

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΜΕ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ  
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

Καλή νομοθέτηση και ο ρόλος των εργαλείων συμμετοχικής δημοκρατίας στην ενίσχυση αυτής  
- διαβούλευση, λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία, ευρωπαϊκή πρωτοβουλία πολιτών.

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Κωνσταντίνα Ράπτη

Αθήνα, 2025

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

---

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



SCHOOL OF ECONOMY AND PUBLIC ADMINISTRATION

DEPARTMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION

POSTGRADUATE PROGRAM IN

LEGAL AND ADMINISTRATIVE SCIENCE

WITH SPECIALIZATION IN ADMINISTRATIVE SCIENCE AND PUBLIC  
MANAGEMENT

Better regulation and the role of participatory democracy tools in strengthening it - consultation,  
popular legislative initiative, European citizens' initiative

MASTER'S THESIS

Konstantina Rapti

Athens, 2025

Τριμελής Επιτροπή

Ξενοφών Κοντιάδης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Ευαγγελία Μπάλτα, Επίκουρη καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Σταυρούλα Κτιστάκη, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου και Σύμβουλος της Επικρατείας

Copyright © Κωνσταντίνα Ράπτη, 2025

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

## Συντομογραφίες

ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΠΠ	Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών
ΛΝΠ	Λαϊκή Νομοθετική Πρωτοβουλία
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΑΣΡ	Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης
RSB	Regulatory Scrutiny Board
Κ.Ε.Κ.	Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης
Γ.Γ.Ν.Κ.Θ.	Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

# Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη.....	6
Abstract.....	7
Εισαγωγή.....	8
Κεφάλαιο πρώτο.....	11
1.1 Μεθοδολογία της έρευνας.....	11
1.1.1 Ερευνητικός στόχος και ερωτήματα.....	11
1.1.2 Ερευνητική μέθοδος.....	12
1.1.3 Οριοθέτηση.....	12
1.1.4 Χρονοδιάγραμμα ολοκλήρωσης μεταπτυχιακής διπλωματικής εργασίας.....	13
1.1.5 Δομή της εργασίας.....	13
Κεφάλαιο δεύτερο.....	15
2.1 Εννοιολογικό πλαίσιο.....	15
2.1.1 Καλή νομοθέτηση.....	15
2.1.2 Μορφές παραβίασης κανόνων καλής νομοθέτησης.....	16
2.1.3 Συμμετοχική Δημοκρατία.....	20
2.2 Νομοθετικό πλαίσιο.....	22
2.2.1 Το ρυθμιστικό πλαίσιο για την καλή νομοθέτηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	22
2.2.2 Το νομοθετικό πλαίσιο για την καλή νομοθέτηση στην Ελλάδα.....	25
Κεφάλαιο τρίτο.....	30
3.1 Εργαλεία Συμμετοχικής Δημοκρατίας και Ρόλος τους στην Καλή Νομοθέτηση.....	30
3.1.1 Διαβούλευση.....	30
3.2.1 Λαϊκή Νομοθετική Πρωτοβουλία.....	39
3.3.1 Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών (ΕΠΠ) - European Citizen Initiative (ECI).....	44
Κεφάλαιο τέταρτο.....	56
4.1. Συμπεράσματα και Προτάσεις.....	56
4.2. Περιορισμοί, συνεισφορά της εργασίας και προτάσεις για μελλοντική έρευνα.....	58
Βιβλιογραφία.....	60
Ελληνόγλωσση.....	60
Ξενόγλωσση.....	63

## Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία εξετάζει το πλαίσιο της καλής νομοθέτησης και τον τρόπο με τον οποίο τα εργαλεία συμμετοχικής δημοκρατίας ενισχύουν την ποιότητα, τη διαφάνεια και τη νομιμοποίηση του νομοθετικού έργου, τόσο στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και στην Ελλάδα. Για την επίτευξη αυτού, πραγματοποιείται δευτερογενής έρευνα, μέσω της παράλληλης ανασκόπησης της ακαδημαϊκής διεθνούς βιβλιογραφίας και του ευρωπαϊκού και ελληνικού νομοθετικού πλαισίου. Η επιλογή της συγκεκριμένης μεθοδολογίας, έγινε με στόχο την συστηματική συγκέντρωση της υπάρχουσας γνώσης και την παρουσίαση της με δομημένο τρόπο, προκειμένου να εξαχθούν συμπεράσματα που θα συνεισφέρουν, τόσο στην ακαδημαϊκή μελέτη, όσο και στην βελτίωση της λειτουργίας και αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Η ανάλυση, επικεντρώνεται στη διασύνδεση των αρχών της καλής νομοθέτησης με τους θεσμούς της δημόσιας διαβούλευσης, της Λαϊκής Νομοθετικής Πρωτοβουλίας και της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών, ως μηχανισμούς ενεργού συμμετοχής των πολιτών στη διαμόρφωση πολιτικών και νόμων. Κατόπιν της ανάλυσης της μεθοδολογίας της έρευνας που αναπτύσσεται στο πρώτο κεφάλαιο, ακολουθεί αποσαφήνιση της έννοιας της καλής νομοθέτησης και της συμμετοχικής δημοκρατίας, με επισκόπηση του εθνικού και ενωσιακού νομοθετικού πλαισίου. Στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται ανασκόπηση της ελληνικής και ξενόγλωσσης βιβλιογραφίας, σχετικά με την διαβούλευση, την ΛΝΠ και την ΕΠΠ, με παρουσίαση της νομοθετικής βάσης τους, του σκοπού και του ρόλου που διαδραματίζουν για την ενίσχυση της καλής νομοθέτησης, καθώς και των θεσμικών και άλλων προκλήσεων που αντιμετωπίζουν στην εφαρμογή τους. Τέλος, στο τέταρτο κεφάλαιο συνοψίζονται τα συμπεράσματα της έρευνας και προσδιορίζονται περιορισμοί που ανέκυψαν κατά την μελέτη του θέματος, η συνεισφορά της εργασίας, καθώς και προτάσεις για τυχόν μελλοντική έρευνα. Στο σύνολό της, η εργασία αναδεικνύει την λειτουργία των εργαλείων αυτών ως πολλαπλασιαστών ποιότητας της νομοπαραγωγικής διαδικασίας, υπογραμμίζοντας παράλληλα την ανάγκη καλλιέργειας κουλτούρας συμμετοχής των πολιτών και αντιμετώπισης των προκλήσεων όπως η περιορισμένη συμμετοχή, η ψηφιακή ανισότητα και η αποσπασματική εφαρμογή των αρχών καλής νομοθέτησης.

**Λέξεις κλειδιά:** «Καλή Νομοθέτηση», «Εργαλεία Συμμετοχικής Δημοκρατίας», «Διαβούλευση», «Λαϊκή Νομοθετική Πρωτοβουλία», «Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών»

# Abstract

This thesis examines the legal framework of better regulation and how participatory democracy tools enhance the quality, transparency, and legitimacy of legislative work, both in the European Union and in Greece. To achieve this, secondary research is carried out through a parallel review of the international academic literature and the European and Greek legislative framework. The implementation of this methodology was chosen with the aim of systematically gathering existing knowledge and presenting it in a structured way, in order to draw conclusions that will contribute both to academic study and to improving the functioning and effectiveness of public administration. The analysis focuses on the interconnection between the principles of better regulation and public deliberation, Citizens' Legislative Initiative, and European Citizens' Initiative participatory democracy tools, as mechanisms for active citizen participation in policy and law-making. Following the analysis of the research methodology, developed in the first chapter, the concept of good lawmaking and participatory democracy is clarified, with an overview of the national and EU legislative framework. The third chapter reviews Greek and foreign literature on public deliberation, LNP and EPP, presenting their legislative basis, purpose, and role in promoting better regulation, as well as the institutional and other challenges they face in their implementation. Finally, the fourth chapter summarizes the conclusions of the research and identifies limitations that arose during the study of the topic, the contribution of the work, and suggestions for possible future research. Overall, the paper highlights the role of these tools as multipliers of quality in the legislative process, while emphasizing the need to foster a culture of citizen participation and address challenges such as limited participation, digital inequality, and the fragmented application of good lawmaking principles.

**Key words:** "Better Regulation", "Tools of Participatory Democracy", "Consultation", "Popular Legislative Initiative", "European Citizens' Initiative"

# Εισαγωγή

Η νομοθέτηση αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις λειτουργίες κάθε κράτους δικαίου, καθώς μέσα από αυτή αποτυπώνεται η πολιτική βούληση, ρυθμίζονται κοινωνικές σχέσεις και τίθενται οι κανόνες που καθοδηγούν τη δράση των πολιτών και των διοικητικών οργάνων. Ωστόσο, στις σύγχρονες δημοκρατίες, η ποιοτική υποβάθμιση της νομοθετικής παραγωγής έχει αναδειχθεί σε κρίσιμο ζήτημα διακυβέρνησης. Η πολυνομία, η κακονομία, η νομοθετική ασάφεια και η τυπική, παρά ουσιαστική, τήρηση των διαδικασιών, έχουν οδηγήσει στη διάβρωση της εμπιστοσύνης προς τους θεσμούς από τους πολίτες, ενισχύοντας την δυσπιστία των τελευταίων σχετικά με την αποτελεσματικότητα τους (OECD, 2022). Υπό τις συνθήκες αυτές, η εφαρμογή των αρχών της καλής νομοθέτησης αναδύεται ως στρατηγική πολιτική, που στοχεύει στη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, επιδιώκοντας τη διαφάνεια, την αποδοτικότητα και τη συμμετοχή των πολιτών σε όλα τα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας (European Commission, 2021). Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), ήδη από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, και ακόμη περισσότερο με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, έχει ενσωματώσει στις πολιτικές της την αρχή της καλής νομοθέτησης, υιοθετώντας ένα σύνολο δεσμευτικών και μη πράξεων, που καθορίζουν κοινές αρχές και πρότυπα νομοπαρασκευαστικής πρακτικής (Kaczyński, 2017). Έτσι, ο πολίτης δεν θεωρείται πλέον απλός αποδέκτης των ρυθμίσεων, αλλά συμμετοχος και συνδιαμορφωτής της νομοθετικής διαδικασίας, μέσα από θεσμούς συμμετοχικής δημοκρατίας όπως η διαβούλευση, η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών (ΕΠΠ) και, σε εθνικό επίπεδο, η Λαϊκή Νομοθετική Πρωτοβουλία (ΛΝΠ).

Η στροφή αυτή προς την ενσωμάτωση εργαλείων συμμετοχικής δημοκρατίας αποτελεί θεμελιώδη εξέλιξη του δημοκρατικού ιδεώδους. Οι πολίτες δεν αρκούνται πλέον στην έκφραση πολιτικής βούλησης μόνο μέσω των εκλογών, αλλά καλούνται να συμβάλλουν οι ίδιοι στη διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής. Στην ΕΕ, η αρχή αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), που προβλέπει ότι «οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και εγγύτερα στους πολίτες», ενώ το άρθρο 11 θεμελιώνει ρητά τη συμμετοχή των πολιτών και των αντιπροσωπευτικών ενώσεων στη διαμόρφωση των πολιτικών της Ένωσης. Η θέσπιση της ΕΠΠ με το άρθρο 11 παρ. 4 ΣΕΕ, αποτέλεσε ορόσημο στην εξέλιξη του ευρωπαϊκού δημοκρατικού μοντέλου, επιτρέποντας σε ένα εκατομμύριο πολίτες από τουλάχιστον επτά κράτη μέλη, να καλέσουν την Επιτροπή να προτείνει νομοθεσία επί συγκεκριμένων ζητημάτων. Με αυτόν τον τρόπο, η ΕΠΠ δεν αποτελεί απλώς έναν μηχανισμό πολιτικής έκφρασης, αλλά ένα εργαλείο ενίσχυσης της ποιότητας της νομοθέτησης, καθώς δίνει

την δυνατότητα στην Επιτροπή να λαμβάνει υπόψη τεκμηριωμένες κοινωνικές ανάγκες και προτάσεις πολιτών (Dougan, 2011). Η Ελλάδα, ακολουθώντας το ευρωπαϊκό παράδειγμα, έχει προχωρήσει σε σημαντικές θεσμικές μεταρρυθμίσεις με στόχο τη βελτίωση της νομοθετικής διαδικασίας και τη διεύρυνση της συμμετοχής των πολιτών. Οι νόμοι 4048/2012 και 4622/2019 αποτελούν τους θεμέλιους λίθους του εθνικού πλαισίου καλής νομοθέτησης, θεσπίζοντας αρχές, διαδικασίες και εργαλεία για τη βελτίωση της ποιότητας των νόμων. Η καθιέρωση της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης (ΑΣΡ), της *ex post* αξιολόγησης, της υποχρεωτικής δημόσιας διαβούλευσης και της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης, συνιστούν ουσιαστικά βήματα προς την κατεύθυνση της ορθολογικής και τεκμηριωμένης νομοπαραγωγής (Μανιτάκης, 2020). Παράλληλα, η συνταγματική αναθεώρηση του 2019 εισήγαγε τη ΛΝΠ, επιτρέποντας σε 500.000 πολίτες να προτείνουν νόμο στη Βουλή, μετατρέποντας έτσι τη συμμετοχική δημοκρατία από θεωρητική αρχή σε θεσμικό δικαίωμα πολιτικής δράσης. Η διαβούλευση, η ΕΠΠ και η ΛΝΠ αποτελούν επομένως συμπληρωματικά εργαλεία συμμετοχικής δημοκρατίας, τα οποία συμβάλλουν με διαφορετικούς τρόπους στην ενίσχυση της καλής νομοθέτησης.

Η διαβούλευση προωθεί τη διαφάνεια και τη λογοδοσία, εξασφαλίζοντας ότι η νομοθέτηση αντανακλά τις ανάγκες και τις απόψεις των πολιτών. Η ΛΝΠ ενδυναμώνει την πολιτική ενεργοποίηση και λειτουργεί ως αντίβαρο στην κυβερνητική πρωτοβουλία, ενώ η ΕΠΠ ενισχύει τη διακρατική διάσταση της δημοκρατικής συμμετοχής και ενσωματώνει τις φωνές των πολιτών στη νομοθετική ατζέντα της ΕΕ. Η αλληλεπίδραση αυτών των θεσμών επιτρέπει την πολυεπίπεδη συμμετοχή και προωθεί ένα νέο υπόδειγμα «συνδιαμορφωτικής νομοθέτησης», που βρίσκεται στον πυρήνα της φιλοσοφίας της καλής νομοθέτησης (Renda, 2015). Παρά την πρόοδο που έχει επιτευχθεί, η εφαρμογή των θεσμών αυτών εξακολουθεί να συναντά πολυάριθμες προκλήσεις. Στην Ελλάδα, η διαβούλευση συχνά διεξάγεται τυπικά, με περιορισμένο χρόνο και χωρίς ουσιαστική ενσωμάτωση των σχολίων των πολιτών στα τελικά νομοσχέδια (Αλεξόπουλος, 2015). Ο θεσμός της ΛΝΠ, αν και κατοχυρωμένος, δεν έχει ακόμη ενεργοποιηθεί στην πράξη, ενώ σε επίπεδο ΕΕ, η ΕΠΠ αντιμετωπίζει προβλήματα προσβασιμότητας, γραφειοκρατίας και πολιτικής αποτελεσματικότητας, καθώς η Επιτροπή διατηρεί τη διακριτική ευχέρεια να απορρίψει προτάσεις που δεν συνάδουν με τις αρμοδιότητές της (Smismans, 2019). Αυτές οι δυσκολίες καταδεικνύουν ότι η μετάβαση από τη θεωρητική στη ουσιαστική συμμετοχή απαιτεί όχι μόνο θεσμικές προβλέψεις, αλλά και διοικητική επάρκεια, πολιτική βούληση και ενεργό κοινωνική κουλτούρα συμμετοχής.

Σκοπός της παρούσας εργασίας αποτελεί η διερεύνηση του ρόλου αυτών των συμμετοχικών θεσμών στην ενίσχυση της καλής νομοθέτησης, εξετάζοντας τόσο το ευρωπαϊκό όσο και το εθνικό πλαίσιο για αυτήν. Την μελέτη κατηύθυναν κάποια ερευνητικά ερωτήματα, με καίρια τα εξής: πώς τα εργαλεία αυτά επηρεάζουν τη διαδικασία νομοθέτησης, ποιοι θεσμικοί και κοινωνικοί παράγοντες επηρεάζουν την αποτελεσματικότητά τους, και κατά πόσο η λειτουργία τους συμβάλλει στη θεσμική διαφάνεια, τη λογοδοσία και την ποιότητα του νομοθετικού έργου. Για την απάντηση των παραπάνω ερωτημάτων επιλέχθηκε μεθοδολογικά η πραγματοποίηση δευτερογενούς έρευνας, μέσω ανασκόπησης νομοθετικών, βιβλιογραφικών και θεσμικών πηγών. Συγκεκριμένα, εξετάστηκαν οι ευρωπαϊκές Συνθήκες, οι εθνικοί νόμοι και τα επίσημα εγχειρίδια νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, καθώς και η διεθνής και ελληνική βιβλιογραφία. Η επιλογή της συγκεκριμένης μεθοδολογίας, έγινε με σκοπό την παρουσίαση ήδη δημοσιευμένων δεδομένων συγκεντρωτικά, προκειμένου να διερευνηθεί το αντικείμενο ολιστικά και να επιτευχθεί μια συγκριτική αποτίμηση των πρακτικών που εφαρμόζονται σε Ελλάδα και ΕΕ. Έτσι, η παρούσα εργασία αναπτύσσεται σε τέσσερα κεφάλαια. Πιο αναλυτικά, κατόπιν της ανάλυσης της μεθοδολογίας της έρευνας που αναπτύσσεται στο πρώτο κεφάλαιο, ακολουθεί αποσαφήνιση της έννοιας της καλής νομοθέτησης και της συμμετοχικής δημοκρατίας, με επισκόπηση του εθνικού και ενωσιακού νομοθετικού πλαισίου. Στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται ανασκόπηση της ελληνικής και ξενόγλωσσης βιβλιογραφίας, σχετικά με την διαβούλευση, την ΔΝΠ και την ΕΠΠ, με παρουσίαση της νομοθετικής βάσης τους, του σκοπού και του ρόλου που διαδραματίζουν για την ενίσχυση της καλής νομοθέτησης, καθώς και των θεσμικών και άλλων προκλήσεων που αντιμετωπίζουν στην εφαρμογή τους. Τέλος, στο τέταρτο κεφάλαιο συνοψίζονται τα συμπεράσματα της έρευνας και προσδιορίζονται περιορισμοί που ανέκυψαν κατά την μελέτη του θέματος, η συνεισφορά της εργασίας, καθώς και προτάσεις για μελλοντική έρευνα.

# Κεφάλαιο πρώτο

## 1.1 Μεθοδολογία της έρευνας

### 1.1.1 Ερευνητικός στόχος και ερωτήματα

Σκοπός της παρούσας εργασίας αποτελεί η μελέτη του ρόλου των εργαλείων συμμετοχικής δημοκρατίας, και συγκεκριμένα της διαβούλευσης, της ΑΝΠ και της ΕΠΠ, στην ενίσχυση της καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα και την ΕΕ. Η επιλογή της συγκεκριμένης θεματολογίας έγινε με στόχο την συστηματική συγκέντρωση της υπάρχουσας γνώσης και την παρουσίαση της με δομημένο τρόπο, προκειμένου να εξαχθούν συμπεράσματα σχετικά με τα υιοθετημένα από την Ελλάδα και την ΕΕ εργαλεία άμεσης δημοκρατίας, την επάρκεια του εθνικού και ευρωπαϊκού νομοθετικού πλαισίου ως προς την προαγωγή και υποστήριξή της, καθώς και την συνεισφορά των εργαλείων αυτών στην βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας σε Ελλάδα και ΕΕ.

Για την διερεύνηση των παραπάνω, την μελέτη κατηύθυναν τα παρακάτω ερευνητικά ερωτήματα:

- Τι περιλαμβάνει η έννοια της καλής νομοθέτησης και ποιες είναι οι αρχές της;
- Τι ορίζουμε ως συμμετοχική δημοκρατία;
- Ποιο είναι το ρυθμιστικό πλαίσιο για την καλή νομοθέτηση στην ΕΕ και την Ελλάδα;
- Τι περιλαμβάνει ο θεσμός της διαβούλευσης και ποιος ο ρόλος της στην ενίσχυση της καλής νομοθέτησης;
- Τι περιλαμβάνει ο θεσμός της ΑΝΠ και ποιος ο ρόλος της στην ενίσχυση της καλής νομοθέτησης;
- Τι περιλαμβάνει ο θεσμός της ΕΠΠ και ποιος ο ρόλος της στην ενίσχυση της καλής νομοθέτησης;
- Τι συμπεράσματα προκύπτουν μέσα από την συγκριτική προσέγγιση της ΑΝΠ και της ΕΠΠ;
- Ποιος ο ρόλος των εργαλείων συμμετοχικής δημοκρατίας στην ενίσχυση της καλής νομοθέτησης;

### 1.1.2 Ερευνητική μέθοδος

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε περιλαμβάνει δευτερογενή έρευνα μέσω ανασκόπησης της βιβλιογραφίας και της εθνικής και ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Η επιλογή αυτής έγινε με σκοπό την παρουσίαση ήδη δημοσιευμένων δεδομένων συγκεντρωτικά, προκειμένου να διερευνηθεί το αντικείμενο από διαφορετικές οπτικές γωνίες και να αναδειχθεί ολιστικά. Για την όσο το δυνατόν υψηλότερη επίτευξη της επιστημονικής αντικειμενικότητας, πηγές άντλησης δεδομένων υπήρξαν οι ιστοσελίδες του Εθνικού Τυπογραφείου και του EUR-lex για το εθνικό και ευρωπαϊκό ρυθμιστικό πλαίσιο αντίστοιχα. Όσον αφορά την ελληνική και ξενόγλωσση βιβλιογραφία, αξιοποιήθηκε η μηχανή αναζήτησης google για πρόσβαση σε βάσεις δεδομένων όπως το Google Scholar, το Mendeley και το Research gate, προκειμένου να επιτευχθεί πρόσβαση σε επιστημονικά άρθρα, πρακτικά ημερίδων. Παράλληλα, έγινε επισκόπηση του εθνικού και διεθνή τύπου, καθώς και προσπέλαση ιστοσελίδων επίσημων οργανισμών και θεσμών. Η επιλογή των συγκεκριμένων πηγών έγινε με κριτήριο την επάρκεια τους για την συγκέντρωση των απαραίτητων πληροφοριών σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς ότι την πληρότητα και αξιοπιστία τους σχετικά με την θεματική που βρίσκεται υπό διερεύνηση.

### 1.1.3 Οριοθέτηση

Για την αναζήτηση όλων των παραπάνω χρησιμοποιήθηκαν λέξεις κλειδιά όπως «Καλή Νομοθέτηση», «Εργαλεία Συμμετοχικής Δημοκρατίας», «Διαβούλευση», «Λαϊκή Νομοθετική Πρωτοβουλία», «Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών» στην ελληνική και αγγλική γλώσσα. Η επιλογή της βιβλιογραφίας που αξιοποιήθηκε αρχικά έγινε με κριτήριο αφενός την γλώσσα δημοσίευσης, όπου περιορίστηκε στην ελληνική και την αγγλική, και αφετέρου τον φορέα δημοσίευσής τους, όπου προτιμήθηκαν δημοσιεύματα σε επιστημονικά κείμενα διεθνούς αναγνώρισης. Σε δεύτερο στάδιο, για τον περαιτέρω περιορισμό της ανακτηθείσας βιβλιογραφίας επιλέχθηκαν άρθρα που αναφέρονται στη συσχέτιση της καλής νομοθέτησης με τα εργαλεία συμμετοχικής δημοκρατίας που μελετώνται στην παρούσα έρευνα, ήτοι, την Διαβούλευση, την ΑΝΠ και την ΕΠΠ.

### 1.1.4 Χρονοδιάγραμμα ολοκλήρωσης μεταπτυχιακής διπλωματικής εργασίας

<b>1η Φάση (μία εβδομάδα)</b>	
Ορισμός ερευνητικού ερωτήματος	<i>1 εβδομάδα</i>
Καθορισμός υπόθεσης	
Αναζήτηση δεδομένων και βιβλιογραφίας	
Ομαδοποίηση βιβλιογραφίας βάσει θεματικής	
<b>2<sup>η</sup> Φάση (επτά εβδομάδες)</b>	
Επισκόπηση και ανάγνωση βιβλιογραφίας	<i>6-8 εβδομάδες</i>
Κατηγοριοποίηση βιβλιογραφίας βάσει θεματικής	
<b>3<sup>η</sup> Φάση (δύο εβδομάδες)</b>	
Αποδελτίωση βιβλιογραφίας	<i>2 εβδομάδα</i>
Ομαδοποίηση δεδομένων σε κεφάλαια και υποκεφάλαια	
Ανάλυση ευρημάτων	
<b>4<sup>η</sup> Φάση (επτά εβδομάδες)</b>	
Συγγραφή μεταπτυχιακής διπλωματικής εργασίας	<i>7 εβδομάδες</i>

Πίνακας 1: Ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα ολοκλήρωσης της Διπλωματικής Εργασίας

### 1.1.5 Δομή της εργασίας

Σκοπός της παρούσας εργασίας αποτελεί η μελέτη του ρόλου των εργαλείων συμμετοχικής δημοκρατίας, και συγκεκριμένα της διαβούλευσης, της ΑΝΠΙ και της ΕΠΠ, στην ενίσχυση της καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα και την ΕΕ. Για την επίτευξη αυτού πραγματοποιείται

δευτερογενής έρευνα, μέσω ανασκόπησης της βιβλιογραφίας και της εθνικής και ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Πιο συγκεκριμένα, κατόπιν της ανάλυσης της μεθοδολογίας της έρευνας που γίνεται στο πρώτο κεφάλαιο, ακολουθεί αποσαφήνιση της έννοιας της καλής νομοθέτησης, των αρχών και των μορφών παραβίασης της, καθώς και της έννοιας της συμμετοχικής δημοκρατίας, ενώ παράλληλα αναλύεται το εθνικό και ενωσιακό νομοθετικό πλαίσιο για την καλή νομοθέτηση. Στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται ανασκόπηση της ελληνικής και ξενόγλωσσας βιβλιογραφίας σχετικά με καθένα από τα υπό μελέτη εργαλεία συμμετοχικής δημοκρατίας, με παρουσίαση της νομοθετικής βάσης τους, του σκοπού και του ρόλου που διαδραματίζουν για την ενίσχυση της καλής νομοθέτησης, καθώς και των θεσμικών και άλλων προκλήσεων που αντιμετωπίζουν κατά την εφαρμογή τους.

