται και από μια σειρά νομοθετικών πρακτικών: α) παραβίαση συνταγματικών κανόνων δικαιοπαγωγικής αρμοδιότητας (πχ. τροποποίηση ρύθμισης τυπικού νόμου με διάταξη ΠΔ ή ΥΑ), β) αντίθεση των εθνικών ρυθμίσεων με τη

νομολογία διεθνών δικαστηρίων, το ευρωπαϊκό δίκαιο, συνταγματικές ρυθμίσεις ή διατάξεις της κοινής νομοθεσίας, γ) απουσία μέριμνας για την ασκούμενη επίδραση της νέας ρύθμισης στην ισχύουσα νομοθεσία, πολύ συχνά στην ενσωμάτωση των οδηγιών, δ) κάθετη οργάνωση της Κυβέρνησης και της διοίκησης (έλλειψη συντονισμού μεταξύ Υπουργών για την αντιμετώπιση διακλαδικών και πολυπαραγοντικών θεμάτων), ε) παράλειψη χρονικών ορίων για τη χρήση των εξουσιοδοτήσεων, στ) προχειρότητα στην άσκηση νομοθέτησης υπό την πίεση συγκεκριμένων ομάδων ή υπό συνθήκες ασφυκτικών προθεσμιών και ζ) καθυστερημένη νομοθετική παρέμβαση (ανεπικαιρος ο χαρακτήρας της όταν πλέον έχουν εκδηλωθεί σοβαρά προβλήματα). (Μαντζούφας, 2018)

Πέρα από την πολυνομία, κακονομία μπορεί να προέλθει και λόγω πίεσης για νομοθέτηση, είτε χρονικής είτε λόγω έκτακτων συνθηκών (φυσική, ανθρωπιστική καταστροφή, τεχνολογική εξέλιξη, πανδημία, κλπ.), είτε θεσμικής (καθυστερημένη συμμόρφωση σε ευρωπαϊκή οδηγία ή άλλη διεθνή επιταγή ή επιβολή προστίμου από την ΕΕ για παραβίαση ενωσιακής νομοθεσίας), είτε κομματικής ή ιδεολογικής πίεσης (προεκλογικές υποσχέσεις της Κυβέρνησης).

Τέτοια φαινόμενα πολυνομίας και κακονομίας, που αποκαλύπτουν δυσλειτουργία του κανονιστικού-νομοθετικού πλαισίου, έχουν αναπόφευκτα αρνητικές συνέπειες τόσο στη λειτουργία του κράτους και της δημόσιας διοίκησης όσο και στην καθημερινότητα των διοικουμένων. Έτσι, οι συναλλασσόμενοι με το δημόσιο (πολίτες και επιχειρήσεις) επιβαρύνονται με υπερβολικό διαχειριστικό κόστος προκειμένου να συμμορφωθούν με τις εκάστοτε ρυθμίσεις. Προφανώς, αυτό το κόστος δυσχεραίνει την επιχειρηματικότητα, τις επενδύσεις και την οικονομική ανάπτυξη. Απ' την άλλη πλευρά και η ίδια η δημόσια διοίκηση επιβαρύνεται με περιττό εσωτερικό κόστος διεκπεραίωσης περιττών γραφειοκρατικών διαδικασιών, και από το γεγονός ότι δημιουργείται στους δημοσίους υπαλλήλους μια τυπολατρική αντίληψη, καθώς επικεντρώνονται στη διασφάλιση της τυπικής νομιμότητας (αύξηση γραφειοκρατίας) και όχι στην παραγωγή υπηρεσιών και έργου. Επίσης, όλο αυτό το νομικό χάος φέρνει σε μειονεκτική θέση πολίτες με μειωμένη ικανότητα ή γνώση διαχείρισης των υποθέσεών τους (άτομα χαμηλής μόρφωσης, μετανάστες, μικρές επιχειρήσεις, κλπ.), πέρα από το ότι επιβαρύνεται σημαντικά το κόστος και η ποιότητα ζωής του πολίτη. Καθίσταται δύσκολη η διασφάλιση διαφάνειας στις πράξεις της δημόσιας διοίκησης και η αντιμετώπιση της διαφθοράς, μιας και με την πληθώρα των ρυθμίσεων δημιουργείται πρόσφορο έδαφος για αδιαφάνεια, γραφειοκρατία, διαφθορά και κακοδιοίκηση. Επίσης, διογκώνεται η ύλη των

δικαστηρίων με συνεπακόλουθη την καθυστέρηση απονομής δικαιοσύνης, ενώ και η χώρα περιδινείται σε καθεστώς ανασφάλειας δικαίου, αποτρεπτικού παράγοντα για εγχώριες και ξένες επενδύσεις (άρα και επιβάρυνση της ανταγωνιστικότητας της χώρας).

Έτσι, το ένα φαινόμενο αφορά την ποσότητα και το άλλο την ποιότητα των νομοθετικών κειμένων και ρυθμίσεων και διαπιστώνεται η αντιστρόφως ανάλογη σχέση τους, καθώς όσο περισσότερα νομοθετικά κείμενα υπάρχουν, τόσο πιο ελλειμματική είναι η ποιότητά τους και άρα αυξάνεται και η γραφειοκρατία και ο κρατικός παρεμβατισμός. Η πολυνομία, δηλαδή, αφορά την παραγωγή μεγάλου αριθμού λεπτομερών και συνήθως αλληλεπικαλυπτόμενων ρυθμίσεων, ενώ η κακονομία την παραγωγή ρυθμίσεων ασαφών, πολύπλοκων, αμφίσημων που δεν εξυπηρετούν τελικά το στόχο για τον οποίο θεσπίστηκαν. Η συνύπαρξη αυτών των δύο φαινομένων καθιστά επιτακτική την ανάγκη εφαρμογής πολιτικών καλής νομοθέτησης για να επιλυθούν τα ζητήματα που προαναφέρθηκαν και να διευκολυνθεί τόσο η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης όσο και η ζωή των πολιτών.

1.4 ΕΕ και Καλή Νομοθέτηση

Η σχολή του Σικάγου (Coase, Friedman, κλπ.), μέσα από την οικονομική ανάλυση του δικαίου ανέδειξε και την καλή νομοθέτηση, η οποία ως δημόσια πολιτική εφαρμοζόταν στις αγγλοσαξονικές χώρες ήδη απ' τις αρχές της δεκαετίας του 1980, ενώ απ' τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και η ΕΕ την έθεσε ως βασική της πολιτική προτεραιότητα. Στο πλαίσιο λοιπόν της ΕΕ και ακολουθώντας τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας, επιχειρήθηκε η μείωση του όγκου των ρυθμίσεων, η εκ των προτέρων υποχρεωτική επεξεργασία και πρόταση εναλλακτικών λύσεων, η χρήση του ελέγχου αναγκαιότητας των εκάστοτε ρυθμίσεων και η μελέτη των κανονιστικών επιπτώσεων στις επιχειρήσεις.

Ορόσημο αποτελεί η σύνοδος κορυφής του Εδιμβούργου (1992), κατά τη διάρκεια της οποίας ετέθησαν οι βάσεις για την καλύτερη νομοθέτηση μιας και οι αρχηγοί των κρατών-μελών δεσμεύτηκαν ώστε να αποτελέσει κύρια προτεραιότητα της Ένωσης η βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος της ΕΕ. Ωστόσο, επρόκειτο για μια προσπάθεια ατελέσφορη είτε λόγω πολυπλοκότητας του στόχου είτε λόγω έλλειψης πραγματικής πολιτικής υποστήριξης. Έτσι, στις συνόδους της επόμενης δεκαετίας (Λισαβόνα 2000, Στοκχόλμη 2001, Γκέτεμποργκ 2001, Λάεκεν 2001 και Βαρκελώνη 2002) δόθηκε εξουσιοδότηση στην Επιτροπή για την ανάπτυξη στρατηγικής για

περαιτέρω συντονισμένη δράση ώστε να απλοποιηθεί το ρυθμιστικό περιβάλλον. Κάποιες πρώτες πρωτοβουλίες υπήρξαν το 1996 (πρόγραμμα SLIM-Simpler Legislation for Internal Market) και το 1997 (BEST-Business Environment Simplification Task Force), που αφορούσαν λήψη μέτρων και ενθάρρυνση πρωτοβουλιών για τη βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος σχετικά με τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις και την ελάφρυνσή τους από διοικητικά βάρη και γραφειοκρατία, ενώ και στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) είχε διατυπωθεί ως στόχος η Καλή Νομοθέτηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Το 2001 στο Συμβούλιο του Λάεκεν υιοθετήθηκε και η έκθεση της ειδικής ομάδας εμπειρογνομώνων (Mandelkern Group on Better Regulation) για την ενιαία εφαρμογή της μελέτης και του προγράμματος δράσης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη-μέλη. Το 2003 οι τρεις κορυφαίοι θεσμοί (Επιτροπή, Κοινοβούλιο, Συμβούλιο) υιοθέτησαν τη «διοργανική συμφωνία για την καλή νομοθέτηση» σε μια προσπάθεια εφαρμογής της στις διαδικασίες παραγωγής του Ευρωπαϊκού δικαίου, δίνοντας έμφαση στην ποιότητα των νομοθετικών ρυθμίσεων και αποσκοπώντας στον εξορθολογισμό της νομοθεσίας και τη μείωση του διοικητικού φόρτου. Πρόκειται για μια πολύ σημαντική προσπάθεια δεδομένου ότι πολίτες και επιχειρήσεις χρειάζονταν ένα σαφές, αποτελεσματικό και πρακτικό ρυθμιστικό περιβάλλον συμβάλλοντας σε μια Ένωση ανταγωνιστική και δυναμική, εν μέσω παγκοσμιοποίησης, ικανή για αειφόρο οικονομική ανάπτυξη, με ποιοτική και ποσοτική βελτίωση της απασχόλησης και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή μέσω της εξάλειψης των ανισοτήτων.

Τον Αύγουστο του 2000 τέθηκε ως πρωταρχικός στόχος στη Λισαβόνα η βελτίωση της ποιότητας και προσβασιμότητας των εθνικών νομοθεσιών, ενώ τον Ιούλιο του 2001 η Επιτροπή παρουσίασε τη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση καθορίζοντας το γενικό πλαίσιο των κανόνων συνεργασίας των κρατών-μελών. Την ίδια χρονιά, η έκθεση Mandelkern έκανε λόγο για την εφαρμογή ενός σχεδίου κωδικοποίησης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και για δυνατότητα εντοπισμού των κατάλληλων πηγών της νομοθεσίας, τόσο από τους λοιπούς ευρωπαϊκούς θεσμούς όσο και από τα κράτη-μέλη. Εκεί καθορίστηκαν οι βασικές αρχές της Καλής Νομοθέτησης και δόθηκε έμφαση στη δυνατότητα πρόσβασης στις ρυθμίσεις μέσα από την τυπική δημοσιότητα, την αξιοποίηση των ηλεκτρονικών μέσων για την πληροφόρηση των πολιτών, αλλά και τη γενικότερη χρήση του Διαδικτύου στη ζωή τους. Προτείνεται να υπάρχει βελτιωμένη πρόσβαση στη νομοθεσία σε δύο επίπεδα: 1) ενοποίηση και κωδικοποίηση (πιο

ευανάγνωστο, προσιτό και διαφανές νομοθετικό κείμενο) και 2) αναβάθμιση των βάσεων δεδομένων και των εργαλείων αναφοράς και αναζήτησης που αφορούν την ενωσιακή νομοθεσία. Ακολουθώντας τις συστάσεις αυτής της έκθεσης, η Επιτροπή το 2005 αναθεώρησε τις εκκρεμείς, ενώπιον του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου, προτάσεις, εγκεκριμένες πριν το 2004, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι συμβαδίζουν με τρέχουσες προτεραιότητες κι έχουν αποτελέσει αντικείμενο αξιολόγησης αντικτύπου, σε μια προσπάθεια να καταργηθεί νομοθεσία παρωχημένη ή άνευ αντικειμένου και να εξεταστεί η ισχύουσα.

Καλή Νομοθέτηση για την ΕΕ σημαίνει σχεδιασμός των πολιτικών και του δικαίου της για την επίτευξη των αντικειμενικών σκοπών με το ελάχιστο κόστος. Δεν έχει να κάνει δηλαδή με ρύθμιση ή απορρύθμιση, αλλά με τη διασφάλιση ότι οι πολιτικές αποφάσεις λαμβάνονται με ανοιχτό και διαφανή τρόπο, βασιζόμενες στα καλύτερα διαθέσιμα στοιχεία και υποστηριζόμενες από την εμπλοκή των ενδιαφερομένων μερών. Έτσι, η ΕΕ δρα όπου κρίνεται απαραίτητο και όπως χρειάζεται για την επίλυση του προβλήματος, τηρώντας τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας. Μια τέτοια καλή νομοθέτηση μπορεί να συμβάλει και στη βιώσιμη ανάπτυξη της Ένωσης μέσα από την πραγμάτωση των πολιτικών της. Καλύπτει όλο τον κύκλο πολιτικής (σύλληψη, σχεδιασμός, νομοθέτηση, υλοποίηση, αξιολόγηση και αναθεώρηση των ρυθμίσεων). Για κάθε στάδιο προβλέπονται αρχές, στόχοι, εργαλεία και διαδικασίες ώστε να διασφαλιστεί ότι η Ένωση έχει την καλύτερη δυνατή πολιτική.

Εκτός απ' τη διοργανική συμφωνία του 2003, προηγήθηκαν και ακολούθησαν και άλλες (1994 για την ταχεία μέθοδο εργασίας για την επίσημη κωδικοποίηση νομοθετικών κειμένων, 1998 κοινές κατευθυντήριες γραμμές για την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας, 2001 για συστηματοποιημένη χρήση της τεχνικής της αναδιατύπωσης των νομικών πράξεων, 2007 κοινή δήλωση για την πρακτική εφαρμογή της διαδικασίας συναπόφασης, 2011 κοινή δήλωση για τα επεξηγηματικά έγγραφα και 2016 επίσης διοργανική συμφωνία για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου).

Το πρόγραμμα REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme), για τη βελτίωση της καταλληλότητας και αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας, θεσπίστηκε το 2012 αποσκοπώντας στην απλούστευση της ήδη υπάρχουσας ευρωπαϊκής νομοθεσίας και τη μείωση του κανονιστικού φόρτου με παράλληλη επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων. Αποτυπώνει την ευρεία προσπάθεια της Επιτροπής για τον τρόπο

νομοθέτησης και την έμφαση που δίνει σε εργαλεία όπως η διαφάνεια και η διαβούλευση, τα οποία και θεωρεί πολύ σημαντικά, αλλά και στο ότι η διαδικασία νομοθέτησης οφείλει να βασίζεται σε καλές πρακτικές. Δημιουργήθηκε το 2015 σχετική πλατφόρμα REFIT για την παροχή υποστήριξης από τη βάση προς την κορυφή, για τη συγκέντρωση προτάσεων και τη διατύπωση συστάσεων για την απλούστευση της νομοθεσίας. Ρόλος της πλατφόρμας είναι η εισήγηση μέτρων για να μειωθούν οι υφιστάμενες επιβαρύνσεις, χωρίς να θίγονται οι στόχοι πολιτικής, ενώ θα μπορούσε να συνδράμει το πρόγραμμα REFIT στον εντοπισμό και την αντιμετώπιση της νομοθετικής πυκνότητας (αριθμός νομοθετικών πράξεων ανά τομέα πολιτικής). Είναι μια πλατφόρμα διαλόγου μεταξύ κρατών-μελών και ενδιαφερομένων, αποτελούμενη από δύο ομάδες: αυτή των εκπροσώπων των κυβερνήσεων από κάθε χώρα της ΕΕ (government group) και αυτή των ενδιαφερομένων μερών (stakeholders group) με εκπροσώπους των επιχειρήσεων, της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, της Επιτροπής των Περιφερειών και της κοινωνίας πολιτών. Εκεί, λοιπόν, συλλέγονται και αξιολογούνται οι διάφορες προτάσεις για τη μείωση του κανονιστικού φόρτου και διατυπώνονται συστάσεις προς την Επιτροπή ως προς αυτές τις προτάσεις. Είναι μια πλατφόρμα στα πρότυπα αντίστοιχων πλατφορμών του Ηνωμένου Βασιλείου και της Δανίας.

