

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΙΔΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ ΕΠΙΤΕΛΙΚΩΝ ΣΤΕΛΕΧΩΝ

Κατεύθυνση Νομοτεχνών

ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΥΛΙΚΟ

Τίτλος Μαθήματος:

Νομοπαρασκευή για μεταφορά στο εθνικό δίκαιο

Συγγραφέας: Καθ. Ελένη Ξανθάκη

Συντονιστής: Δρ Οδυσσέας Κοψιδάς

ΚΘ'ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΑΘΗΝΑ 2022

Περιεχόμενα

Νομοπαρασκευή για μεταφορά στο εθνικό δίκαιο	2
1. Εισαγωγή	2
2. Νομοπαρασκευαστική διαδικασία για την μεταφορά πράξεων της ΕΕ.....	3
3. Μεθοδολογία ενσωμάτωσης νομοθετικών κειμένων της ΕΕ	7
4. Εφαρμογή της μεθοδολογίας νομοθέτησης στην ενσωμάτωση νομοθετικών κειμένων της ΕΕ.....	8
Στάδιο 1: Κατανόηση του νομοθετικού κειμένου της ΕΕ και των παραμέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο	8
Στάδιο 2: Ανάλυση της πρότασης για τη μεταφορά της νομοθεσίας της ΕΕ	10
Στάδιο 3 : Σχεδιασμός και δομή κατά τη μεταφορά	14
Στάδιο 4 : Σύνταξη κατά τη μεταφορά: η νομοθετική έκφραση	22
Στάδιο 5: Επαλήθευση κατά τη μεταφορά	28
5. Συμπεράσματα	29
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	30

Νομοπαρασκευή για μεταφορά στο εθνικό δίκαιο

Σκοπός της θεματικής Ενότητας είναι η εισαγωγή στις αρχές και στις τεχνικές μεταφοράς νομοθετικών πράξεων της ΕΕ στην εθνική έννομη τάξη.

Μαθησιακοί Στόχοι και Αποτελέσματα

Οι επιμορφούμενοι θα είναι σε θέση να:

- αναγνωρίσουν την συμβολή των νομοτεχνών στην μεταφορά ενωσιακής νομοθεσίας
- αναγνωρίσουν τα στάδια μεταφοράς της ενωσιακής διαδικασίας
- να αναγνωρίσουν τα βασικά διλήμματα και επιλογές του νομοθέτη κατά την μεταφορά ενωσιακής νομοθεσίας

Λέξεις-Κλειδιά

Νομοθέτηση, νομοθεσία, νομοτέχνες, σχεδιασμός, αποτελεσματικότητα, τεχνικές νομοθέτησης

1. Εισαγωγή

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση προϋποθέτει την επικοινωνία μεταξύ των ρυθμιστικών αρχών και των χρηστών της νομοθεσίας της ΕΕ (Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018). Στο πλαίσιο αυτό, ο ρόλος των εθνικών νομοθέτων είναι να μεταγράψουν τις ρυθμιστικές πολιτικές της ΕΕ στην εθνική νομοθετική γλώσσα, να τις εντάξουν στην εθνική νομοθετική δομή και μορφή. Αυτό επιτρέπει στους πολίτες να συμμετάσχουν στη ρυθμιστική προσπάθεια της ΕΕ και να συμβάλουν στη ρυθμιστική αποτελεσματικότητα της. Επιπλέον, οι εθνικοί νομοθέτες μπορούν να εφαρμόσουν την πολιτική της ΕΕ στο πλαίσιο του κράτους τους, με τις δικές του νομικές, πολιτικές, πολιτιστικές και οικονομικές ιδιαιτερότητες. Αυτή η "εθνικοποίηση" των στόχων και των κανόνων της ΕΕ μπορεί να ενισχύσει σημαντικά την αποτελεσματικότητα των ευρωπαϊκών κειμένων, διευκολύνοντας τους πολίτες να τα εφαρμόσουν.

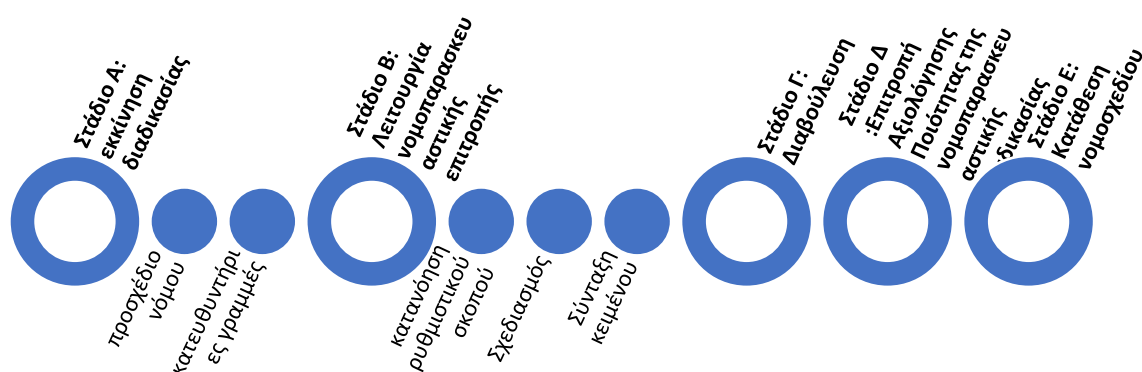
Η σύνταξη της νομοθεσίας παρουσιάζει δυσκολίες σε οποιοδήποτε πλαίσιο. Αλλά η σύνταξη για τη μεταφορά και την ενσωμάτωση είναι ακόμη πιο δύσκολη. Η μεταφορά προϋποθέτει εξ ορισμού ένα υφιστάμενο νομοθετικό κείμενο της ΕΕ, με ήδη ληφθείσες αποφάσεις σχετικά με τις νομοθετικές επιλογές, τους στόχους, τη δομή του κειμένου και τη νομοθετική έκφραση. Αυτό καθιστά τη μεταφορά περίπλοκη, καθώς οι εθνικοί νομοθέτες αναλαμβάνουν το ήδη δύσκολο έργο τους με πρόσθετες περιοριστικές παραμέτρους. Επιπλέον, ο δυναμισμός του κειμένου

συνεπάγεται ότι ο στόχος της μεταφοράς αναπόφευκτα απομακρύνεται όσο περνάει ο καιρός (Wainwright, 1996). Κάθε νέα νομική πράξη της ΕΕ, κάθε νέα απόφαση των Ευρωπαϊκών Δικαστηρίων, κάθε διεθνής συμφωνία που υπογράφεται από την ΕΕ επικαιροποιεί το περιεχόμενο του κεκτημένου. Επιπλέον, οι πράξεις της ΕΕ διαφέρουν από τη μορφή των εθνικών και διεθνών νομικών μέτρων. Το γεγονός αυτό καθιστά την κατανόηση της νομικής τους αξίας, του βαθμού δεσμευτικότητάς τους και του βάθους των απαιτήσεων επιβολής τους ένα πολύπλοκο έργο. Τέλος, η ορολογία που χρησιμοποιείται στα κείμενα της ΕΕ έχει ιδιοσυγκρασιακό χαρακτήρα με συνδηλώσεις που διαφέρουν από εκείνες που αποδίδονται στον ίδιο όρο στις εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών. Ο προσδιορισμός των στοιχείων της έννοιας που χρησιμοποιείται στο κεκτημένο και των αποχρώσεων της διαφοροποίησης με την εθνική έννοια προσθέτει ένα επίπεδο πρόσθετης δυσκολίας στο έργο της επαρκούς και πλήρους μεταφοράς.

2. Νομοπαρασκευαστική διαδικασία για την μεταφορά πράξεων της ΕΕ

Η προνομοθετική διαδικασία, όπως ρυθμίζεται από τον Ν. 4622/2019 προβλέπει πέντε στάδια νομοθέτησης.

Στάδια νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας στην Ελλάδα (άρθρο 63 Ν. 4622/2019)



Στάδιο Α: Εκκίνηση διαδικασίας από τον αρμόδιο Υπουργό

Στόχος του σταδίου Α είναι η παροχή των απαραίτητων πληροφοριών από τον φορέα σχεδιασμού πολιτικής (Υπουργείο) στον νομοτέχνη. Στο στάδιο αυτό στόχο αποτελεί ο διαχωρισμός του σχεδιασμού πολιτικής από την νομοθέτηση. Στο πλαίσιο του ετήσιου ρυθμιστικού προγραμματισμού του κυβερνητικού έργου, ο αρμόδιος Υπουργός μπορεί να παρουσιάσει (α) προσχέδιο νόμου και προκαταρκτική ανάλυση συνεπειών ρύθμισης για το ζήτημα που επιθυμεί να ρυθμιστεί, ή (β) κατευθυντήριες γραμμές του σχεδίου νόμου και στοιχεία για την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης.¹

Στάδιο Β: Λειτουργία νομοπαρασκευαστικής επιτροπής

Στόχος του σταδίου Β είναι η διαμόρφωση του νομοθετικού κειμένου με βάση τις αρχές της καλής νομοθέτησης. Στο στάδιο αυτό επιδιώκεται ιδίως

- έλεγχος αναγκαιότητας και αποτελεσματικότητας της προτεινόμενης ρύθμισης μέσα από την κατανόηση του επιδιωκόμενου ρυθμιστικού σκοπού, των εμποδίων για την επίτευξή του και τον εντοπισμό του περιεχομένου των προτεινόμενων ρυθμίσεων σε σχέση με τα ήδη ισχύοντα
- σχεδιασμός των απαραίτητων νομοπαρασκευαστικών μηχανισμών
- σύνταξη του νομοθετικού κειμένου.

Στην πράξη, μέχρι σήμερα, η μεταφορά του ενωσιακού δικαίου γίνεται με ελάχιστη παρέμβαση στο ενωσιακό κείμενο. Αυτή είναι κάκιστη πρακτική, η οποία πρέπει να αλλάξει με την εισαγωγή των αρχών καλής νομοθέτησης και ορθής νομοτεχνικής μεθοδολογίας και στην εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου.

Στάδιο Γ': Διαβούλευση

Μετά από την ολοκλήρωση των εργασιών της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής, η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, σε συνεργασία με την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου που έχει τη νομοθετική πρωτοβουλία, αναρτά το σχέδιο νόμου και την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης στον ιστότοπο www.opengov.gr σε δημόσια διαβούλευση καταρχήν για δύο (2) εβδομάδες. Μετά την ολοκλήρωση της διαβούλευσης, η Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου: α) συντάσσει έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης, β) αναρτά την έκθεση στον διαδικτυακό τόπο στον οποίο έλαβε χώρα η διαβούλευση και γ) αποστέλλει την έκθεση στις ηλεκτρονικές διευθύνσεις από τις οποίες προήλθαν τα σχόλια. Εντός δέκα (10) ημερών από το πέρας της διαβούλευσης: α) οι συντάκτες της νομοπαρασκευαστικής

¹ Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες διυπουργικού συντονισμού της Ελληνικής Κυβέρνησης, Ιούνιος 2018, <https://gslegal.gov.gr/?p=6101>, κυρίως σελίδα 68.

επιτροπής προετοιμάζουν το τελικό σχέδιο νόμου και την τελική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης β) το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους συμπληρώνει στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης τις ενότητες που αφορούν στις εκθέσεις του άρθρου 75 παρ. 1-3 του Συντάγματος και γ) τα παραδίδουν στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

Στάδιο Δ': Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας

Ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων υποβάλλει τα κείμενα της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής στην Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας για αξιολόγηση. Η Επιτροπή είναι ανεξάρτητο, γνωμοδοτικό όργανο που επιβεβαιώνει την τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης. Εφόσον το σχέδιο νόμου και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης πληρούν τα κριτήρια του Εγχειριδίου Νομοτεχνικής Επεξεργασίας, η Επιτροπή γνωμοδοτεί θετικά. Σε αντίθετη περίπτωση, επιστρέφει το σχέδιο νόμου και την Ανάλυση στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, η οποία οφείλει να ενσωματώσει τις παρατηρήσεις του πρακτικού της Επιτροπής εντός τριών (3) ημερών, προκειμένου το σχέδιο νόμου να υπογραφεί από τους συναρμόδιους Υπουργούς και να κατατεθεί στη Βουλή. Στην πράξη, η Επιτροπή προχωρεί σε λεπτομερείς παρατηρήσεις επί του νομοσχεδίου. Αυτές είναι υποχρεωτικές για τους συντάκτες, οι οποίοι τις ενσωματώνουν πριν προχωρήσει η κατάθεση.

Στάδιο Ε': Κατάθεση και συζήτηση νομοσχεδίου

Αν το σχέδιο νόμου και η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης πληρούν τα κριτήρια της καλής νομοθέτησης, διαβιβάζονται στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, ο οποίος φροντίζει για την κατάθεσή τους στη Βουλή. Σε αντίθετη περίπτωση, η κατάθεση του νομοσχεδίου στη Βουλή είναι δυνατή μόνο μετά από την ενσωμάτωση των παρατηρήσεων της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα ανωτέρω.

