



ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΣΤΗΝ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Η ελληνική νομοθεσία για τη ρυθμιστική διακυβέρνηση (Ν. 4048/2012)
υπό το πρίσμα της στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης Better Regulation

Δέσποινα Χρ. Μουρατίδου
Επιβλέπων καθηγητής: Ιωάννης Παπαδόπουλος

Θεσσαλονίκη- 2017

*Η γενεσιουργός αιτία ενός πράγματος και η τελική χρησιμότητά του,
η πραγματική του χρήση και ενσωμάτωση σε ένα σύστημα σκοπών,
είναι δυο πράγματα εντελώς ξεχωριστά.*

*Κάθε τι που έχει εμφανιστεί στον κόσμο με οποιονδήποτε τρόπο
ερμηνεύεται και επανερμηνεύεται για καινούργιους σκοπούς,
κατάσχεται, μεταμορφώνεται και επανακτάται
για να χρησιμοποιηθεί διαφορετικά.*

Φρ. Νίτσε, Γενεαλογία της Ηθικής

«Δηλώνω υπευθύνως ότι όλα τα στοιχεία σε αυτήν την εργασία τα απέκτησα, τα επεξεργάστηκα και τα παρουσιάζω σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές της ακαδημαϊκής δεοντολογίας, καθώς και τους νόμους που διέπουν την έρευνα και την πνευματική ιδιοκτησία. Δηλώνω επίσης υπευθύνως ότι, όπως απαιτείται από αυτούς τους κανόνες, αναφέρω και παραπέμπω στις πηγές όλων των στοιχείων που χρησιμοποιώ και τα οποία δεν συνιστούν πρωτότυπη δημιουργία μου»

Θεσσαλονίκη, 10-2017

Η Δημόσια



Δεσποίνα Χρ. Μουρατίδου

Π Ε Ρ Ι Λ Η Ψ Η

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η μελέτη της ενιαίας ευρωπαϊκής πολιτικής για «καλύτερη νομοθέτηση» και διοικητική σύγκλιση. Η ανάγκη για καλύτερη νομοθέτηση προκύπτει από τη διαπίστωση ότι η πολυνομία, η ασάφεια, οι ατελείς ρυθμίσεις, οι νομοτεχνικές αστοχίες και οι ρυθμιστικές επικαλύψεις – οι τελευταίες ως απόρροια της απουσίας ουσιαστικού συντονισμού κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία – οδηγούν σε σοβαρές διοικητικές δυσλειτουργίες, όπως η ευθυνοφοβία, η αναποτελεσματικότητα και η χαμηλή παραγωγικότητα, ενώ παράλληλα, αυξάνεται το κόστος λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης σε βάρος των πολιτών και των επιχειρήσεων.

Το Μάρτιο του 2012 ψηφίστηκε ο νόμος 4048/2012 με τίτλο «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», κατά τα πρότυπα των «Αρχών του ΟΟΣΑ για την ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων», κυρίως όμως της «Διοργανικής Συμφωνίας για τη βελτίωση της νομοθεσίας της Ε.Ε.». Ο νόμος αποσκοπεί στην αναμόρφωση της διαδικασίας παραγωγής και διοίκησης των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων. Αυτό επιδιώκεται με την οριοθέτηση των διαδικασιών παραγωγής ρυθμίσεων, με την τήρηση των αρχών και την εφαρμογή των μέσων καλής νομοθέτησης.

Ως αρχές της καλής νομοθέτησης ορίζονται η αναλογικότητα, η απλότητα του περιεχομένου των ρυθμίσεων, η αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων, η διαφάνεια, η δυνατότητα υποβολής προτάσεων κατά την κατάρτιση των ρυθμίσεων, η δημοκρατική νομιμοποίηση. Μέσα επίτευξης αυτών των αρχών, κατά το νόμο, αποτελούν ιδίως η διαβούλευση, η ανάλυση των συνεπειών των ρυθμίσεων, η αιτιολογική έκθεση των νόμων, η απλούστευση, η κωδικοποίηση και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων.

Γενικότερα, ο Ν. 4048/2012 διαπνέεται από τη λογική και τις αρχές της κανονιστικής μεταρρύθμισης, σύμφωνα με την οποία έχουμε περιορισμό του κράτους και ενδυνάμωση του ρόλου της αγοράς, η οποία, απαλλαγμένη από ρυθμιστικές παρεμβάσεις, θεωρείται ότι γίνεται περισσότερο ευέλικτη και ανταγωνιστική.

Στην παρούσα εργασία θα εξεταστούν:

α) Η έννοια του κατ' εξοχήν εξουσιαστικού πεδίου της «ρύθμισης» και του ρυθμιστικού προγραμματισμού, καθώς η επιλογή του ορθού τρόπου «ρύθμισης»

επηρεάζει τη διαμόρφωση και υλοποίηση των πολιτικών που αποφασίζονται σε ενωσιακό επίπεδο,

β) Η έγκαιρη και λειτουργική ενσωμάτωση του Ευρωπαϊκού Δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη. Η κοινοτική νομοθεσία πρέπει να μεταφερθεί και να εφαρμοστεί ορθά από τις εθνικές διοικήσεις και η θέση αυτή θεωρείται πρακτική καλής νομοθέτησης, πρέπει όμως παράλληλα να εξεταστούν και τα προβλήματα που παρουσιάζονται στη διαδικασία ενσωμάτωσης των οδηγιών,

γ) Οι αρχές και τα μέσα της καλής νομοθέτησης. Ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στη δημόσια διαβούλευση ως μέσο διασφάλισης της νομιμοποίησης των κανόνων, την ανάλυση των συνεπειών της ρύθμισης μέσω της οποίας επιχειρείται η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας με την ταυτόχρονη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και της περιβαλλοντικής προστασίας και την απλοποίηση, που δεν θα πρέπει να οδηγήσει σε απορρύθμιση,

δ) Η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών που θέτουν εμπόδια στην εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων, χωρίς η πρακτική αυτή να οδηγήσει σε σχετικοποίηση και αποδυνάμωση της αρχής της νομιμότητας και της δημοκρατικής λογοδοσίας.

Η μεθοδολογία που θα ακολουθηθεί στην εργασία αυτή στηρίζεται: α) σε επισκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας, β) σε έρευνα στο διαδίκτυο και γ) σε ανάλυση του κανονιστικού πλαισίου σε επίπεδο ΟΟΣΑ, ενωσιακό και εθνικό. Συμπερασματικά, θα λέγαμε ότι η νομοθετική πρωτοβουλία για την καλή νομοθέτηση καλύπτει την ανάγκη προσαρμογής της χώρας μας στις υποχρεώσεις που απορρέουν από την Ε.Ε. (πρόγραμμα διοικητικής μεταρρύθμισης), αλλά και υπερεθνικούς οργανισμούς, όπως ο ΟΟΣΑ. Ο συνδυασμός των μέσων που προβλέπονται στη νέα προσέγγιση με την εναρμόνιση της παραδοσιακής νομοθέτησης, κατά τρόπο συνεπή και κατάλληλο, είναι αναγκαίος. Όπως αναγκαίος είναι ο επαναπροσδιορισμός θεσμών της πολιτείας για την ενίσχυση της δημοκρατίας προς όφελος του Ευρωπαίου πολίτη.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to study the common European policy for “better regulation” and administrative convergence. The need for better regulation results from the ascertainment that overregulation, lack of clarity, incomplete regulations, legislative failures and regulatory overlaps – the latter as a result of the absence of effective coordination throughout the law-making procedure – lead to serious administrative malfunctions, such as the evasion of responsibility, inefficiency and low productivity, while at the same time, the operating costs of public administration increase at the expense of citizens and enterprises.

In March 2012 the law 4048/2012 was adopted, titled: “Regulatory Governance: Principles, Procedures and Instruments for better regulation”, in accordance to the standards set in the “OECD guiding principles for regulatory quality and performance”, and mainly, in the “Inter-institutional agreement on better law-making in the E.U.”. The law is aimed at reforming the process of production and management of legislative and regulatory settings. This is pursued through the delimitation of the processes by which settings are produced, through the compliance with the principles and the implementation of the instruments for better regulation.

The principles for better regulation laid down are proportionality, simplicity of the content of settings, avoiding contradictory regulations, transparency, the ability to submit proposals when drafting regulations, democratic legitimacy. The instruments to achieve these goals, according to the law, are especially, consultation, regulatory impact analysis, the explanatory memorandum of the laws, simplification, codification and regulatory impact assessment.

More generally, the logic and the principles of regulatory reform underlie the law 4048/2012, according to which the scale of government is reduced and the role of the market is reinforced as it is considered to be free of regulatory intervention and thus, more flexible and competitive.

In this paper the following topics shall be examined:

a) The concept of the predominant power field of “regulation” and regulatory planning, as choosing the correct way of “regulating” affects the formulation and implementation of policies which are decided on at the Union level,

b) The timely and functional incorporation of European Law into Greek national law. Community legislation must be transposed and implemented correctly by national administrations and this position is considered to be a practice of better regulation, at the same time, however, the problems that appear in the process of incorporating the directives, must be examined.

c) The principles and instruments of better regulation. Special emphasis shall be placed on public consultation as means to ensure the legitimacy of the rules, on regulatory impact analysis through which the competitiveness of the economy is attempted to be achieved while ensuring social cohesion and environmental protection and on simplification, which should not lead to deregulation,

d) The simplification of administrative procedures that place barriers in serving citizens and businesses, without this practice leading to relativisation and the weakening of the principle of legality and of democratic accountability.

The methodology which is going to be followed in this paper is based on: a) an overview of the relevant literature, b) research on the internet, and c) an analysis of the regulatory framework at the OECD, EU and national level. In conclusion, it could be said that the legislative initiative on better regulation covers our country's need to adapt to the obligations arising from the EU (Administrative Reform Program), but also from supranational organizations such as the OECD. The combination of the instruments envisaged in the new approach with the harmonization of traditional legislation, in a consistent and appropriate manner, is necessary. It is also necessary to redefine state institutions in order to strengthen democracy for the benefit of the European citizen.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ /ABSTRACT

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΣΕ ΜΕΤΑΒΑΣΗ

- 1.1. Η εξέλιξη των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων
- 1.2. Η Κανονιστική Μεταρρύθμιση (Regulatory Reform)
- 1.3. Το ρυθμιστικό κράτος

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΡΥΘΜΙΣΗ

- 2.1. Η έννοια της ρύθμισης
 - 2.1.1. Κατηγοριοποίηση των ρυθμίσεων
- 2.2. Γιατί υπάρχει η ρύθμιση;
- 2.3. Ποιος ρυθμίζει; Όργανα παραγωγής των ρυθμίσεων
- 2.4. Πόση ρύθμιση χρειάζεται; Εναλλακτικές επιλογές μη νομοθετικής παρέμβασης
- 2.5. Η έννοια της ρυθμιστικής ποιότητας
 - 2.5.1. Κριτήρια ρυθμιστικής ποιότητας: Ένα παράδειγμα, Ν. 3389/2005

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

- 3.1. Θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης
- 3.2. Η ιδιότυπη θεσμική αρχιτεκτονική της Ένωσης
- 3.3. Τα διάφορα νομικά μέσα της Ένωσης και η ιεράρχησή τους
- 3.4. Η εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- 3.5. Ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου κατά το Ν. 4048/2012

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ “BETTER REGULATION”

- 4.1. Μια πρώτη προσέγγιση της έννοιας
- 4.2. Ορόσημα στη διαμόρφωση της better regulation

- 4.2.1. Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση
- 4.2.2. Έκθεση Mandelkern
- 4.2.3. Η Διοργανική Συμφωνία του 2003
- 4.2.4. Η βελτίωση της νομοθεσίας μετά την αναθεώρηση της Στρατηγικής της Λισαβόνας
- 4.2.5. Η μετεξέλιξη της πολιτικής Better Regulation: Smart Regulation
- 4.2.6. Η Διοργανική Συμφωνία του 2016 για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ “BETTER REGULATION” ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΟΥ Ν. 4048/ 2012

- 5.1. Θεσμοί και διαδικασίες ρυθμιστικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα
 - 5.1.1. Στάδιο προ-κοινοβουλευτικής διαδικασίας
 - 5.1.2. Στάδιο κοινοβουλευτικής διαδικασίας
 - 5.1.3. Στάδιο εφαρμογής της νομοθεσίας
- 5.2. Αρχές και διαδικασίες καλής νομοθέτησης κατά το Ν. 4048/2012
- 5.3. Μέσα καλής νομοθέτησης
 - 5.3.1. Απλούστευση ρυθμιστικού πλαισίου και διοικητικών διαδικασιών
 - 5.3.2. Διαβούλευση
 - 5.3.3. Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης
 - 5.3.4. Αξιολόγηση Αποτελεσμάτων εφαρμογής

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

«Η επιλογή από το Κοινοβούλιο εκείνων των δικαικών αρχών που θα εκτιμηθεί ότι μπορεί να στηρίζουν πολιτικές αποφάσεις συνιστά ένα μόνιμο πρόβλημα για το σύστημα του δικαίου»¹. Το πρόβλημα έγκειται στην αντιστρόφως ανάλογη σχέση ποσότητας και ποιότητας των παραγόμενων ρυθμίσεων. Η ποσοτική παράμετρος της ρυθμιστικής παραγωγής συνδέεται με την πολυνομία, δηλαδή την πληθώρα των παραγόμενων σε μια χώρα νομικών ρυθμίσεων, ανεξαρτήτως του ιεραρχικού επιπέδου από το οποίο προέρχονται. Η κακονομία σχετίζεται με την ποιοτική παράμετρο και ορίζεται ως η παραγωγή χαμηλής ποιότητας νομικών ρυθμίσεων, ρυθμίσεων δηλαδή που περιλαμβάνουν ασαφείς, δυσνόητους και αντικρουόμενους μεταξύ τους κανόνες. Παρότι η κακονομία είναι σύμπτωμα της πολυνομίας, οι έννοιες είναι αλληλοτροφοδοτούμενες και αλληλοσυμπληρούμενες: η αύξηση του όγκου των κανόνων δημιουργεί αντιφάσεις και προβλήματα που πρέπει να διορθωθούν και να αποσαφηνιστούν με την έκδοση νέων κανόνων.

Είναι εμπειρικά αποδεκτό ότι η πολυνομία και το πολύπλοκο και κακής ποιότητας ρυθμιστικό περιβάλλον ευνοούν την ανάπτυξη της γραφειοκρατίας, με την αρνητική έννοια του όρου ως *red tape*. Θεωρητικά η αύξηση του όγκου των ρυθμίσεων δεν οδηγεί αναπόφευκτα στη διόγκωση της γραφειοκρατίας, εφόσον, όμως, οι ρυθμίσεις χαρακτηρίζονται από απλότητα, εσωτερική συνοχή και σαφήνεια. Κατά τον περίφημο ορισμό του Bozeman, η γραφειοκρατία νοείται ως *ένα μείγμα οργανωτικών κανόνων, ρυθμίσεων και διαδικασιών που παραμένουν σε ισχύ και εμπεριέχουν μεγάλο κόστος συμμόρφωσης, αλλά δεν εξυπηρετούν κανένα σκοπό, σύμφωνα με τις αξίες που τους δίνει μια συγκεκριμένη ομάδα μετόχων*². Η γραφειοκρατία επιβαρύνει τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης που καλείται να εφαρμόσει τη συνεχώς αυξανόμενη νομοθετική παραγωγή και παράλληλα να εκδώσει δευτερογενή, κυρίως, νομοθεσία, ώστε να ανταποκριθεί στις νέες απαιτήσεις, χωρίς το τελικά παραγόμενο προϊόν να έχει θετικό αντίκτυπο στην κοινωνία και την

¹ Luhmann N. (1981), *Ausdifferenzierung des Rechts. Beiträge zur Rechtssoziologie und Rehtstheorie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, σελ. 45.

² Σωτηρόπουλος Δ. και Χριστόπουλος Λ. (7/2016), *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα*, σελ. 34, http://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/07/polynomia_new_final.pdf, τελευταία πρόσβαση 17/04/2017.

οικονομία. Αντίθετα, τα βάρη της γραφειοκρατίας συνδέονται άμεσα με την αύξηση του συναλλακτικού κόστους, που καθιστά κοστοβόρο το επιχειρείν. Πολυνομία και γραφειοκρατία επηρεάζουν το βαθμό συμμόρφωσης προς τις ρυθμίσεις και ευνοούν τη δημιουργία αντιλήψεων και πρακτικών αποφυγής των ρυθμιστικών περιορισμών, ενίοτε με αθέμιτους τρόπους, με αποτέλεσμα την εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς, που με τη σειρά της οδηγεί στη διάβρωση της εμπιστοσύνης προς τους πολιτειακούς θεσμούς.

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) τέθηκε ως υποχρέωση των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) η προσπάθεια για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθέτησης (regulatory quality), η οποία πήρε την ονομασία “Better Regulation” («Καλή Νομοθέτηση»). Στόχος ήταν η μείωση της πολυνομίας και εργαλεία για την επίτευξή του, μεταξύ άλλων, η αξιολόγηση της αναγκαιότητας θέσπισης ρυθμίσεων, η απλούστευση της υφιστάμενης νομοθεσίας και η ανάλυση επιπτώσεων πριν την ψήφιση νόμου. Ακολούθησε η έκδοση πλήθους ανακοινώσεων και σχεδίων δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς τα κράτη μέλη για την υλοποίηση των αρχών, εργαλείων και δράσεων της πολιτικής για την Καλή Νομοθέτηση³.

Με πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) προχώρησε στην επικαιροποίηση των εκθέσεων που συνένταξε με θέμα την «Κανονιστική Μεταρρύθμιση» στα 15 τότε κράτη μέλη της κατά την περίοδο 2000-2003⁴. Στην έκθεση του ΟΟΣΑ για τη λειτουργία της ελληνικής Κεντρικής Διοίκησης⁵ διαπιστώνεται ότι η τελευταία «... έχει παγιδευτεί σε ένα περίπλοκο νομικό πλαίσιο, το οποίο αποθαρρύνει την ανάληψη πρωτοβουλιών, εστιάζει στις διαδικασίες και όχι στις πολιτικές και εμποδίζει την προώθηση της μεταρρύθμισης»⁶. Συστήνεται η θέσπιση νόμου για την Καλή Νομοθέτηση.

Από το 2000, έγιναν νομοθετικές παρεμβάσεις στην Ελλάδα, τόσο ως προς τη βελτίωση της ποιότητας των υφιστάμενων και παραγόμενων ρυθμίσεων, όσο και ως προς την αναβάθμιση της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, με στόχο τη σύγκλιση

³ Ο.π., σελ. 13-14, όπου και περαιτέρω παραπομπές στις δράσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

⁴ Για την Ελλάδα, βλ. OECD (2001), *Regulatory Reform in Europe: Greece*.

⁵ Βαρειά Μ., *Ο εξορθολογισμός της νομοθετικής διαδικασίας μέσω της Διαβούλευσης και οι Αρχές Καλής Νομοθέτησης*, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τχ. 19 (2013), Σάκκουλα, σελ. 284.

⁶ OECD (2011), *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, σελ. 20, σε: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264102880-en>* [πρόσβαση 29/06/2016].

της ελληνικής με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές διοικήσεις στο θέμα της Καλής Νομοθέτησης. Αποκορύφωμα ήταν η ψήφιση του Ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης» (ΦΕΚ Α' 34). Κατά τη διάταξη της παρ. 2 β' του άρθρου 1 του νόμου, η Καλή Νομοθέτηση ορίζεται *ως η πολιτική και η διαμόρφωση αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους.*

Η Καλή Νομοθέτηση εντάσσεται στην τρίτη γενιά κανονιστικών μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων. Κοινή συνισταμένη όλων των μεταρρυθμίσεων είναι το κράτος -και ειδικότερα η διαμόρφωση ενός περιβάλλοντος αποτελεσματικής λειτουργίας του σε συνθήκες διεθνοποιημένου οικονομικού ανταγωνισμού. Η Καλή Νομοθέτηση, εξελισσόμενη και η ίδια, επιδιώκει τη ρυθμιστική ποιότητα μέσω ενός συμμετοχικού σχήματος διακυβέρνησης, όπου το τελικό εξερχόμενο μιας δημόσιας πολιτικής διαμορφώνεται μέσα από τη συμμετοχή των δρώντων που επηρεάζονται από αυτήν.

Στο πρώτο μέρος εξετάζεται η εξελικτική πορεία των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων και η έννοια του ρυθμιστικού κράτους ως στοιχείου της διακυβέρνησης. Στο δεύτερο μέρος προσδιορίζεται η έννοια της ρύθμισης, δηλαδή το τελικό εξερχόμενο μιας δημόσιας πολιτικής, και αναζητούνται τα κριτήρια ποιοτικής διαμόρφωσης, τόσο της ρύθμισης καθαυτής, όσο και των διαδικασιών παραγωγής της. Στο τρίτο μέρος εξετάζεται η ευρωπαϊκή διάσταση της διακυβέρνησης, με δεδομένο ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί μια ιδιαίτερη υπερεθνική έννομη τάξη, ερειδόμενη στην εκχώρηση αρμοδιοτήτων από πλευράς των κρατών μελών στα όργανα αυτής της τάξης. Στο τέταρτο μέρος αναζητούνται οι αιτίες γένεσης, οι αρχές και τα εργαλεία της ευρωπαϊκής διάστασης της κανονιστικής μεταρρύθμισης, της πολιτικής Better Regulation. Στο τελευταίο μέρος παρατίθενται οι ρυθμίσεις του Ν. 4048/2012 και αντιπαραβάλλονται με αντίστοιχες δράσεις της βασικής στρατηγικής Better Regulation.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΣΕ ΜΕΤΑΒΑΣΗ

1.1. Η εξέλιξη των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων⁷

Η τάση για μεταρρυθμίσεις δεν προέκυψε σε πολιτικο-οικονομικό κενό. Προήλθε από τη διαπίστωση της αδυναμίας του κράτους να δώσει κατάλληλες και πειστικές απαντήσεις στο φαινόμενο του στασιμοληθωρισμού⁸ που ακολούθησε την πετρελαϊκή κρίση, και κυρίως από τη διεθνοποίηση της οικονομίας και τις αλματώδεις εξελίξεις στην τεχνολογία των επικοινωνιών, της πληροφορικής και των μεταφορών που είχαν ως συνέπεια την κατάρρευση των οικονομικών συνόρων και τον πολλαπλασιασμό των υπερεθνικών επαφών και διασυνδέσεων.

Σε ένα παγκοσμιοποιημένο οικονομικό περιβάλλον οι κυβερνήσεις κλήθηκαν (και καλούνται) να αντιμετωπίσουν μια αντινομία: την ενσωμάτωση των εθνικών τους οικονομιών στο διεθνές οικονομικό γίγνεσθαι και, παράλληλα, τη διασφάλιση των δημόσιων αγαθών με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο.

Το πρώτο κύμα μεταρρυθμίσεων, γνωστό ως «απορρύθμιση» (deregulation), εμφανίστηκε περί τα τέλη της δεκαετίας του 1970 μέσα από τις ασκούμενες πολιτικές των λεγόμενων κυβερνήσεων του New Deal (Reagan, Thatcher) και είχε ως στόχο την απελευθέρωση των αγορών και τη δημιουργία ενός μικρού και ευέλικτου δημόσιου τομέα, ο οποίος έπρεπε να λειτουργεί με όρους οικονομικότητας και αποδοτικότητας (μείωση δημόσιων δαπανών, ιδιωτικοποιήσεις και γενικότερα περικοπές στις οικονομικές και κοινωνικές παρεμβάσεις του κράτους). Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι πολιτικές της απορρύθμισης βρίσκουν την έκφρασή τους στην πολιτική

⁷ Μπακάλη Ελ. – Μπούας Κ., *Η ποιότητα του Ρυθμιστικού Περιβάλλοντος: Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων –Μελέτη περίπτωσης: «Ex post ΑΚΕ στον τομέα δημόσιων προμηθειών υγείας- Ν. 3580/2007, 3^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων- Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα-Αποτελεσματικότητα- Νομιμοποίηση (2011), επιμέλεια Αντώνης Μακροδημήτρης- Μηνάς Σαματάς-Λεωνίδας Μαρούδας- Μαρία -Ηλιάνα Προβίτα, Σάκκουλα, Α.Ε., Αθήνα- Θεσσαλονίκη, σελ. 535-536.*

⁸ «Στασιμοληθωρισμός είναι η ταυτόχρονη και παρατεταμένη εμφάνιση ύφεσης και πληθωρισμού» [Καράγιωργας Δ. (1979), *Δημόσια Οικονομική 1 Οι οικονομικές λειτουργίες του Κράτους*, Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 290].

για την Ενιαία Αγορά (κατάργηση δασμών, visas και λοιπών εμποδίων στην ελεύθερη διακίνηση προϊόντων, υπηρεσιών, προσώπων και κεφαλαίων)⁹.

Η δεύτερη γενιά μεταρρυθμίσεων εμφανίζεται τη δεκαετία του 1990 και είναι γνωστή ως επανα-ρύθμιση (re-regulation), δηλαδή επαναφορά της ρύθμισης. Υπό την επίδραση των οικονομικών θεωριών της ρύθμισης¹⁰, το δίκαιο μεταλλάσσεται και οικονομοποιείται. Της θέσπισης νομοθεσίας προηγούνται αναλύσεις επιπτώσεων των συνεπειών των ρυθμίσεων στην αγορά και την οικονομία. Αναζητούνται επίσης πρακτικές απλούστευσης των διαδικασιών, με έμφαση στη μείωση των διοικητικών βαρών. Οι οικονομικοί στόχοι (απελευθέρωση των αγορών, ενίσχυση του ανταγωνισμού κλπ.) διατηρούνται. Η ανάγκη να ρυθμιστούν οι αγορές που απελευθερώνονται επιφέρει τη δημιουργία ανεξάρτητων/ ρυθμιστικών αρχών, οι οποίες αναλαμβάνουν διοικητικές δράσεις που παραδοσιακά ανήκαν στην κρατική διοίκηση. Η Ευρωπαϊκή Ένωση επέλεξε την προσέγγιση της re-regulation. Στο σύνολο σχεδόν των πολιτικών της εμφανίζεται έντονη ρυθμιστική παρέμβαση (Βιομηχανική Πολιτική, Κοινή Αγροτική Πολιτική, Νομισματική Πολιτική κλπ.).

Το τρίτο κύμα κανονιστικών μεταρρυθμίσεων αφορά τη «ρυθμιστική ποιότητα» (regulatory quality), τόσο ως προς το περιεχόμενο της ίδιας της ρύθμισης, όσο και ως προς τον τρόπο παραγωγής της. Η μεταρρύθμιση δεν στοχεύει απλώς στη μείωση των ρυθμίσεων, αλλά στην «καλή νομοθέτηση» (better regulation), δηλαδή στην προσπάθεια βελτίωσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Πρόκειται για τη

⁹ Hix S. (2004), *The Political System of the Europe Union*, Second Edition, Palgrave-Macmillan, London, σελ. 235-270.

¹⁰ Η Re-regulation διαπνέεται κυρίως από τις αρχές της θεωρίας του **Νέου Δημόσιου Management** (New Public Management), κυριότερες των οποίων:

- δημιουργία ανεξάρτητων διοικητικών αρχών,
- απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών,
- δράση της δημόσιας διοίκησης με εμπορικά κριτήρια (value for money),
- συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα,
- μέτρηση αποτελεσμάτων με βάση την επίτευξη των στόχων,
- το άνοιγμα των δημόσιων υπηρεσιών στον ανταγωνισμό

(Φλογαίτης Σ., *Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διοικητική μεταρρύθμιση στον 21^ο αιώνα*, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 1/2006, Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, σελ. 110-115).

γένεση μιας συνολικής μεταρρυθμιστικής στρατηγικής με συγκεκριμένες αρχές, εργαλεία και στόχους.

1.2. Η Κανονιστική Μεταρρύθμιση (Regulatory Reform)

Ο Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη (ΟΟΣΑ) υπήρξε ο πρώτος διεθνής οργανισμός που συνέδεσε την ανάπτυξη με την καλή νομοθέτηση. Το πρόγραμμα του ΟΟΣΑ «Regulatory Reform», που τέθηκε σε εφαρμογή το 1997¹¹, ανέλαβε να καταγράψει τις αδυναμίες των δημόσιων διοικήσεων των μελών του με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεών τους, κατά τρόπο ώστε οι τελευταίες να μην αποτελούν εμπόδιο στον ανταγωνισμό, το εμπόριο, τις επενδύσεις και την ανάπτυξη, εξυπηρετώντας παράλληλα κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς σκοπούς¹².

Μέσα από ένα ευρύ πεδίο διαλόγου μεταξύ του οργανισμού και των μελών του αναδείχθηκαν βέλτιστες πρακτικές (best practices), που ενσωματώθηκαν σε μια σειρά **συστάσεων** (recommendations) προς τις διοικήσεις μελών που αδυνατούσαν να αντιμετωπίσουν με επιτυχία διαρθρωτικές προκλήσεις. Επιπλέον, μέσα από **περιοδικές εκθέσεις εξέλιξης των χωρών** (country reviews), οι γενικές συστάσεις πλαισιώθηκαν από εξειδικευμένη ανάλυση των ιδιαιτεροτήτων κάθε χώρας.

Το πρόγραμμα της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης επιβλέπει η Επιτροπή για τη Ρυθμιστική Πολιτική (Regulatory Policy Committee), η οποία στοχεύει στην προώθηση μιας ολοκληρωμένης, οριζόντιας και πολυδιάστατης προσέγγισης της ρυθμιστικής ποιότητας (whole of government approach), ώστε να μεγιστοποιηθούν οι ωφέλειες από μια ποιοτικότερη διακυβέρνηση και να δημιουργηθούν φαινόμενα υπερχειλίσης (spillover effects) της ποιότητας σε άλλες δημόσιες πολιτικές¹³.

¹¹ OECD, *Recommendation of the Council of OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, Paris: 1995.

¹² Ναλμπαντίδου Σ- Χατζής Α. Από την οικονομική ανάλυση του δικαίου στην κανονιστική μεταρρύθμιση, 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων- Σύγχρονες τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών (2009), επιμέλεια Μακρυδημήτρης Α.- Μαρούδας Λ., Προβίτα Μ.-Ηλ., εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, σελ. 472-473.

¹³ Καραχάλιος Γ. (2011), *Κανονιστική Μεταρρύθμιση στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Καλή Νομοθέτηση*, διπλωματική διατριβή, επιβλέπων καθηγητής Παγουλάτος Γ., Αθήνα, σελ. 35, όπου και περαιτέρω παραπομπές.

Το πρώτο διεθνές πρότυπο, στο οποίο αποτυπώνεται ο τρόπος λήψης αποφάσεων για την έκδοση κανονισμών υπήρξε η Σύσταση του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ για τη Βελτίωση της Ποιότητας των Κυβερνητικών Κανονιστικών Ρυθμίσεων, η οποία υιοθετήθηκε το Μάρτιο 1995. Πρόκειται για κατευθυντήρια λίστα αναφοράς (checklist) για την έκδοση κανονιστικών ρυθμίσεων. Οι κυβερνήσεις, όταν προσδιορίσουν ένα στόχο πολιτικής, πρέπει να χρησιμοποιήσουν τη Ρύθμιση για την επίτευξη αυτού του στόχου, εφόσον συντρέχει το πραγματικό του παρακάτω ερωτηματολογίου:

1. Το πρόβλημα προσδιορίζεται σωστά και με ακρίβεια;
2. Η παρέμβαση του Κράτους δικαιολογείται;
3. Η ρύθμιση είναι ο καλύτερος τρόπος κρατικής παρέμβασης;
4. Ποιο είναι το νομοθετικό πλαίσιο και η νομοθετική εξουσιοδότηση που νομιμοποιούν τη ρύθμιση;
5. Ποιο/ ποια είναι το κατάλληλο επίπεδο της διοίκησης για τη θέσπιση της ρύθμισης;
6. Τα οφέλη από τη ρύθμιση δικαιολογούν το κόστος;
7. Είναι οι επιπτώσεις των αποτελεσμάτων διαφανείς στο ευρύ κοινό;
8. Η ρύθμιση είναι κατανοητή, διαφανής και προσβάσιμη στους χρήστες;
9. Όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη είχαν τη δυνατότητα να κάνουν γνωστές τις απόψεις τους;
10. Με ποιο τρόπο εξασφαλίζεται η εφαρμογή της ρύθμισης και πώς θα γίνεται αποδεκτή από το κοινό;¹⁴

Στις εργασίες του ΟΟΣΑ, ο όρος κανονιστική μεταρρύθμιση αφορά σε *«αλλαγές που βελτιώνουν τη ρυθμιστική ποιότητα, δηλαδή αυξάνουν την απόδοση, τη σχέση κόστους – αποτελεσματικότητας ή τη νομική ποιότητα των ρυθμίσεων και των σχετικών κυβερνητικών διαδικασιών (government formalities)»*¹⁵. Από το 2002 ο ΟΟΣΑ υιοθέτησε τον όρο «ρυθμιστική διακυβέρνηση» (“regulatory governance”)¹⁶. Η ρυθμιστική διακυβέρνηση έχει συνδεθεί με τρεις παραμέτρους που άπτονται των

¹⁴ OECD (1995), ό.π.

¹⁵ OECD (1997), *Report on Regulatory Reform*, Paris: Synthesis.

¹⁶ OECD (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*, Paris: OECD.

νέων μορφών διακυβέρνησης: την οικονομική, τη συμμετοχική και του συντονισμού των οργάνων διαμόρφωσης πολιτικής.

Η οικονομική παράμετρος εκφράζεται μέσα από την αποτίμηση των σχέσεων κόστους-οφέλους των ρυθμίσεων και επικεντρώνεται στις συνέπειες των κανονισμών στην οικονομία. Η συμμετοχική αντανάκλα τη μετάβαση από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση και εντοπίζεται στη δράση των συμμετεχόντων φορέων (stakeholders), κυρίως εκείνων που επηρεάζονται από τη ρύθμιση. Τέλος, η ρύθμιση αφορά μια συντονισμένη προσέγγιση του προς επίλυση προβλήματος από το σύνολο του κρατικού μηχανισμού, ώστε να επιτευχθεί η αποτελεσματικότερη εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών.

Εξάλλου, η μεταρρύθμιση μπορεί να περιορίζεται στην αναθεώρηση ενός ή ορισμένων μόνον κανονισμών, μπορεί όμως να εκτείνεται στην αναμόρφωση ενός ολόκληρου καθεστώτος ή θεσμών ή να αφορά τη βελτίωση των διαδικασιών παραγωγής και διαχείρισης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Η Μεταρρύθμιση στον οικονομικό τομέα μπορεί να σημαίνει απορρύθμιση, ιδιωτικοποιήσεις, άνοιγμα αγορών, σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, ενώ σε επίπεδο διοικητικών ρυθμίσεων αναφέρεται στη βελτίωση της ποιότητας και της ανταποκρισιμότητας της νομοθεσίας.

Οι βασικές αρχές της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης κατά τον ΟΟΣΑ:

- α) Πολιτική βούληση σε ανώτατο επίπεδο και στο σύνολο του κρατικού μηχανισμού για την υιοθέτηση προγραμμάτων ρυθμιστικής ποιότητας που θα έχουν ξεκάθαρους στόχους και πλαίσια δράσης,
- β) Ανοιχτότητα της ρυθμιστικής διαδικασίας (δυνατότητα υποβολής προτάσεων κατά το στάδιο της κατάρτισης και της αξιολόγησης της εφαρμογής των ρυθμίσεων) μέσω της προώθησης της προσβασιμότητας με το ελάχιστο κόστος, της διαφάνειας και της συμμετοχής όσων επηρεάζονται από τις ρυθμίσεις. Διασφάλιση της σαφήνειας του περιεχομένου των ρυθμίσεων,
- γ) Καθιέρωση μηχανισμών και θεσμικών οργάνων που θα εποπτεύουν τις διαδικασίες διαμόρφωσης της κανονιστικής πολιτικής,
- δ) Ενσωμάτωση της Ανάλυσης των Κανονιστικών Επιπτώσεων (Regulatory Impact Analysis: RIA) κατά τη δημιουργία, αναθεώρηση και τροποποίηση των κανονισμών (ex post και ex ante αξιολόγηση του αντίκτυπου των ρυθμίσεων). Δημοσίευση εκθέσεων για τον τρόπο που ασκείται η ρυθμιστική πολιτική. Η ρυθμιστική πολιτική πρέπει να επικοινωνείται, ώστε να κερδίσει την κοινωνική υποστήριξη,

- ε) Ανάπτυξη μιας συνεκτικής πολιτικής σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης –υπερεθνικό, εθνικό, τοπικό-, ώστε οι ρυθμιστικές αποφάσεις να λαμβάνονται με αμεροληψία, συνέπεια και χωρίς αλληλοεπικαλύψεις ή συγκρούσεις κανονισμών, γεγονός που ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών και των επιχειρήσεων στο ρυθμιστικό περιβάλλον,
- στ) Εφαρμογή στρατηγικών αξιολόγησης, διαχείρισης και γνωστοποίησης των κινδύνων. Το ζήτημα του κινδύνου -ειδικότερα της αποτροπής του ή της διαχείρισής του σε περίπτωση επέλευσης ζημιογόνου γεγονότος- συνδέεται με την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα των ρυθμίσεων,
- ζ) Λήψη υπόψη όλων των σχετικών διεθνών προτύπων κατά την ανάπτυξη ρυθμιστικών μέτρων¹⁷.

Η πολιτική Better Regulation (Καλύτερη Νομοθέτηση) αποτελεί την ευρωπαϊκή εκδοχή της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης. Η μετεξέλιξή της σε Smart Regulation αποτελεί μία από τις πιο σημαντικές προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και εντάσσεται στο πλαίσιο της αναπτυξιακής Στρατηγικής ΕΥΡΩΠΗ 2020.

¹⁷ OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf> [πρόσβαση 08/07/2016].