Τα σχετικά αποτελέσματα δημοσιεύονται στον πίνακα αποτελεσμάτων REFIT, ενώ μέσω αξιολογήσεων και ελέγχων καταλληλότητας διαπιστώνεται κατά πόσο επιτυγχάνονται τα αναμενόμενα αποτελέσματα στο ελάχιστο δυνατό κόστος μέσα από τις νομοθετικές πράξεις, τις πολιτικές και τα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα.

Υπάρχουν κάποιες κατευθυντήριες γραμμές που ακολουθεί η Επιτροπή τόσο στην προετοιμασία νέων προτάσεων όσο και στην αξιολόγηση της ήδη ισχύουσας νομοθεσίας και οι οποίες τηρούνται σε κάθε στάδιο του νομοθετικού κύκλου (προγραμματισμός, εκτίμηση επιπτώσεων, προετοιμασία προτάσεων, εφαρμογή και μεταφορά στην εθνική νομοθεσία, παρακολούθηση, αξιολόγηση και έλεγχοι καταλληλότητας και διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη). Επίσης, υπάρχει και η σχετική Εργαλειοθήκη για τη βελτίωση της νομοθεσίας (Better Regulation Toolbox), με λεπτομερέστερες συμβουλές αφορώσες τα προαναφερθέντα ζητήματα, ενώ έχει συγκροτηθεί και Επιτροπή Ρυθμιστικού Ελέγχου, ως ανεξάρτητη ομάδα από στελέχη της Επιτροπής και εξωτερικούς εμπειρογνώμονες για τον έλεγχο της ποιότητας όλων των εκτιμήσεων επιπτώσεων και των σημαντικότερων αξιολογήσεων που τροφοδοτούν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΕ.

Στις 15 Απριλίου 2019, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε ένα εγχειρίδιο επιχειρώντας έναν απολογισμό και διατηρώντας τη δέσμευση για βελτίωση της νομοθεσίας. Η θέσπιση αρχών στον τομέα αυτό εδράζεται στην επιθυμία για καλύτερη ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και εδραίωση της βιώσιμης ανάπτυξης, συνεξετάζοντας οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Για την Επιτροπή, βελτίωση νομοθεσίας σημαίνει: 1) επαγγελματικός χαρακτήρας σε κάθε πτυχή χάραξης πολιτικής με απόλυτη διαφάνεια, 2) νομοθέτηση όταν και όπου κρίνεται απαραίτητο για την υλοποίηση κοινών στόχων που μπορούν να επιτευχθούν αποτελεσματικά μόνο σε ευρωπαϊκό επίπεδο και 3) εξέταση εναλλακτικών τρόπων για την επίτευξη αποτελεσμάτων, δεδομένου ότι οι δράσεις και η νομοθεσία θα πρέπει να δίνουν προστιθέμενη αξία σε ό,τι μπορεί να επιτευχθεί σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο.

Ο απολογισμός και το μήνυμα που λαμβάνει η Επιτροπή είναι θετικά μιας και η βελτίωση της νομοθεσίας συνέβαλε στη βελτίωση και του τρόπου χάραξης της πολιτικής, αναγνωρίζοντας ότι υπάρχουν περιθώρια περαιτέρω βελτίωσης που θα εξαρτηθούν από την ένταση των κοινών προσπάθειών όλων των συμμετεχόντων στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των πολιτικών λύσεων. Αναγνωρίζεται γενικότερα η επίτευξη προόδου από το 2015, αλλά και το αίτημα για συνέχιση των εργασιών της Επιτροπής με γνώμονα τη βελτίωση της νομοθεσίας και δέσμευση για μελλοντικές περαιτέρω βελτιώσεις. Τα αποτελέσματα είναι ορατά και στη συγκριτική αξιολόγηση του ΟΟΣΑ το 2018 (OECD, Regulatory Policy Outlook, 2018) που αποδεικνύει ότι οι μεταρρυθμίσεις της Επιτροπής του 2015 επέφεραν σημαντικές βελτιώσεις, με την κανονιστική πολιτική της Επιτροπής να συγκαταλέγεται μεταξύ των άριστων στον ΟΟΣΑ.

Ο απολογισμός είναι θετικός και για την πλατφόρμα, καθώς αυτή συμβάλλει στην προσπάθεια REFIT και δύναται να κινητοποιεί και να διοχετεύει γνώσεις σχετικά με την πρακτική εφαρμογή και τις επιπτώσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Χρειάζεται όμως μεγαλύτερη προσπάθεια ώστε να αξιοποιηθεί πλήρως αυτό το δυναμικό με πιο αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο, καθώς ο συγκεκριμένος μηχανισμός διαβούλευσης στοχεύει στη μείωση του κανονιστικού-διοικητικού φόρτου του ενωσιακού δικαίου.

Αυτό το οποίο επιχειρείται με την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Καλή Νομοθέτηση είναι να υπάρξει η μεγαλύτερη δυνατή συνεργασία με τα κράτη-μέλη ώστε

να διασφαλιστεί η συνεπής εφαρμογή των αρχών της καλής νομοθέτησης σ' όλη την ΕΕ, να προωθηθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των εργαλείων της (απλοποίηση, μείωση διοικητικών βαρών, ανάλυση επιπτώσεων) και να ενισχυθεί ο εποικοδομητικός διάλογος μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών και των φορέων που παράγουν ρυθμίσεις τόσο στην ΕΕ όσο και στα κράτη-μέλη. Αναγνωρίζεται το ότι από την έκθεση Mandelkern και μετά, σημειώθηκαν σημαντικά βήματα για τη βελτίωση της νομοθετικής ποιότητας σε ενωσιακό επίπεδο και μάλιστα στα τέλη του 2009 ανακοινώθηκε από την Επιτροπή η πρόθεση για τη μετάβαση από την «καλύτερη ρύθμιση» (better regulation) στην «έξυπνη ρύθμιση» (smart regulation) με στόχο την απλούστευση, την αξιολόγηση και την ενίσχυση του ρόλου των ενδιαφερομένων μερών. Αυτή η πολιτική της Καλύτερης Νομοθέτησης αποτελεί την ευρωπαϊκή εκδοχή της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης, ενώ η μετεξέλιξή της σε έξυπνη ρύθμιση εντάσσεται στο πλαίσιο της Ατζέντας ΕΥΡΩΠΗ 2020, αποτελώντας πλέον σημαντική προτεραιότητα της Επιτροπής και το 2012 η εισαγωγή του προγράμματος REFIT υλοποιεί αυτή την πολιτική της έξυπνης νομοθέτησης. Υιοθετήθηκε, επίσης, και το διαδικτυακό εργαλείο “Lighten the Load-Have Your Say” όπου οι ενδιαφερόμενοι, εκτός από τις δημόσιες διαβουλεύσεις, θα μπορούν να διατυπώνουν δημόσια απόψεις και σχόλια.

Απόδειξη ότι η ΕΕ δεν εφησυχάζει παράλληλη τη σχετική πρόοδο και μεριμνά για τη βελτίωση και απλούστευση της ενωσιακής νομοθεσίας είναι η μετεξέλιξη-αντικατάσταση της πλατφόρμας REFIT από τη νέα πλατφόρμα Fit for Future (F4F), η οποία ακόμα δεν έχει λειτουργήσει. Πρόκειται για μια ομάδα εμπειρογνομόνων υψηλού επιπέδου που θα συνδράμει την Επιτροπή στις προσπάθειές της για απλοποίηση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και μείωση του σχετικού, μη απαραίτητου, κόστους. Αυτές οι προσπάθειες εντάσσονται στο πρόγραμμα REFIT και το F4F θα εξετάσει αν η ήδη υπάρχουσα νομοθεσία καθίσταται αποδοτική για την επίτευξη στόχων και αποτελεσμάτων καθώς αναδύονται νέες προκλήσεις προς διαχείριση, όπως η ψηφιοποίηση. Έτσι, η Επιτροπή θα λάβει υπόψη τις απόψεις της πλατφόρμας για να διασφαλίσει ότι η ευρωπαϊκή νομοθεσία διευκολύνει πολίτες και επιχειρήσεις (ιδίως τις μικρομεσαίες). Προφανώς, η νέα πλατφόρμα βασίζεται στην εμπειρία της προηγούμενης και διατηρεί την ίδια σύνθεση (government-stakeholders group).

1.5 ΟΟΣΑ και Καλή Νομοθέτηση

Ρυθμιστική πολιτική για τον ΟΟΣΑ είναι η επίτευξη των κυβερνητικών στόχων μέσω κανονισμών, νόμων ή άλλων εργαλείων που διασφαλίζουν βέλτιστα κοινωνικοοικονομικά αποτελέσματα και βελτιώνουν τη ζωή των πολιτών και των επιχειρήσεων. Ποιότητα των ρυθμίσεων (regulatory quality) εξασφαλίζεται όταν υπηρετούνται σαφώς αναγνωρισμένοι στόχοι και αυτές οι ρυθμίσεις είναι αποτελεσματικές στην επίτευξή τους, όταν οι ρυθμίσεις είναι σαφείς, απλές και πρακτικές, διαθέτουν σαφή νομική και εμπειρική βάση και είναι συναφείς με άλλες πολιτικές ή ρυθμίσεις. (OECD, 2018)

Ο ΟΟΣΑ ήταν ο πρώτος διεθνής οργανισμός που ανέδειξε τη σημασία της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης, προκειμένου οι οικονομίες να καταστούν ανταγωνιστικές, αποτελεσματικές, αποδοτικές, καινοτόμες και ευέλικτες, συνδέοντας την ανάπτυξη με την καλή νομοθέτηση. Εκτός από την ποιότητα της δημοκρατίας και την ανάγκη για αποτελεσματική δράση των δημοσίων διοικήσεων των κρατών-μελών του ΟΟΣΑ, η παγκοσμιοποίηση των αγορών και ο αυξανόμενος ανταγωνισμός κατέστησαν τη βελτίωση της νομοπαραγωγικής διαδικασίας πρώτη εθνική προτεραιότητα.

Ήδη απ' το 1995 και σε ισχύ απ' το 1997, το πρόγραμμα Regulatory Reform (Κανονιστική Μεταρρύθμιση) καταγράφει αδυναμίες των δημοσίων διοικήσεων των κρατών-μελών, προτείνει λύσεις μέσω διαρθρωτικών ή άλλων μεταρρυθμίσεων, παρακολουθεί την εφαρμογή τους και βελτιώνει τη νομοθεσία τους. Αποτέλεσμα ήταν να αναδειχθούν καλές πρακτικές (best practices) που ενσωματώθηκαν σε συστάσεις (recommendations) από τον ΟΟΣΑ προς όσες διοικήσεις αντιμετώπιζαν σχετικές διαρθρωτικές προκλήσεις. Αυτό το πρόγραμμα στόχευε στην παροχή βοήθειας στις χώρες προκειμένου αυτές να ανταποκριθούν στο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον και τις ταχείες εξελίξεις. Αποσκοπούσε γενικότερα στη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων των κρατών-μελών, τόσο μέσω του κοινωνικού διαλόγου και της διαφάνειας όσο και μέσω της ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων.

Επίσης, προέκυψαν και περιοδικές εκθέσεις εξέλιξης των χωρών (country reviews) στις οποίες αναλύονται οι ιδιαιτερότητες κάθε κράτους. Μάλιστα, υπάρχει και για τη χώρα μας η ειδική έκθεση για την Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα (Better Regulation in Europe: Greece 2012), με συστάσεις για τη διαχείριση και τον

εξορθολογισμό της υπάρχουσας νομοθεσίας, αλλά και για την ανάπτυξη νέας νομοθεσίας, ενώ υπάρχει και έκθεση του 2014 για τη μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα.

Προκειμένου να εφαρμοστεί καλύτερα η Κανονιστική Μεταρρύθμιση υιοθετήθηκαν θεματικές συζητήσεις, σύστημα δεικτών μέτρησης, καθώς και μια σειρά εργαλείων *ex ante* και *ex post* ανάλυσης για τις σχεδιαζόμενες και υφιστάμενες ρυθμίσεις και τις εφαρμοζόμενες πολιτικές. Υπάρχει επίβλεψη του προγράμματος Κανονιστικής Μεταρρύθμισης από την Επιτροπή για τη Ρυθμιστική Πολιτική (Regulatory Policy Committee), η οποία συστάθηκε το 2009 και συνεργάζεται και με άλλες επιτροπές του Οργανισμού στο πλαίσιο της “whole of government approach” (ολοκληρωμένη, οριζόντια και πολυδιάστατη προσέγγιση της ρυθμιστικής ποιότητας) για τη μεγιστοποίηση των ωφελειών και τη διάχυση (*spillover effect*) της ποιότητας της πολιτικής Κανονιστικής Μεταρρύθμισης και σε άλλες πολιτικές. Η επιτυχής πορεία του προγράμματος κατέληξε στην κατοχύρωση 7 βασικών αρχών Κανονιστικής Μεταρρύθμισης (ξεκάθαροι στόχοι και πλαίσια εφαρμογής, ανάλυση επιπτώσεων, διαφάνεια, απελευθέρωση αγορών-ελεύθερος ανταγωνισμός, σχεδιασμός ποιοτικών-εξάλειψη μη ποιοτικών ρυθμίσεων, μείωση διοικητικών βαρών, διασύνδεση με άλλες πολιτικές-ολοκληρωμένες δράσεις) και εν συνόλω βοήθησε πολλά κράτη (μέλη ή μη) στην αντιμετώπιση διαρθρωτικών προβλημάτων τους, μέσα από τις καλές πρακτικές, τις αρχές, τις μεθόδους και τα εργαλεία που καθιέρωσε.

Σαφώς, εντοπίζονται κοινά σημεία μεταξύ των πολιτικών ΟΟΣΑ και ΕΕ, ωστόσο υπάρχουν και διαφορές. Έτσι, η πολιτική Κανονιστικής Μεταρρύθμισης του ΟΟΣΑ εντάσσεται σε ένα πλαίσιο κυρίως οικονομικό, με στόχο τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και τη δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών για την απελευθέρωση των αγορών, ενώ η ΕΕ ενδιαφέρεται περισσότερο για την κοινωνική ευημερία των πολιτών της και την κοινωνική συνοχή, έτσι η πολιτική της διαθέτει όχι μόνο οικονομικούς, αλλά και κοινωνικούς, πολιτικούς και περιβαλλοντικούς στόχους.

Αρχικά, ο ΟΟΣΑ χρησιμοποίησε τον όρο κανονιστική μεταρρύθμιση εννοώντας αλλαγές βελτιωτικές της ρυθμιστικής ποιότητας, οι οποίες θα αυξάνουν την απόδοση και τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας των ρυθμίσεων. Από το 2002 όμως υιοθέτησε τον όρο ρυθμιστική διακυβέρνηση (*regulatory governance*), εμπεριέχοντας 3 παραμέτρους: την οικονομική (σχέση κόστους-οφέλους των ρυθμίσεων, συνέπειες στην

οικονομία), τη συμμετοχική (δράση των stakeholders) και του συντονισμού των οργάνων διαμόρφωσης πολιτικής (το σύνολο του κρατικού μηχανισμού για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών).

