

Τομέας Δημοσίου Δικαίου
Ολοκλήρωση Μεταπτυχιακού Προγράμματος
Συνταγματικό Δίκαιο
Διπλωματική Εργασία
Επιβλέπων Καθηγητής: Σπύρος Βλαχόπουλος
Επιμέλεια: Θεοδώρα Παπαευθυμίου (Α.Μ.759)

**Θέμα: «Νομοθετικό έργο της Βουλής και
αρχή της καλής νομοθέτησης».**

Περιεχόμενα

1	Εισαγωγή	5
2	Οι τρόποι και τα στάδια παραγωγής του νομοθετικού έργου	5
3	Συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της καλής νομοθέτησης.....	8
4	Νομοθετικό έργο: Συνταγματικές διατάξεις, διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής και κοινοβουλευτική πρακτική.	10
4.1	Νομοθετική πρωτοβουλία και χαρακτηρισμός νομοσχεδίων	11
4.2	Προϋποθέσεις για την κατάθεση νομοσχεδίου, πρότασης νόμου και τροπολογίας 11	
4.2.1	Κατάθεση νομοσχεδίου.....	11
4.2.2	Υποβολή τροπολογιών	12
4.3	Έκθεση επιστημονικής υπηρεσίας της Βουλής.....	16
4.4	Ζητήματα αρμοδιότητας	17
4.4.1	Καθ' ύλην αρμοδιότητα-Ολομέλεια και Τμήματα Διακοπής των Εργασιών της Βουλής	18
4.4.2	Κατά χρόνο αρμοδιότητα	19
4.5	Κείμενο του κατατεθειμένου νομοσχεδίου: Δομή και Περιεχόμενο	19
4.5.1	Δομή νομοσχεδίου	20
4.5.2	Περιεχόμενο νομοσχεδίου	22
4.5.3	Κατατεθειμένες τροπολογίες σε σχέση με τη δομή και το περιεχόμενο του νομοσχεδίου.....	23
4.6	Επεξεργασία νομοσχεδίων και τροπολογιών κατά τη συζήτησή τους στη Βουλή.	24
4.7	Συζήτηση και ψήφιση.....	27
4.8	Περιπτώσεις ταχείας νομοθέτησης.....	27
4.8.1	Κατεπείγοντα νομοσχέδια, συζήτηση νομοσχεδίων με σύντμηση προθεσμών.....	27
4.8.2	Η ειδική περίπτωση των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου.....	30
4.9	Πρόχειρη νομοθέτηση, χωρίς διαβούλευση και συζήτηση των νομοθετικών διατάξεων.....	32
5	Τις πταίει;	33
5.1	Φταίει το ίδιο το Σύνταγμα;	33
5.1.1	Η έννοια των interna corporis της Βουλής και η δυνατότητα που δίνεται από το ίδιο το Σύνταγμα για την παράκαμψη των διατάξεων του.....	33
5.1.2	Μακροσκελές και υπερφορτωμένο Σύνταγμα.....	36
5.2	Φταίει το πολιτικό σύστημα;	36
5.3	Φταίει η επικράτηση της εκτελεστικής εξουσίας επί της νομοθετικής;.....	37

6	Προτάσεις-Θεσμικά αντίβαρα	37
7	Συμπεράσματα	38

Συντομογραφίες

ΔιΔικ	Διοικητική Δίκη (περιοδικό)
ΔτΑ	Δικαιώματα του Ανθρώπου (περιοδικό)
ΚτΒ	Κανονισμός της Βουλής
Ολ	Ολομέλεια
Ο.π.	όπου παραπάνω
Σ	Σύνταγμα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Το Σ	Το Σύνταγμα (περιοδικό)
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης

1 Εισαγωγή

Η παρούσα διπλωματική εργασία έχει ως αντικείμενο το νομοθετικό έργο της Βουλής, η οποία οφείλει κατά την άσκηση των νομοθετικών της αρμοδιοτήτων να τηρεί τις διατάξεις του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής, που άπτονται της αρχής της καλής νομοθέτησης και να ενεργεί με βάση το πνεύμα των παραπάνω διατάξεων, προκειμένου να αποτρέπονται περιπτώσεις ανασφάλειας δικαίου και αδιαφάνειας. Παρόλο που το Σύνταγμα και ο Κανονισμός της Βουλής περιέχουν πληθώρα διατάξεων, με τις οποίες διασφαλίζεται η ορθή νομοθέτηση, κατά την κοινοβουλευτική πρακτική αναδεικνύονται συχνά φαινόμενα αποσπασματικής, χωρίς διαβούλευση και συστηματικότητα νομοθέτησης. Το αποτέλεσμα είναι η αύξηση της ανασφάλειας δικαίου και η απαξίωση των θεσμών. Η ελλιπής διάδραση της Βουλής με την κοινωνία και η έλλειψη εμπιστοσύνης της νομοθετικής εξουσίας προς την εκτελεστική εξουσία αποτυπώνεται στον τρόπο νομοθέτησης, που ακολουθείται τα τελευταία χρόνια με ευθύνη τόσο της εκτελεστικής όσο και της νομοθετικής εξουσίας.

Με την παρούσα διπλωματική εργασία επιχειρείται η ανάδειξη των διατάξεων του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής εκείνων, μέσω των οποίων προκρίνεται η τήρηση της καλής νομοθέτησης καθώς και η αντιπαραβολή των διατάξεων αυτών με την κοινοβουλευτική πρακτική, η οποία δεν συμβαδίζει με το πνεύμα και το σκοπό του συνταγματικού νομοθέτη.

Συγκεκριμένα η διπλωματική εργασία ξεκινά με μια σύντομη παρουσίαση των τρόπων και των σταδίων παραγωγής του νομοθετικού έργου καθώς και με την ανάλυση των διατάξεων εκείνων, οι οποίες αποτελούν δικαιολογητική βάση για τη συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της καλής νομοθέτησης. Στη συνέχεια παρουσιάζεται το νομοθετικό έργο της Βουλής και συγκεκριμένα αναδεικνύονται θέματα, τα οποία άπτονται της κατάθεσης των νομοσχεδίων, των προτάσεων νόμων, των τροπολογιών και των νομοθετικών βελτιώσεων, της συζήτησής τους στις Επιτροπές της Βουλής και στην Ολομέλεια, της ψήφισής τους και της έκδοσης και δημοσίευσής τους. Επίσης η διπλωματική εργασία εστιάζει σε ζητήματα ταχείας νομοθέτησης, όπως είναι η περίπτωση των κατεπειγόντων νομοσχεδίων και η ειδική περίπτωση των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου. Η διπλωματική εργασία ολοκληρώνεται με μια κριτική σχετικά με το ποιος ευθύνεται για τα αυξανόμενα κατά τα τελευταία χρόνια φαινόμενα κακής νομοθέτησης και τέλος παρατίθενται ορισμένες προτάσεις προκειμένου η αρχή της καλής νομοθέτησης να ανακτήσει εν τοις πράγμασι τη συνταγματική της υπόσταση.

2 Οι τρόποι και τα στάδια παραγωγής του νομοθετικού έργου

Τα μέσα παραγωγής του νομοθετικού έργου είναι: το νομοσχέδιο ή η πρόταση νόμου (ανάλογα με το ποιος έχει τη νομοθετική πρωτοβουλία, η Κυβέρνηση ή η Βουλή αντίστοιχα) και η τροπολογία (υπουργική ή βουλευτική).

Ειδική περίπτωση αποτελούν οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, διότι αποτελούν εξαιρετική νομοθετική διαδικασία, η οποία προβλέπεται «σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης». Εκδίδονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου και υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση μέσα σε σαράντα ημέρες από την έκδοσή τους ή μέσα σε σαράντα ημέρες από την σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο¹. Το Σύνταγμα καθιερώνει, επομένως, ένα ιδιότυπο νομοθετικό όργανο, αποτελούμενο από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση, το οποίο έχει έκτακτη αρμοδιότητα έκδοσης νομοθετικών πράξεων, υπό ορισμένες αυστηρές προϋποθέσεις. Οι Πράξεις αυτές θεσπίζουν κανόνες δικαίου τυπικής ισχύος ίσης με του τυπικού νόμου και, συνεπώς, με αυτές δύνανται να τροποποιούνται ή να καταργούνται υφιστάμενες νομοθετικές διατάξεις².

Το νομοσχέδιο και η τροπολογία από την κατάθεση τους στη Διεύθυνση Νομοθετικού Έργου της Βουλής και μέχρι τη ψήφισή τους από την Ολομέλεια της Βουλής ή από το Τμήμα Διακοπής των Εργασιών της επιδέχονται τις περισσότερες φορές διάφορες προσθήκες/τροποποιήσεις, οι οποίες ενσωματώνονται στο κείμενο του νομοσχεδίου ή της τροπολογίας μέσω «νομοτεχνικών βελτιώσεων». Συνεπώς θα μπορούσαμε να εντάξουμε και τις νομοτεχνικές βελτιώσεις επί του κείμενου του νομοσχεδίου ή της τροπολογίας στα μέσα παραγωγής του νομοθετικού έργου. Το αν και κατά πόσο οι νομοτεχνικές βελτιώσεις αποτελούν δόκιμο τρόπο νομοθέτησης, αν δηλαδή με αυτές μπορούν να εισάγονται καινούριες διατάξεις και όχι απλά να τροποποιούνται επιμέρους διατάξεις του κειμένου του νομοσχεδίου ή της τροπολογίας αποτελεί αντικείμενο εξέτασης της παρούσας διπλωματικής στη συνέχεια.

Επομένως το νομοσχέδιο, η πρόταση νόμου, η τροπολογία (υπουργική ή βουλευτική), η νομοτεχνική βελτίωση και η πράξη νομοθετικού περιεχομένου αποτελούν τα μέσα, που διαθέτει ο νομοθέτης προκειμένου οι πολιτικές επιλογές του να εφαρμοστούν και να γίνουν νόμος του κράτους.

Η διαδικασία παραγωγής νομοθετικού έργου μπορεί να διακριθεί σε τέσσερα ξεχωριστά, αλλά και αλληλοσυμπληρούμενα μεταξύ τους στάδια.

Το πρώτο στάδιο περιλαμβάνει τη διαβούλευση της πολιτικής πρότασης/ιδέας μεταξύ του επισπεύδοντος Υπουργείου και των αρμοδίων φορέων και των εν γένει ενδιαφερομένων. Η παραπάνω διαβούλευση μπορεί να λάβει είτε επίσημη μορφή μέσω της ιστοσελίδας του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης³ είτε ανεπίσημη, δηλαδή διεξαγωγή συζητήσεων και υποβολή υπομνημάτων μεταξύ του επισπεύδοντος Υπουργείου και των ενδιαφερομένων φορέων. Αντίστοιχη διαδικασία ισχύει και για τις υπουργικές τροπολογίες. Στην περίπτωση της πρότασης νόμου η διαβούλευση διεξάγεται ατύπως μεταξύ των βουλευτών και των ενδιαφερομένων φορέων. Το κείμενο

¹ Άρθρο 44 παρ. 1 Σ.

² Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 14η έκδ., 2011, σελ. 48 επ. και ΣτΕ [ΟΛ] 1250/2003, ΣτΕ [ΟΛ] 3612/2002, ΣτΕ [ΟΛ] 3636/1989.

³ <http://www.opengov.gr/home/category/users/minenv>

της βουλευτικής τροπολογίας εκφράζει συνήθως κάποιο αίτημα συγκεκριμένης ομάδας πολιτών ή επαγγελματικής τάξης, η οποία προσέρχεται σε διαβούλευση με τον/ους βουλευτή/ες προκειμένου να ικανοποιηθεί το αίτημά τους. Μέσω της βουλευτικής τροπολογίας το αίτημά τους λαμβάνει νομική μορφή.

Το δεύτερο στάδιο περιλαμβάνει το διάστημα της κατάθεσης του νομοσχεδίου από το επισπεύδον Υπουργείο στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (Γ.Γ.Κ.) και μέσω αυτής στην Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕ.Ν.Ε.) προκειμένου το νομοσχέδιο να τύχει νομοτεχνικής επιμέλειας και επεξεργασίας⁴. Κατόπιν το νομοσχέδιο επιστρέφεται από τη Γ.Γ.Κ. στο επισπεύδον Υπουργείο, προκειμένου να γίνουν επί του κειμένου οι αναγκαίες διορθώσεις σύμφωνα με την έκθεση της ΚΕ.Ν.Ε. και να είναι ολοκληρωμένο για να κατατεθεί επίσημα στη Διεύθυνση Νομοθετικού Έργου της Βουλής.

Το τρίτο στάδιο περιλαμβάνει το διάστημα της κατάθεσης του νομοσχεδίου στη Διεύθυνση Νομοθετικού Έργου της Βουλής, της εισαγωγής του για συζήτηση και της συζήτησής του στην αρμόδια Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή, της συζήτησής του στην Ολομέλεια ή το Τμήμα Διακοπής των Εργασιών της Βουλής και της ψήφισής του επί της αρχής, των άρθρων και στο σύνολο στην Ολομέλεια ή το Τμήμα Διακοπής των Εργασιών.

Το τέταρτο στάδιο αρχίζει, όταν το ψηφισθέν κείμενο διαβιβάζεται από τη Διεύθυνση Νομοθετικού Έργου της Βουλής στη Γ.Γ.Κ., προκειμένου η τελευταία να προβεί στη συλλογή υπογραφών των συναρμοδίων Υπουργών, οι οποίοι είχαν υπογράψει το νομοσχέδιο και τις τροπολογίες⁵. Στη συνέχεια η Γ.Γ.Κ., αφού συλλέξει όλες τις υπογραφές, διαβιβάζει το κείμενο με τις υπογραφές στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας προκειμένου και εκείνος με τη σειρά του να το υπογράψει⁶. Μετά την ταυτοποίηση του κειμένου, εκείνου που πρόκειται να δημοσιευτεί με εκείνο, το οποίο ψηφίστηκε από τη Βουλή τόσο από τους Υπουργούς όσο και από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, η ΓΓΚ στέλνει το κείμενο του νόμου με όλες τις υπογραφές στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως για να δημοσιευτεί ο νόμος⁷.

Το πρώτο και το δεύτερο στάδιο δεν περιγράφονται ούτε στο Σύνταγμα αλλά ούτε στον Κανονισμό της Βουλής, παρά μόνο σε νόμους. Συγκεκριμένα στο νόμο 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, διαδικασίες και μέσα καλής νομοθέτησης» (Α' 34) και στο π.δ. 63/2005 «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα.» (Α' 98). Το τρίτο και το τέταρτο στάδιο περιγράφονται αναλυτικά στο Σύνταγμα (άρθρα 64-80 Σ.), στον Κανονισμό της Βουλής (άρθρα 84-123 ΚτΒ) και στη νομοθεσία (ν. 4048/2012, π.δ. 63/2005).

Από την παρουσίαση των μέσων και της διαδικασίας παραγωγής του νομοθετικού έργου προκύπτει, πρώτον, ότι ο νομοθέτης διαθέτει επαρκή μέσα νομοθέτησης και δεύτερον, ότι οι τρόποι και τα στάδια νομοθέτησης είναι

⁴ Άρθρα 73 και 76 π.δ. 63/2005 «Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα».

⁵ Άρθρο 35 παρ. 1 Συντάγματος.

⁶ Άρθρο 42 παρ. 1 Συντάγματος.

⁷ Άρθρα 74 και 76 π.δ. 63/2005

θεσμοθετημένα με συστηματικό τρόπο, έτσι ώστε να αποτρέπονται παρεκκλίσεις, οι οποίες θα οδηγούσαν σε μια ανεπαρκή, αποσπασματική και ως εκ τούτου «κακή» νομοθέτηση. Παρόλ' αυτά η «κακή νομοθέτηση», δηλαδή η νομοθέτηση κατά παράβαση του Συντάγματος, του Κανονισμού της Βουλής και των νόμων αποτελεί τη συνήθη πρακτική, η οποία ακολουθείται από το νομοθετικό σώμα και την εκτελεστική εξουσία.

3 Συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της καλής νομοθέτησης

Το πρώτο ερώτημα που καλούμαστε να απαντήσουμε είναι, αν κατοχυρώνεται συνταγματικά η αρχή της καλής νομοθέτησης.

Η αρχή του κράτους δικαίου αποτελεί γενική αρχή του Συντάγματος ή γενική συνταγματική αρχή, η οποία συνάγεται λογικά και μάλιστα επαγωγικά με τη μέθοδο της συνθετικής γενίκευσης από μια σειρά ειδικών συνταγματικών διατάξεων ή από ένα σύνολο διατάξεων, εκφράζοντας το βαθύτερο νόημα ή πνεύμα που τις διαπνέει. Αποτελεί την καταρχήν συνθετική αρχή του Συντάγματος με ευρύ αλλά προσδιορισμένο περιεχόμενο⁸.

Κράτος δικαίου είναι το κράτος εκείνο που παράγει δίκαιο σύμφωνα με ορισμένη διαδικασία. Είναι κατ' επέκταση το κράτος το οποίο ορίζει εκ των προτέρων συγκεκριμένη διαδικασία παραγωγής του δικαίου. Το δίκαιο για να ανταποκρίνεται στη δικαιοκρατική αρχή θα πρέπει να παράγεται σύμφωνα με συγκεκριμένη διαδικασία. Δεν μπορεί να τίθεται αυθαίρετα. Έτσι συνδέεται και το κράτος δικαίου με το κοινοβουλευτικό κράτος και η δικαιοκρατική με την αντιπροσωπευτική αρχή.

Η αρχή του κράτους δικαίου, αν αναλυθεί με κατεύθυνση από το γενικό στο ειδικό, καταλήγει στη διατύπωση επιμέρους δικαιοκρατικών αρχών, οι οποίες διεκδικούν συνταγματική ισχύ, όπως και η αρχή από την οποία αντλούν την υπόστασή τους. Η αρχή της ασφάλειας και βεβαιότητας του δικαίου και η αρχή της διαφάνειας αποτελούν επιμέρους δικαιοκρατικούς κανόνες, οι οποίοι προέρχονται από την αρχή του κράτους δικαίου. Αποτελούν εκφάνσεις του κράτους δικαίου και δικαιολογητική βάση για τη συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της καλής νομοθέτησης.

