

Τα μέλη της κυβέρνησης καταθέτουν κατά μέσον όρο τέσσερις τροπολογίες σε κάθε νομοσχέδιο, παρά τις αυστηρές εντολές του Πρωθυπουργού

Οι τροπολογίες πέφτουν σαν το χαλάζι

Του Β. ΧΙΩΤΗ

ΤΡΙΑ ΧΡΟΝΙΑ στη διακυβέρνηση της χώρας συμπληρώνει αυτό τον μήνα η κυβέρνηση Σημίτη παρουσιάζοντας ένα αξιόλογο νομοθετικό έργο στη Βουλή.

Στα τρία αυτά χρόνια ψηφίστηκαν από τη Βουλή 132 νομοσχέδια, εκ των οποίων όμως πολλά άλλαξαν φυσιογνωμία από το πλήθος των τροπολογιών που ενσωματώθηκαν στις διατάξεις τους. Η νομοθέτηση μέσω τροπολογιών παραμένει ακόμη «ανοιχτή πληγή» του νομοθετικού συστήματος της χώρας, παρά τα βήματα πρόδρου που σημειώθηκαν την τελευταία διετία.

Οι τροπολογίες είχαν και την τελευταία τριετία πρωταγωνιστικό ρόλο στο νομοθετικό έργο, αν και το φαινόμενο αυτό περιορίστηκε σημαντικά, κυρίως μετά το 1997.

● Τι δείχνουν οι αριθμοί

Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία που παρουσιάζει σήμερα «Το Βήμα», τα μέλη της κυβέρνησης συνεχίζουν να καταθέτουν κατά μέσον όρο τέσσερις τροπολογίες σε κάθε νομοσχέδιο, εκ των οποίων αρκετές είναι άσχετες με το αντικείμενο του νομοθετήματος, ενώ άλλες κατατίθενται κυριολεκτικά την τελευταία στιγμή.

Από τις 382 τροπολογίες που κατέθεσαν μέλη της κυβέρνησης στη Βουλή τα τελευταία τρία χρόνια (Οκτώβριος 1996 - Σεπτέμβριος 1999) μόλις οι 164 κατατέθηκαν σε νομοσχέδια που βρίσκονταν στο στάδιο της επεξεργασίας τους από τις διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές.

Αναθέτως, 218 τροπολογίες κατατέθηκαν όταν το νομοσχέδιο βρισκόταν στο τελικό στάδιο της ψήφισής του από την Ολομέλεια της Βουλής, δηλαδή μία ή δύο ημέρες προτού ολοκληρωθεί η συζήτησή του!

Αλλά και από τις ελάχιστες τροπολογίες των βουλευτών που έγιναν δεκτές τα τελευταία χρόνια σχεδόν όλες ψηφίστηκαν με κατάφωρη παραβίαση του Συντάγματος που προβλέπει ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτή τροπολογία βουλευτών που θα προκαλέσει διαπύση εις βάρος του Δημοσίου.

Τα τρία τελευταία χρόνια έγιναν δεκτές 148 τροπολογίες βουλευτών από τις 2.505 που κατατέθηκαν συνολικά (ποσοστό 6,5%) και από αυτές οι περισσότερες ψηφίστηκαν χωρίς να συνοδεύονται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που να προσδιορίζει τη δαπάνη που θα προκαλούσαν στο Δημόσιο.

Η συντριπτική πλειονότητα των τροπολογιών αυτών άλλωστε κατατέθηκε κατόπιν προσυμφωνησών των βουλευτών με τους αρμόδιους υπουργούς γιατί οι υπουργοί δεν ήθελαν να αναλάβουν το

	Α' ΣΥΝΟΔΟΣ		Β' ΣΥΝΟΔΟΣ		Γ' ΣΥΝΟΔΟΣ		ΣΥΝΟΛΟ	
	ΚΑΤΑΤ.	ΨΗΦΙΣΤ.	ΚΑΤΑΤ.	ΨΗΦΙΣΤ.	ΚΑΤΑΤ.	ΨΗΦΙΣΤ.	ΚΑΤΑΤ.	ΨΗΦΙΣΤ.
Υπουργοί	146	146	89	89	147	147	382	382
Βουλευτές	819	37	829	86	857	25	2.505	148
ΣΥΝΟΛΟ	965	183	918	175	1.004	172	2.887	530

	Α' ΣΥΝΟΔΟΣ	Β' ΣΥΝΟΔΟΣ	Γ' ΣΥΝΟΔΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ
Τροπολογίες που κατατέθηκαν στην ολομέλεια (υπουργών)	71	53	94	218
ΣΥΝΟΛΟ	146	89	147	382

	ΑΡΙΘΜΟΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΩΝ	ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΑ ΠΟΥ ΨΗΦΙΣΤΗΚΑΝ	ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΩΝ ΑΝΑ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟ
Α' Σύνοδος	133	44	3
Β' Σύνοδος	140	44	3,2
Γ' Σύνοδος	125	44	2,8
ΣΥΝΟΛΟ	398	132	3

κόστος μιας τέτοιας πρωτοβουλίας!

Η ευθύνη λοιπόν της νομοθέτησης μέσω των τροπολογιών βαρύνει αποκλειστικά τα μέλη της κυβέρνησης, οι οποίοι συνεχίζουν να καταθέτουν και να δέχονται τροπολογίες, παρά τις αυστηρές οδηγίες του Πρωθυπουργού.

Στις 21 Νοεμβρίου 1996 ο κ. Κ. Σημίτης εξέδωσε εγκύκλιο που κοινοποιήθηκε σε όλους τους υπουργούς και στον Πρόεδρο της Βουλής για την καλύτερη οργάνωση της νομοθετικής λειτουργίας.

● Ένταση του φαινομένου

Στην εγκύκλιο αυτή και σε ό,τι αφορά τις τροπολογίες επισημαίνεται:

«Εκτενείς τροπολογίες πρέπει αποφεύγονται να τυ-

χάνουν επεξεργασίας από την ΚΕΝΕ. Τροπολογίες άσχετες με το αντικείμενο του υπό συζήτηση νομοσχεδίου δεν προωθούνται. Κατ' εξαίρεση δεκτές γίνονται τροπολογίες απολύτως αναγκαίες για την αντιμετώπιση εξαιρετικά επείγουσας θέματος. Η συνδρομή του επείγουσας πρέπει να εκτιθεί και να εξηγηθεί στην αιτιολογική έκθεση της οικείας τροπολογίας. Τροπολογίες που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις αυτές επιστρέφονται.

Όλες οι τροπολογίες κατατίθενται πριν από τη συζήτηση του νομοσχεδίου στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή. Μετά το πέρας της συζήτησης στην επιτροπή τροπολογίες προωθούνται μόνο μετά από προηγούμενη έγκριση του Πρωθυπουργού. Οι υπουργοί

οφείλουν να εφαρμόζουν ανάλογα τις παραπάνω αρχές και ως προς τις προτεινόμενες από τους βουλευτές τροπολογίες κατά τη συζήτηση των νομοσχεδίων στη Βουλή».

Ωστόσο τους τελευταίους μήνες οι τροπολογίες που κατατίθενται απευθείας στην Ολομέλεια της Βουλής άρχισαν να αυξάνονται, ενώ κάποιιοι υπουργοί για να παρακάμψουν τις εντολές του Πρωθυπουργού ζητούν από βουλευτές να καταθέσουν τροπολογίες των οποίων το περιεχόμενο έχουν συντάξει οι ίδιοι!

Εκτιμάται μάλιστα ότι τα φαινόμενα αυτά θα ενταθούν όσο πλησιάζουμε και στην τυπική έναρξη της προεκλογικής περιόδου, όπου οι πιέσεις του εκλογικού σύστημα για ρύθμιση ρουσφετολογικών θεμάτων θα πολλαπλασιαστούν.

«Σκούπες» και «κουρελούδες»

ΚΑΙ τα ίδια τα νομοσχέδια όμως που κατατίθενται στη Βουλή τους τελευταίους μήνες αντιμετωπίζουν προβλήματα συνοχής καθώς όλο και συχνότερα τα άρθρα τους αποτελούν συρραφή ανομοιογενών διατάξεων.

Οι βουλευτές θυμούνται ακόμη τον υπουργό Ανάπτυξης κ. Ευ. Βενιζέλο να υπεργραφεί στη Βουλή ότι το νομοσχέδιό του περιέχει 1.000 διατάξεις! Θυμούνται επίσης ότι τα τελευταία χρόνια έχουν κατατεθεί στη Βουλή αρκετά νομοσχέδια με τίτλο «Ρυθμίσεις διαφόρων θεμάτων», νομοθετήματα τα οποία κατά κανόνα αποκαλούνται «σκούπες» ή πολυνομοσχέδια από την κυβερνητική πλειοψηφία και «κουρελούδες» ή «φρουτιέρες» (επειδή περιέχουν κά-

θε λογής φρούτο) από τους βουλευτές της αντιπολίτευσης. Το πρόβλημα ίσως να μην ήταν τόσο σοβαρό αν υπήρχε σχετική άνεση χρόνου στη συζήτηση των νομοσχεδίων αυτών. Όπως προκύπτει όμως από τα στατιστικά στοιχεία των συνεδριάσεων, η κυβέρνηση αφιέρωσε κατά μέσον όρο λιγότερες από τρεις συνεδριάσεις για την ψήφιση κάθε νομοσχεδίου (2,8 συνεδριάσεις για την ακρίβεια) τους τελευταίους μήνες. Καθ' όλη τη διάρκεια της τριετίας εξάλλου αφιερώθηκαν τρεις συνεδριάσεις ανά νομοσχέδιο, γεγονός που σημαίνει ότι οι βουλευτές είχαν συνήθως στη διάθεσή τους ελάχιστα λεπτά (μερικές φορές και δευτερόλεπτα) για να εκφράσουν όλοι μαζί τις απόψεις τους για κάθε άρθρο.

Γνώμη

Το ΠαΣοΚ πρέπει να τολμήσει

Του Σ. ΚΟΣΜΙΑΝ

ΚΑΘΕ νομοσχέδιο περιέχει διατάξεις ρυθμιστικές διαφόρων θεμάτων. Ως τη συζήτηση του νομοσχεδίου οι υπουργοί και οι βουλευτές δικαιούνται να προτείνουν «τροπολογίες», δηλαδή είτε τροποποιήσεις συγκεκριμένων διατάξεων του νομοσχεδίου είτε - συχνότερα - προσθήκες νέων. Οι τροπολογίες, σύμφωνα με τον Καταστατικό της Βουλής, «πρέπει να σχετίζονται με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου». Ωστόσο, είναι αναμφισβήτητο το γεγονός ότι η παραπάνω ευχέρεια χρησιμοποιήθηκε κατατηρησιακά. Άσχετες τροπολογίες, συχνά εκτενείς, διόλου επείγουσες, έχουν ψηφιστεί κατά καιρούς σε διάφορα νομοσχέδια.

Η «τροπολογία» παραπέμπει συνειρμικά σε διάταξη που ρυθμίζει κάποιο θέμα χωριστά. Συνήθως θέματα της άρνησης αυτής παρέμβασης ήταν η δημόσια διοίκηση, το ασφαλιστικό σύστημα και η δημοσιονομική κατάσταση. Εξυηρητούμενες, οι διάφορες ομάδες πίεσης. Συνέπεια, η απαξίωση του Κοινοβουλίου και της πολιτικής. Η κοινή αυτή αντίληψη οφείλεται στο γεγονός ότι παραδοσιακά κυβερνήσεις και βουλευτές χρησιμοποιούσαν τη μεθοδευση της τροπολογίας ως σημαία ευκαρίας για τη νομοθέτηση ρυθμίσεων που το φως της ημέρας ίσως ήταν απαγορευτικό για την ψήφισή τους. Το φαινόμενο, επιδημικό στην αρχή, γρήγορα κατέστη ενδημικό. Δεκάδες τροπολογίες ψηφίζονταν σε κάθε νομοσχέδιο και ο μέσος όρος ήταν ιδιαίτερα υψηλός. Και στις ημέρες μας συχνά η ειδησεογραφία σχολιάζει ιδιαίτερα επικριτικά με το φαινόμενο αυτό. Κάτω από τον τίτλο «Βροχή άσχετων τροπολογιών ήδες τη νύχτα στη Βουλή» δημοσιουργείται στον ανταγωνισμό η εντύπωση ότι αυτές προέρχονται από την κυβέρνηση, είναι χαρακτηριστικό εξορισμού και - το σπουδαιότερο - ότι ψηφίστηκαν!

Μετά τις εκλογές του '96 η πραγματικότητα σε σχέση με το θέμα αυτό είναι τελείως διαφορετική από την εμφανιζόμενη εικόνα και αυτό αποδεικνύεται με αδιάσειστα και αναμφισβήτητα στατιστικά στοιχεία. Σε κανένα από τις τρεις πρώτες συνόδους της Βουλής ψηφίστηκαν σαφώς περισσότερα (44) νομοσχέδια, αριθμός συμπα-

ματικό ίδιος κατά σύνοδο.

Ο συνολικός αριθμός τροπολογιών κυβέρνησης και βουλευτών που ψηφίστηκαν στις διαρκείς επιτροπές και στην Ολομέλεια ή στο Τμήματα Διακοπών ήταν αντίστοιχα 183, 175 και 172, δηλαδή κατά μέσον όρο, κατά νομοσχέδιο, ψηφίστηκαν αντίστοιχα 4,1, 3,9 και 3,9 τροπολογίες, αριθμός άκρως δικαιολογημένος. Ο ισχυρισμός ότι το φαινόμενο των τροπολογιών περιορίστηκε δραστηρικά είναι αναπαύδεικτος. Κατά κανόνα οι ψηφισθείσες τροπολογίες ήταν σύντομες και άσχετες με το νομοσχέδιο. Οι άσχετες αποφούσαν παρατάσεις προβλεπόμενες δημοσιονομικό άρλεος (π.χ. ο πρόσφατος διπλασιασμός του φόρου στις χρηματιστηριακές συναλλαγές) ή όφελος για τον πολίτη (π.χ. μειώσεις φόρου στα καύσιμα).

Ωστόσο αυτό δεν σημαίνει ότι η κυβέρνηση και η Βουλή δικαιούνται να είναι ικανοποιημένες. Υπάρχουν περιθώρια περαιτέρω βελτίωσης της κατάστασης και πλήρως εναρμόσιμες με τις απαιτήσεις του Συντάγματος και του Καταστατικού της Βουλής.

Η βελτίωση αυτή προϋποθέτει αλλαγή και της κοιλτούρας και της παράδοσης που έχει διαμορφωθεί επί δεκαετίες. Τα αποτελέσματα της τελευταίας τριετίας οφείλονται στις αυστηρές εντολές του Πρωθυπουργού, στην πειθαρχία των μελών της κυβέρνησης αυτής και στην άριστη συνεργασία του Προέδρου της Βουλής και του υπαρχαφόντος. Αυτή η αλλαγή πρέπει και μπορεί να γίνει καθυστάς. Τέλος, οφείλω να υπογραμμίσω ότι το πρόβλημα των τροπολογιών είναι πρώτα μόνο του μεζόζουτος προβλήματος του τρόπου παραγωγής νομοθετικού έργου.

Η νομοπαραγωγή είναι μια διαδικασία που ξεκινά από μια διακοβούλεια παρέμβασης στο δίκαιο και καταλήγει σε κάποιο φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως. Συχνά υπάρχει ουρά εφαρμογής του νόμου με ουρά εφαρμογής του νόμου με την έκδοση προβλεπόμενων στον νόμο προεδρικών διαπισματών και υπουργικών αποφάσεων. Στη διαδικασία αυτή περισκεύει ο εμπειρισμός και λέπει ο επαγγελματισμός. Η νομοπαραγωγή, ποσοτικά και ποιοτικά, διακρίνεται από χρόνια παθογένεια και ο σχετικός φάκελος πρέπει να ανοιχθεί. Μία ακόμη βελτιστή, εκσυγχρονιστική μεταρρύθμιση που οφείλει το ΠαΣοΚ να τολμήσει.

Ο κ. Σωκράτης Κοσμιάνης είναι Γενικός Γραμματέας του Υπουργικού Συμβουλίου.