

Ηλία Γ. Νικολόπουλου
Λέκτορα Παντείου Ανωτάτης Σχολής
Πολιτικών Επιστημών - Δικηγόρου

Ο Θεσμός
του Προέδρου της Βουλής

(Συμβολή στο Ελληνικό και
Συγκριτικό Συνταγματικό Δίκαιο)

Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
Αθήνα - Κομοτηνή 1987

54 - 72

55 - 64

66 - 73

72 - 88

79 - 100

Ηλία Γ. Νικολόπουλου
Λέκτορα Παντείου Ανωτάτης Σχολής
Πολιτικών Επιστημών - Δικηγόρου

Ο θεσμός
του Προέδρου της Βουλής

(Συμβολή στο Ελληνικό και
Συγκριτικό Συνταγματικό Δίκαιο)

Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
Αθήνα - Κομοτηνή 1987

στην εκτελεστική εξουσία²³ που έχει γίνει στις ημέρες μας σχεδόν ανεξάρτητη, ο εγγυητής της ελευθερίας του κοινοβουλευτικού παιχνιδιού και σε έναν βαθμό ο εγγυητής της ελευθερίας του πολιτικού παιχνιδιού στη χώρα. Ο Πρόεδρος της Βουλής πρέπει να είναι ο Πρόεδρος όλων των μελών της, ο άνθρωπος της συμφιλίωσης με το υψηλό κύρος και πάντα έτοιμος για διάλογο με όλες τις πολιτικές τάσεις που αντιπροσωπεύονται στο Κοινοβούλιο. Αναμφίβολα η παραπάνω σύλληψη της προεδρίας της Βουλής είναι η αποδεκτή και συνάμα επιθυμητή στη σημερινή εποχή.

23. Σε μερικές χώρες ο ρόλος του Προέδρου δεν περιορίζεται πάντοτε εντός της Βουλής. Το ίδιο το Σύνταγμα του δίνει μερικές φορές εξωκοινοβουλευτικές δραστηριότητες που τον οδηγούν να μετέχει στη λειτουργία άλλων κρατικών θεσμών. Βλ. παραπάνω σημείωση 5.

37 - 62

2. ΟΙ ΔΥΟ ΑΚΡΑΙΕΣ ΣΥΛΛΗΨΕΙΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΠΡΟΕΔΡΙΑΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ - ΥΠΕΡΚΟΜΜΑΤΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΜΜΑΤΙΚΗ ΠΡΟΕΔΡΙΑ

Παρά τις αναρίθμητες μεταβολές και διαφοροποιήσεις ο θεσμός της Προεδρίας των συγχρόνων βουλευομένων σωμάτων καθορίζεται από δύο σαφώς αντιδιαστελλόμενες μορφές οι οποίες απορρέουν από τις δύο τελείως διαφορετικές θεωρητικές συλλήψεις του θεσμού.

α) Η υπερκομματική Προεδρία (la présidence depolitisée - απολιτική Προεδρία) με κύρια και σχεδόν μοναδική έκφρασή της την Προεδρία της Βουλής των Κοινοτήτων στην Αγγλία.

β) Η Κομματική Προεδρία (la présidence politisée - πολιτικοποιημένη Προεδρία) με κύρια έκφρασή της την Προεδρία της Βουλής των Αντιπροσώπων στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής.

Στην κοινοβουλευτική πρακτική ο θεσμός της Προεδρίας της Βουλής απαντάται σε ελάχιστες περιπτώσεις με μορφές που υποκονίζονται σαφώς μία από τις παραπάνω θεωρητικές συλλήψεις, και στις περισσότερες περιπτώσεις με ενδιάμεσες μορφές οι οποίες απορρέουν από προσπάθειες συγκερασμού των δύο αντίστοιχων θεωρητικών συλλήψεων.

2.1. ΥΠΕΡΚΟΜΜΑΤΙΚΗ ΠΡΟΕΔΡΙΑ - Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΓΓΛΙΚΗΣ ΠΡΟΕΔΡΙΑΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ

Η οργάνωση της Προεδρίας της Βουλής των Κοινοτήτων, όπως το πρακτικό πνεύμα εμφανίζεται με τις παραδοσιακές μορφές, συμβαίνει σε αρμονία με την ίδια την οργάνωση της Βουλής και είναι άρτια προσαρμοσμένη στην παραγωγή νομοθετικής

εργασίας και στην ορθή λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος. Η Βουλή των Κοινοτήτων, με τους διαδικαστικούς κανόνες της, με την πρακτική της, με την οργάνωση του δικομματισμού υπήρξε, αλλά και σήμερα παραμένει για πολλούς, ένα από τα πιο ενδεδειγμένα πλαίσια του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος.

Οι αγγλικοί κοινοβουλευτικοί θεσμοί²⁴ – μη εξαιρουμένης και της οργάνωσης της Προεδρίας της Βουλής των Κοινοτήτων παρουσιάζουν μια μοναδική μείξη αρχαίων εθίμων και μοντέρνων κανόνων, παραδόσεων και πρακτικής πνεύματος. Είναι δε αυτή η μείξη που δημιουργεί την πρωτοτυπία και την μοναδικότητα της οργάνωσης της Προεδρίας της Βουλής των Κοινοτήτων.

Έχει αποδειχθεί ότι ο αγγλικός λαός επιδεικνύει κυρίως στην πολιτική αλλά και σε άλλους τομείς περισσότερη ψυχραιμία και ηρεμία από τους ευρωπαϊκούς ηπειρωτικούς λαούς και δεν ενδιαφέρεται τόσο για τον θρίαμβο των θεωριών όσο για την πραγματοποίηση των αναγκαίων μετατροπών.

Οι παραπάνω ιδιαιτερότητες αφενός, αλλά και σημαντικές κοινωνικές δυναμικές αφετέρου, έκαναν δυνατή την παρουσία σ' όλες τις εποχές στο προεδρικό έδρανο της Βουλής των Κοινοτή-

24. Βλ. από τη σχετική βιβλιογραφία Monica Charlot, *le systeme politique britannique* εκδ. Armand Collin, collection U.

Beneny FWG, *The Elected Monarch, The Development of the power of the Prime Minister* J.G. Harrap and Co Ltd, London, 1965. Dahl Robert, *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven and London, Yale University Press, 1965.

Blondel Jean, *La société politique britannique*, Paris Armand Collin, 1964 (μεταφρασμένο από την αγγλική *Voters, Parties and Leaders*, Pelican, A 638 Penguin Books).

Parliamentary Affairs, journal of the Hans and Society, London, τρίμηνη επιθεώρηση.

Thomas Erskine. May., *The Law Privileges Proceedings and Usage of Parliament*, 15η έκδοση, 1950.

Henri Ripert, *La présidence des Assemblées politiques*, εκδ. Arthur Rousseau, Παρίσι 1908.

των ενός Προέδρου ο οποίος ενώ είναι την παραμονή της εκλογής του άνθρωπος του κόμματος ξεχνά την επομένη τις προσωπικές γνώμες και δοξασίες του για να μεταβληθεί σε αμερόληπτο κριτή και να μεταφέρει στην κοινοβουλευτική διαμάχη την εθνική ψυχραιμία, συμβάλλοντας στην προστασία των δικαιωμάτων της μειοψηφίας απέναντι στην πλειοψηφία.

Η Αγγλία, μητέρα του κοινοβουλευτισμού και της πολιτικής ελευθερίας σύμφωνα με τη σύγχρονη αστική αντίληψη, παρουσιάζει στη Βουλή των Κοινοτήτων τον πιο παλιό αλλά ταυτόχρονα και πιο ολοκληρωμένο τύπο Προεδρίας που αποτελεί και την κλασική αλλά και μοναδική περίπτωση υπερκομματικής μονοπρόσωπης Προεδρίας (Speakership).

Πράγματι η Προεδρία της Βουλής των Κοινοτήτων δεν δημιουργήθηκε πριν από ένα ή ενάμισυ αιώνα όπως οι αντίστοιχες Προεδρίες των Ευρωπαϊκών βουλευομένων σωμάτων αλλά είχε ήδη θεμελιωθεί από τον 14ο αιώνα με βάση το έθιμο και την παράδοση, οι δε κανόνες της δεν διατυπώθηκαν ποτέ σε ένα μοντέρνο συνταγματικό κείμενο. Παρόλα αυτά διατηρήθηκε αναλλοίωτη παρά τις διάφορες πολιτικές μεταβολές.

Ο «Speaker» υπήρξε από την πρώτη στιγμή και είναι ακόμα και σήμερα ο αντιπρόσωπος ολόκληρης της Βουλής απέναντι σε όλες τις άλλες εξουσίες του κράτους και κυρίως απέναντι στο κράμμα. Ευρίσκεται πάνω αλλά και έξω από τα κόμματα για να μπορεί να υπερασπίζει με μεγαλύτερο κύρος τα δικαιώματα και τα κληρονομία της Βουλής. Το ουσιαστικό χαρακτηριστικό του βρίσκεται στην απόλυτη ουδετερότητα και αμεροληψία του και είναι η συμπεριφορά του «fair play» μείγμα αποτελεσματικότητας και ηθικισμού. Ο χαρακτήρας αυτός του αμερόληπτου αξιώματος που οι παραδόσεις του αγγλικού κοινοβουλίου έδωσαν από νωρίς στον «Speaker» είναι σύμφωνος με την αγγλική ιδιοσυγκρασία και αρμόδια προσαρμοσμένος με την οργάνωση και λειτουργία της Βουλής.

Όταν ο «Speaker» λαμβάνει το λόγο στη Βουλή ή έξω από αυτή μιλά μόνο εξ ονόματός της και όχι για λογαριασμό του. Α-

ναμφίβολα όταν εκλέγεται για πρώτη φορά ανήκει κυρίως στο κόμμα που έχει την πλειοψηφία, αλλά παραμένει σαν Πρόεδρος και επανεκλέγεται ανεξάρτητα από το ποιο κόμμα είναι στην εξουσία²⁵. Ο κανόνας αυτός διατηρήθηκε και διατηρείται μέχρι σήμερα.

Ο «Speaker» είναι στην πραγματικότητα ένας δικαστής που στο προεδρικό έδρανο πρέπει να ξεχάσει το κόμμα του και τις πολιτικές πεποιθήσεις του για να λάβει κατά τη διεύθυνση των συζητήσεων το πνεύμα ενός αδέκαστου δικαστή. Σαν Πρόεδρος της Βουλής πρέπει να συμπεριφέρεται με τον ίδιο τρόπο στους φίλους του και τους πολιτικούς αντιπάλους του και να βλέπει στα πρόσωπα των βουλευτών διαδίκους προς τους οποίους οφείλει μια αυστηρή αμεροληψία.

Ο τιμητικός τίτλος και η προϋπόθεση διατήρησης της προεδρικής θέσης είναι ο σεβασμός του αμερόληπτου χαρακτήρα που του παρέχουν οι παραδόσεις του αγγλικού κοινοβουλίου. Λέγουν χαρακτηριστικά ότι ο «Speaker» δεν έχει το δικαίωμα να είναι μεροληπτικός και πρέπει να θυμηθούμε τους λόγους του Gladstone: «Δεν πιστεύω ότι ο Πρόεδρος οποιουδήποτε άλλου βουλευμένου σώματος όσο σημαντικός και αν είναι μπορεί να φθάσει στο ύψος του Άγγλου Speaker». Η θέση και γενικά η κατάσταση

25. Το 1818 ο Robert Peel υποστήριξε ο ίδιος την υποψηφιότητα του φιλελεύθερου Shaw Lefevre διακηρύσσοντας ότι «θα μπορούσε κανείς να εναντιωθεί στην επανεκλογή του με την αιτιολογία της παραμέλησης από τον «Speaker» των καθηκόντων του ή αν είχε αποδειχθεί αναρμόδιος σε μερικά θέματα αλλά δεν είναι αναγκαίο να αντικατασταθεί ένας «Speaker» που με σύνεση εκπλήρωσε τα καθήκοντά του επειδή η πολιτική τοποθέτησή του δεν είναι σύμφωνη μ' αυτή της πλειοψηφίας της Βουλής...».

Αντίθετα όταν έτυχε ένας «Speaker» να χρησιμοποιήσει την επιρροή του για την εξυπηρέτηση των σκοπών του κόμματός του επιπλήχθηκε (περίπτωση του Speaker Abbot το 1814 κατά τη συζήτηση του νόμου για τους καθολικούς) ή αντικαταστάθηκε (ο «Speaker» Manners Sutton το 1835 κατά την συζήτηση του εκλογικού νόμου). Βλ. Henri Ripert, *La Présidence des Assemblées...* op. cit. σ. 227 επ.

του Άγγλου Προέδρου της Βουλής είναι εξέχουσα και εξαιρετική σε σύγκριση με τους Προέδρους των άλλων βουλευομένων σωμάτων. Αν και ο «Speaker» δεν έχει πολιτικό ρόλο και ασκεί μια περιορισμένη επιρροή κατά την εξέλιξη των δημοσίων υποθέσεων, ανεξάρτητα από αυτό και κυρίως γι' αυτό απολαμβάνει μιάς εξουσίας και ενός κύρους ανώτερου από τις αντίστοιχες των Προέδρων των άλλων βουλευομένων σωμάτων. Όλα τα κόμματα συμφωνούν για το σεβασμό που απολαμβάνει ο άνθρωπος που τοποθετημένος πάνω από αυτά κάνει σεβαστές τις παραδόσεις του Κοινοβουλίου και συμβάλλει στη σωστή λειτουργία των κοινοβουλευτικών θεσμών²⁶. Κάτω από αυτή την οπτική η αγγλική Προεδρία της Βουλής των Κοινοτήτων αποτελεί τον ουσιαστικό μοχλό του αγγλικού κοινοβουλευτικού συστήματος. Ο «Speaker» είναι το όργανο αλλά και το ίδιο το όνομα της Βουλής και ο υπερασπιστής των δικαιωμάτων της μειοψηφίας. Ο σεβασμός πάντως που απολαμβάνει οφείλεται όχι μόνο στην αμεροληψία του και στο ουδέτερό του χαρακτήρα αλλά κυρίως στο σεβασμό που οι ίδιοι οι Άγγλοι τρέφουν για το Κοινοβούλιό τους που θεωρείται ο αντιπρόσωπος του έθνους και ο φύλακας των δικαιωμάτων των πολιτών.

