

Η δημόσια διαβούλευση στην Ελλάδα την δεκαετία 2014-2024:

Παρατηρείται βελτίωση, όμως πάνω από το 1/3 των άρθρων των νόμων δεν ετέθη σε δημόσια διαβούλευση το 2023-2024.

Βασικά συμπεράσματα:

- Η φετινή έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το κράτος Δικαίου στην Ελλάδα αναφέρεται στα στοιχεία του Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης που δημοσιεύει το ΚΕΦΙΜ από το 2018 και σημειώνει τη βελτίωση της Ελλάδας στη δημόσια διαβούλευση κατά την νομοθέτηση, επισημαίνοντας ταυτόχρονα αναγκαίες βελτιώσεις.
- Το ποσοστό των νόμων που τίθενται σε δημόσια διαβούλευση αυξάνεται. Την περίοδο 2023-2024 πάνω από 8 στους 10 νόμους έγιναν διαθέσιμοι για δημόσια διαβούλευση.
- Το ποσοστό των άρθρων ενός νόμου που είναι διαθέσιμα για δημόσια διαβούλευση αυξάνεται. Ωστόσο, την περίοδο 2023-2024 περισσότερο από το 30% των άρθρων των νόμων δεν συμπεριλήφθηκαν στη δημόσια διαβούλευση.
- Οι ημέρες που διαρκεί η δημόσια διαβούλευση για κάθε νόμο έχουν αυξηθεί οριακά, ωστόσο παραμένουν κατά μέσο όρο λιγότερες από τις 2 εβδομάδες που προβλέπει η σχετική νομοθεσία.
- Την περίοδο 2023-2024 το 70% των νόμων υπήρξαν διαθέσιμοι για δημόσια διαβούλευση για 12 έως 17 ημέρες, ενώ το 20% των νόμων για μία εβδομάδα ή λιγότερο.
- Η Ελλάδα ανήκει στην ομάδα των χωρών της ΕΕ με τον δεύτερο χαμηλότερο χρόνο που απαιτείται για διαβούλευση (2 εβδομάδες). Στην τελευταία θέση βρίσκεται η Ρουμανία με μόλις 1 εβδομάδα, ενώ στην πρώτη θέση βρίσκεται η Σουηδία με 12 εβδομάδες.

ⁱ Επικεφαλής Ερευνών ΚΕΦΙΜ.

ⁱⁱ Εμπειρογνώμονας Δημόσιας Διοίκησης, Επιστημονικός Συνεργάτης ΚΕΦΙΜ.

Εισαγωγή:

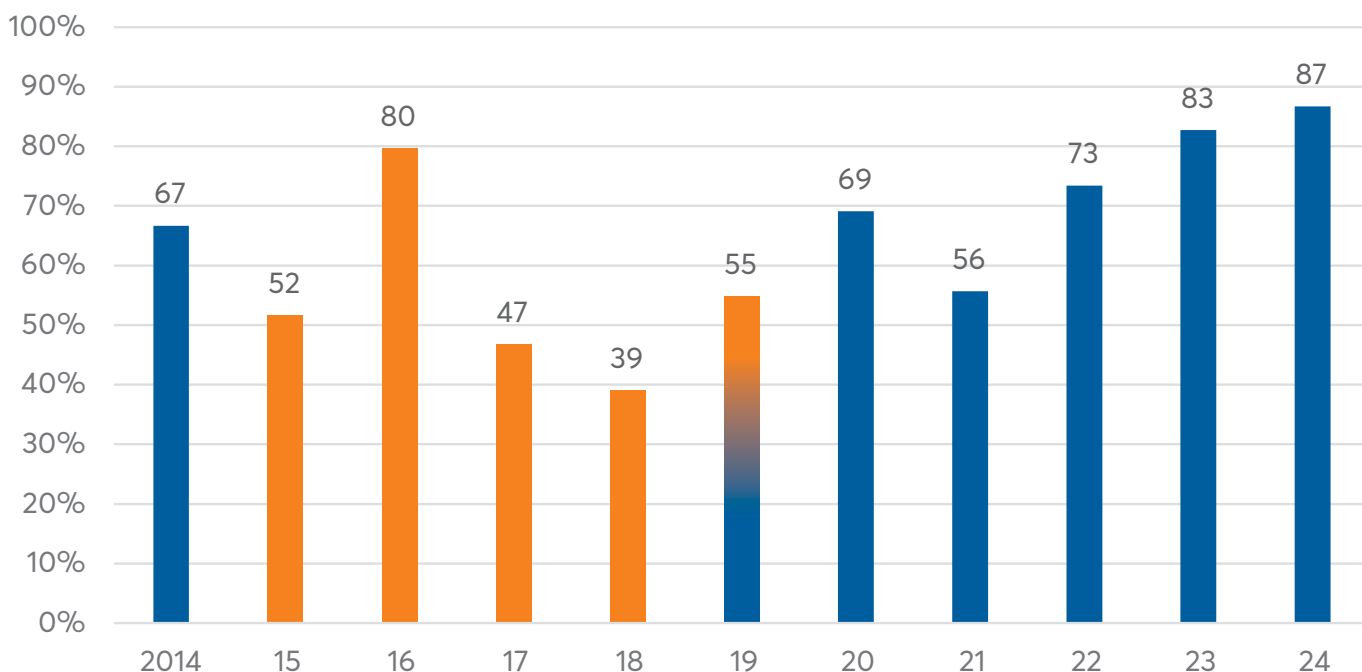
Η πρόσφατη έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το κράτος Δικαίου στην Ελλάδα,¹ επισημαίνει τη βελτίωση της Ελλάδας σε ό,τι αφορά τη δημόσια διαβούλευση κατά τη νομοθέτηση, σημειώνοντας παράλληλα πως πρέπει να γίνουν σημαντικές βελτιώσεις στην αποτελεσματικότητα και την διάρκειά της. Ανάμεσα στα στοιχεία που επικαλείται η έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι και εκείνα του Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης που δημοσιεύει το ΚΕΦΙΜ από το 2018 μέχρι σήμερα.

