

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΣΧΟΛΗ ΝΟΜΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ : ΝΟΜΙΚΟ

Τομέας Δημοσίου Δικαίου: Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου
Υπεύθυνος καθηγητής: Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος

Θέμα εργασίας:

**ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ
ΚΑΙ
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ**



Επιμέλεια: Τόλη Ηλιάννα
Αριθμός μητρώου: 1340200400803

ΑΘΗΝΑ 2009

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

.....	Σελίδα
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	2
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	3
<u>ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ</u>	
Α.ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ	
i) Έννοια και περιεχόμενο.....	5
ii) Οριοθέτηση των συνταγματικών δικαιωμάτων.....	7
Β.ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ	
i) Έννοια και περιεχόμενο.....	10
ii) Η χρήση του γενικού συμφέροντος στη νομολογία.....	13
iii) Ρητές αναφορές του γενικού συμφέροντος στη νομοθεσία.....	14
iv) Γενικό συμφέρον: οριοθέτηση ή περιορισμός των συνταγματικών δικαιωμάτων;.....	15
<u>ΕΙΔΙΚΟ ΜΕΡΟΣ</u>	
Α.ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΕΔΙΟΥ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΜΕ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ	
i) Ιδιοκτησία και περιορισμοί.....	18
ii) Η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων-η προστασία του περιβάλλοντος.....	22
iii) Τα όρια της οικονομικής ελευθερίας.....	27
Β.ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΚΑΙ ΧΑΛΑΡΩΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΤΙΚΟΥ ΠΕΔΙΟΥ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ	
i) Αρχή της ισότητας και γενικό συμφέρον.....	30
ii) Δικαίωμα προηγούμενης δικαστικής ακρόασης και γενικό συμφέρον.....	33
iii) Ελευθερία ανάπτυξης της προσωπικότητας, προσωπική ελευθερία, ελευθερία κίνησης και γενικό συμφέρον.....	36
<u>ΒΑΣΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ</u>	38
<u>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ</u>	39
i) Περίληψη-essay summary.....	39
ii) Λήμματα.....	39
iii) Νομολογία-Πίνακας αποφάσεων.....	40
<u>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</u>	42

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
α.ν.	Αναγκαστικός Νόμος
ΑΠ	Άρειος Πάγος
Άρθρ.	Άρθρο
Αρμ	Αρμενόπουλος (περιοδικό)
βλ	Βλέπε
Γν	Γνωμοδότηση
Δ	Δίκη (περιοδικό)
Δικ	Δικαιοσύνη (περιοδικό)
ΔτΑ	Δικαιώματα του ανθρώπου (περιοδικό)
ΕΔΔΔ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕισΝΑΚ	Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα
ΕλλΔνη	Ελληνική Δικαιοσύνη (περιοδικό)
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
Εφ.	Εφετείο
ΚΔΔ	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
ΚπολΔ	Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας
ΜΠρ	Μονομελές Πρωτοδικείο
ν.	Νόμος
ν.δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝοΒ	Νομικό Βήμα (περιοδ.)
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Ολ.	Ολομέλεια
π.δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠολΔικ	Πολιτική Δικονομία
Πρ	Πρωτοδικείο
ΟΤΑ	Οργανισμός τοπικής Αυτοδιοίκησης
Σ	Σύνταγμα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
τ.	τόμος
τεύχ.	τεύχος
τιμ.τ.	τιμητικός νόμος
ΤοΣ	Το Σύνταγμα (περιοδικό)

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ιδιαίτερα σημαντική στη σύγχρονη έννομη τάξη προβάλλει η έννοια του γενικού ή αλλιώς δημόσιου ή κοινωνικού συμφέροντος. Τόσο το ιδιωτικό όσο και το δημόσιο συμφέρον αποτελούν αόριστες νομικές έννοιες, γεγονός που έχει οδηγήσει σε διαφορετικές κατά περίπτωση ερμηνείες στη νομολογία και τη θεωρία. Αν και στο συνταγματικό κείμενο η αναφορά της έννοιας του γενικού συμφέροντος με όλες τις λεκτικές παραλλαγές της είναι περιορισμένη, στη νομολογία αποτελεί πολύ συχνά δικαιολογητική βάση των αποφάσεων ιδίως ενώπιον του ΣτΕ και των λοιπών διοικητικών δικαστηρίων.

Αντικείμενο της παρούσης μελέτης είναι η εξέταση της έννοιας του γενικού συμφέροντος στα πλαίσια του συνταγματικού δικαίου (μιας και η έννοια αυτή συναντάται σε πολλούς κλάδους του δικαίου). Πιο συγκεκριμένα θα επιχειρηθεί η εννοιολογική διερεύνηση του όρου αναφορικά με τα συνταγματικά δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα. Η μελέτη χωρίζεται σε δύο επίπεδα. Σε πρώτη φάση, στο γενικό μέρος, θα εξετάσουμε την έννοια των συνταγματικών δικαιωμάτων και του δημοσίου συμφέροντος, τους φορείς τους και θα προσδιορίσουμε τις ρητές αναφορές στο κείμενο του Συντάγματος καθώς και τις λεκτικές παραλλαγές του όρου. Ακόμη στο γενικό μέρος είναι απαραίτητο να ξεκαθαρίσουμε αν το γενικό συμφέρον αποτελεί οριοθέτηση ή περιορισμό των δικαιωμάτων καθώς και σε ποια έκταση συμβαίνει αυτό. Σε δεύτερη φάση, στο ειδικό μέρος, θα αναλύσουμε τη διαπλοκή των δύο εννοιών, γενικού συμφέροντος και δικαιωμάτων. Αφενός θα επιχειρηθεί ο προσδιορισμός του πεδίου προστασίας και εφαρμογής των δικαιωμάτων με βάση το γενικό συμφέρον και αφετέρου θα εξεταστεί κατά πόσο συμβαίνει και τότε είναι αναγκαία η χαλάρωση του προστατευτικού πεδίου των δικαιωμάτων.

Το γενικό συμφέρον δεν αφορά στο σύνολο των δικαιωμάτων του Συντάγματος. Γι' αυτό στο ειδικό μέρος εκτός από τις διατάξεις όπου διατυπώνεται ρητά ο όρος, όπως δηλαδή στο δικαίωμα ιδιοκτησίας, την προστασία του περιβάλλοντος και την οικονομική ελευθερία, θα αναφερθούμε και σε εκείνες τις διατάξεις των δικαιωμάτων στις οποίες δε μνημονεύεται ο όρος αλλά τον επικαλείται συχνά η νομολογία. Αυτό συμβαίνει με το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, την αρχή της ισότητας και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας, της προσωπικής ελευθερίας και την ελευθερία κίνησης.

Όπως προαναφέρθηκε, ιδιαίτερα σημαντική είναι η άποψη της νομολογίας επί του θέματος. Λόγω της αοριστίας του νομικού όρου άλλοτε χρησιμοποιείται ως μηχανισμός ερμηνείας του Συντάγματος και άλλοτε πάλι ως απλή και μη αιτιολογημένη βάση των αποφάσεων. Πάντως γίνεται ορθά αποδεκτό και από τη νομολογία πως οι διατάξεις του Συντάγματος που αναφέρουν το γενικό συμφέρον υπερισχύουν κάθε ειδικότερης κοινής διάταξης νόμου αφού το Σύνταγμα είναι ο υπέρτατος νόμος, βρίσκεται δηλαδή στην κορυφή της ιεραρχίας της έννομης τάξης. Το πρόβλημα τίθεται όταν ο κοινός νομοθέτης θεσπίζει ρυθμίσεις χάριν δημοσίου συμφέροντος. Διότι σε αυτήν την περίπτωση θα πρέπει να ερευνηθεί αν

πραγματικά εννοεί το δημόσιο συμφέρον υπό την έννοια του Συντάγματος· διαφορετικά η ρύθμιση θα είναι αντισυνταγματική. Το εγχείρημα της ερμηνείας είναι πράγματι δύσκολο καθώς το περιεχόμενο του όρου δεν είναι ενιαίο και συγκεκριμένο. Επιπλέον σύμφωνα με το "τεκμήριο" της συνταγματικότητας των νόμων, κάθε νόμος από την ολοκλήρωσή της διαδικασίας παραγωγής του θεωρείται σύμφωνος προς το Σύνταγμα και παράγει πλήρη νομική ενέργεια. Το τεκμήριο βέβαια δεν είναι αμάχητο. Κατά συνέπεια αν έπειτα από έλεγχο διαπιστωθεί μη συμφωνία του νόμου προς τις συνταγματικές εγγυήσεις δε θα εφαρμοστεί ή μπορεί να απενεργοποιηθεί ενώπιον του ΑΕΔ.

Διάφορα παραδείγματα από τη νομολογία παρατίθενται διάσπαρτα στο κείμενο για την καλύτερη κατανόηση του θέματος και της εφαρμογής της έννοιας του γενικού συμφέροντος στην πράξη, κυρίως στο ειδικό μέρος της εργασίας. Εκτός των παραπάνω, μετά το ειδικό μέρος θα ακολουθήσει παράθεση βασικών συμπερασμάτων και περίληψη του θέματος.

ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

Α.ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

ι) Έννοια και περιεχόμενο

Ο άνθρωπος ανεξάρτητα από το κοινωνικό σύνολο στο οποίο ανήκει και ανεξάρτητα από την ιστορική εξέλιξη είναι ελεύθερος. Οι άνθρωποι δηλαδή είναι από τη φύση τους ελεύθεροι και ίσοι. Όμως για να μιλήσουμε για δικαιώματα θα πρέπει αυτά να ενταχθούν σε μια έννομη τάξη, σε κράτος. Κι αυτό γιατί μόνο το κράτος μπορεί να χορηγήσει και να κατοχυρώσει δικαιώματα χάριν προστασίας των πολιτών του. Εξελικτικά κατοχυρώθηκαν νομικά πολλά από τα βασικά δικαιώματα του ανθρώπου ως μεμονωμένου ατόμου ή ως μέλους μιας ομάδας όχι μόνο σε εθνικό επίπεδο αλλά σε διεθνές και ευρωπαϊκό. Γίνονται δεκτές διάφορες παραλλαγές του όρου, όπως "ατομικά" ή "συνταγματικά" ή "ανθρώπινα" ή "θεμελιώδη" δικαιώματα ή "ελευθερίες". (Ο όρος αυτός δεν προτιμάται από πολλούς σήμερα καθώς έχει στατική έννοια ενώ ο όρος δικαίωμα περιλαμβάνει την αναγνωρισμένη από την έννομη τάξη αξίωση και έχει νομικό πλαίσιο. Επιπλέον ο όρος συνταγματικά δικαιώματα θεωρείται πληρέστερος όταν πρόκειται για γενική αναφορά ενώ δηλώνεται η σύνδεση με το ισχύον δίκαιο).¹

Τα ατομικά δικαιώματα σήμερα κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα και συνεπώς αποτελούν δημόσιο δίκαιο. (Το ισχύον Σύνταγμα είναι συστηματικότερο από τα προηγούμενα σχετικά με τη διάρθρωση της ύλης που περιέχεται στο μέρος των ατομικών δικαιωμάτων.) Κατά την κλασική θεωρία ως κανόνες δημοσίου δικαίου στρέφονται μόνο κατά του κράτους. Όμως μια τέτοια κατηγοριοποίηση σήμερα -λόγω του φιλελευθερισμού- είναι ανεπαρκής καθώς αναγνωρίζεται ο αμυντικός χαρακτήρας των δικαιωμάτων. Αυτό σημαίνει πως τα δικαιώματα αποτελούν βασικά αξιώματα της συνολικής έννομης τάξης και εμφανίζουν επιθετική ενέργεια όχι μόνο κατά του κράτους αλλά και κατά των ιδιωτών.

Σύμφωνα με τον ορισμό: "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 και των οποίων το αμυντικό περιεχόμενο στρέφεται κατά της κρατικής και κάθε άλλης εξουσίας"². Όπως προαναφέρθηκε ο όρος δικαίωμα είναι πιο δόκιμος. Σημαίνει αγωγή και εξαναγκαστή έννομη αξίωση. Είναι η εξουσία που απονέμεται στα πρόσωπα από το δίκαιο για την ικανοποίηση των συμφερόντων τους. Έχει δύο όψεις, την οντολογική κατά την οποία το δικαίωμα συνιστά εξουσία αναγνωριζόμενη από το δίκαιο και τη λειτουργική που αφορά στην ικανοποίηση εννόμου συμφέροντος.

¹ Δημητρόπουλος Α., Σύνταγματικά δικαιώματα-Γενικό μέρος, 2005, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 32-33 και 103

Δαγτόγλου Π., Ατομικά δικαιώματα, τόμος Α', 2005, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 4 επ.

² Δημητρόπουλος Α., Σύνταγματικά δικαιώματα-Γενικό μέρος, 2005, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 101

Ο επιθετικός προσδιορισμός 'συνταγματικά'(δικαιώματα) προσδίδει ένα επιπλέον στοιχείο, αυτό της ευθείας αναγνώρισης από το Σύνταγμα. Με αυτόν τον τρόπο διαφοροποιούνται από τα κοινά δικαιώματα, τα οποία κατά συνέπεια δεν μπορούν να τροποποιηθούν ή να καταργηθούν με τη συνήθη διαδικασία που προβλέπει το Σ. "Συνταγματικό είναι το δικαίωμα που παρέχεται στους πολίτες από το Σύνταγμα". Κριτήριο για το χαρακτηρισμό ενός δικαιώματος ως συνταγματικού είναι το αν περιέχεται ή όχι στο συνταγματικό κείμενο.

Αρχικά γινόταν δεκτό ότι τα δικαιώματα είναι 'προσωπικά', ότι δηλαδή με αυτά προτάσσεται η ικανοποίηση του ατομικού παρά του γενικού συμφέροντος. Σταδιακά η άποψη αυτή παραμερίστηκε με την ύπαρξη περιορισμών και αρμοδιοτήτων καθώς ο άνθρωπος οφείλει να ικανοποιεί τα συμφέροντά του στο πλαίσιο του γενικότερου συμφέροντος. Τα συνταγματικά δικαιώματα έχουν ως αντικείμενο να εξειδικεύουν την ανθρώπινη ζωή, να προστατεύουν δηλαδή μερικότερες εκφάνσεις της ανθρώπινης υπόστασης και δραστηριότητας. Τα δικαιώματα παρέχουν στο άτομο εξουσίες με στόχο την αυτοκυριαρχία και τη δράση στην κοινωνικοπολιτικοοικονομική ζωή. Παράλληλα προσδιορίζουν τη συμπεριφορά του κράτους και θέτουν όρια στη συμπεριφορά του φορέα τους ώστε να μη θίγονται οι υπόλοιποι φορείς.

Το περιεχόμενο των συνταγματικών δικαιωμάτων έχει τρεις διαστάσεις, την αμυντική, την προστατευτική και τη διασφαλιστική. Η πρώτη σημαίνει ότι το δικαίωμα στρέφεται κατά κάθε απειλής, είτε κρατικής είτε ιδιωτικής προέλευσης. Κατά την κλασσική νομική θεωρία τα δικαιώματα έχουν μονομερή κατεύθυνση κατά του κράτους. Σήμερα όμως είναι αναγκαία και η προστασία από τις κοινωνικές δυνάμεις που έχουν αναπτυχθεί. Η δεύτερη στρέφεται προς στο κράτος και έχει ως περιεχόμενο την αξίωση του πολίτη για παροχή προστασίας απέναντι σε επιθετικές ενέργειες των συνανθρώπων του. Η τρίτη στρέφεται επίσης προς το κράτος και αφορά στην αξίωση παροχής υλικών μέσων και υπηρεσιών για την άσκηση των δικαιωμάτων. Το αμυντικό και προστατευτικό περιεχόμενο αναγνωρίζονται από το Σ, ενώ το εξασφαλιστικό αναγνωρίζεται σε ειδικές περιπτώσεις.

Συμπερασματικά, στα πλαίσια του κοινωνικού ανθρωπισμού μιλούμε πλέον για κοινωνικά δικαιώματα, για δικαιώματα με κοινωνική κατεύθυνση και προσανατολισμό. Έτσι οριοθετούνται κοινωνικά τα συνταγματικά δικαιώματα. Δεν παύουν όμως να είναι και προσωπικά, αφού σύμφωνα και με την ανθρωπιστική αρχή (2§1Σ) αναγνωρίζεται μόνο η εξουσία του ανθρώπου στο άτομό του (όχι όμως και στους άλλους), η οποία συμπληρώνεται και από την 5§1Σ. Ακόμη έχει το δικαίωμα να ενεργεί προς ικανοποίηση των συμφερόντων του αλλά στα πλαίσια του γενικού συμφέροντος ώστε να μη θίγεται η αρχή της νομιμότητας. Υπάρχουν όμως και περιπτώσεις στις οποίες επιβάλλεται η ικανοποίηση των συμφερόντων άλλων προσώπων. Τότε μιλούμε για 'αρμοδιότητες' και όχι για δικαιώματα. Συνεπώς δεν υπάρχει απόλαυση δικαιωμάτων χωρίς την εκπλήρωση υποχρεώσεων. Για παράδειγμα, το δικαίωμα στη ζωή προϋποθέτει το σεβασμό της ζωής των άλλων. Τέλος αξίζει να αναφερθεί πως τα συνταγματικά δικαιώματα έχουν έναν οικουμενικότερο σκοπό, τον άνθρωπο. Γι' αυτό παρατηρείται ομοιότητα των συνταγματικών διατάξεων περί δικαιωμάτων μεταξύ διαφόρων κρατών.

Τα δικαιώματα διακρίνονται περαιτέρω σε δημόσια και ιδιωτικά. Παλαιότερα, με την επικράτηση της κλασσικής νομικής θεωρίας δημόσια ήταν μόνο τα δικαιώματα

που στρέφονταν κατά του κράτους. Αυτή η διάκριση πλέον δεν εξυπηρετεί κάποια σκοπιμότητα, διότι με την αναγνώριση του αμυντικού περιεχομένου των δικαιωμάτων προκύπτει ένας "υπερδημόσιος χαρακτήρας" αυτών³. Εφόσον τα δικαιώματα στρέφονται και κατά άλλων ατόμων, όχι μόνο κατά του κράτους, οδηγούμαστε στην απολυτοποίησή τους. Με άλλα λόγια, η ενιαία αντιμετώπιση της εξουσίας ανεξαρτήτου προελεύσεως αναίρεσε τη διάκριση σε ιδιωτικά και δημόσια δικαιώματα. Λόγος γίνεται και για πρωτογενή ή δευτερογενή δικαιώματα. Πρωτογενή καλούνται αυτά που έχουν ως περιεχόμενο αυτοτελή μορφή της ανθρώπινης συμπεριφοράς, ενώ δευτερογενή αυτά που εξειδικεύουν τη γενική μορφή της ανθρώπινης συμπεριφοράς.

ii) Οριοθέτηση των συνταγματικών δικαιωμάτων

Σύμφωνα με τη θεωρία του "πυρήνα του δικαιώματος" τα συνταγματικά δικαιώματα έχουν ένα ελάχιστο, στοιχειώδες περιεχόμενο το οποίο δεν μπορεί να προσβληθεί. Στο περιεχόμενο του δικαιώματος ανήκει η κτήση, δηλαδή η σύνδεση του υποκειμένου με το αντικείμενο, του φορέα προς το προστατευόμενο συνταγματικό αγαθό και η άσκηση, η υλοποίηση της εξουσίας του δικαιώματος κατά ορισμένο τόπο, τρόπο και χρόνο. Η άσκηση αφορά τόσο στην απόλαυση των ωφελειών από το δικαίωμα όσο και στην προστασία και διάθεσή του. Από τη μία πλευρά το προστατευόμενο αγαθό έχει ανάγκη από εννοιολογικούς προσδιορισμούς οι οποίοι δεν είναι περιορισμοί αλλά προσδιοριστικοί του γενικού περιεχομένου του δικαιώματος. Οι περιορισμοί συρρικνώνουν το περιεχόμενο του δικαιώματος. Π.χ στο άρθρο 17Σ. υφίσταται ο εννοιολογικός προσδιορισμός της έννοιας της ιδιοκτησίας, ως σύνολο εμπραγμάτων και μόνο δικαιωμάτων. Δεν τίθεται περιορισμός του δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Από την άλλη είναι επιβεβλημένη η άσκηση του δικαιώματος σε ένα πλαίσιο οριοθετήσεων. Το δικαίωμα ασκείται νόμιμα όταν ασκείται σε συγκεκριμένο χώρο, χρόνο και τρόπο. Ο φορέας έχει απλώς την ελευθερία να καθορίσει τα τρία αυτά στοιχεία. Π.χ δεν είναι νόμιμη η πραγματοποίηση λατρείας σε πλατεία ή η εξάσκηση μουσικού οργάνου σε ώρες κοινής ησυχίας.

Πραγματικά, τα Συντάγματα επιβάλλουν περιορισμούς στην άσκηση των συνταγματικών δικαιωμάτων για την πρόληψη των καταχρήσεων, ώστε η άσκηση του ατομικού δικαιώματος από ένα άτομο να μη δημιουργεί αφόρητη κατάσταση για τα άλλα μέλη της κοινωνίας. Δεν πρέπει να συγχέουμε την έννοια των περιορισμού με αυτή της οριοθέτησης. Ο περιορισμός αποτελεί, θα λέγαμε, 'μια υποχώρηση από το άκρο όριο του δικαιώματος'. Αντίθετα οριοθετώ σημαίνει ορίζω, συγκεκριμενοποιώ τους όρους άσκησης του δικαιώματος. Σύμφωνα με ορισμό "*οριοθέτηση είναι ο με διατάξεις δικαίου στο πλαίσιο της γενικής σχέσης πραγματοποιούμενος καθορισμός του γενικού περιεχομένου, ο προσδιορισμός των ανωτάτων ορίων άσκησης του δικαιώματος*"⁴. Έχει γενικό και ευρύ χαρακτήρα, διότι αφορά σε όλους τους φορείς των δικαιωμάτων. Η οριοθέτηση είναι πάγια, έχει μόνιμο και καθολικό χαρακτήρα. Αρκεί η γενική πρόβλεψη στο συνταγματικό κείμενο και δε χρειάζεται επανάληψη σε κάθε δικαίωμα⁵.

