

ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 74

ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΕΣ ΕΠΙ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΟΥ

ΝΙΚΟΣ ΠΑΠΑΣΠΥΡΟΥ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιανουάριος 2024



ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Τροπολογίες επί νομοσχεδίων και προτάσεων νόμου

ΝΙΚΟΣ ΠΑΠΑΣΠΥΡΟΥ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Έννοια	3
II. Υποβολή τροπολογίας και συνοδευτικά κείμενα	3
III. Προθεσμία υποβολής τροπολογιών	5
IV. Ειδικότερα, η προθεσμία υποβολής βουλευτικών τροπολογιών	6
V. Η διαδικασία συζήτησης και ψήφισης βουλευτικών τροπολογιών.....	7
VI. Το ζήτημα των άσχετων τροπολογιών	8
VII. Εγγυήσεις τήρησης και γενική αποτίμηση.....	9
VIII. Ιστορικά-συγκριτικά στοιχεία	11

I. ΕΝΝΟΙΑ

Το άρθρο 74 περιέχει ειδικές ρυθμίσεις για τις τροπολογίες και προσθήκες σε εκκρεμή νομοσχέδια και προτάσεις νόμου. Στον Κανονισμό της Βουλής ο όρος τροπολογίες καταλαμβάνει και τις προσθήκες. Έτσι, ως τροπολογίες νοούνται είτε τροποποιήσεις συγκεκριμένων άρθρων ή συγκεκριμένων διατάξεων νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου είτε προσθήκες νέων άρθρων ή διατάξεων¹. 1

Ωστόσο, στην κοινοβουλευτική πρακτική έχει επικρατήσει ως τροπολογίες να νοούνται μόνο οι προσθήκες νέων άρθρων. Αντίθετα, οι τροποποιήσεις συγκεκριμένων άρθρων ή διατάξεων, ακόμη και με προσθήκη νέων παραγράφων, αντιμετωπίζονται σχεδόν πάντοτε ως «νομοτεχνικές βελτιώσεις», με αποτέλεσμα τη μη εφαρμογή των οικείων διατάξεων του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής για τις τροπολογίες. Έτσι, συχνά καλείται το Σώμα να ψηφίσει τα άρθρα του νομοσχεδίου με βάση πλήθος τέτοιων «νομοτεχνικών βελτιώσεων» που έχουν κατατεθεί την ημέρα της κατ' άρθρο ψηφοφορίας και δεν συνοδεύονται από αιτιολογικά κείμενα. 2

II. ΥΠΟΒΟΛΗ ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑΣ ΚΑΙ ΣΥΝΟΔΕΥΤΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ

Υπό την ανωτέρω στενή έννοια της τροπολογίας, με την υποβολή της τροπολογίας ασκείται νομοθετική πρωτοβουλία για ζητήματα που εισάγονται *το πρώτον* ενώπιον της εθνικής αντιπροσωπείας. Η ορθολογική νομοθέτηση επομένως επιβάλλει την τήρηση 3

¹ Άρθρο 88 παρ. 1 ΚτΒ· βλ. και άρθρο 101 παρ. 8 ΚτΒ, κατά το οποίο οι διατάξεις του Συντάγματος και του Κανονισμού που αναφέρονται στις τροπολογίες έχουν εφαρμογή και για τις προσθήκες.

προσέκουσας προδικασίας και την επαρκή διαφώτιση του Σώματος, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής.

