Επιθεώρηση Δημοσίου & Διεθνούς Δικαίου

Φοιτητικό Επιστημονικό Περιοδικό Δημοσίου & Διεθνούς Δικαίου της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών

ΤΕΥΧΟΣ 1 | ΕΤΟΣ Α΄ | ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ

ΑΡΘΡΟ

Οι Αρχές *Lascelles* μετά το νόμο "*Dissolution and Calling of Parliament Act 2022*": Βασιλικά Προνόμια, Συνταγματικές Συνθήκες και τα Όρια της Πρωθυπουργικής Εξουσίας

Ιωάννης Παπακυριακόπουλος[1]

Abstract: Το Σύνταγμα του Ηνωμένου Βασιλείου διαφοροποιείται ουσιωδώς από τα περισσότερα σύγχρονα συντάγματα, καθώς δεν περιλαμβάνεται σε ένα ενιαίο συνταγματικό κείμενο, αλλά συγκροτείται από ένα σύνολο γραπτών και άγραφων πηγών, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται οι νόμοι του Κοινοβουλίου (*Acts of Parliament*), η νομολογία και οι συνταγματικές συνθήκες (*constitutional conventions*). Ιδιαίτερη θέση στη βρετανική συνταγματική τάξη κατέχει το Βασιλικό Προνόμιο (*Royal Prerogative*), ένας θεσμός με ιστορικές καταβολές στον Μεσαίωνα, οι εξουσίες του οποίου, μολονότι εξακολουθούν να ανήκουν στο Στέμμα, ασκούνται σήμερα κατά κανόνα από την κυβέρνηση ή κατόπιν υπουργικής συμβουλής. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγεται η εξουσία διάλυσης του Κοινοβουλίου, η οποία επανήλθε στο πεδίο του Βασιλικού Προνομίου με τον *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022*. Στο πλαίσιο αυτό αναδεικνύεται η συνταγματική σημασία των Αρχών Lascelles, οι οποίες διατυπώθηκαν το 1950 μέσω της επιστολής *Senex* και αποσκοπούσαν στον προσδιορισμό των εξαιρετικών περιστάσεων υπό τις οποίες ο μονάρχης θα μπορούσε να αρνηθεί πρωθυπουργικό αίτημα διάλυσης του Κοινοβουλίου. Αντικείμενο της παρούσας μελέτης αποτελεί

---

[1] Ο Ιωάννης Παπακυριακόπουλος είναι Προπτυχιακός φοιτητής της Νομικής Σχολής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών

η ιστορική, δογματική και συγκριτική συνταγματική εξέταση των Αρχών, με κεντρικό ερευνητικό ερώτημα κατά πόσον εξακολουθούν να συνιστούν αποτελεσματικό περιορισμό της πρωθυπουργικής εξουσίας.

Πίνακας περιεχομένων

Εισαγωγή.....395

Οι Αρχές Lascelles και η συνταγματική τους φύση.....397

Πρωθυπουργική συμβουλή, κοινοβουλευτική εμπιστοσύνη και βασιλική διακριτική ευχέρεια.....402

Από τον Fixed-term Parliaments Act 2011 στον Dissolution and Calling of Parliament Act 2022.....405

Η σύγχρονη συνταγματική σημασία των Αρχών Lascelles.....411

Συγκριτική παρατήρηση: Η διάλυση της Βουλής κατά το ελληνικό Σύνταγμα.....414

Συμπεράσματα.....416

Βιβλιογραφία-Πηγές.....418

Εισαγωγή

Η συνταγματική οργάνωση του Ηνωμένου Βασιλείου παρουσιάζει ουσιώδεις ιδιαιτερότητες σε σχέση με τα περισσότερα ευρωπαϊκά συνταγματικά συστήματα. Σε αντίθεση με τα κράτη που διαθέτουν ενιαίο κωδικοποιημένο Σύνταγμα, η βρετανική συνταγματική τάξη συγκροτείται από ένα σύνολο νομοθετικών διατάξεων, νομολογιακών κανόνων, βασιλικών προνομίων (royal prerogatives) και συνταγματικών συνθηκών (constitutional conventions). Η συνύπαρξη αυτών των διαφορετικών κανονιστικών πηγών καθιστά ιδιαίτερα σημαντική τη διάκριση μεταξύ της νομικής κατοχύρωσης μιας κρατικής εξουσίας και των συνταγματικών περιορισμών που διέπουν την άσκησή της. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ιδιομορφία της διάλυσης του Κοινοβουλίου, και ειδικότερα η πολυπλοκότητα που διέπει την σχέση του Μονάρχη, του Πρωθυπουργού και της Βουλής των Κοινοτήτων. [2] [3]

Στο συνταγματικό πλαίσιο αυτό εντάσσονται οι Αρχές *Lascelles., οι οποίες διατυπώθηκαν δημοσίως στις 2 Μαΐου 1950 από τον Sir Alan Lascelles , ιδιαίτερο γραμματέα του βασιλέως Γεωργίου του ΣΤ' , μέσω επιστολής που δημοσιεύθηκε στην εφημερίδα The Times υπό το ψευδώνυμο "Senex".* [4] Με την επιστολή αυτή προσδιορίστηκαν τρεις περιστάσεις υπό τις οποίες ο Μονάρχης θα μπορούσε να αρνηθεί αίτημα του πρωθυπουργού για διάλυση του Κοινοβουλίου. Οι Αρχές αυτές δεν αποτέλεσαν προϊόν νομοθετικής διαδικασίας ούτε απέκτησαν αυτοτελή νομική ισχύ. Αντιθέτως συνδέθηκαν με τη λειτουργία των συνταγματικών συνθηκών και την

[2] A.V. Dicey , Introduction to the Study of the Law of the Constitution
Macmillan 1885 / Sir Ivor Jennings, The Law and and the Constitution.
[3] House of Commons Library, The Royal Prerogative (Briefing Paper SN03861, 2017).
[4] Sir Allan Lascelles "Senex", "Dissolution of Parliament", The Times, May 2 1950 / Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act, Report (HC 1046, HL Paper 253 , 2020-21), παρα.129.

προσπάθεια προσδιορισμού των ορίων άσκησης ενός ιστορικά αναγνωρισμένου βασιλικού προνομίου.

Το κεντρικό συνταγματικό πρόβλημα που αναδεικνύουν οι Αρχές *Lascelles*, συνίσταται στην ανάγκη εξισορρόπησης δύο ανταγωνιστικών επιδιώξεων. Αφενός, η άνευ ουσιαστικών περιορισμών δυνατότητα του Πρωθυπουργού να επιδιώκει τη διάλυση του Κοινοβουλίου ενδέχεται να του παρέχει σημαντικό πολιτικό πλεονέκτημα ως προς τον καθορισμό του χρόνου διεξαγωγής των γενικών εκλογών. Αφετέρου, η αναγνώριση ευρείας διακριτικής ευχέρειας στον Μονάρχη να αποδέχεται ή να απορρίπτει ένα τέτοιο αίτημα θα μπορούσε να τον καταστήσει ενεργό παράγοντα της πολιτικής αντιπαράθεσης, υπονομεύοντας την πολιτική ουδετερότητα του Στέμματος. Οι Αρχές *Lascelles* επιχείρησαν επομένως να προσδιορίσουν ένα περιορισμένο πεδίο εξαιρετικής βασιλικής παρέμβασης, χωρίς να ανατρέψουν την θεμελιώδη αρχή της κοινοβουλευτικής διακυβέρνησης.

Η συνταγματική σημασία του ζητήματος μεταβλήθηκε ουσιωδώς με την ψήφιση του νόμου "Fixed-term Parliaments Act 2011", ο οποίος αντικατέστησε το προϋφιστάμενο καθεστώς διάλυσης του Κοινοβουλίου με νομοθετικά καθορισμένους μηχανισμούς για την πρόωρη διεξαγωγή εκλογών. Η μεταγενέστερη κατάργηση του νόμου αυτού με τον "Dissolution and Calling of Parliament Act 2022" επανέφερε τη δυνατότητα άσκησης των σχετικών βασιλικών προνομίων, όπως αυτά ασκούνταν πριν από το 2011. Η νομοθετική αυτή μεταβολή αναζωπύρωσε τη συζήτηση σχετικά με τη συνταγματική θέση του Μονάρχη και τη δυνατότητα άρνησης του πρωθυπουργικού αιτήματος διάλυσης.

Η επαναφορά των βασιλικών προνομίων, ωστόσο δεν συνεπάγεται αυτομάτως την αναβίωση κάθε ιστορικής συνταγματικής πρακτικής υπό την αρχική της μορφή. Ιδιαίτερη σημασία αποκτά, επομένως, η εξέταση της σχέσης μεταξύ των Αρχών Lascelles, των σύγχρονων Dissolution Principles και του νομοθετικού πλαισίου του 2022.