Κάθε δικαίωμα δεν είναι γενικό και απεριόριστο. Αντίθετα, έχει ορισμένο,

³ Δημητρόπουλος Α., Συνταγματικά δικαιώματα-Γενικό μέρος, 2005, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 111

⁴ Δημητρόπουλος Α., Συνταγματικά δικαιώματα-Γενικό μέρος, 2005, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 169 επ.

οριοθετούμενο περιεχόμενο. Η ελευθερία κάθε ατόμου αποτελεί το όριο έως το οποίο φθάνει εκείνη των άλλων, αφού το άτομο δε ζει απομεμονωμένο, αλλά μέσα σε ένα σύνολο συνανθρώπων του που έχουν τα ίδια με αυτό δικαιώματα, ώστε να επιβάλλεται ο αμοιβαίος σεβασμός τους. Την αρχή αυτή είχε υιοθετήσει, στο άρθρο 4 και η Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη της Γαλλικής Επανάστασης που όριζε τα εξής: "...η άσκηση των φυσικών δικαιωμάτων κάθε ανθρώπου δεν έχει άλλα όρια πέρα από εκείνα που εξασφαλίζουν στα άλλα μέλη της κοινωνίας την απόλαυση των ίδιων δικαιωμάτων. Τα όρια αυτά μόνο ο νόμος μπορεί να τα προσδιορίσει"⁶. Οριοθέτηση λοιπόν σημαίνει θέσπιση ορίων δράσης, αφορά στην άσκηση του δικαιώματος. Το δικαίωμα συνιστά νομικό μέγεθος, γι' αυτό ο προσδιορισμός του περιεχομένου και των ορίων άσκησής του τίθενται από τον συντακτικό νομοθέτη. Οι οριοθετήσεις αποτελούν κανόνες δικαίου που προσδιορίζουν τη νόμιμη άσκηση του δικαιώματος από ιδιώτες και κράτος. Προϋπόθεση της οριοθέτησης είναι η κτήση του δικαιώματος.

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τον μαξιμαλιστικό προσδιορισμό, η οριοθέτηση προσδιορίζει το μέγιστο περιεχόμενο του δικαιώματος. Θέτει όρια αλλά δεν περιέχει περιορισμούς. Αναγκαία, μέσα στην οριοθέτηση τίθενται και περιορισμοί. Με άλλα λόγια, η οριοθέτηση καθορίζει τις προϋποθέσεις και το νομικό περιβάλλον μέσα στο οποίο προστατεύεται το δικαίωμα. Αφενός εξασφαλίζει στο φορέα ένα χώρο ελεύθερης δράσης, αφετέρου εμποδίζει την εισβολή άλλων στην περιοχή του. Επιπλέον εμποδίζει τον ίδιο το δικαιούχο να υπερβεί τα επιτρεπόμενα όρια άσκησης. Τυχόν υπέρβαση αυτών των ορίων συνιστά παράνομη δράση και συνεπάγεται κύρωση, περιορισμούς ή απώλεια του δικαιώματος.⁷

Υπάρχουν γενικές οριοθετικές ρήτρες ο οποίες προκύπτουν ειδικότερα από τα άρθρα 5§1Σ και 25Σ και πρόκειται για τα δικαιώματα των άλλων, το Σ., τα χρηστά ήθη, την απαγόρευση της καταχρηστικής άσκησης και την κοινωνική οριοθέτηση. Στην ουσία ο νομοθέτης θέτει τρεις γενικές οριοθετικές ρήτρες, τη ρήτρα της συνταγματικής νομιμότητας, τη ρήτρα της κοινωνικότητας και τη ρήτρα της χρηστότητας, οι οποίες αλληλοεπικαλύπτονται ως ένα βαθμό. Στη θεωρία έχει τεθεί το ζήτημα αν, ενόψει του γενικού περιεχομένου της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, τα δικαιώματα των άλλων και το Σ. και τα χρηστά ήθη ισχύουν για όλα τα άλλα θεμελιώδη δικαιώματα⁸. Σύμφωνα με τη θεωρία της ειδικής εφαρμογής τα συγκεκριμένα συνταγματικά δικαιώματα υπερισχύουν και άρα αποκλείουν την εφαρμογή των γενικών ρητρών. Αντίθετα, κατά τη θεωρία της γενικής εφαρμογής-που κρίνεται και η ορθότερη άποψη-οι τρεις γενικές οριοθετικές ρήτρες ισχύουν σε όλα τα συνταγματικά δικαιώματα. Αποτελούν γενικές αντικειμενικές συνταγματικές αρχές

⁵Υπάρχουν όμως και περιπτώσεις, όπου γίνεται επανάληψη της γενικής οριοθέτησης σε συγκεκριμένη συνταγματική διάταξη, οπότε γίνεται διάκριση σε γενική ή ειδική προβλεπόμενη οριοθέτηση. (Ειδικά προβλεπόμενη είναι όταν καθορίζεται το γενικό περιεχόμενο συγκεκριμένου συνταγματικού δικαιώματος.)

⁶Γεωργόπουλος Κ., Επίτομο Συνταγματικό Δίκαιο, 2001, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 485-486

⁷Αξίζει να σημειωθεί πως η οριοθέτηση οδηγεί σε υποχρέωση παράλειψης εκ μέρους του φορέα, σε αρνητική πράξη. Αντίθετα, ο περιορισμός πολλές φορές έχει τη μορφή θετικής ενέργειας.

⁸Δημητρόπουλος Α., Συνταγματικά δικαιώματα-Γενικό μέρος, 2005, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 175επ.

που αφορούν την ανθρώπινη δράση στη συνολική έννομη τάξη.Γι'αυτό και συνεφαρμόζονται συνήθως με τις μερικότερες ειδικές διατάξεις⁹.

Σύμφωνα με τη **ρήτρα της συνταγματικής νομιμότητας**, η γενικότερη δράση όλων των κοινωνιών του δικαίου, ιδιωτών και κρατικών οργάνων, πρέπει να εναρμονίζεται με το Σ και με τους σύμφωνα με αυτό νόμους¹⁰.Η άσκηση των συνταγματικών δικαιωμάτων αλλά και η δράση των κρατικών οργάνων δεν είναι υπεράνω του Σ. και των νόμων αλλά υπόκειται σε αυτούς.Η αναγωγή σε γενική οριοθέτηση της άσκησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν προκύπτει μόνο από την 5§1Σ αλλά και από την 120§2Σ περί σεβασμού των δικαιωμάτων.Βέβαια η ρήτρα αυτή είναι γενική και θα υπήρχε ακόμη κι αν δεν αναγραφόταν στο Σ ρητά.

Η ρήτρα κοινωνικότητας έχει δύο όψεις.Απο τη μία ο συντακτικός νομοθέτης αναφέρεται στον καθένα χωριστά και από την άλλη στο κοινωνικό σύνολο.

-Ο άνθρωπος αποτελεί μέλος του κοινωνικού συνόλου, όπως τονίζεται και στα άρθρα 25§§1,2Σ.Συνεπώς, η κοινωνική οριοθέτηση των συνταγματικών δικαιωμάτων είναι αναγκαία.Λόγω των δομικών μεταβολών στην κοινωνία, η κοινωνική οριοθέτηση μεταβάλλεται ανά εποχή.

-Ο συντακτικός νομοθέτης αναφέρεται στο κοινωνικό σύνολο με την προάσπιση του γενικού συμφέροντος.(Η έννοια του οποίου αναλύεται εκτενώς παρακάτω.)

-Στο άρθρο 5§1Σ αναφέρονται και τα 'δικαιώματα των άλλων'.Ο νομοθέτης εννοεί κυρίως αλλά όχι μόνο τα θεμελιώδη δικαιώματα.Οριοθετείται με αυτόν τον τρόπο η δράση του ατόμου μέσω της αναγνώρισης της απόλυτης αμυντικής ενέργειας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.Κατά τη δράση του οφείλει ο καθένας να σέβεται και να μην παραβιάζει την αξία και τα συνταγματικά δικαιώματα των άλλων.(Τα 'δικαιώματα των άλλων' εμπεριέχονται ούτως ή άλλως και στη αρχή της νομιμότητας.)

Η ρήτρα της χρηστότητας περιλαμβάνει το σεβασμό των χρηστών ηθών, την τήρηση της καλής πίστης και την απαγόρευση της κατάχρησης.Τα χρηστά ήθη προσδιορίζονται από τη συμπεριφορά του μέσου, ενσυνείδητου και έντιμου ανθρώπου.Η εξειδίκευση όμως αυτών ανήκει στον εφαρμοστή του δικαίου, ο οποίος κρίνει με αντικειμενικά κριτήρια.(Στα χρηστά ήθη εμφανίζεται κυρίως το ζήτημα της γενικής ή ειδικής εφαρμογής που θίξαμε παραπάνω.)Όπως η κρατική εξουσία δεν μπορεί να δρα ανεξέλεγκτα και να παραβιάζει τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, κατά τον ίδιο λόγο και οι φορείς των δικαιωμάτων δεν επιτρέπεται να είναι ασύδοτοι στην άσκησή τους.Κατάχρηση υπάρχει όταν δεν παραβιάζεται μεν καμιά ρητή διάταξη, αλλά η χρήση του δικαιώματος αντιστρατεύεται τον σκοπό του συγκεκριμένου δικαιώματος.Το θέμα περιλαμβάνεται και στην 25§3Σ κατά την οποία *"η καταχρηστική άσκηση δικαιώματος δεν επιτρέπεται"*¹¹.

⁹Αυτό συμβαίνει σε περίπτωση συμφωνίας ή σιωπής της ειδικής ρύθμισης ή ακόμη όταν υπάρχει διάσταση του περιεχομένου ειδικής ρήτρας και γενικής ρύθμισης.

¹⁰Η γενική ρυθμιστική αρμοδιότητα του κοινού νομοθέτη δεσμεύεται από το Σ και δεν αρκεί να επικαλείται γενικώς και αορίστως το Σ προκειμένου να περιορίσει τα συνταγματικά δικαιώματα.Γι' αυτό και το αποτέλεσμα της νομοθετικής διαδικασίας ελέγχεται αν είναι σύμφωνο προς το Σ.

¹¹Γεωργόπουλος Κωνσταντίνος,Επίτομο Συνταγματικό Δίκαιο,2001,εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, σελ.506:"Ως στιγμής δεν έχει ψηφιστεί εκτελεστικός του Σ. νόμος που να προβλέπει ποινικές κυρώσεις κατά των ενόχων καταχρηστικής άσκησης.Η μόνη κύρωση είναι ότι η καταχρηστική συμπεριφορά δεν απολαμβάνει την προστασία που προβλέπει το Σ. για το σχετικό δικαίωμα."

Β.ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ

ι) Έννοια και περιεχόμενο

Σήμερα το περιεχόμενο, η λειτουργία και η ιδεολογία του δημόσιου συμφέροντος είναι εντελώς διαφορετικά από ανάλογες έννοιες του παρελθόντος. Σε γενικές γραμμές το δημόσιο συμφέρον:

α) Αμβλύνει και ελαχιστοποιεί τις κοινωνικές διαφορές. Μ' αυτόν τον τρόπο συμβιβάζονται αντιτιθέμενα συμφέροντα και αποφεύγονται οι βίαιες αντιπαραθέσεις που δημιουργούνται εκτός συστήματος.

β) Δημιουργεί ενότητα του κράτους, αφού σκοπεύει στη συμφιλίωση αντιτιθέμενων συμφερόντων. Το κράτος ενσωματώνει το δημόσιο συμφέρον είτε ως εκπρόσωπος εναρμόνισης των ιδιωτικών συμφερόντων είτε ως εκπρόσωπος εθνικής βούλησης.

Η έννοια του γενικού συμφέροντος αποκτά χειροπιαστή σημασία μόνο με τη συγκεκριμενοποίηση της.

Τα συμφέροντα που προστατεύει το δίκαιο μπορεί να είναι συμφέροντα των ατόμων, των ομάδων, της τοπικής κοινωνίας, του λαού, του έθνους, της κοινωνίας γενικώς. Έτσι γίνεται λόγος για ιδιωτικά συμφέροντα (ατομικά, οικογενειακά, επαγγελματικά, ομαδικά κλπ), για τοπικό συμφέρον, για λαϊκό, για εθνικό, για κοινωνικό (γενικό, γενικότερο) συμφέρον. Η βασική διάκριση είναι μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου συμφέροντος. Το δημόσιο συμφέρον περιλαμβάνει όλες τις παραπάνω επι μέρους έννοιες του μη ιδιωτικού συμφέροντος. Οι έννοιες αυτές έχουν ως κοινό στοιχείο το ότι το προστατευτέο συμφέρον ανήκει στην ολότητα ή σε τμήματά της και όχι σε εξατομικευμένα πρόσωπα. Ενώ δηλαδή το ιδιωτικό συμφέρον έχει ως φορέα το πρόσωπο-φυσικό ή νομικό-, το δημόσιο έχει ως σημείο αναφοράς τα πρόσωπα ως σύνολο ή υποσύνολα¹². Το ιδιωτικό συμφέρον καθορίζεται από τον εκάστοτε φορέα του –αφού ο καθένας αποφασίζει για τον εαυτό του, τι αποτελεί συμφέρον-στα πλαίσια που θέτει ο νομοθέτης για το τι είναι έννομο ή προστατευτέο συμφέρον. Λόγω της πληθώρας των φορέων του γενικού συμφέροντος αυξάνεται η αοριστία του. Κατά συνέπεια είναι δύσκολος και γεμάτος κινδύνους ο προσδιορισμός της έννοιας αυτής. Κι αυτό διότι "όποιος ασκεί ή επιδιώκει να ασκήσει δημόσια εξουσία, επιδιώκει με την επίκληση του δημοσίου συμφέροντος την πολιτική του νομιμοποίηση"¹³. Το πρόβλημα γίνεται πιο έντονο αν λάβουμε υπόψη μας τις αξιώσεις της επιστήμης για την έννοια. Πρόκειται για μια έννοια ολική και διαρκή που αποδίδει τον ανώτατο σκοπό κάθε κρατικής ή υπερεθνικής εξουσίας και η οποία βρίσκεται στον πυρήνα της νομιμότητας του κράτους. Η εθνική άμυνα, η κρατική ασφάλεια, η δημόσια τάξη, η κοινωνική ασφάλεια, η οικονομική ασφάλεια, οι νομισματικές και οικονομικές ανάγκες συνοψίζονται όλες στην έννοια του δημοσίου συμφέροντος χωρίς ειδικότερους προσδιορισμούς.

Πρόκειται για μια έννοια εξαιρετικά αόριστη, ικανή να υποβληθεί σε πολλές αξιολογήσεις. Η αοριστία αυτή της επιτρέπει να μη λείπει τίποτα συγκεκριμένο αλλά να υπονοεί πολλά. Ταυτόχρονα αποτελεί και νομική έννοια που διεκδικεί συγκεκριμένο κανονιστικό περιεχόμενο. Είναι μια έννοια που παραπέμπει στις προγνώσεις του νομοθέτη ή της διοίκησης και άρα στο σκοπό του νόμου ή της διοικητικής πράξης και

¹² Σπυρόπουλος Φ., Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο, 2006, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 364-365

¹³ Γλαράκη Μ., Περιορισμοί για λόγους δημοσίου συμφέροντος του δικαιώματος πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα, 2005, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 127

θέτει αυτές τις προγνώσεις στον τελικό έλεγχο του δικαστή. Το σημαντικότερο όμως στοιχείο της έννοιας είναι η ιδεολογική της ουδετερότητα, ως αποτέλεσμα των τρεχουσών ιδεολογικών κατασκευών για την κοινωνία, την εξουσία, το κράτος, που εμφανίζονται να αναζητούν και να υπηρετούν το γενικό συμφέρον και να αντλούν τη νομιμοποίησή τους μέσα από την υπαγωγή τους σε αυτό. Συνεπώς πρόκειται για ένα 'ιδεολογικό παλίμψηστο', κοινό τοις πάσι. Δηλαδή ο δικαστής προβαίνει στη χρήση της έχοντας συγκεκριμένη άποψη για το κοινωνικό και πολιτικό περιεχόμενο. Η χρήση της έννοιας ως νομικής εμφανίζεται ως κριτήριο ελέγχου της νομιμότητας και όχι της σκοπιμότητας των ρυθμίσεων που άγονται σε δικαστική κρίση¹⁴.

Το δημόσιο συμφέρον δεν είναι μια έννοια ανεξάρτητη από το δίκαιο ή υπεράνω του δικαίου. Αντίθετα, μορφοποιείται κάθε φορά μόνο από το δίκαιο. Όπως προαναφέρθηκε, η αόριστη αυτή έννοια γίνεται χειροπιαστή αν συγκεκριμενοποιηθεί. Το δημόσιο συμφέρον δεν είναι το 'συμφέρον του δημοσίου' ή αλλιώς το 'συμφέρον του κράτους ή του λαού'. Ό,τι συμφέρει το δημόσιο δεν είναι απαραίτητα και δημόσιο συμφέρον. Δημόσιο συμφέρον είναι ό,τι προβλέπει ο νόμος ή συνάγεται ως τέτοιο από το νόμο και πρόκειται για συμφέρον προστατευτέο για την ολότητά της ή για υποσύνολά της. Συνδέεται άρρηκτα με την αρχή της νομιμότητας. Για παράδειγμα: Το συμφέρον του δημοσίου επιβάλλει την πάταξη του εγκλήματος. Αλλά την επιβάλλει υπό προϋποθέσεις, τις οποίες υπαγορεύει η αρχή του κράτους δικαίου, ο σεβασμός των δικαιωμάτων του κατηγορουμένου, η αρχή της αναλογικότητας μεταξύ εγκλήματος και ποινής κλπ. Η το συμφέρον του κράτους επιβάλλει την αύξηση των κρατικών εσόδων και την περιστολή των δαπανών. Αλλά το δημόσιο συμφέρον επιβάλλει τη δίκαιη φορολόγηση, την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας και την ενίσχυση της αρχής του κοινωνικού κράτους. Ακόμη δεν μπορεί να θεωρηθεί το συμφέρον του λαού, διότι ο λαός δε μπορεί παρά μόνο σε πολύ λίγες, απλές περιπτώσεις να διαμορφώσει με την απαιτούμενη ταχύτητα σαφή γνώμη για το περιεχόμενο του δημοσίου συμφέροντος¹⁵. Είναι απαραίτητη επομένως η θέσπιση κανόνων για την εξειδίκευση της έννοιας. Η συγκεκριμενοποίηση γίνεται πρώτα με νομοθετικά πλαίσια, είτε από το πρωτογενές ή δευτερογενές κοινοτικό δίκαιο είτε από το Σ. Πάντως είναι έννοια μεταβαλλόμενη βάσει των εκάστοτε αντιλήψεων του κοινού νομοθέτη εντός του πλαισίου του Σ.

Το δημόσιο συμφέρον εκφράζεται λοιπόν από το θετικό δίκαιο. Το περιεχόμενό του προσδιορίζεται από την έννομη τάξη στην οποία εντάσσεται. Προσδιορίζεται πρώτα από το νόμο και, αν δεν υπάρχει τέτοιος προσδιορισμός, ακολουθείται η γενική χρήση της έννοιας. Εντός της ελληνικής δικαιοϋχίας, η έννοια του δημοσίου συμφέροντος είναι γνωστή. Για παράδειγμα σύμφωνα με το άρθρο 105 Εισ. ΝΑΚ η έκταση της αστικής ευθύνης του κράτους εξαρτάται από την έννοια της "*χάριν του γενικού συμφέροντος κείμενης διατάξεως*". Επίσης η έννοια του δημοσίου συμφέροντος διαχέεται σε όλες τις εκφάνσεις του διοικητικού δικαίου καθώς η έννοια αυτή συντελεί στην οριοθέτηση ή την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, την ανάκληση των διοικητικών πράξεων κλπ. Όμως στο πεδίο προστασίας των συνταγματικών δικαιωμάτων τα πράγματα αλλάζουν, διότι οι εγγυήσεις που προστατεύουν τα δικαιώματα αυτά είναι συνταγματικού επιπέδου, θέτοντας τις ρυθμίσεις της κοινής νομοθεσίας υπό έλεγχο και επιπλέον δεν

¹⁴Βενιζέλος Ε., Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων (κριτική προσέγγιση των τάσεων της νομολογίας), Παρατηρηρητής, Θεσσαλονίκη, 1990, σελ. 39-41

¹⁵Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 1997, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 154

ερμηνεύονται σύμφωνα με την κοινή νομοθεσία.Προέχει η διασφάλιση των συνταγματικών δικαιωμάτων σε σχέση με τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος.

Σύμφωνα με ορισμό¹⁶ 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".Δηλαδή αξιολογικό στοιχείο της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος είναι η εκτίμηση της χρησιμότητας ή της ωφέλειας που συνδέει το υποκείμενο του συμφέροντος με τα πρόσωπα, τα πράγματα ή τις καταστάσεις.Η εκτίμηση αυτή μπορεί να γίνει είτε υποκειμενικά, με βάση το υποκείμενο, είτε αντικειμενικά, με βάση τις ανάγκες.Παρ'όλο που αναγνωρίζεται η κεντρική σημασία του δημοσίου συμφέροντος σε ολη την έννομη τάξη και ιδίως στη διοικητική δραστηριότητα, είναι δύσκολο να την ορίσουμε διότι μια τέτοια προσπάθεια προσκρούει σε φιλοσοφικές ή πολιτικές θέσεις.Πάντως από τη νομολογία και τη νομοθεσία προκύπτει ότι 'δημόσιο' είναι το συμφέρον όταν υποκείμενό του είναι ο λαός που έχει οργανωθεί σε κράτος.Μπορεί να σημαίνει τη χρησιμότητα ή την ωφέλεια από την ικανοποίηση κοινών βασικών αναγκών ολόκληρης της κρατικής κοινωνίας, οπότε μιλούμε για γενικό δημόσιο συμφέρον.Για παράδειγμα εθνική άμυνα, παιδεία, υγεία, δικαιοσύνη, οικονομική ανάπτυξη κλπ.Μπορεί να αφορά στην ικανοποίηση αναγκών ενός τμήματος του λαού, οπότε μιλούμε για ειδικό δημόσιο συμφέρον, όπως στην περίπτωση απαλλοτριώσεως για δημόσια ωφέλεια.Μπορεί να αφορά στην ικανοποίηση μιας μικρής μερίδας ατόμων, όπως είναι η σύσταση εκπαιδευτικών κέντρων για άτομα με ειδικές ανάγκες ή η ύδρευση μιας μικρής κοινότητας.

