



Ευρωπαϊκό Πανεπιστήμιο Κύπρου

**ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ: «ΥΠΕΡΑΡΧΗ» Ή ΕΠΙΒΕΒΛΗΜΕΝΟΣ
ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ;**

ΑΠΟ ΤΟΝ
ΓΚΑΡΜΙΡΗ ΣΩΤΗΡΙΟ

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
ΣΤΟ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΝΟΜΙΚΗ (LLM)»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ : ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ**

ΛΕΥΚΩΣΙΑ

Ιούνιος, 2024



Ευρωπαϊκό Πανεπιστήμιο Κύπρου

**ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ: «ΥΠΕΡΑΡΧΗ» Ή ΕΠΙΒΕΒΛΗΜΕΝΟΣ
ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ;**

ΑΠΟ ΤΟΝ
Γκαρμύρη Σωτήριο
20226831

**Διπλωματική Εργασία
για μερική ικανοποίηση των όρων για απόκτηση Μεταπτυχιακού
Διπλώματος στη Νομική
Δημόσιο Δίκαιο**

ΛΕΥΚΩΣΙΑ

Ιούνιος, 2024

**ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΥΠΡΟΥ
ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ**

ΔΗΛΩΣΗ ΑΠΟΔΟΧΗΣ

Η Διπλωματική Εργασία με θέμα «Δημόσιο Συμφέρον: Υπερарχή ή επιβεβλημένος περιορισμός;», η οποία εκπονήθηκε από τον Σωτήρη Γκαρμίρη για την απόκτηση μεταπτυχιακού διπλώματος στη Νομική με ειδίκευση στο Δημόσιο Δίκαιο

εγκρίθηκε στις 15/07/2024 ύστερα από εισήγηση των ακόλουθων Μελών της Επιτροπής Αξιολόγησης:

1. Καθ. Απόστολο Γέροντα (Επιβλέποντα)
2. Καθ. Κωνσταντίνο Τσιμάρα (Μέλος)
3. Δρ. Παντελίτσα Σφινιαδάκη (Μέλος)

Ο Κοσμήτορας της Σχολής

Καθ. Κωνσταντίνος Τσιμάρας

Κ. Τσιμάρας

Ημερομηνία και Σφραγίδα

15/07/2024



ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Ο Σωτήριος Γκαρμίρης, γνωρίζοντας τις συνέπειες της λογοκλοπής, δηλώνω υπεύθυνα ότι η παρούσα εργασία με τίτλο «ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ: «ΥΠΕΡΑΡΧΗ» Ή ΕΠΙΒΕΒΛΗΜΕΝΟΣ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ;», αποτελεί προϊόν αυστηρά προσωπικής εργασίας και όλες οι πηγές που έχω χρησιμοποιήσει, έχουν δηλωθεί κατάλληλα στις βιβλιογραφικές παραπομπές και αναφορές. Τα σημεία όπου έχω χρησιμοποιήσει ιδέες, κείμενο ή/και πηγές άλλων συγγραφέων, αναφέρονται ευδιάκριτα στο κείμενο με την κατάλληλη παραπομπή και η σχετική αναφορά περιλαμβάνεται στο τμήμα των βιβλιογραφικών αναφορών με πλήρη περιγραφή.

Ο δηλών

Σωτήριος Γκαρμίρης

Περιεχόμενα	
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	7
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	9
2. Βιβλιογραφική ανασκόπηση.....	11
3. Μεθοδολογία.....	12
4. ΜΕΡΟΣ Α΄ ΤΟ «ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ» ΓΕΝΙΚΑ	12
4.1. Η έννοια του συμφέροντος γενικά	12
4.2. Πότε το συμφέρον χαρακτηρίζεται ως «Δημόσιο»;	13
4.3 Το Δημόσιο Συμφέρον ως βασική επιδίωξη του κράτους	14
4.4 Η εξειδίκευση του «Δημοσίου Συμφέροντος»	16
4.5 Η νομική φύση του Δημοσίου Συμφέροντος.....	18
4.6 Περιορισμός των ατομικών δικαιωμάτων για λόγους δημοσίου συμφέροντος.....	20
4.7 Ο δικαστικός έλεγχος συνταγματικότητας των επιβαλλόμενων περιορισμών – οι περιορισμοί των περιορισμών.....	22
4.8 Η επίδραση στην αποτελεσματική προστασία των ατομικών δικαιωμάτων.....	23
5. ΜΕΡΟΣ Β΄ ΣΤΑΧΥΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ	24
5.1 «ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΕΝ ΚΑΙΡΩ ΟΞΕΙΑΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ»	24
5.2 Η Απόφαση Ολ. ΣτΕ 668/2012 – Το Δημοσιονομικό Συμφέρον, ο οριακός έλεγχος και η «χαλαρή» αρχή της αναλογικότητας σύμφωνα με την πλειοψηφία	27
5.3 Η απόφαση ΣτΕ 668/2012 – Η ανάγκη εντατικοποίησης του ελέγχου συνταγματικότητας σύμφωνα με τις θέσεις της μειοψηφίας	31
5.4 Η Επιβεβαίωση των πορισμάτων της απόφασης ΣτΕ Ολ. 668/2012 από το Ε.Δ.Δ.Α.....	32
5.5 Η διαμόρφωση της λεγόμενης «νομολογίας της κρίσης»	34
5.5.1. Κατάργηση επιδομάτων υπαλλήλων Υπουργείου Οικονομικών εξαιτίας της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας – Ολ. ΣτΕ 3177/2014....	34
5.5.2. Η οριζόντια περικοπή των επιδομάτων εορτών και αδείας των δημοσίων υπαλλήλων – Ολ. ΣτΕ 1307-1316/2019.....	35
5.5.3. Το Ειδικό Τέλος Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών – Ολ. ΣτΕ 1972/2012 (και 3342-3345/2013)	36
5.5.4. Private Sector Involvement (P.S.I.) - Ολ. ΣτΕ 1116-1117/2014	38
5.5.5. Το «Δεύτερο Μνημόνιο»- Ολ. ΣτΕ 2307/2014.....	41

5.6 Η Επίταση της έντασης του ελέγχου συνταγματικότητας κατά την διάρκεια της οικονομικής κρίσης.....	43
5.6.1 Τα «ειδικά μισθολογία» - Η σωρευτική επιβάρυνση και η εντατικοποίηση του ελέγχου συνταγματικότητας (ΣΤΕ Ολ. 2192-2196/2014, 4741/2014, 431/2018 και 479-481/2018).....	44
5.6.2 Οι ρυθμίσεις του ν. 4307/2014 και η εκ νέου άσκηση εντατικού ελέγχου συνταγματικότητας (ΣΤΕ Ολ. 1125-1128/2016).....	46
5.6.3 Η αντισυνταγματικότητα της ιδιωτικοποίησης της Ε.Υ.Δ.Α.Π (ΣΤΕ Ολ. 1906/2014).....	48
5.7. Συμπεράσματα Κεφαλαίου	50
6. ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ: Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΓΕΙΑΣ ΩΣ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΦΑΝΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ	54
6.1 Γενικά	54
6.2 Το Δικαίωμα της Υγείας υπό την ατομική και κοινωνική διάσταση	54
6.3 Η υγεία υπό την συλλογική της διάσταση	56
6.4 Πανδημία και η επίδραση στα δικαιώματα της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και της ελευθερία Κίνησης - ΣΤΕ Ολ. 1147/2022	58
6.5 Πανδημία και Ελευθερία Συνάθροισης - ΣΤΕ 1681/2022	60
6.6 Πανδημία και υποχρεωτικός εμβολιασμός – Ολ. ΣΤΕ 1684/2022	63
6.7 Συμπεράσματα κεφαλαίου	66
7. Παρέκβαση: μια αναγκαία επισήμανση	69
8. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ	70
9. Βιβλιογραφία.....	74

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το Δημόσιο Συμφέρον αποτελεί μια αόριστη νομική έννοια, η οποία προσανατολίζει την δράση της κρατικής εξουσίας. Στα πλαίσια της διάκρισης των λειτουργιών, ο μεν νομοθέτης εξειδικεύει κατά ευρεία διακριτική ευχέρεια το κανονιστικό του περιεχόμενο και δύναται εις το όνομα της ικανοποίησης του να επιβάλλει περιορισμούς στα θεμελιώδη δικαιώματα, ο δε δικαστής επεμβαίνει εκ των υστέρων, ώστε να διαπιστώσει, ασκώντας έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων, το δυσανάλογο των επιβαλλόμενων περιορισμών.

Σε περιόδους κατά τις οποίες συντρέχουν εξαιρετικές περιστάσεις, όπως είναι η οξεία δημοσιονομική κρίση ή η υγειονομική κρίση εξαιτίας ανεξέλεγκτης εξάπλωσης πανδημίας, παρατηρείται το φαινόμενο επιβολής εκ μέρους του νομοθέτη έντονων και εκτεταμένων περιορισμών στα θεμελιώδη δικαιώματα, προκειμένου να αναχαιτιστούν οι ενδεχόμενες καταστροφικές συνέπειες για την κοινωνία. Σε συνθήκες τέτοιου είδους, η δικαστική εξουσία, επιδεικνύοντας ένα είδος αυτοσυγκράτησης, τείνει στην συνταγματική δικαιολόγηση των περιοριστικών μέτρων μέσω της άσκησης οριακού ελέγχου συνταγματικότητας των επίμαχων μέτρων.

Η διαπίστωση αυτή δεν ανάγει το Δημόσιο Συμφέρον σε Συνταγματική Υπεραρχή, καθώς η υποχώρηση των δικαιωμάτων για λόγους δημοσίου συμφέροντος πραγματοποιείται στα πλαίσια του συνταγματικού πλαισίου και υπακούει στους υφιστάμενους μεθοδολογικούς και ερμηνευτικούς κανόνες.

ABSTRACT

The Public Interest is a indefinite legal concept that guides the action of the state authority. In the context of the separation of powers, the legislator has a wide discretion to specify its regulatory content and may, in the name of satisfying it, impose restrictions on fundamental rights, while the judge intervenes ex post to establish, by reviewing the constitutionality of laws, the disproportionality of the restrictions imposed.

In periods of exceptional circumstances, such as an acute budgetary crisis or a health crisis due to the uncontrolled spread of a pandemic, the legislature imposes intense and extensive restrictions on fundamental rights in order to prevent potentially disastrous consequences for society. In such circumstances, the judiciary, showing a kind of self-restraint, tends to justify restrictive measures on constitutional grounds by exercising a marginal check on the constitutionality of the measures in question.

This finding does not elevate the public interest to a constitutional supremacy, as the retrenchment of rights for reasons of public interest takes place within the constitutional framework and obeys the existing methodological and interpretative rules.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Κύριος σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η εις βάθος διερεύνηση της έννοιας του Δημοσίου Συμφέροντος, ώστε να προσδιοριστεί επαρκώς το ουσιαστικό της περιεχόμενο και αποκρυσταλλωθούν σε ένα θεωρητικό επίπεδο τα επιμέρους χαρακτηριστικά της. Απώτατος στόχος αποτελεί ο εντοπισμός της νομολογιακής τάσης σχετικά με την επίκληση της εν λόγω έννοιας, καθώς και η επίδραση που αυτή ασκεί στο σύστημα της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Γίνεται κατανοητό ότι το παρόν ζήτημα άπτεται γενικά επί του Συνταγματικού Δικαίου.

Η ειδικότερη προβληματική που ανακύπτει και επί της οποίας θα αφοσιωθεί η παρούσα επιστημονική έρευνα διατυπώνεται στοχευμένα και αναλυτικώς ως εξής: **Είναι το Δημόσιο Συμφέρον μια «Υπεραρχή» συνταγματικής περιωπής η οποία δύναται κατά την εκτίμηση-ευχέρεια του νομοθέτη να απεμπολήσει την ισχύ οποιασδήποτε συνταγματικής διατάξεως η οποία κατοχυρώνει ατομικό δικαίωμα ή αποτελεί ένα επιβεβλημένο περιορισμό ο οποίος συρρικνώνει μεν το εύρος άσκησης των υπόλοιπων δικαιωμάτων, ωστόσο εντός συνταγματικών κανόνων και πάντως δικαιολογημένα σύμφωνα με τις εκάστοτε επικρατούσες κοινωνικές οικονομικές και πολιτικές συνθήκες;**

Η εξεύρεση της ζητούμενης απάντησης απαιτεί τη αναγκαίως σύζευξη θεωρητικών αναλύσεων και νομολογιακών πορισμάτων. Οι επιμέρους προβληματικές οι οποίες θα απασχολήσουν τους αναγνώστες και οι οποίες είναι άμεσα συνυφασμένες με το τεθέν ερευνητικό ερώτημα στρέφονται γύρω από τον έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων, την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, την αρχή της αναλογικότητας και τον ρόλο του Ακυρωτικού Δικαστή στο σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Στο προσκήνιο της έρευνας εμφανίζεται διαρκώς η έννοια των «εξαιρετικών περιστάσεων» η οποία με τη σειρά της συνδέεται με την διαμόρφωση του λεγόμενου «δικαίου της ανάγκης».

Προσανατολίζοντας τους αναγνώστες τονίζεται ότι η συλλογιστική του γράφοντος ακολουθεί την παρακάτω πορεία:

Το πρώτο μέρος της εργασίας είναι αφιερωμένο στην θεωρητική ανάπτυξη της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, ήτοι επιχειρείται α) η παράθεση ενός περιεκτικού και πλήρους ορισμού της, β) η εξέταση της σε συνάρτηση με την εξουσία των κρατικών οργάνων, γ) η ανάλυση της νομικής της φύσης, δ) η διερεύνηση της ικανότητας της να δικαιολογεί την επιβολή εκτεταμένων περιορισμών στα θεμελιώδη δικαιώματα και ε) η πρώιμη σκιαγράφηση των ορίων των εν λόγω επιβαλλόμενων περιορισμών. Τα ανακλύποντα θεωρητικά πορίσματα αποτελούν το αναγκαία εννοιολογικά εφόδια που απαιτούνται, ώστε να καταστεί ομαλότερη και ασφαλέστερη η μετάβαση στο δεύτερο μέρος της εργασίας επί του οποίου πραγματοποιείται η ανάλυση των (περισσότερο τεχνικών) σχετικών νομολογιακών τάσεων και προσεγγίσεων.

Το δεύτερο μέρος της εργασίας χωρίζεται με τη σειρά του σε δύο επιμέρους ενότητες. Κάθε μία από αυτές αφιερώνεται σε μια ειδική έκφραση του δημοσίου συμφέροντος. Προκρίνεται ο σχολιασμός των κρισιμότερων αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) που ανέκυψαν κατά τη διάρκεια της οξείας δημοσιονομικής κρίσης της Χώρας (οπότε γίνεται λόγος για το «δημοσιονομικό συμφέρον») και ακολουθεί ο σχολιασμός των βασικότερων αποφάσεων που εκδόθηκαν επί της πρόσφατης υγειονομικής κρίσης (οπότε γίνεται λόγος «υγειονομικό συμφέρον»). Κάθε υποενότητα συνοδεύεται από περαιτέρω πορίσματα, τα οποία επιβεβαιώνουν σε ένα πρακτικό πλέον πλαίσιο όσα αναπτύχθηκαν προηγουμένως σε θεωρητικό επίπεδο. Η σκιαγράφηση του τρόπου με τον οποίο η νομολογία προσεγγίζει την έννοια του δημοσίου συμφέροντος και προβαίνει (ή όχι) στην συνταγματική δικαιολόγηση των επιβαλλόμενων από τον νομοθέτη (ή την κανονιστικώς δρώσα διοίκηση) περιοριστικών μέτρων, εφόσον συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος, θα αποτελέσει σε τελικό επίπεδο την βάση πάνω στην οποία θα στηριχθούν τα συναγόμενα επιστημονικά συμπεράσματα.

2. Βιβλιογραφική ανασκόπηση

Η κριτική εξέταση των ήδη υπάρχουσών και σχετικών με το θέμα μελετών φανερώνει καταρχήν την επιστημονική συμφωνία σχετικά με την θεωρητική νομική θεμελίωση της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος.

Ωστόσο, το πρόβλημα εντοπίζεται κυρίως σε πρακτικό επίπεδο όταν εμφανίζονται αστάθμητοι κοινωνικοί-οικονομικοί-πολιτικοί παράγοντες, οι οποίοι απειλούν τον κοινωνικό ιστό και θέτουν εν αμφιβόλω την κρατική ισορροπία. Η βασική ασυμφωνία που επικρατεί εντοπίζεται στο σημείο της επάρκειας του συστήματος προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε ένα πλαίσιο εξαιρετικών και έκτακτων περιστάσεων ή της απαίτησης αναδιαμόρφωσης του, ώστε να καθίσταται ευχερής η λήψη αποφάσεων με πολιτικό πρόσημο (όπως είναι τα μέτρα που περιστεύουν την οικονομική κρίση ή τις συνέπειες της πανδημίας). Η περιπλοκότητα του ζητήματος αποδεικνύεται όχι μόνο από την διάσταση απόψεων ανάμεσα στους θεωρητικούς αλλά και από τη συχνή διάσταση απόψεων στα πλαίσια της νομολογίας με την διατύπωση ισχυρών μειοψηφιών ή την ανατροπή (τουλάχιστον μεμονωμένα) πάγιας νομολογίας.

Είναι προφανής η σύνδεση της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος με το ζήτημα. Όπως θα γίνει κατανοητό αργότερα, η επιτακτική ανάγκη επιβολής μέτρων τα οποία εμπεριέχουν εκτεταμένους περιορισμούς στην άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων τείνει να δικαιολογείται συνταγματικά από την συνδρομή εξαιρετικών λόγων δημοσίου συμφέροντος. Υπογραμμίζεται, ότι είναι επαναλαμβανόμενη στη βιβλιογραφία η επισήμανση των κινδύνων που εγκυμονούν από την κατάφαση μιας τέτοιας δυνατότητας δικαιολόγησης των περιορισμών.

Το κέντρο βάρους της παρούσας εργασίας δεν θα επικεντρωθεί στην εκτεταμένη ανάδειξη των εν λόγω κινδύνων, ωστόσο η κριτική εξέταση τους είναι αναγκαία για την προσέγγιση των λοιπών προβληματικών που θα απασχολήσουν τους αναγνώστες. Η βασική συνεισφορά της παρούσης στο επιστημονικό κεκτημένο εντοπίζεται στο εξής σημείο: πραγματοποιείται η παράλληλη εξέταση δύο διαφορετικών χρονικών περιόδων βασικό χαρακτηριστικό των οποίων είναι η συνδρομή εξαιρετικών

περιστάσεων με ταυτόχρονη την κανονιστική συστολή των θεμελιωδών δικαιωμάτων (τα οποία φάνηκαν σε γενικές γραμμές να υποχωρούν ενώπιον υφιστάμενων λόγων δημοσίου συμφέροντος). Η δογματική ανάλυση των νομολογιακών πορισμάτων σε συνδυασμό με την συγκριτική αναζήτηση ομοιοτήτων και διαφορών στις επικρατούσες τάσεις είναι εκείνα που προσδίδουν στην πραγματοποιηθείσα έρευνα επιστημονική αξία και πρωτοτυπία.

3. Μεθοδολογία

Όπως ήδη διαφάνηκε η απάντηση στο τεθέν ερευνητικό ερώτημα απαιτεί την κριτική διασύνδεση θεωρητικών και νομολογιακών δεδομένων. Ως εκ τούτου ως προς την διεξαγωγή της έρευνας καθεαυτής επιλέχθηκε αποκλειστικά η μέθοδος της βιβλιογραφικής έρευνας.

Στο σημείο αυτό, αφού προηγήθηκαν όλες οι αναγκαίες επισημάνσεις, προκρίνεται η μετάβαση στο κύριο μέρος της εργασίας, όπου πραγματοποιείται η γενικότερη θεωρητική εμβάθυνση επί της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος.

4. ΜΕΡΟΣ Α' ΤΟ «ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ» ΓΕΝΙΚΑ

4.1. Η έννοια του συμφέροντος γενικά

Ως βασικό προαπαιτούμενο της συλλογιστικής πορείας η οποία θα ακολουθηθεί στη παρούσα μελέτη παρουσιάζεται η διαλεύκανση της αόριστης έννοιας του δημοσίου συμφέροντος. Καταρχήν, θα μπορούσε να λεχθεί ότι ως συμφέρον γενικά νοείται η ωφέλεια την οποία καρπώνεται κάποιο πρόσωπο, φυσικό ή νομικό, από μια κατάσταση ή σχέση η οποία διαμορφώνεται πραγματικά από τις κοινωνικές, πολιτικές, νομικές ή οικονομικές συνθήκες οι οποίες επικρατούν μια δεδομένη χρονική στιγμή. Η συγκεκριμενοποίηση του συμφέροντος βασίζεται εκ πρώτης όψεως σε αντικειμενικά κριτήρια τα οποία αντιστοιχούν σε ορισμένες ανάγκες. Η ικανοποίηση, ωστόσο, της κάθε ανάγκης είναι μια διαδικασία πιο σύνθετη. Δεν αποκλείεται, λοιπόν, το υποκείμενο του συμφέροντος, κατόπιν προσωπικής

εκτίμησης, να προβαίνει στο προσδιορισμό αυτού βασιζόμενο σε υποκειμενικά στοιχεία, τα οποία είναι εκ των προτέρων αστάθμητα.

Σε κάθε περίπτωση, η έννοια του συμφέροντος αποτελεί τη κινητήριου δύναμη για τη λήψη αποφάσεων, την κατεύθυνση της προσωπικής ανάπτυξης, καθώς και τη διαμόρφωση της κοινωνικής συμπεριφοράς. Γίνεται κατανοητό ότι σε μια οργανωμένη κοινωνία επικρατεί πλουραλισμός συμφερόντων, τα οποία άλλοτε συνυπάρχουν αρμονικά και άλλοτε αλληλοσυγκρούονται.

4.2. Πότε το συμφέρον χαρακτηρίζεται ως «Δημόσιο»;

Πότε όμως το συμφέρον προσδιορίζεται ως «**Δημόσιο**»; Ουκ ολίγες φορές νομοθετικά κείμενα και αποφάσεις δικαστηρίων καταφεύγουν στην χρήση της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, χωρίς ωστόσο να καταλήγουν επιτυχώς σε έναν θετικό ορισμό ο οποίος να περιγράφει με πληρότητα και σαφήνεια τα χαρακτηριστικά του.

Η δυσχέρεια αυτή οφείλεται στο ότι η κρίσιμη έννοια χαρακτηρίζεται κατ' ανάγκη από μια διευρυμένη γενικότητα, όρια της οποίας είναι ο ίδιος ο λαός. Παρατηρείται, επομένως, άρρηκτη σύνδεση του δημοσίου συμφέροντος με μια συγκεκριμένη, κρατικά οργανωμένη, έννομη τάξη¹. Παρά το ότι το δημόσιο συμφέρον δεν αποκλείεται να τέμνεται με τα επιμέρους ιδιωτικά συμφέροντα, ο πλουραλισμός και ο συχνά υποκειμενικός χαρακτήρας των τελευταίων εμποδίζει τη διαμόρφωση της αναγκαίας αξιολογικής βάσης πάνω στην οποία θα μπορέσει να στηριχθεί η εξεύρεση της ζητούμενης απάντησης. Γίνεται κατανοητό, ότι η ποσοτική σάρευση των ιδιωτικών συμφερόντων δεν οδηγεί κατ' ανάγκη στο δημόσιο συμφέρον. Προϋποτίθεται, λοιπόν, η προσφυγή σε κριτήρια τα οποία ενέχουν μια γενικευμένη κατά το δυνατό αντικειμενικότητα και καθολικότητα.

Σε μια πρώτη φάση και με βάση τις παραπάνω παρατηρήσεις, προκρίνεται ως κατάλληλος ορισμός ο κάτωθι: ***«Δημόσιο συμφέρον είναι εκείνο το οποίο απευθύνεται στην εξασφάλιση της ωφέλειας όλων των προσώπων που διαβιούν σε***

¹ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. 2017, σ. 80

μια συγκεκριμένη έννομη τάξη». Η εγγενής αοριστία του εν λόγω ορισμού δεν πρέπει να ξενίζει τους αναγνώστες. Αυτό συμβαίνει διότι η επιδιωκόμενη κάθε φορά ωφέλεια δύναται να λάβει διάφορες μορφές και πάντως δεν είναι δυνατό να προσδιοριστεί γενικά και αμετάκλητα εκ των προτέρων. Πρόκειται δηλαδή για το ιδεώδες συλλογικό αγαθό², το οποίο είναι υπεράνω των επιμέρους ιδιωτικών συμφερόντων των προσώπων ή των ομάδων και το οποίο ικανοποιείται όταν εξυπηρετούνται βασικές, γενικές και πανανθρώπινες ανάγκες. Πάντως, το περιεχόμενο των τελευταίων δεν είναι στατικό, αλλά εξελίσσεται διαρκώς σε συνδυασμό με την επίδραση των εκάστοτε πολιτικών επιλογών³. Υφίσταται, άρα, μια δυναμική αλληλεπίδραση ανάμεσα στη κοινωνική και τη πολιτική πραγματικότητα.

Στις εν λόγω ανάγκες συγκαταλέγονται μεταξύ άλλων η προάσπιση της εθνικής άμυνας, η διατήρηση της δημόσιας τάξης και της κοινωνικής ειρήνης, η διασφάλιση της δημόσιας υγείας, η κατοχύρωση του κράτους δικαίου, η προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης, η κοινωνική πρόοδος και εγκαθίδρυση της δικαιοσύνης⁴. Αναγκαία παρατήρηση, η οποία θα αξιοποιηθεί και κατωτέρω για την ανάπτυξη των συλλογισμών του γράφοντος είναι η εξής: όλες οι νοητές μορφές του δημοσίου συμφέροντος είτε εντοπίζονται ρητά σε κάποια Συνταγματική διάταξη⁵ είτε αποτελούν αποτέλεσμα (συστηματικής) ερμηνείας του Συντάγματος.

4.3 Το Δημόσιο Συμφέρον ως βασική επιδίωξη του κράτους

Το κράτος, ως οντότητα με νομική υπόσταση, δεν δύναται να έχει άλλον απώτατο σκοπό πέραν από την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Αυτός είναι και ο σκοπός που μπορεί να δικαιολογήσει την νομιμοποίηση της δράσης του, αφού όπως προαναφέρθηκε δημόσιο συμφέρον είναι το συμφέρον ολόκληρης της έννομης τάξης. Για να καταστεί σαφέστερο, από τη στιγμή που αφενός η έννομη τάξη ταυτίζεται με τον λαό και αφετέρου *«όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα»* (άρθρο 1 παρ. 3 του

² Μ. Καλυβιώτου, Κοινοβουλευτικός έλεγχος, 2017, σ. 285 (Ανάκτηση από τράπεζα νομικών πληροφοριών sakkoulas-online. Στο εξής θα αναγράφεται = sakkoulas-online).

³ Α. Γέροντας, Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, 2η έκδ., 2020, σ. 102 = sakkoulas-online.

⁴ Βλ. Ε. Βενιζέλος, Το Γενικό Συμφέρον και οι Περιορισμοί των Συνταγματικών Δικαιωμάτων», 1990, σελ 45 και Μ. Καλυβιώτου, οπ.π., σ. 286.

⁵ Βλ. σχετικώς το κεφάλαιο υπ. αρ. 2.5 όπου παρατίθενται ειδικώς οι συνταγματικές διατάξεις

Συντάγματος), τότε κάθε κρατική δράση πρέπει να αποβλέπει στην διαρκή εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, άλλως στερείται νομιμοποιητικής βάσης ή άλλως δεν είναι έννομη.

Η θέση αυτή οδηγεί κατ' επέκταση στις εξής παραδοχές:

A) Δεν υφίστανται νόμοι⁶ οι οποίοι δεν εξυπηρετούν ως διακριτή κατηγορία το δημόσιο συμφέρον. Με απλά λόγια, όλοι οι νόμοι τίθενται για να εξυπηρετήσουν το δημόσιο συμφέρον. Βέβαια, σύμφωνα με τον καθηγητή Δαγτόγλου η πρόταση αυτή είναι «*δεοντολογική και όχι οντολογική*», δηλαδή αναφέρεται σε αυτό που ιδανικά θα πρέπει να γίνεται και όχι αυτό που ισχύει στην πραγματικότητα⁷.

B) Από τη στιγμή που το νομοθετικό όργανο, έχοντας υπόψη του τις επιταγές του Συντάγματος, προβαίνει στην κανονιστική ρύθμιση της οργάνωσης, λειτουργίας και δράσης της Δημόσιας Διοίκησης, καθορίζοντας με τον τρόπο αυτό τους ειδικότερους σκοπούς δημοσίου συμφέροντος που θα επιδιώκονται από αυτή⁸, προκύπτει συμπερασματικά ότι και η δράση του ολόκληρου δημοσίου τομέα αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Οπότε, όταν τα διοικητικά όργανα του κράτους δρουν είτε με νομικές (διοικητικές) πράξεις είτε με υλικές ενέργειες, στην πραγματικότητα (πρέπει να) εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον. Η δράση αυτή χαρακτηρίζεται ως νόμιμη εφόσον ικανοποιεί το δημόσιο συμφέρον που προσδιορίζει ο εκάστοτε νόμος και παράνομη όταν ικανοποιεί σκοπό διάφορο του δημοσίου συμφέροντος⁹. Συνάγεται, λοιπόν, ότι πέραν από δικαιολογητικό λόγο της

⁶ Βλ. Α. Γέροντας, οπ.π., σ. 102 και Π. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο - Ατομικά Δικαιώματα, 4η έκδ., 2012, σ. 147, αρ. 247 = sakkoulas-online

⁷ Η σκέψη είναι η εξής: Από τη στιγμή που τα δικαστήρια έχουν την δυνατότητα να κρίνουν έναν νόμο ως αντισυνταγματικό, σύμφωνα με το άρθρο 97 παρ. 1, αυτό σημαίνει ότι ενδέχεται να υφίστανται νόμοι οι οποίοι εκ των πραγμάτων δεν εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον και άρα δεν θα πρέπει να εφαρμόζονται στην συγκεκριμένη περίπτωση. Βλ. Π. Δαγτόγλου, οπ.π., σ. 152, αρ. 249.

