

Η πρώτη σύνοδος αναθεωρητικής Βουλής και η λειτουργία τμήματος διακοπής των εργασιών της Βουλής : Η περίπτωση της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής (συμβολή στην ερμηνεία των άρθρων 40, 64, 71 και 110 του Συντάγματος)

1. Κατά το άρθρο 110 παρ. 2,3 και 4 του Συντάγματος, εφόσον η προηγούμενη Βουλή διαπίστωσε την ανάγκη αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος και αποφασίστηκε η αναθεώρηση, η επόμενη Βουλή πρέπει να αποφασίσει «κατά την πρώτη σύνοδό της» σχετικά με τις αναθεωρητέες διατάξεις. Η απόφαση αυτή λαμβάνεται, ανά διάταξη, είτε με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, εφόσον η προηγούμενη Βουλή αποφάσισε την αναθεώρηση με την αυξημένη πλειοψηφία των 180 τουλάχιστον βουλευτών, είτε με την αυξημένη πλειοψηφία των 180 τουλάχιστον βουλευτών, εφόσον η προηγούμενη βουλή αποφάσισε την αναθεώρηση με πλειοψηφία μεγαλύτερη των 151, αλλά μικρότερη των 180 ψήφων.

2. Το κρίσιμο ερμηνευτικό ζήτημα έγκειται στον προσδιορισμό της έννοιας της «πρώτης συνόδου» κατά τη διάρκεια της οποίας πρέπει να ληφθούν οι αποφάσεις της Βουλής σχετικά με τις αναθεωρητέες διατάξεις. Είναι άλλωστε προφανές ότι η αναθεωρητική αρμοδιότητα της Βουλής παύει μετά την πάροδο της αποκλειστικής αυτής προθεσμίας: η «πρώτη σύνοδος» είναι το χρονικό εκείνο διάστημα κατά το οποίο η

Βουλή είναι εξοπλισμένη με αναθεωρητική αρμοδιότητα. Το ερώτημα συνεπώς που τίθεται αφορά την κατά χρόνον αρμοδιότητα αυτού τούτου του αναθεωρητικού οργάνου.

3. Το Σύνταγμα – κατά βάση στο άρθρο 40 αλλά και με μια σειρά επιμέρους διατάξεών του όπως τα άρθρα 32 παρ. 1, 34 παρ. 2, 48 παρ. 2, 82 παρ. 1, - διακρίνει τις συνόδους της Βουλής σε τακτικές, έκτακτες και ειδικές (βλ. Ευ.Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι, 1992, σελ. 398 επ.). **Η πρώτη σύνοδος** της Βουλής που συγκαλείται αμέσως μετά την ανάδειξή της, σύμφωνα με το ρυθμιστικό προεδρικό διάταγμα διάλυσης της προηγούμενης Βουλής και σύγκλισης της Βουλής που θα προκύψει από τις γενικές βουλευτικές εκλογές είναι, όπως ρητά προβλέπει το Σύνταγμα (άρθρο 53 παρ.1 αλλά και ερμηνευτική δήλωση υπό το άρθρο 41 Συντ.), **πρώτη τακτική σύνοδος**.

4. Η διάρκεια συνεπώς της πρώτης – τακτικής – συνόδου που είναι κρίσιμη κατά το άρθρο 110 παρ. 3 και 4 του Συντάγματος, καθορίζεται κατά το άρθρο 64 παρ.2 και δεν μπορεί να είναι συντομότερη από πέντε μήνες – χωρίς να συνυπολογίζεται ο χρόνος της τυχόν αναστολής των εργασιών της σύμφωνα με το άρθρο 40. Η τακτική, μάλιστα, σύνοδος παρατείνεται υποχρεωτικά ώσπου να εγκριθεί, σύμφωνα με το άρθρο 79, ο προϋπολογισμός ή να ψηφιστεί σύμφωνα με το ίδιο άρθρο ειδικός νόμος διαχείρισης των εσόδων και εξόδων του κράτους.