- 4 Σημειωτέον ότι μόνο ο Κανονισμός της Βουλής, και όχι ο νόμος, δύναται να ρυθμίζει τη διαδικασία υποβολής τροπολογίας από πλευράς κοινοβουλευτικού δικαίου. Αντίθετα, κανόνες αυτοδέσμευσης της εκτελεστικής εξουσίας δυνάμει νόμου δεν δεσμεύουν την κοινοβουλευτική διαδικασία.
- 5 Σε αυτό το πνεύμα, το άρθρο 88 παρ. 2 ΚτΒ ορίζει ότι πριν από το κείμενο κάθε τροπολογίας παρατίθεται συνοπτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, με διαφοροποίηση ως προς το ελάχιστο περιεχόμενο μεταξύ των υπουργικών και των βουλευτικών τροπολογιών. Η απαίτηση αφορά και στις τροπολογίες σε κατεπείγοντα νομοσχέδια και προτάσεις νόμου, καθώς και στις ειδικές διαδικασίες².
- 6 Περαιτέρω, το άρθρο 75 παρ. 2 Σ., όπως έχει εξειδικευθεί με το άρθρο 88 παρ. 5 ΚτΒ, ορίζει ότι οι τροπολογίες που συνεπάγονται επιβάρυνση του προϋπολογισμού του Κράτους διαβιβάζονται πριν από τη συζήτησή τους στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, αν το ζητήσουν οι αρμόδιοι Υπουργοί. Σε αυτή την περίπτωση το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους υποχρεούται να υποβάλει στη Βουλή έκθεση μέσα σε τρεις ημέρες. Μόνο αν η προθεσμία αυτή παρέλθει άπρακτη οι τροπολογίες μπορούν να συζητηθούν χωρίς την έκθεση. Πρέπει πάντως να παρατηρηθεί ότι η εν λόγω ρύθμιση επιτρέπει στον αρμόδιο Υπουργό να ματαιώσει τη συζήτηση βουλευτικών τροπολογιών και επομένως το σχετικό αίτημα πρέπει να υποβάλλεται σε χρόνο που δεν ματαιώνει τη συζήτηση της τροπολογίας.
- 7 Τέλος, το άρθρο 73 παρ. 3 Σ. αποκλείει την υποβολή βουλευτικών τροπολογιών που άγουν σε παροχή μισθού, συντάξεως ή γενικά οφέλους «σε κάποιο πρόσωπο».
- 8 Σύμφωνα με το άρθρο 25 του ν. 4622/2019 (Επιτελικό Κράτος), η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων έχει αποστολή τη διασφάλιση της συνοχής και τον συντονισμό της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Σε αυτό το πλαίσιο ορίζεται ότι ο Γενικός Γραμματέας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων προσυπογράφει τροπολογίες και νομοτεχνικές βελτιώσεις, άλλως αυτές θεωρούνται ως μη γενόμενες (παρ. 3 περ. (δβ)). Η διάταξη είναι καταρχήν σύμφωνη με το Σύνταγμα διότι η νομοθετική πρωτοβουλία ανήκει στην Κυβέρνηση και επομένως υπόκειται στις αρχές συνοχής και συντονισμού. Ωστόσο, η έλλειψη προσυπογραφής δεν μπορεί να έχει οποιαδήποτε έννομη συνέπεια σε επίπεδο κοινοβουλευτικού δικαίου, αφενός διότι το κύρος τροπολογιών κ.λπ. κρίνεται μόνο βάσει του Κανονισμού της Βουλής, αφετέρου

² Άρθρο 88 παρ. 2 σε συνδυασμό με 85 παρ. 3 ΚτΒ.

διότι η Κυβέρνηση εκπροσωπείται ενώπιον της Βουλής μόνο διά των Υπουργών³, των οποίων τεκμαίρεται η κοινοβουλευτική αρμοδιότητα⁴.

III. ΠΡΟΘΕΣΜΙΑ ΥΠΟΒΟΛΗΣ ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΩΝ

Σύμφωνα με το εδάφιο δ' της παραγράφου 5, προσθήκες ή τροπολογίες Υπουργών 9 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 της Βουλής. Κατά τον Κανονισμό της Βουλής, προσθήκες και τροπολογίες κατατίθενται στην αρμόδια υπηρεσία της Βουλής και συντάσσεται κάτω από το κείμενό τους σχετική πράξη με σημείωση του χρόνου κατάθεσης (87 παρ. 1 ΚτΒ), καθώς και μνεία περί του εμπρόθεσμου ή εκπρόθεσμου χαρακτήρα. Περαιτέρω, ο Κανονισμός της Βουλής θέτει απώτερο όριο κατάθεσης κάθε εβδομάδα την ημέρα Παρασκευή και ώρα 13.00 (87 παρ. 1 ΚτΒ), το οποίο ωστόσο δεν τηρείται.

Αυτονόητο είναι ότι αν έχει ήδη εκκινήσει η συζήτηση στην αρμόδια επιτροπή, η 10 τροπολογία δεν μπορεί μεν να υποβληθεί εμπροθέσμως στην επιτροπή, μπορεί όμως να υποβληθεί εμπροθέσμως ως προς τη συζήτηση στην Ολομέλεια και το Τμήμα. Στην πράξη μάλιστα, τροπολογίες που είναι εκπρόθεσμες ως προς την επιτροπή μπορούν να συζητηθούν στην επιτροπή, δίχως να ενσωματωθούν στην έκθεση της επιτροπής. Η λυσιτέλεια των ανωτέρω ρυθμίσεων κλονίζεται καθώς σε περίπτωση αμφισβήτησης 11 ο Πρόεδρος ερωτά τη Βουλή, που αποφαινεται αποκλειστικά με ανάταση ή έγερση και χωρίς συζήτηση⁵. Με αυτό τον τρόπο, υπάρχουν περιπτώσεις (συχνά καθιστάμενες κανόνας) που εκπρόθεσμες τροπολογίες συζητούνταν και ψηφίζονταν⁶.

Οι ανωτέρω προθεσμίες, κατά τη γνώμη μας, κάμπτονται σε περίπτωση εφαρμογής της 12 κατεπείγουσας διαδικασίας. Και αυτό διότι η Βουλή πρέπει να είναι σε θέση να επιλέξει την προτιμητέα ρύθμιση του κατεπείγοντος ζητήματος. Για τον ίδιο όμως λόγο, πρέπει οι τροπολογίες να συναρτώνται με το περιεχόμενο του νομοσχεδίου ή προτάσεως νόμου για το οποίο έχει υιοθετηθεί ο χαρακτηρισμός του κατεπείγοντος. Αντίθετα, άσχετη

³ Εν προκειμένω, βλ. το γράμμα του άρθρου 74 παρ. 5 Σ., το οποίο ομιλεί περί τροπολογιών Υπουργών.

⁴ Βλ. συναφώς και την από 02.08.2019 έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής των Ελλήνων επί του οικείου νομοσχεδίου, σελ. 17.

⁵ 74 παρ. 5 εδ. στ' Σ. και 87 παρ. 2 ΚτΒ.

⁶ Βλ. και κατωτέρω, παρ. 12

τροπολογία που ψηφίζεται επ' ευκαιρία εφαρμογής της κατεπείγουσας διαδικασίας δεν παραβιάζει απλώς την απαγόρευση παρεισαγωγής άσχετων τροπολογιών, αλλά συνιστά εξόφθαλμα ανορθολογική νομοθέτηση, καταστρατηγώντας παραλλήλως τις διατάξεις περί κατεπείγουσας διαδικασίας.

- 13 Τέλος, η τριήμερη προθεσμία υποβολής τελεί σε αρμονία με το άρθρο 93 παρ. 2 ΚτΒ, κατά το οποίο η ημερήσια διάταξη για τη συζήτηση στην Ολομέλεια ή το Τμήμα γίνεται σε χρόνο ώστε η έναρξη της καταρχήν συζήτησης να απέχει τουλάχιστον τρεις ημέρες από την κατάθεση της έκθεσης της αρμόδιας επιτροπής. Η εν λόγω διάταξη δημιουργεί πίστη στον Υπουργό ή Βουλευτή ότι δύναται να υποβάλει εμπροθέσμως τροπολογία έως την κατάθεση της έκθεσης. Επομένως, η τυχόν σύντμηση της προθεσμίας για τη συζήτηση, η οποία επιτρέπεται σε περίπτωση που το νομοσχέδιο έχει χαρακτηριστεί ως επείγον από τον αρμόδιο Υπουργό (93 παρ. 3 ΚτΒ) δεν πρέπει να οδηγεί σε εκπρόθεσμο της ήδη κατατεθείσας τροπολογίας. Επίσης, κατά το άρθρο 50 παρ. 4 ΚτΒ, η ημερήσια διάταξη διανέμεται τουλάχιστον δύο ημέρες πριν από την πρώτη συνεδρίαση που ορίζεται σ' αυτήν (προθεσμία που επίσης συντέμνεται σε περίπτωση επείγοντος (παρ. 5)). Κατά τούτο, τίθεται το ερώτημα αν δικαιολογείται πίστη στην εμπρόθεσμη κατάθεση τροπολογίας έως την έκδοση της ημερήσιας διάταξης.
- 14 Στην πράξη, τόσο το τριήμερο, όσο και το διήμερο ως προς την έναρξη της συζήτησης συχνά δεν τηρούνται, ασχέτως της συνδρομής επείγουσας περίπτωσης. Έτσι, είναι δυνατή η καταχρηστική έκδοση της ημερήσιας διάταξης σε καθυστερημένο χρόνο, προκειμένου να καλυφθεί το εκπρόθεσμο της τροπολογίας, και μάλιστα ακόμη και αν η ημερήσια διάταξη έχει ήδη εξεταστεί από τη Διάσκεψη των Προέδρων σε προγενέστερο χρόνο (14 ΚτΒ).