Εν συνεχεία, το 2011 με νεότερη έκθεση εισήχθη η έννοια της κανονιστικής πολιτικής και διακυβέρνησης (Regulatory Policy and Governance) κι επισημάνθηκε ότι η ρυθμιστική πολιτική, μαζί με τη φορολογική και τη δημοσιονομική, αποτελούν το τρίπτυχο της επίσημης κρατικής εξουσίας και συνιστά οριζόντια πολιτική μιας και μπορεί να συμπληρώνει όλες τις άλλες, αποβλέποντας στην εξυπηρέτηση και προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος. Το 2012 εξέδωσε έκθεση με σύσταση του ΟΟΣΑ για τη ρυθμιστική πολιτική και διακυβέρνηση και το 2018 την Επισκόπηση Ρυθμιστικής Πολιτικής. Σε αυτήν την τελευταία, διαπιστώνεται ότι η καλή νομοθέτηση ενισχύει την οικονομία, προστατεύει το περιβάλλον, υποστηρίζει τα δικαιώματα των καταναλωτών και εγγυάται την ασφάλεια των πολιτών. Τονίζεται ακόμη η σημασία της Ανάλυσης Κανονιστικών Επιπτώσεων (Regulatory Impact Assessment) και διαπιστώνεται η επιτευχθείσα πρόοδος με εμφανή τα περιθώρια βελτίωσης. Τέλος, αναγνωρίζεται η ανάγκη για κανόνες διαφανείς που θα λαμβάνουν υπόψη τους όποιους κινδύνους και η μεγάλη σημασία που έχει η εμπλοκή των ενδιαφερομένων μερών, καθώς και η συστηματική αξιολόγηση, πριν και μετά την υιοθέτηση κανόνων. (OECD, 2018)

2. Η νομοθέτηση στην Ελλάδα και ο νόμος 4048/2012

2.1 Νομοπαρασκευαστική διαδικασία-χαρακτηριστικά και προβλήματα

Το Σύνταγμά μας αφιερώνει το πέμπτο του κεφάλαιο στη νομοθετική λειτουργία της Βουλής (άρθρα 73-77), η οποία εξειδικεύεται περαιτέρω στον Κανονισμό της (Άρθρο 81-123 Δεύτερο Μέρος: Διαδικασίες Νομοθετικού Έργου) και διακρίνεται σε α) Τακτική Νομοθετική Διαδικασία, β) Συνοπτικές Νομοθετικές Διαδικασίες και γ) Ειδικές Νομοθετικές Διαδικασίες.

Στο στάδιο της προκοινοβουλευτικής διαδικασίας προβλέπονται μια σειρά από αιτιολογικές εκθέσεις και γνωμοδοτήσεις ως κείμενα συνοδευτικά των σχεδίων και προτάσεων νόμων στη Βουλή. Συγκεκριμένα, βάσει Συντάγματος, πρόκειται για: 74§1 αιτιολογική έκθεση, 74§4 έκθεση τροποποιούμενων διατάξεων, 75§1,2 έκθεση του ΓΛΚ για την επιβάρυνση του Προϋπολογισμού, 75§3 έκθεση του Υπουργού Οικονομικών και του εκάστοτε αρμόδιου Υπουργού για την κάλυψη των δαπανών και 73§2 γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου στα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια. Ωστόσο, δεν αποτελεί καινοτομία η υποχρεωτική αιτιολόγηση των νομοσχεδίων, μιας και αναφέρεται ήδη στο άρθρο 56 του Συντάγματος του Ρήγα Βελεστινλή. Επίσης, βάσει του 74§5 απαγορεύεται η κατάθεση νομοσχεδίων που περιέχουν διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους, ενώ στο 76 προβλέπεται και η κωδικοποίηση της νομοθεσίας. Τέλος, στο άρθρο 85§3 του ΚτΒ προβλέπονται έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της διοίκησης και έκθεση της δημόσιας διαβούλευσης που προηγήθηκε της κατάθεσης, ως συνοδευτικά ενός νομοσχεδίου.

Στο στάδιο της προπαρασκευής των νόμων, σημαντικός είναι και ο ρόλος της ΚΕΝΕ, στην οποία υποβάλλεται η πρόταση ή το σχέδιο νόμου για νομοτεχνική επεξεργασία πριν την τελική κατάθεση στη Βουλή, με τις όποιες παρατηρήσεις να λαμβάνονται υπόψιν από τα εκάστοτε Υπουργεία. Επίσης, τα τελευταία χρόνια της κρίσης, προστέθηκε και απ' τη νομολογία μια ακόμα απαίτηση σχετικά με την ποιότητα της νομοπαραγωγικής διαδικασίας, για την τεκμηρίωση των νομοθετικών επιλογών ώστε να είναι δυνατό να ελεγχθεί δικαστικά η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας (25§1).

Όσον αφορά το στάδιο της ψήφισης των νόμων (κοινοβουλευτική διαδικασία), το Σύνταγμα (74§1) προβλέπει τη νομοτεχνική επεξεργασία από την Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, στο 74§2 την επεξεργασία από την οικεία Κοινοβουλευτική Επιτροπή, στο 74§5 την υποβολή τροπολογιών τουλάχιστον τρεις ημέρες πριν την έναρξη

της συζήτησης και την απαγόρευση κατάθεσης όσων δε σχετίζονται με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου και στο 76§1 τα τρία στάδια συζήτησης και ψήφισης (κατ' αρχήν, κατ' άρθρο και στο σύνολο). Επίσης, στο 70§2 προβλέπεται ότι οι νόμοι ψηφίζονται από την Ολομέλεια ή από τις αρμόδιες διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές, ενώ στο 72§1 αναφέρεται ποια νομοσχέδια, βάσει περιεχομένου, συζητιούνται και ψηφίζονται από την Ολομέλεια, στην οποία επίσης ψηφίζονται οι νόμοι για τους οποίους το Σύνταγμα απαιτεί ειδική πλειοψηφία.

Ο ΚτΒ συμπληρώνει τις συνταγματικές διατάξεις μεριμνώντας ώστε η νομοπαραγωγική διαδικασία να μην καθίσταται βιαστική και πρόχειρη. Έτσι, στο 89§7 ορίζει ότι η έναρξη της καταρχήν συζήτησης δεν μπορεί να γίνει σε λιγότερο από μία εβδομάδα από την ημέρα κατάθεσης των νομοσχεδίων ή προτάσεων νόμων. Στο άρθρο 90 προβλέπονται τέσσερις συνεδριάσεις και δύο στάδια επεξεργασίας και εξέτασης του σχεδίου/πρότασης νόμου, με διάστημα τουλάχιστον επτά ημερών μεταξύ τους κατά τις οποίες οι βουλευτές μπορούν να υποβάλουν προτάσεις και βελτιώσεις. Τέλος, στο 93§2 προβλέπεται διάστημα τουλάχιστον τριών ημερών μεταξύ της εγγραφής των σχεδίων/προτάσεων νόμων στην ημερήσια διάταξη και της έναρξης της κατ' αρχήν συζήτησης.

Για τη φάση της υλοποίησης των νόμων (στάδιο εφαρμογής), προβλέφθηκε στο άρθρο 9 του 4048/2012, μετά την πάροδο τριών ετών και πριν την παρέλευση πενταετίας η αξιολόγηση της ρύθμισης, με αποτίμηση κόστους, οφέλους, επιπτώσεων και θετικών αποτελεσμάτων, κάτι το οποίο αποτέλεσε σημαντική καινοτομία, όμως μη εφαρμοζόμενη. Αδιαμφισβήτητα και αρκετές από τις διατάξεις του Συντάγματος ή του ΚτΒ δεν τηρούνται ή τηρούνται απλώς «για τους τύπους», δυσχεραίνοντας έτσι την καλή νομοθέτηση. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της περιόδου 2001-2015 (όπως αναφέρθηκε και στο πρώτο κεφάλαιο) με τη «νομοπλημμύρα», ιδίως τα έτη της κρίσης και τις διαρκείς ρυθμίσεις ή την παράκαμψη του Κοινοβουλίου με την καταστρατήγηση της τυπικής νομοπαραγωγικής διαδικασίας.

Αυτός ο νομοπληθωρισμός και η έλλειψη εσωτερικής και συστηματικής συνοχής έχουν επισημανθεί ως κύρια χαρακτηριστικά της ελληνικής νομοθεσίας είτε από τον ελληνικό νομικό κόσμο είτε από διεθνείς οργανισμούς. Ήδη, το 1959 στην αιτιολογική έκθεση του ν.δ. 3980 «Περί κωδικοποίησης της Διοικητικής Νομοθεσίας» εντοπίζεται και επισημαίνεται το πρόβλημα του νομοθετικού πληθωρισμού και της ελλιπούς

εσωτερικής διάρθρωσης της ισχύουσας νομοθεσίας, με επιτακτική την ανάγκη κωδικοποίησης. Η κακονομία αποτελούσε πρόβλημα και πριν τη μνημονιακή περίοδο με διάφορες εκφάνσεις (πολυνομία, αποσπασματικές και κακοδιατυπωμένες ρυθμίσεις, ασταθές θεσμικό πλαίσιο, αλληλεπικάλυψη παλιών και νέων ρυθμίσεων, ασαφείς ή ελλιπείς διατυπώσεις, ένταξη ειδικών ρυθμίσεων σε νόμους με άσχετο αντικείμενο). Επίσης, η νομοπαραγωγική διαδικασία παραμένει πολυσχιδής, χωρίς συστηματοποιημένους κανόνες και ενοποιημένα πρότυπα. (Εθνική Στρατηγική για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας 2018-2020, 2018)

2.2 Η πορεία προς τον 4048/2012

Η καλή νομοθέτηση στη χώρα μας, ως πολιτική, αποτελούσε στόχο των εθνικών μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών από τη δεκαετία του '50 και ιδίως από τα μέσα της δεκαετίας του '90. Ήδη σε εκθέσεις και μελέτες (Βαρβαρέσου, ΟΟΣΑ-Langrod) τονίζεται η χρεία μεταρρύθμισης και απλοποίησης του ελληνικού νομοθετικού συστήματος, τόσο για την αποδοτικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών όσο και την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας.

Καταλυτικό ρόλο, ωστόσο, στην ενσωμάτωση της κανονιστικής μεταρρύθμισης στην ελληνική διοίκηση και οικονομία διαδραμάτισε η είσοδος της Ελλάδας στην ΕΟΚ και εν συνεχεία στην ΟΝΕ. Οι νέες προκλήσεις που καλούνταν να αντιμετωπίσει η χώρα (ανταγωνισμός εντός ΕΕ, πολιτική και μακροοικονομική σταθερότητα) οδήγησαν στην εφαρμογή μεταρρυθμίσεων με σκοπό το ρυθμιστικό παρεμβατισμό στην οικονομία, το άνοιγμα των αγορών και την άρση του προστατευτισμού στο δημόσιο τομέα και τις δημόσιες επιχειρήσεις.

Αρχές δεκαετίας '90 η Επιτροπή Δεκλερή στη σχετική έκθεσή της επεσήμαινε τα αίτια της παθολογίας του συστήματος λειτουργίας της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης (πολυνομία, περιπλοκότητα ρυθμίσεων, έλλειψη διοικητικής κωδικοποίησης, «κομματικοί» νόμοι, ασαφείς νόμοι, προχειρότητα σύνταξης, κακή ποιότητα κανονιστικών ρυθμίσεων, ασαφείς και αντιφατικές εγκύκλιοι). Στα μέσα της ίδιας δεκαετίας, ακολούθησε η έκθεση Σπράου, βάσει της οποίας το πρόβλημα του κόστους και της ποσότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων επιφέρει προβλήματα και στην ανταγωνιστικότητα της οικονομίας και καθιστά αναποτελεσματική τη Δημόσια Διοίκηση. Εδώ γίνεται και η πρώτη αναφορά για ανάλυση επιπτώσεων και καθιέρωση των διαβουλεύσεων.

Το 2000 ακολούθησε έκθεση του ΟΟΣΑ για την κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα, όπου και εκεί εντοπίζονται διαρθρωτικά προβλήματα στην ελληνική οικονομία (π.χ. θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας των επιχειρήσεων) που θέτουν προσκόμματα στην ευελιξία και την εύκολη προσαρμογή στις αλλαγές και τις ανάγκες της αγοράς. Μεταξύ αυτών των διαρθρωτικών προβλημάτων εντάσσεται και η ανεπάρκεια των κανονιστικών καθεστώτων σε τομείς-κλειδιά και η μη ικανοποιητική επίδοση της Δημόσιας Διοίκησης. Οι όποιες μεταρρυθμίσεις ήταν ανεπαρκείς στην αντιμετώπισή τους και θα πρέπει να δοθεί έμφαση στην επίδοσή της, μιας και επηρεάζει κάθε πλευρά της ελληνικής οικονομίας.

Την ίδια χρονιά, συστάθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών η Επιτροπή Βροντάκη, ως Επιτροπή Κανονιστικής Μεταρρύθμισης, για να μελετήσει τις συστάσεις του ΟΟΣΑ και την πρόταση μέτρων θεσμικού χαρακτήρα για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων στην Ελλάδα. Ωστόσο, το νομοσχέδιο που προτάθηκε από αυτήν δεν κατατέθηκε ποτέ στη Βουλή λόγω διαφωνιών εντός του ίδιου του κυβερνώντος κόμματος. Αποτέλεσμα ήταν η χώρα να κατηγορείται για ατολμία ως προς την υιοθέτηση βελτιωτικού συστήματος του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.

Ο ν.2880/2001, εκτός από το πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ, περιελάμβανε μέτρα για την αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης, μεταξύ των οποίων και η κωδικοποίηση και απλούστευση της νομοθεσίας, η βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, ο έλεγχος των παραγόμενων αποτελεσμάτων και η διοικητική αναδιάρθρωση. Το 2002 εκπονήθηκε σχέδιο νόμου για την κανονιστική μεταρρύθμιση από Επιτροπή υπό τον Αντιπρόεδρο του ΣτΕ, το οποίο δεν ψηφίστηκε.

Το 2003 όταν η Ελλάδα κατείχε την εξαμηνιαία Προεδρία της ΕΕ, εκπονήθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών μελέτη ανάλυσης του τρόπου εφαρμογής της καλής νομοθέτησης στα κράτη-μέλη της ΕΕ (εφαρμόζοντας ιδίως τις προτάσεις της έκθεσης Mandelkern). Το 2004 επίσης δεν ψηφίστηκε νομοσχέδιο για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων, όπως και το 2005 ένα δεύτερο νομοσχέδιο για την κανονιστική μεταρρύθμιση. Το 2006 η Πρωθυπουργική Εγκύκλιος Υ190/18-7-2006, με θέμα «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων» έθεσε ένα πλαίσιο για την καλή νομοθέτηση (ήταν η πρώτη συστηματική προσπάθεια για εφαρμογή, κατά τη νομοτεχνική διαδικασία, αρχών και εργαλείων που θα συνέβαλαν στη βελτίωση του νομοθετικού έργου), αλλά και

την υποχρέωση σύνταξης Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων, ως συνοδευτικού κειμένου σε κάθε νομοσχέδιο, χωρίς ωστόσο να εφαρμοστεί πλήρως. Κάτι αντίστοιχο προβλέφθηκε και στον νέο ΚτΒ (καλοκαίρι 2010), όταν άρχισε και πάλι να δίνεται έμφαση στην εφαρμογή των αρχών καλής νομοθέτησης. Το 2007 η ΓΓΚ προέβη στην έκδοση εγχειριδίου για την Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων, η οποία συνοδεύει το νομοσχέδιο και βοηθά στην τεκμηρίωση της νομοθετικής πρωτοβουλίας, ενώ το 2010 εκδόθηκε επίσης από τη ΓΓΚ και ειδικότερα από την ΚΕΚ, το Εγχειρίδιο Οδηγιών για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας.

Στη βιβλιογραφία (Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος, 2016) γίνεται λόγος για 3 θεσμικά ορόσημα, τα οποία οριοθέτησαν το πλαίσιο της συζήτησης για την Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα, και τα οποία αφορούν και τα τρία στάδια ρυθμιστικής διακυβέρνησης, στοχεύοντας στην αντιμετώπιση της πολυνομίας και της κακονομίας που ταλανίζουν τη χώρα μας. Πρώτο ορόσημο είναι η προαναφερθείσα Πρωθυπουργική Εγκύκλιος του 2006, η οποία αναγνώριζε βασικά προβληματικά χαρακτηριστικά της ελληνικής έννομης τάξης και παρείχε οδηγίες στα Υπουργεία για την ενσωμάτωση στη διαδικασία νομοθέτησης της εκτίμησης επιπτώσεων ή ανάλυσης συνεπειών των μέτρων που προωθούνταν στη Βουλή προς ψήφιση. Επίσης, περιέγραφε τις αρχές και τις διαδικασίες της καλής νομοθέτησης, αλλά και τα εργαλεία που έπρεπε να αξιοποιούν τα Υπουργεία. Ωστόσο, δε στάθηκε ικανή να επιβάλει την αλλαγή αντιλήψεων στους Υπουργούς κι έτσι να εφαρμοστεί η πολιτική για την καλή νομοθέτηση. Τόσο η Καλή Νομοθέτηση όσο και η μείωση της πολυνομίας παρέμεναν ασκήσεις επί χάρτου, ενώ δεν έλειψαν και ενδοκυβερνητικές προστριβές που οδήγησαν το εγχείρημα σε αποτυχία, μιας και ο Υπουργός Εσωτερικών θα καθίστατο πανίσχυρος αφού θα μπορούσε να αναπέμψει νομοσχέδιο σε περίπτωση μη τήρησης των αρχών καλής νομοθέτησης κι έτσι θα ανατρεπόταν η μέχρι τότε ισχύουσα κυβερνητική πρακτική. Δεν παραβλέπεται, όμως, η αξία της Εγκυκλίου, η οποία άνοιξε τη σχετική συζήτηση για την αναγκαιότητα θέσπισης αρχών και κανόνων νομοθέτησης.