1.3. Το ρυθμιστικό κράτος

Κοινός παρονομαστής των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων ήταν και είναι το άριστο μέγεθος του κράτους. Ο δημόσιος τομέας διακρίνεται από υψηλό κόστος παροχής υπηρεσιών, αναποτελεσματικότητα και χαμηλή αποδοτικότητα έναντι του ιδιωτικού τομέα. Κύρια αιτία της παραπάνω παθογένειας είναι η απουσία ανταγωνισμού, που οφείλεται κυρίως στην εξασφαλισμένη βιωσιμότητα και χρηματοδότηση των δημόσιων οργανώσεων. Παράλληλα, η ανάπτυξη της παγκοσμιοποίησης και η ανάδειξη νέων κέντρων εξουσίας σε υπερεθνικό και υποεθνικό επίπεδο προκάλεσαν το σταδιακό περιορισμό και την αποδυνάμωση της μονοπωλιακής κρατικής εξουσίας. Έτσι, το κυρίαρχο πρότυπο της μονοπωλιακής παραγωγής και παροχής αγαθών και υπηρεσιών αντικαθίσταται σταδιακά, αλλά σταθερά από ένα νέο, στο οποίο κυριαρχεί η απορύθμιση των δημόσιων μονοπωλίων, η διάχυση της εξουσίας και η ανάπτυξη δικτύων με τις επιχειρήσεις και την κοινωνία. Στα δίκτυα πολιτικής εντάσσονται οι διεθνείς οργανισμοί, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ), οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί (τοπικοί ή ειδικοί), οι πολυεθνικές επιχειρήσεις, ο ιδιωτικός τομέας¹⁸.

Οι παραδοσιακές κρατικές οικονομικές λειτουργίες (κατανομική¹⁹, διανεμητική²⁰ και σταθεροποιητική²¹) εντάσσονται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, εντός του οποίου, όπως παρατηρεί ο Ν. Μιχαλόπουλος²², το κράτος *σχεδιάζει, συντονίζει και αξιολογεί τα αποτελέσματα της οργάνωσης και διοίκησης των ανεπαρκών διαθέσιμων πόρων*. Το κράτος από το 1980 και μετά είναι ο «πλοηγός» που αναλαμβάνει δράσεις όπως η ηγεσία, η καθοδήγηση και ο προσανατολισμός του

¹⁸ Εκτενέστερα για τις θέσεις των θεωριών της Δημόσιας Επιλογής και της Νέας Διακυβέρνησης επί του θέματος σε Πλυμάκη Σ., *Η ρύθμιση της συμμετοχής των ιδιωτών στην Ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση: Μεταξύ συγκεντρωτισμού και τοπικότητας*, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τχ. 19 (2013), σελ. 106-112.

¹⁹ Αφορά στην άριστη κατανομή των διαθέσιμων παραγωγικών μέσων.

²⁰ Αφορά στην άριστη διανομή του εθνικού εισοδήματος.

²¹ Αφορά στη σταθεροποίηση της οικονομίας, εξασφαλίζοντας την πλήρη απασχόληση και ταυτόχρονα τη σταθερότητα των τιμών με μέσα δημοσιονομικής, εισοδηματικής και νομισματικής πολιτικής.

²² Μιχαλόπουλος Ν. (2007), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή των Αποτελεσμάτων*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 184-185.

πολιτειακού σκάφους, αφήνοντας την «κωπηλασία», δηλαδή την οικονομική δραστηριότητα και την παροχή υπηρεσιών, στην κοινωνία των πολιτών²³.

Το ρυθμιστικό κράτος αποτελεί στοιχείο της διακυβέρνησης. Η διαπίστωση του Offe ότι το Κράτος αποτελείται από «μια σειρά θεσμικών μηχανισμών, γραφειοκρατικών οργανώσεων, επίσημων και ανεπίσημων κανόνων και κωδίκων που συγκροτούν και ρυθμίζουν τη δημόσια και ιδιωτική περιοχή της κοινωνίας» αντανακλά την ταύτιση της βεμπεριανής ερμηνείας του κράτους που νομιμοποιείται να αποφασίζει μονοπωλιακά, δίχως να λαμβάνει υπόψη τους άλλους κοινωνικούς δρώντες²⁴, με το αποκαλούμενο ως **ρυθμιστικό ή κανονιστικό πλαίσιο**, δηλαδή τη θέσπιση ορίων πάνω στην ελεύθερη συμπεριφορά των ατόμων²⁵. Το βασικό ζητούμενο της λειτουργίας της ρύθμισης μέσα στο πλαίσιο της διακυβέρνησης δεν είναι άλλο από τη βελτίωση της ποιότητάς της. Η ποιότητα της ρύθμισης διασφαλίζει την ποιότητα της διακυβέρνησης.

²³ Σκιαδάς Δ.. (2017), *Ρυθμιστική Διακυβέρνηση- Θεωρία και Εμπειρία στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση*, εκδόσεις Πανεπιστημίου Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη, σελ. 137-138.

²⁴ Το μοντέλο διοικητικής οργάνωσης που εμπνεύστηκε ο Max Weber εφαρμόστηκε παγκοσμίως και εξακολουθεί να αποτελεί το σημείο αναφοράς της διακυβέρνησης ως μηχανισμού διαδικασιών έχει τα εξής χαρακτηριστικά:

Τυπικά, κυριαρχεί η απόλυτη ιεραρχική διαστρωμάτωση.

Ουσιαστικά, αποσκοπούσε στην ορθολογική άσκηση της εξουσίας μέσω της «γνώσης». Στην επίτευξη αυτού του στόχου συντελούσε ένας διοικητικός μηχανισμός που α) στελεχώνεται με προσωπικό που διαθέτει απόλυτη εξειδίκευση στο αντικείμενο των αρμοδιοτήτων του και λειτουργεί με απόλυτα προκαθορισμένους κανόνες ιεράρχησης και β) η μισθολογική εξασφάλιση των υπαλλήλων του διασφαλίζει την αφοσίωσή τους.

(Στρατή-Βάντζου Α., Η συμβολή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη σύγχρονη διοικητική μεταρρύθμιση, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τχ. 20 (2014), σελ. 98).

²⁵ Καραχάλιος Γ., ό.π., σελ. 3.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΡΥΘΜΙΣΗ

2.1. Η έννοια της ρύθμισης

Η βασική έννοια που διαπερνά τον όρο «κανονιστικό πλαίσιο» είναι εκείνη της ρύθμισης (regulation). Δεν υπάρχει ένας γενικά αποδεκτός ορισμός της ρύθμισης/ του κανονισμού. Σύμφωνα με τον Ogus, η ρύθμιση είναι κυρίως μια πολιτικοοικονομική έννοια και ως τέτοια μόνον μπορεί να νοηθεί στα διάφορα συστήματα οικονομικής οργάνωσης και στις θεσμικές δομές εντός των οποίων συναντάται. Εμπεριέχει την ιδέα του εξουσιαστικού ελέγχου που ασκείται από το κράτος με σκοπό να επιβάλει ή να κατευθύνει συμπεριφορές για λόγους δημοσίου συμφέροντος²⁶.

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) ορίζει τη ρύθμιση ως μια δέσμη εργαλείων, με τα οποία οι κυβερνήσεις θέτουν κανόνες και απαιτήσεις προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, αλλά και προς τον εαυτό τους, ώστε να επιλυθούν διαχειριστικά προβλήματα των ίδιων των νομοθετών. Ως εργαλείο νοείται κάθε κανονιστικό κείμενο, που περιλαμβάνει νόμους, διατάγματα, αποφάσεις, τυπικές και άτυπες εντολές, κανόνες δικαίου που δεν έχουν αυξημένη τυπική ισχύ, διοικητικές πράξεις και κανόνες που εκδίδονται από μη κυβερνητικούς ή αυτορρυθμιστικούς φορείς, στους οποίους έχει δοθεί κανονιστική εξουσία²⁷.

Κατά το Ν. 4048/2012, *ρύθμιση είναι κάθε νομοσχέδιο, προσθήκη ή τροπολογία και κάθε πράξη ή απόφαση, η οποία περιέχει γενικούς και απρόσωπους κανόνες δικαίου και είναι μείζονος σημασίας*. Η χρήση του όρου «μείζονος σημασίας», χωρίς θέσπιση επαρκώς οριοθετημένων κριτηρίων, γεννά ήδη από τη γένεση του νόμου ερμηνευτικά προβλήματα για το εύρος των κανόνων δικαίου που εμπίπτουν στο ρυθμιστικό του πεδίο. Σαφώς δεν εμπίπτουν οι ατομικές διοικητικές πράξεις και από τις κανονιστικές πράξεις μείζονος σημασίας θεωρούνται αυτές που επηρεάζουν ή εκτιμάται ότι επηρεάζουν ποσοστό πάνω από το 40% του πληθυσμού της χώρας ή εικάζεται ότι θα έχουν σημαντικές επιπτώσεις σε πεδία σημαντικά για

²⁶ Ogus A. (1994), *Legal Form and Economy Theory*, Clarendon, Oxford University Press, σελ. 1-3.

²⁷ OECD (1997), *Report on Regulatory Reform*, Paris: 6.

την οικονομική ανάπτυξη της χώρας²⁸. Το περιορισμένο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του Ν. 4048 γεννά ένα ακόμη πρόβλημα ρυθμιστικής διακυβέρνησης, αν αναλογιστεί κανείς ότι οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις αποτελούν τον κύριο όγκο ρυθμιστικής παραγωγής στην Ελλάδα.

Σύμφωνα με σχετική μελέτη²⁹, «Μόνο την τελευταία 15ετία (2001-2015) ψηφίστηκαν και δημοσιεύτηκαν **1478 νόμοι που αντιστοιχούν σε 60.000 περίπου σελίδες νομοθεσίας και 22.766 άρθρα**. Ο αριθμός των νόμων χωρίς τις κυρώσεις διεθνών συμφωνιών ή συμβάσεων είναι 749. Τα **Προεδρικά Διατάγματα** για την ίδια χρονική περίοδο είναι **3.452**. Οι κανονιστικές ή ατομικές διοικητικές αποφάσεις που συμπεριλαμβάνονται στο Τεύχος Β' του Φύλλου της Εφημερίδας της Κυβέρνησης δεν έχουν μετρηθεί για την ίδια περίοδο. Ωστόσο, υπολογίζονται σε εκατοντάδες χιλιάδες, αφού σε κάθε ένα από τα 38.677 Τεύχη μπορεί να υπάρχουν ακόμα και πάνω από 10 τέτοιες πράξεις».

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμη μια σύντομη αναφορά στην ιεράρχηση των κανόνων δικαίου στην Ελληνική Δημοκρατία³⁰:

Σύμφωνα με την αρχή της υπεροχής που διαμορφώθηκε από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), είτε πρόκειται για κανόνες με άμεση ισχύ (Συνθήκες, Κανονισμοί, Αποφάσεις), είτε πρόκειται για κανόνες που ενσωματώνονται στην εθνική έννομη τάξη με νόμο ή δευτερογενή νομοθεσία (Οδηγίες, Αποφάσεις Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης), το ενωσιακό δίκαιο υπερισχύει οποιουδήποτε άλλου κανόνα δικαίου³¹.

Έπεται το Σύνταγμα.

²⁸ Β' Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών της Βουλής των Ελλήνων, Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», διαθέσιμο στο http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20120403_n4048_1_3_ekthesi_diefthinsis_epistimonikon_meleton.pdf [01/09/2017].

²⁹ διαΝΕΟσις, Q& A:, ό.π. http://www.dianeosis.org/2016/07/polynomia_qa/ [18/06/2017].

³⁰ Η ιεράρχηση των κανόνων δικαίου καθορίζει ποιος κανόνας υπερισχύει των άλλων σε περίπτωση σύγκρουσης (δηλαδή αντίθετης ρύθμισης του ίδιου θέματος) και προσδίδει στον ιεραρχικά πρώτο κανόνα αυξημένη τυπική ισχύ.

³¹ Πιο αναλυτικά βλ. Κεφ. 3.

Έπονται οι γενικά παραδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις που επικυρώθηκαν με νόμο³².

Έπονται οι νόμοι.

Έπεται η δευτερογενής νομοθεσία, δηλαδή τα προεδρικά διατάγματα και οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις. Οι διοικητικές πράξεις διακρίνονται περαιτέρω σε κανονιστικές, που θεσπίζουν απρόσωπους κανόνες δικαίου με απροσδιόριστο αριθμό αποδεκτών, και ατομικές που θεσπίζουν συγκεκριμένη, ατομική ρύθμιση. Το Συμβούλιο της Επικρατείας διαμόρφωσε την έννοια των ατομικών διοικητικών πράξεων γενικής εφαρμογής που αφορούν περισσότερα πρόσωπα ή καταστάσεις, συνδεδεμένα, όμως, με προσδιορισμένα –συνήθως τοπικά– στοιχεία.

2.1.1. Κατηγοριοποίηση των ρυθμίσεων

Ο ΟΟΣΑ ομαδοποιεί τις ρυθμίσεις σε τρεις κατηγορίες³³:

i) Οικονομικές ρυθμίσεις (Economic regulation). Κατά τον ΟΟΣΑ, η οικονομική ρύθμιση νοείται ως η άμεση παρέμβαση στη λειτουργία της αγοράς και των επιχειρήσεων, με σκοπό την αύξηση της οικονομικής επάρκειας. Εισάγει περιορισμούς στις αποφάσεις των επιχειρήσεων και επηρεάζει έτσι τη συμπεριφορά τους αναφορικά με τον προσδιορισμό των τιμών, το προσωπικό, την είσοδο ή την έξοδο στον κλάδο, τις επενδύσεις κλπ. Οι οικονομικές ρυθμίσεις μπορεί να αναφέρονται σε φόρους, επιδοτήσεις, ελέγχους κάθε μορφής, καθώς και θέματα ανταγωνισμού.

Η οικονομική ρύθμιση εκκινεί από την ανάγκη επίλυσης και αποτελεσματικής διαχείρισης των περιορισμένων πόρων που διαθέτει μια οικονομία. Η αγορά, δηλαδή η ελεύθερη οικονομική δραστηριότητα, εξασφαλίζει την επάρκεια των αγαθών και υπηρεσιών κατά τον πιο αποτελεσματικό τρόπο. Στόχος της οικονομικής ρύθμισης είναι να σταθεροποιήσει τη λειτουργία της αγοράς και να διορθώσει τις μη αποδοτικές και αθέμιτες πρακτικές της³⁴.

³² Άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος.

³³ Θεοδωρόπουλος Σ. (2006), *Οικονομικά της Ρύθμισης, Θεωρία και Πολιτική των Διαρθρωτικών Αλλαγών και Μεταρρυθμίσεων*, Gutenberg, Αθήνα, σελ. 19.

³⁴ Η οικονομική ρύθμιση διακρίνεται περαιτέρω: α) στη διαρθρωτική ρύθμιση, που αφορά τη ρύθμιση της δομής της αγοράς (πχ. κανόνες εισόδου-εξόδου στην αγορά, αδειοδοτήσεις κλπ.) και β) στη συμπεριφοριακή ρύθμιση, που αφορά τη ρύθμιση της συμπεριφοράς των παραγωγών (πχ. αγορανομικοί έλεγχοι, κανόνες για επαρκή πληροφόρηση των καταναλωτών κλπ.).

Η οικονομική θεωρία της ρύθμισης παρουσιάστηκε για πρώτη φορά από τον George Stigler, ο οποίος όρισε τη ρύθμιση «ως κάθε απόφαση πολιτικής, η οποία αλλάζει τα αποτελέσματα της αγοράς μέσω της άσκησης κυβερνητικών πιέσεων». Σύμφωνα με τον Stigler, η θεωρία της ρύθμισης έχει ως κύριους στόχους να εξηγήσει «ποιος θα λάβει τα οφέλη και ποιος θα υποστεί το κόστος της ρύθμισης, τι μορφή θα έχει η ρύθμιση και ποια θα είναι τα αποτελέσματα της ρύθμισης στην κατανομή των πόρων».

ii) Κοινωνικές ρυθμίσεις (Social regulation), οι οποίες αφορούν στην προστασία δημόσιων αγαθών, έστω και αν προκύπτουν οικονομικές συνέπειες. Μπορεί να περιλαμβάνουν περιορισμούς για την προστασία του περιβάλλοντος, της δημόσιας υγείας, των καταναλωτών, της ασφάλειας στους χώρους εργασίας κλπ.

Η κοινωνική ρύθμιση σκοπεί στην ικανοποίηση αναγκών του κοινωνικού συνόλου, αλλά και στη διόρθωση των επιβλαβών συνεπειών της οικονομικής δραστηριότητας στην κοινωνία. Η ρύθμιση, εν προκειμένω, σχετίζεται με το αξιακό σύστημα που διέπει την κοινωνική συμβίωση και προκρίνει τις αξίες της ισότητας, της αλληλεγγύης, της δικαιοσύνης κλπ.

Η κρίση ανέδειξε τον εύθραυστο και ρευστό χαρακτήρα των κοινωνικών δικαιωμάτων, τα οποία εξαρτώνται άμεσα από τις παροχές του κράτους και αποτελούν –σύμφωνα με την κλασική θεωρία περί κοινωνικών δικαιωμάτων– το «πλεόνασμα της ανάπτυξης», που μπορεί να διανεμηθεί. Επομένως, ο χαρακτήρας τους είναι επικουρικός έναντι των οικονομικών. Επιπλέον, η διαπίστωση ότι η κοινωνική συνοχή εξαρτάται από την οικονομική σταθερότητα επιδρά στη διαμόρφωση της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος και αναγορεύει τον οικονομικό ορθολογισμό σε βασικό κριτήριο αξιολόγησης και νομιμοποίησης της νομοθετικής και διοικητικής δράσης. Έτσι, κάθε απόφαση κρατικής δράσης (δαπάνης) για δημόσια ωφέλεια διέπεται από την αρχή της συνεκτίμησης κόστους/οφέλους, κατά την οποία πρέπει να σταθμίζονται *τα μειονεκτήματα μαζί με τα πλεονεκτήματά της, το κόστος και την απόδοσή της*³⁵ και να προκρίνεται εκείνη η δράση που μεγιστοποιεί το όφελος, άρα και την ευημερία του κοινωνικού συνόλου.

³⁵ Κατρούγκαλος Γ., *Ο διοικούμενος: πολίτης ή πελάτης: Δημόσιες αξίες και μορφές διοικητικής δραστηριότητας*, 3^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Διοίκηση και Δημοκρατία, ό.π., σελ. 876-881, με ιδιαίτερη αναφορά στη στροφή της νομολογίας του γαλλικού Conseil d'État ως προς τους προσδιοριστικούς παράγοντες της διαμόρφωσης της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος.

Στο ίδιο πνεύμα κινείται και η σχετικά πρόσφατη απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (Ολομ. 668/2012), που έκρινε ότι οι περικοπές μισθών ή συντάξεων *«αποτελούν τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προώθησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας»* και επομένως, η λήψη των συγκεκριμένων μέτρων δικαιολογείται από σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι ταυτίζονται με το δημοσιονομικό συμφέρον της χώρας και την ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας, που αποτελεί επιδίωξη και της ενωσιακής έννομης τάξης.

iii) Διοικητικές ρυθμίσεις (Administrative regulation), οι οποίες αφορούν στην οργάνωση και λειτουργία του κράτους. Αφορούν, επίσης, σε διοικητικές διατυπώσεις και διαδικασίες (red tape) μέσω των οποίων η διοίκηση συλλέγει την αναγκαία πληροφόρηση και παρεμβαίνει σε συγκεκριμένες οικονομικές αποφάσεις πολιτών.

2.2. «Γιατί υπάρχει η ρύθμιση;»

Η ρύθμιση αποτελεί την προσπάθεια οργανωμένης και αποτελεσματικής παρέμβασης του κράτους στην οικονομία. Με δεδομένη τη θέση των θεωρητικών της οικονομικής ρύθμισης ότι ο αυτορρυθμιστικός ρόλος των αγορών λειτουργεί πιο αποτελεσματικά έναντι των αποτυχιών του κράτους (government failure), το ερώτημα που γεννάται είναι ποια είναι η αιτιολόγηση ύπαρξης της ρύθμισης στο οικονομικό πεδίο.

Η κρατούσα θεωρία του δημόσιου συμφέροντος επικρίθηκε λόγω της αδυναμίας της να παρουσιάσει ένα σαφές εννοιολογικό πλαίσιο του όρου «δημόσιο συμφέρον». Κυρίως, όμως, λόγω της διαπίστωσης ότι τα μέλη των ρυθμιστικών αρχών σταδιακά και νομοτελειακά υποτάσσονται στις πιέσεις των ομάδων συμφερόντων [θεωρία της «ομηρίας της ρύθμισης» (regulatory capture)]. Η ρύθμιση μεταβάλλεται από δημόσιο σε κατανεμημένο αγαθό, υποκείμενο στις αρχές της προσφοράς και της ζήτησης και καταλήγει σε αυτούς που το αξιολογούν περισσότερο, δηλαδή που είναι διατεθειμένοι να πληρώσουν τα περισσότερα. Σαφώς, πάντως, δεν εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον³⁶.

Γίνεται δεκτό ότι η κρατική παρέμβαση μέσω των ρυθμίσεων είναι αναγκαία για να διορθώσει τις στρεβλώσεις ή ατέλειες της αγοράς, που μπορεί να πάρουν διάφορες μορφές, σημαντικότερες των οποίων είναι³⁷:

α) η διαμόρφωση ατελών ανταγωνιστικών κλάδων (μονοπώλια/ολιγοπώλια). Η ρύθμιση στην περίπτωση του τεχνητού μονοπωλίου καθορίζει τη δημιουργία συνθηκών ανταγωνισμού και τους όρους αυτού (π.χ. αντιμονοπωλιακή πολιτική, άνοιγμα κλειστών αγορών, απαγόρευση καρτέλ κλπ.), ενώ στην περίπτωση του φυσικού μονοπωλίου, η ρυθμιστική παρέμβαση θεωρείται απαραίτητη, προκειμένου να διασφαλιστεί η ποιότητα του προϊόντος και η τιμολόγησή του κοντά στο οριακό κόστος,

β) η ύπαρξη εξωτερικών οικονομιών ή επιβαρύνσεων. Ως εξωτερικότητες νοούνται οι συνέπειες που έχει η δραστηριότητα ενός προσώπου σε τρίτα πρόσωπα. Εξωτερικές οικονομίες υπάρχουν όταν η τιμή αδυνατεί να ενσωματώσει το κοινωνικό όφελος που δημιουργείται από μια δραστηριότητα, όταν δηλαδή το κοινωνικό όφελος είναι

³⁶ Posner R. (1974), "Theories of Economic Regulation", Bell Journal of economics & Management Science 5, 335-358, Θεοδωρόπουλος Σ., ό.π., σελ. 36-37, Ναλμπαντίδου Σ - Χατζής Α. ό.π., σελ. 136-137.

³⁷ Θεοδωρόπουλος Σ., ό.π., σελ. 26-30.

μεγαλύτερο από το ιδιωτικό. Εξωτερικές επιβαρύνσεις υπάρχουν όταν η αγορά αδυνατεί να ενσωματώσει στις τιμές το κοινωνικό κόστος που προκαλεί σε τρίτους μια οικονομική δραστηριότητα (πχ. η ρύπανση),

γ) η ελλιπής πληροφόρηση. Η αγορά αποτυγχάνει να παράγει επαρκή πληροφόρηση κυρίως λόγω του κόστους της πληροφόρησης, σε συνδυασμό με την έλλειψη ανταλλάγματος γι' αυτόν που την παράγει σε σχέση με αυτούς που τη χρησιμοποιούν. Η ρύθμιση στο επίπεδο της πληροφόρησης διασφαλίζει την πληρέστερη ενημέρωση των συμβαλλομένων για τις διαθέσιμες εναλλακτικές λύσεις, συμπεριλαμβανομένων και των συνεπειών αυτών, όσον αφορά την τιμή, την ποιότητα και την ποσότητα των αγαθών και υπηρεσιών.

δ) η αναδιανομή του εισοδήματος μέσω της μείωσης εισοδηματικών ανισοτήτων,

ε) τα δημόσια αγαθά, λόγω αδυναμίας εφαρμογής της αρχής του αποκλεισμού και της αδιαιρετότητας, παρέχονται μόνον από το κράτος με την επιβολή φορολογίας. Η αγορά αδυνατεί να τα παράγει, γιατί οι ιδιώτες θα πληρώσουν μόνοι τους το κόστος χωρίς να μπορούν να ζητήσουν πληρωμή ή να μπορούν να αποκλείσουν την κατανάλωσή τους από τρίτους. Η αδυναμία της αγοράς πιθανόν να οδηγούσε και στην εμφάνιση της συμπεριφοράς του λαθρεπιβάτη (free rider), δηλαδή στην προσπάθεια να αποφύγει κάποιος να επωμιστεί το κόστος της παραγωγής κάποιου αγαθού ή υπηρεσίας, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα το όφελος από τις ενέργειες των άλλων³⁸.

Η κρατική παρέμβαση, αν και συνδέθηκε με συγκεκριμένες παθογένειες, όπως της εξυπηρέτησης συγκεκριμένων συμφερόντων, της νόθευσης του ανταγωνισμού και της δικαίωσης της προσοδοθηρίας³⁹, κρίνεται απαραίτητη, υπό την προϋπόθεση της δημιουργίας ενός υψηλής ποιότητας ρυθμιστικού περιβάλλοντος⁴⁰:

³⁸ Χατζής Α. (2013) , *Δημόσιο Δίκαιο και Οικονομικά, Ορολογία Οικονομικής Ανάλυσης του Δικαίου*, Αθήνα, σελ. 2-4. <http://www.slideshare.net/aristidesnhatzis/ss-44858249> [11/11/2016].

³⁹ Προσοδοθηρία (*rent-seeking*) ορίζεται ως η δραστηριότητα ατόμων (συνήθως οργανωμένων σε ομάδες πίεσης) που σκοπό έχει να επηρεάσει την κρατική πολιτική προς ίδιον όφελος –συνήθως για τη διατήρηση των προνομίων τους, αλλά όχι σπάνια για την επίτευξη ειδικής μεταχείρισης έναντι του υπολοίπου πληθυσμού.

[Χατζής Α. (2011β), «Πολιτική Χωρίς Ρομαντισμό: Διανεμητικές Συσπειρώσεις και Προσοδοθηρία» στον Τιμητικό Τόμο για τον Καθηγητή Πέτρο Ι. Παραρά, Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 1128].

⁴⁰ Ναλμπαντίδου Σ. - Χατζής Α., ό.π., σελ. 133-163.

- α) για να διορθώνει τις αποτυχίες της αγοράς,
- β) για να λειτουργεί ως συντονιστικός μηχανισμός προώθησης δημόσιων πολιτικών, δηλαδή ως μηχανισμός οργάνωσης των δημόσιων πολιτικών και ελέγχου του τρόπου εφαρμογής τους,
- γ) για την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων,
- δ) για το σύγχρονο κράτος δικαίου. Ο όρος αποδίδει την όσμωση του κράτους και του δικαίου. Ως νομική έννοια συνδέεται με τη δημιουργία, την ερμηνεία και την τήρηση των συνταγματικών διατάξεων. Ως πολιτική έννοια αποτελεί τη διάδοχο κατάσταση του απολυταρχικού κράτους και δίνει έμφαση στον κοινωνικό χαρακτήρα της κρατικής εξουσίας, που ως στόχο έχει τη δημιουργία συνθηκών ευημερίας για τους πολλούς⁴¹.

⁴¹ Καρκατσούλης Π. (2011), *Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή της παγκοσμιοποίησης*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα, σελ. 22.

2.3. «Ποιος ρυθμίζει;»: Όργανα παραγωγής των ρυθμίσεων

Τα θεσμικά όργανα που εμπλέκονται στην παραγωγή των ρυθμίσεων⁴² εμπεριέχονται κατ' αρχήν στη βασική αρχή της διάκρισης των εξουσιών/λειτουργιών της πολιτείας, αρχή που έχει αποκτήσει ένα είδος συνταγματικής παγκοσμιότητας. Υπό τη σύγχρονη εκδοχή της, η αρχή σημαίνει ότι κατά βάση οι λειτουργίες της πολιτείας (νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική) ασκούνται από διαφορετικά όργανα, δεν αποκλείεται όμως ένα πολιτειακό όργανο να ασκεί περισσότερες κρατικές λειτουργίες.

Οι σύγχρονες φιλελεύθερες δημοκρατίες διαθέτουν δυο διακριτά κέντρα παραγωγής ρυθμίσεων, τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (**νομοθετικό κέντρο**), τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, την Κυβέρνηση και κάθε άλλο διοικητικό όργανο που έχει αρμοδιότητα να ασκεί δευτερογενώς δημόσια εξουσία (**κανονιστικό κέντρο**). Η εκτελεστική εξουσία έχει τη δυνατότητα να εκδίδει πράξεις με κανονιστικό περιεχόμενο κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης και εντός των πλαισίων αυτής.

Ειδικότερα, η αυξημένη απαίτηση για εξειδικευμένη γνώση και η ανάγκη ταχείας προσαρμογής των ρυθμίσεων σε ένα δυναμικά μεταβαλλόμενο διεθνές οικονομικό περιβάλλον επέφερε τη διόγκωση των αρμοδιοτήτων και του μεγέθους της δημόσιας διοίκησης, παράλληλα με την υποβάθμιση της λειτουργίας του Κοινοβουλίου, το οποίο αρκείται στην επικύρωση τυπικών νόμων που είτε έχουν παραχθεί από τη διοίκηση, είτε παραπέμπουν στη διοίκηση τη ρύθμιση «ειδικότερων ζητημάτων». Η τελευταία, μέσω της παραγωγής και της οργάνωσης της παράπλευρης κανονιστικής ύλης (προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις, ερμηνευτικές εγκύκλιοι, ατομικές διοικητικές πράξεις), προσδίδει στο νόμο εκείνη την καθοριστική ερμηνεία που είναι ταυτόχρονα και επιλογή μεταξύ των διαφόρων εναλλακτικών τρόπων εκτέλεσης του νόμου.

Κατά το σύστημα της αποκέντρωσης⁴³, η άσκηση δημόσιας εξουσίας μπορεί να εκχωρηθεί από το κράτος σε **αυτοδιοικούμενους οργανισμούς** που διαθέτουν δική τους νομική προσωπικότητα και δικά τους όργανα. Η ρυθμιστική εξουσία των

⁴² Σκιαδάς Δ., ό.π., σελ. 79-81.

⁴³ Σε αντιδιαστολή προς το δεύτερο κύριο σύστημα οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης που είναι **το συγκεντρωτικό**, κατά το οποίο η δημόσια διοίκηση ασκείται από το νομικό πρόσωπο του κράτους με δικά του όργανα.

αυτοδιοικούμενων οργανισμών εκτείνεται σε συγκεκριμένα ζητήματα, η ρύθμιση των οποίων τους έχει παραχωρηθεί από το κράτος και υπόκειται στους περιορισμούς που θέτει η νομοθετική εξουσία. Η αυτοδιοίκηση διακρίνεται σε τοπική (π.χ. Δήμοι) και ειδική ή καθ' ύλην (π.χ. Νοσοκομεία).

Ρυθμίσεις θεσπίζουν στον τομέα δραστηριοποίησής τους και **φορείς του ευρύτερου ή ευρύτερου δημόσιου τομέα** που επίσης διαθέτουν δικά τους όργανα διοίκησης και ίδια νομική προσωπικότητα –συνήθως λειτουργούν ως ανώνυμες εταιρείες. Οι φορείς αυτοί εποπτεύονται από το Υπουργείο στην αρμοδιότητα του οποίου υπόκειται η δραστηριότητά τους.

Οι **Ανεξάρτητες/Ρυθμιστικές Αρχές** λειτουργούν ως μηχανισμός άσκησης δημόσιας διοίκησης εκτός του νομικού προσώπου του κράτους. Η δημιουργία τους οφείλεται στην ανάγκη για πιο αποτελεσματική, ουδέτερη και ανεξάρτητη από τη δράση της δημόσιας διοίκησης (η οποία χαρακτηρίζεται κατεξοχήν από την πολιτική σκοπιμότητα) λειτουργία φορέων με αρμοδιότητα έκδοσης διοικητικών πράξεων (ρυθμιστικό έργο). Οι Ανεξάρτητες Αρχές δημιουργήθηκαν κατ' αρχήν στις Η.Π.Α. (Independent Administrative Agencies), όπου ένα μέρος της θεωρίας τις εντάσσει στα «όργανα της εκτελεστικής εξουσίας», στη Γαλλία και τη Μεγάλη Βρετανία (QUANGOS: quasi-autonomous non-governmental organizations)⁴⁴.

Μικρότερης εμβέλειας –όχι όμως αμελητέα– είναι η συμμετοχή της **δικαστικής εξουσίας** στη δικαιοπαραγωγική διαδικασία. Ως άμεσος ρυθμιστικός μηχανισμός λειτουργούν τα δικαστήρια όταν, κατά την ερμηνεία διατάξεων νομοθετημάτων υπέρτερης του νόμου τυπικής ισχύος, εκδίδουν αποφάσεις αντίθετες προς εκείνες που ο κοινός νομοθέτης θα επιθυμούσε, γεγονός που τον υποχρεώνει να επέμβει εκ νέου και να διορθώσει ό,τι του έχει υποδειχθεί. Ως έμμεσος ρυθμιστικός μηχανισμός λειτουργεί η νομολογία των δικαστηρίων, η οποία, παρότι δεν παράγει δίκαιο, διαπλάθει έννομες σχέσεις ή νομικές έννοιες, κατά τρόπο ώστε ο νομοθέτης να μην μπορεί να παρεκκλίνει από τη δικαστηριακή εκδοχή.

Εκτός των φορέων των συντεταγμένων εξουσιών, αρμοδιότητα να θεσπίζουν κανόνες μπορεί να έχουν και οι λεγόμενοι **αυτορρυθμιζόμενοι φορείς**, π.χ. επαγγελματικοί σύλλογοι. Οι κανόνες (κώδικες δεοντολογίας) που θέτουν αποσκοπούν στον έλεγχο της συμπεριφοράς των μελών τους, επί των οποίων και

⁴⁴ Αντωνόπουλος Αντ. (1995), *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 20-21.

μόνο ισχύουν οι σχετικές ρυθμίσεις και τα οποία υποχρεούνται στην τήρηση και την εφαρμογή τους.

Ρυθμίσεις εισάγονται και λόγω της **διεθνοποίησης των εθνικών νομοθεσιών** και του **εξευρωπαϊσμού της νομοθεσίας** των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σε διεθνές επίπεδο, συνάπτονται συμβάσεις μεταξύ δυο ή περισσότερων κρατών ή μεταξύ ενός κράτους και ενός διεθνούς οργανισμού, με τις οποίες δημιουργούνται δικαιώματα και υποχρεώσεις για τα συμβαλλόμενα μέρη. Η διαδικασία σύναψης μιας διεθνούς συμφωνίας και τα έννομα αποτελέσματά της διέπονται από τους κανόνες του διεθνούς δικαίου, γίνονται όμως εσωτερικό δίκαιο από την κύρωσή τους –συνήθως με νόμο.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι τάσεις αύξησης της νομοθετικής παραγωγής μεταφέρονται σε επίπεδο Ε.Ε.⁴⁵, «*με στόχο την ομογενοποίηση των κανόνων δικαίου σε όλες τις χώρες μέλη*»⁴⁶. Πρόκειται για την εισαγωγή νομοθετικών ή κανονιστικών ρυθμίσεων για την εναρμόνιση του εθνικού με το ευρωπαϊκό δίκαιο.

Επισημαίνεται ότι τα κράτη μέλη δεν έχουν αρμοδιότητα σύναψης διεθνούς σύμβασης σε τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ε.Ε., όπως αυτοί καθορίζονται από τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Μπορούν όμως να συνάψουν διεθνείς συμφωνίες σε τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας Ε.Ε. και κρατών μελών⁴⁷. Οι υφιστάμενοι ή οι νέοι φορείς παραγωγής ρυθμίσεων πρέπει να έχουν σαφώς προσδιορισμένες αρμοδιότητες, ώστε να διασφαλίζεται η ποιότητα των παραγόμενων ρυθμίσεων και να αποφεύγεται η πολυνομία. Αυτό θεσμικά προϋποθέτει τη λειτουργία μηχανισμών -είτε στη νομοθετική, είτε στην εκτελεστική εξουσία- για τον έλεγχο της παραγωγής των ρυθμίσεων ή για την εκ των υστέρων αξιολόγηση και κατάργησή τους. Σε έννομες τάξεις όπως η ελληνική, που χαρακτηρίζονται από ελλειμματικούς θεσμούς συντονισμού της παραγωγής και

⁴⁵ Με βάση την **κοινοτική μέθοδο**, η νομοθετική πρωτοβουλία σε επίπεδο Ε.Ε. ανήκει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Όσον αφορά τη θέσπιση της νομοθεσίας, η πλειονότητα των ευρωπαϊκών νόμων θεσπίζονται από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

⁴⁶ Σωτηρόπουλος Δ. και Χριστόπουλος Λ., ό.π., σελ. 23.

⁴⁷ Αποκλειστική αρμοδιότητα της Ε.Ε. υπάρχει στους τομείς της τελωνειακής ένωσης, της κοινής εμπορικής πολιτικής, της νομισματικής πολιτικής για κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ κλπ. Συντρέχουσα υπάρχει στους τομείς της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, του περιβάλλοντος, των μεταφορών, της ενέργειας κλπ.

αξιολόγησης της νομοθεσίας, η ποιότητα και η ποσότητα της παραγόμενης νομοθεσίας θα αποτελούν ένα δυσεπίλυτο πρόβλημα.

2.4. Πόση ρύθμιση πρέπει να υπάρχει; Εναλλακτικές επιλογές μη νομοθετικής παρέμβασης

Κάθε ρύθμιση έχει συγκεκριμένους και σαφείς στόχους. Οι στόχοι αποτελούν εκείνο το κριτήριο που συνδέει το δημόσιο πρόβλημα με τις επιλογές πολιτικής που ανταποκρίνονται περισσότερο στην επίλυσή του. Η επιλογή της ρύθμισης είναι μια από τις διαθέσιμες μορφές παρέμβασης, που πρέπει να αξιολογηθεί για την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί.