# Κεφάλαιο δεύτερο

## 2.1 Εννοιολογικό πλαίσιο

### 2.1.1 Καλή νομοθέτηση

Η καλή νομοθέτηση αποτελεί μια πολιτική σχετικά με τον τρόπο και την διαδικασία νομοθέτησης, η οποία στοχεύει στην ποιοτική βελτίωση των νομοθετικών-κανονιστικών ρυθμίσεων. Η υιοθέτηση τέτοιων πολιτικών μαρτυρά την αναγνώριση των υφιστάμενων προβλημάτων στην νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Τα μέτρα που λαμβάνονται για την βελτίωση αυτή περιλαμβάνουν την αξιολόγηση των συνεπειών των ρυθμίσεων σε οικονομικό, κοινωνικό, περιβαλλοντικό επίπεδο και επίπεδο ανταγωνιστικότητας, την απλούστευση των διαδικασιών, την εφαρμογή των νομοτεχνικών κανόνων, την κωδικοποίηση της νομοθεσίας και την συνολική παρακολούθηση των συνεπειών και των αποτελεσμάτων των νόμων. Την προσέγγιση αυτή παρουσιάζουν συμπληρωματικά οι ορισμοί που δίνονται στους νόμους 4048/2012 και 4622/2019, σύμφωνα με τους οποίους «καλή νομοθέτηση είναι η πολιτική διαμόρφωσης αρχών και μέσων για τη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων και των διαδικασιών παραγωγής τους». Μέσω όλων των παραπάνω διαφαίνεται η διττή στόχευση της πολιτικής καλής νομοθέτησης, επιδιώκοντας αφενός την βελτίωση της ποιότητας του παραγόμενου νομοθετικού έργου και της ρυθμιστικής λειτουργίας του κράτους και αφετέρου την ενίσχυση του κράτους δικαίου, μέσω της αντιμετώπισης των χρόνιων παθογενειών της ελληνικής έννομης τάξης, όπως η πολυνομία, η εκτεταμένη νομοθετική ύλη λόγω ενσωμάτωσης ενωσιακής νομοθεσίας, τα νομοτεχνικά προβλήματα, κτλπ.

### Αρχές καλής νομοθέτησης

#### A) Αρχές Αναλογικότητας και επικουρικότητας

Κατά την νομοπαρασκευαστική διαδικασία, και προκειμένου να διασφαλιστεί η υψηλή ποιότητα της νομοθεσίας, έχουν θεσπιστεί κάποιες αρχές οι οποίες πρέπει να τηρούνται ως εχέγγυα για την αναγκαιότητα και την ποιότητα της ρύθμισης. Η νομοθέτηση, σύμφωνα με τις ισχύουσες προσεγγίσεις, πρέπει να είναι το έσχατο ρυθμιστικό μέσο, υιοθετώντας σε πρωταρχικό στάδιο λιγότερο παρεμβατικά μέσα, όπως εκστρατείες ενημέρωσης και/ή παροχή κινήτρων. Οι αρχές της αναγκαιότητας και της επικουρικότητας, εξασφαλίζουν ότι η ρύθμιση είναι όχι μόνον αναγκαία για την εκπλήρωση των επιδιωκόμενων πολιτικών, αλλά και

κατάλληλη για την κάλυψη του νομοθετικού κενού που επιδιώκεται να γεφυρωθεί ή να ρυθμιστεί πιο διεξοδικά.

## **Β) Απλότητα και σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, λογοδοσία και ασφάλεια δικαίου**

Όσον αφορά την λεκτική και συντακτική εκφορά της νομοθεσίας, αυτή θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από απλότητα, ευληψία, σαφήνεια, ακρίβεια και έλλειψη αμφισημιών. Ακριβής θα πρέπει να είναι και ο προσδιορισμός των δικαιωμάτων, υποχρεώσεων και εννοιών που συμπεριλαμβάνονται στη ρύθμιση, ενώ πάντα θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το κοινό αποδέκτης της ρύθμισης, προκειμένου αυτή να γίνεται αντιληπτή νομικά και ουσιαστικά, μέσω του κατάλληλου λεξιλογίου. Σημειώνεται ωστόσο, πως η ασάφεια μπορεί να είναι αποδεκτή στη νομοθεσία όταν γίνεται συνειδητά ή για λόγους πολιτικού συμβιβασμού, προκειμένου να αποφευχθεί η εξαντλητική ρύθμιση του ζητήματος. Στην περίπτωση αυτή, ο νομοτέχνης μπορεί να κατευθύνει τον χρήστη με ένα παράδειγμα ή με έναν γενικότερο ορισμό.

## **Γ) Δημοκρατική νομιμοποίηση, διαφάνεια και ισότητα των φύλων**

Η αρχή αυτή υλοποιείται και διασφαλίζεται μέσω της διαδικασίας της δημόσιας διαβούλευσης, η οποία αφορά την συμβολή των πολιτών σε θέματα που το κράτος έχει την πρόθεση να ρυθμίσει και τους αφορούν. Αυτή υποστηρίζεται από τις πρωτοβουλίες για την ανοικτή και συνεργατική διακυβέρνηση και κύριοι στόχοι της αποτελούν η διαφάνεια και η αποτελεσματικότητα στη διαμόρφωση πολιτικών. Η ίδια δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως μια τυπική διαδικασία, αλλά τα σχόλια των συμμετεχόντων πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη και να αξιοποιούνται ως ανατροφοδότηση, προκειμένου να ενσωματωθούν στο κείμενο του υπό ρύθμιση ζητήματος.

### **2.1.2 Μορφές παραβίασης κανόνων καλής νομοθέτησης**

Η εδραίωση της κουλτούρας που αφορά την καλή νομοθέτηση προϋποθέτει την τήρηση ενός συνόλου θεσμικών, διαδικαστικών και ουσιαστικών αρχών, οι οποίες διασφαλίζουν την ποιότητα, τη σαφήνεια, τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα των νομοθετικών πράξεων. Ωστόσο, η εφαρμογή αυτών των αρχών, συχνά παρεκκλίνει από τα προβλεπόμενα πρότυπα, οδηγώντας σε φαινόμενα κακονομίας, υπερρύθμισης και διοικητικής αναποτελεσματικότητας. Οι παραβιάσεις των κανόνων καλής νομοθέτησης δεν αποτελούν απλώς τεχνικά σφάλματα,

αλλά εκφάνσεις θεσμικής δυσλειτουργίας που υπονομεύουν τη νομιμότητα, τη λογοδοσία και τη δημόσια εμπιστοσύνη προς το νομοθετικό έργο (OECD, 2022· European Commission, 2021). Η ανάγκη εντοπισμού και ανάλυσης αυτών των μορφών παραβίασης αποκτά ιδιαίτερη σημασία, καθώς η ποιότητα της νομοθέτησης συνδέεται άρρηκτα με την ποιότητα της διακυβέρνησης. Οι παραβιάσεις μπορούν να λαμβάνουν την μορφή τυπικών παραβιάσεων, όπως η έλλειψη ΑΣΡ ή η μη τήρηση των διαδικασιών δημόσιας διαβούλευσης, ουσιαστικών παραβιάσεων, όπως η ασάφεια, η πολυνομία, η επικάλυψη ρυθμίσεων και η αναδρομικότητα των νόμων, και τέλος θεσμικών παραβιάσεων, δηλαδή περιπτώσεων κατά τις οποίες παρακάμπτονται ή αποδυναμώνονται οι μηχανισμοί ελέγχου ποιότητας νομοθέτησης (όπως το Regulatory Scrutiny Board στην ΕΕ ή η Κεντρική Επιτροπή Καλής Νομοθέτησης στην Ελλάδα). Η ανάλυση των παραβιάσεων αυτών, μπορεί να προσφέρει μια αντίστροφη προσέγγιση της έννοιας και των αρχών της καλής νομοθέτησης, φωτίζοντας τι πρέπει να αποφεύγεται, ώστε να επιτυγχάνεται ορθολογική, σταθερή και αποτελεσματική νομοπαραγωγή.

Για την περαιτέρω εμβάθυνση στις μορφές παραβίασης των αρχών της καλής νομοθέτησης, παρακάτω αναλύονται ορισμένες από αυτές:

### **-Μη ορθή τήρηση των διαδικασιών της διαβούλευσης**

Η διαφάνεια, η συμμετοχικότητα και η λογοδοσία στη δημοκρατική διακυβέρνηση που θα μπορούσε να εξασφαλίζεται μέσω της διαβούλευσης, υπονομεύεται υπό συνθήκες στις οποίες δεν τηρούνται οι προβλεπόμενες διαδικασίες ορθής εφαρμογής της κατά τη νομοθετική διαδικασία. Οι παρεκκλίσεις αυτές, συνιστούν σοβαρή παραβίαση των αρχών της καλής νομοθέτησης και υπονομεύουν τη διαφάνεια και τη συμμετοχικότητα στην νομοθετική διαδικασία, ενισχύοντας τα φαινόμενα κακονομίας, ενώ παράλληλα διαβρώνουν την εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στους θεσμούς. Η ενίσχυση και η αυστηρή εφαρμογή των προβλεπόμενων διαδικασιών δημόσιας διαβούλευσης, είναι αναγκαία προϋπόθεση για την προώθηση της καλής νομοθέτησης και της αποτελεσματικής διακυβέρνησης, όπως θα αναλυθεί εκτενώς σε επόμενο κεφάλαιο.

### **-Ασάφεια των ρυθμίσεων**

Η ασάφεια των νομοθετικών ρυθμίσεων αποτελεί ένα από τα πλέον διαδεδομένα και επιζήμια φαινόμενα που υπονομεύουν την ποιότητα της νομοθέτησης στην Ελλάδα. Σύμφωνα με το άρθρο 58 του ν.4622/2019, η ποιότητα των ρυθμίσεων διασφαλίζεται με την τήρηση αρχών όπως η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων, η αποφυγή αντιφατικών ρυθμίσεων και η ασφάλεια δικαίου. Ως σαφήνεια ορίζεται η καθαρότητα και η διαύγεια του νοήματος της ρύθμισης. Η ασάφεια στις νομοθετικές διατάξεις μπορεί να οδηγήσει σε πολλαπλές ερμηνείες, δημιουργώντας σύγχυση και ανασφάλεια δικαίου στους πολίτες και τους επαγγελματίες. Εκτός από την νομική ανασφάλεια, η ασάφεια των νόμων έχει ως αποτέλεσμα και την αύξηση των διοικητικών βαρών και της γραφειοκρατίας (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2017)

### **-Μη ρητή κατάργηση πρότερης ρύθμισης**

Η μη ρητή κατάργηση προγενέστερων νομοθετικών ρυθμίσεων κατά την εισαγωγή νέων διατάξεων, συνιστά σοβαρή παραβίαση των αρχών καλής νομοθέτησης. Σύμφωνα με το άρθρο 59 του ν.4622/2019, σε περίπτωση νομοθετικής μεταβολής, κατά την οποία αντικαθίστανται, τροποποιούνται, προστίθενται, ή παρεμβάλλονται άρθρα, παράγραφοι, λέξεις ή και καταργούνται ισχύουσες διατάξεις, αναφέρεται ολόκληρο το άρθρο ή κεφάλαιο, όπως διαμορφώνεται τελικά. Συμπληρωματικά, το άρθρο 58 παρ. 1 του ίδιου νόμου, τονίζει τη σημασία της αποφυγής αντιφατικών ρυθμίσεων, ώστε να διασφαλίζεται η ποιότητα των νομοθετικών κειμένων. Στον περιορισμό τέτοιων φαινομένων, θα συνέβαλε η καθιέρωση υποχρεωτικής αναφοράς όλων των καταργούμενων ή τροποποιούμενων διατάξεων σε κάθε νέο νομοθέτημα. Παράλληλα, η συστηματική κωδικοποίηση της νομοθεσίας και η τακτική επικαιροποίησή της μέσα από μία ενιαία ψηφιακή πλατφόρμα, θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην αποφυγή συγκρούσεων και στην ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου.

### **-Εισαγωγή άσχετων με το θέμα του νόμου τροπολογιών**

Η πρακτική της εισαγωγής άσχετων τροπολογιών σε νομοσχέδια που αφορούν διαφορετικό θεματικό πεδίο αποτελεί ένα διαχρονικό πρόβλημα για την ποιότητα της νομοθετικής διαδικασίας. Ως τροπολογία νοείται μία προσθήκη ή αλλαγή που προτείνεται σε ένα νομοσχέδιο. Οι γενικοί κανόνες που διέπουν τον χρονισμό, τον τρόπο και το περιεχόμενο της κατάθεσης μίας τροπολογίας, ρυθμίζονται από το άρθρο 74 παρ. 5 του Συντάγματος (Σύνταγμα της Ελλάδας, 2019) και από τα άρθρα 87, 88 και 101 παρ. 5 του Κανονισμού της Βουλής. (Κανονισμός της

Βουλής, 2010). Στο πλαίσιο αυτό, ορίζεται ότι οι τροπολογίες πρέπει να σχετίζονται με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου, ειδάλλως δεν εισάγονται για συζήτηση και συζητούνται μόνο εφόσον έχουν υποβληθεί τρεις τουλάχιστον ημέρες πριν από την έναρξη της συζήτησης στην Ολομέλεια, στο κατά το άρθρο 71 Τμήμα ή στην αρμόδια διαρκή επιτροπή. Ωστόσο, παρά τις προβλέψεις αυτές, καταγράφονται συχνές αποκλίσεις. Για την αποτελεσματική αντιμετώπιση τέτοιων φαινομένων, είναι αναγκαία η αυστηρή τήρηση των συνταγματικών και κανονιστικών προβλέψεων σχετικά με τις τροπολογίες, καθώς και η ενίσχυση της διαφάνειας μέσω της έγκαιρης δημοσιοποίησής τους και του ουσιαστικού ελέγχου από τα κοινοβουλευτικά όργανα.

### **-Πολυνομία**

Η πολυνομία συνίσταται στην ύπαρξη πολλών και συχνά αντικρουόμενων ρυθμίσεων για το ίδιο θέμα. Τα αίτια της πολυνομίας εντοπίζονται, αφενός, στον κομματικό ανταγωνισμό, δηλαδή την ψήφιση νόμων ως απόδειξη της ανωτερότητας του κυβερνώντος κόμματος από τον προκάτοχο του, και, αφετέρου, στην διοικητική κουλτούρα και τις αντιλήψεις σχετικά με τον ρόλο της ρύθμισης, όπου η παραγωγή νέων ρυθμίσεων εκλαμβάνεται ως επιβεβαίωση της λειτουργικότητας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Την ρύθμιση αυτού του ζητήματος επεδίωξε ο ν.4622/2019, ο οποίος ωστόσο δεν κατάφερε να συμβάλει καθοριστικά στον μετριασμό του. Η πολυνομία, συνεπάγεται σημαντικές επιπτώσεις, τόσο στο αίσθημα ανασφάλειας δικαίου στους πολίτες και επιχειρήσεις, το οποίο αποθαρρύνει τις επενδύσεις λόγω της πολυπλοκότητας του νομικού πλαισίου, όσο και στην ενίσχυση της γραφειοκρατίας και της διαφθοράς. Για την αντιμετώπισή του απαιτούνται δραστικά μέτρα, τα οποία μεταξύ άλλων θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν την κωδικοποίηση και η απλοποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας, την ενίσχυση της διαφάνειας στη νομοθετική διαδικασία και την ουσιαστική ενσωμάτωση της δημόσιας διαβούλευσης, σύμφωνα με τις αρχές της καλής νομοθέτησης (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2017).

### **-Ελλιπής ή απύσα κωδικοποίηση**

Η ελλιπής ή απύσα κωδικοποίηση της νομοθεσίας στην Ελλάδα, αποτελεί σημαντική πρόκληση για την ποιότητα της νομοθέτησης και την αποτελεσματική λειτουργία του κράτους δικαίου. Παρά τις θεσμικές προβλέψεις και τις προσπάθειες για την ενίσχυση της καλής νομοθέτησης, η πρακτική εφαρμογή της κωδικοποίησης παραμένει περιορισμένη, οδηγώντας σε φαινόμενα κακονομίας και πολυνομίας. Κωδικοποίηση συνίσταται στη συστηματική, σε ενιαίο

κείμενο, συγκέντρωση των ρυθμίσεων ενός συγκεκριμένου ρυθμιστικού πεδίου, η οποία συντελείται κυρίως με την αναδιάρθρωση διατάξεων, κατάργηση μεταβατικών ρυθμίσεων που έχουν εξαντλήσει το πεδίο εφαρμογής τους, καθώς και με την απαλοιφή διατάξεων που έχουν καταργηθεί ρητά ή σιωπηρά (Μαντζούφας, 2017). Σύμφωνα το άρθρο 58 του ν.4622/2019, η κωδικοποίηση αποτελεί βασικό εργαλείο για την απλούστευση και την αναμόρφωση του δικαίου. Προς την επίτευξη αυτής, ήδη με τον ν.3133/2003 ιδρύθηκε η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης (Κ.Ε.Κ.), υπαγόμενη στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων (Γ.Γ.Ν.Κ.Θ.), με σκοπό τον συντονισμό και την εποπτεία των έργων κωδικοποίησης και αναμόρφωσης του δικαίου. Ο ν.4622/2019, με το άρθρο 66 του, διεύρυνε τις αρμοδιότητες της Κ.Ε.Κ., αποδίδοντας της γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας για την κωδικοποίηση και αναμόρφωση της νομοθεσίας. Παρά τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί, όπως η έκδοση του Εγχειριδίου Μεθοδολογίας για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας (2020), καθώς και η ανάπτυξη της Εθνικής Πύλης Κωδικοποίησης, η οποία παρέχει πρόσβαση σε κωδικοποιημένα νομοθετικά κείμενα και σχετικές πληροφορίες, η κωδικοποίηση παραμένει ελλιπής και το γενικό νομοθετικό πλαίσιο της Ελλάδας, δαιδαλώδες.

### **2.1.3 Συμμετοχική Δημοκρατία**

Η συμμετοχική δημοκρατία ορίζεται ως η διαδικασία κατά την οποία οι πολίτες συμμετέχουν στην διαδικασία λήψης αποφάσεων, αξιοποιώντας θεσμικά εργαλεία τα οποία τους παρέχει το κράτος σε εθνικό επίπεδο. Σε ενωσιακό πλαίσιο, στα άρθρα 10 και 11 της Συνθήκης της Λισαβόνας περιγράφεται η συμπληρωματικότητα μεταξύ αντιπροσωπευτικής και συμμετοχικής δημοκρατίας, θέτοντας με αυτόν τον τρόπο σαφής κατεύθυνση σχετικά με την συμμετοχή των πολιτών στην λήψη αποφάσεων. Η κατεύθυνση αυτή υιοθετείται ρητά στο άρθρο 10.3, όπου αναφέρεται πως «Κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στον δημοκρατικό βίο της Ένωσης» και ότι «Οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και εγγύτερα στους πολίτες». Με αυτόν τον τρόπο κατοχυρώνεται θεσμικά ως δικαίωμα η συμμετοχή στην λήψη αποφάσεων και επικυρώνεται με την διασφάλιση της αρχής της επικουρικότητας (ΕΟΚΕ, 2011). Η αξιοποίηση εργαλείων συμμετοχικής δημοκρατίας στην διακυβέρνηση και την νομοθετική διαδικασία, καθιστά τους πολίτες συμμετοχούς και συνυπεύθυνους στην χάραξη πολιτικής και στην ρύθμιση καίριων κοινωνικών, πολιτικών και άλλων ζητημάτων (Fung&Wright, 2001). Ο ρόλος αυτός, πέρα από την ενεργό υπεράσπιση των δικαιωμάτων και των συμφερόντων τους, δημιουργεί συνθήκες ενίσχυσης της εμπιστοσύνης προς τους θεσμούς και τους χαρακτες πολιτικής, ενώ παράλληλα ενδυναμώνει και την θέση των ίδιων μέσα στην κοινωνία.

Με σκοπό την αποτύπωση του μέτρου συμμετοχής των πολιτών στα κοινά για την χάραξη πολιτικής, έχουν γίνει απόπειρες κατάταξης και περιγραφής αυτών. Κατά τον Gouache (2021), τα επίπεδα συμμετοχής μπορούν να διακριθούν σε μια εξαβάθμια κλίμακα. Στο πρώτο επίπεδο, εντοπίζεται η ενημέρωση των πολιτών, τόσο όσον αφορά την πρόθεση και την κινητοποίηση τους για ενημέρωση πάνω σε τρέχοντα ζητήματα, όσο και την διευκόλυνση από πλευράς κυβερνώντων για διάχυση της πληροφορίας και την πρόσβαση στην ενημέρωση, εξασφαλίζοντας με αυτόν τον τρόπο την διαφάνεια και την νομιμότητα της δράσης τους. Στο επόμενο επίπεδο εντοπίζεται ο θεσμός της διαβούλευσης, μέσω της συμμετοχής των πολιτών στην δημόσια συζήτηση για την ανταλλαγή απόψεων στα θέματα δημόσιας πολιτικής. Ένα επίπεδο υψηλότερα, κατατάσσεται η διοργάνωση συνελεύσεων, στις οποίες θα καταγράφονται οι απόψεις που εκφράζονται, με απώτερο σκοπό να αποτελέσουν μέρος των σχεδίων δράσης. Στα υψηλότερα επίπεδα συμμετοχικής δημοκρατίας κατατάσσεται η συνδημιουργία και συναπόφαση, μέσω της ενεργούς συμμετοχής των πολιτών σε όλο τον κύκλο χάραξης πολιτικής, η ανάθεση εξουσιών απευθείας στους πολίτες για συγκεκριμένες πολιτικές και δράσεις και τέλος η άμεση δημοκρατία, όπου ο έλεγχος της εξουσίας ανατίθεται στους πολίτες και οι αποφάσεις λαμβάνονται από αυτούς. Την εξαβάθμια αυτή τυπολογία υιοθετεί και η Α. Ανδρεάτου (2007), συμπληρώνοντας την με την βλέψη στο μέλλον, μέσω του μακροπρόθεσμου στρατηγικού σχεδιασμού. Στο επίπεδο αυτό οι πολίτες διερευνούν στρατηγικά πιθανές μελλοντικές ανάγκες, τις περιγράφουν και αποπειρώνται να υιοθετήσουν τις κατάλληλες ρυθμίσεις προκειμένου να μπορέσουν να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στις ανάγκες του μέλλοντος.

Στις σύγχρονες κοινωνίες, η μορφή δημοκρατικού πολιτεύματος που επικρατεί είναι η έμμεση δημοκρατία, στηριζόμενη κυρίως στο αντιπροσωπευτικό σύστημα και στη διάκριση των εξουσιών (Νικολόπουλος, 1996). Αυτή ωστόσο, εξυπηρετώντας το καίριο αίτημα της όσο το δυνατόν αμεσότερης συμμετοχής των πολιτών στα κοινά, έχει ενσωματώσει θεσμούς άμεσης δημοκρατίας. Μεταξύ των διαδικασιών αυτών, εξέχουσα θέση κατέχει ο θεσμός της πρωτοβουλίας, ο οποίος παρέχει τη δυνατότητα στους πολίτες να υποβάλλουν προτάσεις προς ψήφιση. Εφόσον οι προτάσεις αυτές λάβουν την έγκριση της πλειοψηφίας του εκλογικού σώματος, αποκτούν ισχύ νόμου. Το δημοψήφισμα, το οποίο αποτελεί και αυτό έκφανση της άμεσης δημοκρατίας, συνδέεται εννοιολογικά με την πρωτοβουλία στο πλαίσιο της άμεσης δημοκρατίας, διακρίνεται ωστόσο από αυτήν στον πυρήνα του. Πιο αναλυτικά, το δημοψήφισμα παραχωρεί στους ψηφοφόρους την αρμοδιότητα να απορρίπτουν ή να εγκρίνουν νομοθετικές πράξεις που έχουν προέλθει από τους αντιπροσώπους τους, αποκλείοντας τους από την κατάθεση αυτόνομων νομοθετικών προτάσεων, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της πρωτοβουλίας

(Matsusaka, 2003). Η Ελβετία αποτελεί το πλέον χαρακτηριστικό ευρωπαϊκό παράδειγμα ενσωμάτωσης στοιχείων άμεσης δημοκρατίας, καθώς έχει αναπτύξει μια μακρόχρονη παράδοση σε πρωτοβουλίες πολιτών και δημοψηφίσματα (Bolton, 2013).

