

## Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Βελτίωση της νομοθεσίας»

(2006/C 24/12)

Στις 7 Φεβρουαρίου 2005 ο Υπουργός Ευρωπαϊκών Υποθέσεων του Ηνωμένου Βασιλείου, κ. Denis McShane, ζήτησε εξ ονόματος της βρετανικής Προεδρίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για το θέμα: «Βελτίωση της νομοθεσίας».

Το ειδικευμένο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΕΟΚΕ, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 27 Ιουλίου 2005 με βάση εισηγητική έκθεση του κ. **Daniel RETUREAU**.

Κατά την 420ή σύνοδο ολομέλειάς της της 28<sup>ης</sup> και 29<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2005 (συνεδρίαση της 28<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 105 ψήφους υπέρ, 3 κατά και 8 αποχές, την ακόλουθη γνωμοδότηση.

### 1. Σύνοψη της γνωμοδότησης

#### 1.1 Τι σημαίνει βελτίωση της νομοθεσίας

1.1.1 Η βελτίωση της νομοθεσίας αποτελεί ένα πραγματικό κοινωνικό αίτημα, το οποίο η ΕΟΚΕ θα μεταφέρει στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και στις κυβερνήσεις, βασιζόμενη στις ανάγκες της κοινωνίας των πολιτών, των χρηστών της νομοθεσίας.

1.1.2 Βελτίωση της νομοθεσίας σημαίνει κατ' αρχάς αντιμετώπιση της κατάστασης από τη θέση του χρήστη της νομοθεσίας. Γι' αυτό και είναι σημαντική μια συμμετοχική προσέγγιση, η οποία να περιλαμβάνει τη διοργάνωση προκαταρκτικών διαβουλεύσεων με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και τους κοινωνικούς εταίρους, καθώς και τις ομάδες που αφορά άμεσα το νομοθέτημα, λαμβάνοντας υπόψη την αντιπροσωπευτικότητά τους, και να αξιοποιεί τους πόρους και τις ικανότητες των συμβουλευτικών οργάνων.

1.1.3 Βελτίωση της νομοθεσίας σημαίνει επίσης μείωση της, καταπολέμηση του νομοθετικού πληθωρισμού και απλοποίηση του κεκτημένου, διότι ο υπερβολικός αριθμός νομοθετημάτων καθιστά τη νομοθεσία δυσνόητη, παρεμποδίζοντας έτσι τις συναλλαγές. Πρέπει εξάλλου να εξασφαλίζεται η απλή και αποτελεσματική εφαρμογή της νομοθεσίας.

1.1.4 Βελτίωση της νομοθεσίας σημαίνει επαναφορά της στα ουσιώδη, στους στόχους που πρέπει να εκπληρώνει. Σημαίνει επίσης νομοθεσία ευέλικτη και προσαρμόσιμη, αλλά και ικανή να διατηρηθεί για λογικό χρονικό διάστημα. Προς τούτο απαιτείται ακρίβεια και, κυρίως, συνοχή, από τη σύλληψή της έως την επιτόπια εφαρμογή της.

1.1.5 Απλοποίηση σημαίνει όσο το δυνατόν λιγότερο περίπλοκη νομοθεσία, χωρίς όμως αναγκαστική δραστική μείωση του κοινωνικού νομοθετικού έργου ή απορρύθμιση, διότι αυτό θα αντέβαινε στις προσδοκίες της κοινωνίας των πολιτών για ασφάλεια και στις ανάγκες των επιχειρήσεων, ιδιαίτερα των ΜΜΕ, για νομική βεβαιότητα και σταθερότητα.

1.1.6 Κάθε νομοθέτημα ή τμήμα νομοθετήματος που έχει καταστεί παρωχημένο πρέπει να καταργείται ρητώς.

#### 1.2 Πώς μπορεί να βελτιωθεί η ποιότητα της κοινοτικής νομοθεσίας

1.2.1 Κάθε Γενική Διεύθυνση (ΓΔ) της Επιτροπής, λαμβάνοντας υπόψη τον αριθμό των κειμένων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της και τον περίπλοκο χαρακτήρα τους (που μπορεί να υπολογίζεται π.χ. βάσει του συνολικού αριθμού των γραμμών και των εσωτερικών παραπομπών σε παλαιότερη νομοθεσία, αλλά και των συνακόλουθων διοικητικών υποχρεώσεων), πρέπει να προτείνει αναλογικό πρόγραμμα απλοποίησης, το οποίο θα εντάσσεται στο γενικότερο πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και το οποίο θα προσδιορίζει τη σκοπιμότητα και τις προβλεπόμενες επιπτώσεις των προτάσεων της για τους άμεσους χρήστες της προς απλοποίηση νομοθεσίας. Το πρόγραμμα θα πρέπει να καθορίζει τα προτεινόμενα μέτρα ανά ομάδα κειμένων (κατάργηση, αναθεώρηση, κωδικοποίηση κλπ.) και τους πόρους που κρίνονται απαραίτητοι για την υλοποίησή του.

1.2.2 Μια ενιαία ετήσια έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο «Απλοποίηση του κεκτημένου και καλύτερη εφαρμογή της νομοθεσίας» θα αναλύει το πρόγραμμα που έχει επιλεγεί για το τρέχον έτος, θα κάνει τον απολογισμό της έμπρακτης εφαρμογής του προγράμματος του προηγούμενου έτους και θα παρουσιάζει την κατάσταση που διαμορφώνεται μεσοπρόθεσμα για το κυλιόμενο πρόγραμμα απλοποίησης και το πρόγραμμα εργασίας της. Θα αναφέρεται επίσης στις κοινοτικές και τις εθνικές εξελίξεις σε θέματα απλοποίησης και βελτίωσης της νομοθεσίας, εν ανάγκη δε θα περιλαμβάνει νέες προτάσεις και συστάσεις. Με τον τρόπο αυτό θα αποφεύγεται η πληθώρα εκθέσεων και ανακοινώσεων που είτε διατίθενται είτε αλληλεπικαλύπτονται ως προς το περιεχόμενό τους.

1.2.3 Το δικαίωμα πρωτοβουλίας δεν είναι ουδέτερο, αλλά επηρεάζει καθοριστικά την επιλογή των προτεραιοτήτων και των σκοπών της νομοθεσίας, την προετοιμασία και τη διατύπωσή της ή την αναδιατύπωσή της σε περίπτωση εισαγωγής τροποποιήσεων εκ μέρους του νομοθέτη. Η ποιότητα και η σκοπιμότητα του νομοσχεδίου έχουν άμεσες συνέπειες στη διάρκεια και την έκβαση της διαδικασίας υιοθέτησής του από τα νομοθετικά όργανα. Ανεπαρκής προετοιμασία συνεπάγεται σημαντική απώλεια χρόνου και πόρων για όλα τα θεσμικά όργανα και για όλες τις οργανώσεις που έχουν συμμετάσχει στις διαβουλεύσεις.

1.2.4 Η ποιότητα του κειμένου που υιοθετείται στο τέλος της νομοθετικής διαδικασίας και η ποιότητα της μεταφοράς των οδηγιών στην εθνική νομοθεσία έχουν επίσης συνέπειες αν είναι ανεπαρκείς ή παρουσιάζουν δυσκολίες ερμηνείας: αντιδικίες, παρεμβάσεις των εθνικών και των κοινοτικών δικαστικών αρχών και πρόσθετο κόστος για τις εθνικές διοικήσεις και τους αποδέκτες.

1.2.5 Η Επιτροπή και ο νομοθέτης δεν είναι παντογνώστες και η κοινωνική, οικονομική και τεχνολογική πραγματικότητα περιπλέκεται και μεταλλάσσεται συνεχώς. Η εκ βάθρων τροποποίηση ή η απλοποίηση ενός νόμου που η εφαρμογή του στην πράξη αποκλίνει από τους επιδιωκόμενους στόχους ή συνεπάγεται υπερβολικό κόστος για τις διοικήσεις ή τους χρήστες όχι μόνο δεν εξασθενεί το κύρος του νομοθέτη, αλλά καταδεικνύει πολιτική ευφροσύνη και μπορεί να ενισχύσει την εμπιστοσύνη των χρηστών και την τήρηση της νομοθεσίας.

1.2.6 Η αξιολόγηση της νομοθεσίας, η οποία ξεκινά πριν από την παραγωγή της, ολοκληρώνεται με τη μελέτη (ή την αξιολόγηση) του αντικτύπου (*impact assessment*), η οποία διερευνά τον τρόπο πρακτικής υποδοχής της νομοθεσίας και ένταξής της στο προϋπάρχον σύνολο κανόνων δικαίου, καθώς και τα ενδεχόμενα προβλήματα στην εφαρμογή της.

1.2.7 Σε περίπτωση που η Επιτροπή αποσύρει τις νομοθετικές προτάσεις που ήδη εξετάζονται, θα ήταν αρμόζον να αιτιολογήσει η Επιτροπή την επιλογή της να θέσει τέλος στη νομοθετική διαδικασία που έχει αρχίσει και να συμβουλευθεί τα νομοθετικά και συμβουλευτικά θεσμικά όργανα καθώς και τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών των οποίων η γνώμη είχε ήδη ζητηθεί ή των οποίων τα συμφέροντα πλήττονται από μια τέτοια απόσυρση.

1.2.8 Τόσο η εκ των προτέρων όσο και η εκ των υστέρων αξιολόγηση της νομοθεσίας μπορεί να βοηθήσει μόνον ως πολυμερής και συμμετοχική διαδικασία, αν θέλουμε να έχει αδιαμφισβήτητη πολιτική και πρακτική νομιμότητα. Η εκ των προτέρων αξιολόγηση προηγείται και έπειτα διενεργείται παράλληλα με τη διαδικασία κατάρτισης, ενώ η εκ των υστέρων διενεργείται σε δύο φάσεις: πρώτα κατά τη φάση της μεταφοράς των οδηγιών ή της εφαρμογής των κανονισμών, οπότε ενδέχεται να εμφανιστούν οι πρώτες δυσκολίες υποδοχής και εφαρμογής, και κατόπιν ως κυρίως ειπείν αξιολόγηση του αντικτύπου, μετά από προκαθορισμένο διάστημα πρακτικής εφαρμογής, οπότε μπορεί να εντοπιστούν τυχόν απροσδόκητες ή ακόμη και ανεπιθύμητες επιπτώσεις. Αυτή η αξιολόγηση του αντικτύπου μπορεί να περιλαμβάνει ανατροφοδότηση (*feedback*) σε σχέση με τη νομοθεσία ή με τις λεπτομέρειες εφαρμογής της (<sup>1</sup>).

1.2.9 Οι αρνητικές ή απροσδόκητες συνέπειες μπορεί να ποικίλλουν ευρέως ως προς τη φύση τους: η αξιολόγησή τους όσον αφορά το υπερβολικό κόστος για τις διοικήσεις ή τους χρήστες πρέπει να συμπληρωθεί με τη μελέτη των κοινωνικών, των οικονομικών και των περιβαλλοντικών τους επιπτώσεων ή σε σχέση με τα θεμελιώδη δικαιώματα.

1.2.10 Θα πρέπει να αξιολογείται η άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, τόσο σε κοινοτικό επίπεδο (άμεση εκτέλεση, επιτροπολογία κανονιστικών ρυθμίσεων, ρυθμιστικοί οργανισμοί) όσο και σε εθνικό (υπουργεία, αποκεντρωμένες αρχές, ανεξάρτητες διοικητικές αρχές), οι επιπτώσεις τους (απαιτούμενες διοικητικές ενέργειες για τους αποδέκτες, κόστος, περίπλοκος χαρακτήρας) και η αποτελεσματικότητα των ελέγχων ή των ενδεχόμενων κυρώσεων. Ο νομοθέτης πρέπει να μπορεί να παρακολουθεί αυτή την άσκηση, στο πλαίσιο της οποίας συνδυάζονται η ρύθμιση και η εκτέλεση.

(<sup>1</sup>) Η μέθοδος που προτείνεται εδώ διαφέρει από εκείνη της Επιτροπής, που θεωρεί ότι η αξιολόγηση αντικτύπου (*impact assessment*) αφορά κυρίως το στάδιο της σύλληψης και επεξεργασίας του νομοσχεδίου. Η ΕΟΚΕ κρίνει ότι η συμμετοχική αξιολόγηση της μεταφοράς στις εθνικές νομοθεσίες και του πραγματικού αντίκτυπου της νομοθεσίας μετά από ένα ορισμένο χρονικό διάστημα εφαρμογής θα μπορούσε να συμπληρώσει και να ενισχύσει επωφελώς το σύστημα αξιολόγησης, με βάση την πραγματικότητα. Με τον τρόπο αυτό θα είναι δυνατόν να επαληθευθεί αν η νομοθετική επέμβαση επέτυχε τους καθορισμένους στόχους.

1.2.11 Τα κράτη μέλη αναπτύσσουν και τελειοποιούν τα δικά τους μέσα αξιολόγησης και υποβάλλουν έκθεση στην Επιτροπή και στον εθνικό νομοθέτη σχετικά με τα αποτελέσματα, τονίζοντας τις επιτυχίες και τα προβλήματα που αντιμετώπισαν.

1.2.12 Μια πολιτική συντονισμού, ενημέρωσης και ανταλλαγών σχετικά με τις εθνικές πρακτικές και την αποτελεσματικότητά τους, σε συνδυασμό με την τακτική δημοσίευση πινάκων μεταφοράς στην εθνική νομοθεσία, όπως προβλέπεται στην απόφαση της Επιτροπής, και του πίνακα για την πορεία της εσωτερικής αγοράς (*Internal Market Scoreboard*), επιτρέπουν την αποτελεσματική παρακολούθηση και την εισαγωγή διορθώσεων.

