

ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ

ΘΕΜΕΛΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ & ΕΥΗΜΕΡΙΑΣ

ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ

Οι προκλήσεις για ένα σταθερό Νομοθετικό Πλαίσιο: Από την πολυνομία στη σταθερότητα και τη διαφάνεια

Το πώς μπορεί να διαμορφωθεί και να διατηρηθεί ένα απλό, σταθερό και αποτελεσματικό νομοθετικό σύστημα και το ποιά θα πρέπει να είναι η αντίστοιχη διοικητική πρακτική που θα εξυπηρετεί και θα προστατεύει τους πολίτες και θα ευνοεί τις βιώσιμες επενδύσεις απασχόλησε τη θεματική συζήτηση με τίτλο «Κτίζοντας ένα Σταθερό και Λειτουργικό Νομοθετικό Σύστημα» που έλαβε χώρα στο πλαίσιο του Συνεδρίου «**Δικαιοσύνη: Θεμέλιο Ανάπτυξης & Ευημερίας**».

Στο φαινόμενο της πολυνομίας αναφέρθηκε ο κ. **Σταμάτης Πουλής**, Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο ταλανίζει όχι μόνο την Ελλάδα αλλά και την Ευρωπαϊκή Ένωση σημειώνοντας εντούτοις πως η πολυνομία είναι αναπόφευκτη, καθώς το κράτος οφείλει σήμερα να ρυθμίζει δεκάδες πτυχές της κοινωνικής και οικονομικής ζωής. Ωστόσο, σύμφωνα με τον ίδιο, μπορεί να συγκρατηθεί σε ένα εύλογο πλαίσιο, αποτρέποντας σπατάλη χρόνου και πόρων και ενισχύοντας την ασφάλεια δικαίου. Ως προς τις λύσεις, ο κ. Πουλής δήλωσε οπαδός της μεθοδολογικής αρχής ότι «μεταξύ περισσότερων λύσεων πρέπει να προτιμάται η απλούστερη». Στο πνεύμα αυτό, η κωδικοποίηση της νομοθεσίας και η κατάργηση παρόμοιων ρυθμίσεων μπορούν να δημιουργήσουν ένα πιο καθαρό και κατανοητό νομικό τοπίο. Το ακόμη σοβαρότερο πρόβλημα, όπως τόνισε, είναι οι συνεχείς τροποποιήσεις των νόμων. Όπως χαρακτηριστικά σημείωσε, η Βουλή συχνά λειτουργεί ως «εργοστάσιο τροποποιήσεων», ενώ σημείωσε πως το φαινόμενο της πολυνομίας στη χώρα μας σχετίζεται με την απουσία «θεσμικής μνήμης» στη δημόσια διοίκηση και με την αντίληψη πολλών υπουργών ότι η παραγωγή πολυσέλιδων και λεπτομερειακών νομοσχεδίων αποτελεί το κύριο μέτρο αξιολόγησης του έργου τους.

Ως διαχρονικό πρόβλημα της ελληνικής έννομης τάξης χαρακτήρισε την πολυνομία και κακονομία ο κ. **Στέλιος Κουτνατζής**, Γενικός Γραμματέας του Πρωθυπουργού και Επίκουρος Καθηγητής στη Νομική Σχολή του ΔΠΘ, σημειώνοντας, ωστόσο, πως από το 2019 έχει ξεκινήσει μια συστηματική προσπάθεια αντιμετώπισης των παθογενειών αυτών, με συγκεκριμένες παρεμβάσεις όπως, ανάμεσα σε άλλες, η εκπόνηση αναλυτικών εγχειριδίων με κανόνες και διαδικασίες νομοθέτησης, η συγκρότηση και λειτουργία Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας και της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης, καθώς και η δημιουργία διυπουργικού κύκλου εξειδικευμένων στελεχών της δημόσιας διοίκησης.

