

Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2021

Παναγιώτης Καρκατούλης
Επικεφαλής Ερευνητής και Επιστημονικός
Συνεργάτης του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών

Έφη Στεφοπούλου
Επιστημονική Συνεργάτιδα του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών

Κωνσταντίνος Σαραβάκος
Συντονιστής Ερευνητικών Προγραμμάτων του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών

Εκερέμ (Ρέντυ) Χένα
Βοηθός Ερευνητικών Προγραμμάτων του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών

Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2021

Παναγιώτης Καρκατσούλης
Επικεφαλής Ερευνητής και Επιστημονικός
Συνεργάτης του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών

Έφη Στεφοπούλου
Επιστημονική Συνεργάτιδα του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών

Κωνσταντίνος Σαραβάκος
Συντονιστής Ερευνητικών Προγραμμάτων του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών

Εκερέμ (Ρέντυ) Χένα
Βοηθός Ερευνητικών Προγραμμάτων του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών

Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών
Με τη νομική υποστήριξη της Τράπεζας Νομικών Πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

Πρώτη Έκδοση
Αθήνα, Ιανουάριος 2023

Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2021

Παναγιώτης Καρκατσούλης, Επιστημονικός Συνεργάτης του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών

Έφη Στεφοπούλου, Επιστημονική Συνεργάτιδα του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών

Κωνσταντίνος Σαραβάκος, Συντονιστής Ερευνητικών Προγραμμάτων του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών

Εκερέμ (Ρέντυ) Χένα, Βοηθός Ερευνητικών Προγραμμάτων του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών

Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών

Με τη νομική υποστήριξη της Τράπεζας Νομικών Πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

Πρώτη Έκδοση.

Αθήνα, Ιανουάριος 2023

Επιμέλεια κειμένου: Βασιλεία Νιαβή, Κωνσταντίνα Βαμβόλη.

Σελιδοποίηση και σχεδιασμός: DPS Design.

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

Οι απόψεις που δημοσιεύονται στο κείμενο εκφράζουν τους συντάκτες του και όχι απαραίτητα τις απόψεις του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών.

Μάθετε περισσότερα στο www.kefim.org.

Η ερευνητική ομάδα

Παναγιώτης Καρκατσούλης

Είναι επικεφαλής ερευνητής και επιστημονικός συνεργάτης του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών. Σπούδασε στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών και έκανε τη διδακτορική του διατριβή στην Κοινωνιολογία του Δικαίου στο Πανεπιστήμιο του Bielefeld στη Γερμανία. Για περισσότερο από δύο δεκαετίες υπήρξε αναλυτής δημόσιας πολιτικής στο Υπουργείο Προεδρίας και σε άλλα Υπουργεία και υπηρεσίες του Δημοσίου όπου ασχολήθηκε, μεταξύ άλλων, με θέματα καλής νομοθέτησης, απλούστευσης διαδικασιών, ανάπτυξης του ανθρώπινου κεφαλαίου της δημόσιας διοίκησης, διαχείρισης κρίσεων καθώς και θέματα ανάπτυξης νησιωτικών πολιτικών.

Συμμετείχε στις σημαντικότερες διοικητικές μεταρρυθμίσεις των τελευταίων είκοσι χρόνων με αποκορύφωμα τα ΚΕΠ. Δίδαξε στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης από το 1989 ως το 2015. Έχει συμμετάσχει ως εμπειρογνώμονας του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) και της Παγκόσμιας Τράπεζας, σε μελέτες και έρευνες για τη Διακυβέρνηση και τη δημόσια διοίκηση. Υπήρξε επίσης εθνικός εκπρόσωπος στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή καθώς και σύμβουλος διάφορων κυβερνήσεων (Ινδονησία, Βόρεια Μακεδονία, Βοσνία Ερζεγοβίνη, Κόσοβο, Ουζμπεκιστάν, Συρία κλπ) για θέματα διοικητικών μεταρρυθμίσεων και χρηστής διακυβέρνησης. Έχει διακριθεί για το έργο του πολλαπλώς, εντός και εκτός Ελλάδας: Το 2003 του απονεμήθηκε το βραβείο P. Boorsma.

Το 2012 βραβεύτηκε από την Αμερικανική Ένωση Δημόσιας Διοίκησης (American Society of Public Administration – ASPA) με το «Διεθνές βραβείο Δημόσιας Διοίκησης». Έχει δημοσιεύσει (στην ελληνική, αγγλική και γερμανική γλώσσα) έξι μονογραφίες, πολλές μελέτες σε ελληνικά και ξένα επιστημονικά περιοδικά και πλειάδα άρθρων και σχολίων στον ημερήσιο, περιοδικό, έντυπο και ηλεκτρονικό τύπο.

Μελέτες του έχουν μεταφραστεί στα γαλλικά, αραβικά, κινεζικά, κορεατικά, ιταλικά, αλβανικά και ρωσικά. Το 2010 ίδρυσε το Ινστιτούτο Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών (ΙΝΕΡΠ), με σκοπό την προαγωγή της έρευνας και του διαλόγου για θέματα της διοικητικής επιστήμης και πρακτικής. Μεταξύ Ιανουαρίου - Σεπτεμβρίου 2015 ήταν βουλευτής επικρατείας με Το Ποτάμι. Το 2021 εξελέγη από την διάσκεψη των προέδρων της ελληνικής Βουλής Σύμβουλος του ΑΣΕΠ.

Έφη Στεφοπούλου

Είναι επιστημονική συνεργάτιδα του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών. Σπούδασε Φυσικός αλλά γρήγορα μεταπήδησε από τους νόμους της φύσης στους νόμους του κράτους: κάτοχος μεταπτυχιακού στη Διοικητική Επιστήμη & απόφοιτος της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης. Εργάστηκε σε έργα αναμόρφωσης του Δημοσίου στο εξωτερικό (Βοσνία, Μολδαβία, Αρμενία, Σερβία).

Εκπρόσωπος της Ελλάδας στον ΟΟΣΑ (Παρίσι) για θέματα καλής νομοθέτησης για 10 χρόνια. Εισηγήτρια για θέματα απλούστευσης διαδικασιών & διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού στο Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης (Μάαστριχτ, Ολλανδία) καθώς & στην Κυπριακή Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης.

Έχει πολυετή εμπειρία σε συγχρηματοδοτούμενα έργα, υπήρξε στέλεχος της μονάδας στρατηγικού σχεδιασμού για έργα ΕΣΠΑ του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης και μέλος της ολιγομελούς ομάδας που διαπραγματεύτηκε με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή & έφερε το 2007 στην Ελλάδα το 1ο επιχειρησιακό πρόγραμμα για τη Δημόσια Διοίκηση, με ευρωπαϊκή χρηματοδότηση ύψους 505εκ. ευρώ.

Κωνσταντίνος Σαραβάκος

Είναι συντονιστής ερευνών του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών. Γεννήθηκε το 1988 και μεγάλωσε στον Κολωνό. Είναι Υποψήφιος Διδάκτωρ του τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών στο Πανεπιστήμιο Μακεδονίας. Τα ερευνητικά του ενδιαφέροντα περιλαμβάνουν τη ρυθμιστική πολιτική, την πολιτική οικονομία (φτώχεια, ανισότητα και ευημερία) και τα πολιτικά κόμματα (δημοκρατία, λαϊκισμός και πολιτική συμπεριφορά).

Είναι κάτοχος μεταπτυχιακού τίτλου στην Πολιτική Επιστήμη και την Κοινωνιολογία (με άριστα) από το Πανεπιστήμιο Αθηνών. Ακόμη, έχει μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών στα Εφαρμοσμένα Οικονομικά και τη Διοίκηση από το Πάντειο Πανεπιστήμιο. Είναι πτυχιούχος Ιστορίας και Φιλοσοφίας της Επιστήμης. Είναι μέλος της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης και μέλος του Οικονομικού Επιμελητηρίου Ελλάδας.

Είναι ειδικός εμπειρογνώμονας και αξιολογητής στο πρόγραμμα Varieties of Democracy (V-Dem) του Πανεπιστημίου του Gothenburg και επισκέπτης ερευνητής στο European Policy Information Center (EPICENTER) ένα ανεξάρτητο δίκτυο εννέα δεξαμενών σκέψης από όλη την Ευρώπη με έδρα τις Βρυξέλλες.

Εκερέμ Χένα

Είναι βοηθός ερευνητικών προγραμμάτων του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών. Γεννήθηκε στην Αλβανία και μεγάλωσε στην Τρίπολη. Είναι φοιτητής στο τμήμα Διοικητικής Επιστήμης και Τεχνολογίας του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών. Είχε, μάλιστα, συμμετάσχει στην πρώτη Ελληνική Οικονομική Ολυμπιάδα (2020-2021) που διοργανώθηκε από το Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών, στην οποία κατέκτησε την 7η θέση.

Περιεχόμενα

7	Κύρια Ευρήματα
7	Θετικές εξελίξεις 2021
8	Αρνητικές εξελίξεις 2021
9	Εισαγωγή
9	Η δομή του δείκτη
12	Η νομοθετική παραγωγή σε αριθμούς
17	Ένα θετικό παράδειγμα: Ο Ν. 4765/2021 «Εκσυγχρονισμός του συστήματος προσλήψεων στον δημόσιο τομέα και ενίσχυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις.»
17	Ένα αρνητικό παράδειγμα: Ο Ν. 4790/2021 «Κατεπείγουσες ρυθμίσεις για την προστασία της δημόσιας υγείας από τις συνεχιζόμενες συνέπειες της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19, την ανάπτυξη, την κοινωνική προστασία και την επαναλειτουργία των δικαστηρίων και άλλα ζητήματα»
18	Η νομοθετική ποιότητα από το 2017 στο 2021
20	Νομοτεχνικά χαρακτηριστικά
21	Προκοινοβουλευτική διαδικασία
25	Κοινοβουλευτική διαδικασία
31	Αξιολόγηση εφαρμογής
33	Συνολικά συμπεράσματα για την ποιότητα νομοθέτησης από το 2017 μέχρι το 2021
33	Χειροτέρευση της νομοθετικής ποιότητας προς το τέλος κάθε έτους
35	Σταθερή βελτίωση της νομοθετικής ποιότητας των κυρώσεων
36	Οι επιδόσεις των Υπουργείων της κυβέρνησης
39	Μεθοδολογικό σημείωμα
39	Ευχαριστίες

Κύρια Ευρήματα

A. Για το 2021

- Η ποιότητα της νομοθέτησης το 2021 παρουσίασε επιδείνωση 2,67 μονάδων σε σχέση με το 2020, γεγονός που οφείλεται στις αρκετές τροποποιήσεις πρόσφατων νόμων, στην απουσία ποσοτικών δεδομένων στις εκθέσεις συνεπειών των νομοσχεδίων, και στον μικρό ποσοστό των αναγκαίων για την εφαρμογή των νόμων Υπουργικών Αποφάσεων που εκδίδονται εντός 6 μηνών από την ψήφιση του σχετικού νόμου.

Στις θετικές εξελίξεις:

- Μειώθηκε σημαντικά ο μέσος όρος των εκπρόθεσμων τροπολογιών που ψηφίστηκαν ανά νόμο, από 2,1 το 2020, σε 0,5 το 2021.
- Μειώθηκε σημαντικά το σύνολο των τροπολογιών που κατατέθηκαν την ίδια ημέρα που ψηφίστηκαν, από 50 το 2020, σε 17 το 2021.
- Βελτιώθηκε σημαντικά η ποιότητα της νομοθέτησης κατά την κοινοβουλευτική διαδικασία, καθώς το σχετικό πεδίο από 67,79/100 το 2020, βαθμολογείται με 69,90/100 το 2021.
- Αυξήθηκε σημαντικά το ποσοστό των νόμων που ψηφίζονται με την κανονική διαδικασία και όχι με επείγουσες και κατεπείγουσες διαδικασίες, από 81% το 2020, σε 94% το 2021.

Στις αρνητικές εξελίξεις:

- 2 στους 10 νόμους δεν τέθηκαν σε δημόσια διαβούλευση, ενώ, κατά μέσο όρο ανά νόμο, μόνο το 55% των άρθρων που τελικά περιλήφθηκαν σε νόμους είχε αναρτηθεί και ήταν ανοικτό στη διαβούλευση.
 - Μόνο 1 στους 5 νόμους προβλέπει απλούστευση διαδικασιών, ενώ ελάχιστα είναι τα ποσοτικά δεδομένα σχετικά με τις συνέπειες των ρυθμίσεων των νόμων.
 - Αυξήθηκε σημαντικά το σύνολο των τροπολογιών που κατατέθηκαν λιγότερες από 3 ημέρες πριν την ψήφιση τους, από 122 το 2020, σε 166 το 2021.
 - Αυξήθηκε σημαντικά ο συνολικός αριθμός των άρθρων όλων των τροπολογιών που ψηφίστηκαν κατά μέσο όρο ανά νόμο.
 - Αυξήθηκε ο αριθμός και το ποσοστό των τροπολογιών που ψηφίζονται και είναι άσχετες με το κύριο αντικείμενο του νόμου, από 72,3% το 2020, σε 82,8% το 2021.
 - Μόνο το 18% των εξουσιοδοτήσεων για έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων ενεργοποιήθηκε μέσα σε 6 μήνες από την ψήφιση του νόμου, ποσοστό χειρότερο από το 2020 κατά 5 ποσοστιαίες μονάδες.
- Ο νόμος του 2021 με την υψηλότερη συνολική βαθμολογία στον Δείκτη (69,11/100) είναι ο 4765 «Έκσυγχρονισμός του συστήματος προσλήψεων στον δημόσιο τομέα και ενίσχυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις», που κατατέθηκε στη Βουλή από τον Υπουργό Εσωτερικών, κύριο Μαυρουδή Βορίδη, ενώ ο νόμος του 2021 με την χαμηλότερη συνολική βαθμολογία στον Δείκτη (37,5/100) είναι ο 4790 «Κατεπείγουσες ρυθμίσεις για την προστασία της δημόσιας υγείας από τις συνεχιζόμενες συνέπειες της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19, την ανάπτυξη, την κοινωνική προστασία και την επαναλειτουργία των δικαστηρίων και

άλλα ζητήματα», που κατατέθηκε στη Βουλή από τον τότε Υπουργό Υγείας, κ. Βασίλη Κικίλια.

- Το 2021 ψηφίστηκαν πάνω από 11 χιλιάδες σελίδες νόμων. Αν υποθέσουμε πως ο μέσος άνθρωπος διαβάζει 30 σελίδες την ώρα, θα χρειαζόνταν 46 εργάσιμες ημέρες για την ανάγνωση της νομοθετικής παραγωγής του έτους.

B. Διαχρονικά (2017-2021)

- Η ποιότητα νομοθέτησης το 2021 είναι οριακά καλύτερη σε σχέση με το 2019 (+0,09 μονάδες), και το 2018 (+0,21 μονάδες) και καλύτερη κατά 3,2 μονάδες σε σχέση με το 2017.
- Κατά την πενταετία 2017-2021, η ποιότητα της νομοθέτησης επιδεινώνεται σημαντικά στο τέλος κάθε έτους. Ειδικά τον μήνα Δεκέμβριο ψηφίζονται οι περισσότερες τροπολογίες, γεγονός που καταδεικνύει την προχειρότητα του νομοθετικού σχεδιασμού.
- Στην παρούσα κυβέρνηση (2019-2021), τη καλύτερη μέση βαθμολογία στον Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης έχει το Υπουργείο Αγροτική Ανάπτυξης και Τροφίμων, ενώ τη χαμηλότερη το Υπουργείο Υγείας, γεγονός που σχετίζεται με τις επείγουσες ανάγκες διαχείρισης της πανδημίας.
- Στην παρούσα κυβέρνηση (2019-2021), οι περισσότερες τροπολογίες ανά νομοσχέδιο καταγράφονται στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, ενώ οι περισσότερες εκπρόθεσμες τροπολογίες καταγράφονται στο Υπουργείο Υγείας.
- Κατά το διάστημα 2017-2021 που καλύπτει ο Δείκτης έχουν εκδοθεί πάνω 2.897 νομοθετήματα με περισσότερες από 38.000 σελίδες νομοθέτησης.

Εισαγωγή

Ο *Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης*, που παρουσιάζει για τέταρτη συνεχόμενη χρονιά το Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών, αξιολογεί τη συνολική νομοπαρασκευαστική διαδικασία για τους νόμους που ψηφίζονται στο εθνικό κοινοβούλιο και εισάγονται στην έννομη τάξη της χώρας μας. Φιλοδοξία μας είναι ο *Δείκτης* να εμπλουτίσει τον δημόσιο διάλογο με έγκυρα και μετρήσιμα δεδομένα, και να αποτελέσει χρήσιμο εργαλείο αποτίμησης του νομοθετικού έργου, καθώς και οδηγό για καλύτερη νομοθέτηση.

Η νομοθεσία είναι το λειτουργικό σύστημα μιας χώρας. Η ποιότητα των κανόνων δικαίου προσδιορίζει σε μεγάλο βαθμό την εύρυθμη λειτουργία ενός κράτους, αλλά και την εμπιστοσύνη των πολιτών προς αυτό.

