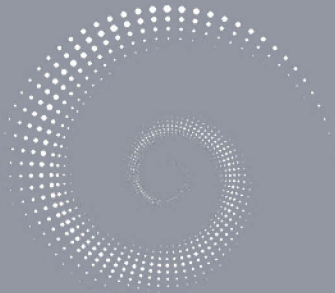


ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 42

ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΟΥΤΣΟΥΚΟΣ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Φεβρουάριος 2023



ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 42

«1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει και δημοσιεύει τους νόμους που έχουν ψηφιστεί από τη Βουλή μέσα σε ένα μήνα από την ψήφισή τους. Μέσα στην προθεσμία που προβλέπεται στο προηγούμενο εδάφιο, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί να αναπέμψει στη Βουλή νομοσχέδιο που έχει ψηφιστεί από αυτή, εκθέτοντας και τους λόγους της αναπομπής.

2. Πρόταση νόμου ή νομοσχέδιο που έχει αναπεμφθεί από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στη Βουλή εισάγεται στην Ολομέλειά της και, αν επιψηφιστεί και πάλι με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών κατά τη διαδικασία του άρθρου 76 παράγραφος 2, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας το εκδίδει και το δημοσιεύει υποχρεωτικά μέσα σε δέκα ημέρες από την επιψήφισή του».

ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΟΥΤΣΟΥΚΟΣ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Κανελλοπούλου Ν., *Η αναπομπή πρότασης ή σχεδίου νόμου που έχει ψηφιστεί από την Βουλή. Τα όρια μεταξύ συμβολικής λειτουργίας και ουσιαστικής αρμοδιότητας του Προέδρου της Δημοκρατίας, όπως καταγράφονται στο άρθρο 42 του Συντάγματος του 1975/1986*, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, 1989· Μάνεσης Α., *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, Θεσσαλονίκη, 1989, ανατύπωση σε του ιδίου, *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη 1980-2000 II*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2007· Παντελής Α., *Οι Συνταγματικές Ρυθμίσεις του 1986*, Λιβάνη-Νέα Σύνορα, 1994· Ρομπόκου-Καραγιάννη Α., *Η Αναπομπή των Νόμων στη Βουλή από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Συμβολή στο ελληνικό και συγκριτικό συνταγματικό δίκαιο*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1998· Σαρίπολος Ν. Ν., *Περί προθεσμιών κυρώσεως, εκδόσεως και δημοσιεύσεως των νόμων. Μελέτη συγκριτικού συνταγματικού δικαίου*, Ραφτάνη, Αθήνα, 1911· Σπυρόπουλος Φ., *Σκέψεις γύρω από την κύρωση, έκδοση και δημοσίευση των νόμων*, Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, 1981· Χρήστου Β., «Άρθρο 42», Φ. Σπυρόπουλος/ Ξ. Κοντιάδης/ Χ. Ανθόπουλος/ Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα – Κατ' Άρθρο Ερμηνεία*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017· Bottini F., *La promulgation des lois parlementaires*, Revue française de droit constitutionnel, 2008· Ferrand F., *Promulguer la loi sous la Révolution: éléments d'histoire critique* Clio@Themis, 2013, διαθέσιμο στο [link](#), (τελευταία πρόσβαση 16.01.2023), που θεωρεί ότι η promulgation σήμαινε απλώς δημοσίευση· Herzog J.-B./Vlachos G. (διεύθυνση), "La promulgation, la signature et la publication des textes législatifs en droit compare", στη συλλογή *Travaux et recherches de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris*, de l'Épargne, Paris, 1961.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Σύνταγμα.....	2
1. Κείμενο	2
2. Ορισμοί	3
3. Πρακτική	4
4. Συστηματική ένταξη της διάταξης στο Σύνταγμα.....	6
II. Ιστορία – συγκριτικές διατάξεις	7
1. Συγκριτικές αναφορές	7
Α. Ιστορία στη Δύση.....	7
Β. Παραδείγματα χωρών	9
α. Αγγλία.....	9
β. Γαλλία	10
γ. Γερμανία	13
2. Ελληνική ιστορία	14
III. Η ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 42 Συντάγματος από τη θεωρία.....	16
1. Έκδοση και δημοσίευση	16
2. Αναπομπή.....	18
3. Πότε ακριβώς έχουμε ολοκληρωμένο νόμο;	19
IV. Η πολιτειολογική σημασία της έκδοσης και της δημοσίευσης. Η βαθύτερη ουσία της «τυπικότητας»	20

I. ΣΥΝΤΑΓΜΑ

1. Κείμενο

- 1 Το άρθρο 42 του Συντάγματος ισχύει αυτή τη στιγμή ως έχει αναθεωρηθεί στο πλαίσιο της συνταγματικής αναθεώρησης του 1986 με το Α΄ ψήφισμα της 06.03.1986 της ΣΤ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (ΦΕΚ Α΄ 22/12.03.1986).
- 2 Η αρχική μορφή της διάταξης, υπό το Σύνταγμα του 1975, συμπεριελάμβανε και μια άλλη αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας, την κύρωση, και δημοσιευμένη ως άρθρο του αρχικού Συντάγματος στο ΦΕΚ Α΄ 111/09.06.1975 βάσει του από 07.06.1975 ΙΒ΄ Ψηφίσματος της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (ΦΕΚ Α΄ 110/09.06.1975), είχε την ακόλουθη μορφή (αναπαράγεται σε μονοτονικό σύστημα. Ως το άρθρο αναθεωρήθηκε το 1986, δεν υπήρξε για το αρχικό άρθρο επίσημη μεταγλώττιση στη δημοτική γλώσσα):
- 3 «1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας κυροί, εκδίδει και δημοσιεύει τους υπό της Βουλής ψηφισθέντας νόμους εντός του μηνός από της επιψηφίσεως αυτών.

2. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δύναται, εντός της κατά την προηγούμενη παράγραφον 4
προθεσμίας, να αναπέμψη εις την Βουλήν ψηφισθέν υπ' αυτής νομοσχέδιον, εκθέτων
και τους λόγους της μη κυρώσεως.

3. Πρότασις νόμου ή νομοσχέδιον αναπεμφθέν υπό του Προέδρου της Δημοκρατίας εις 5
την Βουλήν εισάγεται εις την Ολομέλειαν αυτής, εάν δε επιψηφισθή και αύθις δια της
απολύτου πλειοψηφίας του όλου αριθμού των βουλευτών, κατά την διαδικασίαν του
άρθρου 76 παράγραφος 2, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας κυροί, εκδίδη και δημοσιεύη
τούτο υποχρεωτικώς εντός δέκα ημερών από της δευτέρας επιψηφίσεως αυτού».

2. Ορισμοί

Κρίνεται σκόπιμο για την κατανόηση των όρων να παρατεθούν από τώρα οι κλασικοί 6
ορισμοί των αρμοδιοτήτων του άρθ. 42 Σ. Ελληνική γραμματεία για τις αρμοδιότητες
αυτές υπάρχει ήδη από τον 19^ο αιώνα. Κλασικές πάντως και για το πλήθος συγκριτικών
πληροφοριών και για την εξαντλητική έκταση παραμένουν οι αναλύσεις του Νικολάου
Ν. Σαρίπολου, όπου παρατίθεται η μέχρι τότε εγχώρια και διεθνής βιβλιογραφία¹.

Η κύρωση του νόμου είναι η *συγκατάθεση* του Προέδρου της Δημοκρατίας στο ψηφι- 7
σμένο κείμενο της Βουλής. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δηλαδή συμφωνεί με το
κείμενο και για λόγους σκοπιμότητας.

Η έκδοση του νόμου είναι η πράξη του Προέδρου της Δημοκρατίας (με την προσυπο- 8
γραφή του αρμοδίου Υπουργού) με την οποία *βεβαιώνεται* πρώτον ότι το κείμενο αυτό
είναι *όντως το κείμενο του νόμου που ψηφίστηκε από τη Βουλή* και δεύτερον ότι *έχει*
καταρτιστεί σύμφωνα με το Σύνταγμα. Αμφισβητούμενο στοιχείο (κατωτέρω) είναι αν η
έκδοση σημαίνει και τη διαταγή του Προέδρου της Δημοκρατίας προς την Διοίκηση να
εκτελέσει το νόμο, αν δηλαδή η έκδοση καθιστά τον νόμο εκτελεστό.

Η δημοσίευση του νόμου, εννοείται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, δεν θεωρεί- 9
ται ότι περιορίζεται στην απλή υλική πράξη γνωστοποίησης, αλλά *εμπεριέχει και την*
εντολή, ως νομική πράξη, του Προέδρου της Δημοκρατίας να δημοσιευθεί το ψηφι-
σμένο κείμενο στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, δημοσίευση σύμφυτη με την ίδια
την ενέργεια του νόμου έναντι των πολιτών και δικαιολογούσα το αξίωμα ότι «*άγνοια*
νόμου δεν συγχωρείται».

¹ Βλ. Ν. Ν. Σαρίπολο, *Σύστημα Συνταγματικού δικαίου της Ελλάδος εν συγκρίσει προς τα των ξένων κρατών*, τόμος Β΄, 1923, σε ανατύπωση στη συλλογή «Κλασική Νομική Βιβλιοθήκη» των εκδόσεων. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1987, όλη η παρ. 4 στις σελ. 56-126· και την παλαιότερη μονογραφία του ιδίου, *Περί προθεσμιών κυρώσεως, εκδόσεως και δημοσιεύσεως των νόμων. Μελέτη συγκριτικού συνταγματικού δικαίου*, 1911.

