



Ἡ ἀρχὴ τῆς νομιμότητος καὶ τὸ σύνταγμα τοῦ 1975:

Ἡ θεσμοποίηση μιᾶς κρίσεως;

Προκόπης Β. Παυλόπουλος

Εἰσαγωγικὲς παρατηρήσεις

Ἡ ἀρχὴ τῆς νομιμότητος τῆς διοικητικῆς δράσεως ἀποτελεῖ βασικὸ στοιχεῖο τῆς ἐννοίας τοῦ ὑπὸ νομικὴ ἐποψη(1) Κράτους Δικαίου(2). Ἡ ἀρχὴ αὐτή, πού διαμορφώθηκε καὶ ἐμπειρώθηκε σταδιακά, ἀκολουθώντας τοὺς μαιάνδρους τοῦ δόγματος τῆς διακρίσεως τῶν ἐξουσιῶν(3), θεμελιώνεται πάνω στοῦ ἀξίωμα τῆς ὑποταγῆς τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας σπὴ νομοθετικὴ καὶ σημαίνει τὴν ὑπαγωγή τῆς Διοικήσεως στοῦ νόμο(4).

Βέβαια ἡ ὑποταγὴ αὐτὴ δὲν ὑπῆρξε ποτὲ ἀπόλυτη. Τόσο ἡ

θεωρητικὴ τῆς θεμελίωσής(5) ὅσο καὶ ἡ πρακτικὴ ἐφαρμογὴ τῆς ἀπέδειξαν τὴ σχετικότητά τῆς ἐξαρτήσεως τῆς ἐκτελεστικῆς

1. Στὸ χώρο τῆς γενικῆς θεωρίας περὶ Κράτους, ἀλλὰ καὶ τοῦ Δημόσιου Δικαίου, ἐκτός ἀπὸ τὴ νομικὴ ἀναλύεται συχνὰ καὶ ἡ φιλοσοφικὴ ἐννοία τοῦ Κράτους Δικαίου. Ἡ διάκριση μεταξὺ τῶν δύο αὐτῶν ἐννοιῶν βασίζεται στοῦ ὅτι ἡ μὲν πρώτη συνδέεται ἄμεσα μὲ τὸ σκοπὸ ἢ τοὺς σκοποὺς πού ἐπιδιώκει ἢ πρέπει νὰ ἐπιδιώκει ἡ δραστηριότητα τῶν κρατικῶν ὀργάνων, ἡ δὲ δευτέρη μὲ τὰ μέσα καὶ τὴν ὀργάνωση πού ἐπιτρέπουν τὴν πραγμάτωση τῶν σκοπῶν αὐτῶν. (Ἐνάλυση τῆς διακρίσεως αὐτῆς βλ. in Μ.Δ. ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Δίκαιον τῶν διοικητικῶν πράξεων*, 1951, σελ. 22-23).

2. Ἀλλὰ καὶ τοῦ σύγχρονου Κοινωνικοῦ Κράτους Δικαίου, τοῦ ὁποῦ ὅμως ἡ ἐννοία συντίθεται ὄχι μόνον νομικὰ ἀλλὰ καὶ ἀπὸ φιλοσοφικὰ στοιχεῖα, ἀφοῦ τὸ περιεχόμενό τῆς προσδιορίζεται καὶ ἀπὸ τοὺς σκοποὺς τοῦ ὁποῦ ἐπιδιώκει νὰ ὑλοποιήσει ἢ παρεμβατικὴ δραστηριότητα τῶν κρατικῶν ὀργάνων.

3. Ὅπως αὐτὸ διαμορφώθηκε σταδιακά μὲ ἀφετηρία τὰ ἔργα κυρίως τῶν J. LOCKE (*Two treatises of government*, 1690) καὶ MONTESQUIEU (*De l' esprit des lois*, 1748).

4. Πρέπει βέβαια νὰ σημειωθεῖ ὅτι στοῦ σύγχρονου Δημόσιου, καὶ κυρίως στοῦ Διοικητικοῦ Δίκαιου, γίνεται δεκτὸ (βλ. π.χ. A. DE LAUBADERE, *Traité de droit administratif*, Paris, LGDJ 1973, t.I, σελ. 241 ἐπ., G. VEDEL, *Droit administratif*, Paris, P.U.F. 1973, σελ. 241 ἐπ., L. DI QUAL, *La compétence liée*, Paris, LGDJ 1964, σελ. 122), ὅτι ἡ ἀρχὴ τῆς νομιμότητος σημαίνει ὄχι μόνον τὴ *stricto sensu secundum legem*

έξουσίας από τη νομοθετική. Καί είναι σημαντικό τό γεγονός ότι ή σχετικότητα αυτή έκδηλώθηκε ήδη από τίς πρώτες προσπάθειες συνταγματικής θεσμοποιήσεως τής εξαρτήσεως αυτής. Όπως παρατηρεί ό Φ. Βεγλερής(6) «παρά τήν δύναμιν μέ τήν όποίαν ή Γαλλική Έπανάστασις διετράνωσε, κατά τήν πρώτην φάσιν τής, τόν χωρισμόν τής «έκτελεστικής έξουσίας» από τής «νομοθετικής», δέν άπεξένωσεν έν τούτοις τόν άρχηγόν του «έκτελεστικού» από τήν διαδικασίαν τής εκδόσεως των νόμων, ούτε τόν απέκλεισεν τελείως από τό έργον τής συμπληρώσεως των».

Η πραγματικότητα αυτή είναι ιδιαίτερα αισθητή στο γαλλικό Σύνταγμα τής 3ης Σεπτεμβρίου 1791 τό όποιο, νά μέν άναγνώρισε τήν άρχή τής ύπεροχής τής νομοθετικής έξουσίας, καθιέρωσε όμως παράλληλα ύπέρ του βασιλέως τό δικαίωμα κυρώσεως των νόμων(7) και ένίσχυσε τά βασιλικά προνόμια μέ δύο ειδικότερες διατάξεις(8.9).

Η μεταγενέστερη εξέλιξη τής ιστορίας των δυτικού τύπου δημοκρατικών πολιτευμάτων, όπως εφαρμόσθηκαν, χαρακτηρίζεται πολλές φορές από τήν αυθαίρετη ένίσχυση τής εκτελεστικής έξουσίας. Πραγματικά τά μέν συνταγματικά κείμενα παρέμειναν πιστά στην άρχή τής ύπεροχής τής νομοθετικής έξουσίας. Η πρακτική τους όμως εφαρμογή άλλοίωσε συχνά και σε σημαντικό βαθμό τή σύμφωνια μέ τό πνεύμα των διατάξεών τους ύλοποίηση του περιεχομένου τής άρχής αυτής.

Η διάσταση μεταξύ του γράμματος των συνταγματικών διατάξεων και τής πρακτικής εφαρμογής τους έγινε πιά αισθητή μετά τόν Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, όταν πιά γενικεύτηκε και έκδηλώθηκε πιά έντονα ή κρατική παρεμβατική δραστηριότητα. Από τό χρονικό αυτό σημείο άρχίζει και μιά τακτική ύποχώρηση των συνταγματικών κανόνων μπροστά στο φαινόμενο τής *de facto* αύξήσεως τής σημασίας τής διοικητικής δραστηριότητας.

Έτσι φθάνουμε στο γαλλικό Σύνταγμα του 1958 πού άποτελεί ένα σταθμό στην εξέλιξη των σχέσεων μεταξύ τής εκτελεστικής και νομοθετικής έξουσίας. Τό κείμενο αυτό καθιερώνει ρητά ένα τεκμήριο ύπέρ τής κανονιστικής άρμοδιότητας τής Διοικήσεως(10) περιορίζοντας τήν δικαιοπαραγωγική άρμοδιότητα των νομοθετικών σωμάτων (Βουλής και Γερουσίας) σε όρισμένα και μόνο θέματα(11).

Η έξελικτική πορεία τής ένισχύσεως τής εκτελεστικής έξουσίας σε βάρος τής νομοθετικής εμφανίζεται και στο χώρο τής ελληνικής συνταγματικής ιστορίας. Έξ άλλου ή πολυκύμαντη ελληνική πολιτική πραγματικότητα παραμέρισε κατά τή διάρκεια τής ροής τής πολλές φορές τό γράμμα των συνταγματικών διατάξεων και παραχώρησε στην εκτελεστική έξουσία προνόμια πού συχνά άποδυνάμωναν τό νόημα τής άρχής τής ύπεροχής του νομοθετικού σώματος(12).

Παρ' όλες τίς παρεκβάσεις αυτές, τά ελληνικά Συντάγματα παρέμειναν, ως και τό 1952, σχετικά πιστά στην άρχή τής ύποταγής τής εκτελεστικής έξουσίας στη νομοθετική και κατά συνέπεια στην ύποταγή τής Διοικήσεως στο νόμο. Τό Σύνταγμα του 1975 καθιερώνει αντίθετα ρητά, για πρώτη ούσιαστικά φορά(13), θεσμούς πού νομιμοποιούν τήν έντονη ένίσχυση τής εκτελεστικής έξουσίας και ύποβαθμίζουν παράλληλα τήν άποτελεσματικότητα τής ρυθμιστικής δυνάμεως τής άρχής τής νομότητος. Καί ή ως σήμερα εφαρμογή του Συντάγματος του

1975 επιτρέπει, νομίζουμε, νά ύποστηριχθεί ή άποψη ότι οι ένισχυτικές τής εκτελεστικής έξουσίας διατάξεις επέτρεψαν στην Κυβέρνηση και στη Διοίκηση νά παίξουν ρόλο πρωταγωνιστή και νά προσδώσουν περιθωριακό χαρακτήρα στη νομοθετική δραστηριότητα του Κοινοβουλίου.

Σέ μιά σύντομη, και μοιραία σχηματική, παρουσίαση και άνάλυση του φαινομένου τής ένισχύσεως τής εκτελεστικής έξουσίας στο πλαίσιο τής ως σήμερα εφαρμογής του Συντάγματος του 1975, είναι άφιερωμένες οι σελίδες πού ακολουθούν. Καί ή άνάλυση του φαινομένου αυτού είναι σε θέση νά δείξει άν, και σε ποιο βαθμό, έχει παράλληλα ύποβαθμιστεί ή σημασία του νομοπαρασκευαστικού έργου τής Διοικήσεως (I), ή γενίκευση τής κανονιστικής άρμοδιότητας τής Διοικήσεως (II), τό πνεύμα μέ τό όποιο εφαρμόστηκαν οι σχετικές μέ τό δικαίο τής ανάγκης συνταγματικές διατάξεις (III) και τέλος οι επιπτώσεις τής εισόδου του παραγώγου -κυρίως- κοινοτικού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη (IV).