⁸ Το επόμενο κεφάλαιο (2.4) ασχολείται διεξοδικότερα με την ικανότητα του νομοθέτη να εξειδικεύει την έννοια του δημοσίου συμφέροντος και την σχέση αυτής της ικανότητας με την δικαστική εξουσία.

⁹ Όπως έχει κριθεί από το ΣτΕ (βλ. αποφ. 276/1986, 1615/1988) από την αιτιολογία της διοικητικής πράξεως θα πρέπει να προκύπτει το ποιος λόγος δημοσίου συμφέροντος ικανοποιείται.

διοικητικής δράσης, αποτελεί ταυτόχρονα και νομικό έρεισμα των ίδιων των διοικητικών πράξεων¹⁰.

4.4 Η εξειδίκευση του «Δημοσίου Συμφέροντος»

Στο σημείο αυτό ανακύπτει ένα περαιτέρω ερώτημα: **Ποιος εν τέλει προσδιορίζει σε πρακτικά πλαίσια την έννοια του δημοσίου συμφέροντος;** Η αοριστία αλλά και η πολλαπλότητα της έννοιας προϋποθέτει την παρείσφρηση της εκτίμησης ενός «τρίτου» ο οποίος, εκτιμώντας σφαιρικά τις συνθήκες που επικρατούν μια δεδομένη χρονική στιγμή, να προβεί στη αποτελεσματική συγκεκριμενοποίηση του. Προφανώς, ο τρίτος δεν δύναται να είναι ιδιώτης, αλλά εκπρόσωπος της δημόσιας εξουσίας. Σχετική με την προβληματική αυτή είναι η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών.

Η εξαγγελία της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών, η οποία αποτελεί οργανωτική βάση του πολιτεύματος, πραγματοποιείται στο άρθρο 26 του Συντάγματος. Σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο οι εξουσίες του κράτους τριχοτομούνται και διαμορφώνονται ως εξής: Η νομοθετική λειτουργία, η οποία θέτει τους κανόνες δικαίου, ασκείται από τη βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (παρ. 1). Η εκτελεστική λειτουργία, η οποία εφαρμόζει/εκτελεί τους νόμους, ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τη Κυβέρνηση (παρ. 2). Τέλος, η δικαστική εξουσία, η οποία είναι επιφορτισμένη με την απονομή της δικαιοσύνης, ασκείται από τα Δικαστήρια (παρ. 3). Βασικό στοιχείο της εν λόγω αρχής είναι ότι τα όργανα της κάθε λειτουργίας, τα οποία διατηρούν εξειδικευμένες και προκαθορισμένες αρμοδιότητες, θα πρέπει να παραμένουν στα όρια της προδιαγεγραμμένης δικαιοδοσίας τους και να μην παρεμβαίνουν στις δικαιοδοσίες των οργάνων των υπόλοιπων λειτουργιών, χωρίς ωστόσο να αποκλείεται η μεταξύ τους συνεργατική και αρμονική συνύπαρξη¹¹. Ο προβληματισμός λοιπόν που ανακύπτει είναι εάν θα πρέπει να ανατεθεί σε συγκεκριμένο κρατικό όργανο η εξουσία να προσδιορίζει κατ' αρέσκεια και αποκλειστικά το περιεχόμενο του δημοσίου συμφέροντος ή εάν προκρίνεται μια

¹⁰ Α. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 3η έκδ., 2016, § 11, σ. 190 = sakkoulas-online

¹¹ Α. Μανιτάκης, Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας, τόμ. 1, 1994, σ. 125 = sakkoulas-online

επιλογή που προωθεί τη κατανομή της αρμοδιότητας αυτής σε πλείονα κρατικά όργανα.

Εκ πρώτης όψεως, η Βουλή, η οποία αποτελεί το άμεσο αποτέλεσμα της λαϊκής κυριαρχίας και διαθέτει τη ύψιστη δημοκρατική νομιμοποίηση, παρουσιάζεται ως το όργανο εκείνο το οποίο, κατά τη θέσπιση των νόμων έχει την εξουσία να αποτυπώνει κατά διακριτική ευχέρεια την ιδιαίτερη έκφανση του δημοσίου συμφέροντος η θεραπεία του οποίου σκοπείται στη συγκεκριμένη περίπτωση. Δεν θα πρέπει εξάλλου να λησμονείται ότι η νομοθετική είναι η μόνη λειτουργία στην οποία απονέμεται απευθείας από το Σύνταγμα η «γενική νομοθετική αρμοδιότητα», και επομένως δεν υφίστανται ρυθμιστικά αντικείμενα τα οποία δεν εμπίπτουν στα όρια της δικαιοδοσίας της. Αντιθέτως, τα όργανα των υπόλοιπων λειτουργιών διαθέτουν μόνο τις ειδικές αρμοδιότητες που τους απονέμονται είτε ρητά από το Σύνταγμα είτε από τους σύμφωνα προς αυτό νόμους¹². Η δράση της Διοίκησης, η οποία κατά κάποιον τρόπο υπάγεται στην νομοθετική¹³, δεν είναι άσχετη με το ζήτημα, καθώς κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης ενδέχεται να εξειδικεύει τις ειδικότερες πτυχές του θεραπευόμενου δημοσίου συμφέροντος¹⁴. Ωστόσο, η απάντηση αυτή είναι μόνο εν μέρει ορθή.

Το ότι η Βουλή διαθέτει την δημοκρατική νομιμοποίηση δεν σημαίνει ότι από την δράση της δεν μπορούν να προκύψουν ατασθαλίες. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, είναι ενδεχόμενη η (ηθελημένως ή μη) αυθαίρετη επίκληση του δημοσίου συμφέροντος προκειμένου να εξυπηρετηθούν άσχετοι με το δημόσιο συμφέρον σκοποί. **Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών προκρίνει τον περιορισμό της αυθαίρετης δράσης της νομοθετικής λειτουργίας (και κατ' επέκταση της Διοίκησης¹⁵) με την εκ των υστέρων παρέμβαση της αμερόληπτης δικαστικής κρίσης, η οποία ασκείται από όργανα τα οποία χαίρουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας.** Η παρέμβαση αυτή πραγματοποιείται πρακτικά με τον έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων.

¹² Α. Μανιτάκης, οπ.π., σ. 328.

¹³ Α. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, οπ.π., σ. 80.

¹⁴ Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, εξαιτίας της φύσεως των καθηκόντων του, όπως αυτά σκιαγραφούνται στο Σύνταγμα, δεν θα μπορούσε να διαθέτει αποκλειστικά τέτοια δυνατότητα.

¹⁵ Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 82 Σ: «η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της Χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων». Το βασικό λοιπόν όργανο της εκτελεστικής εξουσίας δεν μπορεί να δρα κατ' αρέσκειαν αλλά αυτοπεριορίζεται από το Σύνταγμα και τους Νόμους.

Από τις παρατηρήσεις αυτές προκύπτει ότι στο ερώτημα του ποιος (και πώς;) είναι εν τέλει αρμόδιος να εξειδικεύσει το δημόσιο συμφέρον η απάντηση τείνει στην **συνδυαστική νομιμοποίηση**¹⁶. Για να καταστεί σαφέστερο, το νομοπαραγωγικό όργανο (και εν συνεχεία η Διοίκηση) θα συγκεκριμενοποιήσει καταρχήν με τη θέσπιση των κανόνων την ιδιαίτερη έκφανση του δημοσίου συμφέροντος που ικανοποιείται. Η δικαστική όμως λειτουργία θα επέμβει εκ των υστέρων, ώστε να εντοπίσει και να εξαλείψει τυχόν αυθαίρετες σταθμίσεις. Τα όρια του πότε η στάθμιση στην οποία προβαίνει ο νομοθέτης είναι επιτρεπτή ή όχι θέτει ο συντακτικός νομοθέτης.

Ο αρχικώς προταθείς ορισμός για την έννοια του δημοσίου συμφέροντος θα μπορούσε στο σημείο αυτό να αναπροσαρμοστεί, ώστε να συμπεριλάβει και τη δράση της κρατικής εξουσίας: *Δημόσιο Συμφέρον είναι αυτό το οποίο τα συνταγματικώς προβλεπόμενα κρατικά όργανα ορίζουν ως τέτοιο*¹⁷.

4.5 Η νομική φύση του Δημοσίου Συμφέροντος

Προχωρώντας τον ακολουθητέο συλλογισμό είναι απαραίτητο να επισημανθούν τα εξής: η αοριστία της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, για την οποία έγινε λόγος προηγουμένως, δεν θα πρέπει να συγχέεται με κάποιου είδους νομικής της αποδυνάμωσης. Το βασικό εννοιολογικό χαρακτηριστικό της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος προκύπτει από το γεγονός ότι απαντάται λεκτικά στο συνταγματικό κείμενο. Εξ αυτού του λόγου μεταρσιώνεται σε (αόριστη) **νομική έννοια** και δη σε γενική συνταγματική αρχή η οποία έχει δεσμευτική ισχύ¹⁸ (είναι δηλαδή κανόνας του θετικού δικαίου) και από την οποία επέρχονται έννομες συνέπειες. Βασική συνέπεια του χαρακτηρισμού του Δημοσίου Συμφέροντος ως νομικής έννοιας, είναι ότι αυτή δεν διαφεύγει από τον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας¹⁹.

¹⁶ Βλ. Μ. Καλογερόπουλος, Σκέψεις και ανάλεκτα επί της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, άρθρο στο περιοδικό «θεωρία και πράξη διοικητικού δικαίου», 2016, σελ. 930.

¹⁷ Π. Δαγτόγλου, οπ.π., σ. 152, αρ. 249.

¹⁸ Βλ. Γ. Κασιμάτης, Νέες μορφές παρέμβασης στο σύστημα οικονομικής παραγωγής, σε: Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη, 1986, σελ 245 επ.

¹⁹ Βλ. αποφ. ΣΤΕ 2234/1999, 1682/2002.

Πρόκειται για τα άρθρα 17 παρ. 1²⁰, 33 παρ. 2²¹, 24 παρ. 1²² και 106 παρ. 1²³. Όπως προκύπτει, η γραμματική της αποτύπωση από τον συντακτικό νομοθέτη παρουσιάζεται φειδωλή και περιορισμένη. Θα ανέμενε κανείς, ότι από τη στιγμή που οι συνταγματικές διατάξεις οι οποίες κάνουν μεία στο δημόσιο συμφέρον είναι περιορισμένες, ανάλογη θα έπρεπε να ήταν και η χρήση στα νομοθετικά κείμενα ή τις δικαστικές αποφάσεις. Ωστόσο, εντοπίζεται μια έντονη αναντιστοιχία. Τα αίτια αυτής της ανισόρροπης σχέσης θα εξεταστούν κατωτέρω.

Προς αποφυγή παρανοήσεων, κρίνεται αναγκαίο να τονιστεί το εξής: τόσο στο Σύνταγμα όσο και στη νομοθεσία ή τη νομολογία παρατηρείται μια λεκτική πολλαπλότητα. Με άλλα λόγια αντί της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος εντοπίζεται αδιακρίτως η χρήση εννοιών όπως «γενικό συμφέρον», «εθνικό συμφέρον», «κοινωνικό συμφέρον» ή «συλλογικό συμφέρον». Στην πραγματικότητα όλες αυτές οι έννοιες χρησιμοποιούνται για να περιγράψουν το ίδιο και το αυτό²⁴. Η επίκληση εννοιών όπως «γενικότερο δημόσιο συμφέρον» ή «γενικότερο κοινωνικό συμφέρον» δεν φαίνεται να προσθέτει κάτι ως προς τη βασική έννοια, πέραν ίσως κάποιας εμφιατικής προσπάθειας εκ μέρους του εφαρμοστή του δικαίου.

Η νομική φύση του δημοσίου συμφέροντος γίνεται έντονα εμφανής στα πλαίσια του διοικητικού δικαίου. Συγκεκριμένα, η συνδρομή του είναι κομβική καθώς οριοθετεί την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης²⁵, προσανατολίζει την ανάκληση

²⁰ 17 παρ. 1 Σ: «Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος.»

²¹ 33 παρ. 2 Σ: «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας πριν αναλάβει την άσκηση των καθηκόντων του, δίνει ενώπιον της Βουλής τον ακόλουθο όρκο: «Ορκίζομαι... και να υπηρετώ το γενικό συμφέρον και την πρόοδο του ελληνικού λαού.»

²² 24 παρ. 1 Σ: «Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον.»

²³ 106 παρ. 1: «Για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα...».

²⁴ Αντίθετη άποψη υποστηρίζει ο καθηγητής Τσάτσος ο οποίος υποστήριξε για πρώτη φορά την εννοιολογική διαφοροποίηση ανάμεσα στις έννοιες του δημοσίου και του γενικού συμφέροντος στο ζήτημα της μη θεμελίωσης αστικής ευθύνης του δημοσίου εφόσον παραβιάζεται διάταξη η οποία έχει τεθεί για χάρη του γενικού συμφέροντος. Την άποψη αυτή εμπλούτισε ο Παυλόπουλος. Η αποδοχή αυτής της θέσης προκαλεί πάντως έντονες ερμηνευτικές δυσχέρειες.

²⁵ Η Διοίκηση καλείται να επιλέξει εκείνη την λύση από τις εξίσου όμοιες η οποία κατά την κρίση της εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, πάντοτε όμως τηρώντας το Σύνταγμα και το νόμο. Βλ. Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 7η έκδ., 2015, σ. 151, αρ. 330 = sakkoulas-online. Γίνεται λόγος για την Αρχή της Υπεροχής του Δημοσίου Συμφέροντος, βλ. Α. Γέροντας, οπ.π., σ. 105 = sakkoulas-

των διοικητικών πράξεων²⁶, είναι απαραίτητη για την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας²⁷, συνδέεται με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας²⁸, ενώ εξετάζεται (πλέον περιορισμένα) και επί της κατάφασης της αστικής ευθύνης του δημοσίου²⁹.

Ωστόσο, η λειτουργία της δεν εξαντλείται σε αυτούς τους τομείς. Τι γίνεται στη περίπτωση που εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του νομοθέτη, προϋποθέτει τον περιορισμό διάφορων συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων; Παρακάτω, θα ακολουθήσει η εξέταση της εν λόγω προβληματικής, με ταυτόχρονη εμβάθυνση επί των σχετικών νομολογιακών πορισμάτων.

4.6 Περιορισμός των ατομικών δικαιωμάτων για λόγους δημοσίου συμφέροντος

Η απάντηση στο επιμέρους αυτό ερώτημα προϋποθέτει για λόγους πληρότητας της μελέτης την σκιαγράφηση του συνταγματικού συστήματος προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Παρατηρείται η εξής τυποποίηση: προσδιορίζεται καταρχήν το αντικειμενικό πεδίο προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων και έπειτα ακολουθούν οι περιορισμοί τους και οι επιφυλάξεις υπέρ του νόμου. Η γραμματική διατύπωση των συνταγματικών διατάξεων διαπνέεται κατά βάση από λιτότητα η οποία συνοδεύεται από μια διαβαθμισμένη αοριστία. Βούληση του συντακτικού νομοθέτη είναι να επιτρέψει στον εκάστοτε εφαρμοστή του συντάγματος, ήτοι τα όργανα της νομοθετικής, της εκτελεστικής ή της δικαστικής εξουσίας, μια ευχέρεια

online.

²⁶ Οι νόμιμες ευμενείς διοικητικές πράξεις μπορούν να ανακληθούν παρά την εξαίρεση του αμετακλήτου, **εφόσον συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος**, αρκεί η συνδρομή τους να αιτιολογείται ειδικά στην ανακλητική πράξη. Βλ. ΣτΕ 3466/2008 και 3905/2003.

²⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 208 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας: «*Η αίτηση αναστολής γίνεται δεκτή, όταν κρίνεται ότι η άμεση εκτέλεση της προσβαλλόμενης απόφασης θα προκαλέσει στον αιτούντα βλάβη ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη σε περίπτωση ευδοκίμησης του ενδίκου μέσου. Η αίτηση όμως μπορεί να απορριφθεί αν, κατά τη στάθμιση της βλάβης του αιτούντος, των συμφερόντων τρίτων και του δημοσίου συμφέροντος, κρίνεται ότι οι αρνητικές συνέπειες από την αποδοχή θα είναι σοβαρότερες από την ωφέλεια του αιτούντος.*»

²⁸ Δημόσια υπηρεσία, κατά το οργανικό κριτήριο, είναι ένα δομημένο σύνολο οργάνων και μέσων που τείνουν προς την εξυπηρέτηση ενός δημοσίου σκοπού, δηλαδή **σκοπού δημοσίου συμφέροντος** (βλ. Πρ. Παυλόπουλος, Το Δημόσιο Δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης, 2013, σ. 141).

²⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ: «*Για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση, εκτός αν η πράξη ή η παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος.*»

ως προς το επιλεγόμενη ερμηνευτική οδό η οποία αναλόγως θα οδηγήσει σε διαφορετικά επίπεδα προστασίας.

Εκ πρώτης όψεως η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος ως δικαιολογητικού λόγου επιβολής περιορισμών σε ατομικά δικαιώματα, στις συνταγματικές διατάξεις των οποίων δεν εντοπίζεται ρητά ως περιορισμός, έρχεται σε αντίθεση με το προαναφερθέν νομοτεχνικό οικοδόμημα. Ωστόσο, σύμφωνα με την άποψη του γράφοντος, η κατάφαση επί της δυνατότητας επιβολής περιορισμών στην άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων προκύπτει από την συστηματική ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων, καθώς και από την αναγωγή του δημοσίου συμφέροντος σε βασική επιδίωξη του κράτους. Η οριοθέτηση του δημοσίου συμφέροντος και η πρακτική άσκηση των δικαιωμάτων είναι διαδικασίες άμεσα συνυφασμένες, με κοινό παρανομαστή την αξιολογική εκτίμηση του νομοθέτη. Αφού η ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος είναι η βασική (συνταγματικώς απορρέουσα) επιδίωξη του κράτους, ο νομοθέτης θα πρέπει καταρχήν να είναι σε θέση να περιορίσει την άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων αν από τον περιορισμό αυτό επέρχεται η εν λόγω ικανοποίηση. Ταυτόχρονα ισχύει και το αντίστροφο, δηλαδή οι κάθε είδους περιορισμοί είναι αναγκαίο να δικαιολογούνται από σοβαρούς λόγους «κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος»³⁰. Τη θέση αυτή, ότι δηλαδή επιτρέπεται καταρχήν να επιβάλλονται περιορισμοί στην άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων, αν από τους περιορισμούς αυτούς προκύπτει η εξυπηρέτηση του γενικότερου δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος επιβεβαιώνει παγίως και η νομολογία³¹. **Εντελώς συνοπτικά, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το δημόσιο συμφέρον αποτελεί τον γενικό περιορισμό στον οποίο μπορούν να υπαχθούν όλα τα ατομικά δικαιώματα**³².

Ωστόσο, η επίτευξη του εν λόγω σκοπού δεν εξικνείται έως της απόλυτης ευχέρειας περιορισμών των ατομικών δικαιωμάτων εκ μέρους του νομοθέτη, διότι κάτι τέτοιο θα οδηγούσε σε αυθαιρεσίες. Δεν θα πρέπει να λησμονείται ότι οι συνταγματικές διατάξεις δεν υπόκεινται σε ιεράρχηση (πέρα από όσες διατάξεις δεν υπόκεινται σε

³⁰ βλ. Τ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων, 2018, σ. 66 = sakkoulas-online

³¹ βλ. σχετικώς το Μέρος Β' της παρούσας μελέτης.

³² Π. Παραράς, Οικονομική Ελευθερία, 2019, σ. 469 = sakkoulas-online

αναθεώρηση, σύμφωνα με το άρθρο 110, παρ. 1) και άρα όλες οι συνταγματικές διατάξεις είναι ιεραρχικά ισότιμες μεταξύ τους. Περαιτέρω, γίνεται κατανοητό ότι μια γενική συνταγματική αρχή, όπως το δημόσιο συμφέρον δεν μπορεί να απεμπολήσει άνευ ετέρου μια συγκεκριμένη συνταγματική διάταξη. Μια εκδοχή τέτοιου είδους θα παρείχε στην πολιτική εξουσία την δυνατότητα να εξειδικεύει κατά απόλυτη ευχέρεια το δημόσιο συμφέρον, γεγονός το οποίο θα ισοδυναμούσε με τη πλήρη αποδυνάμωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων³³.

Είναι λογικό ότι υφίστανται ακραία όρια τα οποία ο νομοθέτης δεν μπορεί να υπερβεί. Το ποια είναι αυτά τα ακραία όρια και το εάν είναι αποτελεσματικά στη πράξη είναι ζητήματα τα οποία εντάσσονται στην προβληματική των περιορισμών των περιορισμών, η οποία θα εξεταστεί αμέσως παρακάτω.

4.7 Ο δικαστικός έλεγχος συνταγματικότητας των επιβαλλόμενων περιορισμών – οι περιορισμοί των περιορισμών

Με την έννοια «περιορισμοί των περιορισμών» νοούνται οι επιμέρους δικαιοκρατικές εγγυήσεις, οι οποίες απορρέουν εκ του Συντάγματος και οι οποίες θέτουν φραγμό στην αθέμιτη παρεμβατική δραστηριότητα του κράτους επί της ελεύθερης άσκησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων μέσω της επιβολής περιορισμών³⁴. Σύμφωνα με το άρθρο 25 του Συντάγματος «...Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας». Στις διατάξεις του άρθρου αυτού εντοπίζονται οι δύο από τους τρεις περιορισμούς των περιορισμών. Ο τρίτος, ο οποίος δεν αποτυπώνεται ρητά σε κάποια συνταγματική διάταξη ως γενικός κανόνας, αλλά γίνεται δεκτός από την θεωρία και τη νομολογία, είναι η μη παραβίαση του πυρήνα του θιγόμενου δικαιώματος³⁵.

³³ Βλ. Α. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, οπ.π., σ. 190.

³⁴ Βλ. άρθρο Χ. Τσιλιώτη, «Πανδημία και περιοριστικά μέτρα: Περιορισμοί στα θεμελιώδη δικαιώματα και αρχή της επιφύλαξης του νόμου (Μέρος Ι)», διαθέσιμο σε www.syntagmawatch.gr.

³⁵ Βλ. Σ. Βλαχόπουλος, Θεμελιώδη Δικαιώματα, 2022, σ. 26, ο οποίος τονίζει ότι ο πυρήνας του δικαιώματος δεν είναι γενικά και αμετάκλητα προσδιορισμένος εκ των προτέρων, αλλά υφίστανται περιπτώσεις οι οποίες δεν επιδέχονται αμφισβήτηση. Σύμφωνα με τον καθηγητή Δαγτόγλου η μη

Συνάγεται ότι εφόσον οι εν λόγω δικαιοκρατικές εγγυήσεις δεν τηρούνται, τότε ο επιβληθείς με νόμο περιορισμός στην άσκηση του συνταγματικού δικαιώματος κρίνεται ως συνταγματικά ανεπίτρεπτος και επομένως ως αντισυνταγματικός.

4.8 Η επίδραση στην αποτελεσματική προστασία των ατομικών δικαιωμάτων

Συνοψίζοντας τα όσα έχουν ειπωθεί μέχρι στιγμής, θα μπορούσε να λεχθεί ότι το Δημόσιο Συμφέρον α) είναι αόριστη νομική έννοια, β) αποτελεί βασική επιδίωξη του κράτους, γ) εξειδικεύεται κατά την ευρεία διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη, δ) μπορεί να αποτελέσει τον δικαιολογητικό λόγο επιβολής περιορισμών στην άσκηση των υπολοίπων θεμελιωδών δικαιωμάτων, ενώ ε) η επίκληση του από τον νομοθέτη ως δικαιολογητικού λόγου επιβολής περιορισμών στην απόλαυση των υπολοίπων δικαιωμάτων τίθεται υπό έλεγχο συνταγματικότητας ο οποίος στρέφεται προς την εξέταση του εάν τηρούνται οι δικαιοκρατικές εγγυήσεις των περιορισμών των περιορισμών.

Ωστόσο, σημειώνεται ότι η επίδραση που ασκείται από την επίκληση του δημοσίου συμφέροντος στην αποτελεσματική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων γίνεται περισσότερο εμφανής σε περιόδους κρίσεων, κατά την διάρκεια των οποίων ο κίνδυνος μιας ολοκληρωτικής κατάρρευσης του κοινωνικού-οικονομικού-πολιτικού στερεώματος είναι απόλυτα υπαρκτός. Μέσα σε αυτά τα πλαίσια είναι λογικώς αναμενόμενο να επέλθει η θέσπιση ενός συνόλου περιοριστικών μέτρων τα οποία αποσκοπώντας στην αντιμετώπιση της κρίσης (και άρα ικανοποιώντας το δημόσιο συμφέρον) έρχονται αντιμέτωπα με την ακώλυτη απόλαυση των επιμέρους δικαιωμάτων. Σε αυτές τις περιπτώσεις προκρίνεται δογματικώς η χαλάρωση του περιεχομένου της αρχής της αναλογικότητας και η κανονιστική συστολή του πυρήνα των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Υποστηρίζεται, ότι η εγγενής αοριστία της τάσεως

παραβίαση του πυρήνα του δικαιώματος, ως περιορισμός των περιορισμών, προκύπτει από την υποχρέωση της μη προσβολής της ανθρώπινης αξίας, η οποία σύμφωνα με το άρθρο παρ. 1 του Σ αποτελεί «...πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας». Βλ. σχετικώς Π. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο - Ατομικά Δικαιώματα, 4η έκδ., 2012, σ. 179, αρ. 300 = sakkoulas-online.

αυτής υπονομεύει το νομικό σύστημα και πιο συγκεκριμένα την υπεροχή του Συντάγματος ως προς την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων³⁶.

Η κριτική αντιμετώπιση της συγκεκριμένης θέσης προϋποθέτει την διείσδυση στα νομολογιακά πορίσματα του Συμβουλίου της Επικρατείας. Για τον λόγο αυτό, η μετάβαση στο δεύτερο μέρος της εργασίας κρίνεται στη παρούσα φάση επιβεβλημένη.

5. ΜΕΡΟΣ Β' ΣΤΑΧΥΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

5.1 «ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΕΝ ΚΑΙΡΩ ΟΞΕΙΑΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ»

Στο παρόν κεφάλαιο επιδιώκεται εμβάθυνση σε μία από τις πολλές εκφάνσεις της αόριστης νομικής έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, η οποία μπορεί (όπως έχει δείξει η «πλούσια» νομολογία των τελευταίων ετών) να οδηγήσει σε εκτεταμένους περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων. **Πρόκειται για το «Δημοσιονομικό Συμφέρον του Κράτους».** Θα μπορούσε να λεχθεί ότι αποτελεί έννοια είδους η οποία ερείδεται στο λεγόμενο Δημοσιονομικό Σύνταγμα, το οποίο απαρτίζεται κυρίως από τα άρθρα 75, 78, 79, 80 Σ³⁷.

Εκκινώντας την ανάλυση κρίνεται αναγκαίο να τονιστεί ότι η έννοια του δημοσιονομικού συμφέροντος συνδέεται μεν αλλά δεν συμπίπτει κατ' ανάγκην με εκείνη του ταμειακού συμφέροντος. Η τελευταία έννοια αναφέρεται γενικά στα οικονομικά συμφέροντα που σχετίζονται με τα δημόσια οικονομικά και τη χρηματοδότηση του κράτους. Το ταμειακό συμφέρον (η με άλλα λόγια το εισπρακτικό συμφέρον) περιλαμβάνει τη συλλογή φόρων και την εξασφάλιση των απαραίτητων χρηματοδοτικών μέσων για την κάλυψη των δημόσιων δαπανών. Η

³⁶ Βλ. Θ. Ψήμματος, Τα θεμέλια της κοινωνικής ασφάλισης: Διανεμητική Δικαιοσύνη, Ισότητα, Δημοκρατία, 2020, σ. 224 = sakkoulas-online και Α. Γέροντας, οπ.π., σ. 106 = sakkoulas-online

³⁷ Βλ. Α. Παυλόπουλος, Το δημοσιονομικό συμφέρον ως ρυθμιστής των θεμελιωδών δικαιωμάτων και αρχών – Η απόφαση ΣτΕ ολ 1116.2014 για το PSI», Συνήγορος 103/2014, σ. 36-39.

έμφαση δίνεται στη περίπτωση αυτή στη διαχείριση των ταμειακών ροών, την εξασφάλιση της ρευστότητας, και τη διαχείριση του χρηματοδοτικού κινδύνου.

