

ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ

## Αξιολόγηση της νομοθεσίας

### Συνέντευξη με την Καθηγήτρια Ελένη Ξανθάκη, Πρόεδρο της Διεθνούς Ένωσης για τη Νομοθεσία

Η Ελένη Ξανθάκη είναι καθηγήτρια Νομικής στο UCL, Κοσμήτορας Μεταπτυχιακών Νομικών Σπουδών του Πανεπιστημίου του Λονδίνου (Dean of Postgraduate Law Studies, University of London Worldwide), Πρόεδρος της Διεθνούς Εταιρείας Νομοθεσίας, Senior Associate Research Fellow στο IALS, Επισκέπτρια Καθηγήτρια στο QMUL, και Μέλος της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας της Ελληνικής Προεδρίας της Κυβέρνησης.

Η αξιολόγηση της νομοθεσίας είναι αναπόσπαστο σκέλος της ρυθμιστικής διακυβέρνησης, εφόσον αξιολογεί τόσο την ποιότητα των ρυθμιστικών πολιτικών όσο και την αποτελεσματικότητα της ρυθμιστικής διακυβέρνησης. Ο Νόμος 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» θεσμοθετεί την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης ως «μια συνεκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, η οποία ενσωματώνει τόσο όλες τις επιμέρους εκθέσεις που ήδη προβλέπονταν – αιτιολογική έκθεση, εκθέσεις του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, έκθεση γενικών συνεπειών, έκθεση διαβούλευσης – όσο και δύο νέες εκθέσεις θεμελιώδους σημασίας: την έκθεση νομιμότητας που εξετάζει τη συμβατότητα των προτεινόμενων διατάξεων με υπερνομοθετικούς κανόνες δικαίου και την έκθεση εφαρμογής που προσδιορίζει σαφώς τα διοικητικά όργανα που είναι αρμόδια για την εφαρμογή των εισαγόμενων ρυθμίσεων, καθώς και το χρονοδιάγραμμα έκδοσης των προβλεπόμενων κανονιστικών πράξεων»<sup>1</sup>, καθώς και την Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, «ως ένα ανεξάρτητο, διεπιστημονικό, γνωμοδοτικό όργανο, διασφαλίζουν τόσο την πληρότητα όσο και την ποιότητα της Ανάλυσης»<sup>2</sup>. Τί είναι ακριβώς η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (ΑΣΥΡ) και γιατί είναι τόσο σημαντική;

Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης αποτελεί αποτελεσματικό εργαλείο για την καλή νομοθέτηση, με την ευρεία της έννοια. Η Ελληνική κυβέρνηση έχει επενδύσει στη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας. Στα πλαίσια των μεταρρυθμίσεων για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας επιβάλλεται η αξιολόγηση της νομοθεσίας τόσο πριν τη σύνταξη της όσο και μετά την ψήφισή της. Η ΑΣΥΡ είναι εργαλείο το οποίο εφαρμόζει εδώ και πολλά χρόνια η Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και η παγκόσμια νομοτεχνική κοινότητα με σκοπό να συνδέσει τη νομοθέτηση με την επίτευξη συγκεκριμένων ρυθμιστικών στόχων. Στη μοντέρνα διακυβέρνηση νομοθετούμε μόνο προκειμένου να πετύχουμε συγκεκριμένα και εκφρασμένα ρυθμιστικά αποτελέσματα. Η ΑΣΥΡ, μέσω ερωτηματολογίου προς τους συντάκτες του νομοσχεδίου, επικοινωνεί στα κοινά της τα ρυθμιστικά αποτελέσματα που επιδιώκονται, δηλώνει το κενό νομοθεσίας που εμποδίζει την επίτευξη των ρυθμιστικών αυτών αποτελεσμάτων χωρίς νομοθέτηση, και εκθέτει συνοπτικά την ουσία των

<sup>1</sup> [Εγχειρίδιο Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης](#), Προεδρία της Κυβέρνησης, Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, Αθήνα, 2020

<sup>2</sup> Ibid.

μεταρρυθμίσεων που εισάγει το προτεινόμενο νομοσχέδιο. Τα πλεονεκτήματα της ΑΣΥΡ είναι πολλαπλά. Ανάμεσα σε αυτά τα σημαντικότερα είναι η εκπαίδευση των συμμετεχόντων στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία στη σύνδεση ρυθμιστικών αποτελεσμάτων και νομοθέτησης έτσι ώστε πλέον να νομοθετούμε μόνο όταν υπάρχουν συγκεκριμένοι ρυθμιστικοί στόχοι, η έκθεση των ρυθμιστικών αυτών αποτελεσμάτων στους νομοτέχνες έτσι ώστε η νομοθεσία να γράφεται με αυτό το πρίσμα της ρυθμιστικής εξυπηρέτησης, και η επικοινωνία ρυθμιστικών αποτελεσμάτων και ρυθμιστικών μέτρων στον χρήστη της νομοθεσίας έτσι ώστε να πεισθεί να την εφαρμόσει. Θα έλεγα ότι η ΑΣΥΡ είναι το παρατηρητήριο της ποιότητας νομοθεσίας και μοναδικό εργαλείο αξιολόγησης της πριν ακόμα συλλάβει κανείς το νομοθετικό κείμενο αλλά και μετά το τέλος της νομοτεχνικής διαδικασίας.

*Με βάση τη σημαντική διεθνή εμπειρία σας, πιστεύετε πως η συστηματική ενσωμάτωση της ΑΣΥΡ στη ρυθμιστική διαδικασία εφαρμόζεται πλέον και στην Ελλάδα, αποτελεσματικά και προς όφελος της ποιότητας της νομοθεσίας; Ποια ζητήματα έχουν διαπιστωθεί ως προς την εφαρμογή της, και ποιες θα ήταν οι προτάσεις σας για την αντιμετώπισή τους;*

Η ΑΣΥΡ εισήχθη στην Ελλάδα μόλις πριν από τρία χρόνια. Θα ήταν απίθανο να έχει εφαρμοστεί πλήρως και αποτελεσματικά μέσα σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα, δεδομένου ότι αποτελεί σημαντική μεταρρύθμιση για την ελληνική δημόσια διοίκηση η οποία μάλιστα δεν έχει ακόμα εκπαιδευθεί στην συμπλήρωσή της. Θεωρώ ότι σε επίπεδο θεσμού η ΑΣΥΡ μπορεί να προσαρμοστεί καλύτερα στα ελληνικά δεδομένα, κάνοντας την πιο σύντομη, αλλάζοντας ίσως τις ερωτήσεις που περιέχει έτσι ώστε να γίνεται σαφέστερο τι ακριβώς ζητά από τον δημόσιο υπάλληλο που θα τη συμπληρώσει, και ίσως περιλαμβάνοντας παραδείγματα ορθής συμπλήρωσης έτσι ώστε να οδηγεί τους δημοσίους υπαλλήλους που είναι ακόμα άπειροι στη συμπλήρωση της με πιο ουσιαστικό τρόπο. Σε επίπεδο εφαρμογής υπάρχουν ακόμα τεράστια βήματα προκειμένου να μιλήσουμε για αποτελεσματικότητα. Η ΑΣΥΡ φαίνεται να συμπληρώνεται μετά την ολοκλήρωση της σύνταξης του κειμένου από ανεκπαιδευτους δημοσίους υπαλλήλους οι οποίοι δεν υπήρξαν απαραίτητα ενεργοί στη σύνταξη του σχετικού νομοσχεδίου. Το αποτέλεσμα είναι ότι η ΑΣΥΡ, κατά ένα μεγάλο μέρος, αποτελεί μηχανική συμπλήρωση μίας ακόμα φόρμας, αφαιρώντας της έτσι την δυνατότητα να συμβάλει αποτελεσματικά στην βελτίωση της νομοθέτησης. Αυτό μπορεί βέβαια να αλλάξει, και είναι πολύ ενθαρρυντικό ότι η κυβέρνηση προχωρεί στην μεταρρύθμιση της ΑΣΥΡ. Όμως αυτό που μπορεί να απογειώσει την αποτελεσματικότητα της ΑΣΥΡ, και της νομοθεσίας μας, είναι η εισαγωγή των επιτελικών στελεχών στην Ελληνική δημόσια διοίκηση. Οι αναλυτές δημόσιων πολιτικών είναι η ειδικότητα που θα αναλάβει την σύνταξη της ΑΣΥΡ τόσο σε ένα αρχικό σχέδιο πριν από τη σύνταξη της νομοθεσίας διασφαλίζοντας έτσι την ενημέρωση των νομοτεχνών για τις τα ρυθμιστικά αποτελέσματα που επιδιώκονται, όσο και σε ένα τελικό σχέδιο που θα κατατίθεται στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων μαζί με το σχέδιο νόμου και θα συνοδεύει τη νομοθεσία καθ' όλη τη διάρκεια της ζωής της. Φυσικά στην ενδυνάμωση της ΑΣΥΡ θα συνεισφέρουν ιδιαίτερα και οι ψηφιακοί αναλυτές, οι οποίοι θα ανασύρουν στατιστικά στοιχεία για την μέτρηση της αποτελεσματικότητας των ρυθμιστικών μέτρων που εκφράζει η νομοθεσία.

Συνεπώς θα έλεγα ότι η ΑΣΥΡ εισήχθη με επιτυχία στην Ελλάδα πριν από τρία χρόνια. Όμως, για να γίνει αποτελεσματική, χρειάζεται απαραίτητα την ανάθεσή της στα χέρια των τριών κλάδων των επιτελικών στελεχών τα οποία περιμένουμε να εμπλουτίσουν το ελληνικό δημόσιο τους επόμενους μήνες.

*Μια άλλη σημαντική διάσταση της αξιολόγησης της νομοθεσίας που εισάγει ο Νόμος 4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος είναι η Αξιολόγηση Αποτελεσμάτων Εφαρμογής Ρυθμίσεων (άρθρο 56). Σύμφωνα με τον Νόμο, «μετά την πάροδο τριών (3) ετών και πάντως πριν από την παρέλευση πενταετίας από τη θέση του νόμου σε ισχύ, αξιολογείται η ρύθμιση με βάση τα δεδομένα που ανακύπτουν από την εφαρμογή της» με συγκεκριμένο στόχο την αποτίμηση των συνεπειών και του οφέλους. Ποια αναμένετε ότι θα είναι τα οφέλη από την εφαρμογή της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων εφαρμογής ρυθμίσεων στην Ελλάδα, και τί μας διδάσκει σχετικά η διεθνής εμπειρία; Επίσης, ποιες είναι κατά την άποψή σας οι προϋποθέσεις για την ορθή εφαρμογή της, ώστε να παράγονται χρήσιμα αποτελέσματα;*

Η μετανομοθετική αξιολόγηση αποτελεί το βασικό εργαλείο αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας τόσο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία και εισήγαγε το θεσμό, όσο και παγκοσμίως. Η δυναμική της μετανομοθετικής αξιολόγησης δεν αμφισβητείται, και συνεπώς δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η εισαγωγή της στην Ελλάδα μπορεί να βελτιώσει την ποιότητα της νομοθέτησης σημαντικά. Όμως και αυτή, όπως και η ΑΣΥΡ, πρέπει να εφαρμόζεται ουσιαστικά προκειμένου να φέρει αποτελέσματα. Όπου εφαρμόστηκε σαν μία απλή μηχανική άσκηση συμπλήρωσης κάποιας φόρμας απέτυχε. Συνεπώς το στοίχημα για την Ελλάδα είναι να σιγουρέψει ότι ρήτρες μετανομοθετικής αξιολόγησης θα εισάγονται στην πλειονότητα των νομοσχεδίων μας, και ότι η μετανομοθετική αξιολόγηση θα γίνεται αντικειμενικά, με βάση στατιστικά δεδομένα, και με μοναδικό τεχνικό σκοπό την εξαγωγή συμπερασμάτων για την ολοκληρωτική ή μερική επίτευξη των ρυθμιστικών στόχων της νομοθέτησης. Εδώ, όπως και σε κάθε άλλο τομέα της νομοθέτησης, το πρίσμα είναι τεχνικό και όχι πολιτικό. Η μοντέρνα νομοτεχνική μας δίνει ήδη ένα εργαλείο για να σιγουρέψουμε ότι η μετανομοθετική αξιολόγηση θα επιτελέσει το σκοπό της. Αυτό είναι η εισαγωγή άρθρου περί σκοπού στο κάθε νομοθέτημα, όπου εκφράζονται τα επιδιωκόμενα ρυθμιστικά αποτελέσματα, και τίθενται μετρήσιμοι στόχοι επίτευξής τους. Αυτός ο τύπος άρθρων εισάγεται ήδη στην ελληνική νομοθεσία - είναι το άρθρο 1 περί σκοπού. Το άρθρο περί σκοπού, σε συνδυασμό με άρθρο μετανομοθετικής αξιολόγησης στο τέλος του κάθε νομοθετικού κειμένου, εισάγει την υποχρέωση της διοίκησης να εφαρμόσει μετανομοθετική αξιολόγηση μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο 3, 5 ή 10 ετών, με βάση αποκλειστικά και μόνο τα κριτήρια που έχουν ήδη εισαχθεί στο άρθρο περί σκοπού. Αυτό διασφαλίζει τον τεχνικό, και όχι πολιτικό, χαρακτήρα της ρήτρας ανεξαρτητοποιώντας τη από την πλειοψηφία που είχε ψηφίσει ή που τώρα αξιολογεί το νομοθέτημα. Προϋπόθεση για τη λειτουργία αυτού του συστήματος είναι η εισαγωγή των τριών κλάδων των επιτελικών στελεχών, Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων οι οποίοι εξειδικεύονται στη νομοθέτηση,

*Κα Ξανθάκη, είστε εδώ και μια τριετία, μέλος της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας της Ελληνικής Προεδρίας της Κυβέρνησης. Ποιο είναι κατά την άποψή σας το επίπεδο της ποιότητας της νομοθεσίας στην Ελλάδα, και πώς θα μπορούσε να βελτιωθεί;*

Θεωρώ ότι το επιτελικό κράτος, η συγκέντρωση της καλής νομοθέτησης στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, και η ίδρυση της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας αποτελούν κρίσιμους θεσμούς για την ουσιαστική βελτίωση της νομοθέτησης στην Ελλάδα. Η άποψή μου είναι ότι τα βήματα που έχει ήδη σημειώσει η Ελληνική νομοθέτηση τα τελευταία τρία χρόνια είναι εξαιρετικά σημαντικά. Θεωρώ ότι τεράστιο ρόλο σε αυτή την κατεύθυνση έχει παίξει η ηγεσία της Προεδρίας και μάλιστα ο Υπουργός Επικρατείας καθηγητής Γεραπετρίτης κυρίως λόγω της εξειδίκευσης του στο θέμα της καλής

νομοθέτησης ως πανεπιστημιακός πριν την υπουργική του θητεία. Θα μπορούσα λοιπόν να πω ότι σε επίπεδο σύλληψης, σε επίπεδο στόχων, και σε επίπεδο βασικών βημάτων η Ελλάδα έχει καταφέρει να αλλάξει άρδην την ποιότητα της νομοθεσίας της. Όμως η νομοθέτηση δεν εφαρμόζεται στο κενό. Η νομοθέτηση χρειάζεται μία δημόσια διοίκηση η οποία να μπορεί να την υποστηρίξει και να την φέρει σε πέρας καθώς επίσης και μία αλλαγή νοοτροπίας κυρίως ανάμεσα στους νομικούς της χώρας οι οποίοι κατ' εμέ κακώς συνεχίζουν να βλέπουν τη νομοθεσία σαν αποκλειστική αρμοδιότητα δική μας, των νομικών. Χωρίς να μπω λοιπόν σε τεχνικές λεπτομέρειες θα έλεγα ότι για να λειτουργήσει η καλή νομοθέτηση έτσι όπως μεγαλοφυώς την εισάγει το επιτελικό κράτος, θα χρειαστεί αλλαγή νοοτροπίας στο νομικό μας κόσμο έτσι ώστε να γίνει αποδεκτό ότι η νομοθεσία δεν είναι ιδίων των νομικών αλλά μέσο επικοινωνίας του κράτους με τον πολίτη, και θα χρειαστεί να στελεχωθεί η Ελληνική δημόσια διοίκηση με τα επιτελικά της στελέχη τα οποία θα είναι εκπαιδευμένα και αρμόδια να συλλάβουν τα μέτρα πολιτικής στα οποία θα στοχεύει η ρύθμιση, να συντάξουν το σχέδιο νόμου που θα εκφράζει αυτά τα μέτρα, και να παράσχουν μετρήσιμα μέτρα αποτελεσματικότητας σε προ και μετά νομοθετικό επίπεδο. Επιπλέον, θα ήταν ευχής έργον να εκπαιδευτούν και οι βουλευτές μας, έτσι ώστε να γνωρίζουν το μηχανισμό άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου και με βάση τις αρχές της καλής νομοθέτησης. Όπως αντιλαμβάνεστε. Χρειάζεται πολυσχιδής μεταρρύθμιση και χρόνος.

*Σε μια παλαιότερη εισήγησή σας σε συνέδριο της Ελληνικής Εταιρείας Αξιολόγησης είχατε αναφέρει ότι «καλή νομοθεσία, είναι η αποτελεσματική νομοθεσία, δηλαδή η νομοθεσία που μπορεί, με τη σύμπραξη αυτών που την ερμηνεύουν και την εφαρμόζουν, να οδηγήσει στο επιθυμητό αποτέλεσμα διακυβέρνησης με ένα αποδεκτό κόστος». Ποιος είναι κατά την άποψή σας ο ρόλος της αξιολόγησης (τόσο σε επίπεδο ΑΣΥΡ όσο και αξιολόγηση εφαρμογής ρύθμισης) για την επίτευξη του στόχου της καλής και αποτελεσματικής νομοθεσίας;*

Καλή νομοθεσία είναι πράγματι η αποτελεσματική νομοθεσία. Αυτός είναι ο ορισμός που έχει πλέον επιβληθεί τόσο στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και παγκοσμίως. Η αξιολόγηση είναι απαραίτητη, όπως άλλωστε και στους περισσότερους τομείς της ανθρώπινης δραστηριότητας, προκειμένου να διασφαλίσει ότι η νομοθέτηση σε κάθε στάδιο της εφαρμόζει τις αρχές και τα εργαλεία που της παρέχονται, και να προσαρμόσει αυτά στις ιδιαιτερότητες του Ελληνικού νομοθετικού περιβάλλοντος.

*Αθήνα, Δεκέμβριος 2022*