

ΠΡΟ- ΚΑΙ ΜΕΤΑ-ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Dr Constantin Stefanou

Director – Sir William Dale Centre for Legislative Studies

IALS INSTITUTE OF
ADVANCED
LEGAL STUDIES | SCHOOL OF
ADVANCED STUDY
UNIVERSITY
OF LONDON

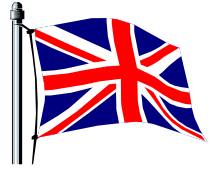
ΕΙΣΑΓΩΓΗ

- Στις περισσότερες δημοκρατίες Δυτικού τύπου, η νομοθεσία δεν εμφανίζεται ξαφνικά. Με άλλα λόγια, οι κυβερνήσεις δεν θέλουν να «ξαφνιάσουν» τους πολίτες αλλά και το σύστημα με απρόσμενους νόμους.
- Πάντα υπάρχει μια περίοδος διαβούλευσης με το κοινό κατά την διάρκεια της οποίας η κυβέρνηση προτείνει εναλλακτικές «ιδέες» ή «λύσεις» ζητώντας από τους πολίτες να τις συζητήσουν.
- Η περίοδος διαβούλευσης διαφέρει σε κάθε χώρα αλλά ο σκοπός είναι πάντα ο ίδιος: να προετοιμάσει τους πολίτες και να ενθαρρύνει την λαϊκή συμμετοχή στο στον ενδελεχή έλεγχο προτάσεων πολιτικής και σχεδίων νόμου.

ΠΡΟ-ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ

- Η αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής των Ρυθμίσεων πρέπει να γίνει αντιληπτή στο ευρύτερο γενικό πλαίσιο του νομοθετικού ελέγχου, που συμπεριλαμβάνει προ-νομοθετική διαβούλευση και προ-νομοθετικό έλεγχο.
- Η λογική της προ-νομοθετικής διαβούλευσης δεν βασίζεται στο φιλοσοφικό υπόβαθρο της Δημοκρατίας. Μάλλον είναι μία μεταπολεμικό αντίληψη περί αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας και την ανάγκη της υποστήριξης της μοντέρνας οικονομίας (καταναλωτισμός).
- Πρέπει να διακρίνουμε εδώ την **προ-νομοθετική διαβούλευση**, οποία παίρνει την μορφή Πράσινης Βίβλου ή Λευκής Βίβλου και τον **προ-νομοθετικό έλεγχο** ενός σχεδίου νόμου το οποίο έφτασε στη Βουλή και συνήθως γίνεται από Επιτροπή του Κοινοβουλίου.

ΠΡΟ-ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΟΥ Η.Β.



Η κυβέρνηση συνήθως εισάγει έγγραφα διαβούλευσης που έχουν δύο μορφές:

Πράσινη Βίβλος. Έγγραφο διαβούλευσης που συντάχθηκε από την κυβέρνηση, το οποίο περιγράφει την κυβερνητική πολιτική που θα τεθεί προς συζήτηση στο μέλλον. Κάθε πρόταση έχει διάφορες εναλλακτικές προς συζήτηση.

Λευκή Βίβλος. Έγγραφο πολιτικής για έναν συγκεκριμένο τομέα πολιτικής, που εκπονείται από το αρμόδιο υπουργείο και περιέχει συγκεκριμένες και λεπτομερείς προτάσεις για μεταρρύθμιση. Η Λευκή Βίβλος εισάγεται στη Βουλή από τον αρμόδιο Υπουργό και συχνά θεωρείται ως το τελευταίο στάδιο πριν από την εισαγωγή ενός νομοσχεδίου.

ΠΡΟ-ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΓΕΡΜΑΝΙΑΣ



Τα νομοσχέδια συντάσσονται από τα εξειδικευμένα τμήματα των Υπουργείων. Οι λεπτομέρειες κάθε νομοσχεδίου εξετάζονται προσεκτικά με πληροφορίες από την Ομοσπονδιακή διοίκηση καθώς και από ομάδες που επηρεάζονται και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη.

Ο συντονισμός μεταξύ των υπουργείων και του υπουργικού συμβουλίου διασφαλίζει ότι τα νομοσχέδια συμμορφώνονται με την κυβερνητική πολιτική και είναι επίσης συμβατά με το πεδίο εφαρμογής και τα όρια του ομοσπονδιακού προϋπολογισμού.

Κατά τη διάρκεια των αρχικών διαβουλεύσεων στο Bundesrat, τα Länder μπορούν να αξιοποιήσουν την εμπειρία τους στην εφαρμογή της νομοθεσίας κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου και μπορούν να γνωστοποιήσουν τα συμφέροντά τους.

Αντί για την Πράσινη και τη Λευκή Βίβλο, οι Υπηρεσίες Έρευνας της Γερμανικής Bundestag δημοσιεύουν **ερευνητικές εκθέσεις** πάνω στους διάφορους τομείς πολιτικής για τους οποίους η κυβέρνηση σκοπεύει να νομοθετήσει.