Βάσει της διεθνούς πρακτικής, η επιλογή της «μη ρύθμισης» (καμία αλλαγή στο υφιστάμενο νομοθετικό καθεστώς) θεωρείται μια εναλλακτική επιλογή υπό αξιολόγηση, δεδομένου ότι παρέχει ένα μέτρο σύγκρισης προς τις λοιπές επιλογές (οι οποίες π.χ. μπορεί να δημιουργούν δυσανάλογο διοικητικό φόρτο). Η επιλογή της «μη ρύθμισης» δεν αποκλείει τη δυνατότητα βελτίωσης της υφιστάμενης νομοθεσίας⁴⁸.

Σύμφωνα με την αρμόδια για την Καλή Νομοθέτηση υπηρεσία της Μεγάλης Βρετανίας⁴⁹, υπάρχουν και άλλες μορφές μη νομοθετικής παρέμβασης που πρέπει να αξιολογούνται:

- **μηχανισμοί πειθούς: εκστρατείες ενημέρωσης και εκπαίδευσης** που στοχεύουν να περιορίσουν τις ασυμμετρίες πληροφόρησης. Η ανεπαρκής πληροφόρηση, όπως και η παραπλανητική πληροφόρηση, επιφέρουν νόθευση του ανταγωνισμού, μείωση της ευημερίας του καταναλωτή και υποβάθμιση του ρόλου του. Μπορεί, επίσης, να στοχεύουν στην αλλαγή συμπεριφοράς του κοινού σε σημαντικά κοινωνικά ζητήματα (π.χ. ανακύκλωση, οδική ασφάλεια κλπ.),
- **οικονομικά εργαλεία/φορολογικά κίνητρα** ως μηχανισμοί τροποποίησης των τιμών και καθοδήγησης των επιλογών των προσώπων (π.χ. χορηγίες για την έρευνα ή φορολογικά κίνητρα για τη χρήση πλαστικού χρήματος κλπ.),
- **άμεση παροχή-δαπάνη**, δηλαδή η απευθείας παροχή μιας υπηρεσίας στη σωστή τιμή προς αυτούς που θα ωφεληθούν από αυτήν (π.χ. σχέση κρατήσεων για την υγεία προς υγειονομική περίθαλψη).

⁴⁸ Μονάδα Διοικητικής Μεταρρύθμισης της Κυπριακής Δημοκρατίας, *Οδηγός Ανάλυσης Αντίκτυπου (AA)*, διαθέσιμο στο http://www.reform.gov.cy/assets/mainmenu/37/editor/_2016.pdf, σελ. 21, [πρόσβαση 14/05/2017].

⁴⁹ Σωτηρόπουλος Δ. και Χριστόπουλος Λ., ο.π., σελ. 20-21, όπου και περαιτέρω παραπομπές.

Τις ανωτέρω επιλογές υιοθετεί και προκρίνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Επιπλέον, η Επιτροπή -σε Ανακοινώσεις της- πρότεινε εναλλακτικούς μηχανισμούς «ρύθμισης» αντί της παραδοσιακής νομοθεσίας⁵⁰. Συνέχεια της πρωτοβουλίας αυτής υπήρξε η Διοργανική Συμφωνία του 2003 για τη βελτίωση της νομοθεσίας μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

Σύμφωνα με τη Διοργανική Συμφωνία⁵¹, η Επιτροπή θα ακολουθεί τη λιγότερη δυνατή ρύθμιση και, στις περιπτώσεις που ο τυπικός νόμος δεν επιβάλλεται από τις Συνθήκες, θα χρησιμοποιεί εναλλακτικά μέσα ρύθμισης. Δεν αποκλείεται η θέσπιση νομοθεσίας, εάν τα μέσα αυτά αποδειχτούν ανεπαρκή ή αναποτελεσματικά.

Εναλλακτικά μέσα ρύθμισης που προβλέπονται στη Διοργανική Συμφωνία και ισχύουν μέχρι σήμερα:

β1) **Από κοινού ρύθμιση** ή συρρύθμιση (Co-regulation) νοείται ως μορφή **ρύθμισης** που προέρχεται από κοινού από την Κυβέρνηση και τα ενδιαφερόμενα για τη μορφή μιας δράσης μέρη (stakeholders: οικονομικοί φορείς, κοινωνικοί φορείς, μη κυβερνητικές οργανώσεις). Με νομοθετική πράξη η υλοποίηση των στόχων μιας δράσης ανατίθεται στα μέρη που ενδιαφέρονται περισσότερο για την εφαρμογή της συγκεκριμένης δράσης. Το πλαίσιο και η έκταση της από κοινού ρύθμισης καθορίζονται από τη νομοθετική πράξη. Η συρρύθμιση περιλαμβάνει **δεσμευτικά νομοθετικά ή ρυθμιστικά μέτρα** που αποτελούν το κύριο νομικό και πολιτικό πλαίσιο δράσης. Τη ρύθμιση προάγει, κατευθύνει ή ελέγχει ένας τρίτος φορέας που μπορεί να είναι ένας ανεξάρτητος διοικητικός φορέας ή ένας επίσημος οργανισμός, συνήθως με εξουσίες εποπτείας ελέγχου και επιβολής κυρώσεων⁵².

β2) Με τον όρο **αυτορρύθμιση** (self regulation) δηλώνεται γενικά η υιοθέτηση από τους ίδιους τους οικονομικούς/κοινωνικούς φορείς ορισμένων κανόνων συμπεριφοράς που διέπουν είτε τις μεταξύ τους σχέσεις είτε τις σχέσεις τους με άλλους φορείς της οικονομίας ή της κοινωνίας. Η τήρηση των κανόνων συμφωνείται εθελοντικά με την αυτό-επιβολή υποχρεώσεων στα μέλη του φορέα. Ως παράδειγμα

⁵⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση- Μια Λευκή Βίβλος* [COM (2001) 428 final, ΕΕ C287 της 12-10-2001] και ανακοινώσεις *Βελτίωση της Νομοθεσίας* [COM (2002) 275, 276, 277 και 278 final της 5-6-2002].

⁵¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3A110116> [06/02/2017].

⁵² Περίπτωση εισαγωγής μέτρων συρρύθμισης/αυτορρύθμισης στην ελληνική έννομη τάξη εισάγει το Π.Δ. 109/2010 (ΦΕΚ Α' 190) σχετικά με κανόνες αυτοδέσμευσης των τηλεοπτικών οργανισμών και των παρόχων υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων.

αναφέρονται οι κώδικες δεοντολογίας που αποτελούν μια συλλογή δεσμευτικών κανόνων και περιλαμβάνουν την καταγραφή της συμφωνίας των ενδιαφερομένων κατά την άσκηση ορισμένου επαγγέλματος. Η αυτορρύθμιση δεν προϋποθέτει και δεν συνεπάγεται νομοθετική πράξη.

Συρρύθμιση και αυτορρύθμιση παρουσιάζουν πολλά πλεονεκτήματα, όπως την κατάργηση εμποδίων στη λειτουργία της ενιαίας αγοράς, απλούστευση λόγω της αποσυμφόρησης των νομοθετικών διαύλων, ευελιξία και ταχύτητα στην εφαρμογή των κανόνων, επίτευξη μεγαλύτερης συμμόρφωσης και υπευθυνότητας εκ μέρους των συμμετεχόντων.

Στον αντίποδα, η επιτυχία τους εξαρτάται από την αποτελεσματικότητα της παρακολούθησης και των κυρώσεων, ενώ εξάλλου, εγκυμονεί πάντα ο κίνδυνος να μην τηρήσουν τους συμφωνημένους κώδικες όλα τα μέρη⁵³.

Τέλος, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης φαίνεται να προτιμάται η **ρύθμιση με βάση την επίδοση** (performance-based regulation). Η προσέγγιση αυτή επικεντρώνεται στα αποτελέσματα και στις εκροές –και όχι στις διαδικασίες και τους τύπους. Επιχειρεί να διασυνδέσει τους αποδέκτες της πολιτικο-διοικητικής δράσης με θεσμικούς στόχους και στρατηγικές (Επίδοση= Απόδοση+ Αποτελεσματικότητα). Έτσι, πολίτες και επιχειρήσεις έχουν τη ευχέρεια να επιλέξουν τη διαδικασία, δηλαδή τον τρόπο επίτευξης των στόχων πολιτικής. Η εν λόγω εναλλακτική μπορεί να επιτευχθεί και μέσω αυτορρύθμισης ή από κοινού ρύθμισης⁵⁴.

Οι ρυθμιστικές αρχές καλούνται να δράσουν, επιλέγοντας κάθε φορά την καταλληλότερη⁵⁵ εναλλακτική προσέγγιση. Η επιλογή εξαρτάται από τη φύση του προβλήματος που πρέπει να αντιμετωπιστεί και την επικρατούσα πολιτική και διοικητική κουλτούρα κάθε χώρας. Έχει, όμως, εξαιρετική σημασία η αποδοχή της

⁵³ Για τις επιφυλάξεις που διατυπώθηκαν ως προς τις εναλλακτικές αυτές μορφές ρύθμισης, και κυρίως για το γεγονός της έλλειψης εξουσιοδότησης των θεσμικών οργάνων της Ένωσης να εκχωρούν νομοθετικές εξουσίες σε τρίτους, βλ. Γνωμοδότηση Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, *Αυτορρύθμιση και συρρύθμιση στο ενωσιακό νομοθετικό πλαίσιο*, INT/ 754-EESC-2014-04850-00-01-AC-TRA (PT) 2/18.

⁵⁴ Ο.π., <http://www.reform.gov.cy/assets/mainmenu/37/editor/ 2016.pdf>, σελ. 23 [06/02/2017].

⁵⁵ Ιδιαίτερα χρήσιμο για την επιλογή το σχετικό εργαλείο της Ε.Ε. http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_15_en.htm. [06/02/2017].

επιλεγείσας προσέγγισης από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, γιατί ενισχύει την εμπιστοσύνη τους και άρα περιορίζει το «έλλειμμα συμμόρφωσης».

Ένα εφαρμοσμένο παράδειγμα:

Το ενωσιακό πλαίσιο εταιρικής διακυβέρνησης*

Το ενωσιακό πλαίσιο εταιρικής διακυβέρνησης των εταιριών, των οποίων οι μετοχές έχουν εισαχθεί προς διαπραγμάτευση σε οργανωμένη αγορά (εισηγμένες), είναι ένας συνδυασμός νομοθεσίας και μη δεσμευτικών κανόνων. Η Οδηγία 2006/46/EC5 προωθεί την εφαρμογή κωδίκων εταιρικής διακυβέρνησης. Οι κώδικες αυτοί βασίζονται στην οικειοθελούς χαρακτήρα αρχή «συμμόρφωση ή εξήγηση» (comply or explain), κατά την οποία, αν μια εταιρία επιλέξει να αποκλίνει από τον κώδικα εταιρικής διακυβέρνησης, πρέπει να δημοσιοποιήσει από ποιά μέρη του κώδικα απέκλινε και για ποιούς λόγους.

Η Οδηγία ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το νόμο 3873/2010. Θεσπίστηκε ο Ελληνικός Κώδικας Εταιρικής Διακυβέρνησης (Ε.Κ.Ε.Δ.), ο οποίος **δεν επιβάλλει υποχρεώσεις**, αλλά διευκολύνει τη διαμόρφωση πολιτικών και πρακτικών εταιρικής διακυβέρνησης, θεσπίζοντας πρότυπα βέλτιστων πρακτικών για τη διαχείριση των (εισηγμένων) ανωνύμων εταιριών που εδρεύουν στην Ελλάδα (Ν. 2190/1920, όπως ισχύει).

* Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πράσινη Βίβλος, Το ενωσιακό πλαίσιο εταιρικής διακυβέρνησης, COM(2011), 164 final.

2.5. Η έννοια της ρυθμιστικής ποιότητας

Η έννοια της ποιότητας βρίσκεται στο επίκεντρο της διοικητικής σκέψης και των σύγχρονων μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων. Στην αρχαιότητα η ποιότητα ταυτιζόταν με την αρετή. Σήμερα, γίνεται δεκτό ότι η έννοια της ποιότητας δεν μπορεί να καθορίζεται *in abstracto*, «αλλά σε αναφορά με τον τρόπο ικανοποίησης συγκεκριμένων και προσδιορισμένων στόχων και αναγκών⁵⁶».

Παρότι η χαμηλή ποιότητα των ρυθμίσεων δεν μπορεί να οριστεί με ακρίβεια, φέρει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά όπως οι ρυθμιστικές επικαλύψεις, οι αντιφατικές ή και ευθέως αλληλοαναιρούμενες μεταξύ τους ρυθμίσεις του αυτού ή διαφορετικού ιεραρχικού επιπέδου, τα κενά δικαίου, τα εκφραστικά ή συντακτικά λάθη, η απουσία προτυποποίησης και διαφάνειας, η συνεχής αλλαγή και τρωτότητα του ρυθμιστικού πλαισίου, προκειμένου να ερμηνευτούν ή να συμπληρωθούν προηγούμενοι ατελείς ή δυσερμήνευτοι κανόνες δικαίου⁵⁷.

Σύμφωνα με τη θεωρία, καλύτερη ποιότητα των ρυθμίσεων μπορεί να επιτευχθεί μέσα από:

α) Τον προσδιορισμό της αποστολής της ρύθμισης, την οποία συνθέτουν τα εξής χαρακτηριστικά:

- Έρευνα: απόκτηση πληροφοριών για το προς επίλυση ζήτημα,
- Απάντηση/Ανταπόκριση: ανάπτυξη πολιτικών και χρήση εργαλείων για την επίλυση του ζητήματος,
- Επιβολή: εφαρμογή πολιτικών και εργαλείων στο πεδίο που θα λάβει χώρα η παρέμβαση,
- Εξέταση/Αξιολόγηση: μέτρηση των αποτελεσμάτων της παρέμβασης,
- Τροποποίηση: προσαρμογή των πολιτικών και των εργαλείων, ώστε να αντιμετωπιστεί καλύτερα το προς επίλυση ζήτημα⁵⁸,

β) Τη μεγιστοποίηση της σαφήνειας και της αποτελεσματικότητας της ρύθμισης. Το περιεχόμενο της ρύθμισης πρέπει να είναι *απλό, σαφές και εύληπτο*, καθώς επίσης, *απτά και εύκολα διαπιστώσιμα* πρέπει να είναι και τα αποτελέσματά της, ώστε το όφελος από την εφαρμογή της να υπερκαλύπτει το κόστος που προκύπτει.

⁵⁶ Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση 2008-2010, σελ. 21.

⁵⁷ Σωτηρόπουλος Δ. και Χριστόπουλος Λ., ο.π., σελ. 26-29.

⁵⁸ Σκιαδάς Δ., ό.π., σελ. 73-74.

γ) Τη διεύρυνση της συμμετοχής στη διαδικασία παραγωγής ρυθμίσεων, ώστε να είναι δυνατή η συμμετοχή και η κατάθεση απόψεων όλων των ενδιαφερόμενων φορέων.

δ) Το συντονισμό των οργάνων που εμπλέκονται στην παραγωγή των ρυθμίσεων και τον καθορισμό του ιεραρχικού επιπέδου των κανόνων δικαίου, εντός του οποίου θα ενταχθεί η ρύθμιση⁵⁹.

Όπως ορθά παρατηρεί ο Δ. Σκιαδάς (2017:74), «η ρύθμιση είναι δημόσιο αγαθό που ενισχύει την αξιοπιστία των κρατικών δραστηριοτήτων και συμβάλλει στην ευημερία των πολιτών και των επιχειρήσεων». Η ποιότητα των ρυθμίσεων είναι ουσιώδης παράμετρος της κοινωνικής νομιμοποίησής τους, δηλαδή της αποδοχής τους και της εφαρμογής τους από το σύνολο, στο οποίο επιδρούν. Η μείωση του «ελλείμματος συμμόρφωσης» είναι ζητούμενο των στρατηγικών δημιουργίας ρυθμίσεων.

2.5.1. Κριτήρια ρυθμιστικής ποιότητας: το παράδειγμα του Ν. 3389/2005

Με σκοπό την πληρέστερη κατανόηση της έννοιας της ποιότητας του ρυθμιστικού περιβάλλοντος εξετάζονται παρακάτω ορισμένες διατάξεις του Ν. 3389/2005 (ΦΕΚ Α' 232) για τις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ)⁶⁰.

Κριτήρια ρυθμιστικής ποιότητας:

α) Το προς επίλυση ζήτημα ήταν η δημιουργία ενός αποτελεσματικού πλαισίου σύναψης ΣΔΙΤ. Η επιλογή νομοθετικής ρύθμισης κρίθηκε αναγκαία, ενόψει των δεδομένων της προγενέστερης κατάστασης: αποσπασματικές ρυθμίσεις με ad hoc διατάξεις, αμφίβολης ποιότητας και πολιτικής σκοπιμότητας. Τα αποτελέσματα γνωστά και προφανή: αποθάρρυνση των επενδύσεων, κρούσματα διαφθοράς,

⁵⁹ Σκιαδάς Δ., ό.π., σελ. 74, Καρκατσούλης Π.-Στεφοπούλου Ε., *Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων στην καλύτερη νομοθέτηση: ένα ηλεκτρονικό παράδειγμα, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης* (2006), τχ. 12^ο, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 54.

⁶⁰ Η παρούσα ενότητα στηρίζεται στη μελέτη των Π. Καρκατσούλη-Ι. Πλουμάκη και Ε. Στεφοπούλου, *Η ανάλυση των κανονιστικών επιπτώσεων του ρυθμιστικού πλαισίου για τις ΣΔΙΤ*, 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων- Σύγχρονες τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», ό.π., σελ. 484- 508.

αδυναμία αντικειμενικής αξιολόγησης των παρεχόμενων υπηρεσιών, κατασπατάληση δημοσίου χρήματος.

Στη φάση του σχεδιασμού της ρυθμιστικής παρέμβασης, κεφαλαιοποιήθηκαν οι προηγούμενες νομικές μορφές⁶¹, αξιολογήθηκε δηλαδή ο βαθμός ανταπόκρισης των εκροών των προγενέστερων ρυθμίσεων και μέσω της ανατροφοδότησης λήφθηκαν τα αναγκαία διορθωτικά μέτρα (σχεδίαση διορθώσεων βάσει της ανάλυσης των συλλεχθέντων δεδομένων).

β) Με το Ν. 3389/2005 ενσωματώθηκε με επιτυχία στην ελληνική έννομη τάξη η σχετική Οδηγία 2004/18, ενώ παράλληλα, η ψήφισή του συνέπεσε με τη δημοσιοποίηση της αντίστοιχης Πράσινης Βίβλου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ενιαία ρύθμιση του θεσμού σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο.

γ) Οι διατάξεις του χαρακτηρίζονται από πληρότητα και σαφήνεια στο σύνολό τους, με προεξάρχουσα τη διάταξη του άρθρου 2, όπου καθορίζονται οι προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται ώστε να εμπίπτει μια σύμβαση στην κατηγορία ΣΔΙΤ και αποσαφηνίζονται οι αρμοδιότητες και οι ευθύνες των δρώντων, Δημόσιων και Ιδιωτικών Φορέων.

δ) Η προστασία του δημοσίου συμφέροντος, καθώς και η πρόβλεψη και καταγραφή του δημοσιονομικού κόστους μιας ρύθμισης, είναι αδιαμφισβήτητα στοιχεία της καλής νομοθέτησης. Εν προκειμένω, κατά τη λήψη απόφασης για μια ΣΔΙΤ πρέπει να λαμβάνονται υπόψη *«οι σχετικές χρηματοδοτικές ανάγκες και η κατά το δυνατόν ελαχιστοποίηση της οικονομικής επιβάρυνσης της Αναθέτουσας Αρχής, οι ανάγκες των χρηστών για βελτιωμένες υπηρεσίες και η ανάγκη χρήσης εξειδικευμένης τεχνογνωσίας»* (άρθρο 9 παρ. 2 περ. ε'). Η διάταξη εξισορροπεί ανάμεσα στη στάθμιση κόστους/οφέλους και την προστασία των χρηστών της ρύθμισης. Ευθυγραμμίζεται με την αναθεωρημένη έννοια του δημοσίου συμφέροντος, κατά την οποία το γενικό συμφέρον είναι η κοινή συνισταμένη, «η αρμονική σύνθεση των διαφοροποιημένων ιδιωτικών συμφερόντων που δραστηριοποιούνται στο εσωτερικό της κοινωνίας» και της κρατικής εξουσίας.

ε) Η ελευθερία του ανταγωνισμού είναι ένα ακόμα κριτήριο καλής νομοθέτησης. Μάλιστα, η προώθηση του ανταγωνισμού υπήρξε η γενεσιουργός αιτία

⁶¹ Ν. 2833/2000 για την προετοιμασία των Ολυμπιακών Αγώνων 2004, Ν. 1739/1987 για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων, Ν. 2366/1995 για τους όρους λειτουργίας και εκμετάλλευσης των αεροδρομίων από το δημόσιο ή άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα.

της Κανονιστικής Μεταρρύθμισης. Στο άρθρο 9 παρ. 2 περ. ζ' καθιερώνεται η αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού και προσδιορίζεται το περιεχόμενό της:

«Αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού σημαίνει ότι:

- *διασφαλίζεται η μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή Υποψηφίων που είναι ικανοί να εκτελέσουν τα έργα ή να παράσχουν τις υπηρεσίες που επιθυμεί η Αναθέτουσα Αρχή,*
- *ο διαγωνισμός διεξάγεται με ίσους όρους και αντικειμενικά κριτήρια και*
- *αποτρέπεται η δημιουργία μονοπωλιακών ή ολιγοπωλιακών καταστάσεων ή στρεβλώσεων».*

στ) Η θέσπιση υποχρεώσεων διαφάνειας και λογοδοσίας συνιστά ένα ακόμα κριτήριο καλής νομοθέτησης. Το άρθρο 4 του νόμου καθορίζει τις αρμοδιότητες της Ειδικής Γραμματείας ΣΔΙΤ. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνεται και η υποχρέωση τυποποίησης των εγγράφων που χρησιμοποιούνται για τις ανάγκες των διαδικασιών ανάθεσης, καθώς και η τυποποίηση των συμβάσεων σύμπραξης και των παρεπόμενων συμφώνων. Επίσης, στο ίδιο άρθρο καθιερώνεται η υποχρέωση της Ειδικής Γραμματείας ΣΔΙΤ να συντάσσει συνοπτική αιτιολογική έκθεση, στην οποία θα αναφέρονται τα κριτήρια επιλογής των συγκεκριμένων έργων, καθώς και τα στοιχεία του προϋπολογισμού και του χρονοπρογραμματισμού των έργων.

ζ) Σημαντική υστέρηση εμφανίζει ο νόμος ως προς την καταγραφή και σαφή κατανομή της ανάληψης του κινδύνου μεταξύ των δρώντων (αναθέτουσας αρχής ή αναδόχου του έργου). Και τούτο, γιατί η ανάληψη του κινδύνου από τον ανάδοχο αποτελεί κίνητρο για την έγκαιρη και εντός του προϋπολογισμού εκτέλεση του έργου. Στο άρθρο 2 ορίζεται ότι οι Ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν *«ουσιώδες μέρος των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη διαθεσιμότητα ή τη ζήτηση του αντικειμένου της Σύμπραξης και των συναφών κινδύνων όπως, ενδεικτικά, το διαχειριστικό και τον τεχνικό κίνδυνο»*. Έτσι, σε περίπτωση επέλευσης του κινδύνου (π.χ. αύξηση του κόστους του έργου λόγω απρόβλεπτων γεγονότων), η ασάφεια ως προς την ευθύνη των δρώντων καθιστά ορατή την πιθανότητα μετακύλισης του κινδύνου στην αναθέτουσα αρχή.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Η έννοια της διακυβέρνησης συνδέεται με τον τρόπο που οργανώνεται και ρυθμίζεται ένα πολιτικο-οικονομικό σύστημα. Διαφοροποιείται από την έννοια της Κυβέρνησης, η οποία συνδέεται με την εδαφικά οριοθετημένη κρατική εξουσία και πρακτικά ταυτίζεται με το σχήμα «Κυβέρνηση σε στενή έννοια»⁶² -δημόσια διοίκηση-αυτοδιοίκηση. Η διακυβέρνηση χαρακτηρίζεται από την έλλειψη ιεραρχίας και από οριζόντιες μορφές συντονισμού, γεγονός που διευκολύνει την επικοινωνία και τη συνεργασία διαφόρων δρώντων στη λήψη αποφάσεων. Σε ένα τέτοιο οργανωτικό σχήμα, το κράτος/κυβέρνηση είναι ο βασικός, αλλά όχι ο μοναδικός δρών και η αναζήτηση των φορέων της ρυθμιστικής δράσης είναι μια ιδιαίτερα περίπλοκη διαδικασία.

Τα πράγματα περιπλέκονται, αν προσπαθήσει κάποιος να οριοθετήσει την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση λόγω της ιδιότυπης φύσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο διεθνές περιβάλλον και της ιδιαίτερης θεσμικής αρχιτεκτονικής της. Κατά τη θεωρία, η Διακυβέρνηση (Governance) παρουσιάζει τα εξής χαρακτηριστικά⁶³ (που προσομοιάζουν στο πολιτικό σύστημα λειτουργίας της Ένωσης): α) πολλά διαφορετικά επίπεδα διοικητικής οργάνωσης που εξαρτώνται μεταξύ τους (πολυεπίπεδη διακυβέρνηση), β) ανάπτυξη δικτύων πολιτικής (ομάδων συμφερόντων) με συνεχώς αυξανόμενη επιρροή και αυτονόμηση από το κράτος (αποδόμηση- νεολειτουργισμός), γ) σαφές ρυθμιστικό πλαίσιο αποδεκτό από όλους τους δρώντες («κανόνες παιχνιδιού»).

Ο ορισμός που προσεγγίζει το πολύπλοκο σύστημα διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει διατυπωθεί από τους P. Murel-Y. Surel, κατά τους οποίους η διακυβέρνηση νοείται ως ένα σύστημα με πολλούς “παίκτες”, όπου ο χαρακτήρας συνεκτικότητας της δημόσιας πολιτικής (προσδιορισμός των προβλημάτων -των δυνατών και εφικτών λύσεων- των μορφών που θα τους δοθούν) δεν επιτυγχάνεται μέσα από τη δραστηριότητα μιας σχετικά ομοιογενούς και συγκεντρωτικής πολιτικο-

⁶² Κυβέρνηση σε στενή έννοια αποκαλείται συνήθως το Υπουργικό Συμβούλιο.

⁶³ Rhodes R., “The New Governance: Governing without Government”, Political Studies, N°44 (1996), σελ. 652-660.

διοικητικής ελίτ, αλλά από τη δημιουργία μορφών συντονισμού σε πολλά επίπεδα και με πολλούς εταίρους⁶⁴.

Ο συντονισμός πολιτικών που επιβάλλεται «εκ των άνω» στηρίζεται σε ένα σύστημα συναίνεσης και συλλογικών διαβουλεύσεων που λαμβάνουν χώρα σε κάθε χωρική κλίμακα -τοπική, περιφερειακή, εθνική, ενωσιακή- με τη συμμετοχή πολλών διακριτών δρώντων -ευρωπαϊκά όργανα, κυβερνήσεις κρατών μελών, περιφερειακές και τοπικές αρχές, ομάδες συμφερόντων, κοινωνία πολιτών. Η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση χαρακτηρίζεται ως πολυ-επίπεδη διακυβέρνηση που οριοθετείται από συγκεκριμένες αρχές, συγκεκριμένη διαδικασία λήψης αποφάσεων (κοινοτική μέθοδος) και συγκεκριμένα ρυθμιστικά εργαλεία (πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο).

⁶⁴ ΣΥΜΠΟΣΙΟ, Ποια Ελλάδα, προσβάσιμο στην ιστοσελίδα http://symposio-poiaellada.auth.gr/sites/default/files/sections/%CE%95%CE%B9%CF%83%CE%AE%CE%B3%CE%B7%CF%83%CE%B7_2.pdf, [06/07/2017].

3.1. Θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης

1) Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι ούτε κράτος, ούτε διεθνής οργανισμός. Αποτελεί μια ιδιότυπη πολιτειακή οργάνωση, ένα σύστημα συνεργασίας κρατών, με κυρίαρχο χαρακτηριστικό την εκούσια εκχώρηση αρμοδιοτήτων από τα συμμετέχοντα κράτη προς τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Η τελευταία αντλεί την εγκυρότητά της από τις ιδρυτικές Συνθήκες (όπως τροποποιήθηκαν). Όπως έκρινε το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) στην υπόθεση Van Gend en Loos, οι Συνθήκες δεν έχουν απλώς το χαρακτήρα διεθνών συμβάσεων που εισάγουν υποχρεώσεις μεταξύ των συμβαλλομένων κρατών, αλλά *περιλαμβάνουν και προδιαγράφουν την καθιέρωση θεσμών και οργάνων με κυριαρχικά δικαιώματα*⁶⁵ και συνεπώς εγκαθιδρύουν μια αυτοτελή έννομη τάξη, προς όφελος της οποίας τα κράτη αποδέχθηκαν την απώλεια μέρους της κυριαρχίας τους σε τομείς πολιτικής, όπου η συνεργασία μπορεί να αποφέρει καλύτερα αποτελέσματα λόγω κλίμακας από τη μεμονωμένη δράση. Περαιτέρω⁶⁶, το ΔΕΕ προχώρησε στη διατύπωση της **αρχής της υπεροχής** της ενωσιακού δικαίου έναντι του εθνικού, τόσο σε επίπεδο πρωτογενούς, όσο και δευτερογενούς δικαίου, εφόσον οι κανόνες του τελευταίου παράγουν έννομα αποτελέσματα.

2) Στους τομείς που υπάγονται στις συντρέχουσες αρμοδιότητες, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο στις περιπτώσεις που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη. Στόχος της **αρχής της επικουρικότητας** είναι να λαμβάνονται οι αποφάσεις όσο το δυνατόν πλησιέστερα στους πολίτες της Ένωσης. Για την επίτευξη του στόχου αυτού πρέπει να συνεκτιμάται η τοπική και περιφερειακή διάσταση των προβλεπόμενων δράσεων.

3) Η δράση της Ένωσης δεν πρέπει να υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών. Σκοπός της **αρχής της αναλογικότητας** είναι να οριοθετήσει τις δράσεις των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁶⁷.

⁶⁵ Σκιαδάς Δ., ό.π., σελ. 183.

⁶⁶ ΔΕΚ, Case 6/64, COSTA κατά ENEL, 15-07-1964, Συλλογή 1954-1964, σελ. 1195: «... το δικαίο που γεννήθηκε από τη Συνθήκη (ΕΟΚ) απορρέει από αυτόνομη πηγή δικαίου και δεν είναι δυνατόν, λόγω του ιδιόμορφου πρωτότυπου χαρακτήρα του, να του αντιτάσσεται οποιοδήποτε εσωτερικό νομοθετικό κείμενο, χωρίς να χάνει τον κοινοτικό του χαρακτήρα και χωρίς να διακυβεύεται η νομική βάση της ίδιας της Κοινότητας».

⁶⁷ Οι νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής περιλαμβάνουν εμπειριστατωμένη έκθεση, όπου αιτιολογείται η τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

4) Τέλος, κατά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «**Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση**» σημαίνει κανόνες, διαδικασίες και συμπεριφορά που επηρεάζει τον τρόπο άσκησης των εξουσιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο και οργανώνεται, κατά τη Λευκή Βίβλο⁶⁸, γύρω από πέντε βασικές αρχές:

- i. **Διαφάνεια και ανοιχτός χαρακτήρας των διαδικασιών.** Τα ευρωπαϊκά όργανα από κοινού με τα κράτη μέλη πρέπει να κοινοποιούν σε εύληπτη γλώσσα τις αποφάσεις που λαμβάνονται. Οι πολίτες και τα εμπλεκόμενα μέρη πρέπει να έχουν πρόσβαση σε όλα τα στάδια της παραγωγής πολιτικών.
- ii. **Συμμετοχή.** Η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα των πολιτικών της Ένωσης εξαρτάται από την εξασφάλιση ευρείας συμμετοχής στο σχεδιασμό και στην εφαρμογή των πολιτικών της. Η συμμετοχή θα εδραιώσει την εμπιστοσύνη των πολιτών στα όργανα της ΕΕ.
- iii. **Αρχή της λογοδοσίας.** Κάθε όργανο της Ένωσης πρέπει να εξηγεί τι κάνει και να αναλαμβάνει την ευθύνη για τις επιλογές και τις δράσεις του. Επομένως, πρέπει να γίνουν σαφέστερες οι αρμοδιότητες των οργάνων, καθώς και οι νομοθετικές και εκτελεστικές διαδικασίες.
- iv. **Αποτελεσματικότητα.** Οι πολιτικές πρέπει να σχεδιάζονται και να αξιολογούνται ως προς τις επιπτώσεις τους στην κοινωνία και την οικονομία. Η αποτελεσματικότητα εκφράζει το κατά πόσο μια νομοθεσία κατάφερε να πετύχει το στόχο για τον οποίο τέθηκε.
- v. **Συνοχή των πολιτικών.** Η ανάγκη συνοχής των πολιτικών προκύπτει από τη διεύρυνση της Ένωσης σε επίπεδο κρατών μελών και την ποικιλομορφία που αυτή συνεπάγεται. Απαιτείται ισχυρή πολιτική ηγεσία με οριοθετημένες αρμοδιότητες, στόχους και πόρους, που θα εξασφαλίσει μια ολοκληρωμένη προσέγγιση των ευρωπαϊκών ζητημάτων στα πλαίσια ενός πολυσύνθετου μηχανισμού.

⁶⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση -Μια Λευκή Βίβλος*, [COM (2001) 428 final, Σκιαδάς Δ., σελ. 126.

3.2. Η ιδιότυπη θεσμική αρχιτεκτονική της Ένωσης

Χαρακτηριστικό της ενωσιακής έννομης τάξης είναι ότι δεν υπάρχει ένα μοναδικό όργανο-φορέας της νομοθετικής εξουσίας. Η λήψη αποφάσεων επί του συνόλου σχεδόν των ευρωπαϊκών πολιτικών⁶⁹ βασίζεται στη διάδραση μεταξύ τριών αυτόνομων οργάνων: της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου των Υπουργών (τα οποία χαρακτηρίζονται επίσης ως 'θεσμικό τρίγωνο'), γεγονός που εξασφαλίζει την "εξισορρόπηση των εξουσιών"⁷⁰. Οι νομοθετικές πράξεις εκδίδονται κατά κανόνα από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, μετά από πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η εφαρμογή των πολιτικών της Ένωσης εναπόκειται κατά κύριο λόγο στα κράτη μέλη. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διασφαλίζει την ενιαία και ορθή ερμηνεία του ευρωπαϊκού δικαίου σε κάθε κράτος μέλος.

Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει στο ρόλο της Επιτροπής στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Η Επιτροπή δεν νομοθετεί, αναζητά, όμως, ένα επίπεδο συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, που συνήθως παίρνει τη μορφή Διοργανικών Συμφωνιών. Επιπλέον, η Επιτροπή λειτουργεί ως εκτελεστική εξουσία στην οποία εκχωρούνται κανονιστικές αρμοδιότητες, τις οποίες ασκεί είτε με την έκδοση «κατ' εξουσιοδότηση πράξεων» σε θέματα με πολιτική σημασία, είτε με την έκδοση «εφαρμοστικών πράξεων» σε διοικητικά ζητήματα, σχετιζόμενων με την ομοιόμορφη εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας από όλα τα κράτη μέλη. Οι σχετικές ρυθμίσεις έχουν συμπεριληφθεί στο πρωτογενές δίκαιο και ειδικότερα στα άρθρα 290 και 291 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁷¹.

Στο προνομοθετικό στάδιο, έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα για την υποβολή νομοθετικών προτάσεων που να αποτελούν σύνθεση εθνικών θέσεων με ευρωπαϊκή προοπτική. Οι προτάσεις αυτές υιοθετούνται από τους συν-νομοθέτες. Αναλαμβάνει το ρυθμιστικό προγραμματισμό της δράσης της Ένωσης με την κατάρτιση του ετήσιου προγράμματος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το οποίο

⁶⁹ Εξαίρεση εισάγεται στους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας, που εξακολουθούν και μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας να υπόκεινται σε διακυβερνητικές διαδικασίες.

⁷⁰ Η διαδικασία αυτή είναι γνωστή ως κοινοτική μέθοδος.

⁷¹ Σκιαδάς Δ., ό.π., σελ. 196-209.

περιλαμβάνει ένα σχέδιο δράσης, δηλαδή προτάσεις για νέες πρωτοβουλίες και ποιοτική επανεξέταση της υφιστάμενης νομοθεσίας, για τους επόμενους δώδεκα μήνες, ώστε οι πολιτικές προτεραιότητες να μετουσιώνονται σε συγκεκριμένες δράσεις. Πριν από την υποβολή νομοθετικής πρότασης, η Επιτροπή διενεργεί ευρείες διαβουλεύσεις, τόσο με τα ενδιαφερόμενα μέρη, όσα και με άλλα θεσμικά όργανα. Συντάσσει, τέλος, την έκθεση επιπτώσεων της νομοθετικής πρότασης.

Σε επίπεδο εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου, η Επιτροπή ως θεματοφύλακας των Συνθηκών μεριμνά για την τήρηση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας εκ μέρους των κρατών μελών. Τέλος, διενεργεί τακτικές αξιολογήσεις της νομοθεσίας και διαβουλεύσεις καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος ενός νομοθετήματος, ώστε να ελέγξει κατά πόσο οι πολιτικές και οι πρωτοβουλίες της ανταποκρίνονται στους επιδιωκόμενους στόχους, αλλά και για να εντοπίσει τι μπορεί να βελτιωθεί στο μέλλον⁷².

Η Επιτροπή είναι εκείνο το θεσμικό όργανο που καλείται να διερευνήσει, να προτείνει και να υλοποιήσει *πώς θα γίνουν αυτά που πρέπει να γίνουν, δηλαδή η διακυβέρνηση*⁷³.