5. Η ελάχιστη όμως διάρκεια της πρώτης – τακτικής - συνόδου της αναθεωρητικής Βουλής προσδιορίζεται και προστατεύεται όχι μόνον από το άρθρο 64 αλλά και από το ίδιο το άρθρο 110 παρ. 3- 4 Συντ.

Όργανο αρμόδιο για την άσκηση της αναθεωρητικής λειτουργίας (της δευτερογενούς συντακτικής εξουσίας) είναι μόνη η Βουλή, χωρίς τη συμμετοχή του Προέδρου της Δημοκρατίας (που αντιθέτως συμμετέχει στο σύνθετο όργανο άσκησης της νομοθετικής λειτουργίας κατά το άρθρο 26 παρ. 1) και χωρίς τη σύμπραξη της Κυβέρνησης, η οποία ασκεί

τη νομοθετική της πρωτοβουλία, αλλά δεν ασκεί την αναθεωρητική πρωτοβουλία ούτε έχει κάποια σχετική με αυτήν αρμοδιότητα.

6. Άρα δεν είναι επιτρεπτό κατά το Σύνταγμα να παρεμποδίζεται (τυπικά) από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με την έκδοση σχετικού ρυθμιστικού διατάγματος, η αποκλειστική αναθεωρητική αρμοδιότητα της Βουλής. Υπό την έννοια αυτή, **χωρίς τη συγκατάθεση της ίδιας της Βουλής** είναι συνταγματικά ανεπίτρεπτη η λήξη ή η αναστολή των εργασιών της πρώτης συνόδου αναθεωρητικής Βουλής. Πολύ περισσότερο αυτό ισχύει μέσα στο πρώτο πεντάμηνο που προστατεύεται πολλαπλώς (άρθρο 64 παρ.2 και 110 παρ. 3-4) ή στο πρώτο πεντάμηνο προσαυξημένο έως ότου ψηφιστεί ο (επόμενος) προϋπολογισμός.

Συναφώς έχει υποστηριχθεί σε ανύποπτο χρόνο η θέση (Ευ. Βενιζέλος, Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος, 1984, σελ.15 επ.) πως ενώπιον της αποκλειστικής αναθεωρητικής αρμοδιότητας της Βουλής και προκειμένου να παραμείνει αλώβητος ο περιορισμένος χρόνος άσκησης της αρμοδιότητας αυτής (πρώτη σύνοδος), κάμπτεται σε μεγάλο βαθμό και η αρμοδιότητα διάλυσης της Βουλής. Βέβαια, μετά την αναθεώρηση του 1985/86 και την κατάργηση της δυνατότητας του Προέδρου της Δημοκρατίας να προβαίνει στη λεγόμενη «αντιπλειοψηφική» διάλυση της Βουλής, η διάλυση της Βουλής προϋποθέτει είτε πρωτοβουλία της Κυβέρνησης που έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής, είτε αδυναμία σχηματισμού παρόμοιας κυβέρνησης – άρα σε τελική ανάλυση, έστω εμμέσως, η Βουλή είναι αυτή που κρίνει τα πράγματα (βλ. Ευ.Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου I, 1992, σελ.63).

Το ζήτημα συνεπώς που εξετάζουμε ανήκει στην αρμοδιότητα της ίδιας της Βουλής.

7. Η πρακτική που έχει διαμορφωθεί σε ανάλογες περιπτώσεις διεξαγωγής γενικών βουλευτικών εκλογών την άνοιξη ή στις αρχές του καλοκαιριού και σύγκλησης της νέας Βουλής σε πρώτη σύνοδο λίγο

πριν το συνήθη χρόνο λήξης της συνόδου λόγω καλοκαιριού, είναι να διακόπτονται εν τοις πράγμασι οι εργασίες της πρώτης τακτικής συνόδου χωρίς όμως να κηρύσσεται η λήξη της συνόδου με την έκδοση σχετικού ρυθμιστικού διατάγματος, να λειτουργούν τα Τμήματα διακοπής των εργασιών της Βουλής (άρθρο 71 Συντ.) και το φθινόπωρο (πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου) να επαναλαμβάνονται οι εργασίες της πρώτης τακτικής συνόδου. Αυτό έγινε με τη Βουλή του 1990 που ήταν συνήθης, αλλά και με τη ΣΤ΄ Αναθεωρητική Βουλή του 1985, χωρίς πολιτικές, κοινοβουλευτικές ή θεωρητικές αμφισβητήσεις και χωρίς ενστάσεις ως προς την εγκυρότητα της αναθεώρησης του Συντάγματος το 1985/86 (βλ. Ευ.Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι, 1992, σελ. 402/403).

8. Η πρακτική αυτή δεν είναι μία πρακτική θεωρητικά άψογη (βλ. Ευ. Βενιζέλος, ο.π). Υπάρχουν όμως δύο άλλες προσεγγίσεις. Η μία αναφέρθηκε ήδη και συνίσταται στο ότι τελικώς η Βουλή είναι αυτή που πρέπει να έχει τον έλεγχο της κατά χρόνον αρμοδιότητάς της ως προς την αναθεώρηση του Συντάγματος. Η δεύτερη ανάγεται στο άρθρο 71 του Συντάγματος που προβλέπει τη λειτουργία του Τμήματος διακοπής των εργασιών της Βουλής. Το τμήμα αυτό λειτουργεί σύμφωνα με την διατύπωση του άρθρου 71 «κατά τη διάρκεια της διακοπής των εργασιών της Βουλής» και όχι μόνον «κατά το διάστημα μεταξύ δύο συνόδων». Οι δύο διατυπώσεις δεν ταυτίζονται, ιδίως ενόψει του άρθρου 40 που προβλέπει τον θεσμό της αναστολής των εργασιών της συνόδου της Βουλής «αναβάλλοντας την έναρξη ή διακόπτοντας την εξακολούθησή τους» με πρωτοβουλία τυπικά του Προέδρου της Δημοκρατίας (ουσιαστικά της Κυβέρνησης που κατά το άρθρο 35 παρ. 2 πρέπει να προτείνει και να προσυπογράψει) άπαξ και για διάστημα μέχρι 30 ημερών, αλλά και περισσότερες φορές ή για μεγαλύτερο διάστημα **με συγκατάθεση της ίδιας της Βουλής** (βλ. αντί άλλων, Ευ.Βενιζέλος,

Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι, 1992, σελ. 401)

Από την οπτική αυτή γωνία η διακοπή των εργασιών της Βουλής ως έννοια γένους περιλαμβάνει – όπως διαφαίνεται από τη συμπλοκή των άρθρων 40, 64 και 71 – τα διαστήματα μεταξύ δύο συνόδων αλλά και τα διαστήματα της τυχόν αναστολής των εργασιών της Βουλής. Άλλωστε η αναστολή των εργασιών της συνόδου με τη μορφή της αναβολής της έναρξης της συνόδου σημαίνει ουσιαστικά παράταση του χρόνου που μεσολαβεί μεταξύ δύο συνόδων. Διάστημα κατά το οποίο, ούτως ή άλλως, λειτουργεί το τμήμα διακοπής του άρθρου 71.

Εξακολουθεί βέβαια να εκκρεμεί και το ερώτημα αν στην έννοια της «διακοπής των εργασιών της Βουλής» περιλαμβάνεται και η διακοπή μέσα στο χρονικό πλαίσιο της συνόδου με πρωτοβουλία της ίδιας της Βουλής (τυπικά αυτό προσλαμβάνει τη μορφή της μη σύγκληση της Ολομέλειας λόγω μη έκδοσης σχετικής ημερήσιας διάταξης από τον Πρόεδρο της Βουλής) και χωρίς την έκδοση σχετικού ρυθμιστικού Προεδρικού Διατάγματος. Αυτό συμβαίνει π.χ. στις διακοπές των Χριστουγέννων και του Πάσχα. Αυτή η τελευταία έκδοχή αποδίδει και την πρακτική του 1985 και του 1990. Και στις δύο αυτές περιπτώσεις, η Ολομέλεια της Βουλής διέκοψε τις εργασίες της το καλοκαίρι χωρίς να κηρυχθεί η λήξη της πρώτης τακτικής συνόδου, λειτούργησαν τα τμήματα διακοπής και οι εργασίες της Ολομέλειας επαναλήφθηκαν το φθινόπωρο.