Δεύτερο ορόσημο αποτέλεσαν οι παρεμβάσεις των ετών 2009-2010. Συγκεκριμένα, το 2010 στον τροποποιηθέντα ΚτΒ προστίθεται η υποχρέωση να συνοδεύεται κάθε νομοσχέδιο από έκθεση αξιολόγησης επιπτώσεων και έκθεση διαβούλευσης προτού κατατεθεί στη Βουλή. Δημιουργήθηκε παράλληλα ο ιστότοπος www.opengov.gr για τη διενέργεια ψηφιακών διαβουλεύσεων επί των προτεινόμενων σχεδίων νόμων. Το 2009, με ΠΔ τροποποιήθηκε η ΓΓΚ και δημιουργήθηκε το Γραφείο

Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης για την αποτελεσματική εφαρμογή της συγκεκριμένης πολιτικής. Η τροποποίηση του ΚτΒ κινητοποίησε τα Υπουργεία και τους φορείς, για τη συμπλήρωση υποδειγμάτων και την εφαρμογή της διαβούλευσης, δίνοντας έτσι νέα ώθηση και δυναμική στο θέμα της καλής νομοθέτησης. Έτσι, το πρόβλημα τώρα δεν ήταν το νομικό κενό, αλλά η έλλειψη δεδομένων, αναγκαίων για μια ουσιαστική ανάλυση επιπτώσεων και το ότι αυξήθηκε το ενδοδιοικητικό βάρος της Δημόσιας Διοίκησης με άλλα δύο συνοδευτικά κείμενα δίπλα στα παραδοσιακά, κατά την προετοιμασία της νομοθέτησης.

Τρίτο και σημαντικότερο ορόσημο ήταν ο ν.4048/2012, ο οποίος ψηφίστηκε , βάσει σχετικής μνημονιακής υποχρέωσης, για τη ρύθμιση των ζητημάτων νομοπαρασκευαστικής λειτουργίας και νομοπαραγωγής, ιδίως στο προκοινοβουλευτικό στάδιο. Πρώτη φορά δημιουργήθηκε ένας νόμος για τους νόμους. Η κανονιστική μεταρρύθμιση ήταν απαραίτητη στην Ελλάδα για την αντιμετώπιση της πολυνομίας και κακονομίας. Χρειαζόταν να βελτιωθεί η ποιότητα των ρυθμίσεων με κύριο στόχο την ακριβέστερη οριοθέτηση του προβλήματος, τη μείωση των βαρών στην οικονομία και την αγορά, την αύξηση της διαφάνειας, τη διεύρυνση της δημοκρατίας, της διαβούλευσης, της κοινωνικής συμμετοχής, την αναβάθμιση του Κοινοβουλίου. Ο νόμος αυτός απέδειξε ότι είχαν ωριμάσει οι συνθήκες και υπήρχε πλέον ισχυρή πολιτική και κυβερνητική βούληση να υπάρξει πρόοδος στον τομέα της καλής νομοθέτησης. Η υιοθέτηση εργαλείων (ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων, διαβούλευση, απλούστευση διαδικασιών, κωδικοποίηση, ενσωμάτωση ενωσιακής νομοθεσίας στην ελληνική έννομη τάξη) και η προσαρμογή τους στην ελληνική πραγματικότητα θα οδηγούσε στην επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων.

2.3 Ο νόμος 4048/2012

Αισίως, το 2012 ψηφίζεται και τίθεται σε ισχύ ο νόμος 4048, που αποτελεί και την πρώτη σοβαρή προσπάθεια ρυθμιστικής μεταρρύθμισης, υιοθέτησης και εφαρμογής αρχών, διαδικασιών και μέσων καλής νομοθέτησης. Με αυτόν επιδιώχθηκε η νομοθετική κατοχύρωση και αξιοποίηση διεθνώς αναγνωρισμένων συστατικών της καλής νομοθέτησης, όπως η τήρηση της αρχής της νομιμότητας, η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, η διαβούλευση ή η κωδικοποίηση της νομοθεσίας.

Η νομοπλημμύρα των τελευταίων δεκαετιών με αρνητικές συνέπειες στην οικονομία και στη ζωή των πολιτών κατέστησε αναγκαία την προώθηση της

συγκεκριμένης νομοθετικής πρωτοβουλίας. Τα προβλήματα ήταν εμφανή: δυσανάλογη επιβάρυνση των επιχειρήσεων με διοικητικά βάρη, υπερπαραγωγή ρυθμίσεων χωρίς συνοδευτική έκθεση ανάλυσης συνεπειών, διαχρονική αδυναμία κωδικοποίησης των ρυθμίσεων, παραγωγή νέων με παράβλεψη των παλαιότερων ρυθμίσεων, άσκοπες νομοθετικές ρυθμίσεις, κακότεχνες νομοθετικές διατυπώσεις, κατάχρηση νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων για άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας (παράκαμψη Κοινοβουλίου), εισαγωγή άσχετων τροπολογιών χωρίς καμία συνάφεια με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου. Έτσι, διογκώθηκε το πρόβλημα της πολυνομίας και κακονομίας και το ζήτημα της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων αναδείχθηκε σε ύψιστη εθνική προτεραιότητα.

Κατά την αιτιολογική του έκθεση, επιχειρείται η βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, τόσο των υφιστάμενων όσο και των παραγόμενων, μέσω των αρχών καλής νομοθέτησης. Η βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης αφορά τη βελτίωση του νομοπαραγωγικού συστήματος, που χαρακτηρίζεται από ανοιχτές, διαφανείς και σαφώς οριοθετημένες διαδικασίες και αποσκοπεί στην αντιμετώπιση της πολυνομίας, τη μείωση των διοικητικών βαρών και την ενίσχυση του κράτους δικαίου. Αντικείμενό του, δηλαδή, είναι ο εξορθολογισμός της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και της νομοπαραγωγής κατά το προκοινοβουλευτικό στάδιο.

Καινοτομία του 4048 αποτελεί η θεσμοθέτηση της ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων για την ενίσχυση τόσο της διαφάνειας μέσα από την παροχή των στοιχείων και δεδομένων που απαιτούνται για την αξιολόγηση των ρυθμιστικών πρωτοβουλιών όσο και της εφαρμογής των ρυθμίσεων μιας και θα έχουν εκτιμηθεί εκ των προτέρων οι πόροι και οι πιθανές παρεμβάσεις που απαιτούνται γι' αυτήν. Επίσης, ο νόμος μεριμνά ιδιαίτερα για την κωδικοποίηση και επικαιροποίηση της νομοθεσίας ώστε να γίνει πιο εύκολα προσβάσιμη, αλλά και για την εκ των υστέρων αποτίμηση των συνεπειών εφαρμογής της ρύθμισης προκειμένου αυτή να τροποποιηθεί και να βελτιστοποιηθεί.

Βάσει του άρθρου 2, ορίζονται οι αρχές της Καλής Νομοθέτησης, οι οποίες είναι οι εξής: α) αναγκαιότητα, β) αναλογικότητα, γ) απλότητα και σαφήνεια, δ) αποφυγή αποκλινοσών από την κατά περίπτωση γενική πολιτική ή αντιφατικών ρυθμίσεων, ε) αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, στ) διαφάνεια, ζ) επικουρικότητα και λογοδοσία, η) ασφάλεια δικαίου, θ) προσβασιμότητα στις ρυθμίσεις και με ηλεκτρονικά

μέσα, ι) δυνατότητα υποβολής προτάσεων σχετικών με τις ρυθμίσεις κατά το στάδιο της κατάρτισης και της αξιολόγησης της εφαρμογής τους, ια) ισότητα των φύλων και ιβ) δημοκρατική νομιμοποίηση. Αυτές εφαρμόζονται κατά την κατάρτιση και αξιολόγηση νόμων και κανονιστικών πράξεων, κατά την απλούστευση, με την τροποποίηση ή κατάργηση διατάξεων, την αναμόρφωση και την κωδικοποίηση, καθώς και κατά την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου και κατά την κατάρτιση προτάσεων νόμων. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση πρόκειται για αρχές του δικαίου γνωστές απ' τη θεωρία του δημοσίου δικαίου αλλά και για άλλες προερχόμενες από την επιστήμη των οργανώσεων οι οποίες έχουν ενσωματωθεί σε ποικίλες έννομες τάξεις. Έτσι δίνεται προστιθέμενη αξία στις πάγιες αρχές, οι οποίες εμπλουτίζονται με νέα εργαλεία που θα εκπληρώσουν πληρέστερα τους στόχους της ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Η ποιότητα της ρύθμισης φαίνεται από το κατά πόσον επιτυγχάνεται ο επιδιωκόμενος στόχος πολιτικής, όταν εφαρμοστεί το εκάστοτε νομοθέτημα.

Συγκεκριμένα, η αναγκαιότητα υποχρεώνει τις Αρχές να δουν αν απαιτείται θέσπιση νέων ρυθμίσεων, η αναλογικότητα εγγυάται την ισορροπία μεταξύ του επιλεγέντος μέσου και του επιδιωκόμενου σκοπού, μέσω της υιοθέτησης του λιγότερο επαχθούς μέτρου. Βάσει της επικουρικότητας διασφαλίζεται ότι οι αποφάσεις και οι ρυθμίσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη, ενώ η διαφάνεια επιτάσσει τη συμμετοχή και διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη πριν την κατάθεση οποιουδήποτε νομοσχεδίου. Με τη λογοδοσία, οι εμπλεκόμενοι καθίστανται ενήμεροι για τις πολιτικές και τις ρυθμίσεις που τους αφορούν και με την προσβασιμότητα μπορούν να έχουν πρόσβαση σε όλες τις ρυθμίσεις, ενώ η απλοποίηση υποχρεώνει τα θεσμικά όργανα να προσφεύγουν σε ρυθμίσεις απλές, σαφείς και κατανοητές από όλους.

Το άρθρο 3, με τίτλο Διαδικασίες της Καλής Νομοθέτησης, εισάγει για πρώτη φορά στο ελληνικό διοικητικό σύστημα την έννοια του ρυθμιστικού προγραμματισμού. Συγκεκριμένα, οι Υπουργοί καλούνται, στην αρχή της ετήσιας κοινοβουλευτικής περιόδου και στο πλαίσιο του νομοθετικού προγραμματισμού του Υπουργείου τους, να ενημερώνουν το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της ΓΓΚ σχετικά με τον αριθμό των νομοσχεδίων που προτίθενται να εισαγάγουν για ψήφιση στη Βουλή. Προβλέπονται συγκεκριμένες περιπτώσεις υπέρβασης αυτού του προγραμματισμένου αριθμού νομοσχεδίων, η αρχή της πλήρους ρύθμισης του θέματος, η κατάθεση στο Υπουργικό Συμβούλιο των προσχεδίων των απαιτούμενων κανονιστικών πράξεων αν προβλέπεται αποκλειστική προθεσμία, καθώς και χρονοδιαγραμμάτων εφαρμογής.

Εξουσιοδοτικές διατάξεις θεσπίζονται κατ' εξαίρεση και καταχωρίζονται στο τέλος του νομοσχεδίου σε άρθρο με τίτλο «Εξουσιοδοτήσεις» πριν τις μεταβατικές και καταργούμενες διατάξεις. Επίσης, χωριστά τίθενται οι μεταβατικές διατάξεις, όχι στο ίδιο άρθρο με διατάξεις πάγιου χαρακτήρα, και οι καταργούμενες διατάξεις. Τέλος, σε ιδιαίτερο άρθρο καταχωρίζεται και η έναρξη ισχύος του νομοσχεδίου.

Συνελόντι ειπείν, οι διαδικασίες καλής νομοθέτησης αφορούν: α) τον πλήρη και σαφή προσδιορισμό του θέματος το οποίο ρυθμίζεται (ποια δηλαδή προβλήματα καλείται να επιλύσει ή να αντιμετωπίσει η συγκεκριμένη ρύθμιση), β) την αξιολόγηση των συνεπειών (οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών) των ρυθμίσεων, ιδίως του οφέλους, του κόστους και των διακινδυνεύσεων από την επιδιωκόμενη ρύθμιση, γ) τη στάθμιση εναλλακτικών επιλογών και τη συγκριτική εμπειρία, όπου θα περιγράφεται γιατί προτιμήθηκε η συγκεκριμένη ρύθμιση έναντι των άλλων επιλογών και δ) την κατά το δυνατόν ευρύτερη κοινωνική συμμετοχή και συναίνεση (απαιτείται εδώ η έγκαιρη ενημέρωση των πολιτών και η αθρόα συμμετοχή τους στη διαβούλευση και τον κοινωνικό διάλογο).

Εν συνεχεία, στο άρθρο 5 αναφέρονται τα μέσα καλής νομοθέτησης, στην εφαρμογή των οποίων αποσκοπεί ο συγκεκριμένος νόμος για τη βελτίωση της ποιότητας της ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Πρόκειται για: α) τη διαβούλευση (2 φάσεις, η πρώτη δύο εβδομάδων για ενημέρωση και σχολιασμό σχετικά με το στόχο και το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα της ρύθμισης και η δεύτερη τριών εβδομάδων με ανάρτηση του προσχεδίου των διατάξεων και δυνατότητα κατ' άρθρον σχολιασμού), β) την ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, με ευρύτερο χαρακτήρα από την ανάλυση κόστους-οφέλους, καθώς εκτιμώνται και οι διακινδυνεύσεις που αναλαμβάνονται με τη ρύθμιση (πρόκειται για καινοτομία του νόμου, με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας, αλλά και της εφαρμογής των ρυθμίσεων), γ) την αιτιολογική έκθεση, όπου επεξηγούνται αναλυτικά οι στόχοι και η αναγκαιότητα της ρύθμισης και τεκμηριώνεται η τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης, δ) την απλούστευση (διοικητική και ρυθμιστική) για την ενσωμάτωση της κανονιστικής διακυβέρνησης στη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και τη νομοθετική παραγωγή, ε) την κωδικοποίηση, για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας μέσα από την αποκάθαρση, τον περιορισμό της πολυνομίας και την ενίσχυση της ρυθμιστικής συμμόρφωσης, στ) την αναμόρφωση του δικαίου και ζ) την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων, μετά την πάροδο τριετίας και πριν την παρέλευση πενταετίας από τη θέση σε ισχύ των ρυθμίσεων, διενεργείται νέα ανάλυση

συνεπειών βάσει των δεδομένων που έχουν προκύψει κατά την εφαρμογή τους. Ο κατάλογος αυτός δεν είναι εξαντλητικός ως προς τα διαθέσιμα μέσα καλής νομοθέτησης, αλλά είναι μόνο αυτά που ρυθμίζονται με τις διατάξεις του συγκεκριμένου νόμου.

Τέλος, στο άρθρο 14 προβλέπονται οι Δομές Καλής Νομοθέτησης: -Γραφείο Καλής Νομοθέτησης (μετονομασία του Γραφείου Υποστήριξης της Καλής Νομοθέτησης της ΓΓΚ) και –τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων, τα οποία συστήνονται με αυτόν το νόμο και υπάγονται απευθείας στον οικείο Υπουργό. Αυτές οι μονάδες διαθέτουν την αρμοδιότητα εφαρμογής, συντονισμού και εποπτείας της πολιτικής ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Πρόκειται για βασικούς διοικητικούς φορείς σχεδιασμού και υλοποίησης της πολιτικής και των μέσων ρυθμιστικής διακυβέρνησης και καλής νομοθέτησης. Επίσης, με την τροποποίηση του 2013 καταργήθηκαν οι διατάξεις που αφορούσαν τη σύσταση Επιτροπής Αναμόρφωσης του Δικαίου και Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης και Ηλεκτρονικής Νομοθέτησης, εντός της ΓΓΚ.

