



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ  
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

**ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση- Δημόσιο Μάνατζμεντ"**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Θέμα:**

**Η Δημόσια Διαβούλευση και η επίδραση στην Νομοθέτηση**

**Public Consultation and the Impact on Legislation**

**Δημητρούλα Δούβλη (Α.Μ.: ΔΜ2061)**

**Επιβλέπων καθηγητής: Φ.Κομισόπουλος**

**Αθήνα**

**Ιούλιος 2022**

## Μέλη Τριμελούς Επιτροπής

**1. Φαίδων Κομισόπουλος (Επιβλέπων)**

**2. Δημήτριος Στράνης**

**3. Μαρία - Ηλιάνα Πραβίτα**

## ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η κάτωθι υπογεγραμμένη Δημητρούλα Δούβλη του Χρήστου, με αριθμό μητρώου 2061, φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών "**Δημόσια Διοίκηση- Δημόσιο Μάνατζμεντ**", του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων, της Σχολής Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

Επιθυμώ την απαγόρευση πρόσβασης στο πλήρες κείμενο της εργασίας μου μέχρι ..... και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.

Η Δηλούσα



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ  
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

**ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση- Δημόσιο Μάνατζμεντ"**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Θέμα:**

**Η Δημόσια Διαβούλευση και η επίδραση στην Νομοθέτηση**

**Public Consultation and the Impact on Legislation**

**Δημητρούλα Δούβλη (Α.Μ.: ΔΜ2061)**

**Επιβλέπων καθηγητής: Φ. Κομισόπουλος**

**Αθήνα**

**Ιούλιος 2022**

## Αφιέρωση

*Αφιερώνω την παρούσα εργασία στο σύζυγό μου Αλέξη για την πολύτιμη βοήθεια του, την ηθική υποστήριξη που πρόσφερε, την υπομονή του, για το χρόνο που του στέρησα, αλλά κυρίως γιατί πάντα πιστεύει σε μένα και με παροτρύνει να ανεβαίνω όλο και πιο ψηλά...*

## Ευχαριστίες

Με την παρούσα διπλωματική εργασία ολοκληρώνονται οι σπουδές μου στο μεταπτυχιακό πρόγραμμα σπουδών ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση- Δημόσιο Μάνατζμεντ".

Στις σπουδές μου ήταν καθοριστική η συμβολή των καθηγητών μου στα γνωστικά αντικείμενα που παρακολούθησα, στους οποίους οφείλω να εκφράσω τις ειλικρινείς μου ευχαριστίες για τις γνώσεις που μου μετέδωσαν και για τη συμβολή τους στην ολοκλήρωση των σπουδών μου. Ιδιαίτερα επιθυμώ να ευχαριστήσω τον καθηγητή μου και επιβλέποντα της παρούσας διπλωματικής εργασίας, κο Φαίδωνα Κομισόπουλο, για την επιστημονική και συμβουλευτική καθοδήγηση που μου προσέφερε σε όλα τα στάδια εκπόνησης της εργασίας με τις εύστοχες και πολύ εποικοδομητικές παρατηρήσεις του. Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον Διευθυντή του προγράμματος σπουδών μου ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση- Δημόσιο Μάνατζμεντ" κ. Δημήτριο Στράνη για την άψογη οργάνωση του συγκεκριμένου μεταπτυχιακού προγράμματος, λαμβάνοντας υπόψη ιδιαίτερα στις δυσκολίες και τις αντιξοότητες εν μέσω πανδημίας, αλλά κυρίως ένα μεγάλο ευχαριστώ για τις αξιόλογες επιστημονικές γνώσεις που μας μετέδωσε και τις πολύ ενδιαφέρουσες συζητήσεις και τοποθετήσεις του κατά τη διάρκεια των μαθημάτων. Στο ίδιο πλαίσιο εκφράζω επίσης τις θερμές μου ευχαριστίες στην καθηγήτρια μου κ. Μαρία Πραβίτα.

Οφείλω επίσης να ευχαριστήσω ιδιαίτερα την κ. Σοφία Ιωαννίδου, που ήταν πάντα δίπλα μας σε όλη τη διαδρομή μας, για την πολύ σημαντική πρακτική και ηθική υποστήριξη που μας πρόσφερε.

Δεν θα μπορούσα να παραλείψω να πω και ένα μεγάλο ευχαριστώ στους συμφοιτητές μου και συνοδοιπόρους σε αυτό το ταξίδι της γνώσης, για τη βοήθεια που πρόσφεραν, τη συνεργασία και το υπέροχο κλίμα της ομάδας που δημιουργήσαμε, και να τους ευχηθώ κάθε επιτυχία.

Τέλος, τις θερμές μου ευχαριστίες και την μεγάλη μου εκτίμηση οφείλω να εκφράσω και προς τους συναδέλφους μου, χωρίς την πολύτιμη βοήθεια των οποίων δε θα ήταν δυνατή η διεξαγωγή της έρευνας, ιδιαίτερα τη φίλη μου Μαρία.

## Περίληψη

*Εισαγωγή:* Η δημόσια διαβούλευση αποτελεί μέσο και ταυτόχρονα βάση της δημόσιας συμμετοχής, στην οποία θεμελιώνεται η συμμετοχική δημοκρατία και το κοινωνικό κράτος δικαίου, βελτιώνοντας την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα του και αποκαθιστώντας τη νομιμοποίηση των θεσμών. Με δεδομένο ότι στη σύγχρονη δημοκρατία η διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών επιτυγχάνεται κύρια από τη νομοθετική λειτουργία, η καλή νομοθέτηση – το πλαίσιο αρχών που βελτιώνει την ποιότητα των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους και στο οποίο η διαβούλευση αποτελεί τον πυρήνα, αναδεικνύεται ως κρίσιμος παράγοντας για την κοινωνική ευημερία και συνοχή και την κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη. Η αναγκαιότητα της επιτάθηκε διεθνώς κατά τις συνεχείς κρίσεις της νέας χιλιετίας και εντονότερα στην Ελλάδα που διαχρονικά χαρακτηρίζεται από πολυνομία και κακονομία, αδυναμία εφαρμογής και αξιολόγησης συνεπειών. Σε αυτό το περιβάλλον, η διερεύνηση της επίδρασης της δημόσιας διαβούλευσης στη νομοθέτηση, αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

*Σκοπός:* Η διερεύνηση της επίδρασης της Δημόσιας Διαβούλευσης στην (καλή) νομοθέτηση, στην κατεύθυνση της ενίσχυσης της Δημόσιας Συμμετοχής

*Μεθοδολογία:* Αξιολογήθηκε ο βαθμός συμμετοχής των πολιτών στην ηλεκτρονική διαβούλευση και οι παράγοντες που την παρακινούν ή την αναστέλλουν, η τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης και ο βαθμός που η διαβούλευση πραγματικά επηρεάζει την τελική μορφή των ρυθμίσεων. Για την αξιολόγηση αυτή έγινε περιγραφική ποιοτική και ποσοτική ανάλυση των ρυθμίσεων που τέθηκαν σε διαβούλευση την περίοδο 2015 – 2021 με αρμόδιο φορέα το ΥΠΑΙΘ και υπολογίσθηκαν οι υπο-δείκτες «Δικαιοπολιτικά Χαρακτηριστικά» και «Προκοινοβουλευτική Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία» του Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης. Επιπρόσθετα διενεργήθηκε ποιοτική έρευνα σε ομάδα εστίασης όπου συζητήθηκαν τα παραπάνω ερωτήματα.

*Αποτελέσματα:* Αξιολογήθηκαν 28 διαβουλεύσεις από τις οποίες θεσπίσθηκαν 25 ρυθμιστικά κείμενα ενταγμένα σε 3 Υπουργικές Αποφάσεις, 17 νόμους και ένα άρθρο Νόμου. Οι ρυθμίσεις συνοδεύονται από ανάλυση συνεπειών ρύθμισης (ΑΣΡ) στην πλειοψηφία γενικόλογη, ανεπαρκή και χωρίς ποσοτικά δεδομένα και κατά 83% από έκθεση διαβούλευσης, όπου και πάλι κατά πλειοψηφία απουσιάζει η αιτιολόγηση

και τεκμηρίωση για την επίδραση της στην τελική ρύθμιση. Τα ευρήματα καταδεικνύουν τη χαμηλή συμμετοχή στη διαβούλευση και την παραβίαση των αρχών της καλής νομοθέτησης (εκτενείς, δυσνόητοι νόμοι, με διατάξεις άσχετες από το αντικείμενο τους και συχνά από άλλα πεδία πολιτικής, συνεχείς τροποποιήσεις πριν αξιολογηθεί η εφαρμογή πρόσφατων ρυθμίσεων κλπ), στοιχεία που συμφωνούν και με τα ευρήματα της ποιοτικής έρευνας, καθώς και με τη χαμηλή βαθμολογία των ρυθμίσεων στους υποδείκτες του Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης, δηλαδή στην ποιότητα των σχεδίων νόμου και της προκοινοβουλευτικής διαδικασίας.

*Συμπεράσματα:* Παρά την ευρεία αποδοχή της σημαντικότητας της διαβούλευσης για την καλή νομοθέτηση και συνεπώς για τη συμμετοχική δημοκρατία και το κράτος δικαίου και τη θεσμική κατοχύρωση της, αυτή εξακολουθεί να είναι προσημαστική και νομοτυπική, αναστέλλοντας κάθε διάθεση συμμετοχής των πολιτών και των ενδιαφερομένων, με ευθύνη κυρίως της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά και της αδυναμίας της Βουλής να ασκήσει αποτελεσματικά τα καθήκοντα της. Η τυποποίηση (με συνεχή έλεγχο) του περιεχομένου των εκθέσεων διαβούλευσης και των ΑΣΡ, η ευρεία και συνεχής πληροφόρηση των πολιτών, η θέσπιση πολιτικής διαβούλευσης, διαβουλευτικού σώματος πολιτών και διαδικασιών κοινωνικών ερευνών και δημοψηφισμάτων, σε συνδυασμό με κατάλληλη εκπαίδευση στα καθήκοντα του ενεργού πολίτη κατά τη σχολική εκπαίδευση αποτελούν προτάσεις για τη θεραπεία των παρατηρούμενων αδυναμιών και την καταπολέμηση της πολυνομίας και της κακονομίας που διαβρώνει την ελληνική πολιτεία.

*Λέξεις – Κλειδιά:* Διαβούλευση, Δημόσια Συμμετοχή, Καλή Νομοθέτηση, Κράτος Δικαίου, Πολυνομία, Συμμετοχική Δημοκρατία



## Abstract

*Introduction:* Public consultation is a means and at the same time a basis for public participation, on which participatory democracy and the rule of law are founded, improving its quality and effectiveness and restoring the legitimacy of institutions. Given that in modern democracy the formulation of public policies is achieved mainly by the legislative function, Better Regulation - the framework of principles that improves the quality of regulations and their production processes and in which consultation is the core, emerges as a critical factor for social prosperity and cohesion and socio-economic development. Its necessity was globally intensified, during the continuous crises of the new millennium and more intensely in Greece, which has always been characterized by multiplicity and regulation overproduction, and also fragmented character of the regulations, implementation weakness, lack of ex ante and ex post impact assessment. In this environment, evaluating the impact of public consultation on regulation is of particular interest.

*Aim:* To evaluate the impact of Public Consultation on (Better) Regulation, in order to strengthen Public Participation

*Methodology:* The degree of citizen participation in the e-consultation and the factors that motivate or suspend it, the observance of the principles of Better Regulation and the degree to which the consultation really impacts the final form of the regulations were evaluated. For this assessment, a descriptive qualitative and quantitative analysis of the regulations that were put in consultation in the period 2015 - 2021, by the Ministry of Education and Religious Affairs, was conducted and the sub-indices "Legal Characteristics" and "Pre-Parliamentary Regulative Drafting Process" of the Regulation Quality Index were calculated. In addition, qualitative research was conducted in a focus group where the above questions were discussed.

*Results:* 28 consultations were evaluated, out of which 25 regulations were produced, included in 3 Ministerial Decisions, 17 laws and one article of a Law. The regulations are accompanied by a regulatory impact assessment (RIA), which in the majority was general, insufficient and without quantitative data. The 83% of them are also accompanied by a consultation report, where again in the majority there was no justification and documentation for its effect on the final regulation. The findings demonstrate low participation in consultation and breaches of the principles of Better Regulation (extensive, difficult-to-understand laws, with irrelevant provisions and

often from other policy areas, continuous modifications before evaluating the implementation of recent regulations, etc.), elements that agree with the findings of the qualitative research, as well as with the low score of the reviewed regulations in the sub- indicators of the Regulation Quality Index, i.e. in the quality of the draft laws and the pre-parliamentary process.

*Conclusions:* Despite the widespread acceptance of the importance of consultation on Better Regulation and therefore on participatory democracy and the rule of law and its institutionalization, it is still sham and formalistic, discouraging any participation of citizens and stakeholders, responsibly mainly of the executive authority, but also of the inability of the Parliament to effectively exercise its duties. The standardization (with continuous control) of the content of the consultation reports and RIAs, the wide and continuous informing of the citizens, the establishment of the political consultation process, a citizens' body of consultation and procedures of social polls and referendums, in combination with appropriate training in the duties and the role of the active citizen during the school education are proposals for the treatment of the observed weaknesses and the fight against the multiplicity and regulation overproduction and "malproduction" that erodes the Greek state.

***Keywords:*** *Consultation, Public Participation, Better Regulation, Rule of Law, multiplicity and regulation overproduction, Participatory Democracy*

## Περιεχόμενα

Αφιέρωση.....	v
Ευχαριστίες.....	vi
Περίληψη .....	vii
Abstract.....	ix
Συνοπμογραφίες .....	xiii
Κατάλογος Πινάκων .....	xv
Κατάλογος Διαγραμμάτων.....	xvi
1 Εισαγωγή στην Εργασία και τις Έννοιες.....	1
1.1 Εισαγωγή.....	1
2 Νομοθέτηση και Διαβούλευση.....	5
2.1 Νόμος και Νομοθέτηση .....	5
2.1.1 Ο νόμος και η νομοθέτηση ως συστατικό στοιχείο του κράτους ..	5
2.1.2 Καλή Νομοθέτηση .....	8
2.1.3 Διαδικασίες Νομοθετικής Λειτουργίας στην Ελλάδα.....	12
2.1.4 Επιπτώσεις και αίτια της «κακής» νομοθέτησης .....	15
2.2 Δημόσια Διαβούλευση .....	19
2.2.1 Η διαβούλευση ως πυρήνας της συμμετοχικής δημοκρατίας .....	19
2.2.2 Διαβούλευση και Νομοθέτηση .....	23
3 Η συνεισφορά της τεχνολογίας στην διαβούλευση.....	34
3.1 Εισαγωγή.....	34
3.2 Εννοιολογικό περιεχόμενο, εξέλιξη και διαστάσεις της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης .....	35
3.3 «Ψηφιακή Δημοκρατία».....	39
3.4 Η ψηφιακή διαβούλευση / συμμετοχή ως πυρήνας της ψηφιακής δημοκρατίας	46
3.4.1 Ψηφιακή πληροφόρηση.....	47
3.4.2 Ψηφιακή Διαβούλευση.....	48

3.4.3 Ψηφιακή ενεργός συμμετοχή .....	50
3.4.4 Ψηφιακή πληροφόρηση & διαβούλευση στην Ελλάδα .....	52
3.5 Αρχές, περιορισμοί και προκλήσεις για την ψηφιακή διαβούλευση/ συμμετοχή	57
4 Μεθοδολογία και Έρευνα.....	62
4.1 Σκοπός και Στόχοι της Εργασίας .....	62
4.2 Σχεδιασμός της έρευνας και Μεθοδολογία .....	62
4.2.1 Περιγραφική ποσοτική & ποιοτική ανάλυση.....	62
4.2.2 Ποιοτική Έρευνα.....	67
4.3 Αποτελέσματα .....	68
4.3.1 Αποτελέσματα περιγραφικής ποσοτικής & ποιοτικής έρευνας ...	68
4.3.2 Αποτελέσματα Ποιοτικής Έρευνας.....	86
4.4 Συζήτηση Αποτελεσμάτων.....	96
5 Συμπεράσματα .....	98
5.1 Προτάσεις.....	100
5.2 Περιορισμοί και Μελλοντικές Προοπτικές της έρευνας.....	102
5.3 Ηθική και Δεοντολογία .....	102
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....	103
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	113

## Συντομογραφίες

ΑΔΑ Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης  
ΑΕΙ Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα  
ΑΕΠ Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν  
ΑΣΡ Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης  
ΓΓΝΚΘ Γενική Γραμματεία Νομικών Κοινοβουλευτικών Θεμάτων  
ΓΛΚ Γενικό Λογιστήριο του Κράτους  
Δ/Β Διαβούλευση  
ΔΠΝ Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης  
Δ/Κ Διακυβέρνηση  
ΔΠ Δημόσια Πολιτική  
ΔΠΧ δικαιοπολιτικά χαρακτηριστικά  
ΔΣ δημόσια συμμετοχή  
Ε.Ε Ευρωπαϊκή Ένωση  
ΕΚΔΔΑ Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης  
Η/Δ Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e – government)  
ΚΑΔ Κωδικό Αριθμό Δημοσίευσης  
ΚΕΦΙΜΚέντροΦιλελεύθερων Μελετών – Μάρκος Δραγούμης  
ΚτΒ Κανονισμός της Βουλής  
ΜΚΔ μέσα κοινωνικής δικτύωσης  
ΜΚΟ Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις  
ΜΜΕ Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης  
Ν. Νόμος  
ΝΔΜ Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ  
Ν/Π νομοπαρασκευαστική  
ΟΗΕ Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών  
ΟΟΣΑ (ΟΕCD) Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ασφάλεια  
ΟΠΣ Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα  
ΟΤΑ Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης  
ΠΔ Προεδρικό Διάταγμα  
ΠΝΔ Προκοινοβουλευτική Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία  
ΠΝΠ Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου

ΠΥΣ Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου

ΣΝ Σχέδιο Νόμου

ΣτΕ Σύνταγμα της Ελλάδας (ΣτΕ)

ΤΠΕ Τεχνολογίες Πληροφορίας και Επικοινωνίας

ΥΑ Υπουργική Απόφαση

ΥΔΜΗΔ Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης Ηλεκτρονικής

Διακυβέρνησης

ΥΠΑΙΘ Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων

ΦΕΚ Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως

## Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 2.1 Στάδια νομοθέτησης (Ν. 4622/2019)- Κανόνες εθνικής προέλευσης .....	13
Πίνακας 2.2 Γενικοί όροι και διαφοροποίηση ροής εργασιών κατά τη μεταφορά νομοθετικών κανόνων της Ε.Ε.....	14
Πίνακας 2.3 Η νομοθέτηση 2018 - 2020 σε αριθμούς.....	17
Πίνακας 2.4 Επιλεγμένες μεταβλητές Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης 2018-2020.....	18
Πίνακας 2.5 Θεμελιώδεις Αρχές Δημόσιας Συμμετοχής.....	22
Πίνακας 2.6 Αναμενόμενα Οφέλη της Διαβούλευσης κατά τον ΟΟΣΑ .....	25
Πίνακας 2.7 Γενικές Αρχές και Προϋποθέσεις αποτελεσματικής διαβούλευσης .....	27
Πίνακας 2.8 Δυνάμεις & Αδυναμίες συνήθων μεθόδων διαβούλευσης.....	30
Πίνακας 3.1 Διαστάσεις Ψηφιακής Διακυβέρνησης .....	38
Πίνακας 3.2 Μήτρα αντιστοίχισης εργαλείων ψηφιακής συμμετοχής ανά στάδιο πολιτικού κύκλου .....	52
Πίνακας 3.3 Περιορισμοί, ερωτήματα και προκλήσεις στην ψηφιακή συμμετοχή.....	60
Πίνακας 4.1 Σύνθεση & Βαθμολόγηση υποδείκτη "Δικαιοπολιτικά Χαρακτηριστικά" .....	65
Πίνακας 4.2 Σύνθεση και Βαθμολόγηση Υποδείκτη "Προκοινοβουλευτική Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία".....	66
Πίνακας 4.3 Ερωτήματα ποιοτικής έρευνας.....	67
Πίνακας 4.4 Κατηγορίες Θεματικής Ανάλυσης Ποιοτικής έρευνας .....	68
Πίνακας 4.5 Διαβουλεύσεις ΥΠΑΙΘ 3/2015-2/2022.....	68
Πίνακας 4.6 Αναλυτικά στοιχεία Διαβουλεύσεων που αντιστοιχούν σε διατάξεις/ νόμους.....	71
Πίνακας 4.7 Βαθμολόγηση μεταβλητών δείκτη "Δικαιοπολιτικά Χαρακτηριστικά" .....	80
Πίνακας 4.8 Βαθμολόγηση μεταβλητών δείκτη "Προκοινοβουλευτική Νομοπαρασκευαστική διαδικασία ".....	82

## Κατάλογος Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 2.1 Ο κύκλος της Δημόσιας Πολιτικής και της ρυθμιστικής διακυβέρνησης.....	23
Διάγραμμα 2.2 Αλληλεπιδρώσες φάσεις και βασικά βήματα της διαδικασίας διαβούλευσης.....	28
Διάγραμμα 2.3 Αντιστοίχιση μεθόδων διαβούλευσης με τους στόχους της ...	31
Διάγραμμα 3.1 Στάδια Ψηφιακού Μετασχηματισμού των Κυβερνήσεων.....	36
Διάγραμμα 3.2 Διαδικασία Διαβούλευσης στο open.gov.....	55
Διάγραμμα 4.1 Κατανομή Δ/Β σε θεματικά πεδία .....	76
Διάγραμμα 4.2 Ποσοστά άρθρων κυρίως αντικειμένου και άλλων διατάξεων .....	77
Διάγραμμα 4.3 Κατανομή των "άλλων διατάξεων" ανά αρμοδιότητα.....	77
Διάγραμμα 4.4 Επιδράσεις σχολίων Δ/Β στο τελικό κείμενο του νόμου βάσει της έκθεσης Διαβούλευσης.....	78
Διάγραμμα 4.5 Διάρκεια Διαβουλεύσεων .....	79
Διάγραμμα 4.6 Κατανομή βάσει πεδίων πολιτικής που αφορά η ρύθμιση .....	79
Διάγραμμα 4.7 Συνολική Βαθμολογία Ρυθμίσεων στους δύο υποδείκτες .....	84
Διάγραμμα 4.8 Συνολική Βαθμολογία υποδεικτών ως ποσοστό επί άριστης βαθμολογίας .....	84
Διάγραμμα 4.9 Αριθμός σχολίων Διαβούλευσης (σε φθίνουσα κατάταξη).....	85
Διάγραμμα 4.10 % νόμων ανά αριθμό σχετικών με τη Δ/Β ερωτημάτων στην ΑΣΡ, όπου δίνεται απάντηση.....	85



# 1 Εισαγωγή στην Εργασία και τις Έννοιες

## 1.1 Εισαγωγή

Η νομοθετική λειτουργία συνιστά ένα από τα τρία θεμέλια του κράτους – δηλαδή της κοινωνικής οργάνωσης, καθώς καθορίζει τους κανόνες λειτουργίας, δράσης και αλληλεπίδρασης των υποκειμένων του. Στα σύγχρονα συνταγματικά έθνη – κράτη, που διαμορφώθηκαν μέσα από το διαφωτισμό και τη γαλλική επανάσταση και των ρευμάτων που ακολούθησαν, η λαϊκή κυριαρχία τέθηκε ως φορέας και πηγή της εξουσίας, που ασκεί διακριτά τις λειτουργίες της, προκειμένου να διασφαλίζεται η πολιτική ελευθερία και η προστασία από κάθε κατάχρηση ισχύος και αυθαιρεσία. Σε αυτήν την επικρατούσα δημοκρατική οργάνωση, η Βουλή – ως εκλεγμένο από το λαό Σώμα – θεσπίζει τους κανόνες δικαίου που ρυθμίζουν την ομαλή κοινωνική συμβίωση, η Κυβέρνηση και η Δημόσια Διοίκηση επιφορτίζονται την εκτελεστική λειτουργία – δηλαδή την εφαρμογή και υλοποίηση των κανόνων και τα όργανα της Δικαιοσύνης ασκούν τη δικαστική λειτουργία – τη διευθέτηση διαφορών που προκύπτουν κατά την εφαρμογή τους (Petho, 2010; Μανιτάκης, 2011).

Συνεπώς, οι λειτουργίες της εξουσίας ανατίθενται, εξουσιοδοτούνται και ελέγχονται από το λαό. Ο βαθμός στον οποίο επιτυγχάνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία η ουσιαστική έκφραση της βούλησης και των προσδοκιών των πολιτών ουσιαστικά αποτελεί ζητούμενο διαχρονικά. Ιδιαίτερα όμως στην μεταπολεμική περίοδο και ακόμα περισσότερο από τις τελευταίες δεκαετίες του 20 αιώνα κι έπειτα, το πρόβλημα του ελλείμματος νομιμοποίησης των οργάνων εξουσίας – συνώνυμο του «δημοκρατικού ελλείμματος» εντάθηκε σε εθνικό επίπεδο και επεκτάθηκε εκτός συνόρων. Η δημιουργία των υπερεθνικών οργανισμών, η παγκοσμιοποίηση και η άρση των φραγμών στο εμπόριο και τη μετακίνηση ανθρώπινου δυναμικού και κεφαλαίων, υποστηριζόμενη από τη ραγδαία εξέλιξη της τεχνολογίας είχαν ως αποτέλεσμα την ολοένα αυξανόμενη ανάπτυξη και διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών από υπερεθνικούς φορείς. Η αναγκαιότητα (και χρησιμότητα) διαμόρφωσης ενιαίων κανόνων σε υπερεθνικό επίπεδο συνδέθηκε με δημοκρατικό έλλειμμα στις υπερεθνικές ενώσεις (με χαρακτηριστικό παράδειγμα την Ε.Ε.), αλλά και με επίταση του εντός κάθε κράτους, αφού οι κανόνες και οι δημόσιες πολιτικές εφαρμογής τους

αποφασίζονται από τα εξωτερικά όργανα και εισάγονται στα εκλεγμένα εθνικά κοινοβούλια (Παρασκευόπουλος, 2001; Λαδή, 2015).

Η ανάπτυξη των δυτικών πολιτικών συστημάτων (εθνικά και υπερεθνικά) έγινε στη βάση του ιεραρχικού γραφειοκρατικού μοντέλου, το οποίο στις σύγχρονες ραγδαία μεταβαλλόμενες συνθήκες απέτυχε στην εκπλήρωση του σκοπού του, εντείνοντας την ακαμψία και την απομάκρυνση της εκτελεστικής εξουσίας (κυβέρνησης και δημόσιας διοίκησης) από τα υποκείμενα της και την αδυναμία ελέγχου των δημόσιων δαπανών. Η επίλυση των δυσλειτουργιών αυτών επιχειρήθηκε με την εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) το οποίο υπηρετεί το μοντέλο του ατομικισμού που προτάσσει το ατομικό έναντι του συλλογικού και το ιδιωτικό έναντι του δημοσίου, με όχημα το συνεχή ανταγωνισμό των διοικούντων (κυβερνώντων). Οι αρχές του ΝΔΜ περιορίζονται στην οικονομικότητα, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα με κριτήριο τον έλεγχο των δημόσιων δαπανών και η εφαρμογή τους συνεπάγεται συρρίκνωση του κοινωνικού κράτους και διάβρωση του κράτους δικαίου. Το ΝΔΜ δεν αναφέρεται στη λαϊκή συναίνεση και κυριαρχία και η εφαρμογή του βάρυνε περαιτέρω το δημοκρατικό έλλειμμα (Καρκατσούλης, 2004; Λαδή και Νταλάκου, 2010; Μακρυδημήτρης&Πραβίτα, 2012).

Σε αυτό το περιβάλλον, η συμμετοχή της Κοινωνίας των πολιτών και των φορέων της και κάθε πολίτη ξεχωριστά αναδεικνύεται ως η αναγκαία και ικανή συνθήκη για την αποκατάσταση της κρίσης της δημοκρατίας και τη διασφάλιση της λαϊκής κυριαρχίας. Η ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων ατομικά και συλλογικά – σε συνεχή βάση και όχι μόνο κατά την εκλογική διαδικασία – συνιστά προϋπόθεση για την εφαρμογή του μοντέλου της (χρηστής)διακυβέρνησης στη θέση του ΝΔΜ. Η Διακυβέρνηση δεν καταργεί τις αξίες του ΝΔΜ αλλά τις συμπληρώνει με την νομιμότητα, τη λογοδοσία και την ισότητα, ως απαραίτητα στοιχεία για τη λήψη κάθε απόφασης(Λαδή και Νταλάκου, 2010; Μακρυδημήτρης&Πραβίτα, 2012). .

Βασική έκφραση της ενεργούς συμμετοχής αποτελεί η διαβούλευση κατά τη διαδικασία λήψης απόφασης. Η συμμετοχική ή διαβουλευτικήδημοκρατία δεν αποτελεί διακριτό μοντέλο, αλλά αντίθετα ενισχύει την αντιπροσωπευτική συνταγματική δημοκρατία βελτιώνοντας την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα της και αποκαθιστώντας τη νομιμοποίηση των θεσμών της (Λαδή, 2015).

Καθώς η διαβούλευση αφορά στη λήψη συλλογικών αποφάσεων κατέχει καταλυτικό και θεμελιώδη ρόλο στη νομοθετική λειτουργία. Όπως καταδεικνύεται στις εκθέσεις και αναλύσεις επιστημονικών και θεσμικών διεθνών φορέων (όπως ο ΟΟΣΑ και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο) η «καλή νομοθέτηση» αποτελεί βασικό κριτήριο ποιότητας της κρατικής εξουσίας και των λειτουργιών της. Η καλή νομοθέτηση περιλαμβάνει αιτιολόγηση της ανάγκης κάθε νέας ρύθμισης, πληροφόρηση και διαβούλευση με το κοινό, χρονοδιάγραμμα εφαρμογής και ανάλυση επιπτώσεων τόσο εκ των προτέρων, όσο και εκ των υστέρων (OECD, 2010 & 2019; Forbici&Lovitt, 2018).

Με βάση τα παραπάνω δεδομένα, η διευκόλυνση της συμμετοχής των πολιτών και των φορέων τους – ιδιαίτερα των ενδιαφερομένων, δηλαδή των συλλογικοτήτων που επηρεάζει κυρίως κάθε ρύθμιση – στη διαβούλευση αποτελεί ζήτημα έντονου ενδιαφέροντος στη δημόσια συζήτηση. Στη σύγχρονη περίοδο, η αυξανόμενη διείσδυση των Τεχνολογιών Πληροφορίας και Επικοινωνίας (ΤΠΕ) στην κοινωνική οργάνωση και τη Δημόσια Διοίκηση, αλλά και γενικότερα στον τρόπο αλληλεπίδρασης και επικοινωνίας του κοινωνικού συνόλου παρέχει πλέον ευρείες δυνατότητες άμεσης και ευρείας συμμετοχής στη διαβούλευση. Παράλληλα όμως, αναδεικνύονται νέοι προβληματισμοί ως προς την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα της μεθόδου αυτής, την ουσιαστική επίδραση της στη βελτίωση της νομοθέτησης και το βαθμό που επιτρέπει την αποτύπωση των απόψεων και των αναγκών των κυρίως ενδιαφερομένων μερών (Λιότζης, 2015; Παπαδόπουλος, 2015; Πατέλη, 2015).

Η παγκόσμια οικονομική κρίση του 2008, που εκφράστηκε και ως δημοσιονομική κρίση στην Ευρωζώνη, πλήττοντας τα κράτη - μέλη του Νότου και έντονα την Ελλάδα, έδρασε ως καταλύτης για ραγδαίες μεταρρυθμίσεις ιδιαίτερα στη Δημόσια Διοίκηση και τον τρόπο άσκησης των κρατικών λειτουργιών. Στην κατεύθυνση της τεχνοκρατικής υποστήριξης των μεταρρυθμίσεων, συντάχθηκε η επιθεώρηση του ΟΟΣΑ για τη Γενική Κυβέρνηση και την Κεντρική Διοίκηση το 2012, όπου η ανάδειξη των προγενέστερων προσπαθειών, των ανεπαρκειών, των καθυστερήσεων και των δυνατοτήτων που σχετίζονται με την καλή νομοθέτηση καταλαμβάνουν το μεγαλύτερο μέρος του κεφαλαίου για τη διαμόρφωση και εφαρμογή της (δημόσιας) πολιτικής, του ουσιαστικότερου δηλαδή κεφαλαίου για τη βελτίωση του Κράτους, λαμβάνοντας υπόψη ότι όλα τα άλλα κεφάλαια αφορούν σε ζητήματα οργάνωσης και πόρων. Στην αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης και

στις προτάσεις η διαβούλευση ήταν θεμελιώδης προϋπόθεση και κριτήριο. Επισημαίνοντας δε, ότι κατά τη «μνημονιακή» λεγόμενη περίοδο εντάθηκε και βάθυνε η κρίση εμπιστοσύνης του εκλογικού σώματος όχι μόνο στα κοινοβουλευτικά κόμματα αλλά στο πολιτικό σύστημα και τους θεσμούς γενικά, η ενδυνάμωση της συμμετοχής και κατ' επέκταση της δημοκρατίας καθίσταται αναγκαϊότητα για την ομαλή κοινωνική οργάνωση και την κοινωνική συνοχή (OECD 2011 & 2012).

Στο διάστημα που μεσολάβησε από την έναρξη της κρίσης χρέους έως σήμερα, η ανθρωπότητα ήρθε αντιμέτωπη με πρωτόγνωρες προκλήσεις. Η πανδημία και η αντιμετώπιση της παρακίνησαν ευρείες συνεργασίες σε όλα τα επίπεδα, αλλά ταυτόχρονα απαίτησαν την ανάπτυξη και επιτακτική εφαρμογή ρυθμίσεων και κανόνων για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, που συχνά όμως αντιβαίνουν (έστω και αιτιολογημένα) θεμελιώδεις αρχές, αξίες και δικαιώματα, άμεσα και χωρίς δημόσια διαβούλευση (Βενιζέλος, 2020; Βενιζέλος και συν., 2021; Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2020).

Σε αυτό το περιβάλλον, η διερεύνηση της επίδρασης της δημόσιας διαβούλευσης στη νομοθέτηση, αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Στην παρούσα εργασία εξετάζονται πτυχές της επίδρασης αυτής, εστιάζοντας στην ηλεκτρονική διαβούλευση, ως το σύγχρονο μέσο διαλόγου και επικοινωνίας των ενδιαφερομένων μερών, που μπορεί να αξιοποιήσει κάθε πολίτης. Ειδικότερα, διερευνάται ο βαθμός συμμετοχής στην ηλεκτρονική διαβούλευση επί της νομοθέτησης, ποια είναι τα ενδιαφερόμενα μέρη που συμμετέχουν εντονότερα και ουσιαστικότερα, καθώς και ο βαθμός που οι απόψεις που διατυπώνονται επηρεάζουν την τελική μορφή των ρυθμίσεων και βελτιώνουν την ποιότητα και την αποτελεσματικότητά τους. Μέσα από τα ερευνητικά αυτά ερωτήματα επιχειρείται να αξιολογηθεί τεκμηριωμένα αν και σε ποιο βαθμό η (ηλεκτρονική) δημόσια διαβούλευση ενισχύει τη συμμετοχική δημοκρατία και τη λήψη καλύτερων αποφάσεων ή αποτελεί πρόσχημα για τη νομιμοποίηση ωφελιμιστικών ρυθμίσεων που αποφασίζονται από κυβερνητικούς δρώντες και ομάδες συμφερόντων απομακρυσμένα από τη λαϊκή βούληση ή/και ενάντια αυτής.

Προκειμένου να δοθεί απάντηση στα παραπάνω ερωτήματα χρησιμοποιήθηκαν δύο μέθοδοι. Αφενός έγινε περιγραφική ποσοτική και ποιοτική ανάλυση των ρυθμίσεων που τέθηκαν σε διαβούλευση μέσω της πλατφόρμας [open.gov.gr](http://open.gov.gr) με επισπεύδοντα φορέα το ΥΠΑΙΘ τη χρονική περίοδο 2015 – 2021 και αξιολόγηση των νομοτεχνικών / δικαιιοπολιτικών χαρακτηριστικών τους, καθώς και

υπολογισμός των υποδεικτών που αφορούν την προκοινοβουλευτική διαδικασία του Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης. Αφετέρου διεξήχθη ποιοτική έρευνα σε ομάδα εστίασης 7 ατόμων με αντικείμενο τη σημασία της Δ/Β και της συμμετοχής των πολιτών σε αυτήν για την καλή νομοθέτηση (παρακινητικοί και ανασταλτικοί παράγοντες, ποιότητα και αποτελεσματικότητα Δ/Β).

Η εργασία διαρθρώνεται σε 4 κεφάλαια. Στα δύο πρώτα παρατίθεται το θεωρητικό υπόβαθρο ως προς τη νομοθέτηση και τη διαβούλευση (κεφάλαιο 2) και τον τρόπο με τον οποίο η τεχνολογία συμβάλλει στη διαβούλευση (κεφάλαιο 3). Το κεφάλαιο 4 περιέχει το ερευνητικό μέρος της μελέτης σε 3 μέρη: α) περιγράφεται αναλυτικά η μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε, τα δεδομένα για τα δύο δείγματα (νομοσχέδια, συμμετέχοντες στην ποιοτική έρευνα), τις μεθόδους ανάλυσης των σχολίων της ηλεκτρονικής διαβούλευσης και το εργαλείο της ποιοτικής έρευνας, β) παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της ανάλυσης και της έρευνας και γ) γίνεται συζήτηση επί των αποτελεσμάτων, βάσει της σύγκρισης της τους με ανάλογες μελέτες. Τέλος, στο κεφάλαιο 5 παρατίθενται τα συμπεράσματα που εξήχθησαν και αναφέρονται οι περιορισμοί της έρευνας και οι προοπτικές που εμφανίζει αναδεικνύοντας θέματα για μελλοντική διερεύνηση.

## 2 Νομοθέτηση και Διαβούλευση

### 2.1 Νόμος και Νομοθέτηση

#### 2.1.1 Ο νόμος και η νομοθέτηση ως συστατικό στοιχείο του κράτους

Από την αρχαιότητα, το Δίκαιο ή ο Νόμος προσδιορίζεται ως το σύνολο των κανόνων που ρυθμίζουν την κοινωνική συμβίωση σε ορισμένο χώρο/τόπο και χρόνο (ισχύον Δίκαιο) και το «ιδανικό θεμέλιο» αυτού δηλαδή το σύστημα αξιών και ηθικής στο οποίο στηρίζεται. Τα δύο αυτά μέρη του διακρίνονται επίσης με τους όρους Θετικό και Φυσικό Δίκαιο. Στο πρώτο περιλαμβάνονται οι κανόνες που θεσπίζει/αποδέχεται μία Πολιτεία μέσω καθορισμένων διαδικασιών και στο δεύτερο οι αρχές και οι κανόνες που απορρέουν από το αξιακό και δεοντολογικό σύστημα της κοινωνίας (των υποκειμένων της Πολιτείας) και ισχύουν ανεξάρτητα, πριν και πέρα από το Θετικό Δίκαιο, εκφράζοντας διαχρονικές και πανανθρώπινες αξίες και ουσιαστικά την (ιδεατή) έννοια της δικαιοσύνης. Συνεπώς, ο Νόμος αποτελεί

έκφραση της κοινωνίας και της αυτό-οργάνωσης της μέσα από τις ιστορικές της παραδόσεις και αξίες, εκφρασμένες ως κανόνες τους οποίους τηρεί (Ακριβοπούλου& Ανθόπουλος, 2015).

Η σημασία της νομοθέτησης, δηλαδή της παραγωγής Δικαίου–στο ευρύτερο επίπεδο ως νομοθετικής λειτουργίας– για τα δημοκρατικά πολιτεύματα αναδεικνύεται έκδηλα μέσα από τον τρόπο διαμόρφωσης, εξέλιξης και οργάνωσης των νεότερων δυτικών κρατών. Το σύγχρονο δυτικό έθνος – κράτος έχει τις απαρχές του στο 17<sup>ο</sup> αιώνα, στις ιδέες του διαφωτισμού που αποτέλεσαν το έδαφος της γαλλικής επανάστασης. Στα πλαίσια της, βασικές προϋποθέσεις διασφάλισης ενός κράτους που υπηρετεί το λαό, σε αντίθεση με τα απολυταρχικά και δεσποτικά καθεστώτα του παρελθόντος ήταν το Σύνταγμα και η διάκριση των εξουσιών. Οι αρχές αυτές, διαχύθηκαν στην Ευρώπη και το νεοσύστατο κράτος των ΗΠΑ. Το συνταγματικό έθνος – κράτος αποτέλεσε μορφή κοινωνικής και χωρικής οργάνωσης που απαντούσε στις νέες απαιτήσεις της εποχής, λόγω των μεγάλων μετακινήσεων, της βιομηχανικής επανάστασης και της επακόλουθης μετακίνησης προς τα αστικά κέντρα. Η νέα οργάνωση συνδέθηκε με τη σειρά της με ποικίλες μορφές του δημοκρατικού πολιτεύματος. Βάση του πολιτεύματος και – κυρίως – της πολιτικής ελευθερίας, χωρίς κατάχρηση ισχύος και αυθαιρεσία (ούτε καν από τον ίδιο το λαό) αποτέλεσε σε όλα τα Συντάγματα η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Η αρχή αποδίδεται στους JohnLocke (τέλη 17ου αιώνα) και Charles de Montesquieu (πρώτο μισό 18<sup>ου</sup> αιώνα), βάσει της οποίας αμφισβητούσαν τη μοναρχική εξουσία που περιλάμβανε και τις τρεις εξουσίες - δικαστική, νομοθετική και εκτελεστική – και πρότειναν τη συμμετοχή και άλλων κοινωνικών τάξεων (αναφερόμενοι εκείνη την εποχή σε αστούς και αριστοκράτες). Στην περίοδο της γαλλικής επανάστασης τα πρώτα Συντάγματα υιοθετούν την αρχή της ενιαίας και αδιαίρετης εξουσίας (που αποδίδεται στον Bodin<sup>1</sup>) σύμφωνα με την οποία η κρατική εξουσία ασκείται ενιαία δηλαδή επιφέρει τα ίδια αποτελέσματα σε όλα τα υποκείμενα της (τους πολίτες). Η εισαγωγή της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας στις δυτικές δημοκρατίες και τα Συντάγματα τους επιτάσσει ότι η εξουσία ανήκει ενιαία και αδιαίρετη στον λαό και πηγάζει από αυτόν και ασκείται προς όφελος και στο όνομα του. Προκειμένου να μη δημιουργείται σύγχυση μεταξύ της αδιαίρετης αφενός και της διάκρισης αφετέρου γίνεται πλέον αναφορά σε διάκριση όχι των εξουσιών αλλά των λειτουργιών, που ασκούνται και

---

<sup>1</sup> Η σύλληψη της έννοιας αποδίδεται στον Bodin και υιοθετήθηκε στα γαλλικά Συντάγματα, όπως και στο Σύνταγμα του Ρήγα (Τσαούσης, 2016).

διανέμονται μεταξύ των οργάνων της Πολιτείας. Στόχος δε της διάκρισης τους δεν είναι πλέον η συμμετοχή στην άσκηση της εξουσίας, αλλά η αποτροπή συγκέντρωσης υπερβολικής εξουσίας σε έναν πολιτειακό πόλο και ο αμοιβαίος έλεγχος και εξισορρόπηση ανάμεσα στα διαφορετικά κέντρα εξουσίας (Petho, 2010; Μανιτάκης, 2011; Ακριβοπούλου& Ανθόπουλος, 2015; Τσαούσης, 2016). Σύμφωνα δε με τους ειδικούς του Συνταγματικού Δικαίου, η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών προστατεύει το κράτος Δικαίου, μία αρχή που συνδέεται με την άσκηση της λαϊκής κυριαρχίας μέσω της Βουλής και προβλέπει ότι το κράτος κατευθύνεται από προβλεπόμενες από το νόμο διαδικασίες οι οποίες ρυθμίζουν τη λειτουργία των οργάνων του. Η τυπική διάσταση του κράτους δικαίου αφορά στην υποχρέωση τυπικής νομιμοποίησης των ενεργειών των οργάνων του και η ουσιαστική στην απόδοση ουσιαστικής δικαιοσύνης στα υποκείμενα του (πολίτες) και στη λήψη νομιμοποιημένων και δίκαιων αποφάσεων (Ακριβοπούλου& Ανθόπουλος, 2015). Μπορεί να θεωρηθεί θεσμική έκφραση του Φυσικού Δικαίου, το οποίο για πολλούς αιώνες είχε υποβαθμισθεί και επανήλθε στο προσκήνιο μετά το 19<sup>ο</sup> αιώνα, από το κίνημα του ιδεαλισμού. Παρά την επικράτηση στη συνέχεια του νομικού θετικισμού (προσήλωση στο ισχύον Θετικό Δίκαιο) το Φυσικό Δίκαιο επηρέασε στην κατεύθυνση της ανάπτυξης του θεσμικού πλαισίου προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των γενικών αξιωματικών αρχών του Δικαίου (Σούρλας, 1995).

Κατά τον εννοιολογικό και σημασιολογικό προσδιορισμό του κράτους, ο Νόμος αποτελεί πρωταρχικό συστατικό στοιχείο στις πέντε από τις έξι σημασίες του (εξαιρουμένης μόνο της οργανωτικής σημασίας του ως κεντρικής κρατικής εξουσίας) (Ακριβοπούλου& Ανθόπουλος, 2015; Παπαδοπούλου, 2015):

- **Θεσμικά, ως έθνος -κράτος**, προσδιορίζεται ως εξουσία (κοσμική) που θεσπίζεται από το νόμο – συνδέεται με το δίκαιο – και ασκείται εντός σαφώς προσδιορισμένων συνόρων εντός των οποίων διαβιεί συγκεκριμένος λαός
- Ως **κρατική εξουσία** ορίζεται ως άσκηση απρόσωπης εξουσίας βασισμένης σε μηχανισμούς διακυβέρνησης και κυρίως στις τρεις λειτουργίες (νομοθετική, την εκτελεστική, δικαστική) οι οποίες σχετίζονται με τη σειρά τους με τη θέσπιση, την εφαρμογή και τον έλεγχο των νόμων/ κανόνων
- Ως **νομικό πρόσωπο (ή δημόσιο)** έχει νομική υπόσταση και προσωπικότητα, όργανα που πράττουν στο όνομα ή για λογαριασμό του (εκλογικό σώμα, Βουλή, Κυβέρνηση, Πρωθυπουργός, Πρόεδρος της Δημοκρατίας, δικαστήρια)

και που οι πράξεις τους παράγουν έννομες συνέπειες που δεσμεύουν το ίδιο το κράτος

- Ως **πολιτική κοινωνία** οι ενέργειες του (και οι αποφάσεις του) (ανα)λαμβάνονται με γνώμονα το κοινό συμφέρον- το κοινό καλό, το οποίο επομένως καθίσταται βάση και προϋπόθεση νομιμοποίησης κάθε κανόνα και ρύθμισης
- Ως **έννομη τάξη** ταυτίζεται με την έννοια του κρατικού δικαίου και του δικαικού συστήματος, προσδιοριζόμενο ως το σύστημα των κανόνων που ισχύουν στο χώρο εξουσίας τους, οι οποίοι έχουν δεσμευτική ισχύ και επιφέρουν έννομες συνέπειες – κυρώσεις στ α υποκείμενα του (πολίτες)

Εν κατακλείδι, το κράτος είναι πηγή του Δικαίου, καθώς αυτό θεσπίζει και αποδέχεται τους ισχύοντες κανόνες και ταυτόχρονα, το Δίκαιο αποτελεί το μέσο οργάνωσης, άσκησης και επιβολής της εξουσίας του κράτους.

### 2.1.2 Καλή Νομοθέτηση

Ο όρος «καλή νομοθέτηση» αφορά αφενός το ουσιαστικό περιεχόμενο των κανόνων δικαίου και αφετέρου τη διαδικασία παραγωγής και εκπόνησης τους. Εστιάζει στα χαρακτηριστικά που διασφαλίζουν, την ποιότητα και αποτελεσματικότητα των κανόνων και όχι μόνο την άγνη νομιμότητα και νομιμοποίηση. Η εφαρμογή των αρχών της θέτει στο επίκεντρο του σύγχρονου δημοσίουδικαίου την αποτελεσματικότητα, προάγοντας το «δίκαιο της νομιμότητας», που υποδηλώνει το σεβασμό στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου και της δημοκρατικής διαδικασίας, συνεπώς τη Δημοκρατία σε ένα κράτος δικαίου (Δελής, 2017). Με δεδομένο δηλαδή ότι η σκοπός της νομοθέτησης είναι η οργάνωση της κοινωνικής ζωής και του κράτους, η ποιότητα της επηρεάζει την ποιότητα όλων των λειτουργιών και τη ζωή των πολιτών (Καϊάφα – Γκμπάντι, 2017).

Οι συνεχείς και ραγδαίες κοινωνικοοικονομικές, γεωπολιτικές και τεχνολογικές μεταβολές από τα τέλη του 20<sup>ου</sup> αιώνα και κυρίως τη νέα χιλιετία και οι πολλαπλές κρίσεις έχουν εντείνει τη συζήτηση για την καλή νομοθέτηση και την αναγκαιότητα της παγκοσμίως, με τους διεθνείς φορείς (Ε.Ε., ΟΟΣΑ, ΟΗΕ) να αναπτύσσουν σχετικά πλαίσια αρχών και κατευθυντήριες οδηγίες. Όπως αναλύει ο Π.



Παυλόπουλος (2017) η εγγενής σχετικότητα των κανόνων δικαίου ενισχύεται από την επιδείνωση του κοινωνικοοικονομικού γίνεσθαι και τη συρρίκνωση του κοινωνικού κράτους δικαίου. Η εγγενής σχετικότητα των κανόνων δικαίου (στοιχείο που τους διαφοροποιεί από τους νόμους στις θετικές επιστήμες) οφείλεται στη διαδικασία δημιουργίας και εφαρμογής τους: Η διατύπωση μίας νέας ρύθμισης ενέχει την υποκειμενική αντίληψη (των προσώπων που συμμετέχουν στη διαδικασία) για την κοινωνική υποδομή που δημιούργησε την αναγκαιότητα της και το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα της εφαρμογής της. Οι συνεχείς επομένως μεταβολές του περιβάλλοντος περιορίζουν περαιτέρω την *«ολοκληρωμένη σύλληψη και απόδοση του»*(όπ.π.σελ.7) στην κανονιστική ρύθμιση. Οι μεταβολές αυτές προσθέτουν εκτός της εγγενούς και επίκτητη σχετικότητα στη γέννηση<sup>2</sup> των κανόνων. Οι κύριοι παράγοντες αφορούν(Παυλόπουλος, 2017):

- στην παγκοσμιοποίηση των οικονομικών σχέσεων και συναλλαγών που λειτουργεί προς όφελος των αγορών και μόνο και των σύγχρονων χρηματοπιστωτικών μεθόδων που την υπηρετούν, διευκολυνόμενες από τη σύγχρονη τεχνολογία
- στην ταχύτητα των μεταβολών που δεν παρέχει επαρκή χρόνο στο Νομοθέτη να κατανοήσει τα δεδομένα και να διατυπώσει κανόνες ικανούς για τη ρύθμιση τους

Αποτέλεσμα είναι ο περιορισμός της αξιοπιστίας των κανόνων, καθώς δεν δίνεται χρόνος στα υποκείμενα δικαίου να ενημερωθούν για και να προσαρμοσθούν σε αυτούς και κατ' επέκταση να επιτευχθεί ο σκοπός τους. Η αναξιοπιστία και η ανεπάρκεια οδηγεί σε αμφισβήτηση της έννομης τάξης. Συνακόλουθα δε, δημιουργεί πρόσφορο έδαφος για την γιγάντωση του ρεύματος της απορρύθμισης που ακυρώνει τη θεσμική και ιστορική χρησιμότητα των κανόνων δικαίου που ορίζονται από τη δημοκρατικά νομιμοποιημένη κρατική εξουσία, αφού δεν είναι σε θέση να πλαισιώσουν κανονιστικά την κοινωνικοοικονομική υποδομή (Παυλόπουλος, 2017).

Η Καλή Νομοθέτηση ορίζεται ως *«η πολιτική διαμόρφωσης αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους»* και είναι το εργαλείο της ρυθμιστικής διακυβέρνησης (διεργασία μέσω της οποίας η κυβερνητική πολιτική επιδιώκει να επιφέρει συγκεκριμένα αποτελέσματα μέσω της θέσπισης κανόνων δικαίου). Προϋπόθεση της νομοθέτησης είναι η τήρηση

---

<sup>2</sup> σ.σ. συγγραφέας: Οι επιπτώσεις δεν αφορούν μόνο τη δημιουργία, αλλά και την εφαρμογή και τη δικαστική ερμηνεία των κανόνων δικαίου. Η παρούσα εργασία όμως εστιάζει στο πρώτο στάδιο.