I. Τό νομοπαρασκευαστικό έργο τής Διοικήσεως

Στό χρονικό διάστημα πού πέρασε από τήν μεταπολίτευση ως σήμερα ή νομοπαρασκευαστική δραστηριότητα τής ελληνικής Διοικήσεως ήταν έντυπωσιακή(14). Τά στατιστικά στοιχεία

ανάπτυξη τής διοικητικής δράσεως, αλλά γενικότερα τή συμφωνία -ή τουλάχιστον τή μή αντίθεση, όταν ή Διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια- τής δράσεως αυτής μέ τό σύνολο των κανόνων δικαίου πού τήν άφορούν (π.χ. γενικές άρχές του Δικαίου, κανονιστικές πράξεις, κ.λ.π.). Η άποψη αυτή είναι όρθη και αυτό τό διαπιστώνει κανείς όταν έρευνά τήν έκταση του δικαστικού έλέγχου τής διοικητικής δράσεως (βλ. Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ, Έγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου, 1977, Νο 74 και 445). Οι ιστορικές όμως καταβολές τής άρχής τής νομότητος και ό ρόλος πού διαδραμάτισε στην έξελικτική πορεία τής διαμορφώσεως του καθεστώτος του Κράτους Δικαίου τονίζουν ιδιαίτερα τίς στενές σχέσεις πού συνδέουν τήν έννοιά τής μέ τή σχέση έξαρτήσεως μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής έξουσίας. (βλ. CH. EISENMANN, *Le droit administratif et le principe de la légalité*, E.D.C.E. 1957, σελ. 25 έπ.)

5. Άκόμη και στο έργο του MONTESQUIEU άνιχνεύει κανείς, πέρα από τά στοιχεία έξαρτήσεως, και στοιχεία συνεργασίας μεταξύ των δύο αυτών έξουσιών.

6. Βλ. Φ. ΒΕΛΓΕΡΗ, Η νομοπαραγωγική δράσις τής Διοικήσεως, «Έφημερίς Έλλήνων Νομικών», 1962, σελ. 273.

7. *Titre III, art. 3: Le Pouvoir législatif est délégué à une Assemblée Nationale composée de représentants temporaires, librement élus par le peuple, pour être exercé par elle, avec la sanction du Roi, de la manière qui sera déterminée ci-après.*

8. *Titre III, Chapitre IV art. 1: Le pouvoir exécutif suprême réside exclusivement dans la main du Roi. Le Roi est le chef suprême de l'administration générale du royaume: le soin de veiller au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique lui est confié...*

9. *Titre III, Chapitre IV, Section I, art. 6: Le Pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations conformes aux lois, pour en ordonner ou en rappeler l'exécution.*

10. Άρθρο 37.

11. Άρθρο 34.

12. Βλ. Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, *Les institutions politiques de la Grèce a travers les crises, 1922-1974*, Paris, LGDJ 1979.

13. Δέν λαμβάνονται ύπ' όψη τά «Συντάγματα» του 1968 και του 1973.

14. Πρέπει βέβαια νά τονισθεί ότι τό φαινόμενο τής ούσιαστικής άσκήσεως τής νομοθετικής άρμοδιότητας από τήν Κυβέρνηση και τή Διοίκηση άποτ. λει σήμερα κοινό γνώρισμα τής λειτουργίας όλων σχεδόν των δυτικού τύπου δημοκρατικών πολιτευμάτων. (βλ. σχετικά Α. ΜΑΤΗΚΟΥ, *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'occident*, Paris, Les Cours de Droit 1974).

πού παρέχει ο πίνακας πού παρατίθεται στη συνέχεια δικαιολογούν, νομίζουμε, την υποστήριξη της απόψεως αυτής (Πίνακας 1).

ΠΙΝΑΚΑΣ 1:

ΤΟ ΝΟΜΟΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟ ΕΡΓΟ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΜΕΤΑ ΤΗ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗ
(Ώς τις 31.1.1980)

ΝΟΜΟΙ ΑΠΟ ΣΧΕΔΙΑ ΝΟΜΩΝ

Α' ΠΕΡΙΟΔΟΣ	752	Β' ΠΕΡΙΟΔΟΣ	290
Α' Σύνοδος	86	Α' Σύνοδος	48
Τμήμα Διακοπών	120	Τμήμα Διακοπών	29
Β' Σύνοδος	186	Β' Σύνοδος	127
Τμήμα Διακοπών	74	Τμήμα Διακοπών	31
Γ' Σύνοδος	185	Γ' Σύνοδος	55
Τμήμα Διακοπών	101	Τμήμα Διακοπών	—
ΣΥΝΟΛΟ	752	ΣΥΝΟΛΟ	290
Όλομέλεια	301	Όλομέλεια	148
Τμήματα	156	Τμήματα	82
Τμήματα Διακοπών	295	Τμήματα Διακοπών	60
ΣΥΝΟΛΟ	752	ΣΥΝΟΛΟ	290

ΝΟΜΟΙ ΑΠΟ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΝΟΜΩΝ

Προτάσεις πού υποβλήθηκαν	Α' ΠΕΡΙΟΔΟΣ	120
	Β' ΠΕΡΙΟΔΟΣ	65
	ΣΥΝΟΛΟ	185

Προτάσεις πού έγιναν Νόμοι: 1

Η πρόταση είχε υποβληθεί κατά τη Β' Σύνοδο της Α' ΠΕΡΙΟΔΟΥ. Είναι ο Νόμος 349/1976 (ΦΕΚ 149, Τεύχος Α, της 19.6.76) «Περί Διοικήσεως του Πανελληνίου Ίερου Ίδρύματος. Εταγγελιστρίας Τήνου».

Αναλύοντας σύντομα τα δεδομένα του πίνακα κρίνουμε σκόπιμο να τονίσουμε τα εξής:

Α. Το σύνολο, σχεδόν, των 1042 νόμων (752+290) πού ψηφίσθηκαν από το ελληνικό Κοινοβούλιο προέρχεται από σχέδια νόμων, δηλαδή από κυβερνητικές προτάσεις. Και είναι γνωστό ότι πλῆθος από τις προτάσεις αυτές βρίσκεται ή τεχνοκρατική υποδομή των Ύπουργείων, δηλαδή της Διοικήσεως.

Αυτό αποδεικνύει ότι ή Βουλή περιορίσθηκε στο να περιβάλλει με τό αντιπροσωπευτικό της κύρος τις πράξεις εκείνες πού εκφράζουν τις βασικές γραμμές της κυβερνητικής πολιτικής. Θά μπορούσε δέβαια να αντιτάξει κανείς στην άποψη αυτή ότι δέν πρέπει να υποτιμάται ο ρόλος πού διαδραματίζει τό Κοινοβούλιο στην τελική διαμόρφωση των νομοθετικών κειμένων με τις τροπολογίες πού κάνει δεκτές κατά την ψήφισή τους. Πέρα όμως από τό γεγονός ότι οι τροπολογίες αυτές προέρχονται συχνά από την κυβερνητική πλειοψηφία δέν πρέπει να άποσιωπηθεί ότι όσες από αυτές γίνονται δεκτές δέν είναι συνήθως σε θέση να επηρεάσουν τη γενική πολιτική γραμμή πού εκφράζουν τά σχέδια νόμων. Πραγματικά οι τρο-

πολογίες αναφέρονται, τις περισσότερες φορές, σε λεπτομερειακές ρυθμίσεις, πράγμα πού επιτρέπει, νομίζουμε, να υποστηριχθεί, χωρίς βασικές αντιρρήσεις, ή άποψη ότι ο νομοθετικός ρόλος του ελληνικού Κοινοβουλίου είναι σήμερα, στην ουσία, παθητικός.

Β. Ο αριθμός των προτάσεων νόμων πού υποβλήθηκαν στην Βουλή είναι σχετικά μικρός (185). Από τις προτάσεις αυτές μία μόνον έγινε τελικά κείμενο νόμου, τό θέμα δέ τό όποιο ρυθμίζει είναι, όπως δείχνει και ο τίτλος του νόμου αυτού δευτερεύουσας σημασίας.

Γ. Αν θελήσει να δώσει κανείς την εξήγηση του περιορισμού αυτού της νομοθετικής δραστηριότητας του Έλληνικού Κοινοβουλίου πρέπει νομίζουμε, να στραφεί προς δύο κατευθύνσεις.

Κατά πρώτο λόγο, τό ελληνικό Κοινοβούλιο άκολουθεί, μοιραία, την πορεία όλων των Κοινοβουλίων πού λειτουργούν σε χώρες οι όποιες έχουν υιοθετήσει ένα δυτικού τύπου δημοκρατικό πολίτευμα. Και ή πορεία αυτή, χρωματισμένη έντονα από την παρεμβατική δραστηριότητα του Κράτους και την αντίστοιχη αύξηση της έπιρροής της εκτελεστικής εξουσίας -πού βασίζεται στην πανίσχυρη τεχνοκρατική πλατφόρμα της Διοικήσεως- χαρακτηρίζεται από την υποβάθμιση της ενεργού συμμετοχής του νομοθετικού σώματος στη διαδικασία παραγωγής των τυπικών νόμων(15).

Κατά δεύτερο λόγο, τό γεγονός ότι και στις δύο μεταδικτατορικές Βουλές ή Κυβέρνηση διέθετε άπόλυτη πλειοψηφία στο Κοινοβούλιο εξηγεί την εύχέρεια με την όποία άφ' ενός χρησιμοποίησε τό νομοθετικό σώμα σαν νομιμοποιητικό όργανο των πολιτικών επιλογών της, άφ' έτέρου κατόρθωσε να έμποδίσει την ουσιαστική άσκηση του νομοθετικού έργου από τόν κατά τό Σύνταγμα νόμιμο φορέα του.

Δ. Αξίζει τέλος να σημειωθεί ότι ή υποβάθμιση του νομοθετικού ρόλου του Κοινοβουλίου αποδεικνύεται, κατά τρόπο έμμεσο, και από τόν αριθμό των βουλευτών πού συμμετείχαν στην ψήφιση των νόμων.