Με τον 4048, έχουμε την ενσωμάτωση σε ένα ολοκληρωμένο νομοθετικό κείμενο προβλέψεων και ρυθμίσεων: - θέσπιση για πρώτη φορά της έννοιας του κυβερνητικού ρυθμιστικού προγραμματισμού, - θέσπιση της εκ των υστέρων αξιολόγησης των αποτελεσμάτων εφαρμογής των νόμων μετά την παρέλευση τριετίας από την εφαρμογή τους και πριν τη συμπλήρωση πενταετίας, - δημιουργία Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας στα Υπουργεία, ώστε να εφαρμοστούν οι αρχές και τα εργαλεία του νόμου και να υπάρξει επικοινωνία με την κεντρική συντονιστική μονάδα της ΓΓΚ και – δημιουργία της Επιτροπής Κωδικοποιήσεων και Αναμόρφωσης του Δικαίου (για την κωδικοποίηση και αναμόρφωση της νομοθεσίας, όπου απαιτείται), η οποία δε λειτούργησε ποτέ.

Μετά τον 4048, ακολούθησαν το 2013 ένα ΠΔ για την οργάνωση και λειτουργία του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης, ένας νόμος για τη σύσταση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού, καθώς και από μία Πρωθυπουργική Εγκύκλιος το 2015 (Υ155) για τις αρχές και διαδικασίες για την άσκηση της κυβερνητικής νομοθετικής πρωτοβουλίας και το 2016 (Υ636) για την αποστολή νομοσχεδίων και τροπολογιών στη ΓΓΚ. Το 2017 στην Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση επικαιροποιήθηκαν οι βασικές κατευθύνσεις για την καλή νομοθέτηση, όπου πάλι τέθηκαν οι στόχοι της βελτίωσης του ρυθμιστικού-κανονιστικού συστήματος της χώρας, αποδεικνύοντας ότι επτά χρόνια μετά την ψήφιση του νόμου, αυτός παρέμενε ακόμη ανενεργός.

2.4 Αποτίμηση του ν.4048/2012

Αναμφίβολα υπήρξε καταλυτικός ο ρόλος της έκθεσης Mandelkern και των προτάσεων ΟΟΣΑ για τη βελτίωση των νομοθετικών διαδικασιών στην Ελλάδα, για την ανάληψη σχετικής νομοθετικής πρωτοβουλίας και την ψήφιση τελικά του νόμου 4048.

Το άρθρο 2 ενσωματώνει τις αρχές καλής νομοθέτησης της ΕΕ και του ΟΟΣΑ, δείχνοντας την προσπάθεια εναρμόνισης της ελληνικής νομοθεσίας με τις ευρωπαϊκές και διεθνείς κατευθύνσεις. Στο άρθρο 4 προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ως υποχρέωση των οργάνων θέσπισης ρυθμίσεων για την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης, η οργάνωση και παρακολούθηση της κοινωνικής διαβούλευσης σε όλο τον κύκλο της πολιτικής (σχεδιασμός, εφαρμογή, αξιολόγηση ρύθμισης), η οποία διαβούλευση ορίζεται ως ένα από τα μέσα καλής νομοθέτησης. Ωστόσο, η διαβούλευση γίνεται διαδικτυακά από συγκεκριμένους φορείς οι οποίοι μπαίνουν και εκφράζουν τις απόψεις τους, ενώ ελλείπει ο κοινωνικός διάλογος, δια ζώσης με τους κοινωνικούς φορείς, προσδίδοντας έτσι ένα δημοκρατικό έλλειμμα στο συγκεκριμένο νόμο.

Προβληματισμό εγείρει και το ότι ελάχιστα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας συστάθηκαν στα Υπουργεία και κάποια από αυτά υπολειπόμενα, ενώ και η ΚΕΝΕ, βασικό όργανο της νομοτεχνικής επεξεργασίας, διέθετε ελάχιστο χρόνο στη διάθεσή της για τη σύνταξη μιας αξιόπιστης έκθεσης σχολίων και προτάσεων.

Με το συγκεκριμένο νόμο θεσπίζονται κανόνες, η αθέτηση των οποίων όμως δεν επιφέρει κάποιες έννομες συνέπειες. Έτσι, ουσιαστικά ο 4048 παρέμεινε στα χαρτιά, με τελείως πλημμελή ή και καθόλου εφαρμογή ή τήρηση των όσων προέβλεπε.

Προβλήματα υπήρχαν και ως προς την Αναμόρφωση Δικαίου και την Κωδικοποίηση, καθώς αυτό που γινόταν ήταν η συνένωση όλων των άρθρων μιας ρύθμισης, χωρίς αποκάθαρση από παλιές ρυθμίσεις ή ρυθμίσεις σε αχρησία, χωρίς κριτήρια ταξινόμησης των κωδικοποιούμενων ρυθμίσεων ή επικαιροποίηση των ήδη υπαρχόντων κωδίκων. Έτσι, δε δύναται να υπάρξει ηλεκτρονικό μητρώο ρυθμίσεων ή μέτρα απλούστευσης και παρακολούθηση συμμόρφωσης, δυσχεραίνοντας τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης.

Επίσης, η Αιτιολογική Έκθεση, όπου θα έπρεπε να υπάρχει πλήρης και αναλυτική τεκμηρίωση των αρχών καλής νομοθέτησης αντιγράφει κατά γράμμα το κείμενο του

νόμου, επιβεβαιώνοντας την έλλειψη πολιτικής κουλτούρας και φιλοσοφίας καλής νομοθέτησης, διαφάνειας και λογοδοσίας.

Δεν εφαρμόστηκαν ποτέ οι ρυθμίσεις του νόμου, ούτε η Αξιολόγηση Αποτελεσμάτων Εφαρμογής, ούτε και η Επιτροπή Αξιολόγησης μετά την παρέλευση τριετίας κι έτσι κρίθηκε σκόπιμο να επαναπροσδιοριστεί η πολιτική καλής νομοθέτησης με την κατάργησή του και την πρόβλεψη νέων ρυθμίσεων στο νόμο του επιτελικού κράτους (4622/2019), έχοντας παρέλθει μια εφταετία ισχύος του προηγούμενου νόμου που, αν και αρκετά φιλόδοξος, δεν εφαρμόστηκε στην πράξη ώστε να επιφέρει και τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, αλλά απλώς και μόνο αποτύπωσε και ευθυγραμμίστηκε με τις προτάσεις ΟΟΣΑ και ΕΕ, παρά τη σχεδόν καθολική αποδοχή του από το ελληνικό πολιτικό σύστημα εν μέσω κρίσης.

Ο ν.4048/2012 εισήγαγε στην Ελλάδα ένα πλαίσιο αρχών και διαδικασιών ώστε να βελτιωθεί η ρυθμιστική διακυβέρνηση και να εφαρμοστούν οι αρχές της καλής νομοθέτησης, ωστόσο αποδείχθηκε περίτρανα στην πράξη ότι χρειαζόνταν πολλά περισσότερα για την ουσιαστική λειτουργία των προβλεπόμενων μέσων. Αν και αποτέλεσε καινοτομία, η έκθεση ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων χρησιμοποιήθηκε ανεπαρκώς, καθώς οι περισσότερες αποτέλεσαν εκθέσεις ιδεών και δεν αξιοποίησαν εργαλεία μέτρησης των διοικητικών βαρών όπως π.χ. το Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους. (Εγχειρίδιο Εναρμόνισης Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα, 2013)

Ο ίδιος ο ΟΟΣΑ (OECD, 2012) χαιρετίζει αυτή την ελληνική προσπάθεια να αποκτήσει η καλή νομοθέτηση νομική βάση, μιλώντας για θετικό και ευπρόσδεκτο βήμα. Επισημαίνεται ότι απαιτούνται προσπάθειες από όλα τα Υπουργεία για μια ποιοτική και συνεκτική προσέγγιση στη διαμόρφωση και ανάπτυξη πολιτικής, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων (Regulatory Impact Assessment-RIA) ως ένα εξαιρετικό εργαλείο που θα πρέπει να αξιοποιείται σ' όλο τον κύκλο πολιτικής. Ασκείται κριτική στην απουσία πρόβλεψης για αναθεώρηση και αξιολόγηση της κύριας στρατηγικής καλής νομοθέτησης, της αποτελεσματικότητάς της και της γενικότερης επίπτωσης που μπορεί να έχει στην ανταγωνιστικότητα, την ανάπτυξη και τη διευκόλυνση της ζωής των πολιτών. Ο συνδυασμός της στρατηγικής καλής νομοθέτησης με άλλες μεταρρυθμίσεις θα συμβάλει τα μέγιστα στη βελτίωση του δημόσιου τομέα και στη βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη της χώρας, ενώ υπάρχει παραδοχή ότι έγινε ένα μεγάλο βήμα στην καλή νομοθέτηση, η οποία μέχρι τότε

προσδιοριζόταν από την Πρωθυπουργική Εγκύκλιο του 2006. Επισημαίνεται ακόμη ότι ο νομοπληθωρισμός θεωρείται δείκτης επιτυχούς κυβερνητικής θητείας, μιας και κάθε Υπουργός νιώθει επιτυχημένος όταν ψηφίζονται επί των ημερών του νόμοι, ακόμη κι αν αυτοί δεν εισφέρουν κάτι νέο ή ουσιαστικό.

Η εφαρμογή του νόμου μέχρι το 2016 υπήρξε ελλιπής (Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος, 2016). Δε λειτούργησαν ούτε ο ρυθμιστικός προγραμματισμός και η αξιολόγηση εφαρμογής των νόμων, ούτε και προέκυψε μείωση του νομοθετικού όγκου, μέσω απλούστευσης, κωδικοποίησης ή αναμόρφωσης δικαίου. Αυτό συνέβη επειδή δεν υπήρξε σωστή λειτουργία των Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας και άρα συνεχίστηκαν παλαιότερες πρακτικές ενώ και η ανάλυση συνεπειών ήταν ένα ακόμη συνοδευτικό έγγραφο, αντιγραφή των υπολοίπων. Από το τέλος του 2012, η ΓΓΚ δεν προώθησε δυναμικά την εφαρμογή του νόμου από τα Υπουργεία, μια αδράνεια που εδράζεται στην ανάγκη υλοποίησης των Μνημονίων και τη μεγάλη ρυθμιστική παραγωγή κατεπείγοντος χαρακτήρα, αλλά και στη δημιουργία της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού, με αρμοδιότητα μεταξύ άλλων και το συντονισμό της ρυθμιστικής λειτουργίας, με αποτέλεσμα να υπάρξουν αλληλεπικαλύψεις.

Είναι αξιοσημείωτα κάποια ευρήματα που αναφέρονται στο Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης 2018 του ΚΕΦίΜ (Καρκατσούλης και συν., 2019) σχετικά με νόμους που ψηφίστηκαν το 2018, εν ισχύ ο 4048 και πριν ψηφιστεί ο 4622. Λόγω περιορισμών της παρούσας εργασίας, δε θα γίνει περαιτέρω αναφορά σε αυτά, αλλά ο αναγνώστης της παραπέμπεται στο συγκεκριμένο εγχειρίδιο, όπου με συγκεκριμένα στοιχεία και ποσοστά αποδεικνύεται η καταστρατήγηση του 4048 και η πλημμελής εφαρμογή της καλής νομοθέτησης.

Τέλος, ο ΟΟΣΑ στην Επισκόπηση Κανονιστικής Πολιτικής όλων των χωρών (OECD, 2018) αναφέρει ότι παρά τη θεσμοθέτηση του 4048 παραμένουν αρκετές προκλήσεις όσον αφορά την πλήρη εφαρμογή του. Η Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων είναι υποχρεωτική, αλλά η ποιότητα παραμένει χαμηλή, κάτι που οφείλεται στη βραχυχρόνια περίοδο ανάπτυξης των νομοσχεδίων. Εντοπίζει ότι πρόβλημα στις δημόσιες διαβουλεύσεις αποτελεί η ανταλλαγή, στην ουσία, απόψεων μεταξύ συγκεκριμένων ομάδων, όπως και το ότι η έκθεση δημόσιας διαβούλευσης με το σύνολο των σχολίων και ποια από αυτά λήφθηκαν υπόψη, δεν εφαρμόζεται πλήρως και άρα δεν είναι σαφές κατά πόσον τα σχόλια διαβούλευσης λαμβάνονται υπόψη στην τελική

διαμόρφωση των ρυθμίσεων. Αναγνωρίζει το γεγονός ότι η χώρα μας προέβη σε σειρά μεταρρυθμίσεων για το θεσμικό πλαίσιο ρυθμιστικής διακυβέρνησης, όπως το 2016 με το μακροπρόθεσμο σχέδιο κωδικοποίησης και την απλοποίηση νομοθεσιών σε επιλεγμένους τομείς (π.χ. εργατικό δίκαιο, ΦΠΑ) το 2015. Δεν έχουν υιοθετηθεί, ωστόσο, οι ex post αξιολογήσεις, μιας και ελάχιστα Υπουργεία υπό το συντονισμό του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης, πραγματοποίησαν τέτοιες αξιολογήσεις. Τέλος, αυτό που προτείνει ο ΟΟΣΑ είναι η καλύτερη εφαρμογή των απαιτήσεων του νόμου, ιδίως όσον αφορά την εκτίμηση επιπτώσεων και την εμπλοκή των ενδιαφερομένων μερών, όπως και η περαιτέρω απλοποίηση του κανονιστικού πλαισίου.

3. Ο νόμος 4622/2019

3.1 Προβλέψεις και ρυθμίσεις του νέου νόμου-Σύγκριση με τον 4048/2012

Ο νόμος 4622/2019, εφόσον βάσει του άρθρου 119 καταργείται ο 4048/2012, αποτελεί πλέον το θεσμικό πλαίσιο της καλής νομοθέτησης. Οι σχετικές διατάξεις περιλαμβάνονται στο Κεφάλαιο Γ (Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία και Καλή Νομοθέτηση) άρθρα 57-64 και στο Κεφάλαιο Δ (Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση Δικαίου) άρθρα 65-67. Ωστόσο, προβλέπονται και σε άλλα άρθρα του νόμου ζητήματα καλής νομοθέτησης, τα οποία και θα αναφερθούν αναλυτικότερα στη συνέχεια.

Η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, ως διάδοχος φορέας της ΓΓΚ, είναι αρμόδια για τη διασφάλιση της συνοχής και του συντονισμού της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και την αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών και εργαλείων καλής νομοθέτησης (άρθρο 25). Αποτελεί ριζική καινοτομία του νόμου για τη διαχείριση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας η ανάθεση στη ΓΓΝΚΘ αυτών των καθηκόντων. Έτσι εξασφαλίζεται ο οριζόντιος έλεγχος της όλης διαδικασίας από την ομάδα νομοτεχνών, οι οποίοι χάρη στην εξειδικευμένη εκπαίδευση, εγγυώνται την αποτελεσματικότητα των νομοθετικών κειμένων, τη συστηματική εφαρμογή των αρχών καλής νομοθέτησης και τη συμβολή τους στην επίτευξη των ρυθμιστικών στόχων. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων της είναι η τελική νομοτεχνική επεξεργασία όλων των νομοσχεδίων της Κυβέρνησης πριν την κατάθεσή τους στη Βουλή, η έγκαιρη δημοσίευση κάθε νόμου ή κανονιστικής πράξης στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, ο συντονισμός κάθε δράσης κωδικοποίησης και αναμόρφωσης του δικαίου και ο συντονισμός της εφαρμογής των αρχών και εργαλείων καλής νομοθέτησης. Επίσης, σε αυτήν υπάγονται και όργανα σχετικά με τη νομοτεχνική διαδικασία: α) η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, β) η ΚΕΚ και γ) το Εθνικό Τυπογραφείο.

Στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία εμπλέκεται και η νομοπαρασκευαστική επιτροπή που συστήνεται από την Προεδρία της Κυβέρνησης (63§3), με ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο, καθώς θα εξετάσει την τήρηση των νομοτεχνικών αρχών και προϋποθέσεων και συγκεκριμένα προβαίνει στη σύνταξη του τελικού σχεδίου νόμου βάσει των αρχών καλής νομοθέτησης και των κατευθυντήριων οδηγιών του οικείου Υπουργείου και στην αξιολόγηση του προσχεδίου νόμου και της προκαταρκτικής ΑΣΥΡ, ιδίως όσον αφορά τη συμφωνία τους με την ευρύτερη κυβερνητική πολιτική, τους

κυβερνητικούς στόχους, την τήρηση της συνταγματικότητας, νομιμότητας και νομοτεχνικών κανόνων, αλλά και την ορθή και πλήρη συμπλήρωση της προκαταρκτικής ανάλυσης.

Επίσης, σε αντικατάσταση των Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, σε κάθε Υπουργείο πλέον συστήνεται Υπηρεσία Συντονισμού, σε επίπεδο Διεύθυνσης, υπαγόμενη στον Υπηρεσιακό Γραμματέα του Υπουργείου. Αποστολή της είναι η τήρηση των αρχών και εργαλείων καλής νομοθέτησης στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία σε θέματα που αφορούν το εκάστοτε Υπουργείο και η αποστολή του νομοσχεδίου ή της κανονιστικής ρύθμισης στη ΓΓΝΚΘ για νομοθετικό έλεγχο.

Ο 4622/2019 επαναφέρει το ρυθμιστικό προγραμματισμό της Κυβέρνησης, όπως προβλεπόταν και στον 4048, αποσκοπώντας σε έναν καλά οργανωμένο σχεδιασμό της νέας νομοθετικής πρωτοβουλίας, εντός ενός προσδιορισμένου χρονικού πλαισίου και μέσα σε συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα. Αυτός ο προγραμματισμός (άρθρο 50) περιλαμβάνει τις εξής δραστηριότητες: α) τον ετήσιο προγραμματισμό του κυβερνητικού νομοθετικού έργου που αφορά τη σύνταξη των Σχεδίων Δράσης των Υπουργείων με τον αριθμό και το αντικείμενο των νομοσχεδίων, ΠΔ και κανονιστικών πράξεων που προτίθενται να υποβάλουν στην ΠτΚ για εισαγωγή προς ψήφιση στη Βουλή ή υποβολή στο ΣτΕ ή έκδοση κατά το επόμενο έτος (αυτά τα Σχέδια Δράσης και ο ετήσιος ρυθμιστικός προγραμματισμός περιλαμβάνονται ως διακριτό παράρτημα στο Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής για το οποίο και χρειάζεται να δημοσιευτεί ένα προσχέδιο ή εγχειρίδιο κατάρτισής του) και β) την Έκθεση Ρυθμιστικής Παραγωγής και Αξιολόγησης (κάτι που δεν προβλεπόταν στον 4048), η οποία συντάσσεται από την ΠτΚ, δημοσιεύεται το Δεκέμβριο κάθε έτους και περιλαμβάνει τους νόμους, τα ΠΔ και τις κανονιστικές αποφάσεις που η Κυβέρνηση προγραμματίζει να θέσει σε ισχύ το επόμενο εξάμηνο, τις τροποποιήσεις που θα επιφέρουν αυτές οι ρυθμίσεις, την αξιολόγηση της εφαρμογής της νομοθετικής παραγωγής του προηγούμενου έτους και τις ενέργειες στις οποίες θα προβεί μετά την αξιολόγηση και τους κώδικες που θα τεθούν σε ισχύ και τη νομοθεσία που κωδικοποιούν.

Είναι πολύ σημαντική η πρόβλεψη (άρθρο 56) για αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων, μια εκ των υστέρων δηλαδή ανάλυση των κανονιστικών επιπτώσεων (αποτίμηση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των θεσπισθέντων νόμων βάσει των δεδομένων εφαρμογής τους). Διατηρείται, όπως και στον

4048, το διάστημα τριών ετών μετά τη θέση του νόμου σε ισχύ και πριν την παρέλευση πενταετίας για την υποχρεωτική αξιολόγηση. Σε αυτήν γίνεται αποτίμηση του κόστους εφαρμογής της ρύθμισης, των επιπτώσεων ή συνεπειών που προέκυψαν από αυτήν, του οφέλους και εν γένει των θετικών αποτελεσμάτων, αλλά και των πορισμάτων της νομολογίας. Η Υπηρεσία Συντονισμού κάθε Υπουργείου διαβιβάζει το σχετικό έγγραφο στις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες του ώστε να προβούν στην αξιολόγηση της ρύθμισης, τη διατύπωση προτάσεων βελτίωσης, τροποποίησης ή αναθεώρησης των διατάξεων που κρίνονται αναγκαίες. Τέλος, πολύ σημαντική καινοτομία είναι η διάταξη 56§5 για την ενσωμάτωση ρήτρας αυτοδίκαιης κατάργησης μετά από ορισμένο χρόνο από τη θέση σε ισχύ των διατάξεων, ενώ και στο άρθρο 60 ορίζονται πλέον κανόνες σχετικά με το χρονικό πλαίσιο έναρξης ισχύος ενός νόμου ή μιας διάταξης, κάτι που δεν υπήρχε πριν (μεταχρονολογημένη έναρξη ισχύος).

Στο άρθρο 57 επαναλαμβάνονται οι ορισμοί, όπως υπήρχαν και στον 4048, για τη ρύθμιση, την καλή νομοθέτηση, τη ρυθμιστική διακυβέρνηση και την ανάλυση συνεπειών ρύθμισης. Ούτε εδώ, ούτε στην αιτιολογική έκθεση ορίζεται όμως ποιες είναι οι μείζονος σημασίας κανονιστικές πράξεις, κάτι το οποίο κάνει ο 4048. Επαναλαμβάνονται (άρθρο 58) και οι αρχές καλής νομοθέτησης, με τη διαφορά ότι πλέον ομαδοποιούνται και αριθμητικά από δώδεκα που ήταν, γίνονται εννέα. Αποβλέπουν στη διασφάλιση της ποιότητας των διαδικασιών για την κατάρτιση των όποιων ρυθμίσεων, αλλά και στην περαιτέρω διασφάλιση του σκοπού της θεσπιζόμενης ρύθμισης. Διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες: α) αναλογικότητα και επικουρικότητα, δηλαδή η νομοθέτηση να αποτελεί το τελευταίο ρυθμιστικό μέσο, να είναι και κατάλληλη και αναγκαία για την εκπλήρωση των επιδιωκόμενων στόχων διακυβέρνησης και σε εύλογη σχέση με τον επιδιωκόμενο ρυθμιστικό σκοπό, β) απλότητα και σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, λογοδοσία και ασφάλεια δικαίου, να διατυπώνονται με ακρίβεια σε απλή και κατανοητή γλώσσα και να δημιουργούν ασφάλεια δικαίου και γ) δημοκρατική νομιμοποίηση, διαφάνεια και ισότητα των φύλων, επιβάλλεται δηλαδή μια ανοιχτή και διαφανής διαδικασία κατάρτισης και αξιολόγησης της εφαρμογής των ρυθμίσεων, μέσω της προσβασιμότητας στις ρυθμίσεις και της δυνατότητας υποβολής σχετικών προτάσεων. Είναι μεγάλη η σημασία της διαβούλευσης που αποτελεί ουσιαστικό στάδιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας για τη βελτίωση του νομοσχεδίου, ενώ και η διατύπωση των διατάξεων πρέπει να γίνεται με όρους ισότητας. (Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, 2020)

Επίσης, στο 58§3 αναφέρεται ότι 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 (πάντοτε συνδυαστικά με το άρθρο 28 του ελληνικού Συντάγματος). Ιδιαίτερα, οι Οδηγίες είναι αυτές που απαιτούν ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο και σε αυτήν είναι σημαντική η συμβολή του εγχειριδίου εναρμόνισης του 2013 από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης με τίτλο «Το Ευρωπαϊκό δίκαιο στην Ελλάδα». Εκεί περιγράφεται η διαδικασία εναρμόνισης του ελληνικού με το ευρωπαϊκό δίκαιο, αποτελώντας ένα πολύτιμο οδηγό για τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης που εμπλέκονται στην εν λόγω διαδικασία. Όσον αφορά το άρθρο 59, το οποίο επαναφέρει τις ρυθμίσεις του 4048 για τις εξουσιοδοτικές, τις μεταβατικές και καταργούμενες διατάξεις και τις νομοθετικές μεταβολές, διαφοροποιείται ως προς τον προηγούμενο νόμο σε ένα σημείο. Αυτό αφορά την περίπτωση που το νομοσχέδιο προβλέπει έκδοση ΠΔ ή άλλων κανονιστικών πράξεων εντός αποκλειστικής προθεσμίας και πλέον η ΠτΚ είναι αυτή που λαμβάνει την απόφαση να μην το φέρει προς συζήτηση στο Υπουργικό Συμβούλιο και όχι το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης.

Στο άρθρο 61 γίνεται εκτενής αναφορά στη Διαβούλευση, μέσω της δημοσιοποίησης με πρόσφορα μέσα της σχεδιαζόμενης ρύθμισης προκειμένου κάθε ενδιαφερόμενος να ενημερωθεί έγκαιρα και να συμμετάσχει σε αυτήν. Υπάρχει, ωστόσο, διαφορά με τον 4048 στο ότι πλέον προβλέπεται μία φάση διαβούλευσης, διάρκειας δύο εβδομάδων, οπότε υπάρχει ανάρτηση στο www.opengov.gr του προσχεδίου των διατάξεων του νομοσχεδίου και μία προκαταρκτική ΑΣΥΡ, με δυνατότητα κατ' άρθρον σχολιασμού. Δίνεται δυνατότητα σύντμησης ή παράτασης της διαβούλευσης κατά μία εβδομάδα ύστερα από εισήγηση του οικείου Υπουργού και για τεκμηριωμένους λόγους που αναφέρονται στη συνοδευτική έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης. Με το πέρας της διαδικασίας, η Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου συντάσσει αυτή την έκθεση, όπου και παρουσιάζονται ομαδοποιημένα τα σχόλια και οι προτάσεις των συμμετεχόντων στη διαβούλευση και τεκμηριώνεται η ενσωμάτωσή τους ή μη στις τελικές διατάξεις. Αυτή η έκθεση εντάσσεται στην ΑΣΥΡ, συνοδεύει τη ρύθμιση κατά την κατάθεσή τους στη Βουλή, αναρτάται στο δικτυακό τόπο όπου έγινε η διαβούλευση και αποστέλλεται μέσω email στις ηλεκτρονικές διευθύνσεις από όπου προήλθαν τα σχόλια.

Στο άρθρο 62 προβλέπεται η ΑΣΥΡ, η οποία πλέον ως έγγραφο ενσωματώνει όλα τα μεμονωμένα συνοδευτικά κείμενα (αιτιολογική έκθεση, έκθεση ΓΛΚ, ειδική έκθεση στην περίπτωση πρόκλησης δαπάνης ή ελάττωσης εσόδων, έκθεση γενικών συνεπειών-οφέλη, κόστος, κίνδυνοι σε πέντε τομείς, έκθεση διαβούλευσης και πίνακας τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων) και προβλέπει για πρώτη φορά και έκθεση νομιμότητας, ως προς τη συνταγματικότητα των διατάξεων και τη συμφωνία με ευρωπαϊκό-διεθνές δίκαιο και συνθήκες και την έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης για τον σαφή προσδιορισμό των διοικητικών οργάνων που είναι αρμόδια για την εφαρμογή της και το χρονοδιάγραμμα έκδοσης των προβλεπόμενων κανονιστικών πράξεων. Ο νέος νόμος επιδιώκει να θεσμοθετήσει μια συνεκτική ΑΣΥΡ με την ενσωμάτωση όλων αυτών των επιμέρους εκθέσεων, προκειμένου η συμπλήρωση της σχετικής έκθεσης να μην είναι μια τυπική διαδικασία ή απλή παράφραση της αιτιολογικής έκθεσης, καθώς πρόκειται για δύο διαφορετικά κείμενα με διαφορετικές στοχεύσεις και επιδιώξεις. Αποτελεί, επίσης, καινοτομία ότι όλα τα σχετικά με την προτεινόμενη ρύθμιση δεδομένα (στατιστικά, οικονομικά, περιβαλλοντικά, χωρικά) πρέπει να παρέχονται σε ανοιχτή και επεξεργάσιμη μορφή, ενώ έχει δημοσιευθεί, με καθυστέρηση πέραν των προβλεπόμενων στο νόμο πέντε μηνών, Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, το οποίο περιλαμβάνει και σχετικό Υπόδειγμα, ενώ με επίσης καθυστέρηση πέραν των πέντε προβλεπόμενων μηνών, εκδόθηκε και το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας (59§5) και μάλιστα, χωρίς την τήρηση των κριτηρίων του κανένα σχέδιο νόμου, ΠΔ ή άλλη κανονιστική πράξη δεν υποβάλλεται στην ΠτΚ. Αξίζει να επισημανθεί ότι στην ανάλυση των συνεπειών λαμβάνονται υπόψη οι τρεις βασικές πτυχές της βιώσιμης ανάπτυξης (οικονομική, κοινωνική, περιβαλλοντική), όπως αποτυπώνονται στην Ατζέντα 2030 των Ηνωμένων Εθνών για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη και τους στόχους της.

Το άρθρο 63 αφορά τη Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία σχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων, η οποία πρέπει να ακολουθείται πριν κατατεθεί ένα νομοσχέδιο ή μια ρύθμιση μείζονος κανονιστικής σημασίας στη Βουλή για ψήφιση. Στο άρθρο 64 θεσπίζεται η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, ως ανεξάρτητο, διεπιστημονικό, γνωμοδοτικό προς τον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων όργανο, σχετικά με την εφαρμογή και τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης στα σχέδια νόμων, υπουργικών τροπολογιών, ΠΝΠ, κανονιστικών διαταγμάτων και των ΑΣΥΡ. Ειδικότερα, α) διερευνά τη συνταγματικότητα των

προτεινόμενων ρυθμίσεων και τη συμβατότητα με το ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο και με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, β) ελέγχει την πληρότητα των υπό επεξεργασία ρυθμιστικών κειμένων, ιδίως όσον αφορά τις καταργούμενες/τροποποιούμενες διατάξεις, εξετάζοντας παράλληλα τα συνοδευτικά τους έγγραφα, γ) εξετάζει ζητήματα συγκρούσεων ή επικαλύψεων των διατάξεων με διατάξεις του ήδη ισχύοντος δικαίου και δ) αξιολογεί την ποιότητα των ΑΣΥΡ όσον αφορά τις ποσοτικές και ποιοτικές τους διαστάσεις και τη ρεαλιστική αποτύπωση των ποσοτικών ή ποιοτικών μεγεθών που συμπεριλαμβάνονται σε αυτές.

Τέλος, το Κεφάλαιο Δ (άρθρα 65-67) αναφέρεται στην Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση Δικαίου. Ειδικότερα, στο άρθρο 65 διευκρινίζεται ότι κατά την κωδικοποίηση γίνεται αναδιάρθρωση διατάξεων, απαλοιφή όσων έχουν καταργηθεί ρητά ή σιωπηρά, και των μεταβατικών διατάξεων χωρίς πλέον πεδίο εφαρμογής, αναδιατύπωση των κειμένων σε εύληπτη γλώσσα, νομοθετική και διοικητική κωδικοποίηση, ενώ με την αναμόρφωση γίνεται επικαιροποίηση και αποκάθαρση της ισχύουσας νομοθεσίας, με απλοποίηση ή κατάργηση παρωχημένων διατάξεων. Μάλιστα, έχει εκδοθεί σχετικό εγχειρίδιο από την ΚΕΚ για τη μεθοδολογία κωδικοποίησης και τους νομοτεχνικούς κανόνες. Οι συγκεκριμένες διατάξεις επιφέρουν ουσιαστική τομή στον τρόπο νομοθέτησης και κωδικοποίησης - εν γένει - της νομοθεσίας. Ήδη από το 2018 είχε εκπονηθεί Εθνική Στρατηγική για την Κωδικοποίηση και Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας 2018-2020 για την εφαρμογή των αρχών του κράτους δικαίου, της καλής νομοθέτησης, της ασφάλειας δικαίου και της προβλεψιμότητας της διοικητικής δράσης. Επιδίωξη ήταν να γνωρίζει ο κάθε πολίτης ή επιχείρηση τι ισχύει και να έχει άμεση και ελεύθερη πρόσβαση στην κωδικοποιημένη νομοθεσία, καθώς και η καταπολέμηση της πολυνομίας και γραφειοκρατίας.