⁷² Αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Ελλάδα (2013), *Οδηγός Το Ελληνικό Κοινοβούλιο και η Ευρωπαϊκή Ένωση*, Ενότητα 2/07, διαθέσιμο στο http://europedirect.acci.gr/wp-content/uploads/2014/07/2014_odigos_ee.pdf, [05/07/2017].

⁷³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση Μια Λευκή Βίβλος*, ό.π.

3.3. Τα διάφορα νομικά μέσα της Ένωσης και η ιεράρχησή τους

1/ Στην κορυφή της ιεραρχίας της έννομης τάξης της Ένωσης βρίσκονται⁷⁴:

α) Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ),

β) ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

γ) η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (Euratom) που εξακολουθεί να ισχύει ως χωριστή συνθήκη,

δ) διεθνείς συμφωνίες

ε) γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης που χρησιμοποιούνται για την ερμηνεία των Συνθηκών

στ) πράξεις του παράγωγου ή δευτερογενούς δικαίου, το οποίο είναι έγκυρο μόνον υπό την προϋπόθεση ότι είναι συμβατό με τις πράξεις και τις συμφωνίες των υπερκείμενων επιπέδων.

Οι Συνθήκες είναι ιεραρχικά ισοδύναμες μεταξύ τους. Οι Συνθήκες και οι γενικές αρχές του δικαίου είναι γνωστές ως πρωτογενές δίκαιο⁷⁵. Κάθε νομική πράξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να έχει ως θεμέλιο μια διάταξη των Συνθηκών, είτε πρόκειται για την άσκηση αρμοδιότητας άμεσης νομοθέτησης, είτε πρόκειται για την παραχώρηση κατ' εξουσιοδότηση της αρμοδιότητας αυτής (κατ' εξουσιοδότηση πράξεις και εκτελεστικές πράξεις). Οι νομικές πράξεις της Ένωσης εκδίδονται από τα θεσμικά της όργανα, μόνο εφόσον τους παρέχεται η σχετική αρμοδιότητα από τις Συνθήκες. Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας (άρθρο 5 παρ. 1 της ΣΕΕ), κατά την οποία οι αρμοδιότητες που αναγνωρίζονται στην Ένωση είναι αποκλειστικά εκείνες που της απονέμονται από τα κράτη μέλη. Η ΣΛΕΕ ορίζει την εμβέλεια των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και τις χωρίζει σε τρεις κατηγορίες: αποκλειστικές (άρθρο 3), συντρέχουσες (άρθρο 4) και

⁷⁴ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (04/2017), *Πηγές και πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.2.1.html [23/07/2017].

⁷⁵ Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων προστέθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας ως αναπόσπαστο μέρος των Συνθηκών και έχει το ίδιο νομικό κύρος με αυτές (άρθρο 6 της ΣΕΕ). Η δεσμευτικότητά του έχει την έννοια ότι τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, **μόνον όταν** εφαρμόζουν το ευρωπαϊκό δίκαιο, οφείλουν κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους να σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα που περιλαμβάνονται σε αυτόν

[Αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Ελλάδα (2013), *ό.π.*, Ενότητα 2/ 01].

αρμοδιότητες υποστήριξης (άρθρο 6). Εξάλλου, οι αρμοδιότητες της Ένωσης περιορίζονται ως προς την ερμηνεία και την εφαρμογή τους από τις αρχές της αναλογικότητας και της επικουρικότητας.

2/ Ιεράρχηση και διακρίσεις των κανόνων του παραγώγου δικαίου

Οι νομικές πράξεις της Ένωσης είναι ο κανονισμός, η οδηγία, η απόφαση, η σύσταση και η γνώμη⁷⁶. Τα χαρακτηριστικά των νομικών πράξεων της Ένωσης προσδιορίζονται στο άρθρο 288 ΣΛΕΕ, κατά το οποίο: «Ο κανονισμός έχει γενική ισχύ. Είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος. Η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Η απόφαση είναι δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της. Όταν ορίζει αποδέκτες είναι δεσμευτική μόνο για αυτούς. Οι συστάσεις και οι γνώμες δεν δεσμεύουν».

Η πρώτη διάκριση που εισάγεται στην ενωσιακή δικαιοταξία αφορά τη δεσμευτικότητα από άποψη νομικής ισχύος των πράξεων που παράγουν τα όργανα της Ένωσης. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να εφαρμόζουν τις νομικά δεσμευτικές πράξεις (hard law) της Ένωσης, στις οποίες ανήκουν ο κανονισμός, η οδηγία και η απόφαση. Νομικά δεσμευτικές πράξεις συνιστούν και οι αποφάσεις των αντιπροσώπων των κρατών μελών στο πλαίσιο του Συμβουλίου, όπως η εξουσιοδότηση για τη σύναψη της συμφωνίας για τον προσωρινό μηχανισμό χρηματοδοτικής σταθερότητας (EFSF). Επίσης, οι Διακυβερνητικές Συμφωνίες που συνάπτονται για το συμφέρον της Ένωσης, όπως η Συμφωνία της 14-5-2014 για τη λειτουργία του Ενιαίου Ταμείου Εκκαθάρισης των πιστωτικών ιδρυμάτων.

Στις μη δεσμευτικές πράξεις περιλαμβάνονται οι συστάσεις, οι γνώμες, οι ανακοινώσεις της Επιτροπής, τα ψηφίσματα του Συμβουλίου, οι κοινές δηλώσεις των θεσμικών οργάνων (soft law, ήπιο δίκαιο). Πρέπει να σημειωθεί ότι η Ένωση καταφεύγει τακτικά σε μεθόδους και πρακτικές ήπιου δικαίου, με πιο χαρακτηριστική περίπτωση αυτή της τυποποίησης, στο πλαίσιο της οποίας οι εξουσιοδοτημένοι από

⁷⁶ Άρθρο 288 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

την Επιτροπή οργανισμοί τυποποίησης εκπονούν τεχνικά πρότυπα συμβατά με τεχνικούς κανόνες που περιλαμβάνονται σε οδηγίες⁷⁷.

Η επιλογή του τύπου της προς έκδοση πράξης δεν είναι ελεύθερη. Περιορισμοί τίθενται κατ' αρχήν από τις Συνθήκες και κατά δεύτερο από τις εφαρμοστέες διαδικασίες και τις αρχές της αναλογικότητας και της επικουρικότητας. Έτσι, όταν επιδιώκεται η εξαντλητική ρύθμιση ή η μέγιστη εναρμόνιση επιλέγεται ο Κανονισμός, εκτός αν οι Συνθήκες προβλέπουν τη χρήση οδηγίας. Η οδηγία στο μέτρο που δεν περιέχει εξειδικευμένες διατάξεις καταλείπει στα κράτη μέλη την ελευθερία να επιλέξουν τα μέσα εφαρμογής του παραγώγου δικαίου. Είναι επομένως πιο συμβατή με την αρχή της επικουρικότητας που διέπει την άσκηση των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Εξάλλου, σε ορισμένες περιπτώσεις κοινωνικής πολιτικής ανατέθηκε η εφαρμογή ρυθμίσεων των οδηγιών στα «ενδιαφερόμενα μέρη» (stakeholders)⁷⁸.

Ειδική κατηγορία πράξεων της Ένωσης αποτελούν οι διοργανικές συμφωνίες. Συνιστούν κώδικες συμπεριφοράς μεταξύ των κύριων θεσμικών δρώντων (Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συμβουλίου και Επιτροπής), οι οποίοι, στο πλαίσιο της νομοθετικής και κυρίως της δημοσιονομικής διαδικασίας, «...προβαίνουν σε αμοιβαίες διαβουλεύσεις και οργανώνουν, βάσει κοινής συμφωνίας, τις πρακτικές λεπτομέρειες της συνεργασίας τους. Για το σκοπό αυτό μπορεί, τηρουμένων των Συνθηκών, να συνάπτουν διοργανικές συμφωνίες οι οποίες **ενδέχεται** να έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα»⁷⁹.

Η δεύτερη σημαντική διάκριση αφορά τον τρόπο παραγωγής των πράξεων της Ένωσης. Ανάλογα με την προέλευσή τους, οι πράξεις διακρίνονται σε νομοθετικές και μη νομοθετικές, οι οποίες διακρίνονται περαιτέρω σε κατ' εξουσιοδότηση μη νομοθετικές και σε εκτελεστικές πράξεις. Οι νομοθετικές πράξεις προέρχονται από το άμεσα εκλεγμένο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και από το Συμβούλιο που εκπροσωπεί τις κυβερνήσεις των χωρών μελών της ΕΕ κατά τη συνήθη ή κατά ειδική νομοθετική

⁷⁷ Στεφάνου Κ. (2015), *Το νομικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 71.

⁷⁸ Πιο αναλυτικά, βλ. Στεφάνου Κ., ό.π., σελ. 83-90.

⁷⁹ Άρθρο 295 ΣΛΕΕ.

διαδικασία⁸⁰. Οι μη νομοθετικές πράξεις εκδίδονται από την Επιτροπή κατ' ανάθεση αρμοδιοτήτων εκτελεστικής εξουσίας από τους συννομοθέτες και έπονται ιεραρχικά των νομοθετικών⁸¹. Σκοπός της εξουσιοδοτικής διακυβέρνησης είναι η επιτάχυνση της δικαιοπαγωγικής διαδικασίας και η ομοιόμορφη εφαρμογή της. Κατά τον Cl. Blumann, οι ρυθμίσεις των άρθρων 290 και 291 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντανakλούν τη βούληση των κρατών μελών να επικεντρωθεί το Συμβούλιο από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην άσκηση της νομοθετικής εξουσίας. Συναφώς η διάταξη του άρθρου 16 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν προβλέπει εκτελεστικά καθήκοντα στις αρμοδιότητες του Συμβουλίου⁸².

Οι κατ' εξουσιοδότηση μη νομοθετικές πράξεις είναι πράξεις γενικής ισχύος που τροποποιούν, συμπληρώνουν ή ακυρώνουν μη ουσιώδη σημεία της νομοθετικής πράξης. Οι στόχοι, το περιεχόμενο, το πεδίο εφαρμογής και η διάρκεια της εξουσιοδότησης περιλαμβάνονται στη νομοθετική πράξη («βασική πράξη»). Η ασυμβατότητα μεταξύ εξουσιοδότησης και κατ' εξουσιοδότηση πράξης ελέγχεται μετά την όποια ενέργεια της Επιτροπής (δηλαδή εκ των υστέρων) από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, τα οποία μπορούν για το λόγο αυτό να την ανακαλέσουν ή να διατυπώσουν αντιρρήσεις «εντός της προθεσμίας που καθορίζει η νομοθετική πράξη». Στην πράξη, οι εξουσιοδοτικές πράξεις *ρυθμίζουν κατ' ουσίαν και όχι απαραίτητα κατά το γράμμα*⁸³.

Μέσω των «εκτελεστικών πράξεων», η Επιτροπή ασκεί τις αρμοδιότητες που της ανατίθενται από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στις περιπτώσεις που «απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης» (άρθρο 291 παρ 2 ΣΛΕΕ). Το ζήτημα του ελέγχου της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής αποτέλεσε σημείο τριβής μεταξύ των ευρωπαϊκών οργάνων, κυρίως της Επιτροπής και του Συμβουλίου στο πλαίσιο της λεγόμενης Επιτροπολογίας, δηλαδή επιτροπών εθνικών εμπειρογνομόνων, που γνωμοδοτούν για σχέδια εκτελεστικών πράξεων πριν από την έγκρισή τους από την Επιτροπή. Οι επιτροπές της επιτροπολογίας εποπτεύουν την

⁸⁰ Άρθρο 289 παρ. 3 ΣΛΕΕ.

⁸¹ Βλ. και σελ. 30-31.

⁸² Στεφάνου Κ., ό.π., σελ. 75.

⁸³ Σκιαδάς Δ., ό.π., σελ. 206.

Επιτροπή κατά την άσκηση της αρμοδιότητας εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας⁸⁴. Η Συνθήκη της Λισαβόνας προέβλεψε τη θέσπιση μέσω κανονισμών γενικών -όχι ειδικών- κανόνων και αρχών σχετικά με τους τρόπους ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή (άρθρο 291 παρ. 3 ΣΛΕΕ). Το ισχύον πλαίσιο θεσπίστηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) 182/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, κατά τον οποίο οι διαδικασίες εμπλοκής των κρατών μελών στη θέσπιση των εκτελεστικών πράξεων της Επιτροπής περιορίστηκαν σε δυο, τη διαδικασία εξέτασης και τη συμβουλευτική διαδικασία⁸⁵. Στην ουσία, πρόκειται για τη συνέχιση του συστήματος της Επιτροπολογίας, παρότι στόχος ήταν ο περιορισμός της «κηδεμονίας» του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου επί της Επιτροπής.

⁸⁴ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2017), *Θεματολογικά Δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση – Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_1.3.8.pdf, σελ. 4-5 [23/07/2017], Σκιαδάς Δ., ό.π. σελ. 206.

⁸⁵ ΕΕ (2011), L 55, σελ. 13. Οι ρυθμίσεις του Κανονισμού παραμένουν σε ισχύ και με τη Διοργανική Συμφωνία της 01/04/2016.

3.4. Η εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ε.Ε.

Πρέπει κατ' αρχήν να ειπωθεί ότι «τα κράτη μέλη θεσπίζουν όλα τα μέτρα εσωτερικού δικαίου που είναι αναγκαία για την εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης»⁸⁶. Εισάγεται, επομένως, τεκμήριο εκτελεστικής αρμοδιότητας υπέρ των κρατών, που κάμπτεται όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την ανάθεση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή.

Τα εθνικά κράτη υποχρεούνται να ενσωματώσουν στην εσωτερική έννομη τάξη τις Οδηγίες και τις Αποφάσεις, καθώς και τα συμπληρωματικά εθνικά μέτρα εφαρμογής των Κανονισμών. Η ορθότητα της ενσωμάτωσης αποτελεί αρμοδιότητα του εθνικού νομοθέτη. Η μη ενσωμάτωση, καθώς και η πλημμελής ενσωμάτωση, συνιστούν παραβάσεις του δικαίου της Ε.Ε., που έχουν ως αποτέλεσμα την επιβολή κυρώσεων, σύμφωνα με τα άρθρα 258 και 260 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

Οι **Κανονισμοί** (άρθρο 288 παρ. 2 ΣΛΕΕ) έχουν άμεση ισχύ και καθίστανται μέρος της εθνικής έννομης τάξης από την έναρξη της ισχύος τους και δεν νοείται ενσωμάτωσή τους στο εθνικό δίκαιο ή η κύρωσή τους με νόμο ή η οιαδήποτε γνωστοποίησή τους στη διοίκηση ή στους ιδιώτες. Προκειμένου να διατηρηθεί η τυπική ισχύς των διατάξεων των Κανονισμών που θεμελιώνεται στην αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου, δεν επιτρέπεται η επανάληψη της ουσιαστικής ρύθμισης που εισάγουν σε εθνική νομοθετική ή κανονιστική διοικητική πράξη.

Πρέπει να σημειωθεί ότι ορισμένες φορές για λόγους εξειδίκευσης ή διευκόλυνσης της εφαρμογής ή της εκτέλεσης των Κανονισμών απαιτείται η λήψη συμπληρωματικών εθνικών μέτρων εφαρμογής. Τα συμπληρωματικά μέτρα εφαρμογής εκδίδονται βάσει ρητής εξουσιοδοτικής διάταξης προς τα κράτη μέλη και αφορούν κυρίως ρυθμίσεις διοικητικών ή ποινικών κυρώσεων, καθώς και ρυθμίσεις που καθορίζουν τα αρμόδια εθνικά όργανα για την εφαρμογή του Κανονισμού και τις σχετικές διαδικασίες⁸⁷.

Οι **Αποφάσεις** (άρθρο 288 παρ. 2 ΣΛΕΕ) είναι οι νομοθετικές πράξεις με τις οποίες τα θεσμικά όργανα ρυθμίζουν μεμονωμένες περιπτώσεις κατά τρόπο

⁸⁶ Άρθρο 291§1 ΣΛΕΕ.

⁸⁷ Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης- Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων (2013), *Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα- Εγχειρίδιο Εναρμόνισης*, σελ. 26-28, διαθέσιμο στο <http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2013/10/versionB.pdf> [22-02-2017].

δεσμευτικό. Απευθύνονται σε κράτη μέλη ή σε ιδιώτες που υποχρεούνται να προβούν σε άμεση εφαρμογή τους κατά το σύνολο των διατάξεων τους. Η απόφαση έχει χαρακτήρα ατομικής πράξης και προς τούτο διαφοροποιείται από τον Κανονισμό. Στην περίπτωση που η Απόφαση απευθύνεται σε κράτος μέλος απαιτείται η ενσωμάτωσή της στο εθνικό δίκαιο με τη λήψη εθνικών μέτρων μεταφοράς (νόμο ή κανονιστική πράξη) εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, χωρίς να αφήνεται διακριτική ευχέρεια στο κράτος μέλος.

Οι **Οδηγίες** (άρθρο 288 παρ. 3 ΣΛΕΕ) δεν έχουν άμεση ισχύ και δεν δεσμεύουν τα κράτη μέλη, παρά μόνον ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Τα κράτη μέλη έχουν διακριτική ευχέρεια ως προς την επιλογή του τύπου και των μέσων ενσωμάτωσης εντός προβλεπόμενης προθεσμίας. Η διαμεσολάβηση των κρατών μελών προκαλεί συχνά αποκλίσεις ως προς το αποτέλεσμα και διαφοροποιήσεις ως προς το χρόνο ενσωμάτωσης και ουσιαστικής εφαρμογής.

Τα κράτη μέλη καλούνται να ενσωματώσουν στην εθνική νομοθεσία τους περί τις πενήντα (50) Οδηγίες ανά έτος. Η ορθή προσαρμογή του εθνικού δικαίου προϋποθέτει την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας με επαρκώς σαφή και συγκεκριμένο τρόπο. Προς τούτο, πρέπει να αναζητείται ο σκοπός της οδηγίας όχι μόνο από το κείμενο, αλλά και από τα προπαρασκευαστικά έγγραφα, τα οποία υπάρχουν στη σχετική ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η επιλογή του μέσου μεταφοράς και η τήρηση της προβλεπόμενης προθεσμίας και διαδικασίας αποτελούν τα κρίσιμα στοιχεία για την επιτυχή προσαρμογή του δικαίου της Ε.Ε. στο εθνικό δίκαιο⁸⁸.

Κατά τη διαδικασία της ενσωμάτωσης ανακύπτουν διάφορα προβλήματα που σχετίζονται είτε με την ασυμφωνία του περιεχομένου των Οδηγιών με το αντίστοιχο της εθνικής νομοθεσίας (μη ορθή ενσωμάτωση), είτε με το χρόνο ολοκλήρωσης της διαδικασίας, είτε με το φαινόμενο του “gold-plating”.

α) **Ορθή ενσωμάτωση.** Η διαφορετική διοικητική κουλτούρα κάθε κράτους μέλους και οι διαφορετικές πρακτικές που ακολουθούνται κατά την ενσωμάτωση αποτελούν κρίσιμο παράγοντα μη ορθής ενσωμάτωσης. Επίσης, το φαινόμενο Οδηγιών με ασαφές, σύνθετο ή μεγάλης εμβέλειας περιεχόμενο επιτείνει το πρόβλημα, δεδομένου

⁸⁸ Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης –Γραφείο Συντονισμού Θεσμικών, Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων (Αριθ. Πρωτ. 880 της 03-06-2016), *Εγκύκλιος Μεταφοράς Οδηγιών*, διαθέσιμο στο http://www.ggk.gov.gr/?page_id=45 [22-02-2017].

ότι καθιστά δυσχερή την κατανόηση ή την εφαρμογή διατάξεων του νομοθετήματος. Το ίδιο ισχύει και όταν περιλαμβάνονται στην Οδηγία νέοι νομικοί όροι και άγνωστες τεχνικές προδιαγραφές⁸⁹.

β) Προθεσμία ενσωμάτωσης. Οι Οδηγίες αποβλέπουν στην επίτευξη του σκοπού τους εντός ορισμένης προθεσμίας, η οποία πρέπει να τηρείται απαρέγκλιτα. Ως εμπρόθεσμη ενσωμάτωση νοείται η δημοσιοποίηση και η κοινοποίηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή των μέτρων μεταφοράς που υιοθετήθηκαν και του πίνακα αντιστοιχίας που τα συνοδεύει. Η Επιτροπή εκδίδει αντίστοιχο κωδικό αριθμό MNE (Measure Nationale d' Exécution).

Σε περίπτωση παρέλευσης άπρακτης της προθεσμίας για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο μιας Οδηγίας, αυτή μπορεί υπό προϋποθέσεις να αναπτύξει άμεσο κάθετο αποτέλεσμα. Αυτό σημαίνει ότι δεν ισχύουν πλέον οι εθνικές διατάξεις που είναι αντίθετες με το περιεχόμενό της Οδηγίας και κάθε ιδιώτης που έλκει δικαιώματα από αυτήν μπορεί να τη χρησιμοποιήσει ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και των διοικητικών αρχών⁹⁰.

γ) Η επιλογή του μέσου ενσωμάτωσης. Η πρώτη μέθοδος ενσωμάτωσης είναι η θέσπιση τυπικού νόμου. Σε πολλά κράτη μέλη η διαδικασία ενσωμάτωσης ανήκει στην αρμοδιότητα της νομοθετικής εξουσίας. Αποτελεί την πιο δημοκρατική, αλλά και την πιο περίπλοκη και αργή μέθοδο, καταλήγοντας συχνά σε υπέρβαση της προθεσμίας ενσωμάτωσης.

Η δεύτερη μέθοδος είναι η παροχή νομοθετικής εξουσιοδότησης προς όργανα της κεντρικής διοίκησης, αλλά και περιφερειακά ή τοπικά όργανα για τη θέσπιση των αναγκαίων πράξεων ενσωμάτωσης. Το σύστημα αυτό επιτρέπει γρήγορη και ευέλικτη προσαρμογή του ενωσιακού δικαίου στην εθνική νομοθεσία και συναντάται π.χ. στο άρθρο 2.2 του European Communities Act του Ηνωμένου Βασιλείου ή ακόμη στο ιταλικό νόμο της 09-03-1989, κατά τον οποίο η κυβέρνηση λαμβάνει ετήσια νομοθετική εξουσιοδότηση για την εκτέλεση των υποχρεώσεων της Ιταλίας έναντι της Ε.Ε.

⁸⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Μία Ευρώπη αποτελεσμάτων – Εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου*, COM(2007) 0502 final.

⁹⁰ Οι προϋποθέσεις για την επέλευση του άμεσου αποτελέσματος είναι η διάταξη της Οδηγίας: α) να είναι σαφής και ανεπιφύλακτη, β) να επιβάλλει συγκεκριμένη ενέργεια ή αποχή, γ) να μην εξαρτάται η εφαρμογή της από τη λήψη πρόσθετων μέτρων και δ) να έχει παρέλθει η προθεσμία μεταφοράς της Οδηγίας [Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (2013), ό.π., υποσημ. 87].

Η τρίτη μέθοδος είναι η απευθείας ενσωμάτωση, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα Συντάγματα των κρατών μελών.

Στα περισσότερα κράτη οι τρεις μέθοδοι μεταφοράς συνυπάρχουν. Σύνθετο σύστημα μεταφοράς ισχύει και στην Ελλάδα, στην οποία το δίκαιο της Ε.Ε. μεταφέρεται με νόμο, προεδρικό διάταγμα ή υπουργική απόφαση⁹¹.

δ) **Η πρακτική gold-plating.** Εμφανίζεται όταν στο εθνικό μέτρο μεταφοράς υιοθετούνται αμιγώς εθνικές διατάξεις που υπερβαίνουν τις ρυθμίσεις και απαιτήσεις των Οδηγιών. Το gold-plating εκδηλώνεται κυρίως με την προσθήκη περισσότερων πληροφοριακών υποχρεώσεων ή την επιβολή ποινών και μηχανισμών συμμόρφωσης που υπερβαίνουν τις κοινοτικές απαιτήσεις. Η πρακτική αυτή εκφράζει κακή νομοθέτηση, γιατί επιφέρει αύξηση των διοικητικών βαρών και ταυτόχρονη μείωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων του κράτους μέλους που την υιοθετεί σε σχέση με εκείνα που εναρμονίζονται προς τις minimum απαιτήσεις των Οδηγιών⁹².

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δίνει ιδιαίτερη έμφαση στη διασφάλιση της συμμόρφωσης των κρατών μελών μέσω της συνεργασίας και της παροχής στήριξης και συνδρομής, πριν από την κίνηση της διαδικασίας επί παραβάσει (πρόληψη). Για την ορθή και έγκαιρη μεταφορά των Οδηγιών στην εθνική νομοθεσία παρέχει στα κράτη μέλη **σχέδια υλοποίησης**. Τα σχέδια καταρτίζονται κατά την εκπόνηση νέας νομοθεσίας, με στόχο να εντοπισθούν οι κύριες προκλήσεις και οι υλοποιήσιμοι στόχοι για τα κράτη μέλη κατά τη μεταφορά του δικαίου της Ένωσης. Παρέχουν ευρύ φάσμα εργαλείων για την υποβοήθηση του έργου της μεταφοράς του ενωσιακού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη, όπως έγγραφα καθοδήγησης, ειδικές ιστοσελίδες και δίκτυα για την ανταλλαγή πληροφοριών κατά τομέα πολιτικής, διμερείς συνεδριάσεις και ομάδες εμπειρογνομόνων. Ορίζουν επίσης τα «σημεία επαφής» (επικεφαλής υπηρεσιών) στην Επιτροπή⁹³.

⁹¹ Σκουρής Β., *Ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου*, Επιμόρφωση και Εκπαίδευση στη σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση, Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου Ε.Κ.Δ.Δ.Α., Αθήνα 21-22 Ιανουαρίου 2008, Εθνικό Τυπογραφείο, σελ. 21-22.

⁹² Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (2013), *ό.π.*, (υποσημ. 87).

⁹³ Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 9-7-2015, *Παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης – Ετήσια Έκθεση για το 2014*, COM(2015) 329 final.

Τα κράτη μέλη πρέπει να παρέχουν **συνοδευτικές πληροφορίες** για τον τρόπο μεταφοράς των Οδηγιών στο εθνικό τους δίκαιο. Η πολιτική αυτή⁹⁴ συμφωνήθηκε το 2011 μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών. Κατά τα συμφωνηθέντα, τα κράτη μέλη «*αναλαμβάνουν να συνοδεύουν την κοινοποίηση των μέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο με ένα ή περισσότερα επεξηγηματικά έγγραφα, τα οποία μπορούν να λαμβάνουν τη μορφή πινάκων αντιστοιχίας ή άλλων εγγράφων που να χρησιμεύουν για τον ίδιο σκοπό*». Οι πίνακες αντιστοιχίας αποτυπώνουν τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζονται οι Οδηγίες βάσει του κανονιστικού πλαισίου των κρατών μελών⁹⁵.

Διαδικασία επί παραβάσει

Η Επιτροπή εξετάζει αυτεπάγγελτα τα μέτρα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο. Έχει επίσης τη δυνατότητα να τα εξετάσει κατόπιν καταγγελιών που λαμβάνει από πολίτες, επιχειρήσεις, ΜΚΟ και άλλους οργανισμούς⁹⁶. Οι συζητήσεις με το ενδιαφερόμενο κράτος πραγματοποιούνται μέσω του προγράμματος EU-PILOT. Ο διάλογος διεξάγεται μέσω της ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων που υποστηρίζει το πρόγραμμα και τα κράτη υποχρεούνται να δώσουν λύσεις που να συνάδουν προς το δίκαιο της Ε.Ε. εντός ορισμένης προθεσμίας. Πρέπει να σημειωθεί ότι σε πρόσφατη Ανακοίνωση, η Επιτροπή προτείνει περιορισμένη εφαρμογή του προγράμματος EU-PILOT, προκειμένου να πραγματοποιείται άμεσα η διερεύνηση και η διευθέτηση των παραβάσεων του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁹⁷.

⁹⁴ Η πολιτική αυτή περιλαμβάνει: α) την Κοινή δήλωση της 28/09/2011 μεταξύ Επιτροπής και κρατών μελών (EE 2011/C 369/02) και β) την Κοινή δήλωση της 27/10/2011 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (EE 2011/C 369/03).

⁹⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής – Μία Ευρώπη αποτελεσμάτων – Εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, COM(2007) 0502 final.

⁹⁶ Η Επιτροπή θεωρεί τις καταγγελίες σημαντικό βοήθημα για τον εντοπισμό παραβάσεων του ενωσιακού δικαίου. Οι καταγγελίες πρέπει να υποβάλλονται εγγράφως μέσω υποδείγματος καταγγελίας, που διατίθεται στο δικτυακό τόπο Europa. Ειδικότερα https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/applying-eu-law_el#documents] ή διατίθεται από την Επιτροπή κατόπιν αιτήματος του καταγγέλλοντος.

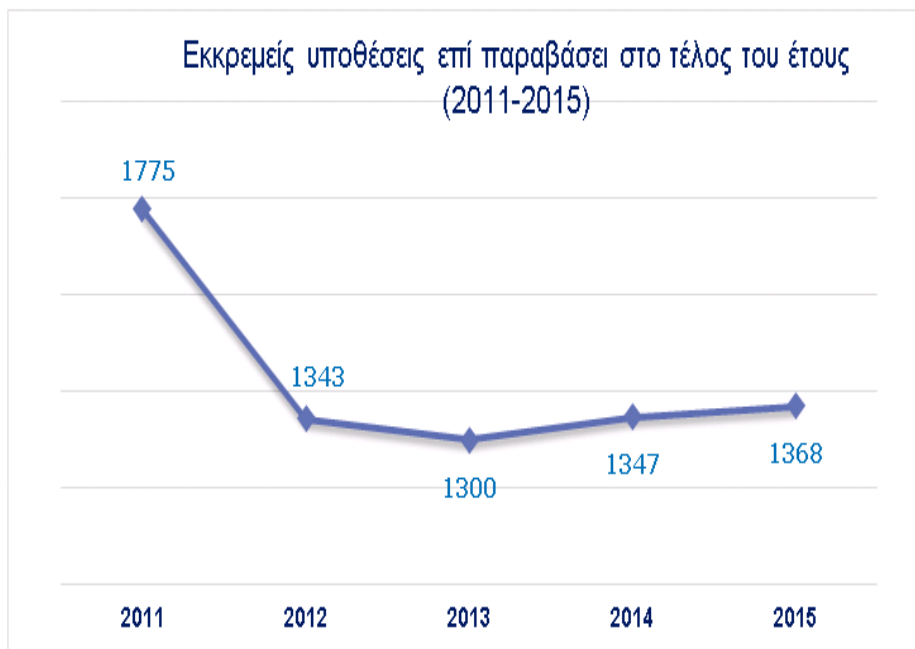
⁹⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση (19-01-2017), *Δίκαιο της ΕΕ: Καλύτερη εφαρμογή για καλύτερα αποτελέσματα*, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)#ntc14-C_2017018EL.01001001-E0014](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52017XC0119(01)#ntc14-C_2017018EL.01001001-E0014) [22-02-2017].

Σε περίπτωση που κράτος μέλος δεν κοινοποιήσει εντός της συμφωνηθείσας προθεσμίας μέτρα για την πλήρη μεταφορά των διατάξεων των Οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο, καθώς και όταν το δίκαιο της Ε.Ε. δεν εφαρμόζεται ορθά από τις εθνικές αρχές ή όταν η νομοθεσία του δεν είναι σύμφωνη με τη νομοθεσία της Ε.Ε., η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να κινήσει επίσημη διαδικασία επί παραβάσει. Η διαδικασία περιλαμβάνει συγκεκριμένα στάδια, καθένα από τα οποία ολοκληρώνεται με την έκδοση επίσημης απόφασης⁹⁸.

Η διαδικασία επί παραβάσει σκοπό έχει να διασφαλίσει το γενικό συμφέρον της Ένωσης και όχι να παρέχει έννομη προστασία σε μεμονωμένα άτομα. Για την παροχή έννομης προστασίας πολιτών και επιχειρήσεων χρησιμοποιείται η υπηρεσία **SOLVIT**. Πρόκειται για ένα άτυπο εργαλείο επίλυσης προβλημάτων που ανακύπτουν σε διασυνοριακό επίπεδο μεταξύ ενός πολίτη ή μιας επιχείρησης αφενός, και μιας εθνικής δημόσιας αρχής αφετέρου. «*Το SOLVIT αναπτύχθηκε και κατέστη μια συμπληρωματική και πρακτική εναλλακτική δυνατότητα έναντι των επίσημων διαδικασιών παράβασης, βοηθώντας τους πολίτες και τις επιχειρήσεις στην περιπλάνησή τους στους δαιδάλους της εσωτερικής αγοράς*»⁹⁹.

⁹⁸ European Commission: *Infringement procedure*, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα https://ec.europa.eu/info/infringement-procedure_el, [11/02/2017].

⁹⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *SOLVIT, Λύσεις σε προβλήματα σχετικά με τα δικαιώματά σας ως πολιτών της ΕΕ*, προσβάσιμο στην ιστοσελίδα http://ec.europa.eu/solvit/what-is-solvit/index_el.htm, [11/02/2017]. Επίσης, Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1-10-2010), *Εσωτερική αγορά: το SOLVIT και η Υπηρεσία Προσανατολισμού των Πολιτών βοηθούν ολοένα και περισσότερο τους ευρωπαίους στη διασυνοριακή καθημερινή ζωή, εργασία και επιχειρηματικότητά τους*, διαθέσιμο στο http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-214_el.htm [11/02/2017].



Πηγή: Έκθεση της Επιτροπής της 15-07-2016, Παρακολούθηση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ετήσια Έκθεση για το 2015, COM(2016) 463 final

3.5. Ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου κατά το Ν. 4048/2012

Θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι οι δεσμευτικές πράξεις της Ε.Ε. εντάσσονται στην έννοια της «ρύθμισης», χωρίς περαιτέρω άλλη αναφορά. Η εισαγωγή του άρθρου 13 στο νόμο 4048/2012 υποδηλώνει την ιδιαίτερη μέριμνα του νομοθέτη για την έγκαιρη και αποτελεσματική συμμόρφωση της εθνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, δεδομένης:

- α) της σπουδαιότητας που αποδίδεται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης στην ενιαία εφαρμογή του, τόσο για την επίτευξη των στόχων, όσο και για την αξιοποίηση των ωφελειών που παρέχει η Ένωση στους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Κατά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου της Ε.Ε. αποτελεί μέρος της στρατηγικής για τη βελτίωση της νομοθεσίας,
- β) της δυσκολίας ενσωμάτωσης, αναγόμενης κυρίως σε εσφαλμένη ερμηνεία ή εσφαλμένη επιλογή του μέσου μεταφοράς και οφειλόμενης στην ασυμβατότητα εθνικής και ενωσιακής δικαιοταξίας,
- γ) της ανάγκης αποφυγής άσκοπων επιβαρύνσεων του κρατικού προϋπολογισμού,
- δ) της γενικότερης επίπτωσης στην ποιότητα του παραγόμενου νομοθετικού έργου.

Επομένως, η ενσωμάτωση πρέπει να είναι έγκαιρη, να αποφεύγονται ασάφειες, νομοτεχνικές ελλείψεις ή διατάξεις άσχετες προς την επίτευξη των στόχων της ρύθμισης, καθώς και διατάξεις που εισάγουν πρακτική gold-plating ή γραφειοκρατικές διατυπώσεις που υπερβαίνουν τις απαιτήσεις της ενωσιακής νομοθετικής πράξης.

Τη διαδικασία ενσωμάτωσης συντονίζει το Γραφείο Συντονισμού Θεσμικών, Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης¹⁰⁰. Τη διαδικασία ενσωμάτωσης αναλαμβάνει το Υπουργείο, στην αρμοδιότητα του οποίου εμπίπτουν οι διατάξεις του δικαίου Ε.Ε. που πρόκειται να μεταφερθούν. Κατά την ενσωμάτωση¹⁰¹, πρέπει να τηρούνται οι αρχές της καλής νομοθέτησης, και συγκεκριμένα πρέπει να συνταχθούν Αιτιολογική Έκθεση, Έκθεση Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, Έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης. Σημειώνεται ότι οι παραπάνω Εκθέσεις συνοδεύουν μόνο νομοσχέδιο ή κανονιστική πράξη μείζονος σημασίας.

¹⁰⁰ <http://www.ggk.gov.gr/?p=3265> [04/09/2017].

¹⁰¹ Βασικό εργαλείο για την ενσωμάτωση των Οδηγιών παραμένει ο ν. 1338/1983, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

ΒΕΛΤΙΣΤΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ
ΟΙ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑΣ, ΤΟΥ ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟΥ ΚΑΙ
ΤΗΣ ΜΑΛΤΑΣ

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του 2007 τέθηκε ως στόχος το έλλειμμα ενσωμάτωσης των Οδηγιών στις εθνικές νομοθεσίες να μην υπερβαίνει το 1%.

Η **Πορτογαλία** εμφάνιζε μέχρι το 2010 έλλειμμα ενσωμάτωσης που άγγιζε το 2,1%. Το Μάιο του 2010 η κυβέρνηση έθεσε σε εφαρμογή το πρόγραμμα SIMPEX, με στόχο την απλούστευση της νομοθεσίας. Στη δράση αυτή της πορτογαλικής κυβέρνησης περιλαμβανόταν και ο στόχος της «μηδενικής καθυστέρησης» στην ενσωμάτωση των Οδηγιών. Για την επίτευξη του στόχου, προβλέφθηκαν τακτικές συναντήσεις των εμπλεκόμενων φορέων (Προεδρείο του Υπουργικού Συμβουλίου, Υπουργείο Εξωτερικών, καθ' ύλην αρμόδιες για τη μεταφορά γενικές γραμματείες) και ολοκλήρωση των δράσεων εντός έξι ή εννέα (εφόσον επιλεγεί ο τυπικός νόμος ως μέσο ενσωμάτωσης) μηνών πριν τη λήξη της προθεσμίας ενσωμάτωσης.