Στη συνέχεια, επιχειρείται μία ανάλυση της εξέλιξης των βασικών πεδίων της δημόσιας διαβούλευσης στην Ελλάδα για την περίοδο 2014-2024,² βάσει των διαθέσιμων στοιχείων του Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης. Η ανάλυση επικεντρώνεται στον βαθμό διαθεσιμότητας των νόμων και των επιμέρους άρθρων τους στη δημόσια διαβούλευση, στη διάρκεια της δημόσιας διαβούλευσης και τη διαθεσιμότητα αναλυτικών στοιχείων.³

Ανάλυση βασικών πεδίων δημόσιας διαβούλευσης:

Η υποχρέωση για δημόσια διαβούλευση επί των προτάσεων νόμου ίσχυε για πρώτη φορά με τον ν. 4048/2012, πρόβλεψη που διατηρήθηκε με τις νέες διατάξεις του ν. 4622/2019 για το επιτελικό κράτος. Έκτοτε, έχει σημειωθεί βελτίωση του ποσοστού των νόμων που τίθενται προς δημόσια διαβούλευση, με τα χαμηλότερα ποσοστά να καταμετρώνται την περίοδο 2017-2018. Από το 2021 μέχρι σήμερα παρατηρείται σταθερή βελτίωση. Το ποσοστό των νόμων που τίθενται σε δημόσια διαβούλευση αυξάνεται, ενώ συγκεκριμένα την περίοδο 2023-2024 πάνω από 8 στους 10 νόμους υπήρξαν διαθέσιμοι για δημόσια διαβούλευση (Γράφημα 1). Ωστόσο, βάσει της ρητής υποχρέωσης για δημόσια διαβούλευση επί των προτάσεων νόμου το ποσοστό αυτό πρέπει να αγγίζει το 100%, με ελάχιστες εξαιρέσεις.

Γράφημα 1. Ποσοστό νόμων που τέθηκαν σε δημόσια διαβούλευση



Πηγή: Σαραβάκος, Κ., Καρκατσούλης, Π., Στεφοπούλου, Ε., & Χένα, Ε. (2024). *Δεδομένα Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης* (Έκδοση: Σεπτέμβριος 2024, Περίοδος: Σεπτέμβριος 2014 – Απρίλιος 2024). Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών - Μάρκος Δραγούμης.

1 [European Commission. \(2024\). 2024 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Greece. European Union.](#)

