

# Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης **2023**

---

Παναγιώτης Καρκατσούλης

---

Έφη Στεφοπούλου

---

Κωνσταντίνος Σαραβάκος

---

Εκερέμ (Ρέντυ) Χένα

# Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2023

**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

Πρώτη Έκδοση

Αθήνα, Δεκέμβριος 2023

Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης 2023

**Παναγιώτης Καρκατούλης**, 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

Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών – Μάρκος Δραγούμης.

Με τη νομική υποστήριξη της Τράπεζας Νομικών Πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

Πρώτη Έκδοση.

Αθήνα, Δεκέμβριος 2023.

Σελιδοποίηση και σχεδιασμός: DPS Design.

Το Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών – Μάρκος Δραγούμης (ΚΕΦΙΜ) είναι η κύρια ανεξάρτητη, μη κρατική, μη κομματική φιλελεύθερη δεξαμενή σκέψης στην Ελλάδα. Το έργο του ΚΕΦΙΜ περιλαμβάνει ερευνητικά προγράμματα, εκδόσεις και εκδηλώσεις που έχουν ως επίκεντρο την αύξηση της ατομικής ελευθερίας για κάθε πολίτη. 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.

Μάθετε περισσότερα στο [www.kefim.org](http://www.kefim.org).

# Περιεχόμενα

5	Κύρια Ευρήματα
6	Εισαγωγή
7	Η δομή του δείκτη
9	Η νομοθετική παραγωγή 2015-2023 σε αριθμούς
16	Ανάλυση της νομοθετικής ποιότητας από το 2015 στο 2023
18	Τα βασικά σημεία της νομοθέτησης
24	Συνολικά συμπεράσματα για την ποιότητα νομοθέτησης από το 2015 μέχρι το 2023
27	Μεθοδολογικό σημείωμα
28	Ευχαριστίες
29	Ερευνητική Ομάδα

## Κύρια Ευρήματα 2015-2023

- Η νομοθετική ποιότητα στην Ελλάδα το 2022 βελτιώθηκε οριακά κατά 1,35 μονάδες, αλλά το 2023 υποχώρησε ξανά κατά 4,74 μονάδες. Η μείωση του 2023 μπορεί να εξηγηθεί εν μέρει από το γεγονός ότι τα στοιχεία του 2023 αφορούν το διάστημα πριν τις εθνικές εκλογές, περίοδο κατά την οποία η ποιότητα νομοθέτησης υποχωρεί.
- Από το 2015 μέχρι τον Απρίλιο του 2023 έχουν εκδοθεί συνολικά πάνω 4.190 νομοθετήματα και 61.000 σελίδες νομοθέτησης.
- Η κοινοβουλευτική διαδικασία βελτιώνεται με μικρά αλλά σχετικά σταθερά βήματα.
- Η εφαρμογή των νόμων χειροτερεύει, καθώς δεν ενεργοποιούνται οι εξουσιοδοτήσεις για Υπουργικές Αποφάσεις και Προεδρικά Διατάγματα.
- Τον Δεκέμβριο ψηφίζονται οι περισσότερες τροπολογίες από οποιονδήποτε άλλο μήνα, γεγονός που καταδεικνύει τον όγκο των έκτακτων ρυθμίσεων που στριμώχνονται στο τέλος του έτους και τη χαμηλή ποιότητα του νομοθετικού σχεδιασμού.
- Η ποιότητα της νομοθέτησης υποχωρεί σημαντικά πριν τη διακοπή εργασιών της Βουλής για εκλογές, καθώς και τις διακοπές του καλοκαιριού και των Χριστουγέννων, ενώ παράλληλα αυξάνεται σημαντικά ο αριθμός των τροπολογιών που ψηφίζονται.

### Θετικές εξελίξεις 2023

- Ο μέσος όρος των τροπολογιών ανά νόμο συνεχίζει να μειώνεται, φτάνοντας το 2023 το ιστορικό χαμηλό των 1,83 τροπολογιών ανά νόμο.
- Ο μέσος όρος των τροπολογιών της τελευταίας στιγμής, δηλαδή τροπολογιών που κατατέθηκαν την ίδια ή μία ημέρα πριν την ψήφιση του νόμου, μειώνεται ακόμα περισσότερο, φτάνοντας το 2023 το ιστορικό χαμηλό των 1,2 τροπολογιών ανά νόμο.

### Αρνητικές εξελίξεις 2023

- Καμία έκθεση συνεπειών ρύθμισης νόμου του 2023 δεν περιέχει ποσοτικά στοιχεία για τις επιπτώσεις στην κοινωνία, την οικονομία, το περιβάλλον και το κράτος.
- Τα άρθρα των τροπολογιών συνεχίζουν να αυξάνονται, φτάνοντας το 2023 το ιστορικό υψηλό των 6,3 άρθρων ανά τροπολογία, καθιστώντας τες πολύ-τροπολογίες με άσχετα μεταξύ τους θέματα.
- Το 82% των τροπολογιών που ψηφίστηκαν ανά νόμο το 2023 ήταν άσχετες με το κύριο αντικείμενο του νόμου.
- Η μεγαλύτερη αδυναμία στην ποιότητα νομοθέτησης το 2023 εντοπίζεται στην εφαρμογή των νόμων (38,4/100) και συνδέεται, μεταξύ άλλων, με δύο βασικά χαρακτηριστικά της νομοθετικής διαδικασίας: την επίσπευση της νομοθέτησης λόγω των επερχόμενων εκλογών και τη συμβολική νομοθέτηση, κατά την οποία οι νόμοι ψηφίζονται με στόχο την ικανοποίηση της κοινής γνώμης και όχι την επίλυση πραγματικών προβλημάτων.
- Ο μέσος όρος ημερών διαβούλευσης το 2022 ήταν 16,6 ημέρες, 1,9 ημέρες περισσότερες σε σχέση με το 2021, αλλά το 2023 μειώθηκε σε 12 ημέρες, 4 ημέρες λιγότερες σε σχέση με το 2022.

## Εισαγωγή

Ο Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης, που παρουσιάζει για πέμπτη 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. Ο Δείκτης στοχεύει στο 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.

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 μέσω της 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 οιοσεί δείκτες μιας επιτυχημένης κυβερνητικής θητείας.<sup>[1]</sup> 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 παρουσιαστεί στο European Consortium Political Research General Conference 2022. Το working paper παρουσιάζει εξαντλητικά όλη τη μεθοδολογία του δείκτη.<sup>[2]</sup>

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

[2] Saravakos, C., Karkatsoulis, P., Stefopoulou, E., & Archontas, G. (2022). Regulatory Quality Index: A process-oriented approach to measure the quality of primary legislation in a country. Paper presented at the ECPR General Conference, University of Innsbruck, 22 – 26 August 2022.

## Η δομή του δείκτη

Ο Δείκτης Ποιότητας Νομοθέτησης του ΚΕΦΙΜ εξετάζει στη φετινή του Πέμπτη έκδοση τους νόμους που ψηφίστηκαν κατά το ημερολογιακό έτος 2022 και για το 2023, μέχρι το κλείσιμο της Βουλής, τον Απρίλιο. Η μέτρηση της ποιότητας των νόμων καλύπτει πλέον την οκταετία 2015-2023, και έχουν αξιολογηθεί με τα κριτήρια του δείκτη 724 νόμοι της περιόδου αυτής.<sup>[3]</sup> Τα κριτήριά του<sup>[4]</sup> διαμορφώθηκαν με βάση τη σύγχρονη βιβλιογραφία για την ρυθμιστική ποιότητα και έχουν λάβει υπόψη, μεταξύ άλλων, το ισχύον ελληνικό θεσμικό πλαίσιο<sup>[5]</sup>, τις οδηγίες του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)<sup>[6]</sup> και το πρόγραμμα για τη ρυθμιστική πολιτική του Πανεπιστημίου της Πενσυλβάνια,<sup>[7]</sup> και τις πρακτικές οδηγίες της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής.<sup>[8]</sup> 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 ΚΕΦΙΜ συνέλεξαν δεδομένα για 52 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<sup>[9]</sup>.

[3] 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.

