

## Μέτρα αντιμετώπισης της πανδημίας του κορονοϊού με πράξεις νομοθετικού περιεχομένου

Ευστάθιος Σιδηρόπουλος  
2<sup>ο</sup> έτος Νομικής ΑΠΘ

### Η ανατομία των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου

Η πραγματιστική δύναμη του Συντάγματος αποτυπώνεται στο γράμμα των διατάξεων που ενεργοποιούνται στις κρίσιμες εθνικές περιόδους. Το αρ. 44 παρ. 1 Σ βρίσκεται στη κορυφή των διατάξεων αυτών αφού ο ΠτΔ «σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης» μπορεί να εκδίδει ύστερα από πρόταση και προσυπογραφή<sup>1</sup> του Υπουργικού

Συμβουλίου πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Είναι δε υποστατές από τη δημοσίευση τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως<sup>2</sup>. Τυπικά πρόκειται για νομοθετικές πράξεις<sup>3</sup>, εξαίρεση στον κανόνα της νομοθετικής λειτουργίας του αρ. 26 παρ.1 Σ<sup>4</sup>, που εκδίδονται κατά δέσμια αρμοδιότητα από τον ΠτΔ<sup>5</sup> με μια ταχύτερη διαδικασία<sup>6</sup> από τη συνήθη νομοθετική του σύνθετου οργάνου Βουλή – ΠτΔ και κυρώνονται αναδρομικά<sup>7</sup> με τυπικό νόμο από την Ολομέλεια της

<sup>1</sup> Βλ. Ε. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σελ.177

<sup>2</sup> Βλ. Χ. Χρυσανθάκης, Τιμητικός τόμος για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2015, σελ. 314 και Ε. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σελ.177

<sup>3</sup> Βλ. Κ. Χρυσόγονος, Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ. 302, Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου 1, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 41 – 42 και Α. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σελ. 114. Αντίθετα, Π. Παραράς, Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1981, σελ. 270 που υποστηρίζει ότι είναι νομοθετικές ως προς το περιεχόμενο, όχι ως προς τον τύπο, Κ. Μαυριάς, Συνταγματικό Δίκαιο, Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 2016, σελ. 478 που τα ονομάζει νομικό μόρφωμα, Χ. Χρυσανθάκης, Τιμητικός τόμος για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2015, σελ. 315, Α. Δημητρόπουλος, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σελ. 433 – 434 και Ε. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σελ. 179

<sup>4</sup> Βλ. Φ. Σπυρόπουλος, Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2018, σελ. 116 -118 και

Γλυκερία Σιούτη, Διοικητικό Δίκαιο, Η διοικητική πράξη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2018, σελ. 210. Πρόκειται ουσιαστικά για το φαινόμενο της διασταύρωσης λειτουργιών: Απ. Παπακωνσταντίνου, Πράξεις νομοθετικού περιεχομένου: συνταγματικές ρυθμίσεις και έλεγχος νομιμότητας, Δ.Δίκη, σελ. 11, 2004 και Α. Παπαδοπούλου, Συνταγματικό Δίκαιο Πανεπιστημιακές παραδόσεις, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, 2015, σελ. 71. Διαθέσιμο σε: <https://repository.kallipos.gr/handle/11419/4277>

<sup>5</sup> Με δυνατότητα ελέγχου. Βλ. Φ. Σπυρόπουλος, Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2018, σελ. 116 – 118 και Χ. Χρυσανθάκης, Τιμητικός τόμος για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2015, σελ. 316

<sup>6</sup> Προφανώς για λόγους χρόνου που είναι πολύτιμος σε κατάσταση ανάγκης αν και υπάρχει αμφισβήτηση κατά πόσο η κανονιστική διοίκηση δρα ταχύτερα σε σχέση με τον νομοθέτη. Βλ. Christoph Möllers, Parlamentarische Selbstentmächtigung im Zeichen des Virus, verfassungsblog.de, 26 Μαρτίου 2020. Διαθέσιμο σε: <https://verfassungsblog.de/parlamentarische-selbstentmaechtigung-im-zeichen-des-virus/>

<sup>7</sup> Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου 1, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 42.

Βουλής μέσα σε 40 ημέρες από την έκδοση τους<sup>8</sup>. Η ύστερη κύρωση εξυπηρετεί το έκτακτο της διαδικασίας γι' αυτό και ο νομοθέτης θέλει οι λόγοι που οδηγούν σε αυτή την αυτόνομη κανονιστική δράση της διοικήσεως να είναι εξαιρετικοί και απολύτως αναγκαίοι. Το εξαιρετικό πρέπει να αποτελεί μοναδικό γεγονός στην ομαλή καθημερινότητα των πολιτών που να μην μπορεί να ρυθμιστεί ούτε καν με τη διαδικασία της ψήφισης του κατεπείγοντος και επείγοντος του αρ. 76 Σ<sup>9</sup>, αλλά μια απλή πρωτοβουλία του οργάνου του Υπ. Συμβουλίου να παράγει άμεσα αποτελέσματα.