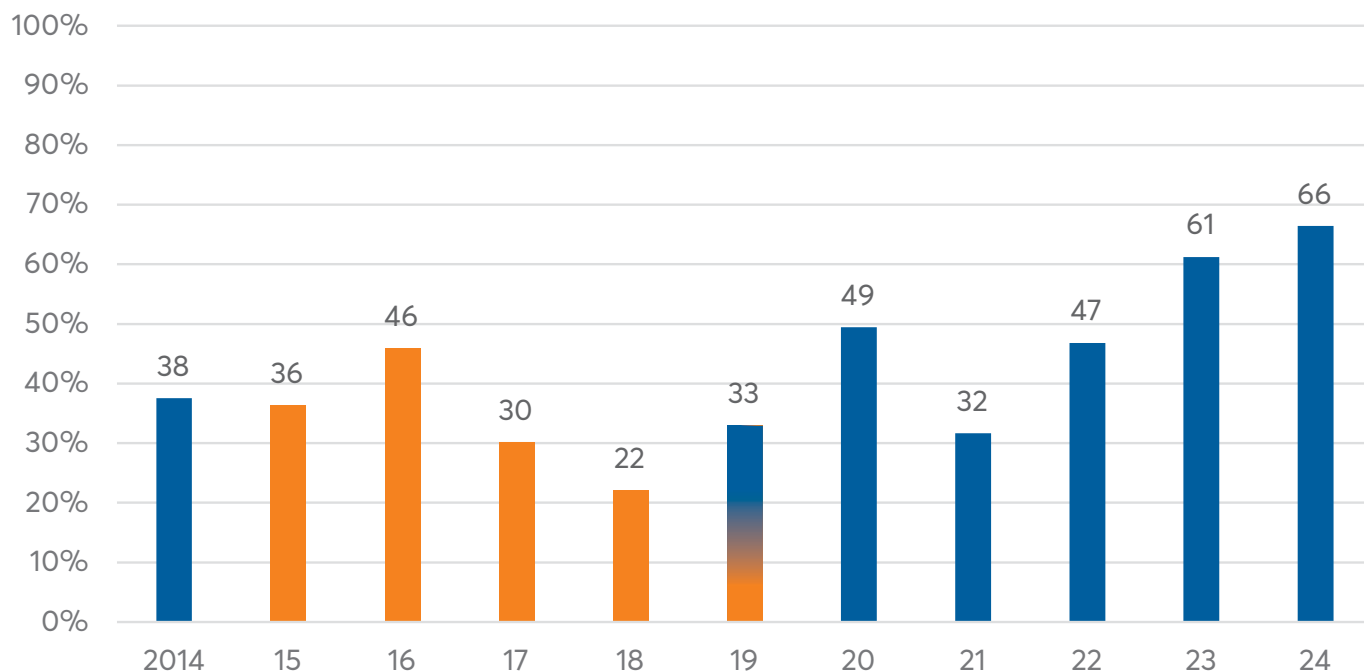
2 Η ανάλυση καλύπτει την περίοδο Σεπτέμβριος 2014 - Μάιος 2024, για την οποία υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία.

3 Στην ανάλυση αναφέρονται στοιχεία για 548 «τυπικούς νόμους» και όχι για τις 536 «διεθνείς συμβάσεις» που ψηφίστηκαν την ίδια περίοδο, για τις οποίες ακολουθείται διαφορετική διαδικασία νομοθέτησης.

Αν και η ρητή υποχρέωση για δημόσια διαβούλευση επί των νόμων φαίνεται να τηρείται σε μεγάλο ποσοστό, συχνά δεν τίθεται το σύνολο των άρθρων του εκάστοτε νόμου σε δημόσια διαβούλευση, με συνέπεια ένα μεγάλο ποσοστό διατάξεων να εμφανίζονται είτε στις επιτροπές της Βουλής, είτε, ακόμη χειρότερα, κατά την ψήφιση του νόμου. Πιο συγκεκριμένα, την περίοδο 2014-2020 το ποσοστό των

άρθρων ενός νόμου που υπήρξαν διαθέσιμα για δημόσια διαβούλευση κυμάνθηκε από 22% έως 49%, ενώ την περίοδο 2021-2024 σημειώθηκε μία σχετική βελτίωση (Γράφημα 2). Την περίοδο 2023-2024, δηλαδή την περίοδο με τις καλύτερες συγκριτικά επιδόσεις, πάνω από το 30% των άρθρων των νόμων δεν περιλήφθηκαν στη δημόσια διαβούλευση.