Ο κ. Κουτνατζής σημείωσε πως όλα τα νομοσχέδια τίθενται πλέον σε δημόσια διαβούλευση για τουλάχιστον δύο εβδομάδες, ενώ το 2025 είναι η τέταρτη συνεχόμενη χρονιά χωρίς να παρατηρούνται διαδικασίες επείγοντος και κατεπείγοντος, και έχουν μειωθεί σημαντικά οι τροπολογίες ανά νομοσχέδιο. Περαιτέρω, σύμφωνα με τον ίδιο, έχουν ήδη ολοκληρωθεί πάνω από 20 κωδικοποιητικά κείμενα, ανάμεσά τους ο Κώδικας Πολεοδομίας και ο Κώδικας Προστασίας Καταναλωτή, οι οποίοι αναμένεται να κατατεθούν στη Βουλή. Σημαντική καινοτομία είναι, όπως είπε και η συστηματική και συνεπής δομή των νέων νομοθετημάτων, με επεξηγηματικά προοίμια και συγκέντρωση των μεταβατικών και καταργούμενων διατάξεων σε συγκεκριμένα άρθρα, ώστε να καθίστανται κατανοητά από κάθε πολίτη.

Παράλληλα, περισσότερα από 100 επιτελικά στελέχη της δημόσιας διοίκησης έχουν λάβει εξειδικευμένη εκπαίδευση στη νομοθέτηση, διασφαλίζοντας θεσμική συνέχεια και σταθερότητα. Όπως εξήγησε, απαιτείται ακόμα ο εκσυγχρονισμός των Αναλύσεων Συνεπειών Ρύθμισης (ΑΣΥΡ), η αναβάθμιση της πλατφόρμας δημόσιας διαβούλευσης, ώστε να διευρυνθεί η συμμετοχή πολιτών και φορέων στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία, η διάχυση της τεχνογνωσίας νομοθέτησης σε όλα τα υπουργεία, για μεγαλύτερη ομοιογένεια και ποιότητα και η ολοκλήρωση της εθνικής πύλης κωδικοποίησης, που θα καταστήσει τη νομοθεσία δημόσια προσβάσιμη και εύχρηστη για όλους.

Ο κ. **Βασίλης Ανδρουλάκης**, Σύμβουλος της Επικρατείας και μέλος της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας, αναγνώρισε τη σημαντική προσπάθεια βελτίωσης της νομοθετικής διαδικασίας που έγινε με τον νόμο για το επιτελικό κράτος, ο οποίος στόχευε στη συστηματοποίηση και την ποιοτική αναβάθμιση του νομοθετικού έργου. Ωστόσο, η παθογένεια της ελληνικής «νομικής κουλτούρας», η οποία δίνει έμφαση περισσότερο στην ερμηνεία παρά στην παραγωγή του δικαίου, συνεχίζει να αποτελεί εμπόδιο. Ειδική αναφορά έκανε στα βήματα που έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια όπως η δημιουργία του κλάδου των Νομοτεχνών και η ίδρυση της Επιτροπής Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας. Εντούτοις, σημείωσε πως η νομοθέτηση μέσω τροπολογιών, αν και σε ύφεση, εξακολουθεί να υφίσταται, οι δε ΑΣΥΡ συχνά παρουσιάζουν ελλείψεις, ενώ η αιτιολογική έκθεση περιορίζεται σε μια απλή παράφραση των διατάξεων, χωρίς ουσιαστική ανάλυση ή τεκμηρίωση.

Επιπλέον, ανέφερε, παρατηρούνται ρυθμίσεις χωρίς σαφές κανονιστικό περιεχόμενο, γεγονός που θολώνει τη νομική σαφήνεια και δυσχεραίνει την εφαρμογή. Αναφερόμενος στη λειτουργία της δημόσιας διαβούλευσης, σημείωσε πως δεν είναι ασυνήθιστο να κατατίθενται νομοσχέδια προς συζήτηση, ενώ ακόμη βρίσκονται σε διαβούλευση, με αποτέλεσμα το τελικό κείμενο να μην είναι πλήρως επεξεργασμένο.

