

Το δίκαιο της ανάγκης-εξαιρετικών περιστάσεων.

«Η δημοσιονομική κρίση και η κατάσταση υγειονομικής έκτακτης ανάγκης»



ΜΕΛΕΤΕΣ

Το δίκαιο της ανάγκης-εξαιρετικών περιστάσεων «Η δημοσιονομική κρίση και η κατάσταση υγειονομικής έκτακτης ανάγκης»

Αντώνη Π. Αργυρού
Δικηγόρου

Εισαγωγικό σημείωμα

Τα τελευταία χρόνια η Ελληνική κρίση χρέους (2010-2018), οδήγησε στην λήψη εξαιρετικών μέτρων με την επίκληση του δημοσίου συμφέροντος και των πιεστικών δημοσιονομικών προβλημάτων. Ουσιαστικά εφαρμόστηκε ένα καθεστώς «εξαιρετικών περιστάσεων» ή δικαίου έκτακτης ανάγκης. Η επείγουσα νομοθέτηση έγινε στην περίοδο της νομισματικής κρίσης σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 44 § 1 του Συντάγματος, που προβλέπει τη δυνατότητα έκδοσης πράξεων νομοθετικού περιεχομένου μόνο σε εξαιρετικά επείγουσες και απρόβλεπτες περιπτώσεις, τα τελευταία χρόνια η προσφυγή στο μηχανισμό αυτό απέκτησε χαρακτήρα τακτικής νομοθέτησης. Η περίοδος αυτή έληξε το 2018.

Με την αρχή του 2020 εμφανίσθηκε η πανδημία του κορωνοϊού COVID-19. Ολόκληρος ο κόσμος αναγκάστηκε να λάβει επείγοντα και πρωτοφανή μέτρα για την αντιμετώπιση της καταστάσεως. Η ελληνική πολιτεία έλαβε υπόψη της, την εξαιρετικά επείγουσα και απρόβλεπτη ανάγκη λήψης περαιτέρω μέτρων για την αντιμετώπιση της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19, προκειμένου να αμβλυνθούν οι συνέπειές της στην ελληνική οικονομία και αγορά εργασίας, να διασφαλισθεί η ομαλή λειτουργία της αγοράς για την προμήθεια ειδών πρώτης ανάγκης, να ενισχυθεί το Εθνικό Σύστημα Υγείας και να αντιμετωπισθούν περαιτέρω κατεπείγοντα ζητήματα που ανακύπτουν κατά το χρονικό διάστημα επέλευσης των

συνεπειών της ανωτέρω πανδημίας και απαιτούν άμεση αντιμετώπιση, σε εναρμόνιση και προς τη συνταγματική υποχρέωση λήψης θετικών μέτρων για την προστασία των πολιτών.

Η μελέτη αυτή αφορά «ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ-ΕΞΑΙΡΕΤΙΚΩΝ ΠΕΡΙΣΤΑΣΕΩΝ» και αναφέρεται στα νομικά ζητήματα που ανέκυψαν από την «δημοσιονομική κρίση» και εκείνα που ανακύπτουν από την «κατάσταση υγειονομικής έκτακτης ανάγκης».

Ι. Εισαγωγή

0.1. Η αρχή του Κράτους Δικαίου ανάγεται σε βασική αρχή διασφαλίσεως της νομιμότητας, δηλαδή της τηρήσεως όχι μόνο των νόμων, αλλά και της επιδιώξεως αυτής της ιδέας του δικαίου υπό ουσιαστική πλέον έννοια και περιεχόμενο, και ενέχει αντίστοιχη θεσμική-συνταγματική εγγύηση.

Ο Αριστοτέλης χαρακτηρίζει το δημόσιο συμφέρον ως το πολιτικόν δίκαιον «... *Εν πάσαις μεν ταις επιστήμαις και τέχναις αγαθόν το τέλος, μέγιστον δε και μάλιστα εν τη κυριωτάτη πασών, αὕτη δ' ἐστὶν ἡ πολιτικὴ δύναμις, ἐστὶ δε το πολιτικόν αγαθόν το δίκαιον, τούτο δ' ἐστὶ το κοινὴ συμφέρον*»¹. ... Το δημόσιο δίκαιο έχει δικαιολογητική βάση την αρχή «*πότερον τῷ νομοθέτῃ νομοθετητέον τίθεσθαι τοὺς ὀρθοτάτους νόμους ... Το δ' ὀρθὸν λιπτεόν ἴσως, το δ' ἴσως ὀρθὸν πρὸς το τῆς πόλεως*

1. Αριστοτέλους, Πολιτικά, 111 128 2b 521.

όλης συμφέρον και προς το κοινόν των πολιτών»², κατά τον Ν.Ι. Σαρίπολο.

Σύμφωνα με τον Σαρίπολο, πατέρα του ελληνικού συνταγματικού δικαίου, «εκ της διηνεκούς πάλης του της κοινωνίας συμφέροντος προς συντήρησιν της ελευθερίας και του συμφέροντος των αρχόντων προς αύξησιν και ενίσχυσιν της αυτών εξουσίας και μείωσιν των του έθνους ελευθεριών»³ εκπηγάζει η ανάγκη μιας εγγύησης –«εγγύης» στη γλώσσα του Σαρίπολου– των λαϊκών ελευθεριών, και αυτή είναι το συνταγματικό πολίτευμα, «ο γλυκώτατος και ιερώτατος της ελευθερίας δεσμός»⁴. Τα δικαιώματα, τα «δίκαια του πολίτου», μόνο το Σύνταγμα μπορεί να εξασφαλίσει, και αυτά «οὐδέν άλλο εἰσὶν ἢ νόμιμος τις ἀντίστασις κατὰ τῶν ἀντιποιήσεων της εξουσίας»⁵.

Παρατηρείται το σύγχρονο φαινόμενο, μέσω της επικλήσεως της ανάγκης για τη προστασία από την τρομοκρατία⁶, αλλά και την θεραπεία διάφορων κοινωνικοπολιτικών σκοπών και καταστάσεων, να επέρχεται, κατά τη θέσπιση κανόνων ουσιαστικού δικαίου, διάσπαση της αρχών του κράτους δικαίου.

0.2. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, που κυρώθηκε με το ν.δ. 53 της 19/20 Σεπτεμβρίου 1974, στο άρθρο 15⁷ αυτής πα-

ρέχει τη δυνατότητα στα συμβαλλόμενα Κράτη σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης⁸ να λαμβάνουν μέτρα κατά παράβαση των περί θεμελιωδών δικαιωμάτων διατάξεων της Σύμβασης, μόνο όμως στο απολύτως αναγκαίο μέτρο που επιβάλλεται από τις συνθήκες της κατάστασης αυτής⁹. Η απειλή της σημερινής επιδημίας θέτει σε κίνδυνο τα ουσιώδη συμφέροντά των απειλούμενων κρατών (ή την ίδια την ύπαρξη της κρατικής δομής), μπορούν να προσφύγουν – υπό την επιφύλαξη επίσημης κοινοποίησης – στη ρήτρα παρέκκλισης που προβλέπεται στις Συνθήκες (άρθρο 15 της ΕΣΔΑ¹⁰) και να αναστείλουν την πλήρη άσκηση ορισμένων δικαιωμάτων για τη θέσπιση έκτακτων μέτρων. Όπως είναι γνωστό, το άρθρο 15, ή μάλλον πιο σωστά, οι εγγυήσεις που αποτρέπουν την καταστρατήγησή του, βρήκαν εφαρμογή στην περίπτωση «ελληνική υπόθεση», στην οποία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων έκρινε ότι η δικτατορία του 1967 στην Ελλάδα προσχηματικά επικαλέστηκε το άρθρο αυτό για να δικαιολογήσει την αναστολή των συνταγματικών εγγυήσεων. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει ορίσει πως μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης αποτελεί η εξαιρετική κατάσταση κρίσης¹¹, η

2. Αριστοτέλους, Πολιτικά, Κεφ ζ 13

3. Βλ. Ν.Ι. Σαρίπολου, Πραγματεία του Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνησι, 1851, σ. 10

4. Βλ. Σαρίπολου, ό.π. σ. 48 σημ. α'

5. Βλ. Σαρίπολου, ό.π. σ. 108.

6. Για τον Ιταλό φιλόσοφο Giorgio Agamben, το καθεστώς έκτακτης ανάγκης δεν συνιστά ασπίδα προστασίας της δημοκρατίας.

7. «1. Εν περιπτώσει πολέμου ή ετέρου δημοσίου κινδύνου απειλούντος την ζωήν του έθνους, έκαστον υψηλόν συμβαλλόμενον μέρος δύναται να λάβη μέτρα κατά παράβασιν των υπό της παρούσης Συμβάσεως προβλεπομένων υποχρεώσεων, εν τω απαιτούμένω υπό της καταστάσεως απολύτως αναγκαίω όρίω και υπό τον όρον όπως τα μέτρα ταύτα μη αντιτίθενται εις τας άλλας υποχρεώσεις τας απορρεούσας εκ του διεθνούς δικαίου. 2. Η προηγουμένη διάταξις ουδεμίαν επιτρέπει παράβασιν του άρθρου 2, ειμή δια την περίπτωσιν θανάτου συνεπεία κανονικών πολεμικών πράξεων, ή των άρθρων 3, 4 (§ 1) και 7.3. Τα ασκούντα το δικαίωμα τούτο της παραβάσεως υψηλά συμβαλλόμενα μέρη τηρούν τον Γενικόν Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης πλήρως ενημέρον των ληφθέντων μέτρων ως και των αιτίων τα οποία τα προεκάλεσαν. Οφείλουν ωσαύτως να πληροφορήσωσι τον Γενικόν Γραμματέα του

Συμβουλίου της Ευρώπης περί της ημερομηνίας κατά την οποία τα μέτρα ταύτα έπαυσαν ισχύοντα και αι διατάξεις της Συμβάσεως ετέθησαν εκ νέου εν πλήρει ισχύϊ».

8. Στην υπόθεση Brannigan & McBride, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) έχει δεχθεί την ισχύ του άρθρου 15, επισημαίνοντας ότι τα κράτη-μέλη της ΕΣΔΑ έχουν ένα ευρύ περιθώριο εκτίμησης για το αν επικρατεί «κατάσταση έκτακτης ανάγκης».

9. Η Λετονία, η Ρουμανία, η Αρμενία, η Μολδαβία, η Εσθονία και η Γεωργία έχουν ήδη αποφασίσει να χρησιμοποιήσουν τη ρήτρα, αναστέλλοντας δικαιώματα όπως η ελεύθερη κυκλοφορία, η ελευθερία του συνέρχεσθαι, το δικαίωμα στην εκπαίδευση, η πλήρης απόλαυση του δικαιώματος ιδιοκτησίας (η απαίτηση βασικών δομών ή αγαθών για τη θεραπεία των ασθενών είναι απαραίτητη).

10. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έκρινε στην υπόθεση Issayeva v. Russia πως εφόσον καμία αναφορά δεν είχε γίνει σχετικά με το δικαίωμα παρέκκλισης, όπως αυτό αναφέρεται στο άρθρο 15 της ECHR, η απόφαση θα πρέπει να ληφθεί έχοντας υπόψη ένα ομαλό και κανονικό νομικό πλαίσιο.

11. Η Γαλλία προχώρησε στην κήρυξη έκτακτης ανάγκης μετά το τρομοκρατικό χτύπημα του Νοεμβρίου

οποία επηρεάζει ολόκληρο τον πληθυσμό και συνιστά απειλή για την οργανωμένη ζωή της κοινότητας που συγκροτεί το κράτος. Τα μέτρα που λαμβάνει το κράτος είναι προσωρινά. Δεν μπορούν, δηλαδή, να ισχύουν για ένα διάστημα που να εκτείνεται πέραν της κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Κατά τρίτον, η παρέκκλιση θα πρέπει να περιορίζεται και να μην παρατείνεται παραπάνω από όσο απαιτεί η κρισιμότητα της κατάστασης, όπως αυτή σχετίζεται με την αρχή της αναλογικότητας. Κατά τέταρτον, τα παρεκκλίνοντα μέτρα δεν θα πρέπει να έρχονται σε αντιπαράθεση με τις λοιπές ευθύνες του κράτους που απορρέουν από το Διεθνές Δίκαιο, συμπεριλαμβανομένου, για παράδειγμα, του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου. Τα μέτρα παρέκκλισης δεν συνεπάγονται την επέκτασή τους και στα δικαιώματα εκείνα που περικλείονται από ένα καθεστώς अपαραβίαστος. Τα κράτη θα πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις προστασίας και λήψης μέτρων κατά των διακρίσεων που βασίζονται στη φυλή, το φύλο, τις θρησκευτικές πεποιθήσεις ή την κοινωνική προέλευση. Η λίστα των δικαιωμάτων που δεν επιδέχονται παρέκκλιση ποικίλει, καθώς μεταβαίνει κανείς στην ανάγνωση των διαφόρων συνθηκών. Κάποια από αυτά τα δικαιώματα είναι όμως όμοια σε όλες τις Συμβάσεις. Τέτοια αποτελούν το δικαίωμα στη ζωή, η απαγόρευση των βασανιστηρίων και άλλων τρόπων απάνθρωπης, σκληρής και εξευτελιστικής μεταχείρισης, απαγόρευση της δουλείας και η απαγόρευση της ποινικής καταδίκης και τιμωρίας που δεν βασίζεται σε προγενέστερη νομοθεσία.