Γράφημα 2. Ποσοστό των άρθρων που υπήρξαν διαθέσιμα για δημόσια διαβούλευση



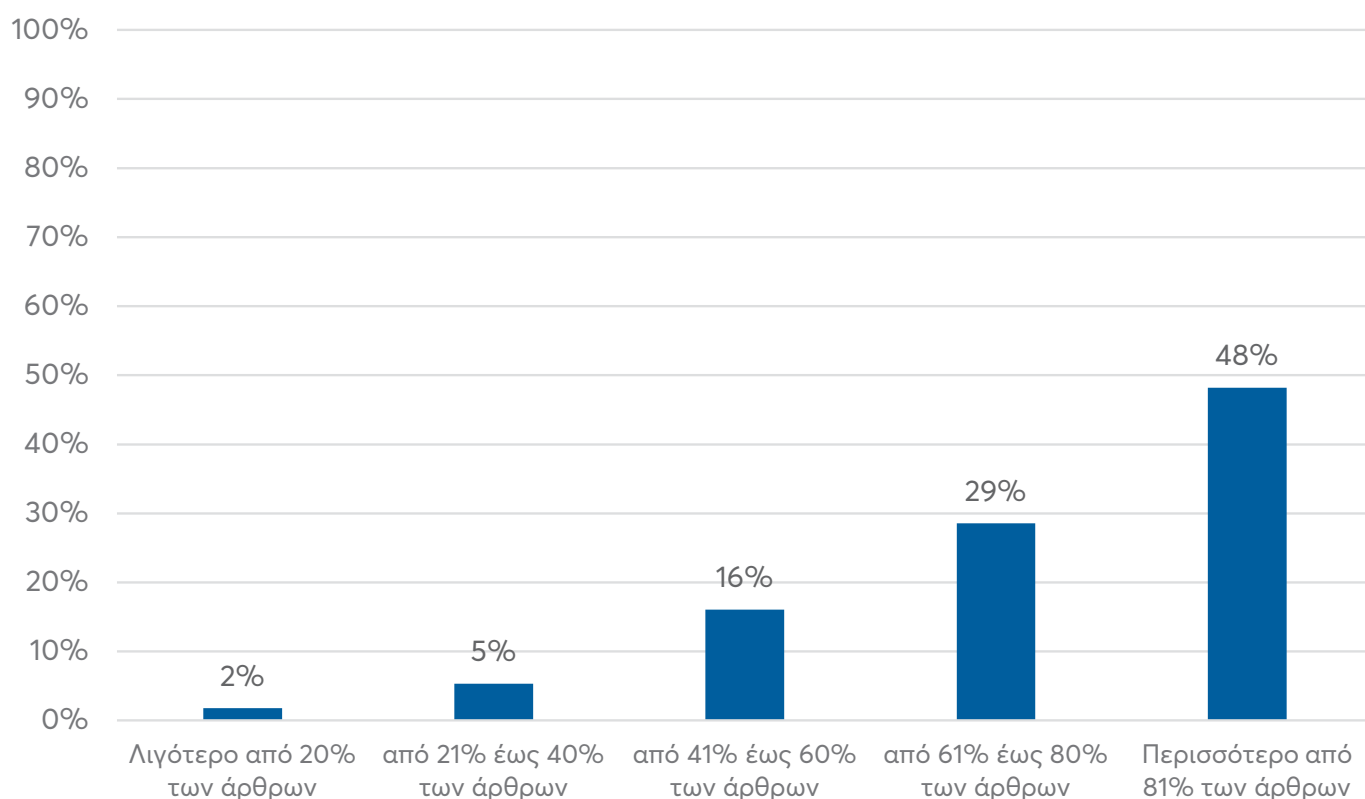
Πηγή: Σαραβάκος, Κ., Καρκατσούλης, Π., Στεφοπούλου, Ε., & Χένα, Ε. (2024). *Δεδομένα Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης* (Έκδοση: Σεπτέμβριος 2024, Περίοδος: Σεπτέμβριος 2014 – Απρίλιος 2024). Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών - Μάρκος Δραγούμης.

Την περίοδο 2023-2024 στους μισούς νόμους λιγότερο από το 80% των τελικών άρθρων ήταν διαθέσιμο για δημόσια διαβούλευση (Γράφημα 3). Ακόμη, σε περίπου 1 στους 4 νόμους τα τελικά άρθρα που έγιναν διαθέσιμα για δημόσια διαβούλευση ήταν λιγότερα από το 60% του συνόλου. Με άλλα λόγια, ένα μεγάλο κομμάτι των τελικών διατάξεων ενός νόμου δεν είναι διαθέσιμο στους πολίτες και τους ενδιαφερομένους φορείς, στους οποίους οι τελικές διατάξεις γίνονται γνωστές μόνο κατά την

ψήφιση του νόμου. Συνεπώς, ενώ το τυπικό κομμάτι της δημόσιας διαβούλευσης φαίνεται να τηρείται (ο νόμος τίθεται σε δημόσια διαβούλευση), το ουσιαστικό κομμάτι της διαβούλευσης επί του συνόλου των ρυθμίσεων δεν εφαρμόζεται.

Αν και η σύγκριση με προηγούμενες χρονιές καταδεικνύει τη βελτίωση των τελευταίων ετών, η υστέρηση που σημειώνεται ακόμη και σήμερα στο ποσοστό των άρθρων που είναι διαθέσιμα για δημόσια διαβούλευση πρέπει να αντιμετωπιστεί άμεσα.

