ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Ο ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΣ

Αθήνα, 18 Ιουλίου 2006
Αρ. Πρωτ.: Υ190

ΠΡΟΣ:
1. Όλους τους Υπουργούς και Υφυπουργούς
2. Τον Γενικό Γραμματέα της Κυβέρνησης
3. Όλους τους Γενικούς Γραμματείς Υπουργείων και τους Γενικούς Γραμματείς που προΐστανται Γενικών Γραμματειών Υπουργείων.
4. Όλους τους Γενικούς Γραμματείς Περιφερειών

Θέμα: Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.

I. Εισαγωγή

Εξέχοντα ρόλο στην κυβερνητική πολιτική κατέχει η προσπάθεια περιορισμού της πολυνομίας, βελτίωσης της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, σταδιακής κατάργησης ρυθμίσεων που κρίνονται περιττές και, γενικά, η προσπάθεια απλούστευσης των κανόνων δικαίου που ισχύουν.

Ως χαρακτηριστικά της ελληνικής έννομης τάξης, που πρέπει να συνεχίσουν να διορθώνονται, καταγράφονται ιδίως τα ακόλουθα:

α) Η ύπαρξη μεγάλου αριθμού εξαιρετικά λεπτομερειακών ρυθμίσεων, κυρίως νομοθετικών.

β) Η ρύθμιση, με διατάξεις που είναι διάσπαρτες στη νομοθεσία, θεμάτων που ανήκουν στην ίδια ενότητα.

γ) Η υπέρμετρη διόγκωση της πρόβλεψης έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων, με αποτέλεσμα τη σημαντική επιβάρυνση του έργου του Συμβουλίου της Επικρατείας και την προφανή καθυστέρηση στη ρύθμιση των αντίστοιχων θεμάτων. Σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό, επιτρέπεται εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων και από άλλα όργανα της Διοίκησης.

Η άμεση εντατικοποίηση των μέτρων για την ανάσχεση των αρνητικών αυτών φαινομένων 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. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, και ιδιαίτερα η Γενική Γραμματεία της Επιτροπής, εργάζεται εντατικά προς την κατεύθυνση αυτή, στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισαβόνας. Αξίζει να γίνει μνεία στη Διοργανική Συμφωνία για την καλύτερη νομοθέτηση (2003/C321/01) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, στην οποία τίθενται κοινές δεσμεύσεις και στόχοι, ενώ ταυτόχρονα πολλά κράτη μέλη έχουν ήδη ξεκινήσει ανάλογες προσπάθειες. Σχετική αναφορά μπορεί να γίνει σε συναφείς εξελίξεις σε κράτη, όπως ενδεικτικά η Μεγάλη Βρετανία, η Γερμανία, η Γαλλία, η Φινλανδία, η Δανία, η Ολλανδία κ.α. Παράλληλη είναι και η εργασία του Οργανισμού για την Οικονομική Συνεργασία και την Ανάπτυξη (Ο.Ο.Σ.Α.) στον τομέα αυτόν.

Είναι πολύ σημαντικό να εφαρμόζεται και στην Ελλάδα 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.

Γενικότερα, ως καλή νομοθέτηση θα πρέπει να θεωρείται η νομοθετική πολιτική που αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, με βάση ιδίως την αξιολόγηση των συνεπειών τους στην οικονομία και στην ανταγωνιστικότητα, την απλούστευση των διαδικασιών, την τήρηση νομοτεχνικών κανόνων, την κωδικοποίηση των ρυθμίσεων και την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου. Στην καλή νομοθέτηση συμπεριλαμβάνεται και το πλαίσιο αξιολόγησης των συνεπειών των νόμων και των αποτελεσμάτων εφαρμογής τους.

II. Αρχές και διαδικασίες καλής νομοθέτησης

Η ποιότητα των ρυθμίσεων διασφαλίζεται:

(1) Με την τήρηση των αρχών και

(2) Με την τήρηση διαδικασιών καλής νομοθέτησης.

1. Αρχές καλής νομοθέτησης είναι ιδίως:

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.

2. 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.

3. Σημαντικός είναι ο ρόλος της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (Ο.Κ.Ε.), που προβλέπεται στο άρθρο 82 παρ. 3 του Συντάγματος για τη διατύπωση αιτιολογημένης γνώμης επί των νομοσχεδίων που παραπέμπονται σε αυτήν. Η έκφραση γνώμης της Ο.Κ.Ε. είναι υποχρεωτική, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 2232/1994 (ΦΕΚ Α 140), 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, ιδίως σε θέματα περιφερειακής ανάπτυξης, επενδύσεων, εξαγωγών, προστασίας καταναλωτή και ανταγωνισμού. Στην έννοια των θεμάτων αυτών δεν περιλαμβάνεται ο Προϋπολογισμός.