II. Η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων

0.3. Με το άρθρο. 25 § 1 (δ) του Συντάγματος, όπως το άρθρο αυτό ισχύει μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος με το από 6/17.4.2001 Ψήφισμα της 71 Αναθεωρητικής Βουλής, ορίζεται ότι οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα, είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται

την αρχή της αναλογικότητας. Η αρχή αυτή, που η νομολογία των δικαστηρίων, στο πλαίσιο του κράτους δικαίου, παγίως αναγνώριζε ως ισχύουσα και πριν ακόμη από την αναγωγή της σε ρητή συνταγματική έννοια, απαιτεί οι επιβαλλόμενοι από το νομοθέτη περιορισμοί στην άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων να οριοθετούνται με βάση τα εννοιολογικά στοιχεία της προσφορότητας και της αναγκαιότητας του λαμβανόμενου μέτρου και της αναλογίας του προς τον επιδιωκόμενο με αυτό σκοπό (ΟΛΑΠ 10/2003). Δηλαδή, για να είναι σύμφωνοι με την παραπάνω αρχή της αναλογικότητας οι επιβαλλόμενοι από το νόμο περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων, πρέπει να πληρούν τα ακόλουθα τρία κριτήρια και συγκεκριμένα να είναι: α) κατάλληλοι, δηλαδή πρόσφοροι για την πραγμάτωση του επιδιωκόμενου σκοπού, β) αναγκαίοι, δηλαδή να συνιστούν μέτρο, το οποίο σε σχέση με άλλα δυνάμενα να ληφθούν μέτρα να επάγεται τον ελάχιστο δυνατό περιορισμό για τον ιδιώτη ή το κοινό και γ) αναλογικοί υπό στενή έννοια, δηλαδή να τελούν σε εύλογη σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, ώστε η αναμενόμενη ωφέλεια να μην υπολείπεται της βλάβης που προκαλούν (ΟΛΑΠ 43/2005). Επομένως, ως συνταγματική αρχή που θέτει όρια στους περιοριστικούς των ατομικών δικαιωμάτων νόμους, απευθύνεται μεν κατ' αρχήν στο νομοθέτη, όμως η επίκλησή της είναι αντίστοιχα δυνατή και στο χώρο του ιδιωτικού δικαίου, στην περίπτωση προπάντων που ο κοινός νομοθέτης είτε έχει παραβιάσει την αρχή αυτή, θεσπίζοντας με νόμο υπέρμετρους περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων, οπότε ο δικαστής, ελέγχοντας τη συνταγματικότητα του νόμου, οφείλει να μην εφαρμόσει αυτόν κατά τη ρητή επιταγή του άρθρου 93 § 4 του Συντάγματος, είτε έχει παραλείψει να ασκήσει τις συνταγματικές του υποχρεώσεις, καταλείποντας κενό, οπότε η αρχή της αναλογικότητας καλείται επικουρικά σε εφαρμογή (ΟΛΑΠ 6/2009). Δηλαδή άμεσος αποδέκτης της επιταγής για σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας είναι ο κοινός νομοθέτης, όταν αυτός θεσπίζει περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων με βάση τη συνταγματική επιφύλαξη υπέρ του νόμου, την οποία και υλοποιεί, όχι δε και ο δικαστής, ο οποίος πάντως οφείλει να ελέγχει αν η αρχή αυτή έχει τηρηθεί και σε αρνητική περίπτωση να αρνείται την εφαρμογή του νόμου ως αντισυνταγματικού (ΟΛΑΠ 27/2008, ΑΠ 123/2010).

2015. [Πηγή France 24. 2015].

III. Το δίκαιο της ανάγκης

0.4. Η εφαρμογή της αρχής του Ρωμαϊκού Δικαίου «*salus rei publicae suprema lex est*». Η σωτηρία του κράτους είναι ο υπέρτατος νόμος.

Κατά τον Μάνεση αποτελεί το «*θεμέλιον πάσης κρατικής οργανώσεως*» και, σε τελευταία ανάλυση, τον «*υπέρτατον συνταγματικό δικαίον κανόνα*».

Το πρόβλημα της σχέσης μεταξύ ελευθερίας και ασφάλειας απασχολεί τη νεότερη πολιτική και νομική σκέψη σε όλη της την ιστορική διαδρομή, από την εποχή της γένεσης του σύγχρονου Κράτους μέχρι τη σημερινή μεταβατική φάση.

Στο Δημόσιο Δίκαιο ισχύει η γενική ρήτρα του δημοσίου συμφέροντος (**Salus populi suprema lex**), σύμφωνα προς την οποία, επιτρέπεται, ή γίνεται ανεκτή η ολική ή μερική άρνηση της τυπικής νομιμότητας, όταν ή τήρησή της συγκρούεται προς την πραγματικότητα (σωτηριαν λαού: **Salus populi**) δημιουργούσα σοβαρούς κινδύνους δια τις βασικές αξίες του λαού και η εφαρμογή της επιτρέπεται σε εντελώς εξαιρετικές περιπτώσεις, τελεί πάντοτε όμως υπό τον έλεγχο των δικαστηρίων, τα όποια κρίνουν περί του αν η παρέκκλιση από της τυπικής νομιμότητας είναι ή όχι επιβεβλημένη και πέραν τούτου αν είναι συμβατή με τις ισχύουσες συνταγματικές διατάξεις και την ΕΣΔΑ.

Ο Μάνεσης στήριζε τη θέση του στη σκέψη ότι ο κανόνας «*salus rei publicae suprema lex est*» αποτελεί σύμφυτο στοιχείο της έννοιας του κράτους και συνάγεται λογικώς από αυτό. Έτσι, δεν αποτελεί φυσικό ή «προϋπάρχον», αλλά «κείμενον, θετικόν δίκαιον, ενυπάρχον εις τον θεμελιώδη νόμον της πολιτείας, και, ως έκφρασις της ενότητος του δικαίου, συμπληροί τα κενά και καλύπτει ωρισμένα ρήγματα τούτου».

Είναι σαφές ότι, με βάση το δόγμα του νομικού θετικισμού, πίσω από την εν λόγω αρχή υπήρχε «η θεωρία της δύναμης» του κράτους, ως ύπατης πηγής της ισχύος του δικαίου και ως αρχής που, από μόνη της, αποτελούσε τη βάση νομιμοποίησης της εξουσίας.

Οι συνέπειες του παραπάνω δόγματος του νομικού θετικισμού, που ήσαν η, κατ' αρχήν, νομιμοποίηση της πληθώρας αναγκαστικών νόμων μιας σκοτεινής περιόδου της συνταγματικής μας

ιστορίας, δεν άφηναν αδιάφορο το νέο τότε Μάνεση¹². Διακρίνει κανείς σαφώς και εδώ τη δημοκρατική του ευαισθησία. Αυτό διαφαίνεται στη συνεχή αναζήτηση και στον προσδιορισμό σειράς ορίων εφαρμογής της αρχής «*salus rei publicae suprema lex est*», στην αναγνώριση - σε αντίθεση με τη νομολογία της εποχής - του δικαστικού ελέγχου τήρησης των ορίων αυτών, στη θέση του για νομοθετική επικύρωση των μέτρων ανάγκης και σε άλλες κυρίως *de constitutione ferenda* θέσεις. Η επίκληση της αρχής «*salus rei publicae suprema lex est*», ως αρχής νομιμοποίησης έκτακτων νομοθετικών μέτρων, έχει εγκαταλειφθεί πια στις προηγμένες δημοκρατικές χώρες, ήδη από το τέλος του Β' Παγκόσμιου Πολέμου. Τα εν λόγω μέτρα, αν δε στηρίζονται σε ρητές προβλέψεις του συντάγματος είναι αντισυνταγματικά. Πάντοτε δε υπόκεινται στον έλεγχο με βάση τη δημοκρατική αρχή, ως ύπατη αρχή νομιμοποίησης. Στα σύγχρονα δε δημοκρατικά συντάγματα η αποφασιστική αρμοδιότητα για την κήρυξη σε κατάσταση ανάγκης της χώρας, καθώς και για αντιμετώπιση ηπιότερων μορφών ανάγκης έχει περιέλθει στο κοινοβούλιο. Τη δημοκρατική αρχή ακολούθησε και η αναθεώρηση του 1986, ως προς την κήρυξη της χώρας σε κατάσταση ανάγκης. Ωστόσο, τα όρια αυτά, για μια πρακτικά πλήρη ισχύ της δημοκρατικής αρχής, δυστυχώς δεν αρκούσαν.

IV. Το δίκαιο της ανάγκης στην ελληνική νομοθεσία και η δημοσιονομική κρίση

0.5. Σε όλα σχεδόν τα δημοκρατικά Συντάγματα, η ύπαρξη ενός «**Δικαίου της ανάγκης**» τίθεται προσωρινά σε ισχύ σε εξαιρετικές καταστάσεις και για όσο διαρκούν αυτές, πάντοτε υπό την σκέπη της αρχής της νομιμότητας.

Το δίκαιο της ανάγκης απαντάται και στην ελληνική νομοθεσία.

Ενσωματώνεται ειδικότερα στο Σύνταγμα στα άρθρα: 48Σ [Κατάσταση Πολιορκίας], 44Σ § 1 [Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου], 22Σ [Πολιτική Επιστράτευση] § 4 και 18Σ [Επίταξη Πραγμάτων] § 3 του Συντάγματος 1975/7986/2001 και στο

12. Ο Μάνεσης, ο οποίος αντιμετώπισε το ζήτημα στη διδακτορική του διατριβή [Περί αναγκαστικών νόμων], σ. 127 επ., ιδίως 141 επ.

άρθρο 109 του Κανονισμού της Βουλής.

Στην περίοδο της νομοσυντακτικής κρίσεως (2010-2018) χωρίς να έχει εφαρμοστεί το άρθρο 48 του Συντάγματος, λόγω της νομοσυντακτικής κρίσης και των μέτρων που ζητήθηκαν και επιβλήθηκαν πολλές φορές από τους δανειστές, τέθηκε από μερίδα¹³ της επιστήμης θέμα παραβίασης συνταγματικών διατάξεων¹⁴.

Στην περίοδο αυτής της κρίσεως εφαρμόστηκε αρκετές φορές η διάταξη του άρθρου 44 § 1 Σ: «1. Σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί, ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 72 παράγραφος 1, μέσα σε σαράντα ημέρες από την έκδοσή τους ή μέσα σε σαράντα ημέρες από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο. Αν δεν υποβληθούν στη Βουλή μέσα στις προαναφερόμενες προθεσμίες ή αν δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους, παύουν να ισχύουν στο εξής».

Αξίζει να αναφέρουμε την 693/2011¹⁵ απόφαση του Β' Τμήματος του ΣτΕ η οποία έκρινε για το ένδικο ζήτημα της συνταγματικότητας μιας έκτα-

κτης εισφοράς. Η μειοψηφία¹⁶ στην απόφαση αυτή δέχτηκε τα εξής: «Το Σύνταγμα ρυθμίζει καταρχήν τα της λειτουργίας του Κράτους υπό ομαλές συνθήκες. Και έχει μεν προβλέψει ειδικές ρυθμίσεις για την περίπτωση που συμβούν ορισμένες συγκεκριμένες έκτακτες καταστάσεις, όπως στο άρθρο 48 για την περίπτωση πολέμου, ούτε, όμως, από το κείμενό του, ούτε από τις σχετικές συζητήσεις στην Αναθεωρητική Βουλή προκύπτει ότι υπήρξε οποιαδήποτε πρόβλεψη για την περίπτωση διαφαινόμενου πλήρους δημοσιονομικού εκτροχιασμού». Εν όψει τούτων, κατέληξε η μειοψηφία, το άρθρο 78 παρ. 2 του Συντάγματος, που απαγορεύει την αναδρομική επιβολή «φόρου ή άλλου οποιουδήποτε οικονομικού βάρους», παρά τη γενικόλογη αναφορά και σε «έκτακτες συνθήκες» που έγιναν κατά την ψήφισή του, δεν αντιμετώπισε και, συνεπώς, δεν αποκλείει, σε μια τέτοια περίπτωση, την αναδρομική επιβολή έκτακτης εισφοράς στους πλουσιότερους πολίτες.

Η νομοσυντακτική κρίση¹⁷ οδήγησε στην κρίση της νομολογίας¹⁸ ότι το έντονο δημοσιονομικό συμφέρον¹⁹ του δημοσίου κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, ανήχθη πλέον σε δημόσιο, εθνικό συμφέρον ως ειδική μορφή δημοσίου συμφέροντος που συνδέεται με το «δίκαιο της ανάγκης» το οποίο αποτελεί «δίκαιο των εξαιρετικών περιστάσεων». Είχε παγίως κριθεί ότι το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου δεν ταυτίζεται με το δημόσιο

13. Βλ. Κασσιμάτης, Μνημόνιο και εθνική κυριαρχία, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών.

14. Βλ. όμως Αντώνης Μανιτάκης, Το φάντασμα του Μνημονίου και η εθνική κυριαρχία.

15. Βλ. 1685/2013 ΣτΕ (Ολ.), που έκρινε τελικά «Φορολογία και έκτακτη εισφορά του άρθρου 18 του ν. 3758/2009. Η αναίρεση ασκείται παραδεκτά διότι τίθεται «σπουδαίο νομικό ζήτημα» αναφορικά με τη συνταγματικότητα της παραπάνω διάταξης. Πότε είναι παραδεκτή η παρέμβαση, που ασκείται ενώπιον της Ολομέλειας του ΣτΕ. Είναι ακουστοί μόνον όσοι ισχυρισμοί αναφέρονται στα ζητήματα της συνταγματικότητας, που έχουν τεθεί με την αναίρεση. Τα εισοδήματα, που ελήφθησαν υπόψη για την επιβολή της εισφοράς αποτέλεσαν κριτήριο πρόσφορο, που δεν αντικείται στο Σύνταγμα. Αντίθετη μειοψηφία. Οι ανωτέρω διατάξεις δεν είναι αντισυνταγματικές επειδή δεν υπήρχε, κατά την ψήφιση του νόμου, σχετική εγγραφή στον οικείο τακτικό προϋπολογισμό. Αντίθετη μειοψηφία. Η μη υπαγωγή στην εισφορά των εισοδημάτων των νομικών προσώπων δεν παραβιάζει το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος. Αντίθετη μειοψηφία. Πριν από την έκδοση του επίδικου εκκαθαριστικού σημειώματος δεν απαιτείτο να κληθεί σε ακρόαση ο αναιρεσείων».

