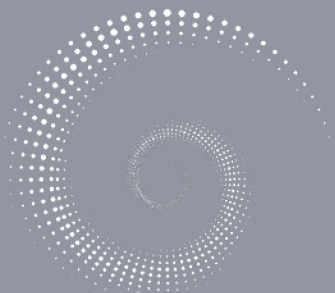


# ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

## Άρθρο 64

ΝΙΚΟΣ ΠΑΠΑΣΠΥΡΟΥ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Σεπτέμβριος 2023



ΣΥΝΤΑΓΜΑ  
WATCH.GR

## Άρθρο 64

### Οργάνωση και λειτουργία της Βουλής

1. Η Βουλή συνέρχεται αυτοδικαίως κάθε έτος την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου σε τακτική σύνοδο για τα ετήσια έργα της, εκτός αν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας τη συγκαλέσει ενωρίτερα σύμφωνα με το άρθρο 40.

2. Η διάρκεια της τακτικής συνόδου δεν μπορεί να είναι συντομότερη από πέντε μήνες, χωρίς να συνυπολογίζεται ο χρόνος της αναστολής σύμφωνα με το άρθρο 40.

Η τακτική σύνοδος παρατείνεται υποχρεωτικά ώσπου να εγκριθεί, σύμφωνα με το άρθρο 79, ο προϋπολογισμός ή να ψηφιστεί σύμφωνα με το ίδιο άρθρο ειδικός νόμος.

ΝΙΚΟΣ ΠΑΠΑΣΠΥΡΟΥ

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

### I. Η συνταγματική οργάνωση των τακτικών βουλευτικών συνόδων<sup>2</sup>

1. Διάρκηση βουλευτικής περιόδου και βουλευτικής συνόδου ..... 2
2. Πρακτική σημασία ..... 2
3. Εξήγηση και αξιολόγηση της βασικής διαρρύθμισης ..... 4

### II. Έναρξη και λήξη της τακτικής συνόδου ..... 6

1. Έναρξη της τακτικής συνόδου ..... 6
2. Πρέπει η τακτική σύνοδος να είναι ετήσια; ..... 7
3. Τρόπος λήξης της τακτικής συνόδου ..... 9
4. Διακοπή εργασιών εντός συνόδου με απόφαση της Βουλής ..... 12

### III. Ιστορικά και συγκριτικά στοιχεία ..... 12

1. Προϊόν της αγγλικής συνταγματικής ιστορίας ..... 12
2. Η εξέλιξη στις ΗΠΑ και την Ευρώπη ..... 13
3. Η εξέλιξη σε χώρες της Κοινοπολιτείας ..... 14
4. Η συνταγματική κρίση του 2019 στο Ηνωμένο Βασίλειο ..... 14

### IV. Επίλογος- Προτάσεις ..... 15

1. Στο πλαίσιο αναθεώρησης του Συντάγματος ..... 15
2. Υπό το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο ..... 16

## I. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΤΑΚΤΙΚΩΝ ΒΟΥΛΕΥΤΙΚΩΝ ΣΥΝΟΔΩΝ

### 1. Διάκριση βουλευτικής περιόδου και βουλευτικής συνόδου

- 1 Όπως προκύπτει από το άρθρο 53 παρ. 1 Σ., οι βουλευτές εκλέγονται για τέσσερα συνεχή έτη, που αρχίζουν από την ημέρα των γενικών εκλογών, ενώ, μόλις λήξει η «βουλευτική περίοδος», προκηρύσσεται η διενέργεια των επόμενων βουλευτικών εκλογών. Κατ' αυτό τον τρόπο, ορίζεται ο χρονικός βίος της Βουλής, η περίοδος δηλαδή μεταξύ της διενέργειας των εκλογών και της ολοκλήρωσεως της τετραετίας ή της διαλύσεως της Βουλής.
- 2 Κατά το ελληνικό Σύνταγμα, η Βουλή δεν είναι διαρκές Σώμα, δεν ασκεί δηλαδή τις εργασίες της καθ' όλη τη βουλευτική περίοδο, αλλά εντός επιμέρους χρονικών ενότητων, που ονομάζονται «σύνοδοι». Η συνταγματική οργάνωση των βουλευτικών συνόδων ακολουθεί παράδοση πολιτευμάτων συνταγματικής μοναρχίας, κατά την οποία η διάρκεια των συνόδων, επομένως και των διαστημάτων εντός της βουλευτικής περιόδου κατά τα οποία η Βουλή δεν τελεί σε σύνοδο και, άρα, δεν μπορεί να ασκήσει τις εργασίες της, καθορίζεται με πράξη του Ανώτατου Άρχοντα. Παράλληλα όμως, το Σύνταγμα οριοθετεί χρονικώς την εν λόγω εξουσία, η οποία εξάλλου υπόκειται στον κανόνα της υπουργικής προσηγογραφής, ασκείται δηλαδή με πρόταση της φέρουσας την πολιτική ευθύνη κυβερνήσεως. Περαιτέρω, προβλέπει τη λειτουργία Τμήματος διακοπής των εργασιών της Βουλής για τα διαστήματα κατά τα οποία η Βουλή ευρίσκεται εκτός συνόδου.

### 2. Πρακτική σημασία

- 3 Όταν η Βουλή δεν είναι σε σύνοδο, δεν είναι δυνατή η λειτουργία της Ολομέλειας, που συγκροτείται από το σύνολο των βουλευτών, επομένως και η άσκηση των αρμοδιοτήτων και λοιπών δράσεων που προϋποθέτουν παρούσα την Ολομέλεια (νομοθετικό έργο του άρθρου 72 Σ., πρόταση δυσπιστίας και πρόταση εμπιστοσύνης, πρόταση μομφής κατά του προεδρείου της Βουλής, αποφάσεις της Ολομέλειας σε ζητήματα ποινικής ευθύνης υπουργών και του Προέδρου της Δημοκρατίας, εξεταστικών επιτροπών (π.χ. σύσταση και συζήτηση πορίσματος), συζητήσεις προ ημερησίας διατάξεως, κ.λπ.). Για ελάχιστες μόνο περιπτώσεις το Σύνταγμα επιτάσσει τη σύγκληση της διατελούσας εκτός συνόδου Βουλής σε ειδική σύνοδο (άρθρα 32 παρ. 5 σε συνδ. με παρ. 1, 34 παρ. 2 εδ. α', 48 παρ. 2-3, 84 παρ. 1 εδ. β'), ενώ στις υπόλοιπες περιπτώσεις, καταλείπεται μόνο η ευχέρεια έκτακτης σύγκλησης με προεδρικό διάταγμα, δηλαδή με πρόταση της κυβερνήσεως.

Περαιτέρω, εκτός συνόδου, η κυβέρνηση έχει ευχερέστερη δικαιολογία να καταφεύγει σε έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου για ζητήματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ολομέλειας. Αλλά και για ζητήματα που δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ολομέλειας, η έκδοση πράξεως νομοθετικού περιεχομένου εκτός συνόδου επιτρέπει στην εκτελεστική εξουσία να καθυστερήσει τον κυρωτικό έλεγχο της Βουλής, ο οποίος χωρεί μόνο εντός συνόδου (44 παρ. 1 Σ.), και ο οποίος μάλιστα μπορεί να έχει καταστεί αλυσιτελής αν η πράξη έχει προκαλέσει τα αποτελέσματά της.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το διακύβευμα σε σχέση με τον χρόνο λήξης της συνόδου δεν είναι αμελητέο, μπορεί μάλιστα, σε εξαιρετικές συνθήκες, να καταστεί μείζον. Από την άλλη πλευρά, εκτός συνόδου λειτουργεί το Τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής, στο οποίο ασκείται μέρος του νομοθετικού έργου και του κοινοβουλευτικού ελέγχου (άρθρα 71 και 70 παρ. 6 Σ.). Λειτουργούν επίσης οι περισσότερες επιτροπές της Βουλής<sup>1</sup>. Ωστόσο, υπάρχουν και πάλι πρακτικές συνέπειες. Για παράδειγμα, στο Τμήμα διακοπής μετέχει το 1/3 του αριθμού των βουλευτών, με αποτέλεσμα οι πρόεδροι των κοινοβουλευτικών ομάδων να μπορούν να ελέγχουν τη συμμετοχή των βουλευτών σε κρίσιμες ψηφοφορίες –είτε με την αρχική κατανομή, είτε με αντικατάσταση δήθεν κωλυομένων (άρθρο 29 παρ. 2, 5 και 6 ΚτΒ).

