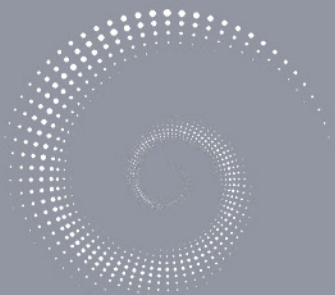


ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 71

ΝΕΣΤΟΡΑΣ ΠΟΛΙΤΗΣ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Νοέμβριος 2023



ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 71

Κατά τη διάρκεια της διακοπής των εργασιών της Βουλής, το νομοθετικό της έργο, εκτός από τα νομοθετήματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα της Ολομέλειας κατά το άρθρο 72, ασκείται από Τμήμα της που συγκροτείται και λειτουργεί σύμφωνα με τους ορισμούς των άρθρων 68 παράγραφος 3 και 70.

Με τον Κανονισμό μπορεί να προβλεφθεί η επεξεργασία των νομοσχεδίων ή των προτάσεων νόμων από κοινοβουλευτική επιτροπή που την αποτελούν μέλη του ίδιου Τμήματος.

ΝΕΣΤΟΡΑΣ ΠΟΛΙΤΗΣ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αλιβιζάτος Ν., *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη νεοελληνική ιστορία*, 2011· Βενιζέλος Ε., *Η πρώτη σύνοδος αναθεωρητικής Βουλής και η λειτουργία τμήματος διακοπής των εργασιών της Βουλής*, ΤοΣ 2/2000· Ο ίδιος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021· Γεραπετρίτης Γ., *Σύνταγμα και Βουλή, Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του Σώματος*, 2012· Μάνεσης Α./Μανιτάκης Α., *Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα (Γνωμοδότηση)*, ΝοΒ 29/1981· Μαυριάς Κ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2021· Μιναΐδης Σ., *Το Τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής*, 1995· Παντελής Αντ., *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2020· Παπαλάμπρου Α., «Η νομοθετική αρμοδιότητα των Τμημάτων της Βουλής και ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων», σε: *Σύμμεικτα προς τιμήν Φ. Βεγλερή. Η κρίση των θεσμών του Κράτους*, 1988· Σπυρόπουλος Φ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2020.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Εισαγωγή – Ιστορικά στοιχεία	5
1. Διακοπή των εργασιών της Βουλής και νομοθετική λειτουργία.....	5
2. Τμήμα ή τμήματα.....	7
II. Θεσμική υπόσταση	7
1. Νομική (θεσμική) φύση.....	7
2. Υποχρεωτική σύσταση.....	9
3. Διάρκεια.....	9
Α. Διακοπή εργασιών μεταξύ τακτικών συνόδων.....	9
Β. Προσωρινή παύση εργασιών στις περιόδους διακοπών Χριστουγέννων, Πάσχα κ.λπ.	10
Γ. Αναστολή εργασιών.....	10
Δ. Ειδικές σύνοδοι – Συνύπαρξη Τμήματος και Ολομέλειας.....	11
III. Οργάνωση	11
1. Συγκρότηση/σύνθεση.....	11
2. Επιτροπές του Τμήματος.....	13
IV. Λειτουργία	14
1. Γενικές ρυθμίσεις/παρόμοια λειτουργία με Ολομέλεια.....	14
2. Ειδικές ρυθμίσεις σε σχέση με την Ολομέλεια.....	15
Α. Αυξημένη (ελάχιστη) πλειοψηφία.....	15
Β. Συμμετοχή και παράσταση στις συνεδριάσεις.....	16
Γ. Αρχή της λειτουργικής συνέχειας του νομοθετικού οργάνου.....	16
V. Αρμοδιότητες	17
1. Αποκλειστική αρμοδιότητα Ολομέλειας.....	17
2. Επίλυση αμφισβητήσεων ως προς την (αν)αρμοδιότητα.....	18
3. Κοινοβουλευτικός Έλεγχος.....	19
VI. Επίλογος	20

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ – ΙΣΤΟΡΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

1. Διακοπή των εργασιών της Βουλής και νομοθετική λειτουργία

1 Η θέσπιση του Τμήματος διακοπής των εργασιών της Βουλής αποτελεί καινοτομία του Συντάγματος του 1975, το οποίο όρισε ότι στη διάρκεια της διακοπής των εργασιών της Βουλής, δηλαδή στο διάστημα μεταξύ των τακτικών συνόδων, το νομοθετικό της έργο ασκείται από Τμήμα της που συνίσταται ανάλογα με τη δύναμη των κοινοβουλευτικών ομάδων, όπως ορίζει ο Κανονισμός της Βουλής. Έτσι δόθηκε τέλος στην, πλέον του αιώνας, διαμορφωθείσα πρακτική της νομοθέτησης μέσω νομοθετικών διαταγμάτων της εκτελεστικής εξουσίας. Η πρακτική αυτή απαντούσε, μεν, στην ανάγκη άμεσης ρύθμισης επειγόντων ζητημάτων κατά το διάστημα διακοπής των εργασιών της Βουλής, πλην όμως, έφτανε σε σημείο να αμφισβητεί το τεκμήριο νομοθετικής αρμοδιότητας της Βουλής και τον κυρίαρχο ρόλο της στην άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας¹.

2 Στο πλαίσιο της ανωτέρω προβληματικής, το Σύνταγμα του 1927 ρύθμισε, ως έκτακτη νομοθετική διαδικασία, την έκδοση νομοθετικών διαταγμάτων από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας κατά τη διάρκεια της διακοπής των εργασιών της Βουλής, «κατόπιν ειδικών εξουσιοδοτήσεων των Βουλών [σ.σ. Βουλής και Γερουσίας] δια τον χρόνον της διακοπής των εργασιών των, εντός των υπ' αυτών τεθειμένων ορίων και μετά σύμφωνον πάντοτε γνώμην ειδικών μικτών επιτροπών από βουλευτάς και γερουσιαστάς» (άρθρο 77 παρ. 1 Σ. 1927). Στο ίδιο πνεύμα το Σύνταγμα του 1952 όρισε ότι «[ο] Βασιλεύς δύναται, διαρκούσης της βουλευτικής περιόδου, κατά τον χρόνον της απουσίας της Βουλής, της διακοπής των εργασιών αυτής, να προβαίνη εις έκδοσιν νομοθετικών διαταγμάτων προς ρύθμισιν εξαιρετικώς επειγόντων θεμάτων μετά σύμφωνον γνώμην ειδικής επιτροπής εκ Βουλευτών» (άρθρο 35 παρ. 2 Σ. 1952).

3 Με τις ρυθμίσεις των Συνταγμάτων του 1927 και του 1952 επιχειρήθηκε να καλυφθεί το συνταγματικό κενό ως προς την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας κατά το διάστημα μεταξύ των συνόδων, προβλέποντας, μάλιστα, τη σύμπραξη (σύμφωνη γνώμη) επιτροπής απαρτιζόμενης από βουλευτές (ή από βουλευτές και γερουσιαστές). Στην πράξη, οι αποκαλούμενες «επιτροπές εξουσιοδοτήσεως» λειτούργησαν ως κατ' επίφραση συμμετοχή της Βουλής στην ως άνω έκτακτη νομοθετική διαδικασία. Ο ρόλος τους ήταν διεκπεραιωτικός (ή, ίσως, διακοσμητικός), καθ' όσον δεν είχαν λόγο στη διαδικασία διαμόρφωσης των νομοθετημάτων, ούτε περιθώριο παρέμβασης επί

¹ Βλ. Σ. Μνηαΐδη, *Το Τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής*, σελ. 22-58.

