

Hellenic Evaluation Society Review

No 11 (2022)

HELLENIC EVALUATION SOCIETY REVIEW - ISSUE 11



Δρ. Αλέξανδρος Καϊλης, Η Παραγωγή των Νομοθετικών Προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: Μέσα και Διαδικασίες.

Μαριάννα Κονδυλίδου

doi: [10.12681/eea.40282](https://doi.org/10.12681/eea.40282)

ΒΙΒΛΙΟΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

Δρ. Αλέξανδρος Καΐλης, Η Παραγωγή των Νομοθετικών Προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: Μέσα και Διαδικασίες.

Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Ιούλιος 2021, 232 σελ. ISBN: 978-960-654-426-2

Μαριάννα Κονδυλίδου
Σύμβουλος Αξιολόγησης

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει χαρακτηριστεί μια *suus generis* γεωπολιτική οντότητα, με παγκόσμια μοναδική νομική φύση και ένα μείγμα εθνικών και υπερεθνικών στοιχείων. Παράλληλα η σειρά οργάνων και θεσμών που την απαρτίζουν περιπλέκονται σε ένα δαιδαλώδες και αλληλένδετο σύστημα, όπου οι αποφάσεις και η νομοπαρασκευή αποτελεί περίπου μια “χορογραφία”. Για τους μη μνημένους η θέσπιση της ενωσιακής νομοθεσίας και ειδικότερα η παραγωγή των νομοθετικών προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, είναι μια “μαύρη τρύπα”, καθώς στηρίζεται σε μία θεσμοποιημένη-δομημένη διαδικασία που απορρέει από τις Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), τις διοργανικές συμφωνίες μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, καθώς και από ένα ευρύ πλέγμα εσωτερικών κανόνων, αρχών και κατευθυντήριων γραμμών, στη βάση των οποίων ασκούνται οι αρμοδιότητες και επιτελείται το έργο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Ο κύριος Καΐλης με αυτό το βιβλίο προσπαθεί να ρίξει φως σε αυτό το περίπλοκο σύστημα και να παρουσιάσει τις θεμελιώδεις αρχές, διαδικασίες και κανόνες που διέπουν τον σχεδιασμό, την εκπόνηση και την τελική υιοθέτηση των προτάσεων νομοθετικών πράξεων της Ε.Ε., αποδίδοντας ιδιαίτερη βαρύτητα στις κρίσιμες θεσμικές, κανονιστικές και πολιτικές πτυχές και διαστάσεις των νομοπαρασκευαστικών εργασιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στο πλαίσιο αυτό, επιχειρεί, με έναν ολοκληρωμένο και συνεκτικό τρόπο, να προσδιορίσει και να αναλύσει το σύνολο των βασικών πολυεπίπεδων διεργασιών που αναπτύσσονται και εξελίσσονται σε τρία βασικά διαδοχικά στάδια, στη βάση των οποίων καθοδηγούνται οι νομοπαρασκευαστικές εργασίες και η πολιτική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: α) το στάδιο της εκκίνησης, του στρατηγικού σχεδιασμού και του προγραμματισμού της νομοθετικής ημερήσιας διάταξης της Επιτροπής (policy initiation and agenda setting), β) το στάδιο της εκπόνησης και της κατάρτισης των νομοθετικών πρωτοβουλιών της (policy formulation), και γ) το στάδιο της δι-υπηρεσιακής διαβούλευσης και τελικής υιοθέτησης των νομοθετικών προτάσεων της (decision-making process)¹.

¹ Η έκδοση του βιβλίου βασίζεται στην εμπειρία που έχει αποκομίσει ο συγγραφέας, από την ενεργό συμμετοχή και εμπλοκή του στη δικαιοπαραγωγική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την ιδιότητα του στελέχους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αρμόδιο για τον σχεδιασμό, σύνταξη και διαπραγμάτευση προτάσεων νομοθετικών πράξεων και κειμένων πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Επίσης, τμήματα του βιβλίου αποτελούν αντικείμενο περαιτέρω επεξεργασίας και ανάλυσης εκπαιδευτικού εγχειριδίου που έχει επιμεληθεί και συντάξει ο συγγραφέας, στο πλαίσιο του διδακτικού του έργου στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ).