Γράφημα 3. Ποσοστό των άρθρων που υπήρξαν διαθέσιμα για δημόσια διαβούλευση την περίοδο 2023-2024

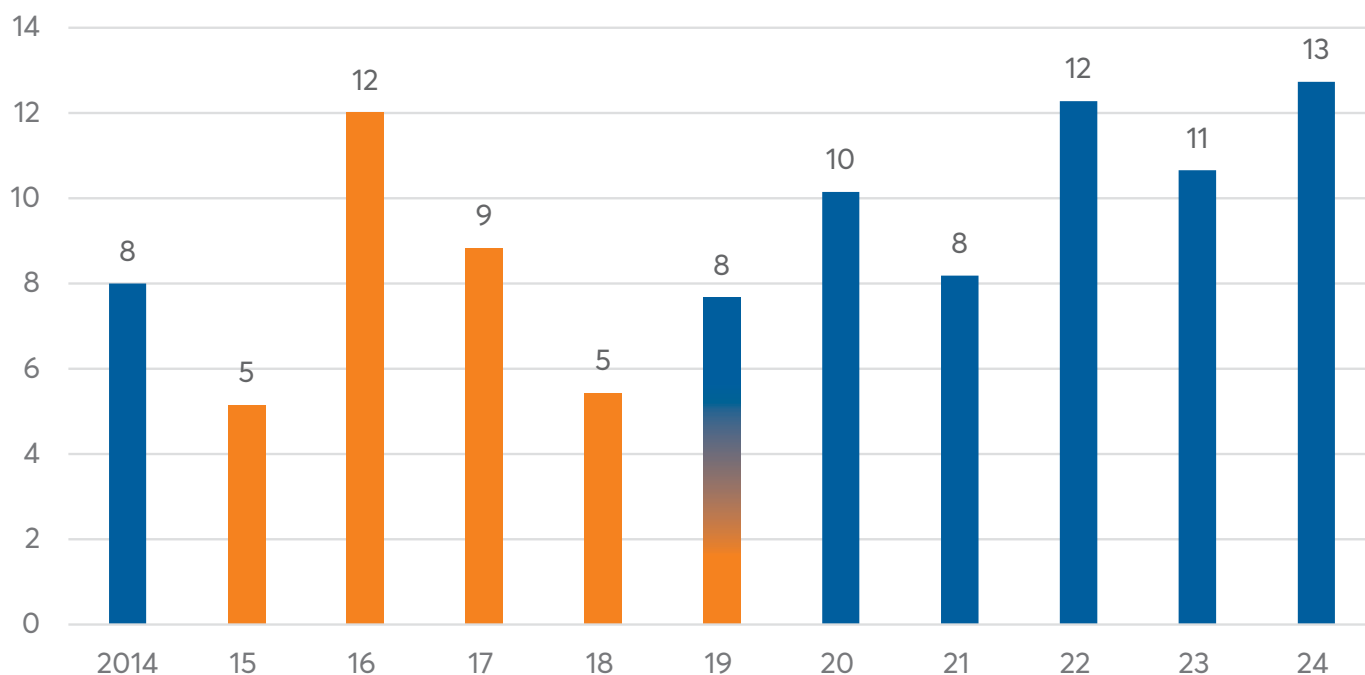


Πηγή: Σαραβάκος, Κ., Καρκατσούλης, Π., Στεφοπούλου, Ε., & Χένα, Ε. (2024). *Δεδομένα Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης* (Έκδοση: Σεπτέμβριος 2024, Περίοδος: Σεπτέμβριος 2014 – Απρίλιος 2024). Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών - Μάρκος Δραγούμης.

Σχετικά με τον χρόνο διαβούλευσης, ο μέσος όρος των ημερών που διαρκεί η δημόσια διαβούλευση έχει αυξηθεί οριακά, ωστόσο παραμένει χαμηλότερος των 2 εβδομάδων που προβλέπει η σχετική νομοθεσία. Από το 2019 σημειώνεται σχετική

αύξηση του μέσου όρου των ημερών που ένας νόμος είναι διαθέσιμος για δημόσια διαβούλευση, από τις 8 στις 13 ημέρες, ενώ το 2015 και το 2018 ο μέσος όρος διαβούλευσης ήταν μόλις 5 ημέρες (Γράφημα 4).