Τέλος, ειδικοί κανόνες ορίζουν ή αποκλείουν την άσκηση κοινοβουλευτικών εργασιών σε συγκεκριμένες συνόδους. Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα παρέχει το άρθρο 110 παρ. 3 Σ., κατά το οποίο η αναθεώρηση του Συντάγματος ψηφίζεται στην πρώτη σύνοδο της αναθεωρητικής Βουλής. Αντιστρόφως, το άρθρο 105 παρ. 1 ΚτΒ αποκλείει την εκ νέου συζήτηση και ψήφιση στην ίδια σύνοδο νομοσχεδίων ή προτάσεων νόμου που δεν έλαβαν το ελάχιστο ποσοστό ψήφων που προβλέπει το άρθρο 67 Σ., αν οι αρνητικές ψήφοι ήταν περισσότερες ή ίσες με τις θετικές<sup>2</sup>. Σημειωτέον ότι η παρ. 8 του άρθρου 76

<sup>1</sup> Π.χ. διαρκείς επιτροπές (άρθρο 33 ΚτΒ), επιτροπές προκαταρκτικής εξέτασης κατά υπουργών και εξεταστικές επιτροπές (άρθρα 156 παρ. 9 και 145 παρ. 2 ΚτΒ), επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας και Επιτροπή Κοινοβουλευτικής Δεοντολογίας (άρθρο 43Α παρ. 1 ΚτΒ, το οποίο περιέχει ειδική ρύθμιση σε σχέση με το άρθρο 43 παρ. 1 ΚτΒ για τις ειδικές μόνιμες επιτροπές).

<sup>2</sup> Το ζήτημα της επανασυζήτησης απορριφθέντων νομοσχεδίων απέκτησε ιδιαίτερο πρακτικό ενδιαφέρον στη Βουλή των Κοινοτήτων του Ηνωμένου Βασιλείου κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για την αποχώρηση του Η.Β. από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο τότε Speaker του Σώματος στις 18 Μαρτίου 2019 επισήμανε την ιστορία του κανόνα, ο οποίος τηρείται από τον 17<sup>ο</sup> αιώνα και εξουσιοδοτεί τον Πρόεδρο να εγγυάται την εφαρμογή του, και δήλωσε ότι δεν θα μπορούσε η κυβέρνηση της May να φέρει εκ νέου ουσιαστικά όμοια συμφωνία για το Brexit. Μάλιστα, η τότε κυβέρνηση σκεφτόταν τη λήξη της συνόδου προς παράκαμψη του κανόνα. Τελικώς, η May παραιτήθηκε και η

Σ. όριζε γενικό αποκλεισμό της εκ νέου εισαγωγής εντός της ίδιας συνόδου, πλην όμως καταργήθηκε στην αναθεώρηση του 2001<sup>3</sup>. Το μεγαλύτερο πάντως πρακτικό ενδιαφέρον εμφάνιζε η καταργηθείσα με την αναθεώρηση του 2019 διάταξη του άρθρου 86 παρ. 3 Σ. κατά την οποία η δίωξη κατά υπουργών μπορούσε να ασκηθεί έως το πέρας της δεύτερης τακτικής συνόδου της βουλευτικής περιόδου που άρχιζε μετά την τέλεση του αδικήματος. Και αυτό διότι η απόσβεση της εξουσίας της Βουλής για άσκηση δίωξης επερχόταν με την έκδοση του διατάγματος λήξης της οικείας συνόδου.

### 3. Εξήγηση και αξιολόγηση της βασικής διαρρύθμισης

- 6 Η συνταγματική διαρρύθμιση των βουλευτικών συνόδων ανάγεται στις πολιτικές ισορροπίες του παρελθόντος, όταν τα αντιπροσωπευτικά σώματα καλούνταν σε σύνοδο από τον Μονάρχη για ορισμένο χρονικό διάστημα ολίγων μηνών προκειμένου να συγκατατεθούν στην επιβολή φόρων και στη θέσπιση νόμων, δίχως να δημιουργούν προσκόμματα στην κυβερνητική λειτουργία (παρ. 14). Απολίθωμα αυτής της παράδοσης είναι η μνεία στην παρ. 1 του άρθρου 64 για «ετήσια έργα», ως αντικείμενο της τακτικής συνόδου, τα οποία κατά την παρ. 2 εδ. β΄ περιλαμβάνουν υποχρεωτικώς την ψήφιση προϋπολογισμού (ή ειδικού, κατά το άρθρο 79 Σ., νόμου).
- 7 Με αυτό το ιστορικό υπόβαθρο, το άρθρο 64 διασφαλίζει πως, πέραν της αρχικής συγκλήσεως της Βουλής σε τακτική σύνοδο μετά τη διενέργεια εθνικών εκλογών, η Βουλή συνέρχεται αυτοδίκαια σε (τακτική) σύνοδο κάθε έτος, την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου, και ότι η τακτική σύνοδος έχει διάρκεια τουλάχιστον πέντε μηνών (στην οποία δεν συνυπολογίζεται τυχόν διάστημα αναστολής σύμφωνα με το άρθρο 40 Σ.). Κατά τούτο, όπως παρατηρεί ο Παντελής, οι διατάξεις αποδίδουν συμβιβασμό μεταξύ μοναρχικών και δημοκρατικών αντιλήψεων<sup>4</sup>. Πράγματι, η βασική δομή των ρυθμίσεων ανατρέχει ήδη στο μοναρχικό Σύνταγμα του 1844 (το οποίο επηρεάστηκε από το βελγικό Σύνταγμα του 1831), ενώ το ειδικότερο περιεχόμενο βελτιωνόταν σταδιακά

---

νέα κυβέρνηση Τζόνσον προκάλεσε λήξη της συνόδου, για άλλο όμως λόγο (παρ. 18). Η δήλωση του Speaker είναι προσβάσιμη σε: [Speaker's Statement - Hansard - UK Parliament](#).

<sup>3</sup> Ιστορικά, τέτοιες διατάξεις αποσκοπούν να έχει η ψηφοφορία ωφέλιμο αποτέλεσμα. Ωστόσο, η ισχύουσα διάταξη του Κανονισμού της Βουλής ουδέν τοιούτο επιτυγχάνει, διότι προϋποθέτει το νομοσχέδιο να μην έχει λάβει το ελάχιστο ποσοστό ψήφων, πράγμα πρακτικώς αδύνατο για νομοσχέδιο. Έτσι, απλώς προφυλάσσει το Σώμα από την άσκοπη και επαναλαμβανόμενη ενασχόληση με αλυσitteλείς προτάσεις νόμου.

<sup>4</sup> Α. Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 5<sup>η</sup> έκδ., 2020, σελ. 356.

υπέρ του Κοινοβουλίου, ως προς την ελάχιστη διάρκεια της τακτικής συνόδου (από δύο μήνες το 1844, σε τρεις μήνες το 1864 και πέντε μήνες σήμερα), τον μέγιστο χρόνο επιτρεπτής αναστολής, την κατάργηση του μέγιστου χρόνου διάρκειας της συνόδου, κ.λπ. Από την άλλη πλευρά, η αντίστροφη ανάγνωση των ίδιων ρυθμίσεων είναι ότι το Σύνταγμα ανέχεται τη λειτουργία της Βουλής για μόνο πέντε μήνες κάθε έτος (π.χ. Οκτώβριο με Μάρτιο).