Από τους 1042 νόμους μόνο οι 449 προήλθαν από την Όλομέλεια. Το υπόλοιπο μισό και πλέον ψηφίσθηκε από τά τμήματα. Ίδιαίτερα μάλιστα έντυπωσιακή είναι ή νομοθετική παραγωγή του τμήματος διακοπών της Βουλής (355).

Τά στοιχεία αυτά δείχνουν επί πλέον ότι στο φαινόμενο της μη ουσιαστικής συμμετοχής της Βουλής στην νομοθετική διαδικασία έρχεται να προστεθεί ένα δεύτερο, όχι λιγότερο άνησυχητικό. Πρόκειται για τό φαινόμενο της μερικής μόνο συμμετοχής των κατά τό Σύνταγμα(16) «άντιπροσώπων του Έθνους» στο έργο για την επίτευξη του όποιου έχουν, κατά λόγο, επιλεγεί από τό εκλογικό σώμα.

II. Η γενίκευση της κανονιστικής άρμοδιότητας της Διοικήσεως

Η συνταγματική κατοχύρωση μιάς γενικευμένης κανονιστικής άρμοδιότητας υπέρ της Διοικήσεως αποτέλεσε άναμφισβήτητα ένα πλήγμα κατά της υπεροχής του νομοθετικού σώματος

15. Α. ΜΑΤΗΙΟΤ. *Le pouvoir executif... ενθ' άνωτ.*

16. Άρθρο 51 παρ. 2.

καί ένα σημαντικό παράγοντα μείωσης του κύρους της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσεως. Αυτό οφείλεται στο ότι ένα μεγάλο μέρος της άσκησης της δικαιοπαγωγικής αρμοδιότητας ανατέθηκε ουσιαστικά στην εκτελεστική εξουσία, πράγμα που σημαίνει ότι σε τελική ανάλυση η Διοίκηση είναι εκείνη που θέτει τους κανόνες οι οποίοι θα πλαισιώσουν στη συνέχεια νομικά τη δραστηριότητά της.

Α. Η προϊστορία της συνταγματικής κατοχυρώσεως της κανονιστικής αρμοδιότητας της Διοικήσεως στην Ελλάδα είναι σχετικά μακρά(17). Ήδη πριν από το Σύνταγμα του 1952 τόσο η θεωρία(18), όσο και η νομολογία(19), δέχθηκαν ότι η, περιορισμένης θέβαια εκτάσεως, νομοθετική εξουσιοδότηση δεν ήταν αντίθετη με τις ισχύουσες συνταγματικές διατάξεις και στηρίζονταν στην ύπαρξη σχετικού συνταγματικού έθιμου.

Υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1952 έγινε έμμεσα δεκτό ότι η νομοθετική εξουσιοδότηση είναι επιτρεπτή. Η άποψη αυτή στηρίχθηκε κυρίως στο άρθρο 59 § 2(20) απαγορεύει την νομοθετική εξουσιοδότηση για όρισμένα θέματα. Η θεωρία, αλλά και η νομολογία, συμπέραναν *a contrario* ότι εκεί όπου δεν απαγορεύεται η νομοθετική εξουσιοδότηση είναι από συνταγματική άποψη επιτρεπτή, υπό τον όρο ότι το περιεχόμενο της είναι ειδικό και περιορισμένο.

Β. Υπό το Σύνταγμα του 1975 το καθεστώς του θεσμού της νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως, και γενικότερα της κανονιστικής αρμοδιότητας της Διοικήσεως, μεταβλήθηκε αισθητά, με σαφή κατεύθυνση προς την ρητή ενίσχυση της αρμοδιότητος αυτής.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 43, τά κανονιστικά διατάγματα κατατάσσονται στις εξής κατηγορίες:

1. Εκτελεστικά του νόμου διατάγματα (άρθρο 43 §1)
2. Διατάγματα που εκδίδονται κατόπιν ειδικής νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως (άρθρο 43 §2)
3. Οργανωτικά διατάγματα (άρθρο 43 §3)
4. Διατάγματα που εκδίδονται με βάση νόμους-πλαίσια, τους οποίους ψηφίζει ή Ολομέλεια της Βουλής (άρθρο 43 §4).

Γ. Οι κανονιστικές πράξεις της Διοικήσεως εκδίδονται κατά κανόνα από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, μετά από πρόταση του αρμόδιου ή των αρμόδιων Υπουργών. Μόνον σε θέματα που παρουσιάζουν ειδικό, τοπικό, τεχνικό ή λεπτομερειακό χαρακτήρα είναι δυνατή η ανάθεση της κανονιστικής αρμοδιότητος σε άλλα, κατώτερα διοικητικά όργανα.

Είναι φανερό ότι οι εξουσίες που προκύπτουν από τις διατάξεις αυτές είναι ευρύτατες. Και πρέπει να σημειωθεί ότι κατά τη διάρκεια της ως σήμερα εφαρμογής του Συντάγματος του 1975 έγινε τόσο συχνά χρήση των περισσότερων από τις εξουσίες αυτές, ώστε να μή θεωρείται υπερβολική ή άποψη, σύμφωνα με την οποία, η οριστική διαμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου των νόμων οφείλεται, κατά κύριο λόγο, στην παρέμβαση της άσκησης της κανονιστικής αρμοδιότητος της Διοικήσεως.

Κάτω από τις προϋποθέσεις αυτές αντιλαμβάνεται εύκολα κανείς ότι συχνά η Διοίκηση είναι εκείνη που, μέσα θέβαια στο πλαίσιο που όρισθησαν οι τυπικοί νόμοι συγκεκριμενοποιεί αλλά και, πολλές φορές, διαμορφώνει τελικά το περιεχόμενο

των κανόνων δικαίου που θά προσδιορίσουν τις έννομες συνεπειές της δραστηριότητάς της. Η τελευταία αυτή διαπίστωση δείχνει ως ποιο βαθμό είναι σήμερα σχετική ή άξια του δόγματος της αρχής της νομιμότητας.

Δ. Οι παραπάνω, όπωσδήποτε άπαισιόδοξες, σκέψεις μετριάζονται κάπως από τις ακόλουθες διαπιστώσεις.

1. Η κανονιστική αρμοδιότητα δεν είναι «αυτόνομη»(21). Με άλλες λέξεις η αρμοδιότητα αυτή βασίζεται πάνω σε διατάξεις τυπικού νόμου(22).

2. Το περιεχόμενο των εξουσιοδοτικών διατάξεων πρέπει να είναι ειδικό και περιορισμένο. Διαφορετικά οι εξουσιοδοτικές διατάξεις είναι αντισυνταγματικές. Ο έλεγχος του αν γίνεται σεβαστή από τη Διοίκηση ή προϋπόθεση αυτή έχει ανατεθεί στα δικαστικά εκείνα όργανα που είναι κάθε φορά αρμόδια να άποφανθούν πάνω στο θέμα της νομιμότητας της διοικητικής δράσεως. Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι η δεύτερη αυτή διαπίστωση έχει σχετική μόνο άξια άφου το Σύνταγμα (άρθρο 43 §4) καθιερώνει, όπως ήδη τονίσαμε, την όχι εύκαταφρόνητη, εξαίρεση του θεσμού των νόμων - πλαισίων.

3. Η νομοθετική ύπεξουσιοδότηση απαγορεύεται, εκτός αν προβλέπεται ρητά από το σχετικό εξουσιοδοτικό κείμενο(23).

4. Κατά το άρθρο 43 §5 όρισμένα θέματα της αρμοδιότητος της Ολομέλειας της Βουλής «δεν δύναται να άποτελέσουν αντικει-

17. Γύρω από το θέμα αυτό βλ. ένδεικτικά Π. ΚΥΠΡΑΙΟΥ, *Η νομοθετική εξουσιοδότηση*, 1970, Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ, *Ζητήματα κανονιστικής αρμοδιότητος*, 1968, Πρόβλ. Φ. ΒΕΓΛΕΡΗ, *Η νομοπαγωγική δράσις της Διοικήσεως*, ένθ' άνωτ. κυρίως Νο. 12.

18. Βλ. Ν.Ν. ΣΑΡΙΠΟΛΟΥ, *Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου*, Β', 1923, σελ. 273 έπ.

19. Βλ. κυρίως Σ.τ.Ε. 495/1930 και ΑΠ 802/1931, «Θέμις», ΜΓ' σελ. 243.

20. Βλ. Θ. ΤΣΑΤΣΟΥ, *Η έννοια του άρθρου 59 παρ. 2 του Συντάγματος*, «Θέμις» ΣΔ' σελ. 823 έπ.

21. Όπως ήδη σημειώσαμε το γαλλικό Σύνταγμα του 1958 έχει υιοθετήσει όπερ της Διοικήσεως *un pouvoir réglementaire autonome* (άρθρο 37 σε συνδυασμό με το άρθρο 34).

22. Έξαίρεση από τον κανόνα αυτό άποτελει το άρθρο 43 παρ. 3 που προβλέπει την έκδοση των οργανωτικών διαταγμάτων: «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει οργανωτικά διατάγματα προς ρύθμισιν των εις την έσωτερικήν άποκλειστικώς διάρθρωσιν και λειτουργίαν των υπηρεσιών του Κράτους και των δημοσίων οργανισμών αναγομένων θεμάτων, άποκλεισμένης της δι' αυτών αύξήσεως του αριθμού του προσωπικού, ως και της μεταβολής της βαθμολογικής διαρθρώσεως τούτου. Τά οργανωτικά ταύτα διατάγματα εκδίδονται μετά γνώμην άνωτάτου συμβουλίου άποτελουμένου κατά τά δύο τρίτα τουλάχιστον των μελών του εκ δικαστικών λειτουργών, ως νόμος όρίζει».

