

# ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

## Άρθρο 44

ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΣΗΜΑΝΤΗΡΑΣ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Μάιος 2023



ΚΕΝΤΡΟ  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ  
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ  
ΔΙΚΑΙΟΥ

ΕΡΕΥΝΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΧΗΤΗΣ ΤΥΧΗΣ

ΣΥΝΤΑΓΜΑ  
WATCH.GR

## Άρθρο 44

1. Σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί, ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 72 παράγραφος 1, μέσα σε σαράντα ημέρες από την έκδοσή τους ή μέσα σε σαράντα ημέρες από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο. Αν δεν υποβληθούν στη Βουλή μέσα στις προαναφερόμενες προθεσμίες ή αν δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους, παύουν να ισχύουν στο εξής.

\*2. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας προκηρύσσει με διάταγμα δημοψήφισμα για κρίσιμα εθνικά θέματα, ύστερα από απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας του όλου αριθμού των βουλευτών, που λαμβάνεται με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου. Δημοψήφισμα προκηρύσσεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με διάταγμα και για ψηφισμένα νομοσχέδια που ρυθμίζουν σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, εκτός από τα δημοσιονομικά, εφόσον αυτό αποφασιστεί από τα τρία πέμπτα του συνόλου των βουλευτών, ύστερα από πρόταση των δύο πέμπτων του συνόλου και όπως ορίζουν ο Κανονισμός της Βουλής και νόμος για την εφαρμογή της παραγράφου αυτής. Δεν εισάγονται κατά την ίδια περίοδο της Βουλής περισσότερες από δύο προτάσεις δημοψηφίσματος για νομοσχέδιο. Αν νομοσχέδιο υπερψηφιστεί, η προθεσμία του άρθρου 42 παράγραφος 1 αρχίζει από τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος.

\*3. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας σε εντελώς εξαιρετικές περιστάσεις μπορεί να απευθύνει προς το Λαό διαγγέλματα, μετά από σύμφωνη γνώμη του Προέδρου της Κυβέρνησης. Τα διαγγέλματα προσυπογράφονται από τον Πρωθυπουργό και δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

ΝΙΚΟΛΑΟΣ Ι. ΣΗΜΑΝΘΡΑΣ\*

---

\* Επίκουρος καθηγητής της Νομικής Σχολής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών

## ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αλιβιζάτος Ν., *Εισαγωγή στην ελληνική συνταγματική ιστορία. Σημειώσεις πανεπιστημιακών παραδόσεων. Τεύχος Α' 1821-1941*, 1981· Idem, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974. Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, 1995· Idem, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στην νεοελληνική ιστορία. 1800-2010*, 2011· Αντωνίου Θ., *Στοιχεία άμεσης δημοκρατίας στο αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975. Από την αντιπροσώπευση στην ταυτότητα*, 1988· Βεγλερής Φ., *Παρατηρήσεις επί της νομολογίας περί το δημόσιον δίκαιον*, 1955· Βενιζέλος Ε., *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021· Βλαχόπουλος Σ., *Η κρίση του κοινοβουλευτισμού στον μεσοπόλεμο και το τέλος της Β' Ελληνικής Δημοκρατίας το 1935*, 2012· Idem, *Συνταγματικός Μιθριδατισμός*, 2020· Βλάχος Γ., *Τα νομοθετικά διατάγματα και οι τυπικοί νόμοι εις το συνταγματικόν μας δίκαιον*, ΝοΒ 8/1960· Βολουδάκης Ε., *Ο θεσμός του δημοψηφίσματος μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος: Διερεύνηση της λαϊκής κυριαρχίας ή δημοκρατική πρόσοψη*, 1995· Βυθούλκας Π., *Συμβολή εις την ανάλυσιν των άρθρων 44 και 48 του ελληνικού Συντάγματος εν συγκρίσει προς τας αντιστοίχους διατάξεις του γαλλικού και του γερμανικού Συντάγματος*, ΕΔΔΔΔ 1977· Γεωργιάδης Α., *Εισαγωγή στη νομική επιστήμη*, 2020· Γιαννακόπουλος Κ., *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, 2013· Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 7η αναθ. έκδ., 2014· Δημητρόπουλος Α., *Το δημοψήφισμα. Ο ρόλος και η σημασία του θεσμού στη σύγχρονη Δημοκρατία*, 1997· Idem, *Το δημοψήφισμα με πρωτοβουλία των πολιτών. Ως κορυφαία πρόταση αναθεώρησης του Συντάγματος*, ΕΔΔΔΔ 9/2013· Ευστρατίου Π., *Ο ρόλος των δικαστών κατά τη διαμόρφωση του δημοσίου δικαίου, ακτιβισμός ή αυτοπεριορισμός*, Νομικό Βήμα 46 1998· Idem, *Συστηματικά Θεμέλια του Ελληνικού Διοικητικού Δικαίου*, 2013· Ζώνης Γ., *Δίκαιο της ανάγκης, κατάσταση πολιορκίας και έκτακτη νομοθετική διαδικασία. Μια ιστορική και συγκριτική έρευνα*, διδ. διατριβή ΕΚΠΑ, 2022· Καϊδατζής Α., *Πανδημία, δημοκρατία, δικαιώματα. Το τέλος του συνταγματικού δικαίου*, ΔτΑ 2020· Κασσιμάτης Γ., *Οι βάσεις του πολιτεύματος και οι θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος*, 2022· Καυκά Χ., *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 1992/2020 [Μεγάλος Περίπατος]*, ΠερΔικ 2020· Idem, *Η αδράνεια του νομοθέτη. Θεωρητική προσέγγιση και τυπολογία*, Αθήνα 2021· Κοντιάδης Ξ./Φωτιάδου Α., *Το αντισυνταγματικό δημοψήφισμα της 5<sup>ης</sup> Ιουλίου ως επιστέγασμα της κρίσης*, ΕφημΔΔ 5/2015· Κύρκος Χ., *Η ιστοριοπολιτική σκοπιμότητα των δημοψηφισμάτων του μεσοπολέμου*, ΕπετΑρμ 2003· Λαζαράτος Π., *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 4η έκδ., 2021· Μάνεσης Αρ., *Περί αναγκαστικών νόμων*, 1953· Idem, *Συνταγματική θεωρία και πράξη Ι*, 1980· Idem, *Μια αιφνιδιαστική αναθεωρητική πρωτοβουλία*, ΔκΠ 1987· Μανιτάκης Α., *Το δημοψήφισμα για την ΕΟΚ και οι προεδρικές αρμοδιότητες*, ΕΕΕυρΔ 3/1981· Idem, *Ο χαρακτηρισμός του πολιτεύματος και οι σχέσεις Προέδρου της Δημοκρατίας και Πρωθυπουργού*, ΤοΣ 1982· Μαυριάς Κ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, 6η έκδ., 2021· Παντελής Α., *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 5η έκδ., 2020· Παπαδημητρίου Γ., «Το πολίτευμα της "Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας" και η πεντάχρονη λειτουργία του», σε: *Πέντε χρόνια εφαρμογής του Συντάγματος 1975*, 1981· Παπαδοπούλου Λ., *Θεσμοί «άμεσης δημοκρατίας» στο Σύνταγμα. Συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων ουσίας*, 2014· Παπακωνσταντίνου Α., *Πράξεις νομοθετικού περιεχομένου: συνταγματικές ρυθμίσεις και έλεγχος νομιμότητας (με αφορμή τη ΣτΕ*

Ολ. 1250/2003), ΔιΔικ 1/2004· Παπατόλιας Α., *Αποδότε τα του Καίσαρος τω Καισάρι και τα του Θεού τω Θεώ*, ΤοΣ 4-5/2000· Παραράς Π., *Η εφαρμογή του άρθρου 44§1 του Συντάγματος*, ΤοΣ 1976· Idem, *Το δημοψήφισμα κατά το άρθρον 44 παρ. 2 του Συντάγματος*, ΤοΣ 2/1976· Idem, *Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας*, 1981· Idem, *Ο δικαστικός έλεγχος των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου*, ΤοΣ 1990· Σβώλος Α., *Νομοθετικά Διατάγματα κατ' εξουσιοδότησιν των Βουλών*, 1932· Idem, *Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος* (1928), 2008· Σγουρίτσας Χ., *Συνταγματικόν Δίκαιον*, τόμος Β', Τεύχος Α', 1964· Σημαντήρας Ν., *Ο θεσμικός ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας μεταξύ δημοκρατικής αρχής και αρχής του κράτους δικαίου*, ΕφημΔΔ 2018· Idem, *Ιδιωτικοποιήσεις και δημόσιο συμφέρον*, ΘΠΔΔ 2019· Idem, *Διοικητικές κυρώσεις. Δικαιοκρατικές εγγυήσεις και όρια επιβολής*, 2021· Idem, «Άρθρο 43», σε: Σπ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2023· Σκουρής Β., *Η επίλυση των συνταγματικών διαφορών στην Ελλάδα*, ΤοΣ 1986· Σκουρής Β./Βενιζέλος Ε., *Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων*, 1985· Σούρλας Π., *Δίκαιο και Δικανική Κρίση. Μια φιλοσοφική αναθεώρηση της Μεθοδολογίας του Δικαίου*, 2017· Σπηλιωτόπουλος Ε., «Η νομική φύση του δημοψηφίσματος του άρθρου 44 § 2 του Συντάγματος», σε: Π. Παραράς (επιμ.), *Σύμμεικτα Φαίδωνος Θ. Βεγληρή. Η κρίση των θεσμών του κράτους*, Τόμος Α', 1988· Σπυρόπουλος Φ., *Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως ρυθμιστής του πολιτεύματος*, 1990· Idem, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Β' έκδοση, 2020· Στασινόπουλος Μ., *Εισήγηση στην ΣτΕ Ολ. 1041/1949*, Νέον Δίκαιον 1949· Τασόπουλος Γ., *Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος*, 2007· Τσιλιώτης Χ., *Μία πράξη νομοθετικού περιεχομένου μπορεί να έχει αναδρομική ισχύ.*, διαθέσιμο στο [link](#)· Τσούρκας Δ., *Ζήτημα εφαρμογής του θεσμού του δημοψηφίσματος κατά το Σύνταγμα του 1975*, Αρμ. 36/1982· Χρήστου Β., *Από την κύρωση στη θέσπιση διοικητικών πράξεων διά τυπικού νόμου*, 2010· Idem, «Άρθρο 44», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017· Χρυσανθάκης Χ., *Ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου*, ΘΠΔΔ 5/2014· Χρυσόγονος Κ., *Ο έλεγχος συνδρομής των ουσιαστικών προϋποθέσεων για την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου*, ΕλλΔικ 32 1991· Idem, *Συνταγματικό Δίκαιο*, γ' έκδ., 2022· Cohen D., *The Origin of Roman Dictatorship*, Mnemosyne 1957· Craig P., "Integration, Democracy, and Legitimacy", σε: P. Craig /G.de Burca (επιμ.), *The Evolution of EU Law*, 2011· English K., *Εισαγωγή στη νομική σκέψη* (1977), 2017· Hesse K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 1999· Hofmann H., *Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet*, Der Staat 2005· Huber P.M., *Rechnungslegung und Demokratie*, AöR 2008· Jellinek G., *Allgemeine Staatslehre*, 1914· Linz J. J., *Democracy's Time Constraints*, International Political Science Review 1998· Loewenstein K., *Rom und die Allgemeine Staatslehre*, AöR 1971· Pantélis A., *Les grands problèmes de la nouvelle constitution hellénique*, 1979· Popper K., *The Open Society and Its Enemies*, τόμ. 1, 5η εκδ. 1966· Posner R., *The Meaning of Judicial Self-Restraint*, Indiana Law Journal 1983· Idem., *The Rise and Fall of Judicial Self-Restraint*, California Law Review 2012· Schmitt C., *Πολιτική θεολογία. Τέσσερα κεφάλαιο γύρω από τη διδασκαλία περί κυριαρχίας* (1922), (μτφ. Π. Κονδύλης), 2016· Weber A., *Europäische Verfassungsvergleichung*, 2010· Yannakopoulos

C., *L'apport de la notion de fait administratif institutionnel a la théorie du droit administratif*, Revue interdisciplinaire d' études juridiques, (revue belge) 1997, τομ. 38.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	<b>5</b>
<b>II. ΟΙ ΠΡΑΞΕΙΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ (άρθρο 44 παρ. 1)</b> .....	<b>7</b>
1. Η έκδοση ΠΝΠ ως μορφή έκτακτης νομοθέτησης .....	7
2. Έκδοση, ισχύς και περιεχόμενο ΠΝΠ.....	13
Α. Ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις έκδοσης ΠΝΠ.....	13
α. Ερμηνεία των επιμέρους προϋποθέσεων .....	13
β. Το ζήτημα του προληπτικού ελέγχου των ουσιαστικών προϋποθέσεων από τον ΠτΔ .....	15
Β. Περιεχόμενο ΠΝΠ: Είδη και τυπική ισχύς θεσπιζόμενων ρυθμίσεων .....	18
3. Ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου.....	25
<b>III. ΤΟ ΔΗΜΟΨΗΦΙΣΜΑ (άρθρο 44 παρ. 2)</b> .....	<b>28</b>
1. Το δημοψήφισμα ως θεσμός άμεσης δημοκρατίας .....	28
2. Δημοψήφισμα για κρίσιμα εθνικά θέματα (εδαφ. α').....	33
3. Δημοψήφισμα για ψηφισμένα νομοσχέδια (εδαφ. β') .....	36
<b>IV. ΔΙΑΓΓΕΛΜΑΤΑ ΤΟΥ ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ (άρθρο 44 παρ. 3)</b> .....	<b>38</b>

## I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η θεμελιώδης αρχή της διάκρισης των εξουσιών επιτάσσει την κατανομή της κρατικής εξουσίας μεταξύ διαφορετικών οργάνων, ώστε να αποτρέπεται η συγκέντρωση εξουσίας και ο κίνδυνος αυθαίρετης άσκησής της<sup>1</sup>. Στη βάση αυτή, το ελληνικό Σύνταγμα απονέμει την άσκηση της νομοθετικής εξουσίας στη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Το τεκμήριο της αρμοδιότητας ανήκει στη Βουλή, η οποία ως αντιπροσωπευτικό όργανο του λαού χαίρει άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης και έχει την ευχέρεια θέσπισης (τυπικών) νόμων για οποιοδήποτε θέμα, με όριο το Σύνταγμα<sup>2</sup>. Η θέσπιση κανόνων δικαίου από τη Βουλή διασφαλίζει αφενός ότι οι εκάστοτε νομοθετικές επιλογές γίνονται από τους αντιπροσώπους του κυρίαρχου λαού και αφετέρου ότι για τις προτεινόμενες αποφάσεις είναι δυνατή η διεξαγωγή δημόσιας συζήτησης και πολιτικής αντιπαράθεσης. Παρότι η συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία κοινοβουλευτικής νομοθέτησης παρέχει υψηλού επιπέδου εκέγγυα διαφάνειας, αντίστοιχη ευχέρεια παρακολούθησης από το εκλογικό σώμα και δυνατότητα καταλογισμού της πολιτικής ευθύνης για τις θεσπιζόμενες ρυθμίσεις είναι εκ των πραγμάτων απαιτητική από χρονική άποψη: Στο πλαίσιο της τακτικής νομοθετικής διαδικασίας προβλέπεται κατάθεση των νομοσχεδίων στη Βουλή, παραπομπή από τον Πρόεδρο της Βουλής

<sup>1</sup> Βλ. άρθρο 26 του Συντάγματος. Για περαιτέρω παραπ. βλ. Ν. Σημαντήρα, «Άρθρο 43», σε: Σπ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2023, σελ. 6 (υποσημ. 3).

<sup>2</sup> Για την παραδοσιακή αντίληψη περί της καταρχήν απεριόριστης δυνατότητας του δημοκρατικά νομιμοποιημένου νομοθέτη να λαμβάνει αποφάσεις ως απόρροιας της καταρχήν απεριόριστης ελευθερίας των πολιτών βλ. Π. Ευστρατίου, *Συστηματικά θεμέλια του Ελληνικού Διοικητικού Δικαίου*, 2013, σελ. 89-90: «Η Βουλή ως «λαϊκή αντιπροσωπεία» εννοείτο περισσότερο ως όργανο αντιπροσωπείας του λαού έναντι του κράτους, παρά ως κρατικό όργανο», «η Βουλή ως αντιπροσωπεία του λαού δεν μπορούσε να είναι περιορισμένη, γιατί η ελευθερία των ατόμων που αντιπροσωπεύει είναι βασικά απεριόριστη». Περαιτέρω, Ν. Σημαντήρας, *Ο θεσμικός ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας μεταξύ δημοκρατικής αρχής και αρχής του κράτους δικαίου*, ΕφημΔΔ 2018, σελ. 588 (592, 595-597), και, ειδικά στο πλαίσιο της συγκεκριμενοποίησης της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος Ν. Σημαντήρας, *Ιδιωτικοποιήσεις και δημόσιο συμφέρον*, ΘΠΔΔ 2019, σελ. 1 (3). Για την αντίθετη οπτική, κατά την οποία ο νομοθέτης αποτελεί θεσμικό γεγονός που δεν προϋπάρχει, αλλά δημιουργείται από τους συνταγματικούς κανόνες και ως κρατικό όργανο δεν δύναται να είναι φορέας ελευθεριών αλλά νομικά περιορισμένων αρμοδιοτήτων βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, 2013, παρ. 133 επ. με περαιτέρω παραπομπές σε: C. Yannakopoulos, *L'apport de la notion de fait administratif institutionnel a la théorie du droit administratif*, 1997, και Κ. Γιαννακόπουλο, *Η θεσμική θεώρηση της αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων*, ΤοΣ 2003, σελ. 1011.

στις κοινοβουλευτικές επιτροπές για συζήτηση μετά από διάστημα τουλάχιστον μιας εβδομάδας, σύνταξη έκθεσης από την επιτροπή και, τελικά, εγγραφή του νομοσχεδίου στην ημερήσια διάταξη της Ολομέλειας της Βουλής, όπου το νομοσχέδιο συζητείται και τίθεται προς ψήφιση<sup>3</sup>. Ακόμη και η διαδικασία της επείγουσας κοινοβουλευτικής νομοθέτησης που προβλέπεται από το άρθρο 76 παρ. 4 του Συντάγματος προϋποθέτει οπωσδήποτε διεξαγωγή συνεδρίασης της Ολομέλειας ή Τμήματος της Βουλής, όπου συζητείται το (κατ)επείγον νομοσχέδιο και λαμβάνεται απόφαση σχετικά με την ψήφισή του<sup>4</sup>. Καθίσταται έτσι εμφανές ότι οι κοινοβουλευτικές νομοθετικές διαδικασίες δεν είναι πάντοτε σε θέση να ανταποκριθούν αποτελεσματικά σε *έκτακτες ανάγκες* αντιμετώπισης θεμάτων με *εξαιρετικά επείγοντα* χαρακτήρα, όπου σημασία έχει πρωτίτως η ταχύτητα της θέσπισης των κατάλληλων ρυθμίσεων. Για τον λόγο αυτό παρέχεται από το Σύνταγμα η δυνατότητα στην εκτελεστική εξουσία να ασκήσει *κατ' εξαίρεση* νομοθετική αρμοδιότητα, χωρίς μάλιστα να της παρασχεθεί νομοθετική εξουσιοδότηση από τη Βουλή: Πέραν της προβλεπόμενης από το άρθρο 43 του Συντάγματος δυνατότητας έκδοσης κανονιστικών διοικητικών πράξεων κατόπιν σχετικής εξουσιοδότησης με τυπικό νόμο από τη Βουλή, απονέμεται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας η αρμοδιότητα να θεσπίσει εκτάκτως ρυθμίσεις μέσω της έκδοσης πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, εφόσον υποβληθεί σχετική πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου και τηρηθούν οι ουσιαστικές προϋποθέσεις του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος. Σε αντίθεση δηλαδή με τη ρητή νομοθετική εξουσιοδότηση που παρέχεται *εκ των προτέρων* από τη Βουλή στην κανονιστικώς δρώσα διοίκηση βάσει του άρθρου 43 του Συντάγματος, η αρμοδιότητα για την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου απονέμεται στα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας απευθείας από το Σύνταγμα και η Βουλή τις κυρώνει *εκ των υστέρων*, προκειμένου να διατηρηθούν σε ισχύ.