Η αρχή της ασφάλειας και βεβαιότητας δικαίου ή νομικής ασφάλειας, ισχύει τόσο απέναντι στα όργανα της διοίκησης, όσο κι απέναντι στον κοινό νομοθέτη και «αποβλέπει στη δημιουργία σταθερών διοικητικών καταστάσεων»⁹. Συνιστά κεντρική απαίτηση του κράτους δικαίου και έχει ως σκοπό ο πολίτης να είναι σε θέση να προϋποθέτει και να προϋπολογίζει την επιρροή που μπορεί να έχει το δίκαιο επί της προσωπικής του συμπεριφοράς. Από πλευράς περιεχομένου η αρχή της ασφάλειας δικαίου συνίσταται αφενός στη σταθερότητα και διάρκεια του δικαίου και αφετέρου στη ρύθμιση συγκεκριμένων καταστάσεων κατά προσδιορισμένο, ομοιόμορφο τρόπο καθώς

⁸ Αντ. Μανιτάκης, «Κράτος Δικαίου και δικαστικός έλεγχος της Συνταγματικότητας, Σάκκουλας, 1994, σελ. 364.

⁹ Α.Ι.Ταχός «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο» Έκτη έκδοση 2000 Σάκκουλας, σελ.69 και ΣτΕ 1157-8/1991,1216/1992.

και στην προβλεψιμότητα της εκ των προτέρων γνώσης των εννόμων συνεπειών που προβλέπει το δίκαιο για συγκεκριμένη περίπτωση¹⁰.

Περαιτέρω το κανονιστικό περιεχόμενο της ασφάλειας δικαίου συγκροτείται από δυο κατηγορίες κανόνων δικαίου. Ο πρώτος αφορά στη βεβαιότητα των κανόνων δικαίου, δηλαδή τη σαφήνεια και την ακρίβεια της διαπίστωσης τους και ο δεύτερος στη σταθερότητα της ισχύος των κανόνων δικαίου¹¹. Η αρχή της ασφάλειας δικαίου λόγω του σταθεροποιητικού ρόλου, που διαδραματίζει ενδιαφέρει πρωτίστως τους διοικούμενους στο βαθμό που τους παρέχει τη δυνατότητα της εκ των προτέρων γνώσης των εννόμων συνεπειών, που προβλέπονται για ορισμένα πραγματικά δεδομένων, της ομοιόμορφης ερμηνείας του εφαρμοζόμενου δικαίου και της παγιοποίησης συγκεκριμένων διοικητικών καταστάσεων που δημιουργήθηκαν καθώς και του σεβασμού των δικαιωμάτων που απέρρευαν από αυτές¹².

Η ασφάλεια του δικαίου συνδέεται με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου υπό την έννοια, ότι μέσα από τον κανόνα της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης η αρχή της ασφάλειας δικαίου παρέχει προστασία στους διοικούμενους με την έννοια ότι τα έννομα συμφέροντα και δικαιώματα, που έχουν αποκτηθεί θα διατηρηθούν και δεν θα μεταβληθούν δυσμενώς¹³.

Στο κράτος δικαίου είναι αυτονόητο, ότι η ποιοτική νομοθεσία είναι η σπουδαιότερη προϋπόθεση για τη νομική ασφάλεια. Η περιττή και κυρίως η κακή νομοθεσία είναι επικίνδυνη για την ασφάλεια του δικαίου και το κράτος δικαίου¹⁴.

Η αρχή της διαφάνειας αποτελεί και αυτή, όπως η αρχή της ασφάλειας δικαίου, έκφανση της αρχής του κράτους δικαίου και δικαιολογητική βάση για τη συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της καλής νομοθέτησης.

Πρώτον, εννοιολογικά ως κράτος δικαίου χαρακτηρίζεται ένα διαφανές κράτος, του οποίου οι αποφάσεις δεν λαμβάνονται «εν κρυπτώ», αλλά αντίθετα η δράση του εκδηλώνεται εν γνώση του άμεσα ενδιαφερομένου (δηλαδή του διοικούμενου). Δεύτερον βασική συνιστώσα του κράτους δικαίου είναι η αρχή της νομιμότητας της διοίκησης. Είναι προφανές, ότι η νομιμότητα της διοίκησης εξασφαλίζεται περισσότερο σε συνθήκες διαφάνειας, διότι ο κρατικός λειτουργός που γνωρίζει, ότι ενδεχόμενη παρανομία θα αποκαλυφθεί, δύσκολα θα προβεί σε αυτή και διότι ακόμη και αν συμβεί αυτό, είναι δυνατή η αποκατάσταση της αρχής της νομιμότητας είτε μέσω της

¹⁰ Γ.Π.Σιούτη, Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, Αθήνα Κομοτηνή 1994 σελ. 51-52.

¹¹ Α. Μακαρούνη, Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη: Όψεις του ευρωπαϊκού κοινοτικού και ελληνικού δικαίου, ΔιΔικ 1997 σελ.1 επ..

¹² Σιούτη ο.π. σελ. 53.

¹³ Επ.Σπηλιωτόπουλος, Η ασφάλεια δικαίου και η προστασία των περιουσιακών δημοσίων δικαιωμάτων στο ελληνικό δίκαιο, στο κράτος δικαίου και προστατευόμενη εμπιστοσύνη, ΔτΑ τόμος εκτός σειράς, Αθήνα 2003 σελ.23-25.

¹⁴ Σπ.Βλαχόπουλος, Die Gesetzesqualität als Faktor der Rechts(un)sicherheit insbesondere in Krisenzeiten, στον συλλογικό τόμο: G. Dimitropoulos/A. Gromitsaris/M. Schulte (Hrsg.), Staatsreform für ein besseres Europa, Duncker und Humblot, 2016, σελ. 161 επ.

διοικητικής είτε μέσω της δικαστικής οδού. Υπό την έννοια αυτή η αρχή της διαφάνειας συμβάλλει στη διατήρηση της αρχής της νομιμότητας και, κατ' επέκταση, στη διασφάλιση του κράτους δικαίου¹⁵.

Η αρχή της διαφάνειας δεν βρίσκει έρεισμα για τη συνταγματική της κατοχύρωση μόνο στην αρχή του κράτους δικαίου αλλά και στη δημοκρατική αρχή (άρθρο 1 Σ.). Η σύγχρονη αντίληψη της δημοκρατίας ως συμμετοχικής δημοκρατίας ή ως δημοκρατίας της κοινωνίας των πολιτών είναι αυτή, όπου ο πολίτης συμμετέχει διαρκώς στη διαμόρφωση της κρατικής βούλησης, προσπαθεί δημοσίως να επηρεάσει τη λήψη των κρατικών αποφάσεων και ελέγχει την άσκηση της κρατικής εξουσίας με τα μέσα που του παρέχει το Σύνταγμα και ιδίως μέσω των συναφών ατομικών δικαιωμάτων, όπως αυτών της ελευθερίας του συνέρχεσθαι (άρθρο 11 Σ.), της ενώσεως (άρθρο 12 Σ.), της έκφρασης της γνώμης (άρθρο 14 Σ.)και της ίδρυσης και λειτουργίας των πολιτικών κομμάτων (άρθρο 29 παρ. 1Σ.)¹⁶. Η διαρκής όμως συμμετοχή του πολίτη, ο συνεχής έλεγχος της κρατικής εξουσίας και η αντίστοιχη λογοδοσία των κρατικών αρχών προϋποθέτουν ένα διαφανές κράτος, διότι δεν μπορεί κάποιος ούτε να επηρεάσει, αλλά ούτε και να ελέγξει μια κρατική δράση που δεν γνωρίζει. Όσο μεγαλύτερη είναι η διαφάνεια στη λήψη των αποφάσεων των κρατικών οργάνων και γενικότερα στην κρατική δράση τόσο περισσότερο απομακρύνεται ο κίνδυνος λήψης των κρατικών αποφάσεων με αθέμιτα συμφέροντα που αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση συγκεκριμένων προσώπων και όχι του λαού υπέρ του οποίου υπάρχουν οι κρατικές εξουσίες¹⁷ και κατά συνέπεια η δημοκρατική αρχή συνδέεται με τη διαφάνεια της κρατικής δράσης¹⁸.

Η αρχή της διαφάνειας λοιπόν ως συμπληρωματική έννοια της αρχής της δημοσιότητας διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στη δράση της νομοθετικής εξουσίας. Αποτελεί μια ασφαλιστική δικλείδα για την εύρυθμη λειτουργία των πολιτικών θεσμών. Επίσης συνιστά αναγκαία προϋπόθεση για την πραγμάτωση του σκοπού της λογοδοσίας υπό την έννοια ότι η λειτουργία της Βουλής δεν πρέπει να δημιουργεί ένα κοινωνικό άβατο, αλλά οφείλει να βρίσκεται σε διαρκή διάδραση με την κοινωνία. Η αρχή της διαφάνειας αποτελεί βασικό πυλώνα για τη συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της καλής νομοθέτησης.

4 Νομοθετικό έργο: Συνταγματικές διατάξεις, διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής και κοινοβουλευτική πρακτική.

¹⁵ Σπ.Βλαχόπουλος, Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων, 2007 Σάκκουλας σελ.43.

¹⁶ Π.Παραράς, Η συμμετοχική δημοκρατία, ΔτΑ 21/2004 σελ 79 επ..

¹⁷ ΣτΕ 3242/2004 (υπόθεση «βασικού μετόχου») όπου γίνεται δεκτό ότι η αθέμιτη επιρροή των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης στη πολιτική ζωή κατά τη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών «μπορεί να οδηγήσει εν τέλει σε νόθευση της λαϊκής κυριαρχίας που αποτελεί (άρθρο 1 παρ. 2 Σ.) θεμέλιο του πολιτεύματος»

¹⁸ Βλ.Π.Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 6^η έκδοση 2012 σελ.314,όπου εξηγεί, ότι η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης είναι αναγκαία για την καλή λειτουργία μιας δημοκρατικής πολιτείας και αποκτά θεμελιώδη σπουδαιότητα στο κοινωνικό κράτος.

Στο σημείο αυτό θα παρουσιαστούν οι συνταγματικές διατάξεις καθώς και οι διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής, οι οποίες αναφέρονται στο νομοθετικό έργο και συγκεκριμένα στην κατάθεση των νομοσχεδίων, των προτάσεων νόμων, των τροπολογιών και των νομοτεχνικών βελτιώσεων, στη συζήτησή τους στις Επιτροπές της Βουλής, την Ολομέλεια ή το Τμήμα Διακοπής των Εργασιών, στη ψήφισή τους και τέλος στην έκδοση και δημοσίευσή τους. Παράλληλα με την παράθεση και ανάλυση των παραπάνω διατάξεων θα γίνει και παρουσίαση της κοινοβουλευτικής πρακτικής, από όπου και θα προκύψει η ανακολουθία μεταξύ των συνταγματικών διατάξεων και της κοινοβουλευτικής πρακτικής.

4.1 Νομοθετική πρωτοβουλία και χαρακτηρισμός νομοσχεδίων

Η γενική νομοθετική πρωτοβουλία ανήκει στη Βουλή και την Κυβέρνηση¹⁹. Το Σύνταγμα προβλέπει και ειδική αποκλειστική νομοθετική πρωτοβουλία, όπως την περίπτωση της υποβολής από τον Υπουργό Οικονομικών των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων²⁰ και της υποχρεωτικής προσυπογραφής από τους υπουργούς Συντονισμού και Οικονομικών νομοσχεδίων με τα οποία επιβάλλονται τοπικοί ή ειδικοί φόροι ή βάρη οποιασδήποτε φύσης υπέρ οργανισμών ή ν.π.δ.δ. ή ν.π.ι.δ.²¹.

Ο χαρακτηρισμός ενός νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου ως επείγοντος ή κατεπείγοντος γίνεται από την Κυβέρνηση²².

4.2 Προϋποθέσεις για την κατάθεση νομοσχεδίου, πρότασης νόμου και τροπολογίας

Στο σημείο αυτό θα γίνει παρουσίαση των προϋποθέσεων, οι οποίες τίθενται από το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής προκειμένου να κατατεθεί ένα νομοσχέδιο ή μια πρόταση νόμου και θα γίνει σύγκριση με τις προϋποθέσεις εκείνες, οι οποίες προβλέπονται για την κατάθεση μιας τροπολογίας είτε υπουργικής είτε βουλευτικής. Επίσης θα επισημανθεί, ποια διαδικασία ακολουθείται κατά την κοινοβουλευτική πρακτική και θα αναδειχτούν οι λόγοι για τους οποίους προτιμά το εκάστοτε Υπουργείο την κατάθεση των νομοθετικών διατάξεων μέσω των τροπολογιών.

4.2.1 Κατάθεση νομοσχεδίου

Διάφορες συνταγματικές διατάξεις αναφέρονται στις προϋποθέσεις κατάθεσης νομοσχεδίων και προτάσεων νόμου. Το κάθε νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου πρέπει να

¹⁹ Άρθρο 73 παρ. 1 Σ. και άρθρο 84 ΚτΒ

²⁰ Άρθρο 73 παρ. 2 εδ. α' Σ.

²¹ Άρθρο 73 παρ. 5 Σ.

²² Άρθρο 76 παρ. 5 και 4 Σ. και άρθρα 109 και 110 ΚτΒ.

συνοδεύεται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση²³, από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, αν το νομοσχέδιο ή η πρόταση νόμου συνεπάγεται επιβάρυνση του προϋπολογισμού²⁴ και από ειδική έκθεση των αρμοδίων υπουργών για τον τρόπο κάλυψης της δαπάνης ή ελάττωσης εσόδων, που τυχόν προκύπτει από το νομοσχέδιο²⁵. Επιπλέον η διάταξη, που τροποποιείται και η νέα διάταξη, όπως διαμορφώνεται με την τροποποίηση στο κείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου, πρέπει να συνοδεύει το νομοσχέδιο²⁶. Στην πράξη κατατίθεται μαζί με το νομοσχέδιο ένα κείμενο με τις τροποποιούμενες και καταργούμενες διατάξεις του νομοσχεδίου, το οποίο έπεται της αιτιολογικής έκθεσης και προηγείται του κειμένου του νομοσχεδίου.

Ειδικές προϋποθέσεις σχετικά με την εισαγωγή και συζήτηση των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων προβλέπονται στο άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο τα νομοσχέδια που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της πρέπει να είναι ειδικά και δεν επιτρέπεται με ποινή την ακυρότητα να αναγράφονται διατάξεις για συντάξεις σε νόμους που αποσκοπούν στη ρύθμιση άλλων θεμάτων. Επίσης για την εισαγωγή προς ψήφιση από τον υπουργό Οικονομικών συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων αναγκαία προϋπόθεση είναι να συνοδεύονται από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου²⁷.

Επίσης μια ειδική προϋπόθεση/απαγόρευση για τις προτάσεις νόμου είναι εκείνη που προβλέπεται στο άρθρο 73 παρ. 3 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία καμιά πρόταση νόμου δεν εισάγεται για συζήτηση, αν προέρχεται από τη Βουλή, εφόσον συνεπάγεται σε βάρος του δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων ν.π.δ.δ. δαπάνες ή ελάττωση εσόδων ή της περιουσίας τους για να δοθεί μισθός ή σύνταξη ή γενικά όφελος σε κάποιο πρόσωπο.

Αντίστοιχες διατάξεις με τις παραπάνω συνταγματικές διατάξεις βρίσκονται στο άρθρο 85 του Κανονισμού της Βουλής. Στον Κανονισμό της Βουλής προβλέπεται επίσης, ότι το νομοσχέδιο συνοδεύεται υποχρεωτικά και από έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης και από έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης²⁸.

Στην κοινοβουλευτική πρακτική τηρούνται οι παραπάνω διατάξεις του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής και δεν έχουν παρατηρηθεί φαινόμενα, όπου κατατίθεται νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου χωρίς να συνοδεύεται τυπικά από τα συνοδευτικά κείμενά του.

4.2.2 Υποβολή τροπολογιών

²³ Άρθρο 74 παρ. 1 Σ.

²⁴ Άρθρο 75 παρ. 1 Σ.

²⁵ Άρθρο 75 παρ. 3 Σ.

²⁶ Άρθρο 74 παρ. 4 Σ.

²⁷ Η διάταξη αναγιγνώσκεται συνδυαστικά με το άρθρο 98 παρ. 1 περ. δ' του Σ. που αναγνωρίζει γνωμοδοτική αρμοδιότητα του ανώτατου δικαστηρίου «για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσία για την παροχή δικαιώματος σύνταξης».

²⁸ Άρθρο 85 παρ. 3 ΚτΒ.

Οι τροπολογίες υποβάλλονται είτε από τους αρμόδιους Υπουργούς είτε από βουλευτή ή βουλευτές²⁹. Οι υπουργικές τροπολογίες κατατίθενται με τα ίδια συνοδευτικά κείμενα, όπως και τα νομοσχέδια και οι βουλευτικές τροπολογίες, όπως οι προτάσεις νόμου³⁰.

Για τις υπουργικές και τις βουλευτικές τροπολογίες το Σύνταγμα προβλέπει, ότι συζητούνται μόνο αν έχουν υποβληθεί τρεις τουλάχιστον ημέρες πριν από την έναρξη της συζήτησης στην Ολομέλεια της Βουλής, στο Τμήμα Διακοπής των Εργασιών ή στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή³¹. Ειδικά για τις βουλευτικές τροπολογίες το Σύνταγμα στο άρθρο 74 παρ. 3 ορίζει, ότι « *Τροπολογίες βουλευτών σε νομοσχέδια και προτάσεις νόμων για τα οποία αρμόδια είναι η Ολομέλεια ή τα Τμήματα της Βουλής δεν εισάγονται για συζήτηση, αν δεν υποβληθούν έως και την παραμονή της ημέρας που θα αρχίσει η συζήτηση, εκτός αν συγκατατίθεται και η Κυβέρνηση να συζητηθούν.*».