Ενώ τυπικά ο «Speaker» εκλέγεται για τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου σύμφωνα με την κοινοβουλευτική πρακτική παραμένει στη θέση του όσο δεν εκδηλώνει την επιθυμία να αποσυρθεί ή όσο η Βουλή δεν έχει λόγους για να στερηθεί τις υπηρε-

26. Σύμφωνα με τον H. Ripert «αυτό που εκπλήσσει περισσότερο και είναι η στάση του «Speaker» είναι η στάση της Βουλής απέναντι στον «Speaker»: είναι ο σεβασμός με τον οποίο ακούουν την παραμικρή λέξη που προέρχεται από τα χείλη του, δέχονται αμέσως τις αποφάσεις που παίρνει και τις υποστηρίξεις που απευθύνει και υποστηρίζουν το κύρος του σε κάθε ευκαιρία. Αν διαθέτει κουδούνι και η φωνή του είναι αδύναμη για να υπερισχύσει η κουδούνια αλλά όταν σηκώνεται ο καθένας ακούει και υπακούει» Βλ. Henri Ripert, *La Présidence...* op. cit. σ. 200 και Franqueville, *Le gouvernement du Parlement britannique*, τόμος 3ος σ. 18.

σίες του. Τούτο εξηγεί και την συνεχή επανεκλογή του που δεν επηρεάζεται ακόμα και όταν αλλάζει η πλειοψηφία της Βουλής των Κοινοτήτων.

Ο Άγγλος «Speaker» είναι ο τύπος του Προέδρου που εμπνέει σεβασμό τόσο από την «αρχαιότητά» του όσο και από το χαρακτήρα του. Στο επίκεντρο τεράστιων αλλαγών του πολιτικού κόσμου και της κοινωνίας και παρά τις αλλαγές και μεταμορφώσεις που συνέβησαν στην παραδοσιακή Βουλή των Κοινοτήτων, ο «Speaker» πέτυχε να διατηρήσει μέχρι σήμερα κάτω από το αρχαίο κουστούμι που φορά για να προεδρεύει στη Βουλή τον παραδοσιακό χαρακτήρα με τον οποίο ασκεί το λειτουργημά του²⁷. Ο σεβασμός με τον οποίο τον περιβάλλουν οι συνάδελφοί του αποδεικνύει ακόμα και στον ξένο επισκέπτη και παρατηρητή ότι δεν βρίσκεται μπροστά σε μια συνηθισμένη Προεδρία ενός πολιτικού σώματος.

Ο Άγγλος Πρόεδρος της Βουλής των Κοινοτήτων απολαμβάνει μια μοναδικής ηθικής εκτίμησης κυρίως από το γεγονός ότι είναι έξω και πάνω από τα κόμματα. Είναι αλήθεια ότι στο κοινοβουλευτικό πολίτευμα αυτή η σύλληψη της Προεδρίας είναι η μόνη δυνατή γιατί είναι η μόνη συμβιβάσιμη με την ύπαρξη και τα δικαιώματα της υπεύθυνης κυβέρνησης. Το κοινοβουλευτικό σύστημα είναι ίσως το καλύτερο, με την προϋπόθεση πως τηρούνται οι θεμελιώδεις κανόνες του, ένας δε από αυτούς είναι η υπερκομματική Προεδρία. Αντίθετα μια κομματική Προεδρία μπορεί να είναι θεσμός του αντιπροσωπευτικού πολιτεύματος όχι όμως του κοινοβουλευτικού. Εκεί όπου οι υπουργοί εξαρτώνται από τον αρχηγό του κράτους και δεν εισέρχονται στο Κοινοβούλιο η κομματική Προεδρία μπορεί να είναι αναγκαίο κακό, εκεί όμως που οι υπουργοί είναι υπεύθυνοι στη Βουλή η κομματική Προεδρία θλάπτει και τη Βουλή και την κυβέρνηση και την ίδια την ουσία της πολιτικής ελευθερίας.

27. Βλ. Henri Ripert, op. cit σ. 9.

2.1.1. Ιστορική εξέλιξη του θεσμού

Η Βουλή των Κοινοτήτων²⁸ δημιουργήθηκε σαν ξεχωριστή Βουλή στα μέσα του 14ου αιώνα και από τις πρώτες ημέρες της λειτουργίας της είχε έναν Πρόεδρο επιφορτισμένο να διευθύνει τις διαβουλεύσεις της. Το όνομα και οι αρμοδιότητες του Προέδρου (Speaker) εμφανίζεται για πρώτη φορά το 1377 μ.Χ. όταν ο τίτλος του «Speaker» που σημαίνει αγορητής δόθηκε για πρώτη φορά στον Sir Thomas Hangerford. Το αξίωμα του «Speaker» ακολούθησε την εξέλιξη του Κοινοβουλίου. Ξεκίνησε σαν φερέφωνο των Κοινοτήτων στο μονάρχη για να μεταβληθεί βαθμιαία σε αδέκαστο κριτή. Το ίδιο το όνομα του Προέδρου της Βουλής χαρακτήριζε τις αρμοδιότητες που είχε αυτήν την περίοδο. Ήταν στην πράξη το όργανο και ο αποστολέας μηνυμάτων κατά κάποιο τρόπο της Βουλής προς το στέμμα, δηλαδή ο «Speaker» είχε το ρόλο του αντιπροσώπου της Βουλής και του υπερασπιστή των δικαιωμάτων της απέναντι στο στέμμα. Με αυτή τη σύλληψη συνδέονται ακόμη και σήμερα ορισμένες πρακτικές στο αγγλικό κοινοβούλιο όπως π.χ. ο κανόνας σύμφωνα με τον οποίο τα μέλη της Βουλής οφείλουν κατά τη διάρκεια των αγορεύσεών τους να απευθύνονται όχι προς τη Βουλή αλλά προς τον «Speaker». Αυτό ήταν πολύ φυσικό παλαιότερα επειδή τα μέλη της Βουλής επιφορτιζαν τον «Speaker» να μεταφέρει τις αιτήσεις τους στο μονάρχη. Ο «Speaker» μετέφερε όπως αναφέραμε ήδη στο στέμμα τις αποφάσεις της Βουλής και αυτή η λεπτή αποστολή επέφερε μερικές φορές σε βάρος του αρκετά σοβαρά επακόλουθα²⁹.

²⁸ Ο Άριστος πρόγονος της Βουλής των Κοινοτήτων πρέπει να θεωρηθεί ο «Μοναρχικό Κοινοβούλιο» (Model Parliament) που συνήλθε το 1295. Τότε οι κομητάρχες είχαν επτά κόμητες, σαράντα ένας βαρώνοι, αρχιεπίσκοποι και επίσκοποι, δύο υπάτες από κάθε κομητεία και δύο πολίτες από κάθε πόλη και κωμόμητο.

²⁹ Βλ. Α. Κοριαζή – Γουβέλη Συναγματικών δίκαιον, έκδ. 5η, Πάντειος ΑΕ, σελ. 209.

³⁰ Ο πρώτος «Speaker» ο Pierre de la Marre φυλακίστηκε για τα μυ-

κυρίως τις ορκομωσίες. Το θέμα που δημιουργήθηκε ήταν η αιτία για να ψηφισθεί ένας ειδικός νόμος που όρισε ότι όλες οι πράξεις που γίνονται από το κοινοβούλιο υπό την Προεδρία του «Chairman of ways and means» είναι ισχυρές σαν να έγιναν υπό την Προεδρία του «Speaker». Είναι χαρακτηριστικό ότι ο «Chairman of ways and means» εκλέγεται από τη Βουλή μετά από πρόταση του πρωθυπουργού. Είναι ένας άνθρωπος του κόμματος και αντίθετα με τον «Speaker» εκλέγεται υπό την επιρροή των κομματικών εκτιμήσεων, προεδρεύει χωρίς την ειδική αμφίεση και δεν διαθέτει όπως ο «Speaker» κατοικία εντός του Κοινοβουλίου. Το 1902 η αντιπροεδρία αυτή οργανώθηκε από την αρχή με τους νέους κανονισμούς που ψήφισε η κυβέρνηση Balfour. Από την εποχή αυτή ο αναπληρωτής φέρει τον τίτλο «Chairman of committees and deputy speaker»⁴⁴ και η κύρια αρμοδιότητά του είναι να αναπληρώνει τον ασθενή ή κωλύόμενο «Speaker». Διαθέτει όταν προεδρεύει όλες τις εξουσίες του «Speaker» αλλά πράγμα παράδοξο συνεχίζει να εκλέγεται μετά από πρόταση της κυβέρνησης και να ανήκει στο κόμμα που διαθέτει την πλειοψηφία στη Βουλή. Είναι αυτονόητο ότι δεν έχει στον ίδιο βαθμό με τον «Speaker» την ιδιότητα του αντιπροσώπου ολόκληρης της Βουλής και φυσικά δεν απολαμβάνει του ίδιου κύρους με αυτόν. Η τύχη του εξάλλου συνδέεται με αυτήν της πλειοψηφίας της Βουλής. Η παραπάνω ρύθμιση του θέματος της αναπλήρωσης του «Speaker» επιδρά και στην επιλογή των ατόμων για τη θέση του «Speaker». Παλαιότερα είχε γίνει κανόνας να μη δίδεται η θέση του «Speaker» στον «Chairman of committees» αλλά από τότε που ο τελευταίος φέρει τον τίτλο του «deputy speaker» ο κανόνας αυτός θεωρείται άκυρος.

44. Το 1905 ο M.G. Lawther, συντηρητικός και μέλος της διοίκησης Balfour εξελέγη σαν «deputy speaker» μετά από πρόταση του πρωθυπουργού. Με τις εκλογές όμως του 1906 η φιλελεύθερη πλειοψηφία εξέλεξε για «Chairman of committees and deputy speaker» έναν φιλελεύθερο βουλευτή. Βλ. H. Ripert op. cit. σ. 217.

2.1.2.3. Η παραίτηση του «Speaker»

Ο ουσιώδης χαρακτήρας της Προεδρίας της Βουλής σαν ένα αξίωμα που είναι ανεξάρτητο, αμερόληπτο και πάνω από τα πολιτικά κόμματα εμπνέει τους κανόνες που εφαρμόζονται όταν ο «Speaker» εγκαταλείπει την ενεργό πολιτική. Οποιαδήποτε και αν είναι η πολιτική κατάσταση και η θέση των κομμάτων στην Βουλή των Κοινοτήτων, αποτελεί σταθερή παράδοση οι «Speakers» να αποτραβιούνται όταν οι ίδιοι το θελήσουν από την θέση τους και τα καθήκοντά τους και αντίθετα να διατηρούν τη θέση τους όσο θεωρούν ότι η φυσική κατάστασή τους, τους το επιτρέπει. Έτσι όταν θεωρήσουν ότι έφθασε η ώρα για να αποτραβηχθούν ειδοποιούν για τις προθέσεις τους την Βουλή. Ήδη από τον 19ο αιώνα δημιουργήθηκε το έθιμο, - απόρροια και αυτό της αξιωματικής θέσης του αξιώματος - ότι ο «Speaker» δεν πρέπει να εγκαταλείπει τα υψηλά καθήκοντά του παρά μόνο για να ιδιωταίσσει. Παλαιότερα οι «Speakers» διορίζονταν δικαστές όταν εγκατέλειπαν την θέση τους. Πάντως στις αρχές του 19ου αιώνα μερικοί «Speakers» εγκατέλειψαν την θέση τους στην Προεδρία για να διαδραματίσουν πολιτικό ρόλο και δύο από αυτούς έγιναν πρωθυπουργοί⁴⁵.

Είναι όμως χαρακτηριστικό ότι από την Προεδρία του Αββατά και μέχρι σήμερα όλοι οι «Speakers» παραιτήθηκαν από τη δημόσια ζωή ταυτόχρονα με την παραίτησή τους από την Προεδρία της Βουλής των Κοινοτήτων.

2.1.3. Η απόλυτη ουδετερότητα του «Speaker» σαν πηγή των αρμοδιοτήτων του

Ο πρωτόδικος της Βουλής των Κοινοτήτων ο «Speaker» οφείλει να συμπεριληφθεί αποκλειστικά στις προεδρικές του αρμοδιότητες ξε-

⁴⁵ Οι «Speakers» Grenville και Addington. Βλ. Henri Ripert, op cit. σ. 217.

χνώντας τις πολιτικές του θέσεις και την ιδιότητά του σαν μέλους της Βουλής. Ουσιαστικά παύει να είναι πολιτικός για να γίνει δικαστής. Από τη σύλληψη αυτή που οι Άγγλοι έχουν για την Προεδρία απορρέουν οι ακόλουθες συνέπειες: Είναι γενικά αποδεκτό ότι ο «Speaker» της Βουλής των Κοινοτήτων σταματά να μετέχει στα επίσημα συμβούλια του κόμματός του. Το κόμμα του ούτε τον συμβουλεύει ούτε τον καθοδηγεί με οποιοδήποτε τρόπο. Από τη στιγμή που η εμπιστοσύνη της Βουλής μετατρέπεται κάποιο μέλος της σε «Speaker» αυτός είναι και θεωρείται πολιτικά «νεκρός» για το κόμμα του και ίσως αυτό να δικαιολογεί το γεγονός ότι μέχρι σήμερα ο ρόλος του «Speaker» απονέμεται σε άτομα που έχουν μόνο δευτερεύοντα κομματικό ρόλο. Όπως θα αναφερθεί και παραπάνω είναι παράδοση να μην μετέχει στις συζητήσεις της Βουλής αφού ένα παλαιό έθιμο του απαγορεύει να κατέρχεται από την προεδρική του θέση για να λάβει μέρος σε μια συζήτηση ή για να εκφέρει τη γνώμη του. Δεν λαμβάνει μέρος ούτε στη συζήτηση κατά τις συνεδριάσεις που η Βουλή συνέρχεται σε ολομέλεια σαν επιτροπή υπό την Προεδρία του «Chairman».

Θεωρητικά πάντως διατηρεί όλα τα δικαιώματα του μέλους του Κοινοβουλίου, δικαιώματα που αρκετοί «Speakers» τα άσκησαν σε διαφορετικές περιπτώσεις. Πάντως πρέπει να τονιστεί ότι τον τελευταίο αιώνα αυτά τα δικαιώματα εξασθένησαν λόγω αχρησίας (desuetudo) και κατά κάποιο τρόπο σιωπηρής εγκατάλειψης.

Ένα χαρακτηριστικό δείγμα της αμεροληψίας και απόλυτης ουδετερότητας που απαιτούν από τον ίδιο τους τον εαυτό οι «Speakers» κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους είναι και το γεγονός ότι ένας από τους «Speakers» του 18ου αιώνα ο Sir Fletcher Norton δήλωνε ότι η γνώμη που μπορούσε να εκφράσει ιδιωτικά ως μέλος σε επιτροπή μπορούσε να επηρεάσει τη γνώμη του ως «Speaker».

Η αιτία του κύρους που απολαμβάνει ο «Speaker» δεν θρίσκειται στις εξουσίες που διαθέτει σαν Πρόεδρος αλλά πηγάζει

από την αμεροληψία του. Δεν είναι ο άνθρωπος της κυβέρνησης ούτε ο άνθρωπος του κόμματος αλλά ο άνθρωπος της Βουλής την οποία και αντιπροσωπεύει και που οφείλει να προεδρεύει στις συζητήσεις της με αποκλειστικό ενδιαφέρον τη τάξη χωρίς να επηρεάζεται από τις εκτιμήσεις των κομμάτων.

Η ανεξαρτησία του απέναντι στη Βουλή είναι η δικαιολογία του κύρους που απολαμβάνει και είναι η ανεξαρτησία αυτή που εμπνέει τους περισσότερους από τους κανόνες που ρυθμίζουν τις αρμοδιότητές του και γενικότερα συμβάλλουν στην οργάνωση της Προεδρίας.

2.1.3.1. ΟΙ αρμοδιότητες του άγγλου «Speaker» κατά τις συνεδριάσεις

Η βασική αρμοδιότητα του άγγλου «Speaker» είναι η διασφάλιση της σωστής διεξαγωγής των συνεδριάσεων⁴⁶ στο Μέγαρο του «Westminster». Η παρέμβασή του έχει σαν αποτέλεσμα να διασφαλίσει ταυτόχρονα το κύρος και την αποτελεσματικότητα της κοινοβουλευτικής εργασίας.

Ο «Speaker» εισέρχεται στην αίθουσα συνοδευόμενος από αξιωματούχους και φέροντας την «mass» που όταν τοποθετείται στο έδρανο των «clerks of the house» η συνεδρίαση αρχίζει αφού πρώτα καθίσει ο «Speaker». Ήδη από τη συνεδρίαση της 5-1-1640 λήφθηκε από το Κοινοβούλιο η απόφαση, ο «Speaker» να

46. Ο τρόπος διεξαγωγής των εργασιών της Βουλής των Κοινοτήτων περιγράφεται σε μια σειρά κανόνων που αποτελεί τον «κώδικα διατάξεων» (standing orders) ή τον «κανονισμό λειτουργίας». Ο ισχύων κανονισμός περιέχει 122 διατάξεις «orders» κατανομημένες σε παραγράφους και εδάφια, αριθμημένα, κατ' αύξοντα αριθμό. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε κάθε διάταξη υπάρχει επικεφαλίδα και αναγράφεται ο χρόνος ψήφισης και ο χρόνος τροποποίησης της. Βλ. Standing Orders of the House of Commons, Public Business 1979, Stationery, Office και Δ. Κυριαζή-Γουβέλη Συναγματικόν Δίκαιον, 1979, σ. 222 επ.

μην μπορεί να καταλάβει την έδρα του αν δεν είναι παρόντες σαράντα (40) βουλευτές. Από τότε ο κανόνας αυτός τηρήθηκε απαρέγκλιτα και διαμορφώθηκε ένα απαράβατο κοινοβουλευτικό έθιμο⁴⁷. Αντίθετα στη Βουλή των Λόρδων για την ύπαρξη απαρτίας αρκεί η παρουσία τριών μελών (*tres faciūm collegium*). Ο «Speaker» μόλις μπει στην αίθουσα υπολογίζει τους παρευρισκομένους βουλευτές και αν είναι τουλάχιστον σαράντα – απαρτία – ανοίγει τη συνεδρίαση· σε αντίθετη περίπτωση, αναβάλλει για την επομένη ημέρα. Όταν η συνεδρίαση αρχίσει ο «Speaker» δεν έχει το δικαίωμα να ενδιαφερθεί και πάλι για την ύπαρξη απαρτίας εκτός αν ένας βουλευτής υποβάλει ένσταση οπότε γίνεται ένα «count out» και αν ο αριθμός των παρευρισκομένων είναι μικρότερος των σαράντα ο «Speaker» είναι υποχρεωμένος να αναβάλλει τη συνεδρίαση. Σαν αντιπρόσωπος ολόκληρης της Βουλής ο «Speaker» στις περιπτώσεις που παίρνει τον λόγο⁴⁸ μιλά εξ ονόματός της και όχι εξ ονόματος του κόμματός του ή του ιδιού⁴⁹. Κανείς δεν μπορεί να λάβει το λόγο αν δεν έχει την άδεια του «Speaker». Όπως όλοι οι Πρόεδροι των βουλευομένων σωμάτων ο «Speaker» επιφορτίζεται να παραχωρεί το λόγο στους βουλευτές που τον ζητούν. Οι βουλευτές απευθύνονται αποκλειστικά σ' αυτόν και ποτέ ο ένας στον άλλο. Σύμφωνα με ένα παραδοσιακό κανόνα όταν πολλοί βουλευτές ζητούν ταυτόχρονα το λόγο ο «Speaker» τον παραχωρεί σε εκείνον που είδε πρώτα. Στο σημείο αυτό έχει μια σημαντική διακριτική εξουσία την οποία όμως δεν χρησιμοποιεί για πολιτικό σκοπό. Πιο συχνά θα δώσει την προτίμησή του σε ένα παλαιό μέλος παρά σε ένα νέο, στον αρχηγό της

47. Βλ. Η. Ζέγγελη, Το εν Ελλάδι κρατούν κοινοβουλευτικόν δίκαιον, 1912, σ. 324.

48. Βλ. παρακάτω παράγραφο 2.1.3.2.

49. Όταν το 1814 ο «Speaker» Abbott στη σχετική με τον απολογισμό της συνόδου ομιλία του επιδοκίμασε την απόρριψη ενός νομοσχεδίου ευνοϊκού για τους καθολικούς η Βουλή αμέσως διατύπωσε μομφή εναντίον του για κατάχρηση και υπέρβαση των εξουσιών του. Βλ. Η. Ripert, *op. cit.* σ. 227.

κυβέρνησης ή της αντιπολίτευσης παρά σε ένα απλό μέλος του κόμματος. Σε περίπτωση δημιουργίας αμφισβήτησης είναι η ίδια η Βουλή που θα αποφασίσει για τον ποιόν ομιλητή θα ακούσει πρώτο. Αν και δεν υπάρχει επίσημη εγγραφή πριν από τις συζητήσεις οι Whips (= νεότεροι βουλευτές των κομμάτων σύμφωνα με το κοινοβουλευτικό λεξιλόγιο) προετοιμάζουν ένα κατάλογο των μελών που ζητούν τον λόγο. Οι βουλευτές που λαμβάνουν το λόγο απευθύνονται όχι προς τη Βουλή αλλά προς τον Πρόεδρο αρχίζοντας την ομιλία τους με τις λέξεις «κύριε Πρόεδρε...». Δεν μπορούν να αγορεύσουν αν είναι καθιστοί, πρέπει να είναι όρθιοι καθ' όλη τη διάρκεια της ομιλίας τους και αντίθετα οφείλουν να καθίσουν αν σηκωθεί ο «Speaker». Αξίζει να σημειωθεί ότι αυτό αρκεί για την αποκατάσταση της τάξης σε περίπτωση θορύβου.

Ο «Speaker» και όχι η κυβέρνηση είναι αποκλειστικά αρμόδιος να διευθύνει τις κοινοβουλευτικές συζητήσεις, οφείλει όμως να τηρεί την ημερήσια διάταξη που καθορίστηκε από τη Βουλή ανοίγοντας τη συζήτηση διαδοχικά για τα νομοσχέδια και τις ερωτήσεις προς τους υπουργούς. Ειδικότερα όσον αφορά τις γραπτές ερωτήσεις ο «Speaker» έχει συγκεκριμένες εξουσίες π.χ. μπορεί να επιτρέψει την ανάγνωση μιας ερώτησης που κανονικά δεν γίνεται, να αλλάξει το κείμενο μιας ερώτησης ή ακόμη και να μην δεχθεί μια ερώτηση κρίνοντας ότι είναι ανάρμοστη ή απρεπής⁵⁰. Όταν πρόκειται για συζήτηση νομοσχεδίου ο ρόλος του «Speaker» είναι καθαρά τυπικός. Θέτει την ερώτηση αν το νομοσχέδιο πρέπει να αναγνωσθεί για πρώτη φορά (τυπικότητα που γίνεται πάντοτε) και μετά τη δεύτερη ανάγνωση η Βουλή αποφαιίνεται σχετικά με την αρχή του νομοσχεδίου. Αν γίνει δεκτό το νομοσχέδιο καταρχήν, ο «Speaker» εγκαταλείπει τη θέση του

50. Στις 24-5-1978 ένας βουλευτής ο M. Kenealy διαμαρτυρήθηκε για την εμφάνιση από τον «Speaker» της ερώτησής του και ισχυρίστηκε ότι τούτο αποτελεί παραβίαση των προνομίων της Βουλής από τον «Speaker». Η Βουλή απέρριψε κριτής στο θέμα δικαίωσε τον «Speaker». Βλ. Η. Ripert *op. cit.* σ. 227.

στον «Chairman» που θα διευθύνει τις συζητήσεις στη Βουλή, η οποία θα συνεδριάσει σαν επιτροπή (επιτροπή ολόκληρης της Βουλής). Σ' αυτή την επιτροπή θα λάβει χώρα η διεξοδική και ενδελεχής συζήτηση του νομοσχεδίου.

Πρέπει να διευκρινίσουμε ότι ο «Speaker» είναι Πρόεδρος της Βουλής των Κοινοτήτων αλλά δεν είναι Πρόεδρος της όταν η τελευταία συνέρχεται σαν επιτροπή ολόκληρης της Βουλής «committee of whole house». Η επιτροπή αυτή περιλαμβάνει όλα τα μέλη της Βουλής που θέλουν να πάρουν μέρος στη συζήτηση. Όταν η Βουλή θελήσει να συνεδριάσει σαν επιτροπή ο «Speaker» αφήνει τη θέση του που μένει κενή και εγκαταλείπει την Προεδρία στον «Chairman of committees». Η παρουσία του «Chairman of committees» είναι αναγκαία μόνο στην περίπτωση που η Βουλή θελήσει να συνεδριάσει σαν επιτροπή. Όταν ο «Chairman of committees» απουσιάζει αναπληρώνεται από τον «deputy - chairman» ή από άλλο μέλος που υποδεικνύεται από τον προσωρινό «Chairman».

Οι συνεδριάσεις της Βουλής σε επιτροπή διαφέρουν από τις τακτικές συνεδριάσεις στο ότι ο αριθμός των μετεχόντων είναι πιο περιορισμένος και η συζήτηση διεξάγεται χωρίς διαδικαστικούς περιορισμούς, πιο ελεύθερα π.χ. στις συνεδριάσεις της Βουλής σε επιτροπή, λαμβάνουν το λόγο οι βουλευτές όσες φορές επιθυμούν πράγμα που δεν συμβαίνει στις τακτικές συνεδριάσεις (μόνο μία φορά). Είναι χαρακτηριστικό ότι η «mass» του «Speaker» τοποθετείται κάτω από το τραπέζι, πράγμα που αποτελεί συμβολική υπόδειξη ότι δεν τηρούνται οι αυστηροί κανόνες της διαδικασίας.

Όταν ο «Chairman» προεδρεύει δεν έχει καμμία πειθαρχική εξουσία και αν διαταραχθεί η τάξη πρέπει να καλέσει τον «Speaker» για να την αποκαταστήσει. Όταν η συνεδρίαση τελειώσει ο «Speaker» πρέπει να επανέλθει στο έδρανό του για να ακούσει την εισήγηση του «Chairman» και να προσδιορίσει την επόμενη συνεδρίαση της Βουλής.

Στο σημείο αυτό πρέπει να τονιστεί ότι αν ο «Speaker» είναι

ο άνθρωπος ολόκληρης της Βουλής ο «Chairman» είναι ο άνθρωπος της κυβέρνησης και αντιπρόσωπος της πλειοψηφίας της Βουλής και αυτός είναι ο κύριος λόγος που δεν κατέχει το σύνολο των εξουσιών του «Speaker». Στον «Speaker» ουσιαστικά ανήκει η Προεδρία των τακτικών συνεδριάσεων της Βουλής που αν και θεωρητικά έχει το δικαίωμα να αναπληρωθεί από τον «Chairman of committees and deputy Speaker» δεν χρησιμοποιεί αυτή τη δυνατότητα.

Μετά την εισήγηση του «Chairman» και την επάνοδο του «Speaker» στην προεδρική θέση αν κάτι δεν έχει ολοκληρωθεί μπορεί ο Chairman να επανέλθει στην έδρα για να συνεχιστεί η αναλυτική συζήτηση των άρθρων του νομοσχεδίου. Όταν τελειώσει η εξέταση του νομοσχεδίου στην επιτροπή, το νομοσχέδιο γίνεται δεκτό μετά την τρίτη συζήτηση από τη Βουλή που συνεδριάζει υπό την Προεδρία του «Speaker». Ο «Speaker» είναι αποκλειστικά αρμόδιος να περιορίζει τις συζητήσεις χρησιμοποιώντας το σύστημα της «guillotine»⁵¹ και της «allocation of time order»⁵² ή ακόμα να τις αποφεύγει χρησιμοποιώντας τη διαδικασία του «cangougu» που προβλέπει την απόρριψη ορισμένων προτάσεων ή τροπολογιών των βουλευτών, η αποδοχή των ο-

51. Σύμφωνα με τη διαδικασία της «guillotine» η κυβέρνηση εισάγει στη Βουλή σχέδιο απόφασης το οποίο γίνεται συχνά δεκτό λόγω της κυβερνητικής πλειοψηφίας. Σ' αυτό το σχέδιο καθορίζεται εκ των προτέρων η ημερομηνία και η διάρκεια των συζητήσεων για το συγκεκριμένο νομοσχέδιο. Αν το νομοσχέδιο δεν έχει ψηφιστεί μέσα στα χρονικά όρια που έχουν τεθεί, οι διατάξεις που δεν ψηφίστηκαν εισάγονται αμέσως για έγκριση στη Βουλή. Παρόλα αυτά σύμφωνα με την κοινοβουλευτική πρακτική που έχει διαμορφωθεί, η κυβέρνηση αποδέχεται σχεδόν όλες τις παρατηρήσεις της αντιπολίτευσης δείχνοντας τον σεβασμό της προς αυτή, χωρίς να φθάνει βέβαια στο σημείο να αλλάξει εξ ολοκλήρου το νομοσχέδιο.

52. Είναι η δική μας «οργανωμένη συζήτηση» που συνίσταται στο να παραχωρείται σε περίπτωση ανάγκης εκ των προτέρων ένας περιορισμένος χρόνος για τη συζήτηση του νομοσχεδίου. Θεωρείται πάντως σαν «αντιλαϊκή διαδικασία» και χρησιμοποιείται σπάνια.

ποίων θα είχε σαν αποτέλεσμα την υπερβολική καθυστέρηση της έκβασης της συζήτησης ενός νομοσχεδίου. Εδώ πρέπει να τονιστεί ότι στην Αγγλία η αντιπολίτευση μπορεί να προκαλέσει οποτεδήποτε μία συζήτηση πάνω σε μια συγκεκριμένη δημόσια υπόθεση που θεωρεί αναγκαία και επείγουσα μόνο με την απλή κατάθεση μιας πρότασης αναβολής εφόσον συντρέχουν δύο προϋποθέσεις: η πρώτη είναι να πείσει η αντιπολίτευση τον «Speaker» πως η συγκεκριμένη υπόθεση είναι αναγκαία και επείγουσα – γίνεται εδώ φανερός ο ουσιαστικός ρόλος του «Speaker» – και η δεύτερη είναι η υποστήριξη τουλάχιστον σαράντα βουλευτών.

Σε περιπτώσεις «μπλοκαρίσματος» της διαδικασίας ή διαταραχής της τάξης, ο «Speaker» έχει επιπλέον εξουσίες που του επιτρέπουν να επαναφέρει την ομαλή διεξαγωγή της διαδικασίας. Καταρχήν αν οι ομιλητές απομακρύνονται από το αντικείμενο της συζητήσεως ο «Speaker» οφείλει να τους καλέσει να επανέλθουν στο θέμα και αν το αποφεύγουν ο «Speaker» αφού επιστήσει την προσοχή της Βουλής για το μέρος της ομιλίας που είναι εκτός θέματος μπορεί να διατάξει να σταματήσουν την ομιλία τους. Επίσης όταν ο «Speaker» θεωρήσει ότι μία πρόταση για αναβολή της συζήτησης είναι καταχρηστική και κυρίως όταν γίνεται κατάχρηση του κανονισμού έχει το δικαίωμα να μην τη θέσει σε ψηφοφορία.

Το τέλος μιας συζήτησης μπορεί να προταθεί από οποιοδήποτε μέλος της Βουλής και ο «Speaker» είναι υποχρεωμένος να θέσει την πρόταση σε ψηφοφορία, εκτός αν κατά τη γνώμη του η πρόταση υποβάλλεται κατά κατάχρηση του κανονισμού.

Γενικά κατά την άσκηση των παραπάνω αρμοδιοτήτων του ο «Speaker» έχει μία ευρεία διακριτική εξουσία ασκώντας ουσιαστική επιρροή στην πορεία των συζητήσεων.

Ο «Speaker» υπολογίζει τις ψήφους στις ψηφοφορίες, διαπιστώνει και ανακοινώνει τα αποτελέσματα των ψηφοφοριών. Οι ψηφοφορίες γίνονται κυρίως με ναι και όχι και αυτός ανακοινώνει μεγαλοφώνως π.χ. «νομίζω ότι τα ναι επικρατούν». Όταν υπάρχουν αμφισβητήσεις οι βουλευτές εξέρχονται και κατά την

έξοδό τους καταμετρούνται. Ο «Speaker» απαγγέλλει και το κλείσιμο της συνεδρίασης⁵³. Το κλείσιμο της συνεδρίασης αποφασίζεται από τον «Speaker» και όταν η συνεδρίαση παρατείνεται πάνω από σαράντα μία (41) ώρες.

2.1.3.2. Το δικαίωμα ψήφου του «Speaker»

Οι Άγγλοι «Speakers» οφείλουν να θυσιάσουν και το δικαίωμα ψήφου τους. Η άσκηση του δικαιώματος ψήφου θα ήταν αντίθετη με την αυστηρή αμεροληψία που πρέπει να επιδεικνύουν κατά τη διεύθυνση των εργασιών της Βουλής. Για να μην είναι επιλήψιμη αυτή η αμεροληψία πρέπει και τυπικά να δείχνουν ότι δεν ενδιαφέρονται για τη συζήτηση και το αποτέλεσμα της. Υπάρχουν επίσης περιπτώσεις που ο «Speaker» έχει το δικαίωμα και μάλιστα το καθήκον να ψηφίσει. Είναι η περίπτωση που εμφανίζεται ισοψηφία στη Βουλή. Τότε ο «Speaker» πρέπει να δώσει το «casting vote» δηλαδή την ψήφο που θα διασφαλίσει μία πλειοψηφία. Σ' αυτή την ακραία περίπτωση η ψήφος του «Speaker» διευκολύνει την Βουλή να αποφασίσει και δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι η ψήφος του έχει βαρύνουσα σημασία⁵⁴.

Το δικαίωμα ψήφου του «Speaker» ενεργοποιείται μόνο για να δοθεί λύση σε ένα θέμα⁵⁵. Για να αμβλυνθούν οι συνέπειες της

53. Παλαιότερα αρμόδια ήταν η Βουλή για το αν θα έληγε ή όχι η συνεδρίαση. Στη σημερινή εποχή ο κανονισμός ρυθμίζει λεπτομερώς πότε πρέπει να λήξει μια συνεδρίαση.

54. Μία προσπάθεια για να δοθεί βαρύνουσα σημασία στην ψήφο του «Speaker» έγινε το 1602 αλλά δεν έγινε αποδεκτή. Ο ίδιος ο τότε «Speaker» τάχθηκε με τη γνώμη ότι πρέπει να ψηφίζει μόνο σε περίπτωση ισοψηφίας και από τότε το θέμα έληξε. Βλ. H. Ripert, *La Présidence des assemblées politiques* op. cit. σ. 225.

55. Το 1864 δύο βασικά θέματα σχετικά με την κατάργηση των φόρων της εκκλησίας και την κατάργηση των πανεπιστημιακών όρκων αποφασίσθηκαν με την ψήφο του «Speaker». Επίσης ο «Speaker» Abbott αποφάσισε

«casting vote» το αγγλικό κοινοβουλευτικό έθιμο εισήγαγε διάφορες πρακτικές. Όταν ο «Speaker» είναι υποχρεωμένος να ψηφίσει πρέπει να το κάνει με τρόπο που το αμφισβητούμενο θέμα που έχει διχάσει την Βουλή να μην λύεται τελεσίδικα. Επίσης όταν ο «Speaker» ψηφίζει σύμφωνα με τη συνείδησή του και τις προσωπικές του απόψεις πρέπει να δικαιολογήσει στην Βουλή των Κοινοτήτων την ψήφο του. Πάντως στην παραπάνω περίπτωση της «casting vote» η ψήφος του «Speaker» αποτελεί μία εξαίρεση. Ο κανόνας είναι ότι ο «Speaker» δεν μετέχει ούτε στις συζητήσεις ούτε στις ψηφοφορίες της Βουλής.

2.1.4. Η πειθαρχική εξουσία του «Speaker»

2.1.4.1. Ιστορική εξέλιξη

Κατά το τέλος του 19ου αιώνα άρχισαν να δημιουργούνται ορισμένα προβλήματα κατά τη διεύθυνση των συνεδριάσεων της Βουλής των Κοινοτήτων από το «Speaker». Λόγω των διαφόρων εκλογικών μεταρρυθμίσεων και κυρίως αυτής του 1884 που οδήγησε στην καθιέρωση της καθολικής ψηφοφορίας, οι λαϊκές μάζες οδηγήθηκαν στην πολιτική ζωή και επεξήτησαν να πραγματοποιήσουν δυναμικά τις ζητούμενες μεταρρυθμίσεις. Αποτέλεσμα ήταν να προκαλείται συχνά αναταραχή στο Κοινοβούλιο, που η έντασή της δημιούργησε προβλήματα στην διεξαγωγή των εργασιών της Βουλής των Κοινοτήτων, προβλήματα τα οποία αυξήθηκαν με την προσπάθεια «μπλοκαρίσματος» από την ιρλανδική μειονότητα. Οι νέοι αυτοί παράγοντες φανέρωσαν την αδυναμία της «ηθικής εξουσίας» του «Speaker» να επιβάλλει την τάξη στη Βουλή, με συνέπεια η τελευταία να υποχρεωθεί να παραχωρήσει

το 1806 για την τύχη του Λόρδου Melville φίλου του πρωθυπουργού Pitt, που ήταν αντικείμενο της διαδικασίας του impeachment και με τη ψήφο του συνέβαλε στην καταδίκη του. Βλ. H. Ripert op. cit. σ. 226.

σ' αυτόν νέα προνόμια και πιο εκτεταμένες εξουσίες. Σταδιακά λοιπόν ο παραδοσιακός χαρακτήρας του «Speaker» υπέστη μια βαθειά μεταβολή. Η εξέλιξη αυτή προκαλεί ερωτήματα σχετικά με το κατά πόσο η πραγματική εξουσία του «Speaker» καθιερώθηκε σε βάρος της ηθικής του εξουσίας και με το αν η κομματική συνείδηση θα εισέλθη μία ημέρα στον ίδιο τον θεσμό της Προεδρίας της Βουλής των Κοινοτήτων.

Αρχικά ο «Speaker» είχε μικρή εξουσία γιατί η Βουλή διηύθυνε η ίδια την διαδικασία και λάμβανε τις αποφάσεις της. Από την άλλη πλευρά η «ηθική εξουσία» του «Speaker» αρκούσε χωρίς να απαιτούνται άλλα μέσα και κυρίως κυρώσεις για την ομαλή διεξαγωγή των συζητήσεων. Μία λέξη του «Speaker» ήταν αρκετή και σε αυτή υπάκουαν οι βουλευτές χωρίς διαμαρτυρίες.

Από το 1877 που άρχισε να εκδηλώνεται το ιρλανδικό «μπλοκαρίσμα» στη Βουλή, φάνηκε η αδυναμία των κοινοβουλευτικών κανόνων να προβλέψουν και να τιθασεύσουν⁵⁶ τέτοιου είδους εκδηλώσεις. Οι Ιρλανδοί βουλευτές επιμήκυναν υπερβολικά τις συνεδριάσεις με ανώφελες συζητήσεις και παρεκκυστικές προτάσεις που δεν μπορούσαν να αποφευχθούν.

Αντιμέτωπη με αυτή την κατάσταση η Βουλή των Κοινοτήτων αποφάσισε το 1879 με μία «standing order» πως εάν ένα μέλος «παρατηρήθηκε»⁵⁷ από τον Speaker για έλλειψη σεβασμού ή αν καθυστέρησε και εμπόδισε συστηματικά τις δημόσιες υποθέσεις ο «Speaker» όφειλε μετά από κατάθεση μορφής να προτείνει όπως το μέλος αυτό απομακρυνθεί από την αίθουσα μέχρι το τέλος της συνεδρίασης. Αυτό ήταν και το πρώτο θήμα για την ορ-

56. Ιστορική έμεινε η αναταραχή στη συνεδρίαση της 17-4-1881 όταν επιχειρείτο το *Homme Rufe bill* που προκλήθηκε από τους Ιρλανδούς. Παρότι αυτά η Βουλή των Κοινοτήτων δεν θέλησε να προβεί σε κοινοβουλευτικές ανακρίσεις αλλά συγκάλυψε το θέμα. Βλ. H. Ζέγγελη, Το εν Ελλάδι κρατούν κοινοβουλευτικό δίκαιο, εκ. 1912, σ. 371.

57. Βλέπε παρακάτω για την πειθαρχική κύρωση της «naming a member» παρ. 2.1.4.2.

γάνωση μιας πληρέστερης πειθαρχικής εξουσίας. Παρόλα αυτά η εμμονή στο «μπλοκάρισμα» από τους Ιρλανδούς βουλευτές απαιτούσε τη λήψη πιο δραστικών μέτρων. Έτσι το 1882 ο πρωθυπουργός κατέθεσε σχέδιο κανονισμού που απέβλεπε στην ισχυροποίηση της πειθαρχικής εξουσίας του «Speaker». Τότε καθιερώθηκε η εξουσία του «Speaker» να τερματίζει τη συζήτηση παραμερίζοντας τις διάφορες ενστάσεις που σκοπούν στην διαιώνισή της. Το σχέδιο του κανονισμού αυτού που πρωτεργάτης του ήταν ο M. Gladstone αν και συνάντησε στο Κοινοβούλιο μια ισχυρή αντίσταση τελικά έγινε αποδεκτό στα βασικά του σημεία το 1882. Με μια άλλη «standing order» το 1888 ο «Speaker» απέκτησε το δικαίωμα να αποβάλλει ένα ή περισσότερα μέλη της Βουλής από αυτήν μέχρι και το τέλος της συνεδρίασης, εφόσον δημιουργούν αναταραχή, χωρίς να απαιτείται συγκατάθεσή της.

2.1.4.2. Η πειθαρχική εξουσία του «Speaker» σήμερα

Στη σημερινή εποχή δεν μπορούμε να ισχυρισθούμε ότι ο «Speaker» απολαμβάνει μόνο της «ηθικής εξουσίας» και του κύρους του γιατί στην πράξη διαθέτει εξουσίες τόσο εκτεταμένες όσο και οι αντίστοιχες των Προέδρων των Ευρωπαϊκών Κοινοβουλίων.

Οι διαβαθμίσεις των πειθαρχικών ποινών είναι οι ακόλουθες:

1) Η ανάκληση στη τάξη (call in order) η απλούστερη ποινή και η ευκολότερα επιβαλλόμενη σε κάθε παραβίαση του κανονισμού⁵⁸.

2) Η από τον Πρόεδρο αφαίρεση του λόγου αφού ήδη ο «Speaker» έχει επιστήσει την προσοχή του σώματος σχετικά με την επίμονη παρεκτροπή του αγορεύοντος.

58. Είναι χαρακτηριστικό ότι στη Βουλή των Λόρδων ο Πρόεδρος, ο οποίος δεν είναι ούτε δικαστής ούτε φρουρός του κανονισμού (he is not judge or guardian of orders).

3) Η παρατήρηση ονομαστικά του βουλευτή (Naming a member). Είναι η ποινή που εξαιτίας κυρίως ιστορικών λόγων θίγει περισσότερο τον τιμωρούμενο. Η ονομασία με το επώνυμο του παρεκτρεπομένου αντί της μνείας της εκλογικής του περιφέρειας αποτελεί την ξεχωριστή και τυπικά αγγλική πειθαρχική ποινή, εναντίον ενός παρεκτρεπόμενου βουλευτή δηλαδή λέγει ο «Speaker» ότι «είμαι υποχρεωμένος να ονομάσω τον αξιότιμο κύριο τάδε (αντί τον κύριο αντιπρόσωπο της τάδε περιφέρειας) που υποσκάπτει το κύρος της προεδρίας». Αν συμβεί αυτό είναι δυνατή η κατάθεση αίτησης για αποβολή του υπαιτίου μέλους από 5 μέχρι 21 ημέρες (σε περίπτωση υποτροπής).

4) Ο προσωρινός αποκλεισμός του παρεκτρεπόμενου βουλευτή.

5) Ο οριστικός αποκλεισμός συνοδευόμενος από την παύση του βουλευτή που έχει θεωρητική μόνο αξία. Πάντως υπάρχουν χαρακτηριστικά παραδείγματα αίτησης συγγνώμης από τον βουλευτή που παρεκτράπηκε εμπρός από το προεδρείο στα γόνατα (on heir knees). Υπό κανονικές συνθήκες το απλό γεγονός ότι ο «Speaker» σηκώνεται από τη θέση του είναι αρκετό για να αποκατασταθεί η τάξη πράγμα που συμβαίνει και τις περισσότερες φορές.

Σε περίπτωση γενικής αναταραχής ο «Speaker» έχει την αρμοδιότητα να καλέσει το υπαίτιο μέλος να εξέλθει από την αίθουσα. Επίσης έχει το δικαίωμα να προχωρήσει στη σύλληψη κάθε προσώπου που παραβιάζει τα προνόμια της Βουλής αλλά και να προβεί στην εξέταση των συλληφθέντων, γνωστοποιώντας τους αμέσως την καταδίκη που επιβάλλει η Βουλή.

2.2. ΚΟΜΜΑΤΙΚΗ ΠΡΟΕΔΡΙΑ - Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΕΔΡΙΑΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΩΝ ΣΤΙΣ Η.Π.Α.

Όσο ήταν δύσκολο να βρούμε δύο νομοθετικά σώματα που να έχουν περισσότερους ιστορικούς δεσμούς και λιγότερες ομοιότητες από την Βουλή των Κοινοτήτων στην Αγγλία και το Κοινοβούλιο των Λόρδων στην Αγγλία, τόσο ήταν εύκολο να βρούμε δύο νομοθετικά σώματα που να έχουν περισσότερους ιστορικούς δεσμούς και λιγότερες ομοιότητες από την Βουλή των Κοινοτήτων στην Αγγλία και το Κοινοβούλιο των Λόρδων στην Αγγλία, τόσο ήταν εύκολο να βρούμε δύο νομοθετικά σώματα που να έχουν περισσότερους ιστορικούς δεσμούς και λιγότερες ομοιότητες από την Βουλή των Κοινοτήτων στην Αγγλία και το Κοινοβούλιο των Λόρδων στην Αγγλία.

κρέσσο στις Ηνωμένες Πολιτείες. Πράγματι συγκρινόμενο με την αγγλική Βουλή των Κοινοτήτων το αμερικανικό Κογκρέσσο έχει λιγότερες ρητές εξουσίες, δεν είναι «κυρίαρχο» και η εκτελεστική εξουσία δεν είναι υπεύθυνη απέναντί του. Σ' αυτό το σημείο είναι χρήσιμο να υπενθυμίσουμε τις γενικές γραμμές του προεδρικού συστήματος στις Η.Π.Α. που θεμελιώνεται ολόκληρο στον κανόνα του αυστηρού χωρισμού της νομοθετικής με την εκτελεστική εξουσία. Η νομοθετική εξουσία θεωρητικά τουλάχιστον δεν έχει καμία επιρροή στην εκτελεστική. Οι υπουργοί (βλέπε γραμματείς) δεν είναι παρά οι άνθρωποι του Προέδρου της Δημοκρατίας, ο οποίος τους ανακαλεί και τους διορίζει ελεύθερα χωρίς να επηρεάζεται από τις ψηφοφορίες της Βουλής. Αντίθετα ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν μπορεί να επηρεάσει το Κογκρέσσο και δεν μπορεί ούτε να το διαλύσει ούτε να αναβάλλει τη σύγκλησή του. Δεν διαθέτει ούτε το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας. Το σύνταγμα δεν του παρέχει παρά ένα αμυντικό όπλο, το δικαίωμα του «VETO» που του επιτρέπει να αντιτίθεται στους ψηφισμένους από τη Βουλή νόμους, που καταρρέουν σε περίπτωση που δεν συγκεντρώσουν την πλειοψηφία των 2/3 κάθε Βουλής.

Ένα τέτοιο σύστημα το οποίο θέτει μεταξύ της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας ένα τείχος που εμποδίζει κάθε επικοινωνία δεν θα μπορούσε να λειτουργήσει και να διατηρηθεί αν η πρακτική δεν είχε εισάγει σχέσεις μεταξύ των εξουσιών που αν και δεν προβλέπονται από το Σύνταγμα θεμελιώνονται σε κάποια ανόχη μεταξύ της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας. Ο κύριος μοχλός των εξωσυνταγματικών αυτών σχέσεων και το ουσιαστικό όργανο αυτής της στην πράξη παρατηρούμενης διασταύρωσης των εξουσιών, είναι ο «Speaker» της Βουλής των Αντιπροσώπων.

Η Βουλή των Αντιπροσώπων προεδρεύεται από τον «Speaker» – καθ' ομοίωση της αγγλικής Βουλής των Κοινοτήτων – αλλά το πρόσωπο αυτό απόκτησε γρήγορα ένα νέο χαρακτήρα. Παρόλο που προεδρεύει των συζητήσεων, δίνει το λόγο και αποφα-

σίζει (σε πρώτο βαθμό) για όλα τα διαδικαστικά προβλήματα που ανακύπτουν κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης, έχασε, αν υποθεθεί ότι ποτέ είχε, την αμεροληψία με την οποία ο άγγλος συνάδελφός του ασκεί τα καθήκοντά του. Εκλεγμένος από τη Βουλή δηλαδή από την πλειοψηφία θεωρείται σαν αντιπρόσωπος της πλειοψηφίας της. Είναι χαρακτηριστικό ότι δεν δίστασε κατά τη διάρκεια μακράς περιόδου να «μπλοκάρει» τα νομοσχέδια που αυτή ήθελε, να δίνει το λόγο στα μέλη του κόμματός του για περισσότερο χρόνο από τα μέλη του άλλου κόμματος, να αποφασίζει υπέρ της πλειοψηφίας σε όλα τα διαδικαστικά ζητήματα και να κλείνει αυθαίρετα τις συνεδριάσεις. Χρειάστηκε «η μικρή επανάσταση του 1909-1910» για να χάσει ένα μεγάλο μέρος από την εξουσία του⁵⁹.

Παρόλα αυτά παραμένει μία προσωπικότητα πρώτου μεγέθους. Μέσα στην Βουλή των Αντιπροσώπων ο Πρόεδρος της βρίσκεται στο κέντρο της και αποτελεί τον σύνδεσμο μεταξύ των μελών της. Στην αίθουσα δεν υπάρχει θέση για υπουργούς όπως στις ευρωπαϊκές Βουλές γιατί οι υπουργοί δεν μετέχουν στη Βουλή και δεν μπορούν να εισέλθουν εκεί. Ούτε θέσεις για τους αρχηγούς των κομμάτων υπάρχουν γιατί οι συζητήσεις δεν απαιτούν αυστηρή κομματική πειθαρχία. Πράγματι η τύχη της κυβέρνησης δεν εξαρτάται από τις ψηφοφορίες. Ακόμα και όταν πρόκειται για ένα σημαντικό νομοθετικό μέτρο με το οποίο συνδέεται η τύχη του κόμματος, τα μέλη του κόμματος ψηφίζουν ελεύθερα κατά συνείδηση. Γενικά οι συζητήσεις στο Κογκρέσσο δεν παρουσιάζουν τη μορφή των αντίστοιχων συζητήσεων στις ευρωπαϊκές Βουλές. Πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η Βουλή ανανεώνεται κάθε διετία και υπάρχει παράδοση εναλλαγής των προσώπων που κατέχουν τις βουλευτικές έδρες. Έτσι αν και ο αριθμός των βουλευτών είναι σχετικά μικρός και μικρότερος του αντίστοιχου

59. Το leadership των Wilson και Franklin Roosevelt συνέβαλε ουσιαστικά στη παραπέρα μείωση της εξουσίας του.

της Βουλής των Κοινοτήτων τα μέλη της Βουλής των Αντιπροσώπων σχηματίζουν ένα ετερόκλητο πλήθος, χωρίς παραδόσεις, χωρίς κοινό πρόγραμμα και ιδέες και χωρίς αναγνωρισμένους αρχηγούς. Το ετερόκλητο αυτό πλήθος έχει ανάγκη από κάποιον να το διευθύνει και αυτός είναι ο «Speaker». Η στάση των βουλευτών απέναντι στον «Speaker» φανερώνει ότι τον θεωρούν όχι μόνο σαν Πρόεδρο αλλά και σαν αρχηγό και κυρίαρχο κατά κάποιον τρόπο, από τον οποίο και εξαρτάται η τύχη των προτάσεών τους. Ο «Speaker» είναι πράγματι αυτός που δίνει την «νομοθετική ώθηση» σ' ένα Κογκρέσσο, του οποίου διευθύνει τις συνεδριάσεις και μεριμνά για την ενότητα του νομοθετικού έργου του. Θεωρείται ότι επιτυγχάνει όλα τα παραπάνω στηριζόμενος σ' ένα κόμμα του οποίου και επιζητεί να πραγματώνει το πρόγραμμα και του οποίου προσλαμβάνει τα κυριότερα μέλη σαν βοηθούς. Ο ίδιος λοιπόν ο ρόλος του τον ωθεί να φαίνεται και να συμπεριφέρεται σαν άνθρωπος του κόμματος κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του.

Η Προεδρία της Βουλής των Αντιπροσώπων στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής αποτελεί τη κλασική περίπτωση κομματικής Προεδρίας. Φαινομενικά ο «Speaker» της Βουλής των Αντιπροσώπων έχει τις ίδιες αρμοδιότητες με τον ομόλογό του της Βουλής των Κοινοτήτων από τον οποίο και δανείστηκε τον τίτλο του, στην πράξη όμως ο ρόλος του και γενικότερα ο τρόπος που ενεργεί είναι τελείως διαφορετικός.

Ο Αμερικανός «Speaker» δεν είναι ο «αδέκαστος δικαστής» των συζητήσεων αλλά αντίθετα ο πολιτικός άνδρας και ο ίδιος ο αρχηγός του κόμματος που πλειοψηφεί. Οφείλει όταν ευρίσκεται στο προεδρικό έδρανο να εξυπηρετεί το κόμμα που τον εξέλεξε και του οποίου παραμένει ο αντιπρόσωπος. Αυτό δεν είναι ένα δικαίωμα που θεμελιώνεται στην παράδοση, αλλά μια ουσιαστική αρμοδιότητα που οι ειδικές συνθήκες του αμερικανικού πολιτεύματος έχουν καταστήσει καθήκον.

Για να εισαγάγει κάποια συνοχή στη νομοθεσία και για να επιτρέψει την ψήφιση των νόμων ο «Speaker» χρησιμοποίησε όλα

τα μέσα που ήταν στην εξουσία του τα δικαιώματα που κατέχει σαν μέλος της Βουλής, τα δικαιώματα που κατέχει σαν Πρόεδρος, αλλά ακόμη και αυτά που καταρχήν δεν διέθετε αλλά η ασάφεια των κοινοβουλευτικών κανόνων του επέτρεψε να δημιουργήσει. Αναμφίβολα βέβαια το ενδιαφέρον του αυτό ταυτίστηκε με εκείνο του κόμματός του, πράγμα αναπόφευκτο και αναγκαίο. Απαραίτητη δε προϋπόθεση της εξουσίας του σαν πολιτικού είναι το να είναι πιστός στο κόμμα του.

