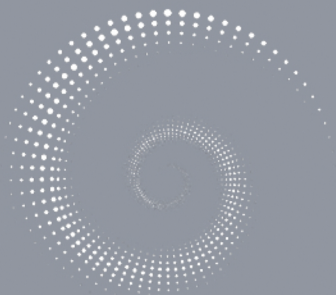


ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 75

ΜΑΡΙΑ ΜΟΥΣΜΟΥΤΗ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιανουάριος 2024



ΚΕΝΤΡΟ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ

ΕΡΕΥΝΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΤΕΧΝΗΣ

ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 75

1. Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου που συνεπάγονται επιβάρυνση του προϋπολογισμού, εφόσον υποβάλλεται από Υπουργούς, δεν εισάγεται για συζήτηση, αν δε συνοδεύεται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που καθορίζει τη δαπάνη εφόσον υποβάλλεται από βουλευτές, διαβιβάζεται πριν από κάθε συζήτηση στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, που υποχρεούται να υποβάλει στη Βουλή σχετική έκθεση μέσα σε δεκαπέντε ημέρες. Αν η προθεσμία αυτή περάσει άπρακτη, η πρόταση νόμου εισάγεται για συζήτηση και χωρίς έκθεση.
2. Το ίδιο ισχύει και για τις τροπολογίες, αν το ζητήσουν οι αρμόδιοι Υπουργοί. Σ' αυτή την περίπτωση το Γενικό Λογιστήριο υποχρεούται να υποβάλει στη Βουλή την έκθεσή του μέσα σε τρεις ημέρες. Μόνο αν αυτή η προθεσμία περάσει άπρακτη, η συζήτηση προχωρεί και χωρίς έκθεση.
3. Νομοσχέδιο που συνεπάγεται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων δεν εισάγεται για συζήτηση, αν δεν συνοδεύεται από ειδική έκθεση για τον τρόπο που θα καλυφθούν, η οποία υπογράφεται από τον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών.

ΜΑΡΙΑ ΜΟΥΣΜΟΥΤΗ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βολουδάκης Ευ., *Ο Κανονισμός της Βουλής του 1987, 1990*. Ο ίδιος, *Οι κανονισμοί των ελληνικών πολιτικών αντιπροσωπευτικών σωμάτων (1821-1991)*, τόμος Α', Θεωρητικό θεμέλιο, 2009. Γεραπετρίτης Γ., *Σύνταγμα και Βουλή. Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος*, 2012. Ο ίδιος, «Άρθρο 75», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017. Ζέγγελης Η., *Το εν Ελλάδι κρατούν κοινοβουλευτικόν Δίκαιον*, 1906. Κουτσουμπίνης Σ., «Σύνταγμα και Κανονισμός της Βουλής. Μια παράλληλη ανάγνωση», σε: *Κράτος – Νόμος – Διοίκηση. Σύμμεικτα Επαμεινώνδα Π. Σπηλιωτόπουλου*, 2000. Ο ίδιος, «Η λειτουργία της Βουλής μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος και την τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής», σε: Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα συνταγματική μεταρρύθμιση*, 2006. Χαλαζωνίτης Κ. «Ο δικαστικός έλεγχος των τυπικών στοιχείων του νόμου», σε: *Ελεγκτικό Συνέδριο 1833-1983 Τιμητικός τόμος για τα 150 χρόνια*, 1984.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Εισαγωγή.....	2
II. Περιεχόμενο του άρθρου 75: Η υποχρέωση καθορισμού της δαπάνης νομοθετικών πρωτοβουλιών με επίπτωση στον προϋπολογισμό	3
III. Ζητήματα ερμηνείας του άρθρου 75.....	5
IV. Οι εκθέσεις του άρθρου 75 στην πράξη	8
V. Νομολογιακή πράξη	10
VI. Συμπέρασμα.....	11