16. Την γνώμη διατύπωσαν ο Πρόεδρος του Τμήματος Φ. Αρναούτογλου, ο Σύμβουλος Εμμ. Κουσιουρή και η Πάρεδρος Ειρ. Σταυρουλάκη.

17. Βλ. Μαθιουδάκη, «Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης – Με αφορμή τις πρόσφατες αποφάσεις 693/2011 (κατά μειοψ.) και 1620/2011 (κατά πλειοψ.) του ΣΤ' τμ. του ΣτΕ», ΕφημΔΔ 4/2011. 480.

18. Βλ.: (ΣτΕ 693/2011, ΑΕΔ 25/2012, ΟλΣτΕ 1972/2012, 668/12, Παναγιώτης Πικραμμένος, Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας, www.edil-ste.gr).

19. Στο άρθρο 53 του ν. 4021/2011 ορίζονται τα ακόλουθα: «1. Για επιτακτικούς λόγους εθνικού συμφέροντος, που συνίστανται στην άμεση μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος, επιβάλλεται ειδικό τέλος υπέρ του Δημοσίου στις ηλεκτροδοτούμενες για οικιστική ή εμπορική χρήση δομημένες επιφάνειες των ακινήτων, που υπάγονται κατά τη 17η Σεπτεμβρίου κάθε έτους στο τέλος ακίνητης περιουσίας, που προβλέπεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 24 του ν.2130/1993».

συμφέρον και δεν μπορεί να δικαιολογήσει την παραβίαση του δικαιώματος του ενδιαφερομένου για προστασία της περιουσίας του²⁰.

«Δίκαιο έκτακτης ανάγκης συνιστούν οι νόμοι του μνημονίου συνεργασίας» απάντησε η κυβέρνηση στις αιτήσεις ακυρώσεως που είχαν καταθέσει στο ΣτΕ ο Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, η ΑΔΕΔΥ και άλλοι φορείς κατά του μνημονίου.

Ενόψει της συζήτησης των αιτήσεων ακυρώσεως στις 23 Νοεμβρίου 2010 το υπουργείο Οικονομικών κατέθεσε στην Ολομέλεια του ΣτΕ έκθεση με τις θέσεις του, αναφέροντας μεταξύ άλλων ότι «οι ρυθμίσεις των νόμων 3833 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 χρηματοδοτήσεως των δημόσιων πολιτικών στους τομείς της εθνικής ασφάλειας, της παιδείας, της υγείας και της κοινωνικής ασφάλισης».

Επιπλέον, σύμφωνα με το ΥΠΟΙΚ, τα οικονομικά μέτρα που επιβλήθηκαν ήταν «απολύτως αναγκαία, διότι αν δεν είχαν ληφθεί, είναι πλέον βέβαιο ότι θα υπήρχε αδυναμία πληρωμής μισθών και συντάξεων».

Σημειώνεται επίσης στην έκθεση ότι «τα μέτρα αυτά είναι κατάλληλα αφού συμβάλλουν άμεσα στην περιστολή των δημοσίων δαπανών και συνδυάζονται με ευρύ δανεισμό υπό όρους σαφώς καλύτερους εκείνων της χρηματοπιστωτικής αγοράς, ενώ είναι τα ηπιότερα δυνατά, ενόψει των καταστροφικών επιπτώσεων οιασδήποτε άλλης πολιτικής επιλογής».

V. Απόφαση του «Μνημονίου» και «Η θεωρία των εξαιρετικών περιστάσεων»

0.6. Χαρακτηριστική είναι, αναφορικά με το ζήτημα των λεγόμενων «έκτακτων περιστάσεων»²¹ και της «δημοσιονομικής ισορροπίας ως δημόσιο συμφέρον», η ιστορική 668/2012 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ (γνωστή ως απόφαση του Μνημονίου, η οποία εκδόθηκε με αφορμή την φύση και λειτουργία του πρώτου μνημονίου (ν. 3833/2010 και ν. 3845/2010) και δημοσιεύθηκε στις

20.2.2012. Πριν την απόφαση 668/2012²² η ελληνική νομολογία δεν είχε αποδεχθεί την «θεωρία των εξαιρετικών περιστάσεων»²³ πλην ελαχίστων εξαιρέσεων²⁴.

Η Απόφαση αποσκοπεί στην «...αντιμετώπιση της κατά την εκτίμηση του νομοθέτη άμεσης ανάγκης καλύψεως οικονομικών αναγκών της χώρας όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής της καταστάσεως, δηλαδή στην εξυπηρέτηση σκοπών, που συνιστούν κατ' αρχήν σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και αποτελούν, ταυτοχρόνως, και σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών της Ευρωζώνης, εν όψει της καθιερουμένης από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ενώσεως υποχρεώσεως δημοσιονομικής πειθαρχίας και διασφάλισης της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της...» (σκέψη 35).

Αξιζει να αναφέρουμε πώς το ΣτΕ αντιμετώπισε το ζήτημα στην ΟΛΣΤΕ 668/2012 όπως αναφέρει ο τότε Πρόεδρος του²⁵: «..Πολλά στοιχεία της θεωρίας των "εξαιρετικών περιστάσεων"²⁶ υιο-

22. Βλ. όμως Αντ. Μανιτάκη, Τα memorandum of understanding και το πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας υπό την κρίση της ελληνικής συνταγματικής δικαιοσύνης (Με αφορμή την απόφαση ΟΛΣΤΕ 668/2012 για το «Μνημόνιο»), in "Σύνταγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί. Μνήμη Γ. Παπαδημητρίου ΙΙ", εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσ/κη 2013, σ. 667 και ο Ευαγγ. Βενιζέλος, Η Δημοκρατία μεταξύ συγκυρίας και Ιστορίας. Προσδοκίες και κίνδυνοι από την αναθεώρηση του Συντάγματος, εκδ. Πατάκη, 2018, σ. 485 επ., ιδίως σ. 493 και 496 και Π. Παραράς, «Οικονομική Ελευθερία», 2019. Σχόλιο στην ΟΛΣΕ 668/2012 στη σ. 486-489.

23. Βλ. Πέτρου Κ. Βυθούλκα: Η θεωρία των εξαιρετικών περιστάσεων και το ελληνικό διοικητικό δίκαιο, Σάκκουλας Αντ. Ν., 1980.

24. Βλ. ΣτΕ 636/1932, ΣτΕ 1041/1949, ΣτΕ 448/1939, ΣτΕ 1586/1946.

25. Βλ. Παναγιώτη Πικραμμένου τ. Πρωθυπουργού, Προέδρου Συμβουλίου της Επικρατείας ε.τ: «Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας» ΝοΒ 60. 2643.

26. Βλ. Βυθούλκας Πέτρος Κ., «Η θεωρία των εξαιρετικών περιστάσεων και το ελληνικό διοικητικό δίκαιο», Σάκκουλας Αντ. Ν. (1980), Παναγιωτάκου Σταυρούλα Η., «Το δίκαιο της ανάγκης υπό το πρίσμα της ελληνικής δημοσιονομικής κρίσης», εκδ. «Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών», 2013.

20. Βλ. ΕΔΔΑ Μείδανης κατά Ελλάδος, σκέψεις 30, 31 και ΟΛΣΤΕ 1663/2009.

21. Απαντάται στη νομολογία του Γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας (Conseil d'Etat) με τις υποθέσεις των HEYRIES και Dames Dol et Lauren. (Βλ.: Foulquier Norbert «La theorie des circonstances exceptionnelles»).

θέτουμε και η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας στην πρόσφατη (668/2012) απόφασή της σχετικά με τη νομιμότητα του Μνημονίου, κρίνοντας ότι «η θεσπισθείσα (...) περικοπή αποδοχών και επιδομάτων (...) και συνταξιοδοτικών παροχών (...) (επρόκειτο για μέτρα εμπροσθοβαρή, δηλαδή αμέσως ενεργείας) αποσκοπεί τόσο στην αντιμετώπιση της (...) άμεσης ανάγκης καλύψεως οικονομικών αναγκών της χώρας όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής της καταστάσεως, δηλαδή στην εξυπηρέτηση σκοπών, που συνιστούν κατ' αρχήν σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος (...). Τα μέτρα δε αυτά (...) δεν παρίστανται (...) απρόσφορα, και μάλιστα προδήλως, για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με αυτά σκοπών, ούτε μπορούν να θεωρηθούν ότι δεν ήταν αναγκαία, λαμβανομένου, άλλωστε, υπόψη ότι η εκτίμηση του νομοθέτη ως προς τα ληπτέα μέτρα για την αντιμετώπιση της υπ' αυτού διαπιστωθείσης **κρίσιμης δημοσιονομικής καταστάσεως υπόκειται σε οριακό μόνον δικαστικό έλεγχο**. (...) Περαιτέρω, (...) αβασίμως προβάλλεται ότι ο νομοθέτης παρέλειψε να εξετάσει (...) το ενδεχόμενο υιοθετήσεως εναλλακτικών λύσεων, ηπιότερων (...) διότι (...) η αντιμετώπιση της δυσμενούς οικονομικής καταστάσεως της Χώρας (...) δεν στηρίζεται μόνον στην μείωση των δαπανών μισθοδοσίας (...) και των δαπανών των κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών, αλλά στη λήψη και άλλων μέτρων, οικονομικών, δημοσιονομικών και διαρθρωτικών (...). Εξ άλλου, απορριπτέος τυχάνει και ο (...) ισχυρισμός ότι, κατά παράβαση της αρχής της αναλογικότητας, δεν προσδόθηκε προσωρινός χαρακτήρας στα επίμαχα μέτρα. Και τούτο διότι (...) με το σύνολο των μέτρων (...) επιδιώκεται (...) όχι μόνον η αντιμετώπιση της (...) οξείας δημοσιονομικής κρίσεως, αλλά και η εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών, κατά τρόπο που θα διατηρηθεί και στο μέλλον. Άλλωστε, με τα επίμαχα μέτρα, τα οποία αναφέρονται σε κατάργηση ή μείωση ορισμένων μόνων επιδομάτων ή συνταξιοδοτικών παροχών (...) εξασφαλίζεται (...) ισορροπία ανάμεσα στις απαιτήσεις του (...) γενικού συμφέροντος και την ανάγκη προστασίας των περιουσιακών δικαιωμάτων των εργαζομένων και συνταξιούχων (...). Περαιτέρω, (...) δεν συντρέχει περίπτωση παραβιάσεως ούτε του προστατευόντος την ιδιοκτησία άρθρου 17 του Συντάγματος, (...) αλλά ούτε και της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, εφ' όσον δεν κατοχυρώνεται από καμία συνταγματική ή άλλη διάταξη δικαίωμα ορισμένου ύψους αποδοχών ή συντάξεων και δεν αποκλείεται κατ' αρχήν η διαφοροποίηση αυτών αναλόγως με τις συντρέχουσες εκάστοτε συνθήκες. (...)

Εξάλλου, ο λόγος ακυρώσεως περί παραβιάσεως του προστατευόντος την ανθρώπινη αξία άρθρου 2 του Συντάγματος, (...) είναι απορριπτέος (...) διότι η συνταγματική αυτή διάταξη, όπως (...) και το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου, δεν κατοχυρώνει δικαίωμα ορισμένου ύψους αποδοχών ή συντάξεως, εκτός αν συντρέχει περίπτωση διακινδυνεύσεως της αξιοπρεπούς διαβιώσεως (...).

07. Αξίζει να αναφέρω ότι ο Κωνσταντίνος Μενουδάκος²⁷ αναφέρει τα ακόλουθα: «Δεν θεωρώ ότι το δικαστήριο έχει υιοθετήσει τη θεωρία των “εξαιρετικών περιστάσεων” και των “έκτακτων συνθηκών”. Κρίνει τις υποθέσεις στο πλαίσιο της υφιστάμενης κάθε φορά πραγματικότητας. Στο πλαίσιο αυτό γίνεται και η στάθμιση των κατοχυρωμένων ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και του δημόσιου συμφέροντος που είναι επίσης προστατευόμενο από το Σύνταγμα και αξιολογούνται οι υφιστάμενες κάθε φορά περιστάσεις είτε είναι εξαιρετικές, όπως το λέτε, είτε μη».

Ο Δαγτόγλου υποστηρίζει ότι, το δικαίο της ανάγκης θεμελιωμένο στο δημόσιο συμφέρον δεν πρέπει να θεωρείται αυτόνομο από μια άλλη βασική αρχή του διοικητικού δικαίου, την αρχή της νομιμότητας. Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας που διέπει τις διοικητικές πράξεις, η Διοίκηση και τα ν.π.δ.δ. πρέπει να εκδίδουν πράξεις που βρίσκονται σε συμφωνία με το Σύνταγμα, τον νόμο υπό ευρεία έννοια (τυπικό-ουσιαστικό νόμο), τις γενικές αρχές του δικαίου, τους νομολογιακούς κανόνες και τα διοικητικά έθιμα. Κατά το Δαγτόγλου το Δημόσιο συμφέρον θα πρέπει να μην θεωρείται αυτόνομο από την αρχή της νομιμότητας βάσει των άρθρων 44 και 48 του Σ, από τα οποία εξ αντιδιαστολής προκύπτει ότι το δικαίο της ανάγκης στερείται δημοκρατικής νομιμοποίησης.

08. Η θεμελιωδέστερη εγγύηση της προστασίας του Πολιτεύματος είναι ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, ο οποίος συνδέεται με την αρχή του Κράτους Δικαίου, την οποία ολοκληρώνει και υλοποιεί.

Παράλληλα το δικαίο της ανάγκης ενυπάρχει

27. Στην τελευταία συνέντευξή του, ως Πρόεδρος του ΣτΕ στην «Ελευθεροτυπία» (30.6.2013) και στο βιβλίο Αναστασίου-Ιωάννη Μεταξά «Το Δίκαιο της Ανάγκης» σε άρθρο του «Κράτος Δικαίου και νέες Πραγματικότητες. Ασυνήθιστες διαδικασίες με ασυνήθιστο περιεχόμενο» σ. 17-24.

σε κάθε νομικό σύστημα προς θωράκιση της έννομης τάξης από κινδύνους που προσιωνίζουν την κατάρρευσή της. Όταν οι θεμελιώδεις διατάξεις του Συντάγματος απειλούνται και κινδυνεύουν να ανατραπούν ενυπάρχει σύμφυτη εξουσία για τη διασφάλιση της συνταγματικής τάξης με προσφυγή στο δίκαιο της ανάγκης. Το δίκαιο της ανάγκης έχει ως λόγο και μόνο την προστασία της λειτουργίας των συνταγματικών θεσμών και όχι την υπερφαλάγγιση των διατάξεων του Συντάγματος.

Τα μέτρα που λαμβάνονται βάσει του δικαίου της ανάγκης δεν μπορεί παρά να έχουν μόνο προσωρινό χαρακτήρα και χρονικά να ταυτίζονται με τη χρονική διάρκεια της εξαιρετικής κατάστασης, ενώ έχουν σαν αντικείμενο τη συσμπλήρωση των ελλείψεων στη λειτουργία των συνταγματικών θεσμών, που δημιουργείται από τις εξαιρετικές και έκτακτες περιστάσεις. Τα μέτρα λοιπόν που λαμβάνονται δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να παραβιάζουν τις διατάξεις του Συντάγματος που αναφέρονται στα ατομικά δικαιώματα και στις ελευθερίες, όπως και αυτές που αφορούν τη λειτουργία του Πολιτεύματος.

VI.- Η δημοσιονομική κρίση, στην νομολογία του ΣτΕ

09. Για τη συνταγματικότητα των μέτρων που ελήφθησαν για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης απεφάνθη η ΟΛΣτΕ 668/2012. Η απόφαση αυτή έκρινε τη συνταγματικότητα του ν. 3854/2010 με τον οποίο κυρώθηκε το πρώτο Μνημόνιο. Με την εν λόγω απόφαση κρίθηκε ότι το Μνημόνιο δεν αποτελεί διεθνή συνθήκη και επομένως για την ψήφιση του κυρωτικού νόμου δεν απαιτείται αυξημένη πλειοψηφία βουλευτών. Περαιτέρω, γίνεται επίκληση της οικονομικής κρίσης, ο χαρακτηρισμός της κρίσης ως έκτακτης (εξαιρετικής) κατάστασης και η επίκλησή της ως λόγου που δικαιολογεί τον περιορισμό συνταγματικών δικαιωμάτων.

Την νομολογική αυτή κατεύθυνση επιβεβαίωσε και το ΕΔΔΑ με την απόφαση της 7ης Μαΐου 2013 στην υπόθεση Ιωάννα Κουφάκη κατά Ελλάδας και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδας²⁸. Αξιοσημείωτη

είναι η απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου (Τρίτο τμήμα) στην υπόθεση T-107/17 Frank Steinhoff, κατά Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ), της 23ης Μαΐου 2019 με αντικείμενο αγωγή, δυνάμει του άρθρου 268 ΣΛΕΕ, με αίτημα την αποκατάσταση της ζημίας που υποστηρίζουν ότι υπέστησαν οι ενάγοντες λόγω του ότι η ΕΚΤ παρέλειψε, με την από 17 Φεβρουαρίου 2012 γνώμη της (CON/ 2012/12), να επιστήσσει την προσοχή της Ελληνικής Δημοκρατίας στον παράνομο χαρακτήρα της σχεδιαζόμενης αναδιάρθρωσης του ελληνικού δημοσίου χρέους μέσω της υποχρεωτικής ανταλλαγής χρεογράφων²⁹. Στην ίδια απόφαση στην σκ. 106 αναφέρονται τα εξής: «Τόσο το ΕΔΔΑ όσο και το Δικαστήριο έχουν αναγνωρίσει τους ως άνω σκοπούς γενικού συμφέροντος. Έτσι, με την απόφαση της 21ης Ιουλίου 2016, Μαματάς κ.λπ. κατά Ελλάδας (CE:ECHR:2016:0721JUD 006306614, § 103), το ΕΔΔΑ έκρινε, στο πλαίσιο εξέτασης του σεβασμού του δικαιώματος ιδιοκτησίας μετά την υποτίμηση της αξίας των ελληνικών χρεογράφων κατ' εφαρμογή του νόμου 4050/2012, ότι η Ελληνική Δημοκρατία μπορούσε νομίμως να λάβει μέτρα προκειμένου να επιτύχει τους σκοπούς της διατήρησης της οικονομικής σταθερότητας και της αναδιάρθρωσης του χρέους, προς το γενικό συμφέρον της κοινότητας. Ομοίως, με την απόφασή του της 20ής Σεπτεμβρίου 2016, Ledra Advertising

57665/12 και 57657/12.

29. Βλ σκ. 105 απόφασης: «Μολονότι όμως η έκδοση του νόμου 4050/2012 οδήγησε σε προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας των εναγόντων, εντούτοις επιβάλλεται η διαπίστωση ότι ο εν λόγω νόμος ανταποκρίνεται σε σκοπούς γενικού συμφέροντος, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται και η διασφάλιση της σταθερότητας του τραπεζικού συστήματος της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Πράγματι, αν δεν αναδιρθωνόταν το ελληνικό δημόσιο χρέος, υπήρχαν, αφενός, ένας μη αμελητέος κίνδυνος περαιτέρω επιδείνωσης της οικονομικής κατάστασης την περίοδο εκείνη ή ακόμη και πιθανότητα να περιέλθει σε κατάσταση αφερεγγυότητας η Ελληνική Δημοκρατία, τα χρεόγραφα της οποίας –ενδεχομένως μη δυνάμενα να εξοφληθούν– δεν θα μπορούσαν πλέον να γίνονται δεκτά από την ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες ως ασφάλειες στο πλαίσιο χρηματοπιστωτικών εργασιών του Ευρωσυστήματος και, αφετέρου, οι κίνδυνοι, που θα συνεπαγόταν μια τέτοια εξέλιξη για τη σταθερότητα του χρηματοοικονομικού συστήματος και για τη λειτουργία του Ευρωσυστήματος στο σύνολό του».

28. ΕΔΔΑ Ιωάννα Κουφάκη κατά Ελλάδας και ΑΔΕΔΥ κατά Ελλάδας, απόφαση της 7ης-5-2013, αριθ. προσφ.

κ.λπ. κατά Επιτροπής και ΕΚΤ (C-8/15 P έως C-10/15 P, EU:C:2016:701, σκέψη 71), σε σχέση με την κρίση του κυπριακού δημοσίου χρέους, το Δικαστήριο έκρινε ότι η διασφάλιση της σταθερότητας του τραπεζικού συστήματος της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της αποτελεί σκοπό γενικού συμφέροντος, επιδιωκόμενο από την Ένωση».

09.1. Κρίθηκε μεταξύ άλλων στην 1507/2014 Ολ. ΣτΕ ότι: «κατά την κρίση του Δικαστηρίου στο πλαίσιο του οριακού ελέγχου συνταγματικότητας της ρύθμισης από την εξεταζόμενη άποψη, δεν εμφανίζεται ως μέτρο που υπερβαίνει το αναγκαίο όριο ή και ως απρόσφορο για την επίτευξη του δημοσιονομικού στόχου της μείωσης του δημοσίου χρέους χάριν της διάσωσης της οικονομίας της Ελληνικής Δημοκρατίας από στάση πληρωμών και κατάρρευση, η οποία θα είχε απρόβλεπτες κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες και, βεβαίως, θα έθετε σε σοβαρότατο κίνδυνο και την απόλαυση των δικαιωμάτων όλων των φυσικών και νομικών προσώπων που έχουν επενδύσει στο δημόσιο χρέος (βλ. και ανωτέρω αναφερόμενες, ΕΔΔΑ Olczak κατά Πολωνίας, Grainger και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, σε σχέση με το άρθρο 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ)».

09.2. Κρίθηκε μεταξύ άλλων στην ΣτΕ 1620/2011: «Επειδή, σύμφωνα με την παρατιθέμενη στην προηγούμενη σκέψη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και του ΕΔΔΑ, η διαφοροποίηση μεταξύ του τόκου, νομίμου και υπερημερίας, που αφορά τις οφειλές του Δημοσίου και του γενικώς ισχύοντος τόκου, που εφαρμόζεται στις οφειλές των ιδιωτών, μπορεί να δικαιολογηθεί από αποχρώντα λόγο δημόσιου ή γενικού συμφέροντος. Τέτοιο λόγο δεν αποτελεί το απλό ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου, αποτελεί, όμως, η διασφάλιση «της δημοσιονομικής ισορροπίας του Κράτους». Εν προκειμένω, η δημοσιονομική ισορροπία του ελληνικού Κράτους, όπως είναι γνωστό, έχει ήδη σοβαρότατα κλονισθεί. Το δημόσιο έλλειμμα και το δημόσιο χρέος είναι τεράστια, ανερχόμενα σε πρωτοφανή, στην ιστορία των δημόσιων οικονομικών της Χώρας, επίπεδα. Ως εκ τούτου, η αντιμετώπισή τους, λόγω και της διεθνούς συγκυρίας, καθώς και των διαρθρωτικών προβλημάτων της ελληνικής οικονομίας και διοίκησης, εκτιμάται ως εξαιρετικά δυσχερής. Τα πρώτα άμεσα μέτρα, για την εξοικονόμηση πόρων, με μείωση των δημόσιων δαπανών και αύξηση των

φορολογικών εσόδων».

09.3. Κρίθηκε ότι νομοθετική ρύθμιση η οποία παρεμβαίνει σε συμβατική σχέση για λόγους προστασίας της εθνικής οικονομίας εισάγοντας ακόμη και βλαπτική μεταβολή για το ένα μέρος, συνιστά εξαιρετικό δικαίω, με το οποίο, σε κάθε περίπτωση, δεν πρέπει να παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας (ΟΛΑΠ 4/1998 και ΟΛΣτΕ 3037/2008, 3047/2006, 1909/2001).

09.4. Σύνοψη Νομολογίας³⁰ ΣτΕ για νομισματική κρίση: Το Συμβούλιο της Επικρατείας κήρυξε την αντισυνταγματικότητα των διατάξεων περί διαιτησίας (απόφαση 2.307 του 2014), της μείωσης παροχών σε στρατιωτικούς και σώματα ασφαλείας (απόφαση 2.192 του 2014) και ακολούθως της μείωσης συντάξεων και της ρήτρας μηδενικού ελλείμματος των ασφαλιστικών ταμείων (απόφαση 2.287 του 2015). Στη ΣτΕ 693/2011, αντικείμενο της δίκης ήταν η συνταγματικότητα της επιβολής έκτακτης εισφοράς, κατά το άρθρο 18 του ν. 3758/2009. Με την 25/2012 απόφαση του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου και την ΟΛΣτΕ 2114/2014, υιοθετήθηκε η άποψη ότι η ρύθμιση του ύψους του τόκου σε 6% υπαγορεύεται από την ανάγκη προστασίας της δημοσιονομικής ισορροπίας. Η ΟΛΣτΕ 1972/2012 και οι ΟΛΣτΕ 3342-3345/2013 αφορούσαν την επιβολή του ΕΕΤΗΔΕ. Με την ΣτΕ 1415/2013, αναφορικά με τη μεταβίβαση στο ΤΑΙΠΕΔ εκτάσεως 489.560 τετρ. μέτρων στην περιοχή Κασσιόπης Κερκύρας, όπου κρίθηκε ότι οι διατάξεις του ν. 3986/2011 (άρθρα 1 και 2) εξυπη-

30. Βλ. Αποφάσεις ΣτΕ: (Ολ.) 2287/2015, 2288/2015, 2289/2015, 2290/2015, 2153/2015, 425/2015 (Ολ.), 238/2015 (Ολ.), 237/2015 (Ολ.), 3663/2014 (Α/7μ), 3410/2014 (Α/7μ), 3010/2014 (Ολ.), 3009/2014 (Ολ.), 3007/2014 (Ολ.), 3006/2014 (Ολ.), 2402/2014 (Ολ.), 2401/2014 (Ολ.), 1906/2014 (Ολ.), 1903/2014 (Ολ.), 1902/2014 (Ολ.), 2290/2015 (Ολ.), 2287/2015 (Ολ.), ΔΠρΑθ 2153/2015 (Ολ.), 425/2015, 1/2016, 238/2015 (Ολ.), 237/2015, 4741/2014, 3410/2014 (Α/7μ), 3010/2014 (Ολ.), 3009/2014 (Ολ.), 3007/2014 (Ολ.), 3006/2014 (Ολ.), 2402/2014 (Ολ.) 2401/2014 (Ολ.), 1906/2014 (Ολ.), 1903/2014 (Ολ.), 1902/2014 (Ολ.), 1508/2014 (Ολ.), 1507/2014 (Ολ.), 1506/2014 (Ολ.), 1175/2014 (Γ/7μ) Ολ 649/2014 (Γ/7μ), 3355/2013 (Ολ.), 3354/2013 (Ολ.), 3349/2013 (Ολ.) 3348/2013 (Ολ.), 3347/2013 (Ολ.), 3346/2013 (Ολ.) 3345/2013 (Ολ.), 3344/2013 (Ολ.), 3343/2013 (Ολ.) 3342/2013 (Ολ.), 1540/2013 (Ολ.), 1416/2013 (Δ/7μ) 1415/2013 (Δ/7μ), 1972/2012 (Ολ.), 1620/2011 (Στ) Ολ.

