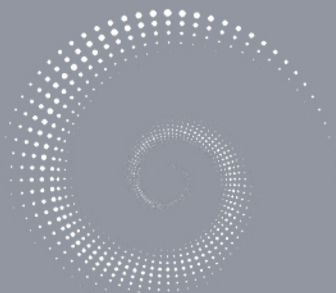


ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 69

ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΣΗΜΑΝΤΗΡΑΣ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιανουάριος 2024



ΚΕΝΤΡΟ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ

ΕΡΕΥΝΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΤΕΧΝΗΣ

ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 69

Κανένας δεν εμφανίζεται στη Βουλή αυτόκλητος για να αναφέρει οτιδήποτε προφορικά ή εγγράφως. Οι αναφορές παρουσιάζονται από βουλευτή ή παραδίδονται στον Πρόεδρο. Η Βουλή έχει δικαίωμα να αποστέλλει τις αναφορές που της απευθύνονται στους Υπουργούς και τους Υφυπουργούς, οι οποίοι υποχρεούνται να δίνουν διευκρινίσεις όποτε τους ζητηθούν.

ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΣΗΜΑΝΤΗΡΑΣ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βλαχόπουλος Σπ., *Το δικαίωμα αναφοράς κατά το ελληνικό και κατά το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο. Οι προϋποθέσεις ασκήσεως*, 1998· Δερβιτσιώτης Α., *Η κοινοβουλευτική αναφορά του άρθρου 69 του Συντάγματος*, 1994· Καλυβιώτου Μ., «Άρθρο 69», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017· Κασσιμάτης Γ., *Οι βάσεις του πολιτεύματος και οι θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος. Με βάση την ερμηνεία του άρθρου 1 του Συντάγματος*, 2022· Καυκά Χ., «Άρθρο 10», σε: Σπ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2023· Λαζαράτος Π., «Άρθρο 10», σε: Γ. Κασσιμάτης/Κ. Μαυριάς, *Ερμηνεία του Συντάγματος*, τ. Ι., 2003· Μάνεσης Α., «Το Συνταγματικόν Δίκαιο ως τεχνική της πολιτικής ελευθερίας», σε: Idem, *Συνταγματική θεωρία και Πράξη*, 1980· Μουζουράκη Π., «Άρθρο 10», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017· Παντελής Α., *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 5^η εκδ., 2020· Παπαδοπούλου Λ., *Θεσμοί άμεσης Δημοκρατίας στο Σύνταγμα. Συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων ουσίας*, 2014· Παπανικολάου Κ., *Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών*, 2018· Idem, «Άρθρο 101Α», σε: Σπ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2023· Παραράς Π., «Άρθρον 69», σε: *Σύνταγμα 1975 – Corpus, II, άρθρα 51-80. Κοινοβουλευτικό Δίκαιο*, 1985· Σπυρόπουλος Φ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2020· Χρυσόγονος Κ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, 3η εκδ., 2022· Dreier H., “Grundlegung, Strukturelemente, Probleme“, σε: R. Walter/C. Jabloner (επιμ.), *Hans Kelsens Wege sozialphilosophischer Forschung*, 1997· Kelsen H., «Foundations of Democracy (1955)», σε: M. Jestaedt/O. Lepsius (επιμ.), *Verteidigung der Demokratie*, 2006· Idem, “Vom Wesen und

Wert der Demokratie (β' εκδ. 1929)", σε: M. Jestaedt/O. Lepsius (επιμ.), *Verteidigung der Demokratie*, 2006· Simantiras N., *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund. Legitimation durch Verantwortung polyzentrischer Governance-Strukturen*, 2016.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	2
II. Η ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΤΙΚΗ ΑΝΑΦΟΡΑ: ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ, ΔΙΑΠΡΥΘΜΙΣΗ, ΟΡΙΑ	5
III. ΕΙΔΙΚΟ ΖΗΤΗΜΑ: ΑΝΑΦΟΡΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ	9

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

- 1 Θεμέλιο του πολιτεύματος είναι η λαϊκή κυριαρχία. Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από τον Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα. Ο λαός αποτελεί πηγή της εξουσίας και συγχρόνως συμμετέχει ενεργά στην άσκησή της στη βάση της δημοκρατικής αρχής, που επιτρέπει τον αυτοκαθορισμό του λαού και κατά τούτο ταύτιση κυβερνώντων και κυβερνωμένων¹. Με εξαίρεση κάποια στοιχεία άμεσης δημοκρατίας στο ελληνικό

