

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΣΧΟΛΗ ΝΟΜΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ



Εργασία στα «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα»

Υπεύθυνος καθηγητής : Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος

# ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΚΑΙ ΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

ΚΑΛΗΝΤΙΡΗ ΑΝΔΡΙΑΝΗ

A.M. : 1340200500103

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

σελ.

– Πίνακας περιεχομένων.....	2
– Εισαγωγή.....	3
– Γενικό Μέρος.....	5
<i>A. Συνταγματικά Δικαιώματα</i>	
1. Έννοια συνταγματικών δικαιωμάτων.....	5
2. Οριοθέτηση συνταγματικών δικαιωμάτων.....	7
<i>B. Γενικό συμφέρον</i>	
1. Έννοια γενικού συμφέροντος και υποκείμενα.....	9
2. Ρητές αναφορές του γενικού συμφέροντος και των λεκτικών παραλλαγών του.....	11
3. Οριοθέτηση ή περιορισμός των δικαιωμάτων;.....	14
– Ειδικό Μέρος.....	17
<i>A. Προσδιορισμός πεδίου εφαρμογής των συνταγματικών δικαιωμάτων</i>	
1. Περιορισμοί της ιδιοκτησίας.....	17
2. Μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων.....	19
3. Περιορισμοί της οικονομικής ελευθερίας.....	21
<i>B. Χαλάρωση του προστατευτικού πεδίου των συνταγματικών δικαιωμάτων</i>	
1. Γενικό συμφέρον και ισότητα.....	23
2. Γενικό συμφέρον και δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης.....	25
3. Γενικό συμφέρον και ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας, προσωπική ελευθερία και ελευθερία κινήσεως .....	27
– Συμπεράσματα.....	29
– Παράρτημα.....	30
1. Περίληψη – Essay summary.....	30
2. Λήμματα.....	31
3. Νομολογία.....	32
4. Βιβλιογραφία.....	34

## Εισαγωγή

Κεντρική θέση στη σύγχρονη έννομη τάξη κατέχει η έννοια του γενικού συμφέροντος. Το γενικό συμφέρον ως νομική έννοια, αόριστη και πολυσήμαντη έχει απασχολήσει ιδιαίτερα τη νομική επιστήμη, αλλά και τη νομολογία. Το νοηματικό περιεχόμενο του γενικού συμφέροντος δεν είναι ενιαίο. Αντίθετα, ως έννοια συναντάται συχνά σε διάφορους κλάδους του δικαίου, με διαφορετική διατύπωση και παραλλάσσουσα σημασία. Στο συνταγματικό κείμενο, εντούτοις, δεν μπορεί να μην παρατηρήσει κανείς ότι η χρήση του όρου είναι εξαιρετικά φειδωλή, γεγονός που δημιουργεί προβληματισμό για τον ιδιαίτερο ρόλο που διαδραματίζει στο πλαίσιο της συνολικής έννομης τάξης, για τον τρόπο που γίνεται αντιληπτό από τους αποδέκτες των κανόνων δικαίου και ιδίως από τους εφαρμοστές τους και κυρίως για τη σχέση του με τα συνταγματικώς κατοχυρωμένα δικαιώματα.

Όσο περιορισμένη είναι, ωστόσο, η ρητή διατύπωση του όρου αυτού στο Σύνταγμα, τόσο εκτεταμένη είναι η χρήση του γενικού συμφέροντος στη νομολογία ως έννοιας δικαιολογητικής σε μεγάλο βαθμό των δικαστικών αποφάσεων, ιδιαιτέρως του ΣτΕ. Σε τέτοιο βαθμό μάλιστα επικαλείται το ΣτΕ την έννοια του γενικού συμφέροντος, ώστε να παγιώνεται σταδιακά μια πρακτική με θεμελιώδεις – αν τελικά επικρατήσει- συνέπειες για τη συνταγματική τάξη της χώρας μας. Η επιχειρηματολογία του ΣτΕ συνοψίζεται στην άποψη ότι η θέσπιση από τον κοινό νομοθέτη ρύθμισης προς εξυπηρέτηση του γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτό αναφέρεται στο Σύνταγμα, συνεπάγεται την υπεροχή της ρύθμισης αυτής έναντι κάθε αντίθετης ειδικής συνταγματικής διάταξης. Αυτό σημαίνει κατ' επέκταση ότι οι διατάξεις του Συντάγματος, οι οποίες περιέχουν αναφορά στο γενικό συμφέρον, υπερέχουν όλων των άλλων, που καθίστανται πλέον ανενεργές και δεν δεσμεύουν τον κοινό νομοθέτη. Δεδομένου, όμως, ότι κάθε νόμος - κατά τεκμήριο έστω - υπηρετεί το γενικό συμφέρον, η επικράτηση μιας τέτοιας αντίληψης θα οδηγούσε στην απαλλαγή του κοινού νομοθέτη από τις συνταγματικές του δεσμεύσεις και στη δυνατότητα εισαγωγής ρυθμίσεων προδήλως αντισυνταγματικών, με την επίφαση θεμελίωσής τους στην αόριστη έννοια του γενικού συμφέροντος.

Εν όψει της προβληματικής αυτής, καθίσταται επιτακτική η ανάγκη περαιτέρω διερεύνησης της εννοιολογικής σημασίας και της θέσης του γενικού συμφέροντος στο Σύνταγμα ειδικά, αλλά και στην έννομη τάξη σφαιρικότερα, αναφορικά ιδίως με τα συνταγματικά δικαιώματα, όπως αυτά ρητά κατοχυρώνονται από τον συντακτικό νομοθέτη. Η αδυναμία εκ των προτέρων καθορισμού του γενικού συμφέροντος δυσκολεύει τον προσδιορισμό του λειτουργικού του ρόλου. Ως έννοια το δημόσιο συμφέρον αποκτά πρακτική

χειροπιαστή σημασία μόνο μετά την οριοθέτηση και τη συγκεκριμενοποίησή της. Την αοριστία του όρου πολλαπλασιάζει το απροσδιόριστο των φορέων του. Το ζήτημα, λοιπόν, ποιος και πώς εξειδικεύει το δημόσιο συμφέρον αναδεικνύεται σε πρωταρχική παράμετρο της δημοκρατίας και της ελευθερίας, λαμβανομένου υπόψη πως το γενικό συμφέρον λειτουργεί μεν σε πολλές περιπτώσεις ως μηχανισμός ερμηνείας του Συντάγματος, δεν είναι, όμως, και σπάνιες οι φορές - όπως προαναφέρθη- που η μνεία του εν λόγω όρου υποκρύπτει την ερμηνευτική υπεκφυγή του δικαστή.

Για το λόγο αυτό βασικό άξονα της παρούσας εργασίας θα αποτελέσει σε γενικό επίπεδο η έννοια τόσο των συνταγματικών δικαιωμάτων όσο και του γενικού συμφέροντος, ενώ σε ένα δεύτερο επίπεδο θα εξεταστεί ο συσχετισμός τους και ιδιαίτερα ο προσδιορισμός του πεδίου προστασίας των συνταγματικών δικαιωμάτων επί τη βάση του γενικού συμφέροντος, καθώς και η χαλάρωση του προστατευτικού πεδίου των συνταγματικών δικαιωμάτων με την επίκληση λόγων δημοσίου συμφέροντος.

## Γενικό Μέρος

### A. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

#### 1. Έννοια συνταγματικών δικαιωμάτων

Ο προσδιορισμός της έννοιας του δικαιώματος υπήρξε προβληματικός, καθώς ο καθορισμός του περιεχομένου του κεντρικού αυτού όρου κάθε έννομης τάξης τελεί αναμφισβήτητα σε συνάρτηση με τις εκάστοτε επικρατούσες θεωρίες. Έτσι, η ατομικιστική θεωρία διέπλασε το δικαίωμα ως εξουσία για την ικανοποίηση ατομικού συμφέροντος του φορέα, ανεξάρτητα από το γενικότερο συμφέρον. Η όψη αυτή, ωστόσο, του δικαιώματος μεταβλήθηκε σταδιακά, καθώς η ποσοτική διεύρυνση των περιορισμών που εισήχθησαν είχε ως αποτέλεσμα την ποιοτική μεταβολή του. Η στροφή της έννομης τάξης σε μια ανθρωπιστική, κοινωνική κατεύθυνση οδήγησε αναπόφευκτα στη διαπίστωση ότι ο κοινωνικός άνθρωπος οφείλει να επιδιώκει την ικανοποίηση των συμφερόντων του στο πλαίσιο του γενικού συμφέροντος, αλλιώς βρίσκεται έξω από το πλαίσιο της νομιμότητας.

«Συνταγματικά δικαιώματα είναι τα παρεχόμενα στα άτομα και ως μέλη του κοινωνικού συνόλου θεμελιώδη, πολιτικά, κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα, τα οποία αποτελούν τις κατά την αντίληψη του συντακτικού νομοθέτη βασικές εξειδικεύσεις της ανθρώπινης αξίας»<sup>1</sup>. Γενικά ως δικαίωμα ορίζεται η απονεμόμενη από το δίκαιο στα πρόσωπα εξουσία για την ικανοποίηση συμφέροντος<sup>2</sup>. Συνίσταται δηλαδή το δικαίωμα από δύο στοιχεία, ένα οντολογικό, τη νομικά αναγνωριζόμενη ικανότητα επιβολής της θέλησης, και από ένα λειτουργικό, την ικανοποίηση εννόμου συμφέροντος. Κριτήριο, λοιπόν, για το χαρακτηρισμό ενός δικαιώματος ως συνταγματικού ή όχι είναι το αν κατοχυρώνεται ρητά στο συνταγματικό κείμενο. Ως εκ τούτου, «συνταγματικό είναι το δικαίωμα που παρέχεται στους πολίτες απευθείας από το Σύνταγμα».

Αποστολή των συνταγματικών δικαιωμάτων είναι ο καθορισμός του συνταγματικού προτύπου του ανθρώπου και γενικότερα του πολίτη. Αντικείμενό τους είναι η προστασία μέσω αυτών διαφόρων βασικών εκφάνσεων της ανθρώπινης ζωής. Λόγω της θεμελιώδους σημασίας τους, τα συνταγματικά δικαιώματα είναι δικαιώματα καθολικά, διαχέονται σε ολόκληρη την έννομη τάξη, την οποία και προσδιορίζουν θέτοντας τα όρια της συμπεριφοράς του φορέα προς τους άλλους φορείς και αντίστροφα. Δεν αναγνωρίζονται υπέρ του ανθρώπου

---

<sup>1</sup> Βλ. Δημητρόπουλος Α., «Συνταγματικά Δικαιώματα, Γενικό Μέρος», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2005, σελ. 101

<sup>2</sup> Ορισμός του Rogelsberger

μόνο ως άτομο, αλλά πρωτίστως ως μέλος του κοινωνικού συνόλου. Για το λόγο αυτό, παρουσιάζουν έντονο κοινωνικό χαρακτήρα, ο οποίος άλλωστε κατοχυρώνεται και συνταγματικά.

Το περιεχόμενο κάθε συνταγματικού δικαιώματος παρουσιάζει τρεις διαστάσεις, την αμυντική, την προστατευτική και τη διασφαλιστική, που διακρίνεται σε εξασφαλιστική και διεκδικητική<sup>3</sup>. Το αμυντικό και το προστατευτικό περιεχόμενο αναγνωρίζονται από το Σύνταγμα, ενώ το εξασφαλιστικό αναγνωρίζεται σε ορισμένες μόνο ειδικές περιπτώσεις. Το αμυντικό στρέφεται *erga omnes*, εναντίον δηλαδή κάθε απειλής, είτε κρατικής είτε ιδιωτικής προελεύσεως. Το προστατευτικό περιεχόμενο στρέφεται προς το κράτος και εμπεριέχει αξίωση του πολίτη για παροχή βοήθειας για την απόκρουση απειλών προερχόμενων από επιθετικές ενέργειες των συνανθρώπων του. Το εξασφαλιστικό περιεχόμενο, τέλος, στρέφεται επίσης αποκλειστικά προς το κράτος και αξιώνει την παροχή των υλικών εκείνων μέσων και υπηρεσιών, που είναι απαραίτητα για την άσκηση δικαιώματος.

Τα συνταγματικά δικαιώματα ως όρος διαφέρουν από τις ατομικές ελευθερίες ή ατομικά δικαιώματα. Μολονότι οι έννοιες αυτές μοιάζουν να χρησιμοποιούνται ως συνώνυμες, στην πραγματικότητα διαφέρουν ουσιαδώς. Και αυτό διότι οι ατομικές ελευθερίες ως προβλεπόμενες στο Σύνταγμα είναι και αυτές συνταγματικά δικαιώματα, όμως, ο όρος αυτός ως *terminus technicus* εκφράζει στην πραγματικότητα τα αμυντικά δικαιώματα, τα οποία προστατεύουν τον πολίτη από ενέργειες της κρατικής εξουσίας και μόνο, στρέφονται δηλαδή αποκλειστικά κατά του κράτους, σύμφωνα με τις παραδοχές της κλασικής θεωρίας. Πρόκειται ουσιαστικά για αμυντικά δημόσια δικαιώματα που προστατεύουν τον πολίτη από το κράτος μόνο, εξαναγκάζοντάς το σε παράλειψη (*non facere*)<sup>4</sup> με σκοπό τη δημιουργία μιας ελεύθερης σφαίρας δράσης του ατόμου, στην οποία η κρατική εξουσία δεν θα έχει τη δυνατότητα επέμβασης. Αποτελούν, επομένως, έκφραση της «σχέσης εξουσιαζόντων και εξουσιαζόμενων»<sup>5</sup> και τρόπο νομικής αυτοδέσμευσης και αυτοπεριορισμού της κρατικής εξουσίας.

