

**Κοινό Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών
Σχολή Κοινωνικών Επιστημών
Δίκαιο της Οικονομίας και των Επιχειρήσεων**

Διπλωματική εργασία

**«Περιορισμοί στην απόλαυση της επαγγελματικής ελευθερίας
για χάριν του δημοσίου συμφέροντος κατά την πρόσφατη νομολογία
του Συμβουλίου της Επικρατείας»**

Ονοματεπώνυμο φοιτήτριας: Παναγιώτα Λυπημένου

Αριθμός μητρώου φοιτήτριας: U214N1666

Πρώτος Επιβλέπων Καθηγητής: Αναστάσιος Παυλόπουλος

Δεύτερος Επιβλέπων Καθηγητής: Χρήστος Παπαστυλιανός

Θεσσαλονίκη, Αύγουστος 2026

Η παρούσα εργασία αποτελεί πνευματική ιδιοκτησία του φοιτητή («συγγραφέας/δημιουργός») που την εκπόνησε. Στο πλαίσιο της πολιτικής ανοικτής πρόσβασης ο συγγραφέας/δημιουργός εκχωρεί στο ΕΑΠ, μη αποκλειστική άδεια χρήσης του δικαιώματος αναπαραγωγής, προσαρμογής, δημόσιου δανεισμού, παρουσίας στο κοινό και ψηφιακής διάχυσής τους διεθνώς, σε ηλεκτρονική μορφή και σε οποιοδήποτε μέσο, για διδακτικούς και ερευνητικούς σκοπούς, άνευ ανταλλάγματος και για όλο το χρόνο διάρκειας των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας. Η ανοικτή πρόσβαση στο πλήρες κείμενο για μελέτη και ανάγνωση δεν σημαίνει καθ' οιονδήποτε τρόπο παραχώρηση δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας του συγγραφέα/δημιουργού ούτε επιτρέπει την αναπαραγωγή, αναδημοσίευση, αντιγραφή, αποθήκευση, πώληση, εμπορική χρήση, μετάδοση, διανομή, έκδοση, εκτέλεση, «μεταφόρτωση» (downloading), «ανάρτηση» (uploading), μετάφραση, τροποποίηση με οποιονδήποτε τρόπο, τμηματικά ή περιληπτικά της εργασίας, χωρίς τη ρητή προηγούμενη έγγραφη συναίνεση του συγγραφέα/δημιουργού. Ο συγγραφέας/δημιουργός διατηρεί το σύνολο των ηθικών και περιουσιακών του δικαιωμάτων.

Στην οικογένειά μου

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία εξετάζει τους περιορισμούς που επιβάλλονται στην επαγγελματική ελευθερία για λόγους δημοσίου συμφέροντος, υπό το πρίσμα του ελληνικού Συντάγματος, του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, κυρίως, της πρόσφατης νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ). Η επαγγελματική ελευθερία, ως ειδικότερη έκφανση της οικονομικής ελευθερίας και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, αποτελεί θεμελιώδες συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα, που δύναται να υπόκειται σε περιορισμούς όταν αυτοί επιβάλλονται για την προστασία υπέρτερων αγαθών και την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούν τις απαιτήσεις της αρχής της αναλογικότητας.

Η εργασία στο πρώτο της κεφάλαιο αναλύει το κανονιστικό πλαίσιο που διέπει την οικονομική και επαγγελματική ελευθερία τόσο στην ελληνική έννομη τάξη όσο και στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναδεικνύοντας τη σημασία των συνταγματικών διατάξεων, του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΧΘΔΕΕ) και της σχετικής νομολογίας των ελληνικών δικαστηρίων, του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΔΑ). Κατόπιν εξετάζει την έννοια του δημοσίου συμφέροντος ως λόγου θεμιτού περιορισμού των ατομικών δικαιωμάτων και τα κριτήρια που έχουν διαμορφωθεί νομολογιακά για τον έλεγχο της συνταγματικότητας των σχετικών περιορισμών. Η έρευνα στο τελευταίο κεφάλαιο εστιάζει στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, με σκοπό να αναδειχθεί ο τρόπος με τον οποίο το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο σταθμίζει την προστασία της επαγγελματικής ελευθερίας έναντι της ανάγκης διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε για τη συγγραφή της παρούσας είναι αποκλειστικά βιβλιογραφική, ήτοι διεξήχθη δογματική νομική μελέτη. Η έρευνα βασίστηκε στη συστηματική μελέτη και ανάλυση της ελληνικής και ξένης νομικής βιβλιογραφίας, της ισχύουσας νομοθεσίας, των συνταγματικών και ενωσιακών διατάξεων, καθώς και της σχετικής νομολογίας πρωτίστως του Συμβουλίου της Επικρατείας και, όπου κρίθηκε αναγκαίο, του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Υιοθετήθηκε ποιοτική προσέγγιση μέσω της ερμηνευτικής και συγκριτικής ανάλυσης των νομικών πηγών, με σκοπό την εξαγωγή τεκμηριωμένων συμπερασμάτων σχετικά με τα όρια της επαγγελματικής ελευθερίας, την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας και την μεταβλητότητα της νομικής έννοιας του δημοσίου συμφέροντος.

Πίνακας Περιεχομένων

Περίληψη.....σελ.	3
Πίνακας Περιεχομένων.....σελ.	4
Εισαγωγή.....σελ.	7

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α

1. Το δικαίωμα στην οικονομική ελευθερία υπό το πρίσμα του εθνικού δικαίου.....σελ.	10
1.1. Περιεχόμενο και συνταγματική θεμελίωση της οικονομικής ελευθερίας.....σελ.	10
1.1.1. Ελευθερία επιλογής και άσκησης επαγγέλματος.....σελ.	11
1.1.2. Ελευθερία ίδρυσης και λειτουργίας επιχειρήσεων.....σελ.	11
1.1.3. Ελευθερία σύναψης συμβάσεων.....σελ.	12
1.1.4. Ελευθερία ανταγωνισμού.....σελ.	12
1.2. Σχέση της οικονομικής ελευθερίας με άλλα συνταγματικά δικαιώματα.....σελ.	13
1.2.1. Σχέση με το δικαίωμα της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας.....σελ.	13
1.2.2. Σχέση με το δικαίωμα της ιδιοκτησίας.....σελ.	13
1.2.3. Σχέση με το δικαίωμα στην εργασία.....σελ.	14
1.2.4. Σχέση με την αρχή της ισότητας.....σελ.	14
1.2.5. Σχέση με την προστασία της δημόσιας υγείας.....σελ.	14
1.2.6. Σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος.....σελ.	15
2. Η οικονομική ελευθερία υπό το πρίσμα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....σελ.	16
2.1. Η οικονομική ελευθερία ως θεμελιώδες δικαίωμα στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....σελ.	17
2.1.1. Ελευθερία εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών.....σελ.	17
2.1.2. Ελεύθερη κυκλοφορία προϊόντων.....σελ.	18
2.1.3. Ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων.....σελ.	19

2.1.4. Επαγγελματική ελευθερία και δικαίωμα προς εργασία.....σελ.	20
2.1.5. Επιχειρηματική ελευθερία.....σελ.	20
2.1.6. Προστασία της ιδιοκτησίας.....σελ.	21
2.1.7. Ελευθερία σύναψης συμβάσεων.....σελ.	21
2.2. Η αρχή της αναλογικότητας.....σελ.	22

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β

1. Το δημόσιο συμφέρον ως εν γένει περιορισμός της άσκησης θεμελιωδών δικαιωμάτων..σελ.	23
2. Το δημόσιο συμφέρον ως ανασχετικός παράγοντας της απόλαυσης της επαγγελματικής ελευθερίας.....σελ.	25

