

ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΩΣ ΘΕΜΕΛΙΟ ΤΟΥ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ¹

Αντωνία Δ. Μπιρμπίλη, Μ.Δ.Ε. Εξειδικευμένου Δημοσίου Δικαίου (ΕΚΠΑ - Μπορντό IV), Δικηγόρος Αθηνών.

1. Εισαγωγή

Οι εφαρμοστικοί νόμοι των «Μνημονίων»² και γενικότερα η οικονομική κρίση επηρέασαν την άσκηση των δικαιωμάτων και προκάλεσαν δικαστικές αντιδικίες και σε άλλα μέτωπα, δεδομένου ότι όσα μέτρα λήφθηκαν είχαν ως αιτιολογία τον επείγοντα χαρακτήρα τους, δημιουργώντας έτσι μία θεώρηση περί εφαρμογής ενός «δικαίου της ανάγκης»³. Μάλιστα, σημαντική υπήρξε η επιρροή των παραγόντων αυτών και στην αντίληψη για το δημόσιο συμφέρον, ως προϋπόθεσης του περιορισμού του περιουσιακού δικαιώματος.

Η συνδρομή του δημοσίου συμφέροντος είναι ένας από τους σημαντικότερους λόγους περιορισμού του περιουσιακού δικαιώματος, όπως αυτό αποτυπώνεται στο άρθρο 17 του ελληνικού Συντάγματος⁴, στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου (ΠΠΠ) της ΕΣΔΑ⁵ και στο άρθρο 17 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Χ.Θ.Δ.Ε.Ε.)⁶. Στην περίπτωση, μάλιστα, όπου ο περιορισμός αυτός επιβάλλεται από κοινωνικούς παράγοντες, όπως είναι η οικονομική κρίση, δημιουργείται ένα καθεστώς «δικαίου της ανάγκης», όπου απαραίτητος κρίνεται τόσο ο προσδιορισμός του δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλει τον εν λόγω περιορισμό, όσο και της ίδιας της κατάστασης «εκτάκτου ανάγκης».

¹ Το παρόν κείμενο αποτελεί επεξεργασμένο απόσπασμα από τη διπλωματική εργασία της γράφουσας στο πλαίσιο του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών στο «Εξειδικευμένο Δημόσιο Δίκαιο» κατά το ακαδημαϊκό έτος 2016-2017 με τίτλο «Το περιουσιακό δικαίωμα στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και η διάπλαση του δημοσίου συμφέροντος μέσα από τα Μνημόνια» και με επιβλέποντα καθηγητή τον κ. Ξενοφώντα Α. Γιαταγάνη.

² Η ενσωμάτωση των «Μνημονίων» έγινε με την ψήφιση των Νόμων 3845/2010 «Μνημόνιο Ι», 4046/2012 «Μνημόνιο ΙΙ» και 4336/2015 «Μνημόνιο ΙΙΙ».

³ Β. Τζέμος, Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα «χρεοφρένου», ΘΠΔΔ, 5/2011 – Έτος 4^ο, σελ. 500-501, Γ. Γεραπετρίτης, Η οικονομική κρίση ως στοιχείο απορρύθμισης της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου: Νομοτέλεια ή άλλοθι;, ΝοΒ, 2012, σελ. 2754-2761, καθώς και Κ.Χ. Χρυσόγονος, Η καταστρατήγηση του Συντάγματος στην εποχή των μνημονίων, Εκδόσεις Λιβάνη, 2013, σελ. 21-24.

⁴ Π. Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, 2012, σελ. 1188επ.

⁵ Λ.-Α. Σισλιάνος, Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου – Ερμηνεία κατ' άρθρο, Δικαιώματα – Παραδεκτό – Δίκαιη ικανοποίηση – Εκτέλεση, 2^η Έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 770-771. Χ.Ν. Σατλάνης, Η Προστασία του Δικαιώματος της Ιδιοκτησίας – Περιουσίας με βάση κυρίως τη Νομολογία του ΕΔΔΑ, Αρμενόπουλος, Τεύχος 12, 2007, σελ. 1877-1879 και Κ. Β. Χιώλος, Η Προστασία της Περιουσίας κατά την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Αρμενόπουλος, 2005, 3, σελ. 479.

⁶ Μ. Ιωαννίδης σε Β. Γ. Τζέμο (Επιμ), Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ – Ερμηνεία κατ' άρθρο, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 212επ.

2. Το δημόσιο συμφέρον και η διάκρισή του από το ταμειακό συμφέρον

Η ελληνική συνταγματική θεωρία κατατάσσει σταθερά το δημόσιο συμφέρον στους «περιορισμούς των περιορισμών» των συνταγματικών δικαιωμάτων, κοντά στο γενικό και απρόσωπο χαρακτήρα του περιορισμού, τη συνάφεια του μέσου προς το σκοπό, τη τήρηση της αρχής της αναλογικότητας και τη διαφύλαξη του πυρήνα του εκάστοτε δικαιώματος⁷. Έννοιες, ωστόσο, όπως το «γενικό συμφέρον της εθνικής οικονομίας» μπορούν να δικαιολογήσουν νομοθετικούς περιορισμούς σε περιουσιακά και κοινωνικά δικαιώματα, παρέχοντας ταυτόχρονα το μέτρο της έκτασης του δικαιώματος⁸.