## **2.2 Νομοθετικό πλαίσιο**

### **2.2.1 Το ρυθμιστικό πλαίσιο για την καλή νομοθέτηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση**

Στο πλαίσιο της νομικής παγκοσμιοποίησης και στην πορεία για την εδραίωση μιας ενωσιακής έννομης τάξης κρίνεται αναγκαίο να γίνει επισκόπηση των μέτρων και των προβλέψεων που έχουν ληφθεί σε ενωσιακό επίπεδο για την προαγωγή αυτής. Η έννοια της «καλής νομοθέτησης» στην ευρωπαϊκή πολιτική εκφράζεται μέσω κανόνων δεσμευτικών, αλλά και με πρωτόκολλα, συμφωνίες και οδηγούς, που επιδιώκουν την δημιουργία ενός κοινού πλαισίου νομοθετικής πράξης. Οι ρίζες της καλής νομοθέτησης εδράζονται στο πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης. Στο άρθρο 5 της ΣΕΕ, εισάγονται οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, σύμφωνα με τις οποίες, μέτρα λαμβάνονται σε ενωσιακό επίπεδο, μόνον για τα ζητήματα για τα οποία τα κράτη μέλη θα αποδεικνύονταν αναποτελεσματικά στην μονομερή τους ρύθμιση (European Union, 2012). Αυτές οι αρχές συνιστούν θεμέλιο της καλής νομοθέτησης, αποτρέποντας την υπερρύθμιση από τα ευρωπαϊκά όργανα και διασφαλίζοντας ότι τα εθνικά κοινοβούλια έχουν τον πρώτο λόγο. Παράλληλα, διαφυλάττουν, ότι ακόμα και στις περιπτώσεις όπου η Ένωση είναι η κατάλληλη για την λήψη μέτρων, αυτά περιορίζονται στο μέτρο του αναγκαίου (Craig & de Búrca, 2020). Οι αρχές αυτές, συμπληρώνονται από την πρόβλεψη του άρθρου 11 για την συμμετοχή των πολιτών και των αντιπροσωπευτικών ενώσεων στη διαμόρφωση πολιτικών, ανοίγοντας τον δρόμο για την αξιοποίηση εργαλείων άμεσης δημοκρατίας, όπως οι δημόσιες διαβουλεύσεις και η ΕΠΠ (Chalmers, Davies, & Monti, 2019).

Ο θεσμός της διαβούλευσης και η γενικότερη προσέγγιση της συμφωνίας μεταξύ των ενωσιακών οργάνων προκειμένου να υιοθετηθεί μια νομοθετική πρόταση και να οργανωθεί αποτελεσματικότερα η νομοθετική διαδικασία, προβλέπεται στο άρθρο 295 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) (European Union, 2012), ενώ τα άρθρα 288–291 καθορίζουν τους τύπους νομοθετικών πράξεων που δύναται να εκδίδει αυτή, οικοδομώντας με αυτόν τον τρόπο ένα σαφές και προβλέψιμο πλαίσιο νομοθέτησης, μέσω του οποίου προωθείται η ασφάλεια δικαίου και ενισχύεται η εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους θεσμούς (Craig & de Búrca, 2020). Στο άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, κατοχυρώνεται το «δικαίωμα

στην καλή διοίκηση», το οποίο εξασφαλίζεται με τα δικαιώματα της ακρόασης, της πρόσβασης σε φακέλους και της αιτιολόγησης των αποφάσεων (European Union, 2012). Παρότι οι προβλέψεις αυτές κινούνται περισσότερο στην σφαίρα της διοικητικής λειτουργίας, επιβάλλει αρχές διαφάνειας και λογοδοσίας, άμεσα συνδεδεμένες με την καλή νομοθέτηση (Elliott, 2016). Τέλος, το προσαρτημένο στις Συνθήκες Πρωτόκολλο αριθ. 2 σχετικά με την εφαρμογή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, παρέχει στα εθνικά κοινοβούλια τη δυνατότητα να εκδίδουν «αιτιολογημένες γνώμες» (reasoned opinions), και να ακολουθούν την διαδικασία της «κίτρινης και πορτοκαλί κάρτας» όταν ένα νομοσχέδιο παραβιάζει την επικουρικότητα (European Union, 2012). Μέσω αυτής της επιλογής Πράξης, υπογραμμίζεται η πρόθεση πως δεν πρόκειται για μια πολιτική κατευθυντήρια αρχή, αλλά για δεσμευτικό κανόνα που υποχρεώνει τα θεσμικά όργανα να λαμβάνουν υπόψη τις γνώμες των κοινοβουλίων κατά την νομοθετική διαδικασία και μπορεί να οδηγήσει σε αναθεώρηση ή απόσυρση προτάσεων. Πρόκειται για εργαλείο που ενισχύει την ποιότητα της νομοθέτησης με έλεγχο από τα κράτη μέλη (Elliott, 2016).

Όσον αφορά τα μη δεσμευτικά κείμενα που θεμελιώνουν τις αρχές της καλής νομοθέτησης, το 2015 εκδόθηκε το «Joint practical guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation». Ο οδηγός αυτός παρέχει τεχνικούς κανόνες για τη σαφήνεια και συνοχή των νομοθετικών κειμένων, υπογραμμίζοντας την σημασία υιοθέτηση σαφών όρων, ομοιόμορφων ορισμών, δομημένων άρθρων και παραρτημάτων (European Union, 2015). Παράλληλα, το 2016 συνάπτεται το «Interinstitutional Agreement on Better Law-Making» (European Union, 2016), το οποίο εστιάζει στη βελτίωση της διαδικασίας παραγωγής νομοθεσίας και προβλέπει την διαφάνεια μέσω συγκρότησης ομάδων εργασίας και ηλεκτρονικών μητρώων, την διενέργεια διαβουλεύσεων με πολίτες και ενδιαφερόμενους φορείς, την εκτέλεση αξιολογήσεων αντίκτυπου για κοινωνικές, οικονομικές και περιβαλλοντικές συνέπειες, την ex-post αξιολόγηση, την απλούστευση και μείωση διοικητικών βαρών και τέλος την διαφάνεια στις διαπραγματεύσεις μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών. Παρά την πολιτική και όχι νομικά δεσμευτική φύση της, η Συμφωνία, μέσω των ρυθμίσεων που εισάγει, καθορίζει πρότυπα καλής νομοθέτησης (Kaczyński, 2017). Για την δημιουργία μιας μεθοδολογίας νομοθέτησης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε ένα σύνολο οδηγιών και αρχών, οι οποίες λειτουργούν ως κατευθυντήριες γραμμές για τη διαδικασία νομοθέτησης, στοχεύοντας στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, της διαφάνειας και της συμμετοχής των πολιτών.

Οι «Better Regulation Guidelines» (European Commission, 2021) έχουν ως στόχο να διασφαλίσουν την επαρκή τεκμηρίωση των νομοθετικών προτάσεων, την βελτίωση της ποιότητας

των αποφάσεων ως προς τα κοινωνικά, οικονομικά και περιβαλλοντικά αποτελέσματα που επιφέρουν και να ενισχύσουν τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων σε όλα τα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας. Καίρια σημεία των οδηγιών αυτών, αποτελούν οι προβλέψεις για την εκτέλεση αναλύσεων επιπτώσεων (Impact Assessments) μέσω της αξιολόγησης των θετικών και αρνητικών συνεπειών που αναμένεται να επιφέρει μια πολιτική ή νομοθετική πρόταση, την διενέργεια διαβουλεύσεων με τους ενδιαφερόμενους φορείς, η οποία θεωρείται ότι συμβάλλει στην κατανόηση των διαφορετικών απόψεων πριν τη λήψη απόφασης και την κατάρτιση νομοθετημάτων με απλότητα και η σαφήνεια, εστιάζοντας στην μείωση της πολυπλοκότητας και της γραφειοκρατίας.

Το «Better Regulation Toolbox» αποτελεί μια «εργαλειοθήκη» για τους νομοθέτες, συμπληρωματική των οδηγιών, η οποία παρέχει κατευθυντήριες γραμμές για τη διεξαγωγή διαβουλεύσεων με κοινό και φορείς, την περιγραφή μεθόδων για ποσοτική και ποιοτική ανάλυση επιπτώσεων, παραδείγματα καλών πρακτικών και πρότυπων εγγράφων για την υποστήριξη της νομοθετικής διαδικασίας και τέλος οδηγίες για την αξιολόγηση της εφαρμογής και των αποτελεσμάτων της νομοθεσίας (ex-post evaluation). Οι νομοθέτες αξιοποιούν το Toolbox για να σχεδιάσουν τις διαδικασίες συμμετοχικής νομοθέτησης (π.χ., δημόσιες διαβουλεύσεις, συλλογή σχολίων, εργαλεία συμμετοχικής δημοκρατίας, όπως η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία), προκειμένου να συλλέξουν τεκμηριωμένα δεδομένα και διαφορετικές απόψεις που θα χρησιμοποιηθούν για την κατάρτιση των νομοθετικών κειμένων (European Commission, 2021). Παρότι τυπικά τα Guidelines και το Toolbox δεν δεσμεύουν τα ενωσιακά όργανα, αυτά στην πράξη υιοθετούν τέτοια ισχύ ως πρότυπα νομοπαρασκευαστικής πρακτικής (OECD, 2022).

Τέλος, μέσω του προγράμματος REFIT, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διασφαλίζει ότι η ενωσιακή νομοθεσία αποφέρει τα επιδιωκόμενα οφέλη για τα άτομα και τις επιχειρήσεις, απλοποιώντας παράλληλα το υπάρχον ευρωπαϊκό δίκαιο και μειώνοντας τη γραφειοκρατία, όποτε αυτό είναι δυνατόν. Στόχος του REFIT αποτελεί η απλούστευση της νομοθεσίας της ΕΕ, προκειμένου αυτή να είναι πιο στοχευμένη και εύκολη στη συμμόρφωση. Η Επιτροπή παρακολουθεί τακτικά τον Πίνακα Αποτελεσμάτων του REFIT (REFIT Scoreboard), ο οποίος παρουσιάζει την πρόοδο που έχει γίνει στην βελτίωση της ποιότητας των νόμων καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους από το 2015. Η Ετήσια Έρευνα Διοικητικών βαρών (The Annual Burden Survey) που προκύπτει από τις εργασίες του προγράμματος, παρουσιάζει μια ετήσια επισκόπηση των προσπαθειών της ΕΕ για απλούστευση και μείωση των διοικητικών βαρών, συμπεριλαμβανομένων των κυριότερων πρωτοβουλιών REFIT, των δραστηριοτήτων της πλατφόρμας Fit for Future και, από το 2021, της προσέγγισης «one-in, one-out».

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει δημιουργήσει ένα πλέγμα δεσμευτικών και μη κειμένων, για την ρύθμιση των θεμάτων που άπτονται της καλής νομοθέτησης. Οδηγίες όπως η 2001/42/EK (Στρατηγική Περιβαλλοντική Αξιολόγηση) και η 2003/35/EK (συμμετοχή κοινού) εισάγουν υποχρεωτικές διαδικασίες δημόσιας συμμετοχής και αξιολόγησης επιπτώσεων στα εθνικά νομοθετικά έργα (Lee, 2014). Ακόμη και για τους τομείς συντρέχουσας ή εθνικής αρμοδιότητας, η υπεροχή του δικαίου της Ένωσης (Van Gend en Loos, 1963· Costa v. ENEL, 1964) και η αρχή της έντιμης συνεργασίας (άρθρο 4 ΣΕΕ), επιβάλλουν συμμόρφωση των κρατών μελών με τις αρχές της καλής νομοθέτησης, παρά την έλλειψη ενσωμάτωσης στο εθνικό δίκαιο (Craig & de Búrca, 2020). Παράλληλα, μέσω του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και διεθνείς οργανισμοί όπως ο ΟΟΣΑ, προωθούν τις πρακτικές αυτές, ασκώντας πολιτική και θεσμική πίεση για την εναρμόνιση των κρατών μελών (OECD, 2022).

## **2.2.2 Το νομοθετικό πλαίσιο για την καλή νομοθέτηση στην Ελλάδα**

Στον ελληνικό νομικό χώρο, η έννοια της καλής νομοθέτησης ενσωματώθηκε θεσμικά σε μια προσπάθεια εξάλειψης των φαινομένων πολυνομίας και κακονομίας. Προβλέψεις για αυτή εντοπίζονται ακόμη και στο Σύνταγμα, μαρτυρώντας την σημασία του ζητήματος για τον νομοθέτη. Μέσω διαδοχικών αναθεωρήσεων ενισχύθηκαν σταδιακά οι υποχρεώσεις αιτιολόγησης, δημοσιονομικού ελέγχου και διαφάνειας, σκιαγραφώντας την επιμονή των παραπάνω παθογενειών στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Οι συνταγματικές προβλέψεις, πλασιώθηκαν από ειδικούς νόμους, τον ν.4048/2012 και τον ν.4622/2019, οι οποίοι καθιέρωσαν ένα ολοκληρωμένο σύστημα προσέγγισης της νομοθετικής διαδικασίας.

Πιο αναλυτικά, με την Αναθεώρηση του 2001, εισήχθη η υποχρέωση για προώθηση σχεδίων νόμων μόνο από τους Υπουργούς (άρθρο 73 §1 Σ), με στόχο τον καλύτερο έλεγχο της ποιότητας και τον περιορισμό του φαινομένου των αποσπασματικών τροπολογιών (Τσάτσος, 2010). Η υποχρέωση συνοδείας κάθε νομοσχεδίου από αιτιολογική έκθεση που προβλέπονταν ήδη στο Σύνταγμα του 1975, ενισχύθηκε στην ίδια Αναθεώρηση (άρθρο 74 §5 Σ), η οποία πρόσθεσε ότι η αιτιολογική έκθεση πρέπει να είναι ειδική και να τεκμηριώνει τις προτεινόμενες ρυθμίσεις, επιβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο μεγαλύτερη διαφάνεια και στοχοθεσία (Σπυρόπουλος, 2017). Το ίδιο συνέβη και με την καθιέρωση της υποχρέωσης για κατάρτιση έκθεσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (άρθρο 75 Σ) για τα νομοσχέδια τα οποία συνεπάγονται δαπάνες ή μειώσεις εσόδων, προκειμένου η Βουλή να διαθέτει σαφή εικόνα για τις οικονομικές συνέπειες κάθε νόμου (Μανιτάκης, 2019). Το άρθρο 43 θέτει περιορισμούς στην κατ' εξουσιοδότηση

έκδοση κανονιστικών πράξεων από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ή τη Διοίκηση, προβλέποντας ότι μόνο με ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση μπορούν να εκδίδονται κανονιστικά διατάγματα. Η πρόβλεψη αυτή θεσμοθετήθηκε με σκοπό την αποφυγή της καταχρηστικής υπερνομοθέτησης και συνδέεται άρρηκτα με την αρχή της αναλογικότητας στη νομοθέτηση (Μεντής, 2018). Η Αναθεώρηση του 2001, πέρα από τις τροποποιήσεις που αναφέρθηκαν, εισήγαγε τις νέες ρυθμίσεις του άρθρου 101Α, σύμφωνα με το οποίο ιδρύθηκαν ανεξάρτητες αρχές που λειτουργούν ως θεσμικές εγγυήσεις για τη διαφάνεια και τη χρηστή διοίκηση, ενισχύοντας έμμεσα την διαφάνεια των διαδικασιών (Σπυρόπουλος, 2017). Η τελευταία αναθεώρηση του Συντάγματος το 2019, ενίσχυσε το άρθρο 68 Σ, δίνοντας μεγαλύτερες αρμοδιότητες στις εξεταστικές επιτροπές της Βουλής, και προέβλεψε τη συμμετοχή πολιτών σε διαδικασίες λογοδοσίας. Παράλληλα, διατήρησε και ενίσχυσε το άρθρο 54 για την ψήφο των αποδήμων, το οποίο, αν και δεν σχετίζεται άμεσα με την καλή νομοθέτηση, εντάσσεται στην ευρύτερη προσέγγιση της ενίσχυσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης (Μανιτάκης, 2020).

Όσον αφορά τους ειδικούς νόμους που πλαισιώνουν την καλή νομοθέτηση, η πρώτη ολοκληρωμένη κωδικοποίηση των αρχών της έγινε με τον ν. 4048/2012. Ο νόμος αυτός περιλαμβάνει κανόνες που αφορούν τη διαμόρφωση, επεξεργασία και αξιολόγηση της νομοθεσίας στην Ελλάδα. Κεντρική του επιδίωξη αποτέλεσε η αντιμετώπιση της χρόνιας πολυνομίας και κακονομίας που χαρακτήριζε το ελληνικό νομικό σύστημα, θεσπίζοντας αρχές και εργαλεία που είχαν ήδη δοκιμαστεί στο πλαίσιο της ΕΕ (Παπαϊωάννου, 2013· Μανιτάκης, 2020). Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 6 προβλέπεται η υποχρεωτική ηλεκτρονική δημόσια διαβούλευση μέσω της πλατφόρμας [open.gov.gr](http://open.gov.gr), με ελάχιστη διάρκεια δύο εβδομάδων. Στόχος της θέσπισης του εργαλείου της διαβούλευσης, αποτέλεσε η ενίσχυση της συμμετοχικότητας, της διαφάνειας και της κοινωνικής νομιμοποίησης των νόμων, καθώς οι πολίτες έχουν την ευκαιρία να συμμετέχουν οι ίδιοι στην διαμόρφωση του κανόνα δικαίου που πρόκειται να θεσπιστεί, ιδιαίτερα όταν ρυθμίζεται ένα ζήτημα ιδιότητας ή επαγγέλματος που τους αφορά άμεσα (Παπαϊωάννου, 2013). Το άρθρο 7 εισήγαγε την ΑΣΡ με σκοπό να λειτουργήσει ως βασικό εργαλείο τεκμηρίωσης, μετριάζοντας με αυτόν τον τρόπο τον κίνδυνο νομοθέτησης υπό την πίεση πρόσκαιρων γεγονότων ή κοινωνικών εταίρων (Μανιτάκης, 2020). Αυτή αποτελεί απαραίτητο συνοδευτικό έγγραφο κάθε σχεδίου νόμου, εκτιμώντας τις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις της ρύθμισης, και την αναγκαιότητα και αναλογικότητα της. Επιπλέον, μελετά την επίδραση που θα ασκήσει στα δικαιώματα των πολιτών, τη συμβατότητα της με το δίκαιο της ΕΕ, καθώς και τυχόν εναλλακτικές ρυθμίσεις και μέτρα που θα μπορούσαν να υιοθετηθούν. Πέραν όμως της προνομοθέτησης εκτίμησης που γίνεται στην ΑΣΡ, στο άρθρο 8 καθιερώνεται η *ex post* αξιολόγηση

των νόμων, με σκοπό να διαπιστωθεί εάν πέτυχαν τους στόχους τους, αποφεύγοντας έτσι την συσσώρευση αναποτελεσματικών ή αδρανών ρυθμίσεων. Παράλληλα, στο άρθρο 9 προβλέπεται η υποχρέωση για κωδικοποίηση της νομοθεσίας που αποσκοπεί αφενός στην αντιμετώπιση της πολυνομίας, με συγκέντρωση και αναδιάρθρωση διατάξεων σε ενιαία κείμενα, αφετέρου στην απλοποίηση και τη διευκόλυνση πρόσβασης στον νόμο, για πολίτες και επαγγελματίες (Τσάτσος, 2010). Πέραν των διαδικαστικών μέτρων που λήφθηκαν, ο νόμος προέβλεπε και τη σύσταση μηχανισμών για την παρακολούθηση της ποιότητας της νομοθέτησης. Σημαντικότερος από αυτούς αποτέλεσε το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης (άρθρο 15), το οποίο επωμίζεται τον ρόλο του ελέγχου των ΑΣΡ, της παρακολούθησης της ποιότητας των ρυθμίσεων και της έκδοσης εκθέσεων αξιολόγησης. Με αυτόν τον τρόπο λειτουργεί ως ένας πρώιμος θεσμικός «φύλακας» της υψηλής ποιότητας των νομοθετικών ρυθμίσεων, ενώ παράλληλα, η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής παρέχει γνωμοδοτήσεις, οι οποίες, αν και δεν είναι δεσμευτικές, συνιστούν κρίσιμο εργαλείο καλής νομοθέτησης, καθώς ελέγχουν τη συνταγματικότητα και τη σαφήνεια των νομοσχεδίων (Μεντής, 2018).

Πάρα την νομοθετική αυτή ρύθμιση που αποπειράθηκε, ο ν. 4048/2012 παρέμεινε σε μεγάλο βαθμό διακηρυκτικός νόμος, καθώς προέβαινε στην περιγραφή των αρχών και εργαλείων της καλής νομοθέτησης, χωρίς όμως να επιβάλλει επαρκείς μηχανισμούς εφαρμογής και παρακολούθησης. Έτσι, πολλές από τις προβλέψεις του παρέμειναν ανεφάρμοστες (π.χ. ex post αξιολόγηση, συστηματική κωδικοποίηση), μέχρι τη θεσμοθέτηση του ν. 4622/2019 (Παπαϊωάννου, 2013). Ο νόμος αυτός βρίσκεται ουσιαστικά σε συμπληρωματική σχέση με τον προηγούμενο, διότι δεν τον καταργεί ρητά, αλλά περισσότερο τον υπερβαίνει. Ουσιαστικά, ο ν.4622/2019 ενσωματώνει τα βασικά εργαλεία του ν. 4048/2012 (ΑΣΡ, διαβούλευση, αξιολόγηση, κωδικοποίηση), εντάσσοντας τα ένα σε θεσμικό πλαίσιο (Μητρώο Ρυθμιστικών Επιπτώσεων, Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης), ενώ παράλληλα καθιστά υποχρεωτικά και ελέγξιμα τα εργαλεία αυτά, με σαφείς προθεσμίες (π.χ. υποχρεωτική ex post αξιολόγηση κάθε νόμου εντός 5 ετών). Με αυτόν τον τρόπο δημιουργείται ένα «επιχειρησιακό» σύστημα ενσωματωμένο στην κυβερνητική λειτουργία. Παράλληλα, στο άρθρο 59 παρ. 2 του ν.4622/2019 παρέχεται εξουσιοδότηση για κατάρτιση και επικαιροποίηση του Εγχειριδίου Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας. Αυτό, εκδίδεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Κυβέρνησης, με σκοπό να εξασφαλίσει ενιαίο, διαφανές και ορθολογικό πλαίσιο παραγωγής νόμων, αποτρέποντας τη νομοτεχνική ανομοιογένεια και την πολυνομία. Μέσω των προβλέψεών του, παρέχει καθοδήγηση στα υπουργεία και τις υπηρεσίες για τον τρόπο σύνταξης ενός σχεδίου νόμου, προσφέρει οδηγίες για την κατάρτιση και την γλώσσα ενός νόμου, καθώς και τη συμβατότητα του με το ενωσιακό

δίκαιο και ορίζει τα βήματα εσωτερικού ελέγχου ποιότητας (νομικός και τεχνικός έλεγχος) που πρέπει να ακολουθούνται. Άλλο ένα ακόμη πιο εξειδικευμένο εγχειρίδιο αποτελεί το Εγχειρίδιο ΑΣΡ. Αυτό προβλέπεται από τα άρθρα 60–61 του ν.4622/2019, τα οποία ορίζουν ότι κάθε σχέδιο νόμου ή κανονιστική πράξη πρέπει να συνοδεύεται από τεκμηριωμένη Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, σύμφωνα με πρότυπο εγχειρίδιο που εκδίδεται από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Σκοπός του αποτελεί η τεκμηρίωση της αναγκαιότητας, αναλογικότητας και αποτελεσματικότητας της ρύθμισης, περιλαμβάνοντας οδηγίες για τον προσδιορισμό του προβλήματος και του σκοπού ρύθμισης, την καταγραφή εναλλακτικών επιλογών πολιτικής και την εκτίμηση οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών και διοικητικών συνεπειών. Τα δύο αυτά εγχειρίδια αποτελούν αναπόσπαστα εργαλεία του συστήματος καλής νομοθέτησης που θεσμοθετεί ο ν.4622/2019 και λειτουργούν συμπληρωματικά μεταξύ τους, καθώς το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας καθορίζει πώς συντάσσεται ένας νόμος, ενώ το Εγχειρίδιο ΑΣΡ το γιατί πρέπει να συνταχθεί και ποια είναι τα τεκμήρια της αναγκαιότητάς του.

