

## ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Στο σχέδιο νόμου «Για τη βελτίωση της Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης»

### I. ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

Η διαφθορά, η γραφειοκρατία, η πολυνομία και η επικάλυψη των αρμοδιοτήτων είναι ως γνωστό τα σημαντικά και χρόνια προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Το κανονιστικό καθεστώς στην Ελλάδα είναι παρεμβατικό, πολυδάπανο, δύσκαμπτο και εστιαζόμενο στις λεπτομέρειες παρά στο αποτέλεσμα. Οι διοικητικές, δε, πρακτικές ευνοούν το νομικισμό και την τυπολατρία αντί της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας.

Για την αντιμετώπισή όλων αυτών των προβλημάτων καθίσταται αναγκαίος αφενός ο προγραμματισμός του νομοθετικού έργου, αφετέρου η βελτίωση των κανόνων παραγωγής του. Επίσης, 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.

Η άμεση εντατικοποίηση αυτών των μέτρων επιβάλλεται, εκτός των άλλων, και από την ανάγκη ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας της χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον.

Με τη θεσμική κατοχύρωση και οριοθέτηση των αρχών και των μέσων του ρυθμιστικού προγραμματισμού γίνεται πλέον λόγος για μια βελτίωση της «ρυθμιστικής διακυβέρνησης» που βασίζεται κυρίως στην προώθηση νομοθετικών μεταρρυθμίσεων και την καλυτέρευση του

κυβερνητικού συντονισμού. Συγκεκριμένα, 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.

Για τη, δε, επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής κοινωνικής συναίνεσης και συνοχής είναι σκόπιμη η συμμετοχή των ενδιαφερομένων κοινωνικών ομάδων στο σχετικό διάλογο και διαβούλευση που διενεργούνται με την αξιοποίηση της σύγχρονης τεχνολογίας, ιδίως με τη χρήση του διαδικτύου.

Σε γενικές γραμμές με το νόμο για τη βελτίωση της ρυθμιστικής διακυβέρνησης επιδιώκεται:

- Μείωση των επικαλύψεων και συναρμοδιοτήτων κατά την εφαρμογή των ρυθμίσεων της νομοθεσίας
- Περιορισμός των ενδο-διοικητικών βαρών και απλούστευση των διαδικασιών παροχής των δημοσίων υπηρεσιών.
- 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.

Βασική προϋπόθεση όλων αυτών είναι μια σαφής και ολοκληρωμένη πολιτική για την καλή νομοθέτηση, η οποία αξιοποιεί την επιστημονική γνώση και εμπειρία σε σχέση με την καλή ποιότητα των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.

## II. ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Αναλυτικά στα άρθρα του προτεινόμενου νομοσχεδίου προβλέπονται τα εξής:

Με το άρθρο 1 αποσαφηνίζονται βασικοί όροι της ρυθμιστικής διακυβέρνησης που περιλαμβάνονται στο παρόν Σχέδιο Νόμου.

Στο άρθρο 2 παρατίθενται οι βασικές «αρχές της καλής νομοθέτησης» που πρέπει να διέπουν όλες τις ρυθμίσεις και διασφαλίζουν την ποιότητα που παραγόμενου αποτελέσματος.

Στο άρθρο 3 παρουσιάζεται η διαδικασία της καλής νομοθέτησης, η οποία σχεδιάζεται με βάση την αναγκαιότητα της ρύθμισης, τη διαβούλευση και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων. Οι Υπουργοί στην αρχή της ετήσιας κοινοβουλευτικής συνόδου ενημερώνουν το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης σχετικά με τον αριθμό των νομοσχεδίων που προτίθενται να εισάγουν για ψήφιση στη Βουλή και τα οποία δε μπορεί να υπερβαίνουν τα δύο, εκτός και αν η υπέρβαση δικαιολογείται από τις επικρατούσες συνθήκες, έχοντας λάβει πρώτα την έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου. Εφόσον προβλέπεται η έκδοση προεδρικών διαταγμάτων ή άλλων κανονιστικών πράξεων μέσα σε αποκλειστική προθεσμία, τα σχέδια αυτών οφείλουν πρώτα να εισάγονται για συζήτηση στο υπουργικό Συμβούλιο σε συνδυασμό με το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής τους.

Σύμφωνα με το άρθρο 4 υποχρεούνται τα Όργανα Θέσπισης Ρυθμίσεων, μεταξύ άλλων, να εντοπίζουν και να οριοθετούν το πρόβλημα που επιβάλλει τη ρύθμιση, να τεκμηριώνουν τις αρνητικές συνέπειες της μη ρύθμισης, να προσδιορίζουν εναλλακτικές επιλογές, τα οφέλη, το κόστος και τις διακινδυνεύσεις της κάθε επιλογής και να διατυπώνουν συγκεκριμένους, μετρήσιμους, σαφείς και χρονικά οριοθετημένους στόχους που επιδιώκονται με τη ρύθμιση.

Στο άρθρο 5 οριοθετούνται δεσμευτικά τα μέσα της καλής νομοθέτησης τα οποία είναι η ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, η απλούστευση, η κωδικοποίηση, η αναμόρφωση του δικαίου, η διαβούλευση, η αιτιολογική έκθεση των νόμων και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των ρυθμίσεων.

Στο άρθρο 6 αναλύονται οι συνέπειες των ρυθμίσεων. Κάθε νομοσχέδιο, προσθήκη ή τροπολογία και κάθε κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας συνοδεύεται από έκθεση ανάλυσης συνεπειών ρυθμίσεων. Το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης, αφού γνωμοδοτήσει επί της έκθεσης ανάλυσης των συνεπειών καταθέτει το πόρισμά του στη Βουλή και μαζί με το σχέδιο νόμου αναρτάται στον οικείο δικτυακό τόπο.

Στο άρθρο 7 προβλέπεται η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής του νόμου. Κάθε νόμος υπόκειται σε αξιολόγηση μετά την πάροδο έτους και σε κάθε περίπτωση πριν την παρέλευση τριετίας για τη θέση σε ισχύ. Αξιολογείται η ρύθμιση με βάση τα δεδομένα που προκύπτουν από την εφαρμογή της, όπως το κόστος, οι αρνητικές επιπτώσεις, οι παρεπόμενες συνέπειες, τα οφέλη και τα θετικά αποτελέσματα. Η αξιολόγηση διενεργείται από το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του οικείου Υπουργείου, το οποίο διατυπώνει τις προτάσεις βελτίωσης, τροποποίησης ή αναθεώρησης των διατάξεων του νόμου που κρίνονται αναγκαίες.

Στο άρθρο 8 αναλύεται η διαδικασία της διαβούλευσης. Η σχεδιαζόμενη νομοθετική ρύθμιση υποβάλλεται σε διαβούλευση με σκοπό την έγκαιρη ενημέρωση και συμμετοχή σε αυτήν των πολιτών, κοινωνικών φορέων και κάθε ενδιαφερόμενου.

Στο άρθρο 9 θεσμοθετείται ως πρακτική καλής νομοθέτησης η απλούστευση των ρυθμίσεων και των διαδικασιών, με σκοπό την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας. Προβλέπονται ρυθμίσεις για τον

περιορισμό της γραφειοκρατίας όπως για παράδειγμα η μείωση των απαιτούμενων δικαιολογητικών, ο περιορισμός των διοικητικών επιβαρύνσεων και η παροχή δυνατότητας ηλεκτρονικής επικοινωνίας.

Στο άρθρο 10 θεσμοθετείται η κωδικοποίηση. Στόχος της είναι ο περιορισμός της πολυνομίας και η επικαιροποίηση της νομοθεσίας, έτσι ώστε οι κανόνες να είναι λειτουργικοί, εύληπτοι και προσιτοί. Το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του καθ' ύλη αρμόδιου Υπουργείου, εντοπίζει τα νομικά πεδία στα οποία θα γίνει η κωδικοποίηση. Παράλληλα συλλέγει, ταξινομεί και προωθεί την κωδικοποιούμενη ρυθμιστική ύλη στην Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΚΕΚΗΝ) ή στην Επιτροπή Αναμόρφωσης του Δικαίου.

Στο άρθρο 11 ρυθμίζεται το ζήτημα της μεταφοράς και της ενσωμάτωσης του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ελληνική έννομη τάξη εφαρμόζοντας τις αρχές και τους κανόνες της καλής νομοθέτησης.

Στο άρθρο 12 συστήνονται οι δομές της καλής νομοθέτησης, οι οποίες θα αναλάβουν το έργο της νομοπαραγωγικής διαδικασίας. Σε κάθε υπουργείο συστήνεται Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας, τα οποία είναι αρμόδια για τη σύνταξη και ανάλυση συνεπειών ρυθμίσεων, τη διενέργεια κοινωνικού διαλόγου και δημόσιας διαβούλευσης, την αξιολόγηση των επιπτώσεων των ρυθμίσεων, καθώς και την επισήμανση των διατάξεων που χρήζουν απλούστευσης και κωδικοποίησης.