Μια πράξη νομοθετικού περιεχομένου έχει ισχύ τυπικού νόμου<sup>10</sup> γεγονός που αποκαλύπτει τα όρια του ρυθμιστικού περιεχομένου της. Ειδικότερα, ύλη μιας ΠΝΠ δύναται να καταλαμβάνει ό,τι μπορεί να ρυθμίσει τυπικός νόμος αλλά και κανονιστική πράξη της διοίκησης όχι όμως όπου το Σύνταγμα ρητά έχει ορίσει τον τυπικό νόμο για τη ρύθμιση (π.χ. αρ. 78 παρ. 1 Σ)<sup>11</sup>. Αυτό είναι κρίσιμο για την κατανόηση της σχέσης του δικαίου της

ανάγκης<sup>12</sup> με τον περιορισμό των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, η οποία πρωταγωνιστεί στην τρέχουσα συνταγματική επικαιρότητα.

### Οι πνπ στην επίκαιρη πραγματικότητα

Το Δεκέμβριο του 2019 στην πόλη Γιουχάν της Κίνας εντοπίστηκε ο ιός SARS – CoV – 2, ένας ιός του αναπνευστικού συστήματος, ο οποίος μέχρι σήμερα έχει μολύνει εκατομμύρια ανθρώπους σε 213 χώρες οδηγώντας πολλούς από αυτούς στον θάνατο<sup>13</sup>. Η ραγδαία εξάπλωση του ιού που επισήμως προσδιορίστηκε από τον Π.Ο.Υ. ως «πανδημία»<sup>14</sup> θυμίζοντας τις ιστορικά μεγάλες πανδημίες που έπληξαν την ανθρωπότητα<sup>15</sup> ενεργοποίησε μια δικαιοπολιτικά κρίσιμη περίοδο για την ακώλυτη απόλαυση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, αφού οι περισσότερες κυβερνήσεις ακολούθησαν την πολιτική των σκληρών περιοριστικών μέτρων και κοινωνικής αποστασιοποίησης<sup>16</sup>. Τα περισσότερα επιβλήθηκαν με τη μέθοδο των ΠΝΠ,

<sup>8</sup> Κατά τον Μάνεση αδικαιολογήτως ορίστηκε τόσο μεγάλη προθεσμία. Βλ. Αρ. Μάνεση, Συνταγματική Θεωρία και Πράξη 1954 – 1979, Εκδοτικός Οίκος Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1980, σελ. 616.

<sup>9</sup> Βλ. Φ. Σπυρόπουλος, Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2018, σελ. 116 -118.

<sup>10</sup> Βλ. Π. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο - Ατομικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2012, σελ. 137 και Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου 1, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 41 και Απ. Παπακωνσταντίνου, Πράξεις νομοθετικού περιεχομένου: συνταγματικές ρυθμίσεις και έλεγχος νομιμότητας, Δ. Δίκη, σελ. 21 και Χ. Χρυσανθάκης, Τιμητικός τόμος για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2015, σελ. 315

<sup>11</sup> Βλ. Ε. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σελ.178. Αντίθετα, Κ. Χρυσόγονος, Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ. 302 – 303. Ειδικά για το αρ.78 παρ.1 Σ βλ. Κ. Φινοκαλιώτη, Φορολογικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2020, σελ. 91 – 95 όπου αποτυπώνονται οι θεωρητικές αμφιβολίες

<sup>12</sup> Οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου είναι κανόνες Δικαίου της ανάγκης. Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου

1, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 41 και Χ. Τσιλιώτης, Τα περιοριστικά μέτρα για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid - 19, ΔτΑ, τεύχος 84, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 446. Αντίθετα, Π. Παραράς, Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1981, σελ. 120 για την εννοιολογική διάκριση μεταξύ περίπτωσης και περίπτωσης.