του τελικού κειμένου, και περιορίζονταν στην παροχή σύμφωνης γνώμης. Ούτως έχοντων των πράγματων, η εκτελεστική εξουσία όλο και πιο συχνά, επικαλούμενη καταχρηστικά την ανάγκη ρύθμισης «*εξαιρετικώς επειγόντων θεμάτων*», κήρυττε πρόωρα τη λήξη των εργασιών της συνόδου, ώστε να μπορούν να «περνάνε» ευκολότερα τα νομοσχέδια της εκάστοτε Κυβέρνησης, παρακάμπτοντας την Ολομέλεια της Βουλής². Υπό αυτές τις συνθήκες, η δυνατότητα νομοθέτησης μέσω των επιτροπών εξουσιοδοτήσεων λειτούργησε, εκ των πραγμάτων, ως αντικίνητρο στην λειτουργία της Βουλής σε Ολομέλεια. Έτσι, η πρακτική της έκδοσης νομοθετικών διαταγμάτων συνέχισε να λειτουργεί εις βάρος του κοινοβουλευτισμού και υπέρ της εκτελεστικής εξουσίας, διαταράσσοντας την συνταγματική ισορροπία στην άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας³.

- 4 Σε αυτό το πλαίσιο θεσπίσθηκε με το Σύνταγμα του 1975 το «Τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής», σε αντικατάσταση του συστήματος των «επιτροπών εξουσιοδοτήσεως». Στη θέση, λοιπόν, της έκτακτης νομοθετικής διαδικασίας έκδοσης νομοθετικών διαταγμάτων, θεσμοθετείται, ως τακτική νομοθετική διαδικασία, η άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας από σχηματισμό της Βουλής, καθιερώνοντας έτσι την αρχή της λειτουργικής συνέχειας του νομοθετικού οργάνου⁴. Πρόκειται, προφανώς, περί καινοτομίας του συντακτικού νομοθέτη, διότι είναι η πρώτη φορά που απονέμεται νομοθετική αρμοδιότητα σε άλλον, πλην της Ολομέλειας, σχηματισμό της Βουλής. Οι νόμοι που ψηφίζονται από το Τμήμα έχουν την ίδια τυπική ισχύ με τους νόμους που ψηφίζονται από την Ολομέλεια.
- 5 Πλην όμως, το Τμήμα διακοπής δεν μπορεί να επιληφθεί του συνόλου της νομοθετικής ύλης. Αντίθετα, τα πλέον σημαντικά νομοσχέδια, παραμένουν στην αποκλειστική

² Βλ. Ν. Αλιβιζάτο, *Το Σύνταγμα και οι εκθροί του στη νεοελληνική ιστορία*, 2011, σελ. 367.

³ Βλ. Αντ. Παντελή, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2020, σελ. 280, όπου αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι κατά την περίοδο 1953-1967 εκδόθηκαν χίλια τριακόσια πενήντα οκτώ (1.358) νομοθετικά διατάγματα έναντι μόλις εννιακοσίων εξήντα τεσσάρων (964) νόμων. Σημειωτέο δε, ότι υπό το καθεστώς των Συνταγμάτων του 1927 και 1952 τα διαστήματα μεταξύ των συνόδων είχαν, κατά κανόνα, μεγαλύτερη διάρκεια από τις ίδιες τις συνόδους (βλ. άρθρο 46 παρ. 2 Σ. 1927: «*Η διάρκεια εκάστης τακτικής Συνόδου δεν δύναται να είναι βραχυτέρα των τριών ουδέ μακροτέρα των εξ μηνών*», και άρθρο 54 παρ. 2 Σ. 1952: «*Η διάρκεια εκάστης τακτικής συνόδου δεν δύναται να είναι βραχυτέρα των τριών μηνών*»).

⁴ Βλ. και κατωτέρω παρ. 25. Κατά τον Φ. Σπυρόπουλο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2020, σελ. 237-238, «*η υποχρεωτική λειτουργία του Τμήματος Διακοπής συνιστά κάμψη της αρχής της περιοδικής λειτουργίας της Βουλής σε συνόδους*».

αρμοδιότητα της Ολομέλειας, όπως προβλέπεται στο άρθρο 72 παρ. 1 του Συντάγματος, το οποίο οριοθετεί, επομένως, αρνητικά τις αρμοδιότητες του Τμήματος διακοπής⁵.

2. Τμήμα ή Τμήματα:

Πολύ συχνά χρησιμοποιείται καταχρηστικά πληθυντικός αριθμός και γίνεται λόγος 6
περί «τμημάτων διακοπής των εργασιών της Βουλής», ή «θερινών τμημάτων» ή, γενι-
κότερα, «τμημάτων» της Βουλής. Αυτό οφείλεται σε δύο λόγους. Καταρχάς, το Τμήμα
συγκροτείται και λειτουργεί υπό τρεις διαδοχικές συνθέσεις⁶, συνθήτως τους θερινούς
μήνες, εξ' ου και αποδίδεται συχνά με τον όρο «θερινά τμήματα». Κατά κυριολεξίαν,
όμως, δεν πρόκειται περί πολλών θερινών τμημάτων, αλλά περί τριών διαδοχικών
συνθέσεων του (ενός και μόνου) Τμήματος διακοπής των εργασιών της Βουλής.

Περαιτέρω, πριν την αναθεώρηση του άρθρου 70 του Συντάγματος το 2001, ο όρος 7
«Τμήματα της Βουλής» απέδιδε συνταγματική πραγματικότητα. Το αρχικό κείμενο του
Συντάγματος του 1975, εκτός του Τμήματος διακοπής των εργασιών της Βουλής, το
οποίο λειτουργεί στο διάστημα μεταξύ των τακτικών συνόδων, προέβλεπε τη δυνα-
τότητα σύστασης δύο Τμημάτων νομοθετικού έργου, τα οποία λειτουργούσαν εντός
συνόδων, παράλληλα με την Ολομέλεια. Με την αναθεώρηση του 2001, τα Τμήματα
του άρθρου 70 παρ. 2 καταργήθηκαν⁷, και παρέμεινε, ως μόνο πλέον συνταγματικά
προβλεπόμενο τμήμα της, το Τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής. Ως ιστορικό
κατάλοιπο της παρελθούσης λειτουργίας διαφορετικών τμημάτων της Βουλής έχει
παραμείνει η αναφορά σε «Τμήματα της Βουλής» στα άρθρα 68 παρ. 3 και 74 παρ. 1
και 3 του Συντάγματος, που διέλαθε της προσοχής του αναθεωρητικού νομοθέτη.

II. ΘΕΣΜΙΚΗ ΥΠΟΣΤΑΣΗ

1. Νομική (θεσμική) φύση

Με αφορμή τη συζήτηση ως προς το αν η τήρηση των κανόνων περί αποκλειστικής 8
αρμοδιότητας της Ολομέλειας (ή, αντιστρόφως, περί (αν)αρμοδιότητας του Τμήματος)

⁵ Βλ. κατωτέρω V.1.

⁶ Βλ. κατωτέρω III.1.

⁷ Στην πράξη τα Τμήματα (της συνόδου) του άρθρου 70 παρ. 2 δεν λειτουργήσαν παρά ελάχιστα. Με την αναθεώρηση του 2001, στη θέση τους θεσπίσθηκε η δυνατότητα άσκησης νομοθετικού έργου από τις διαρκείς επιτροπές της Βουλής, και αυτή, όμως, εφαρμόστηκε ελάχιστα και έχει εγκαταλειφθεί από ετών (βλ., σχετικά, ερμηνεία του άρθρου 70 του Συντάγματος).

υπάγεται στα *interna corporis* της Βουλής, και, κατά συνέπεια, (αν) είναι δικαστικώς ανέλεγκτη⁸, προέκυψε έντονος και πολύ ενδιαφέρον διάλογος στη θεωρία ως προς τη νομική (ή, άλλως, τη θεσμική) φύση του Τμήματος διακοπής. Οι Αριστόβουλος Μάνεσης και Αντώνης Μανιτάκης υποστήριξαν⁹ ότι το Τμήμα «*δεν είναι όργανο νομοθετικό αυθύπαρκτο, αλλά μέρος ενός και του αυτού νομοθετικού οργάνου, της Βουλής*», δοθέντος ότι η ρύθμιση του άρθρου 72 παρ. 1 του Συντάγματος «*αποβλέπει στον καταμερισμό της νομοθετικής εργασίας στο εσωτερικό ενός και του αυτού κρατικού οργάνου, και όχι στην κατανομή νομοθετικών αρμοδιοτήτων μεταξύ δύο διαφορετικών κρατικών οργάνων, όπως π.χ. συμβαίνει μεταξύ Βουλής και Προέδρου της Δημοκρατίας*»¹⁰. Σε απάντηση των ανωτέρω ο Απόστολος Παπαλάμπρου υποστήριξε ότι το Τμήμα είναι «*“αυθύπαρκτο” όργανο, διακεκριμένο από την Ολομέλεια, όργανο δηλαδή που ούτε “μέρος” της Ολομέλειας αποτελεί, ούτε ταυτίζεται μ’ αυτή, και που έχει παράλληλη κατ’ αρχήν αρμοδιότητα με την Ολομέλεια, εκτός από ωρισμένα θέματα, στα οποία η Ολομέλεια έχει αποκλειστική αρμοδιότητα*»^{11, 12}.

- 9 Ασχέτως της απάντησης που δίνουμε στο βασικό ερώτημα της δυνατότητας (ή μη) δικαστικού ελέγχου της τήρησης των κανόνων του άρθρου 72, θεωρούμε ότι το Τμήμα διακοπής, ως προς τη θεσμική του υπόσταση, υπό το φως και της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών, αποτελεί, πράγματι, μέρος (σχηματισμό) του νομοθετικού οργάνου της Βουλής, όρος που αποδίδει καλύτερα τη συνταγματική και κοινοβουλευτική πραγματικότητα και την αρχή της λειτουργικής συνέχειας του νομοθετικού οργάνου της Βουλής. Όπως, ίσως ακόμη πιο εύστοχα, έχει παρατηρηθεί «*το Τμήμα είναι μικρογραφία της Ολομέλειας*»¹³.

⁸ Βλ. ερμηνεία του άρθρου 72 του Συντάγματος.

⁹ Α. Μάνεσης/Α. Μανιτάκης, *Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα (Γνωμοδότηση)*, ΝοΒ 29 (1981), σελ. 1199 επ.

¹⁰ Βλ. και άρθρο 26 παρ. 1 Σ.

¹¹ Α. Παπαλάμπρου, «Η νομοθετική αρμοδιότητα των Τμημάτων της Βουλής και ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων», σε: *Σύμμεικτα προς τιμήν Φ. Βεγλερή, Η κρίση των θεσμών του Κράτους*, 1988, σελ. 505 επ.

¹² Βλ. και Γ. Γεραπετρίτη, *Σύνταγμα και Βουλή, Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του Σώματος*, 2012, σελ. 206-209, ο οποίος θεωρεί ότι το Τμήμα διακοπής «*μπορεί να είναι σχηματισμός της Βουλής, αλλά δεν παύει να συνιστά αυτοτελές συνταγματικό υποκείμενο με αρνητικά οριοθετημένες αρμοδιότητες*».

¹³ Αντ. Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 361.

2. Υποχρεωτική σύσταση

Εκ της διατύπωσης του συντακτικού νομοθέτη η σύσταση του Τμήματος δεν μπορεί 10 παρά να νοείται ως υποχρεωτική, καθώς, σύμφωνα με το άρθρο 71, κατά τη διάρκεια της διακοπής των εργασιών της Βουλής το νομοθετικό της έργο «ασκείται» από Τμήμα της, το οποίο «συγκροτείται και λειτουργεί (...)». Στο ίδιο συμπέρασμα οδηγούμαστε και δια της ιστορικής ερμηνείας της διάταξης, δοθέντος ότι το Τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής κλήθηκε να εισφέρει θεσμική διέξοδο στο ζήτημα της νομοθέτησης όταν η Βουλή είναι απούσα¹⁴. Στη θεωρία γίνεται λόγος περί αυτοδίκαιης σύστασης του Τμήματος, εκ των πράγματων όμως, η συνταγματική υποχρέωση αφορά την ίδια τη Βουλή, δια του Προέδρου της, με απόφαση του οποίου συγκροτείται το Τμήμα (άρθρο 29 παρ. 3 ΚτΒ).

3. Διάρκεια

Η διάρκεια του Τμήματος δεν είναι σταθερή, διότι εξαρτάται από το χρονικό διάστημα 11 της εκάστοτε διακοπής των εργασιών της Βουλής.

A. Διακοπή εργασιών μεταξύ τακτικών συνόδων

Πράγματι, το Τμήμα λειτουργεί στα μεταξύ των συνόδων διαστήματα. Η διάρκειά του 12 εκτείνεται από τη λήξη της τακτικής συνόδου έως την έναρξη της επόμενης, συνήθως την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου (άρθρα 64 και 40 του Συντάγματος). Η συνήθης πρακτική είναι η Βουλή να διακόπτει της εργασίες της τον Μάιο ή τον Ιούνιο, και, ακολούθως, να συγκροτείται το Τμήμα, το οποίο και λειτουργεί κατά τους θερινούς μήνες έως την κήρυξη της έναρξης των εργασιών της επόμενης τακτικής συνόδου τον Οκτώβριο. Τίποτα, βεβαίως, δεν αποκλείει μεγαλύτερη διάρκεια διακοπής των εργασιών της Βουλής, δεδομένης της ελάχιστης διάρκειας της τακτικής συνόδου που ορίζεται σε πέντε μήνες (άρθρο 64 παρ. 2 του Συντάγματος). Άρα, θα μπορούσε τακτική σύνοδος που έχει ξεκινήσει τον Οκτώβριο, να λήξει στις αρχές Μαρτίου του επόμενου έτους και, έτσι, να προκύψει επτάμηνη διάρκεια του Τμήματος. Σημειωτέο δε, ότι η αρμοδιότητα κήρυξης της λήξης των εργασιών της τακτικής συνόδου δεν ανήκει στη Βουλή, αλλά ασκείται από την εκτελεστική εξουσία με προεδρικό διάταγμα (άρθρο 23 παρ. 1 ΚτΒ)¹⁵.

¹⁴ Βλ. ανωτέρω παρ. 1-4.

¹⁵ Βλ. ερμηνεία επί του άρθρου 64 του Συντάγματος.

Β. Προσωρινή παύση εργασιών στις περιόδους διακοπών Χριστουγέννων, Πάσχα κ.λπ.

- 13 Η έννοια της διακοπής των εργασιών της Βουλής, όπως ορίζεται στο άρθρο 71 του Συντάγματος, δεν πρέπει να συγχέεται με τα ολιγοήμερα κενά στις εργασίες της κατά τις ημέρες των εορτών των Χριστουγέννων, του Πάσχα κ.λπ., τα οποία συντρέχουν εντός συνόδου. Εν προκειμένω, πρόκειται περί ολιγοήμερης (προσωρινής) παύσης των εργασιών, κατά κανόνα με συναίνεση των κομμάτων συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης. Στα ολιγοήμερα αυτά κενά δεν λειτουργεί Τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής.