της αρχής της νομιμότητας (συμφωνία του νέου κανόνα με το σύνολο των κανόνων δικαίου υπερνομοθετικής ισχύος που κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα και το διεθνές και ενωσιακό δίκαιο) και επιπλέον προϋπόθεση της καλής νομοθέτησης είναι η αποτελεσματικότητα (να παράγει τα μέγιστα δυνατά οφέλη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό – το αντικείμενο της ρύθμισης). Τηρουμένων των δύο προϋποθέσεων, οι ειδικές αρχές της καλής νομοθέτησης είναι (Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης, 2020; Ν. 4622/2019 αρ.58):

- *Αναλογικότητα (καταλληλότητα, αναγκαιότητα, εύλογη σχέση μέσου και σκοπού) και επικουρικότητα:* κατάλληλη για τον επιδιωκόμενο σκοπό, αναγκαία (δεν επιτυγχάνεται με λιγότερο παρεμβατικά μέσα), επιλογή του ηπιότερου μέσου ρύθμισης, εξέταση και απόρριψη μη νομοθετικών λύσεων για την επίτευξη του σκοπού
- *Απλότητα και σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, λογοδοσία και ασφάλεια δικαίου:* χρήση απλής, σαφούς και κατανοητής από τους αποδέκτες γλώσσας, αποφυγή αντιφατικών ή αντίθετων στη γενική πολιτική ρυθμίσεων, σαφής προσδιορισμός των οργάνων εφαρμογής και των κριτηρίων βάσει των οποίων αυτά ελέγχουν και εφαρμόζουν τη ρύθμιση
- *Δημοκρατική νομιμοποίηση, διαφάνεια και ισότητα των φύλων:* ανοιχτή και διαφανής διαδικασία κατάρτισης και αξιολόγησης της εφαρμογής των ρυθμίσεων, πρόσβαση και διευκόλυνση συμμετοχής στη διαβούλευση και υποβολής προτάσεων, αντιμετώπιση των αποδεκτών ουσιαστικά και νομοτεχνικά ισότιμα

Εργαλείο για την υποστήριξη της τήρησης των αρχών αυτών αποτελεί η ανάλυση συνεπειών ρύθμισης (Regulatory Impact Assessment -ΑΣΡ) η οποία εμπεριέχει κατά την προπαρασκευή κάθε νέας (ή συμπληρωματικής ή τροποποιητικής ρύθμισης) σαφή αιτιολόγηση της αναγκαιότητας – με σαφή προσδιορισμό του σκοπού και των μεθόδων αξιολόγησης της επίτευξης του, της καταλληλότητας της έναντι άλλων μέσων ρύθμισης και πλήρη ανάλυση (αναμενόμενων) συνεπειών (κανονιστικών επιπτώσεων) με γνώμονα το κόστος – όφελος (λαμβάνοντας υπόψη τις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις της) και τις επιδράσεις της στην ισχύουσα νομοθεσία. Περιλαμβάνει επίσης τεκμηρίωση της νομιμότητας της ως προς το Σύνταγμα και το Διεθνές και ενωσιακό δίκαιο, ενώ στις νέες ρυθμίσεις

προσδιορίζονται σαφώς τα όργανα εφαρμογής της και ο χρόνος έκδοσης των κανονιστικών πράξεων γι' αυτήν. Η ανάλυση συνεπειών συνοδεύει το κείμενο της προτεινόμενης ρύθμισης κατά τη δημόσια διαβούλευση, τα αποτελέσματα της οποίας εντάσσονται και αποτελούν μέρος της τελικής ανάλυσης συνεπειών κατά την εξέταση από τα αρμόδια νομοθετικά όργανα (ολομέλεια της Βουλής ή κοινοβουλευτικές επιτροπές) (OECD, 2012a; European Commission, 2017; Κανονισμός της Βουλής, αρ.85 & 88).

Θα πρέπει να τονιστεί ότι παρά το ότι το ρεύμα της ρυθμιστικής διακυβέρνησης – του οποίου η καλή νομοθέτηση αποτελεί τον πυρήνα - αποτέλεσε μέρος του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ<sup>3</sup> (δηλαδή χρονικά τη δεκαετία του 1980) και συνακόλουθα εντάχθηκε – τη δεκαετία του 1990) - στις πολιτικές, τις εκθέσεις και τις συστάσεις των ευρωπαϊκών οργάνων και του ΟΟΣΑ, η ουσία της καλής νομοθέτησης και των αρχών της υποστηρίζεται διαχρονικά (και ανεξάρτητα από τα προαναφερθέντα ρεύματα) στο Σύνταγμα της Ελλάδας (ΣτΕ). Εκτός από τη ρητή αναφορά στην αρχή της αναλογικότητας (αρ.25), το κεφάλαιο της νομοθέτησης, σε όλα τα μεταπολιτευτικά συντάγματα, ορίζει την υποχρέωση αιτιολογικής έκθεσης για κάθε νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου, συνοδευόμενη ανάλογα με το αντικείμενο της ρύθμισης από εκθέσεις του Υπουργού Οικονομικών, του ΓΛΚ ή του ελεγκτικού συνεδρίου (για συνταξιοδοτικά θέματα) (αρ.74 & 75). Επιπρόσθετα, το Σύνταγμα ορίζει ότι δεν εισάγονται προς συζήτηση νομοσχέδια ή προτάσεις νόμου που περιλαμβάνουν άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους διατάξεις ή προσθήκες ή τροπολογίες. Όλες οι παραπάνω υποχρεώσεις ορίζονται ήδη από το ΣτΕ του 1952(αρ.57, ΦΕΚΑ1/1952) επί βασιλευομένης δημοκρατίας και περιλαμβάνονται ακόμα και στα ΣτΕ της επταετούς δικτατορίας (αρ.79, ΦΕΚΑ267/1968 & αρ.79, ΦΕΚΑ266/1973), ορίζοντας μάλιστα (και τα τρία) ως υποχρεωτική τη νομοτεχνική επεξεργασία και την κατάθεση της έκθεσης της νομοτεχνικής επιτροπής μαζί με την αιτιολογική έκθεση. Η δε έκθεση του Υπουργείου Οικονομικών για προτάσεις νόμου όπου προβλέπονται δημόσιες δαπάνες προβλέπεται από το 1927 (αρ.28/ΦΕΚΑ107/1927).

---

<sup>3</sup> Δες εισαγωγή και παράγραφο 2...

### 2.1.3 Διαδικασίες Νομοθετικής Λειτουργίας στην Ελλάδα

Όπως διατυπώνεται στην επίσημη ιστοσελίδα της Βουλής των Ελλήνων, η νομοθετική λειτουργία είναι η *«παλαιότερη ιστορικά, αλλά και σημαντικότερη αρμοδιότητα της Βουλής των Ελλήνων»*. Την αρμοδιότητα αυτή δεν την προσδιορίζουν μόνο με τη στενή της έννοια - ψήφιση τυπικών νόμων αλλά ευρύτερα – τη θέσπιση απρόσωπων κανόνων Δικαίου. Σε αυτούς περιλαμβάνονται οι διαδικασίες της αναθεώρησης του Συντάγματος και των αποφάσεων διεξαγωγής δημοψηφίσματος και εφαρμογής του νόμου για την κατάσταση πολιορκίας, η έγκριση προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, καθώς και η ψήφιση του προϋπολογισμού, του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του Κράτους και της Βουλής, η ψήφιση του Κανονισμού της Βουλής και η παροχή συγκατάθεσης για αναστολή των εργασιών της Βουλής μεγαλύτερη των 30 ημερών και για επανάληψη αυτής.

Η νομοθετική διαδικασία ξεκινά από την Κυβέρνηση με την κατάθεση νομοσχεδίων ή από τη Βουλή με την κατάθεση προτάσεων νόμου. Η ροή εργασιών για τους κανόνες εθνικής προελεύσεως σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία παρουσιάζεται στον πίνακα 2.1. Τα στάδια διαφοροποιούνται στους κανόνες υπερεθνικής προέλευσης (ενωσιακό δίκαιο (πίνακας 2.2) και κύρωση διεθνών συμβάσεων), καθώς και επείγοντα και κατεπείγοντα νομοσχέδια και στην κύρωση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ).

**Πίνακας 2.1 Στάδια νομοθέτησης (Ν. 4622/2019)- Κανόνες εθνικής προέλευσης**

ΝΟΜΟΠΑΡΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΗ (ΠΡΟΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ) ΦΑΣΗ		
ΣΤΑΔΙΑ	ΦΟΡΕΑΣ	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ
Α	Αρμόδιο (επισπεύδον) Υπουργείο ή Βουλή	Εκκίνηση Διαδικασίας: προσχέδιο ή κατευθυντήριες γραμμές & προκαταρκτική ΑΣΡ
	ΓΝΚΘ	Έλεγχος, σύσταση Ν/Π επιτροπής
Β	Ν/Π Επιτροπή	Σύνταξη αρχικού κειμένου
Γ	ΓΝΚΘ & Αρμόδιο Υπουργείο	Ανάρτηση προς αρχική Διαβούλευση (open.gov)
	Υπηρεσία Συντονισμού αρμόδιου Υπουργείου	Έκθεση επί διαβούλευσης
	Ν/Π Επιτροπή (συμμετεχόντος του ΓΛΚ)	Ανάρτηση έκθεσης & αποστολή προς ενδιαφερόμενα μέρη Σύνταξη τελικού κειμένου- Συμπλήρωση της ΑΣΡ με έκθεση του ΓΛΚ
Δ	ΓΝΚΘ	Κατάθεση σε Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας Ν/Π Διαδικασίας
	Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας Ν/Π Διαδικασίας	Έλεγχος συνταγματικότητας & συμμόρφωσης με υπερνομοθετικό δίκαιο*.
Ε	ΓΝΚΘ	Κατάθεση στη Βουλή μετά από Διόρθωση σε περίπτωση μη έγκρισης από την επιτροπή και επανακατάθεση προς έγκριση ή μετά από εξ αρχής έγκριση και υπογραφή από τον επισπεύδοντα Υπουργό ή το/ τους Βουλευτή/ές που εκκίνησαν τη διαδικασία
	<b>ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΦΑΣΗ</b>	
	Προεδρία της Βουλής	Καταχώρηση σε κατάλογο και παραπομπή σε αρμόδια διαρκή επιτροπή ή σε ειδική για τη ρύθμιση συσταθείσα επιτροπή. Κοινοποίηση στον Πρόεδρο του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής, ο οποίος παραπέμπει στην Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής
	Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής	Σύνταξη έκθεσης επί της σχέσης των προτεινόμενων ρυθμίσεων με την ισχύουσα νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένων προτάσεων για την εναρμόνιση τους προς το υπερνομοθετικό δίκαιο, βιβλιογραφικού & νομολογιακού υλικού και ειδικών πληροφοριών. Η έκθεση διανέμεται στους Βουλευτές πριν την συνεδρίαση της επιτροπής και αναρτάται στον ιστότοπο της διαβούλευσης
	Αρμόδιες Επιτροπές Βουλής	Επεξεργασία νομοσχεδίου. Τα μέλη της Ν/Π επιτροπής που προέρχονται από τη ΓΝΚΘ σε συνεργασία με το επισπεύδον Υπουργείο επιμελούνται τυχόν αναγκαίες νομοτεχνικές προσθήκες, αναδιατυπώσεις και τροπολογίες. Εφόσον είναι αρμοδιότητας της Ολομέλειας, η κοινοβουλευτική επιτροπή το παραπέμπει σε αυτήν προς ψήφιση. Σε κάθε άλλη περίπτωση, ψηφίζεται και παραπέμπεται στην Ολομέλεια για τελική έγκριση (ψήφιση).
Ολομέλεια της Βουλής	Συζήτηση (εφόσον εμπίπτει στην αρμοδιότητας της)- Ψήφιση	
<b>Δημοσίευση σε ΦΕΚ</b>		
ΑΣΡ - Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, ΓΝΚΘ-Γενική Γραμματεία Νομικών Κοινοβουλευτικών Θεμάτων,		
ΓΛΚ - Γενικό Λογιστήριο του Κράτος, Ν/Π - Νομοπαρασκευαστική, ΦΕΚ - Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως		
*υπερνομοθετικό δίκαιο- Σύνταγμα, δίκαιο ΕΕ, Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων, κανόνες διεθνούς δικαίου που ισχύουν ως εσωτερικό δίκαιο		

(Γενική Γραμματεία Νομικών Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, 2020; Κανονισμός της Βουλής, αρ. 84-107 – ίδια επεξεργασία)

**Πίνακας 2.2 Γενικοί όροι και διαφοροποίηση ροής εργασιών κατά τη μεταφορά νομοθετικών κανόνων της Ε.Ε.**

Γενικές απαιτήσεις	<b>ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΙ</b>	Άμεση εφαρμογή και ισχύς, χωρίς απαίτηση ενσωμάτωσης στο εθνικό δίκαιο. Τα κ-μ οφείλουν μόνο να λάβουν μέτρα για την εφαρμογή τους όπου προβλέπεται.
	<b>ΟΔΗΓΙΕΣ</b>	Χρειάζεται έγκαιρη μεταφορά και ενσωμάτωση, με τρόπο που να ανταποκρίνεται στις ιδιαιτερότητες της εθνικής έννομης τάξης. Η προθεσμία ενσωμάτωσης αναφέρεται ρητά στο κείμενο τους και άρχεται από τη δημοσίευση τους στην ν Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε.
<b>Διαφοροποιήσεις ανά στάδιο ροής εργασιών</b>		
<b>ΣΤΑΔΙΑ</b>	<b>ΦΟΡΕΑΣ</b>	<b>Επιπλέον ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ</b>
<b>A</b>	<b>ΓΓΝΚΘ</b>	Ενημέρωση αρμόδιου Υπουργού για την έκδοση Κανονισμού, Οδηγίας ή άλλου ευρωπαϊκού κειμένου που χρήζει μελέτης για μεταφορά ή εφαρμογή στην εθνική έννομη τάξη.
	<b>Αρμόδιο Υπουργείο</b>	Υποβολή προσχεδίου που περιλαμβάνει το σχετικό κείμενο ευρωπαϊκού δικαίου και τις οδηγίες εναρμόνισης του στη ΓΓΝΚΘ
	<b>ΓΓΝΚΘ</b>	Προκαταρκτικός έλεγχος από το Γραμματέα ΓΓΝΚΘ τυχόν συνταγματικού κωλύματος ή συναρμοδιότητας άλλου Υπουργείου ή επικάλυψης από άλλον κανόνα δικαίου (περιπτώσεις απόρριψης του αιτήματος νομοθέτησης)
<b>B</b>	<b>N/Π Επιτροπή</b>	Λαμβάνεται μέριμνα, προκειμένου η κρίση για την τήρηση των αρχών της αναγκαιότητας και αποτελεσματικότητας να λαμβάνει υπόψη το ελληνικό πλαίσιο και για την αναγκαία προσαρμογή στη διατύπωση και τους όρους
<b>Γ, Δ, Ε</b>	<b>Ως έχουν</b>	
<b>ΣΤ</b> (προσθήκη)	<b>Αρμόδιο Υπουργείο</b>	Κοινοποίηση σε Ε.Επ. και ΓΓΝΚΘ τον τρόπο μεταφοράς του ευρωπαϊκού δικαίου στην Ελλάδα είτε εκθέτοντας τους λόγους μη αναγκαιότητας νομοθέτησης τεκμηριώνοντας με πίνακα αντιστοίχισης με υφιστάμενη εθνική νομοθεσία, είτε υποβάλλοντας πίνακα αντιστοίχισης με τη νέα νομοθεσία, μετά την ψήφιση και τη δημοσίευση της. Κοινοποίηση στη ΓΓΝΚΘ τα στοιχεία πρωτοκόλλου παραλαβής των εγγράφων από την Ε.Επ.
<i>Ε.Επ - Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κ-μ = κράτη μέλη</i>		

*(Γενική Γραμματεία Νομικών Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, 2020 – ίδια επεξεργασία)*

Στα επείγοντα και κατεπείγοντα νομοσχέδια ακολουθείται διαφορετική διαδικασία, όπου ο επισπεύδων Υπουργός υποβάλλει αίτημα χαρακτηρισμού ως επείγοντος ή κατεπείγοντος στη ΓΓΝΚΘ, επισυνάπτοντας συνοπτική ΑΣΡ που περιλαμβάνει την αιτιολογική έκθεση (με το προαναφερθέν περιεχόμενο), τον πίνακα τροποποιούμενων /καταργούμενων διατάξεων, τις κύριες αναμενόμενες συνέπειες και τον έλεγχο νομιμότητας (και συνταγματικότητας). Εφόσον ο Γραμματέας ΓΓΝΚΘ δεν ζητήσει περαιτέρω τεκμηρίωση ή/και μετά από αυτήν υποστηρίζει το αίτημα και προτείνει τη συντεταγμένη διαδικασία του αρ.63 παρ.9 Ν.4622/2019 και των αρ. 108-110 του Κανονισμού της Βουλής (ΚτΒ). Το κείμενο υποβάλλεται στη Βουλή και η επεξεργασία από την αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή γίνεται σε μία συνεδρίαση

για τα κατεπείγοντα και σε τρεις ή τέσσερις (στην περίπτωση απαίτησης δεύτερου σταδίου) συνεδριάσεις εντός 2 ημερών για τα επείγοντα. Στη συνέχεια εισάγονται στην Ολομέλεια ή το Τμήμα κατά προτεραιότητα προς ψήφιση, σε μία συνεδρίαση για τα κατεπείγοντα και έως 3 συνεδριάσεις για τα επείγοντα. Τα νομοσχέδια κύρωσης ΠΝΠ εισάγονται κατά προτεραιότητα στην Ολομέλεια και περιλαμβάνουν την ΠΝΠ, άρθρο κύρωσης αυτούσιας της πράξης και τυχόν διατάξεις που ρυθμίζουν θέματα σχετικά με την εφαρμογή της (αρ.44 παρ.1 ΣτΕ; αρ. 113 ΚτΒ). Για την κύρωση κωδίκων και διεθνών συμβάσεων ακολουθείται και πάλι συνοπτική διαδικασία<sup>4</sup> χωρίς μεταβολή του περιεχομένου τους.

#### 2.1.4 Επιπτώσεις και αίτια της «κακής» νομοθέτησης

Η αναγκαιότητα της καλής νομοθέτησης και της ρυθμιστικής διακυβέρνησης μέσω της κανονιστικής μεταρρύθμισης αναδείχθηκε λόγω των επιπτώσεων της «κακής» νομοθέτησης ή όπως αποκαλείται της νομικής παθολογίας που περιλαμβάνει την (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016):

- Πολυνομία και νομομανία: πληθώρα νομικών ρυθμίσεων, πρωτογενών (νόμοι) και δευτερογενών (υπουργικές αποφάσεις, προεδρικά διατάγματα, κανονιστικές πράξεις διοίκησης κ.λπ.), που παράγονται χωρίς να είναι αναγκαίες ή/και είναι ανεφάρμοστες.
- Κακονομία: γλωσσική ασάφεια, αντικρουόμενες ρυθμίσεις του ίδιου ζητήματος, πολύπλοκες διοικητικές διαδικασίες, βιαστικές ή/και αυθαίρετες κυβερνητικές ρυθμίσεις χωρίς την έγκριση της Βουλής
- Στρεψονομία: ένταξη άσχετων με το περιεχόμενο ενός νόμου διατάξεων, που τους καθιστά ασαφείς, δύσκλητους και δυσνόητους. Αποτελεί ουσιαστικά διάσταση (και επιπλέον αίτιο) της κακονομίας.

Οι παθολογίες αυτές είναι αλληλοτροφοδοτούμενες και αυτοτροφοδοτούμενες (η βελτίωση, η αποσαφήνιση ή/και η αντιμετώπιση της μη εφαρμογής τους συνεπάγονται την παραγωγή νέων ρυθμίσεων, που συχνά συντάσσονται βιαστικά και

---

<sup>4</sup>εισαγωγή κατά την έναρξη της συνεδρίασης της Ολομέλειας κατά προτεραιότητα και ψήφιση επί της αρχής, κατ' άρθρο και στο σύνολο χωρίς συζήτηση εφόσον η Διάσκεψη των Προέδρων έχει αποφανθεί ομόφωνα, ή με περιορισμένη συζήτηση στην περίπτωση αντιρρήσεων στην ίδια ή επόμενη συνεδρίαση με αυστηρά περιορισμένο αριθμό ομιλητών και χρόνο ομιλίας (αρ. 108 ΚτΒ)

με χαμηλή ποιότητα) και επίσης οδηγούν και επαυξάνουν τη γραφειοκρατία. Διαβρώνουν το κράτος δικαίου, δημιουργώντας ανασφάλεια δικαίου και έλλειμμα συμμόρφωσης. Αυξάνουν τα διοικητικά βάρη και τη νομοθετική ύλη των δικαστηρίων (και τη δυσκολία ανταπόκρισης της δικαστικής εξουσίας στο ρόλο της). Οδηγούν επομένως σε κακοδιοίκηση και διαφθορά, καθυστερήσεις και αναποτελεσματικότητες στην απονομή της δικαιοσύνης, επηρεάζοντας την καθημερινότητα των πολιτών, συνέπειες που επίσης αλληλοτροφοδοτούνται: η κακοδιοίκηση τρέφει τις πελατειακές σχέσεις και περιορίζει περαιτέρω την εμπιστοσύνης στους θεσμούς και το κράτος, η γραφειοκρατία και οι καθυστερήσεις στη Δικαιοσύνη πλήττουν την ανταγωνιστικότητα της εθνικής οικονομίας, η οποία σε συνδυασμό με τα αυξημένα διοικητικά βάρη οδηγεί σε μείωση του ΑΕΠ.

Τα αίτια της πολυνομίας και της κακονομίας συνοψίζονται σε (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016; Δωρής, 2017; Καμτσίδου, 2017; Μαντζούφας, 2017; Συμεωνίδης, 2017):

- **Κοινωνικοπολιτικά** - πελατειακό σύστημα, πιέσεις ομάδων συμφερόντων για ευνοϊκές ρυθμίσεις, αυτόνομες – συγκεντρωτικές κυβερνήσεις και πολωμένο δικομματικό / διπαραταξιακό κοινοβούλιο που αφενός δεν επιτρέπει τις συναινέσεις, αφετέρου κάθε παράταξη όταν αναλαμβάνει την εξουσία διαμορφώνει (υποχρεώνοντας τους βουλευτές της σε συμμόρφωση) το δικό της ρυθμιστικό πλαίσιο, ακυρώνοντας και αναιρώντας προγενέστερες ρυθμίσεις, συχνά πριν να είναι δυνατή η αξιολόγηση των επιπτώσεων της εφαρμογής τους (λόγω της συχνής εναλλαγής στην εξουσία), τεχνολογικές εξελίξεις. Εδώ μπορεί να ενταχθούν για την περίοδο μετά το 2010 (οικονομική κρίση) και οι ρυθμίσεις που αφορούν τη δημοσιονομική πολιτική και τις μεταρρυθμίσεις που προβλέπονται στα «Μνημόνια Αμοιβαίας Κατανόησης» οι οποίες ψηφίστηκαν σε μεγάλο βαθμό καταναγκαστικά, σε σφικτά χρονικά πλαίσια, με συνοπτικές διαδικασίες και χωρίς διαβούλευση.
- **Διοικητικά / οργανωσιακά** – συγκεντρωτικό, κάθετα οργανωμένο διοικητικό σύστημα και αυξημένος κρατικός παρεμβατισμός σε όλους τους τομείς των δημοσίων πολιτικών
- **Νομικά** - εισαγωγή κανόνων ευρωπαϊκού Δικαίου, δημοσιοποίηση ιδιωτικού δικαίου, συνταγματικές προβλέψεις που ευνοούν την έντονη νομοπαραγωγή



Η αρνητική εικόνα της νομοθετικής λειτουργίας τεκμηριώνεται πολλαπλά στη δημόσια συζήτηση. Έρευνες που έχουν αποτελέσει σημεία αναφοράς ήταν του Π. Καρκατσούλη (2008) και των Σωτηρόπουλου & Χριστόπουλου (2016). Η πρώτη αναφέρεται στην περίοδο 1975-2005, κατά την οποία ψηφίστηκαν 3.369 νόμοι. Η δεύτερη στην περίοδο 2001 – 2016 (περιλαμβάνοντας επομένως και την πρώτη πενταετία- εξαετία της οικονομικής κρίσης), όπου ψηφίστηκαν 1.569 νόμοι με 26.235 και 3.585 Προεδρικά Διατάγματα, καταλαμβάνοντας σχεδόν 65.000 σελίδες. Την περίοδο της κρίσης εκτοξεύθηκε ο αριθμός των ΠΝΠ (67 μετά το 2010, μόλις 13 πριν). Εκτοξεύθηκε επίσης ο αριθμός των πολυνομοσχεδίων, που την περίοδο 2002 – 2015 έφτασαν τα 90, ενώ από το σύνολο των νόμων της ίδιας περιόδου παρέχονταν 17.000 περίπου εξουσιοδοτήσεις για έκδοση κανονιστικών πράξεων. Η επίπτωση στην καθημερινότητα αλλά και την ανταγωνιστικότητα γίνεται ακόμα πιο προφανής από την εξέλιξη του φορολογικού ρυθμιστικού πλαισίου: Μόνο τη διετία 2013-2015 ψηφίστηκαν 12 νόμοι, εκ των οποίων ο ένας (4174/2013) τροποποιήθηκε σε δύο χρόνια 13 φορές, εκδόθηκαν 3 σχετικές ΠΝΠ και μόνο το 2013 1.100 σχετικές εγκύκλιοι του Υπουργείου Οικονομικών (Βλαχόπουλος, 2017). Οι μελέτες του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών – Μάρκος Δραγούμης (ΚΕΦίΜ) των Καρκατσούλη, Στεφοπούλου και Σαραβάκου (2019, 2020, 2021) για τον προσδιορισμό του «Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης» διαπίστωσαν τα ποσοτικά στοιχεία που παρατίθενται στο διάγραμμα 2.3:

*Πίνακας 2.3 Η νομοθέτηση 2018 - 2020 σε αριθμούς*

	2018			2019			2020		
	Σύνολο	Νόμοι	Κυρώσεις	Σύνολο	Νόμοι	Κυρώσεις	Σύνολο	Νόμοι	Κυρώσεις
<b>Νομοθετική Παραγωγή</b>	<b>77</b>	41	36	<b>64</b>	39	25	<b>113</b>	55	58
Σελίδες	9.541	1.988	7.553	4.731	2.195	2.536	10302	2.561	7.741
Άρθρα	3.028	2827	201				4867		
Τροπολογίες	248	205	43	203	154	49	196	176	20
Εξουσιοδοτήσεις για ΠΔ	29	28	1	43	41	2	92	89	3
Εξουσιοδοτήσεις για Υπουργικές Αποφάσεις	1110	1036	74	1263	1177	86	2166	1925	241

Τα κύρια ευρήματα των ερευνών αντανακλούν και τα κύρια προβλήματα της νομοθέτησης στην Ελλάδα (Πίνακας 2.4), διαπιστώνοντας ότι το σύνολο των ρυθμίσεων του 2018 και του 2019 και σχεδόν το σύνολο του 2020 δεν πληροί τις προϋποθέσεις καλής νομοθέτησης που ορίζει το ισχύον και το προγενέστερο θεσμικό

πλαίσιο (Ν. 4622/2019 & Ν. 4048/2012) (Καρκατσούλης και συν, 2019, 2020 & 2021).

*Πίνακας 2.4 Επιλεγμένες μεταβλητές Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης 2018-2020*

<b>Επιλεγμένες Μεταβλητές Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
ρύθμιση θεμάτων που εμπίπτουν σε ένα μόνο πεδίο πολιτικής (%)	32	31	35
ρυθμίσεις με τουλάχιστον μία τροπολογία άσχετη με το κύριο αντικείμενο τους (%)	86	62	63
ρυθμίσεις με τουλάχιστον μία εκπρόθεσμη τροπολογία (%)	92	81	82
ρυθμίσεις με τουλάχιστον με διατάξεις με αναδρομική ισχύ (%)	73	36	56
αιτιολόγηση αναδρομικών διατάξεων (%)	7	6	3
μέτρηση διοικητικών επιβαρύνσεων (%)	0	8	0
πρόβλεψη για απλούστευση διαδικασιών (%)	15	23	24
ποσοτικά στοιχεία στην έκθεση ΑΣΡ (%)	3	4	6
δημόσια διαβούλευση (%) - (μ.ο.% άρθρων)	54 (54)	69 (51,6)	80 (72)
τροποποίηση ρυθμίσεων με χρόνο έναρξης ισχύος πριν 1 έτος (%)	80	77	78
τροποποίηση ρυθμίσεων με χρόνο έναρξης ισχύος πριν 2-3 έτη (%)	76	73	Δ/Α
τροποποίηση ΠΔ με έναρξη ισχύος πριν 1 έτος (%)	49	55	Δ/Α
τροποποίηση ΠΔ με έναρξη ισχύος πριν 2-3 έτη (%)	12	59	Δ/Α
κύρωση προηγούμενης ΠΝΠ (%)	2	8	13
ακρόαση κοινωνικών φορέων	80	69	82
ψηφίση με επείγουσα & κατεπείγουσα διαδικασία (%)	25	23	7
ενεργοποίηση εξουσιοδοτήσεων για ΠΔ εντός 6 μηνών (%)	7	5	35
ενεργοποίηση εξουσιοδοτήσεων για ΥΑ εντός 6 μηνών (%)	20	20	
<i>ΑΣΡ- ανάλυση συνεπειών ρύθμισης, Δ/Α- Δεν αναφέρεται, ΠΔ - Προεδρικό Διάταγμα, ΠΝΠ - Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου, ΥΑ - Υπουργική Απόφαση</i>			

Σε έρευνα του ίδιου οργανισμού για το Δείκτη Νομοθετικής Συναίνεσης – το έλλειμμα της οποίας όπως προαναφέρθηκε αποτελεί μία από τις αιτίες της πολυνομίας, διαπιστώθηκε ότι τη διετία 2019-2020, παρά την πρόοδο σε σχέση με προγενέστερες περιόδους, από τα 165 νομοσχέδια που εισήχθησαν προς ψήφιση, η αξιωματική αντιπολίτευση (ΣΥΡΙΖΑ) υποστήριξε το 24,8%, το τρίτο κόμμα (ΚΙΝΑΛ) το 50,3% και τα λοιπά κόμματα (ΚΚΕ, ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΛΥΣΗ, ΜΕΡΑ25) το

0,6%, 18,2% και 6,7% αντίστοιχα. Τη μεγαλύτερη συναίνεση διαχρονικά εμφανίζουν τα πεδία Εθνικής Άμυνας & Εξωτερικής Πολιτικής και τη μικρότερη τα πεδία Κράτος & Δημόσια Διοίκηση, Παιδεία και Οικονομία (Σαραβάκος, 2021).

## 2.2 Δημόσια Διαβούλευση

### 2.2.1 Η διαβούλευση ως πυρήνας της συμμετοχικής δημοκρατίας

Η αποκατάσταση των ελλειμμάτων και των δυσλειτουργιών του ΝΔΜ προήγαγε (όπως αναφέρθηκε στην εισαγωγή) το ρεύμα της Διακυβέρνησης, ως τρόπο οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης και κυρίως ως τρόπο ανάπτυξης των Δημόσιων Πολιτικών (ΔΠ), συνεπώς ως τρόπο άσκησης του δημοκρατικού πολιτεύματος. Εντάσσεται και προωθεί τη νέα συμμετοχική μορφή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, που αναφέρεται συχνά ως διαβουλευτική δημοκρατία. Η δημόσια συμμετοχή αναδείχθηκε ως αναγκαιότητα για την κάλυψη των δημοκρατικών ελλειμμάτων στο σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον, όπου οι ΔΠ αποφασίζονται όλο και συχνότερα σε υπερεθνικά κέντρα, ενώ η γραφειοκρατία και οι δυσλειτουργίες της γίνονται διεθνείς και όλο και πιο πολύπλοκες. Τα νέα αυτά δεδομένα, όπου οι υπηρεσίες παραχωρούνται στους ιδιώτες και ρυθμίζονται από το κράτος, οι ΜΚΟ κατέχουν καθοριστικό ρόλο και αναπτύσσονται δίκτυα πολιτικής, συνιστούν μαζί με το ΝΔΜ και τη χρηστή διακυβέρνηση (αποδοτικότητα, διαφάνεια, αξιοκρατία και ισοτιμία) αποτέλεσαν τις συστατικές παραμέτρους της Διακυβέρνησης (Δ/Κ) (Καρκατσούλης, 2004; Λαδή, 2015). Ο πολιτικός μετασχηματισμός που επαναφέρει τον πολίτη στην πολιτική απαιτεί δημοσιότητα και διαφάνεια και κυρίως την ενεργή συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων. Συνεπώς, η συμμετοχική δημοκρατία με «ανοιχτή» διακυβέρνηση περιορίζει την – επικρατούσα στις σύγχρονες συνθήκες - αποξένωση από τα κέντρα εξουσίας, συμβάλλοντας στην ανάπτυξη αίσθησης πολιτικής αποτελεσματικότητας, την καλλιέργεια ενδιαφέροντος για τα συλλογικά – κοινωνικά ζητήματα και διαμορφώνοντας τελικά ενεργούς και ενημερωμένους πολίτες, που ενδιαφέρονται για τις κυβερνητικές υποθέσεις και αντιλαμβάνονται τη σημασία της συμμετοχής τους (Ρήγου, 2015: 102). Θεωρητικά, έχουν προταθεί από τον Rosenberg (2007) δύο μοντέλα συμμετοχικής – διαβουλευτικής δημοκρατίας (σε Λαδή, 2015: 83):

- το αγγλοαμερικανικό – εστιάζει στη φύση και οι αξίες του ατόμου ως πολίτη, θέτοντας ως κεντρικό αξίωμα ότι το άτομο είναι ορθολογικό, με δυνατότητα όμως να κρίνει και να αποφασίζει με βάση ένα αίσθημα δικαιοσύνης και προτείνοντας τη διαβούλευση ως μέσο θεραπείας της ανεπάρκειας των εκλογών και των δημοψηφισμάτων, δίνοντας τη δυνατότητα για πιο ουσιαστική συμμετοχή και ανταλλαγή απόψεων
- το ευρωπαϊκό - υποστηρίζει ότι ο ορθολογισμός των πολιτών δεν είναι καθολικός και είναι άμεσα συνδεδεμένος με την κοινωνικοϊστορική πραγματικότητα και επομένως οι προτιμήσεις των ατόμων αλλάζουν σε κάθε ιστορική περίοδο και είναι στο μεγαλύτερο βαθμό τους προϊόν του «λόγου» και των κοινωνικών αλληλεπιδράσεων στο χρόνο διαμόρφωσης τους, με τις πολιτικές σχέσεις να αποτελούν μία τέτοια αλληλεπίδραση που βοηθά στην ανάπτυξη των διανοητικών ικανοτήτων των πολιτών και τη βελτίωση της ποιότητας των αξιών τους

Και τα δύο μοντέλα θεωρούν ότι η λειτουργία της διαβούλευσης στην πράξη προϋποθέτει αναστολή των δραστηριοτήτων για τη δημιουργία του απαραίτητου – ανοικτού σε όλους – πολιτικού χώρου, να είναι δημόσια ώστε να ενημερώνονται και να αντιδρούν οι ενδιαφερόμενοι, τα αποτελέσματα της να είναι δεσμευτικά για όλους τους συμμετέχοντες και να επηρεάζουν τη διαμόρφωση των ΔΠ. Το ευρωπαϊκό δε μοντέλο υποστηρίζει επιπλέον ότι ο ανοικτός πολιτικός χώρος πρέπει και να θεσμοθετείται ώστε να προάγεται η συνειδητοποίηση των πολιτών και να διευκολύνεται η επικοινωνία (Λαδή, 2015: 84). Η δημόσια συμμετοχή επομένως, προσδιοριζόμενη μέσω των παραπάνω απαιτήσεων, περιλαμβάνει τους μηχανισμούς που διευκολύνουν και προάγουν την εμπλοκή των πολιτών στη διαμόρφωση της πολιτικής – κυβερνητικής ατζέντας, στη λήψη αποφάσεων και δι’ αυτών στη διαμόρφωση ΔΠ, καθώς και των θεσμών και των φορέων που είναι αρμόδιοι γι’ αυτές. Λαμβάνοντας ως κριτήριο διάκρισης των μηχανισμών δημόσιας συμμετοχής τη ροή της πληροφορίας μεταξύ κυβέρνησης και πολιτών, εντοπίζονται τρεις μορφές, με τη σειρά που συνήθως υιοθετούνται (OECD, 2001; Rowe&Frewer 2005 σε Λαδή, 2015: 85):

- Η Δημόσια επικοινωνία ή πληροφόρηση, με ροή από την κυβέρνηση προς τους πολίτες και χωρίς άμεση συμμετοχή των τελευταίων, γιατί δεν

υφίστανται μηχανισμοί αντίδρασης στην πληροφορία. Παραδείγματα αποτελούν η ανοικτή πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα, η εφημερίδα της κυβερνήσεως, οι κυβερνητικοί ιστότοποι, τα ενημερωτικά – διαφημιστικά μηνύματα μέσω ΜΜΕ.

- Η Δημόσια διαβούλευση, με ροή από τους πολίτες προς την κυβέρνηση, αλλά με μικρή δυνατότητα πραγματικού διαλόγου, παρά τη θέσπιση μηχανισμών για τη διενέργεια της από την κυβέρνηση. Παραδείγματα αποτελούν οι δημοσκοπικές έρευνες, η άμεση ή ηλεκτρονική διαβούλευση/ σχολιασμός επί νομοσχεδίων, οι εστιασμένες ομάδες (focus group), η ομάδα μελέτης, τα πάνελ πολιτών.
- Η Άμεση δημόσια συμμετοχή, με αμφίδρομη ροή, που συνεπάγεται τη δυνατότητα διαλόγου σε κάποιο βαθμό. Παραδείγματα αποτελούν οι ανοικτές ομάδες εργασίας, τα λαϊκά συμβούλια, οι ομάδες δράσης (taskforce), οι διαβουλευτικές δημοσκοπήσεις.

Στην πορεία από την πρώτη προς την τρίτη μορφή, η επιρροή των πολιτών στη διαμόρφωση των ΔΠ αυξάνεται. Επισημαίνεται όμως, ότι οι μορφές αυτές της δημόσιας συμμετοχής δρουν συμπληρωματικά στις δημοκρατικές αρχές – ελεύθερες και δίκαιες εκλογές, αντιπροσωπευτικά σώματα/ φορείς, αρμόδια στελέχη, πολιτικά ουδέτερη δημόσια διοίκηση, πλουραλισμός, σεβασμός στα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα - ενισχύοντας τις και όχι υποκαθιστώντας τις (OECD, 2001).

Υπάρχουν τρεις κύριοι και αλληλοτροφοδοτούμενοι λόγοι που οι κυβερνήσεις οφείλουν να ενισχύουν και να επιζητούν τη δημόσια συμμετοχή (ΔΣ) (OECD, 2001):

- i. Καλύτερες δημόσιες πολιτικές – η ΔΣ παρέχει τη βάση για ανάπτυξη καλύτερων ΔΠ και διασφαλίζει την αποτελεσματικότερη εφαρμογή τους
- ii. Ενίσχυση της εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση – η ΔΣ παρέχει στους πολίτες καλύτερη πληροφόρηση για τα σχέδια της κυβέρνησης, τη δυνατότητα να ακούγονται οι απόψεις τους και να συνεισφέρουν στη λήψη αποφάσεων, προάγοντας μεγαλύτερη αποδοχή. Η κυβέρνηση λειτουργεί ανοικτά και με διαφάνεια ενισχύοντας την αξιοπιστία της – θεμέλιο της δημοκρατίας, ενώ η μεγαλύτερη εμπιστοσύνη και η ενίσχυση των σχέσεων κυβέρνησης – πολιτών ενδυναμώνει τη νομιμοποίηση της πρώτης.
- iii. Ισχυρή δημοκρατία – η ΔΣ ενισχύει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία κυβέρνησης και Δημόσιας Διοίκησης και διαμορφώνει ενεργούς πολίτες, που

συμμετέχουν στα κοινά και το πολιτικό γίνεσθαι, ισχυροποιώντας και βελτιστοποιώντας τη δημοκρατία.

Επιζητώντας την ενδυνάμωση της σχέσης κυβέρνησης – πολιτών, οι κυβερνήσεις ανταποκρίνονται σε πιέσεις σε όλα τα στάδια των ΔΠ, από τον εντοπισμό του προβλήματος, στη διαμόρφωση της ΔΠ, τη λήψη απόφασης, την εφαρμογή και την αξιολόγηση της και συνεπώς ανταποκρίνονται στο αίτημα για περισσότερη διαφάνεια και λογοδοσία και στις προσδοκίες των πολιτών ότι οι απόψεις τους λαμβάνονται υπόψη, ενώ αντιλαμβάνονται άμεσα το βαθμό δημόσιας στήριξης που απολαμβάνουν και τις μεταβολές της (OECD, 2001; Forbici&Lovitt, 2018).

Συνοψίζοντας, η Διεθνής Ένωση για τη Δημόσια Συμμετοχή (International Association for Public Participation) (2017), προσδιορίζει τις θεμελιώδεις αρχές της ΔΣ, όπως αναφέρονται στον πίνακα 2.5

*Πίνακας 2.5 Θεμελιώδεις Αρχές Δημόσιας Συμμετοχής*

ΑΡΧΗ	Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ...
1	..βασίζεται στην πεποίθηση ότι όσοι επηρεάζονται από μια απόφαση έχουν δικαίωμα να συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων
2	..περιλαμβάνει την υπόσχεση ότι η συμβολή του κοινού θα επηρεάσει την απόφαση
3	..προωθεί βιώσιμες αποφάσεις αναγνωρίζοντας και γνωστοποιώντας τις ανάγκες και τα ενδιαφέροντα όλων των συμμετεχόντων, συμπεριλαμβανομένων των υπευθύνων λήψης αποφάσεων
4	...επιδιώκει και διευκολύνει τη συμμετοχή όσων δυνητικά επηρεάζονται ή ενδιαφέρονται για μια απόφαση
5	...αναζητά τη συμβολή των συμμετεχόντων στο σχεδιασμό του τρόπου με τον οποίο συμμετέχουν.
6	...παρέχει στους συμμετέχοντες τις πληροφορίες που χρειάζονται για να συμβάλλουν με ουσιαστικό τρόπο
7	...γνωστοποιεί στους συμμετέχοντες πώς η συμβολή τους επηρέασε την απόφαση

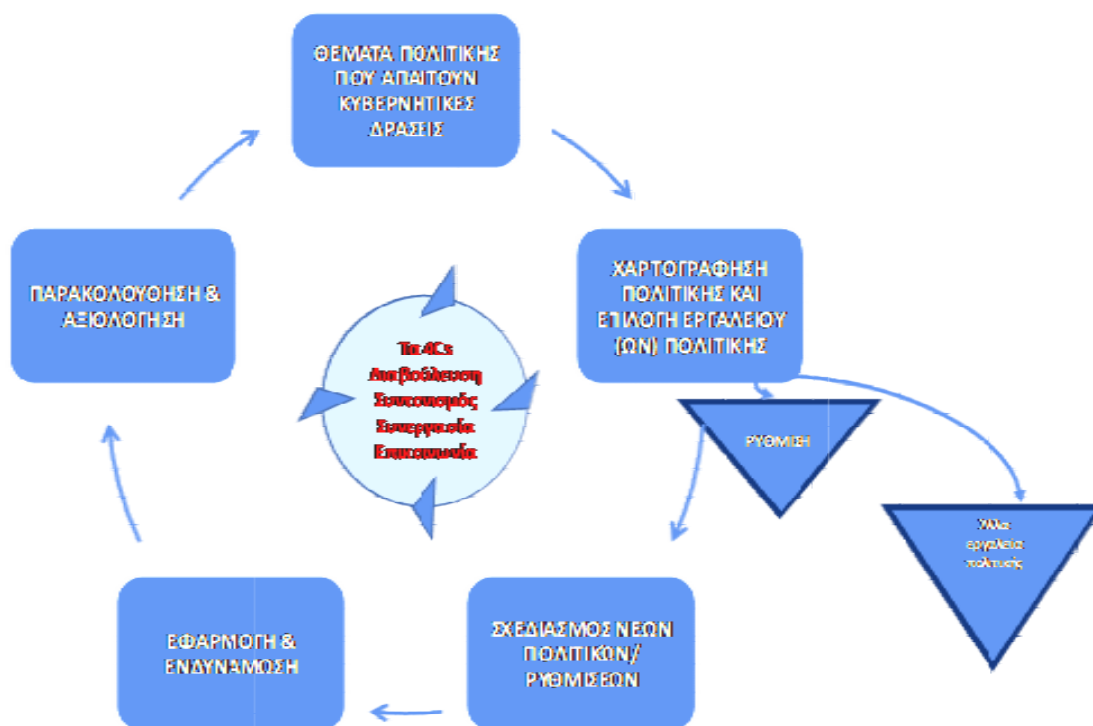
*(IAP2 Core Values of Public Participation<sup>5</sup> – ίδια επεξεργασία)*

<sup>5</sup>[Core Values - International Association for Public Participation \(iap2.org\)](http://iap2.org)

## 2.2.2 Διαβούλευση και Νομοθέτηση

Η ένταξη και ενίσχυση της δημόσιας διαβούλευσης κατά το σχεδιασμό, την ανάπτυξη, την έγκριση και τον έλεγχο των ρυθμιστικών κανόνων από την κρατική εξουσία συνιστά βασική προϋπόθεση της συμμετοχικής δημοκρατίας. Μάλιστα, ο ΟΟΣΑ (OECD, 2017: 16) προσδιορίζει τους τύπους της ΔΣ σε όρους διαβούλευσης: τη δημόσια πληροφόρηση ως παθητική διαβούλευση, τη δημόσια διαβούλευση ως έχει και την Άμεση δημόσια συμμετοχή ως ενεργητική διαβούλευση. Δεν είναι τυχαίο – όπως τεκμηριώθηκε στις προηγούμενες παραγράφους – ότι η διαβούλευση σε όλα τα στάδια της νομοθέτησης, αλλά κυρίως στο προκοινοβουλευτικό (ώστε τα αποτελέσματα της να ενσωματώνονται στη ρύθμιση) είναι καθοριστικός ποιοτικός παράγοντας της καλής νομοθέτησης, καθώς και ότι προβλέπεται από τα δημοκρατικά Συντάγματα – και το ελληνικό, από τις αρχές του 20<sup>ου</sup> αιώνα.

Η διαβούλευση (consultation) αποτελεί ένα από τα “4Cs” που θέτει ο ΟΟΣΑ στο κέντρο του κύκλου δημόσιας πολιτικής, το οποίο ενσωματώνει και προϋποθέτει και προάγει τα άλλα 3 –συντονισμός (coordination), συνεργασία (cooperation), επικοινωνία (communication) (OECD, 2011) (Διάγραμμα 2.1).



(OECD, 2011: 101- ίδια επεξεργασία)

Διάγραμμα 2-1 Ο κύκλος της Δημόσιας Πολιτικής και της ρυθμιστικής διακυβέρνησης

Η συμμετοχή των πολιτών στη χάραξη πολιτικής μέσω της νομοθετικής λειτουργίας αποφέρει πολλά οφέλη στην κρατική διοίκηση, τα οποία είναι ιδιαίτερα χρήσιμα όταν η δημόσια διαβούλευση συνδυάζεται με την ΑΣΡ (Πίνακας 2.6):

- Έξυπνες ρυθμίσεις για την ανάπτυξη, τις επενδύσεις, την καινοτομία, το άνοιγμα της αγοράς και την υποστήριξη του κράτους δικαίου: η συμμετοχή διαφορετικών ενδιαφερομένων (επιχειρηματικές ενώσεις, συνδικαλιστικές οργανώσεις, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, ακαδημαϊκό περιβάλλον) συμβάλλει σημαντικά στην καλύτερη ανάλυση του αντίκτυπου των νέων ή τροποποιούμενων ρυθμιστικών πολιτικών και αποτελεί σημαντικό εργαλείο χάραξης πολιτικής βάσει τεκμηρίων (καθιστώντας δυνατή την προβολή και την προσομοίωση εναλλακτικών λύσεων και προσεγγίσεων).
- Επιβεβαίωση της αναγκαιότητας νέας ρύθμισης: αυτοί που είναι σε θέση να βοηθήσουν την κρατική διοίκηση να εντοπίσει και να καθορίσει συγκεκριμένες προκλήσεις και ανάγκες είναι εκείνοι που επηρεάζονται κύρια από την υπό εξέταση ρύθμιση. Η απρόσκοπτη συμμετοχή τους μπορεί είτε να επιβεβαιώσει την ανάγκη για τις προτεινόμενες λύσεις είτε να προκαλέσει την επανεξέτασή τους ή να κατευθύνει σε υιοθέτηση άλλης προσέγγισης.
- Έγκαιρη ανίχνευση πιθανών εμποδίων και ακούσιων αρνητικών παρενεργειών των προτεινόμενων ρυθμίσεων: οι πολίτες συχνά είναι σε θέση να εντοπίσουν πιθανά εμπόδια εφαρμογής και συνέπειες που δεν έχουν προβλεφθεί, συμβάλλοντας στην αποτροπή πιθανών αρνητικών συνεπειών.
- Ταχύτερη και ευκολότερη εφαρμογή: ρυθμίσεις καλά μελετημένες για τις οποίες οι πολίτες αποκτούν αίσθημα ιδιοκτησίας, μέσω της διαβούλευσης, εφαρμόζονται αποτελεσματικότερα και ευκολότερα.
- Έγκαιρη επίλυση συγκρούσεων: Κατά τη διάρκεια συμμετοχικών διαδικασιών, οι ενδιαφερόμενοι συχνά εκφράζουν διαφορετικές οπτικές και απόψεις. Λαμβάνοντάς τες υπόψη, μειώνονται σημαντικά οι πιθανότητες οι ενδιαφερόμενοι φορείς να αντιταχθούν στη ρύθμιση σε μεταγενέστερο στάδιο.
- Μεγαλύτερη νομιμότητα των αποφάσεων και μεγαλύτερη εμπιστοσύνη του κοινού στη Δημόσια Διοίκηση: μέσω της συμμετοχής στη χάραξη πολιτικής, οι ενδιαφερόμενοι αναπτύσσουν αίσθημα ιδιοκτησίας και ευθύνης για αποφάσεις που επηρεάζουν την κοινότητα. Κατανοούν καλύτερα τις ρυθμίσεις



και τις αποδέχονται, ακόμη και σε περιπτώσεις που αυτές μπορεί να έχουν κάποιες αρνητικές συνέπειες για αυτούς και την ομάδα που ανήκουν.

### *Πίνακας 2.6 Αναμενόμενα Οφέλη της Διαβούλευσης κατά τον ΟΟΣΑ*

<b>Διαφάνεια και ίση πρόσβαση σε πληροφόρηση</b>
<b>Προστιθέμενη αξία:</b> Το κοινό είναι πλούσια πηγή άμεσων και ενημερωμένων πληροφοριών, ο μοχλός της καινοτομίας. Η δημόσια διαβούλευση δίνει τη δυνατότητα στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής να κάνουν αξιοποίηση της πολύτιμης αυτής εμπειρίας και γνώσης.
<b>Αποξένωση και Διασύνδεση:</b> Η ΔΣ στη νομοθέτηση αυξάνει την υποστήριξη των ρυθμίσεων, παρέχοντας στους πολίτες αίσθηση σύνδεσης με τη διαδικασία χάραξης πολιτικής. Η απογοήτευση από την πολιτική ενέχει τον κίνδυνο μείωσης της υποστήριξης μεταρρυθμίσεων και υπονόμευσης της εμπιστοσύνης του κοινού στους θεσμούς.
<b>Αυξημένη συμμόρφωση:</b> Η συμμετοχή και η συναίνεση αυξάνει την κοινωνική αποδοχή των κανονισμών, συμβάλλοντας σε μεγαλύτερη συμμόρφωση και, ως εκ τούτου, μείωση του κόστους επιβολής.
<b>Ρυθμιστικός γραμματισμός:</b> Τα ενδιαφερόμενα μέρη αντιλαμβάνονται την πολυπλοκότητα της νομοθετικής διαδικασίας και των απαιτήσεων της σε συμβιβασμούς και ανταλλαγές. Η ανοιχτή κυβέρνηση καταδεικνύει τα όρια και τους περιορισμούς που αντιμετωπίζουν οι αρχές στο έργο τους. Συνεπώς, η διαβούλευση προωθεί την εκπαίδευση του κοινού σχετικά με τη νομοθέτηση, παρέχοντας στους ενδιαφερόμενους φορείς την ευκαιρία να ενισχύσουν το ρυθμιστικό γραμματισμό τους.
<b>Πρόβλεψη του αντίκτυπου:</b> Η διαβούλευση είναι αναγκαία για την πρόβλεψη του πιθανού αντίκτυπου της ρύθμισης στα ενδιαφερόμενα μέρη και την ενδελεχή εξέταση ανεπιθύμητων συνεπειών και εναλλακτικών λύσεων
<b>Διαχείριση συγκρούσεων:</b> Με τη διαβούλευση είναι δυνατή η διαχείριση συγκρούσεων σε πρώιμο στάδιο. Η συμμετοχή του κοινού στη νομοθέτηση λειτουργεί ως διαμεσολάβηση μεταξύ των διαφόρων κοινωνικών συμφερόντων στην κοινωνία και αυξάνει την ευαισθητοποίηση σε πιθανούς συμβιβασμούς.
<b>Επιδιωκόμενο δημόσιο συμφέρον:</b> Γνώμονας κάθε ποιοτικής ρύθμισης είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο όμως είναι μία έννοια δυναμική. Ο δημόσιος διάλογος είναι το κύριο μέσο ορθού ορισμού του.
<b>Νομιμοποίηση:</b> Η διαβούλευση είναι απαραίτητη για ολοκληρωμένη χάραξη πολιτικής που ανταποκρίνεται στις ανάγκες των πολιτών. Η μεγαλύτερη ΔΣ μπορεί να αποτελέσει πηγή νομιμότητας και απόδειξης επιτυχούς διακυβέρνησης.
<b>Αξιοπιστία:</b> Η διαβούλευση συμβάλλει στην αποκατάσταση της δημόσιας εμπιστοσύνης και της κυβερνητικής αξιοπιστίας μέσω αποτελεσματικής επικοινωνίας με τους πολίτες.
<b>Εμπιστοσύνη:</b> Η συμμετοχή του κοινού στη θέσπιση κανόνων απαιτεί από μόνη της ένα προσβάσιμο νομικό σύστημα. Η διαβούλευση συμβάλλει στην αίσθηση ασφάλειας δικαίου, επειδή ανοίγει δρόμους στους ενδιαφερόμενους να λάβουν πληροφορίες και να εκφράσουν τις ανησυχίες τους.
<b>Κοινωνική συνοχή:</b> Η διαβούλευση φέρνει κοντά διαφορετικούς ανθρώπους, προκειμένου να συζητήσουν για βασικά ζητήματα της κοινωνικής καθημερινότητας, συμβάλλοντας έτσι στην κοινωνική συνοχή.

