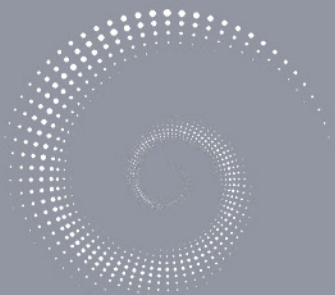


ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 74

ΜΑΡΙΑ ΜΟΥΣΜΟΥΤΗ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιανουάριος 2024



ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 74

Διαδικασία εισαγωγής για συζήτηση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων

1. Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συνοδεύεται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση πριν εισαχθεί στη Βουλή, στην Ολομέλεια ή σε Τμήματα, μπορεί να παραπεμφθεί για νομοτεχνική επεξεργασία στην επιστημονική υπηρεσία της παραγράφου 5 του άρθρου 65, όταν συσταθεί, όπως ορίζει ο Κανονισμός.

2. Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων που κατατίθενται στη Βουλή παραπέμπονται στην οικεία κοινοβουλευτική επιτροπή. Αφού υποβληθεί η έκθεση ή περάσει άπρακτη η προθεσμία που είχε ταχθεί για την υποβολή της, εισάγονται στη Βουλή για συζήτηση, μετά παρέλευση τριών ημερών από τότε, εκτός αν ο αρμόδιος Υπουργός τα έχει χαρακτηρίσει ως επείγοντα. Η συζήτηση αρχίζει ύστερα από προφορική εισήγηση του αρμόδιου Υπουργού και των εισηγητών της Επιτροπής.

3. 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.

4. Δεν εισάγεται για συζήτηση νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που αποσκοπεί στην τροποποίηση διάταξης νόμου, αν δεν έχει καταχωριστεί στην αιτιολογική έκθεση ολόκληρο το κείμενο της διάταξης που τροποποιείται, και στο κείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης ολόκληρη η νέα διάταξη, όπως διαμορφώνεται με την τροποποίηση.

****5.** Τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 1 ισχύουν και για τα νομοσχέδια ή τις προτάσεις νόμων που εισάγονται για συζήτηση και ψήφιση στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή, όπως ορίζει ο Κανονισμός της Βουλής. Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους δεν εισάγεται για συζήτηση. Προσθήκη ή τροπολογία άσχετη με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου δεν εισάγεται για συζήτηση. Προσθήκες ή τροπολογίες Υπουργών συζητούνται μόνο αν έχουν υποβληθεί τρεις τουλάχιστον ημέρες πριν από την έναρξη της συζήτησης στην Ολομέλεια, στο κατά το άρθρο 71 Τμήμα ή στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή, όπως ορίζει ο Κανονισμός. Τα οριζόμενα στα προηγούμενα δύο εδάφια ισχύουν και για τις προσθήκες ή τροπολογίες βουλευτών. Σε περίπτωση αμφισβήτησης αποφάινεται η Βουλή.

Βουλευτές που δεν μετέχουν στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή ή στο κατά το άρθρο 71 Τμήμα έχουν το δικαίωμα να λάβουν το λόγο επί της αρχής και για να υποστηρίξουν προτάσεις νόμων και προσθήκες ή τροπολογίες που έχουν υποβάλει, όπως ορίζει ο Κανονισμός.

6. Μία φορά το μήνα, σε ημέρα που θα προσδιοριστεί από τον Κανονισμό, εγγράφονται στην ημερήσια διάταξη κατά σειρά προτεραιότητας και συζητούνται εκκρεμείς προτάσεις νόμων.

ΜΑΡΙΑ ΜΟΥΣΜΟΥΤΗ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Anglmayer I., *Better Regulation practices in national parliaments*, 2020, διαθέσιμο στο [link](#).
 Βαμβέτσος Α., *Τρία φλέγοντα συνταγματικά ζητήματα: I. Η παρεμβολή άσχετων διατάξεων εις νόμον*, ΕΔΔΔΔ 1963· Bar-Siman-Τον I. (Ed.), *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, 2021· Βεγλερής Φ., *Τα όρια του ελέγχου της συνταγματικότητας* (ΣΤΕ 105/1981), ΤοΣ 1981· Βλαχόπουλος Σπ., «Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής – Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα», σε: *Πρακτικά Συνεδρίου: Η Καλή Νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*, 2017· Βολουδάκης Ευ., *Ο Κανονισμός της Βουλής του 1987*, Γ' έκδ., 1990· Ο ίδιος, *Οι κανονισμοί των ελληνικών πολιτικών αντιπροσωπευτικών σωμάτων (1821-1991)*, τόμος Α΄. Θεωρητικό θεμέλιο, 2009· Briffault R., *The Single-Subject Rule: A State Constitutional Dilemma*, ALB. L. REV. 2019· Γεραπετρίτης Γ., *Σύνταγμα και Βουλή. Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος*, 2012· Ο ίδιος, «Η αναθεωρητική πορεία προς έναν έλλογο κοινοβουλευτισμό», σε: Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπαχρήστου (επιμ.), *Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος*, 2013· Ο ίδιος, *Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου: Νομοτέλεια ή άλλοθι*, ΝοΒ 2012, αναδημοσιευμένο σε: *Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών* (επιμ.), *Μελέτες επί του Μνημονίου*, 2013· Δαγτόγλου Π., *Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων. Σκέψεις για τη σημερινή κατάσταση του συνταγματικού δικαίου στη χώρα μας*, ΝοΒ 1988· Δελλής Γ., *Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική και νομολογιακή αντιμετώπιση*, ΝοΒ 2017· Ζέγγελος Η., *Το εν Ελλάδι κρατούν κοινοβουλευτικόν δίκαιον*, 1906· Gilbert M. D., *Single Subject Rules and the Legislative Process*, διαθέσιμο στο [link](#).
 Κασιμάτης Γ., *Η προστασία των καλλιτεχνών και η συνταγματικότητα των νόμων 1064 και 1075 του 1980*, ΝοΒ 1981· Κορδογιαννόπουλος Β., *Η εσωτερική συνταγματικότης των νόμων και ο έλεγχος αυτής υπό των δικαστηρίων*, ΕΕΝ 1975, ΕΕΝ 1976· Κουσουλής Σ., *Η επιστημονική αρωγή του Κοινοβουλίου κατά την άσκηση του νομοθετικού του έργου*, ΚοινΕπιθ 1989· Κουτσουμπίνας Σ., «Σύνταγμα και Κανονισμός της Βουλής. Μια παράλληλη ανάγνωση», σε: *Κράτος - Νόμος - Διοίκηση. Σύμμεκτα 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 (επιστ. επιμ.), *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα συνταγματική μεταρρύθμιση*, 2006· Λασιθιωτάκης Γ., *Τα εσωτερικά τυπικά στοιχεία των νόμων και ο έλεγχός τους*, Επιστημονική Επετηρίδα Δικηγορικού Συλλόγου Θεσσαλονίκης 1995· Μαρίνος Α., *Παρεμβολή ασχέτων διατάξεων εις τον νόμον*, ΕΔΔΔ 1965· Μέλισσας Δ., *Η προκοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία, Ο άτυπος νομοθέτης*, 1995· Mousmouti M., *Designing Effective Legislation*, 2019· Μποτόπουλος Κ., *Ανορθολογισμός και αντισυνταγματικότητα: Η διαιώνιση της παρεμβολής άσχετων διατάξεων σε νόμο*, ΔιΔικ 1994· Παπαλάμπρου Α., *Μερικές σκέψεις για την έννοια του «νόμου» και το πρόβλημα της συνταγματικότητας των νόμων*, ΤοΣ 1988· Παπαντωνίου Ν., *Η αντισυνταγματική παρεμβολή άσχετων διατάξεων σε νόμο*, ΝοΒ 1990· Παπαρρηγόπουλος Ξ., «Η επιστημονική υπηρεσία της Βουλής», σε: Αντ. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης*, 1995· Ο ίδιος, «Η συμβολή τη Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής στο νομοθετικό της έργο», σε: *Πρακτικά Συνεδρίου Η Καλή Νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*, 28-29 Απριλίου 2017· Ruud M. H., *No Law Shall Embrace More Than One Subject*, MINN.L.REV. 1958· Ρώτης Β., «Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, η έκταση και οι φορείς του», σε: Ο ίδιος, *Αναφορές στη δυναμική του Συντάγματος*, 1998· Ο ίδιος, «Η συνταγματικότητα του νόμου και οι ελεγκτές του», σε: *Δικαιοσύνη και Δίκαιο. Πνευματικό αφιέρωμα στον Μιχαήλ Δ. Στασινόπουλο*, 2001· Σωτηρόπουλος Δ./Χριστόπουλος Λ., *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα*, Dianeosis 2016, διαθέσιμο στο [link](#)· Τσιλιώτης Χ., «Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων», σε: Ξ. Κοντιάδης/Φ. Σπυρόπουλος, *Το μέλλον του ελληνικού Κοινοβουλίου, Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*, 2011· Τσούκας Π., «Γνωρίσματα και πρακτικές του κακού (Ελληνα) Νομοθέτη», στο: *Κίνηση Πολιτών για μια Ανοικτή Κοινωνία, Πολυνομία Κακονομία Ανομία*, 2011, διαθέσιμο στο [link](#)· Φουντεδάκη Π., *Το ελληνικό κοινοβούλιο: οι νέοι κανόνες του παιχνιδιού*, ΕφαρμΔημΔικ 2010· Χαλαζωνίτης Κ., «Ο δικαστικός έλεγχος των τυπικών στοιχείων του νόμου», σε: *Ελεγκτικό Συνέδριο 1833-1983 Τιμητικός τόμος για τα 150 χρόνια*, 1984.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Άρθρο 74 του Συντάγματος και καλή νομοθέτηση.....	6
II. Αιτιολογική έκθεση.....	9
III. Επεξεργασία νομοσχεδίων στην Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής.....	13
IV. Εισαγωγή και συζήτηση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων	17
V. Απαγόρευση άσχετων διατάξεων.....	19
VI. Η νομοτεχνική απαίτηση για αναδιατύπωση των τροποποιητικών διατάξεων	24
VII. Συμπεράσματα.....	26

I. ΑΡΘΡΟ 74 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΚΑΛΗ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣΗ

- 1 Το ελληνικό Σύνταγμα δεν περιλαμβάνει ρητή αναφορά στην καλή νομοθέτηση, όπως αυτή έχει διαμορφωθεί στη διεθνή και ευρωπαϊκή νομοθετική πρακτική και στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία. Είναι όμως μάλλον αυτονόητο ότι η ορθολογική νομοπαραγωγική διαδικασία αποτελεί σκοπό και ύλη συνταγματικού επιπέδου που απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου, την ασφάλεια δικαίου και την αρχή της διαφάνειας¹. Η έννοια της καλής νομοθέτησης δεν βρισκόταν μεν στην πολιτική ατζέντα κατά την ψήφιση του Συντάγματος το 1975 ή στις διαδοχικές αναθεωρήσεις του², παρά ταύτα, μια σειρά από συνταγματικές διατάξεις, με επίκεντρο το άρθρο 74, ρυθμίζουν επιμέρους ζητήματα που άπτονται της καλής νομοθέτησης.
- 2 Το άρθρο 74 έχει τίτλο «Διαδικασία εισαγωγής για συζήτηση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων» και εντάσσεται συστηματικά στο τρίτο μέρος του Συντάγματος που ρυθμίζει τη νομοθετική λειτουργία της Βουλής. Το άρθρο εισάγει:
 - 3 • Την υποχρέωση αιτιολόγησης νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων (παρ. 1).
 - 4 • Τη δυνατότητα επεξεργασίας νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων από την Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής (παρ. 1).
 - 5 • Διαδικαστικές ρυθμίσεις για την επεξεργασία νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων (παρ. 2).
 - 6 • Προϋποθέσεις για τη συζήτηση τροπολογιών (παρ. 3).
 - 7 • Νομοτεχνικές απαιτήσεις για τροποποιούμενες διατάξεις (παρ. 4).
 - 8 • Την απαγόρευση άσχετων διατάξεων ή τροπολογιών (παρ. 5).
 - 9 • Τη συζήτηση εκκρεμών προτάσεων νόμων.
- 10 Τα «ψήγματα» καλής νομοθέτησης που εισάγει το άρθρο 74 στη συνταγματική τάξη δεν διέπονται από ένα συνολικό όραμα, προσέγγιση ή κριτήρια για την ποιότητα της νομοθέτησης και τους κανόνες ή τα όργανα που θα τη διασφαλίσουν. Αντίθετα, αποτελούν μια συλλογή αποσπασματικών παρεμβάσεων που συγχέουν θέματα ουσίας και διαδικασίας και αφήνουν ανοιχτά πολλά σημαντικά ερωτήματα σχετικά με τη σκοπιμότητα, την εφαρμογή και τον έλεγχο των διατάξεων αυτών. Επαρκούν αυτά όμως για

¹ Σπ. Βλαχόπουλος, «Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής – Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα», σε: *Πρακτικά Συνεδρίου: Η Καλή Νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*, 2017, σελ. 29.

² Οι αρχές της καλής νομοθέτησης αναφέρονται για πρώτη φορά ρητά στον ν. 4048/2012 και στη συνέχεια στο άρθρο 58 του ν. 4622/2019.

να διασφαλιστεί ότι η νομοθέτηση είναι ορθολογική; και ότι θα έχει σαν αποτέλεσμα καλούς και αποτελεσματικούς νόμους;

Το άρθρο 170 του Ελβετικού Συντάγματος αναθέτει στην Ομοσπονδιακή Βουλή να αξιολογεί τα λαμβανόμενα μέτρα ως προς την *αποτελεσματικότητά* τους³ παρέχοντας έτσι ένα ουσιαστικό κριτήριο στη Βουλή για να αξιολογήσει νομοθετικά και άλλα μέτρα. Εκ της διατύπωσής του αλλά και εκ του αποτελέσματος, το άρθρο 74 του Ελληνικού Συντάγματος απηχεί μόνο την «παραδοσιακή» εκδοχή της νομιμότητας και της νομιμοποίησης και απέχει από την *πραγματική* νομιμότητα που είναι προσανατολισμένη στην αποτελεσματικότητα⁴.

Ένα πρώτο ζητούμενο αποτελεί το αν είναι σκόπιμη τέτοια λεπτομερειακότητα σε συνταγματικό επίπεδο, ιδίως σε ό,τι αφορά «νομοτεχνικούς» κανόνες, όπως είναι η απαγόρευση άσχετων διατάξεων ή η απαίτηση συνολικής αναδιατύπωσης των τροποποιούμενων διατάξεων. Χωρίς να αμφισβητείται η σημασία του περιεχόμενου των κανόνων αυτών, και χωρίς να αγνοείται η ιστορική τους διάσταση, καθώς οι περισσότεροι προέρχονται από παλαιότερα Συντάγματα, ποια είναι η σκοπιμότητα της κατοχύρωσής τους σε συνταγματική ρύθμιση, ιδίως όταν ελλείπουν άλλα βασικότερα στοιχεία της καλής νομοθέτησης; Γιατί συμπεριλήφθηκαν στο Σύνταγμα οι συγκεκριμένες απαιτήσεις και όχι άλλες; Είναι ένας αυτοματισμός ή εξυπηρετείται κάποιος συγκεκριμένος σκοπός; Αντίστοιχες διατάξεις μπορεί κανείς να εντοπίσει σε νομοθετικά κείμενα, σε Κανονισμό της Βουλής ή, ακόμη συχνότερα, σε μη νομοθετικά κείμενα (π.χ. κατευθυντήριες γραμμές για τη νομοθέτηση). Για ποιο λόγο είναι σκόπιμο αυτά να αποτελούν συνταγματική ύλη;

Αδιαμφισβήτητα, η επιλογή της συνταγματικής ρύθμισης αναβαθμίζει το ζήτημα και αναδεικνύει τη σημασία του. Παράλληλα όμως συμπαρασύρει το Σύνταγμα σε μια (επιλεκτική) λεπτομερειακότητα που θολώνει τη «μεγάλη εικόνα» της οργάνωσης της νομοθέτησης ως λειτουργίας της Βουλής, αφήνοντας τα ειδικότερα θέματα στην αυτορρύθμισή της. Άλλη (αρνητική) συνέπεια της ρύθμισης λεπτομερειακών ζητημάτων σε συνταγματικό επίπεδο αποτελεί το γεγονός ότι η μη συμμόρφωση με αυτές,

³ Το άρθρο 170 με τίτλο "Evaluation of effectiveness" προβλέπει ότι: "*The Federal Assembly shall ensure that federal measures are evaluated with regard to their effectiveness*".

⁴ Γ. Δελλής, *Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική και νομολογική αντιμετώπιση*, ΝοΒ 2017, σελ. 1.

όπως δυστυχώς συμβαίνει με τις «άσχετες διατάξεις», ευτελίζει το συνταγματικό κείμενο και καθιστά κενό γράμμα τις επιταγές του.

- 14 Εξεταζόμενο υπό το πρίσμα της αναγκαιότητας, δεν προκύπτει κάποια προφανής πειστική απάντηση στο ερώτημα γιατί τα παραπάνω αποτελούν συνταγματική ύλη. Πέρα από τη διακηρυκτική και επικοινωνιακή της δυναμική, η συνταγματική κατοχύρωση, κρινόμενη και εκ του αποτελέσματος, δεν φαίνεται να παρουσιάζει ιδιαίτερα πλεονεκτήματα. Οι κανόνες που αφορούν διαδικασίες ή νομοτεχνικές απαιτήσεις θα μπορούσαν κάλλιστα να κατοχυρωθούν στον Κανονισμό της Βουλής, όπως και συμβαίνει, με την απαραίτητη λεπτομέρεια και τους κατάλληλους μηχανισμούς ώστε να διασφαλίζεται η πλήρης εφαρμογή τους.
- 15 Όπως προκύπτει από τη θέση του στο συνταγματικό κείμενο, το άρθρο 74 απευθύνεται στη Βουλή ως νομοθετικό σώμα και ορίζει βασικές διαδικασίες και αρχές για τη νομοπαραγωγική διαδικασία. Στο σημείο αυτό όμως αναδεικνύεται και ένα οξύμωρο: Αν το άρθρο 74 θεσπίζει διαδικαστικές απαιτήσεις που είναι τόσο σημαντικές ώστε να περιληφθούν στο Σύνταγμα, γιατί είναι τόσο αδύναμοι οι μηχανισμοί κύρωσης και ελέγχου;
- 16 Η μόνη κύρωση που προβλέπει το άρθρο 74 είναι ότι η Βουλή δεν εισάγει για συζήτηση νομοσχέδια με άσχετες διατάξεις ή τροπολογίες. Είναι αυτό μια εντολή στη Βουλή να δημιουργήσει όργανα, διαδικασίες και κριτήρια για την εφαρμογή των συγκεκριμένων διατάξεων; Τι εξυπηρετούν οι συνταγματικοί αυτοί κανόνες αν αποτελούν απλά έναν «εσωτερικό» κανόνα που αφορά και δεσμεύει μόνο τη Βουλή; Αν πάλι έχουν ουσιαστική σημασία για τη νομοπαραγωγική διαδικασία μήπως δεν πρέπει να εξαιρούνται από άλλες μορφές ελέγχου; Η επιβεβαίωση της παρ. 5 πως «*Σε περίπτωση αμφισβήτησης αποφαίνεται η Βουλή*» επιτρέπει στα δικαστήρια να θεωρούν εαυτά αναρμόδια.
- 17 Σε ό,τι αφορά τον έλεγχο της τήρησης των απαιτήσεων του άρθρου 74 από τα δικαστήρια, πάγια θέση της νομολογίας αποτελεί ότι η τήρηση των κανόνων αυτών αφορά *interna corporis* της Βουλής που δεν ελέγχονται, καθώς ο έλεγχος συνταγματικότητας εστιάζει *μόνο* σε ουσιαστικά ζητήματα. Βασικό σκεπτικό της νομολογίας του ΣτΕ είναι πως οι νομοπαραγωγικές παρατυπίες είναι αντικείμενο της Βουλής και δεν επηρεάζουν το κύρος της ρύθμισης⁵. Με το σκεπτικό αυτό, που μέχρι σήμερα δεν έχει μεταβληθεί ουσιαστικά, με μεμονωμένες εξαιρέσεις, το άρθρο 74 δεν έχει αποτελέσει

⁵ Γ. Γεραπερτίτης, *Σύνταγμα και Βουλή, Αυτονομία κι ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος*, 2012.

για μια βάση για τον εξορθολογισμό της νομοπαραγωγικής διαδικασίας και τη διασφάλιση ενός *minimum* συνοχής και ποιότητας της νομοθεσίας. Υπό αυτή την έννοια είναι αμφίβολο αν το άρθρο 74 επιτυγχάνει τελικά να αναβαθμίσει τα νομοπαρασκευαστικά ζητήματα και να εξελίξει την αρχή της νομιμότητας στην κατεύθυνση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των ρυθμίσεων⁶.

II. ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Η παρ. 1 του άρθρου 74 εισάγει την υποχρέωση του ασκούντος τη νομοθετική πρωτοβουλία να υποβάλλει μαζί με το κείμενο του σχεδίου ή της πρότασης νόμου αιτιολογική έκθεση. Η αιτιολόγηση των νόμων αποτελεί βασικό πυλώνα της ορθολογικής και της καλής νομοθέτησης. **18**

Στη διεθνή πρακτική, η υποχρέωση αιτιολόγησης της νομοθεσίας απαντάται ευρέως και κατοχυρώνεται σε συνταγματικές διατάξεις, νόμους εκτελεστικούς του Συντάγματος, Κανονισμούς Υπουργείων ενώ αποτελεί πάγια νομοθετική πρακτική σε πολλές χώρες⁷. Ενδεικτικά, στην Ισπανία, το άρθρο 88 του Συντάγματος προβλέπει ότι τα κυβερνητικά νομοσχέδια εγκρίνονται από το Συμβούλιο Υπουργών και κατατίθενται στη Βουλή με επεξήγηση των λόγων και δεδομένων για τη λήψη απόφασης. **19**

Στη Γαλλία, ο Οργανικός Νόμος 2009-403 της 15^{ης} Απριλίου 2009 για την εφαρμογή των άρθρων 34-1, 39 και 44 του Συντάγματος⁸ προβλέπει ότι «τα νομοσχέδια συνοδεύονται από την αιτιολόγησή τους». Το συνταγματικό Συμβούλιο (Conseil constitutionnel) έχει αποφανθεί ότι το άρθρο αυτό «κατοχυρώνει μια δημοκρατική παράδοση, σκοπός της οποίας είναι να παρουσιάσει τα κύρια χαρακτηριστικά ενός σχεδίου και να τονίσει τη σημασία της υιοθέτησής του»⁹. Η αιτιολογική έκθεση (*expose des motifs*) παρουσιάζει ευσύνοπτα τους λόγους που δικαιολογούν τον νόμο, το πνεύμα του, τους στόχους του **20**

⁶ Γ. Δελλής, *Τα δεινά της καλής νομοθέτησης*, ό.π., σελ. 2 επ.

⁷ Βλ., για παράδειγμα, Queensland Government, Department of the Premier and Cabinet, *Guidelines for the preparation of explanatory notes*, διαθέσιμο στο [link](#) · Office fédéral de la justice, *Guide de législation Modules «loi», «ordonnance» et «initiative parlementaire»*, 2014, διαθέσιμο στο [link](#), σελ. 51.

⁸ Άρθρο 7, Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Βλ. επίσης Premier Ministre, Secrétariat général du Gouvernement, Conseil D'État, *Guide de légistique 3e édition mise à jour 2017* (La Documentation française 2017), διαθέσιμο στο [link](#).

⁹ Conseil Constitutionnel, no 2009-579 DC du 9 avril 2009 · Décision no 2005-33 REF du 7 avril 2005.

και τις αλλαγές που επιφέρει. Η έκθεση δεν συζητείται και δεν δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης αλλά είναι διαθέσιμη στη βάση δεδομένων *Légifrance/Dossiers législatifs* και αποτελεί στοιχείο των προπαρασκευαστικών εργασιών (*travaux préparatoires*) του νόμου στα οποία μπορεί να αναφερθεί ο δικαστής για τις ανάγκες ερμηνείας¹⁰.

- 21 Στη Γερμανία η υποχρέωση για αιτιολογική έκθεση δεν απορρέει από το Σύνταγμα αλλά αποτυπώνεται στους Κοινούς Κανονισμούς Λειτουργίας των Ομοσπονδιακών Υπουργείων¹¹. Η αιτιολογική έκθεση πρέπει να περιλαμβάνει 12 σημεία:
- 22 • Τον σκοπό και την αναγκαιότητα του νομοσχεδίου και των διατάξεών του.
- 23 • Τα πραγματικά περιστατικά που σχετίζονται με το νομοσχέδιο και τα στοιχεία στα οποία βασίζεται.
- 24 • Αν υπάρχουν άλλες λύσεις και αν το έργο μπορεί να επιτελεστεί από ιδιώτες, καθώς και ποιες εκτιμήσεις οδήγησαν στην απόρριψή τους.
- 25 • Αν εισάγονται ή επεκτείνονται υποχρεώσεις γνωστοποίησης, διοικητικές υποχρεώσεις για τη χορήγηση άδειας, οι κρατικές διαδικασίες παρακολούθησης και αδειοδότησης, και οι λόγοι που συνηγορούν κατά της αντικατάστασής τους από αυτοδέσμευση του αποδέκτη του νομικού κανόνα.
- 26 • Τις ρυθμιστικές επιπτώσεις.
- 27 • Τις εκτιμήσεις που διέπουν την ημερομηνία που έχει οριστεί για την έναρξη ισχύος.
- 28 • Εάν το νομοσχέδιο προτείνει την απλούστευση του νόμου και των διοικητικών διαδικασιών, και ιδίως εάν απλουστεύει ή αντικαθιστά τις ισχύουσες ρυθμίσεις.
- 29 • Τις σχέσεις και τη συμβατότητα με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- 30 • Εάν σε περίπτωση εφαρμογής οδηγίας ή άλλης νομοθετικής πράξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα γίνουν πρόσθετες ρυθμίσεις.
- 31 • Εάν το νομοσχέδιο είναι συμβατό με διεθνείς συνθήκες.
- 32 • Αλλαγές στην ισχύουσα νομική θέση.
- 33 • Άλλα ειδικότερα θέματα σχετικά με εξαιρέσεις, συναρμοδιότητες κ.λπ.
- 34 Τα παραπάνω δείχνουν ότι η αιτιολόγηση της νομοθεσίας αποτελεί μια παγιωμένη πρακτική στη νομοπαραγωγική διαδικασία διεθνώς, αναδεικνύουν όμως και το γεγονός ότι μπορεί να επιτελεί διαφορετικούς σκοπούς: Από απλή πηγή πληροφοριών σχετικά με ένα νομοθέτημα σε «εργαλείο» της ορθολογικής νομοθέτησης που τεκμηριώνει

¹⁰ Conseil d'Etat, 12 mars 1975, *Sieur Bailly*, Rec., σελ. 183.

¹¹ *Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries* (GGO), 2020, par. 43, διαθέσιμο στο [link](#).

την αναγκαιότητα νομοθέτησης (π.χ. την ύπαρξη ενός κοινωνικού προβλήματος), την επιλογή συγκεκριμένης νομοθετικής λύσης και τους λόγους για τους οποίους κρίνεται ως η καταλληλότερη για την επίτευξη των ευκαίων στόχων και αποτελεί σημείο αναφοράς καθ' όλο τον κύκλο ζωής της νομοθεσίας¹².

Στην Ελλάδα, η αιτιολογική έκθεση αποτελεί βασικό συστατικό στοιχείο της νομοθέ- 35
τησης και είναι παγιωμένη στη νομοθετική και κοινοβουλευτική πρακτική. Η διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 74 τηρείται πλήρως. Σε ό,τι αφορά ωστόσο το περιεχόμενο και τη λειτουργία της αιτιολογικής έκθεσης τα πράγματα είναι πιο ρευστά. Για πολλά χρόνια, η αιτιολογική έκθεση ήταν απλά ένα γενικόλογο συνοδευτικό κείμενο που σε μεγάλο βαθμό επαναλάμβανε το περιεχόμενο του νόμου χωρίς να παρέχει ουσιαστική πληροφορία.

Από το 2019 και στο εξής η αιτιολογική έκθεση αποτελεί τμήμα της ανάλυσης συνε- 36
πειών ρύθμισης που συνοδεύει υποχρεωτικά κάθε σχέδιο νόμου, προσθήκη ή τροπολογία και κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής ή κοινωνικής σημασίας¹³. Η αιτιολογική έκθεση αποσκοπεί «(σ)τον εντοπισμό και οριοθέτηση του προβλήματος που η ρύθμιση επιδιώκει να επιλύσει, τη διατύπωση συγκεκριμένων σαφών και χρονικά οριοθετημένων και κατά το δυνατόν μετρήσιμων, στόχων που επιδιώκονται με τη ρύθμιση και τους λόγους για τους οποίους δεν είναι δυνατή η επίτευξή τους χωρίς την ύπαρξη αυτής». Η αιτιολογική έκθεση είναι πλέον ένα τυποποιημένο κείμενο που απαντά στα ακόλουθα σημεία:

- Ζήτημα που αντιμετωπίζει η αξιολογούμενη ρύθμιση. 37
- Λόγους για τους οποίους αποτελεί πρόβλημα και λόγους που επιβάλλουν την 38
αντιμετώπιση του ζητήματος με αναφορά στις δυσμενείς συνέπειες που προκαλούνται ή θα προκληθούν αν δεν ρυθμιστεί το θέμα.
- Τους φορείς ή πληθυσμιακές ομάδες που αφορά η ρύθμιση. 39
- Την αντιμετώπιση του ζητήματος με νομοθετική ρύθμιση στο παρελθόν και την 40
καταγραφή υφιστάμενων διατάξεων.
- Την ύπαρξη εναλλακτικών τρόπων αντιμετώπισης (με αλλαγή προεδρικού διατάγ- 41
ματος, υπουργικής απόφασης ή άλλης κανονιστικής πράξης, με αλλαγή διοικητικής πρακτικής ή νέας ερμηνευτικής προσέγγισης, με διάθεση περισσότερων ανθρωπίνων και υλικών πόρων).

¹² M. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, σελ. 17 επ.

¹³ Άρθρο 62 του ν. 4622/2019.