Είναι χαρακτηριστικό ότι το κομματικό πνεύμα του «Speaker» εισέρχεται κατά την άσκηση όλων των αρμοδιοτήτων του. Εκδηλώνεται στις αγορεύσεις του όταν παίρνει το λόγο στο όνομα της Βουλής, εκδηλώνεται επίσης κατά την εκτύπωση και δημοσίευση των πρακτικών της Βουλής, την επίβλεψη των οποίων έχει αποκλειστικά ο «Speaker». Πολλές φορές μάλιστα οι «Speakers» κατηγορήθηκαν ότι άλλαξαν τις αγορεύσεις που είχαν γίνει και ότι μετέβαλαν ακόμα και το πνεύμα της συνεδρίασης προς όφελος του κόμματός τους. Αν και είναι αλήθεια ότι ποτέ δεν αποδείχτηκαν βασικές αλλαγές, είναι επίσης αλήθεια ότι πολλές τροποποιήσεις έγιναν από τους «Speakers» στα πλαίσια του αυστηρού ελέγχου που ασκούσαν κατά τη δημοσίευση των συζητήσεων.

Από την άλλη πλευρά τα προνόμια που απολαμβάνει από την προεδρική του θέση, του επιτρέπουν μόνα τους να ασκήσει την επιρροή του σαν αρχηγός κόμματος. Έτσι οι δύο ιδιότητες του Προέδρου και του ανθρώπου του κόμματος βρέθηκαν συγχωνευμένες σε μία.

Η αμεροληψία και η ουδετερότητα κατά τη διεύθυνση των συζητήσεων που είναι και το κύριο καθήκον της πλειοψηφίας των Προέδρων των νομοθετικών σωμάτων δεν είναι και το καθήκον του αμερικανού «Speaker». Άλλωστε δεν είναι ούτε σύμφωνο με το πνεύμα του λειτουργήματός του και θα εθεωρούντο προσαπαιτούμενα απέναντι στο κόμμα του. Ο «Speaker» είναι πολιτικός που επιφέρει μία πολιτική και πρέπει κατέχοντας την Προεδρία της Βουλής να συνεχίσει αυτή την πολιτική. Για να συμβεί αυτό οι

παραδόσεις της Βουλής του επιτρέπουν να χρησιμοποιεί τις προεδρικές προνομίες. Βέβαια δεν μπορεί να χρησιμοποιεί όλα τα μέσα και να παραβιάζει τον κανονισμό, αλλά είναι ελεύθερος να ερμηνεύει τα αμφιλεγόμενα θέματα σύμφωνα με το συμφέρον του κόμματός του, ασκώντας έτσι προς όφελος τού κόμματός του τις πολυάριθμες προεδρικές προνομίες του. Τούτο υπήρξε και η παράδοση για όλους τους Αμερικανούς «Speakers» που δεν διαφοροποιήθηκαν μεταξύ τους παρά μόνο ως προς τον τρόπο που κατάλαβαν τον πολιτικό τους ρόλο⁶⁰. Πάντως είναι γεγονός ότι όλοι σχεδόν οι «Speakers» αναγνώρισαν ότι αν ώφειλαν να προεδρεύουν στη Βουλή σύμφωνα με το συμφέρον του κόμματος που ανήκουν έπρεπε επίσης να σέβονται τα στοιχειώδη δικαιώματα της μειοψηφίας⁶¹. Στη κοινοβουλευτική πρακτική τα μέλη της μειοψηφίας υφίστανται και υπομένουν χωρίς μεγάλη αντίδραση την τυραννική πολλές φορές βασιλεία της πλειοψηφίας και του αρχηγού της του «Speaker» προσβλέποντας ίσως στην προσεχή

60. Μερικοί από αυτούς όπως ο Winthrop έδωσαν δείγματα αμεροληψίας κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και προσπάθησαν να συμπεριφερθούν με τον ίδιο τρόπο στους πολιτικούς φίλους και αντιπάλους τους, αλλά η διάρκεια της θητείας τους ήταν μικρή και δεν θεωρήθηκαν τελικά σαν επιτυχημένοι «Speakers». Για την πλειοψηφία των Αμερικανών οι καλύτεροι «Speakers» είναι αυτοί που πλησιάζουν περισσότερο το ιδεώδη τύπο του αξιώματος που ο Henry Clay με την ενεργητικότητά του και τις αυθαιρεσίες του εδημιούργησε στις αρχές του 19ου αιώνα και που οι περισσότεροι αμερικανοί «Speakers» προσπάθησαν να πλησιάσουν με τον τρόπο άσκησης της προεδρίας τους. Βλ. Mathiot A, *Institutions Politiques comparées fascicule II*, 1973-74, σ. 391.

61. Είναι χαρακτηριστικός ο ορισμός των καθηκόντων του «Speaker» που έδωσε ένας από τους πιο αυταρχικούς προς την μειοψηφία Προέδρους της Βουλής, ο Reed. «Στο μέτρο που τα καθήκοντα (του Speaker) είναι πολιτικά, έλεγε, επιθυμώ να εκπληρώνονται με το αίσθημα αυτό που οφείλεται στο λαό όλης της χώρας. Στο μέτρο που είναι κοινοβουλευτικά ελπίζω ότι θα εκπληρώνονται με την αίσθηση αυτού που οφείλεται στα δύο κόμματα της Βουλής». Βλ. Ripert, *op cit*, σ. 266 επ.

«εκδίκηση» που το κόμμα τους θα πάρει μία ημέρα, χρησιμοποιώντας τα ίδια μέσα (προνόμια του «Speaker» και τρόπο άσκησης τους) που προσφέρονται σε κάθε πλειοψηφία και σε κάθε «Speaker».

Πρέπει πάντως να ειπωθεί ότι η οργάνωση αυτή της Προεδρίας δεν δημιουργήθηκε καταρχή για την εξυπηρέτηση χαμηλών κομματικών συμφερόντων αλλά απέβλεπε στην ευρυθμία της Βουλής δεδομένου ότι είναι πρακτικά αναγκαία η παρέμβαση του «Speaker» για να δοθεί ώθηση στη νομοθετική εργασία που ο τρόπος οργάνωσης της Βουλής των Αντιπροσώπων την καθιστά αδύνατη. Η ενδεχόμενη απουσία μιας επίσημης κυβερνητικής διεύθυνσης στον νομοθετικό τομέα θα άφηνε ελεύθερη τη θέση σε κάθε ατομική πρωτοβουλία και το αποτέλεσμα του συστήματος αυτού θα ήταν η απόλυτη ασυνέπεια αν ο Πρόεδρος της Βουλής δεν χρησιμοποιούσε την εξουσία του για να εισάγει την απαιτούμενη ενότητα και συνέπεια στην οργάνωση του νομοθετικού έργου. Η παράδοση της Βουλής των Αντιπροσώπων και ο κανονισμός παραχώρησαν στον «Speaker» όλα τα δικαιώματα που απολαμβάνει σήμερα ώστε να γίνεται, από τις χιλιάδες τα νομοσχέδια που υποβάλλονται στη Βουλή, μία επιλογή και έτσι να επιτυγχάνεται νομοθετική ενότητα.

Δεν πρέπει να διαφεύγει το γεγονός ότι το κομματικό πνεύμα του «Speaker» εκδηλώνεται ήδη από την αποστολή των νομοσχεδίων στις επιτροπές. Παλαιότερα ο «Speaker» δεν είχε δικαίωμα πρωτοβουλίας στο θέμα αυτό και ήταν η Βουλή που αποφάσιζε μετά από συζήτηση στην οποία όλοι οι βουλευτές μπορούσαν να πάρουν μέρος· ο κανονισμός όμως του 51ου Κογκρέσσου αύξησε τις εξουσίες του «Speaker» σε βάρος εκείνων της Βουλής. Σήμερα όλα τα νομοσχέδια που παρουσιάζονται στη Βουλή οφείλουν να διαβιβαστούν χωρίς συζήτηση από τον «Speaker» σε μια από τις διαρκείς επιτροπές της Βουλής και αν ληφθεί όμως εδώ υπόψη ότι αφενός οι αρμοδιότητες των διαφόρων επιτροπών συγχέονται μεταξύ τους και αφετέρου ότι η τύχη ενός νομοσχεδίου (bill) εξαρτάται στην ουσία από την επιτροπή όπου εκείνο στάλ-

νον δεν έχασαν την επιρροή τους στο κόμμα αλλά αντίθετα την αύξησαν με την κατάληψη του προεδρικού αξιώματος.

Η παράδοση που έχει διαμορφωθεί και ισχύει στη σημερινή εποχή θέλει τον «Speaker» της Βουλής των Αντιπροσώπων να ενεργεί σαν βουλευτής στη Βουλή αλλά και έξω από αυτή χωρίς το αξίωμά του σαν Πρόεδρου να του επιβάλλει το παραμικρό περιορισμό. Πράγματι συνεχίζει να κατέχει στο κόμμα τη θέση που είχε πριν από την εκλογή του, μετέχει πάντοτε στις «caucus» του κόμματός του και τις περισσότερες τουλάχιστον φορές είναι Πρόεδρος του επιφορτισμένος με το καθήκον να συγκαλεί το κόμμα όταν το απαιτεί το κομματικό συμφέρον. Πολλές φορές μάλιστα είναι αυτός που υποδεικνύει στην «caucus» του κόμματός του την πολιτική που πρέπει να ακολουθηθεί και οδηγεί και καθοδηγεί ο ίδιος πολιτικά το κόμμα του στη Βουλή.

Σύμφωνα με την κοινοβουλευτική πρακτική ο «Speaker» της Βουλής των Αντιπροσώπων έχει τρεις σημαντικές προνομίες: α) προτείνει τροπολογίες και υποβάλλει προτάσεις για λήψη απόφασης, β) παρεμβαίνει στις συζητήσεις και γ) ψηφίζει.

2.2.3.1. Ο «Speaker» απόλυτος κυρίαρχος των συζητήσεων

Καταρχή ο «Speaker» ενεργεί σαν βουλευτής και παίρνει πρωτοβουλίες για αποφάσεις, νόμους ή τροπολογίες σε νομοσχέδια που υποβάλλονται στη Βουλή. Δεν έχει μόνο το δικαίωμα που έχουν όλοι οι Πρόεδροι των νομοθετικών σωμάτων εκτός από τον Άγγλο «Speaker» να καθοδηγεί την νομοθετική εργασία της Βουλής, αλλά μπορεί και ο ίδιος να καταθέσει νομοσχέδια που υποχρεωτικά θα συζητηθούν και η επιρροή που διαθέτει αυξάνει την πιθανότητα να ψηφισθούν⁶⁹.

69. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο «Speaker» Henry Clay πήρε τη πρωτοβουλία σημαντικού αριθμού νομοθετικών μέτρων και μερικοί «Speakers» πρότειναν ακόμη και από την προεδρική θέση τους τροπολογίες σε σχέδια που τούμενα στη Βουλή νομοσχέδια.

Η αρμοδιότητα του «Speaker» να παρουσιάζει νομοσχέδια στη Βουλή όπως και κάθε βουλευτής, του επιτρέπει να συμβάλλει ουσιαστικά στην πραγματοποίηση του νομοθετικού προγράμματος του κόμματός του, στη διαμόρφωση του οποίου ο ίδιος έχει ενεργό συμμετοχή⁷⁰.

Ο «Speaker» διαθέτει σύμφωνα με την παράδοση της Βουλής των Αντιπροσώπων το δικαίωμα να παρεμβαίνει στις συζητήσεις της Βουλής και να εκφωνεί λόγους. Η παράδοση αυτή δημιουργήθηκε βασικά από τον Henry Clay που κατά τη διάρκεια της μακράς Προεδρίας του έπαιρνε μέρος συχνά στις συζητήσεις της Βουλής. Μέχρι την εποχή του πάντως ο «Speaker» δεν μπορούσε να λάβει το λόγο σαν βουλευτής παρά μόνο όταν η Βουλή συνεδρίαζε σε επιτροπή ολόκληρης της Βουλής υπό την Προεδρία του «chairman». Σήμερα οι «Speakers» κάνουν περιορισμένη χρήση του δικαιώματος του λόγου αλλά και εξακολουθούν να επηρεάζουν σημαντικά τη νομοθετική δραστηριότητα και να την καθοδηγούν.

Η παρέμβαση του «Speaker» στις κοινοβουλευτικές μάχες μπορεί ενδεχομένως να συμβάλλει στη μείωση του κύρους του σε περίπτωση που η Βουλή εκδηλώνει την αντίθεσή της. Ο κίνδυνος αυτός έχει γίνει αποδεκτός αρχής υπό του «Speaker» δεδομένου ότι από τη στιγμή που αυτός αντλεί τη δύναμή του από την ιδιότητά του σαν ανθρώπου του κόμματός του, οφείλει να συνεχίσει να διευθύνει και να οδηγεί το κόμμα του στις καθημερινές μάχες στη Βουλή και ενδιαφέρεται για τη διατήρηση του κύρους του μέσα στο κόμμα του.

Χαρακτηριστικό δείγμα ότι το πνεύμα σύμφωνα με το οποίο ασκούνται οι διάφορες αρμοδιότητες του «Speaker» της Βουλής των Αντιπροσώπων είναι τελείως διαφορετικό από το πνεύμα με το οποίο ασκούνται οι ίδιες αρμοδιότητες από τον «Speaker» της

70. Πράγματι ο ρόλος του μοιάζει με το ρόλο του πρωθυπουργού στο νομοθετικό τομέα όταν είναι επιφορτισμένος να λαμβάνει τα αναγκαία νομοθετικά μέτρα για τη πραγματοποίηση του κυβερνητικού προγράμματος.

