

ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΑ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ: ΓΑΛΛΙΑ, ΓΕΡΜΑΝΙΑ, ΕΛΛΑΔΑ*

Γεώργιος Θ. Ζώνης

Δρ. Συνταγματικού Δικαίου
ΕΚΠΑ,

Υποψήφιος

Μεταδιδακτορικός

Ερευνητής

Τμ. Δημόσιας Διοίκησης

Παντείου Πανεπιστημίου

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το δίκαιο της ανάγκης, ως ένα από τα πιο σύνθετα και πολύπλοκα τμήματα της έννομης τάξης και του δικαίου, περιλαμβάνει ορισμένες έννοιες, όπως η «ανάγκη», οι «έκτακτες περιστάσεις», οι «κρίσεις» κ.ο.κ., που δεν διαθέτουν συγκεκριμένη και προκαθορισμένη φύση, αλλά «σμιλεύονται από τα γεγονότα», καθότι αποτελούν όρους με αφηρημένο περιεχόμενο. Το δίκαιο της ανάγκης συνδέεται ευθέως με την εξέλιξη του συνταγματισμού στον χώρο της Ηπειρωτικής Ευρώπης, ιδίως μετά τη Γαλλική Επανάσταση. Διόλου τυχαία, λοιπόν, η παρούσα μελέτη εκκινεί με μία συνοπτική παρουσίαση των θεσμών έκτακτης ανάγκης στις δύο σημαντικότερες ευρωπαϊκές έννομες τάξεις, τη γαλλική και τη γερμανική, ενώ ακολουθεί μια εκτενέστερη παρουσίαση της ελληνικής εμπειρίας από την ίδρυση του ελληνικού κράτους μέχρι την υγειονομική κρίση της Covid-19. Σκοπός, βέβαια, δεν είναι η εξαντλητική έρευνα, αλλά η ανάδειξη της προβληματικής σε σχέση με τον ανεπαρκή δικαστικό έλεγχο και την επιρροή που ασκεί η εφαρμογή κανόνων έκτακτης ανάγκης τόσο στην ομαλή λειτουργία του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, όσο και στην άσκηση ορισμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων.

ABSTRACT

Emergency Law, as one of the most complex and sophisticated parts of the legal order and law, includes certain concepts, such as “emergency”, “exceptional

* Το παρόν στηρίχθηκε στη διδακτορική διατριβή του Γεωργίου Θ. Ζώνη, *Δίκαιο της Ανάγκης, Κατάσταση Πολιορκίας και Έκτακτη Νομοθετική Διαδικασία, Μια ιστορική και συγκριτική έρευνα*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2024.

circumstances”, “crises” and so on, which do not have a concrete and predetermined nature, but are “carved out by the facts”, since they are terms with an abstract content. Emergency Law is directly linked to the development of constitutionalism, particularly in continental Europe, especially after the French Revolution. It is no coincidence, therefore, that the present study begins with a brief presentation of the institutions of emergency in the two most important European legal orders, the French and the German, followed by a more extensive presentation of the Greek experience from the foundation of the Greek state until the health crisis of Covid-19. The aim, of course, is not to provide an exhaustive survey, but rather to highlight the problematic issues in relation to limited judicial review and the influence of the application of emergency rules on both the smooth functioning of the parliamentary system and the exercise of certain fundamental rights.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τα Συντάγματα τα οποία ρυθμίζουν την έκτακτη νομοθετική διαδικασία σε περιόδους κρίσεων κατά κανόνα αναγνωρίζουν την άσκσή της ως «προνόμιο» της εκτελεστικής εξουσίας. Αυτό σημαίνει ότι τα κυβερνητικά όργανα διαθέτουν έκτακτες αρμοδιότητες, οι οποίες, αν δεν προβλέπεται κάτι διαφορετικό στην κοινή νομοθεσία, έχουν καταρχήν απεριόριστο χαρακτήρα. Για την αντιμετώπιση των καταστάσεων ανάγκης, τα κρατικά όργανα οφείλουν να ενεργούν εντός ενός οριοθετημένου θεσμικού πλαισίου, το οποίο κατά την ενεργοποίησή του, λαμβάνει τον χαρακτήρα μιας «εξαίρεσης», καθώς αντικειμενικά τίθεται πέρα από την άσκηση των συνήθων νομοθετικών και διοικητικών αρμοδιοτήτων· προς τούτο, διόλου τυχαία, μεγάλο μέρος της θεωρίας κάνει λόγο για «εξαιρετικές συνθήκες» ή για «κατάσταση εξαίρεσης»¹. Ο τελευταίος αυτός όρος, που απαντάται πρωτίστως στη γερμανόφωνη θεωρία, ταυτίζεται λιγότερο ή περισσότερο με την έννοια του «δικαίου της ανάγκης», η οποία –όπως και η έννοια της κρίσης– είναι δύσκολο να οριστεί με σαφήνεια. Με βάση τις παραπάνω παρατηρήσεις, στο παρόν εξετάζονται οι θεσμοί αντιμετώπισης κρίσεων στις δύο κυριότερες έννομες τάξεις της ηπειρωτικής Ευρώπης και η περιπετειώδης διαδρομή του δικαίου της ανάγκης στην Ελλάδα.

Ι. ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

1. ΓΑΛΛΙΑ

Στη Γαλλία η πρώτη εκδοχή του δικαίου της ανάγκης αντικατοπτρίζεται στον θεσμό της κατάστασης πολιορκίας, ο οποίος άρχισε να διαμορφώνεται ήδη από την εποχή της Γαλλικής Επανάστασης, με την πρώτη σχετική ρητή πρόβλεψη να εντοπίζεται στο άρθρο 92 του Συντάγματος του 1799². Τη δυνατότητα να εκδίδει η εκτελεστική εξουσία κανονιστικές πράξεις και διατάγματα για την εφαρμογή των νόμων και την ασφάλεια του κράτους αναγνώριζε επίσης η Συνταγματική

¹ Ausnahmezustand.

² Διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 11.12.2024).

Χάρτα του 1814, στο άρθρο 14, που παρείχε στην εκτελεστική εξουσία τη δυνατότητα να εκδίδει κανονιστικές πράξεις και τα απαραίτητα διατάγματα για την εφαρμογή των νόμων και την ασφάλεια του κράτους³. Ωστόσο, η πραγματική ιστορία της κατάστασης πολιορκίας στη Γαλλία ξεκινά με το βραχύβιο Σύνταγμα του 1848 και συνεχίζεται με το αυτοκρατορικό Σύνταγμα του 1852. Το άρθρο 106 του Συντάγματος του 1848 προέβλεπε ότι: «νόμος ορίζει τις περιπτώσεις κατά τις οποίες μπορεί να κηρυχθεί κατάσταση πολιορκίας και ρυθμίζει τις μορφές και τις συνέπειες του μέτρου αυτού»⁴. Ο σχετικός εκτελεστικός νόμος (Αύγουστος 1849)⁵ που αναβάθμιζε τον ρόλο των στρατιωτικών αρχών, αποτέλεσε μέχρι το 1955 τη νομική βάση για την κήρυξη κατάστασης πολιορκίας στη Γαλλία. Μετά την κατάλυση της Β' Δημοκρατίας, υιοθετήθηκε νέο Σύνταγμα, το άρθρο 12 του οποίου όριζε ότι ο αυτοκράτορας «έχει το δικαίωμα να κηρύξει κατάσταση πολιορκίας σε ένα ή περισσότερα διαμερίσματα, εκτός αν ενημερώσει τη Γερουσία το συντομότερο δυνατό. Οι συνέπειες της κατάστασης πολιορκίας ρυθμίζονται από τον νόμο»⁶. Η διάταξη αυτή –παράλληλα με τον νόμο του 1849 που παρέμενε σε ισχύ– εφαρμόστηκε εκτεταμένα ιδίως κατά την περίοδο του γαλλο-πρωσικού πολέμου (1870-1871), αλλά και αμέσως μετά⁷. Οι συνταγματικοί νόμοι του 1875⁸ δεν περιείχαν ρητή διάταξη για την κήρυξη της κατάστασης πολιορκίας, αλλά κρίθηκε απαραίτητη η αναπροσαρμογή της κοινής νομοθεσίας με τον νόμο της 4ης Απριλίου 1878⁹. Η κήρυξη της κατάστασης πολιορκίας, «σε περίπτωση άμεσου κινδύνου»¹⁰, περνούσε πλέον στην αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου, το οποίο μόνο με (τυπικό) νόμο μπορούσε να προβεί στην ενέργεια αυτή, μετατοπίζοντας έτσι το κέντρο βάρους από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τονίζοντας τον κοινοβουλευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος. Ωστόσο, διατηρήθηκε η δυνατότητα κήρυξης κατάστασης πολιορκίας με διάταγμα σε περίπτωση απουσίας των αντιπροσωπευτικών σωμάτων¹¹. Συγχρόνως, εξακολούθησαν να ισχύουν οι διατάξεις του νόμου του 1849 που ρύθμιζαν τις αρμοδιότητες των αστυνομικών δυνάμεων, των πολιτικών και των στρατιωτικών αρχών στις περιπτώσεις κήρυξης κατάστασης πολιορκίας. Ο νόμος του 1878 εφαρμόστηκε κυρίως κατά τη διάρκεια του Α' Παγκοσμίου Πολέμου (1914-1918). Όμως, από το 1919 και μέχρι το τέλος της Γ' Δημοκρατίας (1940) επικράτησε η έννοια της οικονομικής έκτακτης ανάγκης, οπότε η εκτελεστική εξουσία κλήθηκε να

³ Διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 11.12.2024).

⁴ Διαθέσιμο στη γαλλική γλώσσα στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 11.12.2024).

⁵ Loi du 9 août 1849 sur l'état de siège (Bulletin des lois n° 186 p 146).

⁶ Διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 11.12.2024).

⁷ Τουλάχιστον 40 διαμερίσματα της χώρας κηρύχθηκαν σε κατάσταση πολιορκίας με την έκρηξη του πολέμου, ενώ σε 4 τουλάχιστον διαμερίσματα το καθεστώς αυτός παρατάθηκε τουλάχιστον μέχρι τις 4 Απριλίου 1876. Βλ. C. L. Rossiter, *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, 1948, σελ. 81 επ.

⁸ Επρόκειτο περί των θεμελιωδών νόμων που η Γαλλική Εθνοσυνέλευση υιοθέτησε το 1875 και ρύθμιζαν την οργάνωση των κρατικών εξουσιών (Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics), την οργάνωση της Γερουσίας (Loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat) και τις σχέσεις μεταξύ των κρατικών εξουσιών (Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics) και οι οποίοι συνέθεταν το συνταγματικό πλαίσιο της Γ' Γαλλικής Δημοκρατίας, του μακροβιότερου μέχρι σήμερα πολιτειακού καθεστώτος της Γαλλίας, διαθέσιμοι στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 11.12.2024)].

⁹ Loi du 3 avril 1878 relative à l'état de siège, διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 11.12.2024).

¹⁰ Βλ. το άρθρο 1 παρ. 1 εδ. α': "en cas de péril imminent".

¹¹ Ακόμα και σε αυτή την περίπτωση, η Βουλή των Αντιπροσώπων και η Γερουσία έπρεπε να συγκαληθούν αυτοδικαίως δύο ημέρες αργότερα, όπως όριζε το άρθρο 2 του νόμου.

αντιμετωπίσει την οικονομική κρίση μέσω της έκδοσης εξουσιοδοτικών νόμων, βάσει των οποίων, η Κυβέρνηση προέβαινε στη λήψη έκτακτων μέτρων, διά της έκδοσης νομοθετικών διαταγμάτων¹². Πρακτικά, στα τελευταία χρόνια της Γ' Δημοκρατίας, η κανονική λειτουργία του Κοινοβουλίου είχε πάψει να υφίσταται.

Μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και υπό την ισχύ των Συνταγμάτων του 1946 και του 1958 καθιερώθηκε η κατάσταση έκτακτης ανάγκης, την οποία συμπλήρωνε ο νόμος του 1955¹³. Οι εμπνευστές του τελευταίου επεδίωκαν τη διαμόρφωση ενός θεσμικού πλαισίου, που θα βρισκόταν ανάμεσα στην κανονική λειτουργία των οργάνων του κράτους και τον ήδη γνωστό θεσμό της κατάστασης πολιορκίας. Αξίζει να σημειωθεί ότι το σχετικό νομοσχέδιο κατατέθηκε με την αιτιολογία της «επαναφοράς της τάξεως στην Αλγερία»¹⁴ και εφαρμόστηκε επανειλημμένα για την αντιμετώπιση κρίσεων ιδίως κατά τη δεκαετία του 1960, αλλά και αργότερα, τη δεκαετία του 1980 για την αντιμετώπιση των αυτονομιστικών κινήσεων στη Νέα Καληδονία και το 2005, κατά τη διάρκεια ταραχών στα προάστια των Παρισίων και άλλων γαλλικών πόλεων¹⁵. αποκορύφωμα, ωστόσο, της εφαρμογής του ήταν η περίοδος που ακολούθησε τις τρομοκρατικές επιθέσεις του 2015-2016, οπότε η κατάσταση επείγουσας ανάγκης παρατεινόταν μέχρι την κατάργηση του νόμου του 1955 με τον νόμο υπ' αριθμ. 2017-1510 «για την ενίσχυση της εσωτερικής ασφάλειας και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας»¹⁶. Οι αλληπάλληλες παρατάσεις προκάλεσαν εύλογες αντιδράσεις για την κατάσταση των δημοκρατικών θεσμών στη Γαλλία¹⁷.

Είναι χαρακτηριστικό ότι με το Σύνταγμα του 1958 επανήλθε η κατάσταση πολιορκίας που μπορούσε να τεθεί σε εφαρμογή υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις¹⁸. Και μπορεί ο σκοπός του Γάλλου συντακτικού νομοθέτη του 1958 να ήταν η αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση σοβαρών

¹² Décret-loi.

¹³ Για την εφαρμογή του υπ' αριθμ. 55-385 νόμου βλ. ενδεικτικά S. Thénault, *L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d'une loi*, Le Mouvement social 218/2007, σελ. 63-78.

¹⁴ "Désordre d'Algérie".

¹⁵ Κατά των παρατάσεων της κατάστασης ανάγκης προσέφυγαν ενώπιον του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας 74 καθηγητές Νομικών Σχολών και το Κόμμα των Πρασίνων. Σύμφωνα με τους αιτούντες, η παράταση της κατάστασης έκτακτης ανάγκης παραβίαζε θεμελιώδεις ελευθερίες. Το Δικαστήριο, με την υπ' αριθμ. 287777/9.12.2005 απόφαση απέρριψε την αίτηση, κρίνοντας ότι η τρίμηνη παράταση της κατάστασης ανάγκης ήταν δικαιολογημένη και νόμιμη, καθώς αποτελούσε εγγύηση για τη διασφάλιση της ηρεμίας που ακολούθησε τις ταραχές Conseil d'État, Juge des référés, 09 décembre 2005, 287777, διαθέσιμη στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 11.12.2024)].

¹⁶ Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (JORF n° 0255 du 31 octobre 2017).

¹⁷ Βλ. ενδεικτικά Ι. Μαθιουδάκη, *Το διοικητικό δίκαιο αντιμετώπι με την τρομοκρατία: Το γαλλικό παράδειγμα έννομης προστασίας κατά των μέτρων έκτακτης ανάγκης και η εγχώρια εκδοχή των εκτάκτων μέτρων*, Αρμενόπουλος 4/2016, σελ. 744-759. Στο πλαίσιο των αντιδράσεων εντάσσεται και η προσφυγή της Ένωσης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας με αίτημα την έκδοση προσωρινής διαταγής, που θα διέτασσε την αναστολή της κατάστασης επείγουσας ανάγκης. Το Δικαστήριο απέρριψε με την υπ' αριθμ. 396220 προσωρινή διαταγή τη σχετική αίτηση, με το σκεπτικό ότι ο επικείμενος κίνδυνος που οδήγησε, μετά από επιθέσεις εξαιρετικής φύσης και σοβαρότητας, στην κήρυξη κατάστασης επείγουσας ανάγκης, δεν είχε εξαφανιστεί και ότι η απόφαση του Προέδρου της Δημοκρατίας να μην αναστείλει την κατάσταση επείγουσας ανάγκης δεν αποτελεί σοβαρή και προδήλως παράνομη παρέμβαση σε βάρος των θεμελιωδών ελευθεριών. Ordonnance du 27 janvier 2016, Ligue des droits de l'homme et autres - Décision N° 396220. Βλ. Σκ. υπ' αριθμ. 8.

¹⁸ Βλ. P.-C. Frier, *Les législations d'exception*, Pouvoirs n° 10 – Les pouvoirs de crise – septembre 1979, σελ. 29 επ. [21-34].

κρίσεων από την εκτελεστική εξουσία¹⁹, ωστόσο, ερμηνευτικά συνάγεται ότι το άρθρο 16 δεν μπορεί να εφαρμοστεί μόνο σε περίπτωση εξωτερικής κρίσης, αλλά και σε περίπτωση εσωτερικών αναταραχών²⁰.

2. ΓΕΡΜΑΝΙΑ

Στη Γερμανία, ο θεσμός της έκτακτης νομοθετικής διαδικασίας έχει τις ρίζες του στο Σύνταγμα της Πρωσίας της 31ης Ιανουαρίου 1850, το οποίο προέβλεπε την έκδοση από την Κυβέρνηση διαταγμάτων με ισχύ νόμου σε περιπτώσεις «απειλής της δημόσιας ασφάλειας» ή «ασυνήθιστης έκτακτης ανάγκης»²¹. Η χρήση των παραπάνω αόριστων εννοιών εξυπηρετούσε τη διασταλτική ερμηνεία των σχετικών διατάξεων, καθώς αποσκοπούσε στην ενίσχυση της εξουσίας των μοναρχών έναντι του δημοκρατικά νομιμοποιημένου μεν, πολιτικά αδύναμου δε Κοινοβουλίου. Η απουσία του Κοινοβουλίου λόγω διακοπής εργασιών ή λήξης της συνόδου ήταν η συνήθης δικαιολογία για την αξιοποίηση τέτοιου είδους διατάξεων εκ μέρους των μοναρχών, οι οποίοι στην πράξη ουσιαστικά οικειοποιούνταν ένα σημαντικό τμήμα της νομοθετικής εξουσίας, λειτουργώντας ως ισότιμα προς τα Κοινοβούλια νομοθετικά όργανα. Συνεπώς, η σταδιακή μετάβαση προς τον γνήσιο Κοινοβουλευτισμό νοθευόταν συστηματικά, κάτι που αντικατοπτρίζεται και στην πρωσική συνταγματική κρίση των ετών 1862-1866²².

Μετά τον γαλλοπρωσικό πόλεμο του 1870-1871, επήλθε η ενοποίηση της Γερμανίας και υιοθετήθηκε το Σύνταγμα της 16ης Απριλίου 1871, το οποίο αναγνώριζε στον αυτοκράτορα²³ έκτακτες νομοθετικές αρμοδιότητες για την αντιμετώπιση επειγουσών και επικίνδυνων για την ασφάλεια του Reich καταστάσεων²⁴ στις διατάξεις των άρθρων 19 και 68. Η τελευταία διάταξη, εξαιρετικά λακωνική στη διατύπωσή της, παρείχε στον αρχηγό του κράτους αρμοδιότητες, που μέσα από μια διασταλτική ερμηνεία, εύκολα θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν δικτατορικής φύσης, δεδομένου ότι γίνεται λόγος για κήρυξη «κατάστασης πολέμου»²⁵ σε περίπτωση «απειλής της δημόσιας ασφάλειας»²⁶. Η διάταξη αυτή αποτέλεσε το πρότυπο για το περίφημο άρθρο 48 του πρώτου δημοκρατικού Συντάγματος της 11ης Αυγούστου 1919, γνωστού και ως Συντάγματος της Βαϊμάρης. Ειδικότερα, η διάταξη αυτή όριζε τα εξής: «[παρ. 1.] Εάν ένα από τα Κρατίδια αρνείται να εκτελέσει τις απορρέουσες από το Σύνταγμα ή τους νόμους του Ράιχ υποχρεώσεις, ο Πρόεδρος του Ράιχ δύναται να το εξαναγκάσει προς την κατεύθυνση αυτήν με την συνδρομή της ένοπλης δύναμης. [παρ. 2.] ο Πρόεδρος, εάν στο γερμανικό Ράιχ η δημόσια ασφάλεια και τάξη έχουν σοβαρά διαταραχθεί ή

¹⁹ Αρκεί να λάβει υπόψη κανείς τις ίδιες τις συνθήκες της υιοθέτησης του Συντάγματος.

²⁰ Βλ. M. Voisset, *L'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958*, 1971, σελ. 14 επ.

²¹ Βλ. το άρθρο 63 του εν λόγω Συντάγματος.

²² Για την πρωσική συνταγματική κρίση και γενικότερα για την εξέλιξη των κοινοβουλευτικών θεσμών στη Γερμανία έως τον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο βλ. Ν. Παπασπύρου, *Τα μονοπάτια του ευρωπαϊκού συνταγματισμού*, 2016, σελ 122 επ.

²³ Kaiser.

²⁴ Για τις εξουσίες του Κάιζερ στο πλαίσιο του αυτοκρατορικού Συντάγματος της 16ης Απριλίου 1871 βλ. τη συνοπτική αναφορά του P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 5. neubearbeitete Auflage, I. Band, 1911, και ιδίως σελ. 232-233.

²⁵ Kriegszustand.

²⁶ "...wenn die öffentliche Sicherheit [...] bedroht ist...".

απειληθεί, δύναται να λάβει τα αναγκαία για την αποκατάσταση της έννομης τάξης μέτρα, ενδεχομένως με την συνδρομή των ενόπλων δυνάμεων. Για το σκοπό αυτό μπορεί να αναστείλει πλήρως ή εν μέρει τα θεμελιώδη δικαιώματα που καθορίζονται στα άρθρα 114 [προσωπική ασφάλεια], 115 [άσυλο της κατοικίας], 117 [απόρρητο της επικοινωνίας], 118 [ελευθερία της έκφρασης], 123 [δικαίωμα του συνέρχεσθαι], 124 [δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι] και 153 [προστασία της ιδιοκτησίας]. [παρ. 3.] Ο Πρόεδρος του Ράιχ χωρίς καθυστέρηση ανακοινώνει όλα τα, βάσει των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου αυτού, μέτρα ενώπιον του Ράιχσταγκ. Με αίτηση του Ράιχσταγκ, τα ως άνω μέτρα αίρονται. [παρ. 4.] Εάν από την καθυστέρηση επίκειται κίνδυνος, και η Κυβέρνηση ενός Κρατιδίου δύναται να λάβει για περιορισμένο διάστημα και για την εδαφική περιφέρειά της, προσωρινά μέτρα, όπως εκείνα που καθορίζονται στην παράγραφο 2. Τα μέτρα αυτά, με αίτηση του Προέδρου του Ράιχ και του Ράιχσταγκ, καταργούνται. [παρ. 5.] Νόμος του Ράιχ ορίζει τις λεπτομέρειες». Το περιεχόμενο του άρθρου 48 αντικατοπτρίζει ανάγλυφα τις συνθήκες υπό τις οποίες υιοθετήθηκε το ίδιο το Σύνταγμα της Βαϊμάρης, που θεωρήθηκε από τους εχθρούς του συνέπεια της ήττας της Γερμανίας στον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο και γέννημα της καταστολής της επανάστασης του Ιανουαρίου 1919²⁷. Η Συνθήκη των Βερσαλλιών, οι δυσβάστακτες πολεμικές αποζημιώσεις, η οικονομική κρίση, τα πραξικοπήματα, η τρομοκρατία της Ακροδεξιάς και οι εξεγέρσεις της άκρας Αριστεράς δημιούργησαν τις προϋποθέσεις για μια μόνιμη κατάσταση ανάγκης.