Πραγματικά τά διατάγματα αυτά εκδίδονται χωρίς προηπούμενη νομοθετική εξουσιοδότηση. Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι ως σήμερα δεν εφαρμόσθηκε η διάταξη αυτή (άφου δεν συγκροτήθηκε ποτέ το προβλεπόμενο από την τελευταία φράση της άνωτάτω συμβούλιο). Έξ άλλου η αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας για την έκδοση οργανωτικών διαταγμάτων δεν είναι, κατά την πιο όρθή άποψη (βλ. Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ, *Έγχειρίδιον διοικητικού δικαίου*, ένθ' άνωτ. Νο. 50) άποκλειστική, αλλά συντρέχουσα προς τη γενική αρμοδιότητα του νομοθετικού σώματος. Τέλος πρέπει να σημειωθεί ότι με τους περιορισμούς που θέτει το άρθρο 43 παρ. 3 στην άσκηση της αυτόνομης αυτής κανονιστικής αρμοδιότητος του Προέδρου της Δημοκρατίας, όφείλει κανείς να διερωτηθεί αν, και σε ποιο βαθμό, η δικαιοπαγωγική ικανότητα των οργανωτικών διαταγμάτων πρέπει να θεωρηθεί πλήρης.

23. Βλ. ένδεικτικά Σ.τ.Ε. 2583/1968.

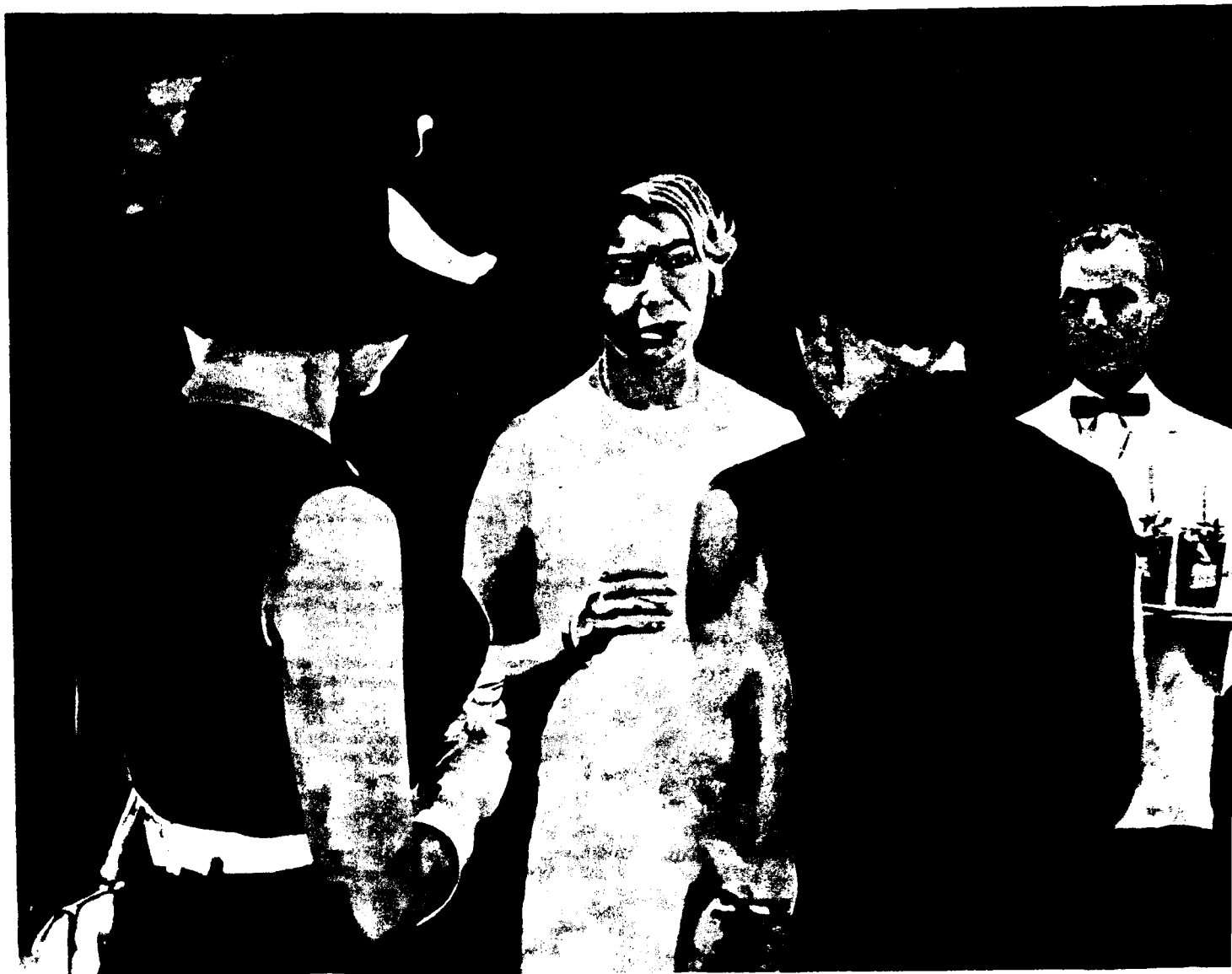
μενον τῆς κατά τὴν προηγουμένην παράγραφον ἐξουσιοδοτήσεως».

5. Τὰ κανονιστικά διατάγματα πρέπει νὰ παραπεμφθοῦν ἀπὸ τὸν ἀρμόδιο Ὑπουργό, ὅταν εἶναι ἀκόμη ὑπὸ μορφή σχεδίου, στὸ Συμβούλιο τῆς Ἐπικρατείας γιὰ ἐπεξεργασία (ἄρθρο 95 §1δ). Τὸ Σ.τ.Ε. ἐλέγχει ἔτσι προληπτικά τὴ συνταγματικότητα καὶ τὴ *stricto sensu* νομιμότητα τῶν διατάξεων τῶν διαταγμάτων αὐτῶν, χωρὶς ὅμως νὰ ὑπεισέρχεται στὴν ἐξέταση θεμάτων σκοπιμότητας. Πρέπει τέλος νὰ σημειωθεῖ ὅτι ἡ Διοίκηση δὲν ὑποχρεοῦται νὰ ἀκολουθήσει τὴ γνώμη τοῦ Σ.τ.Ε. Στὴν πραγματικότητα ὅμως οἱ ἀπόψεις τοῦ Ἀνωτάτου Διοικητικοῦ Ἀκυρωτικοῦ γίνονται, σχεδὸν πάντα, σεβαστές.

III. Τὸ δίκαιο τῆς ἀνάγκης καὶ ἡ ἐφαρμογὴ τῶν σχετικῶν συνταγματικῶν διατάξεων

Βασισμένος στὴν ἀρχὴ *salus populi suprema lex esto*, ὁ θεσμός τοῦ δικαίου τῆς ἀνάγκης ἐπιφέρει ἓνα ρήγμα στὴν ἀρχὴ τῆς διακρίσεως τῶν ἐξουσιῶν, ἀφοῦ καθιστᾷ ἀνεργούς τοὺς συνταγματικούς κανόνες πού ρυθμίζουν τὴν κάτω ἀπὸ ὀμαλές συνθήκες ἀσκηση τῆς νομοθετικῆς ἀρμοδιότητος, καὶ δίνει στὴν ἐκτελεστικὴ ἐξουσία εὐρύτατες ἐξουσίες στὸν τομέα τῆς θεσπίσεως κανόνων δικαίου.

Α. Μὲ σκοπὸ νὰ ἀποσοδήσουν τὴν ἀποδιοργάνωση τῆς λειτουργίας τῆς κρατικῆς μηχανῆς σὲ περιστάσεις κρίσεων, ἐσωτερικῶν ἢ ἐξωτερικῶν, πολλὰ σύγχρονα συνταγματικά κεί-



μενα(24) ρυθμίζουν με ειδικές διατάξεις τό καθεστώς εφαρμογής του δικαίου τής ανάγκης.

Στήν Έλλάδα ό θεσμός αυτός έγινε δεκτός από τήν νομολογία(25) στό Μεσοπόλεμο, καί μάλιστα χωρίς συνταγματική πρόβλεψη, μέ τό σκεπτικό ότι ή έκ μέρος τής εκτελεστικής εξουσίας θέσπιση διατάξεων «έχουσών ίσχύν νόμου επιτρέπεται εις περιπτώσεις ύπερτάτης ανάγκης σωτηρίας του Κράτους». Στή συνέχεια, καί ως τό 1952(26), τό φαινόμενο τής χωρίς συνταγματικό έρεισμα εκδόσεως «αναγκαστικών νόμων»(27) δέν ύπήρξε σπάνιο(28).

Η πρώτη προσπάθεια συνταγματικής κατοχυρώσεως καί ρυθμίσεως του θεσμού του δικαίου τής ανάγκης εμφανίζεται στό Σύνταγμα του 1952. Τό άρθρο 35, του Συντάγματος αυτού επέτρεψε, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, κατά τή διάρκεια τής βουλευτικής περιόδου καί κατά τόν χρόνο άπουσίας τής Βουλής ή διακοπής τών εργασιών τής, τήν έκδοση «νομοθετικών διαταγμάτων», «πρός ρύθμισιν έξαιρετικώς έπειγόντων θεμάτων».

Β. Στο Σύνταγμα του 1975 οί διατάξεις που ρυθμίζουν τό καθεστώς του δικαίου τής ανάγκης είναι πιό σαφείς καί πιό λεπτομερειακές. Θά μπορούσε κανείς νά πει ότι οί διατάξεις αυτές καθιερώνουν πανηγυρικά καί άπερίφραστα τήν άνατροπή τής όμαλης άσκήσεως τής νομοθετικής λειτουργίας σέ περιπτώσεις κρίσεων.

Συγκεκριμένα τό καθεστώς εφαρμογής του δικαίου τής ανάγκης στό Σύνταγμα του 1975 ρυθμίζεται από τά άρθρα 44 καί 48.

1. Κατά τό άρθρο 44 §1 «Είς έκτάκτους περιστάσεις έξαιρετικώς έπειγούσης καί άπροβλέπτου ανάγκης, ό Πρόεδρος τής Δημοκρατίας, προτάσει του Ύπουργικού Συμβουλίου, δύναται νά εκδίδη πράξεις νομοθετικού περιεχομένου».

2. Κατά τό άρθρο 48 §1 καί 2 «έν περιπτώσει πολέμου ή επιστρατεύσεως ένεκεν έξωτερικών κινδύνων» ή «έν περιπτώσει σοβαράς διαταραχής ή εκδήλου άπειλής κατά τής δημοσίας τάξεως καί άσφαλείας του Κράτους έξ έσωτερικών κινδύνων» ό Πρόεδρος τής Δημοκρατίας δύναται(29) νά λαμβάνει «πάντα τά αναγκαία νομοθετικής καί διοικητικής φύσεως μέτρα, προς άντιμετώπιση τής καταστάσεως καί τήν ταχύτεραν άποκατάσταση τής λειτουργίας τών συνταγματικών θεσμών».