Βουλής των Κοινοτήτων, είναι η απόλυτη κυριαρχία του αμερικανού «Speaker» κατά τις συζητήσεις.

Πράγματι κάθε νέο μέλος του Κογκρέσου θα ανακαλύψει ότι για να λάβει το λόγο είναι από τα πιο δύσκολα πράγματα. Αν και στο αμερικάνικο Κογκρέσο υφίσταται ο παλιός παραδοσιακός αγγλικός κανόνας στην κοινοβουλευτική πρακτική ο κανόνας αυτός είναι τόσο πολύ διαφοροποιημένος ώστε να επιτρέπει στον Αμερικανό «Speaker» ακόμα και να διαθέτει αυθαίρετα το δικαίωμα του λόγου. Ειδικότερα σύμφωνα με τον παραδοσιακό κανόνα του αγγλικού Κοινοβουλίου που εφαρμόζεται και στη Βουλή των Αντιπροσώπων ο «Speaker» οφείλει να παραχωρεί το λόγο στο μέλος που πρώτο τον ζητά. Αν πολλά μέλη ταυτόχρονα εγερθούν και ζητήσουν το λόγο ο «Speaker» σύμφωνα με τον κανονισμό της Βουλής οφείλει να υποδείξει το μέλος που θα ομιλήσει πρώτο.

Το ίδιο, όπως έχει ήδη αναφερθεί, συμβαίνει και στην Αγγλία αλλά εκεί ο «Speaker» δίνει το λόγο σύμφωνα με τους εθιμικούς κανόνες, που δεν επηρεάζονται από κομματικές εκτιμήσεις. Στη Βουλή των Αντιπροσώπων η κοινοβουλευτική πρακτική αναγνωρίζει στον «Speaker» μια τεράστια εξουσία εκτίμησης για ότι αφορά την παραχώρηση του λόγου που οι αμερικανοί αποκαλούν «recognition». Η σημαντική αυτή εξουσία της «αναγνώρισης» χρησιμοποιείται για κομματικό σκοπό και για κομματικό συμφέρον, σύμφωνα δε με το έθιμο που έχει δημιουργηθεί ο «Speaker» ασκεί αυτή την εξουσία της «αναγνώρισης» αυθαίρετα και με αποκλειστική του ευθύνη. Έχει το δικαίωμα να παρουσιάζει κενά μνήμης(!) δηλαδή μπορεί να αποφύγει να αναγνωρίσει έναν πολιτικό αντίπαλο και να μην του δώσει το λόγο^{70α}.

Σύμφωνα με την κρατούσα πρακτική όταν ένα μέλος της Βουλής ζητά το λόγο ο «Speaker» το ρωτά «για ποιο σκοπό» επιθυμεί το λόγο και σύμφωνα με την απάντησή του τον παραχωρεί

70α. Βλ. H. Ripert, *La présidence...* op cit σ. 304.

ή όχι. Εδώ πρέπει να τονιστεί ότι για τους νέους βουλευτές που προτίθενται να ζητήσουν τον λόγο, αν θέλουν να επιτύχουν στην προσπάθειά τους πρέπει να λάβουν ορισμένα μέτρα από πριν. Καταρχήν πρέπει να έλθουν σε επικοινωνία με τον «Speaker» εκ των προτέρων και αν δεν τον γνωρίζουν να τον συστήσει κάποιος από τους Προέδρους των επιτροπών και λέγεται ότι γενικά η υποδοχή που τους επιφυλάσσεται δεν είναι καθόλου ενθαρρυντική⁷¹.

Στη σημερινή εποχή έχει επικρατήσει ο «Speaker» να συντάσσει έναν κατάλογο των βουλευτών που έχουν ζητήσει το λόγο, ο κατάλογος όμως αυτός δεν τον δεσμεύει όπως στην Αγγλία αλλά τον βοηθά απλώς στην άσκηση του δικαιώματος της «αναγνώρισης». Ένα νέο μέλος του Κογκρέσου που δεν γνωρίζει τις προϋποθέσεις λειτουργίας της κοινοβουλευτικής διαδικασίας θα έπρεπε σίγουρα να αισθανθεί αποστροφή και να διαμαρτυρηθεί για την αυθαίρετη εξουσία του «Speaker». Παρόλα αυτά τα μέλη της Βουλής των Αντιπροσώπων αποδέχονται τις αποφάσεις του «Speaker» και θεωρούν τη χρήση του δικαιώματος της «αναγνώρισης» όχι σαν τυραννική κατάχρηση των εξουσιών του αλλά σαν μία κανονική άσκηση.

Γενικά η εξουσία της «αναγνώρισης» είναι μία από τις πιο ουσιώδεις εξουσίες του «Speaker» και θεωρείται ότι εφαρμόζεται στη Βουλή των Αντιπροσώπων με σκοπό όχι την καταπίεση της μειοψηφίας από την πλειοψηφία αλλά την επίτευξη συνοχής και ενότητας της νομοθετικής εργασίας. Αν πράγματι ληφθεί υπόψη ο μεγάλος αριθμός των νομοσχεδίων και η ανυπομονησία των

71. Το ακόλουθο περιστατικό όπως το περιγράφει ο H. Ripert στο έργο του «La présidence des Assemblées politiques» op cit σ. 305, είναι ενδεικτικό: Ένας βουλευτής ο M. Hooker που επιθυμούσε να λάβει το λόγο παρουσιάζει στον «Speaker» δια μέσου του «chairman» της επιτροπής του: «αδού, λέει, ένα νέο μέλος του Μισσισιππή που επιθυμεί να λάβει το λόγο για δεκαπέντε λεπτά ή λίγο παρακάτω»· ο «Speaker» M. Randall στρέφεται προς τον M. Hooker τον κοιτάζει και λέει: «α! είναι ένα νέο μέλος δεν γνωρίζω τι θα μας προσφέρει, θα έκανε καλύτερα να σωπάσει».

βουλευτών να ακουστούν στη Βουλή των εκλεκτόρων τους, ο «Speaker» οφείλει να κάνει τις επιλογές του. Χωρίς αυτές τις επιλογές του «Speaker» οι συζητήσεις θα διαιωνίζοντο και το Κογκρέσσο δύσκολα θα κατέληγε στην ψήφιση των αναγκαίων μέτρων.

Για την επιτυχία επομένως των παραπάνω στόχων ο «Speaker» ασκεί αυθαίρετα το δικαίωμα της «αναγνώρισης» κατά την παρουσίαση και συζήτηση των νομοσχεδίων. Είναι πάντως γεγονός ότι αυτό που στα ευρωπαϊκά Κοινοβούλια θα παρουσιαζόταν σαν τυραννική κατάχρηση των δικαιωμάτων του «Speaker», στην κοινοβουλευτική πρακτική της Βουλής των Αντιπροσώπων θεωρείται σαν κανονική άσκηση των προεδρικών προνομίων, που επιτρέπει την διόρθωση και αποκατάσταση της απαιτούμενης συνοχής των κοινοβουλευτικών εργασιών. Η χρησιμοποίηση της εξουσίας της «αναγνώρισης» δημιουργεί δυνατότητα άσκησης προληπτικού ελέγχου από τον «Speaker» είτε με την άσκηση προληπτικού «Veto» κατά την παρουσίαση των νομοσχεδίων είτε με την εκδήλωση της ευνοίας του σε νομοσχέδια που θεωρεί ότι πρέπει να ψηφιστούν.

Όσο όμως αυθαίρετη και αν φαίνεται η εξουσία «αναγνώρισης» η άσκησή της υπόκειται και σε ορισμένους εθιμικούς κυρίως κανόνες π.χ. σύμφωνα με την παράδοση τα μέλη που έχουν επιφορτιστεί να παρουσιάσουν εισηγήσεις στο όνομα των επιτροπών οφείλουν να προτιμηθούν από τα μέλη που προτίθενται να μιλήσουν με το όνομά τους, ο πρωτεργάτης μιας πρότασης έχει δικαίωμα στην «αναγνώριση» κατά τη συζήτηση της πρότασής του και επίσης ο «Speaker» οφείλει να διασφαλίσει μια παρουσία της μειοψηφίας κατά τη συζήτηση και να δώσει εναλλακτικά το λόγο στους υποστηρικτές και στους αντιπάλους της πρότασης. Το τελευταίο αυτό μπορεί να το αποφύγει επικαλούμενος το γράμμα του κανονισμού. Η εξουσία «αναγνώρισης» του «Speaker» μπορεί να προσβληθεί με σκοπό να ανακληθεί από την Βουλή. Το δικαίωμα αίτησης ανάκλησης είναι όμως θεωρητικό γιατί ο «Speaker» θα καλυφθεί από την πλειοψηφία η οποία τον

τοποθέτησε στην προεδρική θέση και επομένως στην πρακτική η συζήτηση σχετικά με την εξουσία «αναγνώρισης» του «Speaker» έχει μικρή σημασία.

Γενικά παραμένει αναμφισβήτητο γεγονός ότι με το δικαίωμα «αναγνώρισης» ο «Speaker» μπορεί να κυβερνά αυθαίρετα την Βουλή των Αντιπροσώπων και να ασκεί ένα είδος δικαίωματος αποκλεισμού τόσο στις προτάσεις που του υποβάλλονται όσο και στα μέλη που ζητούν τον λόγο. Τα μειονεκτήματα της εξουσίας «αναγνώρισης» είναι ολοφάνερα: η εξουσία αυτή επιτρέπει στον «Speaker» να αντιταχθεί στη ψήφιση μέτρων που δεν αποδέχεται και να εξουδετερώνει, μη αναγνωρίζοντάς τους, τους βουλευτές που είναι πολιτικοί αντίπαλοί του.

Παρόλα αυτά και πάνω από κάθε κριτική η εξουσία «αναγνώρισης» του «Speaker» παρέμεινε και αναπτύχθηκε γιατί θεωρήθηκε επιβεβλημένη για τη λειτουργία των αμερικανικών κοινοβουλευτικών θεσμών. Βασισμένος στην εξουσία «αναγνώρισης» ο «Speaker» συνθέτει κατά κάποιο τρόπο τις συνεδριάσεις του Κογκρέσσου, παραμερίζει τα εμπόδια που απειλούν να διαταράξουν την ομαλή διεξαγωγή τους και το αποτέλεσμα που επιτυγχάνεται από τον «Speaker» κατά τους αμερικανούς υπερκαλύπτει τα μειονεκτήματα που διακρίνει ο οποιοσδήποτε ευρωπαίος εμποτισμένος από μια τελείως διαφορετική θεώρηση.

Η αυθαίρετη εξουσία του «Speaker» δεν ασκείται μόνο με το δικαίωμα της «αναγνώρισης», αλλά εμφανίζεται στη Βουλή των Αντιπροσώπων και κατά την άσκηση των περισσότερων κοινοβουλευτικών προνομίων του «Speaker». Πράγματι ο «Speaker» ακόμα και με τον τρόπο που θέτει τις ερωτήσεις δείχνει τις προσωπικές του προτιμήσεις και υπαγορεύει την ψήφο στα μέλη του κόμματός του. Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμα και όταν ασκεί τη τυπική αρμοδιότητα της ανακοίνωσης των αποτελεσμάτων της ψηφοφορίας μπορεί να ευνοήσει έμμεσα το κόμμα του και σε περίπτωση αμφιβολίας για το αποτέλεσμα μπορεί να προκηρύξει ονομαστική ψηφοφορία που γίνεται σε δύο στάδια. Οι βουλευτές μπορούν να ψηφίσουν τότε για πρώτη φορά αν δεν το έχουν ήδη

κάνει ή και να τροποποιήσουν την ψήφο τους. Σ' αυτή τη περίπτωση ένας επιτήδειος «Speaker» μπορεί ανάμεσα στις δύο ψηφοφορίες να επηρεάσει τα μέλη του κόμματός του και να τα καθοδηγήσει να ψηφίσουν ή και να τροποποιήσουν την ψήφο τους. Μπορεί ακόμη να καθυστερήσει την ανακοίνωση των αποτελεσμάτων για να δώσει το χρόνο στα μέλη του κόμματός του να σχηματίσουν πλειοψηφία και αντίθετα αν η πλειοψηφία έχει ήδη σχηματιστεί μπορεί να ανακοινώσει αμέσως το αποτέλεσμα για να εμποδίσει τη μειοψηφία να ενωθεί με τη σειρά της για να ανατρέψει τη πλειοψηφία. Είναι λοιπόν φανερό ότι ενεργώντας επιτήδεια ο «Speaker» κατά την άσκηση ακόμα και των πιο τυπικών αρμοδιοτήτων του μπορεί να βοηθήσει αποτελεσματικά τη δράση του κόμματός του.

2.2.3.2. Το δικαίωμα ψήφου του «Speaker»

Ο «Speaker» της Βουλής των Αντιπροσώπων παίρνει μέρος στις ψηφοφορίες αλλά ο χαρακτήρας αυτής της ψήφου είναι δύσκολο να καθοριστεί. Δεν είναι μια απλή «casting vote» όπως στη Βουλή των Κοινοτήτων δηλαδή μία ψήφος που διασφαλίζει την πλειοψηφία με την επικράτηση της μίας από τις δύο γνώμες που έλαβαν ίσο αριθμό ψήφων, όπως δεν είναι και μία βαρύνουσα ψήφος με την νομική έννοια του όρου που εξασφαλίζει τον θρίαμβο μιας γνώμης εξ αιτίας της ιδιότητας αυτού που την πραγματοποιεί. Στην πραγματικότητα είναι μία ψήφος που ο «Speaker» δίνει με την ιδιότητά του σαν μέλος της Βουλής αλλά μόνον τότε που νομίζει ότι παρίσταται ανάγκη.