Το ιστορικό πλαίσιο υπό το οποίο αναπτύχθηκε το καθεστώς των συνόδων δεν ανταποκρίνεται στη θεσμική πραγματικότητα. Πλέον, τα έργα της Βουλής δεν εξαντλούνται στην ψήφιση ολίγων νόμων και του προϋπολογισμού, ούτε η εξέλιξη του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος είναι συμβατή με αυτή τη διαρρύθμιση. Η Βουλή ολοένα και περισσότερο ασκεί αρμοδιότητες που άλλοτε θεωρούνταν κυβερνητικής φύσεως, ενώ η ανάγκη πρωτογενούς νομοθέτησης είναι διαρκής. Έτσι, το Τμήμα διακοπής των εργασιών και οι διαρκείς επιτροπές καλύπτουν μέρος του κενού, αλλά η άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ολομέλειας εξαρτάται από την προαίρεση της εκτελεστικής εξουσίας και συγκεκριμένα της κυβερνήσεως.

Υπό το πολίτευμα της προεδρευόμενης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, και με δεδομένο ότι η άσκηση των οικείων εξουσιών του Προέδρου της Δημοκρατίας (σύγκλησης και κήρυξης της λήξης της τακτικής συνόδου) υπόκειται σε υπουργική προσυπογραφή, ο ανωτέρω συμβιβασμός αφορά στις σχέσεις Βουλής και Κυβερνήσεως. Το κοινοβουλευτικό πολίτευμα προϋποθέτει λειτουργική σύζευξη Βουλής και Κυβερνήσεως. Ωστόσο, δεν μπορεί να υποστηριχθεί σοβαρά ότι η ισχύουσα διαρρύθμιση αποδίδει πρόνοια εξορθολογισμού του κοινοβουλευτικού βίου. Για αυτό, και με δεδομένο ότι υπάρχει η δυνατότητα διάλυσης της Βουλής, θα αρκούσαν διατάξεις που επιτρέπουν π.χ. ολιγοήμερη αναστολή των εργασιών της Βουλής για κατευνασμό των πολιτικών παθών<sup>5</sup> ή για αποτροπή πρόσκαιρης κοινοβουλευτικής ή κυβερνητικής αστάθειας, ενώ θα συνέβαλαν διατάξεις που θα παρείχαν συντρέχουσα αρμοδιότητα στον Ανώτατο Άρχοντα να συγκαλεί σε σύνοδο τη Βουλή αν αδρανούσε το προεδρείο και η κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Αντιθέτως, όπως θα υποστηριχθεί στη συνέχεια, οι ισχύουσες διατάξεις, ως σύστημα, αποτελούν μία ακόμη εκδήλωση της κατисχύσεως της κυβερνήσεως έναντι της Βουλής και ενέχουν κινδύνους πολλαπλών καταχρήσεων. Οι εν λόγω κίνδυνοι δεν εκδηλώνονται επειδή το πολίτευμα έχει εν γένει προσαρμοστεί σε ένα σύστημα διπολικού πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού (βλ. και παρ. 11-12).

<sup>5</sup> Ibidem, σελ. 357.

- 10 Ακολουθεί η ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 64, με το οποίο ρυθμίζεται η έναρξη και η ελάχιστη διάρκεια των τακτικών συνόδων της Βουλής, με τις αναγκαίες συστηματικές αναφορές στις συναφείς συνταγματικές διατάξεις<sup>6</sup>.

## II. ΕΝΑΡΞΗ ΚΑΙ ΛΗΞΗ ΤΗΣ ΤΑΚΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΔΟΥ

### 1. Έναρξη της τακτικής συνόδου

- 11 Τα άρθρα 53 παρ. 1 και 41 παρ. 3 Σ. (καθώς και η ερμηνευτική δήλωση στο άρθρο 41) ορίζουν ότι, μαζί με την προκήρυξη των γενικών εκλογών, διατάσσεται η σύγκληση της νέας Βουλής σε τακτική σύνοδο. Τα άρθρα 40 και 64 ολοκληρώνουν τη συνταγματική ρύθμιση των βουλευτικών συνόδων. Το άρθρο 40 θέτει τον βασικό κανόνα ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας συγκαλεί τη Βουλή τακτικά μία φορά κάθε χρόνο, όπως ορίζει το άρθρο 64 παρ. 1, το οποίο ορίζει την αυτοδίκαιη έναρξη της συνόδου (δηλαδή άνευ συγκλήσεως) για τα ετήσια έργα της την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου, εφόσον ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει συγκαλέσει τη Βουλή νωρίτερα σύμφωνα με το άρθρο 40.
- 12 Η εν λόγω διατύπωση δεν διακρίνεται για τη σαφήνιά της, με τα δύο άρθρα να παραπέμπουν το ένα στο άλλο. Υπό το Σύνταγμα του 1911 καθώς και του 1952 το ζήτημα ήταν σαφές: Ο Βασιλεύς συγκαλεί τη Βουλή μία φορά κάθε χρόνο σε τακτική σύνοδο, πλην όμως, αν δεν το έχει πράξει σε ημερομηνία προγενέστερη της 1<sup>ης</sup> (ή, στο Σύνταγμα του 1952, της 15<sup>ης</sup>) Οκτωβρίου, η έναρξη χωρεί τότε αυτοδικαίως<sup>7</sup>. Με άλλα λόγια, ο Βασιλεύς μπορεί να συγκαλέσει τη Βουλή σε τακτική σύνοδο πριν την ορισθείσα ημερομηνία της αυτοδίκαιης ενάρξεως και, αν δεν το πράξει, η Βουλή συνέχεται αυτοδικαίως. Αυτή νομίζουμε είναι η προσήκουσα ερμηνεία και της ισχύουσας ρύθμισης<sup>8, 9</sup>.

<sup>6</sup> Για τις έκτακτες και ειδικές συνόδους της Βουλής, βλ. την ερμηνεία του άρθρου 40 Σ. και των επιμέρους άρθρων που τις ρυθμίζουν.

<sup>7</sup> Ν.Ν. Σαρίπολος, *Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον*, τ. Α΄, 3<sup>η</sup> εκδ., 1915, σελ. 508-09.

<sup>8</sup> Κατά τη συζήτηση στην Επιτροπή του Συντάγματος του 1975, ο Κ. Τσάτσος είχε αρχικώς την εντύπωση ότι η αυτοδίκαιη έναρξη χωρεί αν «παραλείψει» ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας να συγκαλέσει τη Βουλή κατά την καθοριζόμενη στο άρθρο 64 ημερομηνία. Μετά από παρατήρηση ότι θα πρέπει να μπορεί να τη συγκαλεί ενωρίτερα, εισηγείται και επιτυχάνει να προστεθεί στο άρθρο 40 παρ. 1 η αναφορά στα «οριζόμενα» στο άρθρο 64 παρ. 1 (και όχι στην καθοριζόμενη ημερομηνία). Επίσημα Στενογραφημένα Πρακτικά της Ολομέλειας της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής του Συντάγματος 1975, σελ. 360. Έτσι έχουμε την αλληλοπαραπομπή. Τα οριζόμενα όμως είναι ότι ο Πρόεδρος έχει εξουσία να συγκαλέσει τη Βουλή σε τακτική σύνοδο μόνο ενωρίτερα.

<sup>9</sup> Ως ενωρίτερη σύγκληση νοείται μόνο η σύγκληση σε τακτική σύνοδο. Διαφορετικά θα οδηγούμαστε στο absurdum να παραμένει η Βουλή, η οποία θα κληθεί να ψηφίσει και προϋπολογισμό, σε

Η πράξη επιβεβαιώνει αυτή την ερμηνεία. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν εκδίδει 13  
 σχετικό διάταγμα και η Βουλή συνέρχεται αυτοδικαίως την πρώτη Δευτέρα του Οκτω-  
 βρίου, εκτός αν ήδη είναι σε πρώτη τακτική σύνοδο μετά από εκλογές<sup>10</sup>. Την πρακτική  
 αποδίδει και ο Κανονισμός της Βουλής στο άρθρο 22 παρ. 1-2, κατά το οποίο η Βουλή  
 συνέρχεται αυτοδικαίως με την επιφύλαξη του άρθρου 40 Σ.<sup>11</sup>, καθώς και της συγκλή-  
 σεως σε πρώτη τακτική σύνοδο μετά από εκλογές.