Η κατά ενιαίο τρόπο αντιμετώπιση της εξουσίας, είτε κρατικής είτε ιδιωτικής προελεύσεως, οδήγησε στην αναίρεση της διάκρισης των συνταγματικών δικαιωμάτων σε δημόσια και ιδιωτικά. Σύμφωνα με τη διδασκαλία της κλασικής νομικής θεωρίας, δημόσια

<sup>3</sup> Βλ. Δημητρόπουλος Α., «Συνταγματικά Δικαιώματα, Γενικό Μέρος», εκδόσεις Σάκκουλα, 2005, σελ. 105 και 111- 114

<sup>4</sup> Βλ. Δημητρόπουλος Α., «Συνταγματικά Δικαιώματα, Γενικό Μέρος», εκδόσεις Σάκκουλα, 2005, σελ.32 επ.

<sup>5</sup> Βλ. Μάνεσης, «Συνταγματικά Δικαιώματα – Ατομικές Ελευθερίες», σελ.56- 58

ήταν τα δικαιώματα που στρέφονταν κατά του κράτους. Πλέον η κατηγοριοποίηση αυτή έχει απολέσει κάθε χρησιμότητα, ενώ αποδεικνύεται και εξ υπαρχής λανθασμένη. Και αυτό διότι με την αναγνώριση του αμυντικού περιεχομένου των συνταγματικών δικαιωμάτων, γίνεται πλέον δεκτό πως η παρεχόμενη προστασία στρέφεται όχι μόνο κατά του κράτους, αλλά και κατά των ιδιωτών, ενάντια δηλαδή σε κάθε πηγή επιθετικών ενεργειών, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα την απολυτοποίησή τους. Πλέον τα συνταγματικά δικαιώματα είναι «υπερδημόσια δικαιώματα», δικαιώματα θεμελιώδη, που απονέμονται στα άτομα από το συντακτικό νομοθέτη απευθείας.

Περαιτέρω διακρίσεις των συνταγματικών δικαιωμάτων είναι η κατηγοριοποίησή τους σε συνταγματικά και κοινά, καθώς και σε πρωτογενή και δευτερογενή. Συγκεκριμένα ως προς την τελευταία διάκριση, πρωτογενή είναι τα συνταγματικά δικαιώματα, των οποίων το περιεχόμενο συνίσταται σε αυτοτελή μορφή της ανθρώπινης συμπεριφοράς, ενώ τα δευτερογενή είναι εκείνα που συνιστούν την ειδικότερη εμφάνιση γενικότερης ανθρώπινης συμπεριφοράς.

## 2. Οριοθέτηση συνταγματικών δικαιωμάτων

Το γενικό περιεχόμενο των συνταγματικών δικαιωμάτων περιλαμβάνει δύο τμήματα, αφενός την κτήση του δικαιώματος, τη σύνδεσή του δηλαδή προς ορισμένο φορέα, και αφετέρου την άσκηση αυτού, δηλαδή την κατά τόπο, χρόνο και τρόπο υλοποίηση του δικαιώματος. Το σύνταγμα κατοχυρώνοντας τα συνταγματικά δικαιώματα προσδιορίζει ένα ελάχιστο, ένα στοιχειώδες περιεχόμενο, που συνιστά το «άβατο» του δικαιώματος και ο περιορισμός του οποίου δεν είναι δυνατός. Δεδομένου, ωστόσο, του ότι τα συνταγματικά δικαιώματα έχουν χαρακτήρα κοινωνικό και όχι ατομικιστικό, αναγκαία είναι η συγκεκριμενοποίηση των όρων άσκησής τους μέσω της οριοθέτησης. «Οριοθέτηση είναι ο με διατάξεις δικαίου στο πλαίσιο της γενικής σχέσης πραγματοποιούμενος καθορισμός του γενικού περιεχομένου, ο προσδιορισμός των ανωτάτων ορίων του δικαιώματος»<sup>6</sup>.

Η οριοθέτηση αποτελεί ρύθμιση με χαρακτήρα μόνιμο και όχι εξαιρετικό, αλλά αντίθετα πάγιο και γενικά ισχύοντα. Είναι ρυθμίσεις καθολικές και τυγχάνουν εφαρμογής σε όλα τα συνταγματικά δικαιώματα ανεξαιρέτως, ενώ διακρίνονται σε γενικά και ειδικά προβλεπόμενες. Οι οριοθετήσεις των συνταγματικών δικαιωμάτων σχετίζονται με την άσκηση<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Βλ. Δημητρόπουλος Α., «Συνταγματικά Δικαιώματα, Γενικό Μέρος», σελ. 169

<sup>7</sup> Όπου ως άσκηση νοείται ιδίως η απόλαυση, η διάθεση και η προστασία του δικαιώματος

και σχηματίζουν το γενικό περιεχόμενο του δικαιώματος, καθορίζοντας τα άκρα όρια αυτής και συγκεκριμενοποιώντας την. Συνεπάγεται δε κατά κανόνα η οριοθέτηση απαγόρευση, δηλαδή υποχρέωση του φορέα του δικαιώματος προς παράλειψη, δεδομένου ότι η υπέρβαση των ορίων άσκησης του δικαιώματος συνιστά παράνομη συμπεριφορά και άρα τιμωρούμενη πράξη, αφού η παρεχόμενη στα άτομα εξουσία είναι έννομη, όχι όμως και απεριόριστη.

Δύο είναι οι βασικές θεωρίες αναφορικά με τη μορφή και την έκταση των οριοθετήσεων<sup>8</sup>. Σύμφωνα με την θεωρία της ειδικής εφαρμογής, οι διατάξεις των συγκεκριμένων συνταγματικών δικαιωμάτων υπερισχύουν των γενικών ρητρών, ενώ η θεωρία της γενικής εφαρμογής δέχεται ότι η οριοθετική τριάδα, όπως αυτή διατυπώνεται στο Σ5§1, εφαρμόζεται σε όλα τα συνταγματικά δικαιώματα<sup>9</sup>, τόσο στα ανεπιφύλακτα όσο και στα «περιορισμένα». Ορθή θα πρέπει να προκριθεί η δεύτερη άποψη, που αναγνωρίζει την καθολική εφαρμογή των γενικών ρητρών της συνταγματικής νομιμότητας, της κοινωνικότητας και της χρηστότητας («εφόσον δεν παραβιάζεται το Σύνταγμα, τα δικαιώματα των άλλων και τα χρηστά ήθη»).

- *Η ρήτρα της συνταγματικής νομιμότητας* ορίζει ότι η γενική δράση των κοινωνιών του δικαίου, ιδιωτών και κράτους, θα πρέπει να είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα και τους σύμφωνους προς αυτό νόμους. Και αυτό διότι η δράση των ατόμων δεν μπορεί να αντίκειται στις συνταγματικές διατάξεις ή στη νομοθεσία, εφόσον η τελευταία δεν τελεί σε σχέση αντίθεσης με τα προβλεπόμενα από τον συντακτικό νομοθέτη. Για το λόγο αυτό, καμιά άσκηση δικαιώματος δεν γίνεται δεκτή σε καθεστώς παρανομίας. Η ρήτρα αυτή ισχύει παντού και πάντοτε και δεν χρειάζεται να επαναλαμβάνεται σε κάθε ειδικότερη διάταξη. Η δε ρητή αναφορά της κατ' επανάληψη λειτουργεί απλώς εμφαντικά και δεν σημαίνει επ' ουδενί λόγω ότι μόνο στο συγκεκριμένο συνταγματικό δικαίωμα τυγχάνουν εφαρμογής οι συνταγματικές διατάξεις και η σύμφωνη προς αυτές νομοθεσία.

- Παράλληλα, γενική ισχύ έχει και η *ρήτρα της χρηστότητας*, η οποία εμφανίζει δύο σκέλη, αφενός την εφαρμογή των χρηστών ηθών, αφετέρου, την απαγόρευση κατάχρησης δικαιώματος. Τα μεν χρηστά ήθη προσδιορίζονται από τη συμπεριφορά του μέσου, ενσυνείδητου και έντιμου ανθρώπου, που ενισχύει την εμπιστοσύνη μεταξύ των κοινωνιών του δικαίου. Η εξειδίκευση των χρηστών ηθών εναπόκειται στην κρίση του εφαρμοστή του δικαίου, ο οποίος σε κάθε περίπτωση στηρίζεται σε κριτήρια αντικειμενικά και όχι στη δική του,

<sup>8</sup> Βλ. Δημητρόπουλος Α., «Συνταγματικά Δικαιώματα – Γενικό Μέρος», σελ. 175 - 176

<sup>9</sup> Το ειδικό υπάγεται αναγκαία στο γενικό και αποτελεί μερικότερη περίπτωση εφαρμογής του. Τρεις είναι οι βασικές κατηγορίες περιπτώσεων: α) Συμφωνία, β) Διάσταση και γ) Σιωπή ειδικής ρύθμισης.



ενδεχομένως διαφορετική άποψη. Η δε κατάχρηση συνίσταται στη νομότυπη, πλην όμως υπερβολική και για το λόγο αυτό μη ανεκτή από την έννομη τάξη άσκηση δικαιώματος. Στα χρηστά ήθη εντοπίζεται κυρίως η διαφορά μεταξύ των δύο θεωριών, της ειδικής<sup>10</sup> και της γενικής εφαρμογής. Κατά την κρατούσα άποψη τα χρηστά ήθη συγκαταλέγονται και αυτά στις γενικές ρήτρες και έχουν καθολική ισχύ, συνεφαρμοζόμενα με τις ειδικές διατάξεις, χωρίς να αποκλείονται από αυτές.

▪ Τέλος, καθολική είναι και η εφαρμογή της *ρήτρας της κοινωνικότητας*, η οποία παρουσιάζει δύο διαστάσεις, προς ένα έκαστο των κοινωνιών του δικαίου, οπότε είναι γνωστή ως δικαιώματα των άλλων, και προς το κοινωνικό σύνολο, οπότε λαμβάνει τη μορφή του γενικού συμφέροντος. Η άσκηση των δικαιωμάτων στο πλαίσιο του κοινωνικού χώρου προϋποθέτει το σεβασμό των δικαιωμάτων των άλλων. Κάθε άσκηση που προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων φορέων είναι παράνομη και δεν γίνεται ανεκτή από την έννομη τάξη.

## **B. ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ**

### **1. Έννοια γενικού συμφέροντος και υποκείμενα**

Ιδιαίτερη δυσκολία παρουσιάζει ο ακριβής ορισμός και προσδιορισμός της έννοιας του γενικού συμφέροντος. Πρόκειται για μια εξαιρετικά αόριστη έννοια, που μπορεί να συμπεριλάβει εντός των ορίων της πολλές αξιολογήσεις, ενώ συχνά λειτουργεί ιδίως στο πλαίσιο των δικαστικών αποφάσεων ως παράγοντας νομιμοποιητικός της κρατικής δραστηριότητας. Παρά το γεγονός, όμως, πως έχουν διατυπωθεί ποικίλες απόψεις γύρω από την έννοια του γενικού συμφέροντος, ο όρος δεν έχει απολέσει την ιδεολογική του ουδετερότητα, υπό την έννοια τουλάχιστον ότι ο τελικός προσδιορισμός του περιεχομένου του αποτελεί συγκερασμό όλων των ιδεολογικών τάσεων για την κοινωνία, την εξουσία και το κράτος.

«Με τον όρο συμφέρον εννοούμε τη χρησιμότητα ή την ωφέλεια που έχουν για ένα πρόσωπο, για διάφορους λόγους είτε οι υπηρεσίες άλλων ανθρώπων είτε οι σχέσεις με αυτούς ή ορισμένα πράγματα είτε νομικές ρυθμίσεις ή πραγματικές καταστάσεις»<sup>11</sup>. Η αξιολόγηση της έννοιας του γενικού συμφέροντος στηρίζεται τόσο σε υποκειμενικά κριτήρια, οπότε κρίσιμο είναι το υποκείμενο του συμφέροντος, όσο και σε αντικειμενικές βάσεις, οπότε

---

<sup>10</sup> Βάσει της οποίας υποστηρίζεται ότι το άρθρο 5§1 υποχωρεί έναντι των άλλων συνταγματικών διατάξεων ως ειδικών ή το επιχείρημα *a contrario* από τη ρητή αναφορά των χρηστών ηθών στο άρθρο 13§1

<sup>11</sup> Γλαράκη Μ., «Οι περιορισμοί για λόγους δημοσίου συμφέροντος, του δικαιώματος πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα», εκδόσεις Σάκκουλα, 2005, σελ.130-131

η εκτίμηση στηρίζεται στην ύπαρξη συγκεκριμένων πραγματικών αναγκών. Υποκείμενο συμφερόντων μπορεί να είναι κάθε άνθρωπος ως άτομο, αλλά και ως μέλος του κοινωνικού συνόλου. Όταν, όμως, κάνουμε λόγο για δημόσιο συμφέρον, υποκείμενο αυτού είναι ο λαός που έχει οργανωθεί σε κράτος<sup>12</sup>. Το δημόσιο συμφέρον διακρίνεται σε γενικό και σε ειδικό δημόσιο συμφέρον. Το γενικό (δημόσιο) συμφέρον αφορά το συμφέρον της ολότητας, του κοινωνικού συνόλου στο σύνολό του. Αντίθετα, το ειδικό δημόσιο συμφέρον συνίσταται στην ικανοποίηση των αναγκών ενός τμήματος του λαού<sup>13</sup>, στην εκπλήρωση των βασικών αναγκών μιας μερίδας ατόμων.