9. Ενόψει όλων αυτών οι τρεις λύσεις που φαίνονται λογικά δυνατές (θα δούμε αν είναι και συνταγματικά θεμιτές) είναι :

Πρώτον, η άνευ διακοπής έναρξη και συνέχιση των εργασιών της πρώτης τακτικής συνόδου από την 20^η Απριλίου 2000 έως την έκδοση του ρυθμιστικού διατάγματος λήξης της συνόδου, πιθανότατα στα τέλη της άνοιξης ή αρχές καλοκαιριού του 2001. Στη περίπτωση αυτή λειτουργεί διαρκώς η Ολομέλεια και δεν συγκροτούνται Τμήματα διακοπής. Για

μερικές εβδομάδες το καλοκαίρι, η Βουλή θα διακόψει, όπως κάθε Χριστούγεννα και Πάσχα. Η λύση αυτή είναι συνταγματικά άψογη αλλά δημιουργεί ίσως πρακτικές δυσκολίες λόγω του καλοκαιριού και της μακροχρόνιας συνήθειας η Βουλή να διακόπτει κατά το καλοκαίρι τις εργασίες της.

Δεύτερον, η εν τοις πράγμασι διακοπή των εργασιών της πρώτης συνόδου με πρωτοβουλία της ίδιας της Βουλής, η συγκρότηση Τμήματος διακοπής και η επανάληψη των εργασιών της πρώτης συνόδου το φθινόπωρο (πρακτική 1985/1990 στην οποία ήδη αναφερθήκαμε και την οποία ήδη αξιολογήσαμε).

Τρίτον, η έκδοση διατάγματος αναστολής των εργασιών της Βουλής για τους θερινούς μήνες **με συγκατάθεση της ίδιας της Βουλής**, η συγκρότηση τμήματος διακοπής των εργασιών κατά τη διάρκεια της αναστολής και η επανάληψη των εργασιών της πρώτης συνόδου το φθινόπωρο (συνδυασμός των άρθρων 40, 71 και 110 παρ. 3 – 4 Συντ.). Το Σύνταγμα προβλέπει – όπως είδαμε – τρία στοιχεία που είναι ερμηνευτικός κρίσιμα και τα οποία στο συνδυασμό τους οδηγούν σε μία θεωρητικώς ορθή και πρακτικώς εφαρμόσιμη λύση :

α. Την αποκλειστική αναθεωρητική αρμοδιότητα της Βουλής που πρέπει να έχει και τον έλεγχο του χρόνου άσκησης της αρμοδιότητας αυτής έναντι του ενδεχομένου διάλυσής της ή αναστολής των εργασιών της με πρωτοβουλία της εκτελεστικής εξουσίας (άρθρο 110 παρ. 2-4).

β. Τον θεσμό της αναστολής των εργασιών της συνόδου της Βουλής όχι μόνον με πρωτοβουλία της εκτελεστικής εξουσίας αλλά και με συγκατάθεση της Βουλής, όταν αυτό γίνεται παραπάνω από μία φορά ή για περισσότερο από τριάντα ημέρες (άρθρο 40). Ο συνδυασμός των άρθρων 40 και 110 θα μπορούσε να προσθέσει εδώ το κανονιστικό συμπέρασμα ότι συγκατάθεση της αναθεωρητικής Βουλής απαιτείται οπωσδήποτε προκειμένου να ανασταλούν οι εργασίες της πρώτης

συνόδου.