Παραπάνω έγινε λόγος για τη διάκριση δημοσίου και ατομικού συμφέροντος.Πρόκειται για την παραδοσιακή νομική θεωρία και συνταγματικο-πολιτική σκέψη, που βασίζεται στα κοινωνικοοικονομικά δεδομένα της αστικής κοινωνίας και η οποία επηρεασμένη από ανύπαρκτα συνταγματικά πρότυπα του κράτους αποχής και του μεμονωμένου ατόμου, διακρίνει αντιθετικά ανάμεσα στο γενικό και ατομικό συμφέρον.Στη σύγχρονη εποχή μια τέτοια αντίληψη είναι συνταγματικά εσφαλμένη καθώς η ευημερία του προσώπου αποτελεί και βασική επιδίωξη του κοινωνικού κράτους.Ταυτόχρονα η ιδιωτική δραστηριότητα στον κοινωνικό, πολιτικό και οικονομικό χώρο δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται και πέρα από τους σκοπούς του Σ.Το κοινό συμφέρον περιλαμβάνει και τα προσωπικά συμφέροντα.Αυτή η αλληλεξάρτηση φαίνεται πχ.στα άρθρα 25§1Σ και 106§2Σ.Με άλλα λόγια, η ενότητα της σύγχρονης έννομης τάξης βασίζεται στη σύνθεση ιδιωτικού και δημόσιου συμφέροντος.Αυτή η σχέση προκύπτει και από τη δημοκρατική αρχή.Επιπλέον μόνη η δημοκρατική διαδικασία καταφέρνει τη σύνθεση των ατομικών συμφερόντων σε ενιαίο σύνολο και εμποδίζει τη δημιουργία ενός γενικού και αφηρημένου δημόσιου συμφέροντος, το οποίο προσδιορίζεται από τη θέληση των κυβερνώντων και ανεξάρτητα ή αντίθετα από τη θέληση των κυβερνωμένων.Στην Δημοκρατία οφείλεται η εξελικτική άρση των αντιθέσεων κράτους-κοινωνίας και ο συγκερασμός δημοσίου και ιδιωτικού¹⁷.

¹⁶Σπηλιωτόπουλος Ε.,Εγχείριδιο Διοικητικού Δικαίου,1991,εκδόσεις Σάκκουλα, παρ.77

¹⁷Δημητρόπουλος Α.,Συνταγματικά δικαιώματα-Γενικό μέρος,2005,εκδόσεις Σάκκουλα,σελ.181-183

ii) Η χρήση του γενικού συμφέροντος στη νομολογία

Η έννοια του γενικού συμφέροντος μνημονεύεται 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 σχετικά με την προστασία, την άσκηση και τους περιορισμούς των συνταγματικών δικαιωμάτων. Στην πραγματικότητα η νομολογία επιδίδεται σε μια έντονη και εντατική χρήση της έννοιας του γενικού συμφέροντος στην οποία ανάγεται με εντυπωσιακή ευκολία, άνεση και συχνότητα.

Στη νομολογία γίνεται πολύ συχνά χρήση του γενικού συμφέροντος. Αυτή η αναντιστοιχία ανάμεσα στη λιτή χρήση της έννοιας στο συνταγματικό κείμενο και στην πληθωρική χρήση της στη νομολογία κλονίζει την ίδια τη νομική φύση του τυπικού Σ στο πιο πολύτιμο κεφάλαιό του, την κατοχύρωση των συνταγματικών δικαιωμάτων-κατοχύρωση που είναι συνυφασμένη με την επιβολή περιορισμών στα δικαιώματα αλλά και με την επιβολή ορίων στη ρυθμιστική και περιοριστική δράση του κοινού νομοθέτη και της διοίκησης, δηλαδή με την επιβολή περιορισμού των περιορισμών. Η συχνή και εκτεταμένη χρήση της από τη νομολογία δημιουργεί προβλήματα νομικής ακρίβειας και εννοιολογικής συνοχής. Αρκετές φορές η αναγωγή σε αυτή την έννοια γίνεται άλλοτε για να επιτευχθεί ο προσδιορισμός του πεδίου προστασίας ενός συνταγματικού δικαιώματος, ενώ άλλοτε λειτουργεί ως κριτήριο ερμηνείας του Σ για να επιτευχθεί η πρακτική εναρμόνιση συνταγματικών διατάξεων που φαίνεται να βρίσκονται σε σχέση αντινομίας. Από την άλλη πολλές φορές η νομολογιακή επίκληση του γενικού συμφέροντος οδηγεί στη χαλάρωση της προστασίας των συνταγματικών δικαιωμάτων ενώ σε άλλες περιπτώσεις υποδηλώνει την ερμηνευτική υπεκφυγή του δικαστή-λόγω κεκτημένης ταχύτητας ή με στόχο τη χαλάρωση του κανονιστικού περιεχομένου των συνταγματικών δικαιωμάτων.

Στη νομολογία το γενικό ή δημόσιο συμφέρον συναντάται υπό διάφορα επίθετα όπως κοινωνικό(πχ. ΣτΕ 1947/1960, ΣτΕ 372/1957), εθνικό συμφέρον(πχ. ΣτΕ 473/1960), οικονομικό(πχ. ΣτΕ 1858/1960), γενικότερο(πχ. ΣτΕ 400/86, ΣτΕ 4319/2005), μείζον(πχ. ΣτΕ 1682/2002), ουσιώδες(πχ. ΠολΠρωτΑθ 65/2004), ενώ όταν πρόκειται για θέματα αναπτυξιακών ή περιβαλλοντικών επιλογών που απαιτούν και τη στάθμιση του κοινού νομοθέτη και της διοίκησης χρησιμοποιούνται οι όροι 'υπέρτερο' ή 'γενικότερο εθνικό συμφέρον'(πχ. ΣτΕ 2234/1999). Ακόμη σε αποφάσεις συναντάται και ο όρος 'ειδικό δημόσιο συμφέρον'(πχ. ΣτΕ 2204/2004), που αφορά σε μικρότερο τμήμα του λαού. Η εν λόγω έννοια τελικά δεν είναι και τόσο αόριστη ώστε να μην υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Αντίθετα συνιστά νομική έννοια που δεν διαφεύγει τον έλεγχο του ΣτΕ. Οι λόγοι του δημοσίου συμφέροντος πρέπει να εξειδικεύονται, να προκύπτουν δηλαδή από την αιτιολογία της διοικητικής πράξης. Για παράδειγμα η άρνηση χορήγησης διαβατηρίου έπρεπε να αιτιολογείται πλήρως με την εξειδίκευση του σοβαρού λόγου δημόσιας τάξης ή συμφέροντος ένεκα του οποίου η διοίκηση προήλθε στην άρνηση. Δεν είναι ορθή η άποψη να θεωρηθεί ως αιτιολογία, ενόψει του Ν.4310/1929 ή του Ν.1975/1991 για τους αλλοδαπούς, η επίκληση απλώς λόγων 'κρατικής ασφάλειας' χωρίς ειδικότερο προσδιορισμό των δεδομένων(όπως δέχεται η ΣτΕ 1651/1996).

Η έννοια του γενικού συμφέροντος φαίνεται να χρησιμοποιείται στη νομολογία σε δύο κλίμακες ανάλογα με την ένταση των κρατικών επεμβάσεων. Έτσι από τη μια μεριά το γενικό συμφέρον ισούται με το δημόσιο συμφέρον και θεμελιώνει επεμβάσεις συνηθισμένης σημασίας(βλ. πχ. τα άρθρα 105ΕισΝΑΚ, 17§1Σ). Από την

άλλη το μείζον ή γενικότερο συμφέρον ισούται με το υπέρτερο δημόσιο συμφέρον και θεμελιώνει επεμβάσεις ιδιαίτερης σημασίας(πχ 17§4 εδ.γ'Σ).Η ουσιαστική εκτίμηση του δημόσιου συμφέροντος ανήκει στην αρμοδιότητα της νομοθετικής ή της διοικητικής λειτουργίας.Ο έλεγχος της υπέρβασης των ορίων της έννοιας του γενικού συμφέροντος ανήκει στα δικαστήρια.Γενικότερα η αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος είναι συνταγματικού επιπέδου καθώς αποτελεί βασικό κριτήριο για τα όρια άσκησης και απόλαυσης των δικαιωμάτων και εκπλήρωσης των υποχρεώσεων, κυρίως όπου προβλέπεται στο Σ και το νόμο(που τάσσεται προς τις επιταγές του Σ)¹⁸.

Ειδικά στη νομολογία και θεωρία του διοικητικού δικαίου έχει κεντρική θέση καθώς διαμορφώνει βασικά φαινόμενα όπως είναι πχ. η οριοθέτηση και η άσκηση διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης, η ανάκληση διοικητικών πράξεων¹⁹. [Αξίζει να σημειωθεί η έννοια του δημοσίου συμφέροντος και η άμεση σχέση του με το διοικητικό δίκαιο από τη νομολογία του γαλλικού ΣτΕ:α)Κάθε δραστηριότητα που ικανοποιεί το δημόσιο συμφέρον μπορεί να υπαχθεί σε ένα ιδιαίτερο νομικό καθεστώς διοικητικού δικαίου.β)Ο προσδιορισμός της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος από τη νομολογία δεν είναι άμεσος, αλλά προκύπτει από την όλη διαδικασία και τις συζητήσεις ενώπιον του δικαστηρίου.γ)Στο όνομα του δημοσίου συμφέροντος, ο δικαστής υπεισέρχεται αναγκαστικά στον έλεγχο σκοπιμότητας των διοικητικών μέτρων και αντλεί περισσότερη ελευθερία εκτίμησης των πραγματικών περιστατικών από εκείνη που του παρέχει ο νομοθέτης.δ)Το δημόσιο συμφέρον αποτελεί νομιμοποιητική βάση της διοικητικής δραστηριότητας.Η παραβίασή του συνιστά λόγο ακυρότητας των διοικητικών πράξεων ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις δημιουργείται η αυστηρή υποχρέωση προς τις απαιτήσεις του.²⁰]

iii)Ρητές αναφορές του γενικού συμφέροντος στη νομοθεσία

Από τα παραπάνω συνάγεται πως δεν υπάρχει μία ενιαία και σταθερή νομολογιακή χρήση της έννοιας του γενικού συμφέροντος στο πεδίο προστασίας και περιορισμών των συνταγματικών δικαιωμάτων.Γι'αυτό επιβάλλεται να εξετασθεί καταρχήν η έννοια του γενικού συμφέροντος ως συνταγματική έννοια μέσω της εξέτασης του ίδιου του συνταγματικού κειμένου.

Όπως προαναφέρθηκε, ο όρος γενικό συμφέρον μνημονεύεται σε ελάχιστες συνταγματικές διατάξεις.Αυτός καθαυτός ο όρος αναφέρεται στο άρθρο 17§1Σ κατά 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"*.Επίσης στο άρθρο 106§1εδ.α'Σ αναφέρεται 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."*Τέλος στο άρθρο 33§2Σ στον όρκο του ΠτΔ περιλαμβάνεται ανάμεσα στις υποχρεώσεις του *"να υπηρετεί το γενικό συμφέρον"*.

¹⁸Τάχος Α.,Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο,2005,8^η έκδοση,εκδόσεις Σάκκουλα, σελ.71-72

¹⁹Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου,Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκληση των διοικητικών πράξεων,Τόμος Τιμητικός ΣτΕ ΙΙ,1982,σελ.355επ.

²⁰Γλαράκη Μ.,Περιορισμοί για λόγους δημοσίου συμφέροντος του δικαιώματος πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα, 2005,εκδόσεις Σάκκουλα,σελ.131-133

Ενδεικτικά στο συνταγματικό κείμενο βρίσκουμε διατάξεις με τις ακόλουθες λεκτικές παραλλαγές του όρου: Στο άρθρο 24§1εδ.ε'Σ αναφέρεται 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". Στο άρθρο 4§3εδ.β'Σ αναγράφεται πως "Επιτρέπεται να αφαιρεθεί η ελληνική ιθαγένεια μόνο σε περίπτωση που κάποιος απέκτησε εκούσια άλλη ιθαγένεια ή που ανέλαβε σε ξένη χώρα υπηρεσία αντίθετη προς τα εθνικά συμφέροντα, με τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία που προβλέπει ειδικός νόμος". Το εθνικό συμφέρον μνημονεύεται και στο άρθρο 28§2Σ όπου "Για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη, μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σ." και στο άρθρο 28§3Σ "Η Ελλάδα προβαίνει ελεύθερα...εφόσον αυτό υπαγορεύεται από σπουδαίο εθνικό συμφέρον...". Στη διάταξη 12§5Σ προβλέπεται η δυνατότητα σύστασης με νόμο αναγκαστικών συνεταιρισμών "που αποβλέπουν στην εκπλήρωση σκοπών κοινής ωφέλειας ή δημόσιου ενδιαφέροντος...".

Ιδιαίτερα σημαντική στην κοινή νομοθεσία είναι η διάταξη 105ΕισΝΑΚ στην οποία προβλέπεται η αστική ευθύνη του Κράτους. Ενδεικτικά αναφέρεται 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 η παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης, που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος". Το γενικό συμφέρον δηλαδή αποτελεί προϋπόθεση ευθύνης του κράτους απέναντι στους πολίτες.

iv) Γενικό συμφέρον: οριοθέτηση ή περιορισμός των συνταγματικών δικαιωμάτων;

Έγινε ήδη λόγος εκτενώς για την έννοια του περιορισμού και της οριοθέτησης (σελ. 7-9). Το ερώτημα αυτό έχει προβληματίσει πολλούς συγγραφείς. Έτσι, βρίσκουμε υποστηρικτές και των δύο απόψεων, τις οποίες θα εξετάσουμε αμέσως. Όσοι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι το γενικό συμφέρον αποτελεί περιορισμό του δικαιώματος²¹ θεωρούν ότι το γενικό συμφέρον οδηγεί στη συρρίκνωση του νόμιμου γενικού περιεχομένου του δικαιώματος. Σε αυτό το συμπέρασμα καταλήγει και η απόφαση **ΣτΕ 400/86** σχετικά με το Εθνικό Σύστημα Υγείας (ΕΣΥ). Σύμφωνα με αυτή το ΣτΕ επικαλέστηκε με αξιοπρόσεκτη επιχειρηματολογία ότι όπου ο κοινός νομοθέτης θεσπίζει ρύθμιση προς εξυπηρέτηση γενικότερου δημόσιου συμφέροντος που αναφέρεται στο Σ, η ρύθμιση αυτή υπερέχει κάθε αντίθετης ειδικής συνταγματικής διάταξης. Κατά τις γενικά αναγνωρισμένες αρχές ο ειδικός κανόνας υπερέχει του γενικού. Στη συγκεκριμένη περίπτωση το γενικό συμφέρον υπερέχει της ειδικής διάταξης του 109Σ, η οποία απαγορεύει στο νομοθέτη τη μεταβολή της διαθήκης ή δωρεάς υπέρ κοινοφελούς σκοπού. Το γενικότερο

²¹Όπως πχ ο Μάνεσης Α., Συνταγματικά δικαιώματα-Ατομικές ελευθερίες, α' πανεπιστημιακές παραδόσεις, δ' έκδοση / Δαγτόγλου Π., Ατομικά δικαιώματα, τόμος Α', 2005, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 170 επ. / Γλαράκη Μ., Περιορισμοί για λόγους δημοσίου συμφέροντος του δικαιώματος πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα, 2005, εκδόσεις Σάκκουλα / Βενιζέλος Ε., Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων (κριτική προσέγγιση των τάσεων της νομολογίας), Παρατηρηρητής, Θεσσαλονίκη, 1990

δημόσιο συμφέρον συνίσταται σύμφωνα με την απόφαση "στην παροχή στους πολίτες υπηρεσιών υγείας υψηλού επιπέδου (με συγκεκριμένη νομοθετική ρύθμιση-με υπουργικές αποφάσεις των οργανισμών των νοσοκομείων- του τρόπου καθορισμού των διοριστέων νοσοκομειακών γιατρών) για να εκπληρωθεί η επιταγή της παρ.3 του άρθρου 21 του Σ.Συνεπώς δε δύνανται να εξαιρεθούν από την εφαρμογή του μέτρου αυτού τα νοσοκομεία των κοινοφελών ιδρυμάτων που προστατεύονται με τις διατάξεις του άρθρου 109Σ.Οι δε τυχόν αντίθετες διατάξεις της υπέρ κοινωφελούς σκοπού διαθήκης ή δωρεάς, δε δύνανται να εμποδίσουν την εφαρμογή των διατάξεων του νόμου τούτου και στα νοσοκομεία αυτά."Το δημόσιο συμφέρον κατά αυτόν τον τρόπο βρίσκεται υπεράνω του Σ.Απαλλάσσεται ο κοινός νομοθέτης από τις συνταγματικές του δεσμεύσεις.Οι νόμοι διακρίνονται σε δύο κατηγορίες:τους κοινούς νόμους που υπόκεινται στο Σ. και τους νόμους που εξυπηρετούν το γενικότερο έννομο συμφέρον και υπερτερούν του Σ.

Ορθότερη όμως φαίνεται να είναι η άποψη περί οριοθέτησης των δικαιωμάτων.Στο Σ δεν προβλέπεται κάποια γενική ρήτρα υπέρ του δημοσίου συμφέροντος υπεράνω και πέρα από τα ατομικά και προσωπικά συμφέροντα όλων, μπροστά στην οποία θα έπρεπε να υποχωρήσουν τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών.Ο συντακτικός νομοθέτης αντιλαμβάνεται το δημόσιο συμφέρον ως γενικό συμφέρον, ως τη σύνθεση των συμφερόντων των φορέων των συνταγματικών δικαιωμάτων.Με τη γενική και αόριστη επίκληση του δημοσίου συμφέροντος θα περιορίζονταν ή θα εξαφανίζονταν τα θεμελιώδη δικαιώματα.Από την γενική κοινωνική ρήτρα των άρθρων 25§§1,2Σ δε συνάγεται κάποια γενική αρχή υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος.Στη σύγχρονη έννομη τάξη είναι αναγκαία η σύνθεση ιδιωτικών και δημοσίου συμφέροντος.Υπάρχει δηλαδή η εναρμόνισή τους και δεν τίθεται θέμα σύγκρουσης.Άλλωστε κρίνεται ότι δημόσιο συμφέρον είναι η άσκηση κάθε θεμελιώδους δικαιώματος.Συνεπώς δεν τίθεται θέμα νομοθετικού περιορισμού των δικαιωμάτων εν ονόματι του γενικού συμφέροντος, εφόσον δεν βασιίζεται σε ειδική συνταγματική διάταξη.Μιλούμε για τη γενική οριοθετική ρήτρα του γενικού συμφέροντος.Κατά το Σ το γενικό συμφέρον αποτελεί όριο εφόσον πρόκειται για την άσκηση οικονομικών δικαιωμάτων όπως προκύπτει από τα άρθρα 106Σ και 17Σ²².Περιορισμοί εισάγονται με την έννοια του δημοσίου συμφέροντος ως προς τη μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων.

Σύμφωνα με παρεμφερή άποψη, στο ερώτημα "μέχρι ποιού σημείου εξικνούνται οι παρεμβάσεις, μέχρι που οριοθετείται ο περιορισμός των περιορισμών;" υποστηρίζεται ότι η ελληνική συνταγματική τάξη μπορεί να μην περιέχει μία γενική διάταξη αλλά εμπεριέχει ρητή και ειδική κατοχύρωση του ουσιώδους περιεχομένου του ατομικού δικαιώματος στο άρθρο 23§2εδ.α'και δ'Σ αναγωγικά με το δικαίωμα της απεργίας.Ορίζεται λοιπόν ότι "οι περιορισμοί δεν μπορούν να φτάνουν ως την κατάργηση του δικαιώματος της απεργίας ή την παρεμπόδιση της νόμιμης άσκησής του. "Η διάταξη αυτή ισχύει ως ερμηνευτική οδηγία για όλες τις ατομικές ελευθερίες αφού οι σχετικές διατάξεις αποτελούν ένα θεσμικό σύνολο.Δηλαδή επιτρέπεται η προσβολή του μεταβλητού περιεχομένου και όχι του πυρήνα του δικαιώματος²³.

²²Δημητρόπουλος Α.,Συνταγματικά δικαιώματα-Γενικό μέρος,2005,εκδόσεις Σάκκουλα, σελ.183-184

²³Βελέντζας Ι.,Η Συνταγματική εγγύηση της ιδιοκτησίας θεμελιώδες αντικείμενο του Οικονομικού Δικαίου,1987,εκδόσεις Σάκκουλα,σελ.113-114

Εν κατακλείδι, δημόσιο συμφέρον είναι μόνο ό,τι τα συνταγματικώς οριζόμενα όργανα, κατά τη συνταγματικώς καθοριζόμενη ιεραρχία και διαδικασία, ορίζουν ως δημόσιο συμφέρον. Τα όργανα αυτά είναι ο συντακτικός νομοθέτης, ο κοινός νομοθέτης και η κυβέρνηση/διοίκηση-με αυτήν την ιεραρχική σειρά.

ΕΙΔΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

**Α. ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΕΔΙΟΥ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΜΕ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ
ΣΥΜΦΕΡΟΝ**

Σε αυτό το σημείο θα εξετάσουμε την έννοια του γενικού συμφέροντος στο πλαίσιο των συνταγματικών δικαιωμάτων (όπου μνημονεύεται στο κείμενο) ως κριτήριο για τον προσδιορισμό του πεδίου προστασίας κάθε δικαιώματος.

ι) Ιδιοκτησία και περιορισμοί

Ένα από τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου είναι το δικαίωμα στην ιδιοκτησία, που σημαίνει ότι προϋφίσταται του κράτους και του φυσικού δικαίου και επομένως επιβάλλεται ο σεβασμός του. Στο άρθρο 17Σ συνδυάζονται η προστασία του ατομικού ιδιοκτησιακού δικαιώματος με την εγγύηση της ιδιοκτησίας ως νομικού θεσμού. Το ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας έγκειται στην ελευθερία του ατόμου να απολαμβάνει και να διαθέτει την ιδιοκτησία του. Η θεσμική εγγύηση της ιδιοκτησίας έχει αντικειμενική ενέργεια, δηλαδή είναι συνταγματικά διασφαλισμένη. Η εγγύηση αυτή στρέφεται ιδίως προς το νομοθέτη και τον υποχρεώνει να θεσπίσει ένα πυρήνα κανόνων δικαίου που καθιστούν δυνατή την ύπαρξη, τη λειτουργικότητα και την ιδιωτική ωφελιμότητα της ιδιοκτησίας καθαυτής ή σε συνδυασμό με άλλες συνταγματικές διατάξεις (αφενός ο κοινός νομοθέτης δεν έχει τη δυνατότητα να τροποποιεί ή να καταργεί απεριορίιστα την τυπομορφία των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων και αφετέρου έχει την υποχρέωση να προβλέπει τρόπους κτήσης της ιδιοκτησίας ή να επιτρέπει τη διαμόρφωση ενός minimum εξουσιών του φορέα του δικαιώματος που θα είναι επαρκείς για την δημιουργία της ατομικής ιδιοκτησίας). Συνεπώς η ιδιωτική ιδιοκτησία δεν μπορεί να μετατραπεί, στο σύνολό της ή κατά το μεγαλύτερο μέρος της, σε δημόσια. Γι' αυτό η αναγκαστική απαλλοτρίωση ή η κρατικοποίηση επιτρέπονται υπό προϋποθέσεις που ορίζονται από το Σ και τους σύμφωνα προς αυτό νόμους.

Σύμφωνα με τη διατύπωση του άρθρου 17§1Σ *"Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος."* Το Σ προστατεύει μόνο την ιδιωτική περιουσία και όχι την πειουσία του κράτους, η οποία δεν μπορεί κιόλας να απαλλοτρωθεί. Μέχρι πρότινος (ως το 1998) στη νομολογία επικρατούσε η άποψη ότι στην κατοχυρωμένη προστασία της ιδιοκτησίας εμπίπτουν μόνο τα εμπράγματα δικαιώματα - η κυριότητα, οι δουλείες, το ενέχυρο και η υποθήκη. Αναγκαία όμως είναι η διεύρυνση της προστασίας ώστε να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, όπου η σύγχρονη οικονομία οικοδομείται στα περιουσιακά αγαθά ενοχικής φύσης, αλλά και να συμβαδίζει με τη ρύθμιση του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, σύμφωνα με τη διατύπωση του οποίου *"ο καθένας δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του"*. Πλέον στη θεωρία στη χώρα μας, τη νομολογία του ΕΔΔΑ και την ισχυρή μειοψηφία αποφάσεων²⁴ γίνεται δεκτό πως στη σφαίρα προστασίας της ιδιοκτησίας ανήκουν και τα ενοχικά και μετοχικά δικαιώματα, τα λεγόμενα απόλυτα δικαιώματα στα υλικά και άυλα αγαθά όπως είναι το δικαίωμα της ευρεσιτεχνίας, των διακριτικών γνωρισμάτων, της πνευματικής ιδιοκτησίας, ακόμη και ο μισθός και άλλα περιουσιακά δικαιώματα.

Τα τελευταία χρόνια ο εθνικός δικαστής εφαρμόζει με συνέπεια τις διατάξεις του άρθρου 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ. Ενδεικτικά σύμφωνα με το σκεπτικό της **ΑΠ 1465/2001** *"η στέρηση των ενοχικών δικαιωμάτων χωρεί μόνο για λόγους δημόσιας ωφέλειας και προϋποθέτει την καταβολή προγούμενης αποζημίωσης. Η διάταξη του Πρωτοκόλλου έχει σύμφωνα με τον κανόνα του άρθρου 28§1Σ άμεση και*

²⁴Με αρχή την απόφαση ΑΠ(Ολ.)40/1998.

υπερνομοθετική ισχύ στο εθνικό δίκαιο που δεσμεύει τον κοινό νομοθέτη, έτσι ώστε αυτός δεν δικαιούται να προβεί σε κατάργηση προστατευόμενου δικαιώματος με διάταξη τυπικού νόμου." Επίσης με την απόφαση ΑΠ 43/2002 εφαρμόζεται η διάταξη του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ προκειμένου να θεμελιωθεί η προστασία των περιουσιακών ενοχικών δικαιωμάτων. Το Δικαστήριο έκρινε ότι οι διατάξεις του άρθρου 20§15 του ν.2556/1997, σύμφωνα με τις οποίες οι προβλεπόμενες μισθολογικές προαγωγές των υπαλλήλων του ΟΓΑ από το άρθρο 26§9 του Κανονισμού Καταστάσεως Προσωπικού του ΟΓΑ φθάνουν μέχρι το βασικό μισθό ορισμένου βαθμού, αντίκεινται στο άρθρο 1§1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, στο μέτρο που συνεπάγονται απόσβεση περιουσιακών ενοχικών δικαιωμάτων που είχαν γεννηθεί και συνεπώς οι υπάλληλοι μπορούσαν να ζητήσουν την προαγωγή τους στο βαθμό του γενικού διευθυντή-εφόσον είχαν πληρωθεί όλες οι προϋποθέσεις του εν λόγω νόμου. Διότι για την κατάργηση των γεννηθέντων και μη ικανοποιηθέντων μέχρι τότε ενοχικών δικαιωμάτων δε συντρέχουν αποχρώντες λόγοι δημοσίου συμφέροντος ή ωφέλειας και δη η κατάργηση αυτή δε δικαιολογείται εξ αντικειμένου προς αποτροπή υπέρμετρης επιβάρυνσης του εναγομένου ΟΓΑ, που είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με κοινωνική αποστολή και δεδομένου πως ο αριθμός των υπαλλήλων που συγκέντρωναν τις προϋποθέσεις για προαγωγή ήταν περιορισμένος.

Με τη διατύπωση του 17§1Σ, το Σ λαμβάνει υπόψη του τις σύγχρονες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες και αμβλύνει τον απόλυτο χαρακτήρα της ιδιοκτησίας ώστε να απαγορεύεται η καταχρηστική άσκηση και να αναγνωρίζεται η κοινωνική διάστασή της. Η ιδιοκτησία εκτός από δικαίωμα περιέχει και υποχρεώσεις προς το κοινωνικό σύνολο. Αυτό συνεπάγεται την επιβολή περιορισμών στις εξουσίες του ιδιοκτήτη και υποχρέωση ανοχής ορισμένων κοινωνικώς αναγκαίων ενεργειών επί της ιδιοκτησίας του²⁵. Οι περιορισμοί αυτοί όμως δεν πρέπει να εξικονούνται μέχρι του σημείου να μετατρέπουν το ατομικό δικαίωμα σε κοινωνικό λειτούργημα²⁶. Για πρώτη φορά το Σ εισάγει έναν κοινωνικό περιορισμό, ορίζοντας ότι το δικαίωμα στη ιδιοκτησία δεν μπορεί να ασκείται εις βάρος του γενικού συμφέροντος.²⁷ Πιο συγκεκριμένα το ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας τίθεται υπό επιφύλαξη νόμου, επιτρέποντας τη θέσπιση περιορισμών υπό την προϋπόθεση ότι δικαιολογούνται από το δημόσιο συμφέρον και ταυτόχρονα δεν αναιρούν τον πυρήνα του δικαιώματος, οπότε προσκρούουν στο άρθρο 17§2Σ που απαγορεύει την αναποζημιώτη στέρηση της ιδιοκτησίας. Οι περιορισμοί αυτοί αποτελούν κατ'ουσίαν προσδιορισμούς του εύρους της συνταγματικά προστατευόμενης ιδιοκτησίας²⁸.

²⁵Σιούτη Γλ., Δίκαιο Περιβάλλοντος, Γενικό μέρος Ι, Δημόσιο Δίκαιο και Περιβάλλον, 2000, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 38

²⁶Δαγτόγλου Π., Ατομικά Δικαιώματα Β', 1991, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 893 επ.

²⁷Αξίζει να σημειωθεί ότι η ιδιοκτησία και η οικονομική ελευθερία αλληλοσυμπληρώνονται. Όπως αναφέρει ο Βελέντζας Ι. (Η Συνταγματική εγγύηση της ιδιοκτησίας θεμελιώδες αντικείμενο του Οικονομικού Δικαίου, 1987, εκδόσεις Σάκκουλα): "Το άρθρο 17Σ υπονοεί τον ιδιοκτήτη δεσμευμένο από το δικαίωμά του και συγκεκριμένα από τον τρόπο που το κομίζει για λογαριασμό του γενικού συμφέροντος, και ως γενικό συμφέρον στην περιοχή του οικονομικού δικαίου νοείται όχι μόνο εκείνο που ικανοποιεί το σύνολο της κοινωνίας αλλά και ορισμένες ομάδες της υπό την προϋπόθεση ότι δεν στρέφεται *contra* στο κοινωνικό σύνολο." Το Σ επιβάλλει συνεπώς στον ιδιοκτήτη την ύπαρξη άμεσης κοινωνικής υποχρέωσης.

²⁸Καράκωστας Ι, Περιβάλλον και Δίκαιο, Δίκαιο διαχείρισης και προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών, 2006, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 271

Ενώ από τη μία το Σ απαγορεύει την άσκηση της ιδιοκτησίας εις βάρος του γενικού συμφέροντος από την άλλη τη συνδέει με την ελευθερία δράσης. Υπάρχει λοιπόν ένας εσωτερικός δεσμός με την προσωπική ελευθερία. Από την άλλη το Σ έχει περιορίσει σημαντικά τα κοινωνικά πλαίσια μέσα στα οποία προστατεύεται η άσκηση της ιδιοκτησίας. Η συστολή αυτή δεν γίνεται αμέσως από το Σ, αλλά επαφίεται στον κοινό νομοθέτη. Είναι επιτρεπτή η επέμβαση του νομοθέτη στη διαμόρφωση της έκτασης και των ορίων της ιδιοκτησίας υπό την προϋπόθεση ότι δεν εξαφανίζεται ή δεν καθίσταται αδρανής η ιδιοκτησία σε σχέση με τον προορισμό της. Με άλλα λόγια οι περιορισμοί δε δύνανται να φτάνουν μέχρι την κατάργηση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας ή της νόμιμης άσκησής του. Ο πυρήνας του δικαιώματος μόνο με απαλλοτρίωση μπορεί να αναιρεθεί²⁹.

Κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας επιχειρεί να οριοθετήσει το κανονιστικό πλαίσιο εντός του οποίου πραγματοποιούνται οι σχετικές σταθμίσεις ανάμεσα στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας και το γενικό συμφέρον. Ως κύριο χαρακτηριστικό της νομολογίας προβάλλει η διασφάλιση του γενικού συμφέροντος αλλά πάντοτε χωρίς να παραβιάζονται η αρχή της αναλογικότητας των περιορισμών-ιδίως η αρχή της αναγκαιότητας-και ο πυρήνας του δικαιώματος. Η νομολογία του ΣτΕ αποκτά περισσότερο κοινωνικό περιεχόμενο ενώ φαίνεται να υποχωρεί ο ατομιστικός φιλελευθερισμός. Χαρακτηριστικές είναι η απόφαση ΣτΕ 3682/1986 (ΤοΣ 1986, σελ. 461 επ.), ΣτΕ(Ολ.) 3521-2/1992 (ΤοΣ 1993, σελ. 165 επ.), από τις οποίες προκύπτει ότι *"να μεν δεν κωλύεται η νομοθετική και εκτελεστική εξουσία, όταν ειδικώς εξουσιοδοτείται από προς τούτο, να θεσπίζει περιορισμούς, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και για λόγους εξυπηρέτησως του γενικότερου δημόσιου συμφέροντος, αναγόμενους ιδίως στο δικαίωμα της αποκλειστικής χρήσης ή απόλυτης κάρπωσης της ιδιοκτησίας..., υπό την προϋπόθεση όμως ότι με αυτούς τους περιορισμούς δεν καθίσταται αδρανής η ιδιοκτησία εν σχέσει με τον προορισμό της ή ειδικότερα δεν αποδυναμώνεται σε ουσιώδη βαθμό το παραπάνω δικαίωμα αποκλειστικής χρήσης του ακινήτου και υπό τον περαιτέρω όρο ότι οι περιορισμοί αυτοί θα πρέπει να είναι μόνο οι αναγκαίοι για την επίτευξη του σκοπούμενου αποτελέσματος"*³⁰.

²⁹Βελέντζας Ι., Η Συνταγματική εγγύηση της ιδιοκτησίας θεμελιώδες αντικείμενο του Οικονομικού Δικαίου, 1987, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 119
Σύμφωνα για παράδειγμα με την ΣτΕ(Ολ.) 4050/1976 (δημοσ. σε ΤοΣ 1977, σελ. 154 επ.), *"δεν αντίκειται εις την προστατευτική της ιδιοκτησίας διάταξη του Σ η δια νόμου θέσπιση γενικών περιορισμών της ιδιοκτησίας, επιβαλλομένων εκ κοινωνιστικών λόγων προς εξυπηρέτησιν του γενικότερου συμφέροντος και περιστελλόντων τον ατομιστικόν χαρακτήρα της ιδιοκτησίας, οι οποίοι δε θεμελιούν δικαίωμα αποζημίωσης, εφόσον πάντως η θέσπιση των περιορισμών τούτων δεν εξικνείται μέχρις υπέρμετρου βαθμού ώστε να προκαλέση πλήρη και ολοκληρωτική εκμηδένισιν ή αποδυνάμωσιν του δικαιώματος της ιδιοκτησίας."*

³⁰Κατά την ΑΠ 1239/1998, (ΤοΣ 1999, σελ. 635 επ.) ο περιορισμός του ιδιοκτήτη-μισθωτή να ανεχθεί την παρά τη θέλησή του μεταβίβαση της μισθωτικής σχέσης ως προς το πρόσωπο του μισθωτή είναι επιτρεπτός εφόσον τη μεταβολή αυτή επέβαλε στη συγκεκριμένη περίπτωση λόγος δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι η για την εύρυθμη λειτουργία του κράτους εφαρμογή των συνταγματικά κατοχυρωμένων θεσμών της διοικητικής αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ο περιορισμός της ιδιοκτησίας λοιπόν για να είναι συνταγματικά ανεκτός πρέπει να συγκεντρώνει τις εξής προϋποθέσεις σωρευτικά:α)να προβλέπεται από το νόμο,β)να θεσπίζεται με αντικειμενικά κριτήρια,γ)να αποβλέπει στην εξυπηρέτηση γενικότερου δημόσιου συμφέροντος,δ)να μην καθιστά αδρανή την ιδιοκτησία σε σχέση με τον προορισμό της,ε)να μην την αποδυναμώνει σε ουσιώδη βαθμό,στ)να υπακούει στην αρχή της αναγκαιότητας και γενικότερα να εναρμονίζεται με την αρχή της αναλογικότητας.

Σ' αυτό το σημείο πρέπει να αναφέρουμε το συσχετισμό της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης με τους περιορισμούς της ιδιοκτησίας όπως προβλέπεται και στο 17§2Σ. Για την ικανοποίηση επιτακτικών κοινωνικών αναγκών κρίνεται αναγκαία η προσφυγή στην ολοκληρωτική στέρηση της ιδιοκτησίας με τη μορφή της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης. Αναγκαστική απαλλοτρίωση είναι η στέρηση της ιδιοκτησίας με μονομερή πράξη του κράτους για λόγους δημόσιας ωφελείας, που καθορίζεται από το νόμο έναντι αποζημίωσης, η οποία προσδιορίζεται δικαστικώς (στενή έννοια απαλλοτρίωσης³¹). Δεν πρόκειται για συμβατική σύμπτωση βουλήσεων αλλά για στέρηση της ιδιοκτησίας. Σύμφωνα με τη διατύπωση του Σ, *"κανένας δε στερείται την ιδιοκτησία του παρά μόνο για δημόσια ωφέλεια που έχει αποδειχθεί με τον προσήκοντα τρόπο"*. Δηλαδή η δημόσια ωφέλεια, ως αόριστη αξιολογική έννοια, πρέπει να είναι πιο έντονη από το γενικό συμφέρον που περιορίζει την ιδιοκτησία. Ακόμη πρέπει να αποδεικνύεται προσηκόντως και να συμβάλλει άμεσα και σημαντικά στην προαγωγή της εθνικής οικονομίας ή άλλου δημοσίου συμφέροντος. Ο σκοπός για τον οποίο επιβάλλεται η άρση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας πρέπει να είναι ειδικά καθορισμένος και δεν αφορά απαραίτητα ωφέλεια του δημοσίου αλλά και των ιδιωτών. Διαφορετικά δεν μπορεί να θεμελιωθεί κήρυξη της απαλλοτρίωσης. Επειδή πρόκειται για επαχθές μέτρο πρέπει προηγουμένως να μελετηθεί και να αιτιολογηθεί επαρκώς το ζήτημα καθώς και να πρόκειται για υπερέχουσα και αναγκαία λύση από την άποψη του δημοσίου συμφέροντος.³² Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο **v.2730/1999** σχετικά με τις απαλλοτριώσεις ακινήτων για τα Ολυμπιακά Έργα και την εκτέλεση των Ολυμπιακών Αγώνων. Προκειμένου να καμφθούν οι επιφυλάξεις ως προς το σκοπό της δημόσιας ωφελείας που εξυπηρετείται με τις απαλλοτριώσεις για την εκτέλεση των Ολυμπιακών Αγώνων, κυρίως λόγω του προσωρινού τους χαρακτήρα, ο οποίος δεν δικαιολογεί απόλυτα την προοπτική της διαρκούς στέρησης της ιδιοκτησίας, ο νόμος 2730/1999 ανήγαγε την τέλεση των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 σε μια ευκαιρία ικανοποίησης παγίων σκοπών δημοσίου συμφέροντος, όπως η πολεοδομική και χωροταξική ανασυγκρότηση της ευρύτερης περιοχής της πρωτεύουσας, η προστασία των περιοχών φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, ή η δημιουργία γενικότερων αθλητικών, κοινωνικών και τουριστικών υποδομών.³³

³¹ Στην ευρεία έννοια της απαλλοτρίωσης εντάσσεται κάθε αποδυνάμωση της ιδιοκτησίας.

³² Πχ. ΣτΕ 4030/2001, ΕφΔΔ2003, σελ. 279 επ. κατά την οποία οι αποσπασματικές και απρογραμμάτιστες πράξεις διαχείρισης του οδικού δικτύου καθώς και τα οδικά έργα προσωρινού χαρακτήρα δε θεμελιώνουν δημόσια ωφέλεια, η οποία συντρέχει μόνο για την ολοκληρωμένη και οριστική μορφή και θέση του έργου. Γι' αυτό η προσβαλλόμενη απαλλοτρίωση δεν είναι νόμιμη.

³³ Επίσης στην απόφαση ΣτΕ 1685/1999 κρίθηκε ότι η επέκταση του ΟΑΚΑ για τη δημιουργία νέων αθλητικών εγκαταστάσεων συνιστά νόμιμο λόγο δημόσιας ωφελείας προς την κήρυξη της απαλλοτρίωσης. Η κήρυξη της απαλλοτρίωσης πρέπει να αιτιολογείται πλήρως από απόψεως του επιδιωκόμενου σκοπού.

Από όσα εκτέθηκαν προκύπτει ότι το γενικό συμφέρον αποτελεί όχι μόνο ratio αλλά και όριο για τον περιορισμό του ιδιοκτήτη. Αποτελεί μία γενική επιφύλαξη υπέρ του νόμου. Κάθε παρέμβαση που υπερβαίνει τα όρια που επιβάλλονται από τον κοινωνικό περιορισμό αποκρούεται καθώς περιορίζει ανεπίτρεπτα το δικαίωμα της ιδιοκτησίας.

ii) Η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων-η προστασία του περιβάλλοντος

Ιδιαίτερη έμφαση δίνει ο συντακτικός νομοθέτης στην προστασία του περιβάλλοντος, φυσικού και πολιτιστικού. Τα άρθρα 24§1Σ και 117§§3,4Σ συνιστούν το συνταγματικό πλαίσιο της προστασίας των δασών και των δασικών εκτάσεων. Αφορά δημόσια και ιδιωτικά δάση και δασικές εκτάσεις. Οι συνταγματικές διατάξεις εφαρμοζόμενες συνδυαστικά καθιερώνουν το αμετάβλητο της δασικής μορφής. Ειδικότερα καθιερώνεται απαγόρευση μεταβολής του προορισμού δασών και δασικών εκτάσεων. Οι διατάξεις του άρθρου 117§§3,4Σ συμπληρώνουν εκείνες του 24§1Σ ώστε να παρέχεται αποτελεσματικότερη προστασία. Εξαιρέση από τον παραπάνω κανόνα προβλέπεται στο άρθρο 24§1εδ.ε'Σ κατά το οποίο απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δασών αλλά προβλέπεται η δυνατότητα επέμβασης σε αυτά για λόγους Εθνικής Οικονομίας-αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη χρήση που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον. Χωρίς να παραγνωρίζεται ο ρόλος των δασικών οικοσυστημάτων στη διατήρηση της οικολογικής ισορροπίας και ιδίως η πολυτιμότητά τους στην ελληνική επικράτεια, λόγω της διαρκούς μείωσης των δασικών εκτάσεων, δεν πρέπει να αγνοείται και η ανάγκη ενός εύπλαστου κανόνα ο οποίος να καθιστά δυνατή την ικανοποίηση και άλλων σημαντικών αναγκών δημοσίου συμφέροντος. Οι επεμβάσεις αυτές όμως δεν μπορούν να υπερβαίνουν εκείνο το μέτρο πέραν του οποίου θίγεται ανεπανόρθωτα ή αλλοιώνεται η δασική μορφή μιας έκτασης και επομένως αναιρείται η συνταγματική της προστασία.

Στο πλαίσιο της εξελικτικής διαμόρφωσης της νομολογίας του ΣτΕ παρατηρείται μια τάση αυστηρότερης ερμηνείας της ειδικής αυτής ρύθμισης. Ενώ η συνταγματική διάταξη κάνει λόγο για δημόσιο συμφέρον, η νομολογία τα τελευταία χρόνια αξιώνει συστηματικά τη συνδρομή σπουδαίου ή σοβαρού ή εξαιρετικού ή υψίστου λόγου δημόσιου συμφέροντος³⁴. Επιπλέον επιβάλλεται και η πλήρωση ενός άλλου όρου: Η θυσία της δασικής βλάστησης να αποτελεί το μόνο πρόσφορο μέσο για την ικανοποίηση του σχετικού λόγου δημόσιου συμφέροντος και μάλιστα με τη μικρότερη δυνατή απώλεια του δασικού πλούτου (πχ ΣτΕ 2435/1993), οι δε παρεμβάσεις στα δάση να επιτρέπονται εφόσον δεν μπορούν να γίνουν πουθενά αλλού³⁵. Αυτός ο εξαιρετικός χαρακτήρας της επιτρεπτής αλλαγής της χρήσης των δασών υπογραμμίζεται σε όλες τις σχετικές αποφάσεις³⁶.

Βλ. περισσότερα: Γέροντας Α., Η Συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας και η αναγκαστική απαλλοτρίωση, 2003, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 28επ.

³⁴Πχ. ΣτΕ 3277/1987 (ύψιστο δημόσιο συμφέρον), ΣτΕ 2435/1993, Νόμος και Φύση 2/94, σελ. 445, ΣτΕ 666/1994, ΣτΕ 4739/1995, ΣτΕ 951-2/1996

³⁵Καράκωστας Ι, Περιβάλλον και Δίκαιο, Δίκαιο διαχείρισης και προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών, 2006, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 166επ.

³⁶Εξειδικεύοντας μάλιστα την έννοια του δημοσίου συμφέροντος η νομολογία του ΣτΕ αναφέρεται στην Εθνική Οικονομία τονίζοντας ότι η μεταβολή των δασών επιτρέπεται μόνο αν συντρέχουν ζωτικές ανάγκες ή όταν ο εξαιρετικός λόγος που

Για τη δυνατότητα μεταβολής των δασών και δασικών εκτάσεων σε εξαιρετικές περιπτώσεις απαιτείται η συνδρομή αυστηρών και συγκεκριμένων προϋποθέσεων³⁷:

-Οι επεμβάσεις να προβλέπονται με ειδικό νόμο που θα καθορίζει τη διαδικασία επέμβασης κατά περίπτωση. Η τήρηση των συνταγματικών επιταγών ελέγχεται από το δικαστή, ο οποίος σταθμίζει ανά περίπτωση τη συνδρομή των λόγων δημοσίου συμφέροντος και το προσήκον μέτρο της επέμβασης³⁸.

-Σε περίπτωση καταστροφής ή αποψίλωσης του δάσους ή της δασικής έκτασης από πυρκαγιά ή άλλη αιτία είναι υποχρεωτική η κήρυξη αναδάσωσης και αποκλείεται η διάθεση του δάσους για άλλο σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος θα δικαιολογούσε επέμβαση στο δάσος μέχρι την πραγματοποίηση αναδάσωσης και την ανάκτηση δασικής μορφής³⁹.

-Απαιτείται η συνδρομή ύψιστου, σπουδαίου, σοβαρού, υπέρτερου ή εξαιρετικού δημοσίου συμφέροντος ή η εξυπηρέτηση ζωτικής ανάγκης της εθνικής οικονομίας. Κοινοφελής μόνο σκοπός δεν θεωρείται λόγος σύμφωνος προς το Σ για τη μεταβολή των δασών και δασικών εκτάσεων.

-Η θυσία της δασικής βλάστησης να αποτελεί το μόνο πρόσφορο μέσο. Η συνδρομή της ανάγκης αυτής πρέπει να τεκμηριώνεται από τη διοίκηση υπό τον ακυρωτικό έλεγχο του δικαστηρίου.

-Ο επιδιωκόμενος σκοπός να ικανοποιείται με τη μικρότερη δυνατή απώλεια του δασικού πλούτου. Δηλαδή επιβάλλεται η κατά προτίμηση χρησιμοποίηση τμήματος δασικής έκτασης και μόνο αν δεν υπάρχει τέτοια έκταση κατάλληλη να επιτρέπεται η επέμβαση σε τμήμα δάσους⁴⁰.

Η νομολογία του ΣτΕ μετά την ισχύ του Σ του 1975, προσδιόρισε με μεγαλύτερη ακρίβεια το κανονιστικό περιεχόμενο των διατάξεων 24Σ και 117Σ. Δέχθηκε ότι η συνταγματική προστασία και μέριμνα για τα δάση και τις δασικές εκτάσεις αφορά όχι μόνο τα δημόσια αλλά και τα ιδιωτικά δάση και δασικές εκτάσεις, που ανήκουν δηλαδή σε ιδιώτες ή σε νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου. Η προστασία του δάσους ως λόγος δημοσίου συμφέροντος δικαιολογεί την ανάκληση όχι μόνο παράνομης αλλά και νόμιμης διοικητικής πράξης, έστω κι αν έχουν δημιουργηθεί διοικητικές καταστάσεις ή έχει παρέλθει εύλογος χρόνος. Η διοικητική πράξη ένταξης δάσους ή δασικής έκτασης σε σχέδιο πόλης θεωρήθηκε από τον ακυρωτικό δικαστή παράνομη, με αποτέλεσμα η πάροδος μακρού χρόνου από τη σχετική παράνομη ένταξη και η πραγματική κατάσταση που δημιουργήθηκε, να μην εμποδίζουν την ανάκληση της σχετικής πράξης, διότι συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος, που αφορά στη διατήρηση της μορφής των δασικών εκτάσεων⁴¹. Ακόμη στις περιπτώσεις σύγκρουσης του δικαιώματος στο δασικό περιβάλλον με το δικαίωμα ιδιοκτησίας

αφορά την εθνική οικονομία άπτεται κρίσιμων παραμέτρων εθνικού επιπέδου (πχ. ΣτΕ 2435/1992, ΣτΕ 2829/1993)

³⁷Σιούτη Γ., Δίκαιο Περιβάλλοντος, Γενικό μέρος I, Δημόσιο Δίκαιο και Περιβάλλον, 2000, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 57-60

³⁸Με βάση αυτά για παράδειγμα κρίθηκε ως αντισυνταγματικός ο ν. 1734/1987 για την οριοθέτηση των βοσκότοπων, οι οποίοι εκφεύγουν της αυστηρής δασικής προστασίας, παρά το γεγονός ότι η επέμβαση σε δασικές εκτάσεις για λόγους κτηνοτροφίας θεωρήθηκε λόγος δημοσίου συμφέροντος.

³⁹Πχ. ΣτΕ 2778/1988, ΣτΕ 664/1990

⁴⁰ΣτΕ 2435/1993, ΣτΕ 951/1996: με τις οποίες κρίθηκε σύμφωνη προς το Σ η επέμβαση σε δάσος για την εκμετάλλευση λατομείου, διότι συνέτρεχαν όλες οι προϋποθέσεις.

⁴¹Πχ. ΣτΕ 1598/1999, ΣτΕ 31/2002

δίδεται προτίμηση στο πρώτο. Ο ακυρωτικός δικαστής έκρινε ότι οι περιορισμοί της ιδιοκτησίας που τίθενται-είτε με διατάξεις της κοινής νομοθεσίας είτε με διοικητικές πράξεις-είναι νόμιμοι. Για παράδειγμα η απαγόρευση κατάτμησης της δασικής ιδιοκτησίας, η επιβολή όρων και περιορισμών δόμησης και χρήσης σε ορισμένη περιοχή, η απαγόρευση περίφραξης ιδιωτικών δασών, αποτελούν νόμιμους περιορισμούς που υπαγορεύονται από λόγους γενικότερου δημόσιου συμφέροντος. Οι λόγοι αυτοί αφορούν τη συντήρηση, ανάπτυξη και προστασία του δασικού πλούτου. Υπηρετούν δηλαδή όχι μόνο το στενό δημόσιο συμφέρον αλλά και το γενικότερο συμφέρον του κοινωνικού συνόλου.

Σε σχέση με τη διάταξη 117§3Σ, η αναδάσωση ως δημόσιος σκοπός αποτελεί ειδικότερη και πιο συγκεκριμένη εκδήλωση του δημοσίου συμφέροντος προστασίας των δασών. Γι' αυτό το λόγο ο περιορισμός της ιδιοκτησίας που δημιουργείται με την πράξη κήρυξης της αναδάσωσης θεωρείται ανεκτός και νόμιμος από το Σ⁴². Το δημόσιο συμφέρον αφορά στην ωφέλεια που αποκομίζει το κοινωνικό σύνολο από τη διατήρηση αναλλοίωτης της μορφής και του προορισμού των εκτάσεων αυτών. Αξίζει να σημειωθεί ότι κατά την ερμηνεία των 117§§3,4Σ σε συνδυασμό με την 24§1Σ, η απαλλοτρίωση δασών και δασικών εκτάσεων υπέρ του Δημοσίου για λόγους δημόσιας ωφέλειας, επιτρέπεται αφού εκτιμηθούν οι επιπτώσεις μιας τέτοιας κίνησης στο φυσικό περιβάλλον, η σημασία της διαφύλαξης του δάσους ή του υπό απαλλοτρίωση τμήματος καθώς και ο τρόπος που θα γίνει η απαλλοτρίωση χωρίς να θιγεί το δάσος και μόνο αν η εκπλήρωση του δημόσιου σκοπού, που επιδιώκεται με την απαλλοτρίωση, δεν μπορεί να γίνει με άλλο τρόπο που έστω και δαπανηρότερος δε θα έθιγε το περιβάλλον⁴³.

Σε κάθε περίπτωση αποκλείεται η οικοπεδοποίηση και η χρησιμοποίηση δασών και δασικών εκτάσεων για οικιστικούς σκοπούς (άρθρο 3§§1,2 ν. 998/1979) αφού κάτι τέτοιο θα συνεπάγετο την εν όλω ή εν μέρει εκχέρσωση και μεταβολή της μορφής του δάσους ως οικοσυστήματος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η απόφαση **ΣτΕ(Ολ.) 2224/1993**, Νόμος και Φύση 2/1994, σελ. 453, σύμφωνα με την οποία η παραχώρηση δασικών εκτάσεων στον Αυτόνομο Οικοδομικό Οργανισμό Αξιωματικών (άρθρο 10 ν.δ. 2906/1954) είναι αντίθετη στα άρθρα 24Σ και 49§2 του ν. 998/1979, σύμφωνα με το οποίο απαγορεύεται η παραχώρηση δάσους ή δασικής έκτασης για τη δημιουργία πόλεων, οικισμών ή οικιστικών περιοχών. Παρόμοια έκρινε το **ΣτΕ** με την απόφαση **1/1993** ως ανεπίτρεπτη τη δόμηση στη νησίδα Αγ. Νικολάου Παξών που καλύπτεται κατά το μεγαλύτερο μέρος από δασική βλάστηση.

Από τη νομολογικά συγκριτική εξέταση της έννοιας του γενικού συμφέροντος στα άρθρα 17Σ και 24Σ προκύπτει ότι ερμηνεύεται διασταλτικά η έννοια στην πρώτη περίπτωση και συσταλτικά στη δεύτερη, ενόψει και του θεσμού της απαλλοτρίωσης. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα αφενός τη σταθεροποίηση και επίταση της προστασίας του περιβάλλοντος και αφετέρου την περιοριστική διάθεση της νομολογίας ως προς τη συνταγματική διασφάλιση της ιδιοκτησίας. Πάντως και στις δύο περιπτώσεις το γενικό συμφέρον αποτελεί κριτήριο για την προστασία του κάθε δικαιώματος. Ιδιαίτερο είναι το ζήτημα που ανακύπτει από τη σύγκρουση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας με το δικαίωμα στο περιβάλλον. Η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί κατεξοχήν λόγο της κοινωνικής πραγματικότητας, ο οποίος

⁴²Βλ. ΣτΕ 5460/1995, ΣτΕ 1430/1998, ΣτΕ 2669/1999

⁴³Πχ. ΣτΕ 1675/1999, ΣτΕ 3572/2000, ΣτΕ 1987/2002, ΣτΕ 2498/2003

μπορεί να δικαιολογήσει περιορισμούς στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας, αφού έχει αναγνωρισθεί ως μορφή δημοσίου συμφέροντος που αναφέρεται σε ένα γενικότερο αγαθό. Η σύγκρουση των συμφερόντων εν προκειμένω τροποποιείται από την έννοια της οικολογικής βλάβης, δηλαδή της βλάβης του φυσικού περιβάλλοντος. Ενώ ο ιδιοκτήτης από τη μια μπορεί να επικαλεσθεί ένα προσωπικό συμφέρον οικονομικής τάξης, ο επικαλούμενος περιβαλλοντική βλάβη μπορεί να επικαλεσθεί ένα γενικότερο συμφέρον οικολογικής τάξης. Εξάλλου με βάση την ιεράρχηση των κανόνων το άρθρο 24Σ κατισχύει του 17Σ καθώς οι δύο διατάξεις τελούν σε σχέση ειδικής προς γενική.

Η νομολογία δείχνει συνολικά σαφή προτίμηση στο περιβάλλον και τη διαφύλαξη του έναντι της ιδιοκτησίας, ώστε να επιβαρύνεται τελικά η ιδιοκτησία και είναι αμφίβολο αν σε αυτές τις περιπτώσεις προσβάλλεται ή όχι ο πυρήνας του δικαιώματος. Οι κυριότεροι περιορισμοί της ιδιοκτησίας⁴⁴ που τίθενται για την προστασία του περιβάλλοντος και οι οποίοι χαρακτηρίζονται θεμιτοί, αναφέρονται:

-στην επιβολή περιορισμών δόμησης και χρήσης. Για παράδειγμα, κρίθηκε με την απόφαση **ΣτΕ(Ολ.) 695/1986** ότι η προστασία είδους της θαλάσσιας πανίδας (χελώνα καρέτα-καρέτα) εμπίπτει στην προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, την οποία επιτάσσει το άρθρο 24Σ, ως σκοπός πρόδηλου δημοσίου συμφέροντος και "αποτελεί νόμιμο κριτήριο καθορισμού όρων δόμησης" εξαιρετικά περιορισμένων.

-στην απαγόρευση κατάτμησης της γης σε τμήματα κάτω ενός αριθμού στρεμμάτων. Αν και θεωρείται ότι εξασθενεί σημαντικά την εκμετάλλευση της ιδιοκτησίας θεωρείται συνταγματικός περιορισμός γιατί είναι γενικής φύσης και επιβάλλεται με αντικειμενικά κριτήρια (βλ. **ΣτΕ(Ολ.) 1029/1985**).

-στην απαγόρευση περίφραξης ιδιοκτησιών σε ζώνη πλάτους 500 μέτρων από την ακτή ή την όχθη δημοσίων λιμνών, σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλεων ή οικισμών πριν το 1923. Κατά τη νομολογία, με την απαγόρευση περίφραξης παραθαλάσσιων ή παραλίμνιων ιδιοκτησιών επιδιώκεται ο συγκερασμός μεταξύ ατομικού δικαιώματος της ιδιοκτησίας και του κοινωνικού δικαιώματος χρήσης του φυσικού περιβάλλοντος, εκδήλωση του οποίου είναι το δικαίωμα πρόσβασης κάθε ατόμου στον αιγιαλό, που αποτελεί κοινόχρηστο πράγμα (βλ. **ΣτΕ 4617/1986**).

-στη δυνατότητα του νομοθέτη να τροποποιεί τις πολεοδομικές ρυθμίσεις για να τις αντικαταστήσει με νέες οι οποίες επιδιώκουν τη βελτίωση των όρων διαβίωσης των κατοίκων (αρχή του 'πολεοδομικού κεκτημένου'), (βλ. **ΣτΕ(Ολ.) 3688/1990**).

Οι περιορισμοί της ιδιοκτησίας χάριν του περιβάλλοντος συχνά είναι εξουθενωτικοί και συνιστούν απαλλοτρίωση ουσιαστικά χωρίς όμως την καταβολή αποζημίωσης, πράγμα που δημιουργεί προβλήματα σχετικά με την ισότητα των πολιτών να φέρουν τα δημόσια βάρη (4§5Σ). Η νομολογία πάντως θεωρεί ότι αυτοί οι περιορισμοί δεν είναι υπέρμετροι και επομένως η συνταγματικότητά τους δεν εξαρτάται από την οφειλή αποζημίωσης⁴⁵. Χαρακτηριστική είναι η **ΣτΕ(Ολ.) 2057/1994**, Νόμος και Φύση 2/1994, σελ. 491, σύμφωνα με την οποία "...η χωρίς αντάλλαγμα αφαίρεση τμήματος της ιδιοκτησίας, που προβλέπεται με τις διατάξεις του ν. 1337/1983, για τους παραπάνω λόγους γενικού συμφέροντος⁴⁶, δεν έρχεται σε αντίθεση προς την προστασία

⁴⁴ (υπό τις προϋποθέσεις που απαιτούνται και που αναφέρθηκαν αναλυτικά στο προηγούμενο κεφάλαιο, βλ. σελ. 21)

⁴⁵ Γέροντας Α., Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας και η αναγκαστική απαλλοτρίωση, 2003, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 6επ.

⁴⁶ Με το άρθρο 8 του ν. 1337/1983 καθιερώνεται υποχρέωση των ιδιοκτητών ακινήτων που εντάσσονται σε πολεοδομικό σχέδιο, να καταβάλλουν εισφορά σε γη και χρήμα προκειμένου να εξασφαλισθούν οι απαιτούμενοι για τη διαβίωση των κατοίκων

του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, η οποία κατοχυρώνεται καταρχήν με το άρθρο 17Σ, ότι τα δικαιώματα, που απορρέουν από αυτή, δεν μπορούν να ασκούνται εις βάρος του γενικού συμφέροντος."Το δικαστήριο προέβη σε πρακτική εναρμόνιση των συνταγματικών δικαιωμάτων-δεδομένου ότι τα ποσοστά του άρθρου 8 του ν.1337/1983 βρίσκονται εντός του πλαισίου του 24Σ.

Ουσιαστικά η προστασία του περιβάλλοντος μαζί με τη μέριμνα για τη συμβατή προς την εθνική ανάπτυξη ιδιωτική οικονομική δραστηριότητα αποτελούν τις δύο κυρίαρχες εκφράσεις του δημοσίου συμφέροντος οι οποίες διαπλέκονται με τη θέσπιση νομοθετικών ρυθμίσεων και τη λήψη διοικητικών μέτρων⁴⁷. Πολύ σημαντική είναι η απόφαση **ΣτΕ(Ολ.) 613/2002** σχετικά με τα μεταλλεία χρυσού στην Κασσάνδρα Χαλκιδικής. Σύμφωνα με αυτή, το φυσικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε αυτοτελώς προστατευόμενο αγαθό προκειμένου να εξασφαλισθεί η οικολογική ισορροπία και η διαφύλαξη των φυσικών πόρων προς χάρη και των επόμενων γενεών. Ο συντακτικός νομοθέτης επιβάλλει στα αρμόδια όργανα του Κράτους να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για τη διαφύλαξη του αγαθού. Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά: "*Κατά τη λήψη των μέτρων αυτών (νομοθετικών και διοικητικών, κατασταλτικών και προληπτικών), τα όργανα της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας οφείλουν, κατά την έννοια της ανωτέρω διάταξης, ερμηνευόμενης ενόψει και των άρθρων 106 και 22§1Σ, να σταθμίζουν άλλους παράγοντες αναγόμενους στο γενικότερο εθνικό και δημόσιο συμφέρον, όπως σχετίζονται με τους σκοπούς της οικονομικής ανάπτυξης, της αξιοποίησης του εθνικού πλούτου, της ενίσχυσης της περιφερειακής ανάπτυξης και της εξασφάλισης εργασίας στους πολίτες, δηλαδή σκοπούς για τους οποίους λαμβάνεται πρόνοια στο Σ και συγκεκριμένα στα προαναφερόμενα άρθρα 106 και 22§1Σ...η στάθμιση αυτή να γίνεται κατά τρόπο ανταποκρινόμενο στην ανάγκη προστασίας των διακυβευόμενων εννόμων αγαθών, να εκτίθενται και να συνεκτιμώνται κατά τρόπο επαρκή αφενός μεν ο τρόπος και η μέθοδος κατασκευής και λειτουργίας της συγκεκριμένης εγκατάστασης και αφετέρου ο ειδικότερος χαρακτήρας του δημόσιου συμφέροντος, το οποίο προσδοκάται ότι θα εξυπηρετηθεί από το έργο ή τη δραστηριότητα αυτή...*"⁴⁸.

Τέλος, η συγκεκριμένη ερμηνευτική λειτουργία του γενικού συμφέροντος στο πεδίο της περιβαλλοντικής νομολογίας παρατηρούμε ότι αντικαθίσταται σταδιακά από την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης (όρος δανειζόμενος από την οικολογία και τα οικονομικά), συνταγματικό, νομικό και αόριστο όρο που επιδέχεται ερμηνεία του δικαστή. Στην εξέλιξη αυτή καθοριστική υπήρξε η συμβολή του κοινοτικού δικαίου. Αποτελεί καταστατική αρχή στο δίκαιο περιβάλλοντος. Σημαίνει ότι "κάθε παρέμβαση του ανθρώπου στο περιβάλλον πρέπει να είναι βιώσιμη για να είναι ανεκτή...πρέπει όλα τα ανθρωπογενή συστήματα να σχεδιάζονται και να λειτουργούν έτσι ώστε να είναι βιώσιμα, να μη θέτουν δηλαδή σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα των οικοσυστημάτων". Ακόμη ένα σημαντικό στοιχείο της έννοιας είναι πως πρέπει να

κοινόχρηστοι χώροι.

⁴⁷Μαντζούφας Π., Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης: υγεία-ιδιωτικότητα-περιβάλλον, 2006, εκδόσεις Σάκουλα, σελ. 381 επ.

⁴⁸Επιπλέον βλ. ΣτΕ 810-811/1977, ΤοΣ 1977, σελ. 442: σχετικά με τα ναυπηγεία της Πύλου. Το Δικαστήριο προσπάθησε να ικανοποιήσει τις αναπτυξιακές επιδιώξεις ενός τόσο μεγάλου έργου αλλά και τις οικολογικές ευαισθησίες των περιοίκων. Η Διοίκηση καλείται να συνεκτιμήσει όχι μόνο περιβαλλοντικά δεδομένα αλλά και παράγοντες που αφορούν στο γενικότερο εθνικό συμφέρον, το οποίο συναπαρτίζουν το δικαίωμα στην εργασία (22§1Σ), η εξασφάλιση της οικονομικής ανάπτυξης και η αξιοποίηση των πηγών εθνικού πλούτου (106Σ) και η προστασία κεφαλαίων εξωτερικού (107Σ).

λαμβάνεται υπόψη το όφελος όχι μόνο της παρούσης αλλά και των επόμενων γενεών. Νοείται υπό δύο μορφές στη νομολογία: από τη μία αποτελεί εγγενή περιορισμό της οικονομικής ελευθερίας και από την άλλη προληπτική δραστηριότητα που χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος επικρατεί κάθε εκτίμησης οικονομικού ή τεχνικού χαρακτήρα⁴⁹. Δεν πρέπει να ξεχνάμε πως ως συμφέρον της εθνικής οικονομίας (106§1Σ) νοείται και εκείνο που εξυπηρετεί τις ανάγκες του περιβάλλοντος. Κατά συνέπεια η βιώσιμη ανάπτυξη είναι πιο σαφής και αξιοποιήσιμη από το γενικό συμφέρον-τροφοδοτείται και από τη διεθνή εμπειρία.

iii) Τα όρια της οικονομικής ελευθερίας

Το Σ κατοχυρώνει καταρχήν την οικονομική ελευθερία στο άρθρο 5§1Σ, σύμφωνα με το οποίο *"Καθένας έχει το δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σ ή τα χρηστά ήθη. Υποστηρίζεται όμως και η άποψη ότι η κατοχύρωση της οικονομικής ελευθερίας προκύπτει από την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου κατά την οποία "η προσωπική ελευθερία είναι απαραβίαστη". Η διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι στην πρώτη περίπτωση η οικονομική ελευθερία αποτελεί εκδήλωση της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας ενώ στη δεύτερη περίπτωση απορρέει από την προστασία της προσωπικής ελευθερίας stricto sensu. Η νομολογία τείνει να στηρίζει την οικονομική ελευθερία στην 5§1Σ, διότι υπάρχει ρητή αναφορά της οικονομικής δραστηριότητας που επιβάλλει με τη σειρά της τη θεμελίωση του δικαιώματος⁵⁰. Η οικονομική ελευθερία περιλαμβάνει την ελευθερία των συμβάσεων, την ελευθερία επιχειρηματικής δραστηριότητας, την ελευθερία εργασίας και επαγγέλματος, την ελευθερία εμπορίου και βιομηχανίας-και άλλους ειδικότερους κλάδους που δηλώνουν την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας.*

Η οικονομική ελευθερία αποτελεί παράδειγμα ατομικού συνταγματικού δικαιώματος του οποίου το προστατευτικό πεδίο δίνεται κατά ρητή συνταγματική πρόβλεψη να περιοριστεί νομοθετικά χάριν άλλων συνταγματικά προστατευόμενων αξιών. Οι περιορισμοί κατά μία άποψη συνοψίζονται στη γενική επιφύλαξη υπέρ του νόμου της 5§3Σ. Κατά την κρατούσα όμως γνώμη στη θεωρία και νομολογία η θεμελίωση της οικονομικής ελευθερίας υπάγεται αυτόματα στις γενικές οριοθετικές ρήτρες. Στο άρθρο 5§1Σ γίνεται μνεία των δικαιωμάτων των άλλων, του Σ και των χρηστών ηθών. Όπως αναλύθηκε εκτενώς στο γενικό μέρος, πρόκειται για την αρχή της κοινωνικότητας, της νομιμότητας και της χρηστότητας. Στο σημείο αυτό εντοπίζεται μια έμμεση αλλά υπαρκτή σύνδεση της οικονομικής ελευθερίας με το δημόσιο συμφέρον στο μέτρο που αυτό εμπερικλείεται στα δικαιώματα των άλλων και το Σ εν γένει ως ειδικότερη όψη.

⁴⁹ΣτΕ 53/1993 (Υπόθεση PETROLA): Το δικαστήριο έκρινε την επέκταση του δουλστηρίου επωφελή για την εθνική οικονομία., ΣτΕ 304/1993: σχετικά με την εγκατάσταση μεγάλης ιχθυοτροφικής μονάδας σε θαλάσσια περιοχή της Κεφαλλονιάς. Το δικαστήριο με βάση τα άρθρα 24Σ και 106Σ έκρινε ότι προέχει η πρόληψη της βλάβης του περιβάλλοντος προκειμένου η ανάπτυξη να είναι βιώσιμη., ΣτΕ (Ολ.) 2940/2000

⁵⁰Πχ. ΣτΕ 1212/1994, ΣτΕ 2779/1994, ΣτΕ 1898/1995. Πάντως ακόμη βρίσκουμε αποφάσεις που θεμελιώνουν την οικονομική ελευθερία σωρευτικά στις 5§§1,3Σ. Πχ. ΣτΕ 1820/1995

Η έννοια του γενικού συμφέροντος κάνει τη ρητή εμφάνισή της στα άρθρα 106§§1,2Σ που μαζί με το άρθρο 5§1Σ συναποτελούν το έρεισμα της ειδικότερης αρχής της επιχειρηματικής ελευθερίας(ή ελευθερίας του εμπορίου και της βιομηχανίας).Το γενικό συμφέρον κατονομάζεται ως γνώμονας της συντονιστικής κρατικής δραστηριότητας στο οικονομικό πεδίο.Πρόκειται για το φαινόμενο του κρατικού παρεμβατισμού στην οικονομία, ο οποίος ανάγεται στην εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος.Η έννοια του γενικού συμφέροντος τελικά ταυτίζεται με την αποτελεσματική λειτουργία και ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας.Μάλιστα, η αποφυγή της βλάβης της εθνικής οικονομίας καθίσταται στην 106§2Σ ρητός περιορισμός της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας⁵¹.Άρα συνολικά, η σχέση του δημόσιου συμφέροντος με την οικονομική ελευθερία σκιαγραφείται με βάση το συνταγματικό κείμενο ως εξής: τρίτα συνταγματικά δικαιώματα ή αξίες καθώς και το γενικό συμφέρον της εθνικής οικονομίας μπορούν να δικαιολογήσουν νομοθετικούς περιορισμούς στη γενική οικονομική ελευθερία και την ειδικότερη επιχειρηματική ελευθερία, παρέχοντας ταυτόχρονα και το μέτρο της έκτασης του δικαιώματος⁵².

Ο τρόπος με τον οποίο εισάγεται στη δικανική κρίση το δημόσιο συμφέρον είναι ο εξής:ο νομοθέτης και η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση μπορούν να επιβάλλουν περιορισμούς στην προστατευόμενη οικονομική ελευθερία, εφόσον αυτοί ορίζονται με γενικά και αντικειμενικά κριτήρια, δικαιολογούνται από λόγους δημόσιου ή κοινωνικού συμφέροντος και είναι συναφείς προς το αντικείμενο της ρύθμισης.Θα λέγαμε πως η νομολογία αντιλαμβάνεται τη δυνατότητα θέσπισης περιορισμών της οικονομικής ελευθερίας ως απόρροια μιας γενικής νομοθετικής αρμοδιότητας προς επιβολή περιορισμών στα συνταγματικά δικαιώματα.Το δημόσιο συμφέρον συγκαταλέγεται ως όρος στα γενικά χαρακτηριστικά της έννοιας του νόμου.Γι'αυτό βλέπουμε σε πολλές αποφάσεις να μη γίνεται χρήση της ρητής αναφοράς του όρου στο άρθρο 106§1Σ ή συμπλήρωση της αιτιολογίας με το άρθρο 5§1Σ.Μερικά χαρακτηριστικά παραδείγματα από τη νομολογία,στα οποία ο δικαστής δεν ανατρέχει στο γράμμα του Σ παρατίθενται αμέσως: Παρατηρείται υποχώρηση της οικονομικής ελευθερίας αφενός όταν συγκρούεται με άλλα συνταγματικώς προστατευόμενα δικαιώματα όπως στις **ΣτΕ 2522/2000** σχετικά με την αποτροπή της νοθείας του οίνου και την προστασία του καταναλωτικού κοινού, **ΣτΕ 261/2003** σχετικά με το επάγγελμα των δικαστικών επιμελητών και την ομαλή λειτουργία της δικαιοσύνης, και αφετέρου όταν ο περιορισμός υπαγορεύεται από λόγους αναγόμενους στην εθνική οικονομία, όπως στην **ΣτΕ 5125/1996** σχετικά με την αποτελεσματικότητα στην κατασκευή των δημόσιων έργων, την **ΣτΕ 1014/1999** σχετικά με την εργασιακή ηρεμία στον τουριστικό κλάδο και την **ΣτΕ 3220/2002** για την ομαλή διεξαγωγή των χρηματιστηριακών συναλλαγών.

Από τον παραπάνω κανόνα υπάρχουν και εξαιρέσεις.Νομολογήθηκε με σειρά αποφάσεων πως με την ελευθερία των συμβάσεων ως εκδήλωση της οικονομικής ελευθερίας δε συμβιβάζεται καταρχήν μεταγενέστερη επέμβαση του νομοθέτη, εκτός αν η ελευθερία αυτή προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων ή ασκείται κατά παράβαση του Σ ή των χρηστών ηθών ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας, ή η επιβολή περιορισμών επιβάλλεται από λόγους γενικότερου ή δημόσιου συμφέροντος.

⁵¹"*Η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία απαγορεύεται να αναπτύσσεται προς βλάβη της εθνικής οικονομίας.*"

⁵²ΔτΑ Νο 38/2008,Μελέτη Βασιλικής Καψάλη:Δημόσιο συμφέρον και έλεγχος της συνταγματικότητας στο πλαίσιο της οικονομικής ελευθερίας,σελ.516επ.

Απόφαση σταθμός είναι η **ΑΠ(Ολ.)2/1998**, (ΤοΣ 1999,σελ.721) κατά την οποία κρίθηκε η συνταγματικότητα της νομοθετικής κατάργησης πράξεων υπηρεσιακών μεταβολών στο δημόσιο τομέα που είχαν λάβει χώρα στην προεκλογική περίοδο των βουλευτικών εκλογών του 1993, επειδή προστάτεψε το αδιάβλητο των υπηρεσιακών κρίσεων και τα χρηστά υπηρεσιακά ήθη. Η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του ενδιαφερόμενου ιδιώτη κρίθηκε ότι δεν αρκεί για να αποκλείσει τη νομοθετική επέμβαση σε υφιστάμενες συμβάσεις. Θα μπορούσε να πει κανείς πως η αναφορά στο δημόσιο συμφέρον περιττεύει καθώς υπάρχει η ειδική επιταγή του 52Σ για την ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης. Όμως η δικαιολογημένη κατά αυτό τον τρόπο εμπιστοσύνη του ιδιώτη θέτει οπωσδήποτε όρια σε αναδρομικές νομοθετικές παρεμβάσεις (πχ δε θα ήταν θεμιτή η αναδρομή σε παρωχημένες προεκλογικές περιόδους πριν από τέσσερα ή και οχτώ χρόνια)⁵³. Χαρακτηριστική είναι και η **ΣτΕ 1562/2006** σχετικά με τη δημόσια υγεία. Η πλειοψηφία δέχθηκε ότι πρόκειται για ρυθμιστική επέμβαση του νομοθέτη προς την οργάνωση της επαγγελματικής ελευθερίας των γιατρών, ενώ σύμφωνα με τη μειοψηφία ο εξορθολογισμός της δημόσιας υγείας ως λόγος δημόσιου συμφέροντος επιτρέπει τον περιορισμό της οικονομικής ελευθερίας.

Περαιτέρω δεν είναι λίγες οι αποφάσεις που καταλήγουν στη δικαιολόγηση περιορισμών της οικονομικής ελευθερίας του προσώπου με την επίκληση στην αόριστη έννοια του γενικού συμφέροντος. Ενδεικτικά, θεωρήθηκε ότι δεν αντίκειται στην κατά το άρθρο 5§1Σ προστασία της οικονομικής και συμβατικής ελευθερίας η υποχρεωτική εκ του νόμου ένταξη στη δύναμη του κοινοπρακτικού ταμείου επιβατικών λεωφορείων του οδηγού που απολύθηκε, χωρίς υπαιτιότητά του, μετά την αλλαγή της ιδιοκτησίας ενός λεωφορείου. Κι αυτό γιατί η ανάγκη προστασίας των οδηγών συνιστά σκοπό γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος (**ΣτΕ 1605/1997**, ΕλλΔνη2000, σελ. 1046 και ΑΠ 347/1997, ΝοΒ 1998, σελ. 511). Ακόμη είναι δυνατό ο περιορισμός που αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος να φτάσει ως την πλήρη απαγόρευση της άσκησης ορισμένης δραστηριότητας ή την απαγόρευση άσκησης της σε ορισμένη περιοχή⁵⁴. Τέλος δεν πρέπει να ξεχνάμε πως

⁵³Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2002, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 179-180

Επιπλέον βλ. ΑΠ 3/1998 και ΑΠ 4/1998

⁵⁴Βλ. ΣτΕ 35/1991, ΣτΕ 1258/2000 αντίστοιχα. Χαρακτηριστική είναι η ΣτΕ 2522/2000 στην οποία αντικείμενο του δικαστικού ελέγχου αποτέλεσαν διατάξεις του ν. 396/1976, που επέβαλαν περιορισμούς στην οικονομική ελευθερία. Ο εν λόγω περιορισμός κρίθηκε θεμιτός διότι είναι αντικειμενικός και αποβλέπει στην αποτροπή νοθείας του οίνου, δηλαδή σε σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Η κρίση του Δικαστηρίου θεμελιώνεται στον πάγιο νομολογιακό κανόνα ότι ο νομοθέτης μπορεί να επιβάλλει περιορισμούς στην οικονομική ελευθερία, οι οποίοι μπορεί να φτάσουν ως την πλήρη απαγόρευση ορισμένης οικονομικής δραστηριότητας, εφόσον όμως ορίζονται με γενικά και αντικειμενικά κριτήρια, δικαιολογούνται από λόγους δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος και είναι συναφείς προς το αντικείμενο της ρύθμισης και ανάλογοι προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Θα πρέπει όμως το αρμόδιο όργανο προτού απαγορεύσει τη λειτουργία μιας επιχειρηματικής δραστηριότητας να εξετάσει -κατ'ενάσκηση δέσμιας αρμοδιότητας και όχι διακριτικής ευχέρειας- αν υπάρχει ηπιότερο μέσο για την εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου σκοπού (αρχή αναλογικότητας και αρχή προστατευόμενης εμπιστοσύνης). Γι'αυτό το λόγο, επειδή η Διοίκηση δεν ερεύνησε αν ο επιδιωκόμενος σκοπός δημοσίου συμφέροντος μπορούσε να αποτραπεί με ηπιότερα μέσα, το Δικαστήριο ακύρωσε την προσβαλλόμενη πράξη.

συμφέρον της εθνικής οικονομίας(106§§1,2Σ) είναι και εκείνο που εξυπηρετεί τις ανάγκες του περιβάλλοντος⁵⁵.

Συνήθως πάντως ο δικαστής αποστασιοποιείται από τις συνταγματικές διατυπώσεις της οικονομικής ελευθερίας κάνοντας λόγο αφηρημένα για 'αποχρώντες λόγους γενικότερου συμφέροντος', στάση η οποία θα ταίριαζε σε οποιοδήποτε ανεπιφύλακτο δικαίωμα. Πρόκειται κατά αποτέλεσμα για ταύτιση της έννοιας του δημόσιου συμφέροντος -είτε αυτή αναφέρεται στο συνταγματικό κείμενο *expressis verbis*, είτε προκύπτει εμμέσως από το Σ, είτε λείπει συνταγματική αναφορά- με εκείνη μιας γενικής επιφύλαξης υπέρ του νόμου προς επιβολή περιορισμών.

Β.ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΚΑΙ ΧΑΛΑΡΩΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΤΙΚΟΥ ΠΕΔΙΟΥ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

Σ'αυτό το σημείο θα εξετάσουμε τις περιπτώσεις εκείνων των δικαιωμάτων, που η συνταγματική τους κατοχύρωση μπορεί να μην αναγράφει ρητά την έννοια του γενικού συμφέροντος αλλά την επικαλείται πολύ συχνά η νομολογία.

ι) Αρχή της ισότητας και γενικό συμφέρον

Η ισότητα είναι το θεμέλιο και η ουσία της δημοκρατίας, βρίσκεται δε σε αλληλεξάρτηση με την ελευθερία και την ιδέα της κοινωνικής δικαιοσύνης. Η ισότητα των Ελλήνων ενώπιον του νόμου διακηρύσσεται στο άρθρο 4§1Σ ως γενικός κανόνας, διάταξη θεμελιώδη των δικαιωμάτων που δεν υπόκειται σε αναθεώρηση(110§1Σ)ή αναστολή(48§1Σ). Εκτός από τη γενική αρχή της ισότητας κατοχυρώνονται και ειδικότερες μορφές ισότητας στο Σ, όπως η ισότητα των φύλων, η ισότητα στα δημόσια βάρη, η ισότητα πρόσβασης στις δημόσιες λειτουργίες, η ισότητα στην αμοιβή για παρεχόμενη εργασία ίσης αξίας, η ισότητα στην στρατολογική υποχρέωση, η κοινωνική ισότητα, η πολιτική ισότητα. Σε κάθε περίπτωση συνίσταται στην απαγόρευση διακρίσεων και την αρχή της ίσης μεταχείρισης των ίδιων περιπτώσεων.

Η ισότητα διακρίνεται σε πραγματική και νομική. Η νομική ισότητα αναφέρεται στην κοινωνική-νομική υπόσταση του προσώπου και σημαίνει ότι όλοι οι άνθρωποι είναι 'ισοβαρείς' και έχουν τα ίδια δικαιώματα. Διακρίνεται περαιτέρω σε τυπική και ουσιαστική ισότητα, δηλαδή υποστηρίζεται ότι το άρθρο 4§1Σ καθιερώνει όχι μόνο την ισότητα των πολιτών απέναντι στο νόμο(τυπική ισότητα) αλλά και την ισότητα του νόμου απέναντι στους πολίτες(ουσιαστική ισότητα)⁵⁶. Έτσι δεσμεύεται και ο νομοθέτης, ο οποίος στη ρύθμιση ουσιαστικώς ομοίων πραγμάτων, σχέσεων ή καταστάσεων και κατηγοριών προσώπων δεν δύναται να μεταχειρίζεται τις περιπτώσεις αυτές κατά τρόπο ανόμοιο, εισάγοντας εξαιρέσεις και κάνοντας εν γένει διακρίσεις, εκτός αν η διαφορετική ρύθμιση επιβάλλεται από λόγους γενικότερου δημόσιου συμφέροντος, η συνδρομή των οποίων εναπόκειται στον έλεγχο των

⁵⁵Στις περισσότερες διαφορές που αφορούν στο περιβάλλον τίθενται και θέματα περιορισμού της οικονομικής ελευθερίας του προσώπου και της εθνικής οικονομίας. Η βιώσιμη ανάπτυξη περιλαμβάνει και την οικονομική ανάπτυξη. Το θέμα αναπτύχθηκε στο κεφάλαιο για την προστασία του περιβάλλοντος. (βλ. κυρίως σελ. 26-27/σχετική νομολογία)

⁵⁶Μανιτάκης Α., Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος, ΤοΣ 1978, σελ. 439-440/· αποψη ΑΠ

δικαστηρίων. Κατά πόσο όμως η επίκληση λόγων δημοσίου συμφέροντος μπορεί να παραμερίσει την αρχή της τυπικής ισότητας; Η νομολογία όχι σπάνια δικαιολογεί παρεκκλίσεις από την αρχή της ισότητας με γενικές και αόριστες επικλήσεις του γενικού συμφέροντος καθώς και με συνοπτική αναφορά στις ιδιαίτερες συνθήκες της εξεταζόμενης παρεκκλίσεως⁵⁷.

Όπως παρατηρείται εύστοχα⁵⁸, η ισότητα επιτάσσει όμοια μεταχείριση των ομοίων και άνιση των ανομοίων. Γενικά υφίσταται διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη να θεσπίζει ειδικές ρυθμίσεις για ορισμένη κατηγορία προσώπων ή σε ορισμένες περιπτώσεις, αρκεί να υπάρχουν αντικειμενικά κριτήρια και να μη θίγεται το περί δικαίου αίσθημα. Διαφορετικό είναι το ζήτημα όταν ο νομοθέτης προβαίνει σε διαφορετική μεταχείριση μιας ομάδας επικαλούμενος το γενικό συμφέρον. Η αυθαίρετα ευμενής ή δυσμενής μεταχείριση μιας περίπτωσης σε σύγκριση με άλλες ουσιωδώς όμοιες δεν επιτρέπεται από το νομοθέτη, ούτε με τη γενική επίκληση του δημόσιου συμφέροντος. Για να είναι θεμιτές λοιπόν οι παρεκκλίσεις από την αρχή της ισότητας θα πρέπει να ελεγχθεί η συνταγματικότητα των λόγων γενικού συμφέροντος. Τυχόν παραβίαση της αρχής της ισότητας ελέγχεται από τα δικαστήρια. Πρόκειται για έλεγχο ορίων ο οποίος δε φτάνει ως την ουσιαστική ανάλυση και την εξέταση της σκοπιμότητας του νομοθετικού μέτρου. Ο έλεγχος γίνεται στο βαθμό που το γενικό συμφέρον αποτελεί στοιχείο της νομοθετικής ρύθμισης. Το δικαστήριο δεν μπορεί να προβεί σε κρίση περί της αποτελεσματικότητας των μέτρων που τέθηκαν προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, σε πολιτικές υποδείξεις του νομοθέτη, πολύ περισσότερο δε σε κατάργηση της ρύθμισης αν είναι αντισυνταγματική. Άλλωστε τα δικαστήρια δε νομοθετούν ούτε δικαιούνται να αποστερούν τη διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη. Αν το δικαστήριο κρίνει τελικά τη ρύθμιση ως αντισυνταγματική δικαιούται να μην την εφαρμόσει (93§4Σ).

Τόσο ο ΑΠ όσο και το ΣτΕ δέχονται την ισότητα υπό την ουσιαστική ή αναλογική έννοια καθώς και ότι ο νομοθέτης δεσμεύεται. Η νομική ισότητα αποκλείει την ισοπεδωτική μεταχείριση και επιβάλλει την αναλογική ρύθμιση των σχέσεων ή καταστάσεων αντίστοιχων προς τις ειδικές συνθήκες που συντρέχουν σε κάθε περίπτωση. Δηλαδή εάν υπάρχει διαφοροποίηση των πραγματικών καταστάσεων, τότε μπορεί ή και επιβάλλεται να είναι διαφοροποιημένη η ρύθμισή τους είτε για λόγους δημοσίου συμφέροντος είτε διότι η διαφοροποίηση δικαιολογείται από την ίδια τη διαφορετικότητα της κατάστασης ώστε να περιττεύει το δημόσιο συμφέρον⁵⁹. Νομοθετικές διαφοροποιήσεις είναι συνταγματικά επιτρεπτές εφόσον επιβάλλονται από την ανομοιότητα των σχέσεων ή καταστάσεων. Εάν όμως δεν υπάρχει διαφοροποίηση της κατάστασης τότε κανένα συμφέρον δεν μπορεί να δικαιολογήσει την παραβίαση του Σ⁶⁰. Η άνιση μεταχείριση δεν δικαιολογείται. Όταν, έπειτα από το δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, διαπιστώνεται ότι διάταξη

⁵⁷Χαρακτηριστική –και μοναδική στα νομολογιακά χρονικά– είναι η ΣτΕ(Ολ.) 4290/1980 σύμφωνα με την οποία θεωρήθηκε συνταγματική η προνομιακή φορολογική μεταχείριση του ιπτάμενου προσωπικού της Ολυμπιακής Αεροπορίας με την πρόχειρη αιτιολογία ότι δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος αναφερόμενων στις συνθήκες εργασίας που συνεπάγονται αυξημένους κινδύνους.

⁵⁸Μάνεσης Α., Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, 1980, σελ. 320

⁵⁹Βενιζέλος Ε., Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων (κριτική προσέγγιση των τάσεων της νομολογίας), Παρατηρηρητής, Θεσσαλονίκη, 1990, σελ. 161

νόμου θεσπίζει αδικαιολόγητη εξαίρεση προσώπων από τον κανόνα, κρίνεται δηλαδή αντισυνταγματική ως αντιτιθέμενη στην αρχή της ισότητας και μη επιβαλλόμενη από το δημόσιο συμφέρον⁶¹, τα δικαστήρια οφείλουν αφενός να μην την εφαρμόζουν (άρθρο 93§4Σ) και αφετέρου να προβούν σε αποκατάσταση της αρχής της ισότητας εφαρμόζοντας τον κανόνα-χωρίς την αντισυνταγματική διάταξη-και στις περιπτώσεις των προσώπων που είχαν εξαιρεθεί. Ο λόγος γενικού συμφέροντος άλλοτε αποτελεί κριτήριο ελέγχου της ύπαρξης διαφορετικών καταστάσεων και άλλοτε κριτήριο για τον έλεγχο ενδεχόμενης διαφοροποίησης νομικών καταστάσεων. Η έκταση των λόγων γενικού συμφέροντος θα πρέπει να καθορίζεται με αντικειμενικά και γενικά κριτήρια⁶². Με άλλα λόγια ο κοινός νομοθέτης ή η Διοίκηση μπορούν να ρυθμίσουν με ενιαίο ή διαφορετικό τρόπο τις ποικίλες πραγματικές ή προσωπικές καταστάσεις και σχέσεις, παίρνοντας υπόψη τους τις υφιστάμενες κοινωνικές, οικονομικές, επαγγελματικές ή άλλες συνθήκες και στηριζόμενοι σε αντικειμενικά και γενικά κριτήρια που βρίσκονται σε συνάφεια με το εκάστοτε αντικείμενο ρύθμισης.

Όλα τα παραπάνω αναφέρονται συγκεντρωτικά στην απόφαση **Διοικ.ΕφΑΘ 2476/1991**, ΔιΔικ 1992, σελ. 74. Με αφορμή την αίτηση ακύρωσης της αιτούσης κρίθηκε κατά πόσο οι ειδικές ρυθμίσεις του ν.δ.582/1970, σχετικά με την εισαγωγή στις παραγωγικές Σχολές αξιωματικών των Ενόπλων Δυνάμεων μέχρι ποσοστού 35% στο σύνολο κάποιων κατηγοριών-αν πρόκειται για α) τέκνα πολυτέκνων, β) τέκνα ή αδελφοί αναπήρων και θυμάτων πολέμου... δ) καταγόμενους εκ παραμεθόριων περιοχών, ε) τέκνα μονίμων στρατιωτικών-, προσκρούουν στην αρχή της ισότητας. Κρίθηκε λοιπόν ότι οι διατάξεις που αφορούν στις κατηγορίες δ' και ε' "προσκρούουν στην στην καθιερούμενη από το Σ αρχή τη ισότητας των Ελλήνων, που επιβάλλει την ομοιόμορφη μεταχείριση όλων των πολιτών που βρίσκονται σε ίδιες ή παρόμοιες συνθήκες, καθώς και στην αρχή που απορρέει από το πνεύμα του Σ για τη σταδιοδρομία και εξέλιξη ανάλογα με την προσωπική του αξία." Αντίθετα είναι σύμφωνες με το Σ οι ρυθμίσεις για τις κατηγορίες β' και α'. Ειδικά για τα τέκνα πολυτέκνων "η εξαίρεση δικαιολογείται και από λόγους γενικότερου συμφέροντος, οι οποίοι επιβάλλουν την ενθάρρυνση των γεννήσεων για την αντιμετώπιση της μείωσης του πληθυσμού της χώρας (συνεπικουρείται δε η εξαίρεση και από την 21§2Σ που επιβάλλει την ειδική φροντίδα του Κράτους για τους πολυτέκνους)." Κατόπιν σχετικά με τους περιορισμούς που τίθενται από με το άρθρο 1 του Ν.1911/1990 σχετικά με την εισαγωγή γυναικών στις ανώτατες στρατιωτικές σχολές, κρίθηκε ότι "ότι δεν προσκρούουν στη συνταγματική αρχή της ισότητας (4§§1,2Σ), όπως αβάσιμα ισχυρίζεται η αιτούσα. Και τούτο διότι οι περιορισμοί αυτοί δικαιολογούνται πλήρως από προέχοντες λόγους δημόσιου συμφέροντος, ενόψει της φύσης της Σχολής ως στρατιωτικής, και ειδικότερα από την ανάγκη εξασφάλισης του αξιόμαχου των ενόπλων δυνάμεων της χώρας, πράγμα που επιβάλλει την κατά κύριο λόγο εισαγωγή ανδρών στις στρατιωτικές σχολές, αφού οι προοριζόμενοι να καταλάβουν τις θέσεις

⁶⁰βλ. ΕφΑΘ 3800/1992, ΕλλΔνη 1993, σελ. 154 και ΕφΘες 1634/1990, ΕλλΔνη 1994, σελ. 159

⁶¹βλ. ΣτΕ 1937/1996, ΣτΕ 1936/1996, ΣτΕ 526/2001, ΣτΕ 3710/2006, ΣτΕ 507/2007

⁶²πχ ΣτΕ 526/2001 η οποία αναφέρει: "παρεκλίσεις από τη θεσπιζόμενη με τη διάταξη καθολικότητα της προς τη στράτευση υποχρέωσης των ικανών να φέρουν όπλα επιτρέπονται, εν όψει και της αρχής της ισότητας των Ελλήνων ενώπιον του νόμου, μόνο για σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος που καθορίζονται από το νόμο επί τη βάσει γενικών και αντικειμενικών κριτηρίων..."

των αξιωματικών επιβάλλεται να διαθέτουν...και ανάλογα σωματικά προσόντα και αντοχή."Η αντίθετη άποψη θα διατάρασσε την ομαλή λειτουργία της Σχολής και την επίτευξη του σκοπού.Τέλος η απόφαση αναφέρει πως "από το συνδυασμό των 116§2Σ και 4§§2,6Σ συνάγεται ότι παρεκκλίσεις από την αρχή της ισότητας είναι δυνατό να επιβάλλονται από τον κοινό νομοθέτη, εφόσον συντρέχουν σοβαροί λόγοι".Σ' αυτούς ανήκει και η άμυνα της πατρίδας(4§6Σ) η οποία αφορά προαιρετικά τις γυναίκες και υποχρεωτικά τους άνδρες.

Η κρίση λοιπόν για το αν είναι θεμιτή η διαφορετική ρύθμιση θα πρέπει να προσανατολισθεί όχι σε μια αφηρημένη και σε μεγάλο βαθμό προσχηματική έννοια κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος αλλά μάλλον στην επικρατούσα κοινωνική αντίληψη σχετικά με την ύπαρξη ή μη ουσιώδους ομοιότητας των ρυθμιζόμενων περιπτώσεων.Η εκτίμηση του νομοθέτη αρκεί να πρόκειται για εκτίμηση σοβαρά υποστηρίξιμη, προκειμένου να θεωρηθεί ότι συνάδει προς τις επιταγές του άρθρου 4§1Σ, αφού άλλωστε ο δικαστικός έλεγχος εδώ είναι οριακός.Συμπερασματικά, η αρχή της ισότητας δεσμεύει το νομοθέτη, ο οποίος στη ρύθμιση ουσιωδώς όμοιων νομικών ή πραγματικών καταστάσεων ή σχέσεων και κατηγοριών προσώπων δεν μπορεί να εισάγει διαφορετική μεταχείριση με διακρίσεις ή εξαιρέσεις, εκτός αν η διαφορετική ρύθμιση δεν είναι αυθαίρετη αλλά υπαγορεύεται από λόγους γενικού συμφέροντος, την ύπαρξη των οποίων ελέγχουν τα δικαστήρια.

ii) Δικαίωμα προηγούμενης δικαστικής ακρόασης και γενικό συμφέρον

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης κατοχυρώνεται στο άρθρο 20§2Σ⁶³.Σύμφωνα με αυτό, οι διοικητικές αρχές πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος του των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, οφείλουν να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, γραπτά ή προφορικά, ως προς τα σχετικά ζητήματα.Λόγω της συνταγματικής του κατοχύρωσης, το δικαίωμα αυτό δεν μπορεί να αποκλειστεί με νόμο, ο οποίος εξ αυτού του λόγου θα ήταν αντισυνταγματικός.Επίσης μπορεί να λεχθεί ότι το δικαίωμα αυτό υφίσταται και χωρίς νομοθετική πρόβλεψη ή ακόμη και όταν σχετική νομοθετική διάταξη το αποκλείει⁶⁴.Ο σκοπός του δικαιώματος είναι διττός:αφορά ατομικό δικαίωμα των διοικουμένων και αφετέρου ουσιώδη τύπο της διοικητικής διαδικασίας.Από τη μια ο διοκούμενος έχει το δικαίωμα να εκθέσει τις απόψεις του και να προτείνει εύλογες λύσεις προληπτικά και από την άλλη η Διοίκηση αποκτά καλύτερη πληροφόρηση για να ρυθμίσει αποτελεσματικότερα το ζήτημα⁶⁵.

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης αναφέρεται κατά κανόνα σε ατομικές διοικητικές πράξεις.Δεν ασκείται όταν η Διοίκηση έχει δέσμια αρμοδιότητα για την έκδοση της δυσμενούς πράξης διότι σε τέτοια περίπτωση η άσκησή του θεωρείται αλυσιτελής.Απαιτείται διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης⁶⁶.Κατά τη νομολογία, για

⁶³αλλά και στο άρθρο 6 του ΚΔΔ.Συναφές είναι και το άρθρο 6§3ΕΣΔΑ.

⁶⁴Πχ. ΣτΕ 4257/2000κατά την οποία η κρίση για την μη νομιμοποίηση δόκιμου δημοσίου υπαλλήλου πρέπει να γίνει μετά την προηγούμενη ακρόασή του ακόμη κι αν στην ειδική νομοθεσία της περίπτωσης αυτής δεν υπάρχει σχετική πρόβλεψη. βλ.ακόμη ΣτΕ 1989/1999, ΣτΕ 2914/2002

⁶⁵Γέροντας Α.,Λύτρας Σ.,Παυλόπουλος Πρ.,Σιούτη Γλ.,Φλογαϊτης Σ.,Διοικητικό Δίκαιο,2004,εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα,σελ.237-239

⁶⁶Έτσι για παράδειγμα η επιβολή προστίμου λόγω νόθευσης βενζίνης δε δικαιολογεί δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης διότι δεν αποτελεί άσκηση διακριτικής

την άσκηση του δικαιώματος ακρόασης θα πρέπει η λήψη του δυσμενούς μέτρου ή εν γένει η έκδοση της ατομικής διοικητικής πράξης να οφείλονται στην υποκειμενική συμπεριφορά του διοικούμενου. Όταν η κρίση της Διοίκησης διαμορφώνεται επί τη βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, το δικαίωμα ακρόασης δεν τυγχάνει εφαρμογής. (Όταν όμως υποκειμενικά και αντικειμενικά στοιχεία συγκλίνουν μπορεί να εφαρμοστεί το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης. Αυτό συναντάται συνήθως σε υποθέσεις όπου η κήρυξη αναδάσωσης συγκρούεται με το δικαίωμα ιδιοκτησίας(πχ. ΣτΕ 1646/2002, ΣτΕ 127/2003). Οι παραπάνω προϋποθέσεις του δικαιώματος ακρόασης είναι στην ουσία τελολογικά επιβαλλόμενες οριοθετήσεις. Όταν υπάρχουν αντικειμενικά δεδομένα, η διοίκηση έχει αποφασίσει σχετικά με το μέτρο που θα εφαρμόσει. Προς τι λοιπόν η ακρόαση του ενδιαφερομένου⁶⁷; Την ίδια ακριβώς ratio επικουρεί κάποιες φορές και το επιχείρημα του δημόσιου συμφέροντος. Αυτό συμβαίνει όταν το δημόσιο συμφέρον συνδέεται με κάποια μορφή επείγοντος, ώστε η επικοινωνία διοικουμένου-διοίκησης μέσω του δικαιώματος ακρόασης να οδηγήσει σε ματαίωση του σκοπούμενου μέτρου(πχ. αγορανομικός έλεγχος, απαγόρευση εξόδου από τη χώρα). Επίσης όποτε γίνεται επίκληση στο δημόσιο συμφέρον, η οποία παρακάμπτει το άρθρο 20§2Σ, υποκρύπτεται επιχείρημα ουσιαστικά παρόμοιο με αυτό των δεσμών ή επί τη βάσει αντικειμενικών δεδομένων κριτηρίων. Και εδώ δηλαδή το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης είναι αλυσιτελές, αφού η στάθμιση δημοσίου και ιδιωτικού συμφέροντος καταλήγει υπέρ του πρώτου, αφού το μέτρο της διοίκησης είναι οιονεί δέσμιο και ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος είναι πολύ σοβαρός. Η διοίκηση έχει πάρει την απόφασή της και κατά συνέπεια ο ιδιώτης δεν έχει συμφέρον να ακουστεί. Κατά τη νομολογία του ΣτΕ η επίκληση στο δημόσιο συμφέρον γίνεται υπό τη δεύτερη αυτή έννοια.

Κρίνεται ασφαλέστερο λοιπόν να ακολουθήσουμε την εξής άποψη: Όταν και εφόσον η έννοια στην οποία πρόκειται να υπαχθεί η συγκεκριμένη πραγματική περίπτωση είναι νομοθετικά επαρκώς καθορισμένη, ώστε η διαδικασία υπαγωγής από μέρους του αποφασίζοντος οργάνου να αποτελεί ουσιαστικά ερμηνεία, η αρμοδιότητα της διοίκησης θα πρέπει να θεωρείται δέσμια και αντίστοιχα να κρίνεται και το ζήτημα παροχής δυνατότητας ακρόασης. Αντίθετα όταν ο όρος είναι αξιολογικός και εμφανίζει έντονη αοριστία-πχ. δημόσιο συμφέρον-, χωρίς ο νομοθέτης να προβαίνει σε εννοιολογικό καθορισμό του, ή όταν ο καθορισμός αυτός γίνεται μέσω νέων αορίστων αξιολογικών εννοιών, τότε θα πρόκειται ουσιαστικά για παροχή διακριτικής ευχέρειας στην αρμόδια αρχή και όχι για ερμηνεία. Το δικαίωμα ακρόασης δε θα πρέπει να κατοχυρώνεται σε κάθε περίπτωση⁶⁸. Αξίζει να σημειωθεί πως όσο πιο καθορισμένες είναι οι έννοιες τόσο πιο δεσμευμένη είναι η διοίκηση. Και όταν η διοίκηση καλείται να σταθμίσει αντιτιθέμενα συμφέροντα, η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου είναι αναγκαία. Υπό αυτή την έννοια θα κρίναμε μη ευχέρειας(ΣτΕ 530/2002).

⁶⁷Πχ. ΣτΕ 1818/2002: προσθήκη δυσμενούς όρου σε πράξη εκμίσθωσης θαλάσσιου χώρου, ΣτΕ 1013/2001: ανάκληση οικοδομικής άδειας λόγω αυθαίρετης κατασκευής, ΣτΕ 3567/1997: ανάκληση της άδειας διάθεσης αποβλήτων λόγω υπέρβασης των ορίων, ΣτΕ 1921/2001: ανάκληση πολιτογράφησης ομογενούς λόγω της αντικειμενικής διαπίστωσης της πλαστότητας της οικείας προξενικής θεώρησης παλιννοστήσεως.

⁶⁸Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία, 1992, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 455 επ.

δικαιολογημένη τη θέση του ΣτΕ που παγίως αρνείται την υποχρέωση ακρόασης της διοίκησης επί κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, η οποία προϋποθέτει κατάφαση δημοσίου συμφέροντος και τήρηση της αναλογικότητας, επί απαγορεύσεως εκμετάλλευσης λατομείου για λόγους δημοσίας ωφελείας κα.

Αναφορικά με την αυτοτελή επίκληση του γενικού συμφέροντος ως λόγου εξαίρεσης του δικαιώματος ακρόασης είναι αναμφίβολα η εθνική άμυνα, η συναλλαγματική ισορροπία της χώρας, η δημόσια τάξη, η υγεία και ασφάλεια⁶⁹. Όλα αυτά δογματικά και μεθοδολογικά επιτρέπουν την υποχώρηση του δικαιώματος ακρόασης. Πρώτα όμως θα πρέπει να διαπιστωθεί σύγκρουση μεταξύ του εκάστοτε επιδιωκόμενου δημοσίου συμφέροντος με το δικαίωμα ακρόασης. Έπειτα, τα δικαστήρια και οι διοικητικές αρχές υποχρεούνται να λύσουν τη σύγκρουση τηρώντας τις αρχές της αναλογικότητας, πρακτικής συμφωνίας και προστασίας του ουσιώδους πυρήνα του ατομικού δικαιώματος του δικαιώματος ακρόασης. Γενικά πάντως ο μόνος αρμόδιος για να κρίνει αν έχει συμφέρον να ακουστεί είναι ο ίδιος ο διοικούμενος. Και ειδικά στις περιπτώσεις ανάκλησης ευμενούς πράξης της διοίκησης θα είναι εύλογη η συμβολή του στη λήψη του αναλογικού μέτρου κατά τη στάθμιση δημοσίου συμφέροντος και προστατευόμενης εμπιστοσύνης του.

iii) Ελευθερία ανάπτυξης της προσωπικότητας, προσωπική ελευθερία, ελευθερία κίνησης και γενικό συμφέρον

Θεμελιώδης είναι η κατοχύρωση στο άρθρο 5Σ της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (5§1Σ), της προσωπικής ελευθερίας (5§3Σ) και της ελευθερίας κίνησης (5§4Σ). Πρόβλημα όμως τίθεται όταν παρεμβάλλεται το γενικό συμφέρον ως δικαιολογητικός λόγος παράκαμψης των παραπάνω δικαιωμάτων. Κατά πόσο κάτι τέτοιο είναι ανεκτό;

Ειδικά ως προς τη διάταξη 5§4Σ, παρατηρούμε πως η ελευθερία κίνησης του προσώπου πέρα από τις γενικές οριοθετικές ρήτρες⁷⁰, οι οποίες ισχύουν για όλα τα δικαιώματα και προκύπτουν από το άρθρο 5§1Σ, υπόκειται και σε ειδικότερους περιορισμούς. Περιοριστικά μέτρα της ελεύθερης κίνησης του προσώπου επιβάλλονται είτε ως παρεπόμενη ποινή κατόπιν απόφασης του ποινικού δικαστηρίου, είτε σε εξαιρετικές περιπτώσεις ανάγκης, είτε για την πρόληψη αξιόποινων πράξεων. Οι λόγοι περιορισμού του δικαιώματος αυτού αναγράφονται περιοριστικά στο συνταγματικό κείμενο και πούθενά δεν περιλαμβάνεται ο όρος του γενικού συμφέροντος. Όπως αναλύθηκε στο γενικό μέρος της εργασίας, το γενικό συμφέρον εμπίπτει στην αρχή της κοινωνικότητας και συνεπώς οριοθετεί την άσκηση όλων των δικαιωμάτων.

Στη νομολογία, παρατηρείται η χρήση του γενικού συμφέροντος να χρησιμοποιείται όχι ως μηχανισμός εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας αλλά

⁶⁹Ενδεικτικά: ΣτΕ 2528-9/1979 για την απαγόρευση εκμετάλλευσης λατομείου ως μέτρο λαμβανόμενο ενόψει αντικειμενικών δεδομένων αναγόμενων στο δημόσιο συμφέρον/ ΣτΕ 4077/1988 για την ανάγκη προστασίας της δημόσιας ασφάλειας και τάξης, που τίθεται σε κίνδυνο από την οδήγηση αυτοκινήτων από άτομα που χρησιμοποιούν ναρκωτικές ουσίες/ ΣτΕ 3065/1977 για την ανάκληση άδειας κυκλοφορίας φαρμάκου για λόγους δημόσιας υγείας.

⁷⁰Αρχή της νομιμότητας, της κοινωνικότητας και της χρηστότητας

κυρίως ως μέσο υπεκφυγής από τους φραγμούς που επιβάλλει στους πιθανούς νομοθετικούς περιορισμούς.Σειρά αποφάσεων κινείται από τον περιορισμό της ελευθερίας κίνησης λόγω δημοσίου συμφέροντος, ως και τον περιορισμό της προσωπικής ελευθερίας και της ανάπτυξης της προσωπικότητας.Χαρακτηριστική είναι η απόφαση **ΣτΕ 2858/1989** κατά την οποία κρίθηκε πως δικαιολογείται από τον επιδιωκόμενο σκοπό δημοσίου συμφέροντος η απαγόρευση της εξόδου από τη χώρα,που επιβάλλεται με πράξη του διευθυντή του αρμόδιου ταμείου,ακόμη κι αν τα χρέη δεν είναι βεβαιωμένα.Ο επιδιωκόμενος σκοπός δημοσίου συμφέροντος συνίσταται εν προκειμένω στην παρεμπόδιση των αφερέγγυων οφειλετών του Δημοσίου να ματαιώνουν ή να αναστέλλουν την εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους διαφεύγοντας στο εξωτερικό.