Σε ένα ειδικότερο επίπεδο ανάλυσης, το βιβλίο επικεντρώνεται στην ανάδειξη της σημασίας και του καταλυτικού ρόλου που διαδραματίζουν στα τρία αυτά στάδια της νομοπαρασκευαστικής και πολιτικής διαδικασίας: α) οι επιμέρους υπηρεσίες και Γενικές Διευθύνσεις της Επιτροπής, στο πλαίσιο των εκτεταμένων εσωτερικών διαβουλεύσεων και διεργασιών που διεξάγονται στους κόλπους της, β) τα κύρια θεσμικά όργανα της Ε.Ε., όπως είναι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο της Ε.Ε. και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο πλαίσιο της εκκίνησης, του σχεδιασμού, του προγραμματισμού και της προτεραιοποίησης των νομοθετικών πρωτοβουλιών της Ε.Ε., και γ) ένα ευρύ φάσμα άμεσα ενδιαφερομένων μερών (stakeholders) και ομάδων πίεσης και συμφερόντων, με τα οποία διαβουλεύεται εκτενώς η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο της προαγωγής της αντιπροσωπευτικής και συμμετοχικής διαδικασίας λήψης των αποφάσεων της Ε.Ε. κατά το στάδιο της εκκίνησης, του σχεδιασμού και της εκπόνησης των νομοθετικών και πολιτικών της πρωτοβουλιών, όπως είναι η κοινωνία των πολιτών, οι εθνικές διοικήσεις των κρατών-μελών, οι επιχειρήσεις, η ακαδημαϊκή κοινότητα, οι διάφορες δεξαμενές σκέψης (think tanks), και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις.

Το βιβλίο αποτελείται από Οκτώ Κεφάλαια. Το Πρώτο Κεφάλαιο προσδιορίζει τη θεμέλια βάση ανάληψης των νομοθετικών πρωτοβουλιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, και οριοθετεί τη βασική τυπολογία των υπό εκπόνηση νομοθετικών προτάσεων της. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στον κομβικό ρόλο που διαδραματίζουν στη διαδικασία εκκίνησης της δικαιопαραγωγικής διαδικασίας της Ε.Ε.: τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε., τα κράτη-μέλη της, οι Ευρωπαίοι πολίτες - μέσα από την «Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών», και οι διάφορες ομάδες πίεσης και συμφερόντων (lobbyists and interest groups).

Το Δεύτερο Κεφάλαιο επιχειρεί να αποτυπώσει, με ολοκληρωμένο και συνεκτικό τρόπο, τις κρίσιμες πτυχές και παραμέτρους του συνολικού πλαισίου που διέπει το στρατηγικό σχεδιασμό και προγραμματισμό των νομοθετικών πρωτοβουλιών της Επιτροπής, εστιάζοντας στη διαδικασία κατάρτισης του Πολυετούς Νομοθετικού Προγραμματισμού της Ε.Ε. (Multiannual Programming), και κυρίως του Ετήσιου Προγράμματος Εργασίας της Επιτροπής (ΕΠΕ) - Commission Work Programme (CWP). Εν προκειμένω, αναλύονται οι κυριότερες προβλέψεις της Διοργανικής Συμφωνίας μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου (2016), η οποία καθορίζει το καθεστώς συνεργασίας ανάμεσα στα τρία βασικά θεσμικά όργανα που συμμετέχουν στη δικαιопαραγωγική διαδικασία της Ένωσης, ήτοι την Επιτροπή, το Συμβούλιο της Ε.Ε. και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο («θεσμικό τρίγωνο»), και αναδεικνύονται οι βασικές διεργασίες στη βάση των οποίων θεμελιώνονται οι νομοθετικές προτεραιότητες της Ε.Ε., τόσο στο πλαίσιο των εσωτερικών διαβουλεύσεων της Επιτροπής (Strategic Planning and Programming Cycle), όσο και σε αυτό μεταξύ των άλλων θεσμικών οργάνων της Ε.Ε.

Το Τρίτο Κεφάλαιο σκιαγραφεί τις βασικές αρχές και τα εργαλεία καλής νομοθέτησης (better regulation principles and tools), που εντάσσονται στον πυρήνα του συστήματος διακυβέρνησης και της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων της Ε.Ε., και καθοδηγούν τη διαδικασία εκπόνησης τεκμηριωμένων και ποιοτικών νομοθετικών προτάσεων στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, συμβάλλοντας στη βελτίωση της ενωσιακής νομοθεσίας. Ιδιαίτερη βαρύτητα αποδίδεται σε μία δέσμη ολοκληρωμένων κατευθυντήριων γραμμών (guidelines) και εξειδικευμένης θεματικά εργαλειοθήκης (toolbox) που κατευθύνουν την ενσωμάτωση των θεμέλιων αρχών για τη βελτίωση της νομοθεσίας σε κάθε φάση του κύκλου της νομοθετικής διαδικασίας – από τον σχεδιασμό και την κατάρτιση, μέχρι την εφαρμογή και την αξιολόγηση των νομοθετικών πράξεων της Ε.Ε. Ειδικότερα, το εν λόγω κεφάλαιο επικεντρώνεται στην ανάλυση δύο σημαντικών διεργασιών της

νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων της Επιτροπής, οι οποίες συνδέονται με την εκπόνηση νέων νομοθετικών προτάσεων και πολιτικών πρωτοβουλιών ή την αναθεώρηση υφιστάμενης ενωσιακής νομοθεσίας: α) την κατάρτιση των χαρτών πορείας (roadmaps), οι οποίοι αποτυπώνουν το πεδίο αναφοράς μιας πολιτικής ή νομοθετικής πρωτοβουλίας, τη νομική βάση και τους πρωταρχικούς λόγους εκκίνησής της, τις αρχικές επιλογές πολιτικής, και τη διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης, και β) τη διεξαγωγή των αρχικών εκτιμήσεων επιπτώσεων (inception impact assessments), οι οποίες αντικαταστούν και εμπλουτίζουν το περιεχόμενο των χαρτών πορείας, αποτυπώνοντας: τις βασικές διαστάσεις του υπό ρύθμιση προβλήματος, τους σκοπούς της νομοθετικής ή πολιτικής πρωτοβουλίας, τις πιθανές επιλογές πολιτικής και μέτρων, και την αρχική εκτίμηση του θετικού και αρνητικού αντικτύπου των προβαλλόμενων μέτρων και επιλογών πολιτικής. Η παρουσίαση των δύο αυτών διεργασιών - των χαρτών πορείας και των αρχικών εκτιμήσεων - εξειδικεύεται στη βάση συγκεκριμένων περιπτώσιολογικών μελετών, οι οποίες προσφέρουν τη δυνατότητα για πληρέστερη κατανόηση του σκοπού και του πεδίου εφαρμογής τους.

Το Τέταρτο Κεφάλαιο επιχειρεί να αναδείξει τη σημασία και την προστιθέμενη αξία που αποκτά για τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων, και ιδίως για τη δικαιопαραγωγική διαδικασία της Ε.Ε, η διενέργεια ολοκληρωμένων και άρτια στοιχειοθετημένων εκτιμήσεων του αντικτύπου (impact assessments) των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής, στους πολίτες, τις εθνικές διοικήσεις των κρατών-μελών, τις επιχειρήσεις, στους λοιπούς ενδιαφερόμενους φορείς και σε μια δέσμη συγκεκριμένων τομέων οικονομικής δραστηριότητας. Ειδικότερα, ιχνηλατεί και αναλύει το πεδίο εφαρμογής, τη διαδικασία κατάρτισης και τα στάδια επεξεργασίας των εκτιμήσεων επιπτώσεων, εστιάζοντας στα βασικά προσδιοριστικά στοιχεία και τις κύριες πτυχές του περιεχομένου των εκθέσεων επιπτώσεων, όπως είναι: το πεδίο αναφοράς μιας νομοθετικής πρότασης, τα κύρια χαρακτηριστικά και στοιχεία του υπό ρύθμιση προβλήματος, οι επιδιωκόμενοι στόχοι μιας νομοθετικής ή πολιτικής πρωτοβουλίας, οι επιπτώσεις και η σύγκριση των κυριότερων επιλογών πολιτικής, και η διαδικασία παρακολούθησης και αξιολόγησης της εφαρμογής μιας νομοθετικής πρωτοβουλίας. Η τελευταία ενότητα του εν λόγω κεφαλαίου επικεντρώνεται στην παρουσίαση μιας συγκεκριμένης περιπτώσιολογικής μελέτης συνοπτικής έκθεσης εκτίμησης επιπτώσεων.

Αντίστοιχα, το Πέμπτο Κεφάλαιο αναδεικνύει την προστιθέμενη αξία που αποκτά για την εδραίωση της συμμετοχικής, αντιπροσωπευτικής και διαφανούς λήψης των αποφάσεων της Ε.Ε., η διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης (public consultation) επί των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής. Στο επίκεντρο του κεφαλαίου αυτού, τίθεται ο προσδιορισμός της σημασίας, της νομικής θεμελίωσης, των βασικών αρχών και προδιαγραφών, της στρατηγικής προσέγγισης και του περιεχομένου των δημόσιων διαβουλεύσεων που διεξάγει η Επιτροπή με ένα ευρύ φάσμα ενδιαφερομένων μερών (stakeholders) - όπως είναι οι πολίτες, οι δημόσιες αρχές, οι επιχειρήσεις, η ακαδημαϊκή κοινότητα, οι μη-κυβερνητικές οργανώσεις και οι τοπικές αρχές - τα οποία έχουν έννομο συμφέρον επί των νομοθετικών πρωτοβουλιών της Επιτροπής, λόγω της φύσης, του πεδίου εφαρμογής και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του θέματος που αυτές πραγματεύονται. Η τελευταία ενότητα του εν λόγω κεφαλαίου, εστιάζει σε ένα συγκεκριμένο παράδειγμα συνοπτικής έκθεσης διαβούλευσης της Επιτροπής, το οποίο παρέχει τη δυνατότητα για την απόκτηση μιας ολοκληρωμένης εικόνας αναφορικά με τις κυριότερες διαστάσεις και πτυχές του περιεχομένου των εκθέσεων των δημόσιων διαβουλεύσεων.