Κατά την κοινοβουλευτική πρακτική η παραπάνω διάταξη δεν τηρείται. Η κατάθεση εκπροθέσμων τροπολογιών είναι ένα σύνηθες κοινοβουλευτικό φαινόμενο. Οι υπουργικές και οι βουλευτικές τροπολογίες κατατίθενται ακόμα και λίγη ώρα πριν τη ψήφιση των άρθρων στη Ολομέλεια της Βουλής. Η Διεύθυνση Νομοθετικού Έργου της βουλής, ως υπηρεσία αρμόδια της Βουλής για τη βεβαίωση της κατάθεσης των τροπολογιών³² παραλαμβάνει τις τροπολογίες και σημειώνει πάνω στο κείμενο τους τη λέξη: «εκπρόθεσμη». Επακόλουθο αυτής της τακτικής είναι να προκαλούνται διαξιφισμοί³³ μεταξύ του Υπουργού, που καταθέτει και υποστηρίζει την υπουργική τροπολογία ή του Υπουργού, που αποδέχεται τη βουλευτική τροπολογία³⁴ και των βουλευτών, οι οποίοι αιφνιδιάζονται.

Ο λόγος για τον οποίο δεν τηρείται κατά την κοινοβουλευτική πρακτική η παραπάνω διάταξη είναι, διότι στο άρθρο 74 παρ. 5 εδάφιο στ' του Συντάγματος και στο άρθρο 87 παρ. 2 του ΚτΒ, τα οποία αναφέρονται στις προϋποθέσεις, οι οποίες πρέπει να πληρούνται για την κατάθεση των τροπολογιών ορίζεται αντιστοίχως, ότι : «*Σε περίπτωση αμφισβήτησης αποφαινεται η Βουλή*» και ότι «*Σε περίπτωση αμφισβήτησης ο Πρόεδρος ερωτά τη Βουλή, που αποφαινεται αποκλειστικά με ανάταση ή έγερση και χωρίς συζήτηση.*». Κατά συνέπεια η τήρηση της παραπάνω διάταξης επαφίεται στην

²⁹ Άρθρο 74 παρ. 5 Σ. και άρθρο 87 ΚτΒ.

³⁰ Άρθρο 75 παρ. 2 Σ. και άρθρο 88 ΚτΒ.

³¹ Άρθρο 74 παρ. 5 εδ. δ' και ε' Σ. και άρθρο 87 παρ. 2 ΚτΒ.

³² Άρθρο 87 παρ. 1 ΚτΒ

³³ Βλ. 1. Πρακτικά Ολομέλειας της Βουλής ΙΖ' ΠΕΡΙΟΔΟΣ, Β' Σύνοδος, Συνεδρίαση: ΝΒ' 21/12/2016, όπου στο νομοσχέδιο «Χωρικός σχεδιασμός - Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» κατατέθηκαν 18 υπουργικές τροπολογίες και όλες εκπρόθεσμες, 2. Πρακτικά Ολομέλειας της Βουλής ΙΖ' ΠΕΡΙΟΔΟΣ, Α' Σύνοδος, Συνεδρίαση: ΡΜΓ' 14/06/2016, όπου στο νομοσχέδιο «Θεσμικό πλαίσιο για τη σύσταση καθεστώτων Ενισχύσεων Ιδιωτικών Επενδύσεων για την περιφερειακή και οικονομική ανάπτυξη της χώρας - Σύσταση Αναπτυξιακού Συμβουλίου και άλλες διατάξεις» κατατέθηκε εκπρόθεσμη τροπολογία 85 σελίδων και μετά την αντίδραση της αντιπολίτευσης αποσύρθηκε και 3. Πρακτικά Ολομέλειας της Βουλής ΙΕ' ΠΕΡΙΟΔΟΣ, Γ' Σύνοδος, Συνεδρίαση: ΚΣΤ' 13/11/2014, όπου σε νομοσχέδιο, το οποίο κυρώνει αποφάσεις – πλαίσιο της Ε.Ε. κατατέθηκαν 10 υπουργικές τροπολογίες εκ των οποίων οι επτά εκπρόθεσμες.

³⁴ Η βουλευτική τροπολογία προκειμένου να τεθεί σε ψηφοφορία και να αποτελέσει άρθρο του νομοσχεδίου θα πρέπει προηγουμένως να την αποδεχτεί ο αρμόδιος Υπουργός.

κρίση της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Ο έλεγχος της τήρησης της παραπάνω διάταξης εμπίπτει στα *interna corporis* της βουλής³⁵, τα οποία δεν ελέγχονται από τα δικαστήρια. Αλλά ακόμα και στην περίπτωση που υποβληθεί από βουλευτή ή βουλευτές κατά τη συζήτηση στη Βουλή ένσταση αντισυνταγματικότητας³⁶ για το παραπάνω ζήτημα αποφασίζει πάλι η πλειοψηφία, η οποία πρόσκειται στην Κυβέρνηση.

Πέρα από το ζήτημα της κατάθεσης εκπρόθεσμων τροπολογιών, αξιοσημείωτη είναι και η περίπτωση της κατάθεσης βουλευτικών τροπολογιών χωρίς να συνοδεύονται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Όπως σημειώσαμε και παραπάνω τόσο οι υπουργικές όσο και οι βουλευτικές τροπολογίες πρέπει να συνοδεύονται από διάφορα κείμενα. Ειδικά για τις βουλευτικές τροπολογίες το Σύνταγμα στο άρθρο 73 παρ. 3³⁷ προβλέπει, ότι *«Καμιά... τροπολογία ή προσθήκη δεν εισάγεται για συζήτηση αν προέρχεται από τη Βουλή εφόσον συνεπάγεται σε βάρος του δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων ν.π.δ.δ. δαπάνες ή ελάττωση εσόδων ή της περιουσίας τους για να δοθεί μισθός ή σύνταξη ή γενικά όφελος σε κάποιο πρόσωπο.»* Συνεπώς και οι βουλευτικές τροπολογίες πρέπει να συνοδεύονται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους από την οποία θα προκύπτει, αν προκαλείται ή όχι δαπάνη σε βάρος του δημοσίου.

Κατά την κοινοβουλευτική πρακτική οι βουλευτικές τροπολογίες όχι μόνο κατατίθενται εκπρόθεσμα, αλλά και δεν συνοδεύονται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους κατά παράβαση των συνταγματικών διατάξεων και των διατάξεων του Κανονισμού της Βουλής.

Η μεγάλη διαφορά, που υπάρχει μεταξύ των υπουργικών και των βουλευτικών τροπολογιών είναι, ότι τις βουλευτικές τροπολογίες πριν τεθούν σε ψηφοφορία στην Επιτροπή ή στην Ολομέλεια της Βουλής πρέπει να τις αποδεχτεί ο αρμόδιος Υπουργός³⁸. Το ερώτημα που τίθεται σ' αυτή την περίπτωση είναι, αν αρμόδιος Υπουργός για να αποδεχτεί την τροπολογία είναι ο Υπουργός στην αρμοδιότητα του οποίου εμπίπτει η προτεινόμενη διάταξη, που παρατίθεται στη βουλευτική τροπολογία ή ο Υπουργός ο οποίος είναι αρμόδιος για το νομοσχέδιο, το οποίο συζητείται στη Βουλή. Κατά την κοινοβουλευτική πρακτική τη βουλευτική τροπολογία την αποδέχεται ο Υπουργός, ο οποίος είναι αρμόδιος για τα ζητήματα του Υπουργείου στο οποίο προΐσταται. Υπάρχουν όμως και περιπτώσεις όπου τη βουλευτική τροπολογία αποδέχεται ο Υπουργός, το νομοσχέδιο αρμοδιότητας του οποίου συζητείται στη Βουλή, με τη λογική ότι ο εν λόγω Υπουργός είναι ο εν γένει αρμόδιος για το νομοσχέδιο³⁹. Το ζήτημα της αποδοχής των

³⁵ Βλ. Γ. Γεραπετρίτη, Σύνταγμα και Βουλή-Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος σελ. 145, όπου γίνεται εκτενής ανάλυση στις βάσεις του ανέλεγκτου στο ελληνικό Σύνταγμα.

³⁶ Άρθρο 100 ΚτΒ.

³⁷ Βλ. και άρθρο 88 παρ. 4 και 55 ΚτΒ.

³⁸ Βλ. ΣτΕ 1686/2003, ΣτΕ 2927/2004, ΣτΕ 612/2006, ΣτΕ 309/2010, όπου το ΣτΕ κλήθηκε να αποφανθεί σχετικά με το ανυπόστατο διάταξης νόμου, επειδή εισήχθη με τροπολογία, η οποία δεν έγινε δεκτή από τον Υπουργό και δεν ψηφίστηκε από τη Βουλή.

³⁹ Βλ. Συνεδρίαση Ολομέλειας 14/04/2016 ΡΗ', όπου ο Υπουργός Υποδομών, Μεταφορών αποδέχτηκε βουλευτική τροπολογία αρμοδιότητας του Υπ. Οικονομικών σχετικά με τροποποιήσεις στον τελωνειακό κώδικα.

βουλευτικών τροπολογιών από τον αρμόδιο Υπουργό δεν θα προκαλούσε τους παραπάνω προβληματισμούς, αν εφαρμόζονταν οι διατάξεις του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής, οι οποίες προβλέπουν, ότι δεν εισάγονται για συζήτηση τροπολογίες το περιεχόμενο των οποίων είναι άσχετο με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου⁴⁰. Επειδή όμως στην πράξη οι περισσότερες τροπολογίες έχουν άσχετο περιεχόμενο, δημιουργείται η παραπάνω σύγχυση.

Ένα άλλο ζήτημα, το οποίο αφορά τις βουλευτικές τροπολογίες, είναι, ότι η εκάστοτε Κυβέρνηση εκμεταλλευόμενη το γεγονός ότι οι βουλευτικές τροπολογίες αποτελούν ένα «ευκολότερο μέσο» νομοθέτησης σε σχέση με τις υπουργικές τροπολογίες λόγω της κοινοβουλευτικής πρακτικής που ακολουθείται, τις χρησιμοποιούν εκ πλαισίου ως μέσο νομοθέτησης της Κυβέρνησης. Η βουλευτική τροπολογία αποτελεί ευκολότερο μέσο νομοθέτησης, επειδή κατατίθεται χωρίς να συνοδεύεται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και επειδή δεν λαμβάνει την ίδια δημοσιότητα με την υπουργική τροπολογία, η οποία αναρτάται στην επίσημη ιστοσελίδα της βουλής, στην οποία έχουν πρόσβαση όλοι οι πολίτες. Οι βουλευτικές τροπολογίες αναρτώνται μόνο σε ένα εσωτερικό ηλεκτρονικό δίκτυο της Βουλής, στο οποίο έχουν πρόσβαση μόνο οι βουλευτές⁴¹. Η Κυβέρνηση λοιπόν, η οποία θέλει να παρακάμψει το στάδιο της εξέτασης της διάταξης από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και να αποφύγει την εξαντλητική συζήτηση ενός θέματος στη Βουλή, επιλέγει τη βουλευτική τροπολογία ως μέσο νομοθέτησης. Βουλευτές της πλειοψηφίας καταθέτουν «τυπικά» το κείμενο της βουλευτικής τροπολογίας, η οποία εν τω πράγματι είναι υπουργική. Με αυτόν τον τρόπο αποφεύγεται και ο σκόπελος της κοστολόγησης, όπως απαιτείται για κάθε υπουργική τροπολογία, η οποία συνοδεύεται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, αλλά και η μεγαλύτερη δημοσιότητα του κειμένου της τροπολογίας.

Ένα άλλο σοβαρό ζήτημα είναι η κατάθεση τροπολογιών σε νομοσχέδια, με τα οποία κυρώνονται διεθνείς συνθήκες ή συμβάσεις. Ο Κανονισμός της Βουλής⁴² προβλέπει, ότι οι παραπάνω κυρώσεις ψηφίζονται χωρίς ή με περιορισμένη συζήτηση⁴³. Η διαδικασία που ακολουθείται για τις κυρώσεις είναι, αφού ψηφιστούν στην αρμόδια διαρκή επιτροπή να εισάγονται στην Ολομέλεια σε μια συνεδρίαση προκειμένου να συζητηθούν και να ψηφιστούν ενιαία επί της αρχής, επί των άρθρων και στο σύνολο. Οι τροπολογίες που κατατίθενται σε νομοσχέδια με τα οποία κυρώνονται διεθνείς συνθήκες ή συμβάσεις συζητούνται ελάχιστα στην Ολομέλεια, καθώς δεν υπάρχει δυνατότητα της επί της αρχής και επί των άρθρων συζήτησης⁴⁴.

⁴⁰ Άρθρο 74 παρ. 5 Σ. και άρθρο 88 παρ.3 ΚτΒ

⁴¹ <https://collaboration.parliament.gr/>

⁴² Άρθρο 112

⁴³ Άρθρο 108 ΚτΒ.

⁴⁴ Βλ. νομοσχέδια: α) «Κύρωση της Συμφωνίας Κοινού Αεροπορικού Χώρου μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών-μελών της, αφενός, και της Γεωργίας, αφετέρου, και άλλες διατάξεις», β) «Κύρωση της Ευρωμεσογειακής Αεροπορικής Συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών-μελών της, αφενός, και του Χασεμιτικού Βασιλείου Ιορδανίας, αφετέρου, και άλλες διατάξεις», γ) «Κύρωση της Ευρωμεσογειακής Συμφωνίας Αεροπορικών Μεταφορών μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών-μελών της, αφενός, και της Κυβέρνησης του Κράτους του

Γενικά οι τροπολογίες, τόσο οι υπουργικές όσο και οι βουλευτικές ως μέσο νομοθέτησης γίνονται αντικείμενο εκμετάλλευσης από την εκτελεστική εξουσία. Διατάξεις, οι οποίες θεωρούνται «πολιτικά επικίνδυνες» για τους Υπουργούς και τη διεξοδική συζήτηση των οποίων επιθυμεί να αποφύγει στη Βουλή (Επιτροπή και Ολομέλεια) η Κυβέρνηση τις καταθέτει ως τροπολογίες. Πρόκειται για την περίπτωση τροπολογιών, οι οποίες αποτελούνται από πληθώρα διατάξεων⁴⁵ και ενώ θα έπρεπε, αν εφαρμοζόταν το Σύνταγμα και ο Κανονισμός της Βουλής, να κατατεθούν ως νομοσχέδιο και να υποστούν τη βάσανο της διεξοδικής συζήτησης και της ψηφοφορίας τόσο στην Επιτροπή όσο και στην Ολομέλεια της Βουλής, κατατίθενται ως τροπολογίες. Τέτοιου είδους τροπολογίες κατατίθεντο και κατά το παρελθόν, αλλά σε πολύ πιο περιορισμένο βαθμό σε σχέση με τα τελευταία χρόνια της κρίσης. Κατά το παρελθόν τέτοιες τροπολογίες παρουσιάζονταν στη Βουλή κυρίως λίγο πριν από τις εκλογές, όταν η εκάστοτε Κυβέρνηση προσπαθούσε να κλείσει όσο το δυνατόν περισσότερα θέματα πριν την αναμέτρησή της με τα άλλα κόμματα. Το φαινόμενο όμως αυτό τα τελευταία χρόνια της κρίσης έχει γίνει πολύ έντονο και ανησυχητικό. Το αποτέλεσμα της όλης διαδικασίας είναι η «κακή νομοθέτηση» και η ανασφάλεια δικαίου.

4.3 Έκθεση επιστημονικής υπηρεσίας της Βουλής

Η νομοτεχνική επεξεργασία των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμου σύμφωνα με το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής ανατίθενται στη επιστημονική υπηρεσία της Βουλής. Δεν ισχύει το ίδιο για τις τροπολογίες. Συγκεκριμένα σύμφωνα με το άρθρο 74 παρ. 2 του Συντάγματος κάθε νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου πριν εισαχθεί στη Βουλή, στην Ολομέλεια ή σε Τμήματα μπορεί να παραπεμφθεί για νομοτεχνική επεξεργασία στην επιστημονική υπηρεσία της Βουλής για την υποβοήθηση του νομοθετικού έργου. Ο Κανονισμός της Βουλής⁴⁶ ορίζει, ότι η παραπομπή των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμου στην επιστημονική υπηρεσία γίνεται από τον Πρόεδρο της Βουλής μετά σχετική πρόταση της αρμόδιας επιτροπής ή και ανεξάρτητα από την διατύπωση τέτοιας πρότασης και ότι η έκθεση της παραπάνω υπηρεσίας

Ισραήλ, αφετέρου, και άλλες διατάξεις», δ) «Κύρωση της Συμφωνίας Κοινού Αεροπορικού Χώρου μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών-μελών της και της Δημοκρατίας της Μολδαβίας και άλλες διατάξεις», τα οποία συζητήθηκαν και ψηφίστηκαν σε μια ημέρα και μαζί με αυτά συζητήθηκαν και ψηφίστηκαν και 9 υπουργικές τροπολογίες.

⁴⁵ Βλ. Τροπολογία 1698/268 4.8.2014: Διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών - Διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας - Διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Υγείας - Διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού - Διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Τουρισμού και Τροπολογία 468/30 1.6.2016: α. Ρύθμιση θεμάτων α. ΕΝΦΙΑ, β. Αυτόματου Μηχανισμού Δημοσιονομικής Προσαρμογής, γ. Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας ΑΕ, και δ. μισθολογικών ωριμάνσεων και προαγωγών των αμειβομένων με ειδικά μισθολόγια

⁴⁶ Άρθρο 92

τυπώνεται⁴⁷ και διανέμεται στους βουλευτές δυο τουλάχιστον ημέρες πριν από τη συνεδρίαση της επιτροπής κατά την οποία έχει προγραμματιστεί η συζήτηση.