(OECD, 2012b – ίδια επεξεργασία)

Η προώθηση της ΔΣ και της διαβούλευσης ως μέσο καλής νομοθέτησης υποστηρίζεται στη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με τρόπο που συνεκτικό που περιορίζει το δημοκρατικό έλλειμμα της ένωσης (European Commission, 2001). Υποστηρίζεται επίσης από σειρά δηλώσεων και συμφωνιών με πρώτη τη δήλωση του αρ. 39 της Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) (βελτίωση της ποιότητας διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας, όπου στη σχετική συμφωνία εφαρμογής της τονίζεται η αναγκαιότητα πληροφόρησης και δημοσιοποίησης. Ακολουθεί η προώθηση της προνομοθετικής διαβούλευσης ως θεμελιώδες στάδιο της καλής νομοθέτησης, σε όλα σχεδόν τα σχετικά κείμενα, καθώς και της διαβούλευσης (ενδεικτικά Council of the European Union, European Commission & European Parliament, 2003 & 2016). Στις κατευθυντήριες οδηγίες για την καλύτερη νομοθέτηση της Ε.Ε. (European Commission, 2021) δε, όχι μόνο εντάσσεται στις βασικές αρχές, αλλά σε ένα ολόκληρο κεφάλαιο αναλύεται η σημασία της, οι μορφές της, οι τρόποι που προωθείται και οι προϋποθέσεις για να είναι αποτελεσματική (Πίνακας 2.7), καθώς και οι φάσεις για μία αποτελεσματική διαδικασία διαβούλευσης (Διάγραμμα 2.2).

Αντίστοιχα, ο ΟΟΣΑ προσδιορίζει ότι η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των πρακτικών ενίσχυσης της ΔΣ, μέσω της διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη επιτυγχάνεται με τη χρήση 4 σύνθετων δεικτών (τους οποίους χρησιμοποιεί για να αξιολογήσει τη ρυθμιστική διακυβέρνηση των κ-μ του ως προς τη ΔΣ) (OECD, 2015):

- Επίβλεψη & διασφάλιση ποιότητας: ύπαρξη μηχανισμών εξωτερικού ελέγχου της ποιότητας των πρακτικών εμπλοκής των ενδιαφερομένων μερών (δηλαδή των διαβουλευσεων), παρακολούθησης της δέσμευσης τους και της διαθεσιμότητας των αποτελεσμάτων της διαβούλευσης
- Διαφάνεια: σε ποιο βαθμό οι διαδικασίες συμμετοχής είναι ανοικτές σε ευρύ φάσμα ενδιαφερομένων και σε ποιο βαθμό οι απόψεις και οι προτάσεις τους λαμβάνονται υπόψη
- Συστηματική υιοθέτηση: ύπαρξη τυπικών προϋποθέσεων συμμετοχής και σε ποιο βαθμό τα ενδιαφερόμενα μέρη εμπλέκονται τόσο στα πρώιμα όσο και στα επόμενα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας
- Μεθοδολογία: ύπαρξη εγγράφων οδηγιών για τις μεθόδους και τα εργαλεία που χρησιμοποιούνται για τη διαβούλευση, συμπεριλαμβανομένου του

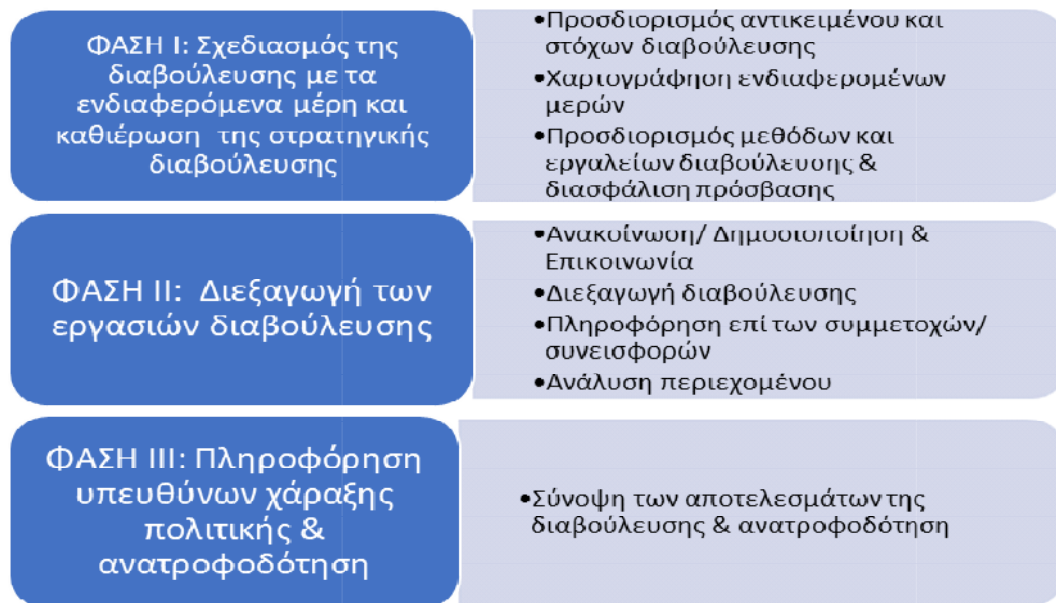
καθορισμού της διάρκειας της και της χρήσης ψηφιακών αλληλεπιδραστικών πλατφορμών και κοινωνικών δικτύων

*Πίνακας 2.7 Γενικές Αρχές και Προϋποθέσεις αποτελεσματικής διαβούλευσης*

<b>ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ</b>
<b>Συμμετοχή</b> – προσέγγιση χωρίς αποκλεισμούς με όσο το δυνατόν ευρύτερη διαβούλευση
<b>Διαφάνεια και λογοδοσία</b> – η διαδικασία διαβούλευσης και ο τρόπος με τον οποίο επηρέασε τη χάραξη πολιτικής πρέπει να είναι διαφανής στους εμπλεκόμενους και στο ευρύ κοινό, συμπεριλαμβανομένων των ατόμων με αναπηρία
<b>Αποτελεσματικότητα</b> – οι διαβουλεύσεις πρέπει να διενεργούνται όταν οι απόψεις των ενδιαφερομένων μπορούν ακόμα να κάνουν τη διαφορά, λαμβάνοντας υπόψη την αναλογικότητα και συγκεκριμένους περιορισμούς
<b>Συνοχή</b> – εξασφάλιση της συνέπειας (σε όλες τις υπηρεσίες) των διαδικασιών διαβούλευσης, ανάλυσης, επανεξέτασης και ποιοτικού ελέγχου
<b>ΕΛΑΧΙΣΤΕΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ</b>
<b>Σαφήνεια</b> – όλα τα έγγραφα διαβούλευσης πρέπει να είναι σαφή και συνοπτικά και να περιλαμβάνουν όλες τις απαραίτητες πληροφορίες για τη διευκόλυνση των απαντήσεων. Συνιστάται τα ερωτηματολόγια που είναι πολύ τεχνικά να περιλαμβάνουν ένα σύνολο πιο γενικών ερωτήσεων για μη ειδικούς
<b>Στόχευση</b> – διασφάλιση ότι η στρατηγική διαβούλευσης στοχεύει όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, ώστε να έχουν την ευκαιρία να εκφράσουν τις απόψεις τους.
<b>Προσέγγιση</b> – εξασφάλιση επαρκούς ευαισθητοποίησης και δημοσιότητας και προσαρμογή των καναλιών επικοινωνίας στις ανάγκες όλων των στοχευόμενων κοινών. Χωρίς να αποκλείονται άλλα εργαλεία επικοινωνίας, οι δημόσιες διαβουλεύσεις θα πρέπει να δημοσιεύονται στη διαδικτυακή πύλη «Πείτε τη γνώμη σας» (το «ενιαίο σημείο εισόδου»)*
<b>Επαρκής χρόνος για συμμετοχή</b> – παροχή επαρκούς χρόνου για προγραμματισμό και απαντήσεις σε προσκλήσεις και γραπτές συνεισφορές. Κατά κανόνα, οι «προσκλήσεις τεκμηρίωσης» που περιλαμβάνουν δημόσιες διαβουλεύσεις, δημοσιεύονται για 12 εβδομάδες.
<b>Δημοσίευση</b> -συνεισφορών και αποτελεσμάτων δημόσιων διαβουλεύσεων στη σχετική ενιαία δικτυακή πύλη («Πείτε τη γνώμη σας») και, ει δυνατόν, σε ιστοτόπους των ΓΔ (με κατάλληλο σύνδεσμο προς την ενιαία πύλη)

*\*ανάλογη πύλη με το [opengov.gr](http://opengov.gr), ΓΔ Γενικές Διευθύνσεις των αρμόδιων για κάθε ρύθμιση φορέων*

*(European Commission, 2021: 14-15- ίδια επεξεργασία)*



(European Commission, 2021: 17- ίδια επεξεργασία)

*Διάγραμμα 2-2 Αλληλεπιδρώσες φάσεις και βασικά βήματα της διαδικασίας διαβούλευσης*

Οι διεθνείς φορείς καταδεικνύουν «προσήλωση» στην ανάπτυξη αρχών και προϋποθέσεων για την αποτελεσματική διαβούλευση, επισημαίνοντας ρητά σε όλες τις σχετικές αναφορές τους το συμπληρωματικό και όχι αντιθετικό ρόλο της στις θεσμικές και πάγιες δημοκρατικές διαδικασίες προκειμένου να αποσοβήσουν τις κριτικές που έχει δεχθεί το μοντέλο της διαβουλευτικής δημοκρατίας. Οι κριτικές αυτές αφορούν στον κίνδυνο επικράτησης κατά τη διαβούλευση των οργανωμένων ομάδων συμφερόντων οι οποίες θα λειτουργούν προς όφελος των ιδίων συμφερόντων ανεξάρτητα αν αυτά συγκρούονται ή υπονομεύουν το δημόσιο συμφέρον. Οι Fung & Wright (2001:34, σε Λιότζης, 2015: 16) περιγράφουν τέσσερις συνθήκες που είναι πιθανόν να μετατρέψουν τη δημοκρατική και δίκαιη διαβούλευση σε κυριαρχία:

- Συχνότερη και αποτελεσματικότερη συμμετοχή πολιτών υψηλότερου επιπέδου εκπαίδευσης, εισοδήματος η/και κοινωνικής θέσης
- Υψηλότερη δυνατότητα των ισχυρών να διαθέτουν και να χρησιμοποιούν μέσα προώθησης ευνοϊκών για τα συμφέροντα τους αποφάσεων, ακόμη και αν οι αδύναμοι συμμετέχουν επαρκώς στη διαβούλευση
- Υψηλότερη δυνατότητα των ισχυρών να προκαλούν τον αποκλεισμό από την ατζέντα της διαβούλευσης απειλητικών προς τα συμφέροντα τους ζητημάτων
- Αποθάρρυνση του ριζοσπαστισμού και της μαχητικότητας των φορέων της κοινωνίας των πολιτών, χάριν της συναίνεσης, συνθήκη που προσδίδει στη διαβούλευση υπονομευτικό ρόλο

Πέραν της ανωτέρω ανάλυσης, ο πιο συνήθης αναφερόμενος κίνδυνος είναι η προσχηματική διενέργεια της διαβούλευσης (από τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής – κύρια την κρατική εξουσία) προκειμένου να νομιμοποιήσουν τις αποφάσεις τους και να κατευνάσουν τις όποιες αντιδράσεις των πολιτών, ενώ στην πραγματικότητα δεν λαμβάνονται υπόψη τα αποτελέσματα της διαβούλευσης που δεν συμφωνούν με τον αρχικό σχεδιασμό ή/και δεν δίνεται προσοχή στους ποιοτικούς παράγοντες της διαβούλευσης (δημοσιότητα, πληροφόρηση, επαρκής χρόνος, επεξεργασία αποτελεσμάτων κ.λπ.), καθιστώντας την πλήρως αναποτελεσματική (Forbici&Lovitt, 2018; Καρκατσούλης και συν, 2019).

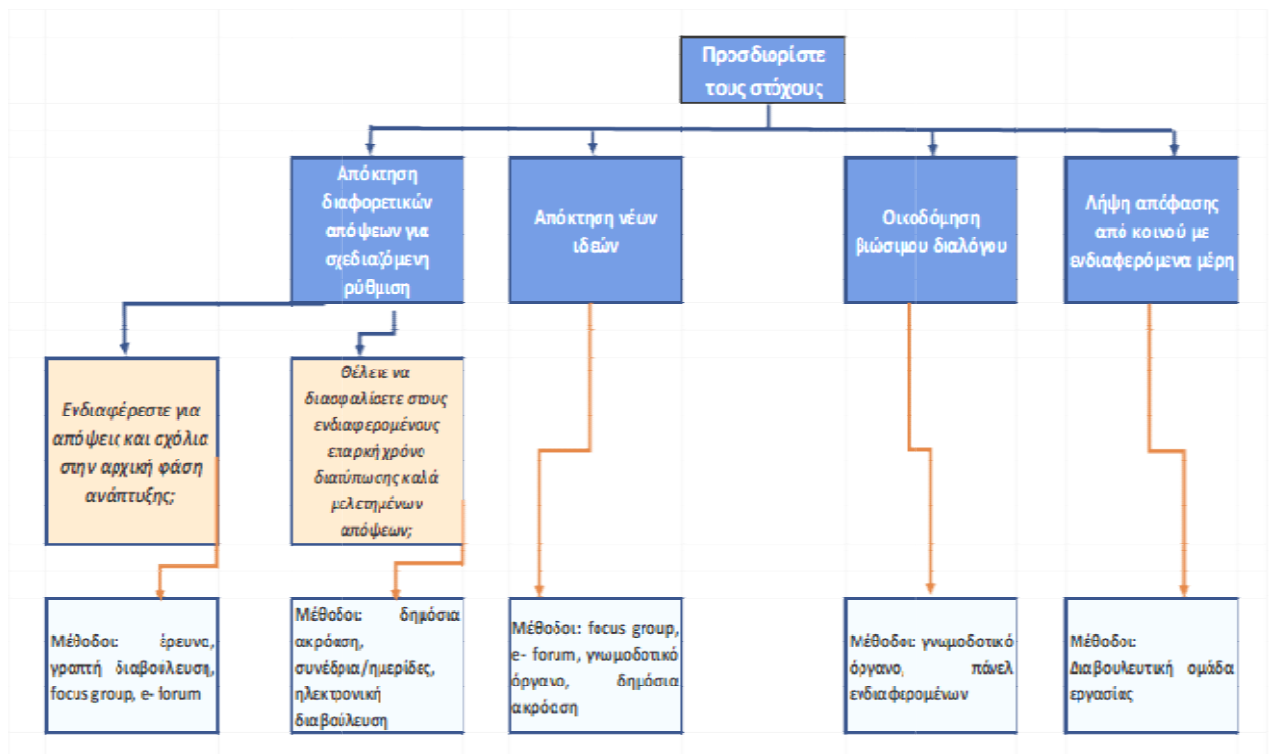
Κατά συνέπεια, η συστηματική και ουσιαστική τήρηση των αρχών και προϋποθέσεων της αποτελεσματικής διαβούλευσης είναι ιδιαίτερα σημαντική, προκειμένου να μην υπονομεύεται η σημασία και ο ρόλος της και τελικά να προάγεται η συμμετοχική δημοκρατία, υπηρετώντας το δημόσιο συμφέρον. Η συμμετοχή δε των πολιτών θα πρέπει να διασφαλίζεται με κατάλληλα, δομημένα και διαφανή μέσα, συμπεριλαμβανομένων, όπου χρειάζεται, νομικών ή κανονιστικών μέτρων που θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν διατάξεις για τη διεκπεραίωση των αιτημάτων προσφυγής ή αποκατάστασης σε περίπτωση μη συμμόρφωσης (ώστε να προάγεται η εμπιστοσύνη). Τυχόν περιορισμοί συμμετοχής ή εξεταζόμενων ζητημάτων πρέπει να ορίζονται εκ των προτέρων, σαφώς και αιτιολογημένα στο πλαίσιο αυτό (Council of Europe, 2017).

Η αποτελεσματικότητα της διαβούλευσης εξαρτάται σημαντικά και από τη μέθοδο διεξαγωγής της, η οποία θα πρέπει να ανταποκρίνεται τόσο στους στόχους της εξεταζόμενης ρύθμισης, όσο και στα χαρακτηριστικά των κυρίως ενδιαφερομένων (τους οποίους επηρεάζει κυρίως η ρύθμιση). Κάθε μέθοδος έχει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα (Πίνακας 2.8), ενώ η επιλογή απαιτεί προσεκτικό σχεδιασμό (Διάγραμμα 2.3) (Forbici&Lovitt, 2018).

**Πίνακας 2.8 Δυνάμεις & Αδυναμίες συνήθων μεθόδων διαβούλευσης**

ΜΕΘΟΔΟΣ	ΔΥΝΑΜΕΙΣ	ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ
Γραπτές διαβουλεύσεις	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Συγκέντρωση απόψεων για σύνθετα θέματα από ενδιαφερόμενα μέρη</li> <li>• Δυνατότητα διαδικτυακών σχολίων ή υποβολής</li> <li>• Μπορεί να συνοδεύεται από συμφραζόμενες ερωτήσεις</li> <li>• Επαρκής χρόνος προετοιμασίας των απαντήσεων</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ορισμένες ομάδες ενδέχεται να μην διαθέτουν τους πόρους για πλήρη ανάλυση και απάντηση</li> <li>• Η προετοιμασία των απαντήσεων μπορεί να είναι χρονοβόρα</li> <li>• Οι απαντήσεις μπορεί να μην είναι απολύτως αντιπροσωπευτικές και μπορεί να είναι δύσκολο να αναλυθούν</li> </ul>
Ψηφιακά εργαλεία	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Πολύ χαμηλό κόστος δημοσίευσης</li> <li>• Μπορεί να προσεγγίσει ένα ευρύ κοινό</li> <li>• Διευκολύνει την ευκολότερη συλλογή των υποβολών</li> <li>• Επιτρέπει τη διαδραστική παρουσίαση συμβουλευτικού υλικού</li> <li>• Οι πληροφορίες μπορούν να ενημερωθούν/τροποποιηθούν σχετικά γρήγορα</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Έλλειψη καθολικής πρόσβασης</li> <li>• Πιθανότητα τεχνικών προβλημάτων</li> <li>• Οι πληροφορίες πρέπει να σχεδιάζονται και να παρουσιάζονται διαφορετικά στο Διαδίκτυο</li> <li>• Οι ΤΠΕ δεν αποτελούν λύση σε όλες τις πτυχές της διαβούλευσης – οι υποβολές πρέπει να αναλύονται ακόμη εκτός σύνδεσης</li> </ul>
Γνωμοδοτικά όργανα (π.χ. δημόσια συμβούλια)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Καλή πηγή συμβουλών για σύνθετα κοινωνικά ή τεχνικά ζητήματα</li> <li>• Η αναγνωρισμένη τεχνογνωσία των επιτροπών βοηθά στην ενημέρωση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων</li> <li>• Μπορεί να βοηθήσει στη χάραξη πιο κατάλληλης πολιτικής, ειδικά όταν πρόκειται για περίπλοκα ή αμφιλεγόμενα ζητήματα</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Η διασφάλιση ομαλής εσωτερικής δυναμικής μέσα σε μια ομάδα μπορεί να είναι δύσκολη</li> <li>• Απαιτείται σαφής εντολή και χρονοδιάγραμμα</li> <li>• Οι μόνιμες συμβουλευτικές επιτροπές χρειάζονται δεσμεύσεις χρόνου και πόρων για να διασφαλίσουν την αποτελεσματική λειτουργία τους.</li> </ul>
Έρευνες με ερωτηματολόγιο	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Καλό για μεγαλύτερα και πιο σύνθετα θέματα</li> <li>• Μπορεί να απευθύνεται σε ένα στοχευμένο και αντιπροσωπευτικό κοινό</li> <li>• Επιτρέπει στο κοινό να αφιερώσει χρόνο για να ολοκληρώσει την έρευνα</li> <li>• Επιτρέπουν μελετημένα απάντηση σε ευαίσθητα θέματα</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Τα ερωτηματολόγια χρειάζονται προσεκτικό σχεδιασμό</li> <li>• Χαμηλή δυνατότητα ελέγχου ως προς το ποιος συμμετέχει</li> <li>• Τα ποσοστά απόκρισης μπορεί να είναι χαμηλά</li> </ul>

(Forbici&Lovitt, 2018: 12 – ίδια επεξεργασία)



(Forbici&Lovitt, 2018:11 – ίδια επεξεργασία)

### Διάγραμμα 2-3 Αντιστοίχιση μεθόδων διαβούλευσης με τους στόχους της

Η καταλληλότητα της κάθε μεθόδου εξαρτάται επίσης από τη φάση του πολιτικού κύκλου που αφορά η διαβούλευση. Στο αρχικό στάδιο του σχεδιασμού και της διατύπωσης της ρύθμισης, όπου σκοπός είναι η γνώση των απόψεων του κοινού, ο εντοπισμός πιθανών σημείων σύγκρουσης, η συλλογή πρόσθετων πληροφοριών, η επαλήθευση της συνέπειας και της αποδοχής της προτεινόμενης ρύθμισης και η πληροφόρηση των θιγομένων μερών ως προς αυτήν, είναι κατάλληλες μέθοδοι που υποστηρίζουν την επικοινωνία, τη συζήτηση, την ανάπτυξη και έκφραση απόψεων των πολιτών και των ομάδων συμφερόντων: δημόσιες ακροάσεις, άτυπη διαβούλευση, διακίνηση των προτάσεων για σχολιασμό, δημόσια ανακοίνωση και σχολιασμός, γνωμοδοτικές επιτροπές, ηλεκτρονική διαβούλευση, focus group. Κατά την ψήφιση και την εφαρμογή – την ουσιαστική δηλαδή υποστήριξη της ρύθμισης, όπου σκοπός είναι η διατύπωση κατάλληλων οδηγιών και αποτελεσματικότερων μέτρων εφαρμογής, η διαβούλευση είναι περιορισμένη καθιστώντας αποτελεσματικότερες μεθόδους βελτιστοποίησης της ρύθμισης: focusgroupκαι επιτροπές εμπειρογνομόνων. Κατά την ex-post ΑΣΡ και αξιολόγηση εφαρμογής, όπου σκοπός είναι η επανεξέταση και αξιολόγηση της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και της σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας της ρύθμισης, η

διαβούλευση είναι ζωτικής σημασίας και κατάλληλες μέθοδοι είναι: οι έρευνες, οι δημοσκοπήσεις, η ηλεκτρονική διαβούλευση, οι γνωμοδοτικές επιτροπές, τα πάνελ εμπειρογνομόνων και τα focusgroups (OECD, 2017: 57).

Από την προηγηθείσα ανάλυση συνάγεται ότι η διαβούλευση είναι θεμέλιο της ανοικτής - σε όλους τους πολίτες και κυρίως στα ενδιαφερόμενα μέρη - και χωρίς αποκλεισμούς νομοθέτησης και χάραξης πολιτικής. Η οικοδόμηση αυτή καθοδηγείται από(OECD, 2017: 11):

- i. Ηγεσία και ισχυρή δέσμευση σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (κυβέρνηση, Βουλή, Τοπική αυτοδιοίκηση, Δημόσια Διοίκηση).
- ii. Διασφάλιση δικαιωμάτων των πολιτών στην πληροφόρηση, τη διαβούλευση, τη συμμετοχή στη διαμόρφωση των πολιτικών από την κυβέρνηση. Η πρόβλεψη ανεξάρτητης επίβλεψης προκειμένου να μην παραβιάζονται τα δικαιώματα αυτά, τα ενδυναμώνει ουσιαστικά.
- iii. Σαφή εξ αρχής καθορισμό των στόχων και των ορίων της πληροφόρησης, της διαβούλευσης και της ΔΣ, των ρόλων και ευθυνών όλων των συμμετεχόντων και παροχή πλήρων, αντικειμενικών, αξιόπιστων, σχετικών και κατανοητών πληροφοριών από την κυβέρνηση.
- iv. Έγκαιρη ένταξη των πολιτών στη χάραξη πολιτικής, καθώς η συμμετοχή τους στα αρχικά στάδια συμβάλλει στην παραγωγή περισσότερων λύσεων και στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή τους.
- v. Παροχή ίσων ευκαιριών και πολλαπλών καναλιών επικοινωνίας προκειμένου να προσελκύονται ευρύτερες και με διαφορετικά χαρακτηριστικά κοινωνικές ομάδες και να εμπλουτίζεται ο δημόσιος διάλογος.
- vi. Διάθεση επαρκών οικονομικών, ανθρώπινων και τεχνικών πόρων, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την πρόσβαση των κυβερνητικών στελεχών σε δεξιότητες, καθοδήγηση και εκπαίδευση σε παραδοσιακές και ηλεκτρονικές μεθόδους και την ανάπτυξη κατάλληλης οργανωτικής κουλτούρας.
- vii. Συντονισμό όλων των πρωτοβουλιών ενημέρωσης, διαβούλευσης και συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών εντός και σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης για να διασφαλιστεί η συνοχή των πολιτικών, η αποφυγή επικαλύψεων και η «κόπωσης από τη διαβούλευση», χωρίς να καταπνίγεται η πρωτοβουλία και η καινοτομία και αξιοποιώντας τα δίκτυα γνώσης εντός και εκτός της κυβέρνησης.



- viii. Λογοδοσία των κυβερνήσεων ως προς τη χρήση και την αξιοποίηση των εισροών στη διαβούλευση στη λήψη αποφάσεων, λαμβάνοντας ταυτόχρονα μέτρα που διασφαλίζουν ότι η διαδικασία χάραξης πολιτικής είναι ανοικτή και διαφανής σε κάθε εξωτερικό έλεγχο, ώστε να ενισχύεται η εμπιστοσύνη των πολιτών.
- ix. Αξιολόγηση των επιδόσεων των κυβερνήσεων στην ενδυνάμωση της ΔΣ.
- x. Ενδυνάμωση των ενεργών πολιτών και της δυναμικότητας της κοινωνίας των πολιτών, αναγνωρίζοντας το όφελος που παράγουν για την κοινωνία. Η διευκόλυνση από τις κυβερνήσεις της πρόσβασης στις πληροφορίες και της ΔΣ τους αφενός και η οικοδόμηση των ικανοτήτων τους αφετέρου (εκπαίδευση στην αγωγή του πολίτη, ανάπτυξη διαβουλευτικών δεξιοτήτων) δημιουργεί τη δυνατότητα ανάληψης από τους πολίτες και τις οργανώσεις τους νέων ρόλων στην αυτόνομη επίλυση προβλημάτων.

Συνοψίζοντας, όπως καταδεικνύεται από τα παρατιθέμενα δεδομένα, η διαβούλευση θεμελιώνει τη συμμετοχική δημοκρατία, προάγοντας την ασφάλεια δικαίου και την εμπιστοσύνη – και συμμόρφωση - στους θεσμούς, επιτυγχάνοντας την «καλή νομοθέτηση», εφόσον τηρούνται βασικές αρχές και προϋποθέσεις με συστηματικό τρόπο, με συνεπή και συστηματική υποστήριξη και δέσμευση των κέντρων εξουσίας σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης.

## 3 Η συνεισφορά της τεχνολογίας στην διαβούλευση

### 3.1 Εισαγωγή

Η ραγδαία και συνεχής εξέλιξη και διάχυση των Τεχνολογιών Πληροφορίας και Επικοινωνίας (ΤΠΕ) επηρέασε και επηρεάζει καθοριστικά όλα τα πεδία της κοινωνικής ζωής και την καθημερινότητα των πολιτών. Συνέπεια της εκτόξευσης της χρήσης τους ήταν η ανάδειξη της ανάγκης ενσωμάτωσης τους στον τρόπο λειτουργίας και οργάνωσης του κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης, στην αλληλεπίδραση τους με τους πολίτες, τα άλλα κέντρα πολιτικής και τα άλλα επίπεδα διακυβέρνησης. Σκοπός της ενσωμάτωσης αυτής είναι η ευρεία παραδοχή κατά το δημόσιο διάλογο ότι η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα του Δημοσίου, των ΔΠ και των παρεχόμενων από αυτό υπηρεσιών ενισχύονται σημαντικά από την υιοθέτηση και εφαρμογή σύγχρονης και κατάλληλης τεχνολογίας. Οι προσπάθειες και οι δράσεις που αναλαμβάνονται από τις Αρχές στην κατεύθυνση αυτή αποτελούν μία νέα μορφή διακυβέρνησης, την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e – government, Η/Δ), η οποία σύμφωνα και με τους διεθνείς οργανισμούς και θεσμούς αποτελεί πρακτική της Διοικητικής Μεταρρύθμισης. Περιλαμβάνει εργαλεία για την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων σε όλα τα πεδία αλληλεπίδρασης κράτους και πολίτη και συνεπώς συμβάλλει στην αποτελεσματική εφαρμογή της Διακυβέρνησης (και του ΝΔΜ), καθώς βελτιώνει την ποιότητα των διαδικασιών, τη διαλειτουργικότητα μεταξύ φορέων του Δημοσίου μεταξύ τους και με τους πολίτες. Η Η/Δ διευκολύνει και ενισχύει τη ΔΣ, συμβάλλοντας επομένως στη συμμετοχική δημοκρατία (Λαδής & Νταλάκου, 2010; Dukicetal, 2016).

Η δυναμική και συνεχής εξέλιξη των τεχνολογιών έχει ως συνέπεια την επίσης δυναμική και συνεχή προσαρμογή του θεωρητικού πλαισίου της Η/Δ, των ορισμών και των συστατικών της, αλλά και τη διαρκή παρακολούθηση της επίδρασης της προκειμένου να επιβεβαιώνονται ή μη τα θετικά της αποτελέσματα, να προσδιορίζονται οι προϋποθέσεις για την παραγωγή των θετικών αποτελεσμάτων και να εντοπίζονται εμπόδια και δυσλειτουργίες. Στην περίπτωση της Η/Δ κριτήριο για τη θετική ή αρνητική επίδραση δεν αποτελεί (όπως στις διαδικασίες του ιδιωτικού τομέα) μόνο το κόστος ή η ανταγωνιστικότητα, αλλά ο βαθμός που διασφαλίζει την ισότητα και την ισονομία, τη λογοδοσία και την υπευθυνότητα, χωρίς να παραβιάζονται τα θεμελιώδη δικαιώματα. Σε αυτό το πλαίσιο τα επιστημονικά δεδομένα είναι ιδιαίτερα πλούσια και εκτενή και υπερβαίνουν το αντικείμενο της

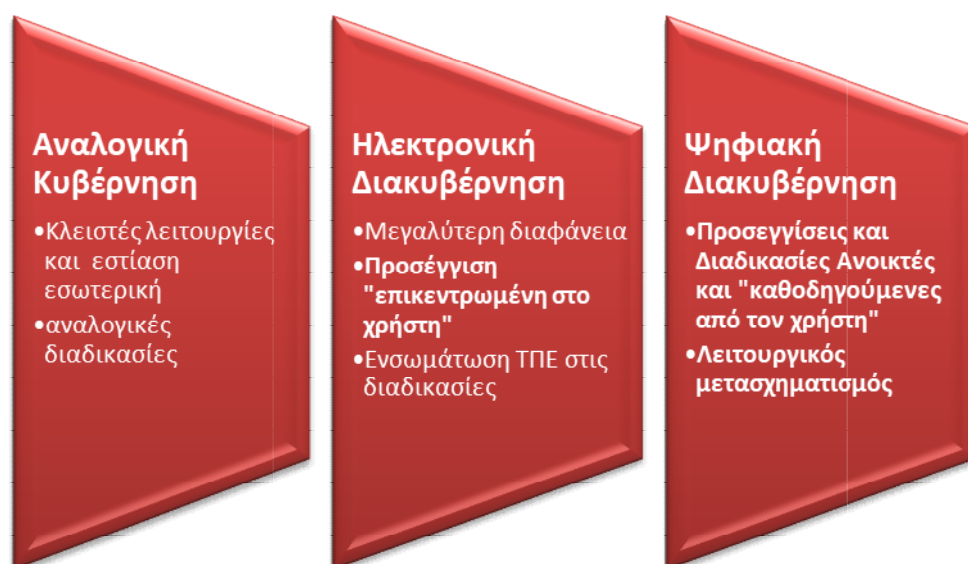
παρούσας εργασίας, που αφορά στη διαβούλευση και την επίδραση των ΤΠΕ και των εργαλείων της Η/Δ στη διευκόλυνση της και τη βελτίωση της ποιότητας της. Είναι χρήσιμη όμως μία συνοπτική αναφορά σε βασικές έννοιες, αρχές και πλαίσια.

### 3.2 Εννοιολογικό περιεχόμενο, εξέλιξη και διαστάσεις της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Στους ορισμούς της Η/Δ του ΟΟΣΑ(OECD, 2001), της Παγκόσμιας Τράπεζας, (World Bank, 2009) της Ε.Ε. (European Commission, 2010&European Council, 2017) και του ΟΗΕ (UN'Division for Public Institutions and Digital Government, n.d.), κοινό στοιχείο είναι η χρήση των ΤΠΕ για το μετασχηματισμό του κράτους και των κυβερνητικών λειτουργιών, στην κατεύθυνση της παροχής καλύτερων και ανταποκρινόμενων στις ανάγκες κάθε πολίτη, με διαφάνεια και περιορισμό της διαφθοράς. Ιδιαίτερα στους ορισμούς του ΟΗΕ (που συνδέει την Η/Δ με την επίτευξη των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης) και του προκατόχου του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης της Ελλάδας ΥΔΜΗΔ (όπου ήταν χαρακτηριστική η σύνδεση της Διοικητικής Μεταρρύθμισης με την Η/Δ στην ίδια την ονομασία του) επισημαίνεται ότι Η/Δ είναι μέσο οικοδόμησης της εμπιστοσύνης των πολιτών στο κράτος και τους θεσμούς, διασφάλισης της διαφάνειας, της συνεργασίας και της συμμετοχής τους στη διαδικασία κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης και χάραξης πολιτικής, με το ΥΔΜΗΔ (2014) να επισημαίνει ότι κριτήριο του αποτελεσματικού μετασχηματισμού του κράτους είναι η ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών και η ενεργή συμμετοχή τους.

Σχηματικά αποδίδονται στην Η/Δ 4 διαστάσεις – τομείς εφαρμογής: *Ηλεκτρονικές υπηρεσίες (e-Services)* (δημόσια συνεχής παροχή πληροφοριών προς τους πολίτες μέσω των ΤΠΕ), *Ηλεκτρονική Διοίκηση (e-management)*(χρήση των ΤΠΕ στη λειτουργία των δημόσιων φορέων – εσωτερικός μετασχηματισμός), *Ηλεκτρονικό Εμπόριο (e-commerce)* (εξυπηρέτηση των εμπορικών συναλλαγών του Δημοσίου) και *Ηλεκτρονική Δημοκρατία (e-democracy)* (χρήση των ΤΠΕ στη διευκόλυνση και ενδυνάμωση της άμεσης και ενεργούς συμμετοχής των πολιτών στη λήψη αποφάσεων, όπου συμπεριλαμβάνονται τα ηλεκτρονικά δημοψηφίσματα, η ηλεκτρονική ψήφος, η ηλεκτρονική αλληλογραφία πολιτών – κυβέρνησης &Κοινοβουλίου και οι ηλεκτρονικές δημόσιες διαβουλεύσεις) (Sakowicz, 2003).

Η εξέλιξη των ΤΠΕ και κυρίως των υπηρεσιών και λειτουργιών του «παγκόσμιου ιστού», μεταβάλλει συνεχώς το οικοσύστημα τους, μεταβάλλοντας συνακόλουθα τους τρόπους λειτουργίας της κοινωνίας, της οικονομίας, της πολιτιστικής έκφρασης και της αλληλεπίδρασης των πολιτών με τις κυβερνήσεις τους. Κυρίαρχο ρόλο στην επίδραση αυτή διαδραματίζουν τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, τα μαζικά δεδομένα, η ευρυζωνικότητα και οι οπτικές ίνες, το υπολογιστικό νέφος και η αξιοποίηση όλων αυτών μέσω κινητών συσκευών και εφαρμογών. Στο πλαίσιο αυτής της εξέλιξης, η Η/Δ όπως έχει οριστεί καθίσταται παρωχημένη, ένα στάδιο μεταξύ της κυβέρνησης που βασίζεται σε αναλογικές τεχνολογίες και την ψηφιακή (πλέον) διακυβέρνηση (ΨΗΔ) (Διάγραμμα 3.1) (OECD, 2019).



(OECD, 2019:2 – ίδια επεξεργασία)

*Διάγραμμα 3-1 Στάδια Ψηφιακού Μετασχηματισμού των Κυβερνήσεων*

Ο ορισμός της ΨΗΔ της προσδίδει στρατηγικό ρόλο στην αλληλεπίδραση και διασύνδεση όλων των δρώντων στα σύγχρονα δίκτυα πολιτικής, αφού θεωρείται παράγοντας εκσυγχρονισμού των κυβέρνησης και του κράτους, προς τη δημιουργία δημόσιας αξίας, δημιουργώντας ένα ψηφιακό οικοσύστημα διακυβέρνησης που περιλαμβάνει τους κυβερνητικούς και κοινοβουλευτικούς φορείς, τις ΜΚΟ, τους οικονομικούς οργανισμούς, τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και τους πολίτες. Τα μέλη του οικοσυστήματος υποστηρίζουν την παραγωγή δεδομένων, περιεχομένου και υπηρεσιών, καθώς και την πρόσβαση σε αυτά, μέσω των αλληλεπιδράσεων τους. Επισημαίνεται ότι ο όρος δημόσια αξίαπροσδιορίζει την παραγωγή κοινωνικού οφέλους που περιλαμβάνει την ικανοποίηση των

προσδοκιών και των προτιμήσεων των πολιτών ως προς αγαθά/ υπηρεσίες, ισοτιμία, δικαιοσύνη, αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα, κατάλληλα οργανωμένους και παραγωγικούς δημόσιους φορείς και δίκαιους και αποτελεσματικούς στη διανομή θεσμούς, διαφανή και νόμιμη χρήση των πόρων προς επίτευξη δημόσιων σκοπών καθώς και ανάπτυξη και αξιοποίηση της καινοτομίας και προσαρμοστικότητα στις μεταβολές των προτιμήσεων και των προσδοκιών (OECD, 2014).

Οι πρωτοποριακές δυνατότητες που παρέχουν οι νέες ΤΠΕ μεταβάλλουν τις προσδοκίες και τις προτιμήσεις των χρηστών – πολιτών, καθώς μπορούν να επιλέγουν μεταξύ διαφόρων τρόπων πρόσβασης σε υπηρεσίες ή τρόπων παροχής τους, μεταξύ τρόπων εμπλοκής σε και ενασχόλησης με τομείς πολιτικής, συμμετοχής σε κοινωνικές ομάδες, επένδυσης σε τομείς οικονομίας και γενικότερα ενεργότερης συμμετοχής σε διεργασίες και προκλήσεις σε τοπικό, εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο διακυβέρνησης (OECD, 2019). Οι υψηλές αυτές προσδοκίες θέτουν τις κυβερνήσεις αντιμέτωπες με νέες προκλήσεις, καθιστώντας αναγκαία την υιοθέτηση της ΨΗΔ, υποστηρίζοντας ταυτόχρονα τις απαιτούμενες για το λόγο αυτό αλλαγές της κουλτούρας του Δημοσίου. Ο ψηφιακός μετασχηματισμός του κράτους δεν συνιστά μία εναλλακτική επιλογή αλλά αναγκαιότητα προκειμένου οι κυβερνήσεις να νομιμοποιούνται ως θεματοφύλακες και αρωγοί της προόδου και της κοινωνικής ευημερίας και συνοχής. Στην κατεύθυνση αυτή χρειάζεται η ανάπτυξη νέων θεσμικών πλαισίων, καθώς και νέων δεξιοτήτων των εμπλεκομένων στη Δημόσια Διοίκηση, με κριτήριο πάντα τον πολίτη και την ικανοποίηση των αναγκών και των προσδοκιών του (OECD, 2014).

Οι διαστάσεις της ΨΗΔ ενσωματώνουν τις παρούσες ώριμες ΤΠΕ, προσδιοριζόμενες μέσα από την αντίθεση / εξέλιξη της υφιστάμενης κατάστασης και καταδεικνύοντας τη σημασία της ΨΗΔ στη διαμόρφωση αποτελεσματικού, δίκαιου, ισότιμου κράτους με αποτελεσματική και ποιοτική Δημόσια Διοίκηση (Πίνακας 3.1)

*Πίνακας 3.1 Διαστάσεις Ψηφιακής Διακυβέρνησης*

Υφιστάμενη κατάσταση	Διάσταση Ψηφιακής Διακυβέρνησης	Απαιτήσεις/ Περιεχόμενο
Ψηφιοποίηση υφιστάμενων διαδικασιών	<b>I. Ψηφιακές από το σχεδιασμό τους διαδικασίες</b>	Εντοπισμός και Κατανόηση των στρατηγικών για μακρόχρονο και επιτυχή μετασχηματισμό δραστηριοτήτων. Αναδιοργάνωση και απλοποίηση της διακυβέρνησης λαμβάνοντας εξ αρχής υπόψη τη δυναμική των ψηφιακών τεχνολογιών και δεδομένων, ώστε να διαμορφώνεται βιώσιμος και καθοδηγούμενο από τον πολίτη δημόσιος τομέας, σε όλα τα επίπεδα
Διακυβέρνηση εστιασμένη στην πληροφορία	<b>II. Καθοδηγούμενο από τα δεδομένα Δημόσιο</b>	Τα δεδομένα αποτελούν στρατηγικό πλεονέκτημα και βασικό εργαλείο λειτουργίας του Δημοσίου προκειμένου να προβλέπει τις ανάγκες, να παρέχει υπηρεσίες, να αξιολογεί την απόδοση του και να ανταποκρίνεται στις αλλαγές
Κλειστές διαδικασίες και δεδομένα	<b>III. Ανοικτές Διαδικασίες και Ανοικτά δεδομένα εξ ορισμού (open by default)</b>	Δέσμευση της κυβέρνησης ως προς τη διαθεσιμότητα των δεδομένων με "ανοικτή" μορφή, τη συνεργασία εντός και εκτός των ορίων της, υποστηρίζοντας τη διαφάνεια, την ακεραιότητα, τη λογοδοσία και τη ΔΣ μέσα από ψηφιακές διαδικασίες και λειτουργίες (ανοικτή διακυβέρνηση)
Καθοδηγούμενη από την κυβέρνηση Δημόσια Διοίκηση	<b>IV. Δημόσια Διοίκηση καθοδηγούμενη από το χρήστη = εστιασμένη στις ανάγκες και τις προσδοκίες των πολιτών</b>	Δημόσια Διοίκηση με «εξ ορισμού ανοικτή» κουλτούρα, που παρέχει «ψηφιακές από το σχεδιασμό τους» υπηρεσίες: πολίτες και επιχειρήσεις επικοινωνούν άμεσα και έγκαιρα τις ανάγκες τους, καθοδηγώντας την ανάπτυξη κατάλληλων ΔΠ και υπηρεσιών
Κυβέρνηση ως πάροχος υπηρεσιών	<b>V. Κυβέρνηση ως «πλατφόρμα» συν-δημιουργίας δημόσιας αξίας</b>	Οικοδόμηση υποστηρικτικών οικοσυστημάτων και εξοπλισμός του ανθρώπινου δυναμικού του Δημοσίου προκειμένου να σχεδιάζουν αποτελεσματικές ΔΠ και να παρέχουν ποιοτικές υπηρεσίες μέσω της συνεργασίας με τους πολίτες, τις επιχειρήσεις, την κοινωνία των πολιτών και όλων των ενδιαφερομένων, και της συνεργασίας αυτών μεταξύ τους, με τρόπο που αξιοποιεί τη συνολική δημιουργικότητα και τις γνώσεις και δεξιότητες όλων στην κατεύθυνση της ανταπόκρισης κάθε πρόκλησης
Αντιδραστική χάραξη πολιτικών και παροχή υπηρεσιών	<b>VI. Προδραστική χάραξη πολιτικών και παροχή υπηρεσιών</b>	Πρόβλεψη και ταχεία ανταπόκριση στις ανάγκες των πολιτών τους, πριν τη διατύπωση τους, με τη διάθεση και διατήρηση ανοικτών δεδομένων, χωρίς να απαιτείται αίτημα πρόσβασης και ενιαία και καθολική αντιμετώπιση κάθε προβλήματος, απορρίπτοντας πρακτικές αποσπασματικού και επιμέρους ψηφιακού μετασχηματισμού υπηρεσιών και διαδικασιών

(OECD, 2019α: 3 & 2020 – ίδια επεξεργασία)

Με βάση τις αρχές, τις προϋποθέσεις, τα εργαλεία και τους στόχους της, η ΨΗΔ συμβάλλει καθοριστικά στην «οικοδόμηση αποτελεσματικών δημοκρατικών θεσμών.. με βασικούς μοχλούς την ενίσχυση της ανοικτής και συμμετοχικής διακυβέρνησης, τη συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση ΔΠ και λύσεων αλλά και την υλοποίηση ενός οικοσυστήματος νομικών εγγράφων, το οποίο θα ενισχύσει τη λογοδοσία και τη διαφάνεια στις αποφάσεις της Διοίκησης» (Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, 2021:200)

### 3.3 «Ψηφιακή Δημοκρατία»

Ο πιο προχωρημένος και ταυτόχρονα καθοριστικός και ουσιαστικός ρόλος της Η/Δ και της ΨΗΔ είναι η διαμόρφωση των συνθηκών της ηλεκτρονικής / ψηφιακής δημοκρατίας. Η αξιοποίηση δηλαδή των ΤΠΕ όχι μόνο ως εργαλείο παροχής υπηρεσιών και συναλλαγών, αλλά και ως εργαλείο ενδυνάμωσης και διευκόλυνσης της άμεσης ΔΣ στη χάραξη ΔΠ, τη λήψη, την εφαρμογή και την αξιολόγηση της εφαρμογής των αποφάσεων, σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης και τους τομείς πολιτικής. Η ηλεκτρονική ή ψηφιακή δημοκρατία αναφέρεται σε κάθε Δημοκρατική Πολιτεία που για την επιτέλεση κρίσιμων λειτουργιών της δημοκρατικής διαδικασίας χρησιμοποιούνται υπολογιστικά συστήματα και δίκτυα. Ο κρίσιμες αυτές λειτουργίες μπορεί να είναι η πληροφόρηση, η επικοινωνία, η προβολή και προάσπιση συμφερόντων ή η λήψηαποφάσεων με διαβούλευση, δημόσιο διάλογο ή /και ψηφοφορία (Hagen, 1997). Οι πτυχές της και η σημασία της περιγράφονται με ιδιαίτερη πληρότητα στις αρχές της Ψηφιακής Δημοκρατίας που περιλαμβάνονται στη σύσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (CM/Rec(2009)1). Σύμφωνα με αυτές η ψηφιακή δημοκρατία:

- i. ως υποστήριξη και ενίσχυση της δημοκρατίας, των δημοκρατικών θεσμών και των δημοκρατικών διαδικασιών μέσω των ΤΠΕ, είναι πάνω από όλα δημοκρατία. Κύριος στόχος της είναι η ηλεκτρονική υποστήριξη της δημοκρατίας.
- ii. είναι μία από τις πολλές στρατηγικές για την υποστήριξη της δημοκρατίας, των δημοκρατικών θεσμών και δημοκρατικών διαδικασιών και τη διάδοση των δημοκρατικών αξιών. Είναι πρόσθετη, συμπληρωματική και αλληλένδετη

- με τις παραδοσιακές διαδικασίες της δημοκρατίας. Κάθε διαδικασία έχει τα πλεονεκτήματά της: καμία δεν είναι καθολικά εφαρμόσιμη.
- iii. βασίζεται στις δημοκρατικές, ανθρώπινες, κοινωνικές, ηθικές και πολιτιστικές αξίες της κοινωνίας στην οποία εφαρμόζεται
  - iv. είναι στενά συνδεδεμένη με τη χρηστή διακυβέρνηση, δηλαδή την αποτελεσματική, αποδοτική, συμμετοχική, διαφανή και υπεύθυνη δημοκρατική άσκηση εξουσίας σε ηλεκτρονική μορφή και έχει παρόμοιους στόχους με αυτήν - διαφάνεια, λογοδοσία, ανταπόκριση, δέσμευση, συζήτηση, ενσωμάτωση, προσβασιμότητα, συμμετοχή, επικουρικότητα, εμπιστοσύνη στη δημοκρατία, τους δημοκρατικούς θεσμούς και τις δημοκρατικές διαδικασίες και κοινωνική συνοχή, περιλαμβάνοντας και άτυπους πολιτικούς και μη κυβερνητικούς δρώντες. Ανοίγει νέους διαύλους στην επίτευξη των παραπάνω στόχων, ενισχύοντας τη δυνατότητα αντιμετώπισης ελλείψεων σε δημοκρατικούς θεσμούς και διαδικασίες.
  - v. οφείλει να σέβεται και να εφαρμόζει τις θεμελιώδεις ελευθερίες, τα ανθρώπινα δικαιώματα και τα δικαιώματα των μειονοτήτων, συμπεριλαμβανομένης της ελεύθερης πληροφόρησης και της πρόσβασης σε αυτήν
  - vi. επιτρέπει και διευκολύνει την παροχή πληροφοριών και το διάλογο, ενισχύοντας τη συμμετοχή των πολιτών με σκοπό τη διεύρυνση του πολιτικού διαλόγου και την ενθάρρυνση καλύτερων και πιο νόμιμων πολιτικών αποφάσεων
  - vii. αφορά όλους τους τομείς της δημοκρατίας, όλους τους δημοκρατικούς θεσμούς, όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης και ένα ευρύ φάσμα άλλων μερών
  - viii. ενδιαφερόμενα μέρη της είναι όλα τα εμπλεκόμενα στη και επωφελούμενα από τη δημοκρατία άτομα και φορείς,
  - ix. όπως και η δημοκρατία, αφορά πολλά διαφορετικά ενδιαφερόμενα μέρη και απαιτεί τη συνεργασία τους. Οι δημόσιες αρχές και οι εκπρόσωποί τους, καθώς και τα κ-μ (στους υπερεθνικούς θεσμούς) είναι μόνο μερικά από αυτά. Οι πολίτες, η κοινωνία των πολιτών και οι θεσμοί της, οι πολιτικοί και πολιτειακοί θεσμοί, τα ΜΜΕ και η επιχειρηματική κοινότητα είναι εξίσου απαραίτητοι για τους σκοπούς του σχεδιασμού και της εφαρμογής της. Ως εκ τούτου, οι συστάσεις για την ψηφιακή δημοκρατία δεν περιορίζονται στις δημόσιες αρχές, αλλά αφορούν όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη



- x. επιτυγχάνει κάθε τύπο συμμετοχής: παροχή πληροφοριών - επικοινωνία, διαβούλευση, συζήτηση - συναλλαγή, εξουσιοδοτημένη συμμετοχή, συναπόφαση και λήψη αποφάσεων και διευκολύνει την άσκηση των δημοκρατικών δικαιωμάτων και ελευθεριών
- xi. μπορεί να εφαρμοστεί με διάφορους βαθμούς πολυπλοκότητας, σε διαφορετικούς τύπους δημοκρατίας και σε διαφορετικά στάδια ανάπτυξης τους. Δεν συνδέεται και δεν οδηγεί σε συγκεκριμένο τύπο δημοκρατίας
- xii. ειδικότερα, μπορεί, μέσω των ΤΠΕ να προσελκύσει τους νέους προς τη δημοκρατία, τους δημοκρατικούς θεσμούς και τις δημοκρατικές διαδικασίες.
- xiii. λειτουργεί επωφελώς για τις ΜΚΟ, οι οποίες ταυτόχρονα αποτελούν χαρακτηριστικό δείγμα της για τους πολίτες
- xiv. μπορεί να αποφέρει ιδιαίτερο όφελος σε περιοχές που διασχίζουν τα εθνικά σύνορα και περιλαμβάνουν εδαφικές πολιτικές οντότητες από διαφορετικές χώρες, στους θεσμούς τους και σε άτομα που ζουν σε διαφορετικές χώρες και μοιράζονται την ίδια γλωσσική ή πολιτιστική ταυτότητα, καθώς και να διευκολύνει τη συμμετοχή στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων διεθνών θεσμών
- xv. διευκολύνει συζητήσεις και πρωτοβουλίες που αναπτύσσονται από την κοινωνία των πολιτών και τη συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών, παράγοντας οφέλη για τις δημόσιες αρχές
- xvi. προϋποθέτει τη διασφάλιση της εμπιστοσύνης σε όλα τα στάδια και τις φάσεις της, η οποία συνδέεται στενά με την προσβασιμότητα, τη διαφάνεια και την ανταπόκριση
- xvii. συμβάλλει στη μεγαλύτερη ατομική και συλλογική συμμετοχή, επιτρέποντας σε όσους οι φωνές τους ακούγονται λιγότερο συχνά ή είναι λιγότερο ισχυροί να εκφράσουν τις απόψεις τους και προωθώντας τη συμμετοχή σε ισότιμη βάση. Μπορεί να οδηγήσει σε πιο συμμετοχικές μορφές λήψης αποφάσεων και δημοκρατίας. Η ηλεκτρονική συμμετοχή είναι η υποστήριξη και η ενίσχυση μέσω των ΤΠΕ της ΔΣ και περιλαμβάνει τους τομείς της ψηφιακής δημοκρατίας όπου η κοινωνία των πολιτών και οι επιχειρήσεις συμμετέχουν στην κατάρτιση της επίσημης και ανεπίσημης ατζέντας και στη διαμόρφωση και λήψη αποφάσεων

- xviii. δεν επηρεάζει από μόνη της τα συνταγματικά και άλλα καθήκοντα και αρμοδιότητες των υπευθύνων λήψης αποφάσεων, αλλά παρέχει πρόσθετα οφέλη.
- xix. απαιτεί ενημέρωση, διάλογο, επικοινωνία, διαβούλευση και συνεχή δημιουργία ανοιχτών δημόσιων χώρων όπου οι πολίτες μπορούν να συνενωθούν για να προασπίσουν τα πολιτικά τους συμφέροντα
- xx. αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της κοινωνίας της πληροφορίας, η οποία έχει εισαγάγει μια σειρά από παραδοσιακά και καινοτόμα εργαλεία που μπορούν να εφαρμοστούν επωφελώς σε δημοκρατικές διαδικασίες και θεσμούς
- xxi. μπορεί να οδηγήσει σε μια μορφή δημοκρατίας ανοικτής και προσβάσιμης, στην οποία όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να αλληλεπιδράσουν από οπουδήποτε
- xxii. μπορεί να φέρει κοντά τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και τους πολίτες με νέες μορφές δέσμευσης και συνεργασίας, οδηγώντας αφενός, σε καλύτερη κατανόηση της κοινής γνώμης και των αναγκών των πολιτών από τις κυβερνήσεις και, αφετέρου, σε καλύτερη κατανόηση των καθηκόντων και των προκλήσεων που αντιμετωπίζουν οι κυβερνήσεις από τους πολίτες και συνεπώς σε αυξημένη ταύτιση των πολιτών με την δημοκρατικό σύστημα και σε υψηλότερο σεβασμό και μεγαλύτερη εμπιστοσύνη στη δημοκρατία
- xxiii. συμβάλλει στην οικοδόμηση κοινοτήτων, συμπεριλαμβανομένων των μειονοτήτων, περιορίζοντας τον κοινωνικό αποκλεισμό, προωθώντας την κοινωνική ένταξη και την κοινωνική συνοχή και συνεπώς την κοινωνική σταθερότητα
- xxiv. μπορεί να ενισχύσει τον ολοένα και πιο ευρωπαϊκό, διεθνή και παγκόσμιο χαρακτήρα της πολιτικής και να διευκολύνει τη διασυνοριακή συνεργασία που αυτός συνεπάγεται
- xxv. προσδίδει κρίσιμο ρόλο στα ΜΜΕ, στη σύγχρονη μορφή τους, καθώς μεταξύ άλλων, αυτά βελτιώνουν την πρόσβαση στην πληροφόρηση και παρέχουν ένα φόρουμ όπου οι πολίτες μπορούν να συμμετέχουν σε δημόσιο διάλογο και να υπερασπιστούν τα συμφέροντά τους στη δημόσια σφαίρα, δηλαδή στη δημοκρατία.

Ο σωστός σχεδιασμός της ψηφιακής δημοκρατίας πρέπει να βασίζεται στις ακόλουθες έννοιες(CM/Rec(2009)1):

- πληροφόρηση: ενεργός παροχή ολοκληρωμένων, ισορροπημένων και αντικειμενικών πληροφοριών που έχουν σχεδιαστεί για να βοηθήσουν το κοινό να κατανοήσει προβλήματα, εναλλακτικές λύσεις, ευκαιρίες ή/και λύσεις σε δημοκρατικά ζητήματα· αυτή η έννοια συνδέεται στενά με την ελευθερία της πληροφόρησης και την ελευθερία του λόγου
- ευρεία κατανόηση της ιθαγένειας: περιλαμβάνει άτομα και ομάδες προσώπων που διαμένουν μόνιμα και ενσωματώνονται σε μια πολιτική οντότητα, ανεξαρτήτως εθνικότητας·
- συμμετοχή πολιτών: εμπλοκή πολιτών και ομάδων πολιτών σε δημόσιες υποθέσεις, όπως ομάδες συμφερόντων, εταιρείες, ενώσεις και ΜΚΟ, ώστε να μπορούν να ασκήσουν επιρροή και να βελτιώσουν την ποιότητα και την αποδοχή των αποτελεσμάτων δημοκρατικών διαδικασιών·
- ενδυνάμωση: πολιτικές και μέτρα για την υποστήριξη των δικαιωμάτων των πολιτών και παροχή των απαιτούμενων πόρων
- ένταξη: πολιτική και τεχνολογική ενδυνάμωση των πολιτών ανεξαρτήτως ηλικίας, φύλου, εκπαίδευσης, κοινωνικοοικονομικής κατάστασης, γλώσσας, ιδιαίτερων αναγκών και τόπου διαμονής. Αυτή η ένταξη απαιτεί ικανότητα χρήσης ηλεκτρονικών εργαλείων (γνώση, ψηφιακές δεξιότητες, ψηφιακή ετοιμότητα), διαθέσιμα και προσβάσιμα ψηφιακά ηλεκτρονικά εργαλεία και συνδυασμό ψηφιακών και μη προσεγγίσεων.
- διάλογος / διαβούλευση: ορθολογική δημόσια συζήτηση μεταξύ ίσων, που υποστηρίζουν και επικρίνουν ο ένας τις απόψεις του άλλου, διαλεγόμενοι στοχαστικά και με σεβασμό ως προς συγκεκριμένο θέμα και τις δράσεις που πρέπει να αναληφθούν γι' αυτό

Στους τομείς της ψηφιακής δημοκρατίας περιλαμβάνονται οι «ψηφιακές μορφές» των οργάνων και διαδικασιών της λειτουργιών του δημοκρατικού κράτους: κοινοβουλευτική, νομοθετική, δικαστική, διαδικασίες διαμεσολάβησης, προστασίας περιβάλλοντος, εκλογές,, δημοψήφισμα, πρωτοβουλίες και προτάσεις, ψηφοφορίες, διαβούλευση, αιτήματα, εκστρατείες, δημοσκοπήσεις και έρευνες, που διενεργούνται μέσω ψηφιακής συμμετοχής και συζήτησης και ψηφιακών φόρουμ (OECD, 2004; CM/Rec(2009)1):

- ❖ Η ψηφιακή κοινοβουλευτική διαδικασία (*«ψηφιακή» Βουλή*) αφορά στη χρήση των ΤΠΕ από την εκλεγμένη Βουλή, τα μέλη της και το πολιτικό και διοικητικό προσωπικό τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, ιδίως

όταν επιδιώκεται η ενεργή συμμετοχή των πολιτών. Αφορά όλα τα είδη των συνεδριάσεων (νομοθετικές, συμβουλευτικές και διαβουλευτικές) και όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (διεθνές, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό) επίπεδο, ενώ τα ενδιαφερόμενα μέρη εκτός από τη Βουλή και το προσωπικό της περιλαμβάνουν τους εκλογείς, τους πολίτες και τα ΜΜΕ. Ενσωματώνει πτυχές της ψηφιακής νομοθέτησης, ψηφοφορίας, διαβούλευσης και υποβολής αιτημάτων και μπορεί να συμβάλει στην καλύτερη ενημέρωση και βελτιωμένη διαχείριση της επικοινωνίας με τα μέλη, το προσωπικό και τη διοίκηση, καθώς και για την επαφή με τους πολίτες. Στηρίζει την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, παρέχοντας ταυτόχρονα εργαλεία για την αλλαγή της κουλτούρας της εκπροσώπησης με τέτοιο τρόπο ώστε να διασφαλίζεται μια πιο περιεκτική, διαβουλευτική και συμμετοχική Δημοκρατία.

- ❖ Η **ψηφιακή νομοθέτηση** αφορά στη χρήση των ΤΠΕ για σύνταξη, σχολιασμό, διαβούλευση, δόμηση, μορφοποίηση, υποβολή, τροποποίηση, ψήφιση και δημοσίευση νόμων και ρυθμίσεων από αιρετές συνελεύσεις. Καθιστά τις νομοθετικές διαδικασίες διαφανείς, βελτιώνει το περιεχόμενο και την αναγνωσιμότητα της νομοθεσίας, παρέχει καλύτερη πρόσβαση σε αυτήν και, ως εκ τούτου, ενισχύει τη γνώση του κοινού για τη νομοθεσία.
- ❖ Η ψηφιακή δικαστική λειτουργία («**ψηφιακή δικαιοσύνη**») είναι η χρήση των ΤΠΕ για την απονομή της δικαιοσύνης από το δικαστικό σώμα και τα όργανα της δικαιοσύνης, προκειμένου να βελτιώνεται η αποτελεσματικότητα και η ποιότητα του δημόσιων υπηρεσιών, προς ιδιώτες και επιχειρήσεις. Περιλαμβάνει την ηλεκτρονική επικοινωνία και ανταλλαγή δεδομένων, καθώς και πρόσβαση σε δικαστικές πληροφορίες.
- ❖ Η **ψηφιακή διαμεσολάβηση** αφορά στη χρήση των ΤΠΕ για την εύρεση μέσων επίλυσης διαφορών χωρίς τη φυσική παρουσία των αντιπάλων.
- ❖ Το **ψηφιακό περιβάλλον** αναφέρεται στη χρήση και προώθηση των ΤΠΕ για τις δραστηριότητες που αφορούν την αξιολόγηση και την προστασία το φυσικού περιβάλλοντος, όπως ο χωροταξικός σχεδιασμός, η αειφόρος χρήση των φυσικών πόρων και η βιωσιμότητα, επιτυγχάνοντας τη συμμετοχή του κοινού και συνεπώς βελτιώνοντας τη δημοκρατική διακυβέρνηση όσον αφορά τα περιβαλλοντικά ζητήματα.

- ❖ Οι *ψηφιακές εκλογές*, τα *ψηφιακά δημοψηφίσματα* και οι *ψηφιακές πρωτοβουλίες προτάσεων* αφορούν στη χρήση των ΤΠΕ σε ένα ή περισσότερα στάδια των αντίστοιχων διαδικασιών (εκλογές, δημοψηφίσματα, προτάσεις). Τα δύο πρώτα συνδέονται κύρια με την ψηφιακή ψηφοφορία, η οποία παρέχοντας τη δυνατότητα εξ αποστάσεως συμμετοχής επιταχύνει τις διαδικασίες και διευκολύνει τη συμμετοχή απομακρυσμένων πολιτών και ατόμων με ειδικές ανάγκες ή/και κινητικά προβλήματα. Όσον αφορά τις πρωτοβουλίες προτάσεων, οι πολίτες διατυπώνουν και υποβάλλουν πολιτικές προτάσεις χρησιμοποιώντας τις ΤΠΕ, συμμετέχοντας με τον τρόπο αυτό στον καθορισμό της πολιτικής ατζέντας.
- ❖ Η *ψηφιακή διαβούλευση* συνιστά τρόπο συλλογής των απόψεων καθορισμένων προσώπων ή γενικά των πολιτών ως προς συγκεκριμένο ζήτημα πολιτικής χωρίς απαραίτητα να υποχρεώνεται ο λήπτης της απόφασης να ενεργήσει σύμφωνα με το αποτέλεσμα. Διακρίνεται σε διάφορες μορφές, όπως τυπική και άτυπη, ρυθμιζόμενη (από τη δημόσια αρχή) και μη ρυθμιζόμενη. Διευκολύνει την κατάθεση και συλλογή διαφορετικών και πλούσιων σε αριθμό απόψεων, παρέχοντας περιεκτικό χώρο διαλόγου ή απλής παρακολούθησης της συζήτησης, με αποτέλεσμα να επηρεάζει τις λαμβανόμενες αποφάσεις άμεσα ή έμμεσα.
- ❖ Οι *ψηφιακές αναφορές/ υπομνήματα* αναφέρονται στην ηλεκτρονική υποβολή διαμαρτυρίας ή σύστασης προς έναν δημοκρατικό θεσμό: οι πολίτες υπογράφουν μια αναφορά / συντάσσουν ένα υπόμνημα, επωνύμως και πιθανά συμμετέχουν στη σχετική συζήτηση. Διευκολύνεται με τον τρόπο αυτό η ΔΣ στην κοινοβουλευτική λειτουργία και τις άλλες δημοκρατικές λειτουργίες, ο διάλογος και η διαβούλευση μεταξύ των πολιτών.
- ❖ Η *ψηφιακή εκστρατεία* αφορά στη διενέργεια προεκλογικής ή για άλλο σκοπό εκστρατείας (όπως εκστρατεία συνηγορίας) μέσω των ΤΠΕ.
- ❖ Οι *ψηφιακές δημοσκοπήσεις και έρευνες* επιτρέπουν την ηλεκτρονική συλλογή απόψεων άτυπα, με τη χρήση τυχαίου ή καθορισμένου δείγματος/ πληθυσμού, ως προς εξεταζόμενο θέμα, συνήθως με τη χρήση συγκεκριμένου ερωτηματολογίου ή/και συνόλου πιθανών απαντήσεων.

Σε κάθε περίπτωση, σε όλες τις διαστάσεις, τους τομείς και τις λειτουργίες της, επισημαίνεται ότι κατά την εισαγωγή, επανεξέταση και βελτίωση της ψηφιακής

δημοκρατίας, γνώμονας και κριτήριο είναι η Δημοκρατία και τα ενδιαφερόμενα μέρη αυτής και η ενδυνάμωση τους, όχι η τεχνολογία. Χωρίς να θεωρείται ως πανάκεια για την αντιμετώπιση του δημοκρατικού ελλείμματος, συμβάλλει στην αντιμετώπιση προκλήσεων για τη δημοκρατία όπως η χαμηλή συμμετοχή, ο φυλετικός και γεωγραφικός αποκλεισμός, η περιθωριοποίηση κοινωνικών ομάδων, διευκολύνοντας την ένταξη τους με βιώσιμο τρόπο. Ο περιορισμός του δημοκρατικού ελλείμματος μπορεί να επιτευχθεί με τη διασφάλιση της διαφάνειας, της υπευθυνότητας, της ταχείας ανταπόκρισης και της καθολικής προσβασιμότητας σε επίσημες και ανεπίσημες δημοκρατικές διαδικασίες, ιδίως στη λήψη αποφάσεων, επιτρέποντας τη συμμετοχή χωρίς αποκλεισμούς και συνεπώς ενισχύοντας τη δημοκρατία.

### 3.4 Η ψηφιακή διαβούλευση / συμμετοχή ως πυρήνας της ψηφιακής δημοκρατίας

Με δεδομένη την αντιστοίχιση της ψηφιακής δημοκρατίας με την διαβουλευτική συμμετοχική δημοκρατία είναι προφανής ο κεντρικός ρόλος της ψηφιακής διαβούλευσης στην επίτευξη της ψηφιακής δημοκρατίας και την εκπλήρωση των στόχων της. Σύμφωνα με τις εκθέσεις και τις συστάσεις των διεθνών φορέων, η ψηφιακή δημοκρατία είναι αντανάκλαση της συμμετοχικής δημοκρατίας, βασισμένη στα τρία στάδια της δημόσιας συμμετοχής (ΔΣ), συνώνυμα – όπως αναλύθηκε στο 2ο κεφάλαιο – με τα τρία στάδια της διαβούλευσης, με τη βασική και λειτουργική διαφορά ότι αυτά επιτελούνται μέσω μεθόδων και εργαλείων των ΤΠΕ. Η ψηφιακή ΔΣ (e-participation) (που αναφέρεται και ως σύμπραξη/ δέσμευση – eengagement), επομένως αναδύεται σε όλο το μήκος του κύκλου πολιτικής (άρα και της νομοθέτησης) διατρέχοντας τα τρία στάδια: πληροφόρηση, διαβούλευση, ενεργός συμμετοχή (παθητική, τυπική και ενεργός διαβούλευση). Λαμβάνοντας ως (αυτονόητο) δεδομένο ότι οι αρχές και οι προϋποθέσεις για τη διαβούλευση και τη συμμετοχική δημοκρατία, που παρατέθηκαν στο 2<sup>ο</sup> κεφάλαιο, ισχύουν στο ακέραιο και στο πλαίσιο της ψηφιακής τους «εξυπηρέτησης», είναι ιδιαίτερα χρήσιμο να συζητηθούν σημεία και ζητήματα που άπτονται της ή /και προκύπτουν από τη χρήση των ΤΠΕ (OECD, 2001 & 2004)

### 3.4.1 Ψηφιακή πληροφόρηση

Καθώς η πρόσβαση στην πληροφόρηση είναι ο ακρογωνιαίος λίθος στον οποίο βασίζεται η συμμετοχή των πολιτών, απαιτείται η θεσμική της διασφάλιση από τους κυβερνητικούς μηχανισμούς, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα σε κάθε περίπτωση τόσο το δικαίωμα των πολιτών στην πληροφορία όσο και τα ατομικά δικαιώματα ιδιωτικότητας και απορρήτου, εφόσον αυτά δεν αντίκεινται στο δημόσιο συμφέρον. Ξεκινώντας από τη βάση αυτή, η **πρόσβαση** στην παρεχόμενη μέσω ΤΠΕ πληροφόρηση διακρίνεται σε:

- ❖ *Πρόσβαση* → η πραγματική δυνατότητα διαβούλευσης ή /και απόκτησης κυβερνητικών πληροφοριών που αφορούν σε αντικείμενο διαβούλευσης με ψηφιακά μέσα
- ❖ *Προσβασιμότητα* → η ευκολία με την οποία κάποιος μπορεί πραγματικά να κάνει χρήση της δυνατότητας απόκτησης (με ψηφιακά μέσα)

Η **προσβασιμότητα** εξαρτάται από α) την *αναγνωρισιμότητα* και τη *δυνατότητα εντοπισμού* (ποιες πληροφορίες και από ποιόν διατίθενται και με ποιο τρόπο και πότε μπορούν να προσπελασθούν), β) τη *διαθεσιμότητα* (αποθήκευση σε τυπική συμβατή ψηφιακή μορφή και πρόσβαση ψηφιακών μέσων ή φορέα δεδομένων), γ) *διαχειρισιμότητα* (ο χρήστης δεν πρέπει να πνίγεται από πολλές και πολύπλοκες πληροφορίες και να καθοδηγείται στην αναζήτηση του αποτελεσματικά, μέσω κυβερνητικών μηχανών και συστημάτων αναζήτησης), δ) το *οικονομικό κόστος* (το κόστος δεν πρέπει να παρεμποδίζει τη συμμετοχή, καθώς δημιουργεί αποκλεισμούς και ανισότητες), ε) την *αξιοπιστία* (διαβεβαίωση ως προς την ορθότητα, την πληρότητα και την αυθεντικότητα των πληροφοριών), στ) τη *σαφήνεια* (το περιεχόμενο, το πλαίσιο και η παρουσίαση των πληροφοριών πρέπει να είναι σαφές και συγκεκριμένο), ζ) *φιλικότητα σε χρήστες με ειδικές ανάγκες* (OECD, 2001 & 2004)

Σημαντικός παράγοντας επίσης για την αποτελεσματική ψηφιακή πληροφόρηση, λόγω αφενός της αναγκαιότητας αποφυγής κάθε αποκλεισμού και διάκρισης και αφετέρου της πολυπολιτισμικότητας των σύγχρονων εθνικών δημοκρατιών και της λήψης αποφάσεων σε υπερεθνικό επίπεδο, είναι η **κατανοησιμότητα** των πληροφοριών. Για να επιτευχθεί, τα πληροφοριακά κείμενα πρέπει να είναι σαφή, απλά, αποφεύγοντας ορολογίες και νομικίστικους όρους, να διατίθενται σε όλες τις επίσημες γλώσσες, ακόμα και αν δεν απαιτείται από τη νομοθεσία, καθώς και στις

γλώσσες σημαντικών εθνοτικών μειονοτήτων, ή /και εθνικών ομάδων. Στην κατεύθυνση αυτή είναι ιδιαίτερα χρήσιμη η πρόβλεψη εγκατάστασης και διάθεσης εργαλείων άμεσης μετάφρασης με πολυγλωσσικές δυνατότητες, στον τόπο διάθεσης των πληροφοριών. Προκειμένου δε να μην αποκλείονται ευάλωτες ομάδες, η ύπαρξη αναγνώστη για τους χρήστες με προβλήματα όρασης και τα ειδικά εργαλεία για άτομα με ειδικές ανάγκες (που εξυπηρετούν την προσβασιμότητα) θα πρέπει επίσης να υποστηρίζουν την πολυγλωσσική απαίτηση (OECD, 2001 & 2004; ICNL&ECNL, 2021)

### 3.4.2 Ψηφιακή Διαβούλευση

Πρόκειται για το στάδιο αλληλεπίδρασης πολιτών – κυβέρνησης, όπου οι πολίτες παρέχουν ανατροφοδότηση στην κυβέρνηση και τη Βουλή. Βασίζεται στον εκ των προτέρων καθορισμό του ζητήματος για το οποίο αναζητούνται οι απόψεις των πολιτών, αφού τους έχουν διατεθεί οι σχετικές πληροφορίες. Οι κυβερνήσεις προσδιορίζουν τα θέματα προς διαβούλευση, θέτουν τα ερωτήματα και διαχειρίζονται τη διαδικασία, ενώ οι πολίτες καλούνται να συνεισφέρουν τις απόψεις και τις προσδοκίες τους. Οι ΤΠΕ παρέχουν τη δυνατότητα στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής άμεσης προσέγγισης των χρηστών των εξεταζόμενων υπηρεσιών και των πολιτών που επηρεάζει κυρίως η σχεδιαζόμενη πολιτική ή ρύθμιση και να αναζητήσει τη συμβολή τους. Η συνεισφορά αυτή μπορεί να αποτελέσει πολύτιμη προσθήκη στο φάσμα των διαθέσιμων τεκμηρίων για τη λήψη της απόφασης. Ακόμη και όταν η διαβούλευση αξιοποιείται αποκλειστικά για ενημέρωση των υπευθύνων, που λαμβάνουν και τις τελικές αποφάσεις, η συμμετοχή των πολιτών στο στάδιο του σχεδιασμού μπορεί να επηρεάσει σημαντικά. Προκειμένου να μεγιστοποιείται αυτή η δυνατότητα, τα εξεταζόμενα σχέδια πολιτικής θα πρέπει να συμμορφώνονται στις προϋποθέσεις της προηγούμενης παραγράφου. Γενικά, οι ψηφιακές διαβουλεύσεις διεξάγονται μέσω φόρουμ διαλόγου που ανάλογα με το στάδιο λήψης αποφάσεων (πρώιμο στάδιο της χάραξης πολιτικής ή μεταγενέστερο στάδιο όπου έχουν διατυπωθεί σχέδια πολιτικών ή νόμων) διακρίνονται σε (OECD, 2004 & 2017):

- Θεματικά Φόρα: αναζήτηση απαντήσεων, απόψεων και ιδεών σε σχέση με ζητήματα πολιτικής που προτείνονται από υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, ομάδες συμφερόντων ή «ειδικούς» και παρουσιάζονται σε θεματικά (όχι απολύτως συγκεκριμένα) πεδία, υποστηριζόμενα από δηλώσεις θέσης, συνδέσμους προς



επιστημονικά, δημοσιογραφικά και ερευνητικά σχετικά δεδομένα και όλες τις βασικές σχετικές πληροφορίες.

- Φόρουμ επί συγκεκριμένου σχεδίου πολιτικής: αναζήτηση απαντήσεων και απόψεων με εστίαση σε όσους επηρεάζονται περισσότερο. Οι συμμετέχοντες μπορεί να ενθαρρύνονται να υποβάλουν εναλλακτικές ιδέες και προτάσεις, γεγονός όμως που ταυτόχρονα υποδηλώνει ότι το κυρίως ζητούμενο είναι η αναγνώριση του βαθμού συμφωνίας με τη σχεδιαζόμενη πολιτική/ ρύθμιση και των αιτίων που καθοδηγούν τη στάση κάθε συμμετέχοντα.

Για την ψηφιακή διαβούλευση, ως βέλτιστη πρακτική από τη διεθνή εμπειρία προτείνεται η ανάπτυξη και διάθεση μίας κεντρικής πλατφόρμας διαβούλευσης, που θα περιλαμβάνει όλα τα απαραίτητα εργαλεία (ενημέρωση για τις ανοικτές διαβουλεύσεις, φόρμες εγγραφής, πληροφοριακό υλικό διαβούλευσης, διακόπτη εισόδου / εξόδου, οδηγίες συμμετοχής, φόρμα ανατροφοδότησης ως προς την εμπειρία και την ικανοποίηση από τη συμμετοχή και τα τυχόν προβλήματα προσβασιμότητας, κατάλογος συμμετεχόντων, δυνατότητα πρόσκλησης άλλων από τους συμμετέχοντες, χρηστικός σχεδιασμός που να επιτρέπει στα διοικητικά στελέχη να συλλέγουν, να ταξινομούν και να αξιολογούν τις συνεισφορές – παρακολούθηση σχολίων 24ώρου, άμεση διαγραφή προσβλητικών και άλλων αντιδεοντολογικών συμμετοχών, εντοπισμός των συχνότερα αναγνωσμένων σχολίων, εντοπισμός γεωγραφικής κατανομής σχολίων, εκτίμηση συμμετοχής στην ανατροφοδότηση κλπ.

Τεχνολογικά εργαλεία που υποστηρίζουν και καθιστούν αποτελεσματικότερη τη διαβούλευση, επιλύοντας προβλήματα κατά τη διενέργεια της είναι α) η εγκατάσταση online συστημάτων εποπτείας που επιτρέπουν τη διεξαγωγή και το συντονισμό της συζήτησης σε ασφαλές περιβάλλον, β) συστημάτων που υποστηρίζουν την “off-line” διαβούλευση, δηλαδή την ουσιαστική συνεργασία και ανταλλαγή επιχειρημάτων εκτός σύνδεσης (ιδιαίτερα χρήσιμα στα θεματικά φόρα) διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την καταγραφή και την επεξεργασία των αποτελεσμάτων της και γ) συστήματα χαρτογράφησης της διαβούλευσης, που βοηθούν στην κατανόηση και την οπτικοποίηση των στοιχείων του διαλόγου, κατά το χρόνο διεξαγωγής του: αναλύουν το περιεχόμενο και τις σχέσεις μεταξύ των εισροών, αποτυπώνοντας τα αποτελέσματα της ανάλυσης γραφικά, με αποτέλεσμα κάθε συμμετέχων να μπορεί να δει τις κοινωνικές και σημασιολογικές σχέσεις που έχουν προκύψει κατά τη διάρκεια της συζήτησης. Απεικονίζουν επίσης σε πραγματικό χρόνο «ποιος «μιλάει» σε ποιον και για τί» και τους σημαντικούς όρους της συνομιλίας (OECD, 2001 & 2004).

Η δυνατότητα διαβούλευσης εκτός της επικρατούσας «προκαλούμενης εκ των άνω» μορφής, μπορεί να είναι ανοικτή, βασισμένη σε αιτήματα και παρατηρήσεις των πολιτών, χωρίς να έχει προηγηθεί πρόσκληση επί συγκεκριμένου σχεδίου πολιτικής. Για αυτόν τον τύπο διαβούλευσης, οι ΤΠΕ παρέχουν ένα μοναδικής χρησιμότητας και αμεσότητας κανάλι επικοινωνίας, με τρόπο πρωτόγνωρο σε σύγκριση με το παρελθόν. Η διεθνής εμπειρία καταδεικνύει ότι οι δημόσιες αρχές διαχρονικά λαμβάνουν σχόλια των πολιτών, τα οποία αν αξιοποιούνται και αξιολογούνται συστηματικά παρέχουν πολύτιμες πληροφορίες για αναγκαιότητες ανάπτυξης ΔΠ, ή/και την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής τους. Το τεχνολογικό εργαλείο που διευκολύνει τη συλλογή, την επεξεργασία και την ανταπόκριση στα σχόλια αυτά, είναι η ενότητα «συχνές ερωτήσεις» (FAQs) των κυβερνητικών ιστότοπων. Το σύστημα συνδέει και ενοποιεί (σύμφωνα με το περιεχόμενο) τις υποβαλλόμενες ερωτήσεις, μέσω ηλεκτρονικού διαχειριστή, διαμορφώνοντας αυτοματοποιημένα μία λίστα και βοηθώντας τη δημόσια αρχή να ανταποκρίνεται άμεσα στις απαιτήσεις των χρηστών και να εμπλουτίζει τη «βάση γνώσεων» της (OECD, 2001 & 2004).

Οι περιορισμοί της ψηφιακής διαβούλευσης αφορούν στο βαθμό αντιπροσωπευτικότητας των αποτελεσμάτων της. Μια σημαντική ένσταση για την ψηφιακή συμμετοχή είναι ότι δεν αφορά αρκετούς πολίτες και ότι η τεχνολογία παρέχει στην κυβέρνηση / υπευθύνους χάραξης πολιτικής αυτό-επιλεγόμενα σχόλια, δημιουργώντας τον κίνδυνο δυσανάλογης επιρροής μίας ενεργής μειοψηφίας. Παρόλα αυτά, οι Coleman και Götze (2001:15) υποστηρίζουν ότι εάν ως βασικός στόχος της ψηφιακής συμμετοχής τεθεί η ενημέρωση των εκλεγμένων αντιπροσώπων, τότε δεν είναι τόσο αναγκαία η αντιπροσωπευτικότητα, αλλά η ανάδειξη ευρέος φάσματος απόψεων, προσεγγίσεων και εμπειριών. Σε κάθε περίπτωση, η ψηφιακή διαβούλευση και συμμετοχή, θα πρέπει να αποτελεί ένα από τα πολλά διαθέσιμα στους πολίτες κανάλια και να διασφαλίζεται η ενσωμάτωση στις λαμβανόμενες αποφάσεις των συνεισφορών από το σύνολο αυτών (OECD, 2001 & 2004).

### **3.4.3 Ψηφιακή ενεργός συμμετοχή**

Η ενεργός συμμετοχή (ή διαβούλευση), όπως προαναφέρθηκε αναφέρεται σε σχέση συνεργασίας μεταξύ κυβέρνησης – πολιτών, οι οποίοι συμμετέχουν ενεργά στον

καθορισμό της διαδικασίας και της ατζέντας χάραξης πολιτικής. Τα δύο μέρη αναγνωρίζονται ως ισότιμα κατά τον καθορισμό της ατζέντας, τη διατύπωση εναλλακτικών προτάσεων και των αντικειμένων του διαλόγου, με δεδομένο ότι η ευθύνη για την τελική απόφαση ανήκει στην (εκλεγμένη) κυβέρνηση. Οι ΤΠΕ και στο στάδιο αυτό διευκολύνουν τόσο τους πολίτες στη συμμετοχή τους, όσο και τις δημόσιες αρχές να διαλεχθούν επί ίσοις όροις με τους ενδιαφερομένους και να ανταποκριθούν στις προτάσεις τους. Οι συνηθέστερες μέθοδοι ενεργής συμμετοχής είναι (OECD, 2001 & 2004):

- ❖ η ψηφιακή υποβολή προτάσεων/ αιτημάτων – υπομνημάτων (E-petitioning), δηλαδή η κατάθεση επίσημα, επώνυμα και ενυπόγραφα σαφούς αιτήματος στην υπεύθυνη δημόσια αρχή, συμπεριλαμβανομένου του κοινοβουλίου, από έναν ή περισσότερους πολίτες. Τα αιτήματα συνιστούν ουσιαστικά πρόταση ζητήματος ή προβλήματος για το οποίο θεωρούν οι αιτούμενοι ότι πρέπει να διαμορφωθεί μία ΔΠ ή ρύθμιση, δηλαδή να ενταχθεί στην πολιτική ατζέντα. Στα χαρακτηριστικά των βέλτιστων πρακτικών για την ψηφιακή υποβολή αιτήματος περιλαμβάνονται: η ανοικτή διαθεσιμότητα προς ανάγνωση του αιτήματος, με επισυναπτόμενες όλες τις σχετικές πληροφορίες, δυνατότητα προσθήκης υπογραφών που υποστηρίζουν λη αντιτίθενται στο αίτημα και δυνατότητα διεξαγωγής διαδικτυακής συζήτησης – διαβούλευσης επί του θέματος και υποβολής σχολίων υπέρ ή κατά του αιτήματος. Ουσιαστική προϋπόθεση αποτελεσματικότητας είναι η διασφάλιση από τη δημόσια αρχή της συνεχούς πληροφόρησης των αιτουμένων ως προς την εξέλιξη της διαδικασίας συζήτησης του αιτήματος από τα αιρετά αρμόδια όργανα.
- ❖ το ψηφιακό δημοψήφισμα (Online referenda) με πρωτοβουλία των πολιτών, μία μέθοδο που (στην κλασική μορφή της) αποτελεί διαχρονικά τρόπο εισαγωγής θέματος στην πολιτική ατζέντα και τον επηρεασμό του πολιτικού περιεχομένου της. Προϋποθέτει τη θεσμική διασφάλιση για την διασφάλιση της ταυτοποίησης και αυθεντικοποίησης των συμμετεχόντων πολιτών.

Παραδείγματα άλλων μεθόδων ενεργής συμμετοχής στο σχεδιασμό ΔΠ είναι η ανάλυση περιεχομένου της ηλεκτρονικής αλληλογραφίας των δημόσιων αρχών και των «συχών ερωτήσεων», οι «αίθουσες συνομιλίας (chatrooms)», τα forum/διαλόγου, η καθιέρωση διαδικτυακών «ωρών επίσκεψης» των βουλευτών, η ανάπτυξη «διαδικτυακών κοινοτήτων» ενδιαφέροντος που συζητούνται συγκεκριμένα ζητήματα πολιτικής και διατυπώνονται εναλλακτικές προτάσεις.

Στον πίνακα 3.2 παρουσιάζονται τα διαθέσιμα εργαλεία για κάθε στάδιο της ψηφιακής διαβούλευσης, σε κάθε στάδιο του πολιτικού κύκλου όπως προκύπτουν από τις βέλτιστες πρακτικές που παραθέτει ο ΟΟΣΑ σε σχετική έκθεση του (OECD, 2004).

*Πίνακας 3.2 Μήτρα αντιστοίχισης εργαλείων ψηφιακής συμμετοχής ανά στάδιο πολιτικού κύκλου*

Στάδιο πολιτικού κύκλου	ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ	ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ	ΕΝΕΡΓΟΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ
<b>Καθορισμός ατζέντας</b>	Μηχανές αναζήτησης, ειδοποιήσεις μέσω email για νέα ζητήματα πολιτικής, υποστήριξη πολυγλωσσικής μετάφρασης, εντοπιστές ακατάλληλου στυλ και ορολογίας	Διαδικτυακές έρευνες και δημοσκοπήσεις, forum διαλόγου, παρακολούθηση μηνυμάτων email, ψηφιακοί πίνακες ανακοινώσεων, FAQs.	Ψηφιακά αιτήματα, Ψηφιακά δημοψηφίσματα, ψηφιακές κοινότητες
<b>Ανάλυση</b>	Υποστήριξη πολυγλωσσικής μετάφρασης, εντοπιστές ακατάλληλου στυλ και ορολογίας	Διαχειριστές τεκμηρίωσης, εφαρμογές δημιουργίας προφίλ εμπειρογνομόνων προκειμένου η κυβέρνηση να επιλέξει	Ψηφιακά δικαστήρια πολιτών, ψηφιακές κοινότητες
<b>Διαμόρφωση</b>	Προηγμένος έλεγχος στυλ, που βοηθά την ερμηνεία τεχνικών και νομικών όρων	Ψηφιακά δικαστήρια πολιτών, εργαλεία ψηφιακών κοινότητων, forum διαλόγου	
<b>Εφαρμογή</b>	Έλεγχοι στυλ φυσικής γλώσσας, email ενημερωτικά δελτία	Ψηφιακά δικαστήρια πολιτών, εργαλεία ψηφιακών κοινότητων, forum διαλόγου	Λίστες διανομής e-mail για ομάδες-στόχους
<b>Παρακολούθηση</b>	Online ανατροφοδότηση	Διαδικτυακές έρευνες και δημοσκοπήσεις, forum διαλόγου, παρακολούθηση μηνυμάτων email, ψηφιακοί πίνακες ανακοινώσεων, FAQs.	Ψηφιακά αιτήματα και Ψηφιακά δημοψηφίσματα

(OECD, 2004: 98– ίδια επεξεργασία)

#### 3.4.4 Ψηφιακή πληροφόρηση & διαβούλευση στην Ελλάδα

Με δεδομένο και διαχρονικό το πρόβλημα της πολυνομίας και της κακονομίας στην Ελλάδα, όπως ήδη έχει περιγραφεί στις προηγούμενες ενότητες, οι προσπάθειες των πολιτικών και κοινωνικών φορέων – σε συμμόρφωση και με τις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις – για την κανονιστική μεταρρύθμιση, αξιοποιώντας τις ΤΠΕ υπήρξε συστηματική, ιδίως κατά τη νέα χιλιετία. Τα περισσότερα κοινοβουλευτικά κόμματα

που συμμετείχαν στις πρώτες εκλογικές διαδικασίες μετά το 2000 χρησιμοποίησαν εντατικά τα ψηφιακά μέσα (ιστοσελίδες και blogs) για την επικοινωνία με τους πολίτες και την προσέλκυση ψηφοφόρων. Εστιάζοντας στη διαβούλευση ως προς τη νομοθέτηση, χρήςουν ξεχωριστής αναφοράς τρία σημαντικά εργαλεία – δικτυακοί τόποι αλληλεπίδρασης – που συνέβαλαν και συμβάλλουν καθοριστικά στη διαβούλευση, την πληροφόρηση και τη διαφάνεια: η διαδικτυακή πλατφόρμα «ανοικτής διακυβέρνησης» για τη διαβούλευση [opengov.gr](http://opengov.gr), η πλατφόρμα του Εθνικού Τυπογραφείου [et.gr](http://et.gr) που λειτουργεί ως ανοικτή εξειδικευμένη βάση δεδομένων και η – πρωτοποριακή (σε όλη την Ένωση) – πλατφόρμα ανάρτησης όλων των πράξεων των δημοσίων φορέων [Di@ύγεια](mailto:Di@ygeia).

#### 3.4.4.1 *Opengov.gr*

Η διαδικτυακή πλατφόρμα δημόσιας διαβούλευσης επί της νομοθέτησης «προκηρύχθηκε» από τον αρχηγό της κυβέρνησης το 2006, μέσα από την εγκύκλιο Υ190/18-7-2006 του με θέμα «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων»<sup>6</sup>, όπου επισημαίνεται ως μέσο «για την επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής κοινωνικής συναίνεσης και συμμετοχής» - μία από τις βασικές διαδικασίες καλής νομοθέτησης- την έγκαιρη ενημέρωση των ενδιαφερομένων μερών της κοινωνίας των πολιτών και τη συμμετοχή των εκπροσώπων τους «σε κοινωνικό διάλογο και διαβούλευση», στην οποία προσκαλούνται με πρωτοβουλία των αρμοδίων για την εκάστοτε ρύθμιση, αξιοποιώντας την ψηφιακή τεχνολογία. Η ευρεία συναίνεση στις παραπάνω κατευθύνσεις καταδεικνύεται από το γεγονός ότι η προαναφερθείσα εγκύκλιος εκδόθηκε από τον τότε πρωθυπουργό Κωνσταντίνο Κ. Καραμανλή (αρχηγού της Νέας Δημοκρατίας) και η διαδικτυακή πλατφόρμα διαβούλευσης τέθηκε σε λειτουργία τον Οκτώβριο του 2009, αμέσως μετά την ανάληψη της κυβέρνησης από τον Γεώργιο Α. Παπανδρέου, με αρχικό υπεύθυνο για τη ρύθμιση και το συντονισμό των σχετικών ζητημάτων τον υφυπουργό Παιδείας δια βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων καθηγητή Ιωάννη Πανάρετο<sup>7</sup>.

Το θεσμικό πλαίσιο ενισχύθηκε με την ανάθεση της αρμοδιότητας παρακολούθησης και ανάπτυξης του [opengov](http://opengov.gr) στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΕΚΔΔΑ) με την τροποποίηση του Π.Δ. 57/2007 που

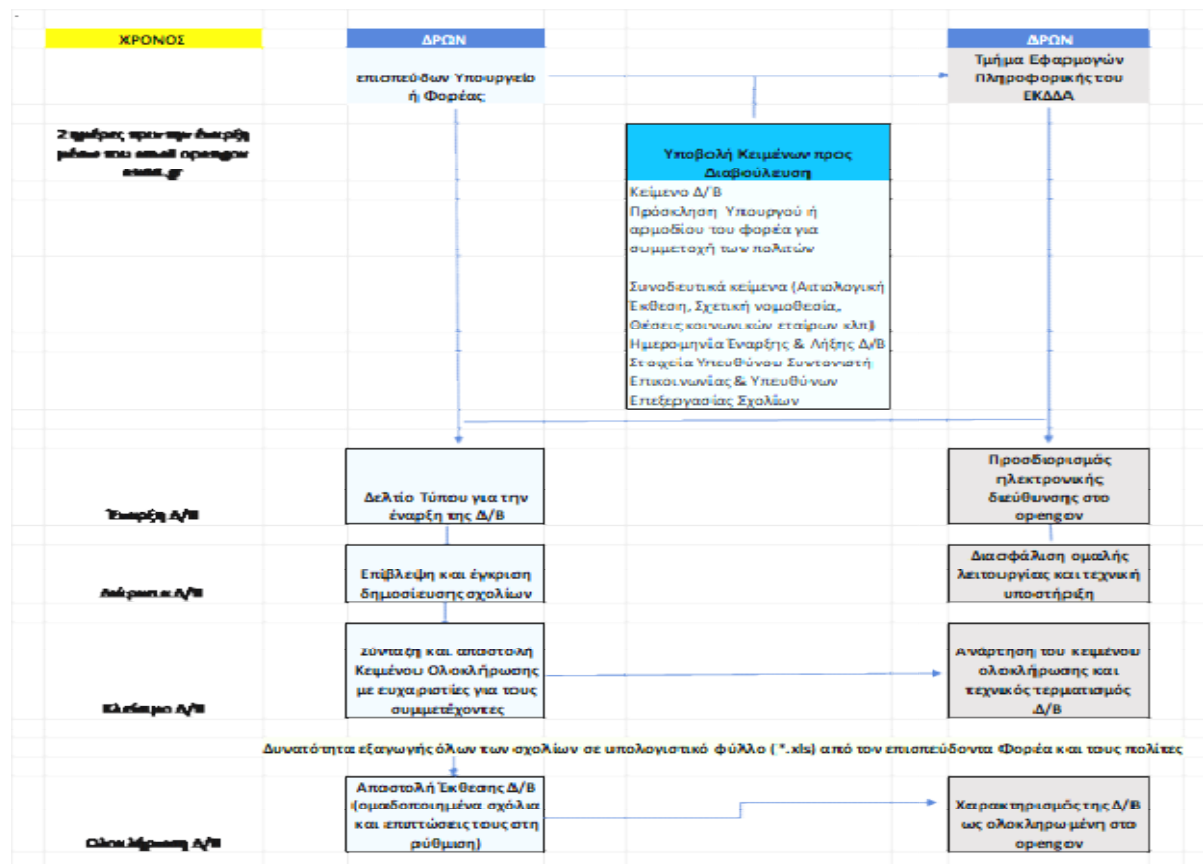
<sup>6</sup>[https://gslegal.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egkiklios\\_kanonistikis\\_metarruthmisi.pdf](https://gslegal.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egkiklios_kanonistikis_metarruthmisi.pdf)

<sup>7</sup>[Ανοικτή Διακυβέρνηση | Ανακοίνωση για την ανοικτή διακυβέρνηση, 2/11/2009 \(opengov.gr\)](http://www.opengov.gr)

διέπει τη λειτουργία του από το αρ.57 παρ.1δ του Ν.3966/2011 που προσθέτει στο Π.Δ. 57/2007 το αρ.10α με το οποίο θεσπίζεται η Μονάδα Τεκμηρίωσης και Καινοτομιών του ΕΚΔΔΑ. Στις αρμοδιότητες της Μονάδας αυτής περιλαμβάνεται με την παράγραφο (δδ) *«Η μέριμνα για την καλή λειτουργία και διαχείριση του δικτυακού τόπου ανάρτησης των προσκλήσεων εκδήλωσης ενδιαφέροντος για θέσεις μετακλητών του δημόσιου τομέα, καθώς και των σχεδίων νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων που τίθενται σε δημόσια διαβούλευση»*. Το θεσμικό πλαίσιο της πλατφόρμας ανοικτής διακυβέρνησης για την ηλεκτρονική διαβούλευση ισχυροποιήθηκε με το Ν.4048/2012 για την καλή νομοθέτηση που εντάσσει στις αρχές αυτής τη διαφάνεια (1α), την προσβασιμότητα στις ρυθμίσεις και με ηλεκτρονικά μέσα (1θ), τη δυνατότητα υποβολής προτάσεων σχετικών με τις ρυθμίσεις κατά το στάδιο της κατάρτισης και της αξιολόγησης της εφαρμογής τους (ανοιχτή διαδικασία) (1ι). Στο άρθρο 6 που αφορά ειδικά τη διαβούλευση καθορίζεται η διαδικασία που οφείλει να ακολουθείται στο [opengov.gr](http://opengov.gr), καθώς και η υποχρέωση του/των αρμόδιου/ων για την εκάστοτε ρύθμιση Υπουργείου/ων για τη σύνταξη έκθεσης διαβούλευσης που συνοδεύει τα αρχεία της προτεινόμενης ρύθμισης κατά τη συζήτηση της στα κοινοβουλευτικά όργανα και την Ολομέλεια της Βουλής. Παρότι ο Νόμος αυτός καταργήθηκε από το Ν.4622/2019, το πλαίσιο της διαβούλευσης ισχυροποιήθηκε περαιτέρω καθώς καθορίζεται ότι προκειμένου η Κεντρική Δημόσια Διοίκηση να διασφαλίζει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία οφείλει να προβλέπει διαδικασίες διαβούλευσης κατά το σχεδιασμό των Δημόσιων Πολιτικών και να λαμβάνει υπόψη τα αποτελέσματα της (αρ. 19), αναθέτει στις Γενικές Γραμματείες Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών και Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών της Προεδρίας της Κυβέρνησης σε συνεργασία με τις Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων την παρακολούθηση των φάσεων διαβούλευσης των νομοσχεδίων, που αφορούν τον τομέα ευθύνης τους και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της (αρ.26, παρ.4δ), στο Γραφείο Αξιολόγησης και Τεκμηρίωσης των Δημοσίων Πολιτικών της Ειδικής Γραμματείας Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος (ΟΠΣ) για την Παρακολούθηση και την Αξιολόγηση του Κυβερνητικού Έργου της Προεδρίας της κυβέρνησης *«την οργάνωση, παρακολούθηση και τον συντονισμό δράσεων διαβούλευσης για τα αποτελέσματα της αξιολόγησης, μέσα από την προώθηση της συμμετοχής των φορέων εξειδικευμένης γνώσης της κοινωνίας των πολιτών (ερευνητικά ιδρύματα των κοινωνικών εταίρων-thinktanks)»* (αρ.27, παρ.3ζ), στις Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων το συντονισμό όλων των υπηρεσιών για τη

διενέργεια διαβουλεύσεων επί σχεδίων νόμων / κανονιστικών διαταγμάτων και την υποστήριξη ομάδων διαβούλευσης με τους ενδιαφερόμενους φορείς της Κοινωνίας των Πολιτών (αρ.38, παρ.3γγ), στα Γραφεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης των Υπουργείων την υποστήριξη κάθε δράσεως διαβούλευσης (αρ.40, παρ.1θ), ενώ το αρ.61 αποτελεί το διάδοχο του αρ.6 του καταργούμενου νόμου καθορίζοντας όλες τις διαδικασίες του [oregon.gr](http://oregon.gr) και το αρ.63 που αναφέρεται στη Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία καθορίζεται η υποχρέωση ανάρτησης του Σχεδίου Νόμου (ΣΝ) και της ΑΣΡ στην [oregon.gr](http://oregon.gr) την τελική διαβούλευση του αρ.61 και η υποχρέωση ενσωμάτωσης των αποτελεσμάτων της στην τελική ΑΣΡ που παραδίδεται στον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, προκειμένου να προχωρήσει η νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Οι προαναφερθείσες ρυθμίσεις ενσωματώνουν τις τροποποιήσεις που επέφεραν στο Ν. 4622/2019, οι Ν. 4635/2019, & 4829/2021.

Η διαχείριση της [oregon.gr](http://oregon.gr) αποτελεί πιστοποιημένη διαδικασία του ΕΚΔΔΑ μετά από απόφαση του ΔΣ του (αρ.3727/24-10-2011). Τα στάδια (χρονικά και διαδικαστικά) παρουσιάζονται στο διάγραμμα



(ΕΚΔΔΑ/ ΕΣΔΔΑ- 2019)

Διάγραμμα 3-2 Διαδικασία Διαβούλευσης στο [oregon.gr](http://oregon.gr)

#### 3.4.4.2 «Διαύγεια»

Η δυναμική εφαρμογή (Πρόγραμμα) Διαύγεια αποτελεί τον δικτυακό τόπο άμεσης και συνεχούς πληροφόρησης κάθε ενδιαφερομένου πολίτη ή φορέα για τις πράξεις της ΔΔ. Θεσπίστηκε με το Ν.3861/2010 με στόχο: *“τη μέγιστη δυνατή δημοσιότητα της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δραστηριότητας, τη διασφάλιση της διαφάνειας και την εμπέδωση της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας από την πλευρά των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας”*, στόχος που επιτυγχάνεται με την υποχρέωση τους να αναρτούν στο διαδίκτυο (στον ειδικό για το σκοπό αυτό ιστότοπο, στον οποίο έχουν πρόσβαση όλοι οι πολίτες) κάθε πράξη που εκδίδουν, τη στιγμή της έκδοσης τους. Η υποχρέωση αφορά όλο το εύρος του Δημόσιου Τομέα (κυβερνητικά όργανα, ΟΤΑ α΄ & β΄ βαθμού, Ανεξάρτητες Αρχές). Κάθε πράξη που καταχωρείται προς ανάρτηση στην εφαρμογή λαμβάνει έναν μοναδικό κωδικό (Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης – ΑΔΑ) που παράγεται αλγοριθμικά με βάση την ημερομηνία καταχώρισης, το φορέα και τον αύξοντα αριθμό πράξης του φορέα, αποτελεί την ταυτότητα της και την ακολουθεί εφεξής, ακόμη και αν ακυρωθεί. Για την θεσμική θωράκιση του προγράμματος ο Ν.4210/2013, όπως ισχύει, προβλέπει ότι με την απόδοση του ΑΔΑ- δηλαδή την ανάρτηση των πράξεων, αυτές τίθενται σε ισχύ, που υπερβαίνει κάθε άλλη έκδοση τους, με εξαίρεση τις πράξεις για τις οποίες υπάρχει υποχρέωση δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ). Η ανάρτηση και απόδοση του ΑΔΑ συνεπάγεται τη δυνατότητα επίκλησης της πράξης από κάθε ενδιαφερόμενο χωρίς άλλη επικύρωση και την αυτεπάγγελτη αναζήτηση της από τις εκάστοτε αρχές. Επιπλέον, η χρήση του ΑΔΑ αρκεί για τη διακίνηση και επικοινωνία των εγγράφων μεταξύ των φορέων. Ο ιδρυτικός νόμος τροποποιήθηκε (ενισχυτικά) με τους νόμους 4057/2012, 4210/2013 και 4727/2020. Με ειδικές ρυθμίσεις (σε διάφορους νόμους) αντιμετωπίζονται θέματα ανά Υπουργείο και Φορέα (και είδος πράξης)<sup>8</sup>, ενώ διασφαλίζεται η προστασία των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων και των δεδομένων που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια.

Το πρόγραμμα αποτέλεσε παγκόσμια καινοτομία και αναγνωρίστηκε ως βέλτιστη πρακτική προώθησης της κυβερνητικής διαφάνειας.

<sup>8</sup> Ενδεικτικά εκτός των αναφερόμενων νόμων: Ν.3908/2011, Π.Δ. 33/2010, Ν.3959/2011, Ν.3982/2011, Π.Δ.74/2011, Ν.4048/2012, Ν.4056/2012, Π.Δ.126/2012, Ν.4186/2013, Ν.4281/2013, Ν.4305/2014, ΕΞ 604/2012 (Γ.Υφ.) ΔΙΣΚΠΟ/Φ.1/οικ. 10885/2-3 Μαΐου 2012 (ΦΕΚ Β΄ 1476) Απ. Υφ. Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (πηγή: [N. 3861-2010 - Επικαιροποιημένη Έκδοση.pdf \(diavgeia.gov.gr\)](#))



#### 3.4.4.3 Εθνικό Τυπογραφείο – et.gr/ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως

Η έκδοση της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως ξεκίνησε το 1833. Με το Ν.306/1976 έγινε η πρώτη κωδικοποίηση των νόμων που δημοσιεύονται στα φύλλα της, ενώ το 2006, με το Ν.3469 τόσο το ΦΕΚ, όσο και το Εθνικό Τυπογραφείο που τα εκδίδει «περνάνε» στην ψηφιακή εποχή και το ευρωπαϊκό περιβάλλον. Η ηλεκτρονική μορφή των αρχείων που δημοσιεύονται καθίσταται υποχρεωτική και έγκυρη (μέσω της ψηφιακής υπογραφής του αρμόδιου υπαλλήλου). Ο ιστότοπος του Εθνικού Τυπογραφείου αναπτύχθηκε περαιτέρω – στην κατεύθυνση να αποτελέσει τόπο πληροφόρησης του κοινού – με την πρόβλεψη στο νόμο για τη Δι@ύγεια (Ν.3861/2010 αρ.7), για δωρεάν διαθεσιμότητα των ΦΕΚ στους πολίτες σε ηλεκτρονική μορφή μέσα από τον ιστότοπο [www.et.gr](http://www.et.gr) προς ανάγνωση, αποθήκευση και εκτύπωση. Επίσης, από το 2015 η αποστολή των αρχείων προς δημοσίευση από τους αρμόδιους φορείς σε ηλεκτρονική μορφή καθίσταται υποχρεωτική και από το 2018 δημιουργήθηκε ηλεκτρονικό αυτοματοποιημένο σύστημα δημιουργίας ΦΕΚ. Τα αρχεία που δημοσιεύονται σε ΦΕΚ, λαμβάνουν ένα μοναδικό αριθμό (όπως ο ΑΔΑ για τη Δι@ύγεια) τον Κωδικό Αριθμό Δημοσίευσης (ΚΑΔ) (Δρακόπουλος, 2019). Ο Ν.3861/2006 τροποποιήθηκε μερικώς από τους Ν. 4590/2019 & Ν. 4795/2021.