Μετά από την κατάθεση του νομοσχεδίου, τα μέλη της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής που προέρχονται από τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων είναι υπεύθυνα, σε συνεργασία με το επισπεύδον Υπουργείο, για την επιμέλεια των νομοτεχνικών προσθηκών και αναδιατυπώσεων που καθίστανται αναγκαίες και την επιμέλεια τυχόν αναγκαίων τροπολογιών, σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής.

Στην μεταφορά νομοθετικών πράξεων της ΕΕ σύμφωνα με τον Ν. 4622/2019 τα στάδια της προνομοθετικής διαδικασίας προσαρμόζονται στις ιδιαιτερότητες του ενωσιακού δικαίου (ΓΓΝΚΘ, 2019). Η ροή εργασιών για την υιοθέτηση των κανόνων

του ενωσιακού δικαίου ακολουθεί την προνομοθετική διαδικασία και διαφοροποιείται στα στάδια Α' και Β', ενώ προστίθεται στάδιο ΣΤ'.

Στάδιο Α':

αα) Προ της ανάληψης πρωτοβουλίας από το καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο, η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων ενημερώνει το Υπουργείο αυτό για την έκδοση Κανονισμού, Οδηγίας, ή άλλου ευρωπαϊκού κειμένου χρήζοντος, καταρχήν, μελέτη για μεταφορά ή εφαρμογή του στην εθνική έννομη τάξη.

αβ) Ειδικά στην περίπτωση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, η υποβολή προσχεδίου νόμου είναι καταρχήν προτιμότερη, αφού υφίσταται ήδη νομοθετικό κείμενο σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

αγ) Σε κάθε περίπτωση, στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων υποβάλλεται το σχετικό κείμενο του ενωσιακού δικαίου και τυχόν οδηγός εναρμόνισης.

αδ) Ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων ενεργεί προκαταρκτικό έλεγχο του φακέλου αποκλειστικά για να διαπιστώσει τυχόν συνταγματικό κώλυμα ή συναρμοδιότητα άλλου Υπουργείου ή επικάλυψη του θέματος από άλλον υφιστάμενο κανόνα δικαίου και απορρίπτει το αίτημα νομοθέτησης μόνο στις περιπτώσεις αυτές.

Στάδιο Β'

Κατά τις εργασίες της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής λαμβάνεται μέριμνα, προκειμένου η κρίση ως προς την πλήρωση των αρχών της αναγκαιότητας και αποτελεσματικότητας να λαμβάνει υπόψη το ελληνικό πλαίσιο. Σημειώνεται ότι οι αποδέκτες των ευρωπαϊκών κειμένων διαφέρουν από αυτά των ελληνικών κειμένων. Ενώ η Ευρωπαϊκή Ένωση απευθύνεται στους πολίτες, τις διοικητικές αρχές των κρατών μελών και τα κράτη μέλη, ελληνικό κείμενο μεταφοράς των κανόνων του ευρωπαϊκού δικαίου απευθύνεται σε όσους βρίσκονται στην ελληνική επικράτεια, στην ελληνική δημόσια διοίκηση που θα εφαρμόσει τις νέες διατάξεις και στους νομικούς, οι οποίοι θα κληθούν να εφαρμόσουν ή να επικαλεστούν τους κανόνες σε περίπτωση δικαστικής διαφοράς. Δεδομένης της διαφοράς των αποδεκτών, και συνεπώς και των ρυθμιστικών μηνυμάτων των δύο κειμένων, ένα αποτελεσματικό ελληνικό κείμενο σπάνια μπορεί να ακολουθήσει τη δομή του ευρωπαϊκού. γ) Ως προς το

Στάδιο ΣΤ'

Στο τέλος της διαδικασίας το αρμόδιο Υπουργείο κοινοποιεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων τον

τρόπο μεταφοράς του ευρωπαϊκού κειμένου στην Ελλάδα, α) είτε εκθέτοντας τους λόγους μη αναγκαιότητας νομοθέτησης και υποβάλλοντας πίνακα αντιστοίχισης των άρθρων του ευρωπαϊκού κειμένου με τα άρθρα της ήδη ισχύουσας ελληνικής νομοθεσίας, β) είτε υποβάλλοντας πίνακα αντιστοίχισης των άρθρων του ευρωπαϊκού κειμένου με τα άρθρα της νέας ελληνικής νομοθεσίας, αφού αυτή έχει ψηφισθεί από τη Βουλή και δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Τέλος, το αρμόδιο Υπουργείο κοινοποιεί στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων τα στοιχεία πρωτοκόλλου που επιβεβαιώνουν την παραλαβή των εγγράφων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

3. Μεθοδολογία ενσωμάτωσης νομοθετικών κειμένων της ΕΕ

Η διανοητική διαδικασία που απαιτείται για τη σύνταξη καλής νομοθεσίας περιλαμβάνει τα πέντε στάδια του Thornton (Xanthaki, 2022)

Τα 5 στάδια νομοθέτησης του G. Thornton



Στο στάδιο 1 ο συντάκτης ξεκινά με την ανάγνωση και την κατανόηση του αιτήματος για τη σύνταξη νομοθεσίας. Στο στάδιο 2, ο συντάκτης αναλύει το αίτημα σύνταξης στο νομοθετικό του σχέδιο. Στο στάδιο 3 ο συντάκτης αρχίζει να προσδιορίζει τον σχεδιασμό και τη δομή του προτεινόμενου νομοθετικού κειμένου. Στο στάδιο 4 ο συντάκτης βάζει την πένα στο χαρτί και συντάσσει το αιτούμενο νομοθετικό κείμενο. Στο στάδιο 5 ο συντάκτης προβαίνει σε εσωτερική και εξωτερική επαλήθευση του σχεδίου νομοθεσίας εντός και εκτός της συντακτικής ομάδας.

Για την κατανόηση του έργου της ενσωμάτωσης ενωσιακής νομοθεσίας και, κατά συνέπεια, για την ανάλυση του, τα πέντε στάδια σύνταξης του Thornton αποτελούν

χρήσιμη μεθοδολογία. Τα πλεονεκτήματα αυτής της μεθόδου είναι ότι έχει δοκιμαστεί, ελεγχθεί και αξιολογηθεί από νομοτέχνες σε πολλές χώρες. Επιπλέον, προσφέρει έναν πρακτικό και εφαρμοσμένο οδικό χάρτη για αρχάριους και έμπειρους νομοτέχνες που εμπλέκονται στην προσπάθεια ενσωμάτωσης ενωσιακής νομοθεσίας. Η ταξινόμηση της διαδικασίας σε στάδια είναι τεχνική καθώς στην πράξη, τα καθήκοντα διαχέονται σε διάφορα στάδια και επανεξετάζονται συνεχώς.

4. Εφαρμογή της μεθοδολογίας νομοθέτησης στην ενσωμάτωση νομοθετικών κειμένων της ΕΕ

Στάδιο 1: Κατανόηση του νομοθετικού κειμένου της ΕΕ και των παραμέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο

Υπάρχουν δύο εγγενείς αδυναμίες στις τρέχουσες διαδικασίες μεταφοράς/ενσωμάτωσης ενωσιακής νομοθεσίας. Η πρώτη αφορά τη δυσκολία κατανόησης των στόχων πολιτικής που επιδιώκονται μέσω της νομοθεσίας και η δεύτερη αφορά το αναπόφευκτο νομοθετικό (και όχι αφηγηματικό) ύφος της σύνταξης οδηγιών κατά τη μεταφορά. Εδώ βρίσκονται δύο σοβαρές προκλήσεις για τους εθνικούς συντάκτες.

Για την επίτευξη αποτελεσματικής νομοθεσίας, η βιβλιογραφία υπογραμμίζει την ανάγκη να κατανοήσει ο συντάκτης τους γενικούς στόχους της πολιτικής. Χωρίς την κατανόηση των πραγματικών λόγων που υπαγορεύουν την απόφαση της ΕΕ να νομοθετήσει, είναι αδύνατο να κατανοηθεί το πολιτικό πλαίσιο εντός του οποίου τοποθετείται το νομοθετικό κείμενο. Το πλαίσιο είναι σημαντικό για να κατανοηθεί ο στόχος της ρυθμιστικής προσπάθειας της ΕΕ, ως μέσο αξιολόγησης του κατά πόσον οι στόχοι αυτοί συμπίπτουν με εκείνους στο εθνικό πλαίσιο, κατά πόσον έχουν ήδη επιτευχθεί στο εθνικό πλαίσιο ή κατά πόσον έχουν εν μέρει επιτευχθεί στο εθνικό πλαίσιο. Στην περίπτωση μερικής ή μη επίτευξης σε εθνικό επίπεδο, το κείμενο της ΕΕ προσφέρει ένα εξαιρετικό μοντέλο για την πορεία προς τα εμπρός: γιατί επιλέχθηκε η νομοθεσία μεταξύ των άλλων διαθέσιμων ρυθμιστικών εργαλείων, πώς οι νομοθετικοί μηχανισμοί συνδέονται με τους στόχους πολιτικής και κατά πόσον αυτοί μπορούν να μεταφερθούν χρήσιμα σε εθνικό επίπεδο.

Στην περίπτωση της μεταφοράς, η κατανόηση των στόχων πολιτικής είναι εξαιρετικά δύσκολη, επειδή το κείμενο της νομοθεσίας της ΕΕ δεν εισάγει επί του παρόντος επαρκώς συγκεκριμένους και σαφώς εκφρασμένους στόχους πολιτικής. Ορισμένοι στόχοι πολιτικής μπορούν να βρεθούν στις εισαγωγικές εκθέσεις των

πράξεων της ΕΕ ή ακόμη και στους οδηγούς μεταφοράς, οι οποίοι θα μπορούσαν να χρησιμεύσουν ως οδηγίες σύνταξης στο πλαίσιο της μεταφοράς. Η εμπλοκή των νομοτεχνών στη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ θα μπορούσε να εγγυηθεί την καλύτερη κατανόηση του ρυθμιστικού πλαισίου, των ρυθμιστικών στόχων που επιδιώκει η ΕΕ, της θέσης των κρατών μελών και φυσικά της εθνικής αντίδρασης στα σχέδια κειμένων.

Η δεύτερη αδυναμία των σημερινών διαδικασιών μεταφοράς αφορά ένα ελάττωμα σε σχέση με τις οδηγίες σύνταξης προς τους νομοτέχνες που έχουν τον ρόλο της ενσωμάτωσης. Ενώ η βιβλιογραφία απορρίπτει τα έτοιμα σχέδια προς όφελος των αφηγηματικών οδηγιών σύνταξης, στην περίπτωση αυτή η μεταφορά βασίζεται σε ένα υπάρχον, ήδη συνταγμένο νομοθετικό κείμενο, και μάλιστα ένα κείμενο που έχει ήδη παγιωθεί. Αυτό περιορίζει τη δημιουργικότητά των νομοτεχνών στο σχεδιασμό της εθνικής νομοθετικής λύσης και θέτει σε κίνδυνο την αποτελεσματικότητα των εθνικών μέτρων εφαρμογής. Προσφέροντας στους εθνικούς συντάκτες ένα έτοιμο νομοθετικό κείμενο, η ΕΕ «προσκαλεί» την πιστή αντιγραφή του κειμένου κατά λέξη ως στρατηγική μεταφοράς. Αυτό μπορεί να αποβεί επιζήμιο για την ποιότητα της εθνικής νομοθεσίας που προκύπτει, διότι χρησιμεύει ως καλή δικαιολογία για την παράλειψη του μεγαλύτερου μέρους της μεθοδολογίας νομοθέτησης που αφορά τον εντοπισμό και την επεξεργασία των καταλληλότερων νομοθετικών λύσεων. Βάζοντας τους εθνικούς νομοτέχνες στον πειρασμό να παραλείψουν την κατανόηση της νομοθετικής πρότασης, στερεί τη διαδικασία σύνταξης από την ανάλυση των ρυθμιστικών στόχων που πρέπει να επιτευχθούν σε επίπεδο ΕΕ. Με τη σειρά του, αυτό στερεί τη διαδικασία από τον προσδιορισμό των εθνικών ρυθμιστικών στόχων και αποσυνθέτει τα ρυθμιστικά θεμέλια του νομοθετικού οικοδομήματος. Η αναποτελεσματικότητα και η μη συμμόρφωση είναι ένας πραγματικός κίνδυνος, όπως επιβεβαιώνουν τα ποσοστά συμμόρφωσης με τα νομοθετικά κείμενα της ΕΕ.

Η καλή νομοθεσία για τη μεταφορά ενωσιακού δικαίου απαιτεί από τους εθνικούς νομοτέχνες να επιμείνουν στον προσδιορισμό των πραγματικών και μετρήσιμων ρυθμιστικών στόχων των νομοθετών της ΕΕ. Και να επιμείνουν στο στάδιο 1 του Thornton, χρησιμοποιώντας το κείμενο της ΕΕ ως οδηγίες σύνταξης και όχι ως πρότυπο νόμου που μπορεί να αντιγραφεί άμεσα και γρήγορα στην εθνική νομοθεσία.