Στο πλαίσιο της διοικητικής μεταρρύθμισης για την ενίσχυση του επιτελικού κράτους, με το άρθρο 166 του ν.4829/2021 (ΦΕΚ Α' 166/10.9.2021), συστάθηκε ειδικός κλάδος δημοσίων υπαλλήλων, ο επιτελικός κλάδος νομοτεχνών, ο οποίος στελεχώνεται από εξειδικευμένους νομικούς, με αποστολή την διασφάλιση της συνοχής, της ποιότητας και της ομοιομορφίας της νομοθεσίας, μέσω της ενίσχυσης της νομοτεχνικής υποστήριξης σε όλα τα στάδια της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Η ίδρυση του κλάδου αυτού αποτελεί θεσμική συνέχεια και εξειδίκευση του άρθρου 57 του ν.4622/2019, που προβλέπει ότι η κυβέρνηση οφείλει να διασφαλίζει την ποιότητα και τη συνοχή των ρυθμίσεων μέσω οργανωμένων μηχανισμών νομοπαρασκευαστικού ελέγχου και επαγγελματικοποίησης της νομοπαρασκευαστικής λειτουργίας. Ο κλάδος αυτός αναμένεται να ενισχύσει την καλή νομοθέτηση με ποιοτική αναβάθμιση της νομοθεσίας, μέσω ενίσχυσης της νομοτεχνικής συνέπειας και σαφήνειας, υποστήριξη της τεκμηρίωσης και αναλογικότητας των ΑΣΡ και επαγγελματικοποίησης της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας με μόνιμο, αξιοκρατικά επιλεγμένο και ειδικά καταρτισμένο προσωπικό, το οποίο αναμένεται να εξασφαλίσει θεσμική συνέχεια και ομοιομορφία στην παραγωγή νόμων.

Η αποσπασματική εφαρμογή του ν.4048/2012 αποδεικνύεται από το γεγονός ότι παρότι τυπικά εφαρμόστηκαν κάποιες από τις προβλέψεις του, στην ουσία αυτά έγιναν τυπικά, χωρίς να επιτελούν το σκοπό τους. Χαρακτηριστικά, η δημόσια διαβούλευση μέσω [opengov.gr](http://opengov.gr) λειτούργησε μεν, αλλά με ελλιπή αξιοποίηση των σχολίων (Αλεξόπουλος, 2015). Επιπλέον, οι ΑΣΡ που συνόδευαν τα νομοσχέδια, ήταν ελλιπείς, γενικόλογες, χωρίς ποσοτικά στοιχεία

(Μανιτάκης, 2020), ενώ η κωδικοποίηση και ex post αξιολόγηση σπανίως πραγματοποιήθηκαν. Μέσω του ν.4622/2019 έγινε προσπάθεια να δημιουργηθεί μια κουλτούρα καλής νομοθέτησης, προκειμένου να καλυφθούν αυτές οι αδυναμίες. Προς αυτήν την κατεύθυνση, μετέτρεψε την καλή νομοθέτηση σε υποχρέωση κάθε υπουργείου, δημιούργησε κεντρικά εργαλεία παρακολούθησης και επέβαλε καθορισμένο χρονικό ορίζοντα πέντε ετών για την ex post αξιολόγηση. Η επί του πρακτέου εφαρμογή του, υπήρξε πιο συστηματική από εκείνη του ν.4048/2012, ωστόσο ακόμη παρατηρούνται φαινόμενα παραβίασης των αρχών της καλής νομοθέτησης και τυπικής εφαρμογής των θεσμοθετημένων διαδικασιών διασφάλισης της, χωρίς να λαμβάνονται ουσιαδώς υπόψη. Αυτό, οφείλεται κυρίως στην αντίσταση που προβάλλεται για την μεταστροφή της κουλτούρας παραγωγής νόμων, με αποτέλεσμα οι ΑΣΡ, οι διαβουλεύσεις και οι ex post αξιολογήσεις να γίνονται τυπικά και να μην επιτελούν τον ουσιαστικό τους σκοπό.

## Κεφάλαιο τρίτο

### 3.1 Εργαλεία Συμμετοχικής Δημοκρατίας και Ρόλος τους στην Καλή Νομοθέτηση

#### 3.1.1 Διαβούλευση

Ως διαβούλευση, ορίζεται η οργανωμένη διαδικασία μέσω της οποίας φορείς της κοινωνίας των πολιτών, όπως απλοί πολίτες, επαγγελματικές ενώσεις, μη κυβερνητικές οργανώσεις και οποιασδήποτε προέλευσης κοινωνικοί εταίροι, έχουν τη δυνατότητα κατάθεσης προτάσεων, σχολιασμού και γνωμοδότησης περί των σχεδίων νόμων ή πολιτικών που προτίθεται να εφαρμόσει η κυβέρνηση. Μέσω αυτής, τα ζητήματα που πρόκειται να ρυθμιστούν αναλύονται από πολλαπλές οπτικές και συζητούνται από τους άμεσα ενδιαφερόμενους, οι οποίοι, αντισταθμίζοντας τις επιλογές τους, καταλήγουν στην υιοθέτηση της πολιτικής που χαίρει μεγαλύτερης αποδοχής, ενισχύοντας έτσι την αντιπροσωπευτική δημοκρατία (Hartz-Karp, 2005). Την σημασία της υιοθέτησης πρακτικών διαβούλευσης έχει υπογραμμίσει και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μέσω της θέσπισης της υποχρέωσης των κυβερνήσεων να λαμβάνουν υπόψη κατά την νομοθετική διαδικασία, την γνώμη των επιχειρηματικών ομάδων και πολιτών που αναμένεται να επηρεαστούν από αυτές. Απώτερος στόχος της διαβούλευσης, όπως περιγράφεται από τους Muhlberger και Weber (2006), είναι η συνεργατική αναζήτηση συμφωνίας, η οποία καλλιεργεί κλίμα δημοκρατικής κουλτούρας και νομιμοποιεί την συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης απόφασης.

Άξια αναφοράς είναι η διάκριση της έννοιας της διαβούλευσης (deliberation) από την απλή συμβουλευτική διαδικασία (consultation), η οποία δεν παρουσιάζει την ίδια σκοποθεσία. Σύμφωνα με τους Rowe & Frewer (2005), οι τύποι της δημόσιας διαβούλευσης κατατάσσονται σε τρεις κατηγορίες. Στην πρώτη εντοπίζεται η δημόσια επικοινωνία, όπου η ροή της επικοινωνίας γίνεται από την κυβέρνηση προς την κοινωνία, χωρίς την άμεση συμμετοχή των πολιτών, καθώς η αντίδρασή τους δεν αποτελεί το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα και ως εκ τούτου, εκλείπουν οι μηχανισμοί αντίδρασης. Στην δεύτερη κατηγορία εντοπίζεται η δημόσια διαβούλευση, όπου η επικοινωνία ρέει από τους πολίτες προς την κυβέρνηση, μέσω θεσμοθετημένων μηχανισμών. Ωστόσο, σε αυτό το μοντέλο δεν αναπτύσσεται διάλογος, αλλά η κυβέρνηση επιτελεί περισσότερο ρόλο συλλέκτη πληροφοριών, τις οποίες ενδέχεται να μην αξιοποιήσει. Στην τρίτη κατηγορία εντοπίζεται η άμεση δημόσια επικοινωνία, η οποία αφορά την αμφίδρομη επικοινωνία μεταξύ κοινωνίας και κυβέρνησης, με μεγαλύτερες δυνατότητες προώθησης διαδικασιών διαλόγου.

Η αξία της δημόσιας διαβούλευσης, έγκειται στο γεγονός ότι ενισχύει τις φωνές των πολιτών, ανεξαρτήτως φύλου, ηλικίας και οικονομικής και κοινωνικής θέσης, προκειμένου αυτές να επηρεάσουν τα μέτρα που πρόκειται να ληφθούν για την ρύθμιση ζητημάτων δημόσιας πολιτικής (Hartz-Karp, 2005). Η συμμετοχή των πολιτών σε ανοιχτές διαβουλεύσεις, που τους επιτρέπουν να εκφράσουν τις ανάγκες και τις προσδοκίες τους για ζητήματα που αφορούν άμεσα την καθημερινότητά τους, μπορεί να βελτιώσει τόσο τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων όσο και τις διαδικασίες χάραξης πολιτικής (OECD, 2020). Βασική παραδοχή αποτελεί ότι η συμμετοχικότητα μπορεί να ενισχύσει την εμπιστοσύνη μεταξύ κράτους και κοινωνίας και να συμβάλει στη εναργέστερη συμμετοχή των πολιτών στα κοινά κοινωνικά ζητήματα (Pateman, 1970).

### **3.1.1.1 Ο θεσμός της διαβούλευσης στην Ελλάδα**

Η εμπλοκή των ενδιαφερόμενων μερών σε μια προτεινόμενη ρύθμιση παρουσιάζει σημαντικές ελλείψεις στην χώρα μας. Κρίσιμη αφετηρία για την ενίσχυση της ανοικτής διακυβέρνησης και συμμετοχικότητας, θεωρείται ο ν.3861/2010 (Α'112), με τον οποίο θεσπίζεται η υποχρέωση ανάρτησης μεγάλου εύρους κυβερνητικών και διοικητικών πράξεων στον ιστότοπο «Διαύγεια», με στόχο την αποτροπή φαινομένων διαφθοράς, την ενίσχυση της διαφάνειας και την ανοιχτή συμμετοχή των πολιτών στην δημόσια διοίκηση. Επιπλέον, με τον νέο Κανονισμό της Βουλής το 2010 και τον ν.4048/2012 (Α'34) θεσπίζονται οι πρώτες διατάξεις για την εισαγωγή της δημόσιας διαβούλευσης στην κατάθεση προτεινόμενων ρυθμίσεων, οι οποίες πρέπει να συνοδεύονται από έκθεση αξιολόγησης επιπτώσεων και έκθεση δημόσιας διαβούλευσης. Δεδομένου ωστόσο, ότι εκείνη την χρονική στιγμή δεν υπήρχε στην ελληνική έννομη τάξη ένας «οδηγός» για τον τρόπο που πρέπει διεξάγεται η διαβούλευση, το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) εκπόνησε, στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013», τον «Κώδικα Διεξαγωγής Δημόσιας Διαβούλευσης», ο οποίος εκδόθηκε το 2017, αξιοποιώντας ενωσιακούς πόρους και τεχνική βοήθεια από τον ΟΟΣΑ και τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Ο Κώδικας αυτός, αποτέλεσε ένα τεχνικό και εκπαιδευτικό εγχειρίδιο, μη δεσμευτικό, το οποίο παρείχε ενιαίες κατευθύνσεις για τη διεξαγωγή ποιοτικών διαβουλεύσεων μέσω της πλατφόρμας [opengov.gr](http://opengov.gr). Εξειδίκευση του Κώδικα αυτού, αποτέλεσε ο Οδηγός Διαβούλευσης των Δήμων (ΕΚΔΔΑ, 2017), ο οποίος αποτελεί εγχειρίδιο βασισμένο στις αρχές του Κώδικα, αλλά απευθύνεται ειδικά στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η έκδοσή του βασίστηκε στις αρχές του Κώδικα Διαβούλευσης και στα άρθρα του Ν. 3852/2010 (Καλλικράτης), που προβλέπουν τη λειτουργία της Επιτροπής Διαβούλευσης Δήμου. Η προσέγγισή του είναι προσαρμοσμένη στα διοικητικά και πολιτικά δεδομένα των

Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού, αναφέροντας τα γενικά στάδια της διαβούλευσης (ενημέρωση, διεξαγωγή, αξιολόγηση), οδηγίες και πρακτικά εργαλεία για τη διοργάνωση συμμετοχικών διαδικασιών από τους δήμους και παραδείγματα, όπως πρότυπα πρόσκλησης διαβούλευσης, τρόπους οργάνωσης θεματικών συνεδριάσεων, ηλεκτρονικά εργαλεία συμμετοχής, δείκτες αξιολόγησης και παραδείγματα καλών πρακτικών ελληνικών δήμων (π.χ. συμμετοχικός προϋπολογισμός). Έτσι, ενώ ο Κώδικας προσεγγίζει τη διαβούλευση ως υποχρέωση διακυβέρνησης, ο Οδηγός τη μετατρέπει σε εργαλείο τοπικής δημοκρατίας και ενεργού πολιτεότητας. Δεν περιορίζεται μόνο στις νομοπαρασκευαστικές διαδικασίες, αλλά περιλαμβάνει και μη νομοθετικές διαβουλεύσεις, όπως αυτές για τον συμμετοχικό προϋπολογισμό, τα τεχνικά προγράμματα και τα τοπικά πολεοδομικά σχέδια.

Και τα δύο κείμενα του ΕΚΔΔΑ υιοθετούν μια πολυφασική προσέγγιση στη διαβούλευση, όπου η ενημέρωση και η συμμετοχή θεωρούνται συνεχείς και αλληλένδετες λειτουργίες. Σύμφωνα με τον Κώδικα, η δημόσια διαβούλευση ξεκινά με τη φάση της προετοιμασίας, στην οποία η δημόσια αρχή οφείλει να καθορίσει σαφώς τον σκοπό, το αντικείμενο και τους συμμετέχοντες της διαδικασίας. Η προκαταρκτική ενημέρωση των πολιτών θεωρείται αναγκαία προϋπόθεση, ώστε να εξασφαλιστεί η ισότιμη και ουσιαστική συμμετοχή τους. Η επόμενη φάση αφορά τη διεξαγωγή της διαβούλευσης, η οποία, σύμφωνα με τον Κώδικα, μπορεί να πραγματοποιηθεί με φυσική παρουσία, ηλεκτρονικά ή με συνδυασμό των δύο. Σε αυτό το στάδιο η διοίκηση είναι υπεύθυνη για την διευκόλυνση του διαλόγου και την καταγραφή του συνόλου των απόψεων, χωρίς αποκλεισμούς. Διαφορετική είναι η προσέγγιση του Οδηγού των Δήμων σε αυτό το στάδιο, εστιάζοντας περισσότερο στα πρακτικά εργαλεία υλοποίησής του, όπως τα εργαστήρια πολιτών (citizen workshops), τις θεματικές συνεδριάσεις δημοτικών επιτροπών και τις πλατφόρμες ηλεκτρονικής συμμετοχής (e-consultation portals). Ο Οδηγός προτείνει συγκεκριμένες μεθόδους ενεργοποίησης του τοπικού πληθυσμού, όπως τη χρήση κοινωνικών δικτύων, τη διανομή ενημερωτικών δελτίων και τη συνεργασία με σχολεία και τοπικούς φορείς. Επιπλέον, διαφορετική είναι η προσέγγιση των κειμένων όσον αφορά το στάδιο της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων. Ο Κώδικας ορίζει ότι μετά το πέρας της διαβούλευσης, ο αρμόδιος φορέας οφείλει να τεκμηριώσει εγγράφως τις ενσωματωμένες και τις απορριπτές προτάσεις, με σαφή αιτιολόγηση. Πρόκειται για μια υποχρέωση που εδράζεται στις αρχές της λογοδοσίας και της χρηστής διοίκησης. Ο Οδηγός των Δήμων, αν και αναγνωρίζει τη σημασία της αξιολόγησης, υιοθετεί μια πιο ευέλικτη προσέγγιση, εστιάζοντας στη συλλογική αποτίμηση των αποτελεσμάτων σε επίπεδο κοινότητας και όχι απαραίτητα σε τυπικές γραπτές αναφορές. Στο πλαίσιο αυτό, προτείνει την πραγματοποίηση δημόσιων παρουσιάσεων των αποτελεσμάτων και

ανατροφοδοτικών συναντήσεων με τους πολίτες, ώστε να ενισχύεται η κοινωνική συνοχή και η εμπιστοσύνη προς τις δημοτικές αρχές. Η ανατροφοδότηση, αν και αποτελεί και στα δύο κείμενα το τελικό στάδιο της διαβούλευσης, προσεγγίζεται διαφορετικά σε καθένα από αυτά. Ο Κώδικας την αντιμετωπίζει ως διοικητική υποχρέωση ενημέρωσης του κοινού για την έκβαση της διαδικασίας, ενώ ο Οδηγός τη ως δυναμικό εργαλείο συνεχιζόμενου διαλόγου. Ειδικότερα, στον τελευταίο προτείνεται η διατήρηση ανοικτών διαύλων επικοινωνίας με τους πολίτες και η συνεχής ενημέρωσή τους για την πορεία υλοποίησης των αποφάσεων. Η διαφοροποίηση αυτή, αντανακλά και τη διαφορετική προσέγγιση των δύο εγχειριδίων, καθώς ο Κώδικας επιδιώκει τη θεσμική συμμόρφωση, ενώ ο Οδηγός αποσκοπεί στη διαμόρφωση κουλτούρας συμμετοχής σε τοπικό επίπεδο. Παρά ωστόσο τις διαφοροποιήσεις, και οι δύο προσεγγίσεις συγκλίνουν στη διαπίστωση ότι η επιτυχής διεξαγωγή διαβουλεύσεων εξαρτάται από την ποιότητα ενημέρωσης και τον βαθμό εμπλοκής των πολιτών. Η ενημέρωση, η διαφάνεια και η έγκαιρη πρόσβαση σε πληροφορίες, αποτελούν προϋποθέσεις ουσιαστικής συμμετοχής, ενώ η διαβούλευση χωρίς ανατροφοδότηση, αποδυναμώνει την εμπιστοσύνη προς τη διοίκηση. Η εφαρμογή των μεθόδων που προτείνονται στον Οδηγό, μπορεί να παρατηρηθεί στις διαδικασίες διαβούλευσης που ακολουθήθηκαν για τα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια, συνδυάζοντας ενημέρωση, θεσμική συνεργασία και διαβούλευση με φορείς και πολίτες (ΥΠΕΝ, 2022). Παρόμοιες μέθοδοι έχουν υιοθετηθεί και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η γαλλική πλατφόρμα Flucicity, μέσω της οποίας υιοθετείται ένα σύστημα διαρκούς ψηφιακής διαβούλευσης μεταξύ δήμων και πολιτών, επιτρέποντας την άμεση υποβολή προτάσεων και την παρακολούθηση της υλοποίησής τους (Flucicity, 2022). Η Flucicity έχει διεθνές αποτύπωμα, καθώς εφαρμόζεται σε διαφορετικά διοικητικά και πολιτισμικά περιβάλλοντα, όπως το Βέλγιο, την Νότια Αφρική και το Μαρόκο.

Ο Κώδικας επικαιροποιήθηκε το 2019, με την ψήφιση του νόμου περί «Επιτελικού Κράτους», ο οποίος στο άρθρο 85 όρισε ρητά την αρμοδιότητα του ΕΚΔΔΑ για την «ανάπτυξη και υποστήριξη πολιτικών καλής νομοθέτησης». Ο ν.4622/2019 (Α'133), ενέταξε τα ζητήματα της καλής νομοθέτησης και της ρυθμιστικής διακυβέρνησης στην συνολική λειτουργία του επιτελικού κράτους, και αποτέλεσε τον κομβικότερο νόμο για την καλή νομοθέτηση. Στο άρθρο 58 περιγράφονται οι αρχές της και η εξασφάλιση διαφάνειας στην νομοθετική διαδικασία μέσω της κατάθεσης προτάσεων από τους πολίτες, τόσο στο στάδιο της κατάρτισης, όσο και της αξιολόγησης της ρύθμισης. Πιο αναλυτικά, η διαδικασία δημόσιας ηλεκτρονικής διαβούλευσης περιλαμβάνει την ανάρτηση των σχεδίων νόμων που τίθενται προς σχολιασμό για ένα ορισμένο χρονικό διάστημα, κατά το οποίο η πλατφόρμα προσφέρει την δυνατότητα σχολιασμού στους

χρήστες και την ολοκλήρωση της διαδικασίας με το κλείσιμο της πλατφόρμας και την συλλογή των δεδομένων που προέκυψαν προς επεξεργασία. Ειδικότερα, στο άρθρο 61 εξειδικεύεται η έννοια της διαβούλευσης. Σύμφωνα με αυτό, η διαβούλευση αποτελεί το τρίτο στάδιο της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, η οργάνωση της οποίας αποτελεί αντικείμενο της Προεδρίας της Κυβέρνησης και του επισπεύδοντος Υπουργείου. Εφόσον προκύψει το τελικό σχέδιο νόμου της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής, η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, σε συνεργασία με την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου, έχουν την ευθύνη ανάρτησής του, συνοδευόμενο από προκαταρκτική ΑΣΥΡ, στον ιστότοπο [orengon.gr](http://orengon.gr), όπου κάθε ενδιαφερόμενος έχει την δυνατότητα να υποβάλει σχόλια και παρατηρήσεις κατ' άρθρον. Η διάρκεια της διαβούλευσης ορίζεται σε δύο εβδομάδες, με δυνατότητα παράτασης για μία ακόμη εβδομάδα ή σύντμησης μέχρι μία εβδομάδα. Με το πέρας της, η αρμόδια Υπηρεσία Συντονισμού συντάσσει έκθεση δημόσιας διαβούλευσης με ομαδοποιημένα σχόλια και προτάσεις, η οποία ενσωματώνεται στο τελικό κείμενο της ΑΣΥΡ, με τεκμηριωμένη αποδοχή ή απόρριψη των σχολίων στις διατάξεις προς ψήφιση, ενώ παράλληλα αποστέλλεται με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο στις ηλεκτρονικές διευθύνσεις από τις οποίες προήλθαν τα σχόλια, προς ενημέρωσή τους.

Η τελευταία ρύθμιση του ζητήματος, γίνεται με τον ν.4829/2021 (Α'166), ο οποίος ρυθμίζει το πλαίσιο δράσης των εκπροσώπων συμφερόντων, που ασκούν δραστηριότητες επιρροής επί αμοιβής προς όφελος του πελάτη τους. Σκοπός του νόμου αυτού αποτελεί η διασφάλιση ακεραιότητας, διαφάνειας, λογοδοσίας και νομιμότητας κατά την άσκηση των δραστηριοτήτων αυτών. Περαιτέρω, προβλέπει την υποχρεωτική τήρηση Μητρώου Διαφάνειας από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, στο οποίο αποτυπώνονται τα στοιχεία, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των εκπροσώπων συμφερόντων. Στο Μητρώο δύναται να εγγραφούν ενώσεις, σωματεία, επιμελητήρια και φορείς της κοινωνίας των πολιτών, εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπει ο νόμος (Μέρος Α').

### **3.1.1.2 Ο θεσμός της διαβούλευσης στην ΕΕ**

Η διαβούλευση στην ΕΕ δεν είναι απλώς καλή πρακτική, αλλά έχει θεσμική και νομική κατοχύρωση στις Συνθήκες και στα κείμενα πολιτικής. Στο άρθρο 11 της ΣΕΕ προβλέπεται το δικαίωμα των πολιτών και αντιπροσωπευτικών ενώσεων, να εκφράζουν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις απόψεις τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης. Επιπλέον, με την Λευκή Βίβλο για τη Διακυβέρνηση της ΕΕ (European Commission, 2001) θεσμοθετήθηκε η αρχή της «ανοικτής διακυβέρνησης», υπογραμμίζοντας την σημασία της συμμετοχής των πολιτών στη

χάραξη πολιτικής και στην εκπόνηση νομοθετικών προτάσεων. Μέσω των Better Regulation Guidelines και Better Regulation Toolbox (αναθεωρήσεις 2015, 2017 και 2021), καθορίστηκε το θεσμικό και μεθοδολογικό πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης, σύμφωνα με το οποίο η διαβούλευση είναι υποχρεωτική σε όλα τα στάδια του κύκλου νομοθέτησης, διεξάγεται με τυποποιημένες διαδικασίες, χρονικά όρια και τα αποτελέσματά της ενσωματώνονται στις Αναλύσεις Επιπτώσεων (Impact Assessments). Η διαβούλευση αποτελεί, συνεπώς, αναπόσπαστο τμήμα του ευρωπαϊκού συστήματος νομοθέτησης, λειτουργώντας ως θεσμική «γέφυρα» μεταξύ πολιτών και ευρωπαϊκής διοίκησης (European Commission, 2021).

Η διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης στην ΕΕ ακολουθεί δομημένα στάδια και εφαρμόζεται με ενιαίες αρχές από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Αυτή ξεκινά με την προκαταρκτική φάση η οποία περιλαμβάνει τον καθορισμό του προβλήματος και των στόχων της πολιτικής. Σε δεύτερο επίπεδο λαμβάνει χώρα η διαδικτυακή δημόσια διαβούλευση διάρκειας 12 εβδομάδων στην πλατφόρμα «Have Your Say», όπου κάθε πολίτης, επιχείρηση ή Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) μπορεί να καταχωρήσει την άποψή του. Το επόμενο στάδιο περιλαμβάνει την στοχευμένη διαβούλευση, η οποία στρέφεται γύρω από την εμπάθυνση της τεχνικής και επιστημονικής τεκμηρίωσης, μέσω συνεντεύξεων με ομάδες εργασίας, ερωτηματολόγια κτλ.. Η τελευταία μορφή διαβούλευσης που εφαρμόζεται είναι η εκ των υστέρων, η οποία αφορά την επανεξέταση των εφαρμοσμένων πολιτικών και την εκτίμηση της αποτελεσματικότητάς τους.

