

ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 66

ΝΙΚΟΣ ΠΑΠΑΣΠΥΡΟΥ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιανουάριος 2023



ΚΕΝΤΡΟ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ

ΕΡΕΥΝΑ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΣ ΚΑΙ ΔΙΔΑΧΜΗΣ ΤΕΛΕΤΩΝ

ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 66

1. Η Βουλή συνεδριάζει δημόσια στο Βουλευτήριο, μπορεί όμως να διασκεφθεί σε μυστική συνεδρίαση, ύστερα από αίτηση της Κυβέρνησης ή δεκαπέντε βουλευτών, αν το αποφασίσει η πλειοψηφία σε μυστική συνεδρίαση. Η Βουλή αποφασίζει κατόπιν αν πρέπει να επαναληφθεί η συζήτηση για το ίδιο θέμα σε δημόσια συνεδρίαση.

2. Οι Υπουργοί και Υφυπουργοί έχουν ελεύθερη είσοδο στις συνεδριάσεις της Βουλής και ακούονται όποτε ζητήσουν το λόγο.

****3.** Η Βουλή και οι κοινοβουλευτικές επιτροπές μπορούν να ζητήσουν την παρουσία του Υπουργού ή του Υφυπουργού που είναι αρμόδιος για τα θέματα που συζητούν.

Οι κοινοβουλευτικές επιτροπές μπορούν να καλούν οποιοδήποτε πρόσωπο θεωρούν χρήσιμο για το έργο τους, ενημερώνοντας και τον αρμόδιο Υπουργό. Οι κοινοβουλευτικές επιτροπές συνεδριάζουν δημόσια, όπως ορίζεται στον Κανονισμό της Βουλής, μπορούν όμως να διασκεφθούν σε μυστική συνεδρίαση, ύστερα από αίτηση της Κυβέρνησης ή πέντε βουλευτών, αν το αποφασίσει η πλειοψηφία σε μυστική συνεδρίαση. Η κοινοβουλευτική επιτροπή αποφασίζει κατόπιν, αν πρέπει να επαναδιαεξαχθεί η συζήτηση για το ίδιο θέμα σε δημόσια συνεδρίαση.

ΝΙΚΟΣ ΠΑΠΑΣΠΥΡΟΥ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Η αρχή της δημοσιότητας των συνεδριάσεων	1
1. Θεμέλιο της αρχής.....	1
2. Εύρος εφαρμογής και περιεχόμενο της αρχής.....	2
3. Κάμψεις της αρχής.....	3
II. Η παρουσία των υπουργών στη Βουλή.....	4
1. Γενικά	4
2. Ως δικαίωμα.....	5
3. Ως υποχρέωση.....	6
4. Κλήτευση άλλων προσώπων.....	6

I. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΕΩΝ

1. Θεμέλιο της αρχής

Το άρθρο 66 καθιερώνει την αρχή της δημοσιότητας στις συνεδριάσεις της Βουλής. Η αρχή μετέχει στην ευρύτερη αρχή της διαφάνειας στην κρατική δράση, έχει όμως