Για παράδειγμα, ο Νόμος 4947/2022 Ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/713 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Απριλίου 2019 για την καταπολέμηση της απάτης και της πλαστογραφίας μέσω πληρωμής πλην των

μετρητών και την αντικατάσταση της απόφασης-πλαίσιο 2001/413/ΔΕΥ του Συμβουλίου (L 123) και λοιπές επείγουσες διατάξεις θετεί ως σκοπό το εξής.

«Σκοπός του Μέρους Α' είναι η αντιμετώπιση της απάτης, της πλαστογραφίας, της παραχάραξης και άλλων αξιόποινων πράξεων, που αφορούν στα μέσα πληρωμής πλην των μετρητών, προκειμένου να αναπτύσσεται ανεμπόδιστα η ψηφιακή οικονομία και να διευκολυνθεί η διάδοση της καινοτομίας στον τομέα των τεχνολογιών ή ψηφιακών πληρωμών.»

Η αντιγραφή του σκοπου της Οδηγίας

- αγνοεί πληρως ότι υπάρχουν ήδη ρυθμίσεις για την απάτη, την πλαστογραφία, και την παραχάραξη, οπότε αυτές ήδη αντιμετωπίζονται στο Ελληνικό δίκαιο και συνεπώς ο σκοπός έχει ήδη επιτευχθεί και άρα η περαιτέρω νομοθέτηση είναι άχρηστη για την Ελλάδα
- εισάγει σκοπό τόσο αόριστο («και άλλων αξιόποινων πράξεων») που αντίκειται στις αρχές καλής νομοθέτησης, και τελικά

δεν θέτει σκοπο αφού δεν έχει μετρησιμα κριτηρια αποτελεσματικότητας (π.χ. μείωση αυτών των αδικημάτων) οποτε δεν μπορεί να αξιολογηθει η εφαρμογη του.

Στάδιο 2: Ανάλυση της πρότασης για τη μεταφορά της νομοθεσίας της ΕΕ

Η ανάλυση της πρότασης για μεταφορά στο εθνικό δίκαιο είναι πολύπλοκο έργο. Η ύπαρξη ενός πλήρους και συμφωνημένου κειμένου αντί για περιγραφικές οδηγίες σύνταξης, και χωρίς, στις περισσότερες περιπτώσεις, την εμπειρία της συμμετοχής σε εθνικές διαπραγματευτικές ομάδες, οι εθνικοί νομοτέχνες πρέπει με κάποιο τρόπο να ανασύρουν τους ρυθμιστικούς στόχους και τις πολιτικές επιλογές της ΕΕ, το κενό δικαίου που καλύπεται με την ρύθμιση, την αναγκαιότητα της νομοθεσίας, καθώς και τυχόν ευαισθησίες και περιοχές κινδύνου. Καθώς αυτά σπάνια περιλαμβάνονται ρητά και με την απαιτούμενη λεπτομέρεια στα νομοθετικά κείμενα της ΕΕ, ο ρόλος των εθνικών νομοτεχνών στο στάδιο 2 μοιάζει με αυτόν ενός εκ των προτέρων αξιολογητή της νομοθεσίας. Για το σκοπό αυτό, ο έλεγχος αποτελεσματικότητας (Mousmouti, 2019), με έμφαση στους στόχους, το περιεχόμενο, το πλαίσιο και τα αποτελέσματα, μπορεί να έχει μεγάλη αξία ως μεθοδολογία. Ο σκοπός ελέγχει τη σύνδεση μεταξύ του σκοπού του νόμου και των στόχων της πολιτικής. Το περιεχόμενο ελέγχει την ανταπόκριση των νομοθετικών επιλογών στο ρυθμιστέο κοινωνικό φαινόμενο, καθώς και τη συνέπεια και την ευθυγράμμιση μεταξύ της επιλογής των κανόνων, των μηχανισμών επιβολής και της επικοινωνίας. Τα αποτελέσματα ελέγχουν τους μηχανισμούς παρακολούθησης του νόμου. Και το πλαίσιο ελέγχει την ενσωμάτωση της νέας νομοθεσίας στο υφιστάμενο σύστημα νόμων. Η αξία του ελέγχου έγκειται

στην πρωτοτυπία του ως πρώτου τεστ αποτελεσματικότητας και στην καινοτόμο συγκεκριμενοποίηση της αποτελεσματικότητας. Το τεστ είναι ένα εξαιρετικό εργαλείο για τον έλεγχο της νομοθεσίας και μπορεί να αποτελέσει μεγάλη βοήθεια ως οδηγός για την ανάλυση της υφιστάμενης νομοθεσίας της ΕΕ στο στάδιο 2 της διαδικασίας μεταφοράς.

Ο έλεγχος αποτελεσματικότητας μπορεί να εμπλουτιστεί περαιτέρω από επιπλέον κατευθυντήριες γραμμές για προ-νομοθετικό έλεγχο (Xanthaki, 2018). Ο έλεγχος αυτός απαιτεί την απάντηση των ακόλουθων ερωτημάτων:

1. Ποια είναι τα επιθυμητά ρυθμιστικά αποτελέσματα της ΕΕ;
2. Πώς θα μετρηθούν από την ΕΕ;
3. Εντός ποιου χρονικού διαστήματος θα επιτευχθούν από την ΕΕ;
4. Ποιες είναι οι νομικές ατασθαλίες σε επίπεδο ΕΕ και πώς συνδέονται με τους επιθυμητούς ρυθμιστικούς στόχους;
5. Πώς αναμένεται να αντιμετωπιστεί η νέα νομοθεσία της ΕΕ σε επίπεδο ΕΕ;
6. Η γλώσσα κάθε διάταξης της ΕΕ επικοινωνεί με σαφήνεια το μήνυμά της;
7. Εάν αυτό δεν ισχύει, ποια εργαλεία είναι διαθέσιμα για την αντιμετώπιση της πολυπλοκότητας;
 - i. η εισαγωγική έκθεση (συχνά με τη μορφή Λευκής ή Πράσινης Βίβλου) που συνοδεύει το σχέδιο πρότασης στις ομάδες εμπειρογνομόνων και περιγράφει λεπτομερώς το ρυθμιστικό σκεπτικό των πολιτικών επιλογών,
 - ii. ορισμοί στο κείμενο της ΕΕ
 - iii. οποιεσδήποτε κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο,
 - iv. τυχόν επεξηγηματικά έγγραφα,
 - v. τυχόν σχέδιο μεταφοράς και εφαρμογής (το οποίο καταρτίζεται στα αρχικά στάδια της πρότασης της Επιτροπής και εντοπίζει τις αδυναμίες και τις προκλήσεις για τα κράτη μέλη)- και
 - vi. τυχόν εργαλεία προ-μεταφοράς που βασίζονται σε συνεδριάσεις (δίκτυα, ομάδες εμπειρογνομόνων, συνεδριάσεις πακέτων, πίνακες αποτελεσμάτων κ.λπ.).

Το σκεπτικό πίσω από την προτεινόμενη λίστα είναι η ολιστική απεικόνιση της αποτελεσματικότητας ως έννοια που συνδυάζει την πολιτική, το δίκαιο και τη νομοτεχνική (Laws, 2013). Το τεστ συμμορφώνεται επίσης με τους τρεις πυλώνες της αποτελεσματικότητας, ιδανικό, κατάσταση, αποτελέσματα (Zamboni 2018), καθώς περιλαμβάνει τα ιδανικά της πολιτικής, τις κοινωνικο-πολιτιστικές-οικονομικές-πολιτικές-νομικές παραμέτρους του νομοθετικού περιβάλλοντος και τα εσωτερικά και εξωτερικά αποτελέσματα (αλλαγή στο νόμο και στη συμπεριφορά).

Μόλις απαντηθεί το πρώτο μέρος των ερωτήσεων και οι εθνικοί νομοτέχνες αναλύσουν το κείμενο της ΕΕ, μπορεί να αρχίσει η ανάλυση της πρότασης για τη μεταφορά της στο εσωτερικό του κράτους μέλους:

1. Ποια είναι τα επιθυμητά ρυθμιστικά αποτελέσματα; Αυτά δεν συμπίπτουν πάντοτε με εκείνα της ΕΕ και αυτή η ποικιλομορφία μπορεί να οδηγήσει σε προβλήματα μεταφοράς.
2. Συμπίπτουν με εκείνες της ΕΕ ή πρέπει να προσαρμοστούν στο συγκεκριμένο εθνικό ρυθμιστικό περιβάλλον των κρατών μελών;
3. Πώς μπορούν να μετρηθούν από τα κράτη μέλη, ώστε να παρέχουν τα δεδομένα που απαιτούνται για την απόδειξη της επιτυχίας της νομοθεσίας της ΕΕ και της επιτυχίας των κρατών μελών;
4. Μέσα σε πόσο χρονικό διάστημα πρέπει να επιτευχθούν σε επίπεδο ΕΕ, δεδομένου ότι κανονικά αυτό θα είναι το χρονικό διάστημα που θα οριστεί και για τα κράτη μέλη;
5. Μπορούν οι επιλεγμένοι μηχανισμοί επιβολής να παράγουν τα επιθυμητά ρυθμιστικά αποτελέσματα εντός του καθορισμένου χρόνου σε επίπεδο κρατους μέλους;
6. Μπορεί το κείμενο να εφαρμοστεί χωρίς να προσκρούσει σε κοινωνικο-νομικά εμπόδια εντός των ΚΜ ή σε σχέση με άλλους υπηκόους της ΕΕ εντός των ΚΜ;
7. Ποια είναι το «πρόβλημα» στο κράτος μέλος και πώς συνδέεται με τους επιδιωκόμενους ρυθμιστικούς στόχους του;
8. Μπορεί αυτό να αντιμετωπιστεί με μη νομοθετικά μέσα που εξασφαλίζουν την ομοιόμορφη εφαρμογή; Εάν ναι, ο έλεγχος της εθνικής θέσης με την Επιτροπή μπορεί να αποτρέψει την άσκοπη σύνταξη εθνικών μέτρων.
9. Πώς αναμένεται να αντιμετωπιστεί το «πρόβλημα» με την προτεινόμενη εθνική νομοθεσία;

10. Ποιες είναι οι κύριες ομάδες πιθανών χρηστών του εθνικού κειμένου;
11. Ποιο είναι το επίπεδο ενημέρωσης για το θέμα;
12. Ποιο είναι το επίπεδο της νομικής τους επίγνωσης;
13. Τι ερωτήσεις θέτει κάθε ομάδα;
14. Παρέχει η τρέχουσα δομή προσιτές απαντήσεις στα συγκεκριμένα ερωτήματα κάθε ομάδας χρηστών;
15. Η τρέχουσα δομή διευκολύνει τον απρόσκοπτο εντοπισμό των σχετικών απαντήσεων;
16. Η γλώσσα κάθε διάταξης μεταφέρει το μήνυμά της σε κάθε μία από τις ομάδες χρηστών που προορίζονται με τρόπο που να μπορούν να κατανοήσουν (θέμα και νόμος);
17. Εάν αυτό είναι δύσκολο, ποια εργαλεία έχουν χρησιμοποιηθεί για την αντιμετώπιση της πολυπλοκότητας;
 - a. Παραδείγματα
 - b. Ορισμοί ή ερμηνεία
18. Είναι απλή η διάταξη;
19. Παραπέμπει το κείμενο τον χρήστη σε σχετικές διατάξεις, ίσως μέσω:
 - a. Υπερσύνδεσμοι
 - b. Επεξηγηματικές σημειώσεις
 - c. Πότε το νέο εθνικό κείμενο θα απαιτεί παρακολούθηση και με ποια αποτελέσματα;

Αυτή η άσκηση μπορεί να φαίνεται περιττή σε μια εποχή που οι πόροι που διατίθενται για την νομοτεχνική είναι περιορισμένοι και ο χρόνος ιδιαίτερα πολύτιμος. Ωστόσο, αποτελεί το θεμέλιο ενός αποτελεσματικού εθνικού κειμένου εφαρμογής, το οποίο συμβάλλει επίσης σημαντικά στην νομοθετική αποτελεσματικότητα σε επίπεδο ΕΕ. Ακόμη σημαντικότερ είναι ότι η άσκηση αυτή θα συμβάλει στο κλείσιμο του χάσματος μεταξύ νομοθετικής πρόθεσης και νομοθετικού αποτελέσματος. Εξασφαλίζοντας μια κατ' αρχήν συμφωνία με τα νομοθετικά σχέδια των κρατών μελών σε αυτό το πρώιμο στάδιο της σύνταξης, οι εθνικοί νομοτέχνες μπορούν να γνωρίζουν ότι το νομοθετικό τους σχέδιο ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της Επιτροπής και της δέσμης κανονιστικών μέτρων της ΕΕ. Επιπλέον, τυχόν προβλήματα μπορούν να εντοπιστούν έγκαιρα και να αντιμετωπιστούν χωρίς μεγάλη

αναστάτωση ή χωρίς την αναπόφευκτη επιθετικότητα της προοπτικής διαδικασιών επί παραβάσει σε πολύ μεταγενέστερο στάδιο.