Κατά τη κοινοβουλευτική πρακτική κάθε νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου παραπέμπεται στην επιστημονική υπηρεσία της Βουλής. Τα τελευταία χρόνια όμως, όπου κυριαρχεί η «ταχεία νομοθέτηση» (κατεπείγοντα νομοσχέδια, νομοσχέδια τα οποία συζητούνται με σύντμηση προθεσμιών), η έκθεση της επιστημονικής υπηρεσίας διανέμεται στους βουλευτές λίγες ώρες πριν την έναρξη της συζήτησης στην Ολομέλεια της Βουλής ή ακόμα και κατά την έναρξη της συζήτησης στην Ολομέλεια.

Συνέπεια αυτής της κατάστασης είναι η αδυναμία των βουλευτών να ενημερωθούν επαρκώς για τις νομικές ελλείψεις και αστοχίες των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμου. Το γεγονός ότι σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής «η παραπομπή των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμων στην επιστημονική υπηρεσία καθώς και η μη υποβολή ή εκπνοή της προθεσμίας για την υποβολή του επεξεργασμένου κειμένου και της σχετικής έκθεσης δεν εμποδίζουν την εγγραφή τους στην ημερήσια διάταξη ή την εισαγωγή τους για συζήτηση»⁴⁸ εντείνει το πρόβλημα.

Επίσης προβλήματα προκύπτουν και από το γεγονός ότι ούτε το Σύνταγμα αλλά ούτε και ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπουν, ότι οι τροπολογίες πρέπει να παραπέμπονται για νομοτεχνική επεξεργασία στην Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής. Τα τελευταία χρόνια κατατίθενται πολλές τροπολογίες σε κάθε νομοσχέδιο, με αποτέλεσμα για τα άρθρα του νομοσχεδίου να έχει υποβληθεί έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας, ενώ για τα άρθρα των τροπολογιών να μην υπάρχει. Συνέπεια της παραπάνω κατάστασης είναι η ακύρωση της χρησιμότητας της έκθεσης, καθώς οι μισές διατάξεις του υπό διαμόρφωση νομοσχεδίου έχουν υποστεί νομοτεχνική επεξεργασία, ενώ οι υπόλοιπες όχι.

4.4 Ζητήματα αρμοδιότητας

Τα ζητήματα αρμοδιότητας στην παρούσα διπλωματική εργασία χωρίζονται σε δυο κατηγορίες, σε ζητήματα που άπτονται της καθ' ύλην αρμοδιότητας της Ολομέλειας της Βουλής, τα οποία δηλαδή δεν μπορούν να εισαχθούν για συζήτηση στο Τμήμα Διακοπής των Εργασιών και σε ζητήματα, που αφορούν την κατά χρόνο αρμοδιότητα του σύνθετου νομοθετικού οργάνου, δηλαδή της Βουλής και του Προέδρου της Δημοκρατίας.

⁴⁷ Πλέον οι εκθέσεις της επιστημονικής υπηρεσίας αναρτώνται στη διαδικτυακή σελίδα της Βουλής, όπου αναρτώνται και τα συνοδευτικά κείμενα του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου, αιτιολογική έκθεση, έκθεση Γ.Λ.Κ κ.τ.λ.

⁴⁸ Άρθρο 92 παρ. 5 ΚτΒ

4.4.1 Καθ' ύλην αρμοδιότητα-Ολομέλεια και Τμήματα Διακοπής των Εργασιών της Βουλής

Στις συνταγματικές διατάξεις περιγράφεται η κατανομή της Βουλής σε σχηματισμούς και ως εκ τούτου η αρμοδιότητα του κάθε σχηματισμού. Στο άρθρο 72 παρ. 1 του Συντάγματος καθορίζονται τα θέματα της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ολομέλειας, τα θέματα δηλαδή εκείνα, τα οποία δεν μπορεί να συζητηθούν και ψηφιστούν από το Τμήμα Διακοπής των Εργασιών⁴⁹.

Η υποχρέωση της Βουλής να κατανέμει την αρμοδιότητα στους σχηματισμούς της, δηλαδή μεταξύ Ολομέλειας και των Τμημάτων Διακοπής των Εργασιών της είναι αυστηρή⁵⁰. Το νομοθετικό σώμα όμως έχει περιθώρια κανονιστικής αυτορρύθμισης, όταν κατανέμει εσωτερικά την αρμοδιότητά του στις επιμέρους επιτροπές του για τις οποίες ο μόνος συνταγματικός προσδιορισμός είναι, ότι πρέπει να πρόκειται για την αρμόδια επιτροπή. Σε περίπτωση αμφιβολίας ως προς την αρμοδιότητά τους οι Επιτροπές μπορούν να παραπέμπουν το ζήτημα στην Ολομέλεια για οριστική δεσμευτική κρίση⁵¹. Ο Κανονισμός της Βουλής στο άρθρο 31 προβλέπει, ότι για την επεξεργασία και εξέταση σχεδίων και προτάσεων νόμων που υποβάλλονται στη Βουλή συνιστώνται από τον Πρόεδρο της Βουλής έξι διαρκείς επιτροπές.⁵²

Η άσκηση της αποκλειστικής αρμοδιότητας από την Ολομέλεια συνιστά εγγύηση της αρχής της ατομικής έκφρασης όλων των βουλευτών σε ζητήματα μείζονος συνταγματικής σημασίας. Η ατομική έκφραση των βουλευτών μπορεί να υπονομευτεί, όταν υποκαθίσταται η Ολομέλεια από το Τμήμα Διακοπής των Εργασιών, καθόσον μάλιστα δεν αποκλείεται η πιθανότητα χειραγώγησης της σύνθεσης του Τμήματος, ώστε να εξασφαλίζεται η πλειοψηφία, η οποία θα ήταν αβέβαιη σε επίπεδο Ολομέλειας⁵³. Σύμφωνα με το άρθρο 29 παρ. 5 εδ. α' του Κανονισμού της Βουλής, πριν από τη συγκρότηση του Τμήματος Διακοπής των Εργασιών ο Πρόεδρος της Βουλής ζητεί από τους Προέδρους των Κοινοβουλευτικών Ομάδων να δηλώσουν μέσα σε τρεις ημέρες σε ποια σύνθεση του Τμήματος επιθυμούν να μετέχουν οι βουλευτές που ανήκουν στη δύναμη της κοινοβουλευτικής τους ομάδας. Η παραπάνω διάταξη δίνει μεγάλη ευελιξία κινήσεων στον Πρόεδρο της κάθε κοινοβουλευτικής ομάδας, διότι σε κάθε Τμήμα Διακοπής των Εργασιών μπορεί να επιλέγει τους βουλευτές εκείνους, τους οποίους θεωρεί λιγότερο «επικίνδυνους» να καταψηφίσουν ή να υπερψηφίσουν συγκεκριμένες διατάξεις⁵⁴.

⁴⁹ Βλ. ΣτΕ 2304/1995.

⁵⁰ Άρθρο 71 Σ.

⁵¹ Άρθρο 72 παρ. 2 και 3 Σ.

⁵² α. Επιτροπή μορφωτικών υποθέσεων, β. επιτροπή εθνικής άμυνας και εξωτερικών υποθέσεων, γ. επιτροπή οικονομικών υποθέσεων, δ. επιτροπή κοινωνικών υποθέσεων, ε. επιτροπή δημόσιας διοίκησης, δημόσιας τάξης και δικαιοσύνης.

⁵³ Γ.Γεραπετρίτης ο.π. σελ.208.

⁵⁴ Στην πράξη έχουν υπάρξει φορές, όπου η Κυβέρνηση, ενώ διαθέτει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία νιώθει να κινδυνεύει η ψήφιση νομοσχεδίου, επειδή βουλευτές της Συμπολίτευσης

4.4.2 Κατά χρόνο αρμοδιότητα

Ένα άλλο ζήτημα, το οποίο άπτεται της αρμοδιότητας του νομοθετικού οργάνου είναι το κατά πόσο το σύνθετο νομοθετικό όργανο, η Βουλή και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, φέρει κατά χρόνο την αρμοδιότητά του, ώστε να είναι έγκυρος ο νόμος που παράγεται. Εάν η Βουλή ή ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχουν την προβλεπόμενη αρμοδιότητα, είτε επειδή ο χρόνος της θητείας τους έχει εκπνεύσει είτε επειδή η Βουλή δε βρίσκεται σε σύνοδο είτε για άλλο λόγο υφίσταται αναρμοδιότητα του οργάνου.

Αξίζει στο σημείο αυτό να σημειωθεί η περίπτωση των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου, που εκδίδει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης *«ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, οι οποίες υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση μέσα σε σαράντα ημέρες από την έκδοσή τους ή μέσα σε σαράντα ημέρες από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο και αν δεν υποβληθούν στη Βουλή εμπροθέσμως ή αν δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους παύουν να ισχύουν στο εξής»*, όπως ορίζεται στο Σύνταγμα.⁵⁵ Η παραπάνω διάταξη, με την οποία προβλέπεται η κατά χρόνο αρμοδιότητα της Βουλής λειτουργεί ως συνταγματικό ανάχωμα για τυχόν καταχρήσεις εκ μέρους της εκτελεστικής εξουσίας σχετικά με την έκδοση κανόνων δικαίου με την εξαιρετική διαδικασία των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου. Εάν δεν τηρηθούν οι παραπάνω προθεσμίες από αμέλεια ή από αδυναμία της Κυβέρνησης που φέρει τη σχετική νομοθετική πρωτοβουλία, το βάρος πλέον περιέχεται στη Βουλή. Η τελευταία θα πρέπει να εγκρίνει την Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου, δηλαδή να την ψηφίσει μέσα σε 3 μήνες από την υποβολή της προς έγκριση στη Βουλή ως ένα άρθρο ή θα πρέπει, αν δεν υποβληθούν για κύρωση μέσα σε 40 ημέρες από την έκδοσή τους ή τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο, να ψηφίσει τις διατάξεις της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου δίνοντάς τους αναδρομική ισχύ υπό τους όρους και τις προϋποθέσεις του Συντάγματος.

4.5 Κείμενο του κατατεθειμένου νομοσχεδίου: Δομή και Περιεχόμενο

Το νομοσχέδιο και η πρόταση νόμου σύμφωνα με το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής πρέπει να έχει ορισμένη δομή και το περιεχόμενο του να διαθέτει συνοχή. Επίσης οι τροπολογίες, οι οποίες κατατίθενται και ενσωματώνονται στο σώμα του νομοσχεδίου θα πρέπει να πραγματεύονται ζητήματα, τα οποία βρίσκονται σε συνοχή με το περιεχόμενο του νομοσχεδίου. Το νομοσχέδιο δεν πρέπει να είναι μια σειρά άσχετων μεταξύ τους διατάξεων, οι

έχουν δείξει απροθυμία να το υπερψηφίσουν. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα η Κυβέρνηση να επιλέγει να «περνά» ορισμένα νομοσχέδια από το Τμήμα Διακοπής των Εργασιών και όχι από την Ολομέλεια, γιατί προηγουμένως θα έχει επιλέξει τους βουλευτές εκείνους, οι οποίοι είναι πρόθυμοι να ψηφίσουν το «επικίνδυνο νομοσχέδιο» ή την «επικίνδυνη διάταξη».

⁵⁵ Άρθρο 44 παρ. 1 Σ.

οποίες εισάγονται για ψήφιση την ίδια χρονική στιγμή, επειδή κατά τη χρονική αυτή στιγμή το περιεχόμενων των διατάξεων αυτών πρέπει να εφαρμοστεί άμεσα.

4.5.1 Δομή νομοσχεδίου

Πληροφορίες σχετικά με το ποια πρέπει να είναι η δομή ενός νομοσχεδίου μας δίνει το άρθρο 76 παρ. 1 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο «Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συζητείται και ψηφίζεται μία μόνο φορά, καταρχήν, κατ' άρθρο και στο σύνολο με την εξαίρεση των περιπτώσεων που προβλέπονται στην παράγραφο 4 του άρθρου 72.»⁵⁶. Η διάταξη αυτή προϋποθέτει, ότι ένα νομοσχέδιο πρέπει να αποτελείται από περισσότερα του ενός άρθρα. Δηλαδή δεν επιτρέπεται να υποβάλλεται προς ψήφιση νομοσχέδιο, το οποίο περιλαμβάνει ποικίλες διατάξεις, οι οποίες εντάσσονται όλες σε ένα μόνο άρθρο. Η παραπάνω συνταγματική διάταξη είναι πολύ στενά συνδεδεμένη με την ασφάλεια δικαίου, διότι ένας νόμος με όλες τις δυνατές διατάξεις διατυπωμένες σε ένα άρθρο είναι ασύμβατος με την αρχή της ασφάλειας δικαίου. Ένας τέτοιος νόμος δεν είναι σαφής, δεν έχει δομή και δεν μπορεί να γίνει αναφορά σε συγκεκριμένες ρυθμίσεις του⁵⁷.

Κατά την κοινοβουλευτική πρακτική τα τελευταία χρόνια το παραπάνω άρθρο παραβιάζεται συστηματικά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο νόμος 4093/2012⁵⁸ «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016.». Ο παραπάνω νόμος αποτελείται από τρία άρθρα. Το πρώτο άρθρο καταλαμβάνει 99 σελίδες, οι οποίες πέρα από το Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής 2013-2016 (Παράγραφος Α') περιλαμβάνει διατάξεις που άπτονται ζητημάτων αρμοδιότητας όλων των Υπουργείων και κατανέμονται καθ' ύλη με Παραγράφους⁵⁹, π.χ. Παράγραφος Γ' Ρυθμίσεις Θεμάτων Γενικής Γραμματείας Υπουργείου Οικονομικών, Παράγραφος Δ' Ρυθμίσεις Θεμάτων

⁵⁶ Βλ. και άρθρο 94 παρ. 1 ΚτΒ

⁵⁷ Σπ. Βλαχόπουλος, ο.π..

⁵⁸ ΦΕΚ Α' 222/12.11.2012

⁵⁹ Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου (Παράγραφος Α), Συνταξιοδοτικές διατάξεις του δημοσίου (Παράγραφος Β), Ρυθμίσεις Θεμάτων Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής (Παράγραφος Γ), Ρυθμίσεις Θεμάτων Γενικής Γραμματείας Υπουργείου Οικονομικών (Παράγραφος Δ), Ρυθμίσεις για τα δημόσια έσοδα, τη φορολογική απεικόνιση των συναλλαγών και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών (Κεφάλαιο Ε), Ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών (Κεφάλαιο ΣΤ), Ρυθμίσεις Θεμάτων Αρμοδιότητας Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (Κεφάλαιο Ζ), Ρυθμίσεις θεμάτων Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Μεταφορών, Υποδομών και Δικτύων (Κεφάλαιο Η), Ρυθμίσεις θεμάτων Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού (Κεφάλαιο Θ), Ρυθμίσεις θεμάτων Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (Κεφάλαιο Ι), Ρυθμίσεις για τον ΟΑΕΔ – Ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (Κεφάλαιο ΙΑ), Ρυθμίσεις θεμάτων Υπουργείου Υγείας (Κεφάλαιο ΙΒ), Ρυθμίσεις θεμάτων Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (Κεφάλαιο ΙΓ), Ρυθμίσεις θεμάτων Υπουργείων Τουρισμού, Ναυτιλίας και Αιγαίου και Επικρατείας (Κεφάλαιο ΙΔ), Προσαρμογή στην οδηγία 2006/1/ ΕΚ της 18ης Ιανουαρίου 2006 (Κεφάλαιο ΙΕ).

Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής, Παράγραφος Ε' κ.τ.λ.. Οι επιμέρους ρυθμίσεις των παραπάνω παραγράφων ρυθμίζονται με Υποπαραγράφους, π.χ. η Υποπαραγράφος Γ. 1. τιτλοφορείται «Μισθολογικές διατάξεις του δημοσίου τομέα» και εντάσσεται στην παράγραφο Γ' Ρυθμίσεις Θεμάτων Γενικής Γραμματείας Υπουργείου Οικονομικών, η οποία με τη σειρά της εντάσσεται στο άρθρο πρώτο. Το δεύτερο άρθρο αποτελεί υπουργική τροπολογία, η οποία περιλαμβάνει φορολογικές διατάξεις για τα τυχερά παίγνια και το τρίτο άρθρο αναφέρεται στην έναρξη ισχύος του νόμου.

Το ίδιο συμβαίνει και με το νόμο 4152/2013⁶⁰ «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013», όπου το πρώτο άρθρο καταλαμβάνει 50 σελίδες και το δεύτερο και τελευταίο άρθρο αναφέρεται στην έναρξη ισχύος του νόμου.

Πιο πρόσφατο παράδειγμα αποτελεί ο νόμος 4336/2015⁶¹ «Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης», ο οποίος αποτελείται από τέσσερα άρθρα. Το άρθρο 1 καταλαμβάνει 5 σελίδες και περιλαμβάνει συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις του δημοσίου, το άρθρο 2 καταλαμβάνει 52 σελίδες και άπτεται ζητημάτων αρμοδιότητας όλων των Υπουργείων⁶², όπως ακριβώς συνέβη και με το νόμο 4093/2012. Το άρθρο 3 περιλαμβάνει την κύρωση του Μνημονίου Συνεννόησης για το τριετές πρόγραμμα συνεργασίας και το άρθρο 4 ρυθμίζει τη έναρξη ισχύος του νόμου.

Πέρα από το γεγονός ότι η παραπάνω κοινοβουλευτική πρακτική έρχεται σε αντίθεση με το Σύνταγμα, είναι αξιοσημείωτο το πόσο μεγάλη δυσκολία αντιμετωπίζει ο μετέπειτα νομοθέτης και εφαρμοστής του δικαίου, όταν επικαλείται μια διάταξη των παραπάνω νόμων. Θα πρέπει για να επικαλεστεί συγκεκριμένη διάταξη των παραπάνω νόμων να αναφερθεί π.χ. ως εξής: «το πρώτο εδάφιο της εσωτερικής παραγράφου 1 της περίπτωσης 1 της Υποπαραγράφου Ζ.3. της Παραγράφου Ζ, του νόμου Χ».