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

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

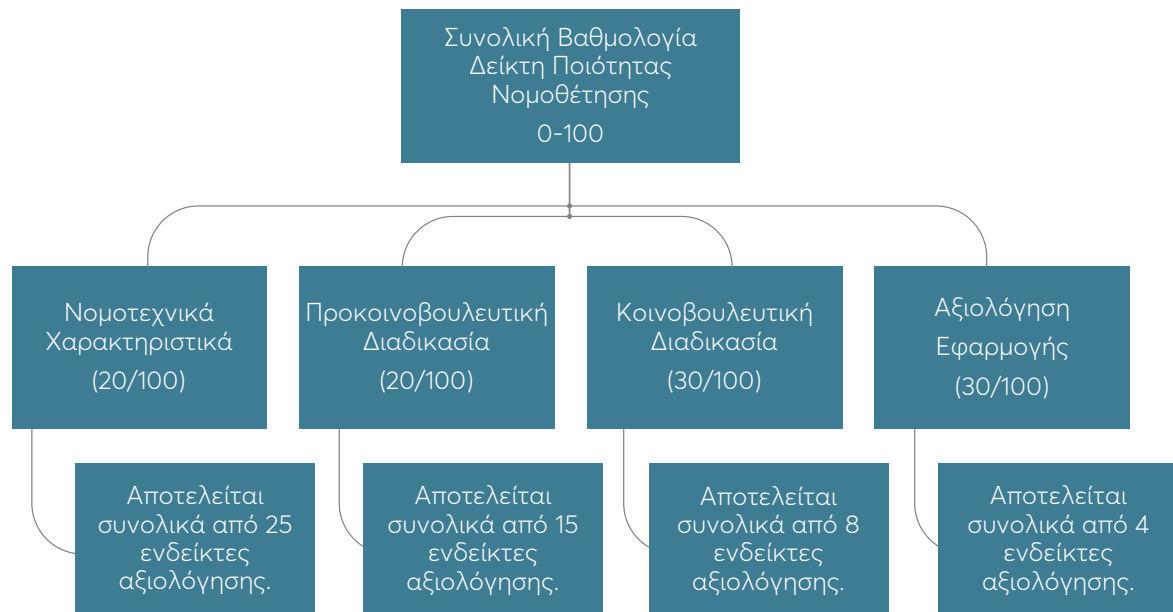
[6] OECD, [Indicators of Regulatory Management](#).

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

[8] Βλ. σχετικά [http://www.ggk.gov.gr/?page\\_id=14](http://www.ggk.gov.gr/?page_id=14)

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

## Σχέδιο 1. Η δομή του Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης



Αντίστοιχοι δείκτες έχουν αναπτυχθεί στο εξωτερικό και χρησιμοποιούνται ευρύτατα στις ανεπτυγμένες δημοκρατίες<sup>[10]</sup> και θεωρούνται πρακτική συνέχεια και εφαρμογή της επιστήμης της καλής νομοθέτησης η οποία μετρά ήδη περισσότερα από 30 χρόνια παρουσίας στην Ευρώπη.

[ 10 ] Βλέπε σχετικά Freudenberg, 2003, Secretariat, 2009, ΝΑΟ, 2011.



# Η νομοθετική παραγωγή 2015 - 2023 σε αριθμούς

Ο Πίνακας 1 αποτυπώνει τα βασικά χαρακτηριστικά της νομοθέτησης από το 2015 έως τον Απρίλιο του 2023. Ο όγκος της συνολικής, «μεικτής»,<sup>[11]</sup> νομοθετικής παραγωγής το 2022 έφτασε τα 532 νομοθετήματα, ενώ από τον Ιανουάριο μέχρι τον Απρίλιο του 2023 πρόλαβαν να παραχθούν 154 νομοθετήματα. Το άθροισμα όλων των νόμων, τροπολογιών, ενεργοποιημένων Προεδρικών Διαταγμάτων και ενεργοποιημένων Υπουργικών Αποφάσεων από το 2015 έως τον Απρίλιο του 2023 είναι 4190 νομοθετήματα. Μάλιστα, ο αριθμός αυτός είναι ένας 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 2015 μέχρι τον Απρίλιο του 2023 είναι πως το σύνολο των νόμων που ψήφισε η Βουλή εκτείνεται σε 61.699 σελίδες.

**Πίνακας 1. Η νομοθέτηση από το 2015 έως το 2023 (Απρίλιος) σε αριθμούς.**

Έτος	Τυπικοί νόμοι	Κυρώσεις συμφωνιών / συμβάσεων	Σύνολο Νομοθέτησης	Σύνολο σελίδων	Σύνολο Τροπολογιών	ΠΔ*	ΥΑ*	Σύνολο νομοθετημάτων
2015	12	25	37	8269	102	0	75	214
2016	49	42	91	4920	310	2	123	526
2017	25	38	63	2549	276	4	140	483
2018	37	40	77	9541	251	2	206	536
2019	25	39	64	4731	203	3	125	395
2020	57	56	113	10302	196	4	394	707
2021	57	55	112	11060	217	3	309	641
2022	67	64	131	6431	152	4	247	534
2023 (Ιανουάριος - Απρίλιος)	13	23	36	3896	45	0	73	154
<b>Σύνολο</b>	<b>342</b>	<b>382</b>	<b>724</b>	<b>61699</b>	<b>1752</b>	<b>23</b>	<b>1693</b>	<b>4190</b>

\*που έχουν δημοσιευθεί εντός 6 μηνών από τη ψήφιση του νόμου.

[ 11 ] 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.

Στον Πίνακα 2 παρουσιάζονται οι 5 νόμοι με την υψηλότερη και τη χαμηλότερη βαθμολογία για το 2022 και το 2023. Όπως και στις προηγούμενες δημοσιεύσεις, η αξιολόγηση και ανάλυση της νομοθετικής ποιότητας επικεντρώνονται στους τυπικούς νόμους.<sup>[12]</sup>

Από τον Ιανουάριο έως τον Απρίλιο του 2023 ο νόμος με την υψηλότερη βαθμολογία ήταν ο 5038 με τίτλο: «Κώδικας Μετανάστευσης», ο οποίος κατατέθηκε από τον κ. Παναγιώτη Μηταράκη στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου. Ο νόμος έχει σχετικά υψηλή επίδοση στην κοινοβουλευτική διαδικασία, καθώς δεν κατατέθηκαν τροπολογίες.

Αντίστοιχα, ο νόμος με την χαμηλότερη βαθμολογία το 2023 ήταν ο 5039 με τίτλο: «Μέτρα στήριξης των συγγενών των θυμάτων και των πληγέντων του σιδηροδρομικού δυστυχήματος των Τεμπών της 28ης Φεβρουαρίου 2023, συνταξιοδοτική διάταξη, ρυθμίσεις για την ενίσχυση της ασφάλειας των συγκοινωνιών, διατάξεις για την ενίσχυση της ανάπτυξης, παρεμβάσεις για τον εκσυγχρονισμό της τουριστικής νομοθεσίας και άλλες επείγουσες διατάξεις», ο οποίος κατατέθηκε από τον κ. Άδωνι Γεωργιάδη στο Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων. Ο νόμος έχει αρκετά χαμηλή επίδοση κυρίως ως προς την εφαρμογή του, καθώς προβλέπει 59 εξουσιοδοτήσεις για Υπουργικές Αποφάσεις, από τις οποίες μόνο ένα ποσοστό 17% ενεργοποιήθηκε σε διάστημα 6 μηνών από την ψήφιση του.

Για το έτος 2022, ο νόμος με την υψηλότερη βαθμολογία ήταν ο 4924 με τίτλο: «Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την εκτελεστική Οδηγία (ΕΕ) 2019/69 της επιτροπής της 16ης Ιανουαρίου 2019 για τη θέσπιση τεχνικών προδιαγραφών για τα όπλα συναγερμού και σηματοδοσίας δυνάμει της Οδηγίας 91/477/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18ης Ιουνίου 1991 σχετικά με τον έλεγχο της απόκτησης και της κατοχής όπλων, όπως κωδικοποιήθηκε με την Οδηγία 2021/555 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Μαρτίου 2021 σχετικά με τον έλεγχο της απόκτησης και της κατοχής όπλων (L 115)», ο οποίος κατατέθηκε από τον κ. Παναγιώτη Θεοδωρικάκο στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη. Ο νόμος έχει σχετικά υψηλή επίδοση σε όλες τις κατηγορίες, ξεχωρίζοντας κυρίως για την μικρή του έκταση, το σαφές αντικείμενό του και την άμεση εφαρμογή του.

Αντίστοιχα, ο νόμος με την χαμηλότερη βαθμολογία το 2022 ήταν ο 4964 με τίτλο: «Διατάξεις για την απλοποίηση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, θέσπιση πλαισίου για την ανάπτυξη των Υπεράκτιων Αιολικών Πάρκων, την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης, την προστασία του περιβάλλοντος και λοιπές διατάξεις», ο οποίος κατατέθηκε από τον κ. Κωνσταντίνος Σκρέκας στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Ο νόμος έχει αρκετά χαμηλή επίδοση ως προς την εφαρμογή του, καθώς προβλέπει 86 εξουσιοδοτήσεις για Υπουργικές Αποφάσεις, από τις οποίες μόνο ένα ποσοστό 10% ενεργοποιήθηκε σε διάστημα 6 μηνών από την ψήφισή του.