- 2 Η εκ των υστέρων κύρωση των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου από τη Βουλή, που είναι απαραίτητη για τη διατήρηση της ισχύος τους, αποτελεί απόρροια του κοινοβουλευτικού χαρακτήρα του ελληνικού πολιτεύματος. Όπως μάλιστα γίνεται δεκτό στη θεωρία, από τη ρητά κατοχυρωμένη κοινοβουλευτική αρχή συνάγεται έμμεσα ως προϋπόθεσή της και η *αντιπροσωπευτική* αρχή, σύμφωνα με την οποία το νομοθετι-

<sup>3</sup> Άρθρα 89 επ. του Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων (Α' 106/24.6.1987).

<sup>4</sup> Κατά το άρθρο 76 παρ. 4 του Συντάγματος «*Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που χαρακτηρίζεται από την Κυβέρνηση κατεπείγον εισάγεται για ψήφιση, ύστερα από περιορισμένη συζήτηση σε μία συνεδρίαση, από την Ολομέλεια ή το κατά το άρθρο 71 Τμήμα, όπως ορίζει ο Κανονισμός της Βουλής*». Πρβλ. επίσης το άρθρο 109 του Κανονισμού της Βουλής των Ελλήνων.

κό όργανο που εκλέγεται από τον λαό έχει γενική νομοθετική αρμοδιότητα<sup>5</sup>. Έτσι, στο πλαίσιο της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, η συμμετοχή του λαού στη νομοθέτηση περιορίζεται κατά βάση στην ανάδειξη των αντιπροσώπων ανά τακτά χρονικά διαστήματα, που διασφαλίζεται μέσω της περιοδικότητας των εκλογών<sup>6</sup>: Άλλωστε, στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία η άσκηση πολιτικής εξουσίας είναι «ορισμένου χρόνου»<sup>7</sup> και νοείται ως διακυβέρνηση *pro tempore*<sup>8</sup>. Στο ελληνικό πολίτευμα προβλέπεται όμως κατ' εξαίρεση δυνατότητα αμεσότερης συμμετοχής του λαού στη λήψη αποφάσεων<sup>9</sup>, υπό την προϋπόθεση πάντως ότι λαμβάνεται σχετική απόφαση από τους ίδιους τους αντιπροσώπους του, κατά τους όρους του άρθρου 44 παρ. 2 του Συντάγματος: Πρόκειται για την προκήρυξη δημοψηφίσματος από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας είτε για κρίσιμο εθνικό θέμα (παρ. 2 εδάφ. α') είτε για ψηφισμένα νομοσχέδια που ρυθμίζουν σοβαρό κοινωνικό ζήτημα (παρ. 2 εδάφ. β'), κατόπιν σχετικής απόφασης της απόλυτης ή αυξημένης πλειοψηφίας των βουλευτών αντιστοίχως.

## II. ΟΙ ΠΡΑΞΕΙΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ (ΑΡΘΡΟ 44 ΠΑΡ. 1)

### 1. Η έκδοση ΠΝΠ ως μορφή έκτακτης νομοθέτησης

Η έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου (ΠΝΠ) αποτελεί περίπτωση άσκησης 3

<sup>5</sup> Γ. Κασσιμάτης, *Οι βάσεις του πολιτεύματος και οι θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος*, 2022, παρ. 431, 438 και 439.

<sup>6</sup> Η περιοδικότητα των εκλογών αποτελεί συστατικό στοιχείο της αρχής της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και απαντάται στα Συντάγματα όλων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βλ. P. Craig, "Integration, Democracy, and Legitimacy", σε: P. Craig /G.de Burca (επιμ.), *The Evolution of EU Law*, 2011, σελ. 30: «It is axiomatic within national systems that the voters can express their dislike of the incumbent party through periodic elections». Πρβλ. P.M. Huber, *Rechnungslegung und Demokratie*, AöR 2008, σελ. 389 (399)· A. Weber, *Europäische Verfassungsvergleichung*, 2010, κεφ. 7, παρ. 20.

<sup>7</sup> Για την κλασική ρήση ότι η δημοκρατία είναι «εξουσία ορισμένου χρόνου» («Herrschaft auf Zeit») βλ. K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 1999, παρ. 139.

<sup>8</sup> Πρβλ. J. J. Linz, *Democracy's Time Constraints*, *International Political Science Review* 1998, σελ. 19 επ.: «Democracy is government pro tempore».

<sup>9</sup> Στη θεωρία η συμμετοχή του λαού στην άσκηση εξουσίας διακρίνεται σε λήψη αποφάσεων για την επιλογή των *προσώπων* που θα συγκροτήσουν το αντιπροσωπευτικό σώμα και σε άμεση λήψη «αποφάσεων ουσίας», δηλαδή αποφάσεων που αφορούν το ίδιο το *περιεχόμενο* των τιθέμενων ζητημάτων. Αναλυτικά για τη συμμετοχή του λαού στη λήψη αποφάσεων ουσίας βλ. Λ. Παπαδοπούλου, *Θεσμοί «άμεσης δημοκρατίας» στο Σύνταγμα. Συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων ουσίας*, 2014, σελ. 65 επ., 155 επ.



νομοθετικής αρμοδιότητας από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, η οποία μπορεί να διακριθεί σε *τακτική* και *έκτακτη*<sup>10</sup>. Ως *τακτική* νοείται η έκδοση εκτελεστικών διαταγμάτων βάσει του άρθρου 43 παρ. 1 του Συντάγματος και η θέσπιση ουσιαστικών νόμων από την κανονιστικώς δρώσα διοίκηση μετά από νομοθετική εξουσιοδότηση που παρέχεται βάσει του άρθρου 43 παρ. 2 και 4 του Συντάγματος. Από την άλλη πλευρά, η θέσπιση κανόνων δικαίου από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας καλείται *έκτακτη*, όταν κατ' εξαίρεση δεν γίνεται σε εκτέλεση ή κατ' εξουσιοδότηση τυπικών νόμων αλλά κατ' ενάσκηση της νομοθετικής αρμοδιότητας που το Σύνταγμα απονέμει απευθείας στα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας για τον λόγο ότι συντρέχει έκτακτη *ανάγκη*. Πρόκειται, *πρώτον*, για την αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου βάσει του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος, όταν δηλαδή συντρέχει περίπτωση εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης και υποβάλλεται σχετική πρόταση από το Υπουργικό Συμβούλιο. Και, *δεύτερον*, προβλέπεται έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου βάσει του άρθρου 48 παρ. 5 του Συντάγματος, που ορίζει ότι ενόσω διαρκεί κατάσταση πολιορκίας ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου για να αντιμετωπιστούν επείγουσες ανάγκες ή για να αποκατασταθεί ταχύτερα η λειτουργία των συνταγματικών θεσμών.

- 4 Η έκτακτη νομοθέτηση από τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας για την αντιμετώπιση άμεσης ανάγκης δεν αποτελεί ούτε ελληνική πρωτοτυπία ούτε πρόσφατο φαινόμενο. Η όλη θεματική ανήκει στην κλασική ύλη του συνταγματικού δικαίου και απασχολεί διαχρονικά τη συνταγματική θεωρία στο πλαίσιο της γενικότερης προβληματικής του «δικαίου της ανάγκης». Ως δίκαιο της ανάγκης καλείται, κατά τον ορισμό του *Αριστόβουλου Μάνεση*, «τὸ σύνολον τῶν θεμελιωδῶν κανόνων δικαίου, τῶν συμφυῶν πρὸς τὸ κράτος, δυνάμει τῶν ὁποίων οἱ ἀσκοῦντες τὴν ἐκτελεστικὴν ἐξουσίαν δικαιοῦνται ἐξαιρετικῶς, εἷς ἀπροόπτους κρισίμους διὰ τὴν ὑπαρξιν τῆς πολιτείας περιστάσεις, νὰ θέτουν προσωρινῶς, κατὰ παρέκκλισιν ἀπὸ τῆς κεκανονισμένης διαδικασίας, κανόνας δικαίου κατεπειγόντως ἀναγκαίους διὰ τὴν σωτηρίαν τῆς πολιτείας καὶ περιβεβλημένους μὲ τυπικὴν ἰσχὺν ἰσοδύναμον πρὸς τοὺς κανονικῶς ὑπὸ τοῦ ἀρμοδίου

<sup>10</sup> Για την εν λόγω διάκριση βλ. Α. Μάνεση, *Περί αναγκαστικών νόμων*, 1953, σελ. 98 επ., 108 επ.· Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, σελ. 152. Ο Π. Δαγτόγλου διακρίνει ειδικότερα μεταξύ τριών βαθμίδων της κανονιστικής εξουσίας της διοίκησης: Την πρώτη βαθμίδα της *ομαλής κατάστασης* (άρθρο 43 του Συντάγματος), τη δεύτερη βαθμίδα της *έκτακτης περίπτωσης* (άρθρο 44 του Συντάγματος) και την τρίτη βαθμίδα του *εξαιρετικού κινδύνου* (άρθρο 48 του Συντάγματος), βλ. αναλυτικά Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2014, σελ. 80 επ.

νομοθετικού ὀργάνου θεσπιζόμενους, ἐφ’ ὅσον τοῦτο τελεῖ ἐν ἀπολύτῳ ἀδυναμίᾳ νὰ ἐνεργήσει ἔν προκειμένῳ. Ἐπ’ αὐτὴν τὴν ἔννοια ἐπιγραμματικῶς: *Salus reipublicae suprema lex est*»<sup>11</sup>. Οἱ ἐννοιολογικὲς ρίζες τῆς ἰδέας περὶ «δικαίου τῆς ἀνάγκης» μποροῦν νὰ ἐντοπιστοῦν σὲ πρῶιμη μορφή ἤδη στὶς σκέψεις τῶν στωικῶν φιλοσόφων (*necessitas dat legem, non ipsa accipit*), ἐνῶ στὸ ρωμαϊκὸ πολίτευμα τῆς *res publica* προβλεπόταν ὁ θεσμός τῆς *dictatura*<sup>12</sup>, τῆς προσωρινῆς δηλαδὴ ἀνάθεσης ἀπόλυτης ἐξουσίας (*imperium summum*) σὲ ἓνα πρόσωπο (*dictator*) γιὰ τὴν ἀντιμετώπιση κάποιου ἀμεσοῦ κινδύνου, ἐξωτερικῆς ἀπειλῆς ἢ φυσικῆς καταστροφῆς<sup>13</sup>. Παρότι μάλιστα ἦταν ἀγνωστὴ στὸ ρωμαϊκὸ πολίτευμα ἡ ἔννοια τῆς ἀτομικῆς ἐλευθερίας ἐναντι τοῦ κράτους, ἡ συγκέντρωση τῆς ἐξουσίας σὲ ἓναν μόνο φορέα θεωρεῖτο επικίνδυνη καὶ ἦταν ἀνεκτὴ μόνο κατ’ ἐξαίρεση καὶ πάντως γιὰ περιορισμένο χρονικὸ διάστημα, μετὰ τὴν πάροδο τοῦ ὁποῖου καθίστατο παράνομη<sup>14</sup>. Κατὰ τὴν ὕστερη μεσαιωνικὴ περίοδο διατυπώθηκε πλέον ἡ γνωστὴ ρήση: «ἡ ἀνάγκη δὲν γνωρίζει δίκαιο ἀλλὰ θέτει ἡ ἴδια δίκαιο» (*necessitas non habet legem, sed ipsa sibi facit legem*)<sup>15</sup>. Στὴ συνταγματικὴ θεωρία μάλιστα, τὸ δίκαιο τῆς ἀνάγκης ἔχει συνδεθεῖ κατὰ τὸ παρελθόν ἀκόμη με τὸν ὀρισμὸ τῆς ἴδιας τῆς ἔννοιας τῆς κυριαρχίας, ποῦ κατὰ τὴν κλασικὴ διδασκαλία<sup>16</sup> ἀπο-

<sup>11</sup> Α. Μάνεσης, *Περὶ ἀναγκαστικῶν νόμων*, ὁ.π., σελ. 136-137.

<sup>12</sup> Ὁ ὅρος «δικτατορία» πλέον χρησιμοποιεῖται γιὰ τὴν περιγραφή πολιτευμάτων ποῦ ἀντιδιαστέλλονται στὴ φιλελεύθερη δημοκρατία ὄχι μόνο ὡς πρὸς τὸ εὖρος καὶ τὸν τρόπο ἀσκησης τῆς ἐξουσίας (ἀπόλυτη ἢ περιορισμένη) ἀλλὰ καὶ ὡς πρὸς τὴ δυνατότητα τῶν κυβερνωμένων νὰ ἀπαλλαγοῦν με (ἐλεύθερη) ἀπόφασή τους ἀπὸ τοὺς κυβερνῶντες. Κατὰ τὴ γνωστὴ διάκριση τοῦ φιλοσόφου Karl Popper, «μποροῦμε νὰ διακρίνομε δύο βασικοὺς τύπους διακυβέρνησης. Στὸν πρῶτο τύπο μποροῦμε νὰ ἀπαλλαγοῦμε ἀπὸ τὶς κυβερνήσεις χωρὶς αἱματοχυσία - γιὰ παράδειγμα μὲσω ἐκλογῶν [...]. Στὸν δεύτερο τύπο οἱ κυβερνῶμενοι δὲν μποροῦν νὰ ἀπαλλαγοῦν ἀπὸ τὴν κυβέρνηση παρά μόνο μὲσω ἐπιτυχούς ἐπανάστασης - δηλαδὴ στὶς περισσότερες περιπτώσεις δὲν ὑπάρχει δυνατότητα ἀπαλλαγῆς [...]. Προτείνω τὸν ὅρο «δημοκρατία» ὡς σύντομο χαρακτηρισμὸ γιὰ διακυβέρνηση τοῦ πρῶτου τύπου καὶ τὸν ὅρο «τυραννία» ἢ «δικτατορία» γιὰ διακυβέρνηση τοῦ δεύτερου τύπου», βλ. Κ. Popper, *The Open Society and Its Enemies*, τόμ. 1, 1966, Κεφ. 7.

<sup>13</sup> D. Cohen, *The Origin of Roman Dictatorship*, Mnemosyne 1957, σελ. 300 ἐπ.

<sup>14</sup> K. Loewenstein, *Rom und die Allgemeine Staatslehre*, AöR 1971, σελ. 1 ἐπ. (8).

<sup>15</sup> Αναλυτικὰ Γ. Ζῶης, *Δίκαιο τῆς ἀνάγκης, κατάσταση πολιορκίας καὶ ἐκτακτὴ νομοθετικὴ διαδικασία. Μία ἱστορικὴ καὶ συγκριτικὴ ἐρευνα*, διδ. διατριβή, 2022, σελ. 46 ἐπ. με ἀναφορὲς στὴ συλλογὴ Κανονικοῦ Δικαίου τοῦ Γρατιανοῦ «*Concordia discordantium canonum*» (12ος αἰῶνας) καὶ τὸ ἔργο «*Summa Theologiae*» τοῦ Θωμά Ἀκινάτη (13ος αἰῶνας).

<sup>16</sup> Κατὰ τὴν κλασικὴ διδασκαλία τὰ τρία συστατικὰ στοιχεῖα τοῦ κράτους εἶναι ὁ λαός, ἡ ἐπικράτεια καὶ ἡ κυρίαρχη ἐξουσία, δηλαδὴ ἡ αὐτοδύναμη ἐξουσία ποῦ εἶναι ἀνεξάρτητη ἀπὸ ἄλλα κράτη στὶς ἐξωτερικὲς σχέσεις (ἐξωτερικὴ κυριαρχία) καὶ ἀποτελεῖ τὴν πηγή κάθε ἀρμοδιότητας στὸ ἐσωτερικὸ (ἐσωτερικὴ κυριαρχία), ὥστε τελικὰ τὸ κυρίαρχο κράτος νὰ διαθέτει τὴ λεγόμενη «ἀρμοδιότητα τῆς

τελεί ένα από τα συστατικά στοιχεία του κράτους: Σύμφωνα με απολυταρχικές αντιλήψεις περί κράτους που διατυπώθηκαν στον μεσοπόλεμο και σε καμία περίπτωση δεν είναι συμβατές με την αυτονόητη πλέον αρχή της *λαϊκής κυριαρχίας*, «κυρίαρχος είναι όποιος έχει την εξουσία να αποφασίζει για την κατάσταση έκτακτης ανάγκης»<sup>17</sup>. Στο πλαίσιο του δημοκρατικού κράτους δικαίου όμως, κυρίαρχος είναι αποκλειστικά ο λαός, που αποτελεί πηγή κάθε εξουσίας. Τα συνταγματικά περιθώρια ανοχής του δικαίου της ανάγκης έχουν έτσι συρρικνωθεί σημαντικά, καθώς επιβιώνουν κατά βάση δύο μόνο επιμέρους εκφάνσεις του: Η κατάσταση πολιορκίας, η κήρυξη της οποίας συνεπάγεται ακόμη και αναστολή της ισχύος σειράς συνταγματικά κατοχυρωμένων ατομικών δικαιωμάτων, και η έκτακτη νομοθέτηση από όργανα που ανήκουν στην εκτελεστική εξουσία. Ο πυρήνας της όλης προβληματικής αφορά τις ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις, υπό την οποίες κρίνεται κατ' εξαίρεση ως συνταγματικά ανεκτή η έκτακτη λήψη μέτρων από την πολιτική εξουσία, κατά παρέκκλιση από την προβλεπόμενη διαδικασία.

- 5 Στην ελληνική έννομη τάξη η έκτακτη νομοθέτηση από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας χωρίς προηγούμενη εξουσιοδότηση από το αντιπροσωπευτικό όργανο του λαού ήταν γνωστή πρακτική ήδη από την εποχή της πτώσης της μοναρχικής και την εγκαθίδρυση της δημοκρατικής αρχής<sup>18</sup> και ακολουθήθηκε σε ευρεία κλίμακα, ιδίως

---

αρμοδιότητας» («Kompetenz-Kompetenz»), με άλλα λόγια τη γενική αρμοδιότητα για κάθε θέμα. Για τη θεμελίωση της κλασικής διδασκαλίας βλ. G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914, σελ. 144 επ., 394 επ.