I. Εισαγωγή

- 1 Το άρθρο 75 έχει τίτλο «Νομοσχέδια και προτάσεις νόμων που συνεπάγονται επιβάρυνση του προϋπολογισμού» και εντάσσεται συστηματικά στο τρίτο μέρος του Συντάγματος που ρυθμίζει τη νομοθετική λειτουργία της Βουλής. Το άρθρο εισάγει:
 - Την υποχρέωση τα νομοσχέδια και προτάσεις νόμου που επιφέρουν επιβάρυνση του προϋπολογισμού να συνοδεύονται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που καθορίζει τη δαπάνη (παρ. 1),
 - παρόμοια υποχρέωση για τροπολογίες, εφόσον το ζητήσουν οι αρμόδιοι Υπουργοί (παρ. 2),
 - την υποχρέωση τα νομοσχέδια που συνεπάγονται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων να συνοδεύονται από ειδική έκθεση για τον τρόπο κάλυψης της δαπάνης που υπογράφεται από τον Υπουργό Οικονομικών.
- 2 Είναι ενδιαφέρον το γεγονός ότι το ελληνικό Σύνταγμα περιλαμβάνει στα ζητήματα που αφορούν τη νομοθετική λειτουργία της Βουλής ειδικές απαιτήσεις που αφορούν την εκτίμηση των επιπτώσεων της προτεινόμενης νομοθεσίας στον προϋπολογισμό και στα έσοδα ή τις δαπάνες του κράτους. «Πρόγονοι» του άρθρου 75 είναι το άρθρο 49 εδ. β' του Συντάγματος του 1927 (η υποχρέωση της

παραγράφου 1) και το άρθρο 57 εδ. δ' και ε' του Συντάγματος του 1952. Οι διατάξεις έχουν αναπαραχθεί στα επόμενα ελληνικά Συντάγματα με μικρές μόνο αλλαγές ιδίως σε σχέση με τους φορείς που είναι αρμόδιοι για τη σύνταξη των προβλεπόμενων εκθέσεων.

Η ratio της διάταξης φαίνεται να ενστερνίζεται, ήδη από μια εποχή που η καλή νομοθέτηση δεν ήταν ψηλά στην πολιτική ατζέντα, την παραδοχή της οικονομικής θεωρίας του δικαίου ότι η νομοθεσία έχει οικονομικές επιπτώσεις, ότι οι επιπτώσεις αυτές είναι ποσοτικοποιήσιμες και μετρήσιμες και ότι αποτελούν εισερχόμενο που πρέπει να είναι διαθέσιμο κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία και να λαμβάνεται υπόψη για την ψήφιση της νομοθεσίας. Το άρθρο 75 ήταν ιδιαίτερα φιλόδοξο και προοδευτικό για την εποχή που πρωτο-εντάχθηκε στο Σύνταγμα, ενώ με τα σημερινά δεδομένα βρίσκεται σε αρμονία με τα διδάγματα της τεκμηριωμένης νομοθέτησης (evidence-based law-making), που προωθεί την ορθολογική λήψη νομοθετικών αποφάσεων μέσω της αξιολόγησης των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων της νομοθεσίας πριν αυτή καταστεί δεσμευτική, καθώς και μέσα από τις αρχές της διαφάνειας, της δημοσιότητας του νομοθετικού έργου και της λογοδοσίας.

3

II. Περιεχόμενο του άρθρου 75: Η υποχρέωση καθορισμού της δαπάνης νομοθετικών πρωτοβουλιών με επίπτωση στον προϋπολογισμό

Στην καρδιά του άρθρου 75 βρίσκεται η υποχρέωση των ασκούντων τη νομοθετική πρωτοβουλία να υποβάλλουν στη Βουλή μαζί με το προτεινόμενο νομοσχέδιο εκθέσεις δημοσιονομικού τύπου που καθορίζουν (και ποσοτικοποιούν) την επιβάρυνση ή δαπάνη που απορρέει από τις νομοθετικές πρωτοβουλίες. Η «κύρωση» που προβλέπει το Σύνταγμα, αν δεν είναι διαθέσιμες αυτές οι εκθέσεις, είναι η μη συζήτηση του νομοσχεδίου. Παραλλαγές αυτής της βασικής υποχρέωσης προβλέπονται ανάλογα με τον τρόπο με τον οποίο ασκείται η νομοθετική πρωτοβουλία.