γ. Την αρχή της συνεχούς άσκησης του νομοθετικού έργου της Βουλής με τη λειτουργία Τμήματος κατά τη διάρκεια της διακοπής των εργασιών της (άρθρο 71). Εφόσον – όπως είδαμε – το τμήμα διακοπής λειτουργεί πάντα στο διάστημα μεταξύ δύο συνόδων και εφόσον η μία από τις δύο μορφές αναστολής των εργασιών της συνόδου είναι η αναβολή της έναρξής της, είναι προφανές ότι και στην περίπτωση αυτή της παράτασης του χρόνου που μεσολαβεί μεταξύ δύο συνόδων εξακολουθεί να λειτουργεί το τμήμα διακοπής. Για την ταυτότητα του νομικού λόγου πρέπει να δεχθούμε ότι προκειμένου να διασφαλιστεί η συνεχής άσκηση του νομοθετικού έργου της Βουλής, τμήμα διακοπής λειτουργεί και όταν η αναστολή των εργασιών της συνόδου γίνεται όχι με τη μορφή της αναβολής της έναρξής της αλλά με τη μορφή της διακοπής της εξακολούθησης των εργασιών της. Άλλωστε το άρθρο 71 κάνει λόγο ακριβώς για «διακοπή των εργασιών της Βουλής» (βλ. παραπάνω υπό 8).

Ο συνδυασμός των τριών αυτών στοιχείων δίνει απάντηση στο ερώτημα που θέσαμε εξ αρχής και στο οποίο δεν δίνεται ευθεία και ρητή απάντηση στο Σύνταγμα, όπως συμβαίνει με σωρεία ζητημάτων για τα οποία απαιτείται η συστηματική ερμηνεία και η πρακτική εναρμόνιση περισσότερων επιμέρους διατάξεων υπό το πρίσμα των αρχών που διέπουν ιστορικά και νομικά κάθε συνταγματικό θεσμό.

10. Η δεύτερη και τρίτη λύση οδηγούν στο ίδιο πρακτικό αποτέλεσμα. Η διαφορά έγκειται στην νομική ακρίβεια των χειρισμών των αρμοδίων συνταγματικών οργάνων (Βουλή, Κυβέρνηση, Πρόεδρος της Δημοκρατίας) ενόψει και της βαρύνουσας ιστορικής σημασίας που έχει η αναθεωρητική διαδικασία, ως διαδικασία σπάνια, αυστηρά ρυθμισμένη και εξαιρετικά κρίσιμη.

11. Η στάθμιση των πρακτικών αναγκών που υπάρχουν, της κοινοβουλευτικής πρακτικής, της μέριμνας του Συντάγματος για τη

συνεχή άσκηση του νομοθετικού έργου της Βουλής (άρθρο 71) και του τυπικού και αυστηρού χαρακτήρα της αναθεώρησης με οδηγεί συνεπώς στην προτίμηση της τρίτης λύσης, εφόσον κριθεί κοινοβουλευτικά και πολιτικά - και με ευρύτερη συναίνεση των κομμάτων - ότι πρέπει οι εργασίες της Ολομέλειας να διακοπούν το καλοκαίρι. Τα κόμματα έχουν εν προκειμένω βαρύνουσα γνώμη. Θεωρώ όμως αυτονόητο ότι δεν θα αποστούν από τις απόψεις που υποστήριξαν, έστω και σιωπηρά, το 1985 και το 1990 με την συνδιαμόρφωση ή την αποδοχή της πρακτικής στην οποία ήδη αναφερθήκαμε. Τώρα η πρακτική αυτή εναρμονίζεται με τα άρθρα 110 και 40 του Συντάγματος και με τις γενικές αρχές που διέπουν τόσο την αναθεωρητική λειτουργία όσο και τις σχέσεις Βουλής και εκτελεστικής εξουσίας.

12. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να τονιστεί ότι εφόσον δεν εκδίδεται ρυθμιστικό διάταγμα λήξης της πρώτης τακτικής συνόδου, η (αναθεωρητική) Βουλή είναι σε σύνοδο και μπορεί να ασκεί την αναθεωρητική της αρμοδιότητα. Υπό την έννοια αυτή το ερώτημα για το αν και πως μπορεί να συγκροτηθεί και να λειτουργήσει τους θερινούς μήνες το τμήμα διακοπής των εργασιών της Βουλής δεν αφορά την κατά χρόνον αρμοδιότητα της αναθεωρητικής Βουλής και το κύρος της αναθεωρητικής διαδικασίας, αλλά την (κοινή) νομοθετική αρμοδιότητα της Βουλής. Επ' αυτού, όμως, υπάρχει η πρακτική των ετών 1985 και 1990 ανεξάρτητα από τις επιφυλάξεις της θεωρίας.