Όπως είναι ευρέως γνωστό, το δημόσιο συμφέρον υφίσταται μόνον εφόσον καθορίζεται με βάση την αρχή της νομιμότητας⁹. Ιδίως δε της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και με βάση το σκοπό που αυτή οφείλει να επιδιώκει. Ωστόσο, ο πυρήνας του δημοσίου συμφέροντος μεταβάλλεται ανάλογα με τις συγκυρίες της κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας¹⁰, παρουσιάζοντας αυξομειώσεις, χωρίς να κατευθύνεται αποκλειστικά είτε προς την κατεύθυνση του κρατικού παρεμβατισμού, είτε της κανονιστικής «απορρύθμισης».

Η έννοια του «δημοσίου συμφέροντος» είναι πάντα μία αόριστη νομική έννοια, αφού μόνο μέσω κανόνων δικαίου μπορεί να υπάρξει και να λειτουργήσει εντός της έννομης τάξης, παράγοντας αντίστοιχες έννομες συνέπειες. Η αοριστία της αυτή αίρεται με τη μέθοδο ερμηνείας του κανόνα δικαίου που τη θεσμοθετεί, η οποία αρμόζει στην υπόσταση κάθε κανόνα δικαίου κανονιστικού περιεχομένου και εξελίσσεται κατά δεσμία αρμοδιότητα¹¹. Μάλιστα, χρήζει συγκεκριμενοποίησης εκ μέρους των αρμόδιων διοικητικών οργάνων ή των αρμόδιων δικαστικών οργάνων που εκδικάζουν την αντίστοιχη *lato sensu* διοικητική διαφορά¹².

Ένα ακόμη χαρακτηριστικό της έννοιας αυτής αποτελεί το γεγονός ότι δεν είναι μονοσήμαντη, αλλά η θεσμική της φυσιογνωμία προσδιορίζεται βάσει δύο κριτηρίων, του εδαφικού και το λειτουργικού. Όσον αφορά στο εδαφικό κριτήριο, αυτό τη διακρίνει σε «εθνικό δημόσιο συμφέρον» και σε «τοπικό δημόσιο συμφέρον¹³», ενώ ως προς το λειτουργικό κριτήριο, αυτό τη διακρίνει σε «γενικό δημόσιο συμφέρον»

⁷ Α. Μάνεσης, *Συνταγματικά Δικαιώματα*, Τεύχος α', Ατομικές ελευθερίες, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1982, σελ. 76 επ., Γ. Τζέμος (Επιμ.), *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ – Ερμηνεία κατ' άρθρο*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 610επ., Π. Παραράς (Επιμ.), *Κράτος Δικαίου και Αρχή της Αναλογικότητας I*, ΔτΑ 2005, σελ. 533επ., G. Gerapetritis, *Proportionality in Administrative Law*, 1997.

⁸ Β. Καψάλη, *Δημόσιο συμφέρον και έλεγχος συνταγματικότητας στο πλαίσιο της οικονομικής ελευθερίας*, ΔτΑ, Νο 38, 2008, σελ. 511-567.

⁹ Β. Τζέμος, *Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα «χρεοφρένου»*, ΘΠΔΔ, 5/2011 – Έτος 4^ο, σελ. 500-501.

¹⁰ Π. Γ. Μαντζούφας, *Οικονομική Κρίση και Σύνταγμα : Συνταγματικές και ενωσιακές διαστάσεις της οικονομικής κρίσης στο ελληνικό παράδειγμα, Μορφές και τεχνικές δικαστικού ελέγχου των εφαρμοστικών νόμων των μνημονίων στο πεδίο των δικαιωμάτων*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 116.

¹¹ Β. Ρήγας, *Η Δικανική ισότητα κατά την ΕΣΔΑ και τα δικονομικά προνόμια του ελληνικού Δημοσίου*, Ελληνική Δικασύνη, Τόμος 44ος, Μάρτιος – Απρίλιος, Τεύχος 2^ο, 2003, σελ. 315-317.

¹² Π. Παυλόπουλος, *Το Δημόσιο Δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης : Ο οικονομικός «Λαβύρινθος», ο νεοφιλελεύθερος «Μινώταυρος» και ο θεσμικός «Θησέας»*, Τόμος 1^{ος}, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Λιβάνη, 2014, σελ. 278-285.

¹³ Το δημόσιο αυτό συμφέρον έχει νομολογιακή σημασία για τον προσδιορισμό της τοπικής υπόθεσης, κατ' άρθρο 102 του Συντάγματος.

και σε «ειδικό δημόσιο συμφέρον». Ιδιαίτερη νομολογιακή σημασία έχουν οι έννοιες του «εθνικού δημοσίου συμφέροντος» και του «γενικού δημοσίου συμφέροντος», αφού συνιστούν την αιτιολογία πολλών «μνημονιακών» αποφάσεων σχετικές με τον περιορισμό του περιουσιακού δικαιώματος.

Φορέας του «εθνικού δημοσίου συμφέροντος» είναι ο Λαός ή διαφορετικά το Έθνος. Αυτό καθορίζεται πρωτίστως με το εδαφικό κριτήριο της Επικράτειας. Σημαντική σχετικοποίηση του εδαφικού κριτηρίου επιφέρει το γεγονός ότι το Έθνος προσδιορίζεται με γενικότερα κριτήρια, όπως αυτό καταδεικνύεται και από το παράδειγμα των Ελλήνων που ζουν εκτός της Ελληνικής Επικράτειας. Ως προς το «γενικό δημόσιο συμφέρον¹⁴», φορέας του είναι το κοινωνικό σύνολο ως ολότητα¹⁵.