Το **Λουξεμβούργο** επίσης υιοθέτησε τη διενέργεια τακτικών συναντήσεων του Υπουργικού Συμβουλίου και την υποβολή νομοθετικού κειμένου εναρμόνισης το αργότερο έξι μήνες μετά τη δημοσίευση μιας Οδηγίας στην Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η **Μάλτα** όρισε ένα συντονιστικό όργανο, τη Γραμματεία της Ε.Ε. στο Γραφείο του Πρωθυπουργού, με αρμοδιότητα την επικοινωνία με τα αρμόδια Υπουργεία και το Μόνιμο Αντιπρόσωπο της Μάλτας στην Ε.Ε. Η διαδικασία ενσωμάτωσης αρχίζει αμέσως μόλις η Επιτροπή υποβάλει νομοθετική πρόταση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ “BETTER REGULATION”

4.1. Μια πρώτη προσέγγιση της έννοιας

Η κοινή οριζόντια ευρωπαϊκή πολιτική “better regulation” («καλή νομοθέτηση»)¹⁰² αποτελεί το κυριότερο μέρος μιας ευρύτερης προσπάθειας για την ενίσχυση της πολιτικής νομιμοποίησης των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προήλθε από τη διαπίστωση του «ελλείμματος νομιμοποίησης», όρος που εκφράζει τη μειωμένη υποστήριξη των Ευρωπαίων πολιτών προς τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και συνιστά μια εκτεταμένη προσπάθεια να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη των τελευταίων προς το ενωσιακό οικοδόμημα μέσω της βελτίωσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, επιδιώκεται δηλαδή καλύτερη προετοιμασία της νομοθεσίας, στενότερος έλεγχος κατά την έγκρισή της και αποτελεσματικότερη εφαρμογή των πολιτικών της Ένωσης¹⁰³. Η καλή νομοθέτηση εστιάζει στη βελτίωση του περιεχομένου της νομοθεσίας και στις διαδικασίες θέσπισής της.

Για την επίτευξη του πρώτου στόχου αναλαμβάνονται πρωτοβουλίες για την απλούστευση της υφιστάμενης νομοθεσίας, την κωδικοποίηση και την αναδιατύπωσή της, τη διαβούλευση με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς στο προ-νομοθετικό στάδιο¹⁰⁴ και τη βελτίωση της νέας νομοθεσίας. Ταυτόχρονα, οι ρυθμίσεις πρέπει να ανταποκρίνονται στις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές ανάγκες.

Η επίτευξη του δεύτερου στόχου αφορά στον τρόπο που πρέπει να ασκούνται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης οι αρμοδιότητες που τους έχουν απονεμηθεί από τις Συνθήκες. Αφορά, επίσης, την καλύτερη και πιο ομοιόμορφη ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου στις εθνικές έννομες τάξεις, γεγονός που καθιστά το ρόλο των κρατών μελών εξόχως σημαντικό, κυρίως όσον αφορά την υλοποίηση της ενωσιακής νομοθεσίας¹⁰⁵.

4.2. Ορόσημα στη διαμόρφωση της better regulation

¹⁰² Όπως μεταφράστηκε στην ελληνική γλώσσα, όρος που δεν αποδίδει το δυναμικό χαρακτήρα της εξεταζόμενης στρατηγικής της Ε.Ε.

¹⁰³ Λυμούρης Ν., *Το ζήτημα της «Καλύτερης Νομοθέτησης»: Το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής*, 3^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, ό.π., σελ.273.

¹⁰⁴ Η smart regulation εισάγει τη διαβούλευση σε όλα τα στάδια διαμόρφωσης ενός νομοθετήματος.

¹⁰⁵ Λυμούρης Ν., *Το ζήτημα της «Καλύτερης Νομοθέτησης»*, ό.π., σελ. 271-273.

Η πρωτοβουλία για την «Καλύτερη Νομοθέτηση» έλκει την προέλευσή της από την ευρωπαϊκή Σύνοδο Κορυφής του Εδιμβούργου (1992), όπου οι αρχηγοί των κρατών δεσμεύθηκαν για την απλούστευση και τη βελτίωση της νομοθεσίας. Τα χρόνια που ακολούθησαν, τα αποτελέσματα ήταν περιορισμένα λόγω της πολυπλοκότητας του στόχου και της έλλειψης πραγματικής πολιτικής βούλησης. Ακολούθησαν διαδοχικές σύνοδοι κορυφής¹⁰⁶ που έδιναν στην Επιτροπή την εξουσιοδότηση να αναπτύξει μια στρατηγική για τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή εξέδωσε το 2001 τη Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση και την Έκθεση Mandelkern.

4.2.1. Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση¹⁰⁷

Στη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση εξετάζεται η αναμόρφωση του συστήματος διακυβέρνησης, δηλαδή η εδραίωση ενός μηχανισμού **για το πώς θα γίνουν αυτά που πρέπει να γίνουν**. Κατά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ο στόχος αυτός θα επιτευχθεί με τον καλύτερο συνδυασμό των διαφόρων μέσων πολιτικής, όπως η νομοθεσία, ο κοινωνικός διάλογος, η διαρθρωτική χρηματοδότηση και τα προγράμματα δράσης. Η πολύπλοκη και δυσνόητη νομοθεσία αποτελεί την κύρια αιτία απομάκρυνσης των Ευρωπαίων πολιτών από τα θεσμικά όργανα και τις πολιτικές της Ένωσης. Επομένως, πρέπει να δοθεί έμφαση στη βελτίωση της διαμόρφωσης και εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας που θα επιτευχθεί μέσω της πιστής τήρησης των αρχών της χρηστής διακυβέρνησης (διαφάνεια, συμμετοχή, λογοδοσία, αποτελεσματικότητα και συνοχή).

Στη Λευκή Βίβλο περιλαμβάνονται προτάσεις για την καλύτερη νομοθέτηση, όπως η αξιοποίηση της «από κοινού ρύθμισης» και η χρήση της «ανοικτής μεθόδου συντονισμού», η απλούστευση του νομοθετικού πλαισίου, η επιτάχυνση των διαδικασιών νομοθέτησης και η εντονότερη παρακολούθηση της ενσωμάτωσης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στις εθνικές έννομες τάξεις¹⁰⁸. Μεγάλη βαρύτητα δίνεται στη

¹⁰⁶ Λισσαβόνα (Μάρτιος 2000), Στοκχόλμη (Μάρτιος 2001), Γκέτεμποργκ (Ιούνιος 2001), Laeken (Δεκέμβριος 2001).

¹⁰⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Μια Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση» της 25/07/2001 [COM (2001) 428 final]. – Για το ζήτημα της νομοθεσίας βλ. ιδίως το τμήμα Καλύτερες πολιτικές, ρυθμίσεις και αποτελέσματα.

¹⁰⁸ Σκιαδάς Δ., ό.π., σελ. 212-214.

διαβούλευση και τη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων μέσω της ανάπτυξης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Σε επίπεδο θεσμικών οργάνων, προτείνεται η αναθεώρηση των αρμοδιοτήτων τους και τονίζεται η ανάγκη ανάπτυξης ενός επιπέδου δια-θεσμικής συνεργασίας μεταξύ τους, ώστε να διασφαλιστεί η συνοχή των πολιτικών. Τέλος, προτείνεται η θέσπιση κριτηρίων για τη δημιουργία ανεξάρτητων ευρωπαϊκών ρυθμιστικών φορέων σε συγκεκριμένους τομείς (εξαιρουμένων εκείνων που εκ της Συνθήκης ανήκουν στην αρμοδιότητα της Επιτροπής).

4.2.2. Έκθεση Mandelkern¹⁰⁹

Στη σύνοδο κορυφής του Laeken, το Συμβούλιο υιοθέτησε στο σύνολό της (μελέτη και πρόγραμμα δράσης) την έκθεση της ειδικής ομάδας εμπειρογνομόνων Mandelkern, που συγκροτήθηκε με σκοπό να παρουσιαστεί μια προσέγγιση για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος στην Ένωση και μια κοινή μέθοδος αξιολόγησης της ποιότητας των ρυθμίσεων για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη. Η Έκθεση κατέληξε κατ' αρχήν στο συμπέρασμα ότι η ρυθμιστική λειτουργία πρέπει να διαπερνά ολόκληρο τον κύκλο ζωής μιας δημόσιας πολιτικής (σύλληψη, σχεδιασμός, νομοθέτηση, εφαρμογή και αξιολόγηση). Εν συνεχεία, διατύπωσε επτά συγκεκριμένες αρχές που πρέπει να διέπουν τη ρυθμιστική λειτουργία¹¹⁰:

- α) Αναγκαιότητα: πριν την εισαγωγή μιας δημόσιας πολιτικής πρέπει να εξετάζεται εάν είναι αναγκαίες προς τούτο νέες ρυθμίσεις και να αξιολογούνται πιθανές εναλλακτικές επιλογές.
- β) Αναλογικότητα: πρέπει να αναζητείται η ισορροπία ανάμεσα στα πλεονεκτήματα που παρέχει μια ρύθμιση και στους περιορισμούς ή το κόστος που συνεπάγεται η εφαρμογή της.
- γ) Επικουρικότητα/αποκέντρωση: κάθε ρυθμιστική πρωτοβουλία πρέπει να λαμβάνεται στο πλησιέστερο στον πολίτη επίπεδο. Σε υπερεθνικό επίπεδο (όργανα της Ένωσης) διευθετούνται ζητήματα που δεν μπορούν να επιλυθούν από τις εθνικές διοικήσεις.

¹⁰⁹ Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 Νοεμβρίου 2001.

¹¹⁰ Σκιαδάς Δ., ό.π., σελ. 212-213.

δ) Διαφάνεια: η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων ενισχύεται από τη συμμετοχή στο σχεδιασμό τους όσων επηρεάζονται από αυτές μέσω της διαρκούς ενημέρωσης και της διαβούλευσης. Η έννοια της διαφάνειας συνδέεται με τη διαμόρφωση εμπιστοσύνης προς τις ασκούμενες πολιτικές.

ε) Υποχρέωση λογοδοσίας: Στην έννοια της υποχρέωσης λογοδοσίας περιλαμβάνεται η διαμόρφωση των στόχων και στη συνέχεια η λογοδοσία απέναντι σε κάποιο όργανο για την επίτευξη ή όχι των στόχων που έχουν τεθεί. Επομένως, θα πρέπει να γίνουν γνωστοί οι φορείς προέλευσης των ρυθμίσεων και σαφέστεροι οι ρόλοι στις νομοθετικές και εκτελεστικές διαδικασίες. Κάθε όργανο της Ε.Ε. πρέπει να αναλαμβάνει την ευθύνη για ό,τι κάνει στο πλαίσιο της Ένωσης.

στ) Προσβασιμότητα: οι ρυθμίσεις πρέπει να εντοπίζονται από τους αποδέκτες των ρυθμίσεων.

ζ) Απλότητα: κάθε ρύθμιση πρέπει να είναι απλή στην κατανόηση και την εφαρμογή της και να περιλαμβάνει μόνον τις λεπτομέρειες που κρίνονται αναγκαίες.

Εκτός από τις αρχές, στην Έκθεση περιλαμβάνονται και επτά πεδία δράσης/εργαλεία για την πιο αποτελεσματική παραγωγή και εφαρμογή ρυθμίσεων. Οι επτά τομείς που προκύπτουν είναι οι εξής¹¹¹:

α) **Εναλλακτικές επιλογές για την εφαρμογή της πολιτικής**: οι σχεδιαστές πολιτικής σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο πρέπει να λαμβάνουν υπόψη ένα όσο το δυνατόν ευρύτερο πλαίσιο εναλλακτικών επιλογών για την επίλυση προβλημάτων δημόσιας πολιτικής και να επιλέγουν την πιο κατάλληλη για την περίπτωση, που δεν είναι πάντα η ρύθμιση¹¹².

β) **Ανάλυση/Αξιολόγηση των Κανονιστικών Επιπτώσεων (ΑΚΕ)**: είναι ένα αποτελεσματικό εργαλείο για τη χάραξη εμπειριστατωμένης πολιτικής. Δεν αντικαθιστά την πολιτική απόφαση, αλλά επιτρέπει να ληφθεί η απόφαση με σαφή γνώση συγκεκριμένων στοιχείων.

¹¹¹ Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων (Γενικό Υπόδειγμα- Έκδοση 2009), Τίτλος προτεινόμενου σχεδίου νόμου: Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης, σελ. 38-39, Σκιαδάς Δ., ό.π., σελ. 213-214.

¹¹² Βλ. και Κεφ. 2.4.

γ) **Διαβούλευση:** είναι ένα μέσο ανοικτής διακυβέρνησης που εμπλουτίζει τη διαδικασία, καθώς παρέχει τη δυνατότητα να καλυφθούν όλες οι πιθανές εκδοχές του ρυθμιστέου ζητήματος και ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών και τη δημοκρατία.

δ) **Απλούστευση:** η επικαιροποίηση και απλούστευση των υπαρχουσών ρυθμίσεων δεν συνεπάγεται την κατάργησή τους. Απλούστευση δεν σημαίνει από-ρύθμιση. Στοχεύει στη διατήρηση των ρυθμίσεων με αλλαγές που τις καθιστούν πιο αποτελεσματικές, ώστε να προκαλούν λιγότερες επιβαρύνσεις και να εφαρμόζονται ευκολότερα.

ε) **Πρόσβαση στις ρυθμίσεις:** όσοι επηρεάζονται από τη νομοθεσία (ενωσιακή ή εθνική) έχουν δικαίωμα πρόσβασης σε αυτή, ώστε να την κατανοούν. Αυτό σημαίνει ότι η συνοχή και η σαφήνεια των ρυθμίσεων θα πρέπει να βελτιωθούν μέσω της κωδικοποίησης και της διάχυσης της πληροφορίας.

στ) **Δομές:** πρέπει να υπάρχει μια κεντρική δομή διαχείρισης της ρυθμιστικής λειτουργίας που να επιβλέπει τις διαδικασίες θέσπισης και εφαρμογής των ρυθμίσεων.

ζ) **Εφαρμογή της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας:** δεδομένης της φύσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να ληφθεί μέριμνα για την παρακολούθηση της εφαρμογής των ευρωπαϊκών ρυθμίσεων στα κράτη μέλη.

Η Έκθεση Mandelkern ήταν το πρώτο ουσιαστικό κείμενο που εισήγαγε τις αρχές, τα εργαλεία και τις διαδικασίες της Καλής Νομοθέτησης σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο.

4.2.3. Η Διοργανική Συμφωνία του 2003¹¹³

Τα τρία θεσμικά όργανα συμφώνησαν στη μεταξύ τους συνεργασία για τη βελτίωση της προετοιμασίας και της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου. Κατά το προνομοθετικό στάδιο, βασική προτεραιότητα δόθηκε στο **συντονισμό** της νομοθετικής διαδικασίας που επιτυγχάνεται μέσω της έγκαιρης και αμοιβαίας ενημέρωσης, αλλά και της προσαρμογής των προγραμμάτων του κάθε οργάνου στην επίτευξη του στόχου της απλούστευσης της νομοθεσίας και της μείωσης του όγκου της. Σημαντική, επίσης, κρίνεται η **δυνατότητα πρόσβασης** κάθε ενδιαφερόμενου -

¹¹³ Διοργανική Συμφωνία (2003) για τη Βελτίωση της νομοθεσίας, διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3A10116> [06/02/2017].

με φυσικό ή ηλεκτρονικό τρόπο- στη διαδικασία θέσπισης της νομοθεσίας και στη γνώση του περιεχομένου της.

Ιδιαίτερη μέριμνα λαμβάνεται για την επιλογή του μέσου ρύθμισης που προτείνει η Επιτροπή, την προώθηση των μηχανισμών της «από κοινού ρύθμισης» και της «αυτορρύθμισης», τις δημόσιες προνομοθετικές διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη, την αξιολόγηση των επιπτώσεων των ρυθμίσεων και την απλοποίηση της νομοθεσίας (είτε με την κατάργηση παρωχημένων πράξεων είτε με τη χρήση των εργαλείων της κωδικοποίησης και της αναδιατύπωσής τους).

Κατά το στάδιο της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, συμφωνείται η έγκαιρη και ορθή μεταφορά των οδηγιών στις εθνικές έννομες τάξεις και η κίνηση της διαδικασίας επί παραβάσει σε περίπτωση μη τήρησης της προθεσμίας μεταφοράς, που κατά κανόνα δεν υπερβαίνει τα δυο έτη.

4.2.4. Η βελτίωση της νομοθεσίας μετά την αναθεώρηση της Στρατηγικής της Λισαβόνας

Η Ε.Ε. έχει αναπτύξει προοδευτικά μια ευρεία στρατηγική για τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Ιδιαίτερη, όμως, έμφαση στη βελτίωση του ευρωπαϊκού ρυθμιστικού συστήματος δόθηκε μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας (Μάρτιος 2000), κατά το οποίο τέθηκε ο στρατηγικός στόχος για την επόμενη δεκαετία «να γίνει η Ένωση η ανταγωνιστικότερη και δυναμικότερη οικονομία της γνώσης στον κόσμο, ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και με μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή»¹¹⁴. Η επίτευξη του στόχου αυτού προϋποθέτει ένα αποτελεσματικό από πλευράς κόστους και απλουστευμένο από πλευράς κανονιστικής ρύθμισης περιβάλλον.

Πέντε χρόνια μετά διαπιστώθηκε ότι η επίτευξη των στόχων δεν επιτεύχθηκε. Το 2005, η αναθεώρηση της Στρατηγικής της Λισαβόνας¹¹⁵ έφερε και πάλι στο προσκήνιο τις προσπάθειες για βελτίωση της νομοθεσίας. Βασική πεποίθηση ήταν ότι

¹¹⁴ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας 23 & 24 Μαρτίου 2000, *Συμπεράσματα της Προεδρίας* http://www.consilium.europa.eu/da/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/00100-r1.gr0.htm, [13/01/2017].

¹¹⁵ Η Ατζέντα της Λισαβόνας είναι ένα δεκαετές πρόγραμμα για την ενδυνάμωση και την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας στις διεθνείς αγορές. Έχει ως κύριο στόχο την οικονομική ανάπτυξη και -μέσω αυτής- τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.

μια δίκαιη και ανταγωνιστική αγορά έχει ως θεμέλιο υψηλής ποιότητας ρυθμίσεις, που μεγιστοποιούν το όφελος για το δημόσιο συμφέρον και ελαχιστοποιούν το κόστος για τις επιχειρήσεις. Με την προϋπόθεση ότι οι ρυθμίσεις αυτές εφαρμόζονται σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση, η βελτίωση της ποιότητας των οδηγιών και των κανονισμών παρέχει ασφάλεια δικαίου και επομένως, δημιουργούνται ευνοϊκές συνθήκες για την τόνωση της παραγωγικότητας και της απασχόλησης.

Η Ανακοίνωση της Επιτροπής για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος που εκδόθηκε τον Οκτώβριο του 2005¹¹⁶ υπήρξε ιδιαίτερα σημαντική για την επίτευξη του στόχου της πολιτικής better regulation, καθώς περιλαμβάνει ένα πρόγραμμα που συνδυάζει διάφορα μέτρα για τη βελτίωση της νομοθεσίας¹¹⁷. Τα μέτρα αυτά είναι η εκτίμηση του αντίκτυπου (impact assessment), η διαβούλευση, η απλούστευση και η μείωση του όγκου της υφιστάμενης νομοθεσίας, η μείωση του διοικητικού φόρτου και η αξιολόγηση της νομοθεσίας, τα οποία θα εξεταστούν παρακάτω¹¹⁸. Από συστηματική άποψη, κρίνεται σκόπιμο να εξεταστεί το σύνολο των πρωτοβουλιών για τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.

4.2.5. Η μετεξέλιξη της πολιτικής Better Regulation: Smart Regulation¹¹⁹

Το 2009, στις Πολιτικές Κατευθυντήριες Γραμμές του, ο τότε Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής M. Barroso έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στην προώθηση της Έξυπνης Ρύθμισης (Smart Regulation) ως εργαλείο για την επίτευξη των στόχων της στρατηγικής της ΕΥΡΩΠΗΣ 2020 και αναφέρει, μεταξύ άλλων, ότι η *πρόκληση για την επόμενη Επιτροπή θα είναι να επινοήσει μια έξυπνη ρυθμιστική προσέγγιση σε βασικούς τομείς πολιτικής*.

Η Έξυπνη Ρύθμιση περιλαμβάνεται στις προτεραιότητες του νέου Προέδρου της Επιτροπής J.-C. Juncker (θητεία: 2014-2019). Ο πρώτος Αντιπρόεδρος F. Timmermans ανέφερε σχετικά: «*Better Regulation σημαίνει να διασφαλίσουμε ότι*

¹¹⁶ COM (2005) 535 τελικό [13/01/2017] και Διοργανική Συμφωνία –«Βελτίωση της νομοθεσίας» της 16.12.2003, ΕΕ C 321 της 31.12.2003.

¹¹⁷ Λυμούρης, ό.π., σελ. 274.

¹¹⁸ Βλ. Κεφ. 5.3.

¹¹⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έξυπνη Νομοθέτηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, COM (2010), 543 τελικό.

εκπληρώνουμε πράγματι τους φιλόδοξους στόχους που έχουμε θέσει με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο»¹²⁰. Όπως παρατηρεί ο Δ. Σκιαδάς (2017:221), «Καλύτερη ρύθμιση δεν σημαίνει λιγότερη ή περισσότερη ρύθμιση, αλλά είναι ο μηχανισμός διασφάλισης ότι η Ένωση μπορεί να ανταποκριθεί στους φιλόδοξους στόχους που θέτει».

Η Έξυπνη Ρύθμιση αφορά στο σχεδιασμό και στη συνεχή αξιολόγηση των πολιτικών και νομοθεσιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με στόχο αυτές να είναι αποδοτικές, καίριες, με ξεκάθαρους στόχους και με το μικρότερο δυνατό διοικητικό κόστος. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή θεωρεί αναγκαία την προώθηση της αξιολόγησης των αναμενόμενων και των πραγματικών επιπτώσεων που έχουν οι πολιτικές και οι νομοθεσίες της Ένωσης σε κάθε στάδιο (από το σχεδιασμό και την εφαρμογή τους μέχρι την εκ των υστέρων αξιολόγηση και αναθεώρησή τους). Στις 19 Μαΐου 2015, η Επιτροπή εξέδωσε μια εκτεταμένη σειρά από κατευθυντήριες οδηγίες (guidelines)¹²¹ για τη βελτίωση της νομοθεσίας¹²², καθώς και μια εργαλειοθήκη πενήντα εννέα εργαλείων¹²³, που περιέχει εφαρμογή των δράσεων.

Συνοπτικά η Έξυπνη Νομοθέτηση εστιάζεται στα παρακάτω σημεία¹²⁴:

- αφορά στο σύνολο του κύκλου πολιτικής: σύνταξη νομοθετήματος, εφαρμογή, συμμόρφωση, αξιολόγηση, αναθεώρηση,
- εντατικοποιεί τα ήδη ενεργά προγράμματα βελτίωσης της νομοθεσίας,
- από τα εργαλεία καλής νομοθέτησης δίνει ιδιαίτερη έμφαση στις τακτικές διαβουλεύσεις με τους τελικούς αποδέκτες της νομοθεσίας σε όλα τα στάδια διαμόρφωσης ενός νομοθετήματος,

¹²⁰ European Commission Press release - Better Regulation Agenda: Enhancing transparency and scrutiny for better EU law-making, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_en.htm, [18/06/2017].

¹²¹ Οι Κατευθυντήριες Οδηγίες συντάσσονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με στόχο να ορίζονται με σαφήνεια οι διαδικασίες και τα βήματα που απαιτούνται για την ορθή ανάλυση επιπτώσεων, ώστε να καθοδηγούνται οι αρμόδιες υπηρεσίες της.

¹²² European Commission, Better Regulation Guidelines, SWD (2015) 111 τελικό.

¹²³ European Commission, Better Regulation Toolbox, SWD (2015) 111 τελικό, καθώς και http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm, [18/06/2017].

¹²⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έξυπνη Νομοθέτηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ό.π., υποσ. 119.

- προωθεί το πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT),
- απλοποιεί τους κανόνες που διέπουν την εφαρμογή του προϋπολογισμού της Ένωσης¹²⁵,
- αφορά την από κοινού ευθύνη όλων των εμπλεκόμενων μερών (θεσμικά όργανα, κράτη μέλη, λοιποί ευρωπαϊκοί θεσμοί),
- ενδυναμώνει το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, τα οποία έχουν τη δυνατότητα, μετά την έγκριση μιας πρότασης από την Επιτροπή, να παράσχουν αιτιολογημένες γνώμες σχετικά με την επικουρικότητα¹²⁶,
- προβλέπει στενότερη συνεργασία ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη, καθώς και συνεργασία της Επιτροπής με διεθνείς οργανισμούς,
- δίνεται έμφαση στις επιπτώσεις των ρυθμίσεων στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις,
- στο πακέτο μέτρων περιλαμβάνεται και η πρόταση για σύναψη Διοργανικής Συμφωνίας για τη Βελτίωση της Νομοθεσίας (Interinstitutional Agreement on Better Law-Making) μεταξύ των τριών θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

4.2.6. Διοργανική Συμφωνία του 2016 για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου¹²⁷

Το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο ανταποκρίθηκαν στην πρόταση της Επιτροπής και στη Διοργανική Συμφωνία της 1^{ης} Απριλίου 2016 έγιναν αποδεκτά τα παρακάτω:

- α) συμφωνείται ο πολυετής προγραμματισμός της δράσης της Ένωσης, ώστε να τίθενται οι μακροπρόθεσμες προτεραιότητες σε θέματα μείζονος πολιτικής σημασίας,
- β) το «πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής» σε ετήσια βάση θα διαμορφώνεται μετά από διάλογο και ανταλλαγή απόψεων των θεσμικών οργάνων. Θα εξειδικεύει τις μακροπρόθεσμες προτεραιότητες και θα περιλαμβάνει τις κυριότερες νομοθετικές και μη νομοθετικές προτάσεις (ακόμα και κατάργησης της νομοθεσίας) για το επόμενο έτος,

¹²⁵ Σκιαδάς Δ., ό.π., σελ. 222.

¹²⁶ Το δικαίωμα των εθνικών Κοινοβουλίων να διατυπώνουν τη θέση τους επί νομοθετικών και μη νομοθετικών προτάσεων της ΕΕ, τόσο αναφορικά με την αρχή της επικουρικότητας, όσο και επί της ουσίας, θεσμοθετήθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

¹²⁷ ΕΕ L 123 της 12-05-2016.

γ) η Επιτροπή οφείλει να αιτιολογεί τη νομική βάση, τον τύπο της πράξης που επέλεξε και αν τα προτεινόμενα μέτρα συνάδουν με τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις αρχές της αναλογικότητας και της επικουρικότητας,

δ) σχετικά με τις κατ' εξουσιοδότηση και τις εκτελεστικές πράξεις συμφωνήθηκε να τηρηθούν οι ρυθμίσεις του Κανονισμού 182/2011¹²⁸. Οι επιτροπές θα ασκούν τα καθήκοντά τους μέσα στα πλαίσια που ορίζει ο εν λόγω Κανονισμός.

¹²⁸ ΕΕ L 55 της 28-02-2011, σελ. 13.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ BETTER REGULATION ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΟΥ Ν. 4048/2012

5.1. Θεσμοί και διαδικασίες ρυθμιστικής διακυβέρνησης

Αντικείμενο του Ν. 4048/2012 «είναι η βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης δια της τήρησης των αρχών και των μέσων της καλής νομοθέτησης¹²⁹», δηλαδή ο εξορθολογισμός της νομοπαρασκευαστικής λειτουργίας και της παραγωγής νόμων κυρίως στο προ-κοινοβουλευτικό στάδιο. Η ρυθμιστική διακυβέρνηση αποτελεί ένα σύνολο θεσμών (Κυβέρνηση, Βουλή, Δημόσια Διοίκηση, Ανεξάρτητες Αρχές, Φορείς του ιδιωτικού τομέα και της κοινωνίας των πολιτών) και τυπικών ή άτυπων διαδικασιών μέσω των οποίων παράγονται τελικώς οι ρυθμίσεις (νόμοι ή κανονιστικές πράξεις) που σαν στόχο έχουν τη δημιουργία κανόνων και υποχρεώσεων¹³⁰.

Η ρυθμιστική διακυβέρνηση στην Ελλάδα, όπως και στις περισσότερες χώρες, διακρίνεται σε τρία βασικά στάδια: το στάδιο της προ-κοινοβουλευτικής διαδικασίας, το στάδιο της κοινοβουλευτικής διαδικασίας και το στάδιο της εφαρμογής. Βασικό ζητούμενο είναι η ανταπόκριση του κάθε σταδίου της διαδικασίας στο προηγούμενο με τελική αναφορά στην ανταπόκριση της ρύθμισης στη δεδομένη οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα που γέννησε το ρυθμιστέο ζήτημα και χάριν επίλυσης του οποίου κινήθηκε η δικαιοπαραγωγική διαδικασία.

5.1.1. Στάδιο προ-κοινοβουλευτικής διαδικασίας

Εισαγωγικά, πρέπει να σημειωθεί ότι με το Ν. 4048/2012 θεσπίζεται ο ρυθμιστικός προγραμματισμός της Κυβέρνησης. Ειδικότερα, ορίζεται ότι κάθε υπουργός υποχρεούται -στην αρχή της τακτικής συνόδου της Βουλής¹³¹- να δηλώσει στο

¹²⁹ Β' Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών της Βουλής των Ελλήνων, Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης» http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20120403_n4048_1_3_ekthesi_diefthinsis_epistimonikon_meleton.pdf, σελ. 1 [πρόσβαση 08/06/2017].

¹³⁰ διαΝΕΟσις, Q&A: 18 Απαντήσεις για την Πολυνομία και την Κακονομία, http://www.dianeosis.org/2016/07/polynomia_ga/ [πρόσβαση 08/06/2017].

¹³¹ Την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου κάθε έτους (άρθρο 64 παρ.1 Σ).

Γραφείο Καλής Νομοθέτησης τον αριθμό και το αντικείμενο των σχεδίων νόμων που πρόκειται να εισάγει στη Βουλή προς ψήφιση¹³².

Το σχέδιο νόμου κατατίθεται στη Βουλή με τα συνοδευτικά του έγγραφα. Τα έγγραφα αυτά είναι η αιτιολογική έκθεση (74 Σ.), η έκθεση αξιολόγησης συνεπειών της ρύθμισης και η έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης (άρθρο 85 ΚτΒ), η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (75§1 Σ.), η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί νομοσχεδίων για απονομή σύνταξης (73§2 Σ.) και κάθε άλλο έγγραφο προβλέπεται ή μπορεί να διευκολύνει τη συζήτηση σε περιπτώσεις ενσωμάτωσης του ευρωπαϊκού δικαίου. Εμπλεκόμενα όργανα είναι η Κυβέρνηση και τα Υπουργεία, η αντιπολίτευση (αν πρόκειται για πρόταση νόμου), το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (αν πρόκειται για νομοσχέδια που συνεπάγονται επιβάρυνση του προϋπολογισμού- 75 παρ. 1 Σ.) και η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης¹³³.

Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης συντονίζει τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία¹³⁴. Επιμελείται της κατάθεσης των σχεδίων νόμων στη Βουλή και ελέγχει τη νομοθετική παραγωγή της κυβέρνησης. Στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης ανήκει το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, το οποίο *αποτελεί την κεντρική μονάδα υποστήριξης της ποιότητας των ρυθμίσεων και μεριμνά για την επιστημονική υποστήριξη των υπηρεσιών των Υπουργείων, προκειμένου αφενός να τηρούνται οι αρχές και διαδικασίες καλής νομοθέτησης κατά την εκπόνηση σχεδίων νόμων και σχεδίων κανονιστικών διαταγμάτων και πράξεων και αφετέρου να επιβληθεί η εφαρμογή του κυβερνητικού έργου* (βλ. άρθρο 15 παρ. 2 Ν. 4048/2012 και το άρθρο 76Α του π.δ. 63/2009, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 77 του Ν. 4368/2016, Α'21)¹³⁵.

¹³² Άρθρο 3 παρ.1, όπου αναφέρονται και οι περιπτώσεις εξαίρεσης από τον προγραμματισμό.

¹³³ Κώδικας Νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα (Π.Δ. 63/2005, άρθρα 72-86).

¹³⁴ Στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, με σημαντικό ρόλο στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, υπάγεται και η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕΝΕ), αρμοδιότητα της οποίας είναι η επεξεργασία του συνόλου της πρωτογενούς και δευτερογενούς νομοθεσίας, εφόσον παραπεμφθεί σε αυτήν από το Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης, καθώς και ο έλεγχος των προτεινόμενων ρυθμίσεων και η συμβατότητά τους με το ευρωπαϊκό και το διεθνές δίκαιο. Ειδικότερα για την οργάνωση της ΚΕΝΕ, βλ. Π.Δ. 63/2005, άρθρα 73 και 85.

¹³⁵ Κορομηλάς Ηλ. (12-02-2010), *Γραφείο Καλής Νομοθέτησης*, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://www.ggk.gov.gr/?page_id=120&print=1 [πρόσβαση 08/06/2017].

Το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης υποστηρίζει και συντονίζει τη λειτουργία των Γραφείων Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων, τα οποία *«συμμετέχουν στο σχεδιασμό των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, καταρτίζουν τα νομοσχέδια που αναθέτει σε αυτά ο Υπουργός και μεριμνούν, σε συνεργασία με τις αρμόδιες καθ' ύλη υπηρεσίες, για την καλή ποιότητά τους»* (άρθρο 15 παρ. 3 Ν. 4048/2012)¹³⁶.

Το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης και οι Μονάδες Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων αποτελούν τις **κύριες Δομές Νομοθέτησης**, σύμφωνα με το άρθρο 15 του Ν. 4048/2012, όπου ορίζονται και οι αρμοδιότητές τους.

¹³⁶ Οι Μονάδες Νομοθετικής Πρωτοβουλίας που προβλέπονται στο Ν. 4048/2012 συστήθηκαν με νέα Προεδρικά διατάγματα των οργανισμών των Υπουργείων το 2014, βλ. ειδικότερα σε Σκιαδάς Δ., ό.π., σελ. 166-167, υποσημ. 31.

ΔΟΜΕΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΥ ΕΡΓΟΥ ΣΤΟ ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ

Η πολυδιάσπαση των δομών της εκτελεστικής εξουσίας έχει ως αποτέλεσμα να μην κλείνει ο κύκλος μιας δημόσιας πολιτικής, καθώς οι δράσεις των διαφορετικών υπουργείων δεν ευθυγραμμίζονται για την επίτευξη ενός κοινού συνολικού στόχου. Απαραίτητη επομένως είναι η λειτουργία ισχυρών κέντρων διακυβέρνησης¹, δηλαδή συντονιστικών κέντρων που θα μεριμνούν για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση διακυβέρνησης (whole of government approach).

Στο Ηνωμένο Βασίλειο κεντρική αρχή της προώθησης και του συντονισμού της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης είναι η Διεύθυνση Καλής Νομοθέτησης (Better Regulation Executive), η οποία, μεταξύ άλλων, εξετάζει τις νέες προτάσεις κανονισμών και παρακολουθεί μέσω δικτύου σε καθημερινή βάση την εφαρμογή των πολιτικών Καλής Νομοθέτησης. Σε κάθε Υπουργείο λειτουργεί μια Μονάδα Καλής Νομοθέτησης που υποστηρίζεται συμβουλευτικά και καθοδηγείται από τη Διεύθυνση Καλής Νομοθέτησης. Παράλληλα, λειτουργούν:

- μια Επιτροπή ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων για την αξιολόγηση των μετρήσεων των Αναλύσεων των Κανονιστικών Επιπτώσεων που συντάσσονται από τις Μονάδες Καλής Νομοθέτησης των Υπουργείων. Μόνον εάν μια ρύθμιση είναι κατάλληλη για το σκοπό της (fit for purpose) και η Ανάλυση που τη συνοδεύει πληροί τα κριτήρια ποιότητας και ανάλυσης που έχει θέσει η Επιτροπή, εισάγεται προς έγκριση.

- στην Επιτροπή μείωσης των ρυθμίσεων, που είναι μια επιτροπή του Υπουργικού Συμβουλίου με αποστολή την εποπτεία της επίτευξης των βασικών στόχων της ρυθμιστικής πολιτικής της κυβέρνησης.

Ο συνδυασμός μιας Επιτροπής που λειτουργεί στο ανώτερο δυνατό επίπεδο και μιας ανεξάρτητης Επιτροπής διασφαλίζει την ποιότητα των κυβερνητικών επιλογών².

¹ OECD, ό.π., (2011: 43-46), όπου και ως Κέντρο Διακυβέρνησης ορίζεται μια μικρή ομάδα θεσμικών δρώντων στο επίκεντρο της κεντρικής διοίκησης που έχουν την εξουσία, την ευθύνη και την ικανότητα να καθοδηγήσουν την ανάπτυξη του στρατηγικού οράματος των δημόσιων πολιτικών και να διασφαλίσουν την αποτελεσματική υλοποίηση αυτού του οράματος σε βάθος χρόνου.

² Σωτηρόπουλος Δ. και Χριστόπουλος Λ., ό.π., σελ. 94-95.

5.1.2. Στάδιο κοινοβουλευτικής διαδικασίας¹³⁷

Ξεκινά με την κατάθεση του νομοσχεδίου στη Βουλή. Οι φορείς που εμπλέκονται στη διαδικασία αυτή είναι ο Πρόεδρος της Βουλής, οι 6 διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές¹³⁸, οι ειδικές επιτροπές¹³⁹ και η Ειδική Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων¹⁴⁰. Τέλος, στη διαδικασία εμπλέκεται και η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής, στην οποία ο Πρόεδρος μπορεί να παραπέμψει ανά πάσα στιγμή κάθε νομοσχέδιο που κρίνει ότι χρήζει επιστημονικής και νομοτεχνικής επεξεργασίας.