Η διαδικτυακή πύλη «Have Your Say», έχει αποδώσει μεγάλο όγκο γνώσεων και σχολίων σε νομοθετικές πρωτοβουλίες. Οι αξιολογήσεις της πλατφόρμας μαρτυρούν πως οι πολίτες έχουν συμβάλει καθοριστικά στην τροποποίηση, τον εμπλουτισμό και την τεκμηρίωση καίριων πρωτοβουλιών (European Commission, 2018–2024). Επιπλέον, μέσω του Regulatory Scrutiny Board (RSB), η Επιτροπή αξιολογεί το μέτρο που οι εκθέσεις αντανακλούν αξιόπιστα δεδομένα και ανάλυση, αποτρέποντας την πρόχειρη ή υπερβολική ρύθμιση (RSB, 2023). Το εργαλείο αυτό ιδρύθηκε το 2015 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με την Απόφαση C(2015) 3263 final της 19ης Μαΐου 2015 και τροποποιήθηκε το 2017 (C(2017) 2874 final), ως αντικατάσταση του Impact Assessment Board που προϋπήρχε. Αποτελεί ένα επταμελές ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο εντός της Επιτροπής, που αναφέρεται απευθείας στον Πρόεδρο της και λειτουργεί υπό τη Γενική Γραμματεία της Επιτροπής (European Commission, 2023). Λειτουργεί ως θεματοφύλακας της ποιότητας της νομοπαρασκευαστικής τεκμηρίωσης και της κανονιστικής πολιτικής της ΕΕ, μέσω της ανεξάρτητης αξιολόγησης της ποιότητας των αναλύσεων επιπτώσεων για νέες νομοθετικές προτάσεις και των εκ των υστέρων αξιολογήσεων της ισχύουσας νομοθεσίας. Τα πορίσματα των αξιολογήσεων του και τα στοιχεία που συλλέγει αξιοποιούνται για την κατάρτιση εκθέσεων που οδηγούν σε διαπιστώσεις μεγάλης πολιτικής σημασίας και εκτεταμένες αναθεωρήσεις πολιτικής.

Οι αξιολογήσεις αυτές κινούνται γύρω από τους πυλώνες της αναγκαιότητας και ορθότητας προσδιορισμού του προβλήματος, της πληρότητας και αναλογικότητας της ανάλυσης επιπτώσεων και της διαφάνειας και τεκμηρίωσης των στοιχείων και διαβουλεύσεων. Αν μέσω της αξιολόγησης του RSB αποφανθεί ότι ένα κείμενο είναι ανεπαρκές, το όργανο μπορεί να εκδώσει αρνητική γνώμη, οπότε η υπηρεσία της Επιτροπής υποχρεούται να το αναθεωρήσει. Μόνο μετά από θετική ή επιφυλακτική γνώμη («positive» ή «positive with reservations») μπορεί η πρόταση να προχωρήσει προς έγκριση (European Commission, 2023; OECD, 2022).

Έρευνα που διεξήγαγε η Ευρωπαϊκή Διαμεσολαβήτρια σε υποθέσεις όπου η Επιτροπή πρόταξε αλλαγές χωρίς επαρκή δημόσια διαβούλευση, ανέδειξαν την σημασία της διεξαγωγής διαβουλεύσεων, καθώς η παράκαμψη τους μπορεί να επιφέρει θεσμικό έλεγχο και απώλεια εμπιστοσύνης (Reuters/European Ombudsman inquiry, 2025). Ωστόσο, εάν αυτή δεν εξασφαλίζει ισορροπία στην πρόσβαση και στοχευμένη πρόσκληση μη-επιχειρηματικών φορέων, μπορεί να ευνοήσει καλά οργανωμένα λόμπι έναντι ασθενέστερων ομάδων, επιφέροντας μεροληπτικά αποτελέσματα υπέρ ισχυρών συμφερόντων (Radaelli, 2004; Golberg, 2018). Επιπλέον, όταν η διαβούλευση γίνεται τυπικά, χωρίς ουσιαστική δέσμευση για ενσωμάτωση των αποτελεσμάτων, τότε χάνεται το όφελος, καθώς ακυρώνεται η συμμετοχή των πολιτών και εν τέλει η αποτελεσματικότητα που θα επέφερε η ενσωμάτωση της συμβολής τους (Bunea, 2025; OECD, 2012). Τα πορίσματα των απόψεων που συλλέχθηκαν, καθώς και ο τρόπος ενσωμάτωσής τους πρέπει να επεξηγείται και να δημοσιεύεται.

### **3.1.1.3 Ο ρόλος της διαβούλευσης στην ενίσχυση της καλής νομοθέτησης**

Η δημόσια διαβούλευση έχει καταστεί βασικό στοιχείο της πολιτικής σχετικά με την καλή νομοθέτηση, τόσο στην ΕΕ, όσο και στα εθνικά κράτη. Αυτή λειτουργεί ως μέσο συλλογής πληροφοριών, νομιμοποίησης αποφάσεων, βελτίωσης της εφαρμογής τους, αλλά και ως εργαλείο διαχείρισης της πολυπλοκότητας του νομοπαρασκευαστικού κύκλου (European Commission, 2021; OECD, 2012). Η διαβούλευση εδράζεται σε θεωρίες της συμμετοχικής δημοκρατίας. Σύμφωνα με αυτές, οι πολίτες μέσω της δομημένης εμπλοκής τους στην κατάρτιση ενός νομοθετήματος, το νομιμοποιούν, καθώς αφενός συμμετέχουν ενεργά μέσα από συνθήκες διαφάνειας στην νομοθετική διαδικασία, αφετέρου παρέχουν την εξειδικευμένη γνώση και πείρα που πιθανόν κατέχουν, για τα νομοθετήματα που αφορούν ομάδες συγκεκριμένων δραστηριοτήτων, όπως θα μπορούσαν να είναι οι επαγγελματίες (Fischer, 2003; Ansell & Gash, 2008). Η συμμετοχή τους δεν αποτελεί μόνο ηθική αξίωση, αλλά περισσότερο μέσον άσκησης πολιτικής και συλλογικής επίλυσης προβλημάτων, καθώς με αυτή μπορούν να αναδειχθούν και

να αποδομηθούν επίκαιρα ή διαχρονικά κοινωνικά ζητήματα. Μέσω της συλλογικής σοφίας που εκφράζεται κατά τη διαβούλευση, τα προβλήματα αυτά μπορούν να βρουν νέες εναλλακτικές λύσεις και οι πληροφοριακές ασυμμετρίες μεταξύ νομοθέτη και ενδιαφερόμενων να ελαχιστοποιηθούν (Fischer, 2003; Ansell & Gash, 2008).

Έτσι, η διαβούλευση επιτρέπει στους νομοτέχνες να συγκεντρώσουν εξωτερική τεχνογνωσία — τεχνικά δεδομένα, εμπειρικά στοιχεία και πεδία επιπτώσεων — που συχνά δεν είναι διαθέσιμη μέσα στην ίδια την διοίκηση. Αυτή η διαδικασία βελτιώνει την ποιότητα των Αναλύσεων Συνεπειών της Ρύθμισης και μειώνει τον κίνδυνο λανθασμένων υποθέσεων κατά το στάδιο του σχεδιασμού πολιτικής (European Commission, 2021; OECD, 2012). Εμπειρικές μελέτες έχουν αναδείξει την αξία των καλά σχεδιασμένων δημόσιων διαβουλεύσεων στην ενίσχυση της εγκυρότητας και της αξιοπιστίας των Αναλύσεων αυτών, αφού εισφέρουν ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία που διαψεύδουν ή επιβεβαιώνουν υποθέσεις κόστους-οφέλους, οδηγώντας σε αναγκαίες τροποποιήσεις για την επιτυχία του νόμου (Radaelli, 2004; European Commission, 2021). Επιπλέον, αναδεικνύεται καίριας σημασίας η προ νομοθέτησης συνεισφορά των πολιτών και των ενδιαφερόμενων μερών, μέσω της έκφρασης των απόψεών τους. Μέσω αυτής ενισχύεται η αποδοχή της τελικής ρύθμισης και μετριάζεται το πολιτικό κόστος, επιφέροντας υψηλότερα επίπεδα συμμόρφωσης και μειωμένη κοινωνική αντίδραση, καθώς οι πολίτες νιώθουν ότι έχουν αποτελέσει και οι ίδιοι συμμετοχοί στην παραγωγή του νόμου (European Commission, 2021; Frelth-Larsen, 2023). Διαβουλεύσεις που οργανώνονται ως δομημένος διάλογος ή φόρουμ συνεργατικής διακυβέρνησης, μπορούν να μετατρέψουν αντιπαραθέσεις σε συνεργατικές λύσεις, καλλιεργώντας εμπιστοσύνη μεταξύ ενδιαφερόμενων μελών και δημόσιας διοίκησης. Με αυτόν τον τρόπο, προωθείται η θεσμική μάθηση και βελτιώνεται η ποιότητα της μελλοντικής ρυθμιστικής πρακτικής (Ansell & Gash, 2008; OECD, 2018). Επιπλέον, οι κοινωνικοί εταίροι, λόγω της εγγύτητάς τους προς τα ρυθμιζόμενα πεδία, είναι σε θέση να επισημαίνουν πρακτικά προβλήματα, κόστη συμμόρφωσης ή τεχνικά ζητήματα εφαρμογής, που οι χαρακτες πολιτικής ενδέχεται να αγνοούν, αποκαλύπτοντας με αυτόν τον τρόπο ανεπιθύμητες συνέπειες και πρακτικά εμπόδια, που μπορεί να ανακύψουν αν δεν ληφθούν υπόψη από το στάδιο του σχεδιασμού της πολιτικής (OECD, 2012; European Commission, 2021). Με αυτόν τον τρόπο ελαχιστοποιούνται οι περιπτώσεις για μεταγενέστερες τροποποιήσεις ή αντικαταστάσεις νόμων που έχουν αποδειχθεί ανεπιτυχείς (Radaelli, 2004; Bunea, 2025). Η πλήρης δημοσίευση των προτάσεων που ενσωματώθηκαν, καθώς και αυτών που αιτιολογημένα απορρίφθηκαν, η οποία ακολουθεί μια διαβούλευση, αυξάνει την λογοδοσία και τη διαφάνεια της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας και επιτρέπει στους πολίτες να γνωρίζουν το μέγεθος κατά το οποίο οι απόψεις και η τεχνογνωσία τους, συνέβαλαν στην κατάρτιση του νομοθετήματος, ενισχύοντας την εμπιστοσύνη στους

θεσμούς (European Commission, 2021; Council of Europe, 2021). Οι εκθέσεις διαβούλευσης έχουν αναδειχθεί τόσο σημαντικές, όπου έχουν αποτελέσει δείκτη ποιότητας νομοθετήματος, σύμφωνα με την Toolbox της Επιτροπής.

#### **3.1.1.4 Προκλήσεις στην εφαρμογή του θεσμού της διαβούλευσης**

Η αποτελεσματικότητα του θεσμού της δημόσιας διαβούλευσης, τόσο στην Ελλάδα όσο και στην ΕΕ, δεν εξαρτάται μόνο από τη νομική του θεμελίωση, αλλά και από τον τρόπο και το μέτρο εφαρμογής του στην πράξη. Στην ΕΕ η διαβούλευση, παρά τη θεσμική της ωριμότητα, εξακολουθεί να αντιμετωπίζει σημαντικά εμπόδια στην ουσιαστική εφαρμογή της. Η πιο σημαντική πρόκληση είναι η ανισομερής συμμετοχή μεταξύ διαφορετικών κατηγοριών ενδιαφερομένων. Έρευνες της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (EESC, 2020) και του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ, 2022) δείχνουν ότι οι μεγάλες επιχειρήσεις, επαγγελματικές ενώσεις και οργανωμένα λόμπι έχουν δυσανάλογη παρουσία στις διαβουλεύσεις, ενώ οι πολίτες, μικρότερες ΜΚΟ και κοινωνικά ευάλωτες ομάδες υποεκπροσωπούνται. Αυτό δημιουργεί τον κίνδυνο της κυριαρχίας οργανωμένων συμφερόντων στη νομοθετική διαδικασία (Saurugger, 2010). Επιπλέον, τα ζητήματα που καλείται να ρυθμίσει η ΕΕ είναι συχνά πολύπλοκα, τεχνικά και εξειδικευμένα, γεγονός που περιορίζει την ικανότητα των απλών πολιτών να συμμετέχουν ουσιαστικά. Η τεχνική ορολογία και η πολιτική πολυγλωσσία καθιστούν τις διαβουλεύσεις προσβάσιμες κυρίως σε επαγγελματίες και ειδικούς, υπονομεύοντας την αρχή της ουσιαστικής συμμετοχής (Fung, 2006). Δυσκολίες προκαλούν και γλωσσικά εμπόδια που ανακύπτουν, καθώς οι διαβουλεύσεις διεξάγονται μόνο στην αγγλική γλώσσα, γεγονός που αποκλείει ή αποθαρρύνει μεγάλο μέρος των πολιτών. Τέλος, πάντα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και η δυσπιστία των πολιτών απέναντι στους θεσμούς, για το μέτρο που οι απόψεις τους χαιρούν ουσιαστικής αντιμετώπισης. Αν και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποχρεούται να δημοσιεύει «synopsis reports», στην πράξη οι απαντήσεις είναι συχνά γενικόλογες και δεν παρέχουν σαφή σύνδεση ανάμεσα στις προτάσεις των πολιτών και στο τελικό κείμενο της νομοθεσίας, υπονομεύοντας τη διαφάνεια και μειώνοντας την εμπιστοσύνη των πολιτών στον θεσμό (Smismans, 2019).

Όσον αφορά την Ελλάδα, οι προκλήσεις που ανακύπτουν είναι περισσότερο διαρθρωτικές. Η συστηματική επίκληση της επείγουσας ή κατεπείγουσας διαδικασίας στη νομοθέτηση, παρακάμπτει τη πρόβλεψη διαβούλευσης, όπως ορίζεται στο ν.4622/2019 και υπονομεύει τον ίδιο τον σκοπό του θεσμού, δηλαδή τη διαφανή και συμμετοχική παραγωγή νόμων (Παπαϊωάννου, 2021). Ακόμη όμως και στις περιπτώσεις που ακολουθείται η τακτική νομοθετική διαδικασία, ο χρόνος της διαβούλευσης στην Ελλάδα διαρκεί συνήθως μόλις 7–15 ημέρες, γεγονός που καθιστά

δύσκολη την ουσιαστική επεξεργασία των σχεδίων νόμου (Παπαδημητρίου, 2020). Συχνά πραγματοποιείται στο τέλος της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, αφού το σχέδιο νόμου έχει ήδη «συμφωνηθεί» πολιτικά, με αποτέλεσμα η συμβολή των πολιτών να είναι εκ των υστέρων και μη δεσμευτική. Πέρα όμως από τα θεσμικά εμπόδια, οι Έλληνες δεν παρουσιάζουν έντονη κουλτούρα συμμετοχικής διακυβέρνησης, σε σύγκριση με άλλες χώρες της ΕΕ. Η δημόσια διαβούλευση αντιμετωπίζεται συχνά ως γραφειοκρατική υποχρέωση και όχι ως εργαλείο βελτίωσης των πολιτικών (OECD, 2022), οδηγώντας σε υποτίμηση της χρησιμότητάς της, ενώ σύνηθες είναι το φαινόμενο να εντοπίζονται πολίτες, οι οποίοι δεν γνωρίζουν καν την ύπαρξή της. Ακόμη και στις περιπτώσεις που οι πολίτες είναι ενημερωμένοι και πρόθυμοι να εκφράσουν την γνώμη τους, η ψηφιακή ανισότητα (ιδίως μεταξύ γενεών και περιοχών), περιορίζει τη δυνατότητα ευρείας συμμετοχής. Αν και η πλατφόρμα [orengon.gr](http://orengon.gr) αποτέλεσε καινοτομία, παραμένει τεχνικά περιορισμένη και αποκλείει μέλη της κοινωνίας που δεν είναι εξοικειωμένα με την τεχνολογία. Τέλος, η έλλειψη ανατροφοδότησης και ουσιαστικής ενσωμάτωσης της διαβούλευσης στην ΑΣΡ, παρότι αυτό προβλέπεται από το Εγχειρίδιο ΑΣΡ (ΦΕΚ Β' 1167/2020), δημιουργεί αίσθηση αδιαφορίας ή προσχηματικότητας, αποδυναμώνοντας την αξιοπιστία της διαδικασίας (Κουκιάδης, 2018). Οι απόψεις των πολιτών δεν μεταφράζονται σε ποσοτικά δεδομένα ή σε τεκμηριωμένες επιλογές πολιτικής, όπως συμβαίνει στην ΕΕ (Νικολαΐδης, 2021).

### **3.2.1 Λαϊκή Νομοθετική Πρωτοβουλία**

#### **3.2.1.1 Ο θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής Πρωτοβουλίας στην Ελλάδα**

Η ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης πολιτικών και νομοθετικών αποφάσεων αποτελεί έναν από τους πιο ουσιαστικούς δείκτες δημοκρατικής εμβάθυνσης και καλής διακυβέρνησης σε μια χώρα. Στο πλαίσιο αυτό, ο θεσμός της ΛΝΠ συνιστά μία από τις σημαντικότερες καινοτομίες που εισήχθησαν στο ελληνικό Σύνταγμα με την αναθεώρηση του 2019, μέσω της προσθήκης της παραγράφου 6 στο άρθρο 73. Η διάταξη αυτή προβλέπει ότι με τη συλλογή 500.000 υπογραφών, πολίτες μπορούν να καταθέτουν πρόταση νόμου προς τη Βουλή των Ελλήνων, υπό προϋποθέσεις που εξαιρούν ζητήματα δημοσιονομικής, εξωτερικής ή αμυντικής πολιτικής (Σύνταγμα της Ελλάδας, 2019).

Η πρώτη πρόταση για την υιοθέτηση του θεσμού αυτού στην χώρα μας έχει γίνει ήδη από το 1928. Ο Αλέξανδρος Σβώλος, στο βιβλίο του «Το νέο Σύνταγμα και οι βάσεις του πολιτεύματος», είχε διατυπώσει με σαφήνεια την πρότασή του για την παροχή δικαιώματος στο

εκλογικό σώμα, που θα του επιτρέπει να υποβάλλει πρόταση νόμου εφόσον συγκεντρώσει ένα συγκεκριμένο ποσοστό συμμετοχής (Σβώλος, 1928). Κατά τη διαδικασία ψήφισης του Συντάγματος του 1975, αλλά και στις μετέπειτα αναθεωρήσεις του, είχαν υποβληθεί προτάσεις για την εισαγωγή της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας, ωστόσο αυτές δεν κατάφεραν να συγκεντρώσουν την απαιτούμενη πλειοψηφία και απορρίφθηκαν. Η πρόταση που κατέθεσε ο ΣΥΡΙΖΑ το 2017 προέβλεπε την προσθήκη ενός δεύτερου εδαφίου στην παράγραφο 1 του άρθρου 73 του Συντάγματος. Σύμφωνα με αυτήν, 100.000 πολίτες με εκλογικό δικαίωμα θα μπορούσαν να καταθέσουν προτάσεις νόμου στο Κοινοβούλιο, οι οποίες θα έπρεπε να εισάγονται υποχρεωτικά για συζήτηση, επεξεργασία και ψήφιση. Κατά τις συνεδριάσεις της Επιτροπής, η πρόταση έλαβε θετική απόκριση από τα περισσότερα κόμματα της ελάσσονας αντιπολίτευσης, αν και δεν υποστηρίχθηκε από τη μείζονα.

Κατά την Επιτροπή Αναθεώρησης του 2019, το ίδιο κόμμα, ως μέλος της αξιωματικής αντιπολίτευσης πλέον, επανάφερε την αρχική του πρόταση στην Επιτροπή. Το Κίνημα Αλλαγής υποστήριξε την πρόταση αυτή, προτείνοντας ωστόσο την αύξηση του απαιτούμενου αριθμού υπογραφών σε 500.000 ή και 1.000.000. Τα νέα κόμματα της αντιπολίτευσης στήριξαν επίσης τον θεσμό της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας, με την Ελληνική Λύση να προτείνει το όριο 30.000 υπογραφών, ενώ το ΜέΡΑ25 να αποδέχεται την πρόταση με την προϋπόθεση εφαρμογής επαρκών δικλίδων ασφαλείας. Η στάση της Νέας Δημοκρατίας στη δεύτερη Επιτροπή Αναθεώρησης αν και αρχικά αρνητική, μεταστράφηκε έπειτα από παρεμβάσεις στελεχών της. Ο πρωθυπουργός Κυριάκος Μητσοτάκης ανακοίνωσε ότι, με πνεύμα συναίνεσης, η Νέα Δημοκρατία αποδέχεται τη θέσπιση της ΑΝΠ, με 500.000 υπογραφές να οδηγούν σε υποχρεωτική συζήτηση των νομοθετικών προτάσεων στη Βουλή (Βλαχογιάννης Α., 2023). Η θεσμοθέτηση του δικαιώματος αυτού, αποτέλεσε σημαντική ενίσχυση των εργαλείων άμεσης δημοκρατίας της χώρας. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ. 6 του Συντάγματος, «με 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» (Σύνταγμα της Ελλάδος, Αναθεώρηση 2019) .

Αν και η ΑΝΠ αποτελεί πλέον συνταγματική κατοχύρωση, δεν έχει εφαρμοστεί, καθώς δεν έχει εκδοθεί ο εκτελεστικός νόμος της διάταξης, ο οποίος, σύμφωνα με το Σύνταγμα, θα προσδιορίζει το πλαίσιο στο οποίο θα εφαρμοστούν τα οριζόμενα στην παράγραφο 6 του άρθρου 73. Λόγω αυτού, δεν έχει υπάρξει τροποποίηση ούτε του Κανονισμού της Βουλής, προκειμένου να προβλέπονται οι διαδικασίες που ακολουθούνται για πρόταση νόμου που κατατίθεται μέσω του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας (Βλαχογιάννης, 2023). Έτσι, οποιαδήποτε πρωτοβουλία τέτοιου είδους δεν μπορεί να χαρακτηριστεί επίσημα ως τέτοια. Με αφορμή το δυστύχημα στα Τέμπη, θύματα και συγγενείς ανάρτησαν διαδικτυακό ψήφισμα, ζητώντας την αναθεώρηση του Συντάγματος, την ενεργοποίηση του νόμου περί ευθύνης υπουργών και την κατάργηση της βουλευτικής ασυλίας. Το ψήφισμα συγκέντρωσε, σύμφωνα με δημοσιογραφικές πηγές, περισσότερες από 1,3 εκατομμύρια υπογραφές. Παρότι δεν πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 73 παρ. 6 του Συντάγματος για την έναρξη νομοθετικής διαδικασίας, αναδεικνύεται σε ισχυρό μέσο πολιτικής πίεσης για την άμεση απόδοση ευθυνών και την αποτροπή της αδρανοποίησης της υπόθεσης. Ανάλογες κινήσεις συλλογής υπογραφών για κοινωνικά ή θεσμικά ζητήματα έχουν πραγματοποιηθεί και στο παρελθόν, χωρίς ωστόσο να επιφέρουν θεσμικές αλλαγές.

### **3.2.1.2 Ο ρόλος της Λαϊκής Νομοθετικής Πρωτοβουλίας στην ενίσχυση της καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα**

Η ΑΝΠ, όπως θεσμοθετήθηκε, επιτρέπει την κατάθεση πρότασης νόμου από τους πολίτες, εφόσον συγκεντρωθούν 500.000 έγκυρες υπογραφές. Η εισαγωγή της συνταγματικής αυτής πρόβλεψης φέρει ιδιαίτερη θεσμική και συμβολική βαρύτητα, καθώς αφενός εκφράζει την πρόθεση του αναθεωρητικού νομοθέτη να διευρύνει τα κανάλια συμμετοχής των πολιτών στη νομοθετική διαδικασία, προωθώντας τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και την κοινωνική νομιμοποίηση, αφετέρου γεφυρώνει το χάσμα μεταξύ αντιπροσωπευτικής και άμεσης δημοκρατίας (Smith, 2009). Μέσω της υποβολής νομοθετικών προτάσεων, οι πολίτες συμβάλλουν ενεργά στη διαμόρφωση της δημόσιας ατζέντας, υπογραμμίζοντας κοινωνικές ανάγκες που ενδέχεται να διαφεύγουν της προσοχής των πολιτικών θεσμών (Fung, 2006). Μέσω αυτού ενισχύεται η νομοθετική απόκριση στις κοινωνικές ανάγκες (responsiveness) και η λαϊκή νομιμοποίηση των κανόνων, ενώ παράλληλα καταρτίζονται καλύτερα τεκμηριωμένες και κοινωνικά αποδεκτές ρυθμίσεις (Habermas, 1996· Ansell & Gash, 2008).