Σε συνδυασμό με τις αλληπάλληλες τροποποιήσεις που ακολουθούν, η κατάσταση αυτή αποδυναμώνει τη σταθερότητα του νομοθετικού πλαισίου. Επιπλέον, σύμφωνα με τον ίδιο, δεν υπάρχει θεσμοθετημένη διαδικασία αξιολόγησης των νομοθετημάτων λίγα χρόνια μετά την έναρξη ισχύος τους, ώστε να ελεγχθεί η αποτελεσματικότητα και οι συνέπειες τους. Παράλληλα, τόνισε θα ήταν χρήσιμο να ενισχυθεί η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, ώστε να μπορούν να προλαμβάνονται έγκαιρα προβλήματα αντισυνταγματικότητας ή κακής ποιότητας νομοθέτησης. Στην ίδια κατεύθυνση, σημείωσε πως η μεγαλύτερη συμμετοχή δικαστών στις νομοπαρασκευαστικές επιτροπές θα μπορούσε να συμβάλλει καθοριστικά στην αποφυγή ακυρώσεων και δυσλειτουργιών του νομοθετικού έργου.

Τις προκλήσεις που δημιουργούν οι συνεχείς και πολυάριθμες νομοθετικές μεταβολές ανέδειξε ο κ. **Ευάγγελος Μπακέλας**, Αντεισαγγελέας του Αρείου Πάγου, τονίζοντας πως η συχνότητα των αλλαγών δυσχεραίνει το έργο των δικαστικών λειτουργιών, ενώ ταυτόχρονα καλλιεργεί ανασφάλεια δικαίου τόσο για τον πολίτη όσο και για τον ίδιο τον δικαστή. Όπως τόνισε, ακόμη και οι σαφώς διατυπωμένες διατάξεις αφήνουν πάντοτε περιθώρια ερμηνείας και δικαστικής εκτίμησης. Για να περιοριστούν οι αντιφάσεις, είναι αναγκαίος ο συντονισμός της νομολογίας του Αρείου Πάγου, σημείωσε ο κ. Μπακέλας αναφέροντας ως καλή πρακτική την έγκαιρη και αποτελεσματική διάχυση της νομολογίας, μέσω τραπεζών πληροφοριών που παρέχουν άμεση πρόσβαση στις αποφάσεις. Σημαντικό παράδειγμα αποτελεί η Τράπεζα Πληροφοριών της Ένωσης Εισαγγελέων Ελλάδος, όπου αναρτώνται άμεσα περιλήψεις αποφάσεων του Αρείου Πάγου, συμβάλλοντας στην ομοιομορφία της νομολογίας και στη μείωση της ανασφάλειας.

Καίρια είναι και η συμβολή της Εθνικής Σχολής Δικαστικών Λειτουργιών, που σύμφωνα με τον κ. Μπακέλα μέσω σεμιναρίων και συνεδρίων που προσεγγίζει πρακτικά ζητήματα της απονομής δικαιοσύνης. Τέλος, όπως είπε, ιδιαίτερη σημασία έχει, επίσης, η κωδικοποίηση των ειδικών ποινικών νόμων, ώστε να αποφευχθεί η διάσπαρτη και ασαφής ρύθμιση. Σύμφωνα με τον ίδιο, η νομοθέτηση πρέπει να χαρακτηρίζεται από ψυχραιμία και όχι από αντανακλαστικά που υπαγορεύονται από την επικαιρότητα ή την πίεση της κοινής γνώμης.