Τα περιθώρια βελτίωσης της χώρας μας στο πεδίο αυτό είναι μεγάλα. Χιλιάδες περίπλοκες και δυσνόητες, επικαλυπτόμενες, ασαφείς, και αντιφατικές ρυθμίσεις έχουν καθημερινά ως αποτέλεσμα όχι μόνο μεγάλη απώλεια χρόνου και αβεβαιότητα για τους συναλλασσόμενους, αλλά και σημαντικά προβλήματα στην απονομή της δικαιοσύνης, τη λειτουργία των θεσμών και την οικονομία.

Ήδη από το 2001 με συστάσεις του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) προς την Ελλάδα προωθήθηκε η χρήση μέσων όπως η διαφάνεια μέσω της διαβούλευσης, η κωδικοποίηση, η αξιολόγηση, ο περιορισμός της πολυνομίας και η λογοδοσία. Ωστόσο, το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο και οι αρχές της καλής νομοθέτησης παραβλέπονται συστηματικά, ενώ ο νομικισμός, η τυπολατρία και ο ρυθμιστικός πληθωρισμός συνεχίζουν να λειτουργούν ως οιοσύνει δείκτες μιας επιτυχημένης κυβερνητικής θητείας^[1]. Έτσι, φαινόμενα όπως η πολυνομία, η κακονομία και η αύξηση των επιβαρύνσεων προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις επιδεινώνονται αντί να θεραπεύονται.

Στην κατεύθυνση της βελτίωσης της ρυθμιστικής ποιότητας δημοσιεύθηκε από τη Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης τον Μάιο του 2020 το νέο *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας* (2020), το οποίο εκσυγχρονίζει και επαναπροσδιορίζει το ισχύον νομικό πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας, ενσωματώνοντας πολλά από τα ευρήματα και τις μεθοδολογικές οδηγίες του Δείκτη.

Τέλος, ο Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης έχει παρουσιαστεί σε 2 διεθνή επιστημονικά συνέδρια διοικητικής και πολιτικής επιστήμης και η μεθοδολογία του βασίζεται στο working paper, που έχει κατατεθεί και παρουσιαστεί στο ECPR General Conference, University of Innsbruck (22 – 26/8/2022), με τίτλο *Regulatory Quality Index: a process-oriented approach to measure the quality of primary legislation in a country*. Το working paper παρουσιάζει εξαντλητικά όλη τη μεθοδολογία του δείκτη.

Η δομή του δείκτη

Ο *Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης* του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών εξετάζει στη φετινή του τέταρτη έκδοση τους νόμους που ψηφίστηκαν κατά το ημερολογιακό έτος 2021. Η μέτρηση της ποιότητας των νόμων καλύπτει πλέον την πενταετία 2017-2021, και έχουν αξιολογηθεί με τα κριτήρια

[1] Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος 2016, σσ. 21-22.

του δείκτη 428 νόμοι της περιόδου αυτής^[2]. Τα κριτήριά του^[3] διαμορφώθηκαν με βάση τη σύγχρονη βιβλιογραφία για την ρυθμιστική ποιότητα και έχουν λάβει υπόψη, μεταξύ άλλων, το ισχύον ελληνικό θεσμικό πλαίσιο^[4], τις οδηγίες του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)^[5] και το πρόγραμμα για τη ρυθμιστική πολιτική του Πανεπιστημίου της Πενσυλβάνια^[6], και τις πρακτικές οδηγίες της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής (ΚΕΝΕ)^[7]. Ο Δείκτης αποτιμά αποκλειστικά την ποιότητα της νομοθέτησης και όχι το καθαυτό περιεχόμενο των νόμων, αν δηλαδή εξυπηρετούν τους διακηρυκτικούς τους σκοπούς, αν είναι κοινωνικά δίκαιοι, περιβαλλοντικά βιώσιμοι κλπ.

Για τη σύνταξη του Δείκτη, οι ερευνητές του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών συνέλεξαν δεδομένα για πάνω από 71 μεταβλητές και τα αξιολόγησαν, ώστε να ελεγχθεί αν τηρούνται το νομικό πλαίσιο και οι διεθνείς πρακτικές καλής νομοθέτησης. Οι μεταβλητές σταθμίζονται ως προς τη βαρύτητα της επίδρασής τους στη συνολική ποιότητα του νόμου ώστε να παράγεται μια συνολική βαθμολογία από το 0 έως το 100.

Οι τέσσερις βασικές κατηγορίες που αξιολογεί ο Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης είναι:



Νομοτεχνικά χαρακτηριστικά (20 μονάδες): Εξετάζονται η ποιότητα της γλώσσας διατύπωσης, η σύνταξη και κάθε άλλο χαρακτηριστικό που επηρεάζει τον βαθμό στον οποίο το νομικό κείμενο είναι κατανοητό και το περιεχόμενό του εύκολα προσβάσιμο και αντιληπτό από τον μέσο πολίτη, τα πεδία πολιτικής που ρυθμίζονται, ο τύπος του νόμου και οι παλαιότεροι νόμοι που τροποποιεί.



Προκοινοβουλευτική διαδικασία (20 μονάδες): Εξετάζονται η τήρηση των προβλέψεων που αφορούν τη δημόσια διαβούλευση, την ποσοτικοποιημένη εκτίμηση των επιπτώσεων του νόμου, τη μέτρηση των διοικητικών επιβαρύνσεων που αυτός προκαλεί ή αίρει, καθώς και η τυχόν δημιουργία νέων δομών και φορέων του Δημοσίου.



Κοινοβουλευτική διαδικασία (30 μονάδες): Εξετάζονται ο χρόνος συζήτησης στις αρμόδιες επιτροπές της Βουλής, η διαδικασία συζήτησης και ψήφισης στην Ολομέλεια της Βουλής, καθώς και η ύπαρξη και τα χαρακτηριστικά τυχόν τροπολογιών.



Αξιολόγηση εφαρμογής (30 μονάδες): Εξετάζονται ο αριθμός των εξουσιοδοτήσεων για έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων (ΠΔ) και Υπουργικών αποφάσεων (ΥΑ), καθώς και το ποσοστό ενεργοποίησής τους εντός 6 μηνών από τη δημοσίευση του νόμου^[8].

[2] Προϋπόθεση, για να αποτιμηθεί η ποιότητα νομοθέτησης, είναι να έχει παρέλθει τουλάχιστον ένα εξάμηνο από την ημερομηνία ψήφισης του εκάστοτε νόμου, ώστε να υπάρχει το χρονικό περιθώριο για την έκδοση των διαταγμάτων και των αποφάσεων που αυτός προβλέπει.

[3] Για την αναλυτική μεθοδολογική προσέγγιση βλ. *Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2021 Μέρος II*.

[4] Διατάξεις του ν. 4622/2019 για το επιτελικό κράτος και του νέου Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας (2020).

[5] OECD, *Indicators of Regulatory Management*.

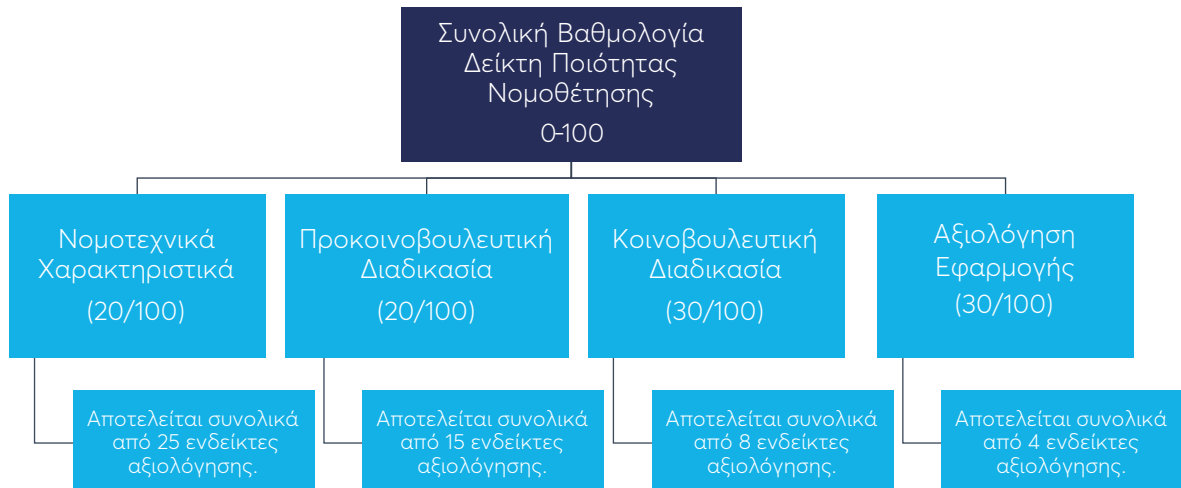
[6] Βλ. σχετικά <https://www.pennreg.org/>.

[7] Βλ. σχετικά http://www.ggk.gov.gr/?page_id=14

[8] Τα στοιχεία που εξάγονται, τα πορίσματα και οι εισηγήσεις της αξιολόγησης εφαρμογής βασίζονται στη νομική υποστήριξη της Τράπεζας Νομικών Πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

Αντίστοιχοι δείκτες έχουν αναπτυχθεί στο εξωτερικό (OMB, 2011), χρησιμοποιούνται ευρύτατα στις ανεπτυγμένες δημοκρατίες^[9] και θεωρούνται πρακτική συνέχεια και εφαρμογή της επιστήμης της καλής νομοθέτησης (Coglianese, 2011) η οποία μετρά ήδη περισσότερα από 30 χρόνια παρουσίας στην Ευρώπη (Fritsch, Radaelli, & Schrefler, 2012).

Σχέδιο 1. Η δομή του Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης



[9] Βλέπε σχετικά Freudenberg, 2003, Secretariat, 2009, NAO, 2011.

Η νομοθετική παραγωγή σε αριθμούς

Ο Πίνακας 1 αποτυπώνει τα βασικά χαρακτηριστικά της νομοθέτησης από το 2017 έως το 2021. Ο όγκος της συνολικής, «μεικτής»^[10], νομοθετικής παραγωγής το 2021 αποτελεί ρεκόρ σε αριθμό σελίδων για την πενταετία 2017-2021, παραμένοντας υπερδιπλάσιος σε σχέση με το 2019. Εντυπωσιακός παραμένει ο αριθμός των τροπολογιών του 2021 (217) που αντιστοιχούν κατά μέσο όρο σε 1,9 ανά νόμο. Στα θετικά σημειώνεται πως η αναλογία των τροπολογιών ανά νόμο μειώνεται, ωστόσο, οι διατάξεις που εισάγονται μέσω τροπολογιών δε μειώθηκαν ουσιαστικά, καθώς, όπως θα παρουσιαστεί στη συνέχεια, έχει αυξηθεί σημαντικά ο αριθμός των άρθρων ανά τροπολογία. Ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης ο αριθμός των ενεργοποιημένων (εντός 6 μηνών) εξουσιοδοτήσεων για Υπουργικές Αποφάσεις.

Εντυπωσιακό στοιχείο της νομοθετικής παραγωγής από το 2017 μέχρι το 2021 είναι πως το σύνολο των νόμων που ψήφισε η Βουλή εκτείνεται σε 38.159 σελίδες.

Το άθροισμα όλων των νόμων, των τροπολογιών, των ενεργοποιημένων Προεδρικών Διαταγμάτων και των ενεργοποιημένων Υπουργικών Αποφάσεων το 2021 είναι 661 νομοθετήματα. Ο αντίστοιχος αριθμός το 2020 ήταν 794, το 2019 ήταν 429, το 2018 ήταν 538 και το 2017 ήταν 476. Συνολικά στην πενταετία 2017-2021 έχουν εκδοθεί περισσότερα από 2.897 νομοθετήματα.^[11] Μάλιστα, ο αριθμός αυτός είναι ένα συντηρητικός υπολογισμός, καθώς ο Δείκτης εξετάζει τη δευτερογενή νομοθεσία μόνο αν έχει εκδοθεί εντός 6 μηνών από την ψήφιση της νομοθετικής εξουσιοδότησης. Επίσης, εντυπωσιακό

στοιχείο της νομοθετικής παραγωγής από το 2017 μέχρι το 2021 είναι πως το σύνολο των νόμων που ψήφισε η Βουλή εκτείνεται σε 38.159 σελίδες.

[10] Η λέξη «μεικτή» νομοθετική παραγωγή χρησιμοποιείται, για να περιγράψει το σύνολο της νομοθετικής παραγωγής της Βουλής στο οποίο περιλαμβάνονται τόσο οι νόμοι που κυρώνουν διμερείς συμφωνίες ή συμβάσεις, όσο και οι νόμοι που προέρχονται από κυβερνητική νομοθετική πρωτοβουλία (σε αυτήν περιλαμβάνεται και η ενσωμάτωση οδηγιών της ΕΕ) και ρυθμίζουν συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής. Να σημειωθεί εδώ ότι δεν έχει ψηφιστεί κατά την εξεταζόμενη περίοδο πρόταση νόμου η οποία εισήχθη κατόπιν πρωτοβουλίας άλλου κόμματος πλην του κυβερνώντος.

[11] Ο αριθμός των 2.897 νομοθετημάτων είναι η μικρότερη εκτίμηση, καθώς εξετάζονται νόμοι, τροπολογίες, Υπουργικές Αποφάσεις και Προεδρικά Διατάγματα (που έχουν ενεργοποιηθεί εντός 6 μηνών). Εάν καταμετρηθούν και άλλα είδη ρύθμισης όπως Εγκύκλιοι, τότε ο αριθμός αυτός αναμένεται να αυξηθεί κατακόρυφα.

Πίνακας 1. Η νομοθέτηση από το 2017 έως το 2021 σε αριθμούς.

Έτος	Τυπικοί νόμοι	Κυρώσεις διμερών		Σύνολο Νομοθέτησης	Σύνολο σελίδων	Σύνολο Τροπολογιών	ΠΔ εντός 6 μηνών	ΥΑ εντός 6 μηνών	Σύνολο νομοθετημάτων
		συμφωνιών ή συμβάσεων	βάσεων						
2017	38	25	63	2549	261	4	148	476	
2018	39	37	76	9517	247	2	213	538	
2019	36	28	64	4731	203	3	159	429	
2020	55	58	113	10302	196	5	480	794	
2021	54	58	112	11060	217	3	329	661	

Η εξουσιοδότηση για 18 Υπουργικές Αποφάσεις κατά μέσο όρο ανά νόμο το 2021, καταδεικνύει επίσης την αυξανόμενη μετακίνηση της νομοθετικής λειτουργίας στην εκτελεστική εξουσία. Οι πολλές εξουσιοδοτήσεις για Υπουργικές Αποφάσεις σε συνδυασμό με την οριακή ποιοτική βελτίωση των νόμων, καταδεικνύει ότι η ελληνική νομοθετική παραγωγή και οι κανόνες της καλής νομοθέτησης παραμένουν ευάλωτες σε πιέσεις του πολιτικού και κομματικού συστήματος.

Στον Πίνακα 2 κατατάσσονται όλοι οι νόμοι του 2021 από τον καλύτερο στον χειρότερο. Ο πίνακας, εκτός από τον αριθμό και τον τίτλο του νόμου, περιέχει τη σειρά κατάταξης και τη συνολική του βαθμολογία, τις βαθμολογίες για κάθε επιμέρους κατηγορία, καθώς και το Υπουργείο από το οποίο κατατέθηκε.

Όπως και στις προηγούμενες δημοσιεύσεις, η αξιολόγηση και ανάλυση της νομοθετικής ποιότητας στον Δείκτη επικεντρώνονται στους τυπικούς νόμους^[12] (που περιλαμβάνουν επίσης κώδικες, Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου και ενσωμάτωση Ευρωπαϊκών οδηγιών).

[12] Δηλαδή εξαιρούνται οι κυρώσεις διακρατικών ή διεθνών συμβάσεων / συμφωνιών (που ακολουθούν διαφορετικές διαδικασίες, σύμφωνα με το άρθρο 112 του Κανονισμού της Βουλής), κυρώσεις διμερών συμβάσεων / συμφωνιών εσωτερικού, καθώς και κυρώσεις προϋπολογισμού, απολογισμού και ισολογισμού του κράτους, που έχουν περιορισμένη νομοθετική ευελιξία.

Πίνακας 2: Συνολική κατάταξη (τυπικών) νόμων και βαθμολογία ανά επιμέρους κατηγορία, 2021.