Τό άρθρο 48 δέν έχει εφαρμοστεί ως σήμερα(30). Άντίθετα τό άρθρο 44 §1 εφαρμόστηκε επανειλημένα(31) όπως δείχνει ό πίνακας που ακολουθεί.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: ΠΡΑΞΕΙΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ (άρθρο 44 §1 του Συντάγματος του 1975) (Ως τίς 26.2.1980)

1. Περί λήψεως μέτρων τινών λειτουργίας τών τεχνικών ύπηρεσιών κατά τήν διάρκεια άπεργίας τών διπλωματούχων μηχανικών-δημοσίων ύπαλλήλων. ΦΕΚ, 1/15.12.75.
2. Περί διορισμού προσωρινού επιτρόπου εις Τραπεζας. ΦΕΚ, Α/275/5.12.75
3. Περί καθορισμού νέας βάσεως ύπολογισμού καί άναπροσαρμογής τών συντάξεων του ΙΚΑ, ως καί αύξήσεως τών ύπό του ΟΓΑ, του ΤΕΒΕ, καί του Ταμείου Άσφαλίσεως Έμπόρων καταβαλλομένων συντάξεων. ΦΕΚ, Α/21/4.2.1976

4. Περί ίδρύσεως Όργανισμού (Π.Σ.Α.Π.) προς άνάληψη τών παρά τών «Ε.Π.Σ. Α.Ε.» εκτελουμένων μεταφορών. ΦΕΚ, Α/30/12.2.1976

5. Περί λήψεως μέτρων διοικήσεως του ΕΚΤΕΛ εις περιπτώσεις κινδύνου διαταράξεως τών Άστικών συγκοινωνιών Περιοχής Πρωτεύουσας. ΦΕΚ, Α/310/20.11.76

6. Περί προσλήψεως προσθέτων εκπαιδευτικών Μέσης Έκπαιδεύσεως επί σχέσει εργασίας ιδιωτικού δικαίου. ΦΕΚ, Α/323/3.12.76

7. Περί λήψεως μέτρων προς επιτάχυνση τών Φορτοεκφορτώσεων καί άποσυμφόρηση τού Λιμένος Πειραιώς. ΦΕΚ, Α/79/14.3.1977

8. Περί λήψεως μέτρων άποσκοπούτων εις τήν περιστολή τής πολυτελούς καταναλώσεως. ΦΕΚ, Α/136/18.5.1977

9. Περί αύξήσεως τών ύπό του ΟΓΑ καταβαλλομένων συντάξεων, εκτετάσεως τής άσφαλίσεως τής γεωργικής παραγωγής καί άλλων τινών διατάξεων άφορώντων εις τόν οργανισμόν τούτον. ΦΕΚ, Α/333/25.10.1977

10. Περί καταβολής μηνιαίου δοηθήματος διά μίσθωση οικήματος εις καταστάσεως άστεγους οικογένειας εκ τών θεομηνιών τών μηνών Νοεμβρίου καί Δεκεμβρίου του Έτους 1977 τής περιοχής Νομού Άττικής. ΦΕΚ, Α/381/15.11.1977

11. Περί άποκαταστάσεως ζημιών εκ τών σεισμών 1978 εις περιοχήν Βορ. Έλλάδος καί ρυθμίσεως συναφών θεμάτων. ΦΕΚ, Α/117/28.7.1978

12. Περί μέτρων άφορώντων εις τας μισθώσεις όστικών άκινήτων εν τή Νομό Θεσσαλονίκης. ΦΕΚ, Α/117/28.7.1978

13. Περί επιβολής άγορανομικού έλέγχου επί τών μισθωμάτων τών κατοικιών. ΦΕΚ, Α/123/9.8.1978

14. Περί τής προθεσμίας συντάξεως διαμαρτυρικού επί μη πληρωμής συναλλαγματικών καί γραμματίων εις διαταγήν εύρισκομένων εις χείρας Έλληνικών Τραπεζών τών Νομών Θεσσαλονίκης, Κιλίκης ως καί τής Έπαρχίας Βισαλτίας του Νομού Σερρών. ΦΕΚ, Α/145/15.9.1978

15. Περί παρατάσεως τής προθεσμίας ύποβολής δηλώσεων φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων διά τό οικονομικό έτος 1979. ΦΕΚ, Α/33/22.2.1979

16. Περί μέτρων διά τήν συγκράτηση τών αύξήσεων τών τιμών τών αγαθών. ΦΕΚ, Α/33/22.2.1979

17. Περί χορηγήσεως εκ νέου επιδόματος εις Δημοσίους ύπαλλήλους. ΦΕΚ, Α/78/17.4.1979

24. Όπως π.χ. τό γαλλικό Σύνταγμα του 1958 (άρθρο 16) καί ό Θεμελιώδης Νόμος τής Όμοσπονδιακής Δημοκρατίας τής Γερμανίας του 1949 (άρθρο 115 α).

25. Βλ. ΑΠ 274/1917, «Θέμις» ΚΘ' σελ. 41, 198/1918, «Θέμις» Λ' σελ. 39, 43/1919, «Θέμις» Λ' σελ. 385. Οί άποφάσεις αυτές διευκρινίζουν όμως ότι οί νομοθετικές ισχύς πράξεις που εκδίδει ή εκτελεστική εξουσία, όταν συντρέχουν έξαιρετικές άνάγκες, πρέπει, μετά τήν παρέλευση του έπείγοντος, νά ύποβληθούν για κύρωση στή Βουλή» εις ήν καί μόνη άπόκειται ή κρίσις του έπείγοντος».

26. Κυρίως στό διάστημα μεταξύ 1948-1952.

27. Για τούς αναγκαστικούς νόμους βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗ, *Οί αναγκαστικοί νόμοι*, 1953.

28. Άξίζει νά σημειωθεί ότι μέ τήν άπόφαση 1041/1949 («Ν. Δίκαιον», 5, 1949) τό Συμβούλιο τής Έπικρατείας άφ' ενός δέχθηκε ότι ή έκδοση αναγκαστικών νόμων επιτρέπεται μόνον όταν ύπάρχει έκτακτη, άναπόφευκτη καί άνεπίδεκτη άναβολής άνάγκη, άφ' έτέρου έθεσε υπό τόν έλεγχό του τήν συνδρομή τών προϋποθέσεων αυτών. Άντίθετη ύπήρξε στό σημείο αυτό ή νομολογία του Άρείου Πάγου. Για τή διάσταση αυτή βλ. Α.Ι. ΜΕΤΑΞΑ, *Τό δίκαιον τής ανάγκης καί ή διάστασις τής νομολογίας Συμβουλίου τής Έπικρατείας καί Άρείου Πάγου*, 1970.

29. Άπό τής εκδόσεως τών προεδρικών διαταγμάτων που προβλέπονται από τήν παράγραφο 1 του άρθρου 48.

30. Καί άς εύχθηούμε νά μη χρειασθεί νά εφαρμοσθεί.

31. Για τή μέχρι τό 1976 εφαρμογή του άρθρου 44 παρ. 1 βλ. Π. ΠΑΡΑΡΑ, *Η εφαρμογή του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος*, «Τό Σύνταγμα», 2(1976), σελ. 195 έπ.

18. Περί συμπληρώσεως τών διατάξεων περί τών Πανελληνίων Έξετάσεων τών Λυκείων. ΦΕΚ, Α/127/15.6.1979
19. Περί αύξήσεως τού επί τών επιβατικών αυτοκινήτων επιβαλλομένου φόρου καταναλώσεως καί ἐφ' ἀπαξ προσθέτου ειδικού τέλους. ΦΕΚ, Α/146/4.7.1979
20. Περί συμπληρώσεως τής από 4.7.1979 Πράξεως Νομοθετικού Περιεχομένου «περί αύξήσεως τού επί τών επιβατικών αυτοκινήτων επιβαλλομένου φόρου καταναλώσεως καί ἐφ' ἀπαξ προσθέτου ειδικού τέλους». ΦΕΚ, Α/163/19.7.1979
21. Περί άποκαταστάσεως ζημιών εκ τής επισυμβάσης τήν 1ην 'Οκτωβρίου 1979 εν τῷ λιμένι Σούδας Χανίων εκρήξεως επί τού M/S «ΠΑΝΟΡΜΙΤΗΣ». ΦΕΚ, Α/252/12.11.1979
22. Περί συμπληρώσεως τού ΝΔ. 588/1948 «περί έλέγχου τής πίστewς». ΦΕΚ, Α/265/1.12.1979
23. Περί παρατάσεως τής ισχύος τών διατάξεων περί επιβολής άγορανομικού έλέγχου επί τών μισθωμάτων». ΦΕΚ, Α/288/28.12.1979
24. Περί καταργήσεως τών 'Αναγκαστικών Νόμων υπ' αριθμ. 95 τής 7/11 Αύγουστου 1967 «περί άπαγορεύσεως συναλλαγών μετά τής Νοτίου Ρωδεσίας» καί υπ' αριθμ. 540 τής 5/13 Σεπτεμβρίου 1968 «περί τροποποιήσεως καί συμπληρώσεως τού Α.Ν. 95/67 «περί άπαγορεύσεως συναλλαγών μετά τής Νοτίου Ρωδεσίας» ως καί πάσης έτέρας διατάξεως άπαγορευτικής τών συναλλαγών μετά τής Νοτίου Ρωδεσίας καί τών μεταφορών από καί προς αυτήν». ΦΕΚ, Α/288/28.12.1979
25. Περί άποκαταστάσεως ζημιών εκ τών σεισμών 1979 εις τήν περιοχήν νομού Θεσσαρωτίας. ΦΕΚ, Α/288/28.12.1979
26. Περί αύξήσεως τών υπό τού ΟΓΑ καταβαλλομένων συντάξεων καί έξασφαλίσεως τών προς τούτο αναγκαίων πόρων. ΦΕΚ, Α/25/29.1.1980
27. Περί άναστολής δασμού καί λοιπών φόρων καί τελών επί τού εισαγομένου γάλακτος. ΦΕΚ, Α/25/29.1.1980
28. Περί παρατάσεως τής προθεσμίας πληρωμής συναλλαγματικών ή γραμματίων εις διαταγήν. ΦΕΚ, Α/50/26.2.80

Γ. Σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που θέτουν οι διατάξεις του άρθρου 44 §1 ή εκ μέρους του Προέδρου της Δημοκρατίας έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου είναι δυνατή μόνο ἐφ' όσον συντρέχουν έκτακτες περιστάσεις εξαιρετικώς επειγούσης καί άπροδλέπτου ανάγκης. Τίθεται λοιπόν τό ερώτημα άν από τήν έναρξη τής ισχύος τού Συντάγματος τού 1975 ως σήμερα συνέτρεξαν τέτοιες περιστάσεις, άν δηλαδή σε τελική άνάλυση ή εφαρμογή τών διατάξεων τού άρθρου 44 §1 υπήρξε πάντοτε σύμφωνη με τό πνεύμα που τις διέπει.

Δέν είναι δυνατό, νομίζουμε, να άμφισβητήσει κανείς τό γεγονός ότι κατά τό χρονικό αυτό διάστημα έμφανίσθηκαν εξαιρετικές περιστάσεις. Τό ζήτημα είναι λοιπόν άν ή φύση τών περιστάσεων αυτών ήταν τέτοια που να δικαιολογεί τή θέση σε λειτουργία τού δικαιοπαραγωγικού μηχανισμού τού άρθρου 44 §1.

Έρμηνεύοντας κάπως διασταλτικά τις διατάξεις του, μπορεί να υποστηριχθεί ότι όρισμένες περιστάσεις που δημιουργήθηκαν κατά κύριο λόγο είτε σε περιόδους κοινωνικής άναταραχής είτε λόγω καταστροφών που προκλήθηκαν από φυσικά φαινόμενα, δέν ερχονται σε αντίθεση με τό πραγματικό τού συνταγματικού κανόνος δικαίου που θέτει τό άρθρο 44 §1.

Με βάση τήν παραπάνω άποψη νομίζουμε ότι κατ' αρχήν δέν υπήρξε αντίθετη με τό ratio θεσπίσεως τού άρθρου 44 §1 ή έκδοση από τόν Πρόεδρο της Δημοκρατίας τών έξής, κυρίως, πράξεων νομοθετικού περιεχομένου(32).

1. «Περί λήψεως μέτρων διοικήσεως τού ΕΚΤΕΛ εις περιπτώσεις κινδύνου διαταράξεως τών 'Αστικών Συγκοινωνιών Περι-

οχής Πρωτευούσης». (ΦΕΚ 310/20.11.1976).

2. «Περί καταβολής μηνιαίου βοηθήματος διά μισθωσιν οικήματος εις καταστάσας άστέγους οικογενείας εκ τών θεομηνιών τών μηνών Νοεμβρίου καί Δεκεμβρίου τού έτους 1977 τής περιοχής Νομού 'Αττικής» (ΦΕΚ 381/15.11.1977)
3. «Περί άποκαταστάσεως ζημιών εκ τών σεισμών 1978 εις περιοχήν Βορ. Έλλάδος καί ρυθμίσεως συναφών θεμάτων» (ΦΕΚ 117/28.7.1978).
4. «Περί μέτρων άφορώντων εις τās μισθώσεις άστικών άκινήτων εν τῷ Νομῷ Θεσσαλονίκης» (ΦΕΚ 117/28.7.1978).
5. «Περί τής προθεσμίας συντάξεως διαμαρτυρικού επί μή πληρωμή συναλλαγματικών καί γραμματίων εις διαταγήν εύρισκομένων εις χείρας Έλληνικών Τραπεζών τών Νομών Θεσσαλονίκης, Κιλκίς ως καί τής Έπαρχίας Βισαλτίας τού Νομού Σερρών» (ΦΕΚ 145/15.9.1978)
6. «Περί παρατάσεως τής προθεσμίας ύποβολής δηλώσεων φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων διά τό οικονομικό έτος 1979»(33) (ΦΕΚ 33/22.2.1979).
7. «Περί άποκαταστάσεως ζημιών εκ τής επισυμβάσης τήν 1ην 'Οκτωβρίου 1979 εν τῷ λιμένι Σούδας Χανίων εκρήξεως επί τού M/S «ΠΑΝΟΡΜΙΤΗΣ» (ΦΕΚ 252/12.11.1979).
8. «Περί άποκαταστάσεως ζημιών εκ τών σεισμών 1979 εις τήν περιοχήν Νομού Θεσσαρωτίας» (ΦΕΚ 288/28.12.1979).
9. «Περί παρατάσεως τής προθεσμίας πληρωμής συναλλαγματικών ή γραμματίων εις διαταγήν»(34) (ΦΕΚ 50/26.2.1980).

Δ. Αν καί οι περιστάσεις(35) που προκάλεσαν τήν έκδοση τών πράξεων νομοθετικού περιεχομένου που προαναφέραμε δέν ερχονται κατ' αρχήν σε αντίθεση με τις προϋποθέσεις που θέτει ή πρώτη παράγραφος τού άρθρου 44, θά μπορούσε κανείς να υποστηριξει ότι ή θέση σε κίνηση τού μηχανισμού εφαρμογής τού άρθρου αυτού δέν ήταν αναγκαία επειδή οι εργασίες τού νομοθετικού σώματος κατά τό χρόνο τής εκδόσεως τους δέν είχαν διακοπεί.

Η άποψη αυτή δέν είναι, νομίζουμε, όρθή για τούς έξής δύο κυρίως λόγους. Πρώτον, τό άρθρο 44 §1 δέν θέτει σαν προϋπόθεση τής εφαρμογής του τήν έλλειψη Βουλής ή τή διακοπή τών εργασιών της. Δεύτερον, είναι πολύ άμφίβολο άν καί ή χωρίς καμμία χρονοτριβή θέση σε λειτουργία τού νομοπαραγωγικού μηχανισμού τής Βουλής θά μπορούσε να δώσει τέτοια άποτελέσματα ώστε να αντιμετωπισθεί έγκαιρα ή εκρυθμη κατάσταση που είχε προκληθεί.

Ε. Για πολλές από τις ύπόλοιπες πράξεις νομοθετικού περιεχομένου που περιέχονται στον παραπάνω πίνακα τίθεται με ιδιαίτερη όξύτητα ένα πρόβλημα συνταγματικότητας. Πραγ-

32. Όπως δείχνει καί ό τίτλος τους ό όποίους περιγράφει. έστω καί λακωνικά, τήν κατάσταση που προκάλεσε τήν έκδοσή τους.

33. Έξ αιτίας τής άπεργίας τών ταχυδρομικών ύπαλλήλων.

34. Έξ αιτίας τής άπεργίας τών τραπεζικών ύπαλλήλων.

35. Τών πράξεων νομοθετικού περιεχομένου προηγείται συνήθως ένα προοίμιο όπου εκτίθενται οι πραγματικοί λόγοι που προκάλεσαν τήν έκδοσή τους. Τό προοίμιο αυτό μπορεί να φανεί πολύ χρήσιμο άν, καί όταν, τά δικαστήρια δεχθούν να έλέγξουν τή συνταγματικότητα τής εκδόσεως κάθε μιάς από τις πράξεις αυτές. (Έλεγχος τής συνδρομής τών προϋποθέσεων που θέτει τό άρθρο 44 παρ. 1).

ιατικά οί περιστάσεις πού προκάλεσαν τήν έκδοσή τους δέν μποροῦν νά θεωρηθοῦν σάν «ἐκτακτοί περιπτώσεις ἐξαιρετικῶς ἐπιγούσης καί ἀπροβλέπτου ἀνάγκης» σύμφωνα μέ τό πνεῦμα τοῦ ἀρθροῦ 44 §1.

Θά περιοριστοῦμε νά ἀναφέρουμε ἕνα πρόσφατο παράδειγμα. Ποιές ἀραγε ἐξαιρετικές περιστάσεις, μή ἀντίθετες βέβαια πρὸς τίς ἐπιταγές τοῦ ἀρθροῦ 44 §1, μποροῦν νά δικαιολογήσουν τήν έκδοση τῆς πράξεως νομοθετικοῦ περιεχομένου «Περί αὐξήσεως τῶν ὑπὸ τοῦ ΟΓΑ καταβαλλομένων συντάξεων καί ἐξασφαλίσεως τῶν πρὸς τοῦτο ἀναγκαίων πόρων»;(36)

Αὐτό καί ἄλλα παρόμοια παραδείγματα δείχνουν ὅτι ἡ προσφυγή στήν ἐξαιρετική διαδικασία θέσεως κανόνων δικαίου πού καθιερώνει τό ἀρθρο 44 §1 ἔγινε πολλές φορές χωρίς ἰδιαίτερη περίσκεψη, γιά λόγους ταχύτητας καί, ἴσως, μέ σκοπό νά παρακαμφθεῖ ὁ μηχανισμός λειτουργίας τῆς Βουλῆς, μέ ὅλα τὰ προσκόμματα πού πολλές φορές θέτει στήν ἀνεξέλεγκτη χάραξη τῆς κυβερνητικῆς πολιτικῆς.

Θά μπορούσε βέβαια νά παρατηρήσει κανεῖς ὅτι ἡ καταχρηστική αὐτή ἐφαρμογή τοῦ ἀρθροῦ 44 §1 δέν πρέπει νά θεωρηθεῖ ὅτι δημιουργεῖ ἰδιαίτερα συνταγματικά προβλήματα, ὅσον ἀφορᾷ τήν ὁμαλή ἀσκησιμότητα τῆς νομοθετικῆς λειτουργίας, ἀφοῦ οἱ πράξεις νομοθετικοῦ περιεχομένου τοῦ Προέδρου τῆς Δημοκρατίας «*υποβάλλονται εἰς τήν Βουλὴν πρὸς κύρωσιν... ἐντὸς τεσσαράκοντα ἡμερῶν ἀπὸ τῆς συγκλήσεως τῆς Βουλῆς εἰς σύνδοον. Ἐάν δέν ὑποβληθοῦν εἰς τήν Βουλὴν ἐντὸς τῶν ἀνωτέρω προθεσμῶν ἢ δέν ἐγκριθοῦν ὑπ' αὐτῆς ἐντὸς τριῶν μηνῶν ἀπὸ τῆς ὑποβολῆς των, ἀποβάλλουν ἐφ' ἐξῆς τὴν ἰσχὺν των*»(37)

Ἡ ἀποψη ὅμως αὐτὴ δέν εἶναι ὀρθή. Πέρα ἀπὸ τό ὅτι ἡ ὑποστήριξή τῆς ὁδηγεῖ σέ εὐθεία παραβίαση τῶν συνταγματικῶν διατάξεων, παρουσιάζει καί τὰ ἐξῆς μειονεκτήματα.