Στο σημείο αυτό, η έννοια του «δημοσιονομικού συμφέροντος του κράτους» έχει απασχολήσει πολύ την νομολογία ανώτατων δικαστηρίων, όπως του Σ.τ.Ε., του Αρείου Πάγου (Α.Π.) και του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου (Α.Ε.Δ.). Μάλιστα, το Σ.τ.Ε. έχει λάβει θέση για το περιεχόμενό της, τη διάκρισή της από άλλες έννοιες και τις λειτουργίες της, ανάλογα με τους εκάστοτε σκοπούς του κράτους. Κατά την κρατούσα άποψη, το «δημοσιονομικό συμφέρον του Κράτους» αποτελεί έννοια του «γενικού δημοσίου συμφέροντος», συνιστώντας λειτουργικά μία αόριστη νομική έννοια επίσης, μη διαφέρουσα ποιοτικά από αυτή¹⁶.

Το εν λόγω δημοσιονομικό συμφέρον διαφοροποιείται από το «ταμειακό/ταμειευτικό συμφέρον του Δημοσίου», το οποίο, τόσο κατά τη θεωρία, όσο και από τη νομολογία, δεν αποτελούσε συνταγματικά αποδεκτό και προστατευτέο δημόσιο συμφέρον. Αυτό συνέβη διότι εξυπηρετούσε στενά εισπρακτικούς και ταμειακούς σκοπούς¹⁷. Αντίθετα, το «αμιγώς ταμειακό/ταμειευτικό δημόσιο συμφέρον του Δημοσίου» είναι συνδεδεμένο με την παλιά αντίληψη του 18^{ου} αιώνα περί κράτους και φόρου, καθότι λειτουργούσε χάριν του κρατικού «αποθησαυρισμού» και δε συνδεόταν με άμεσους συγκεκριμένους δημοσιονομικούς σκοπούς του κράτους¹⁸.

3. Ο δημοσιονομικός κανόνας ως θεμέλιο του περιορισμού του περιουσιακού δικαιώματος

Ως γνωστόν, το δημόσιο συμφέρον αποτελεί θεσμική απόρροια της οικονομικής κρίσης και της ανάγκης για νομισματική σταθερότητα στην Ευρωζώνη, αλλά συγχρόνως, και επιβολή ενός συγκεκριμένου μίγματος οικονομικής πολιτικής, με περιοριστικά χαρακτηριστικά, ο οποίος αφενός θα θέτει ισχυρές δεσμεύσεις στην άσκηση πολιτικής του δημοκρατικά εκλεγμένου νομοθέτη, αφετέρου θα καθιστά

¹⁴ Στον αντίποδα βρίσκεται το «ειδικό δημόσιο συμφέρον» του οποίου φορέας είναι μέρος του κοινωνικού συνόλου.

¹⁵ Π. Παυλόπουλος, Το Δημόσιο Δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης : Ο οικονομικός «Λαβύρινθος», ο νεοφιλελεύθερος «Μινώταυρος» και ο θεσμικός «Θησέας», Τόμος 1^{ος}, Β΄ Έκδοση, Εκδόσεις Λιβάνη, 2014, σελ. 288-289.

¹⁶ Ε. Λ. Θεοχαροπούλου, Η δραματική «προέλαση» του δημοσιονομικού συμφέροντος του κράτους στη θέση του δημοσίου συμφέροντος σε καιρούς εθνικής δημοσιονομικής κρίσης εν μέσω παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, ΔΦΝ, Τόμος 66, Α΄, Νοεμβρίου 2012, Τεύχος 1501, σελ. 1539-1541.

¹⁷ Π. Γ. Μαντζούφας, Οικονομική Κρίση και Σύνταγμα : Συνταγματικές και ενωσιακές διαστάσεις της οικονομικής κρίσης στο ελληνικό παράδειγμα, Μορφές και τεχνικές δικαστικού ελέγχου των εφαρμοστικών νόμων των μνημονίων στο πεδίο των δικαιωμάτων, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 123.

¹⁸ Ε. Λ. Θεοχαροπούλου, Η δραματική «προέλαση» του δημοσιονομικού συμφέροντος του κράτους στη θέση του δημοσίου συμφέροντος σε καιρούς εθνικής δημοσιονομικής κρίσης εν μέσω παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, ΔΦΝ, Τόμος 66, Α΄, Νοεμβρίου 2012, Τεύχος 1501, σελ. 1542.

συνταγματικά επιτρεπτό κάθε περιορισμό της περιουσίας και των κοινωνικών δικαιωμάτων που περιέχουν παροχές¹⁹.

Στο πλαίσιο της υιοθέτησης των μνημονιακών ρυθμίσεων, η ύπαρξη ενός συνταγματικού κανόνα, που προβλέπει ισοσκελισμένο προϋπολογισμό, λειτουργεί ως μια γενική ρήτρα, που θέτει μεν όρια σε κάθε είδους παροχή του κράτους προς τους πολίτες της, περικόπτει δε κάθε δαπάνη που αφορά στην περιουσία, σε μισθούς και συντάξεις ή άλλες παροχές κοινωνικού χαρακτήρα²⁰. Λειτουργικά, αυτός ο γενικός περιορισμός θέτει όρια στον κρατικό δανεισμό και μπορεί δυνητικά να ανατρέψει μεγάλο μέρος από το οικοδόμημα του κράτους πρόνοιας, απομειώνοντας την προστασία των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων σε επίπεδο που θίγονται κεκτημένες παροχές²¹. Χαρακτηριστική είναι άλλωστε η μεταστροφή της νομολογίας του «ταμειακού συμφέροντος» σε «δημόσιο συμφέρον», το οποίο συχνά ορίζεται με τρόπους που παραπέμπουν στις επείγουσες οικονομικές συνθήκες²².