Ως προς τη φύση και τη θέση της δικτατορικής εξουσίας του Προέδρου του Reich, επισημαίνεται ότι αυτή βασιζόταν ευθέως επί του άρθρου 48 χωρίς να απορρέει, ούτε να σχετίζεται με άλλες συνταγματικές διατάξεις, που ρύθμιζαν τις συνήθειες αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας²⁸ και γενικότερα άλλων οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας. Συνεπώς, οι έκτακτες εξουσίες του Προέδρου δεν εντάσσονταν στο πλαίσιο παροχής νομοθετικής εξουσιοδότησης που προβλεπόταν στην παρ. 2 του άρθρου 9 του Συντάγματος, η οποία αναγνώριζε στα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας την αρμοδιότητα έκδοσης των απαραίτητων για την προστασία της δημόσιας τάξης και ασφάλειας κανονιστικών διοικητικών πράξεων, διαταγμάτων κ.λπ. Όμως, από την ανεξαρτησία της δικτατορικής εξουσίας έναντι των νομοθετικών αρμοδιοτήτων προέκυπτε ότι οι διατάξεις για τη σχέση της ομοσπονδιακής νομοθετικής εξουσίας και της εξουσίας των κρατιδίων²⁹ προς τη δικτατορική αρμοδιότητα του Reich δεν είχαν άμεση εφαρμογή. Περαιτέρω, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, η δικτατορική εξουσία ήταν δυνατό να ασκηθεί από τις τοπικές Κυβερνήσεις των Κρατιδίων εντός των γεωγραφικών ορίων τους (παρ. 4 του άρθρου 48).

Ειδικότερα, ως προς την εφαρμογή της διάταξης, η πρώτη περίοδος της Δημοκρατίας (1919-1925) χαρακτηρίστηκε από πολιτικές αναταραχές και υπερπληθωρισμό που οδήγησαν στην εκτεταμένη χρήση του άρθρου 48· στη δεύτερη περίοδο εφαρμογής της διάταξης (1925-1930) πα-

²⁷ Η άκρα Δεξιά, διέδιδε τον μύθο περί «πισώπληκτης μαχαιριάς» ("Dolchstoßlüge") σε βάρος του στρατού από τη «διεφθαρμένη» πολιτική τάξη και τους Εβραίους, ταυτίζοντας τη Δημοκρατία με την ήττα, τους ταπεινωτικούς όρους της Συνθήκης των Βερσαλλιών και τα δεινά που ακολούθησαν. Η άκρα Αριστερά ταύτιζε τη Δημοκρατία με την καταστολή της επανάστασης των Σπαρτακιστών.

²⁸ Βλ. G. Anschütz/R. Thoma, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Band I, 1932, ιδίως: R. Grau, "B. Die Diktatur als Reichskompetenz", σελ. 276.

²⁹ Βλ. π.χ. το άρθρο 12 (τεκμήριο αρμοδιότητας των Κρατιδίων), το άρθρο 14 (δυνατότητα των Κρατιδίων να εφαρμόζουν τους νόμους της ομοσπονδίας), το άρθρο 15 (εποπτικές αρμοδιότητες της κεντρικής Κυβέρνησης).

ρατηρήθηκε περιορισμένη χρήση, καθώς η Δημοκρατία φάνηκε να σταθεροποιείται και η πολιτική κατάσταση να ομαλοποιείται. Αντίθετα, η τρίτη περίοδος (1930-1933) σημαδεύτηκε από την κατάχρηση του άρθρου 48 που συνέβαλε στην κατάρρευση της Δημοκρατίας³⁰.

Ιδιαίτερα σημαντικές υπήρξαν οι θεωρητικές διαμάχες των συνταγματολόγων της εποχής γύρω από τη φύση και τη λειτουργία των έκτακτων νομοθετικών αρμοδιοτήτων του αρχηγού του κράτους, με σημαντικότερες τις θέσεις του Carl Schmitt³¹ και του Erwin Jacobi, από τη μια πλευρά, που υποστήριζαν ότι ο Πρόεδρος, κατά την άσκηση των δικτατορικής φύσεως αρμοδιοτήτων του, μπορούσε να προβαίνει σε προσωρινή αναστολή σχεδόν του συνόλου των συνταγματικών διατάξεων, χωρίς να δεσμεύεται από τον περιορισμό του άρθρου 48 παρ. 2, με αποκλειστικό σκοπό την προστασία του ίδιου του Συντάγματος. Από την άλλη πλευρά, οι συνταγματολόγοι Hans Nawiasky³² και Richard Grau υποστήριζαν ότι το άρθρο 48 δεν παρείχε στον Πρόεδρο την εξουσία να παρεκκλίνει από τις διατάξεις που κατοχύρωναν το κράτος δικαίου, εφόσον εκείνες δεν απαριθμούνταν ρητώς στο ίδιο το Σύνταγμα. Εκκινώντας από τη διάκριση μεταξύ «εντεταλμένης» και «κυρίαρχης» δικτατορίας, την οποία είχε αναπτύξει στο έργο του «Die Diktatur» (1922), ο Schmitt κατέληγε στο συμπέρασμα ότι η έκτακτη εξουσία του Προέδρου του Reich, όπως αυτή ρυθμιζόταν στο άρθρο 48 παρ. 2 ήταν de jure μια «εντεταλμένη δικτατορία», αν και –όπως υποστήριζε– είχε παραμείνει εκκρεμής και σκοπίμως αρρύθμιστη³³, ώστε να λειτουργεί στην πραγματικότητα, χωρίς νομική αιτιολόγηση, αλλά ως κατάλοιπο της «κυρίαρχης δικτατορίας» που είχε ασκήσει η Εθνοσυνέλευση της Βαϊμάρης³⁴. Κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης του 1929-1932, η εφαρμογή του άρθρου 48 κατέστη κανόνας, γεγονός οφειλόμενο στον απώτερο στόχο του υπερσυντηρητικού Προέδρου von Hindenburg να προχωρήσει σε παλινόρθωση της μοναρχίας, μέσα από το ενδιάμεσο στάδιο ενός «Προεδρικού Καθεστώτος». Η ειρωνεία είναι ότι το σχέδιο αυτό λειτούργησε, με τη διαφορά ότι, αντί για τον μονάρχη, ο επίδοξος «σωτήρας» εμφανίστηκε στο πρόσωπο του Αδόλφου Χίτλερ, η ναζιστική δικτατορία του οποίου οδήγησε τη Γερμανία και τον κόσμο στον όλεθρο.

Μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, ο Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης δεν περιέλαβε διατάξεις αντίστοιχες με εκείνες του άρθρου 48 του Συντάγματος της Βαϊμάρης, αν και το 1968 ψηφίστηκαν –όχι χωρίς αντιδράσεις– ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση καταστάσεων ανάγκης. Οι εν λόγω διατάξεις δεν εφαρμόστηκαν, ενώ οι δημοκρατικοί θεσμοί δοκιμάστηκαν κατά τη δεκαετία του 1970 λόγω της δράσης τρομοκρατικών οργανώσεων, ενώ το 1977 συγκροτήθηκαν με πρωτοβουλία της τότε ομοσπονδιακής Κυβέρνησης Schmidt (SPD) δύο ειδικές επιτροπές, το Μεγάλο³⁵ και το Μικρό Επιτελείο Αντιμετώπισης Κρίσεων³⁶, που δεν διέθεταν εξουσία λήψης νομικά δεσμευτικών

³⁰ Βλ. L. Rogers/S. Schwarz/N. Kaltchas, *German Political Institutions – Article 48*, Political Science Quarterly 4/1932), σελ. 583 επ. [σελ. 576-601], με πλήρη κατάλογο των εκδοθέντων Διαταγμάτων μεταξύ 1919-1932.

³¹ Οι θέσεις αυτές εκφράζονται κυρίως στο έργο του C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 1928.

³² Βλ. H. Nawiasky, *Die Auslegung des Art. 48 der Reichsverfassung*, Archiv des öffentlichen Rechts, 48.9, 1925, σελ. 48.

³³ Δεδομένου ότι ο σχετικός εκτελεστικός νόμος που προβλεπόταν στην παρ. 5 του άρθρου 48 δεν ψηφίστηκε ποτέ.

³⁴ Βλ. C. Schmitt, *Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung*, 1928, σελ. 89.

³⁵ Große Krisenstab (GKS) ή Große Lage.

³⁶ Kleine Lage.

αποφάσεων, αλλά είχαν συμβουλευτικό χαρακτήρα, ενώ αποφάσεις λαμβάνονταν μόνο μέσω των Υπουργείων και των υπαγόμενων σε αυτά αρχών. Σκοπός των άτυπων αυτών οργάνων ήταν η ταχεία και συναινετική λήψη αποφάσεων³⁷.

Η αντιμετώπιση της τρομοκρατίας απασχόλησε εκπροσώπους της θεωρίας, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τον Καθηγητή και μέλος του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου Ernst-Wolfgang Böckenförde (1930-2019) σε σχέση ιδίως με τη θέση της «υπεράνω του νόμου κατάστασης έκτακτης ανάγκης» ως νομικής τάξης για τη διαχείριση εξαιρετικών καταστάσεων³⁸. Ο Böckenförde έθετε το ερώτημα αν η θέση αυτή συνιστούσε τον μόνο τρόπο για τη διατήρηση, αφενός, της ικανότητας των κρατικών οργάνων να δρουν απέναντι σε έκτακτες καταστάσεις, των οποίων η φύση δεν είναι προβλέψιμη, αφετέρου, της συνοχής της συνταγματικής τάξης, η οποία δεν μπορεί να δεχθεί την πρόταση «στο σημείο αυτό είναι που τελειώνει ο νόμος»³⁹. Για την εξεύρεση μιας πειστικής απάντησης στο ανωτέρω ερώτημα, ο Böckenförde κατέφυγε στις διατάξεις περί καταστάσεων ανάγκης του Αστικού και του Ποινικού Κώδικα (παρ. 34 StGB και παρ. 228 BGB αντίστοιχα) και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η επίκληση της ύπαρξης μιας κατάστασης ανάγκης για την προστασία υπέρτερων έννομων αγαθών και συμφερόντων δεν νοείται στο πεδίο του Δημοσίου και, ιδίως του συνταγματικού δικαίου, διότι σε μια τέτοια περίπτωση η –ουσιαστικού περιεχομένου– αρχή της «υπεράνω του νόμου κατάστασης ανάγκης» θα μετατρέποταν σε μια «υπεράνω του Συντάγματος κατάσταση έκτακτης ανάγκης», που θα μπορούσε να οδηγήσει στη συνολική παραβίαση του Συντάγματος. Με βάση τις σκέψεις αυτές, οι καταστάσεις ανάγκης θα πρέπει να ρυθμίζονται συνταγματικά, τελώντας σε άμεση σχέση με τη δημοκρατική-κοινοβουλευτική δομή του Θεμελιώδους Νόμου και να προσαρμόζονται σε αυτήν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Για τον Böckenförde, για τον διαχωρισμό της τακτικής νομοθεσίας από τη νομοθεσία που διέπεται από το δίκαιο της ανάγκης, κρίσιμη είναι η αναγνώριση και εφαρμογή της ποιοτικής διαφοράς μεταξύ νόμου και μέτρου· ο μεν νόμος αντικατοπτρίζει την κρατική λειτουργία υπό ομαλές συνθήκες και σε αόριστη χρονική βάση· το δε μέτρο υποδηλώνει αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων και η ισχύς του δεν μπορεί παρά να είναι προσωρινή⁴⁰. Ως προς το ζήτημα της ρύθμισης των καταστάσεων ανάγκης, το μόνο κρατικό όργανο που μπορεί να θεωρηθεί ως κάτοχος εξουσιών έκτακτης ανάγκης πρέπει να έχει δύο χαρακτηριστικά: α) να δρα υπό την προϋπόθεση ότι διαθέτει την αντίστοιχη οργάνωση και β) να είναι όργανο με πολιτική εξουσία και όχι απλώς όργανο με διοικητικές αρμοδιότητες⁴¹. Γενικοί περιορισμοί που θα μπορούσαν να τεθούν στις έκτακτες εξουσίες είναι εκείνοι που ορίζονται στις διατάξεις των άρθρων 1 και 20 του Θεμελιώδους Νόμου, τα οποία προστατεύουν την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και τη δημοκρατική μορφή του πολιτεύματος αντίστοιχα, αν και δεν αποκλείεται η δυνατότητα καθιέρωσης νέων περιορισμών (π.χ. σε σχέση με

³⁷ Στο δεύτερο επιτελείο συμμετείχαν και οι ηγέτες της τότε αξιωματικής αντιπολίτευσης (CDU/CSU).

