

Καλή νομοθέτηση

Σημειώσεις μαθήματος

Εύη Δραμαλιώτη
Έφη Στεφοπούλου
10^{ος} 2018

Περιεχόμενα

Το ρυθμιστικό πλαίσιο για τη βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης – πόσο απαραίτητο είναι;	2
Οι στόχοι ενός νόμου για την ρυθμιστική διακυβέρνηση	3
Η διεθνής πρακτική.....	4
Η καλή νομοθέτηση στην Ελλάδα μέχρι σήμερα.....	16
Η ποιότητα της νομοθέτησης.....	17
Η «κακονομία».....	19
Αρνητικά αποτελέσματα των δυσλειτουργιών του κανονιστικού πλαισίου	19
Ο νόμος για τους νόμους.....	20
Εισαγωγή.....	20
Ο νόμος 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές , Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»	21
Αρχές καλής νομοθέτησης.....	22
Διαδικασίες καλής νομοθέτησης.....	22
Η έννοια του ρυθμιστικού προγραμματισμού	24
Τα μέσα της καλής νομοθέτησης	24
Κωδικοποίηση – η Ελλάδα έχει παράδοση στην κωδικοποίηση	27
Η καλή νομοθέτηση στην ΕΕ	33
ΟΙ ΠΡΩΤΕΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΚΕΚΤΗΜΕΝΟΥ	33
ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ-ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ- ΑΝΑΔΙΑΤΥΠΩΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΤΗΣ ΕΕ.....	35
ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΕΡΓΑΛΕΙΑ	37
Το μέσο: EuroVoc, πολύγλωσσος θησαυρός της Ευρωπαϊκής Ένωσης	39

Το ρυθμιστικό πλαίσιο για τη βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης – πόσο απαραίτητο είναι;

Η βελτίωση των κανόνων παραγωγής του νομοθετικού έργου είναι μία από τις βασικότερες προϋποθέσεις για την αντιμετώπιση της πολυνομίας, της επικάλυψης αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα όργανα της Διοίκησης και της πολυδιάσπασής τους και, τελικά, της αποτελεσματικής καταπολέμησης της γραφειοκρατίας και της διαφθοράς. Στο πλαίσιο αυτό κρίνεται απαραίτητη η άμεση βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, με σκοπό τη ριζική αντιμετώπιση των χρόνιων προβλημάτων της νομοθετικής και κανονιστικής παραγωγής. Για τον σκοπό αυτόν καθίσταται αναγκαίος ο προγραμματισμός του νομοθετικού έργου, ο οποίος ακολουθείται ήδη σε πολλά κράτη μέλη της Ε.Ε.

Η προτεινόμενη ρύθμιση έχει ως στόχο να θεσμοθετήσει και να συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή της πολιτικής της ρυθμιστικής διακυβέρνησης στην Ελληνική δημόσια διοίκηση. Μέσα από τη θεσμική κατοχύρωση και οριοθέτηση των αρχών και των μέσων του ρυθμιστικού προγραμματισμού, το συγκεκριμένο νομοσχέδιο αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας και της ανταποκρισιμότητας της νομοθεσίας καθώς και στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών. Η οριοθέτηση και εξειδίκευση των μέσων και εργαλείων ρυθμιστικής διακυβέρνησης θα συμβάλλει στην επίλυση σημαντικών και χρόνιων προβλημάτων της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης, όπως η πολυνομία – κακονομία και η γραφειοκρατία, συνδράμοντας παράλληλα στην προώθηση των μεταρρυθμίσεων και τη βελτίωση του κυβερνητικού συντονισμού.

Ο προγραμματισμός στο σχεδιασμό και τη ρυθμιστική παραγωγή των Υπουργείων και η προτυποποίηση των συστημάτων αξιολόγησης των επιπτώσεων της νομοθεσίας και προώθησης του διοικητικού συντονισμού, αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για την ανάπτυξη της ρυθμιστικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα και την ευρύτερη αναδιοργάνωση της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών.

Το αποτέλεσμα της ύπαρξης πλήθους νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων είναι η δημιουργία υπέρ-ρύθμισης και κατ'επέκταση κακονομίας. Το κανονιστικό καθεστώς στην Ελλάδα είναι παρεμβατικό, πολυδάπανο, δύσκαμπτο και εστιασμένο στις λεπτομέρειες παρά στο αποτέλεσμα, σύμφωνα με τις διαπιστώσεις της Έκθεσης του ΟΟΣΑ¹ για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα. Παρά το περιορισμένο μέγεθος της ελληνικής διοίκησης σε σύγκριση με αυτές των άλλων ευρωπαϊκών χωρών οι διοικητικές πρακτικές ευνοούν το νομικισμό και την τυπολατρία αντί της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Αυτά τα χαρακτηριστικά έχουν άμεση επίπτωση στην ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων.

Παρά τα εντοπισμένα προβλήματα της ελληνικής νομοπαραγωγής, εξακολουθεί να απουσιάζει από την ελληνική διοίκηση μια ευρεία κυβερνητική στρατηγική όσον αφορά τη βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων, την αξιολόγηση των επιπτώσεών τους και τη συστηματική δημόσια διαβούλευση επ' αυτών.

¹ OECD, 2001, Regulatory Reform in Greece

Η πλημμελής προώθηση της κανονιστικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα και η μη ανάπτυξη ενός συστηματικού μοντέλου σχεδιασμού και αξιολόγησης της εφαρμογής της νομοθεσίας είχε ως αποτέλεσμα την έντονη και καθολική σχεδόν παρουσία φαινομένων πολυνομίας και χαμηλής ρυθμιστικής ποιότητας. Χαρακτηριστικά του φαινομένου αυτού αποτελούν η παρουσία συναρμοδιοτήτων και αναποτελεσματικού συντονισμού σε διοικητικό επίπεδο, οι ρυθμιστικές επικαλύψεις ή συχνά αντιθετικές διατάξεις της νομοθεσίας, η μη σταθερότητα – συνεχής αλλαγή και τρωτότητα του ρυθμιστικού πλαισίου, η αναποτελεσματική ρύθμιση και εποπτεία της οικονομίας και των κοινωνικού περιβάλλοντος.

Η καλή νομοθέτηση αποτελεί, στη σημερινή συγκυρία, το μόνο μη δημοσιονομικό μέσο ανάπτυξης.

Οι στόχοι ενός νόμου για την ρυθμιστική διακυβέρνηση

Η ενσωμάτωση των αρχών και των μέσων της ρυθμιστικής διακυβέρνησης στο σχεδιασμό των ρυθμίσεων, θέτει το πλαίσιο και τους άξονες εφαρμογής της ευρύτερης κυβερνητικής πολιτικής για την προώθηση των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών βελτίωσης της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών και ανάπλασης του ρυθμιστικού πλαισίου εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών. Η πολιτική της καλής νομοθέτησης αποτελεί τόσο στην Ε.Ε. όσο και στις χώρες μέλη του ΟΟΣΑ τον πυρήνα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων.

Η προώθηση του νομοθετικού προγραμματισμού και η ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των θεσμικών οργάνων σχεδιασμού και εποπτείας των ρυθμίσεων, λειτουργεί συντονιστικά ως προς την επίτευξη μίας σειράς στόχων και μεταρρυθμιστικών αναγκών της δημόσιας διοίκησης και της οικονομίας, υπό το πρίσμα της μείωσης της γραφειοκρατίας και σύνδεσης των ρυθμιστικών στόχων και δράσεων με τις ανάγκες και τις προσδοκίες των πολιτών και των επιχειρήσεων.

Με τον νόμο για την βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης επιδιώκεται:

- Μείωση των επικαλύψεων και συναρμοδιοτήτων κατά την εφαρμογή των ρυθμίσεων της νομοθεσίας
- Ανάπτυξη σταθερού και απλουστευμένου επιχειρηματικού περιβάλλοντος για τη αποδοτική λειτουργία των επιχειρήσεων και την προσέλκυση επενδύσεων.
- Μείωση των διοικητικών βαρών και των γραφειοκρατικών περιορισμών της διοίκησης προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.
- Περιορισμός των ενδο-διοικητικών βαρών και απλούστευση των διαδικασιών παροχής των δημοσίων υπηρεσιών. Αυτό θα συμβάλλει στον περιορισμό του κόστους λειτουργίας της διοίκησης και την ενίσχυση της αποδοτικότητάς της.
- Ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων πολιτικών.

- Ενίσχυση του διοικητικού συντονισμού μεταξύ των Υπουργείων και φορέων της κυβέρνησης, τόσο σε ρυθμιστικό επίπεδο, όσο και σε επίπεδο εφαρμογής και ελέγχου των δημόσιων πολιτικών.

Η διεθνής πρακτική

Η καλή νομοθέτηση ερείδεται στην παράδοση της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου η οποία κορυφώθηκε με τις μελέτες των επιστημόνων της σχολής του Σικάγου². Η καλή νομοθέτηση εφαρμόζονταν ως δημόσια πολιτική στις αγγλοσαξωνικές χώρες από τις αρχές της δεκαετίας του '80. Από τα μέσα της δεκαετίας του '90 αποτέλεσε βασική πολιτική προτεραιότητα για τη Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ΕΕ βασιζόμενη στην αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, επιχείρησε τη μείωση του όγκου των ρυθμίσεων, την υποχρεωτική επεξεργασία και πρόταση εναλλακτικών λύσεων πριν την υιοθέτηση μιας ρύθμισης, τη χρήση του ελέγχου αναγκαιότητας και τη μελέτη των κανονιστικών επιπτώσεων στις επιχειρήσεις.

Η πρωτοβουλία για την "Καλύτερη Νομοθέτηση" έχει την προέλευσή της στην ευρωπαϊκή σύνοδο κορυφής του Εδιμβούργου του 1992, όπου οι αρχηγοί των κρατών της ΕΕ δεσμεύτηκαν ώστε η βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος της ΕΕ να οριστεί μία από τις κύριες προτεραιότητες της Ένωσης. Στα δέκα έτη που ακολούθησαν, τα αποτελέσματα ήταν περιορισμένα λόγω της πολυπλοκότητας του στόχου και της έλλειψης πραγματικής πολιτικής υποστήριξης. Οι διαδοχικές σύνοδοι κορυφής στη Λισσαβόνα (Μάρτιος 2000), τη Στοκχόλμη (Μάρτιος 2001), το Γκέτεμπουργκ (Ιούνιος 2001), Laeken (Δεκ. 2001) και τη Βαρκελώνη (Μάρτιος 2002), έδωσαν στην Επιτροπή μια ανανεωμένη εξουσιοδότηση να αναπτύξουν "μια στρατηγική για την περαιτέρω συντονισμένη δράση για να απλοποιηθεί το ρυθμιστικό περιβάλλον".

Το Συμβούλιο του Λάκεν υιοθέτησε στο σύνολό της (μελέτη και πρόγραμμα δράσης) την έκθεση της ειδικής ομάδας εμπειρογνομόνων που συγκροτήθηκε, με σκοπό την πρόταση μιας ενιαίας, για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη (Mandelkern Group on Better Regulation). Η έκθεση αυτή, μαζί με τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αποτελούν την πρώτη απόπειρα δημιουργίας μιας Ευρωπαϊκής στρατηγικής για την κανονιστική μεταρρύθμιση³.

Το 2003 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εφάρμοσε την καλή νομοθέτηση στις διαδικασίες παραγωγής του Ευρωπαϊκού Δικαίου και υιοθέτησε από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της «διοργανική συμφωνία για την καλή νομοθέτηση» (Interinstitutional agreement on better law making - 2003/C 321/01).

Οι πολιτική και τα μέσα καλής νομοθέτησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν εισαχθεί θεσμικά στη συντριπτική πλειοψηφία των κρατών μελών της. Παρά τις εθνικές διαφοροποιήσεις οι πολιτικές αυτές παρουσιάζουν μία συνεκτική και ομοιογενή εικόνα

² Ronald Coase, George Stigler, Milton Friedman, Richard Posner κ.λπ.

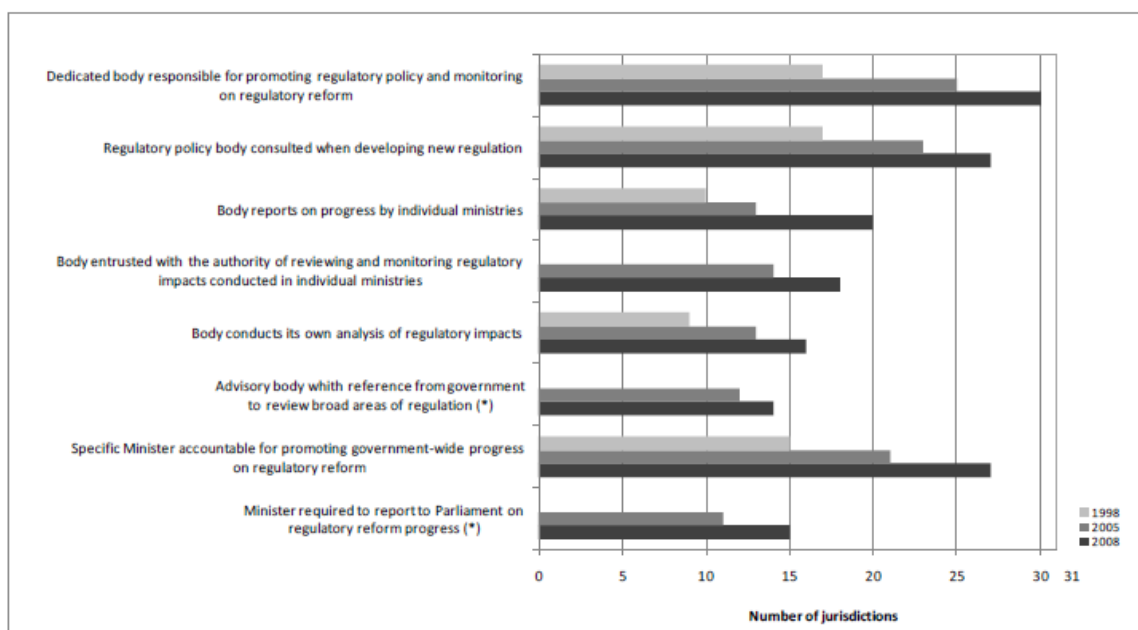
³ Ο όρος «κανονιστική μεταρρύθμιση» (regulatory reform) ο οποίος είναι αγγλοσαξωνικής προέλευσης αντικαταστάθηκε συν το χρόνω από τον «Ευρωπαϊκό» όρο «Καλή Νομοθέτηση» (better regulation). Σε ότι αφορά την απόδοση του «better regulation» ως «καλή νομοθέτηση» στα Ελληνικά επικράτησε το «καλή» αντί να χρησιμοποιηθεί ο συγκριτικός βαθμός «Καλύτερη νομοθέτηση», υιοθετώντας την αρχαιοελληνική έννοια του «καλού».

αναφορικά ιδιαίτερα με τα μέσα εφαρμογής της ρυθμιστικής διακυβέρνησης όπως η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, η ενσωμάτωση σε αυτή της διαβούλευσης, η μείωση των διοικητικών βαρών και απλούστευση των διαδικασιών παροχής των δημοσίων υπηρεσιών, καθώς και η δημιουργία φορέων εποπτείας και αξιολόγησης της εφαρμογής της καλής νομοθέτησης – συνήθως στο κέντρο διακυβέρνησης.

Οι πρωτοβουλίες αυτές ενσωματώνουν σε μεγάλο βαθμό τα εξής χαρακτηριστικά :

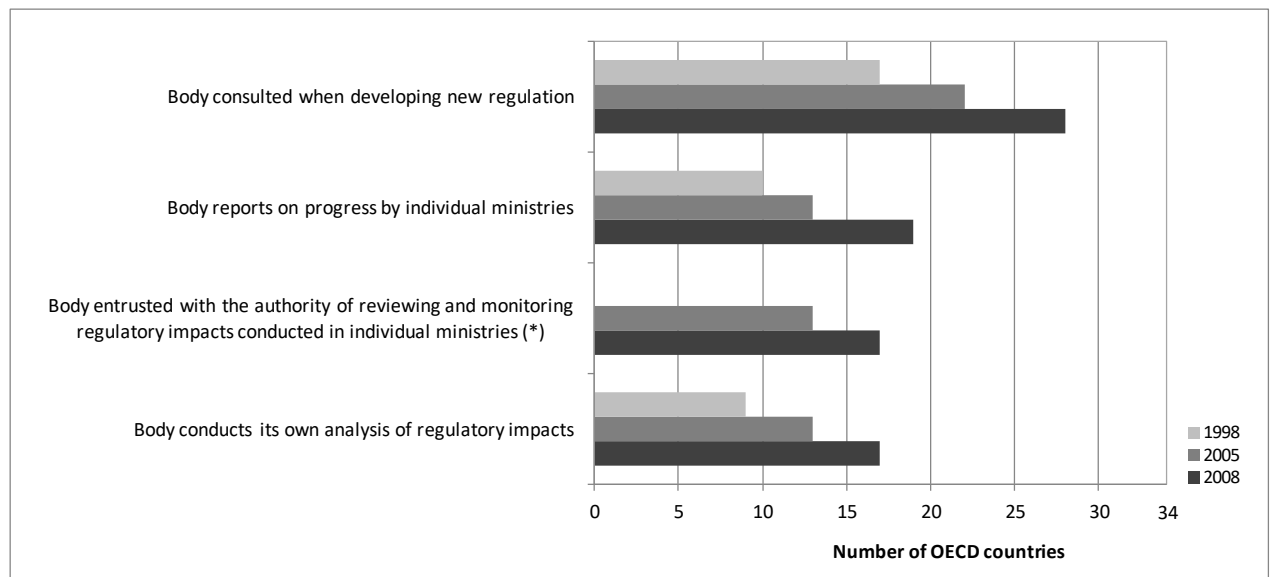
- Θεσμική εισαγωγή εργαλείων και μέσων καλής νομοθέτησης όπως η μείωση των διοικητικών βαρών και έκθεση συνεπειών ρυθμίσεων
- Ανάπτυξη προτυποποιημένων κριτηρίων και αρχών αξιολόγησης της ποιότητας των ρυθμίσεων
- Πολιτικός θεσμικός συντονισμός σε όσο το δυνατό υψηλότερο επίπεδο.
- Οργάνωση σχεδίων απλούστευσης σε Υπουργικό επίπεδο
- Σύνδεση ρυθμιστικών σχεδίων και δράσεων καλής νομοθέτησης, με τον επιχειρησιακό σχεδιασμό των Υπουργείων.

Στα διαγράμματα που ακολουθούν τεκμηριώνεται η σχεδόν καθολική εφαρμογή της πολιτικής καλής νομοθέτησης από τις αναπτυγμένες χώρες.