¹ Α. Μάνεσης, «Το Συνταγματικόν Δίκαιο ως τεχνική της πολιτικής ελευθερίας», σε: Idem, *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη*, 1980, σελ. 11 (47-48). Η εν λόγω ταύτιση αφορά την ιδιότητα του λαού ως υποκειμένου της δημοκρατικής νομιμοποίησης της εξουσίας, από την οποία ο ίδιος δεσμεύεται: Πρόκειται δηλαδή για διαδικαστική ταύτιση στο πλαίσιο της φιλελεύθερης δημοκρατίας, η οποία βασίζεται στην ατομική ελευθερία και εκδηλώνεται μέσω της πολιτικής ελευθερίας των πολιτών βλ. H. Kelsen, "Vom Wesen und Wert der Demokratie (β' εκδ. 1929)", σε: M. Jestaedt/O. Lepsius (επιμ.), *Verteidigung der Demokratie*, 2006, σελ. 149 (156-162)· H. Kelsen, *Foundations of Democracy (1955)*, σε: M. Jestaedt/O. Lepsius, ό.π., σελ. 248 (252)· H. Dreier, "Grundlegung, Strukturelemente, Probleme", σε: R. Walter/C. Jabloner (επιμ.), *Hans Kelsens Wege sozialphilosophischer Forschung*, 1997, σελ. 79 (82 επ.). Από την εν λόγω διαδικαστική ταύτιση διακρίνεται σαφώς το ρουσσωϊκού χαρακτήρα «δόγμα της ταυτότητας κυβερνώντων και κυβερνωμένων» του C. Schmitt, που δεν ανταποκρίνεται στον φιλελεύθερο χαρακτήρα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, καθώς εκκινεί από την ουτοπική αντίληψη περί

πολίτευμα², η δημοκρατική αρχή πραγματώνεται μέσω της αντιπροσωπευτικής αρχής³, καθώς η πολιτική εξουσία ασκείται από τον λαό μέσω των αντιπροσώπων του: Το εκλογικό σώμα αναδεικνύει ανά τακτά χρονικά διαστήματα τα μέλη του κοινοβουλίου, του αντιπροσωπευτικού σώματος του λαού. Οι δύο κύριες⁴ αρμοδιότητες της Βουλής είναι αφενός η ψήφιση των (τυπικών) νόμων και αφετέρου η ανάδειξη και ο έλεγχος της κυβέρνησης: Η κοινοβουλευτική αρχή επιτάσσει, μεταξύ άλλων, την κοινοβουλευτική ευθύνη της κυβέρνησης και την εξάρτησή της από την (δεδηλωμένη) εμπιστοσύνη της Βουλής⁵. Η σχέση ευθύνης μεταξύ Βουλής και κυβέρνησης δεν είναι στιγμιαία αλλά διαρκής, υπό την έννοια δεν εξαντλείται στην παροχή ψήφου εμπιστοσύνης ή την απόσυρσή της: Περιλαμβάνει τον συνεχή *κοινοβουλευτικό έλεγχο* της κυβέρνησης, που λειτουργεί ως προϋπόθεση για τον καταλογισμό της πολιτικής ευθύνης. Μέσω του κοινοβουλευτικού ελέγχου καθίσταται άλλωστε δυνατός ο πολιτικός έλεγχος όχι μόνον της κυβέρνησης και των μελών της αλλά γενικότερα της άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας, διότι η κυβέρνηση προΐσταται της ιεραρχικά δομημένης κρατικής διοίκησης και την κατευθύνει: Διασφαλίζεται έτσι ότι η διοικητική δράση νομιμοποιείται δημοκρατικά έναντι των πολιτών, τους οποίους δεσμεύει μονομερώς⁶. Η άσκηση της δημοκρατικά νομιμοποιημένης εξουσίας υπόκειται

«ποιοτικής ταυτότητας» της κρατικής εξουσίας με τον λαό και οδηγεί σε απολυταρχικές θεωρήσεις της σχέσης μεταξύ ατόμου και κράτος, βλ. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, σελ. 234 επ.· και κριτικά Γ. Κασσιμάτη, *Οι βάσεις του πολιτεύματος και οι θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος*, 2022, σελ. 304. Για τη διάκριση μεταξύ της φιλελεύθερης κελσενικής «ταύτισης» και της απολυταρχικής σμιτιανής «ταυτότητας» βλ. N. Simantiras, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverband. Legitimation durch Verantwortung polyzentrischer Governance-Strukturen*, 2016, σελ. 92-93.

² Λ. Παπαδοπούλου, *Θεσμοί άμεσης Δημοκρατίας στο Σύνταγμα. Συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων ουσίας*, 2014, σελ. 67 επ.· Ν. Σημαντήρας, «Άρθρο 44», σε: παρ. 28 επ., με περαιτέρω βιβλιογραφικές παραπομπές.

³ Γ. Κασσιμάτης, *Οι βάσεις του πολιτεύματος*, ό.π., σελ. 296 (305 επ).

⁴ Α. Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2020, σελ. 336 επ.

⁵ Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2020, σελ. 65.