<sup>13</sup> <https://eody.gov.gr/covid-19-odigies-gia-prosopiko-limenon/?print=print>

<sup>14</sup> Βλ. WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19, 11 March 2020. Διαθέσιμο σε: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

<sup>15</sup> Πρβλ. Eugenia Tognotti, Past the Virus - Containing Pandemics Throughout History, Institut Montaigne, 29 Ιουνίου 2020. Διαθέσιμο σε: <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/past-virus-containing-pandemics-throughout-history>

<sup>16</sup> Βλ. Π. Μαντζούφας και Αν. Παυλόπουλος, Κορωνοϊός και ελευθερία της κίνησης: Διατηρώντας το Σύνταγμα «ζωντανό» εν μέσω πανδημίας, Pro Justicia, τ.3, 2020, σελ. 22 – 23. Διαθέσιμο σε: <https://ejournals.lib.auth.gr/projustitia> και Κ. Μποτόπουλος, Κορωνοϊός και Έκτακτη Ανάγκη,

αρχής γενομένης με την 25.02.2020 ΠΝΠ με τίτλο «*Κατεπείγοντα μέτρα αποφυγής και περιορισμού της διάδοσης κορωνοϊού*». Μέχρι σήμερα έχουν εκδοθεί συνολικά 12 ΠΝΠ όλες κυρωμένες με τυπικούς νόμους. Τα δύο ερωτήματα που προκύπτουν είναι: Αρχικά, αν υπάγεται στις ουσιαστικές προϋποθέσεις έκδοσης ΠΝΠ κατά το αρ. 44 παρ. 1 Σ μια έξαρση πανδημίας και δεύτερον ως προς το περιεχόμενο, δύναται μια ΠΝΠ να περιορίζει σε τέτοια έκταση ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα και να εξουσιοδοτεί υπουργούς να εκδίδουν κανονιστικές πράξεις<sup>17</sup>;

Πρώτα πρώτα η ουσιαστική προϋπόθεση που απορρέει από το Σύνταγμα είναι η προσφορότητα της καταφυγής σε έκδοση ΠΝΠ. Με άλλα λόγια η ανάγκη να είναι τόσο σπουδαία, δηλαδή έκτακτη - εξαιρετικώς επείγουσα και απρόβλεπτη<sup>18</sup>, που να απαιτεί έκδοση νομοθετικής πράξης χωρίς εξουσιοδότηση από τη Βουλή ελλείψει χρόνου<sup>19</sup>. Το ερώτημα του κατά πόσο μια πανδημία είναι ή όχι σπουδαία ανάγκη για εφαρμογή του 44 παρ. 1 γίνεται κρισιμότερο, αν αναλογιστούμε ότι οι ουσιαστικές προϋποθέσεις της έκτακτης ανάγκης δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο πριν την κύρωση της ΠΝΠ από την Βουλή αλλά και αν δεν κυρωθεί, πάλι δεν

υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο ως υποκείμενες στη πολιτική σφαίρα ευθύνης της κυβερνήσεως<sup>20</sup>. Δηλαδή οι ουσιαστικές προϋποθέσεις αποτελούν προέκταση του πεδίου άσκησης κυβερνητικής πολιτικής. Πρόκειται για έναν δικαστικό αυτοπεριορισμό απέναντι στην εκτελεστική εξουσία η οποία τελικά κρίνει το πότε συντρέχει ή δεν συντρέχει έκτακτη συγκυρία<sup>21</sup>. Εν προκειμένω η εμφάνιση της πανδημίας, ξεπερνά τόσο το φαντασιακό των σύγχρονων ανθρώπων - το απρόβλεπτο της ανάγκης - όσο και την οπτική του συντακτικού νομοθέτη. Είναι καινοφανής συνθήκη για τα μεταπολεμικά χρονικά, ώστε τον πρώτο καιρό η ιατρική κοινότητα είχε να αντιμετωπίσει ένα ιικό στέλεχος με τρόπο σχεδόν πειραματικό. Οι σκέψεις αυτές σε συνδυασμό με την υψηλή μεταδοτικότητα και θνησιμότητα του ιού, ιδιαίτερα στις λεγόμενες «ευπαθείς ομάδες»<sup>22</sup>, απαιτούσε την άμεση λήψη μέτρων στα οποία η ιατρική κοινότητα κατέληγε ως πιθανά να ανατρέψουν τα πανδημικά κύματα - το έκτακτο και εξαιρετικό της ανάγκης. Συνεπώς η τριαδική όψη της ανάγκης του αρ. 44 παρ. 1 Σ πληρούνταν<sup>23</sup>. Επίσης, ο συλλογισμός αυτός ικανοποιεί και τη θεωρία του Μάνεση περί των αναγκαστικών νόμων της εκτελεστικής εξουσίας, του προγόνου των ΠΝΠ, αφού σύμφωνα με τον ίδιο για να

Syntagma Watch.gr, 17.3.2020. Διαθέσιμο σε: <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/koronoios-kai-ektakti-anagi/>.