Γράφημα 4. Μέσος όρος ημερών που διήρκεσε η δημόσια κοινοβουλευτική διαβούλευση επί του νόμου



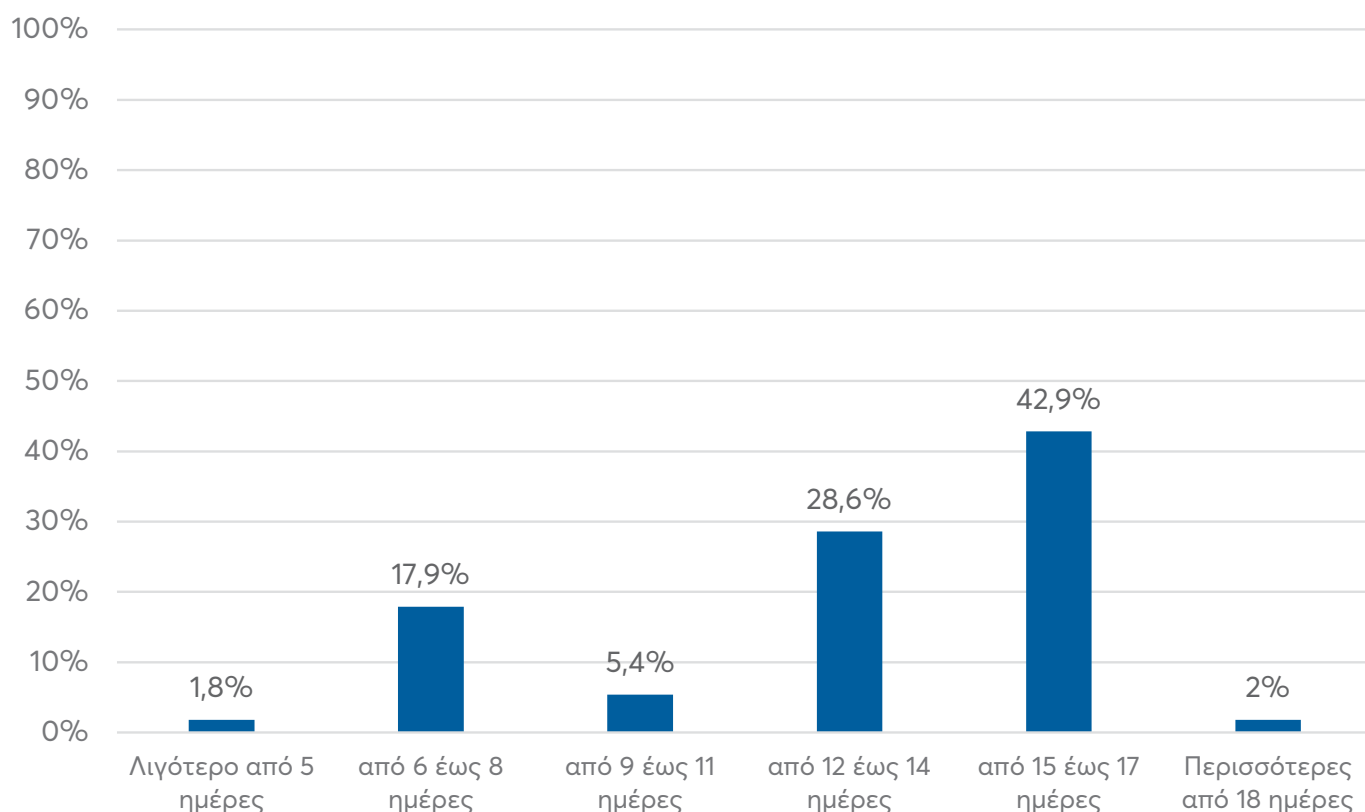
Πηγή: Σαραβάκος, Κ., Καρκατσούλης, Π., Στεφοπούλου, Ε., & Χένα, Ε. (2024). *Δεδομένα Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης* (Έκδοση: Σεπτέμβριος 2024, Περίοδος: Σεπτέμβριος 2014 – Απρίλιος 2024). Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών - Μάρκος Δραγούμης.

Την περίοδο 2023-2024 το 70% των νόμων ήταν διαθέσιμοι για δημόσια διαβούλευση από 12 έως 17 ημέρες. Την ίδια περίοδο 1 στους 5 νόμους ήταν διαθέσιμος για δημόσια διαβούλευση μία εβδομάδα ή λιγότερο, ενώ μόλις το 2% των νόμων τέθηκαν σε δημόσια διαβούλευση για πάνω από 17 ημέρες (Γράφημα 5).

Παρά την βελτίωση που σημειώνεται και στις

ημέρες που οι περισσότεροι νόμοι είναι διαθέσιμοι προς δημόσια διαβούλευση, οι ημέρες διαβούλευσης πρέπει να αυξηθούν ακόμα περισσότερο καθώς ο μέσος νόμος την περίοδο 2014-2024 είχε έκταση 66 σελίδων και περιείχε 60 άρθρα, δηλαδή έναν μεγάλο όγκο νομοθετικής ύλης που πρέπει να αξιολογηθεί από τους πολίτες και τους ενδιαφερόμενους φορείς σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα.