⁶ Για την ιεραρχική οργάνωση της δημόσιας διοίκησης ως λειτουργικής προϋπόθεσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης στο κλασικό μοντέλο δημοκρατικής νομιμοποίησης των κοινοβουλευτικών συστημάτων βλ. ενδεικτικά Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία των ανεξάρτητων*

πάντως σε δικαιοκρατικά όρια, τα οποία διαγράφονται ιδίως από τα συνταγματικώς κατοχυρωμένα θεμελιώδη δικαιώματα. Κατά την κλασική τριμερή διάκριση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, νοούνται αμυντικά, πολιτικά και κοινωνικά δικαιώματα. Η διάκριση δεν είναι αυστηρή, υπό την έννοια ότι ορισμένο δικαίωμα δύναται να επιτελεί συγχρόνως αμυντική και πολιτική λειτουργία. Χαρακτηριστικό δικαίωμα αυτής της μορφής είναι το δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές, που κατοχυρώνεται ρητώς στο άρθρο 10 παρ. 1 του Συντάγματος και θεμελιώνει αξίωση ατομικής ή συλλογικής υποβολής αιτημάτων προς τα κρατικά όργανα⁷. Αναγνωρίζεται έτσι δυνατότητα είτε προάσπισης των ατομικών συμφερόντων του αναφερόμενου έναντι του κράτους είτε (πολιτικής) συμμετοχής του στον έλεγχο της κρατικής δράσης: Η αναφορά μπορεί να έχει ως αντικείμενο οποιοδήποτε αίτημα για ενέργεια, παράλειψη ή λήψη μέτρων, ανεξάρτητα αν συνδέεται με τα ατομικά συμφέροντα του αναφερόμενου ή το γενικό συμφέρον του λαού ή μιας κατηγορίας του⁸. Η πολιτική διάσταση της αναφοράς είναι ιδιαίτερος έκδηλη, όταν υποβάλλεται στη Βουλή: Ο θεσμός της *κοινοβουλευτικής αναφοράς* κατοχυρώνεται συνταγματικά δια του άρθρου 69 ως ειδικότερη έκφανση του δικαιώματος του αναφέρεσθαι και ρυθμίζεται από τον Κανονισμό της Βουλής⁹ ως μέσο *κοινοβουλευτικού ελέγχου* της κυβέρνησης. Πρόκειται για ιστορικό θεσμό¹⁰, η κατοχύρωση του οποίου ανατρέχει στα επαναστατικά συνταγματικά κείμενα¹¹, περιλαμβάνεται διαχρονικά στα ελληνικά

αρχών, 2018, σελ. 60 επ., με περαιτέρω παραπομπές: Ν. Simantiras, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund*, ό.π., σελ. 56 επ. και αναλυτικά Η. Dreier, *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzips der Exekutive*, 1991, σελ. 135 επ.

⁷ Για τη νομική φύση του δικαιώματος και την προβληματική της ένταξης του σε ένα status βλ. Π. Λαζαράτο, «Άρθρο 10», σε: Γ. Κασσιμάτης/Κ. Μαυριάς, *Ερμηνεία του Συντάγματος*, τ. Ι., 2003, σελ. 12-14· Σπ. Βλαχόπουλο, σελ. 16 επ.

⁸ Π. Μουζουράκη, «Άρθρο 10», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, παρ. 6.

⁹ Άρθρο 125 του Κανονισμού της Βουλής (ΚτΒ).

¹⁰ Αναλυτικά, Α. Δερβιτσιώτης, *Η κοινοβουλευτική αναφορά του άρθρου 69 του Συντάγματος*, 1994, σελ. 19 επ.

¹¹ Ο Νόμος της Επιδαύρου που υιοθετήθηκε το 1823 από τη Β' Εθνοσυνέλευση του Άστρους για την αναθεώρηση του «Προσωρινού Πολιτεύματος της Ελλάδος» όριζε ότι «Ο καθείς δύναται να αναφέρεται πρὸς τὸ Βουλευτικὸν ἐγγράφως, προβάλλων τὴν γνώμην τὰ πρὸ πάντων πρᾶγματος».

Συντάγματα ήδη από το 1844¹² και έγινε κατά το πρότυπο της οικείας διάταξης του βελγικού Συντάγματος¹³ του 1831.

II. Η ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΤΙΚΗ ΑΝΑΦΟΡΑ: ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ, ΔΙΑΡΡΥΘΜΙΣΗ, ΟΡΙΑ

Ως αναφορά νοείται κατά το Σύνταγμα *κάθε αίτημα* που απευθύνεται σε αρμόδια δημόσια αρχή, είτε ατομικώς είτε συλλογικώς¹⁴. Φορείς του δικαιώματος υποβολής είναι κατ' άρθρο 10 παρ. 1 του Συντάγματος κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, ανεξαρτήτως ιθαγένειας. Όταν η αναφορά υποβάλλεται στη Βουλή, πρόκειται για *κοινοβουλευτική αναφορά*, που ρυθμίζεται από τους ειδικότερους κανόνες του άρθρου 69 του Συντάγματος, όπως εξειδικεύονται από το άρθρο 125 του Κανονισμού της Βουλής. Στο πλαίσιο αυτό, ορίζεται ότι οι κοινοβουλευτικές αναφορές είναι οπωσδήποτε έγγραφες και υπογράφονται από τα πρόσωπα που τις υποβάλλουν, με ρητή δήλωση του ονοματεπωνύμου, της ιδιότητας και της

