ΣτΕ 822/1995

Οι διατάξεις των άρθρων 43 παρ. 2 και 44 παρ. 1 του Συντάγματος προβλέπουν, αντίστοιχα, τη δυνατότητα εκδόσεως κανονιστικών διοικητικών πράξεων που θεσπίζουν πρωτεύοντες κανόνες δικαίου, με βάση ειδική εξουσιοδότηση παρεχόμενη από διάταξη νόμου, και τη δυνατότητα εκδόσεως πράξεων νομοθετικού περιεχομένου από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης. Από τις διατάξεις αυτές, συνδυαζόμενες προς τις διατάξεις του άρθρου 26 του Συντάγματος, το οποίο θεσπίζει την αρχή της διακρίσεως των εξουσιών και του άρθρου 95 παρ. 1, το οποίο κατοχυρώνει την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσεως, καθώς και προς τις διατάξεις των άρθρων 73 και επομένων του Συντάγματος, οι οποίες καθορίζουν τη νομοθετική λειτουργία της Βουλής, συνάγεται ότι η Βουλή, ως παράγοντας της νομοθετικής λειτουργίας, ψηφίζει νομοσχέδια ή προτάσεις νόμων κατά τη διαδικασία των άρθρων 73 και επ. του Συντάγματος και ότι, δι’ αυτών, είναι δυνατόν να παρέχει εκ των προτέρων ειδική εξουσιοδότηση στα όργανά της, εκτελεστικής εξουσίας προς θέση πρωτευόντων κανόνων δικαίου κατά τους όρους του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος και τους λοιπούς εκ του Συντάγματος απορρέοντες περιορισμούς. Εξ άλλου, από το άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος ρυθμίζεται η περίπτωση της θέσεως τέτοιων κανόνων δικαίου σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης. Από τα προεκτεθέντα παρέπεται ότι το Σύνταγμα ρύθμισε ειδικά και εξαντλητικά τις περιπτώσεις θέσεως πρωτευόντων κανόνων δικαίου από τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, η ρύθμιση δε αυτή είναι επιτακτική με συνέπεια ότι κανόνας δικαίου, τιθέμενος από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, κατά παράβαση των ανωτέρω διατάξεων, είναι ένεκα τούτου ανίσχυρος και δεν μπορεί, με τη μορφή του αυτή, να ισχυροποιηθεί ούτε με αναδρομική κύρωσή του με νόμο. Διότι η νομοθετική εξουσία και ειδικότερα η Βουλή, έχει μεν τη δυνατότητα να θέτει αναδρομικούς κανόνες δικαίου επί αντικειμένων για τα οποία δεν αποκλείεται από το Σύνταγμα η αναδρομική ρύθμιση, η εξουσία της, όμως, αυτή δεν είναι δυνατόν να φθάσει μέχρις αναδρομικής εκ των υστέρων νομιμοποιήσεως κανόνων δικαίου, που έχουν τεθεί κατά προφανή παράβαση των ανωτέρω διατάξεων του Συντάγματος, επειδή μια τέτοια ενέργεια της Βουλής άγει ευθέως σε καταστρατήγηση των ως άνω απαγορευτικών διατάξεων του Συντάγματος. Συνεπώς, νόμος, ο οποίος κυρώνει αναδρομικά υπουργική απόφαση εκδοθείσα χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση ή καθ’ υπέρβασιν αυτής, είναι ανίσχυρος κατά το μέρος κατά το οποίο ισχυροποιεί αναδρομικά τον κατά παράβαση του Συντάγματος τεθέντα ως άνω κανόνα δικαίου, χωρίς να θίγεται πάντως η ισχύς του για το μέλλον (Ολομ. ΣτΕ 3596/1991). Εξάλλου, από τα ανωτέρω συνάγεται ότι στερείται εν πάση περιπτώσει νομίμου ερείσματος ατομική διοικητική πράξη, η οποία εκδόθηκε επί τη βάσει ανίσχυρης ως άνω κανονιστικής υπουργικής απόφασης, πριν από τη δημοσίευση του νόμου του κυρώνοντος αναδρομικά την εν λόγω κανονιστική απόφαση.