IV. ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ, Η ΠΡΟΘΕΣΜΙΑ ΥΠΟΒΟΛΗΣ ΒΟΥΛΕΥΤΙΚΩΝ ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΩΝ

- 15 Σύμφωνα με το εδάφιο ε΄ της παραγράφου 5, η τριήμερη προθεσμία για την υποβολή προσθηκών ή τροπολογιών Υπουργών ισχύει και για τις προσθήκες ή τροπολογίες Βουλευτών. Η διάταξη εισήχθη με την αναθεώρηση του 2001, πλην όμως ο αναθεωρητικός νομοθέτης δεν τροποποίησε την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου, κατά την οποία τροπολογίες Βουλευτών υποβάλλονται έως την παραμονή της έναρξεως της συζητήσεως, και μάλιστα με την επιφύλαξη συγκατάθεσης της Κυβερνήσεως σε περίπτωση εκπρόθεσμης υποβολής. Με βάση την παρ. 3 δηλαδή, βουλευτικές τροπολογίες μπορούσαν να υποβληθούν ακόμη και την ημέρα της κατ' άρθρο ψηφοφορίας.

Η διάταξη της παρ. 3 δεν είχε κηρυχθεί αναθεωρητέα στην αναθεώρηση του 2001. Για τον λόγο αυτό, ο Φ. Σπυρόπουλος θεωρεί ότι η εισαγωγή της νέας ρύθμισης της παρ. 5 με την οποία ρυθμίζεται διαφορετικά το ίδιο ζήτημα, παραβιάζει την αναθεωρητική διαδικασία και επομένως η νεότερη ρύθμιση είναι αντισυνταγματική⁷. Ωστόσο, εφόσον γίνει δεκτό ότι η νεότερη ρύθμιση είναι ισχυρή ή πάντως ότι δεν είναι επιτρεπτός ο παρεμπίπτων έλεγχος του εν λόγω ζητήματος αρμοδιότητας της αναθεωρητικής Βουλής από τον εφαρμοστή του Συντάγματος, το συνταγματικό κείμενο περιλαμβάνει δύο διατάξεις με συγκρουόμενο περιεχόμενο.

Κατά τη γνώμη μας, επειδή ακριβώς το ουσιαστικό περιεχόμενο των δύο διατάξεων τελεί όχι απλώς σε ένταση, αλλά σε ευθεία σύγκρουση, δεν μπορούν να ισχύουν παράλληλα και φυσικά, καθώς ρυθμίζουν το αυτό ζήτημα, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι διαθέτει ευχέρεια ο βουλευτής στην προθεσμία που ρυθμίζει την άσκηση του οικείου δικαιώματος. Κατά συνέπεια, η σύγκρουση πρέπει να αρθεί και πλέον πρόσφορος κανόνας άρσης είναι να υπερισχύσει η νεότερη βούληση του συντακτικού νομοθέτη, δηλαδή η τριήμερη προθεσμία. Έτσι, ο Κανονισμός της Βουλής ρητώς όρισε ότι προσθήκες και τροπολογίες Βουλευτών και Υπουργών κατατίθενται τρεις τουλάχιστον ημέρες πριν από την έναρξη της συζήτησης⁸.

Η εν λόγω ερμηνεία πρέπει να επιδοκιμαστεί και δικαιοπολιτικά διότι δεν είναι ασύνηθες υπουργικές τροπολογίες να «βαπτίζονται» ως βουλευτικές προκειμένου να παρακαμφθεί η προθεσμία που διέπει τις υπουργικές τροπολογίες. Εξάλλου, δεν θίγονται τα δικαιώματα των βουλευτών καθώς, όπως προαναφέρθηκε, έχει επικρατήσει ως τροπολογία να νοείται η προσθήκη αυτοτελούς ρύθμισης και επομένως οι βουλευτές δεν κωλύονται να εισηγηθούν βελτιώσεις των υπό συζήτηση διατάξεων κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου ή προτάσεως νόμου. Σε κάθε περίπτωση, η ανάγκη αποφυγής του αιφνιδιασμού και η ορθολογική λειτουργία της νομοθετικής διαδικασίας επιτάσσουν λύση κοινή, τόσο για τις βουλευτικές όσο και για τις υπουργικές τροπολογίες.

V. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΥΖΗΤΗΣΗΣ ΚΑΙ ΨΗΦΙΣΗΣ ΒΟΥΛΕΥΤΙΚΩΝ ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΩΝ

Κατά τον Κανονισμό της Βουλής, οι τροπολογίες συζητούνται και ψηφίζονται με τη 18

⁷ Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Β' εκδ., 2021, σελ. 260.

⁸ Βλ. και Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 6η εκδ., 2021, σελ. 615, επισημαίνοντας ότι ο ΚτΒ δεν μπορούσε, στο πλαίσιο της καλής νομοθέτησης, να εξειδικεύσει δύο αντιθέτου περιεχομένου διατάξεις του Συντάγματος.

χρονολογική σειρά της κατάθεσής τους μετά το τέλος της κατ' άρθρο συζήτησης. Αν σχετίζονται με συγκεκριμένο άρθρο⁹ (), συζητούνται και ψηφίζονται από κοινού με το κείμενο του άρθρου στο οποίο αναφέρονται (101 παρ. 3 ΚτΒ). Στην πράξη, δεν γίνεται αυτοτελής συζήτηση των τροπολογιών (πλην εξαιρετικών περιπτώσεων), αλλά αυτή εντάσσεται στη συζήτηση των άρθρων (είτε συνολικά, είτε κατά ενότητες).

- 19 Στην κοινοβουλευτική πρακτική, βουλευτική τροπολογία μπορεί μεν να αναπτυχθεί, αλλά δεν τίθεται σε ψηφοφορία αν δεν τη δεχθεί ο αρμόδιος Υπουργός. Η εν λόγω πρακτική δεν έχει έρεισμα στο Σύνταγμα, έρχεται δε σε αντίθεση με το άρθρο 73 παρ. 1 Σ., κατά το οποίο η νομοθετική πρωτοβουλία ανήκει στη Βουλή και την Κυβέρνηση, καθώς και με το άρθρο 65 παρ. 1 Σ., εξαρτώντας την πρόοδο του νομοθετικού έργου από την απόλυτη βούληση της εκτελεστικής εξουσίας.
- 20 Το ανωτέρω πόρισμά μας δεν παραβλέπει ορισμένα δομικά χαρακτηριστικά του πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού που αφορούν στον ιδιαίτερο ρόλο της εκτελεστικής εξουσίας. Όπως είχε παρατηρήσει ο Walter Bagehot, η λειτουργική συνάρθρωση εκτελεστικής και νομοθετικής λειτουργίας αποτελεί το μυστικό αποτελεσματικότητας (*"the efficient secret"*) του αγγλικού κοινοβουλευτισμού¹⁰. Βασική παράμετρος σε αυτό είναι ο έλεγχος της κοινοβουλευτικής ατζέντας από την Κυβέρνηση¹¹, με τον οποίο αφενός επιτυγχάνεται συντονισμός στη νομοθετική δράση και αφετέρου αποτρέπεται η κωλυσιεργία, πολυδιάσπαση ή εξάντληση του νομοθετικού χρόνου ως πεπερασμένου συλλογικού αγαθού. Ωστόσο, η διαμόρφωση της κοινοβουλευτικής ατζέντας προϋποθέτει θεσμικά οργανωμένες διαδικασίες, που ενσωματώνουν αυτές τις επιδιώξεις (π.χ. προεργασία στις επιτροπές, ελάχιστος αριθμός βουλευτών, όρια, κ.λπ.) και δεν μπορεί να λαμβάνει τη μορφή της ωμής βούλησης εκ μέρους της εκτελεστικής εξουσίας. Το ζήτημα κατέστη φλέγον τον Ιανουάριο του 2019 στη Βουλή των Κοινοτήτων του Ηνωμένου Βασιλείου, όπου ο Speaker απέρριψε τις εκκλήσεις της Κυβερνήσεως και έθεσε σε ψηφοφορία τροπολογία για το περίφημο plan B για το Brexit, η οποία και έγινε δεκτή.

VI. ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΩΝ ΑΣΧΕΤΩΝ ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΩΝ

- 21 Κατά το εδάφιο γ΄ της παραγράφου 5, προσθήκη ή τροπολογία άσχετη με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου δεν εισάγεται για συζήτηση.

⁹ Πράγμα που σπάνια συμβαίνει, βλ. ανωτέρω, Ι.

¹⁰ *The English Constitution*, 2η εκδ., 1872, σελ. 48.

¹¹ G. Cox, *The Efficient Secret*, 1987.

Η εν λόγω διάταξη επιδιώκει να διασφαλίσει την ορθολογική οργάνωση της κοινοβουλευτικής διαδικασίας. Παραλλήλως, υπηρετεί και τη ρυθμιστική συνοχή των νομοθετημάτων. Αμφότερα κατά κόρον νοθεύονται με τη συζήτηση και ψήφιση άσχετων τροπολογιών, τροπολογιών δηλαδή που δεν έχουν καμία εμφανή σχέση με το κύριο αντικείμενο.

Δυστυχώς, η μαζική κατάθεση ετερόκλητων τροπολογιών της τελευταίας στιγμής, μαζί με την κατάθεση πολυνομοσχεδίων, των οποίων μόνη αρχή αποτελεί το ετερόκλητο των ρυθμίσεων που τα απαρτίζουν, αποτελούν κανόνα στην κοινοβουλευτική πρακτική¹².

Μάλιστα ενώ, κατά τη ρητή διατύπωση του Συντάγματος, οι άσχετες τροπολογίες δεν «εισάγονται» για συζήτηση, ο Κανονισμός της Βουλής περιορίζεται μόνο στη ρύθμιση περιπτώσεων αμφισβήτησης. Ειδικότερα, ορίζει ότι «αμφισβητήσεις κατά το άρθρο 74 παρ. 5 εδ. γ' του Συντάγματος αναφορικά με το αν τροπολογία σχετίζεται με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου, υποβάλλονται από τον αρμόδιο Υπουργό ή γραπτώς από το 1/10 του συνολικού αριθμού των Βουλευτών», οπότε και αποφαινεται η Βουλή (101 παρ. 6 ΚτΒ). Η εν λόγω διαδικασία σπανιότατα αξιοποιείται και η έκβαση της είναι δεδομένη βάσει των κοινοβουλευτικών συσχετισμών.

VII. ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΤΗΡΗΣΗΣ ΚΑΙ ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Η παραβίαση των ανωτέρω κανόνων για τη διαδικασία υποβολής, συζήτησης και ψήφισης, καθώς για το περιεχόμενο των τροπολογιών, δεν ελέγχεται δικαστικά, ως αναγόμενη στα *interna corporis* του αντιπροσωπευτικού Σώματος. Αντιθέτως, προβλέπεται μόνο κοινοβουλευτικός έλεγχος τήρησης, ο οποίος, παρά το Σύνταγμα, ενεργοποιείται μόνο σε περίπτωση αμφισβήτησης.

Τίθεται το ερώτημα αν το δικαστικό ανέλεγκτο έχει ειδικότερο έρεισμα στη συνταγματική πρόβλεψη περί αποφάνσεως της Βουλής επί αμφισβητήσεων. Η νομολογία απαντά καταφατικά, θεωρώντας ότι το Σύνταγμα έχει αναθέσει στην ίδια τη Βουλή και όχι στη δικαστική εξουσία τον έλεγχο της τηρήσεως των επιταγών που περιέχονται στην παρ. 5 του άρθρου 74¹³. Ωστόσο, η εν λόγω θέση είναι αμφίβολης ορθότητας, καθώς η πρόβλεψη ειδικής κοινοβουλευτικής διαδικασίας δεν συνεπάγεται εκτοπισμό του

¹² Βλ. και Γ. Γεραπετρίτη, σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 1182.

¹³ ΟΛΣτΕ 2151/2015, 655/2016 · ΣτΕ 3404/2017.

δικαστικού ελέγχου, αν ήθελε θεωρηθεί καταρχήν επιτρεπτός (βλ. στην επόμενη παράγραφο τη θέση μας επ' αυτού)¹⁴.

- 26 Κατά τη γνώμη μας, η διατύπωση του άρθρου 93 παρ. 4 Σ. (και όχι το άρθρο 74 παρ. 5 Σ.) κωλύει τον δικαστικό έλεγχο των οικείων, διαδικαστικής φύσεως, παραβιάσεων. Μάλιστα, για την ορθή κατανόηση της οικείας διατύπωσης, δεν πρέπει να παροράται η φυσιογνωμία του ισχύοντος συστήματος δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας, συστήματος παρεμπόδιοντος και κατασταλτικού, όπου η διάγνωση της πλημμέλειας χωρεί πολύ μετά την ψήφιση του νόμου και πάντοτε στο πλαίσιο συγκεκριμένης διαφοράς για την επίλυση της οποίας καλείται σε εφαρμογή ο οικείος κανόνας δικαίου. Αυτό το πόρισμα καταλαμβάνει και τις άσχετες τροπολογίες, καθώς η διάγνωση του άσχετου χαρακτήρα προϋποθέτει μεν έλεγχο περιεχομένου, πλην όμως αυτός διενεργείται προς τον σκοπό αποκλεισμού της εισαγωγής της διατάξεως προς συζήτηση, έχει δηλαδή, υπό την ισχύουσα διατύπωση, διαδικαστικό κατά βάση προσανατολισμό. Δεν πρόκειται για ελάττωμα περιεχομένου της εκάστοτε εφαρμοστέας νομοθετικής ρύθμισης, το οποίο καθαυτό δεν ανέχεται το Σύνταγμα, ούτε του νόμου ως συνόλου¹⁵.
- 27 Βεβαίως, είναι αδιαμφισβήτητο ότι η μαζική παραβίαση των οικείων διατάξεων εγείρει ζήτημα σοβαρότητας της κοινοβουλευτικής διαδικασίας, αλλά και ελαστικότητας της δημόσιας κουλτούρας επί θεσμικών ζητημάτων. Παρατηρείται συναφώς ότι «*το πρόβλημα δεν προκαλείται μόνο από την έλλειψη δικαστικού ελέγχου, η οποία είναι δικαιοπολιτικά δικαιολογημένη ... Προκαλείται κυρίως από την αναποτελεσματικότητα του κοινοβουλευτικού αυτοελέγχου*» σε συνθήκες πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού¹⁶.
- 28 Ειδικά πάντως στο ζήτημα των άσχετων τροπολογιών, δεν είναι ευχερής ο προσδιορισμός πρόσφορης λύσης. Για παράδειγμα, ο πολλαπλασιασμός των νομοσχεδίων (που

¹⁴ Για τα ανωτέρω, έχει αναπτυχθεί πλούσια βιβλιογραφία. Βλ. αναλυτικά Γ. Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα και Βουλή, Αυτονομία κι ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος*, 2012, *passim* · και *Idem*, ό.π., σελ. 1182-1186. Βλ. επίσης, αντί πολλών, Σπ. Βλαχόπουλο, «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. 27 επ. · και Γ. Δελλή, *Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική και νομολογιακή αντιμετώπιση*, ΝοΒ 2017, σελ. 1 επ.

¹⁵ Ως προς το τελευταίο βλ. ΣτΕ 1723/2016, σκ. 16 (δεν ελέγχεται δικαστικώς η ένταξη σε ένα άρθρο μόνο όλων των ετερόκλητων μέτρων του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2013-2016). Για την αντίθετη άποψη βλ. Γ. Γεραπετρίτη και Σπ. Βλαχόπουλο, ό.π., σελ. 34.

¹⁶ Κ. Μουρτοπάλλας, *Η τροπολογία κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής (μέρος Α')*, syntagmawatch.gr 2021.

θα επερχόταν αν κάθε τροπολογία λάμβανε τη μορφή αυτοτελούς νομοσχεδίου) θα οδηγούσε σε μείζονα συμφόρηση στο νομοθετικό έργο, δίχως να βελτιώνει ουσιαστικά την προβλεψιμότητα του δικαίου. Το πρόβλημα αντίθετα έχει βαθύτερα αίτια, αναγόμενα στην τυπικότητα και περιεκτικότητα της νομοθεσίας μας, που λαμβάνει ασφυκτικές ιδιώς για τη δημόσια διοίκηση διαστάσεις, αλλά και στην αυστηρότητα της ελληνικής εκδοχής περί αρχής της νομιμότητας. Έτσι, η δημόσια διοίκηση καλείται να ασκεί τις αρμοδιότητές της υπό πλήθος διαδικαστικών και ουσιαστικών όρων, που συνελήφθησαν από ποικίλους συντάκτες, οι οποίοι υπολάμβαναν τα παραδείγματα που είχαν ενώπιόν τους και τις φερόμενες ως πρόσφορες λύσεις (που σε άλλες έννομες τάξεις θα είχαν απλώς τον χαρακτήρα καλής πρακτικής) ως έχοντα καθολική εφαρμογή. Αντίστοιχα, η νομολογία αντιμετωπίζει τους οικείους διαδικαστικούς τύπους κατά τεκμήριο ως ουσιώδεις. Επομένως, κάθε φορά που παραλλάσσουν τα δεδομένα και η δικαιοπολιτική αντιμετώπιση, το ζήτημα καλείται να ρυθμίσει εκ νέου ο τυπικός νόμος. Έτσι, κακονομία και πολυνομία τελούν σε φαύλη πλοκή. Έως ότου τα βαθύτερα αίτια αντιμετωπιστούν, διέξοδος πρέπει να αναζητηθεί στην κωδικοποίηση της νομοθεσίας και στον εξορθολογισμό της διαδικασίας νομοθετικής επεξεργασίας των τροπολογιών.

VIII. ΙΣΤΟΡΙΚΑ-ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Η ιστορία των ανωτέρω ρυθμίσεων ανάγεται ήδη στη *lex Caecilia Didia* (98 π.Χ.), με την οποία, προς ανάσχεση ριζοσπαστικών νομοθετημάτων, τέθηκε χρονικό όριο 24 ημερών μεταξύ πρότασης και ψήφισης νόμου και απαγορεύθηκαν οι κεκορεσμένοι νόμοι, που αποτελούσαν συμπλήρωμα άσχετων διατάξεων (*leges saturatae*). Η Σύγκλητος είχε την εξουσία κήρυξής τους ως άκυρων. Η άσκηση αυτής της εξουσίας κατά των δημοκρατικών μεταρρυθμίσεων του Marcus Livius Drusus (ο οποίος κατόρθωσε την υιοθέτησή τους ακριβώς διά της εντάξεώς τους σε ένα νομοθέτημα) επιτάχυνε τον εμφύλιο πόλεμο των ετών 91-88 π.Χ.

Αντίστοιχα παραδείγματα υπήρξαν στις αμερικανικές αποικίες, με τους βασιλικούς κυβερνήτες να αρνούνται την κύρωση δημοφιλών νόμων. Υπό το φως αυτής της εμπειρίας, τα Συντάγματα της αμερικανικής επανάστασης δεν περιέλαβαν σχετική ρύθμιση, πλην όμως η νομοθετική πρακτική οδήγησε τις περισσότερες πολιτείες σε υιοθέτηση ρητών συνταγματικών κανόνων στα μέσα του δέκατου ένατου αιώνα. Έτσι, σε πάνω από σαράντα πολιτείες ισχύει συνταγματική διάταξη κατά την οποία οι νόμοι οφείλουν να έχουν ένα αντικείμενο, το οποίο πρέπει να περιγράφεται στον τίτλο. Ως

δικαιολογητικός λόγος προβάλλεται, πρώτον, το γνήσιο της πλειοψηφίας, η οποία νοθεύεται όταν ψηφίζονται νόμοι που αποτελούν άθροισμα συναλλαγών μειοψηφικών επιδιώξεων (συνήθως πελατειακών –the Christmas tree bill) καθώς και νόμοι όπου η πλειοψηφία επιτυγχάνεται επειδή γίνεται αποδεκτή άσχετη τροπολογία (rider), και, δεύτερον, η σαφής κατανόηση του περιεχομένου και η λογοδοσία ως προς τη νομοθετική παραγωγή. Περαιτέρω, σε αρκετές πολιτείες, τα δικαστήρια ελέγχουν τη ρυθμιστική ενότητα νόμων βάσει των οικείων διατάξεων. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι κρίση αντισυνταγματικότητας επιφυλάσσεται μόνο σε ακραίες περιπτώσεις, η νομολογία κατακρίνεται για ανασφάλεια δικαίου, ενώ παρατηρείται ότι έτσι δυσχεραίνεται η επίτευξη πολιτικών συγκερασμών¹⁷.

¹⁷ R. Briffault, *The Single-Subject Rule: A State Constitutional Dilemma*, 82 ALB. L. REV. 1629, 2019.