- 10 Τέλος πρέπει να σημειωθεί ότι κατά τον γενικό κανόνα του άρθρου 35 Σ. κατά τον οποίο καμία πράξη του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν ισχύει αν δεν προσυπογραφεί από τους αρμόδιους Υπουργούς, η έκδοση και η δημοσίευση προσυπογράφονται από τους αρμόδιους Υπουργούς. Αντιθέτως, στον κατάλογο των εξαιρούμενων από τον κανόνα της προσυπογραφής πράξεων συμπεριλαμβάνεται ρητά η αναπομπή ψηφισμένου κειμένου νόμου, συνεπώς η αναπομπή είναι μια προσωπική αρμοδιότητα.
- 11 Από αυτήν την πολύ απλή εννοιολόγηση διαφαίνονται τα εξής: Με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1986 καταργήθηκε η αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας να συμφωνεί πολιτικά με το ψηφισμένο κείμενο του νόμου, αρμοδιότητα που τον καθιστούσε ευθέως συννομοθέτη – αν και όχι ισοδύναμο με τη Βουλή, καθώς κατά την πρόβλεψη του αρχικού Συντάγματος, με τη διαδικασία της δεύτερης επιψήφισης, η κύρωση του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν χρειαζόταν. Διατηρήθηκαν όμως οι αρμοδιότητες της έκδοσης, της δημοσίευσης και της αναπομπής, συνεπώς η «εμπλοκή» του Προέδρου της Δημοκρατίας στη νομοθετική διαδικασία διατηρείται σε κάποιον βαθμό, που πρέπει να αναλυθεί.

3. Πρακτική

- 12 Μια πρώτη και πολύ σημαντική παρατήρηση είναι ότι ο *Πρόεδρος της Δημοκρατίας κύρωνε (μέχρι το 1986), εκδίδει και δημοσιεύει τους νόμους της Βουλής απαρέγκλιτα από την έναρξη ισχύος του Συντάγματος του 1975 μέχρι και σήμερα. Δεν έχει ασκήσει ποτέ την αρμοδιότητα της αναπομπής.*
- 13 Πάντως ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπει τη διαδικασία που ακολουθείται στο ενδεχόμενο της αναπομπής, σε συμφωνία με τα άρθρα 42 Σ. και 76 Σ. Κατά το άρθρο 114 του Κανονισμού της Βουλής, του οποίου η παρ. 2 τροποποιήθηκε με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής την 06.12.2001 (ΦΕΚ Α΄ 284/18.12.2001):
- 14 «1. Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων που έχουν ψηφιστεί και αναπέμπονται στη Βουλή, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 42 του Συντάγματος, καθώς και το σχετικό έγγραφο του Προέδρου της Δημοκρατίας για την αναπομπή διανέμονται στους Βουλευτές μέσα σε τρεις ημέρες από την παραλαβή τους.
- 15 2. Τα νομοσχέδια ή οι προτάσεις νόμων που αναπέμπονται εγγράφονται απευθείας και κατά προτεραιότητα στην ημερήσια διάταξη της Ολομέλειας της Βουλής και συζητούνται κατά τη διαδικασία του άρθρου 76 παρ. 2 του Συντάγματος και του άρθρου 94 παρ. 2 του Κανονισμού.
- 16 3. Η επιψήφιση γίνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των Βουλευτών».
- 17 Κατά δεύτερον πρέπει να εκθέσουμε τον τύπο των νομικών πράξεων που παράγει ο

Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Η έκδοση και η δημοσίευση, και αυτό είναι τόσο σπάνιο που πρέπει να τονιστεί, δεν φέρουν τον τύπο του διατάγματος², είναι *sui generis* πράξεις. Ένα από τα ζητήματα που απασχόλησαν πολύ την κλασική συνταγματική θεωρία, όπως αποτυπώνεται στις σελίδες του Ν. Ν. Σαρίπολου στις οποίες παραπέμψαμε στην υποσημείωση 1, είναι το γεγονός ότι αυτές οι αρμοδιότητες, ενώ αντιστοιχούν σε 3 διαφορετικές νομικές πράξεις, διενεργούνται *uno actu* και εξωτερικεύονται με τη δημοσίευση στο ΦΕΚ. Δεδομένων των διαφορετικών θεωριών για το πότε ο νόμος ολοκληρώνεται, η «σύγχυση» αυτή δημιούργησε προβληματισμούς για την έναρξη της τυπικής ισχύος του νόμου (βλ. κατωτέρω). Πράγματι για να μείνουμε στις 2 αρμοδιότητες που ισχύουν σήμερα, την έκδοση και την δημοσίευση (η οποία δημοσίευση αναλύεται στην εντολή προς δημοσίευση και την δημοσίευση όπως προαναφέρθηκε), μια επισκόπηση των ελληνικών νόμων που δημοσιεύονται στο ΦΕΚ δείχνει τα εξής:

«Ο/Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ

ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Εκδίδωμε τον ακόλουθο νόμο που ψήφισε η Βουλή:

.....

Παραγγέλλωμε τη δημοσίευση του παρόντος στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και την εκτέλεσή του ως νόμου του Κράτους. Αθήνα, (ημερομηνία)». 18

Η ημερομηνία υπογραφής είναι συνήθως μερικές ημέρες νωρίτερα από την ημερομηνία που φέρει το ΦΕΚ (πλην σπάνιων περιπτώσεων, οπότε ο νόμος δημοσιεύεται την ίδια ημέρα, σε περίπτωση επείγοντος). Προηγούνται οι προσυπογραφές των αρμοδίων Υπουργών για τον νόμο αυτό και ο Υπουργός Δικαιοσύνης πάντα θεωρεί την προεδρική αυτή πράξη και θέτει τη μεγάλη σφραγίδα του Κράτους. Επομένως, η έκδοση και η δημοσίευση του νόμου, με την έννοια της παραγγελίας του Προέδρου της Δημοκρατίας για τη δημοσίευση διενεργούνται *uno actu*³. 19

Στο ΦΕΚ δημοσιεύεται πάντα η ημερομηνία κατά την οποία οι ανωτέρω προεδρικές πράξεις έλαβαν χώρα. Η πράξη αυτή είναι λοιπόν μία σώρευση πράξεων στο ίδιο *instrumentum* (το έγγραφο που είναι η υλική αποτύπωση της πράξης) και εκ του 20

² Τονίζεται εύστοχα αυτό από τον Α. Παντελή, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2020, σελ. 376

³ Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2022, σελ. 261-262, για το *uno actu* σήμερα με τη σημείωση ότι θα έπρεπε να έπονται οι προσυπογραφές και η θεώρηση αλλά από σεβασμό στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, υπογράφει τελευταίος.

γεγονότος ότι πάντα χρονολογείται, όπως κάθε δημόσια πράξη, το *instrumentum* αυτό της έκδοσης/δημοσίευσης διακρίνεται από την ίδια την δημοσίευση στο ΦΕΚ, έστω και στις σπάνιες περιπτώσεις που χρονολογούνται την ίδια ημέρα, καθώς και σε αυτήν την περίπτωση παρατίθεται η ημερομηνία έκδοσης/δημοσίευσης. Οι υπουργοί προσυπογράφοντας στην πραγματικότητα προβαίνουν και αυτοί, ο καθένας τους, σε δύο προσυπογραφές, της έκδοσης και της δημοσίευσης *uno actu*, στο πλαίσιο του ενιαίου *instrumentum*.

- 21 Μια τελευταία παρατήρηση είναι ότι στο κείμενο αυτής της προεδρικής πράξης, μετά τη ρητή έκδοση του παρατιθέμενου νόμου και την παραγγελία της δημοσίευσής του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, *αναγράφεται ρητά η παραγγελία εκτέλεσής του* (παρόντος εννοείται) *ως νόμου του Κράτους*. Η φράση αυτή θα μας απασχολήσει κατωτέρω.

4. Συστηματική ένταξη της διάταξης στο Σύνταγμα

- 22 Η διάταξη συνδέεται συστηματικά με 3 διατάξεις του ελληνικού Συντάγματος. Η πρώτη διάταξη είναι προφανώς το άρθρο 26 του Συντάγματος για την διάκριση των εξουσιών, στο οποίο διατυπώνεται ο κανόνας ότι η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Μετά την κατάργηση της αρμοδιότητας της κύρωσης, η ακριβής σχέση του άρθρου 42 με το άρθρο 26 είναι αντικείμενο προβληματισμών, όπως θα φανεί κατωτέρω.
- 23 Η δεύτερη διάταξη είναι η διάταξη του άρθρου 30 Σ. που ορίζει ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι ρυθμιστής του πολιτεύματος. Αν και υπάρχει παράδοση να διακρίνονται οι *stricto sensu* ρυθμιστικές αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας από τις διοικητικές, νομοθετικές και δικαστικές αρμοδιότητές του⁴, στο πλαίσιο των άρθρων 30-50 Σ., στην πραγματικότητα, όλες οι αναφερόμενες στο κεφάλαιο για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας αρμοδιότητές του είναι για το ίδιο το Σύνταγμα ρυθμιστικές⁵. Και είναι αλήθεια ότι σημαίνουν τη συμμετοχή του Προέδρου της Δημοκρατίας σε μια διαδικασία διαμεσολάβησης ανάμεσα σε δύο τουλάχιστον άμεσα συνταγματικά όργανα, έστω κι αν αυτά είναι μόνο η Κυβέρνηση και ο ίδιος ο Πρόεδρος της Δημο-

⁴ Έντονο σκεπτικισμό για αυτές τις διακρίσεις εκφράζει ο Α. Παντελής, ό.π., 2020, σελ. 375

⁵ Αυτός είναι ο βαθύτερος λόγος που η ενδιαφέρουσα σκέψη του Φ. Σπυρόπουλου, *Σκέψεις γύρω από την κύρωση, έκδοση και δημοσίευση των νόμων*, Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, 1981, σελ. 221, ότι η έκδοση, ως νομοθετική πράξη δεν χρειάζεται την προσυπογραφή δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Η συστατική ερμηνεία που προτείνει βασίζεται σε κατατάξεις επιστημονικές που είναι ξένες στον ηθελημένα από τον συντακτικό νομοθέτη *in toto* ρυθμιστικό χαρακτήρα ΟΛΩΝ των αρμοδιοτήτων που αναγράφονται στο κεφάλαιο του Προέδρου της Δημοκρατίας.

κρατίας. Στο παράδειγμα του άρθρου μας, η έκδοση και η δημοσίευση διαμεσολαβούν ανάμεσα στο έργο της Βουλής και την εφαρμογή του ως νόμου από τη Διοίκηση, τα δικαστήρια και τους πολίτες.