Σήμερα, μετά από τον ψηφιακό μετασχηματισμό του, ο ιστότοπος του Εθνικού Τυπογραφείου παρέχει ένα περιβάλλον φιλικότερο στο χρήστη, με πολλαπλές δυνατότητες πρόσβασης (κινητό, tablet), για ευκολότερη και γρηγορότερη αναζήτηση των ΦΕΚ από κάθε πολίτη<sup>9</sup>.

<http://www.opengov.gr/ogp/?p=238>

### 3.5 Αρχές, περιορισμοί και προκλήσεις για την ψηφιακή διαβούλευση/συμμετοχή

Η διαρκής επίδραση των ΤΠΕ και της εξέλιξης τους σε όλα τα πεδία της κοινωνικής δραστηριότητας, οδηγεί τους κυβερνητικούς δρώντες στην ιεράρχηση των ψηφιακών μεθόδων για την επίτευξη του στόχου της ενδυνάμωσης της ΔΣ, σε υψηλή προτεραιότητα σε σχέση με τις παραδοσιακές μεθόδους, Συνακόλουθα, είναι εντατική η συζήτηση και η διερεύνηση των προβλημάτων που παρουσιάζουν και των

<sup>9</sup> Αρχική σελίδα: [Αρχική Σελίδα | Εθνικό Τυπογραφείο | ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ | \(et.gr\)](#)

δυνατοτήτων και προοπτικών που παρέχουν οι νέες ΤΠΕ, σε ακαδημαϊκό, πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο. Σε πρόσφατη (2021) εμπειριστατωμένη έκθεση και του Ευρωπαϊκού Κέντρου για τη μη-κερδοσκοπική νομοθεσία–International Centre for Not-for-Profit Law (ICNL) & European Centre for Not-for-Profit Law (ECNL), στο πλαίσιο της πανδημικής κρίσης, με αντικείμενο τους Μηχανισμούς Ηλεκτρονικής Διαβούλευσης στη Λήψη Νομοθετικών και Ρυθμιστικών Αποφάσεων, διενεργεί σύνθεση και σύγκριση των πλαισίων των διεθνών οργανισμών και θεσμών (ΟΗΕ, ΟΟΣΑ, Ε.Ε.) και των περιφερειακών και διεθνών διακηρύξεων δικαιωμάτων, καταλήγοντας σε 9 κοινά αποδεκτές βασικές αρχές που αφορούν ειδικά τους μηχανισμούς ψηφιακής συμμετοχής για την υπεράσπιση του δικαιώματος συμμετοχής των πολιτών μέσω ψηφιακών διαβουλεύσεων και τη διασφάλιση της αποτελεσματικής συμβολής τους στη λήψη αποφάσεων (ICNL&ECNL, 2021: 13-14):

- (1) Να παρέχεται η ευκαιρία συμμετοχής στην ανάπτυξη κανόνων, πολιτικών, νόμων και αποφάσεων που τους επηρεάζουν, συμπεριλαμβανομένης της παροχής σχετικών σχολίων
- (2) Η ΔΣ στη λήψη αποφάσεων μέσω ΤΠΕ οφείλει να ακολουθεί τις ίδιες αρχές που διέπουν τη συμμετοχή εκτός διαδικτύου και οι εισροές που παρέχονται από το κοινό στη λήψη αποφάσεων μέσω ΤΠΕ θα πρέπει να έχουν την ίδια βαρύτητα με τις εισροές που παρέχονται μέσω μη διαδικτυακών μέσων
- (3) Οι πολίτες θα πρέπει να έχουν την ευκαιρία να συμμετέχει στη λήψη αποφάσεων έγκαιρα, όταν οι επιλογές είναι ακόμη ανοιχτές και μπορούν να τις επηρεάσουν αποτελεσματικά
- (4) Οι αρχές θα πρέπει να παρέχουν στους πολίτες πληροφορίες σχετικά με τη διαδικασία συμμετοχής τους, συμπεριλαμβανομένης της υπό εξέταση απόφασης, της αρχής που είναι αρμόδια για τη λήψη της απόφασης και της διαδικασίας και των χρονοδιαγραμμάτων που προβλέπονται για συμμετοχή
- (5) Οι αρχές θα πρέπει να παρέχουν πληροφορίες επαρκείς για να επιτρέψουν την αποτελεσματική συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων, συμπεριλαμβανομένου του κειμένου οποιουδήποτε σχεδίου που σχετίζεται με την απόφαση που πρέπει να ληφθεί και οι πληροφορίες αυτές να παρέχονται σε σαφή, εύχρηστη, προσβάσιμη και πολιτισμικά κατάλληλη μορφή
- (6) Οι διαδικασίες δημόσιας συμμετοχής θα πρέπει να περιλαμβάνουν εύλογο χρονικό πλαίσιο που να επιτρέπει την παροχή πληροφοριών στο κοινό και την προετοιμασία του κοινού για αποτελεσματική συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων

- (7) Οι αρχές θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι οι αποφάσεις λαμβάνουν δεόντως υπόψη τις εισροές από τη συμμετοχή του κοινού
- (8) Οι αρχές θα πρέπει να ενημερώνουν το κοινό για τις αποφάσεις που λαμβάνονται και τη βάση των αποφάσεων και να καταδεικνύουν τον τρόπο με τον οποίο ελήφθησαν υπόψη τα στοιχεία από τη συμμετοχή του κοινού σε αυτές
- (9) Οι αρχές θα πρέπει να διαθέτουν αποτελεσματικά ένδικα μέσα όταν δεν πληρούνται οι απαιτήσεις για συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων

Στην προσπάθεια επίτευξης της ενδυνάμωσης της ΔΣ μέσω των ΤΠΕ, δηλαδή της ψηφιακής δημοκρατίας, οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής συναντούν περιορισμούς, οι οποίοι αποτελούν τις προκλήσεις τις οποίες θα πρέπει να διαχειριστούν κατάλληλα. Στον πίνακα 3.3 συνοψίζονται με βάση τις εκθέσεις του ΟΟΣΑ (OECD, 2001 & 2004) – συστάσεις προς τα κ- μ του, οι περιορισμοί, τα ερωτήματα που προκύπτουν από αυτούς και οι προκλήσεις που αντιστοιχούν σε αυτούς για τους κυβερνητικούς δρώντες.

*Πίνακας 3.3 Περιορισμοί, ερωτήματα και προκλήσεις στην ψηφιακή συμμετοχή*

ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ/ ΠΡΟΒΛΗΜΑ	ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ	ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ
<b>Ψηφιακό χάσμα</b>	Μήπως η άνιση πρόσβαση, η έλλειψη κατάλληλων υποδομών και η χαμηλή αποδοχή της τεχνολογίας, καθώς και ατομικά/ κοινωνικά χαρακτηριστικά δημιουργούν ανισότητες στα οφέλη από την κοινωνία της πληροφορίας, αποκλείοντας κυρίως τις ήδη ευάλωτες κοινωνικές ομάδες;	Ένταξη και ανταπόκριση της κυβέρνησης σε κάθε πολίτη, αλλά και δυνατότητα του κάθε πολίτη να ακουστεί η άποψη του, ακόμα και αν ο στόχος ευρείας συμμετοχής έχει επιτευχθεί
<b>Ενεργοί πολίτες (ποιοι είναι;)</b>	Πόσο επηρεάζεται η ενεργοποίηση των πολιτών, η συμμετοχή τους σε ψηφιακές κοινότητες και δικτυα πολιτικής από το ψηφιακό χάσμα και άλλους παράγοντες, τις ικανότητες επικοινωνίας τους; Η αρνητική στάση των νέων προς την πολιτική μήπως συνεπάγεται χαμηλή συμμετοχή τους; μήπως τελικά οι απόψεις των συμμετεχόντων οδηγούν σε εσφαλμένη κρίση και στη λήψη λανθασμένων αποφάσεων;	Πώς οι ΤΠΕ μπορούν να αξιοποιηθούν για την οικοδόμηση της ικανότητας κάθε πολίτη, στην εποικοδομητική συζήτηση επί των θεμάτων ΔΠ, με επιχειρήματα και αντεπιχειρήματα
<b>Ανάλυση και ανατροφοδότηση των ψηφιακών συμμετοχών</b>	«Κόπωση της η - διαβούλευσης» λόγω της μη παροχής ανατροφοδότησης από την κυβέρνηση ως προς τη συνεισφορά των πολιτών: περιορισμένοι πόροι για την ανάλυση και ανατροφοδότηση; Ποιος διενεργεί την ανάλυση και με ποια κριτήρια, ποια η επίδραση και η βαρύτητα αυτής στη λήψη της απόφασης; Πόσο αξιόπιστη είναι η αξιολόγηση των συνεισφορών; εντοπίζονται αξιόπιστα οι συμφωνίες και οι διαφωνίες; μήπως τελικά αγνοούνται από την κυβέρνηση;	Πώς θα αξιοποιηθούν οι ΤΠΕ όχι μόνο για τη συλλογή των απόψεων, αλλά και για ανάλυση και ανατροφοδότηση σχετικά με αυτές και την αποτελεσματική ενσωμάτωσή τους στη λήψη αποφάσεων, διασφαλίζοντας συνοχή σε όλη τη διαδικασία χάραξης πολιτικής
<b>Αξιολόγηση της η- συμμετοχής</b>	Πόσο έχουν προσδιορισθεί οι στόχοι της αξιολόγησης (ένταξη ευρέος κοινού, παροχή κατάλληλης πληροφόρησης, διευκόλυνση εις βάθος διαβούλευσης, ανάλυση συνεισφορών, παροχή ανατροφοδότησης, παρακολούθηση και επαναξιολόγηση) και πόσο καλύπτονται και οι τρεις πτυχές της (πολιτική, τεχνική, κοινωνική);	Έχουν αναπτυχθεί κατάλληλες μέθοδοι και εργαλεία για την αξιολόγηση του οφέλους και των επιπτώσεων της χρήσης των ΤΠΕ για τη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία χάραξης πολιτικής;
<b>Διασφάλιση δέσμευσης στην η- συμμετοχή σε όλα τα επίπεδα</b>	Πόσο η ηγεσία και η ισχυρή δέσμευση ως προς την πληροφόρηση, τη διαβούλευση και την ενεργή συμμετοχή στη χάραξη πολιτικής αφορά όλα τα επίπεδα – κυβερνητικό, τοπικό, δημόσια διοίκηση;	Πώς η κυβέρνηση προσαρμόζει δομές και διαδικασίες για να διασφαλίσει ότι τα αποτελέσματα των η - διαβουλεύσεων αναλύονται, διαδίδονται και χρησιμοποιούνται; Η δέσμευση αυτή κοινοποιείται ευρέως, αποδεικνύεται στην πράξη και επικυρώνεται τακτικά; Αξιοποιείται η εμπειρία των τοπικών αυτοδιοικήσεων, των κοινοβουλίων και των άλλων χωρών;

(OECD, 2001 & 2004 – ίδια επεξεργασία)

Εν κατακλείδι, πολλές από τις προκλήσεις, ιδίως σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα, δεν είναι αυστηρά τεχνολογικής φύσεως, αλλά μάλλον αφορούν

κοινωνικοοικονομικές παραμέτρους. Πρέπει να αναπτυχθούν πλαίσια που υποστηρίζουν την αποδοχή των συστημάτων ψηφιακής συμμετοχής προκειμένου να ξεπεραστούν τα οργανωτικά και πολιτιστικά εμπόδια που συνδέονται με την εισαγωγή νέων τρόπων λειτουργίας. Οι νέες τεχνολογίες και οι νέες διαδικασίες θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν από τα ενδιαφερόμενα μέρη, τα οποία περιλαμβάνουν τους εκλεγμένους αντιπροσώπους, τους κυβερνητικούς υπαλλήλους που είναι υπεύθυνοι για την εφαρμογή των πολιτικών, τους φορείς χάραξης πολιτικής, τις επιχειρήσεις, τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και τους πολίτες. Δεδομένου αυτού του διαφορετικού φάσματος ενδιαφερομένων και της περίπλοκης φύσης της διακυβέρνησης, η αντιμετώπιση των προκλήσεων δεν αφορά μόνο την υπέρβαση των κοινών οργανωτικών και πολιτιστικών εμποδίων, αλλά την αποτελεσματική διαχείριση των ζητημάτων ιδιωτικότητας, εμπιστοσύνης, ισότητας και – τελικά διασφάλισης και εμβάθυνσης της δημοκρατίας (OECD, 2004; ICNL&ECNL, 2021).

## 4 Μεθοδολογία και Έρευνα

### 4.1 Σκοπός και Στόχοι της Εργασίας

Από την προηγηθείσα βιβλιογραφική ανασκόπηση καταδεικνύεται και τεκμηριώνεται η σημασία του σκοπού της παρούσας διπλωματικής που αφορά στη διερεύνηση της επίδρασης της Δημόσιας Διαβούλευσης στη νομοθέτηση – με όρους “χρηστής νομοθέτησης” και στην κατεύθυνση της ενίσχυσης της Δημόσιας Συμμετοχής (ΔΣ). Η διερεύνηση του βαθμού της ΔΣ μέσω της ηλεκτρονικής διαβούλευσης και του βαθμού επίδρασης αυτής στη νομοθέτηση αποτελεί το στόχο του ερευνητικού μέρους το οποίο επιχειρεί να απαντήσει στα εξής ερευνητικά ερωτήματα:

- i. Ποιος ο βαθμός συμμετοχής των πολιτών στην ηλεκτρονική Δ/Β;
- ii. Σε ποιο βαθμό τα αποτελέσματα της Δ/Β επηρεάζουν τις προβλέψεις των εκάστοτε ρυθμίσεων;
- iii. Κατά πόσον τηρούνται οι προϋποθέσεις της καλής νομοθέτησης, ιδίως όσον αφορά τους σχετικούς με τη Δ/Β παράγοντες;
- iv. Ποιοι είναι οι κύριοι παράγοντες που αναστέλλουν τη συμμετοχή των πολιτών στη Δ/Β;
- v. Ποιοι είναι οι κύριοι παράγοντες που παρακινούν τη συμμετοχή των πολιτών στη Δ/Β;

### 4.2 Σχεδιασμός της έρευνας και Μεθοδολογία

Για την απάντηση στα ερευνητικά ερωτήματα χρησιμοποιήθηκαν δύο ερευνητικές μέθοδοι:

1. Περιγραφική ποσοτική & ποιοτική ανάλυση των ηλεκτρονικών Δ/Β που διεξήχθησαν μέσω του [opengov.gr](http://opengov.gr) επί ρυθμίσεων για οριζόμενη χρονική περίοδο
2. Ποιοτική έρευνα σε εστιασμένο δείγμα

#### 4.2.1 Περιγραφική ποσοτική & ποιοτική ανάλυση

Για την περιγραφική ποσοτική και ποιοτική ανάλυση επελέγη ως μελέτη περίπτωσης το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων (ΥΠΑΙΘ) ως επισπεύδων φορέας σε ρυθμίσεις που αφορούν τις αρμοδιότητες εκπαίδευσης και έρευνας. Το ΥΠΑΙΘ εποπτεύει νευραλγικούς τομείς Δημόσιων Πολιτικών και οι ρυθμίσεις του

επηρεάζουν όχι μόνο την καθημερινότητα αλλά και το μέλλον των Ελλήνων πολιτών. Παράλληλα, αποτελεί διαχρονικό παράδειγμα στη δημόσια συζήτηση ως προς τις συνεχείς αλλαγές του ρυθμιστικού πλαισίου, το οποίο τελικά δεν εφαρμόζεται, ακόμα και εντός της ίδιας κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Για την αξιολόγηση των ζητημάτων αυτών το χρονικό πλαίσιο της ανάλυσης είχε έναρξη το 2015 (μετά την ορκωμοσία της κυβέρνησης που προέκυψε από τις εθνικές εκλογές Ιανουαρίου 2015) έως και την διεξαγωγή της παρούσας μελέτης (Φεβρουάριος 2022). Στο διάστημα αυτό περιλαμβάνονται τρεις τυπικά (δύο ουσιαστικά) κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες, από διαφορετικό πολιτικό προσανατολισμό (στοιχείο χρήσιμο για τη διερεύνηση ζητημάτων συνέχειας, συναίνεσης και αποδόμησης των Δημόσιων Πολιτικών). Τα βήματα της περιγραφικής ανάλυσης (και τα δεδομένα που ελέγχθηκαν) ήταν:

εντοπισμός των Δ/Β με επισπεύδοντα φορέα το ΥΠΑΙΘ το επιλεγμένο διάστημα

- επιλογή όλων των Δ/Β που αφορούσαν Παιδεία και Έρευνα
- καταγραφή της διάρκειας της Δ/Β
- καταγραφή του αριθμού των σχολίων και των σχολιαστών
- μελέτη της Έκθεσης Δ/Β (εφόσον υπήρχε) και της ΑΣΡ
- αντιστοίχιση της Δ/Β σε ψηφισμένο Νόμο, Υπουργική Απόφαση κ.λπ.
- καταγραφή του αριθμού των άρθρων στο τελικό νομικό κείμενο, του αριθμού των διατάξεων πέραν του αντικειμένου της Δ/Β, της αναλογίας σχετικών και άλλων διατάξεων, καθώς και το αν οι “άλλες διατάξεις” έχουν αντικείμενο εποπτευόμενο από το ΥΠΑΙΘ ή άλλο Υπουργείου
- καταγραφή των επιπτώσεων της Δ/Β (όπως αυτές αναφέρονται στην Έκθεση Δ/Β εφόσον υπάρχει) στην τελική μορφή της ρύθμισης

Επιπρόσθετα, βάσει της μεθοδολογίας υπολογισμού του Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης από το Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών (ΚΕΦίΜ) – Μάρκος Δραγούμης, όπως αυτή αναλύεται στη σχετική έκθεση για το Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης 2020, υπολογίσθηκαν για τους νόμους που περιελήφθησαν στην ανάλυση οι δύο κατηγορίες/ υποδείκτες όπου εξετάζονται σημαντικές πτυχές της (προκοινοβουλευτικής/ εξωκοινοβουλευτικής) Δ/Β: τα δικαιολογικά

χαρακτηριστικά (ΔΠΧ)<sup>10</sup> και η προκοινοβουλευτική νομοπαρασκευαστική διαδικασία(ΠΝΔ)<sup>11</sup>.

Συγκεκριμένα, οι δύο αυτές κατηγορίες συντίθενται από 29 και 20 μεταβλητές αντίστοιχα. Από τις 29 μεταβλητές των ΔΠΧ αξιολογούνται βαθμολογικά οι 26, με εύρος βαθμολογίας 0 – 0.76, όπου 0,76 η βέλτιστη ποιότητα. Οι 19 μεταβλητές είναι διχοτομικές, οι 15 με τιμές 0.76 ή 0 και οι 4 με τιμές 0.76 ή 0.38. Οι υπόλοιπες 7 μεταβλητές μπορούν να λάβουν 3 τιμές (0.76 ή 0,38 ή 0 ). Από τις 20 μεταβλητές της ΠΝΔ οι 4 δεν αξιολογούνται, ενώ το εύρος βαθμολογίας για τις υπόλοιπες είναι 0-1,25 με βέλτιστο το 1,25. Οι 11 είναι διχοτομικές με τιμές 1,25 ή 0, οι 3 μπορούν να λάβουν 3 τιμές (1,25 ή 0,62 ή 0), 1 μπορεί να λάβει 4 τιμές (1,25ή 1 ή 0,62 ή 0) και 1 μπορεί να λάβει 5 τιμές (1,25ή 1 ή 0,62 ή 0,33 ή 0). Κατά συνέπεια η μέγιστη άριστη βαθμολογία του υποδείκτη ΔΠΧ είναι 19,76 (26\*0,76) και του ΠΝΔ 20 (16\*1,25) (Πίνακες 4.1 και 4.2) (Καρκατσούλης και συν, 2021).

---

<sup>10</sup> Αξιολογεί την ποιότητα της γλώσσας διατύπωσης, τη σύνταξη και κάθε χαρακτηριστικό που επιδρά στο βαθμό κατανόησης του κειμένου από τον μέσο πολίτη, τα πεδία πολιτικής που ρυθμίζονται και υφιστάμενοι νόμοι που τροποποιεί (Καρκατσούλης και συν, 2021: 7)

<sup>11</sup> Αξιολογεί την τήρηση των προβλέψεων για τη Δ/Β, την ποσοτικοποιημένη εκτίμηση επιπτώσεων, τη μέτρηση των διοικητικών επιβαρύνσεων που επιφέρει, η τυχόν δημιουργία νέων δομών και φορέων (Καρκατσούλης και συν, 2021: 7)



**Πίνακας 4.1 Σύνοψη & Βαθμολόγηση υποδείκτη "Δικαιοπολιτικά Χαρακτηριστικά"**

κωδικός μεταβλητής	περιεχόμενο μεταβλητής	ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ
1.1	ρυθμίζονται θέματα που εμπίπτουν σε ένα μόνο πεδίο πολιτικής	NAI=0,76 / ΌΧΙ = 0
1.2	αριθμός σελίδων που καταλαμβάνει ο νόμος	0-40 = 0,76/ 41-80 = 0,38/ >81 = 0
1.3	αριθμός σελίδων παραρτημάτων νόμου	0=0,76/ 1-5=0,38/>6 = 0
1.4	αρ. άρθρων κυρίως σώματος νόμου	Ως 30 = 0,76/ 31-60 = 0,38/ >61 = 0
1.5	αρ. παραγράφων νόμου	Ως 90 = 0,76/ 91-180 = 0,38/ >181 = 0
1.6	αναφορά «λουπές διατάξεις» ή «άλλες διατάξεις» στον τίτλο	ΟΧΙ=0,76 / NAI = 0
1.7	% επί των συνολικών άρθρων του νόμου που αφορούν οι λουπές διατάξεις	0% = 0,76/ 1% - 10% = 0,38/11% = 0
1.8	κοινό πεδίο πολιτικής "λουπών" / "άλλων" διατάξεων με το κύριο αντικείμενο του νόμου	χωρίς άλλες διατάξεις ή ίδιο πεδίο πολιτικής = 0,76/ άλλο πεδίο πολιτικής = 0
1.9	ύπαρξη άσχετων διατάξεων χωρίς αναφορά στον τίτλο	ΟΧΙ=0,76 / NAI = 0
1.10	ύπαρξη μεταβατικών διατάξεων	NAI=0,76 / ΌΧΙ = 0
1.11	αρ. τροποποιούμενων νόμων που τέθηκαν σε ισχύ το τελευταίο έτος (από τη θέσπιση του νόμου)	0 = 0,76 / 1 ή > = 0
1.12	αρ. τροποποιούμενων ΠΔ που τέθηκαν σε ισχύ το τελευταίο έτος (από τη θέσπιση του νόμου)	0 = 0,76 / 1 ή > = 0
1.13	αρ. τροποποιούμενων νόμων που τέθηκαν σε ισχύ πριν από 1-3 έτη (από τη θέσπιση του νόμου)	0 = 0,76/ 1 = 0,38 / 2 ή > = 0
1.14	αρ. τροποποιούμενων ΠΔ που τέθηκαν σε ισχύ πριν από 1-3 έτη (από τη θέσπιση του νόμου)	0 = 0,76/ 1 = 0,38 / 2 ή > = 0
1.15	ρητή & συγκεκριμένη αναφορά τροποποιούμενων διατάξεων σε άρθρο ή πίνακα	NAI=0,76 / ΌΧΙ = 0
1.16	ενσωμάτωση κοινοτικής οδηγίας	Δεν Αξιολογείται
1.17	κύρωση συμφωνιών/συμβάσεων	Δεν Αξιολογείται
1.18	κύρωση προηγούμενης ΥΑ	ΟΧΙ=0,76 / NAI = 0
1.19	κύρωση προηγούμενης ΠΥΣ	ΟΧΙ=0,76 / NAI = 0
1.20	κύρωση προηγούμενης ΠΝΠ	ΟΧΙ=0,76 / NAI = 0
1.21	είναι κώδικας	Δεν Αξιολογείται
1.22	ταυτόχρονη έναρξη ισχύος διατάξεων νόμου	NAI=0,76 / ΌΧΙ = 0,38
1.23	αν είναι ταυτόχρονη η έναρξη, τότε;	NAI=0,76 / ΌΧΙ = 0,38
1.24	αναδρομικότητα ισχύος κάποιων διατάξεων	ΟΧΙ=0,76 / NAI = 0
1.25	αιτιολόγηση αναδρομικότητας αν ισχύει	χωρίς ή αιτιολογημένες = 0,76/ με ή ανααιτιολόγητες = 0
1.26	συντομογραφίες στο κείμενο	χωρίς ή με εξήγηση = 0,76/ με και χωρίς εξήγηση = 0
1.27	δυσνόητα αρκτικόλεξα στο κείμενο	χωρίς ή με εξήγηση = 0,76/ με και χωρίς εξήγηση = 0
1.28	υπερβατική σύνταξη διατάξεων	ΟΧΙ=0,76 / NAI = 0
1.29	ενδοκειμενικές παραπομπές	ΟΧΙ=0,76 / NAI = 0

(αρ.:αριθμός, ΠΔ :Προεδρικό Διάταγμα, ΠΝΠ: Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου, ΠΥΣ: Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου, ΥΑ: Υπουργική Απόφαση)  
(Καρκατσούλης και συν, 2021: 47-53)

**Πίνακας 4.2 Σύνθεση και Βαθμολόγηση Υποδείκτη "Προκοινοβουλευτική Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία"**

κωδικός μεταβλητής	περιεχόμενο μεταβλητής	ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ
2.1	Ποιος υπουργός κατέθεσε τον νόμο στη Βουλή;	Δεν αξιολογείται
2.2	Σε ποιο υπουργείο προΐστατο κατά την κατάθεση στη Βουλή;	Δεν αξιολογείται
2.3	Πόσοι υπουργοί και λοιποί αρμόδιοι υπογράφουν τον νόμο	1-5=1,25/ 6 ή > = 0
2.4	Είχε προηγηθεί εξωτερική / μη κοινοβουλευτική Δ/Β	NAI=1,25/OXI = 0
2.5	Πόσες ημέρες κράτησε η εξωτερική / μη κοινοβουλευτική Δ/Β	≥35 = 1,25/ 14 - 34=0,62/<14 = 0
2.6	Τι ποσοστό των τελικών άρθρων συμπεριλήφθηκε στη Δ/Β;	>90% = 1,25/ 80% - 89% = 0,62/ <79% = 0
2.7	Συνοδεύεται ο νόμος από αιτιολογική έκθεση ή/και ΑΣΡ στη Δ/Β	NAI=1,25/OXI = 0
2.8	Αρ. εγκεκριμένων σχολίων Δ/Β	Δεν αξιολογείται
2.9	Δημιουργεί ο νόμος νέα σώματα/οργανώσεις/ θεσμούς	Δεν δημιουργεί νέα και καταργεί παλιότερα = 1,25/ δεν δημιουργεί νέα = 1/ δημιουργεί νέα και καταργεί παλιότερα = 0,62/ δημιουργεί νέα = 0
2.10	Αν ναι, ρυθμίζει το σκοπό, την οργάνωση και λειτουργία τους;	Δεν δημιουργεί νέα και καταργεί παλιότερα = 1,25/ δημιουργεί νέα και ρυθμίζει το σκοπό, την οργάνωση και τη λειτουργία τους = 0,62
2.11	Προστίθενται πληροφοριακές υποχρεώσεις(από επιχειρήσεις - οργανισμούς προς το Δημόσιο) με τον νόμο;	OXI= 1,25/ NAI = 0
2.12	Προέλεση των υποχρεώσεων πληροφόρησης (Εθνική ή Ευρωπαϊκή νομοθεσία)	Δεν αξιολογείται
2.13	Συνοδεύεται ο νόμος από έκθεση ΑΣΡ	NAI=1,25/OXI = 0
2.14	Παροχή στοιχείων επικοινωνίας στην ΑΣΡ	NAI=1,25/OXI = 0
2.15	% πεδίων ΑΣΡ που παρέχονται ποσοτικά στοιχεία επιπτώσεων	>60% =1,25/ 11%-59% = 0,62/ ≤10% = 0
2.16	Αρ. σχετικών με τη Δ/Β ερωτήσεων που απαντά η ΑΣΡ	4 = 1,25/ 3 =1/ 2 = 0,62/ 1=0,33/ 0 = 0
2.17	Μέρμνα για απλούστευση διαδικασιών στην ΑΣΡ	NAI=1,25/OXI = 0
2.18	Μέτρηση διοικητικών επιβαρύνσεων στην ΑΣΡ	NAI=1,25/OXI = 0
2.19	Συνεργασία και συντονισμός συναρμόδιων υπηρεσιών πριν τη ρύθμιση	NAI=1,25/OXI = 0
2.20	Περιληπτική πληροφόρηση για το περιεχόμενο της ρύθμισης στην ΑΣΡ	NAI=1,25/OXI = 0

(ΑΣΡ: Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, Δ/Β: Διαβούλευση)

(Καρκατσούλης και συν, 2021: 53-57)

Οι ιστοσελίδες από τις οποίες αντλήθηκαν τα δεδομένα είναι οιακόλουθες:

- Ανοικτή Διακυβέρνηση: <http://www.opengov.gr/home/>
- Βουλή των Ελλήνων: <http://www.hellenicparliament.gr/>
- Εθνικό Τυπογραφείο: <http://www.et.gr>
- Η μηχανή αναζήτησης ελληνικής νομοθεσίας <https://www.kodiko.gr/>

Η διαδικασία αναζήτησης ήταν:

- εντοπισμός των Δ/Β του ΥΠΑΙΘ στο επιλεγμένο διάστημα στην [opengov.gr](http://www.opengov.gr) και μελέτη κάθε Δ/Β που πληρούσε τα κριτήρια ένταξης στην έρευνα
- αναζήτηση της ρύθμισης που αφορούσε κάθε επιλεγμένη Δ/Β στην ιστοσελίδα της Βουλής, καταγραφή των τροπολογιών, άντληση της ΑΣΡ και της Έκθεσης Δ/Β (εφόσον υπήρχε και εφόσον δεν ήταν διαθέσιμη στην [opengov.gr](http://www.opengov.gr))

- άντληση του ΦΕΚ από το εθνικό τυπογραφείο και παράλληλα αναζήτηση της ρύθμισης στο [kodiko.gr](http://kodiko.gr) (διευκόλυνση καταμέτρησης παραγράφων και άντλησης δεδομένων ως προς ρυθμίσεις που τροποποιεί η κάθε ρύθμιση)

#### 4.2.2 Ποιοτική Έρευνα

Στα πλαίσια της ποιοτικής έρευνας πραγματοποιήθηκαν 7 ατομικές συνεντεύξεις με κοινά ερωτήματα ανοικτού τύπου. Το δείγμα αποτελούνταν από ομάδα εστίασης υπηρετούντων (με διαφορετικές σχέσεις εργασίας και διαφορετικό αντικείμενο και επαγγελματικό και επιστημονικό υπόβαθρο) σε τομείς της ελληνικής Βουλής, ως επιστημονικοί σύμβουλοι/ συνεργάτες, διοικητικά στελέχη και ασφάλεια. Οι τίτλοι σπουδών των ερωτώμενων περιλαμβάνουν τη Νομική, την Κοινωνιολογία και Εγκληματολογία, τις Πολιτικές Επιστήμες, τη Φιλοσοφική, την Επικοινωνία και ΜΜΕ.

Οι ερωτήσεις στις οποίες κλήθηκαν να απαντήσουν, εκφράζοντας αναλυτικά την άποψη τους παρατίθενται στον πίνακα 4.3

*Πίνακας 4.3 Ερωτήματα ποιοτικής έρευνας*

1	Θεωρείτε πως η διαβούλευση όπως γίνεται σήμερα είναι ουσιαστική, μπορεί δηλαδή να επηρεάσει την τελική μορφή της ρύθμισης; Σε ποιο βαθμό θεωρείτε ότι είναι προσχηματική? (γίνεται επειδή προβλέπεται αλλά δεν λαμβάνεται υπόψη?)
2	Θεωρείτε ότι συμμετέχει μεγάλος αριθμός πολιτών στη Διαβούλευση? Αν όχι ποιοι είναι οι ανασταλτικοί παράγοντες?
3	Ποιες είναι οι προτάσεις σας για βελτίωση της συμμετοχής των πολιτών?
4	Πώς θεωρείτε ότι μπορεί να ενισχυθεί η ενημέρωση των ενδιαφερομένων μερών σε κάθε τομέα πολιτικής, ώστε να συμμετέχουν περισσότερο οι πολίτες από τα διάφορα εμπλεκόμενα μέρη?
5	Θεωρείτε πως η διαβούλευση όπως γίνεται σήμερα είναι επαρκές μέτρο για τη συμμετοχή των υποκειμένων στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία;
6	Θεωρείτε πως η Βουλή εκπληρώνει το ρόλο της ως νομοθετική εξουσία σχετικά με την ποιότητα της νομοθεσίας και την πολυνομία;

Η κωδικοποίηση των απαντήσεων στα παραπάνω ερωτήματα προκειμένου να γίνει η θεματική ανάλυση των συνεντεύξεων έγινε σε 8 κατηγορίες (Πίνακας 4.4)

*Πίνακας 4.4 Κατηγορίες Θεματικής Ανάλυσης Ποιοτικής έρευνας*

1η	Σημασία της Δ/Β στη νομοθέτηση και γενικότερα
2η	Πραγματικός βαθμός επίδρασης της Δ/Β στη νομοθέτηση
3η	Σημασία της Συμμετοχής των πολιτών και των ενδιαφερομένων μερών στη Δ/Β
4η	Βαθμός Συμμετοχής των πολιτών στη Δ/Β
5η	Ανασταλτικοί παράγοντες συμμετοχής στη Δ/Β
6η	Παρακινητικοί παράγοντες συμμετοχής στη Δ/Β
7η	Βαρύτητα και επάρκεια της Δ/Β ως μέσο συμμετοχής στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία
8η	Ικανότητα άσκησης της νομοθετικής εξουσίας από τη Βουλή, με όρους καλής νομοθέτησης

### 4.3 Αποτελέσματα

#### 4.3.1 Αποτελέσματα περιγραφικής ποσοτικής & ποιοτικής έρευνας

Κατά το επιλεγμένο διάστημα, πραγματοποιήθηκαν 28 Δ/Β με επισπεύδοντα φορέα το ΥΠΑΙΘ που ανταποκρίνονταν στα κριτήρια (ρυθμίσεις για αθλητισμό<sup>12</sup>, παιδεία, έρευνα) (Πίνακας 4.5)

*Πίνακας 4.5 Διαβουλεύσεις ΥΠΑΙΘ 3/2015-2/2022*

Έναρξη Δ/Β	Τίτλος Διαβούλευσης	Αρ. Σχολίων	Αρ. αντίστοιχου/ης Νόμου / Διάταξης/ ΥΑ
31/3/2015	«Επείγοντα Μέτρα για την Αντιμετώπιση της Βίας στον Αθλητισμό και άλλες διατάξεις»	114	N.4326/2015(49A).
18/6/2015	«Ρυθμίσεις για την ανώτατη εκπαίδευση, την έρευνα, την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση και άλλες διατάξεις»	6050	
11/12/2015	« Πλαίσιο για τη Διασφάλιση της Ποιότητας στη Διά Βίου Μάθηση»	25	Πλαίσιο & Οδηγός εφαρμογής
11/1/2016	«Ρυθμίσεις για την Έρευνα και άλλες διατάξεις»	336	N.4386/2016 (83A)
29/6/2016	Ίδρυση Ελληνικού Ιδρύματος για την Έρευνα και την Καινοτομία	70	4429/2016 (199A)
7/7/2016	Ελληνόγλωσση Εκπαίδευση – Διαπολιτισμική Εκπαίδευση	68	4415/2016 (159A)
5/8/2016	Τροπολογία στο σ/ν «Ρυθμίσεις για την Ελληνόγλωσση Εκπαίδευση, τη διαπολιτισμική εκπαίδευση και της διατάξεις»	4890	αρ. 48 στο 4415/2016 (159A)
9/9/2016	Ρύθμιση θεμάτων του Κρατικού Πιστοποιητικού Γλωσσομάθειας και της διατάξεις	30	4452/2017 (17A)
23/9/2016	ΔΕΥΤΕΡΟΣ ΚΑΙ ΤΡΙΤΟΣ ΚΥΚΛΟΣ ΣΠΟΥΔΩΝ – Προγράμματα μεταπτυχιακών σπουδών και	378	Σχέδιο Νόμου – Πιθανά εντάχθηκε (μετά και από νέα Δ/Β) στο Ν.

<sup>12</sup>Αρμοδιότητα κατά το πρώτο διάστημα -2015

	διδακτορικές σπουδές		4485/2017
19/12/2016	Δημόσια διαβούλευση για τη διαδικασία της εκλογής, εξέλιξης και μονιμοποίησης των Καθηγητών και των υπηρετούντων Λεκτόρων στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα	56	Υπουργική απόφαση Αριθμ. Φ.122.1/6/14241/Ζ2 (225Β/31-1-2017)
30/3/2017	«Καθορισμός κριτηρίων πρόσληψης αναπληρωτών εκπαιδευτικών στην ΕΑΕ»	13937	Υπουργική απόφαση Αριθμ. 61048/Ε2 (1239Β/10-4-2017)
2/6/2017	«Ρυθμίσεις για την ανώτατη εκπαίδευση, την έρευνα και της διατάξεις»	945	4485/2017 (114Α)
9/11/2017	Εγγραφές, μετεγγραφές, φοίτηση και θέματα οργάνωσης της σχολικής ζωής στα σχολεία της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης	306	Υπουργική απόφαση Αριθμ. 10645/ΓΔ4 (120Β/23-1-2018)
18/12/2017	Ίδρυση Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής και λοιπές διατάξεις	1426	4521/2018 (38Α)
16/3/2018	Αναδιοργάνωση των δομών υποστήριξης της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και άλλες διατάξεις	4429	4547/2018 (102Α)
3/5/2018	Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων	1004	4559/2018 (142Α)
5/6/2018	Ιόνιο Πανεπιστήμιο	111	
28/9/2018	Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Παλλημνιακό Ταμείο και άλλες διατάξεις	552	4589/2019 (13Α)
13/2/2019	Συνέργεια Διεθνούς Πανεπιστημίου της Ελλάδος με Α.Τ.Ε.Ι. Θεσσαλονίκης, Τ.Ε.Ι. Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης και Τ.Ε.Ι. Κεντρικής Μακεδονίας	957	Ν.4610/2019 (70Α): Μέρος Α – Κεφ.Α, Β & Ι
25/2/2019	Συνέργεια Πανεπιστημίου Δυτικής Μακεδονίας με Τ.Ε.Ι. Δυτικής Μακεδονίας	210	Ν.4610/2019 (70Α): Μέρος Α – Κεφ.Γ,Δ& Ι
28/2/2019	Νόμος περί Γενικών Αρχείων του Κράτους	93	Ν.4610/2019 (70Α): Μέρος ΣΤ
4/12/2019	Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης (ΕΘ.Α.Α.Ε.), Ειδικοί Λογαριασμοί Κονδυλίων Έρευνας Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, Ερευνητικών και Τεχνολογικών Φορέων και άλλες διατάξεις	112	Ν.4653/2020 (12Α)
22/4/2020	Αναβάθμιση του Σχολείου και άλλες διατάξεις	14716	Ν. 4692/2020 (111Α)
9/7/2020	«Εκσυγχρονισμός της ιδιωτικής εκπαίδευσης και άλλες διατάξεις»	1521	Ν.4713/2020 (147Α)
23/11/2020	Εθνικό Σύστημα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Διά Βίου	569	Ν.4763/2020 (254Α) (Μέρος Α & Β κυρίως)

	Μάθησης και άλλες διατάξεις		
26/11/2020	Ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/958 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 2018 σχετικά με τον έλεγχο αναλογικότητας πριν από τη θέσπιση νέας νομοθετικής κατοχύρωσης των επαγγελματιών (ΕΕ L 173)	10	N.4763/2020 (254A) (Μέρος Γ)
13/1/2021	Εισαγωγή στην Τριτοβάθμια Εκπαίδευση, Προστασία της Ακαδημαϊκής Ελευθερίας, Αναβάθμιση του Ακαδημαϊκού Περιβάλλοντος και άλλες διατάξεις	569	N.4777/2021 (25A)
1/7/2021	«Αναβάθμιση του σχολείου, ενδυνάμωση των εκπαιδευτικών και άλλες διατάξεις»	1540	N. 4823/2021 (136A)

Από τις 28 Δ/Β οι δύο δεν αντιστοιχήθηκαν σε ψηφισμένους νόμους (τουλάχιστον με τη μορφή την οποία είχε το σχέδιο νόμου στη Δ/Β) και μία αφορά πλαίσιο / οδηγό εφαρμογής. Για τις λοιπές 25 Δ/Β παρατίθενται αναλυτικά τα ποσοτικά και ποιοτικά δεδομένα στον πίνακα 4.6 (χρόνος Δ/Β, αρ. σχολίων και σχολιαστών, αριθμός τελικών άρθρων, αρ. άρθρων τελικού νόμου που ήταν στη Δ/Β και άρθρων άλλων διατάξεων, διακρίνοντας αν οι τελευταίες ήταν ίδιας ή άλλης αρμοδιότητας, ποσοστό σχολίων επί άρθρων αντικειμένου Δ/Β, επίδραση σχολίων στον τελικό νόμο βάσει της έκθεσης Δ/Β εφόσον διατίθεται.

Πίνακας 4.6 Αναλυτικά στοιχεία Διαβουλεύσεων που αντιστοιχούν σε διατάξεις/ νόμους

Α/Α	Ν.	ΤΙΤΛΟΣ	Δ/Β	ΧΡΟΝΟΣ	ΣΧΟΛΙΑ	ΣΧΟΛΙΑΣΤΕΣ	ΦΟΡΕΙΣ	ΑΡΘΡΑ				%ΣΧΟΛΙΩΝ ΕΠΙ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ	% ΣΧΟΛΙΩΝ ΕΠΙ ΑΛΛΩΝ Δ/ΞΕΩΝ	ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΣΧΟΛΙΩΝ
								ΣΥΝΟΛΟ (τελικού νόμου)	ΕΠΙ ΑΡΧΗΣ	ΆΛΛΕΣ Δ/ΞΕΙΣ				
										ΙΔΙΑΣ ΑΡΜ/ΤΑΣ	ΆΛΛΗΣ ΑΡΜ/ΤΑΣ			
1	4326/2015(49Α)	Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της βίας στον αθλητισμό και άλλες διατάξεις	ΝΑΙ	31/3-6/4	114	81	0	16 (3ΧΣ)	14	2	0	40%	60%	Γενική αναφορά για εξέταση από τον αρμόδιο υπουργό, καθώς και για την αποδοχή του Ν/Σ και τν προσδοκία για σκληρότερα μέτρα και την εφαρμογή τους (ως προς την αρχή)
2	4386/2016 (83Α)	Ρυθμίσεις για την Έρευνα και άλλες διατάξεις	ΝΑΙ	11/1-18/1	336	76	18	82	28	50	4	100% (η Δ/Β αφορούσε μόνο τα 28 άρθρα)	0%	Δ/Α - Δεν διατίθεται έκθεση διαβούλευσης
3	4429/2016 (199Α)	Ελληνικό Ίδρυμα Έρευνας και Καινοτομίας και άλλες διατάξεις.	ΝΑΙ	29/6-11/7	70	36	7	28(3ΧΣ)	15	6	7	100% (η Δ/Β αφορούσε μόνο τα 14 άρθρα)	0%	Δ/Α - Δεν διατίθεται έκθεση διαβούλευσης
4	4415/2016 (159Α)	Ρυθμίσεις για την ελληνόγλωσση εκπαίδευση, τη διαπολιτισμική εκπαίδευση και άλλες διατάξεις.	ΝΑΙ	7/7-14/7	68	42	3	69	27	32	10	100% (η Δ/Β αφορούσε μόνο τα 27 άρθρα)	0%	Δ/Α - Δεν διατίθεται έκθεση διαβούλευσης

5	αρ. 48 στο 4415/2016 (159A)	Τροπολογία στο σ/ν «Ρυθμίσεις για την Ελληνόγλωσση Εκπαίδευση, τη διαπολιτισμική εκπαίδευση και άλλες διατάξεις»	NAI	5/8-20/8	4890	>2500	4	1				100% (Ξεχωριστή Δ/Β για την τροπολογία)	Αναλυτική αναφορά για τα σχόλια ανα παράγραφο και των αλλαγών που επέφερε η Δ/Β
6	4452/2017 (17A)	Ρύθμιση θεμάτων του Κρατικού Πιστοποιητικού Γλωσσομάθειας, της Εθνικής Βιβλιοθήκης της Ελλάδας και άλλες διατάξεις.	NAI	9/9-30/9/2016	30	19	0	36	3	30	3	100% (η Δ/Β αφορούσε μόνο τα 3 άρθρα)	Αναφορά των αποτελεσμάτων της Δ/Β και γενική αναφορά ως προς την συμπερίληψη τους στη συζήτηση
7	YA Φ.122.1/6/1424 1/22 (225B/31-1-2017)	α) Διαδικασία συγκρότησης των εκλεκτορικών σωμάτων των Α.Ε.Ι., ρύθμιση θεμάτων εκλογής και εξέλιξης καθηγητών και υπηρετούντων λεκτόρων, ανανέωσης και μονιμοποίησης των επί θητεία επίκουρων καθηγητών, ελέγχου νομιμότητας των διαδικασιών αυτών και άλλων θεμάτων σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 19 του ν. 4009/2011 (Α' 195), όπως ισχύει, και του άρθρου 4 του ν. 4405/2016 (Α' 129). β) Ανάπτυξη και λειτουργία ηλεκτρονικού συστήματος ολοκληρωμένης διαχείρισης διαδικασιών εκλογής και εξέλιξης καθηγητών και υπηρετούντων λεκτόρων, ανανέωσης και μονιμοποίησης των επί θητεία επίκουρων καθηγητών, καθώς και κατάρτισης και τήρησης μητρώων εσωτερικών και εξωτερικών μελών.	NAI	19-22/12/2016	56	28	2	5	5	0	0	100%	Δ/Α - Δεν διατίθεται έκθεση διαβούλευσης
8	YA 61048/E2 (1239B/10-4-2017)	Ρύθμιση θεμάτων πρόσληψης αναπληρωτών και ωρομίσθιων εκπαιδευτικών στις δομές της Ειδικής Αγωγής και Εκπαίδευσης	NAI	30/3-3/4/2017	13937	> 500-1000	> 15 πανελλήνιων φορέων	4	4	0	0	100%	Σύμφωνα με την έκθεση Δ/Β τα σχόλια (εποικοδομητικά και αποδοκimasτικά) ελήφθησαν υπόψη και αναφέρονται συγκεκριμένες αλλαγές



9	4485/2017 (114A)	Οργάνωση και λειτουργία της ανώτατης εκπαίδευσης, ρυθμίσεις για την έρευνα και άλλες διατάξεις	NAI	2/6-16/6/2017	945	>200	>15	115	73	23	19	100% (Η Δ/Β αφορούσε 68 άρθρα (βάσει του ΣΝ, δηλ. τα 73 άρθρα)	0%	Η έκθεση Δ/Β ομαδοποιεί σχόλια αναφέροντας τις ενδείξεις "εγκρίνεται", "δεν εγκρίνεται", "ελήφθη υπόψη"
10	YA 10645/ΓΔ4 (120B/23-1-2018)	Εγγραφές, μετεγγραφές, φοίτηση και θέματα οργάνωσης της σχολικής ζωής στα σχολεία της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης	NAI	9/11-16/11/2017	306	>40	1	36	36	0	0	100%		Η έκθεση Δ/Β αναφέρει περιληπτικά τα κύρια σημεία σχολιασμού, χωρίς αναφορά στις επιπτώσεις τους
11	4521/2018 (38A)	Ίδρυση Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής και άλλες διατάξεις.	NAI	18/12/2017-4/1/2018	1426	>50	>9	49	21	21	7	100% (Η Δ/Β αφορούσε τα 21 άρθρα (28 στη Δ/Β)	0%	Η έκθεση Δ/Β ομαδοποιεί σχόλια αναφέροντας τις ενδείξεις "εγκρίνεται", "δεν εγκρίνεται", "ελήφθη υπόψη"
12	4547/2018 (102A)	Αναδιοργάνωση των δομών υποστήριξης της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και άλλες διατάξεις	NAI	16/3-26/3/2018	4429	>200	>50	120	53	59	8	100% (Η Δ/Β αφορούσε τα 53 άρθρα)	0%	Η έκθεση Δ/Β αναφέρει συνοπτικά τα κεντρικά σημεία σχολιασμού ανά άρθρο, όχι την επίδραση τους
13			NAI	3/5-14/5/2018	1004	>120	7	67	16	37	14	100% (Οι Δ/Β αφορούσαν τα 16 άρθρα)		Η έκθεση Δ/Β ομαδοποιεί σχόλια αναφέροντας τις ενδείξεις "εγκρίνεται", "δεν εγκρίνεται", "ελήφθη υπόψη"
14	4559/2018 (142A)	Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων, Ιόνιο Πανεπιστήμιο και άλλες διατάξεις.	NAI	5/6-18/6/2018	111		72	2					0%	
15	4589/2019 (13A)	Συνέργειες Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, Γεωπονικού Πανεπιστημίου Αθηνών, Πανεπιστημίου Θεσσαλίας με τα Τ.Ε.Ι. Θεσσαλίας και Στερεάς Ελλάδας, Παλλημνιακό Ταμείο και άλλες διατάξεις	NAI	28/9-8/10/2018	552	423	>20	83	41 (Δ/Β 34)	35	7	100% (Η Δ/Β αφορούσε τα 41/34 άρθρα)	0%	Η έκθεση Δ/Β ομαδοποιεί σχόλια αναφέροντας τις ενδείξεις "εγκρίνεται", "δεν εγκρίνεται", "ελήφθη υπόψη"
16	N.4610/2019 (70A): Μέρος Α – Κεφ. Α, Β & Γ	Συνέργειες Πανεπιστημίων και Τ.Ε.Ι., πρόσβαση στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, πειραματικά σχολεία, Γενικά Αρχεία του Κράτους και λοιπές διατάξεις (Δ/Β για: Συνέργεια Διεθνούς Πανεπιστημίου της Ελλάδος με Α.Τ.Ε.Ι. Θεσσαλονίκης, Τ.Ε.Ι. Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης και Τ.Ε.Ι. Κεντρικής Μακεδονίας)	NAI	13/2/-22/2/2019	957	>200	>20	** (260)	** (14/67)	** (164)	** (29)	** (Η Δ/Β αφορά μόνο τα 14 άρθρα)	** (0%)	Η έκθεση Δ/Β ομαδοποιεί σχόλια αναφέροντας τις ενδείξεις "εγκρίνεται", "δεν εγκρίνεται", "ελήφθη υπόψη"

17	N.4610/2019 (70A): Μέρος Α – Κεφ.Γ,Δ & Ι	Συνέργειες Πανεπιστημίων και Τ.Ε.Ι., πρόσβαση στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, πειραματικά σχολεία, Γενικά Αρχεία του Κράτους και λοιπές διατάξεις (Δ/Β για: Συνέργεια Πανεπιστημίου Δυτικής Μακεδονίας με Τ.Ε.Ι. Δυτικής Μακεδονίας	ΝΑΙ	25/2-4/3/ 2019	210	>50	>10	** (260)	** (10/67)	** (164)	** (29)	** (Η Δ/Β αφορά μόνο τα 10 άρθρα)	** (0%)	Η έκθεση Δ/Β ομαδοποιεί σχόλια αναφέροντας τις ενδείξεις "εγκρίνεται", "δεν εγκρίνεται", "ελήφθη υπόψη"	
18	N.4610/2019 (70A): Μέρος ΣΤ	Ως ανωτέρω – Δ/Β για: Νόμος περί Γενικών Αρχείων του Κράτους	ΝΑΙ	28/2-8/3/ 2019	93	>200	4	** (260)	** (42/67)	** (164)	** (29)	** (Η Δ/Β αφορά μόνο τα 42 άρθρα)	** (0%)	Η έκθεση Δ/Β ομαδοποιεί σχόλια αναφέροντας τις ενδείξεις "εγκρίνεται", "δεν εγκρίνεται", "ελήφθη υπόψη"	
19	N.4653/2020 (12A)	Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης, Ειδικό Λογαριασμοί Κονδυλίων Έρευνας Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ίδρυμάτων, Ερευνητικών και Τεχνολογικών Φορέων και άλλες διατάξεις	ΝΑΙ	4/12-18/12/ 2019	112		77	5	69	42(από 44 στη Δ/Β όπου 17ΧΣ)	27	0	100% (Η Δ/Β αφορούσε τα 27 από τα 42 άρθρα – 17ΧΣ)	0%	Η έκθεση Δ/Β ομαδοποιεί σχόλια αναφέροντας τις ενδείξεις "εγκρίνεται", "δεν εγκρίνεται", "ελήφθη υπόψη"
20	N. 4692/2020 (111A)	Αναβάθμιση του Σχολείου και άλλες διατάξεις	ΝΑΙ	22/4-6/5/ 2020	14716	>500	>100	138	106 (98 στη Δ/Β)		28	4	100% (Η Δ/Β αφορούσε τα 106 άρθρα)	0%	Στην έκθεση Δ/Β γίνεται αναλυτική παράθεση των σχολίων χωρίς όμως να διευκρινίζεται η επίδραση τους στο Νόμο
21	N.4713/2020 (147A)	Εκσυγχρονισμός της ιδιωτικής εκπαίδευσης και άλλες επείγουσες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων.	ΝΑΙ	9/7-16/7/ 2020	1521		845	>15	38	18 (από 17 στη Δ/Β)	20	0	100% (Η Δ/Β αφορούσε τα 18 άρθρα)	0%	Στην έκθεση Δ/Β γίνεται αναλυτική παράθεση των σχολίων και παρατίθενται απαντήσεις του ΥΠ.ΠΑΙ.Θ όπου απλά υποστηρίζει το ΣΝ
22	N.4763/2020 (254A) (Μέρος Α & Β κυρίως)	Εθνικό Σύστημα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Διά Βίου Μάθησης, ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/958 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 2018 σχετικά με τον έλεγχο αναλογικότητας πριν από τη θέσπιση νέας νομοθετικής κατοχύρωσης των επαγγελματιών (ΕΕ L 173), κύρωση της Συμφωνίας μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας για το Ελληνογερμανικό Ίδρυμα Νεολαίας και άλλες διατάξεις. (Η Δ/Β αφορά το 1ο μέρος του τίτλου)	ΝΑΙ	23/11-3/12/ 2020	569	>300	>15	171 (εκ των οποίων τα 12 για την επόμενη Δ/Β)	141 (+12 για τα άλλα μέρη)		18	0	100% (αμοίως)	0%	Στην έκθεση Δ/Β γίνεται αναλυτική αναφορά των αλλαγών που επέφεραν τα σχόλια

23	N.4763/2020 (254A) (Μέρος Γ)	Ως ανωτέρω – Δ/Β :επί των διατάξεων του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων για την ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/958 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 2018 σχετικά με τον έλεγχο αναλογικότητας πριν από τη θέσπιση νέας νομοθετικής κατοχύρωσης των επαγγελματιών (ΕΕ L 173)	ΝΑΙ	25/11-3/12/2020	10	8	2	12 από τα 171	12	18	100% (Η Δ/Β μόνο για τα 10 άρθρα)	0%	Η έκθεση Δ/Β δεν αναφέρεται στο παρόν κεφάλαιο
24	N.4777/2021 (25A)	Εισαγωγή στην Τριτοβάθμια Εκπαίδευση, προστασία της ακαδημαϊκής ελευθερίας, αναβάθμιση του ακαδημαϊκού περιβάλλοντος και άλλες διατάξεις	ΝΑΙ	13/1-20/1/2021	569	542	>15	43 (31 στη Δ/Β)	15	15	100% (Η Δ/Β μόνο για τα 43/31 άρθρα)	0%	Η έκθεση Δ/Β κάνει αναφορά μόνο σε δύο αλλαγές - πολύ περιορισμένη ανάλυση
25	N. 4823/2021 (136A)	Αναβάθμιση του σχολείου, ενδυνάμωση των εκπαιδευτικών και άλλες διατάξεις	ΝΑΙ	30/6-14/4/2021	1540	997	>15	180 (172 στη Δ/Β)	65	65	100% (Η Δ/Β μόνο για τα 180/172 άρθρα)	0%	Η έκθεση Δ/Β κάνει αναφορά σε περιορισμένες αλλαγές λόγω σχολίων και αιτιολόγηση της μη αποδοχής των άλλων με πολύ περιορισμένη ανάλυση

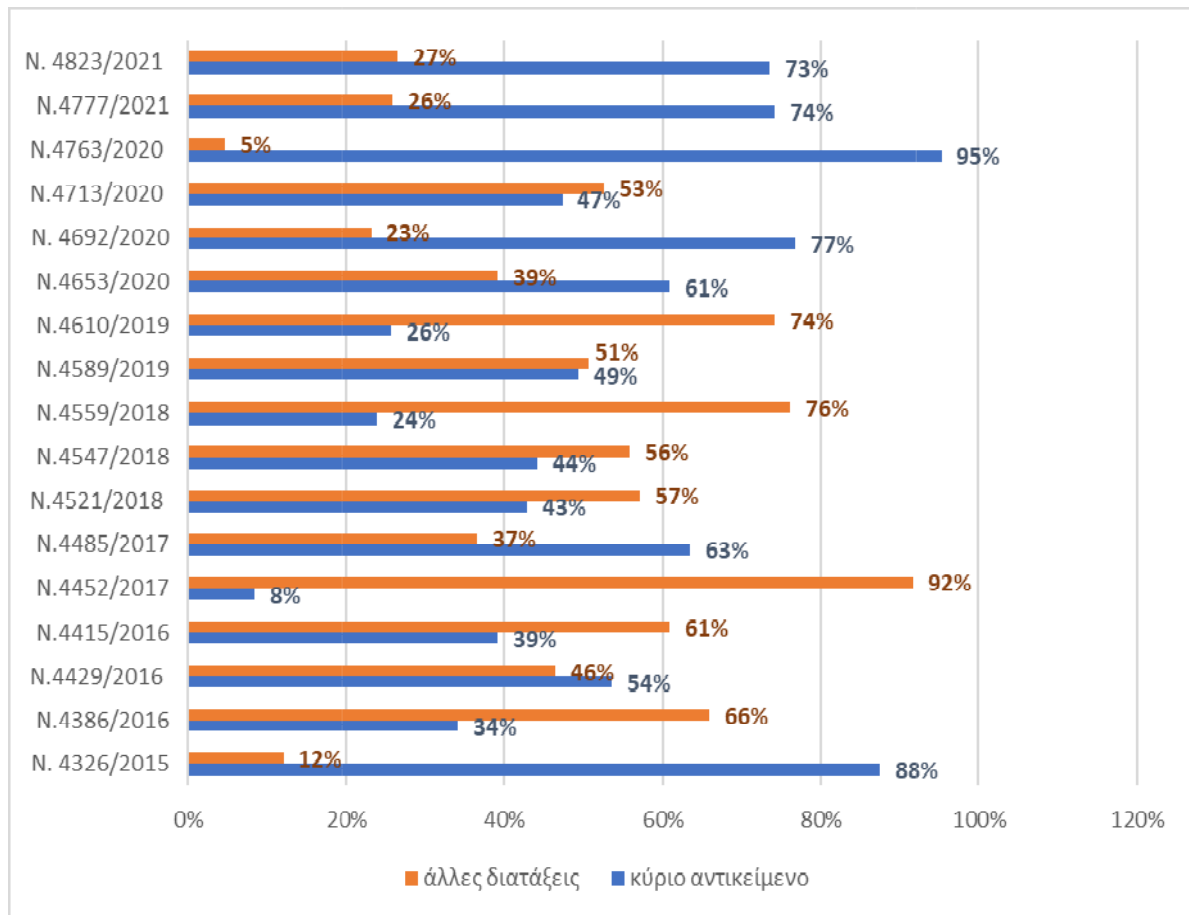
(Ν. = Νόμος, ΣΝ = Σχέδιο Νόμου, ΧΣ = Δεν επιτρέπεται σχολιασμός, ΥΑ= Υπουργική Απόφαση \*\*Στην έκθεση Δ/Β, διατυπώνεται ότι αφορά στο Μέρος Α του Νόμου Κεφάλαια Α, Β, Γ προφανώς βάσει του Σχεδίου Νόμου και όχι του τελικού νόμου. Το Κεφάλαιο Α αφορά στο Διεθνές Πανεπιστήμιο, το Κεφ. Β στο Πανεπιστήμιο Δυτικής Μακεδονίας και το Κεφ. Γ σε “Διατάξεις για το Λύκειο και την πρόσβαση στην τριτοβάθμια εκπαίδευση”. Η τελευταία αυτή Δ/Β δεν διατίθεται από το open.gov, ούτε από τη σελίδα του ΥΠ.ΠΑΙ.Θ (όπου παραπέμπει έκθεση), Το τελικό ψηφισθέν νομοσχέδιο αναφέρεται κυρίως σε θέματα εκπαίδευσης, σε ένα σύνολο 260 άρθρων, στα οποία οι διατάξεις για το ΔΙ.ΠΑ.Ε. και το ΠΑ.ΔΥ.Μ. καταλαμβάνουν 4 κεφάλαια του Μέρους Α με 22 άρθρα, καθώς και μέρος του Κεφ.Ι (Τελικές και καταργούμενες διατάξεις Μέρους Α). Τα Κεφ. Ε και ΣΤ αναφέρονται στο Ελληνικό Μεσογειακό Πανεπιστήμιο και τα Πανεπιστήμιο Πατρών και Πελοποννήσου, καθώς και το ΤΕΙ Δυτικής Ελλάδας. Το Κεφ. Γ του ΣΝ όπου σύμφωνα με την έκθεση είχε 1 άρθρο έγινε Μέρος Ε με 60 άρθρα (100-159). Τα Γενικά Αρχεία του Κράτους (με ξεχωριστή Δ/Β που δεν αναφέρεται στην έκθεση) έγιναν Μέρος ΣΤ (ΑΡ. 160-201). Τα λοιπά υποκείμενα του Νόμου ίδιας αρμοδιότητας (εκτός Δ/Β): Μέρος Β: Εθνική Σχολή Δημόσιας Υγείας, Διατάξεις Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης και Έρευνας, Μέρος Γ: Πειραματικά Σχολεία (αναφέρεται και στα πρότυπα), Μέρος Ζ: Ιδιωτική Εκπαίδευση, Μέρος Η: Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια εκπαίδευση και άλλες διατάξεις (για το ΕΑΠ, τα ΕΠΑΛ, κ.ά εκπαιδευτικά θέματα). Άλλης αρμοδιότητας διατάξεις εντάχθηκαν με το Μέρος Δ επαγγελματικά προσόντα) και στο Μέρος Η (άρ. 222-239, 243-249, 253, 256, 259).

Από τις 25 ρυθμίσεις, βάσει του αντικειμένου που αναφέρεται ρητά στον τίτλο οι 17 αφορούν την εκπαίδευση (8 στην Γ βάρθμα, 5 στην Β βάρθμα και 4 στην Α βάρθμα), 5 άλλους τομείς ευρύτερης και ειδικής εκπαίδευσης, 1 στην ξενόγλωσση εκπαίδευση, 2 στην έρευνα και 4 σε άλλα θέματα παιδείας και κατάρτισης (Διάγραμμα 4.1). Καθώς το σύνολο των νόμων που προέκυψαν από τις εξεταζόμενες Δ/Β περιλαμβάνει στον τίτλο «άλλες διατάξεις» θα πρέπει να επισημανθεί ότι η παραπάνω κατάταξη είναι σχηματική, καθώς στις άλλες διατάξεις (ίδιας αρμοδιότητας) περιλαμβάνονται επίσης θέματα διάφορων επιπέδων εκπαίδευσης, καθώς και θέματα έρευνας, αλλά και ειδικών τομέων εκπαίδευσης.

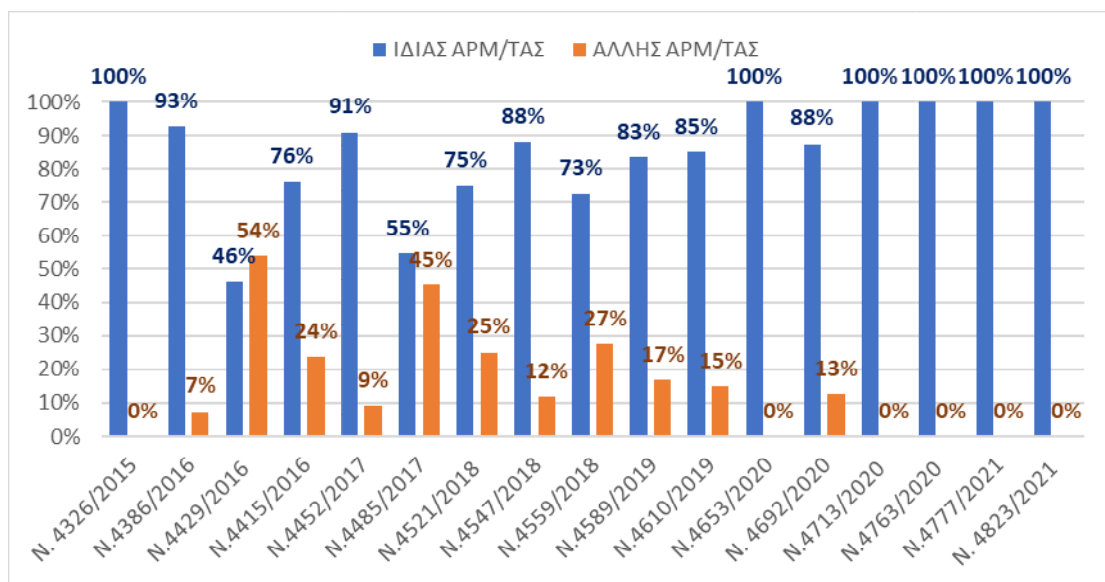


*Διάγραμμα 4-1 Κατανομή Δ/Β σε θεματικά πεδία*

Τα ποσοστά των κύριων και των «άλλων» διατάξεων παρατίθενται στο διάγραμμα 4.2, ενώ στο διάγραμμα 4.3 παρατίθενται τα ποσοστά των «άλλων» διατάξεων επί του συνόλου τους που είναι ίδιας αρμοδιότητας (ΥΠΑΙΘ) ή άλλης.



Διάγραμμα 4-2 Ποσοστά άρθρων κυρίως αντικείμενο και «άλλων» διατάξεων



Διάγραμμα 4-3 Κατανομή των "άλλων διατάξεων" ανά αρμοδιότητα

Με δεδομένο ότι, οι επιλεγμένες ρυθμίσεις αντλήθηκαν με κριτήριο την ύπαρξη προκοινοβουλευτικής Δ/Β, αξιολογήθηκαν οι επιδράσεις αυτής, όπως αναφέρονται στις εκθέσεις Δ/Β (εφόσον διατίθενται). Ομαδοποιώντας τον τρόπο παρουσίασης, προκύπτουν οι εξής πιθανές περιπτώσεις:

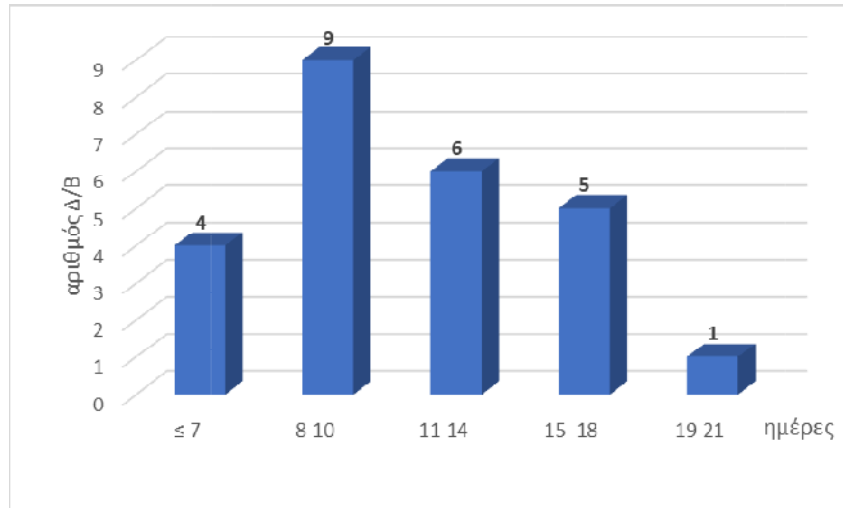
- Δεν διατίθεται έκθεση Δ/Β
- Στην έκθεση Δ/Β γίνεται γενική αναφορά στα σχόλια ή/και πολύ περιορισμένη και γενική ανάλυση
- Στην έκθεση Δ/Β γίνεται αναλυτική αναφορά και παράθεση των σχολίων αλλά δεν αναφέρεται ο βαθμός επίδρασης τους στο τελικό κείμενο
- Στην έκθεση Δ/Β γίνεται αναλυτική αναφορά και παράθεση σχολίων ανά διάταξη και του βαθμού έγκρισης ή απόρριψης τους στο τελικό κείμενο

Τα ποσοστά κάθε περίπτωσης παρατίθενται στο διάγραμμα 4.4. Επισημαίνεται ότι ακόμα και στην κατηγορία της αναλυτικής αναφοράς των επιδράσεων, η αιτιολόγηση της έγκρισης ή της απόρριψης είτε απουσιάζει είτε είναι εξαιρετικά γενικόλογη.



*Διάγραμμα 4-4 Επίδρασεις σχολίων Δ/Β στο τελικό κείμενο του νόμου βάσει της έκθεσης Διαβούλευσης*

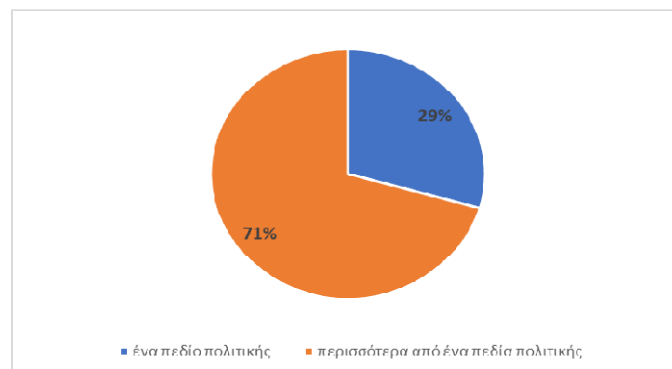
Το 76% (19/25) των 25 Δ/Β είχε διάρκεια ίση ή μικρότερη των 14 ημερών, το 20% διάρκεια 15-18 ημέρες και μόνο 4% (1 Δ/Β) διάρκεια μεγαλύτερη από 19 ημέρες (Διάγραμμα 4.5).



*Διάγραμμα 4-5 Διάρκεια Διαβουλεύσεων*

Οι υποδείκτες του Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης, Δικαιοπολιτικά Χαρακτηριστικά (ΔΠΧ) και Προκοινοβουλευτική Νομοπαρασκευαστική Διαδικασία (ΠΝΔ) υπολογίστηκαν για 17 και 18 ρυθμίσεις αντίστοιχα. Συγκεκριμένα, από τις 22 Δ/Β (3 αφορούσαν Υπουργικές Αποφάσεις) παρήχθησαν 17 νόμοι και 1 άρθρο νόμου, καθώς 2, 3 και 2 Δ/Β (α/α του πίνακα 4.6: 13-14, 16-18, 22-23, εντάχθηκαν στους ίδιους νόμους. Η ΠΝΔ μπορεί να αξιολογηθεί και για τις 18 ρυθμίσεις, ενώ τα ΔΠΧ για τις 17 (εξαιρείται η Δ/Β για το αρ.48 του Ν. 4415/2016). Ο αναλυτικός υπολογισμός παρατίθεται στους πίνακες 4.7 και 4.8.

Από τις 17 ρυθμίσεις, μόνο οι 5 αφορούν σε ένα μόνο πεδίο πολιτικής<sup>13</sup>(Διάγραμμα 4.6).



*Διάγραμμα 4-6 Κατανομή βάσει πεδίων πολιτικής που αφορά η ρύθμιση*

<sup>13</sup>Τα πεδία πολιτικής ορίζονται (σύμφωνα με την ανάλυση του ΚΕΦίΜ) βάσει της ταξινόμησης των λειτουργιών της κυβέρνησης της Eurostat, που με τη σειρά της υιοθέτησε την ταξινόμηση του ΟΟΣΑ (1999) που δημοσιεύθηκε από το στατιστικό τμήμα του ΟΗΕ ως πρότυπο και υιοθετείται πλέον και στην τυποποιημένη μορφή των ΑΣΡ στην Ελλάδα. Η ταξινόμηση περιλαμβάνει τα εξής πεδία: 1. Γενικές δημόσιες υπηρεσίες, 2. Άμυνα, 3. Δημόσια τάξη και ασφάλεια, 4. Οικονομικές υποθέσεις, 5. Προστασία περιβάλλοντος, 6. Στέγαση και κοινή ωφέλεια, 7. Υγεία, 8. Αναψυχή, πολιτισμός, θρησκεία, 9. Εκπαίδευση, 10. Κοινωνική προστασία και δικαιώματα (Καρκατσούλης και συν, 2021: 47; Eurostat, n.d.)

Πίνακας 4.7 Βαθμολόγηση μεταβλητών δείκτη "Δικαιοπολιτικά Χαρακτηριστικά"

Δικαιοπολιτικά (Νομοτεχνικά) χαρακτηριστικά		1	2	3	4	6	9	11	12	13-14	15	16-18	19	20	21	22-23	24	25
κωδικός μεταβλητής	περιεχόμενο μεταβλητής	4326/2015	4386/2016	4429/2016	4415/2016	4452/2017	4485/2017	4521/2018	4547/2018	4559/2018	4589/2019	4610/2019	4653/2020	4692/2020	4713/2020	4763/2020	4777/2021	4823/2021
1.1	ρυθμίζονται θέματα που εμπίπτουν σε ένα μόνο πεδίο πολιτικής	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,76	0	0,76	0,76	0,76	0,76
1.2	αριθμός σελίδων που καταλαμβάνει ο νόμος	0,76	0,38	0,76	0,38	0,76	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0	0,76	0,38	0,76	0	0,76	0
1.3	αριθμός σελίδων παραρτημάτων νόμου	0,76	0,76	0,76	0,38	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76
1.4	αρ. άρθρων κυρίως σώματος νόμου	0,76	0	0,76	0	0,38	0	0,38	0	0	0	0	0	0	0,38	0	0,38	0
1.5	αρ. παραγράφων νόμου	0,76	0	0,76	0,38	0,38	0	0	0	0	0	0	0,38	0	0,76	0	0,38	0
1.6	αναφορά «λοιπές διατάξεις» ή «άλλες διατάξεις» στον τίτλο	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.7	% επί των συνολικών άρθρων του νόμου που αφορούν οι λοιπές διατάξεις	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,38	0	0
1.8	κοινό πεδίο πολιτικής "λοιπών" / "άλλων" διατάξεων με το κύριο αντικείμενο του νόμου	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,76	0	0,76	0,76	0,76	0,76
1.9	ύπαρξη άσχετων διατάξεων χωρίς αναφορά στον τίτλο	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76
1.10	ύπαρξη μεταβατικών διατάξεων	0,38	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76
1.11	αρ. τροποποιούμενων νόμων που τέθηκαν σε ισχύ το τελευταίο έτος (από τη θέσπιση του νόμου)	0,76	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.12	αρ. τροποποιούμενων ΠΔ που τέθηκαν σε ισχύ το τελευταίο έτος (από τη θέσπιση του νόμου)	0	0	0,76	0,76	0	0,76	0	0	0	0	0	0	0	0,76	0	0,76	0,76
1.13	αρ. τροποποιούμενων νόμων που τέθηκαν σε ισχύ πριν από 1-3 έτη (από τη θέσπιση του νόμου)	0,38	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.14	αρ. τροποποιούμενων ΠΔ που τέθηκαν σε ισχύ πριν από 1-3 έτη (από τη θέσπιση του νόμου)	0,76	0	0	0,76	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,76	0



1.15	ρητή & συγκεκριμένη αναφορά τροποποιούμενων διατάξεων σε άρθρο ή πίνακα	0	0,76	0	0	0	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76
1.16	ενσωμάτωση κοινοτικής οδηγίας	OXI	OXI	OXI	OXI	OXI	OXI	OXI	OXI	OXI	NAI	NAI	OXI	OXI	OXI	NAI	NAI	NAI
1.17	κύρωση συμφωνιών/συμβάσεων	OXI	OXI	NAI	OXI	OXI	OXI	OXI	OXI	OXI	NAI	OXI	OXI	OXI	OXI	NAI	OXI	NAI
1.18	κύρωση προηγούμενης ΥΑ	0,76	0,76	0	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0	0,76	0,76	0,76	0,76	0
1.19	κύρωση προηγούμενης ΠΥΣ	0,76	0,38	0,38	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76
1.20	κύρωση προηγούμενης ΠΝΠ	0,76	0,38	0,76	0,76	0,76	0,76	0,38	0,76	0,76	0,38	0,76	0,76	0,38	0,76	0,38	0,76	0,76
1.21	είναι κώδικας	OXI	OXI	OXI	OXI	OXI	OXI	OXI	OXI	OXI	OXI	OXI	OXI	OXI	OXI	OXI	OXI	OXI
1.22	ταυτόχρονη έναρξη ισχύος διατάξεων νόμου	0,38	0,38	0,76	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38
1.23	αν είναι ταυτόχρονη η έναρξη, τότε;	0,38	0,38	0,76	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38
1.24	αναδρομικότητα ισχύος κάποιων διατάξεων	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0	0,76	0,76	0,76	0	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76
1.25	αιτιολόγηση αναδρομικότητας αν ισχύει	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0	0,76	0,76	0,76	0	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76
1.26	συντομογραφίες στο κείμενο	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76
1.27	δυσνόητα αρκτικόλεξα στο κείμενο	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76
1.28	υπερβατική σύνταξη διατάξεων	0,76	0	0	0	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76
1.29	ενδοκειμενικές παραπομπές	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	<b>ΣΥΝΟΛΑ</b>	12,92	8,74	11,02	10,26	10,64	11,02	8,74	10,26	10,26	9,88	8,36	11,78	9,88	14,06	11,4	14,44	11,4
	<b>% επί άριστης βαθμολογίας</b>	0,65	0,44	0,56	0,52	0,54	0,56	0,52	0,52	0,52	0,50	0,50	0,60	0,50	0,71	0,58	0,73	0,58

(ΠΑ: Προεδρικό Διάταγμα, ΠΝΠ: Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου, ΠΥΣ: Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου, ΥΑ: Υπουργική Απόφαση)

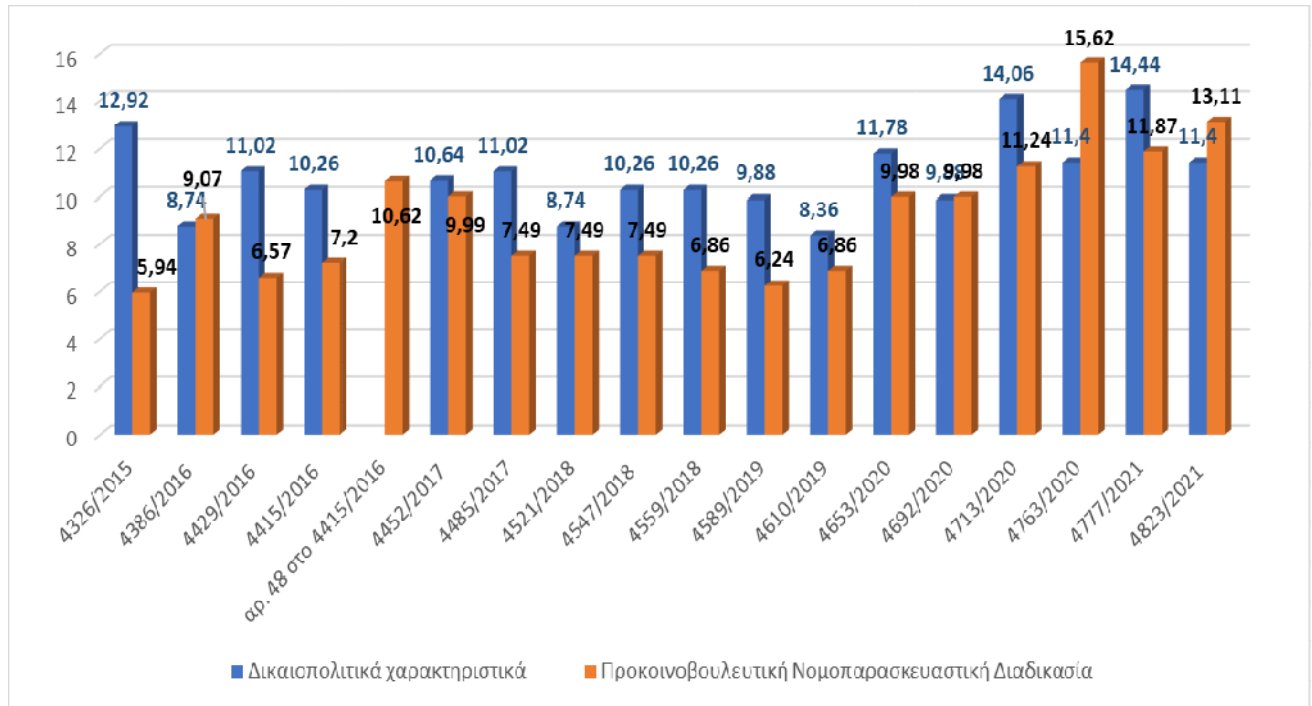
**Πίνακας 4.8 Βαθμολόγηση μεταβλητών δείκτη "Προκοινοβουλευτική Νομοπαρασκευαστική διαδικασία "**

		1	2	3	4	5	6	9	11	12	13-14	15	16-18	19	20	21	22-23	24	25
κωδικός μεταβλητής	περιεχόμενο μεταβλητής	4326/2015	4386/2016	4429/2016	4415/2016	αρ. 48 στο 4415/2016	4452/2017	4485/2017	4521/2018	4547/2018	4559/2018	4589/2019	4610/2019	4653/2020	4692/2020	4713/2020	4763/2020	4777/2021	4823/2021
2.1	Ποιος υπουργός κατέθεσε τον νόμο στη Βουλή;	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ
2.2	Σε ποιο υπουργείο προΐστατο	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ	Δ/ΑΞ
2.3	Πόσοι υπουργοί και λοιποί αρμόδιοι υπογράφουν τον νόμο	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.4	Είχε προηγηθεί εξωτερική / μη κοινοβουλευτική Δ/Β	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
2.5	Πόσες ημέρες κράτησε η εξωτερική / μη κοινοβουλευτική Δ/Β	0	0	0	0	0,62	0,62	0,62	0,62	0	0,62	0	0,62	0,62	0,62	0	0	0	0,62
2.6	Τι ποσοστό των τελικών άρθρων συμπεριλήφθηκε στη Δ/Β;	0,62	0	0	0	1,25	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,25	0
2.7	Συνοδεύεται ο νόμος από αιτιολογική έκθεση ή/και ΑΣΡ στη Δ/Β	1,25	1,25	0	0	1,25	1,25	0	0	0	0	0	0	0	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
2.8	Αρ. εγκεκριμένων σχολίων Δ/Β	114	336	70	68	4890	30	945	1426	4429	1115	552	1260	112	14716	1521	579	569	1540
2.9	Δημιουργεί ο νόμος νέα σώματα/οργανώσεις/ θεσμούς	0,62	0,62	0,62	0	1,25	0	0	0	0,62	0,62	0,62	0,62	0,62	0,62	1,25	1,25	0	0,62
2.10	Αν ναι, ρυθμίζει το σκοπό, την οργάνωση και λειτουργία τους;	0,62	0,62	0,62	0,62	1,25	0,62	0,62	0,62	0,62	0,62	0,62	0,62	0,62	0,62	0,62	1,25	0,62	0,62
2.11	Προστίθενται πληροφοριακές υποχρεώσεις με τον νόμο	0	0	0	0	1,25	1,25	1,25	1,25	0	0	0	0	1,25	1,25	0	0	0	0
2.12	Προέλευση των υποχρεώσεων πληροφόρησης (Εθνική ή Ευρωπαϊκή νομοθεσία)	ΕΘ/ΕΕ	ΕΘ/ΕΕ	ΕΘ/ΕΕ	ΕΘ/ΕΕ					ΕΘ	ΕΘ	ΕΘ/ΕΕ	ΕΘ/ΕΕ			ΕΘ	ΕΘ/ΕΕ	ΕΘ/ΕΕ	ΕΘ/ΕΕ
2.13	Συνοδεύεται ο νόμος από έκθεση ΑΣΡ	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
2.14	Παροχή στοιχείων επικοινωνίας στην ΑΣΡ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,25	0	1,25	1,25	1,25	1,25
2.15	Αρ. πεδίων ΑΣΡ που παρέχονται ποσοτικά στοιχεία επιπτώσεων	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,25	0	0

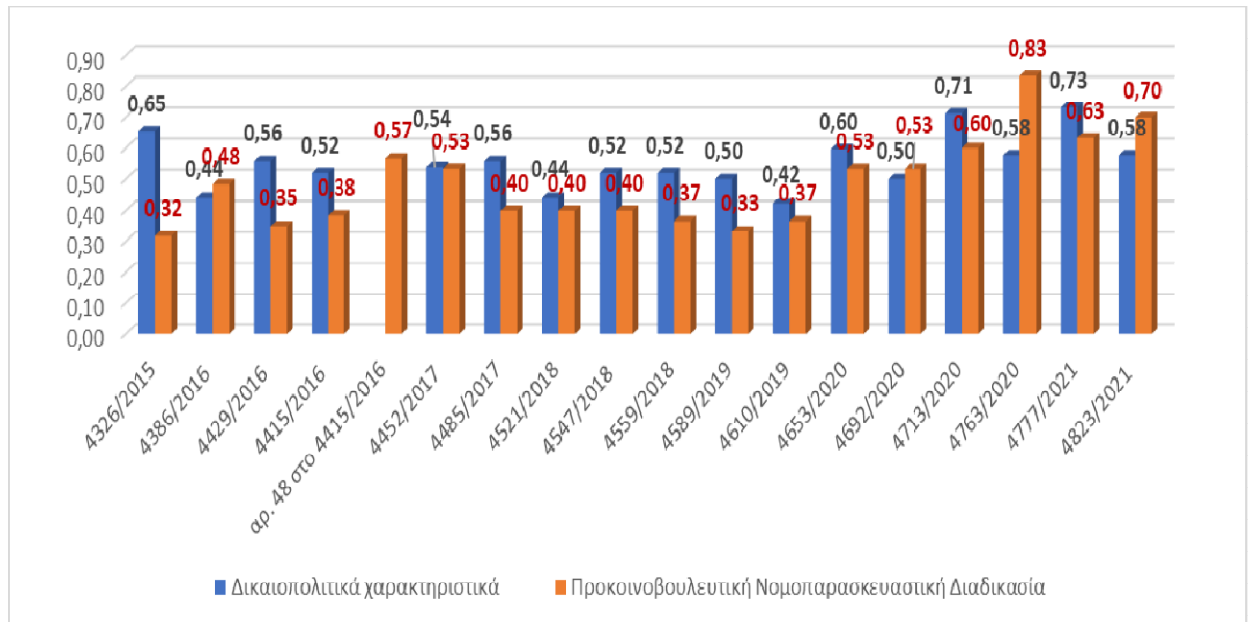
<b>2.16</b>	Αρ. σχετικών με τη Δ/Β ερωτήσεων που απαντά η ΑΣΡ	0,33	0,33	0,33	0,33	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,62	0,62	0,62	0,62	1,25	1,25
<b>2.17</b>	Μέρμνα για απλούστευση διαδικασιών στην ΑΣΡ	0	1,25	0	1,25	0	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
<b>2.18</b>	Μέτρηση διοικητικών επιβαρύνσεων στην ΑΣΡ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,25	1,25	1,25
<b>2.19</b>	Συνεργασία και συντονισμός συναρμόδιων υπηρεσιών πριν τη ρύθμιση	0	1,25	1,25	1,25	0	1,25	0	0	1,25	0	0	0	0	0	0	1,25	1,25	1,25	1,25
<b>2.20</b>	Περιληπτική πληροφόρηση για το περιεχόμενο της ρύθμισης στην ΑΣΡ	0	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
	<b>ΣΥΝΟΛΑ</b>	5,94	9,07	6,57	7,2	10,62	9,99	7,49	7,49	7,49	6,86	6,24	6,86	9,98	9,98	11,24	15,62	11,87	13,11	
	<b>% επί άριστης βαθμολογίας</b>	0,32	0,48	0,35	0,38	0,57	0,53	0,40	0,40	0,40	0,37	0,33	0,37	0,53	0,53	0,60	0,83	0,63	0,70	

(ΑΣΡ: Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, Δ/ΑΞ: Δεν αξιολογείται, Δ/Β: Διαβούλευση, ΕΘ: Εθνική νομοθεσία, ΕΘ/ΕΕ: Εθνική & Ευρωπαϊκή Νομοθεσία)

Τα διαγράμματα 4.7 και 4.8 αποτυπώνουν τη συνολική βαθμολογία των ρυθμίσεων στους δύο υποδείκτες ως άθροισμα βαθμών και ως ποσοστό επί της άριστης βαθμολογίας.

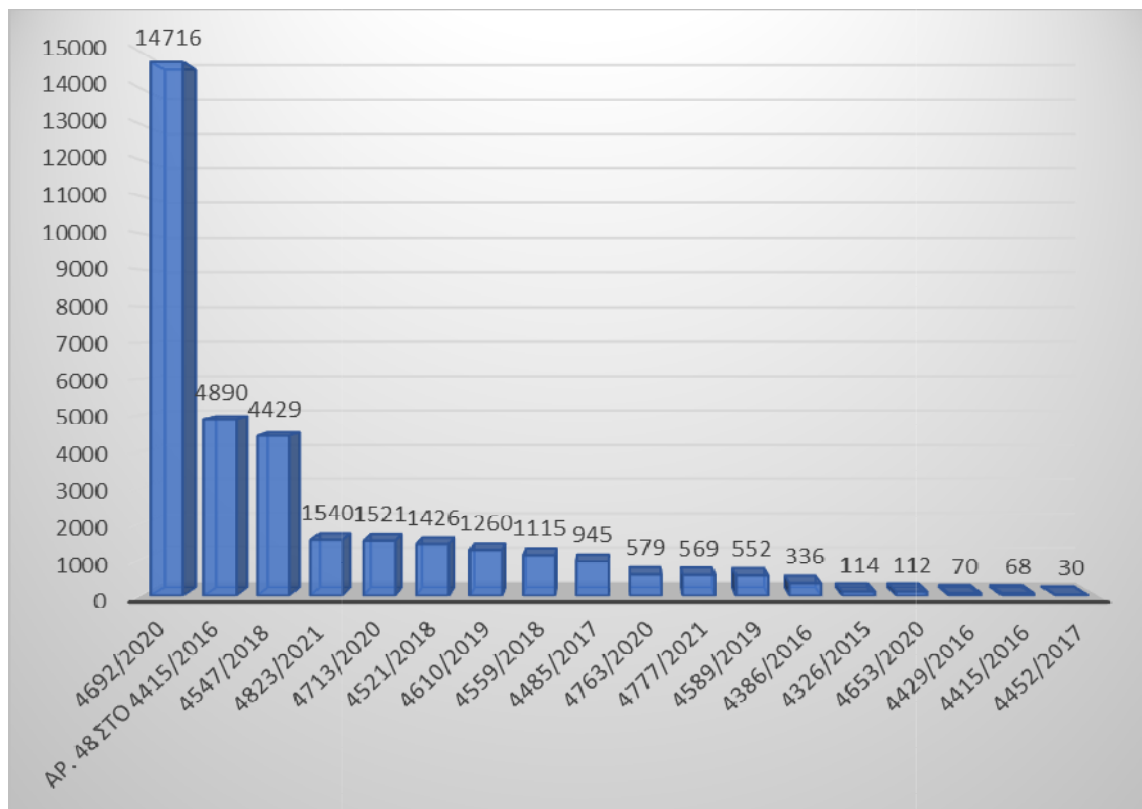


Διάγραμμα 4.7 Συνολική Βαθμολογία Ρυθμίσεων στους δύο υποδείκτες

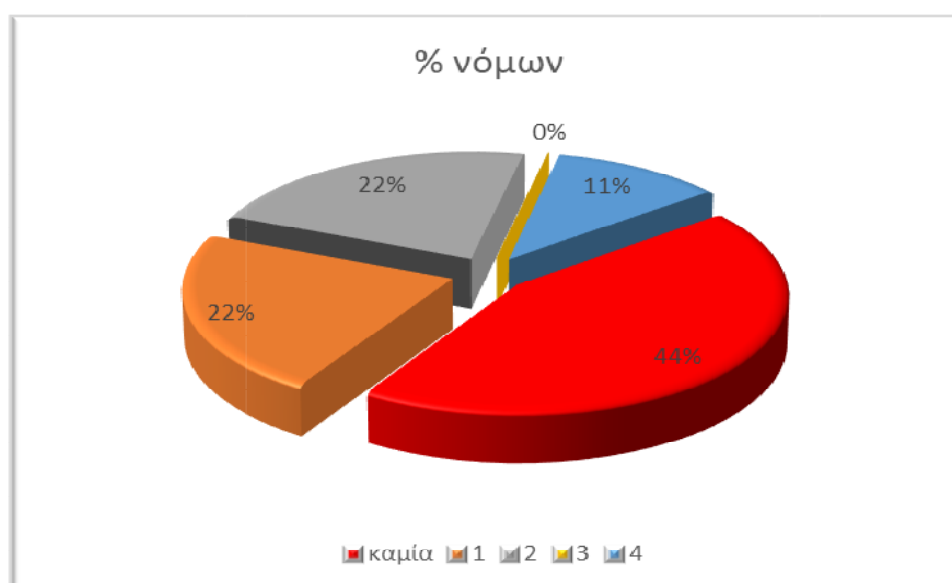


Διάγραμμα 4.8 Συνολική Βαθμολογία υποδεικτών ως ποσοστό επί άριστης βαθμολογίας

Στο διάγραμμα 4.9 αποτυπώνεται ο αριθμός των σχολίων στη Δ/Β για κάθε ρύθμιση, με φθίνουσα κατάταξη, ενώ στο διάγραμμα 4.10 τα ποσοστά των ρυθμίσεων βάσει του αριθμού από τις 4 σχετικές με τη Δ/Β ερωτήσεις που απαντώνται στην ΑΣΡ (σύμφωνα με την τυποποιημένη φόρμα για τη σύνταξη της ΑΣΡ)(κανένα, 1, 2, 3 ή 4).



Διάγραμμα 4.9 Αριθμός σχολίων Διαβούλευσης (σε φθίνουσα κατάταξη)



Διάγραμμα 4.10 % νόμων ανά αριθμό σχετικών με τη Δ/Β ερωτημάτων στην ΑΣΡ, όπου δίνεται απάντηση

Από τους 17 νόμους για τους οποίους υπολογίστηκε ο υποδείκτης ΔΠΧ, οι 16 τροποποιούν νόμους που τέθηκαν σε ισχύ το τελευταίο έτος και περισσότερους από 2 νόμους που τέθηκαν σε ισχύ 1-3 έτη πριν την ψήφιση τους, ενώ ένας τροποποιεί ως 2 νόμους 1-3 ετών. Αντίστοιχα, οι 11 από τους 17 τροποποιούν περισσότερα από δύο ΠΔ που επίσης τέθηκαν σε ισχύ το τελευταίο έτος και οι 13 περισσότερα από 2 ΠΔ που τέθηκαν σε ισχύ 1-3 έτη πριν την ψήφιση τους.

#### **4.3.2 Αποτελέσματα Ποιοτικής Έρευνας**

Η ανάλυση και σύνθεση των απαντήσεων της ομάδας εστίασης της ποιοτικής έρευνας στα ερωτήματα που τέθηκαν απέδωσε τα παρακάτω δεδομένα ανά κατηγορία θεματικής ανάλυσης:

##### **1. Σημασία της Διαβούλευσης στη Νομοθέτηση και γενικότερα**

Το σύνολο των ερωτώμενων συμφωνεί για τη σημασία της Δ/Β ως μέσο για την καλή νομοθέτηση, την ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων, καθώς και το ότι η συμμετοχή αυτή συμβάλλει στην εξεύρεση ρεαλιστικότερων λύσεων για τα προβλήματα που προκύπτουν, οι οποίες ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολιτών.

Η Δ/Β είναι μέσο προαγωγής της άμεσης δημοκρατίας, ευνοώντας την επικοινωνία φορέων, κράτους και πολιτών, βελτιώνοντας την ποιότητα των Δημοσίων Πολιτικών, μέσω της ενίσχυσης της διαφάνειας, του αισθήματος κοινωνικής ευθύνης και της εμπιστοσύνης των πολιτών στην Κεντρική Διοίκηση.

##### **2. Πραγματικός βαθμός επίδρασης της Διαβούλευσης στη νομοθέτηση**

Παρατηρήθηκε υψηλός βαθμός συμφωνίας ως προς το νομοτυπικό και προσχηματικό χαρακτήρα της Δ/Β στην Ελλάδα, η οποία βρίσκεται σε «πρωτόλειο στάδιο», αν και ένας από τους ερωτώμενους διαφώνησε με τον όρο «προσχηματική», υποστηρίζοντας ότι έστω και σε περιορισμένο βαθμό, η Δ/Β επηρεάζει το κείμενο της ρύθμισης που κατατίθεται προς ψήφιση. Η περιορισμένη όμως επίδραση – όπως και ο ερωτώμενος αυτός αναγνωρίζει – οφείλεται στο γεγονός ότι δεν εξετάζονται ουσιαστικά και δεν λαμβάνονται υπόψη τα σχόλια των συμμετεχόντων, ενώ ακόμη και αλλαγές που υιοθετούνται αφορούν συνήθως «επί μέρους προσθαφαιρέσεις εντός

διάταξης οι οποίες, είτε είναι νομοτεχνικού χαρακτήρα, είτε αποτυπώνουν ευκρινέστερα πραγματολογικά στοιχεία τα οποία επισημαίνονται στο σχόλιο». Η απόσυρση διατάξεων μετά τη Δ/Β είναι σπανιότερη και δεν συνήθως δεν οφείλεται στα σχόλια που κατατέθηκαν.

Αν και αναγνωρίζονται από την πλειοψηφία των ερωτώμενων τα θετικά βήματα που έγιναν για την προώθηση της Δ/Β και της καλής νομοθέτησης με τη δημιουργία της [open.gov.gr](http://open.gov.gr) και το άρθρο 61 του Ν. 4622/2019, που προβλέπει την ανάρτηση των σχεδίων των ρυθμίσεων και της προκαταρκτικής ΑΣΠ για 14 ημέρες στην [open.gov.gr](http://open.gov.gr), αυτά δεν επαρκούν. Οι απόψεις που διατυπώθηκαν ως προς τα αίτια της περιορισμένης επίδρασης της Δ/Β ήταν ότι:

- Η μορφή της Δ/Β όπως ισχύει αποτελεί «κακή αντιγραφή» από διαδικασίες σε άλλα κράτη
- Η χαμηλή συμμετοχή
- Η πίεση για άμεση εξαγωγή συμπερασμάτων – λήψη αποφάσεων
- Η θεώρηση (από τους πολίτες) της Δ/Β ως απόπειρα νομιμοποίησης και επιβολής ειλημμένων αποφάσεων
- Η αδύναμη πολιτική βούληση για την ουσιαστική προώθηση της Δ/Β
- Η απουσία πολιτικής Δ/Β πριν τη νομοπαρασκευαστική (έγκαιρη ενημέρωση των άμεσα εμπλεκόμενων και των ενδιαφερομένων κοινωνικών εταίρων και φορέων για τη σχεδιαζόμενη ρύθμιση πριν τη διατύπωση της σε σχέδιο νόμου (ΣΝ))
- Ο μικρός χρόνος Δ/Β, ιδιαίτερα όταν τα ΣΝ περιέχουν μεγάλο πλήθος διατάξεων, στοιχείο που καθιστά δυσχερή την εις βάθος μελέτη της ρύθμισης
- Η χαμηλή ευελιξία της διαδικασίας – δεν προσαρμόζεται ο χρόνος Δ/Β και η ένταση της πληροφόρησης και της ενημέρωσης για την έναρξη της στο εύρος της ρύθμισης (τι αλλαγές επιφέρει, πόσους τομείς και κοινωνικές ομάδες επηρεάζει)

Ο προσχηματικός χαρακτήρας επιβεβαιώνεται και από τις παρατηρούμενες αδυναμίες των εκθέσεων Δ/Β, οι οποίες προβλέπεται να τεκμηριώνουν και να αιτιολογούν την ενσωμάτωση ή μη των υποβληθέντων σχολίων. Παρά τις «φωτεινές εξαιρέσεις» που τηρούν την παραπάνω πρόβλεψη, καταγράφεται πλήθος εκθέσεων που είναι γενικόλογες ή απλώς παραθέτουν τα υποβληθέντα σχόλια, δίχως να αιτιολογείται το εάν ενσωματώθηκαν ή όχι στο κείμενο της τελικής ρύθμισης. Η

τεκμηρίωση περιορίζεται και από το ότι συχνά στην πράξη ούτε η έκθεση Δ/Β, ούτε το τελικό κείμενο της ρύθμισης αναρτώνται στην πλατφόρμα της Δ/Β (opengov.gr).

### **3. Σημασία της Συμμετοχής των πολιτών και των ενδιαφερομένων μερών στη Δ/Β**

Το σύνολο των ερωτώμενων θεωρεί τη συμμετοχή των πολιτών πολύ σημαντική, υποστηρίζοντας ότι οδηγεί σε υψηλή συμμόρφωση στις ρυθμίσεις (αποδοχή και καλύτερη νομοθέτηση που ανταποκρίνεται στις ανάγκες). Ιδιαίτερα για τους εμπλεκόμενους στο περιεχόμενο της ρύθμιση (primestakeholders), η συμμετοχή είναι κρίσιμη για να «ακούγεται η φωνή τους» και να προωθούνται ρυθμίσεις που ανταποκρίνονται στις ανάγκες και τα θεμιτά συμφέροντα τους.

### **4. Βαθμός Συμμετοχής των πολιτών στη Δ/Β**

Παρά τη σημασία της, η συμμετοχή αξιολογείται ως χαμηλή, πολύ χαμηλή και ανεπαρκής. Πιο ικανοποιητική κρίνεται η συμμετοχή εκπροσώπων φορέων, επαγγελματιών ή άλλων ατόμων που έχουν άμεσο ή έμμεσο συμφέρον σε σχέση με τις υπό διαβούλευση ρυθμίσεις. Αυξημένη είναι επίσης η συμμετοχή σε Δ/Β επί ρυθμίσεων που επηρεάζουν μεγάλες κοινωνικές ομάδες, αν και επισημαίνεται το φαινόμενο οργανωμένης - ενορχηστρωμένης (από ομάδες συμφερόντων, φορείς και ομάδες ιδεών) και όχι αυθόρμητης συμμετοχής, με την κατάθεση ομοειδών και ταυτόσημων απόψεων.

### **5. Ανασταλτικοί παράγοντες συμμετοχής στη Δ/Β**

Πρωταρχικός ανασταλτικός παράγοντας είναι η έλλειψη ενημέρωσης – πληροφόρησης, που συνδέεται και με την «διεκπεραιωτική» αντιμετώπιση της δημοσιότητας της Δ/Β από τους επισπεύδοντες φορείς, η οποία περιορίζεται σε ανακοίνωση της έναρξης της στον ιστοχώρο του επισπεύδοντος Υπουργείου και στην opengov.gr, χωρίς μέριμνα για διάχυση – γνωστοποίηση στον ευρύτερο πληθυσμό.

Ζητήματα που αφορούν τον ενεργό πολίτη και τη σημερινή στάση του πολίτη προς το κράτος και τα κοινά επισημαίνονται από το σύνολο σχεδόν των ερωτώμενων, όπως:

- Απαξίωση & αδιαφορία για τη συμμετοχή στα κοινά



- Χαμηλός βαθμός ενασχόλησης με τη νομοθέτηση και την πολιτική εν γένει
- Πολιτικό κυνισμός και πολιτική απάθεια
- Πολιτική αναρμοδιότητα
- Στάσεις των πολιτών οι οποίες κωδικοποιούνται σε φράσεις όπως «δεν καταλαβαίνω πολλά από πολιτική», «η γνώμη μου δεν μπορεί να αλλάξει και πολλά», «τους πολιτικούς δεν τους νοιάζει τί σκέφτονται άνθρωποι σαν και μένα» κτλ.
- Ισχυρές προκαταλήψεις συμμετεχόντων, έλλειψη εμπιστοσύνης προς τους διοργανωτές (κακοπιστία, έλλειψη εμπιστοσύνης)
- Διαμόρφωση σοβαρών πολώσεων και στρεβλώσεων
- Ύπαρξη ομάδων συμφερόντων

Η συμμετοχή επίσης περιορίζεται από νομοτεχνικούς και δικαιοπολιτικούς παράγοντες με κύριους:

- Τη δυσνόητη γλώσσα των νομικών κειμένων
- Την απουσία της πολιτικής Δ/Β και την προώθηση προς νομοπαρασκευαστική Δ/Β έτοιμων, σχεδόν, σχεδίων ρυθμίσεων, δίχως την πρότερη εμπλοκή των ενδιαφερόμενων μερών
- Την περιπλοκότητα των θεμάτων ή/και των «τεχνικό»/εξειδικευμένο χαρακτήρα των ρυθμίσεων
- Την έλλειψη συνοδευτικού στο ΣΝ ενημερωτικού σημειώματος που απλουστεύει και κωδικοποιεί με τον απλούστατο δυνατό και κατανοητό τρόπο τα προς νομοθέτηση προτεινόμενα σημεία

Επίσης σε ατομικό επίπεδο, ανασταλτικοί παράγοντες είναι:

- Η έλλειψη χρόνου
- Η άρνηση της πλειονότητας των πολιτών να διαθέσουν των πόρους που απαιτούνται για την στοιχειώδη εξοικείωση για το θέμα (χρόνος, προσοχή, γνώση κτλ)
- Η έλλειψη γνώσης για ή/και πρόσβασης στο διαδίκτυο και η άγνοια κατάλληλων εργαλείων και τεχνικών που απαιτούνται για τη συμμετοχή

## 6. Παρακινήτικοί παράγοντες συμμετοχής στη Δ/Β

Στη θεματική αυτή κατηγορία, οι απόψεις που διατυπώθηκαν αποτελούν ταυτόχρονα και προτάσεις, καθώς αναδεικνύεται το «δέον», δηλαδή τί θα έπρεπε να γίνει για να ενισχυθεί η συμμετοχή στη Δ/Β. Όπως ήταν αναμενόμενο οι προτάσεις / απόψεις αυτές συνοψίζουν τρόπους θεραπείας των αδυναμιών της υφιστάμενης διαδικασίας Δ/Β και άρσης των ανασταλτικών παραγόντων συμμετοχής. Αναλυτικότερα οι προτάσεις / απόψεις που διατυπώθηκαν μπορούν να διακριθούν ως εξής:

### Παρεμβάσεις/ διαδικασίες προπαίδευσης των πολιτών στη Δ/Β και προαγωγής της συνειδητοποίησης της σημαντικότητας της

- Ευαισθητοποίηση για τα κοινά από τα πρώιμα σχολικά χρόνια: Ένταξη στην ύλη όλων των μαθημάτων στην Αβάθμια και Ββάθμια εκπαίδευση που αφορούν την κοινωνική και πολιτική αγωγή
- Ενημέρωση και παρεμβάσεις ώστε να συνειδητοποιείται η σχέση της συμμετοχής με τη δημοκρατία και τη διαφάνεια
- Διασφάλιση συνθηκών ελεύθερης, ανοικτής και ισότιμης πρόσβασης στη Δ/Β για όλους τους πολίτες, με διεύρυνση της δυνατότητας συμμετοχής και εκτός διαδικτύου
- Παρότρυνση και ουσιαστική παρακίνηση από τα μέλη του κοινοβουλίου
- Πλήρης αξιοποίηση των ΤΠΕ – ενίσχυση της ψηφιακής δημοκρατίας: Διαθεσιμότητα ποικιλίας διαδικτυακών τεχνικών συμμετοχής, καθώς και δυνατότητα συνδυασμένης εφαρμογής τους, π.χ. Facebook, ιστολόγια, blogs, με εστίαση και βασικό πόλο την [open.gov.gr](http://open.gov.gr), αλλά και αξιοποίηση κάθε πρόσφορου μέσου και διαδεδομένων σύγχρονων εργαλείων επικοινωνίας (μέσα κοινωνικής δικτύωσης- ΜΚΔ, πλατφόρμες όπως το Viber και το Messenger, μαζικό SMS). Επισημαίνεται η χρησιμότητα επικοινωνίας μέσω των κινητών τηλεφώνων για τις μεγαλύτερες ηλικιακές ομάδες
- Δημιουργία/ ανάπτυξη σημείων επαφής και συνάντησης με σκοπό τον ανοιχτό διάλογο σε χώρους όπως τα σχολεία, οι διάφοροι σύλλογοι, τα ΚΕΠ, οι Δήμοι και οι διάφοροι κοινωνικοί φορείς, όπου θα διοργανώνονται καμπάνιες ενημέρωσης με ανοιχτές συγκεντρώσεις και συζητήσεις, ανταλλαγή και αλληλεπίδραση απόψεων μέσω δημοσίου διαλόγου ώστε να ενισχύεται η

ενεργή και άμεση ανταπόκριση των πολιτών σε καίρια ζητήματα και να ακούγονται όλες οι απόψεις, ως προς το κόστος και το όφελος ενός ΣΝ. Η προσωπική και άμεση αλληλεπίδραση παρακινεί σε συμμετοχή, καλύπτοντας την ανάγκη του ατόμου για την κοινωνική επαφή και εγκαθιστώντας την αίσθηση ενεργής συμμετοχής στα κοινά

- Καθορισμένη και σαφώς περιγραφόμενη διαδικασία
- Συστηματική προβολή από τα ΜΜΕ
- Θέσπιση «Διαβουλευτικού Σώματος»: τυχαία επιλογή (π.χ. μέσω κλήρωσης και βάσει ορισμένων κριτηρίων – «φίλτρων») ομάδας πολιτών οι οποίοι - με μια τυπική «αποζημίωση» για τον χρόνο και τον κόπο τους - θα αποτελούν ένα «Διαβουλευτικό Σώμα» υποχρεωμένο να συμμετάσχει σε μία συγκεκριμένη διαβούλευση
- Ευρείες δράσης ενημέρωσης ώστε να κατανοήσουν οι πολίτες γιατί τους αφορά και πώς τους επηρεάζει η Δ/Β
- Θέσπιση διαδικασίας δημοψηφίσματος για μείζονα (συνήθως κοινωνικά) ζητήματα, που θα μπορεί να προκαλείται από τους αρμόδιους φορείς αλλά και μετά από αίτημα προβλεπόμενης και καθορισμένης πλειοψηφίας πολιτών

#### Παρεμβάσεις πριν την έναρξη κάθε νομοπαρασκευαστικής Δ/Β

- Θέσπιση και εφαρμογή της πολιτικής διαβούλευσης ενόψει κάθε νέας σχεδιαζόμενης κυβερνητικής παρέμβασης με επικοινωνιακή κάλυψη και ανοιχτό διάλογο για κάθε προτεινόμενη ρυθμιστική παρέμβαση με χρήση κάθε πρόσφορου μέσου (ΜΜΕ, μέσα κοινωνικής δικτύωσης, ημερίδες, συνέδρια κ.λπ.). όπως ιδίως: εμπλοκή της κοινωνίας των πολιτών, ΟΚΕ, συνδικαλιστικοί, ακαδημαϊκοί, ερευνητικοί φορείς και ΑΕΙ, λοιποί σχετιζόμενοι με τη ρύθμιση φορείς(επηρεαζόμενοι άμεσα ή έμμεσα), φορείς της αγοράς και της οικονομίας κ.λπ., με αξιοποίηση για την υλοποίηση της, της [opengov.gr](http://opengov.gr)
- Ανάπτυξη είτε στοχευμένων -δομημένων ερωτηματολογίων, είτε σχέδια δράσης επί των οποίων οι πολίτες και φορείς θα είναι σε θέση να αναπτύσσουν τις προτάσεις/ απόψεις τους, όπως γίνεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- Δημοσιοποίηση μελλοντικών νομοθετικών προτάσεων συνοδευόμενων με την παράλληλη ερμηνεία τους και κατάδειξη των βελτιώσεων που θα επιφέρουν

- Μίνι καμπάνιες ενημέρωσης, και σε επιλεγμένα ΜΜΕ για θέματα υπό διαβούλευση τα οποία αφορούν μεγάλες ομάδες πληθυσμού
- Στοχευμένη(προσωπική και προσωποποιημένη) ενημέρωση μέσω διαδικτύου και σχετικών εφαρμογών, όταν πρόκειται να ξεκινήσει η δημόσια διαβούλευση για ένα συγκεκριμένο θέμα για κάθε ενδιαφερόμενη ομάδα
- Επισημαίνεται – για όλες τις δράσεις δημοσιοποίησης - ότι θα πρέπει να δίνεται μεγάλη προσοχή στο μήνυμα που επικοινωνείται, το οποίο πρέπει να είναι απλό, σαφές και να απαντά στο ερώτημα «γιατί με αφορά;», «πώς με επηρεάζει;», καθώς και στον τρόπο/τα δημιουργικά εργαλεία/ με τα οποία το μήνυμα θα διαχυθεί στο ευρύ κοινό
- Ανάδειξη του βασικού σκοπού της διαβούλευσης, ήτοι το όφελος του πολίτη και όχι του φορέα που τη διενεργεί
- Διαθεσιμότητα του συνόλου των δεδομένων, των στοιχείων και των εν γένει πληροφοριών
- Υποχρεωτικότητα συμμετοχής φορέων και πολιτών σε στρατηγικές θέσεις που σχετίζονται με την εκάστοτε ρύθμιση – Συστηματοποίηση συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων
- Υποχρεωτική ανάρτηση των γραπτών απόψεων (σχετιζομένων) φορέων/ενώσεων και οργανισμών στην ηλεκτρονική σελίδα της διαβούλευσης, κάτω από την αιτιολογική έκθεση που (οφείλει να) έχει αναρτηθεί
- Επιμήκυνση του χρόνου Δ/Β, ιδίως όταν δεν έχει προηγηθεί η πολιτική διαβούλευση και τα ΣΝ είναι εκτενή και επηρεάζουν μεγάλες υποομάδες και κοινωνικά σύνολα, σύμφωνα με διεθνή πρότυπα και καλές πρακτικές
- Αξιοπιστία και δέσμευση για την τήρηση της διαδικασίας και την εφαρμογή του αποτελέσματος

Παρακίνηση μέσω παρεμβάσεων βελτίωσης της διαχείρισης των αποτελεσμάτων της Δ/Β

- Δημοσιοποίηση των προτάσεων των πολιτών
- Συστηματική αξιολόγηση όλων των σχολίων και ιδιαίτερα των τεκμηριωμένων προτάσεων και δημόσια αιτιολόγηση της έγκρισης ή απόρριψής τους

- Μέριμνα για την ενημέρωση των αρμόδιων φορέων σχετικά με τις προτάσεις των πολιτών
- Ομογενοποίηση του τρόπου ανάλυσης των σχολίων της Δ/Β, καθώς και του τρόπου παρουσίασης των αποτελεσμάτων από τα Υπουργεία
- Επέκταση του θεσμού και για ισχύουσες ρυθμίσεις που εμφανίζονται ως προβληματικές για διάφορους λόγους (π.χ. κακονομία, πολυνομία, αντικρουόμενες διατάξεις, ελλιπής εφαρμογή τους, έλλειψη κωδικοποίησης, μη δημοσίευση των κατ' εξουσιοδότηση κανονιστικών πράξεων κ.λπ.), προκειμένου να γίνεται η αξιολόγησή τους (expost) με διαφανή και αντικειμενικά κριτήρια και με την έγκαιρη ενημέρωση και ενεργοποίηση, συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών και των ενδιαφερόμενων φορέων

## **7. Βαρύτητα και επάρκεια της Δ/Β ως μέσο συμμετοχής στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία**

Η Δ/Β αποτελεί και αναγνωρίζεται ως θεμελιώδες μέσο συμμετοχής στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, σημαντική στη διαμόρφωση μιας νέας κουλτούρας και νοοτροπίας που ανοίγει νέους ορίζοντες στους πολίτες να συμμετάσχουν σημαντικά και ενεργά στην αντιπροσωπευτική συμμετοχική δημοκρατία και κρίσιμο βήμα για την πλήρωση ορισμένων εκ των σημαντικότερων αρχών για την καλή νομοθέτηση.

Παρόλα αυτά, η Δ/Β όπως διενεργείται επί του παρόντος κρίνεται με μία εξαίρεση ως ανεπαρκής και ανώριμη λόγω του προσχηματικού, νομοτυπικού χαρακτήρα της, αφού ο νομοθέτης δεν λαμβάνει υπόψη τη Δ/Β ουσιαστικά (απόψεις πολιτών αλλά και ενδιαφερομένων φορέων) και υπό την έννοια ότι οι σκοποί και η πολιτική στόχευση ενός ΣΝ ή άλλης κανονιστικής πράξης έχουν προκαθοριστεί και επομένως «επικαθορίζουν» τη Δ/Β και τα όρια επίδρασής της στην τελική ρύθμιση. Ως αίτια της ανεπάρκειας της αναφέρονται εκτός των παραπάνω, αδυναμίες που περιλαμβάνονται στις προηγούμενες θεματικές κατηγορίες (χαμηλή ποιότητα εκθέσεων Δ/Β και αδυναμία εξαγωγής συμπερασμάτων, περιορισμένος χρόνος διαδικασίας, απουσία πολιτικής διαβούλευσης κ.ο.κ., η απαξίωση του πολιτικού συστήματος και η απροθυμία των πολιτών πολίτη να ασχοληθούν ενεργά με τη διαμόρφωση της πολιτικής κατάστασης, λόγω των δύσκολων οικονομικό-

κοινωνικών συνθηκών και της μακροχρόνιας οικονομικής, κοινωνικής και υγειονομικής κρίσης).

Για τη διόρθωση των υφιστάμενων ανεπαρκειών προτείνεται και πάλι η θεσμική και τεχνική βελτίωση του θεσμικού πλαισίου και της διαδικασίας της Δ/Β και η ενίσχυση της συμμετοχής (που εξαρτάται και από την προαναφερθείσα βελτίωση προκειμένου να είναι αποτελεσματική). θεσμική ενίσχυση (δηλ. υποχρέωση) της διεξαγωγής της πολιτικής διαβούλευσης, η οποία θα προσδώσει ακόμη μεγαλύτερη (και ουσιαστική) σημασία στην όλη διαδικασία. Στην κατεύθυνση αυτή προτείνονται:

- Η θεσμική κατοχύρωση της Δ/Β και για ρυθμίσεις που ισχύουν και πρόκειται να τροποποιηθούν είτε σημειακά, είτε εκτενώς
- Εφόσον το αρχικό ΣΝ που τέθηκε σε Δ/Β διαφοροποιείται από το τελικό, να απαιτείται εντονότερα η βελτίωση της ποιότητας της έκθεσης των αποτελεσμάτων Δ/Β και η ανάρτησή του τελικού κειμένου στον ίδιο ιστότοπο που έλαβε χώρα η αρχική Δ/Β, ώστε να ενισχύεται η διαφάνεια και να περιορίζεται η διαφθορά και η εξυπηρέτηση μικροσυμφερόντων με τροποποιήσεις που παρουσιάζονται την τελευταία στιγμή, οι οποίες δεν γνωστοποιούνται στο ευρύ κοινό, αφού έχει λήξει η διαδικασία Δ/Β.
- Ομογενοποίηση του τρόπου εκτέλεσης της Δ/Β, ανάλυσης των σχολίων της Δ/Β και παρουσίασης των αποτελεσμάτων από τα Υπουργεία
- Προσέγγιση του κάθε πολίτη και προτροπή του με κάθε μέσο για ενεργή συμμετοχή του στη διαδικασία του δημόσιου διαλόγου και τη Δημόσια Διαβούλευση

#### **8. Ικανότητα άσκησης της νομοθετικής εξουσίας από τη Βουλή, με όρους καλής νομοθέτησης**

Τα αποτελέσματα ως προς την εκπλήρωση του ρόλου της Βουλής σε σχέση με τη νομοθετική εξουσία (άρα και την τήρηση της Συνταγματικής αρχής της Διάκρισης των εξουσιών) είναι διχασμένα. Αναφέρεται η τυπική άσκηση του ρόλου και η ανεπάρκεια, η ικανότητα μεν της Βουλής που υπονομεύεται από τον τρόπο λειτουργίας των ασκούντων την εκτελεστική εξουσία (κυβέρνηση & κοινοβουλευτική πλειοψηφία), αλλά και (σύμφωνα με έναν από τους ερωτώμενους) από την ημεδαπή κουλτούρα μη τήρησης της νομοθεσίας. Για την πολυνομία και την ποιότητα της

νομοθεσίας διατυπώνεται ότι το βουλευτικό Σώμα ευθύνεται μόνο κατά μέρος, κυρίως λόγω των τροπολογιών νόμου που αφορούν «εξαιρέσεις» μεμονωμένων περιπτώσεων (υποθέσεων ή/και ομάδων συμφερόντων) από τα γενικώς ισχύοντα, αλλά και ότι έχει (και οφείλει να έχει) καταλυτικό ρόλο και να ελέγχει την πληρότητα του κάθε φακέλου ρύθμισης, να μην κάνει «έκπτωση» εάν, επί παραδείγματι, απουσιάζει η έκθεση επί της διαβούλευσης, παρότι το ΣΝ απαιτείται να συνοδεύεται από αυτήν σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής, καθώς και να αποτρέπει την παρείσφρηση άσχετων με το κυρίως αντικείμενο της ρύθμισης διατάξεων (όπως επίσης προβλέπεται στο Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής).

Τονίστηκε ότι η άκριτη παραγωγή νομοθεσίας δεν προάγει τη νομοθετική εξουσία: Η νομοθεσία καθίσταται δαιδαλώδης – σχοινοτενής και δυσκόλως προσβάσιμη από το μέσο πολίτη. Είναι λίγες οι περιπτώσεις που η παραγωγή ενός νέου νόμου απλουστεύει τις κείμενες διατάξεις και διαδικασίες και καλύπτει τα υπάρχοντα κενά-νόμου, στην πλειοψηφία των περιπτώσεων διαμορφώνει απλώς προτάσεις για την απλούστευση και τον εξορθολογισμό των διαδικασιών σε σχέση με την κείμενη πολυνομία. Η πολυνομία και η συστηματική παραβίαση των διατάξεων που σχετίζονται με την καλή νομοθέτηση δεν αποτελεί νέο φαινόμενο, καθόσον εντάσσεται στις διαχρονικές παθογένειες της ελληνικής έννομης τάξης. Μέσα βελτίωσης της υφιστάμενης κατάστασης είναι η τήρηση των βασικών ρυθμίσεων, η αναγκαιότητα του δικαστικού ελέγχου, η απλούστευση των υφιστάμενων διατάξεων και η κατάργηση των ανεφάρμοστων ή δυσεφάρμοστων ρυθμίσεων, η κωδικοποίηση, η αποφυγή καταστρατηγήσεων μέσω αιφνιδιαστικών διατάξεων που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις τροπολογιών και η υιοθέτηση του δόγματος «ένα αντικείμενο - ένας νόμος».

Οι ερωτώμενοι αναγνωρίζουν ως δεδομένο ότι *«η καλή νομοθέτηση αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση μίας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας, καθόσον επηρεάζει αναπόδραστα την ποιότητα της λειτουργίας όλων των εξουσιών και της ζωής των πολιτών, και μάλιστα σε καθοριστικό βαθμό, γι αυτό εκείνοι που την ασκούν πρέπει να λαμβάνουν υπόψη αυτόν ακριβώς τον καθοριστικό ρόλο της, ώστε να την ασκούν όπως απαιτεί θεσμικά το Σύνταγμα, με ουσιαστική γνώση του αντικειμένου που καλούνται να ρυθμίσουν και με σύνεση. Επιπλέον, η τήρηση ακόμη και των τυπικών κανόνων για τη νομοθετική διαδικασία κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής υπηρετεί την ουσία του νομοθετικού έργου και δεν επιτρέπεται να*

*παραβιάζεται, όπως επί παραδείγματι με τη συχνή εισαγωγή ανεπεξέργαστων νομικά τροπολογιών σε άσχετα νομοθετήματα».*

Εν κατακλείδι η όλη συζήτηση καταδεικνύει την ευθύνη της εκτελεστικής εξουσίας και ειδικότερα της Κυβέρνησης, η οποία κατά την πρόταση των νόμων, οφείλει να μην παραβιάζει όχι μόνο τις ουσιαστικές αλλά και τις τυπικές προϋποθέσεις για μία καλή νομοθέτηση και :

- να μειώσει την πολυνομία, με κωδικοποίηση της νομοθεσίας και με τη μείωση των ρυθμιστικών παρεμβάσεων που πρέπει να ψηφίζονται από τη Βουλή
- να επιδείξει περισσότερη ευελιξία κατά την επεξεργασία των νομοσχεδίων από τις αρμόδιες Επιτροπές στις οποίες, ακριβώς λόγω αυτής της μειωμένης ευελιξίας, διεξάγονται «παράλληλοι μονόλογοι» αντί συζήτησης.
- να εφαρμόσει αρχές της καλής νομοθέτησης, ξεκινώντας από τη βελτίωση των αναλύσεων συνεπειών ρύθμισης και των εκθέσεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους ώστε να είναι πληρέστερες ως προς την πληροφόρηση που παρέχουν στο νομοθετικό Σώμα (κάτι το οποίο, ειδικά ως προς την οικονομική ανάλυση δαπανών και εσόδων, δεν ισχύει).

Επιπλέον προτείνεται η Βουλή να απαιτεί για κάθε εκτενή ή μη ρυθμιστική παρέμβαση, από οπουδήποτε και αν προέρχεται, να υπάρχει σχετική μελέτη για ενδεχόμενη επίπτωση στον προϋπολογισμό αλλά και ως προς το αναμενόμενο κόστος – όφελος της ρύθμισης, καθώς και το εάν έχει προηγηθεί δημόσια ανοιχτή Δ/Β (συνοδευόμενη από σχετική έκθεση αποτελεσμάτων), δεδομένου ότι για τις βουλευτικές τροπολογίες τα ανωτέρω δεν ισχύουν.

Τέλος, και ανεξάρτητα από τις θεματικές κατηγορίες ανάλυσης προτάθηκε η αξιοποίηση και χρήση της πλατφόρμας open.gov και από άλλους δημόσιους με τη χρήση κατάλληλου λογισμικού, ώστε να διαχέεται η κουλτούρα Δ/Β.

#### 4.4 Συζήτηση Αποτελεσμάτων

Τα αποτελέσματα τόσο της περιγραφικής, όσο και της ποιοτικής έρευνας καταδεικνύουν τις διαχρονικές αδυναμίες της νομοθέτησης στην ελληνική δημοκρατία και τον προσχηματικό και διεκπεραιωτικό επί του παρόντος χαρακτήρα της νομοπαρασκευαστικής Δ/Β, παρά τα βήματα βελτίωσης που έχουν επιτευχθεί, σε σχέση κυρίως με τη θεσμική κατοχύρωση αυτής, αλλά και παρά την ευρεία



συναίνεση για τη χρησιμότητα και την σημαντικότητα της ως εργαλείου προαγωγής των αρχών της καλής νομοθέτησης.

Τα αποτελέσματα από την ανάλυση των ρυθμίσεων του ΥΠΑΙΘ που εντάχθηκαν στη μελέτη περίπτωσης αντιστοιχούν στα ευρήματα από τον υπολογισμό των (προκοινοβουλευτικών) υποδεικτών του Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης που διενεργήθηκε, καθώς και με τα αντίστοιχα ευρήματα των ερευνητών για το Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης (ΔΠΝ) του 2020, συνολικά (Καρκατσούλης και συν, 2021).

Οι απόψεις και οι προτάσεις που διατύπωσαν οι συμμετέχοντες στην ποιοτική έρευνα περιγράφουν αναλυτικά και τεκμηριώνουν τα προβλήματα που ανέδειξε η ποσοτική ανάλυση, όπως ενδεικτικά: η πληθώρα των άσχετων διατάξεων και τροπολογιών, η έλλειψη έκθεσης Δ/Β ή/και η χαμηλή ποιότητα της στις περισσότερες περιπτώσεις, η απουσία αιτιολόγησης και τεκμηρίωσης ως προς την επίδραση της Δ/Β στην τελική μορφή της ρύθμισης, η χαμηλή γενικά συμμετοχή, αλλά και η προσέλευση πλήθους πολιτών και ενδιαφερομένων μερών σε Δ/Β επί ρυθμίσεων με σημαντική επίδραση. Η εισαγωγή τροπολογιών σε άσχετα (ή/και σχετικά από άποψη αρμοδιότητας) ΣΝ την τελευταία στιγμή και χωρίς να έχει προηγηθεί δημόσια Δ/Β επί αυτών, η συνεχής τροποποίηση διατάξεων που μόλις τέθηκαν σε ισχύ και ακόμη δεν έχει αξιολογηθεί η επίπτωση τους, η πλήρης ή ουσιαστική απουσία μέτρησης των διοικητικών επιβαρύνσεων των προτεινόμενων ρυθμίσεων, συνιστούν στοιχεία που παραβιάζουν τις αρχές της καλής νομοθέτησης. Τα προβλήματα ως προς το σχεδιασμό και την διεξαγωγή της Δ/Β και – κυρίως ως προς την ουσιαστική αξιοποίηση των αποτελεσμάτων της ακυρώνουν στην ουσία το ρόλο που – όπως αναγνωρίζεται ευρέως – κατέχει η Δ/Β στην νομοπαραγωγική διαδικασία. Όλα τα προβλήματα αυτά, έχουν ήδη αναφερθεί κατά τη βιβλιογραφική ανασκόπηση, καταδεικνύοντας τη συμφωνία των αποτελεσμάτων της έρευνας με τα θεωρητικά και βιβλιογραφικά δεδομένα (OECD, 2012; Λαδής, 2015; Λιότζης, 2015; Παπαδόπουλος, 2015, Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016; Βλαχόπουλος, 2017; Δελλής, 2017; Καμτσίδου, 2017; Καρκατσούλης και συν, 2019 & 2020 & 2021).

## 5 Συμπεράσματα

Η νομοθετική λειτουργία συνιστά ένα από τα τρία θεμέλια του κράτους – καθορίζοντας τους κανόνες λειτουργίας, δράσης και αλληλεπίδρασης των υποκειμένων του. Η συνεχής συμμετοχή της Κοινωνίας των πολιτών και των φορέων της και κάθε πολίτη ξεχωριστά στη νομοθετική λειτουργία και τη λήψη αποφάσεων συνιστά αναγκαία και ικανή συνθήκη για τη διασφάλιση της δημοκρατίας και της λαϊκής κυριαρχίας, προϋπόθεση της χρηστής διακυβέρνησης, που συνίσταται στη διακυβέρνηση βάσει των αξιών της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας, της οικονομικότητας, της νομιμότητας, της λογοδοσίας και της ισότητας.

Βασική έκφραση της ενεργούς συμμετοχής αποτελεί η διαβούλευση κατά τη διαδικασία λήψης απόφασης. Η συμμετοχική ή διαβουλευτική δημοκρατία ενισχύει την αντιπροσωπευτική συνταγματική δημοκρατία βελτιώνοντας την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα της και αποκαθιστώντας τη νομιμοποίηση των θεσμών της.

Με δεδομένο ότι η διαβούλευση αφορά στη λήψη συλλογικών αποφάσεων κατέχει καταλυτικό και θεμελιώδη ρόλο στη νομοθετική λειτουργία και είναι βασικό εργαλείο τήρησης των αρχών της «καλής νομοθέτησης» κατά την άσκηση της, που με τη σειρά τους αποτελούν βασικό κριτήριο ποιότητας της κρατικής εξουσίας και των λειτουργιών της. Η καλή νομοθέτηση περιλαμβάνει αιτιολόγηση της ανάγκης κάθε νέας ρύθμισης, πληροφόρηση και διαβούλευση με το κοινό, χρονοδιάγραμμα εφαρμογής και ανάλυση επιπτώσεων τόσο εκ των προτέρων, όσο και εκ των υστέρων.

Η καλή νομοθέτηση αποτελεί για την Ελλάδα κρίσιμο στόχο, καθώς διαχρονικά η ελληνική δημοκρατία χαρακτηρίζεται από την πολυνομία και την κακονομία που τροφοδοτούν και τροφοδοτούνται από τη διαφθορά και τη διαπλοκή, δυσλειτουργίες που – ιδιαίτερα σε περιόδους κρίσεων όπως αυτές που βιώνει η ελληνική κοινωνία από το 2009 – επιτείνουν την κρίση εμπιστοσύνης στους θεσμούς και τη δημοκρατία και την αδρανοποίηση των πολιτών (εξέχον παράδειγμα της επίδρασης των κρίσεων αποτελεί η επικράτηση της διαδικασίας του επείγοντος και κατεπείγοντος κατά την κοινοβουλευτική διαδικασία, που συνεπάγονται χαμηλό βαθμό Δ/Β και στα όργανα της Βουλής, η υπερπαραγωγή ΠΝΠ και πολυνομοσχεδίων στα οποία συρρέουν διατάξεις από ποικίλα πεδία πολιτικής χωρίς συνάφεια και με χαμηλή δυνατότητα ουσιαστικού προκοινοβουλευτικού και κοινοβουλευτικού ελέγχου).

Στην παρούσα εργασία εξετάστηκαν σημαντικά ζητήματα ως προς την επίδραση της (νομοπαρασκευαστικής) Δ/Β (με εστίαση στην ψηφιακή διεξαγωγή της) και ως προς το βαθμό που πραγματικά χρησιμοποιείται από τους πολίτες και τα ενδιαφερόμενα μέρη στο δημόσιο διάλογο και την επικοινωνία με τους ασκούντες την νομοθετική και εκτελεστική εξουσία. Διερευνήθηκε αν και σε ποιο βαθμό η (ηλεκτρονική) δημόσια διαβούλευση ενισχύει τη συμμετοχική δημοκρατία και τη λήψη καλύτερων αποφάσεων ή αποτελεί πρόσχημα για τη νομιμοποίηση ωφελιμιστικών ρυθμίσεων που αποφασίζονται από κυβερνητικούς δρώντες και ομάδες συμφερόντων απομακρυσμένα από τη λαϊκή βούληση ή/και ενάντια αυτής, σε ποιο βαθμό διευκολύνεται η συμμετοχή των πολιτών και των φορέων τους – ιδιαίτερα των ενδιαφερομένων, δηλαδή των συλλογικοτήτων που επηρεάζει κυρίως κάθε ρύθμιση – στη διαβούλευση (διαδικασίες, παρακινητικοί και ανασταλτικοί παράγοντες). Εξετάστηκε ακόμη η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα της Δ/Β, καθώς και ο βαθμός που τελικά (και ουσιαστικά) τα αποτελέσματα της επηρεάζουν τις εξεταζόμενες ρυθμίσεις.

Η μελέτη περίπτωσης του ΥΠΑΙΘ την περίοδο 2015-2021 για την απάντηση στα ερευνητικά ερωτήματα, όπως και η ποιοτική έρευνα επιβεβαιώνουν την προβληματική κατάσταση που επικρατεί και τις αδυναμίες ως προς την καλή νομοθέτηση που αναδεικνύονται διαχρονικά στο δημόσιο διάλογο. Η αποσπασματικότητα, η έλλειψη συνέχειας, η έλλειψη συνεργασίας, η αδυναμία εφαρμογής, η υπερίσχυση των ομάδων συμφερόντων στην προώθηση αποφάσεων με «όχημα» την εκάστοτε εκτελεστική εξουσία εξακολουθούν να επικρατούν στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

Η προσχηματική διεξαγωγή της Δ/Β και η τυπολατρία, χωρίς ουσιαστική κατανόηση και εφαρμογή των κανόνων καλής νομοθέτησης – απουσία αιτιολόγησης/ τεκμηρίωσης, αξιολόγησης συνεπειών ρύθμισης και εκ των υστέρων, συστηματικής εκτίμησης των προκαλούμενων διοικητικών επιβαρύνσεων, απουσία προσπάθειας απλούστευσης των διαδικασιών και συνεχής και άκριτη νομοπαραγωγή, με παραβίαση των προβλέψεων του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής αποτυπώθηκε τόσο στην περιγραφική ανάλυση, όσο και στις εμπεριστατωμένες απόψεις που κατατέθηκαν από τους συμμετέχοντες στην ποιοτική έρευνα.

Το βασικό – κοινό στην ανασκόπηση και την έρευνα – συμπέρασμα που προκύπτει είναι η επιβεβαίωση του κρίσιμου ρόλου της Δ/Β στη νομοθέτηση εφόσον αυτή σχεδιάζεται αποτελεσματικά και αξιοποιείται πραγματικά στις παραγόμενες

ρυθμίσεις. Όμως, παρά τη θεσμική κατοχύρωση των απαιτήσεων αυτών, στην πράξη παραμένουν (μακρινός) στόχος. Οι φορείς της εκτελεστικής εξουσίας εξακολουθούν να προκαθορίζουν το περιεχόμενο των ρυθμίσεων και να καθορίζουν το τελικό περιεχόμενο τους ανεξάρτητα από τα αποτελέσματα της Δ/Β, με τους αντιπροσώπους των κοινοβουλευτικών παρατάξεων να αναλώνονται σε παράλληλους μονολόγους κατά τις συνεδριάσεις των νομοπαρασκευαστικών επιτροπών και τελικά να υπερισχύει η άποψη της πλειοψηφίας και με δεδομένο – όπως τεκμηριώθηκε και από το σχετικό Δείκτη Νομοθετικής Συναίνεσης 2019-2021 (Σαραβάκος, 2022) – το χαμηλό βαθμό συναίνεσης των παρατάξεων ακόμα και για κοινώς αποδεκτά κοινωνικά ζητήματα. Το παράδειγμα του ΥΠΑΙΘ είναι χαρακτηριστικό, καθώς ενώ η εκπαίδευση και η έρευνα αποτελούν ένα τομέα πολιτικής που θα έπρεπε να προσελκύει ευρείες συνααινέσεις, το θεσμικό πλαίσιο μεταβάλλεται διαρκώς, όχι μόνο μεταξύ διαφορετικών κοινοβουλευτικών πλειοψηφιών, αλλά και εντός της περιόδου της ίδιας κυβέρνησης (σχεδόν σε κάθε αλλαγή ηγεσίας του ΥΠΑΙΘ αλλά και επί της ίδιας ηγεσίας).

## 5.1 Προτάσεις

Με δεδομένο το ρόλο της Δ/Β στην καλή νομοθέτηση και κατά συνέπεια στην προαγωγή της συμμετοχικής δημοκρατίας και την εγκατάσταση του κράτους δικαίου, καθώς και τις αδυναμίες και τις δυσλειτουργίες που χαρακτηρίζουν την ελληνική πολιτεία και Δημόσια Διοίκηση, η ποιοτική έρευνα κατέγραψε ιδιαίτερα χρήσιμες προτάσεις στην κατεύθυνση της θεραπείας των τελευταίων, που συνοπτικά είναι:

- Ενίσχυση της Παιδείας ως προς τη Δ/Β και τις κοινοβουλευτικές λειτουργίες από τα πρώιμα σχολικά χρόνια, με στόχο τη διαμόρφωση ενεργών και συνειδητοποιημένων πολιτών, που θα κατανοούν τη συσχέτιση της συμμετοχής τους με τη δημοκρατία και τη διαφάνεια και τελικά με την ατομική και κοινωνική ευημερία
- Κοινοβούλιο που κατανοεί τη σημασία ουσιαστικής τήρησης του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής και θα επιτελεί το ρόλο του ελέγχοντας την εκτελεστική εξουσία, με υψηλό βαθμό ευθύνης και θέτοντας τη συναίνεση σε πρωταρχικό στόχο προς όφελος των υποκειμένων τους και το

οποίο μεριμνά συστηματικά για την παρακίνηση της συνεχούς συμμετοχής των πολιτών στη λήψη αποφάσεων

- Διασφάλιση και εντατικοποίηση της πληροφόρησης για σχεδιαζόμενες ρυθμίσεις και συνθηκών ελεύθερης, ανοικτής και ισότιμης πρόσβασης στη Δ/Β για όλους τους πολίτες, με αξιοποίηση όλων των εργαλείων ψηφιακής δημοκρατίας, αλλά και κάθε άλλου μέσου ενημέρωσης και αλληλεπίδρασης και στοχευμένη ενημέρωση των ενδιαφερομένων μερών
- Συστηματοποίηση και τυποποίηση της διαδικασίας Δ/Β με έμφαση στην πολιτική Δ/Β, ώστε να αποφασίζουν οι ίδιοι οι πολίτες αν υπάρχει ανάγκη για νέα ρύθμιση ή τροποποίηση υφιστάμενης και η οποία θα αφορά όχι μόνο μελλοντικές ανάγκες, αλλά και την αξιολόγηση εφαρμογής και επίδρασης ρυθμίσεων σε ισχύ
- Δημιουργία νέων θεσμών, όπως το «Διαβουλευτικό Σώμα», οι κοινωνικές έρευνες και οι συζητήσεις επί σχεδίων δράσης
- Μέριμνα (της Βουλής) για τη βελτίωση των νομοτεχνικών χαρακτηριστικών (γλώσσα, έκταση, σύνταξη κειμένου, ικανή διάρκεια Δ/Β, συνοδευτικό κείμενο με ερμηνεία των ρυθμίσεων και των προβλεπόμενων επιπτώσεων τους)
- Συνεχής έλεγχος (με κυρώσεις για τη μη συμμόρφωση) για την ουσιαστική ικανοποίηση του θεσμικού πλαισίου της καλής νομοθέτησης (τυποποιημένη και συμπληρωμένη έκθεση Δ/Β, αιτιολογική έκθεση και ΑΣΠ) για κάθε ρύθμιση και διασφάλιση της διαθεσιμότητας και της προσβασιμότητας στα δεδομένα αυτά σε όλους μέσα από την πλατφόρμα [opengov.gr](http://opengov.gr), όπου υποχρεωτικά θα αναρτώνται γραπτά οι απόψεις των (σχετιζόμενων) φορέων/ενώσεων και οργανισμών
- Δημοσιοποίηση των προτάσεων των πολιτών και συστηματική αξιολόγηση όλων των σχολίων και ιδιαίτερα των τεκμηριωμένων προτάσεων με δημόσια αιτιολόγηση της έγκρισης ή απόρριψής τους, που θα παρουσιάζονται με τυποποιημένο τρόπο στο κοινό και στους αρμόδιους φορείς
- Αξιοπιστία και δέσμευση για την τήρηση της διαδικασίας και την εφαρμογή του αποτελέσματος

- Επέκταση του θεσμού της Δ/Β για ισχύουσες προβληματικές ρυθμίσεις και ex-post αξιολόγησή τους, ή/και για ρυθμίσεις που ισχύουν και πρόκειται να τροποποιηθούν είτε σημειακά, είτε εκτενώς
- Σαφής αιτιολόγηση και δημοσιοποίηση του τελικού κειμένου πριν την ψήφιση του, ιδιαίτερα όταν διαφοροποιείται από το ΣΝ
- Περιορισμός της πολυνομίας, με κωδικοποίηση της νομοθεσίας και μείωση των ρυθμιστικών παρεμβάσεων που πρέπει να ψηφίζονται από τη Βουλή
- Περισσότερη ευελιξία κατά την επεξεργασία των νομοσχεδίων από τις αρμόδιες Επιτροπές
- Εφαρμογή των αρχών καλής νομοθέτησης σε όλες τις συνοδευτικές εκθέσεις (ΑΣΡ, έκθεση ΓΛΚ)

## 5.2 Περιορισμοί και Μελλοντικές Προοπτικές της έρευνας

Οι περιορισμοί της παρούσας εργασίας αφορούν κύρια στη χρήση μικρής ομάδας εστίασης για την ποιοτική έρευνα. Με δεδομένη την κρισιμότητα του εξεταζόμενου θέματος, το οποίο βρίσκεται σε υψηλή θέση στη δημόσια συζήτηση διαχρονικά και αποτελεί βασικό τομέα στη Διοικητική Μεταρρύθμιση, ο αναφερόμενος περιορισμός καταδεικνύει ταυτόχρονα και τις μελλοντικές προοπτικές, καθώς υπάρχει η δυνατότητα διαχρονικής και διατομεακής ανάλυσης των ρυθμίσεων, αξιολόγηση και των άλλων υποδεικτών του Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης (κοινοβουλευτική διαδικασία και εφαρμογή της ρύθμισης) ανά Υπουργείο και επισπεύδοντα φορέα, αλλά και ποιοτικής ή/και κοινωνικής έρευνας (με δομημένο ερωτηματολόγιο) σε φορείς, ομάδες της Κοινωνίας των Πολιτών και ευρείες πληθυσμιακές ομάδες.

## 5.3 Ηθική και Δεοντολογία

Κατά τη διεξαγωγή της έρευνας τηρήθηκαν όλοι οι κανόνες δεοντολογίας και ο Γενικός Κανονισμός Προσωπικών Δεδομένων.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### ❖ Ελληνική

Ακριβοπούλου, Χ., Ανθόπουλος, Χ., (2015). Εισαγωγή στο Δίκαιο και στους Συνταγματικούς Θεσμούς, Κάλλιπος 2015, ([www.kallipos.gr](http://www.kallipos.gr))

Βενιζέλος Ε., (2020). «Πανδημία, Θεμελιώδη Δικαιώματα και Δημοκρατία», Περιοδικό "Δικαιώματα του Ανθρώπου", 84: 275-300, εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα

Βενιζέλος Ε., Γεραπετρίτης Γ., Σισιλιάνος Λ-Α., Πικραμένος Μ., Μήτρου Λ., Ακριβοπούλου Χ., (2021). «Πανδημία, θεμελιώδη δικαιώματα και δημοκρατία - Η πρόκληση του εμβολιασμού» [συζήτηση] στο επιστημονικό συμπόσιο «Επιδημίες: Μια διαχρονική απειλή, μία πρόκληση για το μέλλον», διοργανωτές: «Πρωτοβουλία 1821 - 2021» - Ινστιτούτο Παστέρ, Ινστιτούτο Ιστορικών Ερευνών/Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών, King's College London, Κύκλος Ιδεών [κείμενο απομαγνητοφώνησης διαθέσιμο από: <https://ekyklos.gr/sb/800-transcription-pandimia-themeliodi-dikaiomata-kai-dimokratia-i-proklisi-tou-emvoliasmoy.html> ανάκτηση 12/2/2022]

Βλαχόπουλος Σ., (2017). Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής. Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα [διάλεξη], στο: Πρακτικά συνεδρίου «Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας», Βουλή των Ελλήνων, Υπουργείο Δικαιοσύνης & Εργαστήριο Μελέτης για τη Διαφάνεια, τη Διαφθορά και το Οικονομικό Έγκλημα Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Αθήνα: 28-29/4/2017, σελ.29-39

Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων Προεδρίας της Κυβέρνησης, (2020). Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας, διαθέσιμο από: <https://diavgeia.gov.gr/doc/60%CE%99%CE%9946%CE%9C%CE%93%CE%A87-%CE%A1%CE%95%CE%97?inline=true> [ανάκτηση 11/2/2022]

Δελλής Γ., (2017). Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογική αντιμετώπιση, Νομικό Βήμα, 65:1-9

Δωρής Φ., (2017). Μορφές κακής νομοθέτησης στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου, επιπτώσεις στην απονομή της δικαιοσύνης και προτάσεις για την ορθολογική αντιμετώπιση των αιτίων της [διάλεξη], στο: Πρακτικά συνεδρίου «Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας

της Πολιτείας», Βουλή των Ελλήνων, Υπουργείο Δικαιοσύνης & Εργαστήριο Μελέτης για τη Διαφάνεια, τη Διαφθορά και το Οικονομικό Έγκλημα Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Αθήνα: 28-29/4/2017, σελ. 134-159

ΕΚΔΔΑ/ΕΣΔΔΑ, (2019). Διαδικασία Οργάνωσης Διαβουλεύσεων [μάθημα 3<sup>ο</sup>], Σημειώσεις μαθήματος ΚΣΤ110: «Γενικές και Ειδικές Νομοτεχνικές Αρχές Κατάρτισης Κανονιστικών Πράξεων»

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, (2020). Πρόταση ψηφίσματος: εν συνεχεία της ερώτησης με αίτημα προφορικής απάντησης B9-0023/2020 σύμφωνα με το άρθρο 136 παράγραφος 5 του Κανονισμού σχετικά με τον αντίκτυπο των μέτρων κατά της COVID-19 στη δημοκρατία, τα θεμελιώδη δικαιώματα και το κράτος δικαίου [έγγραφο συνόδου / 4.11.2020] (2020/2790(RSP)) B9-0343/2020 διαθέσιμο από: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0343\\_EL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0343_EL.pdf) [ανάκτηση 12/2/2020]

Καμτσίδου Ι., (2017). Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοίκησης [διάλεξη], στο: Πρακτικά συνεδρίου «Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας», Βουλή των Ελλήνων, Υπουργείο Δικαιοσύνης & Εργαστήριο Μελέτης για τη Διαφάνεια, τη Διαφθορά και το Οικονομικό Έγκλημα Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Αθήνα: 28-29/4/2017, σελ. 101-115

Council of the European Union, (1997). Συνθήκη του Άμστερνταμ που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 340: 0001-0144 [10/11/1997].

Council of the European Union, (1999). Ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας (διοργανική συμφωνία της 22ας Δεκεμβρίου 1998), Publications Office

Council of the European Union , European Commission , European Parliament, (2003) Διοργανική συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας (OJ C, C/321, 31.12.2003, p. 1, CELEX: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003Q1231\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003Q1231(01)))

Council of the European Union, European Commission , European Parliament, (2016). Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου (OJ L 123 12.05.2016, p. 1, CELEX: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512(01)))



Κανονισμός της Βουλής, διαθέσιμο από:  
<https://www.hellenicparliament.gr/userfiles/ebooks/KtV-2019-GR/116/index.html#zoom=z> [ανάκτηση 10/2/2022]

Καρκατσούλης Π., 2004, Το Κράτος σε Μετάβαση - Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μανάτζμεντ» στη «διακυβέρνηση», Εκδ.Ι. Σιδέρης: Αθήνα

Καρκατσούλης Π., Στεφοπούλου Ε., Σαραβάκος Κ., (2019). Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2018, ΚΕΦίΜ – Μάρκος Δραγούμης, διαθέσιμο από:  
<https://kefim.org/wp-content/uploads/2019/10/%CE%94%CE%B5%CE%AF%CE%BA%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%A0%CE%BF%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1%CF%82-%CE%9D%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%B8%CE%AD%CF%84%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82-2018.pdf> [ανάκτηση 2/3/2022]

Καρκατσούλης Π., Στεφοπούλου Ε., Σαραβάκος Κ., (2020). Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2019, ΚΕΦίΜ – Μάρκος Δραγούμης, διαθέσιμο από:  
<https://www.kefim.org/wp-content/uploads/2020/12/%CE%94%CE%B5%CE%AF%CE%BA%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%A0%CE%BF%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1%CF%82-%CE%9D%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%B8%CE%AD%CF%84%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82-2019-1.pdf> [ανάκτηση 2/3/2022]

Καρκατσούλης Π., Στεφοπούλου Ε., Σαραβάκος Κ., (2021). Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2020, ΚΕΦίΜ – Μάρκος Δραγούμης, διαθέσιμο από:  
<https://kefim.org/wp-content/uploads/2020/07/%CE%94%CE%B5%CE%AF%CE%BA%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%A0%CE%BF%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1%CF%82-%CE%9D%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%B8%CE%AD%CF%84%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82-2020-Final-study.pdf> [ανάκτηση 2/3/2022]

Λαδής Σ., Νταλάκου Β., 2010, Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής, Εκδ. Παπαζήση: Αθήνα

Λαδής Σ. (2015). Συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια πολιτική: από τη θεωρία στην πράξη. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 24: 79–98.

Λιότζης Ε. (2015). Διαβούλευση και ηλεκτρονική διαβούλευση: Συναποφασίζοντας με τους πολίτες. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 24, 13–34. <https://doi.org/10.12681/sas.901>

Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα, Μ., 2012, Δημόσια Διοίκηση-Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Εκδ. Σάκκουλας: Αθήνα

Μανιτάκης, (2011). Η διάκριση των εξουσιών ως οργανωτική βάση του κράτους ή ως πολιτική αρχή. Όμιλος Αριστόβουλος Μάνεσης [καταχώρηση 16/4], διαθέσιμο από: [https://www.constitutionalism.gr/2002-i-diakrisi-twn-exoysiwn-ws-orgawwtiki-basi-toy-kra/#\\_ftn20](https://www.constitutionalism.gr/2002-i-diakrisi-twn-exoysiwn-ws-orgawwtiki-basi-toy-kra/#_ftn20) [ανάκτηση 10/2/2022]

Μαντζούφας Π., (2017). Επιπτώσεις της κακής νομοθέτησης στα Θεμελιώδη Δικαιώματα των πολιτών και την οικονομία [διάλεξη], στο: Πρακτικά συνεδρίου «Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας», Βουλή των Ελλήνων, Υπουργείο Δικαιοσύνης & Εργαστήριο Μελέτης για τη Διαφάνεια, τη Διαφθορά και το Οικονομικό Έγκλημα Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Αθήνα: 28-29/4/2017, σελ. 182-210

Opengov.gr (2009): Ανακοίνωση για την ανοικτή διακυβέρνηση [2/11], ανάκτηση από: <http://www.opengov.gr/home/2009/11/02/28> [10/5/2022]

Παπαδόπουλος Γ. (2015). "Διακυβέρνηση", δημοκρατικός έλεγχος και λογοδοσία. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 24, 1–11. <https://doi.org/10.12681/sas.900>

Παπαδοπούλου Λ, (2015). Συνταγματικό Δίκαιο: Πανεπιστημιακές Παραδόσεις, Κάλλιπος 2015 (www.kallipos.gr)

Παρασκευόπουλος Χ.Ι., (2001). ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ, ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ: Συλλογική δράση και δημόσια αγαθά στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 106: 43-65

Πατέλη Κ. (2015). Η αφήγηση περί ανοιχτής διακυβέρνησης και το opengov.gr. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 24, 125–130. <https://doi.org/10.12681/sas.906>[ανάκτηση 2/3/2022]

Παυλόπουλος Π., (2017). Η σύγχρονη σχετικότητα του κανόνα δικαίου και οι επιπτώσεις της στο νομοθετικό έργο [διάλεξη], στο: Πρακτικά συνεδρίου «Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας», Βουλή των Ελλήνων, Υπουργείο Δικαιοσύνης & Εργαστήριο Μελέτης για τη Διαφάνεια, τη Διαφθορά και το Οικονομικό Έγκλημα Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Αθήνα: 28-29/4/2017, σελ.5-16

Σαραβάκος Κ., (2022). Δείκτης Νομοθετικής Συναίνεσης 2019-2021, ΚΕΦίΜ – Μάρκος Δραγούμης, διαθέσιμο από: [https://kefim.org/wp-content/uploads/2020/07/Nomothetisi\\_2022\\_Final.pdf](https://kefim.org/wp-content/uploads/2020/07/Nomothetisi_2022_Final.pdf) [ανάκτηση 2/3/2022]

Σούρλας, Π. (1995). *Justiatqueinjustiscientia* - Μια εισαγωγή στην επιστήμη του δικαίου, Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλας: Αθήνα

Συμεωνίδης Ι., (2017). Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοικητικής Δικαιοσύνης [διάλεξη], στο: Πρακτικά συνεδρίου «Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας», Βουλή των Ελλήνων, Υπουργείο Δικαιοσύνης & Εργαστήριο Μελέτης για τη Διαφάνεια, τη Διαφθορά και το Οικονομικό Έγκλημα Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Αθήνα: 28-29/4/2017, σελ.116-133

Σωτηρόπουλος Δ., Χριστόπουλος Λ., (2016). Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα: Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης διαΝΕΟσις, διαθέσιμο από: [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/12/Polynomia\\_Main\\_UPD\\_41217.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/12/Polynomia_Main_UPD_41217.pdf) [ανάκτηση 2/3/2022]

Τασόπουλος Ι., (2017). Ο ρόλος των εσωτερικών οργάνων της Βουλής στη νομοπαραγωγική διαδικασία [διάλεξη], στο: Πρακτικά συνεδρίου «Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας», Βουλή των Ελλήνων, Υπουργείο Δικαιοσύνης & Εργαστήριο Μελέτης για τη Διαφάνεια, τη Διαφθορά και το Οικονομικό Έγκλημα Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Αθήνα: 28-29/4/2017, σελ. 40-54

Τσαούσης Γ, (2016). Δημοψήφισμα για κρίσιμο εθνικό θέμα (άρθρ. 44 παρ. 2 του Σ): το ενιαίο και αδιαίρετο της ασκούμενης από το λαό εξουσίας ως απαραίτητη προϋπόθεση διεξαγωγής του, Όμιλος Αριστόβουλος Μάνεσης [καταχώρηση 14/9], διαθέσιμο από: <https://www.constitutionalism.gr/tsaousis-dimopsifisma/> [ανάκτηση 10/2/2022]

Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΔΜΗΔ), (2014). Στρατηγική για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014-2020, διαθέσιμο από: <http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2014/02/stratigiki-ilektron.-diakyv.-teliko-pdf1.pdf>[ανάκτηση 2/3/2022]

Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, (2021). Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού, διαθέσιμο από: <https://digitalstrategy.gov.gr/>[ανάκτηση 2/3/2022]

HagueR. &HarropM. (2011). Συγκριτική Πολιτική και Διακυβέρνηση, αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Κριτική: Αθήνα

#### ❖ Ξενόγλωσση

Coleman S., Gotze J., (2001), Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation. Hansard Society and BT.