Σε αντίθεση με την κλασική νομική θεωρία, η οποία εμμένει στην αντιπαράθεση γενικού και ατομικού συμφέροντος, προκρίνοντας ως κυρίαρχο το δεύτερο, η σύγχρονη έννομη τάξη προχωρεί ένα βήμα παρά πέρα και επισημαίνει πως η αντιθετική διάκριση δημοσίου και ιδιωτικού συμφέροντος ως αποτέλεσμα της ατομικιστικής ή της ετατιστικής αρχής και της ανάλογης θεώρησης του δικαίου, όχι μόνο στερείται σημασίας, αλλά είναι και ολότελα λανθασμένη, καθώς το κράτος πλέον έχει αναγάγει σε σκοπούς του υποθέσεις που κατά τις παλαιότερες αντιλήψεις θεωρούνταν ιδιωτικές. Σύμφωνα με την παραδοσιακή διδασκαλία της νομικής επιστήμης, το «γενικό συμφέρον» νοείται ως το άθροισμα των ατομικών συμφερόντων και προκύπτει από την ελευθερία δράσης και το αδέσμευτο του ατόμου. Απομακρυνόμενη από την άποψη αυτή, η σύγχρονη θεώρηση της έννοιας του γενικού συμφέροντος διατείνεται υπέρ της θέσης ότι το προσωπικό συμφέρον, η ευημερία του ατόμου οφείλει κατά το Σύνταγμα να αποτελεί βασική επιδίωξη του σύγχρονου δημοκρατικού κράτους, όμως η ατομική ή ιδιωτική δραστηριότητα σε οποιαδήποτε έκφανση και εκδήλωση της δημόσιας ζωής δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται πέρα από τους σκοπούς που θέτει το ίδιο το συνταγματικό κείμενο.

Ως εκ τούτου, το γενικό συμφέρον δεν μπορεί να ταυτιστεί με τα ιδιωτικά συμφέροντα, διαφέρει, επομένως, από το συμφέρον ομάδας ιδιωτών ή επαγγελματιών. Αυτό, ωστόσο, δεν σημαίνει ότι το κοινό συμφέρον είναι αντίθετο στα προσωπικά συμφέροντα, αλλά ότι τα περιλαμβάνει. Ο όρος «δημόσιο» προσδιορίζει το υποκείμενο της ωφέλειας που είναι συνολικά ο λαός. Η σύνθεση δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου σε ενιαία αδιάσπαστη ενότητα στηρίζεται στην ίδια την ενότητα της έννομης τάξης και σε καμία περίπτωση δεν θεμελιώνεται στην υπεροχή του ενός πάνω στο άλλο, αλλά έχει τη βάση της στην τοποθέτησή τους στο ίδιο επίπεδο. Η σύνθεση αυτή ως επίτευγμα της σύγχρονης έννομης τάξης είναι αποτέλεσμα των

---

<sup>12</sup> Βεγλερής Φ., «Οι περιορισμοί των δικαιωμάτων του ανθρώπου», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1982, σελ. 20 επόμενα

<sup>13</sup> Όπως στην περίπτωση της απαλλοτριώσεως για δημόσια ωφέλεια

δημοκρατικών διαδικασιών, που στέκονται εμπόδιο στη δημιουργία μιας έννοιας του γενικού συμφέροντος, που θα εξέφραζε αποκλειστικά τη θέληση των κυβερνώντων ανεξαρτήτως της βούλησης των κυβερνωμένων<sup>14</sup>. Φυσικό ακόλουθο δηλαδή της δημοκρατικής αρχής και της ενότητας της έννομης τάξης είναι η θεώρηση του δημοσίου συμφέροντος ως γενικού συμφέροντος, ως τη σύνθεση των συμφερόντων των φορέων των συνταγματικών δικαιωμάτων. Ειδικά στο πλαίσιο των συνταγματικών δικαιωμάτων, σκοπός πλέον των ερμηνευτικών προσπαθειών είναι η διασφάλιση της ευρύτερης δυνατής προστασίας τους και όχι ο περιορισμός τους με την επίκληση «λόγων δημοσίου συμφέροντος».

## 2. Ρητές αναφορές του γενικού συμφέροντος και των λεκτικών παραλλαγών του

Το γενικό συμφέρον ως κεντρική έννοια της σύγχρονης έννομης τάξης συναντάται τόσο στο Σύνταγμα όσο και στην κοινή νομοθεσία, αλλά και στη νομολογιακή πρακτική των ελληνικών δικαστηρίων. Δεν εμφανίζεται πάντα με τον όρο «γενικό συμφέρον», καθώς συχνά χρησιμοποιούνται λεκτικές παραλλαγές του. Έτσι, αντί για «γενικό συμφέρον», γίνεται σε πολλές περιπτώσεις λόγος για «δημόσιο συμφέρον», για συμφέρον «εθνικό», «κοινό», «κοινωνικό», «λαϊκό»<sup>15</sup>. Αναφορικά μάλιστα με ζητήματα που σχετίζονται με οικονομικές, αναπτυξιακές και περιβαλλοντικές επιλογές και σταθμίσεις του κοινού νομοθέτη και της διοίκησης, προσδίδονται - ενδεχομένως υπερβολικά- χαρακτηρισμοί συγκριτικού βαθμού<sup>16</sup>, προκειμένου να δηλωθεί η σημασία της ρύθμισης ως ωφέλιμης ή και επιβεβλημένης για την προστασία, την πρόοδο και την ανάπτυξη της κοινωνικής ολότητας.

▪ Στο **Σύνταγμα**, ο όρος «γενικό συμφέρον» αυτός καθαυτός, όπως άλλωστε και οι παραλλαγές του, συναντώνται σε μεμονωμένες διατάξεις και επιτελούν λειτουργικό ρόλο μόνο στο πλαίσιο συγκεκριμένων θεσμών, δικαιωμάτων και αρχών και όχι γενικά και αφηρημένα. Ιδίως σε συσχετισμό με τα συνταγματικά δικαιώματα, η προστασία των οποίων δεν μπορεί να εξαιρεθεί ολοκληρωτικά, η έννοια του γενικού συμφέροντος συμβάλλει στην μεγαλύτερη δυνατή διασφάλιση των συνταγματικών δικαιωμάτων με εγγυήσεις συνταγματικής περιωπής, λαμβανομένου υπόψη ότι το ζητούμενο δεν είναι η εξασφάλιση του γενικού συμφέροντος, αλλά η δημιουργία τέτοιων πραγματικών και νομικών συνθηκών, που να καθιστούν δυνατή την άσκηση των δικαιωμάτων, τα οποία κατοχυρώνει ρητά ο συντακτικός νομοθέτης. Για το λόγο αυτό, το γενικό συμφέρον ως όρος συναντάται περιοριστικά σε τρία σημεία μόνο του ισχύοντος Συντάγματος.

<sup>14</sup> Βλ. Δημητρόπουλος Α., «Συνταγματικά Δικαιώματα, Γενικό Μέρος», σελ.182-183

<sup>15</sup> Βλ. χαρακτηριστικά τις αποφάσεις ΣτΕ 473/1960, ΣτΕ 1947/1960, ΣτΕ 1682/2002

<sup>16</sup> Στις περιπτώσεις αυτές γίνεται λόγος για «γενικότερο» ή «υπέρτερο εθνικό» συμφέρον

- i. Πρώτον, στο άρθρο 17§1 του Σ ορίζεται ότι «*Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτήν δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος*».
- ii. Δεύτερον, αναφορά του όρου γίνεται και στο άρθρο 106§1, εδάφιο α', όπου προβλέπεται ότι «*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*».
- iii. Τέλος, αναφορά της έννοιας διαπιστώνεται και σε μια διάταξη του οργανωτικού μέρους του Συντάγματος, στο άρθρο 33§ 2, που προβλέπει τον όρκο του Προέδρου της Δημοκρατίας, ο οποίος κατά την ανάληψη της άσκησης των καθηκόντων του ορκίζεται ενώπιον της Βουλής «*...να υπηρετεί το γενικό συμφέρον και την πρόοδο του ελληνικού λαού*».

Παραλλαγές του γενικού συμφέροντος παρατηρούνται σε διάφορες διατάξεις. Έτσι, στο άρθρο 24§1, εδάφιο ε' «*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*». Στο άρθρο 4§3, εδάφιο β' ορίζεται ότι η αφαίρεση της ελληνικής ιθαγένειας είναι δυνατή μόνο στην περίπτωση «*που κάποιος απέκτησε εκούσια άλλη ιθαγένεια ή που ανέλαβε σε ξένη χώρα υπηρεσία αντίθετη προς τα εθνικά συμφέροντα*». Παρεμφερής είναι και η διατύπωση του άρθρου 12§5, όπου προβλέπεται η δυνατότητα σύστασης αναγκαστικών συνεταιρισμών «*που αποβλέπουν στην εκπλήρωση σκοπών κοινής ωφέλειας ή δημοσίου ενδιαφέροντος ή κοινής εκμετάλλευσης γεωργικών εκτάσεων ή άλλης πλουτοπαραγωγικής πηγής...*». Σχετική είναι τέλος και η αναφορά του άρθρου 28§§ 2 και 3 του Συντάγματος, στο οποίο ρυθμίζεται η ανάθεση αρμοδιοτήτων στα όργανα διεθνών οργανισμών. Ορίζεται, λοιπόν, ότι «*για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη, μπορεί να αναγνωριστούν με συνθήκη ή συμφωνία σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα*». Επίσης, «*η Ελλάδα προβαίνει ελεύθερα με νόμο που ψηφίζεται από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών σε περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας της, εφόσον αυτό υπαγορεύεται από σπουδαίο εθνικό συμφέρον...*».

- Στην **κοινή νομοθεσία**, η βασική αναφορά του όρου «γενικό συμφέρον» απαντά στη διάταξη 105 του ΕισΝΑΚ, η οποία χαρακτηρίζεται ως διάταξης θεμελιώδους σημασίας, καθώς προβλέπει την αστική ευθύνη του κράτους. Προβλέπεται δηλαδή ότι «*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 παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος». Το γενικό συμφέρον δηλαδή ανάγεται εν προκειμένω σε προϋπόθεση της ευθύνης του κράτους απέναντι στους πολίτες.

▪ Τέλος, ιδιαίτερα συχνή είναι η αναφορά της έννοιας του γενικού συμφέροντος στη **νομολογία**, ιδίως του ΣτΕ. Η νομολογία χρησιμοποιεί έντονα και εντατικά την έννοια του δημοσίου συμφέροντος, στο οποίο κάνει αναγωγή με εξαιρετικά μεγάλη ευκολία, άνεση και συχνότητα, καθώς «η αοριστία της της επιτρέπει να μην λείπει τίποτα συγκεκριμένο και ταυτόχρονα να υπονοεί πάρα πολλά»<sup>17</sup>. Δεδομένου, λοιπόν, του ότι η έννοια του γενικού συμφέροντος είναι μια έννοια τυποποιημένη, με συγκεκριμένες και περιορισμένες χρήσεις στα συνταγματικά κείμενα, η χρήση της από τη νομολογία σε τέτοια έκταση και σε τέτοιο βαθμό δημιουργεί προβλήματα νομικής ακρίβειας, ενώ δημιουργεί και υπόνοιες περί ερμηνευτικής αυθαιρεσίας ή αμηχανίας του δικαστή<sup>18</sup>. Η προβληματική αυτή κατάσταση, όπως διαμορφώνεται από τη νομολογιακή πρακτική, θέτει ζήτημα κλονισμού της τυπικότητας του Συντάγματος, ιδίως στο πεδίο των συνταγματικών δικαιωμάτων αναφορικά με τη δυνατότητα ή μη επιβολής περιορισμών στην άσκησή τους, για λόγους «(γενικού) δημοσίου συμφέροντος». Και αυτό διότι ο όρος «γενικό συμφέρον» συνιστά συχνά αντικείμενο επίκλησης του δικαστή, προκειμένου να δικαιολογήσει την επιβολή περιορισμών των συνταγματικών δικαιωμάτων<sup>19</sup>, να υποκαταστήσει τη συνταγματικώς επιβαλλόμενη υποχρέωση αιτιολόγησης των δικαστικών αποφάσεων<sup>20</sup> και να συγκαλύψει ενίοτε τον αντισυνταγματικό χαρακτήρα ορισμένων ρυθμίσεων<sup>21</sup>.