ΣτΕ 3636/1989

Πράξη νομοθετικού περιεχομένου. Δικαστικός έλεγχος προϋποθέσεων. Προθεσμία κύρωσης από τη Βουλή. Η πράξη νομοθετικού περιεχομένου του άρθρου 44 παρ. 1 Σ, από την κύρωση της από την Βουλή στον προβλεπόμενο χρόνο (40 ημέρες), καθίσταται αναδρομικά νόμος. Δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο η κρίση περί της συνδρομής ή μη των εκτάκτων περιστάσεων και της εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης. Αντίθετη μειοψηφία: Ο έλεγχος της συνδρομής των ως άνω προϋποθέσεων, ανήκει κατά την εξαιρετική άσκηση νομοθετικής εξουσίας, χωρεί η συμμετοχή της Βουλής, στον δικαστή κατά την αληθή έννοια του άρθρου 44 παρ. 1 Σ.

Στην παρ. 1 του άρθρου 44 του Συντάγματος ορίζονται τα ακόλουθα: «Σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης ο Πρόεδρος τη 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 παρ. 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 σε τρείς μήνες από την υποβολή τους, παύουν να ισχύουν στο εξής». Από την πιο πάνω συνταγματική διάταξη προκύπτει ότι ζήτημα δικαστικού ελέγχου της συνδρομής ή μη των έκτακτων περιστάσεων εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, δεν μπορεί να τεθεί, γιατί, αν μεν η πράξη νομοθετικού περιεχομένου κυρωθεί μέσα στις συνταγματικές προθεσμίες από τον νόμο, οι ρυθμίσεις της καθίστανται ρυθμίσεις του νόμου και μάλιστα αναδρομικώς, αφού η «κύρωση» από μέρους του νόμου εμπεριέχει εννοιολογικώς την αναδρομήν του νόμου, ο νόμος δε, σύμφωνα με το Σύνταγμα, δεν υπόκειται ως προς τη ρύθμιση οποιουδήποτε θέματος, είτε εφεξής είτε αναδρομικώς, στον περιορισμό «των έκτακτων περιστάσεων εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης» εάν δε η πράξη νομοθετικού περιεχομένου δεν υποβληθεί εμπροθέσμως στη Βουλή προς κύρωσή δεν κυρωθεί από τη Βουλή, η μνημονευομένη συνταγματική διάταξη ορίζει ότι η πράξη αυτή παύει να ισχύει «στο εξής», άρα ότι πάντως ισχύει για το διάστημα από τη δημοσίευσή της μέχρι την εκπνοή των συνταγματικών προθεσμιών για την κύρωσή της ή, κατά περίπτωση, μέχρι την απόφαση της Βουλής να μην την κυρώσει είτε γιατί δεν συμφωνεί με την εκτίμηση της Κυβέρνησης και του Προέδρου της Δημοκρατίας ότι συνέτρεχαν έκτακτες περιστάσεις που δικαιολογούσαν την απόκλιση από την κοινή νομοθετική διαδικασία είτε γιατί δεν συμφωνεί από ουσιαστική άποψη με το περιεχόμενο της ρύθμισης που έγινε με την Πράξη. Αλλωστε, η κρίση ως προς το έκτακτο των περιστάσεων και το εξαιρετικώς επείγον και απρόβλεπτο της ανάγκης δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, κατά την έννοιαν του άρθρ. 44 παρ. 1 του Συντάγματος, γιατί συνδέεται με την εκτίμηση της ανάγκης του μέτρου, η οποία ανάγεται στην σφαίρα της πολιτικής ευθύνης των οργάνων που κατά το Σύνταγμα ασκούν στην πιο πάνω περίπτωση τη νομοθετική εξουσία (ΣτΕ 2289/87, 955/88). Κατά τη γνώμη όμως πέντε μελών του δικαστηρίου με αποφασιστική ψήφο, κατά την έννοια της πιο πάνω διατάξεως του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος σε περίπτωση κατά την οποίαν δεν υποβληθεί στη Βουλή προς κύρωση πράξη νομοθετικού περιεχομένου ή δεν κυρωθεί απ’ αυτήν, ναι μεν η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου παύει να ισχύει εφ’ εξής, το κύρος της όμως για το διάστημα που έχει εν τω μεταξύ διαρρεύσει εξαρτάται από το εάν συνέτρεχε κατά τον χρόνον εκδόσεώς της η προϋπόθεση των εκτάκτων περιστάσεων «εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης». Ο έλεγχος δε της συνδρομής της προϋποθέσεως αυτής, την οποία αξιώνει το Σύνταγμα για να επιστρέψει την χωρίς συμμετοχή της Βουλής εξαιρετική άσκηση νομοθετικής εξουσίας, επιφυλάσσεται στην περίπτωση αυτή στον δικαστή, κατά την αληθή έννοιαν του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος, ερμηνευομένου σε συνδυασμό με τα άρθρα 87 παρ. 3 και 93 παρ. 4 αυτού. Υπό την αντίθετη ερμηνεία παρέχεται στην εκτελεστική εξουσία η δυνατότητα να θεσπίζει κανόνες δικαίου με οποιοδήποτε περιεχόμενο χωρίς καμμία απολύτως, ούτε καν εκ των υστέρων, σύμπραξη της Βουλής. Τέτοια όμως δυνατότητα δεν θέλησε να παραχωρήσει στην εκτελεστική εξουσία ο συνταγματικός νομοθέτης, όπως προκύπτει και από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του Συντάγματος, κατά την διάρκεια των οποίων τονίσθηκε ότι υπό το νέο άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος τα δικαστήρια δεν θα έχουν εξουσία να ελέγξουν την συνδρομή τις πιο πάνω προϋποθέσεως, διότι τούτο είναι έργο της Βουλής, εξ ου συνάγεται, κατά την πιο πάνω γνώμη της μειοψηφίας, ότι εάν η πράξη νομοθετικού περιεχομένου δεν υποβληθεί προς έγκριση στη Βουλή ή δεν εγκριθεί από αυτήν, τον έλεγχο αυτόν θα τον ασκήσει ελλείψει άλλου οργάνου ο δικαστής (βλ. πρακτικά Συζητήσεως επί του σχεδίου Συντάγματος της Α’ Υποεπιτροπής της Βουλής σελ. 174-175).