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης αποτελεί η διερεύνηση της συνταγματικής φύσης των Αρχών Lascelles

και της θέσης τους στο σύγχρονο βρετανικό συνταγματικό σύστημα. Ειδικότερα, εξετάζεται κατά πόσον οι Αρχές αυτές συγκροτούν ή συνιστούν ιστορική αποτύπωση ευρύτερων συνταγματικών αντιλήψεων σχετικά με την άσκηση της εξουσίας διάλυσης του Κοινοβουλίου. Παράλληλα, διερευνάται εάν και σε ποιόν βαθμό η επαναφορά των βασιλικών προνομίων το 2022 διατηρεί τη δυνατότητα άρνησης ενός πρωθυπουργικού αιτήματος και ποια είναι η σχέση της δυνατότητας αυτής με την αρχή της πολιτικής ουδετερότητας του Στέμματος.

Η ανάλυση βασίζεται στη συνδυαστική εξέταση της βρετανικής συνταγματικής θεωρίας, των σχετικών νομοθετικών κειμένων, της νομολογίας και της κοινοβουλευτικής τεκμηρίωσης. Ιδιαίτερη έμφαση αποδίδεται στη διάκριση μεταξύ νομικής εξουσίας, συνταγματικής συνθήκης, καθώς και στη διεύρυνση των ορίων της δικαστικής προστασίας στο πεδίο των βασιλικών προνομίων.

Οι Αρχές Lascelles και η συνταγματική τους φύση

Οι Αρχές Lascelles διατυπώθηκαν σε μία περίοδο κατά την οποία το ζήτημα της διάλυσης του Κοινοβουλίου είχε ιδιαίτερη πολιτική και συνταγματική σημασία.[5] Μετά τις γενικές εκλογές του Φεβρουαρίου του 1950, η κυβέρνηση του Εργατικού Κόμματος υπό τον Clement Attlee διέθετε ιδιαίτερα περιορισμένη κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Μέσα σε αυτό το πολιτικό περιβάλλον, το ενδεχόμενο νέας προσφυγής στις κάλπες επανέφερε στο προσκήνιο το ζήτημα των ορίων της πρωθυπουργικής πρωτοβουλίας για τη διάλυση του Κοινοβουλίου, καθώς και της δυνατότητας του Μονάρχη να αρνηθεί ένα σχετικό αίτημα .

Στις 2 Μαΐου 1950 ο Sir Alan Lascelles, ιδιαίτερος γραμματέας του βασιλιά Γεωργίου ΣΤ΄, δημοσίευσε στους *Times*, με το ψευδώνυμο «Senex», επιστολή σχετικά με το ζήτημα της διάλυσης του Κοινοβουλίου. Σε αυτή

[5] Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act , Report (HC 1046, HL Paper 253, 2020-21 παρα. 129-130.

υποστήριξε, ότι ο Μονάρχης θα μπορούσε να αρνηθεί αίτημα του Πρωθυπουργού για διάλυση εφόσον συνέτρεχαν τρεις προϋποθέσεις: πρώτον, το υφιστάμενο Κοινοβούλιο εξακολουθούσε να είναι λειτουργικό και ικανό να επιτελέσει το έργο του , δεύτερον , η διεξαγωγή νέων εκλογών θα μπορούσε να είναι επιζήμια για την εθνική οικονομία και τρίτον , ο Μονάρχης μπορούσε να βασιστεί στην ύπαρξη άλλου πρωθυπουργού , ο οποίος θα ήταν σε κάθε περίπτωση σε θέση να κυβερνήσει για εύλογο χρονικό διάστημα, διαθέτοντας λειτουργική πλειοψηφία στη Βουλή των Κοινοτήτων.[6]

Οι τρεις αυτές προϋποθέσεις δεν πρέπει να θεωρηθούν ως τρεις νέες εξουσίες του Μονάρχη. Αντίθετα, επιχειρούσαν να προσδιορίσουν τις εξαιρετικές περιστάσεις μέσα στις οποίες θα μπορούσε να ασκηθεί το ήδη υφιστάμενο βασιλικό προνόμιο της διάλυσης , μέσω της άρνησης του πρωθυπουργικού αιτήματος-συμβουλής. Ο γενικός κανόνας παρέμενε ότι ο Μονάρχης ενεργούσε σύμφωνα με την εισήγηση του Πρωθυπουργού, ενώ η δυνατότητα άρνησης της διάλυσης αποτελούσε εξαιρετική περίπτωση.[7] Με αυτόν τον τρόπο, οι Αρχές Lascelles δεν αποσκοπούσαν στην ενίσχυση ενός ανεξάρτητου πολιτικού ρόλου του Στέμματος, αλλά στην οριοθέτηση μιας εξαιρετικής διακριτικής ευχέρειας.

Η πρώτη αρχή συνδέεται κυρίως με την ίδια τη λειτουργικότητα του Κοινοβουλίου. Η πολιτική δυσχέρεια ενός Πρωθυπουργού δεν σημαίνει απαραίτητα ότι το Κοινοβούλιο έχει καταστεί ανίκανο να λειτουργήσει. Αν η Βουλή των Κοινοτήτων εξακολουθεί να μπορεί να επιτελεί το νομοθετικό και ελεγκτικό της έργο, η διάλυση δεν αποτελεί αναγκαστικά τη μοναδική συνταγματική λύση. Η αρχή αυτή συνδέεται άμεσα με τη θεμελιώδη αρχή της κοινοβουλευτικής εμπιστοσύνης.[8]

---

[6] Sir Alan Lascelles ('Senex'), 'Dissolution of Parliament' (*The Times*, 2 May 1950); Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act, *Report* (HL Paper 253, HC 1046, 2020–21) παρα. 129–130.

[7] Cabinet Office, *The Cabinet Manual* (1st edn, 2011) παρα. 2.9.

[8]. House of Commons Justice Committee, *Constitutional Processes Following a General Election* (HC 396, 2009–10) παρα. 16–19.

Η δεύτερη αρχή σχετίζεται με τις επιπτώσεις μιας εκλογικής αναμέτρησης στην εθνική οικονομία. Είναι περισσότερο συνδεδεμένη με τις ιδιαίτερες συνθήκες της μεταπολεμικής Βρετανίας. Παράλληλα, δημιουργεί ένα ουσιαστικό συνταγματικό ζήτημα: η εκτίμηση των οικονομικών συνεπειών μιας διαδικασίας εμπεριέχει πολιτική κρίση.Επομένως, η εφαρμογή της συγκερκιμένης αρχής από τον Μονάρχη θα μπορούσε να δημιουργήσει κίνδυνο εμπλοκής του Στέμματος σε πολιτικές αξιολογήσεις που δεν συνάδουν με τον σύγχρονο ουδέτερο ρόλο του.[9]

Η τρίτη αρχή σχετίζεται με τη δυνατότητα σχηματισμού εναλλακτικής κυβέρνησης στην υφιστάμενη κοινοβουλευτική σύνθεση. Η πολιτική δυσχέρεια ενός πρωθυπουργού δεν σημαίνει απαραίτητα ότι το κοινοβούλιο έχει απολέσει την τη δυνατότητα να αναδείξει κυβέρνηση. Αν η Βουλή των Κοινοτήτων εξακολουθεί να μπορεί να στηρίξει διαφορετικό κυβερνητικό σχήμα, η άμεση προσφυγή στις κάλπες δεν αποτελεί αναγκαία συνέπεια της αδυναμίας του εν ενεργεία πρωθυπουργού να κυβερνήσει. Α αρχή αυτή συνδέεται άμεσα με τη θεμελιώδη αρχή της κοινοβουλευτικής εμπιστοσύνης.

Από νομική άποψη, οι Αρχές Lascelles δεν αποτελούν θετικό δίκαιο. Δεν προέκυψαν από πράξη του Κοινοβουλίου ούτε δημιουργήθηκαν από δικαστική απόφαση. Η σημασία τους βρίσκεται στο πεδίο των συνταγματικών συνθηκών (*constitutional conventions*) και στον τρόπο με τον οποίο αυτές ρυθμίζουν την άσκηση μιας νομικά αναγνωρισμένης προνομιακής εξουσίας. Η διάκριση αυτή είναι ουσιώδης για την κατανόηση του βρετανικού Συνταγματικού δικαίου: άλλο είναι η νομική ύπαρξη μιας εξουσίας και άλλο οι συνταγματικοί κανόνες που καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο αναμένεται να ασκείται.

Η θέση αυτή συνδέεται με την κλασική προσέγγιση του Sir Ivor Jennings για τις συνταγματικές συνθήκες. Για να διαπιστωθεί η ύπαρξη μιας συνταγματικής συνθήκης, πρέπει να εξετάζεται η ύπαρξη σχετικών προηγουμένων, κατά πόσο οι συνταγματικοί φορείς θεωρούν ότι

[9] Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act, *Report* (HL Paper 253, HC 1046, 2020–21) παρα. 129–130.