Δημιουργείται, λοιπόν, η αίσθηση ότι η νομολογία διακρίνει τους νόμους σε δύο κατηγορίες, αφενός μεν αυτούς που υπόκεινται στο Σύνταγμα και αφετέρου αυτούς που υπηρετούν το γενικό συμφέρον και εξ αυτού του λόγου είναι υπέρτεροι του Συντάγματος,

---

<sup>17</sup> Βενιζέλος Ευ., «Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων (κριτική προσέγγιση των τάσεων της νομολογίας)», Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1990, σελ.39

<sup>18</sup> Γλαράκη Μ., «Οι περιορισμοί για λόγους δημοσίου συμφέροντος, του δικαιώματος πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα», εκδόσεις Σάκκουλα, 2005, σελ. 133-135

<sup>19</sup> Βλ. Βενιζέλος Ευ., «Γενικό συμφέρον και περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων», εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1993, σελ 13 επ.

<sup>20</sup> Βλ. άρθρο 93§3 του Συντάγματος, όπου ορίζεται ότι «Κάθε δικαστική απόφαση πρέπει να είναι ειδικά και εμπειριστατωμένα αιτιολογημένη και απαγγέλλεται σε δημόσια συνεδρίαση»

<sup>21</sup> Χαρακτηριστική στο σημείο αυτό είναι η απόφαση ΣτΕ 400/86 αναφορικά με το Εθνικό Σύστημα Υγείας (ΕΣΥ) που θέτει το γενικό συμφέρον υπεράνω του Συντάγματος. Βλ. ανάλυση Δαγτόγλου Π., «Συνταγματικά Δικαιώματα – Ατομικές Ελευθερίες», σελ. 118-120

καθιστώντας ανενεργές και ως εκ τούτου μη δεσμευτικές τις διατάξεις που δεν περιέχουν ρητή αναφορά του όρου. Η πρακτική, ωστόσο, αυτή είναι εκ της βάσεώς της λανθασμένη, καθώς παραβλέπει πως μοναδική θεμιτή επιδίωξη του κράτους εν γένει δεν μπορεί παρά να είναι η επίτευξη και η πραγμάτωση του γενικού συμφέροντος. Όλοι οι νόμοι εξυπηρετούν ούτως ή άλλως το δημόσιο συμφέρον και υπόκεινται ευθέως στο Σύνταγμα, χωρίς να είναι προφανώς δυνατή η παραγνώριση των επιταγών που διατυπώνει ο συντακτικός νομοθέτης και της απόλυτης και υπέρτερης δεσμευτικής ενέργειας αυτών. Η επίκληση, επομένως, του δημόσιου συμφέροντος δεν μπορεί να εισάγει αποκλίσεις και εξαιρέσεις από την αρχή της νομιμότητας, καθώς κάτι τέτοιο αντίκειται όχι μόνο στο Σύνταγμα, αλλά και σε αυτήν την ίδια τη βάση μιας δημοκρατικά συντεταγμένης πολιτείας. Εξάλλου, ο προσδιορισμός του νοηματικού περιεχομένου του όρου δεν αποτελεί αρμοδιότητα της δικαστικής εξουσίας. Τι είναι «δημόσιο συμφέρον» δεν το ορίζει ο δικαστής, αλλά τα συνταγματικώς προβλεπόμενα σχετικά όργανα, δηλαδή ο συντακτικός νομοθέτης πρωτίστως, δευτερευόντως ο κοινός νομοθέτης και σε ένα τρίτο επίπεδο η κυβέρνηση – διοίκηση.

### 3. Οριοθέτηση ή περιορισμός των δικαιωμάτων;

Δεδομένης της θεμελιώδους σημασίας της έννοιας του γενικού συμφέροντος στη σύγχρονη έννομη τάξη - όπως αυτή κατέστη προφανής εκ της προαναφερθείσας ανάλυσης - ανακύπτει το ερώτημα του λειτουργικού ρόλου που αυτό διαδραματίζει στην ερμηνεία και στην εφαρμογή των κανόνων δικαίου, ιδίως στο πλαίσιο των συνταγματικών δικαιωμάτων. Συγκεκριμένα τίθεται το ζήτημα αν το γενικό συμφέρον συνιστά οριοθέτηση ή περιορισμό των συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων. Σε αντίθεση με την οριοθέτηση, η οποία αποτυπώνει και προσδιορίζει τα νόμιμα όρια άσκησης του δικαιώματος<sup>22</sup>, «περιορισμός με την ευρύτερη έννοια του όρου είναι κάθε με ανθρώπινη ενέργεια προκαλούμενη συρρίκνωση του νόμιμου γενικού περιεχομένου του δικαιώματος, δηλαδή της κτήσης ή της άσκησης αυτού». Διακρίνεται σε περαιτέρω σε απλό περιορισμό, που επιτρέπεται από την έννομη τάξη, και σε προσβολή, η οποία συνιστά απαγορευμένη συρρίκνωση του γενικού περιεχομένου του δικαιώματος. Απαραίτητη προϋπόθεση και εννοιολογικά πρότερο του περιορισμού είναι η οριοθέτηση, η συγκεκριμενοποίηση δηλαδή του δικαιώματος και ο καθορισμός των ανώτατων εξωτερικών του ορίων.

---

<sup>22</sup> Βλ. παραπάνω, σελ.6-7

Στο πλαίσιο μιας θεωρητικής διαμάχης δεν είναι λίγοι οι συγγραφείς<sup>23</sup> εκείνοι που τάσσονται υπέρ της αντιμετώπισης του γενικού συμφέροντος ως περιορισμού των συνταγματικών δικαιωμάτων και ως παράγοντα νομιμοποιητικού της συρρίκνωσης του νόμιμου γενικού περιεχομένου τους. Ορθότερη, εντούτοις, θα πρέπει να προκριθεί η αντίθετη άποψη. Και αυτό διότι στο Σύνταγμα δεν προβλέπεται κάποια γενική ρήτρα υπέρ του «δημοσίου συμφέροντος», υπεράνω, πέρα και ανεξάρτητα από τα ατομικά και προσωπικά συμφέροντα όλων, μπροστά στην οποία θα έπρεπε να υποχωρήσουν τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών. Και αυτό διότι σε αντίθετη περίπτωση, η απόλυτη προστασία των συνταγματικών δικαιωμάτων, όπως αυτή κατοχυρώνεται με την αποτύπωσή τους στο συνταγματικό κείμενο, θα ήταν ανεπαρκής και ελλιπής, καθώς δεν θα τα προστάτευε από τον κίνδυνο της εξαφάνισης ή του ασφυκτικού περιορισμού τους<sup>24</sup>.

Επιπλέον, η θεώρηση του γενικού συμφέροντος ως περιορισμού των συνταγματικών δικαιωμάτων τους αποστερεί τη θεμελιώδη σημασία τους, υποβαθμίζοντάς τα σε μέσα, σε εργαλεία απλώς της πολιτείας. Η άποψη ότι τα ατομικά δικαιώματα ισχύουν μόνο εφόσον δεν προσβάλλουν το γενικό συμφέρον συνεπάγεται αυτόματα ότι η κρατική δράση είναι αυτοσκοπός και χρησιμοποιεί ως μέσο για την πραγμάτωσή της τα συνταγματικά δικαιώματα και τους φορείς αυτών<sup>25</sup>. Όμως, μια τέτοια αντίληψη που θέτει ως ύψιστη προτεραιότητα την κρατική σκοπιμότητα, μόνο σε ένα απολυταρχικό καθεστώς θα μπορούσε να γίνει αποδεκτή και όχι σε μια σύγχρονη, ανθρωπιστική και δημοκρατική έννομη τάξη, στην οποία κυρίαρχη αξία και πρωταρχικός σκοπός είναι αυτά καθαυτά τα συνταγματικά δικαιώματα. Για το λόγο αυτό, ρητά ο συντακτικός νομοθέτης ορίζει στο άρθρο 25§2 του Συντάγματος ότι *«η αναγνώριση και η προστασία των θεμελιωδών και απαράγραπτων δικαιωμάτων του ανθρώπου από την πολιτεία αποβλέπει στην πραγμάτωση της κοινωνικής προόδου μέσα σε ελευθερία και δικαιοσύνη»*.

Το γενικό συμφέρον, επομένως, δεν βρίσκεται ούτε πέραν ούτε υπεράνω της νομιμότητας, αλλά αποτελεί εσωτερικό στοιχείο αυτής και εντάσσεται στο περιεχόμενό της. Αυτό εξηγεί το γεγονός ότι στο Σύνταγμα δεν προβλέπεται ως γενική οριοθέτηση το «δημόσιο

---

<sup>23</sup> Βλ. Μάνεσης Α., «Συνταγματικά Δικαιώματα – Ατομικές Ελευθερίες», α' πανεπιστημιακές παραδόσεις, δ' έκδοση / Γλαράκη, «Οι περιορισμοί, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, του δικαιώματος πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα», σελ. 139 επ. / Δαγτόγλου Π., «Συνταγματικό Δίκαιο – Ατομικά Δικαιώματα», σελ. 167 επ.

<sup>24</sup> Βλ. Δημητρόπουλος Α., «Συνταγματικά Δικαιώματα, Γενικό Μέρος», εκδόσεις Σάκκουλα, 2005, σελ.183-184 / Σε μια τέτοια περίπτωση θα ήταν δυνατή π.χ. η φίμωση του τύπου, η απαγόρευση των συγκεντρώσεων κλπ και όλα αυτά για «λόγους δημοσίου συμφέροντος».

<sup>25</sup> Βλ. Δαγτόγλου Π., «Συνταγματικά Δικαιώματα – Ατομικές Ελευθερίες», σελ.122-123

συμφέρον», ακριβώς διότι δημόσιο συμφέρον συνιστά η άσκηση κάθε θεμελιώδους δικαιώματος. Έτσι, το γενικό συμφέρον περιλαμβάνεται στην έννοια της γενικής οριοθετικής ρήτηρας της κοινωνικότητας με κατεύθυνση προς το κοινωνικό σύνολο. Δεν είναι λοιπόν, δυνατός ο εν ονόματι του γενικού συμφέροντος νομοθετικός περιορισμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων, εφόσον δεν βασίζεται σε ειδική συνταγματική διάταξη<sup>26</sup>. Ως όριο το γενικό συμφέρον τίθεται μόνο αναφορικά με την άσκηση των οικονομικών δικαιωμάτων<sup>27</sup>, ενώ περιορισμούς εισάγει με τη μορφή του «δημοσίου συμφέροντος» και στη δυνατότητα μεταβολής του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων.

---

<sup>26</sup> Βλ. Δημητρόπουλος Α., «Συνταγματικά Δικαιώματα, Γενικό Μέρος», εκδόσεις Σάκουλα, 2005, σελ.184

<sup>27</sup> Βλ. άρθρα 17§1 και 106§1 του Συντάγματος



## Ειδικό Μέρος

### A. ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΠΕΔΙΟΥ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

#### 1. Περιορισμοί της ιδιοκτησίας

Θεμελιώδες δικαίωμα του ανθρώπου είναι το δικαίωμα στην ιδιοκτησία, το οποίο κατοχυρώνεται συνταγματικά στα άρθρα 17 και 18 του Συντάγματος και εντάσσεται στον οικονομικό χώρο. Σε τι συνίσταται η ιδιοκτησία, ποια είναι τα όρια και ποιο το περιεχόμενό της είναι ζήτημα ορισμού. Κατά την κρατούσα στην επιστήμη και στη νομολογία γνώμη, γίνεται πλέον δεκτό πως η προστατευόμενη συνταγματικά έννοια της ιδιοκτησίας περιλαμβάνει μόνο τα εμπράγματα δικαιώματα και όχι τα ενοχικά και τα δικαιώματα επί άυλων αγαθών, ενώ η προστασία της ιδιοκτησίας προϋποθέτει νόμιμη κτήση. Όπως κάθε δικαίωμα, έτσι και η ιδιοκτησία έχει όρια που γίνονται σαφή κατά την άσκησης του. Σύμφωνα με το άρθρο 17§1 του Συντάγματος, η άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιδιοκτησία δεν επιτρέπεται να γίνεται εις βάρος του γενικού συμφέροντος. Εν προκειμένω η ρητή επιφύλαξη του γενικού συμφέροντος θεμελιώνει την *κοινωνική δέσμευση* του δικαιώματος της ιδιοκτησίας.

Πρόκειται για μία από τις ελάχιστες διατάξεις του συνταγματικού κειμένου στις οποίες αναφέρεται ρητά η έννοια του γενικού συμφέροντος, ως λόγου περιοριστικού συνταγματικού δικαιώματος. Γίνεται, λοιπόν, γενικότερα δεκτό ότι η κατά το άρθρο 17§1 ρήτρα του γενικού συμφέροντος επιτρέπει τη νομοθετική εισαγωγή «περιορισμών» της ιδιοκτησίας σε πολύ μεγαλύτερη κλίμακα από τα άλλα συνταγματικά δικαιώματα. Οι περιορισμοί αυτοί του περιεχομένου και της έκτασης της ιδιοκτησίας κυρίως σχετικοποιούν την αποκλειστική χρήση και κάρπωση και η εισαγωγή τους δεν συνεπάγεται αποζημίωση. Κατά πάγια νομολογία<sup>28</sup> οι εισαγόμενοι από τον κοινό νομοθέτη περιορισμοί, πρέπει να πληρούν σωρευτικά τις εξής προϋποθέσεις<sup>29</sup>:

---

<sup>28</sup> Βλ. ΣτΕ 4575/1998, Αρμενόπουλος 1999, σελ. 577. ΣτΕ 1555/1997, Διδικ 1998, σελ.1180. ΣτΕ (Ολ) 4050/1976, ΤοΣ 1997, σελ. 154

<sup>29</sup> Βλ. χαρακτηριστική απόφαση ΣτΕ3682/1986 : «...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...» / Η διατύπωση αυτή επαναλαμβάνεται σχεδόν κατά τρόπο σταθερό και πάγιο στη νομολογία.