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ

1. Η σύγκρουση δικαιωμάτων, η αρχή της αναλογικότητας και η συσχέτιση των δύο εννοιών.....σελ.	29
1.1. Η αρχή της αναλογικότητας.....σελ.	29
1.2. Η αρχή της «τριτενέργειας» των θεμελιωδών δικαιωμάτων.....σελ.	30
1.3. Σύγκρουση θεμελιωδών δικαιωμάτων.....σελ.	31
1.4. Η συσχέτιση της αρχής της αναλογικότητας και της σύγκρουσης θεμελιωδών δικαιωμάτων.....σελ.	31
2. Η σύγκρουση μεταξύ της απόλαυσης της επαγγελματικής ελευθερίας και της εφαρμογής λόγων δημοσίου συμφέροντος.....σελ.	32
2.1. Η έννοια του οριακού και του εντατικού δικαστικού ελέγχου.....σελ.	32
2.2. Νομολογιακά όρια της άσκησης της επαγγελματικής ελευθερίας - Η αξιολόγηση της πρόσφατης νομολογίας αναφορικά με την απόλαυση της επαγγελματικής ελευθερίας.....σελ.	33
2.2.1. Η νομολογία περί φαρμακευτικής αγοράς.....σελ.	34
2.2.2. Η νομολογία περί κοινωνικής ασφάλισης.....σελ.	37
2.2.3. Η νομολογία περί φορολογίας.....σελ.	39

2.2.4. Η νομολογία περί προστασίας καταναλωτών.....σελ.	42
2.2.5. Η νομολογία περί πρόσβασης στο Δημόσιο, επαγγελματικών προσόντων και δικαιώματος στην παιδεία.....σελ.	43
2.2.6. Η νομολογία περί ειδικών μισθολογίων.....σελ.	45
3.2. Συνολική αποτίμηση της πρόσφατης νομολογίας.....σελ.	48
3.3. Το δημόσιο συμφέρον ως δυναμική και εξελισσόμενη νομική έννοια.....σελ.	50
Επίλογος.....σελ.	59
Κατάλογος βιβλιογραφίας.....σελ.	61
I. Ελληνική Βιβλιογραφία.....σελ.	61
II. Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία.....σελ.	64

Εισαγωγή

Η προστασία των συνταγματικών δικαιωμάτων είναι ένα ζήτημα πολυσχιδές. Ο τρόπος με τον οποίο τα κράτη αντιμετωπίζουν τα θεμελιώδη δικαιώματα και η θέση που κατέχουν αυτά στην κρατική λειτουργία αποκαλύπτουν όχι μόνο την ποιότητα των θεμελίων στα οποία ερείδεται το δημοκρατικό πολίτευμά τους αλλά και τον σεβασμό τους στο Κράτος Δικαίου.

Ο νομοθέτης διαδραματίζει τον πιο ζωτικό ρόλο για την άσκηση των δικαιωμάτων καθώς είναι ο “γεννήτωρ” τους και έτσι έχει τη δυνατότητα να οριοθετήσει την απόλαυσή τους περιορίζοντάς την όπου κριθεί αναγκαίο. Μία κλασσική περίπτωση όπου κρίθηκε αναγκαίος ο περιορισμός των συνταγματικών δικαιωμάτων έναντι του “κοινού καλού”¹ είναι εκείνη της έντονης οικονομικής κρίσης που βίωσε η Ελλάδα από το 2008 με την υλοποίηση προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής (Μνημονίων) να ακολουθεί. Ο δικαστής μέσω της διόρθωσης στην απονομή των δικαιωμάτων διαδραμάτισε και εκείνος καθοριστικό ρόλο κατά την περίοδο των Μνημονίων ακόμη και αν η αρμοδιότητά του ασκείται καταρχήν μόνο δευτερογενώς.

Είναι άλλωστε γνωστό πως σε θέματα «μεγάλης πολιτικής» όπως τα έχει κατονομάσει ο καθηγητής Νομικής Α. Καϊδατζής² εξαιτίας της αντιμετώπισης σύνθετων ζητημάτων οικονομικής πολιτικής με την επιβολή μέτρων σε ευρύ κύκλο προσώπων, ο οικονομικός πυρήνας των κοινωνικών δικαιωμάτων καθίσταται πρόδηλος. Το κράτος παρέχει στους πολίτες, εφόσον οι πολίτες παρέχουν στο κράτος. Έτσι, η νομολογία των ανώτατων δικαστηρίων αποκτά δικαιοπολιτικό ρόλο,³ αφού η ενεργή παρέμβαση του δικαστή, όταν αυτή κρίνεται απαραίτητη, δε σταθμίζει απλά τα συγκρουόμενα δικαιώματα αλλά διαμορφώνει πρότυπα πολιτικής κάνοντας εμφανές ποιες νομοθετικές επιταγές θεωρούνται συνταγματικά ανεκτές και ποιες όχι.

Σημαίνουσα θέση κατέχει η επαγγελματική ελευθερία, η οποία αποτελεί ειδικότερη έκφραση της γενικής ελευθερίας ανάπτυξης της προσωπικότητας και κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος. Η μελέτη των περιορισμών της επαγγελματικής ελευθερίας αποκτά ιδιαίτερο

¹ Hussain, Waheed, *The Common Good*, The Stanford Encyclopedia of Philosophy, Spring 26 February 2018 Edition, Edward N. Zalta (ed.)

² Α. Καϊδατζής, «Μεγάλη πολιτική» και ασθενής δικαστικός έλεγχος. *Συνταγματικά ζητήματα και ζητήματα συνταγματικότητας στο «Μνημόνιο»*, ΤοΣ 2012, 259 επ. και Α. Καϊδατζής, *Δικαστικός έλεγχος των μέτρων οικονομικής πολιτικής*, ΤοΣ 2010, 499 επ.

³ Γιώργος Ν. Καραβοκύρης, *Η «Κρίση-μη» πολιτικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων*, Σκέψεις με αφορμή τις ΟλΣτΕ 2287-90/2015.

ενδιαφέρον, καθώς αναδεικνύει την ανάγκη εξισορρόπησης δύο εξίσου σημαντικών επιδιώξεων, ήτοι αφενός της προστασίας της ατομικής ελευθερίας και αφετέρου της διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος. Η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων, και ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, έχει διαμορφώσει ουσιώδη κριτήρια για τον έλεγχο της συνταγματικότητας των σχετικών νομοθετικών παρεμβάσεων, εξετάζοντας εάν οι περιορισμοί είναι πρόσφοροι, αναγκαίοι και σύμφωνοι με την αρχή της αναλογικότητας. Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να αναδείξει το συνταγματικό περιεχόμενο της επαγγελματικής ελευθερίας, να εξετάσει τα όρια εντός των οποίων επιτρέπεται ο περιορισμός της για λόγους δημοσίου συμφέροντος και να αναλύσει τη σχετική νομολογία και θεωρία, προκειμένου να αποτιμηθεί κατά πόσον επιτυγχάνεται η αναγκαία ισορροπία μεταξύ ατομικών δικαιωμάτων και συλλογικών αναγκών.

1. Το δικαίωμα στην οικονομική ελευθερία υπό το πρίσμα του εθνικού δικαίου

Το δικαίωμα στην οικονομική ελευθερία αποτελεί θεμελιώδη έκφανση της ατομικής αυτονομίας και βασικό συστατικό του φιλελεύθερου και κοινωνικού κράτους δικαίου. Στην ελληνική έννομη τάξη, η οικονομική ελευθερία δεν αντιμετωπίζεται ως απόλυτο δικαίωμα, αλλά ως δικαίωμα που ασκείται εντός θεσμικού πλαισίου, το οποίο διαμορφώνεται από το Σύνταγμα, τη νομοθεσία και τη νομολογία των δικαστηρίων.

