



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ
ΕΝΙΑΙΟ ΠΜΣ

Κατεύθυνση Δημοσίου Δικαίου

Μάθημα: Ευρωπαϊκό και Συγκριτικό Δημόσιο Δίκαιο

Διδάσκων: Καθηγητής κ. Γεραπετρίτης Γεώργιος

Επιμέλεια: Παναγιώτα Χατζηγάγιου (Α.Μ. 7340011117023)

Μονοκαμερισμός και δικαμερισμός.:
Η λειτουργία της Άνω Βουλής ως αντίβαρο σε Ηνωμένο Βασίλειο, ΗΠΑ και
Ιταλία

Περιεχόμενα

I.Εισαγωγή	3
II.Ηνωμένο Βασίλειο: η γενέτειρα του δικαμερισμού	6
III.Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής: το πρότυπο ομοσπονδιακού κράτους	11
IV.Ιταλία: ο «τέλειος δικαμερισμός»	13
V.Συμπέρασμα	16
VI.Βιβλιογραφία	17

I.Εισαγωγή

Στα σύγχρονα εθνικά κράτη το δημοκρατικό πολίτευμα δεν μπορεί να είναι άλλο από αντιπροσωπευτικό¹. Η έμμεση δημοκρατία ως μορφή πολιτεύματος, με κάποια στοιχεία ίσως άμεσης δημοκρατίας (π.χ. δημοψήφισμα αποφασιστικού χαρακτήρα), πραγματώνει μέσω της αντιπροσωπευτικής αρχής την πολιτική ελευθερία του Αρ. Μάνεση². Ο κυρίαρχος λαός διά των αντιπροσώπων του δύναται «εν μέρει άρχεσθαι και άρχειν». Οι αντιπρόσωποι του Ανώτατου Άμεσου Κρατικού Οργάνου, του Λαού με την στενή του όρου έννοια (άλλως εκλογικού σώματος), απαντώνται κατά κύριο λόγο στο νομοθετικό σώμα ή σώματα των κυρίαρχων κρατών, που συνήθως αναδεικνύεται σε πρωταγωνιστή της συνταγματικής και πολιτικής ζωής της χώρας και για τον λόγο αυτό άλλωστε είθισται να χαίρει και του τεκμηρίου της αρμοδιότητας έναντι των λοιπών κρατικών εξουσιών, ούτως ειπείν της εκτελεστικής και της δικαστικής.

Αναλυτικότερα, η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, διά της αντιπροσωπευτικής αρχής, απαιτεί όπως η συγκρότηση και λειτουργία του Κοινοβουλίου εκφράζει πληρέστερα τη βούληση του κυρίαρχου λαού. Όσο πιστότερα αποτυπώνεται η σύνθεση του λαού (εθνολογική, φυλετική...) στο αντιπροσωπευτικό του σώμα, τόσο αυξάνεται η πεποίθηση της έκφρασης της λαϊκής βούλησης μέσω της λειτουργίας του θεσμού.

Επιπρόσθετα, σε κράτη ενιαία, με ομοιογενή πληθυσμιακή σύνθεση, που όμως διαθέτουν πλειοψηφικό εκλογικό σύστημα κρίνεται αναγκαία η ύπαρξη ενός τρίτου πολιτειακού οργάνου, ώστε να διασφαλιστεί η θεσμική ισορροπία μεταξύ νομοθετικής

¹ Βλ. Χρυσόγονος Κ., Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα – Θεσσαλονίκη) 2006, σελ. 255επόμε.

² Μάνεσης Αρ. Ι., Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Εκδοτικός Οίκος Σάκκουλα (Θεσσαλονίκη) 1980, σελ. 11-61

και εκτελεστικής εξουσίας. Συγκεκριμένα, με την υιοθέτηση ενός μόνο σώματος Κοινοβουλίου ελλοχεύει ο κίνδυνος της εκμηδένισης του ρόλου της κοινοβουλευτικής μειοψηφίας και της μετατροπής του δίπολου Κοινοβουλίου – Κυβέρνησης σε σχέση πλήρους ταύτισης μεταξύ νομοθετούσας κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας – Κυβέρνησης. Τον κίνδυνο αυτό έρχεται να αποκρούσει η ύπαρξη δεύτερου νομοθετικού σώματος, με όσο το δυνατόν διαφορετικό τρόπο ανάδειξης μελών και άρα σύνθεση σε σχέση με το πρώτο, ώστε το δίπολο Κοινοβούλιο (νομοθετούσα κοινοβουλευτική πλειοψηφία) – Κυβέρνηση να μετατρέπεται σε σχέση τριών ισότιμων παραγόντων, περισώζοντας έτσι την θεσμική ισορροπία στην συνταγματική πραγματικότητα.

Πρόκειται για το ερώτημα της μίας ή δύο Βουλών, άλλως το δίλημμα Μονοκαμερισμός ή Δικαμερισμός³.

Το εν λόγω ερώτημα ίσως να φαντάζει λίγο ασήμαντο στο σημερινό Έλληνα νομικό, καθώς δεν έχει απασχολήσει ιδιαίτερα την ελληνική συνταγματική επιστήμη μετά την θέση σε ισχύ του σημερινού Συντάγματος. Υπήρξε ωστόσο εποχή που ήταν μέγιστης σημασίας (Επιτροπή επεξεργασίας του Συντάγματος κατά τις εργασίες της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής, όπου βασική πρόταση της Γενικής Εισηγήσης της Μειοψηφίας με επικεφαλής τον Δ. Τσάτσο ήταν η αναβάθμιση του ρόλου της Βουλής⁴ κυρίως απέναντι στην εκτελεστική εξουσία).

³ Δικαμερισμός ή διθαλαμισμός αποτελεί απόδοση του αγγλικού όρου “bicameralism”, ο οποίος προέρχεται από τη σύνθεση των λατινικών λέξεων “bis” (δεις) και “camera” (δωμάτιο/αίθουσα) και αποδίδει τον διαχωρισμό του Κοινοβουλίου σε δύο σώματα τα οποία συνεδρίαζαν αυτόνομα το ένα από το άλλο σε ξεχωριστές αίθουσες.

⁴ Τσάτσος Δ., Συνταγματικό Δίκαιο. Οργάνωση & Λειτουργία της Πολιτείας, Τόμος Β΄ (Ε΄ έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1993), σελ. 204-207

Παρότι, λοιπόν, στη σύγχρονη ελληνική έννομη τάξη, ο θεσμός φαντάζει ξένος (Στην ελληνική συνταγματική ιστορία⁵ το σύστημα των δύο βουλών εφαρμόζεται δύο φορές και, συγκεκριμένα, στο Σύνταγμα του 1844 (άρθρο 5) και στο Σύνταγμα του 1927 (άρθρα 28 και 59 επ.), ενώ είχε προβλεφθεί τόσο στο Ηγεμονικό Σύνταγμα του 1832 όσο και στο Σύνταγμα του 1925. Για ιστορικούς όμως λόγους ο ρόλος της Γερουσίας συνδέθηκε με την εξυπηρέτηση των συμφερόντων του στέμματος και κατά συνέπεια στιγματίστηκε πολιτικά στην συνείδηση του ελληνικού λαού), στην πραγματικότητα, πάνω από το ένα τρίτο των κρατών παγκοσμίως διαθέτουν σήμερα δεύτερη βουλή, μεταξύ των οποίων, μάλιστα, περιλαμβάνονται και δημοκρατίες, όπως οι ΗΠΑ, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γερμανία κ.λπ.

Πράγματι, υφίστανται αρκετοί λόγοι οι οποίοι συνηγορούν υπέρ της ύπαρξης συνελεύσεων αποτελούμενων από δύο σώματα, όπως η διεύρυνση της βάσης της αντιπροσώπευσης (κυρίως στην περίπτωση των ομοσπονδιακών κρατών), ο εξαντλητικός ουσιαστικός και νομοτεχνικός έλεγχος της νομοθεσίας με στόχο την αύξηση της ποιότητας των κανόνων δικαίου μέσω ουσιαστικού πολιτικού διαλόγου, ο αποτελεσματικότερος έλεγχος της εκτελεστικής εξουσίας και, ιδίως, ο περιορισμός του «πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού», δηλαδή της εκμηδένισης του νομοθετικού σώματος από την κυρίαρχη πλειοψηφική κοινοβουλευτική ομάδα. Πάντως, η γενίκευση των πλεονεκτημάτων⁶ της ύπαρξης δεύτερου νομοθετικού σώματος συνιστά εσφαλμένη

⁵ Μαυριάς Κ., Συνταγματικό Δίκαιο (5η έκδοση, Π.Ν. Σάκκουλας Δίκαιο & Οικονομία 2014), σελ. 629-631

⁶ Κατά τον Αρ. Μάνεση, η θετική αποτίμηση της ύπαρξης Γερουσίας, ήτοι Άνω Βουλής, δεν καθιστούσε τον θεσμό αναγκαίο, καθώς τα όποια πλεονεκτήματά του ήταν δυνατόν να αποκομισθούν και με άλλους τρόπους εξορθολογισμού της νομοθετικής διαδικασίας. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Δερβιτσιώτης Α., «Η Βουλή στο έργο του Αριστόβουλου Μάνεση»

προσέγγιση του θεσμού, ο οποίος λόγω της μεγάλης ποικιλίας των μορφών υπό τις οποίες εμφανίζεται κρίνεται σκόπιμο να εξετάζεται μεμονωμένα και ad hoc. Η αξία της ύπαρξης και λειτουργίας ενός δεύτερου σώματος στο πολίτευμα εξετάζεται στα πλαίσια ακριβώς της εκάστοτε συνταγματικής έννομης τάξης και σχετίζεται αποκλειστικά τόσο με τον τρόπο συγκρότησης και τον ρόλο που καλείται να διαδραματίσει μέσω της άσκησης των αρμοδιοτήτων του όσο και με την συνταγματική ιστορία του εν λόγω κράτους, που δικαιολογεί την υιοθέτηση του δικαμερικού συστήματος οργάνωσης της νομοθετικής εξουσίας.