Αρ. Νόμου	Συνολική Βαθμολογία Νομοθετικής Ποιότητας /100	Νομοτεχνικά χαρακτηριστικά /20	Προκοινοβουλευτική διαδικασία /20	Κοινοβουλευτική διαδικασία /30	Εφαρμογή /30	Υπουργείο	Υπουργός
4765	69,11	12,47	11,74	23,76	21,15	Εσωτερικών	Μαυρουδής Βορίδης
4780	69,03	15,13	9,47	24,65	19,78	Επικρατείας	Κυριάκος Πιερρακάκης
4816	68,90	11,40	9,99	22,13	25,37	Δικαιοσύνης	Κωνσταντίνος Τσιάρας
4766	68,48	16,21	6,33	15,94	30,00	Εθνικής Άμυνας	Νικόλαος Παναγιωτόπουλος
4791	67,84	12,76	6,33	18,75	30,00	Πολιτισμού και Αθλητισμού	Στυλιανή Μενδώνη
4804	67,11	13,09	12,56	20,96	20,51	Εσωτερικών	Μαυρουδής Βορίδης
4772	66,99	8,09	11,64	22,90	24,35	Οικονομικών	Χρήστος Σταϊκούρας
4800	66,75	9,97	12,52	22,46	21,80	Δικαιοσύνης	Κωνσταντίνος Τσιάρας
4795	64,83	11,31	9,04	20,43	24,05	Εσωτερικών	Μαυρουδής Βορίδης
4792	64,78	10,19	10,33	21,92	22,34	Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων	Σπυρίδων-Παναγιώτης Λιβανός
4801	63,65	9,78	11,95	22,08	19,84	Ανάπτυξης και Επενδύσεων	Σπυρίδων - Άδωνις Γερωργιάδης
4767	63,59	17,19	7,67	18,75	19,98	Εξωτερικών	Νίκος Δένδιας
4859	63,21	7,67	9,81	23,69	22,04	Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων	Σπυρίδων-Παναγιώτης Λιβανός
4778	62,01	8,19	7,44	22,04	24,34	Οικονομικών	Χρήστος Σταϊκούρας
4849	61,99	8,63	8,82	22,44	22,10	Ανάπτυξης και Επενδύσεων	Σπυρίδων - Άδωνις Γερωργιάδης
4825	60,48	8,09	10,90	21,42	20,07	Μετανάστευσης και Ασύλου	Παναγιώτης Μηταράκης
4829	60,35	7,05	9,98	22,52	20,80	Εσωτερικών	Μαυρουδής Βορίδης
4799	59,94	9,78	7,87	19,87	22,42	Οικονομικών	Χρήστος Σταϊκούρας

Αρ. Νόμου	Συνολική Βαθμολογία Νομοθετικής Ποιότητας /100	Νομοτεχνικά χαρακτηριστικά /20	Προκοινοβουλευτική διαδικασία /20	Κοινοβουλευτική διαδικασία /30	Εφαρμογή /30	Υπουργείο	Υπουργός
4865	59,67	9,78	7,89	21,80	20,19	Υγείας	Αθανάσιος Πλεύρης
4818	59,12	7,17	9,32	21,21	21,42	Οικονομικών	Χρήστος Σταϊκούρας
4842	59,11	7,11	9,81	21,68	20,51	Δικαιοσύνης	Κωνσταντίνος Τσιάρας
4837	58,40	6,55	9,38	20,84	21,63	Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων	Κωνσταντίνος Χατζηδάκης
4832	58,32	16,14	3,33	18,75	20,10	Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής	Ιωάννης Πλακιωτάκης
4821	57,90	7,15	10,07	20,49	20,20	Ψηφιακής Διακυβέρνησης	Κυριάκος Πιερρακάκης
4770	56,73	8,40	8,11	19,93	20,29	Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής	Ιωάννης Πλακιωτάκης
4872	55,82	11,23	8,90	22,34	13,35	Ανάπτυξης και Επενδύσεων	Σπυρίδων - Άδωνις Γεωργιάδης
4777	54,96	10,39	10,65	20,92	13,01	Παιδείας και Θρησκευμάτων	Νίκη Κεραμέως
4781	54,55	7,84	9,89	21,37	15,45	Εξωτερικών	Νίκος Δένδιας
4855	54,18	7,02	12,24	21,57	13,35	Δικαιοσύνης	Κωνσταντίνος Τσιάρας
4858	54,16	17,19	6,33	18,75	11,88	Πολιτισμού και Αθλητισμού	Στυλιανή Μενδώνη
4876	53,46	5,40	6,67	20,60	20,79	Υγείας	Αθανάσιος Πλεύρης
4811	52,98	9,16	11,74	21,06	11,01	Ανάπτυξης και Επενδύσεων	Σπυρίδων - Άδωνις Γεωργιάδης
4779	52,82	11,61	6,33	24,72	10,16	Παρά τω Πρωθυπουργώ αρμόδιος για θέματα Επικοινωνίας και Ενημέρωσης	Θεόδωρος Λιβάνιος
4797	52,56	9,97	8,99	18,96	14,63	Οικονομικών	Χρήστος Σταϊκούρας
4831	52,38	8,19	12,60	20,89	10,70	Οικονομικών	Χρήστος Σταϊκούρας
4798	51,73	7,90	12,98	20,90	9,94	Δικαιοσύνης	Κωνσταντίνος Τσιάρας
4796	51,64	11,06	9,49	21,17	9,92	Ανάπτυξης και Επενδύσεων	Σπυρίδων - Άδωνις Γεωργιάδης

Αρ. Νόμου	Συνολική Βαθμολογία Νομοθετικής Ποιότητας /100	Νομοτεχνικά χαρακτηριστικά /20	Προκοινοβουλευτική διαδικασία /20	Κοινοβουλευτική διαδικασία /30	Εφαρμογή /30	Υπουργείο	Υπουργός
4784	51,43	9,10	9,67	23,42	9,24	Υποδομών και Μεταφορών	Κωνσταντίνος Καραμανλής
4806	51,28	6,43	9,00	19,53	16,31	Ψηφιακής Διακυβέρνησης	Κυριάκος Πιερρακάκης
4826	50,99	8,18	9,52	22,09	11,20	Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων	Κωνσταντίνος Χατζηδάκης
4875	50,66	11,03	8,89	20,77	9,97	Τουρισμού	Βασίλειος Κικίλιας
4850	50,26	8,34	11,25	21,03	9,64	Υποδομών και Μεταφορών	Κωνσταντίνος Καραμανλής
4843	49,79	8,74	10,36	20,92	9,77	Περιβάλλοντος και Ενέργειας	Κωνσταντίνος Σκρέκας
4807	49,58	7,23	10,60	20,38	11,38	Εσωτερικών	Μαυρουδής Βορίδης
4830	49,39	7,52	9,61	22,08	10,17	Εσωτερικών	Μαυρουδής Βορίδης
4820	48,26	9,83	4,67	20,53	13,23	Δικαιοσύνης	Κωνσταντίνος Τσιάρας
4864	47,51	7,48	9,42	21,82	8,78	Ανάπτυξης και Επενδύσεων	Σπυρίδων - Άδωνις Γεωργιάδης
4819	47,04	7,43	9,72	20,75	9,14	Περιβάλλοντος και Ενέργειας	Κωνσταντίνος Σκρέκας
4823	46,97	9,13	10,44	20,01	7,39	Παιδείας και Θρησκευμάτων	Νίκη Κεραμέως
4871	46,94	7,30	8,67	21,40	9,58	Δικαιοσύνης	Κωνσταντίνος Τσιάρας
4782	46,32	7,72	11,78	21,90	4,92	Ανάπτυξης και Επενδύσεων	Σπυρίδων - Άδωνις Γεωργιάδης
4809	42,89	11,19	4,67	18,20	8,83	Πολιτισμού και Αθλητισμού	Στυλιανή Μενδώνη
4873	42,04	7,06	3,33	21,07	10,57	Εσωτερικών	Μαυρουδής Βορίδης
4790	37,50	7,60	4,67	11,76	13,47	Υγείας	Βασίλειος Κικίλιας
4790	37,50	7,60	4,67	11,76	13,47	Υγείας	Βασίλειος Κικίλιας

Ένα θετικό παράδειγμα: Ο Ν. 4765/2021 «Εκσυγχρονισμός του συστήματος προσλήψεων στον δημόσιο τομέα και ενίσχυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις.»

Ο νόμος του 2021 με την υψηλότερη συνολική βαθμολογία στον *Δείκτη* (69,1/100) είναι ο 4765, που κατατέθηκε στη Βουλή από τον Υπουργό Εσωτερικών, κ. Μαυρουδή Βορίδη.

Σε ό,τι αφορά τα νομοτεχνικά χαρακτηριστικά (βαθμολογία 12,4/20), είναι ένας νόμος που ρυθμίζει ένα μόνο πεδίο πολιτικής (δημόσια διοίκηση), είναι μεσαίος σε έκταση, χωρίς άσχετες διατάξεις, χωρίς αναδρομική ισχύ και με κατανοητή γλώσσα.

Στο πεδίο της Προκοινοβουλευτικής Διαδικασίας (βαθμολογία 11,7/20), ο νόμος τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση για 15 ημέρες με το 84% των τελικών άρθρων του να είναι διαθέσιμα προς διαβούλευση. Συνοδεύεται από *Έκθεση Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, στην οποία αναφέρονται ορισμένα ποσοτικά δεδομένα.

Ως προς το πεδίο της Κοινοβουλευτικής Διαδικασίας (βαθμολογία 23,7/30), ο νόμος ψηφίστηκε με την κανονική διαδικασία και είχε μόνο μία τροπολογία, ενώ πραγματοποιήθηκε και ακρόαση 13 κοινωνικών εταίρων στις επιτροπές της Βουλής.

Ως προς την Αξιολόγηση Εφαρμογής (βαθμολογία 21,1/30), ο νόμος δίνει 5 εξουσιοδοτήσεις για Υπουργικές Αποφάσεις, εκ των οποίων η μία έχει ενεργοποιηθεί εντός 6 μηνών από τη δημοσίευσή του.

Ένα αρνητικό παράδειγμα: Ο Ν. 4790/2021 «Κατεπείγουσες ρυθμίσεις για την προστασία της δημόσιας υγείας από τις συνεχιζόμενες συνέπειες της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19, την ανάπτυξη, την κοινωνική προστασία και την επαναλειτουργία των δικαστηρίων και άλλα ζητήματα»

Ο νόμος του 2021 με τη χαμηλότερη συνολική βαθμολογία στον *Δείκτη* (37,5/100) είναι ο 4790, που κατατέθηκε στη Βουλή από τον τότε Υπουργό Υγείας, κ. Βασίλη Κικίλια. Όπως και το 2020, οι νόμοι που αφορούν ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 συγκεντρώνουν αρνητικές πρακτικές νομοθέτησης λόγω του αντικειμένου και του έκτακτου χαρακτήρα τους.

Σε ό,τι αφορά τα Νομοτεχνικά Χαρακτηριστικά (βαθμολογία 7,6/20), είναι ένας νόμος που ρυθμίζει πολλά ζητήματα, είναι μεσαίος σε έκταση, με τις περισσότερες διατάξεις του να μη σχετίζονται μεταξύ τους (όπως φαίνεται και από τον τίτλο του νόμου), και τροποποιεί περισσότερους από 10 νόμους που ετέθησαν σε ισχύ την τελευταία τριετία.

Στο πεδίο της Προκοινοβουλευτικής Διαδικασίας (βαθμολογία 4,6/20), δεν πραγματοποιήθηκε μη κοινοβουλευτική διαβούλευση, ενώ επίσης ο νόμος δημιουργεί νέα σώματα και δομές. Παρότι συνοδεύεται από *Έκθεση Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, δεν παρέχονται ποσοτικά στοιχεία για τις επιπτώσεις του στην κοινωνία, την οικονομία, το περιβάλλον, το κράτος και τη δημόσια διοίκηση.

Στην Κοινοβουλευτική Διαδικασία (βαθμολογία 11,7/30), ο νόμος ψηφίστηκε με κατεπείγουσα διαδικασία, έχει 3 τροπολογίες με 10 άρθρα στο σύνολό τους, περιλαμβάνει μη σχετικές τροπολογίες, ενώ μόνο σε μία τροπολογία περιλαμβάνονται 7 άρθρα. Ακόμη, οι 2 από τις 3 τροπολογίες είναι εκπρόθεσμες (66%), ενώ δεν έγινε ακρόαση κοινωνικών εταίρων.

Σε ό,τι αφορά την Αξιολόγηση Εφαρμογής (βαθμολογία 13,4/30), ο νόμος παρέχει εξουσιοδότηση για 1 προεδρικό διάταγμα, το οποίο δεν έχει ενεργοποιηθεί εντός 6 μηνών, καθώς και 53 εξουσιοδοτήσεις για Υπουργικές Αποφάσεις, από τις οποίες εντός 6 μηνών έχει ενεργοποιηθεί το 47%.

Η νομοθετική ποιότητα από το 2017 στο 2021

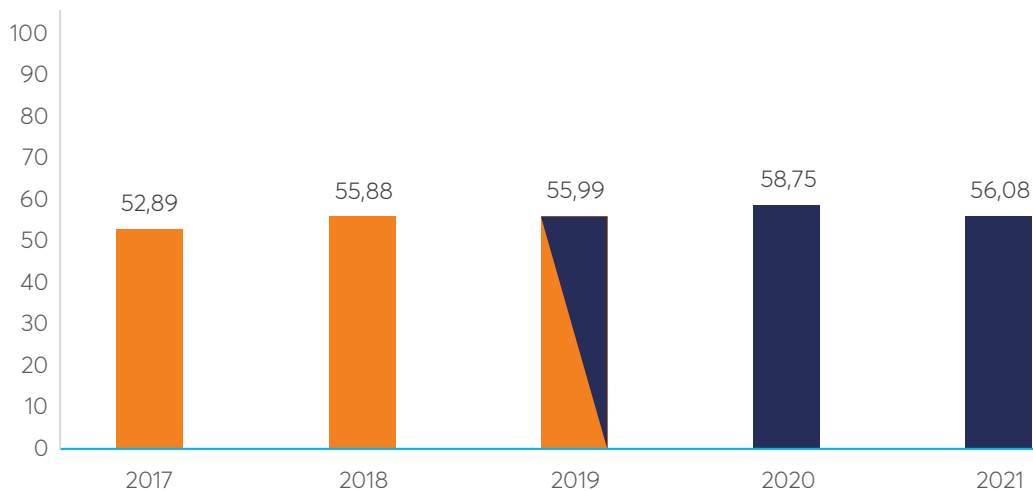
Η ποιότητα των νόμων στη συνολική βαθμολόγηση

Η νομοθετική ποιότητα στην Ελλάδα και το 2021 βρίσκεται αρκετά χαμηλά, παρά την οριακή βελτίωση που αποτυπώνεται στον Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης την τελευταία πενταετία κατά την οποία αυτός δημοσιεύεται. Όπως καταδεικνύει το Γράφημα 1, η μέση βαθμολογία της ποιότητας των νόμων το 2021 είναι 56/100 και παρουσιάζει πτώση σε σχέση με το 2020 (-2,67 μονάδες), ενώ καταγράφεται οριακή βελτίωση σε σχέση με το 2019 (+0,09 μονάδες), το 2018 (+0,21 μονάδες) και σημαντική βελτίωση σε σχέση με το 2017 (+3,2 μονάδες).

Η επιμονή σε κακές πρακτικές νομοθέτησης, όπως αυτές έχουν επισημανθεί επανειλημμένα στη βιβλιογραφία, συντηρεί το φαινόμενο της πολυνομίας και της κακονομίας, παρά τα όποια μικρά βήματα βελτίωσης καταγράφονται.

Εντούτοις, το γεγονός πως η βαθμολόγηση της ποιότητας της νομοθέτησης οριακά ξεπερνάει τη βάση της κλίμακας μέτρησης του Δείκτη (50/100) και τα πέντε χρόνια για τα οποία έγινε η μέτρηση, καταδεικνύει το συστηματικό έλλειμμα καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα. Η επιμονή σε κακές πρακτικές νομοθέτησης, όπως αυτές έχουν επισημανθεί επανειλημμένα στη βιβλιογραφία^[13], συντηρεί το φαινόμενο της πολυνομίας και της κακονομίας, παρά τα όποια μικρά βήματα βελτίωσης καταγράφονται.

Γράφημα 1. Συνολική κατ' έτος βαθμολογία των νόμων στον Δείκτη (/100) 2017 - 2021.



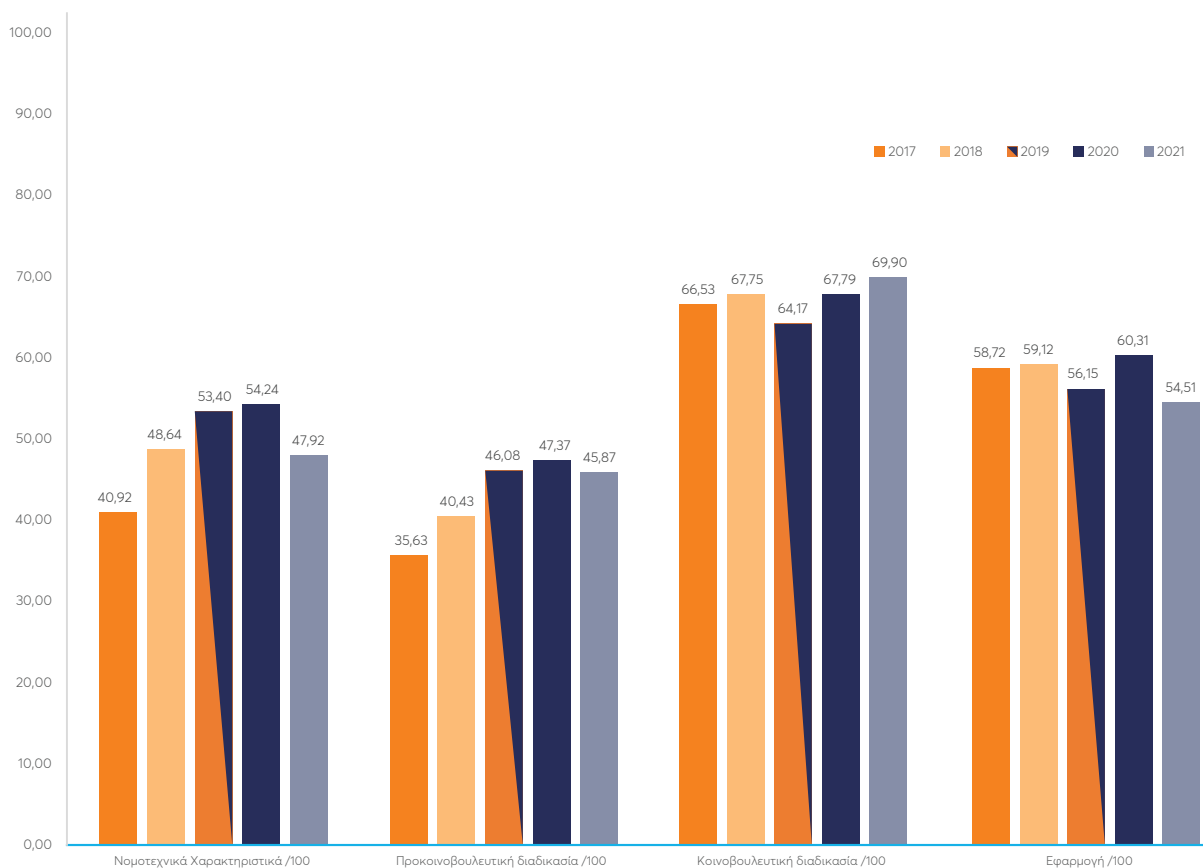
[13] Βλ. σχετικά Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016.

Η μεγαλύτερη αδυναμία στην ποιότητα της νομοθέτησης εντοπίζεται στο προκοινοβουλευτικό στάδιο

Όπως φαίνεται και στο Γράφημα 2, το 2021 η μεγαλύτερη αδυναμία στην ποιότητα της νομοθέτησης εντοπίζεται στο προκοινοβουλευτικό στάδιο (45,87/100), που συνδέεται, μεταξύ άλλων, με δύο βασικά χαρακτηριστικά της νομοθετικής διαδικασίας: αφενός, με τη συμμετοχή των πολιτών και των δημόσιων φορέων μέσω της δημόσιας διαβούλευσης στη διαμόρφωση της πολιτικής· αφετέρου, με την τεκμηρίωση των δημόσιων πολιτικών με έγκυρα δεδομένα και τον προσδιορισμό των επιπτώσεων της ρύθμισης. Η πτώση σε σχέση με το 2020 οφείλεται στην αλλαγή του προτύπου της έκθεσης συνεπειών ρύθμισης, καθώς με την εισαγωγή του νέου υποδείγματος^[14] δεν αποτυπώνονται ποσοτικά τυχόν (οικονομικές, κοινωνικές, περιβαλλοντικές) επιπτώσεις της ρύθμισης και δεν προβλέπονται άλλα ποσοτικά διοικητικά κόστη.

Επίσης, ελλιπή κρίνονται τα νομοτεχνικά χαρακτηριστικά, δηλαδή τα στοιχεία ποιότητας του κειμένου του νόμου (47,92/100) όσο και η εφαρμογή των νόμων (54,51/100). Βελτίωση φαίνεται να παρατηρείται στην κοινοβουλευτική διαδικασία (69,9/100).

Γράφημα 2. Βαθμολογία στα 100 στις 4 βασικές κατηγορίες – στάδια νομοθέτησης- που αξιολογεί ο Δείκτης (2017-2021).



Συγκριτικά με τα προηγούμενα έτη, η ποιότητα της νομοθέτησης φαίνεται να έχει βελτιωθεί στην κοινοβουλευτική διαδικασία και την εφαρμογή, ενώ υστέρηση καταγράφεται στα νομοτεχνικά χαρακτηριστικά και την προκοινοβουλευτική διαδικασία.

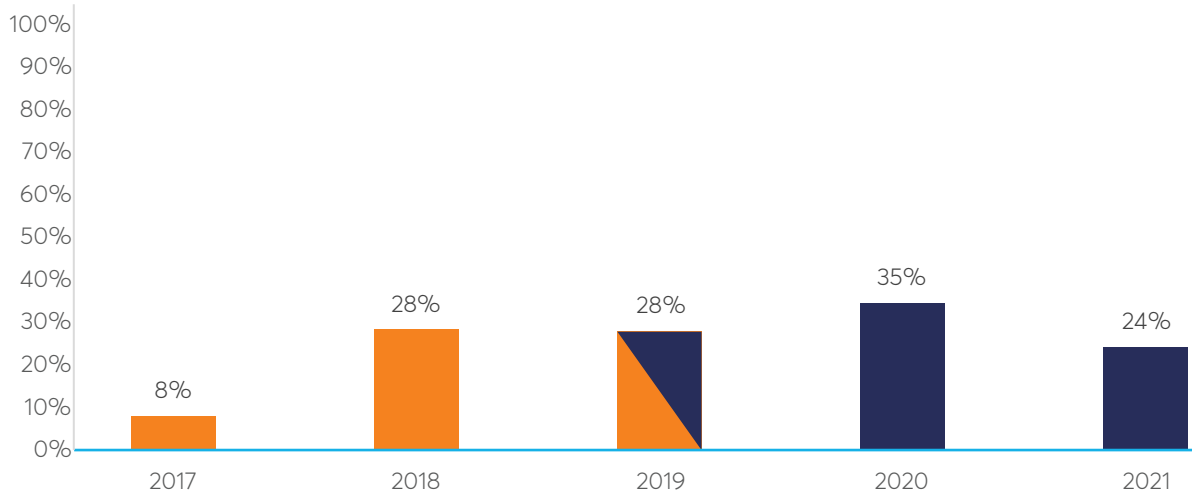
[14] Οι οδηγίες σχετικά με τη σύνταξη της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης είναι διαθέσιμες [εδώ](#). Για τη σχετική αλλαγή στο νέο υπόδειγμα βλ. παρακάτω.

Η νομοθετική ποιότητα ανά κατηγορία αξιολόγησης: Τα βασικά σημεία

Νομοτεχνικά χαρακτηριστικά

Στην κατηγορία των Νομοτεχνικών χαρακτηριστικών εμφανίζεται μια από τις βασικές παθολογίες της νομοθέτησης στη χώρα μας, οι «νόμοι κουρελούδες» που ρυθμίζουν πολλά διαφορετικά θέματα χωρίς εσωτερική συνοχή. Στο Γράφημα 3 παρουσιάζεται το ποσοστό των νόμων που με τις διατάξεις τους ρυθμίζονται θέματα που εμπίπτουν σε ένα μόνο πεδίο πολιτικής. Λιγότεροι από 1 στους 4 νόμους ρυθμίζουν ένα μόνο πεδίο πολιτικής και πολύ συχνά ψηφίζονται στη Βουλή πολυνομοσχέδια με δύο ή τρία διαφορετικά μεταξύ τους θέματα. Η αδυναμία προγραμματισμού και συντονισμού του κυβερνητικού έργου, ώστε ρυθμίσεις που αφορούν ένα πεδίο πολιτικής να οργανώνονται σε ενιαίο νομοσχέδιο, είναι εμφανής.

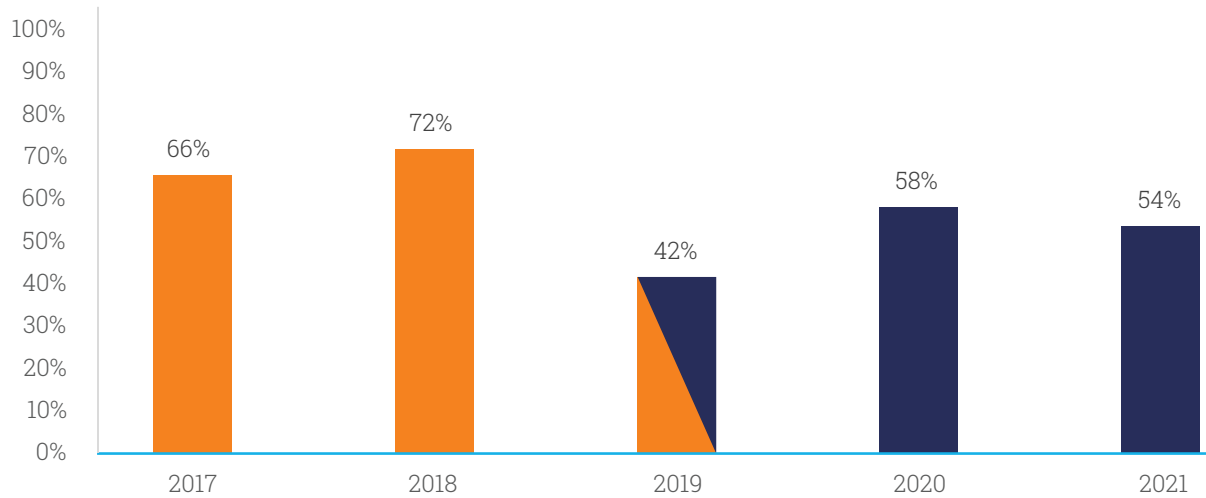
Γράφημα 3. Ποσοστό νόμων που ρυθμίζουν θέματα που εμπίπτουν σε ένα μόνο πεδίο πολιτικής (2017-2021).



Η αναδρομικότητα που εμφανίζεται σχεδόν σε 1 στους 2 νόμους κρίνεται προβληματική, πλήττοντας, επίσης, την ασφάλεια και τη σταθερότητα του δικαίου, καθώς και τη λειτουργία της αγοράς

Οι συχνές τροποποιήσεις νόμων που έχουν ψηφιστεί το ίδιο ή το προηγούμενο έτος, που επιπλέον δε βασίζονται σε κάποια *ex post* ανάλυση των επιπτώσεων του νόμου, καταδεικνύουν την προχειρότητα της νομοθέτησης που έρχεται να καλυφθεί με νέα ρύθμιση. Η άνευ ουσιαστικής τεκμηρίωσης συχνή αλλαγή του ρυθμιστικού πλαισίου, αυξάνει το κόστος πληροφόρησης των επιχειρήσεων, οδηγώντας έτσι σε αύξηση του διοικητικού βάρους, και, κυρίως, μειώνει την ασφάλεια Δικαίου. Η αναδρομικότητα που εμφανίζεται σχεδόν σε 1 στους 2 νόμους κρίνεται προβληματική, πλήττοντας, επίσης, την ασφάλεια και τη σταθερότητα του δικαίου, καθώς και τη λειτουργία της αγοράς (Γράφημα 4).

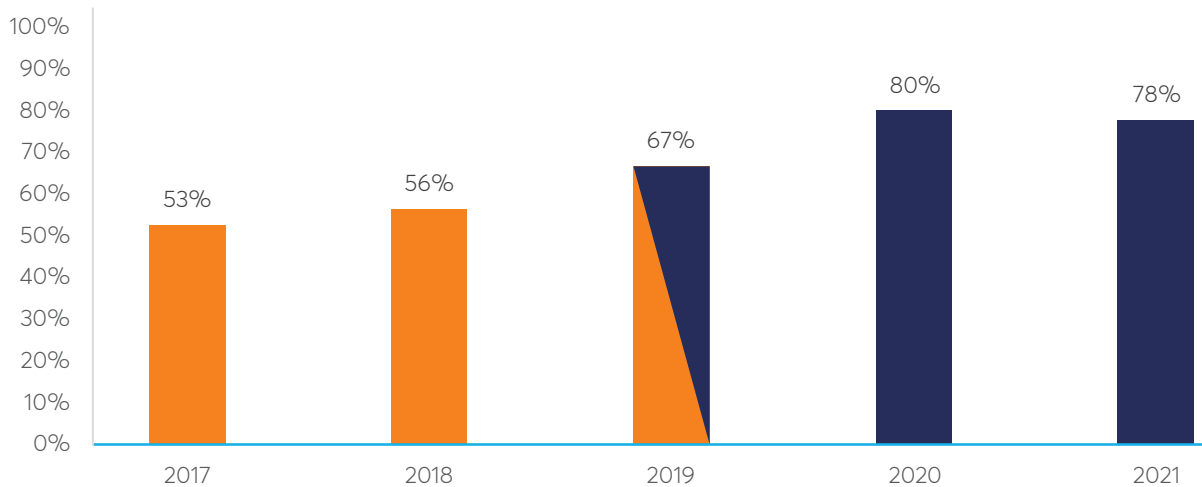
Γράφημα 4. Ποσοστό νόμων που παρέχουν αναδρομικότητα στην ισχύ κάποιων διατάξεων της ρύθμισης (2017-2021).



Προκοινοβουλευτική διαδικασία

Κατά την Προκοινοβουλευτική διαδικασία παρατηρούμε πως το ποσοστό των νόμων για τους οποίους είχε προηγηθεί εξωτερική / μη κοινοβουλευτική διαβούλευση είχε αυξηθεί σημαντικά από το 2018 στο 2020, ωστόσο το 2021 υποχώρησε οριακά στο 78% (Γράφημα 5). Λίγο περισσότερο από 2 στους 10 νόμους δεν είναι διαθέσιμοι για εξωκοινοβουλευτική διαβούλευση. Το γεγονός αυτό ενδεχομένως να ερμηνεύεται από τις συνθήκες πανδημίας του 2021, οι οποίες δημιούργησαν την ανάγκη ταχείας υιοθέτησης κάποιων ρυθμίσεων. Βέβαια, οι ίδιες – και ακόμα πιο δύσκολες – συνθήκες πανδημίας υπήρχαν και το 2020 και, παρόλα αυτά, η διαβούλευση το 2020 κατέγραψε τις καλύτερες επιδόσεις της πενταετίας.

Γράφημα 5. Ποσοστό νόμων για τους οποίους είχε προηγηθεί εξωτερική / μη κοινοβουλευτική διαβούλευση (2017-2021).

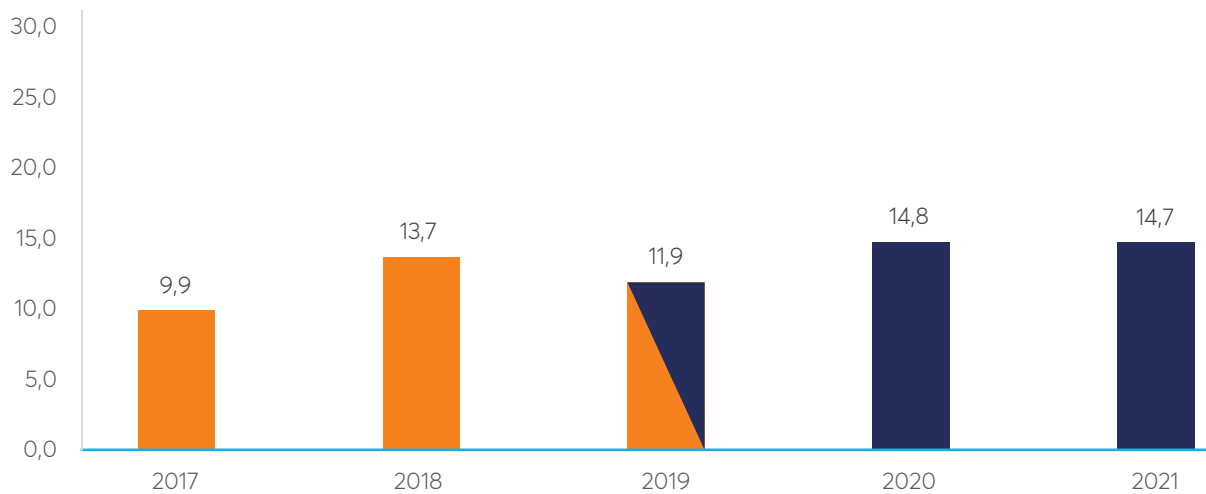


Μόλις τα μισά άρθρα από όσα περιλαμβάνονται στο τελικό κείμενο του νόμου είναι διαθέσιμα προς διαβούλευση το 2021

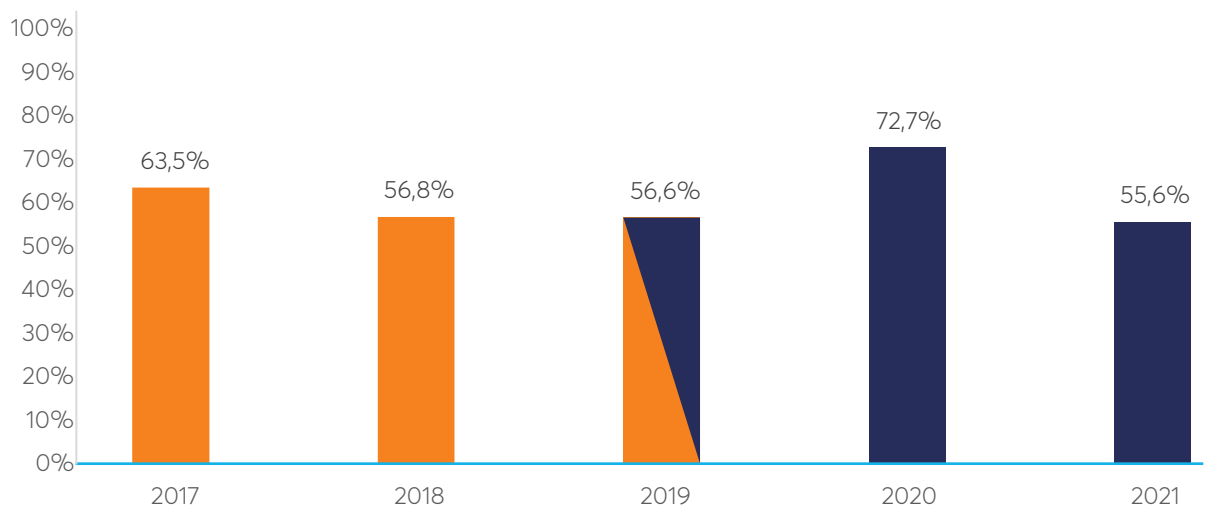
Στους νόμους που γίνεται διαβούλευση ο μέσος χρόνος που οι νόμοι είναι διαθέσιμοι για σχολιασμό είναι περίπου 2 εβδομάδες για το 2021 και το 2020, βελτιωμένος σε σχέση με το 2018 και το 2019 (Γράφημα 6). Ωστόσο, μόλις τα μισά άρθρα από όσα περιλαμβάνονται στο τελικό κείμενο του νόμου είναι διαθέσιμα προς διαβούλευση το 2021, ποσοστό που έχει υποχωρήσει σημαντικά σε σχέση με τα προηγούμενα έτη, όντας το χαμηλότερο της πενταετίας 2017-2021 (Γράφημα 7). Το γεγονός αυτό οφείλεται εν μέρει και στις πολύ-τροπολογίες που τείνουν να γίνουν ο κανόνας το 2021. Πρόκειται για

τροπολογίες – *mini* νομοσχέδια – οι οποίες κατατίθενται στη Βουλή χωρίς να έχει προηγηθεί καμία διαβούλευση.