Υποστηρίζεται η άποψη ότι η υλοποίηση του περιεχομένου του περιουσιακού δικαιώματος και των κοινωνικών δικαιωμάτων συνδέεται με τις οικονομικές δυνατότητες ενός κράτους, και ταυτόχρονα ότι τα προγράμματα παροχών δεν μπορούν να εφαρμοστούν, όταν υπάρχει έλλειψη χρημάτων. Ταυτόχρονα, η κοινή πείρα διδάσκει ότι δεν είναι δυνατή η ενίσχυση των παροχών κοινωνικού κράτους από μια κυβέρνηση δανειζόμενη συνεχώς και αδιαφορώντας για την τήρηση ενός ισοσκελισμένου προϋπολογισμού. Αντίθετα, υποστηρίζεται και η άποψη ότι η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν μπορεί να παρακάμπτεται από την εκτελεστική εξουσία με το πρόσχημα των δυσμενών δημοσιονομικών δεδομένων. Οι κύριοι στόχοι ενός σύγχρονου ευρωπαϊκού κράτους δικαίου θα πρέπει να είναι η προάσπιση της δημοκρατίας, η πρωταρχία της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και η τάση βελτίωσης και όχι οπισθοδρόμησης στην πραγματική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων²³.

4. Τα προγράμματα δημοσιονομικής σταθερότητας, ο ρόλος του Δικαστή και η αρχή της αναλογικότητας

¹⁹ Π. Γ. Μαντζούφας, Οικονομική Κρίση και Σύνταγμα : Συνταγματικές και ενωσιακές διαστάσεις της οικονομικής κρίσης στο ελληνικό παράδειγμα, Μορφές και τεχνικές δικαστικού ελέγχου των εφαρμοστικών νόμων των μνημονίων στο πεδίο των δικαιωμάτων, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 59-63.

²⁰ Ειδικότερα, η συνταγματική αυτή ρήτρα περί δημοσιονομικών ορίων μπορεί να λειτουργήσει ως μια ρήτρα γενικής επιφύλαξης ανάγκης, που θα οδηγεί σε συνταγματικά ανεκτούς περιορισμούς των δικαιωμάτων, ακόμα και σε περιπτώσεις όπου η θεωρία και η νομολογία έχει αποδεχθεί ότι υπάρχει ένα συγκεκριμένο επίπεδο προστασίας, πέραν του οποίου οποιαδήποτε παρέμβαση θα ήταν αντισυνταγματική. Βλ. επίσης Β. Τζέμος, Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα «χρεοφρένου», ΘΠΔΔ, 5/2011 – Έτος 4^ο, σελ. 496επ.

²¹ K.Tuori, K. Tuori, The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis, Cambridge University Press, 2014, σελ. 205 επ.

²² I. Καμτσιδου, L'intérêt public aux temps de crise, www.constitutionalism.gr. C. Legrand, F. Rangeon, J.-F. Vasseur, Contribution à l'analyse de l'idéologie de l'intérêt général, www.u-picardie.fr, M. Οικονόμου, Οικονομική κρίση: Μια νέα θεώρηση του ρόλου του Κράτους και του Οικονομικού Συντάγματος; σε: www.constitutionalism.gr.

²³ Β. Τζέμος, Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα «χρεοφρένου», ΘΠΔΔ, 5/2011 – Έτος 4^ο, σελ. 496επ., I. Δρόσος, Το πολίτευμα του Μνημονίου, σε www.constitutionalism.gr.

Στο σημείο αυτό καθοριστικός κρίνεται ο ρόλος του δικαστή κατά την εφαρμογή των προγραμμάτων δημοσιονομικής σταθερότητας, ειδικά σε σχέση με την προστασία του περιουσιακού δικαιώματος. Εδώ κομβικό ρόλο παίζει η αρχή της αναλογικότητας²⁴. Πιο συγκεκριμένα, απαραίτητη προϋπόθεση της αναλογικότητας του περιορισμού του περιουσιακού δικαιώματος είναι αυτός ο περιορισμός να εδράζεται σε κάποιον στόχο γενικού συμφέροντος και να ανταποκρίνεται πράγματι σε αυτόν το σκοπό με γνώμονα τα πραγματικά και νομικά δεδομένα της υπόθεσης. Αυτό σημαίνει ότι ο περιορισμός που τίθεται δε θα πρέπει να είναι απλά πρόσφορος, αλλά και αναγκαίος για την ικανοποίηση του σκοπού δημοσίου συμφέροντος σε σχέση με το συγκρουόμενο περιουσιακό δικαίωμα. Ακόμη, θα πρέπει ο περιορισμός να είναι αναλογικός σε στενή έννοια, δηλαδή να συνεπάγεται περισσότερα πλεονεκτήματα σε σχέση με τα μειονεκτήματα για το περιουσιακό αγαθό κατά την υλοποίησή του²⁵.