<sup>17</sup> Πράγμα που οι περισσότερες πνπ το έκαναν. Παράδειγμα: ΠΝΠ 20.3.2020, αρ. 8. Διαθέσιμο σε: <https://www.taxheaven.gr/law/PINPI20.03.2020/2020>

<sup>18</sup> Βλ. Χ. Χρυσανθάκης, Τιμητικός τόμος για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2015, σελ.315.

<sup>19</sup> Το ζήτημα του χρόνου σε σχέση με την ανάγκη σε Π. Παραράς, Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1981, σελ. 74 και Ε. Βενιζέλος, Πανδημία, Θεμελιώδη Δικαιώματα και Δημοκρατία, ΔτΑ, τεύχος 84, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2020, σελ 281

<sup>20</sup> Βλ. Κ. Χρυσόγονος, Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.586 και Β. Χρήστου, Το Σύνταγμα - Κατ' άρθρο ερμηνεία, Εκδόσεις

Σάκκουλα, 2017, σελ.919 και απ. ΣτΕ 1250/ 2003, ΣτΕ 3336/1989, ΣτΕ 1901/2014, ΣτΕ 2567/2015, ΣτΕ 2291/2015 διαθέσιμες σε: [www.adjustice.gr](http://www.adjustice.gr)

Πρβλ. Π.Παραράς Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1981, σελ. σελ. 116 – 117, «Δυνητική η εφαρμογή του άρθρου 44 παρ. 1»

<sup>21</sup> Βλ. Ε. Βενιζέλος, Πανδημία, Θεμελιώδη Δικαιώματα και Δημοκρατία, ΔτΑ, τεύχος 84, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2020, σελ. 288.

<sup>22</sup> Βλ. Carly Welch, Age and frailty are independently associated with increased COVID-19 mortality and increased care needs in survivors: results of an international multi-centre study, Age and Ageing – Oxford Journals. Διαθέσιμο σε: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7929433/>

<sup>23</sup> Γ. Σωτηρέλης, Η Δημοκρατία απέναντι στην πανδημία, ΔτΑ, τεύχος 84, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2020, σελ. 322

μιλάμε για δίκαιο της ανάγκης πρέπει να απειλείται κίνδυνος για την υπόσταση της πολιτείας<sup>24</sup>. Η πανδημία είναι απειλή μαζικών θανάτων και αρρώστων, άρα κρίσης στο σύστημα υγείας<sup>25</sup>, το οποίο αν καταρρεύσει, η κυβέρνηση θα βρεθεί σε αδιέξοδο, αδύναμη να ασκήσει άλλες αρμοδιότητες<sup>26</sup>.

Αναφορικά με το περιεχόμενο των πράξεων, οι ΠΝΠ όπως προαναφέραμε έχουν ισχύ νόμου. Κατά την κρατούσα άποψη δύνανται να περιορίζουν σαν τυπικός νόμος δικαιώματα που ρητά το Σύνταγμα δίνει τη δυνατότητα να περιορίζονται με επιφύλαξη νόμου<sup>27</sup>. Η άποψη αυτή φέρει μια αντίφαση που είναι και δομική αντίφαση του Συντάγματος: από τη μια η επιφύλαξη του νόμου έχει ως στόχο να επαφίεται η απόφαση του περιορισμού δικαιωμάτων στη λαϊκή αντιπροσωπεία, την Βουλή και όχι στην εκτελεστική εξουσία<sup>28</sup> ως εγγύηση της δημοκρατικής αρχής και από την άλλη είναι το ίδιο το Σύνταγμα που ελέω ανάγκης δίνει τη δυνατότητα στην εκτελεστική εξουσία

να κρίνει τελικά τον περιορισμό με το αρ. 44 παρ. 1. Βέβαια, αν δούμε το προοίμιο της ΠΝΠ που επέβαλε το πρώτο «lockdown»<sup>29</sup> επικαλείται αρκετά άρθρα<sup>30</sup> με τα οποία αυτονομιοποιείται, με τρόπο που το δικαίωμα στη ζωή και την υγεία φαίνεται να προτάσσεται ως υπέρτατο<sup>31</sup> ως αναγκαία συνθήκη για τη προστασία και άλλων δικαιωμάτων – πεδίων<sup>32</sup>, συμβαδίζοντας με την αρχή της αναλογικότητας (αρ. 25 παρ.1 Σ)<sup>33</sup>. Σε γενικές γραμμές όμως το κατά πόσο τηρήθηκαν τα κριτήρια της αναλογικότητας και αν παραβιάσθηκε ή όχι ο πυρήνας κάθε δικαιώματος αποτελεί διαφορετική συνταγματική συζήτηση με ξεχωριστό ενδιαφέρον και μάλιστα ιατρικές προεκτάσεις.