Ειδικότερα σύμφωνα με τον κανονισμό που έγινε δεκτός από το πρώτο Κογκρέσσο και που είναι ακόμα σε ισχύ «ο Speaker δεν υποχρεούται να ψηφίζει στις τακτικές νομοθετικές διαδικασίες εκτός από την περίπτωση ισοψηφίας οπότε η ψήφος του είναι απαραίτητη και αναγκαία». Το πνεύμα και το γράμμα του κανονισμού καθορίζουν ρητά τον χαρακτήρα της ψήφου του «Speaker». Δεν είναι μόνο ένα δικαίωμα που είναι ελεύθερος να το α-

σκήσει κατά βούληση αλλά είναι και ένα καθήκον που οφείλει να εκπληρώσει απέναντι στο κόμμα του και στο κράτος.

Σήμερα η κοινοβουλευτική πρακτική υποχρεώνει τον «Speaker» να ψηφίζει σε τέσσερις περιπτώσεις: α) σε περίπτωση ισοψηφίας, β) για να διατηρήσει ή να επαναφέρει ισοψηφία, γ) για να συμπληρώσει με τη ψήφο του τα δύο τρίτα (2/3) των ψήφων όταν απαιτούνται και δ) για να συμπληρωθεί η απαρτία.

Καταρχήν ο «Speaker» πρέπει να ψηφίζει όταν οι δύο γνώμες έχουν συγκεντρώσει τον ίδιο αριθμό ψήφων έτσι ώστε η γνώμη υπέρ της οποίας ψηφίζει ο «Speaker» υπερισχύει αναγκαστικά. Αυτή είναι η κλασική περίπτωση της αγγλικής «casting vote». Ο Αμερικανός «Speaker» οφείλει να ψηφίζει και όταν η ψήφος του δημιουργεί ισοψηφία εντός της Βουλής. Σ' αυτή τη περίπτωση ο «Speaker» μπορεί να ψηφίσει είτε υπέρ της πλειοψηφούσας γνώμης είτε να ταχθεί υπέρ της μειοψηφούσας γνώμης οπότε επιτυγχάνεται ισοψηφία. Τέλος ο «Speaker» πρέπει να ψηφίζει όταν η ψήφος του είναι αναγκαία για τη δημιουργία απαρτίας που στη Βουλή των Αντιπροσώπων είναι το μισό συν ένα των μελών της, καθώς και όταν με την ψήφο του επιτυγχάνεται πλειοψηφία των δύο τρίτων όταν αυτή απαιτείται κυρίως για νομοσχέδια σε βάρος των οποίων έχει ασκηθεί «veto» από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ή πρόκειται για συνταγματική αναθεώρηση⁷².

Σ' όλες τις παραπάνω περιπτώσεις ο «Speaker» είναι υποχρεωμένος από τον κανονισμό να ψηφίζει.

Το βασικό όμως ερώτημα που τίθεται είναι αν ο «Speaker» έχει ή όχι το δικαίωμα να ψηφίζει σαν τακτικό μέλος χωρίς και να οφείλει να το κάνει. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό που απα-

72. Το 1803 μία τροποποίηση του Συντάγματος συγκέντρωσε 83 ψήφους αντί 84. Επειδή έλειπε μια ψήφος για να δημιουργηθεί η απαιτούμενη πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) ο «Speaker» Mason πρόσθεσε την ψήφο του στην πλειοψηφούσα γνώμη και η τροποποίηση ψηφίστηκε. Βλ. Henri Ripert op. cit σ. 295.

τιπροσώπων. Στη Γερουσία σε περίπτωση που δικάζεται ο Πρόεδρος των Η.Π.Α. προεδρεύει ο Πρόεδρος του Ανωτάτου Δικαστηρίου και όχι ο Αντιπρόεδρος των Ηνωμένων Πολιτειών⁸¹.

διαβιβάζει στον εκάστοτε Πρόεδρο της Γερουσίας και στον Πρόεδρο (Speaker) της Βουλής γραπτή δήλωσή του ότι θεωρεί τον εαυτό του σε αδυναμία να εκτελέσει τις εξουσίες και τα καθήκοντα του αξιώματός του και μέχρις ότου διαβιβάσει σε αυτούς γραπτή δήλωση για το αντίθετο, οι εξουσίες και τα καθήκοντά του θα ασκούνται από τον Αντιπρόεδρο, ο οποίος θα ενεργεί ως Πρόεδρος.

Τμήμα IV: Οποτεδήποτε ο Αντιπρόεδρος και η πλειοψηφία είτε των κυριότερων λειτουργιών των εκτελεστικών τμημάτων (Υπουργείων) ή οποιουδήποτε άλλου σώματος ορίσει με νόμο το Κογκρέσσο, διαβιβάσουν στον εκάστοτε Πρόεδρο της Γερουσίας και στον Πρόεδρο (Speaker) της Βουλής των Αντιπροσώπων γραπτή δήλωσή τους ότι ο Πρόεδρος βρίσκεται σε αδυναμία να εκτελέσει τις εξουσίες και τα καθήκοντα του αξιώματός του, ο Αντιπρόεδρος αναλαμβάνει πάραυτα τις εξουσίες και τα καθήκοντα του αξιώματος και ενεργεί ως Πρόεδρος.

Εφόσον, στη συνέχεια, ο Πρόεδρος διαβιβάσει στον εκάστοτε Πρόεδρο της Γερουσίας και τον Πρόεδρο της Βουλής των Αντιπροσώπων γραπτή δήλωση ότι δεν βρίσκεται σε αδυναμία, αναλαμβάνει πάλι τις εξουσίες και τα καθήκοντα του αξιώματός του, εκτός εάν ο Αντιπρόεδρος και πλειοψηφία είτε των κυριότερων λειτουργιών των εκτελεστικών τμημάτων (Υπουργείων) είτε άλλου οποιουδήποτε σώματος που θα έχει, βάσει νόμου, ορισθεί από το Κογκρέσσο, διαβιβάσουν, μέσα σε τέσσερις ημέρες, στον εκάστοτε Πρόεδρο της Γερουσίας και στον Πρόεδρο της Βουλής των Αντιπροσώπων γραπτή δήλωση ότι ο Πρόεδρος βρίσκεται σε αδυναμία να ασκήσει τις εξουσίες και τα καθήκοντα του αξιώματός του. Το Κογκρέσσο αποφαιίνεται τότε πάνω στην υπόθεση συνεργόμενο μέσα σε 48 ώρες για το λόγο αυτό, εάν δεν βρίσκεται ήδη σε σύνοδο. Εάν το Κογκρέσσο, μέσα σε εικοσιμία μέρες αφότου λάβει την τελευταία γραπτή δήλωση ή εφόσον το Κογκρέσσο δεν βρίσκεται σε σύνοδο, μέσα σε εικοσιμία μέρες, μετά τη σύγκλησή του, ορίσει με πλειοψηφία των δύο τρίτων και των δύο Βουλών ότι ο Πρόεδρος βρίσκεται σε αδυναμία να ασκήσει τις εξουσίες και τα καθήκοντα του αξιώματός του, ο Αντιπρόεδρος συνεχίζει να τα ασκεί ως προσωρινός Πρόεδρος. Αλλιώς, ο Πρόεδρος αναλαμβάνει την άσκηση των εξουσιών και καθηκόντων του αξιώματός του.

81. Κατά το άρθρο I, τμήμα III, παράγραφος 6 του Συντάγματος του 1787

2.2.4. Το κύρος του «Speaker» στη Βουλή των Αντιπροσώπων

Ο «Speaker» στη Βουλή των Αντιπροσώπων έχει μεγάλη ισχύ αλλά δεν έχει το ίδιο κύρος και την ίδια εκτίμηση με τον άγγλο ομόλογό του, του οποίου το κύρος πηγάζει από τον αδέκαστο και αμερόληπτο χαρακτήρα του. Το κύρος του αμερικάνου «Speaker» πηγάζει από την πραγματική ισχύ του και περιβάλλεται με τον σεβασμό που οφείλουν όλοι οι πολίτες σ' αυτόν που αντιπροσωπεύει τη νομοθετική εξουσία.

Από πλευράς πρωτοκόλλου τοποθετείται μετά από τον Αντιπρόεδρο και στο ίδιο επίπεδο με τον Πρόεδρο του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Επίσημα είναι ο τρίτος κατά σειρά αξιωματούχος των Η.Π.Α. και στη πράξη είναι ο άμεσος ανταγωνιστής σε επιρροή και εξουσία του Προέδρου της Δημοκρατίας. Η εξαιρετική του θέση αποδεικνύεται και από το γεγονός ότι σύμφωνα με το Σύνταγμα και τον κανονισμό της Βουλής είναι ο μόνος Πρόεδρος της, εφόσον δεν προβλέπεται Αντιπρόεδρος για να τον αναπληρώσει σε περίπτωση κωλύματος. Πάντως ο κανονισμός της Βουλής δεν απαγορεύει την αναπλήρωσή του αλλά δίνει στον ίδιο το δικαίωμα να υποδείξει τον αντικαταστάτη του για διάστημα μέχρι δέκα ημερών. Όταν η απουσία του παρατείνεται πέρα από το δεκάημερο η Βουλή ετοιμάζει ένα Πρόεδρο «pro tempore» που ασκεί τα κοινοβουλευτικά καθήκοντα του λειτουργήματος. Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι αντίθετα από τον άγγλο ομόλογό του ο «Speaker» της Βουλής των Αντιπροσώπων λόγω του ενεργού πολιτικού του ρόλου απουσιάζει συχνά. Η ισχύς όμως του αμερικάνου «Speaker» περικλείει και την αδυναμία του. Ενώ ο άγγλος «Speaker» παραμένει στη θέση του και μετά την αλλαγή της πλειοψηφίας ο αμερικάνος ομόλογός του είναι απόλυτα συνδεδε-

«...εάν δικάζεται ο Πρόεδρος των Ηνωμένων Πολιτειών προεδρεύει της Γερουσίας, ο Πρόεδρος του Ανωτάτου Δικαστηρίου...».

μένος με την πλειοψηφία και ακολουθεί η τύχη της. Όταν το κόμμα που τον εξέλεξε χάσει τη πλειοψηφία ο «Speaker» αναγκάζεται να δώσει τη θέση του στον υποψήφιο της νέας πλειοψηφίας. Στην ψηφοφορία που τον ανατρέπει δεν υπάρχει τίποτα το προσβλητικό γι' αυτόν αλλά αποτελεί το δείγμα της πιστής εφαρμογής των αμερικανικών κοινοβουλευτικών κανόνων.

Αντίθετα αν η πλειοψηφία που τον εξέλεξε παραμείνει τότε αυτός επανεκλέγεται⁸². Όταν ο «Speaker» απέρχεται η Βουλή των Αντιπροσώπων ψηφίζει ευχαριστήριο κείμενο προς τιμή του αλλά σπάνια είναι ομόφωνο όπως στην ανάλογη περίπτωση της Βουλής των Κοινοτήτων και αυτό εξηγείται κυρίως από το γεγονός ότι ο «Speaker» είναι ένας αντιπρόσωπος και μέλος του κόμματός του που έγινε δυσάρεστος στους πολιτικούς του αντιπάλους κατά τη διάρκεια της θητείας του⁸³.

Οι «Speakers» της Βουλής των Αντιπροσώπων και μετά την Προεδρία τους όπως και πριν παραμένουν πολιτικοί άνδρες που εξακολουθούν να μάχονται για το κόμμα τους και ενδέχεται να αναλάβουν άλλες πολιτικές θέσεις.

Είναι χαρακτηριστικό ότι από όλους τους «Speakers» της Βουλής των Αντιπροσώπων μέχρι σήμερα μόνον ένας έφθασε στο αξίωμα του Προέδρου της Δημοκρατίας και αυτό ίσως εξηγείται από το ότι για το αξίωμα του Προέδρου της Δημοκρατίας προτιμάται συνήθως υποψήφιος με περιορισμένο πολιτικό ρόλο που έχει δυνατότητες να συγκεντρώσει από παντού ψήφους και όχι ένας «Speaker» της Βουλής των Αντιπροσώπων με πολλούς πολιτικούς αντιπάλους.

82. Μερικοί «Speakers» εκλέχτηκαν και επανεκλέχτηκαν τρεις και τέσσερις φορές, ο δε Henry Clay έξι φορές.

83. Η πρόταση ευχαριστίας υπέρ του απερχομένου Speaker Reed συγκέντρωσε 156 και 148 όχι και 55 αποχές. Βλ. H. Ripert, op. cit σελ. 286.

3. Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΔΙΚΑΙΟ

Όπως έχει ήδη αναφερθεί στη κοινοβουλευτική πρακτική η Προεδρία της Βουλής στις περισσότερες χώρες αντιστοιχεί σε πολλές ενδιάμεσες λύσεις που είναι αποτελέσματα προσπαθειών συγκερασμού των δύο ακραίων συλλήψεων που έχουμε περιγράψει. Κοινό χαρακτηριστικό αυτών των ενδιάμεσων λύσεων είναι ότι ο Πρόεδρος της Βουλής αν και ανήκει στο κόμμα της πλειοψηφίας είναι υποχρεωμένος να διαδραματίζει ρόλο κριτού και για να επιτευχθεί αυτό είναι συνήθης η πλαισίωσή του με διαφόρους βοηθούς (Αντιπροέδρους, Κοσμήτορες, Γραμματείς κ.λ.π.) μερικοί από τους οποίους ανήκουν αποκλειστικά στην αντιπολίτευση (Διακομματικό Προεδρείο). Στη κατηγορία αυτή κατατάσσονται τα Προεδρεία των διαφόρων ευρωπαϊκών κυρίως Κοινοβουλίων παρόλες τις μεταξύ τους διαφορές τόσο από χώρα σε χώρα όσο και στην ίδια χώρα σε περίπτωση ύπαρξης δύο νομοθετικών σωμάτων (π.χ. Γαλλία).

3.1. Η ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΠΡΟΕΔΡΙΑΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ

3.1.1. Από τον Πρόεδρο του Βουλευτικού στον Πρόεδρο της Βουλής – Τα Συντάγματα της Επανάστασεως

Σύμφωνα με τη διάρθρωση των εξουσιών στο Σύνταγμα της Επανάστασης του 1822 η διοίκηση αποτελείται από δύο Σώματα: το Βουλευτικό και το Εκτελεστικό τα οποία «ισσοσταθμίζονται με