Κρίσιμος εν προκειμένω κρίνεται ο ρόλος του εθνικού δικαστή αφενός, ο οποίος θα πρέπει να ελέγχει εάν η άσκηση ενός συνταγματικού δικαιώματος υπερέβη ή όχι τα συνταγματικά όρια, υπό τους περιορισμούς, και όπως αυτά προσδιορίστηκαν από τον νομοθέτη και τη διοίκηση²⁶. Ο ενωσιακός δικαστής, αφετέρου, θα πρέπει να μεριμνά σε πρώτο βαθμό για την ικανοποίηση των ευρωπαϊκών σκοπών και σε δεύτερο βαθμό να ελέγχει αν το εθνικό μέτρο δυσχεραίνει την πορεία προς μια ενιαία ανταγωνιστική αγορά²⁷.

Η οικονομία, συνεπώς, οφείλει να λειτουργεί σε συνεργασία με τους διεθνείς και ευρωπαϊκούς μηχανισμούς στήριξης (του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Στήριξης ESM²⁸), με γνώμονα το γενικό συμφέρον και εντάσσοντας τη δράση των ιδιωτών σε ένα δημόσιο σχέδιο που, αν δεν υπηρετεί, τουλάχιστον δεν βλάπτει την εθνική οικονομία²⁹. Το παράδειγμα των «Μνημονίων»

²⁴ Δ. Α. Εμμανουηλίδης και Μ. Β. Σκανδάλη, Το δημοσιονομικό συμφέρον και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νομικό Βήμα, Τόμος 60, 2012, σελ. 2777-2778, Β. Γ. Τζέμος (Επιμ.), Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ – Ερμηνεία κατ' άρθρο, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 610επ., Π. Παραράς (Επιμ.), Κράτος Δικαίου και Αρχή της Αναλογικότητας I, ΔτΑ 2005, σελ. 533επ., G. Gerapetritis, Proportionality in Administrative Law, 1997.

²⁵ Β. Γ. Τζέμος (Επιμ.), Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ – Ερμηνεία κατ' άρθρο, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 617-618, Π. Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, 2012, σελ. 1188επ., Α. Μάνεσης, Συνταγματικά Δικαιώματα, Τεύχος α', Ατομικές ελευθερίες, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 1982, σελ. 76επ.

²⁶ Κατά το Σύνταμά μας, τα θεμελιώδη δικαιώματα βρίσκονται στην κορυφή της πυραμίδας μιας φιλελεύθερης δημοκρατικής κοινωνίας και οι περιορισμοί που επιβάλλονται θα πρέπει να είναι ειδικά προβλεπόμενοι από το νόμο, αναλογικοί και να μη θίγουν τον πυρήνα τους, βλ. επίσης Κ. Χ. Χρυσόγονο, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2006, σελ. 17 επ.

²⁷ Π. Γ. Μαντζούφας, Οικονομική Κρίση και Σύνταγμα : Συνταγματικές και ενωσιακές διαστάσεις της οικονομικής κρίσης στο ελληνικό παράδειγμα, Μορφές και τεχνικές δικαστικού ελέγχου των εφαρμοστικών νόμων των μνημονίων στο πεδίο των δικαιωμάτων, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 75.

²⁸ Το προσωρινό Ευρωπαϊκό Ταμείο Σταθερότητας και Διευκόλυνσης EFSF (the European Financial Stability Facility)²⁸ και ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας EFSM (the European Financial Stabilisation Mechanism)²⁸ μετεξελεγχθήκαν σε μόνιμο Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης ESM (the European Stability Mechanism). Βλ. επίσης Α. Hinarejos, The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective, Oxford University Press, 2015, σελ. 24 επ.

²⁹ Π. Γ. Μαντζούφας, Οικονομική Κρίση και Σύνταγμα : Συνταγματικές και ενωσιακές διαστάσεις της οικονομικής κρίσης στο ελληνικό παράδειγμα, Μορφές και τεχνικές δικαστικού ελέγχου των εφαρμοστικών νόμων των μνημονίων στο πεδίο των δικαιωμάτων, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 58.

και των ρυθμίσεων τους, γέννησε αρκετά ερωτήματα ως προς τον περιορισμό του περιουσιακού δικαιώματος, όμως καθοριστικός υπήρξε ο ρόλος του δικαστή ως προς τη στάθμιση αυτών των δύο και τον έλεγχο της συνταγματικότητας τους γενικότερα³⁰.

5. «Το δίκαιο της ανάγκης»

Όπως είναι ευρέως διαδεδομένο, η έννοια της αναγκαιότητας είναι στενά συνυφασμένη με εκείνη της κατάστασης ανάγκης, κατά την οποία μια εξαιρετική περίπτωση καθιστά νόμιμη την καταφυγή της πολιτείας σε συγκεκριμένα νομικά μέσα και μέτρα³¹. Για τον εννοιολογικό προσδιορισμό της έννοιας της κατάστασης ανάγκης απαραίτητος κρίνεται ο καθορισμός του αγαθού ή του δικαιώματος που απειλείται από τις περιστάσεις μ' έναν τρόπο τόσο επιτακτικό ώστε η συνήθης νομιμότητα, να μην μπορεί να το προστατεύσει³².

Το δίκαιο της ανάγκης θεμελιώνεται ιστορικά από τη μεσαιωνική ακόμα αρχή του ρωμαϊκού δικαίου *necessitas*³³, η οποία επιτρέπει στην πολιτεία να μετέλθει εξαιρετικών μέσων για να διασωθεί από τον εξωτερικό και άμεσο κίνδυνο κατάλυσής της («*salus patriae suprema lex esto*³⁴»), και παραμένει έως και σήμερα ένα έγκυρο δίκαιο, ως εγγύηση της συνέχειας και της ισχύος της δημοκρατικής συνταγματικής τάξης³⁵. Στο πλαίσιο αυτό, έχουν διατυπωθεί αρκετές απόψεις σχετικά με τον ορισμό της εξαιρετικής κατάστασης.

Ο *J. Kervégan* επισημαίνει ότι ως εξαιρετική κατάσταση πρέπει να «αντιληφθούμε αυτήν ενός κράτους του οποίου η εσωτερική τάξη έχει σοβαρά διαταραχθεί ή απειληθεί από έναν παράγοντα (εξωτερική εισβολή, εσωτερική υπονόμευση/ανατροπή ή, ακόμα, φυσική καταστροφή), του οποίου η εξάλειψη προϋποθέτει την προσφυγή σε εξαιρετικά μέσα, που υπερβαίνουν, ειδικότερα όταν πρόκειται για ένα Κράτος Δικαίου, το κανονικό πλαίσιο δράσης του»³⁶.

Σύμφωνα με τον *F. Saint-Bonnet*, το δίκαιο της ανάγκης εκλαμβάνεται νομικά συνήθως με δύο τρόπους. Αφενός, για κάποιους συνίσταται σε μία χρονική στιγμή κατά την οποία οι κανόνες δικαίου που έχουν θεσπιστεί για ομαλές περιόδους αναιρούνται ή παραβιάζονται, ώστε να αποφευχθεί ένας μείζων κίνδυνος, με δύο

³⁰ Ενδεικτικά νομολογιακά παραδείγματα υπήρξαν οι αποφάσεις: 668/2012 Ολ. ΣτΕ, 1127-1128/2010 Α.Π., 25/2012 Α.Ε.Δ., 1620/2011 ΣΤ' ΣτΕ, 693/2011 Ολ. ΣτΕ, 953/2011 Ολ. ΣτΕ, 2/2011 Ολ. Α.Π., 9/2009 Α.Ε.Δ., 1972/2012 Ολ. ΣτΕ, 1116/2014 ΣτΕ κ.ά.

³¹ Όπως αυτή αποτυπώνεται στο άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος. Βλ. επίσης Σ.-Ι. Κουτνατζή, Η ανάγκη για Συνταγματικό Δικαστήριο, ΤοΣ, 2016, σελ. 128 επ.

³² Π. Πικραμμένος, Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας, ΘΠΔΔ, Τεύχος 2, 2012, Έτος 5ο, σελ. 97-100, Α. Καϊδατζής, Το «Μνημόνιο» ως έκφανση συνταγματικής αλλοίωσης (*fraude à la Constitution*), www.constitutionalism.gr. Γ. Ν. Καραβοκύρης στο Το Σύνταγμα και η κρίση : Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου, Εκδόσεις Κριτική, 2014, σελ. 19.

³³ Χαρακτηριστικές ήταν και οι μεσαιωνικές θεωρίες του Machiavelli της «raison d'État», κατά τις οποίες η κατάσταση εξαίρεσης ξεφεύγει προοδευτικά από το εξωνομικό πεδίο και τυποποιείται νομικά ως εγγύηση της έννομης τάξης. Για την ακρίβεια, η αναγκαιότητα και η κατάσταση εξαίρεσης συνιστούν τις πιο αποτελεσματικές άμυνες του μοντέρνου κράτους.

³⁴ Κικέρων, 4ος αιώνας π.Χ.

³⁵ Γ. Ν. Καραβοκύρης, Το Σύνταγμα και η κρίση : Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου, Εκδόσεις Κριτική, 2014, σελ. 19-30.

³⁶ J. F. Kervégan, *Etat d'exception*, S. Rials και D. Alland (επιμ.), *Dictionnaire de philosophie politique*, PUF, Παρίσι, 1996, σελ. 231.

κυρίως συνέπειες, τη συγκέντρωση της εξουσίας στην εκτελεστική εξουσία και τον ευρύ περιορισμό ή/και την αναστολή των συνταγματικών δικαιωμάτων. Αφετέρου δε, για κάποιους άλλους, όπως ο *G. Agamben*, το δίκαιο της ανάγκης έχει αναχθεί τα τελευταία χρόνια σε ένα διαρκές παράδειγμα διακυβέρνησης, καθώς τα έκτακτα μέτρα με αφορμή την πρόληψη και την καταστολή όψιμων κινδύνων και καταστροφών, συλλαμβάνουν τη φύση του πολιτικού και του νομικού συστήματος στο οποίο ισχύουν³⁷.

Κατά τον *K. Hesse*, οι περίοδοι της ανάγκης συνιστούν την «ύστατη δοκιμασία του κανονιστικού Συντάγματος». Ο *Hesse*, δηλαδή, επικαλείται συχνά την «οικονομική κατάσταση ανάγκης» ως βασικό στοιχείο του «Κανονιστικού Συντάγματος». Το εν λόγω Σύνταγμα λαμβάνει υπόψη του, τόσο την ιστορική πραγματικότητα, όσο και την λεγόμενη «θέληση για Σύνταγμα», ήτοι την αποφασιστικότητα επιβολής της συνταγματικής τάξης απέναντι σε στιγμιαίες αξιολογήσεις σκοπιμότητας. Ωστόσο, οι συνταγματικές αναθεωρήσεις φρονεί πως βλάπτουν, ως μέτρο, την αποτελεσματικότητα και δύναμή του³⁸. Χαρακτηριστική υπήρξε η περίπτωση όπου η «οικονομική κατάσταση ανάγκης» δεν προστέθηκε στη σειρά περιπτώσεων που προέβλεπε η αναθεώρηση του 1968 στο Γερμανικό Θεμελιώδη Νόμο (Θ.Ν.). Ειδικότερα, το «Σύνταγμα της έκτακτης ανάγκης» περιλάμβανε αποκλειστικά την «περίπτωση άμυνας» (άρθρο 115^αεπ. Θ.Ν.), την «περίπτωση έντασης» (άρθρο 80^α Θ.Ν.) και την «εσωτερική κατάσταση ανάγκης» (άρθρα 91 και 35 Θ.Ν.), χωρίς να κάνει οποιαδήποτε μνεία σε αυτή, έστω και ως υποπερίπτωση³⁹.

Τέλος, σύμφωνα με τον *C. Schmitt*, η κατάσταση ανάγκης είναι ένα ουσιώδες σημείο στο οποίο κρίνεται ο περιορισμός της κανονιστικής δύναμης του Συντάγματος. Στο σημείο αυτό, εξετάζεται κατ'ουσίαν το εάν ανταποκρίνεται το Σύνταγμα και καλύπτει όλες τις αντικειμενικές πραγματικές συνθήκες⁴⁰. Με αυτό το τρόπο, άλλωστε, ενισχύεται και η υπεροχή του Συντάγματος ως δεσμευτικό νομικό κείμενο, εξαρτώμενο, ωστόσο, από την ιστορική και σύγχρονη πραγματικότητα.

6. Το «δίκαιο της ανάγκης» υπό το πρίσμα της ελληνικής κρίσης χρέους

Στις μέρες μας, η επίκληση της κατάστασης ανάγκης στο πλαίσιο του διεθνούς δικαίου, λειτουργεί ως έκτακτη κατάσταση (state of emergency)⁴¹ που αίρει την ευθύνη ενός κράτους από τη μη συμμόρφωσή του σε μία συγκεκριμένη διεθνή υποχρέωσή του⁴². Στην πράξη, για να επικαλεστεί ένα κράτος την ανάγκη αυτή ως λύση για την αποδέσμευσή του από συγκεκριμένη κατάσταση, θα πρέπει να συνιστά το μόνο μέσο για τη διαφύλαξη ουσιώδους συμφέροντος από σοβαρό και επικείμενο κίνδυνο και να μην προκαλεί αυτό σοβαρή βλάβη σε ουσιώδες συμφέρον άλλων υποκειμένων του διεθνούς δικαίου. Ακόμη, το κράτος δεν μπορεί να επικαλεστεί την

³⁷ F. Saint – Bonnet, *L'état d'exception et la qualification juridique*, Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux, Presses universitaires de Caen, αρ.6, 2008, σελ. 29 επ.

³⁸ K. Hesse, *Το Σύνταγμα της πολιτικής ενότητας και της πρακτικής εναρμόνισης*, (Μετάφραση-Εισαγωγή: Σ.-Ι. Κουτνατζής), Εκδόσεις Παπαζήση, 2017, σελ. 60-68. Βλ. επίσης, Β. Τζέμος, *Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα «χρεοφρένου»*, ΘΠΔΔ, 5/2011 – Έτος 4ο, σελ. 500-501.

³⁹ Πρόκειται για το «Σύνταγμα της έκτακτης ανάγκης», το οποίο προστέθηκε στο Θεμελιώδη Νόμο (Θ.Ν.) με τη δέκατη έβδομη αναθεώρηση της 24ης Ιουνίου 1968.

⁴⁰ K. Hesse, *Το Σύνταγμα της πολιτικής ενότητας και της πρακτικής εναρμόνισης*, (Μετάφραση-Εισαγωγή: Σ.-Ι. Κουτνατζής), Εκδόσεις Παπαζήση, 2017, σελ. 141-142.

⁴¹ Η άλλως «Etat d' exception», «κατάσταση εξαίρεσης» και «κράτος έκτακτης ανάγκης».

⁴² Κ. Χ. Χρυσόγονος, *Η κατάσταση πολιορκίας πριν και μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος*, ΔκΠ 13-14, 1988, σελ. 285επ.

κατάσταση αυτή αν αυτό αποκλείεται από σχετική διεθνή υποχρέωση του ή αν το ίδιο φέρει υπαιτιότητα για την υπαγωγή του σε αυτή⁴³.

Όσον αφορά στην οικονομική κρίση, ως έκτακτη κατάσταση που να γεννά το δίκαιο της ανάγκης, όπως επισημαίνει ο κ. Πικραμένος, η οικονομική κρίση «*νοείται ως μία αιφνίδια επιδείνωση όλων ή των περισσότερων οικονομικών δεκτών (...) σε συνδυασμό με την απώλεια της πίστης και συνεπώς της δανειοληπτικής ικανότητας, τη μείωση στην παροχή χρήματος, την ύπαρξη φόβων χρεοκοπίας χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, την μετατροπή υλικών ή αυλών αξιών σε χρήμα κ.λπ. [...] Ενόψει λοιπόν των εκτάκτων συνθηκών, η οργανωμένη εξουσία, το Κράτος, δηλαδή, καλείται πρώτα να προστατέψει τον ίδιο του τον εαυτό και στη συνέχεια να αντιμετωπίσει την οικονομική κρίση στοχεύοντας στην αποκατάσταση της σταθερότητας του συστήματος χρηματοδότησης της οικονομίας.*». «*Γνώμονα του διοικητικού δικαστή [...] μπορεί να αποτελέσει η θεωρία [...] των “εξαιρετικών περιστάσεων” [...] Ο δικαστής πρέπει πρώτα να διαπιστώσει αν υπάρχει κάποιος κίνδυνος με τα εξής χαρακτηριστικά : (α) να είναι υφιστάμενος ή επικείμενος (β) οι συνέπειές του να αφορούν το σύνολο της κοινωνίας (γ) η συνέχεια της οργανωμένης ζωής της κοινωνίας να απειλείται (δ) να είναι εξαιρετικός [...] Προϋπόθεση όμως για τη λήψη των μέτρων αυτών είναι η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας [...] παρόλο που οι έκτακτες συνθήκες [...] επιτρέπουν ή μάλλον επιβάλλουν στον δικαστή ν’ αποφασίσει εάν η απόκλιση από την συνήθη νομιμότητα είναι δικαιολογημένη και συνεπώς ανεκτή, εντούτοις δεν τον καθιστούν κυρίαρχο κατά τον ορισμό του C. Schmitt [...]»⁴⁴.*

Στην περίπτωση της ελληνικής κρίσης χρέους, όπου η δημοσιονομική ισορροπία του ελληνικού κράτους είχε κλονισθεί, παρατηρείται το γεγονός ότι το δημόσιο έλλειμμα και το δημόσιο χρέος της χώρας ανέρχονταν σε πρωτοφανή για τα δεδομένα επίπεδα. Ταυτόχρονα, η αποκοπή της χώρας από τη διεθνή διαπραγματευτική αγορά και το πρόβλημα ρευστότητας ενέτειναν την αντιμετώπιση του κινδύνου της πτώχευσης⁴⁵, ο οποίος συνιστούσε, και εξακολουθεί να συνιστά «εθνικό διακύβευμα»⁴⁶, καθιστώντας την δημοσιονομική κρίση σε κρίση εθνική⁴⁷.

7. Συμπεράσματα

Οι ελληνικές κυβερνήσεις στη δεδομένη οικονομική συγκυρία δεν είχαν άλλη εναλλακτική λύση από την προσφυγή σε μηχανισμούς στήριξης προκειμένου να διασφαλίσουν την οικονομική ισορροπία. Δεδομένης της απώλειας της εμπιστοσύνης των διεθνών αγορών, ήταν αναγκαία η εξασφάλιση της εξωτερικής οικονομικής βοήθειας από τους διεθνείς δανειστές της. Με σκοπό, λοιπόν, την αποτελεσματική προστασία του γενικού δημοσίου συμφέροντος, τόσο ο εθνικός, όσο και ο ενωσιακός δικαστής εξέδωσαν αποφάσεις επικαλούμενοι το «δίκαιο της ανάγκης», περιορίζοντας ταυτόχρονα ορισμένα περιουσιακά δικαιώματα. Ο κάθε περιορισμός

⁴³ Γ. Ν. Καραβοκύρης, Το Σύνταγμα και η κρίση : Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου, Εκδόσεις Κριτική, 2014, σελ. 30. Βλ. επίσης της Π. Φουντεδάκη, Οι ανατροπές της κανονικότητας και το καθεστώς έκτακτης ανάγκης, Το Σύνταγμα, 4/2007, σελ.1149-1188.

⁴⁴ Γ. Ζ. Δρόσος, Ζητήματα συνταγματικής οργάνωσης, δικαστικής προστασίας και δημοκρατίας στην εποχή της σημερινής κρίσης, ΘΠΔΔ, Τεύχος 60, 2012 – Έτος 5^ο, σελ. 469, ο οποίος παραπέμπει στον Παναγιώτη Πικραμένο, Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας, ΘΠΔΔ, Τεύχος 2, 2012, Έτος 5^ο, σελ. 97-100.

⁴⁵ Π. Γκλαβίνης, Το Μνημόνιο της Ελλάδος στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή και την εθνική έννομη τάξη, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 39-40.

⁴⁶ Όπως αναφέρεται και στην απόφαση 1620/2011 του ΣτΕ.

⁴⁷ Π. Λαζαράτος, Δημόσιο συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης, ΘΠΔΔ, 8-9, 2013 – Έτος 6^ο, σελ. 686 επ.

υπήρξε θεμιτός, δεδομένου ότι δεν άγγιζε τον πυρήνα, αλλά αφορούσε μόνο σε εξωτερικές πτυχές των περιουσιακών δικαιωμάτων. Τέλος, εξέχουσα σημασία υπήρξε η συνταγματικότητα των περιορισμών και η συμφωνία αυτών με το ενωσιακό δίκαιο, η οποία κρίθηκε μέσα από έναν «οριακό δικαστικό έλεγχο» και με γνώμονα, βέβαια, την αρχή της αναλογικότητας⁴⁸.

⁴⁸ Α. Γέροντας, Το Μνημόνιο και η δικαιοπαραγωγική διαδικασία, ΕφημΔΔ, 5/2010, σελ. 721-725, Β. Γ. Τζέμος (Επιμ.), Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ – Ερμηνεία κατ' άρθρο, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 610επ., Π. Παραράς (Επιμ.), Κράτος Δικαίου και Αρχή της Αναλογικότητας Ι, ΔτΑ 2005, σελ. 533επ., G. Gerapetritis, Proportionality in Administrative Law, 1997.