- Να προβλέπονται από σχετικό τυπικό νόμο ή κανονιστική πράξη της διοικήσεως κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως
- Η θέσπισή τους να στηρίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια
- Να αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση γενικότερου δημοσίου συμφέροντος
- Να μην προσβάλλουν τον πυρήνα του δικαιώματος, να μην καθιστούν δηλαδή αδρανή την ιδιοκτησία σε σχέση με τον προορισμό της και να μην την αποδυναμώνουν σε ουσιώδη βαθμό
- Να εναρμονίζονται με την αρχή της αναλογικότητας

Καθίσταται, επομένως, εμφανές ότι τίθενται όρια στη δυνατότητα εισαγωγής περιορισμών. Φραγμούς στην απεριόριστη εισαγωγή περιορισμών θέτει πρώτα – πρώτα ο ίδιος ο πυρήνας του δικαιώματος, ο οποίος μόνο στο πλαίσιο των προϋποθέσεων και των εννόμων συνεπειών της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως είναι δυνατόν να «θιγεί». Αυτό σημαίνει πως τα περιοριστικά της ιδιοκτησίας μέτρα δεν μπορεί να φτάνουν μέχρι του σημείου να προκαλούν την εκμηδένιση και αποδυνάμωση του δικαιώματος<sup>30</sup>. Το άρθρο 17§1 του Συντάγματος προστατεύει και συγχρόνως οριοθετεί την ιδιοκτησία. Έτσι, δεν αντίκειται σε αυτό 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 θέσπισις των περιορισμών τούτων δεν εξικνείται μέχρι υπερμέτρου βαθμού και δη τοιούτου ώστε να προκαλέση πλήρη και ολοκληρωτική εκμηδένισιν ή αποδυνάμωσιν του κατά την ανωτέρω έννοια δικαιώματος της ιδιοκτησίας»*<sup>31</sup>. Επομένως, η περιοριστική ρήτρα του γενικού συμφέροντος ταυτίζεται τελικά με μια γενική επιφύλαξη υπέρ του νόμου<sup>32</sup>.

Στο πλαίσιο αυτό απαραίτητος είναι ένας -μικρής εκτάσεως έστω- συσχετισμός των περιορισμών της ιδιοκτησίας για λόγους δημοσίου συμφέροντος με το θεσμό της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως, όπως αυτός κατοχυρώνεται στο άρθρο 17§2 του Συντάγματος<sup>33</sup>. *Αναγκαστική απαλλοτρίωση κατά την έννοια του Συντάγματος είναι η στέρηση*

<sup>30</sup> Βλ. ΣτΕ (Ολ) 1097/1987, όπου προβλέπεται ότι ακόμα και οι νόμιμοι ευρείς περιορισμοί της κυριότητας *«...δεν μπορεί να εκτείνονται σε τρόπο που να θίγουν το ελάχιστο ανεκτό όριο των εξουσιών της ιδιοκτησίας...»*.

<sup>31</sup> Χαρακτηριστική διατύπωση απόφασης ΣτΕ (Ολ) 4050/1976, ΤοΣ 1977

<sup>32</sup> Βλ. Βενιζέλος Ευ., «Γενικό συμφέρον και περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων», Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1990, σελ. 57

<sup>33</sup> *«Κανένας δεν στερείται την ιδιοκτησία του, παρά μόνο για δημόσια ωφέλεια που έχει αποδειχθεί με τον προσήκοντα τρόπο, όταν και όπως νόμος ορίζει, και πάντοτε αφού προηγηθεί πλήρους αποζημίωση, που να ανταποκρίνεται στην αξία που είχε το*

ιδιοκτησίας με μονομερή πράξη του κράτους λόγω δημόσιας ωφέλειας, καθοριζόμενη από το νόμο και έναντι δικαστικώς προσδιοριζόμενης αποζημίωσης του ιδιοκτήτη.<sup>34</sup> Η αναγκαστική απαλλοτρίωση επιφέρει στέρηση της ιδιοκτησίας του ιδιώτη. Για το λόγο αυτό απαιτεί τη σωρευτική συνδρομή των εξής προϋποθέσεων: λόγος δημοσίας ωφέλειας, νομοθετική και καταβολή αποζημίωσης προσδιοριζόμενης από τα αρμόδια όργανα της δικαστικής εξουσίας. Ιδίως ως προς τη «δημόσια ωφέλεια», πρέπει να παρατηρήσουμε πως είναι έννοια ποιοτικά όμοια προς το «γενικό συμφέρον». Επειδή όμως δεν αρκείται στην οριοθέτηση, αλλά φτάνει ως την άρση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, η δημόσια ωφέλεια δεν θα πρέπει να νοηθεί ως ωφέλεια του δημοσίου, αλλά ως έννοια ταυτόσημη προς το έντονο δημόσιο συμφέρον, ενώ θα πρέπει να είναι προσηκόντως αποδεδειγμένη και αιτιολογημένη.

Συνολικά, λοιπόν, καταλήγουμε στη διαπίστωση ότι η κοινωνική λειτουργία της ιδιοκτησίας οριοθετείται αφενός αρνητικά με το να μην ασκούνται τα απορρέοντα από αυτήν δικαιώματα εις βάρος του γενικού συμφέροντος και αφετέρου θετικά με την συνταγματικώς επιβαλλόμενη υποχρέωση ανοχής της στέρησης της ιδιοκτησίας σύμφωνα με τις προϋποθέσεις του νόμου και οπωσδήποτε με καταβολή σχετικής αποζημίωσης<sup>35</sup>.

## 2. Μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων

Ιδιαίτερη έμφαση δίνει ο συντακτικός νομοθέτης στην προστασία του περιβάλλοντος, το οποίο ανάγει σε συνταγματικώς προστατευόμενο αγαθό με το άρθρο 24 του Συντάγματος. Προκειμένου να διασφαλιστεί η περιβαλλοντική ανάπτυξη, η ποιότητα ζωής και η πολιτιστική μας κληρονομιά, ρητά προβλέπεται θετική υποχρέωση του κράτους για τη λήψη μέτρων, που θα εξασφαλίζουν την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος<sup>36</sup>. Προς την κατεύθυνση τούτη, ξεχωριστή πρόνοια λαμβάνει ο συντακτικός νομοθέτης και για την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων, επιβάλλοντας υποχρέωση του κράτους για τη θέσπιση σχετικού νόμου και τη σύνταξη δασολογίου. Ορίζεται μάλιστα στο άρθρο 117§3 του Συντάγματος ότι η καταστροφή από πυρκαγιά ή η με άλλο τρόπο αποψίλωση των δασών και των δασικών εκτάσεων δεν συνεπάγεται αποβολή του χαρακτήρα που είχαν πριν καταστραφούν. Αντίθετα, τα δάση και οι καταστραφείσες ή αποψιλωθείσες δασικές εκτάσεις κηρύσσονται υποχρεωτικά αναδασωτές και αποκλείεται να διατεθούν για άλλο προορισμό.

---

απαλλοτριούμενο κατά τον χρόνο συζήτησης στο δικαστήριο για τον προσωρινό προσδιορισμό της αποζημίωσης».

<sup>34</sup> Βλ. Δαγτόγλου Π., «Συνταγματικό Δίκαιο – Ατομικά Δικαιώματα», σελ. 764

<sup>35</sup> Βλ. περισσότερα Χορομίδη Κ., «Η αναγκαστική απαλλοτρίωση», 1989

<sup>36</sup> «Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του κράτους και δικαίωμα του καθενός», άρθρο 24§1 του Συντάγματος

Εξαιρέση στον κανόνα αυτό εισάγεται με τη διάταξη 24§1, εδάφιο ε' του Συντάγματος, η οποία προβλέπει ότι «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»<sup>37</sup>. Ως βασικές προϋποθέσεις, η νομολογία αναφέρει συνήθως τη μικρότερη δυνατή απώλεια και η μικρότερη θυσία της δασικής βλάστησης. Θα πρέπει η θυσία της δασικής βλάστησης να αποτελεί «το μόνο πρόσφορο μέσο για την ικανοποίηση του σχετικού λόγου δημοσίου συμφέροντος και μάλιστα με τη μικρότερη δυνατή απώλεια δασικού πλούτου, οι δε παρεμβάσεις στα δάση και στις δασικές εκτάσεις να επιτρέπονται εφόσον αποδεδειγμένα δεν μπορεί να γίνουν πουθενά αλλού»<sup>38</sup>.

Κατά τη νομολογία το δημόσιο συμφέρον που πρέπει να συντρέχει στην περίπτωση του άρθρου 24§1 πρέπει να είναι α) νομοθετικά καθορισμένο κατά τρόπο ρητό με ειδικό νόμο<sup>39</sup> και β) υπέρτερο σε σχέση με τη ρητή και ειδική συνταγματική προστασία των δασών. Η αυστηρότητα της νομολογία αναφορικά με τη μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων αποτυπώνεται και στη χρήση του όρου «υπέρτερο» γενικό συμφέρον, ο οποίος καταδεικνύει πως εν προκειμένω δεν αρκεί ένας απλός λόγος γενικού συμφέροντος, αλλά απαιτείται κάποιος «όλως εξαιρετικός», «ύψιστος» λόγος. Κοινωφελής απλώς σκοπός δεν είναι σύμφωνος με το Σύνταγμα και ως εκ τούτου δεν μπορεί να αποτελέσει τη νομιμοποιητική βάση της μεταβολής του προορισμού των δασών. Επομένως, ούτε η οικιστική αξιοποίηση θεωρείται συνταγματικά θεμιτός λόγος μεταβολής<sup>40</sup>.

Επιχειρώντας μια συγκριτική αξιολόγηση του γενικού συμφέροντος του άρθρου 17§1 και του 24§1, εδ. ε' παρατηρούμε ότι ενώ στο άρθρο 17 η έννοια του γενικού συμφέροντος ερμηνεύεται από τη νομολογία διασταλτικά, οδηγώντας σε περαιτέρω περιστολή και συρρίκνωση του γενικού νομίμου περιεχομένου της ιδιοκτησίας, στο άρθρο 24 ακολουθείται μια περισσότερο συσταλτική ερμηνευτική πρακτική με αποτέλεσμα την αποτελεσματικότερη διασφάλιση και σταθεροποίηση της παρεχόμενης συνταγματικής προστασίας αναφορικά με τα δάση και τις δασικές εκτάσεις. Άλλωστε, η διάταξη του άρθρου 24 ως ειδικότερης του

---

<sup>37</sup> Βλ. και άρθρο 117§4 του Συντάγματος που ορίζει ότι «Η αναγκαστική απαλλοτρίωση δασών ή δασικών εκτάσεων που ανήκουν σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου επιτρέπεται μόνο υπέρ του δημοσίου σύμφωνα με τους ορισμούς του άρθρου 17, για λόγους δημοσίας ωφέλειας. Διατηρείται πάντως η μορφή τους αμετάβλητη ως δασική».

<sup>38</sup> Βλ. Καράκωστας Ι., «Περιβάλλον και Δίκαιο», εκδόσεις 2000, σελ. 83-84

<sup>39</sup> Σιούτη Γλ., «Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος», σελ. 61 επόμενα

<sup>40</sup> Βλ. αποφάσεις ΣΤΕ (ΟΛ) 3754/1981, ΣΤΕ (ΟΛ) 3403/2001

άρθρου 17 αποκτά δεσπύζουσα θέση σύμφωνα με τον γενικό ερμηνευτικό κανόνα ότι «το ειδικό υπερισχύει του γενικού».

### 3. Περιορισμοί της οικονομικής ελευθερίας

Η οικονομική ελευθερία ως συστατικό στοιχείο της ανθρώπινης ζωής και απαραίτητη προϋπόθεση της ομαλής κοινωνικής διαβίωσης τυγχάνει ιδιαίτερης συνταγματικής προστασίας. Η ανάπτυξη οικονομικής δράσης αποτελεί εγγενές στοιχείο ποικίλων εκφάνσεων της ανθρώπινης συνύπαρξης. Η κατοχύρωση, λοιπόν, της οικονομικής ελευθερίας παρουσιάζει μεγάλη σημασία. Ως προς το ζήτημα, όμως, της συνταγματικής θεμελίωσης της οικονομικής ελευθερίας, διατυπώνονται πολλές αντιτιθέμενες απόψεις.

- Αφενός μεν υπάρχει η αντίληψη εκείνη, που στηρίζει τη συνταγματική πρόβλεψη και προστασία της οικονομικής ελευθερίας στο άρθρο 5§1 του Συντάγματος, που ορίζει ότι *«καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας...»*. Στην περίπτωση αυτή η οικονομική ελευθερία γίνεται αντιληπτή ως εκδήλωση της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και εντάσσεται στο γενικότερο δικαίωμα συμμετοχής του ατόμου στα τρία κυρίαρχα πεδία ανθρώπινης δραστηριοποίησης, στην κοινωνία, στην οικονομία και στην πολιτική.