1.2.13 Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, τηρώντας τη δέσμευση που ανέλαβε τον Οκτώβριο του 2000 (Κώδικας Δεοντολογίας), θα συνεχίσει να δημοσιεύει κάθε χρόνο μια γνωμοδότηση για τη γενική έκθεση «Απλοποίηση του κεκτημένου και βελτίωση της νομοθεσίας», καθώς και για τις ανακοινώσεις και τις διάφορες τομεακές εκθέσεις που δημοσιεύει η Επιτροπή σχετικά με την απλοποίηση του κεκτημένου και την ποιότητα της νομοθεσίας.

### 1.3 Συμπέρασμα

1.3.1 Κατά την άποψη της ΕΟΚΕ, το καθήκον της απλοποίησης και της μεγαλύτερης συνοχής και σκοπιμότητας του συνόλου της κοινοτικής νομοθεσίας δεν είναι μόνο ζήτημα μεθόδων και τεχνικών, αλλά ζήτημα βαθιά πολιτικό, το οποίο απαιτεί ευρεία διοργανική κινητοποίηση με έντονη συμμετοχική υποστήριξη από πλευράς της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών.

## ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ

### 2. Εισαγωγή

2.1 Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) έλαβε αίτηση της βρετανικής Προεδρίας να καταρτίσει γνωμοδότηση με θέμα «Βελτίωση της νομοθεσίας». Έλαβε επίσης αίτηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να καταρτίσει γνωμοδότηση για τη 12η έκθεσή της σχετικά με την απλοποίηση της κοινοτικής νομοθεσίας και έλαβε υπόψη της την ανακοίνωση «Καλύτερη εφαρμογή της νομοθεσίας για την ανάπτυξη και την απασχόληση», η οποία καταρτίστηκε μετά την αναθεώρηση της στρατηγικής της Λισσαβώνας από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και την πρόσφατη απόφαση της Επιτροπής σχετικά με τη μεταφορά των οδηγιών στην εθνική νομοθεσία.

2.2 Οι προτάσεις της ΕΟΚΕ δεν θέτουν υπό αμφισβήτηση την κοινοτική μέθοδο, η οποία στηρίζεται στις αρχές του κράτους δικαίου, επιβεβαιώνεται και παγιώνεται στη Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος και συμπληρώνεται με την προσθήκη διαδικασίας άμεσης παρέμβασης της κοινωνίας των πολιτών ενώπιον της αρχής πρωτοβουλίας. Στηρίζονται κυρίως στα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Εδιμβούργου του 1992, στη Λευκή Βίβλο για τη διακυβέρνηση και τη στρατηγική της Λισσαβώνας (2000-2001) και στη διοργανική συμφωνία της 16<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2003, ενώ λαμβάνουν επίσης υπόψη τις εργασίες που έχουν ξεκινήσει με πρωτοβουλία των έξι Προεδριών και του Συμβουλίου.

2.3 Ωστόσο, εστιάζονται στη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στη διαδικασία κατάρτισης, αξιολόγησης και εκ των υστέρων αναθεώρησης της νομοθεσίας. Οι γνώμες και προτάσεις της ΕΟΚΕ σχετικά με το αντικείμενο και την ποιότητα των νομοσχεδίων έχουν σκοπό να συμβάλουν εποικοδομητικά στη βελτίωση του νομικού και του διοικητικού περιβάλλοντος για τις επιχειρήσεις και για τους πολίτες.

2.4 Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει την ανάγκη για τη βελτίωση της νομοθεσίας και υποστηρίζει κάθε παρόμοια πρωτοβουλία. Όμως, τονίζει ότι δεν πρέπει κάθε ρύθμιση να θεωρείται περιττή ή ότι μειώνει την ικανότητα της Ε.Ε. να προσαρμοσθεί στις προκλήσεις που της παρουσιάζονται. Εξάλλου, δεν θα μπορούσε να υποστηρίξει μια διαδικασία που θα οδηγούσε την Επιτροπή, που είναι ο φρουρός του κοινοτικού συμφέροντος και η κινητήρια δύναμη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, να απαρνηθεί την άσκηση του δικαιώματος της ανάληψης πρωτοβουλιών και εξαιτίας αυτού να συμβάλει στη δημιουργία μιας Ένωσης που αναπτύσσει συνεχώς πιο στενές σχέσεις μεταξύ των λαών.

## I. ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ: ΠΕΡΙ ΤΙΝΟΣ ΠΡΟΚΕΙΤΑΙ;

### 3. Η βελτίωση της νομοθεσίας συνιστά προτεραιότητα της κοινοτικής στρατηγικής

3.1 Η βελτίωση της νομοθεσίας συμβάλλει στη βελτίωση της διακυβέρνησης, διότι μια απλούστερη και πιο κατανοητή νομοθεσία δίδει στην κοινωνία των πολιτών μια θετική εικόνα των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων όσον αφορά την ικανότητά τους να κυβερνούν αποτελεσματικά και αποκαθιστά την εμπιστοσύνη της κοινωνίας των πολιτών στα θεσμικά όργανα που διαθέτουν νομοθετικές εξουσίες.

3.2 Η αρχή της ισότητας έναντι του νόμου αμφισβητείται σήμερα λόγω του περίπλοκου χαρακτήρα και του μεγάλου αριθμού των ισχυόντων κανόνων και της δυσκολίας πρόσβασης στο ισχύον και το υπό διαμόρφωση δίκαιο. Οι επιταγές της διαύγειας και της εύκολης πρόσβασης στη νομοθεσία πρέπει να κυριαρχούν τόσο στην απλοποίηση του κεκτημένου όσο και στην προετοιμασία των νέων νομοσχεδίων.

3.3 Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, που διακηρύχθηκε επίσημα στη Νίκαια το 2000, επιβεβαιώνει το δικαίωμα των ευρωπαίων πολιτών σε χρηστή διακυβέρνηση. Απαραίτητες προϋποθέσεις για την αποτελεσματική άσκηση αυτού του δικαιώματος από τη σκοπιά των χρηστών του δικαίου είναι η ενημέρωση και η συμμετοχή των ενδιαφερομένων, η αναγκαιότητα υποβολής νομοσχεδίων, η δυνατότητα προσφυγής σε ανεξάρτητη και αξιόπιστη εμπειρογνώση, η εφαρμογή των αρχών της αναλογικότητας και της επικουρικότητας, η ποιότητα της νομοθεσίας, της μεταφοράς και της εφαρμογής της και η απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών.

3.4 Οι προτεραιότητες της «απλοποίησης του κεκτημένου» και της «βελτίωσης της νομοθεσίας» και οι κοινοτικές δράσεις που ανελήφθησαν για τον σκοπό αυτό εντάσσονται στην ίδια προσπάθεια για χρηστή διακυβέρνηση και απαιτούν τη διάθεση επαρκών πόρων για την ένταξή τους στη διαδικασία υιοθέτησης και εφαρμογής της νομοθεσίας. Αφού δρομολογηθεί δεόντως, η προσπάθεια αυτή πρέπει να υποστηριχθεί χρονικά, πολιτικά και οικονομικά.

3.5 Η απλοποίηση του κοινοτικού κεκτημένου και η βελτίωση της ποιότητας και αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας έχουν αναχθεί σε απόλυτη κοινοτική προτεραιότητα για την ανταγωνιστικότητα, την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση, την αειφόρο ανάπτυξη, την ποιότητα ζωής των πολιτών της Ένωσης, καθώς και για τη διευκόλυνση της οικονομικής δραστηριότητας των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων στην εσωτερική αγορά και στις διεθνείς εμπορικές συναλλαγές.

3.6 Ωστόσο, οι εργασίες και οι πρωτοβουλίες που έχουν αναληφθεί απέχουν ακόμη πολύ από τη μέγιστη απόδοσή τους. Η έως σήμερα ανεπιτυχής εφαρμογή της στρατηγικής της Λισαβώνας, η διαπίστωση και οι προτάσεις της έκθεσης του Wim Kok και η επανενεργοποίηση της στρατηγικής αυτής από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο οδηγούν αναγκαστικά στην επανεκτίμηση της στρατηγικής για μια ουσιαστική βελτίωση της νομοθεσίας και της εφαρμογής της, που έχει ξεκινήσει στο επίπεδο των θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών από το 1992 και έχει ενισχυθεί σημαντικά μετά το 2001.

3.7 Η ΕΟΚΕ συμμαρτίζει την άποψη της Επιτροπής ότι επιβάλλεται μια συνολική επανεκτίμηση των αναγκών και των διαθέσιμων πόρων, μεταξύ των άλλων και σε εθνική κλίμακα.

3.8 Ωστόσο, λόγω των δυσκολιών που αντιμετωπίζει η Ευρώπη από άποψη ανταγωνιστικότητας, υλοποίησης μιας οικονομίας της γνώσης και, σε πολιτικό επίπεδο, από άποψη διαφάνειας, συμμετοχής, αποτελεσματικότητας και αποδοχής της νομοθεσίας από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, απαιτείται αποφασιστική ενίσχυση ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, ακόμη και επαναπροσδιορισμός των μεθόδων και ανακατανομή των πόρων, για τη βελτίωση της νομοθεσίας σε μια Ευρώπη των 25, η οποία θα συνεχίσει να διευρύνεται στο μέλλον.

3.9 Η σημερινή στρατηγική της Επιτροπής προσδιορίζεται με σαφήνεια σε δύο ανακοινώσεις που δημοσιεύθηκαν τον Μάρτιο του 2005<sup>(2)</sup> και θα συμπληρωθεί με την πρόταση για το πλαίσιο λειτουργίας των οργανισμών, η οποία αναμένεται να υποβληθεί εντός του τρέχοντος έτους. Κατά την άποψη της ΕΟΚΕ, το πλαίσιο αυτό θα πρέπει να περιορίζεται στον καθορισμό κατευθυντήριων γραμμών, χωρίς να θίγει την αυτονομία των οργανισμών, οι οποίοι ελέγχονται ήδη από το Ελεγκτικό Συνέδριο όσον αφορά την εκτέλεση των προϋπολογισμών τους και από τις δικαστικές αρχές σε περίπτωση ένδικων διαφορών.

3.10 Στη 12η έκθεση με θέμα «Βελτίωση της νομοθεσίας 2004»<sup>(3)</sup> υπενθυμίζονται οι βάσεις της στρατηγικής της Ένωσης: το σχέδιο δράσης της Επιτροπής για την «Απλοποίηση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», η διοργανική συμφωνία του Δεκεμβρίου 2003<sup>(4)</sup> και η στρατηγική των κρατών μελών που περιλαμβάνεται στο Διακυβερνητικό πρόγραμμα δράσης που υιοθετήθηκε τον Μάιο του 2002 από τους υπουργούς Δημόσιας Διοίκησης. Στην 11η έκθεσή της με θέμα «Καλύτερη εφαρμογή της νομοθεσίας 2003»<sup>(5)</sup>, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπενθύμιζε τους στόχους της, οι οποίοι αναλύονται επιπλέον λεπτομερώς σε 8 θεματικές ανακοινώσεις<sup>(6)</sup>.

<sup>(2)</sup> COM(2005) 97 τελικό της 16.03.2005 και COM(2005) 98 τελικό της 21.03.2005

<sup>(3)</sup> COM(2005) 98 τελικό της 21.03.2005

<sup>(4)</sup> EE C 321 της 31.12.2003

<sup>(5)</sup> COM(2003) 770 τελικό της 12.12.2003

<sup>(6)</sup> Βλ. συγκεκριμένα «Το πλαίσιο λειτουργίας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργάνων», COM(2002) 718 τελικό.

3.11 Το σχέδιο δράσης της Επιτροπής στηρίζεται στις προπαρασκευαστικές εργασίες εμπειρογνομώνων και στη Λευκή Βίβλο του 2001 για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, καθώς και στις εργασίες της ομάδας για την ποιότητα της νομοθεσίας, η οποία συστάθηκε το 2000 από τους Υπουργούς Δημόσιας Διοίκησης. Έχει πλέον επιτευχθεί αρκετά ευρεία συναίνεση.

3.12 Η βελτίωση του κοινοτικού κεκτημένου μέσω της απλοποίησής του αποτελεί ουσιώδη στόχο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία έχει ορίσει συγκεκριμένη μεθοδολογία και συγκεκριμένα μέσα για την επίτευξή της.

3.13 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει θεσπίσει επίσης συγκεκριμένες διατάξεις-πλαίσιο σχετικά με τις λεπτομέρειες για τις προκαταρκτικές διαβουλεύσεις, τη διεξαγωγή των αξιολογήσεων αντίκτυπου, την ποιότητα της νέας νομοθεσίας και τον ακριβή τρόπο σύνταξής της. Το πλαίσιο αυτό χρονολογείται από την έναρξη της διαδικασίας απλοποίησης και εφαρμογής των αρχών της αναλογικότητας και της επικουρικότητας, από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου του 1992, και η συνέχεια και η πρόοδος της έχουν ήδη αποτελέσει αντικείμενο 12 ετήσιων εκθέσεων. Ωστόσο, η πρόοδος αυτή, μολονότι πραγματική, απέχει ακόμη πολύ από το να πείσει απόλυτα τους χρήστες της νομοθεσίας.

3.14 Η πρωτοβουλία που ανέλαβε το Συμβούλιο επί ιρλανδικής Προεδρίας για τη βελτίωση της νομοθεσίας αποτέλεσε το 2004 το αντικείμενο σχετικής δήλωσης των έξι Προεδριών (7). Το Συμβούλιο «Ανταγωνιστικότητα» του Νοεμβρίου 2004 προσδιόρισε 20 περίπου νομοθετικές πράξεις (χωρισμένες σε 15 προτεραιότητες) για την απλοποίηση και συνέχισε τις εργασίες του για το θέμα αυτό τον Φεβρουάριο του 2005. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέλαβε να συγκεκριμενοποιήσει τους προσανατολισμούς αυτούς και η επίτευξή τους έχει καταστεί επιτακτική.