Η ΑΝΠ, ως θεσμοθετημένος μηχανισμός λαϊκής συμμετοχής, μπορεί να βελτιώσει την ποιότητα του νομοθετικού έργου, ενισχύοντας τη συνάρθρωση κοινωνικής εμπειρίας και

νομικοπολιτικής τεκμηρίωσης. Αυτό, διότι η διαδικασία συλλογής υπογραφών, δημοσιοποίησης των προτάσεων και κοινοβουλευτικής εξέτασης, υποχρεώνει τη δημόσια διοίκηση και το Κοινοβούλιο να λειτουργούν με διαφάνεια. Εφόσον προβλεφθεί στον εκτελεστικό νόμο της διάταξης ότι κάθε πρόταση θα δημοσιοποιείται στην πλατφόρμα [open.gov.gr](http://open.gov.gr) και θα λαμβάνει επίσημη απάντηση, η ΑΝΠ θα λειτουργεί ως εργαλείο κοινοβουλευτικής λογοδοσίας, προάγοντας με αυτόν τον τρόπο τη θεσμική συνέπεια και μειώνοντας τα φαινόμενα κακονομίας (Παπαϊωάννου, 2021). Πέρα από την ενίσχυση του αισθήματος εμπιστοσύνης που αυτό θα επιφέρει στους πολίτες, οι ωφέλειες είναι σημαντικές και για τους φορείς δημόσιας εξουσίας. Αυτοί είναι σε θέση να συλλέξουν κοινωνική και επιστημονική πληροφορία, καθώς οι πολίτες ή οι οργανώσεις που προτείνουν νόμους, συχνά διαθέτουν εξειδικευμένη εμπειρία (π.χ. σε περιβαλλοντικά ή κοινωνικά ζητήματα). Αυτή η γνώση μπορεί να αξιοποιηθεί προκειμένου να ενσωματωθεί στην ΑΣΡ, βελτιώνοντας τη νομική και κοινωνικοοικονομική τεκμηρίωση των νόμων (OECD, 2022). Παράλληλα, αναδεικνύονται ζητήματα που απασχολούν την κοινωνία και οι χαρακτες πολιτικής μπορεί να αγνοούν ή να μην έχουν προτεραιοποιήσει. Με την ανάδειξη τους μέσω της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας, η νομοθετική διαδικασία ενεργεί άμεσα, ευέλικτα και αντιπροσωπευτικά, ανταποκρινόμενη στις κοινωνικές ανάγκες (ParlAmericas, 2018). Οι ρυθμίσεις που καταρτίζονται ή τροποποιούνται, τυγχάνουν ευρύτερης αποδοχής, καθώς η κοινωνική συμμετοχή στη διαμόρφωση των κανόνων δημιουργεί αίσθημα σύμπραξης στους πολίτες, οδηγώντας σε υψηλότερα επίπεδα συμμόρφωσης, αφού οι ίδιοι είναι αυτοί που ανέδειξαν και οριοθέτησαν το πρόβλημα και την λύση του. Αυτό ενισχύει την αποτελεσματικότητα και τη βιωσιμότητα των νόμων, δύο βασικούς δείκτες καλής νομοθέτησης.

### **3.2.1.3 Θεσμικές προϋποθέσεις για την ουσιαστική λειτουργία της ΑΝΠ**

Παρότι το συνταγματικό θεμέλιο του θεσμού είναι ισχυρό, η πρακτική του αποτελεσματικότητα εξαρτάται από την ύπαρξη κατάλληλου εφαρμοστικού πλαισίου. Η εφαρμογή της ΑΝΠ θα μπορούσε να ενδυναμώσει την πολιτική νομιμοποίηση και να προωθήσει την αίσθηση της δημοκρατικής συμμετοχής, ενισχύοντας το αντιπροσωπευτικό σύστημα. Για την επίτευξη αυτών όμως, απαιτείται η θεσμοθέτηση μιας σαφούς διαδικασίας, μέσω του εφαρμοστικού νόμου που εκκρεμεί, για να καθορίσει τα στάδια, τη μορφή της πρότασης, τον έλεγχο νομιμότητας και την υποχρέωση κοινοβουλευτικής εξέτασης. Κρίσιμο αναδεικνύεται το ζήτημα της αναθεώρησης του κατώτατου ορίου υπογραφών, ώστε να είναι εφικτή η ενεργοποίηση του θεσμού χωρίς να καθίσταται τυπικά απρόσιτος. Επιπλέον, αναγκαία κρίνεται η υποχρεωτική κατάρτιση ΑΣΡ και η νομοτεχνική επιμέλεια των προτάσεων από τη Βουλή, προκειμένου να διασφαλίζεται η ποιότητα και η συνταγματικότητα της πρότασης. Η υιοθέτηση εκπαιδευτικών προγραμμάτων

και ενημερωτικών καμπανιών για την εξοικείωση των πολιτών με τη διαδικασία της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την ενίσχυση της συμμετοχής τους. Η πολιτική συνείδηση και η γνώση των δικαιωμάτων τους αποτελούν καθοριστικό παράγοντα για την επιτυχία του θεσμού. Συμπληρωματικά, η ενεργός στήριξη από οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και από τοπικές κοινότητες, μπορεί να ενισχύσει τη διαδικασία συγκέντρωσης υπογραφών και να αποτρέψει την αδρανοποίηση του θεσμού. Ταυτόχρονα, η απλοποίηση της διαδικασίας επικύρωσης των υπογραφών με την ενσωμάτωση ψηφιακών εργαλείων, θα μειώσει την γραφειοκρατία και την διάρκεια της διαδικασίας. Καθοριστικής σημασίας αναδεικνύεται και η ανάρτηση πληροφοριών σχετικά με τον θεσμό της ΛΝΠ σε δημόσιες πλατφόρμες και η διαρκής ενημέρωση των πολιτών για την πορεία των πρωτοβουλιών που έχουν ήδη κατατεθεί, καθώς με αυτόν τον τρόπο θα υποστηρίζεται η συμμετοχή και η διαφάνεια. Τέλος, απαραίτητη κρίνεται και η διασφάλιση της πολιτικής ουδετερότητας των θεσμών που εμπλέκονται στην εφαρμογή της, για την αποφυγή καταχρήσεων και πολιτικών πιέσεων. Η ανεξαρτησία των αρχών που ελέγχουν την εγκυρότητα των υπογραφών και την εφαρμογή της διαδικασίας οφείλει να τεθεί ως προτεραιότητα από τους πολιτικούς δρώντες, προκειμένου να εξασφαλιστεί η αμεροληψία και η σωστή λειτουργία του θεσμού.

### **3.2.1.4 Προκλήσεις και κίνδυνοι εφαρμογής του θεσμού στην Ελλάδα**

Η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας είναι ένα μεγάλο βήμα για την Ελλάδα, καθώς ενισχύονται τα εργαλεία άμεσης δημοκρατίας. Η εμπειρία άλλων χωρών έχει καταδείξει ότι η επιτυχία των λαϊκών πρωτοβουλιών έγκειται στην ισορροπία μεταξύ προσβασιμότητας και θεσμικού ελέγχου (Gerber, 1996· Harvard Law Review, 2025). Εάν ο μηχανισμός είναι υπερβολικά γραφειοκρατικός, η συμμετοχή αποθαρρύνεται, και ο θεσμός αδρανεί και περιπίπτει στην αχρησία, ενώ αντίθετα, εάν είναι υπερβολικά ανοιχτός, μπορεί να οδηγήσει σε νομοτεχνικά αδύναμες ή λαϊκιστικές προτάσεις.

Η εξαετής πλέον καθυστέρηση της έκδοσης του εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου για την εφαρμογή της ΛΝΠ, μαρτυρά την απροθυμία της πολιτικής ηγεσίας για την ουσιαστική εφαρμογή και υποστήριξη της ρύθμισης αυτής. Η θέσπιση του εκτελεστικού νόμου κρίνεται αναγκαία, δεδομένου ότι το άρθρο 73 του Συντάγματος δεν προσδιορίζει επαρκώς τις διαδικαστικές και τεχνικές λεπτομέρειες για τη συγκρότηση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου σχετικά με τη λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία. Η παράλειψη έκδοσης του νόμου αυτού, οδηγεί σε μια κανονιστική υποβάθμιση του θεσμού, αλλά και του Συντάγματος, παρεμποδίζοντας την ελεύθερη άσκηση συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος και καλλιεργώντας την

κουλτούρα της προαιρετικής εφαρμογής των διατάξεων του χωρίς νομικές κυρώσεις. Επιπλέον, η απαίτηση για τη συλλογή τουλάχιστον 500.000 υπογραφών, αριθμού ιδιαίτερα υψηλού σε συνάρτηση με τον πληθυσμό της χώρας, και λαμβάνοντας υπόψη ότι ο αριθμός για την αντίστοιχη πρωτοβουλία σε επίπεδο Ε.Ε απαιτεί μόλις 1.000.000 υπογραφές, καθιστά την ενεργοποίηση του θεσμού σχεδόν ανέφικτη, σκιαγραφώντας ξανά την απροθυμία των πολιτικών δρώντων για την αξιοποίηση του θεσμού. Επιπλέον, η πρόβλεψη πως ο αριθμός των νομοθετικών πρωτοβουλιών από τον λαό δεν μπορεί να υπερβαίνει τις 2 ανά κοινοβουλευτική περίοδο, είναι αρκετά χαμηλός για μια τετραετία και αποδυναμώνει το δικαίωμα. Τέλος, η μόνη δέσμευση που προκύπτει σύμφωνα με την διάταξη για την Κυβέρνηση, είναι η υποχρέωση εισαγωγής της πρότασης νόμου στην Ολομέλεια της Βουλής προς συζήτηση. Η υποχρέωση αυτή έχει κυρίως τυπικό χαρακτήρα, καθώς δεν εγγυάται την αποδοχή της, ούτε την διατήρηση της ουσίας του περιεχόμενό της ρύθμισης κατά τη νομοθετική επεξεργασία. Αντιθέτως, η πρόταση μπορεί να υποστεί ουσιώδεις τροποποιήσεις ή και να απορριφθεί πλήρως.

Η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία, στην υφιστάμενη διατύπωσή της, περιορίζεται κυρίως σε έναν μηχανισμό πολιτικής πίεσης, χωρίς ουσιαστική θεσμική κατοχύρωση της αποτελεσματικότητάς της. Ανακύπτει, συνεπώς, προβληματισμός για την πρόθεση των χαρακτών πολιτικής για ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών στην νομοθετική πρωτοβουλία, ή εάν η υιοθέτηση της αποτέλεσε περισσότερο μια μορφή πολιτικού συμβολισμού και συμβιβασμού στις πιέσεις της αντιπολίτευσης (Κοντιάδης, 2021). Η επιτυχής εφαρμογή του θεσμού πάντως, θα απαιτούσε την εξασφάλιση θεσμικής διασύνδεση των κατατιθέμενων προτάσεων με τις αρμόδιες μονάδες καλής νομοθέτησης των υπουργείων, την τεχνική τους επιμέλεια από την Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής και την διαφανή αξιολόγηση τους από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης.

### **3.3.1 Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών (ΕΠΠ) - European Citizen Initiative (ECI)**

#### **3.3.1.1 Ο θεσμός της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών στην ΕΕ**

Η ΕΠΠ (European Citizens' Initiative – ECI) αποτελεί τον πρώτο θεσμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης που παρέχει στους πολίτες τη δυνατότητα άμεσης συμμετοχής στη νομοθετική διαδικασία σε υπερεθνικό επίπεδο. Θεσπίστηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (2007) και κατοχυρώθηκε στο άρθρο 11 παρ. 4 της ΣΕΕ. Η ιστορική διαδρομή της ΕΠΠ ξεκινά το 1996,

όταν, ενόψει της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του Άμστερνταμ, η Αυστρία και η Ιταλία προτείνουν την εισαγωγή του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας στους πολίτες, παράλληλα με το ήδη υφιστάμενο δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ωστόσο, η πρόταση δεν έτυχε αποδοχής. Η ιδέα επανήλθε με το σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης, για να θεσμοθετηθεί τελικά στη Συνθήκη της Λισαβόνας, έπειτα από νομική κατοχύρωση της με το άρθρο 11 της ΣΕΕ. Το άρθρο αυτό αποτελεί τη θεμελιώδη νομική βάση για την ΕΠΠ στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ, αποτελώντας θεμελιώδες στοιχείο της συμμετοχικής δημοκρατίας (Συνθήκη της Λισαβόνας, 2007). Το Άρθρο 24(1) της ΣΛΕΕ προβλέπει, πως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, οφείλουν να θεσπίσουν κανονισμούς που θα περιγράφουν τις διαδικασίες οργάνωσης και υποστήριξης της ΕΠΠ, τις προϋποθέσεις εγκυρότητας της και τον ελάχιστο αριθμό υπογραφόντων. Το άρθρο αυτό, ουσιαστικά παρέχει νομική εξουσιοδότηση στα θεσμικά όργανα της ΕΕ να θεσπίσουν τους λεπτομερείς κανόνες που είναι απαραίτητοι για την πρακτική λειτουργία της ΕΠΠ, γεφυρώνοντας με τον τρόπο αυτό το χάσμα μεταξύ του θεμελιώδους δικαιώματος που θεσπίζεται στη ΣΕΕ και της πρακτικής εφαρμογής του (Συνθήκη της Λισαβόνας, 2007). Την λειτουργία αυτή επιτέλεσε ο Κανονισμός (ΕΕ) Αρ. 211/2011, ο οποίος καθόρισε τη σύνθεση της επιτροπής πολιτών που δύναται να καταθέσουν μια πρωτοβουλία (τουλάχιστον 7 πρόσωπα από 7 διαφορετικά κράτη-μέλη), τη διαδικασία καταχώρισης της πρωτοβουλίας, τη διάρκεια συλλογής υπογραφών (12 μήνες), το ελάχιστο όριο υπογραφών ανά κράτος-μέλος (ίσο με τον αριθμό των Ευρωβουλευτών × 750), τη διαδικασία επαλήθευσης από τις εθνικές αρχές και την υποχρέωση της αιτιολογημένης απάντησης της Επιτροπής σε κάθε επιτυχή πρωτοβουλία (Κανονισμός (ΕΕ) Αρ. 211/2011, 2011).

Ο Κανονισμός 211/2011 αντικαταστάθηκε από τον 2019/788 με στόχο να καταστήσει την ΕΠΠ πιο προσιτή και φιλική προς τον πολίτη, μέσω της δημιουργίας ενός κεντρικού ηλεκτρονικού συστήματος συλλογής υπογραφών και της πλατφόρμας European Citizens' Initiative (ECI) Forum, υπο την διαχείριση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τον προκαταρκτικό έλεγχο του παραδεκτού του κειμένου πριν την επίσημη έναρξη συλλογής υπογραφών (άρθρο 6), την απλούστευση της διαδικασίας πιστοποίησης και την εφαρμογή ενιαίων προτύπων επαλήθευσης των υπογραφών (άρθρο 12), την υποχρέωση πληροφόρησης και στήριξης των διοργανωτών από την Επιτροπή (άρθρο 4) και τέλος την ανοιχτή ακρόαση των επιτροπών πρωτοβουλιών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την αιτιολόγηση των αποφάσεων της Επιτροπής (Κανονισμός (ΕΕ) 2019/788 , 2019). Οι Κανονισμοί αυτοί αποτελούν ακρογωνιαίιο λίθο της πρακτικής εφαρμογής της ΕΠΠ, καθώς μετασχηματίζουν τις ευρείες αρχές που

περιγράφονται στις Συνθήκες, σε συγκεκριμένους κανόνες. Επιπλέον, τα άρθρα 222 και 230 του Κανονισμού του Κοινοβουλίου διασφαλίζουν ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ως το άμεσα εκλεγμένο σώμα της ΕΕ, διαδραματίζει ενεργό ρόλο στη διαδικασία της ΕΠΠ. Συγκεκριμένα, το άρθρο 222 καθορίζει πώς το Κοινοβούλιο εξετάζει και ανταποκρίνεται στις επιτυχημένες πρωτοβουλίες, παρέχοντας μια πλατφόρμα διαλόγου μεταξύ των πολιτών και των εκλεγμένων αντιπροσώπων τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το άρθρο 230, αν και επικεντρώνεται στις αναφορές, υπογραμμίζει την ευρύτερη δέσμευση του Κοινοβουλίου για την αντιμετώπιση των ανησυχιών των πολιτών (Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 2024).

Η διαδικασία εκκινεί με τον προσδιορισμό του ζητήματος που πρόκειται να τεθεί προς ρύθμιση και την αξιολόγηση της καταλληλότητας της ΕΠΠ ως μέσου αντιμετώπισής του. Προϋπόθεση για την επιλογή του ζητήματος, είναι αυτό να εμπίπτει στους τομείς αρμοδιότητας της ΕΕ. Την ευθύνη για την οργάνωση της πρωτοβουλίας, αναλαμβάνει μια «επιτροπή πρωτοβουλίας» που συγκροτείται για αυτόν τον σκοπό και η οποία αποτελείται από επτά ενήλικες, προερχόμενους από επτά διαφορετικά κράτη μέλη της ΕΕ. Η επιτροπή αυτή, καταχωρεί την πρωτοβουλία στην ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, παρουσιάζοντας συνοπτικά τον τίτλο, το θέμα και τους στόχους της. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαθέτει προθεσμία δύο μηνών για να αποφασίσει την αποδοχή ή την απόρριψη της πρωτοβουλίας για νομικούς λόγους. Σε περίπτωση αποδοχής, η πρωτοβουλία καταχωρίζεται και δημοσιεύεται, και η επιτροπή πρωτοβουλίας προχωρά στη συλλογή υπογραφών ή δηλώσεων υποστήριξης, σε έντυπη, ή ηλεκτρονική μορφή. Αρμόδια αρχή του κράτους μέλους, πιστοποιεί την πλατφόρμα ηλεκτρονικών υπογραφών στην οποία θα καταχωρηθούν τα δεδομένα, ενώ για τις έγχαρτες δηλώσεις συμπληρώνονται ειδικά έντυπα ανά κράτος μέλος. Για την επιτυχία της πρωτοβουλίας, απαιτείται η συγκέντρωση ενός εκατομμυρίου υπογραφών, με την επίτευξη συγκεκριμένων ποσοστώσεων, αναλογικά με τον αριθμό των ευρωβουλευτών κάθε χώρας, σε τουλάχιστον επτά κράτη μέλη της ΕΕ, εντός ενός έτους.

Μετά τη συγκέντρωση του απαιτούμενου αριθμού υπογραφών, αυτές επαληθεύονται επίσημα στο κράτος μέλος όπου συλλέχθηκαν. Κατόπιν της πιστοποίησης τους, η πρωτοβουλία υποβάλλεται στην Επιτροπή και εντός διαστήματος τριών μηνών η επιτροπή πρωτοβουλίας παρουσιάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή την πρότασή της, και η τελευταία αξιολογεί την πρωτοβουλία, αναφέροντας προτεινόμενες δράσεις και την αιτιολόγησή τους (Altuna & Suárez, 2013) (Κανονισμός (ΕΕ) Αρ. 211/2011, 2011) (Κανονισμός (ΕΕ) 2019/788 , 2019). Αξίζει να σημειωθεί ότι η ΕΠΠ δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα, καθώς η Ευρωπαϊκή

Επιτροπή διατηρεί την τελική αρμοδιότητα σχετικά με την υποβολή ή μη της πρωτοβουλίας ως νομοθετικής πρότασης. Σε περίπτωση απόρριψης της πρωτοβουλίας, δεν προβλέπονται μέσα προσφυγής, ούτε διαδικασία άσκησης ένδικου μέσου. Αντίθετα, εάν η Επιτροπή αποφασίσει να προωθήσει την πρωτοβουλία υπό μορφή νομοθεσίας, θα ακολουθηθεί η συνήθης νομοθετική διαδικασία, η οποία συνεπάγεται την έγκριση της πρότασης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (Altuna & Suárez, 2013). Εφόσον η συνήθης νομοθετική διαδικασία τελεσφορήσει, τότε η πρωτοβουλία αποτελεί πια δικαϊκό κανόνα της ΕΕ.

### **3.3.1.2 Ο ρόλος της ΕΠΠ στην ενίσχυση της καλής νομοθέτησης στην ΕΕ**

Η εισαγωγή του θεσμού ΕΠΠ στο ενωσιακό νομικό πλαίσιο, εντάσσεται στη γενικότερη στρατηγική που ακολουθείται για την καλλιέργεια κουλτούρας καλής νομοθέτησης στην ΕΕ και τη δέσμευση για διαφάνεια, συμμετοχή και λογοδοσία στη διαδικασία χάραξης πολιτικής (European Commission, 2021). Η ΕΠΠ επιδιώκει να γεφυρώσει το λεγόμενο «δημοκρατικό έλλειμμα» της Ένωσης, ενδυναμώνοντας τη φωνή των πολιτών και ενισχύοντας τη νομιμοποίηση των νομοθετικών πρωτοβουλιών, καθώς εμπλουτίζει την ενωσιακή θεσμική φαρέτρα με εργαλεία άμεσης δημοκρατίας. Μέσω αυτής, δίνεται η δυνατότητα σε τουλάχιστον ένα εκατομμύριο πολίτες από τουλάχιστον επτά κράτη-μέλη, να προτείνουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να νομοθετήσει σε θέματα εντός των αρμοδιοτήτων της (European Commission, 2023). Αν και η ΕΠΠ δεν αποτελεί δεσμευτικό νομοθετικό εργαλείο, η θεσμοθέτησή της εντάσσεται στον πυρήνα της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την καλή νομοθέτηση, καθώς προωθεί τη συμμετοχικότητα, τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και τη τεκμηριωμένη χάραξη πολιτικής (European Commission, 2021). Η ΕΠΠ αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα θεσμοποιημένης συμμετοχικής δημοκρατίας σε υπερεθνικό επίπεδο, μετατρέποντας τους πολίτες σε συνδιαμορφωτές της ευρωπαϊκής νομοθετικής ατζέντας και αναβαθμίζοντας τη νομιμοποίηση και την κοινωνική αποδοχή των ευρωπαϊκών ρυθμίσεων.

Πιο αναλυτικά, η ΕΠΠ ενισχύει την αρχή της συμμετοχικότητας, προσφέροντας στους πολίτες τη δυνατότητα να θέτουν οι ίδιοι θέματα πολιτικής προς συζήτηση, ως πρωτογενή πολιτική πρωτοβουλία. Το γεγονός αυτό δημιουργεί συνθήκες συμμετοχής και αλληλεπίδρασης, καθιστώντας τους πολίτες συνδιαμορφωτές της ευρωπαϊκής ατζέντας (Bouza García & Greenwood, 2014). Επιπλέον, μέσω αυτής ενισχύεται η διαφάνεια και λογοδοσία, καθώς η Επιτροπή υποχρεούται, βάσει του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/788, να δημοσιεύει δημόσια και αιτιολογημένα τις αποφάσεις της σχετικά με κάθε ΕΠΠ. Η διαδικασία περιλαμβάνει ακόμη,

δημόσια ακρόαση της επιτροπής πρωτοβουλίας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δημόσια αναφορά για τις ενέργειες της Επιτροπής και αιτιολόγηση σε περίπτωση μη ανάληψης νομοθετικής δράσης. Οι ρυθμίσεις αυτές, καθιστούν την διαδικασία προβλέψιμη και ελέγξιμη (Craig, 2012), εξασφαλίζοντας με αυτόν τον τρόπο ασφάλεια δικαίου. Πολύτιμο όμως, αποτελεί και το κοινωνικό και επιστημονικό υλικό που προκύπτει από τις επιτυχημένες πρωτοβουλίες, για τον εμπλουτισμό της νομοπαρασκευαστικής τεκμηρίωσης. Τα δεδομένα που συγκεντρώνονται από εκατομμύρια πολίτες, ΜΚΟ και φορείς, εντάσσονται στις Αναλύσεις Επιπτώσεων (Impact Assessments) που συντάσσει η Επιτροπή πριν αποφασίσει. Με τον τρόπο αυτό, η ΕΠΠ ενισχύει την τεκμηριωμένη νομοθέτηση, προωθώντας τον ορθολογισμό και τη σύνδεση των πολιτικών αποφάσεων με εμπειρικά στοιχεία (Smismans, 2019), όπως προτάσσει και το RSB.

Επιπλέον, η ΕΠΠ λειτουργεί ως μηχανισμός ανάδειξης θεμάτων όπου η ΕΕ έχει ρυθμιστικό έρεισμα, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Η Επιτροπή, εξετάζοντας μια πρωτοβουλία, αξιολογεί και την καταλληλότητα της ανάληψης δράσης σε ενωσιακό επίπεδο, προάγοντας τη συστηματική εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Με αυτόν τον τρόπο, η ΕΠΠ δεν αποτελεί μόνο συμμετοχικό εργαλείο, αλλά και διαδικαστικό φίλτρο ποιοτικής ρύθμισης. Ωστόσο, η ίδια η πράξη υπογραφής μιας ΕΠΠ, δεν ισοδυναμεί με άμεση ψηφοφορία ή λήψη εφαρμοστέας απόφασης από τους πολίτες της ΕΕ. Ο χαρακτηρισμός της λοιπόν ως μέσου άμεσης δημοκρατίας, αποδεικνύεται στην εφαρμογή του προβληματικός, καθώς στην πράξη αυτή λειτουργεί περισσότερο ως ένας μηχανισμός συνεργασίας μεταξύ των πολιτών της ΕΕ για την υπόδειξη ζητημάτων, παρά ένα μέσο άμεσης συμμετοχής των πολιτών στην νομοθετική διαδικασία (Altuna & Suárez, 2013). Η Επιτροπή, αν και δεσμεύεται στην απόκριση των αιτημάτων που κατατίθενται μέσω των ΕΠΠ, δεν είναι νομικά υποχρεωμένη να υιοθετήσει τις οδηγίες ή τα αιτήματα που προτείνονται σε αυτές (Altuna & Suárez, 2013). Ακόμη και αν συγκεντρωθεί ο απαιτούμενος αριθμός υπογραφών για την προώθηση μιας πρωτοβουλίας, η τελική εξουσία της Επιτροπής να την απορρίψει, χωρίς δυνατότητα προσφυγής από τους διοργανωτές, περιορίζει τη δυνατότητα της ΕΠΠ να θεωρηθεί πλήρως δημοκρατική διαδικασία. Επιπλέον, η πληθώρα και αυστηρότητα των προϋποθέσεων για την εκκίνηση της διαδικασίας συγκέντρωσης υπογραφών, η σημαντική χρηματοδότηση και οργανωτική υποστήριξη που απαιτείται από τους διοργανωτές, καθιστούν την ΕΠΠ ιδιαίτερα απαιτητική από πλευράς πόρων.