Ο κ. **Δημήτρης Σμυρνής**, Γενικός Διευθυντής Νομικών & Κανονιστικών θεμάτων METRO A.E.B.E., ανέφερε την ανάγκη καθορισμού ενός συγκεκριμένου tax road map, δηλαδή μιας φορολογικής πολιτικής, η οποία σχεδιάζεται τουλάχιστον ένα χρόνο πριν και είναι γνωστή στις επιχειρήσεις, έτσι ώστε να μπορέσουν να προγραμματίσουν τις επενδύσεις τους. Σε αυτή την

κατεύθυνση, σημείωσε δύο παραδείγματα διεθνών πρακτικών για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος.

Συγκεκριμένα, τόνισε πως στην Ιρλανδία το 2017 «αποφασίστηκε πολύ χαμηλή φορολόγηση για επενδύσεις τεχνολογίας, με συνέπεια να γίνει το ευρωπαϊκό hub όλων των επενδύσεων με τεράστια ανάπτυξη και μεγάλο όφελος για τη χώρα», και παράλληλα μίλησε για τον κανόνα 1-in-1-out που εφαρμόζεται στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπου «όταν νομοθετούμε κάτι νέο, αφαιρούμε κάτι άλλο. Στην περίπτωση μας θα μπορούσε να λειτουργήσει ως 1 in, many out, δηλαδή να υπάρχει και απλοποίηση». Κλείνοντας υπογράμμισε δε και τη σημασία μελέτης επιπτώσεων (πχ. σε όρους γραφειοκρατίας) της νέας νομοθεσίας.

Ο κ. **Αντώνης Καραμπατζός**, Καθηγητής της Νομικής Σχολής του ΕΚΠΑ, υπογράμμισε την ευθύνη που φέρουν και οι νομικές σχολές για το φαινόμενο της κακονομίας και της πολυνομίας. Το ζητούμενο δεν είναι πλέον μόνο η θεωρητική κατάρτιση, αλλά η παραγωγή πρακτικού αποτελέσματος. Σύμφωνα με τον κ. Καραμπατζό, για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος, απαιτείται σαφής κατεύθυνση: εισαγωγή της ορθής και αποτελεσματικής νομοθέτησης στο επίκεντρο της εκπαίδευσης, με έμφαση και στις οικονομικές επιπτώσεις των ρυθμίσεων.

Αναγκαία είναι, επίσης, όπως είπε, η διεπιστημονική ώσμωση δικαίου, οικονομικών και ψυχολογίας, ώστε να διαμορφώνεται ένας σύγχρονος νομικός επιστήμονας που γνωρίζει να σταθμίζει και να αξιολογεί τις συνθήκες πριν, αλλά και μετά τη νομοθέτηση. Επιπρόσθετα, στάθηκε και στα σοβαρά προβλήματα που εμφανίζονται και στη νομοθετική διαδικασία καθαυτή. Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα έφερε τη διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης που παραμένει σε δεύτερη μοίρα σημειώνοντας πως η έλλειψη ουσιαστικής συμμετοχής και σεβασμού στις διαδικασίες υπονομεύει τον ρόλο της Βουλής και κλονίζει τα θεμέλια της δημοκρατικής νομοθέτησης.

Σύμφωνα με τον κ. **Δημήτρη Μπαμπινιώτη**, Δικηγόρο, αναπλ. Καθηγητή Νομικής Σχολής ΔΠΘ, ένα από τα βασικά ζητήματα που αναδεικνύονται στη διαδικασία παραγωγής νομοθετικού έργου είναι ότι ο ιστορικός νομοθέτης, πολλές φορές, δεν διαθέτει την απαιτούμενη κατανόηση και αντίληψη του ρυθμιστέου αντικειμένου φέρνοντας ως παράδειγμα τη σύγχυση ανάμεσα στη διαμεσολάβηση και στη διαιτησία, δύο θεσμούς με σαφώς διαφορετική φύση και λειτουργία. Επιπλέον, όπως σημείωσε δεν υπάρχει συστηματική και διαχρονική δικαιοπολιτική κατεύθυνση και ανέφερε ως παράδειγμα τον εκσυγχρονισμό του κανονιστικού πλαισίου της διεθνούς εμπορικής διαιτησίας σε αντίθεση προς την εισαγωγή αναχρονιστικών και εσφαλμένων ρυθμίσεων στο κανονιστικό πλαίσιο της εσωτερικής διαιτησίας.