Κατά τρίτον το άρθρο 42 Σ., που μεριμνά και για την αρμοδιότητα της δημοσίευσης του νόμου, συμμετέχει στη γενική συνταγματική αρχή της δημοσιότητας στην κρατική δραστηριότητα, όπως αυτή αποτυπώνεται από την αρχή της δημοσιότητας των κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης και προεδρικών διαταγμάτων καθώς και την αντίστοιχη δημοσιότητα της Βουλής και της λειτουργίας των δικαστηρίων. 24

II. ΙΣΤΟΡΙΑ – ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Το ζήτημα της έκδοσης και της δημοσίευσης των νόμων (και της κύρωσης, σε όποια χώρα αυτή η αρμοδιότητα του ανώτατου άρχοντα έχει διατηρηθεί), είναι από τα πλέον κλασικά ζητήματα του συνταγματικού δικαίου, συναντώμενο σε όλες τις χώρες του δυτικού συνταγματισμού: Η ιστορία της διάταξης στην Ελλάδα (2) εντάσσεται στη γενική ιστορία της εμπλοκής του ανώτατου άρχοντα στη νομοθετική διαδικασία σε όλες τις χώρες του δυτικού συνταγματισμού (1). 25

1. Συγκριτικές αναφορές

A. Ιστορία στη Δύση

Υιοθετώντας η Ελλάδα μετά την ανεξαρτησία της θεσμούς του συνταγματισμού, κατέστη κατά κάποιο τρόπο κληρονόμος και της ιστορικής διαδικασίας που οδήγησε στα δυτικά κράτη στη διαμόρφωση αυτών των θεσμών· τμήμα αυτής της δυτικής ιστορίας άλλωστε αναπαρήγαγε η Ελλάδα σε συμπυκνωμένο ιστορικά χρόνο. 26

Στις μεσαιωνικές πολιτικές οντότητες ο ρόλος του βασιλέα στο εσωτερικό ήταν κατά βάση δικαιοδοτικός. Η ανάγκη για «νομοθεσία» δεν ήταν αισθητή σε κοινωνίες φεουδαλικές με την πολλαπλή κατάτμηση της δημόσιας εξουσίας και την ταύτισή της με την έγγαιο ιδιοκτησία, όπου ήθη, έθιμα και λοιπές νόρμες που παρουσιάζονταν ως πατροπαράδοτες ρύθμιζαν τη ζωή των ανθρώπων. Παρομοίως η ανάγκη για διοίκηση δεν ήταν αισθητή καθώς στην πραγματικότητα αυτή ταυτιζόταν με το «νοικοκυριό» του κάθε φέουδου και υποφέουδου ή την αυτοδιοίκηση των πόλεων, και η βασιλική διοίκηση αντιστοιχούσε στην διοίκηση των κτημάτων του βασιλέα. Ο ρόλος του ήταν αυτός του ανώτατου δικαστή και οι εσωτερικές πολεμικές ενέργειές του μορφή «εκτέλεσης» των δικαιοδοτικών αποφάσεών του για παραβίαση των εθίμων. 27

Η συγκρότηση του σύγχρονου κράτους εκδηλώνεται με τη βαθμιαία αναγνώριση στα χέρια του βασιλιά της νομοθετικής και της διοικητικής εξουσίας. Το κριτήριο της νομο- 28

θετικής εξουσίας (συνοδευόμενη από ένα *minimum* διοικητικής συγκέντρωσης) είναι πιο απλό ως εννοιολογικό αλλά ταυτόχρονα και πιο εμβληματικό είναι που δείχνει τη μετάλλαξη του μεσαιωνικού βασιλείου σε σύγχρονο κράτος. Εννοείται ότι η εξέλιξη σε κάθε κράτος ήταν διαφορετική: Έχουμε ενδείξεις για τα πρώιμα στάδια του βασιλιά–νομοθέτη ήδη στην ανζεβινική Αγγλία των τελών του 12^{ου} και των αρχών του 13^{ου} αιώνα. Κάποια μεσαιωνικά βασίλεια δεν μετεξελίχθηκαν ποτέ σε σύγχρονα κράτη τα ίδια, παρά μόνο οι υποδιαιρέσεις τους (Γερμανία, Ιταλία). Σε γενικές γραμμές, είναι μια διαδικασία αιώνων, από τα τέλη του 13^{ου} μέχρι κάποια στιγμή τον 16^ο αιώνα στην οποία έπαιξαν ρόλο η πύκνωση των οικονομικών συναλλαγών, η καλλιέργεια του ρωμαϊκού δικαίου, η υπέρβαση του πολιτικού αυγουστινισμού με την αναγνώριση αφενός ότι το κράτος επιδιώκει ένα κάποιο «κοινό καλό» που δεν ταυτίζεται με την σωτηρία των ψυχών και αφετέρου διατηρεί στο κοσμικό πεδίο μια αυταξία και η συνεχής επίκληση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης⁶.

- 29 Σημείο σταθμός για τον βασιλιά–νομοθέτη ήταν η περιγραφή του από τον Jean Bodin στο *Les Six Livres de la République* του 1576: Στο βιβλίο αυτό ο Bodin περιγράφει και αναλύει το σύγχρονο κράτος και την ιδιότητα που το χαρακτηρίζει, την *κυριαρχία*. Εκθέτει και παρουσιάζει διάφορους «δείκτες κυριαρχίας (*marques de souveraineté*)», στην πραγματικότητα όμως σημειώνει ότι όλοι αυτοί οι δείκτες απορρέουν από τον εξής ένα: «*la puissance de donner et casser la loi*», την εξουσία δηλαδή να δίνεις και να ακυρώνεις νόμο, τη νομοθετική εξουσία⁷. Αν και ο Bodin αναγνωρίζει ότι υπάρχουν διαφορετικά πολιτεύματα (δημοκρατία, αριστοκρατία, βασιλεία) και το κριτήριο του φορέα της νομοθετικής εξουσίας είναι αυτό ακριβώς που τα χαρακτηρίζει, την εποχή που συνέγραψε το βιβλίο υπήρχαν, πλην των κρατών–πόλεων της Ιταλίας, μόνο μοναρχικά πολιτεύματα και το βιβλίο του σχηματοποίησε την κλασική εικόνα του μοναρχικού απολυταρχικού κράτους πριν από την περίοδο των επαναστάσεων.
- 30 Η ιστορία της κύρωσης, της έκδοσης και της δημοσίευσης του νόμου από τον ανώτατο άρχοντα αρχίζει ως συνταγματική συζήτηση με τον περιορισμό ή την κατάργηση (αναλόγως κράτους και ιστορικής εξέλιξης) του βασιλικού μονοπωλίου στο νόμο. Αυτό εξηγεί τη σημασία των αρμοδιοτήτων αυτών όλο τον 19^ο αιώνα και γιατί αναλύθηκαν τότε και στις αρχές του 20^{ου} αιώνα εξαντλητικά, όπως αποτυπώνεται στην ελληνική γραμματεία στις σελίδες του Νικόλαου Ν. Σαρίπολου. Ήταν ένας πολύ σημαντικός «δείκτης κυριαρχίας» για να χρησιμοποιήσουμε τον όρο του Bodin και γινόταν κατανοητός ως τέτοιος. Αυτό εξηγεί και για ποιο λόγο η μεταγενέστερη βιβλιογραφία δεν είναι τόσο

⁶ F. Saint-Bonnet, *L'Etat d'exception*, συλλογή «*Léviathan*», 2001.

⁷ Αναλυτικά βλ. O. Beaud, *La puissance de l'État*, συλλογή «*Léviathan*», 1994.

λεπτομερής για το θέμα αυτό, π.χ. στην Ελλάδα κανείς δεν έγραψε έκτοτε τόσο πυκνά όσο ο Νικόλαος Ν. Σαρίπολος. Είναι γιατί το πολιτειακό διακύβευμα στη διαδρομή του 20^{ου} αιώνα εξασθενούσε, με την σταδιακή απομείωση ή εξαφάνιση του βασιλικού ρόλου ώστε να φαίνονται πια αυτές οι αρμοδιότητες (ακόμη και η κύρωση, όπου υπάρχει), τυπικές. Όπως θα φανεί κατωτέρω, σήμερα κατά βάση παρουσιάζονται στη συνταγματική γραμματεία αυτές οι αρμοδιότητες πολύ πιο συνοπτικά, εκτός αν ενίοτε υπάρχει προσπάθεια να δοθεί σε αυτές τις αρμοδιότητες νέα σημασία, μια νέα επικαιρότητα.

Β. Παραδείγματα χωρών

Θα μπορούσαμε να πούμε, με μικρό περιθώριο λάθους, ότι σε όλες τις χώρες που 31 έχουν Σύνταγμα προβλέπεται εμπλοκή του επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας στη νομοθετική διαδικασία με ένα μείγμα σε κάθε χώρα από τις 3 αρμοδιότητες της κύρωσης, της έκδοσης και της δημοσίευσης. Επισκόπηση εδώ όλων των χωρών είναι αδύνατη. Παραπέμπουμε για τις εξελίξεις μέχρι το 1923 στα προμνημονευθέντα έργα του Νικόλαου Ν. Σαρίπολου στην υποσημείωση 1 και για τις ρυθμίσεις των μεταπολεμικών Συνταγμάτων στο συλλογικό βιβλίο υπό την διεύθυνση των Jacques-Bernard Herzog και Georgios K. Vlachos με πρόλογο του Marcel Waline, *La promulgation, la signature et la publication des textes législatifs en droit comparé*⁸. Στο σημείο αυτό θα κάνουμε μία σύντομη αναφορά σε 4 χώρες. Στη μήτρα του κοινοβουλευτισμού, την Αγγλία (α). Στις χώρες που επηρέασαν περισσότερο τη διαμόρφωση των θεσμών αυτών στην δυτική Ευρώπη, τη Γαλλία (β) και τη Γερμανία (γ). Το παράδειγμα των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής από την άλλη έχει τη μοναδικότητά του (δ) και θα προστεθεί αργότερα στη σχετική ανάλυση.