ρετούν «σκοπούς υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος». Οι ΣτΕ 2705/2014 και ΟΛΣτΕ 4741/ 2014 αφορούσαν τις περικοπές των αποδοχών των μελών των ΔΕΠ. Η ΟΛΣτΕ 2307/2014 αφορούσε τις διατάξεις της ΠΥΣ 6/2012. Η ΟΛΣτΕ 3177/2014 έκρινε σχετικά με τη μείωση των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων, η ΟΛΣτΕ 3410/2014 αναφέρεται στις περικοπές κυρίων συντάξεων. Οι ΟΛΣτΕ 1116, 1117/2014 1506, 1507, 2400, 2401/2014, 3006, 3007/2014 και 493/2015 αφορούσαν την αναγκαστική ανταλλαγή ομολόγων(PSI). Η ΣτΕ 3783/ 2015 έκρινε σχετικά με τα επιδόματα εορτών και αδειάς των συνταξιούχων. Οι ΟΛΣτΕ 2287 έως και 2290/2015 περικοπές των κύριων και επικουρικών συντάξεων. Οι ΟΛΣτΕ 2563, 2564, 2565/2015 έκριναν την επιβολή της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης. Η ΟΛΣτΕ 734/ 2016 αφορούσε τις περικοπές του εφάπαξ βοηθήματος του Ταμείου Προνοίας Δημοσίων Υπαλλήλων.

0.10. Οι νομοθετικές παρεμβάσεις της Πολιτείας την περίοδο του Μνημονίου είχαν ως βάση λόγους δημοσίου συμφέροντος³¹, δηλαδή την ανάγκη αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης και συγκεκριμένα την ενίσχυση των δημοσίων εσόδων, εν όψει των δημοσιονομικών συνθηκών που διέρχεται η Χώρα³². Στη νομολογία της δημοσιονομικής κρίσης και ιδίως στη ΣτΕ Ολ 668/2012, με την αιτιολογία της, γίνεται για πρώτη φορά χρήση της θεωρίας των εκτάκτων περιστάσεων μεταπολεμικά, τουλάχιστον με την ευκαιρία δημοσιονομικών θεμάτων, δηλαδή ότι η εθνική νομοθετική εφαρμογή των μνημονίων συνιστά «δίκαιο της ανάγκης». Η εισηγήτρια στην υπόθεση του Μνημονίου η Σύμβουλος κ. Σαρπ ανέφερε στη εισήγησή της, «ένα μεσοπρόθεσμο οικονομικό πρόγραμμα του ελληνικού κράτους, με το οποίο καθορίζονται οι στόχοι δημοσιονομικής προσαρμογής και τα μέσα επιτεύξεώς τους εντός της προ-

βλεπόμενης τριετούς προγραμματικής περιόδου με σκοπό την ενεργοποίησή του». Υπήρξε η ισχυρή τάση της νομολογίας (Βλ. ΑΕΔ 2/2012, ΟΛΣτΕ 668/2012, ΣτΕ 1620/ 2011, ΣτΕ 1373/2012, ΟΛΣτΕ 1283-1286/12), ότι λόγοι υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος επέβαλαν το «Μνημόνιο» και τα επακολούθησαντα δυσμενή μέτρα, όπως τις περικοπές συντάξεων και μισθών, καθώς και ότι τηρούνται για την λήψη των μέτρων αυτών πλήρως οι αρχές της αναλογικότητας και της αναγκαιότητας.

VII. «Κατάσταση υγειονομικής έκτακτης ανάγκης»

«Η πανδημία αναδεικνύει σε διεθνή κλίμακα το προφανές: την προστασία της ζωής και την προστασία της υγείας ως βασική προϋπόθεση για την προστασία της ζωής, σε συνθήκες ειρήνης, ως το μείζον αγαθό, ως το κατεξοχήν συνώνυμο του γενικού συμφέροντος»³³.

0.11. Σε κοινή δήλωση που υπογράφηκε την 1η Απριλίου 2020, 14 κράτη μέλη της ΕΕ³⁴, εκ των οποίων και η Ελλάδα, υπογράμμισαν πως σε αυτήν την άνευ προηγουμένου κατάσταση, είναι ορθό τα κράτη μέλη να υιοθετούν μέτρα έκτακτης ανάγκης για να προστατεύσουν τους πολίτες τους και να ξεπεράσουν την κρίση.

«Σε αυτήν την άνευ προηγουμένου κατάσταση, είναι θεμιτό τα κράτη μέλη να λάβουν έκτακτα μέτρα για την προστασία των πολιτών τους και την αντιμετώπιση της κρίσης. είμαστε, ωστόσο, βαθιά προβληματισμένοι για τον κίνδυνο παραβίασης των αρχών του κράτους δικαίου, της δημοκρατίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων που απορρέουν από την έγκριση ορισμένων επειγόντων μέτρων. Τα μέτρα έκτακτης ανάγκης πρέπει να περιορίζονται στα απολύτως απαραίτητα, να είναι αναλογικά και προσωρινά, να υπόκεινται σε τακτικό έλεγχο και να τηρούν τις προαναφερόμενες αρχές και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το διε-

31. Στο άρθρο 53 του ν. 4021/ 2011 ορίζονται τα ακόλουθα: «1. Για επιτακτικούς λόγους εθνικού συμφέροντος, που συνίστανται στην άμεση μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος, επιβάλλεται ειδικό τέλος υπέρ του Δημοσίου στις ηλεκτροδοτούμενες για οικιστική ή εμπορική χρήση δομημένες επιφάνειες των ακινήτων, που υπάγονται κατά τη 17η Σεπτεμβρίου κάθε έτους στο τέλος ακίνητης περιουσίας, που προβλέπεται στην § 1 του άρθρου 24 του ν. 2130/1993».

32. ΣτΕ 2527/2013, σκ. 10, 1506/2014, σκ. 11. ΣτΕ 2192/2014.

33. Ευ. Βενιζέλος, «Πανδημία, Θεμελιώδη Δικαιώματα και Δημοκρατία» | Συμπληρωμένη έκδοση 4.4.2020 <https://evenizelos.gr/mme/articlesinthepres>

34. Κοινή δήλωση της Γερμανίας, του Βελγίου, της Δανίας, της Ισπανίας, της Φινλανδίας, της Γαλλίας, της Ελλάδας, της Ιρλανδίας, της Ιταλίας, της Λετονίας, του Λουξεμβούργου, των Κάτω Χωρών, της Πορτογαλίας και της Σουηδίας (2 Απριλίου 2020).

θνές δικαίωμα. Δεν πρέπει να περιορίζουν την ελευθερία έκφρασης ή την ελευθερία του τύπου, συνεπώς, υποστηρίζουμε την πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την παρακολούθηση της εφαρμογής των έκτακτων μέτρων για την εξασφάλιση των θεμελιωδών αξιών της ένωσης και καλούμε το συμβούλιο γενικών υποθέσεων να εξετάσει το ζήτημα, όταν αυτό είναι απαραίτητο».

Σαν να έχει αρχίσει ένας πραγματικός Πόλεμος Παγκόσμιος Πόλεμος, ο Κόσμος ολόκληρος και η Χώρα μας βιώνουν μια πρωτόγνωρη «κατάσταση πολιορκίας». Οι Έλληνες όπως και οι πολίτες όλου του Κόσμου φοβούνται. Γιατί ο κορωνοϊός παραμένει σε μεγάλο βαθμό άγνωστος ακόμα και στους επιστήμονες. Κανείς δεν μπορεί με σιγουριά να μας πει ποιο είναι το αύριο. Όπως είναι φυσικό και μέσα στα πλαίσια της Συνταγματικής τάξης, ελήφθησαν και συνεχίζουν να λαμβάνονται μέτρα για την προστασία του Δημοσίου Συμφέροντος³⁵.

0.12. Η αρχή του Κράτους Δικαίου ανάγεται σε βασική αρχή διασφαλίσεως της νομιμότητας, δηλαδή της τηρήσεως όχι μόνο των νόμων, αλλά και της επιδιώξεως αυτής της ιδέας του δικαίου υπό ουσιαστική πλέον έννοια και περιεχόμενο, και ενέχει αντίστοιχη θεσμική-συνταγματική εγγύηση. Η αρχή του κράτους δικαίου περιλαμβάνεται στην έννομη τάξη της ένωσης. Το δικαίο της ανάγκης³⁶ στηρίζεται στην αρχή που λέει ότι η σωτηρία του κράτους αποτελεί τον υπέρτατο νόμο. Τα μέτρα για την «κατάσταση υγειονομικής έκτακτης ανάγκης»³⁷ πρέπει να μην ξεπερνούν το αναγκαίο μέτρο. Δεν μπορούν να διαρκούν επί αόριστον και να υπερβαίνουν την αρχή της αναλογικότητας.

0.13. Η επιβολή εξαιρετικών και κατεπειγόντων μέτρων αποφυγής και περιορισμού της διάδοσης κορωνοϊού αποτελούν δικαίο έκτακτης ανάγκης.

Η επιβολή τέτοιων μέτρων άρχισε, με την έκδοση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (ΦΕΚ Α' 42/25.02.2020), στην οποία γίνεται επίκληση: 1)

³⁵ Χαράλαμπος Ανθόπουλος, Πανδημία και δικαίωμα στην υγεία, <https://www.constitutionalism.gr/>

³⁶ Βλ. «Τα “προνόμια” του δημοσίου και το “δικαίο της ανάγκης” στο κράτος δικαίου», Μελέτη Αντώνη Π. Αργυρού σε ΝοΒ 60 (2012), Έξι χρόνια «δικαίου της ανάγκης», Μελέτη Αντώνη Π. Αργυρού σε ΝοΒ 64(2016). 2212-2222.

³⁷. «Salus patriae suprema lex esto».

Σχετικής πρότασης του Υπουργικού Συμβουλίου. 2) Της εξαιρετικά επείγουσας ανάγκης να αντιμετωπισθούν οι άμεσοι κίνδυνοι από την εμφάνιση και διάδοση κορωνοϊού. 3) Της § 1 του άρθρου 44, σε συνδυασμό προς την § 5 του άρθρου 5, της § 3 του άρθρου 18 και της § 3 του άρθρου 21 του Συντάγματος. Σύμφωνα με το άρθρο 44 Σ: «1. Σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί, ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 72 § 1, μέσα σε σαράντα ημέρες από την έκδοσή τους ή μέσα σε σαράντα ημέρες από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο. Αν δεν υποβληθούν στη Βουλή μέσα στις προαναφερόμενες προθεσμίες ή αν δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους, παύουν να ισχύουν στο εξής». Σύμφωνα με την § 5 του άρθρου 5 Σ: «Καθένας έχει δικαίωμα στην προστασία της υγείας και της γενετικής του ταυτότητας». Σύμφωνα με την § 3 του άρθρου 21 Σ: «Το Κράτος μεριμνά για την υγεία των πολιτών και παίρνει ειδικά μέτρα για την προστασία της νεότητας, του γήρατος, της αναπηρίας και για την περίθαλψη των απόρων».

Με την ΠΙΝΠ (ΦΕΚ Α' 42/25.02.2020) λαμβάνονται μέτρα πρόληψης, υγειονομικής παρακολούθησης και περιορισμού της διάδοσης της νόσου. Στα μέτρα αυτά περιλαμβάνονται :

(α) Η υποχρεωτική υποβολή σε κλινικό και εργαστηριακό ιατρικό έλεγχο, υγειονομική παρακολούθηση, εμβολιασμός, φαρμακευτική αγωγή και νοσηλεία προσώπων, για τα οποία υπάρχουν εύλογες υπόνοιες ότι μπορεί να μεταδώσουν άμεσα ή έμμεσα τη νόσο,

(β) Η επιβολή κλινικών και εργαστηριακών ιατρικών ελέγχων, καθώς και μέτρων προληπτικής υγειονομικής παρακολούθησης, εμβολιασμού, φαρμακευτικής αγωγής και προληπτικής νοσηλείας προσώπων που προέρχονται από περιοχές όπου έχει παρατηρηθεί μεγάλη διάδοση της νόσου,

(γ) Η επιβολή προληπτικών ελέγχων υγειονομικής φύσεως και κλινικών ή εργαστηριακών ελέγχων σε όλα ή επιμέρους σημεία εισόδου και εξόδου από τη χώρα μέσω αεροπορικών, θαλάσσιων, σιδηροδρομικών ή και οδικών συνδέσεων με

χώρες μεγάλης διάδοσης της νόσου,

(δ) Ο προσωρινός περιορισμός, εν όλω ή εν μέρει, των αεροπορικών, θαλάσσιων, σιδηροδρομικών ή και οδικών συνδέσεων με χώρες μεγάλης διάδοσης της νόσου,

(ε) Ο προσωρινός περιορισμός προσώπων των περιπτώσεων (α) και (β) υπό συνθήκες που αποτρέπουν την επαφή με τρίτα πρόσωπα, από την οποία θα μπορούσε να προκληθεί μετάδοση της νόσου. Το μέτρο του προσωρινού περιορισμού δύναται να υλοποιείται σε κατάλληλο χώρο νοσοκομείου, υγειονομικής δομής, θεραπευτικού ιδρύματος, σε κατάλληλες δημόσιες ή ιδιωτικές εγκαταστάσεις προσωρινής διαμονής, ή και κατ' οίκον, ανάλογα με την απόφαση του αρμόδιου κάθε φορά οργάνου,

(στ) Η προσωρινή απαγόρευση της λειτουργίας σχολικών μονάδων και πάσης φύσεως εκπαιδευτικών δομών, φορέων και ιδρυμάτων, δημοσίων και ιδιωτικών, κάθε τύπου και βαθμού, χώρων θρησκευτικής λατρείας, καθώς και της προσωρινής απαγόρευσης και αναστολής μετακινήσεων για οποιονδήποτε λόγο του εκπαιδευτικού και λοιπού προσωπικού και μαθητών, σπουδαστών, φοιτητών οποιωνδήποτε εκ των ανωτέρω σχολικών μονάδων, εκπαιδευτικών δομών, φορέων και ιδρυμάτων,

(ζ) Η προσωρινή απαγόρευση της λειτουργίας θεάτρων, κινηματογράφων, χώρων αθλητικών και καλλιτεχνικών εκδηλώσεων, αρχαιολογικών χώρων και μουσείων, καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, ιδιωτικών επιχειρήσεων, δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών, καθώς και γενικά χώρων συνάθροισης κοινού,

(η) Η προσωρινή επιβολή μέτρων περιορισμού της κυκλοφορίας μέσων μεταφοράς εντός της επικράτειας,

(θ) Η προσωρινή επιβολή περιορισμού κατ' οίκον σε ομάδες προσώπων προς αποφυγή ενεργειών που θα μπορούσαν να προκαλέσουν τη διάδοση της νόσου. Το μέτρο του προσωρινού περιορισμού ευρύτερων ομάδων προσώπων δύναται να προσδιορίζεται με αναφορά σε συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές. Στα πρόσωπα της περίπτωσης αυτής δύναται να επιβάλλονται και τα υπό περιπτώσεις (α) και (β) μέτρα.