α. Ναι μὲν οἱ πράξεις νομοθετικοῦ περιεχομένου πρέπει νά ἐγκριθοῦν ἀπὸ τὴ Βουλὴ, ὅμως ἂν δέν ἐγκριθοῦν, ἢ δέν ἐγκριθοῦν ἐγκαίρως, ἀποβάλλουν «*ἐφ' ἐξῆς*» τὴν ἰσχύ τους. Αὐτό σημαίνει ὅτι καί ὅταν ἀκόμη ἐκδίδονται κατ' ἀντίθεση πρὸς τό Σύνταγμα οἱ πράξεις αὐτές δημιουργοῦν, ἔστω καί γιά περιορισμένο χρονικό διάστημα, ἔννομες συνέπειες καί μάλιστα προερχόμενες ἀπὸ τὴν ἐφαρμογὴ κανόνων πού ἰσοδυναμοῦν μέ ἐκείνους πού θέτει τυπικός νόμος.

β. Ἡ ἐπικύρωση ἀντισυνταγματικῶν πράξεων νομοθετικοῦ περιεχομένου ἀπὸ τὴ Βουλὴ ἀποτελεῖ, σέ τελικὴ ἀνάλυση, ἕνα εἶδος καλύψεως μιᾶς ἀντισυνταγματικῆς πρωτοβουλίας τῆς Κυβερνήσεως. Βρισκόμαστε δηλαδή μπροστὰ σὸ φαινόμενο -σὸ ὁποῖο ἤδη ἀναφερθήκαμε- τῆς χρησιμοποίησεως τοῦ νομοθετικοῦ σώματος γιά νά περιβάλλει μέ τό ἀντιπροσωπευτικὸ του κύρος καί νά ντύσει μέ δημοκρατικὸ ἔνδυμα κυβερνητικῆς πολιτικῆς ἐπιλογῆς, ἔστω καί ἂν αὐτές βρῶνται σέ σαφῆ ἀντίθεση μέ τό γράμμα καί τό πνεῦμα τοῦ Συντάγματος.

ΣΤ. Ἀπὸ τίς προηγούμενες διαπιστώσεις προκύπτει ὅτι ἡ ὡς σήμερα ἐφαρμογὴ μερικῶν ἀπὸ τίς συνταγματικῆς διατάξεις πού ρυθμίζουν τό δίκαιο τῆς ἀνάγκης βρίσκεται σέ πλήρη ἀντίθεση μέ τίς ἐπιταγές τόσο τῆς ὁμαλῆς κατὰ τό Σύνταγμα ἀσκήσεως τῆς νομοθετικῆς λειτουργίας ὅσο καί τῆς ἀρχῆς τῆς νομιμότητος τῆς διοικητικῆς δράσεως.

Ἐνας ἀπὸ τοὺς τρόπους πού θά μπορούσαν νά δημιουργήσουν τίς κατάλληλες προϋποθέσεις ἀρσεως τῆς ἀνωμαλίας αὐτῆς εἶναι ὁ ἐκ μέρους τῶν ἐκάστοτε ἀρμόδιων δικαστικῶν ὀργάνων ἔλεγχος τῆς τηρήσεως τῶν προϋποθέσεων πού θέτει τό ἀρθρο 44 §1.

Καί ναι μὲν τό κύρος τῶν πράξεων νομοθετικοῦ περιεχομένου δέν εἶναι δυνατό νά ἀμφισβητηθεῖ εὐθέως, ἐπειδὴ, κατὰ τὴν πιὸ ὀρθή ἀποψη, ἰσοδυναμοῦν μέ τυπικούς νόμους, ὅμως ὁ παρεμπόδιος ἔλεγχος τῆς συνταγματικότητος τῆς ἐκδόσεώς τους εἶναι πάντα δυνατός. Ἡ φιλελεύθερη καί ἀπόλυτα σύμφωνη μέ τὴν ἀποστολὴ τῆς δικαστικῆς λειτουργίας γραμμὴ πού υἰοθέτησε τό Συμβούλιο τῆς Ἐπικρατείας, ἤδη πρὶν ἀπὸ τό 1952, πάνω σὸ θέμα τῶν ἀναγκαστικῶν νόμων(38) ἀποτελεῖ ἕνα πολὺτιμο προηγούμενο.

IV. Ἡ εἰσοδος τοῦ κοινοτικοῦ δικαίου στήν ἐλληνικὴ ἔννομη τάξη.

Ὁ ἐνισχυτικός τῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας ρόλος πού παίξει(39), ἀλλὰ καί πού θά παίξει μέ μεγαλύτερη ὀπισθοδρομικὴ ἐνταση σὸ μέλλον, ἡ εἰσοδος τοῦ παράγωγου(40) κοινοτικοῦ δικαίου στήν ἐλληνικὴ ἔννομη τάξη δέν ἔχει πάντα τονισθεῖ μέ ἰδιαίτερη ἔμφαση. Καί ὅμως ἡ εἰσοδος αὐτῆς ἔχει ἤδη προκαλέσει -καί θά προκαλέσει μελλοντικά σέ μεγαλύτερη κλίμακα- μιᾶ σημαντικὴ μείωση τῆς ἐκτάσεως ἀλλὰ καί τῆς σημασίας τῆς νομοθετικῆς ἀρμοδιότητος τοῦ ἐλληνικοῦ Κοινοβουλίου.

Α. Θά μπορούσε κανεῖς νά πεί, ἐπιχειρώντας μιᾶ κάπως αὐθαίρετη παρομοίωση, ὅτι οἱ δύο ἔννομες τάξεις, ἡ κοινοτικὴ καί ἡ ἐλληνικὴ, ἀποτελοῦν δύο συγκοινωνοῦντα δοχεῖα, ὅπου ὅμως ἡ ροὴ παρουσιάζεται μονόπλευρη, ἀφοῦ ἡ κοινοτικὴ ἔννομη τάξη εἶναι ἐκείνη πού τροφοδοτεῖ τὴν ἐλληνικὴ μέ κανόνες δικαίου. Τό πόσο μεγάλη εἶναι ἡ ἐνταση τῆς ροῆς αὐτῆς μπορεῖ νά τό διαπιστώσει κανεῖς ἀφ' ἑνὸς ἀπὸ τὸν ὄγκο τοῦ ἤδη ἰσχύοντος(41) παράγωγου κοινοτικοῦ δικαίου, ἀφ'

36. ΦΕΚ 25/29.1.80.

37. Πρέπει νά σημειωθεῖ ὅτι ὅλες οἱ πράξεις νομοθετικοῦ περιεχομένου πού ἐκδόθηκαν ὡς σήμερα κυρώθηκαν ἀπὸ τὴ Βουλὴ. Ἐξαιρεση ἀποτελεῖ ἡ πρώτη πράξη πού ἐκδόθηκε («Περί λήψεως μέτρων τινῶν λειτουργίας τῶν τεχνικῶν ὑπηρεσιῶν κατὰ τὴν διάρκειαν ἀπεργίας τῶν διπλωματούχων μηχανικῶν-δημοσιῶν ὑπαλλήλων» ΦΕΚ 280/15.12.75). Ἡ πράξη δέν κυρώθηκε ἀπὸ τὴ Βουλὴ γιὰτί σὸ μεταξύ ἔληξε ἡ ἀπεργία πού προκάλεσε τὴν ἐκδόσή της.

38. Στὴν ὁποία ἤδη ἀναφερθήκαμε προηγούμενος μέ τὴν εὐκαιρίαν τῆς ἀναλύσεως τοῦ καθεστώτος τῶν ἀναγκαστικῶν νόμων.

39. Ἡ παρουσία τοῦ παράγωγου κοινοτικοῦ δικαίου στὸν ἐλληνικὸ νομικὸ χῶρο εἶναι ἤδη αἰσθητή. Ἐπειδὴ ἡ διαδικασία προσαρμογῆς τῆς ἐλληνικῆς ἔννομης τάξεως στήν εὐρωπαϊκὴ ἔχει ἤδη ἀρχίσει ἐδῶ καί ἀρκετὸ καιρὸ.

40. Ἡ ἀναφορὰ σὸ παράγωγο μόνον κοινοτικὸ δίκαιο εἶναι, νομίζουμε, πιὸ κοντὰ στήν πραγματικότητα. Κι αὐτὸ ἀφ' ἑνὸς γιὰτί τό δίκαιο τῶν συνθηκῶν συγκεκριμενοποιεῖται καί ἐμπλουτίζεται ἀπὸ τό παράγωγο δίκαιο καί ἀφ' ἑτέρου γιὰτί τό παράγωγο δίκαιο εἶναι ἐκεῖνο πού, μέ τό δυναμισμό καί τὴν προσαρμοστικότητα του στὶς συνεχῶς μεταβαλλόμενες οἰκονομικῆς καί κοινωνικῆς συνθήκες τῶν κρατῶν μελῶν, ἀποτελεῖ ἀνεξάντλητη καί συνεχῶς ἀνανεούμενη πηρὴ κοινοτικῶν κανόνων δικαίου.

41. Ἀξίζει νά σημειωθεῖ ὅτι τό ἤδη ἐφαρμοζόμενο στὰ κράτη μέλη τῶν Εὐρωπαϊκῶν Κοινοτήτων παράγωγο κοινοτικὸ δίκαιο ἀνέρχεται σέ 20.000 περίπου σελίδες τοῦ *Journal Officiel* τῶν Εὐρωπαϊκῶν Κοινοτήτων.

έτερου από την έκταση των δικαιωπαγωγικών αρμοδιοτήτων που άσκούν τα όργανα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων(42).

Η είσοδος του παραγώγου κοινοτικού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη γίνεται κατά δύο τρόπους: δηλαδή είτε άμεσα είτε έμμεσα.

Η άμεση είσοδος των παραγώγων κοινοτικών κανόνων δικαίου πραγματοποιείται μέσω των Κανονισμών (*reglements*), που έχουν περιεχόμενο γενικό και χαρακτήρα άπρόσωπο, και των Αποφάσεων (*decisions*), που έχουν χαρακτήρα άτομικό και περιεχόμενο εξειδικευμένο. Τα έννομα αποτελέσματα των κοινοτικών αυτών πράξεων εισχωρούν εύθως στις έννομες τάξεις των κρατών μελών (*applicabilité directe*), χωρίς δηλαδή να απαιτείται ή μεσολαβητική παρέμβαση της δικαιωπαγωγικής δραστηριότητας των άρμοδιων οργάνων κάθε κράτους μέλους.