4

Η βασική υποχρέωση της παρ. 1 του άρθρου 75 αφορά *νομοσχέδια* που συνεπάγονται επιβάρυνση του προϋπολογισμού. Η διάταξη απευθύνεται στους ασκούντες τη νομοθετική πρωτοβουλία Υπουργούς, οι οποίοι υποχρεούνται κατά τη νομοπαρασκευαστική προετοιμασία να εξασφαλίσουν έκθεση του Γενικού

5

Λογιστηρίου του Κράτους που να καθορίζει την εκτιμώμενη δαπάνη. Ελλείψει της έκθεσης αυτής, το νομοσχέδιο δεν μπορεί να εισαχθεί για συζήτηση. Το Σύνταγμα δεν προβλέπει καμία απόκλιση από αυτή την πρόβλεψη.

- 6 Παραλλαγή αυτής της υποχρέωσης προβλέπεται για προτάσεις νόμων που υποβάλλονται από βουλευτές (παρ. 2). Οι προτάσεις νόμων διαβιβάζονται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, το οποίο *υποχρεούται* να υποβάλει στη Βουλή σχετική έκθεση μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δεκαπέντε ημερών, χωρίς όμως η μη υποβολή της έκθεσης να εμποδίζει την εισαγωγή για συζήτηση. Έτσι, σύμφωνα με τελευταίο εδάφιο της παρ. 1, αν η προθεσμία των δεκαπέντε ημερών παρέλθει άπρακτη, η πρόταση νόμου εισάγεται για συζήτηση και χωρίς έκθεση, παρεκκλίνοντας έτσι από την πρόβλεψη της παρ. 1 του Συντάγματος. Κάθε πρόταση νόμου διαβιβάζεται στους αρμόδιους Υπουργούς, που έχουν υποχρέωση να απαντούν αν υπάγεται ή όχι στους περιορισμούς του άρθρου 73 παρ. 3, καθώς και στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους για τη σύνταξη της έκθεσης που ορίζει το άρθρο 75 παρ. 1 του Συντάγματος¹. Στην πράξη αρκετές προτάσεις νόμου δεν συνοδεύονται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους². Για παράδειγμα, στις δεκαέξι προτάσεις νόμου που κατατέθηκαν εντός του 2023, λιγότερες από τις μισές συνοδεύονταν από έκθεση του ΓΛΚ.
- 7 Άλλη παραλλαγή της υποχρέωσης εκτίμησης των δημοσιονομικών επιπτώσεων αφορά σε τροπολογίες (από την κυβέρνηση ή από τη Βουλή) για τις οποίες απαιτείται έκθεση του ΓΛΚ, εφόσον το ζητήσουν οι αρμόδιοι Υπουργοί (παρ. 2). Η έκθεση αυτή πρέπει να υποβληθεί από το Γενικό Λογιστήριο μέσα σε προθεσμία τριών ημερών. Ωστόσο, όπως και στην προηγούμενη περίπτωση, αν η προθεσμία περάσει άπρακτη, η συζήτηση προχωρά και χωρίς έκθεση.
- 8 Τέλος, η παρ. 3 του άρθρου 75 αφορά σε νομοσχέδια που συνεπάγονται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων τα οποία, πέρα από την έκθεση του ΓΛΚ, πρέπει να συνοδεύονται και από *ειδική έκθεση για τον τρόπο που θα καλυφθεί η δαπάνη ή ελάττωση εσόδων*. Η ειδική αυτή έκθεση υπογράφεται από τον αρμόδιο Υπουργό και το Υπουργό Οικονομικών.

¹ Βλ. άρθρο 85 παρ. 6 του Κανονισμού της Βουλής.

² Βλ. [link](#).

III. Ζητήματα ερμηνείας του άρθρου 75

Ένα κεντρικό ζήτημα που αφορά την ορθή κατανόηση και ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 75 είναι το αντικείμενο της εκτίμησης των δημοσιονομικών επιπτώσεων της προτεινόμενης νομοθεσίας. Ο τίτλος του άρθρου 75 και η παρ. 1 αναφέρονται σε νομοσχέδια που επιφέρουν «*επιβάρυνση του προϋπολογισμού*», η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους αποσκοπεί να εκτιμήσει τη «*δαπάνη*», ενώ η παρ. 3 του αναφέρεται σε «*δαπάνη ή ελάττωση εσόδων*». Εύλογο είναι το ερώτημα αν και με ποιο τρόπο διαφέρουν αυτές οι έννοιες και ειδικότερα πώς διαφέρει η επιβάρυνση του προϋπολογισμού από τη δαπάνη ή ελάττωση εσόδων και για ποιο λόγο απαιτούνται εκθέσεις από διαφορετικά όργανα.