[ 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. Οι 5 νόμοι με την υψηλότερη και την χαμηλότερη βαθμολογία 2022-2023.**

2023 (Ιανουάριος - Απρίλιος)									
Κατάταξη	Αρ. Νόμου	Σύντομος Τίτλος	Νομοτεχνικά Χαρακτηριστικά	Προκοινοβουλευτική διαδικασία	Κοινοβουλευτική διαδικασία	Εφαρμογή	Συνολική Βαθμολογία Νομοθετικής Ποιότητας	Υπουργός	Υπουργείο
1	5038	Κώδικας Μετανάστευσης	66,00	45,22	82,16	50,00	<b>60,85</b>	Παναγιώτης Μηταράκης	Μετανάστευσης και Ασύλου
2	5026	Υποβολή των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης (πόθεν έσχες)	47,03	50,33	62,11	82,00	<b>60,37</b>	Κωνσταντίνος Τσιάρας	Δικαιοσύνης
3	5023	Αρχή της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως αναπηρίας ή χρόνιας πάθησης	52,30	64,01	65,04	58,33	<b>59,92</b>	Κωνσταντίνος Τσιάρας	Δικαιοσύνης
4	5016	Διεθνής Εμπορική Διαιτησία	42,08	49,84	62,85	75,00	<b>57,44</b>	Κωνσταντίνος Τσιάρας	Δικαιοσύνης
5	5029	«Ζούμε Αρμονικά Μαζί - Σπάμε τη Σιωπή»	58,03	51,89	55,42	58,35	<b>55,92</b>	Νίκη Κεραμέως	Παιδείας και Θρησκευμάτων

2023 (Ιανουάριος - Απρίλιος)									
19	5042	Διαχείριση των δεσμευμένων περιουσιακών στοιχείων τα οποία προέρχονται από εγκληματικές δραστηριότητες	37,15	41,95	51,91	23,59	<b>38,65</b>	Χρήστος Σταϊκούρας	Οικονομικών
20	5037	Μετονομασία της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας σε Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων	28,39	51,73	66,30	2,25	<b>37,16</b>	Κωνσταντίνος Σκρέκας	Περιβάλλοντος και Ενέργειας
21	5027	Σύστημα Καινοτομίας στον δημόσιο τομέα	28,45	52,37	62,28	5,55	<b>37,16</b>	Μαυρουδής Βορίδης	Εσωτερικών
22	5021	Εκσυγχρονισμός της μουσειακής πολιτικής και ζητημάτων διαχείρισης της πολιτιστικής κληρονομιάς	27,77	52,94	63,50	0,00	<b>36,05</b>	Στυλιανή Μενδώνη	Πολιτισμού και Αθλητισμού
23	5039	Μέτρα στήριξης των συγγενών των θυμάτων και των πληγέντων του σιδηροδρομικού δυστυχήματος των Τεμπών	22,21	32,22	56,07	5,65	<b>29,04</b>	Σπυρίδων - Άδωνις Γερωργιάδης	Ανάπτυξης και Επενδύσεων

2022									
Κατάταξη	Αρ. Νόμου	Τίτλος	Νομοτεχνικά Χαρακτηριστικά	Προκοινοβουλευτική Διαδικασία	Κοινοβουλευτική Διαδικασία	Εφαρμογή	Συνολική Βαθμολογία Νομοθετικής Ποιότητας	Ποιος υπουργός κατέθεσε τον νόμο στη Βουλή;	Υπουργείο στο οποίο προΐστατο ο Υπουργός όταν κατέθεσε τον νόμο
1	4924	Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την εκτελεστική Οδηγία (ΕΕ) 2019/69	77,69	60,00	62,50	100,00	<b>75,05</b>	Παναγιώτης Θεοδωρικάκος	Προστασίας του Πολίτη
2	4969	Κύρωση της από 9.8.2022 ΠΝΠ "Επείγουσες διατάξεις για την ενίσχυση της ακεραιότητας στη λειτουργία της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών"	90,00	31,67	62,50	100,00	<b>71,04</b>	Γεώργιος Γεραπετρίτης	Επικρατείας
3	4891	Για την ενίσχυση της αμυντικής θωράκισης της χώρας	73,31	38,33	62,50	100,00	<b>68,54</b>	Νικόλαος Παναγιωτόπουλος	Εθνικής Άμυνας
4	4967	Ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/770 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου	55,42	64,62	62,78	83,33	<b>66,54</b>	Κωνσταντίνος Τσιάρας	Δικαιοσύνης
5	4987	Κύρωση Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας.	84,00	33,33	62,50	68,36	<b>62,05</b>	Χρήστος Σταϊκούρας	Οικονομικών
60	4954	Συμπληρωματικά μέτρα για την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/788	29,23	50,48	57,38	15,00	<b>38,02</b>	Μαυρουδής Βορίδης	Εσωτερικών
61	5007	Ολοκληρωμένο Σύστημα Παροχής Ανακουφιστικής Φροντίδας	24,47	46,16	53,37	25,40	<b>37,35</b>	Αθανάσιος Πλεύρης	Υγείας
62	4926	Εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου για τη δραστηριοποίηση των πλοίων αναψυχής	30,24	50,94	56,43	10,50	<b>37,03</b>	Ιωάννης Πλακιωτάκης	Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής
63	4982	Ίδρυση, ανάπτυξη, διαχείριση και λειτουργία των Επιχειρηματικών Πάρκων	24,88	57,92	57,75	5,65	<b>36,55</b>	Σπυρίδων - Άδωνις Γερωργιάδης	Ανάπτυξης και Επενδύσεων
64	4964	Διατάξεις για την απλοποίηση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης	21,17	56,26	61,18	3,49	<b>35,52</b>	Κωνσταντίνος Σκρέκας	Περιβάλλοντος και Ενέργειας

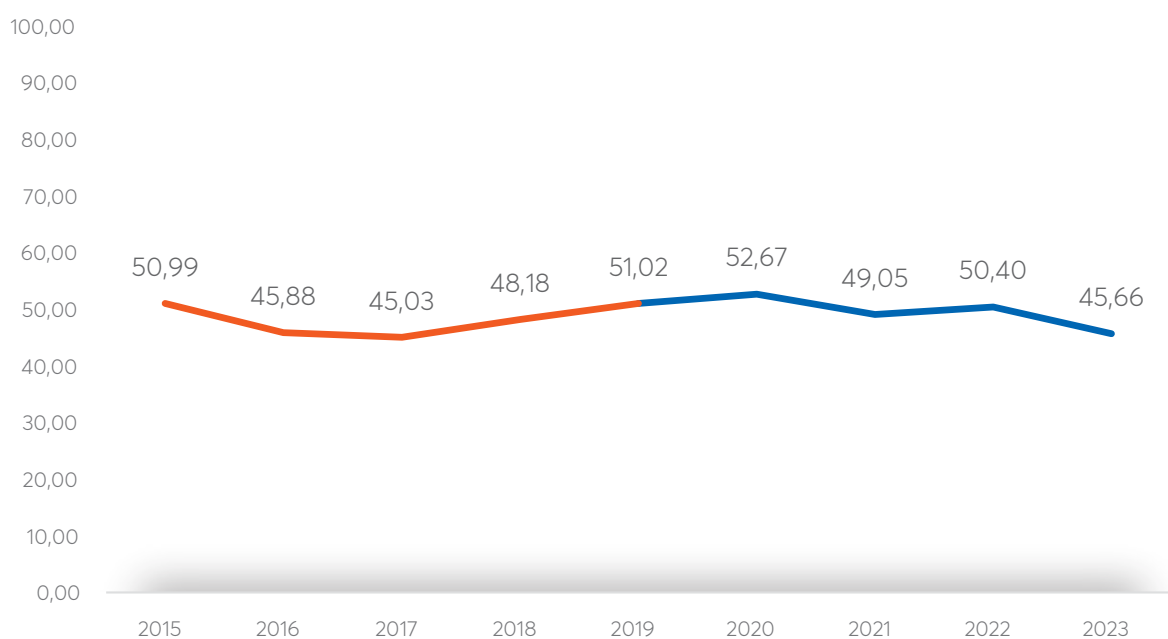
# Ανάλυση της νομοθετικής ποιότητας από το 2015 στο 2023

## Η ποιότητα των νόμων στη συνολική βαθμολόγηση

Η νομοθετική ποιότητα στην Ελλάδα το 2022 βελτιώθηκε οριακά κατά 1,35 μονάδες, αλλά το 2023 υποχώρησε ξανά κατά 4,74 μονάδες. Η μείωση του 2023 μπορεί να εξηγηθεί εν μέρει από το γεγονός ότι τα στοιχεία του 2023 αφορούν το διάστημα πριν τις εθνικές εκλογές, περίοδο κατά την οποία η ποιότητα νομοθέτησης υποχωρεί.

Όπως καταδεικνύει το Γράφημα 1, η νομοθετική ποιότητα βρίσκεται αρκετά χαμηλά καθ' όλη τη διάρκεια που εξετάζει η μελέτη, από τον Ιανουάριο του 2015 έως τον Απρίλιο του 2023. Το γεγονός ότι η ποιότητα νομοθέτησης κυμαίνεται συστηματικά λίγο πάνω ή λίγο κάτω από τη βάση της κλίμακας μέτρησης του Δείκτη καταδεικνύει το διαχρονικό και θεσμικό έλλειμμα καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα. Η επιμονή σε κακές πρακτικές νομοθέτησης, όπως αυτές έχουν επισημανθεί επανειλημμένα στη βιβλιογραφία,<sup>[13]</sup> 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).