Διάγραμμα 1: Θεσμοί που προωθούν την καλή νομοθέτηση
(πηγή: OECD2009, Indicators of regulatory management systems)

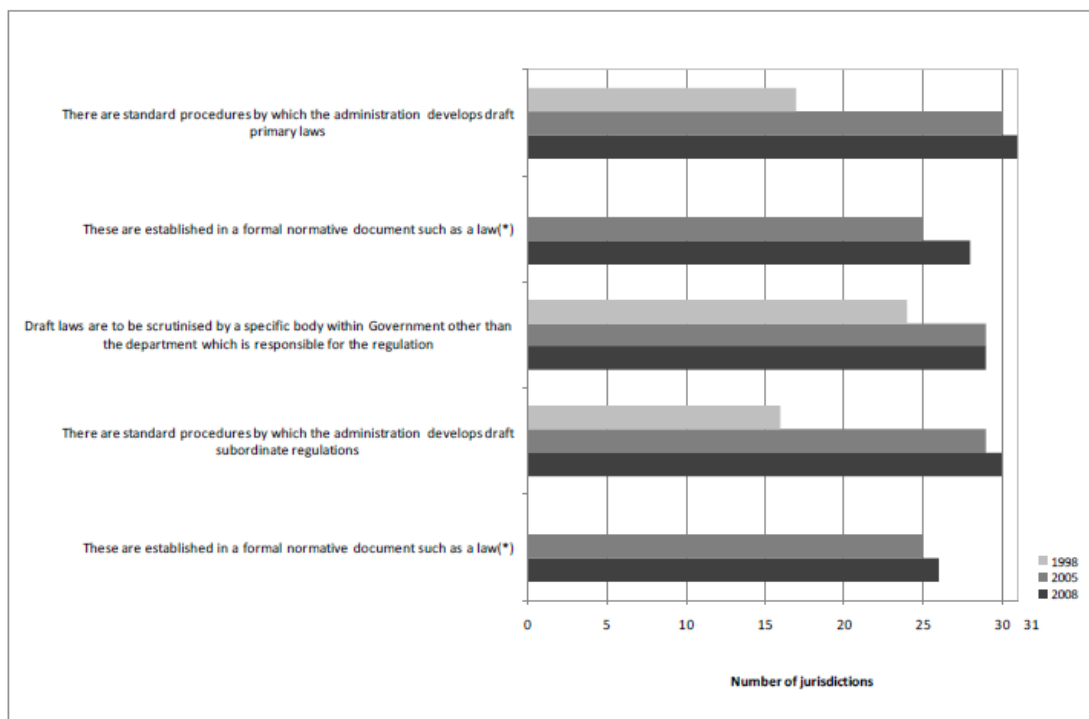
Στο διάγραμμα 1 φαίνεται ότι από τις 31 χώρες μέλη του ΟΟΣΑ οι οποίες μετείχαν στη σχετική έρευνα, οι τριάντα είχαν θεσμοθετήσει την ύπαρξη ειδικού σώματος (αντίστοιχου με την Κεντρική Μονάδα Καλής Νομοθέτησης που εισηγείται το προτεινόμενο σχέδιο νόμου για την ρυθμιστική διακυβέρνηση) το οποίο είναι αρμόδιο για την προώθηση και παρακολούθηση της προόδου σε θέματα βελτίωσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.



Διάγραμμα 2: Ο ρόλος των κεντρικών μονάδων καλής νομοθέτησης στα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ
(πηγή: OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 1998, 2005, and 2008/2009, www.oecd.org/regreform/indicators)

Από το διάγραμμα 2 φαίνεται ότι, ήδη το 2008, 28 χώρες μέλη του ΟΟΣΑ είχαν συστήσει μονάδες καλής νομοθέτησης σε κεντρικό επίπεδο. Οι κεντρικές μονάδες καλής νομοθέτησης:

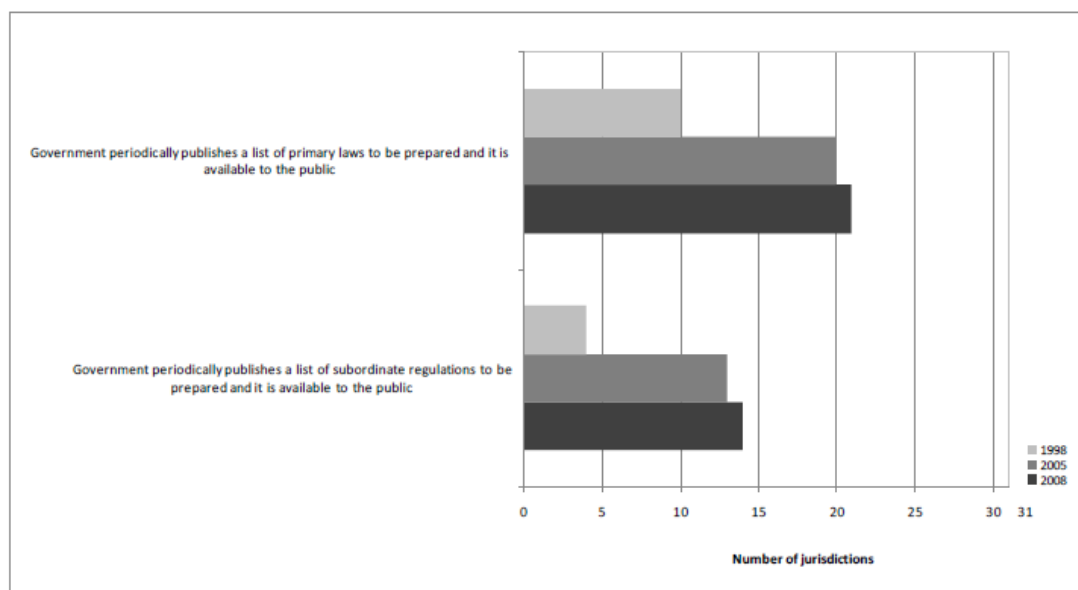
- Παρέχουν συμβουλευτική υποστήριξη και τεχνογνωσία κατά την φάση υιοθέτησης νέων ρυθμίσεων.
- Αναφέρουν και ενημερώνουν σχετικά με την πρόοδο των Υπουργείων σε θέματα καλής νομοθέτησης
- Συντάσσουν τις αναλύσεις επιπτώσεων για σημαντικά νομοθετήματα
- Παρακολουθούν και αξιολογούν τις αναλύσεις επιπτώσεων που συντάσσονται από τα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία.



Διάγραμμα 3: Ύπαρξη προτυποποιημένων διοικητικών διαδικασιών για την παραγωγή ρυθμίσεων
(πηγή: OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 1998, 2005, and 2008/2009,
www.oecd.org/regreform/indicators)

Στο διάγραμμα 3 φαίνεται ότι σε 28 από τις 31 χώρες που ρωτήθηκαν, υπάρχει ειδικό σώμα στην κεντρική κυβέρνηση το οποίο ελέγχει το κατά πόσο οι ρυθμίσεις που παράγουν τα καθ' ύλην αρμόδια υπουργεία πληρούν τις αρχές και εφαρμόζουν τα μέσα της καλής νομοθέτησης.

Επισημαίνεται ότι γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στο γεγονός πως η κεντρική μονάδα καλής νομοθέτησης η οποία ελέγχει την συμμόρφωση των Υπουργείων με τα κριτήρια και τις αρχές καλής νομοθέτησης, πρέπει να είναι διαφορετική από τις μονάδες καλής νομοθέτησης των Υπουργείων.



Διάγραμμα 4: Προγραμματισμός της ρυθμιστικής παραγωγής
(πηγή: OECD2009, Indicators of regulatory management systems)

Στο διάγραμμα 4 φαίνεται ότι το 2008, έτος για το οποίο υπάρχουν τα πιο πρόσφατα στοιχεία, 21 από τις 31 χώρες μέλη του ΟΟΣΑ που συμμετείχαν στην έρευνα δημοσίευαν σε τακτά χρονικά διαστήματα καταλόγους με τις επικείμενες ρυθμίσεις.

Η πλέον χαρακτηριστική και με προστιθέμενη αξία καλή πρακτική ανάπτυξης της ρυθμιστικής διακυβέρνησης στην Ευρώπη, αποτελεί η περίπτωση του **Ηνωμένου Βασιλείου**. Στο Ηνωμένο βασίλειο από το 1993, ισχύει η μελέτη των επιπτώσεων της ρύθμισης στην Οικονομία, και ιδιαίτερα, στις ΜΜΕ, ενώ από το 2001 θεσμοθετείται με νόμο η ενσωμάτωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης (regulatory reform act).

Το θεσμικό συντονισμό της πολιτικής ασκεί η Regulatory Impact Unit (RIU) που βρίσκεται στο κέντρο της Κυβέρνησης, στο Πρωθυπουργικό Γραφείο. Η μονάδα λειτουργούσε προηγουμένως υπό την επίβλεψη του Υπουργείου Ανάπτυξης και Μεταρρυθμίσεων. Ο ρόλος αυτής της μονάδας είναι να εργάζεται μαζί με άλλα κυβερνητικά τμήματα ώστε να εξασφαλίζεται ότι οι κρατικές ρυθμίσεις είναι δίκαιες και αποτελεσματικές.

Αντίστοιχα στη **Γαλλία** από το 1996, ισχύει η αξιολόγηση των νόμων και των νομοσχεδίων μέσω των «etudes d' impact». Περιλαμβάνουν την εκτίμηση των προσδοκώμενων ωφελειών από τη ρύθμιση, την επίδρασή της στην αγορά καθώς και σε άλλες ευαίσθητες περιοχές της κοινωνικής δράσης- π.χ. περιβάλλον-, τις έμμεσες και άμεσες οικονομικές επιπτώσεις της ρύθμισης στον κρατικό προϋπολογισμό.

Οι «etudes d' impact» περιλαμβάνουν τόσο ποσοτικές όσο και ποιοτικές αξιολογήσεις των επιπτώσεων της ρύθμισης. Η ποσοτική εκτίμηση κινδύνου για ρυθμίσεις που αφορούν στο περιβάλλον, την υγεία, και την ασφάλεια γίνεται μόνο σε περιπτώσεις σημαντικών ρυθμίσεων. Οι πιθανές συνέπειες των ρυθμίσεων στον ανταγωνισμό και το άνοιγμα των αγορών υπολογίζεται μόνο σε επιλεγμένες περιπτώσεις.

Συμπληρωματικά ως προς τις «etudes d' impact» και με στόχο την ενσωμάτωση της ανάλυσης των κανονιστικών επιπτώσεων σε μία δομημένη νομοθετική ατζέντα προώθησης

της κανονιστικής διακυβέρνησης εκδόθηκε ο Νόμος 591 το 2003. Στη συγκεκριμένη ρύθμιση προωθείται περαιτέρω η ενσωμάτωση των μέσων της κανονιστικής διακυβέρνησης στη Γαλλική νομοθεσία, μέσω της αξιολόγησης των ρυθμίσεων.

Στο σχήμα που ακολουθεί περιγράφεται η διαδικασία αξιολόγησης των συνεπειών ρυθμίσεων όπως εφαρμόζεται στη Γαλλία:



Οι ΗΠΑ αποτελούν μία από τις πρώτες χώρες που εισήγαγαν σε διεθνές επίπεδο την αξιολόγηση της ποιότητας και των επιπτώσεων της νομοθεσίας, ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 60. Σε ομοσπονδιακό επίπεδο από το 1995 αξιολογούνται οι ρυθμιστικές επιπτώσεις στην Οικονομία και την Αγορά μέσω της Unfunded Mandates Reform Act. Σκοπός του νόμου αυτού, είναι να διευκολύνει το Κογκρέσο με την παροχή πληροφοριών για τις επιπτώσεις των κανονιστικών ρυθμίσεων τόσο στον κρατικό προϋπολογισμό όσο και στην Οικονομία και την Αγορά.

Κάθε υπηρεσία που παράγει ρυθμίσεις οι οποίες έχουν επιπτώσεις στον κρατικό προϋπολογισμό είτε στην οικονομία πρέπει τις συνοδεύει με μια σχετική έκθεση που αποστέλλεται στο Congressional Budget Office.

Συνοδευτική έκθεση στην οποία πρέπει να γίνεται Ανάλυση Συνεπειών Ρυμίσεων, έλεγχος αναγκαιότητας και προσδιορισμός εναλλακτικών λύσεων ισχύει («Economic Analysis of Federal Regulations under Executive Order 12866»), και για τις δευτερογενείς κανονιστικές ρυθμίσεις (Διατάγματα και Αποφάσεις).

Στη νομοθεσία της ρυθμιστικής διακυβέρνησης επιπλέον προβλέπεται η συνεργασία των δημοσίων φορέων με το ομοσπονδιακό γραφείο προϋπολογισμού (OMB), με σκοπό την αξιολόγηση της νομιμότητας, της συμβατότητας των προτεινόμενων ρυθμιστικών πρωτοβουλιών με τους στόχους της κανονιστικής μεταρρύθμισης, με τις κυβερνητικές προτεραιότητες στη δημόσια διοίκηση και την οικονομία και την εξάλειψη επικαλύψεων και αντιθετικών πολιτικών.

Στον πίνακα που ακολουθεί παρατίθενται οι φορείς που είναι αρμόδιοι για την καλή νομοθέτηση σε χώρες της ΕΕ:

A/A	ΧΩΡΑ	ΓΕΝΙΚΑ	ΑΡΜΟΔΙΟΣ ΦΟΡΕΑΣ	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ	ΣΥΝΑΡΜΟΔΙΟΙ ΦΟΡΕΙΣ	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ
1	ΑΥΣΤΡΙΑ	κάθε Υπουργείο είναι αρμόδιο για την υλοποίηση της καλής νομοθέτησης στο πεδίο ευθύνης του.	Ομοσπονδιακή Καγκελαρία (Federal Chancellery)	Διασφάλιση ποιότητας ρυθμίσεων, έλεγχος συνταγματικότητας, οδηγίες διαβούλευσης στα σχέδια νόμων	Υπουργείο Οικονομικών (Ministry of Finance) Μονάδα Μείωσης Διοικητικών Βαρών για Επιχειρήσεις	Αξιολόγηση Οικονομικών Συνεπειών Ρυθμίσεων Εποπτεία Στρατηγικής για τη μείωση των Διοικητικών Βαρών σε Επιχειρήσεις και Πολίτες
					Υπουργείο Οικονομίας, Οικογένειας και Νέας Γενιάς	Προώθηση Ανταγωνιστικότητας και επιχειρηματικότητας
2	ΒΕΛΓΙΟ	Έχει συσταθεί ειδική υπηρεσία αρμόδια για την προώθηση των αρχών καλής νομοθέτησης	Υπηρεσία Διοικητικής Απλούστευσης (Administrative Simplification Agency)	Προώθηση καλής νομοθέτησης σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης	Υπουργείο Οικονομίας	Αναβάθμιση ποιότητας σχετικά με το οικονομικό πλαίσιο των ρυθμίσεων
					Υπουργείο Βιώσιμης Ανάπτυξης	Ex ante εκτίμηση συνεπειών ρυθμίσεων στην Βιώσιμη Ανάπτυξη
					Υπουργείο Δικαιοσύνης	Διατήρηση βάσης δεδομένων νόμων, ρυθμίσεων κλπ

3	ΔΑΝΙΑ	Σύνθετο και κατακερματισμένο θεσμικό πλαίσιο.	Υπουργείο Οικονομικών	Γενική αρμοδιότητα για την καλή νομοθέτηση και συντρέχουσα αρμοδιότητα για την πολιτική καλής νομοθέτησης για επιχειρήσεις	Γραφείο Πρωθυπουργού	Συντονισμός κανονιστικού έργου Υπουργείων. συντονισμός Κυβερνητικών Επιτροπών
			Υπουργείο Οικονομίας και Επιχειρηματικότητας	πολιτική καλής νομοθέτησης για επιχειρήσεις	Υπουργείο Εξωτερικών	Αρμόδιο για τον συντονισμό σχετικά με την Ευρωπαϊκή νομοθεσία
					Υπηρεσία Εμπορίου και Επιχειρήσεων (Υπουργείο Οικονομίας και Επιχειρηματικότητας)	Συντονισμός διυπουργικών δράσεων για την μείωση των διοικητικών βαρών για τις επιχειρήσεις, αρμόδια για την μέτρηση των διοικητικών βαρών
					Επιτροπή Συντονισμού	Οριζόντιος επιτελικός συντονισμός για καλή νομοθέτηση
					Οικονομική Επιτροπή	Συντονισμός σε επίπεδο καθημερινής λειτουργίας
					Επιτροπή για την Ε.Ε.	Συντονισμός σχετικά με τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων στην Ε.Ε.
					Ομάδα Συντονισμού	Συντονισμός ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα διοίκησης
4	ΓΕΡΜΑΝΙΑ		Ομοσπονδιακή Καγκελαρία (Federal Chancellery) Μονάδα Καλής Νομοθέτησης	Συντονισμός και παρακολούθηση προγράμματος Μείωσης Γραφειοκρατίας	Υπουργείο Εσωτερικών	Έλεγχος τήρησης Κοινού Κανόνα Διαδικασιών κατά τον σχεδιασμό

				ίας και καλή Νομοθέτηση		νόμων
					Υπουργείο Δικαιοσύνης	Έλεγχος σχεδίων νόμων ως προς την νομιμότητα και την συνάφεια με το υφιστάμενο πλαίσιο
					Υπουργείο Οικονομίας και Τεχνολογίας	Εκτίμηση κόστους ρυθμίσεων σε επιχειρήσεις καταναλωτές επίπεδο τιμών κλπ
					Υπουργείο Οικονομικών	
5	ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ	Δεν υφίσταται ειδική υπηρεσία	Υπουργείο Δικαιοσύνης Τμήμα Σχεδίων Νόμων Γραφείο Επιθεώρησης Ρυθμίσεων	Έλεγχος ποιότητας ρυθμίσεων Έλεγχος συνάφειας σχεδίων νόμων με το υφιστάμενο πλαίσιο	Γραφείο πρωθυπουργού	Γενική επίβλεψη και συντονισμός κυβερνητικού έργου και μεταρρυθμίσεων
					Υπουργείο Οικονομίας και Απασχόλησης Μονάδα Καλής Νομοθέτησης	Εκτίμηση συνεπειών ρυθμίσεων στην επιχειρηματικότητα Μείωση Διοικητικών Βαρών
					Υπουργείο Οικονομικών Τμήμα Προϋπολογισμού	Αρμόδιο για τη Δημόσια Διοίκηση Επίπτωση Ρυθμίσεων στον Προϋπολογισμό Εκτίμηση Συνεπειών Ρυθμίσεων στην οικονομία
6	ΓΑΛΛΙΑ		Γενική Γραμματεία Κυβέρνησης Τμήμα Νομοθεσίας και Ποιότητας Νόμου	Προώθηση και παρακολούθηση ποιότητας ρυθμίσεων	Γενική Γραμματεία για Ευρωπαϊκές Υποθέσεις	Συντονισμός με ευρωπαϊκή νομοθεσία Σύνδεση διοίκησης με τα όργανα και τους θεσμούς