³⁸ Βλ. E.-W. Böckenförde, "The Repressed State of Emergency: The Exercise of State. Authority in Extraordinary Circumstances" [1978], σε: E.-W. Böckenförde/M. Künkler/T. Stein, *Constitutional and Political Theory: Selected Writings*, σελ. 108 επ. και M. Schröder, *Staatsrecht an den Grenzen des Rechtsstaates: Überlegungen zur Verteidigung des Rechtsstaates in außergewöhnlichen Lagen*, Archiv des öffentlichen Rechts 103 2/1978, σελ. 121-148.

³⁹ Βλ. E.-W. Böckenförde, "The Repressed State of Emergency", ό.π., σελ. 111.

⁴⁰ Ibidem, σελ. 127.

⁴¹ Ibidem, σελ. 129.

τη χρονική ισχύ των μέτρων, την αποφυγή γενίκευσής τους κ.λπ.). Ως προς το ζήτημα της ευθύνης και της εποπτείας επί του ασκούντος τις εξουσίες έκτακτης ανάγκης, γίνεται δεκτό ότι οι εξουσίες αυτές πρέπει να εναρμονίζονται με τις αρχές του δημοκρατικού κοινοβουλευτικού πολιτεύματος⁴², αφενός μέσω του συστήματος υπουργικής ευθύνης βάσει του δημοσίου και ποινικού δικαίου, αφετέρου μέσω της δυνατότητας άρσης των μέτρων έκτακτης ανάγκης από το Κοινοβούλιο, μετά από σχετική πρόταση, ή αυτεπαγγέλτως μετά την παρέλευση των περιστάσεων που επέβαλαν την κήρυξή τους⁴³.

II. ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

Το δίκαιο της ανάγκης στην Ελλάδα είναι ευθέως συνδεδεμένο με τις συνθήκες της ίδρυσης του σύγχρονου ελληνικού κράτους, αλλά και με τα στάδια της εδαφικής και πολιτειακής⁴⁴ εξέλιξής του· πράγματι, η σύγχρονη ελληνική συνταγματική ιστορία είναι συνδεδεμένη με επαναστάσεις, πραξικοπήματα, διχασμούς και πολιτικές συγκρούσεις⁴⁵, που ευνόησαν τη διαμόρφωση της έννοιας των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης σε επίπεδο συνταγματικής ή και κοινής νομοθετικής κατοχύρωσης, αλλά και σε νομολογιακό επίπεδο⁴⁶. Αξίζει να επισημανθεί ότι η δικαστική εξουσία, κατά την εξέταση των σχετικών διατάξεων, προσάρμοσε συνταγματικά την εφαρμογή τους στο πλαίσιο του δόγματος “*salus populi suprema lex esto*”, με βάση τις θεωρίες περί καταστάσεων ανάγκης του ποινικού δικαίου και υπό την επιρροή σχετικής αλλοδαπής νομολογίας⁴⁷.

1. ΤΑ ΠΡΩΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ

Όπως και στη Γαλλία, το δίκαιο της ανάγκης συνδέεται στην Ελλάδα με τον θεσμό της κήρυξης «καταστάσεως πολιορκίας», μολονότι κανένα από τα Συντάγματα που ίσχυσαν μετά την Ανεξαρτησία δεν περιείχαν σχετική ρητή διάταξη μέχρι τη θέσπιση του άρθρου 91 του Συντάγματος του 1911. Στα επαναστατικά Συντάγματα (1822, 1823 και 1827) απαντώνται διάσπαρτες διατάξεις⁴⁸,

⁴² Ibidem, σελ. 130.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Βλ. Ι. Καμτσιόδου, *Μια κατάσταση εξαίρεσης καθόλου εξαιρετική. Η κρίση του δημόσιου χρέους και το λυκόφως του Συντάγματος*, ΔτΑ 3/2017, σελ. 590 [σελ. 587-610].

⁴⁵ Βλ. ενδεικτικά Ν. Αλιβιζάτο, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη Νεοελληνική Ιστορία 1800-2010*, 3η έκδ., 2011· Idem, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση, 1922-1974. Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, Γ' έκδ., 1995.

⁴⁶ Βλ. Ι. Δρόσο, *Δοκίμιο ελληνικής Συνταγματικής Θεωρίας*, 1996, σελ. 225 επ.· Π. Φουντεδάκη, *Οι ανατροπές της κανονικότητας και το καθεστώς έκτακτης ανάγκης*, ΤοΣ 2007, σελ. 1149 επ.

⁴⁷ Για τον ρόλο της νομολογίας των ελληνικών δικαστηρίων και δη των ανωτάτων (Αρείου Πάγου και Συμβουλίου της Επικρατείας) στη διαμόρφωση της έννοιας του δικαίου της ανάγκης βλ., αντί άλλων, Α.-Ι. Μεταξά, *Το Δίκαιο της Ανάγκης και η Διάσταση νομολογίας Συμβουλίου της Επικρατείας και Αρείου Πάγου*, 2017.

⁴⁸ Το Σύνταγμα του 1822 («Προσωρινόν Πολίτευμα τῆς Ἑλλάδος κατὰ τὴν ἐν Ἐπιδαύρῳ Ἀ' Ἐθνικὴν Συνέλευσιν»), προέβλεπε τα εξής: § ξβ' «Εἰς ὅλας τὰς ὑποθέσεις τὰς ἀφορώσας τὴν Ἀστυνομίαν καὶ γενικὴν τῆς Ἐπικρατείας ἀσφάλειαν, τὸ Ἐκτελεστικὸν σῶμα ἔχει τὸ δικαίωμα νὰ λαμβάνῃ ὅποιαδήποτε ἀναγκαῖα ἔκτακτα μέτρα, χρεωστεῖ δὲ ν' ἀναφέρῃ ἀμέσως αὐτὰ πρὸς τὸ Βουλευτικόν», § οα' «Δοθέντος ἐγκλήματος προδοσίας ἐναντίον τῆς Διοικήσεως, τὸ Ἐκτελεστικὸν σῶμα ἔχει τὸ δικαίωμα νὰ λάβῃ τὰ ἀναγκαῖα ἔκτακτα μέτρα, ὁποίας τάξεως καὶ ἂν ᾖσιν οἱ ἐγκληματῖαι», § οβ' «Δοθείσης τῆς ἀνωτέρω περιστάσεως, ἔχει τὴν ἄδειαν, ἂν χρειᾷ καλέσῃ, νὰ κάμνῃ προσωρινούς στρατιωτικούς προβιβασμούς, τοὺς ὁποίους ὀφείλει νὰ γνωστοποιήσῃ πρὸς τὸ Βουλευτικὸν σῶμα, διὰ νὰ ἐγκριθῶσι παρ' αὐτοῦ», § ογ' «Ὅφειλει εἰς διάστημα δύο ἡμερῶν νὰ παραστήσῃ ἐγγράφως καὶ ἀκριβῶς πρὸς τὸ Βουλευτικὸν σῶμα τὰς αἰτίας, διὰ τὰς ὁποίας ἠναγκάσθη

χωρίς όμως να γίνεται ευθέως λόγος για κατάσταση ανάγκης⁴⁹, αν και γίνεται συχνά (έστω και έμμεσα) επίκληση από τις αρμόδιες αρχές του δόγματος “salus populi suprema lex esto”⁵⁰. Μάλιστα, με την έλευση των Βαυαρών και του Όθωνα καθιερώθηκε καθεστώς απόλυτης μοναρχίας, ενώ και υπό την ισχύ του πρώτου Συντάγματος του 1844 δεν γίνεται λόγος για κατάσταση πολιορκίας. Ομοίως δεν γίνεται λόγος ούτε στο Σύνταγμα του 1864, το οποίο καθιέρωνε πολίτευμα βασιλευ-όμενης δημοκρατίας⁵¹.

2. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1911 ΚΑΙ Η ΚΑΘΙΕΡΩΣΗ ΤΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΠΟΛΙΟΡΚΙΑΣ

Ο θεσμός της κατάστασης πολιορκίας, ως πτυχή του δικαίου της ανάγκης, εισήχθη για πρώτη φορά ρητά στην Ελλάδα με την αναθεώρηση του 1911, και ειδικότερα με το άρθρο 91 του Συντάγματος⁵², σε συνάρτηση με την προσωρινή, ολική ή μερική, αναστολή των βασικότερων εγγυήσεων

νά λάβη έκτακτα μέτρα», § οδ' «Τὸ Ἐκτελεστικὸν σῶμα, ἐπειδὴ διευθύνει τὰς κατὰ γῆν καὶ θάλασσαν δυνάμεις, δύναται ἐν καιρῷ πολέμου νὰ λάβη τὰ ἀναγκαῖα ἔκτακτα μέσα διὰ τὴν προμήθειαν κατοικιῶν, τροφῶν, ἐνδυμάτων, ἐφοδίων, καὶ ἐν συντόμῳ ὅλων τῶν ἀναγκαίων εἰς τὴν κατὰ γῆν καὶ θάλασσαν δύναμιν τοῦ Ἔθνους». Περαιτέρω, το Σύνταγμα του 1823 («Νόμος τῆς Ἐπιδαύρου, ἥτοι Προσωρινὸν Πολίτευμα τῆς Ἑλλάδος κατὰ τὴν ἐν Ἀστρεί Β' Ἐθνικὴν Συνέλευσιν») προέβλεπε στην –πιο λακωνική– διάταξη της § να', σύμφωνα με την οποία: «Τὸ Ἐκτελεστικὸν σῶμα χρεωστῆ νὰ φροντίζῃ ὅλαις δυνάμεσι περὶ τῆς γενικῆς καὶ μερικῆς ἀσφαλείας τοῦ Ἔθνους, κατὰ τὸν § ς'». Τέλος, το Σύνταγμα του 1827 («Πολιτικὸν Σύνταγμα τῆς Ἑλλάδος κατὰ τὴν ἐν Τροιζίνι Γ' Ἐθνικὴν Συνέλευσιν») ὀρίζε στο ἀρθρο 109 ὅτι «[Ὁ Κυβερνήτης] φροντίζει περὶ τῆς ἐσωτερικῆς καὶ ἐξωτερικῆς ἀσφαλείας τοῦ Ἔθνους». Με βάση τη διάταξη αυτή, ο εκλεγείς στις 2 Ἀπριλίου 1827 ἀπὸ τὴ Γ' Ἐθνικὴ Συνέλευση πρῶτος Κυβερνήτης τῆς Ἑλλάδος Ἰωάννης Καποδίστριας (1776-1831) εξασφάλισε εκτεταμένες και ουσιαστικές πολιτικές εξουσίες, οι οποίες τον καθιστούσαν σημαντικό πολιτικό και πολιτειακό παράγοντα. Συγχρόνως, το γεγονός ὅτι βάσει τοῦ ἀρθροῦ 138 τοῦ ἰδίου Συντάγματος ἀπαγορευόταν ἡ σύσταση ἐξαιρετικῶν δικαστηρίων καὶ δικαστικῶν ἐπιτροπῶν, ἀντικατόπτριζε τὴ βούληση τοῦ ἐπαναστατικοῦ συντακτικοῦ νομοθέτη νὰ ἀποτρέψει οποιαδήποτε μορφή αὐθαιρεσίας, διασφαλίζοντας τὴν ἀνεξαρτησία τῆς Δικαιοσύνης.