Η νομοθετική λειτουργία ρυθμίζεται από το Σύνταγμα (Σ.)¹⁴¹ και τον Κανονισμό της Βουλής (ΚτΒ)¹⁴² και διακρίνεται σε τρεις κατηγορίες: α) την Τακτική Νομοθετική Διαδικασία, β) τις Συνοπτικές Νομοθετικές Διαδικασίες και γ) τις Ειδικές Νομοθετικές Διαδικασίες.

Ακολουθεί συνοπτική περιγραφή των νομοθετικών διαδικασιών:

Η **τακτική νομοθετική διαδικασία** ασκείται από την Ολομέλεια ή Τμήμα Διακοπής Εργασιών, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 70-72 του Συντάγματος. Πριν την εισαγωγή τους για συζήτηση τα νομοσχέδια παραπέμπονται στις επιτροπές (διαρκείς ή ειδικές), οι οποίες υποβάλλουν έκθεση με τις προτάσεις ή τις αποφάσεις τους στον Πρόεδρο της Βουλής. Η έκθεση διανέμεται στους βουλευτές δυο τουλάχιστον ημέρες πριν την έναρξη της συζήτησης.

Ακολουθεί η εγγραφή του νομοσχεδίου στην ημερήσια διάταξη και η συζήτησή του στην Ολομέλεια (ή το Τμήμα). Τα νομοσχέδια συζητούνται και ψηφίζονται μια φορά επί της αρχής, κατ' άρθρον και στο σύνολο, εκτός αν το νομοσχέδιο συζητήθηκε και ψηφίστηκε από την αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή, οπότε εισάγεται για συζήτηση σε μια συνεδρίαση και ψηφίζεται ενιαία και για τις τρεις κατηγορίες.

Οι **συνοπτικές νομοθετικές διαδικασίες** αφορούν νομοσχέδια που χαρακτηρίζονται ως επείγοντα ή κατεπείγοντα από την Κυβέρνηση. Νομοσχέδιο που θα χαρακτηριστεί

¹³⁷ Σωτηρόπουλος Δ. και Χριστόπουλος Λ., ό.π., σελ. 43-45.

¹³⁸ Μορφωτικών Υποθέσεων, Εθνικής Άμυνας και Εξωτερικών Υποθέσεων, Κοινωνικών Υποθέσεων, Οικονομικών Υποθέσεων, Δημόσιας Διοίκησης-Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Παραγωγής και Εμπορίου (άρθρο 31 ΚτΒ).

¹³⁹ Συστήνονται με απόφαση του Προέδρου της Βουλής για σημαντικά νομοσχέδια ή εφόσον το νομοθετικό έργο της Βουλής κρίνεται βεβαρημένο (άρθρο 42 ΚτΒ).

¹⁴⁰ Αξιολογεί τα προσχέδια ενωσιακών πράξεων με κανονιστικό περιεχόμενο.

¹⁴¹ Τμήμα Γ' (Κεφάλαια 4, 5 και 6).

¹⁴² Άρθρα 84 έως 123.

ως κατεπείγον εισάγεται προς ψήφιση μετά από περιορισμένη συζήτηση σε μια μόνο συνεδρίαση, ενώ το επείγον σε ορισμένο αριθμό συνεδριάσεων. Τέλος, συνοπτική διαδικασία (ψήφιση χωρίς καν συζήτηση στην Ολομέλεια) ακολουθείται και στην περίπτωση που νομοσχέδιο έτυχε της ομόφωνης αποδοχής (ή της αποδοχής των 4/5) των μελών διαρκούς κοινοβουλευτικής επιτροπής.

Οι **ειδικές νομοθετικές διαδικασίες** αφορούν ειδικές περιπτώσεις, όπως η ψήφιση του Προϋπολογισμού, του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και της Βουλής, την κύρωση διεθνών συμβάσεων, την κύρωση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου κλπ.

Πρακτικές που ευνοούν την κακονομία, αλλά και την πολυνομία κατά την κοινοβουλευτική διαδικασία:

α) Η προσφυγή στη συνοπτική νομοθετική διαδικασία με τον καταχρηστικό χαρακτηρισμό σχεδίου νόμου ως επείγοντος και κυρίως ως κατεπείγοντος. Νομοσχέδιο που χαρακτηρίζεται ως κατεπείγον δεν απαιτείται να συνοδεύεται από έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης, αλλά αρκεί συνοπτική έκθεση αξιολόγησης (άρθρ. 85 παρ. 3 ΚτΒ).

β) Η συχνή χρήση των **πράξεων νομοθετικού περιεχομένου** (44 παρ. 1 Σ), προκειμένου να ξεπεραστούν οι χρονοβόρες διαδικασίες της κοινοβουλευτικής λειτουργίας. Ως γνωστόν, εκδίδονται για την αντιμετώπιση εκτάκτων περιστάσεων εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης. Η κυβέρνηση «νομοθετεί» και η Βουλή καλείται εκ των υστέρων¹⁴³ να κυρώσει τις πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Λόγω της εφαρμογής των μνημονιακών υποχρεώσεων, που τις περισσότερες φορές ήταν κατεπείγουσας φύσης, η έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου αυξήθηκε, με αποκορύφωμα το 2012 που ο αριθμός τους έφτασε τις 27¹⁴⁴.

γ) Η πρακτική της ένταξης εντελώς άσχετων διατάξεων στα νομοσχέδια μέσω υπουργικών ή βουλευτικών **προσθηκών ή τροπολογιών** κατά τη διάρκεια της συζήτησης στην Ολομέλεια ή στα Τμήματα. Η προσθήκη διατάξεων άσχετων με το

¹⁴³ Μέσα σε 40 ημέρες από την έκδοσή τους ή 40 ημέρες από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο.

¹⁴⁴ Την περίοδο 2001-2009 εκδόθηκαν 13 ΠΝΠ, ενώ κατά την περίοδο των Μνημονίων 67, σε Σωτηρόπουλος Δ. και Χριστόπουλος Λ., ό.π., σελ. 61.

κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου¹⁴⁵ και η διασπορά τους εκτός της νομοθεσίας στην οποία αφορούν είναι πρακτική κακονομίας, γιατί δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου. Όσον αφορά τις τροπολογίες, η σχετική συνταγματική διάταξη (74§1 Σ) ορίζει ότι δεν εισάγονται προς συζήτηση εφόσον είναι άσχετες με το αντικείμενο του νομοσχεδίου. Η αθρόα εισαγωγή τροπολογιών θεωρείται η πλέον διαδεδομένη πρακτική πολυνομίας και κακονομίας.

δ) Οι ευρείες και γενικές εξουσιοδοτήσεις προς την εκτελεστική εξουσία, ακόμα και σε ζητήματα που θα μπορούσαν να ρυθμιστούν πρωτογενώς από το νομοθέτη.

Τέλος, ειδική αναφορά πρέπει να γίνει στα πολυνομοσχέδια (Omnibus law). Πρόκειται για νόμους που προέκυψαν την τελευταία εξαετία για την εκπλήρωση συγκεκριμένων δεσμεύσεων (Μνημόνιο, Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα κλπ.) που τέθηκαν ως προαπαιτούμενα για την εκταμίευση δόσεων. Χαρακτηριστικό των πολυνομοσχεδίων είναι ότι με μια νομοθετική παρέμβαση ρυθμίζονται θέματα διαφόρων τομέων πολιτικής. Οι ρυθμίσεις αυτές έπληξαν στο σύνολό τους τους θεσμούς της δικαιοπαραγωγικής διαδικασίας και οδήγησαν στην απονομιμοποίηση των πολιτειακών θεσμών (ιδίως του Κοινοβουλίου), καθώς εκδηλώθηκαν με τη μορφή μεταφοράς του νομοθετικού κέντρου σε εξωγενείς παράγοντες, υπέρ-συνοπτικές διαδικασίες συζήτησης ογκωδέστατης νομοθετικής ύλης με αποτέλεσμα την ψήφισή της χωρίς γνώση του περιεχομένου της, παραγωγή νομοθετικού έργου από την εκτελεστική εξουσία μέσω ευρύτατων εξουσιοδοτήσεων κλπ.¹⁴⁶

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει και δημοσιεύει το νόμο που ψήφισε η Βουλή μέσα σε ένα μήνα από την ψήφισή του (42 παρ. 1 Σ). Η έκδοση είναι η πράξη, με την οποία ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας πιστοποιεί τόσο τη γνησιότητα του νόμου (δηλαδή την ταυτότητα του υπό έκδοση κειμένου με εκείνο που ψηφίστηκε), όσο και την τήρηση της προβλεπόμενης από το Σύνταγμα διαδικασίας. Με την έκδοση ο νόμος καθίσταται ισχύον δίκαιο, ενώ με τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως παράγει τα έννομα αποτελέσματά του¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Οι γνωστές «... και άλλες διατάξεις». Όπως παρατηρούν οι Σωτηρόπουλος Δ. και Χριστόπουλος Λ., «Σε κάποιους νόμους οι άλλες διατάξεις δεν είναι μόνον άσχετες με το βασικό αντικείμενο, αλλά εντάσσονται και σε άλλη θεματική», ό.π., σελ. 66.

¹⁴⁶ Για τις συνθήκες «νομικού μηδενισμού» που προκάλεσαν οι συγκεκριμένες ρυθμίσεις και τις επιπτώσεις τους στην κοινωνία, βλ. την εμπειριστατωμένη ανάλυση του Δ. Σκιαδά, ό.π., σελ. 179-182.

¹⁴⁷ Τσάτσος Δ. (1993), *Συνταγματικό Δίκαιο- Τόμος Β', Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, σελ. 346.

5.1.3. Στάδιο εφαρμογής της νομοθεσίας

Το στάδιο εφαρμογής συνδέεται με την παραγωγή της δευτερογενούς νομοθεσίας, δηλαδή της νομοθεσίας που εκδίδεται κατ' εξουσιοδότηση του νόμου. Πρόκειται για τη λεγόμενη κανονιστική αρμοδιότητα, η οποία νοείται ως η αρμοδιότητα των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας -του Προέδρου της Δημοκρατίας, της Κυβέρνησης και της Διοίκησης- να θέτουν κανόνες δικαίου κατόπιν ειδικής και ορισμένης νομοθετικής εξουσιοδότησης και εντός των ορίων αυτής. Η κανονιστική αρμοδιότητα εξειδικεύεται στο άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος και, ανάλογα με το φορέα έκδοσής τους, οι πράξεις που εκδίδονται διακρίνονται σε:

α) **διατάγματα ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης** (μη αυτοτελή κανονιστικά διατάγματα), που εκδίδονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, κατόπιν πρότασης του αρμοδίου Υπουργού, όταν ο νόμος *δεν είναι τόσο λεπτομερειακός, ώστε να αρκεί ένα εκτελεστικό διάταγμα της παρ.1*¹⁴⁸, αλλά έχει ανάγκη ολοκλήρωσης του ρυθμιστικού του πεδίου, για να είναι δυνατή η υλοποίησή του. Πρέπει να σημειωθεί ότι η νομοθετική εξουσιοδότηση, που περιέχει κανόνες δικαίου, προάγει τα εκδιδόμενα κατά τη διάταξη της παρ. 2 διατάγματα, εφόσον δεν παραβιάζουν τα πλαίσια της ειδικής εξουσιοδότησης, σε κανόνες ισοδύναμους προς κάθε άλλο κανόνα τυπικού νόμου¹⁴⁹. Για τη συνταγματικότητα των προεδρικών διαταγμάτων αποφαινεται το Συμβούλιο της Επικρατείας (95 παρ. 1 Σ.).

β) **κανονιστική διοικητική πράξη** που περιέχει γενική και αφηρημένη ρύθμιση¹⁵⁰ ειδικότερων θεμάτων ή θεμάτων με τοπικό ενδιαφέρον ή με τεχνικό ή λεπτομερειακό χαρακτήρα. Εκδίδεται από «άλλα όργανα της διοίκησης», εκτός δηλαδή του Προέδρου της Δημοκρατίας (πχ. υπουργούς, υφυπουργούς, δήμαρχους, διοικητές

¹⁴⁸ Στα εκτελεστικά των νόμων διατάγματα η αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας προκύπτει απευθείας από το Σύνταγμα (αυτοτελή κανονιστικά διατάγματα) –και όχι από νομοθετική εξουσιοδότηση. Περιέχουν τους αναγκαίους κανόνες για την εφαρμογή του νόμου, στον οποίο αφορούν (43 παρ. 1 Σ.).

¹⁴⁹ Τσάτσος Δ. (1982), *Συνταγματικό Δίκαιο –Επιτομή Ι,α (3^η έκδοση)*, έκδοση Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 140-144.

¹⁵⁰ Γενική είναι η ρύθμιση όταν τα επιδιωκόμενα έννομα αποτελέσματά της αναφέρονται σε απροσδιόριστο αριθμό προσώπων. Αφηρημένη είναι η ρύθμιση που δεν περιορίζεται σε μια συγκεκριμένη περίπτωση ή μια πλειάδα συγκεκριμένων περιπτώσεων, αλλά το πεδίο της εκτείνεται σε όλες τις κατά γένος ορισμένες περιπτώσεις (Τσάτσος Δ., ό.π., σελ. 135).

ανεξάρτητων αρχών κ.α.) που έχουν την αρμοδιότητα έκδοσης διοικητικών πράξεων, δηλαδή πράξεων με τις οποίες θεσπίζονται κανόνες δικαίου μονομερώς κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας, με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Η επιλογή του τύπου της δευτερογενούς νομοθεσίας, εάν δηλαδή η εξουσιοδότηση θα αφορά την έκδοση προεδρικού διατάγματος ή κανονιστικής διοικητικής πράξης, ανήκει στο νομοθετικό όργανο και εξαρτάται από το βαθμό επείγοντος του ρυθμιστέου ζητήματος. Συνήθως, προτιμάται ο τύπος της υπουργικής απόφασης, με δεδομένη την καθυστέρηση έκδοσης των προεδρικών διαταγμάτων, ενόψει της διαμεσολάβησης του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία, όμως, δημιουργεί ασφάλεια δικαίου. Οι διοικητικές διαφορές (ουσίας ή ακυρωτικές) που δημιουργούνται με αφορμή γενικές και αόριστες νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις ή υπερβάσεις ορίων των εξουσιοδοτήσεων αποδεικνύουν την κακή χρήση τους από τα όργανα της διοίκησης, ενώ η απεριόριστη δυνατότητα χρήσης των εξουσιοδοτήσεων αυξάνει δραματικά τον όγκο της νομοθεσίας.

5.2. Αρχές και διαδικασίες καλής νομοθέτησης κατά το Ν. 4048/2012

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 2, η ποιότητα των ρυθμίσεων διασφαλίζεται με την τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης. Οι αρχές αυτές που απαντώνται στα κείμενα του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η αναγκαιότητα, η καταλληλότητα, η αναλογικότητα, η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, η αποδοτικότητα, η αποτελεσματικότητα και η αποφυγή περιττών οικονομικών δαπανών κατά την εφαρμογή τους, η ανοιχτότητα των διαδικασιών καθ' όλη τη διάρκεια ζωής ενός νομοθετήματος, η διαφάνεια, η ασφάλεια δικαίου και ο προσδιορισμός των υπεύθυνων οργάνων εφαρμογής των σχετικών ρυθμίσεων. Τέλος, στις αρχές καλής νομοθέτησης περιλαμβάνονται η ισότητα των φύλων και η δημοκρατική νομιμοποίηση.

Η πιο σημαντική παράμετρος ποιότητας μιας ρύθμισης είναι η επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου πολιτικής, που θα διαφανεί κατά την εφαρμογή του νομοθετήματος. Η νομοθετική αποτελεσματικότητα εκφράζει το βαθμό, στον οποίο ένας νόμος κατάφερε να πετύχει το σκοπό για τον οποίο θεσπίστηκε. Η αποδοτικότητα είναι μετρήσιμο μέγεθος και σχετίζεται με το κατά πόσο η ρύθμιση είναι κατάλληλη να επιφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Θεωρώ απαραίτητη μια τελευταία διευκρίνιση που αφορά την ασφάλεια δικαίου, η οποία υπονομεύεται τόσο από τις πολλαπλές ρυθμίσεις του ίδιου ζητήματος, όσο και από την εισαγωγή πολλών εξαιρέσεων εφαρμογής από τη γενική ρύθμιση στο ίδιο νομοθέτημα.

Αντίστοιχα οι διαδικασίες καλής νομοθέτησης περιλαμβάνουν¹⁵¹:

α) το σαφή προσδιορισμό του προβλήματος και τον εντοπισμό προγενέστερων συναφών ρυθμίσεων,

β) την εξέταση και τεκμηρίωση της αναγκαιότητας που επιβάλλει τη ρύθμιση μετά από εκτίμηση της ανεπάρκειας του ισχύοντος ρυθμιστικού πλαισίου και στάθμιση των διαθέσιμων εναλλακτικών επιλογών και τη συγκριτική εμπειρία, από την περιγραφή της οποίας προκύπτει ο λόγος για τον οποίο προκρίθηκε η επιλογή της ρύθμισης έναντι των λοιπών επιλογών,

γ) την αξιολόγηση των συνεπειών της ρύθμισης,

δ) την ευρύτερη δυνατή συμμετοχή και συναίνεση.

¹⁵¹ Καρκατσούλης Π.- Στεφοπούλου Έ., *Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων στην καλύτερη νομοθέτηση: ένα ηλεκτρονικό παράδειγμα, σε Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, τχ. 12 (2006), Σάκκουλα, σελ. 65.

5.3. Μέσα καλής νομοθέτησης

Όπως προαναφέρθηκε, η πολιτική better regulation διαθέτει διάφορα εργαλεία για την επιτυχή τήρηση των αρχών και διαδικασιών της καλής νομοθέτησης και γενικότερα την επίτευξη του στόχου της βελτίωσης της νομοθεσίας. Με την εξέλιξή της, τα εργαλεία αυτά ενισχύθηκαν. Ο Ν. 4048/2012, σε εναρμόνιση με την παραπάνω πολιτική, υιοθετεί ως μέσα καλής νομοθέτησης τη διαβούλευση, την ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, την απλούστευση, την κωδικοποίηση, την αναμόρφωση του δικαίου και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων (άρθρο 5). Ειδική αναφορά γίνεται στην ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου, η οποία αφορά το στάδιο της εφαρμογής τους (άρθρο 13).

5.3.1. Απλούστευση ρυθμιστικού πλαισίου και διοικητικών διαδικασιών

Η πολυπλοκότητα των ρυθμίσεων και των διοικητικών διαδικασιών αποτελεί εμπόδιο στην οικονομική ανάπτυξη, καθώς δημιουργεί ένα περιβάλλον που παρεμποδίζει την ίδρυση και την αποδοτική λειτουργία των επιχειρήσεων και αποθαρρύνει την ανάπτυξη καινοτόμων πρωτοβουλιών, με αρνητικό αντίκτυπο στην απασχόληση. Σε σχέση με τους πολίτες, δημιουργεί αδυναμία ή εξαιρετική δυσκολία ανταπόκρισης στις πολυάριθμες απαιτήσεις της διοίκησης. Η πολυπλοκότητα συναρτάται με τη χαμηλή ποιότητα του ρυθμιστικού περιβάλλοντος και των παρεχόμενων διοικητικών υπηρεσιών και παρουσιάζει τα εξής χαρακτηριστικά:

- εμπλοκή πολλών συναρμόδιων φορέων ή πολλών υπηρεσιακών μονάδων του ίδιου φορέα,
- πολυάριθμες προϋποθέσεις και δικαιολογητικά που απαιτούνται,
- ανεπαρκές, ασαφές, πεπαλαιωμένο νομοθετικό πλαίσιο¹⁵².

¹⁵² Η απλούστευση των ρυθμίσεων πρέπει να διακρίνεται από την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών που αφορά στην ύπαρξη ενός κανονιστικού πλαισίου που καθορίζει τις διοικητικές αρμοδιότητες. Ως απλούστευση διαδικασιών νοείται η συνεχής και συστηματική αναθεώρηση των κανονιστικών ρυθμίσεων, καθώς και των διοικητικών πρακτικών που καθορίζουν **διοικητικές διαδικασίες**, ώστε να είναι συμβατές με τις αρχές της αποτελεσματικής νομοθέτησης και της αποτελεσματικής και αποδοτικής λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, με βάση την οπτική της εξυπηρέτησης των συναλλασσομένων με τις δημόσιες υπηρεσίες πολιτών και επιχειρήσεων. Κοινό χαρακτηριστικό ρυθμίσεων και διοικητικών διαδικασιών που χρήζει απλούστευσης είναι η πολυπλοκότητα.

Απλούστευση των ρυθμίσεων στο ευρωπαϊκό και το ελληνικό δίκαιο

Ως μέρος της Στρατηγικής της Λισαβόνας, η Επιτροπή απλουστεύει και μειώνει τον όγκο της ενωσιακής νομοθεσίας¹⁵³. Το έργο άρχισε το 2003 και συνεχώς εξελίσσεται, με τελευταία πρωτοβουλία τη σύσταση της πλατφόρμας REFIT.

Οι μέθοδοι της απλούστευσης που προέκρινε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή περιελάμβαναν¹⁵⁴:

α) Κατάργηση. Πολλές νομοθετικές πράξεις είναι παρωχημένες ή ακατάλληλες. Η κατάργησή τους επιβάλλεται, τόσο σε ενωσιακό, όσο και σε εθνικό επίπεδο, με κατάργηση των αντίστοιχων μέτρων εφαρμογής τους. Για να συμβάλει στην αποτροπή παρωχημένων διατάξεων, η Επιτροπή προέκρινε την εισαγωγή στα νομοθετικά κείμενα «ρητρών επανεξέτασης», ώστε να υποχρεώνεται ο νομοθέτης να ελέγχει την καταλληλότητα και την αποτελεσματικότητά τους. Σε περιπτώσεις που δεν δημιουργείται νομικό κενό και πρόβλημα στη συνέχεια του δικαίου είναι δυνατή η εισαγωγή «ρητρών λήξης ισχύος» της διάταξης.

β) Κωδικοποίηση ονομάζεται η διαδικασία συγκέντρωσης όλων των διατάξεων μιας πράξης και όλων των τροποποιήσεων της σε μια **δεσμευτική** από νομικής άποψης πράξη, η οποία καταργεί όλες τις πράξεις που αντικαθιστά, **χωρίς να μεταβάλλεται** η ουσία των διατάξεων αυτών. Η κωδικοποίηση συμβάλλει στον περιορισμό του όγκου της νομοθεσίας και καθιστά ευχερέστερη την ανάγνωση των σχετικών κειμένων.

γ) Αναδιατύπωση είναι μια δυναμική μέθοδος απλούστευσης, κατά την οποία μια νέα νομικά δεσμευτική πράξη καταργεί τις πράξεις τις οποίες αντικαθιστά και συγχρόνως κωδικοποιεί τις διατάξεις των προηγούμενων πράξεων που παραμένουν αμετάβλητες, διενεργείται δηλαδή και τροποποίηση της ουσίας της νομοθεσίας και κωδικοποίηση του υπολοίπου αυτής που παραμένει αμετάβλητο.

δ) Χρήση της από κοινού ρύθμισης που θεωρείται αποδοτικότερη από άποψη κόστους και πιο πρόσφορη μέθοδος όσον αφορά την επίτευξη των στόχων.

¹⁵³ Κατά την Έκθεση Mandelkern, η απλούστευση πρέπει να είναι μια συνεχής διαδικασία, να χαρακτηρίζεται από φιλικότητα προς το χρήστη και να προέρχεται από διαβούλευση των μερών που επηρεάζονται από τη ρύθμιση, Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 Νοεμβρίου 2001, σελ. 33.

¹⁵⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισαβόνας- Στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος*, COM 535, (2005), διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/swd_2015_110_en.pdf [18/06/2017], Λυμούρης Ν., ό.π., σελ. 283-284, Σκιαδάς Δ., ό.π., σελ. 219.

ε) Χρήση των Κανονισμών αντί των Οδηγιών που εγγυώνται την άμεση και ενιαία εφαρμογή των κανόνων του ενωσιακού δικαίου.

στ) Χρήση της τεχνολογίας των πληροφοριών κατά τη διαδικασία νομοθέτησης, αλλά και πρόβλεψη για τη χρήση της στο περιεχόμενο των ρυθμίσεων, με στόχο τη μείωση του διοικητικού φόρτου και την επιτάχυνση των διαδικασιών.

Από το 2012, τέθηκε σε εφαρμογή το πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT: Regulatory Fitness and Performance Programme)¹⁵⁵, που εξετάζει κατά πόσο οι υφιστάμενες νομοθεσίες θεωρούνται κατάλληλες για το σκοπό για τον οποίο είχαν προωθηθεί εξ αρχής (“fit for purpose”). Στόχο έχει την απλοποίηση των υφιστάμενων νομοθεσιών και τη μείωση του διοικητικού φόρτου, λαμβάνοντας υπόψη τις απόψεις όσων επηρεάζονται από τις ρυθμίσεις. Ουσιαστικά, μέσω του REFIT ανιχνεύεται εάν οι στόχοι μιας πολιτικής μπορεί να επιτευχθούν. Το ζητούμενο είναι να υπάρχει ένα σαφές, σταθερό και προβλέψιμο κανονιστικό πλαίσιο που να ευνοεί την ανάπτυξη και την απασχόληση.

Το πρόγραμμα REFIT εξελίχθηκε, ώστε να καταστεί πιο στοχευμένο, να εξετάζει δηλαδή τις σοβαρότερες πηγές αναποτελεσματικότητας και περιττού φόρτου, και πιο ποσοτικοποιημένο όσον αφορά το κόστος και τα οφέλη συγκεκριμένων δράσεων. Σήμερα χρησιμοποιείται για την αξιολόγηση του συνόλου της ισχύουσας νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο της κατάρτισης των ετήσιων προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁵⁶.

Για την επιτυχία του REFIT απαιτείται συνεργασία μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, των κρατών μελών και των ενδιαφερόμενων μερών. Κρίνεται σκόπιμο να συμμετέχουν όλα τα επίπεδα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δέχεται παρατηρήσεις και στοιχεία σχετικά με το πρόγραμμά της για τη βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου στην ιστοσελίδα με τίτλο «Πείτε μας τη γνώμη σας»

¹⁵⁵ European Commission (SWD), *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT)*, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/smart-regulation/better-regulation/documents/swd_2015_110_en.pdf [18/06/2017].

¹⁵⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *REFIT: Για μια απλούστερη και λιγότερο δαπανηρή ευρωπαϊκή νομοθεσία*, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_el#up, [24/06/2017].

(«Lighten the Load – Have Your Say») -επιπλέον των επισήμων διαβουλεύσεων-: «Θέλουμε να μάθουμε τι οι πολίτες θεωρούν εκνευριστικό, επαχθές ή χρήζον βελτίωσης». Η Επιτροπή δίνει συνέχεια, είτε επικοινωνώντας άμεσα με τους ενδιαφερόμενους, είτε διαβιβάζοντας το σχόλιο στην πλατφόρμα REFIT προς περαιτέρω εξέταση¹⁵⁷.

Με στόχο τον περιορισμό της πολυνομίας και την αποκάθαρση της υφιστάμενης νομοθεσίας, ο Ν. 4048/2012 εισάγει την αναμόρφωση του δικαίου, στην οποία περιλαμβάνεται, κατά περίπτωση, η απλοποίηση ή η κατάργηση παρωχημένων διατάξεων και η ένταξη σε ενιαίο κείμενο των ρυθμίσεων που παραμένουν σε ισχύ. Οι εναπομείναντες κανόνες πρέπει να είναι ορθοί, λειτουργικοί, εύληπτοι και προσιτοί (άρθρο 11).

Η κωδικοποίηση, με την έννοια της ενσωμάτωσης κάθε νομοθετικής πράξης και των τροπολογιών της σε μια μοναδική και νέα νομοθετική πράξη (νομοθετική κωδικοποίηση), έχει εισαχθεί στην ελληνική έννομη τάξη με το άρθρο 76 παρ. 7 του Συντάγματος και πραγματοποιήθηκε με το Ν. 3133/2003 (ΦΕΚ Α' 85), με τον οποίο συστάθηκε και η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποιήσεων (ΚΕΚ), το έργο της οποίας είναι περιορισμένο. Περισσότερο συνήθης είναι η πρακτική θέσπισης «Κωδίκων», που αποτελούν ένα εξ ολοκλήρου νέο νομοθέτημα που έχει συνταχθεί από τα ίδια τα Υπουργεία (π.χ. Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας, Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας, Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος, Πτωχευτικός Κώδικας, Κώδικας Δικηγόρων κλπ)¹⁵⁸. Στη δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου προβλέπεται η διοικητική κωδικοποίηση, δηλαδή η συγκέντρωση σε ένα ενιαίο κωδικοποιημένο κείμενο όλων των ισχυουσών διατάξεων, νομοθετικού ή κανονιστικού χαρακτήρα, χωρίς κατάργηση ή τροποποίησή τους. Ο Ραπτάρης αποτελεί μια προσπάθεια διοικητικής κωδικοποίησης, αν και σήμερα η σχετική βάση δεδομένων υπολειτουργεί.

¹⁵⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Μείωση του φόρτου- Προτείνετε τρόπους βελτίωσης της νομοθεσίας και μείωσης του κανονιστικού φόρτου*, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_el [24/06/2017].

¹⁵⁸ Βλ. εκτενέστερα σε Σωτηρόπουλος Δ. και Χριστόπουλος Λ., ό.π., σελ. 51-53.

ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΜΕΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟΥ ΟΓΚΟΥ*

α) Η μέθοδος της **ρυθμιστικής «γκιλοτίνας»**, κατά την οποία είτε η Βουλή είτε η Κυβέρνηση με την κατάλληλη εξουσιοδότηση προχωρά στην κατάργηση ρυθμίσεων σε ένα ή περισσότερους τομείς πολιτικής. Η αξιολόγηση γίνεται με τη χρήση ερωτημάτων: α) η ρύθμιση είναι αναγκαία και φιλική προς το χρήστη; β) τα οφέλη από τη ρύθμιση δικαιολογούν το κόστος; Τα κριτήρια για την απάντηση σε κάθε ερώτηση αξιολογούνται από ομάδες εμπειρογνομόνων που προέρχονται από την κεντρική διοίκηση, την αγορά και τα δίκτυα δημόσιας πολιτικής. Η μέθοδος δημιουργήθηκε από την εταιρία Jacobs, Cordova and Associates κατά τα πρότυπα των checklists (κατευθυντήριες λίστες αναφοράς) του ΟΟΣΑ και στοχεύει στην οικονομικά συμφέρουσα και επιστημονικά τεκμηριωμένη μείωση του όγκου της νομοθεσίας. Έχει χρησιμοποιηθεί σε περισσότερες από δέκα χώρες για την κατάργηση και απλούστευση περίπου 25.000 νόμων και κανονισμών.

β) Πρόβλεψη **ρητρών λήξης ισχύος ή τακτικής επαναξιολόγησης** στο νομοθετικό κείμενο (Sunset and Review Clauses) – Ηνωμένο Βασίλειο. Οι ρήτρες συνδέονται με την κατάργηση μιας ρύθμισης ή την επαναξιολόγησή της μετά από ένα προκαθορισμένο διάστημα. Ειδικά, η επαναξιολόγηση επικεντρώνεται σε κάποια ερωτήματα: α) είναι ακόμα τα ζητήματα, για τα οποία θεσπίστηκε η ρύθμιση, σημαντικά; β) είναι η ρύθμιση ο καλύτερος τρόπος επίλυσης των ζητημάτων αυτών; γ) αν ναι, επιδέχεται βελτίωση;

* Σωτηρόπουλος Δ. και Χριστόπουλος Λ., ό.π., σελ. 106 και 98 αντίστοιχα, όπου και εκτενέστερη αναφορά στις σχετικές πρακτικές.

Η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών

Η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών σχετίζεται με τον περιορισμό της γραφειοκρατίας και τη βελτίωση της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών. Ο Ν. 4048/2012 (άρθρο 10) δίνει ιδιαίτερη έμφαση σε πρακτικές απλούστευσης¹⁵⁹ και προκρίνει ρυθμίσεις που αναφέρονται:

α) στη μείωση του αριθμού των εμπλεκόμενων φορέων και στην ομαδοποίηση ομοειδών καθηκόντων,

β) στη μείωση των απαιτούμενων δικαιολογητικών, την κατάργηση ή αντικατάστασή τους με υπεύθυνη δήλωση ή την αυτεπάγγελτη αναζήτησή τους και την κατάργηση της υποχρέωσης υποβολής τους, όταν αυτά έχουν ήδη κατατεθεί σε άλλη υπηρεσία,

γ) στη συντόμευση του χρόνου διεκπεραίωσης και τον καθορισμό αποκλειστικών προθεσμιών,

δ) στην ενοποίηση εντύπων και αιτήσεων,

ε) στην απλούστευση των νομοθετικών κειμένων, ώστε αυτά να είναι κατανοητά από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Ως μέσα απλούστευσης αναφέρονται ενδεικτικά:

- η έκδοση δικαιολογητικών για κάθε χρήση και απεριόριστη διάρκεια, καθώς και η κατάργηση της υποχρέωσης προσκόμισης των πρωτοτύπων δικαιολογητικών,
- η μείωση των σημείων ελέγχου,
- η ομαδοποίηση αδειών και εγκρίσεων και γενικά η απλούστευση των διαδικασιών αδειοδότησης,
- η θέσπιση χρονικών ορίων για τη λήψη απόφασης επί αιτήσεων των ενδιαφερομένων, μετά την άπρακτη πάροδο των οποίων θεωρείται ότι το αίτημα έχει εγκριθεί, η παροχή δυνατότητας ηλεκτρονικής επικοινωνίας,
- τα καταστήματα μιας στάσης (one-stop shops) σε φυσική και ηλεκτρονική μορφή,
- **στόχος προτεραιότητας**, όσον αφορά την απλούστευση, θεωρείται, σε ελληνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, ο περιορισμός του περιττού και δυσανάλογου διοικητικού φόρτου για τις επιχειρήσεις.

¹⁵⁹ Σχετικά Αναφορά του ΟΟΣΑ για τη διοικητική απλούστευση (Final draft report on administrative simplification).

Περί του διοικητικού φόρτου

Κατά τον ορισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁶⁰, διοικητικό βάρος είναι «οι δαπάνες που πραγματοποιούν οι επιχειρήσεις, ο τομέας του εθελοντισμού, οι δημόσιες αρχές και οι πολίτες για να ανταποκριθούν στη νομική υποχρέωση της παροχής πληροφοριών στις δημόσιες αρχές ή στους ιδιωτικούς φορείς σχετικά με τη δραστηριότητα ή την παραγωγή τους και τις οποίες πληροφορίες δεν θα συνέλεγαν, εάν δεν υπήρχαν οι οικείες νομικές διατάξεις». Τον ορισμό αυτό υιοθετεί και ο Ν. 4048/2012.

Εισαγωγικά, θα πρέπει να σημειωθεί ότι διάφορες νομοθετικές ρυθμίσεις μπορεί να οδηγούν στη δημιουργία διοικητικών εξόδων για τις επιχειρήσεις. Η διεκπεραίωση των υποχρεώσεων αυτών επιβαρύνει τα οικονομικά τμήματα/λογιστήρια των επιχειρήσεων ή στην περίπτωση των πολύ μικρών επιχειρηματικών μονάδων, τον ίδιο τον επιχειρηματία με περιορισμό του εργασιακού του χρόνου ή με την αγορά των απαιτούμενων υπηρεσιών από εξωτερικούς συνεργάτες. Τονίζεται ότι ο διοικητικός φόρτος είναι αναλογικά μεγαλύτερος για τις επιχειρήσεις που βρίσκονται στα πρώτα στάδια της λειτουργίας τους ή για τις μικρές επιχειρήσεις (ΜΜΕ), γιατί οι επιχειρήσεις αυτές δεν διαθέτουν την τεχνολογία και το εξειδικευμένο προσωπικό που μπορεί να ανταποκριθεί στις διοικητικές απαιτήσεις. Η διαπίστωση αυτή απορρέει από σχετικές έρευνες του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁶¹.

Μέρος του διοικητικού κόστους ενδεχομένως να προέκυπτε για τις επιχειρήσεις ακόμη και αν η δραστηριότητα δεν επιβαλλόταν από το νόμο. Για να διαπιστωθεί το μέρος του κόστους που προκαλείται από τη νομοθετική παρέμβαση και τις υποχρεώσεις πληροφόρησης που απορρέουν από αυτήν, για να εκτιμηθεί δηλαδή ο διοικητικός φόρτος που αποκαλύπτει παράλληλα τη γραφειοκρατία που διέπει το κανονιστικό πλαίσιο μιας χώρας, πρέπει από το διοικητικό κόστος να αφαιρεθεί το σύνηθες κόστος. Ειδικότερα,

Οι διακρίσεις του επιχειρηματικού κόστους

¹⁶⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM (2007) 23 τελικό.

¹⁶¹ OECD (2003), *From Red Tape to Smart Tape - Administrative simplification* in OECD, Paris και European Commission, *Cutting Red Tape for Europe*, Quarterly e-magazine, Issue, 2008, Interview with Mr. Jean Martin, director –CIAA, σελ. 4.

Το κόστος που εφωμίζονται οι επιχειρήσεις διακρίνεται σε **άμεσο** χρηματοοικονομικό κόστος¹⁶² και **κόστος συμμόρφωσης**, το οποίο διακρίνεται περαιτέρω σε **έμμεσο** χρηματοοικονομικό κόστος¹⁶³ και **διοικητικό κόστος**.