1

ιδιαίτερο περιεχόμενο, το οποίο γίνεται κατανοητό υπό το φως των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του Κοινοβουλίου. Πρωτίστως, είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένη με το αντιπροσωπευτικό σύστημα, καθώς δεν νοείται πολιτική αντιπροσώπευση ερήμην του λαού, φορέα της πολιτικής κυριαρχίας. Δεύτερον, εκφράζει την καθολικότητα, ως στοιχείο της δημοκρατικής αρχής, υπό την έννοια ότι δεν νοείται μέρος του λαού να αποκλείεται από τη γνώση του τρόπου συλλογικής διαχείρισης των κοινών. Τρίτον, αποδίδει θεμελιώδη χαρακτηριστικά της κοινοβουλευτικής δράσης σε μία δημοκρατική και πλουραλιστική κοινωνία. Υπό την κανονιστική εκδοχή ότι ο νόμος οφείλει να αποδίδει τη γενική βούληση, αποδίδει την αντίληψη ότι ουδείς πολίτης αποκλείεται από τη δυνατότητα συν-διαμόρφωσης και συμμετοχής σε αυτήν. Υπό τη ρεαλιστική εκδοχή της λειτουργίας του πολιτικού συστήματος ως τόπου συγκρασμού της πολλαπλότητας των κοινωνικών συμφερόντων, διασφαλίζει αναγκαίους επικοινωνιακούς όρους ώστε να είναι εφικτή και γνήσια η επίτευξη τέτοιων συγκεκρισμών. Σε κάθε περίπτωση, καθιστά αποτελεσματική την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου της εκτελεστικής εξουσίας και τη λειτουργία της Βουλής ως τόπου πολιτικού διαλόγου και αντιπαράθεσης. Εξάλλου, αποτελεί εγγύηση ότι η λειτουργία της Βουλής είναι όντως δημοκρατική και ελεύθερη (άρθρο 65 παρ. 1 Σ). Τέλος, η δημοσιότητα της κοινοβουλευτικής δράσης είναι αναγκαίος όρος για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος συμμετοχής στην κοινωνική και (ιδίως) την πολιτική ζωή και του δικαιώματος στην πληροφόρηση, αλλά και για τη διασφάλιση της αυθεντικότητας της δημόσιας σφαίρας.

2. Εύρος εφαρμογής και περιεχόμενο της αρχής

- 2 Η δημοσιότητα διέπει τις συνεδριάσεις της Ολομέλειας, και των επιμέρους σχηματισμών της Βουλής, περιλαμβανομένων των κοινοβουλευτικών επιτροπών (66 παρ. 3). Υπό των φως όμως των ανωτέρω, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η δημοσιότητα των συνεδριάσεων αποδίδει γενικότερη αρχή της διαφανούς λειτουργίας της Βουλής.
- 3 Η δημοσιότητα στις συνεδριάσεις της Βουλής καλύπτει το επιτρεπτό παρακολούθησης για το κοινό των συνεδριάσεων από τα γενικά θεωρεία της Βουλής (56 παρ. 3 επ. ΚτΒ), ιδίως όμως την ελεύθερη παρακολούθηση, αναπαραγωγή και σχολιασμό των συζητήσεων της Βουλής από τους εκπροσώπους του τύπου και των ηλεκτρονικών μέσων μαζικής ενημέρωσης. Η ραδιοτηλεοπτική κάλυψη γίνεται από το Κανάλι της Βουλής των Ελλήνων, εφόσον όμως δεν υπάρχει η δυνατότητα απευθείας καλύψεως από τα μέσα ενημέρωσης, επιτάσσεται η ελεύθερη πρόσβαση τους στο οικείο υλικό και δη σε τρέχοντα χρόνο (πβλ. σχετικό προβληματισμό του Ευάγγελου Βενιζέλου, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2021, σελ. 505). Ως προς την υποχρεωτικότητα μετάδοσης από τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα στο ευρύ κοινό βλ. άρθρο 15 παρ. 2 Σ. Από την αρχή της δη-

μοσιότητας προκύπτει τέλος η υποχρέωση καταγραφής των συζητήσεων «λέξη προς λέξη» στα Πρακτικά της Βουλής (61 ΚτΒ).

Η αρχή της δημοσιότητας ως προς τις συνεδριάσεις των κοινοβουλευτικών επιτροπών εφαρμόζεται «όπως ορίζεται στον Κανονισμό της Βουλής», επιτρεπομένων επομένως προσαρμογών που προσιδιάζουν στη λειτουργία τους (π.χ. έλλειψη θεωρείων) ή την ειδική αποστολή τους (π.χ. επιτροπή προκαταρκτικής εξέτασης, οπότε τηρείται η αρχή της μυστικότητας).