δεσμεύονται από έναν κανόνα και εάν υπάρχει συνταγματικός λόγος που δικαιολογεί την ύπαρξή του.[10]

Στην περίπτωση των Αρχών Lascelles, η εφαρμογή αυτού του σχήματος δεν είναι απλή. Η επιστολή του 1950 δεν δημιούργησε από μόνη της έναν νομικά δεσμευτικό κανόνα, αλλά επιχείρησε να αποτυπώσει τις συνταγματικές αντιλήψεις που περιέβαλλαν την άσκηση της εξουσίας διάλυσης. Η ιστορική δυνατότητα του Στέμματος να αρνηθεί τη διάλυση αποτελεί το ευρύτερο θεσμικό υπόβαθρο των Αρχών , χωρίς όμως να αποδεικνύεται αυτομάτως ότι οι τρεις συγκεκριμένες προϋποθέσεις είχαν καθιερωθεί ως ενιαίος και δεσμευτικός συνταγματικός κανόνας.

Ως προς το πρώτο κριτήριο Jennings, η ιστορική συνταγματική πρακτική αναγνωρίζει ότι η άσκηση των βασιλικών προνομίων υπόκειται σε περιορισμούς που συνδέονται με την κοινοβουλευτική διακυβέρνηση. Ωστόσο, η ύπαρξη σχετικών ιστορικών προηγουμένων δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκην ότι οι Αρχές Lascelles εφαρμόστηκαν ως ένα ενιαίο και σταθερό σύνολο προϋποθέσεων.

Ως προς το δεύτερο κριτήριο, η αναγνώριση των Αρχών στη συνταγματική θεωρία και στην κοινοβουλευτική τεκμηρίωση επιβεβαιώνει τη θεσμική σημασία τους. Δεν αρκεί, όμως, από μόνη της για να αποδείξει ότι οι συνταγματικοί φορείς θεωρούσαν διαχρονικά δεσμευτική καθεμία από τις τρεις προϋποθέσεις. Η ύπαρξη μιας συνταγματικής συνθήκης προϋποθέτει κάτι περισσότερο από την ιστορική αναφορά σε έναν κανόνα: απαιτεί την αναγνώρισή του ως κανόνα που οφείλει να διέπει τη συμπεριφορά των εμπλεκόμενων θεσμικών οργάνων.

Ως προς το τρίτο κριτήριο, ο συνταγματικός λόγος που δικαιολογεί την ύπαρξη περιορισμών είναι σαφής. Η προστασία της κοινοβουλευτικής λειτουργίας, η αποτροπή της καταχρηστικής προσφυγής σε πρόωρες εκλογές και η διατήρηση της πολιτικής ουδετερότητας του Στέμματος

[10] Sir Ivor Jennings, *The Law and the Constitution* (5th edn, University of London Press 1959).

αποτελούν ουσιώδεις επιδιώξεις του βρετανικού συνταγματικού συστήματος. Υπό αυτή την έννοια, οι Αρχές Lascelles επιχειρούν να εξισορροπήσουν την πρωθυπουργική πρωτοβουλία με την ανάγκη διαφύλαξης της θεσμικής συνέχειας.

Η διάκριση μεταξύ δικαίου και συνταγματικής συνθήκης έχει επιβεβαιωθεί και στη σύγχρονη βρετανική συνταγματική νομολογία. Στην απόφαση R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5, γνωστή ως Miller I, το Ανώτατο Δικαστήριο εξέτασε, μεταξύ άλλων, τη θέση των συνταγματικών συνθηκών στο βρετανικό συνταγματικό σύστημα. Ειδικότερα αναφερόμενο στη συνθήκη Sewel, αναγνώρισε ότι οι συνταγματικές συνθήκες μπορούν να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη λειτουργία του πολιτεύματος , χωρίς όμως να αποτελούν για τον λόγο αυτό, δικαστικά εκτελεστούς κανόνες δικαίου. Το δικαστήριο διευκρίνισε ότι η αναγνώριση της ύπαρξης μιας συνταγματικής συνθήκης δεν συνεπάγεται αρμοδιότητα δικαστηρίων να επιβάλλουν την εφαρμογή της ή να καθορίζουν την έκταση της. Η συνταγματική αποτελεσματικότητα μιας συνθήκης δεν εξαρτάται επομένως αναγκαστικά από τη δυνατότητα δικαστικής επιβολής της.[11]

Η νομολογιακή αυτή προσέγγιση είναι σημαντική για την αξιολόγηση των Αρχών Lascelles, χωρίς να σημαίνει ότι η απόφαση Miller I έκρινε ειδικά τη συνταγματική τους φύση. Η απόφαση επιβεβαιώνει τη γενικότερη διάκριση μεταξύ της νομικής ισχύος μιας εξουσίας και των συνταγματικών συνθηκών που επηρεάζουν τον τρόπο άσκησης της. Η απουσία δικαστικής εκτελεστότητας δεν συνεπάγεται ότι μια συνταγματική συνθήκη στερείται θεσμικής αναγνώρισης

Οι Αρχές Lascelles βρίσκονται ακριβώς σε αυτό το σημείο συνάντησης μεταξύ νομικής εξουσίας και συνταγματικού περιορισμού. Το βασιλικό προνόμιο παρέχει το νομικό υπόβαθρο της εξουσίας διάλυσης, ενώ οι συνταγματικές συνθήκες επιχειρούν να προσδιορίσουν τα

[11] *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5, [141]–[151].

όρια μέσα στα οποία μπορεί να ασκηθεί. Η σημασία τους βρίσκεται συνεπώς λιγότερο στη δημιουργία μιας ανεξάρτητης εξουσίας του Μονάρχη και περισσότερο στην προσπάθεια οριοθέτησης της εξαιρετικής δυνατότητας άρνησης ενός πρωθυπουργικού αιτήματος.

Η νομική δυνατότητα άσκησης της εξουσίας και η συνταγματική ελευθερία άσκησης της δεν είναι κατ' ανάγκη ταυτόσημες. Η διάκριση αυτή αποτελεί το βασικό θεωρητικό υπόβαθρο για την εξέταση της μεταγενέστερης νομοθετικής εξέλιξης και ιδίως της επαναφοράς των βασιλικών προνομίων με τον Dissolution and Calling of Parliament Act 2022.

Πρωθυπουργική συμβουλή, κοινοβουλευτική εμπιστοσύνη και βασιλική διακριτική ευχέρεια

Η λειτουργία των Αρχών Lascelles δεν μπορεί να εξεταστεί ανεξάρτητα από τη γενικότερη θέση του Μονάρχη στο σύγχρονο βρετανικό συνταγματικό σύστημα. Παρότι σημαντικές εκτελεστικές εξουσίες εξακολουθούν τυπικά να ανήκουν στο Στέμμα ως βασιλικά προνόμια (Royal Prerogatoives), η άσκησή τους πραγματοποιείται κατά κανόνα σύμφωνα με την υπουργική συμβουλή.[12] Η αρχή αυτή αποτελεί βασικό στοιχείο της υπεύθυνης κοινοβουλευτικής διακυβέρνησης, καθώς η πολιτική ευθύνη για τις κυβερνητικές αποφάσεις πρέπει να βαρύνει τους Υπουργούς και όχι τον πολιτικά ουδέτερο Μονάρχη.

Η διάλυση του Κοινοβουλίου δημιουργεί, ωστόσο, μια ιδιαίτερη συνταγματική δυσκολία. Η συμβουλή για διάλυση προέρχεται από τον Πρωθυπουργό, ο οποίος δεν αποτελεί μόνο θεσμικό σύμβουλο του Μονάρχη αλλά ταυτόχρονα και πολιτικό αρχηγό. Η επιλογή του χρόνου διεξαγωγής γενικών εκλογών μπορεί επομένως να έχει σημαντικές πολιτικές συνέπειες. Αν κάθε πρωθυπουργική συμβουλή για διάλυση έπρεπε να γίνεται αυτομάτως δεκτή, ο Πρωθυπουργός θα αποκτούσε στην πράξη ιδιαίτερα ισχυρό έλεγχο ως προς τον χρόνο των εκλογών. Αντίθετα, εάν ο Μονάρχης μπορούσε

[12] Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution* (Clarendon Press 1995), ενότητα 3.

ελεύθερα να κρίνει αν μία διάλυση είναι πολιτικά σκόπιμη, το Στέμμα θα κινδύνευε να εμπλακεί άμεσα στην πολιτική αντιπαράθεση.