Το **διοικητικό κόστος** (administrative cost) ορίζεται ως το κόστος με το οποίο επιβαρύνονται οι επιχειρήσεις για να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις πληροφόρησης (Υ.Π.) που προέρχονται από τη νομοθεσία. Πρόκειται για δαπάνη που αφορά τη δέσμευση ανθρώπινων, οργανωσιακών και λειτουργικών πόρων –όχι άμεσα και όχι μόνο χρηματικών. Ως Υ.Π. ορίζεται «ένα καθήκον που περιλαμβάνεται σε νομικό, κανονιστικό ή άλλου είδους επεξηγηματικό κείμενο της δημόσιας διοίκησης και απαιτεί από την επιχείρηση να παρέχει δεδομένα σε μια δημόσια αρχή ή σε τρίτους (π.χ. εργαζόμενους ή καταναλωτές), καθώς και να διατηρεί δεδομένα που μπορούν να διατεθούν σε μια δημόσια αρχή ή σε τρίτους, εάν ζητηθούν. Επιπλέον, είναι μια υποχρέωση που επιβάλλει τα προαναφερθέντα και έχει ενσωματωθεί στην καθημερινή διοικητική πρακτική που εφαρμόζεται στις δημόσιες υπηρεσίες»¹⁶⁴. Παραδείγματα πληροφοριακών υποχρεώσεων είναι οι δημοσιεύσεις ισολογισμών, η εγγραφή σε επιμελητήρια και μητρώα επιχειρήσεων, η πιστοποίηση προϊόντων και υπηρεσιών, η υποβολή δηλώσεων που αφορούν φορολογικά καθεστώτα (Φ.Π.Α, Φ.Μ.Υ. κλπ.).

Οι Υ.Π. μπορεί να προέρχονται είτε από την εθνική νομοθεσία είτε από τη νομοθεσία διεθνούς οργανισμού ή της Ε.Ε., απευθείας είτε με ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο. Συχνά παρατηρείται υπερβολική εφαρμογή μιας νομικής πράξης της Ε.Ε. κατά τη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο, με την έννοια ότι το κράτος μέλος επιβάλλει πρόσθετες Υ.Π. ή διαδικαστικές απαιτήσεις (πρακτική **gold-plating**).

Το διοικητικό κόστος διακρίνεται περαιτέρω σε:

¹⁶² Είναι η δαπάνη μιας άμεσης και συγκεκριμένης υποχρέωσης προς κατάθεση ορισμένου χρηματικού ποσού υπέρ της κεντρικής δημόσιας διοίκησης ή άλλης αρμόδιας αρχής. Άμεσο κόστος είναι για παράδειγμα η κατάθεση ενός παραβόλου, η πληρωμή των φόρων κλπ.

¹⁶³ Είναι το οικονομικό κόστος για τη συμμόρφωση με τη νομοθεσία, π.χ. αγορά ειδικού εξοπλισμού για μείωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης ή για την τήρηση κανόνων υγιεινής και ασφάλειας κλπ.

¹⁶⁴ ΟΟΣΑ (2014), *Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα*, http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Greece_administrative_burdens_overview_report_GR.pdf, σελ. 21 [07/01/2017].

1) **Σύνηθες κόστος** (Business as usual), που είναι το κόστος που οι επιχειρήσεις θα πλήρωναν ούτως ή άλλως, ανεξάρτητα αν απαιτείται ή όχι από τη ρύθμιση (π.χ. τήρηση ισολογισμού),

2) **Διοικητικό βάρος/Διοικητικές δαπάνες/Διοικητικός φόρτος/Διοικητική επιβάρυνση** (administrative burdens) είναι το κόστος που υπάρχει επειδή το επιβάλλει η νομοθεσία. Με άλλα λόγια, οι πληροφορίες που δεν θα συλλέγονταν, εάν δεν υπήρχε η σχετική νομική υποχρέωση.

Το διοικητικό βάρος προκύπτει εάν από το συνολικό διοικητικό κόστος αφαιρεθεί το σύνηθες κόστος

Διοικητικό Βάρος= Διοικητικό Κόστος – Σύνηθες Κόστος

Μέτρηση διοικητικών βαρών: Τυποποιημένο Μοντέλο Κόστους (T.M.K.)

Η μέθοδος του Τυποποιημένου Μοντέλου Κόστους-T.M.K. (Standard Cost Model) είναι ένα σύστημα μέτρησης του διοικητικού κόστους, που χρησιμοποιείται από τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Βασίζεται στην παραδοχή ότι οι ρυθμίσεις παράγουν μια σειρά από συνέπειες για τα υποκείμενά τους -κυρίως τις επιχειρήσεις- που έχουν κόστος. Το T.M.K. μετρά όλες τις απαιτήσεις και υποχρεώσεις μιας συγκεκριμένης ρύθμισης ή μιας συγκεκριμένης διαδικασίας που επιβαρύνουν τις επιχειρήσεις και με αυτόν τον τρόπο **ποσοτικοποιεί** τις γραφειοκρατικές απαιτήσεις που είναι απαραίτητες με τη συμμόρφωση στις ισχύουσες διατάξεις. Στη συνέχεια, πραγματοποιείται **ποιοτικός έλεγχος** των ρυθμίσεων, ώστε να προσδιοριστούν τα σημεία που δημιουργούν τις μεγαλύτερες επιβαρύνσεις ή και τριβές («ενοχλητικές υποχρεώσεις», καθυστερήσεις).

Ως μη μετρήσιμα θεωρούνται το άμεσο χρηματοοικονομικό κόστος (φόροι, παράβολα κλπ.), τα οφέλη από τη ρύθμιση (κρατικές αποζημιώσεις, επιδοτήσεις, επιστροφές φόρων, εισόδημα που προκύπτει για την επιχείρηση), τα πρόστιμα που επιβάλλονται ως κυρώσεις για τη μη συμμόρφωση στη ρύθμιση, το κόστος που προκαλείται από συμμόρφωση σε αυτορρυθμιση.

Η διαδικασία του T.M.K. διακρίνεται σε τρία στάδια¹⁶⁵:

¹⁶⁵ Αναλυτικότερα σε Λούπασης Μ. – Μάρα Φ. – Φατσής Σ. (2012-2013), *Τρόποι υπολογισμού Κόστους γραφειοκρατίας- Το μοντέλο Standard Cost Model*, Πανεπιστήμιο Πειραιά, καθηγητής Σωτ. Θεοδωρόπουλος.

α) Κατάρτιση ερωτηματολογίου, επιλογή τυπικών επιχειρήσεων για συνέντευξη και εκτίμηση των αποτελεσμάτων

β) Υπολογισμός του διοικητικού κόστους, δηλαδή όλων των δραστηριοτήτων της επιχείρησης για τη συμμόρφωση στους κανονισμούς¹⁶⁶ – Υπολογισμός του συνήθους κόστους, δηλαδή ποιες δραστηριότητες θα συνέχιζε ο ερωτώμενος επιχειρηματίας να πραγματοποιεί αν δεν υπήρχε ο κανονισμός

γ) Υπολογισμός του διοικητικού φόρτου [Διοικητικό Κόστος – Σύνηθες Κόστος]. Ο σχετικός τύπος αναφέρεται στον υπολογισμό του διοικητικού βάρους για μια δράση της επιχείρησης. Σε περίπτωση που η ρύθμιση απαιτεί περισσότερες από μια δράσεις, τότε ο τύπος επαναλαμβάνεται για κάθε μια δράση χωριστά και στη συνέχεια προστίθενται. Ο τύπος είναι αποδεκτός στην Ελλάδα για τον υπολογισμό του διοικητικού βάρους¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Το Τ.Μ.Κ. λαμβάνει υπόψη συγκεκριμένους παράγοντες κατά την επιμέτρηση του διοικητικού βάρους:

α) το **χρόνο**, δηλαδή τις ώρες εργασίες που δαπανώνται για τη διεκπεραίωση της δραστηριότητας,
β) το **κόστος της εργατοώρας**, το ύψος του οποίου εξαρτάται από ποιόν θα διεκπεραιωθεί η δραστηριότητα (π.χ. εξειδικευμένο προσωπικό, προσωπικό λογιστηρίου ή γραμματείας, εξωτερικός συνεργάτης),

γ) το **πλήθος (πληθυσμό)** των επιχειρήσεων που επηρεάζονται από τη ρύθμιση,

δ) τη **συχνότητα** για τη διεκπεραίωση της απαιτούμενης δραστηριότητας εντός ενός έτους.

Το διοικητικό βάρος για κάθε δραστηριότητα που συγκροτεί μια πληροφοριακή υποχρέωση προκύπτει από τον τύπο

Κόστος δραστηριότητας (C)_i = Τιμή (P₁) Χ Ποσότητα (Q)
--

όπου

Τιμή (P₁)= Κόστος εργατοώρας Χ Χρόνο για τη διεκπεραίωση της δραστηριότητας,

Ποσότητα (Q)= Πλήθος επιχειρήσεων Χ Συχνότητα δραστηριότητας

[http://www.reform.gov.cy/assets/mainmenu/37/editor/_2016.pdf, σελ. 55-56 [02/01/2017].

¹⁶⁷ Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης, Εγχειρίδιο Οδηγιών Συμπλήρωσης Υποδείγματος (2007), Κανονιστική Μεταρρύθμιση- Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρύθμισης- Οδηγός Συμπλήρωσης, διαθέσιμο στο http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egheiridio_odigion_symbliosis_ypodeigmatos.pdf [02/01/2017].

Το ευρωπαϊκό πρόγραμμα μείωσης διοικητικών βαρών

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση το κόστος της πολυνομίας όσον αφορά τις επιχειρήσεις μετράται ως κόστος διοικητικών βαρών που προκύπτουν από υποχρεώσεις πληροφόρησης του ενωσιακού δικαίου, ακόμη και αν αυτό έχει ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο. Σύμφωνα με μια πιλοτική εφαρμογή προγράμματος μέτρησης των διοικητικών βαρών¹⁶⁸, βασισμένη σε προβολή ολλανδικών δεδομένων, το σύνολο των διοικητικών βαρών υπολογίστηκε στο 3,5% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) της Ένωσης. Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζεται ο διοικητικός φόρτος ως ποσοστό του ΑΕΠ ανά κράτος μέλος:

ΧΩΡΑ	ΑΝΩΤΕΡΗ ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΒΑΡΩΝ ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΟΥ ΑΕΠ
Φινλανδία / Σουηδία/ Ηνωμένο Βασίλειο	1,5
Δανία	1,9
Ιρλανδία	2,4
Βέλγιο	2,8
Τσεχία	3,3
Γαλλία/ Γερμανία/ Ολλανδία	3,7
Σλοβενία	4,2
Αυστρία/ Ιταλία/ Ισπανία/ Πορτογαλία/ Σλοβακία	4,6
Πολωνία	5,0
Ελλάδα/ Ουγγαρία	6,8

*Πηγή: Wifo and CEPS (2006), Pilot project on Administrative Burdens, DG Enterprise under Contract N° B2/ENTR//05/091-FC.

Για τον υπολογισμό των διοικητικών δαπανών χρησιμοποιήθηκε το Ευρωπαϊκό Μοντέλο Τυποποιημένου Κόστους (EU-SCM). Το πρόγραμμα επικεντρώθηκε σε 42 ρυθμίσεις (13 Κανονισμοί- 29 Οδηγίες) που σχετίζονταν με την κοινοτική νομοθεσία και τα μέτρα μεταφοράς της στην εθνική νομοθεσία και προέρχονταν από δεκατρείς (13) επιλεγμένους τομείς πολιτικής. Το 2009, στους σκοπούς του Προγράμματος προστέθηκαν άλλες 30 ρυθμίσεις¹⁶⁹. Καταγράφηκε ότι

¹⁶⁸ Wifo and CEPS (2006), Pilot project on Administrative Burdens, DG Enterprise under Contract N° B2/ENTR//05/091-FC.

¹⁶⁹ COM (2009) 16, 28-01-2009.

στις 72 συνολικά ρυθμίσεις που μετρήθηκαν περιλαμβάνονταν 10.486 υποχρεώσεις πληροφόρησης, εκ των οποίων οι 486 ήταν αμιγώς ενωσιακής προέλευσης, ενώ οι λοιπές 10.000 ήταν εθνικές υποχρεώσεις πληροφόρησης για την ενσωμάτωση και εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου. Τα στοιχεία έδειξαν ότι οι 72 συνολικά ρυθμίσεις της Ε.Ε. συνεπάγονταν διοικητικό κόστος περίπου 124 δις €, ενώ το διοικητικό βάρος ανέρχεται στο 80,2% του συνολικού διοικητικού κόστους, δηλαδή σε 101,71 δις €¹⁷⁰.

Με στόχο τη μείωση του διοικητικού φόρτου κατά ποσοστό 25% έως το 2012, (εκτιμώμενη αύξηση του ΑΕΠ της Ε.Ε. 1,5%, δηλαδή 150 εκατ. ευρώ), η Επιτροπή έθεσε τις εξής κοινές αρχές για τα κράτη μέλη:

- ✓ Μείωση της συχνότητας των απαιτήσεων υποβολής εκθέσεων,
- ✓ Διερεύνηση του εάν η ίδια πληροφοριακή υποχρέωση ζητείται από διαφορετικούς φορείς και εξάλειψη των επικαλύψεων,
- ✓ Ηλεκτρονική -αντί έντυπης- υποβολή των εκθέσεων,
- ✓ Εξάλειψη υποχρεώσεων πληροφόρησης που απαιτούνται από νομοθεσία που έχει καταργηθεί ή είναι παρωχημένη,
- ✓ Εξέταση της δυνατότητας να ζητούνται υποχρεώσεις πληροφόρησης για όλες τις εταιρείες ενός τομέα με κριτήριο τον κίνδυνο –στόχευση των υποχρεώσεων πληροφόρησης στις επιχειρήσεις που εκτελούν δραστηριότητες με τον υψηλότερο κίνδυνο,
- ✓ Περιορισμός στο ελάχιστο των υποχρεώσεων πληροφόρησης που ζητούνται από μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις –ή κατά το δυνατόν χρήση δειγματοληψίας. Οι επιχειρήσεις αυτές πλήττονται σημαντικά από το διοικητικό φόρτο,
- ✓ Παροχή επίσημων διευκρινίσεων για τις περίπλοκες νομοθετικές πράξεις¹⁷¹.

¹⁷⁰ Βιβλιοθήκη Εκπαιδευτικού Υλικού ΕΚΔΔΑ, Μείωση Γραφειοκρατικών Βαρών και Διοικητικών Επιβαρύνσεων, διαθέσιμο στο <http://resources.ekdd.gr/gnosis/index.php/2012-09-20-11-36-31/7-30/85-watch> [06/01/2017].

¹⁷¹ Περισσότερες πληροφορίες για τη συλλογή στοιχείων και τον υπολογισμό του διοικητικού φόρτου περιλαμβάνονται στο σχετικό εργαλείο της Ε.Ε., διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_53_en.htm, [09/01/2017].

Οι προσπάθειες μείωσης του διοικητικού φόρτου έχουν ενταχθεί -ήδη από την Επιτροπή Barroso- στη Στρατηγική της ΕΕ για το 2020 και τα προγράμματα δράσης για τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων συνεχίζονται και από την Επιτροπή Juncker. Από την έναρξη του προγράμματος REFIT έχουν ξεκινήσει 200 πρωτοβουλίες για τη μείωση του διοικητικού φόρτου και την απλούστευση. Τα παραδείγματα περιλαμβάνουν: μειωμένη χρηματοοικονομική πληροφόρηση για 5 εκατομμύρια πολύ μικρές επιχειρήσεις (με εκτιμώμενη ετήσια εξοικονόμηση περίπου 6,3 δις €), μείωση έως και 95% στα τέλη εγγραφής για τις ΜΜΕ που απαιτούνται από τη νομοθεσία χημικών προϊόντων (REACH) και νέους ηλεκτρονικούς κανόνες για τις προμήθειες που αναμένεται να μειώσουν το κόστος των προμηθειών μέχρι και 20%. Σε πρόσφατη Ανακοίνωση της Επιτροπής Juncker¹⁷² αναφέρονται προτάσεις για τη μείωση του διοικητικού φόρτου και της γραφειοκρατίας. Ενδεικτικά, παρατίθεται η εξαιρετικά σημαντική πρόταση για τον εκσυγχρονισμό του ΦΠΑ:

Πολιτική για την ενιαία αγορά: Φορολογία/ Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ)

Η Επιτροπή παρουσίασε ένα «Σχέδιο δράσης για τον ΦΠΑ- Προς έναν ενιαίο ΦΠΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση»¹⁷³. Στην Ανακοίνωση περιλαμβάνονται σημαντικές προτάσεις απλούστευσης μέσω της προσαρμογής του ΦΠΑ στην ψηφιακή οικονομία. Προς τούτο, αρχικά, θα επεκταθεί η υπηρεσία μιας στάσης σε όλες τις διασυνοριακές παραδόσεις αγαθών μεταξύ των επιχειρήσεων (συμπεριλαμβανομένων και των συναλλαγών ηλεκτρονικού εμπορίου), «ώστε να αξιοποιηθούν πλήρως οι δυνατότητες που προσφέρει η ψηφιακή τεχνολογία για την απλούστευση, την τυποποίηση και τον εκσυγχρονισμό των διαδικασιών». Οι επιχειρήσεις θα έχουν μόνον ένα φορολογικό Μητρώο, εκείνο του τόπου σύστασής τους (εκτιμώμενη μείωση διοικητικού φόρτου κατά μέσο όρο 1 δις ευρώ). Επιπλέον, οι ψηφιακοί φορολογικοί λογαριασμοί θα απλουστεύσουν τις διαδικασίες και για τις φορολογικές αρχές.

Δεύτερο νομοθετικό βήμα είναι η καθιέρωση ενός **οριστικού συστήματος ΦΠΑ**, ώστε να περιοριστούν οι δυνατότητες απάτης. Το «έλλειμμα ΦΠΑ»¹⁷⁴ υπολογίζεται

¹⁷² European Commission, "Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union", COM (2016) 615, 14-9-2016.

¹⁷³ COM 148 (2016).

¹⁷⁴ Η διαφορά μεταξύ των προβλεπόμενων εσόδων ΦΠΑ και του ΦΠΑ που πράγματι εισπράχθηκε από τις φορολογικές διοικήσεις των κρατών μελών.

σε 170 δις ευρώ, ενώ μόνον η διασυνοριακή απάτη ευθύνεται για την απώλεια εσόδων 50 δις ευρώ ετησίως¹⁷⁵. Σύμφωνα με τους νέους κανόνες, οι διασυνοριακές συναλλαγές θα εξακολουθούν να φορολογούνται βάσει των συντελεστών της χώρας προορισμού, αλλά ο τρόπος είσπραξης του φόρου θα αλλάξει με πιθανότερη εκδοχή οι παραδόσεις αγαθών μεταξύ επιχειρήσεων εντός της ΕΕ να φορολογούνται κατά τον ίδιο τρόπο με τις εγχώριες παραδόσεις.

Η προσπάθεια μείωσης των διοικητικών βαρών στην Ελλάδα

Η Ελλάδα συμμετέχει στο Πρόγραμμα Μείωσης Διοικητικών Βαρών της Ε.Ε. από το 2007. Είχε θέσει ως στόχο τη μείωση των διοικητικών βαρών κατά 25% μέχρι το 2013. Επιχειρησιακός βραχίονας για την επίτευξη του στόχου αυτού ήταν το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΕΠ- Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ).

Το 2008 διεξήχθη ένα πιλοτικό πρόγραμμα, με σκοπό να μετρηθεί το κόστος έναρξης μιας εταιρείας περιορισμένης ευθύνης (Ε.Π.Ε.). Ο διοικητικός φόρτος υπολογίστηκε σε 4,5 εκατομμύρια ευρώ. Η πρόταση απλοποίησης περιελάμβανε τη χρήση μιας πλατφόρμας τεχνολογιών πληροφορικής και τη λειτουργία υπηρεσίας μιας στάσης. Η μέτρηση αυτή οδήγησε στην ψήφιση του Ν. 3853/2010 (ΦΕΚ Α' 90) «Απλοποίηση διαδικασιών προσωπικών και κεφαλαιουχικών εταιρειών και άλλες διατάξεις»¹⁷⁶, ο οποίος, κατά τον ΟΟΣΑ, αποτελεί έναν από τους σταθμούς για την ανάπτυξη πολιτικών για την Καλή Νομοθέτηση στην Ελλάδα¹⁷⁷.

Ειδικότερη αναφορά σε δράσεις μείωσης του διοικητικού φόρτου γίνεται και στο Μνημόνιο Συνεργασίας που υπέγραψε η Ελλάδα με την Ε.Ε. και το Δ.Ν.Τ. (Ν. 3845/2010, ΦΕΚ Α' 65). Συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι μέχρι το τρίτο τρίμηνο του 2011 (με το επίπεδο του 2008 ως ορόσημο) «η Ελλάδα θα διασφαλίσει την πλήρη εφαρμογή της ατζέντας για την καλύτερη νομοθέτηση σχετικά με τη μείωση των

¹⁷⁵ Δελτίο Τύπου Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Η Επιτροπή εισηγείται μέτρα για τον εκσυγχρονισμό του ΦΠΑ στην ΕΕ, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1022_el.htm, [20/08/2017].

¹⁷⁶ Πλέον οι σχετικές διατάξεις του Ν. 3853/2010 (άρθρα 1-12) καταργήθηκαν με το νεότερο νόμο για την απλοποίηση διαδικασιών σύστασης επιχειρήσεων Ν. 4441/2016 (ΦΕΚ Α' 227).

¹⁷⁷ ΟΕCD (2011), ό.π., σελ. 103.

διοικητικών βαρών κατά 20% και θα καταθέσει σχετική έκθεση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή»¹⁷⁸.

Στα πλαίσια των δεσμεύσεων του Μνημονίου, η ελληνική κυβέρνηση συνεργάστηκε με τον ΟΟΣΑ τη διετία 2012-2014, προκειμένου να ποσοτικοποιηθούν τα διοικητικά βάρη που προκύπτουν σε 13 τομείς πολιτικής¹⁷⁹. Με τη χρήση της μεθόδου του Τυποποιημένου Μοντέλου Κόστους, προσαρμοσμένου στις ιδιαιτερότητες της ελληνικής πραγματικότητας, η Έκθεση του ΟΟΣΑ εντόπισε διοικητικά βάρη ύψους 3,28 δις ευρώ. Ποσοστό μεγαλύτερο του 75% των βαρών που μετρήθηκαν αφορούν 3 τομείς προτεραιότητας: ΦΠΑ, Εταιρικό Δίκαιο και Δημόσιες Συμβάσεις. Με συγκεκριμένες νομοθετικές πρωτοβουλίες, μεγάλο μέρος των διοικητικών βαρών που αναφέρονται στην Έκθεση μειώθηκε. Στα πλαίσια της Έκθεσης του ΟΟΣΑ, νομοθετικές και κανονιστικές πρωτοβουλίες μείωσης του διοικητικού φόρτου και της γραφειοκρατίας αναλαμβάνονται μέχρι και σήμερα.

¹⁷⁸ Ν. 3845/2010, Παράρτημα 3: Προϋποθέσεις διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

¹⁷⁹ ΟΟΣΑ (2014), *Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα*, http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Greece_administrative_burdens_overview_report_GR.pdf, [07/01/2017].

ΒΕΛΤΙΣΤΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ

1/ Πρόγραμμα SIMPLEX για την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας (www.simplex.pt):

Από το 2006 ξεκίνησε στην Πορτογαλία η εφαρμογή του προγράμματος Simplex, που στηριζόταν στην επίτευξη μικρών και πολλών (“quick wins”) στόχων απλούστευσης διαδικασιών κατ’ έτος (περίπου 200). Καταλύτης στην επιτυχία του προγράμματος ήταν η Κάρτα Πολίτη, στην οποία ενσωματώθηκαν πέντε άλλες κάρτες συναλλαγών με διάφορες κρατικές υπηρεσίες*.

*Πηγή: <http://www.vlioras.gr/Philologia/Composition/Grafeiokratia.htm> [05-09-2017]

2/ Κανόνας Ένας μέσα-Ένας Έξω (One in-One out) για τη μείωση του διοικητικού φόρτου και του όγκου της νομοθεσίας: Εφαρμόζεται από το 2010 στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Οι αρμόδιες αρχές, κατά την εισαγωγή νέας ρύθμισης, πρέπει να μετρήσουν το καθαρό κόστος συμμόρφωσης που επιφέρει η νέα ρύθμιση προς επιχειρήσεις. Αφού οι μετρήσεις πιστοποιηθούν ως έγκυρες και αξιόπιστες από την Ανεξάρτητη Αρχή Ρυθμιστικής Πολιτικής, οι εισηγητές της ρύθμισης πρέπει να εντοπίσουν μια ρύθμιση του αυτού καθαρού κόστους που θα αποσύρουν. Από 01-01-2013 αποσύρονται ρυθμίσεις διπλάσιου κόστους σε σχέση με το κόστος της ρύθμισης*.

*Πηγή: Σωτηρόπουλος Δ. και Χριστόπουλος Λ., ό.π., σελ. 97.

3/ Απλοποίηση διαδικασιών σύστασης προσωπικών και κεφαλαιουχικών εταιριών

Με το Ν. 4441/2016 θεσπίζεται η δυνατότητα δημιουργίας επιχείρησης εξ αποστάσεως, χωρίς παρεμβολή φυσικού προσώπου. Όλα τα έγγραφα που αποτελούν προϋπόθεση για τη σύσταση μιας εταιρίας (π.χ. καταστατικό, ανακοίνωση σύστασης) αποδίδονται ηλεκτρονικά, με βάση μιας πλήρως ηλεκτρονικοποιημένη διαδικασία υποβολής αίτησης και ελέγχου.

Ο χρόνος σύστασης μιας εταιρίας μειώνεται στον απολύτως αναγκαίο για τη συμπλήρωση των σχετικών πεδίων του πληροφοριακού συστήματος e-ΥΜΣ (ηλεκτρονική υπηρεσία μιας στάσης). Καταργείται η υποχρέωση προσκόμισης φορολογικής ενημερότητας. Κλειδάριθμος TAXISNET αποδίδεται κατά τη στιγμή της σύστασης. Το ίδιο ισχύει και για την εγγραφή στον ασφαλιστικό φορέα.

Εφόσον η σύσταση μιας εταιρίας πραγματοποιηθεί μέσω e-ΥΜΣ, μειώνεται το **οικονομικό κόστος σύστασης**. Συγκεκριμένα, το ενιαίο γραμματίο κόστους σύστασης επιχείρησης ορίζεται στο 30% του ποσού που ισχύει για την σύσταση ενώπιον φυσικής ΥΜΣ. Καταργείται και το παράβολο προελέγχου επωνυμίας.

*Πηγή: Ν. 4441/ 2016 (ΦΕΚ Α’ 227)

5.3.2. Διαβούλευση (CONSULTATION OF STAKEHOLDERS)

Γενικά

Σε θεσμικό επίπεδο, η δημόσια διαβούλευση είναι μια *αμφίδρομη επικοινωνία και κανονιστική διαδικασία ανάμεσα στους διαμορφωτές της πολιτικής (policy makers) και στα μέρη στα οποία αυτές οι πολιτικές αφορούν (stakeholders)*¹⁸⁰. Τελικό ζητούμενο θα πρέπει να είναι η δημιουργία *κάτι νέου και χρήσιμου* (π.χ. μια νέα αναπτυξιακή πολιτική) μέσω της συμμετοχής των ίδιων των ενδιαφερόμενων που έχουν και λόγο και ευθύνη να συνθέσουν τις πολλές και διαφορετικές οπτικές και επιθυμίες τους.

Με τη διαβούλευση διασφαλίζεται η νομιμοποίηση της ρύθμισης και αυξάνεται η εμπιστοσύνη των υποκειμένων της στην ορθότητα της σχεδιαζόμενης πολιτικής. Οι συνήθεις μέθοδοι διαβούλευσης είναι η διαβούλευση μέσω διαδικτύου, η διακίνηση απόψεων εγγράφως, η άμεση επικοινωνία ή ο συνδυασμός των παραπάνω.

Η διαβούλευση σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η Επιτροπή διαβουλεύεται με τα ενδιαφερόμενα μέρη καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου χάραξης των πολιτικών και εκπόνησης των νομοθετικών πράξεων, από τον αρχικό χάρτη πορείας έως το τελικό κείμενο της πρότασης της Επιτροπής. Η διαβούλευση νοείται ως μια διάδραση μεταξύ των οργάνων που είναι υπεύθυνα για τη νομοθεσία και των ενδιαφερόμενων μερών, που μπορεί να είναι φορείς της αγοράς, Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, ενδιαφερόμενοι συμβαλλόμενοι τρίτων χωρών, ακαδημαϊκοί και τεχνικοί εμπειρογνώμονες, αντιπρόσωποι των περιφερειακών και τοπικών αρχών και ιδιώτες.

Ειδικότερα, τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να **διατυπώνουν τις απόψεις τους** όσον αφορά τα εξής:

¹⁸⁰ Υπουργείο Εσωτερικών, *Οδηγός Δημοτικής Διαβούλευσης*, σελ. 7, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα https://www.eetaa.gr/kallikratis/odhgoi/odhgos_dhmotikhhs_diavoulefsis.pdf#page=7&zoom=auto,-97,773 [17/08/2017].

α- *Χάρτες πορείας και αρχικές εκτιμήσεις επιπτώσεων*. Με τα μέσα αυτά η Επιτροπή παρουσιάζει νέες ιδέες για νομοθετικές πράξεις και πολιτικές ή προβαίνει σε αξιολόγηση υφιστάμενων ήδη πολιτικών.

β- *Νομοθετικές προτάσεις και συνοδευτικές εκτιμήσεις επιπτώσεων*, μόλις εγκριθούν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και υποβληθούν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Κάθε πολίτης ή ενδιαφερόμενος έχει στη διάθεσή του οκτώ εβδομάδες για να υποβάλει σχόλια ή προτάσεις που θα τροφοδοτήσουν τη νομοθετική συζήτηση ενώπιον του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

γ- *Σχέδια κατ' εξουσιοδότηση ή εκτελεστικών πράξεων*. Για πρώτη φορά, τα σχέδια μέτρων που τροποποιούν ή συμπληρώνουν την ισχύουσα νομοθεσία, ή καθορίζουν κανόνες για ομοιόμορφη εφαρμογή της νομοθεσίας, δημοσιοποιούνται τέσσερις εβδομάδες πριν από την έγκρισή τους¹⁸¹.

Στο πλαίσιο του προγράμματος REFIT, συστάθηκε το 2015 η πλατφόρμα REFIT (**REFIT Platform**). Η θέσπιση του REFIT Platform για διαβούλευση της Επιτροπής με τα κράτη μέλη και τους κοινωνικούς εταίρους έχει προέλθει από τις αντίστοιχες πλατφόρμες του Ηνωμένου Βασιλείου και της Δανίας¹⁸². Πρόκειται για μια μόνιμη και χωρίς αποκλεισμούς πλατφόρμα διαλόγου μεταξύ των κρατών μελών και των ενδιαφερομένων, η οποία δομείται από δυο ομάδες εμπειρογνομόνων διαφόρων ειδικοτήτων που εξετάζουν τον αντίκτυπο της εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας στην πράξη. Οι ομάδες αυτές είναι:

-η ομάδα εκπροσώπων των κυβερνήσεων (the **“government group”**) – ένας εκπρόσωπος από κάθε χώρα της Ε.Ε.

-η ομάδα ενδιαφερόμενων μερών (the **“stakeholder group”**) - εκπρόσωποι των επιχειρήσεων, της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Περιφερειών και των κοινωνικών συνόλων.

«Η πλατφόρμα REFIT δημιουργήθηκε με σκοπό τη συλλογή και την αξιολόγηση των απόψεων αυτών των ομάδων, και στη συνέχεια τη μετατροπή τους σε ρεαλιστικές και υλοποιήσιμες προτάσεις προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή» (Φ. Τίμερμανς, Πρόεδρος της πλατφόρμας REFIT).

¹⁸¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_el, [07/07/2017].

¹⁸² Σωτηρόπουλος Δ. και Χριστόπουλος Λ., ό.π., σελ. 92.

Τα καθήκοντα του “REFIT Platform” περιλαμβάνουν: i) τη συλλογή και την αξιολόγηση προτάσεων των ενδιαφερόμενων μερών που λαμβάνονται μέσω των ηλεκτρονικών δελτίων (κυρίως του δελτίου «Βοηθήστε μας να μειώσουμε το φόρτο») για μείωση του κανονιστικού φόρτου που απορρέει από τη νομοθεσία της ΕΕ και ii) τη διατύπωση συστάσεων προς την Επιτροπή επί των προτάσεων αυτών¹⁸³.

Η Επιτροπή εκφράζει την άποψή της για όλες τις προτάσεις της πλατφόρμας και εξηγεί συστηματικά και δημόσια με ποιο τρόπο προτίθεται να δώσει συνέχεια σε αυτές. Μέσω των εκπροσώπων τους στην πλατφόρμα, τα κράτη μέλη θα καλούνται να πράττουν το ίδιο στις περιπτώσεις που οι προτάσεις αφορούν τη μεταφορά της ενωσιακής νομοθεσίας στο εθνικό δίκαιο και την εφαρμογή της^{184,185}.

Για την αποδοτικότητα της διαβούλευσης πρέπει να τηρούνται οι γενικές αρχές που διατυπώθηκαν στη Λευκή Βίβλο για τη διακυβέρνηση (διαφάνεια, συμμετοχή, λογοδοσία, αποτελεσματικότητα και συνοχή), καθώς και κάποιες ελάχιστες προδιαγραφές, ώστε να προσδιορίζεται το περιβάλλον εντός του οποίου πραγματοποιείται η διαβούλευση¹⁸⁶.

Η ελληνική εμπειρία

Με το Ν. 2232/1994 (ΦΕΚ 140 Α΄) συστήθηκε η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) σε μια πρώτη προσπάθεια καθιέρωσης της διαβούλευσης στη χώρα μας. Έργο της ΟΚΕ είναι η διατύπωση αιτιολογημένης γνώμης επί νομοσχεδίων ή προτάσεων νόμων που υποβάλλονται σε αυτήν. Μπορεί επίσης να εκφράζει γνώμες με δική της πρωτοβουλία επί θεμάτων μείζονος σημασίας.

¹⁸³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/role-structure-and-working-methods-refit-platform_el, [24/06/2017].

¹⁸⁴ <http://www.epixeiro.gr/article/6402>, [24/06/2017]

¹⁸⁵ Για τις υποδείξεις που δεν εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της πλατφόρμας REFIT (σχέδια νόμων για τα οποία ακολουθείται ήδη η νομοθετική διαδικασία, νομοθετικές πράξεις που τέθηκαν σε εφαρμογή τα δυο τελευταία χρόνια και προγραμματισμένες ή εν εξελίξει διαβουλεύσεις με τους κοινωνικούς εταίρους) παρέχονται διευκρινήσεις από την υπηρεσία Europe Direct, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_el. [07/07/2017].

¹⁸⁶ Βλ. αναλυτικά, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου- Γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών από την Επιτροπή, COM (2002), 704.

Το 2010, με την τροποποίηση της παρ. 3 του άρθρου 85 του Κανονισμού της Βουλής, θεσμοθετήθηκε η υποχρέωση να συνοδεύεται κάθε σχέδιο νόμου από έκθεση διαβούλευσης πριν την κατάθεσή του στη Βουλή και, επομένως, η χρήση του συγκεκριμένου εργαλείου και η συμμετοχή στη διαδικασία διαβούλευσης έγιναν υποχρεωτικές. Παράλληλα, δημιουργήθηκε ο δικτυακός τόπος www.opengov.gr, με σκοπό τη διενέργεια ψηφιακών διαβουλεύσεων για τα σχέδια νόμων. Υπόχρεος για την κίνηση της διαδικασίας διαβούλευσης είναι ο έχων τη νομοθετική πρωτοβουλία Υπουργός.

Τα παραπάνω προβλέπονται και στο άρθρο 6 του Ν. 4048/2012, όπου περαιτέρω ορίζονται δυο φάσεις διαβούλευσης, η πρώτη διάρκειας δυο εβδομάδων με ενημερωτικό περιεχόμενο και δυνατότητα σχολιασμού της σχεδιαζόμενης ρύθμισης και η δεύτερη διάρκειας τριών εβδομάδων με δυνατότητα κατ' άρθρον σχολιασμού του προσχεδίου του νομοσχεδίου που αναρτάται στο διαδίκτυο. Στην περίπτωση κατά την οποία υπάρχει έτοιμο σχέδιο διατάξεων, η πρώτη φάση παραλείπεται και η δεύτερη φάση επιμηκύνεται κατά μία εβδομάδα. Η διαβούλευση μπορεί να διακοπεί, καθώς και να συντμηθεί ή να επιμηκυνθεί ο χρόνος της, με πρωτοβουλία του οικείου Υπουργού για επαρκώς τεκμηριωμένους λόγους, οι οποίοι αναφέρονται στην έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που συνοδεύει τη ρύθμιση.

Στην πράξη, στη διαβούλευση για τη σύνταξη νομοσχεδίων μετέχουν υπηρεσιακοί παράγοντες και σύμβουλοι υπουργών, η ΟΚΕ και άτυποι εκπρόσωποι συλλογικών φορέων. Η ηλεκτρονική διαβούλευση επί των διαμορφωμένων νομοσχεδίων τηρείται, αλλά ο χρόνος που παραμένουν αναρτημένα τα νομοσχέδια είναι περιορισμένος, με χαρακτηριστικότερη περίπτωση το νομοσχέδιο για την Κοινωνική Ασφάλιση, το οποίο, με απόφαση του αρμόδιου υπουργού, ήταν διαθέσιμο για διαβούλευση στο δικτυακό τόπο του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων το διάστημα από 14.00 της 19^{ης} Απριλίου 2016 έως 9.00 της 21^{ης} Απριλίου 2016, δηλαδή λιγότερο από 48 ώρες¹⁸⁷.

Το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του οικείου Υπουργείου συντάσσει την έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που κατατίθεται και παρουσιάζει ομαδοποιημένα τα σχόλια και τις προτάσεις όσων έλαβαν μέρος στη διαβούλευση, τεκμηριώνοντας αν ενσωματώθηκαν ή όχι στις τελικές διατάξεις. Η έκθεση δημοσιοποιείται με τον τρόπο που ορίζεται στο άρθρο 6 του Ν. 4048/2012.

¹⁸⁷ Σωτηρόπουλος Δ. και Χριστόπουλος Λ., ό.π., σελ. 127.

ΒΕΛΤΙΣΤΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ*

α- Πλατφόρμα e-Democracia - Βραζιλία: οι χρήστες μπορούν να προτείνουν νομοθετήματα και να λένε τη γνώμη τους για διατάξεις νομοσχεδίων. Μπορούν, επίσης, να συμμετέχουν στη διατύπωσή τους.