- 42 • Την εξέταση συναφών πρακτικών .
- 43 • Τους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης που εξυπηρετούνται.
- 44 • Τους στόχους της αξιολογούμενης ρύθμισης: i) βραχυπρόθεσμοι ii) μακροπρόθεσμοι και ειδικότεροι μετρήσιμοι στόχοι ανάλογα με το πεδίο νομοθέτησης¹⁴.
- 45 Τα στοιχεία της αιτιολογικής έκθεσης τεκμηριώνουν τρία διακριτά στοιχεία της καλής νομοθέτησης: Την *αναγκαιότητα* της νομοθέτησης, την *επιλογή ρυθμιστικού μέσου* και τον *στόχο* της ρύθμισης. Η αναγκαιότητα αποτελεί σημείο αφετηρίας κάθε νομοθετικής παρέμβασης και αφορά τους λόγους για τους οποίους η νομοθέτηση είναι απαραίτητη για την αντιμετώπιση ενός ζητήματος και γιατί το ζήτημα δεν μπορεί να επιλυθεί ή να αντιμετωπιστεί με άλλους τρόπους, συμπεριλαμβανομένων μη νομοθετικών παρεμβάσεων. Η τεκμηρίωση των ρυθμιστικών επιλογών αποδεικνύει με αντικειμενικά στοιχεία την καταλληλότητα των μέσων που επιλέχθηκαν στο πλαίσιο της νομοθέτησης π.χ. κόστος-όφελος, συγκριτική εμπειρία κ.λπ. Τέλος, η στόχευση της νομοθεσίας εντοπίζει και ποσοτικοποιεί τους στόχους με μετρήσιμο τρόπο, θέτοντας έτσι τα κριτήρια για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας.
- 46 Κρίσιμο στο σημείο αυτό είναι να τονιστεί ότι η αιτιολόγηση μιας νομοθετικής ρύθμισης δεν πρέπει να συγχέεται με τη στόχευσή της, την οριοθέτηση δηλαδή του τι θέλει να πετύχει η νομοθεσία στο νομικό και στο κοινωνικό πεδίο¹⁵. Παρόλο που αμφότερα είναι σημαντικά, το καθένα έχει διαφορετική λειτουργία. Η αιτιολόγηση τεκμηριώνει την *αναγκαιότητα* και τη σκοπιμότητα της νομοθετικής παρέμβασης (πρόβλημα/τα που αντιμετωπίζεται, σύνδεση με το δημόσιο συμφέρον, νομιμότητα, πολιτικές προτεραιότητες), ενώ η στόχευση εξειδικεύει τα *αναμενόμενα αποτελέσματα* της νομοθεσίας θέτοντας έτσι εκ των προτέρων τα αντικειμενικά κριτήρια για την εκ των υστέρων αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς της. Για παράδειγμα, μια νομοθετική ρύθμιση για την ενδοοικογενειακή βία αιτιολογείται από την αύξηση των περιστατικών βίας αλλά η στόχευση της παρέμβασης, ανάλογα με το αντικείμενό της, είναι η επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων, για παράδειγμα η μείωση των περιστατικών ενδοοικογενειακής βίας κατά 20% εντός πέντε ετών, η αύξηση των καταδικών για τα αδικήματα αυτά ή η αύξηση του αριθμού των θυμάτων που έχουν πρόσβασης σε νομική βοήθεια ή σε ξενώνες φιλοξενίας. Με τον τρόπο αυτό, η αξιολόγηση της νομοθεσίας

¹⁴ Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, *Εγχειρίδιο και υπόδειγμα Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης*, 2020, διαθέσιμο στο [link](#).

¹⁵ M. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, ό.π., σελ. 17-22.

θα έχει ως σημείο αναφοράς αντικειμενικά κριτήρια που θα έχουν οριστεί εκ των προτέρων.

Στην πράξη, η αιτιολογική έκθεση αποτελεί σημείο αναφοράς τόσο κατά την εκπό- 47
νωση της νομοθεσίας, όσο και στην εφαρμογή, στην ερμηνεία και στην αξιολόγηση των νόμων¹⁶. Ο νομοθέτης χρειάζεται τις πληροφορίες και τη στοχοθεσία για να μπορέσει να επιλέξει τα κατάλληλα μέσα, οι εφαρμοστές χρειάζονται τις πληροφορίες προκειμένου να κατανοήσουν διατάξεις που είναι ασαφείς ή ελλιπείς, ενώ αντίστοιχα οι δικαστές μπορούν να αναζητήσουν εκεί τη ratio και τον σκοπό του νόμου. Τέλος, ο αξιολογητής θα μπορέσει να αξιολογήσει με βάση συγκεκριμένα εκ των προτέρων ορισμένα κριτήρια, θέτοντας έτσι τις βάσεις για μια αντικειμενική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας.

Η εστίαση της αιτιολογικής έκθεσης στην *αναγκαιότητα* της νομοθέτησης, στην *επιλογή* 48
ρυθμιστικού μέσου και τον *στόχο* της ρύθμισης μπορεί να επιφέρει μια ποιοτική αλλαγή νοοτροπίας στην προσέγγιση της νομοθέτησης. Στην πράξη ωστόσο, από το 2020 και εξής, όταν τέθηκε σε εφαρμογή το νέο πρότυπο για την αιτιολογική έκθεση, η ποιότητά τους διαφέρει αρκετά. Υπάρχουν εκθέσεις που παραμένουν γενικόλογες και ασαφείς, αποτελώντας έτσι ένα κείμενο που απλά πληροί την τυπική απαίτηση για την ύπαρξή του, υπάρχουν ωστόσο και παραδείγματα εκθέσεων που παρέχουν ουσιαστικά στοιχεία και αποτελούν πραγματικό και ουσιαστικό βοήθημα για την αποτελεσματική νομοθεσία και την εφαρμογή της.

III. ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ

Πέραν της απαίτησης για αιτιολογική έκθεση, η παρ. 1 του άρθρου 74 πρόβλεψε επί- 49
σης τη δυνατότητα νομοτεχνικής επεξεργασίας «*Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου... πριν εισαχθεί στη Βουλή, στην Ολομέλεια ή σε Τμήματα, μπορεί να παραπεμφθεί για νομοτεχνική επεξεργασία στην επιστημονική υπηρεσία της παραγράφου 5 του άρθρου 65, όταν συσταθεί, όπως ορίζει ο Κανονισμός*».

Η Επιστημονική Υπηρεσία προβλέπεται στο άρθρο 65 παρ. 5 του Συντάγματος και 50
συστάθηκε το 1987, ενώ ξεκίνησε να λειτουργεί λίγα χρόνια αργότερα. Αντίστοιχες πρακτικές καταγράφονται σε αρκετά κοινοβούλια που έχουν αυτόνομες υπηρεσίες με παρόμοιο σκοπό.

¹⁶ Ibidem.

Ratio της διάταξης φαίνεται να αποτελεί η ανάγκη επιστημονικής υποστήριξης και υποβοήθησης του νομοθετικού έργου των βουλευτών από μια ανεξάρτητη και επιστημονικά στελεχωμένη υπηρεσία, η οποία ενεργεί με γνώμονα τις αρχές και τους κανόνες της επιστήμης. Ενώ λίγες αντιρρήσεις μπορούν να υπάρχουν ως προς τη σκοπιμότητα λειτουργίας μιας τέτοιας υπηρεσίας, ερώτημα αποτελεί και πάλι ο λόγος για τον οποίο η δυνατότητα τέτοιας επεξεργασίας πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο συνταγματικής διάταξης.

- 51 Διοικητικά, η Επιστημονική Υπηρεσία υπάγεται στον Πρόεδρο της Βουλής και αποτελείται από δεκαμελές επιστημονικό συμβούλιο, δυο τμήματα νομοτεχνικής επεξεργασίας νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων, επιμέρους τμήματα κοινοβουλευτικών ερευνών και μελετών σε διάφορους τομείς (οικονομία, περιβάλλον και τεχνολογία, ευρωπαϊκά θέματα, διεθνή και αμυντικά θέματα), γραμματεία και επιστημονική εποπτεία.
- 52 Τα τμήματα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Νομοσχεδίων και Προτάσεων Νόμων επεξεργάζονται νομοσχέδια και προτάσεις νόμων¹⁷, νομοσχέδια που κατατίθενται με την ειδική διαδικασία επιψήφισης δικαστικών ή διοικητικών κωδίκων, καθώς και την επιστημονική επεξεργασία νομοσχεδίων που αφορούν στην κύρωση διεθνών συνθηκών ή πρωτοκόλλων, εφόσον περιέχονται ρυθμίσεις πέραν του κειμένου της κυρούμενης συνθήκης ή πρωτοκόλλου.
- 53 Το Σύνταγμα προβλέπει τη *δυνατότητα* παραπομπής των νομοσχεδίων στην επιστημονική Υπηρεσία. Η παραπομπή γίνεται από τον Πρόεδρο της Βουλής μετά από πρόταση της αρμόδιας επιτροπής ή και ανεξάρτητα από αυτή¹⁸. Δηλαδή μια επιτροπή μπορεί να ζητήσει την αρωγή της Επιστημονικής Υπηρεσίας ή την υποστήριξή της σε επιμέρους ζητήματα ή η ΕΥ μπορεί να υποβάλλει την έκθεσή της με δική της πρωτοβουλία. Ο Κανονισμός Εσωτερικής Λειτουργίας της Επιστημονικής Υπηρεσίας προέβλεψε την *υποχρεωτική* παραπομπή των νομοσχεδίων για επεξεργασία, υπερακοντίζοντας έτσι τη δυνητική διατύπωση του άρθρου 74 παρ. 1 Σ.¹⁹. Στην πράξη, τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων κοινοποιούνται στον Πρόεδρο του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής, ο οποίος τα παραπέμπει στην Επιστημονική Υπηρεσία προς νομοτεχνική και επιστημονική επεξεργασία.

¹⁷ Άρθρα 162 παρ. 3 εδ. α' και 92 του Κανονισμού της Βουλής.

¹⁸ Άρθρο 92 ΚτΒ.

¹⁹ Ξ. Παπαρρηγόπουλος, «Η συμβολή τη Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής στο νομοθετικό της έργο», σε: *Πρακτικά Συνεδρίου Η Καλή Νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτείας*, 28-29 Απριλίου 2017.

Το άρθρο 74 αναφέρεται σε *νομοτεχνική επεξεργασία* νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων. Ο εσωτερικός κανονισμός αναφέρεται σε *επιστημονική επεξεργασία* νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων που είναι ευρύτερη έννοια. Στην πράξη, η Επιστημονική Υπηρεσία δεν περιορίζεται στον νομοτεχνικό έλεγχο των νομοσχεδίων, αλλά στην ευρύτερη *επιστημονική* επεξεργασία, αξιοποιώντας οικονομοτεχνικά, πραγματολογικά και συγκριτικά στοιχεία. Ειδικότερα, η επιστημονική επεξεργασία περιλαμβάνει²⁰ τη σχέση των προτεινόμενων ρυθμίσεων με την ισχύουσα νομοθεσία, προτάσεις για την εναρμόνιση των ρυθμίσεων με το Σύνταγμα, το ευρωπαϊκό ή διεθνές δίκαιο, βιβλιογραφικό και νομολογιακό υλικό και πληροφορίες για ειδικότερα θέματα.