3.15 Στην ανακοίνωσή της με τίτλο «Βελτίωση της νομοθεσίας για την ανάπτυξη και την απασχόληση στην Ευρωπαϊκή Ένωση» (8), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επαναπροσδιορίζει την προσέγγισή της του 2002 στο πλαίσιο της αναδωρότητας της στρατηγικής της Λισαβώνας.

3.16 Η ΕΟΚΕ, από την πλευρά της, είναι επίσης αποφασισμένη, ως θεσμική εκπρόσωπος της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, να συμβάλει ευθύς εξ αρχής και πολύ πιο ενεργά στην πρωτοβουλία για μια καλύτερη, σαφέστερη, πιο συνεκτική και πιο αποτελεσματική νομοθεσία στην Ευρώπη, προκειμένου να ανταποκριθεί στις θεμελιώδεις προσδοκίες των πολιτών και των επιχειρήσεων. Το πρωτόκολλο (9) που έχει συνάψει με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή της επιτρέπει να διοργανώνει διαβουλεύσεις για τα νομοσχέδια. Οι γνωμοδοτήσεις της στο πλαίσιο αυτό πρέπει να είναι πιο αιχμηρές και να εκφράζουν κατά προτεραιότητα τις θέσεις των αποδεκτών της νομοθεσίας.

(7) Κοινή δήλωση της 7ης Δεκεμβρίου 2004 σχετικά με την προώθηση της ρυθμιστικής μεταρρύθμισης στην Ευρώπη.

(8) COM(2005) 97.

(9) Συνήφθη στις 24 Σεπτεμβρίου 2001

#### 4. Τα θεμέλια μιας στρατηγικής για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρώπη

4.1 Η νομοθεσία αποτελεί το κατ' εξοχήν μέσο της κοινοτικής δράσης, σύμφωνα με το νομικό πλαίσιο που έχει θεσπιστεί από τις Συνθήκες, σε αντίθεση με τα κράτη μέλη, τα οποία μπορούν να προσφύγουν σε μεγαλύτερη ποικιλία μέσων.

4.2 Η βελτίωση της νομοθεσίας (ισχύουσας και μελλοντικής) θα πρέπει να αποσκοπεί στην απλοποίηση, στη συνοχή των νομικών εννοιών και στη σαφήνεια της σύνταξης, κατά προτεραιότητα στους τομείς όπου η νομοθεσία εξελίσσεται ταχύτερα ή είναι πιο ογκώδης ή περίπλοκη. Μπορούμε να αναφέρουμε ως παράδειγμα κατά πρώτο λόγο τη νομοθεσία για την εσωτερική αγορά και το περιβάλλον. Η πολιτική των μεταφορών και οι στατιστικές φαίνεται ότι αξίζουν επίσης ιδιαίτερης προσοχής.

4.3 Η στρατηγική της Λισαβώνας, ιδίως όσον αφορά την ανάγκη βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας, αλλά και τον στόχο της καλύτερης ευρωπαϊκής διακυβέρνησης (10), συνεπάγεται συγκεκριμένα τη μελέτη της ρυθμιστικής λειτουργίας και των συνθηκών άσκησης της ταυτόχρονα με τον αντίκτυπο της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στα κράτη μέλη (νομοθεσία, διοίκηση), προκειμένου να εξασφαλιστεί μια πιο ομοιόμορφη εφαρμογή του δικαίου και η συνοχή της νομοθεσίας σε μια εσωτερική αγορά όπου επικρατούν ίσοι όροι ανταγωνισμού. Γι' αυτό, κατά τη μεταφορά στην εθνική νομοθεσία δεν πρέπει να προστίθενται περιττές διατάξεις ή να περιπλέκονται οι διατάξεις των οδηγιών.

4.4 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβώνας είχε καλέσει την Επιτροπή, το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη να χαράξουν μέχρι το 2001 μια στρατηγική συντονισμένης δράσης για την απλοποίηση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος (11). Είχε επίσης υπογραμμίσει την ανάγκη προσανατολισμού προς νέες και πιο ευέλικτες ρυθμιστικές προσεγγίσεις.

4.5 Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι αυτές οι νέες ρυθμιστικές προσεγγίσεις, τις οποίες υποστηρίζει (12), περιλαμβάνουν μια πιο άμεση και πιο σταθερή συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στη νομοθετική δραστηριότητα, είτε σε συνεργασία με τα θεσμικά όργανα είτε με πιο αυτόνομο τρόπο (από κοινού ρύθμιση και αυτορρύθμιση), όπως προβλέπεται στη διοργανική συμφωνία του Δεκεμβρίου 2003.

4.6 Πρέπει να δημιουργηθούν νέες εταιρικές σχέσεις με τους κοινωνικο-οικονομικούς τομείς (μεγαλύτερη κινητοποίηση των επιτροπών απασχόλησης και του κοινωνικού διαλόγου, αλλά ενδεχομένως και σύσταση τομεακών επιτροπών ή θεματικών ομάδων εργασίας, για παράδειγμα), καθώς η οικονομία παγκοσμιοποιείται και καθίσταται όλο και πιο άυλη (ψηφιακή οικονομία και κοινωνία της γνώσης, ζητήματα βιομηχανικής και πνευματικής ιδιοκτησίας, έλεγχοι στις επιχειρήσεις και νέα χρηματοπιστωτικά μέσα και υπηρεσίες) (13). Στο πλαίσιο αυτό, οι παραδοσιακές διαδικασίες και τα παραδοσιακά μέσα τίθενται ως ένα βαθμό υπό αμφισβήτηση και πάντως πρέπει να υπερκεραστούν οι δυσκολίες προσαρμογής τους στις ραγδαίες εξελίξεις των αγορών και στις ανάγκες σε θέματα καινοτομίας, επενδύσεων ή κατάρτισης και έρευνας.

(10) Λευκή Βίβλος της Επιτροπής για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, COM(2001) 428 τελικό.

(11) Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έδωσε συνέχεια στο αίτημα του Συμβουλίου με τις ανακοινώσεις της COM(2002) 275 «Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση: Βελτίωση της νομοθεσίας» και COM(2002) 278 «Σχέδιο δράσης για την απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος» της 06.02.2002.

(12) Βλ. την ενημερωτική έκθεση που υιοθέτησε η ΕΟΚΕ τον Φεβρουάριο του 2005 με τίτλο «Η σημερινή κατάσταση σε ό,τι αφορά την από κοινού ρύθμιση και την αυτορρύθμιση στην ενιαία αγορά», CESE 1182/2004 fin της 10.02.2005.

(13) Π.χ. η διαδικασία Lamfalussy για τη ρύθμιση των χρηματαγορών.

4.7 Η Επιτροπή, από την πλευρά της, εφαρμόζει ήδη διαδικασίες διαβούλευσης και αξιολόγησης των επιπτώσεων, για τις οποίες δημοσιεύει χάρτη πορείας κάθε χρόνο, χρησιμοποιώντας ιδίως τη μέθοδο της σύγκρισης «κόστους/οφέλους» που συμπληρώνεται από άλλα μέσα, όπως η ανάλυση πολλαπλών κριτηρίων. Ωστόσο, κατά την άποψη της ΕΟΚΕ, η μέθοδος αυτή δεν αποτελεί πλήρως ενδεδειγμένο μέσο για όλους τους τομείς, ούτε για όλες τις επιπτώσεις της νομοθεσίας (π.χ. στη δημόσια υγεία ή στο περιβάλλον). Πράγματι, στην ανάλυση του αντικτύπου ορισμένων σχεδίων πρέπει να συμπεριληφθούν και άλλοι παράγοντες, όπως η εφαρμογή των θεμελιωδών δικαιωμάτων ή το γενικό συμφέρον, οι οποίοι είναι ενίοτε δύσκολο να αξιολογηθούν σε βάση κόστους/οφέλους.

4.8 Εκτός από την ανακοίνωση «Ενημέρωση και απλούστευση του κοινοτικού κεκτημένου»<sup>(14)</sup>, η οποία καθορίζει το πλαίσιο δράσης, έχουν αναληφθεί δύο πιο εξειδικευμένες πρωτοβουλίες. Η πρώτη που αφορά τη νομοθεσία για τα γεωργικά<sup>(15)</sup> και, από το 2004, για τα αλιευτικά θέματα<sup>(16)</sup>, είναι αρκετά ογκώδης και προχωρεί με ταχύ ρυθμό, ενώ η δεύτερη (SLIM) που αφορά την απλοποίηση της νομοθεσίας για την εσωτερική αγορά, εφαρμοζόταν από το 1996 και είχε δώσει περιορισμένα μεν, αλλά ενθαρρυντικά αποτελέσματα, παρόλο που δεν ακολουθήθηκε για πολύ καιρό από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο και σήμερα φαίνεται πως έχει εγκαταλειφθεί<sup>(17)</sup>.

4.9 Η διοργανική συμφωνία της 16<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2003 μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου<sup>(18)</sup> αποσκοπεί στην καθιέρωση μιας νέας προσέγγισης της νομοθετικής λειτουργίας στο επίπεδο των θεσμικών οργάνων και ανοίγει περισσότερες δυνατότητες για εναλλακτικές μορφές ρύθμισης όπως η σύμβαση, η από κοινού ρύθμιση και η αυτορρυθμίζση. Κατόπιν της συμφωνίας αυτής, η ΕΟΚΕ υιοθέτησε μία γνωμοδότηση για το θέμα της απλούστευσης<sup>(19)</sup> και την προαναφερθείσα ενημερωτική έκθεση σχετικά με τις εναλλακτικές μορφές ρύθμισης<sup>(20)</sup>. Προηγουμένως, η προσοχή της ΕΟΚΕ εστιαζόταν κυρίως στη δράση SLIM. Κατά την εφαρμογή της διοργανικής συμφωνίας, κατά την άποψη της ΕΟΚΕ, θα έπρεπε να αποδοθεί ιδιαίτερη προσοχή στις ΜΜΕ και στην εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Χάρτη των Μικρών Επιχειρήσεων.

4.10 Ακούγεται ενίοτε ότι περισσότερο από το ήμισυ της ισχύουσας νομοθεσίας των κρατών μελών είναι κοινοτικής προέλευσης. Το 2000, κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες για τη χρηστή διακυβέρνηση, ο όγκος της κοινοτικής νομοθεσίας εκτιμήθηκε σε 80.000 σελίδες κεκτημένου. Σήμερα, ωστόσο, άλλες μελέτες δείχνουν πιο περιορισμένη εξέλιξη, της τάξεως του 10 % της νέας εσωτερικής νομοθεσίας.

4.11 Σε κάθε περίπτωση, η επεξεργασία, η μεταφορά και η εφαρμογή της νομοθεσίας αυτής έχει κάποιο κόστος, όχι μόνο για την Ένωση και τα κράτη μέλη, αλλά και για τις επιχειρήσεις και τα άτομα που οφείλουν να γνωρίζουν τον νόμο, να τον τηρούν και να ακολουθούν συγκεκριμένες διοικητικές διαδικασίες (κόστος συμμόρφωσης/compliance costs).

<sup>(14)</sup> COM(2003) 71 τελικό της 11/02/2003.

<sup>(15)</sup> Έκθεση σχετικά με την απλούστευση της γεωργικής νομοθεσίας, COM(2001) 48 τελικό.

<sup>(16)</sup> COM(2004) 820 τελικό της 15/12/2004.

<sup>(17)</sup> Η δράση SLIM αφορούσε μόνο την εσωτερική αγορά, ενώ η Επιτροπή σκοπεύει να καθορίσει οριζόντια μεθοδολογία για όλους τους τομείς· η δημοσίευση νέων ενδείξεων προβλέπεται για τον Οκτώβριο του 2005.

<sup>(18)</sup> ΕΕ C 321 της 31/12/2003.

<sup>(19)</sup> ΕΕ C 112 της 30/04/2004, σ. 4.

<sup>(20)</sup> CESE 1182/2004 fin.

4.12 Αν και το κόστος παραγωγής και τήρησης της νομοθεσίας και των διοικητικών και γραφειοκρατικών επιπτώσεών της είναι δύσκολο να εκτιμηθεί, διατυπώνονται εντούτοις ολοένα και περισσότερες επικρίσεις, ιδίως από πλευράς των επιχειρήσεων, για την υπογράμμιση των απαιτήσεων, των δυσκολιών, των εμποδίων και των συχνά άσκοπων ενεργειών που απορρέουν από αυτή και αποτελούν, κατά την άποψη ορισμένων, η οποία συμπίπτει με τις ανησυχίες του Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σημαντική τροχοπέδη για την ανταγωνιστικότητα της Ευρώπης. Για μια αντικειμενική προσέγγιση της ποιότητας της νομοθεσίας, το κόστος αυτό πρέπει να υπολογιστεί. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του ΟΟΣΑ, το κόστος της τήρησης του κανονιστικού πλαισίου κυμαίνεται μεταξύ του 3 % και του 4 % του ευρωπαϊκού ΑΕγχΠ<sup>(21)</sup>.

4.13 Ωστόσο, η προσέγγιση βάσει του κόστους συμμόρφωσης ή βάσει των επιπτώσεων στην ανταγωνιστικότητα καλύπτει μία μόνο πτυχή, η οποία βεβαίως δεν είναι αμελητέα, αλλά δεν είναι ούτε η μοναδική ούτε η κυριότερη πτυχή του ζητήματος<sup>(22)</sup>. Θα μπορούσε να εξεταστεί η δυνατότητα μιας προσέγγισης βάσει των αποτελεσμάτων, σύμφωνα με την οποία βέλτιστη νομοθεσία θα ήταν εκείνη που επιτυγχάνει τους στόχους της με ελάχιστο κόστος εφαρμογής και συμμόρφωσης. Πρόκειται για μία σύσταση της έκθεσης Mandelkern, η οποία, κατά την ΕΟΚΕ, θα ήταν ευκαίω να δοκιμαστεί πειραματικά σε προτάσεις που έχουν αντίκτυπο στις επιχειρήσεις, ιδίως τις μικρομεσαίες. Η Επιτροπή εξετάζει ήδη το θέμα του διοικητικού κόστους στην προσέγγισή της και εργάζεται προς το παρόν σε ένα πιλοτικό σχέδιο για να το εντάξει σε ένα μοντέλο (Μοντέλο καθαρού διοικητικού κόστους της ΕΕ).

4.14 Η νομοθετική διαδικασία αποτελεί πολιτική πράξη που αφορά, πέραν των κοινοτικών θεσμικών οργάνων και των κυβερνήσεων, την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών και όλους τους ευρωπαίους πολίτες. Πολλές επικρίσεις αφορούν την αδιαφάνεια του ευρωπαϊκού δικαίου και την στείρα εισαγωγή άχρηστων απαιτήσεων ή διαδικασιών κατά τη μεταφορά μιας οδηγίας στις εθνικές νομοθεσίες (επιχρύσωση/gold-plating), και δαιδαλωδών διοικητικών διαδικασιών που πολλαπλασιάζουν τα εμπόδια, το «χαρτοβασιλείο» και το κόστος για τους χρήστες (γραφειοκρατία/red tape). Οι ΜΚΟ και οι κοινωνικοί εταίροι διαμαρτύρονται συχνά για τον τυπικό χαρακτήρα και τα στενά όρια των διαδικασιών προκαταρκτικής διαβούλευσης, που τους επιβάλλουν σημαντικές και δαπανηρές επενδύσεις χρόνου και εμπειρογνώσιας.

4.15 Πρόκειται για προβλήματα ορατότητας των θεσμών, της διακυβέρνησης και της δημοκρατίας τόσο στο επίπεδο των οργάνων όσο και σε εκείνο των κρατών μελών. Πρόκειται για την εικόνα της Ευρώπης και των οργάνων της, τα οποία υποχρεούνται σήμερα να βρίσκουν γρήγορες και αποτελεσματικές λύσεις. Ταυτόχρονα, πρόκειται για την καλύτερη δυνατή ανταπόκριση στις προκλήσεις της μεγέθυνσης, της απασχόλησης και της ανταγωνιστικότητας της Ευρώπης. Τα κράτη μέλη πρέπει επίσης να εξετάσουν τη δυνατότητα μιας μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα και των διοικητικών οργάνων του, γιατί εμπλέκονται άμεσα σ' αυτές τις επικρίσεις και είναι απαραίτητη η ενεργός συμβολή τους στη συνολική βελτίωση της διακυβέρνησης.

<sup>(21)</sup> Το ΔΝΤ το υπολογίζει σε 3 % του ΑΕγχΠ, ενώ μια μελέτη του Ομοσπονδιακού Γραφείου Σχεδιασμού του Βελγίου το υπολόγισε, το 2000, σε 2,6 % για το Βέλγιο. Όμως, η έκθεση «Less is More» της Task Force «Βελτίωση της νομοθεσίας» της βρετανικής κυβέρνησης υπολογίζει το συνολικό κόστος συμμόρφωσης με τη νομοθεσία σε 10-12 % του ΑΕγχΠ στο Ηνωμένο Βασίλειο, εκ του οποίου περίπου το 30 % αντιστοιχεί στις διοικητικές δαπάνες.

<sup>(22)</sup> Η μη θέσπιση νομοθεσίας μπορεί επίσης να έχει κόστος αν και δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο αξιολόγησης αντικτύπου. Ένα πρόσφατο έγγραφο της Επιτροπής (staff paper) εκτιμά τα κόστος της μη εφαρμογής των κατευθύνσεων της Λισσαβώνας.

4.16 Όλα αυτά έχουν άμεσο αντίκτυπο στην πρόοδο της ευρωπαϊκής ιδέας και της οικοδόμησης της Ένωσης, ιδίως σήμερα που η πολιτική συζήτηση για το σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης βρίσκεται στο επίκεντρο της προσοχής των πολιτών. Πρέπει να ικανοποιηθούν οι προσδοκίες τους σχετικά με τη βελτίωση της ποιότητας των νόμων και του ευαγνώστου της κοινοτικής νομοθεσίας, καθώς και με την απλοποίησή της, και να αποτιμηθεί ο γραφειοκρατικός φόρτος της εφαρμογής της για τις διοικήσεις και τις επιχειρήσεις.

## II. ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

### 5. Απλοποίηση του κεκτημένου

5.1 Το Φεβρουάριο του 2003, η Επιτροπή ξεκίνησε ένα πλαίσιο δράσεων με σκοπό να μειωθεί ο όγκος του κοινοτικού κεκτημένου, να βελτιωθεί η δυνατότητα πρόσβασης στη νομοθεσία και να απλοποιηθεί η υφιστάμενη νομοθεσία. Στη βάση αυτή, η Επιτροπή κατήρτισε ένα κυλιόμενο πρόγραμμα απλοποίησης και υπέβαλε 30 περίπου πρωτοβουλίες που είχαν ως αποτέλεσμα απλοποιήσεις για τους οικονομικούς φορείς, τους πολίτες και τις εθνικές διοικήσεις. Μέχρι σήμερα, 15 νομοσχέδια βρίσκονται ακόμα στο στάδιο της εξέτασης από το νομοθέτη και εκκρεμούν προς υιοθέτηση.

5.2 Η ΕΟΚΕ αναμένει την παρουσίαση της νέας φάσεως του προγράμματος απλοποίησης της Επιτροπής τον Οκτώβριο 2005. Κατά την φάση αυτή θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η γνώμη των ενδιαφερομένων μερών (βλέπε κοινή δημόσια διαβούλευση που ξεκίνησε την 1η Ιουνίου 2005 στην ιστοθέση EUROPA) και να συμπεριληφθεί τομεακή προσέγγιση.

5.3 Η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει τη σημασία της εφαρμογής της διοργανικής συμφωνίας «Βελτίωση της νομοθεσίας» που υιοθετήθηκε το Δεκέμβριο 2003 και συγκεκριμένα το σημείο 36 σχετικά με τις μεθόδους εργασίας του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την εξέταση των προτάσεων απλοποίησης.

5.4 Η κωδικοποίηση, ουσιαδώς μέσο απλοποίησης, πρέπει να αντικαθιστά νομικά τους διάσπαρτους νομικούς κανόνες που συγκεντρώνονται και εναρμονίζονται με τον κώδικα και οι παλαιότερες αυτές νομικές διατάξεις πρέπει να καταργούνται, ώστε ο κώδικας να αποκτά τη νομική ασφάλεια που προσδοκούν οι αποδέκτες και οι χρήστες του δικαίου. Η κωδικοποίηση περιλαμβάνει την επίσημη αναγνώριση των κωδίκων από τον νομοθέτη, σε αντίθεση με την ενοποίηση, που επιτελείται σήμερα από την Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων, έχει τεχνικό χαρακτήρα και δεν παρέχει τις ίδιες εγγυήσεις νομικής ασφάλειας, παρότι διευκολύνει τη γνώση του δικαίου. Η ενοποίηση αποτελεί ήδη προετοιμασία της κωδικοποίησης, ακολουθώντας το ίδιο μορφότυπο.

5.5 Κάθε τομέας που κωδικοποιείται πρέπει να παρέχει κάποιο επίπεδο πληρότητας ή σταθερότητας του δικαίου, εάν η κωδικοποίηση πραγματοποιείται χωρίς μεταβολή της νομοθεσίας. Τίποτα δεν εμποδίζει την κωδικοποίηση ορισμένων τομέων με διαφορετικό τρόπο, στις περιπτώσεις όπου καθίσταται αναγκαία η μερική τροποποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας.

5.6 Αν μια διάταξη μπορεί να ενταχθεί σε δύο ή περισσότερους κώδικες, καταχωρείται κατ' αρχήν σε έναν από αυτούς, ενώ στους

άλλους εμφανίζεται με ειδικά τυπογραφικά στοιχεία και με αναφορά του κώδικα της κατ' αρχήν καταχώρησης.

5.7 Αν κατά τη διαδικασία ενοποίησης διαπιστωθούν εσωτερικές αντιφάσεις, όπως αποκλίσεις μεταξύ των κειμένων ως προς τους ορισμούς ή το λεξιλόγιο, θα πρέπει να υποβάλλεται το συντομότερο δυνατό στον νομοθέτη μια συνολική αναδιτύπωση προς αντι-κατάσταση του ενοποιημένου κειμένου.

5.8 Τυχόν σφάλματα κατάργησης ή κωδικοποίησης διορθώνονται και δημοσιεύονται το συντομότερο δυνατό.

5.9 Η συστηματική προσφυγή στην ενοποίηση αποτελεί ένα σταθερό και αποτελεσματικό μέσο απλοποίησης, το οποίο τονίζει την ανάγκη κωδικοποίησης ή αναθεώρησης της νομοθεσίας, προκειμένου να καταστεί πιο σαφής και πιο συνεκτική· έτσι, διευκολύνεται κατά πολύ η πρόσβαση στο ισχύον δίκαιο.

5.10 Ο ιστοτόπος EURlex πρέπει να επιτρέπει την πρόσβαση στο σύνολο του ισχύοντος δικαίου. Όλα τα κωδικοποιημένα και ενοποιημένα κείμενα που περιλαμβάνονται στο ισχύον δίκαιο θα πρέπει να παραμένουν μόνιμα καταχωρημένα στο EURlex.

5.11 Μετά την παρέλευση ορισμένου χρονικού διαστήματος, τα ισχύοντα κείμενα καθίστανται δυσπρόσιτα λόγω της μεθόδου πρόσβασης στις Επίσημες Εφημερίδες, οπότε παρεμποδίζεται η πλήρης γνώση του κεκτημένου. Το τεχνικό αυτό πρόβλημα πρέπει να επιλυθεί.

### 6. Προτάσεις της ΕΟΚΕ για τη βελτίωση της νομοθεσίας

6.1 Ο ιστοτόπος PRElex θα πρέπει να επιτρέπει την πρόσβαση στο σύνολο του υπό διαμόρφωση δικαίου, τοποθετώντας το στο κατάλληλο πλαίσιο (δηλαδή, συνοδεύοντας το με εκτιμήσεις, διαβουλεύσεις, μελέτες και διευκρινίσεις). Όταν ένα νομοσχέδιο παραπέμπει σε άλλες οδηγίες ή κανονισμούς, ένας σύνδεσμος υπερκειμένου πρέπει να επιτρέπει την άμεση πρόσβαση σε αυτά, ανεξάρτητα από την ημερομηνία δημοσίευσής τους στην Επίσημη Εφημερίδα.

6.2 Κάθε παλαιότερος κανόνας που αντιφάσκει με νέα νομοθεσία θα πρέπει να καταργείται ή να τροποποιείται.

6.3 Οι περισσότερες από τις μεθόδους αυτές υπάρχουν ήδη και εφαρμόζονται, ορισμένες όμως πρέπει να τελειοποιηθούν. Μπορούν να εξεταστούν ως ενδεχόμενο και άλλες μέθοδοι ή διευθετήσεις, αλλά η συνολική εφαρμογή τους δεν πρέπει να επιβαρύνει υπερβολικά ή να καθυστερεί άσκοπα τις ήδη περίπλοκες διαδικασίες κατάρτισης, πολύ περισσότερο τώρα που η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης καθιστά τη συναπόφαση συνήθη νομοθετική διαδικασία.

6.4 Έτσι, η Επιτροπή προτείνει (COM(2005) 97) να συγκροτηθούν δύο νέα επικουρικά της σώματα:

- μία υψηλού επιπέδου ομάδα εθνικών εμπειρογνομόνων σε θέματα κανονιστικών ρυθμίσεων, που θα την επικουρεί στην εφαρμογή της διαδικασίας για τη βελτίωση της νομοθεσίας,
- ένα δίκτυο επιστημονικών εμπειρογνομόνων, που θα τη συμβουλευεί για την μεθοδολογία που επιλέγει κατά περίπτωση.

6.5 Η Επιτροπή προσφεύγει ήδη σε τέτοια εμπειρογνώσια, ανάλογα με τα νομοσχέδια· η πείρα θα δείξει εάν αυτή η τυποποίηση της προσφυγής σε εμπειρογνώμονες θα παράσχει προστιθέμενη αξία, σε σχέση με τις ισχύουσες πρακτικές.

## 7. Πριν από το νομοσχέδιο

- α) Προσδιορισμός των στόχων που πρέπει να επιτευχθούν με τη νομοθεσία βάσει του πρωτογενούς δικαίου, της υπάρχουσας νομοθεσίας και της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου στον συγκεκριμένο τομέα, εξέταση της αναγκαιότητας νομοθετικής επίτευξης των προβλεπόμενων ή επιδιωκόμενων στόχων χωρίς νομοθετικό πληθωρισμό και με τήρηση των αρχών της αναλογικότητας και της επικουρικότητας.
- β) Ιεράρχηση των στόχων και καθορισμός των προτεραιοτήτων μέσω τομεακών ή οριζόντιων μέτρων, ρόλος του Συμβουλίου σε αυτό το εγχείρημα, εξέταση της αναγκαιότητας νομοθετικής δράσης εάν δεν προβλέπονται ήδη στις Συνθήκες ή στο παράγωγο δικαίο μέσα για την επίτευξη των ίδιων στόχων.
- γ) Μεσοπρόθεσμος προγραμματισμός (χρονοδιάγραμμα, πρόγραμμα εργασίας) για την επίτευξη των καθορισθέντων στόχων, σύναψη νέων εταιρικών σχέσεων για τον σκοπό αυτό.
- δ) Προσδιορισμός της πιο κατάλληλης νομικής πράξης ή πράξεων για τους επιδιωκόμενους στόχους: οδηγία (νόμος-πλαίσιο), κανονισμός (νόμος), απλοποίηση (συγχώνευση της νέας νομοθεσίας και της παλαιότερης με ενοποίηση των νομικών εννοιών και των ορισμών, συστηματική ενοποίηση των τροποποιήσεων με το προϋπάρχον κείμενο, κωδικοποίηση, *restatement*, ήτοι συγχώνευση της διάσπαρτης νομοθεσίας σε ένα αναθεωρημένο και απλοποιημένο νομοθέτημα) ή άλλη μορφή ρύθμισης με εναλλακτικές μεθόδους (συναπόφαση, από κοινού ρύθμιση, «εποπτευόμενη» ή μη αυτορρυθμική, σύμβαση), ενσωμάτωση του στόχου της απλοποίησης και της διασαφήνισης σε κάθε νέα νομοθετική ενέργεια.
- ε) Προκαταρκτικές μελέτες αντικτύπου που να υπερβαίνουν τη μέθοδο της σύγκρισης κόστους/ οφέλους με καθαρά οικονομικά κριτήρια, ιδίως σε τομείς όπου είναι δύσκολη η ποσοτικοποίηση με βάση τα κριτήρια αυτά (π.χ. για τα περιβαλλοντικά μέτρα: αντίκτυπος στη δημόσια υγεία, στη βιοποικιλότητα, στην ποιότητα του αέρα ή των υδάτων· για τα κοινωνικά μέτρα: συμμετοχή, συνθήκες διαβίωσης και εργασίας και προβλεπόμενος αντίκτυπος τους στην παραγωγικότητα, την οικονομική αποδοτικότητα ή την κοινωνική ευημερία). Ο συνολικός απολογισμός πρέπει να είναι θετικός για το δημόσιο ή το γενικό συμφέρον (π.χ. πραγματική κατοχύρωση των κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων), αλλά στις λεπτομέρειες εφαρμογής πρέπει να αποφεύγονται κατά το δυνατόν οι υπερβολικά αυστηροί περιορισμοί, το δυσανάλογο κόστος εφαρμογής (*compliance costs*) ή οι έλεγχοι και οι διατάξεις που περιττεύουν για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων. Αν ο οικονομικός υπολογισμός παραμένει απαραίτητος, μπορεί σε μερικές περιπτώσεις να συσχετιστεί με ορισμένους πολιτικούς στόχους προτεραιότητας.

στ) Συμμετοχική δημοκρατία: Εναλλακτικές μορφές ρύθμισης που περιλαμβάνουν την άμεση συμμετοχή των αποδεκτών της νομοθεσίας· σε περίπτωση νομοθετικών μέσων, διαβουλεύσεις με αποτελεσματική, επαρκή και κατά προτεραιότητα συμμετοχή των αμεσότερα ενδιαφερόμενων φορέων της κοινωνίας των πολιτών, είτε απευθείας είτε μέσω των αντιπροσωπευτικών τους οργανώσεων· ενδεχόμενη αίτηση διερευνητικών γνωμοδοτήσεων από την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή ή/και την Επιτροπή των Περιφερειών· χρήση των Πράσινων και των Λευκών Βιβλίων ως προπαρασκευαστικών μέσων και ευρεία διαβούλευση με την κοινωνία των πολιτών και τα θεσμικά όργανα· σύναψη εταιρικών σχέσεων με τις οργανώσεις της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, χρήση των μέσων επικοινωνίας για την επεξήγηση των στόχων και του περιεχομένου των υπό διαμόρφωση νομοθετημάτων.

## 8. Κατάρτιση του νομοσχεδίου κατά την ΕΟΚΕ

### 8.1 Μελέτες αντικτύπου:

8.1.1 Η ΕΟΚΕ λαμβάνει υπό σημείωση την υιοθέτηση νέων εσωτερικών κατευθυντηρίων γραμμών από την Επιτροπή για την ανάλυση αντικτύπου που ισχύουν από τις 15 Ιουνίου 2005.

8.1.2 Οι προκαταρκτικές αξιολογήσεις του αντικτύπου, οι οποίες θα πρέπει να είναι ανάλογες με το εύρος και την πολυπλοκότητα των επιδιωκόμενων στόχων, θα πρέπει να αρχίζουν με την ενεργοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και των διαθέσιμων ικανοτήτων στους κόλπους της Γενικής Διεύθυνσης ή των Γενικών Διευθύνσεων που επιθυμούν να ξεκινήσουν ένα νομοσχέδιο, αφού καθοριστούν οι στόχοι που επιδιώκονται με την προβλεπόμενη νομοθεσία σε πολιτικό επίπεδο, με την υποστήριξη των υφιστάμενων επιτροπών εμπειρογνώμων. Αυτή θα ήταν μια πρώτη προσέγγιση της αξιολόγησης.

8.1.3 Τα κριτήρια και η μέθοδος μπορούν να στηρίζονται σε μια προκαθορισμένη, τυποποιημένη μεθοδολογία, που προσαρμόζεται κατόπιν σε κάθε ΓΔ, και μπορούν, εν ανάγκη, να προσαρμόζονται στο συγκεκριμένο νομοθετικό σχέδιο. Στο στάδιο αυτό μπορούν να προβλεφθούν άτυπες διαβουλεύσεις με μερικές από τις πλέον αντιπροσωπευτικές ή περισσότερο ενδιαφερόμενες οργανώσεις και με εθνικούς εμπειρογνώμονες, σε σχέση με το πεδίο εφαρμογής, τους στόχους, τη φύση του νομοθετήματος και τον προβλεπόμενο αντίκτυπό του, χωρίς πάντως να διακυβεύεται η αρχή της ανοιχτής διαβούλευσης.

8.1.4 Ακολούθως μπορεί να οριστικοποιηθεί αυτό που η ΕΟΚΕ θεωρεί προκαταρκτική μελέτη αντικτύπου<sup>(23)</sup> σε εσωτερικό επίπεδο, εν ανάγκη με προσφυγή σε ανεξάρτητη εξωτερική εμπειρογνώσια ή σε εθνικούς εμπειρογνώμονες<sup>(24)</sup> βάσει του υποδείγματος που προτείνει η Επιτροπή.

8.1.5 Η ΕΟΚΕ εμμένει στο γεγονός ότι οι αναλύσεις αντικτύπου πρέπει να τηρούν τις ισορροπίες όταν εξετάζουν τις τρεις διαστάσεις — οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική — της στρατηγικής της Λισσαβόνας.

<sup>(23)</sup> Η διαφορετική ορολογία μεταξύ ΕΟΚΕ και Επιτροπής που αναφέρεται σε «αξιολόγηση αντικτύπου» και όχι σε «προκαταρκτική αξιολόγηση αντικτύπου» όπως η ΕΟΚΕ, δείχνει την διαφορά ως προς τη μεθοδολογία που προτείνει η ΕΟΚΕ.

<sup>(24)</sup> COM(2005) 97 της 16.03.2005

8.1.6 Η ΕΟΚΕ θεωρεί σημαντικό να τοποθετείται η μελέτη αντικτύπου στο κέντρο της διαδικασίας κατάρτισης και εφαρμογής της νομοθεσίας· οι μελέτες αυτές δεν πρέπει πλέον να παρουσιάζονται ως υποχρεωτικές διοικητικές διαδικασίες χωρίς προστιθέμενη αξία.

8.1.7 Η ΕΟΚΕ επιμένει στην υποχρεωτική εκτίμηση του αντικτύπου τουλάχιστον για κάθε νομοσχέδιο που επηρεάζει τις επιχειρήσεις ή τους εργαζομένους στους διάφορους οικονομικούς τομείς και για κάθε νομοσχέδιο που εμπίπτει στη διαδικασία της συναπόφασης. Η νομοθετική επιλογή ή η ενδεχόμενη εναλλακτική, μη νομοθετική λύση (από κοινού ρύθμιση, σύμβαση, αυτορρύθμιση) θα πρέπει να δικαιολογείται για κάθε σχέδιο όπως προβλέπεται στη διοργανική συμφωνία του Δεκεμβρίου 2003 για τη βελτίωση της νομοθεσίας, και από την άποψη της συμβολής της στη νομοθετική ή διοικητική απλοποίηση για τους αποδέκτες της. Πάντως, τα αποτελέσματα της ανάλυσης αντίκτυπου δεν αρκούν για να αιτιολογηθεί η έναρξη μιας νομοθετικής διαδικασίας.

## 8.2 Διαβουλεύσεις και σύνταξη:

8.2.1 Η επόμενη φάση, ήτοι η σύνταξη της νομοθεσίας αυτή καθαυτή, διεξάγεται επίσης κατ' αρχάς σε εσωτερικό επίπεδο, σύμφωνα με τις μεθόδους εργασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ιδίως του οδηγού για τη σύνταξη κειμένων, ο οποίος θα μπορεί να βελτιωθεί ως προς τις λεπτομέρειες με τη συνδρομή των επιτροπών νομικών και εμπειρογνομόνων της Επιτροπής. Κατά τη σύνταξη, ορισμένες επιλογές θα πρέπει να παραμένουν ανοιχτές. Πράγματι, κατά το στάδιο της διαβούλευσης δεν θα πρέπει να παρέχεται ένα κείμενο ήδη παγιωμένο μέχρι την παραμικρή λεπτομέρεια, αλλά να ζητείται η γνώμη των ενδιαφερομένων για τις διάφορες δυνατές πολιτικές επιλογές.

8.2.2 Εάν πρόκειται για αρκετά σημαντικά νομοσχέδια, θα πρέπει ήδη από αυτό το στάδιο να ζητείται ή να εκφράζεται με ίδια πρωτοβουλία η γνώμη των συμβουλευτικών κοινοτικών οργάνων. Για παράδειγμα, πέρα από την περίπτωση των Πράσινων και των Λευκών Βιβλίων, θα μπορούσε να ζητείται συμβουλευτική διερευνητική γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών, εκπροσώπου των τοπικών διοικήσεων και αρχών, και της ΕΟΚΕ, ως εκπροσώπου της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, σχετικά με τα νομοσχέδια που αφορούν ιδίως την εσωτερική αγορά, την οικονομία, τις επιχειρήσεις, το διεθνές εμπόριο, τις εξωτερικές σχέσεις, το περιβάλλον, τα κοινωνικά θέματα και τη μετανάστευση, την κατανάλωση ή τις μεταρρυθμίσεις της γεωργικής νομοθεσίας. Η γνωμοδότηση θα πρέπει να αναφέρεται, πέρα από τους επιδιωκόμενους στόχους και τα μέσα για την επίτευξή τους, και στην προκαταρκτική μελέτη του αντικτύπου.

8.2.3 Πράγματι, οι γνωμοδοτήσεις για νομοθετικά κείμενα που έχουν ήδη διατυπωθεί λεπτομερώς και έχουν αποτελέσει αντικείμενο αρχικών συνδιαλλαγών είναι πολύ όψιμες για να επηρεάσουν σημαντικά τη γενική τους οικονομία. Η εμπειρογνωσία των δύο Επιτροπών σε ωριότερο στάδιο θα μπορούσε να συμβάλει πολύ πιο εποικοδομητικά στη βελτίωση της νομοθεσίας και της κατανόησης και αποδοχής της από τους αποδέκτες.

8.2.4 Κατά τη φάση αυτή θα πρέπει να πραγματοποιείται απευθείας διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους, τα όργανα ή τις

οργανώσεις και τους εθνικούς και τοπικούς οργανισμούς, με συνδυασμό κλασικών μέσων (ακροάσεις, σεμινάρια, αιτήσεις συμβουλευτικής γνωμοδότησης) και ηλεκτρονικών μέσων (ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, ερωτηματολόγιο στην ιστοσελίδα της κυρίως αρμόδιας Γενικής Διεύθυνσης). Κατ' εφαρμογή των πρωτοκόλλων που έχουν συναφθεί με τα συμβουλευτικά όργανα, μπορούν να οργανώνουν τα ίδια ορισμένες διαδικασίες διαβουλεύσεων. Η χρήση τους θα πρέπει να αναπτυχθεί.

8.2.5 Η έναρξη ανοικτής διαβούλευσης μέσω κοινοτικής ιστοσελίδας προϋποθέτει τη χρήση κατάλληλων μέσων επικοινωνίας και δημοσιότητας, ώστε η φύση, το συνοπτικό περιεχόμενο και η ιστοσελίδα της διαβούλευσης να γίνουν γνωστά στον μεγαλύτερο δυνατό αριθμό ατόμων, κοινωνικοοικονομικών φορέων, επιχειρήσεων ή τοπικών διοικήσεων που ενδιαφέρονται για το νομοσχέδιο. Θα μπορούσε να συνταχθεί ένας κατάλογος με τις ευρωπαϊκές και εθνικές οργανώσεις, τις τοπικές διοικήσεις, τα εθνικά και περιφερειακά ΟΚΣ κλπ., προκειμένου να ειδοποιούνται για την έναρξη διαβούλευσης μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου. Θα μπορούσαν επίσης να ειδοποιούνται τα κατάλληλα μέσα επικοινωνίας (γενικός, εξειδικευμένος, περιφερειακός Τύπος κλπ., προκειμένου να διαδώσουν την πληροφορία.

8.2.6 Μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας πρέπει να δημοσιεύεται μια αντικειμενική σύνοψη των διαβουλεύσεων, μαζί με τις ίδιες τις απαντήσεις, στον ιστοτόπο της Επιτροπής. Η σύνοψη αυτή πρέπει να είναι απαλλαγμένη από κάθε προκατάληψη ή τάση να παρουσιάζονται κατά προτεραιότητα τα στοιχεία που συνηγορούν υπέρ της αρχικής πρόθεσης της Επιτροπής. Επίσης, θα πρέπει να παραμείνει ανεπηρέαστη από πιέσεις των λόμπι και από προειδεασμούς, ώστε να υπερισχύει το γενικό συμφέρον έναντι των ειδικών συμφερόντων και ο ρεαλισμός της πρακτικής εφαρμογής έναντι των ιδεολογικών προσεγγίσεων.

8.2.7 Σε αντίθετη περίπτωση, ενδέχεται να ανακύψουν στη συνέχεια ανυπερβλήτες δυσκολίες, όπως συνέβη με τα δύο σχέδια για τις «λιμενικές δέσμες» (απουσία μελέτης του αντικτύπου, απουσία παραπομπών στις διεθνείς ναυτιλιακές συμβάσεις της ΔΟΕ που έχουν επικυρωθεί από τα κράτη μέλη), με το σχέδιο οδηγίας για τις «υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά» (παράτηση από την εναρμόνιση των νομοθεσιών) ή με το σχέδιο οδηγίας για τις «εφευρέσεις που εφαρμόζονται σε υπολογιστή» (που εισήγαγε σοβαρές νομικές συγχύσεις και αβεβαιότητες και έναντι του οποίου η ΕΟΚΕ είχε εκφράσει σοβαρές επιφυλάξεις και το οποίο απερρίφθη τελικώς από το Κοινοβούλιο σε 2<sup>η</sup> ανάγνωση <sup>(25)</sup>).

8.2.8 Όσον αφορά τον αντίκτυπο στις εθνικές διοικήσεις, που είναι οι κατ' εξοχήν αρμόδιες για την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας, θα ήταν σκόπιμο να χρησιμοποιούνται οι μέθοδοι που εφαρμόζονται ήδη σε πολλές χώρες, μέσω της ανάπτυξης συνδέσμων μεταξύ της Γενικής Διεύθυνσης της Επιτροπής και των αρμόδιων υπηρεσιών των υπουργείων και των διοικήσεων (όχι μόνο των νομικών τους διευθύνσεων, αλλά και των ενδιαφερόμενων τεχνικών διευθύνσεων). Θα πρέπει να προβλέπεται συνεργασία και αξιολόγηση των εσωτερικών διαδικασιών εκπόνησης της μελέτης αντικτύπου (συγκριτική αξιολόγηση/benchmarking), προκειμένου να προσδιοριστούν συγκρίσιμα κριτήρια και να εξασφαλιστεί ότι λαμβάνονται υπόψη οι τελικοί αποδέκτες της νομοθεσίας.

<sup>(25)</sup> EE C 61 της 14.03.2003 και EE C 294 της 25.11.2005.



8.2.9 Τα κριτήρια για τον καθορισμό της ποιότητας και των επιπτώσεων της νομοθεσίας πρέπει να είναι απλά, όπως εκείνα που προτείνει η έκθεση Mandelkern<sup>(26)</sup>, και να χρησιμοποιούν με τον πιο κατάλληλο τρόπο τα διαθέσιμα ευρωπαϊκά και εθνικά στατιστικά στοιχεία και την πείρα των υπηρεσιών ελέγχου ή εποπτείας. Δεν θα πρέπει να αμελείται η διαβούλευση με το προσωπικό που είναι υπεύθυνο για την εκτέλεση και την παρακολούθηση, το οποίο θα εφαρμόζει τη νομοθεσία στην πράξη, ούτε οι ανάγκες ενημέρωσης ή ενδεχομένως συμπληρωματικής κατάρτισης ή προσλήψεων/ανακυκλώσεων, με στόχο την αποτελεσματική εφαρμογή στην πράξη.

8.2.10 Στην ουσία, πρόκειται για τον όσο το δυνατόν λεπτομερέστερο προσδιορισμό του κόστους εφαρμογής και των τεχνικών προϋποθέσεων σε κάθε επίπεδο, λαμβάνοντας υπόψη την ήδη υπάρχουσα νομοθεσία στον αντίστοιχο τομέα. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα μπορούσε να επιτευχθεί καλύτερη γνώση των διαφόρων πτυχών του αντικτύπου της προβλεπόμενης νομοθεσίας και να ελαχιστοποιηθεί το κόστος εφαρμογής της.

8.2.11 Το δίκτυο επιστημονικών εμπειρογνομόνων που θα συσταθεί ως επικουρικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής θα μπορούσε να ασχοληθεί με την περαιτέρω επεξεργασία της μεθοδολογίας που χρησιμοποιείται επί του παρόντος στους κόλπους της Επιτροπής, προκειμένου να ενισχύσει την αποτελεσματικότητά της. Θα μπορούσε επίσης να εξετάζει τις ειδικές μελέτες αντικτύπου για συγκεκριμένα νομοσχέδια και τις ενδεχόμενες τροπολογίες που υποβάλλονται.

8.2.12 Για κάθε νομοσχέδιο απαιτείται προγραμματισμός, προκειμένου να προσδιοριστούν τα στάδια και οι χρονικοί περιορισμοί και να προβλεφθεί λογικό χρονικό διάστημα για την προετοιμασία της νομοθεσίας, συνυπολογίζοντας τις ενδεχόμενες περιπλοκές ή επειγούσες περιστάσεις.

8.2.13 Θα πρέπει να υπάρχει δυνατότητα αναθεώρησης των μελετών αντικτύπου που κρίνονται ατελείς ή ανεπαρκείς, εν ανάγκη και με προσφυγή σε εξωτερική εμπειρογνώση. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μόλις άνοιξε μια νέα σελίδα στον ιστοτόπο του ΟΕΙΛ<sup>(27)</sup>, η οποία αφορά την ανάλυση των μελετών αντικτύπου και η οποία θα μπορούσε να συμπληρώνει, πιθανώς με κριτικά σχόλια, τα έγγραφα που έχουν ήδη δημοσιευθεί από την Επιτροπή (χάρτη πορείας και ειδικές εκτιμήσεις για όλα τα νομοσχέδια που εμπίπτουν στη διαδικασία της συναπόφασης, τις οποίες η Επιτροπή έχει δεσμευθεί να δημοσιεύει από το 2005).

8.2.14 Με τον τρόπο αυτό θα καταστεί δυνατή η ολοκλήρωση του νομοσχεδίου, της μελέτης αντικτύπου<sup>(28)</sup> και του δημοσιονομικού δελτίου, καθώς και του συνόλου των διευκρινίσεων για την άρτια κατανόησή του από τους χρήστες, τους επαγγελματίες του δικαίου και τους κοινοτικούς και εθνικούς νομοθέτες — με όσο το δυνατόν πιο απλό τρόπο, αλλά χωρίς να θυσιάζεται η σαφήνεια των νομικών εννοιών και όρων — των σκοπών, του πεδίου εφαρμογής και των πρακτικών συνεπειών της προτεινόμενης νομοθεσίας. Ο «έλεγχος της ποιότητας» της νομοθεσίας θα πρέπει να επιτελείται ιδίως κατά τη διάρκεια αυτής της φάσης· μένει να καθοριστούν οι πρακτικές του λεπτομέρειες.

<sup>(26)</sup> Κατάρτιση δεικτών κόστους για τον χρήστη και τις διοικήσεις κατά ομοιογενείς κατηγορίες ρυθμίσεων, χρήση περιορισμένου αριθμού επικεφαλίδων: πολυπλοκότητα, μήκος των κειμένων, παραπομπές σε άλλα κείμενα, αριθμός και σημασία των υποχρεώσεων δήλωσης των χρηστών ή των τρίτων δηλούντων, αριθμός υπαλλήλων που απαιτούνται για τη διαχείριση των ρυθμίσεων, σημασία των παραγόμενων ένδικων διαφορών.

<sup>(27)</sup> Νομοθετικό Παρατηρητήριο (<http://www.europarl.eu.int/ceil/>). Επί του παρόντος, η σελίδα «αξιολόγηση του αντικτύπου» είναι ακόμη υπό κατασκευή.

<sup>(28)</sup> Η Επιτροπή έχει ήδη τη δυνατότητα να ενημερώνει την αξιολόγηση αντικτύπου βάσει νέων πληροφοριών ή μη διαθέσιμων κατά το παρελθόν.

8.2.15 Η ανακοίνωση της Επιτροπής προς τους νομοθέτες και τα κοινοτικά και εθνικά συμβουλευτικά όργανα ή προς τα τοπικά όργανα που είναι αρμόδια για την εφαρμογή και τον έλεγχο θα πρέπει να περιλαμβάνει όλα τα ανωτέρω στοιχεία.

8.2.16 Αφού επιλεγεί το νομοθετικό μέσο, έχει σημασία να προσδιοριστεί όσο το δυνατόν πιο σαφώς και ρητώς το πεδίο εφαρμογής του. Πρέπει να διαχωρίζονται σαφώς τα στοιχεία που ρυθμίζονται καλύτερα με το προβλεπόμενο νομοθέτημα (οδηγία) από εκείνα που θα μπορούσαν να ρυθμιστούν με διαφορετικό νομοθετικό μέσο (κανονισμό) ή το αντίστροφο, καθώς και από εκείνα που θα μπορούσαν να ρυθμιστούν με κάποια εναλλακτική μέθοδο.

8.2.17 Η σύνταξη πρέπει να είναι σαφής και όχι διφορούμενη και να παραπέμπει ρητά, πέραν της νομικής βάσης που έχει επιλεγεί, στα άλλα σχετικά άρθρα των Συνθηκών και στην προϋπάρχουσα νομοθεσία (η απλή τεχνική παραπομπή σε ένα τεύχος της Επίσημης Εφημερίδας δεν αρκεί. Πρέπει να παρατίθεται ο ακριβής τίτλος και μια σύντομη σύνοψη του περιεχομένου και του πεδίου εφαρμογής των νομοθετημάτων που αφορά ή παραπομπή, ώστε να διευκολύνεται η κατανόησή τους από τους χρήστες του δικαίου και όχι μόνο από τους ειδικευμένους νομικούς μετά από νομική ερμηνεία). Οι αιτιολογικές σκέψεις ή η νομική ανάλυση είναι ιδιαίτερα σημαντικές για να καταστούν σαφείς και ρητοί οι στόχοι και το περιεχόμενο της νομοθεσίας αυτής καθαυτής, και πρέπει να συντάσσονται με ορθότητα και σαφήνεια, χωρίς άσκοπες ή περιττές αναπτύξεις.

8.2.18 Η εξέλιξη ή η περαιτέρω τροποποίηση της νομοθεσίας μπορεί να ενσωματώνεται στην ίδια τη νομοθεσία (έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής μετά από προκαθορισμένο διάστημα εφαρμογής όπως σήμερα ή, ακόμη καλύτερα, τυποποιημένη ρήτρα αναθεώρησης — *sunset clause* — μετά από ορισμένο χρονικό διάστημα, π.χ. τρία χρόνια)<sup>(29)</sup>. Αυτό προϋποθέτει ένα σύστημα ανατροφοδότησης (*feedback*), το οποίο θα στηρίζεται στην αίτηση πληροφοριών και συστάσεων από την κοινωνία των πολιτών, η οποία θα πρέπει να έχει ένα κοινοτικό συνομιλητή για τον σκοπό αυτό (ένα και μοναδικό σημείο επαφής στις αντιπροσωπείες της Επιτροπής στα κράτη μέλη ή συγκεκριμένη υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στην οποία παραπέμπει το ίδιο το νομοθέτημα).

8.2.19 Η Επιτροπή θα πρέπει τότε, κατ' εφαρμογήν της ρήτρας αναθεώρησης, είτε να προτείνει τροποποιήσεις ή να αναλάβει πρωτοβουλία εντός συγκεκριμένης προθεσμίας είτε να εξηγήσει, εντός της ίδιας προθεσμίας, γιατί, κατά την άποψή της, οι τροποποιήσεις δεν είναι αναγκαίες.

8.2.20 Ορισμένες ομάδες προβληματισμού («*think tanks*») πρότειναν να συσταθεί ένας ευρωπαϊκός οργανισμός ελέγχου της ποιότητας ή της σκοπιμότητας της νομοθεσίας. Θα ήταν δυσανάλογο και αντίθετο με το γράμμα και το πνεύμα των Συνθηκών να δημιουργηθεί ένα είδος ανώτερης αρχής για την εποπτεία της νομοθεσίας, με εξουσία τροποποίησης. Θα διακυβευόταν έτσι η εξουσία — και το καθήκον — πρωτοβουλίας της Επιτροπής. Η ΕΟΚΕ, πάντως, δεν είναι υπέρ της σύστασης ενός τέτοιου «υπεροργανισμού» για τον έλεγχο της άσκησης της εξουσίας πρωτοβουλίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Προτιμά να επιμείνει στις διαδικασίες προκαταρκτικής διαβούλευσης, στην ποιότητα των προκαταρκτικών μελετών αντικτύπου και στις τελικές μελέτες και διαβουλεύσεις.

<sup>(29)</sup> Από την υποβολή του σχεδίου δράσεως για τη βελτίωση του ρυθμιστικού πλαισίου το 2002 (COM (2002)278), η Επιτροπή περιλαμβάνει στις νομοθετικές προτάσεις της ρήτρα αναθεώρησης/επανεξέτασης ανάλογα με το ρυθμιζόμενο θέμα. Ο νομοθέτης θα πρέπει να διασφαλίσει ότι η διάταξη αυτή διατηρείται κατά την υιοθέτηση των νομοθετικών κειμένων.

8.2.21 Οι αυτόνομες ή εκχωρημένες ρυθμιστικές εξουσίες πρέπει επίσης να αξιολογούνται, καθότι οι νομοθετικές επιτροπές και οι ρυθμιστικοί οργανισμοί εργάζονται σε συνθήκες σχετικής αδιαφάνειας σε σχέση με τις συνήθεις νομοθετικές διαδικασίες. Ο νομοθέτης πρέπει να μπορεί να ελέγχει την άσκηση αυτών των εξουσιών. Εξάλλου, οι κοινωνικοί εταίροι πρέπει να αντιπροσωπεύονται ισότιμα στη σύνθεση των διοικητικών συμβουλίων αυτών των οργανισμών.

8.2.22 Η ποιότητα των μεταφράσεων στις επίσημες γλώσσες της Ένωσης θέτει ενίοτε προβλήματα. Ο αριθμός και οι ικανότητες των γλωσσομαθών νομικών στους κόλπους της Επιτροπής πρέπει να ενισχυθούν, για να ληφθούν υπόψη οι διευρύνσεις. Η εμπειρογνώσια σχετικά με το τυπικό των νομοθετικών πράξεων και την αξιολόγηση της νομοθεσίας πρέπει να αναπτυχθεί εντός των θεσμικών οργάνων, για τους υπαλλήλους που συμμετέχουν στη σύνταξη των νομοσχεδίων και στην προσπάθεια απλοποίησης, και να ενισχυθεί στις νομικές σχολές των εθνικών πανεπιστημίων, ενόψει μελλοντικών προσλήψεων ειδικευμένων υπαλλήλων σε ευρωπαϊκή και εθνική κλίμακα. Ορισμένα πανεπιστήμια παρέχουν ήδη τέτοια μαθήματα και διεξάγουν έρευνες στους τομείς αυτούς και θα μπορούσε να αξιοποιηθεί η εμπειρογνώσια τους.

8.2.23 Πριν από τη δημοσίευση μιας πρωτοβουλίας, οι ειδικές επιτροπές εμπειρογνομένων που έχουν συσταθεί ως επικουρικές ή στους κόλπους της Επιτροπής πρέπει να διατυπώνουν προτάσεις για τη σαφήνεια, τη συνοχή και την καταλληλότητα του περιεχομένου και της σύνταξης, καθώς και για τη συνοχή μεταξύ των νομικών εννοιών και όρων που χρησιμοποιούνται στα διάφορα νομοσχέδια και σε σύγκριση με την ισχύουσα νομοθεσία. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει ήδη καταρτίσει έναν κοινό πρακτικό οδηγό για τα άτομα που συμβάλλουν στη σύνταξη των νομοσχεδίων στους κόλπους των οργάνων, με στόχο την ομοιομορφία, των χρησιμοποιούμενων νομικών όρων και εννοιών και τη συνοχή του δικαίου. Το ζητούμενο είναι να εφαρμόζονται ορθά αυτοί οι συντακτικοί κανόνες.

8.2.24 Η ποιότητα της νομοθεσίας θα εξαρτηθεί επίσης σε μεγάλο βαθμό από τις μελέτες αντικτύπου και τις διαδικασίες προκαταρκτικής διαβούλευσης, με τις οποίες είναι δυνατό να προληφθούν οι υπερβολικά πολυάριθμες ή υπερβολικά εκτενείς τροπολογίες σε σχέση με το αρχικό σχέδιο. Η ποιότητα των τροπολογιών μπορεί επίσης να επηρεάσει την τελική μορφή του κειμένου. Αν πρόκειται για συναινετικές τροπολογίες που υστερούν από άποψη σαφήνειας ή είναι υπερβολικά γενικόλογες για να ικανοποιήσουν όλα τα μέρη, η αποτελεσματικότητα και η σαφήνεια του δικαίου μπορεί να θιγούν. Μια επιτροπή ορολογίας (γλωσσομαθείς νομικοί και εμπειρογνώμονες) θα μπορούσε να επικουρεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην αναδιτύπωση των προτεινόμενων τροποποιήσεων, ώστε να διαφυλάσσεται η σαφήνεια και η συνοχή στις τροποποιήσεις που θα μπορούσε να αποδεχθεί ενόψει της επόμενης ανάγνωσης.

8.2.25 Η ΕΟΚΕ παρατηρεί με ενδιαφέρον ότι η Επιτροπή αναθεωρεί τις κατευθυντήριες γραμμές της για την αξιολόγηση του αντικτύπου, καθορίζοντας σαφέστερη καθοδήγηση σε σχέση με την οικονομία και την ανταγωνιστικότητα και προβλέποντας επίσης εξέταση της συμβατότητας με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων<sup>(30)</sup>. Η αναθεωρημένη αυτή προσέγγιση ανταποκρίνεται σε αρκετές συστάσεις της παρούσας γνωμοδότησης και η ΕΟΚΕ θα παρακολουθήσει την εφαρμογή τους.

8.2.26 Θα πρέπει επίσης να εξεταστεί το ενδεχόμενο διενέργειας μελετών αντικτύπου για τις τροπολογίες που υποβάλλονται από

τον ευρωπαϊκό νομοθέτη, όταν οι τροπολογίες αυτές έχουν ουσιώδη χαρακτήρα, χρησιμοποιώντας την μέθοδο που κατήρτισε η Επιτροπή, χωρίς όμως να παρατείνεται άσκοπα η διαδικασία προσαρμογής. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΟΚΕ ελπίζει ότι τα τρία θεσμικά όργανα θα μπορέσουν να προσδιορίσουν κοινή προσέγγιση όσον αφορά την ανάλυση αντικτύπου στο πλαίσιο της εφαρμογής της διοργανικής συμφωνίας «βελτίωση της νομοθεσίας».

## 9. Συμβολή του κοινοτικού δικαστή

9.1 Θα πρέπει να περιορίζεται όσο το δυνατόν περισσότερο η ανάγκη προσφυγής σε ερμηνείες για την κατανόηση της νομοθεσίας, μολονότι η ερμηνεία από τον δικαστή, όπως συμπληρώνεται από την ερμηνεία των θεωρητικών και των επαγγελματιών του δικαίου, παραμένει απαραίτητη για την εφαρμογή του νόμου ανάλογα με την περίπτωση στο εσωτερικό και στο κοινοτικό επίπεδο. Μια ασαφής και αβέβαιη νομοθεσία διακυβεύει την ασφάλεια δικαίου, αυξάνει το κόστος συμμόρφωσης δημιουργώντας την υποχρέωση συνεχών προσφυγών σε νομικούς και τεχνικούς εμπειρογνώμονες και τελικά στον δικαστή, παρατείνει τις προθεσμίες εφαρμογής και προξενεί λάθη κατά τη μεταφορά στην εθνική νομοθεσία. Ο δικαστής υποχρεώνεται τότε να υποκαταστήσει τον νομοθέτη, ενώ παράλληλα δημιουργείται ο κίνδυνος συσσώρευσης των υποθέσεων μέχρις σημείου να διακυβεύεται το δικαίωμα προσφυγής στο δικαστήριο και τουλάχιστον μιας δίκαιης δίκης σε λογικές προθεσμίες.

9.2 Με τις απαντήσεις του στις προδικαστικές ερωτήσεις, ο κοινοτικός δικαστής ευνοεί την ενοποίηση των εθνικών νομοθεσιών. Ωστόσο, η ενδεχόμενη κακή ποιότητα της νομοθεσίας τον υποχρεώνει να διευκρινίζει τη σημασία και τη νομική ισχύ διατάξεων με διαφορετική ερμηνεία, υποκαθιστώντας έτσι μια αδυναμία του νομοθέτη.

9.3 Τέλος, θα πρέπει να αξιοποιηθούν καλύτερα στο μέλλον οι δυνατότητες δημιουργίας ειδικευμένων πρωτοβάθμιων δικαστηρίων, ώστε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο να μπορεί να αποφαίνεται πρωτοδίκως όσο το δυνατόν συντομότερα και να διαδραματίζει καλύτερα και ταχύτερα σε δευτεροβάθμιο επίπεδο τον ρόλο της ενοποίησης της νομολογίας και της διασαφήνισης του πρωτογενούς και του παράγωγου κοινοτικού δικαίου.

## 10. Ρόλος των κρατών μελών

10.1 Οι κυβερνήσεις και οι εκπρόσωποί τους στους κόλπους της ΕΜΑ, των διαφόρων συνδέσεων του Συμβουλίου και των νομοθετικών επιτροπών φέρουν ιδιαίτερη ευθύνη για την κατάρτιση και την εφαρμογή της νομοθεσίας, τόσο ως νομοθετική εξουσία όσο και ως εκτελεστική, από κοινού με την Επιτροπή.

10.2 Ήδη από το στάδιο της εξέτασης των νομοσχεδίων θα πρέπει να ξεκινά μια καλύτερη συνεργασία μεταξύ των διαπραγματευτών και των αρμόδιων υπουργείων για τη μεταφορά και την εφαρμογή, ώστε να προβλέπονται και να προετοιμάζονται καλύτερα οι εκτελεστικές διατάξεις και να μειώνονται οι προθεσμίες εφαρμογής.

10.3 Πέραν της ενσωμάτωσής τους στο κοινοτικό θεσμικό σύστημα και των εκχωρήσεων κυριαρχίας ή των τρόπων κοινής άσκησης της κυριαρχίας που έχουν αποδεχθεί, τα εθνικά κράτη έχουν εξελιχθεί και σε εσωτερικό επίπεδο. Διαθέτουν πλέον πολλαπλά κέντρα αποφάσεων, λόγω της αποκέντρωσης των δημοσίων διοικήσεων και υπηρεσιών, της εκχώρησης αρμοδιοτήτων

<sup>(30)</sup> IP/05/733

σε τοπικές αρχές ή σε ανεξάρτητα διοικητικά όργανα και οργανισμούς με ρυθμιστικές και διοικητικές εξουσίες, με τις δημοσιονομικές συνέπειες που όλα αυτά δημιουργούν. Πέραν της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα κράτη υπόκεινται και σε άλλες υπερεθνικές έννομες τάξεις (τις οποίες έχουν καταστήσει υποχρεωτικές ακριβώς επειδή τις έχουν αποδεχθεί, βάσει της αρχής *pacata sunt servanda*), ενώ σε ορισμένους τομείς έχει εξασθενήσει η εξουσία τους σε θέματα οικονομικής διακυβέρνησης (παγκοσμιοποίηση και ΠΟΕ, ενιαία αγορά, ιδιωτικοποιήσεις).

10.4 Όμως, η μεταρρύθμιση του κράτους και των διοικήσεων δεν εξελίσσεται πάντα με τον επιθυμητό ρυθμό και οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων δημιουργούν αβεβαιότητα ή νομικές δυσκολίες, που είναι επιζήμιες για τις επιχειρήσεις και τις υπηρεσίες του Δημοσίου ή για τις τοπικές αρχές που είναι αρμόδιες για την εφαρμογή του δικαίου.

10.5 Το κράτος δεν είναι πλέον η μοναδική πηγή δικαίου, αλλά μεταφέρει τη νομοθεσία σύμφωνα με τους δικούς του κανόνες εφαρμογής και ελέγχου χωρίς να τους μοιράζεται πάντοτε σαφώς με τις τοπικές αρχές ή τις αποκεντρωμένες αρχές. Για τον λόγο αυτό δημιουργούνται μερικές φορές σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των χωρών όσον αφορά την εφαρμογή του δικαίου και των διοικητικών απαιτήσεων κοινοτικής προέλευσης και αυτό αποβαίνει εις βάρος της απαραίτητης εναρμόνισης, ιδίως στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς, όπου η κατάσταση αυτή δημιουργεί στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.

10.6 Χωρίς την ενεργό και αποφασιστική συμμετοχή των κρατών μελών, στη διαδικασία απλοποίησης και βελτίωσης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, τόσο στο επίπεδο της πολιτικής όσο και στην πράξη, η νομοθεσία αυτή δεν θα είναι αρκετά ευαισθητοποιημένη έναντι των πολιτών και οι προσπάθειες που έχουν αναληφθεί θα αποβούν μάταιες. Οι αρχές της ενιαίας θυρίδας, της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, της απλοποίησης και ενοποίησης των εντύπων προοδεύουν μεν, όπως στον τελωνειακό τομέα, όμως η εξέλιξη τους είναι πολύ αργή. Πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη το «ψηφιακό χάσμα» στον τρόπο διάδοσης των πληροφοριών στους χρήστες των κανόνων δικαίου.

10.7 Ωστόσο, σημαντικός αριθμός κυβερνήσεων και κοινοβουλίων έχει συνειδητοποιήσει την ανάγκη βελτίωσης της νομοθεσίας και της διοίκησης, δημιουργώντας συχνά ειδικά όργανα για την ακρόαση ορισμένων τομέων της κοινωνίας των πολιτών και επιφορτισμένων με τη μέριμνα για την ποιότητα της νομοθεσίας που τελεί υπό διαμόρφωση ή προς μεταφορά. Αξίζει να γίνει ένας απολογισμός των εμπειριών αυτών, ώστε να ενθαρρυνθεί η ανταλλαγή εμπειριών και η καλύτερη εναρμόνιση των χρησιμοποιούμενων κριτηρίων και μεθόδων.

10.8 Ο ρόλος του εθνικού δικαστή και οι αιτήσεις του για προδικαστικές αποφάσεις πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη. Η δημόσια υπηρεσία της δικαιοσύνης πρέπει γενικότερα να βελτιωθεί όσον αφορά τη διάρκεια των διαδικασιών και, σε ορισμένες περιπτώσεις, το κόστος της πρόσβασης των πολιτών στη δικαιοσύνη.

10.9 Η εντολή των εμπειρογνομόνων (ομάδα εμπειρογνομόνων και δίκτυο ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων που προβλέπει η

Επιτροπή) <sup>(31)</sup> που παρεμβαίνουν προς υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, για να συμβάλουν στη βελτίωση της νομοθεσίας, θα μπορούσε ενδεχομένως να διευρυνθεί με την ανάθεση συμβουλευτικών καθηκόντων στον τομέα του ελέγχου της ποιότητας της μεταφοράς στην εθνική νομοθεσία. Θα μπορούσε να τεθεί σε λειτουργία ένα σύστημα ταχείας ειδοποίησης από τις εθνικές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και τους αποδέκτες της νομοθεσίας (ειδικό σημείο επαφής, Ευρωπαϊκά Κέντρα Πληροφοριών κ.ά.).

10.10 Η ΕΟΚΕ θα μπορούσε επίσης να εξετάσει ως ενδεχόμενο την καθιέρωση εκπροσώπησης των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στα ειδικευμένα της τμήματα, επί παραδείγματι στα τμήματα «Γεωργία, ανάπτυξη της υπαίθρου» και «περιβάλλον και ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση» με το Παρατηρητήριο της ενιαίας Αγοράς και την ανανεωμένη βάση δεδομένων PRISM. Η αξιολόγησή της για τις εκδόσεις της Επιτροπής σχετικά με την απλοποίηση και τη βελτίωση της νομοθεσίας θα μπορούσε έτσι να είναι πιο θεμελιωμένη και πλησιέστερη στις ανάγκες που εκφράζουν οι αποδέκτες, ώστε να διατυπώνει αποτελεσματικότερα προτάσεις βελτίωσης.

## 11. Τελικές παρατηρήσεις

11.1 Τα κράτη μέλη θα αναπτύξουν επίσης πρωτοβουλία για τη βελτίωση της νομοθεσίας με σκοπό την αύξηση της ανταγωνιστικότητας στα πλαίσια του ΟΟΣΑ. Διάφορες εκδόσεις του ΟΟΣΑ αποφέρουν στις περισσότερες περιπτώσεις περιορισμένα αποτελέσματα σε σχέση με τους στόχους που επιδιώκονται, ορισμένοι όμως συμπλέουν με τις κοινοτικές προσδοκίες (ποιότητα του κανονιστικού πλαισίου, απλούστευση των σχέσεων με τις διοικήσεις και των διαβημάτων (ενιαίες θυρίδες), δημιουργία νέων μέσων συνδρομής στη λήψη απόφασης, πιο ανοιχτές διαδικασίες λήψης απόφασης (διαφάνεια, συμμετοχή), ηλεκτρονική διακυβέρνηση, αποκέντρωση κοκ.).

11.2 Ο ΟΟΣΑ ενθαρρύνει τη δημιουργία σε κάθε χώρα μιας μονάδας που θα είναι υπεύθυνη για την εκτίμηση του κόστους, της ποιότητας και του αντίκτυπου των νέων κανόνων δικαίου. Μολονότι δεν υπάρχει πλήρης αντιστοιχία μεταξύ των πρωτοβουλιών και κριτηρίων που αναπτύσσονται από την κοινοτική νομοθεσία και τον ΟΟΣΑ, λόγω της ποικιλίας των αρμοδιοτήτων που οι 25 της Ένωσης ασκούν από κοινού, υπάρχουν εντούτοις συνεργίες μεταξύ των δύο προσεγγίσεων <sup>(32)</sup>.

11.2.1 Βρίσκεται επίσης υπό κατάρτιση ένα σχέδιο ΕΕ-ΟΟΣΑ για την ενσωμάτωση της κοινοτικής νομοθεσίας στην εθνική νομοθεσία των δέκα νέων κρατών μελών. Αξίζει συνενπώς να μελετηθεί μια μεγαλύτερη συνεργία μεταξύ της ΕΕ και του ΟΟΣΑ.

11.3 Τα προβλήματα της μεταφοράς της κοινοτικής νομοθεσίας στην εθνική προέρχονται κυρίως από τις εθνικές κυβερνήσεις και τις κεντρικές διοικήσεις τους. Στον τομέα αυτό, η ποιότητα θα πρέπει να αποτελεί τη βασικότερη προτεραιότητα. Η τήρηση των προδημοσιών είναι εξίσου σημαντική για να αποφεύγεται ο πρόσκαμος κατακερματισμός της εσωτερικής αγοράς.

<sup>(31)</sup> COM(2005) 97 τελικό της 16.03.2005

<sup>(32)</sup> Ο ΟΟΣΑ επιμένει στην ιδιωτικοποίηση των δημοσίων υπηρεσιών και τη μεταρρύθμιση του κράτους (ελάφυνση της διοίκησης). Οι σχετικές συστάσεις είναι συχνά περισσότερο ιδεολογικές παρά πρακτικές. Ο ρόλος των εθνικών διοικήσεων πρέπει ασφαλώς να αναπτυχθεί ώστε να καταστεί πιο αποτελεσματικός, αλλά ο σκοπός της μεταρρύθμισης δεν πρέπει να είναι η υποκατάσταση της αγοράς από το κράτος, το οποίο πρέπει να διατηρήσει την ικανότητά του να εκπληρώνει τα καθήκοντά του.

11.4 Η επέκταση του τομέα της συναπόφασης που προβλέπει η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης είναι σημαντική από την άποψη της δημοκρατίας. Οι διαδικασίες παρατείνονται και καθίστανται πιο περίπλοκες επειδή συνδέονται με τις διαδικασίες διαβουλεύσεων και αξιολογήσεων σε διάφορες χρονικές στιγμές και σε διαφορετικά επίπεδα, καθώς και λόγω της εφαρμογής των απαιτήσεων ποιότητας. Συνεπώς, η αρχική ποιότητα των νομοσχεδίων και η ποιότητα της μεταφοράς των οδηγιών στην εθνική νομοθεσία μπορούν να αντισταθμίσουν τον κίνδυνο παράτασης των προθεσμιών κατάρτισης. Η κατάρτιση των δεικτών ποιότητας της νομοθεσίας έχει συνεπώς θεμελιώδη σημασία <sup>(33)</sup>.

11.5 Το δυσκολότερο ζήτημα είναι η απλοποίηση του κεκτημένου. Πρόκειται για επαχθές καθήκον και η ΕΟΚΕ αμφιβάλλει αν μπορούν να διατεθούν οι απαραίτητοι πόροι χωρίς την πλήρη υποστήριξη των πολιτικών αποφάσεων και των οικονομικών συνεπειών τους από τα κράτη μέλη. Η ΕΟΚΕ απευθύνει, συνεπώς, στα κράτη μέλη σχετική έκκληση.

11.6 Πρέπει να τονιστεί ότι η συμμετοχική διαδικασία θέτει σημαντικές απαιτήσεις στις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, στα θεσμικά όργανα και στους οργανισμούς τους, στις κυβερνήσεις και τις διοικήσεις τους. Τυπικές ή τεχνοκρατικές συνταγές δεν θα έχουν καμιά πιθανότητα επιτυχίας χωρίς άλλη υποστήριξη, ακόμη και αν διατίθενται τεχνικά μέσα όπως το τυπικό των νομοθετικών πράξεων και οι δείκτες ποιότητας (και απαιτείται σημαντικό έργο για να ετοιμαστούν τα μέσα αυτά).

11.7 Όταν η Επιτροπή έχει την εξουσία να συνάπτει διεθνείς συνθήκες (όπως στον ΠΟΕ και αλλού), οι διαβουλεύσεις και η

συμμετοχή των οργανώσεων των κοινωνικοοικονομικών φορέων και των άλλων συνιστωσών της κοινωνίας των πολιτών πρέπει επίσης να μπορούν να διενεργούνται τόσο σε κοινοτικό επίπεδο όσο και σε εθνικό. Θα πρέπει να μελετηθούν αρχές και μέθοδοι για τον σκοπό αυτό.

11.8 Η απλοποίηση του κεκτημένου και η καλύτερη ποιότητα της νομοθεσίας δεν πρέπει να συγχέονται με κάποια ιδεολογία οικονομικής και κοινωνικής απορρύθμισης. Αποτελούν ένα διάβημα για καλή διακυβέρνηση που έχει σαν αποτέλεσμα να ελέγχεται καλύτερα από νομική και πολιτική άποψη η πολυπλοκότητα του νομοθετικού έργου για μία Ένωση Κρατών, σύμφωνα με δημοκρατικές, συμμετοχικές και ορθολογικές διαδικασίες.

11.9 Τέλος, έχουν τεθεί σαφώς τα προβλήματα και οι προοπτικές για τη λύση τους: οι προσπάθειες που έχουν αναληφθεί είναι κατάλληλες για την επίτευξη των καθορισθέντων στόχων. Γιατί τότε σημειώνονται μικρές μόνο πρόοδοι στην πρακτική εφαρμογή; Υπάρχουν παράγοντες αντίστασης, και ποιοι; Οι πόροι επαρκούν ή πρέπει να αυξηθούν; Υπάρχει επαρκής πολιτική βούληση για επιτυχία εκ μέρους των ενδιαφερομένων φορέων; Μπορούν να υπερκεραστούν τα εμπόδια; Οι απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά παραμένουν ανοιχτές, φαίνεται όμως ότι η ύπαρξη σταθερής πολιτικής βούλησης και η μακροπρόθεσμη συνέχεια των δράσεων έχουν ουσιαστική σημασία για την επιτυχία του όλου εγχειρήματος της «απλοποίησης του κεκτημένου» και της «βελτίωσης της νομοθεσίας στην Ευρώπη».

Βρυξέλλες, 28 Σεπτεμβρίου 2005

Η Πρόεδρος  
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(33)</sup> Η Επιτροπή έχει παραγγείλει μια μελέτη για αυτούς τους δείκτες στο Πανεπιστήμιο του Bradford· η ΕΟΚΕ αναμένει με ενδιαφέρον τη δημοσίευσή της. Μια προδημοσίευση είναι διαθέσιμη στον ιστοτόπο του Πανεπιστημίου (<http://www.bradford.ac.uk>).

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

## στη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Η ακόλουθη τροπολογία που συγκέντρωσε περισσότερο από το ένα τέταρτο των εκπεφρασμένων ψήφων απορρίφθηκε κατά τη διάρκεια των συζητήσεων.

**Σημείο 8.2.7.**

Να διαγραφεί: το σημείο 8.2.7.

**Αιτιολογία**

Το ότι δεν εγκρίθηκαν οι προτάσεις αυτές δεν σημαίνει ότι υπάρχουν ελλείψεις στα προηγούμενα σημεία. Κατά τη γνώμη μου, την οποία συμμερίζονται πολλοί, δεν είναι η έλλειψη αναλύσεων αντίκτυπου ή αντικειμενικών συνθέσεων διαβουλεύσεων στην οποία οφείλονται τα προβλήματα αυτά. Στην περίπτωση των οδηγιών για τους λιμένες, ομάδες κλαδικών συμφερόντων, μικρές αλλά πανίσχυρες, κατόρθωσαν να παρεμποδίσουν, μέχρι σήμερα, την έγκριση των σχετικών οδηγιών. Το γεγονός ότι δεν εγκρίθηκε μέχρι σήμερα η οδηγία για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας οφείλεται επίσης στην ύπαρξη ισχυρών ομάδων κλαδικών συμφερόντων οι οποίες συνάπτουν ανίερους προστατευτικές συμμαχίες προσπαθώντας να παρεμποδίσουν το γενικό συμφέρον στο οποίο υπάγεται η ελεύθερη κυκλοφορία. Θα μπορούσε κανείς να ισχυρισθεί ότι οι δυσκολίες που συναντά η πρόταση της Επιτροπής σχετικά με τις εφευρέσεις έχουν την προέλευση τους στην υποτίμηση του κινδύνου να δούν μια ημέρα μια μικρή ομάδα κλαδικών συμφερόντων να παρεμβάινει στην πολιτική διαδικασία, αξιοποιώντας το γεγονός ότι η νομοθετική πρόταση (που είχε υποβληθεί για την εναρμόνιση και τη διασαφήνιση του ισχύοντος δικαίου), ήταν τεχνικά πολύ περίπλοκη.

Άλλοι μπορεί να έχουν άλλες απόψεις όσον αφορά το γιατί διάφορες ομάδες συμφερόντων κατόρθωσαν να καθυστερήσουν ή να ανακόψουν την υιοθέτηση των προαναφερθεισών νομοθετικών προτάσεων. Οι εργασίες, πάντως, της ΕΟΚΕ απέδειξαν ότι οι προτάσεις αυτές συνέβαλαν στη δημιουργία έντονων αμφισβητήσεων.

Η πολύ αμφιλεγόμενη διατύπωση του σημείου 8.2.7 δεν προσθέτει τίποτα το αξιολογικό στη γνωμοδότηση αυτή, που είναι εξάλλου ισορροπημένη, καλής ποιότητας και σε ορισμένα σημεία εξαιρετική. Γι' αυτό το εν λόγω σημείο πρέπει να διαγραφεί, προκειμένου να τύχει η γνωμοδότηση ευρύτερης υποστήριξης.

**Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας**

Ψήφοι υπέρ: 31

Ψήφοι κατά: 61

Αποχές: 13

---