Ο κανόνας της αυτοδίκαιης έναρξης προφανώς δεν ισχύει αν δεν υπάρχει Βουλή, δη- 14  
 λαδή αν εκκρεμεί η διενέργεια βουλευτικών εκλογών ή αν αυτές έχουν μόλις διενερ-  
 γηθεί και εκκρεμεί η πρώτη σύγκληση, οπότε εφαρμόζεται, ως ειδικότερος, ο κανόνας  
 των άρθρων 53 παρ. 1 και 41 παρ. 3 Σ.

## 2. Πρέπει η τακτική σύνοδος να είναι ετήσια;

Τι γίνεται αν, την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου, η Βουλή είναι σε τακτική σύνοδο; 15  
 Και ποιο είναι το νόημα της λέξης «ενωρίτερα» στο άρθρο 64 παρ. 1;

Τα προηγούμενα Συντάγματα αποσαφηνίζουν ότι η πρότερη σύγκληση πρέπει να έχει 16  
 χωρήσει «διά τα έργα ταύτα», δηλαδή τα ετήσια έργα (άρθρο 54 παρ. 1 Σ. 1911 και  
 1952). Λαμβάνοντας υπόψη τη σαφή αναφορά σε «ετήσια έργα» «κάθε έτος» στο άρθρο  
 64 παρ. 1, σε «ετήσια τακτική σύνοδο» στο άρθρο 79 παρ. 1, και σε σύγκληση «μία φορά  
 κάθε χρόνο» στο άρθρο 40 παρ. 1, οδηγούμαστε στο αυτό συμπέρασμα: Η αυτοδίκαιη  
 έναρξη δεν χωρεί μόνο αν η προγενέστερη σύγκληση έχει γίνει για τα ετήσια έργα της

---

έκτακτη σύνοδο. Τα ζητήματα αυτά είχαν ανακύψει υπό το Σύνταγμα του 1864. Έτσι, τα Συντάγματα  
 του 1911 και του 1952 ρητώς συμπλήρωναν στο άρθρο 54 (νυν 64) ότι η ενωρίτερη σύγκληση αφορά  
 στα ετήσια έργα, δηλ. είναι τακτική. Ν.Ν. Σαρίπολος, *Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον*, ό.π., υπ. 7,  
 σελ. 509, υπ. 2.

<sup>10</sup> Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 6<sup>ο</sup> εκδ., 2021, σελ. 582.

<sup>11</sup> Έχει υποστηριχθεί συναφώς ότι, «ανεξαρτήτως του ζητήματος της ουσιαστικής αντισυνταγματικό-  
 τητας του Κανονισμού εκ του ότι δεν απαιτεί την έκδοση προεδρικού διατάγματος, ... ο Κανονισμός  
 υπερβαίνει την εκ του Συντάγματος αρμοδιότητά του στο βαθμό κατά τον οποίο ρυθμίζει ζήτημα ανα-  
 γόμενο εκτός της κοινοβουλευτικής ύλης και συγκεκριμένα ζήτημα συνταγματικής αρμοδιότητας του  
 Προέδρου της Δημοκρατίας». Γ. Γεραπετρίτης, «Άρθρο 40», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ.  
 Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα, Κατ' άρθρο Ερμηνεία*, 2017, παρ. 3, σελ. 871. Νομίζουμε ότι  
 ο Κανονισμός της Βουλής δεν ρυθμίζει ζήτημα αρμοδιότητας του Προέδρου της Δημοκρατίας, αλλά  
 το κοινοβουλευτικής φύσεως ζήτημα της αυτοδίκαιης έναρξεως της συνόδου σε περίπτωση που  
 δεν ασκηθεί η οικεία προεδρική αρμοδιότητα κατά το άρθρο 40 Σ. Προς τούτο, αποδίδει την πραγ-  
 ματική εφαρμογή, δίχως εξάλλου να αποκλείει τη σύγκληση για την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου,  
 αν ήθελε θεωρηθεί ότι τέτοια ερμηνεία του άρθρου 40 Σ. είναι ανεκτή.



Βουλής<sup>12</sup>. Στον προσδιορισμό τους συνδράμει η παρ. 2 του άρθρου 64 σε συνδυασμό με το άρθρο 79 παρ. 1 Σ.

- 17 Έτσι, η προγενέστερη σύγκληση πρέπει να θεωρηθεί ότι έχει γίνει για τα ετήσια έργα, αν έχουν διενεργηθεί εκλογές την άνοιξη ή το θέρος και έως την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου δεν έχουν παρέλθει πέντε μήνες από τη σύγκληση της Βουλής σε πρώτη τακτική σύνοδο, οπότε δεν είναι επιτρεπτή η λήξη της οικείας συνόδου. Και όντως αυτή είναι και η πρακτική σε περίπτωση προηγούμενης διενέργειας γενικών εκλογών<sup>13</sup>. Το ίδιο ισχύει αν, στο πλαίσιο της τακτικής συνόδου στην οποία ευρίσκεται η Βουλή, δεν έχει ψηφιστεί προϋπολογισμός για το επόμενο έτος<sup>14</sup>. Για παράδειγμα, η Βουλή ψηφίζει προϋπολογισμό τον Δεκέμβριο και μετέπειτα διαλύεται ή λήγει η σύνοδος. Τότε, η νέα τακτική σύνοδος που συγκαλείται, ακόμη και τον Ιανουάριο, δεν θα έχει ψηφίσει προϋπολογισμό ως τον επόμενο Οκτώβριο και επομένως δεν περατώνεται, αλλά συνεχίζει.
- 18 Τι γίνεται ωστόσο αν η Βουλή την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου είναι σε τακτική σύνοδο, η οποία έχει ήδη διαρκέσει διάστημα άνω των πέντε μηνών, και στο πλαίσιο της οποίας είχε ψηφίσει τον προϋπολογισμό για το τρέχον έτος; Τροποποιώντας το παράδειγμά μας, η Βουλή ψήφισε τον προηγούμενο Δεκέμβριο προϋπολογισμό και δεν έχει έκτοτε λήξει η τακτική σύνοδος, ούτε έχει διαλυθεί η Βουλή. Η πάγια πρακτική σε τέτοιες περιπτώσεις είναι να εκδίδεται διάταγμα λήξης της τακτικής συνόδου αμέσως πριν την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου. Ερωτάται όμως. Μπορεί να γίνει διαφορετικά; Μπορεί να διατηρηθεί η ίδια τακτική σύνοδος και για δεύτερο έτος;
- 19 Συστηματικά ορθότερη λύση, με σταθερό κριτήριο, στη λογική των «ετήσιων έργων», είναι να δεχτούμε ότι η σύνοδος στο πλαίσιο της οποίας είχε ψηφισθεί ο προϋπολογισμός του τρέχοντος έτους, δεν μπορεί να διαρκέσει μετά την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου. Οπότε, η Βουλή οφείλει να συνέλθει σε νέα, ετήσια τακτική σύνοδο, αντιστοίχως δε να ανανεωθεί η ελάχιστη πεντάμηνη διάρκεια. Δεν αρνούμαστε ότι η λο-

<sup>12</sup> Βλ. και Φ. Σπυρόπουλο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2<sup>η</sup> εκδ., 2020, σελ. 245, ο οποίος σημειώνει ότι η τακτική σύνοδος συγκαλείται «υποχρεωτικά ετησίως».

<sup>13</sup> Βλ. Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., υπ. 10, σελ. 583-84, και έκθεση της πρακτικής, Μ. Καλυβιώτου, «Άρθρο 64», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα*, ό.π., υπ. 11, σελ. 1097 επ., και κατωτέρω υπ. 20. Βεβαίως, σε αυτή την περίπτωση η προηγούμενη σύγκληση δεν έχει γίνει δυνάμει του άρθρου 40 Σ., αλλά των διατάξεων που ρυθμίζουν τη σύγκληση σε πρώτη τακτική σύνοδο μετά από εκλογές. Συντρέχει ωστόσο ταυτότητα του λόγου. Έτσι ρητά άρθρο 22 παρ. 2 ΚτΒ. *Contra* Π. Παραράς, *Σύνταγμα 1975 – Corpus II*, 1985, παρ. 64, σελ. 64.

<sup>14</sup> Βλ. και Φ. Σπυρόπουλο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., υπ. 12, σελ. 247.

γική των ετήσιων έργων είναι παρωχημένη, όμως η συνταγματική διαρρύθμιση δεν παρέχει άλλη, συνεπέστερη και προσφορότερη λύση.

Το ζήτημα έχει απασχολήσει στο παρελθόν τη θεωρία κατά την ερμηνεία του κανόνα που επιτρέπει την αναθεώρηση του Συντάγματος από την αναθεωρητική Βουλή μόνο κατά την πρώτη σύνοδό της (νυν 110 παρ. 3 Σ.). Έτσι, ο Αριστόβουλος Μάνεσης, ερμηνεύοντας τις διατάξεις των άρθρων 54 παρ. 1 και 108 παρ. 4 Σ. 1952, ρητώς δέχτηκε ότι η σύνοδος της Βουλής μπορεί να διαρκέσει «*κατ' ανώτατον όριον*» μέχρι τον Οκτώβριο του επόμενου έτους<sup>15</sup>, απέδωσε δε τη σχετική επιταγή του άρθρου 108 Σ. 1952 στον σκοπό η αναθεώρηση αφενός να διενεργηθεί όσο η Βουλή εκφράζει νωπή τη λαϊκή θέληση, αφετέρου να παύσει ταχέως η συνταγματική εκκρεμότητα<sup>16</sup>.

Αλλά και υπό το Σύνταγμα του 1911, ο Ν.Ν. Σαρίπολος ήταν σαφής ότι σε κάθε έτος της περιόδου αντιστοιχεί ίδια τακτική σύνοδος. Κατά το παράδειγμα που δίδει, η πρώτη σύνοδος που συγκλήθηκε μετά από εκλογές στις 19 Απριλίου 1912 είναι η ετήσια σύνοδος του πρώτου έτους της περιόδου και έχει ανώτατη διάρκεια έως την 1<sup>η</sup> Οκτωβρίου 1913. Αντίστοιχα, σύνοδος που άρχεται την 1<sup>η</sup> Οκτωβρίου δεν μπορεί να διαρκέσει πέραν της επόμενης 1<sup>ης</sup> Οκτωβρίου<sup>17</sup>.

### 3. Τρόπος λήξης της τακτικής συνόδου

Το Σύνταγμα δεν ορίζει ρητά τον τρόπο λήξεως της τακτικής συνόδου (σε αντίθεση με το Σύνταγμα του 1952 που ρητώς όριζε αρμόδιο τον Βασιλέα, άρθρο 37). Προφανώς η σύνοδος λήγει με τη λήξη της βουλευτικής περιόδου. Εντός της βουλευτικής περιόδου, το ζήτημα ρυθμίζεται από το άρθρο 23 παρ. 1 ΚτΒ, κατά το οποίο η λήξη κηρύσσεται με προεδρικό διάταγμα. Με δεδομένο ότι ο Κανονισμός της Βουλής δεν δύναται να καθιδρύσει αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας, μάλλον πρέπει να δεχτούμε ότι υπολαμβάνει πως αποδίδει σιωπηρό συνταγματικό κανόνα.

Το διάταγμα προσυπογράφεται από το Υπουργικό Συμβούλιο<sup>18</sup>, επομένως ο χρόνος λήξεως επαφίεται στη βούληση της κυβερνήσεως. Η αρμοδιότητα του Υπουργικού Συμβουλίου συνάγεται, τόσο σε επίπεδο γενικής αρχής (26 παρ. 2 Σ.), καθώς πρόκειται για κρίσιμη ενέργεια ως προς τις σχέσεις εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας,

<sup>15</sup> *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος II*, 1965, σελ. 325, υπ. 26 και σελ. 332, υπ. 17.

<sup>16</sup> *Ibidem*, σελ. 324.

<sup>17</sup> Ν.Ν. Σαρίπολος, *Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον*, ό.π., υπ. 7, σελ. 512.

<sup>18</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., υπ. 12, σελ. 245-46.

όσο και από το γεγονός ότι τη σύγκληση σε πρώτη τακτική σύνοδο προσυπογράφει το Υπουργικό Συμβούλιο (άρθρο 35 παρ. 2 εδ. γ΄). Στην πράξη ωστόσο, το προσυπογράφει ο Πρωθυπουργός, άνευ, οφείλουμε να σημειώσουμε, αρμοδιότητας.

- 24** Η εξάρτηση της διάρκειας της συνόδου της Βουλής από τη βούληση της εκτελεστικής εξουσίας αποδίδει παγία παράδοση, τελεί ωστόσο σε ένταση με την αυτονομία της Βουλής σε ένα αντιπροσωπευτικό πολίτευμα, ενώ εν δυνάμει μπορεί να θίξει ή και να ματαιώσει την αποτελεσματική άσκηση της συνταγματικής της αποστολής (βλ. και παρ. 18). Για να γίνει αυτό κατανοητό, ας υποθεθεί ότι υποβάλλεται πρόταση δυσπιστίας κατά της Κυβέρνησεως, με προοπτική ευδοκίμησης. Η κυβέρνηση έχει τότε τη δυνατότητα, εφόσον δεν υφίσταται κώλυμα κατά την παρ. 2 του άρθρου 64, να προκαλέσει την κήρυξη της λήξεως της τακτικής συνόδου, ώστε να ματαιωθεί η συζήτηση της προτάσεως και να μπορεί η αμφισβήτηση της εμπιστοσύνης να τεθεί εκ νέου τον επόμενο Οκτώβριο. Ενδεχομένως αυτή η περίπτωση μπορεί να αντιμετωπιστεί με την οφειλόμενη παραδοχή ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει ρυθμιστική ευχέρεια να αναμείνει την ολοκλήρωση της σχετικής κοινοβουλευτικής διαδικασίας πριν την υπογραφή του οικείου διατάγματος (πρβλ. παρ. 17). Τίποτε ωστόσο δεν διασφαλίζει ότι θα ασκηθεί η εν λόγω ευχέρεια. Και πάντως δυσχερώς μπορούμε να δεχθούμε τέτοια ευχέρεια αν η πρόταση δυσπιστίας δεν έχει ακόμη κατατεθεί, αλλά επίκειται ή, αντιστοίχως, αν επίκειται η εμπλοκή της Ολομέλειας σε δράσεις με δυσμενές για την κυβέρνηση αποτύπωμα.
- 25** Αντινομία μπορεί να ανακύψει ακόμη και αν η κήρυξη της λήξεως της τακτικής συνόδου γίνει σε ανύποπτο χρόνο. Έτσι, αν, εκτός τακτικής συνόδου, κατατεθεί πρόταση δυσπιστίας υπογεγραμμένη από την απόλυτη πλειοψηφία των βουλευτών (η οποία μάλιστα πρέπει να κατατεθεί σε δημόσια συνεδρίαση της Βουλής, άρθρο 142 παρ. 2 ΚτΒ, οπότε γεννάται το ερμηνευτικό ζήτημα αν καταλαμβάνεται και το Τμήμα διακοπής), αυτή θα μπορεί να συζητηθεί, κατά το γράμμα του Συντάγματος, μόνο αν η κυβέρνηση δεχθεί να προτείνει την έκδοση προεδρικού διατάγματος για σύγκληση έκτακτης συνόδου (ή της επόμενης τακτικής). Τυχόν άρνησή της θα συνεπάγεται βεβαίως συνταγματική κρίση, η οποία ενδεχομένως θα επιβάλει εξαιρετική διέξοδο, πλην όμως το ισχύον σύστημα ουδεμιά πρόνοια επίλυσης παρέχει.
- 26** Αλλά και πέραν αυτών των υποθετικών παραδειγμάτων, δεν πρέπει να παροράται ότι η δυνατότητα ματαιώσεως της λειτουργίας της Ολομέλειας για μακρό χρονικό διά-

στημα (βλ. ανωτέρω, παρ. 3) δεν συμβαδίζει με τον ρόλο του Κοινοβουλίου στο ισχύον αντιπροσωπευτικό σύστημα. Για όλα αυτά τα ζητήματα, διατυπώνουμε ορισμένες προτάσεις στον επίλογο (παρ. 19 και, ιδίως, παρ. 20).

Πριν την εμπέδωση της αρχής της δεδηλωμένης, η συνταγματική πράξη έβριθε περιπτώσεων καταχρηστικής λήξης συνόδων της Βουλής, με πλέον χαρακτηριστικό το διάστημα πριν το 1875, προκειμένου να απαλλαγεί το Στέμμα από οχληρή Βουλή. Υπό το ισχύον Σύνταγμα, έντονη φιλολογία αναπτυσσόταν σε περιπτώσεις λήξης της δεύτερης τακτικής συνόδου πολύ πριν τον Οκτώβριο, υπό το κράτος της διατάξεως που όριζε την εκπνοή της προθεσμίας άσκησης δίωξης κατά υπουργών (άρθρο 86 παρ. 3, ως ίσχυε πριν την αναθεώρηση του 2019)<sup>19</sup>.

Από την άλλη πλευρά, κατά την τελευταία βουλευτική περίοδο (ΙΗ΄ 2019-2023), η κήρυξη της λήξης των τακτικών συνόδων έλαβε χώρα την τελευταία Παρασκευή προ της πρώτης Δευτέρας εκάστου Οκτωβρίου<sup>20</sup>. Προς απλή σύγκριση, η Β΄ σύνοδος της ΙΒ΄ περιόδου έληξε στις 9 Μαΐου 2009 (π.δ. 53/2009, Α΄ 72/8.5.2009!

Όπως προαναφέρθηκε, η εφαρμογή των διατάξεων δεν προκαλεί κρίσεις, διότι η πρακτική του πολιτεύματος έχει προσαρμοσθεί σε ένα πλειοψηφικό, διπολικό μοντέλο, όπου ισχυρή σε έδρες πλειοψηφία και αδρανοποίηση θεσμικών αντίβαρων συμβιώνουν αρμονικά. Ακόμη και η κατάργηση της προθεσμίας δίωξεως στο άρθρο 86 παρ. 3 Σ. αυτή την εξέλιξη διευκολύνει. Το ίδιο και η κατάργηση του άρθρου 76 παρ. 8 Σ. (παρ. 3). Στο ζήτημα των συνόδων, μια ισχυρή πλειοψηφία δεν φοβάται μια οχληρή αντιπολίτευση, αντιθέτως, αξιοποιεί το forum που παρέχει η Ολομέλεια και την άσκηση των αρμοδιοτήτων της για την προαγωγή του κυβερνητικού προγράμματος, και αποφεύγει τη δημόσια φθορά από την πρόωπη λήξη της συνόδου. Ισχύει όμως το ίδιο για μια αναιμική Κυβέρνηση που φοβάται ορισμένη κορύφωση του κοινοβουλευτικού ελέγχου; Στο Ηνωμένο Βασίλειο, μετά από δύο αιώνες εύρυθμης εφαρμογής, αντίστοιχες προνομίες έγιναν αφορμή για την εκδήλωση συνταγματικής κρίσης, όταν ασθενείς κυβερνήσεις κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν μείζονες προκλήσεις (παρ. 18).

<sup>19</sup> Βλ. συναφώς, Γ. Γεραπετρίτη, *Η λήξη της τακτικής συνόδου της Βουλής μεταξύ συνταγματικής νομιμότητας και πολιτικής ευθυκρισίας*, ΤοΣ 2/2009, σελ. 323 επ.

<sup>20</sup> Το πρώτο ημερολογιακό έτος η τακτική σύνοδος δεν έληξε διότι οι εκλογές είχαν διεξαχθεί στις 7 Ιουλίου 2019 και η Βουλή είχε συγκληθεί σε Α΄ σύνοδο στις 17 Ιουλίου 2019. Η Α΄ σύνοδος έληξε στις 2 Οκτωβρίου 2020 (π.δ. 83/2020, Α΄ 188/2.10.2020).

#### 4. Διακοπή των εργασιών εντός συνόδου με απόφαση της Βουλής

- 30 Από τη λήξη της συνόδου διακρίνεται η απόφαση της Βουλής για ολιγοήμερη διακοπή «των εργασιών» της Ολομέλειας, ή και των λοιπών σχηματισμών (ιδίως περίοδοι Πάσχα, Χριστουγέννων και τον Αύγουστο στις περιπτώσεις που δεν έχει ήδη κηρυχθεί λήξη της τακτικής συνόδου). Συχνά η απόφαση λαμβάνεται άτυπα και απλώς δεν εκδίδεται ημερήσια διάταξη εργασιών. Σε κάθε περίπτωση, η Βουλή εξακολουθεί να είναι σε σύνοδο, επομένως μπορεί να συνεδριάσει αν ανακύψει λόγος, ενώ δεν συγκροτείται Τμήμα διακοπής των εργασιών. Αντίστοιχη πρακτική ακολουθείται και σε αλλοδαπά κοινοβούλια (π.χ. στις ΗΠΑ χρησιμοποιείται ο όρος *intrasession recess* και στο Η.Β. *adjournment recess*).
- 31 Κίνδυνος καταχρήσεων εκ μέρους της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί με ρύθμιση αντίστοιχη του άρθρου 39 παρ. 3 του γερμανικού Συντάγματος, που παρέχει δικαίωμα στη μειοψηφία (1/3) να επιτύχει συνεδρίαση της Βουλής (βλ. κατωτέρω, παρ. 16). Τέτοια ρύθμιση μπορεί να εισαχθεί στον Κανονισμό της Βουλής. Περαιτέρω, διάστημα διακοπής πέραν των ολιγοήμερων συμβατικών διακοπών (π.χ. Χριστουγέννων και Πάσχα) δεν πρέπει να υπολογίζεται ως χρόνος λειτουργίας, για το ελάχιστο διάστημα των πέντε μηνών της τακτικής συνόδου<sup>21</sup>. Αυτό σημειωτέον όριζε ρητά το Σύνταγμα του 1927 (άρθρο 46 εδ. Β΄, για διακοπές πέραν των οκτώ ημερών).

### III. ΙΣΤΟΡΙΚΑ ΚΑΙ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

#### 1. Προϊόν της αγγλικής συνταγματικής ιστορίας

- 32 Η διάκριση βουλευτικής συνόδου και περιόδου είναι προϊόν του ύστερου Μεσαίωνα. Γνωρίζουμε ότι το αγγλικό κοινοβούλιο του 1381 διατηρήθηκε σε ζωή και το 1382, και λειτούργησε σε δύο συνόδους. Έκτοτε, όποτε ολοκληρώνονταν οι εργασίες για τις οποίες είχε συκληθεί (συγκατάθεση σε επιβολή φόρων, ψήφιση νόμων που περιόριζαν δικαιώματα των υπηκόων και έλεγχος των συμβούλων των Στέμματος), το Στέμμα είχε την προνομία να μην διαλύσει το σώμα (*dissolution*), αλλά να διατάξει την αναστολή των εργασιών του (*prorogation*) επιφυλασσόμενο να το καλέσει εν καιρώ σε νέα σύνοδο.

<sup>21</sup> Έτσι, π.χ. ο Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., υπ. 10, σελ. 583, δέχεται ότι διαστήματα διακοπής που οφείλονται σε επίσημες εορτές θεωρούνται χρόνος λειτουργίας.

Η άσκηση των οικείων βασιλικών προνομίων ενίοτε υπήρξε έκδηλα αντικοινοβουλευτική, με αποκορύφωμα τις περιόδους πριν τις εμφύλιες συγκρούσεις του 17<sup>ου</sup> αιώνα. Έκτοτε, και ιδίως με την ανάπτυξη του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος τον 19<sup>ο</sup> αιώνα, η λήξη της συνόδου κατέστη πράξη τυπική και ακολουθούσε είτε διάλυση της Βουλής, είτε σύγκληση σε νέα σύνοδο μετά από ολίγες εβδομάδες. Αυτά, έως τη συνταγματική κρίση του 2019 (κατωτέρω, παρ. 18).

## 2. Η εξέλιξη στις ΗΠΑ και την Ευρώπη

Σε αντίθεση με τη μητρόπολη, στις αμερικανικές αποικίες κυβερνήτες διέταζαν τη λήξη των συνόδων των τοπικών κοινοβουλίων για να καταστείλουν τις διαφωνίες στις πολιτικές τους. Αυτή η πρακτική, οδήγησε τους συντάκτες των αμερικανικών Συνταγμάτων να ορίσουν σταθερή τη θητεία των κοινοβουλευτικών σωμάτων. Στο προκείμενο ζήτημα της συνόδου, το ομοσπονδιακό αμερικανικό Σύνταγμα όρισε ότι το Κογκρέσο συγκαλείται την πρώτη Δευτέρα κάθε Δεκέμβρη (πλέον στις 3 Ιανουαρίου) και κανένα από τα δύο σώματά του δεν μπορεί να διακόψει τις εργασίες του (adjourn) για πάνω από τρεις ημέρες δίχως τη συγκατάθεση του άλλου, δίχως εμπλοκή του Προέδρου (I παρ. 4 και 5, και 20<sup>η</sup> Τροποποίηση). Στο πλαίσιο αυτής της ρύθμισης, η λήξη της τακτικής συνόδου (intersession adjournment) γίνεται με απόφαση των δυο Σωμάτων του Κογκρέσου. Ο Πρόεδρος έχει ωστόσο την εξουσία να συγκαλεί το Κογκρέσο σε έκτακτη σύνοδο κατά τον χρόνο που τα σώματα έχουν αποφασίσει τη διακοπή των εργασιών τους.

Ακολούθησε το γαλλικό Σύνταγμα του 1791, το οποίο όρισε ότι το νομοθετικό σώμα έχει το δικαίωμα να συνέρχεται για όσο χρόνο το κρίνει αναγκαίο και να αναστέλλει τις εργασίες του (de s'ajourner) (III c III παρ. 4). Όπως λέγεται, η Γαλλική Επανάσταση κήρυξε το σύστημα του διαρκούς του νομοθετικού Σώματος<sup>22</sup>. Μετά την οδυνηρή εμπειρία του Μεσοπολέμου, οπότε διατάξεις που επέτρεπαν τη διακοπή/αναστολή των εργασιών του Κοινοβουλίου χρησιμοποιήθηκαν για τη διάβρωση του κοινοβουλευτισμού, στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες σήμερα, τα ίδια τα κοινοβούλια καθορίζουν τη διακοπή των εργασιών τους εντός της περιόδου, ή πάντως έχουν το δικαίωμα (ενίοτε και με δήλωση ορισμένης κοινοβουλευτικής μειοψηφίας) σε εκ νέου

<sup>22</sup> Βλ. Ν.Ν. Σαρίπολο, *Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον*, ό.π., υπ. 7, σελ. 506, ο οποίος, στο πλαίσιο του Συντάγματος του 1911, θεωρεί ότι το σύστημα των συνόδων εξασφαλίζει την ισορροπία των εξουσιών (σελ. 507).

σύγκληση<sup>23</sup>. Χαρακτηριστικό παράδειγμα παρέχει το άρθρο 39 παρ. 3 του γερμανικού Συντάγματος, κατά το οποίο η Bundestag καθορίζει η ίδια πότε θα λήγουν και θα επαναλαμβάνονται οι σύνοδοί της, ενώ ο Πρόεδρος της υποχρεούται να τη συγκαλέσει αν το ζητήσει το ένα τρίτο των μελών, ο ομοσπονδιακός Πρόεδρος ή ο ομοσπονδιακός Πρωθυπουργός. Αντίστοιχα ορίζει το άρθρο 62 παρ. 2 του ιταλικού Συντάγματος.

### 3. Η εξέλιξη σε χώρες της Κοινοπολιτείας

- 36 Στις χώρες που ακολουθούν το σύστημα του Westminster, σοβαρές εντάσεις δεν ανακύπτουν συχνά. Στη Νέα Ζηλανδία και την Αυστραλία, το προνόμιο δεν ασκείται στην πράξη. Στον Καναδά όμως, το 1925 ο Κυβερνήτης αρνήθηκε τη λήξη της συνόδου στον Πρωθυπουργό, ο οποίος είχε ήδη ηττηθεί σε δύο ψηφοφορίες (επί διάφορων ζητημάτων) και ήταν πιθανό να ηττηθεί και σε πρόταση δυσπιστίας. Περαιτέρω, το 2008 ο Κυβερνήτης δέχθηκε πρόταση Πρωθυπουργού σε κυβέρνηση ανοχής, που είχε λάβει πρόσφατα την εμπιστοσύνη της κάτω Βουλής, για λήξη της συνόδου (για 50 ημέρες), παρά το ότι είχε υποβληθεί πρόταση δυσπιστίας με πιθανότητα ευδοκίμησης. Έθεσε όμως (σε προφορικές συζητήσεις) ως όρο ότι αμέσως μετά η κυβέρνηση θα θέσει ζήτημα εμπιστοσύνης (με υποβολή σχεδίου προϋπολογισμού). Μετά την έναρξη της νέας συνόδου, επιβεβαιώθηκε η εμπιστοσύνη της Βουλής. Έκτοτε φαίνεται να σταθεροποιήθηκε η άποψη ότι το Στέμμα δύναται να αρνηθεί τη λήξη αν με αυτήν σκοπεύεται η αποτροπή επικείμενης απώλειας της εμπιστοσύνης της Βουλής. Μπορεί όμως να συνεκτιμήσει, υπέρ σύντομης διακοπής, αν η κρίση είναι προσωρινή ή αν δεν υπάρχει εναλλακτική κυβερνητική προοπτική, με τη σκέψη ότι η διάλυση της Βουλής πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ύστατη λύση<sup>24</sup>.

### 4. Η συνταγματική κρίση του 2019 στο Ηνωμένο Βασίλειο

- 37 Η σημαντικότερη κρίση εκδηλώθηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο το 2019, όταν ο πρωθυπουργός Μπόρις Τζόνσον πρότεινε και προκάλεσε έκδοση βασιλικού διατάγματος για λήξη της συνόδου και νέα σύγκληση μετά από πέντε εβδομάδες, με σκοπό η Βουλή

<sup>23</sup> Βλ. τη συγκριτική έρευνα των T. Fleming/P. Schleiter, *Prorogation: Comparative Context and Reform*, *Parliamentary Affairs* 74(4)/2021, σελ. 964-78, οι οποίοι επικριτικά καταλήγουν ότι μόνο σε δύο ευρωπαϊκές χώρες, από όσες ερεύνησαν (το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ελλάδα), η εκτελεστική εξουσία ελέγχει την οργάνωση του Κοινοβουλίου σε συνόδους.

<sup>24</sup> Βλ. A. Twomey, *The Veiled Sceptre: Reserve Powers of Heads of State in Westminster Systems*, 2018, σελ. 584 επ.

των Κοινοτήτων, την οποία δεν ήλεγχε, να μην θέσει εμπόδια στην επικείμενη έξοδο του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση (σε περίπτωση που δεν επιτυγχανόταν συμφωνία). Το ζήτημα προκάλεσε σφοδρή αντιδικία, η οποία ήχθη τάχιστα ενώπιον του Ανώτατου Δικαστηρίου του Ηνωμένου Βασιλείου. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το ζήτημα υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, ως αναγόμενο στην εφαρμογή κανόνων δικαίου (κυριαρχία του Κοινοβουλίου) και όχι συνθηκών του πολιτεύματος. Επί της ουσίας αποφάνθηκε ότι ήταν μη νόμιμη η πρόταση του Πρωθυπουργού και ακύρωσε το διάταγμα. Κατά το Δικαστήριο, η βίαιη διακοπή των εργασιών του Κοινοβουλίου θα είχε, υπό τις περιστάσεις, ως συνέπεια τη ματαίωση, άλλως την εξουδετέρωση (frustrate), χωρίς εύλογη βάση, της ικανότητας του Κοινοβουλίου να ασκήσει τα συνταγματικά του καθήκοντα (νομοθετικό έργο και έλεγχος της εκτελεστικής εξουσίας). Το Δικαστήριο επισήμανε ότι, μετά την ακύρωση, το Κοινοβούλιο τελεί σε σύνοδο, και πράγματι ο Πρόεδρος της Βουλής των Κοινοτήτων, συγκάλεσε το Σώμα σε συνεδρίαση την επόμενη ημέρα<sup>25</sup>.

Σημειώτέον ότι το 2019 ίσχυε νόμος που απέκλειε τη δυνατότητα της εκτελεστικής εξουσίας να προκαλέσει πρόωπη διάλυση της Βουλής. Η εν λόγω δυνατότητα επανήλθε το 2022 και αφού το συντηρητικό κόμμα εξασφάλισε πλειοψηφία στη Βουλή των Κοινοτήτων. Κατά τη σχετική νομοθετική διαδικασία, βουλευτές του εργατικού κόμματος, αλλά και επιτροπή της Βουλής των Λόρδων, εισηγήθηκαν η άσκηση του προνομίου της διακοπής των εργασιών να προϋποθέτει θετικό ψήφισμα της Βουλής των Κοινοτήτων, άποψη ωστόσο που η συντηρητική πλειοψηφία απέρριψε<sup>26</sup>.

## IV. ΕΠΙΛΟΓΟΣ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

### 1. Στο πλαίσιο αναθεώρησης του Συντάγματος

Η ανάδειξη της παρωχημένης λογικής και των πιθανών κινδύνων, σε συνδυασμό με τη συγκριτική επισκόπηση<sup>27</sup>, καταδεικνύουν την ανάγκη αναθεώρησης, κατά προτί-

<sup>25</sup> *R (Miller) v The Prime Minister* και *Cherry v Advocate General for Scotland*, ([2019] UKSC 41), γνωστές και ως *Miller II*.

<sup>26</sup> Constitution Committee, *A Question of Confidence? The Fixed-term Parliaments Act 2011* (Twelfth Report of Session 2019-21) HL 121 2019-21 (London: House of Lords), παρ. 144. Βλ. επίσης, από την εκτενέστατη αγγλική βιβλιογραφία, R. Hazell/T. Foot, *Executive Power: The Prerogative, Past, Present and Future*, 2022.

<sup>27</sup> Βλ. ιδίως τις επικριτικές παρατηρήσεις των T. Fleming/P. Schleiter, *Prorogation*, ό.π., υπ. 23, για το Η.Β. και τη χώρα μας.



μηση με κατάργηση των διατάξεων περί συνόδων. Η Βουλή θα πρέπει να έχει, μόνη αυτή, την ευχέρεια να αποφασίζει για (χρονικά οριοθετημένη) διακοπή των εργασιών της Ολομέλειας, με παράλληλη προστασία για καταχρήσεις της πλειοψηφίας (βλ. παρ. 5)<sup>28</sup>, ενώ η εκτελεστική εξουσία μπορεί ίσως να διατηρήσει τη δυνατότητα να προκαλέσει αναστολή των εργασιών για ορισμένο διάστημα, όπως ήδη ορίζεται στο άρθρο 40 παρ. 2-3 Σ.

## 2. Υπό το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο

- 40 Θα μπορούσε να μετεξελιχθεί το σύστημα των συνόδων, δίχως αναθεώρηση του Συντάγματος; Πρώτον, λαμβάνοντας υπόψη την απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου του Ηνωμένου Βασιλείου στην υπόθεση *Miller II* (παρ. 18), πρέπει να αποδεχτούμε ότι το Σύνταγμα επιτάσσει η άσκηση των οικείων εξουσιών σύγκλησης έκτακτης και κήρυξης της λήξης της τακτικής συνόδου να ασκούνται κατά τρόπο που δεν ματαιώνει την αποτελεσματική άσκηση του συνταγματικού ρόλου της Βουλής. Ερωτάται, δεύτερον, μπορεί να υπάρξει δικαστικός έλεγχος του διατάγματος λήξης ή της παραλείψεως οφειλόμενης εκδόσεως διατάγματος έκτακτης σύγκλησης; Προφανώς ζήτημα *interna corporis* δεν τίθεται. Όπως σημείωσε το βρετανικό δικαστήριο, ισχύει το αντίθετο. Πρόκειται βεβαίως για κυβερνητικές πράξεις, αναγόμενες στη ρύθμιση των σχέσεων των πολιτικών εξουσιών. Ωστόσο, αν με αυτές επέρχεται, κατά τρόπο αναντίλεκτο, η ματαίωση κρίσιμων συνταγματικών λειτουργιών και στοιχειοθετείται άμεσο έννομο συμφέρον, το βρετανικό παράδειγμα δεν μπορεί να αγνοηθεί.
- 41 Τρίτον, διατυπώνουμε διερευνητικά την ακόλουθη σκέψη. Όπως προαναφέρθηκε, το άρθρο 40 παρ. 1 Σ. ορίζει ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας συγκαλεί τη Βουλή σε τακτική σύνοδο, δεν ορίζει όμως ότι έχει την εξουσία να κηρύττει τη λήξη της συνόδου. Θα μπορούσε επομένως να τεθεί το ερώτημα αν, προς εναρμόνιση με το άρθρο 65

<sup>28</sup> Ο Αριστόβουλος Μάνεσης, στη μελέτη του *Η νομικοπολιτική θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας*, ΝοΒ 23/1975, είχε προτείνει η σύγκληση σε έκτακτη σύνοδο να χωρεί όταν το ζητά το 1/3 των βουλευτών, ενώ να μπορεί η Βουλή να συνέρχεται μόνη όταν το ζητά η απόλυτη πλειοψηφία. Βλ. *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη*, 1980, σελ. 609. Κατά την ψήφιση του Συντάγματος το 1975, η αντιπολίτευση είχε προτείνει με τροπολογίες τόσο τη δυνατότητα έκτακτης συγκλήσεως με αίτημα του 1/3 ή αν υποβληθεί πρόταση δυσπιστίας (την οποία υπέγραψαν από κοινού οι Μαύρος, Παπανδρέου και Ηλιού), όσο και την κήρυξη της λήξης της τακτικής συνόδου μόνο με απόφαση της Βουλής. Αμφότερα απορρίφθηκαν από την πλειοψηφία. Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Ολομέλειας, 1975, σελ. 221-222, 1007. Αμφότερες οι προτάσεις λησμονήθηκαν στην αναθεώρηση του 1986.

του Συντάγματος, η αρμοδιότητα λήξεως δύναται να αναγνωρισθεί υπέρ του Κοινοβουλίου (με τις δέουσες εγγυήσεις). Η εν λόγω ερμηνεία, αν επικρατούσε θεσμικά, θα μπορούσε να διαμορφώσει νέα πρακτική του πολιτεύματος σε σχέση με τη νυν κρατούσα (πρβλ. παρ. 10). Η κυβέρνηση διατηρεί τη δυνατότητα να επιτύχει διάλυση της Βουλής, οπότε όμως τελεί υπό τον έλεγχο του εκλογικού σώματος, ή αναστολής των εργασιών, η οποία είναι βραχεία. Επίσης, διατηρεί και τη δυνατότητα να επιτύχει έκτακτη σύγκληση, σε περιπτώσεις που η Βουλή παραμελεί τα έργα της.