Τέλος, για το ζήτημα του κατά πόσο μπορεί μια ΠΝΠ να εξουσιοδοτεί όργανα της διοίκησης να εκδίδουν κανονιστικές πράξεις υπάρχουν αμφιβολίες. Οι περισσότερες απόψεις συμφωνούν στο ότι κάτι τέτοιο είναι απαράδεκτο<sup>34</sup>, καθώς το Σύνταγμα ρητά δίνει το ρόλο της παροχής

<sup>24</sup> Βλ. Αρ. Μάνεσης, Περί αναγκαστικών νόμων: αι εξαιρετικά νομοθετικά αρμοδιότητες της εκτελεστικής εξουσίας, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, εκδ. Το Νομικόν, 1953 σελ. 148 - 149

<sup>25</sup> Βλ. Χ. Τσιλιώτης, Πανδημία και περιοριστικά μέτρα (Μέρος II): Οι αρχές της αναλογικότητας και της απαγόρευσης παραβίασης του πυρήνα του δικαιώματος, Syntagma Watch.gr, 09.04.2020. Διαθέσιμο σε: <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/pandimia-kai-perioristika-metra-meros-ii-oi-arxes-tis-analogikotitas-kai-tis-apagorefsis-paraviasis-tou-pirina-tou-dikaiomatos/>

<sup>26</sup> Ο Γιάννη Δρόσος υποστηρίζει και τον κίνδυνο για την κοινωνική συνοχή, την δημόσια τάξη και ασφάλεια. Βλ. Γ. Δρόσος, Κορονοϊός και συνταγματική τάξη, metodikigoro.gr. Διαθέσιμο σε: <https://www.metodikigoro.gr/koronoios-kai-syntagmatiki-tá-táxi/>

<sup>27</sup> Βλ. Π. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο - Ατομικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2012, σελ.137 και πρβλ. Κ. Χρυσόγονος/ Σ. Βλαχόπουλος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 113. Αντίθετα, Π. Παραράς, Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1981, σελ. 216 - 217, ο οποίος υποστηρίζει ότι μια ΠΝΠ δεν μπορεί να θέτει

κανόνες δικαίου αντιθέτους προς το Σύνταγμα ούτε και να αναστέλλει ατομικά δικαιώματα γιατί αυτό επιτρέπεται μόνο στο πλαίσιο του αρ. 48 Σ.

<sup>28</sup> Βλ. Π. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο - Ατομικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2012, σελ. 129 - 131

<sup>29</sup> ΠΝΠ 20.03.2020. Διαθέσιμη σε: <https://www.taxheaven.gr/law/PINP20.03.2020/2020>

<sup>30</sup> Αρ. 5 παρ. 1,4,5 Σ, αρ. 18 παρ. 3 Σ, αρ. 25 παρ. 4 Σ, αρ. 21 παρ. 3 Σ, αρ. 22 παρ. 1 Σ, αρ. 106 παρ 1 και 2 Σ

<sup>31</sup> Βλ. Κ. Μποτόπουλος, Κορονοϊός και Έκτακτη Ανάγκη, Syntagma Watch.gr, 17.3.2020. Διαθέσιμο σε: <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/koronoios-kai-ektakti-anagi/>

<sup>32</sup> Βλ. Σ. Βλαχόπουλος, Συνταγματικός μιθριδατισμός – οι ατομικές ελευθερίες σε καιρούς πανδημίας, Εκδόσεις Ευρασία, Μαΐος 2020, σελ. 37 - 39 και Γ. Σωτηρέλης, Η Δημοκρατία απέναντι στην πανδημία, ΔτΑ, τεύχος 84, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 322 - 323

<sup>33</sup> υπό την έννοια ότι τα μέτρα αυτά κατά την ορθότητα πάντα της επιστημονικής γνώμης, είναι πρόσφορα για την επίτευξη του σκοπού που είναι η προστασία της υγείας των πολιτών

<sup>34</sup> Βλ. Κ. Χρυσόγονος, Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ. 302 - 303 και Ε.