3. Κάμψεις της αρχής

Κάμψη της δημοσιότητας επέρχεται σε περίπτωση που η Βουλή αποφασίσει να διασκεφθεί σε μυστική συνεδρίαση. Η απόφαση λαμβάνεται επίσης σε μυστική συνεδρίαση, υπό τους όρους του άρθρου 66 παρ. 1. Αντίστοιχη ρύθμιση παρέχει η παρ. 3 για τις κοινοβουλευτικές επιτροπές. Κατά το γράμμα των διατάξεων, η μυστικότητα αφορά στη διάσκεψη, όχι επομένως σε τυχόν αποφάσεις της Βουλής.

Στις μυστικές συνεδριάσεις τηρούνται πρακτικά, από βουλευτές, ενώ υπάρχει η δυνατότητα η Βουλή να αποφασίσει τη δημοσίευση τους (57 παρ. 3 ΚτΒ), σε κάθε περίπτωση οφείλει να εξετάσει αν πρέπει να επαναληφθεί η συνεδρίαση δημόσια.

Οι πλέον διάσημες μυστικές συνεδριάσεις στην κοινοβουλευτική ιστορία υπήρξαν οι συνεδριάσεις του Κοινοβουλίου του Ηνωμένου Βασιλείου κατά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και ιδίως κατά τους συστηματικούς βομβαρδισμούς του Λονδίνου (the Blitz, 1940-41). Σε μας, ήδη το Προσωρινόν Πολίτευμα (1822) όριζε ότι ο εφημεριδογράφος αποκλείεται από τις μυστικές συνεδριάσεις του Βουλευτικού, οι οποίες γίνονται οσάκις ζητηθούν από πέντε μέλη του Σώματος.

Πέραν των *stricto sensu* μυστικών συνεδριάσεων, κάμψη της δημοσιότητας μπορεί να προβλέπεται από τον Κανονισμό της Βουλής για ειδικές περιπτώσεις (βλ. 38 παρ. 1 ΚτΒ για τη «μη δημοσιότητα» συνεδρίασης διαρκούς επιτροπής, 43Α παρ. 2 περ. (α) ΚτΒ κατά το οποίο οι συζητήσεις για τις δραστηριότητες της ΕΥΠ στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας είναι απόρρητες) ή να προκύπτει από τη φύση ορισμένων λειτουργιών (μυστικότητα της προδικασίας κατά τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης).

Ωστόσο, είναι αμφίβολο αν μπορεί ο Κανονισμός της Βουλής να δεσμεύσει την Βουλή και ιδίως την Ολομέλεια ως προς την κατά περίπτωση συνδρομή λόγου που επιτάσσει άρση της δημοσιότητας. Έτσι, όπως παρατηρεί ο Σπυρόπουλος, η διάταξη του Κανονισμού που επιβάλλει τη μυστικότητα της συνεδρίασης για τη διαπίστωση της αδυναμίας του Προέδρου της Δημοκρατίας να ασκήσει τα καθήκοντά του (άρθρο 151 παρ. 3) δεν συνάδει με το άρθρο 66 παρ. 1 Σ, το οποίο απαιτεί *ad hoc* κρίση (Φίλιππος Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2^η εκδ. 2020, σελ. 252) (βλ. ομοίως και άρθρο 159 παρ. 4 ΚτΒ σχετικά με την κατηγορία και παραπομπή σε δίκη του Προέδρου της Δημοκρατίας). Αυτό κατά μείζονα λόγο ισχύει υπό το φως των συνταγματικών ορίων στην άρση της

δημοσιότητας, τα οποία ενδέχεται κατά περίπτωση να απαιτούν ενδιάμεσες λύσεις. Πβλ. κατωτέρω § 7.