α. Αγγλία

Στην Αγγλία με τη δική της πρώιμη παράδοση, στην οποία έλαβαν χώρα θεσμικές εξελίξεις που σε άλλες χώρες βλέπουμε τον 19^ο αιώνα, κατά την περίοδο 1.215 μ.Χ. – 1.689 μ.Χ., ήδη από τον 18^ο αιώνα, ο νομοθέτης και άρα ο κυρίαρχος στο πλαίσιο του αγγλικού και από το 1707 βρετανικού πολιτεύματος είναι ο King-in-Parliament, δηλαδή το σύνθετο όργανο που είναι ο φορέας της νομοθετικής εξουσίας. (Στην πραγματικότητα συμμετοχή της Βουλής στον νόμο και άρα κύρωση του Βασιλιά απαιτούνταν και για κάποιους αιώνες πριν από την Glorious Revolution αν και η ενεργός συμμετοχή του Βασιλιά στο περιεχόμενο των νόμων ήταν τότε φυσικά πολύ μεγαλύτερη). Στο πλαίσιο 32

⁸ Στη συλλογή «Travaux et recherches de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris», 1961.

αυτό, μετά την ψήφιση του νόμου από το δικαμεραλιστικό βρετανικό Parliament, ο βασιλιάς χορηγεί την Royal Assent, δηλαδή την κύρωση: Δίνει τη συγκατάθεσή του στο περιεχόμενο του νόμου. Αν και θεωρητικά μπορεί να χορηγήσει την κύρωση με τον θεατρικό τρόπο της αυτοπρόσωπης παρουσίας του (τελευταία φορά η Βασίλισσα Βικτώρια το 1854), το πράττει συνήθως δια των Letters Patent που ανακοινώνονται από εκπροσώπους του και κοινοποιούνται στα σώματα της Βουλής, όπως προβλέπει ο νυν ισχύων Royal Assent Act του 1967.

- 33 Δικαιούται να απέχει από το να κυρώσει το κείμενο του νόμου (άτυπο veto) η και να αρνηθεί να τη χορηγήσει. Τελευταία φορά όμως που συνέβη αυτό είναι το μακρινό 1708. Πλέον η κύρωση του ψηφισμένου νόμου θεωρείται μια τυπικότητα, μία συνθήκη του πολιτεύματος, και το ίδιο ισχύει στη Νορβηγία και την Ολλανδία όπου ο μονάρχης επίσης διατηρεί την αρμοδιότητα της κύρωσης. Από την άλλη πλευρά όμως, σημειώνουμε ότι στη Βρετανία αυτή η εξουσία θεωρείται ότι εντάσσεται στη Royal Prerogative, ένα σημαντικό θεσμό του βρετανικού δημοσίου δικαίου που αποτυπώνει ένα δυσχερώς προσδιορίσιμο κατάλοιπο εξουσίας που συνδέεται με το θεσμό του μονάρχη⁹. Στη συνέχεια ο νόμος δημοσιεύεται στην επίσημη ιστοσελίδα της Βρετανικής Κυβέρνησης, στο legislation.gov.uk, από τον Βρετανό Υπουργό Δικαιοσύνης.

Β. Γαλλία

- 34 Στην απολυταρχική Γαλλία του 18^{ου} αιώνα, ο βασιλιάς είχε την εξουσία να νομοθετεί. Στη συνέχεια «εξέδιδε» (*promulguer*) τον νόμο, δηλαδή διέτασσε την εκτέλεσή του και τον δημοσίευε. *Είναι η Γαλλική Επανάσταση που κατασκεύασε την «έκδοση» ως χωριστή νομική πράξη στο πλαίσιο του συνταγματισμού.* Μετά την επαναστατική σύσταση της Συνέλευσης και πριν από την ψήφιση του Συντάγματος του 1791, με Νόμο της 9^{ης} Νοεμβρίου 1789 θεσπίζεται η διαδικασία της έκδοσης και της δημοσίευσης του νόμου: κατά το διάταγμα αυτό, η έκδοση ήταν μία τυπική (με την έννοια της επίσημης) πράξη του Βασιλέα με την οποία *αυτός βεβαίωνε την ύπαρξη του νόμου και διέτασσε τα δικαστήρια και τα διοικητικά όργανα να τον δημοσιεύσουν και να τον εκτελέσουν*, υπογράφοντας το κείμενο του νόμου με την προσυπογραφή των αρμοδίων Υπουργών και τη θέση της σφραγίδας του Κράτους¹⁰. Επιπρόσθετα, το στοιχείο της βεβαίωσης της ύπαρξης του νόμου είναι το καθαρά νέο στοιχείο στην *promulgation*.

⁹ Για τα ανωτέρω, H. Barnette, *Constitutional and Administrative Law*, 2013, σελ. 324-325 και 87-93.

¹⁰ Πρβλ εδώ μια διαφωνία: Κατά την F. Bottini, *La promulgation des lois parlementaires*, Revue française de droit constitutionnel, 2008, σελ. 762-763, το νέο στοιχείο του ορισμού της *promulgation*,

Ο ορισμός αυτός έχει διαιωνιστεί στη γαλλική θεωρία και έχει το «αμφισβητούμενο» 35
στοιχείο της έκδοσης ως της διαταγής προς εκτέλεση του νόμου (τουλάχιστον προς τη
Διοίκηση σήμερα), ως της πράξης που καθιστά τον νόμο «εκτελεστό». Η αντίληψη αυτή
εκκινεί από την αυστηρότητα της διάκρισης των εξουσιών στην επαναστατική Γαλλία: η
μία εξουσία δεν μπορεί να δίνει εντολές στην άλλη και επομένως η εντολή εκτέλεσης
του νόμου δεν μπορεί παρά να προέρχεται από τον επικεφαλής της εκτελεστικής εξου-
σίας, τον Βασιλέα, υπ' αυτή του την ιδιότητα. *Επομένως στη Γαλλία κρατεί η θεώρηση*
της έκδοσης ως πράξης της εκτελεστικής εξουσίας. Ακολουθεί επιλεκτική αναφορά σε
συγκριτικώς ενδιαφέροντα στοιχεία της γαλλικής συνταγματικής ιστορίας:

Με το Σύνταγμα του 1791, ο Βασιλιάς αποκτά την αρμοδιότητα να κυρώνει τον νόμο , 36
η άρνησή του όμως σημαίνει αναβλητική αρνησικυρία και προβλέπεται μια βαριά
διαδικασία της υπέρβασής του βέτο (άρθρα 1-3 του IIIου Τμήματος). Η έκδοση (και η
δημοσίευση) συνεχίζουν να υπάρχουν. Με την παλινόρθωση της μοναρχίας, η συνταγ-
ματική Χάρτα του 1814 ορίζει στο άρθρο 22 «Ο Βασιλιάς μόνο κυρώνει και εκδίδει τους
νόμους», διάταξη που επαναλαμβάνει το άρθρο 18 της Συνταγματικής Χάρτας του 1830.
Φαινομενικά, η αλλαγή από το Σύνταγμα του 1791 ήταν μόνο ότι ο Βασιλιάς απέκτησε 37
το δικαίωμα κύρωσης πλήρως, χωρίς δηλαδή να σημαίνει η άρνησή του απλώς ανα-
σταλτική αρνησικυρία. Εντούτοις, υπάρχει μια πολύ σημαντική αλλαγή της φύσης του
πολιτεύματος, που πρέπει να επισημανθεί: *Το Σύνταγμα του 1791 ήταν Σύνταγμα της*
κυριαρχίας του έθνους. Οριζόταν ρητά ότι ουδείς, ούτε ο Βασιλιάς, είναι υπεράνω του
νόμου. Η δικαιολόγηση της αρμοδιότητας της κύρωσης βασάνισε τους επαναστάτες
οι οποίοι κατέληξαν στην θεωρία *ότι και ο Βασιλιάς ήταν αντιπρόσωπος του έθνους*¹¹.
Η συνταγματική χάρτα του 1814 ήταν μονομερής παραχώρηση *του μονάρχη από τον*
οποίο πήγαζε η εξουσία, η δε συνταγματική χάρτα του 1830 που εντάσσεται στον τύπο
«Συντάγματος-Συναλλάγματος» δεν κλόνιζε τη μοναρχική αρχή.

Στη Τρίτη Γαλλική Δημοκρατία, το καθεστώς επί της ουσίας σταθεροποιήθηκε: Κατά 38
άρθρο 1 του συντακτικού νόμου της 25.02.1875 για την οργάνωση των δημόσιων
εξουσιών, η νομοθετική εξουσία ανήκει στη Βουλή και τη Γερουσία. Κατά το άρθρο

απόρροια του συνταγματισμού είναι η βεβαίωση της ύπαρξης του νόμου, η διαταγή προς εκτέλεση
ήταν το μέχρι τότε πάγιο στοιχείο της απολυταρχικής promulgation, και J. Ferrand, Promulguer,
La loi sous la Révolution: éléments d'histoire critique, Clio@Themis, σελ. 3, διαθέσιμο στο [link](#),
(τελευταία πρόσβαση 16.01.2023), που θεωρεί ότι η promulgation σήμαινε απλώς δημοσίευση.

¹¹ Βλ. V. Champeil-Desplats/M. Troper, "Proposition pour une théorie des contraintes juridiques",
σε M. Troper et al (dir.), *Théorie des contraintes juridiques*, Bruylant/LGDJ, συλλογή «La pensée
juridique», 2005· P. Brunet, *Vouloir pour la Nation. Le concept de représentation dans la théorie de*
l'État, συλλογή «La pensée juridique», 2004.

3, δεύτερο εδάφιο «(Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας) εκδίδει τους νόμους που έχουν ψηφιστεί από τα δύο Σώματα· εποπτεύει και διασφαλίζει την εκτέλεσή τους».