Η αντιδιαστολή της παρ. 1 και 3 του άρθρου 75 όπου η έκθεση του ΓΛΚ (παρ. 1) προσδιορίζει τη δαπάνη ενώ η έκθεση που υπογράφεται από τον Υπουργό Οικονομικών και κάθε αρμόδιο Υπουργό ορίζει τον τρόπο που θα καλυφθεί η δαπάνη θα μπορούσε να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους αφορά μόνο πρόσθετη δαπάνη και όχι απομείωση εσόδων. Η τελεολογική ερμηνεία της διάταξης ωστόσο οδηγεί στο συμπέρασμα ότι τόσο η πρόσθετη δαπάνη σε βάρος του Δημοσίου όσο και η προσδοκία μείωσης των εσόδων αποτελούν επιβάρυνση του προϋπολογισμού³. Στην πράξη, οι δυο εκθέσεις είναι συμπληρωματικές καθώς η έκθεση του ΓΛΚ προσδιορίζει το είδος της δημοσιονομικής επίπτωσης και της δαπάνης ενώ η ειδική έκθεση αναφέρει τους τρόπους κάλυψής της.

Ένα δεύτερο ζήτημα είναι ο λόγος για τον οποίο η έλλειψη έκθεσης εκτίμησης των δαπανών έχει διαφορετικές συνέπειες ανάλογα με το πως ασκείται η νομοθετική πρωτοβουλία. Το Σύνταγμα προβλέπει ότι έλλειψη έκθεσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους οδηγεί στη μη εισαγωγή του νομοσχεδίου για συζήτηση χωρίς καμία δυνατότητα απόκλισης, ωστόσο δεν συμβαίνει το ίδιο για προτάσεις νόμου ή τροπολογίες για τις οποίες είναι δυνατή η συζήτηση και χωρίς την έκθεση απλά και μόνο με την πάροδο της προβλεπόμενης προθεσμίας. Με δεδομένο ότι τόσο οι προτάσεις νόμων όσο και οι τροπολογίες (ιδίως οι τελευταίες) είναι πιθανό να καταστούν νόμοι του κράτους τι τις διαφοροποιεί ως προς την ανάγκη να

³ Γ. Γεραπετρίτης, «Άρθρο 75», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 1187-1189.

υπάρχει σαφής εκτίμηση των πιθανών επιπτώσεών τους στον προϋπολογισμό; Πέραν του ότι οι τροπολογίες συνήθως αφορούν μεμονωμένα ζητήματα (και όχι τη συνολική ρύθμιση ενός θέματος όπως ενδεχομένως ένα νομοσχέδιο ή μια πρόταση νόμου) αλλά και λόγοι χρονισμού ή καθυστέρησης της νομοθετικής διαδικασίας δεν φαίνεται να υπάρχει άλλη πειστική εξήγηση για αυτή τη διαφοροποίηση και μάλιστα εξήγηση που να είναι συμβατή με την ratio του άρθρου 75. Απο την οπτική της νομοθετικής ποιότητας πάντως, η διαφοροποίηση των απαιτήσεων εκτίμησης των δημοσιονομικών επιπτώσεων σε συσχέτιση με το αν η νομοθετική πρωτοβουλία ασκείται από Υπουργούς, βουλευτές ή μέσω τροπολογιών δεν μπορεί να δικαιολογηθεί.