Κατά την επιβολή των μέτρων επιλέγεται από τα αρμόδια όργανα το ηπιότερο δυνατό για την εκπλήρωση του σκοπού του, υπό το πρίσμα της

συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας.

Επακολούθησαν η έκδοση των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΦΕΚ Α' 55/11.03.2020) και (ΦΕΚ Α' 64/14.03.2020) που συμπληρώνουν και εξειδικεύουν τα μέτρα αυτά, αλλά και παρέχουν διευκολύνσεις, όπως την αναστολή καταβολής ΦΠΑ, παράταση προθεσμίας καταβολής ασφαλιστικών εισφορών, μέτρα διασφάλισης της τροφοδοσίας της αγοράς κ.λπ.

Με την Κοινή Υπουργική Απόφαση με αριθμό ΔΙΑ/ΓΠ.οικ. 17734 (ΦΕΚ Β 833/12.3.2020) «Επιβολή του μέτρου της προσωρινής αναστολής λειτουργίας όλων των Δικαστηρίων και Εισαγγελιών στο σύνολο της Επικράτειας και της Εθνικής Σχολής Δικαστικών Λειτουργών, για το χρονικό διάστημα από 13.3.2020 έως και 27.3.2020. Αξίζει να επισημάνουμε ότι αναστέλλονται από τις 13.3.2020 έως και τις 27.3.2020:

α) Οι δίκες ενώπιον των πολιτικών και ποινικών δικαστηρίων,

β) οι νόμιμες και δικαστικές προθεσμίες για τη διενέργεια διαδικαστικών πράξεων και άλλων ενεργειών ενώπιον των υπηρεσιών των δικαστηρίων και των εισαγγελιών, καθώς και η παραγραφή των συναφών αξιώσεων, δεν αναστέλλονται όμως ενώπιον του του Συμβουλίου της Επικρατείας και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων της Χώρας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου!

0.14. Εκκρεμούν για τα ζητήματα που έχουν ανακύψει από την εφαρμογή της έκτακτης νομοθεσίας αιτήσεις ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ³⁸,

38. 1.- Κάτοικος νησιού, ζητεί να ακυρωθεί ως αντισυνταγματική και παράνομη η υπ' αριθ. 2131.1/20719/30.3.2020 απόφαση του αρχηγού του Λιμενικού Σώματος και της Ελληνικής Ακτοφυλακής με την οποία απαγορεύθηκε το μπάνιο στη θάλασσα, η χρήση θαλάσσιων μέσων αναψυχής και το υποβρύχιο ψάρεμα. 2.- Τέσσερις πολίτες προσέφυγαν στο Συμβούλιο της Επικρατείας ζητώντας να ακυρωθεί ως αντισυνταγματική και παράνομη η κοινή υπουργική απόφαση με την οποία πανελλαδικά απαγορεύθηκαν προσωρινά οι λειτουργίες και οι ιεροπραξίες στις Εκκλησίες και τους άλλους θρησκευτικούς χώρους λατρείας για λόγους προστασίας από την πανδημία του κορωνοϊού (βλ. άρθρα 3, 13 και 25 του Συντάγματος). 3.- Αίτηση ακύρωσης υπεβλήθη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου, που δημοσιεύτηκε στις 2 Μαρτίου 2020, με την οποία αποφασίστηκε η προσωρινή αναστολή της δυνατότητας υποβολής αιτήσεων διεθνούς προστασίας και η άμεση απέλαση από τη

οπότε θα υποστούν τα μέτρα τον αναγκαίο δικαστικό έλεγχο συνταγματικότητας, όπως και τον έλεγχο του ΕΔΔΑ. Με αυτόν τον τρόπο η διαχείριση της κρίσης δεν εκφεύγει κατά την γνώμη μας από το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο, δηλαδή την εφαρμογή της § 1 του άρθρου 44 Σ, που συνίσταται στην άμεση αντιμετώπιση μιας έκτακτης περίπτωσης εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης. Από την νομολογία αποκλείεται κάθε δικαστικός έλεγχος της συνδρομής ή μη των προϋποθέσεων³⁹ της εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης για την έκδοση ΠΝΠ⁴⁰. Σε κάθε περίπτωση οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου υπόκεινται παρεμπιπτόντως σε έλεγχο συνταγματικότητας όσον αφορά το ίδιο το περιεχόμενό τους, όπως κάθε άλλος κανόνας δικαίου [ΣτΕ ΕΑ (Ολ.) 136/2013, ΕΑ (Ολ.) 56/2013, ΣτΕ 1250/2003]. Ο δικαστής ελέγχει, αφενός μεν την τήρηση των διαδικαστικών προϋποθέσεων έκδοσης των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου [ΣτΕ (Ολ.) 1250/2003], την έγκαιρη, δηλαδή, κατά το Σύνταγμα, υποβολή τους προς κύρωση ενώπιον της Ολομέλειας της Βουλής (άρθρα 44 § 1 και 72 § 1 του Συντάγματος), αφετέρου δε το περιεχόμενό τους από την άποψη της συνταγματικότητας. Ο έλεγχος αυτός λαμβάνει χώρα επ' ευκαιρία της προσβολής με αίτηση ακυρώσεως διοικητικών (ατομικών ή κανονιστικών) πράξεων που έχουν εκδοθεί βάσει Πράξεως Νομοθετικού Περιεχομένου⁴¹.

0.15. Με τον ν. 4682/3.4.2020 ΦΕΚ 76 κυρώθη-

χώρα όσων εισέρχονται παράτυπα σε αυτήν κατά τη διάρκεια ισχύος της.

39. Όπως έχει κριθεί από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου (βλ. ΣτΕ Ολ 1250/2003, 3636/1989), η συνδρομή ή μη των έκτακτων περιπτώσεων εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, κατά το άρθρο 44 § 1 του Συντάγματος, δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, ως αναγόμενη στην σφαίρα της πολιτικής ευθύνης των ασκούντων στην περίπτωση αυτή νομοθετική εξουσία πολιτειακών οργάνων. (βλ. ΣτΕ 737/2012, 2289/1987 και Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, 14η έκδοση, 2011, σ. 48 επ., Ευ. Βενιζέλο, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου. Αναθεωρημένη έκδοση, 2008, σ. 176).

40. Βλ. όμως μειοψηφίες στις ΣτΕ 1250/2003, ΣτΕ 737/2012 (Πάρεδρος Ι. Δημητρακόπουλος).

41. Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, τ. 2, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου σ. 104 και Γλ. Σιούτη σε Απ. Γέροντα/Σ.Λύτρα/Π. Παυλόπουλο/Γλ. Σιούτη /Σπ. Φλογαίτη, Διοικητικό Δίκαιο, β' έκδοση, 2010, σ. 16.

καν: α) η από 25.2.2020 ΠΝΠ «κατεπείγοντα μέτρα αποφυγής και περιορισμού της διάδοσης κορωνοϊού» (Α' 42), β) η από 11.3.2020 ΠΝΠ «κατεπείγοντα μέτρα αντιμετώπισης των αρνητικών συνεπειών της εμφάνισης του κορωνοϊού covid-19 και της ανάγκης περιορισμού της διάδοσής του» (Α' 55) και γ) η από 14.3.2020 Π.Ν.Π. «κατεπείγοντα μέτρα αντιμετώπισης της ανάγκης περιορισμού της διασποράς του κορωνοϊού covid-19» (Α' 64) και άλλες διατάξεις. Συνεπώς εν προκειμένω ακολουθήθηκε αρχικά μια εξαιρετική διαδικασία εκδόσεως ΠΝΠ, στην οποία το Υπουργικό Συμβούλιο κατέφυγε με φειδώ, και επειδή συνέτρεχαν οι αυστηρές προϋποθέσεις που ορίζει το Σύνταγμα, η Βουλή λίγες μέρες μετά την έκδοση των ΠΝΠ προέβη στην κύρωσή τους με νόμο. Το Κοινοβούλιο σε χρόνο ταχύτατο κύρωσε τις ΠΝΠ «προκειμένου να αντιμετωπιστεί η επιδημία covid-19» και έτσι δεν υπάρχει πλέον έκτακτη νομοθεσία. Μετά την κύρωσή τους από τη Βουλή οι ΠΝΠ, κατέστησαν τυπικός νόμος, συνεπώς πλέον μπορεί να ελεγχθούν μόνο για τυχόν ουσιαστική συνταγματικότητά τους από τα δικαστήρια (άρθρο 93 § 4 Σ.)

0.16. Σε κάθε περίπτωση σε διεθνές επίπεδο λαμβάνονται παρόμοια μέτρα προστασίας της δημόσιας υγείας από την πανδημία⁴², όπως φαίνεται και από την κοινή δήλωση 14 κρατών μελών της ΕΕ, εκ των οποίων και η Ελλάδα, για την «διατήρηση του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών ελευθεριών» για λόγους δημοσίου συμφέροντος⁴³.

0.17. Με την § 4 του άρθρου 5 Σ απαγορεύθηκε πλήρως η δυνατότητα λήψης ατομικών διοικητικών μέτρων. Δεν μπορούν να ληφθούν ατομικά διοικητικά μέτρα, μπορούν όμως να ληφθούν μέ-

42. Κυριάκος Π. Παπανικολάου, Περιορισμοί της θρησκευτικής λατρείας και των συναθροίσεων για την αντιμετώπιση της πανδημίας. Οι αποφάσεις του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας. <https://www.constitutionalism.gr/>

43. Ευάγγελος Β. Βενιζέλος, Το Γενικό Συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, σ. 38: «Στα πλαίσια αυτά η διακύμανση μεταξύ κοινωνικού -δημοσίου -εθνικού ή απλώς γενικού ή γενικότερου συμφέροντος δεν είναι τίποτα άλλο από διαφορετικές όψεις του γενικού ακριβώς χαρακτήρα και διαφορετικοί ιδεολογικοί υπαινιγμοί για το σκοπό, που εξυπηρετούν οι αντίστοιχες νομοθετικές ρυθμίσεις...».

τρα προς προστασία του δημοσίου συμφέροντος⁴⁴ (γενικά, άρα νομοθετικά καταρχάς και σε εκτέλεση αυτών ατομικά) για λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας και της υγείας των πολιτών⁴⁵. Η Υπουργική Απόφαση⁴⁶ που εκδόθηκε από τους Υπουργούς Προστασίας του Πολίτη, Υγείας και Εσωτερικών (ΦΕΚ 986, τ. Β') με βάση το άρθρο 68 § 3 της από 20.03.2020 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου επικαλείται «το άρθρο 5 του Συντάγματος, ιδίως δε την ερμηνευτική δήλωση αυτού» και ορίζει στο πρώτο άρθρο της ότι «επιβάλλεται ως μέτρο πρόληψης και για το απολύτως αναγκαίο χρονικό διάστημα, περιορισμός της κυκλοφορίας των πολιτών εν όλω στην Επικράτεια» (παρ. αυτού του περιορισμού). Η προσωπική ελευθερία σύμφωνα με το άρθρο 5 Σ είναι απαράβιαστη με την επιφύλαξη επιβολής νομοθετικών περιορισμών, επιτρέπεται για τη λήψη μέτρων που επιβάλλονται για την προστασία της δημόσιας υγείας ή ασθενών⁴⁷.