3.2 Μια πρώτη αποτίμηση του 4622/2019

Βρισκόμαστε, λοιπόν, ενώπιον ενός νέου νόμου, που βασίζεται στον επιτυχημένο 4048/2012, υπάρχει όμως ο προβληματισμός και πάλι ως προς την εφαρμογή του. Σίγουρα είναι θέμα πολιτικής βούλησης και κατά πόσον η εκάστοτε πολιτική ηγεσία επιθυμεί να εφαρμόσει τα προβλεπόμενα στο νόμο.

Αποτελεί καλή πρακτική του 4622 το ότι κωδικοποιεί τις προηγούμενες διατάξεις και συγκεντρώνει σε ένα νόμο τι ισχύει για όλη την Κυβέρνηση (οργάνωση, λειτουργία,

διαφάνεια), τα κυβερνητικά όργανα και την κεντρική δημόσια διοίκηση, ωστόσο διαχρονικά μεγάλη μάστιγα στη νομοθετική διαδικασία αποτελούν οι τροπολογίες.

Θετικά αποτιμώνται οι αξιολογήσεις που γίνονται από διάφορες υπηρεσίες και για το ίδιο θέμα, καθώς και η ΑΣΥΡ. Πρόβλημα αποτέλεσε η καθυστέρηση έκδοσης των τριών εγχειριδίων (Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, ΑΣΥΡ και Κωδικοποίησης), γεγονός το οποίο συνέβαλε στην ελλιπή εφαρμογή του 4622. Από τότε που εκδόθηκαν όμως (άνοιξη 2020), τα νομοσχέδια ακολουθούν την προβλεπόμενη σε αυτά διαδικασία, ωστόσο κώλυμα αποτελεί η πρόβλεψη της νέας τροποποίησης του ΚτΒ (10/4/2020), σύμφωνα με την οποία αντικαθίσταται το άρθρο του 85§3 με τις νέες διατάξεις περί ΑΣΥΡ, οι οποίες όμως θα ισχύσουν από τη νέα Σύνοδο (αυτές οι τροποποιήσεις του ΚτΒ τίθενται σε ισχύ το αργότερο κατά την έναρξη της Β΄ Συνόδου της ΙΗ΄ Περιόδου της Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας). Έτσι, παρά την έκδοση του νόμου τον Αύγουστο 2019, ένα χρόνο περίπου μετά θα αρχίσουν να εφαρμόζονται κάποιες διατάξεις.

Επίσης, προς τη σωστή κατεύθυνση είναι και ο επιχειρούμενος εξορθολογισμός του ρυθμιστικού όγκου (50§2), ενώ για την αξιολόγηση της ετήσιας ρυθμιστικής παραγωγής απομένει να οριστούν κριτήρια, ένα υπόδειγμα και ένα εγχειρίδιο πάλι για τη σχετική ετήσια έκθεση (50§4). Στο 52§3 τονίζεται ότι πρέπει κάθε πρόταση στο Σχέδιο Δράσης να τεκμηριώνεται πλήρως για την αναγκαιότητα της ρυθμιστικής παρέμβασης σχετικά με άλλες δράσεις με τις οποίες θα μπορούσαν να επιτευχθούν οι ίδιοι σκοποί. Διαπιστώνεται δηλαδή η έμφαση που δίνει ο συγκεκριμένος νόμος στην αναγκαιότητα ως βασική αρχή καλής νομοθέτησης και είναι θετικό ότι προβλέπεται και στην ΑΣΥΡ. Μεγάλη έμφαση, λοιπόν, στην αναγκαιότητα, η οποία θα έπρεπε να οδηγεί και στη μη ρύθμιση. Θα πρέπει να τεκμηριώνεται ότι δεν υπάρχει άλλος τρόπος να επιλυθεί το συγκεκριμένο ζήτημα παρά μόνο με τη ρύθμιση (άρα ο νόμος ως έσχατο στάδιο).

Πολύ σημαντικό είναι το άρθρο 56 για την ex post αξιολόγηση εφαρμογής, σε κάτι το οποίο η χώρα μας υστερεί τόσο εντός ΕΕ όσο και στον ΟΟΣΑ. (OECD, 2019)

Ως προς τη διάρθρωση των Κεφαλαίων του Νόμου και των Μερών του, θα μπορούσε το άρθρο 49 και όλο το μέρος Γ΄ να ονομάζεται Λειτουργία του Κράτους και Καλή Νομοθέτηση, μιας και τα Κεφάλαια Α, Β και Δ του μέρους Γ΄ (Λειτουργία Επιτελικού Κράτους) αφορούν την καλή νομοθέτηση (η κωδικοποίηση και αναμόρφωση δικαίου τίθεται επίσης εκτός κεφαλαίου καλής νομοθέτησης).

Πολύ σημαντικό είναι το ότι στην έκθεση γενικών συνεπειών προστέθηκε και η θεματική της νησιωτικότητας, του κατά πόσον και πώς επηρεάζονται τα νησιά από διάφορες ρυθμίσεις και το ότι στην Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας προβλέφθηκαν θέσεις οικονομολόγων εγνωσμένου κύρους, ενώ θα μπορούσαν να προστεθούν και κοινωνικοί επιστήμονες, όπως αντίστοιχα προβλέπεται υποχρεωτική εξειδικευμένη επιστημονική γνωμοδότηση για συγκεκριμένα θέματα (π.χ. γιατρούς για ψυχική υγεία, λοιμωξιολόγους για την COVID-19, κλπ.).

Η διαβούλευση προβλέπεται και στους δύο νόμους, ωστόσο δεν είναι επαρκές το περιθώριο διαβούλευσης, είναι προβληματική λοιπόν ως προς τις προθεσμίες που προβλέπει, ενώ είναι θετικό το ότι τεκμηριώνεται η συνέπεια των προτάσεων, δηλαδή η υιοθέτησή τους ή μη στις τελικές διατάξεις. Ως διαδικασία η διαβούλευση είναι υποχρεωτική στα νομοσχέδια, γίνεται και σε ΠΔ, ΥΑ, ΚΥΑ, θα έπρεπε όμως όλες οι πράξεις να συνοδεύονται από έκθεση διαβούλευσης.

Σχετικά με την ΑΣΥΡ, ένα κρίσιμο εργαλείο πολιτικής, μιας και η τεκμηρίωση της αναγκαιότητας της ρυθμιστικής παρέμβασης συνδέεται άρρηκτα με τη στάθμιση κόστους-οφέλους για την οικονομία και την κοινωνία, υπήρχε πρόβλεψη για τη συνεργασία του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης μόνο με τον Συνήγορο του Πολίτη, ενώ στο νέο νόμο περιλαμβάνονται όλες οι Ανεξάρτητες Αρχές. Επίσης, θετικά κρίνεται ότι έπρεπε να δημοσιευθεί και ένα Υπόδειγμα ώστε να πάψει η πάγια πρακτική ταύτισης ΑΣΥΡ-αιτιολογικής έκθεσης.

Σημαντικές είναι και όλες οι Επιτροπές που προβλέπονται στο νέο νόμο, αρκεί να ασκούν τα καθήκοντά τους ορθώς και χωρίς μεταξύ τους συγκρούσεις ή αλληλεπικαλύψεις. Ο προβλεπόμενος ήδη στον 4048 ρυθμιστικός προγραμματισμός δίνεται εδώ με μεγαλύτερη λεπτομέρεια προκειμένου να είναι πιο ξεκάθαρο το πλαίσιο λειτουργίας κάθε Επιτροπής ή φορέα.

Ως προς την έκθεση γενικών συνεπειών, θα γίνονται αποδεκτά μόνον evidence-based data, δηλαδή θα υπάρχουν στοιχεία και τεκμηρίωση απαραίτητως για το όφελος, κόστος ή κινδύνους που συνεπάγεται η κάθε ρύθμιση.

Διαχρονικό πρόβλημα αποτελούσε το γεγονός ότι σχεδόν εξ ολοκλήρου τις εντολές σύνταξης των εκθέσεων τις λάμβαναν μετακλητοί υπάλληλοι, οι οποίοι δε διαθέτουν την εμπειρία, δε γνωρίζουν το εύρος, το παρελθόν και στερούνται θεσμικής μνήμης της εκάστοτε δομής που υπηρετούν. Έτσι, ορθώς ο νέος νόμος παραπέμπει

απευθείας στο Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας (59§5), καθώς πρέπει να πληρούνται τα κριτήρια που αυτό προβλέπει ώστε ένα νομοσχέδιο, ΠΔ ή άλλη κανονιστική πράξη να υποβληθούν στην ΠτΚ (έτσι αποτρέπονται οι όποιες παρεκκλίσεις).

Ήδη στην αιτιολογική έκθεση του 4622/2019 αναγνωρίζεται η επιδείνωση της ποιότητας του νομοθετικού έργου, η πολυνομία, ο νομοπληθωρισμός και όλα τα σχετικά προβλήματα που πλήττουν την ορθή εφαρμογή του δικαίου. Έτσι οδηγηθήκαμε στον 4048, με προτεραιότητα τη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων και της ρυθμιστικής λειτουργίας του κράτους. Αυτός ο νόμος απετέλεσε ένα πρώτο θετικό βήμα για την αναβάθμιση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, ωστόσο η ελλιπής εφαρμογή του κατέστησε επιτακτική μια καίρια και ουσιαστική παρέμβαση για τη διασφάλιση της καλύτερης δυνατής ποιότητας της παραγόμενης νομοθεσίας. Έτσι, ο νέος νόμος επαναλαμβάνει τις ρυθμίσεις του 4048, για λόγους πληρότητας και συνοχής της νομοθεσίας που διέπει τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και την αρχή της καλής νομοθέτησης, με πρόβλεψη κατάργησής του στο άρθρο 119. Η προβληματική κατάσταση που υπάρχει αποτυπώνεται στο εύρημα ότι κανένας από τους 41 νόμους και τις 36 κυρώσεις που ψηφίστηκαν το 2018 δεν πληροί τις προϋποθέσεις καλής νομοθέτησης που ορίζει είτε ο ισχύων είτε ο προηγούμενος νόμος. (Καρκατσούλης και συν., 2019)

Ο 4622 επιχειρεί να επιφέρει μια θεμελιώδη αλλαγή παραδείγματος τόσο ως προς τον προγραμματισμό του κυβερνητικού έργου όσο και ως προς τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Υπάρχει, μάλιστα, μια ποιοτική διαφορά με τον 4048, καθώς ο νέος νόμος δεν περιορίζεται στη θέσπιση *ουσιαστικών* κανόνων, αλλά δίνει έμφαση ιδίως στις *αναγκαίες διαδικασίες* για την εξασφάλιση της τήρησής τους. Εντός του 4622 συντίθενται το συγκεντρωτικό και αποκεντρωτικό μοντέλο νομοπαρασκευής: αφενός επιτρέπει περισσότερες εναλλακτικές εκδοχές ως προς τη σύνταξη του πρώτου προσχεδίου, αφετέρου αναθέτει τη σύνταξη του τελικού σχεδίου σε *ad hoc* νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, τα κείμενα των οποίων αξιολογούνται εντέλει από το όργανο σταθερής σύνθεσης, την Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας. (Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, 2020)

Ως προς την υποστελέχωση του Γραφείου Καλής Νομοθέτησης και γενικότερα της ΓΓΝΚΘ, συστήνεται με το νέο νόμο νέος διυπουργικός κλάδος Επιτελικών Στελεχών της Διοίκησης (Αναλυτές Δημοσίων Πολιτικών, Νομοτέχνες, Αναλυτές Ψηφιακής

Πολιτικής), έτσι ώστε να στελεχωθεί με εξειδικευμένους δημοσίους υπαλλήλους, διασφαλίζοντας τη διοικητική συνέχεια.

Η σύσταση της ΠτΚ, εντός της οποίας η ΓΓΝΚΘ λειτουργεί ως θεματοφύλακας της καλής νομοθέτησης, θα δώσει νέα ώθηση στη ρυθμιστική παραγωγή και διαδικασία και θα υπάρξει καλύτερος κεντρικός σχεδιασμός. Θεωρείται άλλωστε δεδομένη η πρόθεση της Κυβέρνησης να προχωρήσει στις σχεδιαζόμενες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες (ενίσχυση διαβούλευσης, ex ante και ex post αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων, μείωση και εξορθολογισμός ρυθμιστικού όγκου, προώθηση νομοθετικής και διοικητικής κωδικοποίησης), ενώ εκτιμάται και ότι σκοπός των ρυθμίσεων θα είναι η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας έχοντας πάντα στο επίκεντρο το όφελος του πολίτη και των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Οι προθέσεις αυτές αποτυπώνονται και σε πρόσφατες (31/7/2020) δηλώσεις του Υπουργού Επικρατείας για κήρυξη πολέμου της Κυβέρνησης εναντίον των διαχρονικών προβλημάτων πολυνομίας και κακονομίας, μέσω της προετοιμασίας του ετήσιου προγράμματος κωδικοποίησης της νομοθεσίας. Έχει ήδη συγκροτηθεί η ΚΕΚ και έχει εκκινήσει η διαδικασία κωδικοποίησης της εργατικής νομοθεσίας, της νομοθεσίας για την Α΄ και Β΄θμια Εκπαίδευση, αλλά και για τη νομοθεσία των Υπουργείων Προστασίας του Πολίτη, Μετανάστευσης και Ασύλου, Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και Τουρισμού, ενώ από την Κοινωνία της Πληροφορίας θα υλοποιηθεί ψηφιακά η Εθνική Πύλη για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας, ένα αρκετά φιλόδοξο έργο που η επιτυχία του θα συμβάλει εξόχως στη μείωση του ρυθμιστικού όγκου και στην αποκατάσταση της ασφάλειας δικαίου. Αξιοσημείωτη είναι, επίσης, η εκπόνηση και η έκδοση (31/8/2020) από το Τμήμα Διοικητικών Κωδικοποιήσεων – «Ραπτάρχης» του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης της *«Ειδικής Διοικητικής Κωδικοποίησης νομοθεσίας κατεπειγόντων μέτρων αποφυγής και περιορισμού της διάδοσης του κορωνοϊού COVID-19 και αντιμετώπισης σχετικών προβλημάτων»* με τη συντομογραφία “ΠΑΝΔΕΚΤΗΣ κατεπειγόντων ρυθμιστικών μέτρων”, ένα έργο επτά τόμων με 629 αριθμημένα νομοθετήματα από τις 25/2/2020 έως τις 19/8/2020.

4. Συμπεράσματα-Προτάσεις

Διαρκώς γίνεται λόγος για νέες, καινοτόμες διατάξεις. Αυτό που έρχεται στο νου είναι η γνωστή φράση του Ροΐδη ότι ένας νόμος απαιτείται σ' αυτή τη χώρα, ο οποίος να επιτάσσει την εφαρμογή όλων των υπολοίπων νόμων. Έτσι, διαπιστώνεται η ανάγκη τήρησης των ήδη υφιστάμενων διαδικασιών και ρυθμίσεων και όχι τόσο της θέσπισης νέων.

Προκειμένου να βελτιωθεί η υφιστάμενη κατάσταση κρίνεται αναγκαίος ο δικαστικός έλεγχος, ο οποίος δεν πραγματοποιείται, για τη διαπίστωση παραβίασης των διατάξεων που αφορούν την καλή νομοθέτηση. Η πρόταση αυτή αντικρούεται ως «εισβολή» στα *interna corporis* της Βουλής, ωστόσο δεν εμπίπτουν όλα τα θέματα καλής νομοθέτησης σε αυτήν την κατηγορία (πχ. συνεχείς παραβάσεις του 74§5 του Συντάγματος με ψήφιση διατάξεων άσχετων προς το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου).