Council of the European Union, (2009). Electronic democracy (“e-democracy”) {Recommendation CM/Rec(2009)1 and explanatory memorandum}, [18/2/2009], Council of Europe Publishing διαθέσιμο από: [https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009\\_1\\_and\\_Accomp\\_Docs/6647-0-ID8289-Recommendation%20on%20electronic%20democracy.pdf](https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/6647-0-ID8289-Recommendation%20on%20electronic%20democracy.pdf) [ανάκτηση 2/3/2022]

Council of the European Union, (2017.) EU2017.EE: Tallinn Declaration on eGovernment, Council ministerial meeting 6-10-2017, διαθέσιμο από: [https://digital--strategy-ec-europa-eu.translate.google/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=el&\\_x\\_tr\\_hl=el&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://digital--strategy-ec-europa-eu.translate.google/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=el&_x_tr_hl=el&_x_tr_pto=sc) [ανάκτηση 19/2/2022]

Dukić D, Dukić G, Bertović N, (2016). Public administration employees’ readiness and acceptance of e-government: Findings from a Croatian survey. Information Development, 33(5) doi.org/10.1177/0266666916671773

European Commission, (2001). European governance - A white paper /\* COM/2001/0428 final \*/[EL], 12/10/2001 Official Journal 287: 0001 – 0029 διαθέσιμο από: EUR-Lex - 52001DC0428 - EN - EUR-Lex (europa.eu) [ανάκτηση 18/2/2022]

European Commission, (2010). The European eGovernment Action Plan 2011-2015 Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government [COM (2010) 743 final/ 15.12.2010]:Brussels

European Commission, (2017). COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Better Regulation Guidelines διαθέσιμα από: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-guidelines.pdf> [ανάκτηση 10/2/2022]

European Commission, (2021). COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Better Regulation Guidelines, SWD(2021) 305 final διαθέσιμα από: [swd2021\\_305\\_en.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/swd2021_305_en.pdf) [ανάκτηση 18/2/2022]

Eurostat, (n.d.). Glossary: Classification of the functions of government (COFOG) διαθέσιμα από: [Glossary: Classification of the functions of government \(COFOG\) - Statistics Explained \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=sdg17.1.1&plugin=1) [ανάκτηση 18/2/2022]

Forbici G, Lovitt J, (2018). Regulatory Impact Assessment and Public Consultations: Comparative Models, Lessons Learned & Recommendations for Belarus – Study, Council of Europe: Strasbourg

Hagen M (1997): A Typology of Electronic Democracy. Ms., Hamburg. Διαθέσιμο από: <http://martin-hagen.net/publikationen/elektronische-demokratie/typology-of-electronic-democracy/> [ανάκτηση 14/3/2022]

Petho S., (2010). The birth of the modern state and its function changes, International Relations Quarterly, 1(4)

IAP2 (International Association for Public Participation), (2017). Core Values for the Practice of Public Participation, διαθέσιμα από: Core Values - International Association for Public Participation ([iap2.org](http://iap2.org)) [ανάκτηση 18/2/2022]

ICNL & ECNL (International Center for Not-for-Profit Law & European Center for Not-for-Profit Law), (2021). E-Consultation Mechanisms in Legislative and Regulatory Decision-Making. [Report], διαθέσιμα από: <https://www.icnl.org/post/report/e-consultation-mechanisms-in-legislative-and-regulatory-decision-making> [ανάκτηση 10/2/2022]

OECD, (2001). E-GOVERNMENT: ANALYSIS FRAMEWORK AND METHODOLOGY, OECD e-government project [ PUMA(2001)16/ANN/REV1], διαθέσιμα από: <https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA%282001%2916/ANN/REV1&docLanguage=En> [ανάκτηση 8/3/2022]

OECD (2004), Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement, OECD Publishing, Paris, διαθέσιμα από: <https://doi.org/10.1787/9789264019492-en>. [ανάκτηση 8/3/2022]

OECD (2010). Better Regulation in Europe: Germany, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, διαθέσιμο από:

<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45079989.pdf> [ανάκτηση 10/2/2022]

OECD (2011), Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing

OECD (2012), Greece: Review of the Central Administration (Greek version): OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

OECD (2012α), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD Publishing, Paris, διαθέσιμο από:

<https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>. [ανάκτηση 10/2/2022]

OECD, (2014). Recommendation of the Council on Digital Government Strategies, OECD: Paris, διαθέσιμο από: [www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-governmentstrategies.pdf](http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-governmentstrategies.pdf) [ανάκτηση 2/3/2022]

OECD (2015), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris, διαθέσιμο από: <https://doi.org/10.1787/9789264238770-en>. [ανάκτηση 18/2/2022]

OECD (2017). Regulatory Consultation: A MENA-OECD Practitioners' Guide for engaging stakeholders in the rule-making process, OECD Publishing, Paris, διαθέσιμο από: <https://www.oecd.org/mena/governance/MENA-Practitioners-Guide-%20EN.pdf> [ανάκτηση 18/2/2022]

OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, διαθέσιμο από: <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>. [ανάκτηση 10/2/2022]

OECD (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, διαθέσιμο από <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>. [ανάκτηση 10/2/2022]

OECD, (2019a). "Strengthening digital government", OECD Going Digital Policy Note, OECD: Paris, διαθέσιμο από: <https://www.oecd.org/digital/digital-government/strengthening-digital-government.pdf> [ανάκτηση 2/3/2022]

OECD (2020), "The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government", OECD Public Governance Policy Papers, No. 02, OECD Publishing, Paris, διαθέσιμο από: <https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en>. [ανάκτηση 2/3/2022]

OECD (2021), OECD Regulatory Policy Outlook 2021, OECD Publishing, Paris, διαθέσιμο από <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>. [ανάκτηση 18/2/2022]

Sakowicz M, (2003). How to Evaluate E-Government? Different Methodologies and Methodes [Conference Paper], 11th NISPAcee Annual Conference "ENHANCING THE CAPACITIES TO GOVERN: Challenges facing the CEE countries", Bucharest, Romania, April 10-12, 2003

UN.org, (n.d.). Digital Government, διαθέσιμο από: <https://publicadministration.un.org/en/ict4d> [ανάκτηση 8/3/2022]

infoDev/World Bank, (2009). e-Government Primer, Washington, DC, infoDev/World Bank, διαθέσιμο από: [https://www.infodev.org/infodev-files/resource/InfodevDocuments\\_823.pdf](https://www.infodev.org/infodev-files/resource/InfodevDocuments_823.pdf) [ανάκτηση 8/3/2022]

#### ❖ **Ιστοσελίδες**

ΙΣΤΟΤΟΠΙΟΣ ΓΓΝΚΘ [https://gslegal.gov.gr/?page\\_id=45](https://gslegal.gov.gr/?page_id=45)

#### ❖ **Νόμοι / Νομοθετικά – ρυθμιστικά κείμενα**

Εγκύκλιος [Πρωθυπουργού] Υ190 (2006). Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων (18/7) ανάκτηση από: [https://gslegal.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egkiklios\\_kanonistikis\\_metarruthmisi.pdf](https://gslegal.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/Egkiklios_kanonistikis_metarruthmisi.pdf) [10/5/2022]

Π.Δ.57/2007 (ΦΕΚ 59Α)

Ν.3861/2010 (ΦΕΚ 112Α)

Ν.3966/2011 (ΦΕΚ 118Α)

Ν.4048/2012 (ΦΕΚ 34Α)

Ν.4326/2015(49Α)

Ν.4386/2016 (83Α)

Ν.4429/2016 (199Α)

Ν.4415/2016 (159Α)

αρ. 48 στο 4415/2016 (159Α)

Ν.4452/2017 (17Α)

ΥΑ Φ.122.1/6/14241/Ζ2 (225Β/31-1-2017)

ΥΑ 61048/Ε2 (1239Β/10-4-2017)

4485/2017 (114Α)

YA 10645/ΓΔ4 (120B/23-1-2018)

N.4521/2018 (38A)

N.4547/2018 (102A)

N.4559/2018 (142A)

N.4589/2019 (13A)

N.4610/2019 (70A)

N.4622/2019 (ΦΕΚ 133A)

N.4653/2020 (12A)

N. 4692/2020 (111A)

N.4713/2020 (147A)

N.4727/2020 (ΦΕΚ 184A)

N.4735/2020 (ΦΕΚ 197A)

N.4763/2020 (ΦΕΚ 254 A)

N.4829/2021 (ΦΕΚ 166A)

N.4777/2021 (25A)

N. 4823/2021 (136A)



## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

### Συνεντεύξεις (Κωδικοποιημένες)

1) **Θεωρείτε πως η διαβούλευση όπως γίνεται σήμερα είναι ουσιαστική, μπορεί δηλαδή να επηρεάσει την τελική μορφή της ρύθμισης;**

**Σε ποιο βαθμό θεωρείτε ότι είναι προσχηματική? (γίνεται επειδή προβλέπεται αλλά δεν λαμβάνεται υπόψη?)**

**Συνέντευξη 1:** Η Δημόσια Διαβούλευση αποτελεί ένα μέσο για τη συμμετοχή των πολιτών στις Νομοθετικές διαδικασίες. Πρόκειται ουσιαστικά για έναν διάλογο μεταξύ των πολιτών και της κυβέρνησης στον οποίο εκφράζονται απόψεις με σκοπό να ληφθούν αποφάσεις και να βρεθούν ρεαλιστικές λύσεις που αφορούν το κοινωνικό σύνολο. Κατά τη γνώμη μου η διαδικασία της Δημόσιας Διαβούλευσης δεν έχει «ωριμάσει» ακόμη.

**Συνέντευξη 2:** Θεωρώ ότι η διαβούλευση όπως διενεργείται σήμερα στην Ελλάδα δεν είναι ουσιαστική, διότι τόσο ο διενεργών φορέας αποδίδει στη διαβούλευση καθαρά προσχηματικό χαρακτήρα στοχεύοντας κυρίως στη συμμόρφωσή του με τις νομοτυπικές υποχρεώσεις που απορρέουν από το υπάρχον νομικό καθεστώς αλλά και από την πλευρά των πολιτών παρατηρείται έλλειψη στη συμμετοχική διαδικασία

**Συνέντευξη 3:** Η δημόσια διαβούλευση δεν είναι ουσιαστική εφόσον στην Ελλάδα δεν υπάρχει άμεση δημοκρατία όπως πχ στην Ελβετία – Καντόνια, αλλά αντιπροσωπευτική.

Έχει γίνει προσπάθεια βάση του Ν. 4622/2019, άρθρο 61 και με την αναβάθμιση της ιστοσελίδας gov.gr προκειμένου να επιτυγχάνεται η δημοσιοποίηση των επερχόμενων νομοθετικών ρυθμίσεων.

### **Συνέντευξη 4:**

Η διαβούλευση, ως μέσο καλής νομοθέτησης, είναι ιδιαίτερος σημαντική στη διαδικασία της ρυθμιστικής παραγωγής. Ως εκ τούτου, στον νέο νόμο για το επιτελικό κράτος (ν. 4622/2019, Α' 133) και το εγχειρίδιο νομοπαρασκευαστικής μεθοδολογίας προβλέπονται σαφείς διαδικασίες (εμπλεκόμενα όργανα της διοίκησης και συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα) για την ενημέρωση και συμμετοχή των πολιτών για κάθε σχεδιαζόμενη ρύθμιση. Η διαβούλευση μπορεί να είναι πολιτική, σε πρώτο στάδιο, και σε ένα δεύτερο νομοπαρασκευαστική. Συνεπώς, δεν είναι δυνατό

να απαντηθούν τα ερωτήματα μονολεκτικά, εάν δεν ληφθεί υπόψη η πρακτική (διαδικασίες, εμπλεκόμενα μέρη, εκθέσεις κ.λπ.) και η συσσωρευμένη εμπειρία από την έναρξη της λειτουργίας της πλατφόρμας [opengov.gr](http://opengov.gr), όπου θεωρείται ως ο κατ'εξοχήν ιστότοπος στον οποίο διεξάγονται διαβουλεύσεις από το 2009 έως και σήμερα. Συνήθως, στη Χώρα μας η διαβούλευση ταυτίζεται με τη νομοπαρασκευαστική διαβούλευση, δηλ. την ανάρτηση προς σχολιασμό στο [opengov.gr](http://opengov.gr) για 14 ημέρες ενός προσχεδίου νόμου και της προκαταρκτικής Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης, όπως άλλωστε προβλέπει το άρθρο 61 του ν. 4622/2019, με την προσδοκία ο κάθε ενδιαφερόμενος να διατυπώσει ελεύθερα τις προτάσεις του, προκειμένου να βελτιωθούν οι υπό διαβούλευση διατάξεις του κειμένου της ρύθμισης. Συνεπώς, θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι, το κατά πόσον η διαβούλευση είναι ουσιαστική ή προσχηματική, εξαρτάται από το μέγεθος (έκταση του κειμένου) και το εύρος της ρύθμισης, από τον βαθμό και την ένταση με την οποία θα προβληθεί στα ΜΜΕ, από το εάν καταλείπεται επαρκής χρόνος προκειμένου να ενημερωθούν εγκαίρως και να συμμετάσχουν οι ενδιαφερόμενοι φορείς και πολίτες, καθώς και από το εάν έχουν ενημερωθεί εγκαίρως οι άμεσα εμπλεκόμενοι και ενδιαφερόμενοι κοινωνικοί εταίροι και φορείς για τη σχεδιαζόμενη ρύθμιση (πολιτική διαβούλευση). Επί παραδείγματι, υπάρχουν σχ/ν που αναρτώνται προς σχολιασμό στο [opengov.gr](http://opengov.gr) για 14 ημέρες και περιέχουν εκατοντάδες άρθρα. Εφόσον δεν έχει προηγηθεί η έγκαιρη ενημέρωση των άμεσα ενδιαφερομένων μερών πριν την ανάρτηση, η εις βάθος μελέτη της ρύθμισης καθίσταται μάλλον δυσχερής στο προαναφερθέν χρονικό διάστημα. Το ίδιο ισχύει και για τα υπόλοιπα, μικρότερης έκτασης σχ/ν ιδίως εάν δεν έχει προηγηθεί πολιτική διαβούλευση και αναρτώνται απευθείας στο [opengov.gr](http://opengov.gr). Ένα άλλο κριτήριο για το εάν, εν τέλει, η διαδικασία της διαβούλευσης είναι προσχηματική ή όχι, είναι η ίδια η έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης, στην οποία (βάσει του ανωτέρω νόμου) πρέπει να τεκμηριώνεται η ενσωμάτωση ή μη των υποβληθέντων σχολίων. Εκεί μπορεί κανείς να διαπιστώσει κατά πόσον έχει επηρεαστεί η ρύθμιση. Υπάρχουν εκθέσεις, οι συντάκτες των οποίων φροντίζουν ώστε να πληρούνται τα κριτήρια αυτά. Ωστόσο, η εμπειρία έχει καταγράψει και πλήθος εκθέσεων, οι οποίες απλώς παραθέτουν τα υποβληθέντα σχόλια, δίχως να αιτιολογείται το εάν ενσωματώθηκαν ή όχι στο κείμενο της τελικής ρύθμισης. Επίσης, το τελικό κείμενο της ρύθμισης δεν αναρτάται στον ιστότοπο που διεξήχθη η διαβούλευση, ενώ και η έκθεση επί της διαβούλευσης, παρότι προβλέπεται ρητά στον νόμο, δεν συνηθίζεται να αναρτάται.

**Συνέντευξη 5:** Κατά τη γνώμη μου η διαβούλευση είναι ωφέλιμη σε κάθε περίπτωση, καθώς καταρτίζει ουσιαστικά τη δημοκρατία καθιστώντας εφικτή την επικοινωνία μεταξύ διαφόρων φορέων και πολιτών. Περαιτέρω, βελτιώνει την ποιότητα των πολιτικών, ενισχύει τη διαφάνεια, εμποδίζει το αίσθημα εμπιστοσύνης των πολιτών προς την Κεντρική Διοίκηση και το αίσθημα κοινωνικής ευθύνης. Κατ' αρχήν, λοιπόν, δύναται να επηρεάσει την τελική μορφή της ρύθμισης. Ωστόσο, στην Ελλάδα η διαβούλευση βρίσκεται σε ένα πρωτόλειο στάδιο, ίσως κάποιοι αυστηρότερα να τη χαρακτήριζαν ως κακέκτυπο μιας διαδικασίας σχεδιασμένης στο εξωτερικό. Διάφοροι παράγοντες, όπως η μικρή συμμετοχικότητα, ο περιορισμός σε ζητήματα διαδικαστικά και όχι επί της ουσίας, η πίεση για άμεση εξαγωγή συμπερασμάτων, ο κίνδυνος η διαβούλευση να θεωρηθεί απόπειρα νομιμοποίησης και επιβολής ειλημμένων αποφάσεων και η εν γένει πολιτική βούληση εξασθενίζουν τη δυναμική της διαβούλευσης σε σημείο που αρκετές φορές να καταλήγει να είναι πράγματι προσχηματική.

**Συνέντευξη 6:** Στην πλειονότητα των περιπτώσεων τα σχόλια τα οποία λαμβάνονται υπόψη ελάχιστα επηρεάζουν την ουσία της ρύθμισης στην οποία αναφέρονται. Οι αλλαγές που υιοθετούνται κατά κανόνα αφορούν επί μέρους προσθαφαιρέσεις εντός διάταξης οι οποίες, είτε είναι νομοτεχνικού χαρακτήρα, είτε αποτυπώνουν ευκρινέστερα πραγματολογικά στοιχεία τα οποία επισημαίνονται στο σχόλιο.

Λιγότερο συχνά αποσύρονται αυτούσιες διατάξεις μετά τη δημόσια διαβούλευση σχεδίου νόμου, ωστόσο δεν είναι πάντα να είναι ασφαλής η υπόθεση ότι αποσύρθηκαν λόγω των σχολίων της διαβούλευσης.

Δεν θα συμφωνούσα με τον όρο «προσχηματική», γιατί μια διαβούλευση επηρεάζει το κείμενο των διατάξεων το οποίο τελικά κατατίθεται προς ψήφιση και επεξεργασία, έστω και αν οι αλλαγές είναι κατά κανόνα περιορισμένης έκτασης και ήσσονος σημασίας.

**Συνέντευξη 7:** Κατά τη γνώμη μου η Δημόσια Διαβούλευση όπως γίνεται σήμερα δεν είναι τόσο ουσιαστική διότι δεν προσεγγίζει αποτελεσματικά τους πολίτες και δεν αξιοποιούνται τα σχόλια και οι προτάσεις που υποβάλλουν. Για το λόγο αυτό πιστεύω ότι σε μεγάλο βαθμό είναι προσχηματική

**2) Θεωρείτε ότι συμμετέχει μεγάλος αριθμός πολιτών στη Διαβούλευση? Αν όχι ποιοί είναι οι ανασταλτικοί παράγοντες ?**

**Συνέντευξη 1:** Η προσωπική μου άποψη είναι ότι δεν είναι πολλοί αυτοί που μπαίνουν στη διαδικασία να ασχοληθούν με τη Δημόσια Διαβούλευση. Ο κύριος λόγος είναι ότι το μεγαλύτερο μέρος της κοινωνίας δεν ασχολείται με τις νομοθετικές διαδικασίες και με την πολιτική εν γένει. Υπάρχει η αίσθηση της απαξίωσης και της αδιαφορίας για τη συμμετοχή στα κοινά.

Βέβαια κατά τη γνώμη μου ο απλός πολίτης δεν είναι ενημερωμένος σωστά για το πως μπορεί να συμμετάσχει στη Νομοθετική διαδικασία. Αν κάποιος δεν ασχολείται με το αντικείμενο πολύ πιθανό να μη γνωρίζει και τη διαδικασία της διαβούλευσης.

**Συνέντευξη 2:** Θεωρώ ότι ο αριθμός συμμετοχής των πολιτών είναι αναντίρρητα μικρός. Ανασταλτικοί παράγοντες στη συμμετοχική διαδικασία θα μπορούσαν να θεωρηθούν:

1). Η τεχνική φύση των προτεινόμενων νομοσχεδίων στις περισσότερες των περιπτώσεων νομοθετεί και απευθύνεται σε συγκεκριμένο τμήμα της ελληνικής κοινωνίας και υπάρχει έτσι έλλειψη συλλογικού ενδιαφέροντος.

2). Η γλωσσική διατύπωση δεν είναι ευρέως αντιληπτή και προσβάσιμη από το μέσο πολίτη.

3). Η έλλειψη συνοδευτικού με το Ν/Σ ενημερωτικού σημειώματος που να απλουστεύει και να κωδικοποιεί με τον απλούστατο δυνατό και κατανοητό τρόπο τα προς νομοθέτηση προτεινόμενα σημεία στο Ν/Σ.

**Συνέντευξη 3:** Θεωρώ ότι συμμετέχει μικρός αριθμός πολιτών λόγω της αυξανόμενης αδιαφορίας για την πολιτική ζωή του τόπου από τους πολίτες.

**Συνέντευξη 4:** Ο αριθμός των συμμετεχόντων στη διαβούλευση πολιτών εξαρτάται, σε σημαντικό βαθμό, από το είδος και το εύρος της ρύθμισης, από την ένταση με την οποία θα προβληθεί και θα συζητηθεί από τα ΜΜΕ και τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης (βλ. και ανωτέρω εισαγωγική απάντηση). Εξαρτάται, επίσης, από το εάν η Κυβέρνηση επιδιώξει να δώσει μεγάλη δημοσιότητα σε μία προτεινόμενη παρέμβαση. Ένα σχ/ν το οποίο αφορά σε ρυθμίσεις που επηρεάζουν μεγάλο αριθμό κοινωνικών ή επαγγελματικών ομάδων ή φορέων, στη δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση θα προκαλέσει μαζική συμμετοχή των πολιτών. Επί παραδείγματι, σε σχ/ν του [Υπ. Δικαιοσύνης με το οποίο ενσωματώνεται](#)

ενωσιακόδίκαιο, το σύνολο των υποβληθέντων σχολίων ήταν μόλις 1. Αντίθετα, το σχ/ντου ίδιου Υπουργείου με τίτλο: «Μεταρρυθμίσεις αναφορικά με τις σχέσεις γονέων και τέκνων και άλλα ζητήματα οικογενειακού δικαίου» συγκέντρωσε πλήθος σχολίων (14.814). Συνεπώς, και εδώ δεν μπορεί να υπάρξει μία και μόνη απάντηση. Ως ανασταλτικός παράγων, θα μπορούσε να πει κανείς ότι είναι η απουσία της πολιτικής διαβούλευσης και η προώθηση προς νομοπαρασκευαστική διαβούλευση έτοιμων, σχεδόν, σχεδίων ρυθμίσεων, δίχως την πρότερη εμπλοκή των ενδιαφερόμενων μερών.

**Συνέντευξη 5:** Κατά τη γνώμη μου, δε συμμετέχει μεγάλος αριθμός πολιτών στη Διαβούλευση και οι λόγοι είναι πολλοί και ποικίλοι. Όπως ενδεικτικώς ανασταλτικοί παράγοντες είναι, μεταξύ άλλων: Απαραίτητες γνώσεις διαδικτύου και πρόσβασης σε αυτό, η μη γνώση κατάλληλων εργαλείων και τεχνικών, οι ισχυρές προκαταλήψεις συμμετεχόντων, έλλειψη εμπιστοσύνης προς τους διοργανωτές, κακοπιστία, διαμόρφωση σοβαρών πλώσεων και στρεβλώσεων, ύπαρξη ομάδων συμφερόντων, μη ανοικτή διατύπωση απόψεων.

**Συνέντευξη 6:** Η συμμετοχή εκπροσώπων φορέων, επαγγελματιών ή άλλων ατόμων που έχουν άμεσο ή έμμεσο συμφέρον σε σχέση με τις υπό διαβούλευση ρυθμίσεις είναι κατά τη γνώμη μου ικανοποιητική.

Στις περιπτώσεις που ένα νομοσχέδιο επηρεάζει μεγάλες ομάδες του πληθυσμού (π.χ. γονείς μαθητών πρωτοβάθμιας/δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης) η συμμετοχή των πολιτών είναι αυξημένη. Εκεί παρατηρείται ενίοτε το φαινόμενο των «ομοειδών» απόψεων – ακόμα και στη διατύπωσή τους – οι οποίες συνήθως «ενορχηστρώνονται», όπως και η συμμετοχή στη διαβούλευση, από οργανωμένες ομάδες, φορείς κτλ, δηλαδή η συμμετοχή των πολιτών δεν είναι ακριβώς «αυθόρμητη»...

Οι ανασταλτικοί παράγοντες είναι αρκετοί, επιγραμματικά σταχυολογώ:

τον πολιτικό κυνισμό, την πολιτική απάθεια, την πολιτική αναρμοδιότητα, στάσεις των πολιτών οι οποίες κωδικοποιούνται σε φράσεις όπως «δεν καταλαβαίνω πολλά από πολιτική», «η γνώμη μου δεν μπορεί να αλλάξει και πολλά», «τους πολιτικούς δεν τους νοιάζει τί σκέφτονται άνθρωποι σαν και μένα» κτλ.

την έλλειψη χρόνου ή/και την άρνηση της πλειονότητας να διαθέσουν των πόρους που απαιτούνται για την στοιχειώδη εξοικείωση για το θέμα (χρόνος, προσοχή, γνώση κτλ)

την περιπλοκότητα των θεμάτων ή/και των «τεχνικό»/εξειδικευμένο χαρακτήρα των ρυθμίσεων

την «διεκπεραιωτική» αντιμετώπιση της διαβούλευσης, με όρους δημοσιότητας, καθώς, κατ' αρχάς, η ανακοίνωση της έναρξης μιας διαβούλευσης γίνεται συνήθως με μια ανακοίνωση που αναρτάται στον ιστοχώρο του επισπεύδοντος Υπουργείου και, προφανώς, στο [opengov.gr](http://opengov.gr) με συνέπεια να γίνεται ελάχιστα γνωστή στον ευρύτερο πληθυσμό.

**Συνέντευξη 7:** Θεωρώ ότι δεν συμμετέχει μεγάλος αριθμός πολιτών στη Δημόσια Διαβούλευση και βασικός λόγος της μικρής συμμετοχής είναι η εσφαλμένη επικοινωνιακή προσέγγιση των πολιτών η οποία χρήζει σημαντικής βελτίωσης

### **3) Ποιες είναι οι προτάσεις σας για βελτίωση της συμμετοχής των πολιτών?**

**Συνέντευξη 1:** Φυσικά η ενημέρωση. Η πολιτεία και τα μέσα πρέπει να ενημερώσουν τον πολίτη αρχικά για το τι είναι διαβούλευση. Πρέπει πρώτα να συνειδητοποιήσουμε ως ενεργοί πολίτες τί είναι, τη σημαντικότητα της και έπειτα να μπούμε στη διαδικασία να συμμετάσχουμε. Πρέπει ο Πολίτης να αντιληφθεί ότι με τη διαδικασία αυτής θα «ακουστεί η φωνή του» και με τον τρόπο αυτό θα ενισχύσει την δημοκρατία και τη διαφάνεια.

**Συνέντευξη 2:** Προκειμένου να διευρυνθεί η ενεργή συμμετοχή των πολιτών στην δημόσια διαβούλευση θα πρέπει:

1). Αυτό να γίνεται στην «*αρχή της αμοιβαιότητας*», με στόχο την ανάπτυξη μιας «συμμετοχικής δημοκρατίας». Η πολιτική συμμετοχή και η παράθεση τεκμηριωμένων απόψεων, επιχειρημάτων και προτάσεων αποτελεί την θεμελιακή αξία του μοντέλου της όλης διαβούλευσης.

2). Να υπάρχει ελεύθερος και ανοικτός διάλογος, στον οποίο να διατυπώνονται και να ακούγονται ισότιμα όλες οι απόψεις των πολιτών. Να ενισχύεται η φωνή τους ανεξάρτητα από φυλετικές, κοινωνικές, ηλικιακές ομάδες, πολιτικά φρονήματα που πρεσβεύει ο κάθε πολίτης. Αυτό κατ' ουσίαν, θα αποτελέσει παράγοντα άμβλυνσης των κοινωνικών συγκρούσεων να ανισοτήτων καθώς θα υπάρχει διάχυτη η αίσθηση ότι ο πολίτης ακούγεται και συμμετέχει στη διαμόρφωση της νομοθεσίας που θα τον διέπει.

**Συνέντευξη 3:** Ευαισθητοποίηση για τα κοινά από τα πρώιμα σχολικά χρόνια.

- Διαδικασία δημοψηφίσματος για τα μείζονα ζητήματα, μετά από σχετικό αίτημα συγκεκριμένης πλειοψηφίας πολιτών.

#### **Συνέντευξη 4:**

Να προηγείται πολιτική διαβούλευση ενόψει κάθε νέας σχεδιαζόμενης κυβερνητικής παρέμβασης με επικοινωνιακή κάλυψη και ανοιχτό διάλογο για κάθε προτεινόμενη ρυθμιστική παρέμβαση με χρήση κάθε πρόσφορου μέσου (ΜΜΕ, μέσα κοινωνικής δικτύωσης, ημερίδες, συνέδρια κ.λπ.).

- Επίσης, πρέπει να επιμηκυνθεί ο χρόνος διαβούλευσης, ιδίως όταν δεν έχει προηγηθεί η πολιτική διαβούλευση και τα σχ/ν είναι εκτενή και επηρεάζουν μεγάλες υποομάδες και κοινωνικά σύνολα.

- Η διαβούλευση προτείνεται να επεκταθεί ως θεσμός και για ρυθμίσεις που ισχύουν ήδη και εμφανίζονται ως προβληματικές για διάφορους λόγους (π.χ. κακονομία, πολυνομία, αντικρουόμενες διατάξεις, ελλιπής εφαρμογή τους, έλλειψη κωδικοποίησης, μη δημοσίευση των κατ' εξουσιοδότηση κανονιστικών πράξεων κ.λπ.), προκειμένου να γίνεται η αξιολόγησή τους (expost) με διαφανή και αντικειμενικά κριτήρια και με την έγκαιρη ενημέρωση και ενεργοποίηση, συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών και των ενδιαφερόμενων φορέων.

**Συνέντευξη 5:** Προτάσεις για την ενεργοποίηση και τη διεύρυνση της συμμετοχής των πολιτών θα μπορούσαν να είναι οι κάτωθι:

A. Η ανάδειξη του βασικού σκοπού της διαβούλευσης, ήτοι το όφελος του πολίτη και όχι του φορέα που τη διενεργεί.

B. Διαθεσιμότητα του συνόλου των δεδομένων, των στοιχείων και των εν γένει πληροφοριών.

Γ. Διασφάλιση της πρόσβασης όλων των πολιτών, ιδίως μέσω της διεύρυνσης της δυνατότητας συμμετοχής και εκτός διαδικτύου.

Δ. Καθορισμένη και σαφώς περιγραφόμενη διαδικασία.

Ε. Δημοσιοποίηση των προτάσεων των πολιτών.

ΣΤ. Μέριμνα για την ενημέρωση των αρμόδιων φορέων σχετικά με τις προτάσεις των πολιτών.

Z. Αξιοπιστία και δέσμευση για την τήρηση της διαδικασίας και την εφαρμογή του αποτελέσματος.

**Συνέντευξη 6:** Το πλέον σημαντικό είναι να τους δοθεί στους πολίτες κίνητρο συμμετοχής, κυρίως με δράσεις ενημέρωσης ώστε να κατανοήσουν γιατί τους αφορά, πώς τους επηρεάζει κτλ (βλ. απάντηση 4).

Επίσης σημαντικό είναι να λαμβάνουν προσωπική και προσωποποιημένη ενημέρωση όταν πρόκειται να ξεκινήσει η δημόσια διαβούλευση για ένα συγκεκριμένο θέμα, αξιοποιώντας τις σύγχρονες τεχνολογίες πληροφορικής και τηλεπικοινωνιών (βλ. απάντηση 4).

Το τρίτο είναι να επιλέγεται τυχαία (π.χ. μέσω κλήρωσης και βάσει ορισμένων κριτηρίων – «φίλτρων») μια ομάδα πολιτών οι οποίοι - με μια τυπική «αποζημίωση» για τον χρόνο και τον κόπο τους - θα αποτελέσουν κάθε φορά ένα «Διαβουλευτικό Σώμα» το οποίο υποχρεούται να συμμετάσχει σε μία συγκεκριμένη διαβούλευση.

Με αυτό το σκοπό (αλλά και ανεξάρτητα από αυτό) θα είναι υποχρεωτική η ανάρτηση των γραπτών απόψεων φορέων/ενώσεων και οργανισμών στην ηλεκτρονική σελίδα της διαβούλευσης, κάτω από την αιτιολογική έκθεση που έχει αναρτηθεί (αν πρόκειται για νομοσχέδιο).

**Συνέντευξη 7:** Η βελτίωση της συμμετοχής των πολιτών στη Δημόσια Διαβούλευση θα μπορούσε να βελτιωθεί με στοχευμένη ενημέρωση μέσω διαδικτύου, για κάθε ομάδα που ενδιαφέρει το εκάστοτε νομοσχέδιο. Άλλωστε το διαδίκτυο αποτελεί την πιο εύκολη γρήγορη, άμεση και εύκολα προσβάσιμη πηγή πληροφόρησης. Και είναι και ο πιο αποτελεσματικός τρόπος κατά τη γνώμη μου να συμμετάσχουν και να συμβάλουν αποτελεσματικά στη διαμόρφωση ενός νόμου χωρίς κόστος χρόνου και ιδιαίτερου κόπου.

Για τις μεγαλύτερες ηλικιακές ομάδες η ενημέρωση μπορεί να γίνει ακόμη και από τον έντυπο τύπο αν και στην περίπτωση αυτή γίνεται πιο δύσκολη η υποβολή προτάσεων που μέχρι τώρα γίνεται με ηλεκτρονικό τρόπο.

Επίσης η ενημέρωση μπορεί να γίνει με κάθε μέσο κοινωνικής δικτύωσης, και εφαρμογές των κινητών τηλεφώνων, και εδώ ίσως οι μεγαλύτερες ηλικιακές ομάδες να έχουν ευκολότερη πρόσβαση.

Μία ενδιαφέρουσα πρόταση θεωρώ θα ήταν και η διεξαγωγή δημοσκοπήσεων τηλεφωνικά ή και με κάποιο ειδικά διαμορφωμένο ερωτηματολόγιο. Κυρίως για νομοσχέδια με ιδιαίτερη βαρύτητα και συνήθως αυτά αφορούν την κοινωνική πολιτική.



4) **Πώς θεωρείτε ότι μπορεί να ενισχυθεί η ενημέρωση των ενδιαφερομένων μερών σε κάθε τομέα πολιτικής, ώστε να συμμετέχουν περισσότερο οι πολίτες από τα διάφορα εμπλεκόμενα μέρη?**

**Συνέντευξη 1:** Πέρα από τα ΜΜΕ που σίγουρα θα μπορούσαν να ενισχύσουν το ρόλο των πολιτών στη νομοθετική διαδικασία, θα πρέπει και οι αντιπρόσωποι των πολιτών να τους παροτρύνουν να συμμετάσχουν, αντί να γίνονται οι ίδιοι παθητικοί αποδέκτες μηνυμάτων και κριτικής ενός νομοσχεδίου, Θα ήταν καλό να παρακινούν τον πολίτη να αφιερώσει λίγο χρόνο να εκφράσει την άποψη του για το κοινό καλό.

**Συνέντευξη 2:**

1) Με τη χρήση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών η οποία αποτελεί αναντίρρητα τη βάση της λεγόμενης «ψηφιακής δημοκρατίας». Έτσι, ο πολίτης δεν θα αισθάνεται μόνος και αδρανής αλλά θα συμμετέχει στη διεξαγωγή της όλης δημοκρατικής διαδικασίας, αίροντας έτσι τις αδυναμίες της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.

2). Κάθε ενδιαφερόμενο μέρος σε κάθε τομέα της πολιτικής, θα πρέπει να προάγει την υπεράσπιση συμφερόντων της ομάδας/ων του, στοχεύοντας στην πληροφόρηση, επικοινωνία και προβολή μέσω της λήψης αποφάσεων και της διεξαγωγής δημόσιου διαλόγου και ψηφοφοριών.

3). Μέσω της δημοσιοποίησης μελλοντικών νομοθετικών προτάσεων συνοδευόμενα με την παράλληλη ερμηνεία τους και κατάδειξη των βελτιώσεων που θα επιφέρουν.

**Συνέντευξη 3:** Μέσω της δημοσιοποίησης μελλοντικών ρυθμίσεων **με την ερμηνεία τους.**

- Μέσω της θέσεως προς δημοψήφισμα ζητημάτων μείζονος σημασίας.

**Συνέντευξη 4:**

Στο πλαίσιο της θεσμικής ενίσχυσης και ανάπτυξης της πολιτικής διαβούλευσης και προτού η ρύθμιση λάβει τη μορφή ενός αρχικού σχεδίου, πρέπει να προηγείται η μεγαλύτερη δυνατή επικοινωνιακή κάλυψη και να διεξάγεται ανοιχτός διάλογος με κάθε ενδιαφερόμενο μέρος, όπως ιδίως: εμπλοκή της κοινωνίας των πολιτών, ΟΚΕ, συνδικαλιστικοί, ακαδημαϊκοί, ερευνητικοί φορείς και ΑΕΙ, λοιποί σχετιζόμενοι με τη ρύθμιση φορείς(επηρεαζόμενοι άμεσα ή έμμεσα), φορείς της αγοράς και της οικονομίας κ.λπ.. Μπορεί, επίσης, να αναπτυχθούν είτε στοχευμένα - δομημένα ερωτηματολόγια, είτε σχέδια δράσης επί των οποίων οι πολίτες και φορείς

θα είναι σε θέση να αναπτύσσουν τις προτάσεις/ απόψεις τους, όπως γίνεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

**Συνέντευξη 5:** Για να ενισχυθεί η ενημέρωση των ενδιαφερομένων μερών θα πρέπει να υπάρχει ποικιλία διαδικτυακών τεχνικών συμμετοχής, καθώς επίσης και δυνατότητα συνδυασμένης εφαρμογής τους, π.χ. Facebook, ιστολόγια, blogs. Με λίγα λόγια, ο επικρατέστερος τρόπος εφαρμογής διαβούλευσης είναι ο ηλεκτρονικός, κυρίως μέσα από την πλατφόρμα [open.gov.gr](http://open.gov.gr)

**Συνέντευξη 6:** Η ενημέρωση των πολιτών μπορεί να γίνεται με κάθε πρόσφορο μέσο, αξιοποιώντας και τις διαδεδομένα σύγχρονα εργαλεία επικοινωνίας, από τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης και πλατφόρμες όπως το Viber και το Messenger, μέχρι το μαζικό SMS.

Για θέματα υπό διαβούλευση τα οποία αφορούν μεγάλες ομάδες πληθυσμού θα πρέπει να υλοποιούνται mini καμπάνιες ενημέρωσης, και σε επιλεγμένα ΜΜΕ.

Εξίσου σημαντικό είναι το μήνυμα: απλό, σαφές, το οποίο θα απαντά στο ερώτημα «γιατί με αφορά;», «πώς με επηρεάζει;» καθώς και ο τρόπος/τα δημιουργικά εργαλεία/ με τα οποία το μήνυμα θα διαχυθεί στο ευρύ κοινό.

Σημεία επαφής με το ευρύ κοινό (Δήμοι, ΚΕΠ, σχολεία) μπορούν να γίνουν και σημεία ενημέρωσης/διανομής ενημερωτικού υλικού για ένα υπό διαβούλευση θέμα.

Η σημασία της διαβούλευσης για θέματα δημόσιας πολιτικής μπορεί να ενταχθεί στην ύλη όλων των μαθημάτων στην Αβάθμια και Ββάθμια εκπαίδευση που αφορούν την κοινωνική και πολιτική αγωγή.

**Συνέντευξη 7:** Η ενημέρωση των πολιτών για το πολιτικό γίνεσθαι, που έχει ως συνέπεια την ευαισθητοποίηση και την επίκληση της κριτικής ικανότητας των πολιτών, ακόμη και την διατύπωση πρωτοποριακών και καινοτόμων αντιλήψεων εκτός από το διαδίκτυο και τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, τα mails, τα sms μπορεί να ενισχυθεί και με τη δημιουργία σημείων επαφής και συνάντησης με σκοπό τον ανοιχτό διάλογο σε χώρους όπως τα σχολεία, οι διάφοροι σύλλογοι, τα ΚΕΠ, οι Δήμοι και οι διάφοροι κοινωνικοί φορείς. Μπορεί έτσι να διοργανωθούν καμπάνιες ενημέρωσης με ανοιχτές συγκεντρώσεις και συζητήσεις ανταλλαγή και αλληλεπίδραση απόψεων μέσω δημοσίου διαλόγου ώστε να ενισχυθεί η ενεργή και άμεση ανταπόκριση των πολιτών σε καίρια ζητήματα και να ακουστούν όλες οι απόψεις, το κόστος και το όφελος ενός νομοσχεδίου. Τα παραπάνω αποτελούν ένα ισχυρό κίνητρο παρακίνησης συμμετοχής γιατί εμπεριέχουν και την προσωπική και

άμεση επαφή και καλύπτουν την ανάγκη του ατόμου για την κοινωνική επαφή και την αίσθηση της ενεργής συμμετοχής στα κοινά.

**5) Θεωρείτε πως η διαβούλευση όπως γίνεται σήμερα είναι επαρκές μέτρο για τη συμμετοχή των υποκειμένων στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία;**

**Συνέντευξη 1:** Όχι και αυτό συμβαίνει γιατί όπως είπαμε δεν υπάρχει επαρκής ενημέρωση και κίνητρα. Κάποιοι δεν ενημερώνονται, άλλοι δεν γνωρίζουν τη διαδικασία και κάποιοι άλλοι πιθανόν να μη θέλουν να εκφράσουν τη γνώμη τους διότι δεν θεωρούν πως δεν θα εισακουστούν, αυτό υποδηλώνει και μια γενικότερη απαξίωση στο υπάρχον πολιτικό σύστημα. Επιβάλλεται η πολιτεία να φροντίσει να ενισχύσει τη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία τονίζοντας ότι με αυτό τον τρόπο ενισχύεται η Δημοκρατία και η νομιμότητα. Ίσως θα έπρεπε να υπάρχει μία μορφή «υποχρεωτικότητας» σε κάποιους φορείς ή σε πολίτες με στρατηγικές θέσεις που σχετίζονται με το εκάστοτε νομοσχέδιο.

**Συνέντευξη 2:** Πρόκειται για μια καθαρά νομοτυπική και καθόλου ουσιαστική διαδικασία. Ο πολίτης δεν ενθαρρύνεται να συμμετάσχει ενεργά στην διαμόρφωση της νομοθεσίας που θα αποτελεί σύντομα νόμο του κράτους. Από την άλλη πλευρά υπάρχει διάχυτη η αίσθηση ότι ο νομοθέτης μέσω του αρμόδιου υπουργείου δεν θα λάβει σε σημαντικό βαθμό ή ακόμη και καθόλου υπόψη την γνώμη των πολιτών ως αυθύπαρκτη μονάδα, αλλά και συμβαλλόμενοι φορείς (*primestakeholders*).

**Συνέντευξη 3:**

Όχι, είναι τυπική και όχι ουσιαστική διαδικασία.

**Συνέντευξη 4:**

Η διαβούλευση όπως γίνεται σήμερα, αποτελεί οπωσδήποτε ένα σημαντικό βήμα για την πλήρωση ορισμένων εκ των σημαντικότερων αρχών για την καλή νομοθέτηση, ωστόσο, λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω παρατηρήσεων (ενδεικτικά: χαμηλή ποιότητα εκθέσεων επί της διαβούλευσης και αδυναμία εξαγωγής συμπερασμάτων, περιορισμένος χρόνος διαδικασίας, απουσία πολιτικής διαβούλευσης κ.ο.κ.) καθίσταται απαραίτητη η μετάβαση σε ένα επόμενο στάδιο με άξονα τη θεσμική ενίσχυση (δηλ. υποχρέωση) της διεξαγωγής της πολιτικής διαβούλευσης (βλ. και προηγούμενη απάντηση), η οποία θα προσδώσει ακόμη μεγαλύτερη (και ουσιαστική) σημασία στην όλη διαδικασία.

Επιπροσθέτως, κρίνεται ιδιαίτερος σημαντική και η θεσμική κατοχύρωση της διαβούλευσης και για ρυθμίσεις που ισχύουν και πρόκειται να τροποποιηθούν είτε σημειακά, είτε εκτενώς.

Τέλος, εφόσον το αρχικό προσχέδιο ρύθμισης που έχει τεθεί σε δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση διαφοροποιείται από το τελικό, καθίσταται απαραίτητη τόσο η βελτίωση της ποιότητας της έκθεσης των αποτελεσμάτων επί της διαβούλευσης, όσο και η ανάρτησή του στον ιστότοπο που έλαβε χώρα η διαβούλευση. Έτσι, θα ενισχυθεί η διαφάνεια, θα περιοριστεί η διαφθορά και η εξυπηρέτηση μικροσυμφερόντων με τροποποιήσεις που παρουσιάζονται την τελευταία στιγμή, οι οποίες δεν γνωστοποιούνται στο ευρύ κοινό και αφού έχει λήξει η διαδικασία της διαβούλευσης.

**Συνέντευξη 5:** Ο τρόπος με τον οποίο γίνεται η διαβούλευση είναι εν πολλοίς επαρκές μέτρο για τη συμμετοχή των πολιτών στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, πλην όμως λαμβανομένων υπόψη διαφόρων παραμέτρων, όπως αυτές προαναφέρθηκαν σε προηγούμενα ερωτήματα του παρόντος, χρήζει πολλών βελτιώσεων, προκειμένου αφενός να διευρυνθεί η συμμετοχή και αφετέρου να καταστεί κατ' ουσίαν αποτελεσματική. Στο πλαίσιο αυτό δέον θα ήταν να βελτιωθεί η λειτουργία της πλατφόρμας του open.gov μέσω επέκτασης της χρήσης της πλατφόρμας όχι μόνο σε προ-νομοθετική διαβούλευση, αλλά και σε προγενέστερα στάδια αυτής, όταν ακόμα δεν υφίσταται ακόμη νομικό κείμενο προς σχολιασμό και αξιολόγηση, με κατάλληλες ερωτήσεις. Επίσης, πρέπει, κατά την άποψή μου, να διευρυνθεί η χρονική διάρκεια της διαβούλευσης, σύμφωνα με διεθνή πρότυπα και καλές πρακτικές, να συστηματοποιηθεί η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και να ομογενοποιηθούν ο τρόπος εκτέλεσης της διαβούλευσης, ο τρόπος ανάλυσης των σχολίων της διαβούλευσης, καθώς και ο τρόπος παρουσίασης των αποτελεσμάτων από τα Υπουργεία. Τέλος, θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί η ίδια πλατφόρμα και από άλλους δημόσιους φορείς μέσω της αξιοποίησης και προώθησης του open.gov με τη χρήση κατάλληλου λογισμικού.

**Συνέντευξη 6:** Δεν είναι επαρκές, υπό την έννοια ότι οι σκοποί και η πολιτική στόχευση ενός σχεδίου νόμου ή άλλης κανονιστικής πράξης έχουν προκαθοριστεί και επομένως «επικαθορίζουν» τη διαβούλευση και τα όρια επίδρασής της στο τελικό νομοθέτημα.

**Συνέντευξη 7:** Η διαβούλευση με τη σημερινή της μορφή δεν αποτελεί επαρκές μέτρο για τη συμμετοχή των υποκειμένων στην νομοπαρασκευαστική

διαδικασία. Είναι σε σχετικά ανώριμο στάδιο, έχει όμως πολλά περιθώρια βελτίωσης, και σίγουρα είναι ένα τεράστιο βήμα προς τη συμμετοχική δημοκρατία. Οι δύσκολες οικονομικό-κοινωνικές συνθήκες οι μακροχρόνια οικονομική, κοινωνική και υγειονομική κρίση, έχει επηρεάσει καταλυτικά την ψυχολογία, την κρίση και τη διάθεση του πολίτη να ασχοληθεί ενεργά με τη διαμόρφωση της πολιτικής κατάστασης. Διακρίνουμε γενικά μία απαξίωση του πολιτικού συστήματος . Για το λόγο αυτό είναι εξαιρετικά σημαντική η προσέγγιση του κάθε πολίτη και η προτροπή του με κάθε μέσο για ενεργή συμμετοχή του στη διαδικασία του δημόσιου διαλόγου και τη Δημόσια Διαβούλευση. Παρόλο που η Δημόσια Διαβούλευση με τη σημερινή μορφή της δεν είναι επαρκές μέτρο για τη συμμετοχή των υποκειμένων στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία , είναι εξαιρετικά σημαντική στη διαμόρφωση μιας νέας κουλτούρας και νοοτροπίας που ανοίγει νέους ορίζοντες στους πολίτες να συμμετάσχουν σημαντικά και ενεργά στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία.

**6) Θεωρείτε πως η Βουλή εκπληρώνει το ρόλο της ως νομοθετική εξουσία σχετικά με την ποιότητα της νομοθεσίας και την πολυνομία;**

**Συνέντευξη 1:**Βάση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών η νομοθετική διαδικασία την ασκούν η Βουλή και ο ΠτΔ. Η νομοθέτηση λοιπόν αποτελεί τον πυρήνα του κοινοβουλευτικού έργου. Στην πραγματικότητα ο ρόλος αυτός είναι τυπικός και όχι ουσιαστικός, και για αυτό ευθύνεται το παρόν πολιτικό σύστημα.

**Συνέντευξη 2:**Όχι, η παραγωγή νομοθεσίας άκριτα δεν προάγει τη νομοθετική εξουσία. Η νομοθεσία καθίσταται δαιδαλώδης – σχοινοτενής και δυσκόλως προσβάσιμη από το μέσο πολίτη. Απαιτείται απλούστευση τη όλης διαδικασίας και κωδικοποίηση. Είναι λίγες οι περιπτώσεις που η παραγωγή ενός νέου νόμου απλουστεύει τις κείμενες διατάξεις και διαδικασίες και καλύπτει τα υπάρχοντα κενά-νόμου. Και κατουσίαν, διαμορφώνει προτάσεις για την απλούστευση και τον εξορθολογισμό των διαδικασιών σε σχέση με την κείμενη πολυνομία.

**Συνέντευξη 3:**Ναι, το ζήτημα δεν έγκειται στην Κοινοβουλευτική λειτουργία αλλά στην ημεδαπή κουλτούρα για την τήρηση της κείμενης νομοθεσίας.

**Συνέντευξη 4:** Ο ρόλος της Βουλής μπορεί να είναι καταλυτικός. Ειδικότερα, οφείλει να ελέγχει την πληρότητα του κάθε φακέλου της ρύθμισης και να μην κάνει «έκπτωση» εάν, επί παραδείγματι, απουσιάζει η έκθεση επί της διαβούλευσης, παρότι το ν/σχ απαιτείται να συνοδεύεται από αυτήν σύμφωνα με τον Κανονισμό.

Επίσης, πρέπει να ελέγχει να μην παρεισφρέουν άσχετες διατάξεις με το κυρίως ρυθμιστέο πεδίο του νομοσχεδίου, όπως άλλωστε προβλέπεται από το Σύνταγμα και τον Κανονισμό.

Επιπλέον, με τροποποίηση του Κανονισμού, θα μπορούσε να απαιτήσει για κάθε εκτενή ή μη ρυθμιστική παρέμβαση, από οπουδήποτε και αν προέρχεται, να υπάρχει σχετική μελέτη για ενδεχόμενη επίπτωση στον προϋπολογισμό αλλά και ως προς το αναμενόμενο κόστος – όφελος της ρύθμισης, καθώς και το εάν έχει προηγηθεί δημόσια ανοιχτή διαβούλευση (συνοδευόμενη από σχετική έκθεση αποτελεσμάτων), δεδομένου ότι για τις βουλευτικές τροπολογίες τα ανωτέρω δεν ισχύουν.

**Συνέντευξη 5:** Με δεδομένο ότι η καλή νομοθέτηση αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση μίας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας, καθόσον επηρεάζει αναπόδραστα την ποιότητα της λειτουργίας όλων των εξουσιών και της ζωής των πολιτών, και μάλιστα σε καθοριστικό βαθμό, εκείνοι που την ασκούν πρέπει να λαμβάνουν υπόψη αυτόν ακριβώς τον καθοριστικό ρόλο της, ώστε να την ασκούν όπως απαιτεί θεσμικά το Σύνταγμα, με ουσιαστική γνώση του αντικειμένου που καλούνται να ρυθμίσουν και με σύνεση. Επιπλέον, η τήρηση ακόμη και των τυπικών κανόνων για τη νομοθετική διαδικασία κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής υπηρετεί την ουσία του νομοθετικού έργου και δεν επιτρέπεται να παραβιάζεται, όπως επί παραδείγματι με τη συχνή εισαγωγή ανεπεξέργαστων νομικά τροπολογιών σε άσχετα νομοθετήματα. Επομένως, η εκτελεστική εξουσία και ειδικότερα η Κυβέρνηση κατά την πρόταση των νόμων, οφείλει να μην παραβιάζει όχι μόνο τις ουσιαστικές αλλά και τις τυπικές προϋποθέσεις για μία καλή νομοθέτηση. Η πολυνομία και η συστηματική παραβίαση των διατάξεων που σχετίζονται με την καλή νομοθέτηση δεν αποτελεί νέο φαινόμενο, καθόσον εντάσσεται στις διαχρονικές παθογένειες της ελληνικής έννομης τάξης. Μέσα βελτίωσης της υφιστάμενης κατάστασης είναι η τήρηση των βασικών ρυθμίσεων, η αναγκαιότητα του δικαστικού ελέγχου, η απλούστευση των υφιστάμενων διατάξεων και η κατάργηση των ανεφάρμοστων ή δυσεφάρμοστων ρυθμίσεων, η αποφυγή καταστρατηγήσεων μέσω αιφνιδιαστικών διατάξεων που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις τροπολογιών και υιοθέτηση του δόγματος «ένα αντικείμενο - ένας νόμος».

**Συνέντευξη 6:** Για την πολυνομία και την ποιότητα της νομοθεσίας το βουλευτικό Σώμα ευθύνεται μόνο κατά μέρος, κυρίως λόγω των τροπολογιών νόμου

που αφορούν «εξαιρέσεις» μεμονωμένων περιπτώσεων (υποθέσεων ή/και ομάδων συμφερόντων) από τα γενικώς ισχύοντα.

Κατά τα άλλα είναι ευθύνη της προτείνουσας τη νομοθεσία εκτελεστικής εξουσίας:

A. να μειώσει την πολυνομία, με κωδικοποίηση της νομοθεσίας και με τη μείωση των ρυθμιστικών παρεμβάσεων που πρέπει να ψηφίζονται από τη Βουλή.

B. να επιδείξει περισσότερη ευελιξία κατά την επεξεργασία των νομοσχεδίων από τις αρμόδιες Επιτροπές στις οποίες, ακριβώς λόγω αυτής της μειωμένης ευελιξίας, διεξάγονται «παράλληλοι μονόλογοι» αντί συζήτησης.

Γ. να εφαρμόσει αρχές της καλής νομοθέτησης, ξεκινώντας από τη βελτίωση των αναλύσεων συνεπειών ρύθμισης και των εκθέσεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους ώστε να είναι πληρέστερες ως προς την πληροφόρηση που παρέχουν στο νομοθετικό Σώμα (κάτι το οποίο, ειδικά ως προς την οικονομική ανάλυση δαπανών και εσόδων, δεν ισχύει).

**Συνέντευξη 7:** Η Βουλή εκπληρώνει το ρόλο της ως Νομοθετική εξουσία ως προς την ποιότητα της νομοθεσίας και την τήρηση των ορθών διαδικασιών νομοθέτησης. Η ευθύνη της όμως ως προς την πολυνομία έγκειται μόνο κατά ένα μέρος και αυτό αφορά τις τροπολογίες που μπορεί να κατατεθούν. Στο σημείο αυτό ο ρόλος της είναι τυπικός και λιγότερο ουσιαστικός και γι αυτό ευθύνεται και η εκάστοτε πολιτική βούληση της εκτελεστικής λειτουργίας .