- 11 Άλλο κρίσιμο ερώτημα είναι το γιατί η υποχρέωση υποβολής έκθεσης εκτίμησης των δαπανών συνδέεται με διαφορετικές προθεσμίες ανάλογα με το αν αφορά πρόταση νόμου ή τροπολογία (για προτάσεις νόμων βουλευτών προβλέπεται προθεσμία 15 ημερών, ενώ για τροπολογίες προβλέπεται προθεσμία τριών ημερών). Η μόνη προφανής εξήγηση συνδέεται με τον προγραμματισμό του νομοθετικού έργου της Βουλής και την τήρηση των προβλεπόμενων από τον Κανονισμό προθεσμιών. Δεδομένου ότι τροπολογίες μπορούν να υποβληθούν μέχρι και στα τελικά στάδια της συζήτησης ενός νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου, η χρονικά στενή προθεσμία φαίνεται να εξυπηρετεί την εμπρόθεσμη ολοκλήρωση της νομοθετικής διαδικασίας. Ωστόσο, δέον να αναφερθεί ότι, η τριήμερη προθεσμία και ο περιορισμένος χρόνος που μεσολαβεί από την κατάθεσή των τροπολογιών μέχρι την ψήφιση στη Βουλή, καθώς και η δυνατότητα εισαγωγής για συζήτηση με την πάροδο της τριήμερης προθεσμίας καθιστά τοις πράγμασι ανενεργή την εκτίμηση πιθανών δαπανών στον προϋπολογισμό, αποδυναμώνοντας έτσι στην πράξη τη συνταγματική επιταγή του άρθρου 75 παρ. 2.
- 12 Πέραν των παραπάνω, το Σύνταγμα απευθύνεται σε δυο διαφορετικά όργανα που είναι αρμόδια για την εκτίμηση των δημοσιονομικών επιπτώσεων ή της ελάττωσης των δαπανών. Για νομοσχέδια και προτάσεις νόμων αρμόδιο να καταρτίσει έκθεση είναι το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, ενώ η ειδική έκθεση κάλυψης δαπανών ή ελάττωσης εσόδων υπογράφεται από τον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών. Στην πράξη, η συνεργασία του αρμόδιου Υπουργείου και του ΓΛΚ

είναι στενή⁴: Ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών κάθε Υπουργείου διατυπώνει αιτιολογημένη εισήγηση για κάθε σχέδιο νόμου, προεδρικού διατάγματος, υπουργικής απόφασης, πολιτικής, προγράμματος ή πρότασης αναφορικά με τη δημοσιονομική επίπτωση στο σκέλος των δαπανών του προϋπολογισμού ή του Μ.Π.Δ.Σ. του οικείου φορέα Κεντρικής Διοίκησης ή στα μη φορολογικά έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού, καθώς και στον προϋπολογισμό ή το Μ.Π.Δ.Σ. των εποπτευόμενων φορέων αυτού. Η εισήγηση υποβάλλεται στον Υπουργό και τον Γενικό Γραμματέα του οικείου Υπουργείου και αποστέλλεται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Σε περίπτωση συναρμοδιότητας περισσότερων Υπουργείων, ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών του επισπεύδοντος Υπουργείου συγκεντρώνει τις αιτιολογημένες εισηγήσεις και τις αποστέλλει στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Ειδικότερα, για σχέδιο νόμου, προεδρικού διατάγματος, υπουργικής απόφασης, πολιτικής, προγράμματος ή πρότασης, εφόσον έχει δημοσιονομική επίπτωση για τον ειδικό φορέα «Γενικές Κρατικές Δαπάνες» του τακτικού προϋπολογισμού του Υπουργείου Οικονομικών, η εισήγηση του πρώτου εδαφίου διατυπώνεται από τη Γενική Διεύθυνση Προϋπολογισμού και Δημοσιονομικής Πολιτικής του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

Με τον νόμο για το επιτελικό κράτος, η έκθεση του άρθρου 75 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος καθώς και η ειδική έκθεση του άρθρου 75 παρ. 3 του Συντάγματος αποτελούν πλέον μέρος της Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης⁵ που συνοδεύει όλα τα νομοσχέδια, προσθήκες ή τροπολογίες και κανονιστικές αποφάσεις μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας. Αυτό εντάσσει πλέον και τυπικά την εκτίμηση των δημοσιονομικών δαπανών της νομοθεσίας στις απαιτήσεις καλής νομοθέτησης, χωρίς ωστόσο να αλλάξει επί της ουσίας τίποτα στον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζονται οι συνταγματικές διατάξεις μέχρι σήμερα.