Το άρθρο 76 παράγραφος 1 του Συντάγματος καταστρατηγείται από την εκάστοτε Κυβέρνηση προκειμένου να εξασφαλιστεί ο έλεγχος της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Ενώνεται όλες οι διατάξεις σε ένα άρθρο προκειμένου να αποφευχθεί ο κίνδυνος κάποιος βουλευτής της Συμπολίτευσης να καταψηφίσει κάποια μεμονωμένη διάταξη. Με τον τρόπο αυτό ο έλεγχος της Κυβέρνησης πάνω στον βουλευτή γίνεται πολύ πιο αποτελεσματικός και αποφεύγεται η διαρροή ψήφων.

⁶⁰ ΦΕΚ Α' 107/09.05.2013

⁶¹ ΦΕΚ Α' 94/14.08.2015

⁶² Ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού (Παράγραφος Α), Ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Παραγωγικής Ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας (Παράγραφος Β), Ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (Παράγραφος Γ), Ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών (Παράγραφος Δ), Ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Παράγραφος Ε), Ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Υγείας (Παράγραφος ΣΤ), Ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργού Επικρατείας (Παράγραφος Ζ).

4.5.2 Περιεχόμενο νομοσχεδίου

Εκτός από τη δομή, που πρέπει να έχει ένα νομοσχέδιο, κανόνες μας δίνει το Σύνταγμα και για το περιεχόμενό του. Οι συνταγματικές διατάξεις προβλέπουν, ότι ο νόμος πρέπει να έχει συνοχή, δηλαδή να αποτελείται από ένα κύριο αντικείμενο και να μην παρεισφρέουν διατάξεις άσχετου περιεχομένου στο κύριο αντικείμενο του. Συγκεκριμένα σύμφωνα με το άρθρο 74 παρ. 5 του Συντάγματος⁶³ (εδάφια δεύτερο και τρίτο): *«Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενο τους δεν εισάγεται για συζήτηση. Προσθήκη ή τροπολογία άσχετη με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου δεν εισάγεται για συζήτηση.»*.

Από το παραπάνω άρθρο προκύπτει η συνταγματική απαίτηση συνοχής των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμων. Οι συνταγματικές αυτές απαγορεύσεις έχουν σαφή στόχο και είναι στενά συνδεδεμένες με την έννοια της ασφάλειας δικαίου. Στο νομικό καθεστώς ενός κράτους δικαίου θα πρέπει να υπάρχει μόνο ένας βασικός νόμος για κάθε τομέα (π.χ. ένας νόμος για τα πανεπιστήμια, το σύστημα υγειονομικής περίθαλψης), ώστε κάθε φορά να είναι σαφείς ταυτόχρονα τόσο στα κρατικά όργανα οι εξουσίες τους όσο και στους πολίτες τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις τους⁶⁴.

Το πρώτο στάδιο ελέγχου της συνοχής του νόμου αφορά την ανάδειξη του «κυρίου» αντικειμένου του νόμου. Εφόσον δεν υφίσταται εξαρχής κύριο αντικείμενο του νόμου καταργείται το ωφέλιμο αποτέλεσμα της συνταγματικής επιταγής. Το δεύτερο στάδιο ελέγχου αφορά την αιτιώδη σχέση μιας διάταξης, αρχικής στο νομοσχέδιο ή την πρόταση νόμου ή επιγενόμενης με προσθήκη ή τροπολογία προς το κύριο αντικείμενό του⁶⁵.

Στην κοινοβουλευτική πρακτική το άρθρο 74 παρ.5 εδάφιο δεύτερο, σύμφωνα με το οποίο *«Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενο τους δεν εισάγεται για συζήτηση.»* παραβιάζεται συστηματικά⁶⁶ καθώς η αντισυνταγματικότητα δεν ελέγχεται δικαστικά αφού ταξινομείται στα *interna corporis* της Βουλής⁶⁷.

Το φαινόμενο να παρεισφρέουν άσχετες διατάξεις σε σχέση με το κύριο αντικείμενο σε ένα νομοσχέδιο⁶⁸ δεν είναι καινούργιο φαινόμενο⁶⁹, απλά τα τελευταία χρόνια είναι πολύ πιο έντονο. Κατατίθενται νομοσχέδια, τα οποία περιέχουν κανόνες της

⁶³ Βλ. και 85 παρ. 2 ΚτΒ.

⁶⁴ Αυτό ισχύει ιδιαίτερα σε καθεστώτα δικαίου-όπως το ελληνικό-που η άγνοια δικαίου δεν επιτρέπεται. Βλ. Σ.Βλαχόπουλο ο.π.

⁶⁵ Βλ. Γεραπετρίτη ο.π. σελ. 224, όπου αναφέρει ότι η διάμετρος των συναφών διατάξεων έναντι του κυρίου αντικειμένου μπορεί να χαραχθεί με βάση τρία κριτήρια και τα αναλύει.

⁶⁶ Ν.Παπαντωνίου, «Η αντισυνταγματική παρεμβολή άσχετων διατάξεων σε νόμο» Νο Β 1990 σελ. 214.

⁶⁷ ΣτΕ 1721/1991, ΣτΕ 808/2006 και ΣτΕ 3086/2011. Υπέρ του δικαστικού ελέγχου της προϋπόθεσης συνοχής του νόμου έχουν ταχθεί μειοψηφίες σε αποφάσεις του ΣτΕ, όπως στην 1721/1991.

⁶⁸ Η έλλειψη συνοχής αποτυπώνεται συνήθως στον τίτλο του νομοσχεδίου με το συνοδευτικό «και άλλες διατάξεις» ή «και λοιπές διατάξεις».

⁶⁹ Κ.Μποτόπουλος, Ανορθολογισμός και αντισυνταγματικότητα: Η διαιώνιση της παρεμβολής άσχετων διατάξεων σε νόμο, ΔιΔικ 1994 σελ.271.

ύλης ενός υπουργείου, πλην όμως ιδιαίτερα ετερόκλητους ως προς το αντικείμενό τους ή νομοσχέδια τα οποία περιέχουν κανόνες της ύλης και διαφορετικών υπουργείων αλλά και ετερόκλητους ως προς το αντικείμενό του. Τα παραπάνω νομοσχέδια χαρακτηρίζονται και ως «πολυνομοσχέδια» ή ως «Νομοσχέδια-σκούπα». Χαρακτηριστικά και πρόσφατα παραδείγματα αποτελούν ο νόμος 4425/2016 «Επείγουσες ρυθμίσεις των Υπουργείων Οικονομικών, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις.», ο νόμος 4389/2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις», και ο νόμος 4368/2016 «Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις».

4.5.3 Κατατεθειμένες τροπολογίες σε σχέση με τη δομή και το περιεχόμενο του νομοσχεδίου.

Κατά την κοινοβουλευτική πρακτική η παραβίαση του άρθρου 74 παράγραφος 5 εδάφιο τρίτο του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο *«Προσθήκη ή τροπολογία άσχετη με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου δεν εισάγεται για συζήτηση.»* εκδηλώνεται με τη μαζική κατάθεση ετερόκλητων υπουργικών και βουλευτικών τροπολογιών, οι οποίες συζητούνται τάχιστα ή και καθόλου και δεν τυγχάνουν ουσιαστικής επεξεργασίας ή ελέγχου από το νομοθετικό σώμα. Οι τροπολογίες δεν έχουν τις περισσότερες φορές καμία σχέση με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου⁷⁰ και συνήθως αποτελούν διευθέτηση νομοθετικών εκκρεμοτήτων ενός υπουργείου (παράταση ή ματαίωση διάταξης, απόκλιση από νόμο, ερμηνεία προγενέστερης διάταξης) ή τακτοποίηση πελατειακού τύπου υποχρεώσεων της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας (τοποθέτηση, πλήρωση θέσεων, διάθεση, κατάταξη, φωτογραφικές διατάξεις) ή παροχή ευεργετημάτων σε φορείς, οργανώσεις και κατηγορίες πολιτών⁷¹.

Επίσης αξίζει να σημειωθεί, ότι κατά τα τελευταία χρόνια το πρόβλημα δεν εντοπίζεται μόνο στο διαφορετικό και άσχετο περιεχόμενο των τροπολογιών σε σχέση με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου, αλλά και στο περιεχόμενο αυτής της ίδιας της τροπολογίας. Κατατίθενται τροπολογίες πολυσέλιδες, οι οποίες περιλαμβάνουν ποικίλα θέματα και άσχετα μεταξύ τους, τα οποία θα μπορούσαν να αποτελούσαν αντικείμενο ενός ξεχωριστού νομοσχεδίου ή νομοσχεδίων. Πρόκειται για την περίπτωση της «πολυτροπολογίας», κάτι αντίστοιχο με το «πολυνομοσχέδιο». Χαρακτηριστικό πρόσφατο παράδειγμα αποτελεί η τροπολογία 641/62 29.8.2016, η οποία άπτεται ποικίλων ζητημάτων, όπως: 1.Ρύθμιση θεμάτων Ειδικής Αγωγής και Εκπαίδευσης. 2.

⁷⁰ Γ. Γεραπετρίτης ο.π. σελ 223, όπου παραθέτει παραδείγματα.

⁷¹ Κ.Μποτόπουλος, ο.π. σελ. 275

Σύσταση αυτοτελούς τμήματος νέων τεχνολογικών και καινοτομίας στο Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων. 3. Ρυθμίσεις για θέματα της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και της μη τυπικής εκπαίδευσης. 4. Οργανώσεις γονέων⁷².

Το ερώτημα είναι, γιατί οι Υπουργοί καταφεύγουν σ' αυτή τη μέθοδο, την κατάθεση δηλαδή μιας «πολυτροπολογίας» από το να καταθέσουν ένα νομοσχέδιο. Η απάντηση είναι, ότι με αυτόν τον τρόπο παρακάμπτεται η δημόσια διαβούλευση της διάταξης, η συζήτηση της διάταξης στην αρμόδια Διαρκή Επιτροπή και ως εκ τούτου η πιο αναλυτική και διεισδυτική συζήτηση της στην Ολομέλεια.

4.6 Επεξεργασία νομοσχεδίων και τροπολογιών κατά τη συζήτησή τους στη Βουλή

Κατά τη συζήτηση των νομοσχεδίων και των τροπολογιών στις Επιτροπές της Βουλής, στην Ολομέλεια, αλλά και στο Τμήμα Διακοπής των Εργασιών γίνονται τροποποιήσεις στο κείμενο του Νομοσχεδίου και των τροπολογιών οι οποίες χαρακτηρίζονται κατά την κοινοβουλευτική πρακτική ως «νομοτεχνικές βελτιώσεις», «προσθήκες», «τροποποιήσεις». Οι «νομοτεχνικές βελτιώσεις», «προσθήκες», «τροποποιήσεις» κατατίθενται από τον αρμόδιο Υπουργό στην Επιτροπή και την Ολομέλεια της Βουλής, μοιράζονται στους βουλευτές από τη Διεύθυνση Νομοθετικού Έργου της Βουλής και διατίθενται αντίγραφα τους στο Γραφείο Εντύπων της Βουλής, στο οποίο έχουν πρόσβαση μόνο όσοι μπορούν να βρίσκονται στο χώρο του κοινοβουλίου. Δεν αναρτώνται ούτε στην επίσημη ιστοσελίδα της Βουλής, όπως τα νομοσχέδια και οι υπουργικές τροπολογίες, ούτε στη διαδικτυακή πλατφόρμα στην οποία έχουν πρόσβαση μόνο οι βουλευτές.

Σύμφωνα με το άρθρο 91 παρ. 6 του ΚτΒ, το οποίο αναφέρεται στο περιεχόμενο της έκθεσης, που συντάσσει η αρμόδια διαρκής επιτροπή, που εξετάζει το νομοσχέδιο, ορίζεται: « Μετά την επεξεργασία και την εξέταση του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου η αρμόδια διαρκής επιτροπή συντάσσει και υποβάλλει προς τη Βουλή έκθεση... και γ) τις τροποποιήσεις που έγιναν δεκτές και σε περίπτωση εκτεταμένων μεταβολών το κείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου όπως διαμορφώθηκε από την επιτροπή.».

Επίσης σύμφωνα με το άρθρο 104 παρ. 5 ΚτΒ, το οποίο αναφέρεται στην ψήφιση στο σύνολο ενός νομοσχεδίου ορίζεται: «Κατά την ψήφιση στο σύνολο του συναρμολογημένου κειμένου του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου δεν είναι επιτρεπτή καμία μεταβολή του, εκτός εάν αφορά αποκλειστικά είτε τη διόρθωση φραστικών ή νομοτεχνικών λαθών και αβλεψιών είτε την αρίθμηση των άρθρων και των διατάξεων και τις παραπομπές σε άλλες διατάξεις είτε βελτιώσεις γλωσσικές,

⁷² http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=e373a4cd-87fe-493c-b750-a6500109225a

γραμματικές, συντακτικές. Οι διορθώσεις ή βελτιώσεις αυτού του κειμένου δεν πρέπει να μεταβάλλουν την έννοια του.».

Από τις παραπάνω διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής προκύπτει, ότι ο νομοθέτης επιθυμεί να υπάρχει ένα πλαίσιο, το οποίο οριοθετεί τις επιτρεπόμενες και μη «τροποποιήσεις» επί του κειμένου του νομοσχεδίου και των τροπολογιών. Σύμφωνα λοιπόν με τον Κανονισμό της Βουλής η αρμόδια διαρκής επιτροπή μετά το πέρας όλων των συνεδριάσεων της οφείλει να συντάξει έκθεση επί του νομοσχεδίου, όπου πρέπει να ενσωματώνονται και οι αλλαγές επί του κειμένου, δηλαδή οι «νομοτεχνικές βελτιώσεις», «προσθήκες», «τροποποιήσεις», οι οποίες επιτρέπεται να είναι «εκτεταμένες». Το κείμενο, όπως είναι αποτυπωμένο στην έκθεση της Επιτροπής, είναι εκείνο, το οποίο εισάγεται για συζήτηση στην Ολομέλεια. Στην Ολομέλεια της Βουλής σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλή δεν επιτρέπεται να γίνει καμία «μεταβολή...εκτός από φραστικές, αριθμητικές κ.τ.λ.», όταν το νομοθετικό σώμα βρίσκεται στο στάδιο της ψήφισης «στο σύνολο του συναρμολογημένου κειμένου του νομοσχεδίου».

Από τα παραπάνω προκύπτει, ότι ο Κανονισμός της Βουλής δεν περιγράφει πόσες και σε τι έκταση αλλαγές μπορούν να γίνουν από το χρονικό σημείο που έχει υποβληθεί η έκθεση της Επιτροπής στην Ολομέλεια και μέχρι τη ψήφιση του νομοσχεδίου στο σύνολο. Από την έκφραση «*συναρμολογημένου κειμένου*», που χρησιμοποιεί ο νομοθέτης, συμπεραίνουμε, ότι επιτρέπονται αλλαγές και κατά τη διάρκεια της συζήτησης του νομοσχεδίου στην Ολομέλεια. Το νομοσχέδιο ως κείμενο είναι κάτι ζωντανό και υπό διαμόρφωση κατά τη συζήτηση στην Ολομέλεια, όπως και στην Επιτροπή. Εισάγονται τροποποιήσεις, καταργούνται προτεινόμενες διατάξεις και μοχλεύονται οι διάφορες απόψεις, οι οποίες εκφράζονται και διατυπώνονται κατά τη συζήτηση του, έτσι ώστε κάποια στιγμή πριν ξεκινήσει η ψήφισή του να έχει διαμορφωθεί το τελικό κείμενο. Το υπό διαμόρφωση νομοσχέδιο είναι ανοιχτό στο διάλογο και ενσωματώνονται σ' αυτό οι πολιτικές επιλογές.

Το ερώτημα που τίθεται σ' αυτή την περίπτωση είναι, κατά πόσο εκτεταμένες επιτρέπεται να είναι οι «νομοτεχνικές βελτιώσεις». Από τη μια πλευρά έχουμε τις διατάξεις του νομοσχεδίου και των τροπολογιών, με τις οποίες εισάγεται μια κύρια, καινούρια ρύθμιση και οι οποίες πρέπει να συνοδεύονται από αιτιολογική έκθεση, έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους κ.τ.λ. και από την άλλη τις «νομοτεχνικές βελτιώσεις», οι οποίες είναι το συμπλήρωμα της κύριας ρύθμισης, αποτελούν δηλαδή ένα παρακολούθημα της. Όταν η μεταβολή που προτείνει ο Υπουργός με τη «νομοτεχνική βελτίωση» αποτελεί εν τοις πράγμασι μια κύρια ρύθμιση, η οποία θα έπρεπε να κατατεθεί με τη μορφή της διάταξης νομοσχεδίου ή τροπολογίας, τότε σ' αυτή την περίπτωση η μεταβολή είναι τόσο «εκτεταμένη», ώστε να συνεπάγεται παραβίαση του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής.

Κατά την κοινοβουλευτική πρακτική με τις «προσθήκες», «τροποποιήσεις», «νομοτεχνικές βελτιώσεις» εισάγονται πολλές φορές καινούριες διατάξεις, με τις οποίες αλλάζει σε τέτοιο βαθμό το περιεχόμενο του κειμένου, ώστε να πρόκειται για κύρια διάταξη, η οποία θα έπρεπε να κατατεθεί και να συζητηθεί, όπως μια ρύθμιση σε σχέδιο

νόμου ή τροπολογία. Αξιοσημείωτη είναι η περίπτωση του νομοσχεδίου «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, Βαθμολογική Διάρθρωση Θέσεων, Συστήματα Αξιολόγησης, Προαγωγών και Επιλογής Προϊσταμένων (Διαφάνεια - Αξιοκρατία και Αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις» του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, όπου την «τελευταία στιγμή» πριν τη ψήφιση των άρθρων κατατέθηκε νομοτεχνική βελτίωση με την οποία εξ' ολοκλήρου άλλαξε διάταξη του νομοσχεδίου. Συγκεκριμένα, με νομοτεχνική βελτίωση στο άρθρο 6 του νομοσχεδίου προστέθηκαν στους 63 Γενικούς Γραμματείς και 33 ακόμα επιπλέον Διοικητικοί Γραμματείς, ένας για το κάθε Υπουργό και έναν για το κάθε Αναπληρωτή Υπουργό. Η «τροποποίηση» έγινε χωρίς έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που να προβλέπει τη δαπάνη και χωρίς συζήτηση⁷³.