⁴⁹ Βλ. Λ. Αζελό (ἐπιμ.), *Τα Ἑλληνικά Συντάγματα 1822 – 1975/1986 – Ἀλέξανδρου Σβώλου, Ἡ Συνταγματικὴ Ἱστορία τῆς Ἑλλάδος*, 1998, σελ. 114 ἐπ., 128 καὶ 146· Ν. Καλτσόγια–Τουρναβίτη, *Το Σύνταγμα τοῦ 1975/1986/2001. Ἀντιστοιχίες–συγγένειες–ἀποκλίσεις ἀπὸ τὸ Σύνταγμα τοῦ 1822 μέχρι τὸ Σύνταγμα τοῦ 1975/1986*, 2002, σελ. 191 ἐπ.· Ξ. Κοντιάδη, *Ἡ περιπετειώδης ἱστορία τῶν ἐπαναστατικῶν Συνταγμάτων τοῦ 1821, 2021*.

⁵⁰ Ἡ Ἐθνοσυνέλευση υιοθέτησε πρόταση τοῦ Κυβερνήτη Ι. Καποδίστρια μέσω τοῦ Εἰδικοῦ Ψηφίσματος ΝΗ'/18.1.1828, το ὁποῖο προέβλεπε τὴν ἀναστολή τοῦ Συντάγματος τοῦ 1827. Ἡ Ἐθνοσυνέλευση αἰτιολόγησε τὴν ἀναστολή τῆς ἐφαρμογῆς τοῦ Συντάγματος στο προοίμιο τοῦ Ψηφίσματος ὡς ἐξῆς: «Ἐπειδὴ αἱ δεινὰ τῆς πατρίδος περιστάσεις καὶ ἡ διάρκεια τοῦ πολέμου δὲν ἐσυγχώρησαν, οὔτε συγχωροῦσι τὴν ἐνέργειαν τοῦ ἐν Τροιζίνι ἐπικυρωθέντος καὶ ἐκδοθέντος Πολιτικοῦ Συντάγματος καθ' ὅλην αὐτοῦ τὴν ἔκτασιν», ἀναφέροντας χαρακτηριστικά: «Ἐπειδὴ ἡ σωτηρία τοῦ Ἔθνους εἶναι ὁ ὑπέρτατος πάντων τῶν νόμων». Βλ. Ἀρχεῖα τῆς Ἑλληνικῆς Παλιγγενεσίας 1821-1832, Τ. Δ', Βιβλιοθήκη τῆς Βουλῆς τῶν Ἑλλήνων, 1973, σελ. 4. [Διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 11.12.2024)].

⁵¹ Ἀξίζει νὰ σημειωθεῖ ὅτι στο λεγόμενο «Ψήφισμα τοῦ Ἔθνους», που δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ (ΦΕΚ 1/Α/15.10.1862) λίγο μετὰ τὴν ἐπανάσταση τῆς 10ης Ὀκτωβρίου 1862, ἡ ὁποία τερμάτισε τὴ δυναστεία τοῦ Ὁθωνα, γίνεται σαφὴς ἐπίκληση τοῦ δικαίου τῆς ἀνάγκης καὶ τῆς ἀρχῆς “salus populi suprema lex esto”, με τὴν ἐπισήμανση ὅτι ὡς φορέας τῆς κυριαρχίας ἀναγνωρίζεται ὁ ἴδιος ὁ λαός.

⁵² Ἡ διάταξη αὐτὴ ὀρίζε τὰ ἐξῆς: «§ 1. Δικαστικαὶ ἐπιτροπαὶ καὶ ἔκτακτα δικαστήρια, ὑφ' ὁποιοῦνδήποτε ὄνομα, δὲν ἐπιτρέπεται νὰ συστηθῶσιν. Εἰδικὸς νόμος θέλει κανονίσει, διὰ τὴν περίπτωσιν ἐμπολέμου καταστάσεως ἢ γενικῆς, ἔνεκεν ἐξωτερικῶν κινδύνων, ἐπιστρατεύσεως, τὰ τῆς προσωρινῆς, ἐν ὅλῳ ἢ ἐν μέρει, ἀναστολῆς τῆς ἰσχύος τῶν ἀρθρῶν 5, 6, 10, 11, 12, 14, 20 καὶ 95 τοῦ Συντάγματος, τὰ τῆς κηρύξεως τῆς καταστάσεως πολιορκίας καὶ τὰ τῆς συστάσεως καὶ λειτουργίας ἐξαιρετικῶν δικαστηρίων. Ὁ νόμος οὗτος δὲν δύναται νὰ μεταρρυθμισθῇ κατὰ τὸ διάστημα τῶν ἐργασιῶν τῆς πρὸς ἐφαρμογὴν τούτου συγκαλουμένης Βουλῆς. Τίθεται δὲ κατὰ πάσας ἢ τινὰς μόνον αὐτοῦ διατάξεις εἰς ἐφαρμογὴν καθ' ὅλην τὴν Ἐπικράτειαν ἢ μέρος αὐτῆς διὰ βασιλικοῦ διατάγματος, ἀδεία τῆς Βουλῆς ἐκδιδόμενου. Ἐν ἀπουσίᾳ τῆς Βουλῆς ὁ νόμος δύναται νὰ τεθῇ εἰς ἐφαρμογὴν καὶ ἄνευ ἀδείας αὐτῆς διὰ βασιλικοῦ διατάγματος προσηγογεγραμμένου

των ατομικών δικαιωμάτων σε περίπτωση πολέμου ή εξαιτίας γενικής επιστράτευσης, οφειλόμενης σε εξωτερικούς κινδύνους. Παράλληλα ψηφίσθηκε και ο νόμος ΔΞΘ'/1912 που έμελλε να εφαρμοστεί επανειλημμένα ακόμη και όταν δεν συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις εφαρμογής του. Πάντως, τα Β.Δ. τα οποία τέθηκαν σε ισχύ κατά τη διάρκεια των Βαλκανικών Πολέμων, εξεδόθησαν χωρίς προηγούμενη άδεια της Βουλής και ήταν προσυπογεγραμμένα μόνο από συγκεκριμένους Υπουργούς και όχι από ολόκληρο το Υπουργικό Συμβούλιο, κατά παράβαση του άρθρου 91 του Συντάγματος. Στη δίνη του Εθνικού Διχασμού⁵³ ο θεσμός της κατάστασης πολιορκίας έγινε αντικείμενο κατάχρησης από όλες τις εμπλεκόμενες παρατάξεις, με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν οι συνθήκες για την αμφισβήτηση της συνταγματικής τάξης.

3. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1927

Μετά τη Μικρασιατική Καταστροφή και την ανακήρυξη της αβασίλευτης δημοκρατίας (25 Μαρτίου 1924), η χώρα απέκτησε –όχι χωρίς κλυδωνισμούς– ένα νέο δημοκρατικό Σύνταγμα, το 1927. Το Σύνταγμα αυτό επανέλαβε τις ρυθμίσεις για την κατάσταση πολιορκίας (άρθρο 97)⁵⁴, ενώ παράλληλα τυποποίησε τη διαδικασία έκδοσης νομοθετικών διαταγμάτων σε περιπτώσεις απουσίας των δύο νομοθετικών σωμάτων, ήτοι της Βουλής και της Γερουσίας (άρθρο 77)⁵⁵. Την ίδια περίοδο

ύφ' ολοκλήρου του Υπουργικού Συμβουλίου. Διά του αυτού βασιλικού διατάγματος και επί ποινή άκυρότητας αυτού συγκαλείται ή Βουλή εντός πέντε ημερών, και αν έτι έληξεν ή περίοδος αυτής ή διελύθη, όπως διά πράξεως αυτής απόφασις την διατήρησιν ή άρσιν των όρισμών του βασιλικού διατάγματος. Η βουλευτική άσυλία του άρθρου 63 ισχύει από της δημοσιεύσεως του βασιλικού διατάγματος. § 2. Η ισχύς των ανωτέρω βασιλικών διαταγμάτων, προκειμένου μὲν περί πολέμου, δὲν ἐκτείνεται πέρα της λήξεως αυτού, προκειμένου δὲ περί ἐπιστρατεύσεως, αἴρεται αὐτοδικαίως μετὰ δέμηνον, ἐὰν ἐν τῷ μεταξύ δὲν παραταθῇ ἡ ισχύς αὐτῶν ἀδεία πάλιν τῆς Βουλῆς».

⁵³ Για τον «Εθνικό Διχασμό» βλ. ενδεικτικά Γ. Μαυρογορδάτο, «Ο Εθνικός Διχασμός», στον τόμο: Θ. Βερέμης/Η. Νικολακόπουλος (επιμ.), *Ο Ελευθέριος Βενιζέλος και η εποχή του*, 2005, σελ. 149 επ. Επίσης, για τη συνταγματική όψη κατά την α' φάση του Εθνικού Διχασμού (1915-1917) βλ. περισσότερα Σπ. Βλαχόπουλο, «Οι συνταγματικές διαστάσεις του Α' Εθνικού Διχασμού», σε: Σπ. Βλαχόπουλος/Ευ. Χατζηβασιλείου, *Διλήμματα της Ελληνικής Συνταγματικής Ιστορίας – 20ός αιώνας*, 2018, σελ. 137-145.

⁵⁴ Η διάταξη αυτή όριζε τα εξής: «§1. Δικαστικά έπιτροπαι και έκτακτα δικαστήρια, ύφ' οίονδήποτε όνομα, δὲν έπιτρέπεται νά συσταθοῦν. §2. Είδικός νόμος θέλει κανονίσει διά τήν περίπτωσιν έμπολέμου καταστάσεως ή γενικής ένεκεν έξωτερικών κινδύνων έπιστρατεύσεως, τὰ της προσωρινῆς έν όλῳ ή έν μέρει άναστολῆς της ισχύος των διατάξεων των άρθρων 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18 και 100, τὰ της κηρύξεως της καταστάσεως πολιορκίας και τὰ της συστάσεως και λειτουργίας έξαιρετικών δικαστηρίων. §3. Ό νόμος οὔτος δὲν δύναται νά μεταρρυθμισθῇ κατά τὸ διάστημα των έργασιών της πρὸς έφαρμογήν τούτου συγκαλουμένης Βουλῆς. Τίθεται δὲ κατά πάσας ή τινὰς μόνον διατάξεις αυτού είς έφαρμογήν, καθ' όλην τήν Έπικράτειαν ή μέρος αυτής, διά Διατάγματος άδεία της Βουλῆς και της Γερουσίας έκδιδομένου. Έν περιπτώσει διαφωνίας μεταξύ των δύο νομοθετικών Σωμάτων, συνέρχονται ταῦτα είς κοινήν συνεδρίαν και απόφαρίζουν. §4. Έν άπουσίᾳ των Βουλῶν ό νόμος δύναται νά τεθῇ είς έφαρμογήν και άνευ άδείας, διά Διατάγματος, προσυπογεγραμμένου ύφ' ολοκλήρου του Υπουργικού Συμβουλίου. Διά του αυτού Διατάγματος και επί ποινή άκυρότητας αυτού συγκαλοῦνται αί Βουλαί έντός πέντε ημερών, και αν έτι έληξεν ή περίοδος της Βουλῆς, ή διελύθη αύτη, όπως διά πράξεως αὐτῶν απόφασίσουν την διατήρησιν ή άρσιν των όρισμών του Διατάγματος. Η βουλευτική άσυλία του άρθρου 56 ισχύει από της δημοσιεύσεως του Διατάγματος τούτου. §5. Η ισχύς των ανωτέρω Διαταγμάτων, προκειμένου μὲν περί πολέμου, δὲν έπεκτείνεται πέραν της λήξεως αυτού, προκειμένου δὲ περί έπιστρατεύσεως, αἴρεται αὐτοδικαίως μετὰ δέμηνον, ἐὰν ἐν τῷ μεταξύ δὲν παραταθῇ ἡ ισχύς αὐτῶν ἀδεία πάλιν των Βουλῶν. §6. Ουδέποτε τὰ τελεσθέντα άδικήματα πρὸ της δημοσιεύσεως του Διατάγματος, διά του οποίου τίθεται είς έφαρμογήν ό στρατιωτικός νόμος, δύναται νά ύπαχθοῦν είς τήν άρμοδιότητα των συνιστωμένων έξαιρετικών δικαστηρίων».