<sup>17</sup> Πρόκειται για γνωστό ορισμό της κυριαρχίας που διατυπώθηκε από τον αμφιλεγόμενο νομικό του μεσοπολέμου και πάντως όχι οπαδό της φιλελεύθερης δημοκρατίας Carl Schmitt, *Πολιτική θεολογία. Τέσσερα κεφάλαια γύρω από τη διδασκαλία περί κυριαρχίας*, (μτφ. Π. Κονδύλης), 2016, σελ. 17. Η εν λόγω θέση διατυπώθηκε στο πλαίσιο διαμάχης μεταξύ C. Schmitt και H. Kelsen σχετικά με την αξία του νομικού θετικισμού: Ενώ κατά τον εκπρόσωπο του νομικού θετικισμού και της φιλελεύθερης δημοκρατίας H. Kelsen το κράτος κατ' ουσίαν ταυτίζεται με την έννομη τάξη και ιδίως με το Σύνταγμα ως βάση όλης της έννομης τάξης, ο C. Schmitt ισχυρίζεται ότι το πρόβλημα της κυριαρχίας δεν μπορεί να απαντηθεί αμιγώς νομικά παρά μόνο υπό το φως της κατάστασης έκτακτης ανάγκης ως πραγματικού γεγονότος, διότι τότε «καθίσταται φανερό» ποιος είναι ο κυρίαρχος που είναι σε θέση να την αντιμετωπίσει: «το αν μπορεί πράγματι να εξαλειφθεί η όχι από προσώπου της γης η ακραία περίπτωση έκτακτης ανάγκης, αυτό διόλου αποτελεί νομικό ζήτημα» (σελ. 20). Για οξεία κριτική για τις ιδέες αυτές από επίκαιρη σκοπιά βλ. H. Hofmann, *Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet*, Der Staat 2005, σελ. 171 επ.

<sup>18</sup> Στην ελληνική συνταγματική ιστορία το πέρασμα από τη μοναρχική στη δημοκρατική αρχή ή αρχή της λαϊκής κυριαρχίας σηματοδοτεί η επανάσταση της 10ης Οκτωβρίου 1862, που προκάλεσε την πτώση της δυναστείας του Όθωνα και οδήγησε στην κατάρτιση του Συντάγματος του 1864, βλ. Ν. Αλιβιζάτο, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στην νεοελληνική ιστορία. 1800-2010*, 2011, σελ. 109 επ. και 117 επ.

κατά την εποχή των Βαλκανικών Πολέμων: Τα σχετικά νομοθετήματα τιτλοφορούνταν συνθήτως ως «νομοθετικά διατάγματα», «αναγκαστικά διατάγματα» ή «αναγκαστικοί νόμοι» και παρά την έκδοσή τους χωρίς κάποια νομοθετική εξουσιοδότηση είχαν την ανοχή της νομολογίας<sup>19</sup>. Η δυνατότητα έκτακτης νομοθέτησης κατοχυρώθηκε ρητώς για πρώτη φορά στο Σύνταγμα του 1927, υπό την προϋπόθεση όμως της παροχής σχετικής εξουσιοδότησης των Βουλών για τον χρόνο διακοπής των εργασιών τους: «Ο Πρόεδρος τῆς Δημοκρατίας δύναται νὰ προβαίνει καὶ εἰς τὴν ἔκδοσιν Νομοθετικῶν Διαταγμάτων κατόπιν εἰδικῶν ἐξουσιοδοτήσεων τῶν Βουλῶν δια τὸν χρόνον τῆς διακοπῆς τῶν ἐργασιῶν των, ἐντος τῶν ὑπ’ αὐτῶν τεθειμένων ὁρίων καὶ μετὰ σύμφωνον πάντοτε γνώμην εἰδικῶν μικτῶν ἐπιτροπῶν ἀπὸ βουλευτὰς καὶ γερουσιαστάς [...] Τὰ ἀνωτέρω Νομοθετικὰ Διατάγματα ὑποβάλλονται εἰς τὰς Βουλὰς μόλις ἐπαναληφθοῦν αἱ ἐργασίαι των πρὸς κύρωσιν, ἢ ὅποια γίνεται δι’ ἐπιψηφίσεως εἰς μιᾶς μόνον ἀνάγνωσιν κατ’ ἀρχὴν καὶ ἄρθρον»<sup>20</sup>. Χαρακτηριστική για το εύρος που εξέλαβε η νομοθέτηση από τα ὄργανα της εκτελεστικής εξουσίας είναι η χρονική περίοδος μεταξύ Μαρτίου και Δεκεμβρίου 1935, κατά την οποία η εκτελεστική εξουσία ιδιοποιήθηκε πλήρως τη νομοθέτηση, με αποτέλεσμα ούτε ένα από τα νομοθετήματα που θεσπίστηκαν τότε να ψηφιστεί από το νομοθετικό σώμα<sup>21</sup>. Η απονομή της αρμοδιότητας νομοθέτησης στην εκτελεστική εξουσία απευθείας από το Σύνταγμα, χωρίς προηγούμενη εξουσιοδότηση, κατοχυρώθηκε ρητὰ με το άρθρο 35 παρ. 2 του Συντάγματος του 1952: «Ο Βασιλεὺς δύναται, διαρκούσης τῆς βουλευτικῆς περιόδου, κατὰ τὸν χρόνον ἀπουσίας τῆς Βουλῆς, ἢ τῆς διακοπῆς τῶν ἐργασιῶν αὐτῆς, νὰ προβαίνει εἰς ἔκδοσιν νομοθετικῶν διαταγμάτων πρὸς ρύθμισιν ἐξαιρετικῶς ἐπειγόντων θεμάτων μετὰ σύμφωνον γνώμην εἰδικῆς ἐπιτροπῆς ἐκ βουλευτῶν, ὀριζομένης εἰς τὴν ἀρχὴν ἐκάστης συνόδου καὶ λειτουργούσης μέχρι τῆς ἐνάρξεως τῆς νέας συνόδου [...] Ἡ Βουλὴ δύναται ἐκάστοτε δι’ ἀποφάσεώς της νὰ θέτῃ περιορισμοὺς εἰς τὴν ἔκδοσιν τῶν ἀνωτέρω νομοθετικῶν διαταγμάτων». Ὅπως συνάγεται ἤδη ἀπὸ το γράμμα της ἐν λόγῳ διάταξης, το Σύνταγμα του 1952 ἀπένειμε μὲν ἀπευθείας στὴν εκτελεστικὴ εξουσία τὴν ἀρμοδιότητα ἐκδόσεως νομοθετικῶν διαταγμάτων, ἔθετε ὅμως ὡς προϋπόθεση τὴ διατύπωση σύμφωνης γνώμης ἀπὸ εἰδικὴ ἐπιτροπὴ βουλευτῶν, ἢ ὅποια χαρακτη-

<sup>19</sup> Σπ. Βλαχόπουλος, *Η κρίση του κοινοβουλευτισμού στον μεσοπόλεμο και το τέλος της Β' Ελληνικής Δημοκρατίας το 1935*, 2012, σελ. 295· Β. Χρήστου, «Άρθρο 44», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, παρ. 1· Χ. Καυκά, *Η αδράνεια του νομοθέτη. Θεωρητική προσέγγιση και τυπολογία*, 2021, σελ. 63 επ.

<sup>20</sup> Άρθρο 77 του Συντάγματος 1927 (Α' 107/3.6.1927).

<sup>21</sup> Σπ. Βλαχόπουλος, *Η κρίση του κοινοβουλευτισμού στον μεσοπόλεμο*, ὁ.π., σελ. 294.

ρίστηκε στη θεωρία ως «έκτακτο νομοθετικό όργανο ανάγκης» και καταδείκνυε την «ιδιορρυθμία» του όλου θεσμού: Τα σοβαρά μειονεκτήματά του συνίσταντο στο ότι δεν κατοχυρώθηκε η δημοσιότητα των συζητήσεων της επιτροπής καθώς και στο ότι η έννοια των «εξαιρετικών επειγόντων θεμάτων» ήταν τόσο ευρεία, ώστε ανέκυπτε κίνδυνος καταχρήσεων και παρίστατο τελικά ως αμφίβολο, αν η έκτακτη νομοθέτηση αυτής της μορφής ανταποκρινόταν στις αυστηρές απαιτήσεις του «δικαίου της ανάγκης»<sup>22</sup>. Πλέον, η ισχύουσα διάταξη του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος του 1975 έχει αποσυνδέσει την έκτακτη νομοθέτηση από την παροχή εξουσιοδότησης εκ μέρους της Βουλής ή τη σύμφωνη γνώμη επιτροπής βουλευτών και απονέμει αρμοδιότητα στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, κατόπιν σχετικής πρότασης του Υπουργικού Συμβουλίου. Με τον εν λόγω κανόνα ο συντακτικός νομοθέτης επεδίωξε να θέσει ένα σαφέστερο πλαίσιο για την άσκηση έκτακτης νομοθετικής αρμοδιότητας από τα όργανα της νομοθετικής εξουσίας και να περιορίσει το φαινόμενο της αυθαίρετης έκδοσης διαφόρων κανονιστικών πράξεων άνευ νομοθετικής εξουσιοδότησεως, που κυρώνονταν εκ των υστέρων από τη Βουλή<sup>23</sup>. Δυστυχώς όμως, η (αντισυνταγματική) πρακτική της κοινοβουλευτικής κύρωσης αυθαιρέτως εκδοθέντων νομοθετημάτων συνεχίστηκε<sup>24</sup> και υπό το νέο Σύνταγμα και τερματίστηκε μόλις στις αρχές της δεκαετίας του 1990, χάρη στη μεταστροφή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η Ολομέλεια έκρινε ότι τα άρθρα 43 και 44 του Συντάγματος ρυθμίζουν ειδικά και με εξαντλητικό τρόπο τις περιπτώσεις θέσπισης κανόνων δικαίου από τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας και ως εκ τούτου είναι ανίσχυρος ως αντισυνταγματικός όχι μόνο κάθε κανόνας δικαίου που τίθεται κατά παράβαση των εν λόγω επιταγών αλλά και κάθε τυπικός νόμος που κυρώνει αυθαιρέτως εκδοθείσες

<sup>22</sup> Α. Μάνεσης, *Περί αναγκαστικών νόμων*, ό.π., σελ. 249-251 και 260-261.

<sup>23</sup> Π. Παραράς, *Ο δικαστικός έλεγχος των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου*, ΤοΣ 1990, σελ. 237 (238): «Πριν από το Σύνταγμα του 1975 είχε ιδιαίτερα επισημανθεί η απαράδεκτη τακτική, συχνότατα επαναλαμβανόμενη, του Υπουργικού Συμβουλίου να εκδίδει τις γνωστές Πράξεις Υπουργικού Συμβουλίου (ΠΥΣ), οι οποίες, χωρίς να στηρίζονται σε καμία νομοθετική εξουσιοδότηση, δημοσιεύοντο κατά κανόνα στην Έφημερίδα της Κυβερνήσεως και έθεταν πρωτότυπους κανόνες δικαίου, πολύ δε άργότερα ή Βουλή να τις κυρώσει με νόμο και μάλιστα αναδρομικώς, ώστε να καλυφθούν και καταστάσεις που βάσει αυτών είχαν ήδη διαμορφωθεί. Όπως προκύπτει από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του Συντ. 1975, αυτή την τακτική της Κυβερνήσεως, που ήταν σαφώς αντισυνταγματική, ήθελε να αντιμετωπίσει ο νεότερος συντακτικός νομοθέτης και έτέθη έτσι η νέα διάταξη του άρθρου 44 § 1 Συντ.».

<sup>24</sup> Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2021, σελ. 225.

πράξεις των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας. Πρόκειται για ενέργεια της Βουλής που «άγει ευθέως σε καταστρατήγηση» των συνταγματικών επιταγών<sup>25</sup>. Πάντως, παρά την επιτυχή εξάλειψη του φαινομένου της αυθαίρετης έκδοσης κανονιστικών πράξεων χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση, τα συνταγματικά προβλήματα που συνδέονται με τον θεσμό της έκτακτης νομοθέτησης δεν έχουν επιλυθεί πλήρως. Η πρόκληση, με την οποία παραμένουμε αντιμέτωποι, αφορά την αποτροπή του κινδύνου που είχε ήδη επισημάνει ο Α. Μάνεσης σε σχέση με το άρθρο 35 παρ. 2 του Συντάγματος του 1952: Τον κίνδυνο καταχρήσεων της έκτακτης νομοθέτησης μέσω της καταστρατήγησης των συνταγματικών προϋποθέσεων έκδοσης πράξεων νομοθετικού περιεχομένου.

## 2. Έκδοση, ισχύς και περιεχόμενο ΠΝΠ

### Α. Ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις έκδοσης ΠΝΠ

#### α. Ερμηνεία των επιμέρους προϋποθέσεων

Οι συνταγματικές προϋποθέσεις έκδοσης πράξεων νομοθετικού περιεχομένου μπορούν να διακριθούν σε ουσιαστικές και διαδικαστικές. Σε *ουσιαστικό* επίπεδο, οι προϋποθέσεις συνδέονται με τον βαθμό αναγκαιότητας της έκτακτης νομοθέτησης: Οι δύο προϋποθέσεις που τίθενται από το Σύνταγμα πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά και ερμηνεύονται αυστηρά<sup>26</sup>, ενόψει της σοβαρής δημοκρατικής και δικαιοκρατικής διακύβευσης που προκαλεί η παρέκκλιση από τη διαδικασία της κοινοβουλευτικής νομοθέτησης. Ειδικότερα, *πρώτον*, «εξαιρετικά επείγουσα» ανάγκη συντρέχει, όταν η αποτελεσματική αντιμετώπιση των επίμαχων ζητημάτων απαιτεί τέτοιο βαθμό ταχύτητας, ώστε να μην είναι εφικτή χρονικά μέσω της τήρησης οποιασδήποτε (επείγουσας ή κατεπείγουσας) κοινοβουλευτικής διαδικασίας νομοθέτησης, παρά μόνο μέσω της άμεσης θέσπισης ρυθμίσεων από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. *Δεύτερον*, η ανάγκη έκτακτης νομοθέτησης πρέπει να είναι «απρόβλεπτη», υπό την έννοια ότι τα αρμόδια όργανα δεν ήταν αντικειμενικά σε θέση να εκτιμήσουν εκ των προτέρων την εξέλιξη των πραγμάτων, ώστε να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα μέσω της θέσπισης νέου ή κατ' εξουσιοδότηση ήδη ισχύοντος τυπικού νόμου. Η σωρευτική συνδρομή εξαιρετικά

6

<sup>25</sup> ΣτΕΟλ 3596-7/1991, σκέψη 4. Για αναλυτικότερη παρουσίαση και κριτική προσέγγιση των αποφάσεων, με επισήμανση του «νημιτελούς» χαρακτήρα της μεταστροφής της νομολογίας για τον λόγο ότι ο κυρωτικός νόμος κρίθηκε ως αντισυνταγματικός μόνο κατά το μέρος που ισχυροποιεί αναδρομικά την παρανόμως εκδοθείσα διοικητική πράξη βλ. Β. Χρήστου, *Από την κύρωση στη θέσπιση διοικητικών πράξεων διά τυπικού νόμου*, 2010, σελ. 90 επ. και περαιτέρω Χ. Καυκά, *Η αδράνεια του νομοθέτη*, ό.π., σελ. 103 επ.

<sup>26</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2020, σελ. 120.

επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης δικαιολογεί συνταγματικά την παρέκκλιση από την τήρηση τακτικής διαδικασίας νομοθέτησης και άγει στη διαπίστωση ότι συντρέχει πράγματι «έκτακτη περίπτωση» νομοθέτησης.

- 7 Σε *διαδικαστικό* επίπεδο, η έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου προϋποθέτει οπωσδήποτε πρωτοβουλία της κυβέρνησης: Ως εκ τούτου είναι απαραίτητη, *πρώτον*, η υποβολή *πρότασης* από το Υπουργικό Συμβούλιο στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Στην πράξη η έκδοση πράξης νομοθετικού περιεχομένου προτείνεται δια της υποβολής σχετικού σχεδίου ρυθμίσεων, το οποίο προσυπογράφεται στη συνέχεια από τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου. Για την έκδοση της πράξης νομοθετικού περιεχομένου απαιτείται, *δεύτερον*, αποδοχή της πρότασης από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας: Παρότι κατά το γράμμα του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας «μπορεί» να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, η αρμοδιότητά του για την αποδοχή της πρότασης είναι δέσμια και δεν απόκειται στη διακριτική του ευχέρεια αν θα εκδώσει ή όχι τις προτεινόμενες ρυθμίσεις. Και τούτο, διότι η έννοια της διατύπωσης «μπορεί» δεν αναφέρεται σε ευχέρεια αποδοχής ή μη της υποβαλλόμενης πρότασης του Υπουργικού Συμβουλίου αλλά έχει την έννοια της ρητής εξαίρεσης από τον κανόνα της κοινοβουλευτικής νομοθέτησης<sup>27</sup>: Παρότι δηλαδή η νομοθετική εξουσία απονέμεται από το άρθρο 26 παρ. 1 στη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και η θέσπιση νόμων γίνεται κατά κανόνα είτε από τη Βουλή ή κατ' εξουσιοδότησή της, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εξουσιοδοτείται ευθέως από το Σύνταγμα να θεσπίσει κατ' εξαίρεση ρυθμίσεις και ως εκ τούτου «μπορεί», δηλαδή *επιτρέπεται*, να τις εκδώσει. Τέλος, *τρίτον*, για την έκδοση της πράξης νομοθετικού περιεχομένου δεν αρκεί η υπογραφή της από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, αλλά είναι απαραίτητη η δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Άλλωστε «*καμία πράξη του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν ισχύει ούτε εκτελείται χωρίς τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως*»<sup>28</sup>. Η δημοσίευση της πράξης νομοθετικού περιεχομένου στο φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ) είναι άμεσα δυνατή: Το υπογεγραμμένο σχέδιο αποστέλλεται ηλεκτρονικά<sup>29</sup> στο Εθνικό Τυπογραφείο που

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Άρθρο 35 παρ. 1 του Συντάγματος. Οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου περιλαμβάνονται ρητώς στη δημοσιευτέα ύλη της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως που εκδίδεται κατά νόμο από το Εθνικό Τυπογραφείο και δημοσιεύονται στο Τεύχος Α΄, βλ. άρθρο 5 παρ. 2 περ. δ) και άρθρο 7 παρ. 1 περ. γ) ν. 3469/2006 (Α΄ 131/2006).

<sup>29</sup> Άρθρο 9 παρ. 10 ν. 3469/2006, όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή του δια του άρθρου 52 ν. 4590/2019 (Α΄ 17/ 2019).

λειτουργεί σε εικοσιτετράωρη βάση<sup>30</sup> και οι έννομες συνέπειες επέρχονται από την καταχώριση του φύλλου της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως στην ιστοσελίδα του Εθνικού Τυπογραφείου<sup>31</sup>.

Οι έννομες συνέπειες των κανόνων που θεσπίζονται με πράξη νομοθετικού περιεχομένου επέρχονται μεν άμεσα, η ισχύς τους όμως είναι περιορισμένη χρονικά. Άλλωστε, η δικαιολογητική βάση που καθιστά συνταγματικά ανεκτή την έκτακτη νομοθέτηση χωρίς τη συμμετοχή του κοινοβουλίου είναι ακριβώς η αντιμετώπιση ορισμένης εξαιρετικά επείγουσας ανάγκης, που εκ των πραγμάτων δεν συνιστά ρύθμιση θεμάτων σε μόνιμη βάση. Για τη διατήρηση της ισχύος της πράξης νομοθετικού περιεχομένου είναι έτσι απαραίτητη η κύρωσή της από την Ολομέλεια της Βουλής εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών: Προϋπόθεση προς τούτο είναι, *πρώτον*, η υποβολή της πράξης νομοθετικού περιεχομένου στη Βουλή από την κυβέρνηση εντός σαράντα ημερών από την έκδοσή της ή –αν είχε εκδοθεί ενόσω η Βουλή ήταν κλειστή– από τη σύγκλησή της σε σύνοδο<sup>32</sup>. *Δεύτερον*, η διατήρηση της ισχύος της πράξης νομοθετικού περιεχομένου προϋποθέτει την κύρωσή της από την Ολομέλεια της Βουλής εντός τριών μηνών από την υποβολή της. Αν η κυβέρνηση δεν υποβάλλει εμπρόθεσμα την πράξη νομοθετικού περιεχομένου προς κύρωση στη Βουλή ή η Ολομέλεια για οποιονδήποτε λόγο δεν την κυρώσει εντός τριών μηνών από την υποβολή της, οι ρυθμίσεις της παύουν να ισχύουν στο *εξής*, δηλαδή η ισχύς τους λήγει από την ημερομηνία της άπρακτης παρέλευσης μιας εκ των ως άνω προθεσμιών.