Συνολικά, αν και η ΕΠΠ θεσμοθετήθηκε ως ένα καίριο εργαλείο ενίσχυσης της καλής νομοθέτησης για την αναβάθμιση της ποιότητας της νομοθεσίας, μέσω της ενεργούς συμμετοχής

των πολιτών, της εξασφάλισης τεκμηρίωσης, διαφάνειας, λογοδοσίας και λαϊκής νομιμοποίησης της ενωσιακής νομοθετικής διαδικασίας, στην πράξη αποτυγχάνει να αναδειχθεί σε πραγματικό μέσο άμεσης λήψης αποφάσεων από τους πολίτες της ΕΕ, αλλά αποδεικνύεται περισσότερο ένα εργαλείο καθορισμού της πολιτικής ατζέντας. Παρά την αρχική της δυναμική, στην πράξη παρουσιάζει αδυναμίες ως προς την διασφάλιση της συμμετοχής των πολιτών στην διαδικασία λήψης αποφάσεων και παραμένει ένας θεσμός με περιορισμένη επιρροή.

### **3.3.1.3 Θεσμικές προϋποθέσεις για την ουσιαστική λειτουργία της ΕΠΠ**

Η λειτουργία της ΕΠΠ εξαρτάται από ένα πολυεπίπεδο θεσμικό οικοδόμημα στο οποίο συλλειτουργούν οι πολίτες μαζί με ποικίλα ενωσιακά και εθνικά όργανα και οργανώσεις. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σαν κεντρικό όργανο της εφαρμογής του θεσμού αναλαμβάνει την καταχώρηση των πρωτοβουλιών, την τεχνική και νομική υποστήριξη των διοργανωτών, την εξέταση των επιτυχών πρωτοβουλιών και την αιτιολογημένη απάντηση. Δεδομένου του κεντρικού ρόλου που διαδραματίζει αυτή για την πορεία και έκβαση μιας ΕΠΠ, η επαρκής στελέχωση της Επιτροπής με προσωπικό και τεχνική υποδομή, αναδεικνύεται κρίσιμη για την εκπλήρωση των υποχρεώσεών της. Παράλληλα, ο ρόλος της απαιτεί την επίδειξη ουδετερότητας και διαφάνειας, με την πλήρη αιτιολόγηση κάθε απόφασης της για μη ανάληψη νομοθετικής δράσης, προκειμένου να διασφαλίζεται η λογοδοσία και της εμπιστοσύνη στο ενωσιακό οικοδόμημα (Craig, 2012).

Κομβική κρίνεται η ύπαρξη μιας μονάδας υποστήριξης των πρωτοβουλιών, προκειμένου να διασφαλιστεί η προσβασιμότητα του θεσμού, ειδικά για πρωτοβουλίες χωρίς επαγγελματική ή λομπίστικη υποστήριξη (Bouza García & Greenwood, 2014). Αυτό διότι, πρωτοβουλίες που προέρχονται από οργανωμένα δίκτυα, ΜΚΟ ή ευρωπαϊκά κόμματα, συνήθως έχουν σημαντικά περισσότερες πιθανότητες επιτυχίας, εν αντιθέσει με τις πρωτοβουλίες άτυπων ομάδων πολιτών, οι οποίες αντιμετωπίζουν έλλειψη πόρων, γνώσης και πρόσβασης στα μέσα ενημέρωσης ώστε να λάβουν την αναγκαία για την προώθησή τους δημοσιότητα (Bouza García & Greenwood, 2014), γεγονός που θα μπορούσε να καταστήσει τον θεσμό προαγωγό «θεσμικής ανισότητας» μεταξύ οργανωμένων και μη οργανωμένων κοινωνικών συμφερόντων (Saurugger, 2010).

Τέλος, η υποστήριξη των κρατών μελών, τα οποία συμμετέχουν κυρίως κατά την διαδικασία επαλήθευσης και πιστοποίησης των υπογραφών, κρίνεται καθοριστική για την αποτελεσματικότητα του θεσμού. Η θεσμοθέτηση ομοιογενών διοικητικών πρακτικών μεταξύ των εθνικών αρχών, κάτι που στην πράξη παραμένει δύσκολο λόγω διαφορών στα εθνικά

μητρώα και τις τεχνικές υποδομές, θα μπορούσε να επιταχύνει τις διαδικασίες ελέγχου και να διευκολύνει την συμμετοχή των πολιτών με αξιοπιστία και διαφύλαξη των δεδομένων τους (European Commission, 2023). Αντιθέτως, η ανομοιογένεια που επικρατεί μέχρι σήμερα, συχνά προκαλεί καθυστερήσεις, απορρίψεις και τεχνικά σφάλματα, δημιουργώντας άνισους όρους συμμετοχής. Τέλος, η διασφάλιση της ενεργούς εμπλοκής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συμβάλλει στην πολιτική ορατότητα και δημοκρατική πίεση προς την Επιτροπή, αυξάνοντας την πιθανότητα νομοθετικής δράσης (Hillion, 2015).

### **3.3.1.4 Προκλήσεις και κίνδυνοι εφαρμογής του θεσμού στην ΕΕ**

Παρά τη θεσμική της αξία, η πρακτική εφαρμογή της ΕΠΠ αποδεικνύει ότι πρόκειται για έναν θεσμό πολύπλοκο, γραφειοκρατικά απαιτητικό και πολιτικά ευάλωτο (Smismans, 2019). Η εμπειρία της πρώτης δεκαετίας εφαρμογής του θεσμού, υπό τους Κανονισμούς (ΕΕ) 211/2011 και (ΕΕ) 2019/788, έχει αποκαλύψει πληθώρα προκλήσεων και κινδύνων, οι οποίοι υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα και τη νομιμοποίησή του. Οι προκλήσεις αυτές αφορούν τόσο το θεσμικό και διοικητικό πλαίσιο, όσο και τις πολιτικές, κοινωνικές και τεχνολογικές διαστάσεις του θεσμού. Η κατανόηση αυτών των αδυναμιών είναι κρίσιμη για την αξιολόγηση της ΕΠΠ ως ουσιαστικού εργαλείου ενίσχυσης της συμμετοχικής δημοκρατίας και της καλής νομοθέτησης, ή αν αποτελεί περισσότερο μια συμβολική διαδικασία με περιορισμένη πρακτική επίδραση (Smismans, 2019).

Η μεγαλύτερη θεσμική πρόκληση αφορά τα όρια των αρμοδιοτήτων της ΕΠΠ. Σύμφωνα με το άρθρο 11 §4 ΣΕΕ, οι πολίτες μπορούν να προτείνουν μέτρα μόνο εντός των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής προκειμένου αυτή να υποβάλει νομοθετική πρόταση. Αυτό, αποκλείει ευρύ φάσμα πολιτικών θεμάτων (όπως φορολογία, κοινωνική πολιτική ή ζητήματα άμυνας), προκαλώντας απογοήτευση και σύγχυση στους πολίτες (Hillion, 2015). Η απόρριψη πρωτοβουλιών για λόγους αναρμοδιότητας, θα μπορούσε να υπονομεύσει τη νομιμοποίηση του θεσμού και να δημιουργήσει την πεποίθηση ότι η ΕΠΠ είναι περισσότερο διαδικαστικό φίλτρο, παρά ουσιαστικό εργαλείο (Greenwood & Tuokko, 2017). Ακόμα όμως και στις περιπτώσεις που το ζήτημα άπτεται των ενωσιακών αρμοδιοτήτων, και μια πρωτοβουλία έχει συγκεντρώσει τις απαιτούμενες 1.000.000 υπογραφές, η Επιτροπή δεν υποχρεούται να προτείνει νομοθεσία, παρά απλώς να παράσχει αιτιολογημένη απάντηση (άρθρο 15 Κανονισμού 2019/788). Αυτό δημιουργεί αίσθηση πολιτικής ματαίωσης, καθώς η επιτυχία της πρωτοβουλίας δεν συνεπάγεται πραγματική πολιτική επίδραση (Smismans, 2019). Επιπλέον, η εξάρτηση του θεσμού από τη

διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής, εγείρει ερωτήματα για την ουσιαστική του δημοκρατικότητα (Dougan, 2011).

Η ουσιαστική λειτουργία της ΕΠΠ προϋποθέτει ενεργούς και ενημερωμένους ευρωπαίους πολίτες, καθώς η έλλειψη κουλτούρας συμμετοχής και πολιτικής παιδείας, θα διακινδύνευε την εργαλειοποίηση του θεσμού από μικρό αριθμό ομάδων πίεσης, οι οποίες θα επιδίωκαν την επίτευξη των δικών τους συμφερόντων (Saurugger, 2010). Παρά τη δεκαετή λειτουργία της ΕΠΠ, τα ποσοστά ενημέρωσης παραμένουν χαμηλά. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2023), λιγότερο από το 20% των πολιτών της ΕΕ γνωρίζουν τον θεσμό και την σκοποθεσία του. Αυτή η έλλειψη ευαισθητοποίησης, υπονομεύει την αντιπροσωπευτικότητα και την κοινωνική διάχυση της συμμετοχής. Η Επιτροπή έχει επιχειρήσει να αντιμετωπίσει αυτό το πρόβλημα μέσω εκστρατειών, όμως η συμμετοχή παραμένει ανισομερής μεταξύ κρατών-μελών. Η λειτουργία της ΕΠΠ εξαρτάται από την επικοινωνία και τη δημόσια ορατότητα προκειμένου να ενθαρρύνονται οι πρωτοβουλίες, αλλά και να παρακινούνται οι πολίτες να προτείνουν νέες. Ωστόσο, η δημόσια προβολή των πρωτοβουλιών είναι συνήθως περιορισμένη, καθώς τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης καλύπτουν ελάχιστα τις πρωτοβουλίες και οι ευρωπαϊκοί θεσμοί δεν επενδύουν επαρκώς στην προώθηση του θεσμού, αφού δεν έχει ακόμη αναπτυχθεί μια κεντρική στρατηγική ευρωπαϊκής ενημέρωσης επί του θέματος (European Commission, 2021). Αυτό οδηγεί σε γνωσιακό έλλειμμα και χαμηλό επίπεδο συμμετοχής, ιδιαίτερα σε κράτη με περιορισμένο ενδιαφέρον για ευρωπαϊκά θέματα (Saurugger, 2010).

Επιπλέον, τυχόν επιφυλακτική στάση των πολιτών προς την θεσμική αξιοπιστία της ΕΕ, καλλιεργεί κλίμα δυσπιστίας απέναντι στην ουσιαστική συνεισφορά των πρωτοβουλιών τους στο ενωσιακό δίκαιο, μειώνοντας την διάθεση για συμμετοχή. Η Επιτροπή έχει δεχθεί δεκάδες πρωτοβουλίες που έχουν συγκεντρώσει τις απαιτούμενες προϋποθέσεις για την εξέτασή τους, αλλά μόνο ελάχιστες οδήγησαν σε συγκεκριμένες νομοθετικές προτάσεις (π.χ. Right2Water, End the Cage Age). Η επιλεκτική ανταπόκριση προκαλεί αμφιβολίες για την πολιτική βούληση των θεσμικών οργάνων να ενσωματώσουν τη φωνή των πολιτών στη νομοθέτηση (Greenwood & Tuokko, 2017). Η διαφάνεια και η αιτιολόγηση των αποφάσεων της Επιτροπής, αποτελούν συνεπώς, βασική θεσμική προϋπόθεση για την εξασφάλιση κλίματος εμπιστοσύνης. Επιπλέον, η ενσωμάτωση της ΕΠΠ στον κύκλο καλής νομοθέτησης, μέσω συμπερίληψης των δεδομένων που συλλέγονται κατά την διαδικασία της, στις Αναλύσεις Επιπτώσεων (Impact Assessments) και η αξιολόγηση (ex post) της επίδρασης των επιτυχημένων πρωτοβουλιών, κρίνεται αναγκαία για την μετατροπή της ΕΠΠ σε ένα εργαλείο ανατροφοδότησης και βελτίωσης της νομοθετικής

ποιότητας, συνδέοντας τις πολιτικές με τις ανάγκες των πολιτών (OECD, 2022). Τέλος, η ψηφιακή φύση της ΕΠΠ απαιτεί αξιόπιστες τεχνολογικές υποδομές για την συλλογή των ηλεκτρονικών υπογραφών και την διασφάλιση των προσωπικών δεδομένων των χρηστών-πολιτών (GDPR). Το ενιαίο ευρωπαϊκό σύστημα ηλεκτρονικής συλλογής υπογραφών που θεσπίστηκε με τον Κανονισμό 2019/788, οφείλει να εξασφαλίζει τη διαλειτουργικότητα με τα εθνικά μητρώα, την προσβασιμότητα για άτομα με αναπηρίες και την ασφάλεια των δεδομένων. Η αξιοπιστία της ψηφιακής διαδικασίας είναι καθοριστική για τη νομιμότητα των πρωτοβουλιών και για την πρόληψη αμφισβητήσεων, αλλά και για την ενθάρρυνση των πολιτών να λαμβάνουν μέρος σε αυτές (European Commission, 2021).

Η ουσιαστική λειτουργία της ΕΠΠ προϋποθέτει ένα πολύπλευρο θεσμικό περιβάλλον, το οποίο συνδυάζει ένα σταθερό και σαφές νομικό πλαίσιο, πλαισιωμένο από μια ισχυρή πολιτική βούληση και θεσμική λογοδοσία, που παρέχει κάθε δυνατή διοικητική υποστήριξη και τεχνική υποδομή στους πολίτες, τις ομάδες και κάθε κοινωνικό δρώντα, προκειμένου να προωθηθεί η ενεργή συμμετοχική κουλτούρα των πολιτών. Μόνο όταν αυτές οι προϋποθέσεις συνυπάρχουν, η ΕΠΠ μπορεί να λειτουργήσει ως πραγματικός μοχλός ενίσχυσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης και της καλής νομοθέτησης στην ΕΕ. Σε κάθε άλλη περίπτωση, ο θεσμός αυτός θα αδρανήσει, καταλήγοντας σε μια συμβολική απόπειρα γεφύρωσης του δημοκρατικού ελλείμματος της Ένωσης, παρά σε ένα εργαλείο διαρκούς θεσμικής εξέλιξης και εμπλουτισμού του ευρωπαϊκού δημοκρατικού κεκτημένου.

### **3.3.1.5 Συγκριτική προσέγγιση των θεσμών της ΕΠΠ και της Λαϊκής Νομοθετικής Πρωτοβουλίας**

Όπως προκύπτει από την παραπάνω ανάλυση, η συμμετοχική δημοκρατία, δεν περιορίζεται σε μια ενιαία μορφή, αλλά εκφράζεται μέσω ποικίλων θεσμών που επιτρέπουν στους πολίτες να συμβάλλουν άμεσα στη διαδικασία παραγωγής κανόνων δικαίου. Οι θεσμοί αυτοί δεν αρκεί μόνο να υιοθετούνται από τα κράτη μέλη, αλλά μέσα στο ενωσιακό οικοδόμημα, είναι αναγκαίο να προωθούνται και σε επίπεδο ΕΕ. Η ΕΠΠ και η ΛΝΠ στην Ελλάδα, αποτελούν δύο θεσμούς οι οποίοι συγκλίνουν ως προς την επιδίωξή τους για την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στην νομοθετική διαδικασία και κατ' επέκταση την αναβάθμιση της ποιότητας, της νομιμότητας και της διαφάνειας της νομοθέτησης. Αν και διαμορφώθηκαν σε διαφορετικά πολιτειακά και θεσμικά περιβάλλοντα, παρουσιάζουν συγγένεια πέραν του σκοπού τους και ως προς τις διαδικασίες τους. Η ΕΠΠ, όπως αναλύθηκε και παραπάνω, εισήχθη θεσμικά με το άρθρο 11 παρ. 4 της ΣΕΕ και ρυθμίστηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) 211/2011 και έπειτα αναθεωρήθηκε με

τον Κανονισμό (ΕΕ) 2019/788, αποτελεί το πρώτο υπερεθνικό εργαλείο συμμετοχικής δημοκρατίας παγκοσμίως. Μέσω της ΕΠΠ, τουλάχιστον ένα εκατομμύριο πολίτες από επτά διαφορετικά κράτη-μέλη της Ένωσης μπορούν να ζητήσουν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να υποβάλει πρόταση νομοθετικής πράξης σε ζήτημα που εμπίπτει στις αρμοδιότητές της. Ο θεσμός αυτός, επιδιώκει να γεφυρώσει το λεγόμενο «δημοκρατικό έλλειμμα» της ΕΕ, δίνοντας στους πολίτες τη δυνατότητα να επηρεάσουν την ευρωπαϊκή πολιτική ατζέντα και να συνδιαμορφώσουν τις νομοθετικές προτεραιότητες της Ένωσης (Greenwood & Tuokko, 2017).

Αντιθέτως, η ΑΝΠ στην Ελλάδα αποτελεί εθνικό θεσμό συμμετοχικής δημοκρατίας, θεσμοθετημένο με το άρθρο 73 παρ. 6 του Συντάγματος, όπως αυτό προστέθηκε με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2019. Η ρύθμιση προβλέπει ότι 500.000 πολίτες, οι οποίοι έχουν εκλογικό δικαίωμα, μπορούν να υποβάλουν πρόταση νόμου στη Βουλή των Ελλήνων, η οποία υποχρεούται να τη συζητήσει σύμφωνα με τον Κανονισμό της. Ο θεσμός της ΑΝΠ φιλοδοξεί να ενισχύσει την ενεργό συμμετοχή των πολιτών στη νομοθετική διαδικασία, να προαγάγει τη διαφάνεια και να συμβάλει στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης προς το πολιτικό σύστημα (Μανιτάκης, 2020). Σε αντίθεση με την ΕΠΠ, που λειτουργεί ως εργαλείο πολιτικής πίεσης σε υπερεθνικό επίπεδο, η ΑΝΠ συνιστά άμεση διαδικαστική δυνατότητα νομοθετικής πρότασης, ενταγμένη στην εθνική κοινοβουλευτική διαδικασία. Η θεσμική φύση των δύο μηχανισμών διαφοροποιείται ουσιωδώς. Η ΕΠΠ έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα, καθώς η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν δεσμεύεται να υποβάλει νομοθετική πρόταση, ακόμη και αν μια πρωτοβουλία συγκεντρώσει τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών. Υποχρεούται μόνο να παρέχει αιτιολογημένη απάντηση και να διεξάγει δημόσια ακρόαση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρα 15–16 Κανονισμού 2019/788). Η αποτελεσματικότητα της ΕΠΠ, επομένως, εξαρτάται από τον βαθμό πολιτικής ανταπόκρισης των θεσμικών οργάνων της ΕΕ (Smismans, 2019). Αντίθετα, η ΑΝΠ στην Ελλάδα έχει σαφώς θεσμικότερη δέσμευση, καθώς η Βουλή υποχρεούται να εξετάσει την πρόταση νόμου, διασφαλίζοντας την ενσωμάτωσή της στην κοινοβουλευτική διαδικασία, έστω και αν δεν υπάρχει υποχρέωση ψήφισής της. Η πρόβλεψη αυτή εξασφαλίζει μεγαλύτερη θεσμική προβλεψιμότητα και δημοκρατική ισοτιμία στη διαδικασία υποβολής προτάσεων.

Από άποψη της διαδικαστικής προσβασιμότητας, η ΕΠΠ είναι πιο περίπλοκη και τεχνικά απαιτητική. Η καταχώρηση μιας ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας προϋποθέτει την ύπαρξη επιτροπής οργανωτών από τουλάχιστον επτά κράτη-μέλη, τη χρήση εγκεκριμένου ηλεκτρονικού συστήματος συλλογής υπογραφών και την πιστοποίηση από τις εθνικές αρχές. Αυτές οι προϋποθέσεις, αν και θεσπίζονται για λόγους αξιοπιστίας και ασφάλειας δικαίου, έχουν

περιορίζουν την πρόσβαση των πολιτών και να ευνοούν οργανωμένες ομάδες ή ΜΚΟ με τεχνογνωσία και πόρους (Bouza García & Greenwood, 2014). Αντίθετα, η ελληνική ΑΝΠ, παρά τον υπερβολικά μεγάλο, συγκριτικά με το μέγεθος του πληθυσμού, αριθμό υπογραφών που απαιτείται (500.000), προβλέπει απλούστερη διαδικασία υποβολής, μέσω ενιαίου ψηφιακού συστήματος που εποπτεύεται από τη Βουλή και το Υπουργείο Εσωτερικών (Ν. 4804/2021). Ωστόσο, η επιτυχία της προϋποθέτει εθνική κινητοποίηση μεγάλης κλίμακας, κάτι που πρακτικά καθιστά δύσκολη την ενεργοποίηση του θεσμού από μεμονωμένες ομάδες πολιτών.

Διαφορετική βαρύτητα παρουσιάζουν οι δύο θεσμοί ως προς την πολιτική τους αποτελεσματικότητα. Η ΕΠΠ μπορεί να επηρεάσει την ατζέντα της ΕΕ, αλλά δεν εγγυάται νομοθετική έκβαση. Εντούτοις, έχει αποδείξει τη δυνατότητά της να κινητοποιεί ευρωπαϊκά δίκτυα πολιτών και να ασκεί ηθική και πολιτική πίεση στους θεσμούς, όπως αποδείχθηκε στις πρωτοβουλίες Right2Water (2013) και End the Cage Age (2018), οι οποίες οδήγησαν σε σημαντικές πολιτικές εξελίξεις στον τομέα του περιβάλλοντος και της ευζωίας των ζώων (European Commission, 2023). Στην Ελλάδα, η ΑΝΠ δεν έχει ακόμη δοκιμαστεί στην πράξη, καθώς εκκρεμεί η έκδοση του εκτελεστικού της νόμου που θα περιγράφει λεπτομερώς τις διαδικασίες της, επομένως η πολιτική της αποτελεσματικότητα παραμένει θεωρητική. Ωστόσο, θεσμικά διαθέτει τη δυνατότητα να ενισχύσει τον διάλογο μεταξύ πολιτών και νομοθετικής εξουσίας, να επιβάλλει θεσμική διαφάνεια στη διαμόρφωση της πολιτικής ατζέντας και να προάγει την κουλτούρα συμμετοχής που ιστορικά λείπει από το ελληνικό πολιτικό σύστημα (Κουκιάδης, 2018). Ένα ακόμη σημαντικό σημείο διαφοροποίησης, αφορά τη νομική δεσμευτικότητα και τη συσχέτιση των θεσμών αυτών με τις πολιτικές ενίσχυσης της καλής νομοθέτησης που υιοθετούνται σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο. Η ΕΠΠ συνδέεται άμεσα με το ευρωπαϊκό πλαίσιο καλής νομοθέτησης, καθώς τα αποτελέσματά της ενσωματώνονται στις Αναλύσεις Επιπτώσεων Ρύθμισης (Impact Assessments) και στις εκτιμήσεις πολιτικής σκοπιμότητας της Επιτροπής (European Commission, 2021). Η διαδικασία αυτή ενισχύει τη διαφάνεια, καθώς υποχρεώνει την Επιτροπή να αιτιολογεί δημόσια τις αποφάσεις της, θεμελιώνοντας μια μορφή διαβουλευτικής νομιμότητας (Renda, 2015). Αντιθέτως, η ΑΝΠ στην Ελλάδα δεν έχει ακόμη ενσωματωθεί λειτουργικά στο εθνικό σύστημα καλής νομοθέτησης που θεσπίστηκε με τους νόμους 4048/2012 και 4622/2019. Παρότι η υποβολή πρότασης από πολίτες θα μπορούσε να συνοδεύεται από ανάλυση συνεπειών ρύθμισης ή προκαταρκτική διαβούλευση, τέτοιες προβλέψεις απουσιάζουν ελλείψει του εκτελεστικού της νόμου, περιορίζοντας την ουσιαστική συμβολή που θα μπορούσε να προσφέρει στην ποιοτική βελτίωση της νομοθέτησης (Νικολαΐδης, 2021).

Παρά τις διαφορές τους, και οι δύο θεσμοί αντιμετωπίζουν κοινές προκλήσεις εφαρμογής. Η ΕΠΠ πάσχει από χαμηλή συμμετοχή και περιορισμένη πολιτική απήχηση, ενώ η ΑΝΠ κινδυνεύει να παραμείνει ανενεργή λόγω έλλειψης κοινωνικής κουλτούρας συμμετοχής και θεσμικής υποστήριξης. Και στις δύο περιπτώσεις, η επιτυχία τους εξαρτάται από την ύπαρξη διοικητικής υποδομής, ψηφιακής διαφάνειας και πολιτικής βούλησης να ενσωματωθεί η φωνή των πολιτών στις διαδικασίες διακυβέρνησης. Η εμπειρία της ΕΠΠ δείχνει ότι η απλή ύπαρξη συμμετοχικών μηχανισμών δεν αρκεί, αλλά απαιτείται ενεργή θεσμική αξιοποίηση και διαρκής αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, για να μετατραπεί η συμμετοχή σε νομοθετική επιρροή (Smismans, 2019). Η ΕΠΠ και η ΑΝΠ, αν λειτουργούν σε διαφορετικό πολιτικό επίπεδο, αναδεικνύονται δύο παράλληλες, αλλά συμπληρωματικές μορφές συμμετοχικής δημοκρατίας. Η πρώτη λειτουργεί ως υπερεθνικός μηχανισμός πολιτικής επιρροής, ενώ η δεύτερη ως εθνικός μηχανισμός κοινοβουλευτικής ενεργοποίησης. Και οι δύο θεσμοί συμβάλλουν στην ενίσχυση της καλής νομοθέτησης, υπό την προϋπόθεση ότι υποστηρίζονται από σαφή θεσμικά πλαίσια, διοικητική επάρκεια, πολιτική δέσμευση και έντονη κοινωνική συμμετοχή. Η αλληλοτροφοδότηση αυτών των εμπειριών μπορεί να συμβάλλει αποφασιστικά στη διαμόρφωση ενός νέου παραδείγματος νομοθέτησης, όπου οι πολίτες δεν περιορίζονται στον ρόλο του αποδέκτη των κανόνων, αλλά μετέχουν ως συνδιαμορφωτές της νομοθετικής παραγωγής.