- 10 Όπως παρατηρείται, η απόφαση διενέργειας μυστικής συνεδρίασης δεν ελέγχεται δικαστικά, ως ανήκουσα στα κοινοβουλευτικά *interna corporis* (Γιώργος Γεραπετρίτης, Σύνταγμα και Βουλή, Αυτονομία και ανέλεγκτο των εσωτερικών του σώματος, 2012, σελ. 101). Από την άλλη πλευρά, η αναγωγή της εξαίρεσης σε κανόνα θα ήταν ασύμβατη με τον αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος, κατά τα ανωτέρω. Βλ. και Πέτρος Παραράς, Η αρχή της δημοσιότητας και η κυβερνητική παρουσία στη Βουλή. Ερμηνεία του αρ.66 Συντάγματος, ΤοΣ 4/1982 σελ. 463επ..
- 11 Ανεξαρτήτως πάντως του καταρχήν ανελέγκτου επί διαδικαστικών αποφάσεων της Βουλής, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι κάμψεις από την αρχή της διαφανούς λειτουργίας της Βουλής πρέπει να στηρίζονται σε αποχρώντα λόγο και να στοιχούν προς την αρχή της αναγκαιότητας. Για παράδειγμα, σε πρόσφατη περίπτωση εξεταστικής επιτροπής σχετικά με δραστηριότητες της Ε.Υ.Π. επί ζητήματος μείζονος δημοσίου ενδιαφέροντος, ακολουθήθηκε απόρρητη διαδικασία, ενώ απόρρητο χαρακτηρίστηκε και το πόρισμα της επιτροπής από την ίδια την επιτροπή (βλ. Πρακτικά της Η΄ Συνεδρίασεως της 13ης Οκτωβρίου 2022). Ωστόσο, είναι αμφίβολο αν η αρχή της αναγκαιότητας δικαιολογεί την πλήρη μυστικότητα πορίσματος και δη επί υποθέσεως μείζονος δημοσίου ενδιαφέροντος, εφόσον τα στοιχεία που κρίνεται ότι πρέπει να παραμείνουν μυστικά μπορούν να περιληφθούν σε απόρρητο παράρτημα. Βλ. συναφώς στην ερμηνεία του άρθρου 68§ § 18. Αντιθέτως, τα πορίσματα επιτροπών που διεξάγουν προκαταρκτική εξέταση κατά πρώην υπουργών δίδονται στη δημοσιότητα, παρά το γεγονός ότι η διαδικασία της προκαταρκτικής εξέτασης είναι μυστική.

II. Η ΠΑΡΟΥΣΙΑ ΤΩΝ ΥΠΟΥΡΓΩΝ ΣΤΗ ΒΟΥΛΗ

1. Γενικά

- 12 Το άρθρο 66 θεσπίζει το δικαίωμα παρουσίας των υπουργών και των υφυπουργών στις συνεδριάσεις της Βουλής και, παραλλήλως, την υποχρέωση εμφανίσεώς τους κατόπιν κλητεύσεως από τη Βουλή. Βλ. αναλυτικώς Άλκης Δερβιτσιώτης, Η παρουσία των υπουργών στη Βουλή: Τα δικαιώματα εισόδου και λόγου των υπουργών στη Βουλή (2007).
- 13 Η παρουσία των υπουργών στη Βουλή έχει μακρά παράδοση, η οποία προηγείται του κοινοβουλευτικού συστήματος. Έτσι, τα Συντάγματα του 1844 και 1864 ρητώς όριζαν ότι οι υπουργοί έχουν ελεύθερη είσοδο στις συνεδριάσεις της Βουλής και ακούγονται όποτε ζητήσουν το λόγο, αλλά και η Βουλή μπορεί να απαιτήσει την παρουσία τους (άρθρα 81 και 78, αντιστοίχως). Ήδη το Πολιτικόν Σύνταγμα του 1827 (το οποίο δεν εφαρμόστηκε) όριζε ότι οι γραμματείς της Επικρατείας (σε αντίθεση με τον Κυβερνήτη)

έχουν ελεύθερη είσοδο στις συνεδριάσεις της Βουλής και ακούγονται όταν ζητήσουν το λόγο (άρθρο 129), παρευρίσκονται υποχρεωτικά κατά τη συζήτηση σχεδίων νόμου του κλάδου τους (άρθρο 108) και οφείλουν να δώσουν τις αναγκαίες πληροφορίες όποτε προσκληθούν από τη Βουλή (άρθρο 128).