### *Β. Το ζήτημα του προληπτικού ελέγχου των ουσιαστικών προϋποθέσεων από τον ΠτΔ*

Η δέσμια αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας να αποδεχθεί την πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου και να εκδώσει την προτεινόμενη πράξη νομοθετικού περιεχομένου τελεί υπό την (δικαιοκρατικά αυτονόητη) προϋπόθεση ότι η έκδοση της προτεινόμενης πράξης είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα: Άλλωστε, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει άλλες αρμοδιότητες παρά μόνο όσες του απονέμουν ρητά το Σύνταγμα και οι νόμοι που είναι σύμφωνοι με αυτό<sup>33</sup>. Ως εκ τούτου, η άσκηση της αρμοδιότητάς του να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου επιτρέπεται μόνο εφό-

<sup>30</sup> Άρθρο 3 παρ. 1 π.δ. 29/2018 (Α' 58/2018) «Οργανισμός Εθνικού Τυπογραφείου» και άρθρο 7 παρ. 6 ν. 754/1978 (Α' 17/1978).

<sup>31</sup> Άρθρο 13 παρ. 4 ν. 3469/2006, όπως αντικαταστάθηκε δια του άρθρου 55 ν. 4590/2019.

<sup>32</sup> Για τη σύνοδο της Βουλής βλ. άρθρα 64 επ. του Συντάγματος και άρθρα 22 επ. του Κανονισμού της Βουλής.

<sup>33</sup> Άρθρο 50 του Συντάγματος.



σον πληρούνται τόσο οι διαδικαστικές όσο και οι ουσιαστικές προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος, εφόσον δηλαδή υποβληθεί πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου και συντρέχει εξαιρετικά επείγουσα και απρόβλεπτη ανάγκη. Εξ αντιδιαστολής συνάγεται ότι αν δεν πληρούνται οι εν λόγω προϋποθέσεις, το άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος δεν εφαρμόζεται και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας υποχρεούται να μην εκδώσει πράξη νομοθετικού περιεχομένου. Γεννάται λοιπόν το ζήτημα, ποιο από τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας έχει την αρμοδιότητα να προβεί στην αξιολογική κρίση περί συνδρομής ή μη των *ουσιαστικών* προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος σε ορισμένη περίπτωση: Ερωτάται, δηλαδή, αν τούτο απόκειται στο Υπουργικό Συμβούλιο που ως προτείνον όργανο επικαλείται για την υποβολή της πρότασής του εξαιρετικά επείγουσα και απρόβλεπτη ανάγκη ή αν (πρέπει να) διενεργείται προληπτικός έλεγχος περί συνδρομής της προβαλλόμενης αναγκαιότητας από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Η ιδιαιτερότητα έγκειται στο ότι οι αόριστες νομικές έννοιες «εξαιρετικά επείγουσα» και «απρόβλεπτη» είναι *αξιολογικές*, υπό την έννοια ότι το περιεχόμενό τους χρήζει καθορισμού βάσει κριτηρίων που αναγνωρίζονται μεν από το δίκαιο αλλά δεν δημιουργούνται από αυτό<sup>34</sup>. Στην πραγματικότητα, η αξιολογική κρίση που διενεργείται για τον καθορισμό των εννοιών αυτών διενεργείται βάσει εξωνομικών κριτηρίων και για τον λόγο αυτό αποτελεί μορφή άσκησης διακριτικής ευχέρειας<sup>35</sup>: Στο πλαίσιο δηλαδή της αξιολόγησης, το αρμόδιο όργανο διαθέτει ευρύτατο περιθώριο εκτίμησης και μπορεί τελικά να επιλέξει μεταξύ περισσότερων εναλλακτικών, οι οποίες είναι εξίσου νόμιμες.

- 10 Έτσι, κατά την κρατούσα άποψη και την πάγια πρακτική, η συνδρομή των ουσιαστικών προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου 44 παρ. 1 αντιμετωπίζεται όχι ως νομικό αλλά ως *πολιτικό ζήτημα* και στη βάση αυτή γίνεται δεκτό ότι η αντίστοιχη εξουσία ανήκει αποκλειστικά στο πολιτικώς υπόλογο όργανο που υποβάλλει την πρόταση: Στην πρόταση περιλαμβάνεται άλλωστε ήδη η αξιολογική εκτίμηση του Υπουργικού Συμβουλίου ότι εν προκειμένω συντρέχει «εξαιρετικά επείγουσα» και «απρόβλεπτη» ανάγκη. Στο πλαίσιο της εν λόγω προσέγγισης, η δέσμια αρμοδιότητα του Προέδρου

<sup>34</sup> Πρβλ. για τις αόριστες αξιολογικές έννοιες Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 161 επ.· Κ. English, *Εισαγωγή στη νομική σκέψη*, 2017, σελ. 131 επ. Περαιτέρω, Π. Σούρλας, *Δίκαιο και Δικανική Κρίση. Μια φιλοσοφική αναθεώρηση της Μεθοδολογίας του Δικαίου*, 2017 σελ. 556 επ. Για τις αόριστες αξιολογικές έννοιες ως εκούσια κενά νόμου βλ. Α. Γεωργιάδη, *Εισαγωγή στη νομική επιστήμη*, 2020, σελ. 221. Για την ερμηνεία πέραν από τον κανόνα δικαίου Φ. Σπυρόπουλο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 149 επ.

<sup>35</sup> Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 162.

της Δημοκρατίας να αποδεχθεί την υποβαλλόμενη πρόταση εκτείνεται και στην υποχρέωση υιοθέτησης της αξιολόγησης του Υπουργικού Συμβουλίου ότι είναι αναγκαία η έκδοση της πράξης νομοθετικού περιεχομένου. Η αντίθετη ερμηνεία, σύμφωνα με την οποία ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (υποχρεούται να) διενεργεί έλεγχο συνδρομής των ουσιαστικών προϋποθέσεων γεννά προβληματισμούς για δύο ειδικότερους λόγους. *Πρώτον*, δεν θα μπορούσε να αποκλειστεί με ασφάλεια ότι στον έλεγχο δεν έχει παρεισφρήσει εξέταση της (πολιτικής) σκοπιμότητας υποβολής της πρότασης από το Υπουργικό Συμβούλιο, η οποία απόκειται οπωσδήποτε στην ανέλεγκτη ευχέρεια της κυβέρνησης. *Δεύτερον*, η κυβέρνηση ούτως ή άλλως φέρει την πολιτική ευθύνη όχι μόνο για την υποβολή της πρότασης αλλά και για την ίδια την πράξη νομοθετικού περιεχομένου που εκδίδεται<sup>36</sup>: Ως εκ τούτου, παρίσταται ως επιβεβλημένο και εξ επόψεως σεβασμού της δημοκρατικής αρχής η τελική απόφαση επί της αξιολόγησης των πραγμάτων να λαμβάνεται από εκείνο το όργανο<sup>37</sup> που λογοδοτεί ενώπιον του αντιπροσωπευτικού σώματος του κυρίαρχου λαού και χαίρει της εμπιστοσύνης του. Πολιτικές αποφάσεις άνευ πολιτικής ευθύνης δεν νοούνται στο πολίτευμα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.

Από την άλλη πλευρά, έχει υποστηριχθεί στη θεωρία<sup>38</sup> και η άποψη ότι ο έλεγχος της συνδρομής των ουσιαστικών προϋποθέσεων από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας επιτάσσεται από το Σύνταγμα και ειδικά από την αρχή της νομιμότητας: Εφόσον ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας επιτρέπεται να ασκήσει μόνο τις αρμοδιότητες που του απονέμονται από το Σύνταγμα, η έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου κατ' εφαρμογή του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος προϋποθέτει τουλάχιστον νομικό έλεγχο της συνδρομής των προϋποθέσεων εφαρμογής του εν λόγω συνταγματικού κανόνα. Ο εν λόγω νομικός έλεγχος πρέπει πάντως να είναι *οριακός*: Αναγνωρίζεται δηλαδή καταρχήν περιθώριο εκτίμησης στο προτείνον κυβερνητικό όργανο, που άλλωστε φέρει και την πολιτική ευθύνη για την εκδιδόμενη πράξη<sup>39</sup>, και εξετάζεται απλώς αν τυχόν στοιχειοθετείται στην προκειμένη περίπτωση υπέρβαση του περιθωρίου εκτίμησης, υπό την έννοια ότι *προδήλως* δεν συντρέχει «εξαιρετικά επείγουσα» και «απρόβλε-

<sup>36</sup> Άρθρα 35 παρ. 1 και 49 παρ. 1 του Συντάγματος.

<sup>37</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 120: «Ενδεχόμενη διαφωνία μεταξύ Υπουργικού Συμβουλίου και του Προέδρου σχετικά με τη συνδρομή των προϋποθέσεων αυτών επιλύεται υπέρ της άποψης του Υπουργικού Συμβουλίου, αφού αυτό φέρει την πολιτική ευθύνη».

<sup>38</sup> Πρβλ. αντί άλλων αναλυτικά Κ. Χρυσόγονο, *Ο έλεγχος συνδρομής των ουσιαστικών προϋποθέσεων για την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου*, ΕλλΔικ 32 (1991), σελ. 705 (706 επ.)

<sup>39</sup> Άρθρα 35 παρ. 1 και 49 παρ. 1 του Συντάγματος.

πτη» ανάγκη. Στην πραγματικότητα επομένως ο οριακός νομικός έλεγχος έχει ως σκοπό να διασφαλιστεί ότι οι συνταγματικές επιταγές δεν καταστρατηγούνται μέσω της προσχηματικής επίκλησης κάποιας (δήθεν) εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, προκειμένου να παρακαμφθεί η κοινοβουλευτική οδός θέσπισης ρυθμίσεων. Το πρακτικό μειονέκτημα της εν λόγω προσέγγισης αποκαλύπτεται σε περίπτωση εσφαλμένης εκτίμησης ή ακόμη και αυθαίρετης άρνησης του Προέδρου της Δημοκρατίας να προβεί στην έκδοση της προτεινόμενης πράξης νομοθετικού περιεχομένου για τον λόγο ότι κατά την αξιολόγησή του προδήλως δεν συντρέχει εξαιρετικά επείγουσα και απρόβλεπτη ανάγκη: Ενόψει του ότι δεν υφίσταται άλλη εναλλακτική λύση για τη θέσπιση των επίμαχων ρυθμίσεων πέραν της κοινοβουλευτικής νομοθέτησης, ανακύπτει κίνδυνος η έκτακτη ανάγκη να μην αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά λόγω των καθυστερήσεων που εκ των πραγμάτων θα προκληθούν· αν ο κίνδυνος εκπληρωθεί, δεν ευθύνεται κανείς για την αποτυχία.

#### B. Περιεχόμενο ΠΝΠ: Είδη και τυπική ισχύς θεσπιζόμενων ρυθμίσεων

- 12 Η έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου αποτελεί άσκηση νομοθετικής εξουσίας, θέσπισης δηλαδή κανόνων δικαίου που ορίζουν *τί πρέπει* να συμβεί στις ρυθμιζόμενες σχέσεις και καταστάσεις. Στη θεωρία έχει υποστηριχθεί ότι οι θεσπιζόμενες ρυθμίσεις έχουν οπωσδήποτε γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα, δεσμεύουν δηλαδή αόριστο κατ' αριθμό και ταυτότητα κύκλο προσώπων σε όλες τις κατά γένος περιγραφόμενες περιπτώσεις και δεν αποσκοπούν στην ατομική ρύθμιση μιας συγκεκριμένης περίπτωσης: Τούτο συνάγεται από τη φύση των πράξεων ως *νομοθετικού* περιεχομένου<sup>40</sup>. Υπό το φως όμως του σκοπού που κατά το Σύνταγμα (πρέπει να) εξυπηρετεί η έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, ακόμη και η ρύθμιση (μίας) συγκεκριμένης περίπτωσης δύναται να παρίσταται ως συνταγματικά ανεκτή, εφόσον είναι απαραίτητη για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της προβαλλόμενης εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Π. Παραράς, *Η εφαρμογή του άρθρου 44§1 του Συντάγματος*, ΤοΣ 1976, σελ. 195 (198 επ.). Π. Παραράς, *Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας*, 1981, σελ. 53 επ., όπου διατυπώνεται η άποψη ότι η εξουσιοδοτική διάταξη που τίθεται με πράξη νομοθετικού περιεχομένου είναι αντισυνταγματική και ως εκ τούτου δεν επιτρέπεται να εφαρμοστεί, κατά τα λοιπά όμως η πράξη νομοθετικού περιεχομένου εφαρμόζεται στη βάση του κανόνα *utile per inutile non vitiatur* («ό,τι είναι χρήσιμο δεν ακυρώνεται από ό,τι δεν είναι χρήσιμο»).

<sup>41</sup> Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2022, σελ. 372, με αναφορά στο παράδειγμα της ΠΝΠ που εκδόθηκε για την αποκατάσταση των ζημιών των σεισμών του έτους 1978 στη Βόρεια Ελλάδα (Α' 117/1978).

Ως προς το αντικείμενο ρύθμισης των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, γίνεται δεκτό ότι είναι καταρχήν επιτρεπτή η ρύθμιση κάθε θέματος που δύναται να αποτελέσει αντικείμενο τυπικού νόμου, εκτός από τα θέματα που κατά το Σύνταγμα ρυθμίζονται αποκλειστικά με νόμο που ψηφίζεται από τη Βουλή<sup>42</sup>. Περαιτέρω, έχει τεθεί το ζήτημα αν η ουσιαστική ρύθμιση των θεμάτων πρέπει να διενεργείται ευθέως από την πράξη νομοθετικού περιεχομένου ή αν είναι δυνατό να παρέχεται μέσω αυτής (νομοθετική) εξουσιοδότηση σε άλλα όργανα της διοίκησης για την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων, υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος. Ο προβληματισμός συνδέεται με το –εκ πρώτης όψεως εύλογο– επιχείρημα ότι η έκτακτη νομοθέτηση αποσκοπεί στην άμεση ρύθμιση θεμάτων προς αντιμετώπιση επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης και, ως εκ τούτου, παρίσταται ως ασύμβατο με τον σκοπό της να εξουσιοδοτείται άλλο όργανο της διοίκησης να θεσπίσει ρυθμίσεις στο μέλλον: Τούτο ήδη ενέχει πρόβλεψη ότι θα ανακύψει ανάγκη νομοθέτησης και η θέσπιση ρυθμίσεων από το εξουσιοδοτούμενο όργανο δεν μπορεί εκ των πραγμάτων να είναι εξίσου άμεση με την ευθεία ρύθμιση ενός θέματος από την ίδια την πράξη νομοθετικού περιεχομένου<sup>43</sup>. Στην πράξη όμως έχει αποδειχθεί ότι ο αποτελεσματικός

<sup>42</sup> Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 153. Για το ζήτημα αν μπορούν να ρυθμιστούν με πράξη νομοθετικού περιεχομένου θέματα, η ρύθμιση των οποίων ανήκει στην Ολομέλεια της Βουλής βλ. Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 229 με παραπ. στην αρνητική θέση που διατυπώνει ο Α. Pantélis, *Les grands problèmes de la nouvelle constitution hellénique*, 1979, σελ. 301.

<sup>43</sup> Π. Παραράς, *Η εφαρμογή του άρθρου 44§1*, ό.π., σελ. 195 (198 επ.). Η εν λόγω προσέγγιση υιοθετήθηκε και από μειοψ. γνώμη στο ΣτΕΟΛ ΠΕ 248/2007, σκέψη 5: «Από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 26 παρ. 1, 43 παρ. 1, 2 και 4 και 44 παρ. 1 του Συντάγματος, που οργανώνουν την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, προκύπτει ότι παροχή νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως για την άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας από τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας αναγνωρίζεται μόνο στη Βουλή. Ειδικότερα, στην παρ. 2 του άρθρου 43 του Συντάγματος παρέχεται η δυνατότητα στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να εκδίδει κανονιστικές πράξεις, ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού, βάσει ειδικής εξουσιοδοτήσεως «νόμου» και εντός των ορίων αυτής, το ίδιο δε προβλέπεται και για άλλα όργανα της Διοικήσεως, προκειμένου να ρυθμισθούν ειδικότερα θέματα, ή θέματα τοπικού ενδιαφέροντος, ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα, ενώ στην παρ. 4 προβλέπεται η παροχή εξουσιοδοτήσεως επίσης με «νόμο» για την έκδοση μόνο προεδρικών διαταγμάτων, κινουμένων εντός του τεθέντος από αυτήν γενικού πλαισίου. Σύμφωνα με τα προαναφερόμενα, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων του άρθρου 43 του Συντάγματος, οι οποίες ρυθμίζουν περιοριστικά την άσκηση κανονιστικής εξουσίας από τα όργανα της Διοικήσεως, η εν λόγω εξουσιοδότηση παρέχεται αποκλειστικά με τυπικό νόμο, δηλαδή νόμο, ο οποίος έχει ψηφιστεί από τη Βουλή, δεν είναι δε δυνατόν να χορηγηθεί με άλλο τρόπο. Συνεπώς, με την προβλεπόμενη στην παρ. 1 του άρθρου 44 του Συντάγματος Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου, η οποία εκδίδεται σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης

χειρισμός ενός θέματος με εξαιρετικά επείγοντα χαρακτήρα καθιστά πιθανώς απαραίτητη την ταχεία λήψη αποφάσεων από άλλα διοικητικά όργανα: Χαρακτηριστικό πρόσφατο παράδειγμα αποτέλεσαν οι ρυθμίσεις που θεσπίστηκαν με πράξεις νομοθετικού περιεχομένου για την αντιμετώπιση της πανδημικής κρίσης, με τις οποίες παρασχέθηκαν εξουσιοδοτήσεις στους αρμόδιους Υπουργούς να εξειδικεύσουν κάποια από τα θεσπιζόμενα έκτακτα μέτρα, όπως τα αναγκαία αποθέματα ειδών ατομικής προστασίας της υγείας του πληθυσμού<sup>44</sup>. Εξηγείται έτσι η στάση της πάγιας νομολογίας που αναγνωρίζει την ευχέρεια εξουσιοδότησης άλλων οργάνων της διοίκησης με πράξεις νομοθετικού περιεχομένου<sup>45</sup>: Η κύρωση της πράξης νομοθετικού περιεχομένου με τυπικό νόμο συνεπάγεται αντίστοιχη διατήρηση σε ισχύ της νομοθετικής εξουσιοδότησης, ενώ η άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας κύρωσης επιφέρει τη λήξη ισχύος της εξουσιοδοτικής διάταξης<sup>46</sup>.