Στην παρούσα εργασία επιδιώκεται η εξέταση της αντισταθμιστική λειτουργίας που επιτελεί η Άνω Βουλή σε σχέση με το έτερο νομοθετικό σώμα (άλλως Κάτω Βουλή) στο Ηνωμένο Βασίλειο, τις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, καθώς και στην Ιταλία, όπου οι πρόσφατες πολιτικές εξελίξεις επανάφεραν στην επικαιρότητα το δίλημμα μονοκαμερισμού ή δικαμερισμού.

II. Ηνωμένο Βασίλειο: η γενέτειρα του δικαμερισμού

Η Αγγλία ως *mater parlamentorum*⁷ αποτελεί την κοιτίδα γένεσης τόσο του αντιπροσωπευτικού συστήματος όσο και του δικαμερισμού. Ήδη από τα χρόνια της σαξονικής φεουδαρχίας η «συνέλευση των φρονίμων» αποτελούσε συλλογικό σώμα συμβουλευτικού χαρακτήρα με κύριο έργο την εκλογή του ισόβιου μονάρχη. Μετά την νορμανδική κατάκτηση, το *Magnum Concilium* με μέλη ανώτατους ευγενείς και

στο Χαρμόσυνο Αριστόβουλου Μάνεση – Κράτος, Σύνταγμα και Δημοκρατία στο έργο του (Εκδόσεις Σάκκουλα 1994), σελ. 261-278

⁷ Βλ. Παπαγρηγορίου Β., *Λαϊκή Κυριαρχία και Κοινοβουλευτισμός στην Αγγλία* (Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006), σελ. 53-59, 66-71, 233επόμε.

κληρικούς ασκεί τη γνωμοδοτική του αρμοδιότητα επικουρώντας τον Βασιλιά κατά την άσκηση της εξουσίας.

Η θέσπιση⁸ της Magna Carta Libertatum το 1215 περιόρισε την απόλυτη εξουσία του μονάρχη μέσω και της σύστασης του Commune Consilium Regni, ήτοι του Κοινού Συμβουλίου του Βασιλείου, το οποίο αποτελούμενο από ευγενείς, κληρικούς και αντιπροσώπους των πόλεων εγγυάτο την προστασία της ιδιοκτησίας από την αυθαίρετη φορολογία του Βασιλιά (no taxation without representation). Επρόκειτο ουσιαστικά για την απαρχή του δικαμερισμού, καθώς το Κοινό Συμβούλιο του Βασιλείου ήταν διθάλαμο όργανο συγκροτούμενο από το ως τότε γνωστό Magnum Concilium και από το Συμβούλιο των Εκλεγμένων (the Great and Model Parliament), όπως αυτό προέκυψε ως συνθήκη του πολιτεύματος το 1265 με την αποστολή στις συνελεύσεις «commoners», εκπροσώπων των λαϊκών στρωμάτων. Το Κοινό Συμβούλιο (ή Υποδειγματικό Κοινοβούλιο, Model Parliament, από το 1295 και έπειτα)⁹ εξελίσσεται σταδιακά μέχρι το 1327¹⁰, οπότε και δημιουργούνται η σημερινή Βουλή των Λόρδων και η Βουλή των Κοινοτήτων, τα οποία αποτελούν διακριτά σώματα νομοθετικής εξουσίας από το 1341. Έκτοτε η σχέση ισοτιμίας των δύο σωμάτων μεταβάλλεται υπέρ της Βουλής των Κοινοτήτων, ιδίως μετά τον Πόλεμο των Δύο Ρόδων (1455-1485) και τον αποδεκατισμό αριστοκρατικών οικογενειών.

⁸ Σπυρόπουλος Φ., Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο (Αντ. Ν. Σάκκουλας 2006), σελ.37-39

⁹ Γεραπετρίτης Γ., Αγγλο-Αμερικανικοί Συνταγματικοί Θεσμοί. Θεμέλια και αλληλεπίδραση με το δίκαιο της Ηπειρωτικής Ευρώπης (Νομική Βιβλιοθήκη 2016), σελ. 23επόμε.

¹⁰ Παντελής Α., Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου – Βασικές Έννοιες, Συνταγματική Ιστορία, Οργάνωση του Κράτους (Εκδοτικός Οίκος Α.Α. Λιβάνη 2007), σελ. 96-104

Έκτοτε τα δύο σώματα με αιτήματά τους (petitions) προς τον μονάρχη διεκδικούν συμμετοχή στη νομοπαραγωγική διαδικασία, εκβιάζοντας την άρνηση της συγκατάθεσής τους για την επιβολή φόρων. Μετά το Petition of Rights (1628) και το Bill of Rights (1689) ενισχύεται η θέση του Κοινοβουλίου μέσω και της καθιέρωσης της αρχής της νομιμότητας και του κράτους δικαίου (Rule of Law).

Όσον αφορά, ειδικότερα, στη σχέση του τρόπου ανάδειξης των μελών της δεύτερης βουλής και του βαθμού νομιμοποίησής της, η Βουλή των Λόρδων αποτελείται αποκλειστικά από μη αιρετά μέλη. Ο αριθμός των μελών της δεν είναι σταθερός. Αποτελείται 805 μέλη (απέναντι στα 645 αιρετά μέλη της Βουλής των Κοινοτήτων), πνευματικούς και κοσμικούς λόρδους, και, συγκεκριμένα, από 26 κληρικούς της Αγγλικανικής Εκκλησίας (οι οποίοι συνιστούν τους πνευματικούς λόρδους), 689 ισόβιους μη κληρονομικούς λόρδους, καθώς και από 90 κληρονομικούς λόρδους. Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί η σημαντική μεταρρύθμιση του 1999 (The House of Lords Act), με την οποία η Κυβέρνηση του Τόνυ Μπλαιρ μετέβαλε ριζικά τη σύνθεση της Βουλής των Λόρδων, καταργώντας το αυτόματο δικαίωμα ενός πολύ μεγάλου αριθμού κληρονομικών ευγενών να καθίστανται μέλη του σώματος, ώστε οι τελευταίοι να μην αποτελούν πλέον παρά ένα μικρό ποσοστό των μελών του. Παρά ταύτα το αριστοκρατικό στοιχείο του οργάνου δεν έχει εκλείψει.

Από άποψη αρμοδιοτήτων, ο ρόλος της είναι πλέον πολύ περιορισμένος, με αποτέλεσμα να μιλάμε για ασθενή μορφή δικαμερισμού (weak). Οι αρμοδιότητές της λοιπόν είναι κατά βάση τεχνικής, παρά πολιτικής φύσης, ενώ διατηρεί και δικαιοδοτική αρμοδιότητα ως ανώτατο δικαστήριο εκδίκασης κατηγορίας κατά υπουργών μετά την

ασκηθείσα από την Βουλή των Κοινοτήτων ποινική δίωξη (impeachment). Κατά τον τρόπο αυτό μετέχει και στο σύστημα ελέγχων και ισορροπιών (checks and balances) μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, αφού αφενός δεν απαιτείται η εμπιστοσύνη της για τον σχηματισμό Κυβέρνησης, ενώ επιπλέον το Στέμμα δεν δύναται να τη διαλύσει όπως με τη Βουλή των Κοινοτήτων.

Νομοσχέδια δημοσιονομικής φύσης, ήδη από το Parliament's Act του 1911 και τις αλλαγές το 1949, δεν εισάγονται προς ψήφιση στη Βουλή των Λόρδων. Ομοίως και τα λεγόμενα Money Bills, δηλαδή νομοσχέδια φορολογικού περιεχομένου. Διαθέτει πλέον περιορισμένες δυνατότητες αναβλητικής αρνησικυρίας¹¹ για τα λοιπά νομοσχέδια, επιτρέποντας έτσι την εκκίνηση νέου πιο ψύχραιμου πολιτικού διαλόγου στη Βουλή των Κοινοτήτων, ενώ η νομοθετική της πρωτοβουλία είναι περιορισμένη. Τυπικά πρόκειται για ισοδύναμο νομοθετικό όργανο, στην πράξη όμως σπάνια προβάλλονται αντιρρήσεις σε ήδη ψηφισμένα νομοσχέδια από τη Βουλή των Κοινοτήτων. Όσον αφορά σχέδια ή προτάσεις νόμων καθαρά τεχνικής αξίας, χωρίς πολιτική χροιά, εισάγονται πρώτα στη Βουλή των Λόρδων, επιτρέποντας την αποσυμφόρηση του ογκώδους εκκρεμούς νομοθετικού έργου από μέρους της Βουλής των Κοινοτήτων. Πρόκειται για α) τα λεγόμενα νομικού χαρακτήρα νομοσχέδια, όπως Οργανισμοί των δικαστηρίων, β) νομοσχέδια χωρίς στοιχεία δημοσιονομικά και γ) μικρής σημασίας νομοσχέδια. Τέλος η κύρωση των νόμων από το Στέμμα, όπως και η έκδοση και δημοσίευση των νόμων λαμβάνει χώρα ενώπιον τη Βουλής των Λόρδων.

¹¹ Ήδη από την συνταγματική μεταρρύθμιση του 1949 οι όποιες αντιρρήσεις της Βουλής των Λόρδων επανεισάγουν το νομοσχέδιο στη Βουλή των Κοινοτήτων, όπου μετά από δύο ψηφοφορίες σε ένα έτος αποκτά ισχύ νόμου. Η αναβλητική αρνησικυρία της Βουλής των Λόρδων, ωστόσο, εφαρμόζεται μόνο στην κοινή νομοθεσία και όχι για τις όποιες συνταγματικές μεταρρυθμίσεις, όπου καθίσταται απαραίτητη και η συναίνεση αυτής.

Με εξαίρεση το δικαστικό του τμήμα, αποτελεί πολιτικό όργανο με παρουσία των κυρίαρχων πολιτικών κομμάτων, παρά το γεγονός της ύπαρξης μελών μη κομματικά ενταγμένων, όπως οι πνευματικοί (spiritual) λόρδοι, οι νομικοί λόρδοι και οι δύο λόρδοι που επιλέγονται από το Στέμμα.

Αποτιμώντας τον ρόλο και την θέση της Βουλής των Λόρδων, με βάση τα ανωτέρω, διαπιστώνουμε πως ως σώμα λίγα μπορεί να εισφέρει στο συνταγματικό τοπίο του κράτους, ενώ επικρίνεται έντονα η τεράστια απαιτούμενη δαπάνη για την συντήρησή του, λόγω του μεγάλου αριθμού των μελών του. Η αντισταθμιστική του λειτουργία απέναντι στο έτερο νομοθετικό σώμα είναι περιορισμένη κατά βάση σε ζητήματα συνταγματικής αναθεώρησης. Αυτή η διαπίστωση προξενεί απορία για την ύπαρξη αυτού καθαυτού του θεσμού. Εξάλλου, το Ηνωμένο Βασίλειο δεν είναι οργανωμένο κατά το μοντέλο μιας ομοσπονδιακής πολιτείας, ώστε να ικανοποιείται η ανάγκη εκπροσώπησης των επί μέρους πολιτειών. Επιπλέον, η σύνθεση της Βουλής των Λόρδων είναι τέτοια που να μην διέπεται από την αντιπροσωπευτική αρχή. Παρά ταύτα, η συνταγματική ιστορία της χώρας και η ακόμη και σήμερα ισχυρή αριστοκρατική τάξη δεν έχουν επιτρέψει την πλήρη εξαφάνιση του θεσμού.

Από την άλλη πλευρά, καίτοι οι αρμοδιότητες των δύο νομοθετικών σωμάτων είναι άνισα κατανεμημένες, ο κοινοβουλευτισμός στο Ηνωμένο Βασίλειο, χάρη στη διασταύρωση των λειτουργιών, τον ισχυρό δικομματισμό και τον συνταγματικό πολιτισμό και συνταγματική παιδεία του λαού, φαίνεται να λειτουργεί ομαλά.

III. Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής: το πρότυπο ομοσπονδιακού κράτους

Οι ΗΠΑ αποτελούν χαρακτηριστικό παράδειγμα ομοσπονδιακού κράτους που έχει υιοθετήσει δικαμερικό σύστημα οργάνωσης της νομοθετικής εξουσίας, με στόχο την εκπροσώπηση τόσο του ομοσπονδιακού λαού όσο και των ομόσπονδων κρατών. Ιστορικά προέκυψε με τον Συμβιβασμό του Κοννέκτικατ (the Connecticut Convention) το 1787, επιτρέποντας έτσι την ίση εκπροσώπηση πολιτειών που λόγω του μικρού τους πληθυσμού αισθάνονταν ότι υποεκπροσωπούνται.

Η **Γερουσία** είναι η άνω βουλή του διθάλαμου νομοθετικού σώματος των Ηνωμένων Πολιτειών, και μαζί με την Βουλή των Αντιπροσώπων των Ηνωμένων Πολιτειών αποτελούν το Κογκρέσο των Ηνωμένων Πολιτειών. Η σύνθεση και οι εξουσίες της Γερουσίας καθορίζονται στο Άρθρο Ένα του Συντάγματος¹² των ΗΠΑ (section 1,3-8). Κάθε πολιτεία των ΗΠΑ εκπροσωπείται από δύο γερουσιαστές (άρα 100 στο σύνολο έναντι των 435 της Βουλής) που εκλέγονται άμεσα (μετά την 17^η Τροποποίηση του Συντάγματος), ανεξάρτητα από τον πληθυσμό της. Η θητεία των γερουσιαστών είναι εξαετής, ενώ το σώμα ανανεώνεται κατά το 1/3 ανά διετία. Κατά αυτόν τον τρόπο αποφεύγεται μια αιφνίδια μεταβολή της πολιτικής σύνθεσης της Γερουσίας, που σε συνδυασμό με τη μεγάλη διάρκεια της θητείας των μελών (τριπλάσια από αυτή των βουλευτών) επιτρέπει έναν ποιοτικότερο πολιτικό διάλογο, χωρίς εντάσεις. Έτσι επιτυγχάνεται και η διαφοροποίηση της σύνθεσης των δύο σωμάτων του Κογκρέσου.

¹² https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992?lang=en

Η κατανομή των εξουσιών μεταξύ των δύο νομοθετικών σωμάτων είναι τέτοιου βαθμού, ώστε πρόκειται για δυνατή μορφή δικαμερισμού (strong bicameralism) με ισότιμο ρόλο των δύο σωμάτων. Άλλωστε κάθε σώμα χαίρει πλήρους αυτονομίας ως προς τη ρύθμιση των ζητημάτων σχετικών με τη λειτουργία του.

Συγκεκριμένα, όσον αφορά τη δικαιοθεσία, όλα τα νομοσχέδια πρέπει να ψηφιστούν από αμφότερα τα νομοθετικά σώματα, τουτέστιν κάθε σώμα διαθέτει δικαίωμα απόλυτης αρνησικυρίας. Ως εκ τούτου, λόγω της ισότιμης εκπροσώπησης όλων των Πολιτειών στο σώμα, γερουσιαστές που αντιπροσωπεύουν μόλις λίγο πάνω από το 11% του πληθυσμού μπορούν να «μπλοκάρουν» τη νομοθετική διαδικασία.

Η Γερουσία έχει επιπλέον αποκλειστικές εξουσίες κυρίως διοικητικής φύσεως, όπως η συναίνεση σε συνθήκες (άρθρο 2 section 2), η επικύρωση διορισμών των μελών του υπουργικού συμβουλίου, των ομοσπονδιακών δικαστών, άλλων ομοσπονδιακών εκτελεστικών επισήμων, των στρατιωτικών αξιωματούχων, καθώς και η συναίνεση σε δίκες των ομοσπονδιακών επισήμων που παραπέμπονται από την Βουλή.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω δεδομένα, γεννάται το ερώτημα: πώς είναι δυνατόν να μην οδηγείται η χώρα σε θεσμικό αδιέξοδο; Πράγματι, η ισότιμη κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα δύο νομοθετικά σώματα προξενεί εντύπωση στον Έλληνα μελετητή, λόγω της μικρής συνταγματικής εμπειρίας του θεσμού στην Ελληνική συνταγματική ιστορία. Στην πραγματικότητα, όμως, οι ΗΠΑ αποτελούν παράδειγμα προς μίμηση του δικαμερικού τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας της νομοθετικής εξουσίας.

Για να κατανοήσουμε την αποδοτικότητα της συνταγματικής της δομής, θα πρέπει να εστιάσουμε αφενός στον ομοσπονδιακό τρόπο συγκρότησης του κράτους

αφενός και στην εφαρμογή της αρχής της αυστηρής διάκρισης των εξουσιών αφετέρου. Επιπρόσθετα, η δημιουργική διαφοροποίηση της σύνθεσης των δύο σωμάτων, η αποσύνδεση των γερουσιαστών από την αυστηρή στείρα κομματική πειθαρχία, καθώς επίσης και η συνταγματική τους παιδεία επιτρέπουν μια αρμονική θεσμική ισορροπία, που λειτουργεί χάριν της σύνθεσης αντί της αποσύνθεσης. Ούτως ειπείν, ο σκοπός του συστήματος είναι ο ήρεμος πολιτικός διάλογος, όχι η, κινούμενη από μικροκομματικά συμφέροντα, παρεμπόδιση του νομοθετικού έργου. Και το παράδειγμα των ΗΠΑ καταδεικνύει ότι ο σκοπός είναι δυνατόν να επιτευχθεί. Άλλωστε, ίσως πλέον να αποτελεί και το καλύτερο, από τα λιγοστά πλέον, επιχείρημα υπέρ του δικαμερισμού.

IV.Ιταλία: ο «τέλειος» δικαμερισμός

Η Ιταλία αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα τέλειου δικαμερισμού, καθώς Γερουσία και Βουλή των Αντιπροσώπων (άρθρα 55 επόμενα του Ιταλικού Συντάγματος) συμμετέχουν ισότιμα τόσο στην νομοθετική διαδικασία (Άρθρο 70Σ) όσο και στον σχηματισμό Κυβέρνησης (Άρθρο 83 παρ. 1 του ιταλικού Συντάγματος («Ο/Η Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκλέγεται από το Κοινοβούλιο σε κοινή σύνοδο»), καθώς η τελευταία χρήζει της εμπιστοσύνης και των δύο.

Η **Γερουσία της Δημοκρατίας** (ιταλικά: *Senato della Repubblica*) αποτελείται από 315 εκλεγμένα μέλη (*senatori*) (άρθρο 57Σ) (έναντι των 630 της Κάτω Βουλής), εκ των οποίων έξι εκπροσωπούν Ιταλούς που ζουν σε υπερπόντιες περιοχές. Οι γερουσιαστές εκλέγονται βάσει της διαίρεσης της Ιταλίας σε επαρχίες, (7 κατ' ελάχιστο έκαστη

αναλόγως του πληθυσμού της, πλην των Molise , Valle d'Aosta με δύο και έναν αντίστοιχα). Ωστόσο, δεν αντιπροσωπεύουν τις επαρχίες παρά το έθνος, όπως ακριβώς και το έτερο νομοθετικό σώμα. Εκλέγονται άμεσα από το εκλογικό σώμα. Ωστόσο εκτός από άμεση εκλογή , δύναται να καταστεί κάποιος γερουσιαστής μέσω διορισμού ή *ex officio*. Συγκεκριμένα κατά το άρθρο 59Σ, 'ισόβιοι γερουσιαστές' μπορούν να υπάρξουν, είτε πρώην πρόεδροι, ως *ex officio* ισόβιοι γερουσιαστές, ή όσοι έχουν διορισθεί από τον πρόεδρο "για προεξέχουσες αξίες στην κοινωνικό, επιστημονικό, καλλιτεχνικό ή λογοτεχνικό τομέα".