			Τμήμα Ρυθμιστικής Δραστηριότη τας Γραφείο Απλούστευση ς Διαδικασιών και Προσβασιμότη τας στους νόμους			της Ε.Ε.
					Υπουργείο Προϋπολογισμ ού, Δημόσιων Λογαριασμών και Μεταρρύθμισ ης του κράτους Γενική Διεύθυνση Εκσυγχρονισμ ού του Κράτους	Απλούστευση Διοικητικών Διαδικασιών Ηλεκτρονική Διακυβέρνησ η Ποιότητα Υπηρεσιών
7	ΙΡΛΑΝΔΙΑ	Υφίσταται ειδική υπηρεσία σε κεντρικό επίπεδο τα τμήματα ανήκουν στον ευρύτερο σχηματισμό του κέντρου διακυβέρνη σης	Γραφείο Πρωθυπουργο ύ Δ/νση Εκσυγχρονισμ ού Διοικητικών Υπηρεσιών Μονάδα Καλής νομοθέτησης	Προώθηση και παρακολούθ ηση πρωτοβουλιώ ν για την καλή νομοθέτηση σε διακυβερνητι κό επίπεδο	Γραφείο Νομικού Συμβούλου	Παροχή νομικών συμβουλών Προγραμματι σμός νομοθετικού έργου Σχέδια νόμων
					Τμήμα εμπορίου Επιχειρήσεων και Καινοτομίας Μονάδα ρυθμίσεων Επιχειρηματικ ότητας	Μείωση Διοικητικών βαρών
					Τμήμα Οικονομικών	Ηλεκτρονική διακυβέρνησ η
					Τμήμα Εξωτερικών Υποθέσεων	Συντονισμός με νομοθεσία Ε.Ε.
					Τμήμα Περιβάλλοντο ς, Κληρονομιάς και Τοπικής Αυτοδιοίκηση ς	Συντονισμός των επιπέδων Διοίκησης
8	ΛΟΥΞΕΜΒ		MINISTER	Απλούστευσ	Υπουργείο	Ηλεκτρονική

	ΟΥΡΓΟ		Ε Δ' ΕΤΑΤ Επιτροπή Απλούστευ σης Διαδικασιώ ν Γενική Γραμματεία Κυβέρνηση ς Κεντρική Υπηρεσία Νομοθεσίας	η Διαδικασιών Κωδικοποίησ η Συντονισμός νομοθετικού έργου	Δημόσιας Διοίκησης	Διακυβέρνησ η
					Υπουργείο Δικαιοσύνης	Ποιότητα και συνάφεια ρυθμίσεων
					Υπουργείο Εξωτερικών	Συντονισμός με νομοθεσία Ε.Ε.
9	ΟΛΛΑΝΔΙΑ	Δεν υφίσταται ειδική υπηρεσία	Υπουργείο Οικονομικών	Μείωση Διοικητικών βαρών		
			Υπουργείο Οικονομικών Υποθέσεων	Μείωση Διοικητικών βαρών επιχειρήσεων		
			Υπουργείο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών	Ηλεκτρονική Διακυβέρνησ η Μείωση Διοικητικών βαρών για τους πολίτες		
			Ομάδα Κανονιστικής Μεταρρύθμισ ης (κοινή Δ/ση των Υπουργείων Οικονομικών και Οικονομικών Υποθέσεων)	Μείωση Διοικητικών βαρών επιχειρήσεων		
10	ΠΟΡΤΟΓΑΛ ΙΑ	Η κεντρική αρμοδιότητ α υπάγεται στο Υπουργείο Προεδρίας	Γραμματεία του Κράτους και Εκσυγχρονισμ ού της Διοίκησης	Απλούστευσ η διαδικασιών και ηλεκτρονική Διακυβέρνησ η	Υπουργείο Δικαιοσύνης	Απλούστευση διαδικασιών για πολίτες και επιχειρήσεις
			Υπουργείο Προεδρίας Γραμματεία Προεδρίας του Συμβουλίου	Έλεγχος κανονιστική διαδικασίας Συντονισμός κανονιστικού	Υπουργείο Οικονομικών και Δημόσιας Διοίκησης	Οικονομική εκτίμηση συνεπειών ρυθμίσεων

			των υπουργών	έργου υπουργείων		
					Υπουργείο Εξωτερικών	Μεταφορά ρυθμίσεων Ε.Ε. στην εθνική νομοθεσία
					Υπουργείο Επιστημών Τεχνολογίας και Ανώτατης Εκπαίδευσης	Ηλεκτρονική Διακυβέρνησ η
11	ΙΣΠΑΝΙΑ	Η κεντρική αρμοδιότητ α υπάγεται στο Υπουργείο Προεδρίας	Υπουργείο Προεδρίας Γενική Δ/νσης Διοικητικής οργάνωσης Υποδιεύθυνση Βελτίωσης και Απλούστευσ η κανονιστικών Διαδικασιών	Εκτίμηση συνεπειών ρυθμίσεων Μείωση διοικητικών βαρών Απλούστευσ η Διαδικασιών	Υπουργείο Περιφερειακή ς Πολιτικής	Έλεγχος συμβατότητα ς και συνταγματικό τητας σχεδίων νόμων και προτάσεων
					Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών Υποθέσεων	Μείωση Διοικητικών βαρών επιχειρήσεων
12	ΣΟΥΗΔΙΑ	Δεν υφίσταται ειδική υπηρεσία	Υπουργείο Επιχειρήσεων, Ενέργειας και Επικοινωνιών δ/νση Αγοράς και Ανταγωνισμο ύ	Συντονισμός προγράμματο ς για την καλή νομοθέτηση	Υπουργείο Δικαιοσύνης	Ποιότητα ρυθμίσεων
			Υπουργείο Οικονομικών	Ηλεκτρονική διακυβέρνησ η Εποπτεία κανονιστικώ ν υπηρεσιών και τοπικής αυτοδιοίκησ ης	Γραφείο Πρωθυπουργο ύ	Συντονισμός υπουργείων και υπηρεσιών Θέματα Ε.Ε.
13	M. BPETANIA	Υπάρχει ειδική υπηρεσία	Τμήμα Επιχειρηματικ ότητας, Επιχειρήσεων και Κανονιστικής Μεταρρύθμισ ης Better Regulation Executive	Συντονισμός και προώθηση πολιτικής καλής νομοθέτησης	treasury	Έλεγχος υλοποίησης στόχων ρυθμίσεων
					Cabinet office	Θέματα Ε.Ε.

Η καλή νομοθέτηση στην Ελλάδα μέχρι σήμερα

Η καλή νομοθέτηση στην Ελλάδα αποτέλεσε μία πολιτική η οποία παρά το εκκρεμές της εισαγωγής της, αποτέλεσε βασική πολιτική στόχευση του συνόλου των εθνικών μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '50 και ιδιαίτερα από τα μέσα της δεκαετίας του '90. Στις σχετικές μελέτες για την αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης και τον εκσυγχρονισμό της Οικονομίας (έκθεση Βαρβαρέσου, Έκθεση ΟΟΣΑ – Langrod), επισημαίνεται η αναγκαιότητα για μεταρρύθμιση και απλούστευση του νομοθετικού συστήματος που διέπει την οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών και τη ρύθμιση της επιχειρηματικότητας και της βιομηχανίας.

Η ουσιαστική, όμως, προώθηση και ανάγκη ενσωμάτωσης της πολιτικής της κανονιστικής μεταρρύθμισης στην Ελληνική διοίκηση και οικονομία, επέρχεται με την είσοδο της Ελλάδας στην ΕΟΚ και στη συνέχεια στην ΟΝΕ. Ο ανταγωνισμός στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η πολιτική και μακροοικονομική σταθερότητα που συνεπάγεται η συμμετοχή στην ΕΕ οδήγησαν την Ελλάδα στην υιοθέτηση μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, τα οποία ευνόησαν τον ρυθμιστικό αποπαρεμβατισμό κυρίως στον οικονομικό τομέα, το άνοιγμα των αγορών και την άρση του προστατευτισμού στο δημόσιο τομέα και τις εθνικές επιχειρήσεις.

Η πρώτη συστηματική ανάλυση και των προβλημάτων πλημμελούς εισαγωγής και προώθησης της πολιτικής για την καλή νομοθέτηση επιχειρήθηκε στις αρχές της δεκαετίας του '90 από την Επιτροπή Δεκλερή. Σύμφωνα με την έκθεση της επιτροπής Μ. Δεκλερή, αίτια της παθολογίας του συστήματος λειτουργίας της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης είναι η πολυνομία, οι περίπλοκες ρυθμίσεις, η έλλειψη διοικητικής κωδικοποίησης, οι «κομματικοί» νόμοι, η παλαιώση και η ασάφεια των νόμων και η προχειρότητα σύνταξής τους, η κακή ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων, οι ασαφείς και αντιφατικές εγκύκλιοι.

Στον ίδιο άξονα η έκθεση Σπράου στα μέσα της δεκαετίας της ίδιας δεκαετίας επικέντρωσε το βάρος των προβλημάτων ανταγωνιστικότητας της οικονομίας και αναποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης στο πρόβλημα του κόστους και της ποσότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων.

Η έκθεση του ΟΟΣΑ για την κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα το 2000, αναφέρει, επίσης, ότι η ελληνική οικονομία εμφανίζει μια σειρά δαπανηρών διαρθρωτικών προβλημάτων, όπως το θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας των επιχειρήσεων που εμποδίζει τη γρήγορη προσαρμογή στις εξωτερικές αλλαγές και στα μηνύματα της αγοράς. Στα μείζονα διαρθρωτικά προβλήματα περιλαμβάνονται η ανεπάρκεια των κανονιστικών καθεστώτων σε τομείς κλειδιά και η μη ικανοποιητική επίδοση της Δημόσιας Διοίκησης. Οι μεταρρυθμίσεις που έχουν γίνει μέχρι σήμερα δεν έχουν αντιμετωπίσει τα θεμελιώδη, βαθύτερα διαρθρωτικά προβλήματα των κανονιστικών ρυθμίσεων. Η ικανότητα να αναπτύσσονται και να εφαρμόζονται υψηλής ποιότητας κανονιστικά καθεστώτα εξαρτάται από την αποδοτικότητα της διοίκησης. Για το λόγο αυτό η επίδοση της δημόσιας διοίκησης αποτελεί υψηλή προτεραιότητα στη μεταρρύθμιση, καθώς επηρεάζει κάθε πλευρά της Ελληνικής οικονομίας.

Το 2000, με την απόφαση ΔΙΔΙΜ/Φ.3/21565/02/10/2000 συστάθηκε, στο Υπουργείο Εσωτερικών, Επιτροπή Κανονιστικής Μεταρρύθμισης στο ΥΠΕΣΔΔΑ, η επονομαζόμενη «Επιτροπή Βροντάκη» με αντικείμενο τη μελέτη των συστάσεων του ΟΟΣΑ και την πρόταση μέτρων θεσμικού χαρακτήρα για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων στην Ελλάδα. Το σχέδιο νόμου που παρήγαγε εκείνη η επιτροπή δεν προωθήθηκε ποτέ στη Βουλή λόγω αντιδράσεων και διαφωνιών από – μικρή μεν, ισχυρή δε – ομάδα εντός του κυβερνώντος κόμματος. Αν και η ψήφισή του είχε αποτελέσει σύσταση προς την Ελλάδα διεθνών οργανισμών το σχέδιο δεν έγινε νόμος με αποτέλεσμα να ενάγεται η χώρα για την ατομία ως προς την υιοθέτηση ενός συνολικού συστήματος βελτίωσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.

Το 2003 όταν η Ελληνική Κυβέρνηση είχε αναλάβει την Προεδρία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Υπουργείο Εσωτερικών είχε εκπονήσει μελέτη στην οποία αναλύονταν ο τρόπος εφαρμογής της καλής νομοθέτησης στα κράτη μέλη της ΕΕ, κυρίως σε σχέση με την εφαρμογή των προτάσεων της έκθεσης Mandelkern.

Η εγκύκλιος Υ190/2006 έθεσε την υποχρέωση να συνοδεύεται κάθε σχέδιο νόμου από Ανάλυση Συνεπειών ρυθμίσεων, όμως η εφαρμογή του μέτρου ήταν πλημμελής. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην εφαρμογή των αρχών καλής νομοθέτησης από το τέλος του 2009 και μετά με ορόσημο την αλλαγή του κανονισμού της Βουλής που έγινε το καλοκαίρι 2010. Σύμφωνα με τον νέο κανονισμό κάθε σχέδιο που κατατίθεται στη Βουλή συνοδεύεται από Ανάλυση Συνεπειών Ρυθμίσεων.

Η ποιότητα της νομοθέτησης

Η νομοθεσία είναι το λειτουργικό σύστημα μιας χώρας. Όποιος πρωτοσκέφτηκε την ιδέα του «Νόμου», ως ένα μέσο που θα υποστηρίξει τη λειτουργία της κοινωνίας, ήταν σίγουρα ευφυής. Οι νόμοι κάθε χώρας είναι μια άλλη περιγραφή της ιστορίας της. Θα μπορούσε να πει κανείς ότι η ιστορία μας είναι η εξέλιξη του λειτουργικού συστήματος της πατρίδας μας – των νόμων. Ποιος θυμάται ότι στην ένδοξη (κατά γενική ομολογία) στιγμή της ελληνικής ιστορίας, ο νομοθέτης ανέβαινε στο βήμα της αρχαίας αγοράς κρατώντας ένα σκοινί και μόλις τέλειωνε την ανάπτυξη της πρότασής του έλεγε «αν με τον νόμο που προτείνω επέλθει κακό στην πόλη, τότε με αυτό το σκοινί θα κρεμαστώ»? Όλες οι αναλύσεις περί λογοδοσίας κι ελλείμματος εφαρμογής των νόμων είναι συμπυκνωμένες σε αυτή τη μία φράση.

Όταν μιλάμε, όμως, σήμερα για τους νόμους μας, αναφερόμαστε σε αυτούς με αρνητικά επίθετα: περίπλοκοι, πολλοί, δυσνόητοι, με διοικητικά βάρη, αντικρουόμενοι, ασαφείς, ... κ.λπ. Τι συνέβη, λοιπόν, στο λειτουργικό μας σύστημα και από ποιόν «ιό» μολύνθηκε τόσο ώστε να το μισήσουμε? Γιατί οι νόμοι είναι περίπλοκοι ή τους αντιλαμβανόμαστε εμείς ως τέτοιους?

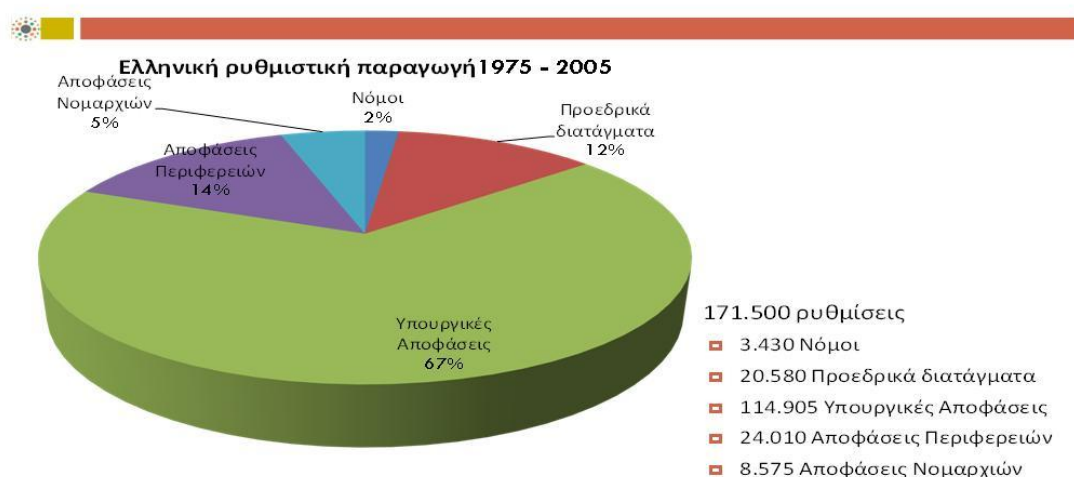
Το δίκαιο είναι ένα περίπλοκο σύστημα – και υπάρχουν εκατοντάδες περίπλοκα συστήματα με τα οποία δεν έχουμε κανένα πρόβλημα να συναλλαχθούμε σήμερα. Η τεχνολογία μας παρέχει τα μέσα που χρειάζονται για να μειώσουμε αυτή την περιπλοκότητα σε επίπεδα που να μπορούμε να τη διαχειριστούμε. Η νομοθεσία δεν απλά μια συνεχής ροή λέξεων –

είναι δεδομένα. Υπάρχουν μοτίβα και επαναλαμβανόμενα στοιχεία μέσα στη νομοθεσία, τα οποία μπορούν να βοηθήσουν στην συστηματοποίησή της. Για να πετύχουμε κάτι τέτοιο πρέπει η νομική να συνομιλήσει και με άλλες επιστήμες. Να δανειστεί εργαλεία, υποδείγματα και στρατηγικές. Η σειριακή παράθεση κειμένου με την μορφή άρθρου μπορεί να είναι οικεία και προσφιλής στους νομικούς και στους βουλευτές – ίσως και τους ιστορικούς. Αλλά εμείς πλέον σήμερα δεν διαβάζουμε με αυτό τον τρόπο παρά μόνο κείμενα λογοτεχνίας. Θέλουμε links, διασυνδέσεις, αναφορές, στοιχεία και τεκμηρίωση για το κάθε τι. Δεν είναι έτσι κι αλλιώς, η ίδια η ζωή, η οικονομία, η κοινωνία και κάθε κατάσταση που επιχειρεί ένα νομοθέτημα να ρυθμίσει, πολύ πιο περίπλοκο από όσο μπορεί να απεικονιστεί σε μια απλή παράθεση άρθρων και εδαφίων?

Σήμερα ερχόμαστε αντιμέτωποι με χιλιάδες επικαλυπτόμενες, ασαφείς και αντιφατικές ρυθμίσεις οδηγούν όχι απλώς σε απώλεια χρόνου των συναλλασσομένων αλλά σε οριακή κατάσταση την απονομή της δικαιοσύνης, την λειτουργία των θεσμών και, εν τέλει, την ίδια την οικονομία. Το πρόβλημα εκτείνεται σε όλα σχεδόν τα πεδία ρύθμισης της κοινωνικής και οικονομικής δραστηριότητας. Η αδειοδότηση επιχειρήσεων και η φορολογική νομοθεσία είναι χαρακτηριστικά παραδείγματα.

Τα όργανα της νομοθετικής, αλλά και της εκτελεστικής εξουσίας παράγουν ετησίως σημαντικό αριθμό κανόνων δικαίου είτε για να καλύψουν κενά της νομοθεσίας είτε για να τροποποιήσουν ή για να καταργήσουν υφιστάμενους κανόνες. Στο πλέγμα των κανόνων που θεσπίζονται με διατάξεις νόμων και κανονιστικών πράξεων της διοίκησης εντοπίζονται ασάφειες και επαναλήψεις και ενίοτε αντιφάσεις, με αποτέλεσμα να υπάρχει συχνά αβεβαιότητα ως προς τον κανόνα δικαίου που ισχύει σε κάθε περίπτωση.