ΣτΕ 1250/2003

Στην §1 του άρθρου 44 του Σ ορίζονται τα ακόλουθα : «Σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί, ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 72 §1, μέσα σε σαράντα ημέρες από την έκδοσή τους ή μέσα σε σαράντα ημέρες από την σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο. Αν δεν υποβληθούν στην Βουλή μέσα στις προαναφερόμενες ή αν δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους, παύουν να ισχύουν στο εξής». Όπως έχει ήδη κριθεί με αποφάσεις της Ολομέλειας του Δικαστηρίου (3612/2002, 3636/1989, 2289/1987), αν η πράξη νομοθετικού περιεχομένου1 κυρωθεί μέσα στις συνταγματικές προθεσμίες από το νόμο, οι ρυθμίσεις της καθίστανται ρυθμίσεις του κυρωτικού της νόμου και μάλιστα αναδρομικώς, αφού η «κύρωση» από το νόμο εμπεριέχει εννοιολογικώς την αναδρομή του νόμου. Εξάλλου, όπως έχει επίσης κριθεί, η συνδρομή ή μη των έκτακτων περιπτώσεων εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, κατά το άρθρο 44 §1 του Σ, δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, ως αναγομένη στη σφαίρα της πολιτικής ευθύνης των ασκούντων στην περίπτωση αυτή νομοθετική εξουσία πολιτειακών οργάνων. (ΟλΣτΕ 3636/1989, 2289/1987).