- Αφετέρου υποστηρίζεται ότι η θεμελίωση της οικονομικής ελευθερίας πρέπει να αναζητηθεί στο άρθρο 5§3, το οποίο προβλέπει ότι *«Η προσωπική ελευθερία είναι απαραβίαστη. Κανένας δεν καταδιώκεται ούτε συλλαμβάνεται ούτε φυλακίζεται ούτε με οποιονδήποτε άλλο τρόπο περιορίζεται, παρά μόνο όταν και όπως ορίζει ο νόμος»*. Εν προκειμένω η οικονομική ελευθερία γίνεται αντιληπτή ως στοιχείο της προσωπικής ελευθερίας του ανθρώπου και ως εκ τούτου δεν επιδέχεται περιορισμούς, αφού η τελευταία είναι απαραβίαστη.<sup>41</sup>

Η νομολογία επιλέγει να κινηθεί προς την πρώτη κατεύθυνση, αποδεχόμενη ως έρεισμα της συνταγματικής κατοχύρωσης της ελευθερίας το άρθρο 5§1 του Συντάγματος. Σχετικά έχει διατυπωθεί ότι η ευρεία διατύπωση της συγκεκριμένης διάταξης εισάγει ερμηνευτικό κανόνα με εφαρμογή σε όλα τα συνταγματικά δικαιώματα. Αυτή η ίδια, όμως, η ευρύτητά της είναι που ευνοεί την εμφάνιση αντικρουόμενων σε πολλές περιπτώσεις απόψεων. Σύμφωνα, άλλωστε, με σχετική νομολογία του ΑΠ<sup>42</sup> *«με τη διάταξη αυτή ανάγεται*

<sup>41</sup> Βλ. Μάνεσης Α., «Συνταγματικά Δικαιώματα – Ατομικές Ελευθερίες», α', 1982, σελ. 152

<sup>42</sup> ΟΛΑΠ 2/1998 αναφορικά με τις υπηρεσιακές μεταβολές σε προεκλογική περίοδο.

σε δικαίωμα (ατομικό) η συμμετοχή στην οικονομική ζωή της χώρας και κατοχυρώνεται η οικονομική ελευθερία».

Καθίσταται εκ των ανωτέρω προφανές ότι η θεμελίωση της οικονομικής ελευθερίας στο άρθρο 5§1 την υπάγει αυτόματα στις γενικές οριοθετήσεις της νομιμότητας, της κοινωνικότητας και της χρηστότητας. Δεν γίνεται, όμως, λόγος για περιορισμό της οικονομικής ελευθερίας βάσει του γενικού συμφέροντος. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η διάταξη του άρθρου 106§1, η οποία ορίζει ότι «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», καθώς και το άρθρο 106§2 που προβλέπει ότι «η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται σε βάρος της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας». Ειδικά η τελευταία διάταξη καταδεικνύει προς το δημόσιο συμφέρον δεν είναι αδιάφορο προς τη λειτουργία των ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Επομένως, περιορισμοί στην οικονομική ελευθερία μπορούν να εισαχθούν πρωτίστως μέσω των γενικών ρητρών, καθώς και για λόγους αναγόμενους στην προστασία αφενός της ελευθερίας και της αξιοπρέπειας του ανθρώπου, που είναι κατά το σύνταγμα απαραβίαστες, και αφετέρου της εθνικής οικονομίας, οπότε θα συντρέχουν και λόγοι γενικού συμφέροντος. Η νομολογία δέχεται πως η επιβολή περιορισμών είναι συνταγματική μόνο εφόσον θεσπίζονται κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο και υπό την αυτονόητη προϋπόθεση ότι δεν θίγουν τον πυρήνα του δικαιώματος της οικονομικής ελευθερίας, δεν καθιστούν δηλαδή αδύνατη την άσκηση της επαγγελματικής ελευθερίας. Πρέπει, ωστόσο, να παρατηρηθεί πως υπάρχει διάσταση<sup>43</sup> μεταξύ των οργάνων της δικαστικής εξουσίας αναφορικά με το ποιοι λόγοι μπορούν να νομιμοποιήσουν την εισαγωγή περιορισμών εις βάρος της οικονομικής ελευθερίας, γεγονός που οφείλεται κυρίως στην αοριστία και το πολυσήμαντο της έννοιας αυτής.

Διαπιστώνουμε, λοιπόν, πως το γενικό συμφέρον λειτουργεί ως κριτήριο προσδιορισμού του πεδίου προστασίας της οικονομικής ελευθερίας, με όλες τις μορφές στις οποίες αυτή εμφανίζεται είτε ως ελευθερία των συμβάσεων είτε ως ελευθερία επαγγέλματος και εργασίας είτε ως ελευθερία εμπορίου και βιομηχανίας. Εντούτοις, η συχνή επίκληση της

---

<sup>43</sup> Βλ. υπόθεση ΣΤΕ (ΟΛ) 10/2003, υπόθεση αμοιβής συμβολαιογράφου. ΣΤΕ 2003/2003, υπόθεση απόρριψης αίτησης ακυρώσεως της τροποποίησης του ρυμοτομικού σχεδίου δήμου. ΣΤΕ 2522/2000, αποτροπή νοθείας οίνου

έννοιας του γενικού συμφέροντος με σκοπό την πρόσδοση συνταγματικού χαρακτήρα σε πλήθος περιορισμών της οικονομικής ελευθερίας, στην οποία αρέσκεται η νομολογία, αγγίζει τα όρια της καταχρηστικότητας, καθώς αποσταθεροποιεί και αποδυναμώνει τα συνταγματικά δικαιώματα.

## *B. ΧΑΛΑΡΩΣΗ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΤΙΚΟΥ ΠΕΔΙΟΥ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ*

### *1. Γενικό συμφέρον και ισότητα*

Θεμελιώδη αρχή της έννομης τάξης και θεμέλιο του δημοκρατικού πολιτεύματος, από κοινού με την ελευθερία, αποτελεί κατά γενική παραδοχή η αρχή της ισότητας. Ο συντακτικός νομοθέτης κατοχυρώνει ρητά το δικαίωμα στην ισότητα στο άρθρο 4§1 του Συντάγματος, το οποίο ως διάταξη εντασσόμενη στο συνταγματικό κείμενο παρουσιάζει αυξημένη τυπική ισχύ και μάλιστα δεν υπόκειται σε αναθεώρηση<sup>44</sup>. Ορίζεται λοιπόν, στο Σύνταγμα ότι «Όλοι οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου». Κατοχυρώνεται με τον τρόπο αυτό όχι μόνο η ίση εφαρμογή του νόμου ως προς όλους τους πολίτες, αλλά και η ίση ρύθμιση του νόμου. Στο Σύνταγμα θεσπίζονται και άλλες μορφές ισότητας, η ισότητα των φύλων, η ισότητα αμοιβής για παρεχόμενη εργασία ίσης αξίας, η πολιτική ισότητα. Σε κάθε περίπτωση, η αρχή της ισότητας εμφανίζεται με δύο μορφές. Αφενός συνίσταται στην αρχή της ίσης μεταχείρισης, αφετέρου στην απαγόρευση των διακρίσεων.

Δεδομένης της θεμελιώδους σημασίας της ισότητας ως γενικής ερμηνευτικής αρχής της σύγχρονης ανθρωποκεντρικής και κοινωνικής έννομης τάξης, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η διερεύνηση της σχέσης που την συνδέει με το γενικό συμφέρον ως ρήτρας οριοθετικής των συνταγματικών δικαιωμάτων. Τίθεται, λοιπόν, το ερώτημα αν και σε ποιο βαθμό η επίκληση λόγων γενικού συμφέροντος μπορεί να παραμερίσει την αρχή της τυπικής ισότητας. Η ισότητα διακρίνεται σε πραγματική και νομική. Ως νομική ισότητα αναφέρεται στην κοινωνική – νομική υπόσταση του ανθρώπου και σημαίνει πως όλοι οι άνθρωποι έχουν την ίδια νομική αξία, την ίδια νομική βαρύτητα, είναι «ίσοι» ή αλλιώς «ισοβαρείς» και έχουν τα ίδια δικαιώματα. Η νομική ισότητα με τη σειρά της διακρίνεται σε τυπική, δηλαδή σε ισότητα των πολιτών ενώπιον του νόμου, και σε ουσιαστική, δηλαδή ισότητα του νόμου ενώπιον των πολιτών<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Βλ. άρθρο 110§1 του Συντάγματος

<sup>45</sup> Βλ. Δημητρόπουλος Α., «Συνταγματικά Δικαιώματα – Ειδικό Μέρος, Μητρικά Δικαιώματα – Φυσική Υπόσταση», εκδόσεις Σάκκουλα, σελ.320

Αναφορικά με το αν είναι δυνατή η εισαγωγή εξαιρέσεων από την αρχή της ισότητας για λόγους δημοσίου συμφέροντος, θα πρέπει να εξετάσουμε τη συνταγματικότητα των τελευταίων. Για να είναι δηλαδή θεμιτές οι παρεκκλίσεις, θα πρέπει πρώτα να αναγνωρισθεί το γενικό συμφέρον ως έννοια νομική και στη συνέχεια να γίνει δεκτό ότι διαθέτει συνταγματική ισχύ. Το περιεχόμενο της αρχής της ισότητας συνίσταται στη ίση μεταχείριση των όμοιων καταστάσεων και στην άνιση μεταχείριση των ανόμοιων. Οφείλει δηλαδή ο κοινός νομοθέτης να προβαίνει σε ίδια ρύθμιση των όμοιων περιπτώσεων. Ισότητα μόνο σε πλαίσιο ομοιότητας μπορεί να γίνει δεκτή ως δικαιοπολιτική αρχή, ενώ δεσμεύει όλα τα συντεταγμένα όργανα της πολιτείας. Ως εκ τούτου νομοθετικές διαφοροποιήσεις είναι συνταγματικώς επιτρεπτές, μόνο εφόσον επιβάλλονται από την ανομοιότητα σχέσεων ή καταστάσεων.

Για το λόγο αυτό, κατά πάγια νομολογία του ΑΠ<sup>46</sup>, τα δικαστήρια, όταν διαπιστώνουν ότι διάταξη νόμου θεσπίζει αδικαιολόγητη εξαίρεση από τον κανόνα, δηλαδή εξαίρεση που δεν επιβάλλεται από το ανόμοιο των υπό κρίση σχέσεων ή καταστάσεων και είναι ως εκ τούτου αντισυνταγματική, οφείλουν αφενός να μην την εφαρμόζουν<sup>47</sup>, αφετέρου προς αποκατάσταση της ισότητας, να εφαρμόσουν τον κανόνα, χωρίς την αντισυνταγματική διάταξη και επί της κατηγορίας των προσώπων, που είχαν εξαιρεθεί. Εξαίρεση από την αρχή της ισότητας δεν είναι αυθαίρετη, εφόσον υπηρετεί λόγους γενικού ή κοινωνικού συμφέροντος, η συνδρομή των οποίων υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο<sup>48</sup>. Λόγος γενικού συμφέροντος, ως γενικής οριοθετικής ρήτρας στην άσκηση του δικαιώματος στην ισότητα, θα συντρέχει, εφόσον υπάρχει μεταξύ των συγκεκριμένων καταστάσεων ή κατηγοριών ατόμων διαφορά ικανή να θεμελιώσει αποκλίνουσα νομοθετική μεταχείριση. Εν προκειμένω, το γενικό συμφέρον επιτελεί διπλή λειτουργία, αφενός ως κριτήριο ελέγχου της ύπαρξης διαφορετικών καταστάσεων, αφετέρου ως κριτήριο για τον έλεγχο ενδεχόμενης διαφοροποίησης μεταξύ των νομικών καταστάσεων.

Αναφορικά με την έκταση που επιτρέπεται να λάβουν οι εξαιρέσεις από την αρχή της ισότητας για λόγους γενικού συμφέροντος, η νομική ισότητα αποκλείει την ισοπεδωτική μεταχείριση και επιβάλλει την αναλογική νομοθετική ρύθμιση σχέσεων ή καταστάσεων αντίστοιχων προς τις ειδικές συνθήκες, που συντρέχουν σε κάθε περίπτωση. Η αρχή της ισότητας δεν σημαίνει ίση αντιμετώπιση όλων των περιπτώσεων, αλλά ίση αντιμετώπιση

---

<sup>46</sup> Βλ. ΑΠ15/1991, ΝοΒ 1992, σελ. 272

<sup>47</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 93§4 του Συντάγματος

<sup>48</sup> Επεκτατική εφαρμογή της ισότητας, βλ. και Δημητρόπουλος Α., «Συνταγματικά Δικαιώματα – Ειδικό Μέρος», εκδόσεις Σάκκουλα, σελ.330-332



όλων των όμοιων περιπτώσεων<sup>49</sup>. Αυτό, ωστόσο, δεν σημαίνει πως ο κοινός νομοθέτης δεν δεσμεύεται κατά την εισαγωγή ειδικών ρυθμίσεων και κανόνων δικαίου για ειδικές κατηγορίες προσώπων. Αντίθετα, η έκταση των εξαιρέσεων θα πρέπει να δικαιολογείται από σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, η συνδρομή των οποίων γίνεται δεκτή, μόνο στο βαθμό που καθορίζονται από το νόμο επί τη βάση γενικών και αντικειμενικών κριτηρίων<sup>50</sup>. Προς την κατεύθυνση αυτή κινείται, άλλωστε, και η νομολογία<sup>51</sup>, η οποία δέχεται πως αν εισαχθεί με νόμο ειδική ρύθμιση για ορισμένη κατηγορία προσώπων και αποκλειστεί αδικαιολόγητα από τη ρύθμιση αυτή άλλη κατηγορία ατόμων, τότε η εν λόγω διάταξη, που εισάγει τη δυσμενή διάκριση, κρίνεται αντισυνταγματική ως αντιτιθέμενη στην αρχή της ισότητας και μη επιβαλλόμενη από λόγους γενικού συμφέροντος<sup>52</sup>.

Στην ελληνική θεωρία και νομολογία, η διερεύνηση του περιεχομένου της αόριστης νομικής έννοιας του γενικού συμφέροντος είναι αποτέλεσμα της υπαγωγής της νομοθετικής εξουσίας στον έλεγχο της δικαστικής και αποσκοπεί κατά κύριο λόγο στη διασφάλιση της συμφωνίας των νόμων προς τις ρυθμίσεις του Συντάγματος, η οποία κατά το στάδιο παραγωγής των κανόνων δικαίου απλώς τεκμαίρεται. Δεν εξαλείφεται, ωστόσο, ο κίνδυνος δικαστικής αυθαιρεσίας, καθώς το πολυσήμαντο του όρου οδηγεί πολλές φορές τη δικαστική εξουσία να κινείται με ευκολία ανάμεσα στα όρια της συνταγματικότητας και της αντισυνταγματικότητας<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> Βλ. ΣτΕ 947/2006 Ολ, Παραπέμπεται στην Ολομέλεια το ζήτημα αντιθέσεως προς τα άρθρα 4 παρ. 1 και 21 παρ. 1 του Συντάγματος διατάξεως νόμου, η οποία περικλύπτει το επίδομα αλλοδαπής στους εγγάμους υπαλλήλους του Υπουργείου Εξωτερικών και στους εξομοιούμενους με αυτούς, αν και ο σύζυγος υπηρετεί στην αλλοδαπή και στην ίδια πόλη.

<sup>50</sup> Βλ. χαρακτηριστικό απόσπασμα από την απόφαση ΣτΕ 526/2001: «λόγω δε της αδιάσπικτης διατυπώσεως της διατάξεως αυτής και του επιδιωκόμενου με αυτήν σκοπού, παρεκκλίσεις από τη θεσπιζόμενη με την διάταξη αυτή καθολικότητα της προς στράτευση υποχρεώσεως των ικανών να φέρουν όπλα επιτρέπονται, εν όψει και της αρχής της ισότητας των Ελλήνων ενώπιον του νόμου, μόνον για σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος που καθορίζονται από το νόμο επί τη βάση γενικών και αντικειμενικών κριτηρίων...»

<sup>51</sup> Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 507/2007, ΣτΕ3710/2006, ΣτΕ 526/2001, ΣτΕ 1616/1977, ΣτΕ2579/1977, ΣτΕ 56/1981, ΣτΕ 3337/1987 Ολ., ΣτΕ 1936/1996, ΣτΕ 1937/1996,

<sup>52</sup> Βλ. ΣτΕ 3428/2006 (Ολ), Παραπέμπεται στην Ολομέλεια το ζήτημα αντιθέσεως προς τα άρθρα 4 παρ. 1 του Συντάγματος και 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου ΕΣΔΑ, διατάξεως του άρθρου 51 ΝΔ 496/1974 που θεσπίζει μικρότερο χρόνο παραγραφής των αξιώσεων των υπαλλήλων ΝΠΔΔ κατ' αυτών.

<sup>53</sup> Βλ. χαρακτηριστικά ΑΠ 349/1985 και ΑΠ 1752/1984. Στη μεν πρώτη η νομολογία δέχεται ότι η διαφοροποίηση με κριτήριο την τυχαία χρονική στιγμή δεν δικαιολογεί

## 2. Γενικό συμφέρον και δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης

Τη συνταγματική αρχή και το ατομικό δικαίωμα της ακρόασης καθορίζει ο συντακτικός νομοθέτης στο άρθρο 20§2 του Συντάγματος. Σύμφωνα με αυτό «*Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή των συμφερόντων του*». Καθίσταται προφανές ότι το γενικό συμφέρον δεν αναφέρεται ως περιοριστική ρήτρα ή με τη μορφή επιφύλαξης υπέρ του νόμου ρητά. Εντούτοις, η νομολογία πολύ συχνά επικαλείται λόγους δημοσίου συμφέροντος, περιστέλλοντας τοιαυτοτρόπως το δικαίωμα του διοικούμενου και κάθε ενδιαφερόμενου σε ακρόαση των απόψεών του, πριν τη λήψη μέτρων εις βάρος του. Στο σημείο αυτό, σκόπιμο είναι να αναφερθεί ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης υφίσταται μόνο στις περιπτώσεις που η διοίκηση δρα κατά διακριτική ευχέρεια και όχι δέσμια αρμοδιότητα και που το μέτρο ή η ενέργεια δεν επιβάλλονται από αναμφισβήτητα πραγματικά περιστατικά.

Ως εκ τούτου, η αρχή της προηγούμενης ακρόασης δεν έχει απόλυτη εφαρμογή, έστω και αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις της. Νομολογιακά<sup>54</sup> γίνεται δεκτό ότι το άρθρο 20§2 του Συντάγματος δεν τυγχάνει εφαρμογής, εφόσον η διοικητική ενέργεια συνδέεται με την ύπαρξη αντικειμενικών δεδομένων, βάσει των οποίων λαμβάνεται το διοικητικό μέτρο, χωρίς παραπομπή της διοίκησης σε υποκειμενικά στοιχεία. Δέχεται, επίσης, η νομολογία την υποχώρηση του άρθρου 20§2 σε περιπτώσεις, όπου αυτό επιβάλλεται από το γενικό συμφέρον. Η βασική αιτιολογία της πρακτικής αυτής έγκειται στη διαπίστωση ότι απειλείται η αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης και επεκτείνονται οι χρονοβόρες διαδικασίες. Για το λόγο αυτό, η υπεροχή του γενικού συμφέροντος τεκμαίρεται και σε περιπτώσεις, όπου συντρέχει κατάσταση επείγοντος.

Νομολογιακά παραδείγματα της συρρίκνωσης του νόμιμου γενικού περιεχομένου του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης και της υποχώρησής του έναντι του γενικού συμφέροντος παρατίθενται ενδεικτικά παρακάτω. Βάσει, λοιπόν, της ΣτΕ 3798/1984 δεν αντίκειται στο Σύνταγμα η μη πρόσκληση του οφειλέτη του δημοσίου σε ακρόαση πριν την έκδοση απαγόρευσης εξόδου από τη χώρα, καθώς η γνώση του σχεδιαζόμενου μέτρου από

---

κανένα λόγο δημοσίου συμφέροντος, ενώ στη δεύτερη δέχθηκε ότι η διαφοροποίηση με κριτήριο την ημερομηνία πρόσληψης δικαιολογεί λόγους δημοσίου συμφέροντος.

<sup>54</sup> Βλ. ΣτΕ (Ολ) 4113/1983 ΤοΣ 1984, η οποία δέχεται ότι δεν απαιτείται προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου, στην περίπτωση που το δυσμενές μέτρο λαμβάνεται όχι λόγω υπαιτιότητας του μητροπολίτη (εν προκειμένω), αλλά για το γενικότερο συμφέρον της Εκκλησίας και ΣτΕ 644/2000 ΕΔΔ 2000, σελ.560

την πλευρά του θα έθιγε το σκοπό του νόμου. Επίσης, σύμφωνα με την ΣΤΕ 5329/1987 και την ΣΤΕ 1958/1987 παρέχεται στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα να εκθέσει τις απόψεις του με αίτηση για την άρση του μέτρου είτε μετά τη λήψη του μέτρου είτε καθ' οποιονδήποτε μεταγενέστερο χρόνο<sup>55</sup>.

### 3. Γενικό συμφέρον και ελευθερία ανάπτυξης της προσωπικότητας, προσωπική ελευθερία και ελευθερία κινήσεως

Εξέχουσα θέση στην έννομη τάξη κατέχει το άρθρο 5 του Συντάγματος, το οποίο κατοχυρώνει ρητά την προστασία της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (Σ 5§1), την προσωπική ελευθερία του ανθρώπου (Σ5§3), καθώς και την ελευθερία κινήσεως αυτού (Σ5§4). Ενόψει της ιδιαίτερης σημασίας των προαναφερθεισών διατάξεων για την ανθρώπινη ζωή και για την ελευθερία συνολικά του ατόμου, αναγκαία προβάλλει η διερεύνηση της σχέσης στην οποία τελούν οι τρεις αυτές ρυθμίσεις με το γενικό συμφέρον.

Εξαιρετικά προβληματική εμφανίζεται η σχέση των διατάξεων αυτών με την έννοια του γενικού συμφέροντος, κυρίως στο πλαίσιο της νομολογιακής πρακτικής και ιδίως αναφορικά με την ελευθερία κινήσεως. Σύμφωνα με το άρθρο 5§4, *«απαγορεύονται ατομικά διοικητικά μέτρα που περιορίζουν σε οποιονδήποτε Έλληνα την ελεύθερη κίνηση ή εγκατάσταση στη χώρα, καθώς και την ελεύθερη έξοδο και είσοδο σε αυτήν. Τέτοιου περιεχομένου περιοριστικά μέτρα είναι δυνατόν να επιβληθούν ως παρεπόμενη ποινή με απόφαση ποινικού δικαστηρίου, σε εξαιρετικές περιπτώσεις ανάγκης και μόνο για την πρόληψη αξιόποινων πράξεων, όπως ο νόμος ορίζει»*. Παρατηρούμε δηλαδή πως ειδικά η ελευθερία κινήσεως υπόκειται, όπως άλλωστε όλα τα συνταγματικά δικαιώματα, στις γενικές οριοθετήσεις του άρθρου 5§1<sup>56</sup>, αλλά επιπλέον και σε τρεις περιορισμούς, οι προϋποθέσεις συνδρομής των οποίων ορίζονται αυστηρά από σχετικό νόμο, υπέρ του οποίου επιφύλαξη προβλέπεται στο συνταγματικό κείμενο. Ως εκ τούτου, η ελευθερία κινήσεως είναι δυνατόν να περιοριστεί μόνο α) ως παρεπόμενη ποινή κατόπιν δικαστικής αποφάσεως, β) σε εξαιρετικές περιπτώσεις ανάγκης και γ) για την πρόληψη αξιόποινων πράξεων.

Μέσα σε αυτό το αυστηρό σύστημα περιορισμού των περιορισμών δεν φαίνεται να έχει θέση η έννοια του γενικού συμφέροντος. Η επίκληση του γενικού συμφέροντος ως

<sup>55</sup> Βλ. άρθρο 6§3 του ΚΔΔ

<sup>56</sup> της νομιμότητας, της κοινωνικότητας και της χρηστότητας

κριτηρίου για την αξιολόγηση της συνταγματικότητας διαφόρων νομοθετικών περιορισμών είναι αδικαιολόγητη. Ωστόσο, στη νομολογία μπορούμε να ανιχνεύσουμε παραδείγματα, στα οποία η 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 σε ενδεχόμενους νομοθετικούς περιορισμούς της ελευθερίας κινήσεως. Έτσι, σταδιακά η νομολογία<sup>57</sup> μετακινήθηκε από την ειδική διάταξη του άρθρου 5§4 στη γενικότερη διάταξη 5§3, η οποία καθιστά ευκολότερη την εισαγωγή περιορισμών στην προσωπική ελευθερία του ανθρώπου με την επίκληση λόγων δημοσίου συμφέροντος.

Ο ΑΠ χαρακτηριστικά δεχόταν τη συνταγματικότητα της προσωρινής κράτησης του προσώπου για χρέη προς το δημόσιο, ως περιορισμού επιβαλλόμενου από το γενικό συμφέρον, παραβλέποντας την υπεροχή του προστατευόμενου αγαθού της προσωπικής ελευθερίας έναντι του οικονομικού χαρακτήρα της αποδοκιμαζόμενης συμπεριφοράς<sup>58</sup>. Νεότερες δικαστικές αποφάσεις, εντούτοις, αναγνωρίζουν ορθά τη μη πλήρωση της αρχής της αναλογικότητας ως απαραίτητης προϋπόθεσης για την επιβολή ενός τέτοιου μέτρου<sup>59</sup>. Διαπιστώνουμε, λοιπόν, πως το γενικό συμφέρον συμβάλλει στη χαλάρωση του προστατευτικού πεδίου και του κανονιστικού περιεχομένου του δικαιώματος στην προσωπική ελευθερία, παρά τη συνταγματική κατοχύρωσή της ως απαραβίαστης.

---

<sup>57</sup> Βλ. ΣΤΕ 2858/1989, όπου κρίθηκε ότι δικαιολογείται από τον επιδιωκόμενο σκοπό δημοσίου συμφέροντος το μέτρο της απαγόρευσης εξόδου από τη χώρα, που επιβάλλεται με πράξη του διευθυντή του αρμόδιου ταμείου, ακόμα και αν τα χρέη δεν είναι βεβαιωμένα.

