

Η διαβούλευση επί των σχεδιαζόμενων ρυθμίσεων

*Ένα εργαλείο καλής νομοθέτησης για την ενίσχυση της διαφάνειας
κατά την παραγωγή κανόνων δικαίου*

11/3/2023

*Δρ. Ηλίας Κορομηλάς,
Προϊστάμενος Γραφείου Καλής Νομοθέτησης,
Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων,
Προεδρία της Κυβέρνησης*

Θεσμική κατοχύρωση για την ενίσχυση της ανοιχτής διακυβέρνησης

Τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο ισχύουν ρυθμίσεις για τη διασφάλιση και την ενίσχυση πρακτικών ανοιχτής διακυβέρνησης.

➤ Σύμφωνα με το **άρθρο 10** παρ. 3 της Συνθήκης για την ΕΕ (εφεξής: ΣΕΕ):
«Κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στον δημοκρατικό βίο της Ένωσης. Οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο **ανοιχτά και εγγύτερα** στους πολίτες».

➤ Επιπλέον, βάσει του **άρθρου 11** της ΣΕΕ:

➤ «Τα θεσμικά όργανα δίδουν, με τα κατάλληλα μέσα, στους πολίτες και στις αντιπροσωπευτικές ενώσεις τη δυνατότητα να **γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες** τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης» (παρ. 1),

➤ «Τα θεσμικά όργανα διατηρούν **ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο** με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών...» (παρ. 2),

➤ «Προκειμένου να εξασφαλίζεται η συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διεξάγει **ευρείες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη**» (παρ. 3).

❖ Η πληροφόρηση και συμμετοχή στην Κοινωνία της Πληροφορίας είναι συνταγματικό δικαίωμα (άρθρο 5Α του Συντάγματος).

Ανοιχτή διακυβέρνηση και διαβούλευση στην Ελλάδα,
μια αναδρομή κατά την τελευταία 15ετία (I)

- Μέχρι το **2010**, ο «κοινωνικός διάλογος», θεσμικά, επί των σχεδιαζόμενων ρυθμίσεων (εκτός Κοινοβουλίου) ανήκε αποκλειστικά στην συνταγματικά κατοχυρωμένη **Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή** (Ο.Κ.Ε., βλ. άρθρο 82Σ και ν. 2232/1994, Α' 140).
- Παρά τις **αλληπάλληλες θεσμικές, πολιτικές και άλλες πρωτοβουλίες** που έχουν αναληφθεί κατά καιρούς (ενδεικτικά: 2009, 2010, 2012, 2017, 2019), εξακολουθούν να υφίστανται **προκλήσεις** => π.χ. ο **βαθμός εμπλοκής** των ενδιαφερομένων μερών, ο τρόπος **αξιολόγησης/αξιοποίησης** των αποτελεσμάτων, επάρκεια χρόνου ιδίως σε μεγάλου μεγέθους μεταρρυθμίσεις κ.ο.κ.
- **2009** => δημιουργήθηκε η **ιστοσελίδα opengov.gr** όπου δόθηκε για πρώτη φορά η δυνατότητα σε κάθε πολίτη/ κοινωνικό εταίρο να ενημερωθεί, να μελετήσει τις πολιτικές και νομοθετικές πρωτοβουλίες της Κυβέρνησης (βλ. ιδίως εθνικά σχέδια δράσης και στρατηγικές και ρυθμίσεις των Υπουργείων που αναρτώνται στη διαβούλευση), καθώς και να συμμετάσχει καταθέτοντας προτάσεις για τη βελτίωσή τους.

Ανοιχτή διακυβέρνηση και διαβούλευση στην Ελλάδα, μια αναδρομή κατά την τελευταία 15ετία (II)

- **2010** => τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής (Α' 139/2010): κατέστη **υποχρεωτικό** κάθε σχέδιο νόμου, το οποίο υποβάλλεται στη Βουλή, να συνοδεύεται – μεταξύ άλλων – και από **Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης και έκθεση** επί της **δημόσιας διαβούλευσης**, η οποία θα πρέπει να έχει προηγηθεί της κατάθεσής του στη Βουλή,
- **ν. 3861/2010** «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις» (αντικαταστάθηκε από τον ν. 4727/2020, Α' 184),
- **2012** => με τον ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση, Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης» (Α' 34) θεσπίστηκε **για πρώτη φορά η διαβούλευση ως μέσο Καλής Νομοθέτησης** (ο νόμος καταργήθηκε & αρκετές διατάξεις του ενσωματώθηκαν από τον ν. 4622/2019, Α' 133).
- **2017** => ξεκίνησαν **επιμορφωτικά σεμινάρια** (εξακολουθούν να διεξάγονται μέχρι και σήμερα) για την Καλή Νομοθέτηση στο ΕΚΔΔΑ (Ινστιτούτο Επιμόρφωσης και Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης), τα οποία απευθύνονται στα εμπλεκόμενα με τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία στελέχη της δημόσιας διοίκησης.

Ο ν. 4048/2012 για τη ρυθμιστική διακυβέρνηση

Πρώτη απόπειρα εφαρμογής αρχών, μέσων και διαδικασιών καλής νομοθέτησης στη νομοπαραγωγική διαδικασία

- ❖ Με τον **ν. 4048/2012**, προσδιορίστηκε για πρώτη φορά με λεπτομέρεια και η διαδικασία με την οποία θα διεξάγονται οι διαβουλεύσεις, μέσω της χρήσης, κατά κύριο λόγο, της πλατφόρμας opengov.gr.
- Ως προς τη διάρκεια της διαβούλευσης, προβλεπόταν **δύο (2) φάσεις**, συνολικά **πέντε (5) εβδομάδων (δύο συν τρεις)**:
 - ✓ Φάση 1^η (δύο εβδομάδες) => δημοσιοποίηση **στόχου** και επιδιωκόμενου **αποτελέσματος** της σχεδιαζόμενης ρύθμισης, **εναλλακτικές επιλογές**, **κόστος**, **οφέλη** και **διακινδυνεύσεις**.
 - ✓ Φάση 2^η (τρεις εβδομάδες) => δημοσιοποίηση **διατάξεων** του νομοσχεδίου.
 - Το επισπεύδον Υπουργείο, εφόσον είχε έτοιμο το **σχέδιο νόμου**, είχε τη δυνατότητα να παραλείψει την πρώτη φάση (προϋπόθεση ότι θα μεριμνούσε για επιμήκυνση της δεύτερης κατά μία εβδομάδα).

Οι βασικοί λόγοι αδυναμίας εφαρμογής του ν. 4048/2012

➤ Το χρονοδιάγραμμα και οι διαδικασίες που προβλέπονταν, **σπάνια εφαρμόστηκε**.

❖ Βασικότεροι λόγοι (ενδεικτικά):

- **Υποστελέχωση** των μονάδων Καλής Νομοθέτησης,
- Περίοδος μεγάλης πολιτικής αστάθειας (προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής => νομοθετική πλημμυρίδα από κατεπείγουσες ρυθμίσεις),
- **Έλλειψη κουλτούρας** διαβούλευσης και αξιολόγησης (ex ante και ex post),
- Χρόνιες παθογένειες συστήματος: **κακονομία, πολυνομία** (π.χ. εισαγωγή διατάξεων τελευταίας στιγμής),
- Ελλιπής **κατάρτιση** προσωπικού.
- Εμπλοκή μη μόνιμου/ έμπειρου προσωπικού στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία => απουσία «θεσμικής συνέχειας» στη διοίκηση.

Πού βρισκόμαστε σήμερα

- **2019 =>** με τον ν. **4622/2019** «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» (Α' 133) αναπροσαρμόστηκαν τα χρονοδιαγράμματα και η νομοπαρασκευαστική διαδικασία (βλ. ιδίως άρθρα 38 και 57 έως 67 και π.δ. 98/2020, Α' 236).
 - ✓ Επίσης, δημοσιοποιούνται τα ετήσια **σχέδια δράσης** των Υπουργείων και το **Ετήσιο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής** (άρθρο 49).
- **2020 =>** η **Προεδρία της Κυβέρνησης (ΠτΚ)** δημοσίευσε νέα τρία νέα **εγχειρίδια για την καλή νομοθέτηση** για την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, τη Νομοπαρασκευαστική Μεθοδολογία και την Κωδικοποίηση, ενώ αναμένεται η δημοσίευση της Αξιολόγησης Αποτελεσμάτων Εφαρμογής.
- Το νέο πρότυπο για την **Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (ΑΣΥΡ)** περιέχει πλέον (ως ενότητες) **όλες τις συνοδευτικές εκθέσεις** (π.χ. αιτιολογική, ΓΛΚ, έκθεση διαβούλευσης) κάθε προτεινόμενης ρύθμισης (σχέδιο νόμου, προσθήκη/τροπολογία ή κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας).
- Στην ΑΣΥΡ εισήχθησαν σημαντικές καινοτομίες: **Έκθεση Εφαρμογής** (συναρμοδιότητες, χρονοδιάγραμμα έκδοσης κατ' εξουσιοδότηση κανονιστικών πράξεων κ.λπ.), **Έκθεση Νομιμότητας** (συναφείς συνταγματικές/ενωσιακές διατάξεις, νομολογία κ.λπ.), καθώς και συσχέτιση των στόχων της προτεινόμενης ρύθμισης με τους **Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης του Ο.Η.Ε.**
- **2022 =>** διεξήχθη για πρώτη φορά διαβούλευση για την **Έκθεση Εθελοντικής Αξιολόγησης** της Ελλάδας (Voluntary National Report) σχετικά με τους **Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης** σε δύο φάσεις (stakeholders &.opengov.gr).

Οι προβλέψεις του Συντάγματος για τη δυνατότητα συμμετοχής των πολιτών στη νομοπαραγωγική διαδικασία

- Με την τελευταία αναθεώρηση του Συντάγματος (2019), προστέθηκε παρ. 6 στο άρθρο 73Σ, με το οποίο προβλέπεται ότι «[μ]ε υπογραφή πεντακοσίων χιλιάδων πολιτών που έχουν δικαίωμα ψήφου, μπορούν να κατατίθενται έως δύο ανά κοινοβουλευτική περίοδο προτάσεις νόμων στη Βουλή, οι οποίες με απόφαση του Προέδρου της παραπέμπονται στην οικεία κοινοβουλευτική επιτροπή προς επεξεργασία και εν συνεχεία εισάγονται υποχρεωτικά προς συζήτηση και ψήφιση στην Ολομέλεια του Σώματος. Οι προτάσεις νόμων του προηγούμενου εδαφίου δεν μπορεί να αφορούν θέματα δημοσιονομικά, εξωτερικής πολιτικής και εθνικής άμυνας. **Νόμος ορίζει** τους όρους και τις προϋποθέσεις εφαρμογής της παρούσας παραγράφου.».

Η διαδικασία και οι αρμόδιοι επί της διαδικασίας διαβούλευσης

- Ο έλεγχος των τελικών κειμένων, προ της ανάρτησης, γίνεται από τη **Γενική Γραμματεία Νομικών & Κοινοβουλευτικών Θεμάτων** (ΓΓΝΚΘ) της ΠτΚ. Τεχνικά υποστηρίζεται από το ΕΚΔΔΑ.
- Η ανάρτηση των κειμένων και ο συντονισμός της διαβούλευσης στο opengov.gr γίνεται από το **Γραφείο Καλής Νομοθέτησης** της ΓΓΝΚΘ σε συνεργασία με τα **Γραφεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων** στις Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων (άρθρο 14 π.δ. 98/2020 και άρθρο 38 ν. 4622/2019).
- Η διαβούλευση επί των ν/σχ διαρκεί, καταρχήν, **δύο εβδομάδες** με δυνατότητα **επέκτασης ή σύντμησης** της διαδικασίας **κατά μία εβδομάδα**, για την οποία απαιτείται έγκριση από την Προεδρία της Κυβέρνησης (ΠτΚ), εφόσον υπάρχει επαρκώς **τεκμηριωμένη αιτιολόγηση** από το επισπεύδον Υπουργείο, η οποία πρέπει να αποτυπώνεται και στην έκθεση επί της διαβούλευσης.
- Τα αποτελέσματα της διαβούλευσης αποτυπώνονται στην έκθεση διαβούλευσης (σχετική ενότητα Ε' της ΑΣΥΡ), ενώ απαιτείται να **τεκμηριώνεται η ενσωμάτωση ή μη** των υποβληθέντων προτάσεων στο τελικό κείμενο της ρύθμισης.

Πώς αναμένεται να στελεχώνονται εφεξής οι Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων και η Προεδρία της Κυβέρνησης

- ο Το ζήτημα της στελέχωσης ή, ενδεχομένως ελλιπούς κατάρτισης, αντιμετωπίζεται αφενός με τη δημιουργία του νέου κλάδου επιτελικών στελεχών και αφετέρου με τη συνεχιζόμενη επιμόρφωση στελεχών της ΔΔ που εμπλέκονται στη νομοπαραγωγική διαδικασία (Ιν. Επ. & ΕΣΔΔΑ).

Συνεπώς:

- ✓ Διεξάγονται ήδη επιμορφωτικά προγράμματα για την Καλή Νομοθέτηση, ενώ παράλληλα,
- ✓ Έχει ολοκληρωθεί η **πρώτη φάση κατάρτισης** των επιτελικών στελεχών του νεοσυσταθέντος κλάδου του άρθρου 104 του ν. 4622/2019 (Αναλυτές Δημόσιων Πολιτικών, Νομοτέχνες, Αναλυτές Δημόσιας Πολιτικής),
 - τα οποία αναμένεται να στελεχώσουν την ΠτΚ και τις Υπηρεσίες Συντονισμού των Υπουργείων.

➤ ΕΡΩΤΗΜΑ

Βρισκόμαστε εκεί που θα θέλαμε ώστε να μπορούμε να ισχυριζόμαστε ότι αποτελούμε παράδειγμα;

Σαφώς και έχουν γίνει σημαντικά βήματα (σε θεσμικό, πρακτικό αλλά και πολιτικό επίπεδο).

Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψη την διεθνή εμπειρία, τις πρακτικές, τις συστάσεις και τις αξιολογήσεις του ΟΟΣΑ, της Παγκόσμιας Τράπεζας και της Ευρ. Επιτροπής εξακολουθούν να υφίστανται σημαντικές προκλήσεις προκειμένου να βελτιωθεί η διαβουλευτική διαδικασία περαιτέρω και να ενισχυθεί η ανοιχτή διακυβέρνηση.

Συστάσεις Ευρ. Επιτροπής και ΟΟΣΑ για τη βελτίωση της διαβούλευσης στην Ελλάδα (2022-23)

Αποσπάσματα (ενδεικτικά) από την Έκθεση της ΕΕ για το 2023 αναφορικά με το κράτος δικαίου στη χώρα μας:

- «...υφίστανται ανησυχίες σχετικά με την έλλειψη αποτελεσματικής και έγκαιρης διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών επικρίνουν την πρακτική ψήφησης πολυνομοσχεδίων και υποβολής τροπολογιών της τελευταίας στιγμής.».
- «...συνιστάται στην Ελλάδα...να διασφαλίσει την αποτελεσματική και έγκαιρη διαβούλευση στην πράξη με τα ενδιαφερόμενα μέρη σχετικά με τα νομοσχέδια, μεταξύ άλλων παρέχοντας επαρκή χρόνο για δημόσια διαβούλευση...».

Παρατηρήσεις του ΟΟΣΑ (ενδεικτικά) για τη διαβούλευση στα κράτη-μέλη της ΕΕ (Better Regulation Practices across the European Union, 2022):

- «Για το 1/3 των κ-μ της ΕΕ, η ελάχιστη περίοδος διαβούλευσης είναι [περ.] **30 ημέρες...**»,
- «Παρά τη διαθεσιμότητα των αποτελεσμάτων των διαβουλεύσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σε ορισμένα κράτη μέλη δεν υφίσταται υποχρέωση η κυβέρνηση να εμπλέκει τα ενδιαφερόμενα μέρη για τον καθορισμό της διαπραγματευτικής τους θέσης...»,
- «... στην Ελλάδα... ελάχιστα γίνονται αναφορικά με την ενημέρωση των ενδιαφερόμενων μερών **σχετικά με τις διαβουλεύσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής** και δεν υπάρχουν απαιτήσεις ούτε για τη συμμετοχή τους ούτε για την **αξιοποίηση των αποτελεσμάτων των διαβουλεύσεων της Επιτροπής**.».

POLICY CYCLE IN EC



Modalities:

- **Feedback:** not based questions
- **Public Consultations:** based on questions
- **Suggestions:** Contributions to “Have Your Say – Simplify”

Whom?

- Citizens, Businesses, Social partners, NGOs, Consultancies, Research & Academia, Organizations of local/ regional/ municipal authorities, National/ regional/ local public authorities, International public authorities

Methods of Consultation

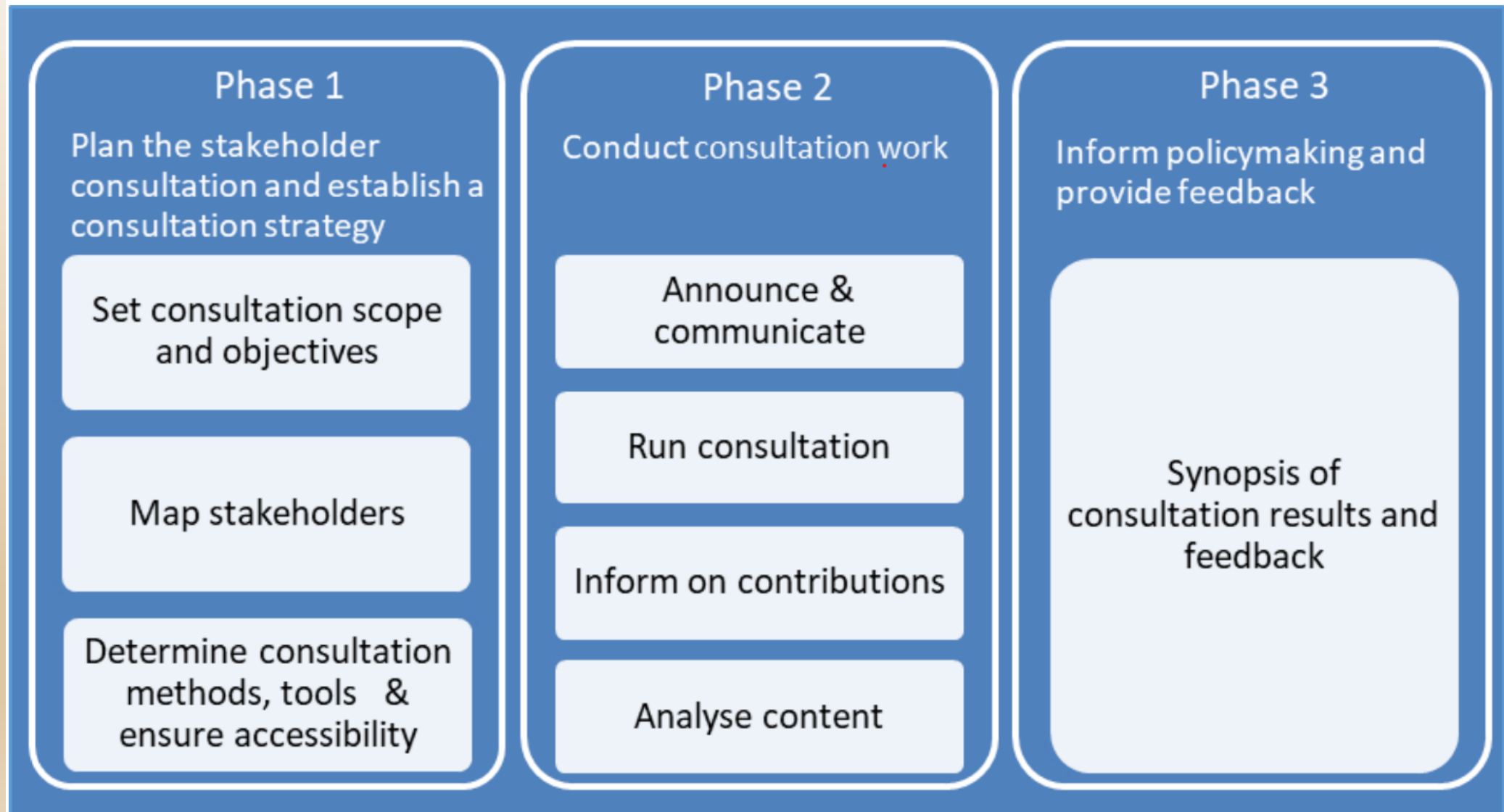
- Public Consultation, Targeted consultation, Exploratory consultation

How?

- Interviews, Conferences, Workshops, meetings, seminars, Eurobarometer, Focus groups, Expert Groups

Η Εργαλειοθήκη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Καλή Νομοθέτηση ([Better Regulation Toolbox](#))

Βέλτιστες τεχνικές ([μεθοδολογία, στρατηγικές, εντοπισμός επηρεαζόμενων ομάδων κ.λπ.](#))



Σκέψεις / προτάσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας ενημέρωσης και άμεσης εμπλοκής των πολιτών στη χάραξη πολιτικών, την κατάρτιση ρυθμίσεων και την αξιολόγησή τους

- ✓ Σαφής καθορισμός πεδίου εφαρμογής της διαβούλευσης, ιδίως ως προς τον σκοπό και τους στόχους και χρήση της υπάρχουσας πλατφόρμας opengon.gr για διαβούλευση για κάθε νέα προτεινόμενη ρύθμιση **μείζονος οικονομικής, περιβαλλοντικής ή κοινωνικής σημασίας**, όπως, ιδίως π.δ. και υπ. αποφάσεις.
- ✓ **Εντοπισμός/ προσδιορισμός ενδιαφερόμενων μερών** που επηρεάζονται από την προτεινόμενη ρύθμιση και διασφάλιση της συμπερίληψής τους κατά τη διαδικασία διαβούλευσης.
- ✓ Επιλογή βέλτιστων/κατάλληλων μεθόδων και **δοκιμασμένων πρακτικών** για τη διεξαγωγή της διαβούλευσης, όπως εκτεταμένη επικοινωνιακή εκστρατεία (χρήση ΤΠΕ και ΜΚΔ), ποιοτικές έρευνες, ομάδες εστίασης, δημόσιες συναντήσεις, ημερίδες, διάλογος με ερευνητικές/πανεπιστημιακές κοινότητες κ.λπ..
- ✓ Δημοσιοποίηση μελετών με **έγκυρα δεδομένα και δείκτες** (evidence-based data/ indicators) σχετικά με την προτεινόμενη ρύθμιση και τον αναμενόμενο αντίκτυπο αυτής (ex ante impact analysis), προσδιορισμός κόστους - οφέλους (cost benefit analysis) με εστίαση στις τρεις βασικές πτυχές της **βιώσιμης ανάπτυξης** (περιβαλλοντική, οικονομική, κοινωνική).
- ✓ Υποχρεωτική εισαγωγή διατάξεων με **ρήτρα επανεξέτασης ή κατάργησης** (review / sunset clause), ώστε κάθε νέα ρύθμιση να υπόκειται σε αξιολόγηση (μετά από 3-5 έτη από τη θέση της σε ισχύ) ή να καταργείται αυτοδικαίως μετά από συγκεκριμένο διάστημα και αφού έχει επιτευχθεί ο σκοπός της.

- ✓ Χρήση της πλατφόρμας **opengon.gr** για τη γνωστοποίηση των **διαβουλεύσεων που εκκινούν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.**
- ✓ Χρήση της πλατφόρμας **opengon.gr** για τη διεξαγωγή **ex post αξιολόγησης** επί των ισχυουσών ρυθμίσεων.
- ✓ Διασφάλιση της **προσβασιμότητας** σε κάθε στάδιο προπαρασκευής της ενδεχόμενης παρέμβασης, συμπεριλαμβανομένων των ατόμων με αναπηρίες ή γλωσσικά εμπόδια (leave no one behind).
- ✓ Σαφής **καθορισμός χρονοδιαγραμμάτων** για τη διαδικασία διαβούλευσης και διασφάλιση ότι τα ενδιαφερόμενα μέρη έχουν **επαρκή χρόνο** για να ενημερωθούν και να υποβάλουν παρατηρήσεις.
- ✓ Ex ante αξιολόγηση τουλάχιστον δύο **εναλλακτικών της ρύθμισης** παρεμβάσεων (**policy options**) και τεκμηρίωση της τελικής επιλογής (δηλ. για ποιους λόγους προκρίθηκε η καταφυγή στη ρύθμιση).
- ✓ Δημιουργία πλατφόρμας στην οποία ο πολίτης θα μπορεί να παρακολουθεί σε πραγματικό χρόνο τη **δημοσίευση όλων των κατ' εξουσιοδότηση κανονιστικών πράξεων** (π.δ., υπ. αποφάσεις).
- ✓ Δημοσιοποίηση του τρόπου και του βαθμού κατά τον οποίον οι υποβληθείσες προτάσεις **αξιοποιήθηκαν** και **ποια ήταν η συμβολή** τους κατά την τελική κατάρτιση της ρύθμισης.
 - Σημαντικό: δεν υπάρχει μία και ενιαία προσέγγιση για διεξαγωγή κάθε δημόσιας διαβούλευσης. Πληθώρα παραμέτρων, όπως η φύση της παρέμβασης, τα επηρεαζόμενα/ ενδιαφερόμενα μέρη και οι διαθέσιμοι πόροι καθιστούν κάθε διαδικασία διαβούλευσης να σχεδιάζεται κατά περίπτωση (ad hoc) ώστε να ανταποκρίνεται στις εκάστοτε ειδικές ανάγκες (tailor made).

Σας ευχαριστώ για την προσοχή σας