Παράδειγμα των προβλημάτων που δημιουργεί μία ανέλεγκτη ενσωμάτωση ενωσιακού δικαίου, είναι η Κοινή Υπουργική Απόφαση 951/44337/ 21.4.2017, η οποία επιτρέπει τη θρησκευτική σφαγή ζώων χωρίς αναισθησία σε περιπτώσεις όπου το δόγμα αυτών που εκτελούν τη θρησκευτική σφαγή απαγορεύει την πρακτική αυτή. Η ΚΥΑ ήρθε ως μέτρο εκτέλεσης του κανονισμού 1099/2009 του Συμβουλίου της 24.9.2009 σχετικά με την προστασία των ζώων κατά τη σφαγή τους, ο οποίος παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποφασίσουν αν μπορεί να γίνει αναισθησία και υπό ποιες προϋποθέσεις. Ο Έλληνας νομοθέτης επανέλαβε την πρακτική της αποσπασματικής νομοθέτησης για την εκτέλεση των Κανονισμών, αποσυνδέοντάς τους από τις υφιστάμενες νομικές διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας, παρά τη ρητή εισαγωγή αντίθετων οδηγιών. Στην προκειμένη περίπτωση, ο νομοθέτης αγνόησε το άρθρο 4 του ν. 2(2) του Ν. 1197/1981, το οποίο απαγορεύει τη σφαγή θηλαστικών χωρίς προηγούμενη αναισθησία. Το Συμβούλιο της Επικρατείας κλήθηκε να ανακαλέσει την Κοινή Υπουργική Απόφαση, καθώς προσέκρουε στο νόμο 1197/1981 ως ανώτερη πηγή του ελληνικού δικαίου σε σχέση με την Κοινή Υπουργική Απόφαση. Όπερ και εγένετο , σηματοδοτώντας έτσι άλλη μια χαμένη ευκαιρία για αποτελεσματική εφαρμογή των διατάξεων ενός Κανονισμού.

Στάδιο 3 : Σχεδιασμός και δομή κατά τη μεταφορά

Τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν τις δικές τους παραδόσεις όσον αφορά τη δομή της εθνικής νομοθεσίας που ενσωματώνει ενωσιακό δίκαιο (Karpen & Xanthaki, 2017; Karpen & Xanthaki, 2020). Από τη σκοπιά του δικαίου της ΕΕ, οι ακόλουθες αρχές ισχύουν και στο σχεδιασμό των κειμένων μεταφοράς (Xanthaki, 2005): η επικουρικότητα, η αναλογικότητα, η επάρκεια, η συνέργεια και η προσαρμοστικότητα (Xanthaki, 2006).

Η νομική επικουρικότητα είναι οικονομία προσεγγίσεων, ενώ η νομοθετική επικουρικότητα είναι οικονομία μέτρων. Η νομική επικουρικότητα σημαίνει ότι η νομοθεσία χρησιμοποιείται ως μέσο εναρμόνισης με τις σχετικές πολιτικές της ΕΕ, εάν, και μόνο εάν, όλες οι άλλες πιθανές μορφές εναρμονιστικής ρύθμισης θεωρούνται αποτυχημένες στην παραγωγή των απαιτούμενων αποτελεσμάτων. Η νομοθετική επικουρικότητα απαιτεί ότι, εάν γίνει επιλογή για νομοθετική δράση, οι εθνικές αρχές επιλέγουν την ελαφρύτερη δυνατή μορφή εθνικής νομοθεσίας για τους σκοπούς της εναρμόνισης. Η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, η οποία στην ακραία εκδοχή της θα μπορούσε να οδηγήσει σε μια σπαρτιάτικη μέθοδο μεταφοράς, εξισορροπείται από την αναλογικότητα: με τη θετική της έννοια, η αναλογικότητα

απαιτεί την επιλογή της μορφής εναρμόνισης που μπορεί να επιτύχει το απαιτούμενο πρότυπο, ενώ με την αρνητική της έννοια, και σε αυτό το σημείο αποτρέπεται η ακραία εφαρμογή της επικουρικότητας, η αναλογικότητα απορρίπτει τις μορφές εναρμόνισης που είναι πολύ ελαφρές ή την επίτευξη των απαιτούμενων προτύπων.

Η αναλογικότητα συμπληρώνει τη νομοθετική επικουρικότητα και απαιτεί η επιλογή της μορφής του εθνικού εκτελεστικού μέτρου να αντικατοπτρίζει τον σκοπό του. Η αναλογικότητα εξισορροπεί επίσης την επικουρικότητα, καθώς αποτρέπει τις επιλογές εναρμόνισης που είναι πολύ ελαφρές για τους σκοπούς της μεταφοράς: αποτρέπονται, επομένως, η υπερρύθμιση και η υπορύθμιση. Η νομική επάρκεια απαιτεί το επιλεγμένο μέσο ρύθμισης να είναι ικανό να επιτύχει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Η νομοθετική επάρκεια διασφαλίζει ότι η επιλεγμένη μορφή της νομοθεσίας είναι ικανή να επιτύχει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Αν και η επάρκεια είναι μια αξία που πρέπει να επιδιώκεται στη νομοθετική διαδικασία, η πραγματική επάρκεια στη νομοθετική διαμόρφωση μπορεί να διασφαλιστεί μόνο εκ των υστέρων μέσω μιας μελλοντικής αξιολόγησης του προτεινόμενου νόμου, δηλαδή μέσω μιας ανάλυσης κόστους-οφέλους και μιας αναδρομικής αξιολόγησης με τη μορφή παρακολούθησης των ψηφισμένων νόμων. Η νομική συνέργεια προάγει τη συνοχή και την αλληλένδετη λειτουργία των διαφόρων τομέων δικαίου στο εθνικό νομικό σύστημα του υποψήφιου κράτους μέλους, ενώ η νομοθετική συνέργεια προάγει την ολιστική προσέγγιση του δικαίου για ένα συγκεκριμένο κοινωνικό φαινόμενο, διασφαλίζοντας έτσι ότι τα νέα μέσα πέφτουν ομαλά στη θέση τους κατά την έναρξη ισχύος τους και ότι συνδυάζουν τις δυνάμεις τους για την επίτευξη του στόχου της νομοθεσίας για το εν λόγω κοινωνικό φαινόμενο.

Η προσαρμοστικότητα λαμβάνει υπόψη πρακτικές πτυχές όπως οι περιορισμοί του κοινοβουλευτικού χρόνου και η συνακόλουθη επιλογή νομοθετικών μορφών με ελαφρύτερες διαδικαστικές απαιτήσεις. Όταν συνδυάζεται με την επικουρικότητα και την αναλογικότητα, η προσαρμοστικότητα μπορεί να φτάσει σε επικίνδυνα άκρα υπορύθμισης ή υπο-εξουσιοδοτημένης ρύθμισης που παράγεται χωρίς προσφυγή σε κοινοβουλευτική νομιμοποίηση. Ένα παράδειγμα αυτού θα μπορούσε να είναι η ιρλανδική προσέγγιση της μεταφοράς που συνήθως αφήνεται στην κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσία με το πρόσχημα του επείγοντος (Mooney 2001). Ωστόσο, όταν οριοθετείται από την επάρκεια και τη συνέργεια, η προσαρμοστικότητα μπορεί να χρησιμεύσει στις εθνικές κυβερνήσεις για να επιτύχουν αποτελέσματα νόμιμα αλλά χωρίς σπατάλη πόρων. Η προσαρμοστικότητα επιτρέπει την πειραματική νομοθεσία ή τη σταδιακή νομοθεσία.

Εκτός από τα ανωτέρω, οι εθνικοί νομοτέχνες λαμβάνουν υπόψη τους κανονιστικά κριτήρια σχετικά με την επιλογή της νομοθετικής μορφής. Ο τομέας αυτός

προορίζεται για μια ειδική μορφή νομοθεσίας (Xanthaki 2003). Το δευτερεύον περιεχόμενο του νομοθετικού εγγράφου ή η ανάγκη για ευελιξία συνηγορούν υπέρ της επιλογής διοικητικών πράξεων, εσωτερικών εγκυκλίων ή άλλων μορφών εκτελεστικής νομοθεσίας (Steunenberg & Voermans 2006). Τα εθνικά νομοθετικά σώματα έχουν επιλογές (Král 2016). Για παράδειγμα, το πεδίο εφαρμογής του εθνικού μέτρου δεν μπορεί να αποκλίνει από το μέτρο της ΕΕ, εκτός εάν προβλέπεται ρητά το αντίθετο στο μέτρο της ΕΕ.² Η αποσαφήνιση διφορούμενων ή ασαφών όρων εντός των πράξεων της ΕΕ μπορεί να αντισταθμίσει τις αδυναμίες του κειμένου της ΕΕ. Ο εντοπισμός διατάξεων που υπάρχουν ήδη στο εθνικό δίκαιο και η αποφυγή της συμπερίληψής τους στο μέτρο εφαρμογής μπορεί να μειώσει την περιττή παράλληλη ρύθμιση του ίδιου θέματος σε δύο νομοθετικές πηγές. Και ο αποκλεισμός της επιχρύσωσης στο εθνικό νομοθετικό κείμενο μπορεί να αποφύγει την επιβάρυνση που προκύπτει από τη νομοθεσία της ΕΕ και θέτει σε κίνδυνο την ανταγωνιστικότητα των εθνικών φορέων.

Πώς μπορούν λοιπόν οι εθνικές αρχές να επιλέξουν το κατάλληλο κανονιστικό επίπεδο (Xanthaki, 2014). Για την εφαρμογή των αρχών στην επιλογή της μορφής των εθνικών εκτελεστικών μέτρων λαμβάνονται υπόψη τρεις βασικές εκτιμήσεις: η έκταση της νομοθετικής παρέμβασης που απαιτείται για την πλήρη μεταφορά, ο τύπος του κύριου μέσου της ΕΕ για τη μεταφορά και το αντικείμενο του εθνικού εκτελεστικού μέτρου.

Η έκταση της νομοθετικής παρέμβασης που απαιτείται για την υποδοχή των πράξεων της ΕΕ από το εθνικό δίκαιο σχετίζεται με την επιλογή ενός νομοθετικού και όχι ενός εναλλακτικού, μέσου ρύθμισης και με την επιλογή του νομοθετικού επιπέδου. Εάν το εθνικό δίκαιο δεν ρυθμίζει το κύριο αντικείμενο της υπό μεταφορά πράξης της ΕΕ, η ανάγκη ρύθμισης είναι αδιαμφισβήτητη. Ωστόσο, η μεταφορά δεν απαιτεί απαραίτητα την κατά λέξη αναπαραγωγή των διατάξεων της ΕΕ σε συγκεκριμένο, ρητό νόμο ή κανονισμό- μπορεί να αρκεί ένα γενικό νομικό πλαίσιο, υπό την προϋπόθεση ότι διασφαλίζει αποτελεσματικά την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας με επαρκώς σαφή και ακριβή τρόπο.

Το ίδιο ισχύει και όταν η προηγούμενη εθνική ρύθμιση είναι αρχαϊκή ή έρχεται σε ριζική και άμεση σύγκρουση με το δίκαιο της ΕΕ. Σε αυτές τις περιπτώσεις η μόνη επιλογή μεταφοράς είναι η ψήφιση ενός βασικού νόμου που συμπληρώνεται από κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσία που αφορά τεχνικές και διοικητικές λεπτομέρειες. Στις περιπτώσεις όμως που υπάρχει προηγούμενη εθνική νομοθεσία στον υπό μεταφορά

² C 40/69 Hauptzollamt Hamburg-Oberelbe κατά Firma Paul G. Bollmann [1970] Συλλογή 69, 79', C 74/69 Hauptzollamt Bremen-Freihafen κατά Waren-Import-Gesellschaft Krohn and Co. [1970] Συλλογή 451, 459-460.

τομέα, οι εθνικές αρχές συγκρίνουν την εθνική και την ενωσιακή ρύθμιση. Η ύπαρξη προηγούμενης εθνικής νομοθεσίας στον τομέα δεν εγγυάται την ομαλή μεταφορά. Εάν η υφιστάμενη εθνική νομοθεσία είναι ελλιπής, είναι απαραίτητη η συμπλήρωση της. Αυτό μπορεί να γίνει είτε μέσω της κατάργησης και της επαναφοράς σε ισχύ είτε μέσω της τροποποίησης του υφιστάμενου νομοθετικού κειμένου. Η κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσία θα μπορούσε να είναι κατάλληλη, εφόσον προβλέπεται από ρήτρα εξουσιοδότησης στην υφιστάμενη πρωτογενή νομοθεσία, εάν η πλήρης μεταφορά απαιτεί: να προωθηθεί περαιτέρω ο στόχος της πρωτογενούς νομοθεσίας- ή να εφαρμοστούν τεχνικές ή λεπτομερείς διατάξεις της πρωτογενούς νομοθεσίας- ή να καθοριστούν διοικητικές ρυθμίσεις- ή να τεθεί σε ισχύ η πρωτογενής νομοθεσία- ή να συμπληρωθεί ή να τροποποιηθεί η υφιστάμενη πρωτογενής νομοθεσία.