Τα ευρήματα συνοψίζονται σε έκθεση που διανέμεται στους βουλευτές πριν από την εισαγωγή του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου στην Ολομέλεια της Βουλής, και αναρτάται στο διαδίκτυο²¹. Η μη υποβολή της έκθεσης ή η εκπνοή της προθεσμίας για την υποβολή της, δεν εμποδίζουν την εγγραφή των νομοσχεδίων ή προτάσεων νόμων στην ημερήσια διάταξη ή την εισαγωγή τους για συζήτηση²². Στην πράξη, οι εκθέσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας συνήθως περιλαμβάνουν:

- Σύνοψη του περιεχομένου του νομοσχεδίου. 55
- Νομοτεχνικές παρατηρήσεις. 56
- Επιστημονικές παρατηρήσεις σχετικά με ζητήματα συνταγματικότητας ή εναρμόνισης με το ευρωπαϊκό ή διεθνές δίκαιο. 57
- Αναφορές σε κείμενα, νομοθετήματα, δικαστικές αποφάσεις που επιτρέπουν την ένταξη του νομοσχεδίου στο ευρύτερο πλαίσιο πολιτικής που το διέπει. 58
- Συγκριτικές αναφορές. 59

Πρόσφατα εμπειρικά στοιχεία δεν είναι ευρέως διαθέσιμα σχετικά με τη συνολική δράση και συμβολή της Επιστημονικής Υπηρεσίας στο νομοπαραγωγικό έργο της Βουλής. Πέραν του αριθμού των εκθέσεων της ΕΥ, θα ήταν σκόπιμο να αξιολογηθεί με αντικειμενικό τρόπο η συμβολή της στην επεξεργασία και στην ποιότητα των νόμων ή ο βαθμός που οι παρατηρήσεις της έχουν αντίκτυπο στο νομοθετικό κείμενο, στη συζήτηση στις επιτροπές ή στην Ολομέλεια αλλά ακόμη και στον δημόσιο διάλογο για τα θέματα. Μια παλαιότερη αποτίμηση του έργου της Επιστημονικής Υπηρεσίας είχε καταδείξει θετικά στοιχεία: Οι αναφορές στις απόψεις της κατά τα τη συζήτηση

²⁰ Άρθρο 3 παρ. 5 Κανονισμού Εσωτερικής Λειτουργίας της Επιστημονικής Υπηρεσίας.

²¹ Άρθρο 92 ΚτΒ.

²² Ibidem.

των νομοσχεδίων στη Βουλή απαντώνταν σε πάνω από 50% των συζητούμενων νομοσχεδίων. Σε σύνολο 252 αναφορών, 60 αναφορές είχαν εντοπισθεί ως ουσιωδέστερες, αφού είχαν ως αποτέλεσμα τροποποίηση, συμπλήρωση, κατάργηση ή άλλη αξιοσημείωτη διαμόρφωση της διάταξης με βάση τις προτάσεις της Επιστημονικής Υπηρεσίας²³. Εκ πρώτης όψεως η συμβολή στο νομοπαραγωγικό έργο της Βουλής δεν είναι αμελητέα και οι εκθέσεις της ΕΥ αποτελούν χρήσιμο εργαλείο για την έγκυρη πληροφόρηση επί των συζητούμενων νομοσχεδίων²⁴.

- 63 Είναι ωστόσο γεγονός ότι οι εκθέσεις διαφέρουν σημαντικά ως προς το είδος των παρεμβάσεων και των παρατηρήσεων. Για παράδειγμα, σε πρόσφατη έκθεσή της η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής για το νομοσχέδιο με τίτλο «Διαδικασία άρσης του απορρήτου των επικοινωνιών, κυβερνοασφάλεια και προστασία των επικοινωνιών των πολιτών»²⁵ εξέφρασε σειρά επιφυλάξεων για επιμέρους ρυθμίσεις του νομοσχεδίου, κυρίως για λόγους συμβατότητας με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ή για λόγους συμβατότητας με το Σύνταγμα.
- 64 Αντίθετα, σε άλλες περιπτώσεις οι εκθέσεις περιορίζονται σε «στενές» παρατηρήσεις που δεν συμβάλλουν ουσιαστικά στην ποιότητα των νομοθετικών κειμένων. Για παράδειγμα, παρατηρήσεις της ΕΥ επί του τίτλου του νομοσχεδίου και επί των τίτλων των επί μέρους κεφαλαίων και άρθρων για το νομοσχέδιο «Ολοκληρωμένο Σύστημα Παροχής Ανακουφιστικής Φροντίδας – Ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και την προστασία της δημόσιας υγείας και άλλες επείγουσες ρυθμίσεις», η ΕΥ εστιάζει στη λανθασμένη αναφορά σε «κορωνοϊό COVID-19» αντί για «κορωνοϊός SARS-CoV-2» ή την προσθήκη οριστικών άρθρων στον τίτλο επιμέρους κεφαλαίων ή άρθρων²⁶. Ουδεμία αναφορά γίνεται ωστόσο στο γεγονός ότι

²³ Ξ. Παπαρρηγόπουλος, «Η συμβολή τη Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής», ό.π.

²⁴ Βλ. Ξ. Παπαρρηγόπουλο, «Η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής» στο: Αντ. Μακροδημήτρης (επιμ.), *Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης*, 1995, σελ. 141 επ.

²⁵ Βουλή των Ελλήνων, Επιστημονική Υπηρεσία, *Έκθεση επί του νομοσχεδίου «Διαδικασία άρσης του απορρήτου των επικοινωνιών, κυβερνοασφάλεια και προστασία προσωπικών δεδομένων πολιτών»*, διαθέσιμο στο [link](#).

²⁶ Βουλή των Ελλήνων, Επιστημονική Υπηρεσία, «Ολοκληρωμένο Σύστημα Παροχής Ανακουφιστικής Φροντίδας – Ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και την προστασία της δημόσιας υγείας και άλλες επείγουσες ρυθμίσεις», ΙΙ. Παρατηρήσεις επί του τίτλου του νομοσχεδίου και επί των τίτλων των επί μέρους κεφαλαίων και άρθρων, διαθέσιμο στο [link](#), σελ. 15.

το νομοσχέδιο περιλαμβάνει πληθώρα άσχετων διατάξεων που καμία συνάφεια δεν έχουν με το αντικείμενο του νομοσχεδίου.

65 Συμπερασματικά, τα κοινοβούλια διαδραματίζουν εκ του συνταγματικού τους ρόλου έναν κομβικό ρόλο στη δικαιοπαραγωγική διαδικασία. Ενώ η βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας αποτελεί σε μεγάλο βαθμό πεδίο δράσης της εκτελεστικής εξουσίας που επεξεργάζεται και προτείνει νόμους, τα τελευταία χρόνια γίνεται όλο και περισσότερο αντιληπτή η ανάγκη να αναπτύξουν δράση και τεχνογνωσία τα κοινοβούλια στον τομέα αυτό, καθώς η αναβάθμιση της ποιότητας της νομοθεσίας απαιτεί συνέργεια όλων των βασικών δρώντων. Φορείς με την εξειδίκευση και τον επιστημονικό χαρακτήρα της Επιστημονικής Υπηρεσίας μπορούν και πρέπει να διαδραματίσουν ουσιαστικό ρόλο στην προσπάθεια αυτή.

66 Η κοινοβουλευτική διάσταση της βελτίωσης της νομοθεσίας αναδεικνύει σημαντικές πρακτικές στα εθνικά κοινοβούλια των 27 κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και χωρών του Συμβουλίου της Ευρώπης, ιδίως σε ό,τι αφορά την εκτίμηση επιπτώσεων και την αξιολόγηση της νομοθεσίας²⁷. Καταγράφεται μια σαφής τάση για ενεργητικότερη εμπλοκή των κοινοβουλίων και ερευνητικών ή επιστημονικών σχηματισμών τους στον έλεγχο της ποιότητας της νομοθεσίας με μέσα πέραν των κλασικών μηχανισμών κοινοβουλευτικού ελέγχου. Και παρά το γεγονός ότι τα πρότυπα, τα κίνητρα, οι τρόποι παρέμβασης και το εύρος της εμπλοκής τους διαφέρουν σημαντικά, κοινή διαπίστωση αποτελεί η ανάγκη για εναργέστερη συμμετοχή των κοινοβουλίων και για αναβάθμιση της τεχνογνωσίας τους στον τομέα αυτόν.

IV. ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΚΑΙ ΣΥΖΗΤΗΣΗ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

67 Η παρ. 2 του άρθρου 74 ρυθμίζει τον τρόπο και τη διαδικασία επεξεργασίας των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων που κατατίθενται στη Βουλή. Ειδικότερα προβλέπει ότι «2. Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων που κατατίθενται στη Βουλή παραπέμπονται στην οικεία κοινοβουλευτική επιτροπή. Αφού υποβληθεί η έκθεση ή περάσει άπρακτη η προθεσμία που είχε ταχθεί για την υποβολή της, εισάγονται στη Βουλή για συζήτηση, μετά παρέλευση τριών ημερών από τότε, εκτός αν ο αρμόδιος Υπουργός τα έχει χαρακτηρίσει ως επείγοντα. Η συζήτηση αρχίζει ύστερα από προφορική εισήγηση του αρμόδιου Υπουργού και των εισηγητών της Επιτροπής».

²⁷ I. Anglmayer, *Better Regulation practices in national parliaments*, 2020, διαθέσιμο στο [link](#).

- 68 Η παρ. 2 εισάγει τρία βασικά στοιχεία της επεξεργασίας νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων στη Βουλή:
- 69 α) Την υποχρεωτική επεξεργασία από τις κοινοβουλευτικές επιτροπές.
- 70 β) Την εκπόνηση έκθεσης με τα πορίσματα της επεξεργασίας.
- 71 γ) Τη θέσπιση χρονικών ορίων (τριών ημερών από την ολοκλήρωση της επεξεργασίας) για την έναρξη της συζήτησης.
- 72 Οι κοινοβουλευτικές επιτροπές του άρθρου 31 παρ. 1 του Κανονισμού της Βουλής βρίσκονται στην «καρδιά» της νομοπαραγωγικής διαδικασίας, καθώς όλα τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων παραπέμπονται από τον Πρόεδρο της Βουλής σε αυτές για επεξεργασία και εξέταση²⁸ είτε κατά μόνας είτε σε κοινές συνεδρίες. Η παραπομπή για επεξεργασία *μπορεί* να συνοδεύεται από προθεσμία για την υποβολή έκθεσης ή την ολοκλήρωση της συζήτησης και ψήφισής τους.
- 73 Το κριτήριο επιλογής της αρμόδιας για την επεξεργασία επιτροπή είναι η θεματική αρμοδιότητα. Κατ' εξαίρεση, είναι δυνατή η παραπομπή σε οποιαδήποτε διαρκή επιτροπή με απόφαση του Προέδρου της Βουλής και σύμφωνη γνώμη της Διάσκεψης των Προέδρων. Στην περίπτωση αυτή επιτρέπεται αντικατάσταση μελών μεταξύ επιτροπών. Με σύμφωνη γνώμη της Διάσκεψης, μπορεί νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που συζητείται σε διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή ή από το Τμήμα διακοπής των εργασιών²⁹ να εισαχθεί για συζήτηση και ψήφιση στην Ολομέλεια.
- 74 Τα νομοσχέδια και προτάσεις νόμων που κατατίθενται στη Βουλή συνοδεύονται υποχρεωτικά από Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης³⁰ η οποία είναι πλέον εναρμονισμένη με τον ν. 4622/2019 και περιλαμβάνει αιτιολογική έκθεση και έκθεση γενικών συνεπειών, διαβούλευσης, νομιμότητας, πίνακα τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων και έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης. Συνοπτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης απαιτείται για ειδικές νομοθετικές διαδικασίες ή επείγοντα ή κατεπείγοντα νομοσχέδια ή προτάσεις νόμων.
- 75 Νομοσχέδια που επιβαρύνουν τον Προϋπολογισμό πρέπει επιπλέον να περιλαμβάνουν και τις εκθέσεις του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους³¹, του αρμόδιου Υπουργού και του Υπουργού Οικονομικών³² και γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου³³.