14 Η παρουσία των υπουργών σήμερα πρέπει να γίνει νοητή σε αρμονία με το ισχύον κοινοβουλευτικό σύστημα και την αρχή της κοινοβουλευτικής εμπιστοσύνης. Είναι πρωτίστως αναγκαία για την ομαλή λειτουργία της συμπράξεως Βουλής και Κυβερνήσεως, όπου αυτή προβλέπεται (ιδίως κατά την νομοθετική διαδικασία, σε αντιδιαστολή π.χ. με προεδρικά πολιτεύματα) και αυτονόητη, ως υποχρέωση, κατά την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

2. Ως δικαίωμα

15 Το δικαίωμα παρουσίας και αγορεύσεως καταλαμβάνει αδιακρίτως όλες τις συνεδριάσεις της Βουλής, επομένως και επί ζητημάτων στα οποία δεν νοείται σύμπραξη της εκτελεστικής εξουσίας (σύσταση εξεταστικών επιτροπών, άσκηση δίωξης κατά υπουργών, αναθεώρηση του συντάγματος, τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής, κ.λπ.). Ο λόγος είναι η αυτοτελής θέση της Κυβερνήσεως στο πολιτειακό μας σύστημα, η οποία δεν είναι απλώς εντολοδόχος της Βουλής. Παράλληλα όμως, είναι ζήτημα συνταγματικής δεοντολογίας ο σεβασμός στην αυτονομία κρίσης του Σώματος, ιδίως επί ζητημάτων που ανήκουν στην αποκλειστική σφαίρα δράσης της Βουλής.

16 Σύμφωνα με το άρθρο 70 παρ. 4 Σ, το δικαίωμα παρουσίας φαίνεται να ισχύει και κατά τις συνεδριάσεις των κοινοβουλευτικών επιτροπών. Ωστόσο, πρέπει να γίνει δεκτό ότι δεν είναι εν γένει επιτρεπτή η παρουσία υπουργών (παρά μόνο στο βαθμό που κλητευθούν *ad hoc*) σε συνεδριάσεις εξεταστικών επιτροπών και επιτροπών προκαταρκτικής εξέτασης, καθώς κάτι τέτοιο δεν συνάδει με τον εξεταστικό τους χαρακτήρα (έτσι Άλκης Δερβιτσιώτης, Οι εξεταστικές επιτροπές του άρθρου 68 παρ. 2 του Συντάγματος 1975/86, 1994, σελ. 151 επ., και Μαριάνθη Καλυβιώτου σε Φ. Σπυρόπουλου και λοιπών, ΣΥΝΤΑΓΜΑ, Κατ' άρθρο ερμηνεία, 2017, σελ. 1123).

17 Το άρθρο 66 αυτονοήτως δεν παρέχει στον Υπουργό δικαίωμα ψήφου και άσκησης καθηκόντων που απαιτούν τη βουλευτική ιδιότητα. Σημειωτέον πάντως ότι εφόσον ο υπουργός είναι και βουλευτής, καταρχήν δεν κωλύεται εκ της υπουργικής ιδιότητας να ασκήσει τα οικεία καθήκοντα (πβλ. άρθρο 84 παρ. 7Σ). Από τον εν λόγω κανόνα ωστόσο επιβάλλονται εξαιρέσεις με δικαιολογητική βάση την αυτονομία της Βουλής και την ελεύθερη, σε σχέση με την εκτελεστική εξουσία, λειτουργία της (65 παρ. 1Σ). Για παράδειγμα, ο Κανονισμός της Βουλής ορίζει ότι το αξίωμα του μέλους του προεδρείου της Βουλής είναι ασυμβίβαστο με την ιδιότητα του υπουργού ή του υφυπουργού (άρθρο 6 παρ. 3 ΚτΒ).