Στο άρθρο 13 θεσμοθετείται η λειτουργία των Γραφείων Καλής Νομοθέτησης και Νομοθετικής Πρωτοβουλίας. Σε κεντρικό επίπεδο συστήνεται το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, το οποίο συντονίζει και συνεργάζεται με τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας.

Στο άρθρο 14 προβλέπεται σε κάθε Υπουργείο, η συγκρότηση νομοπαρασκευαστικών επιτροπών για την επίτευξη του στόχου της καλής νομοθέτησης.

Στο άρθρο 15 συστήνονται στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης η Επιτροπή Αναμόρφωσης του Δικαίου, καθώς και η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης και Ηλεκτρονικής Νομοθέτησης (ΚΕΚΗΝ).

Στο άρθρο 16 ρυθμίζονται θέματα που αφορούν στη σύνθεση και τις αρμοδιότητες της Επιτροπής Αναμόρφωσης του Δικαίου. Βασικές αρμοδιότητες της Επιτροπής είναι η υποβολή προτάσεων προς τον Πρωθυπουργό για συγκεκριμένα νομικά πεδία, στα οποία κρίνεται απαραίτητη η αναμόρφωση της νομοθεσίας. Η σύνταξη και η υποβολή προς τον Πρωθυπουργό έκθεσης αποτίμησης της υφιστάμενης νομοθεσίας αποτελεί επίσης αρμοδιότητα της Επιτροπής. Η Επιτροπή δύναται εξάλλου να επιδιώκει τη συνεργασία και τη διαβούλευση με το νομικό κόσμο, με φορείς και εμπειρογνώμονες καθώς και να μεριμνά για την αξιοποίηση προτάσεων των πολιτών.

Στο άρθρο 17 ρυθμίζονται θέματα που αφορούν στη σύνθεση και τις αρμοδιότητες της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης και Ηλεκτρονικής Νομοθέτησης (ΚΕΚΗΝ). Μεταξύ των κυριοτέρων αρμοδιοτήτων της ΚΕΚΗΝ είναι η διατύπωση των νομοτεχνικών κανόνων για τη σύνταξη κωδίκων, η συνεργασία με τον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για θέματα διαμόρφωσης και εισήγησης προδιαγραφών πληροφοριακών υποδομών που υποστηρίζουν τη διαδικασία Ταξινόμησης, Κωδικοποίησης και Ηλεκτρονικής Νομοθέτησης και η συνεργασία και η διαβούλευση με το νομικό κόσμο.

Στο άρθρο 18 ορίζεται η διαδικασία κωδικοποίησης της νομοθεσίας. Ο Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης μπορεί να

εισηγείται στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό την εκτέλεση έργων κωδικοποίησης σύμφωνα με την ισχύουσα Ευρωπαϊκή και Εθνική Νομοθεσία. Η ΚΕΚΗΝ γνωμοδοτεί επί των προσχεδίων κωδίκων και μετά από επεξεργασία τα υποβάλλει ως σχέδια κωδίκων στο Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης και στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό.

Στο άρθρο 19 ορίζονται οι διαδικασίες των εργασιών κωδικοποίησης από ειδικές επιτροπές. Από τη θέση σε ισχύ του Νόμου επιτρέπεται η σύσταση νέων επιτροπών κωδικοποίησης στα Υπουργεία, μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, με αιτιολογημένη απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Κυβέρνησης, ύστερα από πρόταση του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού και γνώμη της ΚΕΚΗΝ.

Στο άρθρο 20 προβλέπονται οι μεταβατικές διατάξεις σχετικά με την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης από τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες των Υπουργείων κατά την εκπόνηση νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων. Επιπρόσθετα προβλέπεται ότι η εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος νόμου αξιολογείται ανά διετία και με βάση τα αποτελέσματα της αξιολόγησης τροποποιούνται οι διατάξεις του, περιλαμβάνοντας τη συνολική αναδιατύπωση των διατάξεων του νόμου για τη ρυθμιστική διακυβέρνηση. Τέλος, η λειτουργία της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης (ΚΕΚ) συνεχίζεται ως την ημερομηνία που ορίζεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Κυβέρνησης, η οποία δεν μπορεί να παραταθεί πέραν του τριμήνου από τη συγκρότηση της ΚΕΚΗΝ. Εργασίες κωδικοποίησης διενεργούμενες από την ΚΕΚ, οι οποίες δεν έχουν περατωθεί κατά την ανωτέρω ημερομηνία, συνεχίζονται από την ΚΕΚΗΝ.