β- OpenGovFoundation – ΗΠΑ: προβλέπεται η ένταξη των πολιτών στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία μέσω ενός open-source λογισμικού.

* Υπό την προϋπόθεση της ορθολογικής διαχείρισης του όγκου των αντικρουόμενων, αόριστων ή ανεδαφικών προτάσεων που διατυπώνονται.

5.3.3. Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (REGULATORY IMPACT ANALYSIS-RIA)

Πρόκειται για ένα ολοκληρωμένο εργαλείο αξιολόγησης των συνεπειών που μπορεί να έχει ένας νόμος ή μια κανονιστική πράξη στον τομέα πολιτικής που πρόκειται να εφαρμοστεί¹⁸⁸. Συνίσταται στην εισαγωγή μιας αναλυτικής και βασισμένης σε στοιχεία προσέγγισης στο σχεδιασμό πολιτικής και στη διαμόρφωση πολιτικών αποφάσεων. Στις περισσότερες χώρες, η Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων αποτελεί το βασικό συνοδευτικό κείμενο, όπου καταγράφονται τόσο η τεκμηρίωση της αναγκαιότητας για ρύθμιση, όσο και οι πιθανές οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις της ρύθμισης εφόσον επιλεγεί ως παρέμβαση¹⁸⁹.

Η ροή των εργασιών που ακολουθείται ως προς την αξιολόγηση της καταλληλότητας μιας νομοθετικής πρότασης περιλαμβάνει διάφορα στάδια¹⁹⁰:

Στάδιο 1^ο: Προσδιορισμός του ζητήματος δημόσιας πολιτικής που χρήζει αντιμετώπισης. Διαπίστωση της αναγκαιότητας της κυβερνητικής παρέμβασης και των στόχων πολιτικής για την επίλυσή του.

Στάδιο 2^ο: Διερεύνηση των εναλλακτικών πολιτικών προσεγγίσεων (περιλαμβανομένης και της μη ρύθμισης) και αρχική εκτίμηση του κόστους και των ωφελειών που συνοδεύουν την κάθε επιλογή.

Στάδιο 3^ο: Διατύπωση απόψεων των ενδιαφερομένων μερών (διαβούλευση), ώστε να είναι δυνατή η επαλήθευση των εκτιμήσεων ως προς το αναμενόμενο όφελος από τη ρύθμιση.

Στάδιο 4^ο: Διαμόρφωση της τελικής νομοθετικής πρότασης, αφού ληφθούν υπόψη τα αποτελέσματα της διαβούλευσης, η ανάλυση των επιπτώσεων της προκρινόμενης επιλογής και ο μετριασμός του αντίκτυπου, δηλαδή η ελαχιστοποίηση των δυσμενών

¹⁸⁸ Προπομπός της RIA είναι η μέθοδος αξιολόγησης της Ανάλυσης Κόστους-Οφέλους (Cost- Benefit Analysis –CBA), που επιτρέπει την ποσοτικοποίηση με αντικειμενικά κριτήρια των ωφελειών και των μειονεκτημάτων κάθε πλευράς της σχεδιαζόμενης πολιτικής. Η μέθοδος χρησιμοποιήθηκε στις Η.Π.Α., επικρίθηκε όμως λόγω της απόλυτης εστίασής της σε ζητήματα οικονομικής αποτελεσματικότητας με αντίστοιχη υποβάθμιση των υπόλοιπων παραμέτρων.

¹⁸⁹ http://www.dianeosis.org/2016/07/polynomia_ga/ [28/08/2017].

¹⁹⁰ Προεδρία Κυπριακής Δημοκρατίας, *Οδηγός Ανάλυσης Αντίκτυπου (AA)*, σελ. 8-10, διαθέσιμο στο http://www.reform.gov.cy/assets/mainmenu/37/editor/_2016.pdf [28/08/2017].

συνεπειών της ρύθμισης στην οικονομία, την κοινωνία, τη διοίκηση και το περιβάλλον.

Η RIA περιλαμβάνει τη συλλογή δεδομένων από διάφορες πηγές που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ως πηγές πληροφόρησης, όπως μελέτες, στατιστικές, ερευνητικά αποτελέσματα, προηγούμενες εκθέσεις αξιολόγησης, αναλύσεις κόστους-οφέλους. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η επιλογή των ομάδων-στόχου της νομοθετικής ρύθμισης και η ορθή αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της δημόσιας διαβούλευσης. Τέλος, για την ανάλυση των συνεπειών της ρύθμισης θα πρέπει να αναζητείται το *πιο οικονομικά αποδοτικό μέσο για τη συλλογή και ανάλυση των πληροφοριών που απαιτούνται*¹⁹¹.

Τα επίπεδα ανάλυσης θα μπορούσαν να κατηγοριοποιηθούν ως εξής:

Επίπεδο 1: Προσδιορισμός των κύριων ομάδων που εκτιμάται ότι θα επηρεαστούν από την πρόταση (π.χ. επιχειρήσεις, νοικοκυριά, δημόσιος τομέας),

Επίπεδο 2: Πλήρης περιγραφή των επιπτώσεων (θετικών και αρνητικών), του μεγέθους και της έντασής τους για κάθε ομάδα (ποιοτική ανάλυση),

Επίπεδο 3: Ποσοτικοποίηση της επίδρασης (π.χ. αριθμός των επιχειρήσεων ή των νοικοκυριών που επηρεάζονται, διοικητικός φόρτος κλπ.),

Επίπεδο 4: Αποτίμηση σε χρηματικούς όρους όλων των κατηγοριών κόστους και οφέλους. Εκτίμηση των διακινδυνεύσεων, η οποία περιλαμβάνει τον προσδιορισμό των συνθηκών εκείνων που θα μπορούσαν να επιτρέψουν την εκδήλωση του κινδύνου, καθώς και εκείνων που θα μπορούσαν να μετριάσουν την ένταση ή τη συχνότητα, με τις οποίες ο κίνδυνος μπορεί να εκδηλωθεί. Έτσι, αξιολογείται εάν ο συγκεκριμένος κίνδυνος είναι αποδεκτός ή μη αποδεκτός. Σε περίπτωση μάλιστα που η διαβούλευση είναι επαρκής, μπορεί να προσδιοριστεί εάν ο κίνδυνος είναι κοινωνικά αποδεκτός, καθώς και αν το κοινωνικό σύνολο αναλαμβάνει το κόστος για τον περιορισμό των διακινδυνεύσεων¹⁹².

Το εργαλείο της ανάλυσης συνεπειών επιπτώσεων παρέχει αποτελεσματική βοήθεια στη διαμόρφωση αποφάσεων πολιτικής, δεδομένου ότι λαμβάνονται υπόψη όλες οι παράμετροι της σχεδιαζόμενης πολιτικής και όλες οι πιθανές επιπτώσεις που αυτή μπορεί να έχει. Ειδικότερα:

¹⁹¹ Ο.π., σελ. 16-17.

¹⁹² Αναλυτικότερα για την εκτίμηση κόστους/οφέλους και τον προσδιορισμό της διακινδύνευσης, βλ. Καρκατσούλης Π. – Στεφοπούλου Έ., ό.π., σελ. 59- 61.

- όσον αφορά τις οικονομικές συνέπειες, εξετάζεται ο αντίκτυπος που κάθε ρύθμιση μπορεί να έχει στην ανταγωνιστικότητα, στο εμπόριο, στις επενδύσεις, στο επιχειρηματικό κόστος (άμεσο κόστος και κόστος συμμόρφωσης), στους καταναλωτές, στους λοιπούς —πλην του ρυθμιζόμενου- κλάδους της οικονομίας,
- όσον αφορά τις κοινωνικές συνέπειες, αναλύονται τα αποτελέσματα που κάθε ρύθμιση μπορεί να έχει στην απασχόληση, στην εργασία και στα λοιπά κοινωνικά δικαιώματα, στη δημόσια υγεία και ασφάλεια,
- όσον αφορά τις περιβαλλοντικές συνέπειες, εξετάζονται οι συνέπειες που κάθε ρύθμιση μπορεί να έχει στη βιώσιμη ανάπτυξη και στην ποιότητα του περιβάλλοντος¹⁹³.

Κατά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η διαδικασία για την εκτίμηση του αντίκτυπου *μετρά όλα τα κόστη και τα οφέλη των διαθέσιμων εργαλείων πολιτικής* και, παρά το γεγονός ότι η μεθοδολογία εκτίμησης αντίκτυπου και μείωσης του διοικητικού φόρτου είναι κοινή, η διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι η τελευταία *αποβλέπει στη συνολική εκ των υστέρων μέτρηση της νομοθεσίας σε ένα τομέα πολιτικής για όλα τα επίπεδα νομοθεσίας και, στη συνέχεια, στον καθορισμό των στόχων μείωσης*¹⁹⁴.

Η διοργανική συμφωνία του 2016 αναγνωρίζει τη θετική συμβολή των εκτιμήσεων επιπτώσεων στη βελτίωση της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων πραγματοποιούνται για πρωτοβουλίες της Επιτροπής που αναμένεται να έχουν σημαντικές οικονομικές, κοινωνικές ή περιβαλλοντικές συνέπειες. Οι πρωτοβουλίες αυτές μπορεί να είναι:

- νομοθετικές προτάσεις,
- εκτελεστικές πράξεις και κατ' εξουσιοδότηση πράξεις,
- μη νομοθετικές πρωτοβουλίες (πχ. προγράμματα χρηματοδότησης).

Τα πορίσματα της διαδικασίας εκτίμησης επιπτώσεων συνοψίζονται στην έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων, που υποβάλλεται σε ανεξάρτητη αρχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, την Επιτροπή Ρυθμιστικού Ελέγχου (Regulatory Scrutiny Board), η οποία πρέπει να γνωμοδοτήσει θετικά, προκειμένου μια πρωτοβουλία, συνοδευόμενη από

¹⁹³ Βαρειά Μ., ό.π., σελ. 286-287.

¹⁹⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Πρόγραμμα δράσης για τη μείωση του διοικητικού φόρτου στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, COM (2007), 23 final.

εκτίμηση επιπτώσεων, να υποβληθεί από την Επιτροπή προς έγκριση. Η γνώμη της Επιτροπής Ρυθμιστικού Ελέγχου συνοδεύει το σχέδιο της πρωτοβουλίας μαζί με την εκτίμηση επιπτώσεων καθ' όλη τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁹⁵.

Η Έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων πρέπει να περιλαμβάνει:

- τον περιβαλλοντικό, κοινωνικό και οικονομικό αντίκτυπο που έχει η σχεδιαζόμενη πρωτοβουλία και κυρίως τον αντίκτυπο αυτής στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις και στον ανταγωνισμό,
- ποιους επηρεάζει η πρωτοβουλία και με ποιόν τρόπο,
- τη στρατηγική που επιλέχτηκε για τη διαβούλευση και τα επιτευχθέντα αποτελέσματα¹⁹⁶.

Η Έκθεση δημοσιεύεται μαζί με τις πράξεις της Επιτροπής και αποστέλλεται στους συννομοθέτες, οι οποίοι λαμβάνουν πλήρως υπόψη τις εκτιμήσεις επιπτώσεων κατά τη λήψη απόφασης για την έκδοση ή μη της νομοθετικής πράξης και μπορούν να διενεργούν ίδιες εκτιμήσεις επιπτώσεων για ουσιαστικές τροποποιήσεις κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας.

Η ρύθμιση του Ν. 4048/2012 δεν αποκλίνει από τα ευρωπαϊκά πρότυπα¹⁹⁷ - με εξαίρεση την περιορισμένη διερεύνηση των συνεπειών της ρύθμισης στην περιβαλλοντική ανάπτυξη των νησιών- και όχι στο περιβάλλον γενικότερα. Η «Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων» αποτελεί συνοδευτικό έγγραφο κάθε σχεδίου νόμου¹⁹⁸, επαναλαμβάνονται όμως συνήθως σε αυτήν τα γραφόμενα στην αιτιολογική έκθεση (επίσης συνοδευτικό έγγραφο των νομοσχεδίων), που συχνά επαναλαμβάνει, χωρίς απαραίτητα να αιτιολογεί, τις διατάξεις του υπό ψήφιση νομοσχεδίου¹⁹⁹.

¹⁹⁵ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_el [28/08/2017].

¹⁹⁶ https://ec.europa.eu/info/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_el [28/08/2017].

¹⁹⁷ Άρθρα 7 παρ. 1.

¹⁹⁸ Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Γραφείο Καλής Νομοθέτησης,, Εγχειρίδιο Οδηγιών, ό.π. http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/odigos_symplirosis_ypodeigmatos_2009.pdf [29/08/2017].

¹⁹⁹ Σωτηρόπουλος Δ. και Χριστόπουλος Λ., ό.π., σελ. 112.

5.3.4. Αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής

Η Ευρωπαϊκή Ένωση προγραμματίζει -έως και πέντε χρόνια πριν- την αξιολόγηση νομοθετικών πράξεων, πολιτικών και προγραμμάτων δαπανών, ώστε να διαμορφώνει σαφή κρίση για τις επιδόσεις των δράσεων της Ένωσης. Η αξιολόγηση πολλών συναφών δράσεων αποδίδεται με τον όρο «έλεγχος καταλληλότητας». Αξιολόγηση και έλεγχοι καταλληλότητας προσφέρουν στην Επιτροπή την αναγκαία πληροφόρηση για να εκτιμήσει εάν επιτεύχθηκαν ή με ποιους τρόπους μπορεί να επιτευχθούν στο μέλλον οι στόχοι πολιτικής. Η αξιολόγηση προσπαθεί να απαντήσει σε ερωτήματα, όπως:

- η δράση της Ένωσης πέτυχε τους στόχους της; (αποτελεσματικότητα),
- ποιο είναι το κόστος και ποια τα οφέλη; (απόδοση),
- ανταποκρίνεται η αναληφθείσα δράση στις ανάγκες των ενδιαφερόμενων μερών; (συνάφεια),
- με ποιο τρόπο συμπληρώνει άλλες δράσεις; (συνοχή),
- ποια είναι τα οφέλη από τη δράση σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης; (προστιθέμενη αξία για την Ε.Ε.)

Οι επιχειρήσεις και οι πολίτες μπορούν να υποβάλουν παρατηρήσεις σχετικά με τα σχέδια για επικείμενες αξιολογήσεις και ελέγχους καταλληλότητας και να συμμετάσχουν σε δημόσιες διαβουλεύσεις όσον αφορά τις τρέχουσες αξιολογήσεις. Η διαβούλευση διαρκεί τουλάχιστον δώδεκα εβδομάδες²⁰⁰.

Ο Ν. 4048/2012 προβλέπει ότι εντός πενταετίας από τη θέση του νόμου σε ισχύ, αξιολογείται η ρύθμιση με βάση τα δεδομένα που ανακύπτουν από την εφαρμογή της (κόστος, παρεπόμενες συνέπειες, όφελος και γενικά τα θετικά αποτελέσματα που προήλθαν από την εφαρμογή της ρύθμισης, καθώς και τα πορίσματα της νομολογίας)²⁰¹. Η αξιολόγηση διενεργείται από το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του οικείου Υπουργείου και μαζί με την πρόταση νέας ρύθμισης και έκθεση ανάλυσης επιπτώσεων των νέων διατάξεων υποβάλλονται προς εκτίμηση και διατύπωση παρατηρήσεων στο Γραφείο Καλής Νομοθέτησης. Παρά τη χρησιμότητά του, δεν έχει γίνει χρήση του μέσου αυτού στην Ελλάδα.

²⁰⁰ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_el [29/08/2017].

²⁰¹ Άρθρο 9.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η πολιτική της Καλής Νομοθέτησης σκοπεί στη δημιουργία ενός υψηλής ποιότητας ρυθμιστικού περιβάλλοντος που μέσω της διαφάνειας και της συμμετοχής προσφέρει αποτελεσματικές λύσεις στις αποτυχίες των αγορών, ενθαρρύνει την επιχειρηματικότητα και τον υγιή ανταγωνισμό, παρέχει κίνητρα στις επενδύσεις. Ανοιχτές και καλά ρυθμισμένες αγορές παράγουν πλούτο που διαχέεται στην κοινωνία, διασφαλίζοντας βιώσιμη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη²⁰².

Σύμφωνα με το δίκαιο της πράξης, η επιτυχία ενός νόμου κρίνεται από το αν εφαρμόζεται και πώς εφαρμόζεται. Οι επιδόσεις της Ελλάδας σε επίπεδο απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών και ενίσχυσης της διαφάνειας και της λογοδοσίας είναι αξιοσημείωτες. Ενδεικτικά:

- α) η ηλεκτρονική πλατφόρμα «open.gov» για την υποστήριξη της διαβούλευσης και της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων,
- β) ο ιστότοπος «ΔΙΑΥΓΕΙΑ», όπου αναρτώνται οι διοικητικές πράξεις και αποφάσεις, ενισχύει τη λογοδοσία,
- γ) η χρήση απλών φωτοαντιγράφων στις συναλλαγές με τις δημόσιες υπηρεσίες που αντικαθιστά την υποχρέωση υποβολής γνησίων ή επικυρωμένων αντιγράφων ως πρακτική απλούστευσης, που στοχεύει στην εξοικονόμηση χρήματος και χρόνου,
- δ) η αντικατάσταση του συστήματος αδειοδότησης από ένα σύστημα ηλεκτρονικής γνωστοποίησης και υποβολής υπεύθυνης δήλωσης ότι τηρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις έναρξης λειτουργίας μιας επιχείρησης,
- ε) η ίδρυση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.) και η ηλεκτρονική διασύνδεσή τους με τις βάσεις δεδομένων του δημοσίου,
- στ) η ψηφιοποίηση των φορολογικών και τελωνειακών διοικητικών υπηρεσιών.

²⁰² Οι λοιποί παράγοντες που κατατείνουν στην επίτευξη του στόχου της οικονομικής ανάπτυξης είναι, σύμφωνα με το σύνολο σχεδόν των οικονομολόγων και των πολιτικών επιστημόνων, η προστασία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας και των περιουσιακών δικαιωμάτων, η ταχεία εφαρμογή των συμβάσεων, η αποτελεσματική λειτουργία της δικαιοσύνης, το χαμηλό επίπεδο διαφθοράς που λειτουργούν μέσα σε ένα πλαίσιο κράτους δικαίου και τάξης.

[Χατζής Α., *Οι θεσμικές προϋποθέσεις για την οικονομική ανάπτυξη – 12 ερωτήματα με αναφορά στην Ελλάδα*, σελ. 67- 69, <http://www.slideshare.net/aristidesnhatzis/12-53663237> [07/09/2017].

Αντίθετα, ο νόμος έμεινε ανενεργός ως προς το ζήτημα του περιορισμού του ρυθμιστικού όγκου και της κακονομίας.

Οι νομικές ρυθμίσεις θα εξακολουθούν να αποτελούν ένα σημαντικό εργαλείο για την εξυπηρέτηση δημόσιων και ιδιωτικών συμφερόντων. Παράλληλα, όμως, οι κανονισμοί μπορούν να μετατραπούν σε εμπόδια της κοινωνικής και οικονομικής ευημερίας, στην οποία στοχεύουν. *«Παίρνουμε τους κανόνες που καθορίζουν την ασφάλεια και τον τρόπο της ζωής μας κάθε μέρα ως δεδομένο. Αλλά, οι κανόνες αυτοί μπορούν να γίνουν υπερβολικά επαχθείς για να ξεκινήσει μια νέα επιχείρηση, το εμπόριο στο εξωτερικό ή για να αποκτήσετε ένα νέο διαβατήριο. Ακόμη χειρότερα, μπορεί να καταστούν αναποτελεσματικοί όσον αφορά την επίτευξη των στόχων τους και να αδυνατούν να μας προστατεύσουν. Και τότε, χάνουμε την εμπιστοσύνη στους θεσμούς μας»*²⁰³. Στο σημείο αυτό, εκδηλώνεται και ο πιο σημαντικός κίνδυνος για το Δίκαιο: η απροθυμία των κοινωνιών για εσωτερικοποίηση των κανόνων του και η συνακόλουθη τάση αποφυγής των περιορισμών που θέτει.

²⁰³ OECD (2010), *Better Regulation in Europe*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45079126.pdf> [πρόσβαση 07/09/2017].

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ ΠΗΓΕΣ

1. Αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Ελλάδα (2013), «Οδηγός Το Ελληνικό Κοινοβούλιο και η Ευρωπαϊκή Ένωση», διαθέσιμο στο http://europedirect.acci.gr/wp-content/uploads/2014/07/2014_odigos_ee.pdf, τελευταία πρόσβαση 05/07/2017
2. Αντωνόπουλος Αντ. (1995), Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή
3. Βαρειά Μ. (2013), Ο εξορθολογισμός της νομοθετικής διαδικασίας μέσω της Διαβούλευσης και οι Αρχές Καλής Νομοθέτησης στην Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, Τεύχος 19^ο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη
4. Βουλή των Ελλήνων- Β' Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», διαθέσιμο στο http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20120403_n4048_1_3_ekthesi_diefthinsis_epistimonikon_melaton.pdf, τελευταία πρόσβαση 01/09/2017
5. Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, Γραφείο Καλής Νομοθέτησης,, «Εγχειρίδιο Οδηγιών Συμπλήρωσης Υποδείγματος (2007), Κανονιστική Μεταρρύθμιση- Έκθεση Αξιολόγησης- Συνεπειών Ρύθμισης- Οδηγός Συμπλήρωσης», διαθέσιμο στο http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egheiridio_odigion_symblirosis_ypodeigmatos.pdf, τελευταία πρόσβαση 29/08/2017
6. Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης- Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων (2013), «Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα- Εγχειρίδιο Εναρμόνισης», διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2013/10/versionB.pdf> τελευταία πρόσβαση 22/02/2017
7. Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης –Γραφείο Συντονισμού Θεσμικών, Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων (Αριθ. Πρωτ. 880 της 03-06-2016), «Εγκύκλιος Μεταφοράς Οδηγιών», διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://www.ggk.gov.gr/?page_id=45 τελευταία πρόσβαση 22/02/2017

8. Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, «Πίνακας Ενσωματωμένων Οδηγιών και Αποφάσεων Πλαίσιο, Ιούλιος 2010 έως σήμερα», διαθέσιμο στην ιστοσελίδα
9. <http://www.ggk.gov.gr/?p=3265>, τελευταία πρόσβαση 04/09/2017
10. διαΝΕΟσις, «Q& A: 18 Απαντήσεις για την Πολυνομία και την Κακονομία», διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://www.dianeosis.org/2016/07/polynomia_ga/, τελευταία πρόσβαση 28/08/2017
11. Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ), Συλλογή 1954-1964, Case 6/64, COSTA κατά ENEL (15-07-1964)
12. Διοργανική Συμφωνία (2003) για τη Βελτίωση της νομοθεσίας, διαθέσιμο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3A110116>, τελευταία πρόσβαση 06/02/2017
13. Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Βιβλιοθήκη Εκπαιδευτικού Υλικού, «Μείωση Γραφειοκρατικών Βαρών και Διοικητικών Επιβαρύνσεων», διαθέσιμο σε <http://resources.ekdd.gr/gnosis/index.php/2012-09-20-11-36-31/7-30/85-watch>, τελευταία πρόσβαση 06/01/2017
14. Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση 2008-2010
15. Καραγιωργας Δ. (1979), Δημόσια Οικονομική 1- Οι οικονομικές λειτουργίες του Κράτους, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
16. Καραχάλιος Γ. (2011), «Κανονιστική Μεταρρύθμιση στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Καλή Νομοθέτηση», διπλωματική διατριβή στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, επιβλέπων καθηγητής Παγουλάτος Γ., Αθήνα
17. Καρκατσούλης Π. (2011), Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα
18. Καρκατσούλης Π.- Πλυμάκης Ι. και Στεφοπούλου Έ., «Η ανάλυση των κανονιστικών επιπτώσεων του ρυθμιστικού πλαισίου για τις ΣΔΙΤ», 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων- Σύγχρονες τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών (2009), επιμέλεια Μακρυδημήτρης Α.- Μαρούδας Λ., Προβίτα Μ.-Ηλ., εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη
19. Καρκατσούλης Π.- Στεφοπούλου Έφ., «Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων στην καλύτερη νομοθέτηση: ένα ηλεκτρονικό παράδειγμα»,

- Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης (2006), Τεύχος 12^ο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη
20. Κατρούγκαλος Γ., «Ο διοικούμενος: πολίτης ή πελάτης: Δημόσιες αξίες και μορφές διοικητικής δραστηριότητας», 3^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα- Αποτελεσματικότητα- Νομιμοποίηση (2011), επιμέλεια Μακρυδημήτρης Α.- Σαματάς Μ. – Μαρούδας Λ. - Προβίτα Μ.-Ηλ., εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη Σύγχρονες τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών (2009), επιμέλεια Μακρυδημήτρης Α.- Μαρούδας Λ., Προβίτα Μ.-Ηλ., εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη
 21. Κορομηλάς Ηλ. (2010), «Γραφείο Καλής Νομοθέτησης», διαθέσιμο στο http://www.ggk.gov.gr/?page_id=120&print=1, τελευταία πρόσβαση 08/06/2017
 22. Κυπριακή Δημοκρατία- Προεδρία, «Οδηγός Ανάλυσης Αντίκτυπου (ΑΑ)», διαθέσιμο http://www.reform.gov.cy/assets/mainmenu/37/editor/_2016.pdf, τελευταία πρόσβαση 28/08/2017
 23. Λυμούρης Ν., «Το ζήτημα της «Καλύτερης Νομοθέτησης»: Το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής», 3^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα- Αποτελεσματικότητα- Νομιμοποίηση (2011), επιμέλεια Μακρυδημήτρης Α.- Σαματάς Μ. – Μαρούδας Λ. - Προβίτα Μ.-Ηλ., εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη
 24. Λούπασης Μ. – Μάρα Φ. – Φατσής Σ. (2012-2013), «Τρόποι υπολογισμού Κόστους γραφειοκρατίας- Το μοντέλο Standard Cost Model», εργασία στο Πανεπιστήμιο Πειραιά, καθηγητής Σ. Θεοδωρόπουλος.
 25. Μάνεσης Αρ. (1982), Δίκαιο Σύνταγμα Πολιτική, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη
 26. Μιχαλόπουλος Ν. (2007), Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή των Αποτελεσμάτων, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
 27. Μπακάλη Ελ. –Μπούας Κ., «Η ποιότητα του Ρυθμιστικού Περιβάλλοντος: Η ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων –Μελέτη περίπτωσης: «Ex post ΑΚΕ στον τομέα δημόσιων προμηθειών υγείας- Ν. 3580/ 2007», 3^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων- Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα- Αποτελεσματικότητα- Νομιμοποίηση (2011), επιμέλεια Μακρυδημήτρης Α.-

- Σαματάς Μ. – Μαρούδας Λ. - Προβίτα Μ.-Ηλ., εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη
28. Ναλμπαντίδου Σ.- Χατζής Αρ., «Από την οικονομική ανάλυση του δικαίου στην κανονιστική μεταρρύθμιση», 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων-Σύγχρονες τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών (2009), επιμέλεια Μακρυδημήτρης Α.- Μαρούδας Λ., Προβίτα Μ.-Ηλ., εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη
29. Πλυμάκης Σ., «Η ρύθμιση της συμμετοχής των ιδιωτών στην Ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση: Μεταξύ συγκεντρωτισμού και τοπικότητας», Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, Τεύχος 19 (2013), εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη
30. Σκιαδάς Δ.. (2017), Ρυθμιστική Διακυβέρνηση- Θεωρία και Εμπειρία στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδόσεις Πανεπιστημίου Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη
31. Σκουρής Β., «Ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, Επιμόρφωση και Εκπαίδευση στη σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση», Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου Ε.Κ.Δ.Δ.Α., Αθήνα 21-22 Ιανουαρίου 2008, Εθνικό Τυπογραφείο
32. Στρατή- Βάντζου Α., «Η συμβολή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη σύγχρονη διοικητική μεταρρύθμιση, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τχ. 20 (2014), εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη
33. Στεφάνου Κ. (2015), Το νομικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα: εκδόσεις: Νομική Βιβλιοθήκη
34. ΣΥΜΠΟΣΙΟ, «Ποια Ελλάδα», διαθέσιμο στο http://symposio-poiaellada.auth.gr/sites/default/files/sections/%CE%95%CE%B9%CF%83%CE%AE%CE%B3%CE%B7%CF%83%CE%B7_2.pdf, τελευταία πρόσβαση 06/07/2017
35. Σωτηρόπουλος Δ.. και Χριστόπουλος Λ. (7/2016), «Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα», διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/07/polynomia_new_final.pdf, τελευταία πρόσβαση 17/04/2017

36. Τσάτσος Δ. (1982), Συνταγματικό Δίκαιο –Επιτομή Ι,α ,(3^η έκδοση) έκδοση Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
37. Τσάτσος Δ. (1993)., Συνταγματικό Δίκαιο- Τόμος Β', Οργάνωση και Λειτουργίας της Πολιτείας, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή
38. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, «Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων (Γενικό Υπόδειγμα- Έκδοση 2009), Τίτλος προτεινόμενου σχεδίου νόμου: Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»
39. Υπουργείο Εσωτερικών, «Οδηγός Δημοτικής Διαβούλευσης», διαθέσιμο https://www.eetaa.gr/kallikratis/odhgoi/odhgos_dhmotikhs_diavoulefsis.pdf#page=7&zoom=auto,-97,773, τελευταία πρόσβαση 17/08/2017
40. Φλογαίτης Σ., Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διοικητική μεταρρύθμιση στον 21^ο αιώνα, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 1/2006, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη
41. Χατζής Αρ. (2011β), «Πολιτική Χωρίς Ρομαντισμό: Διανεμητικές Συσπειρώσεις και Προσοδοθηρία» στον Τιμητικό Τόμο για τον Καθηγητή Πέτρο Ι. Παραρά, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
42. Χατζής Αρ. (2013), «Δημόσιο Δίκαιο και Οικονομικά, Ορολογία Οικονομικής Ανάλυσης του Δικαίου», Αθήνα, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <http://www.slideshare.net/aristidesnhatzis/ss-44858249>, τελευταία πρόσβαση 11/11/2016
43. Χατζής Αρ., «Οι θεσμικές προϋποθέσεις για την οικονομική ανάπτυξη – 12 ερωτήματα με αναφορά στην Ελλάδα», διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <http://www.slideshare.net/aristidesnhatzis/12-53663237>, τελευταία πρόσβαση 07/09/2017

ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ ΠΗΓΕΣ

1. Luhmann N. (1981), Ausdifferenzierung des Rechts. Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie Suhrkamp, Frankfurt am Main
2. European Commission, COM 428, (2001), «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση -Μια Λευκή Βίβλος»
3. European Commission, COM 275, 276, 277 και 278 (2002), Ανακοινώσεις της 5-6-2002 για τη Βελτίωση της Νομοθεσίας

4. European Commission, COM 704, (2002), «Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου- Γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών από την Επιτροπή»
5. European Commission, COM 535, (2005), «Εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος της Λισαβόνας- Στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/swd_2015_110_en.pdf, τελευταία πρόσβαση 18/ 06/2017
6. European Commission, COM 502, (2007), «Μία Ευρώπη αποτελεσμάτων – Εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου»
7. European Commission, COM 23, (2007), «Πρόγραμμα δράσης για τη μείωση του διοικητικού φόρτου στην Ευρωπαϊκή Ένωση»
8. European Commission, COM 543, (2010), «Εξυπνη Νομοθέτηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση»
9. European Commission, «SOLVIT, Λύσεις σε προβλήματα σχετικά με τα δικαιώματά σας ως πολιτών της ΕΕ», διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://ec.europa.eu/solvit/what-is-solvit/index_el.htm, τελευταία πρόσβαση 11/02/2017
10. European Commission (1-10-2010), «Εσωτερική αγορά: το SOLVIT και η Υπηρεσία Προσανατολισμού των Πολιτών βοηθούν ολοένα και περισσότερο τους ευρωπαίους στη διασυνοριακή καθημερινή ζωή, εργασία και επιχειρηματικότητά τους», διαθέσιμο στο http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-214_el.htm, τελευταία πρόσβαση 11/02/2017
11. European Commission, COM 164 (2011), «Πράσινη Βίβλος, Το ενωσιακό πλαίσιο εταιρικής διακυβέρνησης»
12. European Commission, SWD 110, (2015), “Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT)”, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/swd_2015_110_en.pdf, τελευταία πρόσβαση 18/ 06/2017
13. European Commission, “REFIT: Για μια απλούστερη και λιγότερο δαπανηρή ευρωπαϊκή νομοθεσία”, διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_el#up, τελευταία πρόσβαση 24/06/2017

14. European Commission, “Μείωση του φόρτου- Προτείνετε τρόπους βελτίωσης της νομοθεσίας και μείωσης του κανονιστικού φόρτου”, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_el, τελευταία πρόσβαση 24/06/2017
15. European Commission, «Βελτίωση της νομοθεσίας, γιατί και πώς», διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_el, τελευταία πρόσβαση 07/07/2017
16. European Commission, «Πλατφόρμα REFIT» διαθέσιμο στην ιστοσελίδα https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/role-structure-and-working-methods-refit-platform_el, τελευταία πρόσβαση 24/06/2017.
17. European Commission, «Επιτροπή Ρυθμιστικού Ελέγχου» διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_el, τελευταία πρόσβαση 28/08/2017
18. European Commission, «Εκτίμηση Επιπτώσεων», διαθέσιμο στην ιστοσελίδα https://ec.europa.eu/info/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_el, τελευταία πρόσβαση 28/08/2017
19. European Commission, «Συμβάλετε στη νομοθετική διαδικασία», διαθέσιμο στο
20. https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_el, τελευταία πρόσβαση 29/08/2017
21. European Commission, COM 329, (2015), «Παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης – Ετήσια Έκθεση για το 2014»
22. European Commission, COM 463, (2016), «Παρακολούθηση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ετήσια Έκθεση για το 2015»
23. European Commission (19-01-2017), «Δίκαιο της ΕΕ: Καλύτερη εφαρμογή για καλύτερα αποτελέσματα», διαθέσιμο στο [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)#ntc14-C_2017018EL.01001001-E0014](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52017XC0119(01)#ntc14-C_2017018EL.01001001-E0014), τελευταία πρόσβαση 22-02-2017
24. European Commission -Δελτίο Τύπου, «Η Επιτροπή εισηγείται μέτρα για τον εκσυγχρονισμό του ΦΠΑ στην ΕΕ», διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1022_el.htm, τελευταία πρόσβαση 20/08/2017

25. European Commission, COM 148, (2016), «Σχέδιο δράσης για τον ΦΠΑ-Προς έναν ενιαίο ΦΠΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση»
26. European Commission, Cutting Red Tape for Europe, Quarterly e-magazine, Issue, 2008, Interview with Mr. Jean Martin, director –CIAA
27. European Commission: «Infringement procedure», διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/infringement-procedure_el, τελευταία πρόσβαση 11/2/2017
28. European Commission Press release – «Better Regulation Agenda: Enhancing transparency and scrutiny for better EU law-making», διαθέσιμο στο http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_en.htm, τελευταία πρόσβαση 18/06/2017
29. European Commission, SWD 111, (2015), Better Regulation Guidelines
30. European Commission, SWD 111, (2015), Better Regulation Toolbox,
31. European Commission, “Guidelines and toolbox”, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_15_en.htm, τελευταία πρόσβαση 18/06/2017
32. European Commission, COM 615, (2016), “Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union”
33. European Parliament (2017), «Πηγές και πεδίο εφαρμογής του δικαιού της Ευρωπαϊκής Ένωσης», διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_1_2.1.html, τελευταία πρόσβαση 23/ 07/2017
34. European Parliament (2017), «Θεματολογικά Δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση –Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή», διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_1.3.8.pdf, τελευταία πρόσβαση 23/ 07/2017
35. European Consilium, «Συμπεράσματα της Προεδρίας», (Λισαβόνα 23 και 24 Μαρτίου 2000), διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://www.consilium.europa.eu/da/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/00100-r1.gr0.htm, τελευταία πρόσβαση 13/01/2017
36. Hix S. (2004), “The Political System of the Europe Union”, Second Edition, Palgrave-Macmillan, London
37. Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 Νοεμβρίου 2001

38. OECD (1995), “Recommendation of the Council of OECD on Improving the Quality of Government Regulation”, Paris: 1995.
39. OECD (1997), “Report on Regulatory Reform”, Paris: Synthesis
40. OECD (2001), “Regulatory Reform in Europe: Greece”, OECD
41. OECD (2002), “Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance”, Paris: OECD
42. OECD (2003), “From Red Tape to Smart Tape Administrative simplification in OECD”, Paris: OECD
43. OECD (2005), “Guiding Principles for Regulatory quality and performance”, <http://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>, τελευταία πρόσβαση 22/05/2016
44. OECD (2010), “Better Regulation in Europe”, διαθέσιμο στο <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45079126.pdf>, τελευταία πρόσβαση 07/09/2017
45. OECD (2011), “Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews”, OECD Publishing, διαθέσιμο στο http://dx.doi.org/10.1787/9789264102880-en*, τελευταία πρόσβαση 29/06/2016
46. OECD (2012), “Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance”, διαθέσιμο στο <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>, τελευταία πρόσβαση 08/07/2016
47. OECD (2014), «Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα», διαθέσιμο στο http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Greece_administrative_burdens_overview_report_GR.pdf, τελευταία πρόσβαση 07/01/2017
48. Ogus A. (1994), Legal Form and Economy Theory, Claredon, Oxford University Press
49. Posner R. (1974), “Theories of Economic Regulation”, Bell Journal of economics & Management Science 5
50. Rhodes R., “The New Governance: Governing without Government”, Political Studies, N°44 (1996)

51. Stigler G. (1971), "The Theory of Economic Regulation", Bell Journal of Economics Science 2
52. Wifo and CEPS (2006), "Pilot project on Administrative Burdens", DG Enterprise under Contract N° B2/ENTR//05/091-FC