3. Ως υποχρέωση

- 18 Το άρθρο 66 παρ.3 εδ. (α) Σ θεσπίζει την εξουσία της Βουλής και των κοινοβουλευτικών επιτροπών να κλητεύουν υπουργούς για τα θέματα που συζητούν. Η υποχρέωση όμως, σε αντίθεση με το δικαίωμα της παρ. 2, καταλαμβάνει τους υπουργούς μόνο κατά το μέρος της αρμοδιότητάς τους.
- 19 Η διάταξη δεν αφορά σε συγκεκριμένη διαδικασία, αλλά καθιερώνει γενική αρχή. Επομένως, καλύπτει κάθε κοινοβουλευτική διαδικασία, οπότε, αν δεν ορίζεται διαφορετικά, λαμβάνεται απόφαση από τον οικείο σχηματισμό. Ειδική διαδικασία οργανώνεται σε επίπεδο επιτροπών με τα άρθρα 37 παρ. 5 και 41Α ΚτΒ (βλ. και 43Α παρ. 4 ΚτΒ). Στη δεύτερη περίπτωση οργανώνεται ειδικός μηχανισμός κοινοβουλευτικού ελέγχου σε επίπεδο επιτροπών και μάλιστα στην παρ. 4 του άρθρου 41Α ορίζεται ότι η κλήτευση είναι υποχρεωτική αν το ζητήσουν τα δύο πέμπτα των μελών της επιτροπής, ανεξαρτήτως δηλαδή πλειοψηφίας.
- 20 Τέλος, η διάταξη παρέχει συμπληρωματική προς το άρθρο 70 παρ. 6 Σ θεμελίωση για τις περιπτώσεις στις οποίες ασκούνται επώνυμα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου που απαιτούν παρουσία υπουργού, όπως ορίζει ο Κανονισμός της Βουλής.

4. Κλήτευση άλλων προσώπων

- 21 Το άρθρο 66 παρ. 3 Σ επίσης θεσπίζει την εξουσία των κοινοβουλευτικών επιτροπών να κλητεύουν προς ακρόαση οποιοδήποτε πρόσωπο θεωρούν χρήσιμο για το έργο τους, ενημερώνοντας παράλληλα τον αρμόδιο υπουργό. Η ακρόαση τρίτων προσώπων αποτελεί ιδιαίτερα χρήσιμη διαδικασία, παρέχοντας στις κοινοβουλευτικές επιτροπές, την εκάστοτε αντιπολίτευση, αλλά και την κοινή γνώμη, χρήσιμη πληροφόρηση, και διαμορφώνοντας τόπο διαβούλευσης και αντιπαράθεσης.
- 22 Το Σύνταγμα δεν θέτει κανένα περιορισμό ως προς τα καλούμενα πρόσωπα, ενώ ο Κανονισμός της Βουλής τυποποιεί περιπτώσεις εφαρμογής της διάταξης (π.χ. άρθρο 38 για τη συζήτηση νομοσχεδίων και προτάσεων νόμου, άρθρο 41Α ως προς τον κοινοβουλευτικό έλεγχο σε επίπεδο επιτροπών, το οποίο εφαρμόζεται και για τις ειδικές μόνιμες επιτροπές δυνάμει του άρθρου 43Α παρ. 4 κ.λπ.). Η εμφάνιση των καλουμένων προς ακρόαση προσώπων είναι υποχρεωτική, η σχετική δε αναφορά στο άρθρο 41Α παρ. 4 ΚτΒ αφορά στην κλήτευση και όχι στην εμφάνιση.