εξουσιοδοτήσεων στη νομοθετική λειτουργία (αρ. 43 Σ) και παρόλο που αυτό γίνεται όπως αναφέρει το σχετικό άρθρο με «νόμο» και εύλογα κάποιος θα μπορούσε να εντάξει στην έννοια αυτή λόγω της ιδιαίτερης φύσης τους<sup>35</sup>, τις ΠΝΠ, το αρ. 44 παρ. 1 Σ εξουσιοδοτεί ρητά το σύνθετο όργανο ΠτΔ – Υπ. Συμβούλιο να εκδώσει κάθε πράξη απαραίτητη για την αντιμετώπιση της ανάγκης και όχι άλλα όργανα<sup>36</sup>. Σε αντίθετη περίπτωση όταν εξουσιοδοτεί μια ΠΝΠ δεν μπορεί να γίνει λόγος για ανάγκη άμεση υπό την έννοια του αρ. 44 παρ. 1<sup>37</sup> ειδικά εξαιρετικώς επείγουσα που δεν επιδέχεται χρονικές καθυστερήσεις στις θεσμικές διαδικασίες. Βέβαια, η νομολογία κατευθύνεται διαφορετικά, αφού αποδέχτηκε την παροχή εξουσιοδότησης με ΠΝΠ με την απ. ΣτΕ 1901/2014 στην οποία ωστόσο τονίστηκε ότι είχε παρασχεθεί για τα ζητήματα αυτά εξουσιοδότηση με τυπικό νόμο πριν από την έκδοση της σχετικής ΠΝΠ<sup>38</sup>. Ενδεδειγμένη λοιπόν είναι η ενσωμάτωση των σχετικών εξουσιοδοτήσεων στο περιεχόμενο της ΠΝΠ, είτε της ίδιας είτε

νέας, ώστε να αποφευχθούν οι συνταγματικές αμφιβολίες<sup>39</sup>.

### Προβληματική και σύγχυση στη σύγχρονη διακυβέρνηση

Υποστηρίζεται στον επιστημονικό διάλογο, σε συνδυασμό με μια στενή ερμηνεία της ανάγκης<sup>40</sup>, ότι η μέθοδος του αρ. 44 παρ.1 δεν είναι συνταγματικά ανεκτή για την αντιμετώπιση της πανδημίας. Και αυτό γιατί συγκριτικά με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, η οποία συνοδεύεται από θεσμούς που εγγυώνται τον κοινοβουλευτικό έλεγχο των πράξεων της Κυβέρνησης αλλά και τον έλεγχο από το Λαό<sup>41</sup>, οι ΠΝΠ αναπτύσσονται άμεσα τα έννομα αποτελέσματα τους, χωρίς αυτές τις εγγυήσεις<sup>42</sup>. Η κοινοβουλευτική τάξη, όμως, μπορεί να λειτουργήσει, μόνο στο πλαίσιο της πραγματικής ομαλότητας και όχι όταν εγκυμονεί πολιτειακός κίνδυνος<sup>43</sup>

Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σελ.174 και Π. Παραράς, Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1981, σελ.52 – 55 και Λ. Παπαδοπούλου, Συνταγματικό Δίκαιο Πανεπιστημιακές παραδόσεις, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, 2015, σελ.72. Διαθέσιμο σε: <https://repository.kallipos.gr/handle/11419/4277>.

Σχετική κριτική στο: Eirini Fasía, Effective but Constitutionally Dubious, 23 April 2020, Verfassungsblog.de. Διαθέσιμο σε: <https://verfassungsblog.de/effective-but-constitutionally-dubious/>

<sup>35</sup> Όπως αναφέρθηκε έχουν ισχύ νόμου και υποστηρίζεται ότι είναι νομοθετικές πράξεις.

<sup>36</sup> Βλ. Π. Παραράς, Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1981, σελ.52. Μάλιστα άλλοι την αποκαλούν άμεση ή ευθεία συνταγματική εξουσιοδότηση: Α. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 113 και Α. Δημητρόπουλος, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σελ. 432

<sup>37</sup> Βλ. Ε. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σελ.174 και Π. Παραράς, Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου

του Προέδρου της Δημοκρατίας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1981, σελ.52 – 55

<sup>38</sup> Βλ. Κ. Χρυσόγονος, Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, σελ.303

<sup>39</sup> Βλ. Ε. Βενιζέλος, Πανδημία, Θεμελιώδη Δικαιώματα και Δημοκρατία, ΔτΑ, τεύχος 84, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2020, σελ. 289

<sup>40</sup> Φ. Σπυρόπουλος, Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2018, σελ. 116 - 118

<sup>41</sup> Βλ. Α. Καϊδατζής, Πανδημία, δημοκρατία, δικαιώματα - Το τέλος του συνταγματικού δικαίου;, ΔτΑ, τεύχος 84, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2020, σελ. 403 - 404 και Β. Μπουκουβάλα, Ποιά είναι η διαδικασία ώστε ένας νόμος να θεωρηθεί αντισυνταγματικός;, SyntagmaWatch.gr. Διαθέσιμο σε: <https://www.syntagmawatch.gr/ask-a-question/poia-i-diadikasia-oste-enas-nomos-na-theorithei-antisynagmatikos/>

<sup>42</sup> Α. Καϊδατζής, Πανδημία, δημοκρατία, δικαιώματα - Το τέλος του συνταγματικού δικαίου;, ΔτΑ, τεύχος 84, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2020, σελ. 403 επ.