Σε αυτό ακριβώς το σημείο εμφανίζεται η σημασία των λεγόμενων "reserve powers" , δηλαδή των εφεδρικών εξουσιών του Στέμματος. Πρόκειται για εξαιρετικές περιπτώσεις στις οποίες αναγνωρίζεται ένα περιορισμένο περιθώριο προσωπικής διακριτικής ευχέρειας του Μονάρχη, ιδίως σε ζητήματα που σχετίζονται με τον διορισμό Πρωθυπουργού, τον σχηματισμό κυβέρνησης και, ιστορικά, τη διάλυση του Κοινοβουλίου. Η ύπαρξη τέτοιων εξουσιών δεν σημαίνει ότι ο Μονάρχης αποκτά δικαίωμα ανεξάρτητης πολιτικής διακυβέρνησης. Αντίθετα, η λογική τους βρίσκεται ακριβώς στον εξαιρετικό τους χαρακτήρα και στην ανάγκη διασφάλισης της λειτουργίας του κοινοβουλευτικού συστήματος όταν οι συνήθεις μηχανισμοί δεν προσφέρουν σαφή λύση.[13]

Για τον λόγο αυτό, η κοινοβουλευτική εμπιστοσύνη αποκτά κεντρική σημασία. Η αδυναμία ενός συγκεκριμένου Πρωθυπουργού ή μιας συγκεκριμένης κυβέρνησης να συνεχίσει αποτελεσματικά δεν συνεπάγεται αναγκαστικά και αδυναμία λειτουργίας του ίδιου του Κοινοβουλίου. Εφόσον η Βουλή των Κοινοτήτων μπορεί να στηρίξει διαφορετική κυβέρνηση, η άμεση προσφυγή σε εκλογές δεν αποτελεί τη μοναδική δυνατή συνταγματική διέξοδο. Η αποτυχία μιας κυβέρνησης δεν ταυτίζεται κατ' ανάγκην με την αποτυχία του Κοινοβουλίου.[14]

Η λογική αυτή βρίσκεται ιδιαίτερα κοντά στην τρίτη Αρχή Lascelles. Η δυνατότητα ύπαρξης εναλλακτικού Πρωθυπουργού που μπορεί να κυβερνήσει με την εμπιστοσύνη της Βουλής λειτουργεί ταυτόχρονα ως περιορισμός τόσο της πρωθυπουργικής όσο και της βασιλικής εξουσίας. Ο απερχόμενος Πρωθυπουργός δεν μπορεί να θεωρεί ότι η δική του πολιτική αδυναμία οδηγεί

[13] Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution* (Clarendon Press 1995) ch 3, 80–83; Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act, *Report* (HL Paper 253, HC 1046, 2020–21) παρα. 136.

[14] House of Commons Library, *How Is a Government Formed?* (Research Briefing CBP-10959).

αυτομάτως σε εκλογές, ενώ ο Μονάρχης δεν μπορεί να επιλέξει ελεύθερα μία κυβέρνηση με βάση προσωπικές ή πολιτικές προτιμήσεις. Το καθοριστικό στοιχείο παραμένει η δυνατότητα σχηματισμού κυβέρνησης που μπορεί να εξασφαλίσει την εμπιστοσύνη της Βουλής των Κοινοτήτων.

Η πιθανότητα άρνησης της πρωθυπουργικής συμβουλής δημιουργεί παράλληλα ένα παράδοξο για τη σύγχρονη συνταγματική μοναρχία. Όσο περισσότερο ο Μονάρχης χρησιμοποιεί προσωπική διακριτική ευχέρεια, τόσο μεγαλύτερος είναι ο κίνδυνος να θεωρηθεί ότι παρεμβαίνει στην πολιτική διαδικασία. Για τον λόγο αυτό, η άρνηση διάλυσης δεν μπορεί να αντιμετωπίζεται ως μία συνηθισμένη εναλλακτική επιλογή του Στέμματος. Η πρωθυπουργική συμβουλή αποτελεί τον κανόνα, ενώ η προσωπική βασιλική διακριτική ευχέρεια μπορεί να νοηθεί μόνο ως εξαιρετική συνταγματική δυνατότητα.[15] [16]

Οι Αρχές Lascelles επιχειρούν επομένως να διαμορφώσουν μία ενδιάμεση λύση. Από τη μία πλευρά, αποφεύγεται η αντίληψη ότι ο Πρωθυπουργός διαθέτει απεριόριστο δικαίωμα να προκαλεί εκλογές οποτεδήποτε αυτό εξυπηρετεί την πολιτική του θέση. Από την άλλη, η δυνατότητα άρνησης δεν μετατρέπεται σε γενική εξουσία του Μονάρχη να αξιολογεί την πολιτική σκοπιμότητα μιας εκλογικής αναμέτρησης. Η όποια βασιλική διακριτική ευχέρεια συνδέεται με αντικειμενικότερα συνταγματικά δεδομένα, κυρίως με τη λειτουργικότητα του Κοινοβουλίου και τη δυνατότητα σχηματισμού κυβέρνησης που διαθέτει την εμπιστοσύνη του.

Η ισορροπία αυτή εξηγεί και γιατί η άσκηση των reserve powers πρέπει να παραμένει εξαιρετικά περιορισμένη. Σκοπός της υπολειμματικής βασιλικής διακριτικής ευχέρειας δεν είναι να επιτρέψει στον Μονάρχη να κυβερνά, αλλά να λειτουργήσει ως έσχατη συνταγματική εγγύηση της ομαλής λειτουργίας της υπεύθυνης κοινοβουλευτικής διακυβέρνησης. Υπό αυτή την έννοια, η

[15] Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act, *Report* (HL Paper 253, HC 1046, 2020–21) παρα. 136–139.
[16] Lisa James and Robert Hazell, 'What Is Constitutional Monarchy and What Is Its Role in the UK?' (UCL Constitution Unit, 2024).

κοινοβουλευτική εμπιστοσύνη αποτελεί συγχρόνως τη βάση και το όριο μέσα στο οποίο μπορεί να εξεταστεί η άρνηση μιας διάλυσης.[17]

Από τον Fixed-term Parliaments Act 2011 στον Dissolution and Calling of Parliament Act 2022

Η συνταγματική θέση της διάλυσης του Κοινοβουλίου μεταβλήθηκε σημαντικά με την ψήφιση του Fixed-term Parliaments Act 2011 (FTPA). Μέχρι τότε, η διάλυση αποτελούσε κατά βάση βασιλικό προνόμιο, το οποίο στην πράξη ασκούνταν έπειτα από συμβουλή-αίτημα του Πρωθυπουργού. Ο νόμος του 2011 επιχείρησε να αντικαταστήσει αυτό το σύστημα με ένα περισσότερο προβλέψιμο νομοθετικό πλαίσιο, καθιερώνοντας ως γενικό κανόνα έναν πενταετή εκλογικό κύκλο και προσδιορίζοντας συγκεκριμένες περιπτώσεις στις οποίες μπορούσαν να διεξαχθούν πρόωρες γενικές εκλογές.[18]

Ο FTPA προέβλεπε δύο βασικούς μηχανισμούς πρόωρης προσφυγής στις κάλπες. Ο πρώτος απαιτούσε απόφαση της Βουλής των Κοινοτήτων υπέρ της διεξαγωγής πρόωρων εκλογών με πλειοψηφία των δύο τρίτων του συνολικού αριθμού των εδρών της. Ο δεύτερος ενεργοποιούνταν μετά από πρόταση δυσπιστίας προς την κυβέρνηση, εφόσον μέσα σε διάστημα δεκατεσσάρων ημερών δεν εγκρινόταν νέα πρόταση εμπιστοσύνης. Με τον τρόπο αυτό η δυνατότητα πρόωρης διάλυσης απομακρύνθηκε σε σημαντικό βαθμό τόσο από την πρωθυπουργική πρωτοβουλία όσο και από την προσωπική διακριτική ευχέρεια του Μονάρχη και εντάχθηκε σε ένα νομοθετικά καθορισμένο πλαίσιο.[19]

Η μεταβολή αυτή επηρέασε άμεσα και τη λειτουργική σημασία των Αρχών Lascelles. Οι αρχές δεν καταργήθηκαν τυπικά, καθώς δεν αποτελούσαν κανόνες θεσπισμένου δικαίου που θα μπορούσαν απλώς να

[17] Robert Saunders, 'What Role Should the Monarch Have in a Constitutional Crisis?' (UCL Constitution Unit Blog, 26 April 2023).
[18] Andrew Blick, 'Constitutional Implications of the Fixed-term Parliaments Act 2011' (2016) 69(1) *Parliamentary Affairs*, 19–35.
[19] Fixed-term Parliaments Act 2011, s 2.

καταργηθούν από τον νομοθέτη. Ωστόσο, όσο η διάλυση ρυθμιζόταν από τον FTPA, το προηγούμενο προνομιακό πλαίσιο μέσα στο οποίο είχε νόημα το ερώτημα της βασιλικής άρνησης είχε σε μεγάλο βαθμό παραμεριστεί.[20] Κατά συνέπεια, η πρακτική εφαρμογή των αρχών Lascelles έχασε μεγάλο μέρος της άμεσης συνταγματικής της σημασίας.

Η λειτουργία του νέου συστήματος δοκιμάστηκε ιδιαίτερα κατά τα επόμενα χρόνια. Το Κοινοβούλιο της περιόδου 2010–2015 ήταν το μοναδικό που ολοκλήρωσε τον προβλεπόμενο από τον νόμο πενταετή κύκλο. Το 2017 διεξήχθησαν πρόωρες εκλογές μέσω του μηχανισμού της αυξημένης πλειοψηφίας που προέβλεπε ο FTPA. Το 2019, αντίθετα, η κυβέρνηση δεν κατόρθωσε σε τρεις ψηφοφορίες να εξασφαλίσει την απαιτούμενη πλειοψηφία των δύο τρίτων για πρόωρες εκλογές. Τελικά, η διεξαγωγή τους κατέστη δυνατή μέσω χωριστής νομοθετικής πράξης, του Early Parliamentary General Election Act 2019. Η εμπειρία αυτή αποτέλεσε μέρος της ευρύτερης συζήτησης σχετικά με τη λειτουργία και το μέλλον του καθεστώτος του 2011.[21] [22]

Η καθοριστική αλλαγή επήλθε με τον Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 (DCPA), ο οποίος κατήργησε τον FTPA. Το άρθρο 2 του νόμου του 2022 προέβλεψε ότι οι προνομιακές εξουσίες που αφορούσαν τη διάλυση και τη σύγκληση νέου Κοινοβουλίου μπορούσαν να ασκηθούν εκ νέου, σαν να μην είχε θεσπιστεί ποτέ ο Fixed-term Parliaments Act 2011. Με τον τρόπο αυτό ο νομοθέτης επιδίωξε την επαναφορά του προηγούμενου συνταγματικού πλαισίου, στο οποίο ο Πρωθυπουργός μπορεί να ζητήσει τη διάλυση και ο Μονάρχης ασκεί την αντίστοιχη προνομιακή εξουσία.[23]

---

[20] Petra Schleiter and Sukriti Issar, 'Constitutional Rules and Patterns of Government Termination: The Case of the UK Fixed-term Parliaments Act' (2016) 51(4) *Government and Opposition*.

[21] Early Parliamentary General Election Act 2019.

[22] House of Lords Select Committee on the Constitution, *A Question of Confidence? The Fixed-term Parliaments Act 2011*(HL Paper 167, 2019–21).

[23] Dissolution and Calling of Parliament Act 2022, ss 1–2.

Η επιστροφή όμως της βασιλικής προνομίας δεν σημαίνει αυτομάτως ότι αποκαταστάθηκε στο σύνολό του το συνταγματικό καθεστώς που υπήρχε πριν από το 2011. Η νομοθεσία μπορεί να επαναφέρει μία νομική εξουσία, αλλά οι συνταγματικές συνθήκες δεν δημιουργούνται ούτε αναβιώνουν απαραίτητα με μία διάταξη νόμου. Το ζήτημα αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για τις Αρχές Lascelles.[24] Η κατάργηση του FTPA επανέφερε τις νομικές συνθήκες μέσα στις οποίες μπορεί θεωρητικά να προκύψει ξανά το ερώτημα της άρνησης μιας διάλυσης, χωρίς όμως να επιλύσει οριστικά εάν τα τρία κριτήρια του 1950 επανήλθαν αυτούσια ως σύγχρονη συνταγματική συνθήκη.

Κατά τη διαδικασία που οδήγησε στον νόμο του 2022, το ζήτημα αυτό απασχόλησε και την κοινοβουλευτική συζήτηση. Η Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act εξέτασε τις Αρχές Lascelles στο πλαίσιο της ευρύτερης συζήτησης για την επαναφορά της prerogative και τη δυνατότητα του Μονάρχη να αρνηθεί, σε εξαιρετικές περιστάσεις, μία πρωθυπουργική συμβουλή διάλυσης. Παράλληλα, η Κυβέρνηση δημοσίευσε τις δικές της Dissolution Principles, επιχειρώντας να περιγράψει τον τρόπο λειτουργίας του αποκατεστημένου συστήματος. Η ίδια η ύπαρξη αυτής της συζήτησης δείχνει ότι η νομοθετική αποκατάσταση της prerogative δεν ήταν από μόνη της αρκετή για να εξαφανίσει τα ερωτήματα σχετικά με τα συνταγματικά όρια της άσκησής της.[25],[26]

Η αντιπαραβολή των ιστορικών Αρχών Lascelles με τις κυβερνητικές *Dissolution Principles* αναδεικνύει μια ουσιώδη μετατόπιση στον τρόπο προσέγγισης της εξουσίας διάλυσης. Οι Αρχές Lascelles διατυπώθηκαν το 1950 με σκοπό να προσδιορίσουν συγκεκριμένες περιστάσεις υπό τις οποίες ο Μονάρχης θα μπορούσε να αρνηθεί ένα πρωθυπουργικό αίτημα. Αντίθετα, οι σύγχρονες

[24] House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee , The Fixed-term Parliaments Act 2011(HC 167 , 2019-21)

[25] Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act, *Report* (HL Paper 253, HC 1046, 2020–21) παρα. 129–136; House of Lords Select Committee on the Constitution, *Dissolution and Calling of Parliament Bill* (HL Paper 100, 2021–22) app 2.

[26] HM Government , Dissolution Principles (December 1st 2020).

κυβερνητικές αρχές δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στην πρωθυπουργική πρωτοβουλία και στην ανάγκη αποφυγής εμπλοκής του Στέμματος στην πολιτική αντιπαράθεση.

Η διαφοροποίηση αυτή δεν σημαίνει ότι οι *Dissolution Principles* αποκλείουν κάθε δυνατότητα βασιλικής άρνησης. Η κυβερνητική διατύπωση αναγνωρίζει ότι ο Μονάρχης διατηρεί, σε εξαιρετικές περιστάσεις, τη δυνατότητα να αρνηθεί αίτημα διάλυσης. Ωστόσο, σε αντίθεση με την επιστολή του Lascelles, δεν παραθέτει έναν αντίστοιχο κατάλογο τριών συγκεκριμένων προϋποθέσεων. Το βάρος μετατοπίζεται έτσι από την αναλυτική περιγραφή των περιστάσεων άρνησης προς την αναγνώριση της εξαιρετικότητας μιας τέτοιας παρέμβασης.

Η διαφορά αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία για τη συνταγματική φύση των Αρχών Lascelles. Εάν οι τρεις προϋποθέσεις του 1950 αποτελούσαν έναν ενιαίο και αμετάβλητο συνταγματικό κανόνα, θα αναμενόταν η σύγχρονη αποτύπωση του καθεστώτος διάλυσης να τις επαναλαμβάνει ή να τις αναγνωρίζει με μεγαλύτερη σαφήνεια. Η απουσία τέτοιας ρητής επανάληψης δεν αποδεικνύει, από μόνη της, ότι οι Αρχές έχουν παύσει να διαθέτουν συνταγματική σημασία. Καταδεικνύει, όμως, ότι δεν μπορεί να θεωρείται δεδομένη η αυτούσια διατήρησή τους ως δεσμευτικής συνταγματικής συνθήκης.

Κατά συνέπεια, οι ιστορικές Αρχές Lascelles και οι σύγχρονες *Dissolution Principles* εμφανίζουν τόσο στοιχεία συνέχειας όσο και ουσιώδεις διαφοροποιήσεις. Κοινό τους στοιχείο αποτελεί η αναγνώριση ότι η βασιλική άρνηση διάλυσης δεν συνιστά συνήθη άσκηση πολιτικής εξουσίας, αλλά εξαιρετική συνταγματική δυνατότητα. Η βασική τους διαφορά εντοπίζεται στον τρόπο προσδιορισμού των ορίων της: οι Αρχές Lascelles προτείνουν συγκεκριμένα κριτήρια, ενώ οι *Dissolution Principles* υιοθετούν γενικότερη διατύπωση, αφήνοντας μεγαλύτερο περιθώριο στη συνταγματική πρακτική.

Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει επίσης το άρθρο 3 του DCPA 2022, το οποίο περιλαμβάνει ρήτρα αποκλεισμού του δικαστικού ελέγχου (*ouster clause*). Η διάταξη προβλέπει ότι τα δικαστήρια δεν μπορούν να

εξετάζουν την άσκηση ή τη φερόμενη άσκηση των σχετικών προνομιακών εξουσιών, τις αποφάσεις που αφορούν την άσκησή τους, καθώς και τα όρια ή την έκτασή τους. Το στοιχείο αυτό ενισχύει ακόμη περισσότερο τη σημασία των πολιτικών και συνταγματικών περιορισμών, καθώς το ζήτημα της διάλυσης τοποθετείται, κατά τη νομοθετική πρόθεση, σε μεγάλο βαθμό εκτός του συνήθους πεδίου δικαστικής επίλυσης.[27]

Η διάταξη αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία υπό το πρίσμα της απόφασης *R (Miller) v The Prime Minister* [2019] UKSC 41 (*Miller II*). Στην υπόθεση αυτή, το Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου εξέτασε τη νομιμότητα της αναστολής των εργασιών του Κοινοβουλίου (*prorogation*) το 2019 και έκρινε ότι η άσκηση του σχετικού βασιλικού προνομίου μπορούσε να υπαχθεί σε δικαστικό έλεγχο. Το Δικαστήριο διατύπωσε την αρχή ότι μια αναστολή είναι παράνομη όταν έχει ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση ή ματαίωση, χωρίς εύλογη δικαιολόγηση, της ικανότητας του Κοινοβουλίου να επιτελεί τις συνταγματικές του λειτουργίες ως νομοθετικού σώματος και ως οργάνου ελέγχου της εκτελεστικής εξουσίας.

Η *Miller II* δεν αφορούσε τη διάλυση του Κοινοβουλίου (*dissolution*), αλλά την αναστολή των εργασιών του (*prorogation*). Η διάκριση αυτή είναι ουσιώδης, καθώς πρόκειται για διαφορετικές συνταγματικές πράξεις, με διαφορετικές συνέπειες. Η διάλυση τερματίζει τη θητεία του υφιστάμενου Κοινοβουλίου και συνδέεται με τη διεξαγωγή γενικών εκλογών, ενώ η αναστολή διακόπτει τις κοινοβουλευτικές εργασίες χωρίς να επιφέρει διάλυση. Επομένως, η απόφαση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι καθιέρωσε αυτομάτως δυνατότητα δικαστικού ελέγχου κάθε πράξης διάλυσης.

Παρά τη διάκριση αυτή, η *Miller II* ανέδειξε μια ευρύτερη συνταγματική αρχή: η προνομιακή φύση μιας εξουσίας δεν αρκεί, από μόνη της, για να αποκλείσει τον δικαστικό προσδιορισμό των νομικών ορίων της. Το

[27] Dissolution and Calling of Parliament Act 2022, s 3; *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022: Explanatory Notes*(2022) παρα. 21.

Δικαστήριο διέκρινε μεταξύ της πολιτικής σκοπιμότητας μιας κυβερνητικής απόφασης και του νομικού ζητήματος εάν η άσκηση μιας προνομιακής εξουσίας υπερβαίνει τα συνταγματικά της όρια. Η διάκριση αυτή παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη διάλυση του Κοινοβουλίου, ακόμη και αν η εφαρμογή της σε αυτήν δεν μπορεί να θεωρηθεί δεδομένη.

Υπό το πρίσμα αυτό, το άρθρο 3 του DCPA 2022 αποκτά ιδιαίτερη συνταγματική βαρύτητα. Ο νομοθέτης δεν περιορίστηκε στην επαναφορά της εξουσίας διάλυσης, αλλά επιχείρησε να αποκλείσει ρητά τον δικαστικό έλεγχο τόσο της άσκησής της όσο και των ορίων και της έκτασής της. Η συγκεκριμένη διατύπωση μπορεί να θεωρηθεί συνειδητή νομοθετική απάντηση στον προβληματισμό που ανέδειξε η *Miller II*, καθώς αποσκοπεί στην αποτροπή δικαστικών αμφισβητήσεων σχετικά με τη νομιμότητα της διάλυσης.

Ωστόσο, η ύπαρξη μιας ρήτρας αποκλεισμού του δικαστικού ελέγχου δεν συνεπάγεται ότι κάθε σχετικό συνταγματικό ζήτημα έχει επιλυθεί οριστικά. Το άρθρο 3 εκφράζει σαφώς τη βούληση του νομοθέτη να περιορίσει τη δικαστική παρέμβαση, αλλά η ακριβής έκταση της αποτελεσματικότητάς του παραμένει ζήτημα συνταγματικής ερμηνείας. Η βρετανική νομολογία έχει αντιμετωπίσει διαχρονικά τις ρήτρες αποκλεισμού με ιδιαίτερη προσοχή, ιδίως όταν ανακύπτουν ζητήματα σχετικά με τη δικαιοδοσία των δικαστηρίων και την αρχή του κράτους δικαίου. Συνεπώς, δεν μπορεί να θεωρηθεί χωρίς περαιτέρω εξέταση ότι η νομοθετική διατύπωση αποκλείει υπό οποιεσδήποτε περιστάσεις κάθε πιθανή μορφή δικαστικού ελέγχου.

Η σχέση μεταξύ της *Miller II* και του άρθρου 3 αναδεικνύει, επομένως, μια σημαντική συνταγματική ένταση. Από τη μία πλευρά, η νομολογία αναγνωρίζει ότι τα νομικά όρια των βασιλικών προνομίων μπορούν, υπό προϋποθέσεις, να αποτελέσουν αντικείμενο δικαστικής κρίσης. Από την άλλη, ο νομοθέτης του 2022 επιδίωξε να εξαιρέσει ειδικά τη διάλυση από έναν τέτοιο έλεγχο. Η ένταση αυτή δεν μπορεί να επιλυθεί με την απλή επίκληση της *Miller II*, καθώς η απόφαση αφορούσε διαφορετική

προνομιακή εξουσία και εκδόθηκε πριν από τη θέσπιση της ειδικής ρήτρας αποκλεισμού του 2022.

Ο DCPA 2022, επομένως, δεν έλυσε το συνταγματικό πρόβλημα που είχαν επιχειρήσει να αντιμετωπίσουν οι Αρχές Lascelles. Αντίθετα, με την επαναφορά των βασιλικών προνομίων επανέφερε και το βασικό ερώτημα που βρισκόταν πίσω από αυτές: ποια είναι τα όρια της πρωθυπουργικής συμβουλής για διάλυση και ποιος είναι ο συνταγματικός ρόλος του Μονάρχη όταν θεωρείται ότι τα όρια αυτά έχουν ξεπεραστεί; Η απάντηση δεν βρίσκεται μόνο στο κείμενο του νόμου του 2022, αλλά και στις συνταγματικές συνθήκες, στην αρχή της κοινοβουλευτικής εμπιστοσύνης και στην ανάγκη διατήρησης της πολιτικής ουδετερότητας του Στέμματος.

Η σύγχρονη συνταγματική σημασία των Αρχών Lascelles

Η επαναφορά της βασιλικής προνομίας με τον Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 επανέφερε στο προσκήνιο και το ερώτημα της σύγχρονης συνταγματικής σημασίας των Αρχών Lascelles. Αυτό, ωστόσο, δεν σημαίνει ότι οι τρεις Αρχές του 1950 επανήλθαν αυτομάτως και αυτούσιες. Ο νόμος του 2022 αποκατέστησε το νομικό πλαίσιο εντός του οποίου ασκείται η εξουσία διάλυσης, αλλά δεν προσέδωσε νομοθετική ισχύ στις Αρχές Lascelles ούτε προσδιόρισε εξαντλητικά τις συνταγματικές περιστάσεις υπό τις οποίες ο Μονάρχης θα μπορούσε να αρνηθεί μια πρωθυπουργική συμβουλή.[28]

Η διάκριση αυτή είναι σημαντική. Οι Αρχές Lascelles διατυπώθηκαν υπό τις συγκεκριμένες πολιτικές και οικονομικές συνθήκες του 1950 και δεν είναι βέβαιο ότι κάθε στοιχείο τους μπορεί να μεταφερθεί χωρίς μεταβολή στο σημερινό συνταγματικό περιβάλλον. Η πρώτη Αρχή, σύμφωνα με την οποία πρέπει να εξετάζεται εάν το

[28]Cabinet Office, *Draft Fixed-term Parliaments Act 2011 (Repeal) Bill* (December 2020).

υφιστάμενο Κοινοβούλιο παραμένει λειτουργικό και ικανό να επιτελέσει το έργο του, εξακολουθεί να συνδέεται άμεσα με τη λογική της κοινοβουλευτικής διακυβέρνησης. Αντίστοιχα, η τρίτη Αρχή, η οποία αφορά τη δυνατότητα σχηματισμού εναλλακτικής κυβέρνησης ικανής να εξασφαλίσει την εμπιστοσύνη της Βουλής των Κοινοτήτων, παραμένει στενά συνδεδεμένη με την αρχή της κοινοβουλευτικής εμπιστοσύνης.[29]

Περισσότερες δυσκολίες παρουσιάζει η δεύτερη Αρχή, δηλαδή η εκτίμηση ότι μία νέα εκλογική αναμέτρηση θα ήταν επιζήμια για την εθνική οικονομία. Η Αρχή αυτή συνδέεται στενότερα με τις ιδιαίτερες πολιτικές και οικονομικές συνθήκες της μεταπολεμικής Βρετανίας. Επιπλέον, η εφαρμογή της σήμερα θα απαιτούσε από τον Μονάρχη να προβεί σε αξιολόγηση με σημαντικές οικονομικές και πολιτικές διαστάσεις. Μία τέτοια παρέμβαση θα μπορούσε να δημιουργήσει σοβαρό πρόβλημα για την πολιτική ουδετερότητα του Στέμματος. Για τον λόγο αυτό, δεν είναι απαραίτητο να θεωρηθεί ότι και τα τρία κριτήρια του 1950 διαθέτουν σήμερα ακριβώς την ίδια συνταγματική βαρύτητα.[30]

Η συνταγματική σημασία των Αρχών Lascelles πρέπει, επομένως να αναζητηθεί περισσότερο στη λογική που εκφράζουν παρά στην αντιμετώπισή τους ως ενός άκαμπτου καταλόγου τριών κανόνων. Η πρώτη και η τρίτη Αρχή αναδεικνύουν τη σημασία της λειτουργικότητας του Κοινοβουλίου και της δυνατότητας σχηματισμού κυβέρνησης που διαθέτει την εμπιστοσύνη της Βουλής. Η δεύτερη, παρά τον περισσότερο ιστορικά εξαρτημένο χαρακτήρα της, υπενθυμίζει ότι η διάλυση δεν αντιμετωπιζόταν ως εξουσία που μπορούσε να ασκείται αποκλειστικά με βάση το πολιτικό συμφέρον της εκάστοτε κυβέρνησης

[29]Sir Alan Lascelles ('Senex'), 'Dissolution of Parliament' (*The Times*, 2 May 1950); Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act, *Report* (HL Paper 253, HC 1046, 2020–21) παρα. 129–130.

[30] Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act, *Report* (HL Paper 253, HC 1046, 2020–21) παρ. 129–130.

Οι Αρχές Lascelles δεν αποτελούν σήμερα νομοθετικά κατοχυρωμένους κανόνες ούτε κανόνες των οποίων η εφαρμογή μπορεί απλώς να επιβληθεί από τα δικαστήρια . Η ακριβής σύγχρονη συνταγματική τους θέση παραμένει περισσότερο σύνθετη. Η σημασία τους βρίσκεται στην προσπάθεια να εκφράσουν τα όρια που απορρέουν από την κοινοβουλευτική εμπιστοσύνη, την υπεύθυνη διακυβέρνηση και την πολιτική ουδετερότητα του Στέμματος.[31]

Η δυνατότητα βασιλικής άρνησης δεν μπορεί, συνεπώς, να θεωρηθεί ούτε πλήρως ανύπαρκτη ούτε απεριόριστη. Η επαναφορά των προνομιακών εξουσιών το 2022 επανέφερε στην πράξη μια σημαντική πρωθυπουργική πρωτοβουλία ως προς τη διάλυση του Κοινοβουλίου. Εάν η δυνατότητα βασιλικής άρνησης αποκλειόταν απολύτως, ο Πρωθυπουργός θα αποκτούσε εξαιρετικά ισχυρή θέση ως προς την επιλογή του χρόνου των εκλογών.[31] Η συνταγματική δυσκολία βρίσκεται, επομένως, στην ανάγκη να διατηρηθεί η πρωθυπουργική συμβουλή ως γενικός κανόνας, χωρίς αυτή να μετατραπεί σε απεριόριστη δυνατότητα πολιτικής αξιοποίησης της εξουσίας διάλυσης.

Αυτό δεν σημαίνει, όμως, ότι η πρωθυπουργική συμβουλή πρέπει να θεωρείται συνταγματικά απεριόριστη. Η επαναφορά της prerogative το 2022 επανέφερε στην πράξη μία σημαντική πρωθυπουργική πρωτοβουλία ως προς τη διάλυση του Κοινοβουλίου. Εάν η δυνατότητα βασιλικής άρνησης αποκλειόταν απολύτως, ο Πρωθυπουργός θα αποκτούσε εξαιρετικά ισχυρή θέση ως προς την επιλογή του χρόνου των εκλογών.[32] Η συνταγματική δυσκολία βρίσκεται επομένως στην ανάγκη να διατηρηθεί η πρωθυπουργική συμβουλή ως γενικός κανόνας, χωρίς αυτή να μετατραπεί σε απεριόριστη δυνατότητα πολιτικής αξιοποίησης της εξουσίας διάλυσης.

[31] Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act, *Report* (HL Paper 253, HC 1046, 2020–21) παρ. 136, 138–139.

[32] House of Commons Library, *The Royal Prerogative and Ministerial Advice* (Research Briefing CBP-9877, 2025)

Υπό αυτή την έννοια, η σύγχρονη αξία των Αρχών Lascelles βρίσκεται περισσότερο στη συνταγματική λογική που εκφράζουν παρά στην αντιμετώπισή τους ως ενός άκαμπτου καταλόγου τριών κανόνων του 1950. Η πρώτη και η τρίτη αρχή αναδεικνύουν τη σημασία της λειτουργικότητας του Κοινοβουλίου και της δυνατότητας σχηματισμού κυβέρνησης που διαθέτει την εμπιστοσύνη της Βουλής. Η δεύτερη, παρά τον περισσότερο ιστορικά εξαρτημένο χαρακτήρα της, υπενθυμίζει ότι η διάλυση δεν αντιμετωπιζόταν ως εξουσία που μπορούσε να ασκείται αποκλειστικά με βάση το πολιτικό συμφέρον της εκάστοτε κυβέρνησης.

Οι Αρχές Lascelles δεν αποτελούν σήμερα ούτε νομοθετικά κατοχυρωμένους κανόνες ούτε κανόνες των οποίων η εφαρμογή μπορεί απλώς να επιβληθεί από τα δικαστήρια. Η ακριβής σύγχρονη συνταγματική τους θέση παραμένει επομένως περισσότερο σύνθετη. Η σημασία τους βρίσκεται στην προσπάθεια να εκφράσουν τα όρια που προκύπτουν από την κοινοβουλευτική εμπιστοσύνη, την υπεύθυνη διακυβέρνηση και την πολιτική ουδετερότητα του Στέμματος.[33]

Κατά συνέπεια, οι Αρχές Lascelles δεν είναι αναγκαίο να αντιμετωπιστούν ούτε ως πλήρως παρωχημένοι κανόνες ούτε ως συνταγματικές εντολές που επανήλθαν αυτούσιες το 2022. Η σύγχρονη σημασία τους βρίσκεται κυρίως στο βασικό συνταγματικό πρόβλημα που εξακολουθούν να αναδεικνύουν: η διάλυση του Κοινοβουλίου πρέπει να παραμένει κατά κανόνα αποτέλεσμα πρωθυπουργικής πρωτοβουλίας, χωρίς όμως ούτε η πρωθυπουργική εξουσία να καθίσταται απεριόριστη ούτε ο Μονάρχης να μετατρέπεται σε ανεξάρτητο πολιτικό κέντρο λήψης αποφάσεων.

Συγκριτική παρατήρηση: Η διάλυση της Βουλής κατά το ελληνικό Σύνταγμα

[33] .House of Commons Library, *Dissolution of Parliament: Recent Developments* (Research Briefing CBP-10095, 2025).

Η σύγκριση με το ελληνικό συνταγματικό σύστημα αναδεικνύει με ιδιαίτερη σαφήνεια τις ιδιομορφίες του βρετανικού μοντέλου. Στο Ηνωμένο Βασίλειο η διάλυση του Κοινοβουλίου εντάσσεται σε ένα μη κωδικοποιημένο συνταγματικό σύστημα, στο οποίο συνυπάρχουν το βασιλικό προνόμιο, το θεσπισμένο δίκαιο και οι συνταγματικές συνθήκες. Μετά τον Dissolution and Calling of Parliament Act 2022, η προνομιακή εξουσία διάλυσης κατέστη εκ νέου ασκήσιμη και το Κοινοβούλιο μπορεί να διαλυθεί από τον Μονάρχη κατόπιν αιτήματος του Πρωθυπουργού.

Αντίθετα, στην Ελλάδα οι βασικές περιπτώσεις πρόωρης διάλυσης της Βουλής προβλέπονται ρητά από το ίδιο το Σύνταγμα και κυρίως από το άρθρο 41. Σύμφωνα με την παράγραφο 1, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί να διαλύσει τη Βουλή όταν δύο κυβερνήσεις έχουν παραιτηθεί ή καταψηφιστεί και η σύνθεσή της δεν εξασφαλίζει κυβερνητική σταθερότητα. Στην παράγραφο 2 προβλέπεται διαφορετική περίπτωση: ο Πρόεδρος διαλύει τη Βουλή ύστερα από πρόταση κυβέρνησης που έχει λάβει ψήφο εμπιστοσύνης, προκειμένου να ανανεωθεί η λαϊκή εντολή για την αντιμετώπιση εθνικού θέματος εξαιρετικής σημασίας. Το διάταγμα διάλυσης πρέπει να προβλέπει εκλογές μέσα σε τριάντα ημέρες και σύγκληση της νέας Βουλής μέσα σε άλλες τριάντα ημέρες από τις εκλογές.[34]

Η διαφορά των δύο συστημάτων δεν βρίσκεται επομένως απλώς στο πρόσωπο του αρχηγού του κράτους, αλλά κυρίως στον τρόπο με τον οποίο περιορίζεται η εξουσία διάλυσης. Στο ελληνικό σύστημα οι προϋποθέσεις προσδιορίζονται σε σημαντικό βαθμό από το ίδιο το συνταγματικό κείμενο. Στο βρετανικό σύστημα, αντίθετα, η νομική ύπαρξη της prerogative συνδυάζεται με μη νομοθετικούς συνταγματικούς περιορισμούς. Ακόμη και οι επίσημες επεξηγηματικές σημειώσεις του νόμου του 2022 αναγνωρίζουν ότι, πριν από το 2011, η άσκηση της prerogative υπαγόταν στην πράξη σε constitutional

[34] Σύνταγμα της Ελλάδας , άρθρο 41 , παρ. 1-3 και ερμηνευτική δήλωση / Παναγιώτης Δερβιτσιώτης , Σημειώσεις Συνταγματικού Δικαίου , κεφ. "Η ΒΟΥΛΗ" , ενότητα IV , 109.

conventions και ότι σε ορισμένες εξαιρετικές περιστάσεις ο Μονάρχης μπορούσε να αρνηθεί τη διάλυση.[35]

Παρά τις διαφορές αυτές, και στα δύο συστήματα εμφανίζεται μία κοινή συνταγματική επιδίωξη: η διατήρηση του αρχηγού του κράτους έξω από την καθημερινή κομματική αντιπαράθεση, σε συνδυασμό με την εξασφάλιση της ομαλής λειτουργίας του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος. Η διαφορά είναι κυρίως μεθοδολογική. Στην ελληνική περίπτωση το βασικό ερώτημα είναι εάν συντρέχουν οι συγκεκριμένες προϋποθέσεις του άρθρου 41. Στη βρετανική περίπτωση το ζήτημα μεταφέρεται περισσότερο στη σχέση μεταξύ prerogative, πρωθυπουργικής συμβουλής και constitutional conventions.

Η σύγκριση αυτή δείχνει τελικά δύο διαφορετικούς τρόπους αντιμετώπισης ενός παρόμοιου συνταγματικού προβλήματος. Το ελληνικό σύστημα επιδιώκει μεγαλύτερη τυπική ασφάλεια μέσω της συνταγματικής ρύθμισης των περιπτώσεων διάλυσης, ενώ το βρετανικό διατηρεί μεγαλύτερη ευελιξία, με το αντίστοιχο όμως τίμημα της αβεβαιότητας ως προς τα ακριβή όρια των άγραφων συνταγματικών περιορισμών.

Συμπεράσματα

Οι Αρχές Lascelles γεννήθηκαν μέσα στις ιδιαίτερες πολιτικές συνθήκες της Βρετανίας του 1950, όμως το συνταγματικό πρόβλημα στο οποίο επιχείρησαν να απαντήσουν ήταν πολύ ευρύτερο. Στο επίκεντρο βρισκόταν η ανάγκη εξισορρόπησης της πρωθυπουργικής συμβουλής, της κοινοβουλευτικής εμπιστοσύνης και των υπολειμματικών εξουσιών του Στέμματος κατά τη διάλυση του Κοινοβουλίου.

Η εξέτασή τους αναδεικνύει μία βασική ιδιαιτερότητα του βρετανικού Συντάγματος. Η νομική κατοχή της εξουσίας δεν σημαίνει απαραίτητα και

[35] Σύνταγμα της Ελλάδας άρθρο 41 / Dissolution and Calling of Parliament Act 2022, Explanatory Notes , παρ. 6.

απεριόριστη συνταγματική ελευθερία ως προς την άσκησή της. Στην περίπτωση της διάλυσης, το βασιλικό προνόμιο παρέχει τη νομική βάση της εξουσίας, αλλά η άσκησή της εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο συνταγματικών συνθηκών, υπεύθυνης διακυβέρνησης, κοινοβουλευτικής εμπιστοσύνης και πολιτικής ουδετερότητας του Στέμματος.

Η θέσπιση του Fixed-term Parliaments Act 2011 μετέβαλε προσωρινά αυτή την ισορροπία, αντικαθιστώντας σε σημαντικό βαθμό το προηγούμενο προνομιακό καθεστώς με ένα νομοθετικά καθορισμένο σύστημα. Η κατάργησή του και η επαναφορά των βασιλικών προνομιών από τον Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 αποκατέστησαν τη νομική δυνατότητα διάλυσης από τον Μονάρχη κατόπιν αιτήματος του Πρωθυπουργού. Η νομοθετική αυτή μεταβολή, όμως, δεν καθόρισε από μόνη της το ακριβές περιεχόμενο των συνταγματικών συνθηκών που συνοδεύουν την άσκηση της εξουσίας.

Για τον λόγο αυτό, οι Αρχές Lascelles δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται ούτε ως απλώς παρωχημένο ιστορικό κατάλοιπο ούτε ως τρεις άκαμπτοι κανόνες που επανήλθαν αυτομάτως το 2022. Η σημασία τους βρίσκεται περισσότερο στη συνταγματική λογική που εκφράζουν. Η λειτουργικότητα του Κοινοβουλίου, η δυνατότητα σχηματισμού εναλλακτικής κυβέρνησης και η ανάγκη προστασίας της πολιτικής ουδετερότητας του Στέμματος εξακολουθούν να αποτελούν στοιχεία του ευρύτερου προβλήματος της διάλυσης.

Τελικά, το βρετανικό συνταγματικό σύστημα επιδιώκει να αποφύγει δύο αντίθετες καταστάσεις. Από τη μία πλευρά, ο Πρωθυπουργός δεν πρέπει να διαθέτει ανεξέλεγκτο έλεγχο της διάλυσης του Κοινοβουλίου. Από την άλλη, ο Μονάρχης δεν μπορεί να μετατραπεί σε εναλλακτικό πολιτικό φορέα που αποφασίζει ελεύθερα πότε πρέπει να διεξαχθούν εκλογές. Η διαρκής σημασία των Αρχών Lascelles βρίσκεται επομένως όχι στη συχνότητα με την οποία εφαρμόστηκαν, αλλά στο συνταγματικό πρόβλημα που εξακολουθούν να αναδεικνύουν: πώς μπορεί να διατηρηθεί η υπεύθυνη κοινοβουλευτική διακυβέρνηση, αποφεύγοντας ταυτόχρονα τόσο τον απεριόριστο

πρωθυπουργικό έλεγχο όσο και την αυθαίρετη βασιλική παρέμβαση.

Βιβλιογραφία-Πηγές

Πίνακας 1 - Βιβλία και ακαδημαϊκά συγγράμματα

- Bogdanor , Vernor . The Monarchy and the Constitution , Oxford : Claredon Press , 1995 .
- Dicey, A. V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 8th ed. London: Macmillan, 1915.
- Jennings, W. Ivor. *The Law and the Constitution*. 5th ed. London: University of London Press, 1959.

Πίνακας 2 - Νομολογία

- *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5
- *R (Miller) v The Prime Minister; Cherry v Advocate General for Scotland* [2019] UKSC 41.

Πίνακας 3 - Κοινοβουλευτικές εκδέσεις

- Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act. *Report*. HL Paper 253, HC 1046, Session 2019–21. London: UKParliament,2021
- House of Commons Library. *The Royal Prerogative and Ministerial Advice*. Research Briefing CBP-9877. London: House of Commons Library, 2025.
- House of Commons Library. *Dissolution of Parliament*. Research Briefing. London: House of Commons Library,2023.
- House of Commons Justice Committee. *Constitutional Processes Following a General Election*. HC 396, Session 2009–10. London: House of Commons, 2010.
- House of Lords Select Committee on the Constitution. *Dissolution and Calling of Parliament Bill*. HL Paper 100, Session 2021–22. London: House of Lords, 2021.

Πίνακας 4- Νομοθεσία - Συνταγματικά Κείμενα

- United Kingdom. *Fixed-term Parliaments Act 2011*, c. 14.
- United Kingdom. *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022*, c. 11.
- Ελληνική Δημοκρατία. *Σύνταγμα της Ελλάδας*, άρθρο 41, όπως ισχύει.

Πίνακας 5- Κυβερνητικά Κείμενα - επεξηγηματικές σημειώσεις

- Cabinet Office. *The Cabinet Manual: A Guide to Laws, Conventions and Rules on the Operation of Government*. London:
- Cabinet Office, 2011.HM Government. *Dissolution Principles*. London: Cabinet Office, December 1, 2020.
- Cabinet Office. *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022: Explanatory Notes*. London: Cabinet Office, 2022.
- Cabinet Office. *Draft Fixed-term Parliaments Act (Repeal) Bill*. London: Cabinet Office, December 2020.

Πίνακας 5 - Ιστορικές Πηγές

- Lascelles, Alan. "Dissolution of Parliament." Letter to the editor, signed "Senex." *The Times*, May 2, 1950.