# Κεφάλαιο τέταρτο

## 4.1. Συμπεράσματα και Προτάσεις

Η έννοια της καλής νομοθέτησης, όπως αναδείχθηκε μέσα από τη βιβλιογραφική και θεσμική ανάλυση, συνιστά ένα πολυεπίπεδο και εξελισσόμενο σύστημα αρχών, διαδικασιών και εργαλείων που αποσκοπούν στη βελτίωση της ποιότητας των ρυθμίσεων, την ενίσχυση της διαφάνειας και την ενδυνάμωση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της νομοθετικής διαδικασίας. Στον πυρήνα της βρίσκεται η αντίληψη, ότι η παραγωγή κανόνων δικαίου δεν είναι απλώς τεχνική διαδικασία, αλλά κατεξοχήν πολιτική και κοινωνική πράξη, η οποία πρέπει να αντανακλά τις αξίες της λογοδοσίας, της αναλογικότητας, της σαφήνειας και της συμμετοχής. Η μελέτη κατέδειξε ότι τόσο η ΕΕ, όσο και η Ελλάδα, έχουν προχωρήσει σε ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις για τη θεσμική θωράκιση αυτών των αρχών. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι Συνθήκες της ΕΕ (ΣΕΕ και ΣΛΕΕ), το Πρωτόκολλο 2 περί εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας και αναλογικότητας, το Διαθεσμικό Συμφωνητικό για την Καλύτερη Νομοθέτηση του 2016 και τα κείμενα Better Regulation Guidelines και Toolbox της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, συγκροτούν ένα πολυεπίπεδο πλέγμα δεσμευτικών και μη κανόνων που επιδιώκουν τη συνεκτικότητα, τη διαφάνεια και την αποδοτικότητα των νομοθετικών πράξεων. Αντίστοιχα, στην Ελλάδα, το συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο (ιδίως οι νόμοι 4048/2012 και 4622/2019) κατοχυρώνουν μια ολοκληρωμένη προσέγγιση καλής νομοθέτησης, εισάγοντας εργαλεία όπως η ΑΣΡ, η ex post αξιολόγηση, η δημόσια διαβούλευση και η συστηματική κωδικοποίηση.

Από την ανάλυση της βιβλιογραφίας ωστόσο, αναδείχθηκε η εξάρτηση της επίτευξης των στόχων της καλής νομοθέτησης από τον βαθμό ενσωμάτωσης των εργαλείων συμμετοχικής δημοκρατίας στη νομοθετική διαδικασία. Η συμμετοχή των πολιτών, δεν λειτουργεί απλώς ως στοιχείο πολιτικής νομιμοποίησης, αλλά ως μηχανισμός ποιοτικής βελτίωσης των νόμων. Η δημόσια διαβούλευση, η ΛΝΠ και η ΕΠΠ, λειτουργούν ως συμπληρωματικά εργαλεία ενίσχυσης της καλής νομοθέτησης, διότι εισάγουν πλουραλισμό απόψεων, ενδυναμώνουν τη διαφάνεια και ενισχύουν την κοινωνική αποδοχή των νομοθετικών επιλογών. Πιο αναλυτικά, η δημόσια διαβούλευση αποτελεί το πιο άμεσα εφαρμόσιμο και διαδεδομένο εργαλείο συμμετοχικής δημοκρατίας. Μέσα από αυτήν, η νομοθέτηση μετατρέπεται σε διαλογική διαδικασία μεταξύ κράτους και κοινωνίας. Οι προβλέψεις των νόμων 4048/2012 και 4622/2019 για υποχρεωτική ανάρτηση σχεδίων νόμων στο [opengov.gr](http://opengov.gr), συνιστούν μια σημαντική πρόοδο προς την κατεύθυνση της διαφάνειας και της λογοδοσίας. Για την κάρπωση των ωφελειών αυτών όμως, κρίνεται αναγκαία η αντιμετώπιση κρίσιμων αδυναμιών του συστήματος, όπως η σύντομη

διάρκεια των διαβουλεύσεων, η περιορισμένη συμμετοχή κοινωνικών ομάδων και η συχνή μη ενσωμάτωση των σχολίων των πολιτών στα τελικά κείμενα, τα οποία υπονομεύουν την ουσιαστική λειτουργία του θεσμού. Για να καταστεί η διαβούλευση πραγματικό εργαλείο καλής νομοθέτησης, απαιτείται θεσμική ενίσχυση της υποχρεωτικής αιτιολόγησης αποδοχής ή απόρριψης των προτάσεων που διατυπώνονται και ανάπτυξη μηχανισμών αξιολόγησης της ποιότητας των διαβουλεύσεων.

Η ΑΝΠ, θεσμοθετημένη στην Ελλάδα με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2019, αποτελεί σημαντικό βήμα για τη θεσμική ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στη νομοθετική διαδικασία. Παρέχει τη δυνατότητα σε 500.000 πολίτες να υποβάλουν πρόταση νόμου στη Βουλή, καθιστώντας τους κοινωνούς της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Με αυτόν τον τρόπο ενισχύει διπλά τις προσπάθειες για την ενίσχυση της πολιτικής καλής νομοθέτησης στην χώρα, αφενός μέσω της προώθησης ρυθμίσεων που ανταποκρίνονται σε πραγματικές κοινωνικές ανάγκες και αφετέρου, μέσω της ενδυνάμωσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης των νόμων, καθώς προκύπτουν από την κοινωνική βάση. Παρά ταύτα, η έλλειψη εφαρμοστικών ρυθμίσεων και η απουσία πρακτικής ενεργοποίησης του θεσμού μέχρι σήμερα περιορίζουν την αποτελεσματικότητά του. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο αντίστοιχα, η ΕΠΠ, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 11 παρ. 4 ΣΕΕ και ρυθμίζεται από τους Κανονισμούς 211/2011 και 788/2019, αποτελεί θεσμική καινοτομία σε υπερεθνικό επίπεδο, καθώς για πρώτη φορά δίνεται το δικαίωμα στους πολίτες να συμμετέχουν άμεσα στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής νομοθετικής ατζέντας. Αν και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν υποχρεούται να υιοθετήσει τις προτάσεις που προκύπτουν μέσω της ΕΠΠ, ο θεσμός αυτός ενισχύει την πολιτική διαφάνεια, προωθεί τον διάλογο μεταξύ θεσμών και κοινωνίας και επιτρέπει τη νομοθέτηση βάσει πραγματικών κοινωνικών αναγκών και διακρατικών προβληματισμών. Η ΕΠΠ, επομένως, αποτελεί εργαλείο όχι μόνο συμμετοχής, αλλά και διαβούλευσης σε διακρατικό επίπεδο, ενισχύοντας την ποιότητα των ευρωπαϊκών ρυθμίσεων μέσω της ενσωμάτωσης ευρύτερων κοινωνικών δεδομένων.

Η ενσωμάτωση των εργαλείων αυτών στην διαδικασία διαμόρφωσης των εθνικών και ενωσιακών δημόσιων πολιτικών, μαρτυρά την μετατόπιση του μοντέλου χάραξης πολιτικής, από την παραδοσιακή «top-down» προσέγγιση, σε μία «bottom-up». Η καλή νομοθέτηση, όταν συνδυάζεται με ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών, μετατρέπεται σε διαδραστική διαδικασία, όπου η εμπειρική γνώση και η κοινωνική πραγματικότητα συνδιαμορφώνουν το περιεχόμενο των νόμων. Αυτή η προσέγγιση οδηγεί σε νόμους πιο στοχευμένους, αποτελεσματικούς και αποδεκτούς. Ωστόσο, η εφαρμογή των αρχών αυτών αντιμετωπίζει σημαντικές θεσμικές και πολιτικές προκλήσεις. Σε επίπεδο ΕΕ, η πολυπλοκότητα των διαδικασιών και η περιορισμένη θεσμική υποχρέωση των οργάνων να ενσωματώνουν τα αποτελέσματα της ΕΠΠ,

αποδυναμώνουν τη δημοκρατική της δυναμική. Στην Ελλάδα, η απουσία κουλτούρας διαβούλευσης, η τυπική προσέγγιση των διαδικασιών και η έλλειψη μόνιμων μηχανισμών αξιολόγησης των επιπτώσεων των νόμων (ex post), λειτουργούν ανασταλτικά. Επιπλέον, η υπερβολική νομοθετική δραστηριότητα, η ελλιπής κωδικοποίηση και η νομοτεχνική ασάφεια εξακολουθούν να επιβαρύνουν την ποιότητα της νομοθέτησης, υπονομεύοντας εν μέρει τις επιδιώξεις του θεσμικού πλαισίου.

Η ανασκόπηση του νομοθετικού πλαισίου, ανέδειξε πως η ΕΕ λειτουργεί συχνά ως θεσμικός επιταχυντής για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθέτησης στα κράτη μέλη, μέσω της επιβολής κανόνων και αρχών, όπως η αναλογικότητα και η επικουρικότητα, που περιορίζουν την υπερρύθμιση και προάγουν τη συνεκτικότητα των εθνικών νομοθεσιών. Η ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών προτύπων καλής νομοθέτησης στο εθνικό δίκαιο της Ελλάδας, έχει οδηγήσει σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις, αν και η αποτελεσματική τους εφαρμογή απαιτεί συνεχή πολιτική δέσμευση και τεχνική επάρκεια. Η καλή νομοθέτηση και η συμμετοχική δημοκρατία δεν είναι ανεξάρτητες έννοιες, αλλά αλληλένδετα συστατικά ενός ενιαίου δημοκρατικού συστήματος διακυβέρνησης. Έτσι, για την επίτευξη αποτελεσματικής νομοθέτησης απαιτείται, τόσο η ενεργή συμμετοχή των πολιτών, μέσω της καλλιέργειας κουλτούρας συμμετοχής, όσο και η δημιουργία θεσμών με πραγματική ικανότητα συντονισμού, η ενίσχυση της λογοδοσίας και η εγγύηση ποιότητας και διαφάνειας τους. Με την διασφάλιση αυτών, η καλή νομοθέτηση αναδεικνύεται σε δείκτη θεσμικής ωριμότητας και δημοκρατικής ποιότητας της Ένωσης και κάθε κράτους μέλους, καθώς σε συνδυασμό με τα εργαλεία συμμετοχικής δημοκρατίας, μετατρέπεται σε μηχανισμό συμμετοχικής νομιμοποίησης της εξουσίας, ενισχύοντας την εμπιστοσύνη των πολιτών και προωθώντας την κοινωνική συνοχή.

## **4.2. Περιορισμοί, συνεισφορά της εργασίας και προτάσεις για μελλοντική έρευνα**

Τα ευρήματα αυτής της εργασίας επιδιώκουν να συνεισφέρουν στην ακαδημαϊκή μελέτη, καθώς και στην βελτίωση της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας της διοίκησης, μέσω της ανάδειξης της διαλεκτικής σχέσης ανάμεσα στη νομοθετική ποιότητα και τη δημοκρατική συμμετοχή, καταδεικνύοντας ότι η καλή νομοθέτηση δεν μπορεί να διασφαλιστεί ανεξάρτητα από τη συμμετοχική νομιμοποίηση, ούτε η συμμετοχική δημοκρατία χωρίς θεσμική δομή και κανόνες διαφάνειας. Συνολικά, η εργασία αναδεικνύει, ότι η νομοθετική διαδικασία, όταν είναι συμμετοχική, τεκμηριωμένη και διαφανής, δεν αποτελεί απλώς τεχνική πράξη παραγωγής

δικαίου, αλλά δημοκρατική διαδικασία οικοδόμησης εμπιστοσύνης, η οποία οδηγεί στην εμβάθυνση της δημοκρατίας.

Κατά την διερεύνηση των παραπάνω, προέκυψαν κάποιοι βιβλιογραφικοί και πρακτικοί περιορισμοί. Πιο αναλυτικά, όσον αφορά την ΑΝΠ στην Ελλάδα, δεν έχει υπάρξει πρακτική εφαρμογή της, καθώς δεν έχει εκδοθεί ο εκτελεστικός νόμος της διάταξης, ο οποίος, σύμφωνα με το Σύνταγμα, θα προσδιορίζει το πλαίσιο στο οποίο θα εφαρμοστούν τα οριζόμενα στην παράγραφο 6 του άρθρου 73. Λόγω αυτού, δεν έχει υπάρξει τροποποίηση ούτε του Κανονισμού της Βουλής, προκειμένου να προβλέπονται οι διαδικασίες που ακολουθούνται για πρόταση νόμου που κατατίθεται μέσω του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας. Έτσι, οποιαδήποτε πρωτοβουλία δεν χαρακτηρίζεται επίσημα ως τέτοια. Η θέσπιση του εκτελεστικού νόμου είναι αναγκαία για την εφαρμογή του θεσμού, δεδομένου ότι το άρθρο 73 του Συντάγματος δεν προσδιορίζει επαρκώς τις διαδικαστικές και τεχνικές λεπτομέρειες για τη συγκρότηση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου. Η παράλειψη έκδοσης του νόμου αυτού και η συνακόλουθη αδυναμία εφαρμογής του θεσμού της ΑΝΠ, καθιστούν αδύνατη την μελέτη των πραγματικών επιπτώσεων που θα μπορούσε αυτή να επιφέρει στην ποιότητα της ελληνικής νομοθεσίας, δεδομένου ότι οποιεσδήποτε προσδοκίες εκφράζονται για την ωφέλεια και την αποτελεσματικότητα του θεσμού, αποτελούν μόνον υποθέσεις. Έτσι, θίγεται η αξιοπιστία των συμπερασμάτων που εξάγονται σχετικά με την συνεισφορά της, ιδιαίτερα αν λάβουμε υπόψη, ότι οι υποθέσεις αυτές βασίζονται σε αποτελέσματα εφαρμογής αντίστοιχων θεσμών σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, οι οποίες όμως παρουσιάζουν θεμελιώδεις διαφορές ως προς την πολιτική τους ιστορία και κουλτούρα συμμετοχής. Παράλληλα, αντιμετωπίστηκε δυσκολία στην ανεύρεση στοχευμένης ως προς τα ερευνητικά ερωτήματα βιβλιογραφίας. Δεδομένων αυτών των περιορισμών, κρίνεται σκόπιμη η επανεξέταση της θεματικής στο μέλλον, λαμβάνοντας υπόψη και εστιάζοντας σε δημοσιευμένες αποτιμήσεις της πρακτικής εφαρμογής του θεσμού στην Ελλάδα, καθώς και του αριθμού των πρωτοβουλιών που έχουν ευδοκιμήσει, οδηγώντας στην θέσπιση κανόνων δικαίου.

# Βιβλιογραφία

## Ελληνόγλωσση

Αλεξόπουλος, Γ. (2015). Η δημόσια διαβούλευση και τα όριά της στην Ελλάδα. Διοικητική Επιθεώρηση, 29(3), 125–143.

Ανδρεάτου, Α. (2007). Συστήματα διαχείρισης βιώσιμης ανάπτυξης. [Διδακτορική διατριβή, Εθνικό Μετσόβιο Πανεπιστήμιο]. ΕΑΔΔ.  
<https://thesis.ekt.gr/thesisBookReader/id/16951?lang=el#page/1/mode/2up>

Βλαχογιάννης, Α., 2023. Σύνταγμα, Ερμηνεία κατ' άρθρο: Άρθρο 73. σ.1.:Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου.

Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. (2011). Η συμμετοχική δημοκρατία σε πέντε σημεία : Ομάδα “Διάφορες δραστηριότητες” (Ομάδα ΙΙΙ). Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή.

Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ). (2017α). Κώδικας Διεξαγωγής Δημόσιας Διαβούλευσης. Αθήνα.

Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ). (2017β). Οδηγός Διαβούλευσης Δήμων. Αθήνα: ΙΝΕΠ.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 211/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2011 σχετικά με την πρωτοβουλία πολιτών, ΕΕ L 65/1, 11.3.2011.

Κανονισμός (ΕΕ) 2019/788 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Απριλίου 2019 σχετικά με την ευρωπαϊκή πρωτοβουλία πολιτών, ΕΕ L 130/55, 17.5.2019.

Κουκιάδης, Ι. (2018). Νομοθετική Διακυβέρνηση και Καλή Νομοθέτηση. Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μανιτάκης, Α. (2019). Συνταγματικό Δίκαιο. Αθήνα: Σάκκουλας.

Μανιτάκης, Α. (2020). Η θεσμική αναδιοργάνωση του κράτους και η καλή νομοθέτηση. Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, 2, 145–162.

Μαντζούφας, Π., 2017. Επιπτώσεις της κακής νομοθέτησης στα Θεμελιώδη Δικαιώματα των πολιτών και στην Οικονομία. ΕφημΔΔ, σ.556.

Μεντής, Θ. (2018). Ο ρόλος της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής στην ποιότητα της νομοθέτησης. ΝοΒ, 66(3), 421–435.

Νικολαΐδης, Θ. (2021). Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης στην Ελλάδα: προκλήσεις και προοπτικές. Διοικητική Δικαιοσύνη, 8(2), 113–136.

Ν. 4048/2012, ΦΕΚ Α' 34/23.2.2012, «Αρχές Καλής Νομοθέτησης».

Ν. 4622/2019, ΦΕΚ Α' 133/7.8.2019, «Επιτελικό Κράτος».

Ν. 4829/2021, ΦΕΚ Α' 166/10.9.2021. Ενίσχυση της καλής νομοθέτησης και σύσταση Επιτελικού Κλάδου Νομοτεχνών.

Παπαδημητρίου, Α. (2020). Η δημόσια διαβούλευση στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο: από την τυπική στη ουσιαστική συμμετοχή. Διοικητική Επιθεώρηση, 33(2), 155–180.

Παπαϊωάννου, Κ. (2021). Η καλή νομοθέτηση και ο ρόλος της συμμετοχής των πολιτών. Διοικητική Δικαιοσύνη, 5, 85–110.

Παπαϊωάννου, Κ. (2013). Η εφαρμογή του Ν. 4048/2012 για την καλή νομοθέτηση. ΔτΑ, 22(1), 55–72.

Σύνταγμα της Ελλάδας (2019). ΦΕΚ Α' 200/27.11.2019.

Σβώλος, Α., 1928. Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του Πολιτεύματος. σ.λ.:ΠΥΡΣΟΣ.

Σπυρόπουλος, Α. (2017). Συνταγματικό Δίκαιο – Θεμελιώδη Δικαιώματα. Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Σύνταγμα της Ελλάδας. (2019). Αναθεώρηση του Συντάγματος (ΦΕΚ Α' 211/24.12.2019).

Σωτηρόπουλος, Δ.Α. και Χριστόπουλος, Λ., 2017. Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα. Αθήνα: διαΝΕΟσις.

Τσάτσος, Δ. (2010). Το φαινόμενο της κακονομίας στην Ελλάδα. Αθήνα: Παπαζήση.

Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ). (2022). Διαδικασίες Δημόσιας Διαβούλευσης Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων. Αθήνα.

## Ξενογλώσση

Alemanno, A. (2018). Stakeholder engagement in regulatory policy (Chapter). OECD Publishing / Regulatory Policy in Perspective.

Altuna, A. & Suárez, M., 2013. Rethinking Citizenship: New Voices in Euroculture. Groningen: Euroculture consortium.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.

Bouza García, L., & Greenwood, J. (2014). The European Citizens' Initiative: A New Institution for Empowering Europe's Citizens? *European Law Journal*, 20(1), 20–40.

Bunea, A. (2025). Mapping the policy space of public consultations. *Journal of European Public Policy* (online).

Council of Europe. (2021). Comparative analysis of European practices on public consultations (Study).

Chalmers, D., Davies, G., & Monti, G. (2019). *European Union Law* (4th ed.). Cambridge University Press.

Craig, P., & de Búrca, G. (2020). *EU Law: Text, Cases, and Materials* (7th ed.). Oxford University Press.

Craig, P. (2012). *EU Administrative Law* (2nd ed.). Oxford University Press.

Dougan, M. (2011). What are we to make of the citizens' initiative? *Common Market Law Review*, 48(6), 1807–1848.

European Commission. (2021). Better Regulation Guidelines (3 Nov 2021). Publications Office of the EU.

European Commission. (2023). Report on the Implementation of Regulation (EU) 2019/788 on the European Citizens' Initiative. Brussels.

European Commission. (2023). Better Regulation Toolbox (July 2023). Publications Office of the EU.

European Commission. (2025). Have Your Say / Public Consultations portal. Retrieved 2025.

European Economic and Social Committee (EESC). (2020). Ten Years of the European Citizens' Initiative: Achievements and Challenges. Brussels.

Elliott, M. (2016). The Constitutional Foundations of European Subsidiarity. Cambridge University Press.

European Commission (2023). Regulatory Scrutiny Board: Annual Report 2022. Publications Office of the EU.

European Commission. (2021). Better Regulation Guidelines. Publications Office of the EU.

European Union. (2012). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the EU, C 326.

European Union. (2015). Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation. Publications Office.

European Union. (2016). Interinstitutional Agreement on Better Law-Making. Official Journal of the EU, L 123.

Fluicity. (2022). *Fluicity Platform for Participatory Democracy*. Paris.

Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(1), 66–75. participatory governance. In *Politics*  
<https://doi.org/10.1177/0032329201029001002>

Freluh-Larsen, A. (2023). The role of public consultations in decision-making on complex agri-environmental policy. *Journal of Public Policy* (online).

Golberg, E. (2018). 'Better Regulation': European Union Style (policy paper). Harvard Kennedy School.

Gouache, C. (2021). Imagining the future with citizens: participatory foresight and democratic policy design in Marcoussis, France. *Policy Design and Practice*.  
<https://doi.org/10.1080/25741292.2021.1930687>

Greenwood, J., & Tuokko, K. (2017). *The European Citizens' Initiative: Bringing the EU Closer to its Citizens?* Palgrave Macmillan.

Harvard Law Review. (2025). Putting the Initiative Back Together. *Harvard Law Review*.

Hartz-Karp, J., (2005). A Case Study in Deliberative Democracy: Dialogue with the City, *Journal of Public Deliberation* 1(1). Ανακτήθηκε από: <https://doi.org/10.16997/jdd.27> Τελευταία πρόσβαση: Ιούλιος 2025.

Hillion, C. (2015). The European Citizens' Initiative: Legal innovation and constitutional implications. *European Constitutional Law Review*, 11(2), 219–241.

Kaczyński, P. M. (2017). The new Interinstitutional Agreement on Better Law-Making. *European Constitutional Law Review*, 13(1), 133–157.

Lee, M. (2014). Public participation, procedural rights and environmental justice: The Aarhus Convention in practice. *Environmental Law Review*, 16(1), 23–39.

Muhlberger, P., Weber M. (2006). Lessons from the Virtual Agora Project: The Effects of Agency, Identity, Information, and Deliberation on Political Knowledge, *Journal of Public Deliberation* 2(1). Ανακτήθηκε από: <https://doi.org/10.16997/jdd.37> Τελευταία πρόσβαση: Ιούλιος 2025

OECD. (2022). *Better Regulation Practices across the European Union*. OECD Publishing.

OECD (2020), All you need is trust: Informing the role of government in the COVID-19 context. <https://www.oecd.org/gov/all-you-need-is-trust-statistics-newsletter-12-2020.pdf>

OECD. (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. OECD Publishing.

Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.

- ParlAmericas. (2018). Toolkit: Citizen Participation in the Legislative Process. Ottawa.
- Radaelli, C. M. (2004). The diffusion of regulatory impact analysis – Best practice or lesson-drawing? *European Journal of Political Research*, 43(5), 723–749.
- Regulatory Scrutiny Board (European Commission). (2023). Annual report / role and opinions. European Commission.
- Renda, A. (2015). Too Good to be True? A Quick Assessment of the European Commission's New Better Regulation Package. CEPS Special Report No. 108.
- Reuters / European Ombudsman (2025). EU watchdog launches inquiry into Commission's easing of green rules (news article).
- Rowe, G., & Frewer, L. J., 2005. A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30(2), 251-290. Ανακτήθηκε από: <https://doi.org/10.1177/0162243904271724> Τελευταία πρόσβαση: Ιούλιος 2025
- Saurugger, S. (2010). The social construction of the participatory turn: The EU and the rise of deliberative democracy. *European Journal of Political Research*, 49(4), 471–495.
- Smismans, S. (2019). The European Citizens' Initiative: Two years on. *European Constitutional Law Review*, 15(3), 451–478.
- Smismans, S. (2019). The European Commission's Better Regulation Agenda: Between Procedures and Politics. *European Journal of Risk Regulation*, 10(1), 10–28.
- UNECE. (1998). Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention).