



Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΜΣ: Δίκαιο, Τεχνολογία και Οικονομία

Διπλωματική Εργασία

της Παλάσκα Ευνίκης του Αχιλλέα

ΑΜ : 7115Μ027

Θέμα :

ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ.

ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ

Επιβλέπουσα καθηγήτρια

Κα Χρυσούλα Μουκίου

Αθήνα, Νοέμβριος 2016

Copyright © Ευνίκη Παλάσκα του Αχιλλέα, 2016

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All right reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση, και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς το συγγραφέα.

Οι απόψεις και τα συμπεράσματα που περιέχονται σε αυτή τη Μεταπτυχιακή Διπλωματική εργασία εκφράζουν το συντάκτη της και δεν αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ.....	2
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	7
ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	9
SUMMARY.....	11
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	13

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

ΓΕΝΙΚΟΤΕΡΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ ΣΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΥΠΟ ΤΗΝ ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΓΧΡΟΝΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

1.1	ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ.....	17
1.2	Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ.....	22
1.3	Η ΣΧΕΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΑ ΔΙΚΑΙΟΥ.....	24

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΕΝ ΕΥΡΕΙΑ ΕΝΝΟΙΑ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ

2.1	ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ.....	28
-----	----------------------------	----

2.2	ΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ.....	32
-----	--	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ

3.1	ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ	40
3.2	ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΩΣ ΟΥΣΙΩΔΕΣ ΣΤΟΙΧΕΙΟ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ.....	44

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η ΕΠΙΚΛΗΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ ΚΑΙ Ο ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

4.1	ΓΕΝΙΚΟΤΕΡΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΟΥ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ.....	48
4.2	Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ.....	56
4.2.1	Αρχή της αναλογικότητας και θεμελιώδη δικαιώματα.....	56
4.2.2	Η αρχή της αναλογικότητας και τα κοινωνικά δικαιώματα.....	60

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΣΕ ΕΞΑΙΡΕΤΙΚΕΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΚΑΙ ΣΤΟ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΠΟΙΗΜΕΝΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ. ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ Η ΝΕΑ ΚΑΝΟΝΙΚΟΤΗΤΑ;

5.1	ΙΣΤΟΡΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ.....	63
-----	--	----

5.2	ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ	65
5.3	ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΜΙΑΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΑΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΔΙΑΚΙΝΔΥΝΕΥΣΗΣ.....	68
5.4	ΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΥΠΟ ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ Η ΥΠΟ ΜΙΑ ΝΕΑ ΚΑΝΟΝΙΚΟΤΗΤΑ;	70
	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ ΠΡΩΤΟΥ ΜΕΡΟΥΣ.....	74

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΥΠΟ ΤΗΝ ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ

1.1	ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ.....	77
1.2	ΜΝΗΜΟΝΙΑ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ.....	80

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΕΠΙ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

2.1	Η ΕΘΝΙΚΗ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑ.....	85
2.2	Η ΑΠΟΔΥΝΑΜΩΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ.....	88

2.3	Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΣΤΑ ΘΕΜΕΛΙΩΔΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ.....	92
-----	---	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ

3.1	Η ΕΠΙΚΛΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ.....	95
3.2	ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ.....	97

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΠΟΧΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

4.1	Η ΕΠΙΚΛΗΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ ΩΣ ΥΠΕΡΤΕΡΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ.....	102
4.2.	Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ.....	110
4.3	Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ ΣΤΟΝ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΚΟ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ.....	116

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΕΣ ΚΑΙ ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΘΕΣΕΙΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΙΣ ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΕΝΑΝΤΙ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

5.1	ΜΕΤΑΓΕΝΕΣΤΕΡΕΣ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΥ ΜΝΗΜΟΝΙΟΥ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΕΣ ΤΑΣΕΙΣ.....	120
-----	--	-----

5.2 ΑΠΟΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΠΟΧΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ.....	127
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΜΕΡΟΥΣ.....	132
ΤΕΛΙΚΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ.....	136
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ/ΑΡΘΟΓΡΑΦΙΑ.....	142
ΠΗΓΕΣ.....	150
ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ	151
ΑΛΛΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ.....	152

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕΔ	=Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
Αρμ	=Αρμενόπουλος (περιοδικό)
ΔΔικ	=Διοικητική Δίκη (περιοδικό)
ΔΕΚ	= πρώην Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΕ	= νυν Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔτΑ	=Δικαιώματα του ανθρώπου (περιοδικό)
ΔΦΝ	=Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας (περιοδικό)
ΕΔΚΑ	=Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης (περιοδικό)
ΕΕΝ	=Εφημερίδα Ελλήνων Νομικών (περιοδικό)
ΕισΝΑΚ	= Εισαγωγικός νόμος του Αστικού Κώδικα
ΕΕργΔ	= Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου (περιοδικό)
ΕφημΔΔ	=Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
ΕΣΔΑ	=Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΔΔΑ	=Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
επ.	=επόμενα
ΘΠΔΔ	=Θεωρία και πράξη του Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
ΝοΒ	=Νομικό Βήμα (περιοδικό)
ΝΠΔΔ	=Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	=Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ν.	=Νόμος
ό.π.	=όπου παραπάνω
οπ.αν.	=όπως αναφέρεται
Ολ.	=Ολομέλεια

Π.Π.Π.	=Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο
ΣτΕ	=Συμβούλιο της Επικρατείας
Σ.	=Σύνταγμα
σελ.	=σελίδα
Τμ.	=Τμήμα
ΥΑ	=Υπουργική απόφαση
ΤοΣ	=Το Σύνταγμα (περιοδικό)

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία παρουσιάζει, με ενδεικτικό και συνοπτικό τρόπο, τις τάσεις με τις οποίες οι έννοιες της αρχής της νομιμότητας και του δημοσίου συμφέροντος εκδηλώθηκαν κατά την υφιστάμενη στην Ελλάδα οικονομική κρίση και τον τρόπο με τον οποίο επέδρασαν στα θεμελιώδη συνταγματικά δικαιώματα, με έμφαση ιδίως στα κοινωνικά δικαιώματα. Προηγουμένως όμως, ως αλληλένδετες, παρατίθενται οι τάσεις με τις οποίες οι έννοιες αυτές λειτούργησαν, στα πλαίσια του κοινωνικού κράτους δικαίου, στο σύγχρονο οικονομικό περιβάλλον, προ της οικονομικής κρίσης. Η αποτύπωση των σχετικών τάσεων στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας αποτελεί βασική πτυχή της προκείμενης μελέτης.

Ειδικότερα, η αρχή της νομιμότητας στο σύγχρονο κράτος δικαίου υπαγορεύει την υποταγή της Διοίκησης στο νόμο. Επίσης αξιώνει και την υποταγή της δικαστικής εξουσίας σε αυτόν. Παράλληλα, η αρχή της νομιμότητας, με την ευρύτερη έννοιά της, εμπεριέχει και την υποχρέωση της νομοθετικής εξουσίας να ενεργεί σύμφωνα με τον υπέρτατο νόμο, το Σύνταγμα, ως επίσης και το δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των ρυθμίσεων αυτής.

Όμως η βιομηχανική, τεχνολογική, κοινωνική και πολιτική εξέλιξη, οι συνθήκες παγκοσμιοποίησης και η διεύρυνση της δραστηριότητας της σύγχρονης Δημόσιας διοίκησης, είχαν ως συνέπεια μία τάση αποδυνάμωσης της κλασσικής έννοιας της αρχής της νομιμότητας και τη μείωση της αποτελεσματικότητας του κανόνα δικαίου. Ωστόσο, η ρητή κατοχύρωση της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου, με την αναθεώρηση του Συντάγματος, συνέβαλε στη διασφάλιση και προστασία των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και στην ενδυνάμωση της νομιμότητας.

Από την άλλη πλευρά, το δημόσιο συμφέρον, αν και έννοια αόριστη, η οποία κάθε φορά καθορίζεται από την κοινωνική και οικονομική πραγματικότητα, ωστόσο οριοθετείται βάσει συνταγματικών αρχών. Αποτελεί απαραίτητο στοιχείο της αρχής της νομιμότητας, εντάσσεται σε αυτή και είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένη με τη συνταγματική τάξη. Ο οποιοσδήποτε περιορισμός δικαιωμάτων, κατ'επίκλησή του, θα πρέπει να προβλέπεται από το νόμο, να μη θίγει τον πυρήνα τους και να στηρίζεται στην αρχή της αναλογικότητας.

Στο πεδίο της οικονομικής πολιτικής, ο δικαστής, κλήθηκε να προβεί στον έλεγχο διατάξεων, περιοριστικών των συνταγματικών δικαιωμάτων, κατ'επίκληση του δημοσίου συμφέροντος. Η επικρατούσα τάση ήταν ο οριακός έλεγχος του σκοπού και της αιτιολογίας του νόμου και η μη εμπλοκή του δικαστή στο ρόλο του νομοθέτη. Η αρχή της αναλογικότητας αποτέλεσε ένα σημαντικό εργαλείο ελέγχου της συνταγματικότητας του νόμου. Στο πλαίσιο των κοινωνικών δικαιωμάτων όμως η εν λόγω αρχή παρουσιάζει δυσχέρειες λόγω του ευμετάβλητου και ρευστού χαρακτήρα τους. Όμως, μέσω αυτής, σε περιόδους δυσχερών οικονομικών πολιτικών, διευρύνθηκε το πεδίο παρέμβασης της δικαστικής εξουσίας, με στόχο την προστασία των δικαιωμάτων και την υποχρέωση αιτιολόγησης των μέτρων από το νομοθέτη.

Ωστόσο, σε περιβάλλον εκτάκτων συνθηκών, η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος αποτελεί τη δικαιολογητική βάση απόκλισης από τις συνήθεις συνθήκες νομιμότητας. Εντούτοις, δεν παραβλέπονται από το δικαστή σταθερές αξίες και αρχές, όπως η αρχή της αναλογικότητας, της ισότητας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Όμως πλέον στη σύγχρονη εποχή και υπό τα νέα χρηματοοικονομικά δεδομένα εγείρονται νέα ζητήματα παγκόσμιας ασφάλειας, διακινδύνευσης αξιών και συρρίκνωσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων, με επίκληση εκτάκτων αναγκών, ώστε το ερώτημα που αιωρείται είναι αν πρόκειται για πραγματικά έκτακτες ανάγκες ή για μία νέα κανονικότητα.

Ήδη, η υφιστάμενη στην Ελλάδα οικονομική κρίση, επέφερε μία μοναδική στα χρονικά ανατροπή των προηγούμενων δεδομένων και κεκτημένων στην έννομη τάξη, στην κοινωνία και στη νομολογία του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου. Μνημονιακές πολιτικές με άμεση επιρροή στην εθνική νομοθεσία, ανάδειξη νέων θεσμών εμπλεκομένων στην οικονομική πολιτική της χώρας, ζητήματα περιορισμού της εθνικής κυριαρχίας, αποδυνάμωση της αρχής της νομιμότητας και του κανόνα δικαίου συνθέτουν το σκηνικό της παρούσας οικονομικής κρίσης.

Η διασφάλιση της δημοσιονομικής ισορροπίας και η αποτροπή της οικονομικής κατάρρευσης αποτελεί τη νέα μορφή του δημοσίου συμφέροντος, που μετασχηματίζεται σε δημοσιονομικό, χαρακτηρίζεται ως υπέρτερο και δικαιολογεί εντονότερους περιορισμούς των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα οποία έχουν υποστεί σοβαρότατο πλήγμα. Το κράτος δικαίου και ο δικαστής, καλείται να ισορροπήσει ανάμεσα στο μετασχηματισμό του δημοσίου συμφέροντος, σε δημοσιονομικό και την προάσπιση της αρχής της νομιμότητας, ακόμη και υπό συνθήκες έκτακτες και δυσμενείς οι οποίες δεν εμφανίζουν παροδικότητα.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, αποφάνθηκε ότι τα περιοριστικά στις συντάξεις και μισθούς μέτρα που επιβλήθηκαν με το πρώτο Μνημόνιο, αφορούσαν την αντιμετώπιση των έκτακτων οικονομικών συνθηκών, ως επίσης ότι η επιλογή των συγκεκριμένων μέτρων για την εξυπηρέτηση του δημοσιονομικού συμφέροντος, υπόκεινται μόνο σε οριακό δικαστικό έλεγχο. Επίσης το Δικαστήριο δέχθηκε ότι τα μέτρα επέφεραν περικοπές, αλλά όχι και στέρηση αποδοχών, θεωρώντας ότι αυτά εξασφάλιζαν ισορροπία ανάμεσα στο γενικό συμφέρον και στα θεμελιώδη δικαιώματα. Εντούτοις, μεταγενέστερες τάσεις ανέδειξαν την ανησυχία του δικαστή να ανεύρει νέες ισορροπίες, κατά την άσκηση του δικαστικού ελέγχου, αναιρώντας τον έκτακτο χαρακτήρα των μέτρων και τονίζοντας την υποχρέωση σαφούς τεκμηρίωσης της αναγκαιότητας αυτών μέσω ειδικής αναλογιστικής μελέτης. Η νέα νομολογιακή τάση θέτει με έμφαση την παράμετρο της αναζήτησης εκ μέρους του δικαστή άλλων ηπιότερων μέτρων, στα πλαίσια της διεθνούς τάσης της αυξημένης αιτιολογίας των περιοριστικών μέτρων και την αναζήτηση ισορροπιών, χωρίς να θίγονται δικαιοπρακτικά και κοινωνικά κεκτημένα.

Παράλληλα, οι θεωρητικές και επιστημονικές θέσεις και απόψεις περί προστασίας της νομιμότητας, των συνταγματικών κανόνων και του κράτους δικαίου είναι έντονες και ποικίλες, με κύρια σημεία την προστασία του πυρήνα του κάθε δικαιώματος και την αξιοπρέπεια του ανθρώπου.

SUMMARY

This paper presents concisely the trends regarding the concepts of general interest and the principle of legality in the context of the ongoing financial crisis in Greece, as well as how said trends have affected fundamental constitutional rights, with particular emphasis on social rights. First, however, the interconnected trends regarding these concepts are considered in the context of the social rule of law within the contemporary economic environment prior to the financial crisis. A key aspect of this paper is to trace the relevant trends in the case law of the Hellenic Council of State.

The principle of legality in today's rule of law dictates that both public administration and judicial authorities are subject to the law. At the same time, the principle of legality in its broader sense encompasses the obligation of the legislative power to act in accordance with the supreme law, namely the Constitution, as well as the judicial review of the constitutionality of its regulations.

However, the industrial, technological, social and political developments, the conditions of globalisation, and the expansion of today's public administration activities have resulted in a tendency to weaken the traditional concept of the principle of legality and reduce the efficiency of the rule of law. That said, the principle of the social rule of law has been explicitly established with the amendment of the Constitution. This has contributed to safeguarding civil and social rights and to strengthening legality.

On the other hand, general interest may be a vague concept, defined each time on the basis of social and economic reality, but it is nonetheless defined in line with constitutional principles. It is an integral element of the principle of legality and inextricably interwoven with constitutional order. Any restriction of rights in the name of general interest should be within the confines of the law, it should not impinge on its core and it should be based on the principle of proportionality.

In the area of economic policy, judges were called upon to review provisions that restricted constitutional rights. The principle of proportionality has been an important tool to review the constitutionality of the law. The prevailing trend has been to marginally review the purpose and justification of the law and for judges not to assume the role of the legislator. In the context of social rights, however, this principle presents difficulties due to their changeable and fluid nature. In times of adverse economic policies, the scope of intervention of the judicial authorities has expanded, with the aim to safeguard rights and oblige the legislator to justify the measures.

Nonetheless, under exceptional conditions, invoking general interest is the basis for justifying diverging from usual conditions of legality. That said, judges shall not disregard long-standing values and principles, such as the principles of proportionality, equality and human dignity. In modern times, however, under the new financial circumstances and in the name of exceptional needs, new issues arise

in terms of global security, endangered values and dwindling fundamental rights; which begs the question whether these conditions are truly exceptional or whether they constitute a new normality.

The ongoing crisis in Greece has brought about an unprecedented reversal of past conditions in legal order, society and case law of the Supreme Court of Cassation. The current financial crisis is set against the backdrop of economic adjustment policies that directly affect the national legislation, new institutions that have become involved in the economic policy of the country, issues that limit national sovereignty and conditions that have weakened the principle of legality and the rule of law.

Ensuring fiscal equilibrium and preventing economic collapse are the new form of general interest. General interest is transformed into fiscal interest, which is then deemed as superseding and justifies shrinking fundamental rights even further. The rule of law and judges are called upon to strike a balance between general interest being transformed into fiscal and the principle of legality being safeguarded, even under exceptional and adverse circumstances, which show no signs of being temporary in nature.

The Hellenic Council of State ruled that the pension and pay cuts imposed by the first economic adjustment programme had to do with managing exceptional financial conditions, and that the selection of the specific measures to serve fiscal interest is subject only to marginal judicial review. Furthermore, the Court accepted that the measures have brought about pay cuts, but not pay deprivation, deeming that there is balance between the greater good and fundamental rights. However, later trends have shown the judges trying to achieve new balances in the process of judicial review, negating the exceptional nature of the measures and stressing the obligation to clearly document their necessity via a special actuarial study. The new trend in case law clearly involves judges trying to find other, less harsh measures, in the context of the international trend towards increasingly justifying restrictive measures and seeking to strike balances, without prejudice to contractual and social rights.

At the same time, there are strong and varied theoretical and scientific views on safeguarding legality, constitutional rules and the rule of law, their key points being to safeguard the core of every human right and dignity.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στο οικοδόμημα του κράτους δικαίου, με σταθερό θεμέλιο τον υπέρτατο νόμο, το Σύνταγμα, οι έννοιες της αρχής της νομιμότητας και του δημοσίου συμφέροντος αποτελούν θεμελιώδεις πυλώνες αυτού, αλλά και ασπίδες προστασίας των πολιτών και των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους. Όταν το οικοδόμημα βάλλεται από αιφνίδιες καταστάσεις, αλλά και από επιτακτικά οικονομικά και θεσμικά δεδομένα, τα ως άνω δομικά στοιχεία καλούνται να αναδείξουν την ανθεκτικότητά τους.

Το ερώτημα είναι πως αυτά τα δομικά στοιχεία μπορούν να ανταποκριθούν σε καταστάσεις πρωτόγνωρες, όπως η παρούσα οικονομική κρίση; Είναι η εν λόγω κρίση αιτία παρέκκλισης από την αρχή της νομιμότητας; Πως οριοθετείται το δημόσιο συμφέρον σε αυτή; Μπορεί η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος, ως λόγος έκτακτης ανάγκης, να οδηγήσει στον περιορισμό των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων στην εποχή των Μνημονίων και έως ποιο βαθμό. Οδηγούμαστε άραγε στη διαμόρφωση ενός νέου δικαίου της ανάγκης που υπερβαίνει και παραγκωνίζει το εθνικό Σύνταγμα ή σε αναζήτηση νέων ισορροπιών στο πλαίσιο της συνταγματικής κανονικότητας; Μπορεί να γίνει λόγος για την κυριαρχία του οικονομικού στοιχείου επί του θεσμικού και για μία εις βάθος αλλαγή των χαρακτηριστικών του κανόνα δικαίου λόγω της επίδρασης των σύγχρονων οικονομικών δεδομένων; Πως αντέδρασε ο δικαστής του Συμβουλίου της Επικρατείας στις νέες προκλήσεις; Μπορεί να προστατευθεί το δίκαιο, ενόψει των νέων οικονομικών δεδομένων, τα οποία, όπως φαίνεται, δεν έχουν παροδικό χαρακτήρα;

Τα ανωτέρω ερωτήματα, ιδίως αναφορικά με την αποτύπωση της σχέσης του δημοσίου δικαίου και της οικονομικής πραγματικότητας, έκδηλα και επιτακτικά πλέον μέσα στην καθημερινότητα της Ελλάδος της οικονομικής κρίσης και της απομείωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων, αποτέλεσαν το κίνητρο για την παρούσα εργασία. Κύριος στόχος είναι να διαφανεί ο συσχετισμός και η πορεία διαμόρφωσης των ισορροπιών μεταξύ της αρχής της νομιμότητας και του δημοσίου συμφέροντος, καθώς και οι εκφάνσεις ή μεταλλάξεις αυτών, κατά το διάστημα της οικονομικής

κρίσης, ως επίσης και η επίδρασή τους επί των θεμελιωδών δικαιωμάτων, με έμφαση κυρίως το πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Ιδιαίτερο όμως ενδιαφέρον παρουσιάζει και η αποτύπωση που είχε η ανοδική πορεία του κοινωνικού κράτους δικαίου και η ρητή συνταγματική κατοχύρωσή του, ως επίσης και η εξέλιξη της οικονομικής ζωής, της κρατικής παρεμβατικότητας, της κανονιστικής δραστηριότητας της Διοίκησης, αλλά και των νέων οικονομικών δεδομένων της εποχής της παγκοσμιοποίησης, επί της διαμόρφωσης των εξελικτικών τάσεων, ανατροπών και μεταμορφώσεων της αρχής της νομιμότητας και του δημοσίου συμφέροντος.

Παράλληλα, αναφορικά με τη θεσμική φυσιογνωμία του κανόνα δικαίου και των τάσεων μετάλλαξης αυτού, μέσα από την εξέλιξη της σύγχρονης οικονομικής πραγματικότητας, καίριας σημασίας είναι και η αναζήτηση των εκφάνσεων της δικανικής κρίσης του εθνικού δικαστή, ο οποίος στα πλαίσια του ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων και της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας, κλήθηκε και καλείται να εξασφαλίσει τη διατήρηση των αναγκαίων ισορροπιών ανάμεσα στα δικαιοκρατικά κερτημένα και στα νέα οικονομικοκοινωνικά δεδομένα.

Προκειμένου όμως ν' απεικονισθεί πληρέστερα η ως άνω σύνδεση της αρχής της νομιμότητας και του δημοσίου συμφέροντος, είναι αναγκαία, κατ' αρχήν, η εννοιολογική προσέγγισή τους και η παρουσίαση της διαλεκτικής που υπάρχει ανάμεσα σε αυτές, μέσα από τις τάσεις με τις οποίες έχουν εκδηλωθεί, υπό ομαλές συνθήκες ή συνθήκες κανονικότητας αλλά και σε εξαιρετικές περιστάσεις, στα πλαίσια του σύγχρονου κοινωνικού και οικονομικού περιβάλλοντος, ώστε να καταστεί εμφανής η βασική λειτουργία τους στο πεδίο της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Ως εκ τούτου, η εργασία αποτελείται από ΔΥΟ ΜΕΡΗ, ώστε να μπορέσει να παρουσιάσει, με ενδεικτικό και συνοπτικό τρόπο : α) αφενός την κλασική εκδοχή των εννοιών της αρχής της νομιμότητας και του δημοσίου συμφέροντος και τις τάσεις αυτών, στο κοινωνικό κράτος δικαίου, στα πλαίσια της εξέλιξης της διοικητικής δράσης και του οικονομικοκοινωνικού περιβάλλοντος, σε συνθήκες ομαλότητας β) αφετέρου τη λειτουργία των εν λόγω εννοιών σε καταστάσεις

έκτακτης ανάγκης, αλλά και στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης και των ραγδαίων οικονομικών διεθνών εξελίξεων γ) τη συσχέτιση και τη διαμόρφωση των ισορροπιών μεταξύ αυτών, ως επίσης και τις τάσεις εκδήλωσής τους στην εποχή της οικονομικής κρίσης, ιδίως στο πεδίο του περιορισμού των κοινωνικών δικαιωμάτων, δ) τη δικαστική προσέγγιση και τη νομολογιακή αποτύπωση των ανωτέρω τάσεων και επιρροών, προ κρίσης και κατά τη διάρκεια αυτής, οι οποίες για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας εστιάζονται κατά κύριο λόγο στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ειδικότερα:

Στο ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ, επιχειρείται κατ'αρχήν μία εννοιολογική προσέγγιση των κλασικών εννοιών και των εκφάνσεων της αρχής της νομιμότητας και του δημοσίου συμφέροντος, ως βασικών αρχών του κράτους δικαίου και του δημοσίου δικαίου. Απεικονίζεται επίσης η λειτουργία και η συνάρτηση των δύο εννοιών. Παρουσιάζονται ενδεικτικές τάσεις της αρχής της νομιμότητας στα πλαίσια της εξέλιξης της διοικητικής δράσης και των σύγχρονων οικονομικών και τεχνολογικών δεδομένων. Περιγράφεται η εν ευρεία εννοία αρχή της νομιμότητας και η λειτουργία της στο κοινωνικό κράτος δικαίου, ιδίως μετά την τελευταία συνταγματική αναθεώρηση. Καταγράφονται ενδεικτικές τάσεις λειτουργίας και εξισορρόπησης της αρχής της νομιμότητας και του δημοσίου συμφέροντος, στο πεδίο της προστασίας των ατομικών και κυρίως των κοινωνικών δικαιωμάτων, ιδία κατά τον δικαστικό έλεγχο των μέτρων οικονομικής πολιτικής, τα οποία επιβάλλονται κατ'επίκληση του δημοσίου συμφέροντος. Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στην εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας κατά την δικανική κρίση και τις σχετικές νομολογιακές τάσεις. Τέλος γίνεται αναφορά στο δίκαιο της ανάγκης, στη λειτουργία της αρχής της νομιμότητας υπό την επίδρασή του, καθώς και στις σύγχρονες τάσεις διακινδύνευσης συνταγματικών αξιών και θεμελιωδών δικαιωμάτων, μέσα σε περιβάλλον παγκοσμιοποίησης και νέων οικονομικών θεσμών και δεδομένων.

Στο ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ αντικείμενο της μελέτης αποτελούν ο συσχετισμός της αρχής της νομιμότητας με το δημόσιο συμφέρον στην εποχή της κρίσης και οι σχετικές νομολογιακές θέσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, ιδίως αναφορικά με τα κοινωνικά δικαιώματα. Αναφέρονται κατ'αρχήν ορισμένα βασικά σημεία των στοιχείων που συνθέτουν την οικονομική κρίση, τη νέα οικονομική πραγματικότητα

και την αποτύπωσή τους στο εθνικό επίπεδο. Ακολούθως καταγράφονται ενδεικτικές τάσεις της επίδρασής της επί της αρχής της νομιμότητας, του κράτους δικαίου και επί των κοινωνικών δικαιωμάτων. Περαιτέρω, γίνεται αναφορά στην έννοια του δημοσιονομικού συμφέροντος, ως υπέρτερου και πρωταρχικού πλέον δημοσίου συμφέροντος και την πορεία της διαμόρφωσής του μέσα από τη νομοθεσία και τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Αναφορά γίνεται επίσης και στην επίκληση της έννοιας των εκτάκτων συνθηκών, ως αιτιολογία των υπέρμετρων περιορισμών που έχουν επιβληθεί με τη νομοθεσία της εποχής των Μνημονίων. Τέλος, ως ενδεικτικά στοιχεία των τάσεων επί της εποχής της κρίσης, παρουσιάζονται χαρακτηριστικές θέσεις της νομολογίας αναφορικά με την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, ιδίως σε ζητήματα περιορισμού των κοινωνικών δικαιωμάτων. Έτσι αποτυπώνεται ο αντικατοπτρισμός του μετασχηματισμού της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος και της επιρροής αυτού επί του κοινωνικού κράτους δικαίου.

Τέλος, κρίθηκε αναγκαίο, ως μία τελική νότα, η οποία να φέρει στοιχεία αισιοδοξίας, ν'αναφερθούν αφενός μεταγενέστερες, του πρώτου Μνημονίου, θέσεις της νομολογίας, που αποτυπώνουν μία νέα τάση, ως προς τον έλεγχο των μέτρων της οικονομικής πολιτικής, σε περιόδους δημοσιονομικής κρίσης, αφετέρου ορισμένες επιστημονικές θέσεις και απόψεις, αναφορικά με την ενδυνάμωση της αρχής της νομιμότητας και του κράτους δικαίου και συνακόλουθα την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, μέσα στην βαριά ομίχλη της σύγχρονης οικονομικής πραγματικότητας.

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

ΓΕΝΙΚΟΤΕΡΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ ΣΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΥΠΟ ΤΗΝ ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΓΧΡΟΝΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

1.1 ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Η αρχή της νομιμότητας αποτελεί θεμελιώδη αρχή του σύγχρονου διοικητικού δικαίου, βασική αρχή του Κράτους δικαίου¹ και το «ύπατο αξίωμα» αυτού².

Το κράτος δικαίου, κατ'αντιπαράθεση με το αστυνομικό κράτος, όπου δεν υπάρχουν όρια για τη διοίκηση στις σχέσεις της με τους διοικουμένους, αναγνωρίζει δικαιώματα και εγγυήσεις υπέρ των διοικουμένων, υποτάσσοντας τη δράση της διοίκησης σε κανόνες δικαίου. Η εξουσία περιορίζεται από το Σύνταγμα και όποια τυχόν μεταβολή της, απαιτεί τη συναίνεση του λαού, δεδομένου ότι φορείς των δικαιωμάτων είναι το σύνολο των πολιτών³. Όπως χαρακτηριστικά έχει διατυπωθεί, «το κράτος δικαίου αποτελεί το επιστέγασμα της κυριαρχίας του κανόνα δικαίου σε όλο το πεδίο της κρατικής δράσης».⁴

Ως απόρροια των ιδεολογικών δυνάμεων του φιλελεύθερου διαφωτισμού κατά του απολυταρχισμού, η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, καθώς και ο δικαστικός έλεγχος αυτής, αποτέλεσαν τα βασικά εργαλεία εξασφάλισης της

¹ Α. ΤΑΧΟΣ (2003), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*/ Αθήνα-Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.67,68

² Δ.ΚΟΡΣΟΣ (2005), *Διοικητικό δίκαιο. Γενικό μέρος, έκδοση Γ'*/ Αθήνα-Κομοτηνή /Α. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.173

³ Α.ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (2008), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. Εισαγωγή-Θεμελιώδεις έννοιες*/ Αθήνα-Θεσσαλονίκη/ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.74

⁴ Χ.ΜΟΥΚΙΟΥ (2003), *Η σιωπή της Διοίκησης*/ Αθήνα-Κομοτηνή/Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.11

ελευθερίας του ανθρώπου. Αρχικά το κράτος περιορίζονταν μόνο στην τήρηση μίας ορισμένης διαδικασίας, χωρίς να επιδιώκει τη διασφάλιση εγγυήσεων ουσιαστικής δικαιοσύνης, λόγω της δυσπιστίας του ατόμου προς αυτό, ως αποτέλεσμα των αυθαιρεσιών του μονάρχη. Παράλληλα, απέκτησε ουσιαστικό περιεχόμενο και η αρχή του κράτους δικαίου. Τούτο κατέστη έκδηλο όταν στη φιλελεύθερη κοινωνία άρχισαν να δημιουργούνται κέντρα εξουσίασης ή να εμφανίζονται οικονομικές κρίσεις, με συνέπεια η πραγματική απόλαυση δικαιωμάτων να γίνεται προνόμιο μόνο για λίγους, ενώ παράλληλα μειώθηκε η πρακτική αξία των ελευθεριών, που η ίδια η κοινωνία είχε επιβάλει στο κράτος και θεωρητικά είχαν απονεμηθεί στους πολίτες. Ως εξέλιξη των γεγονότων αυτών, επήλθε η γένεση του ουσιαστικού-κοινωνικού κράτους δικαίου, του οποίου οι λειτουργίες, θα πρέπει να αποβλέπουν στη δυνατότητα αξιοπρεπούς διαβίωσης του πολίτη, υπό συνθήκες ουσιαστικής δημοκρατίας, στην προαγωγή του κοινωνικού συνόλου και στην ανάπτυξη της ατομικής ελευθερίας από την απειλή της κρατικής και ιδιωτικής αυθαιρεσίας⁵.

Ως εκ τούτου, σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, οι κανόνες δικαίου δεν είναι υποχρεωτικοί μόνο για τους διοικουμένους, αλλά και για την κρατική εξουσία, η οποία διέπεται από αυτή. Παράλληλα, αναγνωρίζονται δικαιώματα στον πολίτη, που συνεπάγονται υποχρεώσεις εις βάρος του ιδίου του κράτους. Όπως έχει λεχθεί, το σύγχρονο κοινωνικό κράτος δικαίου αποτελεί μία προηγμένη πολιτειακή μορφή «μέριμνας και συνεργασίας κρατικών οργάνων και πολιτών».⁶

Βασικό στοιχείο της αρχής της νομιμότητας, είναι η υποταγή της διοικητικής δράσης στο νόμο. Σύμφωνα με αυτή, δεν επιτρέπεται στα διοικητικά όργανα να δρουν εναντίον του νόμου (contra legem), κατά παράβαση υφιστάμενου κανόνα δικαίου ή να δρουν αντί του νόμου (praeter legem), θέτοντας τα ίδια κανόνα δικαίου, αλλά θα πρέπει να δρουν σύμφωνα με αυτόν (secundum legem)⁷.

⁵ Α.ΛΙΓΩΜΕΝΟΥ (1993), «Η αρχή του κράτους δικαίου», *Δικ-Διοικητική Δίκη*, τεύχος 5, σελ.50 επ.(51, 52)

⁶ Α.ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (1989), «Διασφάλιση της αρχής της νομιμότητας της διοικήσεως», *ΕΕΝ- Εφημερίς των Ελλήνων Νομικών*, σελ.67επ.(68)

⁷ Α.ΤΣΟΥΤΣΟΥ (1979), *Η αρχή της νομιμότητος της Διοικήσεως*, Διοίκησης και Δίκαιον/Αθήνα-Θεσσαλονίκη / Π.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.88, Β.ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ(2010),*Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος Α', έκδοση Δ'/Αθήνα-Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.188

Κατά συνέπεια, η αρχή της νομιμότητας υπηρετεί διπλή σκοπιμότητα. Αφενός χρησιμεύει ως εγγύηση από ενδεχόμενες αυθαιρεσίες της Διοίκησης και αφετέρου προστατεύει και την ίδια τη Διοίκηση, με την έννοια ότι αποκλείεται κάθε δραστηριότητά της, που δεν στηρίζεται σε κανόνα δικαίου. Είναι δε συνταγματική αρχή ανήκουσα στο σκληρό πυρήνα του κράτους δικαίου, η οποία θεμελιώνεται σε πολλές συνταγματικές διατάξεις⁸.

Κατά την πιο κλασσική και αυστηρή εκδοχή της, δεν αρκεί η δράση της Διοίκησης να μην αντίκειται στο νόμο, θα πρέπει να είναι σύμφωνη και να συμβιβάζεται με διατάξεις αυτού, με τις οποίες καθορίζονται τα μέσα, ως επίσης και οι σκοποί, η διαδικασία και η αρμοδιότητα της δράσης, που καλείται να εκπληρώσει⁹.

Κατά την εν λόγω εκδοχή, η οποία ισχύει στην ελληνική έννομη τάξη, οι διοικητικές ενέργειες πρέπει να προβλέπονται από τους κανόνες δικαίου και έτσι η Δημόσια Διοίκηση δεν μπορεί να προβαίνει στην έκδοση διοικητικών πράξεων, καθώς και σε υλικές ενέργειες, παρά μόνο βάσει αρμοδιότητας, παρεχόμενης από αυτούς. Η υποταγή της εκτελεστικής εξουσίας στους κανόνες δικαίου συναρτάται άμεσα με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας¹⁰ και του αντιπροσωπευτικού συστήματος.

Ως εκ τούτου, η σχέση της διοικητικής δράσης με τον κανόνα δικαίου παρουσιάζεται «ως σχέση συμφωνίας ή αρμονίας προς αυτόν». Δεν μπορεί να

⁸ Α.ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (2008), *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου...ο.π.π.*, σελ.76,77, όπου και παρατίθενται οι σχετικές συνταγματικές διατάξεις. Ειδικότερα, το άρθρο 26, αναφορικά με τη διάκριση των εξουσιών, το άρθρο 43 παρ.1 σύμφωνα με το οποίο ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τα διατάγματα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων, το άρθρο 43 παρ.2, σχετικά με την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας της Διοίκησης, το άρθρο 50 κατά το οποίο ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει άλλες αρμοδιότητες, παρά μόνο όσες του απονέμουν ρητά το Σύνταγμα και οι νόμοι, το άρθρο 82 παρ.1, σύμφωνα με το οποίο η κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας, το άρθρο 83 σύμφωνα με το οποίο ο κάθε Υπουργός ασκεί τις αρμοδιότητες που ορίζει ο νόμος, ως επίσης το άρθρο 95 παρ.1 εδαφ.α', που προβλέπει την αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας για την ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών, ως επίσης η παράγραφος 5 του ίδιου άρθρου, στο οποίο ορίζεται η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις.

⁹ Α.ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ(1994), *Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας*/Αθήνα-Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.88,89

¹⁰ Ε.ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ (2010), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου/ τόμος Α/έκδοση 13^η/ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΙΟΘΗΚΗ*, σελ.87-89

εκδοθεί διοικητική πράξη ή να εκτελεσθεί υλική ενέργεια, αν δεν υπάρχει κάποιος κανόνας δικαίου που το επιβάλλει ή το επιτρέπει.¹¹ Ιδίως, μετά τη συνταγματική κατοχύρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η αρχή αποκτά θετικό περιεχόμενο, με την έννοια ότι για να κινηθεί η Διοίκηση προς την κατεύθυνση περιορισμού ατομικού δικαιώματος απαιτείται ρητή διάταξη νόμου, που να το επιτρέπει.¹² Επομένως, η διοίκηση οφείλει να δρα νομίμως, προς εξυπηρέτηση του «κοινού συμφέροντος», ως θεμελιώδους σκοπού της δράσης της.¹³

Πέραν των ανωτέρω, με την αρχή της νομιμότητας αξιώνεται και η υποταγή της δικαστικής εξουσίας στο νόμο. Τόσο η Διοίκηση, όσο και η Δικαιοσύνη οφείλουν να ενεργούν πάντα βάσει νόμου. Ειδικότερα, κατά το άρθρο 87 παρ.2 «*οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και στους νόμους*»¹⁴.

Οι κανόνες δικαίου, που διέπουν τη δράση των διοικητικών, αλλά και των δικαστικών οργάνων, περιλαμβάνονται σε ολόκληρο το νομικό σύστημα της πολιτείας, δηλαδή στο Σύνταγμα, στις διεθνείς συμβάσεις που έχουν κυρωθεί με νόμο και έχουν υπερνομοθετική ισχύ, στο ενωσιακό δίκαιο, στην κοινή νομοθεσία και στους κανόνες που θέτει η κατ'εξουσιοδότηση νόμου κανονιστικώς δρώσα διοίκηση. Περιλαμβάνονται επίσης και σε γενικές αρχές ή ρήτρες που έχουν διαπλασθεί νομολογιακά ή έχουν προκύψει στην πράξη και έχουν επισημανθεί από τη θεωρία, όπως η αρχή της χρηστής διοίκησης, της αναλογικότητας, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και του δημοσίου συμφέροντος¹⁵.

¹¹ Χ.ΜΟΥΚΙΟΥ (2003), *Η σιωπή...οπ.π.*, σελ.12

¹² Β.ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ(2010), *Εισηγήσεις Διοικητικού...οπ.π.* σελ.166

¹³ Α.ΤΑΧΟΣ (1973), *Σύγχρονοι τάσεις της αρχής της νομιμότητας εις το διοικητικόν δίκαιον*, σελ.118,119

¹⁴ Α.ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ(1994), *Κράτος δικαίου...οπ.π.* σελ.128

¹⁵ Α.ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ (1994), *Κράτος δικαίου...οπ.π.* σελ.131

Υπό την ανωτέρω περιγραφή, με σημείο αναφοράς τη σύμφωνη με τους κανόνες του διοικητικού δικαίου δράση της διοίκησης, γίνεται λόγος για την εν στενή εννοία αρχή της νομιμότητας.¹⁶

Παρατηρείται επίσης, ως τάση, μία άμβλυνση της κλασσικής εννοίας της αρχής της νομιμότητας, όπου πλέον στο σύγχρονο δημόσιο και κυρίως το διοικητικό δίκαιο δεν έχει μόνο την έννοια της *stricto sensu secundum legem* δράση της διοίκησης, αλλά γενικότερα τη συμφωνία ή τη μη αντίθεση της δράσης αυτής προς το σύνολο των κανόνων που τη διέπουν, ιδίως λόγω της διακριτικής ευχέρειας και των ευρύτατων νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων που παρέχονται στη Διοίκηση.¹⁷

Όπως χαρακτηριστικά έχει περιγραφεί, από τον κατώτερης ισχύος κανόνα-την ατομική διοικητική πράξη- έως τον ανώτερο όλων, το Σύνταγμα, υφίσταται μία φθίνουσα πορεία της αρχής, ως προς τον βαθμό δεσμευτικότητας του εκάστοτε ανώτερης ισχύος κανόνα δικαίου. Από την απόλυτη συμφωνία με τον κανόνα δικαίου, που απαιτείται κατά την ενάσκηση της δέσμιας αρμοδιότητας, κατευθυνόμαστε προς τη «σχετική συμφωνία» με αυτόν, κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, με όρια την ορθή άσκηση το κανόνα δικαίου και την επιλογή μίας εκ των εξίσου νομίμων λύσεων που αυτός προβλέπει. Η πορεία δε καταλήγει στην κανονιστικώς δρώσα διοίκηση, η οποία μπορεί να θέσει οποιαδήποτε ρύθμιση κρίνει σκόπιμη για την εξειδίκευση του ανώτερου κανόνα δικαίου, σε αρμονία με αυτόν και εντός των ορίων της εξουσιοδότησης, έχοντας πλήρη ρυθμιστική ελευθερία με μοναδικά όρια τους τυπικούς νόμους, το Σύνταγμα και τους υπερεθνικούς κανόνες δικαίου¹⁸.

Συνοψίζοντας, είναι σαφές ότι η κλασσική όψη της αρχής της νομιμότητας συναρτάται κυρίως με τη θέσπιση διαδικαστικών εγγυήσεων, που εξασφαλίζουν και διαγράφουν τα όρια δράσης των κρατικών οργάνων. Όμως, η σύγχρονη δημόσια

¹⁶ Χ.ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ (2006), «Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης υπό το φως του διοικητικού ελέγχου-Μεταξύ κακοδιοίκησης και παρανομίας», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τόμος ΜΗ', τεύχος 2, σελ.81, 82

¹⁷ Η.ΘΕΟΔΩΡΑΤΟΣ (1994), «Η εννοιοκρατική κρίση της αρχής της νομιμότητας», *ΔιΔικ-Διοικητική Δίκη*, τεύχος 6, σελ.1019

¹⁸ Χ.ΜΟΥΚΙΟΥ (2003), *Η σιωπή...*, όπ.π., σελ.13,14

διοίκηση δεν εφαρμόζει απλώς το νόμο, αλλά «μετέχει δια της εφαρμογής του νόμου στην προσπάθεια επιτυχίας των σκοπών της σύγχρονης κοινωνικής και οικονομικής δημοκρατίας».¹⁹ Έτσι, οι συνεχώς μεταβαλλόμενες ανάγκες της κοινωνίας και οι ραγδαίες κοινωνικές, οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις, συντέιναν στο να έχει προσλάβει η αρχή νέες διαστάσεις και εκφάνσεις, παράλληλα με την ανάγκη για την ποιοτική και ουσιαστική της λειτουργία, όπως ενδεικτικά περιγράφονται στην παράγραφο που ακολουθεί.

1.2 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

Από ιστορική άποψη, αν και η αρχή της νομιμότητας θεμελιώθηκε πάνω στο αξίωμα της υποταγής της εκτελεστικής εξουσίας στη νομοθετική, ωστόσο η εν γένει εξέλιξη της ιστορίας του δυτικού τύπου δημοκρατικών πολιτευμάτων χαρακτηρίστηκε πολλές φορές από την ενίσχυση της πρώτης. Η διάσταση μεταξύ του γράμματος των συνταγματικών διατάξεων και της πρακτικής τους εφαρμογής έγινε αισθητή μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, όταν πιά γενικεύθηκε και έγινε πιο έντονη η κρατική παρεμβατική δραστηριότητα. Το Γαλλικό Σύνταγμα του 1958 αποτέλεσε ένα σταθμό στην εξέλιξη των σχέσεων μεταξύ της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας. Το Ελληνικό Σύνταγμα του 1952 παρέμεινε πιστό στην αρχή της υποταγής της εκτελεστικής εξουσίας στη νομοθετική. Το Σύνταγμα όμως του 1975 καθιέρωσε ρητά θεσμούς που νομιμοποίησαν την έντονη ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας, υποβαθμίζοντας παράλληλα την αποτελεσματικότητα της ρυθμιστικής δύναμης της αρχής της νομιμότητας. Υπό το Σύνταγμα του 1975 το καθεστώς του θεσμού της νομοθετικής εξουσιοδότησεως και εν γένει η κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης μεταβλήθηκε αισθητά με κατεύθυνση την ενίσχυση της, ώστε να γίνεται αντιληπτό ότι εν τέλει η Διοίκηση, στο πλαίσιο των νόμων, διαμορφώνει τις έννομες συνέπειες των κανόνων δικαίου, γεγονός που, ως διαπίστωση, «καταδεικνύει τη σχετικότητα της αξίας του δόγματος της αρχής της

¹⁹ Α.ΤΑΧΟΣ (2003), *Ελληνικό Διοικητικό...οπ.π.,σελ.23*

νομιμότητας». Μετά δε τη μεταπολίτευση η νομοπαρασκευαστική δραστηριότητα της ελληνικής διοίκησης «ήταν εντυπωσιακή»²⁰.

Επιπλέον, η εξέλιξη της οικονομικής και κοινωνικής ζωής από το 19^ο αιώνα, ενόψει της βιομηχανικής και τεχνολογικής προόδου, είχε ως φυσικό επακόλουθο την επέκταση της κρατικής μηχανής στο σύγχρονο κράτος δικαίου, το οποίο έδρασε δυναμικά για την οικονομική ανάπτυξη και την άμβλυνση των κοινωνικών αντιθέσεων μέσα από την εξύψωση του βιοτικού επιπέδου των πολιτών. Η τάση αυτή εκδηλώθηκε, τόσο με τη ρητή αναγνώριση των κοινωνικών δικαιωμάτων και την ενσωμάτωση σχετικών διατάξεων στα συνταγματικά κείμενα, καθώς και από το γεγονός ότι ακόμη και τα κλασσικά ατομικά δικαιώματα εμπλουτίστηκαν με νέα αντικειμενική ή θεσμική διάσταση, που είχε ως συνέπεια την ενεργητική παρέμβαση του κράτους για τη ρύθμιση και προστασία τους. Παράλληλα, ενισχύθηκε η διακριτική ευχέρεια των οργάνων της διοίκησης που συχνά εκφέρουν κρίσεις τεχνικές για τη ρύθμιση εννόμων σχέσεων και γενικά αναπτύσσουν μέσα στα πλαίσια της αρχής της νομιμότητας έντονη δράση διαμόρφωσης των συνθηκών διασφάλισης και προώθησης της κοινωνικής και οικονομικής ευημερίας. Έτσι η αποστολή της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης δεν έχει συντηρητική φύση, αλλά χαρακτηρίζεται από συστηματική επεμβατικότητα και πολλαπλασιασμό των αρμοδιοτήτων της.²¹

Υπογραμμίζεται ότι η σύγχρονη Διοίκηση, με τις πολυδαίδαλες οργανωτικές της μορφές και την πολυσχιδή δράση της, δεν ενεργεί πάντοτε ως φορέας δημόσιας εξουσίας, δηλαδή ως κυριαρχική διοίκηση, αλλά αναπτύσσει σε αρκετές περιπτώσεις και έννομη δράση, που διέπεται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, ως φορέας ισότιμης βούλησης προς τους ιδιώτες, δηλαδή ως φορέας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων στο πλαίσιο εννόμων σχέσεων του ιδιωτικού δικαίου, δρώντας ως συναλλακτική διοίκηση. Η αρχή της νομιμότητας διέπει τη διοικητική δράση, τόσο όταν αυτή δρα ως εξουσιαστική δύναμη (*imperium*), όσο και όταν δρα ως ιδιώτης

²⁰ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (1980), «Η αρχή της νομιμότητας και το Σύνταγμα του 1975», *Σύγχρονα θέματα*, τεύχος 8, Ιούλιος 1980, σελ.36-39

²¹ Δ.ΡΑΪΚΟΣ (2014), *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*/Αθήνα-Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.2,3
Ι.ΣΥΜΕΩΝΙΔΗΣ (1991), *Η φύση των πράξεων των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα*, σελ.25

(fiscus). Δηλαδή, η δέσμευση της διοίκησης και των ΝΠΔΔ από υπέρτερης ισχύος προϋφιστάμενους κανόνες δικαίου και η υποχρέωσή της να ενεργεί πάντα *secundum legem*, ισχύει όχι μόνο κατά την έκδοση μονομερών εκτελεστών διοικητικών πράξεων, αλλά και κατά τη σύναψη των συμβάσεων, τόσο του διοικητικού, όσο και του ιδιωτικού δικαίου. Έτσι, η Διοίκηση μπορεί να συνάπτει έγκυρα συμβάσεις, μόνο εφόσον ο νόμος παρέχει ρητά τη σχετική δυνατότητα.²²

Επίσης, η «ιδιωτικοποίηση» και οι ολοένα εντεινόμενες «τεχνοκρατικές λύσεις», ως συνέπεια των συντελούμενων αλλαγών στην οικονομία, την πληροφορία, την ασφάλεια και την κοινωνία, επηρέασαν καθοριστικά το κράτος το οποίο κλήθηκε ν'αναπροσαρμόσει την υπό λειτουργική έννοια ασκούμενη διοίκηση. Πλέον, η εμφάνιση και εξάπλωση του φαινομένου «παγκοσμιοποίηση» υποχρεώνει την πολιτεία «να αναδιατάξει το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο», θεσπίζοντας κανόνες με ουσιαστικό περιεχόμενο, προκειμένου ν'αντιμετωπίσει με αποτελεσματικότητα τις σημειούμενες ραγδαίες εξελίξεις²³.

Ωστόσο, ενόψει των προαναφερομένων, προκύπτει εύλογα το ερώτημα αν παράλληλα με τη διεύρυνση της διοικητικής δομής και δράσης υφίσταται ανάπτυξη και του ουσιαστικού περιεχομένου της αρχής της νομιμότητας ή αν αντίθετα, παρατηρείται μία τάση αποδυνάμωσης αυτής. Ακολουθεί μία συνοπτική παράθεση στοιχείων του σχετικού προβληματισμού.

1.3 Η ΣΧΕΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΑ ΔΙΚΑΙΟΥ

Κατά τις τελευταίες τρεις δεκαετίες και κυρίως μετά την ανατολή του 21^{ου} αιώνα, οι «κοσμογονικές» μεταβολές στο πεδίο του κοινωνικού και οικονομικού γίνεσθαι, έχουν αλλάξει δραματικά την παραδοσιακή φυσιογνωμία του κανόνα δικαίου και της έννομης τάξης. Παράγοντες που συντέλεσαν στην αλλαγή, μεταξύ άλλων, είναι: α) η ανεξέλεγκτη παγκοσμιοποίηση με άκρως επιθετικά στοιχεία, μη εναρμονισμένη σε ορθολογικούς οικονομικούς και νομικούς κανόνες β) οι σύγχρονες χρηματοπιστωτικές μέθοδοι, πέρα από τις παραδοσιακές αρχές της

²² Α.ΓΕΡΟΝΤΑΣ (2009), *Δίκαιο Δημοσίων Έργων*/ Αθήνα-Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.65-67, Δ.ΡΑΪΚΟΣ (2014), *Δίκαιο Δημοσίων...οπ.π.*,σελ.5,32, Χ.ΜΟΥΚΙΟΥ (1997), «Η αρχή της νομιμότητας και ο συμβάσεις του δημοσίου και των ΝΠΔΔ», *ΔιΔικ-Διοικητική Δίκη*, τεύχος 9, σελ.283 επ. (285, 293)

²³ Χ.ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ (2006), «Η αρχή της νομιμότητας ...», οπ.π., σελ. 81,82

συναλλακτικής και της τραπεζικής πίστης, οι οποίες, στο βωμό του κέρδους, οδήγησαν στην ανάληψη κάθε είδους χρηματοπιστωτικού ρίσκου γ) η συνδρομή της σύγχρονης τεχνολογίας που εντείνει την επιρροή της οικονομικής παγκοσμιοποίησης και του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Τα στοιχεία αυτά είχαν και έχουν άμεση επίπτωση στο θεσμικό καθεστώς του κανόνα δικαίου, με αποτέλεσμα τη συρρίκνωση της ρυθμιστικής δύναμής του και την απώλεια της κανονιστικής του αξιοπιστίας. Όπως έχει λεχθεί, η κανονιστική ανεπάρκεια του κανόνα δικαίου αποτελεί «εύσχημο και ευλογοφανές επιχείρημα, στη φαρέτρα των υπέρμαχων της κανονιστικής απορρύθμισης».²⁴

Παράλληλα, στα πλαίσια της ανάπτυξης του παρεμβατικού κράτους, όπου το δίκαιο έχει ως κύρια χαρακτηριστικά την πλαστικότητα, προσαρμοστικότητα και μεταβλητότητα στις ολοένα διαμορφούμενες και μεταλλασσόμενες οικονομικο-κοινωνικές συνθήκες, η σημασία της αρχής της νομιμότητας, είχε ήδη εμφανίσει την τάση σχετικοποίησής της. Πλέον, με δεδομένο ότι ο νομοθέτης καθορίζει στην κυβέρνηση και στη Διοίκηση ορισμένους γενικούς στόχους, αναθέτοντας τη φροντίδα ειδικότερου προσδιορισμού στην τελευταία, της οποίας η διακριτική ευχέρεια εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου και η κανονιστική αρμοδιότητα κατέστη ευρύτατη, γίνεται εμφανής μία τάση ανατροπής της σχέσης υποταγής της εκτελεστικής εξουσίας έναντι της νομοθετικής. Με τον τρόπο αυτό απομακρύνεται η νομιμότητα από την αρχική της σημασία. Ταυτόχρονα όμως παρουσιάζεται ευέλικτη και ευπροσάρμοστη στις απαιτήσεις μίας σύγχρονης και αποτελεσματικής διοίκησης και στην πολυπλοκότητα και στις εξελισσόμενες απαιτήσεις της κοινωνίας. Από την άλλη πλευρά όμως, όπως έχει επισημανθεί ήδη στο παρελθόν, η προσαρμοστικότητα και μεταβλητότητα της νομοθεσίας, αν και αποτελεί σημαντικό προσόν, έρχεται σε αντίθεση με βασικά γνωρίσματα του νόμου, που είναι ο γενικός χαρακτήρας και η διαχρονική σταθερότητά του, «χωρίς αναφορά σε ατομικά χαρακτηριστικά, σχέσεις και καταστάσεις κοινωνικές με δυνατότητα απεριόριστης εφαρμογής στο μέλλον».²⁵

²⁴ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το Δημόσιο Δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης* /τόμος1, έκδοση Β', Α.Α.ΛΙΒΑΝΗΣ, σελ.105-108, ιδίως σελ.107

²⁵ Α.ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ (1994), *Κράτος δικαίου...*οπ.π., σελ. 130, 253, 257,259

Ως συνέπεια, εμφανίζεται, ήδη από το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, το φαινόμενο της υπέρμετρης χρησιμοποίησης του νόμου και της σύνδεσης της αποτελεσματικότητας της Διοίκησης με πληθώρα διατάξεων και εν τέλει στην υποτίμηση και την κοινοτυπία του δικαίου, το οποίο στο παρεμβατικό κράτος εμφανίζει έντονη μεταβλητότητα, χαρακτηριζόμενο ως «λεπτομερειακό, υπερτροφικό, προσωρινό και συγκεχυμένο», ακόλουθο της περιπλοκότητας και της εξέλιξης της κοινωνικής πραγματικότητας. Είναι εμφανής πλέον ο «καλπάζων νομοθετικός υπερπληθωρισμός», ως φαινόμενο κατά το οποίο παρουσιάζονται κείμενα νόμου κακογραμμένα, συγκεχυμένα, μη κατανοητά, ώστε ο πολίτης να στερείται τη γνώση δικαίου, ως αναγκαίο στοιχείο της νομιμότητας και προϋπόθεση της χρηστής διοίκησης και της ουσιαστικής δικαιοσύνης.²⁶

Παράλληλα, η κλασική σύλληψη του δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας των ενεργειών της Διοίκησης, η οποία συνίσταται στην κύρωση της ενδεχόμενης απόκλισης από το νόμο, εμφανίστηκε αναποτελεσματική στο χώρο του κρατικού παρεμβατισμού. Ο διοικητικός δικαστής αντιμετώπισε τη διοικητική δραστηριότητα περιπτώσιολογικά, αποφαινόμενος εκ των υστέρων, ανάλογα με την ιδιαιτερότητα της κάθε περίπτωσης. Η νομολογιακή πολιτική του είχε ως συνέπεια την επιρροή της σε όλο το εννοικρατικό σύστημα του διοικητικού δικαίου, ιδίως στο πεδίο της εξειδίκευσης αορίστων εννοιών, όπως του δημοσίου συμφέροντος, όπου ο δικαστικός έλεγχος βασίσθηκε πάνω σε άλλους κανόνες δικαίου, όπως η αρχή της αναλογικότητας²⁷. Υπό την έννοια αυτή ο έλεγχος του διοικητικού δικαστή τοποθετείται στο όρια ελέγχου της νομιμότητας και σκοπιμότητας της διοικητικής δράσης και η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος, ανάγεται σε ρήτρα διαφυγής του ελέγχου συνταγματικότητας σε περιόδους οικονομικής ή κοινωνικής κρίσης, αφήνοντας περιθώριο διαχείρισής του στην πολιτική εξουσία.²⁸

²⁶ Η. ΘΕΟΔΩΡΑΤΟΣ (1994), «Η εννοικρατική κρίση...», οπ.π. σελ.1027, 1028, 1029, 1032

²⁷ Η. ΘΕΟΔΩΡΑΤΟΣ (1994), «Η εννοικρατική κρίση...», οπ.π., σελ.1039, 1042, 1043, 1046, 1047,1048

²⁸ Γ.ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗΣ, « Ο έλεγχος των οικονομικών επιλογών από τον δικαστή: Προβολές του New Deal», σε www.constitutionalism.gr/2135-o-eleghos-twn-oikonomikwn-epilogwn-apo-ton-dikasti/, όπου και εκτενής περιγραφή της έννοιας και της λειτουργίας του New Deal στην Αμερικανική κοινωνία και στην έννομη τάξη της, τη δεκαετία του 1930

Κατά συνέπεια, το συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον στην οικονομία, στην πολιτική, στην κοινωνία, ως επίσης και η ταχύτητα των τεχνολογικών μεταβολών, συναρτώνται άμεσα με την «εγγενή κανονιστική σχετικότητα του κανόνα δικαίου», που διατρέχει αυτόν από τη σύλληψη έως την εφαρμογή του και είναι εμφανής ως μία αντίρροπη δύναμη προς την αναγκαία σταθερότητα και το χρόνο, που απαιτείται για την σύλληψη και διατύπωση του κανονιστικού του περιεχομένου. Σχετικότητα η οποία εμφανίζεται αφενός, ως «ανεπάρκεια της πλήρους απόδοσης της κοινωνικοοικονομικής του υποδομής» και αδυναμία αποτελεσματικής ανταπόκρισης στην αποστολή του. Αφετέρου, ως αδυναμία του διοικητικού οργάνου εφαρμογής, αλλά εν συνεχεία και του δικαστικού οργάνου, «ν'αντιμετωπίσουν τη χρονική απόσταση και τη μεταβολή των πραγματικών δεδομένων, που καλούνται να επεξεργασθούν»²⁹.

Όπως έχει λεχθεί, σήμερα περισσότερο από κάθε άλλη εποχή, ο ερμηνευτής του κανόνα δικαίου οφείλει να συμπεριφέρεται ως «αικίνητος Ερμής».³⁰ Και τούτο διότι ο μεν νομοθέτης έχει ξεπερασθεί από τα γεγονότα ήδη όταν θεσπίζει τον κανόνα δικαίου, ο δε ερμηνευτής και εφαρμοστής αυτού, δεσμεύεται να προσαρμόζεται κατάλληλα στα μεταβαλλόμενα δεδομένα για να διατηρηθεί η συνοχή της έννομης τάξης.

Ωστόσο εύλογα, κατόπιν των ανωτέρω, τίθεται το ερώτημα: Ποιά προστασία της έννομης τάξης ενώπιον του υφιστάμενου κινδύνου υπονόμευσης του κανόνα δικαίου; Θα μπορούσε η εν ευρεία εννοία αρχή της νομιμότητας να εξασφαλίσει ένα στέρεο υπόβαθρο νομιμότητας; Μία προσέγγιση της εν λόγω πτυχής θα μπορούσε να διευκολύνει την κατανόηση του ρόλου της.

²⁹ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2015), «Η συμβολή της Διοικητικής δικαιοσύνης στην εμπέδωση του κράτους δικαίου», *ΕφημΔΔ-Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 5, σελ.538 επ.(547-550)

³⁰ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το Δημόσιο δίκαιο.....οπ.π.*, σελ.64,65

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΕΝ ΕΥΡΕΙΑ ΕΝΝΟΙΑ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ

2.1 ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Η αρχή της νομιμότητας στο Κράτος δικαίου, με την ευρύτερη έννοιά της, συναρτάται με την ευχέρεια, αλλά και υποχρέωση του νομοθέτη να θεσπίζει κανόνες δικαίου, οι οποίοι δεν πρέπει να είναι αντίθετοι προς το Σύνταγμα. Βασίζεται επίσης στον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων από τη δικαστική εξουσία.

Αλλως, η έννοια της νομιμότητας, με την εν λόγω εκδοχή, συνδέεται άμεσα με την υπεροχή του Συντάγματος απέναντι σε οποιαδήποτε έκφανση εξουσίας. Ακόμη και η λαϊκή κυριαρχία εκδηλώνεται *«μόνο μέσα στα όρια και με τους περιορισμούς που καθορίζει το Σύνταγμα»*.³¹

Σύμφωνα με την «καθαρή θεωρία του δικαίου» του Hans Kelsen, η «κλιμακωτή» (πυραμιδοειδής) δομή της έννομης τάξης, έχει στην κορυφή της το Σύνταγμα, το οποίο καθορίζει τα όργανα, που θέτουν τους κανόνες καθώς και τα όρια εξουσίας αυτών.³² Ως εκ τούτου υπερισχύει κάθε άλλου κανόνα εσωτερικού δικαίου.³³ Επίσης, ως θεμελιώδης νόμος, το Σύνταγμα αποτελείται όχι μόνο από τους κανόνες δικαίου, που περιλαμβάνει, αλλά και από τις γενικές αρχές οι οποίες συνάγονται απ' αυτούς.

Την «τυπική νομιμότητα» του Συντάγματος, όπου ο νόμος, επιβάλλονταν, όχι υιοθετώντας κάποιες αξίες, αλλά ως έκφραση της γενικής θέλησης, έχοντας γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα, ακολούθησε ήδη από τις πρώτες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα η έννοια και ο σεβασμός της συνταγματικής νομιμότητας και των αξιών που αυτή εκφράζει, αποτελώντας αναγκαίο όρο της κοινωνικής συμβίωσης. Η σημασία

³¹ Α.ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ (1994), *Κράτος δικαίου...ο.π.π.*, σελ.294

³² Μ.ΚΑΡΑΣΗ (2014), «Η «καθαρή θεωρία» του δικαίου του Hans Kelsen. Συνοπτική θεώρηση και κριτική», *ΝοΒ-Νομικό Βήμα*, τόμος 62, σελ.2261

³³ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το Δημόσιο δίκαιο...ο.π.π.*, σελ. 81, 87

της έγκειται στην προσχώρηση και αποδοχή «από όλα τα υποκείμενα του πολιτικού και κοινωνικού γίγνεσθαι, των θεμελιωδών αξιών και διαδικασιών που περιέχονται και προβλέπονται από το Σύνταγμα». Επομένως, η διαφορά δεν είναι τυπική, ούτε ζήτημα ισχύος, αλλά πρόκειται για διαφορά ποιότητας ή ουσίας. Η συνταγματική νομιμότητα, με την οποία κατοχυρώνονται ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, «είναι νομιμότητα πολλαπλών αξιών, συγκροτείται από αξίες», όπως η αξιοπρέπεια του ανθρώπου, η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου, το δικαίωμα συμμετοχής στην οικονομική και κοινωνική ζωή, οι αξίες της ελευθερίας, της ισότητας, της ζωής. Όλες χρησιμεύουν ως «γνώμονες και μέτρα στάθμισης ή ύπατοι κανόνες αναφοράς της νομιμότητας των πράξεων και συμπεριφορών», ως επίσης και ως κριτήρια ερμηνείας διατάξεων και θεμελίωσης νομικών πράξεων και συλλογισμών.³⁴

Παράλληλα προς τη συνταγματική έννομη τάξη, η αρχή της νομιμότητας ισχύει και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το ενωσιακό δίκαιο, το οποίο διακρίνεται σε πρωτογενές και παράγωγο, αποτελεί μία αυτοτελή έννομη τάξη, οι κανόνες της οποίας ενσωματώνονται στα εθνικά δίκαια και σε κάθε περίπτωση υπέρκεινται των τυπικών κανόνων του εθνικού δικαίου. Το πρωτογενές δίκαιο υπερέχει του παραγώγου και υφίσταται η δυνατότητα και των εθνικών δικαστηρίων να προβαίνουν σε έλεγχο της συμβατότητας του παράγωγου ευρωπαϊκού δικαίου με αυτό.³⁵ Ειδικότερα, το πρωτογενές δίκαιο θα μπορούσε να χαρακτηριστεί και ως το «συνταγματικό δίκαιο» της Ευρωπαϊκής Ένωσης.³⁶

Σημαντική όμως στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου είναι και η θέση των γενικώς παραδεδεγμένων κανόνων δικαίου και των διεθνών συμβάσεων, στους οποίους, με το άρθρο 28 παρ.1 του Συντάγματος, αναγνωρίζεται υπερνομοθετική,

³⁴ Α.ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ (1994), *Κράτος Δικαίου...*οπ.π, σελ.206, 207

³⁵ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το Δημόσιο δίκαιο...*οπ.π., σελ.86

³⁶Β.ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ(2010), *Εισηγήσεις Διοικητικού...*,οπ.π.σελ.85, όπου και περιγράφεται ως σημαντικότερη πηγή του παραγώγου ενωσιακού δικαίου ο Κανονισμός, ο οποίος έχει γενική ισχύ, είναι δεσμευτικός για όλα τα κράτη-μέλη και έχει άμεση εφαρμογή στο εσωτερικό της έννομης τάξης αυτών. Η οδηγία δεσμεύει μεν τη χώρα μέλος την οποία αφορά, επιτρέπει όμως στις εθνικές αρχές να επιλέξουν τον τρόπο και τα μέσα επίτευξης του επιδιωκόμενου αποτελέσματος. Το ενωσιακό δίκαιο άμεσης εφαρμογής δημιουργεί δικαιώματα και υποχρεώσεις, τόσο στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και στις χώρες μέλη της και στους πολίτες, οι οποίοι δικαιούνται να επικαλούνται ευθέως δικαιώματα που απορρέουν απ' αυτό, τα δε δικαστήρια υποχρεούνται να τους εφαρμόζουν ακόμη και αυτεπάγγελα.

ήτοι ανώτερη του τυπικού νόμου και υποσυνταγματική ισχύ. Σ' αυτούς περιλαμβάνονται και οι γραπτοί κανόνες που έχουν κυρωθεί με νόμο, κατά τις διατάξεις του άρθρου 36 παρ.2 του Συντάγματος και αφορούν συνθήκες για το εμπόριο, τη φορολογία, την οικονομική συνεργασία, αλλά και συνθήκες που περιέχουν παραχωρήσεις για τις οποίες, σύμφωνα με διατάξεις του Συντάγματος, «*τίποτε δεν μπορεί να ορισθεί χωρίς νόμο, ή οι οποίες επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες*». Σημειωτέον ότι οι κανόνες του διεθνούς δικαίου οι οποίοι έχουν ενσωματωθεί με οποιοδήποτε τρόπο στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, όπως οι κανόνες του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης³⁷, έχουν την ίδια τυπική ισχύ με τους κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου³⁸.

Πέραν των ανωτέρω, η έννοια της νομιμότητας, υπό την ευρεία εκδοχή της, περιλαμβάνει και τον έλεγχο της νομοθετικής εξουσίας, η οποία θα πρέπει να μην ενεργεί αντίθετα από τις διατάξεις του Συντάγματος. Έχει λεχθεί ότι η σχέση του τυπικού νόμου προς τους συνταγματικούς κανόνες επανακτά πλήρως τη μορφή που έχει η έννοια της νομιμότητας στο ιδιωτικό δίκαιο. Ο νομοθέτης μπορεί να ρυθμίσει οποιοδήποτε θέμα ελεύθερα, εφόσον δεν αντιβαίνει στους κανόνες δικαίου που θεσπίζει το Σύνταγμα και στις υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις³⁹.

Κατά το άρθρο 93 παρ.4 του Συντάγματος: «*Τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα*». Αρα η εν λόγω αρχή της νομιμότητας περιλαμβάνει και τον έλεγχο συνταγματικότητας, ως λογική συνέπεια της διάκρισης των εξουσιών και συνιστά μία πρωταρχικής σπουδαιότητας εγγύηση των συνταγματικών ελευθεριών και δικαιωμάτων.

Όπως έχει ειπωθεί, ο διάχυτος και παρεμπίπτων έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, δηλαδή ο έλεγχος που ασκείται με αφορμή κάποια εκδικαζόμενη υπόθεση από τα δικαστήρια όλων των βαθμίδων και δικαιοδοσίας, «*δεν απορρέει από κάποια τυπική απαίτηση σεβασμού, γενικά και αφηρημένα της υπό*

³⁷ Α.ΜΙΧΑΛΟΠΟΥΛΟΥ, «Η επίδραση των μνημονίων στα κοινωνικά δικαιώματα: Προοπτικές προστασίας με βάση την πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ και τις αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων», <http://www.constitutionalism.gr/mihalopoulou-mnimoniokoinonika-dikaiomata/>, σελ.10

³⁸ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το δημόσιο δίκαιο...*, ο.π., σελ. 86,

³⁹ Χ.ΜΟΥΚΙΟΥ (2003), *Η σιωπή...* ο.π., σελ.14

ευρεία εννοία νομιμότητας, ούτε είναι συνέπεια της ιεραρχικής διάρθρωσης των κανόνων δικαίου, κατά το κελσιανό πρότυπο, αλλά κατά κύριο λόγο προκύπτει κυρίως από την υπαγωγή της νομοθετικής εξουσίας στην υπέρτατη βούληση του συντακτικού νομοθέτη και τη δικαιοκρατική απαίτηση του σεβασμού των συνταγματικών δικαιωμάτων και δευτερευόντως από την τήρηση της συνταγματικής νομιμότητας γενικά και αφηρημένα»⁴⁰.

Ωστόσο, ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από τη δικαστική εξουσία δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τη δικαιοδοτική της αρμοδιότητα, καταργώντας ή θέτοντας νέους κανόνες ή υποκειμενικές εκτιμήσεις ή πολιτικής φύσεως κρίσεις. Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών, αποτελεί επομένως και το όριο της εξουσίας του δικαστή να ελέγχει τη μη αντίθεση του νόμου προς το Σύνταγμα. Ετσι, παράλληλα με την Διοίκηση, οφείλει και η Δικαιοσύνη να ενεργεί πάντα με βάση κάποιο προϋπάρχοντα νόμο ή εξουσιοδότηση νόμου, που θα αποτελεί το θεμέλιο, αλλά και το όριο της εξουσίας της⁴¹.

Αφήνεται βέβαια σημαντικό πεδίο της προσωπικής αξιολόγησης του δικαστή στην περίπτωση των γενικών ρητρών και των αορίστων εννοιών, όπου, κατά το ελληνικό δίκαιο, ο δικαστής καλείται σε μία διαπλαστική λειτουργία, η οποία όμως, όπως έχει υποστηριχθεί, συνδέεται με τη δυνατότητα αυθαιρεσίας, θεωρώντας ο δικαστής ότι *«παρεμβαίνει στο δίκαιο με αίσθημα δικαίου»*. Όμως, με βάση και τις τελευταίες εξελίξεις στη νομολογία, λόγω της οικονομικής κρίσης, το εν λόγω αίσθημα *«ενδέχεται να οδηγεί και σε περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, εξαιτίας «εκτάκτων αναγκών»⁴²*.

Συμπερασματικά, η αρχή του κράτους δικαίου και μέσω αυτής, η αρχή της νομιμότητας, αποτελούν ουσιώδεις δικλείδες διασφάλισης της νομιμότητας, δηλαδή της τηρήσεως όχι μόνο των νόμων, αλλά και της επιδιώξεως αυτής της ιδέας του

⁴⁰ Α.ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ (1994), *Κράτος δικαίου...*οπ.π., σελ.136,137

⁴¹ Α.ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ (1994), *Κράτος δικαίου...*οπ.π., σελ.359, 362

⁴² Ε.ΒΟΓΚΛΗΣ (2015), *Διάγνωση και πλήρωση των κενών στις συμβάσεις/Αθήνα-Θεσσαλονίκη*, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.274

δικαίου υπό ουσιαστική πλέον έννοια και περιεχόμενο, που ενέχει αντίστοιχη θεσμική και συνταγματική εγγύηση⁴³.

Κατ'ακολουθία των ανωτέρω, πριν η εργασία προχωρήσει στην εξέταση της εννοίας του δημοσίου συμφέροντος και την περιγραφή των τάσεων συσχέτισής του με την αρχή της νομιμότητας, είναι ουσιώδες να εξετασθεί, εν πρώτοις, η λειτουργία της αρχής της νομιμότητας στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους δικαίου, ιδίως στο πεδίο προστασίας των θεμελιωδών και ειδικότερα των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως ενδεικτικά περιγράφονται στην επόμενη υποενότητα.

2.2 ΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ

Είναι αδιαμφισβήτητη η σύνδεση του κράτους δικαίου⁴⁴ με τα κάθε είδους δικαιώματα του ανθρώπου, ιδίως με τη σύγχρονη νομική κατοχύρωση και οριοθέτησή τους, με αφετηρία το πλαίσιο της Διακήρυξης της Ανεξαρτησίας των ΗΠΑ της 4^{ης} Ιουλίου 1776 και τη Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη της 26 Αυγούστου 1789, κατά τη Γαλλική Επανάσταση. Το κράτος, ως μορφή πολιτικής εξουσίας, υπάρχει προκειμένου να εγγυάται την πλήρη αναγνώριση και ακώλυτη άσκηση αυτών⁴⁵.

Ειδικότερα, η έννοια του κοινωνικού κράτους δικαίου διαμορφώθηκε μετά το Β'παγκόσμιο πόλεμο. Στο θεμελιώδη νόμο της Γερμανίας αναφέρεται ο όρος «κοινωνικό κράτος» σύμφωνα με τον οποίο «η έννομη τάξη πρέπει να περιλαμβάνει κανόνες δικαίου που αποσκοπούν στην πραγμάτωση της κοινωνικής δικαιοσύνης, με

⁴³ Α.ΑΡΓΥΡΟΥ (2012), «Τα προνόμια του Δημοσίου και το Δίκαιο της ανάγκης στο κράτος δικαίου», *ΝοΒ-Νομικό Βήμα*, τόμος 60, σελ.2792 επ. (2802)

⁴⁴ Κ.ΜΑΥΡΙΑΣ (2005), *Συνταγματικό δίκαιο*, έκδοση Δ', Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.95 επ., κατά τον οποίο «το κράτος δικαίου αναγνωρίζει δικαιώματα και εγγυήσεις υπέρ των διοικουμένων και υποτάσσει τη διοικητική δράση σε κανόνες, που έχουν τεθεί εκ των προτέρων», ενώ μέσω αυτής θεσπίζεται η δημοκρατική αρχή ως οργανωτική βάση του πολιτεύματος (σελ.96,98)

⁴⁵ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το Δημόσιο δίκαιο...*,οπ.π., σελ.118,119

παροχές προς τους διοικούμενους για την κάλυψη των βασικών αναγκών διαβίωσης»⁴⁶.

Το κοινωνικό κράτος είναι κατά κύριο λόγο ένα «κράτος προγραμματισμού», που σχεδιάζει και χαράσσει πολιτικές. Αντίθετα δε με τα αμυντικά δικαιώματα, τα κοινωνικά δικαιώματα εξαρτούν την εφαρμογή τους από τη βούληση του νομοθέτη, ο οποίος συγκεκριμενοποιεί το περιεχόμενο και καθορίζει τον τρόπο εφαρμογής της σχετικής διάταξης⁴⁷.

Περαιτέρω, στο κοινωνικό κράτος δικαίου «τα συνταγματικά δικαιώματα γίνονται αντιληπτά ως αξίες με ουσιαστικό κανονιστικό περιεχόμενο και ως θεμελιώδεις αρχές της έννομης τάξης, οι οποίες «χρησιμεύουν ως κριτήρια ή γνώμονες αξιολόγησης πράξεων και συμπεριφορών και στάθμισης διακυβευομένων αγαθών και εννόμων συμφερόντων»⁴⁸.

Αναφορικά με τις διατάξεις κοινωνικού περιεχομένου, αρχικά έχει διατυπωθεί η θεωρία του «κοινωνικού κεκτημένου», ως βάση της σταθεροποιητικής διάστασης αυτών. Εννοια η οποία συναρτάται με τη διατήρηση της κοινωνικής νομοθεσίας, βασιζόμενη στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ώστε να κρίνεται αντισυνταγματική είτε η κατάργησή της είτε ο περιορισμός των ρυθμίσεων που περιέχει. Μάλιστα, σύμφωνα με τη θεωρία του απόλυτου «απρόσβλητου» κοινωνικού κεκτημένου, η νομοθεσία θα πρέπει να μεταβάλλεται μόνο στην κατεύθυνση της ενίσχυσης της προστασίας των συνταγματικά κατοχυρωμένων κοινωνικών δικαιωμάτων.⁴⁹ Κατά την ίδια έννοια είναι αθέμιτος και ο απλός περιορισμός των κοινωνικών παροχών.⁵⁰

⁴⁶ Ε.ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ (2004), «Η αρχή του κοινωνικού Κράτους Δικαίου. Σκέψεις για την ερμηνεία της παραγράφου 1 του άρθρου 25 του Συντάγματος», σε *Σύνταγμα, Ελληνική Πολιτεία, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, Αφιέρωμα στο Δ.Τσάτσο/ Αθήνα-Κομοτηνή, Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑ, σελ.437 επ. (438)

⁴⁷ Α.ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ (1993), «Η κανονιστική διάσταση των σχέσεων κράτους δικαίου και κοινωνικού κράτους», *ΤοΣ-Το Σύνταγμα*, τεύχος 4, σελ.681 επ., (689, 696)

⁴⁸ Α.ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ (1994), *Κράτος δικαίου....*οπ.π. σελ.175,176

⁴⁹ Ξ.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ (1999), «Η σταθεροποιητική λειτουργία των κοινωνικών δικαιωμάτων», *ΤοΣ-Το Σύνταγμα*, τεύχος 2, σελ.200 επ., (205)

⁵⁰ Κ.ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ (2006), *Ατομικά και Κοινωνικά δικαιώματα*, έκδοση Γ' αναθεωρημένη, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, σελ.40

Η επικρατούσα αντίληψη κατευθύνθηκε στο πλαίσια της ύπαρξης σχετικού κοινωνικού κεκτημένου, κατά το οποίο ο νομοθέτης, παρά την αρχική εξειδίκευση ενός κοινωνικού δικαιώματος, δύναται εκ των υστέρων να ρυθμίσει αυτό διαφορετικά, περιορίζοντας επιμέρους στοιχεία της παροχής, σταθμίζοντας κοινωνικές προτεραιότητες και ανάγκες, αλλά διατηρώντας το συνολικό συνταγματικό προστατευτικό πλέγμα της. Ωστόσο η οποιαδήποτε μείωση ή περιορισμός δεν έπρεπε να θίγει τον πυρήνα αυτών και την αρχή της αναλογικότητας⁵¹, ούτε να οδηγεί σε πλήρη κατάργηση των εγγυήσεων κοινωνικής προστασίας.⁵²

Ωστόσο η νομολογία υπήρξε διστακτική ως προς την αποδοχή του εν λόγω κεκτημένου και την κατοχύρωσή του. Όμως, μετά την ισχύ του Συντάγματος του 1975, την ενσωμάτωση στην παρ.1 του άρθρου 25 της γενικής ρήτρας εγγύησης του «κοινωνικού κράτους δικαίου» και τη διαμόρφωση των σχετικών με το κοινωνικό κράτος διατάξεών του, ήδη στις αρχές της δεκαετίας του 1980 εμφανίζεται μία τάση αναγνώρισης του κανονιστικού χαρακτήρα των εν λόγω δικαιωμάτων, όχι όμως ως υποκειμενικά δικαιώματα, αλλά με μία αντικειμενική διάσταση, ως εντολές προς το νομοθέτη ή ως προστατευόμενες αξίες. Εξαιρέση αποτέλεσε η αναγνώριση του «πολεοδομικού κεκτημένου», με την απόφαση 10/1988 του Συμβουλίου της Επικρατείας.⁵³

Πλέον, το ισχύον στην ελληνική έννομη τάξη Σύνταγμα είναι από την άποψη της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων το προοδευτικότερο ελληνικό Σύνταγμα.⁵⁴ Σε αυτό εισάγεται και εγγράφεται ρητά για πρώτη φορά η αρχή του κοινωνικού κράτους, μέσω της αναθεώρησης του έτους 2001.⁵⁵

⁵¹ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το Δημόσιο δίκαιο...*, οπ.π., σελ.515,516

⁵² Ξ.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ (1999), «Η σταθεροποιητική λειτουργία...», οπ.π., σελ.206

⁵³ Ξ.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ (1999), «Η σταθεροποιητική λειτουργία...», οπ.π.σελ.218

⁵⁴ Α.ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (2007), *Γενικές αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ/Αθήνα-Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ*, σελ.122

⁵⁵ Στο άρθρο 25 παρ.1^α και 1β ορίζεται: «Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως άτομου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιση και αποτελεσματική άσκησή τους».

Όπως γίνεται δεκτό, η ρύθμιση του άρθρου 25 παρ.1 εδ.α'και β' απηχεί τη φιλελεύθερη-ανθρωποκεντρική αντίληψη ότι το κράτος, ως θεσμικό οικοδόμημα, εγγυάται και κατοχυρώνει τα ατομικά και τα κοινωνικά δικαιώματα, με βάση συγκεκριμένους κανόνες, που προβλέπουν αντίστοιχες κυρώσεις⁵⁶.

Οι διατυπώσεις της παραγράφου 1 του άρθρου 25 έχουν «σαφή κανονιστικό και ερμηνευτικό προσανατολισμό», προσδίδοντας σε όλα τα συνταγματικά δικαιώματα το μεγαλύτερο και ευρύτερο κανονιστικό αποτέλεσμα, οριοθετώντας με σαφήνεια και αυστηρότητα τον κοινό νομοθέτη και το δικαστή. Όπως έχει λεχθεί, στις εν λόγω συνταγματικές διατάξεις «αποτυπώνεται και συντίθεται ένας προφανής διάλογος ανάμεσα στον αναθεωρητικό νομοθέτη, τον κοινό νομοθέτη, τη νομολογία και την επιστήμη». Αποδέκτες της συνταγματικής επιταγής είναι όλα τα κρατικά όργανα, ο νομοθέτης, η εκτελεστική εξουσία, η διοίκηση, και η δικαιοσύνη.⁵⁷

Ειδικότερα, η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, λόγω του δυναμικού της χαρακτήρα εμφανίζεται ως μία διαρκής και γενική εξουσιοδότηση για εξειδίκευση της κοινωνικής προστασίας του ατόμου. Όπως έχει λεχθεί, η αρχή αποτελεί μία ασφαλιστική δικλείδα για την αποφυγή αντιθέσεων και για την εξασφάλιση μίας δικαιότερης κοινωνικής ισορροπίας και ενός ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης, συνυφασμένο με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και η εφαρμογή της αποτελεί «αναγκαίο συμπλήρωμα της δημοκρατίας».⁵⁸

Πρόκειται για μία κοινωνική διάσταση, με την οποία το κράτος τείνει να προστατεύσει τα άτομα από κοινωνικούς κινδύνους (ανεργία, ασθένεια, οικογενειακά βάρη, γήρας) και από «γεγονότα διακινδύνευσης που δημιουργούν στα άτομα κοινωνικές ανάγκες», με σκοπό την παροχή ίσων ευκαιριών και την εδραίωση

⁵⁶ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το Δημόσιο δίκαιο...*, οπ.π., σελ.119, 120, 129

⁵⁷ Ε.ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (2002), *Το αναθεωρητικό κληρονομικό*/ Αθήνα-Κομοτηνή, Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.132,133,136

⁵⁸ Α.ΣΤΕΡΓΙΟΥ (2006), «Σχετικά με την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου», στον τόμο *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, επιμ.Ξ.Κοντιάδης/Αθήνα-Κομοτηνή, Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.525 επ. (529, 531-533)

της κοινωνικής δικαιοσύνης.⁵⁹ Παράλληλα, η διάταξη της παρ.1 β' του ίδιου άρθρου, αποτελεί δυναμική υπόδειξη προς το νομοθετικό όργανο, να προβαίνει στην έκδοση νομοθετικών πράξεων, οργάνωσης των αντιστοίχων φορέων.

Ωστόσο, η νομοθετική εξουσία, με γνώμονα την εν λόγω αρχή- το περιεχόμενο της οποίας δεν είναι ασύνδετο από μεταβαλλόμενες ανάγκες ή απρόβλεπτες οικονομικές εξελίξεις – και από τη σκοπιά της «κοινωνικής διάστασης της αξιακά δεσμευμένης δημοκρατίας», δεν επιτρέπεται να οδηγείται στην άσκηση αμιγώς νεοφιλελεύθερων και νεοσυντηρητικών πολιτικών που αποσκοπούν στην πλήρη αποδόμηση του κοινωνικού κράτους και στην κατάργηση του πυρήνα των κοινωνικών δικαιωμάτων.⁶⁰

Από την πλευρά δε της Διοίκησης απαιτείται ή ενεργοποίηση της παρεχόμενης κανονιστικής αρμοδιότητας, για την έκδοση των αναγκαίων κανονιστικών πράξεων, με σκοπό την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκηση των συγκεκριμένων κοινωνικών δικαιωμάτων.⁶¹

Αναφορικά δε με τη δικαστική εξουσία, η αρχή μπορεί να λειτουργήσει ως πλήρως νομιμοποιημένη «ερμηνευτική προαντίληψη» κατά την ερμηνεία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, στα πλαίσια της ισότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Παράλληλα η αρχή αξιοποιείται και ερμηνευτικά για τη σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία των νόμων και τον έλεγχο της συνταγματικότητάς τους.⁶²

Στο πλαίσιο της νομολογίας, ρητές αναφορές στην αρχή του κοινωνικού κράτους δεν ήταν εμφανείς πριν την αναθεώρηση του 2001⁶³. Αναφορικά με τα κοινωνικά δικαιώματα, η νομολογιακή θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας, εμφανίζεται αρχικά συγκρατημένη. Η αξιοποίησή τους έτεινε περισσότερο προς το

⁵⁹ Σ.ΚΤΙΣΤΑΚΗ (2012), «Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τεύχος 4, σελ.481επ. (483)

⁶⁰ Ξ.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ (2002), *Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001*/Αθήνα-Κομοτηνή, Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.504, 508, 510, 511

⁶¹ Ε.ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ (2004), *Η αρχή του κοινωνικού Κράτους...*οπ.π, σελ.440,441

⁶² Ξ.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ (2002), *Ο νέος συνταγματισμός...*, οπ.π., σελ.513-516

⁶³ Κ.ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ (2003), *Συνταγματικό Δίκαιο*/Αθήνα-Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.392

στοιχείο της συνταγματικής εντολής προς το νομοθέτη ή στη διάστασή τους ως αξίες που δεσμεύουν τη διοίκηση κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας. Γενικότερα, η νομολογία απέφυγε την εμπλοκή σε θέματα αρμοδιότητας της νομοθετικής εξουσίας και αρκέσθηκε στην ανάδειξη μίας «ήπιας κανονιστικότητας», στα πλαίσια της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης, της σύμφωνης με το Σύνταγμα ερμηνείας των νόμων και της αποχής του κράτους από παρεμβάσεις σε παγιωμένες, θετικές για τα κοινωνικά δικαιώματα, καταστάσεις.⁶⁴

Ως προς το κοινωνικό κεκτημένο, η δικαστική εξουσία αποδέχθηκε τη σχετικότητα αυτού. Από τις νομολογιακές τάσεις ωστόσο είναι εμφανές ότι ο σκληρός πυρήνας των δικαιωμάτων δεν είναι επαρκώς οριοθετημένος, εξαρτώμενος από την πολιτική κατάσταση ή επιλογή και την εξέλιξή της, ανάλογα την υφιστάμενη οικονομική συγκυρία.⁶⁵

Χαρακτηριστικές είναι οι θέσεις της νομολογίας στο πεδίο του δικαιώματος της κοινωνικής ασφάλισης. Ο πυρήνας του εν λόγω θεσμού, κατά το άρθρο 22 παρ.5 του Συντάγματος⁶⁶, συντίθεται από την υποχρεωτικότητά της και το δημόσιο χαρακτήρα της.⁶⁷ Παράλληλα η εν λόγω διάταξη απλά θέτει υποχρέωση του νομοθέτη να ρυθμίσει σχετικά ζητήματα με κριτήρια την προστασία του ασφαλιστικού κεφαλαίου⁶⁸ και την προαγωγή της κοινωνικής, χωρίς να καθορίζει ευθέως σχετική αξίωση ως προς το είδος και την έκταση της ασφαλιστικής προστασίας.

⁶⁴ Ξ.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ (2004), «Το κανονιστικό περιεχόμενο των κοινωνικών δικαιωμάτων κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», σε *τιμητικό τόμο του Συμβουλίου της Επικρατείας-75 χρόνια/Αθήνα-Κομοτηνή, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ*, σελ.267 επ. (269,270,273,277,278)

⁶⁵ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το Δημόσιο δίκαιο.....*, οπ.π., σελ.516

⁶⁶ Κατά το άρθρο 22 παρ.5 του Συντάγματος: «*Το κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει*»

⁶⁷ **ΣτΕ 5024/1987** (Απαγόρευση καθιέρωσης υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης σε ΝΠΔ. Ελεύθερη η σύσταση αλληλοβοηθητικών σωματείων για προαιρετική ασφάλιση), **ΣτΕ Ολ.3096/2001** (σχετικά με τη συγχώνευση ταμείων αρωγής, η οποία δεν κρίθηκε αντισυνταγματική, διότι αν και ο νομοθέτης υποχρεώνει την παροχή κοινωνικής ασφάλισης από το κράτος ή ΝΠΔΔ, εντούτοις δεν επιβάλλει περιορισμό στον τρόπο οργάνωσης των σχετικών φορέων)

⁶⁸ Ενδεικτικά, **ΣτΕ 1337/2000** (μη αντίθετη προς το άρθρο 22 παρ.4 του Συντάγματος η ρύθμιση ανωτάτου ορίου συντάξεως), **ΣτΕ 3137/1998, 3127/2000** (θέσπιση με νόμο επιπρόσθετων προϋποθέσεων συνταξιοδότησης, δεν κρίνεται αντισυνταγματική)

Αλλωστε, κατά πάγια νομολογιακή θέση, η προστασία του πυρήνα του σχετικού δικαιώματος, που παρέχει η διάταξη του άρθρου 22 παρ.5 του Συντάγματος, δεν αποκλείει τη θέσπιση αυστηρότερων προϋποθέσεων απονομής των ασφαλιστικών παροχών, με δυνατότητα προσαρμογής σε μεταβαλλόμενες οικονομικές συνθήκες και περιοριστικές δημοσιονομικές πολιτικές⁶⁹, μη κωλύμενος ο νομοθέτης να μεταβάλλει το ύψος και τις προϋποθέσεις των συνταξιοδοτικών παροχών, με γνώμονα την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.⁷⁰

Ωστόσο, στα πλαίσια της κατοχύρωσης του κοινωνικού κράτους δικαίου και με κανόνες υπερεθνικής προέλευσης, αξιοσημείωτη είναι η **540/1999** απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας⁷¹ η οποία εναρμονιζόμενη με τη νομολογία του Αρείου Πάγου και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, δέχθηκε ότι οι παροχές κοινωνικής ασφάλισης αποτελούν ιδιοκτησία και προστατεύονται από το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.

Πέραν όμως των ανωτέρω τάσεων, είναι ιδιαίτερα σημαντική και μία ενδεικτική προσέγγιση των τάσεων της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων, μετά την ισχύ του άρθρου 25 του αναθεωρημένου το 2001 Συντάγματος. Ειδικότερα:

α) Σύμφωνα με πάγια πλέον νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η αναγνώριση του δημόσιου χαρακτήρα της υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης, ως απαραβίαστου πυρήνα του θεσμού, κατά το άρθρο 22 παρ.5 του Συντάγματος, έχει ως συνέπεια, την υποχρέωση του Κράτους να μεριμνά για την ύπαρξη και συνεχή λειτουργία των εν λόγω υπηρεσιών και να καθιστά εφικτή την άσκηση του σχετικού

⁶⁹ Ξ.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ (2004), «Το κανονιστικό περιεχόμενο...», οπ.π., σελ.278,279

⁷⁰ **ΣτΕ 1799/2001** (σύνταξη λόγω αναπηρίας από το ΙΚΑ), **ΣτΕ 139/2002** (αναφορικά με το Ταμείο Νομικών και προσβολή με αίτηση ακύρωσης απόφασης μεταβολής του συνταξιοδοτικού καθεστώτος δικηγόρων)

⁷¹ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το Δημόσιο δίκαιο*...οπ.π., σελ.504 επ., όπου γίνεται αναλυτικά περιγραφή των κανόνων και τάσεων του κοινωνικού κράτους, στο πεδίο της ευρωπαϊκής έννομης τάξης και του διεθνούς δικαίου, υπό τη ισχύ του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και της ΕΣΔΑ, πτυχή όμως η οποία δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας εργασίας.

δικαιώματος εκ μέρους των πολιτών.⁷² Ωστόσο, όπως ίσχυε και πριν την αναθεώρηση, το σχετικό κεκτημένο δεν εμποδίζει την «επί τα χείρω» μεταβολή και επιδείνωση, αρκεί να μη θίγεται ο πυρήνας του δικαιώματος.⁷³

β) Στον τομέα της υγείας, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, με αποφάσεις της και οριοθετώντας το κανονιστικό πλαίσιο το άρθρου 21 παρ.3 του Συντάγματος, έκανε δεκτό ότι *«το κράτος και οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης υποχρεούνται να παρέχουν στα ασφαλιζόμενα πρόσωπα υπηρεσίες υγείας υψηλού επιπέδου, οι οποίες πρέπει να καλύπτουν πλήρως τις ανάγκες διαγνώσεως και θεραπείας των σχετικών παθήσεων, τις χειρουργικές επεμβάσεις, εφόσον απαιτούνται, ως και γενικώς τις ανάγκες νοσηλείας των εν λόγω προσώπων»*.⁷⁴

γ) Επιπλέον κρίθηκε ότι με το άρθρο 22 παρ.1 του Συντάγματος θεμελιώνεται η υποχρέωση του κράτους προς δημιουργία συνθηκών εξασφάλισης εργασίας και γενικότερα επαγγελματικής απασχόλησης σε άτομα που επιθυμούν και είναι σε θέση να εργασθούν.⁷⁵

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, μέσα από την κατά τα άνω συνταγματική του κατοχύρωση, συναρτάται άμεσα με την «κοινωνικοοικονομική ιδεολογία» του Συντάγματος η οποία εμπεδώνεται επιπλέον με τη γενική ρήτρα του άρθρου 2 παρ.1 του Συντάγματος, σχετικά με την προστασία της αξίας του ανθρώπου. Η ρήτρα αυτή *«ανάγει την υποχρέωση της προστασίας της αξίας του ανθρώπου όχι απλώς σε πρωταρχική υποχρέωση της*

⁷² Απόφαση **Ολ.ΣτΕ 2197/2010** (σχετικά με το Ενιαίο Ταμείο ασφάλισης τραπεζοϋπαλλήλων και την υπαγωγή σ' αυτό αλληλοβοηθητικών ταμείων)

⁷³ Ξ.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ (2002), *Ο νέος συνταγματισμός...*, οπ.π., σελ.533-536

⁷⁴ Σ.ΚΤΙΣΤΑΚΗ (2013), «Η δικαστική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων πριν και μετά το «Μνημόνιο», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τεύχος 5, σελ. 697 επ. (699, 701), αποφ. **Ολ.ΣτΕ 1187/2009** (απόδοση δαπάνης νοσηλείας ασφαλισμένου σε μη συμβεβλημένο με το ΙΚΑ θεραπευτήριο).

⁷⁵ Σ.ΚΤΙΣΤΑΚΗ (2012), «Η επίδραση...», οπ.π ,σελ. 484 και 486, αποφ. **ΣτΕ 2204/2010**

πολιτείας, αλλά κυριολεκτικώς, στην πρωταρχική της υποχρέωση», αφού ο άνθρωπος αποτελεί το μοναδικό «υποκείμενο» του δικαίου και τον έσχατο σκοπό αυτού.⁷⁶

Κατά συνέπεια, ο σεβασμός των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων αποτελεί την πεμπτούσια του Κράτους δικαίου και συναρτάται άμεσα με την ισχύ και εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας. Επιτρέπει δε την επιβολή μόνο εκείνων των περιορισμών στα δικαιώματα του ανθρώπου, που προβλέπονται απ'ευθείας από το Σύνταγμα ή το νόμο, κατ'επιφύλαξη αυτού και οι οποίοι σέβονται την αρχή της αναλογικότητας.⁷⁷

Βαρύνουσα όμως σημασία, στο πεδίο του περιορισμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποκτά η έννοια του δημοσίου συμφέροντος.⁷⁸ Ιδιαίτερο μάλιστα ενδιαφέρον παρουσιάζει ο τρόπος αξιολόγησής του από τα δικαστήρια, κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας σχετικών νομοθετικών διατάξεων. Στα κεφάλαια που ακολουθούν, παρατίθεται μία σχηματική προσέγγιση του εν λόγω προβληματισμού και των σχετικών, έως την έναρξη της υφιστάμενης οικονομικής κρίσης, θεωρητικών και νομολογιακών τάσεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ

3.1 ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ

Η ικανοποίησή του δημοσίου συμφέροντος ανάγεται σε αποκλειστικό σκοπό του κράτους. Δημόσιο συμφέρον είναι η ωφέλεια και η χρησιμότητα που έχουν για

⁷⁶ Τ.ΒΙΔΑΛΗΣ (2004), «Κανονιστικές συνέπειες της αρχής της αξίας του ανθρώπου, με αφορμή τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», σε *Τόμο Τιμητικό του Συμβουλίου της Επικρατείας/Αθήνα-Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ*, σελ.143

⁷⁷ Α.ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ (2008), *Εγχειρίδιο Διοικητικού.....*, οπ.π., σελ. 76,77,79

⁷⁸ Γ.ΤΣΑΟΥΣΗΣ (2016), «Η πάταξη του οικονομικού εγκλήματος δικαιολογεί τον περιορισμό θεμελιωδών δικαιωμάτων σε ένα κράτος δικαίου», *ΘΠΔΔ-Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 91, σελ.1023 επ.(1030, υποσημ.37), όπου αναφέρεται ότι : «θεμελιώδη δικαιώματα ή ελευθερίες είναι το σύνολο των πρωτογενών δικαιωμάτων του ατόμου, που πρέπει να εξασφαλίζονται σε κάθε Κράτος δικαίου και δημοκρατία. Πρόκειται για μία αφηρημένη έννοια, για την οποία δεν υπάρχει κάποιος κοινός ορισμός»

ένα πρόσωπο, οι υπηρεσίες άλλων ανθρώπων ή οι νομικές ρυθμίσεις ή πραγματικές καταστάσεις. Συμπίπτει δε με το συμφέρον όλων των μελών μίας κοινωνίας, εφόσον αφορά την ικανοποίηση των βιοτικών τους αναγκών (τάξη, ασφάλεια, υγιεινή, υγεία, διατροφή). Επομένως, το δημόσιο συμφέρον, αναφέρεται στα άμεσα συμφέροντα του συνόλου ή μέρους των μελών της κοινωνίας, που έχει οργανωθεί σε κράτος⁷⁹.

Πρόκειται για μία έννοια που συνδέεται με το συμφέρον της ολότητας, της συλλογικότητας και αφορά το σύνολο του λαού, το οποίο αφενός νομιμοποιεί τη δημόσια δράση, αφετέρου όμως συνεπάγεται και περιορισμούς των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αποτυπώνοντας κατά τον τρόπο αυτό έναν «λειτουργικό δυϊσμό», ο οποίος όμως δεν τίθεται εκτός νομιμότητας, αφού ο οποιοσδήποτε περιορισμός οφείλει να σέβεται τις αρχές της νομιμότητας, της ισότητας και της αναλογικότητας.⁸⁰

Φορέας του είναι, κατά περίπτωση, το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και τα ΝΠΙΔ του ευρύτερου δημόσιου τομέα, στα πλαίσια του κρατικού παρεμβατισμού και της έντασης που αυτός εμφανίζει, αναλόγως της εκάστοτε οικονομικής συγκυρίας.⁸¹

Διαφοροποιείται δε από το ιδιωτικό συμφέρον, χωρίς αναγκαστικά να βρίσκεται σ' αντιδιαστολή μ' αυτό⁸², αλλά θεωρείται ως μία σύνθεση ατομικών συμφερόντων, όπου τόσο το δημόσιο όσο και το ιδιωτικό συμφέρον συνδυάζονται επιτυχώς⁸³.

Όπως έχει υποστηριχθεί, «ο συγκερασμός» μεταξύ προσωπικού και κοινού συμφέροντος «αποτελεί βασική αρχή της σύγχρονης ελληνικής συνταγματικής τάξης». Αλλωστε, στο Σύνταγμα δεν προβλέπεται κάποια γενική ρήτρα υπέρ του «δημοσίου συμφέροντος», πέρα από τα ατομικά και προσωπικά συμφέροντα όλων, ενώπιον των

⁷⁹ Ε.ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ (2010), *Εγχειρίδιο Διοικητικού*....οπ.π., σελ.91

⁸⁰ CHR.MOUKIOU (2016), “La crise grecque et le droit public”, *RFDA-Revue Francaise de Droit Administratif*, Juillet-Août, p.835-844, (837)

⁸¹ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το Δημόσιο δίκαιο*....οπ.π., σελ.278

⁸² Ι.ΣΥΜΕΩΝΙΔΗΣ (1990), «Πτυχές της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος», *ΔιΔικ-Διοικητική Δίκη*, τεύχος 2, σελ.764,765

⁸³ Β.ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ (2010), *Εισηγήσεις Διοικητικού*....,οπ.π.,σελ. 232

οποίων θα έπρεπε να υποχωρήσουν τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών. «Ο συντακτικός νομοθέτης αντιλαμβάνεται το δημόσιο συμφέρον ως τη σύνθεση των συμφερόντων των φορέων των συνταγματικών δικαιωμάτων»⁸⁴.

Επίσης, το δημόσιο συμφέρον είναι **μία αόριστη νομική έννοια**, με ελαστικό και δυναμικό περιεχόμενο, που οριοθετεί τη δράση της δημόσια εξουσίας, υπό τις συνθήκες μίας συγκεκριμένης κατάστασης πραγμάτων⁸⁵.

Μια έννοια η οποία εξελίσσεται και ποικίλει διαρκώς ανάλογα με τις εκάστοτε ισχύουσες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες ή τις πολιτικές επιλογές, από την οποία, εντός του συστήματος του Διοικητικού δικαίου απορρέουν καθορισμένες έννομες συνέπειες. Καθίσταται χρήσιμο εργαλείο ρύθμισης εννόμων σχέσεων από τη Διοίκηση, αλλά και επίλυσης διαφοράς από το διοικητικό δικαστή. Επίσης είναι έννοια νομική, καθοριζόμενη από το νόμο, είτε ως στοιχείο του περιεχομένου του, είτε ως σκοπός των πράξεων των δημοσίων νομικών προσώπων, είτε συνάγεται έμμεσα ως γενική αρχή του δικαίου, συμπληρωματική του νόμου⁸⁶.

Ωστόσο, όπως συχνά έχει επισημανθεί, η συγκεκριμενοποίηση της εν λόγω εννοίας ελλοχεύει τον κίνδυνο της επίκλησης του, προκειμένου να εξασφαλίσει την πολιτική νομιμοποίησή του, όποιος ασκεί ή επιδιώκει ν' ασκήσει δημόσια εξουσία. Η διακινδύνευση του δικαίου είναι προφανής. Το «*ποιος ή πως εξειδικεύει το δημόσιο συμφέρον αποβαίνει το κεντρικό ζήτημα υπάρξεως και επιβιώσεως της δημοκρατίας και της ελευθερίας*».⁸⁷

Στο Σύνταγμα η έννοια του δημοσίου συμφέροντος, ως γενικού συμφέροντος, εντοπίζεται στο άρθρο 17 παρ.1, κατά το οποίο τα δικαιώματα της ιδιοκτησίας «*δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος*», στο άρθρο 33 παρ.2

⁸⁴ Α.ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ (2008), *Συνταγματικά δικαιώματα*/Αθήνα-Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.167, 169

⁸⁵ Σ.ΚΤΙΣΤΑΚΗ (1991), «Δημόσια Επιχείρηση και Δημόσιο συμφέρον», *ΤοΣ-Το Σύνταγμα*, σελ. 297 επ.,(303)

⁸⁶ Δ.ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ-ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, Ε.ΚΟΥΤΟΥΠΑ-ΡΕΓΚΑΚΟΥ (2005), *Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου*/Αθήνα-Θεσσαλονίκη/ΣΑΚΟΥΛΛΑΣ, σελ. 7,8,14, 17

⁸⁷ Π.ΔΑΛΤΟΓΛΟΥ(2012), *Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα*, έκδοση Δ'/ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.151

αναφορικά με τον όρκο του Προέδρου της Δημοκρατίας, πριν την ανάληψη των καθηκόντων του, ο οποίος καλείται να υπηρετεί το γενικό συμφέρον, στο άρθρο 24 παρ.1, σχετικά με τη μεταβολή της χρήσης των δασών, όταν επιβάλλεται από το δημόσιο συμφέρον και στο άρθρο 106 παρ.1, ως προς τον προγραμματισμό και συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας της χώρας από το Κράτος. Οι διατάξεις αυτές, εκτός του άρθρου 33 περιλαμβάνονται στο χαρακτηριζόμενο ως «Οικονομικό Σύνταγμα», που αφορά δικαιώματα του λεγόμενου οικονομικού χώρου και μέσα από τις σχετικές διατάξεις προκύπτει η έννοια του οικονομικού συμφέροντος⁸⁸.

Στοιχεία της εννοίας του επίσης ενυπάρχουν σε πολλές συνταγματικές διατάξεις.⁸⁹ Οι παραλλαγές δε της εννοίας, με τις οποίες εμφανίζεται, όπως «κοινωνικό συμφέρον», «δημόσιο συμφέρον», «γενικό συμφέρον», έχουν ίσης αξίας λειτουργία και αποτελούν όλες προϋπόθεση της νομιμότητας των πράξεων της Διοίκησης⁹⁰. Οπως υποστηρίχθηκε: «*Στα πλαίσια αυτά, η διακύμανση μεταξύ κοινωνικού-δημοσίου-εθνικού ή απλώς γενικού ή γενικότερου συμφέροντος, δεν είναι τίποτε άλλο, από διαφορετικές όψεις του γενικού ακριβώς χαρακτήρα και διαφορετικοί ιδεολογικοί υπαινιγμοί για το σκοπό που εξυπηρετούν οι αντίστοιχες νομοθετικές ρυθμίσεις*»⁹¹.

Είδος της εννοίας του δημοσίου συμφέροντος ή ειδική μορφή αυτού είναι και το δημοσιονομικό συμφέρον. Είναι έννοια που συναρτάται με τη δημοσιονομική ισορροπία, τη δημοσιονομική πειθαρχία και σταθερότητα και αφορά, μεταξύ άλλων, τα έσοδα του Κράτους και λειτουργίες που συνδέονται με το φόρο, την αναδιανομή του πλούτου και τον κρατικό προϋπολογισμό. Είναι μία αόριστη λειτουργική έννοια, η οποία ποιοτικά δεν έχει διαφορά από την έννοια του δημοσίου ή γενικού

⁸⁸ Ε.ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (1990), *Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων*/Θεσσαλονίκη, ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΣ, σελ.13

⁸⁹ όπως ενδεικτικά σ'αυτές που αποσκοπούν στην προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος (άρθρο 24 παρ.1), της δημόσιας ασφάλειας (άρθρο 48 παρ.1), της δημόσιας υγείας (άρθρο 18 παρ.3, άρθρο 22 παρ.3), της κοινωνικοοικονομικής ζωής (άρθρο 11 παρ.2) και άλλες. Είναι εμφανές ότι σ'όλες αυτές τις περιπτώσεις η έννοια του δημοσίου συμφέροντος αντλεί τη νομική του ισχύ απ'ευθείας από το Σύνταγμα, έχοντας ως πηγή τις εν λόγω συνταγματικές διατάξεις.

⁹⁰ Δ.ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ-ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, Ε.ΚΟΥΤΟΥΠΑ-ΡΕΓΚΑΚΟΥ (2005), *Εμβάθυνση.....*οπ.π, σελ.11, 16

⁹¹ Ε.ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (1990), *Το γενικό συμφέρον.....*οπ.π, σελ.38

συμφέροντος. Απορρέει από διατάξεις του Συντάγματος⁹², αλλά και από κείμενα υπερνομοθετικού επιπέδου, είτε άμεσα, είτε έμμεσα, ερμηνευτικά, ως δημοσιονομική αρχή εξειδικευόμενη από το δημοσιονομικό νομοθέτη και συγκεκριμενοποιούμενη από το δικαστή⁹³.

Από την άλλη πλευρά, το στενό οικονομικό ή ταμειακό συμφέρον και αμιγώς ταμειακοί λόγοι δεν κατατάσσονται στην έννοια του δημοσίου συμφέροντος. Κατά την κρατούσα άποψη στη θεωρία και στη νομολογία, το ταμειακό συμφέρον δεν θεωρείται ικανό να δικαιολογήσει τον χαρακτηρισμό μίας πράξης ως διοικητικής, τη διαφορετική μεταχείριση συγκρίσιμων νομικών καταστάσεων ή τον περιορισμό ενός θεμελιώδους δικαιώματος.⁹⁴

Κατόπιν των ανωτέρω, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η επόμενη παράγραφος αναφορικά με τη σχέση της εν λόγω αορίστου εννοίας με την αρχή της νομιμότητας και τις τάσεις εκδήλωσης αυτής, ώστε, εν συνεχεία, να αποτυπωθεί η επίδραση της εν λόγω συσχέτισης επί της δικανικής κρίσης, εστιάζοντας με την παρούσα εργασία στο πεδίο του περιορισμού των θεμελιωδών και ιδίως των κοινωνικών δικαιωμάτων.

3.2 ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΩΣ ΟΥΣΙΩΔΕΣ ΣΤΟΙΧΕΙΟ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

Το δημόσιο συμφέρον είναι απαραίτητος παράγοντας της αρχής της νομιμότητας και νομιμοποιητικό έρεισμα της διοικητικής δράσης⁹⁵. Η παραβίασή του έχει ως συνέπεια την παράβαση νόμου, θεμελιώνοντας, παρά την αοριστία του,

⁹² Ενδεικτικά άρθρα: 4 παρ.5, 17, 18, 25 παρ.1 και 4, 36 παρ.2, 106

⁹³ Ε.ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ (2012), «Η δραματική «προέλαση» του δημοσιονομικού συμφέροντος του κράτους στη θέση του δημοσίου συμφέροντος σε καιρούς εθνικής δημοσιονομικής κρίσης εν μέσω παγκόσμιας οικονομικής κρίσης», *ΔΦΝ - Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας*, τεύχος 11, σελ. 1539 επ.(1541)

⁹⁴ Ι.ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗΣ (2011) «Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης», *ΕφΔΔ4-Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 4, σελ.478 επ. (481,482)

⁹⁵ Β.ΚΟΝΔΥΛΗΣ (1994), «Δημόσια υπηρεσία και δημόσιο συμφέρον κατά τη γαλλική θεωρία και νομολογία», *ΤοΣ-Το Σύνταγμα*, τεύχος 3, 547 επ. (554)

έννομες συνέπειες⁹⁶. Όπως έχει λεχθεί, «το κοινό συμφέρον αποτελεί τον τελικό θεμελιώδη προσδιοριστικό κανόνα της διοικητικής νομιμότητας»⁹⁷.

Τα ανωτέρω ισχύουν και για τις πράξεις που εκδίδονται και κατά διακριτική ευχέρεια, διότι η υπεροχή του δημοσίου συμφέροντος ισχύει και κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, λειτουργώντας τόσο ως ενισχυτικός παράγοντας της διακριτικής ευχέρειας, αλλά παράλληλα και ως φραγμός της.⁹⁸ Ενέργεια της Διοίκησης για σκοπό διάφορο από τη βούληση του νομοθέτη, αποτελεί τη λεγόμενη κατάχρηση εξουσίας⁹⁹.

Όπως γίνεται δεκτό, σε καμία περίπτωση η επιδίωξη σκοπού δημοσίου συμφέροντος, όσο επιτακτικός κι αν είναι, δεν μπορεί να δικαιολογήσει απαλλαγή της Διοίκησης από την υποχρέωση τήρησης της αρχής της νομιμότητας. Είναι αξιοσημείωτη η θέση ότι «το δημόσιο συμφέρον δεν βρίσκεται ούτε πέραν ούτε υπεράνω της νομιμότητας, αποτελεί στοιχείο εσωτερικό της, εντάσσεται σε αυτήν και βέβαια δεν μπορεί να δικαιολογήσει από μόνο του παρέκκλιση και πολύ περισσότερο παράβαση κανόνων θετού δικαίου. Δεν εκφεύγει του θετικού δικαίου και της ιεραρχίας της έννομης τάξης και δεν διαφοροποιείται από την αρχή της νομιμότητας».¹⁰⁰

Περαιτέρω, η επίκληση του δεν μπορεί ν'απαλλάξει συγκεκριμένο νόμο από συνταγματικές δεσμεύσεις και να τον θέσει υπεράνω του Συντάγματος¹⁰¹. Έτσι η εμφανισθείσα, με την απόφαση **400/1986** του Συμβουλίου της Επικρατείας¹⁰² τάση, ότι από το σύνολο των νόμων ξεχωρίζουν εκείνοι που εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, είναι ασύμβατη με τη βασική αρχή ότι «σκοπός και μοναδική

⁹⁶ Δ.ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ-ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, Ε.ΚΟΥΤΟΥΠΑ-ΡΕΓΚΑΚΟΥ (2005), *Εμβάθυνση.....οπ.π.*, σελ.14,17

⁹⁷ Α.ΤΑΧΟΣ (1973), *Σύγχρονοι τάσεις.....*, οπ.π., σελ.119

⁹⁸ Γ.ΣΙΟΥΤΗ (1994), *Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων*/Αθήνα-Κομοτηνή, Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.46,47

⁹⁹ Α.ΤΣΟΥΤΣΟΥ (1979), «Η αρχή της νομιμότητας.....»,οπ.π.,σελ.93

¹⁰⁰ Α.ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ (1994), *Κράτος δικαίου.....οπ.π.*,σελ.131.

¹⁰¹ Π.ΔΑΛΤΟΓΛΟΥ (1986), «Δημόσιο συμφέρον και Σύνταγμα», *ΤοΣ-Το Σύνταγμα*, σελ.425 (429)

¹⁰² Η εν λόγω απόφαση έκρινε νόμιμη την υπαγωγή των νοσοκομείων των κοινωφελών ιδρυμάτων στο ΕΣΥ λόγω «γενικότερου δημοσίου συμφέροντος», παρά τη ρητή αντίθετη διάταξη του άρθρου 109 του Συντάγματος.

νομιμοποίηση του κράτους είναι η ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος». Η αναγωγή των πάντων στο δημόσιο συμφέρον μπορεί να αποτελέσει κίνδυνο υποβάθμισης της κανονιστικής σπουδαιότητας του Συντάγματος, ταύτισής του με την εν λόγω αόριστη έννοια και αναγόρευσής του σε «ύψιστο και έσχατο κριτήριο ελέγχου της νομιμότητας και τελικά της συνταγματικότητας από το δικαστή». ¹⁰³

Μάλιστα, στο πλαίσιο της αρχής της τυπικής ισοδυναμίας των διατάξεων που συνθέτουν το κανονιστικό πλαίσιο του Συντάγματος και της υπεροχής αυτών έναντι των νόμων, δεν νοείται αυξημένη τυπική ισχύ νόμου έναντι του Συντάγματος, ακόμη και κατ'επίκληση σπουδαίου λόγου δημοσίου συμφέροντος. ¹⁰⁴

Αλλωστε, ενώ ο νόμος δεσμεύει τη Διοίκηση, αντίστοιχα ο νομοθέτης οριοθετείται, κατά την εξειδίκευση του δημοσίου συμφέροντος, από το Σύνταγμα. Μάλιστα σε περίπτωση έλλειψης ρητής διάταξης που το ορίζει, συνάγεται ερμηνευτικώς εκ του όλου πνεύματος της κείμενης νομοθεσίας και εκ του Συντάγματος η οποία συμπληρώνει το κενό του νόμου και ανταποκρίνεται στη βούληση του νομοθέτη ¹⁰⁵.

Η επίκληση επομένως διάταξης αντίθετης προς το Σύνταγμα, εν ονόματι του δημοσίου συμφέροντος, ενέχει τον προφανή και σοβαρό κίνδυνο «να αντικαθίσταται το Σύνταγμα από το δημόσιο συμφέρον και η έννομη τάξη να παραχωρεί τη θέση της σε εύκαμπτα πολιτικά συνθήματα που χρησιμοποιεί ο εκάστοτε κυβερνών». ¹⁰⁶

Το δημόσιο συμφέρον λοιπόν «δεν αποτελεί κριτήριο πέρα και υπεράνω του θετικού δικαίου», ούτε θεμελιώνει απαλλαγή από την αρχή της νομιμότητας.

¹⁰³ Ε.ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (1990), *Το γενικό συμφέρον...*, οπ.π., σελ.43επ. , Π.ΚΩΝΣΤΑΝΤΟΠΟΥΛΟΣ (1992), «Η δικανική αξιολόγηση του δημοσίου συμφέροντος μέσα στα πλαίσια του Συντάγματος», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τεύχος 8, σελ.473 επ. (475), Μ.ΚΑΛΟΓΕΡΟΠΟΥΛΟΣ (2016), «Σκέψεις και ανάλεκτα επί της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος», *ΘΠΔΔ-Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 90, σελ.921επ. (929)

¹⁰⁴ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (1988), «Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων», *Περιοδικό ΝοΒ- Νομικό Βήμα*, τεύχος 36, σελ.13επ.(14, 31), όπου αναφέρεται ότι «η στάθμιση των επιμέρους μορφών δημοσίου συμφέροντος, που κατοχυρώνουν συνταγματικές διατάξεις, κατά την ερμηνεία..αυτών είναι αλυσιτελής, αυθαίρετη και επικίνδυνη».

¹⁰⁵ Ε.ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (1990), *Το γενικό συμφέρον.....*οπ.π., σελ.14

¹⁰⁶ Π.ΔΑΛΤΟΓΛΟΥ (2012), *Συνταγματικό δίκαιο.....*, οπ.π. σελ.152

Επομένως τόσο η διοικητική, αλλά και η νομοθετική δράση, κατά τη συγκεκριμενοποίηση του, θα πρέπει να συντελείται πάντα στα πλαίσια του Συντάγματος, ώστε να αποκλείεται ο προφανής κίνδυνος ανασφάλειας του δικαίου και αναρχίας, που προκύπτει με δεδομένο ότι όποιος ασκεί ή επιδιώκει ν' ασκήσει δημόσια εξουσία, επιδιώκει, μέσω της επίκλησης του δημοσίου συμφέροντος, την πολιτική νομιμοποίησή του. Αντίθετα δημόσιο συμφέρον είναι «μόνο ό τι τα συνταγματικώς οριζόμενα όργανα, κατά τη συνταγματικώς καθοριζόμενη ιεραρχία και διαδικασία καθορίζουν»¹⁰⁷.

Παράλληλα το Σύνταγμα δεν έχει αναγνωρίσει οποιαδήποτε μορφή υπέρτατου δημοσίου συμφέροντος, ούτε οιασδήποτε μορφής υπέρτερο συμφέρον μεταξύ κανόνων δικαίου οι οποίοι ευρίσκονται στο ίδιο επίπεδο ιεραρχίας. Αλλωστε, κατά τη δημοκρατική αρχή, το κράτος δεν νοείται πέρα από τον άνθρωπο και το κοινωνικό σύνολο, που τον ενσωματώνει, ως συστατικό στοιχείο της υπόστασης και της ολότητάς του, ώστε με την επίκληση δημοσίου συμφέροντος ως υπέρτατου να είναι εμφανής «ο κίνδυνος ολίσθησης σε επικίνδυνες ατραπούς».¹⁰⁸

Δεδομένου δε ότι το δημόσιο συμφέρον είναι αληθής νομική έννοια, η οποία συνιστά κανόνα δικαίου και αποτελεί στοιχείο της νομιμότητας, που πηγάζει από το Σύνταγμα¹⁰⁹, οποιοσδήποτε «μονοδιάστατος προσδιορισμός» του και θεμελίωση της δικανικής κρίσης σε οικονομικά δεδομένα ή δεδομένα οικονομικής συγκυρίας, θέτει ζήτημα αντίθεσης προς την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών και όπως υποστηρίζεται, πλήττει όχι μόνο το ίδιο το συμφέρον, αλλά το κράτος δικαίου και την αρχή της νομιμότητας¹¹⁰.

Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος έχει ιδιαίτερη βαρύτητα στο πεδίο των συνταγματικών δικαιωμάτων, αφού αναζητείται η ευρύτερη διασφάλισή τους έναντι

¹⁰⁷ Π.ΔΑΛΤΟΓΛΟΥ (2012), *Συνταγματικό Δίκαιο*..., οπ.π. σελ.148-151

¹⁰⁸ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το Δημόσιο δίκαιο*....οπ.π., σελ.290,291

¹⁰⁹ Δ.ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ-ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ (1982), «*Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκλησις των διοικητικών πράξεων*», σε τόμο τιμητικό του ΣτΕ 1929-1979/ Αθήνα-Κομοτηνή/ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.355 επ. (366)

¹¹⁰ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το Δημόσιο δίκαιο*.....οπ.π, σελ.279

του πρώτου¹¹¹, ώστε οι περιορισμοί αυτών, όταν ανάγονται σε λόγο γενικού συμφέροντος, θα πρέπει να μη προσβάλλουν τον πυρήνα τους και την αρχή της αναλογικότητας σε όλες τις εκφάνσεις της.

Συνοψίζοντας, υπογραμμίζουμε ότι το δημόσιο συμφέρον αποτελεί αδιαμφισβήτητα θεμελιώδες στοιχείο της αρχής της νομιμότητας, τόσο υπό στενή, όσο και υπό ευρεία εννοία, αναπόσπαστα συνδεδεμένο με τη συνταγματική τάξη και τη λειτουργία του Κράτους Δικαίου, με απώτερο σκοπό όμως την *«επίτευξη της καλύτερης δυνατής ισορροπίας ανάμεσα στο κοινωνικό συμφέρον και στα ατομικά δικαιώματα»*.¹¹²

Κατόπιν των ανωτέρω, είναι προφανής η αναγκαιότητα της ενδεικτικής παράθεσης των τάσεων της νομολογίας, αναφορικά με το ρόλο που το δημόσιο συμφέρον έχει διαδραματίσει στη δικανική κρίση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η ΕΠΙΚΛΗΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ ΚΑΙ Ο ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

4.1 ΓΕΝΙΚΟΤΕΡΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΟΥ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

Ο κρατικός παρεμβατισμός που εξακολούθησε να υφίσταται και στη μεταπολιτευτική περίοδο, ταυτόχρονα με την κατοχύρωση της οικονομικής ελευθερίας, αναγνώρισε στο νομοθέτη το δικαίωμα να επεμβαίνει στην οικονομική ζωή. Η αγορά και ο ελεύθερος ανταγωνισμός αναδείχθηκαν σε κυρίαρχους στόχους της δράσης των κοινοτικών οργάνων και των κρατών-μελών, ώστε να τείνει η

¹¹¹ Ε.ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (1990), *Το γενικό συμφέρον...* ο.π., σελ.24

¹¹² Γ.ΤΣΑΟΥΣΗΣ (2016), «Η πάταξη...», ο.π., σελ. 1026

κρατική δράση προς τους περιορισμούς των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος.¹¹³

Με το Σύνταγμα του 1975 εισάγεται η καινοτομία, που αφορά την αρμοδιότητα του Κράτους να προγραμματίζει και να συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη χώρα (άρθρο 106 παρ.1 του Συντάγματος), αλλά και να διασφαλίζει την ελευθερία, την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και το συμφέρον της εθνικής οικονομίας (άρθρο 106 παρ.2).¹¹⁴

Ως συνέπεια, τα ατομικά και κοινωνικά, συνταγματικά προστατευόμενα δικαιώματα, περιορίζονται εκ λόγων δημοσίου συμφέροντος μέσα σε «μία κλίμακα, στο ένα άκρο της οποίας βρίσκονται οι διατάξεις που στοχεύουν την ενίσχυση των ατομικών ελευθεριών, ενώ στο άλλο αυτές που αποσκοπούν στον περιορισμό τους, χάριν του γενικού συμφέροντος».¹¹⁵

Αναφορικά με τη δικαστική κρίση, η προσφυγή της στην έννοια του γενικού συμφέροντος έχει συναρτηθεί με την έννοια της αναγωγής στο Σύνταγμα, η οποία συνεπάγεται τη διεύρυνση του κανονιστικού περιεχομένου του¹¹⁶. Η εξέλιξη του δημοσίου συμφέροντος, ως βασικού παράγοντα της αρχής της νομιμότητας, συναρτήθηκε άμεσα με την εξέλιξη του δικαστικού ελέγχου αυτού. Έναν έλεγχο ο οποίος, αφορούσε, κατά κύριο λόγο τη συμφωνία του σκοπού της πράξεως του διοικητικού οργάνου προς αυτό, μεταθέτοντας το βάρος απόδειξης στην ίδια τη Διοίκηση¹¹⁷.

Ωστόσο, όπως έχει επισημανθεί, η αναγωγή στο δημόσιο συμφέρον μπορεί, πέραν της προστασίας ενός συνταγματικού δικαιώματος ή της λειτουργίας του, ως

¹¹³ Α.ΓΕΡΟΝΤΑΣ (2010), «Το Μνημόνιο και η δικαιοπαραγωγική διαδικασία», *ΕφημΔΔ-Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 5, σελ. 705 επ., (716,717)

¹¹⁴ Β.ΒΟΥΤΣΑΚΗΣ (1998), «Η οικονομική ελευθερία, το γενικό συμφέρον και ο δικαστικός έλεγχος των μέτρων οικονομικής πολιτικής», σε τόμο *Το Σύνταγμα-Τα εικοσάχρονα του Συντάγματος 1975*/Αθήνα-Κομοτηνή, Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.387 επ. (391)

¹¹⁵ Β.ΒΟΥΤΣΑΚΗΣ (2002), «Η αρχή του κράτους δικαίου και οι νέες διατάξεις περί ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων», *ΝοΒ-Νομικό Βήμα*, τόμος 50, σελ.7επ. (12)

¹¹⁶ Ε.ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (1990), *Το γενικό συμφέρον.....οπ.π.*, σελ.46,47

¹¹⁷ Δ.ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ-ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, (1982) «Το δημόσιο συμφέρον...», *οπ.π.*, σελ.371,372

μηχανισμού ερμηνείας του Συντάγματος, να χρησιμοποιείται και ως ερμηνευτική υπεκφυγή του δικαστή ή ως μέσο που διευκολύνει την ερμηνευτική αυθαιρεσία και χαλάρωση του κανονιστικού περιεχομένου των συνταγματικών διατάξεων¹¹⁸.

Η διατύπωση ότι οι περιορισμοί των ατομικών κυρίως δικαιωμάτων θα πρέπει, εκτός των άλλων, «να δικαιολογούνται εξ αποχρώντων λόγων γενικότερου δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος» είναι συχνά εμφανής στη δικανική κρίση. Οι αποφάσεις των τελευταίων ετών, κυρίως με σημείο χρονικής εστίασης το διάστημα πριν τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, μπορούν να διακριθούν στις εξής κατηγορίες:¹¹⁹

α) Συχνά η αναφορά στο γενικό συμφέρον υποκαθιστά την απαιτούμενη αιτιολογία, αρκούμενος ο δικαστής σε μία αξιωματική διατύπωση «περί γενικού συμφέροντος», ακόμη και όταν είναι προφανές ότι η επιβολή του περιορισμού θα μπορούσε να θεμελιωθεί στην ανάγκη προστασίας άλλου δικαιώματος.

β) Η επίκληση του γενικού συμφέροντος λειτουργεί ως άλλοθι για τη συγκάλυψη της αντισυνταγματικότητας των περιορισμών που προσβάλλουν ατομικά δικαιώματα.

γ) Άλλοτε η επίκληση είναι προσχηματική, δεδομένου ότι στην ουσία του πρόκειται για ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου, μη ταυτιζόμενο όμως με το γενικό συμφέρον¹²⁰.

Η νομολογία στο πεδίο της οικονομικής ελευθερίας επιβεβαιώνει την παρουσία του δημοσίου συμφέροντος, ως «έννοιας-ρήτρας», που γεννά κάθε φορά και διαφορετικό περιεχόμενο, αντλούμενο από τις συνταγματικές διατάξεις και τις αξίες που κατοχυρώνουν. Η δικανική κρίση οδηγείται σε έλεγχο ορίων αυτού,

¹¹⁸ Ε.ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (1990), *Το γενικό συμφέρον.....*οπ.π, σελ. 16,17

¹¹⁹ Κ.ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ (2002), *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, έκδοση Β, Αθήνα-Κομοτηνή/ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.88-91

¹²⁰ ΣτΕ 1545/1995, ΤοΣ 1995, σελ. 897

σεβόμενη την ιδιότητα του νομοθέτη ως μοναδικού διαμορφωτή του περιεχομένου του δημοσίου συμφέροντος.¹²¹

Επιπλέον, αναφορικά με την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής, η σχετική νομολογία ανέδειξε την τάση να ανάγεται στην έννοια του γενικού συμφέροντος για να θεμελιώσει τους συλλογισμούς της. Χαρακτηριστική είναι η νομολογία, αναφορικά με πράξεις νομοθετικού περιεχομένου των ετών 1983 και 1985.¹²² Η απόφαση **2289/1987** του Συμβουλίου της Επικρατείας¹²³ ανέδειξε τη θέση κατά την οποία η ρύθμιση των αποδοχών των μισθωτών θα μπορούσε να αφαιρεθεί από την ύλη της συλλογικής σύμβασης, αν λόγοι γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος, συνδεδεμένοι με τη λειτουργία της εθνικής οικονομίας, δικαιολογούσαν την αποκλειστική από το νόμο ρύθμιση των αποδοχών των μισθωτών. Στην εν λόγω περίπτωση η έννοια του δημοσίου συμφέροντος παρουσιάστηκε ως προϊόν αμηχανίας του δικαστή, ανάμεσα σε δύο φαινομενικά συνταγματικές ρυθμίσεις, τη μία που δέχεται τη φυσιολογική εξέλιξη των οικονομικών αγαθών και την άλλη, που ανέχεται τη δυσμενή εξέλιξη αυτών λόγω δυσχερούς οικονομικής συγκυρίας¹²⁴.

Η ερμηνευτική υπεκφυγή, μέσω της επίκλησης του γενικού συμφέροντος, υπήρξε εν γένει χαρακτηριστικό της ελληνικής συνταγματικής νομολογίας. Όμως έχει επισημανθεί ότι μία τέτοια έννοια, πολυσήμαντη και φορτισμένη ιδεολογικά, ενέχει τον προφανή κίνδυνο κλονισμού της ασφάλειας δικαίου, επιτρέποντας ερμηνευτικές υπεκφυγές και αυθαιρεσίες ασυμβίβαστες με τη νομική υπεροχή και την εγγυητική λειτουργία του Συντάγματος.¹²⁵

Η αοριστία δε της εν λόγω εννοίας επιτείνει έτι περαιτέρω τον κίνδυνο μείωσης της κανονιστικής εμβέλειας των συνταγματικών δικαιωμάτων και την

¹²¹ Β.ΚΑΨΑΛΗ (2008), «Δημόσιο συμφέρον και έλεγχος συνταγματικότητας στο πλαίσιο της οικονομικής ελευθερίας», *ΔτΑ-Δικαιώματα του ανθρώπου, τεύχος 38*, σελ.511 επ. (525, 532, 537, 546, 548, 554, 557,565).

¹²² Άρθρο 27 του ν.1320/1983 και Π.Ν.Π. της 18/10/1985, όπως συμπληρώθηκε με την Π.Ν.Π. της 21/12/1985 και κυρώθηκε εν συνεχεία με τους όρους τους άρθρου 44 παρ.1 Σ και το ν.1584/1986

¹²³ ΕΕργΔ 1987-Επιθεώρηση εργατικού δικαίου, σελ.1040 επ.

¹²⁴ Ε.ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (1990), *Το γενικό συμφέρον.....οπ.π.*, σελ.114, 118, 119

¹²⁵ Ε.ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (1990), *Το γενικό συμφέρον.....οπ.π.*, σελ.190,191

αναγόρευση της κρατικής πολιτικής και ενδεχομένων ιδιωτικών συμφερόντων σε δημόσιο συμφέρον, το οποίο «από όριο της κρατικής εξουσίας, αυτό να καθίσταται όλο και συχνότερα, μέτρο και θεμέλιό της».¹²⁶

Ωστόσο, παρά την αοριστία και την ιδεολογική της φόρτιση, αναδείχθηκε σε βασική παράμετρο της δικανικής κρίσης σχετικά με τη συνταγματικότητα των νομοθετικών περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων.¹²⁷

Κατά τη νομολογία, προκειμένου να είναι θεμιτός ο περιορισμός των συνταγματικών δικαιωμάτων για λόγους δημοσίου συμφέροντος, θα πρέπει το τελευταίο εννοιολογικά να οριοθετείται βάσει αρχών, που συνάγονται από το ίδιο το Σύνταγμα¹²⁸ και η έννοιά του να εξετάζεται πρωτίστως ως συνταγματική.¹²⁹

Ενδεικτικά, στο πλαίσιο της οικονομικής ελευθερίας, η έννοια του δημοσίου συμφέροντος διατρέχει όλες τις πτυχές του ελέγχου συνταγματικότητας, ήτοι από τη διακρίβωση της συνταγματικότητας του ίδιου του σκοπού του νόμου προχωρά στον έλεγχο της συνάφειας ή της προσφορότητας του μέτρου προς το σκοπό, καθώς και στην κρίση περί αναγκαιότητας του περιορισμού¹³⁰, με ορατό πάντα τον κίνδυνο διολίσθησης στο πεδίο της σκοπιμότητας στην τελευταία περίπτωση¹³¹.

Ειδικότερα, στο πεδίο της διαχείρισης των δημοσίων πόρων, ο δικαστικός έλεγχος δεν είναι ανεξάρτητος από το οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον εντός του οποίου ασκείται, ούτε από τις κρατούσες σε κάθε εποχή οικονομικοπολιτικές αντιλήψεις. Στην πράξη ο εν λόγω έλεγχος περιορίζεται στη διακρίβωση ή μη της αντίθεσης και όχι της συμφωνίας του σκοπού του νομοθέτη προς το Σύνταγμα. Ο

¹²⁶ Ε.ΚΟΥΤΟΥΠΑ-ΡΕΓΚΑΚΟΥ (1997), «Αόριστες και τεχνικές έννοιες στο Δημόσιο Δίκαιο», *Περιοδικό Μελέτες Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 6, σελ.56,57

¹²⁷ Β.ΚΑΨΑΛΗ, «Δημόσιο συμφέρον...», οπ.π., σελ.526

¹²⁸ Α.ΜΑΝΙΤΑΚΗ (1978), «Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος», *ΤοΣ-Το Σύνταγμα*, τεύχος 3, σελ.433 επ. (444)

¹²⁹ Ε.ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (1990), *Το γενικό συμφέρον...οπ.π.*, σελ. 24

¹³⁰ ΣτΕ 2110/2003 (σχετικά με τη χορήγηση άδειας φαρμακείου και την προϋπόθεση της μη υπέρβασης της νομοθετικά καθορισθείσας αναλογίας μεταξύ πληθυσμού και επιτρεπομένων να ιδρυθούν φαρμακείων σε μία πόλη)

¹³¹ Β.ΚΑΨΑΛΗ (2008), «Δημόσιο συμφέρον...», οπ.π. σελ.557

δικαστής τείνει να περιορίζεται στον έλεγχο της προφανούς αντισυνταγματικότητας της επιλογής του νομοθέτη, σεβόμενος την ιδιότητα του τελευταίου «ως μοναδικού διαμορφωτή του περιεχομένου των εννοιών της έκτακτης ανάγκης και του δημοσίου συμφέροντος»¹³².

Πράγματι, η νομολογία σε ζητήματα οικονομικής πολιτικής, τόσο κατά την περίοδο πριν το 1990, που χαρακτηρίζεται από έντονο οικονομικό παρεμβατισμό, όσο και κατά τη μεταγενέστερη περίοδο που έχει έντονα «αγορακεντρική» προσέγγιση, δεν αμφισβήτησε εμφανώς τις εκτιμήσεις του νομοθετικού οργάνου κατά την οριοθέτηση της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος.¹³³

Ωστόσο, κατά την τελευταία, αγορακεντρική περίοδο, η νομολογία φαίνεται να τηρεί μία στάση «δημιουργικής αποδοχής», συμβάλλοντας στην οριοθέτηση των μέτρων εντός του συνταγματικού πλαισίου, ενώ παράλληλα παρατηρείται μία γενικότερη τάση έντασης του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας, μέσω της αρχής της αναλογικότητας, σ' ένα περιβάλλον όπου ο δικαστικός έλεγχος προφανώς επηρεάζεται και επηρεάζει το οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον στο οποίο εντάσσεται¹³⁴. Η καινοφανής τάση προτάσσει την οικονομική ελευθερία, αφετέρου όμως υποστηρίζει ένα πολύ αυστηρότερο έλεγχο του νομοθέτη και της διοίκησης, παρά τα ζητήματα που τίθενται ως προς τη διάκριση των λειτουργιών.¹³⁵

Στα πλαίσια του ανωτέρω ελέγχου, ο δικαστής καλείται να διερευνήσει, ανάλογα το πεδίο της κρατικής δράσης, εάν ένας νομοθετικός περιορισμός θεμελιώδους δικαιώματος στηρίζεται σε υπαρκτούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, άξιους συνταγματικής προστασίας¹³⁶. Παράλληλα τείνει να εξετάζει εάν η Διοίκηση

¹³² Σ.ΚΤΙΣΤΑΚΗ (2013), «Όψεις δικαστικού ελέγχου της δημοσιονομικής πολιτικής σε εποχή κρίσης», *ΘΠΔΔ-Θεωρία και πράξη του διοικητικού δικαίου*, τεύχος 7, σελ.577επ. (578, 579)

¹³³ Σ.ΚΤΙΣΤΑΚΗ (2012), «Η επίδραση.....», οπ.π., σελ.500

¹³⁴ Α.ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ, «Δικαστικός έλεγχος των μέτρων οικονομικής πολιτικής. Νομολογιακές τάσεις και προσαρμογές στο μεταβαλλόμενο οικονομικό-πολιτικό περιβάλλον», www.constitutionalism.gr, σελ.6, 9, <http://constitutionalism.gr/1616-dikastikos-eleghos-twn-metrwn-oikonomikis-politiki/>

¹³⁵ Β.ΑΝΔΡΟΥΛΑΚΗ (2010) «Μερικές σκέψεις γύρω από τη ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους και τον δικαστικό έλεγχο», *ΤοΣ-Το Σύνταγμα*, τεύχος 3, σελ.523 επ. (530)

¹³⁶Κ.ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ (2012), «Το Δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης», *ΕφΔΔ-Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 1,σελ.100

αιτιολογεί τους λόγους αυτούς, ιδίως όταν θίγονται ατομικά ή κοινωνικά δικαιώματα, η έλλειψη του οποίου συνιστά παράβαση της κατ'ουσίαν διάταξης νόμου.¹³⁷ Σε αντίστοιχο έλεγχο αιτιολογίας προβαίνει ο δικαστής, αναφορικά με τον έλεγχο συνταγματικότητας της νομοθετικής επιλογής, βασιζόμενος στο ίδιο το κείμενο του νόμου και τα συνοδευτικά αυτού έγγραφα (εκθέσεις, πρακτικά, λοιπά προπαρασκευαστικά έγγραφα)¹³⁸.

Τη θεωρία έχει απασχολήσει η εύνοια της νομολογίας προς την επίκληση του δημοσίου συμφέροντος και ο κίνδυνος το εύπλαστο περιεχόμενο του να αποβεί εις βάρος των συνταγματικών δικαιωμάτων, ώστε μόνοι εγγυητικοί αυτών παράγοντες να απομείνουν οι υποκειμενικές εκτιμήσεις του νομοθέτη και του δικαστή¹³⁹. Το ερώτημα που τίθεται εύλογα είναι αν ο έλεγχος των περιοριστικών μέτρων της οικονομικής πολιτικής είναι έλεγχος σκοπιμότητας ή έλεγχος νομιμότητας.

Κατ'αρχήν, κατά τη θεωρία και τη νομολογία, η Διοίκηση δεν προβαίνει σε έλεγχο σκοπιμότητας, δηλαδή δεν έχει δικαίωμα επιλογής σκοπού, αφού ο συγκεκριμένος σκοπός του δημοσίου συμφέροντος αποτελεί το νομικό κανόνα που πρέπει να σέβεται και να αποβλέπει στην εκπλήρωσή του, διαφορετικά η πράξη της είναι παράνομη. Όπως μάλιστα χαρακτηριστικά έχει λεχθεί, η σχέση μεταξύ σκοπιμότητας και νομιμότητας είναι αντιστρόφως ανάλογη: όσο μεγαλύτερης αξίας θεωρείται ορισμένη σκοπιμότητα, τόσο περισσότερο απομακρύνεται από τη νομιμότητα.¹⁴⁰

Από την άλλη πλευρά υποστηρίζεται ότι ο δικαστής εκ των πραγμάτων καλείται να προβεί σε περαιτέρω εκτιμήσεις, μέσω σύγκρισης και στάθμισης του δημοσίου συμφέροντος με άλλης μορφής δημόσιο συμφέρον, προκειμένου, στα

¹³⁷ Δ.ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ-ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, Ε.ΚΟΥΤΟΥΠΑ-ΡΕΓΚΑΚΟΥ (2005), *Εμβάθυνση...οπ.π.*, σελ.25,26

¹³⁸ Μ.ΚΑΛΟΓΕΡΟΠΟΥΛΟΣ (2016), «Σκέψεις και ανάλεκτα...», οπ.π. σελ. 926

¹³⁹ Β.ΚΑΨΑΛΗ (2008), «Δημόσιο συμφέρον...», οπ.π. σελ.526, 527

¹⁴⁰ Α.ΤΑΧΟΣ (2003), *Ελληνικό Διοικητικό...οπ.π.*,σελ.71

πλαίσια της αρχής της αναλογικότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης να προστατεύσει τα δικαιώματα από την αποδυνάμωσή τους¹⁴¹.

Επίσης, κατ'άλλη εκδοχή, η έξοδος του δημοσίου συμφέροντος «από το δικαστικό απυρόβλητο», ως διαπιστούμενη τάση της νομολογίας, «γεννά μία καταρχήν ευπρόσδεκτη δυνατότητα άσκησης αποτελεσματικού ελέγχου επί της νομοθετικής δράσης, καθώς επίσης και οριοθέτησης της νομοθετικής παντοδυναμίας, σε μία εποχή που έχει αποχρηματιστεί οριστικά την πίστη στην ιερότητα του νόμου»¹⁴².

Υποστηρίχθηκε επίσης ότι μία ουσιαστική δικαστική προάσπιση της συνταγματικής νομιμότητας πρέπει να μπορεί να επεκταθεί και στη διακρίβωση της ειδικής σχέσης μεταξύ των μέτρων που αποφασίσθηκαν και του σκοπού που επιδιώκεται. Όταν εξετάζεται η χρησιμότητα ή η ωφελιμότητα ενός νομοθετικού ή διοικητικού μέτρου, υπάρχει κρίση πάνω στη σκοπιμότητα του μέτρου αυτό, πάντα όμως υπό την επιφύλαξη του ελέγχου νομιμότητας¹⁴³.

Κατά άλλη εκδοχή, ο δικαστής καλείται να «διακριβώσει την ύπαρξη των στοιχειωδών εκείνων προϋποθέσεων που κάνουν τη σκοπιμότητα ορατή, δικαιολογημένη και άρα νόμιμη». Κατ'αυτό τον τρόπο «η σκοπιμότητα της νομιμότητας επέβαλε τη νομιμότητα της σκοπιμότητας», με κρατούσα θέση τον έλεγχο των ακραίων ορίων των επιλογών του νομοθέτη, με βάση το Σύνταγμα¹⁴⁴, πάντα εντός των πλαισίων της αρχής της αναλογικότητας, σύμφωνα με όσα εκτίθενται κατωτέρω.

Τέλος, υποστηρίχθηκε επίσης ότι ο δικαστικός έλεγχος, ιδίως στο πεδίο της οικονομικής πολιτικής, είναι έλεγχος νομιμότητας, επειδή, βάσει της αρχής της αναλογικότητας «το λελογισμένο της σχέσης σκοπού και μέσου έχει αναχθεί σε στοιχείο μίας εύρωστης εκδοχής της νομιμότητας, της ουσιαστικής νομιμότητας».¹⁴⁵

¹⁴¹ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το δημόσιο δίκαιο...*, οπ.π. σελ.280

¹⁴² Β.ΚΑΨΑΛΗ (2008), «Δημόσιο συμφέρον»...οπ.π., σελ.562,563

¹⁴³ Α.ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ (1978), «Η συνταγματική αρχή...», οπ.π. σελ. 449, 453

¹⁴⁴ Α.ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ (1978), «Η συνταγματική αρχή...», οπ.π., σελ.458, 459, 461

¹⁴⁵ Β.ΒΟΥΤΣΑΚΗΣ (1998), «Η οικονομική ελευθερία...», οπ.π. σελ.407

Κατ'ακολουθία, η έννοια της αρχής της αναλογικότητας και οι τάσεις, ως προς την εφαρμογή της, αποτελούν το αντικείμενο της επόμενης υποενότητας.

4.2 Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ

4.2.1 Αρχή της αναλογικότητας και θεμελιώδη δικαιώματα

Με το μετασχηματισμό του Φιλελεύθερου Κράτους σε Παρεμβατικό (ή Κράτος Πρόνοιας), που θέλει όμως να είναι και Κράτος Δικαίου, έγινε δεκτός ένας διευρυμένος οικονομικός και κοινωνικός ρόλος του σημερινού κράτους. Πλέον η έννοια της νομιμότητας, εκτός από την έννομη τάξη, διαφυλάσσει και την οικονομικό-κοινωνική τάξη πραγμάτων, αποβλέποντας στην αποτελεσματικότητα, σταθμίζοντας τις επιπτώσεις των πολιτειακών επεμβάσεων και προστατεύοντας παράλληλα τον πολίτη από τις πολλαπλές παρεμβάσεις και τυχόν αυθαιρεσίες του τυπικού νομοθέτη ή της Διοίκησης. Ως συνέπεια, μετά σχεδόν από είκοσι έτη από την απόφαση **2112/1984**¹⁴⁶ του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία ανέφερε για πρώτη φορά με το όνομά της την αρχή της αναλογικότητας και τη θεμελίωσε στο Σύνταγμα, ως απορρέουσα από το Κράτος Δικαίου, ο αναθεωρητικός συντακτικός νομοθέτης του 2001 την περιέλαβε ρητά στο άρθρο 25 παρ.1, με συνέπεια εντεύθεν να πυκνώνουν οι επικλήσεις και εφαρμογές της από το Συμβούλιο της Επικρατείας¹⁴⁷.

¹⁴⁶ *ΤοΣ-Το Σύνταγμα*, 1985, σελ.63, Δ.ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ-ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ (1989), *Η αρχή της αναλογικότητας στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο*/ Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.23,24, όπου επισημαίνεται σχετικά με την εν λόγω απόφαση ότι η συμβολή της στην καθιέρωση της αρχής της αναλογικότητας ήταν καθοριστική, διότι προώθησε τα όρια του δικαστικού ελέγχου των νόμων, ελέγχοντας ουσιαστικές εκτιμήσεις του νομοθέτη περί του τρόπου προαγωγής της τέχνης της αγιογραφίας στην Ελλάδα. Επίσης το Δικαστήριο ξεχώρισε την αρχή της αναλογικότητας από κάθε άλλη συνταγματική αρχή, όπως την αρχή της ισότητας. Περαιτέρω, «καθιέρωσε την έννοια και τα λογικά στοιχεία της αναλογικότητας, επισημαίνοντας τον συνδεσμό της με τη συγκεκριμένη πραγματική κατάσταση». Κατά την απόφαση, η αναλογικότητα είναι συνάρτηση τριών στοιχείων: μέσου-σκοπού-πραγματικής κατάστασης. Ορίζεται ως η συνάφεια που θα πρέπει να υφίσταται μεταξύ του λαμβανόμενου μέτρου και του επιδιωκόμενου σκοπού, συναρτώμενα με την πραγματική κατάσταση που καλείται προς ρύθμιση.

¹⁴⁷ Δ.ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ-ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, Ε.ΚΟΥΤΟΥΠΙΑ-ΡΕΓΚΑΚΟΥ (2005), *Εμβάθυνση...* οπ.π., σελ.59,60,61

Η αρχή της αναλογικότητας, όπως καθιερώνεται στην παρ.1 περ.4 του άρθρου 25 του Συντάγματος¹⁴⁸, χαρακτηρίζεται ως ένα από τα σημαντικότερα εργαλεία άσκησης του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων και της νομιμότητας των συναφών διοικητικών πράξεων¹⁴⁹.

Με τη συνταγματική κατοχύρωση της, διευρύνεται και η έκταση του συνταγματικού ελέγχου, αναφορικά με τις επιλογές του νομοθέτη στο πεδίο του περιορισμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων¹⁵⁰.

Η ουσιώδης σημασία της έγκειται στο γεγονός ότι συνιστά μία ακόμη εγγύηση υπέρ των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Χαρακτηρίζεται ως ο περιορισμός των περιορισμών αυτών, με συνέπεια η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος να έχει ιδιαίτερη βαρύτητα κατά την εφαρμογή της¹⁵¹, δεδομένου ότι από τις τάσεις της νομολογίας διαφαίνεται ότι το τελευταίο χρησιμοποιείται από το νομοθέτη για τον περιορισμό και ενίοτε μάλιστα υπέρμετρο, των θεμελιωδών δικαιωμάτων.¹⁵² Αντίθετα, η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί σημαντικό αντιστάθμισμα στην εν λόγω ευρεία ρυθμιστική ευχέρεια του νομοθέτη.¹⁵³ Κατ'αυτή, ουδεμία μορφή δημοσίου συμφέροντος δεν είναι σε θέση να οδηγήσει ως την αποσύνθεση του πυρήνα του δικαιώματος ή στην πλήρη αποδόμησή του¹⁵⁴.

Τα δομικά στοιχεία της είναι: α) το κριτήριο της καταλληλότητας, δηλαδή αν το μέσο που έχει επιλεγεί είναι ικανό να εξυπηρετήσει τον επιδιωκόμενο νόμιμο σκοπό β) το κριτήριο της αναγκαιότητας, δηλαδή το ζήτημα εάν το πρόσφορο μέσο ήταν και το λιγότερο επαχθές σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό και γ) το

¹⁴⁸ Άρθρο 25 παρ.1 περ.4 του Συντάγματος: «Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα, είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας».

¹⁴⁹ Ε.ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (2002), *Το αναθεωρητικό...* οπ.π., σελ.141

¹⁵⁰ Α.ΓΕΡΟΝΤΑΣ (2007), «Η συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της αναλογικότητας», *ΔΤΑ-Δικαιώματα του ανθρώπου, τεύχος 34*, σελ.419 επ., (427,429)

¹⁵¹ Π.ΔΑΛΤΟΓΛΟΥ (2010), *Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα*, έκδοση Δ' / Αθήνα-Κομοτηνή, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, αρ.252

¹⁵² Κ.ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ (2002), *Ατομικά και κοινωνικά...* οπ.π, σελ. 85, 88

¹⁵³ Ε.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ (2002), *Ο νέος Συνταγματισμός...* οπ.π, σελ.238

¹⁵⁴ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το δημόσιο δίκαιο...* οπ.π., σελ.131,132

κριτήριο της *stricto sensu* αναλογικότητας, ως προς την ύπαρξη εύλογης σχέσης μεταξύ του προσφόρου και αναγκαίου μέσου και του επιδιωκόμενου σκοπού.¹⁵⁵

Περαιτέρω, η στάθμιση αποτελεί την τρίτη και πλέον αποφασιστική βαθμίδα ελέγχου της αρχής της αναλογικότητας. Παρουσιάζει αυτοτέλεια και μέσω αυτής επιδιώκεται η άρση της σύγκρουσης μεταξύ συνταγματικών αγαθών ή ατομικών δικαιωμάτων και συνταγματικών αγαθών. Κατά τη στάθμιση συγκρουομένων αγαθών τίθενται κριτήρια, όπως η προστασία του πυρήνα του θεμελιώδους δικαιώματος, η αρχή του κοινωνικού κράτους, η έκταση και ένταση της προσβολής σε σχέση με τη βαρύτητα του επικαλούμενου δημοσίου συμφέροντος.¹⁵⁶

Η διάκριση της αρχής σε εν ευρεία εννοία ή *lato sensu* αναλογικότητα και σε εν στενή εννοία ή *stricto sensu* είναι ιδιαίτερα σημαντική, ιδίως ως προς τη δικαστική κρίση. Κατά την πρώτη, οι περιορισμοί πρέπει να είναι συναφείς και να μην υπερακοντίζουν τον επιδιωκόμενο σκοπό της ρύθμισης, ως επίσης να είναι οι λιγότερο επαχθείς.¹⁵⁷ Από την άλλη πλευρά η *stricto sensu* αναλογικότητα απαιτεί στάθμιση της εκατέρωθεν βλάβης των συγκρουομένων αγαθών, ενώ επιδιώκεται η ηπιότερη λύση για το αγαθό που υποχωρεί και περιορίζεται, στα πλαίσια των συνταγματικών αρχών και αξιών¹⁵⁸. Όπως έχει λεχθεί, αναφορικά με την προαναφερόμενη απόφαση ΣτΕ 2112/1984, η *stricto sensu* αναλογικότητα περιέχει το κριτήριο της ορθολογικότητας, βάσει της οποίας αναζητείται η όσο το δυνατό καλύτερη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος με το μικρότερο όμως δυνατό κοινωνικό κόστος, λαμβάνοντας έτσι την έννοια της «στάθμισης κόστους και οφέλους», ως αρχή την οποία το Δίκαιο έχει δανεισθεί από την Οικονομία.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Α.ΧΑΝΟΣ, «Τελολογική ερμηνεία του δικαίου και αρχή της αναλογικότητας», *Περιοδικό Σκοπός, Τελολογία και Δίκαιο*, ανάτυπο τεύχος 4, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.353,355,363

¹⁵⁶ Θ.ΑΝΤΩΝΙΟΥ (2004) , «Η στάθμιση ως μέθοδος ερμηνείας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», τόμος τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια/Αθήνα-Θεσσαλονίκη/Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.969 επ.(976), Κ.ΣΤΡΑΤΗΛΑΤΗΣ, «Η συγκεκριμένη στάθμιση των συνταγματικών αξιών κατά τη δικαστική ερμηνεία το Συντάγματος», *ΤοΣ-Το Σύνταγμα*, τεύχος 3, σελ.494επ.(535), Α.ΓΕΡΟΝΤΑΣ, «Η συνταγματική κατοχύρωση...», *οπ.π.*, σελ.443,444

¹⁵⁷ Β.ΒΟΥΤΣΑΚΗΣ (1998) «Η οικονομική ελευθερία...», *οπ.π.*, σελ.393,405

¹⁵⁸ Ε.ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ (2012), «Η δραματική προέλαση...», *οπ.π.* σελ.1543

¹⁵⁹ Δ.ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ-ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ (1989), *Η αρχή της αναλογικότητας...*, *οπ.π.*, σελ.47,48

Το Συμβούλιο της Επικρατείας συνέδεσε την καταλληλότητα με την αντικειμενικότητα του μέτρου, με την **2110/2003** απόφασή του, όταν δέχθηκε ότι ρυθμιστικός, ως προς την άσκηση της επαγγελματικής ελευθερίας, περιορισμός ήταν, «κατά κοινή αντίληψη προφανές», ότι ήταν απρόσφορος για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Κατά το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, το μέτρο δεν είναι κατάλληλο όταν αποδεικνύεται με σαφήνεια ότι θεμελιώνεται σε εσφαλμένες εκτιμήσεις ή προγνώσεις ή αντιτίθεται στο Σύνταγμα. Ως προς την αναγκαιότητα του, εξετάζεται αν υπάρχουν άλλα εξίσου αποτελεσματικά μέτρα για τον επιδιωκόμενο σκοπό, με αναζήτηση του στοιχείου της ηπιότητας, ή του λιγότερου επαχθούς. Η τήρηση της αρχής της αναγκαιότητας αφορά τόσο το νομοθέτη, ο οποίος την παραβιάζει όταν υφίστανται άλλα ηπιότερα μέτρα για την επίτευξη του σκοπού τα οποία δεν προβλέπει, αλλά και τη Διοίκηση, όπως έχει γίνει δεκτό με την **4050/1990**¹⁶⁰ απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, που ανήγαγε την αρχή της αναλογικότητας σε ερμηνευτική αρχή¹⁶¹.

Επίσης, χαρακτηριστικά στοιχεία του νομολογιακού ελέγχου, που στο παρελθόν έχουν εκδηλωθεί επί των αρχών της αναλογικότητας, θα μπορούσαν ν' αποτυπωθούν, αφενός η τάση του οριακού ελέγχου του σκοπού του νόμου και αφετέρου η απόρριψη του ελέγχου της αναγκαιότητας του μέτρου, ως ανεπίτρεπτου ελέγχου σκοπιμότητας. Σε άλλες περιπτώσεις συνάγεται η αναγκαιότητα από τη συστηματική ερμηνεία και την πρακτική εναρμόνιση περισσότερων συνταγματικών διατάξεων. Πολύ συχνά όμως ο έλεγχος της αναλογικότητας υποχωρεί και ο δικαστής αρκείται στον έλεγχο της διασφάλισης και μόνο του πυρήνα του δικαιώματος¹⁶².

Συνοψίζοντας, στην ελληνική νομολογία η αξιοποίηση της αρχής της αναλογικότητας περιορίστηκε στην αρχή της καταλληλότητας, μέσω του προαναφερόμενου οριακού συνταγματικού ελέγχου και σπανιότερα της

¹⁶⁰ Σχετικά με την ερμηνεία νόμου, περί υπαγωγής επιχειρήσεων σ' εκκαθάριση

¹⁶¹ Α.ΓΕΡΟΝΤΑΣ (2007), «Η συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της αναλογικότητας», *ΔΤΑ-Δικαιώματα του ανθρώπου*, τεύχος 34, σελ.419 επ. (430-432)

¹⁶² Ε.ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (1990), *Το γενικό συμφέρον...ο.π.π.*, σελ. 222,223

αναγκαιότητας. Αξιοσημείωτο είναι ότι κατά κανόνα, εκτός ελάχιστων περιπτώσεων, η επίκληση της αρχής δεν επεκτάθηκε στην *stricto sensu* αναλογικότητα.¹⁶³ Σημαντικός επίσης είναι ο θεωρητικός προβληματισμός που είχε ανακύψει, ως προς το αν η αρχή της αναλογικότητας αντιφάσκει προς το νέο συνταγματισμό που απαιτεί μία πιο αυστηρή οριοθέτηση των εξουσιών. Επ'αυτού υποστηρίχθηκε ότι η συνταγματοποίηση της αρχής της αναλογικότητας δεν αποσκοπούσε στη συρρίκνωση του ρόλου του δικαστή, αλλά στον εμπλουτισμό του, στο πεδίο της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, στη μεταβιομηχανική εποχή, με υποχρέωση βέβαια του τελευταίου για αυστηρή και συνεπή θεμελίωση των δικαστικών αποφάσεων.¹⁶⁴

4.2.2 Η αρχή της αναλογικότητας και τα κοινωνικά δικαιώματα

Στο πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων, παρέχονται σημαντικές δυνατότητες αξιοποίησης της αρχής της αναλογικότητας, παρά τη δυσχέρεια εφαρμογής της στον εν λόγω τομέα, λόγω του εύπλαστου, ευμετάβλητου και οικονομικά εκτιμητέου περιεχομένου τους.¹⁶⁵

Το Συμβούλιο της Επικρατείας περιορίζεται ως προς τη ρητή αναφορά της αρχής στο πεδίο του περιορισμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ωστόσο προκειμένου να κρίνει τη συνταγματικότητα σχετικής διάταξης, προβαίνει σε έλεγχο σχέσης μέσου-επιδιωκόμενου σκοπού. Ενδεικτικά στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης έχει κρίνει συνταγματικά ανεκτές μειώσεις συντάξεων και άλλα περιοριστικά μέτρα με σκοπό την εξασφάλιση του ασφαλιστικού κεφαλαίου και τη μακροπροπρόθεσμη ικανοποίηση του δικαιώματος, βασιζόμενο τόσο στη λειτουργία της αρχής, όσο και στην αρχή της ισότητας. Γενικότερα έχει επιδείξει

¹⁶³ ΣτΕ 389/2000, ΝοΒ 2001, σελ.1533 επ., σχετικά με τον καθορισμό αρμοδιοτήτων του Σώματος Ορκωτών λογιστών

¹⁶⁴ Ε.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ (2002), *Ο νέος Συνταγματισμός...*, οπ.π., σελ.239,240

¹⁶⁵ Α.ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ (1994), *Κράτος δικαίου...* οπ.π., σελ.275

αυτοσυγκράτηση, εξετάζοντας μόνο αν το υφιστάμενο μέτρο είναι προφανώς ακατάλληλο ή υπερακοντίζει το σκοπό του¹⁶⁶.

Το γεγονός ότι η εφαρμογή των κοινωνικών δικαιωμάτων παρουσιάζει την ιδιομορφία να εξαρτάται άμεσα από τη δυνατότητα, κυρίως την οικονομική, του κράτους να προβεί στην εκπλήρωση των αναγκαίων παροχών, έχει ως συνέπεια να τίθεται ενώπιον της δικαστικής λειτουργίας η ανάγκη αναπόφευκτης εμπλοκής της στον προσδιορισμό των κοινωνικών παροχών και στη διαδικασία πολιτικών σταθμίσεων αναδιανομής, ώστε να τίθεται ζήτημα παρέμβασής της στην κοινωνική πολιτική και στη νομοθετική λειτουργία και κατά συνέπεια προβληματισμός ως προς την υπέρβαση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών.¹⁶⁷

Τα εθνικά δικαστήρια υπήρξαν διστακτικά, ως προς την εφαρμογή της αρχής στο εν λόγω πεδίο, αντί της έντασης με την οποία χρησιμοποιείται στο πεδίο των ατομικών δικαιωμάτων. Διευκρινίζεται ότι, στο πεδίο των ατομικών δικαιωμάτων, ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας εντοπίζεται κυρίως στην οριοθέτηση των περιορισμών τους, ενώ στα κοινωνικά δικαιώματα εντοπίζεται στον προσδιορισμό του κανονιστικού τους περιεχομένου, λόγω της προσαρμοστικότητας και διαμόρφωσής τους από τις έκαστοτε οικονομικοπολιτικές συνθήκες και επιλογές¹⁶⁸.

Ειδικότερα, σε περιπτώσεις συνταγματικής εντολής προς το νομοθέτη να προβεί στην εξειδίκευση του περιεχομένου των κοινωνικών δικαιωμάτων ή όταν πρόκειται για τη διαμόρφωσή τους ως θεσμικών εγγυήσεων η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας καθίσταται περιορισμένη ή παντελώς ανεφάρμοστη, λόγω μη θεμελίωσης αγωγίμων αξιώσεων. Ακόμη όμως και στην περίπτωση κατοχύρωσής τους ως εξ υποκειμένου κοινωνικών δικαιωμάτων η αρχή της αναλογικότητας χρησιμοποιείται υπό την κλασσική και παραδοσιακή της μορφή, ως περιορισμός των περιορισμών των νομοθετικών παρεμβάσεων στον απρόσβλητο πυρήνα των

¹⁶⁶ Γ.ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ (2006), «Αρχή της αναλογικότητας και κοινωνικά δικαιώματα», *ΔτΑΤεΣ IV-Δικαιώματα του ανθρώπου, τόμος εκτός σειράς*, σελ.141 επ.(149,150)

¹⁶⁷ Ξ.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ (2004), «Το κανονιστικό περιεχόμενο...», οπ.π. σελ.269

¹⁶⁸ Ξ.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ/Α.ΦΩΤΙΑΔΟΥ(2012), «Κοινωνικά δικαιώματα, αναλογικότητα και δημοσιονομική κρίση», *ΔτΑ-Δικαιώματα του ανθρώπου, τεύχος 53*, σελ27 επ, (.28,31,32)

κοινωνικών δικαιωμάτων, κατ'αντιστοιχία με τα ισχύοντα στα ατομικά δικαιώματα.¹⁶⁹

Όπως όμως υποστηρίζεται, η αρχή της αναλογικότητας καλείται και δύναται να διαδραματίσει ένα ουσιώδη ρόλο στη ζητούμενη διάπλαση του περιεχομένου των κοινωνικών δικαιωμάτων, ώστε το ρευστό περιεχόμενό τους να ενσωματωθεί στις αναγκαίες σταθμίσεις σχετικές με την οικονομική και δημοσιονομική πολιτική. Σταθμίσεις οι οποίες είναι ιδιαίτερες αναγκαίες σε περιόδους οικονομικής κρίσης, με τις οποίες διευρύνεται το πεδίο παρέμβασης της δικαστικής εξουσίας και διερευνώνται εναλλακτικά, λιγότερο επαχθή μέτρα περιορισμού των επίμαχων δικαιωμάτων¹⁷⁰.

Η θέση αυτή συνυφαίνεται με τη σύγχρονη τάση που έχει αναπτυχθεί στη διεθνή νομολογία και το δικαστικό έλεγχο νομοθετικών μέτρων που αφορούν τον περιορισμό των κοινωνικών δικαιωμάτων, η οποία εστιάζεται στην ανάπτυξη ενός διαλογικού μοντέλου επικοινωνίας νομοθέτη και δικαστή¹⁷¹, ώστε μέσω αυτού να δημιουργείται η υποχρέωση του νομοθέτη να αιτιολογεί ενδελεχώς τις αποφάσεις του, υπαγορεύοντας τον καθορισμό του προστατευτικού πεδίου των κοινωνικών δικαιωμάτων μέσω του σεβασμού των επιμέρους βημάτων της αναλογικότητας.

Εν κατακλείδι, στο κράτος δικαίου, όπου τα συνταγματικά δικαιώματα χρησιμεύουν ως κριτήρια ή γνώμονες αξιολόγησης πράξεων και συμπεριφορών και στάθμισης διακυβευόμενων αγαθών και εννόμων συμφερόντων, η αρχή της αναλογικότητας έχει διαδραματίσει και εξακολουθεί να διαδραματίζει ένα σημαντικό ρόλο στην προστασία τους, η οποία είναι αναγκαία, ιδίως σε περιόδους εκτάκτων συνθηκών, αλλά και σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης, όπου το δημόσιο συμφέρον προβάλλει έντονα, τείνοντας προς τον περιορισμό τους, σύμφωνα και με όσα περιγράφονται στο επόμενο κεφάλαιο.

¹⁶⁹ Ε.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ/Α.ΦΩΤΙΑΔΟΥ (2012), «Κοινωνικά δικαιώματα..ο.π.», σελ.34,35

¹⁷⁰ Ε.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ/ Α.ΦΩΤΙΑΔΟΥ (2012), «Κοινωνικά δικαιώματα...», ο.π., σελ.36,38

¹⁷¹ P.W.HOGG/A.A.BUSHEL (1997), *The Charter dialogue between Courts and Legislatures*, *Osgoode,Hall law journal.*, σελ.75επ., (79), <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol35/iss1/2>

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΣΕ ΕΞΑΙΡΕΤΙΚΕΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΚΑΙ ΣΤΟ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΠΟΙΗΜΕΝΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ. ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ Η ΝΕΑ ΚΑΝΟΝΙΚΟΤΗΤΑ;

5.1 ΙΣΤΟΡΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ

Κατά τα ρωμαϊκά έτη, η Σύγκλητος, σύμφωνα με τη δωδεκάδελτο είχε την εξουσία, σε περιπτώσεις σοβαρής απειλής κατά της δημόσιας τάξης, να εκδίδει “senatum consultum ultimum”(scu), η οποία αποτελούσε διαπιστωτική πράξη νομοθετικού περιεχομένου, δίνοντας την ευχέρεια για παράκαμψη της αρχής της νομιμότητας. Στο Αγγλικό δίκαιο, υπήρχαν τα status of proclamation, σύμφωνα με τα οποία ο Βασιλιάς, χωρίς την άδεια της Βουλής, εξέδιδε αναγκαστικά νομοθετικά διατάγματα. Στη Γαλλία, το 1815 ο Ναπολέων εισήγαγε το δίκαιο αυτό, ως κανόνα του θετού δικαίου και ως παράρτημα στο νόμο περί πολιορκίας. Στην ελληνική επικράτεια, το δίκαιο της ανάγκης έχει μία μακρά ιστορία, αφού χρησιμοποιήθηκε αρκετές φορές στη συνταγματική ιστορία υπό τη μορφή ψηφισμάτων, αναγκαστικών νόμων και πραξικοπημάτων. Το δίκαιο της ανάγκης στην Ελλάδα συνδέεται με έντονες πολιτικές ανωμαλίες, επαναστάσεις και κάθε τύπου πολιτικές ανατροπές. Αρχικά το εν λόγω δίκαιο εμφανίζεται στο μυστικό Ψήφισμα της Επιδάουρου το 1823. Αργότερα, η Βουλή των Ελλήνων, τον Ιανουάριο του 1828 το επικαλέσθηκε καταργώντας το Σύνταγμα. Το 1844 υφίσταται Σύνταγμα, δημιούργημα του δικαίου της ανάγκης, ως προϊόν λαϊκής εξέγερσης, που οδήγησε την Εθνοσυνέλευση στην ψήφισή του¹⁷².

Αργότερα, οι Βαλκανικοί πόλεμοι του 1912 και 1913, ο Α΄ Παγκόσμιος Πόλεμος το 1917, αλλά και η εκστρατεία στη Μ.Ασία, αποτέλεσαν αιτίες για την κήρυξη της κατάστασης πολιορκίας. Το 1925 και το 1935 κηρύχθηκε εκ νέου η χώρα σε κατάσταση πολιορκίας υπό πραξικοματικές συνθήκες, επί Πάγκαλου και Κονδύλη. Μετά τη λήξη της γερμανικής κατοχής και τα Δεκεμβριανά κηρύχθηκε

¹⁷² Α.ΑΡΓΥΡΟΥ (2012), «Τα προνόμια...», οπ.π., σελ. 2805

καθεστώς έκτακτης ανάγκης με διάταγμα, το Φεβρουάριο του 1945 και ακολούθησε το Γ΄Ψήφισμα της Δ΄Αναθεωρητικής Βουλής, τον Ιούνιο του 1945, βάσει του οποίου ιδρύθηκαν έκτακτα στρατοδικεία. Αλλά και μετά το εμφυλιακό κλίμα, η κατασκευή του εσωτερικού εχθρού επέτεινε την ιδεολογική πόλωση των Ελλήνων πολιτών. Η ενδυνάμωση της εκτελεστικής εξουσίας στην Ελλάδα στόχευε κυρίως στην ενίσχυση αυταρχικών στοιχείων του πολιτεύματος. Η κατάσταση ανάγκης αποτέλεσε τη νομική έκφραση του στρατιωτικού πραξικοπήματος της 21 Απριλίου 1967. Η επίκληση εσωτερικών λόγων, από το 1923 έως το 1974 αποτέλεσε σταθερά το πρόσχημα για την κατάλυση των πολιτικών ελευθεριών¹⁷³.

Η πρώτη προσπάθεια συνταγματικής κατοχύρωσης και ρυθμίσεως του θεσμού του δικαίου της ανάγκης εμφανίζεται στο Σύνταγμα του 1952. Εν συνεχεία ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 θέσπισε εκ νέου την εσωτερική απειλή και εξόπλισε τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με υπερβάλλουσες αρμοδιότητες. Η ασφάλεια που παρείχε η ένταξη στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη και η σταθεροποίηση της δημοκρατίας αποτέλεσαν το πολιτικό πλαίσιο εντός του οποίου έγινε η αναθεώρηση του 1986, με το οποίο επήλθαν μεγάλες αλλαγές στο άρθρο 48 του Συντάγματος του 1975, μειώνοντας δραστικά και τυποποιώντας υπερβολικά τις αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας¹⁷⁴.

Το δίκαιο της ανάγκης ρυθμίζεται από τα άρθρα 44 και 48 του Συντάγματος. Οι κατά το άρθρο 44 παρ.1 Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) αποτελούν ουσιαστικούς νόμους, τους οποίους εκδίδει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, σε *«έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης»*. Είναι χαρακτηριστικό ότι κατά την περίοδο των κυβερνήσεων συνεργασίας της περιόδου 1989-1990 και με συνθήκες πολιτικής αναταραχής, δεν εκδόθηκε Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου. Επίσης, από τον Οκτώβριο του 1981 έως τον Ιούνιο του 1989 εκδόθηκαν μόνο έξι Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου, αντίθετα προς το διάστημα από το Δεκέμβριο του 1975

¹⁷³ Π.ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ (2007), «Οι ανατροπές της κανονικότητας και το καθεστώς έκτακτης ανάγκης», *Το Σ-Το Σύνταγμα, τόμος 4*, σελ.1149 επ, (1154, 1155, 1156,1157)

¹⁷⁴ Π.ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ (2007), «Οι ανατροπές.....», οπ.π. σελ.1159

έως τον Οκτώβριο του 1981, οπότε εκδόθηκαν 38 Πράξεις Νομοθετικού περιεχομένου για πολλά και διαφορετικά θέματα¹⁷⁵

Πέραν δε του ισχύοντος Συντάγματος, συνταγματικό δίκαιο της ανάγκης δεν υφίσταται, ώστε οι συνταγματικές διατάξεις δεν δύνανται να μεταβληθούν λόγω εκτάκτων συνθηκών¹⁷⁶.

5.2 ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ

Σύμφωνα με τη θεωρία που έχει αναπτυχθεί αρχικά από το Conseil d'Etat και το Supreme Court των ΗΠΑ και άλλα ανώτατα Δικαστήρια, αποκαλούμενη ως θεωρία των «εξαιρετικών περιστάσεων», τα χαρακτηριστικά του δικαίου της ανάγκης είναι: α) να υφίσταται ή να επίκειται κίνδυνος β) οι συνέπειές του να αφορούν το σύνολο της κοινωνίας γ) να απειλείται η συνέχεια της οργανωμένης ζωής της και δ) να είναι εξαιρετικός, ώστε τα μέτρα ή οι περιορισμοί που προβλέπονται υπό ομαλές συνθήκες να καθίστανται ανεπαρκή. Στις περιπτώσεις αυτές η κρατική εξουσία λαμβάνει έκτακτα μέτρα, πέραν των κανόνων της συνήθους νομιμότητας. Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας ώστε τα μέτρα που λαμβάνονται να είναι α) κατάλληλα για την αντιμετώπιση των έκτακτων συνθηκών, β) να ισχύουν για όσο είναι αναγκαία, γ) να υπάρχει αναλογία μεταξύ απόκλισης των μέτρων και σοβαρότητας της απειλής και δ) να προβλέπεται η ύπαρξη επαρκών ασφαλιστικών δικλείδων, ιδίως από τη δικαστική εξουσία για την αποφυγή καταχρήσεων¹⁷⁷.

Εν κατακλείδι, στο δημόσιο δίκαιο, η έννοια της έκτακτης ανάγκης σχετίζεται άμεσα με την εξακολούθηση της πολιτικής εξουσίας, την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τη λειτουργία των θεσμών, την εξασφάλιση της τάξης και της ειρήνης, μέσα σε μία οργανωμένη κοινωνία, αγαθών που πρέπει να

¹⁷⁵ Π.ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ (2007), «Οι ανατροπές...», οπ.π., σελ. 1167,1168, 1169

¹⁷⁶ Π.ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ(2013), «Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης», *ΘΠΔΔ-Θεωρία και πράξη διοικητικού δικαίου*, τεύχος 8-9,σελ.686 επ. (687)

¹⁷⁷ Π.ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ (2012), «Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας», *ΘΠΔΔ-Θεωρία και πράξη διοικητικού δικαίου*, τεύχος 2, σελ.97 επ. (99)

διαφυλαχθούν, ιδίως στην περίπτωση εκτάκτων συνθηκών, όταν η συνήθης νομιμότητα δεν δύναται να παρέχει προστατευτικό κάλυμμα.

Ωστόσο, όπως έχει επισημανθεί, το δίκαιο της ανάγκης: α) είναι εξ'ορισμού εξαιρετικό και χρονικά περιορισμένο, β) κατ'αυτό η δικαστική κρίση είναι πάντοτε μία ad hoc κρίση, επηρεαζόμενη από το χρονικό σημείο που διατυπώνεται, γ) η δυνατότητα δικαστικού ελέγχου της αποτελεσματικότητας του μέτρου κρίνεται από την επιτυχία του στην πράξη δ) το μέτρο της ανάγκης δεν ελέγχεται μόνο αρνητικά, δηλαδή αν είναι προδήλως απρόσφορο, αλλά θετικά, αν δηλαδή είναι πρόσφορο για την αποτροπή του υφιστάμενου κινδύνου, ε) το δίκαιο της ανάγκης είναι δίκαιο αυξημένης αιτιολογίας και κατά συνέπεια ενδεδειγμένος δικαστικός έλεγχος στ) η αρχή της αναλογικότητας συνιστά κατάλληλο μεθοδολογικό και συνταγματικό εργαλείο, προς αντιμετώπιση, στα πλαίσια της συνταγματικής νομιμότητας, της νέας πραγματικότητας που συνιστούν οι έκτακτες συνθήκες και ζ) δημιουργεί μία νέα αντίληψη του δικαίου της κρίσεως και του δημοσιονομικού συμφέροντος, που λαμβάνει υπόψη ο δικαστής, μη παραβλέποντας όμως σταθερές αξίες και αρχές, όπως την αρχή της αναλογικότητας, της ισότητας, της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, που λειτουργούν τόσο σε ομαλές όσο και σε έκτακτες περιόδους¹⁷⁸

Επομένως, τα μέτρα που λαμβάνονται θα πρέπει να έχουν μόνο προσωρινό χαρακτήρα και να μην πλήττουν θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες, καθώς και διατάξεις που αφορούν τη λειτουργία του Πολιτεύματος¹⁷⁹.

Στη θεωρία των εξαιρετικών περιστάσεων το δημόσιο συμφέρον αποτελεί τη «λυδία λίθο» και τη μόνη αιτία, βάσει της οποίας κρίνεται το παραδεκτό της παρέκκλισης της διοικητικής δράσης, από τους συνήθεις κανόνες που διέπουν τη λειτουργία και τη φύση της αρχής της νομιμότητας. Το ίδιο αποτελεί τη δικαιολογητική βάση απόκλισης, αλλά ταυτόχρονα καθορίζει και τα όρια αυτής. Η εν λόγω απόκλιση όμως δεν παύει να αποτελεί ένα αμφιλεγόμενο ζήτημα με συνέπεια να έχουν διατυπωθεί διάφορες απόψεις ως προς την επίδραση των

¹⁷⁸ Π.ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ (2013), «Δημοσιονομικό συμφέρον...», οπ.π., σελ. 695,696

¹⁷⁹ Α.ΑΡΓΥΡΟΥ (2012), «Τα προνόμια.....», οπ.π. σελ.2806

εξαιρετικών περιστάσεων επί της αρχής της νομιμότητας. Κατά μία άποψη, υπό εξαιρετικές περιστάσεις κάμπτεται η εν λόγω αρχή, με συνέπεια η διοικητική δραστηριότητα να θεωρείται παράνομη. Κατά τη θεωρία όμως της υποκαταστάτου αρχής της νομιμότητας η παράκαμψη της ομαλότητας, αντισταθμίζεται από την εφαρμογή άλλων κανόνων δικαίου, με συνέπεια να μην αποδυναμώνεται το Κράτος δικαίου, αλλά να υφίσταται μία ιδιαίτερος σημαντική μεταβολή των κανόνων προς τους οποίους καλείται να συμμορφωθεί η Δημόσια Διοίκηση¹⁸⁰.

Επίσης έχει ειπωθεί ότι η «κατάσταση εξαίρεσης» εγκαθιστά σε έκτακτες συνθήκες «μία νέα νομιμότητα απενεργοποιώντας και αναστέλλοντας την ομαλή νομιμότητα. Αυτή η εξαιρετική νομιμότητα συνιστά μία νομιμοποίηση της απονομιμοποίησης σε σχέση με την ομαλή νομιμότητα (legislation of delegalisation)¹⁸¹

Επομένως, η αντιμετώπιση των έκτακτων περιστάσεων *«δεν πραγματοποιείται βάσει της αρχής της συνήθους νομιμότητας, αλλά βάσει της αρχής της νομιμότητας γενικά»*. Η δε ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος λειτουργεί ως *«τελολογικός παράγων»* της νομιμότητας, στην περίοδο των εκτάκτων συνθηκών¹⁸².

Ωστόσο, παρά την «αδρανοποίηση» του καθεστώτος έκτακτης ανάγκης στις δυτικές χώρες, λόγω της έλλειψης δικαιολογητικών αυτής λόγω μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, το ζήτημα επανέρχεται στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, όπου το κυρίαρχο πρότυπο δημοκρατίας και η ευχερής επέκταση της δυτικής φιλελεύθερης δημοκρατίας δεν είναι αυτονόητη¹⁸³.

¹⁸⁰ Π.ΒΥΘΟΥΛΚΑΣ (1980), *Η θεωρία των εξαιρετικών περιστάσεων και το ελληνικό διοικητικό δίκαιο*, (μονογραφία), σελ.22, 25-29

¹⁸¹ Δ.ΜΠΕΛΑΝΤΗΣ (2010), «Η κατάσταση εξαίρεσης και οι εφαρμογές της στο πρόγραμμα στήριξης της ελληνικής οικονομίας», *ΔΤΑ-Δικαιώματα του ανθρώπου*, τεύχος 48, σελ.1115 επ. (1116)

¹⁸² Α.ΓΕΩΡΓΙΑΔΟΥ (1985), *Η ρύθμιση των εκτάκτων περιστάσεων στο Σύνταγμα του 1975/Αθήνα-Θεσσαλονίκη*, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, εισαγωγή XXII

¹⁸³ Π.ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ (2007), «Οι ανατροπές...», οπ.π., σελ. 1150-1152

5.3 ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΜΙΑΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΑΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΔΙΑΚΙΝΔΥΝΕΥΣΗΣ

Στη σύγχρονη εποχή τίθενται πλέον ζητήματα ασφάλειας έναντι τρομοκρατικών ενεργειών και ενόπλων επιθέσεων από διεθνοποιημένες μορφές εγκλήματος, που συνδέονται με την ανάπτυξη της τεχνολογίας, της βιολογίας και της ιατρικής, θέματα οικολογικής καταστροφής, κινδύνων της υγείας, αλλά και ασφάλεια έναντι οικονομικών κρίσεων, ως συνέπεια της παγκοσμιοποίησης της οικονομίας. Το περιβάλλον όπου αναπτύσσονται τα ανωτέρω οδηγεί σε μία διασάλευση της κανονικότητας, στην επίταση της προληπτικής δράσης του κράτους και στην υιοθέτηση του όρου «ασύμμετρη απειλή»¹⁸⁴.

Υφίσταται πλέον μία παγκόσμια έννοια της διακινδύνευσης σχετική με μία «παγκόσμια κατάσταση ανάγκης», η οποία εκδηλώνεται και εντείνεται με εντελώς διαφορετικό τρόπο εν σχέση με την κατάσταση ανάγκης στα πλαίσια του κράτους και του συντάγματος από τα μέσα του 19^{ου} αιώνα και κατά τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα. Μεγάλες οικονομικές οντότητες, όπως χρηματοπιστωτικές ή ελεγκτικές ασκούν επιρροή στη δημοσιονομική αξιολόγηση των κρατών και εν επεκτάσει στην εσωτερική πολιτική κατάσταση και το διεθνές κύρος ενός κράτους. Πλέον από το «κράτος των κρίσεων», υφίσταται το «κράτος σε κρίση»¹⁸⁵.

Η έννοια της «παγκοσμιοποίησης» στοιχειοθετείται από την κυριαρχία των αγορών, οι οποίες αναγορεύονται σε σημαντικότερη παράμετρο των διεθνών εξελίξεων, τη διαμόρφωση τεράστιων υπερεθνικών ιδιωτικών κερδοσκοπικών ιδρυμάτων, τα οποία εκδηλώνουν έντονες τάσεις υποκατάστασης της δημοκρατίας, την αποστασιοποίηση των διεθνών χρηματιστηρίων από την πραγματική οικονομία και τη διαφυγή πολιτικού και κοινωνικού ελέγχου επ' αυτών. Επίσης από τη ραγδαία ιδιωτικοποίηση σημαντικών δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών, την

¹⁸⁴ Π.ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ (2007), «Οι ανατροπές...», οπ.π., σελ. 1174-1178

¹⁸⁵ Ε.ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, «Σύγχρονες μορφές κρίσης του δημοκρατικού κράτους δικαίου: Το δίπολο «ελευθερία-ασφάλεια» ως εγγύηση και ως υπονόμηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων», εισήγηση σε συνέδριο του Διεθνούς Κέντρου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου «Libertas», <http://www.evenizelos.gr/22-programm-proposals/state/state-lawrightsfreedoms/541-l-r.html>

εμπορευματοποίηση των κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών, την απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων, τη δραστηριοποίηση υπερεθνικών οικονομικών οργανισμών, όπως Παγκόσμια Τράπεζα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης. Ενόψει αυτών τίθενται σοβαρά ζητήματα παράκαμψης της εθνικής κυριαρχίας.¹⁸⁶

Ειδικότερα, στο δίκαιο της αγοράς, όπου η ελευθερία των αγορών και ο περιορισμός των κρατικών παρεμβάσεων κυριαρχούν και η έννοια της αυτόματης προσαρμογής και ισορροπίας χαρακτηρίζουν τη λειτουργία της, δεν φαίνεται κατ'αρχήν άμεση σύνδεση με το δίκαιο της ανάγκης, εντούτοις, δεν ελλείπει η έννοια της οικονομικής κρίσης, ως μία ξαφνική και έντονη διατάραξη της λειτουργίας της αγοράς, για την αποκατάσταση της οποίας επιβάλλεται η υιοθέτηση κανόνων που αποκλίνουν από τη νομιμότητα. Το δημόσιο συμφέρον είναι κυριαρχούσα έννοια που συνεπάγεται την υπέρβαση της νομιμότητας στο όνομα ανώτερων οικονομικών σκοπών. Το κράτος καλείται, υπό συνθήκες επείγοντος, ν'αποκαταστήσει, μέσω της λήψης δημοσιονομικών και διαρθρωτικών μέτρων, τη σταθερότητα του συστήματος χρηματοδότησης της οικονομίας.¹⁸⁷

Ιδίως κατά την οικονομική κρίση έννοιες όπως η αρχή της νομιμότητας δέχονται σοβαρή ανατροπή έναντι άλλων αναγκών, που θεωρούνται πιο σημαντικές, με συνέπεια να προσβάλλονται επιμέρους συμφέροντα, λόγω της διαπίστωσης της κατάστασης ανάγκης, η οποία, ως πραγματικό γεγονός, παρέχει δικαιολογητικό ή νομιμοποιητικό έρεισμα για την παραβίαση του κανόνα δικαίου¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Γ.ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ (2000), *Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης»*/Αθήνα-Κομοτηνή, Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.62,63, 70,71

¹⁸⁷ Δ.ΚΑΒΒΑΔΑΣ, Μ.ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ (2011), «Οικονομική κρίση: μία νέα θεώρηση του ρόλου του κράτους και του οικονομικού συντάγματος;», *ΘΠΔΔ-Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 10-11, σελ.918 επ. (925,926)

¹⁸⁸ Π.ΠΙΚΡΑΜΜΕΝΟΣ (2012), «Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες...» οπ.π.,σελ. 97,98

5.4 ΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΥΠΟ ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ Η ΥΠΟ ΜΙΑ ΝΕΑ ΚΑΝΟΝΙΚΟΤΗΤΑ:

Η μεταβλητότητα που χαρακτηρίζει την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου και η απορρέουσα εξ αυτής προσαρμοστικότητα της σε μεταβαλλόμενους κοινωνικούς και ιστορικούς συσχετισμούς, επηρεάζουν το περιεχόμενό της και θέτουν υπό δοκιμασία τα όρια και την ανθεκτικότητά του. Η εποχή της διεθνοποιημένης μεταβιομηχανικής κοινωνίας, συναρτώμενη άμεσα και με την τεχνολογική εξέλιξη, χαρακτηρίζεται, μεταξύ άλλων, από την *«ελαστικοποίηση των παραδοσιακών μορφών απασχόλησης και την υποχώρηση των καθολικών μορφών κοινωνικής προστασίας»*, τον περιορισμό των εργασιακών δικαιωμάτων και τη συρρίκνωση της συλλογικής διαπραγμάτευσης των όρων εργασίας με συνακόλουθη επιβαρυντική επίδραση στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης το βάρος της κοινωνικής αλληλεγγύης μετατίθεται από το μεμονωμένο κρατικό μηχανισμό σε ισχυρές οικονομικές οντότητες όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση.¹⁸⁹

Ήδη, με βάση τις διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ, περί Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, *«η οικονομική και δημοσιονομική πολιτική των κρατών-μελών τέθηκε υπό την εποπτεία των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης»*. Μετά δε και τη υιοθέτηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης το 1977, η δημοσιονομική υποχρέωση προσαρμογής των κρατών-μελών περιέλαβε και την επιβολή αυστηρών κυρώσεων. Στην μετά-ΟΝΕ εποχή *«αναδεικνύεται η βαρύτητα, αλλά και η υπονόμευση της αποτελεσματικότητας της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου»*. Αν και το Σύνταγμα κάθε κράτους-μέλους παραμένει ο ρυθμιστικός του κοινωνικού κράτους, το οποίο καλείται να προσαρμοσθεί στο νέο οικονομικό περιβάλλον, εντούτοις υπερεθνικές νομικές δεσμεύσεις δεν επιτρέπουν τη χρησιμοποίηση καίριων μέσων αναδιανεμητικών πολιτικών.¹⁹⁰

Αλλωστε, με την ένταξη της χώρας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες το ελληνικό οικονομικό σύστημα επαναπροσδιορίζεται από το οικονομικό Σύνταγμα της

¹⁸⁹ Ξ.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ (2002), *Ο νέος Συνταγματισμός...*, οπ.π., σελ.581-583, 591

¹⁹⁰ Ξ.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ (2002), *Ο νέος Συνταγματισμός...*, οπ.π., σελ.595,605

Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο δεν διαμορφώνεται στη βάση συνταγματικών διατάξεων και αρχών, αλλά μίας οικονομικής ένωσης που εξ αρχής λειτουργούσε και λειτουργεί στη βάση των αρχών της κοινής εσωτερικής αγοράς και του ανταγωνισμού. Τα κράτη-μέλη περιορίζονται σημαντικά στην άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής, δεσμευόμενα να τηρούν μεσοπρόθεσμους στόχους ισοσκελισμένης ή πλεονασματικής δημοσιονομικής κατάστασης, καθώς και να βελτιώνουν το ταχύτερο ελλειμματικές καταστάσεις, αν και είναι προφανής ο προβληματισμός που τίθεται ως προς το εύρος των δυνατοτήτων τους, αναφορικά με το χειρισμό των οικονομικών κρίσεων.¹⁹¹

Ως συνέπεια, στο πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων, ήδη πριν την αναθεώρηση του 2001, ήταν εμφανής η τάση αποδυνάμωσης αυτών, υποτίμησης της κανονιστικής τους εμβέλειας και η ανάπτυξη ενός συστήματος «εκλεκτιστικής» κοινωνικής φιλανθρωπίας.¹⁹²

Η επίκληση εννοιών όπως της κοινωνικής δικαιοσύνης στην κατανομή των βαρών, η αλληλεγγύη μεταξύ των γενεών, οι κοινωνικές παροχές του κράτους πρόνοιας εκ μέρους των κρατών δεν αποτελούν πλέον τον κώδικα επικοινωνίας στο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον συναλλαγών.¹⁹³

Υποστηρίζεται ότι οι συνθήκες ιδιαίτερα της τελευταίας δεκαπενταετίας, συνδεδεμένες με τις τεχνολογικές εξελίξεις, την πληθώρα γνώσης, την ευκολία στην επικοινωνία, την παγκόσμια κοινωνία, αλλά και τις νέες μορφές εγκληματικότητας, έχουν αλλάξει ισορροπίες και οδήγησαν στη λήψη μέτρων, περιοριστικών των δικαιωμάτων και των ελευθεριών, τα οποία, αν και δεν εντάσσονται σε καθεστώς έκτακτης ανάγκης, αποτυπώνουν όμως μία νέα κανονικότητα διαρκείας.¹⁹⁴

¹⁹¹ Δ.ΚΑΒΒΑΔΑΣ, Μ.ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ (2011), «Οικονομική κρίση...», οπ.π., σελ.928, 929

¹⁹² Γ.ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ (2000), *Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης»*/Αθήνα-Κομοτηνή, Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ. 341,344

¹⁹³ Γ.ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ, «Οικονομική κρίση και Σύνταγμα», <http://www.constitutionalism.gr/2261-oikonomiki-krisi-kai-syntagma/>, σελ.5

¹⁹⁴ Π.ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ (2007), «Οι ανατροπές...», οπ.π., σελ.1188

Ωστόσο είναι σαφές ότι πολύ πιο έντονες καθίστανται οι συνέπειες επί των κοινωνικών δικαιωμάτων κατά την περίοδο μίας κρίσης και δη οικονομικής, όπου, κατ'επίκληση της έννοιας της αναγκαιότητας είναι προφανής η λήψη επαχθών μέτρων για το κοινωνικό σύνολο. Τα δικαστήρια τείνουν ν'αναγνωρίζουν μεγαλύτερα περιθώρια παρέμβασης στην κυβέρνηση και στο νομοθέτη, ώστε να επιλέξουν τα κατάλληλα μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης¹⁹⁵.

Αλλωστε, μέσα από την ελληνική ιστορική εμπειρία έχει παρατηρηθεί ότι σε όλες τις στιγμές της οικονομικής κρίσης είναι έντονη η επίκληση του επιχειρήματος των εκτάκτων οικονομικών συνθηκών, ώστε να δικαιολογείται η ταχύτερη λήψη αποφάσεων και να περιορίζεται στο έπακρο η κοινωνική συμμετοχή και συζήτηση. Παρατηρείται δε έντονα το φαινόμενο της μη εφαρμογής και της αποδυνάμωσης των διατάξεων του Συντάγματος από την πολιτική και τις κυβερνήσεις, ενώ και η δικαστική εξουσία πολλές φορές επικαλείται το γενικό και δημόσιο συμφέρον για την αιτιολόγηση περιορισμών των συνταγματικών δικαιωμάτων.¹⁹⁶

Όπως πλέον ευρέως διατυπώνεται και διαπιστώνεται, το πλαίσιο της οικονομικής κρίσης, που επικρατεί στην ελληνική οικονομική πραγματικότητα και η ελλιπής προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων είχε ήδη επιφορτίσει και ήταν εμφανές, βάσει των ανωτέρω οικονομικοκοινωνικών δεδομένων και της κρίσης του διεθνούς οικονομικού συστήματος.¹⁹⁷ Όπως παρατηρείται, η ενίσχυση των διεθνών αγορών, επέφερε εκπτώσεις στα κεκτημένα της σύγχρονης δημοκρατίας, ώστε η καταπολέμηση οικονομικών ελλειμμάτων να κινείται αντιστρόφως ανάλογα προς την ανάπτυξη της ελευθερίας, της ισότητας και της κοινωνικής αλληλεγγύης.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Κ.ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, «Συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση και Σύνταγμα. Μία πρώτη αποτίμηση, ενόψει και της απόφασης ΣτΕ (Ολ) 668/2012», www.constitutionalism.gr/2469-syntaxiodotiki-metarrythmisi-kai-synagma-mai-prwti/

¹⁹⁶ Δ.ΚΑΛΤΣΩΝΗΣ, «Οι λειτουργίες του κράτους και του δικαίου στην οικονομική κρίση», Εισήγηση στο σεμινάριο «Κράτος και δίκαιο στον 21^ο αιώνα», 14 Απριλίου 2010, σελ.1-3 http://kaltsonis.blogspot.gr/2010/11/blog-post_9249.html

¹⁹⁷ Α.ΜΙΧΑΛΟΠΟΥΛΟΥ, «Η επίδραση των μνημονίων στα κοινωνικά δικαιώματα: Προοπτικές προστασίας με βάση την πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ και τις αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών δικαιωμάτων», σελ.15, <http://www.constitutionalism.gr/mihalopoulou-mnimoniokoinonika-dikaiomata/>

¹⁹⁸ Γ.ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ, «Η οικονομική κρίση ως ευκαιρία για την επαναθεμελίωση του κράτους», <http://www.constitutionalism.gr/2186-i-oikonomiki-krisi-ws-eykairia-gia-tin-epanatemeli/>, σελ.1-3, 5

Ο καίριος σύγχρονος προβληματισμός αφορά όμως τις περιπτώσεις οικονομικής κρίσης και αν σε αυτές μπορεί να γίνει λόγος για ένα νέα δίκαιο της ανάγκης ή για μία αναγκαιότητα του δικαίου. Αν η κρίση συνιστά μία εξαιρετική κατάσταση, εκτός δικαίου, ή αν πρόκειται για ένα γεγονός που εντάσσεται πλήρως στο χώρο του δικαίου. Αν δηλαδή η κρίση αποτελεί μία νέα και συνεχώς μεταβαλλόμενη κανονικότητα, συνδεδεμένη απόλυτα με το δίκαιο, στην οποία παρότι το νομικό κείμενο είναι ίδιο, αποκτά δια της εφαρμογής του άλλο νόημα.¹⁹⁹

Υποστηρίχθηκε ότι στο πλαίσιο της ελληνικής και ευρωπαϊκής κρίσης, υφίσταται μία αναστολή ή συστολή εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων, αναστολή όμως με διαρκή προσωρινότητα, συνδεδεμένη με μία κατάσταση εξαίρεσης. Η κρίση δεν αποτελεί «σοκαριστική και αντι-κανονική εξαίρεση, αλλά μηχανή εμπέδωσης μίας κρίσιμης κανονικότητας, συνιστώντας τον ίδιο το νόμο παραγωγής και ρύθμισης της πολιτικής τάξης».²⁰⁰ Επίσης διατυπώθηκε η άποψη ότι η κρίση δεν είναι εκτός δικαίου, αλλά συνιστά μία ακόμη συνέχεια της νομικής πραγματικότητας, συνδεδεμένη με την αναγκαιότητα.²⁰¹ Άλλη θέση, διατυπώνει την κατάσταση ανάγκης, ως μία κατάσταση, όπου η ανάγκη καθίσταται δίκαιο, υιοθετώντας τα χαρακτηριστικά του, ωστόσο η μεσολάβηση του δικαίου καθίσταται ανενεργής, αφής η υπεράσπιση της τάξης που απειλείται από την κρίση συνιστά επαρκή λόγο για τη δράση των κρατών. Από τυπικής πλευράς, η ανάγκη δεν συνεπάγεται την εξαφάνιση της νομιμότητας, την καθιστά όμως σχετική, αν όχι πλασματική, από τη στιγμή που γίνεται ο πραγματικός λόγος της παρέμβασης του Κράτους στους οικονομικούς παράγοντες.²⁰²

¹⁹⁹ Γ.ΚΑΡΑΒΟΚΥΡΗΣ (2014), *Το Σύνταγμα και η κρίση*, από τη σειρά βιβλίων ΠΟΛΙΤΕΙΑ-ΣΥΝΤΑΓΜΑ-ΕΥΡΩΠΗ, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, επιμ.Ξ.Κοντιάδης-Γιάννης Τασόπουλος, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΡΙΤΙΚΗ, σελ.38-41

²⁰⁰ ΑΘΗΝΑ ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ (2012), *Η κρίση ως κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Κριτικές και αντιστάσεις*, ΣΑΒΒΑΛΑΣ, σελ.55,56

²⁰¹ Γ.ΚΑΡΑΒΟΚΥΡΗΣ (2014), *Το Σύνταγμα.....*, σπ.π., σελ.38-40

²⁰² CHRISTOPHE LE BERRE (2009), “Etat de necessite et droit du marche”, www.jurisdiction.net/pdf/numero2/aut2_LE_BERRE.pdf, p.65,69

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ ΠΡΩΤΟΥ ΜΕΡΟΥΣ

Η αρχή της νομιμότητας αποτελεί βασικό στοιχείο του κράτους δικαίου. Υπό τη στενή έννοιά της, αναφέρεται στην υποχρέωση υποταγής της Διοίκησης, αλλά και της δικαστικής εξουσίας στο νόμο, αποκτώντας ιδιαίτερη σημασία στο πεδίο της προστασίας των θεμελιωδών συνταγματικών δικαιωμάτων.

Όμως οι διαρκώς μεταβαλλόμενες κοινωνικές ανάγκες, παράλληλα με τις οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις, καθώς και η ανάπτυξη της πολυσχιδούς κρατικής δραστηριότητας, συνέτειναν στο να λάβει η αρχή της νομιμότητας νέες διαστάσεις και εκφάνσεις. Αφενός αναζητήθηκε μία ουσιαστική και ποιοτική λειτουργία της, από την άλλη όμως πλευρά, η ανάπτυξη του παρεμβατικού κράτους, κατά την οποία το δίκαιο χαρακτηρίστηκε από μεταβλητότητα και προσαρμοστικότητα, είχε ως συνέπεια η αρχή να εμφανίζεται ευέλικτη και ευπροσάρμοστη στις σύγχρονες εκφάνσεις της διοίκησης, παράλληλα όμως με μία τάση σχετικότητάς της, κυρίως λόγω της ευρύτητας της κανονιστικής αρμοδιότητας της Διοίκησης. Μία τάση η οποία συμπαρέσυρε και τον κανόνα δικαίου, οδηγώντας στη σχετικότητα αυτού, όπως αυτή εκδηλώθηκε μέσω του «νομοθετικού υπερπληθωρισμού» και της ανεπάρκειας του ν' ανταποκριθεί με ακρίβεια και αποτελεσματικότητα στα ταχύτατα μεταβαλλόμενα οικονομικοπολιτικά δεδομένα.

Ωστόσο, η αρχή της νομιμότητας με την ευρεία έννοιά της, ως συναρτώμενη με τον έλεγχο της νομοθετικής εξουσίας, η οποία οφείλει να μην ενεργεί αντίθετα προς το Σύνταγμα, αποτέλεσε ουσιώδη δικλείδα διασφάλισης της νομιμότητας, μέσω της επιδίωξης της ιδέας του δικαίου και της νομιμότητας, με ουσιαστική έννοια. Μία δικλείδα, η οποία μετά τη ρητή συνταγματική κατοχύρωση της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου, προσέδωσε στα συνταγματικά δικαιώματα το ευρύτερο κανονιστικό αποτέλεσμα.

Ειδικότερα, ως προς τα κοινωνικά δικαιώματα, η αρχή αποτέλεσε μία ασφαλιστική δικλείδα εξασφάλισης μίας δικαιότερης κοινωνικής ισορροπίας, προστασίας της αξίας του ανθρώπου και διασφάλισης του πυρήνα αυτών, αναδεικνύοντας την κανονιστική δύναμή τους και οριοθετώντας με αυστηρότητα το

νομοθέτη και το δικαστή, ώστε να εξασφαλίζουν συνθήκες ισότητας, ανθρώπινης αξιοπρέπειας και δικαιοσύνης.

Αν και η νομολογία αρχικά υπήρξε διστακτική, εν συνεχεία αποδέχθηκε την έννοια του σχετικού κοινωνικού κεκτημένου και την υποχρέωση της Διοίκησης και του νομοθέτη να μεριμνά και να εξασφαλίζει κοινωνικές παροχές, όπως την κοινωνική ασφάλιση, την υγεία, την εργασία, διασφαλίζοντας ότι ο σεβασμός των κοινωνικών δικαιωμάτων συναρτάται άμεσα με την αρχή της νομιμότητας και το κοινωνικό κράτος δικαίου.

Από την άλλη πλευρά, το δημόσιο συμφέρον, παρότι έννοια αόριστη, που ποικίλει ανάλογα τις κοινωνικοοικονομικές συνθήκες και η συγκεκριμενοποίησή της πολλές φορές ελοχεύει τον κίνδυνο πολιτικών νομιμοποιήσεων και αυθαιρεσιών, εντούτοις αποτέλεσε ουσιώδες στοιχείο της αρχής της νομιμότητας, αναπόσπαστα συνδεδεμένο με τη συνταγματική τάξη.

Επίσης το στενό οικονομικό ή ταμειακό συμφέρον και αμιγώς ταμειακοί λόγοι δεν κατατάσσονται στην έννοια του δημοσίου συμφέροντος

Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος έχει ιδιαίτερη βαρύτητα στο πεδίο των συνταγματικών δικαιωμάτων, για τα οποία αναζητείται η ευρύτερη διασφάλισή τους έναντι αυτού, δεδομένου ότι στο κοινωνικό κράτος δικαίου ο οποιοσδήποτε περιορισμός επιβάλλεται κατ'επίκλησή του, θα πρέπει να μη θίγει τον πυρήνα τους και να σέβεται την αρχή της αναλογικότητας.

Η εξέλιξη της δικανικής κρίσης συνδέθηκε άμεσα με την εξέλιξη του δημοσίου συμφέροντος. Η προσφυγή σ'αυτό είχε άμεση συνάρτηση με την έννοια της αναγωγής στο Σύνταγμα, αποτελώντας βασική παράμετρο ελέγχου της συνταγματικότητας περιοριστικών των θεμελιωδών δικαιωμάτων διατάξεων. Ωστόσο χρησιμοποιήθηκε ενίοτε ως μέσο ερμηνευτικής υπεκφυγής ή άλλοτε, ως μέσο αυθαιρεσίας του δικαστή.

Ειδικότερα στο πεδίο της οικονομικής πολιτικής, ο δικαστής, κατά κύριο λόγο περιορίσθηκε μόνο στη διακρίβωση ή μη της αντίθεσης και όχι της συμφωνίας του

σκοπού του νομοθέτη προς το Σύνταγμα. Δεν έλειψαν όμως εκ των υστέρων, κατά την «αγορακεντρική» περίοδο και οι τάσεις αυστηρότερου ελέγχου του νομοθέτη και απαίτησης τεκμηρίωσης της αιτιολογίας, ως προς τους επικαλούμενους λόγους δημοσίου συμφέροντος. Καίριο όμως ζήτημα προβληματισμού αποτέλεσε και αποτελεί, το αν εν τέλει ο έλεγχος των μέτρων οικονομικής πολιτικής ενέχει στοιχεία σκοπιμότητας ή αποτελεί αμιγή έλεγχο νομιμότητας, με αρκετές απόψεις να υποστηρίζουν τη διεύρυνση του δικαστικού ελέγχου, μέσω της στάθμισης της σχέσης μέτρου-σκοπού και την ανάγκη οριοθέτησης της νομοθετικής παντοδυναμίας.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, κατά την εξέταση περιοριστικών μέτρων, που ελήφθησαν κατ'επίκληση του δημοσίου συμφέροντος, εφήρμοσε την αρχή της αναλογικότητας, μέσω της οποίας διευρύνεται η έκταση του συνταγματικού ελέγχου, σχετικά με τις επιλογές του νομοθέτη, αναφορικά με τον περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Οι τάσεις του νομολογιακού ελέγχου ως προς την εφαρμογή της, αποτυπώθηκαν στον οριακό δικαστικό έλεγχο του σκοπού του νόμου και στον έλεγχο της καταλληλότητας του νομοθετικού μέτρου και σπανιότερα στον έλεγχο της αναγκαιότητας και της εν στενή εννοία αναλογικότητας.

Ως προς τα κοινωνικά δικαιώματα όμως, υπήρξε προφανής δυσκολία και διστακτικότητα εφαρμογής της αρχής, λόγω του ευμετάβλητου χαρακτήρα αυτών. Ωστόσο εν συνεχεία η αρχή της αναλογικότητας παρείχε δυνατότητες αξιοποίησής τους, ιδίως στα πλαίσια της διεθνούς τάσης ανάπτυξης ενός διαλογικού μοντέλου μεταξύ δικαστή και νομοθέτη, ώστε ο τελευταίος να αιτιολογεί τις αποφάσεις του.

Η αρχή της νομιμότητας και η προπεριγραφείσα συσχέτισή της με το δημόσιο συμφέρον δοκιμάσθηκε έντονα σε περιόδους εξαιρετικών συνθηκών, κατ'εφαρμογή του δικαίου της ανάγκης. Το εν λόγω δίκαιο είναι εξ ορισμού εξαιρετικό και χρονικά περιορισμένο και αποτελεί δίκαιο αυξημένης αιτιολογίας και ενδεδειγμένου δικαστικού ελέγχου, συναρτώμενο πάντως με τη λειτουργία των θεσμών και την εξασφάλιση της τάξης, της ειρήνης και της αξιοπρέπειας.

Όμως πλέον, στη σύγχρονη εποχή, εμφανίζονται νέες εκφάνσεις σοβαρής διακινδύνευσης της νομιμότητας, μέσα από παγκόσμιους κινδύνους και την τάση

υποκατάστασης της δημοκρατίας από την κυριαρχία των αγορών, ως απόρροια του φαινομένου της παγκοσμιοποίησης. Αν και οι εν λόγω καταστάσεις δεν εντάσσονται σε καθεστώς ανάγκης, ωστόσο, κατ'επίκληση της έννοιας της αναγκαιότητας, λαμβάνονται επαχθή μέτρα εις βάρος του κοινωνικού συνόλου, ενώ τα δικαστήρια τείνουν ν'αναγνωρίζουν μεγαλύτερα περιθώρια παρέμβασης στην κυβέρνηση και στο νομοθέτη, με συνέπεια να κλονίζονται κεκτημένα της σύγχρονης δημοκρατίας και του κοινωνικού κράτους δικαίου.

Αποκορύφωμα των ανωτέρω είναι η εμφάνιση οικονομικών κρίσεων, όπως η άνευ προηγουμένου ελληνική οικονομική κρίση, η οποία έθεσε σε περιδήνηση τον υφιστάμενο, έως την έναρξή της, συσχετισμό της νομιμότητας και του δημοσίου συμφέροντος, ιδίως στο πεδίο του περιορισμού των κοινωνικών δικαιωμάτων, οι τάσεις των οποίων αποτελούν αντικείμενο του δευτέρου μέρους της παρούσης εργασίας.

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΥΠΟ ΤΗΝ ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ

1.1 ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Ως οικονομική κρίση χαρακτηρίζεται μία ανατροπή του ισχύοντος, έως της επέλευσής της, καθεστώτος και ως αναστολή ισχύος κανόνων, οι οποίοι, υπό συνθήκες συνθήκες εξασφαλίζουν την ομαλότητα της κοινωνικής οργάνωσης. Αναγκαίο στοιχείο της κρίσης είναι η σύγκρουση και μία αιφνίδια εμφάνιση ισχυρής

απορρύθμισης. Κατ'αυτή, προβάλλει ως ανάγκη η ανατροπή της νομιμότητας στο όνομα αναγκών, που θεωρούνται σπουδαιότερες, ενώ η ορθότητα της δράσης της εξουσίας κρίνεται εκ του αποτελέσματος. Η διαπίστωση της ανάγκης αποτελεί ένα πραγματικό γεγονός που δικαιολογεί την παραβίαση του κανόνα δικαίου. Στο δημόσιο δίκαιο, η εφαρμογή της θεωρίας των εξαιρετικών αναγκών συνδέεται άμεσα με την ανάγκη προστασίας του Κράτους, των θεμελιωδών δικαιωμάτων και εν γένει τη λειτουργία των θεσμών και τη διατήρηση της τάξης. Όπως έχει λεχθεί «*στους στατικούς κανόνες της νομιμότητας, η δημόσια εξουσία αντιτάσσει την ενεργητική αποτελεσματικότητα των έκτακτων μέτρων*»²⁰³.

Με οικονομικούς όρους, ως οικονομική κρίση νοείται «*μία αιφνίδια επιδείνωση όλων ή των περισσότερων οικονομικών δεικτών (δείκτες επιτοκίου, τιμές μετοχών, ακινήτων και της εγγείου ιδιοκτησίας) σε συνδυασμό με την απώλεια της πίστης και συνεπώς και της δανειοληπτικής ικανότητας, τη μείωση στην παροχή χρήματος, την ύπαρξη φόβων χρεωκοπίας χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων [...]*»²⁰⁴.

Κατά την κρίση υφίστανται συνθήκες επιτήρησης ή καθοδήγησης της πολιτικής εξουσίας του Κράτους, από άλλα κράτη, αλλά και από ιδιωτικά οικονομικά κέντρα εξουσίας. Το Κράτος στερείται δημοσιονομικής και νομισματικής κυριαρχίας. Κυριαρχούν πλέον τα μεγάλα funds και οι Τράπεζες, που λειτουργούν με δημοσιονομικά και χρηματοοικονομικά δεδομένα. Παράλληλα η έννοια του δημοσίου συμφέροντος αλλάζει, ενώ διαφοροποιείται το κοινοτικό κεκτημένο και κλονίζεται η ισοτιμία μεταξύ των κρατών-μελών. Υπό τα δεδομένα αυτά το δίκαιο επηρεάζεται άμεσα, ανάμεσα στην ανάγκη αντιμετώπισης μίας πραγματικότητας, η οποία, από τη μία πλευρά απαιτεί τη διάσωση της χώρας και

²⁰³ Π.ΠΙΚΡΑΜΜΕΝΟΣ (2012), «Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας», *ΝοΒ-Νομικό Βήμα*, τόμος 60, σελ.2643 επ.,(2643, 2644)

²⁰⁴ Β.ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ (2009), «Κρατικές ενισχύσεις υπό το φως της οικονομικής κρίσης», *Ευρωπαϊών Πολιτεία*, τεύχος 1, όπ.αν. σε Π.ΠΙΚΡΑΜΜΕΝΟ (2012), «Το δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες...οπ.π., σελ. 2644

από την άλλη τη διαφύλαξη των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, καθώς και των αρχών και του πυρήνα του κράτους δικαίου²⁰⁵.

Ενόψει των ανωτέρω συνθηκών, είναι επιτακτική ανάγκη για το Κράτος να προστατευθεί και εν συνεχεία να αντιμετωπίσει την οικονομική κρίση στοχεύοντας στην αποκατάσταση της σταθερότητας. Έτσι η δράση του καθίσταται πολυσχιδής, υπό συνθήκες όμως που επιβάλλονται εξαναγκαστικά, σχεδόν βίαια στους πολίτες, πέραν του πρίσματος της νομιμότητας, με συνέπεια τα όρια αντοχής του κοινωνικού κράτους να δοκιμάζονται.²⁰⁶

Η Ελλάδα βρέθηκε το έτος 2009 σε κατάσταση αδυναμίας χρηματοδότησης του τρέχοντος ελλείμματος, μη δυνατότητα αναχρηματοδότησης του χρέους και αδυναμία πληρωμής των ελληνικών κρατικών ομολόγων, τα οποία κατείχαν τόσο οι εγχώριες τράπεζες όσο και οι τράπεζες του εξωτερικού, αντιμετωπίζοντας μία πρωτοφανή οικονομική κρίση²⁰⁷.

Έχει ειπωθεί ότι στα πλαίσια της κρίσης, η επίκληση εκτάκτων μέτρων έχει ένα μόνιμο χαρακτήρα, ως επίσης ότι το Κράτος θα πρέπει να πειθαρχήσει την κοινωνία στους κανόνες του ανταγωνισμού και της παγκόσμιας οικονομίας. Επίσης ότι μέσω της κρίσης επιταχύνθηκαν ήδη υφιστάμενες διαδικασίες απορρύθμισης και «νεοφιλελευθεροποίησης», με στοιχεία τη συρρίκνωση των κοινωνικών δικαιωμάτων και της εργασίας, την ιδιωτικοποίηση των δημοσίων αγαθών και τη μετάθεση των κέντρων λήψης αποφάσεων σε υπερεθνικούς οικονομικούς φορείς.²⁰⁸

Ιδιαίτερα αξιοσημείωτο είναι το νέο θεσμικό μοντέλο, όπως αυτό διαμορφώνεται μέσα από την κρίση και τα επιβαρυντικά μέτρα που αυτό

²⁰⁵ Ε.ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (2011), «Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης», *ΕφΑΔ-Εφημερίδα Διοικητικού δικαίου*, τεύχος 1, σελ.2επ. (3,4,5)

²⁰⁶ Π.ΠΙΚΡΑΜΜΕΝΟΣ (2012), «Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες...», οπ.π., σελ.2644

²⁰⁷ Α.ΑΡΓΥΡΟΣ (2012), «Τα προνόμια...», οπ.π., σελ.2792

²⁰⁸ Μ.ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ (2012), «Το κράτος της δημοσιονομικής κρίσης και οι ρητορικές της έκτακτης ανάγκης», *Περιοδικό Θέσεις*, τεύχος 118/Ιανουάριος-Μάρτιος, σελ. 3, 7
www.theseis.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1172

συνεπάγεται, ιδίως στο πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως κατωτέρω περιγράφεται.

1.2 ΜΝΗΜΟΝΙΑ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Τα Μνημόνια είναι προγράμματα οικονομικής πολιτικής, τα οποία, στα πλαίσια δανεισμού εκτός αγορών, ο δανειολήπτης υποχρεούται να τηρήσει για την ομαλή εξέλιξη της δανειακής σύμβασης. Η εφαρμογή τους συνιστά ένα είδος «όρου του ενεργού», ως προς την παραγωγή των εννόμων αποτελεσμάτων της δικαιοπραξίας δανειακού περιεχομένου. Ως χαρακτηριστικά της εν λόγω συμφωνίας θεωρούνται οι συγκεκριμένοι δανειστές, που επιβάλλουν συγκεκριμένους όρους και καθορίζουν το εφαρμοστέο δίκαιο. Ως γνωστόν, η υπογραφή των μνημονίων επήλθε την άνοιξη του 2010, όταν κατέστη αδύνατος ο δανεισμός του Ελληνικού Δημοσίου, από τις αγορές, εξαιτίας του αυξημένου επιτοκίου δανεισμού μέσω ομολόγων, με συνέπεια το πρόβλημα του δημοσίου ελλείμματος της Ελληνικής Οικονομίας να μετατραπεί σε ανυπέρβλητο εμπόδιο ομαλού δημοσίου δανεισμού. Η δομή του Μνημονίου καθορίζει στόχους γενικής οικονομικής πολιτικής, της οποίας η εφαρμογή προϋποθέτει προηγούμενη θέσπιση κανόνων δικαίου από το νομοθέτη. Όπως γίνεται δεκτό, η θεσμοθέτηση με νόμο των υποχρεώσεων, που αναλήφθηκαν σ' εκτέλεση του Μνημονίου, δεν αναιρείται διόλου από το γεγονός ότι μετά την έναρξή του, εκδόθηκε η απόφαση 2010/320/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, με την οποία προσδιορίστηκαν τα αναγκαία για τη μείωση του υπερβολικού ελλείμματος μέτρα και έτσι αναλήφθηκαν υποχρεώσεις και κατά το Ευρωπαϊκό δίκαιο²⁰⁹.

²⁰⁹ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το δημόσιο...ο.π.π.*, σελ. 244-247, όπου αναφέρεται μεταξύ άλλων ότι στις 3/5/2010 υπεγράφη, στην αγγλική γλώσσα, κείμενο με τίτλο «Memorandum of Understanding» (Μνημόνιο Συνεννόησης) του Υπουργού Οικονομικών της Ελλάδος και του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, ως εκπροσώπων της Ελληνικής Δημοκρατίας και του Επιτρόπου Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων, ως εκπροσώπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία στη συγκεκριμένη περίπτωση ενεργούσε για λογαριασμό των κρατών-μελών της Ευρωζώνης. Στο ως άνω κείμενο ενσωματώθηκαν μέτρα ενός τριετούς οικονομικού προγράμματος, το οποίο είχε καταρτισθεί μεταξύ των αρμοδίων ελληνικών αρχών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Το συγκεκριμένο «Μνημόνιο Συνεννόησης» αποτελείτο από τρία επιμέρους «Μνημόνια»: α) «Το Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής», β) το

Εντονος προβληματισμός αναπτύχθηκε, ιδίως αναφορικά με το πρώτο Μνημόνιο, σχετικά με τη φύση αυτού. Χαρακτηριστική είναι η θέση της πλειοψηφίας της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας στην **668/2012** απόφασή της.²¹⁰ Κατ'αυτή το Μνημόνιο δεν αποτελεί διεθνή συνθήκη, αλλά αποτελεί «το πρόγραμμα της Ελληνικής Κυβερνήσεως, με το οποίο καθορίζονται οι στόχοι της γενικότερης πολιτικής και τα μέσα επιτεύξεώς τους για την επόμενη τριετία, καθώς και το χρονοδιάγραμμα για τη θέσπιση των μέτρων αυτών, προς το σκοπό της, κατά την Κυβέρνηση, συντρεχούσης κατά το χρόνο εξαγγελίας του εν λόγω προγράμματος οξείας δημοσιονομικής κρίσεως και του κινδύνου χρεωκοπίας της χώρας με την ενεργοποίηση και του αποφασισθέντος, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, ευρωπαϊκού μηχανισμού στήριξης της Ελληνικής οικονομίας». Κατά την ίδια απόφαση, με την προσάρτηση του Μνημονίου στο ν.3845/2010 «επιχειρείται απλώς η κατά πανηγυρικό τρόπο δημοσιοποίηση του περιεχομένου και του χρονοδιαγράμματος υλοποίησης του εν λόγω προγράμματος[...]». Όπως η απόφαση δέχεται, το Μνημόνιο συνιστά μία μορφή κυβερνητικού προγράμματος το οποίο «δεν αναγνωρίζει αρμοδιότητες σε όργανα διεθνών οργανισμών ούτε θεσπίζει άλλους κανόνες δικαίου και δεν έχει άμεση εφαρμογή, αλλά, για να πραγματοποιηθούν οι εξαγγελόμενες με αυτό πολιτικές πρέπει να εκδοθούν σχετικές πράξεις, από τα αρμόδια, κατά το Σύνταγμα όργανα του Ελληνικού Κράτους».

Ωστόσο, η μειοψηφία της ως άνω απόφασης αντέτεινε ότι το «Μνημόνιο Συνεννόησης» αποτελεί διεθνή συμφωνία, η οποία θα έπρεπε να κυρωθεί με νόμο ψηφιζόμενο μάλιστα με την, κατά το άρθρο 28 παρ.2 του Συντάγματος, πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών, καθώς και ότι « οι περιλαμβανόμενες σ'αυτό δεσμεύσεις δεν ανελήφθησαν εγκύρως, κατά ο Σύνταγμα, από την Ελληνική Δημοκρατία και δεν έχουν, ως εκ τούτου, την κατά το άρθρο 28 παρ.1 του Συντάγματος υπερνομοθετική ισχύ, ώστε να δεσμεύουν τη νομοθετική εξουσία και περαιτέρω, την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση». Κατά την ίδια άποψη «αντίκειται στο Σύνταγμα (άρθρα 36 παρ.2 και 28 παρ.2) η θέσπιση στην ελληνική

«Μνημόνιο στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής» και γ) το «Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης».

²¹⁰ ΣτΕ 668/2012, σκέψη 28

έννομη τάξη μέτρων για την υλοποίηση των δεσμεύσεων τούτων, όπως συνέβη εν προκειμένω με τις επίμαχες ρυθμίσεις του ν.3845/2010».

Σύμφωνα με θεωρητικές προσεγγίσεις, τα Μνημόνια δεν αποτελούν διεθνή συνθήκη, ούτε περιλαμβάνουν κανόνες δικαίου. Αποτελούν κείμενα μόνο πολιτικής δεσμευτικότητας. Η ενσωμάτωσή τους στους σχετικούς νόμους, ως παραρτήματα, δεν μεταβάλλει το χαρακτήρα τους σε κανονιστικούς νόμους, διότι δεν συνιστούν κανονιστικές ρυθμίσεις, αλλά οι προβλέψεις τους αποτελούν απλές προγραμματικές κατευθύνσεις²¹¹.

Άλλη άποψη υποστηρίζει ότι το Σύνταγμα δεν επιτρέπει την αναγνώριση συνταγματικών αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών με κοινό νόμο, γιατί μία τέτοια παραχώρηση κυριαρχικών δικαιωμάτων είναι δυνατή, μόνο ως άσκηση της κυβερνητικής λειτουργίας στο επίπεδο κύρωσης διεθνών συνθηκών. Επομένως, η κοινή νομοθετική διαδικασία και ο κοινός νόμος δεν μπορούν να υποκαταστήσουν τη διαδικασία του Συντάγματος (άρθρα 36 και 28) *«γιατί μόνο η Βουλή δεν καλύπτει τις προϋποθέσεις συνδυασμού και σύμπραξης κυβερνητικής και νομοθετικής λειτουργίας στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής, που απαιτεί το Σύνταγμα»*²¹².

Συνακόλουθη του Μνημονίου είναι και η *«Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης»*, η οποία εισάγει ειδικό τρόπο δανεισμού, ανάλογο των εκτάκτων συνθηκών και του αποκλεισμού δανεισμού από τις αγορές, εκτός της οδού της έκδοσης ομολόγων. Συνήφθη με φορείς που έχουν διεθνή προσωπικότητα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και Διεθνές Νομισματικό Ταμείο), οι οποίοι και καθόρισαν μονομερώς το εφαρμοστέο δίκαιο, δηλαδή το αγγλικό δίκαιο. Όπως

²¹¹ Γ.ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ (2010), «Memoranda sunt Servanda? Η συνταγματικότητα του νόμου 3845/2010 και του μνημονίου για τα μέτρα εφαρμογής των συμφωνιών με ΔΝΤ, ΕΕ και ΕΚΤ», *ΕφΑΔ-Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τόμος 2, σελ.151 επ. (156)

²¹² Γ.ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ (2012), «Τα αντισυνταγματικά μέτρα των δανειακών συμβάσεων, Οι βασικές θέσεις της απόφασης 668/2012 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας», *ΝοΒ-Νομικό Βήμα*, τόμος 60, σελ.2648 επ. (2655)

υποστηρίζεται η σύμβαση αυτή συνιστά διεθνή σύμβαση κατά τις διατάξεις του άρθρου 36 παρ.2 του Συντάγματος²¹³ και θα έπρεπε να κυρωθεί με νόμο²¹⁴.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, στο πλαίσιο της απόφασης **668/2012**, «προκειμένου να μην προκαλέσει τριγμούς στο όλο δανειακό σύστημα, ακολούθησε μοιραία την οδό της υπεκφυγής» κρίνοντας (σκεπτικό 28) ότι το κύρος της δανειακής σύμβασης και της υπ.αριθ.2010/320/ΕΕ απόφασης του Συμβουλίου, με την οποία προσδιορίστηκαν τα μέτρα τα οποία έπρεπε να λάβει το Ελληνικό Κράτος για να εκπληρώσει την υποχρέωση, που υπείχε ως κράτος μέλος της Ευρωζώνης, να περιορίσει το υπερβολικό έλλειμμα σύμφωνα με τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν θα μπορούσαν να ελεγχθούν παρεμπιπτόντως στα πλαίσια της προκείμενης δίκης διότι οι προσβαλλόμενες πράξεις είχαν ως έρεισμα τις διατάξεις του δημοσιευθέντος πριν από τη σύναψη της συμβάσεως και την έκδοση της αποφάσεως νόμου 3845/2010 και όχι τη σύμβαση και την απόφαση του Συμβουλίου.²¹⁵

Από νομοθετικής άποψης, στα πλαίσια του πρώτου Μνημονίου, δημοσιεύθηκε στις 15/3/2010 ο νόμος 3833/2010 περί «Προστασίας της εθνικής οικονομίας-Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης» (Α 40). Στην αιτιολογική έκθεση του εν λόγω νόμου αναφέρεται ότι με αυτόν επιδιώχθηκε «η αντιμετώπιση των πρωτόγνωρων δυσμενών οικονομικών συνθηκών και της μεγαλύτερης δημοσιονομικής κρίσης των τελευταίων δεκαετιών, η οποία έχει κλονίσει την αξιοπιστία της Χώρας, έχει προκαλέσει μεγάλες δυσκολίες στην προσπάθεια κάλυψης των δανειακών αναγκών της και απειλούν σοβαρά την Εθνική Οικονομία». Με το νόμο αυτό μειώθηκαν τα αναφερόμενα στο άρθρο 1 επιδόματα και αποδοχές, μεταξύ των οποίων τα δώρα εορτών και τα επιδόματα αδείας, των υπαλλήλων του

²¹³ Κατά το εν λόγω άρθρο: «Οι συνθήκες για το εμπόριο, φορολογία, οικονομική συνεργασία και συμμετοχή σε διεθνείς οργανισμούς ή ενώσεις και όσες άλλες περιέχουν παραχωρήσεις για τις οποίες, σύμφωνα με άλλες διατάξεις του Συντάγματος, τίποτε δεν μπορεί να ορισθεί χωρίς νόμο, ή οι οποίες επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες, δεν ισχύουν χωρίς τυπικό νόμο, που τις κυρώνει»

²¹⁴ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το δημόσιο.....οπ.π.*, σελ.261

²¹⁵ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το δημόσιο.....οπ.π.*, σελ.263

Δημοσίου και του ευρύτερου Τομέα, των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ και άλλων κατηγοριών, όπως αναλυτικά περιγράφονται στην εν λόγω διάταξη.

Ακολούθησε, στις 6/5/2010 ο ν.3845/2010 (Α'65) με τίτλο «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο». Με το νόμο αυτό μειώθηκαν περαιτέρω οι αποδοχές των υπηρετούντων με οποιαδήποτε σχέση εργασίας στον στενό ή ευρύτερο δημόσιο τομέα και αφ'ετέρου οι συνταξιοδοτικές παροχές χορηγούμενες από οργανισμούς κύριας ασφάλισης και επιβλήθηκαν και άλλα περαιτέρω επιβαρυντικά μέτρα.

Ως γνωστόν, μετά το πρώτο Μνημόνιο, ακολούθησε πλήθος άλλων νομοθετημάτων²¹⁶.

Επομένως θα μπορούσε να λεχθεί ότι στα πλαίσια της «επικυριαρχίας» των νέων οικονομικών δεδομένων και των μνημονιακών πολιτικών η έννομη τάξη έχει μεταβληθεί, καλούμενη «συγκυριακά» να παρέχει λύσεις, στα πλαίσια μίας νέας οικονομικής και κοινωνικής πραγματικότητας. Οι επιπτώσεις των εν λόγω δεδομένων στην αρχή της νομιμότητας, σημαντικές και πολυεπίπεδες. Σχηματικά προσεγγίζονται στο επόμενο κεφάλαιο.

²¹⁶ Ενδεικτικά αναφέρονται ο ν.4046/2012 «έγκριση Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.) της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας». Επίσης ο νόμος 4093/2012 (ΦΕΚ 222^Α/12.11.2012) με τίτλο «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016-Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν.4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016», με τον οποίο υπερψηφίσθηκε τελικά ως ένα άρθρο από την ελληνική Βουλή στις 7/11/2012 το τρίτο Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής. Τέλος, με το νόμο 4336/2015 (ΦΕΚ Α 94/14.8.2015), με θέμα: «Συνταξιοδοτικές διατάξεις-Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης, υφίσταται πλέον στην Ελληνική πραγματικότητα το τρίτο Μνημόνιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΕΠΙ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

2.1 Η ΕΘΝΙΚΗ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑ

Η οικονομική κρίση θέτει ζητήματα επανακαθορισμού της έννοιας και της λειτουργίας της εθνικής κυριαρχίας, τα οποία τέθηκαν ενόψει της προσφυγής στο Μηχανισμό Δημοσιονομικής Σταθεροποίησης και της υιοθέτησης προγραμμάτων διαρθρωτικής προσαρμογής²¹⁷.

Η παρούσα οικονομική κρίση χαρακτηρίζεται από μία «*θεσμική διάβρωση*». Η ελληνική εμπειρία είναι χαρακτηριστική, όπου η Ευρωπαϊκή Ένωση κλήθηκε να αντιμετωπίσει τη συνολική κρίση της Ελληνικής Οικονομίας, με την ανάδειξη θεσμών, για τους οποίους έχει υποστηριχθεί ότι «φέρουν στο φως το βάθος του δημοκρατικού ελλείμματος» και οι οποίοι «*εκπορεύονται από τη βίαιη παρέμβαση των οικονομικών δεδομένων στο θεσμικό οικοδόμημα*». Κυριότεροι εξ αυτών είναι: α) ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (European Financial Stabilization Mechanism-EFSM), β) Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (European Financial Stability Facility-EFSF), γ) ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (European Stability Mechanism-ESM) και δ) το Ελληνικό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας-ΕΤΧΣ (Hellenic Financial Stability Fund)²¹⁸.

²¹⁷ Ξ.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ (2012), «Οικονομική κρίση, κυριαρχία και συνταγματική μεταβολή», στο *Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης/Μελέτες στη μνήμη Θ.Τσάτσου*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού δικαίου, ΣΑΒΑΛΛΑΣ, σελ.44

²¹⁸ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το Δημόσιο δίκαιο.....*, ο.π., σελ.237-242, Γ.ΔΡΟΣΟΣ (2012) «Ζητήματα συνταγματικής οργάνωσης, δικαστικής προστασίας και δημοκρατίας στην εποχή της σημερινής κρίσης», *ΘΠΔΔ-Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τόμος 6, Ψηφιακή Νομική Βιβλιοθήκη/ Ενότητα: Νομικές συμβολές, σελ.465 επ., (467,468), όπου και οι ως άνω θεσμοί περιγράφονται αναλυτικότερα ως εξής: Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής σταθερότητας (EFSM), δημιουργήθηκε ως μία πιστωτική γραμμή για την εξασφάλιση στην Ελλάδα της δανειακής χρηματοδότησης που είχε κριθεί αναγκαία, με κεφάλαια που θα συγκεντρώνονταν από κράτη-μέλη της Ευρωζώνης και το Διεθνές

Όπως είναι εμφανές, την κρίση αντιμετώπισε η Ευρωζώνη μέσω ενός περίπλοκου νομικού εδάφους για το οποίο έχει παρατηρηθεί ότι «πιστοποιεί μία μετέωρη στιγμή στην λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης: τα θεσμικά της εργαλεία και δυνατότητες φάνηκε να έχουν εξαντλήσει την προωθητική τους δύναμη, δεν αρκούσαν και δεν άντεχαν, και γι' αυτό το πολύπλοκο παραπάνω σχήμα. Το σχήμα αυτό βρίσκεται σε αντίστροφη φορά από τη γνωστή έως τότε εξέλιξη της ΕΕ και των θεσμών της»²¹⁹.

Υφίστανται επομένως νέα όργανα άσκησης οικονομικής πολιτικής²²⁰, αν και όπως εκτιμάται, σε μία κατάσταση ανάγκης, όπως η οικονομική κρίση, δεν εκχωρούνται αρμοδιότητες, ούτε διευρύνονται ήδη εκχωρηθείσες.²²¹

Η θέση του Συμβουλίου Επικρατείας στην **668/2012** απόφαση της Ολομελείας, με την οποία απορρίφθηκε ο προβληθείς λόγος ακυρώσεως για την παραβίαση του

Νομισματικό Ταμείο, με χαμηλά επιτόκια, συνδυαζόμενα με μέτρα λιτότητας, με σκοπό την επάνοδο της Ελλάδος στις αγορές. Από την άλλη πλευρά το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSM) είναι ανώνυμη εταιρεία, που ιδρύθηκε με έδρα το Λουξεμβούργο και μετόχους κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, με συμμετοχή στο εταιρικό κεφάλαιο αντίστοιχη της βάσης συμμετοχής τους στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και σκοπό την εξασφάλιση βιώσιμης χρηματοδότησης και άλλων, πέραν της Ελλάδος μελών της Ευρωζώνης. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ESM) είναι διεθνής οικονομικός οργανισμός, που ιδρύθηκε, λαμβάνοντας την τελική της μορφή ως διεθνής συνθήκη, το Φεβρουάριο του 2012, με σκοπό τη χρηματοδότηση όποιου μέλους της Ευρωζώνης είχε ανάγκη, με όρους λειτουργίας και σκοπούς αντίστοιχους με τους προηγούμενους. Ο ίδιος οργανισμός μάλιστα από το 2013 προβλέφθηκε να αναλάβει τις αρμοδιότητες και τις οικονομικές λειτουργίες των προηγούμενων οργάνων. Επίσης, το Μάρτιο του 2012 συνήφθη μεταξύ των 25 από τα 27 κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μεταξύ των οποίων το σύνολο των κρατών της Ευρωζώνης, συνθήκη «για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην οικονομική και νομισματική ένωση». Πρόκειται για μία διεθνή συνθήκη και όχι για συμπλήρωση ή τροποποίηση του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου. Ουσιαστικό περιεχόμενο της είναι να εισάγει την πολιτική της λιτότητας ως θεσμικό και συνταγματικό σκοπό των Κρατών μελών της

²¹⁹ Γ.ΔΡΟΣΟΣ (2010), «Ζητήματα...», οπ.π.,σελ.467, 468

²²⁰ JUDIT A.KANTOR (2011): «Το παράδοξο της δημοκρατίας-Τάσεις νομιμότητας και νέες πηγές αρχών. (Μετάφραση: Παναγιώτα Κουτουλάκου), Delketet-Europa-South East Europe Internatiional Relations Quarterly, σελ.1-4

²²¹ Π.ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΥ (2012), «Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες...», οπ.π., σελ. 2643.

άρθρου 28 παρ.3 του Συντάγματος, που ορίζει τους όρους και προϋποθέσεις περιορισμών της εθνικής κυριαρχίας, λόγω σπουδαίου εθνικού συμφέροντος, δέχθηκε²²² ότι: «ούτε με το Μνημόνιο, ούτε με το ν.3845/2010 παραχωρούνται αρμοδιότητες σχετικές με την άσκηση της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής της χώρας στα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, σε όργανα της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ούτε αναγνωρίζονται εξουσίες σε όργανα διεθνών οργανισμών, περιορίζουσες την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας, η Ελληνική δε Κυβέρνηση διατηρεί την κατ'άρθρο 82 παρ.1 του Συντάγματος εξουσία της για χάραξη της γενικής πολιτικής της χώρας». Κρίθηκε επομένως ότι ο νόμος 3845/2010 δεν ήταν αντίθετος στη διάταξη της παρ.3 του άρθρου 28 του Συντάγματος.

Ωστόσο η μειοψηφία, με τρεις μειοψηφούσες γνώμες (οκτώ συνολικά δικαστών) διατύπωσε, έστω και με διαφορετική αιτιολογία τη θέση²²³, ότι ο επίδικος νόμος ήταν αντίθετος προς το Σύνταγμα . Κατά μία υποστηριχθείσα άποψη, οι επιβληθείσες με το Μνημόνιο υποχρεώσεις και ο τακτικός έλεγχος τήρησης των συμφωνηθέντων με κύρωση τη μη εκταμίευση των δόσεων, παραβιάζει μεταξύ άλλων την αυτοτέλεια της νομοθετικής πρωτοβουλίας και επομένως τις βασικές αρχές της δημοκρατίας.

Άλλη μειοψηφική άποψη ανέφερε ότι υφίσταται περιορισμός της εθνικής κυριαρχίας εφόσον η Βουλή δεν νομοθετεί ελεύθερα, αλλά καθ'υπαγόρευση των κρατών -μελών της ζώνης του ευρώ, ενώ, από την άλλη πλευρά η Ελλάδα προβαίνει σε περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής της κυριαρχίας, χωρίς να συντρέχουν προς τούτο όλες οι σωρευτικά απαιτούμενες προϋποθέσεις του Συντάγματος αφού οι επίμαχες ρυθμίσεις θίγουν τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Τέλος, χαρακτηριστική είναι και η τοποθέτηση κατά την οποία ο νόμος 3845/2010 «προβαίνει σε περιορισμό ασκήσεως της εθνικής κυριαρχίας διότι παρέχει σε τρίτους, δηλαδή την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αλλά και τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (άρθρο πρώτο παράγραφος 4), αρμοδιότητες περί τον σχεδιασμό και την εκτέλεση γενικής

²²² Σκεπτικό 32

²²³ σκεπτικό 32

πολιτικής του Κράτους σε κρίσιμους τομείς, όπως η άσκηση οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής, αλλά και σε τομείς οι οποίοι άπτονται θεμελιωδών ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως η αξία του ανθρώπου, η κοινωνική ασφάλιση, η υγεία και η πρόνοια»²²⁴.

2.2 Η ΑΠΟΔΥΝΑΜΩΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

Είναι ευχερώς αντιληπτό ότι εξαιτίας των δραματικών επιπτώσεων της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης υφίσταται μία έντονη και ανησυχητική τάση αποδυνάμωσης των θεσμικών δομών του κράτους δικαίου, με ιδιαίτερη επίπτωση στη συρρίκνωση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Υπό τις πιεστικές οικονομικές και κοινωνικές απαιτήσεις και τις ραγδαίες μεταβολές, ο κανόνας δικαίου «αδυνατεί να παράγει τα κανονιστικά δεδομένα που είναι σύμφυτα με αυτόν και να εμπεδώσει στα υποκείμενα του δικαίου τη συμπεριφορά που προκύπτει από την αρχή της νομιμότητας και την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, υπό όρους κοινωνικής συνοχής και κοινωνικής αλληλεγγύης»²²⁵.

Θα μπορούσε να γίνει λόγος για μία επικράτηση της εκτελεστικής εξουσίας επί της νομοθετικής, μέσω της παραγωγής κανόνων δικαίου κατ'έντολή της εκτελεστικής εξουσίας και της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας, η οποία ως τάση ήταν ήδη έκδηλη και προ κρίσης. Η τάση αυτή γίνεται ακόμη πιο έντονη στο πλαίσιο θεσμοθέτησης κανόνων δικαίου μνημονιακής προέλευσης, όπου η εκτελεστική εξουσία κινείται στα πλαίσια δεσμεύσεων που έχουν επιβληθεί από το διεθνές οικονομικό περιβάλλον, ως απόρροια της δεινής οικονομικής κρίσης ²²⁶.

Είναι εμφανής επίσης η υποβάθμιση στην τήρηση των διαδικαστικών τύπων για την παραγωγή των τυπικών νόμων, σε περιπτώσεις όπως η μαζική κατάθεση την τελευταία στιγμή τροπολογιών, χωρίς να δίνεται η δυνατότητα προηγούμενης ουσιαστικής επεξεργασίας ή ελέγχου. Στην τάση αυτή προστίθενται και τα

²²⁴ Δ.ΕΜΜΑΝΟΥΗΛΙΔΗΣ, Μ.ΣΚΑΝΔΑΛΗ (2012), Το δημοσιονομικό συμφέρον και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, *ΝοΒ-Νομικό Βήμα*, τόμος 60, σελ.2762 επ. (2766, 2767)

²²⁵ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το Δημόσιο Δίκαιο...οπ.π.*, σελ. 272

²²⁶ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το Δημόσιο Δίκαιο...οπ.π.*, σελ.206

πολυνομοσχέδια που περιέχουν ύλη από διάφορα υπουργεία με χαρακτηριστικό στοιχείο του ετερόκλητου αντικειμένου και την άμεση και κατεπείγουσα τακτοποίηση αναγκών, κατά κύριο λόγο δημοσιονομικών, λόγω των υποχρεώσεων και δεσμεύσεων που έχει αναλάβει η κυβέρνηση σε διεθνές επίπεδο. Αν και υφίσταται πλέον ο ν.4048/2012, αναφορικά με την τήρηση και εφαρμογή των αρχών καλής νομοθέτησης, ωστόσο, αντ'αυτής, είναι εμφανής η καθοδήγηση του πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού επί του νομοθετικού έργου²²⁷.

Επισημαίνεται παράλληλα και η ραγδαία αύξηση του αριθμού των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, που εκδίδονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, κατά παρέκκλιση, όπως υποστηρίζεται, όσων ορίζονται στα άρθρα 44 παρ.1 και 48 παρ.5 του Συντάγματος, σε σημείο που η συνδρομή των αναγκαίων προϋποθέσεων να μην ελέγχεται επαρκώς. Ενδεικτικά, κατά το διάστημα από το 1975 έως το 2010, εκδίδονταν κατά μέσο όρο δύο έως τρεις πράξεις νομοθετικού περιεχομένου κατ'έτος. Στην συνέχεια όμως, ο ρυθμός τους αυξήθηκε ραγδαία. Συγκεκριμένα, εντός του έτους 2012 εκδόθηκαν 25 πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, δηλαδή περίπου το 20% του συνόλου, από το 1975 έως σήμερα²²⁸. Η παθολογία των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου είναι ιδιαίτερα αισθητή στις περιπτώσεις που τροποποιούνται μ'αυτές ήδη ψηφισμένες νομοθετικές διατάξεις σε διάστημα λίγων ημερών ή και την ίδια ημέρα, ώστε να προκύπτει σύγχυση ανάμεσα στην έννοια της ανώμαλης εξέλιξης του δικαίου ή την εφαρμογή τους εντός της κανονικότητας αυτού.²²⁹

Όπως έχει υποστηριχθεί, εντοπίζονται «αυταρχικά» στοιχεία της περιόδου που βιώνουμε λόγω της διαπιστούμενης αδυναμίας της λαϊκής κυριαρχίας να αντιμετωπίσει μία «νέα νομιμότητα», που εισάγεται με πράξεις νομοθετικού

²²⁷ Γ.ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗ (2012), «Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου: νομοτέλεια ή άλλοθι;», *ΝοΒ-Νομικό Βήμα*, τόμος 60, σελ.2757

²²⁸ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το δημόσιο δίκαιο...ο.π.*, 207, Γ.ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗ (2012), «Η οικονομική κρίση...»,ο.π., σελ.2758

²²⁹ Γ.ΚΑΡΑΒΟΚΥΡΗΣ (2014), *Το Σύνταγμα και η κρίση...*, ο.π., σελ. 155, 158

περιεχομένου, καθ' ύπαγόρευση και αντίθετα με τις διαδικασίες αντιπαράθεσης και διαλόγου που απαιτεί η δημοκρατία.²³⁰

Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό επίσης της αποδυνάμωσης της αρχής της νομιμότητας, το οποίο, επί εποχής οικονομικής κρίσης, παρουσιάζει αυξητική τάση είναι η ακατάσχετη πολυνομία με συνέπεια τα διοικητικά όργανα να παρανομούν συχνότερα αφού δεν ενημερώνονται επαρκώς ή δεν κατανοούν το νομικό πλαίσιο στο οποίο καλούνται να ενεργήσουν. Παρόμοια και οι πολίτες, τους οποίους αφορά ο νόμος αδυνατούν να κατανοήσουν το πλαίσιο των νομοθετικών επιταγών που καλούνται να εφαρμόσουν. Υφίσταται δε η αντίφαση, αφενός οι κανόνες να προέρχονται στην ουσία από το λαό, στο πλαίσιο της λαϊκής κυριαρχίας, από την άλλη πλευρά το σύνολο της κοινωνίας να υφίσταται κυρώσεις, που αδυνατεί να κατανοήσει. Παράλληλα, οι δυσκολίες πρόσβασης στη δικαιοσύνη και η καθυστέρηση στην απονομή της συμβάλει έτι περισσότερο στην αποδυνάμωση του θεσμικού υπόβαθρου του κράτους δικαίου.²³¹

Ιδιαίτερη επισήμανση θα πρέπει να γίνει και στους διαρκώς πολλαπλασιαζόμενους παγκόσμιους χρηματοπιστωτικούς κανόνες, όπως ιδίως οι διεθνείς λογιστικοί κανόνες και στη συνακόλουθη κανονιστική παραγωγή ιδιωτικής προέλευσης με κυρωτικούς μηχανισμούς επίσης ιδιωτικής προέλευσης. Στοιχεία τα οποία θεωρείται ότι συνδέονται με «το φαινόμενο της απορρύθμισης» (deregulation), με κοιτίδα της εν λόγω θεωρίας, τη δεκαετία του 1950, τη Σχολή του Σικάγο και τον καθηγητή σε αυτή Richard Posner²³², στον οποίο οφείλεται η συστηματική συγκρότηση της οικονομικής ανάλυσης, ως σύγχρονης μεθοδολογικής προσέγγισης του δικαίου. Ο ίδιος πρότεινε ως λειτουργικό κριτήριο για την αξιολόγηση των νομικών ρυθμίσεων, τη μίμηση των κανόνων της αγοράς, θεωρώντας την οικονομική αποτελεσματικότητα ως υψίστης σημασίας δικαιοκή

²³⁰ Φ.ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ (2012), «Η λαϊκή κυριαρχία ιδίως κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσεως», *ΝοΒ-Νομικό Βήμα*, τόμος 60, σελ.2679

²³¹ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το Δημόσιο δίκαιο...οπ.π.*, σελ. 208,209,210

²³² R.POSNER, “Economic Analysis of law: An essential tool for legal theory and practice”/ «Οικονομική ανάλυση του δικαίου, Ένα απαραίτητο εργαλείο για τη νομική θεωρία και πράξη», Αρμενόπουλος, 2003, τεύχος 5, σελ.623 επ.

αξία, με σκοπό τη μεγιστοποίηση της οικονομικής ευημερίας και την καλύτερη δυνατή κατανομή των παραγωγικών πόρων²³³. Κατά τη θεωρία της οικονομικής ανάλυσης, τόσο ο νομοθέτης, όσο και ο δικαστής, θέτοντας ή εφαρμόζοντας κανόνες δικαίου, θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την αγορά, ώστε κάθε απόφασή τους να είναι αποτελεσματική, έχοντας το μικρότερο δυνατό κόστος.²³⁴ Ως «γεννήτορας» όμως της θεωρίας της απορρύθμισης θεωρείται ο καθηγητής M.Friedman, επικεφαλής της νεοφιλελεύθερης αντίληψης περί «αυτορρύθμισης» της αγοράς.²³⁵ Έτσι, σύμφωνα με τα παραπάνω, η εγγενής σχετικότητα του κανόνα δικαίου, για την οποία έγινε λόγος στο πρώτο μέρος της εργασίας, καθίσταται εξωφθάλμως ορατή στα πλαίσια της παρούσας «βαθείας» οικονομικής κρίσης.

Στο πεδίο του δικαστικού ελέγχου, ο δικαστής καλείται να επωμισθεί το βάρος της εφαρμογής και ερμηνείας του κανόνα δικαίου υπό το βάρος των εκτάκτων δημοσιονομικών αναγκών και της επίκλησης της πιο αόριστης έννοιας του δημοσίου δικαίου, ήτοι του υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος. Καλείται δε να δικαιολογήσει ρυθμίσεις, που ανεξάρτητα της ορθότητας επιφέρουν ρωγμές στη συνοχή του κοινωνικού κράτους δικαίου²³⁶.

Κατά τη νομολογία της κρίσης, παρατηρείται επιπλέον και μία «υποβάθμιση» των υπερεθνικών πηγών του δικαίου κατά το σχηματισμό της μείζονος πρότασης. Εμφανίζεται η τάση αυτή ως μεταστροφή προηγούμενης, της δεκαετίας του 2000,

²³³ Π.ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ (2000), *Μεθοδολογία του Ιδιωτικού δικαίου και ερμηνεία των δικαιοπραξιών*/Αθήνα-Κομοτηνή, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.115 επ.(118,119)

²³⁴ Ν.ΜΗΛΙΩΝΗΣ (2016), «Η οικονομική ανάλυση του δικαίου ως εργαλείο διάπλασης και αναζήτησης της πλέον αποτελεσματικής λύσης», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τεύχος 1, σελ.5

²³⁵ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το Δημόσιο δίκαιο...ο.π.*, σελ. 215,216,217, όπου αναφέρεται και θεωρία περί «αυτορρύθμισης» της αγοράς. Σύμφωνα με αυτή, οι παραδοσιακές αρχές του καπιταλισμού ως προς την προσφορά και τη ζήτηση αρκούν από μόνες τους για να επιτύχουν την αναγκαία κάθε φορά ισορροπία του όλου οικονομικού συστήματος. Αρα ο κρατικός παρεμβατισμός όχι μόνο δεν επιλύει τα προβλήματα των οικονομικών κρίσεων, αλλά αντίθετα τα επιδεινώνει. Η εν λόγω θεωρία, ως προϋποθέτουσα συρρίκνωση του πεδίου δράσης του κράτους και των κανόνων δικαίου, οι οποίοι προβλέπουν την άσκηση κάθε είδους κρατικού δραστηριοτήτων και την ανάληψη δράσεων από νέους φορείς του ιδιωτικού τομέα που στερούνται δημοκρατικής νομιμοποίησης, αντικρούεται ως αντίθετη προς τον ίδιο τον πυρήνα του κράτους δικαίου, το Σύνταγμα, την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και την αρχή της νομιμότητας

²³⁶ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2015), «Η συμβολή της Διοικητικής δικαιοσύνης στην εμπέδωση του κράτους δικαίου», *Εφημερίδα-Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 5, σελ.538 επ.(550)

κατά την οποία η δικανική σκέψη και κρίση επηρεάζονταν, κατά μεγάλο μέρος, από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το δίκαιο της ΕΣΔΑ. Έτσι δεν αξιοποιήθηκαν από τα ελληνικά δικαστήρια δυνατότητες που παρείχε το ενωσιακό δίκαιο, όπως η αποστολή προδικαστικού ερωτήματος, ώστε να ελεγχθεί η συμβατότητα των μέτρων με το πρωτογενές και παράγωγο ενωσιακό δίκαιο. Επίσης, όπως παρατηρείται, αντί της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του ανθρώπου, κατά τη διαμόρφωση της μείζονος πρότασης, επικράτησε η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος και ιδίως της διάσωσης της χώρας από τη δημοσιονομική καταστροφή²³⁷.

Εντέλει γίνεται λόγος για «δημοκρατικό έλλειμμα» του κράτους δικαίου και αποδυνάμωση της αρχής της νομιμότητας, αφού ο κανόνας δικαίου δεν δύναται πλέον να ρυθμίσει με πληρότητα τη νέα οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα. Συνοψίζοντας, θα μπορούσε να λεχθεί ότι είναι υπαρκτή μία «οιονεί επικυριαρχία του οικονομικού επί του θεσμικού», την οποία συνιστούν, στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης, οι «μνημονιακής προέλευσης» κανόνες δικαίου και η επιβολή της υφιστάμενης οικονομικής πραγματικότητας²³⁸.

Ενόψει των ανωτέρω, εύλογη είναι η σκέψη αναφορικά με την επίδραση της οικονομικής κρίσης επί του κράτους δικαίου και της αρχής νομιμότητας στο ιδιαίτερα ευαίσθητο πεδίο των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ιδίως των κοινωνικών δικαιωμάτων, επί των οποίων εστιάζεται κατά κύριο λόγο η παρούσα εργασία.

2.3 Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΣΤΑ ΘΕΜΕΛΙΩΔΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

Είναι προφανές ότι στο πλαίσιο της παρούσας οικονομικής κρίσης, όλα τα συνταγματικά δεδομένα που ξέραμε βρίσκονται σε «περιδίνηση». Το κράτος δικαίου αμφισβητείται και θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές, όπως της αναλογικότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης κλονίζονται. Παράλληλα το σύστημα προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων, το οποίο συνδέθηκε ιστορικά με

²³⁷ Γ.ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗ (2012), «Η οικονομική κρίση...», ο.π., σελ.2755

²³⁸ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το Δημόσιο δίκαιο...* ο.π., σελ. 223

σκληρούς διεκδικητικούς αγώνες, υφίσταται μεγάλη φθορά και σοβαρότατες μεταλλάξεις και σχετικοποιήσεις, ώστε γεννάται εύλογος προβληματισμός, ως προς τη συνταγματική του κατοχύρωση. Πράγματι, όπως έχει αναφερθεί, *«τα κοινωνικά δικαιώματα βρίσκονται σήμερα στο μάτι του κυκλώνα, καθώς θεωρούνται τροχοπέδη όχι μόνο για την επιδιωκόμενη απορρύθμιση των οικονομικών και εργασιακών σχέσεων, προς όφελος των επιχειρηματικών κερδών, αλλά και για μία ισοπεδωτική και άνευ όρων εμπορευματοποίηση του συνόλου των κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών»*. Ως συνέπεια, τα εν λόγω δικαιώματα εκλαμβάνονται πλέον «σαν απλά ευχολόγια», εφαρμοζόμενα σε όποια έκταση το επιτρέπουν οι οικονομικές συνθήκες²³⁹.

Οι περιοριστικές πολιτικές για την αντιμετώπιση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους είχαν ως συνέπεια τη συρρίκνωση του κοινωνικού κράτους. Ετσι, παρότι η επιστήμη και η νομολογία έχουν αναγνωρίσει τη νομική τους σημασία, παραμερίζοντας τις αντιλήψεις περί μειωμένης κανονιστικής πυκνότητας και προβάλλοντας την αμυντική-σταθεροποιητική τους λειτουργία έναντι του κοινού νομοθέτη, εντούτοις ο ερμηνευτής βρίσκεται ενώπιον ραγδαίων αλλαγών, ως προς τις κοινωνικές λειτουργίες του κράτους, υπό συνθήκες ελεγχόμενης πτώχευσης, ως συνέπεια των δανειακών συμβάσεων. Εντοπίζεται έτσι ο κίνδυνος απαξίωσης του κανονιστικού περιεχομένου των κοινωνικών δικαιωμάτων και συνακόλουθα του Συντάγματος και η συρρίκνωση της δυνατότητας εξασφάλισης απασχόλησης και αξιοπρεπών όρων διαβίωσης του κάθε ανθρώπου²⁴⁰.

Σύμφωνα με Εκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη, στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας, οι επιπτώσεις των μέτρων που επιβλήθηκαν με τη νομοθεσία της κρίσης, σε συνδυασμό με την *«πολυπλοκότητα και αποσπασματικότητα»* του θεσμικού πλαισίου, τείνουν να οδηγούν σε αποκλεισμό ομάδες πολιτών που έχουν ανάγκη ειδικής προστασίας, ενώ ο τομέας της υγείας αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα.²⁴¹ Παράλληλα, η ανάγκη αντιμετώπισης της

²³⁹ Γ.ΣΩΤΗΡΕΛΗ (2013), «Τα κοινωνικά δικαιώματα στη δίνη της οικονομικής κρίσης», *ΕφΑΔ-Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 3, σελ.298, 300, 301

²⁴⁰ Ε.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Α.ΦΩΤΙΑΔΟΥ (2012), «Κοινωνικά δικαιώματα...», οπ.π., σελ.28,29

²⁴¹ ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ, Κοινωνική ασφάλεια και αλληλεγγύη, Ετήσια Εκθεση 2014,σελ.54

δημοσιονομικής κρίσης στην Ελλάδα οδήγησε στη λήψη ιδιαίτερα επώδυνων μέτρων στην αγορά εργασίας και στις εργασιακές σχέσεις σε όλους τους τομείς. Είναι όλο και πιο εμφανής η «ανάγκη κοινωνικής προστασίας, καθώς ο αριθμός των πολιτών που πλήττονται από την οικονομική κρίση αυξάνεται δραματικά». Η Διοίκηση δεν δύναται να συμβάλει στην αντιμετώπιση της ανάγκης «αφού η εφαρμοζόμενη αυστηρή δημοσιονομική πολιτική έχει πλήξει άμεσα τον πυρήνα του κοινωνικού κράτους».²⁴²

Στο πεδίο των συνθηκών διαβίωσης και των δικαιωμάτων των πολιτών, υπήρξαν σοβαρότατες επιπτώσεις, με αύξηση της ανεργίας και φτωχοποίηση του πληθυσμού. Με την έναρξη και προοίους της κρίσης, οι περικοπές μισθών και συντάξεων, η κατάργηση των επιδομάτων εορτών και αδείας σε μισθωτούς και συνταξιούχους του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, η αναδρομική μείωση των μηνιαίων αποδοχών των υπαγομένων στα ειδικά μισθολόγια, κατέληξαν σε απώλεια εισοδήματος, που κατά περίπτωση υπερέβαινε και το 35%, άλλοτε μάλιστα άγγιζε και το 50% σε σχέση με τις αποδοχές του έτους 2009. Τα ίδια μέτρα, επαναλαμβανόμενα, αποδεικνύονταν ανεπαρκή από τα κάθε φορά προηγηθέντα, με αποτέλεσμα να τίθεται εν αμφιβόλω η αποτελεσματικότητά τους. Έχει ειπωθεί ότι η κατάσταση θύμιζε και θυμίζει το «μαρτύριο του Σίσυφου», ενώ παρόλες τις θυσίες δεν έπνεε και δεν φαίνεται να πνέει ούριος άνεμος²⁴³.

Αξιοσημείωτο επίσης είναι ότι και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών δικαιωμάτων, σε πέντε αποφάσεις της, στις 22 Απριλίου 2013, επισήμανε ότι τα συνταξιοδοτικά μέτρα της κρίσης στην Ελλάδα επέφεραν εν συνόλω την παραβίαση του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση και την ανεπίτρεπτη υποβάθμιση του επιπέδου ζωής μεγάλου αριθμού συνταξιούχων.²⁴⁴

²⁴² ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ, Εργασία, Ετήσια Εκθεση 2012, σελ.39

²⁴³ Κ.ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, Α.ΚΑΪΛΑΤΖΗ (2012), «Η μάταιη θυσία της Ιφιγένειας. Οριοθέτηση εισαγωγικών σκέψεων για την αντισυνταγματικότητα του ν.4093/2012 για το Μεσοπρόθεσμο και τα μέτρα εφαρμογής του», *ΝοΒ-Νομικό Βήμα*, τόμος 60, σελ.2682 επ. (2685-2687, 2690-2693, 2696, 2697, 2702, 2707).

²⁴⁴ L.PETITI, «La Grece, La Troika, et la Charte Sociale Européenne»/<http://www.ccbe.eu>, <http://www.coe.int>, οπ.αναφ. σε Γ.ΚΑΡΑΒΟΚΥΡΗ, «Το Σύνταγμα...», οπ.π., σελ.104

Εν κατακλείδι, όπως έχει υποστηριχθεί, η παγκόσμια οικονομική κρίση θυμίζει παγκόσμιο οικονομικό πόλεμο, και αποτελεί την αιτία της παρακμιακής πορείας του κράτους δικαίου και των θεσμών του, όπως αυτό έχει διαμορφωθεί από τον 19^ο αιώνα έως σήμερα. Ο νόμος φαίνεται ν'ακολουθεί, να γίνεται αντικείμενο των κανόνων της αγοράς και του ανταγωνισμού, αντί να τους καθορίζει²⁴⁵.

Είναι σαφές και κοινή θέση ότι οι συνέπειες της κρίσης είναι άμεσες και πολυεπίπεδες. Δεν θίγονται μόνο οικονομικά αγαθά, όπως μισθοί και συντάξεις, αλλά και αξίες όπως η υγεία, η αξιοπρέπεια, αλλά και η ίδια η ανθρώπινη ζωή, ενώ το κοινωνικό κράτος δοκιμάζεται και η εξοικονόμηση πόρων αναδεικνύεται ως η υπερέχουσα αξία. Οι ως άνω καινοφανείς οικονομικές συνθήκες, τις οποίες επέφερε η οικονομική κρίση και στις οποίες αποδόθηκε ο χαρακτηρισμός της «εκτάκτου ανάγκης», συνδέθηκαν άμεσα με την επίκληση του δημοσίου συμφέροντος. Είναι αναγκαίο επομένως στο σημείο αυτό να εξετασθεί η μορφή που αυτό έχει λάβει υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης, καθώς και ο νομολογιακός του αντίκτυπος, ιδίως στο πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως περιγράφεται στο κεφάλαιο που ακολουθεί.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ

3.1 Η ΕΠΙΚΛΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ

Σε περιόδους δημοσιονομικής κρίσης, όπως η παρούσα, η έννοια του μείζονος εθνικού συμφέροντος, δηλαδή της διασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας και της αποτροπής οικονομικής κατάρρευσης, θεωρούμενο ως «μεταλλαγμένο» δημόσιο συμφέρον, δημοσιονομικού κυρίως χαρακτήρα, παραπέμπει στο δίκαιο της ανάγκης και αποτελεί ένα εξαιρετικό λόγο που δικαιολογεί τους εντονότερους περιορισμούς των θεμελιωδών δικαιωμάτων, σε σχέση μ'αυτούς που γίνονται ανεκτοί σε περιόδους ομαλότητας. Στην περίπτωση του πρώτου Μνημονίου, η προσφυγή της νομολογίας στην έννοια του «μείζονος εθνικού συμφέροντος», με σκοπό τη

²⁴⁵ ALAIN SUPIOT (2010), "A legal perspective on the economic crisis of 2008", www.ilo.org/public/english/revue/download/pdf/s1supiot.pdf, σελ.155

διασφάλιση της δημοσιονομικής ισορροπίας και της αποτροπής κατάρρευσης της χώρας, αποτέλεσε ένα τέτοιο λόγο²⁴⁶.

Όπως υποστηρίχθηκε, η χώρα ήταν αναγκασμένη για λόγους υψίστου δημοσίου συμφέροντος να ζητήσει την ενεργοποίηση του ευρωπαϊκού και διεθνούς μηχανισμού στήριξης, ώστε να αποφύγει την κατάρρευση της εθνικής οικονομίας. Επρόκειτο επομένως για την προστασία του γενικού συμφέροντος, όπως ως τέτοιο προσδιορίστηκε η αποκατάσταση της βιωσιμότητας της δημοσιονομικής και οικονομικής κατάστασης της χώρας. Κατά συνέπεια οι διατάξεις των νόμων που επέβαλαν περιοριστικά μέτρα, συνιστούσαν δίκαιο έκτακτης ανάγκης, θεσπισθείσες για την προστασία της ελληνικής οικονομίας από την κατάρρευση και τη διασφάλιση της χρηματοδότησης των δημοσίων πολιτικών. Η εκτίμηση και διαπίστωση αυτών των δεδομένων εναπόκειται αποκλειστικά στη νομοθετική και εκτελεστική εξουσία. Η δε δικαστική κρίση αρκείτο στο να διερευνήσει μόνο αν η εν λόγω εκτίμηση είχε θεμελιωθεί σε συγκεκριμένα στοιχεία και πραγματικά δεδομένα²⁴⁷.

Η επίκληση του δικαίου της ανάγκης, είναι ήδη εμφανής στις πρώτες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας «Μνημονιακής εποχής». Ο τυπικός συλλογισμός του δικαστή, αναφορικά με τον έλεγχο συνταγματικότητας των εφαρμοστικών των Μνημονίων νόμων, περιελάμβανε αναλυτικότερη επίκληση των στοιχείων της οικονομικής κρίσης ως έκτακτης ή εξαιρετικής ανάγκης, που δικαιολογούσε την με περιορισμούς εφαρμογή του κανόνα δικαίου και εν συνεχεία, στα πλαίσια της αρχής της αναλογικότητας, η διάταξη κρίνονταν συνταγματική, επί τη βάση των εκτάκτων αναγκών²⁴⁸.

Μάλιστα είναι χαρακτηριστική η θέση της μειοψηφίας στην απόφαση **693/2011** του Β΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία προσεγγίζει την οικονομική κρίση ως μία εξαιρετική περίπτωση, που κλονίζει τις εγγυήσεις που παρέχει η ισχύουσα έννομη τάξη. Η απόφαση, μη δυνάμενη να ανάγει την κρίση της

²⁴⁶ Σ.ΚΤΙΣΤΑΚΗ (2013), «Οψεις δικαστικού ελέγχου...», οπ.π., σελ..577επ., (580)

²⁴⁷ Α.ΓΕΡΟΝΤΑΣ (2010), «Το Μνημόνιο και η δικαιοπαραγωγική διαδικασία», ΕφημΔΔ-Εφημερίδα Διοικητικού δικαίου, τεύχος 5, σελ.725- 727

²⁴⁸ Γ.ΔΡΟΣΟΣ(2015) , «Η κρίση της οικονομίας και η κρίση του δικαστή», ΕφΔΔ-Εφημερίδα Διοικητικού δικαίου, τεύχος 1, σελ.15επ.,(17)

στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 48 του Συντάγματος, περί κατάστασης πολιορκίας, επικαλείται τη συνδρομή εξαιρετικών περιστάσεων, *«διαμορφώνοντας στην πράξη ένα νέο δίκαιο της ανάγκης που δεν προβλέπεται από τις συνταγματικές διατάξεις»*.

Η θέση αυτή έχει αντικρουσθεί με το επιχείρημα ότι η διαχείριση της κρίσης, στα πλαίσια του κράτους δικαίου, δεν μπορεί να εκφεύγει του πλαισίου της συνταγματικής έννομης τάξης και του ενωσιακού δικαίου και ο θεσμικός ρόλος του δικαστή είναι η διασφάλιση των *«διακαιοκρατικών εγγυήσεων της ισχύουσας πολυεπίπεδης συνταγματικής έννομης τάξης»* σε συνδυασμό με την αναγκαία αιτιολογία των νόμων, που επιβάλλουν περιοριστικά μέτρα, κατ'επίκληση του δημοσίου συμφέροντος²⁴⁹.

Άλλη άποψη υποστηρίζει ότι προς αντιμετώπιση των συνεπειών της οικονομικής κρίσης δεν υφίστατο λόγος επίκλησης του δικαίου της ανάγκης, διότι δεν προβλέπεται και δεν περιλαμβάνεται στις έκτακτες συνθήκες ή περιστάσεις του άρθρου 48 του Συντάγματος, στο οποίο δεν κατονομάζεται ως λόγος εφαρμογής του η εθνική δημοσιονομική-οικονομική κρίση²⁵⁰.

Είναι προφανές, ότι η συζήτηση για τη δημοσιονομική πολιτική και το δημόσιο συμφέρον γίνεται όλο και πιο έντονη. Επομένως, είναι αναγκαία η προσέγγιση της εννοίας και του ρόλου της νέας διάστασης, που έλαβε το δημόσιο συμφέρον κατά την εποχή της κρίσης, ήτοι αυτή του δημοσιονομικού συμφέροντος, σύμφωνα με όσα ακολούθως περιγράφονται.

3.2 ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ

Σε περιόδους κρίσης η οικονομία και η απαίτηση του κοινωνικού κράτους δεν παρουσιάζουν τη *«συστημική συσχέτιση»* που παρατηρείται σε καιρούς ομαλότητας, ενώ το δημόσιο συμφέρον, έχοντας αναχθεί στη δημοσιονομική εξυγίανση του κράτους, φαίνεται να παρέχει σημαντική δύναμη στα κρατικά όργανα και σε αποκλίσεις τους από το κράτος δικαίου, μη νοητές υπό ομαλές συνθήκες²⁵¹. Όπως

²⁴⁹ Κ.ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ (2012), «Το δημόσιο συμφέρον...», οπ.π.σελ.103,108

²⁵⁰ Ε.ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ (2012), «Η δραματική «προέλαση»...», οπ.π., σελ. 1545

²⁵¹ Γ.ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗΣ (2012), «Η οικονομική κρίση...», οπ.π., σελ.2754

προκύπτει από το πρώτο Μνημόνιο, η εισοδηματική πολιτική και η πολιτική της κοινωνικής προστασίας καλούνται να υποστηρίξουν τη δημοσιονομική προσαρμογή και την επανάκτηση της ανταγωνιστικότητας²⁵².

Ως αποτέλεσμα, από το 2009 και εντεύθεν έχει επέλθει ριζική αλλαγή στο περιεχόμενο της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, η οποία επηρέασε και επηρεάζει την ερμηνεία μίας σειράς κρίσιμων διατάξεων²⁵³.

Εμφανίζεται πλέον η έννοια του δημοσιονομικού συμφέροντος, συνάρτηση του οποίου είναι η δημοσιονομική ισορροπία, η δημοσιονομική πειθαρχία, η δημοσιονομική σταθερότητα και η συλλογή εσόδων για το Κράτος.²⁵⁴

Το δημοσιονομικό συμφέρον είναι έννοια αόριστη, νομική, λειτουργική, που πηγάζει ερμηνευτικά είτε από το Σύνταγμα, είτε από το υπερεθνικό δίκαιο. Συνιστά είδος δημοσίου ή γενικού συμφέροντος συνταγματικού επιπέδου, υπό την επιφύλαξη του οποίου τελούν τα συνταγματικά δικαιώματα, με βάση την αρχή της αναλογικότητας και τη διαφύλαξη του πυρήνα των δικαιωμάτων. Κατά μία άποψη, δεν αποτελεί ούτε μετασχηματισμό του αμιγώς ταμειακού συμφέροντος, ούτε μετεξέλιξη της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος.²⁵⁵ Θεωρείται δε ως υπέρτερη μορφή δημοσίου συμφέροντος, τόσο έναντι άλλων μορφών δημοσίου συμφέροντος, όσο και έναντι αγαθών και αξιών, αλλά και ατομικών δικαιωμάτων, μετακινώντας τα όριά του εις βάρος τους ή επιτρέποντας μεγαλύτερη υποχώρηση αυτών, κατά τη διαδικασία της στάθμισης.²⁵⁶

Εξειδικεύεται δε με κριτήριο την αντιμετώπιση άμεσων και σοβαρών οικονομικών αναγκών, όσο και τη βελτίωση της δημοσιονομικής και εν γένει μελλοντικής οικονομικής κατάστασης, αλλά και τη διάσωση της ελληνικής

²⁵² Α.ΓΕΡΟΝΤΑΣ (2010), «Το Μνημόνιο...», οπ.π., σελ. 720

²⁵³ Ε.ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (2011), «Εθνικό Σύνταγμα...», οπ.π., σελ.4

²⁵⁴ Κ.ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ(2012), «Το δημόσιο συμφέρον...», οπ.π., σελ. 101

²⁵⁵ Ε.ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ (2012), «Η δραματική «προέλαση»...», οπ.π., σελ. 1545

²⁵⁶ Π.ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ (2013), «Δημοσιονομικό...», οπ.π.σελ.688

οικονομίας από στάση πληρωμών με απρόβλεπτες κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες²⁵⁷.

Παράλληλα, το δημοσιονομικό συμφέρον γίνεται αντιληπτό ως μία έννοια συνδεδεμένη με το δημόσιο λογιστικό και χαρακτηριζόμενη από αυτοτέλεια και αυτονομία. Είναι χαρακτηριστική η διατυπωθείσα επισήμανση ότι, μέσω της ίδιας έννοιας, η οικονομική κρίση επέφερε την αλλοίωση της παραδοσιακής, γενικής έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο πλέον, υπό νέα μορφή χρησιμοποιήθηκε ως μέσο νομιμοποίησης των εξαιρετικών μέτρων που ελήφθησαν για την αντιμετώπιση του δημοσίου χρέους. Το φάσμα των μέτρων, μέσα από την έννοια του δημοσιονομικού συμφέροντος, κατέδειξε μία υποχώρηση των βασικών αρχών του δημοσίου δικαίου, έναντι του «οικονομικού πραγματισμού», που επικράτησε και επικρατεί. Παρατηρείται μία αλλοίωση των θεσμών, τόσο σε εθνικό, όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ετσι, η οικονομική κρίση επέτεινε σε σημαντικό βαθμό τον προβληματισμό σχετικά με το πως μπορεί να ικανοποιηθεί το κοινό καλό, αν δεν διατίθενται τα αναγκαία προς τούτο μέσα. Πρόκειται μήπως για μία κυριαρχία του δημοσιονομικού σκοπού που επιβάλλεται στο δίκαιο; Αραγε το δημόσιο συμφέρον έγινε πιο συγκεκριμένο, προκειμένου ν'αντιμετωπίσει τα νέα οικονομικά δεδομένα;²⁵⁸

Όπως άλλως επισημαίνεται, η οικονομική κρίση, έδωσε νέο νόημα στο ταμειακό συμφέρον, από απλό εισπρακτικό, σε επιτακτικό δημοσιονομικό, απολύτως αναγκαίο για την επιβίωση του κράτους. Υπογραμμίζεται ότι η νομολογιακή τάση της προ κρίσης εποχής, αποτυπώνονταν στο ότι το ταμειακό συμφέρον: α) δεν αποτελεί δημόσιο συμφέρον κατά την έννοια των διατάξεων του Συντάγματος και την κοινή νομοθεσία, β) δεν μπορεί να δικαιολογήσει δικονομικά προνόμια υπέρ του δημοσίου και γ) δεν μπορεί να κριθεί ικανό και επαρκές μέγεθος διαφοροποίησης του δημοσίου, έναντι των περιουσιακών δικαιωμάτων των διοικουμένων, περιορίζοντας αυτά²⁵⁹.

²⁵⁷ Ν.ΜΗΛΙΩΝΗΣ (2016), « Η οικονομική ανάλυση...», οπ.π., σελ. 2επ.(3)

²⁵⁸ CHR.ΜΟΥΚΙΟΥ (2016), “La crise grecque et le droit...», οπ.π.,p.836-838

²⁵⁹ Ι.ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗΣ (2011), «Μετασχηματισμοί...», οπ.π., σελ.478 επ.(485)

Το ΕΔΔΑ, αναφορικά με το άρθρο 21 ΚΝΔΔ ως προς τα προνόμια του Δημοσίου και το χαμηλό επιτόκιο 6% των καθυστερούμενων δημοσίων οφειλών προς τους ιδιώτες έναντι του γενικά ισχύοντος μεταξύ των ιδιωτών, στην χαρακτηριστική απόφασή του από 22.5.2008 Μεϊδάνης κατά Ελλάδος έκρινε ότι «*το απλό ταμειακό συμφέρον δεν μπορεί να εξομοιωθεί με το δημόσιο ή γενικό συμφέρον και δεν μπορεί να δικαιολογήσει την παραβίαση του δικαιώματος σε σεβασμό της περιουσίας*». Κατ'αυτό δεν τίθεται θέμα αναλογικότητας, καθώς το απλό ταμειακό συμφέρον του δημοσίου δεν επιτρέπει κανένα περιορισμό ατομικού δικαιώματος²⁶⁰.

Ομοια, το Συμβούλιο της Επικρατείας, με την **1663/2009** απόφαση της Ολομελείας, είχε κρίνει, σύμφωνα με την έως τότε πάγια νομολογία, ότι η διάταξη του άρθρου 21 του Κώδικα Νόμων περί δικών του Δημοσίου, ήταν αντίθετη στις διατάξεις των άρθρων 4 παρ.1 του Συντάγματος και 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, εισάγουσα αδικαιολόγητη διαφοροποίηση υπέρ του δημοσίου εις βάρος των ιδιωτών, δεχόμενη ότι «*μόνο το ταμειακό απλώς συμφέρον του Δημοσίου το οποίο δεν ταυτίζεται με το δημόσιο συμφέρον, δεν μπορεί να δικαιολογήσει τη διαφοροποίηση αυτή*».

Αντίθετη όμως προς την προλεγόμενη νομολογιακή τάση, την οποία επί σειρά ετών ακολούθησε το Συμβούλιο της Επικρατείας, ήταν η συλλογιστική της κρίσης του Συμβουλίου της Επικρατείας, με τις αποφάσεις **693/2011** του Β' Τμήματος και **1620/2011** του Στ' τμήματος, οι οποίες παρέπεμψαν στην Ολομέλεια τα ζητήματα τα οποία κλήθηκαν να εξετάσουν, εντούτοις παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον γιατί για πρώτη φορά με αυτές τίθεται το θέμα της «μετάλλαξης» του ταμειακού συμφέροντος του δημοσίου σε υπέρτερο δημοσιονομικό συμφέρον και το όριο της απόκλισης, από την υφιστάμενη νομολογία και το Σύνταγμα, που αυτό μπορεί να δικαιολογήσει. Σημειώνεται ότι η απόφαση **1620/2011** είναι η πρώτη με την οποία το Συμβούλιο της Επικρατείας ρητά ανάγει τη «*διασφάλιση της δημοσιονομικής ισορροπίας του Κράτους*» σε αποχρώντα λόγω δημοσίου συμφέροντος. Η ίδια

²⁶⁰ Γ.ΔΡΟΣΟΣ, «Ζητήματα...», οπ.π., σελ. 471

απόφαση επισημαίνει ότι διακυβεύεται η δημοσιονομική ισορροπία του Κράτους, χαρακτηρίζοντας την δημοσιονομική κρίση ως «εθνική κρίση»²⁶¹.

Ωστόσο, αναφορικά με την κριτική που έχει εκφρασθεί ως προς τις ανωτέρω αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, παρατίθεται η άποψη ότι οι έννοιες του «πλήρους δημοσιονομικού εκτροχιασμού» και της «δημοσιονομικής και εθνικής κρίσης» της χώρας χρησιμοποιήθηκαν ως μορφές σιωπηρής γενικής ρήτρας διασταλτικής ερμηνείας ορισμένης συνταγματικής διάταξης ή μεταβολής της πάγιας νομολογίας. Και οι δύο ως άνω νομολογιακές θέσεις χρησιμοποίησαν τη δυσχερή οικονομική συγκυρία, μέσω του δημοσίου συμφέροντος, ως «ερμηνευτικό γνώμονα μεταβολής του κανονιστικού περιεχομένου των συνταγματικών διατάξεων». Παράλληλα επισημαίνεται ο κίνδυνος να τεθεί ως κριτήριο δικανικής ερμηνευτικής η ανταπόκριση της ελληνικής οικονομίας στις ρυθμίσεις του «Μνημονίου». Δηλαδή υφίσταται «ο κίνδυνος της συνολικής υπονόμησης του νομικού συστήματος, μέσω της επίκλησης της δυσμενούς δημοσιονομικής συγκυρίας και ειδικότερα υπονόμησης του τυπικού χαρακτήρα και της νομικής υπεροχής του Συντάγματος, ως προς την προστασία των συνταγματικών δικαιωμάτων»²⁶².

Είναι ενδιαφέρουσα επομένως, στο σημείο αυτό μία ενδεικτική περιγραφή της θέσης του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως προς τη χρήση της επικρατούσας πλέον έννοιας του δημοσιονομικού συμφέροντος και τους περιορισμούς τους οποίους η επίκλησή του επέβαλε επί των θεμελιωδών, ιδίως των κοινωνικών δικαιωμάτων.

²⁶¹ Δ.ΕΜΜΑΝΟΥΗΛΙΔΗΣ, Μ.ΣΚΑΝΔΑΛΗ (2012), «Το δημοσιονομικό συμφέρον...», οπ.π. σελ.2762-2765

²⁶² Ι.ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗΣ (2011), «Μετασχηματισμοί...», οπ.π., σελ. 480, 487

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΠΟΧΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

4.1 Η ΕΠΙΚΛΗΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ ΩΣ ΥΠΕΡΤΕΡΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ

Κατά την παρούσα οικονομική συγκυρία σχεδόν το σύνολο των μέτρων που ελήφθησαν από το νομοθέτη για την αντιμετώπιση της κρίσης έχουν αχθεί προς έλεγχο ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, είτε ευθέως, είτε μέσω του θεσμού της πρότυπης-πilotικής δίκης, η οποία καθιερώθηκε με το άρθρο 1 του ν.3900/2010 (Α'213).

Χαρακτηριστική και άμεσα συναρτώμενη με την εφαρμογή του πρώτου «Μνημονίου» είναι η **668/2012** απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, για την οποία έχει γίνει εκτεταμένη επιστημονική μελέτη, ανάλυση και σχολιασμός. Θα εστιάσουμε ενδεικτικά σε ορισμένα χαρακτηριστικά σημεία, σχετικά με την παρούσα θεματολογία.

Η απόφαση εκδόθηκε ως απάντηση στις αιτήσεις ακυρώσεως ενώπιον του Ακυρωτικού Δικαστηρίου, υποβληθείσες από το Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών και λοιπούς επαγγελματικούς και επιστημονικούς φορείς ενόψει του πρώτου Μνημονίου. Από την πλευρά του Δημοσίου έχει γίνει επίκληση του δικαίου της ανάγκης, οι θέσεις του οποίου, δια στόματος του Υπουργού Οικονομικών, ανέφεραν μεταξύ άλλων ότι: *«οι ρυθμίσεις των νόμων 3833/2010 και 3845/2010 συνιστούν δίκαιο έκτακτης ανάγκης, θεσπισμένο για την προστασία του εθνικού συμφέροντος και ειδικότερα για την προστασία της ελληνικής οικονομίας από την κατάρρευση και τη διασφάλιση χρηματοδότησεως των δημοσίων πολιτικών στους τομείς της εθνικής ασφάλειας, της παιδείας, της υγείας και της κοινωνικής ασφάλισης»*. Διαμορφώθηκε έτσι η ισχυρή τάση της νομολογίας ότι λόγοι υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος επέβαλαν το Μνημόνιο και τα δυσμενή μέτρα που επακολούθησαν, καθώς και ότι οι

όποιοι περιορισμοί επιβλήθηκαν ήταν εντός των πλαισίων της αρχής της αναλογικότητας²⁶³.

Με την εν λόγω απόφαση κρίθηκε, με ισχυρή πλειοψηφία, ότι ο ν.3845/2010, με τον οποίο κυρώθηκε το προσαρτημένο σ' αυτόν Μνημόνιο, είναι συνταγματικός, καθώς και ότι η περικοπή αποδοχών εργαζομένων στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα και των συνταξιοδοτικών παροχών εξυπηρετεί λόγους δημοσίου συμφέροντος. Καθιερώθηκε έτσι μία ισχυρή τάση της νομολογίας, κατά την οποία το Μνημόνιο και τα λοιπά δυσμενή μέτρα επέβαλαν λόγοι «*υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος*». Επ' αυτού η απόφαση²⁶⁴ αναφέρει τα εξής: «*αφ' ενός μεν για την άμεση αντιμετώπιση της διαπιστωθείσας από το νομοθέτη οξείας δημοσιονομικής κρίσεως, η οποία, κατ' αυτόν, είχε καταστήσει αδύνατη την εξυπηρέτηση των δανειακών αναγκών της χώρας μέσω των διεθνών αγορών και πιθανόν το ενδεχόμενο χρεωκοπίας της, και αφετέρου για την εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών με τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος κατά τρόπο δυνάμενο να διατηρηθεί και μετά την τριετή περίοδο, στην οποία κατ' αρχήν απέβλεπαν τα λαμβανόμενα μέτρα[...] η θεσπισθείσα με τους νόμους 3833/2010 και 3845/2010 περικοπή αποδοχών και επιδομάτων εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και συνταξιοδοτικών παροχών αποτελεί τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προώθησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας, το οποίο συνολικώς εφαρμοζόμενο αποσκοπεί τόσο στην αντιμετώπιση της, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, άμεσης ανάγκης κάλυψης οικονομικών αναγκών της χώρας, όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής κατάστασης, δηλαδή στην εξυπηρέτηση σκοπών που συνιστούν κατ' αρχήν σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και αποτελούν, ταυτοχρόνως, και σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών της Ευρωζώνης, ενόψει της καθιερούμενης από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης υποχρέωσης δημοσιονομικής πειθαρχίας και διασφάλισης της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ*

²⁶³ Α.ΑΡΓΥΡΓΟΣ (2012), «Τα προνόμια του Δημοσίου...», οπ.π. σελ. 2806-2808

²⁶⁴ Σκεπτικό αριθ.35

στο σύνολό της. Τα μέτρα δε αυτά, λόγω της φύσεώς τους, συμβάλουν αμέσως στην περιστολή των δημοσίων δαπανών».

Ετσι, το Δικαστήριο αναζητώντας την αιτιολογία των σχετικών ρυθμίσεων, δέχθηκε ότι τα μέτρα εντάσσονταν σ'ένα ευρύτερο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής και αποσκοπούσαν στην άμεση ανάγκη κάλυψης των οικονομικών αναγκών της χώρας, αλλά και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής κατάστασης. Πρόκειται για λόγους δημοσίου συμφέροντος οι οποίοι ταυτίζονται με το δημοσιονομικό συμφέρον²⁶⁵.

Όπως έχει επισημανθεί, από το εκτενές σκεπτικό της απόφασης **668/2012** προκύπτει ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας αντιμετώπισε με μεγάλη περίσκεψη τη «μετάθεση πολιτικών ευθυνών στους ώμους του». Γι'αυτό προτίμησε μία στροφή στη νομολογία του με επίκεντρο την αλλαγή πλευσης ως προς τη θέση του σχετικά με το δημόσιο συμφέρον και την ανάδειξη, ως νέας, της έννοιας του δημοσιονομικού συμφέροντος²⁶⁶.

Η ερμηνεία της ως άνω απόφασης επιβεβαιώνει την υπέρβαση της παραδοσιακής έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, αφού το δημοσιονομικό συμφέρον πλέον δεν αντιμετωπίζεται ως αυτόνομο και αυτοτελές, συνδεδεμένο μόνο με σκοπό του δημοσίου λογιστικού, αλλά συνδέεται άμεσα με την ικανοποίηση των δημοσιονομικών αναγκών της χώρας. Αναγνωρίζεται έτσι, ως υπερέχον, που επικρατεί έναντι των άλλων πτυχών του δημοσίου δικαίου. Θεωρείται αναγκαίο για την κάλυψη αναγκών χρονικά περιορισμένων, αλλά και μελλοντικών, παρά το ότι μία διαρκής επίκληση εξαιρετικών συνθηκών, η οποία θέτει το δημοσιονομικό συμφέρον, από απλό ταμειακό σε θέση υπέρτερου συμφέροντος, θέτει ζητήματα μη συμβατότητας με το εθνικό, αλλά και το διεθνές και το ευρωπαϊκό δίκαιο.²⁶⁷

²⁶⁵ Σ.ΚΤΙΣΤΑΚΤΗ (2012), « Η επίδραση...», οπ.π. σελ. 481επ. (501)

²⁶⁶ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το δημόσιο δίκαιο...* οπ.π., σελ. 225

²⁶⁷ CHR.ΜΟΥΚΙΟΥ (2016), «La crise grecque et le droit...», οπ.π., p.838

Ο δικαστικός έλεγχος χαρακτηρίστηκε ως έλεγχος ορίων, σύμφωνα και με την ισχύουσα, προ κρίσης, τάση, περιορισθείς στη διερεύνηση του αν η διατήρηση της δημοσιονομικής ισορροπίας, αποτελούσε σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ώστε να καθίσταται θεμιτός και ανεκτός ο περιορισμός των κατοχυρωμένων στο Σύνταγμα δικαιωμάτων. Έτσι, το δημοσιονομικό συμφέρον εν τέλει αναδείχθηκε σε λόγο ικανό να δικαιολογήσει βαθύτερους και εντονότερους περιορισμούς των δικαιωμάτων σε σχέση με εκείνους που γίνονται ανεκτοί σε περίοδο ομαλότητας²⁶⁸.

Η τάση που διαμορφώθηκε με την **668/2012** απόφαση κατέστη εμφανής και σε άλλες αποφάσεις, σχετικές με το Μνημόνιο, όπως στις **1283/2012** και **1286/2012** αποφάσεις της Ολομέλειας, οι οποίες κινήθηκαν σε όμοιο πλαίσιο, αν και επιχείρησαν²⁶⁹ να αποσυνδέσουν το δημοσιονομικό δημόσιο συμφέρον από το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου. Ανέφεραν ότι το μέτρο περικοπής των επιδομάτων εορτών και αργίας, που ελάμβαναν συνταξιούχοι και βοηθηματούχοι όλων των φορέων κύριας ασφάλισης, πλην ΟΓΑ, δεν απέβλεπε απλώς στο ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου, αλλά αποτελούσε τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προώθησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση και ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας.

Συνοψίζοντας τα κύρια σημεία των θέσεων της Ολομέλειας, διαπιστώνεται ότι: α) το δημοσιονομικό συμφέρον της χώρας, υπό την κρισιμότητα των περιστάσεων αναδείχθηκε σε υπέρτερο δημόσιο συμφέρον, αλλά και σε σκοπό κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών της Ευρωζώνης β) ο δικαστικός έλεγχος, αναφορικά με την κρισιμότητα της οικονομικής κατάστασης της χώρας και τις νομοθετικές επιλογές για την αντιμετώπισή της, στα πλαίσια της δημοσιονομικής πολιτικής ήταν κατά κύριο λόγο οριακός ή άλλως, διακηρύχθηκε ως οριακός γ) Το δικαστήριο υπενθύμισε σε αρκετά σημεία ότι η κρίση του είχε αναχθεί στο διάστημα ψήφισης των μέτρων και εκδίκασης των υποθέσεων στα πλαίσια ενός προγράμματος, το οποίο συνολικά εφαρμοζόμενο θα επιβάρυνε ισομερώς όλα τα κοινωνικά στρώματα. Με τον τρόπο αυτό εμμέσως το Συμβούλιο της Επικρατείας

²⁶⁸ Σ.ΚΤΙΣΤΑΚΗ (2013), «Όψεις δικαστικού ελέγχου...», ο.π., σελ.577 επ., (581)

²⁶⁹ Ενδεικτικά, σκεπτικό αριθ.16 της 1285/2012 απόφασης

δεν προδίκασε την κρίση του για μελλοντικά ζητήματα και δημοσιονομικά μέτρα που θα ετίθεντο ενώπιόν του στο μέλλον²⁷⁰.

Χαρακτηριστική επ'αυτού είναι και η θέση της νομολογίας, επί της αίτησης ακύρωσης κατά της, κατ'έξουσιοδότηση του άρθρου 53 του ν.4021/2011, εκδοθείσης ΥΑ 1211/2011, αναφορικά με το έκτακτο Ειδικό Τέλος Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών (ΕΕΤΗΔΕ). Με **1972/2012** απόφαση της Ολομελείας κρίθηκε ότι αυτό επιβλήθηκε εκτάκτως προς αντιμετώπιση ιδιαίτερος σοβαρού, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, δημοσιονομικού προβλήματος, δηλαδή με γνώμονα το γενικότερο συμφέρον. Η απόφαση αυτή, ως συνδεδεμένη με το δημόσιο συμφέρον παρατίθεται στην παρούσα παράγραφο, διότι μ'αυτή επιβεβαιώθηκε ότι η κάλυψη του δημοσιονομικού ελλείμματος αποτελεί *«γενικότερο κρατικό σκοπό»*, κρίνοντας ότι η επιβολή του τέλους δεν αντίκειται στο Σύνταγμα, ακριβώς ενόψει του *«έκτακτου και χρονικώς περιορισμένου»* χαρακτήρα του, αφήνοντας το ενδεχόμενο ότι ίσως η κρίση του Δικαστηρίου να ήταν διαφορετική αν το μέτρο ήταν πάγιο.²⁷¹

Ιδιαίτερης σημασίας, ως προερχόμενης από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, είναι η απόφαση **25/2012 του ΑΕΔ**, μετά από παραπεμπτική απόφαση της Ολομελείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά την οποία η διάταξη του άρθρου 21 του Κώδικα Νόμων περί Δικών του Δημοσίου ήταν ανίσχυρη και μη εφαρμοστέα, ως αντισυνταγματική και της αντίθετης θέσης του Αρείου Πάγου, επ'αυτού. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η θέσπιση της σχετικής διάταξης είχε ως αιτιολογία τη σοβαρή δημοσιονομική κρίση που διέρχονταν η χώρα, αναφέροντας ότι η υπέρ του δημοσίου προνομακή μεταχείριση *«αποβλέπει στην ορθή άσκηση της δημόσιας εξουσίας μέσω της διαφύλαξης της δημοσιονομικής ισορροπίας και της περιουσίας του Κράτους, με σκοπό την εκπλήρωση των, κατά το Σύνταγμα και τους νόμους, υποχρεώσεών του έναντι των πολιτών»*²⁷².

²⁷⁰ Δ.ΕΜΜΑΝΟΥΗΛΙΔΗΣ, Μ.ΣΚΑΝΔΑΛΗ (2012), «Το δημοσιονομικό συμφέρον»...οπ.π., σελ. 2269-2771), Σ.ΚΤΙΣΤΑΚΗ, «Οψεις δικαστικού ελέγχου...», οπ.π., σελ. 584

²⁷¹ Δ. ΕΜΜΑΝΟΥΗΛΙΔΗΣ, Μ.ΣΚΑΝΔΑΛΗ (2012), «Το δημοσιονομικό συμφέρον...», οπ.π., σελ.2775

²⁷² Χ.ΑΥΓΕΡΙΝΟΥ (2012), «Δημόσιο Συμφέρον...» οπ.π., σελ. 2780

Με τον ίδιο τρόπο το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει κρίνει και σε άλλες αποφάσεις, όπως στη **2307/2014** για τη συνταγματικότητα των περικοπών των μισθών και συντάξεων και την κατάργηση μισθών και επιδομάτων στον ιδιωτικό τομέα, που επιβλήθηκαν με το δεύτερο Μνημόνιο (ν. 4046/2012). Στην εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο ανέτρεξε στην έννοια του «*υπέρτερου κοινωνικού συμφέροντος*», για να θεμελιώσει τη συμφωνία των επίμαχων μέτρων με το Σύνταγμα, κρίνοντας ότι αυτά θα συνέβαλαν στην καταπολέμηση της ανεργίας και στην ανταγωνιστικότητα.

Αντίθετα, στην υπ.αριθ. **2192/2014** απόφαση, με αντικείμενο τις περικοπές στις αποδοχές των μελών των ενόπλων δυνάμεων, η δικανική κρίση κινείται σε διαφορετική εντελώς κατεύθυνση. Θεωρεί ότι οι περικοπές δεν μπορούν να δικαιολογηθούν από το λόγο ότι αποτελούν τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής αναπροσαρμογής για την ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας, μέτρο αναγκαίο, αλλά όχι επαρκές για τη συνταγματικότητα των περικοπών. Επίσης ότι στερούνται της αναγκαίας τεκμηρίωσης, διότι δεν προκύπτουν ειδικές εκτιμήσεις για τις επιπτώσεις των μέτρων στο σώμα των ενόπλων δυνάμεων, ως επίσης ότι ούτε αν οι επιπτώσεις είναι μικρότερες ή μεγαλύτερες του οφέλους.²⁷³

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί ότι η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την υπ.αριθ. **2114/2014** απόφασή της, η οποία εξέτασε την υπόθεση που είχε παραπέμψει η προαναφερόμενη **1620/2012** απόφαση, δικαιολόγησε την ευνοϊκή για το Δημόσιο μεταχείριση όχι ειδικά εδώ λόγω των υφιστάμενων επιτακτικών συνθηκών, αλλά απέδωσε την κρίση της «*στην εξυπηρέτηση σκοπού επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, που συνίσταται στην προστασία της δημοσιονομικής ισορροπίας και της περιουσίας του κράτους*». Υφίσταται με τον τρόπο αυτό μία αντικατάσταση της έννοιας του «*ταμειακού συμφέροντος*» με την έννοια «*δημοσιονομική ισορροπία*»²⁷⁴.

²⁷³ Γ.ΚΑΡΑΒΟΚΥΡΗΣ (2014), *Το Σύνταγμα και η κρίση...ο.π.*, σελ. 94-96

²⁷⁴ Γ.ΔΡΟΣΟΣ (2015), «*Η κρίση της οικονομίας...*», ο.π. σελ.18

Η σύγχρονη νομολογιακή τάση της εννοίας του δημοσιονομικού συμφέροντος, ως κρίσιμης πτυχής του δημοσίου συμφέροντος, που δικαιολογεί σοβαρούς και συνεχείς περιορισμούς των ατομικών και θεμελιωδών δικαιωμάτων, κατ'έπικληση εξαιρετικών αναγκών, έχει δεχθεί κριτική. Ενδεικτικά αναφέρεται η άποψη, σύμφωνα με την οποία το Συμβούλιο της Επικρατείας, αντί να μετέλθει τα αναγκαία στάδια της ουσιαστικής δικαστικής κρίσης, όπως έλεγχο της αιτιολογίας, της συμβατότητας των δανειακών συμβάσεων με το υπερκείμενο δίκαιο και της θέσης προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ, προσπάθησε να αξιοποιήσει την άσκηση της πολιτικής εξουσίας, για τη θεμελίωση της κρίσης του ²⁷⁵.

Κατ'άλλη άποψη, το Δικαστήριο, στα πλαίσια της αρχής της αναλογικότητας, αποδέχεται το δημοσιονομικό συμφέρον ως γενικό συμφέρον ικανό να αιτιολογήσει επεμβάσεις στα περιουσιακά δικαιώματα, όταν ανταποκρίνεται στοιχειωδώς στις απαιτήσεις ενός *«επιστημονικώς τεκμηριωμένου ορθολογικού δημοσιονομικού προγραμματισμού»*. Όχι όμως και στις περιπτώσεις εκείνες όπου ο εθνικός νομοθέτης εμφανίζει ως γενικό συμφέρον ένα αμιγώς ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου, περιστασιακά και ευκαιριακά μεταλλαγμένο σε δημοσιονομικό ²⁷⁶.

Επίσης υποστηρίχθηκε ότι η «έκτακτη και εξαιρετική ανάγκη», της οποίας γίνεται επίκληση για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης, κατά τη διαδικασία στάθμισης εννόμων αγαθών, έχει χαρακτηριστεί και ως *«είσοδος των σκοπιμοτήτων της κρίσης στον δικανικό συλλογισμό»*²⁷⁷.

Διατυπώθηκε ακόμη η άποψη της υποταγής του συνταγματικού στον πολιτικό λόγο, η έλλειψη ουσιαστικού διαλόγου μεταξύ δικαστή και νομοθέτη και η ανεπάρκεια θεμελίωσης νομοθετικών παρεμβάσεων και δικαστικών αποφάσεων, χωρίς σεβασμό σε αρχές του Συντάγματος και δικαιώματα. Μία υποταγή, η οποία υποδηλώνει τη *«διαστρέβλωση και την απομείωση της αξίας του συνταγματικού λόγου, καθώς και την περιθωριοποίηση κανονιστικών και συμβολικών εργαλείων»*,

²⁷⁵ Γ.ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ (2012), «Τα αντισυνταγματικά μέτρα...», οπ.π. σελ.2672

²⁷⁶ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το Δημόσιο δίκαιο...* οπ.π., σελ.301

²⁷⁷ Γ.ΔΡΟΣΟΣ (2015), «Η κρίση της οικονομίας...», οπ.π., σελ. 17

που θα μπορούσαν ν'αξιοποιηθούν μπροστά στη νέα πραγματικότητα. Το Σύνταγμα εξακολούθησε να επιτελεί τις θεμελιώδεις λειτουργίες του, με έλλειψη όμως ουσιαστικής του συμβολής στη διαχείριση της κρίσης.²⁷⁸

Επίσης, σύμφωνα με άλλη θέση, ο δημοσιονομικός στόχος μείωσης του δημοσίου χρέους σε επίπεδα βιωσιμότητας στερείται βασιμότητας διότι *«προσδιορίζεται, εντελώς αυθαιρέτως, με βάση τα συγκυριακά δεδομένα του δημοσίου χρέους και άλλων χωρών της Ευρωζώνης που την επηρεάζουν, λόγω οικονομικού «όγκου», πολύ περισσότερο ως προς τις μελλοντικές της προοπτικές»*²⁷⁹.

Συμπερασματικά, θα μπορούσε να λεχθεί ότι στη νομολογία των τελευταίων ετών, *«ο παντοδύναμος λόγος του χρέους»* είναι αυτός που προσδιόρισε τη σημασία του δημοσίου συμφέροντος, τεκμηριώνοντας τη συμφωνία του νόμου με το Σύνταγμα και ταυτίζοντας το δημόσιο συμφέρον με το δημοσιονομικό συμφέρον του Δημοσίου, όπως ως τέτοιο χαρακτηρίζεται η σταθερότητα και η αποτροπή της οικονομικής καταστροφής. Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος μετασχηματίζεται ριζικά. Όπως έχει επισημανθεί, η αναγωγή του δημοσίου συμφέροντος, ως υπέρτερου άλλων, όπως της περιουσίας ή της ιδιοκτησίας, οδηγεί στο φαινόμενο, *«ο νομικός κανόνας, ενώ φέρει στοιχεία παρέκκλισης από την ορθή ερμηνεία του Συντάγματος, εντούτοις εγγράφεται για άλλη μία φορά στο συνεχές και την κανονικότητα του δικαίου»* ακόμη και αν γίνεται λόγος για αποδυνάμωση του κανονιστικού κύρους του ιδίου του συνταγματικού κειμένου». ²⁸⁰ Το εν λόγω στοιχείο εντοπίζεται και στην υπ.αριθ.**2757/2013** απόφαση (περί του τέλους επιτηδεύματος), ως μέτρο αναγκαίο για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης και την ενίσχυση των δημοσίων εσόδων.

Όμως οι προπεριγραφείσες θέσεις της νομολογίας, έχουν προκαλέσει σοβαρούς προβληματισμούς σχετικά με το εν λόγω συμφέρον αποκτά πλέον διαστάσεις υπέρτατου δημοσίου συμφέροντος και η επίκλησή του και μόνο είναι

²⁷⁸ Ξ.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ,Α.ΦΩΤΙΑΔΟΥ (2015), «Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος. Πως αντέδρασαν τα Συντάγματα στην κρίση;» *ΕφΔΔ-Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 4, σελ.394 επ.(405)

²⁷⁹ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), *Το Δημόσιο δίκαιο...οπ.π*, σελ.302

²⁸⁰ Γ.ΚΑΡΑΒΟΚΥΡΗΣ (2014), *Το Σύνταγμα και η κρίση...οπ.π.*, σελ.101, 102

ικανή για να επιφέρει σημαντική ανατροπή σε σχέσεις και δικαιώματα που τυγχάνουν προστασίας από το Σύνταγμα και εμπεριέχονται σε αρχές όπως του κοινωνικού κράτους, της κοινωνικής συνοχής και της κοινωνικής αλληλεγγύης²⁸¹.

Εξειδικεύοντας περαιτέρω το περιεχόμενο των εν λόγω τάσεων, ακολουθεί κατωτέρω ενδεικτική αναφορά στις νομολογιακές θέσεις, με επίκεντρο αυτές του πρώτου «μνημονιακού διαστήματος», σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας από το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο.

4.2 Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ

Τα κοινωνικά δικαιώματα, στην εποχή της κρίσης υπέστησαν σοβαρότατο πλήγμα. Η κατηγορία των μισθωτών και των συνταξιούχων δεν έπαψε να υφίσταται δυσμενή μέτρα, τόσο κατά την έναρξη της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, αλλά και στη συνέχεια αυτής. Από νομολογιακής άποψης οι μειώσεις και οι περικοπές των κοινωνικών παροχών, αντιμετωπίστηκαν με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον και τη σκέψη ότι ήταν πρόσφορες και αναγκαίες για την αντιμετώπιση της κρίσης.

Στη νομολογία της κρίσης ήταν καθοριστικός ο ρόλος της αρχής της αναλογικότητας. Με την απόφαση **668/2012** του πρώτου Μνημονίου κλήθηκε ο δικαστής ν' απαντήσει αν η διατήρηση της δημοσιονομικής ισορροπίας αποτελούσε σκοπό δημοσίου συμφέροντος ικανό να περιορίσει τα θεμελιώδη δικαιώματα. Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, με τη νομολογία της, επί του πρώτου Μνημονίου, έκρινε ότι τα επιβληθέντα περιοριστικά μέτρα συνταγματικών δικαιωμάτων, δεν ήταν απρόσφορα για την επιδίωξη των επιδιωκομένων σκοπών και ούτε θα μπορούσαν να θεωρηθούν μη αναγκαία.

Το Δικαστήριο συνέδεσε την αναγκαιότητα των μέτρων όχι μόνο με την άμεση αντιμετώπιση του κινδύνου κατάρρευσης της οικονομίας, αλλά και με την περαιτέρω δημοσιονομική προσαρμογή και προώθηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της

²⁸¹ Σ. ΚΤΙΣΤΑΚΗ (2013), «Η δικαστική προστασία πριν και μετά το Μνημόνιο, *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*», τεύχος 5, σελ.697επ. (707,708)

ελληνικής οικονομίας για τη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής κατάστασης της χώρας²⁸².

Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε έτσι ότι δεν παραβιάστηκε η αρχή της αναλογικότητας. Απέρριψε δε τους ισχυρισμούς περί παράλειψης του νομοθέτη να εξετάσει και ηπιότερα μέτρα. Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι η δημοσιονομική εξυγίανση δεν στηρίζονταν μόνο στη μείωση των δαπανών μισθοδοσίας των εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και την περικοπή των συντάξεων, αλλά και στη λήψη άλλων μέτρων δημοσιονομικών και διαρθρωτικών, η συνολική και συντονισμένη εφαρμογή των οποίων θα συνέβαλε στη βελτίωση και σταθεροποίηση των δημοσιονομικών μεγεθών στο μέλλον²⁸³.

Παράλληλα, έγινε δεκτό ότι με τα επίμαχα μέτρα επήλθε μεν μείωση των συνολικώς καταβαλλομένων αποδοχών όχι όμως και στέρηση αυτών, εξασφαλίζοντας έτσι κατ'αρχήν ισορροπία ανάμεσα στις απαιτήσεις του, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, γενικού συμφέροντος και την ανάγκη προστασίας περιουσιακών δικαιωμάτων των εργαζομένων και συνταξιούχων. Χαρακτηριστική όμως αντίφαση είναι το γεγονός ότι στη συνέχεια τα επιδόματα εορτών και αδείας περιεκόπησαν εντελώς με συνέπεια να τίθεται εν αμφιβόλω η αναμενόμενη προσφορότητα και να τίθεται ζήτημα εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας στην προκειμένη περίπτωση²⁸⁴.

Στη χαρακτηριστική απόφαση **668/2012** της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, υπάρχει μία εμφανής δήλωση πίστης στον οριακό έλεγχο των σκοπών του νομοθέτη. Αν και το Δικαστήριο φαίνεται να εξετάζει το σκοπό των περιορισμών και την αναγκαιότητα των μέτρων, εστιάζοντας μάλιστα σε κριτήρια όπως η χρονική διάρκεια του προγράμματος και η διάκριση μεταξύ περικοπών και πλήρους στέρησης αυτών, ωστόσο δεν επεμβαίνει στη γενικότερη πολιτική του

²⁸² Σ.ΚΤΙΣΤΑΚΗ (2013) «Οψεις δικαστικού ελέγχου...», οπ.π., σελ. 580,581

²⁸³ Δ.ΕΜΜΑΝΟΥΗΛΙΔΗΣ, Μ.ΣΚΑΝΔΑΛΗ (2012), «Το δημοσιονομικό συμφέρον...», οπ.π., σελ. 2767,2768

²⁸⁴ Κ.ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, Α.ΚΑΪΔΑΤΖΗ (2012), «Η μάταιη θυσία...», οπ.π. σελ.2703

νομοθέτη, ούτε στο αν αναζητήθηκαν άλλα ηπιότερα μέτρα. Επιχειρεί δε να συνδέσει την τήρηση της αρχής της νομιμότητας με το ενοχικής φύσεως περιουσιακό δικαίωμα, ως κλασσικό ατομικό δικαίωμα, με τους περιορισμούς του οποίου είναι περισσότερο εξοικειωμένος ο δικαστής, όπως αναφέρθηκε και στο πρώτο μέρος της παρούσης εργασίας ²⁸⁵.

Χαρακτηριστική του οριακού και μόνο ελέγχου είναι και η **2307/2014** απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά την οποία τα κρινόμενα με αυτή περιοριστικά μέτρα στο πεδίο της συλλογικής αυτονομίας και των μισθολογικών και εργασιακών δικαιωμάτων των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας και των ιδιωτικών επιχειρήσεων, αν και συνιστούν σοβαρή υποχώρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων, «εντάσσονται σ'ένα ευρύτερο σύστημα ρυθμίσεων και μέτρων, τα οποία εκτείνονται σε ένα μεγάλο φάσμα τομέων της δημόσιας πολιτικής [...] και αποσκοπούν [...] στην αντιμετώπιση του οξύτατου προβλήματος διόγκωσης του δημοσίου χρέους και των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, μέσω, μεταξύ άλλων, διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας [...]». Κατά την ίδια απόφαση η κρίση του Δικαστηρίου «στερείται της εξουσίας ελέγχου των νομοθετικών επιλογών». Ωστόσο, ενόψει των εξαιρετικών συνθηκών που ελήφθησαν τα κρινόμενα μέτρα, «δεν εμφανίζονται στο πλαίσιο του οριακού ελέγχου της συνταγματικότητας των αντιστοίχων ρυθμίσεων, ως μη πρόσφορα και αναγκαία για την επίτευξη του παραπάνω, συνταγματικώς θεμιτού σκοπού. Ούτε θίγουν τον πυρήνα των δικαιωμάτων που απορρέουν από τα άρθρα 22 παρ.1 και 2 και 23 του Συντάγματος»²⁸⁶.

Ομοια και η θέση της πλειοψηφίας στην υπ.αριθ. **3410/2014 απόφαση** του Α'Τμήματος του ΣτΕ, παραπεμπτική, με την οποία απορρίφθηκε αγωγή ασφαλισμένων στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και ΕΤΕΑ, προερχομένων από το Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Τραπεζοϋπαλλήλων (ΕΤΑΤ), με αίτημα αποζημίωσης κατά το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ, για το λόγο, μεταξύ άλλων, ότι οι υπό κρίση περικοπές ήταν οι

²⁸⁵ Ε.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Α.ΦΩΤΙΑΔΟΥ, «Κοινωνικά δικαιώματα...», ο.π., σελ.42,

²⁸⁶ Κ.ΣΑΚΕΛΑΡΟΠΟΥΛΟΥ (2016), «Κρίση και ανθεκτικότητα του Συντάγματος», *ΕφΔΔ-Εφημερίδα Διοικητικού δικαίου*, τεύχος 1, σελ.2 επ. (5)

τέταρτες κατά σειρά, ενώ η μείωση των κυρίων και επικουρικών συντάξεων δεν διασφάλιζε ένα ελάχιστο όριο αξιοπρεπούς διαβίωσης. Το Δικαστήριο έκρινε²⁸⁷ ότι αυτές εντάσσονταν σ'ένα ευρύτερο πρόγραμμα για την αποκατάσταση της δημοσιονομικής ισορροπίας της Χώρας και ήταν σύμφωνες με το άρθρο 22 παρ.5 του Συντάγματος. Παράλληλα δέχθηκε ότι ο δικαστής μπορούσε να προβεί μόνο σε έλεγχο των άκρων ορίων της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος. Αποφάνθηκε επίσης ότι δεν ήταν αναγκαία η οιαδήποτε αναλογιστική μελέτη. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η απόφαση « ο πολιτικός στόχος του περιορισμού της αύξησης των κοινωνικών δαπανών από τη φύση του επιτυγχάνεται με την μείωση των επιχορηγήσεων και όχι με την περαιτέρω χρηματοδότηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, ο στόχος δε αυτός δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί με την επιλογή, ως μέτρου λιγότερου επαχθούς, της επιβάρυνσης των υπολοίπων πολιτών με την επιβολή φορολογίας».

Εν γένει, ως προς την αρχή της αναλογικότητας, γίνεται δεκτό ότι η μνημονιακή νομολογία, τείνει να επιδεικνύει έναν «δικαστικό αυτοπεριορισμό», διακηρύσσοντας τον έλεγχο ορίων, εξετάζοντας μόνο το προδήλως απρόσφορο ή δυσανάλογο του επιδικίου μέτρου προς το επιδιωκόμενο συμφέρον. Προβαίνει δηλαδή σε έλεγχο εφαρμογής της *lato sensu* αναλογικότητας, μη ερευνώντας την *stricto sensu* αναλογικότητα, ήτοι τη δυνατότητα επιλογής του ηπιότερου μέτρου, μέσω στάθμισης μειονεκτημάτων και πλεονεκτημάτων, διότι θεωρείται ότι ο έλεγχος αυτός αποτελεί έλεγχο σκοπιμότητας, στον οποίο μόνο ο νομοθέτης δικαιούται να προβαίνει²⁸⁸.

Στην απόφαση **668/2012** ο δικαστής αυτοπεριορίζεται μη παρεμβαίνοντας στη γενικότερη πολιτική επιλογή του νομοθέτη επί των μέτρων που έχει θέσει. Παράλληλα αποφεύγει να κρίνει εάν υφίστανται μέτρα λιγότερο επαχθή για το δικαίωμα, τα οποία να εξυπηρετούν εξίσου το σκοπό. Αρκείται μόνο στην προσφορότητα του μέτρου, δηλαδή στην αναγνώριση ότι το μέτρο συμβάλλει στην επίτευξη του σκοπού. Δεν διερευνά την αναγκαιότητα, καθιστώντας ανενεργό στην

²⁸⁷ Σκεπτικό 21

²⁸⁸ Ν.ΜΗΛΙΩΝΗΣ (2016), «Η οικονομική ανάλυση...», οπ.π., σελ. 4

ουσία το δεύτερο βήμα της αναλογικότητας²⁸⁹, παρότι η αρχή της αναλογικότητας επιτάσσει την πειστικότητα της νομοθετικής επιλογής και την ορθολογική τεκμηρίωση των νομοθετικών μέτρων, ενώ η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων προϋποθέτει «τη διεξαγωγή ενός διαλόγου ανάμεσα στο νομοθέτη και στο δικαστή», με σκοπό τη θεμελίωση της αναλογικότητας των επιλογών του.

Αντίθετα η μειοψηφία απαίτησε μία συνολική μελέτη και αιτιολογία, από την οποία θα προκύπτει ότι έχουν εξαντληθεί όλα τα ηπιότερα μέτρα, εξ απόψεως συνεπειών, ότι η εφαρμογή των μέτρων πιθανολογείται σφόδρα ότι θα οδηγήσει στην αντιμετώπιση της ανάγκης και ότι θα πρέπει να δίδεται ιδιαίτερη βαρύτητα στην αποτελεσματικότητα των νέων μέτρων.²⁹⁰

Ειδικότερα, όπως μία εκ των μειοψηφικών θέσεων διατείνεται²⁹¹, το γεγονός ότι οι επίμαχες ρυθμίσεις του ν.3845/2010 αποτελούν τμήμα μίας γενικότερης πολιτικής, η οποία περιλαμβάνει και άλλα μέτρα (οικονομικά, δημοσιονομικά και διαρθρωτικά) για την αντιμετώπιση της δυσμενούς οικονομικής κατάστασης της Χώρας, δεν αναιρεί την κατά το άρθρο 25 παρ.1 του Συντάγματος υποχρέωση του νομοθέτη να εξετάσει πριν από τη θέσπιση των συγκεκριμένων τούτων ρυθμίσεων αν το εξ αυτών προσδοκώμενο οικονομικό αποτέλεσμα μπορούσε να επιτευχθεί με άλλα ηπιότερα μέσα. Κατά την άποψη αυτή παραβιάστηκε η αρχή της αναλογικότητας, ως επίσης και το άρθρο 2 παρ.1 του Συντάγματος, που προστατεύει την ανθρώπινη αξία, δεδομένου ότι δεν διασφαλίστηκε ένα ελάχιστο όριο αξιοπρεπούς διαβίωσης²⁹².

Άλλη μειοψηφική θέση απηχεί τη διεθνή τάση, κατά την οποία απαιτείται από το νομοθέτη μία πειστική θεμελίωση και στοιχειοθέτηση της αναλογικότητας και όχι απλή αναφορά ότι τα κρινόμενα μέτρα αποτελούν τμήμα μίας συνολικής πολιτικής αντιμετώπισης της δημοσιονομικής κρίσης. Κατ'άλλη άποψη απαιτείται η

²⁸⁹ Ξ.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ/Α.ΦΩΤΙΑΔΟΥ (2012), «Κοινωνικά δικαιώματα...», οπ.π., σελ., 45-48

²⁹⁰ Π.ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ(2013), «Δημοσιονομικό συμφέρον...», οπ.π. σελ. 692

²⁹¹ Σκεπτικό 36

²⁹² Γ.ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ (2012), «Τα αντισυνταγματικά μέτρα...», οπ.π., σελ. 2665, 2666

εξάντληση όλων των ηπιότερων μέσων, με σύνταξη ειδικής αναλογιστικής μελέτης, εκθέτοντας την υποχρέωση του νομοθέτη να λαμβάνει υπόψη τη διασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης, που να απορρέει από την προστασία της ανθρώπινης αξίας, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ.1 του Συντάγματος²⁹³.

Εν κατακλείδι, όπως έχει επισημανθεί, μέσω της αρχής της αναλογικότητας, που αποτελεί τη βάση της κοινωνικής δικαιοσύνης, θα μπορούσε να οδηγηθεί ο δικαστής στον ουσιαστικό έλεγχο της αναγκαιότητας, της προσφορότητας και καταλληλότητας του βάρους, τόσο σε σχέση με την ατομική περίπτωση, όσο και σε σχέση με την επιβάρυνση συγκεκριμένων κοινωνικών κατηγοριών (μισθωτοί, φορολογούμενοι, συνταξιούχοι), καθώς επίσης και σε σχέση με το κόστος ζωής και τη δυνατότητα ανοχής του οιοδήποτε επιβληθέντος βάρους²⁹⁴.

Ιδίως στο πεδίο της διάπλασης των κοινωνικών δικαιωμάτων, η συμβολή της αρχής της αναλογικότητας είναι σημαντική κυρίως μέσω της διαδικασίας της στάθμισης αντιτιθεμένων συμφερόντων και αγαθών, η οποία επιτρέπει να ληφθούν υπόψη όλα τα «διακυβεύματα», πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά, έτσι ώστε ο έλεγχος των επιλογών του νομοθέτη να εκφεύγει του αυστηρώς οριακού χαρακτήρα της δικαστικής. Όπως έχει ειπωθεί, η αναλογικότητα «*ξεδιπλώνει τη δυναμική της ως τεχνική στάθμισης, διευκολύνοντας την ορθολογική διεξαγωγή της αναμέτρησης δικαιωμάτων και δημοσίου συμφέροντος*». Αντίθετα όμως, όπως έχει λεχθεί, η ΣτΕ **668/2012** μπορεί να ενταχθεί στο ρεύμα των αποφάσεων, που χρησιμοποίησαν την αρχή της αναλογικότητας ως βασικό εργαλείο για την αξιολόγηση της συρρίκνωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων, ενόψει της οικονομικής κρίσης²⁹⁵.

²⁹³ Ε.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Α.ΦΩΤΙΑΔΟΥ (2012), «Κοινωνικά δικαιώματα...», οπ.π., σελ. 47,48

²⁹⁴ Γ.ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ (2012), «Τα αντισυνταγματικά μέτρα...», οπ.π. σελ. 2665, 2666

²⁹⁵ Ε.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Α.ΦΩΤΙΑΔΟΥ (2012), «Κοινωνικά δικαιώματα...», οπ.π., σελ. 43,44, 48-50

4.3 Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ ΣΤΟΝ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΚΟ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

Οι αξιώσεις για κοινωνικές παροχές δημιουργούν, υπό προϋποθέσεις, περιουσιακό δικαίωμα προστατευτέο, σύμφωνα με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (όπως κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.δ.53/1974).²⁹⁶ Το άρθρο 1 Π.Π.Π. της ΕΣΔΑ προσφέρει, μέσω της ερμηνείας του από το ΕΔΔΑ, κοινή βάση για μία συνολική ευρωπαϊκή αντίληψη για τις συντάξεις και την προστασία του επιπέδου διαβίωσης του συνταξιούχου. Από τη στιγμή της θεμελίωσής του, το συνταξιοδοτικό δικαίωμα προστατεύεται ως περιουσιακό και δύναται να περιορισθεί μόνο για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Το τελευταίο θέτει το όριο ελέγχου του θεμιτού ή μη της προσβολής των (γεγενημένων) συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων²⁹⁷.

Κατά τη νομολογία το Δικαστηρίου και την ΕΣΔΑ, ο δικαστικός έλεγχος είναι οριακός, αφενός ως προς την ύπαρξη του δημοσίου συμφέροντος, που επιβάλλει το λόγο περιορισμού, αφετέρου ως προς την επιλογή της πολιτικής που ακολουθείται για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Κατά τον έλεγχο κρίνεται αν η επέμβαση του νομοθέτη είναι πρόσφορη και αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού γενικού συμφέροντος, λαμβάνοντας, μεταξύ άλλων υπόψη την εξασφάλιση, εκ μέρους του εθνικού νομοθέτη, ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης των υφισταμένων τις συνέπειες των περιοριστικών μέτρων²⁹⁸.

²⁹⁶ Στο εν λόγω άρθρο ορίζεται μεταξύ άλλων ότι: «Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθεί της ιδιοκτησίας αυτού ειμή δια λόγους δημοσίας ωφέλειας και υπό τους προβλεπόμενους υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους. Αι προαναφερόμεναι διατάξεις δεν θίγουσι το δικαίωμα παντός Κράτους, όπως θέση εν ισχύ νόμους ους ήθελε κρίνει αναγκαίον προς ρύθμισιν της χρήσεως αγαθών συμφώνως προς το δημόσιον συμφέρον ή προς εξασφάλισιν της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών ή προστίμων».

²⁹⁷ Α.ΣΤΕΡΓΙΟΥ (2013), «Οι περικοπές των συντάξεων υπό το πρίσμα του άρθρου 1 του Π.Π.Π. της ΕΣΔΑ», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τόμος ΝΕ, σελ.23 επ. (29)

²⁹⁸ Α.ΠΕΤΡΟΓΛΟΥ(2016), «Η συνταγματική κατοχύρωση των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών κατά την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τεύχος1, σελ.82 επ. (87)

Το Συμβούλιο της Επικρατείας στην χαρακτηριστική **668/2012** απόφασή του κάνει μνεία των διατάξεων του άρθρου 1 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, επισημαίνοντας όμως ότι από το εν λόγω άρθρο δεν κατοχυρώνεται δικαίωμα σε μισθό ή σύνταξη ορισμένου ύψους με συνέπεια να μην αποκλείεται, κατ'αρχήν, διαφοροποίηση του ύψους αυτών, αναλόγως με τις επικρατούσες εκάστοτε συνθήκες. Επίσης, κατά το Δικαστήριο, *«για να είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του άρθρου 1 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου επέμβαση σε περιουσιακής φύσεως αγαθό, υπό την ανωτέρω έννοια, πρέπει να προβλέπεται από νομοθετικές ή άλλου είδους κανονιστικές διατάξεις, καθώς και να δικαιολογείται από λόγους γενικού συμφέροντος, στους οποίους περιλαμβάνονται, κατ'αρχήν, και λόγοι συναπτόμενοι προς την αντιμετώπιση ενός ιδιαίτερος σοβαρού, κατά την εκτίμηση του εθνικού νομοθέτη, δημοσιονομικού προβλήματος ή προς την εξασφάλιση της βιωσιμότητας των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών»*. Κατά το ίδιο σκεπτικό *«η επέμβαση στην προστασία πρέπει να είναι πρόσφορη και αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου για το νομοθέτη σκοπού γενικού συμφέροντος και να μην είναι δυσανάλογη σε σχέση προς αυτόν»*. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχθηκε επομένως, ότι οι επίμαχες ρυθμίσεις δεν αντίκεινται στο ως άνω άρθρο, διότι, κατά την κρίση του, τα μέτρα ελήφθησαν για την αντιμετώπιση επείγουσας δημοσιονομικής ανάγκης, που συνίσταται στον περιορισμό και όχι στη στέρηση περιουσιακών δικαιωμάτων, καθώς και ότι οι αιτούντες δεν απέδειξαν στέρηση που θα οδηγούσε σε κίνδυνο της διαβίωσής τους²⁹⁹.

Η μειοψηφία όμως στην ανωτέρω απόφαση δέχθηκε³⁰⁰ ότι η περικοπή επιδομάτων εορτών και αδείας ήταν αντίθετη προς το εν λόγω άρθρο, διότι επρόκειτο για γεγεννημένα δικαιώματα και ως τέτοια αποτελούσαν περιουσιακά δικαιώματα που έπρεπε να προστατευθούν, ενώ οι επίμαχες διατάξεις δεν συνιστούσαν απλό περιορισμό αυτών δικαιολογούμενο εκ λόγων δημοσίου συμφέροντος. Παράλληλα η θέση της μειοψηφίας υπενθύμιζε την υποχρέωση του νομοθέτη, που προκύπτει από το άρθρο 25 παρ.1 του Συντάγματος, να εξετάσει αν το προσδοκώμενο οικονομικό όφελος μπορούσε να επιτευχθεί με άλλα ηπιότερα μέσα, όπως αυτό θα μπορούσε να

²⁹⁹ Σκεπτικό 35

³⁰⁰ Σκεπτικό 36

επιτευχθεί μέσω μίας ειδικής οικονομικής μελέτης, στοιχείο το οποίο ήδη από την αιτιολογική έκθεση του νόμου θα έπρεπε να προκύπτει.³⁰¹

Σημαντική είναι και η θέση του Δικαστηρίου στην υπ.αριθ.1972/2012 απόφασή του, σχετικά με το Έκτακτο Ειδικό Τέλος Ηλεκτροδότησης Δομημένων Επιφανειών (ΕΕΤΗΔΕ). Με αυτή αποφάνθηκε ότι οι επιβληθέντες περιορισμοί θα πρέπει να αποτελούν μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του δημοσίου συμφέροντος και των επιταγών προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, δεδομένου ότι η επιβολή φορολογίας συνιστά επέμβαση στην περιουσία του προσώπου, ώστε η επιβολή υπερβολικού φορολογικού βάρους, που οδηγεί στον κλονισμό της οικονομικής κατάστασης του ατόμου να αντίκειται στη διάταξη αυτή. Ωστόσο το Δικαστήριο, επικαλούμενο την άμεση ανάγκη κάλυψης πρόσθετου δημοσιονομικού ελλείμματος σε περιβάλλον οικονομικής ύφεσης, κατέληξε ότι η διάταξη δεν αντίκειται στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και στα άρθρα 4, 17 και 25 παρ.1 του Συντάγματος³⁰².

Περαιτέρω, ως προς το περιουσιακό δικαίωμα, είναι χαρακτηριστικό ότι η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, στο πλαίσιο του ελέγχου της συνταγματικότητας της νομοθεσίας, αναφορικά με τον περιορισμό των κοινωνικών δικαιωμάτων, λόγω εφαρμογής του Μνημονίου, κάνει για πρώτη φορά μνεία στον όρο της «αξιοπρεπούς διαβίωσης»³⁰³. Ορος, που είναι βέβαιο ότι επηρεάζεται από οικονομικές, τεχνολογικές ή άλλες συνθήκες, ωστόσο όμως δεν μπορεί να υπολείπεται ενός ορίου όχι απλής βιωσιμότητας, αλλά αξιοπρεπούς διαβίωσης³⁰⁴. Αξίζει να αναφερθεί, έστω επιγραμματικά, ότι η διαμόρφωση ενός ελαχίστου επιπέδου αξιοπρεπούς διαβίωσης έχει αναχθεί από τη γερμανική θεωρία ως επιταγή απορρέουσα από το αντίστοιχο άρθρο 2 παρ.2 του Γερμανικού Συντάγματος, που προστατεύει το ατομικό δικαίωμα προστασίας της ζωής και της σωματικής ακεραιότητας. Παράλληλα, στο πλαίσιο διαμόρφωσης ενός ευρωπαϊκού κεκτημένου είναι σημαντική η συμβολή των θεσμικών οργάνων της ΕΕ προς τη διαφύλαξη της

³⁰¹ Σ.ΚΤΙΣΤΑΚΗ, «Η επίδραση...», οπ.π.,σελ. 503

³⁰² Δ.ΕΜΜΑΝΟΥΗΛΙΔΗΣ, Μ.ΣΚΑΝΔΑΛΗ, «Το δημοσιονομικό...», οπ.π., σελ. 2772

³⁰³ ΣτΕ 1286/2012, σκεπτικό 16

³⁰⁴ Η διασφάλιση του εν λόγω δικαιώματος, βασίζεται τόσο στις διατάξεις του άρθρου 25 παρ.1, 2 και 4 του Συντάγματος, αλλά και στο άρθρο 2 και 5 αυτού.

εν λόγω αρχής, προς την κατεύθυνση της διαμόρφωσης μίας δημοκρατικής κοινωνίας³⁰⁵.

Σε επίπεδο ΕΔΔΑ, αξιοσημείωτη είναι η απόφαση της 7^{ης} Μαΐου 2013 Ιωάννας Κουφάκη και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδος σύμφωνα με την οποία τα ληφθέντα μέτρα, σχετικά με την περικοπή επιδομάτων δημοσίων υπαλλήλων και του δέκατου τρίτου και δέκατου τέταρτου μισθού στο δημόσιο τομέα και της σύνταξης, ήταν δικαιολογημένα λόγω της πρωτοφανούς οικονομικής κρίσης, τονίζοντας ότι η κατανομή των πόρων ανήκει στη διακριτική ευχέρεια του εθνικού κράτους. Θεώρησε ότι οι επίδικες μειώσεις δεν αποτελούσαν στέρηση της ιδιοκτησίας. Αποφάνθηκε ότι τηρήθηκε η δίκαιη ισορροπία μεταξύ της δημόσιας ωφέλειας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ωστόσο επισήμανε την επιταγή της εξασφάλισης αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου και μη εξαθλίωσης ως απώτατο όριο της διακριτικής ευχέρειας των Κρατών Μελών³⁰⁶.

Πέρα όμως από την έννοια της αξιοπρεπούς διαβίωσης είναι χαρακτηριστική η αναφορά των εξεταζόμενων αποφάσεων και στην αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης, της αναλογικής ισότητας και της δίκαιης κατανομής των βαρών, όπως ορίζονται στα άρθρα 4 παρ.5, 2 παρ.1 και 25 παρ.4 του Συντάγματος. Είναι αξιοσημείωτο ότι, κατά ένα «οξύμωρο» τρόπο, ο ακυρωτικός δικαστής, παρά την αποδοχή της συνταγματικότητας των διατάξεων των περικοπών, κατ'επίκληση του δημοσίου συμφέροντος, δεν απέφυγε να αναφερθεί σε δικαιοκρατικά κεκτημένα και στην ανάγκη διασφάλισης της ίσης κατανομής βαρών, ώστε να μην επιβαρύνονται κατά κανόνα σε πολίτες που είναι συνεπείς στις υποχρεώσεις τους και «να εννοούνται άλλες κατηγορίες από την ασυνέπεια των οποίων-κυρίως στο πεδίο της εκπλήρωσης των φορολογικών τους υποχρεώσεων-προκαλείται σε μεγάλο ποσοστό η δυσμενής αυτή συγκυρία»³⁰⁷.

³⁰⁵ Ψήφισμα της 20^{ης} Οκτωβρίου 2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το ρόλο ενός ελαχίστου εισοδήματος για την καταπολέμηση της φτώχειας στην Ευρώπη, οπ.αν..αναλυτικά σε Σ.ΚΤΙΣΤΑΚΗ (2013), «Η δικαστική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων πριν και μετά το Μνημόνιο», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τεύχος 5, σελ. 711,712

³⁰⁶ Σ.ΚΤΙΣΤΑΚΗ, «Η δικαστική προστασία...», οπ.π., σελ. 713

³⁰⁷ ΣτΕ 668/2012 σκεπτικό 37, ΣτΕ 1286/2012 σκεπτικό 9

Ωστόσο το Δικαστήριο καταλήγει, επικαλούμενο λόγους γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, ότι η μείωση αποδοχών είναι μόνο ένα από τα περισσότερα μέτρα, η συνδυασμένη εφαρμογή των οποίων θα συμβάλει στην αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης, με τη δέσμευση της κυβέρνησης ότι θα καταβληθεί κάθε δυνατή προσπάθεια για τη δίκαιη κατανομή των βαρών³⁰⁸. Είναι οξύμωρο όμως, διότι είναι κοινή η παραδοχή ότι κατά κανόνα οι ίδιες κατηγορίες πολιτών και μάλιστα και συνεπών στις υποχρεώσεις τους πολιτών εξακολουθούν να υφίστανται τις ίδιες συνέπειες, χωρίς καμία τεκμηρίωση ότι εντέλει αυτές θα είναι και πιο αποτελεσματικές.

Εν κατακλείδι, όπως έχει υποστηριχθεί «ο λόγος του χρήματος επικαθόρισε αποφασιστικά το κύρος και την ισχύ των κοινωνικών δικαιωμάτων». Η νομολογία της κρίσης θεώρησε ως σχετικό κεκτημένο την μη προσβολή του πυρήνα της συνταγματικής διάταξης ή τη μη ολοσχερή κατάργηση της υφιστάμενης προστασίας, με συνέπεια ένα ελάχιστο μέτρο κοινωνικών παροχών να θεωρηθεί αξιοπρεπής διαβίωση. Ως συνέπεια, η αναγκαιότητα της συνέχειας του κράτους, διασταυρούμενη έντονα με την ανάγκη διαβίωσης του ατόμου, να θέτει σε κίνδυνο το υποκείμενο της αξίας, δηλαδή τον άνθρωπο, ο οποίος από σκοπός της κρατικής προστασίας τείνει να γίνει μέσο διασφάλισης αυτής.³⁰⁹

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΕΣ ΚΑΙ ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΘΕΣΕΙΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΙΣ ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΕΝΑΝΤΙ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

5.1 ΜΕΤΑΓΕΝΕΣΤΕΡΕΣ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΥ ΜΝΗΜΟΝΙΟΥ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΕΣ ΤΑΣΕΙΣ

Τα κοινωνικά δικαιώματα κατά τη διάρκεια της κρίσης κατέστησαν και καθίστανται πιο ευάλωτα λόγω της «ιδιοσυστασίας τους ως οικονομικά εκτιμητέων

³⁰⁸ ΣτΕ 668/2012 σκεπτικό 38

³⁰⁹ Γ.ΚΑΡΑΒΟΚΥΡΗΣ (2014), Το Σύνταγμα και η κρίση..., οπ.π., σελ.104, 112-115

παροχών». Αντίθετα δε προς την προηγούμενη τάση ενίσχυσης της κανονιστικότητας και αγωγιότητάς τους, μετά την έναρξη της οικονομικής κρίσης αυτά τέθηκαν υπό αμφισβήτηση. Η νομολογία αρχικά έδειξε αυτοσυγκράτηση ως προς τη θεμελίωση της κήρυξης αντισυνταγματικότητας επί κοινωνικών δικαιωμάτων, λόγω της βαρύτητας των πολιτικών επιπτώσεων. Αναζητήθηκαν νομικές βάσεις στα ιδιοκτησιακά δικαιώματα, στην αρχή της ισότητας και της αναλογικότητας. Μετά την αρχική αμηχανία όμως, παρατηρήθηκε μία προσέγγιση προς την κήρυξη της αντισυνταγματικότητας, αν και σε πιο περιορισμένη έκταση³¹⁰.

Ως χαρακτηριστική διαφοροποίηση στην ως άνω προηγούμενη νομολογιακή τάση, συνιστά η θέση που έλαβε το Συμβούλιο της Επικρατείας στις **2287/2015 και 2288/2015** αποφάσεις της Ολομελείας, που αφορούσαν περικοπές συντάξεων, ως επίσης κατάργηση για όλους τους συνταξιούχους των επιδομάτων δώρων, εορτών και αδειάς³¹¹.

Οι εν λόγω αποφάσεις αναγνώρισαν κατ'αρχήν τη συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 22 παρ.5 του Συντάγματος, εξειδικεύοντας το περιεχόμενο του δικαιώματος ως υποχρέωση του Κράτους να μεριμνά για τη διασφάλιση της επάρκειας των συντάξεων, αλλά και τη βιωσιμότητα των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών χάριν των μελλοντικών γενεών³¹². Δέχθηκαν επίσης ότι τα επιβληθέντα με τους προηγούμενους νόμους μέτρα ήταν αναγκαία, λόγω των εξαιρετικά δυσμενών δημοσιονομικών συνθηκών.

Ωστόσο, το Συμβούλιο της Επικρατείας στις περιπτώσεις αυτές έκρινε ότι η δυνατότητα του νομοθέτη να περικόπτει τις ασφαλιστικές παροχές δεν είναι απεριόριστη, αλλά οριοθετείται από τις αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης (άρθρο 25 ωπαρ.4), της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρο 4 παρ.5), καθώς και την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ.1). Σε κάθε περίπτωση δεν πρέπει να

³¹⁰ Ε.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ (2015), «Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος. Πως αντέδρασαν τα Συντάγματα στην κρίση;», *ΕφΑΔ-Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 4, σελ.394επ. (409-411)

³¹¹ Το Δικαστήριο επιλήφθηκε επί των νόμων 4051/2012 (μείωση κυρίων συντάξεων άνω ορισμένου ποσού και επικουρικών) και 4093/2012 (περαιτέρω μείωση συντάξεων και πλήρης κατάργηση δώρων εορτών και επιδομάτων αδειάς

³¹² ΣτΕ 2287/2015, σκεπτικό 7

παραβιάζεται ο πυρήνας του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος, ενώ θα πρέπει να εξασφαλίζεται η αξιοπρεπής διαβίωση του συνταξιούχου, διασφαλίζοντας, πέραν των βασικών παροχών διατροφής, ένδυσης, στέγασης, θέρμανσης, ιατρικής περίθαλψης, παράλληλα και τη συμμετοχή στην κοινωνική ζωή, που δεν θα πρέπει να απέχει ουσιωδώς από τις αντίστοιχες συνθήκες του εργασιακού του βίου³¹³.

Η σημασία των ανωτέρω αποφάσεων είναι αξιοσημείωτη, αφενός διότι σχετίζονται με το δικαίωμα της κοινωνικής ασφάλισης, αλλά και με τις υποχρεώσεις του νομοθέτη κατά τον περιορισμό του εν λόγω δικαιώματος στην εποχή της κρίσης. Είναι δε καινοτόμες γιατί για πρώτη φορά, μετά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, αναγνωρίζεται η ανάγκη προστασίας των κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων στα πλαίσια της αρχής της αναλογικότητας, μέσω των αναλογιστικών μελετών. Γίνεται έτσι δεκτό ότι δικαστικός έλεγχος της τήρησης των συνταγματικών υποχρεώσεων του νομοθέτη θα πρέπει να είναι ουσιαστικός και αποτελεσματικός³¹⁴.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας θεωρεί την ύπαρξη ειδικής και εμπειριστατωμένης αναλογιστικής μελέτης αναγκαία επειδή τα μέτρα *«ψηφίσθηκαν όταν είχε παρέλθει διετία από τον πρώτο αιφνιδιασμό της οικονομικής κρίσης και αφού εν τω μεταξύ είχαν σχεδιασθεί και ληφθεί τα βασικά μέτρα για την αντιμετώπισή της»*. Εκτιμά δε ότι από την εν λόγω μελέτη θα πρέπει να προκύπτει: α) ότι τα θεσπιζόμενα μέτρα είναι σύμφωνα με τις αρχές της αναλογικότητας, της κοινωνικής αλληλεγγύης και της ισότητας στα δημόσια βάρη και β) ότι οι επιπτώσεις αυτών δεν θα οδηγούν σε ανεπίτρεπτη μείωση του βιοτικού επιπέδου και σε παραβίαση του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος γ) ότι, μέσω αυτής, ο νομοθέτης θα μπορεί να προβεί σε συνολική εκτίμηση των παραγόντων που προξένησαν το πρόβλημα, να λάβει υπόψη την παρατεινόμενη ύφεση, την αύξηση της ανεργίας, την πτώση του βιοτικού επιπέδου και τις λοιπές φορολογικές επιβαρύνσεις, να διερευνήσει την ύπαρξη τυχόν εναλλακτικών επιλογών, σταθμίζοντας τα οφέλη έναντι των

³¹³ ΣτΕ 2287/2015, σκεπτικό 7

³¹⁴ Α.ΠΕΤΡΟΓΛΟΥ (2016), «Η συνταγματική κατοχύρωση...», οπ.π. σελ.86

επιδιωκόμενων σκοπών και να εξετάσει αν τα μέτρα θίγουν τον πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος.³¹⁵

Παρεκκλίσεις δε ως προς τη σύνταξη της σχετικής μελέτης θα μπορούσαν να δικαιολογηθούν μόνο σε ακραίες περιπτώσεις, όταν συντρέχει απειλή κατάρρευσης της οικονομίας της Χώρας. Η εν λόγω δυνατότητα όμως θα πρέπει επίσης να οριοθετείται από τις αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης, της ισότητας στα δημόσια βάρη και της αναλογικότητας.

Κατόπιν των ανωτέρω, το Συμβούλιο της Επικρατείας, με την αιτιολογία ότι δεν εκπονήθηκε η ως άνω μελέτη στις εξεταζόμενες περιπτώσεις, έκρινε τις επιβαλλόμενες περικοπές ως μη σύμφωνες με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ.

Αξιοσημείωτη όμως είναι και η θέση της μειοψηφίας στις εν λόγω αποφάσεις³¹⁶. Κατά μία άποψη, τα συγκεκριμένα μέτρα αποτελούν διαρθρωτικά δημοσιονομικά μέτρα, *«που εντάσσονται στο πλαίσιο μία συνολικής μεταρρυθμίσεως του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως, η οποία έχει, προδήλως, και δημοσιονομικό χαρακτήρα»*. Σύμφωνα με την ίδια θέση, δεν κρίνεται αναγκαία η εκπόνηση μελέτης επιπτώσεων, διότι οι επίμαχες περικοπές εντάσσονται σ'ένα ευρύτερο πρόγραμμα αποκατάστασης της δημοσιονομικής ισορροπίας της χώρας και έχουν ως σκοπό τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος. Η θέσπισή τους εξυπηρετεί σκοπούς δημοσίου συμφέροντος και όχι απλώς ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου. Υποστηρίχθηκε τέλος και η μειοψηφική άποψη ότι προς χάριν της βιωσιμότητας των ασφαλιστικών οργανισμών, απαιτείται πάντα η εκπόνηση αναλογιστικών μελετών όταν ο νομοθέτης μεταβάλλει το ασφαλιστικό σύστημα κατά τρόπο που να το επιβαρύνει οικονομικά, όχι όμως και όταν λαμβάνει μέτρα περικοπής των συνταξιοδοτικών παροχών³¹⁷.

³¹⁵ ΣτΕ 2287/2015 σκεπτικό 24

³¹⁶ ΣτΕ 2287/2015, σκεπτικό 9, 25

³¹⁷ Ν.ΜΗΛΙΩΝΗΣ (2016), «Η οικονομική ανάλυση...», ο.π. σελ.8, Ο.ΑΓΓΕΛΟΠΟΥΛΟΥ (2015), «Ο πυρήνας του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος ως όριο στις περικοπές συντάξεων, Σχόλιο στις αποφάσεις 2287/2015 και 2288/2015», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τόμος ΝΖ, σελ.450 επ., (452).

Αντίθετα όμως με την ως άνω νεότερη νομολογιακή τάση, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την υπ.αριθ. **734/2016** απόφασή του, έκρινε, με αφορμή τον έλεγχο συνταγματικότητας των συνεχών περικοπών των εφάπαξ παροχών στο Ταμείο Πρόνοιας Δημοσίων Υπαλλήλων (ΤΠΔΥ), ότι οι περικοπές τόσο των εφάπαξ παροχών όσο και των συντάξεων επιβάλλονται εκ λόγων δημοσίου συμφέροντος οι οποίοι συνίστανται στην αντιμετώπιση του υφιστάμενου σοβαρού δημοσιονομικού προβλήματος, αλλά και σ'ένα ευρύτερο πρόγραμμα δημοσιονομικής ισορροπίας και μεταρρύθμισης του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, προς εξασφάλιση της βιωσιμότητός του³¹⁸. Η απόφαση, κατ'αναλογία με τα όσα είχαν γίνει δεκτά με την 668/2012, υποστηρίζει τον οριακό έλεγχο του Δικαστηρίου και την πληρότητα της αιτιολογίας των νομοθετικών μέτρων. Διαφοροποιείται δε από τις **2287/2015** και **2288/2015** αποφάσεις της Ολομελείας, αποφαινόμενη ότι δεν απαιτείται μελέτη από την οποία να προκύπτει η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας και ισότητας, ανεξάρτητα αν πρόκειται για περικοπές διαρθρωτικού ή δημοσιονομικού χαρακτήρα.

Η μειοψηφία³¹⁹ ωστόσο, αντέτεινε ότι οι ασφαλιστικές εισφορές, όπως το εφάπαξ, θα πρέπει να διατηρούνται σε επίπεδο που εξασφαλίζει την αξιοπρεπή διαβίωση των ασφαλισμένων και το εισόδημα να ευρίσκεται κατά το δυνατόν εγγύς προς εκείνο του ασφαλιστικού βίου, ως επίσης να εξασφαλίζεται η δίκαιη κατανομή των βαρών. Κατά την ίδια άποψη θα πρέπει να σταθμίζονται όλοι οι παράγοντες, ο ορθολογισμός των περικοπών και ο πυρήνας του δικαιώματος, θεωρώντας αναγκαία για τη διασφάλιση όλων των παραμέτρων τη σύνταξη αναλογιστικής μελέτης.

Διαφαίνεται έτσι η ταλάντευση της νομολογίας, ανάμεσα σε δύο περιπτώσεις: Η μία αφορά τις περικοπές δημοσιονομικού χαρακτήρα και την υποχρέωση αναλογιστικής μελέτης και η άλλη τις περικοπές τόσο δημοσιονομικού, όσο και διορθωτικού χαρακτήρα, οι οποίες αποδεσμεύονται από την εν λόγω υποχρέωση³²⁰.

³¹⁸ ΣτΕ 734/2016 σκεπτικό 27

³¹⁹ Ολ.ΣτΕ 734/2016, σκεπτικό 11

³²⁰ Α.ΠΕΤΡΟΓΛΟΥ (2016), «Η συνταγματική κατοχύρωση...», ο.π., σελ.88,89

Ωστόσο, όπως έχει υποστηριχθεί, το δημόσιο συμφέρον αφορά τη δυνατότητα του δημοσίου συστήματος κοινωνικής ασφάλισης να χορηγεί επαρκείς συντάξεις και ως εκ τούτου δεν είναι αναγκαία η διάκριση σε μέτρα αμιγώς δημοσιονομικά ή διαρθρωτικά. Αντίθετα, ο δικαστικός έλεγχος θα πρέπει να συνοδεύεται από αναλογιστικές μελέτες με όλες τις αναγκαίες προς τούτο προδιαγραφές, ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της ισότητας, της αναλογικότητας και της προστασίας του περιουσιακού δικαιώματος³²¹.

Τέλος, ως χαρακτηριστικό δείγμα της ταλάντευσης της νομολογίας, αναφέρεται και η απόφαση **660/2016** του Α΄τμήματος επταμελούς σύνθεσης, η οποία επαναφέρει όμοια, με αυτή των αποφάσεων 2287 και 2288/2015 της Ολομελείας, νομολογιακή θέση. Η απόφαση, εστιάζοντας με έμφαση στην προστασία του πυρήνα του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος και της αξιοπρεπούς διαβίωσης του συνταξιούχου, τονίζει την υποχρέωση του νομοθέτη για τη σύνταξη αναλογιστικής μελέτης, ώστε να προκύπτει η συμφωνία αυτών με την αρχή της αναλογικότητας, της ισότητας και προστασίας του βιοτικού επιπέδου των πληττομένων προσώπων, ώστε ο έλεγχος, ως προς την τήρηση των συνταγματικών υποχρεώσεων του νομοθέτη, ν' ασκείται με ουσιαστικό και αποτελεσματικό τρόπο.

Ενδεικτική επίσης της μεταστροφής της νομολογίας είναι και η **2192/2014** απόφαση του Ακυρωτικού Δικαστηρίου, σχετικά με την αντισυνταγματικότητα των περικοπών στις αποδοχές των μελών των ενόπλων δυνάμεων και σωμάτων ασφαλείας, με την οποία το Δικαστήριο οδηγήθηκε σε «εντονότερο» έλεγχο, ελέγχοντας τη στάθμιση του επιδιωκόμενου οφέλους του κόστους που θα συνεπάγονταν η επιβολή των περιοριστικών μέτρων.³²²

Κατόπιν των ανωτέρω συμπεραίνεται ότι εντέλει η αναγκαιότητα ταυτίζεται με τη συνταγματικότητα των μέτρων κατά τη νομολογία ειδικά του πρώτου

³²¹ Π.ΠΑΠΑΡΡΗΓΟΠΟΥΛΟΥ-ΠΕΧΛΙΒΑΝΙΔΗ (2016) «Περικοπές εφάπαξ βοηθήματος Ταμείου Προνοίας Δημοσίων Υπαλλήλων», *ΘΠΑΔ-Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 6, σελ.539 επ.(544)

³²² Ν.ΜΗΛΙΩΝΗΣ, «Η οικονομική ανάλυση...», ο.π.,σελ. 9

Μνημονίου.³²³ Το Δικαστήριο, στις πρώτες αποφάσεις του αρκείται πλέον στην επίκληση ότι τα επιβληθέντα μέτρα είναι αποτέλεσμα μίας γενικότερης πολιτικής για την αντιμετώπιση της υπάρχουσας δυσμενούς κατάστασης. Ο δικαστής, μέσω δικαστικού αυτοπεριορισμού, αναγνωρίζει την αντικειμενικότητα και την πληρότητα της αιτιολογίας των μέτρων, αποδεχόμενος έμμεσα και την αποτελεσματικότητα αυτών.

Ωστόσο, την εν λόγω τάση διασπούν μεταγενέστερες αποφάσεις, που απαιτούν την εκπόνηση αναλογιστικών μελετών, για την τεκμηρίωση της αιτιολογίας των μέτρων που λαμβάνονται και εν τέλει τη διασφάλιση της νομιμότητας, αλλά και αποφάσεις πρωτοβάθμιων Δικαστηρίων³²⁴, όπως και σημαντικές αποφάσεις άλλων χωρών, όπως της Πορτογαλίας.³²⁵

Το ζήτημα ωστόσο που εξακολουθεί να παραμένει επίκαιρο και επιτακτικό είναι η αναζήτηση τρόπων, εργαλείων, λύσεων ώστε να διασφαλισθεί η, σύμφωνη με το άρθρο 25 παρ.1 του Συντάγματος, εγγυητική λειτουργία του Κράτους έναντι των κοινωνικών δικαιωμάτων και να ενισχυθεί το προστατευτικό περίβλημα της αρχής του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας.³²⁶ Πολλές οι θέσεις και απόψεις επ' αυτού, ωστόσο παρακάτω παρατίθενται μία ενδεικτική σταχυολόγηση ορισμένων εξ αυτών.

³²³ Γ.ΚΑΡΑΒΟΚΥΡΗΣ (2014), Το Σύνταγμα και η κρίση..., οπ.π., σελ.38

³²⁴ Ενδεικτικά, πρόσφατη υπ.αριθ.7/2016 απόφαση του **Ειρηνοδικείου Καλαμάτας**, η οποία έκρινε αντισυνταγματική την περικοπή επιδομάτων εορτών και αδείας δημοσίων υπαλλήλων, αναφέροντας μεταξύ άλλων ότι «η επιβολή μέτρων προς εξυπηρέτηση δυσμενούς και παρατεταμένης οικονομικής συγκυρίας δεν δικαιολογεί εν λευκό και εκ προοιμίου οποιοδήποτε μέτρο, με οποιοδήποτε κόστος. Η επιλογή των συγκεκριμένων μέτρων δεν ανήκει στην ανέλεγκτη διαπλαστική εξουσία του νομοθέτη»

³²⁵ ANA MARIA GUERRA MARTINS (2016), «Συνταγματικός Δικαστής, Κοινωνικά δικαιώματα και κρίση Δημοσίου Χρέους. Η Πορτογαλική Συνταγματική Νομολογία», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τεύχος 3, σελ.387 επ. (394, 404), όπου μεταξύ άλλων αναφέρεται ότι τα μέτρα λιτότητας που θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο θεμελιώδη δικαιώματα, όπως μισθούς συντάξεις, ήταν αρχικά ανεκτά, επειδή είχαν προσωρινό και μεταβατικό χαρακτήρα. Όμως εν τέλει το Συνταγματικό Δικαστήριο έκρινε πως οι αρχές ενός δημοκρατικού κράτους με θεμέλιο το κράτος δικαίου (αρχές ισότητας, αναλογικότητας και ασφάλειας δικαίου) πρέπει να γίνονται σεβαστές. Στις περιπτώσεις που αυτές παραβιάστηκαν το Συνταγματικό Δικαστήριο δεν δίστασε να κηρύξει κάποιο νόμο αντισυνταγματικό, ακόμη και όταν η Πορτογαλική κυβέρνηση θεώρησε αυτόν κομβικής σημασίας.

³²⁶ Σ.ΚΤΙΣΤΑΚΗ, «Όψεις δικαστικού ελέγχου...», οπ.π., σελ. 585

5.2 ΑΠΟΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΠΟΧΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Ηδη, μετά από επτά και πλέον έτη από την έναρξη των συνεπειών της διεθνούς οικονομικής κρίσης στη χώρα, ζητούμενο παραμένει η εξασφάλιση αποτελεσματικού ελέγχου εφαρμογής των συνταγματικών κανόνων και ακόμη περισσότερο η προστασία της αξίας του ανθρώπου, των κοινωνικών δικαιωμάτων και των αρχών του κοινωνικού κράτους δικαίου. Περισσότερο τώρα από ποτέ «είναι αναγκαίος ο τρόπος αναζήτησης δίκαιου και αποτελεσματικού συγκερασμού ανάμεσα στο δημόσιο συμφέρον και το συμφέρον του πολίτη»³²⁷.

Η ανάγκη αυτή γίνεται επιτακτικότερη, ενώπιον ενός διαρκώς μεταλλασσόμενου οικονομικοκοινωνικού περιβάλλοντος. Νέες έννοιες και κανόνες, που βασίζονται στη λογική των αριθμών, βρίσκονται στο προσκήνιο, όπως ο δημοσιονομικός κανόνας, ο οποίος ορίζεται ως «ο συνδυασμός ενός δημοσιονομικού στόχου με μία σειρά από μέτρα, που πρέπει να υιοθετήσει μία κυβέρνηση για να πετύχει αυτό το στόχο. Είναι ένας μόνιμος περιορισμός στη δημοσιονομική πολιτική, που εκφράζεται μέσω ενός συνολικού δείκτη δημοσιονομικής απόδοσης, όπως είναι το δημόσιο έλλειμμα, το δημόσιο χρέος κλπ». ³²⁸ Όπως έχει λεχθεί, παρατηρείται μία ανάδυση «δημοσιονομικού συνταγματισμού», με τάση θέσπισης ορίων στο κρατικό έλλειμμα και φρένων στο κρατικό χρέος, αποκαλούμενη διαφορετικά ως «χρεώφρενο». ³²⁹

Ταυτόχρονα γίνεται λόγος και για την οικονομικότητα ως σύγχρονη έκφανση της αρχής της νομιμότητας, που έχει τις ρίζες της στη γερμανική θεωρία. Στο πλαίσιο των δημοσίων οικονομικών των κρατών, η έννοια αυτή «αποδίδεται με τον όρο καλή, χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και αντιστοιχεί σ'έναν έλεγχο ανώτερης βαθμίδας, που επιδιώκει να εξασφαλίσει ότι τα αντίστοιχα δημοσιονομικά συστήματα

³²⁷ Δ.ΕΜΜΑΝΟΥΗΛΙΔΗΣ, Μ.ΣΚΑΝΔΑΛΗ, «Το δημοσιονομικό...», οπ.π., σελ.2777

³²⁸ Δ.ΣΚΙΑΔΑ (2011), «Σύνταγμα και δημοσιονομικοί κανόνες: μία δύσκολη σχέση», *ΕφΑΔ-Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 1, σελ.11 επ. (13)

³²⁹ Β.ΤΖΕΜΟΣ (2011), «Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα χρεώφρενου», *ΘΠΔΔ-Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 5/2011, σελ.496 επ. (497)

*επιτρέπουν την επίτευξη της καλύτερης δυνατής ισορροπίας ανάμεσα στην υλοποίηση ενός δεδομένου στόχου και τα χρησιμοποιούμενα μέσα, σε όρους οικονομίας, επάρκειας και αποτελεσματικότητας».*³³⁰

Είναι σαφές ότι από την αναπτυσσόμενη δυναμική των νέων δεδομένων δεν μπορεί μία έννομη τάξη να απέχει, αλλά αντίθετα να δράσει, να προστατευθεί. Ως εκ τούτου, είναι αναγκαία η διασφάλιση της εθνικής ενότητας, της κοινωνικής συνοχής και μίας ελπιδοφόρας προοπτικής. Χρειάζεται μία ολοκληρωμένη αντίληψη για το ρόλο του Κράτους, της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των θεσμών.³³¹

Στο ερώτημα αν υπάρχουν θεσμικές απαντήσεις, ενόψει και της επικείμενης συνταγματικής αναθεώρησης, έχει διατυπωθεί η θέση ότι απαραίτητη προϋπόθεση, πρώτα και πάνω απ'όλα, είναι η περιχαράκωση του χώρου της συνταγματικής ελευθερίας, ως ενιαίου και αδιάσπαστου όλου. *«Κάθε απόπειρα, με το πρόσχημα των δυσκολιών της συγκυρίας, να κατακερματισθεί ο χώρος αυτός, ώστε κάποιες ζώνες του να θεωρηθούν ήσσονος σημασίας σε σχέση με άλλες, αποτελεί ανεπίτρεπτη ρωγμή στο σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων».* Με δεδομένα μάλιστα ότι η ρητή αναγνώριση των κοινωνικών δικαιωμάτων, με την αναθεώρηση του 2001, δεν φάνηκε επαρκής, στόχος εξακολουθεί να είναι να δοθεί περιεχόμενο και θεσμική προοπτική στην ίδια την αρχή του κοινωνικού κράτους και να σηματοδοτηθεί μία διαφορετική αντίληψη για τις κοινωνικοπολιτικές προτεραιότητες της σύγχρονης δημοκρατίας.³³²

Κατ'αυτό τον τρόπο έναντι της έννοιας του κοινωνικού κεκτημένου, το οποίο κινούμενο στις ήδη υπάρχουσες κατακτήσεις, δεν αντιστοιχείται κατ'ανάγκη με τις εξελισσόμενες βιοτικές ανάγκες του σύγχρονου ανθρώπου, μπορεί να τεθεί η εγγύηση ενός ελαχίστου ορίου αξιοπρεπούς διαβίωσης, ουσιαστικής σημασίας, ως μία έννοια δυναμική και ανοιχτή στο μέλλον και στους κινδύνους που αυτό

³³⁰ Ν.ΠΕΝΕΣΗ (2014), «Η αρχή της οικονομικότητας ως έκφανση της νομιμότητας», *ΘΠΔΔ-Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 10-11, σελ.833 επ.(834)

³³¹ Ε.ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (2011), «Εθνικό Σύνταγμα...», οπ.π., σελ.6

³³² Γ.ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ (2013) , «Τα κοινωνικά δικαιώματα στη δίνη της οικονομικής κρίσης», *ΕφΔΔ-Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 3, σελ.298 επ. (301,302)

επιφυλάσσει.³³³ Μία έννοια η οποία, πέραν της διαβίωσης, εξασφαλίζει την ανάπτυξη της προσωπικότητας και την άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου και εν γένει του κοινωνικού συνόλου,³³⁴ συνυφασμένη άμεσα με την υλική και πνευματική υπόσταση του ατόμου.³³⁵

Σε μία εποχή έντονης αμφισβήτησης όσων ήταν αυτονόητα για το κοινωνικό κράτος, είναι αναγκαία επίσης η περιφρούρηση του πυρήνα των κοινωνικών δικαιωμάτων. Πέραν αυτού όμως, θα πρέπει να παρέχεται και η maximum προστασία και της περιμέτρου του δικαιώματος, που περιλαμβάνει κατευθυντήριες αρχές που δεσμεύουν το κράτος και δημιουργούν νομικές υποχρεώσεις, στα πλαίσια του κοινωνικού κράτους και των συνταγματικών αξιών και της κοινωνικής δικαιοσύνης,³³⁶ τηρουμένης παράλληλα μίας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος και της προάσπισης της περιουσίας³³⁷.

Ιδιαίτερη σημασία στη διατήρηση της δίκαιης ισορροπίας αποδίδει και η νομολογία του ΕΔΔΑ, κατά την οποία δεν θα πρέπει να ανατρέπεται η δίκαιη ισορροπία (fair balance) μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου³³⁸. Η δίκαιη ισορροπία συνδέεται με την αρχή της αναλογικότητας. Αν και το Δικαστήριο σέβεται την πολιτική επιλογή του κάθε κράτους, ωστόσο είναι αναγκαίος ο έλεγχος των λόγων δημοσίου συμφέροντος και η τεκμηρίωσή τους, διαφορετικά τίθεται ο κίνδυνος περιστολής της εν λόγω αρχής³³⁹.

³³³ Γ.ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ (2000), *Σύνταγμα και Δημοκρατία...*, οπ.π., σελ.356-358

³³⁴ Σ.ΚΤΙΣΤΑΚΗ, «Η επίδραση...», οπ.π., σελ.504,506

³³⁵ Γ.ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ (1999), «Ο δικαστικός έλεγχος της εφαρμογής των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων», *Το Σ-Το Σύνταγμα*, τεύχος 2, σελ.220 επ., (227)

³³⁶ Γ.ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ, «Η αρχή της αναλογικότητας...», οπ.π., σελ.154-158

³³⁷ Α.ΓΕΡΟΝΤΑΣ « Το Μνημόνιο...», οπ.π., σελ. 718, 719,720

³³⁸ Απόφαση 12.10.2014 επί της προσφυγής Kjartan Asmundsson κατά Ισλανδίας, αρ.60669/00 όπ.αναφ. σε Ε.ΜΥΛΩΝΑ (2013), «Η συμβολή της νομολογίας του ΕΔΔΑ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τόμος ΝΕ, 758 επ.(759) και Α.ΤΣΕΤΟΥΡΑ (2013) «Τα κριτήρια κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας βάσει της ΕΣΔΑ και του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη», *ΕΔΚΑ*, τόμος ΝΕ, σελ.733 επ.(739)

³³⁹ Α.ΣΤΕΡΓΙΟΥ (2013), «Οι περικοπές των συντάξεων...», οπ.π. σελ. 27, 29-33

Κατ'άλλη άποψη θα πρέπει να καταστεί σαφές ότι, αν και το δημόσιο συμφέρον αποτελεί καίριο σκοπό του δικαίου, όμως σε οποιοδήποτε δημοκρατικό καθεστώς, η επαρκής και αποτελεσματική προστασία των ατομικών, αλλά και κοινωνικών δικαιωμάτων εξασφαλίζεται μόνο μέσω του δημοκρατικού πολιτεύματος και *«υποδηλώνει κυριολεκτικώς τον βαθμό ωρίμανσης και ικανοποιητικής λειτουργίας των ιδίων των δημοκρατικών θεσμών και κατ'επέκταση του σύγχρονου Κράτους δικαίου»*.³⁴⁰

Τονίζεται ιδιαίτερα ο ρόλος του δικαστή, ο οποίος στην εποχή της κρίσης καλείται να λάβει καίρια θέση, αναφορικά με τη διαφύλαξη της αρχής της νομιμότητας. Όπως έχει υποστηριχθεί, ενόψει της δημοσιονομικής κρίσης, η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί βασικό εργαλείο οριοθέτησης του νομοθέτη από το δικαστή. Η επιβολή κανόνων στάθμισης στο νομοθέτη και η ενίσχυση της κανονιστικότητας των δικαιωμάτων, θα μπορούσαν να επιτρέψουν στο δικαστή *«να ισορροπήσει στη λεπτή γραμμή ανάμεσα στον ακτιβισμό, την αυτοδέσμευση και το ρόλο του εγγυητή των δικαιωμάτων και του κοινωνικού κράτους δικαίου»*.³⁴¹ Όπως έχει λεχθεί, ο έλεγχος της αναλογικότητας, ως στάθμιση ανάμεσα στο δημόσιο συμφέρον και στα δικαιώματα είναι το μόνο όπλο που απομένει στο δικαστή της κρίσης, από τη στιγμή που γίνεται λόγος για κανονικότητα και όχι για εξαίρεση. Κανένα άλλο μεθοδολογικό εργαλείο δεν χρειάζεται ο νομικός πολιτισμός.³⁴²

Παράλληλα με τον εθνικό δικαστή, ο οποίος έχει τη δυνατότητα να αποκαταστήσει την κανονιστική ισχύ του κανόνα δικαίου και εν γένει του κράτους δικαίου και ο ευρωπαϊός δικαστής μπορεί να συμβάλλει στην υπεράσπιση του *«ευρωπαϊκού θεσμικού κεκτημένου»* και στην κάλυψη του δημοκρατικού ελλείμματος μέσα στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη.³⁴³

Όπως χαρακτηριστικά έχει επισημανθεί, σε μία εποχή όπου η κρίση υπερίσχυσε του δικαίου, το μετάλλαξε και το χρησιμοποίησε ως μέσο διευθέτησης,

³⁴⁰ Γ.ΤΣΑΟΥΣΗΣ (2016), «Η πάταξη...», οπ.π., σελ.1030

³⁴¹ Ξ.ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Α.ΦΩΤΙΑΔΟΥ, «Κοινωνικά δικαιώματα...», οπ.π., σελ.51

³⁴² Π.ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π.(2013), «Δημοσιονομικό συμφέρον...», οπ.π.σελ.696

³⁴³ Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2014), Το Δημόσιο..., οπ.π., σελ.544-546

ως ένας «δικαιϊκός Frankenstein», δεν αλλοιώθηκε μόνο το εσωτερικό δίκαιο, λόγω της οικονομικής κρίσης, αλλά και το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, προκειμένου ν'αντιμετωπισθεί η κρίση των κρατών-μελών, κάθε ρήτρα οικονομικής στήριξης θα πρέπει να μην αντιτίθεται στο κοινό συμφέρον και στην οικονομική σταθερότητα αυτών. Στόχος θα πρέπει, κατ'εφαρμογή του άρθρου 3 της παρ.1 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να είναι η προώθηση της ειρήνης και της ευημερίας των λαών, διαφορετικά υφίσταται ο κίνδυνος της αλλοίωσης της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.³⁴⁴

Υπογραμμίζεται επίσης η αναγκαία ανάληψη πρωτοβουλιών από τα σύγχρονα κράτη, μέσω «*αναδιάταξης του πολιτικού τους οπλοστασίου*» και ενίσχυσης των δημοκρατικών χαρακτηριστικών τους, ώστε να δράσουν για ν'αντιμετωπισθούν οι επιβαρυντικές συνέπειες της, πάση θυσία, προσπάθειας ενίσχυσης των αγορών. Η εν ονόματι της κάλυψης των ελλειμμάτων, εμβάθυνση των ελλειμμάτων της ελευθερίας, της αξιοπρέπειας και της κοινωνικής αλληλεγγύης, καθώς και η καταστρατήγηση των δημοκρατικών κεκτημένων, θα πρέπει ν'αναχαιτισθεί, ώστε να προστατευθούν τα κοινωνικά δικαιώματα και οι αδύναμες κοινωνικές ομάδες. Ωστόσο, επειδή, από την άλλη πλευρά, η οικονομική ενοποίηση και ανάπτυξη, ως επίσης και η διεύρυνση της επικοινωνίας και της τεχνολογίας, αποτελούν μία νέα πραγματικότητα, είναι αναγκαίο η οποιαδήποτε υπέρβαση του εθνικού κράτους να γίνεται με θεσμικές εγγυήσεις δημοκρατικής νομιμοποίησης, κοινωνικού ελέγχου και αποτελεσματικότητας, ώστε η έννοια της ευρωπαϊκής ενοποίησης να αποτελέσει ένα αποτελεσματικό αντίβαρο στις στρεβλώσεις και παρεκτροπές των αγορών.³⁴⁵

Έτσι, αν και δεν παραβλέπεται ότι ο σεβασμός των δικαιωμάτων προϋποθέτει και την προσαρμογή στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, ωστόσο αυτή θα πρέπει να

³⁴⁴ CHR.MOUKIOU (2016), "La crise grecque et le droit public", Revue Francaise de Droit Administratif, Juillet-Aout, p.835-844, (844)

³⁴⁵ Γ.ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ(2011), «Η οικονομική κρίση ως ευκαιρία για την επαναθεμελίωση του κράτους», <http://www.constitutionalism.gr/2186-i-oikonomiki-krisi-ws-eykairia-gia-tin-epanatemeli/>, σελ.5,6

επιτελείται με τρόπο όμως που η οιαδήποτε υποχώρηση ή περιορισμός αυτών να μη καταστεί ασύμβατος με την ανθεκτικότητα του Συντάγματος.³⁴⁶

Εν κατακλείδι, τα συνταγματικά δικαιώματα και οι θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος μπορούν ν'αποτελέσουν ένα τελευταίο «ανάχωμα απέναντι στις πιο ακραίες πλευρές της επιχειρούμενης κατεδάφισης του κοινωνικού κράτους». Όπως δέχθηκε το Συνταγματικό Δικαστήριο της Λετονίας, με την απόφασή του 2009-43-01 της 21^{ης} Δεκεμβρίου 2009, «οι συμφωνίες που υπογράφονται με τους διεθνείς δανειστές δεν μπορούν να χρησιμεύσουν ως επιχείρημα για τον περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων».³⁴⁷

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΜΕΡΟΥΣ

Η οικονομική κρίση εκδηλώθηκε στην ελληνική επικράτεια αρχικά ως χρηματοπιστωτική κρίση και αδυναμία χρηματοδότησης της χώρας από τις «αγορές». Πολύ γρήγορα όμως έγιναν εμφανείς οι πολυεπίπεδες θεσμικές δυσμενείς συνέπειές της. Το πρώτο Μνημόνιο, αλλά και τα επόμενα που ακολούθησαν, η Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης, αλλά και η ελληνική νομοθεσία, στα οποία τα εν λόγω κείμενα προσαρτήθηκαν, καθώς και νέοι μηχανισμοί και όργανα άσκησης οικονομικής πολιτικής, πέραν του εθνικού κράτους, επέφεραν μία έντονη και αιφνίδια παρέμβαση των οικονομικών δεδομένων στο θεσμικό οικοδόμημα. Η ένταση και η διάρκεια της επικρατούσας στην Ελλάδα οικονομικής κρίσης είχε και εξακολουθεί να έχει ως συνέπεια τη διατάραξη και επανοριοθέτηση των εννοιών της αρχής της νομιμότητας και του δημοσίου συμφέροντος.

Ειδικότερα, η θεσμοθέτηση κανόνων δικαίου κατ'εντολή, κατά κύριο λόγο, της εκτελεστικής εξουσίας και της κυβερνητικής πλειοψηφίας, στα πλαίσια δεσμεύσεων που έχουν επιβληθεί από το διεθνές οικονομικό περιβάλλον, η ραγδαία αύξηση των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, η ακατάσχετη πολυνομία, οι διαρκώς πολλαπλασιαζόμενοι χρηματοπιστωτικοί κανόνες, η σχετικότητα του

³⁴⁶ Ξ.ΚΟΝΤΙΑΔΗ (2015), «Η ανθεκτικότητα...», οπ.π., σελ. 412

³⁴⁷ Γ.ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ (2010), «Memoranda..», οπ.π., σελ. 161

κανόνα δικαίου, η υποβάθμιση των υπερεθνικών και ιδίως των κοινοτικών πηγών του δικαίου, το φαινόμενο της απορρύθμισης, είχαν ως συνέπεια την αποδυνάμωση της αρχής της νομιμότητας. Ως συνέπεια, υφίσταται μία μεγάλη συρρίκνωση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, φτωχοποίηση του πληθυσμού και μία παρακμιακή πορεία του κοινωνικού κράτους δικαίου.

Η επίκληση του δικαίου της ανάγκης είναι εμφανής, τόσο από την εκτελεστική, όσο και από τη δικαστική εξουσία. Κατ'αυτές, οι διατάξεις των νόμων που επέβαλαν περιοριστικά μέτρα συνιστούσαν δίκαιο έκτακτης ανάγκης, ως θεσπισθείσες για την προστασία της ελληνικής οικονομίας από την κατάρρευση, για τη διασφάλιση της χρηματοδότησης των δημοσίων πολιτικών και την αποκατάσταση της δημοσιονομικής ισορροπίας, ως εξαιρετικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, δημοσιονομικού χαρακτήρα. Ετσι, το δημόσιο συμφέρον μεταλλάσσεται σε δημοσιονομικό συμφέρον και αντιμετωπίζεται πλέον «*οριακά ως θέσφατο μη επιδεχόμενο οιασδήποτε νομικής αντίρρησης ή κοινωνικής επιφύλαξης*». Ως συνέπεια, τα κρατικά όργανα επικαλούνται τη συνδρομή του ώστε να δικαιολογούν αποκλίσεις από το κράτος δικαίου, οι οποίες δεν θα εμφανίζονταν υπό ομαλές συνθήκες³⁴⁸.

Από πλευράς δικαστικής εξουσίας, παρότι προηγούμενες πάγιες νομολογιακές τάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας είχαν δεχθεί ότι το ταμειακό συμφέρον δεν μπορεί να εξομοιωθεί με το δημόσιο ή το γενικό συμφέρον, εντούτοις εντός της οικονομικής κρίσης αυτό απέκτησε νέο νόημα, μετατρέπόμενο από απλό εισπρακτικό σε επιτακτικό δημοσιονομικό συμφέρον, απολύτως αναγκαίο για την επιβίωση του κράτους.

Η πλειοψηφία του Ανωτάτου δικαστηρίου, τουλάχιστον στην αρχική του θέση, επί του πρώτου Μνημονίου και ίδια στην πλέον χαρακτηριστική απόφασή του, **668/2012**, κατέληξε ότι οι περιορισμοί των θεμελιωδών δικαιωμάτων, επί των οποίων κλήθηκε ν'αποφανθεί, ιδίως των κοινωνικών δικαιωμάτων, όχι μόνο δεν αναιρούν αυτά, μη πλήττοντας τον πυρήνα τους, αλλά αποσκοπούν στο

³⁴⁸ Γ.ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗΣ, «Κράτος δικαίου στην εποχή της κρίσης στην Ελλάδα:», <http://amcham.gr/wp-content/uploads/2015/lawcvs/gerapetritisspeech.pdf>, σελ.1

«συγκερασμό» του γενικού συμφέροντος με το ατομικό συμφέρον των πολιτών³⁴⁹. Έτσι, κατά τη νομολογία, το δημοσιονομικό συμφέρον έχει αναχθεί σε υπέρτερο συμφέρον, ικανό να δικαιολογήσει μεγάλης έντασης περιορισμούς δικαιωμάτων, έναντι εκείνων που γίνονταν ανεκτοί σε περιόδους ομαλότητας, ως επίσης και σε κοινό σκοπό ενδιαφέροντος των κρατών μελών της ευρωζώνης. Ωστόσο το Δικαστήριο μέσα από τις αποφάσεις του άφησε να διαφανεί ότι έκρινε με βάση τα επιτακτικά δεδομένα των συνθηκών του πρώτου Μνημονίου, θέτοντας την επιφύλαξή του ως προς μελλοντικές κρίσεις του.

Πολλές αντίθετες γνώμες και επιφυλάξεις διατυπώθηκαν, ως προς τη μετάλλαξη του δημοσίου συμφέροντος σε δημοσιονομικό, όπως ότι ο νομοθέτης εμφάνισε ένα αμιγώς ταμειακό συμφέρον σε μεταλλαγμένο δημοσιονομικό, ότι υφίσταται μία υποταγή του συνταγματικού στον πολιτικό λόγο και παράλληλα μία έλλειψη ουσιαστικού διαλόγου μεταξύ δικαστή και νομοθέτη. Εκφράστηκαν δε φόβοι για την υπονόμηση της υπεροχής του Συντάγματος, ως προς την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Στη νομολογία της κρίσης ήταν καθοριστικός ο ρόλος της αρχής της αναλογικότητας. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, δεχόμενο ότι τα μέτρα ήταν αναγκαία για την άμεση αντιμετώπιση του κινδύνου κατάρρευσης της οικονομίας, αλλά και για την βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής κατάστασης της χώρας, έκρινε ότι δεν παραβιάσθηκε η αρχή της αναλογικότητας. Ο δικαστής αυτοπεριορίσθηκε, μη παρεμβαίνοντας στη γενική πολιτική του νομοθέτη επί των μέτρων που έχει θέσει, διακηρύσσοντας τον οριακό έλεγχο των σκοπών του νόμου, εξετάζοντας μόνο το προδήλως απρόσφορο ή δυσανάλογο του επίδικου μέτρου, προς το επιδιωκόμενο συμφέρον. Δεν προέβη όμως σε εκτιμήσεις συναρτώμενες με το τρίτο στάδιο της αναλογικότητας, που συνδέεται με τη στάθμιση μειονεκτημάτων και πλεονεκτημάτων των επιβληθέντων μέτρων εν σχέσει με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, ούτε σε μία συνολική μελέτη, από την οποία θα προέκυπτε ότι είχαν εξαντληθεί όλα τα ηπιότερα μέσα.

³⁴⁹ Χ.ΑΥΓΕΡΙΝΟΥ, «Δημόσιο συμφέρον...», οπ.π., σελ. 2785

Παρότι η αρχή της αναλογικότητας επιτάσσει την πειστικότητα της νομοθετικής επιλογής και την ορθολογική τεκμηρίωση των νομοθετικών μέτρων και παρά τις αντίθετες θέσεις της μειοψηφίας και της θεωρίας, εντούτοις θεωρείται ότι η πρώτη απόφαση του Μνημονίου χρησιμοποίησε την αρχή της αναλογικότητας ως μέτρο συρρίκνωσης, παρά ευρύτητας προστασίας του κοινωνικού δικαιώματος.

Στα πλαίσια δε του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι τα μέτρα επέφεραν περικοπές, αλλά όχι και στέρηση αποδοχών, θεωρώντας ότι αυτά δεν έθιγαν τον πυρήνα του δικαιώματος, αλλά ότι εξασφάλιζαν ισορροπία ανάμεσα στο γενικό συμφέρον και στα θεμελιώδη δικαιώματα. Αντίθετα η μειοψηφία έκρινε ότι επρόκειτο για γεγεννημένα δικαιώματα τα οποία θα έπρεπε να προστατευθούν, καθώς και ότι οι επίμαχες ρυθμίσεις δεν συνιστούσαν απλό περιορισμό δικαιολογούμενο από λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Αξιοσημείωτο είναι ότι η νομολογία της κρίσης, παρά την αποδοχή της συνταγματικότητας των διατάξεων των περικοπών, κατ'επίκληση του δημοσίου συμφέροντος, αναφέρεται στην προστασία της αξιοπρέπειας και την ίση κατανομή των βαρών, ως δικαιοκρατικά κεκτημένα, αν και, κατά κανόνα από τα επιβληθέντα μέτρα φαίνεται να επιβαρύνονται και μάλιστα δυσανάλογα συνεχώς οι ίδιες κατηγορίες πολιτών, παραβλέποντας ότι η έννοια της αξιοπρέπειας δεν είναι μόνο η απλή κατοχή των μέσω διαβίωσης.

Ωστόσο, μεταγενέστερες τάσεις ανέδειξαν την ανησυχία του δικαστή να ανεύρει νέες ισορροπίες, κατά την άσκηση του δικαστικού ελέγχου, στα πλαίσια της διεθνούς τάσης της αυξημένης αιτιολογίας των περιοριστικών μέτρων και την αναζήτηση ισορροπιών, χωρίς να θίγονται δικαιοπρακτικά και κοινωνικά κεκτημένα. Χαρακτηριστική των νέων τάσεων είναι η **2287/2015** απόφαση της Ολομελείας. Κατ'αυτή: α) οι διατάξεις του δευτέρου Μνημονίου, με τις οποίες περιεκόπησαν για ακόμη μία φορά οι συνταξιοδοτικές παροχές, δεν δικαιολογούνται ως έκτακτες ρυθμίσεις, αναφέροντας επί λέξει ότι «έχει πλέον παρέλθει διετία από τον πρώτο αιφνιδιασμό της οικονομικής κρίσης», β) ο νομοθέτης δεν είχε δικαίωμα να προβεί σε περαιτέρω ρυθμίσεις, μη έχοντας προηγουμένως προβεί σε ειδική εμπεριστατωμένη αναλογιστική μελέτη, με βάση την οποία θα τεκμηριώνονταν η συμβατότητα των

μέτρων με το Σύνταγμα γ) αναγνωρίζεται ρητά ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της κοινωνικής ασφάλισης και η υποχρέωση του κράτους για τη διαφύλαξή της.

Ετσι, οι νέες νομολογιακές θέσεις, οι οποίες ωστόσο δεν εμφανίζουν σταθερότητα, μαζί και με αξιοσημείωτες θέσεις της μειοψηφίας, αποτέλεσαν φωτεινούς πομπούς και ελπιδοφόρα μηνύματα για τη στήριξη των ολοένα και περισσότερα συρρικνωμένων κοινωνικών δικαιωμάτων. Ελπιδοφόρες δε είναι και οι θεωρητικές προσεγγίσεις για την αναγκαιότητα του δικαίου και την προάσπιση της αρχής της νομιμότητας, έναντι των νέων οικονομικών δεδομένων, στα πλαίσια της συνταγματικής προστασίας και της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

ΤΕΛΙΚΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Κατά την πολυδαίδαλη διαδρομή, μέσα στο οικονομικό και κοινωνικό γίγνεσθαι των σύγχρονων χρόνων, η αρχή της νομιμότητας και το δημόσιο συμφέρον, ως στοιχεία αυτής, αποτέλεσαν καθοριστικές έννοιες και θεμελιώδεις βάσεις, τόσο σε διοικητικό, νομοθετικό, όσο και δικαστικό επίπεδο, αναφορικά με την κατοχύρωση και προστασία των θεμελιωδών και ίδια των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Με τη ρητή κατοχύρωση για πρώτη φορά της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου, μέσω της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001, προσδόθηκε σε όλα τα συνταγματικά δικαιώματα ένα ευρύτερο κανονιστικό αποτέλεσμα. Πλέον καμία πολιτική δεν θα έπρεπε να οδηγεί στην αποδόμηση αυτών και του κοινωνικού κράτους, αλλά αντίθετα θα έπρεπε να προασπίζει την ισότητα και την κοινωνική δικαιοσύνη.

Από την άλλη πλευρά το δημόσιο συμφέρον, ως αναπόσπαστο στοιχείο της νομιμότητας, θα έπρεπε να εξειδικεύεται μόνο εντός των πλαισίων του Συντάγματος, πέρα από πολιτικές σκοπιμότητες, συνδεδεμένο με τη συνταγματική τάξη και τη λειτουργία του κράτους δικαίου, αφού άλλωστε το Σύνταγμα δεν αναγνώριζε και δεν αναγνωρίζει καμία μορφή υπέρτατου συμφέροντος.

Το δημόσιο συμφέρον αποτέλεσε βασική παράμετρο της δικανικής κρίσης, ως προς τη συνταγματικότητα νομοθετικών μέτρων οικονομικής πολιτικής, περιοριστικών των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, ιδίως μετά την μεταπολιτευτική περίοδο και ένοψει της διεύρυνσης της παρεμβατικής δραστηριότητας του κράτους.

Παράλληλα, ο δικαστής στηρίχθηκε στην αρχή της αναλογικότητας, ως σημαντική δικλείδα ασφαλείας για την εγγύηση υπέρ των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Αν και ο δικαστικός έλεγχος αρχικά περιορίστηκε στα πλαίσια του οριακού ελέγχου της συνταγματικότητας και καταλληλότητας των μέτρων προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, ωστόσο με το πέρασμα των ετών εντάθηκε, συναρτώμενος άμεσα με τη διεθνή τάση για την ανάπτυξη ενός διαλογικού μοντέλου επικοινωνίας νομοθέτη και δικαστή, ώστε να δημιουργείται η υποχρέωση στο νομοθέτη να αιτιολογεί ενδελεχώς τις αποφάσεις του, μέσω του σεβασμού των επιμέρους βημάτων της αναλογικότητας.

Η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, κρίθηκε ιδιαίτερος απαραίτητη και σε έκτακτες συνθήκες, υπό το δίκαιο της ανάγκης, το οποίο είναι δίκαιο αυξημένης αιτιολογίας και ελέγχου της αποτελεσματικότητας των λαμβανομένων για την αντιμετώπισή της μέτρων.

Ωστόσο, η υφιστάμενη στην Ελλάδα οικονομική κρίση ανέδειξε ότι θεμελιώδεις έννοιες, όπως ενδεικτικά περιγράφηκαν στο πρώτο μέρος της εργασίας, δεν είναι διόλου αυτονόητες. Αλλωστε, το περιβάλλον της παγκοσμιοποίησης με κύριο στοιχείο την κυριαρχία των αγορών και τις νομικές και οικονομικές δεσμεύσεις που αυτό συνεπάγονταν, είχαν ήδη καταστήσει εμφανή μία έντονη τάση αποδυνάμωσης της αρχής της νομιμότητας και συρρίκνωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων, κατά το διάστημα προ της ελληνικής δημοσιονομικής κρίσης.

Όπως έχει χαρακτηριστικά ειπωθεί, πλέον υφίσταται μία «δυσοίωση πρωτοτυπία», ότι δηλαδή οι κανόνες δικαίου «μνημονιακής» προέλευσης υπηρετούν την «απορρύθμιση», αντίθετα με τους κανόνες συνταγματικής προέλευσης επί των οποίων τέθηκαν οι βάσεις ενός στοιχειώδους κοινωνικού κράτους, τα προηγούμενα χρόνια. Η διαφορά μεταξύ κανόνων «Μνημονιακής» προέλευσης και κανόνων

δικαίου που προέκυψαν με την εφαρμογή του σχεδίου Marshall έγκειται στο ότι «οι πρώτοι σηματοδοτούν μία ανεξέλεγκτη επικράτηση της οικονομικής επί της θεσμικής πραγματικότητας, ενώ οι δεύτεροι επεδίωκαν την κανονιστική ρύθμιση υπό όρους που έτειναν να διαιωνίσουν, κατά το δυνατόν, τη νομική δυναμική των παραγομένων θεσμών»³⁵⁰.

Πλέον νέα οικονομικά δεδομένα και υπερεθνικές θεσμικές οντότητες παρεμβαίνουν βίαια στο θεσμικό οικοδόμημα. Η νομοθετική πρωτοβουλία υπαγορεύεται κατά κύριο λόγο από τις μνημονιακές δεσμεύσεις, την υπερνομοθέτηση και την ταχεία νομοθέτηση, σε συνδυασμό με την αύξηση της κανονιστικής αρμοδιότητας της Διοίκησης.

Το κράτος δικαίου αμφισβητείται και θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές, όπως της αναλογικότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης κλονίζονται. Τα κοινωνικά δικαιώματα βρίσκονται στο μάτι του κυκλώνα. Δεν θίγονται μόνο μισθοί και συντάξεις, αλλά και η ίδια η ανθρώπινη αξία. Η εξοικονόμηση πόρων αναδεικνύεται ως υπερέχουσα αξία.

Ο δικαστής καλείται να επωμισθεί την ευθύνη της εφαρμογής και της ερμηνείας του κανόνα δικαίου υπό το βάρος των έκτακτων δημοσιονομικών αναγκών. Η επίκληση του δικαίου της ανάγκης είναι εμφανής στη νομοθεσία, αλλά και στις πρώτες νομολογιακές τάσεις. Η δημοσιονομική εξυγίανση φαίνεται να δικαιολογεί αποκλίσεις από το κράτος δικαίου, μη νοητές σε ομαλές συνθήκες. Στη νομολογία των τελευταίων ετών ο παντοδύναμος λόγος του χρέους προσδιορίζει τη σημασία του δημοσίου συμφέροντος και τεκμηριώνει τη συμφωνία του νόμου με το Σύνταγμα, ταυτίζοντας το δημόσιο με το δημοσιονομικό συμφέρον.

Τα επιβαρυντικά και δυσβάστακτα πλέον για το σύνολο της κοινωνίας μέτρα δεν κρίνονται απρόσφορα ή αντίθετα προς την αρχή της αναλογικότητας, αλλά θεωρούνται αναγκαία για την αποτροπή της οικονομικής καταστροφής, για τη μελλοντική δημοσιονομική εξυγίανση και σταθερότητα της χώρας, αλλά και για τη

³⁵⁰ Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Το Δημόσιο Δίκαιο...ο.π.*, σελ. 220, 224

σταθερότητα της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Κρίνεται δε ότι αυτά αποβλέπουν στην ίση κατανομή των βαρών και ότι δεν θίγουν τον πυρήνα των κοινωνικών δικαιωμάτων. Ο δικαστής αρκείται σε οριακό έλεγχο αυτών, μη εντείνοντας τον έλεγχό του επί της αποτελεσματικότητας αυτών ή επί της αναζήτησης άλλων ηπιότερων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, μέτρων.

Αν και μεταγενέστερες νομολογιακές τάσεις οδήγησαν σε μία νέα θέση της νομολογίας, η οποία έκρινε ως αναγκαία την ύπαρξη αναλογιστικών μελετών για την ορθότερη τεκμηρίωση των μέτρων, ωστόσο είναι εμφανές ότι στην οικονομική κρίση το δημόσιο συμφέρον, μεταλλασσόμενο σε δημοσιονομικό, από βασική συνιστώσα της αρχής της νομιμότητας, τείνει αντιστρόφως, μέσω της επίκλησης των εκτάκτων αναγκών της οικονομικής κρίσης να καταστεί αυτό ο προσδιοριστικός παράγων της έννοιας της νομιμότητας και ακόμη περισσότερο, της συνταγματικότητας των περιοριστικών διατάξεων.

Ενόψει αυτών των συνθηκών και με βάση την υφιστάμενη νομοθεσία, τα εισαγωγικά ερωτήματα εξακολουθούν ν'αναμένουν απάντηση.

Πριν όμως οποιαδήποτε θέση ή λύση, θα πρέπει να υπογραμμισθεί, ως ουσιώδης, η εξής παράμετρος: Η κρίση είναι οικονομική. Όμως ο άνθρωπος δεν είναι αριθμός. Είναι πνεύμα, ψυχή, σώμα, έχει αξία και αξιοπρέπεια που πρέπει να διαφυλαχθεί πάσει θυσία για να οδηγηθούμε στην πρόοδο. Γιατί η τεχνολογική εξέλιξη και η μεταπολεμική εποχή, έδειξε ότι υπάρχει μεγάλη δυνατότητα προόδου. Μία παγκοσμιοποίηση στην πρόοδο. Αντίθετα, στο σύγχρονο κράτος δικαίου γίνεται λόγος για μία άλλη παγκοσμιοποίηση, ταυτιζόμενη με τη λογική των αγορών, με επεκτατική διάθεση, με στόχο την ευημερία των λίγων εις βάρος των πολλών, η οποία τείνει να αποδυναμώσει την εξέλιξη του κοινωνικού κράτους δικαίου.

Η πρόκληση επομένως είναι η προστασία της αρχής της νομιμότητας και όχι η απορρύθμισή της. Η οικονομική κρίση δεν αντιμετωπίζεται μόνο με περικοπές, αλλά και με περίσσειμα στην ισότητα και στη δικαιοσύνη.

Το Σύνταγμα και οι θεμελιώδεις αξίες του, μπορούν να αποτελέσουν τον οδηγό μέσα στις δυσκολίες και να δεχθούν αυτή τη νέα πρόκληση ως αφορμή για

περαιτέρω εξέλιξη των αξιών και της προστασίας που παρέχει, αντί για οπισθοδρόμηση. Ακόμη και η συζήτηση για αναθεώρηση, δεν θα πρέπει να αναιρέσει το εν λόγω προστατευτικό πεδίο, αλλά να το ενισχύσει. Η αρχή της αναλογικότητας, μέσα από όλα τα στάδια εκδήλωσής της, η ευρύτερη οριοθέτηση και προστασία του πυρήνα των κοινωνικών δικαιωμάτων, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η υποχρέωση αιτιολογίας των περιοριστικών νομοθετικών μέτρων, οι αναλογιστικές μελέτες μπορούν να παρέχουν σημαντικά εργαλεία στη φαρέτρα.

Ιδιαίτερη μνεία με έντονη έμφαση όμως αποδίδεται στην προστασία της αξίας του ανθρώπου και της αξιοπρέπειας αυτού, ως βασική αρχή του κράτους δικαίου, η οποία δεν αποτελεί αντικείμενο διαπραγμάτευσης ή αναθεώρησης, αφού ο άνθρωπος αποτελεί το μοναδικό υποκείμενο δικαίου και τον έσχατο σκοπό αυτού και η προστασία των δικαιωμάτων που συνδέονται μ' αυτόν ανάγεται σε λόγο ύπαρξης της ίδιας της Πολιτείας. Μία αξία η οποία δεν μπορεί να συρρικνωθεί ή να εξαυλωθεί εν ονόματι οιαδήποτε εθνικού δημοσίου συμφέροντος, ακόμη περισσότερο, ενός δημοσιονομικού συμφέροντος, που τείνει ν' αναδειχθεί ως υπέρτατο. Αλλωστε πως μπορεί ένα κράτος να ευημερεί, αν δεν ευημερούν οι πολίτες του; Ποια η αξία της Δημοκρατίας, αν το Σύνταγμα της χώρας δεν μπορεί να παρέχει θεσμικές εγγυήσεις αυτών των δικαιωμάτων;

Αποτελεί βέβαια πρόκληση η εξέλιξη του δικαίου και της αρχής της νομιμότητας στο νέο διεθνές περιβάλλον οικονομικό και πολιτικό, το οποίο διαμορφώνεται με ραγδαίους ρυθμούς. Ένα δίκαιο, το οποίο, αντίθετα προς τις επιζήμιες τάσεις, μπορεί να λειτουργήσει ως θετικό αντίβαρο, επανοριοθέτησης του δημοσίου συμφέροντος, ώστε να διακριβωθεί αν πράγματι το δημόσιο συμφέρον σε συνθήκες οικονομικής κρίσης έχει επιτύχει το στόχο του,³⁵¹ ως βασικού στοιχείου της αρχής της νομιμότητας και του κράτους δικαίου, και να εξετασθεί αν αυτό εν τέλει έχει επιτύχει το στόχο του, υπό τέτοιες συνθήκες, συναρτώμενο κατάλληλα και παραγωγικά με οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις, διαφυλάσσοντας δικαιοκρατικά κεκτημένα και αξίες σταθερά οριοθετημένες στο πέρασμα των ετών.

³⁵¹ BOJAN SKOF, MATEJ POLLICK, ALES KOBAL (2016), "Protecting public interest in financial crisis", [http://pub.lex-localis.info/index.php/LexLocalis/article/view/14.1.19-32\(2016\)](http://pub.lex-localis.info/index.php/LexLocalis/article/view/14.1.19-32(2016))

Όπως έκρινε το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας (απόφαση της 14/2/1973, BVerGE 34, 269, s.304): *«Το δίκαιο δεν είναι ταυτόσημο με το σύνολο των γραπτών νόμων. Εναντι των θετικών θεσπίσεων της κρατικής εξουσίας υπάρχει ένα πλεόνασμα δικαίου, που έχει πηγή του στην συνταγματικότητα της δικαϊκής τάξης ως ενός νοηματικού όλου και είναι σε θέση να δρα διορθωτικώς έναντι του γραπτού νόμου.»*³⁵²

Ας αφήσουμε αυτό το δίκαιο και την έννοια της δημοκρατίας να μας δείξουν το δρόμο. Ένα δρόμο προς την ευημερία, την ανάπτυξη και την πρόοδο σε όλα τα επίπεδα και για όλη την κοινωνία!

³⁵² Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (2015), «Η συμβολή της διοικητικής δικαιοσύνης...», οπ.π. σελ.549

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ/ΑΡΘΟΓΡΑΦΙΑ

ΑΓΓΕΛΟΠΟΥΛΟΥ Ο. (2015), «Ο πυρήνας του κοινωνικοασφαλιστικού δικαιώματος ως όριο στις περικοπές συντάξεων, Σχόλιο στις αποφάσεις 2287/2015 και 2288/2015», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τόμος ΝΖ, σελ.450

ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ ΑΘ. (2012), Η κρίση ως κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Κριτικές και αντιστάσεις, ΣΑΒΒΑΛΑΣ

ΑΝΔΡΟΥΛΑΚΗ Β.(2010) «Μερικές σκέψεις γύρω από τη ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους και τον δικαστικό έλεγχο», *ΤοΣ-Το Σύνταγμα*, τεύχος 3, σελ.523

ΑΝΤΩΝΙΟΥ Θ. (2004) , «Η στάθμιση ως μέθοδος ερμηνείας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας». Στον τόμο τιμητικό του Συμβουλίου της Επικρατείας-75 χρόνια/Αθήνα-Θεσσαλονίκη/Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.969

ΑΡΓΥΡΟΥ Α. (2012), «Τα προνόμια του Δημοσίου και το Δίκαιο της ανάγκης στο κράτος δικαίου», *ΝοΒ-Νομικό Βήμα*, τόμος 60, σελ.2792

ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ Ε. (1990), *Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων*/Θεσσαλονίκη, ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΣ

ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ Ε.(2002), *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*/ Αθήνα-Κομοτηνή, Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ

ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ Ε.(2011), «Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης», *ΕφΔΔ-Εφημερίδα Διοικητικού δικαίου*, τεύχος 1, σελ.2

ΒΙΔΑΛΗΣ Τ.(2004) «Κανονιστικές συνέπειες της αρχής της αξίας του ανθρώπου, με αφορμή τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», σε *Τόμο Τιμητικό του Συμβουλίου της Επικρατείας*/Αθήνα-Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.143

ΒΟΓΚΛΗΣ Ε. (2015), *Διάγνωση και πλήρωση των κενών στις συμβάσεις*/Αθήνα-Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ

ΒΟΥΤΣΑΚΗΣ Β. (1998), «Η οικονομική ελευθερία, το γενικό συμφέρον και ο δικαστικός έλεγχος των μέτρων οικονομικής πολιτικής», σε τόμο *Το Σύνταγμα-Τα εικοσάχρονα του Συντάγματος 1975*/Αθήνα-Κομοτηνή, Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.387

ΒΟΥΤΣΑΚΗΣ Β. (2002), «Η αρχή του κράτους δικαίου και οι νέες διατάξεις περί ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων», *ΝοΒ-Νομικό Βήμα*, τόμος 50, σελ.7

ΒΥΘΟΥΛΚΑΣ Π. (1980), *Η θεωρία των εξαιρετικών περιστάσεων και το ελληνικό διοικητικό δίκαιο*, Μονογραφία

ΓΕΡΟΝΤΑΣ Α. (2007), «Η συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της αναλογικότητας», *ΔτΑ-Δικαιώματα του ανθρώπου*, τεύχος 34, σελ.419

ΓΕΡΟΝΤΑΣ Α.(2009), *Δίκαιο Δημοσίων Έργων/* Αθήνα-Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ

ΓΕΡΟΝΤΑΣ Α. (2010), «Το Μνημόνιο και η δικαιοπαραγωγική διαδικασία», *ΕφημΔΔ-Εφημερίδα διοικητικού δικαίου*, τεύχος 5, σελ. 705

ΓΕΩΡΓΙΑΔΟΥ Α. (1985), *Η ρύθμιση των εκτάκτων περιστάσεων στο Σύνταγμα του 1975/*Αθήνα-Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ

ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗΣ Γ. (2012), «Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου: νομοτέλεια ή άλλοθι;», *ΝοΒ-Νομικό Βήμα*, τόμος 60, σελ.2754

ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Κ. (2012), «Το Δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης», *ΕφΔΔ-Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 1,σελ.100

ΔΑΛΤΟΓΛΟΥ Π. (1986), «Δημόσιο συμφέρον και Σύνταγμα», *ΤοΣ-Το Σύνταγμα*, σελ.425

ΔΑΛΤΟΓΛΟΥ Π. (2010), *Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα*, έκδοση Δ'/ Αθήνα-Κομοτηνή, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ

ΔΑΛΤΟΓΛΟΥ Π. (2012), *Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα/*έκδοση Δ'/ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ

ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ Α. (2008), *Συνταγματικά δικαιώματα*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη/ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ

ΔΡΟΣΟΣ Γ. (2012) «Ζητήματα συνταγματικής οργάνωσης, δικαστικής προστασίας και δημοκρατίας στην εποχή της σημερινής κρίσης», *ΘΠΔΔ-Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 6, σελ.465

ΔΡΟΣΟΣ Γ. (2015), «Η κρίση της οικονομίας και η κρίση του δικαστή», *ΕφΔΔ-Εφημερίδα Διοικητικού δικαίου*, τεύχος 1, σελ.15

ΕΜΜΑΝΟΥΗΛΙΔΗΣ Δ., Μ.ΣΚΑΝΔΑΛΗ (2012), *Το δημοσιονομικό συμφέρον και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, *ΝοΒ-Νομικό Βήμα*, τόμος 60, σελ.2762

ΘΕΟΔΩΡΑΤΟΣ Η. (1994), «Η εννοιοκρατική κρίση της αρχής της νομιμότητας», *Διοικητική Δίκη-Διδικ*, τεύχος 6, σελ.1019

ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Ε. (2012), «Η δραματική προέλαση του δημοσιονομικού συμφέροντος του κράτους στη θέση του δημοσίου συμφέροντος σε καιρούς εθνικής δημοσιονομικής κρίσης εν μέσω παγκόσμιας οικονομικής κρίσης», *Δελτίο φορολογικής νομοθεσίας-ΔΦΝ*, τεύχος 11, τόμος 66, σελ.1539

Δ.ΚΑΒΒΑΔΑΣ, Μ.ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ (2011), «Οικονομική κρίση: μία νέα θεώρηση του ρόλου του κράτους και του οικονομικού συντάγματος;», *ΘΠΔΔ-Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 10-11, σελ.918

ΚΑΛΟΓΕΡΟΠΟΥΛΟΣ Μ. (2016), «Σκέψεις και ανάλεκτα επί της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος», *ΘΠΔΔ-Θεωρία και πράξη του διοικητικού δικαίου*, τεύχος 90, σελ.921

ΚΑΡΑΣΗΣ Μ. (2014), «Η «καθαρή θεωρία» του δικαίου του Hans Kelsen. Συνοπτική θεώρηση και κριτική», *Νομικό Βήμα-ΝοΒ*, τόμος 62, σελ.2258

ΚΑΡΑΒΟΚΥΡΗΣ Γ. (2014), *Το Σύνταγμα και η κρίση. Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου*, από τη σειρά βιβλίων ΠΟΛΙΤΕΙΑ-ΣΥΝΤΑΓΜΑ-ΕΥΡΩΠΗ, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, επιμ.Ξ.Κοντιάδης-Γιάννης Τασόπουλος, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΡΙΤΙΚΗ

ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ Γ. (2012), «Τα αντισυνταγματικά μέτρα των δανειακών συμβάσεων, Οι βασικές θέσεις της απόφασης 668/2012 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας», *ΝοΒ-Νομικό Βήμα*, τόμος 60, σελ.2648

ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (1999), «Ο δικαστικός έλεγχος της εφαρμογής των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων», *ΤοΣ-Το Σύνταγμα*, τεύχος 2, σελ.220

ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ.(2006), «Αρχή της αναλογικότητας και κοινωνικά δικαιώματα», *ΔτΑ-Δικαιώματα του Ανθρώπου*, τόμος εκτός σειράς, σελ.141

ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ.(2010), «Memoranda sunt Servanda? Η συνταγματικότητα του νόμου 3845/2010 και του μνημονίου για τα μέτρα εφαρμογής των συμφωνιών με ΔΝΤ, ΕΕ και ΕΚΤ», *ΕφΔΔ-Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 2, σελ.151

ΚΑΨΑΛΗ Β. (2008), «Δημόσιο συμφέρον και έλεγχος συνταγματικότητας στο πλαίσιο της οικονομικής ελευθερίας», *ΔτΑ-Δικαιώματα του ανθρώπου*, τεύχος 38, σελ.511

ΚΟΝΔΥΛΗΣ Β. (1994), «Δημόσια υπηρεσία και δημόσιο συμφέρον κατά τη γαλλική θεωρία και νομολογία», *ΤοΣ-Το Σύνταγμα*, τεύχος 3, 547

ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ Ξ. (1999), «Η σταθεροποιητική λειτουργία των κοινωνικών δικαιωμάτων», *ΤοΣ-Το Σύνταγμα*, τεύχος 2, σελ.200

ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ Ξ. (2002), *Ο νέος Συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001/Αθήνα-Κομοτηνή*, Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ

ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ Ξ. (2004), «Το κανονιστικό περιεχόμενο των κοινωνικών δικαιωμάτων κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», σε τιμητικό τόμο του Συμβουλίου της Επικρατείας-75 χρόνια/Αθήνα-Κομοτηνή, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.297

ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ Ξ., ΦΩΤΙΑΔΟΥ Α.(2012), «Κοινωνικά δικαιώματα, αναλογικότητα και δημοσιονομική κρίση», *ΔτΑ-Δικαιώματα του ανθρώπου*, τεύχος 53, σελ.27

ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ Ξ. (2012), «Οικονομική κρίση, κυριαρχία και συνταγματική μεταβολή», στο *Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης/Μελέτες στη μνήμη Θ.Τσάτσου*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού δικαίου, ΣΑΒΑΛΛΑΣ, σελ.44

ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ Ξ., ΦΩΤΙΑΔΟΥ Α.(2015), «Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος. Πως αντέδρασαν τα Συντάγματα στην κρίση;» *ΕφΔΔ-Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 4, σελ.394

ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ-ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Δ. (1982), «*Το δημόσιο συμφέρον και η ανάκλησις των διοικητικών πράξεων*», σε τόμο τιμητικό του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1979/ Αθήνα-Κομοτηνή/ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.355

ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ-ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Δ.(1989), *Η αρχή της αναλογικότητας στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο*/ Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ

ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ-ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Δ., ΚΟΥΤΟΥΠΑ-ΡΕΓΚΑΚΟΥ Ε. (2005), *Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου*/Αθήνα-Θεσσαλονίκη/ΣΑΚΟΥΛΑΣ

ΚΟΡΣΟΣ Δ. (2005), *Διοικητικό δίκαιο. Γενικό μέρος, έκδοση Γ'*/ Αθήνα-Κομοτηνή /Α. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ

ΚΟΥΤΟΥΠΑ-ΡΕΓΚΑΚΟΥ Ε. (1997), «Αόριστες και τεχνικές έννοιες στο Δημόσιο Δίκαιο», *Μελέτες Διοικητικού Δικαίου 6*/Θεσσαλονίκη/ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ

ΚΤΙΣΤΑΚΗ Σ. (1991), «Δημόσια Επιχείρηση και Δημόσιο συμφέρον», *Περιοδικό ΤοΣ-Το Σύνταγμα*, σελ.297

ΚΤΙΣΤΑΚΗ Σ. (2012), «Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τεύχος 4, σελ.481

ΚΤΙΣΤΑΚΗ Σ. (2013), «Η δικαστική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων πριν και μετά το «Μνημόνιο», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τεύχος 5, σελ.697

ΚΤΙΣΤΑΚΗ Σ. (2013), «Οψεις δικαστικού ελέγχου της δημοσιονομικής πολιτικής σε εποχή κρίσης», *ΘΠΔΔ-Θεωρία και πράξη του Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 7, σελ.577

ΚΩΝΣΤΑΝΤΟΠΟΥΛΟΣ Π. (1992), «Η δικανική αξιολόγηση του δημοσίου συμφέροντος μέσα στα πλαίσια του Συντάγματος», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τεύχος 8, σελ.473

ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Π.(2013), «Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης», *ΘΠΔΔ-Θεωρία και πράξη του Διοικητικού δικαίου*, τεύχος 8-9, σελ.686

ΛΙΓΩΜΕΝΟΥ Α. (1993), «Η αρχή του κράτους δικαίου», *Διοικητική Δίκη-Διδικ*, τεύχος 5, σελ.50

ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗΣ Ι. (2011), «Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης», *Εφημ.ΔΔ-Εφημερίδα Διοικητικού δικαίου*, τεύχος 4, σελ.478

ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Α. (1978), «Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος», *ΤοΣ-Το Σύνταγμα*, τεύχος 3, σελ.433

ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Α. (1993), «Η κανονιστική διάσταση των σχέσεων κράτους δικαίου και κοινωνικού κράτους», *ΤοΣ-Το Σύνταγμα*, τεύχος 4, σελ.681

- ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Α.(1994), *Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας*/Αθήνα-Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ
- ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ Α. (1989), «Διασφάλιση της αρχής της νομιμότητας της διοικήσεως», *Εφημερίς των Ελλήνων Νομικών-ΕΕΝ*, σελ.67
- ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ Α. (2007), Γενικές αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ/Αθήνα-Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ
- ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ Α. (2008), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. Εισαγωγή-Θεμελιώδεις έννοιες*/ Αθήνα-Θεσσαλονίκη/ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ
- ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ Μ. (2012), «Το κράτος της δημοσιονομικής κρίσης και οι ρητορικές της έκτακτης ανάγκης», *Περιοδικό Θέσεις*, τεύχος 118/Ιανουάριος-Μάρτιος,σελ.3,7
www.theseis.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1172
- ΜΑΥΡΙΑΣ Κ. (2005), *Συνταγματικό δίκαιο*/4^Η έκδοση, Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑ
- ΜΟΥΚΙΟΥ Χ. (1997), «Η αρχή της νομιμότητας και οι συμβάσεις του δημοσίου και των ΝΠΔΔ», *Διοικητική Δίκη- ΔιΔικ*, τεύχος 9, σελ.283
- ΜΟΥΚΙΟΥ Χ. (2003), *Η σιωπή της Διοίκησης*/ Αθήνα-Κομοτηνή/Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ
- ΜΗΛΙΩΝΗΣ Ν. (2016), « Η οικονομική ανάλυση του δικαίου ως εργαλείο διάπλασης και αναζήτησης της πλέον αποτελεσματικής λύσης», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση δικαίου κοινωνικής ασφάλισης*, τεύχος 1, σελ.2
- ΜΠΕΛΑΝΤΗΣ Δ. (2010), «Η κατάσταση εξαίρεσης και οι εφαρμογές της στο πρόγραμμα στήριξης της ελληνικής οικονομίας», *ΔτΑ-Δικαιώματα του ανθρώπου*, τεύχος 48, σελ.1115
- ΜΥΛΩΝΑ Ε. (2013), «Η συμβολή της νομολογίας του ΕΔΔΑ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τόμος ΝΕ, σελ.758
- ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ Π. (2000), *Μεθοδολογία του Ιδιωτικού δικαίου και ερμηνεία των δικαιοπραξιών*/Αθήνα-Κομοτηνή, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ
- ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ Β. (2010), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*/Τεύχος Α΄, έκδοση Δ΄/Αθήνα-Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ
- ΠΑΠΑΡΡΗΓΟΠΟΥΛΟΥ-ΠΕΧΛΙΒΑΝΙΔΗ Π. (2016) «Περικοπές εφάπαξ βοηθήματος Ταμείου Προνοίας Δημοσίων Υπαλλήλων», *ΘΠΔΔ-Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 6, σελ.539
- ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ Π. (1980), «Η αρχή της νομιμότητας και το Σύνταγμα του 1975», *Σύγχρονα θέματα*, τεύχος 8, Ιούλιος 1980, σελ.36
- ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ Π. (1988), «Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων», *ΝοΒ-Νομικό Βήμα*, τεύχος 36, σελ.13

ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ Π. (2014), *Το Δημόσιο Δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης* /τόμος1, έκδοση Β, Α.Α.ΛΙΒΑΝΗΣ

ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ Π. (2015), «Η συμβολή της Διοικητικής δικαιοσύνης στην εμπέδωση του κράτους δικαίου», *ΕφημΔΔ-Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 5, σελ.538

ΠΕΤΡΟΓΛΟΥ Α. (2016), «Η συνταγματική κατοχύρωση των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών κατά την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τεύχος 1, σελ.82

ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ Π. (2012), «Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας», *ΘΠΔΔ-Θεωρία και πράξη διοικητικού δικαίου*, τεύχος 2, σελ.97 και όμοια Π.ΠΙΚΡΑΜΜΕΝΟΣ (2012), «Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας», *ΝοΒ-Νομικό Βήμα*, τόμος 60, σελ.2643

ΡΑΪΚΟΣ Δ. (2014), *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*/Αθήνα-Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ

ΡΕΝΕΣΗ Ν. (2014), «Η αρχή της οικονομικότητας ως έκφανση της νομιμότητας», *ΘΠΔΔ-Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 10-11, 833

ΣΑΚΕΛΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Κ. (2016), «Κρίση και ανθεκτικότητα του Συντάγματος», *ΕφΔΔ-Εφημερίδα Διοικητικού δικαίου*, τεύχος 1, σελ.2

ΣΙΟΥΤΗ Γ. (1994), *Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων*/Αθήνα-Κομοτηνή, Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ

ΣΚΙΑΔΑ Δ. (2011), «Σύνταγμα και δημοσιονομικοί κανόνες: μία δύσκολη σχέση», *ΕφΔΔ-Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 1, σελ.11

ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Ε. (2004), *Η αρχή του κοινωνικού Κράτους Δικαίου. Σκέψεις για την ερμηνεία της παραγράφου 1 του άρθρου 25 του Συντάγματος*, σε Σύνταγμα, Ελληνική Πολιτεία, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, Αφιέρωμα στο Δ.Τσάτσο/ Αθήνα-Κομοτηνή, Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.437

ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Ε. (2010), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*/ τόμος Α/έκδοση 13^η, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ Φ. (2012), «Η λαϊκή κυριαρχία ιδίως κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσεως», *ΝοΒ-Νομικό Βήμα*, τόμος 60, σελ.2679

ΣΤΕΡΓΙΟΥ Α. (2006), «Σχετικά με την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου», σε *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, επιμ.Ξ.Κοντιάδης/Αθήνα-Κομοτηνή, Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.525

- ΣΤΕΡΓΙΟΥ Α. (2013), «Οι περικοπές των συντάξεων υπό το πρίσμα του άρθρου 1 του Π.Π.Π. της ΕΣΔΑ», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τόμος ΝΕ, σελ.23
- ΣΤΡΑΤΗΛΑΤΗΣ Κ. «Η συγκεκριμένη στάθμιση των συνταγματικών αξιών κατά τη δικαστική ερμηνεία το Συντάγματος», *ΤοΣ-Το Σύνταγμα*, τεύχος 3, σελ.494
- ΣΥΜΕΩΝΙΔΗΣ Ι. (1990), «Πτυχές της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος», *Δικαιο-Διοικητική Δίκη*, τεύχος 2, σελ.764
- ΣΥΜΕΩΝΙΔΗΣ Ι. (1991), *Η φύση των πράξεων των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα*
- ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ Γ. (2000), *Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης»*/Αθήνα-Κομοτηνή, Α.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ
- ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ Γ. (2013), «Τα κοινωνικά δικαιώματα στη δίνη της οικονομικής κρίσης», *ΕφΔΔ-Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 3, σελ.298
- ΤΑΧΟΣ Α. (1973), *Σύγχρονοι τάσεις της αρχής της νομιμότητας εις το διοικητικόν δίκαιον*
- ΤΑΧΟΣ Α. (2003), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*/ Αθήνα-Θεσσαλονίκη, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ
- ΤΖΕΜΟΣ Β. (2011), «Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα χρεόφρενου», *ΘΠΔΔ-Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 5/2011, σελ.496
- ΤΣΑΟΥΣΗΣ Γ. (2016), «Η πάταξη του οικονομικού εγκλήματος δικαιολογεί τον περιορισμό θεμελιωδών δικαιωμάτων σε ένα κράτος δικαίου», *ΘΠΔΔ-Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τεύχος 91, σελ.1023
- ΤΣΕΤΟΥΡΑ Α. (2013), «Τα κριτήρια κοινωνικοασφαλιστικής προστασίας βάσει της ΕΣΔΑ και του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τόμος ΝΕ, σελ.733
- ΤΣΟΥΤΣΟΣ Α. (1979), *Η αρχή της νομιμότητας της Διοικήσεως*, Διοίκησης και Δίκαιον/Αθήνα-Θεσσαλονίκη/Π.ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ
- ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ Π. (2007), «Οι ανατροπές της κανονικότητας και το καθεστώς έκτακτης ανάγκης», *ΤοΣ-Το Σύνταγμα*, τεύχος 4, σελ.1149
- ΧΑΝΟΣ Α. «Τελολογική ερμηνεία του δικαίου και αρχή της αναλογικότητας», *Περιοδικό Σκοπός, Τελολογία και Δίκαιο*, ανάτυπο τεύχος 4, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, σελ.343
- ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ Β.(2009), «Κρατικές ενισχύσεις υπό το φως της οικονομικής κρίσης», *Ευρωπαίων Πολιτεία*, τεύχος 1, όπ.αν. σε Π.ΠΚΡΑΜΜΕΝΟ (2012), «Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας», *ΝοΒ-Νομικό Βήμα*, τόμος 60, σελ. 2644

ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ Χ. (2006), «Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης υπό το φως του διοικητικού ελέγχου – Μεταξύ κακοδιοίκησης και παρανομίας», *Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης – ΕΔΚΑ*, τόμος ΜΗ', τεύχος 2, σελ.81

ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κ. (2002), *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, έκδοση Β, Αθήνα-Κομοτηνή/ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ

ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κ. (2003), *Συνταγματικό Δίκαιο/Αθήνα-Θεσσαλονίκη*, ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ

ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κ. (2006), *Ατομικά και Κοινωνικά δικαιώματα*, έκδοση Γ' αναθεωρημένη, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κ., Α.ΚΑΪΔΑΤΖΗ Α. (2012), «Η μάταιη θυσία της Ιφιγένειας. Οριοθέτηση εισαγωγικών σκέψεων για την αντισυνταγματικότητα του ν.4093/2012 για το Μεσοπρόθεσμο και τα μέτρα εφαρμογής του», *ΝοΒ-Νομικό Βήμα*, τόμος 60, σελ.2682

ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ (ξενόγλωσση και ελληνόγλωσση)

BOJAN SKOF, MATEJ POLLICK, ALES KOBAL (2016), “Protecting public interest in financial crisis”, [http://pub.lex-localis.info/index.php/LexLocalis/article/view/14.1.19-32\(2016\)](http://pub.lex-localis.info/index.php/LexLocalis/article/view/14.1.19-32(2016))

CHR.MOUKIOU (2016), “La crise grecque et le droit public”, *RFDA-Revue Francaise de Droit Administratif*, Juillet-Août, p.835-844

CHRISTOPHE LE BERRE (2009), “Etat de necessite et droit du marche”, www.jurisdoctoria.net/pdf/numero2/aut2_LE_BERRE.pdf

P.W.HOGG/A.A.BUSHEL (1997), *The Charter dialogue between Courts and Legislatures*, *Osgoode, Hall law journal*, σελ.75επ.
<http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol35/iss1/2>

R.POSNER, “Economic Analysis of law: An essential tool for legal theory and practice”/ «Οικονομική ανάλυση του δικαίου, Ένα απαραίτητο εργαλείο για τη νομική θεωρία και πράξη», *Αρμενόπουλος*, 2003, τεύχος 5, σελ.623

ALAIN SUPIOT (2010), “A legal perspective on the economic crisis of 2008”, www.ilo.org/public/english/revue/download/pdf/s1supiot.pdf, σελ.155

JUDIT A.KANTOR (2011): «Το παράδοξο της δημοκρατίας-Τάσεις νομιμότητας και νέες πηγές αρχών. (Μετάφραση: Παναγιώτα Κουτουλάκου), *Delkelet-Europa-South East Europe Internatiional Relations Quarterly*), σελ.1-4

ANA MARIA GUERRA MARTINS (2016), “Συνταγματικός Δικαστής, Κοινωνικά δικαιώματα και κρίση Δημοσίου Χρέους. Η Πορτογαλική Συνταγματική Νομολογία», *ΕΔΚΑ-Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, τεύχος 3, σελ.387

ΠΗΓΕΣ

BENIZELOS E., «Σύγχρονες μορφές κρίσης του δημοκρατικού κράτους δικαίου: Το δίπολο «ελευθερία-ασφάλεια» ως εγγύηση και ως υπονόμηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων», εισήγηση σε συνέδριο του Διεθνούς Κέντρου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου «Libertas», <http://www.evenizelos.gr/22-programm-proposals/state/state-lawrightsfreedoms/541-l-r.html>

ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗΣ Γ., «Κράτος δικαίου στην εποχή της κρίσης στην Ελλάδα;», <http://amcham.gr/wp-content/uploads/2015/lawcvvs/gerapetritisspeech.pdf>

ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗΣ Γ., « Ο έλεγχος των οικονομικών επιλογών από τον δικαστή: Προβολές του New Deal», σε www.constitutionalism.gr/2135-o-eleghos-twn-oikonomikwn-epilogwn-apo-ton-dikasti/

ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ Α., «Δικαστικός έλεγχος των μέτρων οικονομικής πολιτικής. Νομολογιακές τάσεις και προσαρμογές στο μεταβαλλόμενο οικονομικό-πολιτικό περιβάλλον», www.constitutionalism.gr, <http://constitutionalism.gr/1616-dikastikos-eleghos-twn-metrwn-oikonomikis-politiki/>

ΚΑΛΤΣΩΝΗΣ Δ., «Οι λειτουργίες του κράτους και του δικαίου στην οικονομική κρίση», Εισήγηση στο σεμινάριο «Κράτος και δίκαιο στον 21^ο αιώνα», 14 Απριλίου 2010, σελ.1-3 http://kaltsonis.blogspot.gr/2010/11/blog-post_9249.html

ΜΙΧΑΛΟΠΟΥΛΟΥ Α., «Η επίδραση των μνημονίων στα κοινωνικά δικαιώματα: Προοπτικές προστασίας με βάση την πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ και τις αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων», <http://www.constitutionalism.gr/mihalopoulou-mnimoniokoinonika-dikaiomata/>

ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ Γ., «Οικονομική κρίση και Σύνταγμα», <http://www.constitutionalism.gr/2261-oikonomiki-krisi-kai-syntagma/>

ΡΕΤΙΤΙ L.<http://www.coe.int>, «La Grece, La Troika, et la Charte Sociale Européenne»/<http://www.ccbe.eu>, οπ.αναφ. σε Γ.ΚΑΡΑΒΟΚΥΡΗ, «Το Σύνταγμα και η κρίση, από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα το δικαίου», από τη σειρά βιβλίων ΠΟΛΙΤΕΙΑ-ΣΥΝΤΑΓΜΑ-ΕΥΡΩΠΗ, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, επιμ.Ξ.Κοντιάδης-Γιάννης Τασόπουλος, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΡΙΤΙΚΗ, σελ.104

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ, «Κοινωνική ασφάλεια και αλληλεγγύη», Ετήσια Εκθεση 2014,σελ.54

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ, «Εργασία», Ετήσια Εκθεση 2012, σελ.39

ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ Γ., «Η οικονομική κρίση ως ευκαιρία για την επαναθεμελίωση του κράτους», <http://www.constitutionalism.gr/2186-i-oikonomiki-krisi-ws-eykairia-gia-tin-epanatemeli/>

ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κ., «Συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση και Σύνταγμα. Μία πρώτη αποτίμηση, ενόψει και της απόφασης ΣτΕ (Ολ) 668/2012»,

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

Α ΜΕΡΟΣ

(αναγράφονται κατά τη σειρά που μνημονεύονται στα σχετικά κεφάλαια)

5024/1987 -(υποχρεωτικότητα και δημόσιος χαρακτήρας κοινωνικής ασφάλισης)

3096/2001 -(ομοίως με την ανωτέρω)

1337/2000 -(υποχρέωση του νομοθέτη να ρυθμίζει ζητήματα κοινωνικής ασφάλισης)

3137/1998 -(ομοίως με την προηγούμενη)

3127/2000 -(ομοίως με την προηγούμενη)

1799/2001 -(δυνατότητα διαμόρφωσης αυστηρότερων προϋποθέσεων κοινωνικοασφαλιστικών παροχών)

139/2002 -(ομοίως με τη προηγούμενη)

540/1999 Ολ.-(περιουσιακός χαρακτήρας των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών)

2197/2010 Ολ -(μέριμνα του Κράτους για την κοινωνική ασφάλιση)

1187/2009 Ολ.-(υποχρέωση του Κράτους για παροχές υπηρεσιών υγείας)

2204/2010 -(υποχρέωση του Κράτους για διασφάλιση συνθηκών εργασίας)

400/1986 -(υπεροχή διατάξεων που κατοχυρώνουν το δημόσιο συμφέρον)

2112/1984 -(αναφέρεται για πρώτη φορά η αρχή της αναλογικότητας)

2110/2003 -(επαγγελματική ελευθερία και αρχή της αναλογικότητας)

4050/1990 -(η αρχή της αναλογικότητας, ως ερμηνευτική αρχή)

389/2000 -(σχετικά με τη stricto sensu αναλογικότητα)

Β ΜΕΡΟΣ

(αναγράφονται κατά χρονολογική σειρά)

1663/2009 Ολ.	2307/2014 Ολ.
693/2011 Β΄Τμ.	2192/2014
1620/2011 Στ.Τμ.	2114/2014 Ολ.
668/2012 Ολ.	3410/2014 Α΄Τμ.
1283/2012 Ολ.	2287/2015 Ολ.
1286/2012 Ολ.	2288/2015 Ολ.
1972/2012 Ολ.	734/2016 Ολ.
2757/2013	660/2016 Α΄Τμ.

ΆΛΛΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

25/2012 ΑΕΔ

7/2016 Ειρηνοδικείο Καλαμάτας