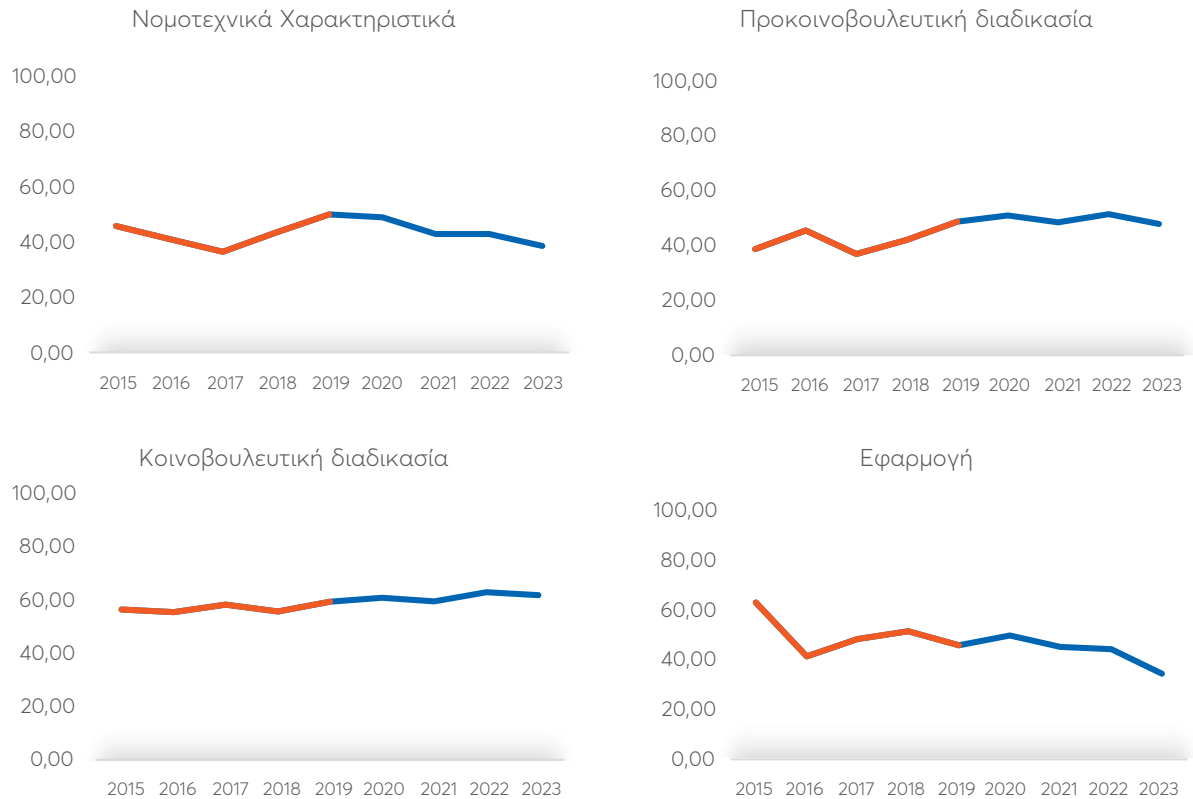


Όπως φαίνεται και στο Γράφημα 2, το 2023 η μεγαλύτερη αδυναμία στην ποιότητα νομοθέτησης εντοπίζεται στην εφαρμογή των νόμων (38,4/100), που οφείλεται, μεταξύ άλλων, σε δύο βασικά χαρακτηριστικά της νομοθετικής διαδικασίας: αφενός, στην επίσπευση της νομοθέτησης λόγω των επερχόμενων εκλογών και αφετέρου, στη γνωστή επί σειρά ετών συμβολική νομοθέτηση, κατά την οποία οι νόμοι ψηφίζονται κυρίως για την ικανοποίηση της κοινής γνώμης και όχι για την πραγματική επίλυση σημαντικών προβλημάτων.

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

Επίσης, ελλιπή κρίνονται τα νομοτεχνικά χαρακτηριστικά, όπως και η προκοινοβουλευτική διαδικασία, ενώ αντίθετα φαίνεται να παρατηρούνται μικρές αλλά σταθερές βελτιώσεις στην κοινοβουλευτική διαδικασία.

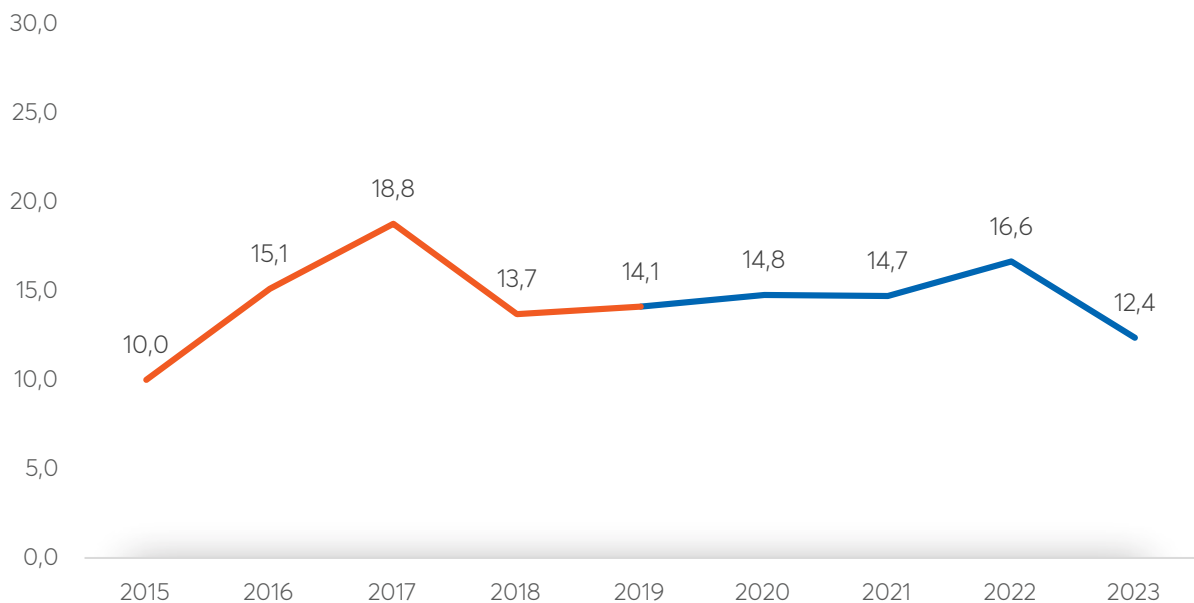
## Γράφημα 2. Βαθμολογία στα 100 στις 4 βασικές κατηγορίες – στάδια νομοθέτησης- που αξιολογεί ο Δείκτης.



## Τα βασικά σημεία της νομοθέτησης

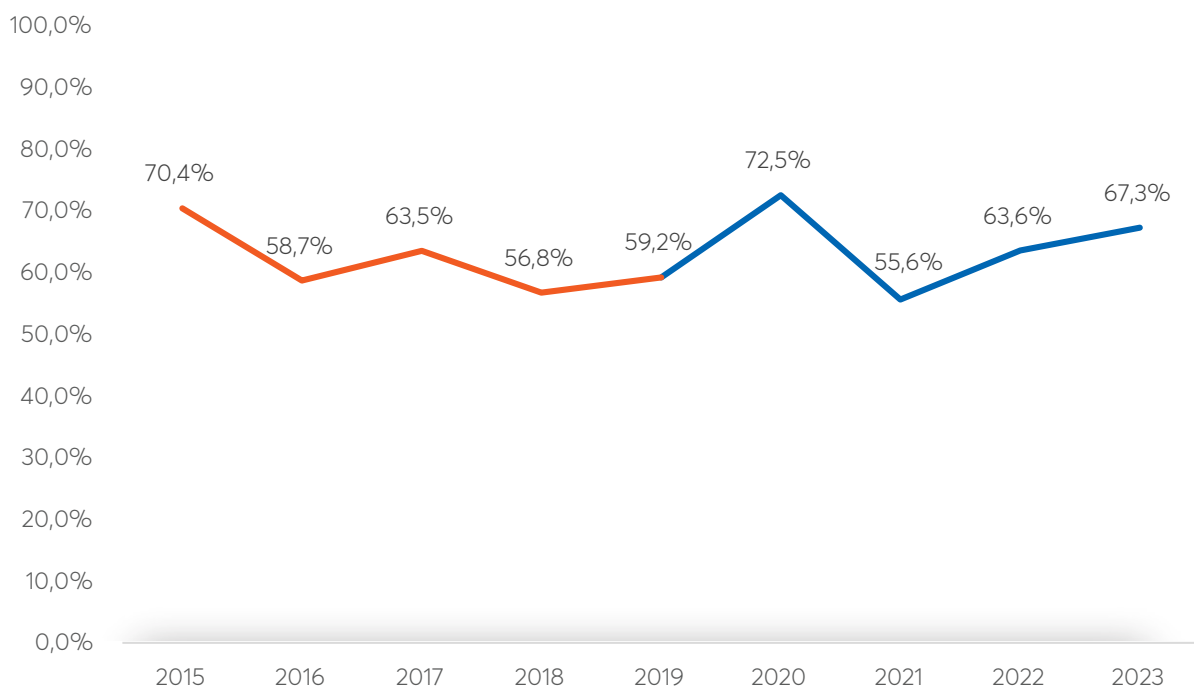
Όσον αφορά τη δημόσια διαβούλευση, ο μέσος χρόνος που οι νόμοι ήταν διαθέσιμοι για σχολιασμό το 2022 ήταν 16,6 ημέρες, 1,9 ημέρες περισσότερες σε σχέση με το 2021, αλλά το 2023 μειώθηκε σε 12 ημέρες, 4 ημέρες λιγότερες σε σχέση με το 2022 (Γράφημα 3). Σχετικά με το περιεχόμενο της διαβούλευσης, τα στοιχεία δείχνουν πως μόλις το 67,3% των άρθρων που περιλαμβάνονται στο τελικό κείμενο του νόμου ήταν διαθέσιμα προς διαβούλευση το 2023, παρουσιάζοντας όμως βελτίωση σε σχέση με το 2022 (Γράφημα 4).