III. Έκθεση αξιολόγησης νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων

1. Οι αρχές και διαδικασίες καλής νομοθέτησης εφαρμόζονται είτε από ειδική μονάδα Ελέγχου Ποιότητας Ρυθμίσεων, που συνιστάται στα Υπουργεία και τις Περιφέρειες είτε από τις ήδη υφιστάμενες υπηρεσίες που συντονίζονται από τον αρμόδιο Υπουργό ή Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας αντίστοιχα. Το Υπουργείο ή η Περιφέρεια που προτείνει τη ρύθμιση φροντίζει για την ποιότητά της.
2. Η ειδική μονάδα ή η αρμόδια υπηρεσία, σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, συντάσσει υποχρεωτικά «Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων», η οποία θα αποστέλλεται στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Η Έκθεση αυτή είναι ένα έγγραφο που βοηθά στην τεκμηρίωση της νομοθετικής πρωτοβουλίας. Στην Έκθεση περιγράφονται κατά τρόπο συγκεκριμένο η ανταπόκριση της ρύθμισης στις αρχές και τις διαδικασίες καλής νομοθέτησης που προαναφέρθηκαν, καθώς και οι διαβουλεύσεις που πραγματοποιήθηκαν.
3. Το σύστημα αξιολόγησης των συνεπειών των ρυθμίσεων εποπτεύεται από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, η οποία 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. Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης ζητά πληροφορίες και διευκρινίσεις από τα Υπουργεία, παρακολουθεί την τήρηση των αρχών και διαδικασιών καλής νομοθέτησης και, αν απαιτείται, αποστέλλει εγκυκλίους και κατευθυντήριες οδηγίες προς αυτά.
4. Έως τις 30 Σεπτεμβρίου 2006 κάθε Υπουργείο και κάθε Περιφέρεια οφείλει να ενημερώσει τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης για τις ενέργειες στις οποίες έχει προβεί για την προσαρμογή της νομοπαρασκευαστικής λειτουργίας του στις αρχές και διαδικασίες καλής νομοθέτησης, τη συγκρότηση ειδικής μονάδας ή τον συντονισμό των υφιστάμενων υπηρεσιών. Ταυτόχρονα, έως την ημερομηνία αυτή, κάθε Υπουργείο και κάθε Περιφέρεια θα έχει ορίσει ένα πρόσωπο, το οποίο θα είναι αρμόδιο για την επικοινωνία με τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης στα θέματα αυτά.
5. Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δίδεται στο προοίμιο των κανονιστικών πράξεων, στο οποίο είναι απαραίτητο να αναφέρονται ειδικά μόνο οι συγκεκριμένες εξουσιοδοτικές διατάξεις και να αποφεύγεται γενική αναφορά στους νόμους.

6. Οι αρχές της καλής νομοθέτησης εφαρμόζονται και κατά την ενσωμάτωση του Κοινοτικού Δικαίου.
7. Τα λοιπά διοικητικά όργανα που ασκούν κανονιστική αρμοδιότητα οφείλουν επίσης να μεριμνούν για την καλή ποιότητα των ρυθμίσεών τους, τηρώντας τις ανωτέρω αρχές.

IV. Αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής διατάξεων

1. Μετά την πάροδο έτους από τη θέση σε ισχύ των διατάξεων νόμου, επιβάλλεται να συντάσσεται «Έκθεση Αξιολόγησης Αποτελεσμάτων Εφαρμογής» με βάση τα δεδομένα που προκύπτουν από την εφαρμογή της διάταξης.
2. Στην Έκθεση αυτή πρέπει να αναφέρεται επιπλέον ποιες κανονιστικές πράξεις που προβλέπονται από σχετικές εξουσιοδοτικές διατάξεις δεν εκδόθηκαν ακόμη, καθώς και οι λόγοι για τους οποίους δεν κατέστη αυτό δυνατόν.
3. 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.
4. Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνεται, ενόψει του αντικειμένου του νόμου, για τις συνέπειες των ρυθμίσεών του στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, προκειμένου να διαμορφώνονται προτάσεις για τη διαρκή βελτίωση των συνθηκών λειτουργίας τους.
5. Εντός τριών μηνών από την πάροδο του έτους, η ανωτέρω Έκθεση υποβάλλεται από τους αρμόδιους Υπουργούς στον Πρωθυπουργό μέσω του Γενικού Γραμματέα της Κυβέρνησης.

V. Κωδικοποίηση

1. 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. Οι αρχές καλής νομοθέτησης εφαρμόζονται και κατά την κατάρτιση Κωδίκων.
2. Ορισμένες από τις εργασίες κωδικοποίησης μπορούν να ανατεθούν στην Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης, που λειτουργεί στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, ύστερα από σχετική συνεννόηση. Πάντως, κάθε Υπουργείο οφείλει να ενημερώνει την Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης αναλυτικά, σε εξαμηνιαία βάση, για τις εκκρεμείς εργασίες κωδικοποίησης που έχει αναλάβει, την πορεία των εργασιών και τον προβλεπόμενο χρόνο ολοκλήρωσης κάθε Κώδικα.

Η βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων θα συμβάλει αποφασιστικά στην ασφάλεια δικαίου, προκειμένου ο πολίτης να γνωρίζει με σαφήνεια τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του και η Διοίκηση τις ευθύνες και τις αρμοδιότητές της. Για τον λόγο αυτόν η συνεπής τήρηση όσων παραπάνω αναπτύσσονται, συνιστά πρωταρχική υποχρέωση των συντακτών των προτεινόμενων ρυθμίσεων.

Ο ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΣ

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ Α. ΚΑΡΑΜΑΝΛΗΣ