---

*ανάγκης από ειδικό όργανο που προβλέπει το Σύνταγμα, ήτοι τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ενεργούντα σε σύμπραξη με το Υπουργικό Συμβούλιο, κατά την ειδική νομοθετική διαδικασία που θεσπίζεται με τη συνταγματική αυτή διάταξη, προσωρινώς παρακαμπτομένου του νομοθέτη, δεν επιτρέπεται να παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση είτε στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, είτε σε άλλο όργανο της Διοικήσεως για την περαιτέρω ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων. Τούτο δε διότι η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου, κατά το Σύνταγμα, αποβλέπει στην άμεση αντιμετώπιση έκτακτων, απρόβλεπτων και εξαιρετικών επειγουσών αναγκών και, επομένως, ως εκ της φύσεώς της, δεν μπορεί να περιλάβει πρόβλεψη μελλοντικής ρυθμίσεώς τους με άλλες, μεταγενέστερες πράξεις, βάσει εξουσιοδοτήσεως».*

<sup>44</sup> Βλ. παρ. 6 του άρθρου δεύτερου της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου με τίτλο «Κατεπείγοντα μέτρα αντιμετώπισης της ανάγκης περιορισμού της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19» (Α' 64/14.3.2020). Βλ. επίσης την παροχή εξουσιοδότησης προς τους Υπουργούς Προστασίας του Πολίτη, Υγείας, Εσωτερικών και τους κατά περίπτωση συναρμόδιους Υπουργούς για λήψη μέτρων αντιμετώπισης της πανδημίας, μετά από γνώμη της Εθνικής Επιτροπής προστασίας της Δημόσιας Υγείας έναντι του κορωνοϊού COVID-19, με το άρθρο πρώτο της από 25.02.2020 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου με τίτλο «Κατεπείγοντα μέτρα αποφυγής και περιορισμού της διάδοσης κορωνοϊού» (Α' 42/25.2.2020).

<sup>45</sup> ΣτΕ 1284/2022, σκέψεις 10 και 12.

<sup>46</sup> ΣτΕΟΛ ΠΕ 248/2007, σκέψη 5: «Εφόσον με την Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου ασκείται, στις ως άνω έκτακτες περιπτώσεις, νομοθετική λειτουργία αντί της Βουλής και τίθενται πρωτογενείς κανόνες δικαίου, ίσης τυπικής δυνάμεως με τους τυπικούς νόμους, που μπορούν να τροποποιήσουν ή και να καταργήσουν διατάξεις τυπικών νόμων (πρβλ. Ολομ. ΣτΕ 3636/1989, ΣτΕ 1705/1991), δεν αποκλείεται, κατά το Σύνταγμα, με την εν λόγω Πράξη και εφόσον τα όργανα που ασκούν, στην περίπτωση αυτή, τη νομοθετική λειτουργία το κρίνουν αναγκαίο, παράλληλα με τις ρυθμίσεις που περιέχονται στην ίδια την Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου, να παρέχεται με αυτή, σύμφωνα με το άρθρο 43 του Συντάγματος, εξουσιοδότηση προς έκδοση κανονιστικών πράξεων για την περαιτέρω ρύθμιση ειδικότερων ή λεπτομερειακών ζητημάτων, τα οποία το πιο πάνω ειδικό νομοθετικό όργανο θεωρεί, ενόψει και του επείγοντα χαρακτήρα της Πράξεως

Εξ επόψεως τυπικής ισχύος, οι κανόνες δικαίου που θεσπίζονται με τις πράξεις νομοθετικού περιεχομένου είναι αντίστοιχοι εκείνων που θεσπίζονται από τη Βουλή με τυπικούς νόμους. Στην ιεραρχία δηλαδή των κανόνων δικαίου της έννομης τάξης, οι ρυθμίσεις των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου κείνται στο ίδιο επίπεδο με εκείνες των κοινοβουλευτικών νόμων. Οι πρακτικές συνέπειες της εν λόγω κατάταξης συνίσταται αφενός στο ότι είναι δυνατή η τροποποίηση ή κατάργηση διατάξεων τυπικών νόμων με πράξεις νομοθετικού περιεχομένου<sup>47</sup>. Αφετέρου, η συμβατότητα των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου με κανόνες δικαίου ανώτερης τυπικής ισχύος εξετάζεται μόνο σε σχέση με κανόνες *υπερνομοθετικής* περιωπής, δηλαδή με τους νόμους αυξημένης τυπικής ισχύος, τους γενικώς παραδεδεγμένους κανόνες του διεθνούς δικαίου και τις διεθνείς συμβάσεις, το πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Σύνταγμα. Η δικαιολογητική βάση της εν λόγω κατάταξης των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου στην ιεραρχία των πηγών των κανόνων δικαίου καθίσταται εμφανής υπό το φως της δυνατότητας που παρέχεται στη Βουλή να κυρώσει κάθε πράξη νομοθετικού περιεχομένου που υποβάλλεται σε αυτή προς κύρωση: Ο τυπικός νόμος του αντιπροσωπευτικού οργάνου του λαού λειτουργεί πρακτικά ως κοινοβουλευτική *επικύρωση* των ρυθμίσεων που θέσπισαν εκτάκτως τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας και ως υιοθέτησή τους στην κοινοβουλευτική τάξη. Έτσι, παρότι καταρχήν οι εκτάκτως θεσπιζόμενοι κανόνες έχουν περιορισμένη χρονική ισχύ και παύουν να παράγουν έννομες συνέπειες με την άπρακτη παρέλευση των προβλεπόμενων προθεσμιών, η εμπρόθεσμη κύρωσή τους από τη Βουλή συνεπάγεται συγχρόνως τόσο τη διατήρηση της ισχύος τους σε επίπεδο κοινοβουλευτικού νόμου για το μέλλον όσο και την *αναδρομική* επικύρωση των ρυθμίσεων και των εννόμων αποτελεσμάτων που επέφεραν ήδη από την έκδοσή τους. Η αναδρομικότητα της κύρωσης γίνεται δεκτή από την πάγια νομολογία με το εξής σκεπτικό: «Αν η

---

*Νομοθετικού Περιεχομένου και κατά την -ανέλεγκτη από το δικαστή- σχετική εκτίμησή του, ότι δεν είναι σκόπιμο ή και εφικτό να ρυθμισθούν με την ίδια την Πράξη. Εξυπακούεται δε ότι, αν η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου δεν κατατεθεί εμπρόθεσμα προς κύρωση στη Βουλή ή δεν κυρωθεί από αυτή μέσα στις συνταγματικές προθεσμίες και, εκ του λόγου αυτού, παύσει κατά το Σύνταγμα, να ισχύει για το μέλλον, θα παύσει αυτοδικαίως από το ίδιο χρονικό σημείο να ισχύει, κατά την έννοια του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος, και η εκδοθείσα κατ' εξουσιοδότηση της Πράξεως Νομοθετικού Περιεχομένου κανονιστική πράξη, ούτως ώστε η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου που έπαυσε, κατά τα ανωτέρω, να ισχύει να μη συνεχίζει να παράγει για το μέλλον κανονιστικής φύσεως συνέπειες με τη διατήρηση σε ισχύ της κανονιστικής πράξεως που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότησή της κατά το χρονικό διάστημα που η εν λόγω Πράξη ίσχυε».*

<sup>47</sup> Πάγια νομολογία, βλ. μόνο ΣτΕΟΛ ΠΕ 248/2007, σκέψη 5 (βλ. ανωτ.).

πράξη νομοθετικού περιεχομένου κυρωθεί εντός των συνταγματικών προθεσμιών από τον νόμο, οι ρυθμίσεις της καθίστανται ρυθμίσεις του κυρωτικού της νόμου και μάλιστα αναδρομικώς, αφού η «κύρωση» από τον νόμο εμπεριέχει εννοιολογικώς την αναδρομή του νόμου<sup>48</sup>, ο νόμος δε, σύμφωνα με το Σύνταγμα, δεν υπόκειται, ως προς τη ρύθμιση οποιουδήποτε θέματος, είτε εφεξής είτε αναδρομικώς, στον περιορισμό των «έκτακτων περιστάσεων εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης»<sup>49</sup>. Οι εν λόγω παραδοχές προσφέρουν έρεισμα για τον χαρακτηρισμό των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου ως ιδιότυπων τυπικών νόμων<sup>50</sup>.

- 15 Ζήτημα γεννάται βεβαίως σε περιπτώσεις, κατά τις οποίες ορισμένη πράξη νομοθετικού περιεχομένου δεν κυρώνεται από τη Βουλή εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών. Κατά βάση προσφέρονται δύο εναλλακτικές προσεγγίσεις. Από τη μια πλευρά μπορεί να υποστηριχθεί ότι η παράλειψη εμπρόθεσμης κύρωσης ορισμένης πράξης νομοθετικού περιεχομένου επιτάσσει την αντιμετώπισή της όχι ως ιδιότυπου τυπικού νόμου αλλά απλώς ως *κανονιστικής διοικητικής πράξης*, καθώς πρόκειται και εδώ για κανονιστικές ρυθμίσεις που έχουν τεθεί από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας<sup>51</sup>. Η εν λόγω προσέγγιση σημαίνει όμως πρακτικά, *πρώτον*, ότι η τυπική ισχύς των ρυθμίσεων που τίθενται με την πράξη νομοθετικού περιεχομένου δεν είναι σταθερή στον χρόνο, καθώς η παράλειψη εμπρόθεσμης κύρωσής τους έχει ως αποτέλεσμα τον υποβιβασμό της τυπικής ισχύος τους από το επίπεδο των τυπικών νόμων στο επίπεδο των κανονιστικών διοικητικών πράξεων<sup>52</sup>. *Δεύτερον*, σε αντίθεση με τους τυπικούς νόμους

<sup>48</sup> ΣτΕ 2021, σκέψη 11· ΣτΕ 3612/2002 Ολομ., 1250/2003 Ολομ., 2291/2015 Ολομ.

<sup>49</sup> ΣτΕΟΛ 1681/2022, σκέψη 13· ΣτΕΟΛ 2567/2015, σκέψη 2 με παραπ. σε ΣτΕ Ολομ. 2291/2015 1901/2014, 1250/2003, 3612/2002, 3636/1989, 2289/1987.

<sup>50</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 121.

<sup>51</sup> Βλ. τη μειοψ. γνώμη που διατυπώθηκε στην ΣτΕΟΛ 1250/2003, σκέψη 6: «Εάν μεν συντρέχουν οι έκτακτες περιπτώσεις και η πράξη νομοθετικού περιεχομένου κυρωθεί εμπροθέσμως από την Βουλή, τότε αποκτά εξ αρχής πλήρη νομοθετική ισχύ υπό τις προϋποθέσεις ισχύος των αναδρομικών νόμων. Εάν συντρέχουν οι έκτακτες περιπτώσεις αλλ' η πράξη νομοθετικού περιεχομένου δεν κυρωθεί εμπροθέσμως από την Βουλή, τότε αυτή ισχύει για το χρονικό διάστημα από της εκδόσεώς της μέχρι της εκπνοής των προθεσμιών του άρθρου 44 παρ. 1, υποκειμένη σε ακυρωτικό έλεγχο όπως κάθε κανονιστική πράξη. Εάν, τέλος, δεν συντρέχουν οι έκτακτες περιπτώσεις αλλ' η πράξη νομοθετικού περιεχομένου κυρωθεί εμπροθέσμως από την Βουλή, τότε αυτή ισχύει από της κυρώσεώς της ως νόμος για το μέλλον και μόνον, ενώ για τον ενδιάμεσο χρονικό διάστημα (από της εκδόσεως μέχρι την κυρώσεώς της) παραμένει κανονιστική πράξη, η οποία υπόκειται σε ακύρωση, ως άνευ νομίμου ερείσματος εκδοθείσα, και της οποίας η εν λόγω πλημμέλεια είναι ελεγκτή παρεμπιπτόντως επ' ευκαιρία προσβολής ατομικών διοικητικών πράξεων εκδοθεισών βάσει αυτής».

<sup>52</sup> Για το ζήτημα της τυπικής ισχύος των κανονιστικών διοικητικών πράξεων και τη θέση των

που μόνο παρεμπιπτόντως μπορούν να ελεγχθούν δικαστικά στο πλαίσιο του ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων, οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ευθείας δικαστικής προσβολής: Κατ' αντιστοιχία θα έπρεπε έτσι να γίνει δεκτό στο πλαίσιο της εν λόγω προσέγγισης ότι, μετά την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας κύρωσης, οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου καθίστανται πλέον ευθέως προσβλητές με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας<sup>53</sup>. Από την άλλη πλευρά, παρίσταται ως μάλλον πειστικότερη η αντίθετη προσέγγιση, που ακολουθείται από την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και αναγνωρίζει ότι οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου δεν προσβάλλονται ευθέως ενώπιον των δικαστηρίων<sup>54</sup> καθώς και ότι η μη κύρωση της πράξης νομοθετικού περιεχομένου από τη Βουλή για οποιονδήποτε λόγο συνεπάγεται απλώς και μόνο ότι η πράξη παύει να ισχύει «στο εξής», χωρίς να θίγεται η ισχύς της από την έκδοσή της

---

ρυθμίσεών τους στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου της έννομης τάξης, βλ. με περαιτέρω παραπ. Ν. Σημαντήρα, «Άρθρο 43», ό.π., παρ. 10.

<sup>53</sup> Για την άποψη ότι πρέπει να γίνει δεκτή η δυνατότητα ευθείας δικαστικής προσβολής των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου κατά το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί μέχρι την κύρωσή της από τη Βουλή βλ. Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 157· Π. Λαζαράτο, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2021, σελ. 527 (υποσ. 27), με επίκληση της ΣτΕΟλ 1250/2003, σκέψη 6, η οποία απέρριψε την αίτηση ακύρωσης κατά πράξης νομοθετικού περιεχομένου ως απαράδεκτης για τον λόγο ότι είχε ήδη κυρωθεί με τυπικό νόμο. Για την άποψη ότι πρέπει πάντως να γίνει δεκτή η δυνατότητα ευθείας δικαστικής προσβολής μετά την άπρακτη παρέλευση των προθεσμιών κύρωσης βλ. ΣτΕΟλ 1250/2003, σκέψη 6 (μειοψ.) και από τη θεωρία ενδεικτ. Β. Χρήστου, «Άρθρο 44», ό.π., παρ. 4. Βλ. γενικώς για την δυνατότητα ευθείας δικαστικής προσβολής των κανονιστικών διοικητικών πράξεων τη ρύθμιση του άρθρου 45 παρ. 1 π.δ. 18/1989 καθώς και Ν. Σημαντήρα, «Άρθρο 43», ό.π., παρ. 17 επ.

<sup>54</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 121· Π. Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 2014, παρ. 509. Πάγια στάση της νομολογίας, πρβλ. ΣτΕ ΕΑ 576/2002, σκέψη 5: «*Η έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου συνιστά απόκλιση από την κοινή νομοθετική διαδικασία, ο δε Πρόεδρος της Δημοκρατίας που εκδίδει τις πράξεις αυτές και το Υπουργικό Συμβούλιο που προτείνει την έκδοσή τους ασκούν στην περίπτωση αυτή, κατά το Σύνταγμα, πρωτογενή νομοθετική εξουσία. Επομένως, οι εκδιδόμενες κατά το άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν αποτελούν πράξεις διοικητικής αρχής και δεν υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως, κατά το άρθρο 95 παρ. 1 περ. α του Συντάγματος και το άρθρο 45 παρ. 1 του Π.Δ. 18/1989, αλλά μόνον σε παρεμπιπτόντα έλεγχο συνταγματικότητας, κατά το άρθρο 93 παρ. 4 του Συντάγματος, που δεν περιλαμβάνει όμως και τον έλεγχο της συνδρομής της τυπικής προϋποθέσεως των εκτάκτων περιστάσεων. Ο ευθύς ακυρωτικός έλεγχος αποκλείεται και κατά το στάδιο από τη δημοσίευση της πράξεως μέχρι την εκπνοή των συνταγματικών προθεσμιών για την κύρωσή της ή την άρνηση της Βουλής να την κυρώσει, αφού για το διάστημα αυτό η πράξη νομοθετικού περιεχομένου δεν αποβάλλει μεταγενεστέρως την ισχύ της παρά μόνο με αναδρομική κατάργησή της από τη Βουλή.*»



μέχρι την άπρακτη παρέλευση των προθεσμιών<sup>55</sup>. Άλλωστε, οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου δεν αποτελούν *διοικητικές* πράξεις, διότι κατά την έκδοσή τους ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας «ενεργεί ως νομοθετικό όργανο και όχι ως διοικητική αρχή» και «δεν απαλλάσσει απλώς τη Βουλή από λεπτομερειακό νομοθετικό έργο [όπως κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης βάσει του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος] αλλά, υπό ορισμένους όρους και για περιορισμένο χρόνο, την αντικαθιστά πλήρως»<sup>56</sup>. Η εν λόγω προσέγγιση μπορεί μάλιστα να εναρμονιστεί χωρίς δυσκολία με την ευρύτατη νομοθετική ευχέρεια της Βουλής ως αντιπροσωπευτικού οργάνου που έχει γενική νομοθετική αρμοδιότητα: Εφόσον η Βουλή έχει καταρχήν<sup>57</sup> ευχέρεια ακόμη και αναδρομικής κατάργησης κάθε πράξης νομοθετικού περιεχομένου δια τυπικού νόμου, η παράλειψη αναδρομικής κατάργησης ορισμένης πράξης νομοθετικού περιεχομένου φανερώνει ότι ο τυπικός νομοθέτης δεν αντιτίθεται στην επέλευση των εννόμων συνεπειών της για το χρονικό διάστημα που ίσχυσε. Με άλλα λόγια, μπορεί να συναχθεί εξ αντιδιαστολής ότι η παράλειψη της Βουλής να καταργήσει αναδρομικά πράξη νομοθετικού περιεχομένου ισοδυναμεί πρακτικά (τουλάχιστον) με ανοχή της ισχύος της από την κοινοβουλευτική τάξη. Υπό το πρίσμα αυτό, προσφέρονται επαρκή ερείσματα για τη θέση ότι η μη κύρωση ορισμένης πράξης νομοθετικού περιεχομένου από τη Βουλή συνεπάγεται μόνο ότι δεν διατηρείται η ισχύς της μετά τη λήξη των προβλεπόμενων

<sup>55</sup> ΣτΕΟΛ 1681/2022, σκέψη 13: «Αν η πράξη νομοθετικού περιεχομένου δεν υποβληθεί εμπροθέσμως στη Βουλή προς κύρωση ή δεν κυρωθεί από τη Βουλή, η ανωτέρω συνταγματική διάταξη ορίζει ότι η πράξη αυτή παύει να ισχύει «στο εξής», άρα ότι πάντως ισχύει για το διάστημα από τη δημοσίευσή της μέχρι την εκπόνηση των συνταγματικών προθεσμιών για την κύρωσή της ή, κατά περίπτωση, μέχρι την απόφαση της Βουλής να μην την κυρώσει είτε γιατί δεν συμφωνεί με την εκτίμηση της Κυβερνήσεως και του Προέδρου της Δημοκρατίας ότι συνέτρεχαν έκτακτες περιστάσεις που δικαιολογούσαν την απόκλιση από την κοινή νομοθετική διαδικασία είτε γιατί δεν συμφωνεί από ουσιαστική άποψη με το περιεχόμενο της ρυθμίσεως που έγινε με την πράξη νομοθετικού περιεχομένου». Ομοίως ήδη ΣτΕΟΛ 2289/1987.

<sup>56</sup> Π. Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, ό.π., παρ. 509.