Επιπλέον, η μορφή των υπό μεταφορά πράξεων της ΕΕ επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό την επιλογή των εθνικών αρχών. Οι διατάξεις των ιδρυτικών συνθηκών είναι γενικά κατάλληλες για συμπερίληψη στα εθνικά συντάγματα ή στις συνταγματικές αρχές.

Οι Κανονισμοί έχουν άμεση εφαρμογή αλλά αυτό δεν απαλλάσσει τις εθνικές αρχές από το καθήκον της αξιολόγησης των Κανονισμών σε σχέση με το ισχύον εθνικό δίκαιο. Υπάρχουν τέσσερις βασικοί τύποι εθνικών κανονιστικών μέτρων εφαρμογής για τη μεταφορά των κανονισμών:

μέτρα συγκεκριμενοποίησης και/ή συμπλήρωσης της ουσίας

- θεσμικά μέτρα και/ή μέτρα αρμοδιότητας
- διαδικαστικά, ελεγκτικά ή ποινικά μέτρα
- ή μέτρα προσαρμογής ή παρέκκλισης (Kral 2008).

Εάν οι Κανονισμοί έρχονται σε πλήρη αντίθεση με την προηγούμενη εθνική νομοθεσία, η τελευταία πρέπει να τροποποιηθεί ή να καταργηθεί εντελώς. Η σιωπηρή τροποποίηση μπορεί να θεωρηθεί επαρκής για τους σκοπούς της μεταφοράς μέσω της ερμηνείας του νόμου. Ωστόσο, εμποδίζει τη σαφήνεια του εθνικού δικαίου του κράτους μέλους. Επιπλέον, μπορεί να αφήσει έδαφος για δικαστική ερμηνεία και εφαρμογή αντίθετη προς το δίκαιο της ΕΕ, γεγονός που με τη σειρά του μπορεί να οδηγήσει σε δικαστικές αξιώσεις. Εάν οι κανονισμοί επηρεάζουν εν μέρει το ισχύον εθνικό δίκαιο, καθήκον των εθνικών αρχών είναι να αξιολογήσουν την έκταση και τον τρόπο με τον οποίο το εθνικό δίκαιο μεταβάλλεται από τη λήψη του κανονισμού. Στην περίπτωση αυτή, οι τροποποιήσεις μέσω τροποποίησης, αντικατάστασης ή ενσωμάτωσης διασφαλίζουν τη συνέργεια, τηρώντας παράλληλα την προσαρμοστικότητα. Στη σπάνια περίπτωση όπου ο κανονισμός συνάδει πλήρως με το

προηγούμενο εθνικό δίκαιο, τα κράτη μέλη μπορούν: να παραμείνουν ανενεργά- ή να προσθέσουν μια αναφορά στον κανονισμό στη ρήτρα σκοπού ή στο επεξηγηματικό υλικό της εθνικής νομικής πράξης- ή να εισαγάγουν ένα εθνικό νομοθετικό κείμενο με μια μοναδική διάταξη θέσπισης που να διασταυρώνει την αναφορά σε προηγούμενα εθνικά δίκαια και να επισυνάπτει τον κανονισμό. Η επιλογή είναι υποκειμενική και εξαρτάται από την έκταση της ανάγκης να επιστήκει την προσοχή του χρήστη στη σύνδεση μεταξύ του κανονισμού και του εθνικού δικαίου.

Μια περίπτωση επιτυχίας εκτέλεσης Κανονισμού είναι αυτή του Κανονισμού 2016/679 της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων). Ο κανονισμός αποτελούσε μέρος μιας δέσμης μέτρων της ΕΕ σχετικά με την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Μετασχημάτισαν την ελληνική εθνική έννομη τάξη και συνέβαλαν καθοριστικά στη μεταρρύθμιση όχι μόνο του νόμου αλλά και της πρακτικής, των σχετικών συμπεριφορών και της κουλτούρας. Η έκταση του μετασχηματισμού σηματοδοτείται από την τροποποίηση του ελληνικού Συντάγματος το 2001, με την οποία προστέθηκε το άρθρο 9 ΑΣ για την προστασία των δεδομένων και κατοχυρώνεται ο αυτοκαθορισμός των δεδομένων. Περαιτέρω οι ελληνικοί νόμοι μεταφέρουν τις Οδηγίες που αποτελούν μέρος της ρυθμιστικής δέσμης της ΕΕ για την προστασία των δεδομένων. Αυτές λαμβάνουν επίσης υπόψη και εκτελούν τις διατάξεις του Κανονισμού. Η επιλογή του νομοθέτη να εισαγάγει ένα πλήρες ελληνικό νομοθετικό πακέτο ως ολιστικό πλαίσιο για την προστασία των δεδομένων στη χώρα εξασφαλίζει αυξημένη προσβασιμότητα των δικαιωμάτων προστασίας δεδομένων, των ορίων τους και των μηχανισμών επιβολής τους στην καθημερινή ζωή και στη δικαστική πρακτική. Οπλίζει τους χρήστες, ιδίως τους απλούς χρήστες, με την κατανόηση του νέου κανονιστικού πλαισίου και τους καθοδηγεί στην πλήρη και απρόσκοπτη απόλαυση των δικαιωμάτων προστασίας δεδομένων. Κατά συνέπεια, καλλιεργεί την αποτελεσματική εκτέλεση του κανονισμού.

Οι οδηγίες απαιτούν προσοχή από τις εθνικές αρχές, καθώς θέτουν απλώς στόχους που πρέπει να επιτευχθούν και επιτρέπουν στις εθνικές αρχές να ασκούν την αυτονομία τους κατά τη διαδικασία εφαρμογής (Steunberg and Voermans 2006). Σύμφωνα με την επισκόπηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τα κράτη μέλη έχουν τη δική τους προτίμηση στην προσέγγιση της μεταφοράς: ενώ ορισμένα προτιμούν την τροποποίηση της εθνικής νομοθεσίας, άλλα εισάγουν νέα κείμενα μεταφοράς³ και

³ C-50/09 Επιτροπή κατά Ιρλανδίας [2011] Συλλογή I-873, [2011] PTSR 1122, σκέψη 46- C-214/98 Επιτροπή κατά Ελλάδας [2000] Συλλογή I-9601, σκέψη 98- και C-433/93 Επιτροπή κατά Γερμανίας

ενώ ορισμένα επιλέγουν την πρωτογενή νομοθεσία, άλλα προτιμούν τη δευτερογενή νομοθεσία (κατ' εξουσιοδότηση ή δευτερεύουσα) (Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018). Φυσικά, η αυτονομία δεν είναι απεριόριστη.⁴ Η εφαρμογή μιας οδηγίας απαιτεί τη θέσπιση γενικών μέτρων νομοθετικού χαρακτήρα. Οι εθνικές αρχές πρέπει να εξασφαλίσουν την πλήρη εφαρμογή,⁵ όχι μόνο στην πράξη αλλά και στο δίκαιο.⁶ Κατ' εφαρμογή της αρχής αυτής, για τη μεταφορά των οδηγιών οι εθνικές αρχές δεν μπορούν να καταφεύγουν σε μια απλή εγκύκλιο που μπορεί να τροποποιηθεί από τη διοίκηση κατά βούληση,⁷ ή σε μια απλή γενική διάταξη της εθνικής νομοθεσίας που παραπέμπει στο δίκαιο της ΕΕ,⁸ ή σε υφιστάμενες διοικητικές πρακτικές,⁹ ή στην ανοχή που ασκεί η διοίκηση βάσει των υφιστάμενων εθνικών κανόνων και διοικητικών διατάξεων που δεν παρέχουν κανένα δικαίωμα σε ιδιώτες ικανό να επικαλεστεί ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.¹⁰ Επιπλέον, η σαφήνεια και η ακρίβεια της χρησιμοποιούμενης ορολογίας δεν μπορεί να στηριχθεί στους ορισμούς του προπαρασκευαστικού υλικού.¹¹ Και η νομολογία δεν μπορεί να εκπληρώσει την απαίτηση ασφάλειας δικαίου των διατάξεων μιας οδηγίας.¹² Και φυσικά οι εθνικοί κανόνες ερμηνείας του νόμου δεν μπορούν να στηριχθούν για την έμμεση συμπλήρωση του εκτελεστικού μέτρου.¹³ Η λογική πίσω από αυτούς τους περιορισμούς στην αυτονομία των εθνικών αρχών έγκειται στο γεγονός ότι οι πέντε δοκιμασίες πληρούνταν κατά τη στιγμή της έκδοσης της οδηγίας, με αποτέλεσμα να

[1995] Συλλογή Ι-2303, σκέψη 18. Βλέπε όμως *contra* 38/77 Enka BV κατά Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen [1977] Συλλογή. 2203- [1978] 2 CMLR 212, παράγραφοι 12 και 17.

⁴ Όταν ο ορισμός στο κείμενο της ΕΕ είναι τόσο συγκεκριμένος ώστε ακόμη και μια μικρή αλλαγή θα μπορούσε να αλλάξει το νόημά τους, τότε η κατά λέξη μεταφορά είναι η μόνη λύση: C-9/92 Επιτροπή κατά Ελλάδας [1993] Συλλογή Ι-4467- [1997] STC 601, παράγραφοι 8, 10 και 14.

⁵ C-365/93, Επιτροπή κατά Ελλάδας, Συλλογή 1995, σ. Ι-499, παρ. 9- C-144/99, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, [2001] Συλλογή Ι-3541, παρ. 17: τα κράτη μέλη δεν μπορούν να δικαιολογήσουν την παραβίαση του κοινοτικού δικαίου με βάση την παράλειψη άλλων κρατών μελών να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους- C-38/89, *Ministere public κατά Guy Blanguernon*. Αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως: Tribunal de police d'Aix- les-Bains, Συλλογή 1990, σ. Ι-83.

⁶ C-339/87, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 1990, σ. Ι-851.

⁷ C 239/85, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1986, σ. 3645.

⁸ C-96/95, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1997, σ. Ι-1653.

⁹ C-152/00, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, Συλλογή 2002, σ. Ι-6973. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται διατάξεις, πρακτικές ή περιστάσεις που υφίστανται στο εσωτερικό τους νομικό σύστημα για να δικαιολογήσουν τη μη συμμόρφωσή τους προς τις υποχρεώσεις και τις προθεσμίες που απορρέουν από τις κοινοτικές οδηγίες. Βλέπε υπόθεση C-310/89, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών, Συλλογή 1991, σ. Ι-138.

¹⁰ C 102/79, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1980, σ. 1473- υπόθεση 145/82, Επιτροπή κατά Ιταλίας, [1983] ECR 711.

¹¹ C 143/83 Επιτροπή κατά Δανίας [1985] Συλλογή 427- σχετικά με τη σαφήνεια, C-281/11 Επιτροπή κατά Πολωνίας [2013] Συλλογή 855, παράγραφος 60.

¹² C-236/95 Επιτροπή κατά Ελλάδας, Συλλογή 1996, σ. Ι-4459.

¹³ C-162/99 Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2001, σ. Ι-0541.

επαληθεύεται η ανάγκη νομοθετικής ρύθμισης.¹⁴ Οι εθνικές αρχές μπορούν να αφήσουν την υλοποίηση των στόχων της οδηγίας στους κοινωνικούς εταίρους μέσω συλλογικών συμβάσεων- αλλά οι εθνικές αρχές εξακολουθούν να είναι υπεύθυνες για τη διασφάλιση της πλήρους εφαρμογής της οδηγίας με τη θέσπιση των κατάλληλων νομοθετικών ή διοικητικών μέτρων.¹⁵ Σε περίπτωση απουσίας προηγούμενης εθνικής ρύθμισης ή όταν η προηγούμενη εθνική νομοθεσία έρχεται σε σύγκρουση με τις διατάξεις της οδηγίας, η οδηγία απαιτεί πλήρη μεταφορά μέσω νομοθετικών μέτρων. Σε περιπτώσεις προηγούμενης μερικής ρύθμισης και λόγω της λεπτομερούς τεχνικής φύσης των περισσότερων οδηγιών, η μεταφορά τους γίνεται συνήθως μέσω κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσίας. Όμως, η εξουσία χρήσης κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσίας για τους σκοπούς της μεταφοράς πρέπει να περιλαμβάνεται στην επικύρωση της πράξης προσχώρησης. Στις περιπτώσεις που το εθνικό νομικό σύστημα διασφαλίζει ήδη τους στόχους που επιδιώκει η οδηγία, δεν απαιτούνται εκτελεστικά μέτρα. Αυτό μπορεί να συμβαίνει όταν η αναγκαία νομοθεσία υπάρχει ήδη στο εθνικό δίκαιο ή όταν αρχές του συνταγματικού ή διοικητικού δικαίου καθιστούν περιττή την ειδική εθνική νομοθεσία. Προϋπόθεση γι' αυτό είναι η νομική θέση που απορρέει από τις αρχές αυτές να είναι επαρκώς ακριβής και σαφής και να μπορούν να την επικαλεστούν οι ιδιώτες ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.¹⁶ Ένα εργαλείο μεταφοράς που χρησιμοποιείται συνήθως από τα κράτη μέλη είναι η μεταφορά πολλών οδηγιών μέσω ενός ενιαίου εθνικού νομικού μέσου, γνωστή ως "προσέγγιση της εθνικής δέσμης μέτρων μεταφοράς". Παρόλο που αυτές είναι χρήσιμες για τη μείωση του κόστους συντονισμού στα υπουργεία, η αξία τους ως τεχνικό εργαλείο σύνταξης είναι αμφισβητήσιμη, καθώς διακόπτουν τη ρητή σύνδεση μεταξύ μιας οδηγίας και του εθνικού μέτρου εφαρμογής της. Μπορούν όμως να χρησιμεύσουν και ως αντίδοτο στον εκτεταμένο κατακερματισμό των κανονιστικών ρυθμίσεων της ΕΕ.