Σε κανένα άρθρο του Συντάγματος δεν γίνεται αναφορά στην μορφή και στην έκταση που μπορούν να έχουν οι «προσθήκες», «τροποποιήσεις», «νομοτεχνικές βελτιώσεις». Οι «νομοτεχνικές βελτιώσεις», όπως και οι άσχετες με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της τροπολογίας διατάξεις, ανήκουν στα *interna corporis* Βουλής και ως εκ τούτου στη διακριτική ευχέρεια της πλειοψηφίας.

Ένα άλλο σημαντικό ζήτημα, το οποίο άπτεται της αρχής της διαφάνειας, αφορά τη δυσκολία πρόσβασης στις νομοτεχνικές βελτιώσεις. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω γνώση του περιεχομένου των νομοτεχνικών βελτιώσεων λαμβάνουν μόνο όσοι βουλευτές βρίσκονται εκείνη την ώρα στην Επιτροπή ή στην Ολομέλεια της Βουλής. Οι νομοτεχνικές βελτιώσεις δεν αναρτώνται στην ιστοσελίδα της Βουλής, αλλά ούτε και στην κατάλληλα διαμορφωμένη πλατφόρμα για τους βουλευτές, με αποτέλεσμα όποιος βουλευτής δεν βρίσκεται στην Επιτροπή ή την Ολομέλεια να μην μπορεί να λάβει άμεσα γνώση του κειμένου. Αλλά και οι ενδιαφερόμενοι πολίτες αιφνιδιάζονται, διότι άλλο κείμενο είναι αναρτημένο στην ιστοσελίδα της Βουλής και επί διαφορετικού κειμένου γίνεται η ψηφοφορία στην Ολομέλεια.

Η αρχή της διαφάνειας συνιστά αναγκαία προϋπόθεση για την πραγμάτωση του σκοπού της λογοδοσίας υπό την έννοια, ότι η λειτουργία της Βουλής δεν πρέπει να δημιουργεί ένα κοινωνικό άβατο, αλλά να βρίσκεται σε διαρκή διάδραση με την κοινωνία. Η αρχή της διαφάνειας αναφέρεται στη δημοσιότητα των συνεδριάσεων και στην πρόσβαση των πολιτών και των βουλευτών στα νομοθετικά κείμενα της Βουλής. Με τα δεδομένα της σύγχρονης τεχνολογίας θα έπρεπε να υπάρχει η μεγαλύτερη δυνατή διάχυση πληροφόρησης.

⁷³ Πρακτικό Έκθεσης Επιτροπής (άρθρο 6)

<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/e-mesd-prak.pdf>

Ψηφισθέν νομοσχέδιο (άρθρο 6)

<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bcc26661-143b-4f2d-8916-0e0e66ba4c50/%20e-mesd-pap-neo.pdf>

4.7 Συζήτηση και ψήφιση

Το άρθρο 67 του Συντάγματος καθορίζει την κοινή κοινοβουλευτική πλειοψηφία, το άρθρο 70 παρ. 5 του Συντάγματος την απαιτούμενη πλειοψηφία για τη λήψη απόφασης από τις διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές, όταν ασκούν νομοθετικό έργο, ενώ ειδική αυξημένη πλειοψηφία απαιτείται σε διάφορες περιπτώσεις, όπως η περίπτωση των διεθνών συνθηκών, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 28 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος.

4.8 Περιπτώσεις ταχείας νομοθέτησης.

Πέρα από τη συνήθη διαδικασία νομοθέτησης το Σύνταγμα και ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπουν δυνατότητες ταχείας νομοθέτησης. Στη διπλωματική εργασία γίνεται παρουσίαση της νομοθέτησης με κατεπείγοντα νομοσχέδια καθώς και με νομοσχέδια τα οποία συζητούνται με σύντμηση προθεσμιών. Ξεχωριστή αναφορά γίνεται στην ειδική περίπτωση των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου. Επίσης παρουσιάζονται παραδείγματα, όπου έχει επιλεγεί η ταχεία και χωρίς διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους φορείς νομοθέτηση και αναφέρονται οι συνέπειες αυτής της επιλογής.

4.8.1 Κατεπείγοντα νομοσχέδια, συζήτηση νομοσχεδίων με σύντμηση προθεσμιών.

Κατά τη συνήθη κοινοβουλευτική διαδικασία τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμου πρέπει να συζητούνται διεξοδικά στην αρμόδια Διαρκή Επιτροπή και την Ολομέλεια ή το Τμήμα Διακοπής των Εργασιών.

Από τις συνταγματικές διατάξεις προκύπτει ότι μεταξύ της κατάθεσης νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου και της συζήτησης στη Διαρκή Επιτροπή πρέπει να μεσολαβεί τουλάχιστον μια εβδομάδα⁷⁴. Σε άλλες διατάξεις, που άπτονται της συζήτησης του νομοσχεδίου στην Ολομέλεια, το Σύνταγμα παραπέμπει στον Κανονισμό της Βουλής⁷⁵. Από διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής προκύπτει, ότι σκοπός του νομοθέτη είναι η ενίσχυση της διεξοδικής συζήτησης του νομοσχεδίου στις Επιτροπές και στην Ολομέλεια της Βουλής. Συγκεκριμένα προβλέπεται, ότι η κατάθεση νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου γίνεται ως την ημέρα Πέμπτη και ώρα 20:00⁷⁶. Η παραπάνω πρόβλεψη προφανώς έγινε προκειμένου οι βουλευτές (και κυρίως οι βουλευτές επαρχίας) να έχουν επαρκή χρόνο και να μην αιφνιδιάζονται με την κατάθεση νομοσχεδίων την Παρασκευή ή μέσα στο Σαββατοκύριακο, ημέρες κατά τις οποίες βρίσκονται στις εκλογικές τους περιφέρειες εκτός Αθήνας. Επίσης για τις τροπολογίες

⁷⁴ Άρθρο 72 παρ. 3 εδάφιο τρίτο Σ.

⁷⁵ Άρθρο 72 παρ. 4 Σ.

⁷⁶ Άρθρο 85 παρ.1 εδάφιο δεύτερο ΚτΒ.

προβλέπεται, ότι η κατάθεσή τους την Παρασκευή γίνεται το αργότερο έως τις 13:00⁷⁷. Από τις παραπάνω διατάξεις σε συνδυασμό με το άρθρο 53 παρ. 1 του Κανονισμού της Βουλής, όπου προβλέπεται, ότι η Ολομέλεια συνεδριάζει τρεις φορές την εβδομάδα, την Τρίτη, την Τετάρτη και την Πέμπτη για τη διεξαγωγή του νομοθετικού έργου και τη Δευτέρα και την Παρασκευή για την άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου, προκύπτει, ότι ο νομοθέτης έχει σκοπό τα νομοσχέδια να κατατίθενται μέχρι Πέμπτη βράδυ στη Βουλή, την επόμενη εβδομάδα το νωρίτερο να εισάγονται στην αρμόδια Διαρκή Επιτροπή και αφού ολοκληρωθεί η διαδικασία στην Επιτροπή να εισάγονται την επόμενη Τρίτη στην Ολομέλεια. Δηλαδή το ελάχιστο 2 εβδομάδες επεξεργασία και συζήτηση του νομοσχεδίου στην Επιτροπή και την Ολομέλεια της Βουλής.

Τα άρθρα 89 έως 92 του Κανονισμού της Βουλής, τα οποία αναφέρονται στην επεξεργασία και συζήτηση των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων από τις Επιτροπές, προβλέπουν, πρώτον, ότι στα μέλη της εκάστοτε Διαρκούς Επιτροπής κοινοποιείται από τον Πρόεδρο της αρμόδιας Επιτροπής πρόσκληση τουλάχιστον τρεις ημέρες από την ημέρα της πρώτης συνεδρίασης της Επιτροπής και σε εξαιρετικές περιπτώσεις η πρόσκληση μπορεί να κοινοποιείται και δυο τουλάχιστον ημέρες πριν από την ημέρα της πρώτης συνεδρίασης της Επιτροπής⁷⁸ και δεύτερον, ότι η έναρξη της καταρχήν συζήτησης πρέπει να απέχει τουλάχιστον μια εβδομάδα από την ημέρα κατάθεσης των νομοσχεδίων ή των προτάσεων νόμων⁷⁹. Με τις παραπάνω διατάξεις εξασφαλίζεται η δυνατότητα επαρκούς μελέτης και επεξεργασίας του νομοσχεδίου από κάθε βουλευτή ξεχωριστά αλλά και από τις κοινοβουλευτικές ομάδες. Τρίτον προβλέπεται, ότι η επεξεργασία και εξέταση του νομοσχεδίου γίνεται σε δυο στάδια, μεταξύ των οποίων μεσολαβεί διάστημα επτά πλήρων ημερών. Κατά το πρώτο στάδιο διεξάγεται συζήτηση επί της αρχής και επί των άρθρων και κατά το δεύτερο στάδιο γίνεται δεύτερη ανάγνωση, συζήτηση και ψήφιση επί ενός εκάστου άρθρου⁸⁰. Με την παραπάνω διάταξη δίνεται η δυνατότητα στους βουλευτές να επεξεργαστούν σε βάθος το νομοσχέδιο με τους φορείς της εκτελεστικής εξουσίας και να υποβάλουν προτάσεις.

Κατά την κοινοβουλευτική πρακτική οι παραπάνω διατάξεις παρακάμπτονται, γιατί σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής⁸¹ δίνεται στις Επιτροπές μεγάλη ευχέρεια καθορισμού του αριθμού των συνεδριάσεών τους και του τρόπου διεξαγωγής των συζητήσεών τους, γεγονός το οποίο έχει ως συνέπεια να υπερισχύει η άποψη της Κυβέρνησης, η οποία εκφράζεται μέσω των βουλευτών της Συμπολίτευσης. Παρόλα αυτά ο νομοθέτης θέτει το πλαίσιο μέσα στο οποίο πρέπει να κινηθεί η Διαρκής Επιτροπή προκειμένου οι βουλευτές, αλλά και οι πολίτες να προλάβουν να ενημερωθούν για τις ρυθμίσεις των νομοσχεδίων, που πρόκειται να συζητηθούν.

Στα άρθρα 93 έως 106 του Κανονισμού της Βουλής ρυθμίζεται ο τρόπος διεξαγωγής της συζήτησης του νομοσχεδίου στην Ολομέλεια. Τα νομοσχέδια

⁷⁷ Άρθρο 87 παρ. 1 εδάφιο τρίτο ΚτΒ.

⁷⁸ Άρθρο 89 παρ.6 εδάφια δεύτερο και τρίτο ΚτΒ.

⁷⁹ Άρθρο 89 παρ. 7 εδάφιο τρίτο ΚτΒ.

⁸⁰ Άρθρο 90 παρ.1 ΚτΒ.

⁸¹ Άρθρα 90 παρ. 2 και 91 παρ. 2 ΚτΒ.

εγγράφονται στην ημερήσια διάταξη και η έναρξη της κατ' αρχήν συζήτησης πρέπει να απέχει τουλάχιστον τρεις ημέρες από την ημέρα κατάθεσης ή της παρόδου της προθεσμίας υποβολής της έκθεσης της αρμόδιας Επιτροπής⁸². Τα νομοσχέδια συζητούνται και ψηφίζονται μια μόνο φορά επί της αρχής, κατ' άρθρον και στο σύνολο. Στα άρθρα 95 έως 100 ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με την καταρχήν συζήτηση και ψήφιση, στα άρθρα 101 έως 103 σχετικά με τη συζήτηση και ψήφιση των άρθρων και των τροπολογιών και στο άρθρο 104 σχετικά με την ψήφιση στο σύνολο του νομοσχεδίου. Οι παραπάνω διατάξεις δίνουν τη δυνατότητα της διεξοδικής συζήτησης του νομοσχεδίου ανά ενότητα, κατ' αρχήν και κατ' άρθρον. Επίσης εξασφαλίζουν την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη συμμετοχή βουλευτών κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου στην Ολομέλεια και ειδικά των βουλευτών εκείνων, οι οποίοι δεν είναι μέλη της Διαρκούς Επιτροπής, η οποία είναι αρμόδια για την επεξεργασία και συζήτηση του νομοσχεδίου.

Κατά την κοινοβουλευτική πρακτική οι παραπάνω διατάξεις παρακάμπτονται, διότι σύμφωνα με το άρθρο 14 περίπτωση β' του Κανονισμού της Βουλής, που καθορίζει τις αρμοδιότητες της Διάσκεψης των Προέδρων προβλέπεται, ότι η Διάσκεψη « καθορίζει τη διαδικασία και τη διάρκεια συζήτησης των νομοσχεδίων ή προτάσεων νόμων στην Ολομέλεια της Βουλής και στο Τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής, καθώς και τη συνολική διάρκεια των γενικών συζητήσεων μέσα στο πλαίσιο των συνεδριάσεων της ημερήσιας διάταξης, λαμβάνοντας υπόψη την εισήγηση της αρμόδιας Κοινοβουλευτικής Επιτροπής⁸³». Επειδή η Διάσκεψη των Προέδρων υπόκειται και εκείνη, όπως οι Διαρκείς Επιτροπές στη δύναμη της πλειοψηφίας, η οργάνωση της συζήτησης στην Ολομέλεια ρυθμίζεται κάθε φορά διαφορετικά και με τέτοιο τρόπο, ώστε να εξυπηρετείται καλύτερα η εκτελεστική εξουσία.

Μεγάλη ευχέρεια για τη σύντμηση του χρόνου συζήτησης ενός νομοσχεδίου στην Ολομέλεια δίνεται στη Διάσκεψη των Προέδρων και από το άρθρο 108 παράγραφος 7 του Κανονισμού της Βουλής, όπου προβλέπεται, ότι ένα νομοσχέδιο μπορεί να ψηφιστεί ενιαία επί της αρχής, των άρθρων και στο σύνολο. Το πρόβλημα, στην προκείμενη περίπτωση δεν εντοπίζεται στο γεγονός ότι ο Κανονισμός της Βουλής δίνει τη συγκεκριμένη δυνατότητα, αλλά στο ότι γίνεται συχνή επίκλησή της παραπάνω διάταξης.

Επίσης στο άρθρο 76 παράγραφος 5 του Συντάγματος ορίζεται, ότι: «*Η Κυβέρνηση μπορεί να ζητήσει να συζητηθεί σε ορισμένο αριθμό συνεδριάσεων, νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που έχει επείγοντα χαρακτήρα, όπως ορίζει ο Κανονισμός της Βουλής.*». Το παραπάνω άρθρο σε συνδυασμό με άλλα άρθρα του ΚτΒ, στα οποία προβλέπεται σύντμηση προθεσμιών κατά τη συζήτηση νομοσχεδίου στη Διαρκή Επιτροπή και στην Ολομέλεια της Βουλής, επικαλείται πολλές φορές η Κυβέρνηση προκειμένου να επιτύχει μια συντομότερη συζήτηση για τα νομοσχέδια⁸³.

⁸² Άρθρο 93 παρ.2 ΚτΒ.

⁸³ Βλ. Γ.Γεραπατρίτη, ο.π. σελ. 98. Όπου ο Κανονισμός προβλέπει περιορισμένη συζήτηση κατ' εφαρμογή συνταγματικών διατάξεων θα πρέπει να γίνεται κατά τέτοιο τρόπο ερμηνεία, ώστε *intra legem* να ενδυναμώνεται ο ρόλος του βουλευτή και παραπέμπει στη νομολογία του γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου. Πάνω σ' αυτή τη λογική θεσπίστηκε και η διάταξη 85 παρ. 1 εδ. β' ΚτΒ, η οποία προβλέπει ότι η κατάθεση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων στη Βουλή

Πέρα από τις παραπάνω διατάξεις, οι οποίες περιγράφουν τη συνήθη κοινοβουλευτική διαδικασία, το Σύνταγμα στο άρθρο 76 παράγραφος 4 προβλέπει, ότι *«Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που χαρακτηρίζεται από την Κυβέρνηση κατεπείγον εισάγεται για ψήφιση, ύστερα από περιορισμένη συζήτηση σε μία συνεδρίαση, από την Ολομέλεια ή το κατά το άρθρο 71 Τμήμα, όπως ορίζει ο Κανονισμός της Βουλής.»*. Τα τελευταία χρόνια της οικονομικής κρίσης έχει αυξηθεί ο αριθμός των νομοσχεδίων που κατατίθενται με τη μορφή του κατεπείγοντος. Το νομοσχέδιο που κατατίθεται ως κατεπείγον συζητείται μια ημέρα στην αρμόδια Επιτροπή και την επόμενη (συνήθως) ημέρα στην Ολομέλεια για 10 ώρες⁸⁴. Το κατεπείγον νομοσχέδιο πρέπει να συνοδεύεται από αιτιολογική έκθεση και από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, αλλά δεν χρειάζεται να συνοδεύεται από έκθεση αξιολόγησης συνεπειών της ρύθμισης και έκθεση δημόσιας διαβούλευσης. Αποτελεί ένα μέσο ταχύτατης νομοθέτησης με αποτέλεσμα να μην δίνεται η δυνατότητα να τηρούνται οι διαδικασίες εκείνες, που ενθαρρύνουν την τήρηση της καλής νομοθέτησης.