- 39 Στην ισχύουσα 5^η Γαλλική Δημοκρατία, επιβεβαιώνεται ο εκτελεστικός χαρακτήρας της έκδοσης, στην αντίληψη του συντακτικού νομοθέτη τουλάχιστον και της κρατούσας θεωρίας και ενισχύεται η υποχρέωση του Προέδρου με τη θέση προθεσμίας έκδοσης. Ταυτόχρονα όμως του αναγνωρίζεται δικαίωμα αναπομπής και συνεπώς ανασταλτικής αρνησικυρίας. Κατά το άρθρ. 10 του Συντάγματος: «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τους νόμους εντός των 15 ημερών που ακολουθούν την διαβίβαση στην Κυβέρνηση του οριστικά υιοθετημένου νόμου. Μπορεί πριν από την λήξη αυτή της προθεσμίας να ζητήσει από το Κοινοβούλιο νέα συζήτηση για το νόμο ή για κάποια από τα άρθρα του. Αυτή η νέα συζήτηση δεν μπορεί να αποκρουστεί». Πριν από την έκδοση, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι ένας από τους θεσμούς που μπορούν να αναπέμψουν τον ψηφισμένο νόμο στο Συνταγματικό Συμβούλιο για έλεγχο συνταγματικότητας.
- 40 Τόσο η έκδοση όσο και η αναπομπή γίνονται με διάταγμα που προσυπογράφεται. Στην πράξη, η αναπομπή επί Πέμπτης Γαλλικής Δημοκρατίας έχει γίνει ...δύομισι φορές. Την πρώτη, έτους 1983, ήταν ένας τρόπος να «παραλύσει» ένας νόμος. Η Κυβέρνηση δεν ενέγραψε ποτέ την μετ' αναπομπής δεύτερη συζήτηση στην ημερήσια διάταξη (αποκλειστικό της προνόμιο κατά τις τότε ισχύουσες σχετικές ρυθμίσεις). Η δεύτερη φορά ήταν ενδιαφέρουσα: Προέκυψε το 1985 μετά από έλεγχο συνταγματικότητας από το Συνταγματικό Συμβούλιο για έναν νόμο για τη Νέα Καληδονία που κατέληξε σε μερική αντισυνταγματικότητα. Όταν συμβαίνει αυτό το ίδιο το Συνταγματικό Συμβούλιο κρίνει αν οι συγκεκριμένες διατάξεις που κρίθηκαν αντισυνταγματικές μπορούν να χωριστούν από τον συνολικό νόμο που μπορεί να εκδοθεί χωρίς αυτές ή εάν το νόημα και η ρύθμιση όλου του νόμου πλήττονται, στη δεύτερη περίπτωση, χρειάζεται να κατατεθεί νέο νομοσχέδιο. Στην πρώτη περίπτωση που είναι και η πιο συνηθισμένη, δικαιούται μετά την απόφαση του Συνταγματικού Συμβουλίου Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας να ασκήσει, σε εκείνο το στάδιο το δικαίωμα αναπομπής του; Το έπραξε και κρίθηκε από το Συνταγματικό Συμβούλιο ότι ναι, μπορεί να το πράξει γιατί και ο ίδιος ως φορέας του δικαιώματος αναπομπής δικαιούται να προβεί σε αυτήν την κρίση (απόφαση ν. 1985-197 DC του Συνταγματικού Συμβουλίου).
- 41 Η ...μισή φορά που έχει απασχολήσει τη γαλλική θεωρία έλαβε χώρα το 2006. Νόμος με εργασιακές ρυθμίσεις για τη σύμβαση εργασίας των νέων εκδόθηκε κανονικά στις 31 Μαρτίου 2006 και δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως το 2 Απριλίου. Εν τω μεταξύ ο νόμος, που ελαστικοποιούσε αρκετά την «πρώτη» σύμβαση εργασίας των νέων, με πολλές εξαιρέσεις από το εργατικό δίκαιο, είχε προκαλέσει μεγάλες

κινητοποιήσεις εναντίον του. Η πολιτική ηγεσία το ξανασκέφτηκε και πολύ γρήγορα, 1-2 ημέρες μετά τη δημοσίευση ο Πρόεδρος Σιράκ σε διάγγελμα ανήγγειλε το ... πάγωμα του νόμου ενόψει επανεξέτασής του.

Κατά τα λοιπά ο ορισμός της έκδοσης ως της Πράξης με την οποία ο πρόεδρος 42
βεβαιώνει ότι ο νόμος έχει συζητηθεί και ψηφιστεί σύμφωνα με το Σύνταγμα και
καθιστά τον νόμο εκτελεστό, λαμβανομένης υπόψη της εξουσίας του νομοθέτη να
τους όρους ισχύος των κανόνων που θέτει (αποφάσεις 1979-104 DC και 1984-172
DC του Συνταγματικού Συμβουλίου)¹². Κατά την κρατούσα γνώμη, ο νόμος θεωρείται
ολοκληρωμένος με την ψήφισή του από τις 2 Βουλές.

γ. Γερμανία

Στη Γερμανία τον 19^ο αιώνα πολλά κρατίδια απέκτησαν Σύνταγμα. Τα Συντάγματα αυτά 43
όμως είχαν το χαρακτηριστικό που είχαν και οι γαλλικοί συνταγματικοί χάρτες του
19^{ου} αιώνα: Ήταν είτε ως παραχωρήσεις του μονάρχη είτε ως «Συντάγματα–συναλλάγ-
ματα» εξαιρέσεις από την βασική αρχή που δίδει τα καθεστώτα, τη μοναρχική αρχή¹³,
στο πλαίσιο των οποίων ο μονάρχης κύρωνε, εξέδιδε και δημοσίευε τους νόμους.
Αξίζει στο σημείο αυτό να σημειωθεί ότι ειδικά στο σαξονικό Σύνταγμα η διαδικασία
εννοιολογούνταν ως σύμβαση μεταξύ Βασιλέα και Βουλής¹⁴. Ως είναι δε γνωστό,
τελικά η φιλελεύθερη επανάσταση που οδήγησε στο Σύνταγμα της Φραγκφούρτης του
1851 δεν μακρομήρευσε.

Η Γερμανία του 1871-1918 ήταν κατ' ακριβολογία μία ομοσπονδία μοναρχικών κρα- 44
τών. Η άνω Βουλή που εκπροσωπούσε τα κρατίδια, δηλαδή τους μονάρχες, είχε την
αρμοδιότητα της κύρωσης. Ο Γερμανός Αυτοκράτορας είχε δύο ρόλους, ως Βασιλιάς
της Πρωσίας ήταν η πηγή της εξουσίας στην Πρωσία συμφώνως προς τη μοναρχική
αρχή και εκπροσωπούμενος στην Άνω Βουλή, συμμετείχε στη νομοθετική εξουσία της
Ομοσπονδιακής Γερμανίας. Ως Αυτοκράτορας όμως ήταν το προϊόν του Γερμανικού
Ομοσπονδιακού Συντάγματος. Η νομική μετάφραση αυτού στο θέμα μας είναι ότι ως
προς τους ομοσπονδιακούς νόμους, ο Γερμανός Αυτοκράτορας είχε ως αρμοδιότητες
την έκδοση και τη δημοσίευση των ομοσπονδιακών νόμων.

Το ως άνω πλαίσιο της μοναρχικής αρχής, είναι σημαντικό για το θέμα μας γιατί 45

¹² Για όλα τα παραπάνω, βλ. M. de Villiers/X. Magnon/T. Renoux, "Article 10", σε *Code constitutionnel*, 2021.

¹³ J. Hummel, *Le constitutionnalisme allemand (1815-1918): Le modèle allemand de la monarchie constitutionnelle*, συλλογή «L'éviathan», 2002.

¹⁴ Βλ. Ν. Ν. Σαρίπολο, *Περί προθεσμιών κυρώσεως, εκδόσεως και δημοσιεύσεως των νόμων*, ό.π., σελ. 7-11.

οδήγησε πολλούς Γερμανούς θεωρητικούς σε μία κάπως διαφορετική ανάγνωση της κύρωσης του νόμου, ως προς τη νομική της φύση. Ο Paul Laband και με παραλλαγές τον ακολούθησαν πολλοί Γερμανοί θεωρητικοί διαμόρφωσε την αντίληψη ότι η νομοθετική δύναμη ευρίσκεται στην κύρωση, η Βουλή απλώς προτείνει στον μονάρχη (ή το σύλλογο των εκπροσωπούμενων μοναρχών της Άνω Βουλής) περιεχόμενο. Αυτή η αντίληψη σίγουρα δεν συμβιβάζεται με πολιτεύματα εθνικής κυριαρχίας¹⁵.

- 46 Τόσο η Δημοκρατία της Βαϊμάρης όσο και ο Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης προβλέπουν την έκδοση και την δημοσίευση των νόμων από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με δυνατότητα αναπομπής. Ο Γερμανός Πρόεδρος έχει ασκήσει το δικαίωμα της ανασταλτικής αρνησικυρίας που προβλέπεται 6 φορές. Μεταξύ των Γερμανών συνταγματολόγων υπάρχει έντονη συζήτηση αν με την έκδοση εξετάζεται και σε ποιο βαθμό η ουσιαστική αντισυνταγματικότητα των νόμων. Αξίζει να σημειωθεί ότι στη Γερμανία ο Πρόεδρος έχει αναπέμψει έξι φορές ψηφισμένο νομοσχέδιο¹⁶.