ΠΡΟ-ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

- Ο προνομοθετικός έλεγχος είναι μια σχετικά νέα έννοια που εισήχθη για να βοηθήσει τη διαδικασία του νομοθετικού ελέγχου – η οποία ήταν πάντα μέρος της νομοθετικής διαδικασίας.
- Η έννοια και η χρήση της έχουν αποκτήσει μεγαλύτερη σημασία σε σημείο που ένας αυξανόμενος αριθμός νομοθετικών σωμάτων σε όλο τον κόσμο επιδιώκει να ενσωματώσει τον προνομοθετικό έλεγχο στη νομοθετική τους διαδικασία.

ΠΡΟ-ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

- Τι ακριβώς είναι λοιπόν ο προνομοθετικός έλεγχος, δεδομένου ότι δεν υπάρχει απαίτηση να υπόκειται η νομοθεσία σε προνομοθετικό έλεγχο, και τα νομοσχέδια που υποβάλλονται σε μορφή σχεδίου γίνονται κατά τη διακριτική ευχέρεια των «διευθυντών επιχειρήσεων» της κυβέρνησης;
- Ίσως η καλύτερη εξήγηση του προ-νομοθετικού ελέγχου στο ΗΒ δίνεται από την Εταιρεία Hansard σε ένα γνωστό ενημερωτικό έγγραφο, με τίτλο: Issues in Law Making 5: Pre-Legislative Scrutiny.

Ο ΠΡΟ-ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΧΕΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ

- Η Κυβέρνηση θα δημοσιεύει κατάλογο με τα νομοσχέδια που θα εξετάζονται σε προνομοθετική μορφή στην αρχή κάθε Συνόδου της Βουλής. Τα νομοσχέδια απαιτούν επιπλέον χρόνο και πόρους τόσο από το αρμόδιο κυβερνητικό τμήμα όσο και από την Επιτροπή της Βουλής που είναι επιφορτισμένη με την εξέτασή τους. Αυτό μπορεί να προσθέσει σημαντικό χρόνο στη διαδικασία ψήφισης νομοθεσίας από τη Βουλή.
- Κατά την εξέταση της νομοθεσίας υπό μορφή σχεδίου, οι Επιτροπές μπορούν να καλούν μάρτυρες για προφορικές αποδείξεις και να λαμβάνουν γραπτές αποδείξεις από εξωτερικές πηγές. Οι Επιτροπές μπορούν στη συνέχεια να αναφέρουν τα ευρήματά τους λεπτομερώς και να εξηγήσουν γιατί είτε υποστηρίζουν είτε αντιτίθενται στο προτεινόμενο νομοσχέδιο και εξηγούν τις τροπολογίες που θα κρίνουν κατάλληλες.

Ο ΠΡΟ-ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΧΕΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ

- Καθώς οι υπουργοί τείνουν να αφιερώνουν λιγότερο πολιτικό κεφάλαιο για τη σύνταξη νομοθεσίας παρά για την επίσημη νομοθεσία, δεν θεωρούν απαραίτητα τις συστάσεις για αλλαγές σε ένα σχέδιο νόμου ως ήττα. Μπορεί ακόμη και να θεωρηθεί πιο πλεονεκτικό για τους υπουργούς εάν το σχέδιο νόμου τροποποιηθεί σε αυτό το στάδιο, ώστε να επιτραπεί η ομαλότερη διέλευση στην επίσημη νομοθετική διαδικασία. Η Κυβέρνηση δεν είναι υποχρεωμένη να δεχτεί τις αλλαγές από την Επιτροπή, αλλά σε πολλές περιπτώσεις το έχει κάνει.
- Και φυσικά η εκάστοτε κυβέρνηση έχει την πλειοψηφία στις επιτροπές της Βουλής.

ΜΕΤΑ-ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

- Η έννοια της αναδρομικής αξιολόγησης δεν είναι καινούργια.
- Το στάδιο της «αξιολόγησης» μιας πολιτικής είναι μία πολύ ισχυρή και πειστική μέθοδος ελέγχου και έχει χρησιμοποιηθεί από κυβερνήσεις εδώ και δεκαετίες.
- Αυτό που είναι σχετικά νέο – με την έννοια ότι τέτοιες πρωτοβουλίες ξεκίνησαν μετά το 2000 – είναι η επίσημη ανάμειξη της Βουλής στη μετα-νομοθετική αξιολόγηση.
- Η Νέα Ζηλανδία ήταν η πρώτη χώρα που έδωσε επίσημο ρόλο στη Βουλή της όσον αφορά τη μετα-νομοθετική αξιολόγηση (1999). Ακολούθησε η Γερμανία το 2000, η Σουηδία το 2001, η Γαλλία και η Αυστραλία το 2003.
- Όμως, παρά το ότι τέτοιες διατάξεις υπάρχουν πιά σε αρκετές χώρες, οι περισσότερες χώρες δεν τις έχουν.

ΤΙ ΑΚΡΙΒΩΣ ΕΙΝΑΙ;

Για τους περισσότερους είναι σχεδόν αξίωμα ότι η αξιολόγηση και ο έλεγχος είναι χρήσιμα εργαλεία διότι χωρίς αυτά δεν θα μπορούσαμε ποτέ να πάρουμε μαθήματα από το παρελθόν.

“...we understand post-legislative scrutiny to refer to a broad form of review, the purpose of which is to address the effects of the legislation in terms of whether the intended policy objectives have been met by the legislation and, if so, how effectively. However this does not preclude consideration of narrow questions of a purely legal or technical nature.”

ΓΙΑΤΙ ΤΗ ΧΡΗΣΙΜΟΠΟΙΟΥΜΕ;

- Για να εκτιμήσουμε αν η νομοθεσία που ψηφίστηκε στη Βουλή είχε το επιθυμητό αποτέλεσμα.
 - Η φράση «επιθυμητό αποτέλεσμα» μπορεί να ποικίλλει ανάλογα με το θέμα που εξετάζουμε.
 - π.χ. όταν εξετάζουμε νομοθεσία σχετική με την χρήση οινοπνευματωδών το «επιθυμητό αποτέλεσμα» μπορεί να έχει σχέση με τις κοινωνικο-οικονομικές συνέπειες της κατανάλωσης οινοπνεύματος για τη χώρα, τους κινδύνους για την υγεία the health dangers συσχετισμένους με μεγαλύτερη κατανάλωση, αλλά και τις επιπτώσεις στις δημόσιες δαπάνες.
 - Ένα άλλο παράδειγμα μπορεί να είναι το αν η νομοθεσία (ειδικότερα η απαγορευτική νομοθεσία) έχει επηρεάσει την συμπεριφορά των πολιτών – π.χ. ξέπλυμα βρώμικου χρήματος.
- Σαν μέρος του συνήθη ελέγχου και επιτήρησης του εκτελεστικού.
- Σαν μέρος της δυνατότητας του νομοθετικού να νομοθετεί/ρυθμίζει.
- Σαν μέρος της δυνατότητας της δημόσιας διοίκησης να εφαρμόζει και να υλοποιεί πολιτικές.

ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΜΕΤΑ-ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

- Είναι σαφές ότι η μετα-νομοθετική αξιολόγηση πρέπει να βασίζεται σε συγκεκριμένα κριτήρια. Το Κοινοβούλιο δεν θα «αξιολογήσει» με ιδιότροπο τρόπο (όπως έκανε συχνά στην παλαιού τύπου «αξιολόγηση πολιτικής»). Αντίθετα, το Κοινοβούλιο θα πρέπει να συμφωνήσει σε συγκεκριμένα κριτήρια και επίσης να προβεί στις απαραίτητες ρυθμίσεις για τη συλλογή και αποθήκευση σχετικών δεδομένων. Επιπλέον, θα πρέπει να συμφωνηθούν ρυθμίσεις για τη δημοσιοποίηση και πρόσβαση σε αυτά τα δεδομένα (τα σύγχρονα Υπουργεία διαθέτουν «ψηφιακούς αναλυτές» για τέτοιες ρυθμίσεις).
- Εάν, για παράδειγμα, έχουν συμφωνηθεί 10 κριτήρια, τότε η μετα-νομοθετική αξιολόγηση θα πρέπει να βασίζεται και στα δέκα, όχι σε λιγότερα ή περισσότερα. Διαφορετικά τα αποτελέσματα θα είναι αντιεπιστημονικά, άκυρα και η όλη διαδικασία θα είναι χάσιμο χρόνου και πόρων.

ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ

- Η μετα-νομοθετική αξιολόγηση έχει δύο διαστάσεις:
 - Πρακτική (Factual)
 - Πολιτική

Η **Πρακτική (Factual)** διάσταση έχει να κάνει με τη συλλογή δεδομένων σχετικά με την συγκεκριμένη πολιτική στην οποία αναφέρεται η νομοθεσία. Τα δεδομένα θα μας βοηθήσουν να καταλάβουμε τι συνέβη με την νομοθεσία αφού εγκρίθηκε από τη Βουλή.

Η **Πολιτική** διάσταση αφορά την εκτίμηση για το αν το «επιθυμητό αποτέλεσμα» είχε επιτευχθεί με βάση τη συλλογή δεδομένων (τεκμηριωμένων πληροφοριών).

ΕΙΝΑΙ ΝΟΜΙΚΟ Ή ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΖΗΤΗΜΑ;

Αυτή είναι μία κρίσιμη ερώτηση διότι συχνά καθορίζει το βαθμό και το εύρος ενασχόλησης της Βουλής ή εξωτερικών παραγόντων αλλά και την κανονιστική ή μη κανονιστική φύση της εκτίμησης.

- Είναι **νομικό** ζήτημα αφού η συλλογή δεδομένων ρυθμίζεται με κάποια κανονιστική πράξη ή κάποια θεσμική ή διοργανική συμφωνία.
- Είναι **πολιτικό** ζήτημα αφού η αναφορά λεπτομερούς ελέγχου της κανονιστικής πράξης θα πρέπει να γίνει αποδεκτή (και ίσως να χρειασθεί επικύρωση) από κυβέρνηση και Βουλή και επομένως θα υπόκειται σε πολιτικό έλεγχο και ίσως πολιτικές διαπραγματεύσεις.

ΠΟΙΑ ΕΙΝΑΙ ΤΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ;

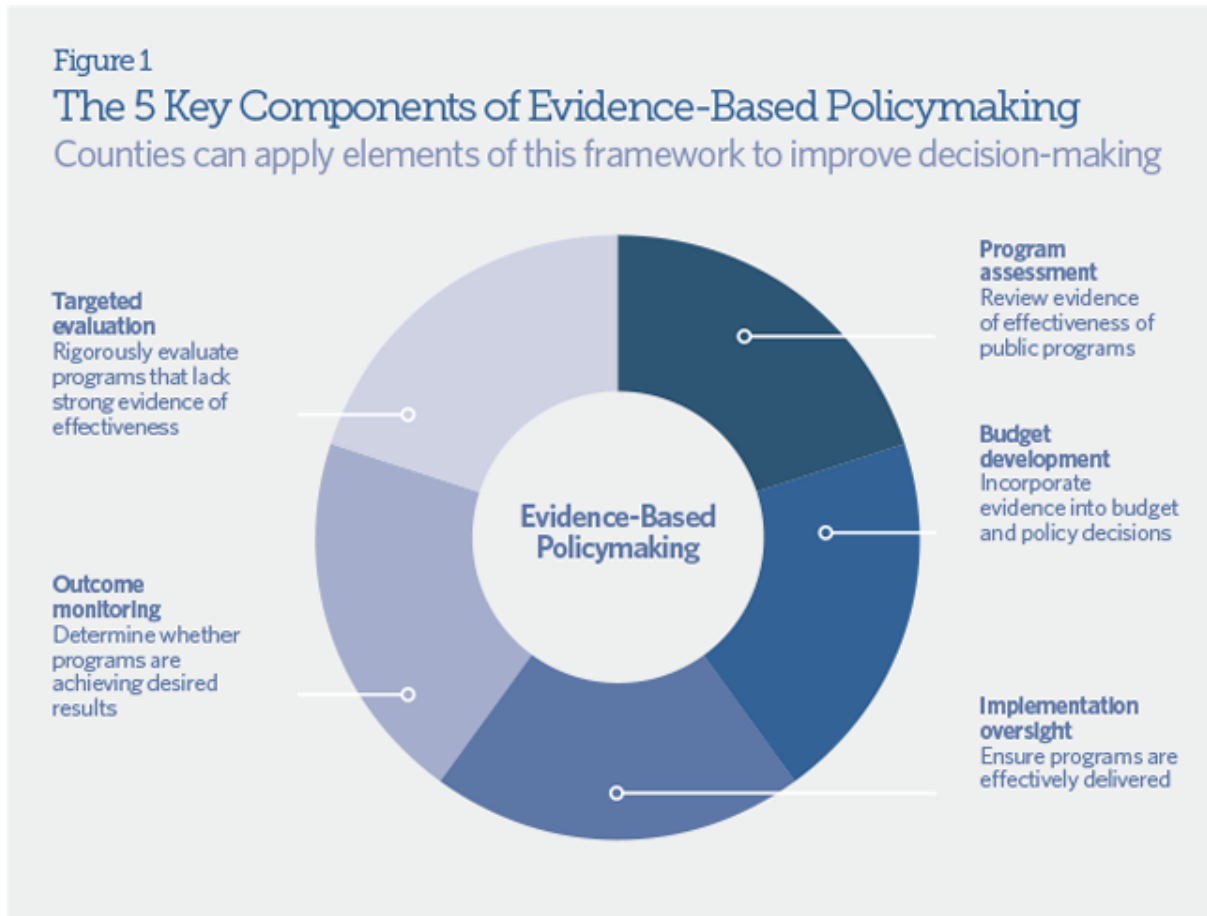
- Αυτή είναι η πιο σημαντική ερώτηση. Είναι όμως αυτή που ερωτάται σιωπηρά ή έμμεσα. Και δεν ερωτάται άμεσα;
- διότι...
- διότι...
- διότι...

ΔΕΝ ΥΠΑΡΧΕΙ ΓΕΝΙΚΑ ΑΠΟΔΕΚΤΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΣΕ ΟΤΙ ΑΦΟΡΑ ΤΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΔΙΟΤΙ ΔΕΝ ΥΠΑΡΧΕΙ ΕΥΡΕΩΣ ΑΠΟΔΕΚΤΗ ΘΕΩΡΙΑ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑ-ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ.

ΔΕΝ ΥΠΑΡΧΟΥΝ ΚΡΙΤΗΡΙΑ; ΜΑ ΑΛΗΘΕΙΑ ΤΩΡΑ;

- Ακριβολογώντας, ανάλογα τον ειδικό που θα συμβουλευτείτε θα ακούσετε διαφορετικό σετ κριτηρίων.
- Τα κριτήρια μπορεί να έχουν διαφορετικά ονόματα.
 - Μερικές φορές αναφέρονται σαν Better Regulation.
 - Μερικές φορές αναφέρονται σαν Good Legislation.
 - Μερικές φορές αναφέρονται σαν Legislative Scrutiny Criteria.
 - Μερικές φορές αναφέρονται σαν παδείγματα καλής πρακτικής (Best Practice examples).
 - Μερικές φορές αναφέρονται σαν μέρος της νομοθέτησης βάσει εμπειρικών στοιχείων (Evidence-Based Lawmaking), με άλλα λόγια σαν μέρος της «εργαλειοθήκης» της χάραξης πολιτικής βάσει εμπειρικών στοιχείων (Evidence Based Policy Making).

ΤΕΚΜΗΡΙΩΜΕΝΗ ΧΑΡΑΞΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (EVIDENCE BASED POLICY MAKING)



Source: Pew-MacArthur Results First Initiative, "Evidence-Based Policymaking: A Guide for Effective Government" (2014), <http://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/2014/11/evidence-based-policymaking-a-guide-for-effective-government>

ΤΙ ΕΙΝΑΙ Η ΤΕΚΜΗΡΙΩΜΕΝΗ ΧΑΡΑΞΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ;

- Η χάραξη πολιτικής βάσει εμπειρικών στοιχείων παρέχει στους φορείς χάραξης πολιτικής και στους νομοτεχνικούς μία **Μέθοδο** όχι μία **Θεωρία**.
- Είναι μία δομή, ένα πλαίσιο πάνω στο οποίο μπορούμε να δοκιμάσουμε θεωρητικές προσεγγίσεις. Από μόνη της η χάραξη πολιτικής βάσει εμπειρικών στοιχείων δεν παρέχει «απόδειξη επιστημονικής υπόθεσης». Μπορεί να μας βοηθήσει να δοκιμάσουμε θεωρίες με βάση αποφάσεις που έχουμε πάρει για τη χάραξη πολιτικής. Μπορεί επίσης να βοηθήσει τη συλλογή δεδομένων για την εκτίμηση συγκεκριμένων πολιτικών. Όμως δεν μπορεί να κάνει κάτι παραπάνω.
- Η μεθοδολογία την οποία ονομάζουμε «τεκμηριωμένη χάραξη δημόσιας πολιτικής» χρησιμοποιείται επειδή πολλοί εμπλεκόμενοι στην χάραξη πολιτικής δεν έχουν εκπαίδευση στην έρευνα και επομένως δεν μπορούν να χρησιμοποιήσουν τις γνώσεις τους για τη χάραξη πολιτικής.
- Σε ότι αφορά την νομοτεχνική, αυτή η μεθοδολογία καλύπτει το κενό από το «ρητό» του Henry Thring's που είπε ότι: «*the central drafting office considers neither policy nor substance, just form*».

ΤΙ ΕΙΝΑΙ Η ΧΑΡΑΞΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΒΑΣΕΙ ΕΜΠΕΙΡΙΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ;

- Είναι ατυχές ότι η χάραξη πολιτικής βάσει εμπειρικών στοιχείων έχει συνδεθεί με την ύπαρξη προτύπων καλής πρακτικής (best practices templates):
 - Διότι ποτέ δεν προοριζόταν για τέτοια χρήση; και
 - Διότι αυτή η μεθοδολογία χρησιμοποιείται ακριβώς για τον αντίθετο λόγο, δηλαδή για να «πατάξει» το λεγόμενο “policy making by ticking boxes”.
- Είναι επίσης ατυχές ότι η χάραξη πολιτικής βάσει εμπειρικών στοιχείων έχει φτάσει να χρησιμοποιείται σαν το λεγόμενο τυφλοσούρτη (από τα παλαιά painting by numbers diagrams) όπου αν παρθούν συγκεκριμένες αποφάσεις με βάση το γράμμα του νόμου η αποτυχία μιάς πολιτικής συγχωρείται.

Ας δούμε το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ: ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΕΕ



- *Αποτελεσματικότητα*: κατά πόσο επετεύχθησαν οι στόχοι και μπορούν τα αποτελέσματα να αποδοθούν στην μέτρηση;
- *Αποδοτικότητα*: Δικαιολογείται το κόστος και ο χρόνος που ξοδεύτηκε για την επίτευξη των αποτελεσμάτων;
- *Συνάφεια*: Συνεχίζουν να ανταποκρίνονται οι αρχικοί στόχοι της μέτρησης στις ανάγκες της ΕΕ;
- *Συνοχή*: είναι ο τρόπος μέτρησης της πολιτικής λογικός σε σχέση με άλλους σχετικούς τρόπους μέτρησης αλλά και με τις γενικότερες προτεραιότητες της ΕΕ;
- *ΕΕ πρόσθετη αξία*: ποιά είναι πρόσθετη αξία που θα κερδίσουμε από τη δράση σε επίπεδο ΕΕ σε σχέση με το κέρδος από δράση σε Εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο; Ποιά είναι η πρόσθετη αξία για τους πολίτες και για τις επιχειρήσεις;

ΧΡΗΣΗ ΧΑΡΑΞΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΒΑΣΕΙ ΕΜΠΕΙΡΙΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΚΑΤΑ ΤΟ ΔΟΚΟΥΝ;

Στο προηγούμενο παράδειγμα (ΕΕ) είχαμε κριτήρια που φαίνονται λογικά. Όμως υπάρχουν και κρίσημα ερωτήματα ακόμα και για αυτά τα «λογικά» κριτήρια:

- Πως ξέρουμε ότι μπορεί κάτι (οτιδήποτε) να αποδειχθεί με την χρήση αυτών των κριτηρίων;
- Αν αυτά τα κριτήρια είναι πραγματικά τόσο καλά μπορούν να χρησιμοποιηθούν και για ποινική νομοθεσία;
- Αν τα κριτήρια αυτά είναι επιτυχημένα σε μία χώρα ποιές είναι οι εγγυήσεις ότι θα επιτύχουν και σε άλλες δικαιοδοσίες;



Η ΒΡΕΤΑΝΙΚΗ ΕΚΔΟΧΗ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

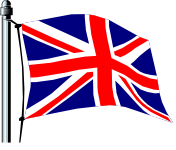
- Αν και η Βρετανία ξεκίνησε αργότερα από άλλες χώρες την χάραξη πολιτικής βάσει εμπειρικών στοιχείων, έχει βοηθηθεί από την πείρα άλλων Βουλών και έχει δημιουργήσει ενδιαφέρουσες, μοντέρνες και αποτελεσματικές μεθόδους.
- Σύμφωνα με μία έκθεση της Βουλής των Κοινοτήτων οι λόγοι για την χρήση χάραξης πολιτικής βάσει εμπειρικών στοιχείων είναι οι εξής:
 - Για να ελέγξει αν στην πράξη η νομοθεσία έχει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.
 - Για να βελτιώσει την εστίαση στην εκτέλεση και διανομή των στόχων της συγκεκριμένης πολιτικής.
 - Για να προσδιορίσει και να διαδώσει καλές πρακτικές έτσι ώστε να πάρουμε μαθήματα από επιτυχίες και αποτυχίες, όπως αυτές αποκαλύφθηκαν από το έργο ελέγχου.



Η ΒΡΕΤΑΝΙΚΗ ΕΚΔΟΧΗ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

- Το 2008 η Βρετανική κυβέρνηση καθιέρωσε ένα νέο σύστημα για την προώθηση της μετα-νομοθετικής αξιολόγησης. Το νέο σύστημα δεν κάνει δραματικές αλλαγές στις υπάρχουσες πρακτικές, απλά δεσμεύει το σχετικό υπουργείο να υποβάλλει μέσα σε 3-5 έτη από την δημοσίευση της νομοθεσίας ένα υπόμνημα οποίο θα περιέχει μία αναφορά για την εκτέλεση/υλοποίηση του νόμου. Το μνημόνιο μπορεί να είναι αρκετά λεπτομερές και θα εστιάζει σε βασικά στοιχεία της υλοποίησης ή λεπτομερή σημεία σχετικά με τη λειτουργία του νόμου.
- Η μετα-νομοθετική αξιολόγηση εφαρμόζεται σε πρωτογενή νομοθεσία (η δευτερογενής νομοθεσία ενδέχεται να υπόκειται σε δική της αξιολόγηση ανάλογα με την αξιολόγηση συνεπειών ρύθμισης) και οι ελάχιστες απαιτήσεις για το περιεχόμενο του μνημονίου έχουν ως εξής:

Source: 'Post-Legislative Scrutiny', National Archives, 25 March 2010, this is now archived to http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/economic_and_domestic/legislative_programme/guide_html/post-legislative_scrutiny.aspx



(Α) ΣΥΝΟΨΗ ΤΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ

Βασισμένο από την τεκμηρίωση και τις δεσμεύσεις που αναλήφθηκαν κατά την ψήφιση του νομοσχεδίου, αλλά το Μνημόνιο θα δώσει την ευκαιρία για αναφορά σε οποιοδήποτε μεταβαλλόμενο πλαίσιο που θα μπορούσε στην πράξη να έχει αλλάξει αυτούς τους στόχους.



(B) ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ/ΕΚΤΕΛΕΣΗ

– πληροφορίες για το πότε και πώς τέθηκαν σε εφαρμογή διαφορετικές διατάξεις του νόμου
– πληροφορίες που υπογραμμίζουν τυχόν διατάξεις που δεν είχαν τεθεί σε ισχύ ή που επιτρέπουν τη μη χρήση εξουσιών και εξηγεί γιατί όχι

Σε μεγάλο βαθμό πραγματικές πληροφορίες, εκτός από την εξήγηση του γιατί δεν έχουν (ακόμη) τεθεί σε ισχύ οποιεσδήποτε διατάξεις ή δεν έχουν χρησιμοποιηθεί εξουσίες



(Γ) ΔΕΥΤΕΡΟΓΕΝΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΚΛΠ.