<sup>58</sup> Βλ. ΑΠ 1758/1983

<sup>59</sup> Βλ. ΣΤΕ 277/1989

## Συμπεράσματα

Από την ανάλυση της παρούσας εργασίας συνάγονται ορισμένα ενδιαφέροντα συμπεράσματα με κύριο σημείο αναφοράς το γενικό συμφέρον:

- Ως προς την έννοια του γενικού συμφέροντος, συνάγουμε τη διαπίστωση ότι πρόκειται για μια εξαιρετικά αόριστη νομική έννοια, το ακριβές περιεχόμενο της οποίας είναι πολύ δύσκολο να οριστεί με ακρίβεια, αλλά περισσότερο αναδεικνύεται και προσλαμβάνει μορφή σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, κυρίως από το συντακτικό νομοθέτη, αλλά και από τον κοινό νομοθέτη και τη διοίκηση. Η χρήση του όρου στο συνταγματικό κείμενο είναι εξαιρετικά φειδωλή. Μόνο σε τρεις διατάξεις απαντάται ο όρος «γενικό συμφέρον», αν και δεν λείπουν και οι ποικίλες λεκτικές παραλλαγές του.

- Ως προς τη θέση που κατέχει ο όρος στη νομολογιακή πρακτική, παρατηρούμε πως σε αντίθεση με τις περιορισμένες του αναφορές στο πλαίσιο του συνταγματικού κειμένου, τα δικαστήρια προβαίνουν σε εκτεταμένη χρήση της έννοιας του γενικού συμφέροντος, ως παράγοντα νομιμοποιητικού πολλές φορές της εισαγωγής περιορισμών των συνταγματικών δικαιωμάτων. Το πολυσήμαντο του όρου έχει οδηγήσει σε κατάχρησή του από τα όργανα της δικαστικής εξουσίας, ενώ το μετατρέπει σε «όπλο» στα χέρια του δικαστή, με αποτέλεσμα να εμφανίζονται φαινόμενα αυθαιρεσιών και ερμηνευτικών υπεκφυγών. Η δυσκολία ορισμού του δεν καθιστά το γενικό συμφέρον έννοια αυτονόητη και αυταπόδεικτη, ώστε να δικαιολογείται και να επαρκεί η απλή αναφορά του στο κείμενο των δικαστικών αποφάσεων, καθώς η πρακτική αυτή οδηγεί με μαθηματική ακρίβεια στην υποβάθμιση της κανονιστικής του σημασίας.

- Ως προς τα συνταγματικά δικαιώματα, τέλος, η επίκληση λόγων γενικού συμφέροντος συχνά οδηγεί στο δραστικό περιορισμό και στην πλήρη εξουδετέρωση του νόμιμου γενικού περιεχομένου τους. Υπό την επίφαση μιας συστηματικής ερμηνείας, εισάγονται νομοθετικοί περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, που σε καμιά περίπτωση δεν βρίσκουν έρεισμα στο συνταγματικό κείμενο, καθώς δεν υπάρχει επιφύλαξη υπέρ του νόμου, και παραβλέπονται διατάξεις με σχέση γενικού προς ειδικό. Επιτελεί, επομένως, υπό τη μορφή και τη χρήση αυτή το γενικό συμφέρον, λειτουργία προσχήματος καταστρατήγησης του Συντάγματος, περιστέλλοντας δραστικά αφενός το πεδίο εφαρμογής των συνταγματικών δικαιωμάτων, στα οποία υπάρχει ρητή αναφορά της έννοιας και χαλαρώνοντας αφετέρου το προστατευτικό πεδίο πολλών άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου.

## Παράρτημα

### 1. Περίληψη – Essay Summary

#### Περίληψη

Κύριο θέμα της εργασίας αυτής είναι η έννοια του γενικού συμφέροντος αναφορικά με τα συνταγματικά δικαιώματα και ιδίως το ζήτημα του περιορισμού των συνταγματικών δικαιωμάτων για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Πρώτα, θα ορίσουμε την έννοια του συνταγματικού δικαιώματος και θα εξετάσουμε το ζήτημα της οριοθέτησής τους. Στη συνέχεια θα προσπαθήσουμε να δώσουμε έναν ορισμό στο περιεχόμενο του όρου γενικό συμφέρον, θα αναζητήσουμε τις σχετικές διατάξεις που το περιέχουν και θα διερευνήσουμε το λειτουργικό του ρόλο. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, θα εξετάσουμε τα συνταγματικά δικαιώματα στα οποία ρητά αναφέρεται ο όρος «γενικό συμφέρον» και συγκεκριμένα την ιδιοκτησία, τη μεταβολή του προορισμού των δασών και την οικονομική ελευθερία ως προς το ζήτημα του περιορισμού της εφαρμογής τους. Έπειτα, θα αναζητήσουμε τη λειτουργία του γενικού συμφέροντος ως προς άλλα συνταγματικά δικαιώματα, τα οποία δεν περιέχουν ρητή αναφορά του, προκειμένου να διερευνήσουμε τη χαλάρωση του προστατευτικού τους πεδίου για λόγους γενικού συμφέροντος. Τέλος, θα συναγάγουμε ορισμένα συμπεράσματα για την έννοια του γενικού συμφέροντος, τη νομολογιακή του χρήση και τη σχέση του με τα συνταγματικά δικαιώματα.

#### Essay Summary

The main subject of this essay is the concept of general interest in reference to the constitutional rights and specially the restraint of the constitutional rights in favor of general interest. First, we'll define the concept of constitutional rights and we'll examine the ways of their restriction. Next, we'll try to define the terminus of general interest, referring to relative articles of the Constitution, where a clear reference to general interest is made and searching its functional position. In a second level, we'll examine the constitutional rights, where the general interest is referred and specially the property, the change of the forests' destination and the financial freedom, as far as their restraint is concerned. Continuing we'll find the general interest's function in reference to others constitutional rights, which don't conclude a specific reference to it, in order to examine the easing off of their protection because of general interest. Finally, we'll extract some conclusions on the concept of general interest, its use by the courts and its relationship to constitutional rights.

## 2. Λήμματα

- Λήμματα σχετικά με το παρόν θέμα είναι τα εξής :
  - γενικό συμφέρον
  - συνταγματικά δικαιώματα
  - ιδιοκτησία
  - ισότητα
  - αναγκαστική απαλλοτρίωση
  - δάση
  - οικονομική ελευθερία
  - δημόσια ωφέλεια
  - δικαίωμα ακροάσεως
  - ελευθερία κινήσεως

### 3. Νομολογία

– Ενδεικτικά παρατίθενται οι εξής σχετικές με το θέμα της παρούσας εργασίας νομολογιακές αποφάσεις:

▪ **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 πραγματοποιείται στο πλαίσιο συνολικής μελέτης για την πυροπροστασία του δάσους.

▪ **ΣτΕ 2003/2003** : Ολυμπιακά έργα. Αίτηση ακύρωσης των από 11/4 ως 8/5/2002 ΠΔ. 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 τη θέσπιση περιορισμών 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 μετεγκατάστασης οικονομικών δραστηριοτήτων ούτε και από κυκλοφοριακή μελέτη. Απορρίπτεται η αίτηση ακυρώσεως.

▪ **ΑΠ 799/2004** : Προστασία της ιδιοκτησίας βάσει του Συντάγματος και του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Η αναγκαστική παράταση των μισθώσεων και ο καθορισμός ανώτατου ορίου μισθώματος ως μορφή περιορισμού του δικαιώματος χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας. Μισθώσεις λατομείων. Μονομερές δικαίωμα του μισθωτή να παρατείνει τη χρονική διάρκεια της μίσθωσης και καθιέρωση ανωτάτου ορίου παγίου και αναλογικού μισθώματος. Κρίνεται ότι με τις ρυθμίσεις αυτές εισάγεται ανεκτός περιορισμός της οικονομική ελευθερίας και του δικαιώματος κάρπωσης της ιδιοκτησίας του ιδιοκτήτη για εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και της εθνικής οικονομίας. Απορρίπτεται η αίτηση αναιρέσεως.

▪ **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 ακυρώσεως αρχίζει από την κοινοποίηση της πράξης στους θιγόμενους ιδιοκτήτες και όχι από τη δημοσίευση στο ΦΕΚ. Έργα δημοσίας ωφελείας. Η εκτίμηση της συνδρομής των σχετικών όρων ανήκουν στην



ουσιαστική κρίση της διοίκησης, η οποία οφείλει να αιτιολογεί τις αποφάσεις της. Επί προσβολής της πράξης απαλλοτρίωσης είναι απαράδεκτοι λόγοι αναφερόμενοι σε θέματα οριοθέτησης και περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Απορρίπτεται η αίτηση ακύρωσης.

▪ **ΣτΕ 4585/2005** : Ζητήματα κατά πόσον είναι σύμφωνη με τα άρθρα 17 και 24 του Συντάγματος η δυνατότητα μερικής άρσεως αναγκαστικής απαλλοτριώσεως τμήματος ενιαίας ιδιοκτησίας και καταλήψεως ενός ή περισσοτέρων τμημάτων κοινοχρήστων χώρων, και κατά πόσον δύναται το κατά τον Κώδικα Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων αρμόδιο διοικητικό πρωτοδικείο να κρίνει ενιαίως ως διαφορά ουσίας τόσο την διαπίστωση της παραλείψεως της Διοικήσεως να άρει την απαλλοτρίωση λόγω μη καταβολής της αποζημιώσεως εντός της προθεσμίας του άρθρου 17 παρ. 4 του Συντάγματος, όσο και την παράλειψη της Διοικήσεως να τροποποιήσει, συνεπεία της άρσεως, το ρυμοτομικό σχέδιο ή την πολεοδομική μελέτη.

▪ **ΣτΕ 947/2006**: Ζήτημα αντιθέσεως προς τα άρθρα 4 παρ. 1 και 21 παρ. 1 του Συντάγματος διατάξεως νόμου, η οποία περικόπτει το επίδομα αλλοδαπής στους εγγάμους υπαλλήλους του Υπουργείου Εξωτερικών και στους εξομοιούμενους με αυτούς, αν και ο σύζυγος υπηρετεί στην αλλοδαπή και στην ίδια πόλη.

▪ **ΣτΕ 1039/2006** : Ζήτημα αντιθέσεως προς τα άρθρα 4 παρ. 1 και 20 παρ. 1 του Συντάγματος και προς την αρχή της αναλογικότητας, του άρθρου 23 Ν. 2343/1996, που καθιερώνει το αντικειμενικό σύστημα καθορισμού εισφορών υπέρ Ι.Κ.Α. για τα ιδιωτικά οικοδομικά έργα, κατά το μέρος που περιορίζει υπέρμετρα τη δυνατότητα ανταποδείξεως εκ μέρους του υπόχρεου.

Επίσης, χαρακτηριστικές είναι οι εξής αποφάσεις:

- **ΣτΕ 3146/1998** : Προστασία περιβάλλοντος
- **ΣτΕ 527/2003** : Μετάθεση δικηγόρων
- **ΣτΕ 2/1998** : ΑΤΕ – Υπηρεσιακές μεταβολές σε προεκλογική περίοδο
- **ΣτΕ 526/2001** : Εναλλακτική θητεία – Αντιρρησίες συνείδησης
- **ΣτΕ 26/2003** : Λατομείο
- **ΣτΕ 613/2002** : Ολυμπιακά έργα
- **ΣτΕ 10/2003** : Αμοιβή συμβολαιογράφου

#### **4. Βιβλιογραφία**

1. Βεγλερής Φαίδων, «Οι περιορισμοί των δικαιωμάτων του Ανθρώπου», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1982
2. Βενιζέλος Ευάγγελος, «Γενικό συμφέρον και Περιορισμοί των Συνταγματικών Δικαιωμάτων», Παρατηρητής, 1990
3. Γλαράκη Μ., «Οι περιορισμοί, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, του δικαιώματος πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα», εκδόσεις Σάκκουλα, 2005
4. Δαγτόγλου Π., «Δημόσιο συμφέρον και Σύνταγμα», ΤοΣ 1986, σελ. 425 επόμενα
5. Δαγτόγλου Π., «Συνταγματικό Δίκαιο – Ατομικά Δικαιώματα», 2<sup>η</sup> έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2005
6. Δημητρόπουλος Α., «Συνταγματικά Δικαιώματα – Γενικό Μέρος», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2005
7. Δημητρόπουλος Α., «Συνταγματικά Δικαιώματα – Ειδικό Μέρος», παραδόσεις συνταγματικού δικαίου, τόμος III, ημίτομος Α', Αθήνα 2005
8. Καρακώστας Ιωάννης, «Περιβάλλον και Δίκαιο», 2000
9. Μάνεσης Αριστόβουλος, «Συνταγματικό Δίκαιο Α', Ατομικές Ελευθερίες», δ' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1982
10. Μανιτάκης Αντώνης, «Η Συνταγματική αρχή της Ισότητας και η Έννοια του γενικού συμφέροντος», ΤοΣ 1978, σελ. 436 επόμενα
11. Ράικος Αθανάσιος, «Συνταγματικό Δίκαιο – Θεμελιώδη Δικαιώματα», Β' Τόμος, 2<sup>η</sup> έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2002
12. Σιούτη Γλ., «Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2003
13. Χορομίδης Κ., «Η αναγκαστική απαλλοτρίωση», 1989
14. Χρυσόγονος Κώστας, «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα», 2<sup>η</sup> έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2002

#### **Διαδίκτυο**

[www.law.uoa.gr/~adimitrop](http://www.law.uoa.gr/~adimitrop)

[www.ste.gr](http://www.ste.gr)

[www.to-sintagma.gr](http://www.to-sintagma.gr)