<sup>43</sup> Όπως αποδείξαμε παραπάνω στην ενότητα: Οι πνπ στην επίκαιρη πραγματικότητα. βλ. Γ. Σωτηρέλης, Η Δημοκρατία απέναντι στην πανδημία, ΔτΑ, τεύχος 84, Εκδόσεις Σάκκουλας, 2020, σελ. 322

εν όψει μιας πανδημίας που ως βιολογικός οργανισμός σταδιακά αναπτυσσόμενος στην κοινότητα με την μετάδοση<sup>44</sup>, δεν έχει την στενή βραχύβια έκτακτη έννοια του συντακτικού νομοθέτη στο αρ. 44 παρ.1 Σ. Ενδεχομένως την ξεπερνά<sup>45</sup>. Άλλωστε, είναι η ίδια η Βουλή που διέκοψε προσωρινά τις εργασίες ώστε να λάβει μέτρα προστασίας των υπαλλήλων και των μελών της, άλλως θα κινδύνευαν οι κοινοβουλευτικές εργασίες για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα<sup>46</sup>. Έτσι, στον χρονικό ορίζοντα της αρχής και του τέλους της πανδημίας, το επιχείρημα για ανατροπή της δημοκρατικής τάξης μέσω της καταφυγής στις ΠΝΠ είναι ανεδαφικό. Ωστόσο, η συνήθεια των κυβερνήσεων να νομοθετούν σε διάρκεια<sup>47</sup> μέσω πράξεων νομοθετικού περιεχομένου προκαλεί ανησυχία και μας επαναφέρει νοερά στην αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας των προδικτατορικών χρόνων που ακριβώς το αρ.44 παρ.1 ήθελε να οριοθετήσει<sup>48</sup>.

Ειδικότερα, ο θεσμός των ΠΝΠ όπως διατυπώνεται στο αρ. 44 παρ. 1, καθίσταται πολιτικό εργαλείο, αφού η εκτελεστική

εξουσία εισάγει ρυθμίσεις επικαλούμενη λόγους δικαστικά ανέλεγκτους<sup>49</sup>, οι οποίες ισχύουν άμεσα από την δημοσίευση της πράξης σε ΦΕΚ<sup>50</sup>, ενώ παράλληλα η προθεσμία των 40 ημερών αφενός δίνει χρόνο στην Κυβέρνηση να αντιμετωπίσει την λαϊκή κριτική αφετέρου να διαμορφώσει τους κοινοβουλευτικούς συσχετισμούς ώστε να κυρωθεί η πράξη. Αντιλαμβανόμαστε ότι το μοντέλο αυτό της «νομοθετούσας» κυβέρνησης<sup>51</sup> αποβαίνει δημοκρατικά επικίνδυνο, γιατί παράγει δίκαιο με μορφή διατάγματος<sup>52</sup> διευκολύνοντας την προσπέλαση των κωλυμάτων της τακτικής κοινοβουλευτικής διαδικασίας, έστω και αν κυρωθεί η πράξη τυπικά στη συνέχεια. Βέβαια, η ιδέα της ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας με επαυξημένες ταχείς κανονιστικές αρμοδιότητες που παραβλέπουν τα Κοινοβούλια<sup>53</sup> ως κοινωνική - ιστορική, ίσως τεχνική αναγκαιότητα της ρευστής κοινωνίας<sup>54</sup>, είναι συζητήσιμη και τυχόν εφαρμογή της θέλει χειρουργική προσαρμογή του Συντάγματος, ώστε να μην λειτουργήσει αυτοκτονικά για το πολίτευμα<sup>55</sup>. Σκόπιμη κρίνεται λοιπόν η καθιέρωση

<sup>44</sup> ECDC, Transmission of Covid - 19, 2021. Διαθέσιμο σε: <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/latest-evidence/transmission>

<sup>45</sup> Όχι όμως τόσο που να μην αντιμετωπίζεται με τα υπάρχοντα συνταγματικά μέσα, δεν μιλάμε για συντακτικό δίκαιο της ανάγκης. Βλ. Ε. Βενιζέλος, Η Δημοκρατία μεταξύ συγκυρίας και Ιστορίας, εκδ. ΠΑΤΑΚΗ, 2018, σελ. 488 - 491

<sup>46</sup> Βλ. Γ. Σωτηρέλης, Η Δημοκρατία απέναντι στην πανδημία, ΔτΑ, τεύχος 84, Εκδόσεις Σάκκουλας, 2020, σελ. 322

<sup>47</sup> Πρώτη πνπ για την πανδημία στις 25.02.2020, ενώ η τελευταία εκδόθηκε 13.08.21.