Σύμφωνα με την νομολογιακή πρακτική του Συμβουλίου της Επικρατείας³⁸, το ταμειακό συμφέρον δεν συνιστά από μόνο του άμεσο λόγο δημοσίου συμφέροντος. Οι βασικές ευρείες κατηγορίες υποθέσεων στις οποίες πραγματοποιήθηκε αυτή η συσχέτιση του ταμειακού συμφέροντος με το δημοσιονομικό συμφέρον είναι τρεις και είναι οι εξής³⁹: Πρώτον, στις διαφορές από διοικητικές συμβάσεις στις οποίες τίθεται ζήτημα κατανομής δικαιοδοσίας ανάμεσα στα διοικητικά και πολιτικά δικαστήρια, έχει κριθεί ότι ο καθαρά ταμειευτικός σκοπός της επίμαχης σύμβασης δεν κατατάσσει αυτή αυτοδίκαια στο πεδίο του δημοσίου δικαίου και άρα στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων, αλλά απαιτείται επιπροσθέτως η ικανοποίηση ενός συγκεκριμένου σκοπού δημοσίου συμφέροντος⁴⁰. Δεύτερον, εφόσον τίθεται ζήτημα δικονομικού προνομίου του δημοσίου έναντι των ιδιωτών, έχει κριθεί ότι τυχούσα δικονομική υπεροχή του δημοσίου δεν μπορεί να δικαιολογηθεί μόνο από την ύπαρξη ενεστώτος ταμειακού κρατικού συμφέροντος⁴¹. Τρίτον, προκειμένου να χορηγηθεί αναστολή εκτέλεσης διοικητικής πράξης σύμφωνα με τις κείμενες δικονομικές διατάξεις, έχει κριθεί ότι το ταμειακό συμφέρον του κράτους δεν ισοδυναμεί με την προβλεπόμενη αρνητική προϋπόθεση του δημοσίου συμφέροντος.⁴²

Απεναντίας, το **Δημοσιονομικό Συμφέρον του Κράτους** αφορά τον τρόπο με τον οποίο το τελευταίο διαχειρίζεται τα δημόσια οικονομικά, περιλαμβάνοντας τον προϋπολογισμό, τη φορολογία, τις δαπάνες, τον έλεγχο του δημόσιου χρέους και τις γενικές δημοσιονομικές πολιτικές. Σκοπός του δημοσιονομικού συμφέροντος είναι να διασφαλίσει την οικονομική σταθερότητα και τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών. Η έννοια αυτή περιστρέφεται, λοιπόν, γύρω από τον γενικότερο

³⁸ Πάντως, διαφοροποιημένη παρουσιάζεται η στάση του Αρείου Πάγου ο οποίος τείνει να εξομοιώνει το ταμειακό συμφέρον με λόγο γενικού συμφέροντος ο οποίος επιτρέπει την καθιέρωση προνομίων υπέρ του Δημοσίου και εις βάρος των ιδιωτών. Βλ. σχόλιο της Κ.Γ. Σακελλαρίου, Ταμειακοί σκοποί του Δημοσίου και δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης σε: Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, τ. 2/2011, σ. 230-231.

³⁹ Ι. Μαθιουδάκης, Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης, σε Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τ. 4/2011, σ. 478-488 = sakkoulas-online

⁴⁰ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ Ολ. 414/2011, 631/2011 και 987/2011.

⁴¹ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ Ολ. 1663/2009.

⁴² Βλ. ενδεικτικά ΔΠρΠειρ 1491/2007

σχεδιασμό των δημόσιων οικονομικών. Ειδικότερα, θα μπορούσε να λεχθεί ότι ο στόχος του δημοσιονομικού συμφέροντος είναι τριπλός και κατατείνει στο ότι οι οικονομικές ανάγκες της χώρας καλύπτονται, η μελλοντική δημοσιονομική και οικονομική κατάσταση της χώρας βελτιώνεται και οι ευρωπαϊκές επιταγές περί δημοσιονομικής πειθαρχίας και σταθερότητας της ευρωζώνης εκπληρώνονται⁴³.

Σύμφωνα με τα πορίσματα της **απόφασης της Ολομέλειας του ΣτΕ 1041/1949** πραγματοποιήθηκε μια διασύνδεση της έννοιας του δημοσιονομικού συμφέροντος του κράτους με καταστάσεις *έκτακτες και εξαιρετικά επείγουσες*. Γίνεται λόγος για τη διαμόρφωση ενός ιδιόμορφου «δικαίου της ανάγκης» από τη στιγμή που έπεται η επέλευση ενός δημοσιονομικού εκτροχιασμού ο οποίος επηρεάζει την ομαλή λειτουργία ολόκληρου του κοινωνικού συνόλου. Αυτή η κατάσταση επιτρέπει σύμφωνα με το δικαστήριο εντονότερους περιορισμούς στα ατομικά δικαιώματα σε σχέση με εκείνους που επιβάλλονται σε συνθήκες ομαλότητας⁴⁴. Μέσα σε τέτοιες συνθήκες κρατικής οικονομικής χαλεπότητας είναι δυνατόν να πραγματοποιηθεί ανανοηματοδότηση του προαναφερθέντος ταμειακού συμφέροντος, ώστε να ταυτίζεται εν τέλει και πρακτικά με το δημοσιονομικό συμφέρον του κράτους και άρα να αναβαθμίζεται σε επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος⁴⁵.

Γίνεται κατανοητό ότι στην ανάλυση που ακολουθεί θα πραγματοποιηθεί προσπάθεια εξεύρεσης α) τέτοιου είδους επιβληθέντων περιορισμών εξαιρετικού χαρακτήρα στα θεμελιώδη δικαιώματα, β) του ρόλου του δημοσιονομικού συμφέροντος κατά την επιβολή και δικαιολόγηση τους και γ) της νομολογιακής τάσης που επικράτησε σε υποθέσεις τέτοιας φύσεως. Η νομολογιακή μεταρσίωση του δημοσιονομικού συμφέροντος του κράτους σε ειδικό λόγο δημοσίου συμφέροντος ικανού να επιβάλλει περιορισμούς στα ατομικά δικαιώματα έγινε ξεκάθαρη κατά τη διάρκεια της οξείας οικονομικής κρίσης η οποία κορυφώθηκε το

⁴³ Βλ. Πάνος Λαζαράτος, Δημοσιονομικό Συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης σε: Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τ. 8-9/2013, σ. 686-692.

⁴⁴ Βλ. Πάνος Λαζαράτος οπ.π.

⁴⁵ Για αυτή τη μετεξέλιξη της έννοιας του ταμειακού συμφέροντος του κράτους βλ. επίσης τη θέση τη μειοψηφίας στην απόφαση ΣτΕ Ολ. 693/2011 και τη θέση της πλειοψηφίας στην απόφαση ΣτΕ Ολ. 1620/2011.

2010. Απόφαση ορόσημο αποτελεί η 668/2012 της Ολ. του ΣτΕ, εμβάθυνση επί της οποίας πραγματοποιείται παρακάτω.

5.2 Η Απόφαση Ολ. ΣτΕ 668/2012 – Το Δημοσιονομικό Συμφέρον, ο οριακός έλεγχος και η «χαλαρή» αρχή της αναλογικότητας σύμφωνα με την πλειοψηφία

Προτού πραγματοποιηθεί η εισέλευση στα κρίσιμα πορίσματα της εν λόγω απόφασης θα πρέπει σε ένα προγενέστερο στάδιο να γίνουν κατανοητά τα γενικότερα πλαίσια της δεινής δημοσιονομικής θέσης στην οποία είχε περιέλθει η Ελλάδα κατά το διάστημα αυτό. Το δημόσιο έλλειμμα και το δημόσιο χρέος της χώρας ξεπέρασαν κάθε προηγούμενο. Η χρηματοπιστωτική κρίση περιόρισε τη ρευστότητα στις διεθνείς αγορές γεγονός που κατ' επέκταση έπληξε την αξιοπιστία της χώρας και περιόρισε τη δανειοληπτική της δυνατότητα.

Η κατάσταση αυτή πυροδότησε την αντίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και έθεσε σε εφαρμογή τη διαδικασία περί υπερβολικού ελλείμματος η οποία περιγράφεται στα άρθρα 119-122, 125-126 και 138 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Σ.Λ.Ε.Ε.), όπως αυτή διαμορφώθηκε με την προαναφερθείσα Συνθήκη της Λισσαβώνας της 13.12.2007, η οποία κυρώθηκε με τον ν. 3671/2008. Βασικό χαρακτηριστικό της διαδικασίας αυτής είναι η περιοδική υποβολή ειδοποιήσεων και συστάσεων εκ μέρους του Συμβουλίου σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προς το κράτος εκείνο που παρουσιάζει υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα, ώστε να ληφθούν άμεσα τα απαραίτητα διορθωτικά μέτρα τα οποία θα επαναφέρουν την δημοσιονομική πειθαρχία.

Η Ελληνική Κυβέρνηση δεν κατόρθωσε να επιτύχει τους επιδιωκόμενους στόχους, με αποτέλεσμα, σύμφωνα και με την απόφαση 2010/182/ΕΕ του Συμβουλίου, να απαιτείται η λήψη δραστικότερων μέτρων. Προτάθηκε ότι ήταν επιτακτικό μεταξύ άλλων να μειωθεί το μισθολογικό κόστος και ο αριθμός των ατόμων που απασχολείται στο ευρύτερο δημόσιο τομέα, να περικοπούν τα ειδικά επιδόματα των δημοσίων υπαλλήλων, να αυξηθούν τα έσοδα με την εφαρμογή ενιαίας κλίμακας προοδευτικής φορολόγησης για κάθε πηγή εισοδήματος και να μεταρρυθμιστεί το

συνταξιοδοτικό σύστημα με την σταδιακή αύξηση του ορίου ηλικίας συνταξιοδοτήσεως.

Οι αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων μειώθηκαν για πρώτη φορά δυνάμει του λεγόμενου «Πρώτου Μνημονίου», το οποίο συναποτελείται από τρία επιμέρους μνημόνια συνεννόησης και το οποίο εισήχθη ως παράρτημα στον ν. 3845/2010⁴⁶. Ανάλογες περιοριστικές ρυθμίσεις προβλέφθηκαν και στον ν. 3833/2010 καθώς και στις κατ' εξουσιοδότηση εκδιδόμενες κανονιστικές πράξεις. **Η απόφαση ΣτΕ Ολ. 668/2012⁴⁷ προέβη στην εξέταση της συνταγματικότητας των εν λόγω μέτρων.**

Κατά την άποψη του γράφοντος, για τους σκοπούς της παρούσας εργασίας, κρίνεται αναγκαία η απευθείας εξέταση των διαλαμβανόμενων στις σκέψεις 34 και 35 της κρίσιμης απόφασης, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι αναιρείται η σημαντικότητα των υπόλοιπων σκέψεων. Συγκεκριμένα, το δικαστήριο τόνισε ότι προκειμένου μια επέμβαση σε περιουσιακό αγαθό⁴⁸, να μην αντιβαίνει στις επιταγές των διατάξεων του άρθρου 1 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου του Πρωτοκόλλου, θα πρέπει καταρχήν να προβλέπεται από νομοθετικές ή άλλου είδους κανονιστικές διατάξεις, καθώς και να δικαιολογείται από λόγους γενικού συμφέροντος. Το δικαστήριο εξειδίκευσε, τονίζοντας ότι ανάμεσα στους λόγους γενικού συμφέροντος εμπίπτουν και οι λόγοι εκείνοι οι οποίοι κατατείνουν, σύμφωνα με την εκτίμηση του εθνικού νομοθέτη, στην αντιμετώπιση *«ενός ιδιαιτέρως σοβαρού, δημοσιονομικού προβλήματος ή προς την εξασφάλιση της βιωσιμότητας κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών»*. Εν προκειμένω το δημοσιονομικό πρόβλημα συνίσταται στη αντιμετώπιση του

⁴⁶ Για αναλυτικότερη εξέταση της έννοιας, της νομικής φύσης και του περιεχομένου του Πρώτου Μνημονίου βλ. ενδεικτικά Αντώνης Μανιτάκης, Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου ενόψει μοιρασμένης κρατικής κυριαρχίας και επιτηρούμενης δημοσιονομικής πολιτικής, 2011, άρθρο δημοσιευμένο σε www.constitutionalism.gr και Α. Γέροντας, Το Μνημόνιο και η δικαιοπαγωγική διαδικασία, σε Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τ. 5/2010. σ. 713.

⁴⁷ Αργότερα εξεδόθησαν με ίδιο περιεχόμενο **οι αποφ. ΣτΕ Ολ. ΣτΕ Ολ. 1283-1286/2012.**

⁴⁸ Γίνεται δεκτό ότι το αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου καταλαμβάνει και τις αξιώσεις κατά των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης σχετικά με τη καταβολή των εκάστοτε προβλεπόμενων κοινωνικοασφαλιστικών παροχών, αλλά και τις αξιώσεις για την καταβολή των κάθε είδους αποδοχών που προβλέπονται από τον νόμο. Αυτό το οποίο δεν εμπίπτει στο προστατευτικό πεδίο του εν λόγω άρθρου είναι πάντως το δικαίωμα σε μισθό ή σύνταξη ορισμένου ύψους. Αυτό σημαίνει ότι το ύψος τους δύναται να διαφοροποιείται ανάλογα με τις κοινωνικοοικονομικές συνθήκες που επικρατούν. Συνεπώς, γίνεται αντιληπτό ότι με τους νόμους 3833/2010 και 3845/2010 πραγματοποιείται πράγματι κρατική επέμβαση στο ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας όπως αυτό ερμηνεύεται διευρυμένα στο πλαίσιο της ΕΣΔΑ.

υπερβολικού ελλείμματος το οποίο ταλάνιζε την γενικότερη σταθερότητα της οικονομίας και κατ' επέκταση την υπόσταση ολόκληρου του Κράτους.

Η σημαντικότητα της εν λόγω αποφάσεως (εκτός από την εξειδίκευση της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος) είναι **τριπλή** και έγκειται στα εξής σημεία:

Πρώτον, διερευνήθηκε το κατά πόσο τα ευρύτερα προγράμματα των δημόσιων πολιτικών (ή πιο συγκεκριμένα της δημοσιονομικής προσαρμογής) μπορούν να τύχουν δικαστικού ελέγχου και κατ' επέκταση προσδιορίστηκαν εμφανώς τα όρια του τελευταίου⁴⁹. Το δικαστήριο έκρινε ότι η εκτίμηση του νομοθέτη α) για το εάν υφίσταται λόγος δημοσίου συμφέροντος ο οποίος επιβάλλει τον περιορισμό περιουσιακού δικαιώματος και β) για το ποια πολιτική κρίνεται καταλληλότερη για την εξυπηρέτηση αυτού του δημοσίου συμφέροντος **υπόκειται μεν σε δικαστικό έλεγχο, αυτός ωστόσο πρέπει να είναι οριακός**. Το οριακό του δικαστικού ελέγχου μαρτυρεί υποβόσκουσες πολιτικό-οικονομικές⁵⁰ επιλογές υπό την έννοια ότι αναγνωρίζει σιωπηρά την προτεραιότητα της κρίσης της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας εις βάρος της δικαστικής όσον αφορά την επιλογή των μέσων για την δημοσιονομική εξυγίανση της χώρας⁵¹.

Δεύτερον, επιλέχθηκε ως μεθοδολογική προσέγγιση η σύζευξη του οριακού δικαστικού ελέγχου με την αρχή της αναλογικότητας, με το περιεχόμενο της τελευταίας να παρουσιάζεται αναπροσαρμοσμένο, ώστε να αρμόζει στην ιδιαιτερότητα της υπόθεσης. Η αναπροσαρμογή αυτή προκρίνει την χαλάρωση του περιεχομένου της. Για να καταστεί σαφέστερο κρίθηκε ότι προκειμένου η επέμβαση στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας να κριθεί αντισυνταγματική ως αντιβαίνουσα στην αρχή της αναλογικότητας θα πρέπει τα κρινόμενα μέτρα να παρουσιάζονται καταρχήν

⁴⁹ Βλ. Δ. Πατσίκας, Η συνταγματική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, 2022, σ. 343 = sakkoulas-online.

⁵⁰ Για την σύνδεση ανάμεσα στη μεγάλη πολιτική σημασία των ανακυπτουσών υποθέσεων και την εφαρμοζόμενη από τη νομολογία (συνταγματική) μεθοδολογική πορεία βλ. Α. Καϊδατζής, «Μεγάλη πολιτική και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Ένα σχόλιο για τις στρατηγικές τήρησης του Συντάγματος στην εποχή του 'Μνημονίου'», 2011, άρθρο δημοσιευμένο σε www.constitutionalism.gr.

⁵¹ Όπως εντοπίζει ο Α. Καϊδατζής (βλ. σχόλιο του επί της Ολ. ΣτΕ 668/2012 σε Αρμενόπουλο, τεύχος 4, 2012, σ. 624-636) ο δικαστικός έλεγχος του εν λόγω δημοσιονομικού προγράμματος καθίσταται περισσότερο επιφυλακτικός δεδομένου του ότι δεν αφορά μόνο το εθνικό δημόσιο συμφέρον αλλά και το κοινό δημόσιο συμφέρον των κρατών μελών της Ευρωζώνης. Η αλληλεπίδραση εθνικού και ευρωπαϊκού δημοσίου συμφέροντος δεν αναπτύσσεται περαιτέρω στα πλαίσια της παρούσας εργασίας.

ως προδήλως απρόσφορα ή προδήλως μη αναγκαία ως προς τους επιδιωκόμενους με αυτά στόχους. Η εν λόγω σύζευξη αποτελεί το αναγκαίο πρόσκομμα στην καταρχήν (επιθυμητή;) διευρυμένη εξουσία του νομοθέτη⁵². Ως προς την πτυχή της strictu sensu αναλογικότητας η στάση του δικαστηρίου παραμένει επιφυλακτική και πάντως δεν προβαίνει στην εξέταση ύπαρξης ηπιότερων μέτρων ενόψει και του προαναφερθέντος οριακού χαρακτήρα του ασκούμενου ελέγχου συνταγματικότητας.

Τρίτον, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 37, η επιβάρυνση τόσο μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού οριοθετείται πάντοτε από την αρχή της ισότητας (άρθρο 4 παρ. 5), την αρχή του σεβασμού της αξιοπρέπειας του ανθρώπου (2 παρ. 1) και της κρατικής αξιώσεως περί εκπλήρωσης του χρέους της εθνικής και κοινωνικής αλληλεγγύης (25 παρ. 4). Η επισήμανση αυτή άφησε ανοιχτό το ενδεχόμενο της μελλοντικής επίτασης της έντασης του ελέγχου συνταγματικότητας εφόσον σημειωθεί μεταβολή των υφιστάμενων δημοσιονομικών στοιχείων ή εφόσον οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί επιτείνονται επ' αόριστον.

Υπό τις παρατηρήσεις αυτές τα λεγόμενα μέτρα του πρώτου μνημονίου κρίθηκαν ως συνταγματικά. Οι μισθολογικές δηλαδή περικοπές των εργαζομένων στο Δημόσιο θεωρήθηκε ότι δεν είναι προδήλως απρόσφορες ή μη αναγκαίες για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής δυσχέρειας στην οποία είχε περιέλθει η Χώρα και την αποφυγή ενδεχόμενης χρεοκοπίας. **Με άλλα λόγια δεν εντοπίστηκε παραβίαση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και στο άρθρο 17 του Σ.**

Ωστόσο, στην απόφαση αυτή υποστηρίχθηκαν και ενδιαφέρουσες μειωηφούσες γνώμες οι οποίες κατέδειξαν σε γενικές γραμμές ότι ο οριακός δικαστικός έλεγχος δεν είναι αποτελεσματικός και ότι το δικαστήριο θα πρέπει να προβαίνει στον έλεγχο του εάν τα κρινόμενα μέτρα έχουν συνοδευτεί από ειδικές επιστημονικές μελέτες, χωρίς ταυτόχρονα να παραγκωνίζεται το πώς αυτά επιδρούν πρακτικά στους ίδιους τους θιγομένους.

⁵² Βλ. Δ. Πατσίκας, οπ.π., σ. 61·Βλ. και Ξ. Κοντιάδη/Αλκ. Φωτιάδου, Κοινωνικά δικαιώματα, αναλογικότητα και δημοσιονομική κρίση. Θεωρητικές επισημάνσεις επ' ευκαιρία της ΣτΕ Ολ. 668/2012, σε Δικαιώματα του Ανθρώπου, τ. 53/2012, σ. 43 επ.

5.3 Η απόφαση ΣτΕ 668/2012 – Η ανάγκη εντατικοποίησης του ελέγχου συνταγματικότητας σύμφωνα με τις θέσεις της μειοψηφίας

Όπως προαναφέρθηκε η κρίση της απόφασης 668/2012 δεν ήταν ομόφωνη. Σε μια τόσο σημαντική για τα δεδομένα της εποχής απόφαση (και μάλιστα με πολιτικό πρόσημο) ήταν αναμενόμενο να διατυπωθούν και εξαιρετικά ενδιαφέρουσες μειοψηφίες, οι οποίες κατέτειναν βασικά στην ανάγκη εντατικοποίησης του ελέγχου συνταγματικότητας των προσβαλλόμενων μέτρων.

Συγκεκριμένα, στη σκέψη 33, εντοπίζεται η άποψη εκείνη η οποία στηρίζει την αντισυνταγματικότητα της επίμαχης νομοθεσίας στο σύνολο της διότι ο φάκελος της υπόθεσης δεν εμπεριέχει σαφή και αναλυτικά στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι η αποφυγή της ενδεχόμενης κρατικής χρεοκοπίας θα μπορούσε να αποφευχθεί μόνο μέσω δανεισμού με τους συγκεκριμένους όρους. Περαιτέρω, σύμφωνα με την θέση αυτή ήταν εξίσου σημαντικό το ότι δεν προέκυπτε από κανένα στοιχείο η αναγκαιότητα λήψης των εν λόγω μέτρων, όπως επίσης η προσφορότητα τους προς ικανοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού, τηρουμένης μάλιστα και της αρχής της ισότητας. Η απόδειξη συνδρομής των ανωτέρω απαιτεί την ύπαρξη οικονομικής μελέτης ειδικώς και συνολικώς τεκμηριωμένης. Με αλλά λόγια, από την στιγμή που στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν υφίσταται τέτοια οικονομική μελέτη δεν είναι δυνατόν μέσω της γενικής επίκλησης του δημοσίου συμφέροντος να θεραπευτεί η έλλειψη απόδειξης περί εξάντλησης και εφαρμογής όλων των ηπιότερων ως προς την άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων μέτρων. Ως εκ τούτου τα επίμαχα περιοριστικά μέτρα θα πρέπει να κριθούν ως αντισυνταγματικά.

Η δεύτερη κρίσιμη μειοψηφούσα γνώμη, εντοπίζεται στη σκέψη 39. Η θέση αυτή προέβη στην εξάρτηση της συνταγματικότητας των επίμαχων μέτρων από την σωρευτική επίδραση που αυτά ενέχουν στους θιγομένους σε συνδυασμό με την τήρηση της συνταγματικής αρχής της ισότητας. Για να καταστεί σαφέστερο, οι μισθολογικές μειώσεις των δημοσίων υπαλλήλων οι οποίες επήλθαν με τον ν. 3845/2010, θα πρέπει να εξεταστούν μέσα στα γενικότερα πλαίσια των ήδη ληφθέντων μέτρων εις βάρος των δημοσίων υπαλλήλων ή εις βάρος άλλων ομάδων.

Ειδικότερα, υποστηρίχθηκε ότι η εξυγίανση της χειρίστης δημοσιονομικής κατάστασης θα πρέπει να επέλθει με την συνεισφορά τόσο των μισθωτών και των συνταξιούχων όσο και των ελεύθερων επαγγελματιών και όσων ασκούν επαγγελματική δραστηριότητα. Το δικαστήριο εντόπισε ότι δεν είχαν ληφθεί τέτοιου είδους δυσμενή μέτρα εις βάρος των ελεύθερων επαγγελματιών και των επιχειρηματιών, γεγονός το οποίο ισοδυναμεί με την παραβίαση της αρχής της ισότητας ενώπιον των δημόσιων βαρών. Με άλλα λόγια η σώρευση αρνητικών μισθολογικών επιδράσεων σε μια μόνο κατηγορία απασχολουμένων, δεν είναι συνταγματικά επιτρεπτή.

Οι εν λόγω θέσεις της μειοψηφίας δεν ήταν άνευ ουσίας. Αντιθέτως, φαίνεται να αποτέλεσαν μια έμμεση προειδοποίηση σχετικά με την ενδεχόμενη εντατικοποίηση του ασκούμενου ελέγχου συνταγματικότητας, με μεθοδολογικά εργαλεία την (αυστηρότερη) αρχή της αναλογικότητας και την αρχή της ισότητας, εφόσον στο μέλλον επέλθει σωρευτική επίδραση στις ομάδες του πληθυσμού οι οποίες έχουν επωμιστεί ήδη όλο το βάρος της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας, όπως ήταν μέχρι στιγμής οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι συνταξιούχοι.⁵³ Όπως θα γίνει κατανοητό σε επόμενο κεφάλαιο, το ΣτΕ (σε ορισμένες μόνο περιπτώσεις) προχώρησε πράγματι στην υλοποίηση αυτής της εντατικοποίησης του δικαστικού ελέγχου.

5.4 Η Επιβεβαίωση των πορισμάτων της απόφασης ΣτΕ Ολ. 668/2012 από το Ε.Δ.Δ.Α.

Το Ε.Δ.Δ.Α. ήρθε επίσης αντιμέτωπο με υποθέσεις που αφορούσαν τον έλεγχο της ενδεχόμενης παραβίασεως των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προστατεύονται στην Ε.Σ.Δ.Α από περιοριστικά μέτρα δημοσιονομικού ενδιαφέροντος τα οποία έθεσαν τα κράτη μέλη προκειμένου να αντιμετωπίσουν την γενικευμένη δημοσιονομική κρίση. Ενδεικτικά αναφέρεται η απόφαση Ιωάννα Κουφάκη κατά Ελλάδας και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδας, 7.5.2013⁵⁴, (αριθ. προσ. 57665/12 και 57657/12), η οποία είχε ως αντικείμενο εξέτασης του το κατά πόσο οι ρυθμίσεις των νόμων 3833/2010,

⁵³ Βλ. Γ. Δελλή, Μεταξύ οριακού και ανεπαρκούς δικαστικού ελέγχου. Η απόφαση ΣτΕ Ολ. 668/2012 για το «πρώτο Μνημόνιο», Συνήγορος 90/2012, σ. 36 επ.

⁵⁴ Βλ. επίσης António Augusto DA CONCEIÇÃO MATEUS κατά Πορτογαλίας και Lino Jesus SANTOS JANUÁRIO κατά Πορτογαλίας, 8.10.2013, (αριθ. προσφ. 62235/12 και 57725/12).

3845/2010 και 3847/2010 είναι συμβατές με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α⁵⁵. Το Δικαστήριο προέβη στην απονομή ενός ευρέος περιθωρίου εκτίμησης σχετικά με τον προσδιορισμό της επιλεγόμενης κοινωνικής πολιτικής από τα κράτη μέλη. Ειδικότερα επεσήμανε ότι τα τελευταία απολαύουν το τεκμήριο της καλύτερης γνώσης σχετικά με τα εγχώρια συμβαίνοντα και άρα πρέπει να διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς τη διαμόρφωση της αναγκαίας κοινωνικής πολιτικής⁵⁶. Στο πλαίσιο αυτό τόνισε ότι η «δημόσια ωφέλεια» αποτελεί έννοια η οποία δύναται να δικαιολογήσει επιβαλλόμενους περιορισμούς στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας. Κατ' επέκταση έκρινε ότι στην έννοια της δημόσιας ωφέλειας εμπίπτει και η θέσπιση νόμων οι οποίοι κατατείνουν στον εξορθολογισμό των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού σε σχέση με τα επιδιωκόμενα κρατικά έσοδα.

Μάλιστα, όπως εντοπίζεται στη σκέψη 31, το Δικαστήριο, προέβη σε (ασθενή) έλεγχο αναλογικότητας των επίμαχων μέτρων, αλλά περιόρισε αυτόν μόνο στην διαπίστωση του εάν αυτά στερούνται μιας «εύλογης αιτίας». Όλα τα ανωτέρω πάντως υπό την επιφύλαξη της μη προσβολής της ανθρώπινης αξιοπρέπειας⁵⁷. Όπως εντοπίζεται στη σκέψη 44, το δικαστήριο υποστήριξε την άποψη ότι οι επιβληθέντες περιορισμοί δεν θα πρέπει πάντως να θέτουν σε κίνδυνο την ίδια την ύπαρξη των προσφευγουσών, παραπέμποντας με αυτόν τον τρόπο στην έννοια της αξιοπρεπούς διαβίωσης. Κατ' επέκταση μάλιστα τόνισε ότι οι προσφεύγουσες θα πρέπει να προβούν στην επίκληση των δεδομένων εκείνων τα οποία μαρτυρούν το ότι η ύπαρξη τους τίθεται σε κίνδυνο (πράγμα που δεν συνέβαινε στη συγκεκριμένη υπόθεση) και μόνο τότε η δικαστική κρίση θα μπορέσει να εισέλθει σε ζητήματα ουσίας.

Με απλά λόγια το Ε.Δ.Δ.Α επιβεβαίωσε τα πορίσματα στα οποία είχε ήδη καταλήξει το Σ.τ.Ε στην απόφαση 668/2012.

⁵⁵ Βλ. Π. Μαντζούφας, Οικονομική κρίση και Σύνταγμα, 2014, σ. 137 = sakkoulas-online

⁵⁶ Βλ. Β. Μπουκουβάλα, Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων, σε Διοικητική Δίκη, τ 5/2019.727-751, = sakkoulas-online

⁵⁷ Βλ. Λινός- Αλέξανδρος Σισιλιανός, Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, 2013 σ. 783.

5.5 Η διαμόρφωση της λεγόμενης «νομολογίας της κρίσης»

Την απόφαση του ΣτΕ 668/2012 διαδέχθηκαν επιμέρους αποφάσεις στις οποίες η έννοια του δημοσιονομικού συμφέροντος ήταν πάντοτε παρούσα και διαδραμάτισε κυρίαρχο ρόλο στη δικαιολόγηση των επιβληθέντων περιορισμών στα θεμελιώδη δικαιώματα, τα οποία σε γενικές γραμμές φαίνεται να υποχωρούν. Κοινό χαρακτηριστικό των αποφάσεων αυτών ήταν η άσκηση οριακού ελέγχου συνταγματικότητας των επίμαχων μέτρων. Γίνεται λόγος στη θεωρία για τη διαμόρφωση της «νομολογίας της κρίσης»⁵⁸. Παρακάτω ακολουθεί επισκόπηση και συνοπτικός σχολιασμός της σχετικής νομολογίας:

5.5.1. Κατάργηση επιδομάτων υπαλλήλων Υπουργείου Οικονομικών εξαιτίας της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας – Ολ. ΣτΕ 3177/2014

Σε ένα πρώτο επίπεδο κρίνεται αναγκαίο να πραγματοποιηθεί αναφορά στην απόφαση 3177/2014⁵⁹, η οποία είχε ως αντικείμενο την εξέταση συνταγματικότητας της επελθούσας περικοπής των ειδικών επιδομάτων που ελάμβαναν οι υπάλληλοι του Υπουργείου Οικονομικών και της ένταξης αυτών στο νέο διαμορφούμενο ενιαίο βαθμολόγιο και μισθολόγιο δυνάμει του άρθρου 30 του ν. 4024/2011⁶⁰. Το Δικαστήριο, επαναλαμβάνοντας στην ουσία το σκεπτικό της απόφασης 668/2012, τόνισε ότι ανάμεσα στους λόγους δημοσίου συμφέροντος οι οποίοι είναι ικανοί να δικαιολογήσουν την θέσπιση νέου βαθμολογίου και μισθολογίου είναι και η μείωση γενικώς των (μισθολογικών) δαπανών του κράτους λόγω της δημοσιονομικής συγκυρίας. **Ανάμεσα στις δαπάνες αυτές συγκαταλέγονται και τα επιμέρους καταβαλλόμενα επιδόματα**⁶¹. Ενόψει της παρατήρησης αυτής, σε συνδυασμό αφενός με την εκπόνηση από τη Διοίκηση ειδικής μελέτης η οποία λήφθηκε υπόψη

⁵⁸ Για την επισκόπηση των σημαντικότερων αποφάσεων της περιόδου αυτής βλ. ενδεικτικά Α.-Κ. Δημοπούλου, Τα κοινωνικά δικαιώματα την περίοδο της οικονομικής κρίσης στον Ευρωπαϊκό νομικό χώρο, 2019, σ. 105 επ., Α. Γέροντας, οπ.π., σ. 107 επ. και Δ. Πατσίκας, οπ.π.

⁵⁹ Βλ. παρατηρήσεις Κ. Μαρίνου στην αποφ. ΣτΕ 3177/2014 σε περιοδικό Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, , τεύχος 10 - 11/2014, σ. 884.

⁶⁰ Βλ. σχόλιο του Α. Καϊδατζή επί της Ολ. ΣτΕ 2192/2014 σε Αρμενόπουλο, τ. 11/2014, σ. 1919-1932. Ενδεικτικά αναφέρεται και η απόφαση ΣτΕ 2741/2013, η οποία αφορούσε την ειδική αποζημίωση (πρώην ΔΕΤΕ) των τελωνειακών.

⁶¹ Βλ. σκέψη 8 της απόφασης 3177/2017 Ολ. ΣτΕ. Η σημαντικότητα, λοιπόν, της απόφασης 3177/2014 Ολ. ΣτΕ, όπως εντοπίζει ο Α. Καϊδατζής οπ.π., έγκειται στο ότι αναγάγει ρητώς την επιδοματική πολιτική του κράτους στην μνημονιακή νομολογία και συγκεκριμένα στα πορίσματα της κρίσιμης απόφασης 668/2012.

πριν τη νομοθέτηση του ν. 4024/2011⁶² και αφετέρου με την επιδίωξη μέσω της επίμαχης νομοθεσίας της βιωσιμότητας *«του συστήματος αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων στο προσεχές και στο απώτερο μέλλον»*, κρίθηκε ότι οι εν λόγω περιοριστικές ρυθμίσεις δεν παρουσιάζονται ως προδήλως απρόσφορες προς την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών δημοσίου συμφέροντος ούτε ως αντιβαίνουσες στην αρχή της ισότητας (ή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των διοικουμένων) και ως εκ τούτου κρίθηκαν σύμφωνες με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ. Υπό τις συνθήκες αυτές και υπό το πρίσμα του οριακού ελέγχου συνταγματικότητας οι αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας φάνηκαν να υποχωρούν για άλλη μια φορά μπροστά στην ικανοποίηση των κρατικών οικονομικών αναγκών. Σημειώνεται, ότι στη σκέψη 8 το Δικαστήριο εξακολουθεί να επισημαίνει ότι μελλοντική επιβολή νέων μισθολογικών μειώσεων ενδέχεται να κριθεί ως αντισυνταγματική εφόσον στο μεταξύ επέλθει αλλαγή των δημοσιονομικών δεδομένων.

5.5.2. Η οριζόντια περικοπή των επιδομάτων εορτών και αδείας των δημοσίων υπαλλήλων – Ολ. ΣτΕ 1307-1316/2019

Η ευρεία διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη επί ζητημάτων που άπτονται της δημοσιονομικής και δη της επιδοματικής πολιτικής επιβεβαιώθηκε για ακόμα μια φορά (μάλλον εντονότερα) στις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 1307-1316/2019, οι οποίες είχαν ως αντικείμενο εξέτασης την οριζόντια περικοπή των επιδομάτων εορτών και αδείας που καταβάλλονταν στους δημοσίου υπαλλήλους.

Το δικαστήριο επεσήμανε ότι τα εν λόγω περιοριστικά μέτρα (όπως άλλωστε και τα μέτρα του λεγόμενου πρώτου μνημονίου τα οποία έτυχαν εξέτασης από την απόφαση ΣτΕ 668/2012), εντάσσονται σε ένα ευρύτερο ολοκληρωμένο πρόγραμμα δημοσιονομικής πολιτικής η οποία κατατείνει α) στην κάλυψη των *«άμεσων οικονομικών αναγκών της χώρας»*, β) στην αντιμετώπιση *«ιδιαίτερα αυξημένων ελλειμμάτων»* και γ) στη βελτίωση της *«δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας»*. Όλα αυτά συνιστούν σύμφωνα με το δικαστήριο *«σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος»*, οι οποίοι είναι ικανοί να στηρίζουν τη θέσπιση περιοριστικών μέτρων

⁶² Βλ. σκέψη 9 της απόφασης 3177/2017 Ολ. ΣτΕ.

που πλήττουν τους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων⁶³. Η περικοπή των εν λόγω επιδομάτων, ενόψει του οριακού ελέγχου συνταγματικότητας, της εκπόνησης ειδικής μελέτης και την ύπαρξης στατιστικών στοιχείων από τα οποία προέκυπτε η διατήρηση (ακόμα και μετά την περικοπή) του αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης⁶⁴ των δημοσίων υπαλλήλων κρίθηκε από το δικαστήριο ως σύμφωνη με την κατοχυρωμένη στο άρθρο 25 παρ. 1 Σ αρχή της αναλογικότητας και με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Παράλληλα, δεν εντοπίζεται ούτε παραβίαση της αρχής της ισότητας σχετικά με την κατανομή στα δημόσια βάρη, καθώς η επίμαχη περικοπή αφορά το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων και των υπαλλήλων του ευρύτερου δημοσίου τομέα.⁶⁵

5.5.3. Το Ειδικό Τέλος Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών – Ολ. ΣτΕ 1972/2012 (και 3342-3345/2013)

Η απόφαση Ολ ΣτΕ 1972/2012 και κατόπιν αυτής οι αποφάσεις Ολ ΣτΕ 3342-3345/2013 εξέτασαν τη συνταγματικότητα του «Ειδικού Τέλους Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών (Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε) ή κοινώς «χαράτσι», μέτρο το οποίο προβλέφθηκε σύμφωνα με το άρθρο 53 του ν. 4021/2011 για την αντιμετώπιση της οξείας οικονομικής κρίσης. Το Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε αποτελεί (φορολογική⁶⁶) επιβάρυνση της ακίνητης περιουσίας, ενώ η είσπραξη του πραγματοποιούνταν απευθείας μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ ή κάποιου άλλου προμηθευτή ηλεκτρικού ρεύματος. Ως προς αυτό το χαρακτηριστικό διαφοροποιείται από τα λοιπά μέτρα επιβαρυντικά της ακίνητης περιουσίας όπως είναι ο ΦΑΠ και ο ΕΝΦΙΑ. Οι ειδικότερες ρυθμίσεις σχετικά με τον τρόπο και τη διαδικασία είσπραξης του τέλους καθορίστηκαν με την υπ' αριθμό 1211/10.10.2011 απόφαση του αναπληρωτή υπουργού Οικονομικών, η οποία εκδόθηκε κατόπιν της εξουσιοδοτικής διάταξης της παρ. 13 του άρθρου 53 του

⁶³ Σύμφωνα με τη διατύπωση του Δικαστηρίου η κατάργηση των επίμαχων επιδομάτων δεν προκαλεί διατάραξη της δίκαιης ισορροπίας ανάμεσα σε όσα απαιτεί το γενικό συμφέρον αφενός και τα δικαιώματα των υπαλλήλων αφετέρου. Βλ. σκέψη 20 της απόφασης Ολ. ΣτΕ 1307/2019.

⁶⁴ Το ΣτΕ δέχτηκε ότι το ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης προκύπτει συγκριτικά σε σχέση με τις υφιστάμενες συνθήκες και το επίπεδο διαβίωσης του πληθυσμού γενικά. Δεν προκύπτει δηλαδή από τις αποδοχές τις οποίες μια συγκεκριμένη κατηγορία πολιτών ελάμβανε προηγουμένως.

⁶⁵ Βλ. σχετικώς άρθρο Ευστρατίας Κωστόγλου σε Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, τεύχος 3, 2019, σ. 449-453.

⁶⁶ Σχετικά με τον χαρακτήρα του επίμαχου μέτρου ως φόρου και όχι ως ανταποδοτικού τέλους βλ. σκέψη 7 απόφασης 1972/2012. Σχετικώς βλ. και Θ. Πανάγος, Κρατική παρέμβαση και ρυθμιστική διοίκηση, 2017, σ. 181, αρ. 360 = sakkoulas-online

ν. 4021/2011. Αυτή ήταν και η προσβαλλόμενη απόφαση στη περίπτωση της αποφ. ΣτΕ 1972/2012.

Η δικαστική κρίση αναφέρεται καταρχήν στην αιτιολογική έκθεση αλλά στο γράμμα του νόμου όπου γίνεται ρητή εξαγγελία περί της θέσπισης του επίμαχου περιοριστικού μέτρου για «επιτακτικούς λόγους εθνικού συμφέροντος». Ο παρών σχολιασμός θα επικεντρωθεί στον ειδικότερο εντοπισμό των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του εν λόγω μέτρου, τα οποία υποστηρίζουν την συνταγματικότητα του. Το ΣτΕ τονίζει ότι το Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε αποτελεί ένα μέτρο έκτακτο και προσωρινό⁶⁷, ενώ τα κριτήρια υπολογισμού του διακατέχονται από γενικότητα και αντικειμενικότητα. Όπως υποστηρίζεται ο έκτακτος και προσωρινός χαρακτήρας του επιβαλλόμενου μέτρου ενδεικνύει καταρχήν την αναλογικότητα του⁶⁸. Περαιτέρω, προβλέπονταν εξαιρέσεις και φοροαπαλλαγές οι οποίες αποσκοπούσαν στην προστασία των οικονομικά ευάλωτων ομάδων. Τα στοιχεία αυτά σε συνδυασμό α) με την κατάφαση επί της ευρείας διακριτικής ευχέρειας του νομοθέτη ως προς τη διαμόρφωση και εφαρμογή της φορολογικής πολιτικής⁶⁹ και β) τον σκοπό θέσπισης του επίμαχου μέτρου ο οποίος κατατείνει στην *«προς αντιμετώπιση της, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, άμεσης ανάγκης καλύψεως προσθέτου δημοσιονομικού ελλείμματος σε περιβάλλον οικονομικής υφέσεως»*⁷⁰, συνομολογούν την συνταγματικότητα του εν λόγω περιορισμού. Με άλλα λόγια το ΣτΕ, ασκώντας για άλλη μία φορά ασθενή έλεγχο συνταγματικότητας, κατέληξε στο ότι οι συνταγματικές αρχές της ισότητας και της ίσης συνεισφοράς στα δημόσια βάρη σύμφωνα με την φοροδοτική ικανότητα των φορολογούμενων δεν παραβιάζονται, ενώ επεσήμανε ότι υπό το πρίσμα των επικρατούσων συνθηκών δεν παρατηρείται

⁶⁷ Βλ. Π. Μαντζούφας, οπ.π., σ. 164. Το δημόσιο συμφέρον στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν είναι διαρκές ώστε να δικαιολογεί παρόμοια μέτρα εις το διηνεκές, αλλά έκτακτο, συνδεδεμένο με επικρατούσα οικονομική κρίση. Για τον έκτακτο χαρακτήρα του Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε. βλ. σκέψη 8 της αποφ. ΣτΕ 1972/2012.

⁶⁸ Βλ. Π. Λαζαράτο, οπ.π., σ. 691.

⁶⁹ Βλ. σκέψη 14 της απόφασης Ολ. ΣτΕ 1972/2012, στην οποία γίνεται λόγος για την ελευθερία του νομοθέτη ως προς τον καθορισμό των διάφορων μορφών οικονομικών (φορολογικών) επιβαρύνσεων για την δημιουργία δημοσίων εσόδων. Ωστόσο, στη σκέψη 15 της ίδιας αποφάσεως ρητώς επισημαίνεται ότι προκειμένου να μην παραβιάζεται το δικαίωμα των πολιτών στην ιδιοκτησία θα πρέπει να επιδιώκεται *«μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του δημοσίου συμφέροντος και των επιταγών προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων υπό την έννοια της υπάρξεως αναλογίας μεταξύ χρησιμοποιούμενων μέσων και επιδιωκόμενων σκοπών»*. Βλ. σχετικώς Π. Μαντζούφας, οπ.π., σ. 166.

⁷⁰ Βλ. σκέψη 16 της απόφασης Ολ. ΣτΕ 1972/2012

δυσανάλογη επέμβαση στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας όπως αυτό προστατεύεται από το άρθρο 17 Σ και του άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.

Ωστόσο κρίνεται αναγκαίο να τονιστεί το εξής: το ΣτΕ επεσήμανε ότι η συνταγματικότητα του επίμαχου μέτρου είναι άμεσα συνυφασμένη με τις επικρατούσες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες. Η δικαστική διατύπωση άφησε να νοηθεί ότι πιθανή αλλαγή των τελευταίων ενδεχομένως να επηρεάσει την κρίση του δικαστηρίου σε ανάλογη μελλοντική υπόθεση και ότι η παγίωση του επίμαχου φορολογικού μέτρου εις το διηνεκές φαντάζει μάλλον αδύνατη⁷¹. Είναι χαρακτηριστικό άλλωστε ότι το Δικαστήριο, προχώρησε για πρώτη φορά στη μη εφαρμογή συγκεκριμένου μνημονιακού μέτρου: γίνεται λόγος για την κρίση περί της αντισυνταγματικότητας της ρυθμίσεως που επέβαλε ως κύρωση τη διακοπή παροχής ηλεκτρικού ρεύματος σε εκείνους που δεν κατέβαλαν τον εν λόγω φόρο⁷².

Γίνεται κατανοητό ότι το ΣτΕ, εντοπίζοντας ότι η πολιτική εξουσία υπερέβη τα θεμιτά όρια επέμβασης στα συνταγματικά δικαιώματα, έθεσε για πρώτη φορά φραγμό στην άκρατη καταφυγή στην έννοια του ασθενούς δικαστικού ελέγχου και προχώρησε στην αυστηροποίηση του τελευταίου, ακόμα και αν υφίσταντο ενεργοί λόγοι δημοσιονομικού συμφέροντος. Αυτή η εντατικοποίηση του δικαστικού ελέγχου, έγινε περισσότερο αισθητή σε μεταγενέστερες αποφάσεις, όπως θα εκτεθεί διεξοδικότερα κατωτέρω. Σε κάθε περίπτωση η δικαστική κρίση επεσήμανε ότι ο οριακός δικαστικός έλεγχος, δεν θα πρέπει να θεωρείται αυτόματα ως μονόδρομος⁷³.

5.5.4. Private Sector Involvement (P.S.I.)⁷⁴ - Ολ. ΣτΕ 1116-1117/2014

Εξίσου εμβληματικές αποφάσεις είναι οι υπ' αρ. 1116-1117/2014 Ολ. ΣτΕ, οι οποίες

⁷¹ Βλ. Δ. Πατσίκας, οπ.π., σ. 99.

⁷² Όπως διαφαίνεται στην σκέψη 25 της αποφ. ΣτΕ 1972/2012 η εν λόγω κύρωση παραβιάζει την ελευθερία των συμβάσεων, όπως αυτή προκύπτει από το άρθρο 5 παρ.1 Σ. Ειδικότερα, κρίθηκε ότι δεν είναι δυνατή η νομοθετική επέμβαση σε όρους συναφθείσας σύμβασης, εφόσον από την επέμβαση αυτή ικανοποιούνται σκοποί οι οποίοι είναι άσχετοι με το αντικείμενο αυτής(ακόμα και αν αυτοί ανάγονται σε σκοπούς δημοσίου συμφέροντος). Βλ. σχετικώς Π. Μαντζούφας, οπ.π., σ. 169.

⁷³ Σε αυτό το συμπέρασμα συνηγορεί και η επίκληση στη σκέψη 17 εκ μέρους της μειοψηφίας του μεθοδολογικού εργαλείου της σωρευτικής επιβάρυνσης των θεσπιζόμενων περιοριστικών μέτρων εις βάρος συγκεκριμένων κατηγοριών διοικουμένων.

⁷⁴ Βλ. Ν. Μπάρμπας, Δημοσιονομικό Δίκαιο, 2024, σ. 555-558 = sakkoulas-online

ήρθαν αντιμέτωπες με την εξέταση της συνταγματικότητας ενός άλλου μέτρου διαχείρισης της οικονομικής κρίσης από την πολιτική εξουσία. Γίνεται λόγος για το «P.S.I.» (Private Sector Involvement), το οποίο σχετίζεται με την μείωση του δημοσίου χρέους μέσω της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα⁷⁵. Στην πραγματικότητα, με τον ν. 4050/2012 θεσπίστηκε η ανταλλαγή των κατεχόμενων από ιδιώτες ομολόγων του ελληνικού δημοσίου με άλλα ομόλογα τα οποία είχαν όμως χαμηλότερη αξία και μεγαλύτερη διάρκεια αποπληρωμής⁷⁶.

Η πλειοψηφία της Ολομέλειας του ΣτΕ έκρινε ότι το επίμαχο μέτρο είναι εν γένει συνταγματικό⁷⁷. Καταρχήν, το δικαστήριο επεσήμανε ότι η πρόβλεψη της διαδικασίας επαναδιαπραγμάτευσης των όρων των ομολόγων η οποία προβλέπεται στο άρθρο 1 του ν. 4050/2012, έγινε κατά τα πρότυπα των διεθνών συναλλακτικών ηθών και άρα όχι αυθαίρετα⁷⁸. Το δικαστήριο στη σκέψη 24 τόνισε ότι η υποχρεωτικότητα της διαδικασίας ανταλλαγής ομολόγων δεν παραβιάζει την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των διοικουμένων και της ασφάλειας δικαίου, δεδομένων των υφιστάμενων εξαιρετικών περιστάσεων και της έννοιας του «κινδύνου της σύννομης περιουσιακής απώλειας» η οποία είναι σύμφυτη με την επένδυση σε ομόλογα. Στη σκέψη 32 το δικαστήριο επανέρχεται στην έννοια των εξαιρετικών περιστάσεων, ώστε να δικαιολογήσει τους επιβαλλόμενους στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας περιορισμούς. Ειδικότερα, τόνισε ότι η απώλεια ιδιωτικού κεφαλαίου η οποία ανερχόταν σε ποσοστό 53,5%, λόγω της ακύρωσης των υπαρχόντων τίτλων και της αντικατάστασης τους με νέους, πραγματοποιήθηκε υπό περιστάσεις εξαιρετικές σύμφωνα με την εκτίμηση της πολιτικής εξουσίας⁷⁹. Η σοβαρότητα της επέμβασης στο δικαίωμα, αν και υπαρκτή δεν φτάνει μέχρι του σημείου να υποστηριχθεί ότι είναι απρόσφορη, μη αναγκαία και υπέρμετρη ειδικά αν συνεκτιμηθεί και ο δημοσιονομικός στόχος του περιορισμού του δημόσιου χρέους προς διάσωση της εθνικής οικονομίας από τις απρόβλεπτες συνέπειες του

⁷⁵ Η. Κουβαράς, Η «επιστημονικότητα» των μεθόδων στάθμισης στο δικαιοδοτικό έργο. Κριτική και υπεράσπιση, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τ. 3/2020, σ. 331 = sakkoulas-online

⁷⁶ Ως προς το νομικό πλαίσιο που διέπει το λεγόμενο στη κοινή ως «κούρεμα των ομολόγων» βλ. περισσότερα στο άρθρο του Αναστάσιου Παυλόπουλου «Το δημοσιο(νομικό) συμφέρον, ως ρυθμιστής των θεμελιωδών δικαιωμάτων και αρχών – Η απόφαση ΣτΕ ολ 1116/2024 για το PSI» σε Συνήγορο, 103/2014, σελ. 36-39.

⁷⁷ Βλ. Ε. Βενιζέλος, Η οικονομική κρίση ως δικανική πρόκληση, 2020, σ. 44 = sakkoulas-online

⁷⁸ Σκ. 24 της ΣτΕ Ολ. 1116/2014 και σκ. 16 της ΣτΕ Ολ. 1117/2014.

⁷⁹ Σκ. 32 της ΣτΕ Ολ. 1116/2014 και σκ. 25 της ΣτΕ Ολ. 1117/2014.

δημοσιονομικού εκτροχιασμού⁸⁰.

Στην πραγματικότητα το δημοσιονομικό συμφέρον λειτούργησε για άλλη μια φορά ως «ρυθμιστής» των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η εμμονή της δικαστικής κρίσης στην άσκηση οριακού ελέγχου συνταγματικότητας είναι εμφανής. Εξ' αυτού επιβεβαιώθηκε ξανά ο κανόνας της ευρείας διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει η πολιτική εξουσία όσον αφορά την αντιμετώπιση εξαιρετικών περιστάσεων, όπως είναι η ικανοποίηση του δημοσιονομικού συμφέροντος του κράτους σε περιόδους οξείας οικονομικής κρίσης, ακόμα και αν αυτή κατατείνει στην επιβολή έντονων και δραστικών περιορισμών. Εξάλλου, *η δικαστική κρίση φάνηκε ότι ευθυγραμμίστηκε με τον «δικαστικό μινιμαλισμό» του Ε.Δ.Δ.Α και του Δ.Ε.Ε.*⁸¹

Ωστόσο, η ύπαρξη ισχυρών μειοψηφιών, οι οποίες κατέτειναν στην ανάγκη εντατικοποίησης του ελέγχου συνταγματικότητας, θα μπορούσε να νοηθεί ως ένα είδος έμμεσης εκπεφρασμένης ενόχλησης εκ μέρους της δικαστικής εξουσίας όσον αφορά την διαρκή και άνευ ετέρου επίκληση από την πολιτική εξουσία λόγων δημοσιονομικού συμφέροντος προς δικαιολόγηση των θεσπιζόμενων περιοριστικών μέτρων⁸².

Συνοπτικά, αναφέρεται ότι η μειοψηφία (ενδεικτικά βλ. σκέψεις 25 και 33 της απόφασης ΣτΕ Ολ. 1116/2014) υποστήριξε ότι εντοπίζεται παραβίαση α) της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των διοικουμένων, β) της ασφάλειας δικαίου και γ) της αρχής της αναλογικότητας. Κατ' αντιστροφή της επιχειρηματολογίας της πλειοψηφίας έκανε λόγο και για παραβίαση του δημοσίου συμφέροντος λόγω πλήξης της πιστοληπτικής ικανότητας του Κράτους. Μάλιστα, τονίστηκε ότι στο λεγόμενο «κούρεμα» δεν έπρεπε πάντως να συμπεριληφθούν οι μικροεπενδυτές ή μικροομολογιούχοι. Περαιτέρω, προέβη σε ρητή απαρίθμηση εναλλακτικών τρόπων

⁸⁰ Σημειώνεται, ότι το Ε.Δ.Δ.Α στην απόφαση 21.7.2016, Μαμάτας και άλλοι κατά Ελλάδα (63066/14, 64297/14 και 66106/14, μετά από προσφυγή ορισμένων από τους ομολογιούχους, έκρινε ότι το PSI δεν προκάλεσε διατάραξη της ισορροπίας ανάμεσα στο γενικό συμφέρον και το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, με άλλα λόγια κατέληξε στο ίδιο συμπέρασμα, βλ. Δ. Νικολαΐδου, Η δημιουργία δημοσιονομικής ένωσης και η ελληνική δημοσιονομική πολιτική, 2023, σ. 122-126 = sakkoulas-online

⁸¹ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου, Προβλήματα συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις. Διοικητική δυστροπία ή δικαστικός μαξιμαλισμός;, σε Δικαιώματα του Ανθρώπου, τ. 90/2021, σ. 859 = sakkoulas-online.

⁸² Βλ. Δ. Πατσίκας, οπ.π, σ. 89.

αντιμετώπισης του δημοσιονομικού εκτροχιασμού, γεγονός το οποίο πρέπει να εξεταστεί με έντονη επιφύλαξη, διότι δεν φαίνεται κατά την εδώ υποστηριζόμενη άποψη να συνάδει με τον συνταγματικό ρόλο του ανώτατου ακυρωτικού δικαστηρίου.

5.5.5. Το «Δεύτερο Μνημόνιο»- Ολ. ΣτΕ 2307/2014

Η έννοια των «εξαιρετικών συνθηκών» επανήλθε στο συλλογισμό του ΣτΕ στην απόφαση Ολομελείας 2307/2014 η οποία είχε ως αντικείμενο εξέτασης την συνταγματικότητα των ρυθμίσεων του λεγόμενου «δευτέρου μνημονίου»⁸³. Εντελώς συνοπτικά αναφέρεται ότι οι ρυθμίσεις αυτές ενείχαν περιορισμούς στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας και της συλλογικής αυτονομίας, καθώς α) οι κατώτατοι μισθοί και τα ωρομίσθια μειώθηκαν γενικά κατά 22% και για τους νέους οι οποίοι ήταν κάτω των 25 ετών κατά 32%, β) οι συλλογικές συμβάσεις δεν θα μπορούσαν πλέον να έχουν διάρκεια ισχύος ανώτερη των τριών ετών και γ) επήλθε κατάργηση της δυνατότητας μονομερούς προσφυγής στη διαιτησία εφόσον οι συλλογικές διαπραγματεύσεις κατέληγαν σε αποτυχία, ενώ αντικείμενο διαιτησίας μπορούσε να είναι μόνο ο καθορισμός του βασικού μισθού και του ωρομισθίου.

Η πλειοψηφία του δικαστηρίου κατέληξε στο συμπέρασμα πως το Μνημόνιο είναι ένα κείμενο με κατεξοχήν τεχνικό χαρακτήρα και επομένως δεν μπορεί να εισέλθει σε έλεγχο επιστημονικής πληρότητας και επάρκειας αυτού⁸⁴. Σε κάθε περίπτωση τα επίμαχα μέτρα ως σύνολο αφενός ελήφθησαν σε ένα πλαίσιο ιδιαίτερος εξαιρετικών περιστάσεων, δηλαδή του κινδύνου στάσης πληρωμών και συνεπακόλουθα της κατάρρευσης της εθνικής οικονομίας και αφετέρου, όπως προκύπτει από την σχετική αιτιολογική έκθεση, αποσκοπούσαν στο να θέσουν φραγμό στην συνεχόμενη διόγκωση του δημόσιου χρέους και των δημοσιονομικών ελλειμμάτων⁸⁵. Υπό το πρίσμα του ασκηθέντος στη συγκεκριμένη περίπτωση οριακού δικαστικού ελέγχου

⁸³ Ως δεύτερο μνημόνιο νοείται η επικαιροποίηση του μνημονίου της Ελλάδας με τους εταίρους δανειστές της το οποίο είχε προσαρτηθεί στο ν. 4046/2012, αλλά και την (κατά εξουσιοδότηση του νόμου αυτού) π.υ.σ. 6/2012. Βλ. Δ. Πατσίκας, οπ.π., σ. 90.

⁸⁴ Βλ. σκέψη 23 της απόφασης ΣτΕ 2307/2014

⁸⁵ Για την κρίση περί συνταγματικότητας των επίμαχων μέτρων του δευτέρου μνημονίου βλ. ειδικότερα: Δ. Τραυλός-Τζανετάτος, Ανώτατα Δικαστήρια και εργασιακές σχέσεις στην εποχή των Μνημονίων, 2015, σ. 32 επ.= sakkoulas-online

συνταγματικότητας, τα κρινόμενα περιοριστικά μέτρα δεν παρουσιάζονται ως προδήλως μη πρόσφορα και προδήλως μη αναγκαία για την επίτευξη του συνταγματικού σκοπού της ικανοποίησης του δημοσιονομικού συμφέροντος του κράτους. Κατά τη σύγκρουση τους, λοιπόν, με το δημόσιο συμφέρον τα δικαιώματα της συλλογικής αυτονομίας και της ιδιοκτησίας υποχώρησαν για άλλη μία φορά. Η ακολουθητέα συλλογιστική παρουσιάζεται σχεδόν πανομοιότυπη με εκείνη που τηρήθηκε στην απόφαση 668/2012⁸⁶.