Η απλούστευση των υφιστάμενων διατάξεων και η κατάργηση των ανεφάρμοστων ή δυσεφάρμοστων ρυθμίσεων είναι προς τη σωστή κατεύθυνση, όπως επιχειρείται και με τον νέο νόμο η συγχώνευση όλων των εκθέσεων σε μία (απλοποίηση διαδικασιών). Η μη προσφυγή σε μεθόδους καταστρατήγησης θα βελτιώσει σημαντικά την κατάσταση (δηλ. η μέθοδος «νομοτεχνικών βελτιώσεων» που ουσιαστικά αποτελούν ουσιώδεις τροποποιήσεις διατάξεων ή νομοσχέδια με ένα μόνο εκτενές άρθρο παραβιάζοντας τη συνταγματική πρόβλεψη για συζήτηση και ψήφιση σε τρία στάδια).

Θα πρέπει να δοθεί έμφαση στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του προηγούμενου νόμου και άρα ο νέος να συμβάλει ακόμα περισσότερο στην ενίσχυση της καλής νομοθέτησης. Άλλη λύση θα αποτελούσε το δόγμα ένα αντικείμενο-ένας νόμος ώστε να επέλθει ασφάλεια δικαίου, ενώ σημαντική θα ήταν και η εισαγωγή μαθήματος νομοπαραγωγικής διαδικασίας στις νομικές σχολές της χώρας.

Ήδη από το 1864 ο Ν.Ι.Σαρίπολος είχε διαπιστώσει ότι αποτελεί διαχρονική παθογένεια της ελληνικής έννομης τάξης η πολυνομία και η συστηματική παραβίαση διατάξεων σχετικών με την καλή νομοθέτηση. Σε παρόμοια συμπεράσματα κατέληξε και το Συνέδριο του 2017 για την καλή νομοθέτηση, δίνοντας έμφαση σε μια νομοθέτηση σεβόμενη τις πηγές του δικαίου, το κράτος δικαίου, τις αρχές της ισονομίας και αναλογικότητας, με ανθρωποκεντρικό πάντα προσανατολισμό προς την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Δεδομένου ότι η κακή νομοθέτηση δημιουργεί φόρτο στη

διοίκηση, τους πολίτες και τους δικαστές, πέρα από ανασφάλεια δικαίου, πρέπει η καλή νομοθέτηση να έχει κατά νου τον προς εξυπηρέτηση στόχο, τους αποδέκτες της ρύθμισης, την κοινωνικοοικονομική εξέλιξη και το ήδη υπάρχον θεσμικό πλαίσιο. Η προώθηση της συμμετοχής και της διαβούλευσης, η αναβάθμιση του ρόλου του Κοινοβουλίου (το οποίο τα χρόνια της κρίσης παρακάμφθηκε αρκετά) σε σχέση με την εκτελεστική εξουσία και η προώθηση της προσβασιμότητας στη νομοθεσία θα βελτιώσουν σημαντικά τα μέχρι στιγμής δεδομένα. Τέλος, η εκπαίδευση και η επιμόρφωση δεν αφορά μόνο τους φοιτητές Νομικής, αλλά και τους υπαλλήλους και τα στελέχη των Υπουργείων, ανθρώπους δηλαδή που μετέχουν στη διαδικασία νομοθέτησης. Η συμβολή του ΕΚΔΔΑ στον τομέα αυτό θα μπορούσε να είναι πολύτιμη, όπως ήδη και η συνεισφορά του μαθήματος Καλή Νομοθέτηση και του σχετικού εργαστηρίου που έχουν ενταχθεί στο Πρόγραμμα Σπουδών της ΕΣΔΔΑ.

Στο Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας (2020) προτείνεται ο δεκάλογος της Καλής Νομοθέτησης. Εκεί επισημαίνεται ότι ο νόμος είναι το τελευταίο ρυθμιστικό μέσο (προσφυγή σε τροποποίηση νόμου μόνον εφόσον δεν μπορεί να επιτευχθεί αλλιώς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα). Ένα νομοσχέδιο μπορεί να ρυθμίζει ένα μόνο θέμα με λίγες διατάξεις, ενώ πριν την κατάθεσή του πρέπει να υπάρχει συμφωνία όλων των συναρμόδιων Υπουργών, όπως επίσης και να έχει υποβληθεί στις προβλεπόμενες αρχές και υπηρεσίες (αν είναι συναρμόδιες, με ενσωμάτωση των παρατηρήσεών τους). Η καθυστέρηση δεν πρέπει να προβάλλεται ως επείγον, αλλά τα προβλήματα και οι ανάγκες κάθε Υπουργείου πρέπει να εξετάζονται συστηματικά. Τα προσχέδια νόμου πρέπει να αποστέλλονται εγκαίρως στην Προεδρία της Κυβέρνησης, θα πρέπει να ακολουθείται πιστά και ουσιαστικά η διαδικασία διαβούλευσης, χωρίς να εισάγονται στη Βουλή άσχετες και εκπρόθεσμες τροπολογίες ή πλαγίως τροπολογίες μέσω νομοτεχνικών βελτιώσεων. Τέλος, ο δεκάλογος κλείνει με την υπόδειξη ότι επείγοντα ή κατεπείγοντα νομοσχέδια είναι απολύτως εξαιρετικά για την εξυπηρέτηση γνήσια απρόβλεπτων αναγκών.

Αυτό που χρειάζεται η χώρα μας είναι ένα ρυθμιστικό περιβάλλον που να προστατεύει τους πολίτες και να συμβάλει στη βελτίωση των σχέσεών τους με το κράτος αλλά και μεταξύ τους, ώστε τόσο οι ιδιώτες όσο και οι επιχειρήσεις να μπορούν να λειτουργήσουν στο παγκόσμιο ανταγωνιστικό περιβάλλον. Πριν την ανάληψη μιας νομοθετικής πρωτοβουλίας θα πρέπει να αξιολογείται ορθά η ανάγκη υιοθέτησής της και να εξετάζεται αν αρκεί ή εφαρμόζεται σωστά το ήδη υπάρχον νομοθετικό πλαίσιο. Η

όποια νομοθετική διαδικασία θα πρέπει να είναι διαφανής, εξασφαλίζοντας τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών με ενίσχυση της διαβούλευσης. Προτείνεται κωδικοποίηση για τη μείωση του νομοθετικού όγκου, ώστε να είναι ξεκάθαρο τι ισχύει και τι εφαρμόζεται σε κάθε περίπτωση.

Η σύσταση, με τον νέο νόμο, της ΓΓΝΚΘ θα συμβάλει σημαντικά στη σύνταξη των νομοσχεδίων και των Προεδρικών Διαταγμάτων, ενώ και η συνεργασία με τις Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων θα βοηθήσει στην ορθή νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Οι νόμοι που προτείνονται, επίσης, θα πρέπει να τύχουν κατάλληλης φιλολογικής επιμέλειας, ώστε να είναι απλοί, σαφείς και κατανοητοί. Για όλα αυτά όμως προϋποτίθεται ότι Βουλή και Κυβέρνηση ενστερνίζονται την ανάγκη δημιουργίας μιας ικανής δημόσιας διοίκησης που θα εφαρμόσει ό,τι αυτές έχουν εισηγηθεί στο πλαίσιο της καλής νομοθέτησης. Επίσης, το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης είναι υποστελεχωμένο κι άρα απαιτείται πρόσληψη ή μετακίνηση εξειδικευμένου προσωπικού ώστε να συνεχιστεί η απρόσκοπτη και αποτελεσματική λειτουργία του.

Αδιαμφισβήτητα, στόχο θα πρέπει να αποτελεί η μείωση του ρυθμιστικού όγκου (ιδίως μέσω κωδικοποιήσεων), ο εξορθολογισμός και ο έλεγχος των βουλευτικών προσθηκών και τροπολογιών, ο ουσιαστικός νομοθετικός-ρυθμιστικός προγραμματισμός κάθε Υπουργείου, όπως προβλέπεται και με τον νέο νόμο, με ανώτατα όρια ετήσιας νομοθετικής παραγωγής ανά Υπουργείο. Θα πρέπει να αξιολογείται η εφαρμογή της νομοθεσίας εφόσον τεθεί σε ισχύ και να καταργούνται αυτοδίκαια νόμοι, δύο χρόνια μετά την ψήφισή τους, αν αυτή ήταν αποτέλεσμα έκτακτων ή επειγουσών αναγκών. (Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος, 2016)

Επίλογος

Η ανάγκη για καλή νομοθέτηση παραμένει διαχρονική και μάλιστα θα πρέπει να προσαρμόζεται στις εκάστοτε συνθήκες. Έτσι και τώρα οι τρέχουσες εξελίξεις και οι έκτακτες ανάγκες νομοθέτησης για τη διαχείριση της πανδημίας δε θα μπορούσαν να αφήσουν ανεπηρέαστο και αυτόν τον τομέα. Προκειμένου, λοιπόν, να αποφευχθούν οποιεσδήποτε «κακές πρακτικές» ή αποκλίσεις, ήδη στις 29 Απριλίου 2020 ο ΟΟΣΑ προέβη στην έκδοση εγχειριδίου για τη ρυθμιστική ποιότητα και την COVID-19, προκειμένου τα κράτη διεθνώς να διαχειριστούν τους κινδύνους και να επανακάμψουν ομαλά από την υγειονομική κρίση. Το γεγονός αυτό αποδεικνύει την εγρήγορση του Οργανισμού και τον μη εφησυχασμό του μπροστά στην παγκόσμια απειλή.

Έτσι, η Επιτροπή Ρυθμιστικής Ποιότητας τονίζει τη σημασία των ρυθμίσεων σε πρώιμο στάδιο για την αντιμετώπιση της κρίσης και των κοινωνικοοικονομικών συνεπειών της, με έμφαση στη συμβολή των ειδικών επί του θέματος για τη διαμόρφωση της σχετικής πολιτικής. Δίνεται έμφαση στην αξιοποίηση των ψηφιακών τεχνολογιών για καλύτερη και ταχύτερη ρύθμιση και νομοθέτηση, στο συντονισμό των κυβερνητικών πολιτικών, αλλά και στην *ex post* επισκόπηση της εφαρμογής τους.

Αντίστοιχα, λοιπόν, και στη χώρα μας θα πρέπει να εφαρμοστούν οι νέες ρυθμίσεις του 4622/2019, ώστε να μην παραμείνει και αυτός ο νόμος απλώς ένα «ευχολόγιο» ή «κενό γράμμα» και να μην καταστρατηγηθεί ο προσανατολισμός του, λόγω του επείγοντος χαρακτήρα της νομοθέτησης για την αντιμετώπιση της πανδημίας. Η ομαλή διαδικασία της καλής νομοθέτησης θα αποδείξει ότι μπορούν να γίνουν πράγματα και στον τομέα της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, είτε επείγοντος είτε συστηματικού χαρακτήρα, που θα βοηθήσουν στην καταπολέμηση της πολυνομίας και κακονομίας, φαινομένων που ταλανίζουν την ελληνική έννομη τάξη από συστάσεως του ελληνικού κράτους.

Βιβλιογραφία

Ελληνική:

- Αιτιολογική Έκθεση Νόμου 4048/2012
- Αιτιολογική Έκθεση Νόμου 4622/2019
- Βλαχόπουλος, Σ. (2017). *Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής. Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα* στο www.constitutionalism.gr (τελευταία πρόσβαση 6/8/2020)
- Βουλή των Ελλήνων (2017). Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα: *Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*. Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων
- Γενική Γραμματεία Κυβέρνησης (2013). *Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα-Εγχειρίδιο Εναρμόνισης*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο
- Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020). *Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο
- Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (2020). *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο
- Δραμαλιώτη, Ε. και Στεφοπούλου Έ. (2018). *Καλή Νομοθέτηση Σημειώσεις Μαθήματος*. Αθήνα: ΕΚΔΔΑ
- Εγκύκλιος Πρωθυπουργού Υ190/18-7-2006
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2019). *Βελτίωση της νομοθεσίας: απολογισμός και διατήρηση της δέσμευσής μας*. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2020). *Επισκόπηση αριθ. 02-Το νομοθετικό έργο στην Ευρωπαϊκή Ένωση έπειτα από σχεδόν 20 χρόνια εφαρμογής του πλαισίου της βελτίωσης της νομοθεσίας*. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- Θωμόπουλος, Ε. (2020). Εκπαιδευτικό υλικό εργαστηρίου: *Νομοτεχνική Προετοιμασία και Επεξεργασία Νομοθετικών Ρυθμίσεων*. Αθήνα: ΕΚΔΔΑ
- Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων (2019)
- Καρκατσούλης, Π. (2011). *Ρύθμιση, απορρύθμιση, μεταρρύθμιση. Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή της παγκοσμιοποίησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρη

- Καρκατσούλης, Π., Στεφοπούλου, Ε. και Σαραβάκος, Κ. (2019). *Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2018*. Αθήνα: ΚΕΦίΜ Μάρκος Δραγούμης
- Κίνηση Πολιτών για μια Ανοιχτή Κοινωνία (2011). *ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ-ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ-ΑΝΟΜΙΑ*. Αθήνα: ΕΒΕΑ
- Κορομηλάς, Η. (2020). *Καλή Νομοθέτηση: Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία και Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης* στο <https://www.sev.org.gr/vivliothiki-tekmiriosi/miniaio-deltio-gia-to-rythmistiko-perivallon/kali-nomothetisi-nomoparaskevastiki-diadikasia-kai-analysi-synepeion-rythmisis/> (τελευταία πρόσβαση 12/8/2020)
- Μαντζούφας, Π. (2018). *Καλή Νομοθέτηση και Κράτος Δικαίου. Πολυνομία, κακονομία και μη εφαρμογή των νόμων*. Αθήνα: Ευρασία
- Νόμος 4048/2012 - *Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης* (ΦΕΚ 34 Α/23-02-2012)
- Νόμος 4622/2019 – *Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης* (ΦΕΚ 133 Α/07-08-2019)
- ΟΟΣΑ (2014). *Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα*. Παρίσι: ΟΟΣΑ
- Σύνταγμα της Ελλάδος (2019) – Όπως αναθεωρήθηκε με το ψήφισμα της 25^{ης} Νοεμβρίου 2019 της Θ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (ΦΕΚ 211 Α/24-12-2019)
- Σωτηρόπουλος, Δ. και Χριστόπουλος, Λ. (2016). *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα - Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων*. Αθήνα: διαΝΕΟσις Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης
- Σωτηρόπουλος, Δ. και Χριστόπουλος, Λ. (2017). *Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα. Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος*. Αθήνα: διαΝΕΟσις Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης
- Τσάτσος, Δ. (1993). *Συνταγματικό Δίκαιο Τόμος Β΄ Οργάνωση και Λειτουργία της πολιτείας*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα
- Τσέκος, Θ. (2018). *Πολυνομία, κακονομία και κράτος* στο <https://www.kathimerini.gr/974825/article/politismos/vivlio/polynomia-kakonomia-kai-kratos> (τελευταία πρόσβαση 10/8/2020)

- Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2019). *Εθνική Στρατηγική για την Κωδικοποίηση και την Αναμόρφωση της Ελληνικής Νομοθεσίας 2018-2020*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο

Ξένη

- European Commission (2001). *Mandelkern Group On Better Regulation Final Report*. Brussels: European Commission
- European Commission (2010). *Smart Regulation in the European Union*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:EN:PDF> (τελευταία πρόσβαση 13/8/2020)
- European Commission (2017). *Better Regulation Toolbox*. Brussels: European Commission
- OECD (2012). *Better Regulation in Europe: Greece 2012*. Paris: OECD
- OECD (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris: OECD
- OECD (2018). *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. Paris: OECD
- OECD (2019). *Better Regulation Practices across the European Union*. Paris: OECD
- OECD (2020). *Regulatory Quality and COVID-19: Managing the Risks and Supporting the Recovery*. Paris: OECD

Διαδικτυακοί Ιστότοποι

- Ιστοσελίδα Βουλής των Ελλήνων: <https://www.hellenicparliament.gr/>
- Ιστοσελίδα Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων: <https://gslegal.gov.gr/>
- https://www.dianeosis.org/2016/07/polynomia_ga/
- Ιστοσελίδα ΟΟΣΑ: <https://www.oecd.org/greece/>
- REFIT: για μια απλούστερη και λιγότερο δαπανηρή ευρωπαϊκή νομοθεσία στο: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_el



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

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