0.18. Σύνοψη νομολογίας ΣτΕ για την υγειονομική κρίση:

Το ΣτΕ επελήφθη υποθέσεων που αφορούσαν: α) την λειτουργία των θρησκευτικών χώρων (ΣτΕ 1294/2020, 1295/2020, 1296/2020 με τις οποίες καταργεί την δίκη, δεδομένου ότι η ισχύς των προσβαλλόμενων πράξεων έληξε πριν από τη συζήτηση της υποθέσεως), β) τον προσωρινό περιορισμό της κυκλοφορίας των οχημάτων στην περιοχή του Κέντρου της Αθήνας και την ανάδειξη του Μεγάλου Περιπάτου (ΣτΕ 1992/2020⁴⁸ με την ο-

ποία ακυρώνει την Δ1α/ΓΠ.οικ.31688/21.5.2020 απόφαση των Υπουργών Προστασίας του Πολίτη, Υγείας, Εσωτερικών και Υποδομών και Μεταφορών και την 179/21.8.2020 απόφαση του Υφυπουργού Υποδομών και Μεταφορών), γ) στην εκτέλεση συγκοινωνιακού έργου (ΣτΕ ΕΑ 172/2020 Απορρίπτει την αίτηση), δ) Στην χρήση τουριστικού λιμένα (ιδιοκτήτη σκάφους αναψυχής) (ΣτΕ ΕΑ 158/2020 Απορρίπτει την αίτηση), ε) στην απαγόρευση της τέλεσης κάθε είδους λειτουργιών και ιεροπραξιών στους θρησκευτικούς χώρους λατρείας (ΣτΕ ΕΑ 99/2020, 60/2020⁴⁹, 49/2020 Απορρίπτει την αίτηση), στ) στην απαγόρευση της μεταλήψεως της Θείας Κοινωνίας (ΣτΕ 161/2020 Απορρίπτει την αίτηση). Κρίθηκε ότι: «ο κανονιστικός νομοθέτης, εν όψει και της κατά το Σύνταγμα (άρθρο 25 § 1) και τον εξουσιοδοτικό νόμο (άρθρο πρώτο §§ 2 και 4) υποχρέωσής του να λαμβάνει υπόψη την αρχή της αναλογικότητας, ώστε, μετά από αιτιολογημένη εισήγηση ειδικής επιστημονικής επιτροπής, τα θεσπιζόμενα για τον πιο πάνω λόγο μέτρα να είναι τα ηπιότερα δυνατά, εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση, με την οποία δεν επανέλαβε την προηγούμενη απαγόρευση, αλλά επέλεξε μέτρα ηπιότερου χαρακτήρα (τήρηση αποστάσεων, μέγιστος αριθμός παρευρισκομένων στους χώρους λατρείας κ.ά.), τα οποία θεώρησε, στη δεδομένη στιγμή, πρόσφορα και αναγκαία για την προστασία της δημόσιας υγείας. Κατά την άσκηση, εξάλλου, της κανονιστικής αυτής αρμοδιότητας οι αρμόδιοι Υπουργοί έχουν, υπό τους εκτεθέντες όρους, διακριτική ευχέρεια να επιλέξουν κατά περίπτωση τα κατάλληλα και αναγκαία μέτρα και όχι υποχρέωση να επιβάλουν απαγόρευση των σχετικών δραστηριοτήτων,» η «ορθότητα των ουσιαστικών εκτιμήσεων του κανονιστικού νομοθέτη αναφορικά με την επιλογή του καταλληλότερου στη δεδομένη χρονική στιγμή μέτρου αντιμετώπισης της επιδημίας,.... είναι ακυρωτικώς ανέλεγκτες».

44. Βλ. ΣτΕ 2858/85, ΤοΣ 1986. 88 επ. με τη οποία κρίθηκε ότι η απαγόρευση εξόδου από τη χώρα για χρέη στο Δημόσιο δικαιολογείται, έστω κι αν τα χρέη δεν είναι επιβεβαιωμένα.

45. Βλ. Ευάγγελος Βενιζέλος: «Πανδημία, Θεμελιώδη Δικαιώματα και Δημοκρατία» σε εφημ. «Το Βήμα» Team 01.04.2020, 14:46.

46. Κοινή Υπουργική Απόφαση Δ1 α/Γ.Π οικ 20036/2020 - ΦΕΚ 986/Β/22-3-2020 ΚΑΙ Κ.Υ.Α.24112/2020 - ΦΕΚ 1272/Β/9-4-2020 «Επιβολή του μέτρου του προσωρινού περιορισμού της κυκλοφορίας των πολιτών προς αντιμετώπιση του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού COVID-19».

47. Βλ. Αρ. Μάνεσης, Συνταγματικά Δικαιώματα, τόμος Α' ατομικές ελευθερίες, γ' έκδοση, σ. 56 - 57.-

48. Β. Μπουκουβάλα, Νομοθετική εξουσιοδότηση, έλεγχος συνταγματικότητας και έλεγχος νομιμότητας των εκδοθεισών κανονιστικών διοικητικών πράξεων

Παρουσίαση της 1992/2020 απόφασης του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας σε <https://www.ddikastes.gr/arhtra>

49. Β. Μπουκουβάλα, Παρατηρήσεις στην 60/2020 απόφαση της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας. Μέτρα για την αντιμετώπιση της Πανδημίας και θρησκευτική ελευθερία σε <https://www.ddikastes.gr/arhtra>

VIII. Συμπέρασμα

I. Πρόσφατα η Χώρα εξήλθε από την «έκτακτη κατάσταση» που είχε διαμορφωθεί από την νομισματική κρίση και για την οποία υπήρξε πλούσια νομολογία τόσο των εθνικών αλλά και Υπερεθνικών δικαστηρίων⁵⁰. Ήδη η Χώρα εισήλθε σε μια νέα «έκτακτη κατάσταση», για την οποία επιβάλλονται εξαιρετικά μέτρα περιορισμού των ατομικών δικαιωμάτων. Είναι χαρακτηριστικό ότι περιορίζεται η ελευθερία κίνησης και εγκατάστασης στην ελληνική επικράτεια, δηλαδή η λεγόμενη *stricto sensu* προσωπική ελευθερία, κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 § 3 του Συντάγματος⁵¹, το μέτρο (είναι γενικό) κρίνεται απαραίτητο απέναντι σε μια πρωτόγνωρη κατάσταση φονικής πανδημίας και σκοπεί στην προστασία του κοινωνικού δικαίωματος στην υγεία και εν τέλει στην προστασία της ανθρώπινης ζωής του άρθρου 5, § 5 Σ. και του άρθρου 21, § 3 Σ.

II. Προϋποθέσεις ενεργοποίησης του δικαιού της ανάγκης:

(1) **Θα πρέπει να υπάρχει μια επιτακτική και αναπόφευκτη ανάγκη ή εξαιρετικές περιστάσεις.**

i.- Η νομολογία δέχθηκε στην περίπτωση της νομισματικής κρίσεως ότι πρόκειται για την περίπτωση «διαφαινόμενου πλήρους δημοσιονομικού εκτροχιασμού».

ii.- Στην περίπτωση της πανδημίας, οι περιορισμοί εξυπηρετούν την προστασία της δημόσιας υγείας με γνώμονα την αρχή της αναλογικότητας, αυτοί είναι συνταγματικοί.

iii.- Το Σύνταγμα έχει στον πυρήνα του την α-

ξία του ανθρώπου, η οποία εξυπηρετείται μόνο με την επιβίωση του κράτους και των κρατικών δομών και την προστασία των πολιτών, πρόκειται συνεπώς για «ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΚΤΑΚΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ».

iv.- Προς τον σκοπό της αποφυγής κινδύνου εμφάνισης ή και διάδοσης κορωνοϊού που ενδέχεται να έχουν σοβαρές επιπτώσεις στη δημόσια υγεία, επιβάλλονται μέτρα πρόληψης, υγειονομικής παρακολούθησης, καθώς και περιορισμού της διάδοσης της νόσου. Ο νομοθέτης καθόρισε ότι κατά την επιβολή των μέτρων επιλέγεται από τα αρμόδια όργανα το ηπιότερο δυνατό για την εκπλήρωση του σκοπού του, υπό το πρίσμα της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας.

(2) **Δεν θα πρέπει να υπάρχει διαθέσιμη οποιαδήποτε άλλη δυνατή λύση.**

Για την νομισματική κρίση: Είναι χαρακτηριστικές οι σκέψεις της ΟΛΣτΕ 2307/2014 ΣΤΕ (ΟΛ.): «Επειδή, όπως είναι γνωστό από άλλη υπόθεση, επί της οποίας εκδόθηκε η 668/2012 απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η Ελληνική Κυβέρνηση αποφάσισε το έτος 2010 να εφαρμόσει ένα πρόγραμμα οικονομικής πολιτικής σε στενή συνεννόηση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ). Τούτο, προέκυψε ως εξής: α) Η Ελληνική Δημοκρατία, ως κράτος - μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωζώνης, οφείλει να κινείται εντός των δημοσιονομικών δεικτών που προβλέπονται στα άρθρα 126, 136 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣυνθΛΕΕ) και στο προσαρτημένο στις Συνθήκες υπ' αριθμ. 12 Πρωτόκολλο, ήτοι το προβλεπόμενο ή υφιστάμενο έλλειμμα της και το δημόσιο χρέος της δεν πρέπει να υπερβαίνουν, αντιστοίχως, το 3 % και το 60 % του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ). β) Οι αποκλίσεις της ελληνικής οικονομίας από αυτούς τους δημοσιονομικούς δείκτες έγιναν υπερβολικές το έτος 2009 και οδήγησαν σε συνεχείς υποβαθμίσεις της πιστοληπτικής ικανότητας της Ελληνικής Δημοκρατίας (ήτοι, στην αδυναμία της να αντλεί κεφάλαια με δανεισμό από την αγορά δημοσίου χρέους) και στον κίνδυνο της οικονομικής της κατάρρευσης. γ) Προ αυτού του κινδύνου, καθώς και του κινδύνου γενικότερων δυσμενών επιπτώσεων στην Ευρωζώνη, οι Αρχηγοί των Κρατών και Κυβερνήσεων της Ευρωζώνης δήλωσαν στις 25.3.2010 ότι τα άλλα κράτη - μέλη της Ευρωζώνης προτίθε-

50. Αριστείδης Τσάτσος, Το Άρθρο 15 της ΕΣΔΑ στη Σκιά του COVID-19: Κορωνοϊός και Παρέκκλιση σε Περίπτωση Έκτακτης Ανάγκης - Μια Πρώτη Προσέγγιση, <https://www.constitutionalism.gr/>

51. Βλ Αριστόβουλος Μάνεσης (Ατομικές ελευθερίες, δ' εκδ. 1982, σ. 134): «η εν γένει διακίνηση και κυκλοφορία στο εσωτερικό της χώρας μπορεί να ρυθμισθεί ή και περιορισθεί με νόμο ή βάσει νόμου. Βασικά όμως είναι ελεύθερη: δεν υπόκειται σε απαγορεύσεις ούτε εξαρτάται από σχετική άδεια ούτε απαιτείται, έστω, υποβολή σχετικής δήλωσης (γνωστοποίησης) προς τις αρχές εκ μέρους πολιτών [...] τέτοιοι έντονοι και εκτεταμένοι περιορισμοί αναιρούν την ουσία του συγκεκριμένου ατομικού δικαιώματος και αντιβαίνουν προς το άρθρο 5 § 3 του Συντάγματος».

νται να συμπληρώσουν, μέσω διμερών δανείων και με την κεντρική οργάνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, μια ουσιαστική χρηματοδότηση της Ελληνικής Δημοκρατίας από το ΔΝΤ. δ) Με την από 2.5.2010 επιστολή του Υπουργού Οικονομικών και του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος ζητήθηκε από τα άλλα κράτη - μέλη της Ευρωζώνης η παροχή χρηματοδοτικής ενίσχυσης με δανειοδότηση ύψους 80.000.000.000 ευρώ, για μια χρονική περίοδο 36 μηνών, προκειμένου να χρηματοδοτηθεί το οικονομικό πρόγραμμα της Ελληνικής Κυβέρνησης για το υπόλοιπο του έτους 2010 και για την τριετία 2011 - 2013. Η επιστολή αυτή συνοδεύθηκε από ένα κείμενο - «Μνημόνιο Συνεννόησης» ("Memorandum of Understanding") μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στο οποίο, απαρτιζόμενο από τρία επί μέρους Μνημόνια, παρατίθενται το οικονομικό πρόγραμμα της Ελληνικής Κυβέρνησης, με λήψη μέτρων και θέση στόχων για σταδιακή προσαρμογή στους δημοσιονομικούς δείκτες, καθώς και κριτήρια για την παρακολούθηση της εφαρμογής και τη συστηματική αξιολόγηση του προγράμματος. Αντίστοιχου δε περιεχομένου επιστολή, από 3.5.2010, συνοδευόμενη από το ίδιο Μνημόνιο Συνεννόησης, απεστάλη στον Διευθύνοντα Σύμβουλο του ΔΝΤ και ζητήθηκε από το Ταμείο να υποστηρίξει το οικονομικό πρόγραμμα της Ελληνικής Κυβέρνησης, στο πλαίσιο ενός Διακανονισμού Χρηματοδότησης Άμεσης Ετοιμότητας (Stand-by Arrangement), για χρονική περίοδο 36 μηνών, με ποσό ίσο προς 26.400.000.000 ειδικά τραβηκτικά δικαιώματα (30.000.000.000 ευρώ). Από αυτές τις ενέργειες προέκυψε συμφωνία για τη χρηματοδότηση της Ελληνικής Δημοκρατίας με τη χορήγηση των ως άνω χρηματικών ποσών τμηματικώς, ήτοι σε δανειακές δόσεις ανά τρίμηνο, των οποίων η αποδέσμευση έχει ως προϋπόθεση την εκ μέρους των κρατών - δανειστών και του ΔΝΤ παρακολούθηση και θετική αξιολόγηση της λήψης των μέτρων και της εν γένει εφαρμογής από την Ελληνική Κυβέρνηση του οικονομικού προγράμματος που εμπεριέχεται στο Μνημόνιο Συνεννόησης».