Γράφημα 5. Κατανομή της διάρκειας της δημόσιας διαβούλευσης την περίοδο 2023-2024 (% επί του συνόλου των νόμων).

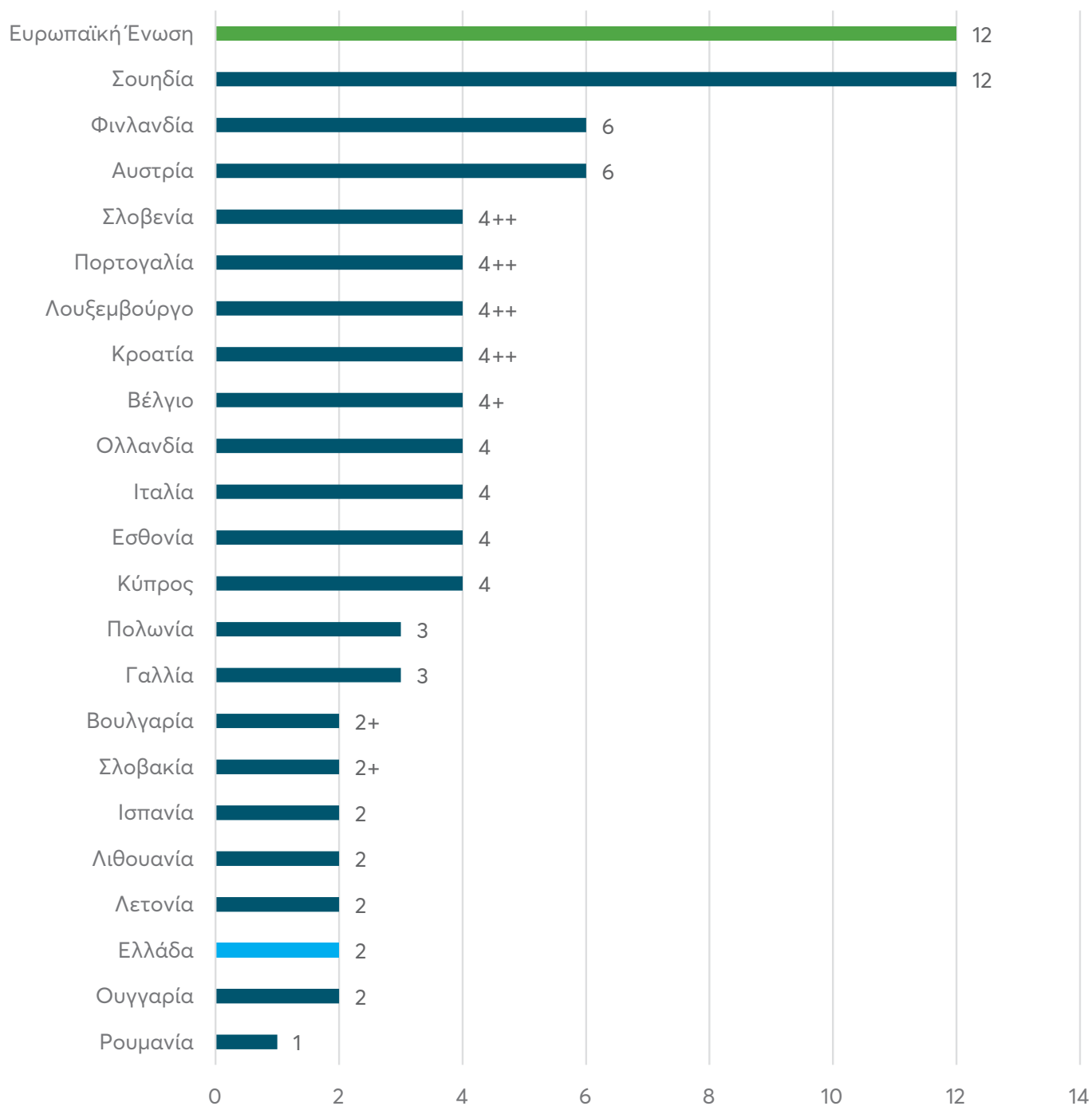


Πηγή: Σαραβάκος, Κ., Καρκατσούλης, Π., Στεφοπούλου, Ε., & Χένα, Ε. (2024). *Δεδομένα Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης* (Έκδοση: Σεπτέμβριος 2024, Περίοδος: Σεπτέμβριος 2014 – Απρίλιος 2024). Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών - Μάρκος Δραγούμης.