Ο Κανονισμός της Βουλής σε μεγάλο βαθμό επαναλαμβάνει τις διατάξεις του Συντάγματος χωρίς ουσιαστικές προσθήκες. Το άρθρο 85 του Κανονισμού της Βουλής προβλέπει ότι για νομοσχέδια που συνεπάγονται επιβάρυνση του προϋπολογισμού, η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης πρέπει να ενσωματώνει τις

⁴ Βλ. άρθρο 24 παράγραφος 5 εδ. ε του ν. 4270/2014.

⁵ Βλ. άρθρο 62 ν. 4622/2019.

εκθέσεις του άρθρου 75 παρ. 1, την ειδική έκθεση του άρθρου 75 παρ. 3 και τη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 73 παρ. 2)⁶.

IV. Οι εκθέσεις του άρθρου 75 στην πράξη

- 15 Στην πράξη, οι εκθέσεις του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους σε σχέση με τον προσδιορισμό των δημοσιονομικών επιπτώσεων και την ποσοτικοποίησή τους. Οι εκθέσεις διαρθρώνονται σε δυο μέρη: Το πρώτο περιγράφει τις αλλαγές ή τις νέες διατάξεις που εισάγει το αξιολογούμενο νομοσχέδιο ενώ το δεύτερο προσδιορίζει τη δαπάνη σε σχέση με τον προϋπολογισμό, τον προϋπολογισμό της γενικής κυβέρνησης κ.λπ. Η ειδική έκθεση της παρ. 3 του άρθρου 75 προσδιορίζει τις πηγές κάλυψης των δαπανών που έχουν ήδη εντοπιστεί στην έκθεση του ΓΛΚ. Στην πράξη, οι εκθέσεις δεν ποσοτικοποιούν πάντα ή πλήρως την εκτιμώμενη δαπάνη, δεν παρέχουν στοιχεία σχετικά με τις παραδοχές στις οποίες βασίστηκαν για την εκτίμηση των δαπανών, ενώ ο τρόπος κάλυψης των δαπανών που έχουν εντοπιστεί συχνά είναι γενικόλογος και ασαφής.
- 16 Για παράδειγμα, η έκθεση του ΓΛΚ στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Υγείας «Εθνικό Δίκτυο Μονάδων Αυξημένης Φροντίδας για την αντιμετώπιση ασθενών με Αγγειακά Εγκεφαλικά Επεισόδια (ΜΑΦ ΑΕΕ)»⁷ προβλέπει ετήσια δαπάνη από τη σύσταση, στελέχωση και λειτουργία των Μονάδων Αυξημένης Φροντίδας και ενδεχόμενη ετήσια δαπάνη από τη δυνατότητα σύστασης αντίστοιχων μονάδων σε επιπλέον νοσοκομεία χωρίς όμως να ποσοτικοποιεί τη δαπάνη, επικαλούμενη ότι οι λεπτομέρειες πρόκειται να προβλεφθούν με κανονιστικές πράξεις και επομένως *δεν δύναται να εκτιμηθούν*. Έτσι δεν υπάρχει στην ουσία καμία οικονομική εκτίμηση σχετικά με το κόστος του νόμου ή τον τρόπο με τον οποίο θα εξασφαλιστούν οι απαιτούμενοι πόροι για την εφαρμογή του.

⁶ Το άρθρο 85 τροποποιήθηκε στις 25.06.2008 (ΦΕΚ 126 Α'/02.07.2008), στις 27.04.2009 (ΦΕΚ 66 Α'/04.05.2009) και στις 09.04.2020 (ΦΕΚ 81 Α'/10.04.2020) με αποφάσεις της Ολομέλειας της Βουλής.

⁷ Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, Έκθεση Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (άρθρο 75 παρ. 1 του Συντάγματος). Στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Υγείας «Εθνικό Δίκτυο Μονάδων Αυξημένης Φροντίδας για την αντιμετώπιση ασθενών με Αγγειακά Εγκεφαλικά Επεισόδια (ΜΑΦ ΑΕΕ)», διαθέσιμο στο [link](#), σελ. 20-21.

17 Η Έκθεση του ΓΛΚ στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Τουρισμού «Διατάξεις για την ενίσχυση της βιώσιμης τουριστικής ανάπτυξης»⁸ εκτιμά οικονομικά αποτελέσματα επί του κρατικού προϋπολογισμού και των προϋπολογισμών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, όπως ετήσιες δαπάνες για τη σύσταση και λειτουργία νέων οργάνων, δαπάνες, απώλειες εσόδων, αλλά και αύξηση της περιουσίας του Δημοσίου. Από όλα τα παραπάνω η μόνη δαπάνη που ποσοτικοποιείται είναι δαπάνη περίπου 9 χιλ. ευρώ για επανακαθορισμό του χρόνου λήξης των συμβάσεων διοικητικού προσωπικού ΙΔΟΧ, ενώ όλες οι ουσιώδεις παρεμβάσεις του νόμου δεν συνοδεύονται από δημοσιονομική εκτίμηση. Η έκθεση του άρθρου 75 παρ. 3 αναφέρεται με γενικό τρόπο στην κάλυψη των δαπανών, αναφέροντας, για παράδειγμα, ότι αυτές *«θα αντιμετωπίζονται από τις πιστώσεις του κρατικού προϋπολογισμού»* ή ότι ενδεχόμενη απώλεια εσόδων *«θα αναπληρώνεται από άλλες πηγές εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού»*. Και στο παράδειγμα αυτό ελλείπει πλήρως μια ρεαλιστική εκτίμηση του κόστους εφαρμογής του νόμου και της επίπτωσής του στον προϋπολογισμό.

18 Άλλες εκθέσεις προβαίνουν σε λεπτομερέστερη και πιο ενδελεχή αξιολόγηση της εκτιμώμενης δαπάνης. Ενδεικτικά, η έκθεση του ΓΛΚ στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών «Αναμόρφωση του συστήματος διακυβέρνησης Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, κατάργηση νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου δήμων, παρακολούθηση επιδόσεων τοπικής αυτοδιοίκησης, οικονομική και διοικητική διαχείριση οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ευζωία των ζώων συντροφιάς, κατασκευή και αναβάθμιση λειτουργούντων χερσαίων συνοριακών σταθμών και λοιπές διατάξεις του Υπουργείου Εσωτερικών»⁹ ποσοτικοποιεί τα οικονομικά αποτελέσματα επί του

⁸ Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, Έκθεση Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (άρθρο 75 παρ. 1 του Συντάγματος). Στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Τουρισμού «Διατάξεις για την ενίσχυση της βιώσιμης τουριστικής ανάπτυξης», διαθέσιμο στο [link](#), σελ. 41-42.

⁹ Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, Έκθεση Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (άρθρο 75 παρ. 1 του Συντάγματος). Στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών «Αναμόρφωση του συστήματος διακυβέρνησης Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, κατάργηση νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου δήμων, παρακολούθηση επιδόσεων τοπικής αυτοδιοίκησης, οικονομική και διοικητική διαχείριση οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ευζωία

κρατικού προϋπολογισμού και επί του προϋπολογισμού λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης σε ποσό ύψους 5.793.500€. Οι δαπάνες επί του προϋπολογισμού των δήμων και των περιφερειών όμως δεν είναι ποσοτικοποιημένες. Η συγκεκριμένη έκθεση δίνει μια μερικά ακριβέστερη εικόνα των εκτιμώμενων δημοσιονομικών επιπτώσεων χωρίς όμως να παραθέτει στοιχεία σχετικά με τα δεδομένα που λήφθηκαν υπόψη στον υπολογισμό αλλά και χωρίς σαφή αναφορά πως θα καλυφθούν οι δαπάνες. Η ειδική έκθεση στο ίδιο σχέδιο νόμου¹⁰ αναφέρει ότι οι δαπάνες θα αντιμετωπίζονται από τις πιστώσεις του κρατικού προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού λοιπών φορέων Γενικής Κυβέρνησης καθώς και από τις πιστώσεις του προϋπολογισμού των δήμων και των περιφερειών.

- 19 Η εφαρμογή του άρθρου 75 δεν φαίνεται να συμβάλλει ουσιαστικά στη λειτουργική σύνδεση της νομοθετικής λειτουργίας με τον προϋπολογισμό. Στην πράξη, η εκτίμηση των δαπανών που απορρέει από τα νομοσχέδια είναι φορμαλιστική, αδιαφανής και συχνά ελλιπής χωρίς να πείθει ότι έχουν υπολογιστεί και διασφαλιστεί οι πόροι που θα απαιτηθούν για την αποτελεσματική υλοποίηση της νομοθεσίας.
- 20 Τέλος, σε επίπεδο κοινοβουλευτικής πρακτικής, οι εκθέσεις του άρθρου 75 δεν φαίνεται να έχουν απασχολήσει ούτε στο ελάχιστο την κοινοβουλευτική συζήτηση που προηγείται της ψήφισης νομοσχεδίων. Το κόστος των νομοθετικών παρεμβάσεων, η αναγκαιότητά τους, η δυνατότητα επίτευξης στόχων με μικρότερο δημοσιονομικό αποτύπωμα, αλλά και οι πηγές κάλυψης των δαπανών σπάνια εγείρονται από βουλευτές ως ζήτημα συζήτησης κατά την επεξεργασία των νομοσχεδίων.

V. Νομολογιακή πράξη

- 21 Πέραν των παραπάνω, τα ζητήματα του άρθρου 75 εμπίπτουν στον γενικό κανόνα του δικαστικώς ανέλεγκτου των νομοθετικών διαδικασιών¹¹. Η νομολογία έχει

των ζώων συντροφιάς, κατασκευή και αναβάθμιση λειτουργούντων χερσαίων συνοριακών σταθμών και λοιπές διατάξεις του Υπουργείου Εσωτερικών», διαθέσιμο στο [link](#), σελ. 192-193.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Γ. Γεραπετρίτης, «Άρθρο 75», ό.π., σελ. 1187-1189.

χαρακτηρίσει δικαστικώς ανέλεγκτη την έλλειψη της έκθεσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΣτΕ Ολ. 1852/1977) και την ειδική έκθεση για τον τρόπο κάλυψης της δαπάνης ή ελάττωσης εσόδων (ΣτΕ 121/1929, ΣτΕ Ολ. 543/1954, ΣτΕ Ολ. 1520-1522/1951) «υποβαθμίζοντας» με τον τρόπο αυτό έτι περαιτέρω την πρακτική σημασία τους.

VI. Συμπέρασμα

Το άρθρο 75 εκφράζει το «όραμα» του ελληνικού Συντάγματος περί λειτουργικής σύνδεσης της νομοθετικής λειτουργίας και του προϋπολογισμού του κράτους, ως προαπαιτούμενο της καλής νομοθέτησης. Στην πράξη ωστόσο η συνταγματική απαίτηση για εκτίμηση των πιθανών δημοσιονομικών επιπτώσεων της νομοθεσίας πάσχει τόσο σε επίπεδο σχεδιασμού των διατάξεων, νομοτεχνικής διατύπωσης αλλά και εφαρμογής υποβαθμίζοντας εντέλει τη συνταγματική επιταγή σε απλό τύπο με περιορισμένη επίπτωση στη νομοθετική λειτουργία. 22

Σε επίπεδο σχεδιασμού, το άρθρο 75 έχει μια σύνθετη δομή με παραλλαγές της υποχρέωσης εκτίμηση των δημοσιονομικών επιπτώσεων των νόμων που διαφέρουν ανάλογα με το μέσο άσκησης της νομοθετικής πρωτοβουλίας. Διαφορετικές συνέπειες και διαφορετικές προθεσμίες υπερακοντίζουν εντέλει τη συνταγματική επιταγή για προτάσεις νόμων ή τροπολογίες, υποβαθμίζοντας έτσι και τη συνταγματική διάταξη. 23

Σε επίπεδο νομοτεχνικής διατύπωσης, η δομή, η γλώσσα και η διατύπωση του άρθρου 75 είναι αρκετά σύνθετες, συγχέοντας ουσιαστικές και διαδικαστικές απαιτήσεις και μπαίνοντας σε λεπτομερειακότητα που δεν αποτελεί αυταπόδεικτα συνταγματική ύλη. 24

Τέλος, σε επίπεδο εφαρμογής το άρθρο 75 έχει οδηγήσει σε μια μερική, ατελή και αδιαφανή εκτίμηση των δημοσιονομικών επιπτώσεων της νομοθεσίας που μικρή συμβολή φαίνεται να έχει στην αποτελεσματική εφαρμογή των νόμων. 25