Οι αποφάσεις μεταφέρονται μέσω διοικητικών πράξεων ή κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσίας. Οι αποδέκτες της απόφασης είναι τα υποκείμενα του μέτρου εφαρμογής και αυτό πρέπει να αντικατοπτρίζεται στο εθνικό μέτρο εφαρμογής. Οι συστάσεις και οι γνώμες δεν απαιτούν μεταφορά, καθώς δεν είναι νομικά δεσμευτικές. Ωστόσο, χρησιμεύουν ως αυθεντική ερμηνεία ισχυρότερων, νομικά δεσμευτικών νομοθετικών

¹⁴ Ακόμη και όταν η πάγια νομολογία ενός κράτους μέλους ερμηνεύει τις διατάξεις του εθνικού δικαίου κατά τρόπο που θεωρείται ότι πληροί τις απαιτήσεις μιας οδηγίας, δεν μπορεί να επιτευχθεί η σαφήνεια και η ακρίβεια που απαιτούνται για την ικανοποίηση της απαίτησης της ασφάλειας δικαίου. Βλέπε υπόθεση C-144/99, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών, Συλλογή 2001, σ. I-3541.

¹⁵ C143/83, Επιτροπή κατά Δανίας, Συλλογή 1985, σ. 427.

¹⁶ C 29/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1985, σ. 1661.

κειμένων, και υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο ενώπιον του ΔΕΕ.¹⁷ Τέλος, οι αποφάσεις των ευρωπαϊκών δικαστηρίων, και ιδίως η πάγια νομολογία, είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη και πρέπει να περιλαμβάνονται στα εθνικά μέτρα εφαρμογής.

Όσον αφορά τα νομικά κριτήρια για την επιλογή της μορφής του εθνικού εκτελεστικού μέτρου, οι εθνικές αρχές προσδιορίζουν το ουσιαστικό πεδίο δικαίου του προτεινόμενου μέτρου. Πρώτον, η εθνική πρακτική (Steunenberg 2006) μπορεί να απαιτεί ότι η ρύθμιση σε συγκεκριμένους τομείς δραστηριότητας προορίζεται για ειδικές νομικές μορφές. Αυτό θα συνέβαινε στην περίπτωση της εισαγωγής νέων εγκλημάτων στην εθνική έννομη τάξη, η οποία παραδοσιακά προορίζεται για την ποινική νομοθεσία. Δεύτερον, τομείς ήσσονος σημασίας σπάνια θεωρούνται άξιοι νομοθετικής παρέμβασης μέσω της πρωτογενούς νομοθεσίας. Στην περίπτωση αυτή, η ρύθμιση λαμβάνει τη μορφή κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσίας, εσωτερικών εγκυκλίων ή άλλων μορφών ρύθμισης.

Ένα παράδειγμα ενός τέτοιου τομέα αφορά τα επίπεδα των αποζημιώσεων που χορηγούνται στους αγρότες των οποίων οι καλλιέργειες έχουν καταστραφεί από φυσικά φαινόμενα. Τρίτον, οι τομείς αυξημένης σημασίας προορίζονται συνήθως για την πρωτογενή νομοθεσία. Πρόκειται για τη νομοθεσία που αφορά θέματα που εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα του συντάγματος και των συνταγματικών διατάξεων, τους περιορισμούς των δικαιωμάτων των πολιτών, τη φορολογία, τα εκλογικά ζητήματα ή τη σύσταση δημόσιου φορέα. Αλλά η πολιτική και η οικονομία φαίνεται επίσης να παίζουν ρόλο: οι κυβερνήσεις τείνουν να επιλέγουν την πρωτογενή νομοθεσία για τους σκοπούς της μεταφοράς στην αρχή της θητείας τους- και οι πλουσιότερες χώρες φαίνεται να χρησιμοποιούν περισσότερο την πρωτογενή νομοθεσία.

Όταν πρόκειται για κριτήρια νομοθετικής σύνταξης, οι εθνικές αρχές λαμβάνουν υπόψη τεχνικά ζητήματα σύνταξης που επηρεάζουν την επιλογή της μορφής του εθνικού εκτελεστικού μέσου.

Η επιλογή της μορφής του εθνικού εκτελεστικού μέτρου, οι επιλογές που σχετίζονται με το πλαίσιο των εθνικών νομοθετικών κειμένων και οι επιλογές που σχετίζονται με την πολιτική και, εάν είναι απαραίτητο, τη νομοθετική λύση μπορούν να εξυπηρετήσουν την εναρμόνιση μόνο εάν γίνονται με βάση ένα κριτήριο: αυτό της αποτελεσματικότητας. Η αποτελεσματικότητα είναι η συμβολή του νομοθέτη στην αποτελεσματικότητα των εθνικών μέτρων εφαρμογής. Αποτελεσματικότητα σημαίνει

¹⁷ C-322/88, Grimaldi κατά Fonds des Maladies Professionnelles, Συλλογή 1989, σ. 4407- βλέπε επίσης υπόθεση C-325/91, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1993, σ. 3283.

ότι ο κανόνας παράγει αποτελέσματα, ότι δεν γίνεται νεκρό γράμμα. Αν και η δήλωση ότι ο συντάκτης μπορεί να επιτύχει μόνος του την αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας θα σήμαινε πλήρη άγνοια της αλληλεπίδρασης μεταξύ των φορέων της πολιτικής διαδικασίας, η αλήθεια είναι ότι ο συντάκτης μπορεί και πρέπει να επιδιώκει την επίτευξη του σκοπού και των στόχων που τίθενται στο υπό κατάρτιση νομοθέτημα. Τελικά, η αποτελεσματικότητα είναι το κριτήριο επιλογής για κάθε δίλημμα που σχετίζεται με τη μεταφορά, συμπεριλαμβανομένου του σχεδιασμού.

Υπό την οπτική της αποτελεσματικότητας, η μεταφορά θα μπορούσε να ενισχυθεί σημαντικά με την εφαρμογή της πολυεπίπεδης δομής του κειμένου μεταφοράς. Μια δημιουργική και καινοτόμος πολυεπίπεδη δομή θα απαιτούσε από τους εθνικούς συντάκτες να διαιρέσουν τη νομοθεσία μεταφοράς σε τρία μέρη. Το μέρος 1 θα μπορούσε να περιλαμβάνει τα κύρια ρυθμιστικά μηνύματα, δηλαδή α. γιατί να νομοθετήσει, β. πώς αυτό ωφελεί τον χρήστη και γ. ποια είναι η ουσία της μεταρρύθμισης του δικαίου που εισάγεται από το κείμενο. Το μέρος 2 μπορεί να περιλαμβάνει τα ρυθμιστικά μηνύματα και τους μηχανισμούς επιβολής. Το μέρος 3 περιλαμβάνει ό,τι μένει εκτός των μερών 1 και 2. Τα νομικά ζητήματα, τα ζητήματα ερμηνείας, η προθεσμία, οι αναθεωρήσεις και οι ρήτρες λήξης παραμένουν για τη μελέτη των νομικών εμπειρογνομόνων, οι οποίοι θα τα χρησιμοποιήσουν για να προσφέρουν εξειδικευμένες επαγγελματικές νομικές υπηρεσίες σε περίπτωση διαφορών που προκύπτουν από τους νόμους μεταφοράς.

Στάδιο 4 : Σύνταξη κατά τη μεταφορά: η νομοθετική έκφραση

Αν και ο τρόπος σύνταξης ιαφέρει στα κράτη μέλη, βασική επιδίωξη αποτελεί η σαφήνεια. Η σαφήνεια καλλιεργείται από την προβλεψιμότητα του ύφους της νομοθεσίας που ενισχύει την ακριβή μετάδοση του νομοθετικού μηνύματος. Οι χρήστες κατανοούν τι τους ζητείται και, εάν έχουν την τάση, μπορούν να ακολουθήσουν με επιτυχία τις νομοθετικές απαιτήσεις, συμμετέχοντας έτσι στην εφαρμογή της νομοθεσίας μεταφοράς. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένα συνδέσει την πλήρη και ολοκληρωμένη μεταφορά με τους χρήστες που κατανοούν πλήρως τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που έχουν.¹⁸ Η προσφορά σαφούς έκφρασης των ρυθμιστικών μηνυμάτων στη νομοθεσία μεταφοράς συμβάλλει στη ρυθμιστική επιτυχία όχι μόνο της εθνικής νομοθεσίας μεταφοράς αλλά και, έμμεσα, του κειμένου της ΕΕ. Η τήρηση του εθνικού τρόπου σύνταξης προσφέρει

¹⁸ C-29/84 Επιτροπή κατά Γερμανίας, ΔΕΕ 23 Μαΐου 1985, C(1985) 229, σκέψη 23- βλέπε επίσης υπόθεση C-144/99 Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, C(2001) 257, σκέψη 23. 17- Υπόθεση C-478/99 Επιτροπή κατά Βασιλείου της Σουηδίας, C(2002)281, παρ. 18.

προβλεψιμότητα στο κείμενο μεταφοράς. Οι χρήστες βρίσκουν οικεία τη δομή και τις έννοιες, γνωρίζουν ακριβώς πού να αναζητήσουν τις πληροφορίες που χρειάζονται και μπορούν εύκολα να αναγνωρίσουν τα νομοθετικά μηνύματα και τα υποκείμενα ρυθμιστικά μηνύματα. Αυτό τους παρακινεί να εφαρμόσουν τη νομοθεσία μεταφοράς και, ως εκ τούτου, να συμβάλουν στην αποτελεσματικότητα της ρυθμιστικής δέσμης της ΕΕ στο σύνολό της. Από την άποψη του κράτους δικαίου, η προβλεψιμότητα ενισχύει την προσβασιμότητα του νομοθετικού κειμένου από τους χρήστες του, καλλιεργώντας έτσι τη διαφάνεια και τη δημοκρατία.

Δυστυχώς, αυτή η εξοικείωση με το στυλ σύνταξης αφαιρείται από τους παράγοντες που μεταφέρουν ενωσιακό δίκαιο. Παρά τις επανειλημμένες διαβεβαιώσεις των ευρωπαϊκών δικαστηρίων ότι η αντιγραφή δεν είναι απαραίτητη¹⁹, τα περισσότερα κείμενα μεταφοράς απλώς αντιγράφουν κατά λέξη το κείμενο της νομοθεσίας της ΕΕ. Η αντιγραφή όμως του νομοθετικού κειμένου της ΕΕ επιτρέπει στη νομοθετική έκφραση της ΕΕ να παρεισφρήσει στην εθνική νομοθεσία, δημιουργώντας έτσι ζητήματα απρόβλεπτου και ερμηνείας.²⁰ Για παράδειγμα, η συμπερίληψη ορισμών στο κείμενο της ΕΕ, όταν αντιγράφεται στην εθνική πράξη μεταφοράς, μπορεί να δημιουργήσει σύγχυση στις δικαιοδοσίες αστικού δικαίου, όπου οι ορισμοί δεν απαντώνται συνήθως στη νομοθεσία. Επιπλέον, η αντιγραφή διατάξεων του νομοθετικού κειμένου της ΕΕ μπορεί να οδηγήσει σε αναποτελεσματικότητα σε εθνικό επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα, η αντιγραφή των όρων που χρησιμοποιούνται στο νομοθετικό κείμενο της ΕΕ μπορεί να οδηγήσει σε σοβαρά κενά μεταφοράς. Συνεπώς, η αντιγραφή του νομοθετικού κειμένου της ΕΕ σπάνια αποτελεί καλή πρακτική. Μπορεί να φαίνεται ασφαλής, δεδομένου ότι μια επιφανειακή εξέταση μπορεί να την χαρακτηρίσει ως πλήρη μεταφορά. Ωστόσο, η εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας μεταφοράς αποκαλύπτει αναπόφευκτα αυτά τα κρυφά προβλήματα σύνταξης. Στο σημείο αυτό, το φαινομενικό δίκτυ ασφαλείας της αντιγραφής του κειμένου της ΕΕ εξαφανίζεται. Η απόδειξη της ελλιπούς ή μερικής μεταφοράς στην πράξη, η οποία τροφοδοτείται από την εφαρμογή, οδηγεί τελικά σε διαδικασίες παράβασης.

Για να προωθήσουν την πλήρη μεταφορά, οι εθνικοί συντάκτες πρέπει να δημιουργήσουν με γενναιότητα ένα νέο κείμενο μεταφοράς. Οι νομοθετικές τους επιλογές επηρεάζονται από εθνικές ιδιομορφίες, οι οποίες συχνά ταξινομούνται ως θεσμικές, πολιτικές και ουσιαστικές |(Dimitrakopoulos 2001). Δυστυχώς, δεν υπάρχει μαγική φόρμουλα για την επίτευξη ποιότητας στη νομοθεσία (Xanthaki 2001). Κάθε χώρα έχει τους δικούς της κανόνες που επηρεάζονται από τον τύπο του νομικού της συστήματος, τον τύπο του πολιτεύματος και τον κύριο στόχο του νομοθέτη της (να

¹⁹ C-59/89 Επιτροπή κατά Γερμανίας, C(1991)225, παράγραφος. 18.

²⁰ C363/85 Επιτροπή κατά Ιταλίας, C(1987)196, παράγραφος. 7.

προωθήσει την οικονομική ανάπτυξη, οπότε η νομοθεσία πρέπει να εξυπηρετεί τις επιχειρήσεις, ή να προστατεύει τους πολίτες της, οπότε η νομοθεσία πρέπει να είναι απλή και προσιτή σε όλους;). Τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ θεσπίζουν κανόνες σύνταξης νομοθετικών κειμένων που δεσμεύουν τους επαγγελματίες συντάκτες ή τους νομικούς εμπειρογνώμονες που συμμετέχουν στη διαδικασία σύνταξης. Πολλές χώρες έχουν εισαγάγει κείμενα που περιλαμβάνουν κατευθυντήριες γραμμές ή πρότυπα ποιότητας για τους εθνικούς νομοτέχνες. Για τα υπόλοιπα κράτη μέλη, οι αρχές σύνταξης απορρέουν από τις νομοθετικές τους παραδόσεις. Οι εν λόγω κατευθυντήριες αρχές ισχύουν για όλα τα εθνικά κείμενα, ανεξάρτητα από το ρόλο τους ως έγγραφα εφαρμογής της αμιγώς εθνικής πολιτικής ή ως έγγραφα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο. Η σαφήνεια, η απλότητα, η ακρίβεια, η ακρίβεια και η απλή γλώσσα αποτελούν κοινά πρότυπα καλής ποιότητας της νομοθεσίας σε όλες τις έννομες τάξεις. Η συνεκτίμηση του κύκλου των προσώπων που είναι οι κύριοι χρήστες των νομοθετικών κειμένων, η εξέταση τυχόν ερμηνευτικών προβλημάτων που προκύπτουν από το κείμενο, η ανάγκη συνοχής με την ισχύουσα νομοθεσία, η αποφυγή άσχετων διατάξεων και η χρήση ενιαίας ορολογίας είναι όλοι κανόνες σύνταξης που είναι κοινοί στις νομοθετικές κατευθυντήριες γραμμές των κρατών μελών της ΕΕ. Η νομοθετική δράση ως μέσο ρύθμισης πρέπει να επιλέγεται μόνο εάν αποτελεί ουσιαστικό και αποτελεσματικό μέσο για τον τερματισμό της ανασφάλειας δικαίου. Περαιτέρω κοινές αρχές σύνταξης περιλαμβάνουν τη νομιμότητα, την κεντρική θέση του χρήστη, τον σαφή προσδιορισμό των νέων καθηκόντων και δικαιωμάτων που εισάγει το νομοθετικό κείμενο, τη σαφήνεια, την απλότητα και την απλή γλώσσα. Οι υφολογικές συμβάσεις σύνταξης περιλαμβάνουν την αποφυγή των συνωνύμων, των περιττών συντομογραφιών, των άσκοπων επαναλήψεων υφιστάμενων διατάξεων, των μακροσκελών προτάσεων και των ασαφών παραπομπών σε άλλα νομικά κείμενα.

Και φυσικά πρέπει να τηρούνται οι τεχνικές και τα πρότυπα σύνταξης της ΕΕ. Σε αυτές περιλαμβάνονται η ορθή μεταφορά, η σαφήνεια, η απλότητα, η χρήση της απλής γλώσσας και η αποφυγή των πολλών παραπομπών και των πολιτικών δηλώσεων χωρίς νομοθετικό χαρακτήρα.²¹ Η σαφήνεια καλύπτει τη χρήση του ίδιου όρου σε όλο το κείμενο, την έλλειψη περιττών συντομογραφιών και την άσκοπη επανάληψη υφιστάμενων διατάξεων. Η απλότητα περιλαμβάνει την έλλειψη ορολογίας, μακροσκελών προτάσεων και ασαφών παραπομπών σε άλλα νομικά

²¹ Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής της 5ης Ιουλίου 1995 σχετικά με την απλή γλώσσα, ΕΕ 1995 C 256/8.

κείμενα.²² Κατ' αρχήν, οι εθνικοί νόμοι μεταφοράς πρέπει να είναι ικανοί να οδηγήσουν στην αποτελεσματικότητα του εθνικού και του κοινοτικού δικαίου.

Και έτσι, στο στάδιο 3 οι εθνικοί νομοθέτες πρέπει να απομακρυνθούν από την εύκολη αλλά μη παραγωγική ασφαλιστική δικλείδα για την αντιγραφή του νομοθετικού κειμένου της ΕΕ που πρόκειται να μεταφέρουν. Για παράδειγμα, ο παρακάτω τίτλος Ελληνικού νόμου είναι απολύτως αντίθετος με τις αρχές καλής νομοθέτησης, για λόγους που δεν χρειάζονται ρητό σχολιασμό.

Νόμος 4920/2022 Ενσωμάτωση α) της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/2162 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2019 σχετικά με την έκδοση καλυμμένων ομολόγων και τη δημόσια εποπτεία καλυμμένων ομολόγων και την τροποποίηση των Οδηγιών 2009/65/ΕΚ και 2014/59/ΕΕ, β) της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1153 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κανόνων με σκοπό τη διευκόλυνση της χρήσης χρηματοοικονομικών και άλλων πληροφοριών για την πρόληψη, την ανίχνευση, τη διερεύνηση ή τη δίωξη ορισμένων ποινικών αδικημάτων και την κατάργηση της Απόφασης 2000/642/ΔΕΥ του Συμβουλίου, γ) της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/2034 σχετικά με την προληπτική εποπτεία επιχειρήσεων επενδύσεων, την τροποποίηση των Οδηγιών 2002/87/ΕΚ, 2009/65/ΕΚ, 2011/61/ΕΕ, 2013/36/ΕΕ, 2014/59/ΕΕ και 2014/65/ΕΕ και την προσαρμογή στον Κανονισμό (ΕΕ) 2019/2033 σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας επιχειρήσεων επενδύσεων και την τροποποίηση των Κανονισμών (ΕΕ) 1093/2010, (ΕΕ) 575/2013, (ΕΕ) 600/2014 και (ΕΕ) 806/2014, δ) του άρθρου 1 της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/2177 για την τροποποίηση της Οδηγίας 2014/65/ΕΕ για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων, ε) της Οδηγίας (ΕΕ) 2020/1504 για την τροποποίηση της Οδηγίας 2014/65/ΕΕ για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων και την προσαρμογή στον Κανονισμό (ΕΕ) 2020/1503 σχετικά με τους Ευρωπαίους παρόχους υπηρεσιών συμμετοχικής χρηματοδότησης για επιχειρήσεις, στ) της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1160 για την τροποποίηση των Οδηγιών 2009/65/ΕΚ και 2011/61/ΕΕ όσον αφορά τη διασυνοριακή διανομή οργανισμών συλλογικών επενδύσεων, ζ) της Οδηγίας (ΕΕ) 2021/338 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2021 για την τροποποίηση της Οδηγίας 2014/65/ΕΕ όσον αφορά τις απαιτήσεις παροχής πληροφοριών, την παρακολούθηση των προϊόντων και τα όρια θέσης, και των Οδηγιών 2013/36/ΕΕ και (ΕΕ) 2019/878 όσον αφορά την εφαρμογή τους στις εταιρείες επενδύσεων, με σκοπό τη διευκόλυνση της ανάκαμψης από

²² Ψήφισμα του ΕΚ της 4ης Ιουλίου 1996 σχετικά με την έκθεση ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων για την απλούστευση της κοινοτικής νομοθεσίας και των διοικητικών διατάξεων, COM(95)288 fin.

την κρίση της COVID-19, Συμπληρωματικός Κρατικός Προϋπολογισμός οικονομικού έτους 2022 και συναφείς διατάξεις, κωδικοποιημένος με τον 4982/2022.

Σημειώνεται ειδικότερα εδώ το ΜΕΡΟΣ Ι' ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΟΣ ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΤΟΥΣ 2022 με Άρθρο 230 - Συμπληρωματικός Κρατικός Προϋπολογισμός οικονομικού έτους 2022, που έχει χαθεί στο πλήθος και το εύρος των διατάξεων.

Η αποτελεσματικότητα απαιτεί τη σύνταξη μιας νέας νομοθετικής δέσμης, η οποία εξυπηρετεί την εθνική αποτελεσματικότητα μέσω της σαφήνειας, της ακρίβειας και της σαφήνειας. Για παράδειγμα, ήδη η Οδηγία του Συμβουλίου της 28^{ης} Ιανουαρίου 1991 σχετικά με το καθεστώς υγειονομικού ελέγχου που διέπει το ενδοκοινοτικό εμπόριο αιγοπροβάτων (91/68/ΕΟΚ) είχε ενσωματωθεί με δέσμη μέτρων, δηλαδή με

- α. την έκδοση του πδ 35/1995, ΦΕΚ 31/Α/1995,
- β. την κατάργηση του πδ 35/1995,
- γ. την έκδοση του πδ 242/2005, ΦΕΚ 291/Α/1-12-2005, και
- δ. ως συμπληρωματικό μέτρο μεταφοράς του πδ 242/1995 την ΥΑ αριθμ. 3730/135719/8-10-2018, ΦΕΚ 4855/Β/31-10-2018.

Υπάρχουν επιλογές για τους συντάκτες κατά τη σύνταξη της εθνικής νομοθεσίας μεταφοράς. Αυτές απαιτούν υποκειμενικές αποφάσεις που τροφοδοτούνται από τον σχεδιασμό του εθνικού κειμένου μεταφοράς που εξυπηρετεί τις συγκεκριμένες ομάδες χρηστών που προσδιορίστηκαν στο στάδιο 3.

Οι επιλογές αυτές βέβαια δεν απαλλάσσουν το νομοτέχνη από την υποχρέωση αντιστοίχισης των διατάξεων, η οποία όμως μπορεί να γίνει σε επίπεδο τίτλων των άρθρων. Καλό παράδειγμα αποτελεί ο ν.4967/2022 Ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/770 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 2019, σχετικά με ορισμένες πτυχές που αφορούν τις συμβάσεις για την προμήθεια ψηφιακού περιεχομένου και ψηφιακών υπηρεσιών (L 136), καθώς και της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/771 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 2019, σχετικά με ορισμένες πτυχές που αφορούν τις συμβάσεις για τις πωλήσεις αγαθών, την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΕ) 2017/2394 και της Οδηγίας 2009/22/ΕΚ, και την κατάργηση της Οδηγίας 1999/44/ΕΚ (L 136) και λοιπές διατάξεις. Εδώ τα άρθρα έχουν την εξής μορφή.

Άρθρο 1: Σκοπός (άρθρο 1 Οδηγιών 2019/770 και 2019/771)

Άρθρο 2: Αντικείμενο (άρθρο 1 Οδηγιών 2019/770 και 2019/771)

Η δημιουργική προσέγγιση της μεταφοράς απαιτεί θάρρος ανάληψης ευθύνης για τις επιλογές νομοθετικής έκφρασης που πρέπει να κάνουν οι νομοτέχνες που επεξεργάζονται την μεταφορά. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η δημιουργική προσέγγιση ενθαρρύνεται από την Επιτροπή στις οδηγίες μεταφοράς.