Γ. Αναστολή εργασιών

- 14 Διαφορετική είναι, επίσης, η έννοια της αναστολής των εργασιών της Βουλής (άρθρο 40 παρ. 2 και 3 Σ.). Επέρχεται και αυτή με προεδρικό διάταγμα, μπορεί να γίνει μία μόνο φορά σε κάθε τακτική σύνοδο (εντός συνόδου), και η διάρκειά της δεν μπορεί να ξεπεράσει τις τριάντα (30) ημέρες, εκτός αν η Βουλή συγκατατίθεται προς τούτο. Η αναστολή εργασιών συντελείται με απόφαση της εκτελεστικής εξουσίας, όταν, κατά την κρίση της, είναι προτιμότερο στο μεσοδιάστημα να μην λάβει η Βουλή αποφάσεις, π.χ. για κατευνασμό των πολιτικών παθών¹⁶ ή για αποτροπή πρόσκαιρης κοινοβουλευτικής ή κυβερνητικής αστάθειας. Αντίθετα, η διακοπή των εργασιών, η οποία αφορά τα διαστήματα μεταξύ των συνόδων, σημαίνει ότι έχουν ολοκληρωθεί τα «ετήσια έργα» της Βουλής, και με αυτήν επέρχεται η λήξη της τακτικής συνόδου και η (υποχρεωτική) σύσταση Τμήματος διακοπής.
- 15 Τίθεται το ερώτημα αν κατά την αναστολή των εργασιών της Βουλής μπορεί να συσταθεί Τμήμα διακοπής. Έχει υποστηριχθεί στη θεωρία ότι το Τμήμα λειτουργεί υποχρεωτικά και κατά το χρονικό διάστημα της αναστολής των εργασιών της Βουλής¹⁷. Έχει υποστηριχθεί, επίσης, ότι δεν υφίσταται κώλυμα σύστασης Τμήματος σε περίπτωση αναστολής των εργασιών¹⁸, ιδίως, όταν η αναστολή εκτείνεται πέραν των τριάντα (30) ημερών με τη συγκατάθεση της Βουλής¹⁹. Κατά τη γνώμη μας, δεδομένης της νομικής

¹⁶ Αντ. Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 357.

¹⁷ Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 237-238.

¹⁸ Αντ. Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 361.

¹⁹ Σ. Μηναιίδης, *Το Τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής*, ό.π., σελ. 94-95. Πρβλ και Ε. Βενιζέλο, *Η πρώτη σύνοδος αναθεωρητικής Βουλής και η λειτουργία τμήματος διακοπής των εργασιών της Βουλής*, ΤοΣ 2/2000, σελ. 297 επ., κατά τον οποίο «η διακοπή των εργασιών της Βουλής ως έννοια γένους περιλαμβάνει –όπως διαφαίνεται από τη συμπλοκή των άρθρων 40, 64 και 71– τα διαστήματα

της φύσης, της βραχείας διάρκειάς της και της αυστηρής οριοθέτησής της (μία φορά μόνο ανά τακτική σύνοδο), η αναστολή των εργασιών της Βουλής δεν συνιστά γνήσια κάμψη της αρχής της λειτουργικής συνέχειας του νομοθετικού οργάνου. Όπως, επίσης, από την άλλη μεριά, δεν προκύπτουν αντίστοιχοι κίνδυνοι αν η Βουλή αποφασίσει τη σύσταση Τμήματος κατά την αναστολή των εργασιών της, η οποία, υπό το φως της αντιπροσωπευτικής αρχής, πρέπει να θεωρηθεί υποχρεωτική αν η αναστολή εκτείνεται πέραν των τριάντα (30) ημερών.

Δ. Ειδικές σύνοδοι – Συνύπαρξη Τμήματος και Ολομέλειας

Περαιτέρω, κατά τη διάρκεια της διακοπής των εργασιών της Βουλής, το Τμήμα 16 μπορεί να συνυπάρξει με την Ολομέλεια που έχει συγκληθεί σε ειδική σύνοδο, δοθέντος ότι οι ειδικές σύνοδοι έχουν ως μόνη και αποκλειστική αρμοδιότητα τη ρύθμιση συγκεκριμένου ζητήματος (π.χ. εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας σε περίπτωση λήξης της θητείας του κατά τη διάρκεια λειτουργίας του Τμήματος, άρθρο 32 παρ. 5 Σ.). Αντίθετα, δεν φαίνεται, εκ πρώτης όψεως, να συντρέχει λόγος συνύπαρξης σε περίπτωση σύγκλησης της Ολομέλειας σε έκτακτη σύνοδο. Και αυτό, διότι η Ολομέλεια κατά τη λειτουργία της σε έκτακτη σύνοδο, πέραν του θέματος για το οποίο εκτάκτως συνεκλήθη, μπορεί να ασκήσει και κάθε άλλη αρμοδιότητά της.

III. ΟΡΓΑΝΩΣΗ

1. Συγκρότηση/σύνθεση

Όπως εύστοχα έχει επισημανθεί «το Τμήμα είναι μικρογραφία της Ολομέλειας»²⁰. 17 Συνίσταται «ανάλογα με τη δύναμη των κομμάτων, των ομάδων και των ανεξαρτήτων» (άρθρο 71 και 68 παρ. 3 Σ.). Συγκροτείται με απόφαση του Προέδρου της Βουλής, και μετέχει σε αυτό το ένα τρίτο (1/3) του όλου αριθμού των βουλευτών, υπό τρεις διαδοχικές συνθέσεις, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται, κατά το δυνατό, η ισόχρονη συμμετοχή όλων των βουλευτών (άρθρο 29 παρ. 2-4 ΚτΒ). Ένα απλό σχήμα σε σώμα τριακοσίων (300) βουλευτών θα ήταν τρεις συνθέσεις των εκατό (100) βουλευτών (3×100=300), με συμμετοχή κάθε βουλευτή σε μία και μόνη σύνθεση και με ακριβή αναλογία εκπροσώπησης των κοινοβουλευτικών ομάδων και των ανεξαρτήτων. Όμως, η

μεταξύ δύο συνόδων αλλά και τα διαστήματα της τυχόν αναστολής των εργασιών της Βουλής».

²⁰ Βλ. ανωτέρω II.1 (υπ. 13).

ακριβής αναλογία δεν είναι πάντοτε εφικτή, όπως, για παράδειγμα, στην περίπτωση κοινοβουλευτικής ομάδας που αριθμεί ένδεκα (11) βουλευτές (11:3=3,6).

- 18 Η κατά γράμμα τήρηση της ακριβούς αναλογίας μπορεί να οδηγήσει και σε θεσμικό αδιέξοδο σε περιπτώσεις οριακών κοινοβουλευτικών πλειοψηφιών (π.χ. εκατόν πενήντα ενός (151) βουλευτών), καθώς δεν θα προκύπτει («κυβερνητική») πλειοψηφία σε δύο από τις τρεις συνθέσεις του Τμήματος. Η λύση δόθηκε από τον κοινοβουλευτικό νομοθέτη, με την από 04.05.2009 απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής, σύμφωνα με την οποία, για να εξασφαλίζεται η συμμετοχή όλων των βουλευτών και να διατηρείται η κατ' αναλογία εκπροσώπηση όλων των κοινοβουλευτικών ομάδων, μπορεί να αυξομειώνεται ο αριθμός των μελών κάθε σύνθεσης του Τμήματος, χωρίς, όμως, να θίγεται η απόλυτη πλειοψηφία της κοινοβουλευτικής ομάδας που διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία στη Βουλή (άρθρα 29 παρ. 3 και 31 παρ. 5 ΚτΒ).
- 19 Η διάταξη περί διασφάλισης της απόλυτης πλειοψηφίας είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα διότι αποδίδει τον ρόλο του συσχετισμού των κοινοβουλευτικών δυνάμεων στο κοινοβουλευτικό σύστημα, το οποίο στηρίζεται στην αλληλεξάρτηση Βουλής και Κυβέρνησης με πυλώνα την κοινοβουλευτική πλειοψηφία που παρέχει την οικεία εμπιστοσύνη. Επομένως, οι συσχετισμοί που διαμορφώνονται στο επίπεδο της Ολομέλειας πρέπει να αντανakλώνται και στο Τμήμα διακοπής των εργασιών, δίχως φυσικά να θίγεται το απεριόριστο δικαίωμα γνώμης και ψήφου εκάστου βουλευτή. Το ίδιο ισχύει, με ανάλογη εφαρμογή, στην περίπτωση που καμία κοινοβουλευτική ομάδα δεν διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία, πλην όμως η Κυβέρνηση διαθέτει την εμπιστοσύνη της απόλυτης πλειοψηφίας του όλου αριθμού των βουλευτών. Σε τέτοια περίπτωση, θα πρέπει να διασφαλισθεί η απόλυτη πλειοψηφία των ομάδων που παρέχουν εμπιστοσύνη στην Κυβέρνηση (περιλαμβανομένων τυχόν ανεξαρτήτων βουλευτών).
- 20 Η επιλογή των βουλευτών που θα μετέχουν σε κάθε σύνθεση γίνεται από τους Προέδρους των κοινοβουλευτικών ομάδων, στους οποίους απευθύνει σχετική επιστολή ο Πρόεδρος της Βουλής πριν από τη συγκρότηση του Τμήματος (άρθρο 29 παρ. 5 ΚτΒ). Ομοίως, οι Πρόεδροι των κοινοβουλευτικών ομάδων αποφασίζουν για την αντικατάσταση των μελών του Τμήματος που απουσιάζουν ή κωλύονται (άρθρο 29 παρ. 6 ΚτΒ)²¹. Στο παρελθόν έχουν καταγραφεί περιπτώσεις κυβερνητικών βουλευτών, οι