²⁸ Άρθρο 89 Κανονισμού της Βουλής.

²⁹ Άρθρο 72 παρ. 2 του Συντάγματος.

³⁰ Άρθρο 85 Κανονισμού της Βουλής.

³¹ Άρθρο 75 παρ. 1 Σ.

³² Άρθρο 75 παρ. 3 Σ.

³³ Άρθρο 73 παρ. 2 Σ.

Ειδικοί κανόνες προβλέπονται για νομοσχέδια με τα οποία γίνεται εναρμόνιση ευρωπαϊκών οδηγιών με το εθνικό δίκαιο και θεματικά νομοσχέδια. Τα πρώτα κατατίθενται συνοδευόμενα από στοιχεία που διευκολύνουν τη συζήτησή τους, ενώ για νομοσχέδια που αφορούν τις εργασιακές σχέσεις, την κοινωνική ασφάλιση, φορολογικά μέτρα, κοινωνικοοικονομική πολιτική, ιδίως σε θέματα περιφερειακής ανάπτυξης, επενδύσεων, εξαγωγών, προστασίας καταναλωτή και ανταγωνισμού, αιτιολογημένη γνώμη διατυπώνει η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ). Η γνώμη υποβάλλεται στον Πρόεδρο της Βουλής το αργότερο μέχρι την έναρξη της συζήτησής τους στην Ολομέλεια ή στο Τμήμα Διακοπής των Εργασιών της Βουλής.

Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων που υποβάλλονται στη Βουλή ανακοινώνονται, τυπώνονται και διανέμονται στους βουλευτές³⁴. Είναι επίσης διαθέσιμα στον ιστότοπο της Βουλής στη σελίδα που αφορά κάθε κατατεθειμένο νομοσχέδιο. Διατίθεται επίσης η ΑΣΡ και η έκθεση της επιστημονικής υπηρεσίας της Βουλής.

Η συζήτηση των νομοσχεδίων³⁵ στις επιτροπές αποφασίζεται με εισήγηση του Προέδρου της επιτροπής και μπορεί να περιλαμβάνει και την ακρόαση εξωκοινοβουλευτικών προσώπων³⁶. Δυνατότητα παρακολούθησης έχουν και βουλευτές που δεν είναι μέλη διαρκούς επιτροπής, χωρίς όμως δικαίωμα λόγου και ψήφου³⁷.

Η επεξεργασία ολοκληρώνεται με τη σύνταξη και υποβολή έκθεσης από την αρμόδια επιτροπή. Η έκθεση αναφέρει κατ' ελάχιστον α) τον αριθμό και τη διάρκεια των συνεδριάσεων και τα ονόματα των Βουλευτών που μετείχαν β) την πρόταση της επιτροπής για την αποδοχή ή την απόρριψη του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου και γ) τις τροποποιήσεις που έγιναν δεκτές και σε περίπτωση εκτεταμένων μεταβολών το κείμενο όπως διαμορφώθηκε από την επιτροπή και έγινε δεκτό από τον αρμόδιο Υπουργό ή όπως ψηφίστηκε από την Επιτροπή. Η έκθεση διανέμεται στους βουλευτές τουλάχιστον δύο ημέρες πριν από την πρώτη συνεδρίαση για τη συζήτηση του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου.

V. ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΑΣΧΕΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ

Η παρ. 5 του άρθρου 74 προβλέπει ότι «*Τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 1 (αιτιολογική έκθεση και επεξεργασία από την Επιστημονική Υπηρεσία) ισχύουν και για τα νομοσχέδια*

³⁴ Άρθρο 86 ΚτΒ.

³⁵ Άρθρο 91 ΚτΒ.

³⁶ Άρθρο 38 ΚτΒ.

³⁷ Άρθρο 37 παρ. 3 ΚτΒ.

ή τις προτάσεις νόμων που εισάγονται για συζήτηση και ψήφιση στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή, όπως ορίζει ο Κανονισμός της Βουλής. Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους δεν εισάγεται για συζήτηση. Προσθήκη ή τροπολογία άσχετη με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου δεν εισάγεται για συζήτηση».

- 81 Βασική παρέμβαση της παρ. 5 του άρθρου 74 είναι η απαίτηση συνοχής της έννομης τάξης που εκφράζεται μέσα από τη φράση «*νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους δεν εισάγεται για συζήτηση*». Η διάταξη αυτή έχει παρελθόν στην ελληνική συνταγματική ιστορία καθώς «πρόγονοί» της εντοπίζονται στη Συντακτική Πράξη 21/1945, στο Σύνταγμα του 1952³⁸ καθώς και στα Συντάγματα του 1968 και 1973. Διαφορετικές προτάσεις είχαν υποστηριχθεί κατά την επεξεργασία του Συντάγματος του 1975³⁹.
- 82 Το ζήτημα των άσχετων διατάξεων εντοπίζεται στην ελληνική νομοθετική πρακτική με την αναφορά στον τίτλο των νομοσχεδίων σε «άλλες», «λοιπές» ή «συναφείς» διατάξεις. Την περίοδο 2002-2015, σε σύνολο 22.766 άρθρων στους ψηφισθέντες νόμους, οι «άλλες» διατάξεις αντιπροσώπευαν ποσοστό 17% (3.768), ενώ τα έτη 2013-2015, το ποσοστό κυμαινόταν μεταξύ 20% και 30%⁴⁰. Η ποσοτική διάσταση, παρόλο που είναι ενδεικτική καθώς δεν υπάρχουν συνολικά ή επικαιροποιημένα στοιχεία, επιβεβαιώνει το πρόβλημα, το οποίο έχει μάλλον μεγεθυνθεί έκτοτε. Συνήθως, πηγή των λοιπών ή συναφών διατάξεων αποτελεί είτε η μαζική κατάθεση ετερόκλητων τροπολογιών της τελευταίας στιγμής ή επείγουσες διατάξεις που δεν μπορούν να φιλοξενηθούν σε άλλα νομοσχέδια.
- 83 Η τυπολογία των «άλλων» ή «λοιπών» διατάξεων μπορεί να αφορά α) διατάξεις που υπάγονται στην αρμοδιότητα του ίδιου υπουργείου β) διατάξεις που υπάγονται στον ίδιο τομέα πολιτικής, αλλά δεν έχουν σχέση με το βασικό αντικείμενο που ρυθμίζει ο νόμος γ) διατάξεις φανερά ασύνδετες με το βασικό αντικείμενο του νόμου ή δ) συνδυασμούς των παραπάνω. Για παράδειγμα, σε νόμο για την ευζωία των ζώων συντροφιάς⁴¹ περιλαμβάνονται «Λοιπές ρυθμίσεις Υπουργείου Εσωτερικών» με αντικείμενο

³⁸ Άρθρο 57 παρ. 8 ΚτΒ.

³⁹ Πρακτικά των Συνεδριάσεων των υποεπιτροπών, Συνεδρίασις 1 Α' Υποεπιτροπής της 22^{ας} Ιανουαρίου 1974, σελ. 24 και 29. Βλ. επίσης Γ. Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα και Βουλή*, ό.π., σελ. 221 επ.

⁴⁰ Δ. Σωτηρόπουλος/Λ. Χριστόπουλος, *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα*, Διανεοσίς 2016, διαθέσιμο στο [link](#).

⁴¹ Νόμος 4830/2021 – Νέο πλαίσιο για την ευζωία των ζώων συντροφιάς – Πρόγραμμα «ΑΡΓΟΣ» και λοιπές διατάξεις (Α' 169).

θέματα που αφορούν αναπτυξιακά δάνεια, μηχανισμό αποτροπής συσσώρευσης ληξιπρόθεσμων οφειλών προς τρίτους, διάταξη για το προσοντολόγιο-κλαδολόγιο των φορέων του Δημοσίου, χρηματικές επιχορηγήσεις σε αθλητικά σωματεία, δικαίωμα μείωσης ωρών εργασίας, τροποποιήσεις για τις προγραμματικές συμβάσεις, μεταξύ πολλών άλλων θεμάτων, αλλά και χωριστό Μέρος με τίτλο «Επείγουσες ρυθμίσεις Υπουργείου Παιδείας» με αντικείμενο θυρίδες ιδιωτών στην ενιαία ψηφιακή πύλη δημόσιας διοίκησης, δυνατότητα σύναψης συμβάσεων από ΑΕΙ, μέχρι και χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας σε ξένο σχολείο.

Είναι προφανές ότι η πρακτική αυτή διαταράσσει τη συνοχή και την ενότητα της έννομης τάξης, δυσχεραίνει την πρόσβαση στο ισχύον δίκαιο και διακυβεύει την ασφάλεια δικαίου. Όλα τα παραπάνω αποτελούν μέρος της υποχρέωσης του νομοθέτη να παράξει νόμους τεχνικά άρτιους και οργανικά ενταγμένους στην έννομη τάξη και στο δικαϊκό σύστημα⁴². 84

Η διασπορά διατάξεων σε άσχετα με το αντικείμενό τους κείμενα δημιουργεί σημαντική δυσκολία και δυσφορία στους κοινωνούς του δικαίου, πολίτες και επαγγελματίες του νόμου, δυσκολία στον εντοπισμό του ισχύοντος δικαίου και ανασφάλεια σε ό,τι αφορά τη γνώση του ισχύοντος δικαίου, καθώς δεν είναι ανθρωπίνως εφικτό να ανατρέξει κανείς χιλιάδες σελίδες νομοθετικών κειμένων για να βεβαιωθεί ότι δεν υπάρχει «λοιπή» διάταξη που ρυθμίζει κάποιο αντικείμενο με τρόπο διαφορετικό ή εισάγει εξαίρεση σε προϋφιστάμενες διατάξεις. Ακόμη και ο πιο ευφάνταστος κοινωνός του δικαίου δεν θα αναζητούσε διάταξη για την επιχορήγηση αθλητικών σωματείων ή το προσοντολόγιο σε ένα νόμο για τα ζώα συντροφιάς. 85

Η διάταξη του Συντάγματος απευθύνει μια εντολή στη Βουλή να μην εισάγει άσχετες διατάξεις για συζήτηση. Αυτό επαναλαμβάνεται στον Κανονισμό της Βουλής⁴³ με τη διευκρίνιση ότι οι διατάξεις δεν πρέπει να είναι άσχετες ως προς το *κύριο αντικείμενο* των νόμων ή των προτάσεων νόμων. Οι κοινοβουλευτικές επιτροπές, ως τα όργανα επεξεργασίας των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων, είναι αρμόδια για την εκτίμηση της συνάφειας των διατάξεων. Στην πράξη ωστόσο, η διάταξη αυτή παραμένει αδρανής και σε μεγάλο βαθμό ανεφάρμοστη, οι επιτροπές δεν διαθέτουν ούτε μεθο-

⁴² Μ. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, ό.π., σελ. 64-82. Βλ. Επίσης Π. Τσούκας, «Γνωρίσματα και πρακτικές του κακού (Ελληνα) Νομοθέτη», στο: Κίνηση Πολιτών για μια Ανοιχτή Κοινωνία, *Πολυνομία Κακονομία Ανομία*, 2011, διαθέσιμο στο [link](#), σελ. 48.