Γράφημα 6. Μέσος όρος ημερών που κράτησε η εξωτερική/μη κοινοβουλευτική διαβούλευση (2017-2021).



Γράφημα 7. Μέσος όρος ποσοστού των άρθρων που τέθηκαν σε δημόσια διαβούλευση σε σχέση με τα άρθρα που είχε ο νόμος κατά τη δημοσίευσή του (2017-2021).



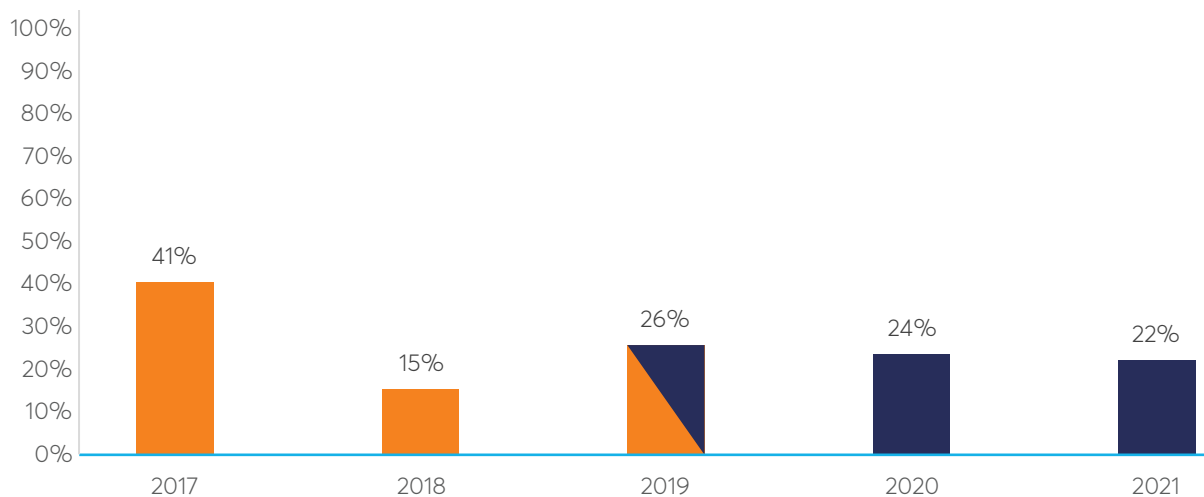
Το 2021 σχεδόν όλοι οι νόμοι (95%) συνοδεύονται από ανάλυση συνεπειών ρύθμισης, εντούτοις, μόνο ένα μικρό μέρος των δημόσιων πολιτικών που νομοθετήθηκαν βασίζονται σε μετρήσιμα δεδομένα που εξηγούν και υποστηρίζουν την ανάγκη της ρύθμισης. Το 2021 μόνο 1 στους 5 νόμους είχε πρόβλεψη για απλούστευση διαδικασιών (Γράφημα 8), ενώ ελάχιστες είναι οι απαντήσεις στο ερωτηματολόγιο της ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης για τις επιπτώσεις των ρυθμίσεων που περιλαμβάνουν ποσοτικά δεδομένα (Γράφημα 9).

Τα παραπάνω δεδομένα καταδεικνύουν πως στην προκοινοβουλευτική διαδικασία εξακολουθεί να υπάρχει τεράστιο έλλειμμα τεκμηρίωσης των δημόσιων πολιτικών και πως η έκθεση ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης αντιμετωπίζεται ως ένα διαδικαστικό προαπαιτούμενο παρά ως μία συστηματική κριτική αποτίμηση των θετικών και αρνητικών συνεπειών της εισαγόμενης ρύθμισης.

Σε αυτό το σημείο, θα πρέπει να τονισθεί πως η αλλαγή του Υποδείγματος της *Ανάλυσης Συνεπειών*

Ρύθμιση^[15] το 2020 δεν απαιτεί την ποσοτική αποτύπωση των συνεπειών. Αν και στον πρόλογο του εγχειριδίου συμπλήρωσης αναφέρεται πως σκοπός της ανάλυσης είναι «να παράσχει την αναγκαία, ποσοτική και ποιοτική, τεκμηρίωση των συνεπειών - θετικών ή αρνητικών», δεν υπάρχει σχετικό πεδίο για την ποσοτική τεκμηρίωση, ενώ ρητώς αναφέρεται πως «η έκθεση γενικών συνεπειών δεν αποτελεί ούτε μία στενή ποσοτική ανάλυση οφέλους και κόστους με την έννοια των εσόδων και των δαπανών». Εντούτοις, η έκθεση συνεπειών ρύθμισης οφείλει να εκτιμά και ποσοτικά επιπτώσεις των ρυθμίσεων που σχετίζονται με το περιβάλλον, την κοινωνία, την οικονομία, τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις και άλλες συναφείς κατηγορίες.^[16] Συνεπώς, η φτωχή σε ποσοτικά δεδομένα ανάλυση των συνεπειών σχετίζεται και με την εισαγωγή του νέου υποδείγματος ανάλυσης.

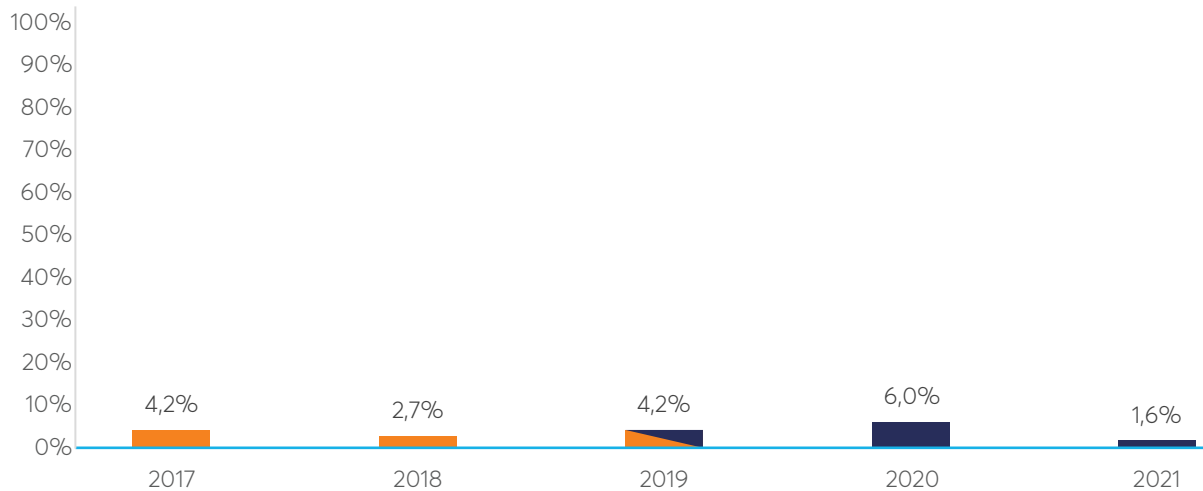
Γράφημα 8. Ποσοστό νόμων στους οποίους έχει ληφθεί μέριμνα για την απλούστευση διαδικασιών σύμφωνα με την ανάλυση συνεπειών (2017-2021).



[15] Διαθέσιμο [εδώ](#).

[16] Βλ. ενδεικτικά τις σχετικές οδηγίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη δομή και το περιεχόμενο της Έκθεσης Αξιολόγησης Ρύθμισης, διαθέσιμο [εδώ](#).

Γράφημα 9. Ποσοστό απαντήσεων με ποσοτικά δεδομένα για την επίπτωση των ρυθμίσεων στην οικονομία, την κοινωνία, το περιβάλλον (2017-2021).

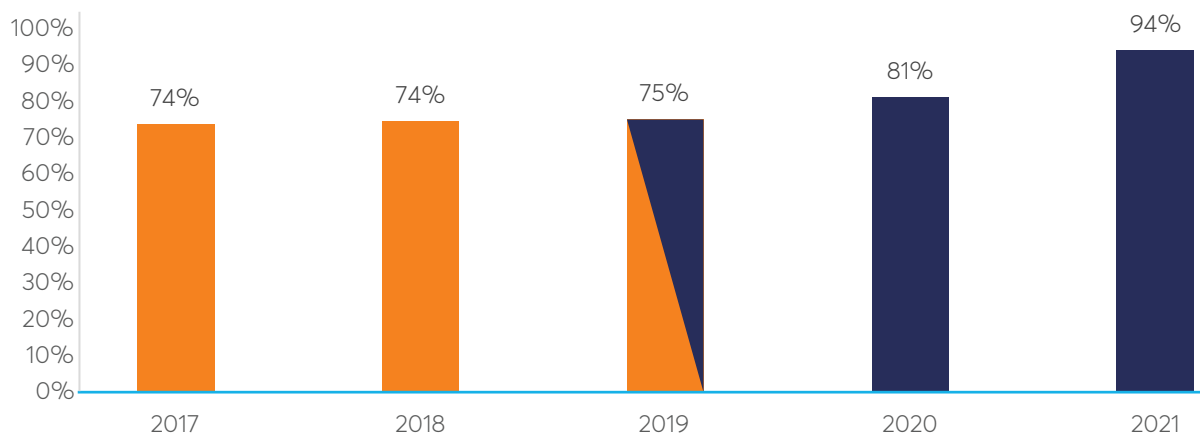


Κοινοβουλευτική διαδικασία

Στην Κοινοβουλευτική διαδικασία συναντάται η μεγαλύτερη βελτίωση στον Δείκτη σε σχέση με όλα τα προηγούμενα έτη

Στην Κοινοβουλευτική διαδικασία συναντάται η μεγαλύτερη βελτίωση στον Δείκτη σε σχέση με όλα τα προηγούμενα έτη. Η κανονική διαδικασία ακολουθήθηκε στη συντριπτική πλειονότητα των νόμων, παρά τις έκτακτες ανάγκες που προκάλεσε η πανδημία για δεύτερη συνεχόμενη χρονιά (Γράφημα 10).^[17] Το 2021 η αύξηση του αριθμού των νομοσχεδίων που ψηφίστηκαν με κανονική κι όχι επείγουσα διαδικασία είναι εμφανής σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια.

Γράφημα 10. Ποσοστό νόμων που έχουν ψηφιστεί με την κανονική διαδικασία στη Βουλή (2017-2021).



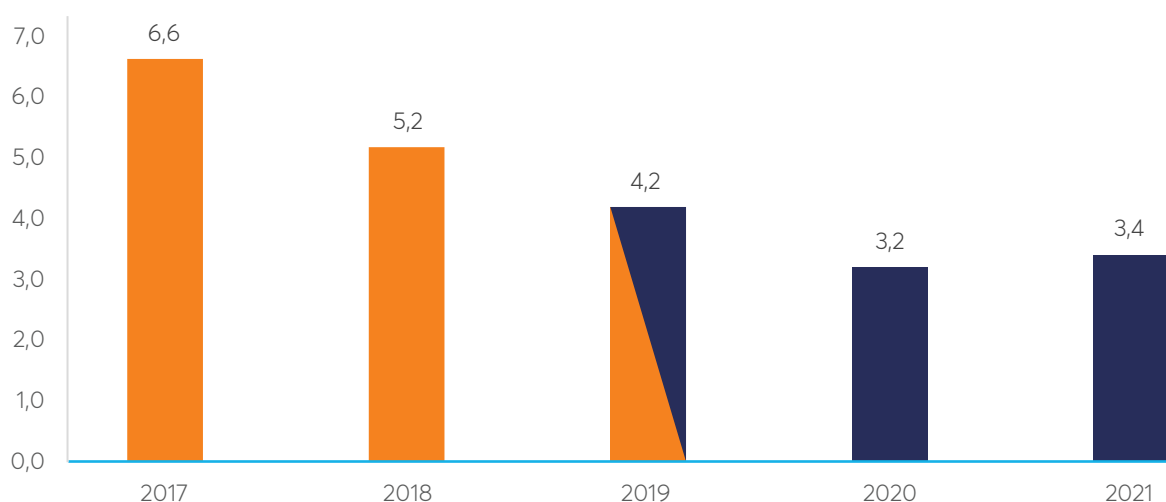
Σημείωση: Η ψήφιση ΠΝΠ δεν συμπεριλαμβάνεται στην νομοθέτηση με την κανονική διαδικασία

[17] Οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου καταμετρώνται ως έκτακτη διαδικασία νομοθέτησης, παρόλο που, όταν επικυρώνονται με νόμο, ακολουθούν τυπικά την κανονική διαδικασία.

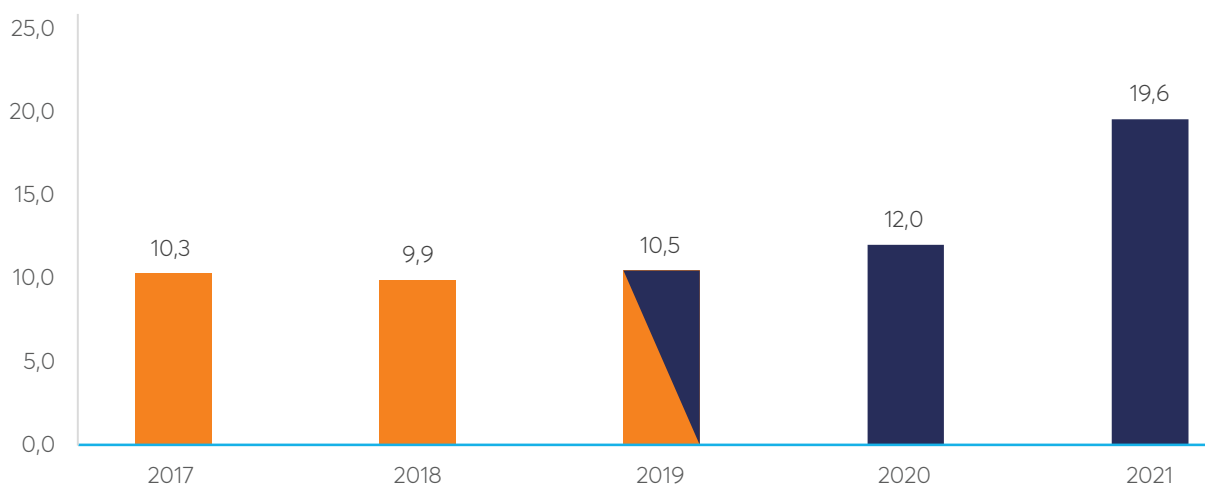
Η διαρκής μείωση του αριθμού των τροπολογιών ανά νόμο από το 2017 στο 2021 είναι εμφανής, αν και το 2020 και το 2021 εξακολουθούν να ψηφίζονται περί τις 3 τροπολογίες ανά νόμο (Γράφημα 11). Ωστόσο, αν και ο αριθμός των τροπολογιών εμφανίζεται μειούμενος, η ρυθμιστική ύλη που διαλαμβάνουν αυξάνεται, γιατί, αυξάνονται τα άρθρα που περιλαμβάνει κάθε τροπολογία. Το 2021 ένας νόμος είχε κατά μέσο όρο τροπολογίες με σχεδόν 20 άρθρα στο σύνολό τους, δηλαδή διπλάσια άρθρα σε σχέση με τα έτη 2017-2019 (Γράφημα 12). Η προσπάθεια συμπερίληψης περισσότερων – συχνά άσχετων μεταξύ τους – άρθρων στην ίδια τροπολογία ερμηνεύεται ως μια προσπάθεια να εμφανιστεί μειωμένος ο αριθμός των τροπολογιών, μιας και η συγκεκριμένη πρακτική της νομοθέτησης δια τροπολογιών έχει ήδη αναδειχθεί ως βασική κακή πρακτική του ελληνικού νομοθετείν.

Αυτού του τύπου οι τροπολογίες είναι σαν μικρά νομοσχέδια με άσχετες μεταξύ τους διατάξεις που δε δεσμεύονται στον ίδιο βαθμό από τους κανόνες καλής νομοθέτησης. Δεδομένου, δε, ότι οι τροπολογίες ψηφίζονται στο σύνολό τους και δεν υπάρχει δυνατότητα για τους Βουλευτές να υπερψηφίζουν κάποια άρθρα τους και να καταψηφίσουν κάποια άλλα, τίθεται ευθέως ζήτημα κακής νομοθέτησης και απαξίωσης της νομοθετικής κοινοβουλευτικής λειτουργίας.

Γράφημα 11. Μέσος όρος τροπολογιών που ψηφίστηκαν ανά νόμο (2017-2021).



Γράφημα 12. Ο συνολικός αριθμός των άρθρων των τροπολογιών που ψηφίστηκαν ανά νόμο (2017-2021).



Μία θετική πρακτική που εφαρμόστηκε το 2021 αποτυπώνεται στις εκπρόθεσμες τροπολογίες που κατατίθενται στους νόμους. Μόλις 0,5 τροπολογίες ανά νόμο κατά μέσο όρο χαρακτηρίζονται από τη Βουλή ως εκπρόθεσμες το 2021, σημειώνοντας θεαματική μείωση σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια και ιδιαίτερα το 2017 και το 2019 (Γράφημα 13).

Εντούτοις, μία κρίσιμη σημείωση σχετικά με τη συγκεκριμένη βελτίωση είναι πως αυτή αφορά περισσότερο το τυπικό κομμάτι και λιγότερο την ουσία. Οι εκπρόθεσμες τροπολογίες έρχονται προς ψήφιση χωρίς οι Βουλευτές να έχουν τον απαραίτητο χρόνο να τις επεξεργαστούν και να αποφασίσουν. Ωστόσο, πολλές τροπολογίες που δε σφραγίζονται ως εκπρόθεσμες από την αρμόδια υπηρεσία της Βουλής, επίσης δε δίνουν τον απαραίτητο χρόνο για επεξεργασία και σχετική λήψη απόφασης.

Αυτό συμβαίνει λόγω της διατύπωσης του κανονισμού της Βουλής στον οποίο προβλέπεται ότι «Προσθήκες ή τροπολογίες Βουλευτών και Υπουργών κατατίθενται τρεις τουλάχιστον ημέρες, πριν από την έναρξη της συζήτησης στην Ολομέλεια, στο Τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής ή στην αρμόδια διαρκή επιτροπή». Ερμηνευτικά, οι αρμόδιες υπηρεσίες της Βουλής συνάγουν ότι αν μια τροπολογία κατατεθεί, ενώ συνεδριάζει η αρμόδια επιτροπή, τότε αυτή είναι εμπρόθεσμη. Συχνά, όμως, η επιτροπή συνεδριάζει τη μία ημέρα και το νομοσχέδιο ψηφίζεται στην Ολομέλεια την επόμενη μέρα, με αποτέλεσμα να μη μεσολαβεί επαρκής χρόνος για τη μελέτη και τη συζήτηση των πολύ-τροπολογιών. Το πρόβλημα θα λυνόταν με την αλλαγή του συγκεκριμένου εδαφίου του κανονισμού της Βουλής, ώστε να χαρακτηρίζονται εμπρόθεσμες μόνο εκείνες οι τροπολογίες οι οποίες κατατίθενται τρεις τουλάχιστον ημέρες πριν την έναρξη της συζήτησης στην Ολομέλεια.

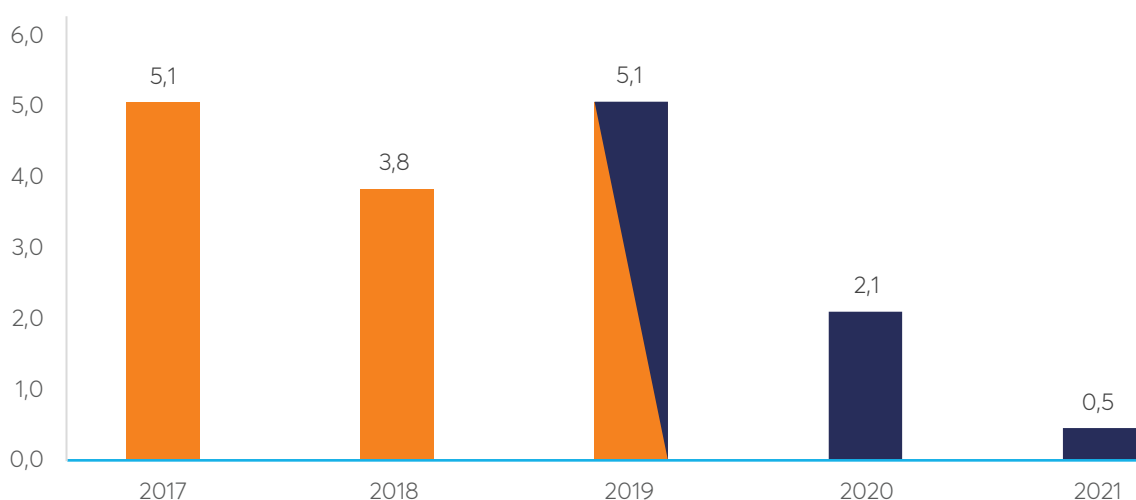
Συχνά, επίσης, οι τροπολογίες κατατίθενται οριακά στη λήξη της συνεδρίασης της αρμόδιας επιτροπής, με αποτέλεσμα να μην περιλαμβάνονται οι διατάξεις τους στο πρακτικό που προωθείται προς επεξεργασία στην επιστημονική υπηρεσία της Βουλής. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να ψηφίζονται οι εν λόγω διατάξεις, χωρίς:

- να έχουν αναρτηθεί ποτέ προς διαβούλευση,
- να έχουν συζητηθεί στην επιτροπή,
- να έχουν αξιολογηθεί από την επιστημονική υπηρεσία της Βουλής.

Ενδεικτικά, ο ν. 4886/2021 του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων ψηφίστηκε στις 20 Ιανουα-

ρίου 2021. Στις 18 Ιανουαρίου κατατέθηκαν 2 τροπολογίες^[18] στις 22:53 και 23:54. Αν και τυπικά κατατέθηκαν την ημέρα που συνεδρίαζε η σχετική επιτροπή (άρα θεωρούνται εμπρόθεσμες), οι Βουλευτές είχαν ουσιαστικά μόνο μία μέρα μέχρι την ψήφιση, ώστε να αποφασίσουν για τις 2 τροπολογίες συνολικής έκτασης 78 σελίδων και 10 άρθρων. Μάλιστα, την ίδια ημέρα στις 18:12 είχε κατατεθεί και μία ακόμη τροπολογία 25 σελίδων. Αυτές οι τροπολογίες δε χαρακτηρίστηκαν ως εκπρόθεσμες, παρόλο που οι Βουλευτές είχαν στη διάθεσή τους μία ημέρα πριν την ψήφιση, ώστε να διαβάσουν 103 σελίδες (μαζί με τις συνοδευτικές εκθέσεις) άσχετων μεταξύ τους διατάξεων.

Γράφημα 13. Μέσος όρος εκπρόθεσμων τροπολογιών που ψηφίστηκαν ανά νόμο (2017-2021).



Συνεπώς, για να μπορέσουμε να έχουμε καλύτερη εικόνα για την τήρηση της ουσίας της ρύθμισης, επιχειρούμε μία νέα σύγκριση μεταξύ του αριθμού των τροπολογιών που κατατέθηκαν α) 2 ημέρες πριν ψηφιστούν, β) 1 ημέρα πριν ψηφιστούν και γ) την ίδια ημέρα που ψηφίστηκαν.^[19] Η μέτρηση αυτή καταδεικνύει ότι:

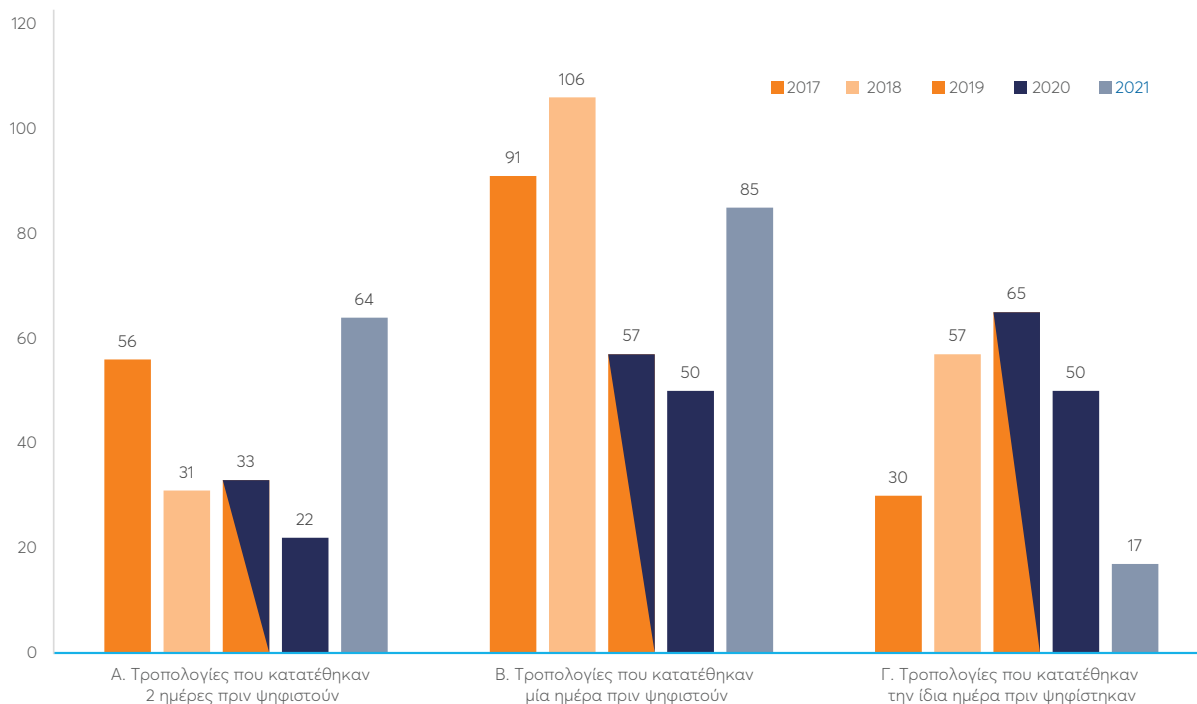
- Έχουν αυξηθεί αισθητά οι τροπολογίες που κατατίθενται 2 ημέρες πριν ψηφιστούν, είτε αυτές χαρακτηρίζονται τυπικά ως εκπρόθεσμες είτε όχι.
- Έχουν αυξηθεί αισθητά οι τροπολογίες που κατατίθενται 1 ημέρα πριν ψηφιστούν (κυρίως σε σύγκριση με τη βελτίωση του 2020), είτε αυτές χαρακτηρίζονται τυπικά ως εκπρόθεσμες είτε όχι.
- Έχουν μειωθεί αισθητά οι τροπολογίες που κατατίθενται την ίδια ημέρα που ψηφίζονται (κυρίως σε σύγκριση με την επίδοση του 2019), είτε αυτές χαρακτηρίζονται τυπικά ως εκπρόθεσμες είτε όχι.

[18] Οι τροπολογίες είναι η 1193/108 18.1.2022 και η 1194/109 18.1.2022.

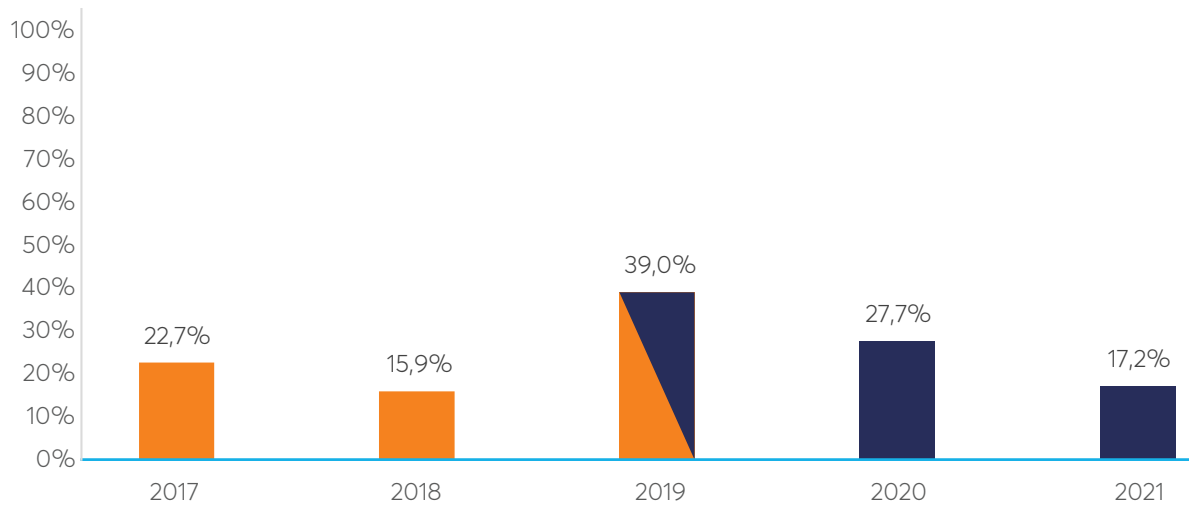
[19] Η σύγκριση γίνεται σε απόλυτους αριθμούς, ωστόσο είναι χρήσιμο να σημειωθεί πως η εικόνα δε μεταβάλλεται, αν μετρηθεί ανά «τυπικό» νόμο, καθώς η αύξηση του νομοθετικού όγκου θα μπορούσε να επηρεάσει το αποτέλεσμα, γεγονός που δε συμβαίνει στην περίπτωση που εξετάζουμε.

Αναφορικά με τη σχετικότητα των τροπολογιών που κατατίθενται, το 2021 ακολούθησε τα χαμηλά ποσοστά του 2018, αφού σε κάθε νόμο ο μέσος όρος σχετικών τροπολογιών με τον νόμο ήταν 17% (Γράφημα 15).^[20]

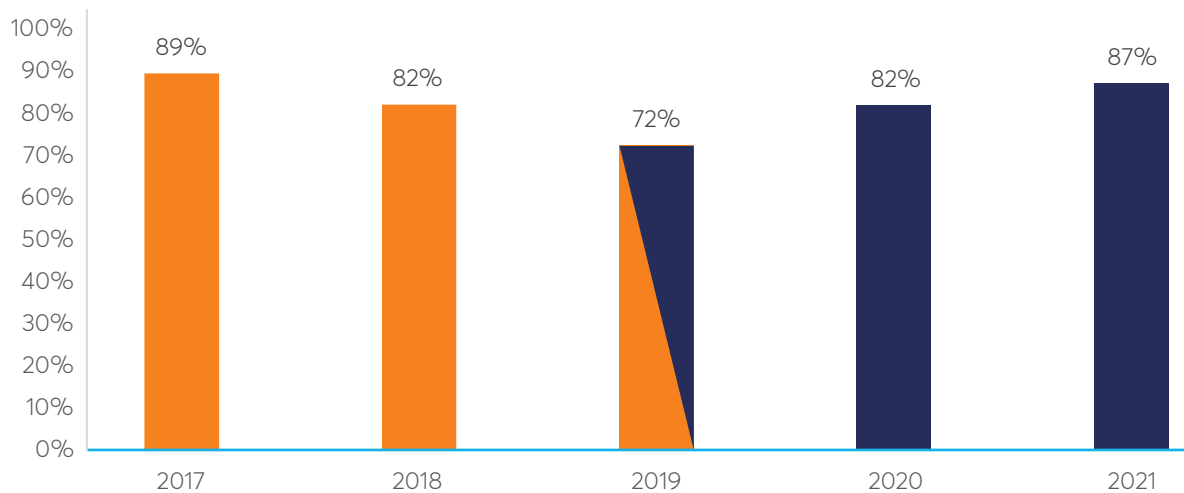
Γράφημα 14. Αριθμός τροπολογιών που κατατέθηκαν Α) 2 ημέρες πριν ψηφιστούν, Β) 1 ημέρα πριν ψηφιστούν και Γ) την ίδια ημέρα που ψηφίστηκαν (2017-2021).



[20] Η αξιολόγηση της σχετικότητας γίνεται στην (ευρεία και όχι στενή) βάση των πεδίων πολιτικής (COFOG), ως ταξινόμηση που έχει καθοριστεί σε επίπεδο ΕΕ. Θα πρέπει να σημειωθεί πως τόσο στη συγκεκριμένη αξιολόγηση περί σχετικών τροπολογιών, όσο και σε κάθε σχετική μεταβλητή αξιολόγησης, η εγκυρότητα της αξιοπιστίας της αξιολόγησης ελέγχεται με τον συντελεστή Krippendorff alpha από 3 ανεξάρτητους αξιολογητές. Η συμφωνία των αξιολογητών ως προς το αν μία τροπολογία ήταν σχετική ή μη με το εκάστοτε νομοσχέδιο ξεπερνάει το 0,8, ενώ το ελάχιστο αποδεκτό όριο κατά τον Krippendorff είναι 0,67.

Γράφημα 15. Ποσοστό τροπολογιών που ψηφίστηκαν όντας σχετικές με το κύριο περιεχόμενο του νόμου κατά μέσο όρο (2017-2021).

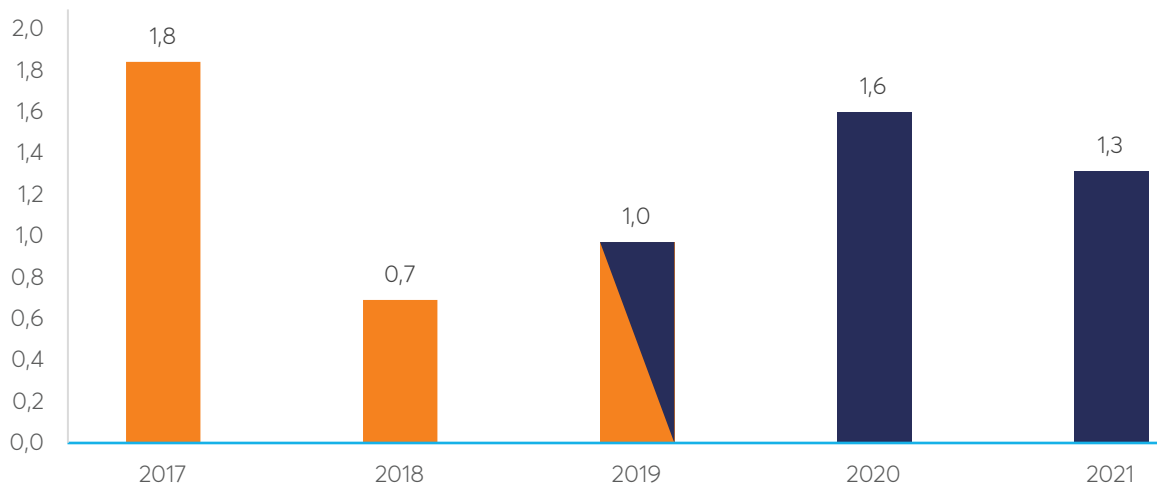
Τέλος, το ποσοστό των νόμων για τους οποίους έγινε ακρόαση κοινωνικών φορέων στις επιτροπές της Βουλής έχει αυξηθεί (Γράφημα 16).

Γράφημα 16. Ποσοστό νόμων για τους οποίους έγινε ακρόαση κοινωνικών φορέων στη Βουλή (2017-2021).

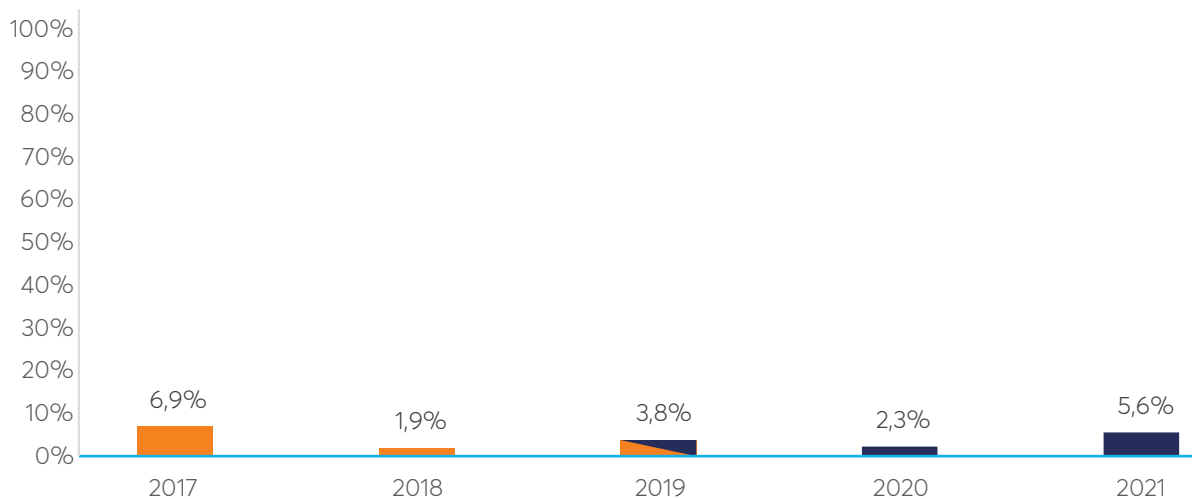
Αξιολόγηση εφαρμογής

Στην αξιολόγηση της εφαρμογής των νόμων παρατηρούμε πως οι εξουσιοδοτήσεις για Προεδρικά Διατάγματα μειώθηκαν το 2021 σε σχέση με το προηγούμενο έτος, ωστόσο, ο μέσος όρος του ποσοστού ενεργοποίησης των εξουσιοδοτήσεων είναι αρκετά χαμηλός, καθώς μόνο το 5,6% ενεργοποιείται εντός 6 μηνών από τη δημοσίευση του νόμου (Γραφήματα 17 και 18).

Γράφημα 17. Μέσος όρος εξουσιοδοτήσεων για έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων ανά νόμο (2017-2021).

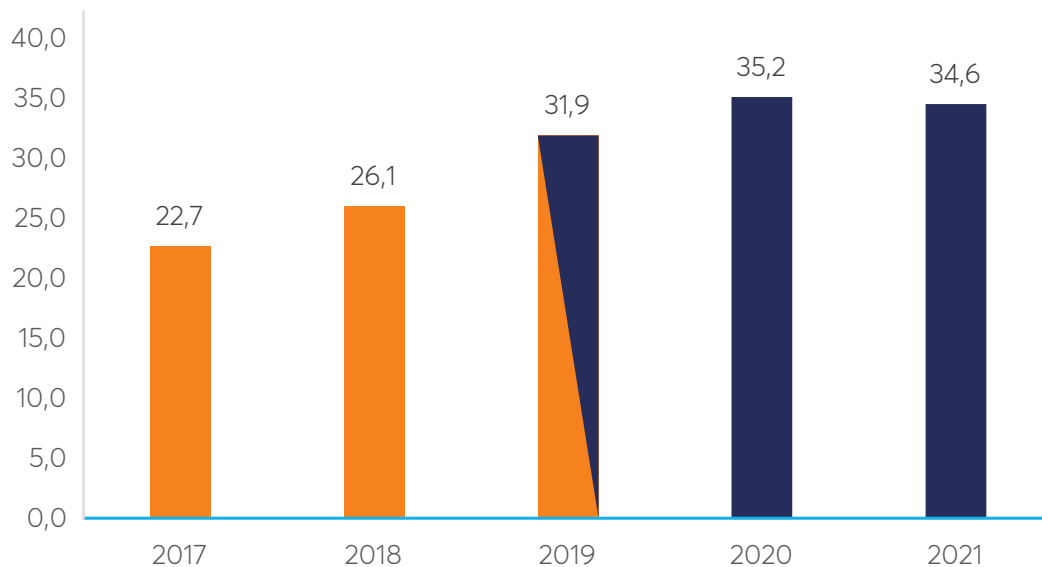


Γράφημα 18. Μέσος όρος ποσοστού ενεργοποίησης εξουσιοδοτήσεων για έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων ανά νόμο (2017-2021).



Από την άλλη πλευρά, ο μέσος όρος για Υπουργικές Αποφάσεις εξουσιοδοτήσεων ανά νόμο το 2021 μειώθηκε οριακά σε σχέση με το 2020, αλλά είναι αυξημένος σε σχέση με τα έτη 2017-2019 (Γράφημα 19). Κατά μέσο όρο οι νόμοι του 2021 δίνουν εξουσιοδότηση για 34 Υπουργικές Αποφάσεις, 1 λιγότερη από το 2020.

Γράφημα 19. Μέσος όρος εξουσιοδοτήσεων για έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων ανά νόμο (2017-2021).

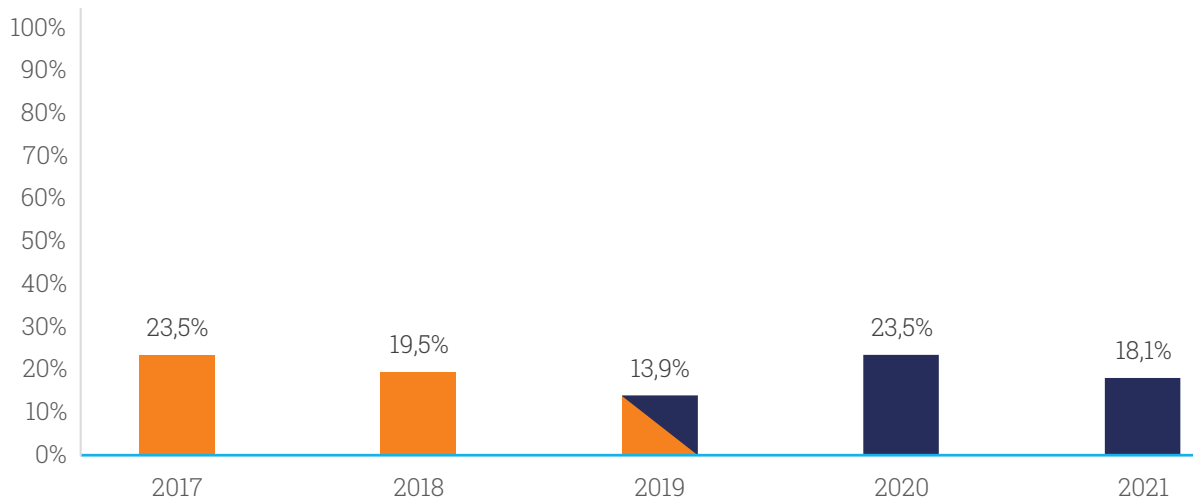


Το ποσοστό ενεργοποίησης Υπουργικών Αποφάσεων παραμένει χαμηλό, σηματοδοτώντας μία τάση «συμβολικής» νομοθέτησης.

Ωστόσο, ο μέσος όρος του ποσοστού ενεργοποίησης εξουσιοδοτήσεων για έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων μειώθηκε σημαντικά κατά 5 ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με το 2020 (Γράφημα 20). Το ποσοστό ενεργοποίησης Υπουργικών Αποφάσεων παραμένει χαμηλό, σηματοδοτώντας μία τάση «συμβολικής»^[21] νομοθέτησης.

[21] Ένας νόμος ψηφίζεται, για να θεωρηθεί πως η κυβέρνηση έλυσε ένα κοινωνικό πρόβλημα, ενώ στην πραγματικότητα παραμένει ανενεργός. Αναλυτικά για τους συμβολικούς νόμους και τις λειτουργίες τους, ιδιαίτερα στο πεδίο του Ποινικού Δικαίου, βλ. Karkatsoulis, 1987· Griffiths, 2005· Witteveen, 2005.

Γράφημα 20. Μέσος όρος ποσοστού ενεργοποίησης εξουσιοδοτήσεων για έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων ανά νόμο (2017-2021).



Συνολικά συμπεράσματα για την ποιότητα νομοθέτησης από το 2017 μέχρι το 2021

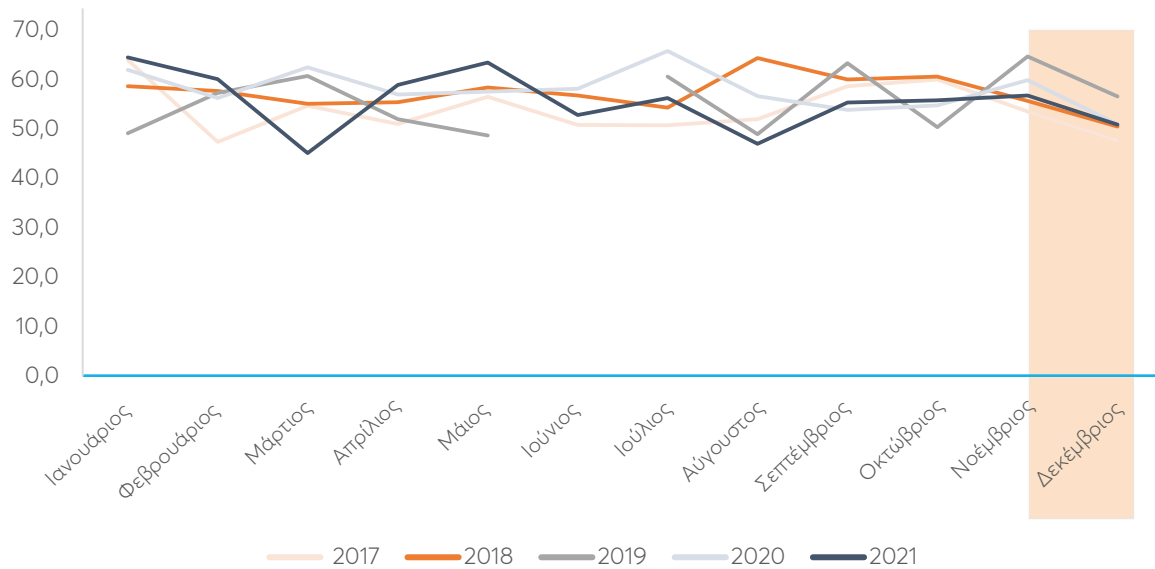
Χειροτέρευση της νομοθετικής ποιότητας προς το τέλος κάθε έτους

Στο Γράφημα 21 παρουσιάζονται ανά μήνα οι μέσοι όροι της βαθμολογίας της ποιότητας νομοθέτησης για τους νόμους σε κάθε έτος. Παρατηρούμε πως, και για τα 5 χρόνια που εξετάζουμε, οι νόμοι που ψηφίζονται τον Δεκέμβριο έχουν κατά μέσο όρο μικρότερη βαθμολογία. Μόνο τον Δεκέμβριο η ποιότητα της νομοθέτησης έχει για όλα τα χρόνια φθίνουσα πορεία.

Ενδεικτικό αυτού του ευρήματος είναι το γεγονός πως ο νόμος με τη χαμηλότερη βαθμολογία το 2017, το 2018, το 2019 και το 2020 έχει ψηφιστεί Δεκέμβριο. Η πρακτική αυτή δεν μπορεί παρά να δηλώνει μία συστηματικά κακή πρακτική νομοθέτησης, όπου τον τελευταίο μήνα του έτους γίνεται, το λιγότερο, μία συρραφή έκτακτων και άσχετων μεταξύ τους διατάξεων.

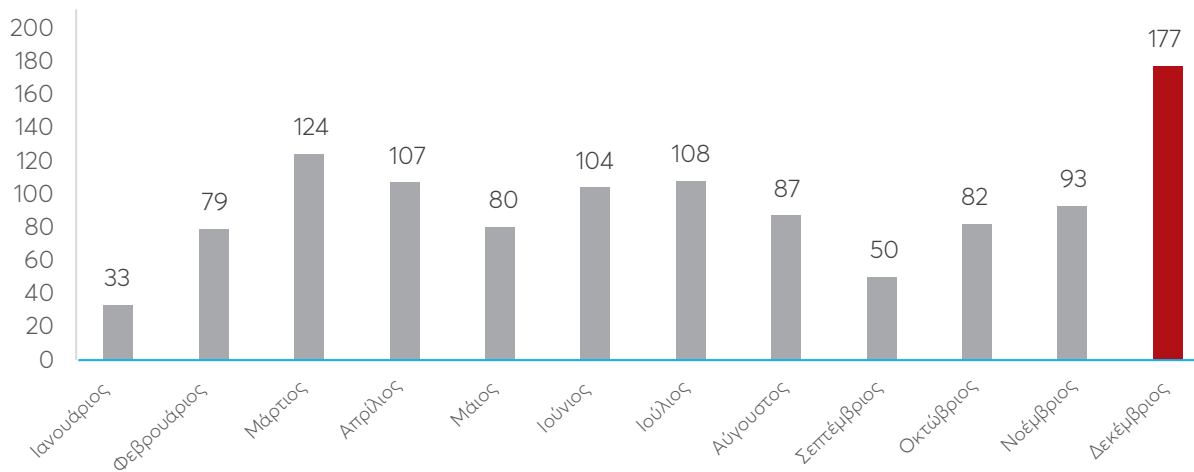
Τον τελευταίο μήνα του έτους γίνεται, το λιγότερο, μία συρραφή έκτακτων και άσχετων μεταξύ τους διατάξεων.

Γράφημα 21. Μέσοι όροι βαθμολογίας Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης ανά μήνα (2017-2021).



Ένα ακόμη στοιχείο της προχειρότητας του νομοθετικού σχεδιασμού και των έκτακτων ρυθμίσεων που στριμώχνονται τον τελευταίο μήνα του έτους αποτελεί ο αριθμός των τροπολογιών που ψηφίζονται. Το Γράφημα 22 παρουσιάζει με τον πιο απλό τρόπο τη σωρεία τροπολογιών που ψηφίζονται τον μήνα Δεκέμβριο και στον οποίο ο αριθμός των ψηφισθέντων τροπολογιών απέχει σημαντικά από τον αντίστοιχο αριθμό στους άλλους μήνες. Ενδεχομένως, ο λόγος που προτιμάται η νομοθέτηση μέσω τροπολογιών είναι το γεγονός ότι στις τροπολογίες εφαρμόζονται σε πολύ μικρότερο βαθμό οι κανόνες της καλής νομοθέτησης και οι σχετικές διατάξεις δύνανται να γίνουν δεκτές με περιορισμένο έλεγχο.

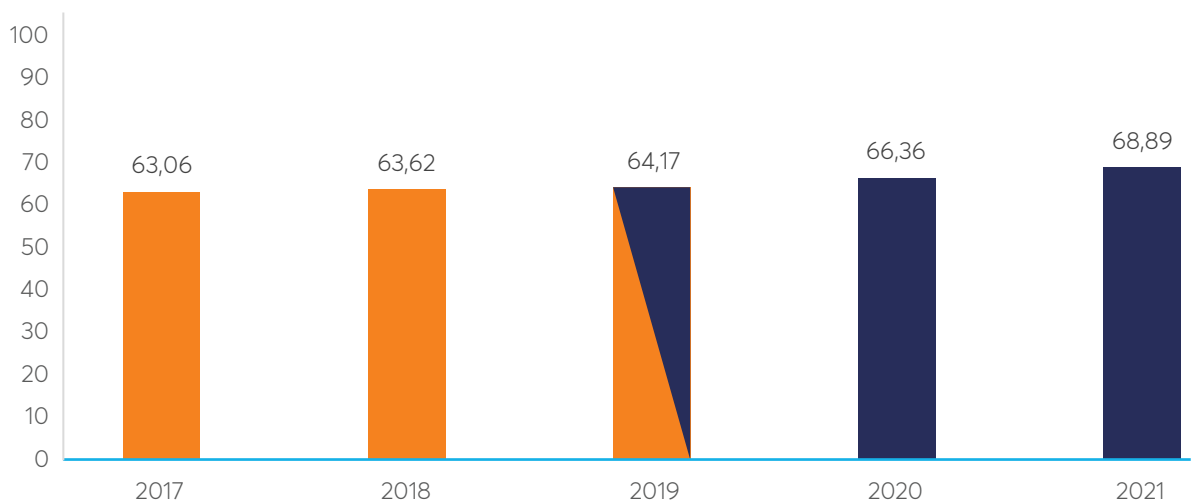
Γράφημα 22. Σύνολο ψηφισθέντων τροπολογιών ανά μήνα για το σύνολο των ετών 2017-2021.



Σταθερή βελτίωση της νομοθετικής ποιότητας των κυρώσεων

Το 2021 η νομοθετική ποιότητα των κυρώσεων έχει βαθμολογία 68,89/100, βελτιωμένη κάθε έτος, ιδιαίτερα σε σχέση με το 2017 (+5,8 μονάδες). Το Γράφημα 23 καταδεικνύει τη συνεχή βελτίωση της νομοθετικής ποιότητας των κυρώσεων που αξιολογούνται διακριτά στον Δείκτη, παρουσιάζοντας τη συνολική βαθμολογία.

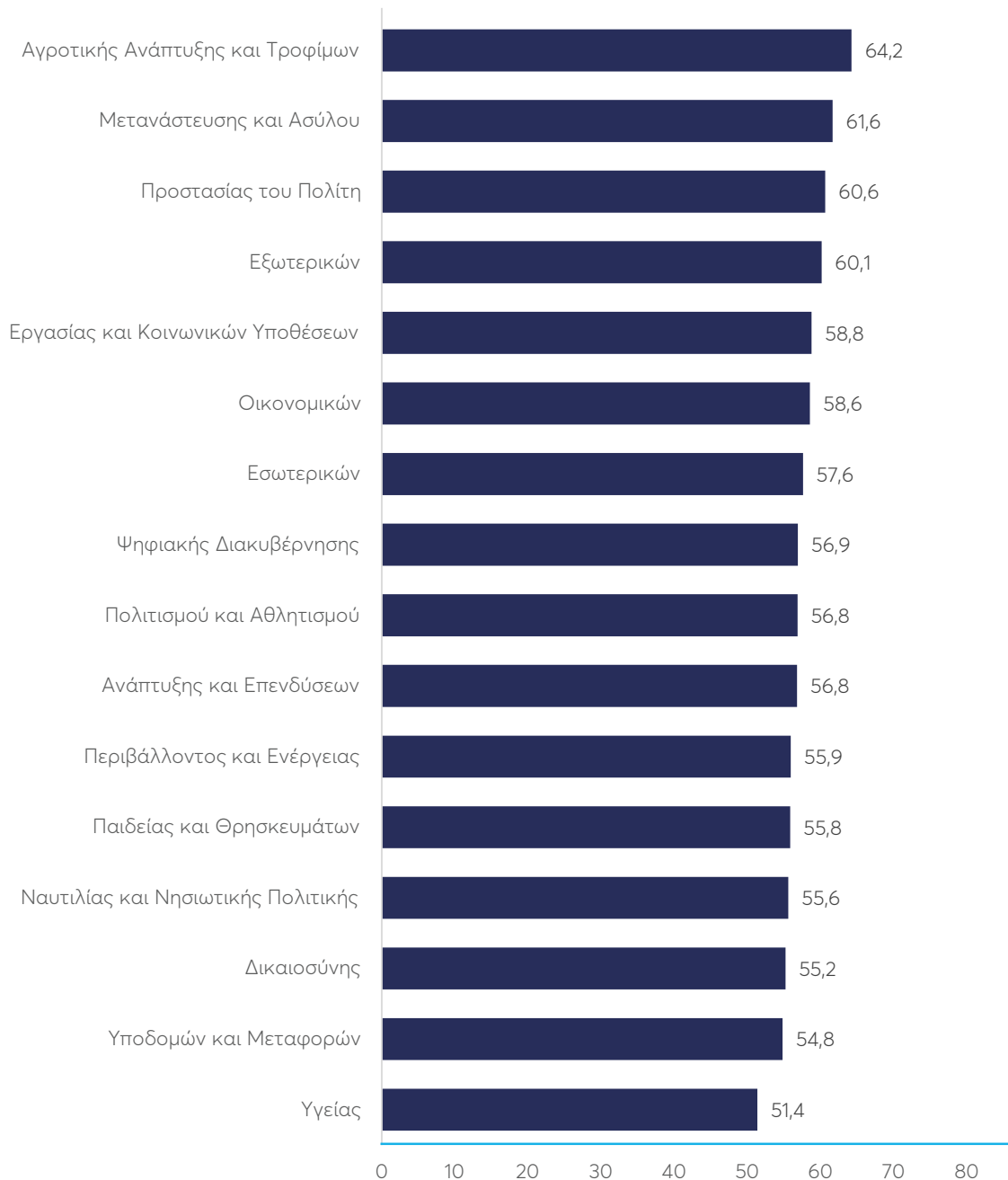
Γράφημα 23. Συνολική βαθμολογία των κυρώσεων στον Δείκτη (2017-2021).



Οι επιδόσεις των Υπουργείων της κυβέρνησης

Αναφορικά με τη συνολική επίδοση των Υπουργείων της παρούσας κυβέρνησης, το Γράφημα 24 προσφέρει μία ανάλυση του μέσου όρου νομοθετικής ποιότητας του κάθε Υπουργείου.^[22] Πιο συγκεκριμένα, το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων έχει τον καλύτερο μέσο όρο βαθμολόγησης, ενώ το Υπουργείο που σημειώνει τις χαμηλότερες μέσες βαθμολογίες είναι το Υγείας, γεγονός που σχετίζεται με τις επείγουσες ανάγκες ρύθμισης της πανδημίας.

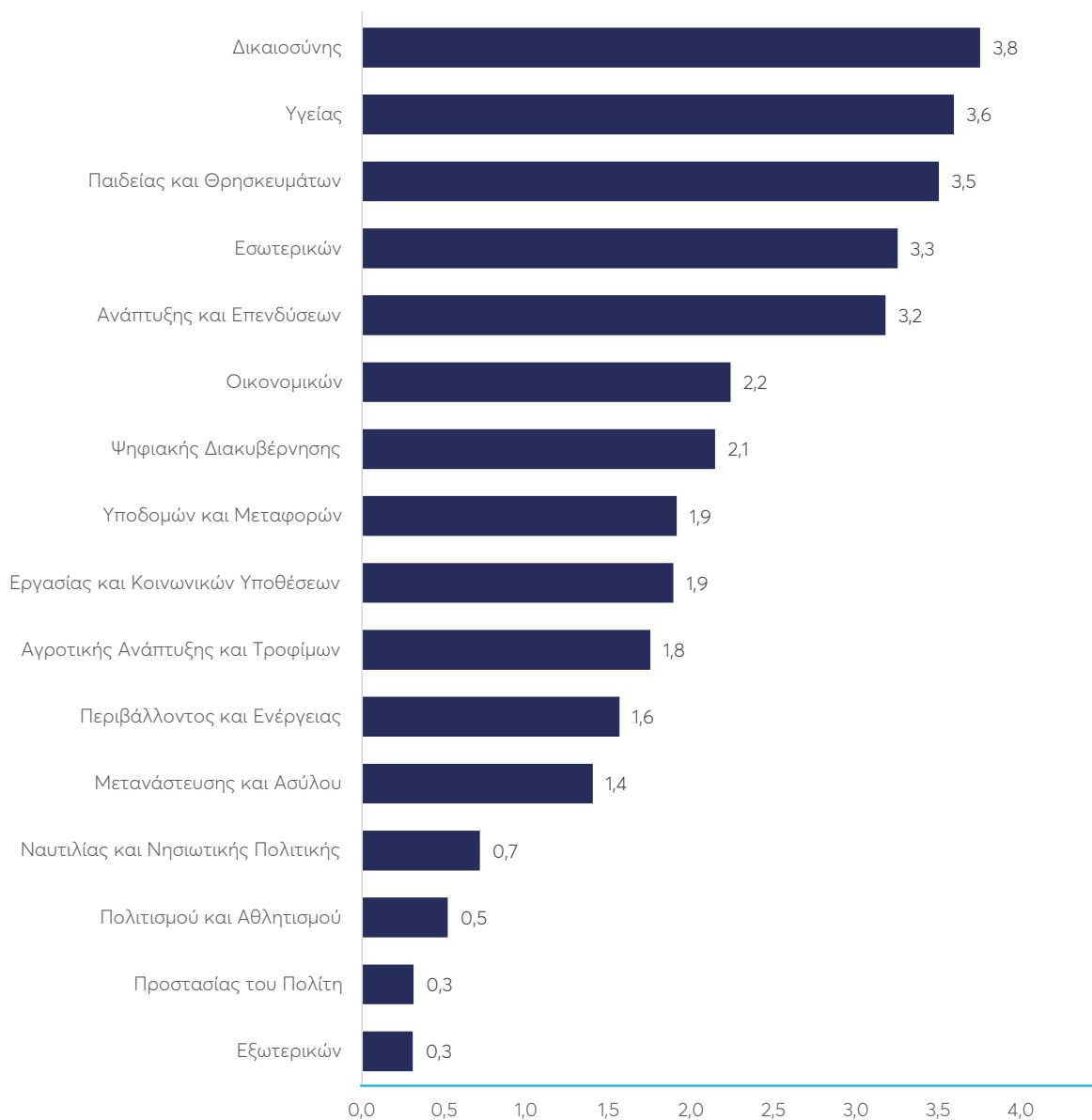
Γράφημα 24. Μέσος όρος βαθμολογίας νόμων, ανά Υπουργείο (Ιούλιος 2019-2021).

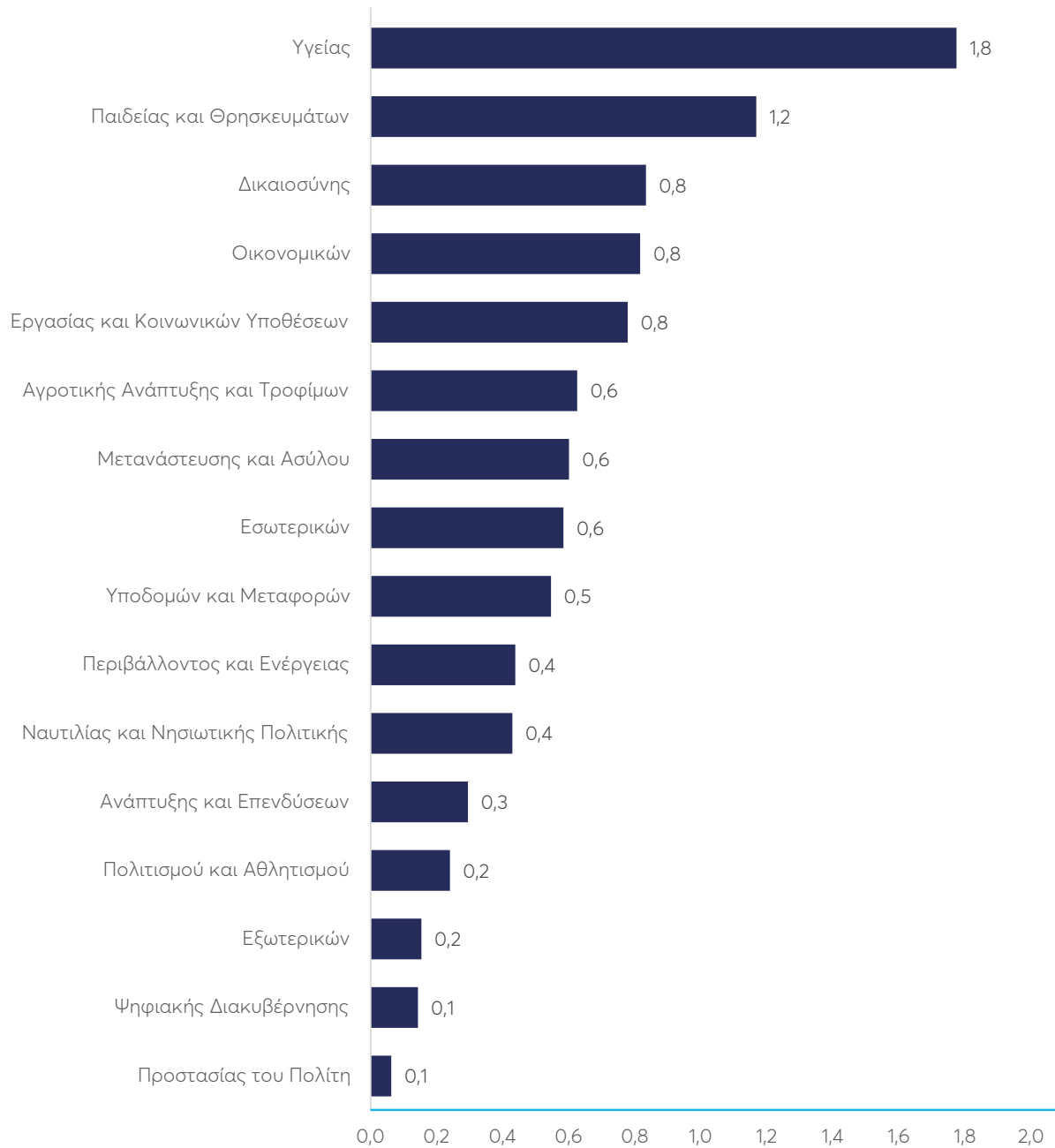


[22] Στη σύγκριση έχουν επιλεγθεί Υπουργεία που έχουν ψηφίσει τουλάχιστον 5 νομοσχέδια (τυπικούς νόμους και κυρώσεις).

Στο κρίσιμο ζήτημα των τροπολογιών, το Υπουργείο που κατά μέσο όρο σε ένα νομοσχέδιο έχει αποδεχθεί τις περισσότερες τροπολογίες (Γράφημα 25) είναι το Δικαιοσύνης, ενώ τις περισσότερες εκπρόθεσμες τροπολογίες το Υγείας (Γράφημα 26). Είναι σημαντικό να σημειωθεί πως, ανάμεσα σε άλλους παράγοντες, η αποδοχή των τροπολογιών σχετίζεται με τις αρμοδιότητες των Υπουργείων – περισσότερα αντικείμενα ζητούν περισσότερες ρυθμίσεις.

Γράφημα 25. Τροπολογίες ανά νόμο, ανά Υπουργείο (Ιούλιος 2019-2021).



Γράφημα 26. Εκπρόθεσμες τροπολογίες ανά νόμο, ανά Υπουργείο (Ιούλιος 2019-2021).

Μεθοδολογικό σημείωμα

Ο Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης δημοσιεύεται για τέταρτο συνεχόμενο έτος και ο βασικός του ερευνητικός και μεθοδολογικός σχεδιασμός παραμένει σχετικά σταθερός. Η αναλυτική παρουσίαση της μεθοδολογίας του Δείκτη, του θεωρητικού πλαισίου της καλής νομοθέτησης και όλων των ενδεικτών που χρησιμοποιούνται για τη δημοσίευση της έρευνας είναι διαθέσιμη στο Working paper *Regulatory Quality Index: a process-oriented approach to measure the quality of primary legislation in a country*, στο οποίο παρουσιάζεται εξαντλητικά όλη η μεθοδολογία του δείκτη. Σύγκριση αυτής της έκδοσης με προηγούμενες εκδόσεις δεν είναι δυνατή λόγω των μεθοδολογικών αλλαγών που ενσωματώθηκαν φέτος, με βασικότερη τη συγκριτική προσέγγιση των επιδόσεων κάθε νόμου, έναντι των απόλυτων στόχων (benchmarks) που είχε επιλεχθεί σε προγενέστερες δημοσιεύσεις.

Ευχαριστίες

Το Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών ευχαριστεί θερμά την Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΝΟΜΟΣ για τη νομική υποστήριξη της έρευνας και την παραχώρηση των δεδομένων της εφαρμογής των νόμων του 2019. Τα στοιχεία βάσει των οποίων εξάγονται τα πορίσματα και οι εισηγήσεις για την ενεργοποίηση των νόμων (μεταβλητές 4.2. *Σε τι ποσοστό έχουν ενεργοποιηθεί οι εξουσιοδοτήσεις για Προεδρικά Διατάγματα εντός 6 μηνών* και 4.4 *Σε τι ποσοστό έχουν ενεργοποιηθεί οι εξουσιοδοτήσεις για Υπουργικές Αποφάσεις εντός 6 μηνών*) χορηγούνται από την Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.


Το Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών ευχαριστεί θερμά τη Βασιλεία Νιαβή, φοιτήτρια του τμήματος Μηχανολόγων Μηχανικών του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ), για την πολύτιμη βοήθειά της στη συλλογή των δεδομένων για τις τροπολογίες.



Στέγη Μάρκου Δραγούμη
Μαιζώνος 38, Αθήνα
T: +30 210 5238373
www.kefim.org
info@kefim.org

 facebook.com/kefim.org

 twitter.com/kefim_org

 gr.linkedin.com/company/centerforliberalstudies

 youtube.com/kefim