Η Ιταλική Γερουσία είναι ασυνήθιστη ανάμεσα στις Άνω Βουλές, καθώς έχει σχεδόν την ίδια δύναμη με το έτερο νομοθετικό σώμα. Συγκεκριμένα, εκτός του προϋπολογισμού, κάθε νόμος μπορεί να προταθεί για πρώτη φορά σε οποιοδήποτε από τα δύο σώματα, και πρέπει να εγκριθεί με την ίδια μορφή από αμφότερα τα σώματα. Κάθε σώμα δηλαδή χαίρει απόλυτης αρνησικυρίας. Επιπλέον, όσον αφορά τα «checks and balances», η Κυβέρνηση πρέπει να χαίρει της εμπιστοσύνης και των δύο για να παραμείνει στην εξουσία ("τέλειος διθαλαμισμός").

Η Γερουσία μπορεί να διαλυθεί πριν την εκπνοή της κανονικής της θητείας, η οποία είναι 5ετής, όπως ακριβώς και της Κάτω Βουλής, από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, όταν καμία κυβέρνηση δεν μπορεί να επιτύχει πλειοψηφία.

Παρατηρούμε, λοιπόν, ότι τα δύο νομοθετικά σώματα διαθέτουν ίσες εξουσιές και, ως εκ τούτου, διαδραματίζουν ισότιμο ρόλο στη νομοπαραγωγική διαδικασία, αριθμούν δε συνολικά πλέον των 900 μελών. Αποτέλεσμα αυτού είναι ότι παρίσταται εξαιρετικά δύσκολη η σύνδεση των πολιτικών αποφάσεων με συγκεκριμένα πρόσωπα τα

οποία να θεωρούνται υπόλογα για τις επιλογές τους. Βεβαίως, η «τριβή» αυτή ενδέχεται να οδηγήσει σε σύγκρουση των δύο σωμάτων και, κατ' επέκταση, σε θεσμικό αδιέξοδο. Χαρακτηριστικά η Βουλή των Αντιπροσώπων και η Γερουσία κατέληξαν σε συμφωνία μετά από 17 έτη.

Αναμφίβολα, η Ιταλία συνιστά ένα ιδιαίτερο παράδειγμα δικαμερικού συστήματος, όπως κατέδειξε η πρόσφατη επικαιρότητα, καθώς σε αυτή απαντά το σύστημα του λεγόμενου «τέλειου δικαμερισμού», όπου τα δύο σώματα είναι απολύτως ισότιμα μεταξύ τους. Συγχρόνως, η σύνθεση των δύο σωμάτων είναι πάρα πολύ ομοιογενής, καθώς τα μέλη τους εκλέγονται άμεσα και – μέχρι τώρα τουλάχιστον – με παρόμοιο (αναλογικό) εκλογικό σύστημα και με ταυτόχρονη διεξαγωγή των εκλογών και για ίσης διάρκειας θητεία. Παρά την ύπαρξη συμμετρίας μεταξύ των εξουσιών των δύο βουλών, το όλο πλέγμα ρυθμίσεων δημιουργεί ένα ασθενές δικαμερικό σύστημα, το οποίο δεν εισφέρει ουσιωδώς στο πολίτευμα, αλλά αντίθετα προκαλεί μεγάλες καθυστερήσεις, κατάσταση η οποία επιχειρήθηκε να ανατραπεί μέσω της προταθείσας συνταγματικής αναθεώρησης. Σημειώνεται ότι με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις η Γερουσία θα έχανε σχεδόν όλη τη δύναμή της, καθώς τα μέλη της θα μειώνονταν δραστικά (από 320 σε 100) και θα εκλέγονταν έμμεσα από τις περιφερειακές συνελεύσεις, μεταρρύθμιση η οποία μάλλον κατευθυνόταν προς τη σωστή κατεύθυνση, καθώς θα διαφοροποιούσε δημιουργικά τη σύνθεση της Γερουσίας σε σχέση με τη Βουλή των Αντιπροσώπων, ώστε να διαθέτει τη δυνατότητα να υπηρετεί γνησίως τα συμφέροντα των περιφερειών.

V.Συμπέρασμα

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι ο τρόπος συγκρότησης του δεύτερου νομοθετικού σώματος δεν συνιστά μια πολιτικά ουδέτερη επιλογή, αλλά οφείλει να βρίσκεται σε αρμονία με τον ρόλο που καλείται αυτό να διαδραματίσει, καθώς, όπως κατέστη σαφές, ο τρόπος ανάδειξης των μελών του και η διαρρύθμιση της θητείας τους προσδιορίζουν τόσο τη νομιμοποίηση που διαθέτει, όσο και την ομοιογένειά του ή μη σε σχέση με το πρώτο σώμα και κατ' επέκταση επηρεάζουν άμεσα τον τρόπο λειτουργίας του και τη θέση του στην αρχιτεκτονική του πολιτεύματος συνολικά.

Η υιοθέτηση του συστήματος των δύο βουλών παρίσταται κατάλληλη για περιπτώσεις όπου πράγματι απαιτείται η διασφάλιση και άλλων συμφερόντων πέραν αυτών της πλειοψηφίας του πρώτου σώματος, όπως, παραδείγματος χάριν, στην περίπτωση των ομοσπονδιακών κρατών, οπότε η δεύτερη συνέλευση θα πρέπει να εξοπλίζεται με (έλλογες) εξουσίες, ώστε να μπορεί να λειτουργήσει ως αντίβαρο· αντιθέτως, η ίδρυση ενός δεύτερου νομοθετικού σώματος παρίσταται μάλλον αλυσιτελής για την επίτευξη στόχων όπως η νομοτεχνική βελτίωση του νομοθετικού έργου, οι οποίοι μπορούν να επιτευχθούν με άλλα μέσα, όχι πολιτικά. Τα ανωτέρω συνοψίζει η περίφημη φράση του αββά Siéyès¹³ το 1789: «Εάν το δεύτερο σώμα συμφωνεί με το πρώτο είναι περιττό· αν διαφωνεί, είναι ολέθριο».

¹³ Ο Emmanuel Joseph Siéyès (1748 - 1835) ήταν Γάλλος ρωμαιοκαθολικός κληρικός, συνταγματολόγος και πρώιμος κοινωνιολόγος, πρωταγωνιστής της Γαλλικής Επανάστασης.

V.Βιβλιογραφία

A. Ελληνική

- Γεραπετρίτης Γ., *Αγγλο-Αμερικανικοί Συνταγματικοί Θεσμοί. Θεμέλια και αλληλεπίδραση με το δίκαιο της Ηπειρωτικής Ευρώπης* (Νομική Βιβλιοθήκη 2016)
- Δερβιτσιώτης Α., «Η Βουλή στο έργο του Αριστόβουλου Μάνεση» στο *Χαρμόσυνο Αριστόβουλου Μάνεση – Κράτος, Σύνταγμα και Δημοκρατία στο έργο του* (Εκδόσεις Σάκκουλα 1994)
- Μάνεσης Αρ. Ι., *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη*, Εκδοτικός Οίκος Σάκκουλα (Θεσσαλονίκη) 1980
- Μαυριάς Κ., *Συνταγματικό Δίκαιο* (5^η έκδοση, Π.Ν. Σάκκουλας Δίκαιο & Οικονομία 2014)
- Παντελής Α., *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου – Βασικές Έννοιες, Συνταγματική Ιστορία, Οργάνωση του Κράτους* (Εκδοτικός Οίκος Α.Α. Λιβάνη 2007)
- Παπαγρηγορίου Β., *Λαϊκή Κυριαρχία και Κοινοβουλευτισμός στην Αγγλία* (Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006)
- Σαρίπολος Ν.Ι., *Πραγματεία του Συνταγματικού Δικαίου*, (Αντ. Ν. Σάκκουλας 1993)
- Τσάτσος Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο. Οργάνωση & Λειτουργία της Πολιτείας*, Τόμος Β' (Ε' έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1993)
- Σπυρόπουλος Φ., *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο* (Αντ. Ν. Σάκκουλας 2006)
- Jellinek G., *Ειδική Πολιτειολογία* (Εκδοτικός οίκος Φύξη και Υιού 1931)
- Χρυσόγονος Κ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα – Θεσσαλονίκη) 2006

B. Ξενόγλωσση

- Chemerinsky E., Constitutional Law – Principles and Policies (4th edition Wolters Kluwer Law and Business, 2011)
- Fallon R.H.Jr., The dynamic Constitution – An introduction to American Constitutional Law and Practice (2nd edition Cambridge University Press 2013)
- Massey C., American Constitutional Law - Powers and Liberties (4th edition Wolters Kluwer Law and Business 2013)
- Uhr J., “Bicameralism” σε S. A. Binder, R. A. W. Rhodes και B. A. Rockman (επιμ.), The Oxford Handbook of Political Institutions (Oxford University Press 2008), σελ. 474-494.

Γ. Ηλεκτρονικές πηγές

- <https://www.constituteproject.org/>
- <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>
- <http://www.parliament.uk/>
- <https://cise.luiss.it/cise/2014/07/22/bicameralismo-perfetto-anomalia-italiana/>
- www.associazionedeicostituzionalisti.it
- http://www.ecfr.eu/article/commentary_italys_constitutional_reform_referendum_what_you_need_7199
- <http://www.lesnews-puglia.net/index.php/cultura/331-the-difference-between-english-and-italian-parliament>