⁵⁵ Η σχετική διάταξη όριζε τα εξής: «§ 1. Ό Πρόεδρος της Δημοκρατίας δύναται νά προβαίñη και είς τήν έκδοσιν Νομοθετικών Διαταγμάτων κατόπιν είδικῶν έξουσιοδοτήσεων των Βουλῶν διά τὸν χρόνον της διακοπῆς των έργασιών των,

είχε παρατηρηθεί μια έντονη τάση προς ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας, η οποία θα μπορούσε να θεωρηθεί αποτέλεσμα της γενικότερης αμφισβήτησης ως προς την αποτελεσματικότητα του κοινοβουλευτισμού σε συνθήκες κρίσης (οικονομικής, πολιτικής κ.λπ.) των σχετικών συζητήσεων στην Ευρώπη και τη Βόρεια Αμερική⁵⁶, αλλά και της επιβολής αυταρχικών δικτατορικών καθεστώτων σε πολλές χώρες⁵⁷. Ορισμένες νομοθετικές επιλογές όπως το «Κατοχρωτικό Διάταγμα» του 1924 και το Ιδιώνυμο του 1929 επιβεβαιώνουν την τάση αυτή, η οποία ενισχυόταν και από συζητήσεις ακαδημαϊκού⁵⁸ ή δημοσιογραφικού⁵⁹ ενδιαφέροντος. Οι αντισυνταγματικές πρακτικές που ακολουθήθηκαν από τις ελληνικές Κυβερνήσεις κατά την περίοδο του Μεσοπολέμου δικαιολογούνταν με την επίκληση μιας συχνά αόριστης –και υποκρύπτουσας πολιτικές σκοπιμότητες– κατάστασης ανάγκης. Σε αυτό το κλίμα, το 1932, η Κυβέρνηση Ελευθερίου Βενιζέλου παρουσίασε μια πρόταση αναθεώρησης του Συντάγματος του 1927 προς την κατεύθυνση ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας, επικαλούμενη μάλιστα το παράδειγμα του άρθρου 48 του Συντάγματος της Βαϊμάρης⁶⁰. Ωστόσο, η οικονομική κρίση, τα αλληπάλληλα στρατιωτικά κινήματα και η αναβίωση του Εθνικού Δικασμού οδήγησαν, αρχικά, στην κατάλυση της αβασίλευτης δημοκρατίας και, στη συνέχεια στην επιβολή της δικτατορίας της 4ης Αυγούστου 1936 από τον Ι. Μεταξά.

έντὸς τῶν ὑπ’ αὐτῶν τεθειμένων ὁρίων καὶ μετὰ σύμφωνον πάντοτε γνώμην εἰδικῶν μικτῶν ἐπιτροπῶν ἀπὸ βουλευτὰς καὶ γερουσιαστὰς. Ὁ ἀριθμὸς τῶν μελῶν τῶν ἐπιτροπῶν αὐτῶν δὲν ἔμπορεῖ νὰ εἴνῃ κατώτερος τοῦ δεκάτου τοῦ ὅλου ἀριθμοῦ τῶν βουλευτῶν καὶ γερουσιαστῶν. Πρὸς λήψιν ἀποφάσεως ἀπὸ τὰς ἐπιτροπὰς αὐτὰς ἀπαιτεῖται ἡ παρουσία τοῦλάχιστον τοῦ ἡμίσεος πλέον ἐνὸς τῶν μελῶν τῶν καὶ σχετικῇ πλειοψηφία, ἡ ὁποία πάντως πρέπει νὰ συγκεντρῶνῃ τὰ δύο πέμπτα τοῦ ὅλου ἀριθμοῦ αὐτῶν. § 2. Τὰ ἀνωτέρω Νομοθετικὰ Διατάγματα ὑποβάλλονται εἰς τὰς Βουλὰς μόλις ἐπαναληφθοῦν αἱ ἐργασίαι τῶν πρὸς κύρωσιν, ἡ ὁποία γίνεται δι’ ἐπιψηφίσεως εἰς μίαν μόνον ἀνάγνωσιν κατ’ ἀρχὴν καὶ ἄρθρον. Ἐὰν ἐντὸς τεσσάρων μηνῶν ἀπὸ τῆς ἐπαναλήψεως τῶν ἐργασιῶν τῆς Βουλῆς καὶ τῆς Γερουσίας δὲν γίνῃ ἡ κύρωσις αὐτῆς ὑπ’ ἀμφοτέρων ἢ τοῦλάχιστον ὑπὸ τῆς Βουλῆς, καθίστανται τὰ Νομοθετικὰ Διατάγματα ἄκυρα ἐφεξῆς. Ἐὰν ἡ Γερουσία δὲν λάβῃ ἀπόφασιν ἐντὸς τῆς ἀνωτέρω τετραμήνου προθεσμίας, θεωρεῖται κυρώσασα τὰ Νομοθετικὰ Διατάγματα. Ἐὰν τὰ ἀπορρίψῃ, ἐφαρμόζονται τὰ τοῦ ἄρθρου 30, παρατεινομένης ἐπὶ τετράμηνον τῆς ἰσχύος τῶν σχετικῶν Νομοθετικῶν Διαταγμάτων».

⁵⁶ Βλ. ενδεικτικά N. Murray Butler, *Democracy in Danger: Without Vision, the People Perish*, 1938.

⁵⁷ Τα σημαντικότερα παραδείγματα ασφαλώς ήταν η φασιστική Ιταλία (από το 1922) και η ναζιστική Γερμανία (από το 1933). Εκτός, όμως, από τις δύο αυτές περιπτώσεις, αυταρχικά καθεστώτα είχαν εγκαθιδρυθεί στο μεγαλύτερο μέρος της Βαλκανικής Χερσονήσου (στην Τουρκία το 1923 από τον Mustafa Kemal Atatürk, στην Αλβανία το 1928 από τον βασιλιά Ahmet Zogu, στη Γιουγκοσλαβία από το 1929, στη Βουλγαρία το 1934, στη Ρουμανία το 1938), σε πολλά από τα νεοπαγή κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (στην Ουγγαρία ήδη από το 1919, στην Αυστρία από το 1934), στις –επίσης νέες– χώρες της Βαλτικής (στη Λιθουανία από το 1926, στην Εσθονία από το 1934 και τη Λετονία από το 1934 επίσης), καθώς και στις χώρες της Ιβηρικής (Πορτογαλία από το 1926 και Ισπανία από το 1939).

⁵⁸ Ενδεικτικά, επισημαίνεται ότι, κατά το διάστημα 15-22 Μαΐου 1932 πραγματοποιήθηκε στην Πάντειο Σχολή Πολιτικών Επιστημών συνέδριο με τίτλο «Περὶ κοινοβουλευτισμοῦ καὶ δικτατορίας». Βλ. Δελτίον τῆς Παντείου Σχολῆς τῶν Πολιτικῶν Ἐπιστημῶν, 1932.

⁵⁹ Χαρακτηριστικό παράδειγμα η έρευνα που πραγματοποίησε η εφημερίδα «Καθημερινή», δημοσιογραφική ναυαρχίδα του αντιβενιζελισμού, από τις 6 έως τις 14 Ιανουαρίου 1934, με τη συμμετοχή πολιτικών, διανοουμένων και άλλων δημόσιων προσώπων. Στο κύριο άρθρο, με το οποίο ολοκλήρωνε και την έρευνά της, η εφημερίδα τασσόταν εναντίον του κοινοβουλευτισμού, όπως αυτός λειτουργούσε στην Ελλάδα, υπέρ της δικτατορίας, όπως αυτή λειτουργούσε αλλού (χωρίς διευκρίνιση, αν αναφερόταν στη φασιστική Ιταλία ή τη ναζιστική Γερμανία) και εναντίον της δικτατορίας, όπως κάποιοι την εννοούσαν στην Ελλάδα.

⁶⁰ Βλ. Πρακτικά Συνεδριάσεων Βουλής – Περίοδος Β – Σύνοδος Δ', Τόμος 2', Συνεδρίαση ΟΣΤ', 21.05.1932, σελ. 1206.

4. ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1952

Μετά από 17 έτη πολιτικής σύγχυσης, δικτατορίας, πολέμου, κατοχής και εμφύλιου σπαραγμού, το 1952 ψηφίστηκε νέο Σύνταγμα υπό συνθήκες κάθε άλλο παρά ιδανικές, το οποίο συμβίωνε με ένα πλέγμα ίσης τυπικής ισχύος, αλλά αντίθετου περιεχομένου διατάξεων (Παρασύνταγμα).

Το Σύνταγμα επαναλάμβανε τις διατάξεις περί κήρυξης κατάστασης πολιορκίας με την επιπλέον προσθήκη στο άρθρο 91 της «εσωτερικής απειλής», προβαίνοντας έτσι στην έμμεση εισαγωγή της έννοιας του «εσωτερικού εχθρού»⁶¹. Παράλληλα, το Σύνταγμα του 1952 τυποποιούσε την έκτακτη νομοθετική διαδικασία της εκτελεστικής εξουσίας με το άρθρο 35⁶², το οποίο ουσιαστικά έδινε συνταγματικό έρεισμα στον μηχανισμό των επιτροπών εξουσιοδοτήσεως, που λειτουργούσε ήδη ατύπως από το 1946, γεγονός που υποβάθμιζε τη λειτουργία της Βουλής ως προς την άσκηση του νομοθετικού της έργου. Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώθηκε και στην πράξη, καθώς η διαδικασία του άρθρου 35 κατέστη η βασική μέθοδος νομοθέτησης μέχρι και την επιβολή της στρατιωτικής δικτατορίας το 1967⁶³. Συνάμα, την ίδια περίοδο παρατηρήθηκε μια εκτεταμένη χρήση της νομοθέτησης μέσω της έκδοσης Πράξεων Υπουργικού Συμβουλίου (ΠΥΣ), οι οποίες έφεραν ορισμένα κοινά γνωρίσματα με τους Αναγκαστικούς Νόμους, που συνίσταντο στο γεγονός ότι, όπως και οι τελευταίοι, έτσι και οι ΠΥΣ: α) είχαν νομοθετικό περιεχόμενο και β) περιείχαν ρήτρα μεταγενέστερης κύρωσής τους από το νομοθετικό σώμα⁶⁴.

5. ΑΠΟ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑΡΧΩΝ ΣΤΗ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗ

Με το πραξικόπημα της 21ης Απριλίου 1967⁶⁵ έπαψε η λειτουργία του κοινοβουλευτισμού στην Ελλάδα και επιβλήθηκε στρατοκρατικό καθεστώς που επιχείρησε να αποκτήσει και συνταγματικό

⁶¹ Αναφερόταν χαρακτηριστικά: «ἔνεκεν [...] σοβαρᾶς διαταραχῆς ἢ ἐκδήλου ἀπειλῆς τῆς δημοσίας τάξεως καὶ ἀσφαλείας τῆς χώρας ἐξ ἐσωτερικῶν κινδύνων».