<sup>48</sup> Βλ. Ε. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σελ. 176

<sup>49</sup> Βλ. υποσημείωση 20

<sup>50</sup> Βλ. υποσημείωση 2

<sup>51</sup> Βλ. Γ. Καραβοκύρης, Το Σύνταγμα και η κρίση – Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου, εκδ. ΚΡΙΤΙΚΗ, 2014, σελ. 158 – 159

<sup>52</sup> Βλ. παράδειγμα αντίστοιχο η Ινδία: Prashant Khurana & Parth Maniktala, Rule by Executive Decree: Constitutional Concerns in India, Harvard Human Rights Journal, volume 31, Spring 2021. Διαθέσιμο σε: [https://harvardhrj.com/2020/10/rule-by-executive-decree-constitutional-concerns-in-india/#\\_ftn1](https://harvardhrj.com/2020/10/rule-by-executive-decree-constitutional-concerns-in-india/#_ftn1)

<sup>53</sup> Πρβλ. Κ. Χρυσόγονος, Πολιτειολογία - το Κράτος ως μορφή οργάνωσης των ανθρώπινων κοινωνιών, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2020, σελ. 814 - 815

<sup>54</sup> Πρβλ. Ζ. Bauman, Ρευστοί Καιροί - η ζωή την εποχή της αβεβαιότητας, εκδ. ΜΕΤΑΙΧΜΙΟ, 2017, σελ. 110 επ.

<sup>55</sup> Οι κίνδυνοι επισημαίνονται στο: Γ. Καραβοκύρης, Το Σύνταγμα και η κρίση – Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου,

υποχρεωτικής ειδικής αιτιολογίας από την εκτελεστική εξουσία για την προσφυγή στο αρ. 44 παρ. 1 Σ, με δυνατότητα οριακού δικαστικού ελέγχου<sup>56</sup>.

## Επίλογος

Η αίσθηση του κρατικού παρεμβατισμού μας άγγιξε πρωτόγνωρα. Δεν ξέρουμε αν θα επιβιώσει στη μεταπανδημική εποχή ή αν θα μιλάμε χειρότερα για έναν «συνταγματικό μιθριδατισμό»<sup>57</sup>. Ο κίνδυνος της άκρατης νομοθέτησης δια ΠΝΠ είναι γνωστός στη θεωρία από την προσφιλή οικονομική κρίση<sup>58</sup>. Όμως σε κάθε περίπτωση είναι παρηγορητικό, το Σύνταγμα να πρωταγωνιστεί ειδικά σε καιρούς κρίσης ώστε να ελέγχει την αυθαιρεσία και να οδηγεί την κυβέρνηση στην ευλογία της νομιμότητας, ακόμη κι όταν η τελευταία γοητεύεται από την ανάγκη και αδέξια προσπαθεί να την αντιμετωπίσει. Έτσι το Σύνταγμα γίνεται ευαγγέλιο της διαρκούς ετοιμότητας του κράτους δικαίου.

---

εκδ. ΚΡΙΤΙΚΗ, 2014, σελ.160 - 163. Βλ. σχετική πρόταση στο: Ν. Αλιβιζάτος, Π. Βουρλούμης, Γ. Γεραπετρίτης, Γ. Κτιστάκης, Σ. Μάνος, Φ. Σπυρόπουλος, Ένα Καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα – κείμενα εργασίας, εκδ. Μεταίχμιο, 2016, σελ. 126

<sup>56</sup> Βλ. Β. Χρήστου, Το Σύνταγμα - Κατ' άρθρο ερμηνεία, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2017, σελ. 921

<sup>57</sup> Όπως τον αντιλαμβάνεται ο Σπύρος Βλαχόπουλος στο βιβλίο του: Συνταγματικός μιθριδατισμός – οι

ατομικές ελευθερίες σε καιρούς πανδημίας, Εκδόσεις Ευρασία, Μάιος 2020.

<sup>58</sup> Βλ. Γ. Καραβοκύρης, Το Σύνταγμα και η κρίση – Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου, εκδ. ΚΡΙΤΙΚΗ, 2014, σελ. 158 – 159 και Β. Χρήστου, Το Σύνταγμα - Κατ' άρθρο ερμηνεία, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2017, σελ. 920