Ρυθμιστική πλημμυρίδα



Η «κακονομία»

Το κανονιστικό πλαίσιο αφορά το σύνολο των νόμων, διαταγμάτων και κανονιστικών αποφάσεων που ρυθμίζουν την εσωτερική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και τις σχέσεις της με το περιβάλλον, τις διαδικασίες παροχής υπηρεσιών και διοικητικών συναλλαγών με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Παρά τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί και καταβάλλονται με μέτρα απλούστευσης των διαδικασιών, κυρίως σε ότι αφορά τις συναλλαγές των δημοσίων υπηρεσιών με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από σοβαρές δυσλειτουργίες όπως ιδίως:

- Η πολυπλοκότητα των ρυθμίσεων.
- Οι ασάφειες των ρυθμίσεων και οι αντιφάσεις μεταξύ ρυθμίσεων, σε συνδυασμό με την απουσία κωδικοποίησης των εκάστοτε ισχυουσών ρυθμίσεων.
- Οι απαρχαιωμένες ρυθμίσεις οι οποίες δεν έχουν προσαρμοσθεί προς τα σύγχρονα τεχνολογικά δεδομένα και τις νέες κοινωνικο-οικονομικές απαιτήσεις.
- Η ύπαρξη ρυθμίσεων, το κόστος εφαρμογής των οποίων υπερβαίνει το δημόσιο όφελος, οικονομικό ή άλλο.
- Η ύπαρξη περιττών ρυθμίσεων.
- Η τυπολατρική εφαρμογή των ρυθμίσεων από τις δημόσιες υπηρεσίες.

Αρνητικά αποτελέσματα των δυσλειτουργιών του κανονιστικού πλαισίου

Το αποτέλεσμα της ύπαρξης πλήθους νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων είναι η δημιουργία υπέρ-ρύθμισης και κατ'επέκταση κακονομίας. Το κανονιστικό καθεστώς στην Ελλάδα είναι παρεμβατικό, πολυδάπανο, δύσκαμπτο και εστιασμένο στις λεπτομέρειες παρά στο αποτέλεσμα, σύμφωνα με τις διαπιστώσεις της Έκθεσης του ΟΟΣΑ⁴ για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα. Παρά το περιορισμένο μέγεθος της ελληνικής διοίκησης σε σύγκριση με αυτές των άλλων ευρωπαϊκών χωρών οι διοικητικές πρακτικές ευνοούν το νομικισμό και την τυπολατρία αντί της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Αυτά τα χαρακτηριστικά έχουν άμεση επίπτωση στην ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων.

Παρά τα εντοπισμένα προβλήματα της ελληνικής νομοπαραγωγής, εξακολουθεί να απουσιάζει από την ελληνική διοίκηση μια ευρεία κυβερνητική στρατηγική όσον αφορά τη βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων, την αξιολόγηση των επιπτώσεών τους και τη συστηματική δημόσια διαβούλευση επ' αυτών.

Η πλημμελής προώθηση της κανονιστικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα και η μη ανάπτυξη ενός συστηματικού μοντέλου σχεδιασμού και αξιολόγησης της εφαρμογής της νομοθεσίας είχε ως αποτέλεσμα την έντονη και καθολική σχεδόν παρουσία φαινομένων πολυνομίας και χαμηλής ρυθμιστικής ποιότητας. Χαρακτηριστικά του φαινομένου αυτού αποτελούν η παρουσία συναρμοδιοτήτων και αναποτελεσματικού συντονισμού σε διοικητικό επίπεδο, οι ρυθμιστικές επικαλύψεις ή συχνά αντιθετικές διατάξεις της νομοθεσίας, η μη σταθερότητα – συνεχής αλλαγή και τρωτότητα του ρυθμιστικού πλαισίου, η

⁴ OECD, 2001, Regulatory Reform in Greece

αναποτελεσματική ρύθμιση και εποπτεία της οικονομίας και των κοινωνικού περιβάλλοντος.

Πιο συγκεκριμένα, μεταξύ των αρνητικών αποτελεσμάτων και των δυσλειτουργιών του κανονιστικού πλαισίου, περιλαμβάνονται:

- Η επιβάρυνση των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες, είτε πρόκειται για τους πολίτες, είτε πρόκειται για τις επιχειρήσεις, με υπέρογκο διαχειριστικό κόστος για τη συμμόρφωσή τους με τις ρυθμίσεις. Το διαχειριστικό αυτό κόστος συνιστά σοβαρό ανασταλτικό παράγοντα για την επιχειρηματικότητα, τις επενδύσεις και την οικονομική ανάπτυξη, σε ότι αφορά τις συναλλαγές των επιχειρήσεων με το κράτος, αλλά και σε ότι αφορά τις συναλλαγές των πολιτών.
- Η επιβάρυνση της ίδιας της δημόσιας διοίκησης με περιττό εσωτερικό κόστος διεκπεραίωσης περιττών γραφειοκρατικών διαδικασιών.
- Ο προσανατολισμός των δημοσίων υπαλλήλων προς ένα πρότυπο ρόλου που θεωρεί ως πρωτεύοντα στόχο τη διασφάλιση της τυπικής νομιμότητας και όχι την παραγωγή υπηρεσιών και έργου.
- Η μειονεκτική θέση των συναλλασσομένων με το κράτος έναντι των δημοσίων υπηρεσιών με τις οποίες συναλλάσσονται, ιδίως αυτών που δεν διαθέτουν αυξημένη ικανότητα ή γνώσεις διαχείρισης των υποθέσεών τους, όπως είναι διάφορες κατηγορίες πολιτών (π.χ. άτομα χαμηλής μόρφωσης, μετανάστες κλπ.) αλλά και επιχειρήσεων (π.χ. οι πολύ μικρές επιχειρήσεις).
- Η επιβάρυνση του κόστους ζωής και της ποιότητας ζωής του πολίτη.
- Η δημιουργία πρόσφορου εδάφους που καθιστά δύσκολη τη διασφάλιση της διαφάνειας στις πράξεις της Δημόσιας Διοίκησης και την αντιμετώπιση της διαφθοράς.
- Απώλεια θέσεων στους δείκτες ανταγωνιστικότητας που σχετίζονται με το ρυθμιστικό πλαίσιο.

Ο νόμος για τους νόμους

Εισαγωγή

Η θεωρία περί της νομοτεχνικής επεξεργασίας των νόμων έχει μετεξελιχθεί στην πολιτική για την καλή νομοθέτηση. Μια εμπλουτισμένη θεωρία, που δεν στηρίζεται αποκλειστικά στη νομική επιστήμη, αλλά δανείζεται ιδέες από την οικονομία και τις κοινωνικές επιστήμες, ιδίως την ψυχολογία. Πρόκειται για μια διεπιστημονική προσέγγιση που φιλοδοξεί να βελτιώσει τη διαδικασία του «νομοθετείν», με θετικές συνέπειες στην εφαρμογή και στην αξιολόγηση των επιπτώσεων των προωθούμενων δημόσιων πολιτικών.

Εν έτει 2012, αποφασίστηκε η θέσπιση νομοθεσίας για την καλύτερη εφαρμογή των αρχών και διαδικασιών της καλής νομοθέτησης από τους φορείς της δημόσιας διοίκησης. Ψηφίστηκε λοιπόν ο ν. 4048/2018 περί «Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης», ο οποίος επιδίωξε τη νομοθετική κατοχύρωση και αξιοποίηση διεθνώς αναγνωρισμένων συστατικών της καλής νομοθέτησης, όπως η τήρηση της αρχής της νομιμότητας, η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, η διαβούλευση και η κωδικοποίηση της νομοθεσίας.

Η προώθηση της παραπάνω νομοθετικής πρωτοβουλίας κρίθηκε απαραίτητη εξαιτίας της εντυπωσιακά υψηλής ρυθμιστικής παραγωγής που παρατηρείται στη χώρα μας τις τελευταίες δεκαετίες, με αρνητικές συνέπειες για την οικονομία και τους πολίτες. Δεν πρέπει, ασφαλώς, να παραβλέπεται η δυσανάλογη επιβάρυνση των επιχειρήσεων με διοικητικά βάρη που αντιστοιχούν σε ένα σημαντικό ποσοστό του ΑΕΠ. Η αδιάκοπη υπερπαραγωγή ρυθμίσεων που δεν συνοδεύονται από ενδελεχή ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, αλλά και η διαχρονική αδυναμία ανάπτυξης μιας ολοκληρωμένης πολιτικής για την κωδικοποίηση των συνεχώς μεταβαλλόμενων και διάσπαρτων ρυθμίσεων περιπλέκουν περαιτέρω την κατάσταση στην οποία έχει περιέλθει η ελληνική διοίκηση.

Συχνά κάνουν την εμφάνισή τους φαινόμενα όπως η παραγωγή νέων ρυθμίσεων που αγνοούν την ύπαρξη των παλιότερων, ο άσκοπος νομοθετικός πληθωρισμός, οι κακότεχνες νομοθετικές διατυπώσεις, η κατάχρηση των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων για την άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας και η άκριτη εισαγωγή άσχετων τροπολογιών προς συζήτηση στο νομοθετικό σώμα άνευ ουσιαστικής προετοιμασίας, αλλά ακόμη και συνάφειας με το κύριο ρυθμιστικό αντικείμενο κάθε νομοσχεδίου.

Δεδομένης της ως άνω πολυνομίας και κακονομίας, το ζήτημα της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων αναδεικνύεται ως βασική εθνική προτεραιότητα. Η ανάγκη για σωστή σύνταξη των διατάξεων είναι καθοριστική των αποτελεσμάτων της εφαρμογής τους. Ο καλός νόμος είναι σύντομος, απλός, περιεκτικός, συγκεκριμένος, κατανοητός όχι μόνο από τους πολιτικούς και τους ανώτατους υπαλλήλους της διοίκησης, αλλά και από τους απλούς πολίτες και τις μικρές ή μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Όπως έχει γράψει ο καθηγητής Μακρυδημήτρης, «καλύτερο Δίκαιο είναι το λιγότερο και σταθερότερο Δίκαιο»⁵.

Ο τρόπος εφαρμογής, λοιπόν, του νόμου περί των νόμων αντανakλά το ήθος και τις αρχές του συστήματος διακυβέρνησης στη χώρα, αποτελώντας ένα αντιπροσωπευτικό δείγμα γραφής του τρόπου λειτουργίας του.

Ακολουθεί μια σύντομη περιγραφή των όσων προβλέπει ο σχετικός νόμος.

Ο νόμος 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»

⁵ Αντώνης Μακρυδημήτρης, άρθρο στην Εφημερίδα ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ με τίτλο «Οι νόμοι και πώς πρέπει να συντάσσονται», 25.12.2004.

Αρχές καλής νομοθέτησης

Με βάση το ελληνικό ισχύον θεσμικό πλαίσιο (ν. 4048/2012), ως αρχές καλής νομοθέτησης προσδιορίζονται οι ακόλουθες:

- α) Η αναγκαιότητα, η καταλληλότητα και η αναλογικότητα των ρυθμίσεων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού,
- β) Η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου τους,
- γ) Η πλήρης εναρμόνισή τους με το ισχύον εθνικό, κοινοτικό και διεθνές δίκαιο, καθώς και με τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου,
- δ) Η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η αποφυγή περιττών οικονομικών δαπανών κατά την εφαρμογή τους,
- ε) Η διαφάνεια και ο προσδιορισμός των υπεύθυνων οργάνων εφαρμογής των σχετικών ρυθμίσεων.

Διαδικασίες καλής νομοθέτησης

Οι διαδικασίες καλής νομοθέτησης περιλαμβάνουν:

- α. Τον προσδιορισμό του θέματος, για το οποίο γίνεται ρύθμιση, ποια δηλαδή προβλήματα πρόκειται να λύσει ή να αντιμετωπίσει η πρόταση ρύθμισης,
- β. Την αξιολόγηση των συνεπειών των ρυθμίσεων, και κυρίως των οικονομικών, των κοινωνικών, καθώς και των συνεπειών στο περιβάλλον. Ιδίως αξιολογείται το όφελος, το κόστος και οι τυχόν κίνδυνοι που προκαλούνται από την επιδιωκόμενη ρύθμιση.

Ειδικότερα, για τις οικονομικές συνέπειες, ενδείκνυται να γίνεται ανάλυση του αντικτύπου που κάθε ρύθμιση αναμένεται να έχει στην ανταγωνιστικότητα, στις αγορές, στο εμπόριο, στις υπηρεσίες, στις επενδύσεις, στο άμεσο και έμμεσο κόστος, καθώς και στις διοικητικές απαιτήσεις και τα διοικητικά βάρη που βαρύνουν τις επιχειρήσεις, και ιδιαίτερα τις μικρομεσαίες, τις συνέπειες στους καταναλωτές, σε κλάδους της οικονομίας, στις δημόσιες υπηρεσίες και, πάντως, κυρίως στους εργαζόμενους.

Για τις κοινωνικές συνέπειες, ενδείκνυται να αναλύονται τα προσδοκώμενα αποτελέσματα της κάθε ρύθμισης στην απασχόληση και στην αγορά εργασίας, στην ποιότητα των θέσεων εργασίας, στη βελτίωση της ισότητας μεταχείρισης και των ευκαιριών, στην ισότητα των δύο φύλων, στα κοινωνικά δικαιώματα, στα δικαιώματα των καταναλωτών, στη δημόσια υγεία και ασφάλεια, στην πρόσβαση στην παιδεία, στην κοινωνική προστασία και στις υπηρεσίες.

Τέλος, θα πρέπει να αναλύονται όλες οι πτυχές των συνεπειών που η κάθε ρύθμιση μπορεί να έχει στο περιβάλλον και τη βιώσιμη ανάπτυξη και να διατυπώνονται σαφείς προτάσεις για τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος και τη μείωση των περιβαλλοντικών κινδύνων.

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

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

Η διαβούλευση διεξάγεται με τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών που προσκαλούνται με πρωτοβουλία του προτείνοντος τη ρύθμιση, με την αξιοποίηση της σύγχρονης τεχνολογίας, καθώς και με κάθε άλλο πρόσφορο μέσο, ιδίως με τη χρήση του διαδικτύου και των μέσων μαζικής ενημέρωσης.

Στο σημείο αυτό πρέπει να υπογραμμίσουμε τη μεγάλη σημασία της διεξαγωγής μιας ορθά οργανωμένης και ουσιαστικής διαβούλευσης με σκοπό την ενημέρωση και τοποθέτηση του συνόλου των θιγόμενων/ενδιαφερόμενων δρώντων για το αντικείμενο της υπό προώθηση ρύθμισης. Αυτό σημαίνει ότι ενδείκνυται η διεξαγωγή διαβούλευσης σε δύο φάσεις: η μία μπορεί να διεξάγεται σε πρώιμο ακόμη, προ-νομοθετικό στάδιο επί ενός κειμένου πολιτικής. Αρκεί η θέση σε διαβούλευση, λοιπόν, ενός κειμένου που περιγράφει με απλό τρόπο το πρόβλημα προς επίλυση, τις εναλλακτικές λύσεις, με έμφαση στις θετικές και αρνητικές επιπτώσεις της προτεινόμενης. Εφόσον αυτό το κείμενο εμπλουτιστεί με τις θέσεις των ενδιαφερόμενων μερών, τότε έχει ουσία να προκύψει ένα συνεκτικό και κατανοητό προσχέδιο διατάξεων προς διαβούλευση. Προτείνεται η αξιοποίηση του εργαλείου της διαβούλευσης ακόμη και κατά την εφαρμογή του νόμου πλέον προς διόρθωση πιθανόν αστοχιών ή περαιτέρω βελτίωση ορισμένων προβλέψεων που αυτό προωθεί.

Σημαντικός είναι ο ρόλος της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (Ο.Κ.Ε.), όπως προβλέπεται στο άρθρο 82 παρ. 3 του Συντάγματος, σχετικά με τη διατύπωση αιτιολογημένης γνώμης επί των νομοσχεδίων που παραπέμπονται σε αυτήν. Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 2232/1994 (ΦΕΚ Α 140), η έκφραση γνώμης της Ο.Κ.Ε. είναι υποχρεωτική, πριν την ψήφιση τυπικών νόμων σε θέματα ιδιαίτερης σπουδαιότητας που σχετίζονται με τις εργασιακές σχέσεις, την κοινωνική ασφάλιση, τα φορολογικά μέτρα, καθώς και με τη γενικότερη κοινωνικοοικονομική πολιτική.

Σχετικά με το σύστημα αξιολόγησης των συνεπειών των ρυθμίσεων, δηλαδή τις λεγόμενες εκθέσεις αντικτύπου, οι οποίες διαμορφώνονται από τις αρμόδιες οργανικές μονάδες των Υπουργείων (Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας), αυτό εποπτεύεται από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (ΓΓΚ). Η ΓΓΚ είναι αρμόδια για την παροχή διευκρινίσεων και τον τυχόν απαιτούμενο συντονισμό της τήρησης των αρχών και διαδικασιών καλής νομοθέτησης κατά το στάδιο της κατάρτισης νομοσχεδίων, προσθηκών ή τροπολογιών.

Επιπλέον, έμφαση δίνεται στην εξέταση της αποτελεσματικότητας μετά την πάροδο εύλογου χρόνου από τη θέση σε ισχύ των διατάξεων νόμου με την πρόβλεψη για σύνταξη της «Έκθεσης Αξιολόγησης Αποτελεσμάτων Εφαρμογής». Η Έκθεση αυτή συντάσσεται με βάση τα δεδομένα που προκύπτουν από την εφαρμογή της διάταξης. Επιπλέον, στην Έκθεση πρέπει να αναφέρονται οι κανονιστικές πράξεις που, ενώ προβλέπονται από

σχετικές εξουσιοδοτικές διατάξεις, δεν έχουν ακόμη εκδοθεί, καθώς και οι λόγοι για τους οποίους δεν κατέστη αυτό δυνατόν. Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, κάθε Υπουργείο αξιολογεί τα αποτελέσματα εφαρμογής των ρυθμίσεων της αρμοδιότητάς του. Με την Έκθεση Αξιολόγησης Αποτελεσμάτων Εφαρμογής αποτιμώνται τα αποτελέσματα της ρύθμισης, ιδίως σε θέματα οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά, εξάγονται συμπεράσματα και κατατίθενται προτάσεις για περαιτέρω βελτιώσεις στο μέλλον. Κάθε Υπουργείο οφείλει να προχωρήσει στη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετημάτων της αρμοδιότητάς του όχι μόνο με την πρόταση νέων αναγκαίων νομοθετικών μέτρων, αλλά και με την κωδικοποίηση των διατάξεων που ήδη ισχύουν ή την κατάργηση διατάξεων που έχουν ατονήσει ή έχουν καταστεί ανενεργείς ή παρωχημένες. Τέλος, οι αρχές καλής νομοθέτησης εφαρμόζονται και κατά την κατάρτιση Κωδίκων.

Η έννοια του ρυθμιστικού προγραμματισμού

Αξίζει να γίνει αναφορά στην εισαγωγή στο ελληνικό διοικητικό σύστημα της έννοιας του ρυθμιστικού προγραμματισμού. Πιο αναλυτικά, οι Υπουργοί καλούνται, στην αρχή της ετήσιας κοινοβουλευτικής περιόδου και στο πλαίσιο του νομοθετικού προγραμματισμού του Υπουργείου τους, να ενημερώνουν το Γραφείο Καλής νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης σχετικά με τον αριθμό των νομοσχεδίων που προτίθενται να εισάγουν για ψήφιση στη Βουλή (νομοθετικός προγραμματισμός).

Προβλέπεται η αρχή της πλήρους ρύθμισης του θέματος, η κατάθεση στο Υπουργικό Συμβούλιο των προσχεδίων των απαιτούμενων κανονιστικών πράξεων εάν προβλέπεται αποκλειστική προθεσμία, καθώς και χρονοδιαγραμμάτων εφαρμογής (άρθρο 3 ν. 4048/2012).

Τα μέσα της καλής νομοθέτησης

Ειδικότερα, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4048/2012, τα μέσα καλής νομοθέτησης προσδιορίζονται ως εξής:

-Η Διαβούλευση, όπως αναλύθηκε παραπάνω, με τη διαβουλευτική διαδικασία να ολοκληρώνεται σε δύο φάσεις. Κατά την πρώτη φάση, διάρκειας δύο εβδομάδων, αναρτάται στον διαδικτυακό τόπο κείμενο διαβούλευσης, ενώ κατά τη δεύτερη φάση, διάρκειας τουλάχιστον τριών εβδομάδων, γίνεται η ανάρτηση του προσχεδίου διατάξεων, με δυνατότητα στους συμμετέχοντες για κατά άρθρο σχολιασμό.

Το αρμόδιο Υπουργείο καλείται να υποβάλλει την έκθεση διαβούλευσης τόσο στη ΓΓΚ όσο και μετέπειτα στο Κοινοβούλιο, κατά το χρόνο κατάθεσης του νομοσχεδίου.

Ειδικά για το πως πρέπει ο αρμόδιος υπάλληλος να χειρίζεται τα σχόλια των πολιτών στη εθνική σελίδα διαβούλευσης Opengon.gr, ισχύουν τα εξής:

Βήμα 1ο. Διαβάζουμε προσεκτικά το άρθρο που σχολιάζουν οι πολίτες

Πριν ξεκινήσουμε την αποδελτίωση διαβάζουμε προσεκτικά το άρθρο όσες φορές χρειαστεί μέχρι να αισθανθούμε ότι κατανοούμε το αντικείμενο και το σκοπό της ρύθμισης.

Βήμα 2ο: Διαβάζουμε γρήγορα ένα προς ένα όλα τα σχόλια ΜΙΑ φορά για να αποκτήσουμε μια πρώτη αίσθηση για τις απόψεις των πολιτών

Βήμα 3ο: Καταγραφή πλαγιότιτλου/σημειώσεων για κάθε σχόλιο. Επαναλαμβάνουμε την ανάγνωση κάθε σχολίου, όσες φορές χρειαστεί, και σημειώνουμε στον πίνακα των σχολίων (στο διπλανό κελί) έναν πλαγιότιτλο ή περιληπτικές σημειώσεις για κάθε σχόλιο. Ο τελικός πίνακας με τις σημειώσεις μας ή τον πλαγιότιτλο για κάθε σχόλιο αποτελεί ξεχωριστό παραδοτέο αρχείο που θα επισυνάπτεται στην τελική αναφορά. Αυτό θα βοηθήσει κάποιον τρίτον στην περιληπτική ανάγνωση όλων των σχολίων.

Τι μέγεθος θα έχει κάθε πλαγιότιτλος;

Οι σημειώσεις που κρατάμε για κάθε σχόλιο μπορεί να είναι από λίγες μόνο λέξεις ως και ένα μικρό κειμενάκι, αναλόγως την κρίση μας και το μέγεθος του σχολίου. Αν πρόκειται για μεγάλο σχόλιο μπορούμε να γράψουμε μια μικρή λίστα με τις βασικές ιδέες που κατέθεσε ο πολίτης.

Τι πρέπει να προσέξουμε στο πλαγιότιτλο;

Είναι πολύ σημαντικό μέσα σε λίγο χώρο να κρατήσουμε τη συλλογιστική του πολίτη, δηλαδή όχι μόνο το ΤΙ προτείνει αλλά και ΓΙΑΤΙ το προτείνει. Με άλλα λόγια πρέπει να εντοπίσουμε την/τις ιδέα/ες και το/τα Επιχείρημα/τα που την υποστηρίζει/ουν.

Παράδειγμα: Η περιληπτική πρόταση «καταγραφή της πορείας των χειμάρρων και των ρευμάτων» είναι ο πλαγιότιτλος από μια πρόταση ενός πολίτη στην διαβούλευση για το περιβάλλον. Ωστόσο, αν την διαβάσει κάποιος τρίτος ίσως δυσκολευτεί να καταλάβει τη συλλογιστική του. Εναλλακτικά μπορούμε να γράψουμε «καταγραφή της πορείας των ρευμάτων και των χειμάρρων για να εξασφαλίζεται ότι δεν ανακάμπτονται από κτίσματα». Αυτό το «γιατί» πίσω από κάθε ιδέα/πρόταση του πολίτη πρέπει να καταγράφεται περιληπτικά δίπλα σε κάθε σχόλιο.

Βήμα 4ο: Τελική Αναλυτική Αναφορά

Ξεκινούμε ένα νέο αρχείο και καταγράφουμε μια τελική αναφορά που περιέχει ομαδοποιημένα συμπεράσματα για τις απόψεις των πολιτών. Σε αυτό το βήμα μεταφέρουμε τους πλαγιότιτλους των σχολίων που γράψαμε στο προηγούμενο βήμα και τους ομαδοποιούμε σε κοινά θέματα. Για κάθε κοινό θέμα βάζουμε έναν νέο τίτλο.

Αφού ομαδοποιήσουμε τα κοινά θέματα για κάθε κοινό θέμα γράφουμε μια περιληπτική περιγραφή (από μια φράση έως μια παράγραφο) και παραθέτουμε από κάτω 1 έως 2 αυτούσια αποσπάσματα από τα πιο αντιπροσωπευτικά/καλοδιατυπωμένα σχόλια για το εν λόγω κοινό θέμα. (δείτε το φορμάτ παραδείγματος).

Σημείωση: Η αναλυτική αναφορά δεν είναι ένα γραφειοκρατικό κείμενο. Είναι πολύ σημαντικό να γράφουμε σε γλώσσα απλή και κατανοητή για τους πολίτες.

Είναι επίσης σημαντικό για τη σωστή σύνταξη της αναφοράς να έχουμε κατανοήσει τη σκοπιά των πολιτών ώστε να μεταφέρουμε στο τελικό κείμενο τόσο το "κλίμα" όσο και την ουσία των απόψεών τους.

-Η Ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων

Κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία συνοδεύεται από έκθεση στην οποία περιλαμβάνεται ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων. Η έκθεση υποβάλλεται μαζί με το σχέδιο διατάξεων στην Κεντρική Μονάδα Καλής Νομοθέτησης.

Η Ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων συγκροτεί ένα ευρύτερο πλαίσιο αξιολόγησης από εκείνο της ανάλυσης κόστους-οφέλους, με κεντρικό της χαρακτηριστικό την εκτίμηση της διακινδύνευσης που αναλαμβάνεται με τη ρύθμιση, του οφέλους και του κόστους που συνεπάγεται η ρύθμιση.

-Η Αιτιολογική Έκθεση

Κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία συνοδεύεται κατά την κατάθεσή της στη Βουλή από Αιτιολογική Έκθεση, η οποία επεξηγεί αναλυτικά τους στόχους της ρύθμισης και τεκμηριώνει την τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης.

-Η Αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής

Μετά την πάροδο τριών ετών και πάντως πριν από την παρέλευση πενταετίας από τη θέση σε ισχύ των ρυθμίσεων, διενεργείται νέα ανάλυση συνεπειών με βάση τα δεδομένα που έχουν ανακύψει κατά την εφαρμογή της.

Τα Υπουργεία καλούνται να υποβάλλουν στην Κεντρική Μονάδα Καλής Νομοθέτησης κατάλογο των ρυθμίσεων των οποίων οι συνέπειες θα αξιολογηθούν εκ των υστέρων κατά το επόμενο έτος και χρονοδιάγραμμα της αξιολόγησής τους, καθώς και πρόταση νέας ρύθμισης με τη συμπερίληψη σε αυτή των τροποποιούμενων διατάξεων με ανάλυση συνεπειών των διατάξεων, όπου αυτό απαιτείται.

-Η Απλούστευση

Η διοικητική και ρυθμιστική απλούστευση αποτελεί βασικό μέσο για την ενσωμάτωση της κανονιστικής διακυβέρνησης στη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και τη νομοθετική παραγωγή.

-Η Κωδικοποίηση

Σημαντικό εργαλείο πολιτικής της ρυθμιστικής διακυβέρνησης που αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας, μέσα από την αποκάθαρση, τον περιορισμό της πολυνομίας και την προώθηση του βαθμού ρυθμιστικής συμμόρφωσης.

-Η Ενσωμάτωση του δικαίου της ΕΕ

Εντάσσεται στην πολιτική της ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Γίνεται σύμφωνα με τα κριτήρια και τις αρχές της καλής νομοθέτησης και των νομοτεχνικών κανόνων.

Κατά την ενσωμάτωση των ρυθμίσεων κοινοτικού δικαίου, ο νομοθέτης οφείλει να μεριμνά για την έγκυρη εναρμόνιση και για την αποφυγή ασαφειών και νομοτεχνικών ελλείψεων,

καθώς και την αποφυγή προσθήκης διατάξεων άσχετων και γραφειοκρατικών ως προς την επίτευξη των στόχων της ρύθμισης.

Οι μονάδες καλής νομοθέτησης των Υπουργείων είναι αρμόδιες, κατά την ενσωμάτωση ρυθμίσεων του ενωσιακού δικαίου, για την αξιολόγηση των κανονιστικών τους επιπτώσεων, υπό τη μορφή έκθεσης επιπτώσεων ρυθμίσεων και την εναρμόνισή τους με τις αρχές και τους στόχους της καλής νομοθέτησης.

Ας μην λησμονείται ο κρίσιμος ρόλος της διοίκησης, καθώς αποτελεί βασικό ρυθμιστή του βαθμού τήρησης των αρχών και των διαδικασιών της καλής νομοθέτησης. Όπως επισημαίνει η καθηγήτρια κα Καμτσίδου, οι διαδικαστικές εγγυήσεις της καλής νομοθέτησης, δηλαδή η σύνταξη των έξι εκθέσεων που πρέπει να συνοδεύουν τα νομοσχέδια και η ηλεκτρονική διαβούλευση που πρέπει να προηγείται της κατάθεσής τους στη Βουλή, υποστηρίζονται από τη δημόσια διοίκηση⁶.

Η διοίκηση, λοιπόν, καλείται, μέσω των στελεχών της, να υποστηρίζει αποτελεσματικά την παραγωγή ορθών ρυθμίσεων τηρώντας τις προβλεπόμενες αρχές και διαδικασίες ή επισημαίνοντας τις αστοχίες, όταν και όπου αυτές παρατηρούνται.

Κωδικοποίηση – η Ελλάδα έχει παράδοση στην κωδικοποίηση

Η κωδικοποίηση⁷ και η ανακάθαρση⁸ του δικαίου είναι τεχνικές απομείωσης της ρυθμιστικής πολυπλοκότητας που αναφέρονται ήδη κατά την Βυζαντινή περίοδο. Είναι γνωστή, για παράδειγμα η προσπάθεια, τον 10ο αιώνα, του Βασιλείου Α΄ της Μακεδονικής Βυζαντινής Δυναστείας να δημιουργήσει ένα γενικό κώδικα ελληνορωμαϊκού ή βυζαντινού νόμου, που θα παρείχε μια χρονολογική ταξινόμηση κάθε πράξης νομοθετικής, παλιάς ή νέας. Ο ίδιος χαρακτήριζε τη μεταρρυθμιστική του προσπάθεια στον τομέα του Δικαίου «ανακάθαρση των παλαιών νόμων». ο Βασίλειος αναθεώρησε τον κώδικα του Ιουστινιανού, φέρνοντάς τον πιο κοντά στις ανάγκες της εποχής του με την προσθήκη νέων νόμων, τους οποίους επέβαλαν οι νέες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες.

⁶ Ιφιγένεια Καμτσίδου, Μορφές κακής νομοθέτησης και οι συνέπειες τους στο πεδίο της διοίκησης, Πρακτικά Συνεδρίου «Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας», 28-29/4/2017.

⁷ Κωδικοποίηση (codification – διοικητική κωδικοποίηση) είναι η διαδικασία κατά την οποία διατάξεις που αφορούν σε κάποιο θέμα και βρίσκονται διάσπαρτες σε ποικίλα νομοθετήματα, συγκεντρώνονται σε ενιαίο κείμενο δίχως να αλλάξει το παραμικρό στη διατύπωση ή το νόημά τους. Το κείμενο αυτό δεν έχει νομική ισχύ και για οποιαδήποτε διαφορά θα πρέπει να ανατρέξει κανείς στις πρωτογενείς ρυθμίσεις που εξετάστηκαν για την σύνταξη του κειμένου.

⁸ Η ανακάθαρση του δικαίου (recasting) αναφέρεται στη διαδικασία συλλογής όλων των διατάξεων που αφορούν σε ένα θέμα σε ενιαίο κείμενο, το οποίο όμως δεν αποτελεί απλή αντιγραφή των αρχικών διατάξεων αλλά ουσιαστική παρέμβαση στο νόημα και το περιεχόμενο των διατάξεων έτσι ώστε αυτές να ανταποκρίνονται στις σύγχρονες συνθήκες. Το κείμενο που προκύπτει από την διαδικασία της ανακάθαρσης έχει νομική ισχύ εφόσον ψηφιστεί ως νόμος από τη Βουλή σύμφωνα με την διαδικασία που αναφέρεται στο άρθρο 76§7 του Συντάγματος της Ελλάδας.

Οι επιτυχίες του στον τομέα του Δικαίου, επέτρεψαν στο διάδοχο και γιο του Λέοντα ΣΤ' τον Σοφό να δημοσιεύσει τα «Βασιλικά», που αντιπροσωπεύουν το πιο πλήρες μνημείο του ελληνορωμαϊκού και βυζαντινού Δικαίου. Το έργο του Λέοντα ΣΤ' ακολούθησε τους σκοπούς που έθεσε ο Βασίλειος Α', αναζωογόνησε δηλαδή το υφιστάμενο ρυθμιστικό πλαίσιο, παραλείποντας τους νόμους που είχαν χάσει τη σημασία τους ή δεν ανταποκρίνονταν στις νέες συνθήκες ζωής του Βυζαντίου. Τα «Βασιλικά» συνεπώς αποτελούσαν μια προσαρμογή του στις νέες συνθήκες ζωής.

Αρχές καλής νομοθέτησης καθώς και οργάνωση και τρόποι επικαιροποίησης της ρυθμιστικής ύλης εμφανίζονται και σε άλλα σημεία της ιστορίας των ελληνικών θεσμών. Αμέσως μετά την απελευθέρωση των πρώτων περιοχών του νέου ελληνικού κράτους, διαπιστώθηκε η ανάγκη για ένα πλαίσιο σύγχρονων κανόνων δικαίου που θα ρύθμιζαν κάθε έννομη σχέση, μιας η δυσαρμονία των Βυζαντινών νόμων με τις συνθήκες που επικρατούσαν στην Ελλάδα ήταν εμφανής. Για το λόγο αυτό ο Καποδίστριας πρότεινε την χρήση της εξαβίβλου του Αρμενόπουλου⁹. Λίγο αργότερα, με διάταγμα της 23ης Φεβρουαρίου 1835¹⁰ περιβλήθηκαν με ισχύ νόμου οι αστικές διατάξεις της Εξαβίβλου, χωρίς να αποκλεισθεί η υπό προϋποθέσεις εφαρμογή των εθίμων. Ας υποσημειώσουμε εδώ την ανοιχτότητα και ευελιξία του πρώτου νομοθέτη του σύγχρονου ελληνικού κράτους, ο οποίος αφήνει ανοιχτό το ενδεχόμενο – υπό προϋποθέσεις – της εφαρμογής των εθίμων¹¹ έναντι των διατάξεων της εξαβίβλου.

Κατά την περίοδο αυτή που δομούνταν η δικαϊκή ταυτότητα του νέου ελληνικού κράτους, καταγράφονται και άλλες σημαντικές προσπάθειες δημιουργίας πλαισίου κανόνων οι οποίοι θα ανταποκρίνονται στην ελληνικότητα των υποκειμένων του δικαίου. Στην επτανησιακή διοίκηση ίσχυε ο Ιόνιος κώδικας, ο οποίος είναι ο πρώτος Αστικός Κώδικας της νεώτερης Ελλάδας, με ισχύ από 1-5-1841 μέχρι το 1946 που καταργήθηκε από τον Αστικό Κώδικα, αν και κάποιες από τις διατάξεις του, που αφορούν κυρίως σε θέματα ιδιοκτησίας δημοσίων εκτάσεων, έχουν μεταφερθεί σχεδόν αυτούσιες στο ισχύον νομικό πλαίσιο¹².

Στην Κρήτη κατά την περίοδο της Τουρκοκρατίας ήταν σύννητος το φαινόμενο της συλλογής και επικαιροποίησης των εν ισχύ νομικών διατάξεων. Αναφέρεται χαρακτηριστικά ο

⁹ Συλλογή νόμων, την οποία είχε συντάξει κατά τον 14ο αιώνα ο «εν Θεσσαλονίκη νομοκάνων και κριτής» Κωνσταντίνος Αρμενόπουλος και η οποία είχε εφαρμοστεί ευρύτατα μεταξύ των υπόδουλων Ελλήνων κατά τους χρόνους της τουρκοκρατίας.

¹⁰ Βλ. ομιλία του καθ. Σ. Τρωιάνου, με θέμα «Η βυζαντινή δικαϊκή παράδοση στην Ελλάδα του 19ου αιώνα», η οποία έγινε στο πλαίσιο του διεθνούς συμποσίου με θέμα «Το Βυζάντιο στην ιστορική συνέχεια», το οποίο έλαβε χώρα στους Δελφούς το 2011. <http://bit.ly/1ckHs5I>

¹¹ Το διάταγμα του 1835 ανέφερε ότι «...Τα έθιμα όμως ως η πολυχρόνιος ή αδιάκοπος συνήθεια ή ως αποφάσεις δικαστικά καθιέρωσαν, υπερισχύουν όπου επεκράτησαν».

¹² Σύμφωνα με τον Ιόνιο Κώδικα κάθε νησί των επτανήσων αποτελούσε αυτοτελή μονάδα ομοσπονδιακού κράτους, η δε δημόσια περιουσία ανήκε κατά κυριότητα σε κάθε ένα νησί ξεχωριστά (δηλαδή το τεκμήριο κυριότητας δεν ήταν υπέρ του Δημοσίου, όπως ήταν και είναι στην υπόλοιπη Ελλάδα εκτός των Επτανήσων). Η περιουσία αυτή του κάθε νησιού ονομαζόταν «επιχώριος» ή «εγχώριος» περιουσία. Η έννοια της εγχώριας περιουσίας των επτανήσων διατηρήθηκε και στις διατάξεις του Καλλικράτη: Σύμφωνα με την παρ. 15 του άρθρου 283 του Ν.3852/2010 ορίζεται ότι το Ν.Π.Δ.Δ «Εγχώριος Περιουσία Κυθήρων και Αντικυθήρων» εξακολουθεί να ασκεί τις αρμοδιότητες του σύμφωνα με την ειδική νομοθεσία που καθορίζει την λειτουργία του.

Κρητικός Κώδικας του 1893¹³ ο οποίος ενσωμάτωσε και αναδιατύπωσε κάθε νόμο, κανονιστικό διάταγμα, οδηγία και εγκύκλιο που είχε τεθεί εν ισχύ μεταξύ 1868-1893, ώστε να καλύπτουν τις, τότε, σύγχρονες ανάγκες. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον στο Κρητικό Δίκαιο παρουσιάζει η διαπάλη εθίμου και νόμου κατά την ξενοκρατία της Κρήτης. Ο αναστοχασμός μας σχετικά με την προσέγγιση του κρητικού δικαίου της περιόδου αυτής, σε ότι αφορά την διαφοροποίηση μεταξύ δέοντος και όντος, θα ήταν ιδιαιτέρως παραγωγικός για την εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με την πλημμελή εφαρμογή των νόμων που καταγράφεται σήμερα στην Ελλάδα.

Ο Σαμιακός Αστικός Κώδικας είναι ακόμα ένα παράδειγμα ελληνικού δικαίου το οποίο βασίστηκε μεν στο Βυζαντινό και το Γαλλικό (κατά κύριο λόγο) δίκαιο, αλλά ήταν ένα νομικό κατασκεύασμα εξόχως Σαμιακό¹⁴: Την περίοδο όπου η Σάμος δεν είχε ενταχθεί ακόμα στο ελληνικό κράτος, το πολίτευμα του νησιού απέκτησε τα χαρακτηριστικά της Συνταγματικής πολιτείας, καθώς κυρίαρχο σώμα ήταν η Εθνοσυνέλευση των Σαμίων. Επίσης, υπήρχε δημοτική διοίκηση και συγκεκριμένη, τοπικά προσδιοριζόμενη, δικαστική εξουσία: Πρωτοδικείο, Ειρηνοδικείο, Εφετείο¹⁵. Οι νέοι πολιτικοί θεσμοί και η επικοινωνία του νησιού με τις γύρω περιοχές επέφεραν όχι μόνο πολιτιστικό οργανισμό, αλλά και μια άμεση ανάγκη ρύθμισης των αστικών σχέσεων με σύγχρονα νομικά μέσα. Κι η ρύθμιση αυτή, ήταν αντάξια της ανάπτυξης και των συνθηκών της Σάμου εκείνη την εποχή.

Μια ειδικότερη αναφορά στον Σαμιακό κώδικα, κρίνεται απαραίτητη, δεδομένου ότι όχι μόνο αποτελεί υπόδειγμα ελληνικής κωδικοποίησης αλλά αποτέλεσε επί μακρόν και σημείο αναφοράς για την σύνταξη αστικών κωδίκων σε άλλα κράτη της εποχής:

Μετά την επανάσταση του 1821 το νησί της Σάμου δεν συμπεριλήφθηκε στα όρια του Ελληνικού κράτους. Ωστόσο, οι Σάμιοι δεν μπορούσαν να αποδεχτούν την εξαίρεση του νησιού από τα ελληνικά σύνορα. Έτσι, συνέχισαν να αγωνίζονται για τέσσερα ακόμη χρόνια (ως το 1834) για την ένταξη τους στην Ελλάδα. Όμως η Οθωμανική αυτοκρατορία στάθηκε ένας αξιόμαχος και σκληρός αντίπαλος για τους λίγους αριθμητικά Σαμίους. Ως λύση ανάγκης οι Σαμιώτες δέχτηκαν προνόμια που τους παραχώρησε η Υψηλή Πύλη. Συγκεκριμένα, υπό την εγγύηση των προστάτιδων δυνάμεων (Αγγλία, Γαλλία, Ρωσία) η Σάμος αναγορεύτηκε σε ημιαυτόνομο κρατίδιο, το οποίο διοικούταν από Ηγεμόνα διορισμένο από την Υψηλή Πύλη Έλληνα και ορθόδοξο. Ως Ηγεμονία η Σάμος είχε δική της σημαία, κυβέρνηση, βουλή και δικαστήρια. Ανά δύο χρόνια ο Σαμιακός λαός ψήφιζε εκ νέου Βουλή, της οποίας την προεδρική θέση κατείχε ο Ηγεμόνας. Ως απόρροια των παραπάνω

¹³ Στο προοίμιο του Κρητικού Κώδικα αναφέρεται ότι: «Η Σεβ. Γεν. Διοίκησης συνέστησε την ημετέραν επιτροπήν και ενετείλατο αυτή όπως μελετήσῃ πάντας τους μετά την έκδοσιν του Κρητικού Κώδικος προς συμπλήρωσιν ή τροποποίησιν των προϋπαρχόντων νόμων ψηφισθέντας υπό της Γεν. Συνελεύσεως, επικυρωθέντας δ' υπό της Υψ. Πύλης και δυνάμει του θεμελιώδους δικαιώματος της Γεν. Διοικήσεως εκτελεστούς κηρυχθέντας υπό ταύτης νόμους, οδηγίας, ψηφίσματα, και τα κανονιστικά τούτων διατάγματα και εγκυκλίους και, αφού διαχωρίσῃ εκ των νομοθετημάτων τούτων και σημειώσῃ τα τε καταργούντα και τα καταργούμενα, νέαν καταρτίσῃ συλλογὴν αὐτῶν». <http://bit.ly/1ckHs5I>

¹⁴ Είναι χαρακτηριστικό ότι στην αιτιολογική έκθεση του Σαμιακού Κώδικα ο οποίος εγκρίθηκε από την Σαμιακή εθνοσυνέλευση το 1898 αναφέρονταν μία προς μία οι διαφοροποιήσεις του από τους εν ισχύ ιταλικό και γαλλικό αστικό κώδικα, αιτιολογώντας την απομάκρυνση από τα εν λόγω υποδείγματα με βάση τις κοινωνικές συνθήκες που είχαν διαμορφωθεί στο νησί κατά την περίοδο αυτή.

¹⁵ Βλ. «Θεμιστοκλής Σοφούλης - πρωθυπουργός της Ελλάδος» του Κ. Πτίνη, στα Γενικά Αρχεία του Κράτους – Αρχεία Νομού Σάμου. <http://gak.sam.sch.gr/>

προνομίων, το νησί είχε εσωτερική κυριαρχία ανεπηρέαστη από τις επιταγές την Πύλης τουλάχιστον στις πλείστες των περιπτώσεων. Όμως, δεν συνέβαινε το ίδιο και με την εξωτερική κυριαρχία, η οποία επαφίετο στην βούληση και κρίση του Σουλτάνου. Συνεπώς, η Σάμος δεν μπορούσε αυθύπαρκτα να αναλαμβάνει υποχρεώσεις και να απολαμβάνει δικαιώματα διεθνούςδικαίου, καθώς ήταν απαραίτητη η συγκατάθεση της Τουρκίας. Η Σάμος διοικήθηκε συνολικά από 10 ηγεμόνες και η περίοδος της ηγεμονίας διήρκεσε περίπου ογδόντα έτη (1832-1912). Η αυτονομία του νησιού ώθησε τους Σαμιώτες να επιδιώξουν εκ νέου την Ένωση του νησιού με την Ελλάδα. Περίπου το 1900 και για τα επόμενα δώδεκα έτη κυριαρχεί ο πολιτικός ηγέτης Θεμιστοκλής Σοφούλης, ο οποίος οραματιζόταν την Ένωση με την Πατρίδα. Έτσι, μετά από το επαναστατικό κίνημα του 1912 η Σαμιακή Εθνοσυνέλευση κήρυξε την Ένωση (11 Νοεμβρίου 1912), η οποία τυπικά ισχύει από το 1914.

Την περίοδο της Ηγεμονίας παρατηρήθηκε εξαιρετική πολιτική άνθηση. Το πολίτευμα απέκτησε τα χαρακτηριστικά της Συνταγματικής πολιτείας, καθώς κυρίαρχο σώμα αποτέλεσε η Εθνοσυνέλευση των Σαμίων. Συγχρόνως, το νησί συνδέθηκε με την υπόλοιπη Ελλάδα ακτοπλοϊκά και τηλεγραφικά. Οι νέοι πολιτικοί θεσμοί και η επικοινωνία του νησιού με τις γύρω περιοχές επέφεραν πολιτιστικό οργασμό. Την δεκαετία του 1880 εμφανίζεται μια σειρά λόγιων, νομικών, δασκάλων, ιατρών, ποιητών, λογοτεχνών, η οποία κατείχε σημαντική θέση στο κοινωνικό σύνολο και επηρεάζει αρκετά τις κοινωνικές συνθήκες. Καθόσον μεταβάλλονταν οι συνθήκες της κοινωνίας ήταν φυσικό να δημιουργούνται νέες αναγκαιότητες και καταστάσεις, οι οποίες έπρεπε να διευθετηθούν από νέους νόμους. Η Σάμος όταν έγινε αυτόνομη ηγεμονία αλλά και παλαιότερα διεπόταν στις αστικές της σχέσεις από την εξάβιβλο του Αρμενόπουλου, η οποία βασιζόταν κυρίως στο Βυζαντινό-Ρωμαϊκό δίκαιο. Ωστόσο, οι θεσμοί μεταβλήθηκαν, δημιουργήθηκαν νέες έννομες σχέσεις και για διάφορα νομικά ζητήματα υπήρχαν αντιφατικές διατάξεις. Επομένως οι δικαστικοί λειτουργοί προκειμένου να αναπληρώσουν τα κενά δικαίου ή να άρουν τις αντιφάσεις υποχρεώνονταν να ανατρέξουν σε πηγές δικαίου οριζόμενες από τον Αρμενόπουλο, οι οποίες όμως περιείχαν νόμους παρωχημένους και ανίκανους να λύσουν τα προκύπτοντα νομικά θέματα. Συνεπώς, ανέκυψε η ανάγκη να εισαχθεί ένα νέο νομοθέτημα, που θα ρύθμιζε αποτελεσματικότερα τις αστικές σχέσεις. Ο Αλέξανδρος Καραθεοδωρής (1833-1906) ήταν ένας από τους ηγεμόνες του νησιού κατά τα έτη 1883-1894. Ήταν άνθρωπος ιδιαίτερα οξυδερκής, αξιωματούχος της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας και είχε σπουδάσει νομική και μαθηματικά στο Παρίσι. Ανάμεσα στα αρκετά δημόσια έργα ανήγειρε, συνέστησε και επιτροπές νομομαθών, οι οποίες θα συνέτασσαν Σαμιακή Πολιτική Δικονομία και Σαμιακό Αστικό Κώδικα. Η επιτροπή που ασχολούταν με τον Αστικό Κώδικα επεξεργάστηκε το νομοθέτημα του 1874, που ίσχυε σε όλη την Ελλάδα και είχε φανερό επιρροές από το Ρωμαϊκό δίκαιο, και στηρίχθηκε σ' αυτό για να εκπονήσει τους νέους νόμους. Ο Επαμεινώνδας Φραγκούλης, διακεκριμένος νομικός της εποχής και πρόεδρος της επιτροπής σύνταξης, αναφέρει στην αιτιολογική έκθεση, συνοδευτική του Κώδικα, ότι η Σάμος χρειαζόταν απλούστερους κανόνες δικαίου από εκείνους του νόμου του 1874, βασισμένους στο ιταλικό, γαλλικό και σαξονικό δίκαιο. Η διαδικασία σύνταξης κράτησε γύρω στα πέντε χρόνια.

Καινοτομίες του Σαμιακού κώδικα

Ο Σαμιακός Αστικός Κώδικας επηρεάστηκε κυρίως από τον Γαλλικό ΑΚ, ο οποίος περιείχε διατάξεις πιο προοδευτικές από εκείνες του βυζαντινό-ρωμαϊκούδικαίου. Έτσι, ο νέος κώδικας εισήγαγε αρκετές καινοτομίες, οι οποίες καταγράφονται στην αιτιολογική έκθεση του Επαμεινώνδα Φραγκούλη. Ενδεικτικά αναφέρονται παρακάτω μερικές: Στο βιβλίο «περί προσώπων» αναφέρονται ειδικοί νόμοι για την ιθαγένεια, τις ληξιαρχικές πράξεις, την κατοικία, τους άφαντους, γεγονός αναμενόμενο, αφού η Σάμος ήταν ημιαυτόνομο κράτος. Ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι τρόποι κτήσης Σαμιακής Ιθαγένειας (ΣαμΑΚ 13-19). Σάμιος θεωρούνταν όποιος είχε πατέρα εντόπιο. Αν είχε μητέρα Σαμιώτισσα, αλλά πατέρα ξένο (μη Σαμιώτη) μπορούσε να του απονεμηθεί η ιθαγένεια του συζύγου της. Γυναίκα Σαμιώτισσα που παντρευόταν ξένο μπορούσε τρία χρόνια μετά τον θάνατο του να αποκτήσει Σαμιακή ιθαγένεια. Επίσης, επισημαίνεται μια καινοτομία σχετική με την υιοθεσία: Στο ρωμαϊκό δίκαιο η υιοθεσία θεωρούνταν μέσο κτήσης πατρικής εξουσίας, ενώ στον νέο κώδικα η υιοθεσία αυτομάτως σημαίνει ότι το υιοθετημένο τέκνο έχει πατέρα τον υιοθετούντα.

Τέλος, στο βιβλίο που αφορά το κληρονομικό δίκαιο υπάρχει η εξής καινοτομία:

Βάσει του γαλλικού ΑΚ, αν υπάρχουν γονείς, αδέρφια ή κατιόντες συγγενείς ενός νεκρού, οι γονείς λαμβάνουν την περιουσία εξ' ημισείας. Με βάση τον ΣαμΑΚ οι ανιόντες και τα αδέρφια του τεθνεώτος κληρονομούν την περιουσία εξ' ίσου.

Η ισχύς του Κώδικα σήμερα

Ο Σαμιακός Αστικός Κώδικας αποτελεί νομοθέτημα που περιέχει τοπικούς κανόνες δικαίου, δηλαδή κανόνες οι οποίοι ισχύουν μόνο σε τμήμα-τα της επικράτειας και συγκεκριμένα της Σάμου. Αντίστοιχοι κώδικες υπήρξαν στην Κρήτη, στο Ιόνιο και στις Κυκλάδες, οι οποίοι όριζαν ιδιαίτερα και μοναδικό νομικό καθεστώς σε ορισμένες έννο-μες σχέσεις. Οι Κώδικες αυτοί, ανάμεσα τους και ο Σαμιακός, εφαρμόζονταν ως το 1946, οπότε εισήχθη ο Αστικός Κώδικας που αφορούσε όλη την Ελλάδα. Ωστόσο, ορισμένοι Σαμιώτες δικηγόροι χρησιμοποιούν ορισμένες διατάξεις του κώδικα, για να υποστηρίξουν κάποιους πελάτες τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ότι οι διατάξεις που αναφέρονται στις δουλείες: Συγκεκριμένα, όταν ένα ακίνητο έχει χτιστεί πριν από το 1946 διέπεται από το νομικό καθεστώς του ΣαμΑΚ, ενώ τα ακίνητα χτισμένα μετά το 1946 διέπονται από τον ΑΚ.

Η πρώτη κωδικοποίηση των ποινικών διατάξεων στο νεοσύστατο Ελληνικό κράτος έγινε από εννεαμελή επιτροπή που συγκροτήθηκε με απόφαση της δεύτερης εθνοσυνέλευσης του Άστρους το 1823.

Στη συνέχεια θεμέλιο για τη διαμόρφωση του αστικού κώδικα αποτέλεσαν οι νόμοι που ψηφίσθηκαν επί βασιλείας του Όθωνα. Οι περισσότεροι κώδικες συντάχθηκαν κατά τη διάρκεια βασιλείας του Όθωνα, ιδιαίτερα στη δεκαετία του 1830.

Σταθμό όμως στην ιστορία των κωδίκων αποτέλεσε η περίοδος διακυβέρνησης του Ελ. Βενιζέλου, όχι μόνο για την τροποποίηση ή την κατάρτιση νέων κωδίκων αλλά κυρίως για τη θέσπιση ειδικής διαδικασίας συζήτησης και ψήφισής τους (άρθρα 56 & 57 του Συντάγματος του 1911), η οποία διατηρείται χωρίς σημαντικές μεταβολές έως σήμερα.

Η μεταπολεμική περίοδος χαρακτηρίστηκε από υπερπαραγωγή κανονιστικών ρυθμίσεων μέσω των οποίων το κράτος πρόνοιας παρενέβαινε για να ρυθμίσει την οικονομική ζωή. Η παραγωγή κανόνων θεωρήθηκε τότε η πιο ενδεδειγμένη αντίδραση της κρατικής εξουσίας στις οικονομικές και κοινωνικές απαιτήσεις κι αυτό είχε σαν αποτέλεσμα να δημιουργηθεί ένα περίπλοκο κανονιστικό περιβάλλον, που αδυνατούσε να εξυπηρετήσει τους σκοπούς της δημόσιας πολιτικής. Μια σημαντικότερη προσπάθεια κωδικοποίησης της Διοικητικής νομοθεσίας έλαβε χώρα όταν με το **Νομοθετικό Διάταγμα 3980/21 Σεπτεμβρίου 1959 συστάθηκε η "Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης παρά τω Προέδρω της Κυβερνήσεως"**. Βασικό και σισύφειο έργο της Κ.Ε.Κ. ήταν ο συντονισμός 36 υποεπιτροπών οι οποίες συνεστήθησαν σύμφωνα με το άρθρο 57 παρ. 11 του Συντάγματος του 1952, και είχαν ως αποστολή τη σύνταξη κωδίκων. Προς υποβοήθηση και ενίσχυση του κωδικοποιητικού εγχειρήματος συστήθηκαν Γραφεία Κωδικοποίησης σε κάθε Υπουργείο παρέχοντας γραμματειακή υποστήριξη στις επιτροπές. Απώτερος σκοπός της Κ.Ε.Κ. ήταν η κωδικοποίηση του συνόλου της νομοθεσίας, με τις τροποποιήσεις που είχαν λάβει χώρα στο πέρασμα των ετών, στη βάση ομοιόμορφων νομοτεχνικών αρχών και μεθόδων. Θα επιχειρούνταν δηλαδή, μια αποκάθαρση της Διοικητικής Νομοθεσίας από τυχόν ασάφειες και κενά αλλά και η αναδιατύπωση διατάξεων που έχρηζαν απλούστερης και σαφέστερης αναφοράς. Οι νομοτεχνικοί κανόνες της Κ.Ε.Κ. που θα ακολουθούσαν από τις υποεπιτροπές θα βοηθούσαν σε ένα ομοιόμορφο εννοιολογικά και εύχρηστο για κάθε ενδιαφερόμενο κωδικοποιητικό σύνολο. Παρά το μέγεθος της προσπάθειας και την προθεσμία που είχε τεθεί (δύο έτη), η οποία έδειχνε τη σημασία και προτεραιότητα του έργου, η Κ.Ε.Κ. ποτέ δεν κατόρθωσε να το ολοκληρώσει. Οι ιστορικές μεταβολές, με την σκοτεινή περίοδο της δικτατορίας που ακολούθησε, αποτέλεσαν τροχοπέδη του κωδικοποιητικού έργου.

Κατά τη μεταπολίτευση, από τις αρχές της δεκαετίας του '80 ξεκινά η απλούστευση του κανονιστικού περιβάλλοντος με βασικό εργαλείο την κωδικοποίηση της νομοθεσίας. Με απόφαση του Υπουργείου Προεδρίας (αρ. Α. 5257/26 Απριλίου 1982) της τότε Κυβέρνησης, διατηρήθηκε η Κ.Ε.Κ. Το έργο που είχε αναλάβει δεν ολοκληρώθηκε ποτέ αλλά παρέμεινε το **Γραφείο Κωδικοποίησης της Τρίτης Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Οργάνωσης, το οποίο ολοκλήρωσε το σκοπό της Κωδικοποίησης με τη δωρεά του Π. Ραπτάρχη**. (βλ. σχετικά υπότιτλο 'Διαρκής Κώδικας Νομοθεσίας').

Το **προεδρικό διάταγμα 520/5/-07-1988 "Οργανισμός Υπηρεσιών του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης"** συμπεριλαμβάνει στο πρώτο του άρθρο και το **Τμήμα της Κωδικοποίησης**. Σύμφωνα με το άρθρο 18, το τμήμα αυτό είναι αρμόδιο για τη συγκέντρωση, ταξινόμηση, ενημέρωση και επεξεργασία ολόκληρης της νομοθεσίας, για το σχηματισμό αρχείου νομοθεσίας (καθώς και για την αξιοποίησή του), αλλά και η μέριμνα για τη σύνταξη σχεδίων κωδίκων και συλλογών της διοικητικής νομοθεσίας.

Με την απόφαση ΔΙΔΙΜ/Φ.3/21565/02/10/2000 συστάθηκε Επιτροπή Κανονιστικής Μεταρρύθμισης στο Υπουργείο Εσωτερικών η επονομαζόμενη <<Επιτροπή Βροντάκη>> με αντικείμενο τη μελέτη των συστάσεων του ΟΟΣΑ και την πρόταση μέτρων θεσμικού χαρακτήρα για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων στην Ελλάδα. Για την εκπόνηση του σχεδίου αυτού λήφθηκαν υπόψη τα πορίσματα των κυριότερων εκθέσεων εμπειρογνομόνων από τις αρχές της δεκαετίας του 50 (Εκθέσεις Βαρβαρέσου, 1952, Langrod, 1964, Κανελλόπουλου, 1990, Επιτροπής Σπράου, 1997), καθώς και οι διεθνείς

προτάσεις-πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΟΟΣΑ για την καλή νομοθέτηση. Βασικό πλεονέκτημα του σχεδίου είναι ότι δεν μένει σε αόριστες διαπιστώσεις ή γενικόλογους κανόνες, αλλά προχωρά σε επιλογές συγκεκριμένων ρυθμίσεων στα τρία αλληλοσυνδεδεμένα επίπεδα της οργάνωσης του ελέγχου ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, της θέσπισης διαδικασίας ελέγχου, καθώς και της διαδικασίας αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής.

Ο Νόμος 2880/2001, ο οποίος περιλάμβανε το «Πρόγραμμα Πολιτεία» σχετικά με τον εκσυγχρονισμό και την αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης, μεταξύ των μέτρων που περιλάμβανε ήταν και η κωδικοποίηση και η απλούστευση της νομοθεσίας, η βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και η διοικητική αναδιάρθρωση.

Η κωδικοποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας προβλέπεται στο άρθρο 2 παρ. 1 του ν.3133/2003 (ΦΕΚ Α' 85) και περιλαμβάνει:

- Την αναδιάρθρωση των διατάξεων που κωδικοποιούνται
- Την απάλειψη των διατάξεων που έχουν καταργηθεί ρητά ή σιωπηρά
- Την απάλειψη των μεταβατικών διατάξεων που δεν έχουν πλέον πεδίο εφαρμογής
- Την αναδιατύπωση του κειμένου και τη μεταφορά στη δημοτική γλώσσα
- Την προσαρμογή διατάξεων που καθορίζουν αρμοδιότητες διοικητικών οργάνων προς το υφιστάμενο οργανωτικό σχήμα
- Τις αναγκαίες για την κωδικοποίηση φραστικές μεταβολές

Η καλή νομοθέτηση στην ΕΕ

ΟΙ ΠΡΩΤΕΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΚΕΚΤΗΜΕΝΟΥ

Καθώς αναπτυσσόταν σταδιακά κατά τα 50 τελευταία έτη, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα και αργότερα η Ευρωπαϊκή Ένωση, η νομοθεσία που παρήγαγε γινόταν όλο και πιο περίπλοκη. Είναι χαρακτηριστικό ότι έως τα τέλη του 2002, η δευτερογενής κοινοτική νομοθεσία άγγιζε τις 97.000 σελίδες περίπου, οι οποίες ήταν δημοσιευμένες στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Το γεγονός αυτό ήρθε ως επακόλουθο του ότι από την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το **corpus** της νομοθεσίας δεν υπήρξε ποτέ αντικείμενο κάποιου είδους συστηματικής αναδιάρθρωσης, επανεξέτασης ή μεταβολής της παρουσίας του. Κατά συνέπεια το κοινοτικό κεκτημένο¹⁶, περιέχει πολυάριθμα κείμενα τα οποία αν και παρωχημένα, εξακολουθούν να έχουν νομική ισχύ. Σε αυτά περιλαμβάνονται νομικές πράξεις με εφαρμογή ορισμένου χρόνου, ή πράξεις των οποίων η νομική βάση έχει αλλοιωθεί ή εκλείψει. Πολλές πράξεις απευθύνονται αποκλειστικά σε επί μέρους κράτη μέλη ή παράγοντες, παρουσιάζοντας κατά συνέπεια ελάχιστο γενικό ενδιαφέρον ή καταλληλότητα. Οι νομοθετικές ρυθμίσεις που θεσπίζονται σε επίπεδο ΕΕ, αν και έχουν ζωτική σημασία σε πολλούς τομείς, κατηγορούνται συχνά ότι «πνίγουν» τις επιχειρήσεις,

¹⁶ Το Κοινοτικό κεκτημένο αποτελείται από ρυθμίσεις, οδηγίες, αποφάσεις, τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καθώς και από μη δεσμευτικά κείμενα, όπως ψηφίσματα και συστάσεις.

ιδίως τις μικρότερες, ή ότι παρεμβαίνουν υπερβολικά στην καθημερινή ζωή των πολιτών. Το 74% των Ευρωπαίων πιστεύουν ότι η ΕΕ «παράγει» υπερβολικά πολλή γραφειοκρατία.

Για την αντιμετώπιση των εν λόγω ανησυχιών, το ζήτημα της ποιότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων αποτέλεσε τα τελευταία χρόνια μια από τις πολιτικές προτεραιότητες της Ε.Ε. η Επιτροπή κατέβαλε, τα τελευταία χρόνια, συντονισμένη προσπάθεια με στόχο τον εξορθολογισμό της νομοθεσίας και τη μείωση του διοικητικού φόρτου. Οι πολίτες και οι επιχειρήσεις, ιδιαίτερα οι ΜΜΕ, έχουν ανάγκη ενός ρυθμιστικού περιβάλλοντος σαφούς, αποτελεσματικού και πρακτικού σε μια παγκόσμια αγορά υπό ταχεία εξέλιξη. Πρόκειται για ουσιώδες στοιχείο εάν θέλει να καταστεί η Ευρωπαϊκή Ένωση, η οικονομία της γνώσης η πλέον ανταγωνιστική και δυναμική στον κόσμο, ικανή για αειφόρο οικονομική ανάπτυξη συνοδευόμενη από ποιοτική και ποσοτική βελτίωση της απασχόλησης και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή.

Οι αρχές της απλούστευσης και της βελτίωσης της ποιότητας των κανονισμών αποτέλεσαν αντικείμενο κανόνων καθώς και κατευθυντηρίων γραμμών σε κοινοτικό επίπεδο από το 1985, καθώς προωθήθηκαν διάφορες πρωτοβουλίες σχετικά με αυτό το θέμα.

Για πρώτη φορά στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας** τον Αύγουστο του 2000, η Ε.Ε. ασχολήθηκε συστηματικά με τη **βελτίωση της ποιότητας και προσβασιμότητας των εθνικών νομοθεσιών** και την έθεσε ως πρωταρχικό της στόχο. Στη συνέχεια, τον Ιούλιο του 2001, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε τη **Λευκή βίβλο**¹⁷ για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, η οποία καθόρισε το γενικό πλαίσιο των κανόνων συνεργασίας των κρατών μελών. Με την οριοθέτηση των κοινών αρχών και των αντίστοιχων μέσων υλοποίησης τους ασχολήθηκε **ομάδα εμπειρογνομόνων** υψηλού επιπέδου υπό την Προεδρία του κ. Madelkern, η οποία παρέδωσε την έκθεσή της το Νοέμβριο του 2001. Σύμφωνα με την **Έκθεση Mandelkern**¹⁸, η οποία αποτελεί την προσέγγιση της Ε.Ε. για την καλύτερη Νομοθέτηση, μια από τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής θα έπρεπε να είναι **"η εφαρμογή ενός σχεδίου κωδικοποίησης της Ευρωπαϊκής Νομοθεσίας και η δυνατότητα εντοπισμού των κατάλληλων πηγών της νομοθεσίας, τόσο από τους λοιπούς Ευρωπαϊκούς Θεσμούς όσο και από τα Κράτη-Μέλη της Ε.Ε."** Επιπρόσθετα η Έκθεση γίνει έμφαση στη **δυνατότητα πρόσβασης στις ρυθμίσεις**, η οποία επιτυγχάνεται με την τυπική δημοσιότητα, την παροχή πληροφόρησης στους πολίτες με ηλεκτρονικά μέσα και την ευρύτερη χρήση του Internet στην καθημερινή ζωή των πολιτών. Προτείνει λοιπόν στο κοινοτικό πλαίσιο, λοιπόν, η βελτιωμένη πρόσβαση στη νομοθεσία να πραγματοποιείται σε δύο επίπεδα: α) το νομοθετικό κείμενο να γίνει περισσότερο ευανάγνωστο και διαφανές (ενοποίηση και κωδικοποίηση) και β) η αναβάθμιση των βάσεων δεδομένων και των εργαλείων αναφοράς και αναζήτησης, που είναι διαθέσιμα για την κοινοτική νομοθεσία.

Ακολουθώντας της συστάσεις της **Έκθεσης Mandelkern**, η Επιτροπή δρομολόγησε σημαντικές πολιτικές μεταρρυθμίσεις προκειμένου να παραμείνει η νομοθεσία της ΕΕ κατάλληλη για τον σκοπό που επιδιώκει μέσω ενεργειών απλούστευσης και μείωσης του κόστους. Στις μεταρρυθμίσεις αυτές περιλαμβάνονται:

- οι προτάσεις για τη μείωση του κόστους της ανάπτυξης ευρυζωνικών συνδέσεων,

¹⁷ COM (2001) 428 Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση.

³ Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report, 13 Νοεμβρίου 2001.

- η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα,
- η πρωτοβουλία για τον κώδικα θεωρήσεων Σένγκεν,
- η οδηγία για τα δικαιώματα των καταναλωτών,
- η οδηγία για τις υπηρεσίες,
- ο κανονισμός για το ενιαίο καθεστώς των διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας και
- ο ενωσιακός τελωνειακός κώδικας.

Επιπρόσθετα, η Επιτροπή αναγνώρισε ότι με την πάροδο του χρόνου, η νομοθεσία καθίσταται εν μέρει παρωχημένη ή άνευ αντικειμένου κι ότι η ισχύουσα νομοθεσία πρέπει να εξετάζεται σε σταθερή βάση ώστε ανάλογες περιπτώσεις να καταργούνται. Προκειμένου να επιτευχθεί κάτι τέτοιο, η Επιτροπή καταφεύγει είτε σε **ρήτρες λήξης ισχύος** ή σε **ρήτρες επανεξέτασης** ώστε αυτό το είδος επανεξέτασης να καταστεί πάγια πρακτική. Για παράδειγμα το 2005, η Επιτροπή αναθεώρησε όλες τις προτάσεις που εκκρεμούσαν ενώπιον του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και είχαν εγκριθεί από την Επιτροπή πριν από το 2004, ώστε να διασφαλιστεί ότι συμβαδίζουν με τις τρέχουσες προτεραιότητες και έχουν αποτελέσει αντικείμενο αρκούντως αυστηρής αξιολόγησης αντικτύπου. Η Επιτροπή αποφάσισε ότι 67 εκκρεμείς προτάσεις ήταν πλέον άνευ αντικειμένου και μπορούσαν να ανακληθούν.

ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ-ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ- ΑΝΑΔΙΑΤΥΠΩΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΤΗΣ ΕΕ

Η κωδικοποίηση -ως εργαλείο της κανονιστικής μεταρρύθμισης- του κοινοτικού δικαίου ως ενσωματώθηκε για πρώτη φορά στην ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την απόφαση της 1^{ης} Απριλίου 1987 [COM (1987) 868PV], στην οποία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έδωσε εντολή στις υπηρεσίες της να προβαίνουν στην κωδικοποίηση των νομικών πράξεων το αργότερο μετά τη δέκατη τροποποίησή τους. Η υποκίνηση των υπηρεσιών της ΕΕ σε κωδικοποιήσεις «που παρέχουν ασφάλεια δικαίου ως προς τον εφαρμοστέο νόμο σε ορισμένη χρονική στιγμή, όσον αφορά το συγκεκριμένο θέμα» επαναλήφθηκε στα συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου το 1992 και στην ανακοίνωση της Επιτροπής την 21^η Νοεμβρίου 2001 [COM (2001) 645 τελικό], στην οποία παρατίθεται πλήρης θεματικός κατάλογος των διατάξεων που μπορούν να κωδικοποιηθούν.

Από τότε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέβαλε σημαντικές προσπάθειες προκειμένου να επιτύχει τη μείωση του όγκου της κοινοτικής νομοθεσίας και ταυτόχρονα να προσφέρει κείμενα με μεγαλύτερη αναγνωσιμότητα και νομική σαφήνεια, διευκολύνοντας κατά αυτό το τρόπο και τη διαφάνεια αλλά και την εφαρμογή.

Μια μεγάλη προσπάθεια εγκαινιάσθηκε και διενεργήθηκε από το Γραφείο των Επίσημων Εκδόσεων της Ε.Ε. για την κωδικοποίηση και την ανάπλαση της διαθέσιμης δευτερογενούς νομοθεσίας της Κοινότητας. Η εργασία αυτή η οποία ολοκληρώθηκε στα μέσα του 2003, έχει υποβοηθήσει σε σημαντικό βαθμό τη διαδικασία της πρόσφατης, και μεγαλύτερης τα τελευταία χρόνια, διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το έργο της ενοποίησης που δρομολογήθηκε από την Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, συνίσταται κυρίως στην ενσωμάτωση βασικών οργάνων της Κοινοτικής νομοθεσίας, τροποποιήσεων αλλά και διορθώσεών τους σε ενιαία αλλά ανεπίσημα έγγραφα. Με τον

τρόπο αυτό, διάφορα νομικά κείμενα που έχουν δημοσιευθεί σε διαφορετικά τεύχη της Επίσημης Εφημερίδας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συγκεντρώνονται σε ένα εύχρηστο έγγραφο. Ειδικότερα, η **Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων** επικαιροποιεί τα ρυθμιστικά κείμενα και τα ταξινομεί έτσι ώστε να είναι άμεσα προσβάσιμα τα εξής στοιχεία κάθε ρύθμισης:

- Η εξουσιοδότηση στην οποία ερείδεται.
- Οι τροποποιήσεις που έχει υποστεί.
- Η νομολογία που έχει προκύψει από αυτή.
- Τα μέτρα και οι διαδικασίες εφαρμογής της.
- Τα ρυθμιστικά κείμενα τα οποία αναφέρονται σε αυτήν.