<sup>57</sup> Παρότι οι νόμοι ισχύουν κατά κανόνα για το μέλλον και όχι αναδρομικά, ο ρητός προσδιορισμός περιπτώσεων συνταγματικής απαγόρευσης αναδρομικών νόμων (άρθρα 7 παρ. 1, 77 παρ. 2, 78 παρ. 2 και 54 παρ. 1 του Συντάγματος) άγει εξ αντιδιαστολής στην παραδοχή ότι ο τυπικός νομοθέτης έχει *καταρχήν* την ευχέρεια να προσδώσει αναδρομική ισχύ στις θεσπιζόμενες από τον ίδιο ρυθμίσεις. Όρια της νομοθετικής ευχέρειας θέσπισης επαχθών ρυθμίσεων με αναδρομική ισχύ τίθενται πάντως από την αρχή του κράτους δικαίου και τις ειδικότερες εκφάνσεις της αρχής της ασφάλειας δικαίου και την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών, βλ. ΣτΕ 1508/2002, σκέψη 6. Πρβλ. με παραπ. και σε νομολογία του ΕΔΔΑ Χ. Τσιλιώτη, *Μία πράξη νομοθετικού περιεχομένου μπορεί να έχει αναδρομική ισχύ*, διαθέσιμο στο [link](#).

για την κύρωσή της προθεσμιών, χωρίς περαιτέρω συνέπειες εξ επόψεως τυπικής ισχύος ή δικονομικής αντιμετώπισης: Πρόκειται για κανόνες δικαίου με τυπική ισχύ κοινοβουλευτικού νόμου αλλά περιορισμένη χρονική ισχύ.

### 3. Ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου

Ο εξαιρετικός χαρακτήρας των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου θέτει ειδικά ζητήματα σε σχέση με τον δικαστικό τους έλεγχο. Οι ιδιαιτερότητες δεν σχετίζονται τόσο με το είδος και το εύρος του δικαστικού ελέγχου του *περιεχομένου* των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, δηλαδή των ρυθμίσεων που θεσπίζουν. Και τούτο, διότι στο μέτρο που γίνεται δεκτό ότι η τυπική τους ισχύς είναι αντίστοιχη εκείνης των τυπικών νόμων που ψηφίζονται από τη Βουλή<sup>58</sup>, ο δικαστικός τους έλεγχος επίσης έχει τη μορφή του ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων που υποχρεούνται να διενεργούν όλα τα δικαστήρια (διάχυτος έλεγχος) βάσει του άρθρου 93 παρ. 4 του Συντάγματος: Κατά την εφαρμογή ορισμένου κανόνα δικαίου που έχει θεσπιστεί με πράξη νομοθετικού περιεχομένου, το αρμόδιο για την εκδίκαση της συγκεκριμένης υπόθεσης δικαστήριο (συγκεκριμένος έλεγχος) ελέγχει παρεμπιπτόντως (παρεμπιπτόν έλεγχος), αν τυχόν ο εφαρμοστέος κανόνας δικαίου είναι αντίθετος στο Σύνταγμα και, σε περίπτωση που διαγνωστεί αντισυνταγματικότητα, το δικαστήριο υποχρεούται να μην τον εφαρμόσει. Στο πλαίσιο του παρεμπιπτόντος δικαστικού ελέγχου των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου γεννάται όμως το ειδικότερο ζήτημα, αν ο έλεγχος της συμβατότητάς τους με το Σύνταγμα (πρέπει να) εκτείνεται και στην εξέταση των *ουσιαστικών* προϋποθέσεων έκδοσής τους: Αν δηλαδή έχει την εξουσία ο δικαστής να ελέγξει τη συνδρομή «εξαιρετικά επείγουσας» και «απρόβλεπτης» ανάγκης για την έκδοση της πράξης νομοθετικού περιεχομένου, με περαιτέρω συνέπεια το ενδεχόμενο να μην εφαρμοστεί τελικά λόγω αντίθεσης στο Σύνταγμα. Κατά πάγια νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων της χώρας μας, η απάντηση στο εν λόγω ερώτημα είναι *αρνητική*: Η συνδρομή ή μη εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης «δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, διότι συνδέεται με την εκτίμηση της ανάγκης του μέτρου»<sup>59</sup> και «ανάγεται στην σφαίρα της πολιτικής ευθύνης των ασκούντων, στην περίπτωση αυτή, νομοθετική εξουσία πολιτει-

<sup>58</sup> Αν αντίθετα υιοθετηθεί η άποψη ότι οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου που δεν κυρώνονται εμπροθέσμως από τη Βουλή δεν συνιστούν ιδιότυπους τυπικούς νόμους αλλά κανονιστικές διοικητικές πράξεις, μπορεί να υποστηριχθεί ότι υφίσταται δυνατότητα ευθείας δικαστικής τους προσβολής, βλ. ανωτ. με παραπ. σε Β. Χρήστου, «Άρθρο 44», ό.π., παρ. 4· Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 157.

<sup>59</sup> ΣτΕΟΛ 2567/2015, σκέψη 2· ΣτΕΟΛ 1681/2022, σκέψη 13 και ήδη ΣτΕΟΛ 2289/1987.

ακών οργάνων»<sup>60</sup>. Με το εν λόγω σκεπτικό της η νομολογία φαίνεται να επιδεικνύει στο θέμα αυτό στάση δικαστικού αυτοπεριορισμού<sup>61</sup>, προκειμένου να μην υπεισέλθει στην εξέταση ζητημάτων πολιτικής φύσεως<sup>62</sup>, η αντιμετώπιση των οποίων απόκειται *καταρχήν* σε όργανα που υπέχουν πολιτική ευθύνη, λογοδοτούν για τις επιλογές και αποφάσεις τους και απολαμβάνουν την απαιτούμενη δημοκρατική νομιμοποίηση. Η ιδιαιτερότητα της προσέγγισης που ακολουθεί εδώ η νομολογία έγκειται στο ότι –σε αντίθεση με τον δικαστικό έλεγχο συνταγματικότητας (του περιεχομένου) των τυπικών νόμων– ο δικαστικός αυτοπεριορισμός δεν οδηγεί μόνον σε συρρίκνωση του δικαστικού ελέγχου υπό την έννοια του περιορισμού του σε έλεγχο των *ορίων* της ευχέρειας έκδοσης της πράξης νομοθετικού περιεχομένου, αλλά σε *πλήρη* αποκλεισμό της εξέτασης τήρησης των ουσιαστικών προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος. Κατ' αποτέλεσμα, τα πολιτικώς υπόλογα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας καθίστανται –όχι μόνο *καταρχήν* αλλά– *αποκλειστικώς* αρμόδια να αποφασίσουν, αν κάθε φορά συντρέχει εξαιρετικά επείγουσα και απρόβλεπτη ανάγκη έκδοσης πράξης νομοθετικού περιεχομένου. Πρακτικά, η κυβέρνηση έχει *τόσο τον πρώτο όσο και τον τελευταίο λόγο*.

- 17 Η στάση αυτή της νομολογίας καθιστά ορατό τον κίνδυνο καταχρήσεων της έκτακτης νομοθέτησης από την εκάστοτε κυβέρνηση. Λαμβανομένης υπ' όψιν της πλήρους απουσίας ελέγχου, όχι μόνο προληπτικά από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας αλλά και εκ των υστέρων από τη δικαστική εξουσία, δεν μπορεί να αποκλειστεί πρακτικά η καταστρατήγηση των προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος μέσω της προσχηματικής επίκλησης κάποιας «εξαιρετικά επείγουσας» και «απρόβλε-

<sup>60</sup> ΣτΕΟΛ 1681/2022, σκέψη 13· ΣτΕ 2568/2021, σκέψη 11 με παραπ. σε ΣτΕΟΛ 1250/2003· ΣτΕΟΛ 2291/2015. Ήδη ΣτΕΟΛ 2289/1987.

<sup>61</sup> Για τον δικαστικό αυτοπεριορισμό στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας βλ. Ν. Σημαντήρα, *Ο θεσμικός ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας*, ό.π., σελ. 588 (595 επ.). Γενικώς για την προερχόμενη από το αμερικανικό συνταγματικό δίκαιο και την νομολογία του Supreme Court ιδέα του δικαστικού αυτοπεριορισμού (judicial self-restraint) βλ. ενδεικτικά R. Posner, *The Meaning of Judicial Self-Restraint*, Indiana Law Journal 1983, σελ. 1 επ.· R. Posner, *The Rise and Fall of Judicial Self-Restraint*, California Law Review 2012, σελ. 519 επ. Για τη σημασία και τους τρόπους εφαρμογής του στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης με περαιτέρω παραπομπές, βλ. Β. Σκουρή/Ε. Βενιζέλο, *Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων*, 1985, σελ. 93 επ.· Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 237 επ.,· Κ. Γιαννακόπουλο, *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 2013, παρ. 172 επ.· Π.Μ. Ευστρατίου, *Ο ρόλος των δικαστών κατά τη διαμόρφωση του δημοσίου δικαίου, ακτιβισμός ή αυτοπεριορισμός*, Νομικό Βήμα, 1998, σελ. 1212 επ.

<sup>62</sup> Για το αν η νομολογία εφαρμόζει στο ζήτημα αυτό την θεωρία περί «political question» βλ. Π. Παραρά, *Ο δικαστικός έλεγχος των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου*, ό.π., σελ. 237 (249 επ.).

πτης» ανάγκης, ακόμη και όταν *προδήλως* δεν συντρέχει, με πραγματικό σκοπό να θεσπιστούν ρυθμίσεις απευθείας από το Υπουργικό Συμβούλιο, χωρίς να υποβληθούν στη βάσανο της κοινοβουλευτικής συζήτησης και δημοσιότητας. Για τον λόγο αυτό έχει ασκηθεί έντονη κριτική στη στάση της πάγιας νομολογίας, η οποία επισημαίνει την ανάγκη διενέργειας *έστω οριακού* δικαστικού ελέγχου συνδρομής των προϋποθέσεων έκδοσης πράξεων νομοθετικού περιεχομένου στο πλαίσιο της παρεμπόδισης εξέτασης τυχόν αντισυνταγματικότητας των ρυθμίσεων τους<sup>63</sup>. Στην πράξη μάλιστα, ο κίνδυνος καταχρήσεων δυστυχώς επιβεβαιώνεται: Παρά την αναντίρρητη χρησιμότητα των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου ως έκτακτου εργαλείου αντιμετώπισης κρίσεων, η οποία επιβεβαιώθηκε ιδίως κατά τα τελευταία έτη της πρωτόγνωρης οικονομικής<sup>64</sup> και πανδημικής κρίσης, δεν είναι σπάνια η έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου κατά *πρόδηλη* παράβαση των συνταγματικώς προβλεπόμενων ουσιαστικών προϋποθέσεων<sup>65</sup>. Αν όχι επιβεβλημένα συνταγματικά, η διενέργεια του ορια-

<sup>63</sup> Ibidem, σελ. 237 (245 επ.). Π. Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, ό.π., παρ. 509, παρ. 509-Π. Λαζαράτος, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 527-Χ. Χρυσανθάκης, *Ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου*, ΘΠΔΔ 5/2014, σελ. 393 (395 επ.), Β. Χρήστου, «Άρθρο 44», ό.π., παρ. 8.

<sup>64</sup> Το επώδυνο πλην αναγκαίο μέτρο της κήρυξης τραπεζικής αργίας προς αποτροπή του κινδύνου μαζικής απόσυρσης καταθέσεων και κατάρρευσης του τραπεζικού συστήματος θεσπίστηκε με πράξη νομοθετικού περιεχομένου ημέρα Κυριακή (28/6/2015), πριν την προγραμματισμένη έναρξη λειτουργίας των τραπεζών τη Δευτέρα και σε συνέχεια της απόφασης που ελήφθη το Σάββατο (27/6/2015) από το Eurogroup, να μην επεκταθεί η δανειακή συμφωνία με την Ελλάδα λόγω της ανακοίνωσης που είχε προηγηθεί την Παρασκευή (26/6/2015), ότι οι σχετικές διαπραγματεύσεις δεν τελεσφόρησαν και θα διεξαχθεί δημοψήφισμα, βλ. Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου με τίτλο «Τραπεζική αργία βραχείας διάρκειας» (Α' 65/28.6.2015).

<sup>65</sup> Βλ. ενδεικτικά Σπ. Βλαχόπουλο, *Συνταγματικός Μιθριδατισμός*, 2020, σελ. 31-Χ. Καυκά, *Η αδράνεια του νομοθέτη*, ό.π., σελ. 120 επ. Η προσχηματική επίκληση λόγων για τη θέσπιση ρυθμίσεων δεν είναι άγνωστη στη νομολογία, καθώς προσφάτως διαπιστώθηκε από το Δ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας ότι κανονιστική διοικητική πράξη εκδοθείσα βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης που είχε παρασχεθεί με πράξη νομοθετικού περιεχομένου δεν εξυπηρετούσε πράγματι την αντιμετώπιση της εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, κατ' επίκληση της οποίας είχε εκδοθεί η ΠΝΠ: Σκοπός της ΠΝΠ και των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων που παρείχε σε άλλα όργανα της διοίκησης ήταν η λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση της διασποράς του κορωνοϊού, ενώ η επίμαχη υπουργική απόφαση προέβη σε κυκλοφοριακές ρυθμίσεις που δεν σχετίζονταν πράγματι με την αποτροπή του συγχρωτισμού και τον περιορισμό του επιδημιολογικού φορτίου αλλά στόχευαν απλώς στην εφαρμογή μιας «πρότασης πιλοτικών επεμβάσεων κινητικότητας» στο πλαίσιο της «νέας πολιτικής αναβάθμισης του δημόσιου χώρου στην Αθήνα», βλ. ΣτΕ 1992/2020, σκέψη 9 και, συναφώς Χ. Καυκά, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 1992/2020 [Μεγάλος Περίπατος]*, ΠερΔικ 2020, σελ. 614 επ.

κού ελέγχου συνδρομής των εν λόγω προϋποθέσεων από τα δικαστήρια είναι αναγκαία τόσο από δικαιοκρατική όσο και από δημοκρατική άποψη. *Πρώτον*, ορθά επισημαίνεται στη θεωρία ότι ο οριακός έλεγχος συνδρομής εξαιρετικών λόγων δεν είναι άγνωστος στη νομολογία, καθώς παγίως εξετάζεται ούτως ή άλλως στην αντίστροφη περίπτωση, της έκδοσης δηλαδή διοικητικών κατά περιεχόμενο πράξεων με τυπικό νόμο<sup>66</sup>. *Δεύτερον*, ο δικαστικός έλεγχος τυχόν υπέρβασης ορίων της ευχέρειας καθορισμού της «εξαιρετικά επείγουσας» και «απρόβλεπτης» ανάγκης θα αποτελούσε ένα σημαντικό λειτουργικό αντιστάθμισμα για την έλλειψη (του ορθώς μη διενεργούμενου) προληπτικού ελέγχου νομιμότητας της έκδοσης πράξης νομοθετικού περιεχομένου, καθώς η εκ των προτέρων γνώση ότι υφίσταται πιθανότητα μη εφαρμογής ορισμένης ρύθμισης λόγω της θέσπισής της κατά πρόδηλη παράβαση του Συντάγματος επενεργεί προληπτικά και δύναται να αποτρέψει τα όργανα της πολιτικής εξουσίας από την προσχηματική επίκληση προδήλως μη συντρέχουσας ανάγκης. *Τρίτον*, οι λόγοι που δικαιολογούν τη μη διενέργεια προληπτικού ελέγχου από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας δεν συντρέχουν σε σχέση με τον δικαστικό έλεγχο, ο οποίος ως εκ της φύσεώς του είναι κατασταλτικός. Επομένως, δεν διακυβεύεται η ίδια η έκδοση της πράξης νομοθετικού περιεχομένου και η άμεση ρύθμιση των θεμάτων, αλλά απλώς εξετάζεται εκ των υστέρων αν τυχόν η προβολή της εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης ήταν προδήλως προσχηματική. Τυχόν επείγουσα ανάγκη έχει ήδη αντιμετωπιστεί, τυχόν εξόφθαλμη καταστρατήγηση του Συντάγματος έχει ήδη αποκαλυφθεί.

### III. ΤΟ ΔΗΜΟΨΗΦΙΣΜΑ (ΑΡΘΡΟ 44 ΠΑΡ. 2)

#### 1. Το δημοψήφισμα ως θεσμός άμεσης δημοκρατίας

- 18 Στην κλασική ύλη της συνταγματικής θεωρίας ανήκει η βασική διάκριση που αναφέρεται στο *είδος* των αποφάσεων του κυρίαρχου λαού σε δημοκρατικά πολιτεύματα: Πρόκειται για τη γνωστή διάκριση μεταξύ *αντιπροσωπευτικής* και *άμεσης* δημοκρατίας. Τη θεωρητική αφετηρία της όλης συνταγματικής προβληματικής αποτελεί η θεμελιώδης αρχή ότι στο πολίτευμα της φιλελεύθερης δημοκρατίας ο κυρίαρχος λαός δεν αποτελεί μόνο πηγή της εξουσίας, αλλά συμμετέχει ο ίδιος στην άσκησή της. Η δυνατότητα δημοκρατικής συμμετοχής στην άσκηση της κρατικής εξουσίας επιτρέπει τη *νομιμοποίησή* (legitimation) της έναντι των πολιτών στη βάση της δημοκρατικής αρχής

<sup>66</sup> Β. Χρήστου, «Άρθρο 44», ό.π., παρ. 6, με παραπ. σε ΣτΕ 1567/2005 και αναλυτικότερα Β. Χρήστου, *Από την κύρωση στη θέσπιση διοικητικών πράξεων*, ό.π., σελ. 112 επ.

(δημοκρατική νομιμοποίηση). Η ανάγκη νομιμοποίησης ανακύπτει, διότι η συνταγματική τάξη βασίζεται στην παραδοχή ότι η ατομική ελευθερία αναγνωρίζεται μεν ως *καταρχήν* απεριόριστη, πρακτικά όμως περιορίζεται από την άσκηση της κρατικής εξουσίας που δεσμεύει τα άτομα μονομερώς<sup>67</sup>. Καθίσταται έτσι αναγκαίο οι περιορισμοί της ατομικής ελευθερίας (*status negativus*) να αντισταθμιστούν με όρους ελευθερίας και ισότητας. Το αντιστάθμισμα συνίσταται ακριβώς στη συνταγματική κατοχύρωση της πολιτικής ελευθερίας και των πολιτικών δικαιωμάτων (*status activus*), που παρέχουν δυνατότητα ελεύθερης και ίσης συμμετοχής των πολιτών στη διαμόρφωση του περιεχομένου της κρατικής εξουσίας που τους δεσμεύει. Η συμμετοχή μπορεί να εκλάβει κατά βάση δύο μορφές: Στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία το περιεχόμενο της πολιτικής ελευθερίας ως ελευθερίας συμμετοχής στην άσκηση της εξουσίας συνίσταται στην ελευθερία *επιλογής προσώπων* που συγκροτούν για ορισμένο χρονικό διάστημα το αντιπροσωπευτικό σώμα<sup>68</sup>, με νομοθετικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες. Αντίθετα, όταν το είδος των αποφάσεων που καλείται να λάβει ο κυρίαρχος λαός συνίσταται όχι στην επιλογή αντιπροσώπων αλλά στην ευθεία επενέργεια στον έλεγχο της κρατικής εξουσίας ή στην ουσιαστική διαμόρφωση των αποφάσεών της γίνεται λόγος για άμεση δημοκρατία: Η κρατική εξουσία δηλαδή δεν ασκείται δι' αντιπροσώπων αλλά *αμέσως* από τους πολίτες. Ιστορικά, η εξέλιξη του αντιπροσωπευτικού πολιτεύματος και η σταδιακή αμφισβήτηση της αποκλειστικής αρμοδιότητας των αντιπροσώπων να λαμβάνουν δεσμευτικές αποφάσεις οδήγησε στην εισαγωγή θεσμών άμεσης δημοκρατίας σε αντιπροσωπευτικά συστήματα και τη μετατροπή τους σε τρίτου τύπου<sup>69</sup> συστήματα μικτού χαρακτήρα, τα οποία καλούνται *ημιαντιπροσωπευτικά* συστήματα<sup>70</sup> ή «*ημιαμέσου κυβερνήσεως*»<sup>71</sup>. Η αρχική στάση έναντι των θεσμών αυτών είχε μάλιστα προκαλέσει τον χαρακτηρισμό τους ως «*άντιφάρμακα που τείνουν συγκεντρωτικῶς εἰς ἓνα σκοπὸν κατ' οὐσίαν: νὰ ἐξασφαλίσουν τυπικῶς πληρεστέραν αὐτοπαράστασιν τοῦ Λαοῦ διὰ τὴν ἔκφρασιν τῆς θελήσεώς του*»<sup>72</sup>. Πρόκειται ειδικότερα για το

<sup>67</sup> Βλ. Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 140 επ. και με περαιτέρω παραπ. Ν. Σημαντήρα, *Διοικητικές κυρώσεις*, 2021, σελ. 28 επ., 31 επ.