⁶² Η διάταξη όριζε τα εξής: «§ 1. Ὁ Βασιλεὺς ἐκδίδει τὰ ἀναγκαῖα διατάγματα πρὸς ἐκτέλεσιν τῶν νόμων, οὐδέποτε δὲ δύναται νὰ ἀναστείλῃ τὴν ἐνέργειαν, οὐδὲ νὰ ἐξαίρῃ τινὰ τῆς ἐκτελέσεως τοῦ νόμου. § 2. Ὁ Βασιλεὺς δύναται, διαρκούσης τῆς βουλευτικῆς περιόδου, κατὰ τὸν χρόνον τῆς ἀπουσίας τῆς Βουλῆς, ἢ τῆς διακοπῆς τῶν ἐργασιῶν αὐτῆς, νὰ προβαίνει εἰς ἔκδοσιν νομοθετικῶν διαταγμάτων πρὸς ρύθμισιν ἐξαιρετικῶς ἐπείγοντων θεμάτων μετὰ σύμφωνον γνώμην εἰδικῆς ἐπιτροπῆς ἐκ βουλευτῶν, ὀριζομένης εἰς τὴν ἀρχὴν ἐκάστης συνόδου καὶ λειτουργούσης μέχρι τῆς ἐνάρξεως τῆς νέας συνόδου. § 3. Ὁ ἀριθμὸς τῶν μελῶν τῆς ἐπιτροπῆς δὲν δύναται νὰ εἶναι κατώτερος τοῦ ἐνὸς πέμπτου τοῦ ὅλου ἀριθμοῦ τῶν βουλευτῶν, πρὸς λήψιν δὲ ἀποφάσεων ἀπαιτεῖται ἡ παρουσία τῶν δύο τρίτων τῶν μελῶν αὐτῆς καὶ σχετικὴ πλειοψηφία. § 4. Ἡ Βουλὴ δύναται ἐκάστοτε δι' ἀποφάσεώς της νὰ θέτῃ περιορισμοὺς εἰς τὴν ἔκδοσιν τῶν ἀνωτέρω νομοθετικῶν διαταγμάτων. § 5. Προτάσεις νόμων, ὑποβαλλόμεναι ὑπὸ βουλευτῶν κατὰ τὸ πρῶτον τρίμηνον ἀπὸ τῆς ἐπαναλήψεως τῶν ἐργασιῶν τῆς Βουλῆς, περὶ τροποποιήσεως, καταργήσεως καὶ ἀκυρώσεως τῶν διαταγμάτων τούτων ἐγγράφονται τῇ αἰτήσῃ δέκα πέντε τοῦλάχιστον βουλευτῶν, κατ' ἀπόλυτον προτεραιότητα εἰς τὴν ἡμερησίαν διάταξιν τῆς νομοθετικῆς ἐργασίας».

⁶³ Βλ. Α.-Ι. Μεταξά, *Το δίκαιον της ανάγκης*, ό.π., σελ. [201] 153· Ν. Αλιβιζάτο, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση*, ό.π., σελ. 217.

⁶⁴ Βλ. Α.-Ι. Μεταξά, *Το δίκαιον της ανάγκης*, ό.π., σελ. [204] 156.

⁶⁵ Για τη νομική εμφάνιση της στρατιωτικής δικτατορίας μέσω του παράνομου και πλαστού Β.Δ. 280/1967, βλ. Ν. Αλιβιζάτο, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση*, ό.π., σελ. 275· Φ. Βεγλερή, *Υπόμνημα για ένα Σύνταγμα του Ελληνικού Λαού*, 1975, σελ. 18-19· Ι. Κριάρη, *Συνταγματικοί θεσμοί*, ό.π., σελ. 230.

κέλυφος μέσω των δύο «Συνταγμάτων» του 1968 και του 1973⁶⁶, τα οποία –μολονότι δεν εφαρμόστηκαν ποτέ– προέβλεπαν τον ειδικό πολιτικό ρόλο των ενόπλων δυνάμεων.

Η περίοδος του αυταρχικού καθεστώτος των συνταγματαρχών μπορεί να υποδιαιρεθεί σε 4 χρονικά στάδια: α) Από την 21η Απριλίου 1967 έως τις 13 Δεκεμβρίου 1967, ημέρα κατά την οποία εκδηλώθηκε βασιλικό αντικίνημα, β) από τις 13 Δεκεμβρίου 1967 έως την 1η Ιουνίου 1973, οπότε και το καθεστώς προχώρησε για προπαγανδιστικούς λόγους στην κατάργηση της μοναρχίας, γ) από την 1η Ιουνίου 1973 έως την 25η Νοεμβρίου 1973, την περίοδο της λεγόμενης «φιλελευθεροποίησης» που τερματίστηκε μετά την εξέγερση του Πολυτεχνείου και την ανατροπή του δικτάτορα Παπαδόπουλου από τη νέα Χούντα των Δημητρίου Ιωαννίδη (1923-2010) και Φαίδωνα Γκιζίκη (1917-1999) και δ) από την 25η Νοεμβρίου 1973 έως την 23η Ιουλίου 1974, ημερομηνία παράδοσης της εξουσίας στην πολιτική ηγεσία⁶⁷. Καθ' όλη τη διάρκεια του δικτατορικού καθεστώτος, η νομοθετική εξουσία είχε ασκηθεί μέσα από αναγκαστικούς νόμους, νομοθετικά διατάγματα και συντακτικές πράξεις. Όμως, η αντίσταση κατά του καθεστώτος, σε συνδυασμό με τις εσωτερικές του διαμάχες και την τουρκική εισβολή στην Κύπρο, το οδήγησαν στην κατάρρευση και άνοιξαν τον δρόμο για τη Μεταπολίτευση και την επαναφορά των κοινοβουλευτικών θεσμών.

6. ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗ

Η Μεταπολίτευση του 1974 αποτέλεσε τη σημαντικότερη ίσως τομή στη σύγχρονη ελληνική πολιτική και συνταγματική ιστορία, διότι: α) το δημοψήφισμα της 08.12.1974 έθεσε οριστικά τέλος στο καθεστωτικό ζήτημα με την επίλυση του πολιτειακού και την καθιέρωση της αβασίλευτης δημοκρατίας και β) μετά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975 σταθεροποιήθηκε η λειτουργία των φιλελεύθερων δημοκρατικών θεσμών, ενώ, παράλληλα, περιορίστηκε ο ρόλος των ενόπλων δυνάμεων αυστηρά στα αμυντικά τους καθήκοντα.

Α. ΟΙ ΚΑΤΑΣΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑΓΚΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1975

Το Σύνταγμα του 1975 επιχείρησε να ρυθμίσει τόσο τους όρους και τη διαδικασία κήρυξης της κατάστασης πολιορκίας, όσο και την έκτακτη νομοθετική διαδικασία των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας με τα άρθρα 48 και 44 αντίστοιχα. Στην μεν πρώτη περίπτωση διατυπώθηκαν έντονες ενστάσεις κατά τη συζήτηση στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή λόγω και της νωπής ακόμη τότε μνήμης της δικτατορίας, στη δε δεύτερη περίπτωση οι συζητήσεις ήταν περιορισμένες. Έτσι, με την αναθεώρηση του 1986 το άρθρο 48 ήταν μια από τις διατάξεις που τροποποιήθηκαν, μεταφέροντας την αρμοδιότητα της κήρυξης κατάστασης πολιορκίας από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στη Βουλή, μετά από πρόταση της Κυβέρνησης⁶⁸. Παρόλα αυτά, ο κοινός νομοθέτης δεν προχώρησε στην

⁶⁶ Η κατάσταση πολιορκίας ρυθμιζόταν στα άρθρα 25 των «Συνταγμάτων» του 1968 και 1973.

⁶⁷ Βλ. Ν. Καλτσόγια-Τουρναβίτη, *Προβληματική της σύγχρονης Ελληνικής Συνταγματικής Ιστορίας 1935-1975 (Προσπάθεια οριοθετήσεως)*, διδ. διατρ., 1981, σελ. 175.

⁶⁸ Βλ. Κ. Χρυσόγονο, *Η κατάσταση πολιορκίας πριν και μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος*, Δίκαιο και Πολιτική 13-14/1988, σελ. 285-327.

αντικατάσταση ή, έστω, την τροποποίηση του ν. 566/1977, που ρυθμίζει τις λεπτομέρειες για την κήρυξη της κατάστασης πολιορκίας κατά τρόπο συνταγματικά προβληματικό.

Το άρθρο 44 δεν εθίγη από την αναθεώρηση του 1986, όπως ούτε και από τις αναθεωρήσεις που ακολούθησαν (2001, 2008, 2019). Παράλληλα, με το άρθρο 76 παρ. 4, 5 του Συντάγματος καθιερώθηκε η δυνατότητα ψήφισης νόμων με τη διαδικασία του κατεπείγοντος με κυβερνητική πρωτοβουλία.

Στην πράξη το άρθρο 48 δεν εφαρμόσθηκε μέχρι σήμερα⁶⁹. Δεν ισχύει, όμως, το ίδιο για το άρθρο 44, που προβλέπει την έκδοση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου σε περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης.

Β. ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΕΚΤΑΚΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΥΠΟ ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Το άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζει ότι «[σ]ε 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». Όπως συνάγεται από τη διατύπωση της διάταξης, για την άσκηση της έκτακτης νομοθετικής διαδικασίας πρέπει να συντρέχουν έκτακτες περιστάσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης⁷⁰. Εφόσον πληρούται ο ανωτέρω όρος, το ιδιότυπο –αποτελούμενο από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και το Υπουργικό Συμβούλιο– σύνθετο όργανο της εκτελεστικής εξουσίας μπορεί να θεσπίζει κανόνες δικαίου, σχετιζόμενους με το προσωρινό καθεστώς εκτάκτου ανάγκης, κάτι που σημαίνει ότι η αρμοδιότητά του επεκτείνεται καταρχήν σε κάθε ζήτημα που μπορεί να ρυθμισθεί από το τακτικό νομοθετικό όργανο⁷¹. Με βάση τα ανωτέρω, οι απλές δυσχέρειες ή οι δυσμενείς (όχι όμως και ασυνήθιστες) συνθήκες δεν μπορούν να συμπεριληφθούν στις «έκτακτες» περιπτώσεις, οι οποίες συντρέχουν εφόσον είναι αδύνατη η εκ των προτέρων πρόβλεψή τους⁷². Η ανάγκη ως έννοια προσδιορίζεται με αντικειμενικούς όρους, εφόσον η ύπαρξη και ο βαθμός της έντασής της εξαρτάται από το πραγματικό γεγονός που την προκαλεί⁷³, και ερείδεται εννοιολογικά σε αντικειμενικά κριτήρια,

⁶⁹ Βλ. Π. Φουντεδάκη, *Οι ανατροπές της κανονικότητας*, ό.π., σελ. 1149 επ.

⁷⁰ Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, *Πράξεις νομοθετικού περιεχομένου: συνταγματικές ρυθμίσεις και έλεγχος νομιμότητας (Με αφορμή τη Σ.τ.Ε. Ολομ. 1250/2003)*, ΔιΔικ 16/2004, σελ. 10 επ.

⁷¹ Βλ. Αρ. Μάνεση, *Η έκτακτη νομοθετική διαδικασία (συμβολή εις την έρμηνείαν του άρθρου 35 §§ 2-5 του Συντάγματος)*, Θέμις ΞΣτ' (1955), σελ. 204.

⁷² Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, *Πράξεις νομοθετικού περιεχομένου*, ό.π., σελ. 23 επ.

⁷³ «Πράγματι η ανάγκη είναι έννοια αντικειμενική, εφ' όσον η κατ' αρχάς ύπαρξίς και ο βαθμός εντάσεως αυτής ήρτηται, τελικώς, εκ της αξιολογήσεως του νομικώς αρρυθμίστου πλήν δεδομένου ρυθμίσεως πραγματικού γεγονότος, τουθ' όπερ αποκλείει πάσαν έννοιαν υποκειμενισμού, δοθέντος ότι η συναφής κρίσις θα στηρίζεται εις δεδομένα της κοινής πείρας και της λογικής», βλ. C. Esposito, "V°Decreto-legge", σε: *Encicl.del Dir.*, τόμ. XI 1962, σελ. 835· ως και F. Modugno,

όπως η επίκληση των δεδομένων κοινής πείρας και λογικής, το δε «εξαιρετικώς επείγον» συνδέεται αποκλειστικά με τη φύση και τον χαρακτήρα της απρόοπτης κατάστασης που δημιουργήθηκε ή του ανακύψαντος θέματος⁷⁴.