²¹ Επισημαίνεται ότι ο Κανονισμός της Βουλής επιφυλάσσει διαφορετική ρύθμιση για τα μέλη του Τμήματος σε σχέση με τα μέλη των διαρκών επιτροπών της συνόδου που απουσιάζουν ή κωλύονται, δοθέντος ότι τα μεν «αντικαθίστανται» (άρθρο 29 παρ. 6), τα δε «αναπληρώνονται» (άρθρο 31

οποίοι εξέφρασαν επιφυλάξεις κατά τη συζήτηση επίμαχων νομοσχεδίων, και, τελικά, μεθοδεύτηκε η αντικατάστασή τους προ της ψηφοφορίας, υπό τον φόβο πιθανής καταψήφισης. Ορθό είναι, υπό το φως του απεριόριστου δικαιώματος της γνώμης και της ψήφου κατά συνείδηση των Βουλευτών (άρθρο 60 παρ. 1 Σ.), να απαιτείται δήλωση του ίδιου του Βουλευτή περί κωλύματος και υποκατάσταση από δήλωση του Προέδρου μόνο σε περιπτώσεις αδυναμίας²².

2. Επιτροπές του Τμήματος

Το Σύνταγμα επιτρέπει τη σύσταση επιτροπών του Τμήματος για την επεξεργασία νομοσχεδίων και προτάσεων νόμου (άρθρο 71 Σ.). Έτσι, κατά την έναρξη λειτουργίας του Τμήματος, και για όλες τις συνθέσεις του, συνιστώνται διαρκείς επιτροπές, με ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων που εφαρμόζονται για τις διαρκείς επιτροπές που συγκροτούνται και λειτουργούν κατά τη διάρκεια των εργασιών της Ολομέλειας (άρθρο 31 παρ. 2 ΚτΒ). Τούτων δοθέντων, στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής συμμετέχουν οι Πρόεδροι των διαρκών επιτροπών της αντίστοιχης, κάθε φορά, σύνθεσης του Τμήματος (άρθρο 14 παρ. 1 ΚτΒ).

Πέραν της ρύθμισης που αφορά τη Διάσκεψη των Προέδρων και τις διαρκείς επιτροπές του Τμήματος, ο Κανονισμός της Βουλής ορίζει ότι, κατά τη διάρκεια της διακοπής των εργασιών της Βουλής, εξακολουθεί η λειτουργία και άλλων κοινοβουλευτικών επιτροπών²³, όπως, μεταξύ άλλων, της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, της Επιτροπής Κοινοβουλευτικής Δεοντολογίας, της Επιτροπής Κανονισμού της Βουλής, της Επιτροπής Δημοσίων Επιχειρήσεων, Τραπεζών, Οργανισμών Κοινής Ωφελείας και Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (Επιτροπή ΔΕΚΟ). Οι ανωτέρω επιτροπές δεν συνιστούν, κατά κυριολεξία, επιτροπές του Τμήματος, διότι, κατά κανόνα, η λειτουργία τους προβλέπεται για όλη τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου.

παρ. 2). Επίσης, ο Κανονισμός δεν προβλέπει δικαίωμα παραίτησης των μελών του Τμήματος, όπως στις διαρκείς επιτροπές (άρθρο 35 παρ. 1).

²² Βλ. ερμηνεία του άρθρου 68 παρ. 3 του Συντάγματος.

²³ Παρατηρείται ότι ο Κανονισμός της Βουλής δεν ακολουθεί ενιαία διατύπωση (βλ., για παράδειγμα, άρθ. 43Α παρ. 1: «Οι επιτροπές των περιπτώσεων α' και η' συνιστώνται στην αρχή κάθε βουλευτικής περιόδου και λειτουργούν καθ' όλη τη διάρκειά της», αρ. 48 παρ. 1: «Η λειτουργία της Επιτροπής Κανονισμού λήγει με τη διάλυση της Βουλής ή τη λήξη της βουλευτικής περιόδου και των επιτροπών οικονομικών και βιβλιοθήκης της Βουλής με τη σύσταση των αντίστοιχων νέων επιτροπών της τακτικής συνόδου», άρθρο 49Α παρ. 1: «Η Επιτροπή λειτουργεί καθ' όλη τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου, περιλαμβανομένου και του μεταξύ των συνόδων χρόνου»).

- 23 Πρέπει, τέλος, να επισημανθεί ότι, σε περίπτωση σύστασης από την Ολομέλεια της Βουλής εξεταστικής επιτροπής (άρθρο 68 παρ. 2 του Συντάγματος) ή επιτροπής για τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης (άρθρο 86 παρ. 3 του Συντάγματος), οι εξουσίες τους δεν αναστέλλονται με τη λήξη της τακτικής συνόδου (άρθρα 145 παρ. 2 και 156 παρ. 9 ΚτΒ). Συνεπώς, συσταθείσες εξεταστικές επιτροπές και επιτροπές προκαταρκτικής εξέτασης συνεχίζουν τη λειτουργία τους παράλληλα με τη λειτουργία του Τμήματος διακοπής.

IV. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ

- 24 Ως προς τη λειτουργία του Τμήματος ισχύει η γενική ρήτρα του άρθρου 70 παρ. 4 του Συντάγματος: *«Αν δεν ορίζεται διαφορετικά, οι διατάξεις του Συντάγματος που αφορούν τη Βουλή ισχύουν για τη λειτουργία της σε Ολομέλεια και σε Τμήμα κατά το άρθρο 71, καθώς και για τη λειτουργία των κοινοβουλευτικών επιτροπών»*. Στο ίδιο πνεύμα και ο Κανονισμός της Βουλής: *«Όπου στον Κανονισμό μνημονεύεται η Βουλή νοούνται η Ολομέλεια, το Τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής και οι διαρκείς επιτροπές, ανάλογα με την αρμοδιότητά τους»* (άρθρο 21 παρ. 1 ΚτΒ).
- 25 Στη συνέχεια, χαρτογραφούνται, ενδεικτικά, αφενός, οι γενικές ρυθμίσεις της Ολομέλειας που εφαρμόζονται και στο Τμήμα διακοπής, αφετέρου, οι ειδικές διατάξεις που διαφοροποιούν, ως έναν βαθμό, τη λειτουργία του Τμήματος από την εν Ολομέλεια λειτουργία.