Και στη περίπτωση αυτή πάντως η μειοψηφία υπήρξε σθεναρή και έκανε λόγο για την αναγκαιότητα ύπαρξης επιστημονικών μελετών οι οποίες θα πρέπει να συνοδεύουν τα θεσπιζόμενα μέτρα που προβλέπουν εντατικούς περιορισμούς στα δικαιώματα των ιδιωτών. Επομένως, σύμφωνα με αυτήν την άποψη, όπως παρουσιάζεται στη σκέψη 23, απλώς και μόνο η επίκληση από τον νομοθέτη της επιτακτικής ανάγκης εξόδου της χώρας από την οικονομική κρίση δεν είναι αρκετή για να δικαιολογήσει την συνταγματικότητα των περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Βέβαια, τονίζεται από την μειοψηφία ότι το περιεχόμενο της σχετικής επιστημονικής μελέτης (εφόσον αυτή υπάρχει) δεν δύναται να είναι αντικείμενο δικαστικού ελέγχου εξαιτίας του τεχνικού της χαρακτήρα. Η αντισυνταγματικότητα, δηλαδή επέρχεται εφόσον, η μελέτη αυτή απουσιάζει παντελώς, διότι με αυτόν τον τρόπο δεν είναι δυνατή η προσήκουσα άσκηση του έλεγχου αναλογικότητας.

Πάρα την τάση του Δικαστηρίου προς επίδειξη «αυτοσυγκράτησης» σχετικά με την δικαιολόγηση των επιβληθέντων περιορισμών στα ατομικά δικαιώματα για λόγους δημοσίου συμφέροντος («υπέρτερου κοινωνικού συμφέροντος»), δεν έλειψε η κρίση περί της αντισυνταγματικότητας συγκεκριμένων ρυθμίσεων του Μνημονίου II, λόγω αντίθεσης τους με το άρθρο 22 παρ. 2 Σ⁸⁷. Πρόκειται για τις ρυθμίσεις εκείνες οι οποίες όριζαν πρώτον ότι καταργείται η δυνατότητα μονομερούς προσφυγής στη διαιτησία και δεύτερον ότι στη διαιτησία μπορούν να υπαχθούν μόνο θέματα που αφορούν τον προσδιορισμό του βασικού μισθού και του ημερομισθίου. Γίνεται, κατανοητό ότι η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων συνολικώς θεωρούμενη φαίνεται μάλλον να υποχωρεί ενώπιον υφισταμένων λόγου δημοσίου συμφέροντος,

⁸⁷ Βλ. Δ. Πατσίκας, οπ.π, σ. 94.

χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι ο (έστω οριακός) ασκούμενος έλεγχος συνταγματικότητας να αποδυναμώνεται πλήρως και να χάνει παντελώς την αξία του.

5.6 Η Επίταση της έντασης του ελέγχου συνταγματικότητας κατά την διάρκεια της οικονομικής κρίσης

Μέχρι στιγμής παρατηρήθηκε η επιβεβαίωση του νομολογιακού κανόνα της άσκησης οριακού ελέγχου συνταγματικότητας, εφόσον εξεταζόμενο ζήτημα είναι η επιβολή περιορισμών στα θεμελιώδη δικαιώματα για λόγους δημοσίου (δημοσιονομικού) συμφέροντος. Σημειώνεται, ότι η τάση αυτή εντοπίστηκε σε μια χρονική περίοδο κύριο χαρακτηριστικό της οποίας είναι το «εξαιρετικό» των περιστάσεων (δημοσιονομικός εκτροχιασμός). Άλλως, ένα διάστημα το οποίο απαιτεί τη λήψη δραστικών μέτρων με συνεπακόλουθη την ενεργοποίηση του λεγόμενου «δικαίου της ανάγκης». Ωστόσο, όσο επείγουσες και αν είναι οι περιστάσεις δεν σημαίνει ότι ο νομοθέτης, εκμεταλλεόμενος τον οριακό χαρακτήρα του ασκούμενου ελέγχου συνταγματικότητας, διαθέτει την ευχέρεια να επιβάλλει ανεξέλεγκτα εκτεταμένους περιορισμούς στα θεμελιώδη δικαιώματα. Ήδη διαπιστώθηκε η ενόχληση του Ακυρωτικού Δικαστή σε πρακτικές τέτοιου είδους είτε την κρίση περί αντισυνταγματικότητας μεμονωμένων μόνο μέτρων είτε με την επαναλαμβανόμενη διατύπωση σθεναρών μειοψηφιών, οι οποίες έκαναν λόγο για την αναγκαιότητα της επίτασης της έντασης του ελέγχου συνταγματικότητας με την χρήση των κατάλληλων συνταγματικών μεθοδολογικών εργαλείων.

Επισημαίνεται, ότι υπήρξαν περιπτώσεις στις οποίες το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο προέβη στην υλοποίηση αυτής της επίτασης της έντασης του ασκούμενου ελέγχου συνταγματικότητας. **Η σημασία της συγκεκριμένης νομολογιακής μεταστροφής είναι καθοριστική για τα συμπεράσματα της παρούσας εργασίας⁸⁸.** Παρακάτω ακολουθεί η επισκόπηση και ο συνοπτικός σχολιασμός της σχετικής νομολογίας:

⁸⁸ Βλ. σχόλιο του Α. Καϊδατζή επί της Ολ. ΣτΕ 2192/2014 σε Αρμενόπουλο, τ. 11/2014, σ. 1919-1932.

5.6.1 Τα «ειδικά μισθολογία» - Η σωρευτική επιβάρυνση και η εντατικοποίηση του ελέγχου συνταγματικότητας (ΣτΕ Ολ. 2192-2196/2014, 4741/2014, 431/2018 και 479-481/2018)

Σε ένα πρώτο επίπεδο κρίνεται αναγκαίο να πραγματοποιηθεί αναφορά στις αποφάσεις 2192-2196/2014⁸⁹, οι οποίες είχαν ως αντικείμενο εξέτασης τα περιοριστικά μέτρα τα οποία επιβλήθηκαν εκ νέου στα λεγόμενα «ειδικά μισθολογία», προς βελτίωση της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας. Συγκεκριμένα, είχαν ως αντικείμενο εξέτασης τις περικοπές στις αποδοχές και συντάξεις των στρατιωτικών ενόπλων δυνάμεων και σωμάτων ασφαλείας. Οι αποφάσεις αυτές, σε αντίθεση με την προηγηθείσα απόφαση 668/2012, κατέληξαν πρωτοφανώς στη κρίση περί αντισυνταγματικότητας των επίμαχων μέτρων, ακολουθώντας στη πραγματικότητα τις εξαγγελίες των μειοψηφιών για τις οποίες έγινε λόγος προηγουμένως⁹⁰.

Η βασική σκέψη του Δικαστηρίου στις εν λόγω αποφάσεις συμπυκνώνεται στην εξής παραδοχή: Αναγνωρίζεται μεν για άλλη μια φορά η δυνατότητα του νομοθέτη να διαμορφώνει κατά ευρεία διακριτική ευχέρεια τα μισθολογία των υπαλλήλων και λειτουργών του δημοσίου, γεγονός το οποίο ισοδυναμεί με οριακό έλεγχο συνταγματικότητας των επιβαλλόμενων ρυθμίσεων⁹¹. Εφόσον, όμως, παρατηρείται «σωρευτική επιβάρυνση» συγκεκριμένης κατηγορίας πολιτών, τότε κρίνεται επιτακτικός ο έλεγχος περί υπέρβασης των ορίων της αρχής της αναλογικότητας και περί παραβίασης της αρχής της ισότητας στα δημόσια βάρη⁹². Το Δικαστήριο πράγματι κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα εξεταζόμενα περιοριστικά μέτρα, κρίνονται αντισυνταγματικά ως αντιβαίνοντα στην αρχή της αναλογικότητας καθώς βασίστηκαν αποκλειστικά στο («προδήλως απρόσφορο») αριθμητικό κριτήριο, της

⁸⁹ Σ. Βλαχόπουλος, Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, σε: Εταιρεία Διοικητικών Μελετών, Ενενήντα έτη Εταιρείας Διοικητικών Μελετών, 2022, σ. 23 = sakkoulas-online.

⁹⁰ Σχετικές αποφάσεις είναι και οι ΣτΕ Ολ. 4741/2014 (αφορώσα τις περικοπές των αποδοχών των μελών ΔΕΠ), ΣτΕ Ολ. 431/2018 (αφορώσα τις αναδρομικές μειώσεις των αποδοχών των ιατρών του ΕΣΥ) και Ολ. ΣτΕ 479-481/2018 (αφορώσες τις περικοπές των αποδοχών των μελών Εκπαιδευτικού Προσωπικού Τ.Ε.Ι.). Σε όλες τις αναφερόμενες αποφάσεις το Δικαστήριο κατέληξε στην αντισυνταγματικότητα των επιβαλλόμενων μισθολογικών μειώσεων.

⁹¹ Βλ. Αθ. Τσιρώνά, Οι περικοπές των αποδοχών των στρατιωτικών και η «στροφή» στη νομολογία της δημοσιονομικής κρίσης, παρατηρήσεις στη ΣτΕ Ολ. 2192/2014, σε Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τ. 7/2014, σ. 605.

⁹² Βλ σκέψη 19 αποφ. ΣτΕ 2192/2014. Βλ. σχετικώς Τ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, οπ.π., σ. 72.

μείωσης του Δημόσιου μισθολογικού κόστους, ενώ επιπλέον το σωρευτικό αρνητικό αποτέλεσμα επί των θιγομένων, αν συνδυαστεί με τα προγενέστερες περιοριστικές ρυθμίσεις, είναι υπέρμετρο και δεν συνάδει με την αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη⁹³.

Είναι χαρακτηριστικό ότι στην περίπτωση της μείωσης των μισθών των ενστόλων είχε προσκομιστεί από την Διοίκηση ειδική οικονομοτεχνική μελέτη, ώστε να υποστηριχθεί η αναγκαιότητα θέσπισης των εν λόγω περιοριστικών μέτρων. Το δικαστήριο όμως έκρινε ότι η ύπαρξη αυτής δεν ήταν αρκετή, καθώς το περιεχόμενο της βασιζόταν σε «γενικές αναφορές στα ειδικά μισθολόγια», ενώ ταυτόχρονα ότι από τα στοιχεία της υπόθεσης πρόκυπτε ότι ο νομοθέτης δεν είχε λάβει υπόψιν την μελέτη αυτή ώστε να διαμορφώσει το περιεχόμενο του νόμου ν.4093/2012⁹⁴. Προκειμένου, λοιπόν, να αποδειχθεί η συνδρομή επιτακτικού δημοσιονομικού συμφέροντος ικανού να δικαιολογήσει τόσο δραστικά περιοριστικά μέτρα (τα οποία στην συγκεκριμένη περίπτωση ισοδυναμούν στην πραγματικότητα με ανατροπή του «προνομιακού» μισθολογικού καθεστώτος) θα πρέπει ο νόμος να συνοδεύεται και από σχετική μελέτη το περιεχόμενο της οποίας θα είναι σαφές, ειδικό, συγκεκριμένο και πλήρες. Μέσα σε αυτά τα πλαίσια είναι απαραίτητο να καταδεικνύεται ξεκάθαρα α) η εκτίμηση του δημοσιονομικού οφέλους σε σύγκριση με τις ανακύπτουσες συνέπειες, β) η αναγκαιότητα των επιβαλλόμενων περιορισμών και γ) η αδυναμία εξεύρεσης μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος⁹⁵. Άλλως, τα θεσπιζόμενα μέτρα (θα πρέπει να) κρίνονται ως αντίθετα με την αρχή της αναλογικότητας. Γίνεται λόγος για **την «αρχή της ορθολογικής νομοθέτησης»⁹⁶**.

Το συμπέρασμα που προκύπτει από τα πορίσματα των προαναφερθεισών αποφάσεων είναι πως **η ένταση του ελέγχου συνταγματικότητας που άσκησε το Ανώτατο**

⁹³ Εξίσου σημαντική είναι και η πτυχή της προνομιακής μεταχείρισης των «ειδικών μισθολογίων» των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, η οποία προκύπτει από τα άρθρα 45, 23 παρ. 2 και 29 παρ. 3 Σ. Με βάση την αρχή αυτή ο νομοθέτης, εφόσον προβαίνει σχετικώς στη θέσπιση περιοριστικών μέτρων τα οποία φαίνεται να διασπούν μια διαχρονική ευμενή μισθολογική μεταχείριση, οφείλει να τεκμηριώνει επιτακτικότερα την προσφορότητα και την αναγκαιότητα των μέτρων αυτών. Ανάλογη είναι η συλλογιστική και για τα υπόλοιπα «ειδικά μισθολόγια». Βλ. Δ. Πατσίκας, οπ.π., σ. 65.

⁹⁴ Βλ. σκέψη 21 της απόφασης Ολ. ΣτΕ 2192/2014.

⁹⁵ Βλ. σκέψη 12 της απόφασης Ολ. ΣτΕ 2192/2014.

⁹⁶ Βλ. Κ. Γιαννακόπουλος, Το ελληνικό Σύνταγμα και η επιφύλαξη του εφικτού της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων: «να είστε ρεαλιστές, να ζητάτε το αδύνατο», Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τ. 4/2015, σ. 417-442 = sakkoulas-online

Ακυρωτικό Δικαστήριο αυξήθηκε έντονα (σε σχέση με τις αναφερθείσες αποφάσεις του προηγούμενου κεφαλαίου) μεταβαίνοντας από τον «ατόφιο» οριακό έλεγχο στον «οριακό έλεγχο υπό αυξημένες εγγυήσεις». Με αυτόν τον τρόπο το Δικαστήριο κατόρθωσε να βρει την χρυσή τομή ανάμεσα στην ευρεία διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη ως προς την εξειδίκευση της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος και την αποτελεσματικότερη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Προκειμένου, όμως να αποφευχθούν οι δυσβάστακτες για το ελληνικό κράτος δημοσιονομικές επιπτώσεις που επέφερε η κατάφαση περί της αντισυνταγματικότητας των επιβαλλόμενων μισθολογικών μειώσεων, διατυπώθηκε σε όλες τις σχετικές με τα ειδικά μισθολόγια αποφάσεις (με εξαίρεση αυτές που αφορούσαν τις περικοπές των αποδοχών των ενστόλων, όπου διατυπώθηκε ως ειδικότερη γνώμη) ότι η επίκληση της εν λόγω αντισυνταγματικότητας μπορεί να γίνει μόνο από όσους δημοσίους υπαλλήλους (ή λειτουργούς) είχαν προβεί στην άσκηση ένδικων μέσων μέχρι την δημοσίευση των σχετικών αποφάσεων⁹⁷.

5.6.2 Οι ρυθμίσεις του ν. 4307/2014 και η εκ νέου άσκηση εντατικού ελέγχου συνταγματικότητας (ΣτΕ Ολ. 1125-1128/2016)

Στις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 1125-1128/2016⁹⁸ το δικαστήριο, εξετάζοντας τις ρυθμίσεις του νόμου ν. 4307/2014 με τις οποίες α) επήλθε η αναδρομική κατάργηση των (ήδη κριθεισών ως αντισυνταγματικών) περιοριστικών διατάξεων του ν. 4093/2012 που αφορούσαν το ειδικό μισθολόγιο των ενστόλων, β) παρασχέθηκε εξουσιοδότηση στον κανονιστικό νομοθέτη προς επιστροφή των ποσών που μειώθηκαν στο ήμισυ και γ) διαμορφώθηκε νέο ειδικό μισθολόγιο το οποίο θα αποκαθιστούσε τις προϋφιστάμενες αποδοχές περίπου στο ήμισυ, **παρατηρήθηκε και πάλι η άσκηση ελέγχου συνταγματικότητας των επίδικων ρυθμίσεων ο οποίος ήταν αυξημένης εντάσεως.**

⁹⁷ Προκειμένου το Δικαστήριο να θεμελιώσει τη δυνατότητα αυτή, στηρίχθηκε στον ιδρυτικό αυτού νόμο 3713/1928 και στο άρθρο 22 του ν. 4274/2014, το οποίο εφάρμοσε αναλογικά. Βλ. ενδεικτικώς τη σκέψη 26 της απόφασης ΣτΕ Ολ. 4741/2014 και τη σκέψη 29 της ΣτΕ Ολ. 479/2018. Στη παρούσα εργασία, ωστόσο, δεν θα αναλυθούν περαιτέρω οι προβληματισμοί που αφορούν την χρονική μετάθεση των ακυρωτικών αποτελεσμάτων.

⁹⁸ Σημειώνεται, ότι με τα πρακτικά του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης του ΣτΕ 18-21/2015, είχε ήδη διαπιστωθεί ότι η Διοίκηση, μέσω των νέων μισθολογικών ρυθμίσεων, συμμορφώνεται μερικώς και όχι πλήρως με τις αποφάσεις Ολ. ΣτΕ 2192-2196/2014.

Ωστόσο, στην περίπτωση αυτή η εν λόγω αύξηση της εντάσεως δεν στηρίχθηκε στα αναφερθέντα στο προηγούμενο υποκεφάλαιο μεθοδολογικά εργαλεία, ήτοι την αρχή της αναλογικότητας και της σωρευτικής επιδράσεως από τα περιοριστικά μέτρα. Το δικαστήριο βασίστηκε καταρχήν στις διατάξεις 45, 23 παρ.2 και 29 παρ. 3 Σ, ώστε να συναγάγει **την αρχή της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης των ενστόλων**. Συνεπακόλουθα, τόνισε ότι με την διαμόρφωση του νέου ειδικού μισθολογικού καθεστώτος των ενστόλων η πολιτική εξουσία παραβίασε την εν λόγω συνταγματική αρχή, ακόμα και αν υφίστανται ενεργοί και παρόντες λόγοι δημοσιονομικού συμφέροντος.⁹⁹ Ειδικότερα, η παραβίαση αυτή συνίσταται στο ότι η μισθολογική αναπροσαρμογή επήλθε αποκλειστικά βάσει ποσοτικού κριτηρίου, δηλαδή την μείωση στο ήμισυ του κόστους που προκύπτει από την καταβολή των μισθών, γεγονός που καθιστά τα επίδικα μέτρα απρόσφορα προς αντιμετώπιση του δημοσιονομικού προβλήματος της χώρας¹⁰⁰. Αντιθέτως, δεν ελήφθησαν υπόψιν, αν και θα έπρεπε ενόψει της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης, η σημασία της αποστολής των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας καθώς και οι ιδιαίτερες συνθήκες άσκησης των καθηκόντων τους, ενώ παράλληλα δεν εξετάστηκε τεκμηριωμένα αν το κόστος της αξιοπρεπούς τους διαβίωσης είναι δυνατόν να αντιμετωπιστεί μετά την επιβολή των νέων μειώσεων.

Εξίσου σημαντικό είναι και το γεγονός ότι το ΣτΕ έκρινε ότι η περιεχόμενη στην αιτιολογική έκθεση εκτίμηση του νομοθέτη σχετικά με την εξασφάλιση του αξιωμαχού των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας ως αποτέλεσμα της μερικής αποκατάστασης του σχετικού μισθολογίου, δεν είναι αρκετή, ώστε να καταστήσει τις επίμαχες ρυθμίσεις ανεκτές. Και αυτό συμβαίνει διότι η εν λόγω εκτίμηση είναι απλώς μια διαπίστωση «αμιγώς συμπερασματικού χαρακτήρα» η οποία δεν στηρίζεται σε δεδομένα που προκύπτουν από μια διεξοδικότερη εξέταση των επιπτώσεων που θα επέλθουν στην λειτουργία των ενόπλων σωμάτων.

Συνεκτιμώντας και τη θέση του δικαστηρίου σύμφωνα με την οποία η υποχρέωση συμμόρφωσης με τις δικαστικές αποφάσεις, όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 95

⁹⁹ Βλ. την σκέψη 14 των αποφάσεων Ολ. ΣτΕ 1125-1126/2016, την σκέψη 13 της απόφασης Ολ. ΣτΕ 1127/2016 και την σκέψη 16 της απόφασης Ολ. ΣτΕ 1128/2016, στις οποίες πραγματοποιείται αναφορά στην αιτιολογική έκθεση της επίδικης διάταξης του ν. 4307/2014.

¹⁰⁰ Βλ. την σκέψη 19 των αποφάσεων Ολ. ΣτΕ 1125-1126/2016, την σκέψη 18 της απόφασης Ολ. ΣτΕ 1127/2016 και την σκέψη 21 της απόφασης Ολ. ΣτΕ 1128/2016.

παρ. 5 του Συντάγματος¹⁰¹, καταλαμβάνει εκτός από τη Διοίκηση και την ίδια την νομοθετική εξουσία, γίνεται κατανοητό ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση μέσω της επίταξης της έντασης του έλεγχου συνταγματικότητας επήλθε μετάβαση από τον δικαστικό αυτοπεριορισμό σε ένα είδους θεμιτού δικαστικού ακτιβισμού¹⁰².

5.6.3. Η αντισυνταγματικότητα της ιδιωτικοποίησης της Ε.Υ.Δ.Α.Π (ΣτΕ Ολ. 1906/2014¹⁰³)

Τελικώς, κρίνεται αναγκαίο να πραγματοποιηθεί μία αναφορά στην κρατική πολιτική επιλογή των ιδιωτικοποιήσεων των δημόσιων επιχειρήσεων. Έχει κριθεί ότι η παροχή υπηρεσιών κοινής ωφελείας είναι δυνατόν να αποσπαστεί από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας, γεγονός που πρακτικά σημαίνει ότι αυτές μπορούν στο εξής να παρέχονται από ν.π.ι.δ¹⁰⁴. Η νομολογία τείνει στην αναγνώριση της αδυναμίας της δικαστικής επέμβασης (πλην οριακών εξαιρέσεων) στις περιπτώσεις αυτές, δεδομένου του ότι τάσσονται σε ένα πλαίσιο οικονομικής αναδιάρθρωσης της χώρας επιτασσόμενης από λόγους δημοσιονομικού συμφέροντος. Παρέχεται εξ αυτού του λόγου ευρεία διακριτική ευχέρεια στον νομοθέτη για τη διαμόρφωση του νομοθετικού πλαισίου που αφορά τις ιδιωτικοποιήσεις.

Η κατάσταση που είχε διαμορφωθεί ήταν η εξής: η Διυπουργική Επιτροπή Αναδιρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (ΔΕΑΑ¹⁰⁵) μεταβίβασε με αποφάσεις της στο Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ¹⁰⁶) μια σειρά από δημόσιες επιχειρήσεις (πιο συγκεκριμένα τα ποσοστά των μετοχών που ανήκαν στο Δημόσιο), όπως ήταν ο ΟΠΑΠ¹⁰⁷, οι Οργανισμοί Λιμένος Πειραιώς¹⁰⁸ και

¹⁰¹ Βλ. σκέψη 16 της απόφασης Ολ. ΣτΕ 1125/2016.

¹⁰² Δ. Πατσίκας, *οπ.π.*, σ. 71.

¹⁰³ Δ. Πατσίκας, *οπ.π.*, σ. 102-106.

¹⁰⁴ Σκ. 22 της ΣτΕ Ολ. 1906/2014.

¹⁰⁵ Η πρόβλεψη της εντοπίζεται στο άρθρο 3 του ν. 3049/2002.

¹⁰⁶ Η ίδρυση του επήλθε με τον ν. 3986/2011. Επρόκειτο για ν.π.ι.δ. το οποίο αποσκοπούσε αποκλειστικά στην αξιοποίηση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, αλλά και των ν.π.δ.δ. και όσων δημοσίων επιχειρήσεων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει συνολικά στο Δημόσιο ή σε ν.π.δ.δ. Ρητά αναφέρεται στον νόμο ότι λειτουργεί προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Σημαντικές είναι και οι αναφορές στην αιτιολογική έκθεση. Βλ. και Α. Βλαχογιάννης, Το Σύνταγμα στη νέα Ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, 2018, σ. 141 = sakkoulas-online

¹⁰⁷ Βλ. ΣτΕ Ολ. 2182/2014

¹⁰⁸ Βλ. ΣτΕ Ολ. 2179/2014

Θεσσαλονίκης¹⁰⁹, η ΕΥΔΑΠ, η ΕΥΑΘ, τα Ελληνικά Πετρέλαια¹¹⁰, η Εγνατία Οδός¹¹¹, η ΔΕΠΑ¹¹² κ.λπ. Όπως ήταν αναμενόμενο, η πλειονότητα των αποφάσεων αυτών προσεβλήθη με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Αν και η κρίση του δικαστηρίου περί του εκτελεστού χαρακτήρα των συγκεκριμένων αποφάσεων ήταν θετική, στις περισσότερες περιπτώσεις παρατηρήθηκε η τάση του τελευταίου προς αποφυγή εισέλευσης σε ζητήματα ουσίας και ελέγχου συνταγματικότητας, μέσω της κατάφασης περί έλλειψης του εννόμου συμφέροντος των αιτούντων¹¹³. Ως εκ τούτου οι περισσότερες σχετικές αιτήσεις ακύρωσης απορρίφθηκαν ως απαράδεκτες.

Σημαντικότερη εξαίρεση αποτελεί η απόφαση ΣτΕ ολ. 1906/2014¹¹⁴ η οποία είχε ως αντικείμενο εξέτασης τη μεταβίβαση των μετοχών της ΕΥΔΑΠ στο ΤΑΙΠΕΔ. Το δικαστήριο έκρινε ότι εφόσον μετατρέπεται μια δημόσια επιχείρηση σε ιδιωτική¹¹⁵, κύριο χαρακτηριστικό της οποίας είναι πλέον η λειτουργία της προς επίτευξη κέρδους, τότε διαμορφώνεται μια αβέβαιη κατάσταση σε σχέση με τον συνεχή, προσιτό και ποιοτικό χαρακτήρα των παρεχόμενων υπηρεσιών κοινής ωφελείας, οι οποίες στη συγκεκριμένη περίπτωση (παροχή πόσιμου ύδατος) είναι απολύτως απαραίτητες για την επιβίωση του ανθρώπου. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει οπωσδήποτε να λαμβάνεται υπόψη και ο μονοπωλιακός χαρακτήρας των παρεχόμενων από την ΕΥΔΑΠ υπηρεσιών ύδρευσης και άρδευσης στην περιφέρεια της Αττικής.

Το δικαστήριο έκρινε ότι η απόφαση της ΔΕΕΑ με την οποία ιδιωτικοποιείται ουσιαστικώς η ΕΥΔΑΠ έρχεται σε αντίθεση με το Σύνταγμα. Προκειμένου να θεμελιώσει την αντισυνταγματικότητα το ΣτΕ στηρίχθηκε στο κατοχυρωμένο στα άρθρα 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 Σ δικαίωμα στην υγεία τόσο υπό την ατομική όσο και

¹⁰⁹ Βλ. ΣτΕ Ολ. 2180/2014

¹¹⁰ Βλ. ΣτΕ Ολ. 2184/2014

¹¹¹ Βλ. ΣτΕ Ολ. 2183/2014

¹¹² Βλ. ΣτΕ Ολ. 2187-2189/2014

¹¹³ Βλ. άρθρο Ελ. Λάππα «Τεχνικές αποφυγής του ακυρωτικού ελέγχου στο πεδίο της ιδιωτικοποίησης δημόσιων επιχειρήσεων», σε περιοδικό Το Σύνταγμα, τ. 2/2015, σ. 23 επ, η οποία τονίζει ότι η εν λόγω στάση του ΣτΕ αποτελεί έναν τρόπο «τεχνητού αυτοπεριορισμού».

¹¹⁴ Βλ. σχόλιο Α. Καϊδατζή επί της Ολ. ΣτΕ 1906/2014, σε Αρμενόπουλο, τ. 7/2014, σ. 1196 επ. και σχόλιο Ε. Λάππα επί της Ολ. ΣτΕ 1906/2014, σε Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τ. 4/2014, σ. 433 επ.

¹¹⁵ Για να μην απολεσθεί ο χαρακτήρας της δημόσιας επιχείρησης, πρέπει το Δημόσιο να ελέγχει τουλάχιστον το 50% του μετοχικού κεφαλαίου της.

υπό την κοινωνική του διάσταση¹¹⁶. Σημαντικό ρόλο στην κατάφαση περί της αντισυνταγματικότητας διαδραμάτισε το γεγονός ότι ο νομοθέτης δεν είχε προβεί στην ίδρυση «ρυθμιστικής αρχής υδάτων»¹¹⁷.

Η σημαντικότητα της συγκεκριμένης απόφασεως έγκειται στο εξής σημείο: ανέδειξε την ύπαρξη συνταγματικών ορίων τα οποία ο νομοθέτης δεν μπορεί να υπερβεί ακόμα και αν επικαλεστεί λόγους δημοσιονομικού συμφέροντος¹¹⁸. Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας δεν θα αναπτυχθεί περαιτέρω η προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων και του κρατικού παρεμβατισμού. Το ίδιο το δικαίωμα της υγείας επιτάσσει το ότι οι υπηρεσίες ύδρευσης και άρδευσης, οι οποίες είναι απολύτως ζωτικής σημασίας¹¹⁹, πρέπει να παρέχονται από μια δημόσια επιχείρηση η οποία ελέγχεται και εποπτεύεται στενά από το Δημόσιο¹²⁰.

Η εκφρασθείσα μειοψηφία, τόνισε ότι το σημαντικό στοιχείο στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν είναι η νομική μορφή του φορέα που παρέχει τις υπηρεσίες ύδρευσης και αποχέτευσης, αλλά το γεγονός ότι υφίσταται επαρκής κρατική εποπτεία η οποία θα εξασφαλίζει την συνεχή, ποιοτική και προσιτή παροχή πόσιμου νερού. Κατά την μειοψηφία, για τους λόγους που επισημαίνονται ειδικότερα στη σκέψη 22, η εποπτεία αυτή είναι υπαρκτή στη περίπτωση της ΕΥΔΑΠ και επομένως η επερχόμενη ιδιωτικοποίηση δεν έρχεται σε αντίθεση με το Σύνταγμα.

5.7. Συμπεράσματα Κεφαλαίου

Το συμπέρασμα που προκύπτει από την εξέταση «της νομολογίας της κρίσης» είναι το εξής: το ΣτΕ χρησιμοποιώντας ως συνταγματική (δικαιολογητική) βάση την συνδρομή του υπέρτερου δημοσιονομικού συμφέροντος, στηρίζοντας το περαιτέρω στην επίκληση των ανακυπτουσών εξαιρετικών περιστάσεων, απεφάνθη επί της

¹¹⁶ Σκ. 22 της απόφασης ΣτΕ Ολ. 1906/2014.

¹¹⁷ Σκ. 21 της απόφασης ΣτΕ Ολ. 1906/2014.

¹¹⁸ Βλ. Ακρ. Καϊδατζή, σε: Φ. Σπυρόπουλου/Ξ. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλου/Γ. Γεραπετρίτη (επιμ.), Σύνταγμα Κατ' άρθρο Ερμηνεία, 2017, σ. 1736.

¹¹⁹ Βλ. Π. Παραρά, Οικονομική ελευθερία, 2019, σ. 212 επ.

¹²⁰ Η θέση αυτή επανεπιβεβαιώθηκε και με την κήρυξη ως αντισυνταγματικής της νέας νομοθετικής απόπειρας ιδιωτικοποίησης της ΕΥΔΑΠ και της ΕΥΑΘ, Βλ. ΣτΕ ΣτΕ Ολ. 190/2022.

συνταγματικότητας των πλείστων επιβαλλομένων περιοριστικών μέτρων¹²¹. Επί της παραδοχής αυτής κρίνονται αναγκαίες οι παρακάτω παρατηρήσεις.

Η ξαφνική και απρόβλεπτη αλλαγή των συνθηκών, καθώς και η συνειδητοποίηση ότι οι υπάρχοντες νομικοί κανόνες δεν είναι αρκετοί για να αντιμετωπίσουν μια εξαιρετικά κρίσιμη, απρόσμενη και επείγουσα κατάσταση ανάγκης που ενέχει σοβαρούς κινδύνους και απειλές για την ίδια την κρατική και κοινωνική υπόσταση, οδήγησε στην αναγκαιότητα διαμόρφωσης του λεγόμενου «δικαίου της ανάγκης». Μέσω αυτού η έννομη τάξη προσαρμόζεται κατάλληλα στις νέες ασταθείς και επικίνδυνες συνθήκες, εξασφαλίζοντας την αποτελεσματική ανταπόκριση απέναντι στις υφιστάμενες εξαιρετικές συνθήκες.

Στην συνταγματική θεωρία διατυπώνεται η θέση ότι ως δίκαιο ανάγκης ορίζεται το σύμπλεγμα των σύμφυτων με την κρατική λειτουργία θεμελιωδών κανόνων, σύμφωνα με τους οποίους οι φορείς της εκτελεστικής εξουσίας προβαίνουν στην θέσπιση κατεπειγόντων κανόνων δικαίου κατ' παρέκκλιση από την συνήθη νομοθετική διαδικασία, οι οποίοι περιβάλλονται ισοδύναμη τυπική ισχύ με τους κανόνες που θεσπίζονται από το, μη δυνάμενο να ενεργήσει στα πλαίσια των εξαιρετικών αυτών περιστάσεων νομοθετικό όργανο¹²².

Γίνεται κατανοητό ότι το δίκαιο της ανάγκης δεν δύναται να αποτελεί ένα αφηρημένο «εξωσυνταγματικό» ειδικό νομικό πλαίσιο το οποίο διεκδικεί την υπέρτατη τυπική ισχύ στους κόλπους της έννομης τάξης. Αντιθέτως, το ίδιο το Σύνταγμα είναι εκείνο το οποίο επιτρέπει την διαμόρφωση και (προσωρινή) εδραίωση του. Στο ελληνικό συνταγματικό πλαίσιο σχετικές είναι οι διατάξεις 48 Σ (σχετικό με την κήρυξη της χώρας σε κατάσταση της πολιορκίας) και 44 παρ. 1 Σ (σχετικό με την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου).

Ανεξάρτητα από τις αντίθετες απόψεις που έχουν διατυπωθεί στην θεωρία σχετικά με την νομική φύση και το ακριβές περιεχόμενο του «δικαίου της ανάγκης», κατά την

¹²¹Δ. Τραυλός-Τζανετάτος, Ανώτατα Δικαστήρια και εργασιακές σχέσεις στην εποχή των Μνημονίων, 2015, σ. 39 = sakkoulas-online

¹²²Κ. Ρέμελης, Το επείγον στην διοικητική λειτουργία και το δίκαιο της ανάγκης, σε: Συλλογικό Έργο, Οι αρχές του ίσου και του δικαίου, 2023, σ. 1155 = sakkoulas-online

εδώ υποστηριζόμενη άποψη η συνδρομή εξαιρετικών περιστάσεων δικαιολογεί πάντως την (εντός ορίων) διαμόρφωση μιας περισσότερο επεμβατικής-περιοριστικής νομοθέτησης. Αξιοποιώντας τα δεδομένα του πρώτου μέρους της εργασίας προκρίνεται η εξής συλλογιστική: Η παραδοχή του γεγονότος ότι νομοθέτης (και κατ' επέκταση η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση), έχοντας ως απώτατο συνταγματικό σκοπό την επιδίωξη του δημοσίου συμφέροντος, δύναται να θέσει περιορισμούς στην άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων αν από τους περιορισμούς αυτούς επέρχεται η εν λόγω ικανοποίηση, οδηγεί λογικά και αναγκαία στο συμπέρασμα ότι όσο πιο εξαιρετική και επείγουσα παρουσιάζεται η ανάγκη ικανοποίησης του δημοσίου συμφέροντος τόσο εντονότεροι θα (πρέπει να) είναι και οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί¹²³. Όπως φάνηκε από την ανάλυση που προηγήθηκε το δημοσιονομικό συμφέρον στα πλαίσια οξείας δημοσιονομικής κρίσης αποτελεί μια έκφανση εξαιρετικού και επείγοντος δημοσιονομικού συμφέροντος που δικαιολογεί την εν λόγω εντονότερη νομοθετική επέμβαση.

Η κρίσιμη αυτή παρατήρηση συνδέεται αναγκαίως με την προβληματική του ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων. Ειδικότερα, ο κατά ευρεία διακριτική ευχέρεια προσδιορισμός του συντρέχοντος δημοσίου συμφέροντος εκ μέρους του νομοθέτη, ενέχει έντονο το πολιτικό στοιχείο. Υπό τις επιταγές όμως της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών και της λαϊκής κυριαρχίας, ο Δικαστής οφείλει να μην διεισδύει σε κρίσεις με πολιτικό περιεχόμενο, ασκώντας μέσω του ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων ένα είδους έλεγχο σκοπιμότητας των πολιτικών επιλογών του νομοθέτη σχετικά με την διαχείριση των υφιστάμενων εξαιρετικών περιστάσεων. Γίνεται λόγος για την θεωρία του **δικαστικού αυτοπεριορισμού ή με άλλη διατύπωση της δικαστικής αυτοσυγκράτησης**¹²⁴. Όπως παρατηρήθηκε στην νομολογία της κρίσης¹²⁵, ο δικαστικός αυτοπεριορισμός μεταφράζεται πρακτικά σε άσκηση οριακού

¹²³ Υποστηρίζεται ότι ο νομοθέτης απολαμβάνει το «πλεονέκτημα της αβεβαιότητας», σχετικά με την αποτελεσματικότητα των θεσπιζόμενων μέτρων ως προς την δημοσιονομική προσαρμογή. Βλ. Α. Γέροντας, Το Μνημόνιο και η δικαιοπαραγωγική διαδικασία, σε Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τ. 5/2010.705-728 = sakkoulas-online.

¹²⁴ Όπως εντοπίζει ο καθηγητής Κ. Χρυσόγονος οι όροι αυτοπεριορισμός και αυτοσυγκράτηση παρουσιάζουν το εξής μειονέκτημα: προκαλούν την αίσθηση ότι ο έλεγχος της συνταγματικότητας αφήνεται στην καλή θέληση του δικαστή, γεγονός το οποίο συνοδεύεται από «εννοιολογική ασάφεια και ρευστότητα» Βλ. του ίδιου, Συνταγματικό Δίκαιο, 3η έκδ., 2022, § 8, σ. 179 = sakkoulas-online

¹²⁵ Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος. Πώς αντέδρασαν τα Συντάγματα στην κρίση;, σε Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τ. 4/2015, σ.394-416 = sakkoulas-online

ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων¹²⁶.

Στα πλαίσια άσκησης οριακού ελέγχου, η δικαστική κρίση περιορίζεται μόνο στην εξέταση του εάν τα επιβαλλόμενα μέτρα κρίνονται ως προδήλως δυσανάλογα σε σχέση με την ικανοποίηση του υφιστάμενου σκοπού δημοσίου συμφέροντος. Η υιοθέτηση της θέσης αυτής ενέχει κινδύνους: α) το επιβαλλόμενο δίκαιο της ανάγκης να απωλέσει τον εξαιρετικό και έκτακτο χαρακτήρα του με αποτέλεσμα να εδραιωθεί και να παγιωθεί, β) να επαναλαμβάνεται η εφαρμογή απρόσφορων και μη αναγκαίων μέτρων και γ) να επικρατήσει ένας αδικαιολόγητος περιορισμός των ατομικών δικαιωμάτων¹²⁷. Όπως φάνηκε από το κεφάλαιο στο οποίο εξετάστηκε η επίταση της έντασης του ελέγχου συνταγματικότητας, ο Δικαστής διαθέτει τα συνταγματικά εργαλεία τα οποία θα του επιτρέψουν να αντιμετωπίσει με επάρκεια τους κινδύνους αυτούς.

Η λογική σύνδεση που γίνεται με το αρχικώς τεθέν ερευνητικό ερώτημα είναι η εξής: οι έκτακτες συνθήκες δεν μεταβάλλουν την μέθοδο ερμηνείας του δικαίου. Ειδικότερα, δεν μπορεί να θεμελιωθεί δογματικά κάποιου είδους ειδικής και υπέρτερης μεθοδολογικής ερμηνείας του δικαίου της ανάγκης. Το ίδιο το Σύνταγμα αποτελεί πάντοτε το απόλυτο ερμηνευτικό καταφύγιο. Ωστόσο, από την ερμηνεία του Συντάγματος δεν μπορεί να κάνει ανεκτή η ανάδειξη κάποιου είδους συνταγματικής υπεραρχής η οποία ερείδεται στην συνδρομή του δημοσίου συμφέροντος. Οι κάθε είδους επιβαλλόμενοι περιορισμοί κρίνονται αποτελεσματικά στα πλαίσια του συνταγματικού συστήματος προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η θέση που θα επιδείξει ο Δικαστής καθίσταται ως προς αυτό κρίσιμη¹²⁸.

Στο επόμενο κεφάλαιο θα πραγματοποιηθεί η εξέταση μιας άλλης ειδικής έκφανσης του δημοσίου συμφέροντος: Γίνεται λόγος για την προστασία της δημόσιας υγείας. Η έκταση του εν λόγω κεφαλαίου παρουσιάζεται συγκριτικά μειωμένη όχι διότι στερείται σημασίας αλλά επειδή στη πραγματικότητα επιβεβαιώνει όσα ήδη εκτέθηκαν. Μέσα λοιπόν από την εξέταση των εξαιρετικών μέτρων που επέβαλαν

¹²⁶ Δ. Πατσίκας, οπ.π., σ. 19.

¹²⁷ Βλ. Πάνος Λαζαράτος οπ.π.

¹²⁸ Βλ. σχετικώς Β. Μπουκουβάλα, οπ.π.

περιορισμούς σε πλήθος δικαιωμάτων προς εξυπηρέτηση της δημόσιας υγείας, πέρα από την επιπλέον αναζήτηση και ανάδειξη των απαραίτητων για το ζήτημα επιστημονικών δεδομένων, επιτυγχάνεται η επίρρωση των ισχυρισμών που αναπτύχθηκαν στην παρούσα ενότητα.

6. ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ: Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΓΕΙΑΣ ΩΣ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΦΑΝΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ

6.1 Γενικά

Στο συγκεκριμένο κεφάλαιο, πραγματοποιείται σε ένα πρώτο επίπεδο εμβάθυνση στην έννοια της «δημόσιας υγείας», ως ιδιαίτερης έκφανσης του δημοσίου συμφέροντος. Κατόπιν τούτου θα εξεταστεί η νομολογία η οποία ήρθε αντιμέτωπη με την επιβολή μιας σωρείας μέτρων τα οποία περιόριζαν πλήθος ατομικών δικαιωμάτων, προκειμένου να τεθεί υπό έλεγχο η πρωτοφανής εξάπλωση της πανδημίας του Κορονοϊού. Γίνεται κατανοητό, ότι όπως και στη περίπτωση της οξείας οικονομικής κρίσης η οποία εξετάστηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, έτσι και εδώ το κρίσιμο χρονικό πλαίσιο χαρακτηρίζεται από την συνδρομή εξαιρετικών περιστάσεων οι οποίες επιτάσσουν την εκτεταμένη επέμβαση στον τρόπο με τον οποίο ασκούνται τα θεμελιώδη δικαιώματα, οδηγούν δηλαδή στην (άτυπη) ενεργοποίηση του λεγόμενου «δικαίου της ανάγκης».

Η εξέταση της τάσης της νομολογίας στη περίοδο της υγειονομικής κρίσης, προσφέρει σημαντικότερα πορίσματα τα οποία θα χρησιμοποιηθούν για την ολοκλήρωση της έρευνας. Στη περίπτωση μάλιστα που η νομολογιακή στάση παρουσιάζει ομοιότητες σε σχέση με τις υποθέσεις που έχουν ήδη εξεταστεί, αυτό σημαίνει ότι τα συμπεράσματα του προηγούμενου κεφαλαίου αποκτούν σφαιρικότερη επιστημονική πληρότητα και άρα η απάντηση στο ερευνητικό ερώτημα φαντάζει πλέον ασφαλέστερη.

6.2 Το Δικαίωμα της Υγείας υπό την ατομική και κοινωνική διάσταση

Στο ελληνικό συνταγματικό πλαίσιο το δικαίωμα στην υγεία εμφανίζει μια καινοφανή πολυμορφία. Συγκεκριμένα, κατοχυρώνεται υπό τρεις διαφορετικές μορφές, δηλαδή

ως ατομικό, ως κοινωνικό και ως συλλογικό δικαίωμα και πάντως συνδέεται σε κάθε περίπτωση με την υποχρέωση αλληλεγγύης.

Εξετάζοντας αρχικά την **ατομική διάσταση** του δικαιώματος στην υγεία λεκτέα τα ακόλουθα: στο άρθρο 5 παρ. 5 του Συντάγματος ορίζεται ότι: «Καθένας έχει δικαίωμα στην προστασία της... υγείας του»¹²⁹. Η προστασία αυτή αφορά την πρόληψη ή αντιμετώπιση κάθε είδους προσβολής ή διακινδύνευσης της υγείας των ατόμων από την κρατική εξουσία ή από τους ιδιώτες. Η υγεία στη περίπτωση αυτή νοείται ως σωματική και η ψυχική ευεξία του ατόμου¹³⁰. Παράλληλα, υποστηρίζεται ότι στο άρθρο αυτό ερείδεται και ο αυτοκαθορισμός του ατόμου ως προς τα ζητήματα που σχετίζονται με την υγεία του, όπως για παράδειγμα η ελευθέρια περίθαλψης ή μη περίθαλψης¹³¹.

Η κοινωνική διάσταση του δικαιώματος στην υγεία εντοπίζεται στη παράγραφο 3 του άρθρου 21 Σ. Συγκεκριμένα, ορίζεται ότι «Το Κράτος μεριμνά για τη υγεία των πολιτών...». Σύμφωνα με την απόφαση του ΣτΕ 400/1986 (ολ) η κατοχύρωση του εν λόγω άρθρου συνεπάγεται ευθέως την ίδρυση της κρατικής υποχρέωσης προς λήψη θετικών μέτρων, τα οποία θα κατατείνουν στην προστασία της υγείας των πολιτών. Μάλιστα, η θέσπιση του Εθνικού Συστήματος Υγείας (Ε.Σ.Υ.), με τον νόμο 1397/1983, το οποίο διασφαλίζει ότι οι υπηρεσίες υγείας θα παρέχονται σε όλους τους πολίτες ισότιμα χωρίς να λαμβάνονται υπόψιν οικονομικά, κοινωνικά ή επαγγελματικά κριτήρια, παρέχει πλέον το δικαίωμα στους πολίτες να απαιτήσουν από το Κράτος την υλοποίηση της αντίστοιχης υποχρέωσης. Γίνεται λόγος για την αποκρυστάλλωση του «υγειονομικού κεκτημένου», το οποίο απαγορεύει την κατάργηση από τον νομοθέτη των θεσμών εκείνων, οι οποίοι πραγματώνουν την κρατική υποχρέωση προς προστασία της υγείας¹³².

¹²⁹ Όσον αφορά την θεμελίωση του δικαιώματος στην Υγεία σε άλλα Ενωσιακά ή Διεθνή κείμενα βλ. μεταξύ άλλων το άρθρο 168 παρ. 1 και της ΣΛΕΕ, το άρθρο 35 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε., τις καταστατικές διατάξεις του Π.Ο.Υ. το άρθρο 12 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα και το άρθρο 11 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη.

¹³⁰ Βλ. Π. Δαγτόγλου, οπ.π., σ. 217 επ.

¹³¹ Βλ. Β. Χρήστου, Σύνταγμα, Ερμηνεία Κατ', άρθρο 5 παρ. 5, 2023, ηλεκτρονική έκδοση διαθέσιμη σε www.syntagmawatch.gr.

¹³² Χ. Ανθόπουλος, Νέες διαστάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων, 2001, σ. 191 = sakkoulas-online

Οι παρατηρήσεις αυτές οδηγούν στο συμπέρασμα ότι μεταξύ του άρθρου 5 παρ. 5 και 21 παρ.3 υφίσταται άρρηκτη σύνδεση: πως θα μπορέσει ο ανήμπορος οικονομικά πολίτης να διασφαλίζει στο ακέραιο την υγεία του αν δεν υφίστανται οι αντίστοιχες δημόσιες υγειονομικές μονάδες οι οποίες παρέχουν όπως προαναφέρθηκε αδιακρίτως την υπηρεσίες υγείας; Προς την θέση αυτή συνομολογεί και η σχετικά πρόσφατη απόφαση του ΣτΕ Α' Τμ 2362/2019. Επομένως, η διάκριση ανάμεσα στα κοινωνικά και ατομικά δικαιώματα που αφορά την κανονιστικότητα, την επιτακτικότητα και την αγωγιμότητα είναι στη περίπτωση αυτή άνευ σημασίας¹³³.

6.3 Η υγεία υπό την συλλογική της διάσταση

Η τρίτη διάσταση του δικαιώματος στην υγεία έχει συλλογικό χαρακτήρα και ως εκ τούτου αναδεικνύεται σε υπέρτερο συλλογικό αγαθό, δηλαδή μια ωφέλεια που αφορά ολόκληρο το κοινωνικό σύνολο. **Πρόκειται για τη Δημόσια Υγεία η οποία αποτελεί ειδικότερη έκφραση του Δημοσίου Συμφέροντος και ως εκ τούτου μπορεί να δικαιολογήσει την επιβολή περιορισμών στην άσκηση των υπόλοιπων θεμελιωδών δικαιωμάτων¹³⁴.** Ο συλλογικός αυτός χαρακτήρας συνάγεται καταρχήν από την ερμηνευτική δήλωση υπό το άρθρο 5 Σ, από το άρθρο 18 παρ. 3 Σ και από το άρθρο 22 παρ. 4 Σ.

Η πρόσφατη πανδημία του Covid 19 αποτελεί οπωσδήποτε ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα έκτακτης υγειονομικής κρίσης, η αντιμετώπιση της οποίας οδήγησε αναγκάως στην εκ νέου στάθμιση των συνταγματικών αγαθών και στην συνακόλουθη επιβολή έντονων περιορισμών στα θεμελιώδη δικαιώματα, με απώτατο σκοπό την προστασία της δημόσιας υγείας¹³⁵. Η επιβολή αυτή, η οποία ήταν αποτέλεσμα συστάσεων του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας και των επιδημιολόγων, πραγματοποιήθηκε σε ορισμένα κράτη υπό την κήρυξη της χώρας σε

¹³³ Σύμφωνα και με τις αποφάσεις 2692/2019 ΣτΕ Α' Τμ και ΜΔΕφΘες Α1891/2018 εκτός από τις προσβολές ή τις διακινδυνεύσεις της υγείας υπό την ατομική της διάσταση μπορεί να τύχει δικαστικού ελέγχου και η τυχόν μη επαρκής διασφάλιση του κοινωνικού δικαιώματος στην υγεία από τα εκάστοτε θεσπιζόμενα νομοθετικά μέτρα, πάντοτε πάντως υπό το πρίσμα της υφιστάμενης δημοσιονομικής κατάστασης του κράτους και της αρχής της αναλογικότητας.

¹³⁴ Βλ. Ι. Μαθιουδάκης, Διακυμάνσεις της κρατικής ευθύνης σε περιόδους κρίσεων, σε Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τ. 6/2023, σ. 654 = sakkoulas-online

¹³⁵ Βλ. Ε. Βελώνη, Κράτος Δικαίου- Θεμιτοί περιορισμοί του σε εξαιρετικές περιπτώσεις- Η πανδημία ως τέτοια περίπτωση, σε: Ελληνική Εταιρία Δικαίου του Περιβάλλοντος, Το βιώσιμο Κράτος, 2022, σ. 27 = sakkoulas-online

κατάσταση έκτακτης ανάγκης ή πολιορκίας, η οποία οδηγεί συνακόλουθα στην αναστολή ορισμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων, ενώ σε άλλα κράτη (όπως και στην Ελλάδα) έγινε με τη θέσπιση νόμων ή κυρίως με πράξεις νομοθετικού περιεχομένου της εκτελεστικής εξουσίας¹³⁶.

Κατά πάγια¹³⁷ διατύπωση του Δικαστηρίου, εφόσον η δημόσια υγεία απειλείται, όπως αυτό συμβαίνει στην περίπτωση εμφάνισης πανδημίας, λόγω εξάπλωσης ταχέως μεταδιδόμενου και ακραίως επικίνδυνου ιού, το κράτος έχει την υποχρέωση, σύμφωνα με την αρχή της προφύλαξης, να λάβει κάθε κατάλληλο και απαραίτητο μέτρο, το οποίο θα περιορίσει την διάδοση της ασθένειας και θα μειώσει την πίεση των υπηρεσιών υγείας, μέχρι την αποτελεσματική αντιμετώπιση της. Μάλιστα, τονίζεται επανειλημμένως ότι η θέσπιση των κατάλληλων μέτρων ενδέχεται να συνοδεύεται με σοβαρή επέμβαση στην απόλαυση θεμελιωδών δικαιωμάτων, ωστόσο αυτή είναι συνταγματικώς ανεκτή **εφόσον συντρέχουν σωρευτικώς τέσσερις προϋποθέσεις**¹³⁸:

α) Να υφίσταται ειδική νομοθεσία, η οποία στηρίζεται στα *«κρατούντα σχετικώς έγκυρα και τεκμηριωμένα επιστημονικά, ιατρικά και επιδημιολογικά πορίσματα»*, β) η οποία δεν θα προβαίνει σε αθέμιτες διακρίσεις, γ) ενώ παράλληλα, σε ειδικές περιπτώσεις που η εφαρμογή της αντενδείκνυται, θα πρέπει αν προβλέπεται δυνατότητα εξαιρέσεως από αυτήν και δ) η επιβολή της θα εκτείνεται μόνο για το απόλυτα αναγκαίο χρονικό διάστημα, με ταυτόχρονη την περιοδική επαναξιολόγηση της από τα αρμόδια κρατικά όργανα σύμφωνα με εξέλιξη των επιδημιολογικών και επιστημονικών δεδομένων. Όπως και στη περίπτωση της δημοσιονομικής κρίσης, έτσι και επί υγειονομικής κρίσης, το ΣτΕ αναγνωρίζει στον νομοθέτη ευρύ περιθώριο εκτίμησης ως προς το ποια μέτρα κρίνονται κατάλληλα και αναγκαία για την αναχαίτιση της πανδημίας. Αυτό, πρακτικά μεταφράζεται σε άσκηση οριακού δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας εκ μέρους του ΣτΕ. Το τελευταίο λοιπόν,

¹³⁶ Ξ. Κοντιάδης, Δικαιώματα και Πανδημία, σε Δικαιώματα του Ανθρώπου, τ. 84/2020, σ. 315 = sakkoulas-online

¹³⁷ Βλ. ενδεικτικά Σκέψη 7 της απόφασης Ολ. ΣτΕ 1147/2022, σκέψη 10 της απόφασης Ολ. ΣτΕ 1681/2022 και σκέψη 7 της απόφασης Ολ. ΣτΕ 1684/2022.

¹³⁸ Ε. Αντωνόπουλος, Συμπεράσματα από την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τους περιορισμούς και τις υποχρεώσεις που επιβλήθηκαν για την αντιμετώπιση της πανδημίας, σε Δικαιώματα του Ανθρώπου, τ. 99/2024, σ. 211 = sakkoulas-online

όταν προβαίνει σε έλεγχο της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας, περιορίζεται στο να διαπιστώσει το εάν οι επίμαχες ρυθμίσεις παρουσιάζονται είτε ως προδήλως απρόσφορες είτε ως προδήλως υπερβαίνουσες το απαραίτητο μέτρο που απαιτείται για την ικανοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού. Τέλος, η συνταγματικότητα της εν λόγω επέμβασης δικαιολογείται και εκ της υποχρέωσης κοινωνικής αλληλεγγύης, η οποία απορρέει από το άρθρο 25 παρ. 4 Σ.

Η αντιπαράθεση η οποία επικρατεί στον επιστημονικό και πολιτικό διάλογο σχετικά με κατά πόσο οι εν λόγω επιβαλλόμενοι περιορισμοί είναι συμβατοί με το Σύνταγμα, την Ε.Σ.Δ.Α και τον Χάρτη θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι έντονη. Παρακάτω, ακολουθεί η αποσπασματική εξέταση της επίδρασης που είχε η πανδημία στην άσκηση των δικαιωμάτων της ελεύθερης μετακίνησης και εγκατάστασης, της συναθροίσεως και της θρησκευτικής λατρείας. **Σε όλες τις περιπτώσεις, τα νομολογιακά πορίσματα έδειξαν την (έστω προσωρινή) επικράτηση της δημόσιας υγείας εις βάρος των εξεταζόμενων δικαιωμάτων.** Ακολουθεί η αποσπασματική εξέταση των σχετικών αποφάσεων της Ολ. του ΣτΕ.

6.4 Πανδημία και η επίδραση στα δικαιώματα της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και της ελευθερία Κίνησης - ΣτΕ Ολ. 1147/2022

Εξαιρετικής σημασίας είναι η απόφαση **ΣτΕ Ολ. 1147/2022**, η οποία ασχολήθηκε με τα ζητήματα της (αντι)συνταγματικότητας των μέτρων της υποχρεωτικής χρήσης μη ιατρικής μάσκας από τους πολίτες, του περιορισμού της μετακινήσεως και συναθροίσεως αυτών, όπως επίσης των προβλεπόμενων κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης των εν λόγω μέτρων, προκειμένου να τεθεί φραγμός στην εξάπλωση της πανδημίας της νόσου Covid-19 και ως εκ τούτου να προστατευτεί η δημόσια υγεία¹³⁹.

Το δικαστήριο, αφού επιβεβαίωσε την δυνατότητα επέμβασης στα θεμελιώδη δικαιώματα¹⁴⁰ για λόγους δημόσιας υγείας, υπό τις προαναφερθείσες προϋποθέσεις και αφού επεσήμανε την άσκηση οριακού ελέγχου συνταγματικότητας, προέβη στην εξέταση των επιμέρους μέτρων. **Κρίσιμες είναι οι σκέψεις 14 και 15.**

¹³⁹ Ε. Αντωνόπουλος, οπ.π.

¹⁴⁰ Στη περίπτωση αυτή τίγονται: α) το δικαίωμα της προσωπικότητας από την υποχρέωση χρήσης μη ιατρικής μάσκας (5 παρ. 1 Σ) και β) το δικαίωμα της ελευθερίας κίνησης από την απαγόρευση ή τον περιορισμό της κυκλοφορίας (5 παρ. 3 Σ).

Το δικαστήριο υπογράμμισε ότι τα επίμαχα περιοριστικά μέτρα¹⁴¹, α) δεν είναι προδήλως απρόσφορα μέτρα για την προστασία της δημόσιας υγείας που συνιστά τον επιδιωκόμενο σκοπό γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, αφού εκ των πραγμάτων εμποδίζουν την διασπορά του ιού και β) δεν είναι προδήλως μη απαραίτητα μέτρα, αφού από τον Οκτώβριο του 2020, σύμφωνα με τα επίκαιρα για τη δεδομένη χρονική στιγμή είχε παρατηρηθεί από την αρμόδια αρχή, αύξηση των εργαστηριακά επιβεβαιωμένων κρουσμάτων του ιού. Είναι χαρακτηριστικό ότι δεν διατυπώθηκαν μειοψηφίες. Οι παραπάνω ισχυρισμοί ενισχύονται από το γεγονός ότι τα επίδικα μέτρα έχουν θεσπιστεί μετά από τις επιστημονικώς τεκμηριωμένες εισηγήσεις της Εθνικής Επιτροπής της Υγείας έναντι του κορωνοϊού COVID-19 (ειδικώς συνεστημένο γνωμοδοτικό όργανο) και πάντως για περιορισμένη χρονική ισχύ. Μάλιστα, ανανεώνονται (παρατείνονται), κατόπιν επαναξιολογήσεώς τους βάσει των επικαιροποιημένων επιδημιολογικών δεδομένων, εφ' όσον συντρέχει λόγος.