Σε σχέση με τον έλεγχο της συνταγματικότητας των ΠΝΠ, επισημαίνεται ότι, παρόλο που ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας αποκτά νομοθετική αυτονομία, παραμένει πολιτικά ανεύθυνος⁷⁵ και, κατά συνέπεια, δεν μπορεί να νοηθεί έλεγχος σκοπιμότητας και ουσιαστικής νομιμότητας εκ μέρους του. Εξαίρεση αποτελεί η δυνατότητα του Προέδρου να αρνηθεί την έκδοση ΠΝΠ όταν διαπιστώνει το προδήλως αντισυνταγματικό περιεχόμενό της⁷⁶, γεγονός που υποχρεώνει το Υπουργικό Συμβούλιο να επανεξετάσει το υποβληθέν σχέδιο ΠΝΠ.

Η Κυβέρνηση, η οποία διαθέτει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, εκφράζει τη «γενική βούληση», γεγονός που νομιμοποιεί την κρίση της ως προς την επικινδυνότητα της εξαιρετικώς επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης. Ωστόσο, η εννοιολογική ασάφεια του όρου «εξαιρετικά επείγουσα και απρόβλεπτη ανάγκη» καθιστά πιθανή την κατάχρησή της εκ μέρους της εκτελεστικής εξουσίας, αφού το περιεχόμενο των ΠΝΠ στηρίζεται καταρχήν στην ερμηνεία μιας «έκτακτης κατάστασης» και των μελλοντικών πιθανών συνεπειών της. Στην περίπτωση αυτή, η έκδοση ΠΝΠ με καταφανώς αντισυνταγματικό περιεχόμενο, θα δημιουργούσε μια *sine qua non* καταστρατήγηση του Συντάγματος. Πάντως, η νομολογία –και πρωτίστως εκείνη του Συμβουλίου της Επικρατείας– έχει δεχτεί ότι η συνδρομή ή μη των εκτάκτων περιπτώσεων εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, κατά το άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος, δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, ως αναγομένη στη σφαίρα της πολιτικής ευθύνης των ασκούντων στην περίπτωση αυτή νομοθετική εξουσία πολιτειακών οργάνων⁷⁷. Είναι, επίσης, αξιοσημείωτο το γεγονός ότι μέρος της θεωρίας κάνει λόγο, όχι απλώς για «αυτοπεριορισμό»⁷⁸ των δικαστηρίων, αλλά και για την «ανακάλυψη εκ μέρους της νομολογίας νέων χώρων και νέων στεγανών ανέλεγκτης κυβερνητικής δραστηριότητας».

Το άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος εφαρμόστηκε επανειλημμένα από το 1975 μέχρι σήμερα σε πολλές περιπτώσεις, ιδίως όμως κατά την περίοδο 2012-2020, κατά την οποία εκδηλώθηκαν δύο πολύ σοβαρές κρίσεις: αφενός μια οικονομική κρίση που απείλησε την ίδια την υπόσταση του κράτους, αφετέρου μια ιδιόζουσα υγειονομική κρίση που δεν περιορίστηκε στα στενά εθνικά ή ευρωπαϊκά όρια, αλλά προσέλαβε παγκόσμια χαρακτηριστικά. Κοινό γνώρισμα αμφοτέρων των κρίσεων υπήρξε το διακύβευμα, δηλαδή η ίδια η υπόσταση της κρατικής και κοινωνικής οντότητας.

Από την άποψη αυτή, η εφαρμογή του άρθρου 44 παρ. 1 ανταποκρίθηκε στις προκλήσεις και έφερε αποτελέσματα, αν και στην περίπτωση ιδίως της οικονομικής κρίσης δεν έλειψαν υπερβολές που άγγιξαν τα όρια της κατάχρησης. Το βασικό πρόβλημα που εντοπίζεται στη χρήση των ΠΝΠ δεν είναι –παρόλα αυτά– η τυχόν εκτεταμένη εφαρμογή τους, δεδομένου ότι ο σκοπός της

⁷⁴ «V^o Legge (vizi della)», σε: *Encicl.del Dir.*, τόμ. XXIII 1973, σελ. 1009· Βλ. Π. Παραρά, *Αί πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου τής Δημοκρατίας*, 1981, σελ. 45 επ.

⁷⁵ Βλ. Π. Παραρά, *Αί πράξεις*, ό.π., σελ. 32 επ.

⁷⁶ Βλ. Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 4^η έκδ., 2005, σελ. 522-526.

⁷⁷ Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, *Πράξεις νομοθετικού περιεχομένου*, ό.π., σελ. 28· Π. Παραρά, *Αί πράξεις*, ό.π., σελ. 112 επ.

⁷⁸ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ (Ολ.) 2291/2015, 1250/2003, 3636/1989, 2289/1987 κ.λπ.

⁷⁹ Βλ. Π. Παραρά, *Ο δικαστικός έλεγχος των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου*, ΤοΣ 2/1990, σελ. 241, υποσημ. 14.

υπαρξής τους είναι η αντιμετώπιση εκτάκτων περιστάσεων επείγουσας ανάγκης, αλλά οι συνέπειες που ενδέχεται να επιφέρουν στην άσκηση ορισμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων, στο μέτρο που αυτές έχουν μονιμότερα χαρακτηριστικά από τη στιγμή που με την κύρωσή τους οι ΠΝΠ αποκτούν ισχύ τυπικού νόμου.

Άλλωστε, οι επιπτώσεις της εφαρμογής των έκτακτων νομοθετικών αρμοδιοτήτων θα πρέπει να κρίνονται με γνώμονα τη φύση και τη βαρύτητα των κρίσεων. Από την άποψη αυτή, τουλάχιστον κατά την περίοδο διαχείρισης της δημοσιονομικής-οικονομικής κρίσης, οι συνέπειες ήταν αρνητικές, καθώς οι ΠΝΠ υποσκέλισαν την τακτική νομοθετική διαδικασία το 2012 και το 2015⁷⁹ και, μάλιστα, σε ορισμένες περιπτώσεις, η έκτασή τους παρέπεμπε σε τυπικό νόμο⁸⁰. Παράλληλα, δεν έλειψαν και περιπτώσεις έκδοσης ΠΝΠ που τροποποιούσαν ήδη ψηφισμένες νομοθετικές διατάξεις σε διάστημα λίγων μόνο ημερών ή ακόμα και την ίδια ημέρα με αυτές, όπως η ΠΝΠ της 12.11.2012, η οποία εκδόθηκε και δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ την ίδια ημέρα με την ψήφιση του νόμου τον οποίο τροποποίησε (ν. 4093/2012) και ο οποίος –σημειωτέον– είχε ψηφιστεί με τη διαδικασία του κατεπείγοντος⁸¹.

Οι προβληματισμοί αυτοί ενισχύονται και από την απουσία δικαστικού ελέγχου των ΠΝΠ, αν ληφθεί υπόψη ότι σε ορισμένες περιπτώσεις με τις ρυθμίσεις τους, κατά την εφαρμογή τους, θίγεται ο πυρήνας κάποιων θεμελιωδών δικαιωμάτων⁸². Κατά τη διάρκεια ιδίως της δημοσιονομικής κρίσης, η νομολογία των Ανωτάτων Δικαστηρίων δεν μεταβλήθηκε, αν και δεν έλειψαν μειοψηφίες διόλου αμελητέες, οι οποίες κατά κανόνα τάχθηκαν υπέρ του ελέγχου της πρόδηλης ανυπαρξίας των προϋποθέσεων του άρθρου 44 παρ. 1, με επιχειρήματα τον εξαιρετικό χαρακτήρα της αποκλίνουσας από την αρχή της διάκρισης των εξουσιών προβλεπόμενης στο άρθρο αυτό διαδικασίας και τον κίνδυνο αλλοίωσης της λειτουργίας του πολιτεύματος μέσω της καταχρηστικής άσκησης του θεσμού⁸³. Υπό τις συνθήκες αυτές, ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των ΠΝΠ δεν είναι απλώς ευκαίριος, αλλά επιβεβλημένος.

Συνυπολογίζοντας τις διάφορες θεωρίες που έχουν αναπτυχθεί κατά καιρούς πρωτίστως υπό την επιρροή των σμιτιανών θέσεων, θα ήταν σκόπιμο να ερευνηθούν οι καταστάσεις ανάγκης πέρα από τα στενά όρια που θεμελιώνονται στο τεχνητό δίπολο «κανόνας-εξαίρεση». Και τούτο, διότι αυτό το θεωρητικό δίπολο παραβλέπει ορισμένες πολύ σημαντικές παραμέτρους: ειδικότερα, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι έννοιες «τάξη» και «δικαιοσύνη» αποτελούν αλληλένδετα και αλληλοσυμπληρούμενα μεγέθη.

⁷⁹ Κατά την περίοδο 2010-2019 ο αριθμός των ΠΝΠ ανήλθε σε 78. Οι 27 από αυτές εξεδόθησαν το 2012 και οι 19 το 2015. Κοινά χαρακτηριστικά των δύο αυτών ετών ήταν, αφενός, το γεγονός ότι η χώρα οδηγήθηκε στο χείλος της πτώχευσης και της εξόδου από τη ζώνη του ευρώ και, αφετέρου, οι διπλές εκλογικές αναμετρήσεις.

⁸⁰ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ΠΝΠ της 31.12.2012 (ΦΕΚ 256/Α'/31.12.2012), η οποία αποτελείται συνολικά από 23 άρθρα.

⁸¹ Βλ. σχετικό σχόλιο του Γ. Γεραπετρίτη, *Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου*, ΝοΒ 2012, σελ. 2755 επ.

⁸² Βλ. ενδεικτικά Ξ. Κοντιάδη/Α. Φωτιάδου, *Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος*, 2016, σελ. 120, όπου –μεταξύ άλλων– αναφέρεται ότι οι ΠΝΠ «υπέστησαν μια ποιοτική μετάλλαξη, καθώς δεν αφορούσαν πλέον κατά κανόνα επείγοντα ζητήματα χωρίς εθνική εμβέλεια, αλλά αντιθέτως ευρύτατα ρυθμιστικά πεδία μείζονος εθνικής σημασίας», με σχετική βιβλιογραφία για τις αντίστοιχες εξελίξεις σε αλλοδαπές έννομες τάξεις (υποσημ. 76).

⁸³ Βλ. ενδεικτικά τις ΣτΕ ΕΑ 737 και 738/2012, Αρμενόπουλος 8/2013, σελ. 1556 επ., με σχόλιο του Ακρ. Καϊδατζή.

Χωρίς την τάξη δεν είναι δυνατό να προστατευθούν τα θεμελιώδη δικαιώματα και, άρα δεν είναι δυνατό να λειτουργεί αποτελεσματικά η δικαιοσύνη· αντίστοιχα, χωρίς δικαιοσύνη είναι αδύνατη η επίτευξη της τάξης και της ευνομίας. Και, δεδομένων των πραγματικών κινδύνων που απειλούν τόσο την τάξη, όσο και τη δικαιοσύνη, αντιλαμβάνεται κανείς την κρισιμότητα που συνεπάγονται οι έκτακτες εξουσίες. Αρκεί να φανταστεί κανείς την ακραία περίπτωση της πλήρους κατάρρευσης των κρατικών δομών για να κατανοήσει το μέγεθος της καταστροφής που θα μπορούσε να επέλθει σε βάρος της δικαιοσύνης και, κατ' επέκταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Από την άποψη αυτή, αναδεικνύεται ο ρόλος του κράτους που οφείλει να προστατεύει τους πολίτες από την απειλή τόσο σοβαρών κινδύνων.

Δεδομένου ότι οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης δύσκολα αντιμετωπίζονται μέσω της συνήθους νομοπαραγωγικής διαδικασίας και συνυπολογιζομένων των κινδύνων κατάχρησης των έκτακτων αρμοδιοτήτων με τις οποίες εξοπλίζεται η εκτελεστική εξουσία για την αντιμετώπιση των καταστάσεων αυτών, κρίνεται απαραίτητη η εξεύρεση μιας «χρυσής τομής» με κύριους άξονες την εναρμονισμένη δράση όλων των οργάνων της κρατικής εξουσίας (εκτελεστικής, νομοθετικής και δικαστικής) με σκοπό τη διασφάλιση του συνταγματικού πλαισίου και την αποφυγή τυχόν καταστρατηγήσεων. □