1.1. Περιεχόμενο και συνταγματική θεμελίωση της οικονομικής ελευθερίας

Η οικονομική ελευθερία ερείδεται πρωτίστως στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος, ως ειδικότερη εκδήλωση της προσωπικής ελευθερίας, η οποία αναγνωρίζει το δικαίωμα κάθε προσώπου να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην οικονομική ζωή της χώρας. Η διάταξη θεμελιώνει τη γενική ελευθερία δράσης, από την οποία απορρέει η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία και σε αυτή τυποποιείται η αξίωση του φορέα του δικαιώματος για αποχή του κράτους, ήτοι τόσο του νομοθέτη όσο και της διοίκησης, από τη σφαίρα της ιδιωτικής δραστηριότητας.⁴

Συμπληρωματικά, το άρθρο 106 του Συντάγματος αναγνωρίζει αφενός την ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία και αφετέρου τον ρυθμιστικό ρόλο του κράτους στην οικονομία. Το Σύνταγμα δεν υιοθετεί ένα αμιγώς φιλελεύθερο οικονομικό μοντέλο, αλλά ένα μικτό σύστημα, όπου η αγορά λειτουργεί υπό κρατική εποπτεία προς εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος.⁵

Η οικονομική ελευθερία συνδέεται στενά και με το άρθρο 17 του Συντάγματος περί προστασίας της ιδιοκτησίας, καθώς και με το άρθρο 25 του Συντάγματος, το οποίο κατοχυρώνει την αρχή της αναλογικότητας και το κοινωνικό κράτος δικαίου. Σε συνδυασμό με τα κοινωνικά δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται, λόγου χάρη, στο άρθρο 21 του Συντάγματος, οικοδομούν την «κοινωνική οικονομία της αγοράς».⁶ Φορείς του δικαιώματος τυγχάνουν τόσο φυσικά όσο και νομικά πρόσωπα, ενώ την ελευθερία αυτή απολαμβάνουν τόσο Έλληνες πολίτες όσο και αλλοδαποί.

⁴ Α. Μάνεσης, *Συνταγματικά Δικαιώματα, α' ατομικές ελευθερίες*, 1993, Εκδ. Σάκκουλα, σελ. 151.

⁵ «Οι διατάξεις των σχετικών με την προστασία της οικονομικής ελευθερίας άρθρων του 5 παρ. 1 και 3 αφενός και 106 αφετέρου, παρά την αντιφατικότητά τους, αλληλοσυμπληρώνονται διαλεκτικά. Για αυτό και παρέχουν πολλές δυνατότητες στον κοινό νομοθέτη για περισσότερο ή λιγότερο ριζικές επεμβάσεις, ανάλογα με τις μελλοντικές κοινωνικοπολιτικές συγκυρίες.», Ibid, σελ. 162.

⁶ ΣτΕ 1410/2022, σκέψη 8.

Η οικονομική ελευθερία αποτελεί θεμελιώδες συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα και βασικό πυλώνα της οικονομικής οργάνωσης του σύγχρονου κράτους δικαίου. Συνδέεται με την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και παρέχει σε κάθε άτομο τη δυνατότητα να συμμετέχει ενεργά στην οικονομική ζωή της χώρας. Παρά ταύτα, η οικονομική ελευθερία δεν συνιστά ένα ενιαίο δικαίωμα, αλλά περιλαμβάνει επιμέρους ελευθερίες, οι οποίες επιτρέπουν στο άτομο να αναπτύσσει οικονομική δραστηριότητα, πάντοτε μέσα στα όρια που θέτουν το Σύνταγμα, οι νόμοι και το δημόσιο συμφέρον.

1.1.1. Ελευθερία επιλογής και άσκησης επαγγέλματος

Η ελευθερία επιλογής και άσκησης επαγγέλματος αποτελεί μία από τις σημαντικότερες εκφάνσεις της οικονομικής ελευθερίας. Κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να επιλέγει ελεύθερα το επάγγελμα που επιθυμεί και να το ασκεί χωρίς αδικαιολόγητους περιορισμούς. Το δικαίωμα αυτό θεμελιώνεται κυρίως στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος, το οποίο προστατεύει την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και τη συμμετοχή στην οικονομική ζωή. Για ορισμένα επαγγέλματα ο νόμος ενδέχεται να απαιτεί ειδικά προσόντα, άδειες ή πιστοποιήσεις, ενώ οι περιορισμοί, που τίθενται, θεωρούνται θεμιτοί όταν αποσκοπούν στην προστασία της δημόσιας υγείας, της ασφάλειας ή εξυπηρετούν άλλους λόγους επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος και τηρούν την αρχή της αναλογικότητας.⁷

1.1.2. Ελευθερία ίδρυσης και λειτουργίας επιχειρήσεων

Βασική έκφανση της οικονομικής ελευθερίας είναι επίσης η δυνατότητα ίδρυσης και λειτουργίας επιχειρήσεων, η οποία ερείδεται και στο άρθρο 16 του ΧΘΔΕΕ. Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί να ιδρύσει επιχείρηση, να επενδύσει κεφάλαια, να παράγει αγαθά ή να παρέχει υπηρεσίες, επιλέγοντας ελεύθερα τη μορφή και τον τρόπο οργάνωσης της οικονομικής του δραστηριότητας.

Η επιχειρηματική ελευθερία συμβάλλει στην ανάπτυξη της οικονομίας, στην καινοτομία και στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας. Συγχρόνως, το κράτος μπορεί να θεσπίζει κανόνες σχετικά με την αδειοδότηση, τη φορολογία, την προστασία του περιβάλλοντος, την υγιεινή και ασφάλεια στους χώρους εργασίας και την προστασία των καταναλωτών. Οι ρυθμίσεις αυτές δεν αναιρούν την οικονομική ελευθερία, αλλά διασφαλίζουν ότι η επιχειρηματική δραστηριότητα ασκείται με τρόπο συμβατό προς το δημόσιο συμφέρον.

⁷ ΣτΕ Ολ 201-207/2020, σκέψη 13.

1.1.3. Ελευθερία σύναψης συμβάσεων

Η συμβατική ελευθερία αποτελεί θεμελιώδη αρχή του ιδιωτικού δικαίου και σημαντική εκδήλωση της οικονομικής ελευθερίας και, εκτός του Συντάγματος, κατοχυρώνεται και στο άρθρο 361 του Αστικού Κώδικα (ΑΚ). Η αρχή αυτή βασίζεται στο *pacta sunt servanda*, σύμφωνα με το οποίο οι νόμιμα συναφθείσες συμβάσεις πρέπει να τηρούνται. Τα δικαιοπρακτικώς ικανά πρόσωπα έχουν το δικαίωμα να αποφασίζουν ελεύθερα εάν θα συνάψουν μία σύμβαση, με ποιον θα συμβληθούν και ποιο θα είναι το περιεχόμενο της συμφωνίας τους. Η ελευθερία αυτή επιτρέπει την ομαλή λειτουργία των οικονομικών συναλλαγών και ενισχύει την ασφάλεια στις εμπορικές σχέσεις.