2

¹² Βλ. ήδη άρθρο 50 του Συντάγματος 1844: «Οὐδείς αὐτόκλητος ἐμφανίζεται ἐνώπιον τῆς Βουλῆς ἢ τῆς Γερουσίας διὰ ν' ἀναφέρει τι προφορικῶς ἢ ἐγγράφως· ἀναφοραὶ τινες ὄμως παρουσιάζονται διὰ τινος Βουλευτοῦ ἢ Γερουσιαστοῦ ἢ παραδίδονται εἰς τὰ γραφεῖα. Ἡ τε Βουλή καὶ ἡ Γερουσία ἔχουσι τὸ δικαίωμα ν' ἀποστέλλωσιν εἰς τοὺς Ὑπουργοὺς τὰς διευθυνομένας πρὸς αὐτὰς ἀναφοράς, οἵτινες εἶναι ὑπόχρεοι νὰ δίδωσι διασαφήσεις ὡςάκις ζητηθῶσιν». Πρβλ. άρθρο 58 του Συντάγματος 1864, άρθρο 54 του Συντάγματος 1927, άρθρο 58 του Συντάγματος 1952.

¹³ Πρβλ. την ισχύουσα διάταξη του άρθρου 57 του βελγικού Συντάγματος: «*Il est interdit de présenter en personne des pétitions aux Chambres. La Chambre des représentants a le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont adressées. Les ministres sont tenus de donner des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre l'exige.*».

¹⁴ Εκτελεστικός νόμος του άρθρου 10 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος είναι το νδ 796/1971, που διατηρήθηκε σε ισχύ βάσει του άρθρου 112 παρ. 1 του Συντάγματος. Κατ' άρθρο 2 παρ. 1 και 2 νδ 796/1971, «*αναφορά, κατά την έννοια του παρόντος, θεωρείται έγγραφον διαλαμβάνον αιτιάσεις κατά ενεργείας ή παραλείψεως αρχής τινος ή οργάνου αυτής, πλήν των αφορωσών εις κυβερνητικές πράξεις, και περιέχον αμέσως ή εμμέσως αίτησιν περί επανορθώσεως ή αποτροπής ηθικής ή υλικής βλάβης. Δεν θεωρείται οπωσδήποτε αναφορά: α) αίτησιν περί παροχής απλών πληροφοριών, β) ένδικον μέσον ή διαδικαστική πράξις ενώπιον παντός δικαστηρίου, γ) ενδικοφανής προσφυγή προβλεπομένη υπό του νόμου.*».

διεύθυνσης εκείνων που τις υπογράφουν¹⁵. Περιέχουν «αιτήματα ή παράπονα»¹⁶ και απευθύνονται αποκλειστικά στη Βουλή και όχι σε συγκεκριμένο βουλευτή ή κοινοβουλευτική ομάδα¹⁷. Εφόσον περιέχουν τα απαραίτητα στοιχεία, καταχωρούνται βάσει της σειράς κατάθεσής τους σε ειδικό βιβλίο, διαφορετικά αρχειοθετούνται¹⁸. Μετά την υποβολή τους παραδίδονται στον Πρόεδρο της Βουλής, εκτός αν κατά την κατάθεση προσυπογραφούν και υιοθετηθούν από βουλευτή, ο οποίος αναλαμβάνει την παρουσίασή τους. Ακόμη πάντως και αν δεν προσυπογραφούν κατά την κατάθεση, μπορούν να υιοθετηθούν από όποιον βουλευτή επιθυμεί με σχετική δήλωση κατά την ανακοίνωσή τους¹⁹.

- 3 Η λειτουργία της κοινοβουλευτικής αναφοράς ως μέσου κοινοβουλευτικού ελέγχου εκδηλώνεται ιδίως στο πεδίο των συνεπειών που προκαλεί η υποβολή της. Σε αντίθεση με τις αναφορές που υποβάλλονται σε διοικητικά όργανα και θεμελιώνουν υποχρέωσή τους «να ενεργούν σύντομα και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά»²⁰, η υποβολή κοινοβουλευτικής αναφοράς δεν συνεπάγεται υποχρέωση της Βουλής να προβεί σε ορισμένη ενέργεια προς ικανοποίηση του αιτήματος: Απόκειται στην ανέλεγκτη ευχέρειά της²¹ να αποστείλει την υποβληθείσα αναφορά σε Υπουργό ή Υφυπουργό,

¹⁵ Άρθρο 125 παρ. 2 ΚτΒ: «Οι αναφορές πρέπει να περιέχουν το ονοματεπώνυμο, την ιδιότητα και τη διεύθυνση εκείνων που τις υπογράφουν».

¹⁶ Άρθρο 125 παρ. 1 ΚτΒ: «Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα να απευθύνουν στη Βουλή γραπτές αναφορές, που περιέχουν αιτήματα ή παράπονα. Οι αναφορές παρουσιάζονται από Βουλευτή ή παραδίδονται στον Πρόεδρο».

¹⁷ Π. Παραράς, «Άρθρον 69», σε: *Σύνταγμα 1975 - Corpus*, II, 1985, παρ. 8.

¹⁸ Άρθρο 125 παρ. 4 ΚτΒ.

¹⁹ Άρθρο 125 παρ. 1 και 5 ΚτΒ.

²⁰ Άρθρο 10 παρ. 1 του Συντάγματος. Βλ. επίσης τις διατάξεις του άρθρου 4 νδ 796/1971 καθώς και των άρθρων 24 και 27 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

²¹ Η γραμματική διατύπωση του άρθρου 69, που ορίζει ότι πρόκειται για «δικαίωμα» της Βουλής, εξηγείται ιστορικά: Η διάταξη διατυπώθηκε για πρώτη φορά στο Σύνταγμα του 1844 κατά την περίοδο της συνταγματικής μοναρχίας, όταν πηγή της εξουσίας θεωρείτο ο μονάρχης, που με το Σύνταγμα αναγνώρισε αρμοδιότητες στη Βουλή, στο αντιπροσωπευτικό σώμα του Έθνους (βλ. άρθρ. 50, 59 και 60 του Συντάγματος 1844). Επρόκειτο δηλαδή, από συνταγματική άποψη, για μια συνταγματική συνθήκη μεταξύ μονάρχη και Έθνους («Σύνταγμα-συνάλλαγμα»). Αντίθετα, όταν πηγή της εξουσίας είναι ο κυρίαρχος λαός, γίνεται δεκτό ότι τα όργανα του κράτους δεν είναι

προκαλώντας έτσι τον κοινοβουλευτικό έλεγχο της κυβέρνησης για τα ζητήματα που τυχόν εγείρονται. Και τούτο, διότι η άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου της κυβέρνησης αποτελεί κατά το Σύνταγμα αποκλειστική αρμοδιότητα της Βουλής και όχι (ευθέως) ατομικό δικαίωμα: Οι ενδιαφερόμενοι δικαιούνται απλώς να συντελέσουν με την υποβολή των αιτημάτων και την παροχή των σχετικών πληροφοριών και στοιχείων, θέτοντας σε γνώση του αντιπροσωπευτικού σώματος το εκάστοτε ζήτημα και κινητοποιώντας το προς την κατεύθυνση της ενεργοποίησης του ελεγκτικού ρόλου του. Μέσω του θεσμού της κοινοβουλευτικής αναφοράς διασφαλίζεται έτσι η λειτουργία ενός θεσμικού διαύλου επικοινωνίας μεταξύ λαϊκής αντιπροσωπείας και κοινωνίας, που διευρύνει τη δυνατότητα πληροφόρησης για τη δράση των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, ακόμη και αν ανήκουν στα κατώτερα επίπεδα της ιεραρχίας της: Αντίστοιχα αυξάνεται η αποτελεσματικότητα του κοινοβουλευτικού ελέγχου της κυβέρνησης που φέρει την πολιτική ευθύνη για τη διοικητική δράση²². Αν πάντως η Βουλή λάβει την απόφαση να ενεργοποιήσει τον κοινοβουλευτικό έλεγχο διαβιβάζοντας την υποβληθείσα αναφορά στην κυβέρνηση, «οι Υπουργοί υποχρεούνται να δίνουν διευκρινίσεις». Η εν λόγω συνταγματική υποχρέωση εξειδικεύεται από τον Κανονισμό της Βουλής, που ορίζει ότι όποιος Υπουργός γίνεται αποδέκτης ορισμένης αναφοράς οφείλει μέσα σε είκοσι πέντε ημέρες από την κατάθεσή της να απαντήσει στη Βουλή, με ταυτόχρονη κοινοποίηση στους βουλευτές που την είχαν υιοθετήσει και σ' αυτόν που την υπέβαλε²³. Μάλιστα, η υποχρέωση του Υπουργού να απαντήσει ισχύει και για τις αναφορές που κατατίθενται για το διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ δύο συνόδων της Βουλής²⁴: Καθίσταται έτσι δυνατός ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της διοικητικής δράσης, που

φορείς δικαιωμάτων, αλλά έχουν εξουσίες και αρμοδιότητες, που τους απονέμονται συνταγματικά· φορείς ελευθεριών και δικαιωμάτων είναι τα άτομα και οι πολίτες.

²² Πρβλ. την υποστηριζόμενη θέση ότι κύριος σκοπός του θεσμού της κοινοβουλευτικής αναφοράς είναι η παροχή πληροφόρησης στη Βουλή στο πλαίσιο άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου, σχετικά με τον τρόπο άσκησης της δημόσιας διοίκησης, Μ. Καλυβιώτου, «Άρθρο 69», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 1140 (1141).

²³ Άρθρο 125 παρ. 5 εδαφ. α' ΚτΒ.

²⁴ Άρθρο 125 παρ. 6 ΚτΒ.

ως εκ της φύσεώς της είναι αδιάλειπτη. Σε περίπτωση κατά την οποία ο Υπουργός δεν απαντήσει ή απαντήσει εκηροθέσμως, η αναφορά μπορεί να συζητηθεί στη Βουλή κατά τη διαδικασία υποβολής επίκαιρων ερωτήσεων από τους βουλευτές, όπως προβλέπεται από τις διατάξεις των άρθρων 129 επ. του Κανονισμού της Βουλής²⁵.

- 4 Σημαντική ιδιαιτερότητα της κοινοβουλευτικής αναφοράς αποτελεί ότι δεν περιλαμβάνει αξίωση αυτοπρόσωπης εμφάνισης στη Βουλή για τη διατύπωση του αιτήματος ή την ανάπτυξη ισχυρισμών. Όπως ρητώς ορίζεται στον συνταγματικό κανόνα του άρθρου 69 εδαφ. α', δεν επιτρέπεται να εμφανιστεί κανένας αυτόκλητα στη Βουλή για να αναφέρει οτιδήποτε, προφορικά ή εγγράφως. Ο απαγορευτικός κανόνας αφορά πάντως μόνον την *αυτόκλητη* εμφάνιση: Αντίθετα, εμφάνιση κατόπιν σχετικής *προσκλήσεως* της Βουλής ασφαλώς επιτρέπεται²⁶. Η εν λόγω (στενή) ερμηνεία της απαγόρευσης αυτόκλητης εμφάνισης υποστηριζόταν ήδη από τον Ν. Ν. Σαρίπολο, κατά τον οποίον αρκεί για την εμφάνιση στη Βουλή η *ειδική άδειά* της²⁷. Τούτο είχε άλλωστε καταστεί σαφές από τις συζητήσεις της Διπλής Αναθεωρητικής Βουλής του 1911, όταν η κυβέρνηση Βενιζέλου είχε καταθέσει πρόταση αναθεώρησης του άρθρου 58 του Συντάγματος του 1864²⁸ ως εξής: «*Οὐδείς ἄνευ ἀδείας τῆς Βουλῆς ἐμφανίζεται ἐνώπιον ταύτης διὰ νὰ ἀναφέρῃ τί ἢ μετὰσχη τῶν συζητήσεων*». Το άρθρο 58 τελικώς δεν αναθεωρήθηκε για τον λόγο ότι ο Ελ. Βενιζέλος απέσυρε την πρόταση αναθεώρησής του, με την αιτιολογία ότι «*κατὰ τὴν ἐν τῇ ἐκθέσει τῆς ἐπιτροπῆς ἐκτεθεμένην γνώμην, οὐδὲν κωλύει, ἵνα*

²⁵ Άρθρο 125 παρ. 5 εδαφ. β' ΚτΒ.

²⁶ Π. Παραράς, «Άρθρον 69», ό.π., παρ. 9, που υποστηρίζει ότι η απαγόρευση αποτελεί λογική συνέπεια της καθιέρωσης του αντιπροσωπευτικού συστήματος. Πρβλ. για την ακρόαση εξωκοινοβουλευτικών προσώπων από τις επιτροπές της Βουλής τις διατάξεις των άρθρων 32 παρ. 7, 38 και 41Α ΚτΒ.

²⁷ Ν. Ν. Σαρίπολος, *Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον. Ερμηνεία του αναθεωρηθέντος ελληνικού Συντάγματος εν συγκρίσει προς τα των ξένων κρατών*, Τόμος Α', 1915, σελ. 249-250 (υποσημ. Ι).

²⁸ Η ακριβής διατύπωση του άρθρου 58 του Συντάγματος 1864 είχε ως εξής: «*Οὐδείς αὐτόκλητος ἐμφανίζεται ἐνώπιον τῆς Βουλῆς διὰ νὰ ἀναφέρῃ τί προφορικῶς ἢ ἐγγράφως· ἀναφοραὶ ὅμως παρουσιάζονται διὰ τινος βουλευτου, ἢ παραδίδονται εἰς τὸ γραφεῖον. Ἡ Βουλή ἔχει τὸ δικαίωμα ν' ἀποστέλλῃ εἰς τοὺς Ὑπουργοὺς τὰς διευθυνομένας πρὸς αὐτὴν ἀναφορὰς, οἵτινες εἶναι ὑπόχρεοι νὰ δίδωσι διασαφήσεις, ὡςάκις ζητηθῶσι, καὶ δύναται νὰ διορίζη ἐκ τῶν μελῶν αὐτῆς ἐξεταστικὰς τῶν πραγμάτων ἐπιτροπὰς*».

γένηται χρήσις τῆς ἀδείας τῆς Βουλῆς καὶ διὰ τὴν ἀνάπτυξιν ζητημάτων, σχετιζομένων πρὸς τὴν ὑποβληθεῖσαν ὑπουργικὴν πρότασιν»²⁹. Σε κάθε περίπτωση πάντως, η απαγόρευση αυτόκλητης εμφάνισης δεν δεσμεύει τους Υπουργούς και Υφυπουργούς, οι οποίοι κατά το Σύνταγμα έχουν ελεύθερη είσοδο στις συνεδριάσεις της Βουλῆς και ακούγονται ὅποτε ζητήσουν τον λόγο³⁰.

III. ΕΙΔΙΚΟ ΖΗΤΗΜΑ: ΑΝΑΦΟΡΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

Από το δικαίωμα υποβολῆς κοινοβουλευτικῆς αναφοράς διακρίνεται η κατά νόμο *ευχέρεια* ή υποχρέωση υποβολῆς αναφορών στη Βουλή από διοικητικά ὄργανα ή ανεξάρτητες αρχές. Και τούτο, διότι η υποβολή αναφορών από ὄργανα του κράτους *καταρχήν* δεν συνιστά άσκηση (ατομικού) δικαιώματος αλλά αρμοδιότητας: Η δράση των (διοικητικών) ὀργάνων διέπεται από την αρχή της νομιμότητας, υπό την έννοια ὅτι επιτρέπεται να ενεργούν μόνον *βάσει νόμου* και *σύμφωνα με τους νόμους*· εφόσον δηλαδή τους απονέμεται νομοθετικά ορισμένη αρμοδιότητα, η οποία ασκείται σύμφωνα με τις επιταγές των εφαρμοστέων κανόνων κάθε βαθμίδας της έννομης τάξης, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων συνταγματικῆς περιωπῆς. Ειδικά στις ανεξάρτητες αρχές απονέμονται αρμοδιότητες ενημέρωσης του Προέδρου της Βουλῆς³¹ ή υποβολῆς εκθέσεων και αναφορών στη Βουλή, στο πλαίσιο του συνταγματικά προβλεπόμενου ήπιου³² κοινοβουλευτικού ελέγχου: Ενόψει του ὅτι οι ανεξάρτητες αρχές δεν αποτελούν διοικητικά ὄργανα ιεραρχικῶς

5

²⁹ Δήλωση Ελευθερίου Βενιζέλου κατά την συνεδρία της Βουλῆς της 26^{ης} Απριλίου 1911, Πρακτικά Συνεδριάσεων Διπλῆς Αναθεωρητικῆς Βουλῆς - Περίοδος Β', Τόμος Α1 (8 Ιανουαρίου - 2 Μαΐου), σελ. 1041.

³⁰ Άρθρο 66 παρ. 2 του Συντάγματος.

³¹ Πρβλ. άρθρο 8 παρ. 6 ν. 5002/2022 (Α' 228), σύμφωνα με το οποίο «ο Πρόεδρος της Α.Δ.Α.Ε. ενημερώνει για θέματα άρσεων απορρήτου επικοινωνιών τον Πρόεδρο της Βουλῆς, τους αρχηγούς των κομμάτων που εκπροσωπούνται στη Βουλή και τον Υπουργό Δικαιοσύνης».

³² Κ. Παπανικολάου, «Άρθρο 101Α», σε: Σπ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2023, παρ. 45: «Η συγκρότηση των ανεξαρτήτων αρχών με απόφαση κοινοβουλευτικού ὀργάνου παρέχει δημοκρατική νομιμοποίηση στις ανεξάρτητες αρχές, η οποία διατηρείται, παρά την κατ' αρχήν αδυναμία πρόωρης παύσης των μελών των ανεξαρτήτων αρχών, με τον ήπιο κοινοβουλευτικό έλεγχο που προβλέπεται από τον Κανονισμό της Βουλῆς (ΚτΒ) κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 3 του άρθρου 101Α Σ.».

υφιστάμενα της κυβέρνησης που υπέχει πολιτική ευθύνη, καθίσταται αναγκαίος ο πολιτικός έλεγχός τους από τη Βουλή, προκειμένου να διασφαλίζεται η δημοκρατική τους νομιμοποίηση³³. Βάσει του άρθρου 101Α παρ. 3 του Συντάγματος, η σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου ρυθμίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής. Στο πλαίσιο αυτό προβλέπεται, μεταξύ άλλων, δέσμια αρμοδιότητα υποβολής ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων³⁴ ή ειδικών εκθέσεων κατόπιν σχετικής παραγγελίας³⁵ καθώς και *διακριτική ευχέρεια* υποβολής ειδικών εκθέσεων για θέματα της αρμοδιότητας της ανεξάρτητης αρχής³⁶ ή *αναφορών* προς προώθηση και επίλυση θεμάτων που ανάγονται στην εκπλήρωση της αποστολής της³⁷. Οι αναφορές υποβάλλονται στον *Πρόεδρο της Βουλής* και διαβιβάζονται από εκείνον στη μόνιμη επιτροπή θεσμών και διαφάνειας, η οποία μπορεί να διατυπώνει εγγράφως τις απόψεις της προς τον Πρόεδρο της Βουλής³⁸. Η επικοινωνία γίνεται δηλαδή αποκλειστικώς δια του Προέδρου της Βουλής που κατ' άρθρο 11 παρ. 7 ΚτΒ εκπροσωπεί τη Βουλή δικαστικώς και εξωδίκως, ενώ η ευχέρεια υποβολής αναφορών αποτελεί εκδήλωση της συνεργατικής σχέσης μεταξύ ανεξάρτητων