Μειοψήφησαν οι Σύμβουλοι Ν. Σακελλαρίου, Δ. Μαρινάκης, Γ. Παπαγεωργίου, Μ. Καραμανώφ και Δ. Αλεξανδρής, κατά τη γνώμη των οποίων από τη θεμελιώδη διάταξη του άρθρου 26 §1 του Σ προκύπτει ότι η νομοθετική εξουσία ανήκει στη Βουλή και είναι συντεταγμένη, υπό την έννοια ότι η Βουλή υποχρεούται να την ασκεί κατά τα άρθρα 73 επ. του Σ και δεν δύναται να την εκχωρεί σε άλλα πολιτειακά όργανα, ειμή μόνον υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 43 του Σ. Κατ’ ακολουθία, η διάταξη του άρθρου 44 §1 του Σ, εισάγουσα απόκλιση από την αρχή της διακρίσεως των εξουσιών, και ερμηνευομένη, ως εκ τούτου, υπό το φως του άρθρου 26 §1, έχει την έννοια ότι εκχωρείται μεν προσωρινή αρμοδιότης στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να ασκεί κανονιστική εξουσία χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση, τούτο όμως επιτρέπεται υπό τον όρο ότι συντρέχουν «έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης», δηλαδή περιπτώσεις που συνιστούν αντικειμενική αδυναμία της Βουλής, ένεκα χρονικών πιέσεων, να ασκήσει τη λειτουργία της. Με τη ρύθμιση δηλαδή αυτή δεν ανατίθεται παράλληλη και προσωρινή νομοθετική αρμοδιότης στον Αρχηγό της εκτελεστικής εξουσίας, αλλ’ απλώς παρέχεται εις αυτόν συνταγματική, αντί νομοθετικής, εξουσιοδότηση να ασκεί κανονιστική εξουσία υπό αυστηρές προϋποθέσεις, η συνδρομή των οποίων ελέγχεται από τον ακυρωτικό δικαστή. Ο έλεγχος αυτός είναι αυτονόητος και αναγκαίος προς διασφάλιση των αρχών του κράτους δικαίου και προς αποφυγή της αλλοιώσεως του πολιτεύματος από τον κίνδυνο καταχρηστικής προσφυγής στην εξαιρετική διαδικασία του άρθρου 44 §1. Κατά συνέπειαν, εάν μεν συντρέχουν οι έκτακτες περιπτώσεις και η πράξη νομοθετικού περιεχομένου κυρωθεί εμπροθέσμως από τη Βουλή, τότε αποκτά εξ αρχής πλήρη νομοθετική ισχύ υπό τις προϋποθέσεις ισχύος των αναδρομικών νόμων. Εάν συντρέχουν οι έκτακτες περιπτώσεις αλλ’ η πράξη νομοθετικού περιεχομένου δεν κυρωθεί εμπροθέσμως από τη Βουλή, τότε αυτή ισχύει για το χρονικό διάστημα από της εκδόσεώς της μέχρι της εκπνοής των προθεσμιών του άρθρου 44 §1, υποκειμένη σε ακυρωτικό έλεγχο όπως κάθε κανονιστική πράξη. Εάν, τέλος, δεν συντρέχουν οι έκτακτες περιπτώσεις αλλ’ η πράξη νομοθετικού περιεχομένου κυρωθεί εμπροθέσμως από τη Βουλή, τότε αυτή ισχύει από της κυρώσεώς της ως νόμος για το μέλλον και μόνον, ενώ για το ενδιάμεσο χρονικό διάστημα (από της εκδόσεως μέχρι της κυρώσεώς της) παραμένει κανονιστική πράξη, η οποία υπόκειται σε ακύρωση, ως άνευ νομίμου ερείσματος εκδοθείσα, και της οποίας η εν λόγω πλημμέλεια είναι ελεγκτή παρεμπιπτόντως επ’ ευκαιρία προσβολής ατομικών διοικητικών πράξεων εκδοθεισών βάση αυτής. Κατά ταύτα, σε περίπτωση ευθείας προσβολής επί ακυρώσει πράξεως νομοθετικού περιεχομένου κυρωθείσης από τη Βουλή, ο ακυρωτικός δικαστής οφείλει, πέραν του ελέγχου της εμπροθέσμου κυρώσεως, να ελέγξει και τη συνδρομή των εκτάκτων περιπτώσεων, εάν δε κρίνει ότι αυτές δεν συντρέχουν, να ακυρώσει την πράξη αυτή για το χρονικό διάστημα από της εκδόσεως μέχρι της κυρώσεώς της, ως εκδοθείσα κατά παράβαση του άρθρου 44 §1 του Σ. Κατ’ εφαρμογήν των ανωτέρω, η προσβαλλομένη πράξη νομοθετικού περιεχομένου είναι ακυρωτέα, διότι δεν συνέτρεχαν εν προκειμένω έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης για την έκδοσή της, δεδομένου ότι τα ρυθμιζόμενα υπ’ αυτής θέματα, φύσεως αμιγώς διοικητικής (έγκριση περιβαλλοντικών όρων του έργου κατασκευής και λειτουργίας της Μαραθώνιας διαδρομής, κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, έγκριση διαθέσεως πιστώσεων κ.λπ.) είχαν αποτελέσει ήδη από το έτος 2001 αντικείμενο αντίστοιχων διοικητικών πράξεων, ορισμένες μάλιστα εκ των οποίων είχαν προσβληθεί επ’ ακυρώσει και εν συνεχεία ανακληθεί υπό της Διοικήσεως.