Σύμφωνα με τα άρθρα 5 παρ. 1 και 106 του Συντάγματος, ο νομοθέτης μπορεί να επιβάλλει περιορισμούς για την προστασία του γενικού συμφέροντος και άλλων συνταγματικά κατοχυρωμένων αγαθών, παραδείγματος χάρη η υγεία και η εργασία.⁸ Οι περιορισμοί αυτοί μπορεί να αφορούν είτε το αντικείμενο της σύμβασης είτε τους όρους της. Παράλληλα, το περιεχόμενο των συμβάσεων δεν μπορεί να αντίκειται στον νόμο, στα χρηστά ήθη ή στη δημόσια τάξη. Προσέτι, σε ορισμένες περιπτώσεις ο νομοθέτης παρεμβαίνει για την προστασία του οικονομικά ασθενέστερου μέρους, ως συμβαίνει στις συμβάσεις εργασίας, στις καταναλωτικές συμβάσεις και στις μισθώσεις.

1.1.4. Ελευθερία ανταγωνισμού

Η οικονομική ελευθερία προϋποθέτει την ύπαρξη ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού. Οι επιχειρήσεις πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να ανταγωνίζονται μεταξύ τους με ίσους όρους, προσφέροντας καλύτερα προϊόντα και υπηρεσίες προς όφελος των καταναλωτών και της οικονομίας. Η ελευθερία του ανταγωνισμού, όμως, λειτουργεί μέσα σε συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο. Το κράτος θεσπίζει κανόνες που αποτρέπουν τη δημιουργία μονοπωλίων, τις συμπράξεις μεταξύ επιχειρήσεων που περιορίζουν τον ανταγωνισμό, την κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης και άλλες αθέμιτες εμπορικές πρακτικές. Με τον τρόπο αυτό προστατεύεται τόσο η εύρυθμη λειτουργία της αγοράς όσο και τα συμφέροντα των καταναλωτών και των μικρότερων επιχειρήσεων.

⁸ Η νομολογία έκρινε ότι, σε εξαιρετικές και απρόβλεπτες συνθήκες που επηρεάζουν σοβαρά τις οικονομικές δυνατότητες του κράτους, μπορεί να δικαιολογηθεί η επαναδιαπραγμάτευση συμβάσεων βάσει της αρχής *rebus sic stantibus*, χωρίς να παραβιάζεται η συνταγματικά κατοχυρωμένη οικονομική ελευθερία.

Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι το περιεχόμενο της οικονομικής ελευθερίας είναι πολυδιάστατο και περιλαμβάνει την ελευθερία επιλογής και άσκησης επαγγέλματος, την ελευθερία ίδρυσης και λειτουργίας επιχειρήσεων, τη συμβατική ελευθερία και την ελευθερία του ανταγωνισμού. Οι επιμέρους αυτές εκφάνσεις επιτρέπουν στα άτομα να συμμετέχουν ενεργά στην οικονομική ζωή και να αναπτύσσουν την επιχειρηματική - επαγγελματική τους δραστηριότητα. Παράλληλα, το Σύνταγμα αναγνωρίζει ότι η οικονομική ελευθερία πρέπει να ασκείται μέσα σε ένα πλαίσιο νομιμότητας και κοινωνικής ευθύνης, ώστε να διασφαλίζεται η προστασία του δημοσίου συμφέροντος, η κοινωνική δικαιοσύνη και η εύρυθμη λειτουργία της αγοράς.

1.2. Σχέση της οικονομικής ελευθερίας με άλλα συνταγματικά δικαιώματα

Η οικονομική ελευθερία βρίσκεται σε στενή αλληλεπίδραση με άλλα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα. Η άσκησή της επηρεάζεται από αυτά, ενώ, παράλληλα, συμβάλλει στην αποτελεσματική πραγμάτωσή τους. Για τον λόγο αυτό, σε περιπτώσεις σύγκρουσης μεταξύ της οικονομικής ελευθερίας και άλλων συνταγματικών δικαιωμάτων απαιτείται στάθμιση των συγκρουόμενων αγαθών, με γνώμονα την αρχή της αναλογικότητας.

1.2.1. Σχέση με το δικαίωμα της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας

Η οικονομική ελευθερία συνδέεται άμεσα με το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος, το οποίο τυποποιεί το δικαίωμα κάθε ανθρώπου να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας. Η δυνατότητα επιλογής επαγγέλματος, ίδρυσης επιχείρησης και ανάπτυξης οικονομικής δραστηριότητας αποτελεί ουσιαστική έκφραση της προσωπικής αυτονομίας. Επομένως, η οικονομική ελευθερία λειτουργεί ως ειδικότερη μορφή της γενικότερης ελευθερίας ανάπτυξης της προσωπικότητας.

1.2.2. Σχέση με το δικαίωμα της ιδιοκτησίας

Η οικονομική ελευθερία παρουσιάζει στενή σχέση με το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 17 του Συντάγματος και αποτελεί μικτό δικαίωμα, καθώς, εκτός από την ατομική του διάσταση, εμφανίζεται συχνά με κοινωνικές διαστάσεις που επιτελούν σκοπούς δημόσιας ωφέλειας, όπως η αναγκαστική απαλλοτρίωση. Η κατοχή και η προστασία της ιδιωτικής περιουσίας αποτελούν βασική προϋπόθεση για την άσκηση πολλών μορφών οικονομικής δραστηριότητας, λόγου χάρη η ίδρυση και λειτουργία μιας επιχείρησης ή η πραγματοποίηση επενδύσεων.

Το Σύνταγμα επιτρέπει περιορισμούς για λόγους δημόσιου συμφέροντος, όπως, ως προαναφέρθηκε, η αναγκαστική απαλλοτρίωση με πλήρη αποζημίωση ή η επιβολή περιορισμών για την προστασία του περιβάλλοντος και της πολεοδομικής ανάπτυξης. Αντίστοιχα, η οικονομική ελευθερία ασκείται πάντοτε μέσα στα όρια που θέτει η κοινωνική λειτουργία της ιδιοκτησίας.

1.2.3. Σχέση με το δικαίωμα στην εργασία

Η οικονομική ελευθερία συνδέεται επίσης με το δικαίωμα στην εργασία, το οποίο προστατεύεται από το άρθρο 22 του Συντάγματος. Συνιστά μικτό δικαίωμα διότι υπό την ατομική του διάσταση η οικονομική ελευθερία επιτρέπει στους εργοδότες να αναπτύσσουν επιχειρηματική δραστηριότητα και να οργανώνουν την παραγωγή τους και υπό την κοινωνική του διάσταση, το Σύνταγμα προστατεύει τους εργαζομένους, διασφαλίζοντας αξιοπρεπείς συνθήκες εργασίας, ίση μεταχείριση, δίκαιη αμοιβή και το δικαίωμα συλλογικής δράσης. Η συνταγματική ισορροπία επιτυγχάνεται μέσω της εργατικής νομοθεσίας, η οποία περιορίζει, όταν απαιτείται, την επιχειρηματική ελευθερία προς όφελος της προστασίας της εργασίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας.

1.2.4. Σχέση με την αρχή της ισότητας

Η οικονομική ελευθερία πρέπει να ασκείται σύμφωνα με την αρχή της ισότητας, όπως ρυθμίζεται στο άρθρο 4 του Συντάγματος. Όλοι οι πολίτες έχουν ίσες δυνατότητες και ευκαιρίες πρόσβασης στην οικονομική δραστηριότητα, χωρίς διακρίσεις λόγω φύλου, καταγωγής, θρησκείας ή άλλων χαρακτηριστικών.

Συναφώς, το κράτος μπορεί να λαμβάνει θετικά μέτρα για την άρση πραγματικών κοινωνικών ή οικονομικών ανισοτήτων, εφόσον αυτά δικαιολογούνται από λόγους κοινωνικής δικαιοσύνης. Έτσι, η οικονομική ελευθερία δεν συνεπάγεται μόνο ίση νομική μεταχείριση αλλά και τη διαμόρφωση συνθηκών που επιτρέπουν την ουσιαστική ισότητα των ευκαιριών, ήτοι την αναλογική ισότητα.

1.2.5. Σχέση με την προστασία της δημόσιας υγείας

Η προστασία της δημόσιας υγείας αποτελεί, επιπρόσθετα, συνταγματικά κατοχυρωμένο σκοπό υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, ως αναδείχθηκε κατά τη διάρκεια της πανδημίας του COVID-19, ο οποίος δικαιολογεί ακόμη και έντονους περιορισμούς στην οικονομική ελευθερία. Ειδικά σε μικτά δικαιώματα, όπως το δικαίωμα στην υγεία, η οικονομική ελευθερία ανέχεται εκτενείς

περιορισμούς χάριν της επιδίωξης στόχων γενικού συμφέροντος, σύμφωνα με τη νομολογία,⁹ ο δε δικαστικός έλεγχος που εφαρμόζεται είναι ως επί το πλείστον οριακός. Το Σύνταγμα, μέσω του άρθρου 21 παρ. 3, αναθέτει στο Κράτος τη μέριμνα για την υγεία των πολιτών, ενώ η προστασία της ανθρώπινης αξίας του άρθρου 2 παρ. 1 του Συντάγματος και το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του άρθρου 5 παρ. 1 του Συντάγματος ενισχύουν έτι περαιτέρω την υποχρέωση αυτή.

Η άσκηση οικονομικής δραστηριότητας είναι δυνατόν να επηρεάζει άμεσα ή έμμεσα τη δημόσια υγεία, ιδίως όταν αφορά την παραγωγή, διάθεση ή παροχή αγαθών και υπηρεσιών που ενδέχεται να δημιουργήσουν κινδύνους για το κοινωνικό σύνολο. Εξ αυτού, ο νομοθέτης δύναται να επιβάλλει ειδικούς όρους και προϋποθέσεις για την άσκηση ορισμένων επαγγεμάτων ή επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, ενδεικτικά η υποχρέωση λήψης υγειονομικής άδειας, η τήρηση κανόνων υγιεινής και ασφάλειας, καθώς και περιορισμοί στη λειτουργία επιχειρήσεων όταν συντρέχουν σοβαροί λόγοι προστασίας της δημόσιας υγείας.

1.2.6. Σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος

Το άρθρο 24 του Συντάγματος αναγνωρίζει την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος ως υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός, ήτοι ως μικτό δικαίωμα, επιβάλλοντας στη Διοίκηση τη λήψη προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων για τη διαφύλαξη του στο πλαίσιο της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης.¹⁰ Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος επηρεάζει άμεσα την έκταση της οικονομικής ελευθερίας, καθώς παρέχει στον κοινό νομοθέτη και στη Διοίκηση τη δυνατότητα να επιβάλλουν περιορισμούς στην άσκηση οικονομικών δραστηριοτήτων όταν αυτές ενδέχεται να προκαλέσουν περιβαλλοντική υποβάθμιση. Κατ' επέκταση, η υποχρέωση λήψης περιβαλλοντικής άδειας, η έγκριση περιβαλλοντικών όρων, οι κανόνες για τη διαχείριση αποβλήτων και οι περιορισμοί στις εκπομπές ρύπων αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα θεμιτών επεμβάσεων στην οικονομική ελευθερία.

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει επανειλημμένα επισημάνει ότι η οικονομική ανάπτυξη δεν μπορεί να επιδιώκεται εις βάρος του περιβάλλοντος, αλλά κρίνεται ζωτικής σημασίας η εξισορρόπηση των δύο αγαθών υπό το πρίσμα της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης,

⁹ ΣτΕ 1007/2019, 2065/2018, 2558/2017.

¹⁰ Γ. Σιούτη, *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*, 3η έκδ., 2018, Εκδ. Σάκκουλας, σελ. 31 και Β. Σκουρής – Α. Τάχος, *Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος*, 2026, Εκδ. Σάκκουλας, σελ. 44-45.

σύμφωνα με την οποία η οικονομική πρόοδος πρέπει να συμβιβάζεται με τη διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος για τις παρούσες και τις μελλοντικές γενεές.¹¹ Ως εκ τούτου, ακόμη και ιδιαίτερα επαχθείς περιορισμοί της οικονομικής δραστηριότητας κρίνονται συνταγματικά ανεκτοί, εφόσον στηρίζονται σε λόγους προστασίας του περιβάλλοντος, προβλέπονται από τον νόμο και τηρούν την αρχή της αναλογικότητας.

2. Η οικονομική ελευθερία υπό το πρίσμα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Ευρωπαϊκή Ένωση οικοδομήθηκε επί της ιδέας ότι η δημιουργία μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς, απαλλαγμένης από αδικαιολόγητους περιορισμούς στην κυκλοφορία των συντελεστών της παραγωγής, δύναται να αποτελέσει το ισχυρότερο μέσο για την επίτευξη βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης, κοινωνικής ευημερίας και εμβάθυνσης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η οικονομική ελευθερία στην Ευρωπαϊκή Ένωση εντάσσεται σε ένα θεσμικό πλαίσιο στο οποίο η ελεύθερη οικονομική δραστηριότητα συνυπάρχει με την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων, την εξασφάλιση συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού, την κοινωνική συνοχή και την επίτευξη στόχων γενικού συμφέροντος.

Η εξέλιξη της οικονομικής ελευθερίας συνδέεται άρρηκτα με την πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Ήδη από τη Συνθήκη της Ρώμης του 1957, ο βασικός στόχος της τότε Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας ήταν η εγκαθίδρυση μιας κοινής αγοράς, εντός της οποίας θα εξασφαλιζόταν η ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων. Η σταδιακή εμβάθυνση της ενοποίησης, η ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986, η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η Συνθήκη του Άμστερνταμ, η Συνθήκη της Νίκαιας και, τελικώς, η Συνθήκη της Λισαβόνας, ενίσχυσαν σημαντικά τον ρόλο της οικονομικής ελευθερίας ως συνταγματικής αρχής της Ένωσης. Η οικονομική ελευθερία αντλεί το κανονιστικό της θεμέλιο ήδη από το άρθρο 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), σύμφωνα με το οποίο η Ένωση επιδιώκει την εγκαθίδρυση μιας εσωτερικής αγοράς που προάγει τη βιώσιμη ανάπτυξη της Ευρώπης, την ισόρροπη οικονομική μεγέθυνση, την κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας, την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο. Εντούτοις, η σημαντικότερη ίσως διάταξη για την οικονομική ελευθερία είναι το άρθρο 26 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), το οποίο ορίζει ότι η εσωτερική αγορά αποτελεί έναν χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο

¹¹ Α. Παπακωνσταντίνου, *Η Συνταγματική Αρχή της Βιώσιμης Ανάπτυξης: Κανονικό περιεχόμενο και νομολογιακή εξέλιξη*, 2024, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.

εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων. Η διάταξη αυτή θεμελιώνει τις τέσσερις οικονομικές ελευθερίες που αποτελούν τον πυρήνα του ενωσιακού οικονομικού συστήματος. Οι ελευθερίες αυτές δεν συνιστούν απλώς οικονομικές επιλογές αλλά έχουν αποκτήσει συνταγματικό χαρακτήρα μέσω της νομολογίας του ΔΕΕ. Το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως επισημάνει ότι η εσωτερική αγορά δεν περιορίζεται στην κατάργηση των τελωνειακών φραγμών αλλά απαιτεί την εξάλειψη κάθε εθνικού μέτρου που είναι ικανό να παρεμποδίσει ή να καταστήσει λιγότερο ελκυστική την άσκηση των θεμελιωδών οικονομικών ελευθεριών. Η σημασία της εσωτερικής αγοράς δεν εξαντλείται στη διευκόλυνση των εμπορικών συναλλαγών. Αποτελεί τον μηχανισμό μέσω του οποίου επιτυγχάνεται η οικονομική ολοκλήρωση των κρατών-μελών, ενισχύεται η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και διαμορφώνονται ενιαίοι όροι άσκησης της οικονομικής δραστηριότητας σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση.

2.1. Η οικονομική ελευθερία ως θεμελιώδες δικαίωμα στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η σταδιακή συνταγματοποίηση του ενωσιακού δικαίου είχε ως αποτέλεσμα τη μεταβολή της αντίληψης περί οικονομικής ελευθερίας. Ενώ κατά τις πρώτες δεκαετίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης η οικονομική ελευθερία αντιμετωπιζόταν κυρίως ως λειτουργικός μηχανισμός για την επίτευξη της κοινής αγοράς, η εξέλιξη της νομολογίας του ΔΕΕ και η αναγνώριση δεσμευτικής ισχύος στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη Συνθήκη της Λισαβόνας ανέδειξαν την οικονομική δραστηριότητα και την επιχειρηματική πρωτοβουλία ως εκφάνσεις της ανθρώπινης ελευθερίας και αξιοπρέπειας. Η μεταβολή αυτή σηματοδότησε τη μετάβαση από μία αμιγώς οικονομική προσέγγιση της εσωτερικής αγοράς σε ένα μοντέλο όπου οι οικονομικές ελευθερίες αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της ευρωπαϊκής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

2.1.1. Ελευθερία εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών

Κεντρικό στοιχείο της οικονομικής ελευθερίας αποτελεί η ελευθερία εγκατάστασης, η οποία ευρίσκεται στα άρθρα 49 έως 55 ΣΛΕΕ και ως έκρινε το ΔΕΕ, έχουν άμεσο αποτέλεσμα.¹² Η ελευθερία αυτή παρέχει στους πολίτες της Ένωσης και στις επιχειρήσεις το δικαίωμα να εγκαθίστανται και να ασκούν οικονομική δραστηριότητα σε οποιοδήποτε κράτος-μέλος υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν για τους ημεδαπούς. Η έννοια της εγκατάστασης περιλαμβάνει τόσο

¹² Βλ. ΔΕΚ, Υπόθεση C-2/74, Jean Reyners κατά Βελγίου, 1974.

την ίδρυση νέας επιχείρησης όσο και τη δημιουργία υποκαταστημάτων, πρακτορείων ή θυγατρικών εταιρειών σε άλλο κράτος-μέλος.¹³ Η προστασία που παρέχεται από τη Συνθήκη εκτείνεται όχι μόνο στις άμεσες διακρίσεις λόγω ιθαγένειας αλλά και σε κάθε εθνικό μέτρο που, μολονότι εφαρμόζεται αδιακρίτως, καθιστά δυσχερέστερη την άσκηση της οικονομικής δραστηριότητας σε διασυνοριακό επίπεδο.¹⁴

Η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ως προβλέπεται στα άρθρα 56 έως 62 ΣΛΕΕ, επιτρέπει σε φυσικά και νομικά πρόσωπα να παρέχουν υπηρεσίες διασυνοριακά χωρίς να απαιτείται μόνιμη εγκατάσταση στο κράτος υποδοχής. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνέβαλε ουσιωδώς στην απελευθέρωση των επαγγελματικών δραστηριοτήτων των αυτοαπασχολουμένων, διασφαλίζοντας συγχρόνως ότι μόνο συγκεκριμένες και περιορισμένης έκτασης δραστηριότητες θα εξακολουθούσαν να επιφυλάσσονται αποκλειστικά στους ημεδαπούς. Περαιτέρω, άσκησε προσφυγή κατά του Συμβουλίου ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων λόγω παράλειψης λήψης μέτρων στον τομέα της κοινής πολιτικής μεταφορών. Με την απόφασή του στην υπόθεση 13/83 της 22ας Μαΐου 1985, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι το Συμβούλιο είχε παραβεί τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Συνθήκη της Ρώμης, καθώς δεν είχε διασφαλίσει την ελεύθερη παροχή διεθνών μεταφορικών υπηρεσιών.¹⁵ Σημαίνουσα απόφαση εξέδωσε το Δικαστήριο και στην υπόθεση Alpine Investments κατά Υπ.Οικ.¹⁶ Η υπόθεση αυτή κατέδειξε ότι το ΔΕΕ αναγνωρίζει την προστασία άυλων αγαθών, όπως η αξιοπιστία της αγοράς, ως λόγο περιορισμού της οικονομικής ελευθερίας, εξετάζοντας την περίπτωση τηλεφωνικών κλήσεων για παροχή υπηρεσιών με ενδεχόμενους πελάτες εγκατεστημένους σε άλλα κράτη μέλη, χωρίς αυτοί να το έχουν ζητήσει.

2.1.2. Ελεύθερη κυκλοφορία προϊόντων

Η ελεύθερη κυκλοφορία προϊόντων τυποποιείται στα άρθρα 26 και 28 έως 37 ΣΛΕΕ. Αρχικά, η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων αντιμετωπίστηκε ως βασικό στοιχείο της τελωνειακής ένωσης μεταξύ των κρατών μελών, η οποία στηριζόταν στην κατάργηση των τελωνειακών δασμών, των ποσοτικών περιορισμών στις εμπορικές συναλλαγές, καθώς και των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος, παράλληλα με την καθιέρωση κοινού εξωτερικού δασμολογίου

¹³ Βλ. ΔΕΚ, Υπόθεση C- 212/97, Centros Ltd κατά Erhvervs-og Selskabsstyrelsen, 1999 και ΔΕΚ, Υπόθεση C-208/00, Überseering BV και Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC), 2002.

¹⁴ Βλ. ΔΕΚ, Υπόθεση C-55/94, Gebhard κατά Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, 1995.

¹⁵ ΔΕΚ, Υπόθεση C-13/83, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1985.

¹⁶ ΔΕΚ, Υπόθεση C-384/93, Alpine Investments κατά Υπ.Οικ., 1995.

έναντι τρίτων χωρών. Σε μεταγενέστερο στάδιο, το επίκεντρο της ενωσιακής δράσης μετατοπίστηκε στην άρση κάθε εναπομείναντος εμποδίου στην κυκλοφορία των εμπορευμάτων, με τελικό στόχο την ολοκλήρωση και την αποτελεσματική λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Αρωγός στην προσπάθεια αυτή στάθηκε η νομολογία του ΔΕΕ. Στην υπόθεση Cassis de Dijon,¹⁷ το ΔΕΕ εγκατέλειψε την αυστηρή προσέγγιση της απαγόρευσης διακρίσεων και εισήγαγε την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης. Σύμφωνα με αυτήν, κάθε προϊόν που παράγεται και διατίθεται νόμιμα στην αγορά ενός κράτους μέλους, σύμφωνα με τους ισχύοντες εθνικούς κανόνες και τις διαδικασίες παραγωγής του κράτους αυτού, πρέπει να μπορεί να κυκλοφορεί και να διατίθεται και στις αγορές των λοιπών κρατών μελών. Η απόφαση αυτή αποτέλεσε τομή, καθώς διεύρυνε το πεδίο εφαρμογής της οικονομικής ελευθερίας.

Συνδυαστικά, στην υπόθεση Keck,¹⁸ το Δικαστήριο επιχείρησε να περιορίσει την υπέρμετρη διεύρυνση της έννοιας των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος, εισάγοντας διάκριση μεταξύ κανόνων που αφορούν τα χαρακτηριστικά των προϊόντων και εκείνων που αφορούν τις συνθήκες πώλησης, με στόχο τη διατήρηση ισορροπίας μεταξύ ελεύθερης αγοράς και ρυθμιστικής αυτονομίας των κρατών. Η προσέγγιση της νομολογίας αναδεικνύει τη διεύρυνση της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος στο ενωσιακό επίπεδο.

2.1.3. Ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων

Η ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων ερείδεται στα άρθρα 63-66 ΣΛΕΕ, που έχουν άμεσο αποτέλεσμα¹⁹ και καλύπτει ένα ευρύ φάσμα οικονομικών δραστηριοτήτων, ιδίως οι επενδύσεις, οι τραπεζικές συναλλαγές, η απόκτηση μετοχών, η αγορά ακινήτων και οι χρηματοπιστωτικές ροές, με στόχο να πραγματοποιούνται ελεύθερα σε όλη την ευρωπαϊκή αγορά. Το εγχείρημα αυτό ξεκίνησε σταδιακά από τη δεκαετία του 1960 και ολοκληρώθηκε ουσιαστικά το 1990.

Ωστόσο η ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων επιδέχεται περιορισμούς για λόγους που αφορούν, μεταξύ άλλων, φορολογικούς ελέγχους, εποπτεία χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, δημόσια ασφάλεια και κυρώσεις κατά τρίτων χωρών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα των περιορισμών αυτών αποτέλεσαν τα capital controls που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα το 2015, αποτρέποντας

¹⁷ ΔΕΚ, Υπόθεση C-120/78, Rewe-Zentral κατά Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, 1979, σκ. 8.

¹⁸ ΔΕΚ, Συνεκδικασθείσες Υποθέσεις C-267/91 και C-268/91, B. Keck και D. Mithouard, 1993.

¹⁹ ΔΕΚ, Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-163/94, C-165/94 και C-250/94, Ποινικές δίκες κατά Lucas Emilio Sanz de Lera, Raimundo Díaz Jiménez και Figen Kapanoglu, 1995

τη μαζική εκροή κεφαλαίων από τις τράπεζες, τη φυγή καταθέσεων στο εξωτερικό, τις μεγάλες αναλήψεις μετρητών και τις ανεξέλεγκτες διεθνείς πληρωμές.

2.1.4. Επαγγελματική ελευθερία και δικαίωμα προς εργασία

Το άρθρο 15 του Χάρτη θεσπίζει το δικαίωμα κάθε προσώπου να εργάζεται και να επιλέγει ελεύθερα επάγγελμα ή απασχόληση. Συμπληρωματικά, αναγνωρίζει στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης το δικαίωμα αναζήτησης και άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας σε οποιοδήποτε κράτος-μέλος, ενισχύοντας τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Η διάταξη αυτή δεν προστατεύει απλώς την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, αλλά κατοχυρώνει την ελευθερία του ατόμου να διαμορφώνει την επαγγελματική του πορεία χωρίς αδικαιολόγητους περιορισμούς που επιβάλλονται από το κράτος. Η ελευθερία επιλογής επαγγέλματος συνδέεται άμεσα με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, καθώς μέσω της επαγγελματικής δραστηριότητας το άτομο εξασφαλίζει τα μέσα βιοπορισμού του, αναπτύσσει την προσωπικότητά του και συμμετέχει ενεργά στην οικονομική ζωή.

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει επανειλημμένα τονίσει ότι οι περιορισμοί στην πρόσβαση σε επαγγέλματα επιτρέπονται μόνο όταν επιδιώκουν θεμιτό σκοπό γενικού συμφέροντος και είναι σύμφωνοι με την αρχή της αναλογικότητας. Επομένως, τα κράτη-μέλη μπορούν να θεσπίζουν επαγγελματικές προϋποθέσεις, εφόσον αυτές είναι αντικειμενικά δικαιολογημένες, κατάλληλες και αναγκαίες για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

2.1.5. Επιχειρηματική ελευθερία

Κατά το άρθρο 16 του ΧΘΔΕΕ «η επιχειρηματική ελευθερία αναγνωρίζεται σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές». Η προστασία της επιχειρηματικής ελευθερίας αφορά την ελευθερία ίδρυσης και λειτουργίας επιχειρήσεων, την ελευθερία οργάνωσης της οικονομικής δραστηριότητας, την ελευθερία σύναψης συμβάσεων, καθώς και την ελευθερία λήψης επιχειρηματικών αποφάσεων.

Το άρθρο 16 θεσπίζει ένα δίκτυο προστασίας των πολιτών όλων των κρατών μελών που ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα, ενώ η νομολογία του ΔΕΕ λειτουργεί αναμφίβολα ως ένα επιπλέον όπλο στη φαρέτρα τους όταν επιβάλλονται περιορισμοί σε αυτή από το εθνικό δίκαιο. Μάλιστα, ακόμη και πριν την εφαρμογή του Χάρτη, το Δικαστήριο αναγνώριζε και προστάτευε την επιχειρηματική ελευθερία, ως μαρτυρά η υπόθεση Nold, η οποία αφορούσε επιχείρηση εμπορίας άνθρακα. Στην υπόθεση αυτή η επιχείρηση υποστήριξε ότι οι αποφάσεις της

Ευρωπαϊκής Κοινότητας παραβίαζαν την οικονομική της δραστηριότητα και το δικαίωμα άσκησης του επαγγέλματός της.²⁰ Το Δικαστήριο, μολονότι απέρριψε την προσφυγή, διατύπωσε μία από τις σημαντικότερες αρχές του ενωσιακού δικαίου, αναγνωρίζοντας ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης και ότι η προστασία τους αντλείται τόσο από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών όσο και από τις διεθνείς συμβάσεις προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

2.1.6. Προστασία της ιδιοκτησίας

Η οικονομική ελευθερία συνδέεται άρρηκτα με την προστασία της ιδιοκτησίας, η οποία ρυθμίζεται στο άρθρο 17 σε συνδυασμό με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), προβλέποντας ότι η στέρηση αυτής επιτρέπεται αποκλειστικά για λόγους δημόσιας ωφέλειας, υπό τις προϋποθέσεις που ορίζει ο νόμος και με την καταβολή δίκαιης και έγκαιρης αποζημίωσης.²¹

Η προστασία της ιδιοκτησίας δεν περιορίζεται στα εμπράγματα δικαιώματα, αλλά περιλαμβάνει απαιτήσεις οικονομικής φύσης, δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας, εταιρικές συμμετοχές και άλλα περιουσιακά αγαθά που έχουν οικονομική αξία. Η ευρεία αυτή προσέγγιση αντανακλά τη σημασία που αποδίδει το ενωσιακό δίκαιο στην προστασία κάθε οικονομικού συμφέροντος που μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο εκμετάλλευσης ή συναλλαγής. Ταυτόχρονα, η αποτελεσματική προστασία της ιδιοκτησίας λειτουργεί ως βασική προϋπόθεση για την ελεύθερη ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας, καθώς παρέχει στους οικονομικούς φορείς την αναγκαία ασφάλεια δικαίου για την πραγματοποίηση επενδύσεων και την άσκηση των οικονομικών τους πρωτοβουλιών.