1. Γενικές ρυθμίσεις/παρόμοια λειτουργία με Ολομέλεια

- 26 Σύμφωνα, λοιπόν, με τη γενική ρήτρα των άρθρων 70 παρ. 4 του Συντάγματος και 21 παρ. 1 του Κανονισμού της Βουλής, τυγχάνουν εφαρμογής, ως προς τη λειτουργία του Τμήματος διακοπής, οι γενικές ρυθμίσεις του Συντάγματος και του Κανονισμού που αφορούν, μεταξύ άλλων, στο απεριόριστο δικαίωμα της γνώμης και ψήφου των βουλευτών, στις υποχρεώσεις τους, στη δημοσιότητα των συνεδριάσεων, στην άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, στη σύγκληση σε συνεδρίαση δια της ημερήσιας διάταξης των εργασιών που συντάσσεται από τον Πρόεδρο της Βουλής, στην οργάνωση των συζητήσεων, στους κανόνες αγορεύσεων, στην εξέταση παρεμπόδιτος ή προσωπικού ζητήματος κ.λπ. Επίσης, νομοσχέδια που χαρακτηρίζονται από την Κυβέρνηση ως κατεπείγοντα εισάγονται και στο Τμήμα διακοπής (άρθρο 76 παρ. 4 Σ.). Περαιτέρω, όπως και στην Ολομέλεια, έτσι και στο Τμήμα διακοπής προεδρεύει ο

Πρόεδρος της Βουλής, ο οποίος σε περίπτωση κωλύματος αναπληρώνεται από τους Αντιπροέδρους (άρθρο 30 παρ. 1 ΚτΒ). Οι ανωτέρω, οι οποίοι εκλέγονται στην αρχή της βουλευτικής περιόδου, διατηρούν το αξίωμά τους καθ' όλη τη διάρκειά της, άρα και κατά το διάστημα μεταξύ των συνόδων. Τα λοιπά μέλη του προεδρείου (Κοσμητόρες και Γραμματείς), τα οποία εκλέγονται στην αρχή της συνόδου, διατηρούν το αξίωμά τους έως την έναρξη των εργασιών της επόμενης (αυτής για την οποία εκλέχθηκαν) τακτικής συνόδου, άρα, επίσης, και κατά το διάστημα μεταξύ των συνόδων (άρθρο 9 παρ. 2 ΚτΒ).

2. Ειδικές ρυθμίσεις σε σχέση με την Ολομέλεια

A. Αυξημένη (ελάχιστη) πλειοψηφία

Η βασική διαφορά κατά τη λειτουργία του Τμήματος διακοπής σε σχέση με τη λειτουργία εν Ολομελεία²⁴ εντοπίζεται στην παράγραφο 5 του άρθρου 70 του Συντάγματος, κατά την οποία για την ψήφιση νομοσχεδίου από το Τμήμα διακοπής απαιτείται πλειοψηφία τουλάχιστον δύο πέμπτων (2/5) του αριθμού των μελών του. Εισάγεται, λοιπόν, διαφοροποίηση από τον βασικό κανόνα του άρθρου 67 Σ. που απαιτεί πλειοψηφία τουλάχιστον ενός τετάρτου (1/4) του όλου αριθμού των βουλευτών. Η συνταγματική κατοχύρωση της αυξημένης (ελάχιστης) πλειοψηφίας οφείλεται στην ολιγομελή σύνθεση του Τμήματος και, κατ' επέκταση, στην λειψή αντιπροσωπευτικότητά του, και λειτουργεί ως θεσμικό αντιστάθμισμά τους, ώστε να μην ψηφίζονται νομοσχέδια με λιγότερους από σαράντα (40) βουλευτές (εφόσον στο Τμήμα κατά κανόνα μετέχουν εκατό (100) βουλευτές).

Ερώτημα τίθεται ως προς το αν η αυξημένη (ελάχιστη) πλειοψηφία των δύο πέμπτων (2/5) αφορά μόνο το νομοθετικό έργο του Τμήματος ή απαιτείται για κάθε απόφασή του, δεδομένου ότι το άρθρο 70 παρ. 5 Σ. αναφέρεται μόνο στην άσκηση του νομοθετικού έργου. Απάντηση δίνει ο Κανονισμός της Βουλής επεκτείνοντας τη συνταγματική ρύθμιση περί αυξημένης πλειοψηφίας σε κάθε απόφαση που λαμβάνει το Τμήμα διακοπής (άρθρο 30 παρ. 2 ΚτΒ). Δεν πρόκειται εδώ περί αντίθεσης του Κανονισμού προς το Σύνταγμα, αλλά περί διεύρυνσης της πρόνοιας του συντακτικού νομοθέτη για αυξημένη (ελάχιστη) πλειοψηφία, και, επομένως, αυξημένη υποχρεωτική συμμετοχή

²⁴ Πλνν, βεβαίως, των ζητημάτων αποκλειστικής αρμοδιότητάς της Ολομέλειας και κοινοβουλευτικού ελέγχου (βλ. κατωτέρω παρ. 32 και 39).

των Βουλευτών στη διαμόρφωση του συνόλου των αποφάσεων του ολιγομελούς σχηματισμού του Τμήματος διακοπής.

Β. Συμμετοχή και παράσταση στις συνεδριάσεις

- 29 Ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι ρυθμίσεις του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής, ως προς τη συμμετοχή και παράσταση στις συνεδριάσεις του Τμήματος. Ειδικότερα, τα μέλη της Κυβέρνησης και οι Πρόεδροι των κοινοβουλευτικών ομάδων που δεν είναι μέλη του Τμήματος «*μετέχουν*» στις συνεδριάσεις του «*χωρίς δικαίωμα ψήφου*» (άρα μπορούν να λάβουν τον λόγο, άρθρο 58 παρ. 2 ΚτΒ). Αντίθετα, οι βουλευτές που δεν είναι μέλη του Τμήματος «*μπορούν να παρίστανται*» στις συνεδριάσεις «*χωρίς δικαίωμα λόγου και ψήφου*» (άρθρο 58 παρ. 4 ΚτΒ). Έχουν, όμως, δικαίωμα να λάβουν τον λόγο κατά την επί της αρχής συζήτηση νομοσχεδίου, προκειμένου να υποστηρίξουν προσθήκη ή τροπολογία που έχουν υποβάλλει (άρθρο 74 παρ. 5 Σ. και 58 παρ. 5 ΚτΒ). Λαμβάνουν επίσης τον λόγο κατά τη συζήτηση επίκαιρων επερωτήσεων που έχουν υποβληθεί από αυτούς (άρθρο 58 παρ. 5 ΚτΒ). Κατά τη διεξαγωγή ψηφοφορίας τα μη μέλη του Τμήματος «*αποσύρονται στα τελευταία έδρανα της αίθουσας*» (άρθρο 69 παρ. 5 ΚτΒ).

Γ. Αρχή της λειτουργικής συνέχειας του νομοθετικού οργάνου

- 30 Ως προς το νομοθετικό έργο, ο Κανονισμός της Βουλής ενισχύει, περαιτέρω, την αρχή της λειτουργικής συνέχειας του νομοθετικού οργάνου, στην ίδια βουλευτική περίοδο²⁵. Ειδικότερα, ορίζει ότι η κατάθεση νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου ισχύει για όλη τη βουλευτική περίοδο, δηλαδή, νομοσχέδιο που έχει κατατεθεί εντός συνόδου μπορεί να συζητηθεί και να ψηφισθεί από το Τμήμα διακοπής, και το αντίστροφο (άρθρο 85 ΚτΒ). Επίσης, η επεξεργασία νομοσχεδίου που έχει αρχίσει σε διαρκή επιτροπή της Ολομέλειας, συνεχίζεται, από το σημείο που διακόπηκε, από την αντίστοιχη διαρκή επιτροπή του Τμήματος διακοπής, σε περίπτωση που μεσολάβησε λήξη της τακτικής συνόδου. Και αντιστρόφως, η επεξεργασία νομοσχεδίου που έχει αρχίσει σε διαρκή επιτροπή του Τμήματος διακοπής, συνεχίζεται από το σημείο που διακόπηκε από την αντίστοιχη διαρκή επιτροπή της Ολομέλειας, σε περίπτωση που μεσολάβησε έναρξη νέας τακτικής συνόδου. Το αυτό συμβαίνει, προφανώς, και με την εναλλαγή των διαδοχικών συνθέσεων του Τμήματος (άρθρο 33 παρ. 3 και 4 ΚτΒ).

²⁵ Βλ. Σ. Μηναιΐδη, *Το Τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής*, ό.π., σελ. 131 επ.

V. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

Όπως έχει επισημανθεί, η θέσπιση του Τμήματος διακοπής των εργασιών της Βουλής προέκυψε ως ιστορική ανάγκη άσκησης του νομοθετικού έργου κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ των τακτικών συνόδων. Είναι η πρώτη φορά που το Σύνταγμα απονέμει αρμοδιότητα ψήφισης νόμων σε άλλους, πλην της Ολομέλειας, σχηματισμούς της Βουλής (άρθρα 70 και 71 Σ. 1975). Παράλληλα, όμως, ο συντακτικός νομοθέτης προέβλεψε στο άρθρο 72 παρ. 1 σειρά αρμοδιοτήτων, νομοθετικών και μη, ως προς τις οποίες, προφανώς λόγω της σπουδαιότητάς τους, αποκλειστικά αρμόδια παραμένει η Ολομέλεια. Επομένως, η αρμοδιότητα του Τμήματος διακοπής οριοθετείται αρνητικά, εν σχέση με τις αρμοδιότητες που ασκούνται αποκλειστικά από τον Ολομέλεια.

1. Αποκλειστική αρμοδιότητα Ολομέλειας

Η Ολομέλεια αποφαίνεται αποκλειστικά επί συγκεκριμένων θεμάτων, για τα οποία, από την αντίστροφη σκοπιά, δεν μπορεί να αποφανθεί το Τμήμα διακοπής. Τα θέματα αυτά αφορούν σημαντική ύλη του νομοθετικού έργου, αλλά και λοιπές αρμοδιότητες της Βουλής (δικαστικές, ελεγκτικές, εξεταστικές κ.λπ.). Πλην αυτών που ορίζονται ρητά στο άρθρο 72, αφορούν και κάθε άλλο θέμα που, σύμφωνα με ειδική συνταγματική πρόβλεψη, ανατίθεται στην Ολομέλεια της Βουλής, ή για τη ρύθμιση του οποίου απαιτείται ειδική πλειοψηφία²⁶.

Ός προς το νομοθετικό έργο, η συζήτηση και ψήφιση όλων των άλλων νομοσχεδίων και προτάσεων νόμου, πλην δηλαδή των νομοθετημάτων αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ολομέλειας, μπορεί να γίνεται και από το Τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής (άρθρο 72 παρ. 2 Σ.).

Ός προς τις λοιπές αρμοδιότητες της Βουλής, δεν προβλέπεται ενιαία αντιμετώπιση αν κατά τη διάρκεια της λειτουργίας του Τμήματος προκύψει (ή ήθελε να ρυθμισθεί ή να τεθεί) ζήτημα που ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ολομέλειας. Καταρχάς, υπάρχουν ζητήματα για τα οποία το Σύνταγμα επιτάσσει τη σύγκληση της, διατελούσας εκτός συνόδου, Βουλής σε ειδική σύνοδο (άρθρα 32 παρ. 5 για την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας, 34 παρ. 2 για τη διαπίστωση της αδυναμίας του Προέδρου της Δημοκρατίας να ασκήσει τα καθήκοντά του, 48 παρ. 3 για τη λήψη μέτρων σε περίπτωση πολέμου, επιστράτευσης κ.λπ., και 84 παρ. 1 για την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης).

²⁶ Βλ. ερμηνεία του άρθρου 72 του Συντάγματος.

Για την έγκριση του προϋπολογισμού του Κράτους, το Σύνταγμα ορίζει την υποχρεωτική παράταση της τακτικής συνόδου εωσώτου εγκριθεί ο προϋπολογισμός (άρθρο 64 παρ. 2 και 79 Σ.), ενώ, σε περίπτωση έκδοσης πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, παρατείνεται η τιθέμενη στην Ολομέλεια προθεσμία για την κύρωσή τους (σαράντα ημέρες από τη σύγκληση της Βουλής σε τακτική σύνοδο, άρθρο 44 παρ. 1 Σ.). Τέλος, ως προς την παροχή άδειας για την άσκηση δίωξης κατά βουλευτή, αναστέλλεται, κατά τη διάρκεια λειτουργίας του Τμήματος, η τρίμηνη προθεσμία για τη σχετική απόφαση της Βουλής (άρθρο 62 Σ.).

- 35 Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις καταλείπεται μόνο η ευχέρεια σύγκλησης της Ολομέλειας σε έκτακτη σύνοδο με προεδρικό διάταγμα, δηλαδή με πρόταση της Κυβέρνησης, κάτι που καθιστά μειονεκτική τη θέση της αντιπολίτευσης. Και αυτό διότι καθ' όλη τη διάρκεια της διακοπής των εργασιών της Βουλής, η οποία μπορεί να εκτείνεται έως και επτά μήνες, η αντιπολίτευση αποπλίζεται, στερούμενη σημαντικών δικαιωμάτων που παρέχει το Σύνταγμα στην εκάστοτε μειοψηφία, όπως η πρόταση για τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών (άρθρο 68 παρ. 2 Σ.), και, κυρίως, η υποβολή πρότασης δυσπιστίας κατά της Κυβέρνησης ή κατά μέλους της (άρθρο 84 παρ. 2 Σ.). Ειδικά ως προς την πρόταση δυσπιστίας κατά της Κυβέρνησης, η οποία αποτελεί και το πλέον σημαντικό όπλο που διαθέτει η αντιπολίτευση, έχει υποστηριχθεί, υπό το φως της κοινοβουλευτικής αρχής, ότι αν υποβληθεί σχετική πρόταση κατά τη διάρκεια λειτουργίας του Τμήματος διακοπής, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας υποχρεούται να συγκαλέσει την Ολομέλεια της Βουλής σε έκτακτη σύνοδο, ακόμη και χωρίς τη σύμπραξη του Πρωθυπουργού εφόσον ο τελευταίος αρνείται να συμπράξει²⁷. Σε κάθε περίπτωση, τυχόν άρνηση της Κυβέρνησης να συμπράξει στη σύγκληση συνόδου θα συνεπάγεται συνταγματική κρίση, η οποία ενδεχομένως θα επιβάλει εξαιρετική διέξοδο, πλην όμως το ισχύον σύστημα ουδεμία πρόνοια επίλυσης παρέχει²⁸.

2. Επίλυση αμφισβητήσεων ως προς την (αν)αρμοδιότητα

- 36 Προ της αναθεώρησης του 2001, η παράγραφος 3 του άρθρου 72 όριζε ότι «[τ]ο Τμήμα που επιλαμβάνεται να ψηφίσει νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου αποφασίζει οριστικά για την αρμοδιότητά του και δικαιούται να παραπέμψει οποιαδήποτε σχετικά με αυτή αμφισβήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής με απόφασή του που λαμβάνεται με την απόλυτη

²⁷ Σ. Μηνιάδης, *Το Τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής*, ό.π., σελ. 238-239.

²⁸ Βλ. ερμηνεία του άρθρου 64 του Συντάγματος.

πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών του. Η απόφαση της Ολομέλειας δεσμεύει τα Τμήματα». Προφανώς, η ρύθμιση περί παραπομπής της σχετικής αμφισβήτησης στην Ολομέλεια αφορούσε τα εντός τακτικής συνόδου νομοθετικά τμήματα που λειτουργούσαν παράλληλα με την Ολομέλεια²⁹. Στο ανωτέρω συμπέρασμα καταλήγουμε και εκ του ότι, μετά την κατάργησή τους το 2001, η νέα παράγραφος 3 του άρθρου 72 προβλέπει αντίστοιχη διαδικασία μόνο για τις διαρκείς επιτροπές που ασκούν νομοθετικό έργο και όχι για το Τμήμα διακοπής.