³³ Για το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης των ανεξάρτητων αρχών βλ. ενδεικτικά Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών*, ό.π., σελ. 1 επ., 60 επ., 188 επ.

³⁴ Άρθρο 138Α παρ. 1 ΚτΒ.

³⁵ Άρθρο 138Α παρ. 3 ΚτΒ.

³⁶ Άρθρο 138Α παρ. 2 ΚτΒ.

³⁷ Άρθρο 138Α παρ. 7 περ. α) εδαφ. α' ΚτΒ: «Κάθε ανεξάρτητη κατά το Σύνταγμα αρχή μπορεί να αναφέρεται προς τη Βουλή για την προώθηση και επίλυση θεμάτων που ανάγονται στην εκπλήρωση της αποστολής της».

³⁸ Άρθρο 138Α παρ. 7 περ. α) εδαφ. β' ΚτΒ. Πρβλ. Β. Τζέμο, *Συνήγορος του Πολίτη*, 2012, σελ. 97-98, όπου επισημαίνεται ότι «η κοινοβουλευτική αναφορά του Συνηγόρου συνιστά χρήσιμο θεσμικό εργαλείο συνέχισης, κορύφωσης, ή εξάντλησης του διαμεσολαβητικού-ελεγκτικού ρόλου της Αρχής. Σοβαρά δομικά προβλήματα, ή συγκεκριμένες σημαντικές υποθέσεις, που ο Συνήγορος δεν κατόρθωσε να επιλύσει με τα συμβατικά "εξωκοινοβουλευτικά μέσα" της ερευνητικής του αρμοδιότητας, μπορεί να τα θέσει, συνήθως ως ύστατο μέσο, ενώπιον της Βουλής προς διερεύνηση και επίλυση. Οι αναφορές αυτές, που εισάγονται στην Βουλή από τον επικεφαλής της Αρχής, πρέπει να είναι έγγραφες και υποβάλλονται στον Πρόεδρο της Βουλής. Ο Πρόεδρος της Βουλής διαβιβάζει τις σχετικές αναφορές στη μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας. Είναι στην διακριτική ευχέρεια περαιτέρω της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας, πώς θα ενεργοποιήσει ουσιαστικά το κοινοβουλευτικό έλεγχο επί των θεμάτων που θέτει η αναφορά του Συνηγόρου».

αρχών και Βουλής, που εκτός από την ελεγκτική της φύση εκλαμβάνει και μορφές αμφίδρομης επικουρίας³⁹. Ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπει επίσης (δημόσια ή μη) ακρόαση των Προέδρων ή μελών ανεξάρτητων αρχών⁴⁰ καθώς και ευχέρεια της μόνιμης επιτροπής θεσμών και διαφάνειας ή της αρμόδιας διαρκούς επιτροπής ή της κατά περίπτωση συνιστώμενης αρμόδιας επιτροπής να εφαρμόζουν την προβλεπόμενη διαδικασία ακροάσεων⁴¹. Η συνταγματική απαγόρευση αυτόκλητης εμφάνισης του άρθρου 69 εξειδικεύεται από τις οικείες διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής, που ορίζουν ότι η ακρόαση προϋποθέτει σχετική πρόσκληση: Οι αρμόδιες επιτροπές «*δύνανται να καλούν σε ακρόαση Υπουργούς ή και τους αρμόδιους Υφυπουργούς και οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο με οποιαδήποτε ιδιότητα θεωρούν χρήσιμο για το έργο τους, εφόσον το αντικείμενο της ακρόασης περιλαμβάνεται στην αρμοδιότητα της οικείας επιτροπής, ενημερώνοντας και τον αρμόδιο Υπουργό αν πρόκειται για κρατικό λειτουργό*»⁴².

³⁹ Κ. Παπανικολάου, «Άρθρο 101Α», ό.π., παρ. 45.

⁴⁰ Άρθρο 138Α παρ. 5 ΚτΒ: «Για την ακρόαση των Προέδρων ή μελών ανεξάρτητων αρχών εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 38 και των εδαφίων α' και β' της παραγράφου 6 του άρθρου 41Α».

⁴¹ Άρθρο 138Α παρ. 6 ΚτΒ.

⁴² Άρθρο 41Α παρ. 1 ΚτΒ.