<sup>68</sup> Πρβλ. άρθρο 51 παρ. 2 του Συντάγματος: «Οι βουλευτές αντιπροσωπεύουν το Έθνος».

<sup>69</sup> Ήδη G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, ό.π., σελ. 728 («Repräsentativ-demokratische Repräsentation mit unmittelbar-demokratischen Institutionen»): «*Το τρίτο είδος δημοκρατικού πολιτεύματος βασίζεται στη σύνδεση αντιπροσωπευτικών στοιχείων με στοιχεία άμεσης δημοκρατίας*».

<sup>70</sup> Α. Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2020, σελ. 107 επ.

<sup>71</sup> Α. Σβώλος, *Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος* (1928), 2008, σελ. 143.

<sup>72</sup> *Ibidem*, σελ. 142.

δημοψήφισμα (referendum), τη λαϊκή αρνησικυρία, τη λαϊκή πρωτοβουλία (initiative populaire, Volksinitiative) και τη λαϊκή ανάκληση (recall, Abberufungsrecht)<sup>73</sup>. Οι εν λόγω θεσμοί άμεσης δημοκρατίας αποτελούν μορφές άμεσης συμμετοχής του λαού στον έλεγχο της κυβέρνησης και τη νομοθέτηση, την άσκηση δηλαδή αρμοδιοτήτων που στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία απονέμονται παραδοσιακά στο κοινοβούλιο<sup>74</sup>. Καθίσταται έτσι δυνατή μια ακόμη διάκριση: Από τη μια πλευρά ο θεσμός της λαϊκής ανάκλησης αφορά στον άμεσο έλεγχο των ασκούντων την κρατική εξουσία και παρέχει στον λαό τη δυνατότητα να ζητήσει τη λήξη της θητείας της κυβέρνησης (κυβερνητική ανάκληση) ή των βουλευτών (κοινοβουλευτική ανάκληση)<sup>75</sup>. Από την άλλη πλευρά, το δημοψήφισμα, η λαϊκή αρνησικυρία και η λαϊκή πρωτοβουλία παρέχουν τη δυνατότητα στον λαό να συμμετάσχει αμεσότερα στη νομοθέτηση και θεωρούνται ως εκ τούτου θεσμοί «αμέσου νομοθεσίας» (direct legislation)<sup>76</sup>.

- 19 Εν προκειμένω ενδιαφέρει ο θεσμός του *δημοψηφίσματος*, που μπορεί να οριστεί ως άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία για τη διατύπωση της βούλησης του λαού επί συγκεκριμένου ζητήματος, κατόπιν ερωτήματος που τίθεται από άλλο όργανο<sup>77</sup>. Αν το ερώτημα αφορά τη διατύπωση της βούλησης του λαού σχετικά με την ουσιαστική ρύθμιση ορισμένου ζητήματος, το δημοψήφισμα καλείται *γνήσιο* (referendum), ενώ αν το ερώτημα αφορά απλώς την επικύρωση ορισμένου προσώπου στην εξουσία γίνεται λόγος για *προσωπικό* δημοψήφισμα (plebiscitum)<sup>78</sup>. Επίσης, γίνεται διάκριση

<sup>73</sup> Α. Δημητρόπουλος, *Το δημοψήφισμα. Ο ρόλος και η σημασία του θεσμού στη σύγχρονη Δημοκρατία*, 1997, σελ. 9 επ.

<sup>74</sup> Πρόκειται για τις δύο κύριες αρμοδιότητες της Βουλής, βλ. Α. Παντελή, *Εγχειρίδιο*, ό.π., σελ. 336 επ.

<sup>75</sup> Α. Δημητρόπουλος, *Το δημοψήφισμα*, ό.π., σελ. 26 επ.

<sup>76</sup> Α. Σβώλος, *Το νέον Σύνταγμα*, 2008, σελ. 143· Λ. Παπαδοπούλου, *Θεσμοί «άμεσης δημοκρατίας» στο Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 67.

<sup>77</sup> Για τους προτεινόμενους στη βιβλιογραφία ορισμούς και τις διακρίσεις των δημοψηφισμάτων Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 201· Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 333· Α. Παντελής, *Εγχειρίδιο*, ό.π., σελ. 108· Λ. Παπαδοπούλου, *Θεσμοί «άμεσης δημοκρατίας» στο Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 229 επ.· Α. Δημητρόπουλος, *Το δημοψήφισμα*, ό.π., σελ. 32· Επ. Σπηλιωτόπουλος, «Η νομική φύση του δημοψηφίσματος του άρθρου 44 § 2 του Συντάγματος», σε: Π. Παραράς (επιμ.), *Σύμμεικτα Φαίδωνος Θ. Βεγλερή. Η κρίση των θεσμών του κράτους*, Τόμος Α', 1988, σελ. 319 επ.

<sup>78</sup> Στη διάκριση μεταξύ γνησίου και προσωπικού δημοψηφίσματος προσδίδεται και άλλη έννοια στη βιβλιογραφία, καθώς έχει διατυπωθεί η γνώμη ότι προσωπικό είναι το δημοψήφισμα όταν «ο σκοπός που επιδιώκουν εκείνοι που έχουν την πρωτοβουλία να προκαλέσουν την άμεση λαϊκή συμμετοχή είναι η τυπική επικύρωση από το εκλογικό σώμα μιας απόφασής τους που ήδη έχουν λάβει, συνήθως ενός προσώπου ή ενός πολιτικού συστήματος», βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, *Η νομική φύση του δημοψηφίσματος*, ό.π., σελ. 319 [320].

μεταξύ *συνταγματικών* δημοψηφισμάτων που αφορούν την παραγωγή ή αναθεώρηση κανόνων συνταγματικού δικαίου (συντακτικά ή αναθεωρητικά δημοψηφίσματα), *νομοθετικών* δημοψηφισμάτων που αφορούν τη διατύπωση της βούλησης του λαού σχετικά με τη θέσπιση ενός νόμου και *θεματολογικών*<sup>79</sup> δημοψηφισμάτων που διενεργούνται κατόπιν ερωτήματος σχετικού με την κατεύθυνση της γενικής πολιτικής της χώρας. Περαιτέρω, αν η βούληση του λαού που διατυπώνεται δια του δημοψηφισματος θέτει κανόνες δικαίου ή άγει υποχρεωτικώς στη λήψη συγκεκριμένης απόφασης, το δημοψήφισμα είναι *αποφασιστικό*, διαφορετικά έχει *συμβουλευτικό* χαρακτήρα: Διατυπώνεται δηλαδή απλώς γνώμη του εκλογικού σώματος προς το όργανο που ασκεί τη συντακτική εξουσία, το νομοθετικό όργανο ή την κυβέρνηση<sup>80</sup>. Τέλος, η απονομή δέσμιας αρμοδιότητας σε ορισμένο όργανο για την προκήρυξη και διεξαγωγή δημοψηφίσματος το καθιστά *υποχρεωτικό*, ενώ αν η διεξαγωγή απόκειται στη διακριτική ευχέρεια των αρμοδίων οργάνων πρόκειται για *προαιρετικό*.

Στην ελληνική συνταγματική ιστορία μόνον η πιο πρόσφατη περίπτωση του δημοψηφίσματος της 5ης Ιουλίου 2015 αφορούσε την ουσιαστική ρύθμιση ζητήματος, ενώ όλες οι προηγούμενες αφορούσαν τη μορφή του πολιτεύματος ή την επικύρωση ορισμένου προσώπου στην εξουσία<sup>81</sup>. Άλλωστε, και το ισχύον πολίτευμα της προεδρευομένης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας επελέγη απευθείας από τον ελληνικό λαό στο δημοψήφισμα της 8ης Δεκεμβρίου 1974. Σε ό,τι αφορά τα δημοψηφίσματα που διεξήχθησαν πριν το 1974 εκφράζονται σοβαρές αμφιβολίες ως προς το αν οι συνθήκες διεξαγωγής ανταποκρίνονταν πάντοτε στο αναγκαίο μέτρο ελεύθερης εκδήλωσης της λαϊκής βούλησης<sup>82</sup>, με χαρακτηριστικότερα παραδείγματα τα «δημοψηφίσματα» που διεξήχθησαν κατά τη διάρκεια της δικτατορίας αλλά και το δημοψήφισμα του 1935, όπου παρατηρήθηκε ότι οι ψηφοφόροι ψήφισαν κατά μέσο όρο από τρεις φορές ο κα-

<sup>79</sup> Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 333.

<sup>80</sup> Επ. Σπηλιωτόπουλος, *Η νομική φύση του δημοψηφίσματος*, ό.π., σελ. 319 επ. [321].

<sup>81</sup> Πρόκειται για τα δημοψηφίσματα της 19ης Νοεμβρίου 1862 (εκλογή νέου βασιλιά μετά την βασιλεία του Όθωνα), 22ας Νοεμβρίου 1920 (επάνοδος Βασιλιά Κωνσταντίνου μετά τον αιφνίδιο θάνατο βασιλιά Αλέξανδρου), της 13ης Απριλίου 1924 (κατάργηση βασιλείας), της 3ης Νοεμβρίου 1935 (καθιέρωση βασιλευσμένης δημοκρατίας), της 1ης Σεπτεμβρίου 1946 (επάνοδος Γεωργίου Β' μετά τον Β' παγκόσμιο πόλεμο), της 29ης Σεπτεμβρίου 1968 (πρώτο «δημοψήφισμα» δικτατορίας για έγκριση «Συντάγματος»), της 29ης Ιουλίου 1973 (δεύτερο «δημοψήφισμα» δικτατορίας για μετατροπή του πολιτεύματος σε «προεδρική κοινοβουλευτική δημοκρατία») και της 8ης Δεκεμβρίου 1974 (αποκατάσταση δημοκρατίας). Βλ. αναλυτικά Λ. Παπαδοπούλου, *Θεσμοί «άμεσης δημοκρατίας» στο Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 229 επ.· Α. Δημητρόπουλο, *Το δημοψήφισμα*, ό.π., σελ. 228 επ.

<sup>82</sup> Επ. Σπηλιωτόπουλος, *Η νομική φύση του δημοψηφίσματος*, ό.π., σελ. 319 [320].



θένας<sup>83</sup>. Ο θεσμός του δημοψηφίσματος κατοχυρώθηκε πάντως για πρώτη φορά στο Σύνταγμα του 1927, το άρθρο 125 εδαφ. ε' του οποίου όριζε ότι: «ή Έθνική Συνέλευσις δύναται νὰ υποβάλη τὴν περὶ ἀναθεωρήσεως ἀπόφασιν τῆς εἰς Δημοψήφισμα, ὁπότε αἱ ἀναθεωρούμεναι διατάξεις τίθενται εἰς ἐφαρμογὴν, ἐὰν ἐγκριθῶσι παρὰ τοῦ λαοῦ». Επρόκειτο δηλαδή για δημοψήφισμα γνήσιο, προαιρετικό, συνταγματικό και αποφασιστικό. Η διεξαγωγή του δεν ήταν υποχρεωτική για την Εθνική Συνέλευση (προαιρετικό), η απόφαση του λαού όμως για την αναθεώρηση του Συντάγματος (συνταγματικό) ήταν νομικά δεσμευτική (αποφασιστικό): Χωρίς την έγκριση του λαού οι αναθεωρούμενες διατάξεις δεν τίθενται σε εφαρμογή. Ακολούθησε η υιοθέτηση του θεσμού στο Σύνταγμα του 1975, το άρθρο 44 παρ. 2 του οποίου είχε ως εξής: «Ο Πρόεδρος τῆς Δημοκρατίας δύναται δια διατάγματος νὰ προκηρύσσει τὴν διεξαγωγὴν δημοψηφίσματος ἐπὶ κρίσιμων ἐθνικῶν θεμάτων». Δια του εν λόγω κανόνα απονεμήθηκε αποκλειστικά στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας διακριτική ευχέρεια προκήρυξης (προαιρετικού) δημοψηφίσματος για «κρίσιμο εθνικό θέμα». Υπό το πρίσμα των χαρακτηριστικών αυτών έχει μείνει στην ιστορία ως «προεδρικό» και «εθνικό», ενώ αναπτύχθηκε έντονος επιστημονικός διάλογος ως προς τα αν η φύση του ήταν αποφασιστική ή συμβουλευτική<sup>84</sup>. Με την αναθεώρηση του 1986 και τον περιορισμό των εξουσιών του Προέδρου της Δημοκρατίας, το άρθρο 44 παρ. 2 εξέλαβε το ισχύον σήμερα περιεχόμενό του. Προβλέπονται δύο είδη δημοψηφισμάτων που προκηρύσσονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας μετά από απόφαση της Βουλής, που έχει πλέον την αποφασιστική αρμοδιότητα. Πρόκειται, *πρώτον*, για τη δυνατότητα διεξαγωγής δημοψηφίσματος για κρίσιμο εθνικό θέμα, μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου και απόφαση της Βουλής, που λαμβάνεται από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών (εδαφ. α'). *Δεύτερον*, προβλέπεται δυνατότητα διεξαγωγής δημοψηφίσματος για ψηφισμένο νομοσχέδιο που ρυθμίζει σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, εφόσον το αντικείμενό του δεν είναι δημοσιονομικής φύσεως: Η πρόταση υποβάλλεται από τα δύο πέμπτα του συνόλου των βουλευτών και η απόφαση για την προκήρυξή του λαμβάνεται με αυξημένη πλειοψηφία τριών πέμπτων του συνολικού αριθμού των βουλευτών (εδαφ. β'). Οι ειδικότερες ρυθμίσεις για την εφαρμογή του

<sup>83</sup> Σπ. Βλαχόπουλος, *Η κρίση του κοινοβουλευτισμού στον μεσοπόλεμο*, ό.π., σελ. 355.

<sup>84</sup> Για το σχετικό διάλογο βλ. Λ. Παπαδοπούλου, *Θεσμοί «άμεσης δημοκρατίας» στο Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 267 επ.

άρθρου 44 παρ. 2 του Συντάγματος και την οργάνωση της διαδικασίας προσφυγής σε δημοψήφισμα έχουν τεθεί με τον ν. 4023/2011<sup>85</sup>.

## 2. Δημοψήφισμα για κρίσιμα εθνικά θέματα (εδαφ. α')

Το προβλεπόμενο στο άρθρο 44 παρ.1 εδαφ. α' του Συντάγματος δημοψήφισμα αφορά υποχρεωτικώς «κρίσιμα εθνικά θέματα» και η διεξαγωγή του προϋποθέτει να συντρέχουν συγκεκριμένες *διαδικαστικές* και *ουσιαστικές* προϋποθέσεις. Σε *διαδικαστικό* επίπεδο απαιτείται πρωτοβουλία της κυβέρνησης (εξ ου και ο χαρακτηρισμός «κυβερνητικό δημοψήφισμα»), απόφαση της Βουλής και προκήρυξη του δημοψηφίσματος από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Η πρωτοβουλία της κυβέρνησης αναλαμβάνεται με την υποβολή πρότασης του Υπουργικού Συμβουλίου στην Βουλή, η οποία έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα για τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος και λαμβάνει τη σχετική απόφαση με απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των βουλευτών. Ως εκ τούτου, πρόκειται για *προαιρετικό* δημοψήφισμα, η διεξαγωγή του οποίου απόκειται στην ευχέρεια της Βουλής. Η εκτέλεση της απόφασης της Βουλής περί της διεξαγωγής δημοψηφίσματος είναι υποχρεωτική για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ο οποίος έχει δέσμια αρμοδιότητα να προβεί στη προκήρυξη του δημοψηφίσματος με την έκδοση σχετικού προεδρικού διατάγματος που προσυπογράφεται από το Υπουργικό Συμβούλιο<sup>86</sup>. Κατά τη νομολογία, το προεδρικό διάταγμα προκήρυξης δημοψηφίσματος δεν προσβάλλεται δικαστικά για τον λόγο ότι κρίνεται ως *κυβερνητική πράξη*, η έκδοση της οποίας ανάγεται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας από τα πολιτικώς υπόλογα όργανα και δεν ελέγχεται δικαστικά<sup>87</sup>.

Σε *ουσιαστικό* επίπεδο το Σύνταγμα ορίζει κατά τρόπο υποχρεωτικό το αντικείμενο που επιτρέπεται να αφορά το δημοψήφισμα, καταλείποντας όμως ευρεία ευχέρεια συγκεκριμενοποίησης του θέματος στην κυβέρνηση και τη Βουλή: Το δημοψήφισμα προκηρύσσεται για «κρίσιμα εθνικά θέματα» και απόκειται στην κυβέρνηση και τη Βουλή να καθορίσουν το περιεχόμενο των αόριστων αξιολογικών εννοιών «κρίσιμα» και «εθνικά», αξιολογώντας τις εκάστοτε περιστάσεις, τα πραγματικά δεδομένα και την ιστορική συγκυρία. Πρόκειται πάντως για θέματα αυξημένης σημασίας («κρίσιμα») και ιδιαιτέρως διευρυμένου ή και διαγενεακού ενδιαφέροντος («εθνικά»). Για την αξιο-

<sup>85</sup> Νόμος 4023/2011 «Διεύρυνση της άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας με τη διενέργεια δημοψηφίσματος» (Α' 220/24.10.2011).

<sup>86</sup> Άρθρο 2 παρ. 1 και 2 ν. 4023/2011.

<sup>87</sup> ΣτΕΟλ 2787/2015, σκέψη 7. Πρβλ. άρθρο 45 παρ. 5 π.δ. 18/1989.

λόγηση ενός θέματος ως εθνικού δεν είναι πάντως απαραίτητο να πρόκειται για θέμα που άπτεται της εξωτερικής πολιτικής, καθώς θέματα εσωτερικής, οικονομικής ή και κοινωνικής πολιτικής μπορούν επίσης να είναι εθνικής σημασίας και εμβέλειας, ιδίως αν ο χειρισμός τους έχει μη αναστρέψιμες ή πάντως μακροπρόθεσμες συνέπειες. Σε κάθε περίπτωση, γίνεται δεκτό από την κρατούσα άποψη ότι το Σύνταγμα θέτει όρια στην ευχέρεια καθορισμού των θεμάτων που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο δημοψηφίσματος κατά το ότι δεν επιτρέπεται να αφορά την αναθεώρηση του Συντάγματος, για την οποία προβλέπεται ειδική διαδικασία<sup>88</sup>.

- 23 Σημαντική συζήτηση έχει αναπτυχθεί γύρω από το ζήτημα, αν το δημοψήφισμα για «κρίσιμα εθνικά θέματα» είναι αποφασιστικό ή συμβουλευτικό<sup>89</sup>. Από τη μια πλευρά ο εκτελεστικός νόμος του Συντάγματος ορίζει ρητώς ότι «*το αποτέλεσμα δημοψηφίσματος για κρίσιμο εθνικό θέμα είναι δεσμευτικό, όταν στην ψηφοφορία λάβει μέρος τουλάχιστον το σαράντα τοις εκατό όσων έχουν εγγραφεί στους εκλογικούς καταλόγους*»<sup>90</sup>. Από την άλλη πλευρά, είναι αμφίβολο αν ένα δημοψήφισμα που δεν αφορά συγκεκριμένο νομοσχέδιο αλλά «κρίσιμο εθνικό θέμα» μπορεί να κριθεί άνευ ετέρου ως δεσμευτικό από νομική άποψη, καθώς το ζήτημα της δεσμευτικότητας αποτελεί συνάρτηση διαφόρων παραμέτρων, όπως η ίδια η φύση του εθνικού θέματος, το περιεχόμενο του ερωτήματος και το είδος των αποφάσεων που απαιτούνται για την υλοποίηση του αποτελέσματος. Η ευρύτατη διακριτική ευχέρεια της κυβέρνησης και της Βουλής για τον καθορισμό του κρίσιμου εθνικού θέματος άγει άλλωστε στη διαπίστωση ότι δεν μπορεί να αποκλειστεί εκ των προτέρων η διατύπωση του ερωτήματος να καταλείπει σημαντικά περιθώρια για τον τρόπο χειρισμού του αποτελέσματος και τη συγκεκριμενοποίηση των μέτρων που απαιτούνται για την υλοποίησή του. Υπό το φως των δεδομένων αυτών η πειστικότερη προσέγγιση εκκινεί από την αφετηρία ότι το δημοψήφισμα για κρίσιμο εθνικό θέμα που διεξάγεται βάσει του άρθρου 44 παρ. 2 εδαφ. α' του Συντάγματος είναι *συμβουλευτικό* από νομική άποψη<sup>91</sup>. Καθ' εαυτό το αποτέλε-

<sup>88</sup> Βλ. ενδ. Β. Χρήστου, «Άρθρο 44», ό.π., παρ. 15.

<sup>89</sup> Για τον σχετικό διάλογο, προτεινόμενες διεξόδους και περαιτέρω παραπομπές στη βιβλιογραφία βλ. Λ. Παπαδοπούλου, *Θεσμοί «άμεσης δημοκρατίας» στο Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 289 επ.· Β. Χρήστου, «Άρθρο 44», ό.π., παρ. 15.

<sup>90</sup> Άρθρο 16 παρ. 3 ν. 4023/2011.

<sup>91</sup> Κρατούσα άποψη, βλ. ενδεικτικά Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 348· Α. Παντελή, *Εγχειρίδιο*, ό.π., σελ. 451· Λ. Παπαδοπούλου, *Θεσμοί «άμεσης δημοκρατίας» στο Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 290· Β. Χρήστου, «Άρθρο 44», ό.π., παρ. 15. Αντίθετα βλ. Α. Δημητρόπουλο, *Το δημοψήφισμα*, ό.π., σελ. 336 επ. με περαιτέρω παραπομπές. Υπέρ της άποψης ότι το δημοψήφισμα για κρίσιμο εθνικό θέμα είναι

σμα δεν θέτει κανόνες δικαίου και δεν υποχρεώνει τα δικαστήρια να μην εφαρμόζουν νόμους που είναι αντίθετοι στη λαϊκή ετυμγορία. Η κατά νόμο δεσμευτικότητα του αποτελέσματος, που αναπτύσσεται υπό την προϋπόθεση ότι έχει συμμετάσχει στην ψηφοφορία το σαράντα τοις εκατό του εκλογικού σώματος, είναι επομένως όχι νομικής αλλά *πολιτικής* φύσεως. Αντίστοιχα, πρωτίστως η κυβέρνηση που καθόρισε το κρίσιμο εθνικό θέμα και πρότεινε τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος φέρει την *πολιτική ευθύνη* και λογοδοτεί τόσο για τον σεβασμό της εκπεφρασμένης βούλησης του λαού επί του ερωτήματος που η ίδια έθεσε όσο και για τις αποφάσεις και τα μέτρα που υιοθετεί για την υλοποίηση του αποτελέσματος. Ο σεβασμός της λαϊκής ετυμγορίας αφορά πάντως όλα τα όργανα του κράτους, στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων τους<sup>92</sup>. Για τα μεν νομοθετικά όργανα η λαϊκή ετυμγορία αποτελεί *έρευνα* για τη θέσπιση και αιτιολόγηση κανόνων δικαίου που αποσκοπούν στην μετουσίωση του αποτελέσματος σε νομικά δεσμευτικές ρυθμίσεις, για τα δε δικαιοδοτικά όργανα η εκπεφρασμένη βούληση του λαού παρέχει *ερμηνευτική κατεύθυνση* κατά την εφαρμογή των θεσπισθέντων κανόνων<sup>93</sup>. Παρότι πάντως δεν (θα μπορούσαν να) προβλέπονται

---

«αποφασιστικό επί της αρχής, δηλαδή αποφασιστικό ως προς τις γενικές γραμμές αντιμετώπισης του κρίσιμου εθνικού θέματος», Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 339.

<sup>92</sup> Α. Παντελής, *Εγχειρίδιο*, ό.π., σελ. 451. Τα όργανα της εκτελεστικής, νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας δεν υπέχουν πάντως νομική ευθύνη λόγω τυχόν παραλείψεως να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα για την εκτέλεση του αποτελέσματος, καθώς η εκτίμηση της καταλληλότητας απόκειται στη διακριτική εξουσία κάθε οργάνου.

<sup>93</sup> Πρβλ. ΣτΕΟΛ 1305/2019, σκέψεις 22 και 23, όπου κρίθηκε ότι το δημοψήφισμα της 5ης Ιουλίου 2015 ήταν «*δεσμευτικό βάσει τυπικού νόμου*» και εξετάστηκε αν η έκδοση προεδρικού διατάγματος περί έγκρισης πολεοδομικού σχεδίου από τη διοίκηση προκαλεί παράβαση της συνταγματικής αρχής της λαϊκής κυριαρχίας για τον λόγο ότι αφορά σε «ιδιωτικοποίηση» στην περιοχή του πρώην αεροδρομίου του Ελληνικού, η οποία είχε απορριφθεί βάσει του δημοψηφίσματος ως μέρος του σχεδίου συμφωνίας με τους δανειστές. Κρίθηκε ότι «*η ίδια η «πώληση του Ελληνικού», κατά το σχέδιο συμφωνίας, απορρίφθηκε, βάσει του δημοψηφίσματος, ως τμήμα ενός ευρύτερου συνόλου μέτρων και δράσεων που έθετε ως όρους το σχέδιο συμφωνίας προκειμένου να ενεργοποιηθεί ορισμένη χρηματοδότηση εκ μέρους των δανειστών, δηλαδή ως στοιχείο της συμφωνίας αυτής, δεν απορρίφθηκε δε ως αυτοτελές μέτρο. Υπό τα δεδομένα αυτά, και ανεξαρτήτως της εκδόσεως, σε χρόνο μεταγενέστερο του δημοψηφίσματος της 5.7.2015, δεσμευτικού βάσει τυπικού νόμου (άρθρο 16 παρ. 2 του ν. 4023/2011), νεότερων τυπικών νόμων, όπως του ν. 4336/2015, με τον οποίο επιβεβαιώθηκε η προσήλωση της Χώρας στην εφαρμογή του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων, καθώς και του ν. 4422/2016, ο οποίος εκδόθηκε, μάλιστα, μετά τη διενέργεια των βουλευτικών εκλογών της 20.9.2015 [...], η Διοίκηση δεν κωλυόταν από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας ή άλλη συνταγματική αρχή να προβεί στη λήψη μέτρων για την υλοποίηση της «ιδιωτικοποίησης» του Ελληνικού, όπως δεν θα κωλυόταν για την εξειδίκευση και άλλων δράσεων του απορριφθέντος σχεδίου συμφωνίας (π.χ. καταπολέμηση*

νομικής φύσεως κυρώσεις για τη διασφάλιση της δεσμευτικότητας του αποτελέσματος, η πολιτική ευθύνη που γεννάται είναι ιδιαίτερης βαρύτητας και παρέχει σημαντικά κίνητρα για τον σεβασμό της βούλησης του κυρίαρχου λαού: Την ευθύνη αποδίδει άλλωστε ο ίδιος ο λαός και η Ιστορία.

### 3. Δημοψήφισμα για ψηφισμένα νομοσχέδια (εδαφ. Β')

- 24 Από την άλλη πλευρά, *αποφασιστικό* και *νομοθετικό* είναι το δημοψήφισμα που προβλέπεται στο άρθρο 44 παρ. 2 εδαφ. Β' του Συντάγματος για «ψηφισμένα νομοσχέδια που ρυθμίζουν σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, εκτός από τα δημοσιονομικά». Οι διαφορές σε σχέση με το δημοψήφισμα για «κρίσιμα εθνικά θέματα» αφορούν τη διαδικασία προκήρυξης, τη *νομική δεσμευτικότητα* και το *αντικείμενο*. Ειδικότερα, την πρωτοβουλία εδώ δεν έχει η κυβέρνηση, αλλά η Βουλή, στην οποία απονέμεται κατ' άρθρο 26 του Συντάγματος η άσκηση της νομοθετικής εξουσίας. Νομιμοποιείται έτσι η ένταξη του δημοψηφίσματος για «ψηφισμένα νομοσχέδια» στη νομοθετική διαδικασία. Για την υποβολή της σχετικής πρότασης προβλέπεται μια αρνητική και μια θετική προϋπόθεση: *Πρώτον*, η υποβολή της πρότασης προϋποθέτει ότι στην ίδια περίοδο της Βουλής δεν έχουν ήδη εισαχθεί δύο προτάσεις δημοψηφίσματος για νομοσχέδιο. *Δεύτερον*, η πρόταση υποβάλλεται μετά από απόφαση των δύο πέμπτων του συνόλου των βουλευτών και γίνεται αποδεκτή από τη Βουλή με απόφαση αυξημένης πλειοψηφίας τριών πέμπτων του συνόλου των βουλευτών. Ακολουθεί η προκήρυξη του δημοψηφίσματος από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ο οποίος έχει δέσμια αρμοδιότητα να εκδώσει το σχετικό προεδρικό διάταγμα με την προσυπογραφή όχι του Υπουργικού Συμβουλίου αλλά του Προέδρου της Βουλής<sup>94</sup>. Αν το νομοσχέδιο υπερψηφιστεί από τον λαό, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει και δημοσιεύει τον τυπικό νόμο μέσα σε ένα μήνα από τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος. Αντιθέτως, αν το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος είναι απορριπτικό, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας υποχρεούται να μην προβεί σε έκδοση και δημοσίευση νόμου.
- 25 Αντικείμενο του δημοψηφίσματος επιτρέπεται να είναι μόνον «ψηφισμένα νομοσχέδια», δηλαδή σχέδια τυπικών νόμων που προέρχονται από την κυβέρνηση κατόπιν

---

*διαφθοράς, επιτάχυνση δικαιοσύνης κ.λπ.), πολύ δε περισσότερο δεν κωλυόταν για την έκδοση του προσβαλλομένου διατάγματος, που αποτελεί, κατά τα προαναφερόμενα, χωροταξικό σχέδιο. Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθούν οι λόγοι ακυρώσεως, σύμφωνα με τους οποίους το προσβαλλόμενο διάταγμα εκδόθηκε κατά παράβαση της συνταγματικής αρχής της λαϊκής κυριαρχίας».*

<sup>94</sup> Άρθρο 35 παρ. 3 του Συντάγματος.

σχετικής νομοθετικής πρωτοβουλίας<sup>95</sup>, έχουν κατατεθεί στη Βουλή προς συζήτηση και ψήφιση και έχουν ψηφιστεί από τη Βουλή κατά την προβλεπόμενη διαδικασία. Το «ψηφισμένο νομοσχέδιο» δεν έχει καταστεί ακόμη τυπικός νόμος κατά το ότι δεν έχει εκδοθεί και δημοσιευτεί από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας<sup>96</sup>. Δημοψήφισμα για «ψηφισμένο νομοσχέδιο» επιτρέπεται, εφόσον αφορά «σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, εκτός από τα δημοσιονομικά»: Πρόκειται και εδώ για αόριστες νομικές έννοιες αξιολογικής φύσεως, ο καθορισμός των οποίων απόκειται στην ευρύτατη ευχέρεια της Βουλής. Μάλιστα θα μπορούσε να παρατηρηθεί ότι εν συγκρίσει με την έννοια των «κρίσιμων εθνικών θεμάτων» η έννοια του «σοβαρού κοινωνικού ζητήματος» είναι ιδιαίτερος δυναμική, καθώς το περιεχόμενό της μεταβάλλεται διαρκώς και αποτελεί συνάρτηση των κοινωνικών εξελίξεων και των αναγκών που ανακύπτουν στο πλαίσιο της κοινωνικής συμβίωσης. Η ρητή εξαίρεση των δημοσιονομικών ζητημάτων, για τα οποία απαγορεύεται από το Σύνταγμα η διεξαγωγή νομοθετικού δημοψηφίσματος, πρέπει να ερμηνεύεται στενά, καθώς η συντριπτική πλειονότητα των νόμων έχουν δημοσιονομικές συνέπειες. Στη θεωρία προτείνεται ερμηνεία, σύμφωνα με την οποία νοούνται ως νομοσχέδια που ρυθμίζουν «δημοσιονομικά ζητήματα» όσα ψηφίζονται βάσει των άρθρων 78-80 του Συντάγματος στο πλαίσιο της φορολογικής πολιτικής και τη δημοσιονομικής διαχείρισης καθώς και τα νομοσχέδια περί προϋπολογισμού και συντάξεων<sup>97</sup>. Ο δικαιολογητικός λόγος της εξαίρεσης των δημοσιονομικών ζητημάτων από το νομοθετικό δημοψήφισμα έχει δύο πτυχές: Πρώτον, η φύση των εν λόγω ζητημάτων είναι μάλλον σύνθετη, τεχνική και πιθανώς δυσνόητη για τους μη εξειδικευμένους πολίτες, ώστε να μην ενδείκνυται η λήψη

<sup>95</sup> Όταν τη νομοθετική πρωτοβουλία έχει η κυβέρνηση πρόκειται για «νομοσχέδιο» ενώ όταν προέρχεται από βουλευτές ή από πολίτες (άρθρο 73 παρ. 6 του Συντάγματος) το εν σχεδίω νομοθέτημα καλείται «πρόταση νόμου». Στη θεωρία υποστηρίζεται ότι η έννοια «νομοσχέδιο» στο άρθρο 44 παρ. 2 εδαφ. β' πρέπει να ερμηνευτεί διασταλτικά, υπό την έννοια ότι είναι δυνατή η διενέργεια δημοψηφίσματος και για προτάσεις νόμων που έχει ψηφιστεί, Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 341 επ.· Λ. Παπαδοπούλου, *Θεσμοί «άμεσης δημοκρατίας» στο Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 295 επ.

<sup>96</sup> Κατά το άρθρο 42 παρ. 1 του Συντάγματος, «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».

<sup>97</sup> Α. Δημητρόπουλος, *Το δημοψήφισμα*, ό.π., σελ. 338. Υπέρ της στενής ερμηνείας και Λ. Παπαδοπούλου, *Θεσμοί «άμεσης δημοκρατίας» στο Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 298 επ.

αποφάσεων απευθείας από τον λαό, ειδικά στη βάση διαζευκτικών και άρα απλουστευτικών ερωτημάτων. *Δεύτερον*, ένα δημοσιονομικό ζήτημα ανάγεται σε «σοβαρό κοινωνικό ζήτημα», όταν έχει ιδιαίτερα σημαντικές επιπτώσεις στην κοινωνία είτε λόγω δραστηκής μείωσης των κρατικών παροχών είτε λόγω επώδυνης αύξησης φόρων και επιβαρύνσεων: Δια της απαγόρευσης διεξαγωγής νομοθετικών δημοψηφισμάτων για δημοσιονομικά ζητήματα το Σύνταγμα διαφυλάττει τον κυρίαρχο λαό από πιθανή ατολμία των αντιπροσώπων του να αναλάβουν την αποκλειστική ευθύνη για αντιδημοφιλή, πλην όμως αναγκαία μέτρα προς προστασία των δημοσίων οικονομικών.

#### IV. ΔΙΑΓΓΕΛΜΑΤΑ ΤΟΥ ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ (ΑΡΘΡΟ 44 ΠΑΡ. 3)

- 26 Οι αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας κατατάσσονται από τη θεωρία σε κατηγορίες ανάλογα με το είδος της εξουσίας που ασκείται και την αναγκαιότητα ή μη υπουργικής προσυπογραφής. Γίνεται έτσι διάκριση μεταξύ νομοθετικών, εκτελεστικών και ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας. Μεταξύ των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας περιλαμβάνεται η δυνατότητά του να απευθύνει διαγγέλματα προς τον Λαό, κατόπιν σχετικής πρωτοβουλίας που αναλαμβάνει ο ίδιος. Πρόταση της κυβέρνησης προς το Πρόεδρο της Δημοκρατίας να απευθύνει διάγγελμα δεν προβλέπεται στο Σύνταγμα. Από *διαδικαστική* άποψη, η άσκηση της αρμοδιότητας του Προέδρου της Δημοκρατίας προϋποθέτει σύμφωνη γνώμη και προσυπογραφή του Πρωθυπουργού, καθώς και δημοσίευση του διαγγέλματος στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως: Διασφαλίζεται έτσι αφενός ότι την πολιτική ευθύνη για το διάγγελμα αναλαμβάνει ο Πρωθυπουργός και αφετέρου ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν απευθύνεται στον λαό κατά τρόπο που αντιτίθεται στη βούληση της πολιτικώς υπόλογης κυβέρνησης. Η υποχρέωση προσυπογραφής του διαγγέλματος από τον Πρωθυπουργό θεσπίστηκε στο πλαίσιο της συνταγματικής αναθεώρησης του 1986 και του γενικότερου περιορισμού των εξουσιών του Προέδρου της Δημοκρατίας. Από *ουσιαστική* άποψη, το προεδρικό διάγγελμα επιτρέπεται υπό την προϋπόθεση ότι συντρέχει «εντελώς εξαιρετική περίπτωση». Η χρήση της αόριστης αξιολογικής έννοια καταλείπει ευχέρεια καθορισμού της για την ανάληψη της πρωτοβουλίας από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και για την παροχή της σύμφωνης γνώμης από τον Πρωθυπουργό. Αν κατά την αξιολογική κρίση του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν συντρέχει «εντελώς εξαιρετική περίπτωση», η πρωτοβουλία δεν αναλαμβάνεται καν. Αν δεν είναι σύμφωνος με την

αξιολόγηση περί συνδρομής της ουσιαστικής προϋπόθεσης ο Πρωθυπουργός, δεν παρέχει τη σύμφωνη γνώμη του και δεν προσυπογράφει. Ήδη από το γράμμα της διάταξης συνάγεται η ιδιαίτερη αυστηρότητα της ουσιαστικής προϋπόθεσης και εξηγείται ο βασικός λόγος, για τον οποίο δεν έχει τύχει εφαρμογής.