### Γράφημα 3. Μέσος όρος ημερών που κράτησε η εξωτερική/μη κοινοβουλευτική διαβούλευση.





#### Γράφημα 4. Μέσος όρος ποσοστού των άρθρων που τέθηκαν σε δημόσια διαβούλευση σε σχέση με τα άρθρα που είχε ο νόμος κατά τη δημοσίευσή του.



Το 2023 σχεδόν όλοι οι νόμοι συνοδεύονται από ανάλυση συνεπειών ρύθμισης, αλλά καμία ρύθμιση δεν βασίζεται σε μετρήσιμα δεδομένα που εξηγούν και υποστηρίζουν την ανάγκη της ρύθμισης. Το 2023 κανένας νόμος δεν συνοδεύεται από ανάλυση συνεπειών ρύθμισης με ποσοτικά στοιχεία (Γράφημα 5).

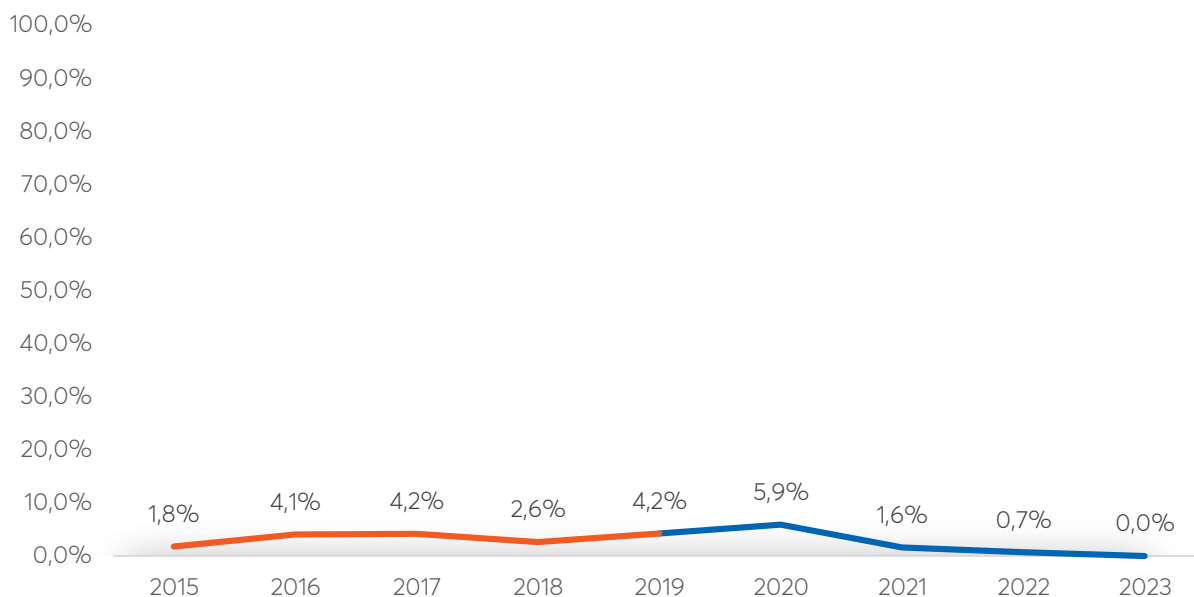
Τα παραπάνω δεδομένα καταδεικνύουν πως στην προκοινοβουλευτική διαδικασία εξακολουθεί να υπάρχει τεράστιο έλλειμμα τεκμηρίωσης των δημόσιων πολιτικών και πως η έκθεση ανάλυσης συνεπειών ρύθμισης αντιμετωπίζεται περισσότερο ως ένα διαδικαστικό προαπαιτούμενο παρά ως μία συστηματική κριτική αποτίμηση των θετικών και αρνητικών συνεπειών της εισαγόμενης ρύθμισης. Εντούτοις, η έκθεση συνεπειών ρύθμισης οφείλει να εκτιμά και ποσοτικά τις επιπτώσεις των ρυθμίσεων που σχετίζονται με το περιβάλλον, την κοινωνία, την οικονομία, τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις και άλλες συναφείς κατηγορίες.<sup>[14]</sup>

Σε αυτό το σημείο, θα πρέπει να τονισθεί πως το νέο Υποδείγματα της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης<sup>[15]</sup> που ορίστηκε το 2020 δεν απαιτεί την ποσοτική αποτύπωση των συνεπειών. Παρά το γεγονός ότι 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 επιπλέον αναφέρεται πως «η έκθεση γενικών συνεπειών δεν αποτελεί ούτε μία στενή ποσοτική ανάλυση οφέλους και κόστους με την έννοια των εσόδων και των δαπανών». Συνεπώς, η φτωχή σε ποσοτικά δεδομένα ανάλυση των συνεπειών οφείλεται σε σημαντικό βαθμό στην εισαγωγή του νέου υποδείγματος ανάλυσης.

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

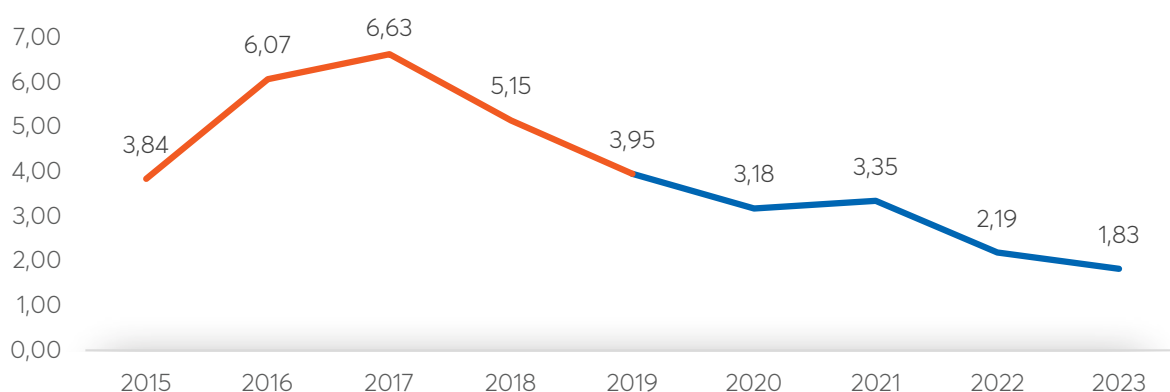
[ 15 ] Διαθέσιμο [εδώ](#).

### Γράφημα 5. Ποσοστό πεδίων της ανάλυσης συνεπειών για τα οποία δίνονται ποσοτικά στοιχεία για τις επιπτώσεις της ρύθμισης (κατά μέσο όρο) στην κοινωνία, την οικονομία, το περιβάλλον και το κράτος.



Σχετικά με τις τροπολογίες, η διαρκής μείωση του αριθμού των τροπολογιών ανά νόμο από το 2015 στο 2023 είναι εμφανής και θετική (Γράφημα 6). Ωστόσο, αν και ο αριθμός των τροπολογιών εμφανίζεται μειούμενος, η ρυθμιστική ύλη που αφορούν αυξάνεται, μια και αυξάνονται τα άρθρα που περιλαμβάνει κάθε τροπολογία.