Από το 2005 η Επιτροπή ενέκρινε 660 πρωτοβουλίες που αποσκοπούν στην απλούστευση, την κωδικοποίηση ή την αναδιατύπωση νομοθετικών πράξεων. Από τότε έχουν καταργηθεί πάνω από 5.590 νομικές πράξεις εκ των οποίων οι 1750 ως αποτέλεσμα της κωδικοποίησης και αναδιατύπωσης που έλαβε χώρα. Το 2010, το κεκτημένο της ΕΕ περιελάμβανε, εκτός από το πρωτογενές δίκαιο (Συνθήκες), περί τους 8400 κανονισμούς και σχεδόν 2000 οδηγίες. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εφαρμόζοντας τη *Διοργανική συμφωνία της 20ής Δεκεμβρίου 1994*, που αφορά την ταχεία μέθοδο εργασίας για την επίσημη κωδικοποίηση νομοθετικών κειμένων, τροποποίησε και ενοποίησε ένα μεγάλο όγκο κανονισμών και οδηγιών τα μετάφρασε σε όλες τις ευρωπαϊκές γλώσσες και είναι πλέον διαθέσιμα μέσω της νέας βάσης δεδομένων *EUR – Lex*, η οποία τέθηκε σε on-line λειτουργία το 2013 και παρουσιάζει μια **ενοποιημένη** (μη επίσημη) έκδοση της αρχικής πράξης και όλων των μεταγενέστερων τροποποιήσεων της ή μια **κωδικοποιημένη έκδοση**, η οποία καταργεί την αρχική έκδοση. Στις 24ης Ιανουαρίου 2007, η Επιτροπή υιοθέτησε το «*Πρόγραμμα δράσης για τη μείωση του διοικητικού φόρτου στην Ευρωπαϊκή Ένωση*». Προκειμένου να ανταποκριθεί στις φιλοδοξίες της αναθεωρημένης στρατηγικής της Λισσαβόνας και του προγράμματος για τη βελτίωση της νομοθεσίας, η Επιτροπή διαπίστωσε την ανάγκη μείωσης των διοικητικών δαπανών που βαρύνουν τις επιχειρήσεις. Πράγματι, οι επιχειρήσεις αναγκάζονται να αφιερώνουν πολύ χρόνο στην εκπλήρωση ορισμένων υποχρεώσεων πληροφόρησης αντί να αξιοποιούν το χρόνο αυτό στην άσκηση της κύριας δραστηριότητάς τους. Ο διοικητικός φόρτος προκύπτει από υποχρεώσεις πληροφόρησης που περιλαμβάνονται σε νομοθετικά κείμενα. Το πρόγραμμα μείωσης του διοικητικού φόρτου βασίζεται σε αυτές τις υποχρεώσεις πληροφόρησης. Είναι όντως ευκολότερη η σύγκριση υποχρεώσεων πληροφόρησης παρά ολόκληρων νομοθετικών κειμένων. Τα μέτρα μείωσης των διοικητικών δαπανών περιορίζονται στην απλούστευση των απαιτήσεων πληροφόρησης χωρίς να τροποποιούν τις θεμελιώδεις αρχές της κείμενης νομοθεσίας. Οι διαβουλεύσεις με τις ΜΜΕ για τις «δέκα επαχθέστερες» νομοθετικές ρυθμίσεις της ΕΕ έδωσαν τη δυνατότητα να ενταχθούν οι προτεραιότητες των επιχειρήσεων στο πρόγραμμα της Επιτροπής για τον έλεγχο της καταλληλότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων. Το νέο νομοθετικό πλαίσιο για τα προϊόντα συνεπάγεται σημαντική απλούστευση των νομοθετικών ρυθμίσεων και μείωση των επιβαρύνσεων για τις επιχειρήσεις σε πολλούς τομείς, όπως η γεωργία, η στατιστική, η υγεία των ζώων και των φυτών, ο ΦΠΑ, οι μεταφορές, οι δημόσιες συμβάσεις, οι ετήσιοι λογαριασμοί και άλλοι. Στον τομέα της

περιβαλλοντικής πολιτικής, έχουν τεθεί σε ισχύ οδηγίες-πλαίσιο για τα ύδατα, τον αέρα, τις βιομηχανικές εκπομπές και τα απόβλητα που απλοποίησαν το νομικό πλαίσιο, μειώνοντας τον αριθμό των οδηγιών σε κάθε τομέα και παρέχοντας ευελιξία στην εφαρμογή. Οι οδηγίες για την υγεία και την ασφάλεια στην εργασία επιτρέπουν στα κράτη μέλη να παρέχουν ευελιξία στις μικρές επιχειρήσεις. Η Επιτροπή συμμετέχει σε ένα φιλόδοξο πρόγραμμα δράσης για τη μείωση της γραφειοκρατίας. Μεταξύ 2007 και 2012, ο διοικητικός φόρτος που βαρύνει 13 τομείς προτεραιότητας μειώθηκε κατά 25%, το οποίο ισοδυναμεί με εξοικονόμηση πόρων ύψους 30,8 δισεκατομμυρίων ευρώ.

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΕΡΓΑΛΕΙΑ

Προκειμένου να απλοποιηθεί το υφιστάμενο κοινοτικό νομοθετικό πλαίσιο και να καταστεί πιο προσιτό, χρησιμοποιούνται τα ακόλουθα εργαλεία :

- 1) **Η Ενοποίηση.** *Νομοθετική ενοποίηση νοείται ο συνδυασμός σε ένα ενιαίο κείμενο τις διατάξεις της βασικής πράξης και όλες τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις. Δεν υπάρχει καμία τροποποίηση του περιεχομένου ή τη μορφή του υπάρχοντος υλικού. Ενοποίηση αντιστοιχεί σε ένα καθαρά δηλωτικό χαρακτήρα, ανεπίσημη απλούστευση της νομοθεσίας.* Ενσωμάτωση των τροποποιήσεων στη βασική πράξη δεν συνεπάγεται την υιοθέτηση ενός νέου μέσου. Πρόκειται για μια καθαρά διευκρίνιση προσανατολισμένη άσκηση. Η Ενοποίηση εξυπηρετεί τα συμφέροντα των πολιτών, τις διοικητικές αρχές και τον επιχειρηματικό κόσμο, παρέχοντας ένα πιο προσιτό και πιο διαφανές νομοθετικό πλαίσιο και έχει το πλεονέκτημα του να καταστεί η νομοθεσία περισσότερο φιλική προς τον αναγνώστη. Αλλά η ενοποίηση, αντίθετα από την κωδικοποίηση, δεν δημιουργεί ένα νέο δεσμευτικό νομικό μέσο.

Η άσκηση της εδραίωσης το συσσωρευμένο σώμα της κοινοτικής νομοθεσίας και απελευθερώνοντας το στο EUR-Lex χώρο άρχισαν το 1996, υπό την ευθύνη της Υπηρεσίας Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης . Ενώ πλέον προβλέπεται ότι οι νέες νομοθετικές πράξεις θα ενοποιηθούν μόλις μία τροποποίηση δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα.

Ένα παράδειγμα είναι η οδηγία του Συμβουλίου της 15ης Ιουλίου 1975 περί των στερεών αποβλήτων, η οποία έχει τροποποιηθεί πολλές φορές και ενοποιήθηκε στις 20 Νοεμβρίου 2003, η εξυγίανση αυτή, στη συνέχεια, να χρησιμοποιηθεί ως βάση για την κωδικοποιημένη πράξη.

- 2) **Η Κωδικοποίηση** η οποία, σύμφωνα με το σημείο 1 της διοργανικής συμφωνίας της 20ής Δεκεμβρίου 1994, είναι η διαδικασία που θα φέρει μαζί μια νομοθετική πράξη και όλες οι τροποποιήσεις της σε μια ενιαία πράξη. Η νέα πράξη περνά μέσα από την πλήρη νομοθετική διαδικασία και αντικαθιστά τις πράξεις που πρόκειται να κωδικοποιηθούν. Υπάρχουν δύο τύποι κωδικοποίησης:

 - κάθετη: μία αρχική πράξη και οι τροποποιήσεις της ενσωματώνονται σε μια ενιαία νέα πράξη
 - οριζόντια: δύο ή περισσότερες αρχικές πράξεις που καλύπτουν συναφή θέματα - και τις τροποποιήσεις τους - ενσωματώνονται σε μια ενιαία νέα πράξη.

Προκειμένου η νομοθεσία να κωδικοποιηθεί, πρέπει πρώτα να παγιωθεί. Η κωδικοποίηση έχει ως σημείο εκκίνησης τα ενοποιημένα κείμενα ¹⁹ που παράγονται από την Υπηρεσία Εκδόσεων. Τα κείμενα συγκεντρώνει τα αντικείμενα, αρχική πράξη και τις τροπολογίες σε ένα ενιαίο μη επίσημο έγγραφο που προορίζεται για χρήση μόνο ως εργαλείο τεκμηρίωσης. Βάση του κειμένου αυτού μια εντελώς νέα πράξη παρασκευάζεται συνδυάζοντας την αρχική πράξη και τις διαδοχικές τροποποιήσεις χωρίς περαιτέρω ουσιαστικές αλλαγές. Αυτή η νέα πράξη πρέπει να περάσει από όλα τα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας, αν και συνοπτική διαδικασία έχει συμφωνηθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή ²⁰

Τα πλεονεκτήματα της κωδικοποίησης είναι ότι:

- Οι χρήστες πρέπει να συμβουλευούνται ένα μόνο αυθεντικό κείμενο, και
- ο όγκος του «κοινοτικού κερκτημένου» (όλες οι δεσμευτικές νομικές πράξεις που εκδίδονται από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα) μειώνεται.

Ένα παράδειγμα κωδικοποιημένης πράξης που βασίζεται σε μια ήδη ενοποιημένο κείμενο είναι η οδηγία 2006/12/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2006 περί των στερεών αποβλήτων .

Με ανακοίνωση της 21ης Νοεμβρίου 2001, η Επιτροπή ξεκίνησε ένα πρόγραμμα για να κωδικοποιήσει το "κοινοτικό κερκτημένο", προκειμένου να βελτιωθεί η προσβασιμότητα της κοινοτικής νομοθεσίας. Το έργο κάλυπτε περίπου 500 πράξεις που είχαν τροποποιηθεί μία ή περισσότερες φορές και το διαχειρίστηκε η Νομική Υπηρεσία. Το έργο αυτό περιπλέκεται από το πολύγλωσσο χαρακτήρα της κοινοτικής νομοθεσίας, η οποία οδήγησε στην ανάγκη για όλα τα κείμενα που πρέπει να μεταφραστεί σε 9 νέες επίσημες γλώσσες από τον Μάιο του 2004 και 3 και άλλες νέες γλώσσες από τον Ιανουάριο του 2007. Το έργο ολοκληρώθηκε το 2009 και τα αποτελέσματα που ορίζονται σε μια λίστα που δείχνει τα λεπτομερή αποτελέσματα των σχεδιαζόμενων πράξεων κωδικοποίησης. Το έργο κωδικοποίησης συνεχίζεται και σήμερα, σύμφωνα με τις υπάρχουσες ανάγκες με βάση ένα προγραμματισμό, που συμπεριλαμβάνονται στο ετήσιο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής.

- 3) Το τρίτο εργαλείο είναι η **αναδιατύπωση** ή **ανασύνταξη**, η οποία σύμφωνα με το σημείο 2 του σχεδίου διοργανικής συμφωνίας, πρέπει να εγκριθεί μία νέα νομική πράξη η οποία ενσωματώνει σε ένα ενιαίο κείμενο τόσο τις τροποποιήσεις που επιφέρει στην προηγούμενη πράξη και τις διατάξεις της προηγούμενης πράξης που

¹⁹ Το Ευρετήριο της ενοποιημένης νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο είναι οργανωμένο σε θεματικά κεφάλαια, περιέχει την τελευταία ενοποιημένη έκδοση των πράξεων (ή τη βασική πράξη εφόσον αυτή δεν έχει τροποποιηθεί) καθώς και τις τελευταίες τροποποιητικές πράξεις (εφόσον δεν έχουν ακόμη ενσωματωθεί σε ενοποιημένο κείμενο). Γενικά ενσωματώνονται σε ενοποιημένο κείμενο κανονισμοί, οδηγίες και αποφάσεις. Οι πράξεις που εξαιρούνται από τη διαδικασία αυτή επισημαίνονται με αστερίσκο (*) στο Ευρετήριο. Το Ευρετήριο της ενοποιημένης νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης βρίσκεται ακόμη σε πειραματικό στάδιο και κατά συνέπεια ενδέχεται να λείπουν ορισμένες αναφορές, ιδίως αυτές που αφορούν τροποποιήσεις που δημοσιεύτηκαν μετά την τελευταία ενοποιημένη έκδοση. Για πλήρεις και επικαιροποιημένες πληροφορίες, οι πολίτες πρέπει να ανατρέχουν στη βιβλιογραφική σημείωση που περιέχεται στη βασική πράξη στον ιστότοπο EUR-Lex.

²⁰ Διοργανική Συμφωνία της 20ής Δεκεμβρίου 1994 «Ταχεία μέθοδος εργασίας για την επίσημη κωδικοποίηση νομοθετικών κειμένων».

παραμένουν αμετάβλητη, η νέα νομική πράξη αντικαθιστά και ανακαλεί την προηγούμενη πράξη. Συνεπώς, η νέα νομική πράξη αποτελεί κωδικοποίηση της προϋπάρχουσας βασικής πράξης και όλων των τροποποιήσεών της, αλλά ταυτόχρονα προβλέπει τροποποιήσεις στο νόμο, η οποία δεν είναι δυνατόν στην περίπτωση κωδικοποίησης. Εκτός αν δηλώνεται διαφορετικά στην παρούσα ανακοίνωση, αναδιατυπώσεις δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της.

Είναι φανερό ότι ο τρόπος με τον οποίο η Επιτροπή προετοιμάζει πλέον τις νομοθετικές ρυθμίσεις έχει αλλάξει σημαντικά τα τελευταία χρόνια. Εκτιμήσεις επιπτώσεων και διαβουλεύσεις με τους ενδιαφερόμενους λαμβάνουν χώρα συστηματικά σε ολόκληρη την Επιτροπή. Από την αρχή μέχρι το τέλος, οι αρχές και πρακτικές της έξυπνης νομοθεσίας κινητοποιούν τη δράση της Επιτροπής. Η διαδικασία, ωστόσο, χρειάζεται διαρκή ώθηση προκειμένου να διατηρήσει τη δυναμική της. Η **έξυπνη νομοθεσία** είναι μια συνεχής διαδικασία και όχι ένα έκτακτο μέτρο. Για να επανέλθει η Ευρώπη σε σωστή τροχιά για περισσότερη ανάπτυξη και απασχόληση, πρέπει να εξασφαλιστεί ότι η νομοθεσία της ΕΕ είναι **«κατάλληλη για τον σκοπό που επιδιώκει»**.

Το μέσο: EuroVoc, πολύγλωσσος θησαυρός της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το EuroVoc είναι μια πολύγλωσση και πολυτομεακή συλλογή όρων που καλύπτει την ορολογία των διαφόρων τομέων δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με ιδιαίτερη έμφαση στις κοινοβουλευτικές δραστηριότητες. Το EuroVoc είναι διαθέσιμο στις 22 επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (αγγλικά, βουλγαρικά, γαλλικά, γερμανικά, δανέζικα, ελληνικά, εσθονικά, ισπανικά, ιταλικά, λετονικά, λιθουανικά, μαλτέζικα, ολλανδικά, ουγγρικά, πολωνικά, πορτογαλικά, ρουμανικά, σλοβακικά, σλοβενικά, σουηδικά, τσεχικά και φινλανδικά), στη γλώσσα μιας υποψήφιας χώρας (κροατικά) και στη γλώσσα μιας χώρας εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης (σερβικά).

Υπεύθυνη για το EuroVoc είναι η **Υπηρεσία Εκδόσεων**, η διαχείριση της οποίας βασίζεται πλέον στη χρήση οντολογιών (οντολογία: εννοιολογικός προσδιορισμός ενός πεδίου ενδιαφέροντος) καθώς και στις τεχνολογίες σημασιολογικού ιστού, σύμφωνα με τις συστάσεις του W3C και τις τελευταίες τάσεις όσον αφορά τους κανόνες διαχείρισης θησαυρών.

Ο θησαυρός EuroVoc χρησιμοποιείται κυρίως από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Υπηρεσία Εκδόσεων, τα εθνικά και περιφερειακά κοινοβούλια της Ευρώπης, τις εθνικές διοικήσεις, καθώς και πολλούς άλλους χρήστες των κρατών μελών και κρατών εκτός ΕΕ.

Το EuroVoc είναι ένας πολύγλωσσος θησαυρός που αρχικά είχε καταρτιστεί ειδικά για την επεξεργασία των τεκμηριακών πληροφοριών των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το EuroVoc αποτελεί ωστόσο διεπιστημονικό θησαυρό που καλύπτει τομείς αρκετά ευρείς ώστε να περιλαμβάνουν όχι μόνον τις κοινοτικές πτυχές αλλά και τις εθνικές απόψεις, με έμφαση στην κοινοβουλευτική δραστηριότητα. Λειτουργεί επίσης ως εργαλείο που μπορεί να χρησιμοποιηθεί εκτός των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως από τα κοινοβούλια.

Στόχος του θησαυρού είναι να παρέχει στις υπηρεσίες διαχείρισης και διάδοσης των πληροφοριών ένα εργα- λείο ευρετηρίασης που να εξασφαλίζει συνοχή για την αποτελεσματική διαχείριση του υλικού τεκμηρίωσης και να επιτρέπει στους χρήστες να πραγματοποιούν τεκμη- ριωτικές αναζητήσεις χρησιμοποιώντας μια ελεγχόμενη γλώσσα.

α. Πλεονεκτήματα

Η χρησιμοποίηση του θησαυρού παρουσιάζει τα ακόλου- θα πλεονεκτήματα:

- τυποποίηση ορολογίας των λεξιλογίων ευρετηρί- ασης που επιτρέπει περισσότερη ακρίβεια κατά την τεκμηριωτική αναζήτηση,
- πολυγλωσσία: η καθιέρωση γλωσσικών αντιστοιχιών μεταξύ όμοιων εννοιών που εκφράζονται σε διαφορε- τικές γλώσσες επιτρέπει την ευρετηρίαση των εγγρά- φων στη γλώσσα του τεκμηριωτή και την έρευνα στη γλώσσα του χρήστη,

β. Όρια

Το EuroVoc έχει παρ' όλα αυτά όρια:

- το EuroVoc δημιουργήθηκε για να ανταποκριθεί στις ανάγκες των γενικών συστημάτων τεκμηρίωσης που αφορούν τις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Ένω- σης· δεν είναι κατάλληλο για την ευρετηρίαση και την έρευνα εξειδικευμένων εγγράφων,
- το EuroVoc δεν μπορεί να καλύψει τις διαφορετικές εθνικές πραγματικότητες σε αρκετά ειδικευμένο επί- πεδο· μια προσπάθεια καταβάλλεται, παρ' όλα αυτά, για να ληφθούν υπόψη οι ανάγκες των χρηστών εκτός των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το ξεκίνημα του EuroVoc

Το **1982**, μετά από μια συγκριτική μελέτη των γλωσσών τεκμηρίωσης που χρησιμοποιούνται στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισαν να συστήσουν έναν πολυγλωσσο θησαυρό που να καλύπτει τους τομείς που ενδιαφέρουν τα ευρωπαϊκά όργανα και να είναι σύμφω- νος προς τους σχετικούς διεθνείς κανόνες.

Το έργο πραγματοποιήθηκε με βάση:

- ένα πρώτο σχέδιο μονόγλωσσου θησαυρού που εκ- πόνησε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, χρησιμοποιώ- ντας κυρίως το περιεχόμενο του μακροθησαυρού του ΟΟΣΑ,
- μια πρώτη έκδοση του 1978 του θησαυρού ECLAS της Κεντρικής Βιβλιοθήκης της Επιτροπής, συνοδευόμε- νου από τη συχνότητα ευρετηρίασης των περιγρα- φέων του. Σήμερα ακόμη, το EuroVoc και το ECLAS είναι δύο στενά συνδεδεμένα εργαλεία, κυρίως όσον αφορά την επιλογή των υποψήφιων περιγραφέων, — τους υποψηφίους περιγραφείς της Αυτοματοποιημέ- νης Κεντρικής Υπηρεσίας Τεκμηρίωσης (SCAD),
- τους ελεύθερους περιγραφείς που χρησιμοποιούνται για την αποδελτίωση των τεκμηρίων της βάσης EC- 01 της Επιτροπής με τη συχνότητα ευρετηρίασής τους,

- τους ελεύθερους περιγραφείς που χρησιμοποιούνται από την Υπηρεσία Εκδόσεων για την προετοιμασία των πινάκων της Επίσημης Εφημερίδας.

Μετά από μια πρώτη δοκιμή που πραγματοποιήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Υπηρεσία Εκδόσεων, η πρώτη έκδοση του θησαυρού EuroVoc δημοσιεύθηκε το **1984** σε επτά γλώσσες (δανικά, γερμανικά, ελληνικά, αγγλικά, γαλλικά, ιταλικά και ολλανδικά) και σε δύο τόμους: έναν αλφαβητικό και έναν θεματικό θησαυρό. Ο θησαυρός αυτός χρησιμοποιήθηκε αμέσως από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Υπηρεσία Εκδόσεων.