Κατά την απόφαση **ΑΠ 1758/1983** γίνεται δεκτός ο περιορισμός της προσωπικής ελευθερίας με την προσωπική κράτηση του προσώπου για χρέη προς το δημόσιο.Ο περιορισμός έγκειται στο γενικό συμφέρον.Συνεπώς δεν είναι λίγες οι φορές που εν όψει του γενικού συμφέροντος χαλαρώνει το κανονιστικό περιεχόμενο της προσωπικής ελευθερίας παρά τη συνταγματική κατοχύρωσή της ως απαραβίαστη.Με τα άρθρα 5§§1,3Σ κατοχυρώνεται και η επαγγελματική ελευθερία, η ελευθερία επιλογής άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας.Είναι όμως επιτρεπτοί περιορισμοί του δικαιώματος αυτού εφόσον τάσσονται με τρόπο γενικό και αντικειμενικό και δεν υπερβαίνουν τα όρια της αναλογικότητας.Η αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας αποτελεί τον κανόνα, ο οποίος κάμπτεται μόνο όπου προβλέπονται ρητώς ή προκύπτουν σαφώς από διάταξη νόμου ή κανονιστικής πράξης θεμιτοί προς το Σ περιορισμοί και απαγορεύσεις.Επομένως είναι επιτρεπτή η άσκηση επαγγελμάτων που δε ρυθμίζονται από την κοινή νομοθεσία.Χαρακτηριστική των παραπάνω συμπερασμάτων είναι η **ΣτΕ 4665/1988** (σχετικά με απόρριψη αιτήματος του αιτούντος από τη Διοίκηση να του χορηγηθεί άδεια για την άσκηση του επαγγέλματος του οστεοπαθολόγου-χειροπράκτη διότι δεν υπάρχουν σχετικές διατάξεις αναγνώρισης τέτοιου επαγγέλματος), η οποία αναφέρει ότι είναι "επιτρεπτοί περιορισμοί του δικαιώματος εφόσον τάσσονται κατά τρόπο γενικό και αντικειμενικό και δικαιολογούνται από αποχρώντες λόγους δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος.Τέτοιοι περιορισμοί μπορούν να θεσπίζονται με τυπικό νόμο ή με κανονιστική πράξη της Διοίκησης που βρίσκει έρεισμα σε εξουσιοδότηση νόμου...Παρέπεται λοιπόν ότι είναι καταρχήν επιτρεπτή η άσκηση επαγγελμάτων που δε ρυθμίζονται από τη νομοθεσία...."Επιπλέον με την ίδια απόφαση τονίζεται ότι οι απαγορεύσεις που τίθενται με το α.ν.1565/1939(περί κώδικος ασκήσεως του ιατρικού επαγγέλματος)για ορισμένα πρόσωπα αποτελεί επιτρεπόμενο από το Σ περιορισμό της επαγγελματικής ελευθερίας, διότι θεσπίστηκε για την προστασία της υγείας, δηλαδή για λόγους δημοσίου συμφέροντος.⁷¹

⁷¹βλ. ΣτΕ 475/1989, ΣτΕ 2112/1984

Βασικά Συμπεράσματα

Από την προεκτεθείσα αναλυτική εξέταση του θέματος καταλήγουμε στα ακόλουθα συμπεράσματα:

- Το γενικό συμφέρον (με όλες τις λεκτικές παραλλαγές του) αποτελεί μια εξαιρετικά αόριστη, αλλά παρ'όλα αυτά νομική έννοια. Αν και τυποποιείται περιορισμένα στο συνταγματικό κείμενο χρησιμοποιείται πολύ συχνά από τη νομολογία, γεγονός που δημιουργεί προβλήματα νομικής ακρίβειας και εννοιολογικής συνοχής. Το περιεχόμενό του προσδιορίζεται από την έννομη τάξη στην οποία εντάσσεται. Δηλαδή δημόσιο συμφέρον είναι μόνο ό,τι τα συνταγματικώς οριζόμενα όργανα, κατά τη συνταγματικώς καθοριζόμενη ιεραρχία και διαδικασία, ορίζουν ως δημόσιο συμφέρον. Το ακριβές περιεχόμενο της έννοιας συγκεκριμενοποιείται διαφορετικά ανάλογα με την εκάστοτε περίπτωση.
- Από την εξέταση της χρήσης της έννοιας του γενικού συμφέροντος στη νομολογία συμπεραίνουμε πως άλλοτε λειτουργεί ως μηχανισμός ερμηνείας του Σ, άλλοτε χρησιμοποιείται ως νομιμοποιητικός λόγος της χαλάρωσης και περιορισμού των συνταγματικών δικαιωμάτων ενώ δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις στις οποίες η αναγωγή στην αόριστη έννοια του δημοσίου συμφέροντος υποδηλώνει την ερμηνευτική υπεκφυγή του δικαστή. Δεν υπάρχει ενιαία και σταθερή νομολογιακή χρήση της έννοιας. Η αοριστία του όρου οδηγεί σε κατάχρηση εκ μέρους της νομολογίας, γεγονός που υποβαθμίζει το κανονιστικό περιεχόμενό του.

- Το γενικό συμφέρον οριοθετεί την άσκηση των συνταγματικών δικαιωμάτων. Κατά άλλη άποψη μπορεί να οδηγήσει σε περιορισμό των δικαιωμάτων. Όμως επιτρέπεται μόνο η προσβολή του μεταβλητού περιεχομένου και όχι του πυρήνα του δικαιώματος. Εξαιρετικά λόγοι γενικού συμφέροντος μπορούν να φτάσουν ως την εξουδετέρωση του νόμιμου γενικού περιεχομένου του δικαιώματος. Στη νομολογία, η αναγωγή σε αυτή την έννοια γίνεται άλλοτε για να επιτευχθεί ο προσδιορισμός του πεδίου προστασίας ενός συνταγματικού δικαιώματος-όπως συμβαίνει στην περίπτωση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, της προστασίας του περιβάλλοντος και της οικονομικής ελευθερίας- και άλλοτε οδηγεί στη χαλάρωση της προστασίας των συνταγματικών δικαιωμάτων-όπως συμβαίνει στην αρχή της ισότητας, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης και την προσωπική ελευθερία. Συνήθως όμως για να είναι θεμιτή η χρήση της έννοιας του γενικού συμφέροντος και επομένως ο επιβαλλόμενος περιορισμός του δικαιώματος να είναι σύμφωνος προς το Σ, απαιτείται να υφίστανται γενικά και αντικειμενικά κριτήρια ή να δικαιολογείται από την έννοια του επείγοντος μέτρου και την αρχή της αναλογικότητας.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ι) Περίληψη

Κύριο θέμα της παρούσης εργασίας αποτελεί η έννοια του γενικού συμφέροντος και κατά πόσο επηρεάζει τα συνταγματικά δικαιώματα. Πρώτα απ' όλα είναι απαραίτητη η διερεύνηση της έννοιας και του περιεχομένου τόσο του γενικού συμφέροντος όσο και των συνταγματικών δικαιωμάτων. Ακόμη θα εξετάσουμε την έννοια της οριοθέτησης και του περιορισμού των δικαιωμάτων. Κατόπιν θα αναλύσουμε τη διαπλοκή των συνταγματικών δικαιωμάτων με το γενικό συμφέρον σε δύο επίπεδα. Αφενός θα αναφερθούμε στα δικαιώματα εκείνα που περιέχουν ρητά τον όρο του γενικού συμφέροντος (με βάση το συνταγματικό κείμενο) και θα εξετάσουμε κατά πόσο αυτός ο λόγος γενικού συμφέροντος δικαιολογεί τον περιορισμό του περιεχομένου τους. Πρόκειται για την ιδιοκτησία, τη μεταβολή του προορισμού των δασών και γενικά την προστασία του περιβάλλοντος, την οικονομική ελευθερία. Αφετέρου θα εξετάσουμε εκείνα τα δικαιώματα που δεν περιέχουν ρητή αναφορά του όρου αλλά παρ' όλα αυτά λόγω του γενικού συμφέροντος χαλαρώνει το προστατευτικό τους πεδίο. Πρόκειται για την αρχή της ισότητας, το δικαίωμα ακρόασης και την προσωπική ελευθερία. Για την καλύτερη κατανόηση των ζητημάτων παρατίθεται νομολογία για κάθε δικαίωμα που εξετάζεται. Στο τέλος της εργασίας παρατίθενται βασικά συμπεράσματα της ανάλυσης του θέματος.

Essay summary

The main subject of this essay is the meaning of general interest and in what way it affects the constitutional rights. First of all, it is necessary to define the meaning and the content of general interest and constitutional rights. Also, we will examine the meaning of constitutional rights' limits and restrictions. Then we will analyze the connection between the constitutional rights and the general interest in two sides. On the one side we will refer to the rights which contain expressly 'general interest' (on the basis of constitution) and we will examine how the general interest can restrict the right's content. It concerns the property, the change of the forests' destination, the financial freedom. On the other side, we will examine these rights which don't conclude expressly the term, but the content of these rights flags because of the general interest. It concerns the equality, the right of hearing and the personal freedom. There are examples of cases-law in each right for the best comprehension. Finally, we sum up the basic conclusions of the essay.

ii) Βασικά Λήμματα

- γενικό(ή δημόσιο) συμφέρον
- δημόσια ωφέλεια
- συνταγματικά δικαιώματα
- ιδιοκτησία
- αναγκαστική απαλλοτρίωση
- δάση
- περιβάλλον
- βιώσιμη ανάπτυξη
- οικονομική ελευθερία
- ισότητα
- δικαίωμα ακρόασης
- ελευθερία ανάπτυξης της προσωπικότητας
- ελευθερία κίνησης

iii) Νομολογία-Πίνακας Αποφάσεων

- ΣτΕ 1651/1996: Άρνηση χορήγησης διαβατηρίου με την επίκληση επίκληση απλώς λόγων 'κρατικής ασφάλειας' χωρίς ειδικότερο προσδιορισμό των δεδομένων.
- ΣτΕ 400/86 : Σχετικά με το Εθνικό Σύστημα Υγείας(ΕΣΥ). Το γενικό συμφέρον υπερέχει της ειδικής διάταξης του 109Σ, η οποία απαγορεύει στο νομοθέτη τη μεταβολή της διαθήκης ή δωρεάς υπέρ κοινοφελούς σκοπού.(βλ.σελ.16)
- ΑΠ 1465/2001: *"η στέρηση των ενοχικών δικαιωμάτων χωρεί μόνο για λόγους δημόσιας ωφέλειας και προϋποθέτει την καταβολή προγούμενης αποζημίωσης"* εφαρμογή του άρθρου 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ.(βλ.σελ.19)
- ΑΠ 43/2002 : Μισθολογικές προαγωγές υπαλλήλων του ΟΓΑ.(βλ.σελ.19)
- ΣτΕ 3682/1986, ΤοΣ1986,σελ.461επ. και ΣτΕ(Ολ.)35212/1992, ΤοΣ1993,σελ.165επ. και ΣτΕ(Ολ.) 4050/1976, ΤοΣ1977,σελ.154επ. : Σε αυτές διακρίνουμε το κοινωνικό περιεχόμενο της ιδιοκτησίας και τη δυνατότητα περιορισμού της λόγω γενικού συμφέροντος αλλά υπό αυστηρές προϋποθέσεις. (βλ.σελ.20)
- ΑΠ 1239/1998, ΤοΣ 1999,σελ.635επ. : Ο περιορισμός του ιδιοκτήτη-μισθωτή να ανεχθεί την παρά τη θέλησή του μεταβίβαση της μισθωτικής σχέσης(βλ.σελ.21)

- ΣτΕ 4030/2001,ΕφΔΔ2003,σελ.279επ. : Οι αποσπασματικές και απρογραμματίστες πράξεις διαχείρισης του οδικού δικτύου καθώς και τα οδικά έργα προσωρινού χαρακτήρα δε θεμελιώνουν δημόσια ωφέλεια και γι'αυτό η αναγκαστική απαλλοτρίωση δεν είναι νόμιμη.
- ΣτΕ 1685/1999 : Η επέκταση του ΟΑΚΑ συνιστά νόμιμο λόγο δημοσίας ωφελείας προς την κήρυξη της απαλλοτρίωσης.(βλ.σελ.22)
- ΣτΕ 2435/1993 και ΣτΕ 951/1996 : Με αυτές κρίθηκε σύμφωνη προς το Σ η επέμβαση σε δάσος για την εκμετάλλευση λατομείου.
- ΣτΕ(Ολ.)2224/1993, Νόμος και Φύση 2/1994,σελ.453 : Κρίθηκε ότι η παραχώριση δασικών εκτάσεων στον Αυτόνομο Οικοδομικό Οργανισμό Αξιοματικών(άρθρο 10 ν.δ. 2906/1954) είναι αντίθετη στα άρθρα 24Σ και 49§2 του ν. 998/1979, σύμφωνα με το οποίο απαγορεύεται η παραχώρηση δάσους ή δασικής έκτασης για τη δημιουργία πόλεων, οικισμών ή οικιστικών περιοχών.
- ΣτΕ(Ολ.)695/1986: Κρίθηκε ότι η προστασία είδους της θαλάσσιας πανίδας(χελώνα καρέτα-καρέτα)εμπίπτει στην προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, την οποία επιτάσσει το άρθρο 24Σ, ως σκοπός πρόδηλου δημοσίου συμφέροντος και "αποτελεί νόμιμο κριτήριο καθορισμού όρων δόμησης" εξαιρετικά περιορισμένων.
- ΣτΕ(Ολ.) 1029/1985 : Απαγορεύεται η κατάτμηση της γης σε τμήματα κάτω ενός αριθμού στρεμμάτων.
- ΣτΕ 4617/1986 : Περίφραξη ιδιοκτησιών 500μ. από την ακτή. Δικαίωμα πρόσβασης κάθε ατόμου στον αιγιαλό, που αποτελεί κοινόχρηστο πράγμα.
- ΣτΕ(Ολ.) 3688/1990 : Τροποποίηση πολεοδομικού σχεδίου.
- ΣτΕ(Ολ.) 2057/1994,Νόμος και Φύση 2/1994,σελ.491 : Περιορισμοί ιδιοκτησίας χάριν προστασίας του περιβάλλοντος.(βλ.σελ.26)
- ΣτΕ(Ολ.) 613/2002 :Μεταλλεία χρυσού στην Κασσάνδρα Χαλκιδικής(βλ.σελ.26)
- ΣτΕ 2522/2000 : Αποτροπή της νοθείας του οίνου-προστασία του καταναλωτικού κοινού.
- ΣτΕ 261/2003 : Επάγγελμα δικαστικών επιμελητών-λειτουργία δικαιοσύνης.
- ΣτΕ 5125/1996 : Κατασκευή δημοσίων έργων.
- ΣτΕ 1014/1999 : Σχετικά με την εργασιακή ηρεμία στον τουριστικό κλάδο.
- ΣτΕ 3220/2002 : Χρηματιστηριακές συναλλαγές.
- ΑΠ(Ολ.)2/1998,(ΤοΣ 1999,σελ.721) : Υπηρεσιακές μεταβολές σε προεκλογική περίοδο.(βλ.σελ.29)
- ΣτΕ 1562/2006 : Δημόσια υγεία-οικονομική ελευθερία
- ΣτΕ 2522/2000 : Περιορισμοί οικονομικής ελευθερίας.(βλ.υποσημείωση 54)
- ΣτΕ(Ολ.) 4290/1980 : Θεωρήθηκε συνταγματική η προνομιακή φορολογική μεταχείριση του ιπτάμενου προσωπικού της Ολυμπιακής Αεροπορίας.
- Διοικ.ΕφΑθ 2476/1991,ΔιΔικ 1992,σελ.74 : Κρίθηκαν οι ειδικές ρυθμίσεις του ν.δ.582/1970, σχετικά με την εισαγωγή στις παραγωγικές Σχολές αξιωματικών των Ενόπλων Δυνάμεων-Αρχή της ισότητας.(βλ.σελ.32-33)
- ΣτΕ 4257/2000 : Δικαίωμα ακρόασης
- ΣτΕ 530/2002 : Πρόστιμο για νόθευση βενζίνης-Υποχώρηση δικαιώματος ακρόασης.
- ΣτΕ 1818/2002 : Προσθήκη δυσμενούς όρου σε πράξη εκμίσθωσης θαλάσσιου χώρου.
- ΣτΕ 3567/1997 : Ανάκληση της άδειας διάθεσης αποβλήτων λόγω υπέρβασης των ορίων-Υποχώρηση δικαιώματος ακρόασης.

- ΣτΕ 1921/2001 : Ανάκληση πολιτογράφησης ομογενούς λόγω της αντικειμενικής διαπίστωσης της πλαστότητας της οικείας προξενικής θεώρησης παλιννοστήσεως-Υποχώρηση δικαιώματος ακρόασης.
- ΣτΕ 2858/1989: Απαγόρευση εξόδου από τη χώρα για χρέη στο Δημόσιο. (βλ.σελ36)
- ΑΠ 1758/1983 : Προσωπική κράτηση του προσώπου για χρέη προς το δημόσιο.
- ΣτΕ 4665/1988 : Κρίθηκε η απόρριψη αιτήματος του αιτούντος από τη Διοίκηση να του χορηγηθεί άδεια για την άσκηση του επαγγέλματος του οστεοπαθολόγου-χειροπράκτη-Επαγγελματική ελευθερία.(βλ.σελ.36-37)

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- 1.Βελέντζας Ι.,Η Συνταγματική εγγύηση της ιδιοκτησίας θεμελιώδες αντικείμενο του Οικονομικού Δικαίου,εκδόσεις Σάκκουλα,1987
- 2.Βενιζέλος Ε.,Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων(κριτική προσέγγιση των τάσεων της νομολογίας),Παρατηρηρητής, Θεσσαλονίκη,1990
- 3.Βενιζέλος Ε.,Χρυσόγονος Κ.,Πρακτικά θέματα Συνταγματικού Δικαίου και Συνταγματικών Ελευθεριών,εκδόσεις Σάκκουλα,1993
- 4.Γεωργόπουλος Κ.,Επίτομο Συνταγματικό Δίκαιο,12^η έκδοση,εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα,2001
- 5.Γέροντας Α.,Η Συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας και η αναγκαστική απαλλοτρίωση,εκδόσεις Σάκκουλα,2003
- 6.Γέροντας Α.,Λύτρας Σ.,Παυλόπουλος Πρ.,Σιούτη Γλ.,Φλογαϊτης Σ.,Διοικητικό Δίκαιο,εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα,2004
- 7.Γλαράκη Μ.,Περιορισμοί για λόγους δημοσίου συμφέροντος του δικαιώματος πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα,εκδόσεις Σάκκουλα,2005

- 8.Δαγτόγλου Π.,Ατομικά δικαιώματα,τόμος Α',2^η έκδοση,εκδόσεις Σάκκουλα,2005
- 9.Δαγτόγλου Π.,Ατομικά Δικαιώματα,τόμος Β', 2^η έκδοση,εκδόσεις Σάκκουλα,2005
- 10.Δαγτόγλου Π.,Γενικό Διοικητικό Δίκαιο,εκδόσεις Σάκκουλα,1997
- 11.Δαγτόγλου Π.,Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο,3^η έκδοση,εκδόσεις Σάκκουλα,2004
- 12.Δημητρόπουλος Α.,Γενική Συνταγματική Θεωρία,Τόμος Α',εκδόσεις Σάκκουλα, 2004
- 13.Δημητρόπουλος Α.,Συνταγματικά Δικαιώματα-Γενικό μέρος,Τόμος Γ'-Ημίτομος Ι,εκδόσεις Σάκκουλα, 2005
- 14.Δημητρόπουλος Α.,Συνταγματικά Δικαιώματα-Ειδικό Μέρος,Τόμος ΙΙΙ,ημίτομος Α',2005
- 15.ΔτΑ Νο 38/2008,Μελέτη Βασιλικής Καψάλη:Δημόσιο συμφέρον και έλεγχος της συνταγματικότητας στο πλαίσιο της οικονομικής ελευθερίας,σελ.516επ.
- 16.Καράκωστας Ι,Περιβάλλον και Δίκαιο,Δίκαιο διαχείρισης και προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών,εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα,2006
- 17.Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου,Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκληση των διοικητικών πράξεων,Τόμος Τιμητικός ΣτΕ ΙΙ,1982
- 18.Λαζαράτος Π.,Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία,εκδόσεις Σάκκουλα,1992
- 19.Μάνεσης Α.,Συνταγματική Θεωρία και Πράξη,1980
- 20.Μανιτάκης Α.,Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος,ΤοΣ 1978
- 21.Μαντζούφας Π.,Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης:υγεία-ιδιωτικότητα-περιβάλλον,εκδόσεις Σάκκουλα,2006
- 22.Παπακωνσταντίνου Α.,Ζητήματα Δημοσίου Δικαίου:από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας(2000-2001),Επιθεώρησις Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου,εκδόσεις Γαλάνης και Παναγιώτης Μεντζελόπουλος
- 23.Σιούτη Γλ.,Δίκαιο Περιβάλλοντος,Γενικό μέρος Ι ,Δημόσιο Δίκαιο και Περιβάλλον,εκδόσεις Σάκκουλα,2000
- 24.Σπηλιωτόπουλος Ε.,Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου,εκδόσεις Σάκκουλα,1991
- 25.Σπυρόπουλος Φ.,Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο,εκδόσεις Σάκκουλα,2006
- 26.Τάχος Α.,Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο,8^η έκδοση,εκδόσεις Σάκκουλα,2005
- 27.Χρυσόγονος Κ.,Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα,εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2002

Διαδίκτυο

- www.google.gr
- www.efdimdik.gr
- www.law.uoa.gr/~adimitrop
- www.NOMOS.gr
- www.ste.gr