### Γράφημα 6. Μέσος όρος τροπολογιών που ψηφίστηκαν ανά νόμο.

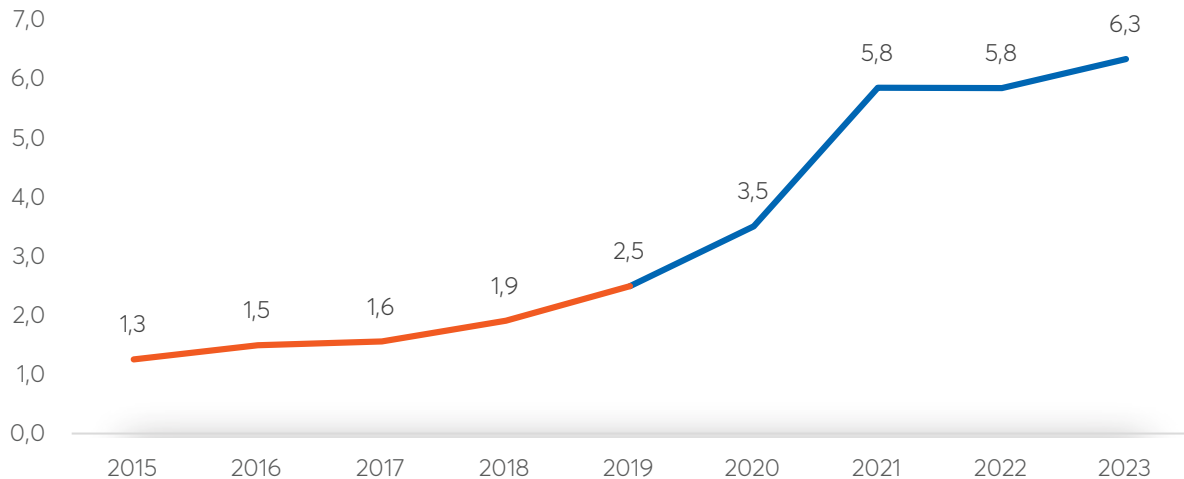


Το 2023 ένας νόμος είχε τροπολογίες που αποτελούνταν, κατά μέσο όρο, από περισσότερα από 6 άρθρα, δηλαδή σχεδόν διπλάσια σε σχέση με τα έτη 2015-2020 (Γράφημα 7). Η προσπάθεια συμπερίληψης περισσότερων – συχνά άσχετων μεταξύ τους – άρθρων στην ίδια τροπολογία ερμηνεύεται ως μια προσπάθεια να φανεί ότι μειώνεται ο αριθμός των τροπολογιών, μιας και η πρακτική της νομοθέτησης δια τροπολογιών έχει ήδη αναδειχθεί ως βασική κακή πρακτική του ελληνικού νομοθετείν.

Αυτού του τύπου οι τροπολογίες μοιάζουν με μικρά νομοσχέδια, με άσχετες μεταξύ τους διατάξεις που δεν υπόκεινται στον ίδιο βαθμό στους κανόνες καλής νομοθέτησης, δεν περνάνε για παράδειγμα δημόσια διαβούλευση, δεν συνοδεύονται από έκθεση συνεπειών ρύθμισης κλπ. Δεδομένου, δε, ότι οι

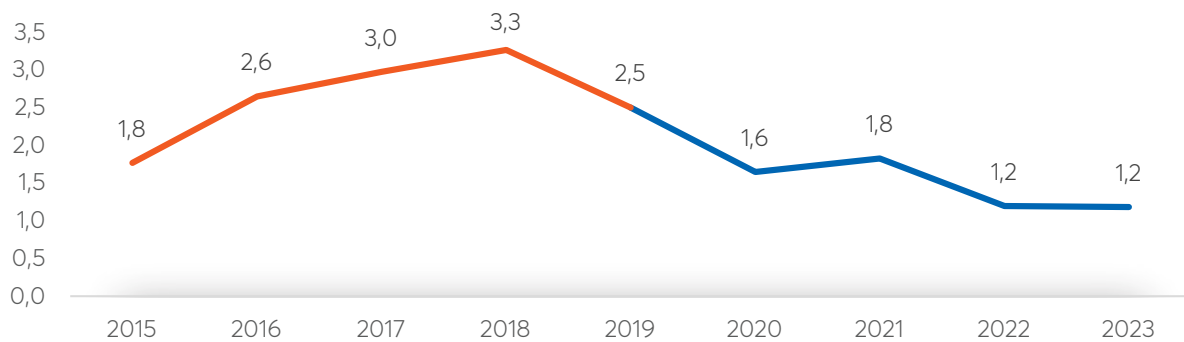
τροπολογίες ψηφίζονται στο σύνολό τους και δεν υπάρχει δυνατότητα οι βουλευτές να υπερψηφίζουν μόνο κάποια από τα άρθρα τους και να καταψηφίσουν κάποια άλλα, τίθεται ευθέως ζήτημα κακής νομοθέτησης και απαξίωσης της νομοθετικής κοινοβουλευτικής λειτουργίας.

### Γράφημα 7. Ο μέσος όρος των άρθρων ανά τροπολογία που ψηφίστηκε



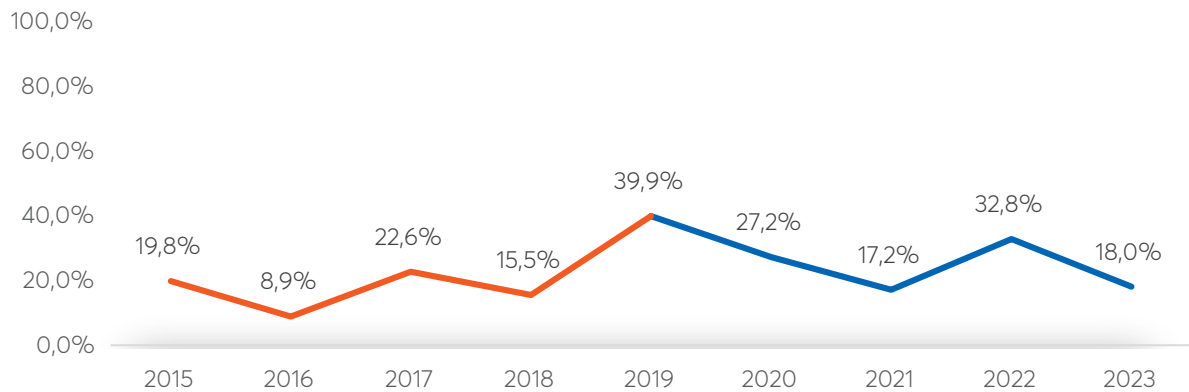
Το 2023 οι τροπολογίες της τελευταίας στιγμής, δηλαδή τροπολογίες που ψηφίστηκαν και είχαν κατατεθεί την ίδια ή μία ημέρα πριν την ψήφιση του νόμου, ήταν λιγότερες από τα προηγούμενα έτη. Σε σχέση με την υψηλότερη τιμή του 2017, έτος κατά το οποίο είχαμε 3,3 τροπολογίες της τελευταίας στιγμής ανά νόμο, το 2022 και το 2023 ο αριθμός τους έχει μειωθεί σημαντικά σε 1,2 τροπολογίες της τελευταίας στιγμής ανά νόμο.

### Γράφημα 8. Μέσος όρος τροπολογιών που ψηφίστηκαν και κατατέθηκαν 1 ημέρα πριν την ψήφιση ή την ίδια ημέρα με την ψήφιση του νόμου.

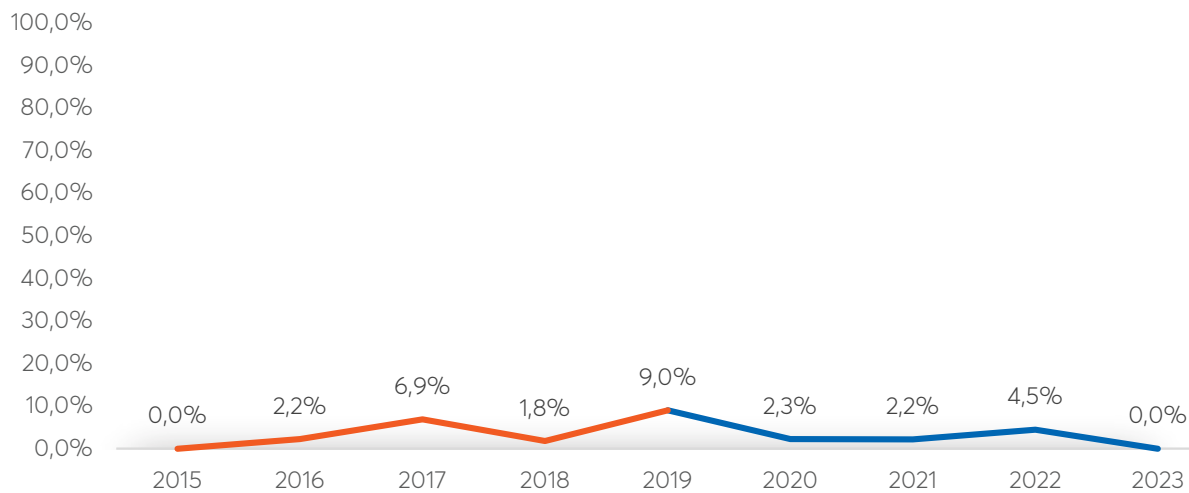


Αναφορικά με τη σχετικότητα των τροπολογιών με τις διατάξεις του νόμου, το 2023 το ποσοστό υποχώρησε στο 18%, μετά από άνοδο το 2022 (Γράφημα 9).<sup>[ 16 ]</sup> Γενικότερα, το ποσοστό παραμένει χαμηλό, αφού 6 έως 8 στις 10 τροπολογίες είναι άσχετες με τις διατάξεις του νόμου.