Ο κ. Μπαμπινιώτης στάθηκε και στον ρόλο των μελών των νομοπαρασκευαστικών επιτροπών, όπου συμμετέχουν ακαδημαϊκοί, δικηγόροι και δικαστές. Όπως σημείωσε, οι δικηγόροι προτάσσουν ζητήματα που αφορούν στον δικηγορικό κλάδο χωρίς αυτά απαραίτητα να είναι

στον πυρήνα των προβλημάτων, ενώ στην περίπτωση των ακαδημαϊκών: λόγω των δημοσιεύσεών τους και των θέσεων που έχουν ήδη λάβει στο παρελθόν, υπάρχει ο κίνδυνος σύγκρουσης συμφερόντων, καθώς υπάρχουν περιπτώσεις όπου επιχειρούν να επιβάλουν τις προσωπικές τους απόψεις και να τις ενσωματώσουν στη νομοθεσία. Τέλος, τόνισε ότι για να διασφαλιστεί η ποιότητα του νομοθετικού έργου, απαιτείται σοβαρή εποπτεία της ουσίας του, με μεγαλύτερη διαφάνεια και λογοδοσία. Παράλληλα, όπως είπε, θα πρέπει να ακούγεται πιο συστηματικά η φωνή των δικηγορικών εταιρειών, οι οποίες διαθέτουν σημαντική τεχνογνωσία και εμπειρία στην επίλυση επιχειρηματικών διαφορών.

Τη συζήτηση συντόνισε ο Δημοσιογράφος κ. **Τάκης Τσιμπούκης**.

Το συνέδριο συνδιοργανώνεται από το **Συμβούλιο της Επικρατείας, τον Άρειο Πάγο και την Εισαγγελία του Αρείου Πάγου, το Ελεγκτικό Συνέδριο, τον Σύνδεσμο Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (ΣΕΒ), τον Σύνδεσμο Δικηγορικών Εταιρειών Ελλάδας (ΣΔΕΕ) και το Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών (ΕΚΠΑ)**.

Για περισσότερες πληροφορίες, μπορείτε να επισκεφτείτε την ιστοσελίδα: <https://synedriodikaiosini.gr/>

Ο Δημήτρης Σμυρνής, Γενικός Διευθυντής Νομικών & Κανονιστικών θεμάτων METRO A.E.B.E. ανέφερε την ανάγκη καθορισμού ενός συγκεκριμένου tax road map, δηλαδή μιας φορολογικής πολιτικής, η οποία σχεδιάζεται τουλάχιστον ένα χρόνο πριν και είναι γνωστή στις επιχειρήσεις, έτσι ώστε να μπορέσουν να προγραμματίσουν τις επενδύσεις τους. Σε αυτή την κατεύθυνση, σημείωσε δύο παραδείγματα διεθνών πρακτικών για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Συγκεκριμένα, τόνισε πως στην Ιρλανδία το 2017 «αποφασίστηκε πολύ χαμηλή φορολόγηση για επενδύσεις τεχνολογίας, με συνέπεια να γίνει το ευρωπαϊκό hub όλων των επενδύσεων με τεράστια ανάπτυξη και μεγάλο όφελος για τη χώρα», και παράλληλα μίλησε για τον κανόνα 1-in-1-out που εφαρμόζεται στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπου «όταν νομοθετούμε κάτι νέο, αφαιρούμε κάτι άλλο. Στην περίπτωση μας θα μπορούσε να λειτουργήσει ως 1 in, many out, δηλαδή να υπάρχει και απλοποίηση». Κλείνοντας υπογράμμισε δε και τη σημασία μελέτης επιπτώσεων (πχ. σε όρους γραφειοκρατίας) της νέας νομοθεσίας.