Αξίζει να σημειωθεί πως η Ελλάδα ανήκει στην ομάδα των χωρών της ΕΕ με τον δεύτερο χαμηλότερο χρόνο που απαιτείται για διαβούλευση (2 εβδομάδες). Τον μικρότερο χρόνο απαιτεί το ρουθμιστι-

κό πλαίσιο της Ρουμανίας (1 εβδομάδα), ενώ στην Ολλανδία ο αντίστοιχος χρόνος διαβούλευσης είναι 4 εβδομάδες και στην Σουηδία 12 εβδομάδες, (Γράφημα 6).

Γράφημα 6. Ελάχιστος χρόνος που απαιτείται για διαβούλευση σε χώρες της ΕΕ (σε εβδομάδες)



+ μπορεί να ξεπεράσει τον αντίστοιχο αριθμό σε κάποιες περιπτώσεις.

++ ξεπερνάει σε μικρό βαθμό τον αντίστοιχο αριθμό.

Πηγή: [OECD. \(2023\). Regulatory Policy Outlook 2023. OECD.](#)

Προτάσεις πολιτικής:

Η θετική εξέλιξη των δεικτών δημόσιας διαβούλευσης στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια πρέπει να ενισχυθεί με ουσιαστικές αλλαγές που μπορούν να καταστήσουν τη διαδικασία νομοθέτησης πιο διαφανή, με μεγαλύτερη και πιο δημοκρατική συμμετοχή. Τα στοιχεία αυτά οδηγούν σε αποτελεσματικότερη νομοθέτηση και πιο εύκολη προσαρμογή των πολιτών, της δημόσιας διοίκησης και των ενδιαφερόμενων φορέων στις νέες ρυθμίσεις.

Προς αυτή την κατεύθυνση προτείνονται:

- Η διάθεση όλων των νομοσχεδίων (συμπεριλαμβανομένων κυρώσεων συμφωνιών) προς δημόσια διαβούλευση, συνοδευόμενη από ανάλυση συνεπειών ρύθμισης με ποσοτικά στοιχεία.
- Η αύξηση του χρόνου διαβούλευσης στις 4 εβδομάδες, με την δέσμευση η διαβούλευση μικρότε-

ρου χρονικού διαστήματος να έχει την έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου. Επίσης, τις περιόδους διακοπών όπως Χριστούγεννα, Πάσχα και τους μήνες Ιούλιο – Αύγουστο, η διάρκεια της δημόσιας διαβούλευσης να προσαυξάνεται κατά μία εβδομάδα, ώστε να δίνεται ο απαραίτητος χρόνος αξιολόγησης και σχολιασμού σε πολίτες και ενδιαφερόμενους φορείς.

- Η διάθεση όλων των άρθρων των σχεδίων νόμων προς δημόσια διαβούλευση με υποχρέωση αιτιολόγησης εκ μέρους του προτείνοντος υπουργού για τα άρθρα που τελικώς δεν συμπεριλήφθηκαν στην δημόσια διαβούλευση.
- Η διάθεση ποσοτικής ανάλυσης στην δημόσια διαβούλευση σχετικά με τις επιπτώσεις των ρυθμίσεων του νόμου στην οικονομία, στον κρατικό προϋπολογισμό και το περιβάλλον.

Το Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών είναι η κύρια ανεξάρτητη, μη κρατική, μη κομματική φιλελεύθερη δεξαμενή σκέψης στην Ελλάδα. Έχει τη νομική μορφή της αστικής μη κερδοσκοπικής εταιρείας και έδρα την Αθήνα. Το όραμά μας είναι μια Ελλάδα πρότυπο οικονομικής και κοινωνικής ελευθερίας που παρέχει στους πολίτες της τη δυνατότητα να δημιουργήσουν και να επιδιώξουν τα όνειρα και τις φιλοδοξίες τους. Ο σκοπός του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών είναι να αυξήσει την επιρροή των φιλελεύθερων προτάσεων και ιδεών στον δημόσιο διάλογο και την πολιτική. Το έργο του περιλαμβάνει ερευνητικά προγράμματα, εκδόσεις και εκδηλώσεις που έχουν ως επίκεντρο την αύξηση της ατομικής ελευθερίας για κάθε πολίτη.

Οι απόψεις που δημοσιεύονται στο κείμενο εκφράζουν τους συντάκτες του και όχι απαραίτητα τον οργανισμό.



ΚΕΝΤΡΟ ΦΙΛΕΛΕΥΘΕΡΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ

Στέγη Μάρκου Δραγούμη

Μαιζώνος 38, Αθήνα

T: +30 210 5238373

info@kefim.org

[facebook.com/kefim.org](https://www.facebook.com/kefim.org)

twitter.com/kefim_org

[gr.linkedin.com/company/centerforliberalstudies](https://www.linkedin.com/company/centerforliberalstudies)

[youtube.com/kefim](https://www.youtube.com/kefim)