Η έμμεση είσοδος πραγματοποιείται μέσω των Οδηγιών (*directives*). Οι πράξεις αυτές δεσμεύουν κάθε κράτος μέλος μόνον ως προς τό σκοπό που καθορίζουν, καθώς και ως προς τά στοιχεία τους εκείνα τά όποια είναι τόσο συγκεκριμένα ώστε δέν απαιτούν την εξειδικευτική παρέμβαση των έθνικών οργάνων των κρατών μελών. Η επιλογή των μεθόδων πραγματοποίησης του σκοπού αυτού έπαφίεται στα κράτη μέλη τά όποια έχουν στη συνέχεια την υποχρέωση να προσοούν σε όλες τις απαιτούμενες και σύμφωνες μέ την έσωτερική τους έννομη τάξη νομικές και ύλικές ενέργειες που προϋποθέτει ή πραγμάτωση αυτή(43).

B. Η σύντομη και όπωσδήποτε άτελής αυτή παρουσίαση του μηχανισμού είσοδου του παραγώγου κοινοτικού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη αφήνει, νομίζουμε, να διαφανοούν οι έπιπτώσεις που θα έχει για την ελληνική συνταγματική πραγματικότητα ή είσοδος αυτή. Οι έπιπτώσεις αυτές θαίνονται προς δύο, κυρίως, κατευθύνσεις.

Κατά πρώτο λόγο, ένα μεγάλο μέρος των νομοθετικών αρμοδιοτήτων του ελληνικού Κοινοβουλίου θα μεταβιβασθεί, μετά την πλήρη ένταξη της χώρας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, στα κοινοτικά όργανα που αναπτύσσονται δικαιωπαγωγική δραστηριότητα. Έτσι ή ήδη μειωμένη ενεργός νομοθετική παραγωγή του ελληνικού Κοινοβουλίου θα ύποσει ένα καινούργιο πλήγμα.

Στή μείωση αυτή της σημασίας του νομοθετικού ρόλου του Κοινοβουλίου αντιστοιχεί, αντίθετα, μία αύξηση της επιρροής της Κυβερνήσεως και της Διοικήσεως. Η αύξηση αυτή όφείλεται στο ότι ή Διοίκηση είναι εκείνη στην όποια ανατίθεται, κατά κύριο λόγο, ή εθύνη λήψεως των μέτρων που θα διευκολύνουν τις κοινοτικές πράξεις στο να παράγουν στον ελληνικό χώρο τις έννομες συνέπειές τους σ' όλη τους την έκταση.

Γ. Είναι ίσως σκόπιμο να διευκρινήσουμε ότι οι προηγούμενες απόψεις δέν πρέπει σε καμμία περίπτωση να θεωρηθοούν σαν μία αξιολογική κρίση πάνω στο μεγάλο θέμα της σκοπιμότητας της εντάξεως της χώρας μας στις ευρωπαϊκές κοινότητες. Οι απόψεις αυτές είναι αποτέλεσμα διαπιστώσεων που τοποθετούνται έξω από τή διαμάχη επιχειρημάτων που εκδηλώνεται στο πολιτικό επίπεδο. Είναι έξ άλλου φανερό ότι οι παρατηρήσεις που εκθέσαμε ισχύουν, μέ λίγες μόνον αποκλίσεις, για όλα τά κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Και είναι, νομίζουμε, πολύ νωρίς να προβλέψει κανείς άν, και σε ποιά έκτα-

ση, οι δυσμενείς έπιπτώσεις που έπισημάναμε θα έπισκιάσουν τά όφέλη που ένδεχομένως θα προκύψουν από την είσοδο της χώρας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες.

Συμπερασματικές σκέψεις

Τό Σύνταγμα του 1975 καθιερώνει ρητά(44) την άρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσεως. Όμως τά πέντε χρόνια της έφαρμογής του δημιουργοούν πολλά έρωτηματικά γύρω από τό θέμα της αποτελεσματικής τηρήσεως της άρχής αυτής και κατά συνέπεια του κύρους της.

Πραγματικά, από τή μία πλευρά τό ίδιο τό Σύνταγμα περιλαμβάνει διατάξεις των όποιων ή θέση σε λειτουργία προκάλεσε μία αισθητή αύξηση των έξουσιών της Κυβερνήσεως και της Διοικήσεως σε βάρος του Κοινοβουλίου. Η είσοδος της χώρας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες επέτεινε, και θα έπιτείνει στο μέλλον ακόμη περισσότερο, τό ρυθμό αποδυναμώσεως της άρχής της ύπεροχής του νομοθετικού σώματος. Τέλος, ή λόγω της παρεμβατικής δραστηριότητας του Κράτους *de facto* ένίσχυση της σημασίας της διοικητικής δράσεως έχει προκαλέσει μία έξάπλωση του φαινομένου της παθητικής μόνο συμμετοχής του Κοινοβουλίου στην άσκηση της νομοθετικής αρμοδιότητας.

Όπως ήδη τονίσαμε έπανελημένα τόσο ή *de jure* αλλά και ή *de facto* ύπέμετρη ένίσχυση της εκτελεστικής έξουσίας όσο και ή κάμψη της σημασίας της άρχής της νομιμότητας, που ή ένίσχυση αυτή συνεπάγεται, άποτελούν μία πραγματικότητα κοινή στις έννομες τάξεις όλων σχεδόν των Κρατών που έχουν υιοθετήσει ένα δυτικού τύπου δημοκρατικό πολίτευμα(45). Οι ρίζες της πραγματικότητας αυτής πρέπει να αναζητηθοούν όχι τόσο στο χώρο των συγκεκριμένων πολιτικών επιλογών όσο στην ούσία των συνεπειών που πηγάζουν από τις ιδιόμορφες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες που επικρατοούν σε όλες σχεδόν τις χώρες της δημοκρατικής δύσεως. Πρέπει λοιπόν να δεχθοούμε ότι ή έντονη κρίση που διέρχεται σήμερα ή άρχή της νομιμότητας άποτελεί μία εκ των πραγμάτων επιβεβλημένη κατάσταση, μπροστά στη δυναμική εκδήλωση της όποιας κάθε αντίδραση είναι μάταιη;

Είναι, νομίζουμε, ανάγκη ζωτική για την επιδίωση των δημοκρατικών θεσμών να θεωρηθεί σαν άβάσιμη μία τέτοια μοιρολατρική άποψη. Δέν ύπάρχει άμφιβολία ότι δέν λείπουν

42. Δηλαδή της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ), της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακος και Χάλυθος (ΕΚΑΧ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άτομικής Ένεργείας (ΕΚΑΕ).

43. Οι Όδηγίες (*directives*) παρουσιάζονται από την άποψη της δομής των πράξεων που παράγουν έννομα αποτελέσματα, μία αξιολογική ιδιομορφία. Έπειδή δηλαδή οι πράξεις αυτές προσδιορίζονται κατά βάση μόνο τό σκοπό που πρέπει να επιδιωχθεί - *ils sont le produit d' une dissociation entre le but et les autres composantes de la decision* -, κατά την έκφραση του J. BOULOUIS, (*Sur une catégorie nouvelle d' actes juridiques: les directives. Recueil d' Etudes en hommage à Charles Eisenmann*, Cujas 1974, σελ. 195. Πρβλ. F. CHEVALLIER, *Contribution à l' étude des actes directifs*, Paris 1976, κυρίως σελ. 260 έπ., P. PAVLOPOULOS, *La directive en droit administratif*, Paris, LGDJ 1978, σελ. 80.

44. Η καθέρωση αυτή προκύπτει από τό συνδυασμό των άρθρων 26 παρ. 2, 43 και 50.

45. Τή γενίκευση της κρίσεως της άρχής της νομιμότητας έχει τονίσει μέ ιδιαίτερη έμφαση ό Walter Leisner στο άρθρο του: *L' Etat de droit: une contradiction? Recueil d' études en hommage à Charles Eisenmann*, Ένθ' άνωτ. σελ. 65 έπ.

σήμερα τά αναγκαία εκείνα μέσα ούτε είναι άγνωστοι οί άπα-
 ραίτητοι εκείνοι θεσμοί πού μπορούν νά ανακόψουν τήν τόσο
 επικίνδυνη πορεία τής ένισχύσεως του κρατικού δεσποτισμού,
 από τήν όποιά πηγάζει, κατά κύριο λόγο, ή κρίση τής ύποτα-
 γής τής Διοικήσεως στό νόμο. Έκείνο λοιπόν πού άπομένει
 είναι νά έκδηλωθεί μέ ένάργεια και άποφασιστικότητα ή πολι-
 τική βούληση πού θά θέσει σέ λειτουργία τούς μηχανισμούς
 άμύνης κατά τής κρίσεως αυτής(46).

Πρίν λίγα χρόνια ό γάλλος βουλευτής *André Chandernagor*
 παρουσίασε ένα άξιόλογο πολιτικό δοκίμιο πού είχε για τίτλο
 ένα άπαισιόδοξο και ταυτόχρονα ειρωνικό ερώτημα: "Ένα κοι-
 νοβούλιο για νά τό κάνουμε τί;(47)" Αν ή πολιτική αυτή βούλη-

ση, τή σημασία τής όποιας τονίσαμε άμέσως πύό πάνω, δέν
 έκδηλωθεί έγκαιρα, ίσως φτάσουμε μοιραία, και σέ σύντομο
 χρονικό διάστημα, στό σημείο νά διερωτηθούμε: *Μιά άρχή τής
 νομιμότητας για νά τήν κάνουμε τί;*

Μάρτιος 1980

46. Τήν ανάγκη αντίδράσεως κατά τής υπερβολικής εξαπλώσεως του κρατικού
 παρεμβατισμού ύποστήριξε μέ ένδιαφέροσα επιχειρηματολογία ό ALAIN PEYRE-
 FITTE στό έργο του, *Le Mal français*. Paris, Plon 1976.

47. Βλ. A. Chandernagor. *Un parlement. pour quoi faire?*. Paris, Gallimard 1967.