Για παράδειγμα, στην αιτιολογική έκθεση της οδηγίας για τα συστήματα δικτύων και πληροφοριών²³, η Επιτροπή παροτρύνει τους νομοτέχνες σχεδίων μεταφοράς να προχωρήσουν πέρα από την εστίαση της οδηγίας σε εταιρείες και υπηρεσίες που είναι ιδιαίτερα κρίσιμης σημασίας και να επεκταθούν σε ολιστικές και συνεπείς "ολοκληρωμένες εθνικές στρατηγικές που υπερβαίνουν τις ελάχιστες απαιτήσεις της οδηγίας για τα συστήματα δικτύων και πληροφοριών". Ωστόσο, στις περισσότερες περιπτώσεις, μια τέτοια δημιουργική προσέγγιση δεν καλλιεργείται από τις επί του παρόντος κυρίως τυπολατρικές ασκήσεις παρακολούθησης σε επίπεδο μετά τον έλεγχο που αναλαμβάνει κυρίως η Επιτροπή. Αυτό επιτρέπει σε ορισμένα κράτη μέλη να επιλέξουν μια "γρήγορη και βρώμικη" επιφανειακή μέθοδο μεταφοράς (König & Mäder 2013). Τούτου λεχθέντος, εάν γίνει δεκτή η σύσταση για προ-νομοθετικές κοινές επιτροπές συν-νομοθεσίας κατά τα προηγούμενα στάδια σύνταξης, τα κύρια στοιχεία των σχεδίων μεταφοράς των κρατών μελών θα έχουν εγκριθεί από τους βασικούς παράγοντες της διαδικασίας μεταφοράς. Η απελευθέρωση των εθνικών νομοτεχνών από τον τρόπο ότι μπορεί να κάνουν λάθος και να παρασύρουν τη δικαιοδοσία τους σε διαδικασίες επί παραβάσει θα απελευθερώσει το δημιουργικό τους ταλέντο για τη σύνταξη σχεδίων με στόχο την αποτελεσματικότητα. Η ανάθεση στους εθνικούς νομοτέχνες απαιτεί αλλαγή νοοτροπίας τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε επίπεδο κρατών μελών. Είναι όμως σε μεγάλο βαθμό σε εφαρμογή της πολιτικής της ΕΕ για τη βελτίωση της νομοθεσίας. Και προάγει τη βιώσιμη ολοκλήρωση, η οποία εξυπηρετεί τη μακροχρόνια επιτυχία της ΕΕ. Έτσι, αν και δεν μπορεί να αναληφθεί από μόνο του, μπορεί να επιτευχθεί σταδιακά και απρόσκοπτα, εάν τόσο οι εθνικοί συντάκτες όσο και οι υπεύθυνοι παρακολούθησης της ΕΕ επικεντρωθούν στην αποτελεσματικότητα επί της ουσίας και όχι επί της μορφής.

Είναι ενθαρρυντικό το γεγονός ότι στα πρόσφατα έγγραφα εντοπίζονται σπόροι για μια τέτοια επανακαθοδήγηση της φύσης του ελέγχου της μεταφοράς. Για παράδειγμα, η γνωμοδότηση της πλατφόρμας REFIT για τη διαφανή μεταφορά από ένα μέλος της ομάδας ενδιαφερομένων²⁴ καλεί την Επιτροπή να δημοσιοποιήσει τα

²³ Βλ. αιτιολογική έκθεση στο COM(2017)476 - Αξιοποίηση στο έπακρο των ΝΠΙΔ - προς την κατεύθυνση της αποτελεσματικής εφαρμογής της οδηγίας (ΕΕ) 2016/1148 σχετικά με μέτρα για υψηλό κοινό επίπεδο ασφάλειας των συστημάτων δικτύου και πληροφοριών, COM(2017)476, 13/09/2017, https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdvdfk3hydzq_j9vvik7m1c3gyxp/vkhlg270lwqg, παράγραφος 4.

²⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/xxii.9.a_transparent-transposition.pdf, 6.

εθνικά κείμενα και τις κατευθυντήριες γραμμές μεταφοράς μέσω του δικτυακού τόπου EUR-LEX (συμπεριλαμβανομένων πληροφοριών σχετικά με τη χρήση των ρυθμιστικών επιλογών που προβλέπονται στην οδηγία ή κάθε εθνική διακριτική ευχέρεια που χρησιμοποιεί ένα κράτος μέλος για την εφαρμογή οδηγιών ή διατάξεων οδηγιών που βασίζονται στην ελάχιστη εναρμόνιση).

Στάδιο 5: Επαλήθευση κατά τη μεταφορά

Η εξωτερική επαλήθευση με δοκιμή από τον χρήστη μπορεί να καθυστερήσει τους νομοτέχνες ότι το κείμενο μεταφοράς τους έχει καταφέρει να μεταφέρει τα σωστά ρυθμιστικά μηνύματα, παρά την εμπλοκή δύο νομικών τάξεων, διαφορετικών νομοθετικών επιλογών και της εξωτερικής νομοθετικής έκφρασης της ΕΕ. Η εξωτερική επαλήθευση σε εθνικό επίπεδο διασφαλίζει ότι το κείμενο μεταφοράς, είτε έχει εκπονηθεί είτε έχει αντιγραφεί από το κείμενο της ΕΕ, είναι προσβάσιμο στους εθνικούς χρήστες. Θα μπορούσε κανείς να μπει στον πειρασμό να δηλώσει ότι, σε περιπτώσεις κειμένων που έχουν αντιγραφεί ή κειμένων της ΕΕ που αναμένεται να εφαρμοστούν χωρίς περαιτέρω εθνική εφαρμογή, ο έλεγχος των χρηστών μπορεί να πραγματοποιηθεί σε επίπεδο ΕΕ. Αυτό όμως θα ήταν αντίθετο με το όλο ήθος της καλής νομοθέτησης που αναγνωρίζει τη σχετικότητα της αποτελεσματικότητας. Δεδομένου ότι η τελευταία απαιτεί την προσβασιμότητα του κειμένου από κάθε ομάδα χρηστών σε κάθε κράτος μέλος, η πραγματική εξωτερική επαλήθευση μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω της δοκιμής χρηστών από εκπροσώπους των τριών ομάδων χρηστών σε κάθε εθνική δικαιοδοσία. Η διαδικασία αυτή μπορεί να είναι δαπανηρή σε πόρους, αλλά είναι ο μόνος ασφαλής τρόπος για να διασφαλιστεί ότι τα ρυθμιστικά μηνύματα της ΕΕ θα ληφθούν όπως προβλέπεται και από τις τρεις ομάδες χρηστών στο εκάστοτε κράτος μέλος.

Η εσωτερική επαλήθευση διασφαλίζει ότι οι ρυθμιστικοί στόχοι της ΕΕ έχουν μεταφραστεί επιτυχώς σε μεταρρύθμιση της εθνικής νομοθεσίας στα κράτη μέλη μεταφοράς και ότι η εν λόγω μεταρρύθμιση της νομοθεσίας έχει εκφραστεί με την κατάλληλη νομοθετική έκφραση στο κράτος μέλος μεταφοράς. Το τελευταίο μέρος επιτυγχάνεται κατά την εξωτερική επαλήθευση μέσω δοκιμών από τους χρήστες. Αλλά το πρώτο μέρος, η μετάφραση των ρυθμιστικών στόχων της ΕΕ σε εθνική νομοθετική μεταρρύθμιση, μπορεί να επαληθευτεί μόνο από τις ρυθμιστικές αρχές της ΕΕ, οι οποίες γνωρίζουν τι επιδιώκεται, με τη βοήθεια των εθνικών ρυθμιστικών αρχών, οι οποίες γνωρίζουν το ρυθμιστικό αποτέλεσμα που αναμένεται από τις επιλογές μεταφοράς τους. Για την επίτευξη του συσχετισμού μεταξύ αυτών των δύο ρυθμιστικών πτυχών και της έκφρασής τους στις εθνικές νομοθετικές επιλογές

απαιτείται ένας ανοικτός διάυλος επικοινωνίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των εθνικών συντακτών κατά το στάδιο της προ-νομοθετικής μεταφοράς. Αυτό μπορεί να διασφαλίσει ότι τα ζητήματα ελλειπών ή κακής μεταφοράς μπορούν να αντιμετωπιστούν και να διορθωθούν προτού το εθνικό κείμενο μεταφοράς γίνει νόμος και προτού χρειαστεί τιμωρητική παρέμβαση με τη μορφή διαδικασιών παράβασης κατά του κράτους μέλους. Η επιθετικότητα, η αμηχανία και οι δαπανηρές νομικές διαδικασίες μπορούν να αποτραπούν, εάν ο έλεγχος της μεταφοράς μεταφερθεί στο στάδιο της επαλήθευσης της σύνταξης, σε αντίθεση με το μετανομοθετικό στάδιο των πινάκων αντιστοιχίας και των ανεπίσημων επιστολών και των διαδικασιών επί παραβάσει ενώπιον του ΔΕΕ και της επιβολής προστίμων. Η βελτίωση της νομοθεσίας έχει ωριμάσει την έννοια της συν-νομοθεσίας. Στο πλαίσιο αυτό, η εσωτερική επαλήθευση της μεταφοράς πρέπει να εισαχθεί όχι ως υποκατάστατο των διαδικασιών επί παραβάσει αλλά ως συνεργατική πρόληψη των διαδικασιών επί παραβάσει, όπου αυτό είναι δυνατόν.

5. Συμπεράσματα

Η μεταφορά είναι τελικά μια νομοτεχνική εργασία που πρέπει να αναλαμβάνεται από εκπαιδευμένους νομοτέχνες που κατανοούν την αξία της νομοτεχνικής ως ξεχωριστού νομικού κλάδου, και μάλιστα ως επιμέρους κλάδου του δικαίου της ΕΕ. Το περιεχόμενο και η ουσία ενημερώνουν τις συντακτικές επιλογές. Αλλά δεν τις καθορίζουν. Είναι καιρός οι εθνικές κυβερνήσεις να εξοπλίσουν τους συντάκτες τους με τεχνογνωσία μέσω εξειδικευμένης κατάρτισης.

Η μεταφορά πράξεων της ΕΕ δεν είναι απλώς ένα τεχνικό έργο. Οι έννοιές της εκτείνονται πέρα από την αποτελεσματικότητα των κανονισμών της ΕΕ. Η νομοθεσία είναι επικοινωνία. Η νομοθεσία μεταφοράς απευθύνεται στους χρήστες, επικοινωνώντας τα μηνύματα πολιτικής των εθνικών κυβερνήσεων και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Ακριβώς όπως τα έγγραφα μεταφοράς κατάφεραν να αποξενώσουν τους πολίτες της ΕΕ από τον οργανισμό και τα ιδανικά του, μπορούν και να τους επαναφέρουν. Αυτή είναι η πρόκληση για τις κυβερνήσεις των κρατών μελών και την ΕΕ.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Court of Audit, "Landscape Review, Putting EU law into practice: The European Commission's oversight responsibilities under Article 17(1) of the Treaty on the European Union", 2018, 44.

Dimitrakopoulos D, "The transposition of EU Law: 'post-decisional politics' and institutional autonomy", [2001] 7 European Law Journal 442.

Karpen U & Xanthaki H (Eds), Legislation in Europe: A Handbook for Scholars and Practitioners (2017, Hart Publishers)

----- (Eds), Legislation in Europe: A Country by Country Handbook for Scholars and Practitioners (2020, Hart Publishers)

König & Mäder L, "Non-conformable, partial and conformable transposition: a competing risk analysis of the transposition process of Directives in the EU15" [2013] 14 European Union Politics.

Král R, "On the choice of methods of transposition of EU Directives" [2016] European Law Review

-----, "National normative implementation of EC regulations (2008) European Law Review .

Laws S, "Legislation and Politics" στο D. Feldman, Law in Politics, Politics and Law (2013, Hart Publishers).

Mooney K (2001) "The work of the Office of Parliamentary Counsel to the government in Ireland" (22) Statute Law Society 133

Mousmouti M, Designing Effective Legislation, Elgar 2019.

Steunberg B & Voermans W, The Transposition of EC Directives (Leiden, Universiteit Leiden, 2006).

Steunenberg B, "Turning Swift Policy-making into Deadlock and Delay National Policy Coordination and the Transposition of EU Directives" (2006) 7 European Union Politics

Wainwright R, "Techniques of Drafting European Community Legislation: (1996) Statute Law Review.

Xanthaki H, "An enlightened approach to legislative scrutiny: focusing on effectiveness" European Journal of Risk Regulation [2018]

- , Drafting Legislation: (2014, Hart Publishers).
- , Thornton's Legislative Drafting 5th Edition, (2013, Bloomsbury, London)
- , "Transposition of EC law for EU approximation and accession: the role of national authorities" (2006) (4) European Journal of Law Reform
- , Technical considerations in harmonization and approximation: Xanthaki, "Transposition Techniques" in C. Stefanou and H. Xanthaki, Drafting for EU Approximation (2005, UK Department for International Development -IALS- Ministry of Justice of Ukraine, Kiev), 9-10.
- , (2003) "Drafting for Transposition of EU Criminal Laws: the EU Perspective" European Current Law Review.
- , The Problem of Quality in EU Legislation: (2001) 38 Common Market Law Review 651.
- Zamboni M, "Legislative Policy and effectiveness: a (small) contribution from legal theory" (2018) European Journal of Risk Regulation