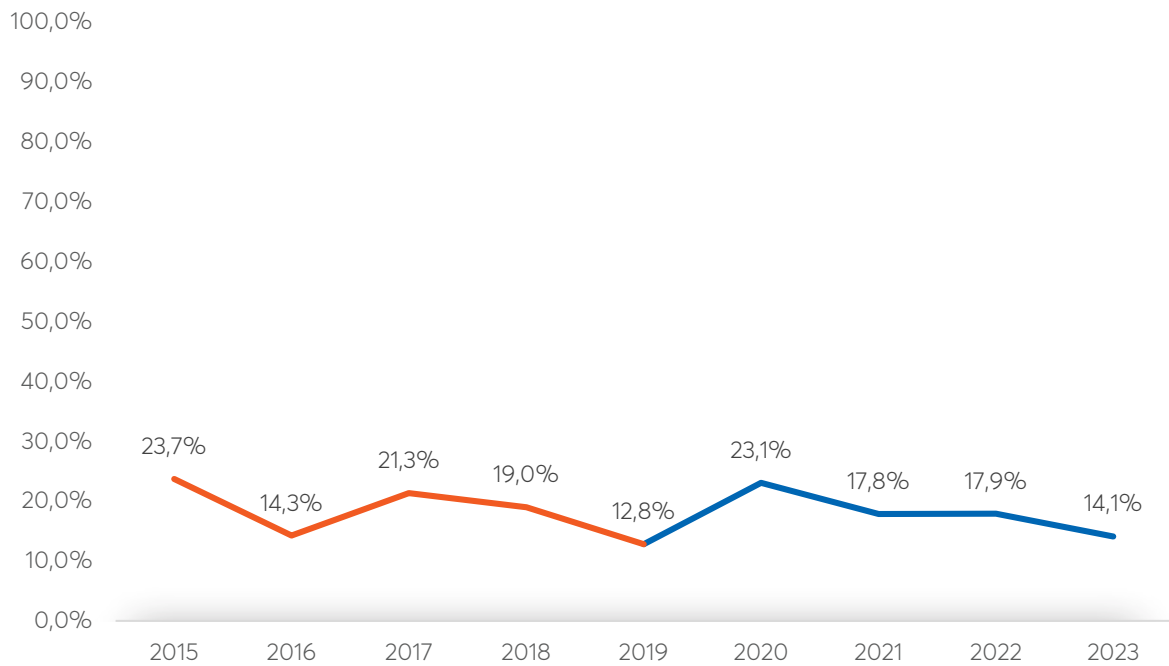
[ 16 ] Η αξιολόγηση της σχετικότητας γίνεται στην (ευρεία και όχι στενή) βάση των πεδίων πολιτικής (COFOG), ως ταξινόμηση που έχει καθοριστεί σε επίπεδο ΕΕ. Θα πρέπει να σημειωθεί πως τόσο στη συγκεκριμένη αξιολόγηση περί σχετικών τροπολογιών, όσο και σε κάθε σχετική μεταβλητή αξιολόγησης, η εγκυρότητα 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 9. Ποσοστό τροπολογιών που ψηφίστηκαν όντας σχετικές με το κύριο περιεχόμενο του νόμου κατά μέσο όρο.**

Στην αξιολόγηση της εφαρμογής των νόμων παρατηρούμε πως το 2023 καμία εξουσιοδότηση για Προεδρικό Διάταγμα δεν ενεργοποιήθηκε εντός 6 μηνών από τη δημοσίευση του νόμου, ενώ αντίστοιχα ενεργοποιήθηκε μόλις το 14% των εξουσιοδοτήσεων για Υπουργικές Αποφάσεις (Γραφήματα 10 και 11). Τα ποσοστά ενεργοποίησης Προεδρικών Διαταγμάτων και Υπουργικών Αποφάσεων παραμένουν χαμηλά από το 2015 έως σήμερα, σηματοδοτώντας μια τάση «συμβολικής» νομοθέτησης.

**Γράφημα 10. Μέσος όρος ποσοστού ενεργοποίησης εξουσιοδοτήσεων για έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων.**

### Γράφημα 11. Μέσος όρος ποσοστού ενεργοποίησης εξουσιοδοτήσεων για έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων.



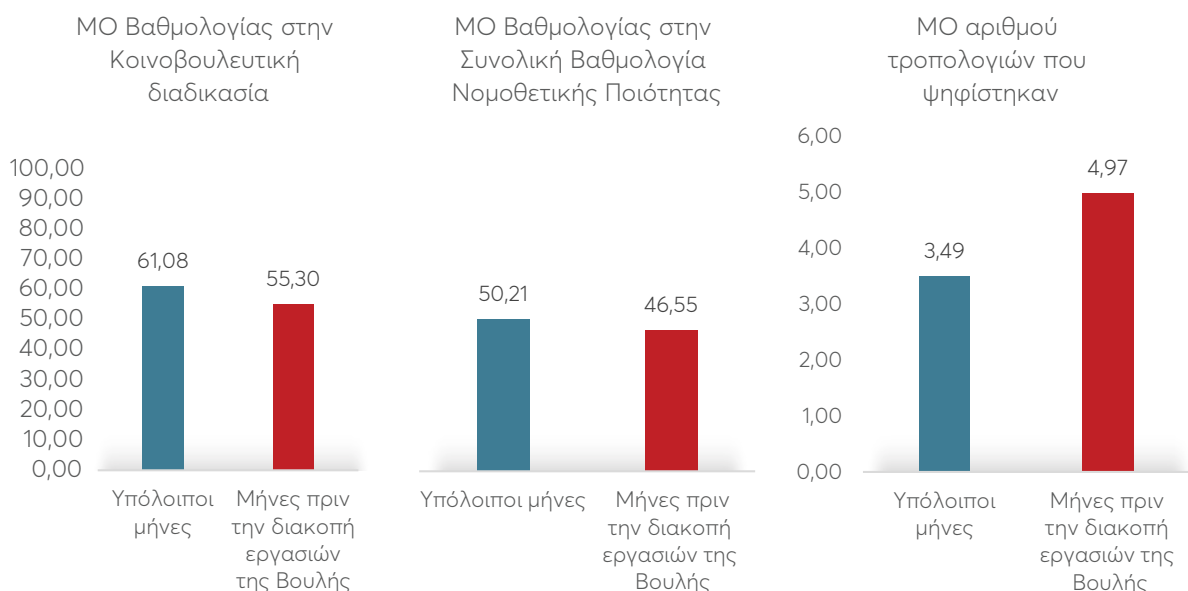
# Συνολικά συμπεράσματα για την ποιότητα νομοθέτησης από το 2015 μέχρι το 2023

## Η νομοθέτηση της τελευταίας στιγμής: Μειώνεται η ποιότητα της νομοθέτησης και αυξάνονται οι τροπολογίες πριν τη διακοπή εργασιών της Βουλής για εκλογές, γιορτές και άδειες

Πριν τη διακοπή εργασιών της Βουλής για εκλογές, καθώς και τις διακοπές του καλοκαιριού και των Χριστουγέννων, η ποιότητα της νομοθέτησης μειώνεται σημαντικά (κυρίως όσον αφορά την κοινοβουλευτική διαδικασία), ενώ αυξάνεται σημαντικά ο αριθμός των τροπολογιών που ψηφίζονται.

Στο Γράφημα 12 παρουσιάζονται οι μέσοι όροι της βαθμολογίας στην κοινοβουλευτική διαδικασία και την συνολική ποιότητα νομοθέτησης, καθώς και ο μέσος όρος τροπολογιών ανά νόμο, για τους νόμους που έχουν ψηφιστεί τους μήνες πριν τη διακοπή των εργασιών της Βουλής<sup>[17]</sup> και τους υπόλοιπους μήνες. Η μέση βαθμολογία στην κοινοβουλευτική διαδικασία είναι χαμηλότερη κατά 5,8 μονάδες για τους νόμους που ψηφίστηκαν τους μήνες πριν την διακοπή εργασιών της Βουλής, ενώ η μέση συνολική βαθμολογία είναι χαμηλότερη κατά 3,7 μονάδες. Ο μέσος αριθμός τροπολογιών ανά νόμο για τους νόμους που ψηφίστηκαν τους μήνες πριν την διακοπή εργασιών της Βουλής είναι μεγαλύτερος κατά 1,5 τροπολογίες.