ΣτΕ 737/2012

Όπως έχει κριθεί από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου (βλ. ΣτΕ Ολ 1250/2003, 3636/1989), η συνδρομή ή μη των έκτακτων περιπτώσεων εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, κατά το άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος, δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, ως αναγόμενη στην σφαίρα της πολιτικής ευθύνης των ασκούντων στην περίπτωση αυτή νομοθετική εξουσία πολιτειακών οργάνων. Συνεπώς, δεν χωρεί δικαστικός έλεγχος του κατά πόσον συνέτρεχε πράγματι έκτακτη περίπτωση εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης για τη θέσπιση της ως άνω ρύθμισης του άρθρου 11 της από 4.12.2012 πράξης νομοθετικού περιεχομένου.

Μειοψήφησε ο Πάρεδρος I. Δημητρακόπουλος, ο οποίος διατύπωσε την ακόλουθη άποψη. Η ενάσκηση νομοθετικής εξουσίας από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, βάσει του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος, πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς και επαρκώς, όσον αφορά τη συνδρομή έκτακτης περίπτωσης εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, δεδομένου ότι συνιστά εξαίρεση από τους θεμελιώδεις κανόνες των άρθρων 26 παρ. 1 και 43 παρ. 2 του Συντάγματος, η δε (αιτιολογημένη) εκτίμηση του Προέδρου της Δημοκρατίας και του προτείνοντος την πράξη Υπουργικού Συμβουλίου περί της συνδρομής τέτοιας περίπτωσης ελέγχεται από το δικαστή για πρόδηλο σφάλμα εκτίμησης. Εν προκειμένω, η ρύθμιση του άρθρου 11 της από 4.12.2012 πράξης νομοθετικού περιεχομένου είναι μη εφαρμοστέα ως αντισυνταγματική, αφενός, διότι δεν αιτιολογείται ειδικώς ως προς τη συνδρομή έκτακτης περίπτωσης εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης και, αφετέρου, επειδή η ανάγκη που υπαγόρευσε τη θέσπιση της, σύμφωνα με όσα διαλαμβάνονται στη σχετική αιτιολογική έκθεση, δεν ανάγεται προδήλως σε έκτακτη περίπτωση εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης.