

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΝΟΠΕ ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ

ΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΟ ΜΑΘΗΜΑ ΑΤΟΜΙΚΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

<< ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ >>

**ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:
ΑΝΔΡΕΑΣ Γ. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ**

ΚΟΥΡΕΜΠΑΝΑ ΓΕΩΡΓΙΑ ΑΜ: 1340200100763

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ.....	1
ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	2
SUMMARY.....	3
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	4
I. ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΕΔΙΟΥ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΜΕ ΓΝΩΜΟΝΑ ΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ.....	7
Α. ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΚΑΙ ΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ.....	7
Β. ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΚΑΙ Η ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥ ΠΡΟΟΡΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΣΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΣΙΚΩΝ ΕΚΤΑΣΕΩΝ.....	9
Γ. ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΩΣ ΛΟΓΟΣ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ.....	10
II. ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΚΑΙ Η ΧΑΛΑΡΩΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΤΙΚΟΥ ΠΕΔΙΟΥ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ.....	11
Α. Η ΧΑΛΑΡΩΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ ΤΗΣ ΓΝΩΜΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΤΥΠΟΥ.....	11
Β. Η ΧΑΛΑΡΩΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ, ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ ΤΗΣ ΚΙΝΗΣΗΣ.....	14
Γ. Ο ΔΡΑΣΤΙΚΟΣ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ.....	16
III. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ – Η ΑΝΤΙΠΑΡΑΘΕΣΗ ΤΩΝ ΔΥΟ ΑΥΤΩΝ ΑΡΧΩΝ.....	17
ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ 1616/1977 ΚΑΙ 2579/1977 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ.....	19
ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΜΕΤΑΞΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΚΟΠΙΜΟΤΗΤΑΣ.....	20
IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	22
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	26
ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ.....	27

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η εργασία αυτή έχει ως κύριο θέμα την έννοια του γενικού συμφέροντος και τον περιορισμό των συνταγματικών δικαιωμάτων. Αυτό που θα μας απασχολήσει περισσότερο είναι η έκταση του περιορισμού αυτού όπου ο νομοθέτης θεσπίζει ρύθμιση προς εξυπηρέτηση «γενικότερου δημοσίου συμφέροντος».

Αρχικά θα παραθέσουμε την άποψη που επικρατεί σήμερα στην ελληνική νομολογία, θα ορίσουμε την έννοια του γενικού συμφέροντος και θα προσδιορίσουμε τα άρθρα του Συντάγματος στα οποία γίνεται ρητή αναφορά στο γενικό συμφέρον.

Στη συνέχεια θα αναφερθούμε στα συνταγματικά δικαιώματα της ιδιοκτησίας, των δημοσίων δασών και των δημοσίων δασικών εκτάσεων και της οικονομικής ελευθερίας και θα προσδιορίσουμε το πεδίο προστασίας τους με γνώμονα την έννοια του γενικού συμφέροντος.

Επιπλέον θα αναφερθούμε στη χαλάρωση της προστασίας της ελευθερίας της γνώμης και του τύπου, στη χαλάρωση της προστασίας της προσωπικής ελευθερίας, της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και της ελευθερίας της κίνησης, καθώς και στον δραστικό περιορισμό του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης.

Υστερα θα μιλήσουμε για την αντιπαράθεση ανάμεσα στη συνταγματική αρχή της ισότητας και την έννοια του γενικού συμφέροντος.

Τέλος θα προσπαθήσουμε να κάνουμε μία συναγωγή συμπερασμάτων με βάση την ταξινόμηση που προηγήθηκε. Θα δούμε λοιπόν ότι το γενικό συμφέρον λειτουργεί άλλοτε ως ερμηνευτική υπεκφυγή, άλλοτε ως πρόσχημα ερμηνευτικής αυθαιρεσίας και άλλες φορές σχετίζεται με την αναλογικότητα των νομοθετικών επιλογών και την ένταση του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων.

SUMMARY

The main subject of this essay is the concept of General Interest and the restraint of Constitutional rights. Special emphasis will be given to the extent of this restraint where the legislator enacts regulations in favor of “general public interest”.

First we will mention the dominant view of the Greek legislation and we will define the concept of general interest referring to relative articles of the Constitution where a clear reference to the general interest is made.

Next we will refer to the Constitutional rights of the property, the public forests and the financial freedom and we will try to define their protection field, taking into account the concept of general interest.

Furthermore, we will look into the easing off of the protection of the freedom of press, the personal freedom, the free development of the personality and the free movement and, also, the drastic restraint of the right of the precedent hearing.

In addition we will comment on the juxtaposition between the constitutional principle of equality and the concept of general interest.

Finally, we will try to extract some conclusions on the basis of the above tabulation of issues. We will see that the general interest operates some times as an interpretative evasion, some other time as an excuse for interpretative arbitrariness and on another occasion it is related to the proportionality of legislative alternatives and the intensiveness of the judiciary control of the constitutionality of the laws.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η έννοια του γενικού συμφέροντος, με διάφορες λεκτικές παραλλαγές, είναι μία έννοια που μνημονεύεται ρητά σε ελάχιστες συνταγματικές διατάξεις. Θα περίμενε κανείς αυτή η φειδωλή και συνεσταλμένη χρήση μιας τόσο αόριστης νομικής έννοιας να μεταφερθεί και στο επίπεδο της νομολογίας της σχετικής με την προστασία, την άσκηση και τους περιορισμούς των συνταγματικών δικαιωμάτων. Η πραγματικότητα όμως είναι τελείως διαφορετική.

Η νομολογία και ιδιαίτερα το ΣτΕ επικαλούνται συχνά το γενικό συμφέρον κατά τρόπο που μπορεί να γεννήσει, αν επικρατήσει, θεμελιώδεις συνέπειες για τη συνταγματική τάξη της χώρας μας. Η ουσία της επιχειρηματολογίας του ΣτΕ είναι ότι ο κοινός νομοθέτης, όπου θεσπίζει ρύθμιση προς εξυπηρέτηση του «γενικότερου δημοσίου συμφέροντος» που αναφέρεται στο Σύνταγμα, η ρύθμιση αυτή υπερέχει κάθε αντίθετης ειδικής συνταγματικής διάταξης. Οι διατάξεις του Συντάγματος δηλαδή που αναφέρονται στο γενικό συμφέρον υπερέχουν όλων των άλλων, που γίνονται ανενεργείς και δεν μπορούν πια να δεσμεύσουν τον κοινό νομοθέτη.

Επειδή όμως όλες ίσως οι νοητές μορφές του γενικού συμφέροντος αναφέρονται κάπου στο Σύνταγμα και μάλιστα στις ευρύτερες διατάξεις του άρθρου 21, και επειδή κάθε νόμος υπηρετεί κατά τεκμήριο το γενικό συμφέρον, η άποψη αυτή του ΣτΕ, αν ακολουθηθεί συνεπώς, θα κατέληγε στην απαλλαγή του κοινού νομοθέτη από τις συνταγματικές του δεσμεύσεις.

Στην ουσία λοιπόν φαίνεται ότι η νομολογία του ΣτΕ τοποθετεί-θελημένα ή αθέλητα-το «γενικότερο δημόσιο συμφέρον» υπεράνω του Συντάγματος. Ειδικότερα διακρίνει τους νόμους σε δύο κατηγορίες: στους κοινούς νόμους που υπόκεινται στο Σύνταγμα και σ'αυτούς που υπηρετούν το «γενικότερο έννομο συμφέρον» και που κατά συνέπεια, υπερτερούν του Συντάγματος ή εν πάση περιπτώσει, δεν μπορούν να θεωρηθούν ως αντισυνταγματικοί, έστω και αν αντιτίθενται σε άλλες διατάξεις του Συντάγματος. Αυτή βέβαια η διάκριση ουδέν έρεισμα έχει στο Σύνταγμα.

Είναι βέβαια γεγονός ότι το γενικό συμφέρον ως έννοια δεν έχει εκ των προτέρων σαφές περιεχόμενο. Η αοριστία του δε πολλαπλασιάζεται λόγω της πληθώρας των φορέων του. Εάν αντιληφθεί κανείς το γενικό συμφέρον ως γενικό περιορισμό σε όλα τα συνταγματικά δικαιώματα και κατεξοχήν στα ατομικά, τότε τα υποβαθμίζει σε μέσα, σε εργαλεία, στη διάθεση της Πολιτείας. Εάν τα δικαιώματα δεν ισχύουν παρά μόνο εφόσον δεν προσβάλλουν το γενικό συμφέρον, τότε είναι προφανές ότι σκοπός της συνταγματικής τάξης είναι τελικά η κρατική σκοπιμότητα και μέσα απλώς τα συνταγματικά δικαιώματα και οι φορείς τους. Αυτό μπορεί να ανταποκρίνεται σε ένα ολοκληρωτικό καθεστώς, όχι όμως σε ένα δημοκρατικό και ανθρωποκεντρικό συνταγματικό κράτος. Εδώ η πολιτεία υπάρχει για τον άνθρωπο και τα δικαιώματά του αποτελούν αυτοσκοπό. Υπέρτατο γενικό συμφέρον είναι ακριβώς ο σεβασμός και η προστασία των συνταγματικών δικαιωμάτων.

Γι' αυτό το ζήτημα του ποιός εξειδικεύει και πώς το γενικό συμφέρον είναι τελικά κεντρικό ζήτημα υπάρξεως και επιβιώσεως της δημοκρατίας. Κατά συνέπεια, το γενικό συμφέρον σε μια δημοκρατία σαν τη δική μας, το προσδιορίζουν μόνο τα συνταγματικώς οριζόμενα όργανα, κατά την συνταγματικώς καθοριζόμενη ιεραρχία και διαδικασία. Τα

όργανα αυτά είναι κατά ιεραρχική διαβάθμιση ο συντακτικός νομοθέτης, ο κοινός νομοθέτης και η κυβέρνηση.

Βλέπουμε λοιπόν ότι το Σύνταγμα περιορίζεται να ορίσει όργανο και διαδικασία καθορισμού του γενικού συμφέροντος. Για να αποτρέψει την επικράτηση μιας αντιλήψεως περί του γενικού συμφέροντος που θα εξουδετέρωνε την δικαιοσύνη και την ελευθερία και θα θυσίαζε πλήρως το άτομο στο σύνολο, το Σύνταγμα περιορίζει τον νομοθέτη, κατοχυρώνοντας τα ατομικά δικαιώματα. Εκεί άλλωστε όπου ο συντακτικός νομοθέτης θέλησε να υποτάξει την άσκηση ενός ατομικού δικαιώματος στο γενικό συμφέρον το όρισε ρητά και επέκταση στα άλλα ατομικά δικαιώματα δεν επιτρέπεται. Κατά συνέπεια, δεν είναι δυνατόν να αντικατασταθεί το Σύνταγμα από το δημόσιο συμφέρον.

Ο όρος γενικό συμφέρον εντοπίζεται σε τρεις συνταγματικές διατάξεις. Πρόκειται, πρώτον, για το άρθρο 17 παρ.1, σύμφωνα με το οποίο «Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος». Πρόκειται, δεύτερον, για το άρθρο 106 παρ.1 εδ.α΄, σύμφωνα με το οποίο «Για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας».

Η τρίτη -τέλος- ρητή αναφορά στο γενικό συμφέρον γίνεται σε μία διάταξη με προφανή ιδεολογικό χαρακτήρα: στη διάταξη του άρθρου 33 παρ.2 εδ.β΄, η οποία αναφέρεται στον όρκο που δίνει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας κατά την ανάληψη των καθηκόντων του σύμφωνα με τον οποίο υπόσχεται να υπηρετεί «...το γενικό συμφέρον και την πρόοδο του Ελληνικού λαού».

Στο συνταγματικό κείμενο συναντούμε επίσης μία πρώτη παραλλαγή του όρου «γενικό συμφέρον» στο άρθρο 24 παρ.1 εδ.δ΄, όπου γίνεται ρητά λόγος για το «δημόσιο συμφέρον». Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, η οποία ανήκει στη δέσμη των διατάξεων που στοχεύουν στην προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, «Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δημόσιων δασών και των δημόσιων δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον».

Στην ίδια κατηγορία μπορούμε να εντάξουμε και το άρθρο 12 παρ.6, σύμφωνα με το οποίο «Επιτρέπεται η σύσταση με νόμο αναγκαστικών συνεταιρισμών που αποβλέπουν στην εκπλήρωση σκοπών κοινής ωφέλειας ή δημοσίου ενδιαφέροντος ή κοινής εκμετάλλευσης γεωργικών εκτάσεων ή άλλης πλουτοπαραγωγικής πηγής, εφόσον πάντως εξασφαλίζεται η ίση μεταχείριση αυτών που συμμετέχουν». Έτσι, είναι εύκολος και αναγκαίος ο συνειρμός που συνδέει το άρθρο 12 παρ.6 με το άρθρο 106 παρ.1. Η διάταξη αυτή επιτελεί μία προφανώς ιδιαίτερη λειτουργία, ως ειδικός και ρητός περιορισμός του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι.

Ιδιαίτερη μνεία του εθνικού συμφέροντος γίνεται στα άρθρα 4 παρ.3 εδ.β΄ και 28 παρ.2 εδ.α΄ και 3. Η πρώτη διάταξη αναφέρεται στην αφαίρεση της ελληνικής ιθαγένειας, η οποία επιτρέπεται «μόνο σε περίπτωση που κάποιος απέκτησε εκούσια άλλη ιθαγένεια ή που ανέλαβε σε ξένη χώρα υπηρεσία αντίθετη προς τα εθνικά συμφέροντα, με τη διαδικασία που προβλέπει ειδικότερα ο νόμος». Οι άλλες δύο διατάξεις ρυθμίζουν το ζήτημα της ανάθεσης αρμοδιοτήτων που προβλέπονται από το Σύνταγμα σε όργανα διεθνών οργανισμών (άρθρο 28 παρ.2) ή της θέσπισης περιορισμών στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας (άρθρο 28 παρ.3) εφόσον αυτό εξυπηρετεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον.

Η αναφορά του «εθνικού συμφέροντος» στο συνταγματικό κείμενο γίνεται με τέτοιο τρόπο που προσδίδει στην έννοια αυτή ένα νοηματικό περιεχόμενο αόριστο μεν αλλά σχετικά σαφές ως προς τα ακραία του όρια. Γι' αυτό το λόγο θα ήταν σκόπιμο να περιοριστεί το ενδιαφέρον μας στις τρεις περιπτώσεις στις οποίες το Σύνταγμα μνημονεύει

ρητά την έννοια του γενικού συμφέροντος και στη μία περίπτωση στην οποία το Σύνταγμα αναφέρεται ρητά στην έννοια του δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή στα άρθρα 17 παρ.1, 106 παρ 1 εδ.α΄, 33 παρ.2 εδ.β΄ και 24 παρ.1 εδ.δ΄.

I. ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΕΔΙΟΥ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΜΕ ΓΝΩΜΟΝΑ ΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ.

A. ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΚΑΙ ΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ.

Σύμφωνα με το άρθρο 17 παρ.1 τα δικαιώματα που απορρέουν από την ιδιοκτησία «δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος». Το γενικό συμφέρον λειτουργεί έτσι ως εκ του Συντάγματος περιοριστική ρήτρα, που συστέλλει την προστασία της ιδιοκτησίας και δικαιολογεί τους ανάλογους περιορισμούς.

Με αφετηρία αυτή τη συνταγματική διάταξη έχει διαμορφωθεί η πάγια νομολογία σύμφωνα με την οποία «το άρθρον 17 του Συντάγματος απαγορεύει μεν την στέρησιν της ιδιοκτησίας, εάν δεν συντρέχουν οι αυτόθι τασσόμενες προϋποθέσεις, εκ τούτου όμως δεν κωλύεται η νομοθετική εξουσία ή και η εκτελεστική, όταν ειδικώς εξουσιοδοτείται προς τούτο, όπως επί τη βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και προς εξυπηρέτησιν του γενικού συμφέροντος θεσπίζει περιορισμούς, αναγόμενους ιδίως εις το δικαίωμα της αποκλειστικής χρήσεως ή της απολύτου καρπώσεως της ιδιοκτησίας, υπό την προϋπόθεσιν όμως ότι δι' αυτού δεν εξαφανίζεται ή δεν καθίσταται αδρανής η ιδιοκτησία εν σχέσει προς τον προορισμόν της».¹

Το άρθρο 17 παρ.1 προστατεύει και ταυτόχρονα οριοθετεί την ιδιοκτησία. Έτσι, δεν αντίκειται σε αυτή τη διάταξη η με νόμο θέσπιση γενικών περιορισμών της ιδιοκτησίας «επιβαλλομένων εκ κοινωνικών λόγων προς εξυπηρέτησιν του γενικότερου συμφέροντος και περιστελλόντων τον ατομιστικόν χαρακτήρα της ιδιωτικής ιδιοκτησίας, οι οποίοι και δεν θεμελιούν δικαίωμα αποζημιώσεως, εφόσον πάντως η θέσπιση των περιορισμών τούτων δεν εξικνείται μέχρις υπερμέτρου βαθμού και δη τοιούτου ώστε να προκαλέσῃ πλήρη και ολοκληρωτικήν εκμηδένισιν ή αποδυνάμωσιν του κατά την ανωτέρω έννοιαν δικαίωματος της ιδιοκτησίας».²

Στο σκεπτικό αυτό η νομολογία έχει στεγάσει πληθώρα περιορισμών στην άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από τη συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας: από τους απλούς οικιστικούς περιορισμούς, όπως είναι η επιβολή στοών σε ορισμένους οικισμούς, και την επιβολή ή την απαγόρευση συγκεκριμένων χρήσεων για τα ακίνητα ορισμένων περιοχών, μέχρι την υποχρέωση να κατεδαφισθούν τμήματα περιφράξεων που εμποδίζουν την ελεύθερη πρόσβαση στη θάλασσα.

Σ' όλες αυτές τις περιπτώσεις η έννοια του γενικού συμφέροντος λειτουργεί ως μηχανισμός οριοθέτησης του συνταγματικού δικαιώματος της ιδιοκτησίας και συνδυάζει κατά βάθος δύο στοιχεία: αφενός μεν την έννοια του νόμου αφετέρου δε την αρχή της αναλογικότητας. Οι περιορισμοί της ιδιοκτησίας είναι λοιπόν θεμιτοί όταν: α) προβλέπονται από τυπικό νόμο ή από κανονιστική πράξη της Διοίκησης, που εκδίδεται ύστερα από σχετική ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση, β) εξυπηρετούν έναν συνταγματικά επιβεβλημένο ή θεμιτό σκοπό, γ) είναι γενικοί και αφηρημένοι, οπότε και δεν

¹ Η διατύπωση ανήκει στην ΣτΕ 3682/86

² Βλ. την ΣτΕ 4050/76 (ολ.).

προσβάλλουν την αρχή της ισότητας, δ) είναι συναφείς προς το σκοπό που εξυπηρετούνται και ε) διασφαλίζουν τον πυρήνα του δικαιώματος.

Ειδικότερα στο πεδίο της συνταγματικής προστασίας της ιδιοκτησίας τα κριτήρια αυτά προσλαμβάνουν κάποιες πιο συγκεκριμένες διαστάσεις. Αρχίζοντας από το τέλος παρατηρούμε ότι η προστασία του πυρήνα της ιδιοκτησίας συνδέεται με τη διεξοδική συνταγματική τυποποίηση του θεσμού της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης. Στην περίπτωση αυτή η έννοια του γενικού συμφέροντος μετασχηματίζεται στην έννοια της δημόσιας ωφέλειας, η οποία πρέπει να εξυπηρετεί κάθε αναγκαστική απαλλοτρίωση και να έχει αποδειχθεί με τον προσήκοντα τρόπο. Με τη μορφή αυτή το γενικό συμφέρον λειτουργεί ως κριτήριο για την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, όταν λαμβάνεται το ακρότατο αλλά ειδικά προβλεπόμενο μέτρο της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης.

Στο ίδιο πεδίο η ύπαρξη ενός συνταγματικά επιβεβλημένου ή θεμιτού σκοπού τις περισσότερες φορές μας οδηγεί στο άρθρο 24 Σ. και στην προστασία του φυσικού περιβάλλοντος. Η συντριπτική πλειοψηφία των περιορισμών στην άσκηση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας εξυπηρετεί σκοπούς σχετικούς με την προστασία του περιβάλλοντος.

Όπως είναι λοιπόν προφανές, στο πεδίο της συνταγματικής προστασίας της ιδιοκτησίας η περιοριστική ρήτρα του γενικού συμφέροντος τελικά ταυτίζεται με μία γενική επιφύλαξη υπέρ του νόμου.

Κατά τον τρόπο αυτό η έννοια του γενικού συμφέροντος αποκτά έναν υψηλό βαθμό τυποποίησης, η οποία απορρέει από το γεγονός πως λειτουργεί έμμεσα ως μηχανισμός συστηματικής ερμηνείας του Συντάγματος. Η τάση όμως της νομολογίας να αποδέχεται τους νομοθετικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας εισχωρεί και στα κριτήρια με τα οποία ο δικαστής ελέγχει την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Ακραίο όριο που δεν μπορεί να υπερβεί ο νομοθέτης επιβάλλοντας υπέρμετρο περιορισμό είναι ο πυρήνας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας.

Η διευρημένη, επομένως, αντίληψη της έννοιας του γενικού συμφέροντος στο πεδίο των περιορισμών της ιδιοκτησίας συνδέεται και με μία συσταλτική και συνεσταλμένη χρήση της αρχής της αναλογικότητας, που περιορίζεται τελικά στη διασφάλιση του πυρήνα του δικαιώματος. Αυτό σημαίνει ότι στο πεδίο αυτό οι νομοθετικοί περιορισμοί θεωρούνται, έμμεσα από τη νομολογία εξοπλιζόμενοι με ένα τεκμήριο συνταγματικότητας ως προς την τήρηση του αναγκαίου μέτρου, εφόσον περισώζουν τον πυρήνα και μόνο του δικαιώματος της ιδιοκτησίας.

B. ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΚΑΙ Η ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥ ΠΡΟΟΡΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΣΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΣΙΚΩΝ ΕΚΤΑΣΕΩΝ.

Στο άρθρο 24 παρ.1 εδ.δ΄, το Σύνταγμα απαγορεύει τη μεταβολή του προορισμού των δημόσιων δασών και των δημόσιων δασικών εκτάσεων. Μεταβολή του προορισμού τους είναι δυνατή μόνο αν προέχει για την εθνική οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη χρήση τους που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον.

Η έννοια του δημόσιου συμφέροντος τίθεται εδώ ως κριτήριο δυνητικού περιορισμού της ειδικής και ρητής συνταγματικής προστασίας της οποίας απολαμβάνουν τα δάση και οι δασικές εκτάσεις. Υπό την έννοια αυτή το δημόσιο συμφέρον λειτουργεί ως κριτήριο για τον προσδιορισμό του πεδίου συνταγματικής προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος και ειδικότερα του δασικού περιβάλλοντος.

Η έννοια του δημόσιου συμφέροντος στην περίπτωση του άρθρου 24 παρ.1 εδ.δ΄ είναι καταρχήν ρητά και στενά συναρτημένη με την έννοια της εθνικής οικονομίας. Η σύνδεση αυτή δεν γίνεται βέβαια μόνο στο άρθρο 24 παρ.1 εδ.δ΄. Το ίδιο παρατηρούμε και στο άρθρο 106 παρ.1 στο οποίο η εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και η προστασία του γενικού συμφέροντος συνδέεται «με την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας».

Η κοινή αυτή αναγωγή αφενός μεν στο γενικό συμφέρον, αφετέρου δε στην εθνική οικονομία επιτρέπει την υπόθεση πως το γενικό συμφέρον στις περιπτώσεις αυτές ταυτίζεται με τη λειτουργία και τους σκοπούς της εθνικής οικονομίας. Ο συσχετισμός δημοσίου συμφέροντος και εθνικής οικονομίας στο άρθρο 24 παρ.1 εδ.δ΄ περιορίζει το φάσμα των λόγων δημοσίου συμφέροντος. Δεν επιλύει όμως και το πρόβλημα του βαθμού έντασης του δημοσίου συμφέροντος που πρέπει να συντρέχει για να είναι συνταγματικά θεμιτή μια μεταβολή του προορισμού δημόσιων δασών ή δημόσιων δασικών εκτάσεων.

Κατά τη νομολογία, το δημόσιο συμφέρον που πρέπει να συντρέχει στην περίπτωση του άρθρου 24 πρέπει να είναι: α) νομοθετικά καθορισμένο κατά τρόπο ρητό με ειδικό νόμο και β) υπέρτερο σε σχέση με τη ρητή και ειδική συνταγματική προστασία των δασών. Το γεγονός ότι η νομολογία επιμένει στον «υπέρτερο» χαρακτήρα του δημοσίου συμφέροντος υποδηλώνει την επιμονή της σ΄ ένα τεκμήριο που εισάγει η ρητή και ειδική συνταγματική προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων : Η νομοθετική μεταβολή του προορισμού των ιδιωτικών δασών και των ιδιωτικών δασικών εκτάσεων απαγορεύεται απολύτως. Η ανατροπή του τεκμηρίου αυτού είναι δυνατή μόνο όταν μπορεί να δικαιολογηθεί με ενδοπεριβαλλοντικά και μόνο κριτήρια στο εσωτερικό του άρθρου 24 Σ.

Οποιοσδήποτε περιορισμός της προστασίας του περιβάλλοντος πρέπει επομένως να δικαιολογείται σε σχέση με το ίδιο το άρθρο 24 και σε σχέση με το συνολικό προστατευτικό αποτέλεσμα που αυτό θέλει να επιβάλει απέναντι και στον κοινό νομοθέτη και στη Διοίκηση και στους ιδιώτες. Υπό την έννοια αυτή, το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 24 παρ.1, επιτρέποντας κατ΄ εξαίρεση τη μεταβολή του προορισμού των δημόσιων δασών και των δημόσιων δασικών εκτάσεων για λόγους δημοσίου συμφέροντος σχετικούς με την εθνική οικονομία, τυποποιεί την οριοθέτηση αυτή ανάμεσα στο άρθρο 24 και στο άρθρο 106 παρ.1 Σ.

Η αντίληψη αυτή συστέλλει την έννοια του δημόσιου συμφέροντος στο άρθρο 24 παρ.1 και κατά τον τρόπο αυτό διασφαλίζει και σταθεροποιεί την ειδική συνταγματική προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων.

Γ. ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΩΣ ΛΟΓΟΣ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ.

Στις δύο προηγούμενες περιπτώσεις των άρθρων 17 παρ.1 και 24 παρ. 1 εδ. δ' η έννοια του γενικού συμφέροντος λειτουργεί ως κριτήριο για τον προσδιορισμό του πεδίου προστασίας της ιδιοκτησίας και των δημόσιων δασών ή δασικών εκτάσεων αντίστοιχα.

Την ίδια ακριβώς λειτουργία επιτελεί κατά τη νομολογία η έννοια του γενικού συμφέροντος και ως προς την οικονομική ελευθερία. Η σχετική νομολογία διστάζει ως προς την ακριβή συνταγματική θεμελίωση της οικονομικής ελευθερίας, την οποία εντοπίζει άλλοτε στην παράγραφο 3 του άρθρου 5, άλλοτε στη παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου και άλλοτε στο συνδιασμό των δύο παραγράφων χωρίς ειδικότερη αναφορά και εξειδίκευση. Και στις τρεις όμως αυτές εκδοχές η έννοια του γενικού συμφέροντος δεν μνημονεύεται ρητά στις κρίσιμες συνταγματικές διατάξεις.

Η έννοια του γενικού συμφέροντος κάνει τη ρητή εμφάνισή της στο άρθρο 106 παρ. 1 Σ, που τυποποιεί και κωδικοποιεί τους στόχους της οικονομικής παρέμβασης του κράτους. Στη περίπτωση αυτή το γενικό συμφέρον ταυτίζεται με την αποτελεσματική λειτουργία και την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας. Επιπλέον, συνδέεται κατά τρόπο έμμεσο, αλλά πάντως αρκούντως σαφή, με τις ανάγκες της εθνικής οικονομίας και την έννοια του νόμου.

Υπό την έννοια λοιπόν αυτή, το γενικό συμφέρον λειτουργεί ως κριτήριο προσδιορισμού του πεδίου προστασίας της οικονομικής ελευθερίας σε όλους τους επιμέρους κλάδους της: α) στην ελευθερία του επαγγέλματος και της εργασίας β) στην ελευθερία του εμπορίου και της βιομηχανίας και γ) στην ελευθερία των συμβάσεων.

Σ'όλες αυτές τις περιπτώσεις, η έννοια του γενικού συμφέροντος είναι έννοια κομβική για τη ροή του δικανικού συλλογισμού που ελέγχει τους περιορισμούς της οικονομικής ελευθερίας με τελικό κριτήριο την έννοια του νόμου και άρα την τήρηση της αρχής της νομιμότητας στις οικονομικές σχέσεις και σε τελική ανάλυση το σεβασμό των ορίων που επιβάλλει η αρχή της αναλογικότητας.

Η δυναμική και πολυδύναμη αυτή λειτουργία της έννοιας του γενικού συμφέροντος έχει ως τελικό αποτέλεσμα τον προσδιορισμό του πεδίου προστασίας της οικονομικής ελευθερίας και τον καθορισμό του ανεκτού βαθμού διείσδυσης του νομοθέτη που δρα περιοριστικά. Το ζητούμενο εδώ είναι να αποφευχθεί ο πολλαπλασιασμός των περιορισμών και να επιτευχθεί η ενοποίηση και η συστηματοποίησή τους, έτσι ώστε η περιοριστική επέμβαση του νομοθέτη στην οικονομική ελευθερία να είναι μεν βαθιά, αλλά να μην καθιστά κενή κανονιστικού περιεχομένου την τυποποίησή της ως συνταγματικού δικαιώματος.

II. ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΚΑΙ Η ΧΑΛΑΡΩΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΤΙΚΟΥ ΠΕΔΙΟΥ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ.

A. Η ΧΑΛΑΡΩΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ ΤΗΣ ΓΝΩΜΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΤΥΠΟΥ.

Ιδιαίτερα επικίνδυνη είναι η χρήση της έννοιας του γενικού συμφέροντος που συνδέεται με συνταγματικές διατάξεις στις οποίες ο αντίστοιχος όρος δεν μνημονεύεται καν. Στις περιπτώσεις αυτές η έννοια του γενικού συμφέροντος παρεμβάλλεται για να περιστείλει υπέρμετρα το κανονιστικό τους περιεχόμενο και να χαλαρώσει τον προστατευτικό ιστό με τον οποίο περιβάλλεται το αντίστοιχο συνταγματικό δικαίωμα.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αναγωγής στην έννοια του γενικού συμφέροντος για τη χαλάρωση και υποβάθμιση της συνταγματικής προστασίας του τύπου προσφέρει η νομολογία σχετικά με το άρθρο 14 παρ.1, 2 και 3 Σ.

Το 1976, η Ολομέλεια του Αρείου Πάγου κλήθηκε να ελέγξει τη συνταγματικότητα του άρθρου 39 παρ.3 α.ν. 1098/38, σύμφωνα με το οποίο ο αρμόδιος εισαγγελέας μετά από σύμφωνη γνώμη του ανακριτή της υπόθεσης μπορεί να διατάξει την απαγόρευση οποιασδήποτε δημοσίευσης σχετικής με ανάκριση που διεξάγεται μετά την άσκηση ποινικής δίωξης. Στην προκειμένη περίπτωση η εισαγγελική απαγόρευση είχε επιβληθεί για την ανάκριση τη σχετική με τη δολοφονία του Ρ. Ουέλς από την «17^η Νοέμβρη». Οι υπεύθυνοι της εφημερίδας που δεν συμμορφώθηκαν με την εισαγγελική απαγόρευση αθώωθηκαν από το Εφετείο. Σύμφωνα με την αθωωτική απόφαση του Εφετείου για να παραβιασθεί η εισαγγελική διάταξη του άρθρου 39 παρ. 3 α.ν. 1098/38 πρέπει το δημοσίευμα να συνιστά καταχρηστική άσκηση κατά την έννοια του άρθρου 25 παρ. 3 Σ. της ελευθερίας του τύπου. Επιπλέον, κατά την κρίση του Εφετείου, τα συγκεκριμένα δημοσιεύματα στόχευαν στη διάλυση των ψευδών εντυπώσεων που είχαν δημιουργηθεί και στη διάψευση της παραπληροφόρησης που είχε διαχυθεί στον διεθνή τύπο, και πάντως δεν μπορούσαν να βλάψουν ή να παρακωλύσουν το έργο της ανάκρισης. Ως εκ τούτου, δεν πληρώθηκε το πραγματικό της σχετικής ποινικής διάταξης.

Ο πυρήνας της σκέψης του Εφετείου ήταν η διαπίστωση πως η ποινική τυποποίηση της δημοσίευσης στοιχείων για την ανάκριση συνιστά ανεπίτρεπτο και αντισυνταγματικό προληπτικό μέτρο και άρα παραβιάζει ευθέως το άρθρο 14 παρ. 2. Η ποινική τυποποίηση μιας συμπεριφοράς που αναφέρεται στο περιεχόμενο κάποιου δημοσιεύματος και όχι στη πράξη της δημοσίευσης είναι συνταγματικά θεμιτή στο βαθμό που υπακούει στις προϋποθέσεις της αρχής της αναλογικότητας, γιατί εισάγει περιορισμό της ελεύθερης διατύπωσης και διάδοσης της γνώμης και της ελευθερίας της πληροφόρησης.

Ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου, όμως, δεν πείσθηκε από την ερμηνευτική εκδοχή του Εφετείου, που ακολούθησε τη σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία και περιέσσωσε σε μεγάλο βαθμό τη συνταγματικότητα του άρθρου 39 του α.ν. 1098/38. Άσκησε λοιπόν, αναίρεση υπέρ του νόμου και η υπόθεση εισήχθη στην Ολομέλεια του Αρείου Πάγου.

Το ακυρωτικό Δικαστήριο προτάσσει στο συλλογισμό του το άρθρο 14 παρ. 1 και 2, το οποίο όμως συνοδεύει με το άρθρο 25 παρ. 3 Σ. και από το άρθρο 10 ΕΣΔΑ, έχοντας ως στόχο να αναδείξει το περιοριστικό πλαίσιο μέσα στο οποίο αναγνωρίζεται σε διεθνές επίπεδο η ελευθερία της γνώμης.

Σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου, περιορισμοί στην ελευθερία του τύπου δικαιολογούνται και μπορούν να επιβληθούν από λόγους κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος εφόσον δεν αναιρούν τον πυρήνα του σχετικού συνταγματικού δικαιώματος, δεν εμποδίζουν την άσκησή του και οι προβλεπόμενες κυρώσεις που επέρχονται είναι δικαστικής φύσης.

Με τον τρόπο όμως αυτό ο Άρειος Πάγος αποδέχεται τη συνταγματικότητα της διάταξης, με συνέπεια οι λόγοι κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος να προσδιορίζονται ακόμη περισσότερο. Συγκεκριμένα, πρέπει οι λόγοι αυτοί να αφορούν στην προστασία συγκεκριμένου αγαθού, ατομικού ή κοινωνικού, το οποίο θα πρέπει να έχει προβάδισμα έναντι της ελευθερίας της γνώμης και τιν τύπου. Τέτοιο υπέρτερο αγαθό θεωρείται αυτό που παρεμποδίζει την κοινοποίηση κρίσιμων εμπιστευτικών πληροφοριών και διασφαλίζει την αμεροληψία της δικαστικής εξουσίας.

Η έννοια του γενικού συμφέροντος συνδέεται καταρχήν με την επιφύλαξη υπέρ του νόμου που προβλέπεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 14 και με την αρχή της αναλογικότητας. Στη συνέχεια όμως της απόφασης ο δικαστής θεωρεί ότι το δημοσίευμα για ζήτημα για το οποίο υπάρχει εισαγγελική απαγόρευση επισύρει ποινική δίωξη και τιμωρία κατασταλτικού χαρακτήρα από μόνο το γεγονός της δημοσίευσης και ανεξάρτητα από τους στόχους και τις τυχόν επιπτώσεις και άρα η σχετική απαγόρευση δεν λειτουργεί ως άμεσο προληπτικό μέτρο, παρότι η ποινική δίωξη και τιμωρία είναι δεδομένη από μόνη τη δημοσίευση.

Η ουσιαστικότερη όμως λειτουργία που επιτελεί η παρουσία της έννοιας του γενικού συμφέροντος είναι το γεγονός πως ενεργεί ως μοχλός για τη στάθμιση αγαθών στην οποία προβαίνει ο δικαστής, στάθμιση που οδηγεί στην πλήρη εξασθένιση του άρθρου 14 παρ. 2, με το οποίο απαγορεύονται τα προληπτικά μέτρα. Η εισαγγελική απαγόρευση, που είναι μέτρο σαφέστατα προληπτικό, υπολαμβάνεται ως μέτρο κατασταλτικό επειδή η ανυπακοή στην απαγόρευση συνεπάγεται σίγουρη ποινική δίωξη και τιμωρία.

Με το σκεπτικό αυτό ο Άρειος Πάγος ανήρесе υπέρ του νόμου την αθωωτική απόφαση του Εφετείου και μας πρόσφερε ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αθέμιτης νομολογιακής χρήσης της έννοιας του γενικού συμφέροντος, που οδηγεί σε αποσύνθεση του κανονιστικού περιεχομένου κρίσιμων συνταγματικών διατάξεων και επιτρέπει τη διατύπωση παρακινδυνευμένων ερμηνευτικών επιλογών.

Λίγα χρόνια αργότερα η ολομέλεια του Αρείου Πάγου ασχολήθηκε και πάλι με την ερμηνεία του άρθρου 14 παρ. 2 Σ. για τις ανάγκες του παρεμπιπτόντος ελέγχου συνταγματικότητας του άρθρου 36 ν. 75/75 για την οργάνωση του εξωσχολικού αθλητισμού. Η διάταξη αυτή απαγόρευε κάθε κρίση για τους διαιτητές, τη διαιτησία και τις αποφάσεις του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλύσεως Αθλητικών Διαφορών εκ μέρους όλων των αθλητών, προπονητών ή διοικητικών παραγόντων των διαγωνιζομένων σωματείων πριν ή μετά την τέλεση του αγώνα. Για τους παραβάτες προβλεπόταν η επιβολή πειθαρχικών ποινών.

Η ολομέλεια του Α.Π. επαναλαμβάνει ένα μεγάλο τμήμα της απόφασης του 1976 με ρητή και πάλι αναφορά όχι μόνο στο άρθρο 14 παρ. 1 Σ. και στο άρθρο 10 ΕΣΔΑ αλλά και στο άρθρο 25 παρ. 3 Σ. Και εδώ εμφανίζεται η έννοια του γενικού συμφέροντος ως κριτήριο ελέγχου της συνταγματικότητας του σκοπού του νόμου και της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας. Αυτή τη φορά όμως το δικαστήριο διαπιστώνει ότι η κρίσιμη διάταξη του ν.75/75 είναι αντισυνταγματική γιατί δεν εισάγει απλώς περιορισμούς και

προϋποθέσεις για την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος, αλλά αφαιρεί ολοσχερώς από τα παραπάνω πρόσωπα το δικαίωμα να εκφράζουν τις σκέψεις τους για τα θέματα που τους ενδιαφέρουν.

Το δικαστήριο καταλήγει στη διάγνωση της αντισυνταγματικότητας παρότι δέχεται ότι ο σκοπός του νόμου είναι συνταγματικά θεμιτός. Η κρίσιμη επομένως ρύθμιση του ν. 75/75 προσέκρουε σε άλλες παραμέτρους της αρχής της αναλογικότητας και κυρίως στην καταλληλότητα του περιορισμού που επέβαλε στην ελευθερία της γνώμης.

Η έννοια του γενικού συμφέροντος κάνει την εμφάνισή της και στη νομολογία για το συναφές ζήτημα της συνταγματικής θέσης της ραδιοτηλεόρασης. Το ΣτΕ ερμηνεύοντας την έννοια του άμεσου ελέγχου του Κράτους, υπό τον οποίο τίθεται η ραδιοτηλεοπτική εκπομπή κατά το άρθρο 15 παρ. 2 Σ., δέχεται ότι η έννοια αυτή είναι μια έννοια – πλαίσιο στο ένα άκρο της οποίας βρίσκεται το κρατικό μονοπώλιο.

Για να ενισχύσει τους συλλογισμούς της αυτούς η απόφαση αρχίζει με τη διαπίστωση ότι με το άρθρο 15 παρ. 2 η λειτουργία ραδιοτηλεοπτικών σταθμών που αποτελεί αντικείμενο έντονου κρατικού ενδιαφέροντος ανάγεται σε θέμα γενικότερου δημοσίου συμφέροντος. Στην περίπτωση αυτή το γενικό συμφέρον αφενός ταυτίζεται με τις αρχές του άρθρου 15 παρ. 2 αφετέρου δε παραπέμπει στην έννοια της δημόσιας υπηρεσίας, αντικείμενο της οποίας καθίσταται με το άρθρο 15 παρ. 2 Σ. και η ραδιοτηλεοπτική εκπομπή. Έτσι, η έννοια του γενικού συμφέροντος λειτουργεί περισσότερο συνειρμικά, χωρίς να αλλοιώνει και να διαστρέφει το κανονιστικό περιεχόμενο της κρίσιμης συνταγματικής διάταξης.

Β. Η ΧΑΛΑΡΩΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ, ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ ΤΗΣ ΚΙΝΗΣΗΣ.

Εξίσου προβληματική είναι η παρεμβολή της έννοιας του γενικού συμφέροντος κατά την ερμηνευτική επεξεργασία του άρθρου 5 Σ., ιδίως όταν τίθενται ζητήματα σχετικά με εκφάνσεις της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (παρ.1), της προσωπικής ελευθερίας εν γένει (παρ.3) και ειδικότερα της ελευθερίας της κίνησης (παρ.4).

Η παρουσία της έννοιας του γενικού συμφέροντος ως κριτηρίου για την αξιολόγηση της συνταγματικότητας διάφορων νομοθετικών περιορισμών είναι καταρχήν αδικαιολόγητη. Η ελευθερία της κίνησης κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 παρ.4 και συνοδεύεται από μία και μόνη ειδική επιφύλαξη υπέρ του νόμου, που με τη σειρά της συνοδεύεται από τρεις περιορισμούς των νομοθετικών περιορισμών. Με τις ρήτρες αυτές προβλέπεται ότι για να επιβληθούν ατομικά διοικητικά μέτρα πρέπει να υπάρχει ειδική νομοθετική πρόβλεψη, να συντρέχουν εξαιρετικές περιπτώσεις ανάγκης, σκοπός να είναι η πρόληψη αξιόποινων πράξεων και να προηγείται απόφαση ποινικού δικαστηρίου. Σε κατεπείγουσες περιπτώσεις η εν λόγω απόφαση μπορεί να εκδοθεί μετά τη λήψη του διοικητικού μέτρου το αργότερο μέσα σε τρεις μέρες. Μέσα σε αυτό το αυστηρό σύστημα περιορισμού των περιορισμών δεν φαίνεται να έχει θέση η έννοια του γενικού συμφέροντος. Η εμμονή του Συντάγματος στη συνδρομή εξαιρετικών περιπτώσεων ανάγκης και στην ύπαρξη απόφασης ποινικού δικαστηρίου ενεργεί ως έντονη επισήμανση της ανάγκης να εφαρμοσθούν με ιδιαίτερη αυστηρότητα και προσοχή οι συντρέχουσες προϋποθέσεις της αρχής της αναλογικότητας.

Η ρητή όμως συνταγματική απαγόρευση για τη λήψη ατομικών διοικητικών μέτρων κρίθηκε από τη νομολογία ότι εντοπίζεται στον αποκλεισμό των μέτρων που λαμβάνονται με τη μορφή ατομικών πράξεων από διοικητικά όργανα τα οποία είναι εξοπλισμένα από το νόμο με σχετική διακριτική ευχέρεια. Αντίθετα, δεν απαγορεύεται η εισαγωγή με νόμο περιορισμών που εξατομικεύονται με πράξεις που εκδίδονται από διοικητικά όργανα, αλλά με την άσκηση δέσμιας αρμοδιότητας και όχι διακριτικής ευχέρειας.

Έτσι, η νομολογία μετακινήθηκε από το πεδίο της ειδικότερης διάταξης της παραγράφου 4 του άρθρου 5 στο χώρο της ειδικότερης διάταξης της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου, που συνοδεύεται από τη γνωστή επιφύλαξη υπέρ του νόμου. Την ίδια προτίμηση στη γενική διάταξη του άρθρου 5 παρ.3 εις βάρος της διάταξης του άρθρου 6 παρ.1, που εγγυάται ειδικότερα την προσωπική ασφάλεια, έδειξε και η νομολογία του Αρείου Πάγου με την απόφασή της για τη συνταγματικότητα της προσωπικής κράτησης για χρέη προς το Δημόσιο.³ Με τη νομολογία αυτή διαφωνεί η νεότερη νομολογία του ΣτΕ για το ίδιο ζήτημα.⁴

Το γενικό συμφέρον φαίνεται να αναδύεται μέσα από την ίδια την έννοια του νόμου υπέρ του οποίου επιφυλάσσεται το άρθρο 5 παρ.3 Σ. Υπό την έννοια αυτή το γενικό

³ Βλ. την Α.Π. 1758/83 (ολ.).

⁴ Βλ. και ΣτΕ 277/89 (τμ.Β'), που παραπέμπει το ζήτημα στην ολομέλεια.

συμφέρον θα μπορούσε να εκληφθεί ως τρόπος εκφοράς των κριτηρίων με τα οποία ελέγχεται καταρχήν η συνταγματικότητα του σκοπού του νομοθετικού περιορισμού και στη συνέχεια η συνδρομή των άλλων στοιχείων που συνθέτουν την αρχή της αναλογικότητας.

Στη νομολογία όμως πολλές φορές η εμφατική αναγωγή στην έννοια του γενικού συμφέροντος λειτουργεί όχι ως μηχανισμός εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας, αλλά ως μέσο υπεκφυγής από τους φραγμούς που αυτή επιβάλλει στους πιθανούς νομοθετικούς περιορισμούς.

Κατά τη λογική αυτή το μέτρο της απαγόρευσης εξόδου από τη χώρα που επιβάλλεται με πράξη του διευθυντή του αρμόδιου Ταμείου σε βάρος των οφειλετών του Δημοσίου, ακόμη και όταν τα χρέη τους δεν είναι βεβαιωμένα, κρίθηκε⁵ ότι δικαιολογείται από τον επιδιωκόμενο σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Ο σκοπός αυτός, όπως προσδιορίζεται στην απόφαση, είναι η «παρεμπόδιση των αφερεγγύων οφειλετών του Δημοσίου να ματαιώνουν ή να αναστέλλουν την εκπλήρωσιν της υποχρεώσεώς τους με τη διαφυγή τους στο εξωτερικό».

Στη συγκεκριμένη περίπτωση, ο έλεγχος του Δικαστηρίου και η χρήση της έννοιας του γενικού συμφέροντος σταμάτησε στον προσδιορισμό του σκοπού, ο οποίος είναι η φορολογική υποχρέωση κατά το άρθρο 4 παρ.5 Σ., χωρίς να εξετάσει τα λοιπά στοιχεία που συνθέτουν την αρχή της αναλογικότητας .

Στα στοιχεία αυτά επέμεινε η μειοψηφία, που θεώρησε την απαγόρευση για όσους οφειλέτες δεν έχουν βεβαιωμένα χρέη καθώς και για τους οφειλέτες μικρών ποσών ως «υπέρμετρο περιορισμό της προσωπικής ελευθερίας», ο οποίος επιβάλλεται όχι με δέσμια αρμοδιότητα, αλλά κατά διακριτική ευχέρεια.

Κατά τον τρόπο αυτό η έννοια του γενικού συμφέροντος λειτουργεί και πάλι ως μοχλός χαλάρωσης του κανονιστικού περιεχομένου του άρθρου 5 παρ. 4 και ως μηχανισμός συστολής του κανονιστικού περιεχομένου του άρθρου 5 παρ.3 .

⁵ Βλ. την ΣτΕ 2858/85 (ολ.).

Γ. Ο ΔΡΑΣΤΙΚΟΣ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ.

Το άρθρο 20 παρ.2 Σ. μας προσφέρει το πιο έντονο παράδειγμα νομολογιακής παλινδρόμησης. Στο άρθρο αυτό, ο συντακτικός νομοθέτης τυποποίησε το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης. Αν και η τυποποίηση αυτή δεν είχε ως άξονα την έννοια του γενικού συμφέροντος, η έννοια αυτή υπονοείται σε πολλές αποφάσεις ως κριτήριο εμμονής στην υποχρέωση της προηγούμενης ακρόασης ή υποχωρήσεως από αυτήν, ενώ σε ορισμένες αναφέρεται και ρητά .

Έτσι το γενικό συμφέρον λειτουργεί ως κριτήριο προσδιορισμού του πεδίου εφαρμογής μιας διάταξης η οποία όχι μόνο δεν αναφέρεται ρητά σε αυτό, αλλά και δεν συνοδεύεται από καμία περιοριστική ρήτρα ούτε και από επιφύλαξη υπέρ του νόμου. Πρόκειται για το πιο χαρακτηριστικό ίσως παράδειγμα χαλάρωσης και υποβάθμισης του κανονιστικού περιεχομένου μιας συνταγματικής διάταξης.

Το ΣτΕ με την απόφαση 4113/83 (ολ.) δέχθηκε ότι προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου, κατά το άρθρο 20 παρ.2 Σ., δεν απαιτείται εφόσον το δυσμενές μέτρο λαμβάνεται προς το γενικότερο συμφέρον.

Το γενικότερο συμφέρον ενεργεί έτσι διπλά. Πρώτον, παραπέμπει στην ύπαρξη αντικειμενικών δεδομένων με βάση τα οποία λαμβάνεται το διοικητικό μέτρο χωρίς να υπεισέρχονται στην εκτίμηση του αρμόδιου οργάνου και στην αναγκαία αιτιολογία υποκειμενικά στοιχεία. Δεύτερον, υπονοεί ότι στο κανονιστικό πεδίο του άρθρου 20 παρ.2 δεν περιλαμβάνονται οι περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει ως σκοπό την εξυπηρέτηση του γενικότερου συμφέροντος. Αυτός είναι όμως κατά το νόμο και το Σύνταγμα ο μόνιμος σκοπός όλων ανεξαιρέτως των διοικητικών ενεργειών, οι οποίες πρέπει να αποφασίζονται και να τελούνται στο πλαίσιο του Συντάγματος και του νόμου.

Αυτή η ταυτολογική χρήση του γενικού συμφέροντος υποδηλώνει το ακραίο σημείο στο οποίο μπορεί να οδηγήσει η κανονιστική εξουδετέρωση μιας συνταγματικής διάταξης για λόγους που ανάγονται στη σκοπιμότητα του μέτρου και στην αξιολόγηση των αντιδράσεων της κοινής γνώμης. Πρόκειται με άλλα λόγια για μια διακριτικά διατυπωμένη αλλά κυνική στην ουσία της διαπίστωση πως η προηγούμενη ακρόαση θα ήταν ούτως ή άλλως περιττή, γιατί δεν θα μετέβαλε την άποψη της Διοίκησης. Το παράδειγμα αυτό αν και ακραίο, είναι ενδεικτικό των προβλημάτων που περικλείει η χρήση της έννοιας του γενικού συμφέροντος κατά την ερμηνευτική προσέγγιση και τη νομολογιακή εφαρμογή των συνταγματικών δικαιωμάτων.

III. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ Η ΈΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ – Η ΑΝΤΙΠΑΡΑΘΕΣΗ ΤΩΝ ΔΥΟ ΑΥΤΩΝ ΑΡΧΩΝ.

Η αρχή της ισότητας όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 παρ.1 του Συντάγματος αποτελεί κανόνα δικαίου αυξημένης τυπικής ισχύος που δεσμεύει όλα τα συντεταγμένα όργανα της πολιτείας, τόσο αυτά που καλούνται να εφαρμόσουν το νόμο, διοίκηση και δικαστήρια, όσο και εκείνα που είναι ταγμένα από το Σύνταγμα να θεσπίζουν νόμους. Το Σύνταγμα επομένως καθιερώνει όχι απλώς την ισότητα απέναντι στο νόμο, την ίση δηλαδή για όλους εφαρμογή του νόμου, αλλά και την ισότητα του νόμου απέναντι στους πολίτες, την ίση ρύθμιση του νόμου.

Επομένως ισότητα σημαίνει ίση ρύθμιση, και ίση ρύθμιση συνεπάγεται ίση μεταχείριση ίσων καταστάσεων ή σχέσεων, και άνιση μεταχείριση των άνισων. Η νομική ισότητα αποκλείει λοιπόν καταρχήν την ισοπεδωτική μεταχείριση και επιβάλλει την αναλογική νομοθετική ρύθμιση σχέσεων ή υποθέσεων αντίστοιχη προς τις ειδικές συνθήκες που συντρέχουν σε κάθε περίπτωση.

Η διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη να θεσπίζει ειδικούς κανόνες για κάθε κατηγορία προσώπων ή πραγμάτων, ανάλογα με τις κοινωνικές, οικονομικές ή τοπικές συνθήκες που συντρέχουν κάθε φορά δεν είναι αδέσμευτη. Για να είναι συνταγματικά αποδεκτή θα πρέπει η διαφοροποιητική ρύθμιση να βασίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια, να γίνεται δηλαδή κατά τρόπο απρόσωπο και γενικό, και να βρίσκεται σε αντιστοιχία με τον επιδιωκόμενο σκοπό και τη φύση του ρυθμιζόμενου θέματος. Ο νομοθέτης λοιπόν δεν μπορεί να υπερβεί τα ακρότατα όρια της διακριτικής ευχέρειας και να εισάγει αδικαιολόγητες διακρίσεις που έρχονται σε σύγκρουση με το κοινό περί δικαίου αίσθημα.

Η έννοια της αναλογικής ή διαφοροποιητικής ισότητας δεν εκλαμβάνεται πάντως σαν άρνηση της γενικής ισότητας, αλλά σαν πραγμάτωσή της. Διαφορετικά όμως τίθεται το θέμα για τις εξαιρέσεις ή τις διακρίσεις που εισάγει ο νομοθέτης κατά τη ρύθμιση ουσιωδώς ομοίων σχέσεων ή καταστάσεων, όταν η διαφορετική μεταχείριση επιβάλλεται από λόγους γενικότερου κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος. Στις περιπτώσεις αυτές καθιερώνεται εμφανής απόκλιση από την τυπική αρχή της ισότητας, δεδομένου ότι οι διαφοροποιήσεις ή διακρίσεις δεν στηρίζονται πιά σε διαφορετικές ή άνισες καταστάσεις προσώπων ή πραγμάτων, αλλά στην υποκειμενική κρίση του νομοθέτη η οποία τεκμαίρεται ότι καθοδηγείται από την εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος.

Για να είναι όμως θεμιτές οι παρεκκλίσεις από την αρχή της ισότητας, θα πρέπει πρώτα το γενικό συμφέρον να αναγνωριστεί ως έννοια νομική και μετά να γίνει αποδεκτό ότι διαθέτει συνταγματική ισχύ. Οι συγκεκριμένοι λόγοι κοινωνικού και δημόσιου συμφέροντος που υπενίσσεται ο νομοθέτης και επικαλείται ο δικαστής, θεωρείται ότι εξειδικεύουν μία αρχή ή αξία που προβλέπεται ή προκύπτει από το Σύνταγμα.

Η συνταγματικότητα επομένως των νομοθετικών διακρίσεων ή εξαιρέσεων εξαρτάται από τη συνταγματικότητα των λόγων γενικότερου συμφέροντος, πράγμα που προϋποθέτει την πραγματική συνδρομή τέτοιων λόγων, καθώς και τη δυνατότητα διερεύνησής τους από τον δικαστή. Η αναγνώριση όμως τέτοιας αρμοδιότητας στο δικαστή εμπεριέχει τον κίνδυνο της εγκαθίδρυσης κάποιας δικαστικής παντοδυναμίας.

Το κρίσιμο ερώτημα είναι ποιά ακριβώς είναι τα όρια του δικαστικού αυτού ελέγχου. Ένα άλλο θέμα είναι μέχρι πού μπορεί να φτάσει ο έλεγχος. Γιατί τα δικαστήρια οφείλουν, εφόσον η έννοια του γενικού συμφέροντος είναι έννοια νομική, να εξετάζουν αναλυτικά το περιεχόμενό της και να αιτιολογούν την κρίση τους στο σημείο αυτό. Δεν μπορούν να υποκαταστήσουν τις λειτουργίες της νομοθετικής εξουσίας, ούτε να αποδυναμώσουν εξουσίες ή αρμοδιότητες που αναγνωρίζονται από το Σύνταγμα και αποτελούν το θεμέλιο του φιλελεύθερου κράτους δικαίου.

Για το ελληνικό συνταγματικό δίκαιο που δεχόταν ανέκαθεν το δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, η εξέταση του περιεχομένου της έννοιας « γενικό συμφέρον», ήταν φυσικό επακόλουθο της υπαγωγής στο δικαστικό έλεγχο της ουσιαστικής βούλησης του νομοθέτη. Με αυτόν το τρόπο, η ρευστή και αόριστη έννοια του γενικού συμφέροντος μεταβαλλόταν σε κριτήριο συνταγματικότητας των νόμων, έτσι ώστε η πραγματική επιδίωξη και εξυπηρέτηση του σκοπού αυτού από το νομοθέτη να συνιστά τελικά τεκμήριο συμφωνίας του νόμου με το Σύνταγμα.

ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ 1616/1977 ΚΑΙ 2579/1977 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ.

Με την απόφαση 1616/1977 της ολομέλειας του ΣτΕ, η διάταξη του άρθρου 10 του ν. 160/1975, η οποία καθιέρωσε την τρίμηνη στρατιωτική υπηρεσία για μία ορισμένη κατηγορία επιστημόνων, κρίθηκε αντισυνταγματική επειδή εισήγαγε αδικαιολόγητες παρεκλίσεις από την θεσπιζόμενη από το Σύνταγμα καθολική υποχρέωση προς στράτευση όλων των ελλήνων «των ικανών να φέρουν όπλα», οι οποίες δεν υπαγορεύτηκαν από λόγους γενικότερου δημοσίου συμφέροντος.

Η ολομέλεια του ΣτΕ, θεώρησε ότι τα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν από το νομοθέτη για την εξαίρεση από τη στράτευση ήταν τυχαία καθώς και ότι η αοριστία και η υποκειμενικότητα της κρίσης της διοικήσεως δεν εναρμονίζονται απόλυτα με την εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος. Πιό συγκεκριμένα εξέτασε αν τα κριτήρια που θεσπίστηκαν ανταποκρίνονταν προς τον επιδιωκόμενο σκοπό και αν εξυπηρετούσαν πραγματικά το σκοπό του νόμου. Επομένως για τη συνταγματικότητα κάποιας νομοθετικής διακρίσεως ή εξαιρέσεως, απαιτείται να υπάρχει κάποια λογική σχέση ανάμεσα στην επιλογή των κριτηρίων και στον επιδιωκόμενο σκοπό.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας φαίνεται να έχει λοιπόν προσανατολισθεί προς την κατεύθυνση μιας πιό ουσιαστικής εκτιμήσεως των λόγων που δικαιολογούν τη νομοθετική διαφοροποίηση ή διάκριση. Αυτό φαίνεται και από τις σκέψεις της μειοψηφίας, οι οποίες, χωρίς να καταλήγουν στο ίδιο διατακτικό μ' εκείνο της πλειοψηφίας, χρησιμοποιούν την ίδια μέθοδο ελέγχου: της συνάφειας μέσω και σκοπού. Έτσι, κατά τη γνώμη δύο μελών του δικαστηρίου η διάταξη είναι εν μέρει ισχυρή όσον αφορά τους κατέχοντες θέσεις καθηγητού ή υφυγητού, γιατί αυτή η εξαίρεση δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι αποβλέπουν στην προσφορότερη αξιοποίηση του επιστημονικού δυναμικού της χώρας.

Με βάση την ίδια πάντα μέθοδο, αλλά αξιολογώντας διαφορετικά τα κριτήρια για την εξαίρεση από την πολύμηνη στράτευση, καθώς και τη σύζευξή τους με την έννοια του γενικού συμφέροντος, ένα άλλο μέλος του δικαστηρίου θεώρησε την ελεγχόμενη διάταξη μερικά συνταγματική μόνο καθόσον θεσπίζει παρεκκλίσεις για τους κατέχοντες σημαίνουσα θέση στο εξωτερικό, γιατί γενικότεροι λόγοι δημοσίου συμφέροντος επιβάλλουν να διατηρείται ο δεσμός με την πατρίδα διακεκριμένων ελλήνων επιστημόνων. Τέλος, κατά τη γνώμη ενός άλλου μέλους του δικαστηρίου, η επίδικη διάταξη είναι συνταγματικά ανεκτή εφόσον η εξαίρεση αφορά τους κατέχοντες τη θέση καθηγητή ή υφυγητή στο εξωτερικό.

Άλλη μία απόδειξη του προσανατολισμού του ΣτΕ προς την κατεύθυνση της αναλυτικής εξέτασης των λόγων γενικότερου συμφέροντος αποτελεί η απόφαση 2579/1977, η οποία εκδόθηκε με αφορμή το άρθρο 18 του νόμου 160/75 που παρείχε δυνατότητα απαλλαγής από την υποχρέωση προς στράτευση με την εξαγορά της σχετικής υποχρέωσης σ' όλους τους έλληνες του εξωτερικού που είχαν άδεια μόνιμης εγκατάστασης σε ξένη χώρα. Το ΣτΕ με την απόφασή του αυτή θεώρησε, καταρχήν, τα κριτήρια που θέσπιζε γι' αυτό το σκοπό η διάταξη πολύ γενικά και διατυπωμένα με μεγάλη ευρύτητα. Επειδή μάλιστα η επίδικη διάταξη αναφερόταν σ' όσους είχαν απλώς άδεια για μόνιμη εγκατάσταση και όχι σ' αυτούς που είχαν πραγματικά και για μεγάλο χρονικό διάστημα εγκατασταθεί στο εξωτερικό, διάκριση που θα δικαιολογούσε ίσως κάποια ιδιαίτερη μεταχείριση λόγω της ουσιαστικής αποξένωσης των τελευταίων από την Ελλάδα, κρίθηκε αντισυνταγματική. Μιά τέτοια ρύθμιση δεν εξυπηρετούσε το γενικότερο δημόσιο συμφέρον και επομένως ήταν αδικαιολόγητη.

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΜΕΤΑΞΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΚΟΠΙΜΟΤΗΤΑΣ.

Θα πρέπει να υπενθυμίσουμε ότι ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων δεν μπορεί να επεκταθεί σε ουσιαστική ανάλυση και αξιολόγηση των σκοπών του συγκεκριμένου νομοθετικού μέτρου. Ο έλεγχος είναι αναγκαστικά περιορισμένος και ασκείται μόνο στο βαθμό που η νομική εκτίμηση των επιδιώξεων γενικότερης κοινωνικής σημασίας το απαιτεί, και εφόσον το γενικό συμφέρον θεωρηθεί ότι αποτελεί εσωτερικό στοιχείο του νόμου. Δεν νομιμοποιείται η δικαστική εξουσία να υποδείξει στο νομοθέτη την πολιτική που πρέπει να ακολουθήσει, ούτε να κρίνει την αποτελεσματικότητα των μέτρων που τέθηκαν σε ενέργεια για την πραγματοποίηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Η πολιτική εξουσία οφείλει και δικαιούται να ενεργεί με διακριτική ευχέρεια, με δυνατότητα επιλογής εκείνης της λύσης η οποία κατά την κρίση της εξυπηρετεί καλύτερα το γενικό συμφέρον μετά από μία « κυρίαρχη » αξιολόγηση των πραγματικών περιστάσεων που προσδιορίζουν την απόφασή της. «Κυρίαρχη » κρίση δεν σημαίνει βέβαια ανεξέλεγκτη, ο έλεγχος όμως δεν είναι απεριόριστος, διενεργείται μέσα σε καθορισμένα από το Σύνταγμα πλαίσια, τα οποία δεν επιτρέπουν στη δικαστική εξουσία να εμποδίσει την πραγματοποίηση της πολιτικής εκείνης που ενέκρινε η Βουλή.

Η δικαστική εξουσία είναι φυσικά ταγμένη από το Σύνταγμα να περιφρουρεί με τις αποφάσεις της τη συνταγματική νομιμότητα, πάντα όμως μέσα από τις επάλξεις και με τα συμβατικά μέσα που της αναγνωρίζει το ίδιο το Σύνταγμα. Σε καμία περίπτωση ο δικαστικός έλεγχος δεν μπορεί να φτάσει μέχρι του σημείου να υποκαταστήσει τη δικαστική κρίση στην « κυρίαρχη » κρίση του νομοθέτη. Ωστόσο κύριος εγγυητής της νομιμότητας είναι ο δικαστής ο οποίος ασκώντας τη δικαιοδοτική του λειτουργία μεταβάλλεται σε κριτή του περιεχομένου και της εκτάσεως της νομιμότητας, μιάς νομιμότητας όμως που διαστέλλεται ή συστέλλεται, ανάλογα με τις περιστάσεις και τις πολιτικές συγκυρίες. Η διαστολή της σφαίρας της νομιμότητας φέρνει το δικαστή αναγκαστικά αντιμέτωπο με την σφαίρα της σκοπιμότητας, πάντα όμως με το κάλυμμα και υπό την επιφύλαξη του ελέγχου νομιμότητας. Έτσι, ο δικαστής οδηγείται σε κρίση πάνω σε γεγονότα ή καταστάσεις, πάνω σε σκοπούς ή προθέσεις της κρατικής εξουσίας. Δεν τίθεται ωστόσο θέμα ελέγχου της απλής ή καθαρής σκοπιμότητας, αλλά της σκοπιμότητας εκείνης που έχει άμεση επίπτωση στην εκτίμηση της νομιμότητας. Δεν καλείται ο δικαστής να εξετάσει ευθέως το σκόπιμο ή αναγκαίο ή ωφέλιμο της πράξεως, αλλά να διακριβώσει την ύπαρξη των στοιχειωδών εκείνων προϋποθέσεων που κάνουν τη σκοπιμότητα ορατή, δικαιολογημένη και άρα νόμιμη. Η σκοπιμότητα, νοούμενη ως το σύνολο των σκοπών που εξυπηρετούν το γενικό συμφέρον και δικαιολογούν την κρατική ενέργεια, καθίσταται έτσι όρος και στοιχείο της νομιμότητας. Κατ' αυτό το τρόπο η ελευθερία του νομοθέτη τίθεται υπό δικαστικό έλεγχο. Πηγή και όριο της διακριτικής ευχέρειας του νομοθέτη είναι το Σύνταγμα.

Κατά την εφαρμογή της αρχής της ισότητας, ο έλεγχος από το δικαστή νομιμότητας του τρόπου ασκήσεως από το νομοθέτη της διακριτικής ευχέρειάς του κατά την εκτίμηση ομοίων ή ανομοίων καταστάσεων, καθώς και κατά την καθιέρωση εξαιρέσεων ή παρεκκλίσεων από το γενικό κανόνα, όταν λόγοι δημοσίου συμφέροντος το απαιτούν,

κατευθύνεται υποχρεωτικά στη διακρίβωση της υπέρβασης των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας του νομοθέτη.

Προέκταση αυτού του τρόπου ελέγχου αποτελεί η εξέταση του συγκεκριμένου περιεχομένου της έννοιας « γενικό συμφέρον ». Το γενικό συμφέρον εκλαμβάνεται ευθέως ως στοιχείο της νομιμότητας και ο δικαστής καλείται να αντιπαραθέσει τις εύλογες αξιώσεις στη συγκεκριμένη περίπτωση του γενικού συμφέροντος προς την αρχή της νομιμότητας και να εξετάσει μήπως η πολιτική εξουσία προχώρησε κατά την εκτίμηση των λόγων που συγκροτούν τη ρευστή και αόριστη έννοια « γενικό συμφέρον » σε κάποια έκδηλα λαθεμένη εκτίμηση, έτσι ώστε η απόφασή της να εμφανίζεται προφανώς αδικαιολόγητη ή άδικη. Ο τρόπος αυτός ελέγχου δεν αρκείται φυσικά στην απλή διακρίβωση της πραγματικής συνδρομής λόγων γενικότερου συμφέροντος, αλλά ελέγχει, έστω και αρνητικά, έστω και περιθωριακά, την ίδια την ουσιαστική εκτίμηση του νομοθέτη.

Δεν δικαιούται όμως ο δικαστής να εξετάσει τους λόγους γενικότερου συμφέροντος από την άποψη του νομικού χαρακτηρισμού τους. Να επαληθεύσει δηλαδή αν ο νομοθέτης ορθώς εκτίμησε τις αξιώσεις του γενικού συμφέροντος.

Το ΣτΕ επομένως δεν μπορεί ελέγχοντας τη νομιμότητα της εκτιμήσεως των πραγματικών περιστατικών που συγκροτούν τους λόγους γενικότερου συμφέροντος να επιβάλλει την ενδεδειγμένη νόμιμη εκτίμησή τους, οφείλει όμως να εξετάσει μήπως κατά τη λογική υπαγωγή των περιστατικών αυτών στη νομική έννοια « γενικό συμφέρον » διαπράχθηκε κάποιο προφανές λάθος.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Πολλές φορές η έννοια του γενικού συμφέροντος λειτουργεί απλώς ως ερμηνευτική υπεκφυγή. Η νομολογία αναπαράγει τη μνεία του όρου «γενικό συμφέρον» από κεκτημένη ταχύτητα (η αναγωγή στην έννοια του γενικού συμφέροντος δεν είναι ούτε αναπόφευκτη ούτε επιβεβλημένη για την κατάστρωση του δικανικού συλλογισμού), επαναλαμβάνοντας πολύ συχνά κλασικές και τυποποιημένες διατυπώσεις που έχουν πλέον καταστεί νομολογιακά στερεότυπα.

Επαναλαμβάνοντας αυτές τις στερεότυπες εκφράσεις η νομολογία αποφεύγει να δηλώσει τις μεθοδολογικές της επιλογές και προθέσεις κατά τον ερμηνευτικό χειρισμό κρίσιμων συνταγματικών διατάξεων. Αυτό έχει ως συνέπεια οι δικανικοί συλλογισμοί να αρκούνται στην αναφορά μιας αόριστης νομικής έννοιας, η οποία όμως δεν είναι ούτε αυταπόδεικτη ούτε αυτονόητη. Και έτσι ο συλλογισμός μετατρέπεται σε μία ταυτολογία, που στερεί την απόφαση από τη συνταγματικά επιβεβλημένη αιτιολογία της.

Οι αναφορές στο γενικό συμφέρον, χωρίς να υποτιμούν τη νομική υπεροχή του Συντάγματος και τις ιδιαίτερες αξιώσεις που έχει η ερμηνεία του σε σχέση με το κοινό δίκαιο, οδηγούν εξ αποτελέσματος σε μια υποβάθμιση της κανονιστικής του σημασίας καθώς δεν καθιστούν σαφείς τις ερμηνευτικές συνεπαγωγές στις οποίες προβαίνει ο δικαστής.

Στο πλαίσιο του διάχυτου, παρεμπίπτοντος και συγκεκριμένου ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, ο δικαστής αντιμετωπίζει το Σύνταγμα ως σύνολο γενικών αρχών και όχι ως σύστημα συγκεκριμένων διατάξεων. Έτσι η αυστηρή επιλογή της κρίσιμης συνταγματικής διάταξης, η σαφής οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής διατάξεων που οδηγούν σε αντιφατικά αποτελέσματα και προκαλούν φαινομενικές αντινομίες, η διαφοροποίηση διατάξεων με συγγενή αλλά διαφορετική κανονιστική εμβέλεια, με γενεαλογία και ratio δεν απασχολούν συνήθως τα ελληνικά δικαστήρια.

Μέσα σ' αυτό το κλίμα είναι φυσικό να ευδοκimei και να ανακυκλώνεται η εύκολη και ταυτολογική αναφορά στην έννοια του γενικού συμφέροντος, που είναι όχι μόνο μεθοδολογικά άχρηστη αλλά και επικίνδυνη, λόγω της έμμεσης αλλά ουσιαστικής υποβάθμισης της κανονιστικής σημασίας του Συντάγματος που προκαλεί.

Υπάρχουν όμως περιπτώσεις όπου η επίκληση του γενικού συμφέροντος είναι και ευθέως επικίνδυνη για τη νομική σημασία του Συντάγματος.

Στις περιπτώσεις αυτές το κριτήριο του γενικού συμφέροντος οδηγεί στο δραστικό περιορισμό ή στην πλήρη εξουθένωση του κανονιστικού περιεχομένου ολόκληρων συνταγματικών διατάξεων υπό το πρόσχημα της συστηματικής ερμηνείας του Συντάγματος. Το γενικό συμφέρον εισάγεται έτσι ως περιορισμός στην άσκηση ενός συνταγματικού δικαιώματος, παρότι ούτε προβλέπεται ρητά ούτε μπορεί να συναχθεί από άλλη περιοριστική ρήτρα, όπως η επιφύλαξη υπέρ του νόμου. Και όχι μόνο παρεισφρύει ξαφνικά ως περιορισμός, αλλά επιπλέον δεν δεσμεύεται και από κανένα περιορισμό των περιορισμών.

Το πιο κλασικό παράδειγμα μας το δίνει εδώ η ερμηνευτική περιχαράκωση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης. Από το πεδίο του άρθρου 20 παρ. 2 Σ. αφαιρέθηκαν σταδιακά ολόκληρες κατηγορίες διοικητικών ενεργειών, όπως οι διοικητικές ενέργειες που εκκινούν ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου, οι διοικητικές ενέργειες που βασίζονται σε «αντικειμενικά» δεδομένα χωρίς να είναι αναγκαία η σύμπραξη του διοικουμένου κ.ο.κ.

Η νομολογία όμως έφτασε ως το σημείο να περιλάβει και όσες περιπτώσεις οδηγούν στη λήψη διοικητικών μέτρων για λόγους γενικότερου συμφέροντος, εξανεμίζοντας έτσι τελείως το κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 20 παρ.2 Σ.

Το γενικό συμφέρον λοιπόν λειτουργεί συχνά ως πρόσχημα για τις αποσπασματικές, αντιφατικές και παλινδρομικές λύσεις της νομολογίας, οι οποίες δεν διακρίνονται από ερμηνευτική σταθερότητα και συνέπεια, αλλά μπορούν να στεγαστούν όλες σε μία πρόχειρη και εύχρηστη αόριστη νομική έννοια, την έννοια του γενικού συμφέροντος.

Άλλες φορές πάλι, η έννοια του γενικού συμφέροντος λειτουργεί ως πρόσχημα για την εξάρθρωση της συστηματικής σχέσης δύο συνταγματικών διατάξεων που συγκροτούν ένα σαφές ζεύγμα γενικής προς ειδική διάταξης. Αυτό το παρατηρήσαμε ήδη στη νομολογία του Αρείου Πάγου σχετικά με τη συνταγματικότητα της διάταξης που επιτρέπει την επιβολή εισαγγελικής απαγόρευσης οποιουδήποτε δημοσιεύματος γύρω από εκκρεμή ανάκριση. Η κρίσιμη διάταξη της κοινής νομοθεσίας δεν υπήχθη στο πεδίο εφαρμογής της ειδικότερης διάταξης του άρθρου 14 παρ.2 εδ. β' Σ., που απαγορεύει κατά τρόπο απόλυτο οποιοδήποτε προληπτικό μέτρο, αλλά στο πεδίο εφαρμογής της γενικότερης διάταξης του άρθρου 14 παρ.1, που συνοδεύεται από γενική επιφύλαξη υπέρ του νόμου.

Με αυτή την ερμηνευτική εκδοχή η έννοια του γενικού συμφέροντος λειτουργεί ως πρόσχημα για τη διάσπαση ή μάλλον για την καταστρατήγηση της αρχής της ενότητας του Συντάγματος και για την εξουδετέρωση του κανονιστικού περιεχομένου ειδικότερων διατάξεων που δεν προσφέρονται για τη θεμελίωση των συγκεκριμένων ερμηνευτικών πορισμάτων.

Το γενικό συμφέρον υποκαθιστά συνεπώς το Σύνταγμα και αφήνει τα συνταγματικά δικαιώματα έκθετα ανάμεσα στο νομοθέτη και το δικαστή. Το ακραίο αυτό φαινόμενο ερμηνευτικής αυθαιρεσίας εμφανίζεται κυρίως στο πεδίο των αμυντικών δικαιωμάτων, όπου οι περιοριστικές ρήτρες που τα συνοδεύουν πολλαπλασιάζονται αδικαιολόγητα με συνέπεια το πεδίο προστασίας των δικαιωμάτων αυτών να συστέλλεται όλο και περισσότερο.

Η αναγωγή στο γενικό συμφέρον δεν υποδηλώνει όμως ούτε μόνο ερμηνευτική υπεκφυγή ούτε μόνο ερμηνευτική αυθαιρεσία της νομολογίας. Υπάρχει και μία τρίτη κάπως αθέατη όψη: αυτή που καθιστά την έννοια του γενικού συμφέροντος κεντρική παράμετρο μιας αναλυτικής και συγκροτημένης διαδικασίας ερμηνείας του Συντάγματος.

Αυτό είναι καταρχήν επιβεβλημένο και αναγκαίο εκεί όπου η έννοια του γενικού συμφέροντος μνημονεύεται ρητά ως περιοριστική ρήτρα. Από αυτές τις διατάξεις θα πρέπει να εξαιρεθεί το άρθρο 24 παρ. 1 εδ. δ' όπου η έννοια του δημοσίου συμφέροντος παραπέμπει στο συμφέρον της εθνικής οικονομίας και στους σκοπούς του άρθρου 106 παρ. 1.

Απομένουν, επομένως, τα άρθρα 17 παρ. 1 και 106 παρ. 1, δηλαδή οι δύο βασικές διατάξεις του οικονομικού Συντάγματος που τελούν κάτω από τον περιορισμό του γενικού συμφέροντος. Η ειδικότερη επιλογή και ο προσδιορισμός του γενικού συμφέροντος, όταν τίθεται πρόβλημα σχετικό με περιορισμό της ιδιοκτησίας ή της οικονομικής ελευθερίας, ανήκει στον κοινό νομοθέτη, που είναι το αρμόδιο συντεταγμένο όργανο για την επιβολή των ανάλογων περιορισμών. Συνεπώς, η ρητή επιφύλαξη υπέρ του γενικού συμφέροντος ταυτίζεται με τη γενική επιφύλαξη υπέρ του νόμου.

Το σημείο στο οποίο γίνεται αντιληπτή και ερμηνευτικά κρίσιμη η σύνδεση αυτή μεταξύ νόμου και γενικού συμφέροντος στο πεδίο των συνταγματικών δικαιωμάτων είναι ο έλεγχος της αναλογικότητας των νομοθετικών επιλογών ή των διοικητικών μέτρων που επιβάλλονται δυνάμει νόμου.

Κατά την Ελληνική νομολογία, στις περισσότερες περιπτώσεις ο έλεγχος της αναλογικότητας των νομοθετικών επιλογών ή των μέτρων που λαμβάνει η Διοίκηση αρχίζει και τελειώνει με τον έλεγχο της συνταγματικότητας του σκοπού της ρύθμισης. Η έλλειψη συνάφειας μεταξύ του σκοπού του νόμου και του συγκεκριμένου μέτρου ή η έλλειψη του στοιχείου της αναγκαιότητας του συγκεκριμένου μέτρου οδηγεί και πάλι στην ίδια τη

συνταγματικότητα του νόμου, η οποία κρίνεται αρνητικά. Αυτό συμβαίνει κυρίως στην περίπτωση της επαγγελματικής ελευθερίας και στους περιορισμούς που επιβάλλονται στην επιλογή και την άσκηση ενός επαγγέλματος.

Δεν λείπουν βέβαια και οι περιπτώσεις στις οποίες η φάση του ελέγχου της συνταγματικότητας του σκοπού του νόμου αποχωρίζεται από την επόμενη φάση της συνάφειας του μέτρου με το σκοπό αυτό. Έτσι, η αρνητική στάση του δικαστηρίου ως προς τη συνάφεια του μέτρου μετατρέπεται στη συνέχεια σε έλεγχο με κριτήριο τη διαφύλαξη του πυρήνα του δικαιώματος: το συγκεκριμένο νομοθετικό μέτρο το οποίο θεωρείται μη συναφές προς τον σκοπό του νόμου, θεωρείται ως μέτρο που προσβάλλει τον ίδιο τον πυρήνα του συνταγματικού δικαιώματος.⁶ Αντίθετα, όταν ο δικαστικός έλεγχος έχει ως αντικείμενο την τήρηση της αρχής της αναλογικής ισότητας, η συνάφεια των κριτηρίων που πρέπει να πληρούνται για την υπαγωγή σε μία ιδιαίτερη νομική μεταχείριση ελέγχεται πάντα με ακρίβεια και αυστηρότητα.

Ο έλεγχος της αναγκαιότητας του μέτρου είτε αποκρούεται ρητά ως ανεπίτρεπτος έλεγχος της σκοπιμότητας των νομοθετικών επιλογών είτε απορρέει από τη συστηματική ερμηνεία και την πρακτική εναρμόνιση περισσοτέρων συνταγματικών διατάξεων, που οδηγούν σε μία ακριβέστερη οριοθέτηση ορισμένων αορίστων αξιολογικών εννοιών και της αντίστοιχης διακριτικής ευχέριας της Διοίκησης.

Ο έλεγχος της υπό στενή έννοια αναλογικότητας και η στάθμιση των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων του συγκεκριμένου μέτρου δεν φαίνεται να αποτελεί συνήθως ξεχωριστή φάση του ελέγχου της αρχής της αναλογικότητας.

Πολύ συχνά, τέλος, ο έλεγχος της αναλογικότητας οπισθοχωρεί και ο δικαστής αρκείται ρητά στον έλεγχο της διασφάλισης του πυρήνα του δικαιώματος. Αυτό συμβαίνει κυρίως στις περιπτώσεις της προστασίας της ιδιοκτησίας και της επιχειρηματικής πλευράς.

Στο πλαίσιο αυτό η έννοια του γενικού συμφέροντος ταυτίζεται καταρχήν με τη συνταγματικότητα του σκοπού του νόμου, αλλά στη συνέχεια συγκαλύπτει τα κενά που εμφανίζονται στη ροή του ελέγχου.

Βλέπουμε λοιπόν ότι υπό το πρόσχημα του γενικού συμφέροντος γίνονται από τη νομολογία δεκτά ως συνταγματικώς θεμιτά νομοθετικά μέτρα που όχι μόνο υπερβαίνουν τα όρια της αναλογικότητας, αλλά φτάνουν μέχρι την πλήρη εξουδετέρωση του κανονιστικού περιεχομένου ολόκληρων συνταγματικών διατάξεων. Η σχέση, επομένως, της έννοιας του γενικού συμφέροντος με την αναλογικότητα των νομοθετικών επιλογών και με τα όρια του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητάς τους κινείται σε τρία αντιφατικά επίπεδα.

Στο πρώτο επίπεδο το κριτήριο του γενικού συμφέροντος τροφοδοτεί και διασυνδέει όλα τα επιμέρους στοιχεία που συνθέτουν την αρχή της αναλογικότητας. Στο δεύτερο επίπεδο το γενικό συμφέρον λειτουργεί ως μετακινούμενο όριο που προσδιορίζει το βαθμό ελεγκτικής διείσδυσης του δικαστή, κυρίως ως προς την αναγκαιότητα του μέτρου. Τέλος, στο τρίτο επίπεδο το γενικό συμφέρον λειτουργεί ως καθαρό πρόσχημα για την άρση όλων των φραγμών που εμπεριέχει η αρχή της αναλογικότητας.

Είναι προφανές ότι όταν ο δικαστικός συλλογισμός οδηγείται μέσα από τον αγωγό του γενικού συμφέροντος σε μια ερμηνευτική υπεκφυγή ή όταν καταλήγει με το ίδιο πρόσχημα του γενικού συμφέροντος σε μια ερμηνευτική αυθαιρεσία, δεν απομένουν και πολλά περιθώρια για να αξιολογηθεί η ένταση του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων σε συνδυασμό με τη νομολογιακή μεταχείριση της έννοιας του γενικού συμφέροντος.

Πάντως, η εκτεταμένη νομολογιακή χρήση της έννοιας του γενικού συμφέροντος δε σημαίνει και άσκηση δικαστικού ελέγχου που οδηγεί σε διάγνωση αντισυνταγματικότητας και σε παραμερισμό διατάξεων της κοινής νομοθεσίας. Τα ερμηνευτικά εγχειρήματα που βασίζονται στην έννοια του γενικού συμφέροντος συνήθως οδηγούν στην αποδοχή της

⁶ Βλ. την ΣτΕ 903/81 (ολ.).

συνταγματικότητας των κρίσιμων νομοθετικών μέτρων και στην απόρριψη ισχυρισμών που συνίστανται στην παραβίαση συνταγματικών διατάξεων. Αυτό βέβαια δε σημαίνει ότι ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας παύει να είναι εντατικός.

Από τον τρόπο με τον οποίο ο δικαστής χειρίζεται την έννοια του γενικού συμφέροντος για να προβεί σε δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων ή σε έλεγχο της νομιμότητας διοικητικών πράξεων προκύπτουν μερικές ιδιαίτερα ενδιαφέρουσες τάσεις της νομολογίας:

- i) Το γενικό συμφέρον εμφανίζεται ως έννοια συνώνυμη με την ύπαρξη διαφορετικών πραγματικών και νομικών καταστάσεων που δικαιολογούν αποκλίσεις από την αρχή της ισότητας. Ο έλεγχος όμως αυτός γίνεται με ιδιαίτερη προσοχή και αυστηρότητα και οριοθετεί το κανονιστικό περιεχόμενο της αναλογικής ισότητας.
- ii) Το γενικό συμφέρον λειτουργεί σταθερά ως ιστός για την προστασία του περιβάλλοντος, στην οποία υποτάσσονται και η προστασία της ιδιοκτησίας και οι στόχοι μιας αναπτυξιακής οικονομικής πολιτικής.
- iii) Αντίθετα, το γενικό συμφέρον υποδηλώνει μια σταθερά υποχωρητική διάθεση του δικαστή απέναντι στους νομοθετικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας και της ελευθερίας του εμπορίου και της βιομηχανίας - της επιχειρηματικής ελευθερίας γενικότερα. Οι δύο αυτές συνιστώσες της οικονομίας της αγοράς υποτάσσονται στις ανάγκες του γενικού συμφέροντος.
- iv) Η επαγγελματική ελευθερία αντιμετωπίζει όμως μια τελείως διαφορετική νομολογιακή μεταχείριση σε σχέση με την επιχειρηματική ελευθερία. Κατά τον τρόπο αυτό οι δύο βασικές όψεις της οικονομικής ελευθερίας αποχωρίζονται από τη νομολογία που ελέγχει με ιδιαίτερη προσοχή και αυστηρότητα, και με κριτήριο την ύπαρξη λόγων γενικού συμφέροντος, την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, όταν οι περιορισμοί στοχεύουν την επαγγελματική ελευθερία, ενώ είναι πολύ πιο χαλαρή, όταν οι περιορισμοί θίγουν την επιχειρηματική ελευθερία και ακόμη πιο υποχωρητική, όταν οι περιορισμοί θίγουν την ιδιοκτησία.
- v) Η ενεργοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων συνιστά για τα δεδομένα της νομολογίας πάντοτε επαρκή λόγο γενικού συμφέροντος για την αποδοχή αποκλίσεων από την αρχή της ισότητας ή μάλλον για την εφαρμογή της αναλογικής ισότητας και επαρκή δικαιολογητική βάση για την επιβολή περιορισμών στην άσκηση της επιχειρηματικής ελευθερίας, χωρίς όμως να εγκαταλείπεται ο έλεγχος της αναλογικότητας των νομοθετικών μέτρων.
- vi) Στο πεδίο τέλος των αμυντικών δικαιωμάτων εμφανίζεται μια εξαιρετικά ενδιαφέρουσα διακύμανση τόσο από περίπτωση σε περίπτωση όσο και από δικαστήριο σε δικαστήριο με κορμό την έννοια του γενικού συμφέροντος, που άλλοτε υποδηλώνει ένταση της δικαστικής επαγρύπνησης και άλλοτε ύφεση και διάθεση υποχώρησης στις περιοριστικές επιλογές του νόμου.

Συμπερασματικά, παρατηρούμε ότι η έννοια του γενικού συμφέροντος είναι μια έννοια τόσο πολυδύναμη, τόσο πολυσήμαντη και τόσο φορτισμένη ιδεολογικά, ώστε να είναι τελείως επισφαλής και άρα τελείως ακατάλληλη για να οργανώσει τη νομολογιακή αντιμετώπιση των συνταγματικών δικαιωμάτων.

Ανεξάρτητα, επομένως, από την ύπαρξη επιμέρους χρήσεων της που είναι θεμιτές, η εμμονή της νομολογίας στην έννοια αυτή κλονίζει την ασφάλεια δικαίου και της επιτρέπει ερμηνευτικές υπεκφυγές και αυθαιρεσίες ασυμβίβαστες με τη νομική υπεροχή και την εγγυητική λειτουργία του Συντάγματος.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Ε. Βενιζέλος, Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, 1990.
2. Π. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, 1984, σελ. 541 επ.
3. Π. Δαγτόγλου, Δημόσιο συμφέρον και Σύνταγμα, Το Σ 1986, σελ. 425 επ.
4. Π. Δαγτόγλου, Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, 2004, παρ. 121 επ.
5. Α. Μανιτάκης, Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος, Το Σ 1978, σελ. 433 επ.
6. Σ. Μπαλουκτσής, Το δίκαιο των αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, 1988 σελ. 23 επ., 155 επ.
7. Β. Σκουρή/ Ε. Βενιζέλος, Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, 1985.
8. Α. Τάχος, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 1988 σελ. 467 επ.
9. Κ. Χορομίδης, Η αναγκαστική απαλλοτρίωση, 1989.
10. Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, σελ. 88

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

1. ΣτΕ 772/1992

Προστασία περιβάλλοντος. Διάνοιξη δημοσίας οδού δια μέσου δάσους. Επιτρέπεται μόνο για λόγους δημοσίου συμφέροντος οι οποίοι υπόκεινται στον έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή. Λόγος δημοσίου συμφέροντος είναι η πυρασφάλεια υπό την προϋπόθεση ότι η χάριν αυτής διάνοιξη οδού γίνεται στο πλαίσιο συνολικής μελέτης πυροπροστασίας του δάσους.

2. ΣτΕ 70/2001

Επιτροπή Αναστολών ΣτΕ. Απαλλοτρίωση για την κατασκευή περιφερειακής οδού. Απόρριψη της αιτήσεως αναστολής, δεδομένου ότι από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει η κατασκευή του έργου από λόγους δημοσίου συμφέροντος.

3. ΣτΕ 3146/1998

Προστασία περιβάλλοντος. Μέρος του φυσικού περιβάλλοντος και μάλιστα ευπαθή είναι τα οικοσυστήματα των ακτών των μικρών νήσων, τα οποία, κατά το Σύνταγμα, πρέπει να τελούν υπό ιδιαίτερο καθεστώς ήπιας διαχείρισης και ανάπτυξης, η οποία και μόνο είναι βιώσιμη. Έτσι απαιτείται η κατάρτιση ειδικών χωροταξικών σχεδίων τα οποία πρέπει να περιλαμβάνουν και τις τεχνικές επεμβάσεις που επηρεάζουν το φυσικό περιβάλλον, ο προγραμματισμός των οποίων πρέπει να στηρίζεται σε πλήρως τεκμηριωμένη μελέτη. Κάθε κατασκευή ή εγκατάσταση στις ακτές συγχωρείται μόνο για λόγους δημοσίου συμφέροντος και ποτέ χάριν ιδιωτικών συμφερόντων. Η νήσος Μύκονος έχει χαρακτηριστεί στο σύνολό της ως τόπος ιδιαίτερου φυσικού κάλλους. Τοποθέτηση χερσαίου διαδρόμου αποτελούντος το σταθερό τμήμα ενιαίας προβλήτας και εξέδρας κολύμβησης για την κάλυψη των αναγκών των πελατών του ξενοδοχείου της παρεμβαίνουσας. Ακυρωτές οι προσβαλλόμενες πράξεις με τις οποίες εγκρίνονται τα παραπάνω έργα και οι εγκαταστάσεις. Δεκτή η αίτηση ακύρωσης.

4. ΣτΕ 2003/2003 (ολομ.)

Ολυμπιακά έργα. Αίτηση ακύρωσης των από 11/4/2002 και 8/5/2002 π.δ/των περί έγκρισης της τροποποίησης του ρυμοτομικού σχεδίου δήμων της Αττικής καθώς και μεταβολής των χρήσεων γης, για τη δημιουργία χώρων πολιτιστικών δραστηριοτήτων. Η συνταγματική κατοχύρωση της οικονομικής και επαγγελματικής ελευθερίας δεν αποκλείει να θεσπίζονται περιορισμοί της ελευθερίας αυτής κατά τρόπο γενικό και αντικειμενικό, εφόσον συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος και δεν υφίσταται πλήρης απαγόρευση της άσκησης ορισμένης επαγγελματικής δραστηριότητας. Η τυχόν ρυμοτόμηση νομίμως ανεγερθέντων κτιρίων δεν αποτελεί λόγο που να εμποδίζει την τροποποίηση σχεδίου πόλεως, η οποία δεν απαιτείται να συνοδεύεται από ειδική χωροταξική και οικονομοτεχνική μελέτη ως προς τις συνέπειες της μετεγκατάστασης οικονομικών δραστηριοτήτων ούτε και από κυκλοφοριακή μελέτη. Απορρίπτεται η αίτηση ακύρωσης.

5. ΑΠ. 799/2004

Προστασία της ιδιοκτησίας βάσει του Συντάγματος και του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Η αναγκαστική απαράταση των μισθώσεων και ο καθορισμός ανωτάτου ορίου μισθώματος ως μορφή περιορισμού του δικαιώματος χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας. Μισθώσεις λατομείων. Μονομερές δικαίωμα του μισθωτή να παρατείνει τη διάρκεια της μίσθωσης και καθιέρωση ανωτάτου ορίου παγίου και αναλογικού μισθώματος. Κρίνεται ότι με τις ρυθμίσεις αυτές εισάγεται ανεκτός περιορισμός της οικονομικής ελευθερίας και του δικαιώματος κάρπωσης της περιουσίας του ιδιοκτήτη για εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και της εθνικής οικονομίας. Απορρίπτει την αίτηση για αναίρεση της 760/2000 απόφασης του Εφετείου Κρήτης.

6. ΣτΕ 932/2003 (ολομ.)

Ολυμπιακά έργα. Η εσφαλμένη μνεία στο προοίμιο της προσβαλλόμενης υπουργικής απόφασης, με την οποία κηρύσσεται αναγκαστική απαλλοτρίωση έκτασης για τις ανάγκες του προαστιακού σιδηροδρόμου, αποφάσεως περί εγκρίσεως περιβαλλοντικών όρων αφορώσης έργο διαφορετικό από το επίδικο, δεν καθιστά την πράξη πλημμελή, αφού η Διοίκηση έλαβε υπόψη της την έγκριση περιβαλλοντικών όρων που αφορά το επίδικο έργο. Η προσβαλλόμενη πράξη είναι νομίμως και επαρκώς αιτιολογημένη ως προς την ανάγκη απαλλοτρίωσης ολόκληρου του επίδικου ακινήτου, η οποία κηρύχθηκε για σκοπό δημόσιας ωφέλειας. Απορρίπτεται η αίτηση ακύρωσης.

7. ΣτΕ 1955/2003

Αναγκαστική απαλλοτρίωση έκτασης για την κατασκευή φράγματος. Έννομο συμφέρον προς προσβολή πράξης, με την οποία κηρύσσεται αναγκαστική απαλλοτρίωση, έχουν μόνο όσοι επικαλούνται ότι είναι ιδιοκτήτες των ακινήτων που απαλλοτριώνονται. Η προθεσμία για την άσκηση αίτησης ακύρωσης αρχίζει από την κοινοποίηση της πράξης στους θιγόμενους ιδιοκτήτες και όχι από τη δημοσίευση στο ΦΕΚ. Έργα δημοσίας ωφέλειας. Η εκτίμηση της συνδρομής των σχετικών όρων ανήκουν στην ουσιαστική εκτίμηση της Διοίκησης, η οποία υποχρεούται να αιτιολογεί τις πράξεις της. Επί προσβολής της πράξης απαλλοτρίωσης είναι απαράδεκτοι οι λόγοι αναφερόμενοι σε θέματα χωροθέτησης και περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Απορρίπτεται η αίτηση ακύρωσης.

8. ΣτΕ 3521/1992

Προστασία ιδιοκτησίας. Προστασία της ιδιοκτησίας βάσει του άρθρου 17 του Σ. Συνέπεια της παρεχόμενης προστασίας είναι η δυνατότητα του ιδιοκτήτη προς περιφράξη του ακινήτου του η οποία περιορίζεται μόνο για λόγους γενικότερου δημοσίου συμφέροντος και εφόσον με τους περιορισμούς δεν καθίσταται αδρανής η ιδιοκτησία. Η απαγόρευση περιφράξεως σε ζώνη πλάτους 500 μέτρων από την ακτή δεν βλάπτει το δικαίωμα της ιδιοκτησίας. Εξάλλου η διάταξη αυτή αναφέρεται σε περιοχές εκτός συγκεκριμένων σχεδίων πόλεων.

9. ΣτΕ 1675/1999 (ολομ.)

Προστασία δασών. Απαλλοτριώση δασικής έκτασης υπέρ του Δημοσίου. Είναι επιτρεπτή μόνο αν ληφθούν υπόψιν οι επιπτώσεις που θα συνεπάγεται η απαλλοτριώση στο φυσικό περιβάλλον και εφόσον σταθμισθούν αυτές με το σκοπό της απαλλοτριώσης, όπως επίσης και ότι αυτή αποτελεί το μοναδικό τρόπο για την εκπλήρωση του σκοπού αυτού.

10. ΣτΕ 3521/1992 (ολομ.)

Προστασία ιδιοκτησίας. Σύγκρουση του ατομικού δικαιώματος προστασίας της ιδιοκτησίας με τον κοινόχρηστο χαρακτήρα του αιγιαλού και της παραλίας. Προϋποθέσεις θέσπισης από την νομοθετική εξουσία περιορισμών στο επιμέρους ατομικό δικαίωμα περιφράξεως του ιδιόκτητου ακινήτου. Ανάγκη έκδοσης σχετικής ατομικής πράξης και εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας. Θετική κρίση περί της συνταγματικότητας του σχετικού άρθρου 23 ν. 1337/1983 (μειοψηφία).