### Γράφημα 12. Μέσοι όροι βαθμολογίας και τροπολογίες ανά νόμο για τους μήνες πριν την διακοπή εργασιών της Βουλής και τους υπόλοιπους μήνες.



[ 17 ] Οι μήνες πριν την διακοπή των εργασιών της Βουλής είναι: Ιούλιος, Αύγουστος, Δεκέμβριος κάθε έτους για καλοκαίρι και γιορτές και οι μήνες Αύγουστος 2015, Μάιος, Ιούνιος 2019 και Απρίλιος 2023 για εκλογές.

Στο Γράφημα 13 παρουσιάζονται ανά μήνα οι μέσοι όροι της βαθμολογίας της ποιότητας νομοθέτησης για όλους τους νόμους της περιόδου 2015-2023. Παρατηρούμε πως οι νόμοι που ψηφίζονται τον Αύγουστο έχουν κατά μέσο όρο μικρότερη βαθμολογία, με 46%, ενώ ακολουθεί ο Δεκέμβριος με 51%. Αυτοί οι μέσοι όροι καταδεικνύουν πως πριν από διάφορες περιόδους που η Βουλή θα διακόψει τη λειτουργία της (καλοκαίρι, Χριστούγεννα, εκλογές) ο όγκος της νομοθέτησης αυξάνεται, ενδεχομένως για να διευθετηθούν είτε επείγοντα θέματα είτε ζητήματα ομάδων συμφερόντων.

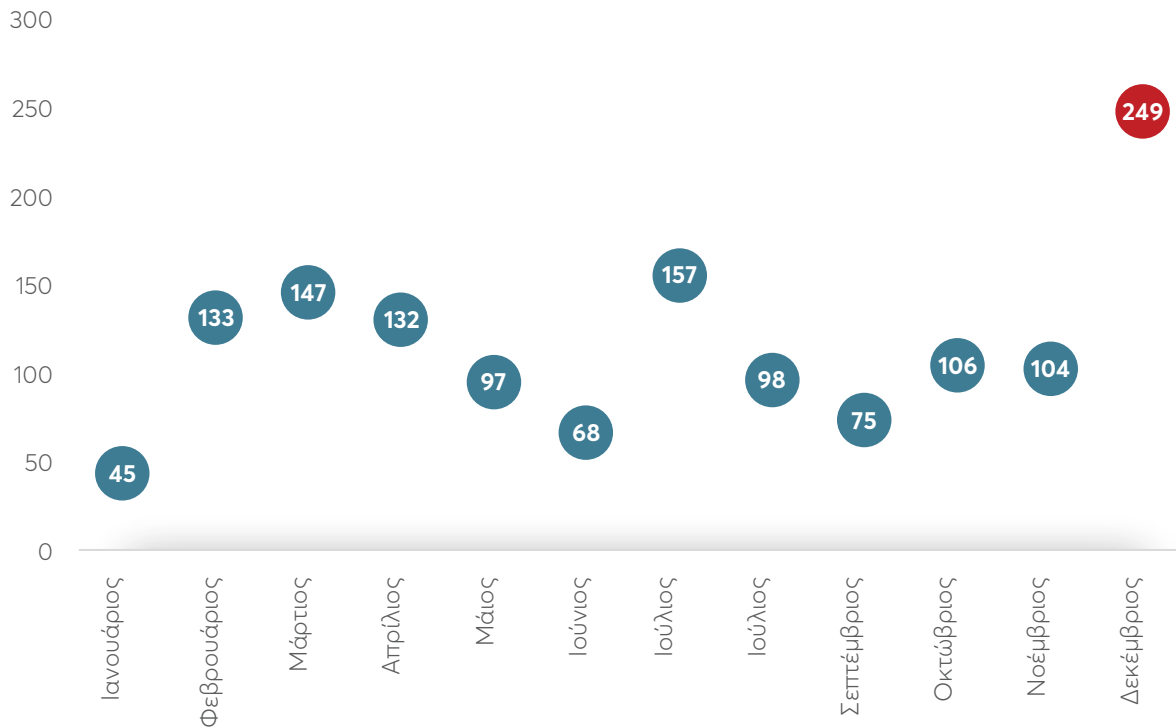
**Γράφημα 13. Μέσοι όροι βαθμολογίας Δείκτη Ποιότητας Νομοθέτησης ανά μήνα.**



Ένα ακόμη στοιχείο της χαμηλής ποιότητας του νομοθετικού σχεδιασμού και των έκτακτων ρυθμίσεων που στριμώχνονται τον τελευταίο μήνα του έτους αποτελεί ο αριθμός των τροπολογιών που ψηφίζονται. Το Γράφημα 14 παρουσιάζει με τον πιο χαρακτηριστικό τρόπο τη σωρεία τροπολογιών που ψηφίζονται κάθε Δεκέμβριο, κατά τον οποίο ο αριθμός των τροπολογιών αποκλίνει σημαντικά από τον αντίστοιχο αριθμό κατά τους υπόλοιπους μήνες. Σχεδόν 1 στις 5 τροπολογίες της περιόδου 2015-2023 έχει ψηφιστεί Δεκέμβριο.

Ενδεχομένως, ο λόγος που προτιμάται η νομοθέτηση μέσω τροπολογιών είναι το γεγονός ότι στις τροπολογίες εφαρμόζονται σε πολύ μικρότερο βαθμό οι κανόνες καλής νομοθέτησης και οι σχετικές διατάξεις συχνά γίνονται δεκτές με περιορισμένο έλεγχο.

**Γράφημα 14. Σύνολο ψηφισθέντων τροπολογιών ανά μήνα για το σύνολο των ετών 2015-2023 (Απρίλιος).**





## 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. Αυτές οι αλλαγές αφορούν:

- A.** την τροποποίηση της μεταβλητής 3.5 για τις τροπολογίες της τελευταίας στιγμής. Αρχικά, η μέτρηση αφορούσε πόσες τροπολογίες είχαν επισημανθεί ως εκπρόθεσμες. Ωστόσο, πολλές τροπολογίες οι οποίες δεν σφραγίζονται ως εκπρόθεσμες από την αρμόδια υπηρεσία της Βουλής, δεν δίνουν τον απαραίτητο χρόνο για επεξεργασία και σχετική λήψη απόφασης.<sup>[18]</sup> Συνεπώς, για να μπορούσαμε να έχουμε καλύτερη εικόνα για την τήρηση της ουσίας της ρύθμισης, τροποποιήσαμε την μέτρηση ερευνώντας πόσες από τις τροπολογίες που ψηφίστηκαν κατατέθηκαν 1 ημέρα πριν την ψήφιση ή την ίδια ημέρα με την ψήφιση του νόμου.
- B.** τον αποκλεισμό των ακραίων τιμών. Ως σημεία αναφοράς των ποσοτικών μεταβλητών (βλ. αριθμό σελίδων) χρησιμοποιήθηκαν οι καλύτερες και οι χειρότερες επιδόσεις εντός του ενδοτεταρτημοριακού εύρους για να μην λαμβάνονται υπόψη οι ακραίες τιμές που επηρεάζουν τη βαθμολογία των ενδεικτών στη μέθοδο MinMax.

[ 18 ] 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. 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 Ιανουαρίου 2021. Στις 18 Ιανουαρίου 2021 κατατέθηκαν 2 τροπολογίες στις 22:53 και 23:54. Αν και τυπικά κατατέθηκαν την ημέρα που συνεδριάζει 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. 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.

## Ευχαριστίες

Το ΚΕΦΙΜ 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.

# Η ερευνητική ομάδα

## Παναγιώτης Καρκατούλης

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.

## 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 ΚΕΦΙΜ - Μάρκος Δραγούμης. 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 ΚΕΦΙΜ, στην οποία κατέκτησε την 7η θέση.

Στην ερευνητική ομάδα για την συλλογή των δεδομένων της μελέτης εργάστηκαν στο πρόγραμμα πρακτικής άσκησης του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών οι:

**Αγγελική Γκιουζέλη**, πτυχιούχος Διεθνών Σχέσεων, Empire State College.

**Μαρία Σταθοπούλου**, φοιτήτρια Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας.

**Βάλλια Χρονοπούλου**, Υποψήφια Διδάκτωρ στο τμήμα Οικονομικών Επιστημών, ΕΚΠΑ.



Στέγη Μάρκου Δραγούμη

Μαιζώνος 38, Αθήνα

T: +30 210 5238373

[www.kefim.org](http://www.kefim.org)

[info@kefim.org](mailto:info@kefim.org)

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

[twitter.com/kefim\\_org](https://twitter.com/kefim_org)

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

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