Αξίζει να σημειωθεί, ότι ειδικά ως προς τον περιορισμό της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, το μη δυσανάλογο του μέτρου της χρήσεως μη ιατρικής μάσκας εξαρτήθηκε από την πρόβλεψη εξαιρέσεων. Ο περιορισμός της προσωπικότητας των αιτούντων λόγω υποχρεωτικής χρήσης μη ιατρικής μάσκας παρουσιάζεται ως θεμιτός, καθώς από αυτό το μέτρο, το οποίο καταρχήν ισχύει για όλους τους πολίτες (άρα δεν υφίστανται αθέμιτες διακρίσεις), εξαιρείται: α) η χρήση της από τα άτομα για τα οποία αντενδείκνυται για λόγους (όπως π.χ. αναπνευστικά προβλήματα) οι οποίοι μπορούν να αποδειχθούν από έγγραφα, β) η χρήση της από παιδιά κάτω των τεσσάρων ετών και γ) η χρήση της από άτομα που εργάζονται σε ατομικό χώρο χωρίς την παρουσία τρίτου προσώπου. Από την άλλη ο περιορισμός της ελευθερίας μετακινήσεως τέθηκε για το απολύτως αναγκαίο χρονικό διάστημα κατά γενικό και αντικειμενικό τρόπο ενώ στην σχετική κ.υ.α. εξαιρέθηκαν ειδικώς από την απαγόρευση οι μετακινήσεις για την εξυπηρέτηση ζωτικών, προσωπικών ή επαγγελματικών αναγκών οι οποίες δεν μπορούσαν να ικανοποιηθούν με άλλον τρόπο.¹⁴²

Σχετικά με την συνοπτική παρουσίαση των πορισμάτων της απόφασης Ολ. ΣτΕ

¹⁴¹ Σημειώνεται ότι η χρήση μη ιατρικής μάσκας προβλέπεται ως προστατευτικό από τη λοίμωξη μέτρο τόσο από τον Π.Ο.Υ όσο και από το Ευρωπαϊκό Κέντρο Ελέγχου και Πρόληψης Νοσημάτων.

¹⁴² Βλ. άρθρο Π. Μαντζούφα και Α. Παυλόπουλου, «Κορωνοϊός και ελευθερία της κίνησης: Διατηρώντας το Σύνταγμα «ζωντανό» εν μέσω πανδημίας», 2020, διαθέσιμο σε <https://ejournals.lib.auth.gr/projustitia>

1147/2022 λεκτέα τα ακόλουθα: Το δικαστήριο προέβη στην επιβεβαίωση του κανόνα του οριακού ελέγχου συνταγματικότητας, εφόσον υφίστανται επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι και η προστασία της δημόσιας υγείας. Ως προς αυτό παρουσιάζεται ομοιότητα σε σχέση με την νομολογία που διαμορφώθηκε κατά την διάρκεια της δημοσιονομικής κρίσης.

Ωστόσο, η ιδιαιτερότητα της υγειονομικής κρίσης επιτάσσει την σύνδεση της εξέτασης της πρόδηλης δυσαναλογίας των επίδικών μέτρων με το κατά πόσον υφίστανται επικαιροποιημένα επιδημιολογικά δεδομένα και επιστημονικές παραδοχές. Με άλλα λόγια, ο έλεγχος αναλογικότητας είναι στην περίπτωση αυτή άμεσα συνυφασμένος με την προσωρινότητα των μέτρων, αλλά και με την συνεχή επανεξέταση τους κατά το περιορισμένο αυτό χρονικό διάστημα¹⁴³. Εξίσου σημαντική είναι και η εξέταση των προτεινόμενων μέτρων συγκριτικά με τις υπόλοιπες έννομες τάξεις, τουλάχιστον στον ευρωπαϊκό χώρο, όπου παρατηρήθηκε η υιοθέτηση παρόμοιων μέτρων. Εξ αυτών των παρατηρήσεων συνάγεται το συμπέρασμα ότι κατά την διάρκεια μιας επιδημίας η νομολογιακή στάση κατά των επίδικων μέτρων δεν θα πρέπει να θεωρείται στάσιμη και δεδομένη, αλλά θα παρουσιάζεται άλλοτε αυστηρότερη και άλλοτε ηπιότερη, ανάλογα με τις υφιστάμενες επιδημιολογικές συνθήκες.

6.5 Πανδημία και Ελευθερία Συνάθροισης - ΣτΕ 1681/2022

Με την από 20.3.2020 π.ν.π. (κυρώθηκε με το άρθρο 1 ν. 4683/2020) δόθηκε στον Αρχηγό της ΕΛ.ΑΣ. η δυνατότητα να επιβάλλει απαγόρευση όλων των δημόσιων συναθροίσεων, ακόμα και σε ολόκληρη την επικράτεια, για λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας από τη διασπορά του κορωνοϊού (άρθρο 68), μετά από (απλή) γνώμη της αρμόδιας επιτροπής ειδικών (Εθνική Επιτροπή Covid-19)¹⁴⁴. Ακολούθησε η έκδοση της απόφασης ΣτΕ 1681/2022, η οποία αφορούσε τις πράξεις επιβολής προστίμου σε άτομα τα οποία δεν συμμορφώθηκαν με την απαγόρευση που είχε θέσει ο αρχηγός της ΕΛΑΣ με την επίμαχη απόφαση του. Το ΣτΕ έκρινε ότι α) η απαγόρευση των δημόσιων συναθροίσεων εξαιτίας λόγων δημόσιας υγείας κατά την διάρκεια του τετραήμερου εορτασμού της εξέγερσης του Πολυτεχνείου, και β) η

¹⁴³ Β. Τζέμος, Η μέρα νύχτα: Η πανδημία, η ζωή ως το υπέρτατο αγαθό και οι δύο όψεις της αναλογικότητας, σε Δικαιώματα του ανθρώπου, τ. 85/2020, σ. 691 = sakkoulas-online

¹⁴⁴ Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 5η έκδ., 2023, § 30, σ. 703 = sakkoulas-online

επιβολή προστίμου σε όσους δεν συμμορφώθηκαν με την εν λόγω απαγόρευση δεν παραβίαζαν το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ και ήταν σύμφωνες με την αρχή της αναλογικότητας.¹⁴⁵

Παρά το γεγονός ότι στην απόφαση αυτή εξετάστηκαν πλείονα και ενδιαφέροντα συνταγματικά ζητήματα¹⁴⁶, **στα πλαίσια του παρόντος σχολιασμού το ενδιαφέρον θα επικεντρωθεί στον περιορισμό του δικαιώματος του συνέρχεσθαι για λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας.**

Το δικαστήριο επικεντρώνεται στην ενδογενή οριοθέτηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι¹⁴⁷ το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 11 Σ. Τόνισε ότι το περιεχόμενο του εν λόγω δικαιώματος οριοθετείται και από άλλες ισόκυρες συνταγματικές διατάξεις. Γίνεται λόγος για συνδυαστική ερμηνεία του κρίσιμου άρθρου με τις «*διατάξεις των άρθρων 2 παρ.1, 4 παρ.1, 5, 7, 21 παρ. 3, 22 παρ. 4 και 25 του Συντάγματος, αλλά και σε αρμονία με τις διατάξεις των άρθρων 2 και 11 της ΕΣΔΑ*». Υπό τις παρατηρήσεις αυτές συνάγεται ότι το Κράτος, εκπληρώνοντας την απορρέουσα εκ του συντάγματος υποχρέωση του προς λήψη όλων των κατάλληλων και απαραίτητων μέτρων προκειμένου να διαφυλαχθεί η δημόσια υγεία, δύναται να προβεί στη θέσπιση νόμου ο οποίος να επιβάλει περιορισμούς στην άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι, ακόμα και αν στο γράμμα του άρθρου 11 παρ. 2 εδ. β' δεν εντοπίζεται ρητώς αυτή η δυνατότητα. Οι περιορισμοί αυτοί μάλιστα, εφόσον τηρείται η αρχή της αναλογικότητας, μπορούν να φτάνουν **ως και την πλήρη απαγόρευση δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων (ακόμα και σε ολόκληρη την επικράτεια)**, για συγκεκριμένο πάντως χρονικό διάστημα και με ύπαρξη αιτιολογημένης απόφασης της αστυνομικής αρχής, στη περίπτωση που υφίσταται σοβαρός κίνδυνος για την δημόσια υγεία, ο οποίος προσδιορίζεται από τα υπάρχοντα επιστημονικά, ιατρικά και επιδημιολογικά δεδομένα¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Γ. Ζώης, Δίκαιο της ανάγκης, κατάσταση πολιορκίας και έκτακτη νομοθετική διαδικασία, 2024, § 2, σ. 749 = sakkoulas-online

¹⁴⁶ Βλ. άρθρο Χ. Τσιλιώτη, «Η ΣτΕ Ολ. 1681/2022 και η συνταγματικότητα της απαγόρευσης των υπαίθριων συναθροίσεων τις ημέρες της επετείου του Πολυτεχνείου: Ένας ακόμα κρίκος στην αναδυόμενη «νομολογία της πανδημίας», διαθέσιμο σε www.syntagmawatch.gr.

¹⁴⁷ Βλ. σκέψη 12 της απόφασης 1681/2022.

¹⁴⁸ Υπό το πρίσμα αυτό ο νομοθέτης, προκειμένου να διασφαλίζει την τήρηση του επιβαλλόμενου

Τέτοιος σοβαρός κίνδυνος υφίσταται πρωτίστως στην περίπτωση πανδημίας, εξαιτίας του οποίου μεταδίδεται ταχέως και διακρίνεται από την ικανότητα του να προκαλεί στους ασθενείς που προσβάλλονται από αυτόν επικίνδυνα προβλήματα υγείας. Το δικαστήριο, στη σκέψη 28, έκρινε ότι το επίδικο μέτρο της προσωρινής απαγορεύσεως των δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων άνω των τεσσάρων ατόμων σε όλη την χώρα **δεν ήταν προδήλως απρόσφορο και προδήλως μη αναγκαίο για την προάσπιση της δημόσιας υγείας**¹⁴⁹, διότι κατά τη τεχνική κρίση της Διοικήσεως α) θεσπίστηκε μετά από την ομόφωνη γνώμη της Εθνικής Επιτροπής Προστασίας της Δημόσιας Υγείας έναντι του κορωνοϊού COVID-19, β) εκτιμήθηκαν τα υφιστάμενα κατά τη θέσπιση επιδημιολογικά δεδομένα (σημαντική επιδείνωση με αύξηση στους μέσους όρους των ημερήσιων κρουσμάτων) αλλά και η κατάσταση στην οποία βρίσκονταν το σύστημα υγείας (π.χ. ποσοστά κάλυψης ΜΕΘ), γ) είχαν ήδη ληφθεί και άλλα μέτρα που αποσκοπούσαν στην προστασία της δημόσιας υγείας από τον κίνδυνο περαιτέρω εξάπλωσης του ιού και δ) δεν υπήρχε για τα δεδομένα της εποχής κάποιος περισσότερο αποτελεσματικός τρόπος για τον έλεγχο της διασποράς της νόσου από τα έως τότε ληφθέντα μέτρα (σημειώνεται ότι ο εμβολιασμός του γενικού πληθυσμού της χώρας ξεκίνησε προοδευτικά από τον Ιανουάριο του 2021).

Σημειώνεται, πάντως ότι στις σκέψεις 12 και 30 διατυπώθηκε μεμονωμένα η άποψη ότι η ύπαρξη κινδύνου για την δημόσια υγεία, ως υφιστάμενος λόγος δημοσίου συμφέροντος, αποτελεί την αναγκαία αλλά όχι αυτοδίκαια και επαρκή συνταγματική προϋπόθεση, ώστε να δικαιολογηθεί μια τόσο σημαντική επέμβαση στο δικαίωμα του συνέρχεσθαι.¹⁵⁰ Σύμφωνα με την θέση αυτή η συνταγματικότητα του επίδικου μέτρου εξαρτάται από την πράγματι διενεργηθείσα (και όχι προσχηματικώς αναφερθείσα) στάθμιση ανάμεσα στην ανάγκη προστασίας του συνταγματικού αγαθού της δημόσιας υγείας με τα υπόλοιπα, συνταγματικώς ισόκυρα συνταγματικά αγαθά. Βέβαια, η ουσιαστική ορθότητα της πρωτογενούς εκτίμησης της Διοίκησης ή του νομοθέτη δεν τυγχάνει δικαστικού ελέγχου. Κατά τη μειοψηφήσασα αυτή γνώμη,

περιοριστικού μέτρου διαθέτει περαιτέρω την συνταγματική δυνατότητα να προβλέπει την επιβολή κυρώσεων εφόσον διαπιστωθεί η παραβίαση των διατάξεων του.

¹⁴⁹ Επισημαίνεται, ότι το ΕΔΔΑ στην υπόθεση *Communaute genevoise d'action syndicale (CGAS) κατά Ελβετίας* της 15.03.2022 (αρ. προσφ. 21881/20) έκρινε ότι η Ελβετική Κυβέρνηση επιβάλλοντας γενική απαγόρευση των δημόσιων συναθροίσεων για δύο μήνες κατά την έναρξη της πανδημίας, παραβίασε το άρθρο 11 της ΕΣΔΑ (το επιβαλλόμενο μέτρο χαρακτηρίστηκε ως υπέρμετρα παρεμβατικό). Βλ. Κ. Χρυσόγονος, ο.π., σ. 703 = sakkoulas-online

¹⁵⁰ Βλ. Σχόλιο του Δ. Βουκελάτου στην ΟλΣτΕ 1681/2022, διαθέσιμο σε www.syntagmawatch.gr.

δεν προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι πραγματοποιήθηκε τέτοια στάθμιση και ως εκ τούτου δεν είναι δυνατόν να ελεγχθεί αν τηρήθηκε πράγματι η αρχή της αναλογικότητας.

6.6 Πανδημία και υποχρεωτικός εμβολιασμός – Ολ. ΣτΕ 1684/2022

Η απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ υπ' αρ. **1684/2022**¹⁵¹ εξέτασε την συνταγματικότητα της υποχρεωτικότητας του εμβολιασμού που επιβλήθηκε σε συγκεκριμένες επαγγελματικές κατηγορίες δυνάμει του άρθρου 206 του ν. 4820/2021 (οι ειδικότερες διαδικασίες της διενέργειας και της απαλλαγής από αυτόν περιελήφθησαν στην Υπουργική Απόφαση υπ' αριθμ. Δ1α/ΓΠ.οικ.50933/13.8.2021., η οποία και προσεβλήθη με αίτηση ακύρωσης)¹⁵².

Οι αιτούντες υποστήριξαν ότι η θέσπιση του εν λόγω μέτρου παραβιάζει τα θεμελιώδη δικαιώματα της προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και τη εργασίας, καθώς δεν συνάδει με τις αρχές της αναλογικότητας¹⁵³ και της ισότητας¹⁵⁴. Ειδικότερα, ισχυρίστηκαν ότι οι δεν υφίστανται επιστημονικά, επιδημιολογικά και ιατρικά πορίσματα τα οποία θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την επιβολή, ιδιαιτέρως αν ληφθεί υπόψη το αυξημένο ποσοστό εμβολιασμού του πληθυσμού.

Το δικαστήριο κατά τη κατάστροφση του συλλογισμού του έλαβε σοβαρά υπόψη την έκτακτη και επείγουσα υγειονομική συγκυρία. Δέχθηκε ότι η επιβολή του υποχρεωτικού εμβολιασμού, αν και αποτελεί σοβαρή επέμβαση στην των θεμελιωδών δικαιωμάτων, είναι συνταγματικά ανεκτή εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι αυστηρές προϋποθέσεις για τις οποίες έχει γίνει ήδη λόγος. Στη συγκεκριμένη περίπτωση απεφάνθη ότι οι εν λόγω προϋποθέσεις συντρέχουν, καθώς υφίσταται ειδική διάταξη νόμου (άρθρο 206 ν. 4820/2021), η διάταξη αυτή έχει συνεκτιμήσει τα

¹⁵¹ Για αναλυτικότερο σχολιασμό της παρούσας απόφασης βλ. Ι.-Μ. Τσιατά/Κ. Τσούκαλης, Ο υποχρεωτικός εμβολιασμός των υγειονομικών. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ. 1684/2022, σε Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τ. 4/2022, σ. 557 = sakkoulas-online

¹⁵² Σχετική και με παρόμοια συλλογιστική είναι η προηγηθείσα απόφαση της Ολ. ΣτΕ 1400/2022 η οποία αφορά τους υπηρετούντες στις Ε.Μ.Α.Κ.

¹⁵³ Βλ. σκέψη 20 της απόφασης Ολ. ΣτΕ Ολ. ΣτΕ 1684/2022.

¹⁵⁴ Βλ. σκέψη 23 της απόφασης Ολ. ΣτΕ Ολ. ΣτΕ 1684/2022.

επίκαιρα επιστημονικά, επιδημιολογικά και ιατρικά δεδομένα¹⁵⁵, ενώ ταυτόχρονα προβλέπονται και εξαιρέσεις από την υποχρέωση του (πρόσφατη νόσος ή λόγοι υγείας).

Το ΣτΕ, προχωράει εν συνεχεία στη διαπίστωση περί της συμφωνίας του επίδικου μέτρου με την αρχή της αναλογικότητας. **Τόνισε, ότι αυτό δεν είναι προδήλως απρόσφορο και μη αναγκαίο μέσο, ώστε να επιτευχθεί η προάσπιση της δημόσιας υγείας, από τη στιγμή μάλιστα που τα ηπιότερα μέτρα τα οποία είχαν εφαρμοστεί εναλλακτικά μέχρι τη στιγμή εκείνη κρίνονταν ως ανεπαρκή για την αναχαίτιση της πανδημίας.** Κατόπιν τούτου, κρίθηκε ότι η στάθμιση των ωφελειών και των κινδύνων του εμβολιασμού αποτελεί καθοριστικό κριτήριο για την κατάφαση της αναγκαιότητας και της αποτελεσματικότητας του μέτρου. Στη συγκεκριμένη περίπτωση κρίθηκε ότι, τα χρησιμοποιούμενα εμβόλια, ακόμα και αν έχουν λάβει άδεια κυκλοφορίας χωρίς εκτενείς κλινικές μελέτες, θα επιφέρουν περισσότερα οφέλη σε σχέση με τους κινδύνους που θα επέλθουν σε εξαιρετικά περιορισμένες περιπτώσεις. Εξάλλου, το δικαστήριο επεσήμανε ότι δεν υφίσταται κάποιο εμβόλιο ή φάρμακο το οποίο δεν είναι εντελώς ακίνδυνο ή το οποίο δεν συνοδεύεται από ορισμένες παρενέργειες. Η θέση του δικαστηρίου αυτή θα πρέπει να εξετάζεται πάντοτε και υπό το πρίσμα της συνταγματικής αρχής της κοινωνικής αλληλεγγύης, με την οποία και ευθυγραμμίζεται. Εξάλλου, οι εν λόγω επαγγελματικές κατηγορίες οι οποίες εμπίπτουν στον υποχρεωτικό εμβολιασμό υπέχουν αυξημένη ευθύνη έναντι του κοινωνικού συνόλου σε ζητήματα που είναι σχετικά με την ανθρώπινη υγεία.

Υπό τις παραδοχές αυτές κρίθηκε, ότι το μέτρο του υποχρεωτικού εμβολιασμού υπό τα υφιστάμενα επιδημιολογικά και ιατρικά στοιχεία, είναι συνταγματικό. Αντίθετη κρίση θα διατάρασσε την εύρυθμη λειτουργία των υγειονομικών και νοσηλευτικών μονάδων. Ωστόσο, ειδική μνεία πρέπει να γίνει για την άποψη της μειοψηφίας η οποία κατέληξε σε αντίθετα συμπεράσματα.

Συγκεκριμένα, η μειοψηφία υποστήριξε ότι ο υποχρεωτικός εμβολιασμός έρχεται σε αντίθεση με τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1, 4 παρ. 5, 5 παρ. 5, 21 παρ. 3 και 25

¹⁵⁵ Ειδικά για την ύπαρξη των εν λόγω επιστημονικών δεδομένων βλ. σκέψεις 12 και 13 της απόφασης Ολ. ΣτΕ Ολ. ΣτΕ 1684/2022.

παρ. 1 Συντ., 5 επ. και 26 παρ. 1 της Σύμβασης του Οβιέδο και 3 παρ. 2 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η παραβιάσεις αυτές προκύπτουν σε ένα πρώτο επίπεδο από το γεγονός ότι «δεν υφίσταται το συνταγματικό πλαίσιο για την υποβολή προσώπου σε υποχρεωτικό εμβολιασμό με γνώμονα το ποσοστό των ενδεχόμενων αρνητικών παρενεργειών». Το ίδιο το πρόσωπο είναι εκείνο το οποίο θα προβεί στην στάθμιση των ενδεχόμενων παρενεργειών από τα εμβόλια και των συνεπειών που δύναται να επέλθουν στην κατάσταση της υγείας σε περίπτωση μόλυνσης από τη νόσο¹⁵⁶.

Μάλιστα, **θέτει εν αμφιβόλω** α) την αποτελεσματικότητα των εμβολίων κατά του Covid 19, από την στιγμή που τα απαιτούμενα ιατρικά δεδομένα ελλείπουν (αλλά και μεταβάλλονται διαρκώς) και β) την επάρκεια των στοιχείων στα οποία στηρίχθηκε η χορήγηση αδειών για τη νόμιμη κυκλοφορία τους. Περαιτέρω, υποστήριξε ότι η προσωρινότητα του μέτρου στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν ασκεί κάποια επιρροή διότι οι παρενέργειες του εμβολίου επέρχονται άπαξ με την διενέργεια του εμβολιασμού. Καταλήγει στο ότι η διάγνωση της καταλληλότητας και της αναγκαιότητας των επιβληθέντων περιοριστικών μέτρων, απαιτεί την ύπαρξη ειδικής αιτιολόγησης, η οποία στην συγκεκριμένη περίπτωση ελλείπει. Η ελλιπής αιτιολογία σύμφωνα με την άποψη της μειοψηφίας συναρτάται α) από την ανυπαρξία μελέτης σχετικά με τις επιπτώσεις της απομάκρυνσης από τις υγειονομικές μονάδες όσων αρνηθούν να εμβολιαστούν, β) την ανυπαρξία του ειδικού πλαισίου από το οποίο να προσδιορίζεται επαρκώς η αστική ευθύνη του δημοσίου σε περίπτωση πρόκλησης βλάβης της υγείας από το εμβόλιο και γ) από το ότι κατά το χρονικό σημείο επιβολής του υποχρεωτικού εμβολιασμού είχαν ήδη αρθεί τα υπόλοιπα περιοριστικά μέτρα που είχαν τεθεί εξαιτίας της πανδημίας.

Συνάγεται λοιπόν το συμπέρασμα ότι σε αντίθεση με τη θέση της πλειοψηφίας η οποία επιβεβαιώνει τον κανόνα του οριακού ελέγχου συνταγματικότητας, επί του οποίου ελέγχονται μόνο τα ακραία όρια της αναλογικότητας (δηλαδή η προφανής δυσαναλογία των επίδικων μέτρων), η μειοψηφία προβαίνει στον πλήρη in concreto έλεγχο αναλογικότητας μέσω της απαίτηση ύπαρξης πλήρους νομικής και

¹⁵⁶ Βλ. άρθρο Γ. Καρούζου, «Υποχρεωτικός εμβολιασμός των εργαζομένων σε δομές υγείας – Η απόφαση του ΣτΕ», 2022, διαθέσιμο σε: www.syntagmawatch.gr.

πραγματικής αιτιολόγησης των επίμαχων ρυθμίσεων.

Η πληρότητα του παρόντος σχολιασμού απαιτεί την εξής προσθήκη: στην μεταγενέστερη απόφαση υπ' αρ. 2332/2022 της επταμελούς συνθέσεως του Γ' Τμήματος του ΣτΕ, κρίθηκε ότι η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου δεύτερου του ν. 4917/2022, με την οποία επήλθε η παράταση της ισχύος της παρ. 8 του άρθρου 206 του ν. 4820/2021 σχετικά με την επαναξιολόγηση της υποχρεωτικότητας του εμβολιασμού των εργαζομένων στις δομές υγείας μέχρι τις 31-12-2022, έρχεται σε αντίθεση με την αρχή της αναλογικότητας. Στη συγκεκριμένη περίπτωση εξέλιπε σύμφωνα με το δικαστήριο η συνδρομή της τέταρτης προϋπόθεσης που απαιτείται, ώστε να καταστεί μία τόσο δραστική επέμβαση στα θεμελιώδη δικαιώματα συνταγματικώς ανεκτή. Ενώ, λοιπόν, τα περιοριστικά μέτρα χάριν προστασίας της δημόσιας υγείας πρέπει μεταξύ άλλων να θεσπίζονται μόνο για το απολύτως αναγκαίο χρονικό διάστημα και να τυγχάνουν περιοδικής επανεξέτασης από τα αρμόδια κρατικά όργανα σύμφωνα με τα επίκαιρα επιδημιολογικά και επιστημονικά δεδομένα, στην παρούσα υπόθεση δεν προέκυπτε από τον φάκελο ότι πραγματοποιήθηκε όντως τέτοια συνθετική εκτίμηση και αξιολόγηση των σχετικών στοιχείων από το αρμόδιο κρατικό όργανο. Ως εκ τούτου η παράταση του επίδικου μέτρου κρίνεται ως αντισυνταγματική ως αντιβαίνουσα στην αρχή της αναλογικότητας^{157, 158}.

6.7 Συμπεράσματα κεφαλαίου

Η εξέταση της νομολογίας που προηγήθηκε κατέστησε σαφές ότι είναι αδύνατος ο αυστηρός έλεγχος αναλογικότητας εκ μέρους τη δικαστικής κρίσης σε περιόδους έκτακτης ανάγκης όπως είναι η εξάπλωση μιας πανδημίας. Η υποχρέωση του κράτους προς θέσπιση των αναγκαίων και πρόσφορων μέτρων για την προστασία της υγείας

¹⁵⁷ Βλ. σχόλιο Σ. Κυβέλου επί της απόφασης ΣτΕ 2332/2022 σε Αρμενόπουλο, τ. 3/2023, σ. 421-426.

¹⁵⁸ Ενδεικτικά αναφέρονται και οι αποφάσεις Ολ. ΣτΕ 2135-7/2023 (σχετικές με το δικαίωμα της λατρίας) και οι 1762-4/2023 (σχετικές με τον υποχρεωτικό εμβολιασμό των ατόμων άνω των 60 ετών) οι οποίες παρουσιάζουν την ίδια συλλογιστική. Παράλληλα, αναφέρεται ότι το ΕΔΔΑ στην απόφαση *Vanříčka v. The Czech Republic* του ΕΔΔΑ, 8 Απριλίου 2021, έκρινε ότι υποχρεωτικός εμβολιασμός παιδιών δεν έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 8 της ΕΔΣΑ (βέβαια η απόφαση είναι άσχετη με την πανδημία). Βλ. σχετικώς Π. Παραράς, *Πανδημία και Δικαιώματα του Ανθρώπου. Υποχρεωτικός ο εμβολιασμός, σε Δικαιώματα του Ανθρώπου*, τ. 91/2022, σ. 61 = sakkoulas-online και Π. Δόμαλης, *Οι συνταγματικές διαστάσεις της υποχρεωτικότητας του εμβολιασμού: ανατομία ενός δικαϊκού καθήκοντος*, *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τ. 4/2022, σ. 537 = sakkoulas-online.

και της ζωής των πολιτών θέτει εκ των πραγμάτων τους δικαστές σε μια κατάσταση «αμηχανίας» καθώς έρχονται αντιμέτωποι με το ενδεχόμενο του θανάτου χιλιάδων συνανθρώπων τους με συνεπακόλουθη την κατάρρευση του κοινωνικού ιστού. Εξάλλου, η θέσπιση των περιοριστικών μέτρων εκ μέρους της πολιτικής εξουσίας πραγματοποιείται σύμφωνα με τις επιστημονικές εκτιμήσεις και υποδείξεις των ειδικών, οι οποίες λόγω του εξειδικευμένου χαρακτήρα τους δεν μπορούν να τύχουν ελέγχου σε συνάρτηση με διδάγματα της κοινής πείρας. Είναι λογικό ότι ο δικαστής δεν διαθέτει την απαιτούμενη κατάρτιση προκειμένου να προβεί σε έναν αυστηρό έλεγχο αναλογικότητας. Εξ αυτού του λόγου, όπως ακριβώς και επί της «μνημονιακής» νομολογίας, η φορά του ελέγχου αναλογικότητας αντιστρέφεται και προσανατολίζεται μόνο προς την εξέταση της πρόδηλης αντισυνταγματικότητας των επίμαχων περιοριστικών μέτρων¹⁵⁹.

Κατ' επέκταση των ανωτέρω, θα μπορούσε να λεχθεί ότι αναγνωρίζεται η τεχνική (και έμμεσα η πολιτική) ευθύνη της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας να διαχειριστούν την υγειονομική κρίση κατ' ευρεία διακριτική ευχέρεια¹⁶⁰. Γίνεται κατανοητό, ότι το κανονιστικό πεδίο του πυρήνα των θεμελιωδών δικαιωμάτων συστέλλεται εξαιτίας της τεχνικής φύσης των εκάστοτε διοικητικών αποφάσεων. Το δικαστήριο έχει επαλειμμένα κρίνει ότι λόγοι ακύρωσης οι οποίοι βάλλουν κατά της ορθότητας των ουσιαστικών εκτιμήσεων του κανονιστικού νομοθέτη είναι απορριπτέοι ως απαράδεκτοι, διότι οι εν λόγω εκτιμήσεις είναι παγίως ακυρωτικές ανέλεγκτες.