(3) Τα μέτρα που λαμβάνονται θα πρέπει να είναι πρόσφορα και ανάλογα με την ανάγκη,

Για την νομισματική κρίση: Όπως κρίθηκε με τη 237/2015 απόφαση της ΟΛΣτΕ «σύμφωνα με το ίδιο άρθρο, εάν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμ-

φέροντος, μείωση της περιουσίας είναι επιτρεπτή, κατά τους όρους που προβλέπονται στην εθνική νομοθεσία και στις γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου, ιδιαιτέρως δε υπό εξαιρετικές περιστάσεις που επιβάλλουν τη λήψη γενικών μέτρων οικονομικής και κοινωνικής στρατηγικής κατά την εκτίμηση των κρατικών αρχών, οι οποίες είναι και οι κατ' αρχήν αρμόδιες να εκτιμήσουν, σε κάθε περίπτωση, σε τι συνίσταται το δημόσιο συμφέρον και ποια είναι τα αναγκαία και πρόσφορα μέτρα για την εξυπηρέτησή του, έχοντας ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως», ενώ με την 2287/2015 ΣΤΕ (ΟΛ.) κρίθηκε ότι: «Προκειμένου, εξ άλλου, να ανταποκριθεί στις εν λόγω δεσμεύσεις του και να μην υπερβεί τα όρια που χαράσσει το Σύνταγμα, ο νομοθέτης, όταν λαμβάνει μέτρα συνιστάμενα, κατά τα ανωτέρω, σε περικοπή συνταξιοδοτικών παροχών, οφείλει, εν όψει και της γενικότερης υποχρέωσής του για «προγραμματισμό και συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης» (ανωτ. άρθρο 106 § 1 του Συντάγματος), να έχει προβεί σε ειδική, εμπεριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη, από την οποία να προκύπτει αφ' ενός μεν ότι τα συγκεκριμένα μέτρα είναι πράγματι πρόσφορα αλλά και αναγκαία για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος βιωσιμότητας των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, εν όψει και των παραγόντων που το προκάλεσαν, έτσι ώστε η λήψη των μέτρων αυτών να είναι σύμφωνη με τις πιο πάνω συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας και της ισοτήτας στα δημόσια βάρη, αφ' ετέρου δε ότι οι επιπτώσεις από τα μέτρα αυτά στο βιοτικό επίπεδο των πληττομένων προσώπων, συνδυαζόμενες με άλλα τυχόν ληφθέντα μέτρα (φορολογικά κ.ά.), αλλά και με το σύνολο των κοινωνικοοικονομικών συνθηκών της δεδομένης συγκυρίας, δεν έχουν, αθροιστικά λαμβανόμενες, αποτέλεσμα τέτοιο που να οδηγεί σε ανεπιτρεπτή, κατά τα προεκτεθέντα, παραβίαση του πυρήνα του συνταγματικού δικαιώματος σε κοινωνική ασφάλιση».

(4) Τα μέτρα θα πρέπει να είναι παροδικού χαρακτήρα και περιορισμένα, χρονικά, στην περίοδο των εξαιρετικών περιστάσεων.

Για την νομισματική κρίση: Η άποψη όπως διαμορφώθηκε με την ΣτΕ 668/2012 «Στη συνέχεια όμως το Δικαστήριο κρίνει ότι πρέπει να θέσει τα όρια της δράσης του νομοθέτη, τόσο στην

παρούσα όσο και σε μελλοντικές φάσεις της κρίσεως. Σχετικά λοιπόν αναφέρεται ότι «σε περιπτώσεις παρατεταμένης οικονομικής κρίσεως (...) δύνανται (ο νομοθέτης) να θεσπίσει μέτρα περιστολής δαπανών που συνεπάγονται οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού, πλην η δυνατότητα αυτή έχει ως όριο την καθιερούμενη από το άρθρο 4 § 5 του Συντάγματος αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη αναλόγως των δυνάμεων εκάστου, καθώς και την καθιερούμενη στο άρθρο 2 § 1 του Συντάγματος αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας⁵²».

IX. Επίλογος

1.- Η παράδοση δέκα ετών σε κατάσταση «εξαιρετικών συνθηκών» και η συνεχής επίκληση των «δημοσιονομικών συνθηκών» ή «υγειονομικής

52. Βλ. Ό.π. Παναγιώτη Πικραμμένου τ. Πρωθυπουργού, Προέδρου Συμβουλίου της Επικρατείας ε.τ.: «Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας» ΝοΒ 60. 2643.

κρίσεως» για την επιβολή εκτάκτων μέτρων είναι προφανώς ένα μείζον πρόβλημα συνταγματικής τάξεως, που οπωσδήποτε αντιμετωπίζουν τα Δικαστήρια. Σοβαρότερο δημόσιο συμφέρον από την προστασία της ζωής και της δημόσιας υγείας δεν υφίσταται.

2.- Κατά το άρθρο 87 § 2 του Συντάγματος «Οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και στους νόμους και σε καμία περίπτωση δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος» και κατά το άρθρο 93 § 4 αυτού «Τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα».

3.- Εξαιτίας της πανδημίας του Covid-19, η υγεία έχει δικαιολογημένα αναχθεί «σε απόλυτη κοινωνική και συνταγματική προτεραιότητα». Τα μέτρα που τέθηκαν σε ατομική βάση, δηλαδή σε όσους νοσούν ή ενδέχεται να νοσήσουν, βρίσκουν έρεισμα στην ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 5 Σ και πληρούν τις εγγυήσεις προστασίας του Συντάγματος και της ΕΣΔΑ.

Χ.- Ενδεικτική αρθρογραφία και βιβλιογραφία

- Νίκος Κ. Αλιβιζάτος, Ο αβέβαιος εκσυγχρονισμός (2η έκδ. Πόλις).
- Νίκος Κ. Αλιβιζάτος, Μεταξύ ακτιβισμού και αυτοσυγκράτησης. Ο πολιτικός ρόλος των δικαστών στη Δυτική Ευρώπη, ΔτΑ (19/2003).
- Νίκος Κ. Αλιβιζάτος, Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στην ελληνική ιστορία: 1800-2010, Πόλις (2011).
- Νίκος Κ. Αλιβιζάτος, Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση (1922-1974)-όψεις της ελληνικής εμπειρίας, εκδ. Θεμέλιο
- Ν. Ανδρουλάκη, Το «Κράτος των δικαστών» - ένα ανύπαρκτο σκιάχτρο;, ΝοΒ (1985).
- Βασίλης Ανδρουλάκης, Σκέψεις γύρω από το δικαστικό έλεγχο της ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους στην οικονομία, www.constitutionalism.gr
- Χ. Μ. Ακριβοπούλου, Κρίση κοινοβουλευτισμού και έκτακτη ανάγκη. Δυο μαθήματα συνταγματικής ιστορίας για τον σύγχρονο ελληνικό Συνταγματισμό, www.constitutionalism.gr
- Φ. Βεγλερή, Οι περιορισμοί των δικαιωμάτων του ανθρώπου, 1986.
- Φ. Βεγλερή, Η Σύμβαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και το Σύνταγμα.
- Ε. Βενιζέλος, Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, 1990.
- Σπύρος Βλαχόπουλος, Συνταγματικός μιθριδατισμός, Οι ατομικές ελευθερίες σε εποχές πανδημίας, Ευρασία 2020
- Π. Βυθούλκα, Η θεωρία των εξαιρετικών περιστάσεων και το ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, (1980).
- Γ. Γεραπετρίτη, Ο έλεγχος των οικονομικών επιλογών από τον δικαστή: Προβολές του New Deal, Εφημ ΔΔ (3/2011).
- Γ. Γεραπετρίτη, Ισορροπία εξουσιών και δικαστικός παρεμβατισμός: Συγκριτικές σκέψεις για τη λειτουργία του Ελληνικού Συμβουλίου Επικρατείας και του Ανώτατου Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου των ΗΠΑ, σε Τόμος Τιμητικός του ΣτΕ - 75 Χρόνια (2004).
- Κ. Γιαννακόπουλου, Το Συμβούλιο της Επικρατείας, το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η οικονομική κρίση: από τον συνταγματικό πατριωτισμό στη συνταγματική απορρύθμιση.
- Γιώργος Ν. Καραβοκύρης, Το Σύνταγμα και η κρίση - Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου, Εκδόσεις Κριτική 2016.
- Α. Καϊδατζή, «Μεγάλη πολιτική» και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Συνταγματικά ζητήματα και ζητήματα συνταγματικότητας στο «Μνημόνιο».
- Ξενοφών Κοντιάδης, Πανδημία, Βιοπολιτική και Δικαιώματα, εκδ. Καστανιώτη 2020
- Ιφιγένεια Καρτσιδου, Η πανδημία και η αναχώρηση του δικαίου <https://www.constitutionalism.gr/>
- Αντώνης Μανιτάκης, Η πανδημία ανάμεσα στο Δίκαιο και στην Ηθική, με την ζωή ως συνταγματική αξία, <https://www.constitutionalism.gr/>
- Μαθιουδάκη, «Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης - Με αφορμή τις πρόσφατες αποφάσεις 693/2011 (κατά μειοψ.) και 1620/2011 (κατά πλειοψ.) του ΣΤ' τμ. του ΣτΕ», ΕφημΔΔ 4/2011. 480.
- Κ. Μαυριά, Η ερμηνεία του Συντάγματος μεταξύ πολιτικής αξιολόγησης και νομικού δόγματος σε Δ. Τσάτσου (επιμ.) ερμηνεία του Συντάγματος (1995).
- Α. Μανιτάκης, Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος, 1978.
- Παναγιώτης Μαντζούφας, Κράτος πρόληψης και τεχνοκρατία την εποχή της πανδημίας, <https://www.constitutionalism.gr/>
- Αναστάσιος-Ιωάννης Δ. Μεταξάς, «Το δίκαιο της ανάγκης και η διάσταση της νομολογίας Συμβουλίου Επικρατείας και Αρείου Πάγου» ΕΥΡΑΣΙΑ, 2017.
- Μποτόπουλος Β. Κωνσταντίνος, Κορωνοϊός και Έκτακτη Ανάγκη, <https://www.syntagmawatch.gr/2020>
- Κ. Παπαγεωργίου, Η πολιτική δυνατότητα της δικαιοσύνης, Νήσος (1994).
- Π. Παυλόπουλου, Δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων ή δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας του Συντάγματος, σε Δικαιοσύνη και Δίκαιο. Πνευματικό αφιέρωμα στον Μιχαήλ Δ. Στα-

- σινόπουλο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, (2001).
- Π. Παυλόπουλου, Το δημόσιο δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης Εκδοτικός Οίκος Α. Α. Λιβάνη 2013.
 - Π. Παυλόπουλου, Υπερασπίζοντας με εμμονή το Σύνταγμα, «Η Καθημερινή», 8.8.2010, σ. 22.
 - Παναγιώτης Περάκης, Είναι αντίθετα με το Σύνταγμα τα κυβερνητικά μέτρα περιορισμού των μετακινήσεων που ανακοινώθηκαν για την αντιμετώπιση του κορωνοϊού; σε www.syntagmawatch.gr.
 - Παναγιώτη Πικραμμένου τ. Πρωθυπουργού, Προέδρου Συμβουλίου της Επικρατείας ε.τ: «Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας» ΝοΒ 60. 2643.
 - Β. Ρώτη, Η συνταγματικότητα του νόμου και οι ελεγκτές του, σε Δικαιοσύνη και Δίκαιο. Πνευματικό αφιέρωμα στον Μιχαήλ Δ. Στασινόπουλο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, (2001).
 - Ν. Ι. Σαριπόλου, Πραγματεία του Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνησι, 1851.
 - Β. Σκουρή, Συστήματα του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, ΤοΣ (1982).
 - Π. Σούρλα, Η συνταγματική θεωρία ως βάση της ερμηνείας του Συντάγματος, 1 ΕΔΔ (1993).
 - Μ. Σταθόπουλου, Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων. Η δημοκρατία ανάμεσα στις συμπληγάδες αυταρχισμού ή λαϊκισμού και αριστοκρατισμού, ΝοΒ (1989).
 - Γ. Τασόπουλου, Ο ρόλος του δικαστή κατά τον έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων: αυτοπεριορισμός ή ακτιβισμός; Σε Το Σύνταγμα. Επιστημονικά Συνέδρια Ι. Τα εικοσάχρονα του Συντάγματος (1975).
 - Θ. Τσάτσος, Η έννοια του γενικού συμφέροντος ως προϋπόθεσις εφαρμογής του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, 195.
 - Πηνελόπη Φουντεδάκη, Οι ανατροπές της κανονικότητας και το καθεστώς έκτακτης ανάγκης, ΤοΣ 4/2007.
 - Κ. Χρυσόγονου, Η αρχή του δικαστικού αυτοπεριορισμού κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, Αρμ. (1985).
- Συλλογικό έργο:** «Μελέτες επί του Μνημονίου»⁵³, εκδ. ΔΣΑ 2012: συγγραφείς ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΠΙΚΡΑΜΜΕΝΟΣ, ο Διευθυντής του Νομικού Βήματος - Αρεοπαγίτης ετ, ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΡΗΓΑΣ, ο Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου, ΠΩΡΓΟΣ ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, ο Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου, ΦΙΛΙΠΠΟΣ ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, ο Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου, ΚΩΣΤΑΣ ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, ο Λέκτορας Συνταγματικού Δικαίου, ΑΚΡΙΤΑΣ ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ, ο Εφέτης ΛΑΜΠΡΟΣ ΚΑΡΕΛΟΣ, ο Καθηγητής Διεθνούς Οικονομικού Δικαίου, ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΓΚΛΑΒΙΝΗΣ, ο Πάρεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΜΑΡΚΟΠΟΥΛΟΣ, ο Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου, ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗΣ, ο Πάρεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΕΜΜΑΝΟΥΗΛΙΔΗΣ, η Εισηγήτρια του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΜΑΡΙΝΑ ΣΚΑΝΔΑΛΗ, η Νομική Σύμβουλος του Κράτους, ΧΡΥΣΑΦΟΥΛΑ ΑΥΓΕΡΙΝΟΥ, ο Δικηγόρος - τ. Υπουργός Επικρατείας, ΑΝΤΩΝΗΣ ΑΡΓΥΡΟΣ, ο Δικηγόρος, ΕΥΣΤΑΘΙΟΣ ΜΠΑΚΑΛΗΣ, ο Καθηγητής Εργατικού Δικαίου, ΑΡΙΣ ΚΑΖΑΚΟΣ, ο Αντεπίτροπος Επικρατείας, ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΡΚΑΛΗΣ, ο Δικηγόρος - τ. Γενικός Γραμματέας Υπουργείου Δικαιοσύνης και Υπουργείου Εσωτερικών, ΘΑΝΑΣΗΣ ΞΗΡΟΣ και η Δικηγόρος, ΙΩΑΝΝΑ ΚΟΥΦΑΚΗ.

53. Και σε Νομικό Βήμα [60 (2012). 2641 - 2872].