Συναφή ρύθμιση, πάντως, περιέχει ο Κανονισμός της Βουλής ορίζοντας ότι «[τ]ο Τμήμα με απόφασή του που λαμβάνεται με την προβλεπόμενη από το άρθρο 72 παρ. 3 του Συντάγματος πλειοψηφία, αποφαινεται επί προτάσεως αναρμοδιότητάς του που υποβάλλεται από το 1/10 τουλάχιστον των μελών του» (άρθρο 29 παρ. 7 ΚτΒ). Επομένως, εφόσον το Τμήμα αποφανθεί περί της αρμοδιότητάς του και προχωρήσει στην ψήφιση του νόμου, δεν καταλείπεται στην Ολομέλεια περιθώριο ελέγχου της αρμοδιότητας του Τμήματος.

Ως προς τον δικαστικό έλεγχο τυχόν αναρμοδιότητας του Τμήματος υφίσταται πάγια νομολογία που εντάσσει τα σχετικά ζητήματα στα *interna corporis* του Σώματος και δεν προχωρά στον δικαστικό έλεγχο³⁰.

3. Κοινοβουλευτικός Έλεγχος

Η δυνατότητα άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου από το Τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής θεσπίσθηκε, το πρώτον, με την αναθεώρηση του 2001. Συγκεκριμένα, με την παράγραφο 6 του άρθρου 70 παρέχεται η σχετική δυνατότητα και εξουσιοδοτείται ο κοινοβουλευτικός νομοθέτης να ρυθμίσει τα περαιτέρω (βλ. άρθρο 124 παρ. 3 ΚτΒ). Ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπει, καταρχάς, τη συζήτηση επίκαιρων ερωτήσεων και επίκαιρων επερωτήσεων (άρθρα 130 παρ. 8 και 138 παρ. 2 ΚτΒ). Ως προς τις απλές ερωτήσεις ορίζεται ότι «[ο]ι ερωτήσεις απαντώνται από τους Υπουργούς και κατά τη διάρκεια της λειτουργίας του Τμήματος διακοπής των εργασιών της Βουλής» (άρθρο 126 παρ. 5), ενώ ως προς την κατάθεση αναφορών ορίζεται ότι «[η] υποχρέωση για απάντηση από τον Υπουργό ισχύει και για τις αναφορές που κατατίθενται στο διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ δύο συνόδων της Βουλής». Στην πράξη, κατά τη

²⁹ Βλ. ανωτέρω παρ. 1.2.

³⁰ Βλ. ερμηνεία του άρθρου 72 του Συντάγματος. Βλ. και ανωτέρω ΙΙ.1.

διάρκεια λειτουργίας του Τμήματος διακοπής διεξάγεται συζήτηση ερωτήσεων καθώς και επερωτήσεων.

- 40 Τέλος, ως προς το ζήτημα αν μπορεί να ασκείται κοινοβουλευτικός έλεγχος από τις διαρκείς επιτροπές του Τμήματος διακοπής, το άρθρο 41Α παράγραφος 1 δίνει καταφατική απάντηση.

VI. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

- 41 Όπως έχει επισημανθεί, βασικός σκοπός της θέσπισης του Τμήματος διακοπής ήταν η κάλυψη του συνταγματικού κενού ως προς την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ των τακτικών συνόδων της Βουλής, και, παράλληλα, ο περιορισμός της έκτακτης νομοθετικής διαδικασίας έκδοσης νομοθετικών διαταγμάτων που καθιέρωναν τα Συντάγματα του 1927 και 1952. Είναι προφανές ότι η καινοτομία αυτή του συντακτικού νομοθέτη του 1975 μπορεί να χαρακτηριστεί, σε γενικές γραμμές, επιτυχημένη. Και αυτό διότι, με την αφαίρεση νομοθετικής αρμοδιότητας από την εκτελεστική εξουσία και την επιστροφή της στον φυσικό της φορέα, δηλαδή τη νομοθετική εξουσία, αποκαθίσταται, ως έναν βαθμό, η ισορροπία που επιτάσσει το Σύνταγμα και η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, αναγνωρίζοντας στη Βουλή το τεκμήριο νομοθετικής αρμοδιότητας.
- 42 Πράγματι, το Τμήμα διακοπής λειτούργησε επί μακρόν, κατά κανόνα ομαλά, για αρκετές βουλευτικές περιόδους, μεταξύ των τακτικών τους συνόδων, κατά τους θερινούς μήνες. Παρά ταύτα, δεδομένης της περιορισμένης, καθ' ύλην, νομοθετικής αρμοδιότητάς του, το Τμήμα οδηγείται πολλές φορές σε ψήφιση νομοσχεδίων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ολομέλειας, ενώ, κατά τη διακοπή των εργασιών της Βουλής, η Κυβέρνηση έχει ευχερέστερη δικαιολογία να καταφεύγει σε έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου. Επίσης, το Τμήμα δεν μπορεί να ασκήσει, πέραν των νομοθετικών, και άλλες αρμοδιότητες της Βουλής, κάτι που, όπως είδαμε, καθιστά μειονεκτική τη θέση της αντιπολίτευσης, η οποία στερείται της δυνατότητας άσκησης βασικών δικαιωμάτων της για αρκετούς μήνες. Επιπρόσθετα, η ολιγομελής σύνθεση του Τμήματος αποστεώνει, τρόπον τινά, την αντιπροσωπευτικότητα του Σώματος, πολλώ δε μάλλον σε περιπτώσεις μονοεδρικών περιφερειών, οι οποίες τυγχάνουν εκπροσώπησης μόνο σε μία από τις τρεις συνθέσεις του Τμήματος. Τέλος, δεν περιποιεί τιμή στο πολιτικό σύστημα και, γενικότερα, στη λειτουργία του πολιτεύματος η τακτική της ψήφισης σημαντικών νομοσχεδίων τους θερινούς μήνες, προς αποφυγή

κοινωνικών αντιδράσεων, ούτε, πολύ περισσότερο, η μεθόδευση της σύνθεσης του Τμήματος με την αντικατάσταση βουλευτών που εκφράζουν επιφυλάξεις, προκειμένου να «περάσει» και να μην καταψηφισθεί ένα νομοσχέδιο.

Τα τελευταία χρόνια δεν συνίσταται Τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής³¹. Έχει επικρατήσει η πρακτική να «τρέχει» η τακτική σύνοδος και κατά τους θερινούς μήνες, με ολιγόημερη (προσωρινή) παύση των εργασιών κατά τον μήνα Αύγουστο, και η λήξη της συνόδου να επέρχεται τον Οκτώβριο, λίγο πριν την έναρξη της νέας τακτικής συνόδου. Έτσι, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η Βουλή, εν τέλει, δεν έχει ανάγκη διακοπής των εργασιών της, και ότι η διάκριση σε συνόδους αποτελεί απολίθωμα του μοναρχικού παρελθόντος³². 43

³¹ Μέχρι και την ΙΕ' Βουλευτική Περίοδο (2012-2014), με ελάχιστες εξαιρέσεις, κάθε χρόνο, κατά τους θερινούς μήνες, λειτουργούσε Τμήμα διακοπής. Έκτοτε, μία φορά μόνο λειτουργήσε Τμήμα διακοπής, το θέρος του 2018 (ΙΖ' Βουλευτική περίοδος). Σημειωτέο δε, ότι έως την αναθεώρηση του 2019 και την κατάργηση της αποσβεστικής προθεσμίας του άρθρου 86 παρ. 3 Σ. η σύσταση Τμήματος διακοπής και, άρα, η λήξη της συνόδου είχαν καθοριστική σημασία ως προς δυνατότητα άσκησης δίωξης κατά υπουργών, κάτι που πλέον δεν ισχύει.

³² Βλ. και ερμηνεία του άρθρου 64.