Αυτό όμως σημαίνει ότι ο δικαστής απεκδύεται της εξουσίας του και οδηγείται στον αυτοδίκαιο χαρακτηρισμό των επίδικων περιοριστικών μέτρων ως συνταγματικών; Αυτή η παραδοχή είναι λανθασμένη για τον εξής λόγο: **οριακός έλεγχος συνταγματικότητας δεν σημαίνει καθόλου έλεγχος**. Όπως και επί δημοσιονομικής κρίσης αναζητήθηκαν τα απαραίτητα μεθοδολογικά εργαλεία, ώστε καταστεί ανεκτή η επίταση του ελέγχου συνταγματικότητας (όπου αυτό κρίθηκε αναγκαίο), έτσι και επί υγειονομικής κρίσης η συνταγματικότητα των επίδικων μέτρων εξαρτήθηκε

¹⁵⁹ Ι. Καμτσίδου, Πανδημία και Σύνταγμα Β'. Η πανδημία και η αναχώρηση του δικαίου, σε Δικαιώματα του Ανθρώπου, τ. 85/2020, σ. 613 = sakkoulas-online

¹⁶⁰ Γ. Καραβοκύρης, Πανδημία και μεθοδολογία: μια πραγματολογική ανάγνωση των συνταγματικών δικαιωμάτων, σε Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τ. 1/2021, σ. 110 = sakkoulas-online

(εκτός από την ύπαρξη και επίκληση εκ μέρους του νομοθέτη των απαραίτητων επιστημονικών δεδομένων) από δύο (καταρχήν αόριστους) παράγοντες, οι οποίοι όμως συνάδουν με τον οριακό χαρακτήρα του ασκούμενου ελέγχου. Γίνεται λόγος για το «εύλογο» της χρονικής διάρκειας του επιβαλλόμενου μέτρου, αλλά και της εκ φύσεως «προσωρινής τους ισχύος», με ανάγκη τακτικής επαναξιολόγησης τους σύμφωνα με τα επίκαιρα επιδημιολογικά και επιστημονικά δεδομένα. Συνάγεται, λοιπόν, ότι όσο παρατείνεται η ισχύς της νομοθεσίας της πανδημίας (και εφόσον παρατηρείται βελτίωση της κατάστασης) τόσο κλονίζεται η συνταγματικότητα τους. Εξάλλου, δεν είναι δυνατόν να γίνεται προσημαστική επίκληση της πανδημίας, ώστε να επιβάλλονται ρυθμίσεις οι οποίες είναι άσχετες με την αντιμετώπιση της¹⁶¹.

Υπό τις συνθήκες αυτές, η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων αν και παρουσιάζεται περιορισμένη, δεν είναι παντελώς ανύπαρκτη. Συναφώς, η άσκηση τους φαίνεται να υπακούει στην εξαιρετική εμβέλεια της προστασίας της δημόσιας υγείας, ως ιδιαίτερης έκφανσης του δημοσίου συμφέροντος¹⁶². Κατά την άποψη του γράφοντος η δημόσια υγεία, ως συλλογικό έννομο αγαθό, φάνηκε να υπερτερεί σε σχέση με τα υπόλοιπα θεμελιώδη δικαιώματα όχι υπό την έννοια της υπέρτερης τυπικής ισχύος, αλλά επειδή διεκδικεί μια αυξημένη «κοινωνική και ηθικοπολιτική σημασία»¹⁶³, ενόψει και της πρωτόγνωρης υγειονομικής κατάστασης. Κατά την συνδρομή επικίνδυνων και εξαιρετικών περιστάσεων, το Σύνταγμα δεν θα πρέπει να αντιμετωπίζεται εντελώς τυπολατρικά, ενώ απώτατος στόχος εμφανίζεται η εξισορρόπηση των εννοιών «ασφάλεια» και «ελευθερία»¹⁶⁴. Κατ' επέκταση, η θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος μπορεί (και πρέπει) να πραγματοποιείται υπό την τήρηση των συνταγματικών κανόνων. Τέλος, σημειώνεται, ότι τα συμπεράσματα του προηγούμενου κεφαλαίου, ισχύουν αναλόγως και επί του παρόντος.

¹⁶¹ Βλ. απόφαση ΣτΕ 1992/2020, όπου κρίθηκε ότι οι προσβαλλόμενες ρυθμίσεις ήταν άσχετες, ως προς την σκοπιμότητα τους με την προστασία της δημόσιας υγείας.

¹⁶² Γ. Καραβοκύρης, οπ.π.

¹⁶³ Χ. Τσιλιώτης, Τα περιοριστικά μέτρα για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19 στο σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, σε Δικαιώματα του Ανθρώπου, τ. 84/2020, σ. 467 = sakkoulas-online

¹⁶⁴ Π. Παραράς, οπ.π., 66 = sakkoulas-online

7. Παρέκβαση: μια αναγκαία επισήμανση

Ολοκληρώνοντας την ακολουθητέα συλλογιστική πορεία κρίνεται αναγκαίο να επισημανθεί, προς αποφυγή παρανοήσεων, ότι η συνδρομή λόγου δημοσίου συμφέροντος δεν θα πρέπει να συνδέεται αυτόματα με την ύπαρξη «εξαιρετικών περιστάσεων» οι οποίες δικαιολογούν την επιβολή εκτεταμένων περιορισμών στα θεμελιώδη δικαιώματα.

Δεν θα ήταν υπερβολή να λεχθεί ότι σε ένα κοινωνικό κράτος δικαίου μια μορφή έκφρασης δημοσίου συμφέροντος αποτελεί γενικώς και η ίδια η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Άρα λοιπόν το ίδιο το δημόσιο συμφέρον επιτελεί ταυτόχρονα μια προστατευτική λειτουργία, η οποία είναι εγγενής με την δράση της πολιτειακής εξουσίας¹⁶⁵. Συναφής με την προβληματική αυτή είναι και η ανάδειξη της έννοιας της «αντίστροφης αναλογικότητας», η οποία ερείδεται στο άρθρο 25 παρ. 1 και 2 του Σ και η οποία αφορά την ελάχιστη βασική υποχρέωση του κράτους προς παροχή προστασίας εφόσον τα θεμελιώδη δικαιώματα τίθενται υπό διακινδύνευση εξαιτίας της δράσης των ιδιωτών ή εξαιτίας απειλητικών περιστάσεων όπως είναι οι πανδημίες και οι φυσικές καταστροφές¹⁶⁶.

Υπάρχουν, τέλος και περιπτώσεις επί τις οποίες η νομολογία του ΣτΕ προβαίνει εξαιτίας ακριβώς συνδρομής λόγου δημοσίου συμφέροντος στην αυξημένη προστασία του διακυβευόμενου δικαιώματος. Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας το παράδειγμα αντλείται από το πεδίο της **προστασίας του περιβάλλοντος (άρθρο 24 Σ)**, η οποία αποτελεί συγχρόνως υποχρέωση του κράτους και δικαίωμα του ατόμου.

Ειδικότερα, τονίζεται ότι σύμφωνα με το ΣτΕ η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί μια ιδιαίτερη έκφανση έντονου δημοσίου συμφέροντος. Η εν λόγω αυξημένη νομολογιακή προστασία έγκειται στο εξής σημείο: παρατηρείται μια διεύρυνση της έννοιας του εννόμου συμφέροντος ως προϋπόθεσης άσκησης αιτήσεως ακύρωσης, εφόσον παρατηρείται περιβαλλοντική βλάβη. Επί περιβαλλοντικών δικών, λοιπόν, είναι συχνή η (παραδεκτή) άσκηση αίτησης ακύρωσης όχι από τα άτομα που

¹⁶⁵ Μ. Καλυβιώτου, οπ.π., σ. 286.

¹⁶⁶ Βλ Β. Τζέμος, οπ.π., σ. 671.

αποτελούν τους αποδέκτες της προσβαλλόμενης πράξης, αλλά από τρίτους οι οποίοι ισχυρίζονται ότι εκ της πράξεως αυτής απορρέουν δυσμενείς για αυτούς έννομες συνέπειες¹⁶⁷. Υποστηρίζεται μάλιστα ότι η διεύρυνση του εννόμου συμφέροντος είναι τόσο μεγάλη, ώστε η αίτηση ακύρωσης επί περιβαλλοντικής δίκης να προσεγγίζει εν τέλει τον χαρακτήρα λαϊκής αγωγής¹⁶⁸.

8. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ

Η σε θεωρητικό επίπεδο εμβάθυνση επί της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος σε συνδυασμό με την εξέταση της νομολογιακής της αντιμετώπισης επιτρέπει την ασφαλή συναγωγή συμπερασμάτων σχετικά με το αρχικώς τεθέν ερευνητικό ερώτημα. Ειδικότερα, η εξέταση των νομολογιακών πορισμάτων των περιόδων της δριμείας δημοσιονομικής και υγειονομικής κρίσης μαρτυρεί την γενικότερη τάση αυτοπεριορισμού του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου, εφόσον τίθενται στο επίκεντρο μέτρα εξαιρετικού δημοσιονομικού και υγειονομικού ενδιαφέροντος αντιστοίχως. Το ΣτΕ, μέσω της μεθοδολογικής επιλογής της άσκησης οριακού ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων, ο οποίος είναι εκ των πραγμάτων μειωμένης εντάσεως, επέτρεψε στον νομοθέτη την άσκηση της απαιτούμενης κατά την κρίση του δημοσιονομικής - υγειονομικής πολιτικής, ώστε να επιτευχθούν οι εξαιρετικής φύσεως τεθέντες στόχοι υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος.

Με γνώμονα, λοιπόν, την έννοια του δημοσίου συμφέροντος (υπό τις εκφάνσεις του δημοσιονομικού και του υγειονομικού συμφέροντος), υπερτονίζεται ότι η πολιτική εξουσία διαθέτει την ευρεία διαπλαστική ευχέρεια της επιλογής των μέτρων εκείνων τα οποία κρίνονται ως τα καταλληλότερα για την αντιμετώπιση του δημοσιονομικού ελλείμματος ή της πανδημίας. Τα μέτρα αυτά έχουν έντονο πολιτικό χαρακτήρα. Η δικαστική εξουσία δεν πρέπει καταρχήν να υποκαθιστά τον νομοθέτη ως προς την επιλογή των κατάλληλων μέτρων ώστε να ικανοποιηθεί εκτάκτως το δημόσιο συμφέρον, με εκφορά κρίσεων σκοπιμότητας (στις οποίες οδηγεί η αυστηρότερη αρχή της αναλογικότητας) διότι σε αντίθετη περίπτωση διασαλεύεται το οικοδόμημα της διάκρισης των εξουσιών και της λαϊκής κυριαρχίας. Επισημαίνεται ότι αυτή η

¹⁶⁷ Βλ. ενδεικτικά αποφάσεις ΣτΕ 1682/2002, 4576/77, 1322/89, 148/2002, 1518/1980, 2242/1994 (για τα φυσικά πρόσωπα) και 4952,53/1995 Ολ., 640/1990, 686/1994 (για τα νομικά πρόσωπα).

¹⁶⁸ Γ. Σιούτη, Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος, 4η έκδ., 2022, σ. 131 = sakkoulas-online

ανισορροπία δυνάμεων εντοπίζεται μόνο εφόσον υφίστανται οι λεγόμενες «εξαιρετικές περιστάσεις».

Ενόψει τούτων, η λειτουργία της δικαστικής εξουσίας ορθώς επικεντρώνεται στον έλεγχο του κατά πόσο έχει συντελεστεί υπέρβαση των ακραίων συνταγματικών ορίων, δηλαδή στον εντοπισμό της πρόδηλης αντισυνταγματικότητας. Τυχόν αντίθετη παραδοχή ενδεχομένως να οδηγούσε σε ανεφάρμοστες πολιτικές και πρακτικά αδιέξοδα, τα οποία αμφότερα παρουσιάζονται μη επιθυμητά σε περιόδους κρίσεων, όπου βασική προτεραιότητα είναι η γρήγορη (χωρίς αυτό να σημαίνει ανορθολογική) λήψη αποφάσεων. Ωστόσο, είναι εξαιρετικά σημαντικό το γεγονός ότι ο οριακός έλεγχος συνταγματικότητας ασκείται πάντοτε υπό την επιφύλαξη των αρχών της (έστω εξασθενημένης) αναλογικότητας και της ισότητας. Οι αρχές αυτές αποτελούν το απαραίτητο εχέγγυο, ώστε αυτός ο έλεγχος συνταγματικότητας μειωμένης εντάσεως να μην απολέσει οποιασδήποτε πρακτικής χρησιμότητας.

Εξάλλου, κρίσιμη είναι και η επίκληση και εφαρμογή των υπολοίπων μεθοδολογικών εργαλείων τα οποία προκύπτουν από την ερμηνεία του συντάγματος και τα οποία στις περιόδους των εξαιρετικών περιστάσεων νοηματοδοτούν τις παραπάνω αρχές και προσανατολίζουν τον οριακό έλεγχο. Ήδη εξετάστηκε η αναγκαιότητα ύπαρξης των αναγκαίων μελετών (ως προϋπόθεση της ορθολογικής νομοθέτησης) ή η αποφυγή σωρευτικής επιβαρύνσεως συγκεκριμένων κατηγοριών του πληθυσμού από περιοριστικά μέτρα επιβαλλόμενα για εξαιρετικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος. Άλλωστε, μεμονωμένα εντοπίστηκε και η επικράτηση μιας άλλης συνταγματικής αρχής («της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης των ενστόλων») εις βάρος του δημοσίου συμφέροντος, γεγονός που αποκλείει την μονόπλευρη υπεροχή του τελευταίου σε κάθε ανακύπτουσα υπόθεση. Επιπρόσθετα, επισημάνθηκε η (επίσης μεμονωμένη) υποχώρηση του δημοσιονομικού συμφέροντος εφόσον διακυβεύονται υπηρεσίες ζωτικής σημασίας, ενώ ενόψει της πανδημίας η τακτική επαναξιολόγηση βάσει επίκαιρων επιστημονικών δεδομένων και η έκταση των μέτρων στο απολύτως αναγκαίο χρονικό σημείο φάνηκαν να είναι καθοριστικά στοιχεία για την κρίση περί της συνταγματικότητας της επιβολής τους.

Υπό τη παρατηρήσεις αυτές κατανοητό ότι ο Έλληνας Δικαστής δεν είναι υποχρεωμένος να επικαλείται άνευ ετέρου το δημόσιο συμφέρον, ώστε να νομιμοποιεί τα εκάστοτε μέτρα που θεσπίζει ο νομοθέτης και η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση. Για να καταστεί σαφέστερο, ναι μεν γίνεται λόγος για οριακό έλεγχο συνταγματικότητας, ωστόσο αυτός θα πρέπει να ασκείται πράγματι, ενεργοποιώντας τα μεθοδολογικά εργαλεία τα οποία κρίνονται απαραίτητα ανάλογα με την φύση της υπόθεσης. Αντιθέτως, δεν θα πρέπει να πραγματοποιείται μια κατ' επίφαση επίκληση του δημοσίου συμφέροντος, ώστε να δικαιολογηθούν αυθαίρετα τυχόν επιβληθέντες περιορισμοί στα θεμελιώδη δικαιώματα.

Η πραγματοποιηθείσα επιστημονική έρευνα είναι πλέον ώριμη, ώστε να δώσει την ζητούμενη απάντηση στο ερευνητικό ερώτημα που απασχόλησε την παρούσα εργασία: Ο οριακός έλεγχος συνταγματικότητας οδηγεί εκ των πραγμάτων σε μειωμένη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το δημόσιο συμφέρον, ως ιδιαίτερη έκφραση του δημοσίου συμφέροντος, αποτελεί τον δικαιολογητικό λόγο επιβολής των εν λόγω περιορισμών. Ωστόσο, δεν μπορεί να γίνει λόγος για την μεταρσίωση του σε μια συνταγματική υπεραρχή η οποία κείται εκτός συνταγματικού πλαισίου. Η σύγκρουση του (υπέρτερου) δημοσίου συμφέροντος με τα εκάστοτε θεμελιώδη δικαιώματα μπορεί να αποβαίνει στις πλείστες των περιπτώσεων εις βάρος των δευτέρων, αλλά αυτό συμβαίνει όχι διότι το δημόσιο συμφέρον διαθέτει μια υπερ-συνταγματική πτυχή η οποία αναπόδραστα θέτει στο περιθώριο τις υπόλοιπες συνταγματικές διατάξεις, αλλά επειδή η επίκληση του συνοδεύεται από εξαιρετικές περιστάσεις οι οποίες επιτάσσουν μια «περισσότερο επεμβατική νομοθέτηση».

Ευλόγως τίθεται το ερώτημα: δεν διακυβεύεται με αυτόν τον τρόπο η υπόσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων; Η απάντηση είναι ναι. Η ανάλυση που ακολούθησε ανέδειξε τους κινδύνους που εγκυμονούν σχετικά με την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων. Το βάρος, όμως, σε αυτή τη περίπτωση πέφτει στον έλληνα δικαστή ο οποίος δεν θα πρέπει να μένει εντελώς αμέτοχος εφόσον ενώπιον τίθενται υποθέσεις με πολιτικό πρόσημο. Γίνεται, κατανοητό ότι διαθέτει τα απαραίτητα συνταγματικά εφόδια, ώστε να θέσει φραγμό στην υπέρμετρη επέμβαση στα θεμελιώδη δικαιώματα. Άλλωστε όπως προεκτάθηκε, υπήρξαν περιπτώσεις στις

οποίες πραγματοποιήθηκε επίταση της έντασης του ελέγχου συνταγματικότητας. Το γεγονός λοιπόν ότι ο δικαστής μπορεί να ελίσσεται τηρώντας άλλοτε μια περισσότερο και άλλοτε μια λιγότερο αυτοπεριοριστική στάση είναι αυτό που επιβεβαιώνει ότι το δημόσιο συμφέρον δεν είναι μία συνταγματική υπεραρχή αλλά ένα συνταγματικό μεθοδολογικό εργαλείο το οποίο χρησιμοποιεί ο εκάστοτε δικαστής ώστε να προσαρμόσει κατάλληλα τον ασκούμενο έλεγχο συνταγματικότητας. Ο ρόλος του δικαστή λοιπόν είναι κομβικός, ώστε να βρεθεί η χρυσή τομή ανάμεσα στην ανάγκη θέσπισης περιοριστικών μέτρων εξαιτίας εξαιρετικών περιστάσεων και στην αποτελεσματική προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

9. Βιβλιογραφία

- Ανθόπουλος, Χ. (2001). *Νέες διαστάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑ.
- Αντωνόπουλος, Ε. (2024). Συμπεράσματα από την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με του περιορισμούς και τις υποχρεώσεις που επιβλήθηκαν για την αντιμετώπιση της πανδημίας. *Δικαιώματα του Ανθρώπου*(99).
- Βελώνη, Ε. (2022). *Το βιώσιμο Κράτος*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑ.
- Βενιζέλος, Ε. (1990). *Το Γενικό Συμφέρον και οι Περιορισμοί των Συνταγματικών Δικαιωμάτων*. Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής.
- Βενιζέλος, Ε. (2020). *Η οικονομική κρίση ως δικανική πρόκληση*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Βλαχιγιάννης, Α. (2018). *Το Σύνταγμα στη νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Βλαχόπουλος, Σ. (2022). *Εταιρεία Διοικητικών Μελετών, Ενενήντα έτη Εταιρείας Διοικητικών Μελετών*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Βλαχόπουλος, Σ. (2022). *Θεμελιώδη Δικαιώματα* (2η εκδ.). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Βουκελάτος, Δ. (2022, 09 10). *SYNTAGMAWATCH.GR*. Ανάκτηση από <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/sxolio-sthn-olste-1681-2022/>
- Γέροντας, Α. (2010). Το Μνημόνιο και η δικαιοπαραγωγική διαδικασία. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*(5).
- Γέροντας, Α. (2020). *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου* (2η εκδ.). Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Γιαννακόπουλος, Κ. (2015). Το ελληνικό Σύνταγμα και η επιφύλαξη του εφικτού της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων: «να είστε ρεαλιστές, να ζητάτε το αδύνατο». *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*(4).
- Δαγτόγλου, Π. (2012). *Συνταγματικό Δίκαιο : Ατομικά Δικαιώματα* (4η εκδ.). Αθήνα - Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑ.
- Δαγτόγλου, Π. (2015). *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* (7η εκδ.). Αθήνα - Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑ.
- Δελλή, Γ. (2012). Μεταξύ οριακού και ανεπαρκούς δικαστικού ελέγχου. Η απόφαση ΣΤΕ Ολ. 668/2012 για το πρώτο μνημόνιο. *Συνήγορος*(90).
- Δημοπούλου, Α.-Κ. (2019). *Τα κοινωνικά δικαιώματα την περίοδο της οικονομικής κρίσης στον Ευρωπαϊκό νομικό χώρο*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Δικαίος, Ε. (2020). Τα όρια του δικαιώματος της θρησκευτικής ελευθερίας και λατρείας απάναντι στην προληπτική προστασία της δημόσιας υγείας. *Δικαιώματα του Ανθρώπου*(85).
- Δόμαλης, Π. (2022). Οι συνταγματικές διαστάσεις της υποχρεωτικότητας του εμβολιασμού: ανατομία ενός δικαϊκού καθήκοντος. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*(4).
- Ζώης, Γ. (2024). *Δίκαιο της Ανάγκης, κατάσταση πολιορκίας και έκτακτη νομοθετική διαδικασία*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Ηλιοπούλου-Στράγγα, Τ. (2018). *Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων : Όψεις της πολυεπίπεδης προστασίας στον ευρωπαϊκό χώρο*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑ.

- Ηλιοπούλου-Στράγγα, Τ. (2018). *Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων : Όψεις της πολυεπίπεδης προστασίας στον ευρωπαϊκό χώρο*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑ.
- Καϊδατζής, Α. (2011). Μεγάλη πολιτική και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Ένα σχόλιο για τις στρατηγικές τήρησης του Συντάγματος την εποχή του Μνημονίου. *www.constitutionalism.gr*.
- Καϊδατζής, Α. (2012). σχόλιο επί της Ολ. ΣΤΕ 668/2012 . *Αρμενόπουλος*(4).
- Καϊδατζής, Α. (2014). σχόλιο επί της Ολ. ΣΤΕ 1906/2014. *Αρμενόπουλος*(7).
- Καϊδατζής, Α. (2014). σχόλιο επί της Ολ. ΣΤΕ 2192/2014. *Αρμενόπουλος*(11).
- Καλογερόπουλος, Μ. (2016). Σκέψεις και ανάλεκτα επί της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος. *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*.
- Καλυβιώτου, Μ. (2017). *Κοινοβουλευτικός έλεγχος : Συνταγματικό πλαίσιο και όρια*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑ.
- Καμτσιδου, Ι. (2020). Πανδημία και Σύνταγμα Β'. Η πανδημία και η αναχώρηση του δικαίου. *Δικαιώματα του Ανθρώπου*(85).
- Καραβοκύρης, Γ. (2021). Πανδημία και μεθοδολογία: μια πραγματολογική ανάγνωση των συνταγματικών δικαιωμάτων. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*(1).
- Καρούζος, Γ. (2022, 10 05). *SYNTAGMAWATCH.GR*. Ανάκτηση από <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/γροχrewtikos-emvoliasmos-twn-ergazomenwn-se-domes-ygeias-h-apofash-tou-ste/>
- Κασιμάτης, Γ. (1986). *Νέες μορφές παρέμβασης στο σύστημα οικονομικής παραγωγής, σε: Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη*.
- Κοντιάδη, Ξ., & Φωτιάδου, Α. (2012). Κοινωνικά δικαιώματα, αναλογικότητα και δημοσιονομική κρίση. Θεωρητικές επισημάνσεις επ' ευκαιρία της ΟΛΣΕ 668/2012. *ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ*(53).
- Κοντιάδης, Ξ. (2020). Δικαιώματα και Πανδημία. *Δικαιώματα του Ανθρώπου*(84).
- Κοντιάδης, Ξ., & Φωτιάδου, Α. (2015). Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος. Πώς αντέδρασαν τα Συντάγματα στην κρίση. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*(4).
- Κορωνοϊός και ελευθερία της κίνησης: Διατηρώντας το Σύνταγμα «ζωντανό» εν μέσω πανδημίας. (2020). *Pro Justitia: Ηλεκτρονική Επετηρίδα Νομικής Σχολής ΑΠΘ, III*.
- Κουβαράς, Η. (2020). Η «επιστημονικότητα» των μεθόδων στάθμισης στο δικαιοδοτικό έργο. Κριτική και υπεράσπιση. *Εφημερίδα Δημοσίου Δικαίου*(3).
- Κυβέλου, Σ. (2023). σχόλιο επί της απόφασης ΣΤΕ 2332/2022. *Αρμενόπουλος - Ηλεκτρονική νομική έκδοση*(3).
- Κωστόγλου, Ε. (2019). *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*(3).
- Λαζαράτος, Π. (2013). Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*(8-9).
- Λάππα, Ε. (2014). σχόλιο επί της Ολ. ΣΤΕ 1906/2014. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*(4).
- Λάππα, Ε. (2015). Τεχνικές αποφυγής του ακυρωτικού ελέγχου στο πεδίο της ιδιωτικοποίησης δημόσιων επιχειρήσεων. *Το Σύνταγμα*(1-2).
- Μαθιουδάκης, Ι. (2011). Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης. *Εφημερίδα*

- Διοικητικού Δικαίου*(4).
- Μαθιουδάκης, Ι. (2023). Διακυμάνσεις της κρατικής ευθύνης σε περιόδους κρίσεων. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*(6).
- Μανιτάκης, Α. (1994). *Κράτος δικαίου & δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας* (Τόμ. Ι). Αθήνα - Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑ.
- Μαντζούφας, Π. (2014). *Οικονομική κρίση και Σύνταγμα*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Μαρίνου, Κ. (2014). *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*(10-11).
- Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά, Α. (2016). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Εισαγωγή - Θεμελιώδεις έννοιες* (3η εκδ.). Αθήνα - Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑ.
- Μηλιώνης, Ν. (2023). *Δημοσιονομικά μελετήματα*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑ.
- Μπάρμπας, Ν. (2024). *Δημοσιονομικό Δίκαιο*. Αθήνα Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Μπουκουβάλα, Β. (2019). Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων. *Διοικητική Δίκη*(5).
- Νικολαΐδου, Δ. (2023). *Η δημιουργία δημοσιονομικής ένωσης και η ελληνική δημοσιονομική πολιτική*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Πανάγος, Θ. (2017). *Κρατική παρέμβαση και ρυθμιστική διοίκηση*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Παραράς, Π. (2019). *Οικονομική Ελευθερία*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑ.
- Παραράς, Π. (2022). Πανδημία και Δικαιώματα του Ανθρώπου. Υποχρεωτικός ο εμβολιασμός. *Δικαιώματα του Ανθρώπου*(91).
- Πατσίκας, Δ. (2022). *Η συνταγματική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑ.
- Παυλόπουλος, Α. (n.d.). Το δημοσιονομικό συμφέρον ως ρυθμιστής των θεμελιωδών δικαιωμάτων και αρχών – Η απόφαση ΣΤΕ ολ 1116.2014 για το PSI». *Συνήγορος*.
- Παυλόπουλος, Π. (2013). *ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ, ΣΤΟΝ ΑΣΤΕΡΙΣΜΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ*. Αθήνα: ΛΙΒΑΝΗΣ.
- Πρεδεβούρου, Ε. (2021). Προβλήματα συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις. Διοικητική δυστροπία ή δικαστικός μαξιμαλισμός. *Δικαιώματα του Ανθρώπου*(90).
- Ρέμελης, Κ. (2023). Συλλογικό Έργο, Οι αρχές του ίσου και του δικαίου. *Sakkoulas-Online.gr*.
- Σακελλαρίου, Κ. (2012). Ταμειακοί σκοποί του Δημοσίου και δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης. *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*.
- Σιούτη, Γ. (2022). *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος* (4η εκδ.). Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Σισιλιανός, Λ.-Α. (2013). *Ευρωπαϊκή σύμβαση δικαιωμάτων του ανθρώπου*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2017). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σπυρόπουλος, Φ., Κοντιάδης, Ξ., Ανθόπουλος, Χ., & Γεραπετρίτης, Γ. (2017). *Σύνταγμα: Κατ'άρθρο ερμηνεία*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Τζέμος, Β. (2020). Η πανδημία, η ζωή ως το υπέρτατο αγαθό και οι δύο όψεις

- της αναλογικότητας. *Δικαιώματα του Ανθρώπου*(85).
- Τραυλός-Τζανετάτος, Δ. (2015). *Ανώτατα Δικαστήρια και εργασιακές σχέσεις στην εποχή των Μνημονίων*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Τσιατά, Ι.-Μ., & Τσούκαλης, κ. (2022). Ο υποχρεωτικός εμβολιασμός των υγειονομικών. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ. 1684/2022. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*(4).
- Τσιλιώτης, Χ. (2020, 04 07). *syntagmawatch.gr*. Ανάκτηση από <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/pandimia-kai-perioristika-metra-periorismoι-sta-themeliodi-dikaiomata-kai-arxi-tis-epifilaxis-tou-nomou-meros-i/>
- Τσιλιώτης, Χ. (2020). Τα περιοριστικά μέτρα για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19 στο σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. *Δικαιώματα του Ανθρώπου*(84).
- Τσιρωνάς, Α. (2014). *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*(7).
- Χαρχαλάκη, Ι. (2013). Οι λέξεις και τα πράγματα - Ο νομικός χαρακτηρισμός της ταμειακής επάρκειας του Δημοσίου. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*(5).
- Χρήστου, Β. (2023). *Β. Χρήστου, Σύνταγμα, Ερμηνεία Κατ' άρθρο. Άρθρο 5 παρ. 5*. (Σ. Βλαχόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, & Γ. Τασόπουλος, Επιμ.) www.syntagmawatch.gr.
- Χρυσόγονος, Κ. (2022). *Συνταγματικό Δίκαιο*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑ.
- Χρυσόγονος, Κ. (2023). *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα* (5η εκδ.). Αθήνα - Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑ.
- Ψήμματος, Θ. (2020). *Τα θεμέλια της κοινωνικής ασφάλισης: Διανεμητική Δικαιοσύνη, Ισότητα, Δημοκρατία*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: ΣΑΚΚΟΥΛΑ.