⁴³ Άρθρο 85 παρ. 2 ΚτΒ.

δολογία ούτε κριτήρια για την εφαρμογή της αλλά ούτε και αντιστάσεις στην πλημμύρα τροπολογιών που υποβάλλονται με αποτέλεσμα οι λοιπές και συναφείς διατάξεις να εντοπίζονται σε όλους σχεδόν τους νόμους.

- 87 Η διάγνωση της συμμόρφωσης με τη διάταξη περί συνοχής μπορεί να γίνει σε δυο στάδια: Πρώτον, την ανάδειξη του κύριου αντικειμένου του νόμου και δεύτερον την αξιολόγηση της αιτιώδους σχέσης μιας διάταξης με το αντικείμενο αυτό⁴⁴. Η προϋπόθεση της συνάφειας πληρούται όταν τα θέματα μπορούν να ενταχθούν στην ευρύτερη ρυθμιστική ενότητα του αντικειμένου του νόμου.
- 88 Η νομολογία δεν εξετάζει το θέμα των άσχετων διατάξεων, μένοντας πιστή στην πάγια θέση της ότι το ζήτημα αυτό αποτελεί «οδηγία», «υπόδειξη» ή «κατευθυντήρια γραμμή» προς τον νομοθέτη και εντάσσεται στα ανέλεγκτα από τη δικαιοσύνη εσωτερικά τυπικά στοιχεία της λειτουργίας της Βουλής⁴⁵.
- 89 Ενδιαφέρον ωστόσο εγείρει το ζήτημα ιδωμένο από μια διαφορετική σκοπιά. Αν η στόχευση του συνταγματικού νομοθέτη είναι να διασφαλίσει τη συνοχή της έννομης τάξης γιατί το διατυπώνει με αρνητικό τρόπο, απαγορεύοντας τις άσχετες διατάξεις και τροπολογίες, και δεν θεσπίζει ένα θετικό κανόνα απαιτώντας τη συνεκτική ή μονοθεματική ρύθμιση; Χαρακτηριστικό είναι ότι το σχέδιο Συντάγματος του 1948⁴⁶ είναι το μόνο ιστορικά που προσέγγισε το ζήτημα υπό αυτή την οπτική προβλέποντας ότι περιεχόμενο νόμου μπορεί να αποτελεί η ρύθμιση ενός μόνου αντικειμένου και των «*μεθ' αυτού αναγκαίως συνδεδόμενων ζητημάτων*» με ποινή την ακυρότητα.
- 90 Το ζήτημα της μονοθεματικότητας των νόμων δεν είναι άγνωστο ή νέο στην προβληματική της καλής νομοθέτησης. Σε αρκετές πολιτείες ρυθμίζεται ρητά και μάλιστα σε συνταγματικό επίπεδο⁴⁷. Ενδεικτικά, το Σύνταγμα της Πολιτείας της Λουιζιάνα προβλέπει⁴⁸ ότι «*κάθε νομοσχέδιο, με εξαίρεση το γενικό νομοσχέδιο περί πιστώσεων και νομοσχέδια για την εφαρμογή, μεταβολή, κωδικοποίηση ή αναθεώρηση ενός συστή-*

⁴⁴ Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα και Βουλή*, ό.π., σελ. 224-225.

⁴⁵ Ενδεικτικά, ΣτΕ 808/2006 · ΣτΕ (Ολομ) 1721/1991 · ΣτΕ 2185/1994 · ΣτΕ 5406/1995.

⁴⁶ Άρθρο 36.

⁴⁷ R. Briffault, *The Single-Subject Rule: A State Constitutional Dilemma*, 82 ALB. L. REV. 1629, 2019 · M. D. Gilbert, *Single Subject Rules and the Legislative Process*, διαθέσιμο στο [link](#) · M. H. Ruud, *No Law Shall Embrace More Than One Subject*, 42 MINN.L.REV. 389, 395, 1958.

⁴⁸ LA.CONST. art. 3, § 15(A) "Every bill, except the general appropriation bill and bills for the enactment, rearrangement, codification, or revision of a system of laws, shall be confined to one object".

ματος κανόνων, θα περιορίζονται σε ένα αντικείμενο». Σε πολλά κράτη η μονοθεματική νομοθεσία αποτελεί παγιωμένη καλή νομοθετική πρακτική. Έτσι, στην Αγγλία, στην Αυστραλία, στον Καναδά, αλλά και σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες θα βρει κανείς ένα Human Rights Act, ένα Data Protection Act αντί για πολλούς νόμους με συναφή ή συνδεδεμένα αντικείμενα.

Τα πλεονεκτήματα των μονοθεματικών νομοσχεδίων είναι προφανή από την πλευρά της συνοχής, της προσβασιμότητας αλλά και της νομοθετικής επικοινωνίας καθώς συγκεντρώνουν τα ρυθμιστικά μηνύματα σε ένα κείμενο και οι χρήστες ξέρουν που να βρουν τους κανόνες που αναζητούν. Ενδείκνυται επίσης και από την οπτική της αποτελεσματικότητας καθώς οι διατάξεις έχουν κοινή διάρθρωση, εννοιολογική συνοχή, ενιαίο σχεδιασμό, μπορούν να λειτουργήσουν ως σύστημα και μπορούν να αξιολογηθούν ως προς την αποτελεσματικότητά τους. Ωστόσο, ο σχεδιασμός μονοθεματικών νομοσχεδίων δεν είναι συμβατός με τη νομοθετική προχειρότητα, με τον κατακερματισμό της νομοθετικής ύλης, με την περιπτώσιολογική, αποσπασματική και υπερλεπτομερειακή αντιμετώπιση των ζητημάτων. Αντίθετα, απαιτεί τεχνογνωσία στη νομοπαρασκευή, σωστό προγραμματισμό της προνομοθετικής διαδικασίας, επαρκή χρόνο και πόρους για την εξαντλητική μελέτη της νομοθετικής ύλης και τον αποτελεσματικό σχεδιασμό της.

Η διάταξη αυτή απευθύνεται έμμεσα και στην Κυβέρνηση ως ακούσα τη νομοθετική πρωτοβουλία. Η παρ. 4 του άρθρου 59 του ν. 4622/2019 αποτυπώνει ένα συναφή κανόνα προς τα κυβερνητικά όργανα που συντάσσουν νομοθεσία και προβλέπει ότι «4. Σε περίπτωση συνολικής ρύθμισης ενός θέματος, διατυπώνεται το σύνολο των σχετικών διατάξεων και οι καταργούμενες διατάξεις αναφέρονται ρητά σε αυτοτελές άρθρο, στο τέλος του νομοσχεδίου». Το Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας αναφέρεται στην ανάγκη συνολικής ρύθμισης των θεμάτων και τη μη εισαγωγή άσχετων διατάξεων. Την τήρηση αυτών των διατάξεων, που απευθύνονται στα όργανα που επεξεργάζονται νομοσχέδια, έχει αναλάβει η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων.

Η βασική αιτιολόγηση που διέπει την πρακτική των «λοιπών» διατάξεων ή των πολυνομοσχεδίων είναι αφενός το γεγονός ότι η νομοθέτηση αποτελεί σχεδόν το αποκλειστικό μέσο δράσης της δημόσιας διοίκησης, η προχειρότητα και λεπτομερειακότητα των ρυθμίσεων που οδηγεί σε συνεχείς αστοχίες που πρέπει να διορθωθούν, η «γραφειοκρατική» αντίληψη της νομιμότητας που ταυτίζεται με το γράμμα του νόμου

αλλά και αρκετές φορές ή ανάγκη για αντιμετώπιση επειγόντων ζητημάτων που δεν μπορούν να περιμένουν ή δεν εντάσσονται σε μια νομοθετική ή μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία. Σημαντικό είναι δε να τονιστεί ότι το φαινόμενο των omnibus laws απαντάται σε αρκετές έννοιες τάξεις⁴⁹. Απάντηση στα ζητήματα αυτά και αναγνώριση ότι η μονοθεματική νομοθέτηση δεν είναι πάντα εφικτή αποτελεί η λύση των 'οργανωμένων' πολυθεματικών ή ερανοστικών νομοσχεδίων, όπως συχνά αποκαλούνται στην Ελλάδα. Οι νόμοι αυτοί είναι από τη φύση τους πολυθεματικοί, εισάγονται όμως σε συγκεκριμένα χρονικά σημεία, π.χ. μια ή δυο φορές τον χρόνο, και μόνο και να συγκεντρώσουν διάσπαρτες και αποσπασματικές ρυθμίσεις που αποσκοπούν να διορθώσουν τεχνικές νομοθετικές αστοχίες. Με τον τρόπο αυτό, η παρέμβαση είναι περισσότερο ελεγχόμενη, καθίσταται σχετικά διαχειρίσιμη (αν και σε καμία περίπτωση πλήρως) η πρόσβαση ενώ παράλληλα εξυπηρετείται το ζήτημα της ταχύτητας ή των επειγουσών ρυθμίσεων.

VI. Η ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗ ΑΠΑΙΤΗΣΗ ΓΙΑ ΑΝΑΔΙΑΤΥΠΩΣΗ ΤΩΝ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΤΙΚΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ

- 94 Άλλο χαρακτηριστικό της νομοθέτησης στην Ελλάδα, πέραν της παραγωγής μεγάλου αριθμού κανόνων, είναι η συχνή τροποποίησή τους, ακόμη και σε χρονικό σημείο πολύ κοντινό στην υιοθέτησή τους. Παραλείψεις ή αστοχίες στο νομοθετικό κείμενο αντιμετωπίζονται ή «διορθώνονται» με νέες ρυθμίσεις. Με δεδομένη την έλλειψη επίσημης, δημόσια διαθέσιμης κωδικοποίησης των ισχυόντων κανόνων⁵⁰, η πρακτική των συχνών αλλαγών δημιουργεί μια σειρά από προβλήματα: Πρώτον, καθιστά επισφαλή την πρόσβαση και την προβλεψιμότητα του δικαίου, καθώς δεν υπάρχει τρόπος να γνωρίζει κανείς με ασφάλεια αν μια διάταξη έχει μεταγενέστερα τροποποιηθεί και αν ναι με ποιο τρόπο. Δεύτερον, ακόμη κι αν κάποιος γνωρίζει ότι έχει επέλθει τροποποίηση, πώς μπορεί να έχει πρόσβαση στους κανόνες μετά τις τροποποιήσεις. Τρίτον, πέραν των προφανών προβλημάτων από την πλευρά της ασφάλειας δικαίου

⁴⁹ I. Bar-Siman-Tov (Ed.), *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, 2021.

⁵⁰ Για παράδειγμα όπως το legislation.gov.uk στο Ηνωμένο Βασίλειο, το Legifrance στη Γαλλία, το Justice Laws Website στον Καναδά, το Federal Register of Legislation στην Αυστραλία και πολλά άλλα.

τα παραπάνω έχουν μεγάλο κόστος σε χρόνο και πόρους για τους χρήστες της νομοθεσίας και ιδίως για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις⁵¹.

Η πρακτική των συχνών τροποποιήσεων δεν είναι νέα, στο στόχαστρο όμως μπαίνει ο τρόπος με τον οποίο εισάγονται αυτές οι τροποποιήσεις. Για χρόνια, η τροποποίηση κανόνων γινόταν μόνο με τη σημειακή αναφορά των αλλαγών που επέρχονται στο νομοθετικό κείμενο. Για παράδειγμα, στο εδάφιο 3 του άρθρου 1 προστίθεται η λέξη «...» μετά το κόμμα... χωρίς συνολική επαναδιατύπωση του τροποποιούμενου κειμένου. Η προσέγγιση αυτή καθιστά μεν εμφανείς τις επιμέρους αλλαγές που επέρχονται, αλλά καθιστά ιδιαίτερα δυσχερή τη συνολική κατανόηση του κειμένου *μετά* τις αλλαγές. Η δυσκολία αυτή αφορά τόσο τον νομοθέτη, που καλείται να εγκρίνει και να ψηφίσει τη μεταβολή, αλλά και τους τελικούς χρήστες που θα πρέπει να εφαρμόσουν ή να επικαλεστούν τον κανόνα στην ισχύουσα μορφή του. Η ποιότητα της νομοθέτησης, η ασφάλεια και η προσβασιμότητα του δικαίου απαιτούν τη συνδυαστική χρήση αυτών των δυο κανόνων δηλαδή: Να είναι εμφανείς οι μεμονωμένες αλλαγές και τροποποιήσεις αλλά και το τελικό κείμενο όπως διαμορφώνεται μετά από αυτές.

Σε απάντηση των παραπάνω, η παρ. 4 του άρθρου 74 εισάγει έναν ειδικό νομοτεχνικό κανόνα που αφορά μόνο στις τροποποιητικές διατάξεις και διασφαλίζει την πρόσβαση στην τελική μορφή του τροποποιούμενου κειμένου τόσο για τον νομοθέτη όσο και για τον τελικό χρήστη. Συγκεκριμένα προβλέπεται ότι *«4. Δεν εισάγεται για συζήτηση νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που αποσκοπεί στην τροποποίηση διάταξης νόμου, αν δεν έχει καταχωριστεί στην αιτιολογική έκθεση ολόκληρο το κείμενο της διάταξης που τροποποιείται, και στο κείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης ολόκληρη η νέα διάταξη, όπως διαμορφώνεται με την τροποποίηση»*.

Ο ειδικός αυτός νομοτεχνικός κανόνας δεν αντιμετωπίζει συνολικά τα προβλήματα που συνδέονται με τις τροποποιήσεις και τις νομοθετικές αλλαγές, αλλά αποτελεί μια θετική προσθήκη από την οπτική της προσβασιμότητας του νομοθετικού κειμένου για τους χρήστες του μετά τις αλλαγές.

Ο κανόνας αυτός απευθύνεται έμμεσα στην Κυβέρνηση που επιμελείται και προτείνει νόμους και τροποποιήσεις όσο και στη Βουλή που τους επεξεργάζεται και τους ψηφίζει. Η Κυβέρνηση οφείλει να τον λάβει υπόψη κατά την προετοιμασία των νομοσχεδίων και των αιτιολογικών εκθέσεων ενώ η Βουλή οφείλει να μην εισάγει για συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο που δεν πληροί τη συγκεκριμένη απαίτηση.

⁵¹ M. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, ό.π., σελ. 79-82.

- 99 Σε ό,τι αφορά την προκοινοβουλευτική διαδικασία, ο κανόνας αυτός επαναλαμβάνεται στο άρθρο 59 παρ. 4 του ν. 4622/2019 «ειδικοί κανόνες σύνταξης νομοσχεδίων» που προβλέπει ότι *«Σε περίπτωση νομοθετικής μεταβολής, κατά την οποία αντικαθίστανται, τροποποιούνται, προστίθενται ή παρεμβάλλονται άρθρα, παράγραφοι, λέξεις ή καταργούνται ισχύουσες διατάξεις, αναφέρεται ολόκληρο το άρθρο ή Κεφάλαιο, όπως διαμορφώνεται τελικά»*.
- 100 Η Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης περιλαμβάνει ειδική ενότητα και πίνακα όπου παρατίθενται οι τροποποιούμενες διατάξεις με αναφορά τόσο στο αρχικό κείμενο και στην τελική μορφή της διάταξης. Επιπλέον, αν καταργούνται διατάξεις που έχουν τροποποιηθεί ή αντικατασταθεί απαιτείται, πρέπει να μνημονεύονται και οι τροποποιητικές διατάξεις, αποφεύγοντας την αναφορά *«όπως ισχύει»*. Αν διατηρούνται σε ισχύ συγκεκριμένες διατάξεις καταργούμενου νόμου, αυτές πρέπει να αναφέρονται ρητά⁵².
- 101 Σε ό,τι αφορά την κοινοβουλευτική διαδικασία, ο κανόνας επαναλαμβάνεται στο άρθρο 85 παρ. 4 του Κανονισμού της Βουλής που αναφέρεται σε *«μερική τροποποίηση διάταξης»*.
- 102 Πριν την κατάθεση νομοσχεδίων, την τήρηση των παραπάνω ελέγχει η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Δεν υπάρχει ωστόσο αντίστοιχος φορέας εντός της Βουλής φορέας με την τεχνογνωσία για να ελέγχει την τήρηση των νομοτεχνικών κανόνων στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας.
- 103 Γεγονός αποτελεί ότι η διάταξη αυτή έχει επιφέρει μια θετική μεταβολή στην έννομη τάξη, τουλάχιστον κατά τα τελευταία χρόνια που εφαρμόζεται συστηματικά. Με δεδομένο ότι μεγάλο μέρος του νομοθετικού έργου αποτελείται από παρεμβάσεις σε ισχύουσες διατάξεις και με δεδομένο τον μεγάλο αριθμό ρυθμίσεων αλλά και τη μεγάλη διασπορά της νομοθετικής ύλης σε επιμέρους κείμενα, η σαφής αποτύπωση των τροποποιήσεων αποτελεί μια σημαντική εξέλιξη σε ό,τι αφορά ιδίως την προσβασιμότητα του δικαίου και την κατανόσή του.

VII. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

- 104 Επιχειρώντας μια αποτίμηση στις προβλέψεις του άρθρου 74 για τη διαδικασία και της συζήτηση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων στην Ελληνική έννομη τάξη, μπορεί κανείς τα καταλήξει στα ακόλουθα:

⁵² Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, *Εγχειρίδιο Νομοπαρασκευαστικής Μεθοδολογίας*, 2020.

- Ένα βασικό έλλειμα της συνταγματικής διάταξης αποτελεί η έλλειψη συνολικής προσέγγισης στην καλή νομοθέτηση και η εμμονή σε διαδικαστικούς και λεπτομερειακούς κανόνες που εμμένουν σε μια παραδοσιακή και αρκετά τυπολατρική προσέγγιση της νομιμότητας. **105**
- Η υποχρέωση αιτιολόγησης της νομοθεσίας με την αιτιολογική έκθεση αποτελεί μια παγιωμένη πρακτική, κρινόμενη από την οπτική της πλήρους εφαρμογής. Οι πρόσφατες εξελίξεις που αναβαθμίζουν την αιτιολογική έκθεση σε ένα εργαλείο τεκμηρίωσης της αναγκαιότητας, της σκοπιμότητας και της στόχευσης της νομοθεσίας, αν εφαρμοστεί σωστά και επιμείνει στον χρόνο, μπορεί να επιφέρει μια αλλαγή κουλτούρας που είναι απαραίτητη για την αναβάθμιση της ποιότητας της νομοθέτησης στην Ελλάδα. **106**
- Η δυνατότητα επιστημονικής επεξεργασίας νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων από εξειδικευμένους και ανεξάρτητους επιστήμονες μόνο θετική συμβολή μπορεί να έχει για στην ποιότητα της νομοθεσίας. Ελλείπει όμως ποσοτικών και ποιοτικών στοιχείων για το έργο της Επιστημονικής Υπηρεσίας που λειτουργεί πλέον 35 περίπου χρόνια, ελλείπει μιας ευρύτερης διεπιστημονικής μεθοδολογίας και κριτηρίων αξιολόγησης του σχεδιασμού της νομοθεσίας και όχι μόνο της γλωσσικής τους διατύπωσης, ο πραγματικός αντίκτυπος των παρεμβάσεων της ΕΥ στη νομοθετική διαδικασία και στον δημόσιο διάλογο γύρω από τη νομοθέτηση είναι δύσκολο να αξιολογηθεί. **107**
- Οι διατάξεις για την εισαγωγή και τη συζήτηση νομοσχεδίων διασφαλίζουν τον πρωταρχικό ρόλο των κοινοβουλευτικών επιτροπών, τις εργασίες των επιτροπών και χρονικά όρια για τις συζητήσεις. **108**
- Η απαγόρευση άσχετων διατάξεων αποτελεί τον αδύναμο κρίκο του άρθρου 74. Μια απαγόρευση που εξυπηρετεί την ενίσχυση της συνοχής του δικαίου, αλλά με αδύναμες κυρώσεις, ανεπαρκείς μηχανισμούς εφαρμογής και ελέγχου και μηδενική αντίσταση στη νομοθετική παλίρροια των νομοσχεδίων και των τροπολογιών, αποτελεί μια μόνιμη ανοιχτή πληγή στην έννομη τάξη και μια ευθεία και κατάφορη παραβίαση της συνταγματικής διάταξης. **109**
- Η απαίτηση για συνολική αναδιατύπωση του κειμένου των τροποποιητικών διατάξεων μετά τις τροποποιήσεις αξιολογείται ως θετική για την προσβασιμότητα του δικαίου χωρίς ωστόσο να προσδίδει μια ουσιαστική λύση σε ένα από τα βασικά προβλήματα της νομοθέτησης που είναι οι συχνές νομοθετικές αλλαγές. **110**