Το Έκτο Κεφάλαιο προσδιορίζει το βασικό καθεστώς που διέπει τη λειτουργία της Επιτροπής Ρυθμιστικού Ελέγχου (Regulatory Scrutiny Board) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία είναι αρμόδια για τον κεντρικό έλεγχο και τη διασφάλιση της ποιότητας βασικών κειμένων της

δικαιοπαγωγικής διαδικασίας της Ε.Ε (π.χ. εκτιμήσεις αντικτύπου, αξιολογήσεις υφιστάμενης ενωσιακής νομοθεσίας). Έμφαση δίδεται: στην αποτύπωση των κυριότερων σκοπών (γενικών/ειδικών) και αρμοδιοτήτων της Επιτροπής Ρυθμιστικού Ελέγχου, στη σκιαγράφηση των βασικών παραμέτρων που διέπουν τη λειτουργία της, και στη σύνθεση και τη διαδικασία έκδοσης των γνωμοδοτήσεων της. Το τελευταίο τμήμα του κεφαλαίου παρουσιάζει ένα παράδειγμα γνωμοδότησης της Επιτροπής Ρυθμιστικού Ελέγχου που αφορά την εκτίμηση επιπτώσεων που συνοδεύει συγκεκριμένη πρόταση οδηγίας.

Τέλος, το Έβδομο Κεφάλαιο εστιάζει στην ενδελεχή εξέταση της διαδικασίας της Δι-υπηρεσιακής Διαβούλευσης (Inter-service Consultation) που διεξάγεται εντός της Επιτροπής, στο πλαίσιο του σχεδιασμού, της προπαρασκευής και της εκπόνησης μιας νομοθετικής πρότασης, αναδεικνύοντας: τους πρωταρχικούς σκοπούς της, τις θεμελιώδεις αρχές της [αρχή της συλλογικότητας (collegiality principle) και αρχή της στενής συνεργασίας (principle of close cooperation)], τους κύριους δρώντες (ρόλος των Γενικών Διευθύνσεων της Επιτροπής, της Γενικής Γραμματείας), καθώς και τον τρόπο διεξαγωγής και λειτουργίας της (διαδικασία έκδοσης των γνωμοδοτήσεων των Γενικών Διευθύνσεων: έκφραση θετικών, ευνοϊκών υπό προϋποθέσεις, αρνητικών γνωμών).

Εν συνέχεια, το εν λόγω κεφάλαιο αναλύει τις βασικές διαδικασίες, στη βάση των οποίων υιοθετούνται οι προτάσεις νομοθετικών πράξεων της Επιτροπής, και συγκεκριμένα: α) την προφορική διαδικασία, β) τη γραπτή διαδικασία, γ) τη διαδικασία εξουσιοδότησης, και δ) τη διαδικασία μεταβίβασης. Παράλληλα, παρουσιάζονται τα βασικά προσδιοριστικά στοιχεία του συνολικού «πακέτου» μιας νομοθετικής πρότασης, που υποβάλλεται στη συνέχεια στους ενωσιακούς συννομοθέτες για διαπραγμάτευση και υιοθέτηση, το οποίο αποτελείται από: α) την ίδια τη νομοθετική πρόταση, η οποία διαρθρώνεται σε δύο τμήματα, το προοίμιο και το κανονιστικό – διατακτικό τμήμα, στο οποίο προσαρτώνται πολλές φορές τεχνικά παραρτήματα, και β) μια σειρά από συνοδευτικά έγγραφα [π.χ. αιτιολογική έκθεση –επεξηγηματικό υπόμνημα (explanatory memorandum) και νομοθετικό δημοσιονομικό δελτίο (legislative financial statement)]. Το τελευταίο τμήμα του Έβδομου Κεφαλαίου, αποτυπώνει και περιγράφει τις θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τη σύνταξη των διατάξεων των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής, οι οποίες εδράζονται στη Διοργανική συμφωνία της 22ας Δεκεμβρίου 1998 για τις κοινές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας.

Το βιβλίο αυτό είναι ιδιαίτερα χρήσιμο βοήθημα σε όποιους ασχολούνται με θέματα ενωσιακής νομοθεσίας, αλλά και σε αυτούς που συμμετέχουν στον σχεδιασμό και την εφαρμογή ευρωπαϊκών πολιτικών. Σύντομα θα διαπιστώσουν ότι είναι χρήσιμη προσθήκη στη βιβλιοθήκη τους.