2. Ελληνική ιστορία

- 47 Το Σύνταγμα του 1844 ήταν παραχώρηση του Όθωνα και αποτύπωνε τη μοναρχική αρχή. Το άρθρο 29 του Συντάγματος ανέγραφε: «*Ο Βασιλεύς κυρόνει και δημοσιεύει τους νόμους*».
- 48 Το Σύνταγμα του 1864, αποτύπωση της αρχής της εθνικής κυριαρχίας κατά το άρθρο 21 αυτού, καθιστά όργανα της νομοθετικής εξουσίας τον Βασιλέα και τη Βουλή κατά το άρθρο 22 αυτού. Το άρθρο 36 όριζε: «*Ο Βασιλεύς κυρόνει και δημοσιεύει τους νόμους. Νομοσχέδιον επιψησθέν υπό της Βουλής και μη κυρωθέν υπό του Βασιλέως εντός δύο μηνών από της λήξεως της Συνόδου, λογίζεται ακυρωθέν*».
- 49 Κάποιες παρατηρήσεις. Η πρώτη έχει να κάνει με την προέλευση αυτών των διατάξεων. Συνηθίζεται να λέμε ότι οι διατάξεις αυτές αντλήθηκαν από το Βελγικό Σύνταγμα του 1831, το οποίο στο άρθρο 69 όριζε με τη σειρά του ότι «*Le Roi sanctionne et promulgue les lois*» και στο άρθρο 26 ότι η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή, τη Γερουσία και τον Βασιλέα, το οποίο βέλγικο Σύνταγμα μιμήθηκε τους γαλλικούς Συνταγματικούς Χάρτους του 1814 και του 1830. Η ομοιότητα της ρύθμισης του δικαιώματος της κύρωσης είναι προφανής σε όλα αυτά τα κείμενα: Χαρακτηριστικό τους είναι ότι ο Βασιλιάς έχει το κατά σαριπόλεια ακριβολογία δικαίωμα κύρωσης

¹⁵ Πολύ εύστοχη ανάλυση Ν. Ν. Σαρίπολου, Σύστημα, ό.π.

¹⁶ H.-J. Hallier, "La promulgation et la publication des lois et des règlements, dans la République Fédérale d'Allemagne », σε J.-B. Herzog/G. Vlachos, ό.π., σελ. 13-39· Α. Ράικος, *Γενική Πολιτειολογία και Συνταγματικό Δίκαιο II*, 2018, σελ. 67, υποσ. 19.

και όχι τη δυνατότητα αρνησικυρίας που προέβλεπε το γαλλικό Σύνταγμα του 1791. *Εντούτοις δεν πρέπει να λησμονούμε την τεκτονική αλλαγή πολιτεύματος: Οι γαλλικοί χάρτες του 1814, του 1830 και το ελληνικό Σύνταγμα του 1844 αποτελούσαν αποτύπωση της μοναρχικής αρχής. Το Βέλγικο Σύνταγμα του 1831 και το Ελληνικό Σύνταγμα του 1864 ήταν, όπως το γαλλικό Σύνταγμα του 1791 προϊόντα της εθνικής κυριαρχίας.* Έστω και αν η ρύθμιση της βασιλικής κύρωσης όλων των προαναφερόμενων Συνταγμάτων του 19^{ου} αιώνα είναι κατά ενιαίο τρόπο πιο φιλοβασιλική από το γαλλικό Σύνταγμα του 1791, από το 1864 στην Ελλάδα το αργότερο αποκλείεται η θεωρία της κύρωσης που άκμασε στον γερμανικό χώρο και βρήκε υποστηρικτές και στην Ελλάδα του 19^{ου} αιώνα: *Η κύρωση δεν είναι η πεμπουσία της νομοθέτησης, αυτή που χορηγεί στο κείμενο την δύναμη του νόμου, ακριβώς γιατί έχουμε Σύνταγμα της εθνικής κυριαρχίας που αποκλείει αυτήν την ερμηνεία.*

Η δεύτερη παρατήρηση έχει να κάνει με την ορολογία. Ο Έλληνας συντακτικός νομοθέτης μετέφρασε το *promulguer* κατά την ετυμολογία του και όπως ο όρος αυτός ήταν γνωστός στον 18^ο αιώνα πριν από την καινοτομία της Γαλλικής Επανάστασης: Δημοσίευση. Άλλωστε η αποκρυστάλλωση των ορισμών υπήρξε έργο όλου του 19^{ου} αιώνα, θα ήταν αναχρονιστικό να κατηγορήσουμε την ελληνική μετάφραση ως εσφαλμένη. Η έκδοση δεν φαίνεται να υπάρχει πουθενά, πολύ περισσότερο η «ουσία» του πράγματος φαίνεται να είναι η κύρωση. Αυτό οδήγησε κάποιους Έλληνες συγγραφείς του 19^{ου} αιώνα να θεωρήσουν ότι η κύρωση και η δημοσίευση εξαντλούν τις σχετικές βασιλικές αρμοδιότητες και θα μπορούσαμε να κατευθυνθούμε σε αυτήν την αγγλική διάκριση. *Υπό την έντονη επιρροή του γαλλικού και του γερμανικού δημοσίου δικαίου όμως τελικά επικράτησε και στην ελληνική γραμματεία η επινόηση της έκδοσης, πολύ περισσότερο που αυτό ήταν το νόημα που η γαλλόφωνη θεωρία προσέδωσε στον όρο "promulguer" στα αλλοδαπά πρότυπα. Εδώ όμως το διάβημα αυτό ήταν πιο τολμηρό καθώς θεωρήθηκε ότι αν και αναγράφεται δημοσίευση, μιλάμε για έκδοση. Είναι από τα πιο εντυπωσιακά παραδείγματα παραγωγής εννοιών από την νομική δογματική.*

Η τρίτη παρατήρηση έχει να κάνει με αυτήν την προθεσμία του διμήνου για την κύρωση. 51 Δεδομένου ότι η κύρωση του νόμου γνωστοποιείται με τη δημοσίευση, το νομοσχέδιο έπρεπε να έχει δημοσιευθεί. Τελικά επικράτησε η ερμηνεία ότι αν ο Βασιλέας κύρωνε εντός διμήνου το νομοσχέδιο, η υλική δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως μπορούσε να γίνει και μετά το δίμηνο γιατί κατά το σκεπτικό της εποχής η κύρωση εξωτερικευόταν¹⁷.

¹⁷ Αναλυτικά Ν. Ν. Σαρίπολος, *Περί προθεσμιών*, ό.π. Ο ίδιος έπαιξε καταλυτικό ρόλο για να επικρατήσει από το Σύνταγμα του 1911 η αντίστροφη άποψη, βλ. *Σύστημα*, ό.π.

- 52 Στη συνέχεια τα Συντάγματα του 1911 και του 1952 όριζαν ότι ο βασιλέας κυρώνει και δημοσιεύει τους νόμους, με τη διευκρίνιση ότι η προθεσμία διμήνου *οριζόταν πλέον για τη δημοσίευση*, αλλιώς ο νόμος λογιζόταν άκυρος¹⁸.
- 53 Το δημοκρατικό Σύνταγμα του 1927 όριζε ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει και δημοσιεύει τους ψηφισμένους από τα δύο Σώματα νόμους, εντός 2 μηνών, και κατά τούτο ήταν πρόδρομος της αναθεωρημένης διάταξης του 1986¹⁹.

III. Η ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΤΑΞΗΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 42 ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΘΕΩΡΙΑ²⁰

1. Έκδοση και δημοσίευση

- 54 Το ίδιο το Σύνταγμα δεν ορίζει ευθέως τον όρο. Υπάρχει ένα ευρύτερο consensus για το ελάχιστο δυνατό περιεχόμενο του όρου: *Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας με την έκδοση βεβαιώνει τη γνησιότητα και την πιστότητα του κειμένου του ψηφισμένου νομοσχεδίου/ πρότασης νόμου αφενός, βεβαιώνει ότι το κείμενο αυτό έχει καταστεί αντικείμενο επεξεργασίας και ψήφησης στην κοινοβουλευτική διαδικασία κατά συνταγματικά ορθό τρόπο. Η βεβαίωση της γνησιότητας του κειμένου ως του όντως ψηφισμένου από τη Βουλή*

¹⁸ Ν. Ν. Σαρίπολος, *Σύστημα*, ό.π.· Χ. Σγουρίτσα, *Συνταγματικόν Δίκαιον*, Τόμος Β', τ. Α, 1964, σελ. 28-30.

¹⁹ Δ. Αλικανιώτης, *Η Νομοθετική Εξουσία και ο Πρόεδρος Της Δημοκρατίας κατά το Σύνταγμα της 3ης Ιουνίου 1927*, 2021, σελ. 174-181.

²⁰ Τα συγγράμματα Συνταγματικού Δικαίου της Μεταπολίτευσης που αναλύουν το άρθρο 42 του Συντάγματος είναι τα εξής: Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο Β'. Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας*, 1993, σελ. 346-351· Κ. Γεωργόπουλος, *Επίτομο Συνταγματικό Δίκαιο*, 2001, σελ. 341-346 και 426-430· Α. Ράικος, ό.π., σελ. 61-68· Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2021, σελ. 407-418· Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021 σελ. 112-116· Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 261-262· Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2022, σελ. 711-712· Α. Παντελή *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., που δεν έχει ιδιαίτερη ανάλυση για το άρθ. 42 αλλά δύο επισημάνσεις που χρησιμοποιήθηκαν στο πρώτο μέρος.

Μελέτες για το άρθρο 42 του Συντάγματος: Φ. Σπυρόπουλος, *Σκέψεις γύρω από την κύρωση, έκδοση και δημοσίευση των νόμων*, ό.π., σελ. 218-225· Ν. Κανελλοπούλου, *Η αναπομπή πρότασης ή σχεδίου νόμου που έχει ψηφιστεί από την Βουλή. Τα όρια μεταξύ συμβολικής λειτουργίας και ουσιαστικής αρμοδιότητας του Προέδρου της Δημοκρατίας, όπως καταγράφονται στο άρθρο 42 του Συντάγματος του 1975/1986*, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, 1989, σελ. 59-88· Α. Ρομπόκου-Καραγιάννη, *Η Αναπομπή Των Νόμων Στη Βουλή Από Τον Πρόεδρο Της Δημοκρατίας. Συμβολή στο ελληνικό και συγκριτικό συνταγματικό δίκαιο* 1998· Β. Χρήστου, «Άρθρο 42», σε Φ. Σπυρόπουλος/ Ξ. Κοντιάδης/ Χ. Ανθόπουλος/ Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα - Κατ' Άρθρο Ερμηνεία*, 2017, σελ. 881-886.

Μελέτες που συμπεριλαμβάνουν το άρθρο 42 στην ανάλυσή τους: Α. Μάνεσης, *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, 1989, ανατύπωση σε του ιδίου, *Συνταγματική θεωρία και πράξη 1980-2000 II*, 2007, σελ. 371-475· Α. Παντελή, *Οι Συνταγματικές Ρυθμίσεις του 1986*, 1994.

είναι αυτονόητη. Η βεβαίωση ότι το κείμενο έχει ψηφιστεί κατά την ορθή συνταγματική διαδικασία, ότι δηλαδή δεν υπήρξε λόγος χάρη κάποια παρεκτροπή στην ψηφοφορία την οποία το ίδιο το Σώμα της Βουλής δεν κατόρθωσε να ελέγξει, πρώτον συναντάται στις περισσότερες χώρες για την έννοια της έκδοσης και δεύτερον εναρμονίζεται συστηματικά με τον έλεγχο συνταγματικότητας του περιεχομένου των νόμων από τα δικαστήρια, που το γράμμα της διάταξης του άρθρου 93 παρ. 4 Σ. φαίνεται να θεσπίζει και την οποία παγίως τα ελληνικά δικαστήρια ερμηνεύουν κατ' αυτόν τον τρόπο. Η προεδρική αρμοδιότητα της έκδοσης φαίνεται συμπληρώνει ωραία το κενό ελέγχου για τα *interna corporis* της Βουλής.

Υπάρχει και ένα ευρύτερο *consensus* για το τι δεν μπορεί να είναι η έκδοση: Δεν 55 μπορεί προφανώς να είναι συμφωνία πολιτική, συμμετοχή του Προέδρου της Δημοκρατίας στη διαμόρφωση της γενικής βούλησης, έλεγχος σκοπιμότητας ή όπως αλλιώς το διατυπώσουμε, δηλαδή δεν μπορεί να είναι κύρωση γιατί αυτή ακριβώς η αρμοδιότητα καταργήθηκε με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986.

Αντιθέτως, υπάρχει ένα ζήτημα διχογνωμίας για τον έλεγχο από τον Πρόεδρο της 56 Δημοκρατίας κατά την έκδοση της ουσιαστικής συνταγματικότητας του κειμένου που καλείται να εκδώσει. Οι περισσότεροι συγγραφείς λαμβάνοντας υπόψη τον παραδοσιακό ορισμό της έκδοσης προτιμούν να περιορίζονται στην δυνατότητα του ελέγχου μόνο της διαδικασίας. Στο σημείο αυτό είμαστε με τη μειοψηφία²¹, όχι τόσο λόγω του άρθ. 49 του Συντάγματος ή του αιρετού χαρακτήρα του ανώτατου άρχοντα, όσο κυρίως για τους εξής λόγους: Πρώτον, μπορεί η πλειοψηφία να πρότεινε περιεχόμενο στην έκδοση μέσω λόγων αναπομπής, αλλά πάντως αυτό δεν θεσπίστηκε, δεύτερον γιατί ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί να ελέγχει την προφανή νομιμότητα και εσωτερική όταν υπογράφει διατάγματα, πολλώ δε στην έκδοση. Τρίτον είναι κάπως παράλογο να μην μπορεί να το κάνει στην έκδοση, όπου αντιθέτως μπορεί να αναπέμψει για άσχετες τροπολογίες, όπως ανέδειξε μάλλον εύστοχα η εισηγήτρια της μειοψηφίας Άννα-Ψαρούδα Μπενάκη.

Ένα τελευταίο ζήτημα διχογνωμίας είναι η φύση της έκδοσης ως διοικητικής η νομο- 57 θετικής πράξης. Οι περισσότεροι συγγραφείς ομονοούν για τον διοικητικό χαρακτήρα της έκδοσης. Και στο σημείο αυτό συμφωνούμε με την μειοψηφία ότι η πράξη αυτή έχει νομοθετικό χαρακτήρα²². Ρόλο στην αποδοχή αυτή παίζει η εύστοχη σκέψη ότι η

²¹ Α. Μάνεση, ό.π.: Ν. Κανελλοπούλου, ό.π.: Κ. Μαυριά, ό.π.: Α. Ράικο, ό.π.

²² Φ. Σπυρόπουλος, *Σκέψεις*, ό.π.: Κ. Χρυσόγονος, ό.π.

κρατούσα γνώμη αποδέχεται τον νομοθετικό χαρακτήρα της αναπομπής η οποία όμως είναι ακριβώς η μη έκδοση²³.

- 58 Γενικότερα, ελκύει η σκέψη ότι η ελευθερία παρεμπόδισης ή εναντίωσης στον Μοντεσκιέ, μέσω της σύμπραξη οργάνων άλλων εξουσιών δεν είναι τόσο η διασταύρωση εξουσιών, όσο η αναζήτηση ισορροπίας εντός της νομοθετικής εξουσίας που στην πραγματικότητα υπερέχει κατά πολύ. Δεν πρόκειται περί σύμπραξης των άλλων εξουσιών αλλά κατασκευής σύνθετου νομοθετικού οργάνου²⁴.

2. Αναπομπή

- 59 Η κρατούσα γνώμη, ορθά, συνδέει την διατηρηθείσα αρμοδιότητα της αναπομπής με την έκδοση. Σε αυτό συνηγορεί το γεγονός ότι η αναπομπή του αρχικού Συντάγματος αναφερόταν στην καταργηθείσα κύρωση (λόγοι της μη κύρωσης), φράση που απαλείφθηκε με την αναθεώρηση. Επομένως οι λόγοι της αναπομπής είναι και οι λόγοι της κύρωσης.
- 60 Έχει διατυπωθεί και η άποψη ότι στην αναπομπή ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διατηρεί απόλυτη ελευθερία αφού δεν προσδιορίζονται οι λόγοι της και δεν απαιτείται προσυπογραφή²⁵. Νομίζουμε ότι η διασύνδεση αναπομπής και έκδοσης είναι σαφής και η έλλειψη προσυπογραφής σημαίνει ότι ενεργοποιείται η προσωπική ευθύνη του Προέδρου της Δημοκρατίας.
- 61 Κατά τα άλλα έχει υπάρξει μια σκέψη για το γεγονός ότι η Βουλή στην μετ' αναπομπή συζήτηση οφείλει να διαβουλευθεί πάνω στους λόγους της αναπομπής²⁶. Εκ των πραγμάτων θα το κάνει για λόγους ρασιοναλιστικούς και επικοινωνιακούς, η τυχόν αναπομπή θα είναι για την κοινοβουλευτική πλειοψηφία ένα πολύ αρνητικό γεγονός και θα εστιάσει στους λόγους αναπομπής. Ας κάνουμε όμως το νομτικό πείραμα να φανταστούμε ότι η Βουλή επισηφίζει το αναπεμφθέν κείμενο χωρίς να διαβουλευθεί πάνω στους λόγους της αναπομπής. Η ελευθερία λόγου και ψήφου των βουλευτών και η ανεπιφύλακτη υποχρέωση του Προέδρου της Δημοκρατίας να εκδώσει σημαίνουν ότι αυτή η ρασιοναλιστική απαίτηση δεν είναι συνταγματική απαίτηση.

²³ Εύστοχα η Β. Χρήστου, ό.π.

²⁴ C. Eisenmann, "L'Esprit des Lois et la séparation des pouvoirs", σε *Mélanges R. Carré de Malberg*, 1933, σελ. 166 επ., ανατύπωση σε *Ecrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, 2002· M. Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, 1980.

²⁵ Α. Παντελής, *Οι Συνταγματικές Ρυθμίσεις του 1986*, ό.π., σελ. 173 επ· Κ. Γεωργόπουλος, ό.π., σελ. 428.

²⁶ Ν. Κανελλοπούλου, ό.π.

3. Πότε ακριβώς έχουμε ολοκληρωμένο νόμο;

Σε αντίθεση με το γαλλικό δημόσιο δίκαιο όπου κυριαρχεί η αντίληψη ότι ο νόμος 62 υπάρχει από την ψήφισή του (από τα δύο σώματα του Κοινοβουλίου εκεί), στην Ελλάδα ομοφωνούν όλοι, ορθά, ότι το κείμενο που πρόκειται να εκδώσει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας *έχει το status του ψηφισμένου νομοσχεδίου/πρότασης νόμου*. Η διατύπωση του άρθ. 42 παρ. 1 που μιλά για «νόμους» μάλλον οφείλεται σε μία συντομογραφική διατύπωση του συντακτικού και του αναθεωρητικού νομοθέτη, για λόγους συμπυκνωτικής κομψότητας αντί της περιφράσης «εκδίδει και δημοσιεύει τα ψηφισμένα κείμενα... ως νόμους». Στην παράγραφο 2, περί αναπομπής όπου θα προκαλούνταν αντίφαση, η διατύπωση είναι περιφραστική. Παλαιότερες συζητήσεις για το αν η υλική δημοσίευση του νόμου είναι απλώς όρος του ενεργού για τον νόμο (που έπαιξαν ρόλο και στην Ελλάδα για τα Συντάγματα του 1864 και του 1911, ανωτέρω), πέραν του ότι δεν έχουν πρακτική σημασία καθώς η έκδοση εξωτερικεύεται με την δημοσίευση του νόμου δεν συμβαδίζουν και με τη συστηματική επίκληση από το Συμβούλιο της Επικρατείας του άρθρου 42 του Συντάγματος ως ενισχυτικού στη μείζονα πρόταση του συλλογισμού του για τη δημοσίευση ως στοιχείο του υποστατού των προεδρικών διαταγμάτων και των κανονιστικών διοικητικών πράξεων.

Σε περίπτωση πάντως καθυστέρησης της υλικής πράξης της δημοσίευσης, πέραν 63 των όποιων ευθυνών, ο γενικός κανόνας του δημοσίου δικαίου είναι εφαρμοστέος για την εξωτερική τυπική συνταγματικότητα του νόμου: Πρέπει τη στιγμή της δημοσίευσης, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και οι προσυπογράφωντες Υπουργοί να είναι ακόμη οι ίδιοι²⁷.

Κανείς Έλληνας και ορθά δεν δέχεται ότι η έκδοση του νόμου καθιστά τον νόμο 64 εκτελεστό, όπως γίνεται ευρέως δεκτό στη Γαλλία. Από την άλλη πλευρά, πριν από την έκδοση, εδώ δεν θεωρείται ότι υπάρχει νόμος. Όμως η διατύπωση της έκδοσης και της δημοσίευσης είναι υπεραρκετές για να δεσμεύονται όλοι από τον δημοσιευμένο νόμο²⁸. Έχω την άποψη ότι η διατύπωση «και την εκτέλεσή του ως νόμου του Κράτους» στην ελληνική ΕτΚ δεν είναι αντισυνταγματική, καθώς το περιεχόμενο της προσταγής, είναι νόμιμο. Είναι απλώς περιττή.

²⁷ Ν. Ν. Σαρίπολος, *Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π.: Α. Ράικος, ό.π.

²⁸ Ορθά και αναλυτικά, σχολιάζοντας τους Γάλλους συγγραφείς, Ν. Ν. Σαρίπολος, *Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π.

IV. Η ΠΟΛΙΤΕΙΟΛΟΓΙΚΗ ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΕΚΔΟΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗΣ. Η ΒΑΘΥ- ΤΕΡΗ ΟΥΣΙΑ ΤΗΣ «ΤΥΠΙΚΟΤΗΤΑΣ»

- 65 Κατά τη γνώμη μας υπάρχει κάτι βαθύ πολιτειολογικά στην έκδοση/δημοσίευση του νόμου και τη δυνατότητα αναπομπής. Η ανάγκη «αποτελεσματικότητας» είναι για τη συγκεκριμένη ρύθμιση περιττή και δεν θίγεται το ζήτημα ότι δεν μπορούμε να γνωρίζουμε πόσο αποτελεσματική έχει υπάρξει με μόνη την ύπαρξή της. Δεν φαίνεται πάντως αναποτελεσματική μόνο στη χώρα μας. Σε κάθε περίπτωση αν επιθυμούμε ως πολιτική κοινότητα να ενισχύσουμε τον δικαιοκρατικό έλεγχο του νόμου, συμπληρώνοντας τα κενά του συστήματος ελέγχου της συνταγματικότητας του νόμου, άλλες διαδικασίες, δικαστικής φύσεως, έχουν αποδειχθεί σαφώς πιο κατάλληλες στη διεθνή εμπειρία. Μία λύση θα ήταν να συστήσουμε Συνταγματικό Δικαστήριο το οποίο ανάμεσα στις άλλες αρμοδιότητές του, αφενός θα ήταν επιφορτισμένο με τον προληπτικό έλεγχο της συνταγματικότητας του ψηφισμένου νομοσχεδίου/πρότασης νόμου κατόπιν προσφυγής κάποιων οργάνων του Κράτους (και ο ΠτΔ φυσικά θα ήταν ένα από αυτά), να προβαίνει σε *a priori* έλεγχο τροποποιήσεων του Κανονισμού της Βουλής και αφετέρου να επιφορτιστεί το δικαστήριο αυτό και στον *a priori* και στον *a posteriori* έλεγχο με την αρμοδιότητα να ελέγχει την «εσωτερική τυπική αντισυνταγματικότητα». Αν δεν θέλουμε να υιοθετήσουμε το συγκεντρωτικό σύστημα ελέγχου, λύσεις και με τη διατήρηση του δικού μας συστήματος ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων υπάρχουν. Ένα μέτρο θα ήταν ο προληπτικός έλεγχος των προς κατάθεση νομοσχεδίων από το Συμβούλιο της Επικρατείας (τα οποία νομοσχέδια είναι η πραγματικότητα της νομοθετικής παραγωγής). Ένα άλλο μέτρο θα ήταν να αναθεωρήσουμε το άρθρο 94 παρ. 3, προσθέτοντας στον ήδη υπάρχοντα δικαστικό έλεγχο τη δυνατότητα ελέγχου της «εσωτερικής τυπικής συνταγματικότητας» και διαμορφώντας ένα μοντέλο προδικαστικού ερωτήματος στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Την εμπειρία πλέον της δίκης πιλότου την έχουμε χάρη στον νόμο 3900/2010. Προσωπικά είμαι υπέρ της δεύτερης λύσης, της διατήρησης του υπάρχοντος συστήματος με τέτοιες προσθήκες, η συζήτηση μπορεί να διεξαχθεί.
- 66 Αλλά ήδη φύγαμε από την προβληματική του άρθρου 42 του Συντάγματος με τα ανωτέρω. Στην πραγματικότητα, τυχόν εμμονή με την αποτελεσματικότητα του άρθρου 42 δεν θα συνιστούσε παρά πρόφαση εν αμαρτία, ενώ λύσεις υπάρχουν. Θα ήταν σαν να προσπαθούσαμε, όχι να ανακαλύψουμε την αμερικανική εμπειρία του *veto*, την οποία την ξέρει και ο απλός πολίτης βλέποντας αμερικανικές ταινίες και εκπομπές, αλλά να την επανεφεύρουμε α λα ελληνικά, το οποίο στον γράφοντα φαντάζει πιο δύσκολο και από τον τετραγωνισμό του κύκλου.

Το ερώτημα είναι άλλο. Γιατί υπάρχει το άρθρο 42 του Συντάγματος και τα αντίστοιχα 67 του σε όλα τα Συντάγματα, στα περισσότερα από τα οποία είναι «αναποτελεσματικό» άρθρο; Είναι αναχρονισμός λόγω συνήθειας; Υπάρχει αυτή η διάσταση. Ο συμβολισμός της μεγάλης σφραγίδας του Κράτους που φέρει ο σφραγιδοφύλαξ Υπουργός Δικαιοσύνης και της εμπλοκής του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι τόσο εντυπωσιακός; Αμφιβάλλω, δεν είμαστε Μεγάλη Βρετανία.

Γιατί λοιπόν διεθνώς και εδώ ο δημοσιευθείς νόμος έχει ως απαραίτητο συστατικό τη 68 σύμπραξη ενός οργάνου που όπως και αν εννοιολογείται νομικά (νομοθετική αρμοδιότητα, διοικητική αρμοδιότητα), τυχάνει πάντα να είναι ο επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας; Εκεί που υπάρχει Πρόεδρος της Δημοκρατίας, όπως στην Ελλάδα, η επίκληση μιας βρετανικού τύπου συνέχειας δεν πείθει. Γνωρίζουμε σε όλες τις χώρες του κόσμου το φαινόμενο κανονιστικού κειμένου που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως υπό την ευθύνη του Προέδρου της Βουλής: Είναι ο Κανονισμός της Βουλής. Ειδικώς στην Ελλάδα, το έχουμε υιοθετήσει και για την αναθεωρητική λειτουργία, κάτι ακόμη σημαντικότερο.

Έχω την αίσθηση ότι στην κλασική αιρετική ερμηνεία του C. Eisenmann και όσων 69 των ακολούθησαν (π.χ. Τροπέρ) για το Πνεύμα των Νόμων του Μοντεσκιέ και το Κοινωνικό Συμβόλαιο του Ρουσσώ, υπάρχει μια βαθύτερη πολιτειολογική αλήθεια. Η νομοθετική εξουσία, ο νόμος, τρομάζει λόγω της ισχύος του. Στην πραγματικότητα, η νομοθετική εξουσία υπερέχει δομικά των άλλων δύο εξουσιών, ως εκ της τυπικής ισχύος του νόμου. Δεν είναι τυχαίο ότι σε ανώμαλες περιόδους, ο νόμος δεν έχει υπάρξει αντικείμενο αγνόησης αλλά αντικείμενο σφετερισμού.

Η μία λύση είναι η λύση του Ρουσσώ: Πρώτον ο νόμος πρέπει να είναι γενικός, δεύ- 70 τερον πρέπει να μεσολαβεί ένας Νομοθέτης ώστε να διασφαλίζεται ότι ο νόμος είναι η γενική βούληση και όχι η βούληση των ιδιωτών, έστω και αν αυτοί είναι όλοι. Τρίτον, ένα ολόκληρο παιδαγωγικό πρόγραμμα. Ο Ρουσσώ δεν έχει επηρεάσει απλώς την παιδαγωγική πολιτική των κρατών, αλλά και τη νομική δογματική από τα μέσα του 19^{ου} αιώνα και μετά: Η ιδέα της αντικειμενικής διάκρισης των λειτουργιών ως βάσης για τη διάκριση των εξουσιών και σήμερα η απαίτηση για την «ορθολογικότητα» του νομοθέτη κατά βάθος είναι δικές του ιδέες.

Στο θέμα μας όμως, επιλέγεται η λύση του Μοντεσκιέ: Λιγότερο αξιωματικός από τους 71 λοιπούς διανοητές του Διαφωτισμού, σε σημείο που φαντάζει «αντιμοντέρνος», είναι ο πρόδρομος της «κοινωνικής» και «πολιτικής» μηχανικής. Και αυτός εκκινεί από το δεδομένο ότι η νομοθετική εξουσία είναι δομικά ανώτερη και αν αφεθεί μόνη της, θα κυριαρχήσει. Το παιχνίδι παίζεται εντός της. Πρέπει τα όργανα των άλλων εξουσιών,

και ιδίως της εκτελεστικής να συμμετέχουν στο σύνθετο όργανο της νομοθετικής εξουσίας για να υπάρχει εξισορρόπηση από τα μέσα. Από την άλλη πρέπει η συγκρότηση του ή των Νομοθετικών Σωμάτων να εξασφαλίζει και αυτή ισορροπίες. Θεσμικές ισορροπίες, πολιτικές ισορροπίες. Οι θεσμικές είναι η σύμπραξη του επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας ως οργάνου της νομοθετικής. Αναγνωρίζουμε ίσως γιατί βιώνεται ως ανάγκη ο επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας να συμπράττει στην παραγωγή του νόμου. Ή μπορεί και να μην το συμμερίζονται κάποιοι από εκεί πηγάζει η ριζοσπαστική κριτική κατά της παρέμβασης άλλων οργάνων στη Βουλή ριζοσπαστική κριτική που είναι και αυτή 250 ετών.