Οι Κυβερνήσεις τα τελευταία χρόνια επιλέγουν να καταθέτουν νομοσχέδια με την μορφή του κατεπείγοντος, τα οποία συνήθως είναι και πολυνομοσχέδια αποτελούμενα από άρθρα αρμοδιότητας πολλών Υπουργείων, τα οποία περιλαμβάνουν μνημονιακές απαιτήσεις της χώρας. Λόγω και του όγκου αλλά και της ταχείας διαδικασίας οι βουλευτές δεν προλαβαίνουν να μελετήσουν και να λάβουν γνώση των διατάξεων του νομοσχεδίου. Αν π.χ. κατατεθεί αργά το βράδυ το νομοσχέδιο και την επομένη το πρωί εισαχθεί στην αρμόδια Διαρκή Επιτροπή ούτε καν οι εισηγητές των νομοσχεδίων δεν προλαβαίνουν να έχουν συγκεκριμένη εικόνα και να σχηματίσουν άποψη για το σύνολο των διατάξεων του. Αλλά και ο χρόνος που δίνεται για συζήτηση είναι περιορισμένος και ως εκ τούτου οι βουλευτές δεν μπορούν να εκφραστούν, με αποτέλεσμα να συζητούνται τα κατ' επείγοντα νομοσχέδια στην Ολομέλεια από περιορισμένο αριθμό βουλευτών, οι οποίοι προτείνονται από το κόμμα τους.

4.8.2 Η ειδική περίπτωση των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου

Πέρα από τα κατεπείγοντα νομοσχέδια, το Σύνταγμα στο άρθρο 44 προβλέπει, ότι *«Σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί, ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου.»*. Αν και οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου θα έπρεπε να αποτελούν την απόλυτη εξαίρεση, τα τελευταία χρόνια αυξήθηκε ο αριθμός τους και χρησιμοποιούνται συχνότερα από την εκτελεστική εξουσία. Η παραπάνω τακτική αποτελεί μια ουσιαστική παραβίαση της Δημοκρατίας, καθώς με τις Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου παρακάμπτονται οι εκπρόσωποι του λαού και το

μπορεί να γίνει έως την Πέμπτη και ώρα 20:00 . Ο σκοπός είναι να προλαμβάνονται αιφνιδιασμοί και να καταλείπεται χρόνος ουσιαστικής συζήτησης.

⁸⁴ Άρθρο 109 ΚτΒ

Κοινοβούλιο περιορίζεται στο ρόλο της επικύρωσης των αποφάσεων της Κυβέρνησης. Η χρήση των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις συνδέεται και με την τήρηση της αρχής της καλής νομοθέτησης. Ο νόμος, ο ψηφισμένος από τη Βουλή είναι στενά συνδεδεμένος με διαδικαστικές προφυλάξεις που σκοπό έχουν ένα ποιοτικό νομικό περιεχόμενο: αιτιολογική έκθεση, έκθεση αξιολόγησης συνεπειών της ρύθμισης, συζήτηση στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή και στην Ολομέλεια⁸⁵.

Χαρακτηριστική περίπτωση, όπου γίνεται κατάχρηση των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου, αποτελεί το νομοσχέδιο και μετέπειτα νόμος 4111/2013⁸⁶, στο οποίο ενσωματώθηκαν έξι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου, οι οποίες εισήχθησαν για κύρωση στη Βουλή και οι έξι μαζί με τη μορφή του κατεπείγοντος. Με τον παραπάνω νόμο κυρώνονται οι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου είτε αυτοτελώς ως Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου είτε ως αυτοτελές νομοθέτημα. Οι τρεις απ' αυτές⁸⁷ δεν υπεβλήθησαν στη Βουλή εμπρόθεσμα για κύρωση, δηλαδή μέσα σε σαράντα μέρες και γ' αυτό τον λόγο οι διατάξεις τους εισήχθησαν ως αυτοτελείς μέσα στο κείμενο του παραπάνω νομοσχεδίου και ο νομοθέτης τους έδωσε αναδρομική ισχύ, προκειμένου να καλυφθεί το κενό μεταξύ του χρονικού διαστήματος της λήξης των 40 ημερών από την υποβολή τους στη Βουλή για κύρωση και της έναρξης ισχύος του νόμου. Οι παραπάνω Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου περιλαμβάνουν ζητήματα αρμοδιοτήτων δέκα Υπουργείων και εισήχθησαν για συζήτηση μόνο στην Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων.

Τα τελευταία χρόνια οι ελληνικές Κυβερνήσεις είτε λόγω της ανάγκης διευθέτησης δημοσιονομικών θεμάτων, τα οποία δεν επιδέχονται καθυστέρησης είτε επειδή η χώρα οφείλει να μεταφέρει με νομοθετικές πράξεις στην εσωτερική έννομη τάξη διεθνείς υποχρεώσεις, που έχει αναλάβει η Κυβέρνηση, επικαλούνται συστηματικά τις διαδικασίες του επείγοντος και κατεπείγοντος.

Όταν γίνεται συχνή επίκληση των παραπάνω διατάξεων προκειμένου η Κυβέρνηση να επιτύχει την ταχεία ψήφιση των νομοσχεδίων είναι προφανές ότι παραβιάζεται η αρχή της καλής νομοθέτησης και η αρχή της διασφάλισης της ατομικής

⁸⁵ Σπ.Βλαχόπουλος, Die Gesetzesqualität als Faktor der Rechts(un)sicherheit insbesondere in Krisenzeiten, στον συλλογικό τόμο: G. Dimitropoulos/A. Gromitsaris/M. Schulte (Hrsg.), Staatsreform für ein besseres Europa, Duncker und Humblot, 2016, σελ. 161 επ.

⁸⁶ Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, τροποποιήσεις του ν. 4093/2012, κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Έγκριση των Σχεδίων των Συμβάσεων Τροποποίησης της Κύριας Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας, του Ελληνικού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Τ.Χ.Σ.) και της Τράπεζας της Ελλάδος (ΤτΕ), με τίτλο «Κύρια Σύμβαση Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης», της Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ε.Τ.Χ.Σ., της Ελληνικής Δημοκρατίας και της ΤτΕ, με τίτλο «Σύμβαση Διευκόλυνσης Διαχείρισης Υποχρεώσεων ΣΙΤ» και της Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ε.Τ.Χ.Σ., της Ελληνικής Δημοκρατίας και της ΤτΕ, με τίτλο «Διευκόλυνση αποπληρωμής Τόκων Ομολόγων», παροχή εξουσιοδοτήσεων για την υπογραφή των Συμβάσεων» και άλλες επείγουσες διατάξεις, με τον οποίο ενσωματώνονται έξι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου: η πρώτη πράξη από 12-11-2012, ΦΕΚ Α224, η δεύτερη πράξη από 18-11-2012, ΦΕΚ Α228, η τρίτη πράξη από 19-11-2012, ΦΕΚ Α229, η τέταρτη πράξη από 5-12-2012, ΦΕΚ Α237, η επόμενη από 7-12-2012, ΦΕΚ Α238 και η τελευταία από 12-12-2012, ΦΕΚ Α240.

⁸⁷ Η από 12-11-2012, η από 18-11-2012, και η από 19-11-2012.

πρωτοβουλίας των βουλευτών. Οι συντετμημένες νομοθετικές διαδικασίες περιορίζουν ουσιαδώς τον ατομικό λόγο του βουλευτή και κατά συνέπεια το λόγο του πολίτη. Ένα μεγάλο ζήτημα είναι, αν θα πρέπει να τεθούν από το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής ποσοτικά ή και ποιοτικά κριτήρια προκειμένου να περιοριστεί η αυθαίρετη επίκληση του κατ' επείγοντος χαρακτήρα και της εξαιρετικά επείγουσας κατάστασης από την εκάστοτε Κυβέρνηση.

4.9 Πρόχειρη νομοθέτηση, χωρίς διαβούλευση και συζήτηση των νομοθετικών διατάξεων.

Η επαρκής διαβούλευση μεταξύ των ενδιαφερομένων φορέων από τη μια πλευρά και της Κυβέρνησης από την άλλη είναι αναγκαία για την έγκαιρη ενημέρωση των πολιτών, την επαρκή πληροφόρησή τους, την άρση της αδιαφάνειας, αλλά και για λόγους ασφάλειας δικαίου. Το ίδιο απαραίτητη είναι και η ενδελεχής ανάλυση των διατάξεων κατά τη συζήτησή τους στη Βουλή. Περίπτωση, όπου προκαλείται ανασφάλεια δικαίου και αβεβαιότητα είναι το φαινόμενο κατά το οποίο ψηφίζεται μια διάταξη από τη Βουλή χωρίς συζήτηση και διαβούλευση, ευκαιριακά και πρόσκαιρα και μετά από ένα σύντομο χρονικό διάστημα καταργείται η παραπάνω διάταξη με τη φράση στο κείμενο του νομοσχεδίου: «η διάταξη καταργείται από τότε που ίσχυσε».

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση διάταξης, όπου εισήχθη μέσω «νομοτεχνικής βελτίωσης», -η οποία αποτελούσε κύρια διάταξη και όχι παρακολούθημα άλλης- σε τροπολογία και η οποία προέβλεπε την προαγωγή σε προσωποπαγείς θέσεις λέκτορα βοηθητικού επιστημονικού, ερευνητικού και διδακτικού προσωπικού⁸⁸. Η ρύθμιση, η οποία εισήχθη ως «νομοτεχνική βελτίωση» της τελευταίας στιγμής σε εκπρόθεσμη τροπολογία χωρίς να γίνει διάλογος με κανέναν εμπλεκόμενο φορέα καταργήθηκε ένα μήνα μετά τη ψήφισή της με υπουργική τροπολογία από τότε ίσχυσε⁸⁹.

Άλλη περίπτωση πρόχειρης νομοθέτησης αποτελεί η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου της 9ης Νοεμβρίου 2012 «Επιμέρους Ρυθμίσεις επί των επειγόντων μέτρων εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016»⁹⁰, η οποία δημοσιεύτηκε στις 12.11.2012. Με την Πράξη αυτή τροποποιήθηκε σειρά διατάξεων του ν. 4093/2012, ο οποίος δημοσιεύτηκε και αυτός στις 12.11.2012. Σε ορισμένα σημεία του, η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου επανέφερε τη διατύπωση του νομοσχεδίου όπως είχε εισαχθεί αρχικώς στη Βουλή, πριν το νομοθετικό σώμα προβεί σε τροποποίησή του κατά τη διάρκεια της συζήτησής του νομοσχεδίου στη Βουλή.

⁸⁸ Βλ. ν. 4415/2016 (159 Α'/06.09.2016) άρθρο 61 παρ. 2.

⁸⁹ Αρ. Τροπολογίας: 700/83 13.10.2016

<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bbb19498-1ec8-431f-82e6-023bb91713a9/9756446.pdf>

⁹⁰ ΦΕΚ Α' 224/12.11.2012

5 Τις πταίει;

Στο σημείο αυτό της διπλωματικής εργασίας θα επιχειρηθεί να ερευνηθούν οι παράγοντες εκείνοι, οι οποίοι συμβάλουν στη μη τήρηση της αρχής της καλής νομοθέτησης και συντελούν στην ανάπτυξη καταστάσεων, οι οποίες ευνοούν την παράκαμψη των συνταγματικών διατάξεων και των διατάξεων του Κανονισμού της Βουλής, οι οποίοι αποτελούν στυλοβάτες της καλής νομοθέτησης.

5.1 Φταίει το ίδιο το Σύνταγμα;

Πρώτον, υποστηρίζεται η άποψη, ότι μέσα στο ίδιο το Σύνταγμα υπάρχουν διατάξεις, οι οποίες επιτρέπουν την παραβίαση των συνταγματικών διατάξεων και δεύτερον, ότι το Σύνταγμα είναι τόσο μακροσκελές και υπερφορτωμένο, ώστε να δημιουργούνται οι κατάλληλες εστίες για την παραβίαση των διατάξεων, που σχετίζονται με την τήρηση της καλής νομοθέτησης.

5.1.1 Η έννοια των *interna corporis* της Βουλής και η δυνατότητα που δίνεται από το ίδιο το Σύνταγμα για την παράκαμψη των διατάξεων του.

Σύμφωνα με το άρθρο 93 παράγραφος 4 του Συντάγματος « *Τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα*». Τη διάταξη αυτή αξιοποιεί κατά κύριο λόγο η νομολογία⁹¹ προκειμένου να αιτιολογήσει το ανέλεγκτο των εσωτερικών θεμάτων της Βουλής.

Κατά τη θεωρία⁹² στο πεδίο του ανέλεγκτου της τυπικής συνταγματικότητας εντάσσονται δυο περαιτέρω κατηγορίες, η εξωτερική και η εσωτερική τυπική συνταγματικότητα. Η εξωτερική τυπική συνταγματικότητα αφορά τα στοιχεία που αναφέρονται στην ίδια την υπόσταση του νόμου, ιδίως δε τα στοιχεία, με τα οποία ολοκληρώνεται η διαδικασία παραγωγής του νόμου –ψήφιση, έκδοση, δημοσίευση- και διαπιστώνεται η ταυτότητα του κειμένου που παρήχθη από τη νομοθετική διαδικασία σε σχέση με το κείμενο, που δημοσιεύτηκε τυπικά. Η εσωτερική τυπική συνταγματικότητα αφορά τα στοιχεία που ανάγονται στην κοινοβουλευτική διαδικασία ψήφισης του νόμου.

Η Βουλή κατά τον αυτοέλεγχο της, στο πλαίσιο του οποίου εντάσσεται η πλειοψηφία των θεμάτων, που άπτονται της καλής νομοθέτησης κρίνει κατά κανόνα με βάση τους υφιστάμενους συσχετισμούς πολιτικών δυνάμεων και υπό αυτές τις συνθήκες επιβάλλει η πλειοψηφία τις επιλογές της αψηφώντας τις συνταγματικές επιταγές.

Η λεγόμενη «απόφαση της Βουλής» είναι ουσιαστικά απόφαση της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας που στηρίζει την Κυβέρνηση, άρα ουσιαστικά πρόκειται για κυβερνητική απόφαση, δηλαδή για απόφαση της εκτελεστικής εξουσίας. Αυτός όμως

⁹¹ ΣΤΕ 3856/1980, 4129-4130/1980 και 902-903/1981

⁹² Ε.Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Αναθεωρημένη έκδοση 2008, σελ. 234-237

ο έντονα πολιτικός ερμηνευτικός χειρισμός των συνταγματικών διατάξεων υπονομεύει και θέτει σε κίνδυνο την κανονιστική υπόσταση του Συντάγματος.⁹³

Όπως πολύ εύστοχα επισημαίνει ο Γ. Γεραπετρίτης⁹⁴ «το θεσμικό οικοδόμημα στην Ελλάδα έχει απολέσει την ισορροπία του λόγω της έλλειψης αντίβαρων. Η Βουλή κατά τον αυτοέλεγχό της ως εφαρμοστής και όχι ερμηνευτής των διαδικασιών της κοινοβουλευτικής ύλης κρίνει με βάση τους υφιστάμενους συσχετισμούς πολιτικών δυνάμεων και επιβάλλει με τον τρόπο αυτό μονομερώς τη βούλησή της στο πλαίσιο ενός ισχυρού πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού. Σήμερα οι υπόλοιποι θεσμοί ισορροπίας του πολιτεύματος, όπως είναι η διαίρεση νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής αρχής, η έκδοση των νόμων από τον αρχηγό του κράτους, ο κοινοβουλευτικός αυτοέλεγχος του νομοθετικού σώματος έχουν απολύτως αδρανήσει και θα πρέπει να προταθεί μια δύναμη αντίστασης στην ενδεχόμενη αυθαιρεσία των πολιτικών οργάνων του κράτους...». Η υποβάθμιση λοιπόν στην ποιότητα της νομοθετικής παραγωγής και η συνεχής παραβίαση της αρχής της καλής νομοθέτησης έχει πλήρως υποταχθεί στον πλειοψηφικό κοινοβουλευτισμό.

Η δυνατότητα της αντιπολίτευσης να θέτει ζητήματα συνταγματικότητας περιορίζεται στην επίκληση του άρθρου 100 του Κανονισμού της Βουλής «Ζητήματα αντισυνταγματικότητας: Ο Πρόεδρος της Βουλής και κάθε Βουλευτής ή μέλος της Κυβέρνησης μπορεί να ζητήσει, στο στάδιο της καταρχήν συζήτησης, να αποφανθεί η Βουλή αναφορικά με συγκεκριμένες αντιρρήσεις που προβάλλει για τη συνταγματικότητα νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου. Στη συζήτηση της πρότασης της προηγούμενης παραγράφου μετέχουν ένας απ' αυτούς που τη διατύπωσαν, ένας από τους αντιλέγοντες, οι Πρόεδροι των Κοινοβουλευτικών Ομάδων και οι αρμόδιοι Υπουργοί, καθένας για πέντε λεπτά της ώρας. Η σχετική απόφαση λαμβάνεται αποκλειστικά με ανάταση ή έγερση»⁹⁵.

Το πρόβλημα με την ένσταση αντισυνταγματικότητας έγκειται στο γεγονός ότι το άρθρο 100 του ΚτΒ είναι ένα μέτρο εσωτερικής τάξης, το οποίο εκ των πραγμάτων καθίσταται αναποτελεσματικό. Όπως σημειώνει ο Ε.Βενιζέλος, «ο τρόπος με τον οποίο οργανώνεται ο προληπτικός έλεγχος της συνταγματικότητας από τον ΚτΒ (ολιγόλεπτη προφορική εξέταση) δείχνει μία προφανή διάθεση αποφυγής και παράκαμψης του ελέγχου, έτσι ώστε αυτός να μην καταστεί πολιτικό και διαδικαστικό όπλο της μειοψηφίας. Αυτή όμως η προσέγγιση υποτιμά τον θεσμικό ρόλο της Βουλής και όλο το σύστημα του προληπτικού ελέγχου της συνταγματικότητας, ενισχύοντας την τάση επέκτασης και εντατικοποίησης του κατασταλτικού -δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας.»⁹⁶. Σε κοινοβουλευτικό σύστημα, όπου η κοινοβουλευτική πλειοψηφία ταυτίζεται πολιτικά με την κυβέρνηση, η ένσταση αντισυνταγματικότητας

⁹³ Α.Μάνεσης/Α.Μανιτάκης, «Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα. Έλεγχος τραπεζών βάσει των ΑΝ 1665/1951 και Ν 431/1976» (Γνωμοδότηση) ΝοΒ 1981, σελ. 1199

⁹⁴ Ο.π. σελ. 134-135.

⁹⁵ Κατά την κοινοβουλευτική πρακτική και άτυπα σε οποιοδήποτε στιγμή μπορεί να διεξαχθεί συζήτηση επί ενστάσεως αντισυνταγματικότητας με καταγραφή στα πρακτικά.

⁹⁶ Ο.π. σελ. 240.

κατά νομοσχεδίου, που η Κυβέρνηση προτείνει στη Βουλή δεν έχει ρεαλιστικές πιθανότητες ευδοκίμησης. Οι ενστάσεις, πάντοτε υποβάλλονται στη Βουλή πρωτίστως για πολιτικούς λόγους, για να αναδείξουν την πολιτική διαφωνία της αντιπολίτευσης, η οποία συμβαίνει, κατά την άποψή της, να διαθέτει και συνταγματικό έρεισμα. Κατ' ελάχιστον, προκαλούν μια κοινοβουλευτική συζήτηση επί της επίμαχης διάταξης, η οποία καταγράφεται στα πρακτικά και μπορεί να αποτελέσει ερμηνευτικό εργαλείο κατά τη μελλοντική εφαρμογή της διάταξης, μετά την ψήφιση και θέση της σε ισχύ, όπως επίσης και κατά τον κατασταλτικό δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητάς της.

Στο σημείο αυτό όσον αφορά τη θεωρία των *interna corporis* αξίζει να γίνει αναφορά στην Ηπειρωτική Ευρώπη και την Αμερική⁹⁷.

Το γαλλικό Σύνταγμα προβλέπει τον προληπτικό έλεγχο επί των κοινών νόμων και συγκεκριμένα δίνει τη δυνατότητα παραπομπής του νόμου στο Συνταγματικό Συμβούλιο από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τον Πρωθυπουργό, τους Προέδρους των νομοθετικών σωμάτων ή 60 βουλευτές ή γερουσιαστές⁹⁸. Ο έλεγχος του Συμβουλίου στις περιπτώσεις αυτές είναι πλήρης τόσο κατά το περιεχόμενο όσο και κατά τον τύπο και εκτείνεται και στα *interna corporis* της Βουλής. Στο πλαίσιο του κατασταλτικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων⁹⁹ το Συνταγματικό Συμβούλιο ασκεί μόνο έλεγχο περιεχομένου.

Στη Γερμανία υπάρχουν τρεις τρόποι με τους οποίους επιλαμβάνεται επί ζητημάτων αντισυνταγματικότητας το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, πρώτον στο πλαίσιο του αφηρημένου ελέγχου¹⁰⁰, δεύτερον στο πλαίσιο του συγκεκριμένου ελέγχου¹⁰¹ και τρίτον στο πλαίσιο συνταγματικής προσφυγής¹⁰². Σε κάθε περίπτωση ο έλεγχος από το δικαστήριο καταλαμβάνει και την τήρηση των *interna corporis* περιλαμβανομένης της αρμοδιότητας του οργάνου και της διαδικασίας παραγωγής των νόμων.

Η απαρχή και η εδραίωση του ανέλεγκτου της κοινοβουλευτικής ύλης ανατρέχει στο αγγλικό πολίτευμα¹⁰³. Η παρέμβαση του δικαστή περιορίζεται μόνο στο να διαγιγνώσκει, εάν συντρέχει στη συγκεκριμένη περίπτωση θέμα κοινοβουλευτικής προνομίας και εάν η απάντηση είναι καταφατική, ο δικαστικός έλεγχος σταματά εκεί.

⁹⁷ Βλ. αναλυτικά Γ.Γεραπετρίτη ο.π. σελ. 160 επ. για τα διδάγματα του συγκριτικού δικαίου στην περίπτωση των *interna corporis* της Βουλής.

⁹⁸ Άρθρο 61 εδ.β Σύνταγμα της γαλλικής Δημοκρατίας

⁹⁹ Άρθρο 61-1 Σύνταγμα της γαλλικής Δημοκρατίας

¹⁰⁰ Άρθρο 93 παρ. 1 περ. 2 Θεμελιώδους Νόμου. Προσφυγή μπορεί να ασκηθεί από την ομοσπονδιακή Κυβέρνηση, Κυβέρνηση κρατιδίου και το 1/3 των βουλευτών της Bundestag.

¹⁰¹ Άρθρο 100 παρ. 1 Θεμελιώδους Νόμου. Κατόπιν παραπομπής από κοινό δικαστήριο, όταν αυτό κρίνει ότι ο νόμος κρίσιμος για τη επίλυση της ενώπιον του συγκεκριμένης υπόθεσης είναι αντίθετος στο Θεμελιώδη Νόμο.

¹⁰² Άρθρο 93 παρ. 1 περ. 4 (α) σε συνδυασμό με άρθρα 33,38,101, 103 και 104 του Θεμελιώδους Νόμου. Από οποιονδήποτε επικαλείται παραβίαση εκ μέρους κρατικού οργάνου θεμελιωδών δικαιωμάτων του ή των δικαιωμάτων της ισότητας, του εκλέγειν, του φυσικού δικαστή, της δίκαιης δίκης και της προσωπικής ελευθερίας, όπως οριοθετούνται από τον Θεμελιώδη Νόμο.

¹⁰³ Γ.Γεραπετρίτης ο.π. σελ. 113 επ.

Εάν η απάντηση είναι αρνητική, το δικαστήριο θα προχωρήσει στην εκδίκαση της υπόθεσης με βάση τους κοινούς δικονομικούς κανόνες.

Οι περισσότερες από τις έννομες τάξεις της βρετανικής κοινοπολιτείας ακολουθούν τον βασικό κανόνα του ανέλεγκτου των εσωτερικών θεμάτων του κοινοβουλίου και στην ίδια ιστορική βάση εντάσσεται και η έννομη τάξη των Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής. Ενόσω ελέγχεται η συμβατότητα των Κανονισμών των νομοθετικών σωμάτων έναντι των συνταγματικών τύπων δεν ελέγχεται η τήρηση των διαδικαστικών προϋποθέσεων για τη ψήφιση των νόμων¹⁰⁴.

5.1.2 Μακροσκελές και υπερφορτωμένο Σύνταγμα

Ως πιθανή αιτία της κακονομίας και της πολυνομίας¹⁰⁵ έχει διατυπωθεί και η άποψη, ότι η Ελλάδα διαθέτει ένα μακροσκελές και υπερφορτωμένο σύνταγμα¹⁰⁶, το οποίο ανοίγει πολλές ευκαιρίες στον κοινό νομοθέτη να νομοθετεί. Συγκεκριμένα του επιτρέπει να ψηφίζει νομοσχέδια στην Ολομέλεια και στα Τμήματα Διακοπών της Βουλής, να ψηφίζει επείγοντα και κατεπείγοντα νομοσχέδια, να ψηφίζει νόμους-πλαίσια, να εξουσιοδοτεί τη διοίκηση να εκδίδει πληθώρα κανονιστικών πράξεων με ειδική εξουσιοδότηση, ενώ επιτρέπει και στην κυβέρνηση να εκδίδει έναν πρακτικά απεριόριστο αριθμό Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου.

5.2 Φταίει το πολιτικό σύστημα;

Τα αίτια της κακής νομοθέτησης μπορούν να αποδοθούν και σε κοινωνικο-πολιτικούς καθώς και διοικητικούς/οργανωσιακούς λόγους¹⁰⁷.

Κοινωνικο-πολιτικά αίτια είναι το πελατειακό σύστημα, οι πιέσεις ομάδων συμφερόντων για εξαίρεσή τους από τους γενικούς κανόνες που θέτει η πολιτεία και, γενικότερα, η κοινωνική υποστήριξη προς την πολυνομία, γιατί χωρίς αυτή δεν θα μπορούσε η κάθε ομάδα, επαγγελματική ή άλλη, να διατηρήσει το δικό της, ιδιαίτερο επαγγελματικό, φορολογικό ή ασφαλιστικό καθεστώς.

Επίσης, τέτοιου είδους αίτια είναι και η τάση των εκάστοτε κυβερνήσεων να νομοθετούν, συχνά εκ του περισσού, προκειμένου να υπερακοντίσουν τη νομοθετική πρωτοβουλία των προηγούμενων Κυβερνήσεων.

¹⁰⁴ Γ.Γεραπετρίτης ο.π. σελ. 164-167.

¹⁰⁵ Για την πολυνομία και κακονομία βλ. Εναρκτήρια Ομιλία του Προέδρου της Δημοκρατίας κ.Προκόπη Παυλόπουλου στην επιστημονική εκδήλωση του Σώματος Ομότιμων Καθηγητών στο Πανεπιστήμιο Αθηνών «Το Κράτος Δικαίου στον αστερισμό μιας αναστρέψιμης παρακμής» <http://www.presidency.gr/?p=10917>

¹⁰⁶ Βλ. Έρευνα της διαΝΕΟσις : Πολυνομία Και Κακονομία Στην Ελλάδα 2016 , Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος και Λεωνίδας Χριστόπουλος. http://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/07/polynomia_new_final.pdf

¹⁰⁷ Βλ. Έρευνα της διαΝΕΟσις ο.π..

Στα διοικητικά/οργανωσιακά αίτια συμπεριλαμβάνονται, πρώτον, η αναπόφευκτη νομοθετική παραγωγή σε ένα κράτος όπως το ελληνικό, με ιδιαίτερα συγκεντρωτικό διοικητικό σύστημα και δεύτερον, η διεύρυνση του ρόλου του κράτους.

5.3 Φταίει η επικράτηση της εκτελεστικής εξουσίας επί της νομοθετικής;

Έχει διατυπωθεί η άποψη¹⁰⁸, ότι η παρακμιακή πορεία της νομοθετικής εξουσίας, διαγράφεται κυρίως μέσα από την κυριαρχία, την οποία φαίνεται πλέον να ασκεί πάνω της η εκτελεστική εξουσία κατά την παραγωγή των κανόνων δικαίου που, σύμφωνα με το Σύνταγμα, ανήκουν στο πλαίσιο άσκησης της αρμοδιότητάς της. Με τον τρόπο αυτόν η νομοθετική εξουσία αποδυναμώνεται λόγω της *sui generis* επικράτησης, έναντι αυτής, μιας εξουσίας με σαφώς υποδεέστερη δημοκρατική νομιμοποίηση, όπως είναι η εκτελεστική. Είναι περισσότερο η εκτελεστική εξουσία, και συγκεκριμένα η κυβέρνηση, η οποία δια των σχεδίων νόμων επιβάλλει στη Βουλή τις επιλογές της. Και όσο συμπαγέστερες είναι οι πλειοψηφίες, οι οποίες στηρίζουν κοινοβουλευτικώς τις κυβερνήσεις, τόσο η ιδιόρρυθμη αυτή θεσμική επικυριαρχία της εκτελεστικής εξουσίας γίνεται εντονότερη. Σε τελική, δηλαδή, ανάλυση η νομοθετική εξουσία παράγει κανόνες δικαίου «κατ' εντολήν» της εκτελεστικής.

6 Προτάσεις-Θεσμικά αντίβαρα

Θεσμικά αντίβαρα έχουν κατά καιρούς προταθεί. Παραθέτουμε την πρόταση του τέως Προέδρου του Αρείου Πάγου, Στέφανου Μαθθία για την ίδρυση δεύτερου νομοθετικού σώματος, το οποίο θα έχει αρμοδιότητα ανάμεσα σε άλλα να ελέγχει την τήρηση των συνταγματικών όρων της νομοθετικής παραγωγής¹⁰⁹.

Επίσης την πρόταση του Καθηγητή Νικολάου Παπαντωνίου, ο οποίος προτείνει να παρέχεται δικαίωμα αμφισβήτησης ενώπιον της Βουλής της τήρησης των διαδικαστικών προϋποθέσεων του Συντάγματος εντός τασσόμενης προθεσμίας σε συλλογικά όργανα, όπως οι ολομέλειες των ανώτατων δικαστηρίων, τα τμήματα νομικής των πανεπιστημίων και οι δικηγορικοί σύλλογοι.¹¹⁰

Θα μπορούσε να προταθεί ο προληπτικός έλεγχος επί κοινών νόμων που εφαρμόζεται στη Γαλλία. Το γαλλικό Σύνταγμα προβλέπει, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, τη δυνατότητα παραπομπής στο Συνταγματικό Συμβούλιο από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τον Πρωθυπουργό, τους Προέδρους των νομοθετικών σωμάτων ή εξήντα βουλευτές ή γερουσιαστές. Ο έλεγχος του Συμβουλίου στις περιπτώσεις αυτές

¹⁰⁸ Βλ. Εναρκτήρια Ομιλία του Προέδρου της Δημοκρατίας κ.Προκόπη Παυλόπουλου στην επιστημονική εκδήλωση του Σώματος Ομότιμων Καθηγητών στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, ο.π..

¹⁰⁹ Σ.Μαθθίας, «Διαφθορά και κρατική εξουσία» στο Επιστήμη και Κοινωνία, Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, Τεύχος 15, 2005
http://old.media.uoa.gr/sas/issues/15_issue/index.html.

¹¹⁰ Ν.Παπαντωνίου, «Η αντισυνταγματική παρεμβολή άσχετων διατάξεων σε νόμο», ό.π..

είναι πλήρης, καταλαμβάνοντας ενδεχόμενη παραβίαση του Συντάγματος τόσο κατά το περιεχόμενο όσο και κατά τον τύπο.

Τέλος θα μπορούσε να προταθεί η αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 σε περιπτώσεις, όπου η Βουλή λαμβάνει αποφάσεις σχετικές με ζητήματα, που άπτονται νομοθέτησης κατά παρέκκλιση των συνταγματικών διατάξεων και των διατάξεων του Κανονισμού της Βουλής.

7 Συμπεράσματα

Η τήρηση της αρχής της καλής νομοθέτησης αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για τη λειτουργία ενός κράτος δικαίου. Οι συνταγματικοί διατάξεις έχουν δεσμευτική ισχύ και δεν μπορεί να νοούνται απλά και μόνο ως ένας οδικός χάρτης για τη νομοθέτηση. Η νομοθετική και εκτελεστική εξουσία προκειμένου να αποκτήσουν την απολεσθείσα αξιοπιστία τους και να εδραιώσουν μια σχέση εμπιστοσύνης με τους πολίτες θα πρέπει να διασφαλίσουν την τήρηση των συνταγματικών διατάξεων και των διατάξεων του Κανονισμού της Βουλής, που προάγουν την καλή νομοθέτηση και να συντονίσουν τις ενέργειές τους προκειμένου να εξαλειφθούν οι κοινοβουλευτικές πρακτικές, οι οποίες την παρεμποδίζουν.

Βιβλιογραφία-Αρθρογραφία

1. Ε.Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Αναθεωρημένη έκδοση 2008.
2. Σπ.Βλαχόπουλος, Die Gesetzesqualität als Faktor der Rechts(un)sicherheit insbesondere in Krisenzeiten, στον συλλογικό τόμο: G. Dimitropoulos/A. Gromitsaris/M.Schulte (Hrsg.), Staatsreform für ein besseres Europa, Duncker und Humblot, 2016, σελ. 161 επ.
3. Σ.Βλαχόπουλος, Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων, 2007.
4. Γ.Γεραπετρίτης, Σύνταγμα και Βουλή-Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος, Νομική Βιβλιοθήκη 2012.
5. Π.Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 6η έκδοση 2012.
6. Έρευνα της διαNEOσις : Πολυνομία Και Κακονομία Στην Ελλάδα 2016 , Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος και Λεωνίδας Χριστόπουλος. http://www.dianeosis.org/wpcontent/uploads/2016/07/polynomia_new_final.pdf
7. Αντ. Μανιτάκης, «Κράτος Δικαίου και δικαστικός έλεγχος της Συνταγματικότητας, Σάκκουλας , 1994.
8. Α.Μάνεσης/Α.Μανιτάκης «Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα. Έλεγχος Τραπεζών βάσει AN 1665/1951 και Ν 431//1976» (Γνωμοδότηση) Νο Β 1981.
9. Α. Μακαρούνη, Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη: Όψεις του ευρωπαϊκού κοινοτικού και ελληνικού δικαίου, ΔιΔικ 1997.
10. Σ.Μαθίας «Διαφθορά και κρατική εξουσία» στο Επιστήμη και Κοινωνία, Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, Τεύχος 15, 2005 http://old.media.uoa.gr/sas/issues/15_issue/index.html.
11. Κ.Μποτόπουλος, Ανορθολογισμός και αντισυνταγματικότητα: Η διαιώνιση της παρεμβολής άσχετων διατάξεων σε νόμο, ΔιΔικ 1994.
12. Ν.Παπαντωνίου, «Η αντισυνταγματική παρεμβολή άσχετων διατάξεων σε νόμο», Νο Β 1990.
13. Π.Παραρά , Η συμμετοχική δημοκρατία, ΔτΑ 21/2004.
14. Π.Παυλόπουλος «Το Κράτος Δικαίου στον αστερισμό μιας αναστρέψιμης παρακμής» <http://www.presidency.gr/?p=10917>
15. Γ.Π.Σιούτη, Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, Αθήνα Κομοτηνή 1994.
16. Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 14η έκδ. 2011.
17. Επ.Σπηλιωτόπουλος, Η ασφάλεια δικαίου και η προστασία των περιουσιακών δικαιωμάτων σε κράτος δικαίου και προστατευόμενη εμπιστοσύνη, ΔτΑ τόμος έκτος, Αθήνα 2003.
18. Α.Ι.Ταχός «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», 6η έκδοση 2000 Σάκκουλας.