– σύντομη περιγραφή ή κατάλογος της σχετικής κατ' εξουσιοδότηση νομοθεσίας, εγγράφων καθοδήγησης ή άλλο σχετικό υλικό που προετοιμάστηκε ή εκδόθηκε σε σχέση με τον Νόμο

Μια περιεκτική περίληψη του παράγωγου δικαίου και άλλων εγγράφων που εκδόθηκαν σε σχέση με τον νόμο. Εάν είναι απαραίτητο ή σκόπιμο, πρέπει να είναι μόνο σε μορφή λίστας, αλλά θα πρέπει τουλάχιστον να περιλαμβάνει ημερομηνίες έκδοσης και επικεφαλίδα ένδειξη του σκοπού ή του πεδίου κάθε εγγράφου (μπορεί να επικαλύπτεται με πληροφορίες που δίνονται στην προηγούμενη επικεφαλίδα)



(Δ) ΝΟΜΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ

– ένδειξη οποιωνδήποτε ειδικών νομικών ή συντακτικών δυσκολιών που είχαν απασχολήσει το κοινό (π.χ. θέματα που είχαν αποτελέσει αντικείμενο πραγματικής αντιδικίας ή σχολίων από κοινοβουλευτικές επιτροπές) και είχαν αντιμετωπιστεί

– Λίστα με όλα τα θέματα που απασχόλησαν το κοινό αλλά και του ειδικούς



(Ε) ΑΛΛΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ/ΚΡΙΤΙΚΕΣ

– περίληψη οποιωνδήποτε άλλων γνωστών μετανομοθετικών αναθεωρήσεων ή αξιολογήσεων του νόμου που έγιναν στην κυβέρνηση, από το Κοινοβούλιο ή αλλού

Θα πρέπει να περιλαμβάνονται πληροφορίες για οποιεσδήποτε άλλες αξιολογήσεις ή αναθεωρήσεις του Νόμου για τις οποίες το Τμήμα γνωρίζει. Αυτές μπορεί να είναι κυβερνητικές, κοινοβουλευτικές (συμπεριλαμβανομένων των εκθέσεων της Εθνικής Υπηρεσίας Ελέγχου) ή από άλλες πηγές, όπως ακαδημαϊκές μελέτες (σε ορισμένες περιπτώσεις οι υπάρχουσες μελέτες μπορεί να οδήγησαν την Επιτροπή να συμφωνήσει ότι δεν απαιτείται νέο Μνημόνιο)



(ΣΤ) ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΠΡΑΞΗΣ

– σύντομη προκαταρκτική αξιολόγηση για το πώς λειτούργησε ο νόμος στην πράξη, σε σχέση με τους στόχους και τα σημεία αναφοράς που αναφέρονται στο στοιχείο α) παραπάνω

Δεν είναι από μόνος του πλήρης μετανομοθετικός έλεγχος του νόμου, αν και θα πρέπει να αρκεί για μια κοινοβουλευτική επιτροπή να αξιολογήσει εάν χρειάζεται τέτοιος έλεγχος



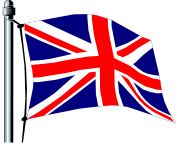
ΔΕΝ ΧΡΕΙΑΖΕΤΑΙ ΝΑ ΥΠΟΒΛΗΘΟΥΝ ΥΠΟΜΝΗΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΙΣ ΑΚΟΛΟΥΘΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΝΟΜΩΝ:

- Νόμοι για ενοποίηση ταμείων και νόμοι πιστώσεων
- Νόμοι για την Οικονομία
- Νόμοι που αφορούν την επανασυγγραφή φορολογικής νομοθεσίας
- Κωδικοποίηση
- Κατάργηση νόμου
- Νόμοι που αφορούν τις ένοπλες δυνάμεις



ΑΛΛΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΜΕΤΑ-ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

- Ανασκοπήσεις από Κοινοβουλευτικές Επιτροπές
- Αναθεωρήσεις που πραγματοποιούνται από άλλους φορείς, π.χ. την Επιτροπή για τη Φυλετική Ισότητα
- Τα δικαστήρια
- Ρήτρες λήξης ή λήξης ισχύος (sunset clauses), π.χ. ειδικές διατάξεις σύμφωνα με τις οποίες συγκεκριμένα άρθρα ενός νόμου θα παύσουν να ισχύουν σε μια συγκεκριμένη ημερομηνία ή θα πάψουν να ισχύουν υπό την επιφύλαξη αναθεώρησης.



ΜΕΤΑ-ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΣΤΟ Η.Β.

- Ένα LSE blog πρότεινε ότι στη Βρετανία, σε ότι αφορά την αποδοχή των συστάσεων η έρευνα του έδειξε τα κάτωθι αποτελέσματα.

Δεν απάντησαν – 12%

Απόρριψη (μερική ή ολική) – 36%

Δεν ξέρω – 13%

Αποδοχή (μερική ή ολική) – 39%”

<https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/post-legislative-scrutiny-strength-of-recommendations/>

ΥΠΑΡΧΟΥΝ «ΚΑΛΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ»;

Έχουν γίνει μόνο δύο σοβαρές συγκριτικές έρευνες για την μετα-νομοθετική αξιολόγηση αποτελεσμάτων:

1. Η πρώτη έγινε μετά από αίτημα της Γερμανικής κυβέρνησης και κατέληξε ότι:

Δεν υπάρχει ξεκάθαρη «καλή πρακτική» που θα μπορούσε να υιοθετηθεί, πλήρως ή μερικώς, ώστε να επιτύχει η Γερμανία την ιδεώδη διαδικασία αξιολόγησης.

Manon Rani Sharma, Daniel Freudl, Claudia Münch, Eva Schindler, Prof Kai Wegrich, 'Expert report on ex-post evaluations Good practice and experience in other countries', Prognos, Berlin, 6 December 2013, p.77.

2. Η δεύτερη έρευνα προσεκτικά, αν όχι σοφά, δεν προσέφερε γενικά συμπεράσματα για την μετα-νομοθετική αξιολόγηση αποτελεσμάτων στην Ευρώπη.

Franklin De Vrieze, "Post-Legislative Scrutiny in Europe", Westminster Foundation for Democracy, London 2020.

ΥΠΑΡΧΟΥΝ «ΚΑΛΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ»;

Ex-post evaluation in the legislative process

	UK	Canada	Swiss	Sweden	European Commission	Germany
Embedded in the legislative process	yes	yes	yes	No or partly	No or partly	yes
Control committee	yes Regulatory Policy committee	yes Regulatory Affairs Sector	no	no	no	The NKR is authorised to survey the evaluation process within the framework of their reports on draft regulations

Source: Manon Rani Sharma, Daniel Freudl, Claudia Münch, Eva Schindler, Prof Kai Wegrich, 'Expert report on ex-post evaluations Good practice and experience in other countries', Prognos, Berlin, 6 December 2013, p.43.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Υπάρχει μια γενική, σχεδόν «de facto» αποδοχή ότι η προ- και μετα-νομοθετική αξιολόγηση είναι «καλό πράγμα» και ότι συμβάλλει στον δημοκρατικό τρόπο παραγωγής πρωτογενούς και παράγωγου δικαίου.

Ωστόσο, δεν υπάρχει καμία απόδειξη –τουλάχιστον όχι ακόμα– ότι αυτού του είδους οι ενέργειες βελτιώνουν τη διαδικασία δημιουργίας κανονιστικών πράξεων (συμπεριλαμβανομένης της σύνταξης νομοσχεδίων).

Είναι ενδιαφέρον ότι ο ίδιος προ-και μετα-νομοθετικός έλεγχος έχει διεξαχθεί σε κανονιστικές πράξεις που αποσύρθηκαν ή τροποποιήθηκαν αμέσως μετά την έκδοσή τους.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ: ΜΠΟΡΕΙ ΝΑ ΛΥΘΕΙ ΤΟ ΘΕΜΑ ΤΩΝ ΚΡΙΤΗΡΙΩΝ;

Αυτό που χρειαζόμαστε είναι συμφωνία σχετικά με τα κριτήρια που θα εφαρμόζονται με συνέπεια και –στο βαθμό που είναι εφικτό– καθολικά.

Για να επιτευχθεί αυτό, κάθε ένα από τα κριτήρια θα πρέπει να είναι

- αποδεδειγμένο
- απλό και ξεκάθαρο στο πλαίσιό του
- εφαρμόσιμο σε όλες τις δικαιοδοσίες

Προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι ένα τέτοιο σύνολο κριτηρίων εξακολουθεί να είναι τόσο δύσκολο να καθοριστεί και να συμφωνηθεί.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ: ΤΙ ΧΡΕΙΑΖΕΤΑΙ ΣΤΟ ΜΕΛΛΟΝ;

Αυτό είναι το καθήκον της τρέχουσας γενιάς ερευνητών της μετανομοθετικής αξιολόγησης. Είναι κάτι που απαιτεί διεπιστημονικότητα και έρευνα μεγάλης κλίμακας παρά τις προσπάθειες μοναχικών ερευνητών.

Αυτή τη στιγμή έχουμε διάφορα κομμάτια ατομικής έρευνας που παράγονται από μεμονωμένους ερευνητές ή οργανισμούς. Αυτό που μας λείπει είναι μια συντονισμένη προσπάθεια να συγκεντρώσουμε αυτά τα κομμάτια της, συχνά αυθαίρετης, έρευνας και να προσπαθήσουμε να δημιουργήσουμε μεγάλες υποθέσεις εργασίας που θα αποδειχθούν με στοχευμένη έρευνα.

Εάν δεν το πράξουμε, ο εκ των υστέρων νομοθετικός έλεγχος θα συνεχίσει να είναι μια αφηρημένη, *ad hoc* δραστηριότητα για κάθε χώρα ξεχωριστά. Όπως είναι σήμερα και όπως ξεκίνησε αυτή η παρουσίαση..