2.1.7. Ελευθερία σύναψης συμβάσεων

Η ελευθερία των συμβάσεων έχει αναγνωριστεί από το Δικαστήριο ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου, η οποία διατυπώθηκε ρητώς τόσο στην υπόθεση *Sukkerfabriken Nykoebing*²² όσο και στην υπόθεση *Βασίλειο της Ισπανίας κατά Επιτροπής*.²³ Η πρώτη υπόθεση αφορούσε συμβάσεις με καλλιεργητές ζαχαρότευτλων, ενώ η δεύτερη συμβάσεις μεταξύ παραγωγών και

²⁰ ΔΕΚ, Υπόθεση C-4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 1974, σκ. 13.

²¹ ΔΕΕ, Υπόθεση C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company κατά Her Majesty's Treasury κ.λπ.* 2017.

²² ΔΕΚ, Υπόθεση C-151/78, *Sukkerfabriken Nykøbing A/S κατά Υπουργείου Γεωργίας της Δανίας*, 1979, σκ. 19

²³ ΔΕΚ, Υπόθεση C-240/97, *Βασίλειο της Ισπανίας κατά Επιτροπής*, 1999, σκ. 99.

μεταποιητών εσπεριδοειδών επί των οποίων η Επιτροπή υποστήριξε ότι οι μεταγενέστερες τροποποιήσεις τους δεν έπρεπε να αναγνωριστούν για τους σκοπούς της κοινοτικής ενίσχυσης.

Το Δικαστήριο κινήθηκε στα ίδια πλαίσια και στις δύο αποφάσεις του, καθώς έκρινε ότι οι συμβαλλόμενοι είναι ελεύθεροι να τροποποιούν τις συμβάσεις τους, περιοριζόμενοι προς τούτο μόνο όταν υπάρχει ρητή απαγόρευση στο ενωσιακό δίκαιο ή όταν η τροποποίηση ματαιώνει τον σκοπό της σχετικής ενωσιακής ρύθμισης ή διευκολύνει την απάτη. Έως και σήμερα, η συμβατική ελευθερία δεν έχει κατοχυρωθεί ρητώς στον Χάρτη, μολαταύτα, η προστασία της συνάγεται εμμέσως από το άρθρο 16 του Χάρτη, όπως αυτό ερμηνεύεται υπό το φως των Επεξηγήσεων του και της σχετικής νομολογίας του ΔΕΕ.

2.2. Η αρχή της αναλογικότητας

Σύμφωνα με το άρθρο 52 του Χάρτη, κάθε περιορισμός πρέπει να προβλέπεται από τον νόμο, να σέβεται τον πυρήνα του δικαιώματος, να επιδιώκει σκοπό γενικού συμφέροντος που αναγνωρίζεται από την Ένωση ή την προστασία δικαιωμάτων τρίτων και να είναι σύμφωνος με την αρχή της αναλογικότητας. Η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί τον βασικό μηχανισμό εξισορρόπησης της οικονομικής ελευθερίας με άλλα συνταγματικά αγαθά. Ο έλεγχος που ασκεί το ΔΕΕ περιλαμβάνει τρία διαδοχικά στάδια: την καταλληλότητα του μέτρου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, την αναγκαιότητά του υπό την έννοια ότι δεν υπάρχει άλλο εξίσου αποτελεσματικό αλλά λιγότερο επαχθές μέτρο, και, τέλος, τη στάθμιση μεταξύ της βαρύτητας της επέμβασης και της σημασίας του επιδιωκόμενου σκοπού. Η εφαρμογή της αρχής αυτής έχει επιτρέψει στο Δικαστήριο να διαμορφώσει μια συνεκτική νομολογία, μέσω της οποίας αποτρέπονται τόσο η υπέρμετρη κρατική παρέμβαση όσο και η ανεξέλεγκτη άσκηση της οικονομικής ελευθερίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β

1. Το δημόσιο συμφέρον ως εν γένει περιορισμός της άσκησης θεμελιωδών δικαιωμάτων

Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος ως κεντρικός άξονας της κρατικής και διοικητικής δράσης συνιστά μια αόριστη νομική έννοια, το περιεχόμενο της οποίας εξειδικεύεται κάθε φορά από τον νομοθέτη και ελέγχεται τελικώς από τα δικαστήρια. Παρά τη συχνή χρήση της από το νομοθέτη, τη Διοίκηση και τα δικαστήρια, η έννοια αυτή δεν ορίζεται ρητά ούτε στο Σύνταγμα ούτε σε κάποιο άλλο νομοθέτημα. Βασικό στοιχείο για την αξιολόγηση της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος είναι ο προσδιορισμός του βαθμού ωφέλειας ή χρησιμότητας που απορρέει από τη σύνδεση του φορέα του συμφέροντος με πρόσωπα, παρεχόμενες υπηρεσίες, νομικούς κανόνες και πραγματικές συνθήκες. Η αξιολόγηση αυτή είναι δυνατόν να πραγματοποιείται είτε με υποκειμενικά κριτήρια, τα οποία καθορίζονται από την προσωπική αντίληψη του ίδιου του φορέα του συμφέροντος, είτε με αντικειμενικά κριτήρια, τα οποία θεμελιώνονται στην ύπαρξη συγκεκριμένων και διαπιστώσιμων αναγκών. Το δημόσιο συμφέρον διακρίνεται σε «γενικό» όταν αφορά το σύνολο των πολιτών και σε «ειδικό» όταν αναφέρεται σε μία προσδιορισμένη βάσει γενικών κριτηρίων κοινωνική ομάδα, όπως μία συγκεκριμένη επαγγελματική ομάδα.²⁴

Στο πλαίσιο του κράτους δικαίου, το δημόσιο συμφέρον δεν δύναται να ταυτίζεται με το συμφέρον της εκάστοτε κυβέρνησης ούτε με το αμιγώς ταμειακό συμφέρον του κράτους.²⁵ Πρόκειται για έννοια αντικειμενική, η οποία ανάγεται στην προστασία συλλογικών αγαθών και συνταγματικά κατοχυρωμένων αξιών. Η διαπίστωση αυτή είναι κρίσιμη, διότι αποτρέπει την αυθαίρετη επίκληση του δημοσίου συμφέροντος ως γενικής ρήτρας περιορισμού των ατομικών ελευθεριών. Το δημόσιο συμφέρον συνδέεται με την εκπλήρωση των σκοπών του κράτους και την προστασία βασικών κοινωνικών αγαθών, παραδείγματος χάρη η δημόσια υγεία, η δημόσια ασφάλεια, η προστασία του περιβάλλοντος, η οικονομική σταθερότητα και η εύρυθμη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών. Άλλωστε, οι σκοποί αυτοί μεταβάλλονται ανάλογα με τις κοινωνικές,

²⁴ Επ. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τομ. Ι, εκδ. 14^η, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σ. 93.

²⁵ «Σε αντίθεση με το σύνηθες, αμιγές ταμειακό συμφέρον του δημοσίου, το οποίο δεν αρκεί για να χαρακτηριστεί δημόσιο, η σημερινή οικονομική χαλεπότητα της χώρας, φαίνεται να επανανοηματοδοτεί το ταμειακό συμφέρον του δημοσίου από απλό οικονομικό (εισπρακτικό) συμφέρον, ως συνήθως, σε επιτακτικό, δημοσιονομικό, ζωτικό για το κράτος συμφέρον επιβίωσής του. Με τον τρόπο αυτό το ταμειακό συμφέρον της χώρας σε περίοδο (έντονης) οικονομικής κρίσης αναβαθμίζεται όχι απλά και μόνον σε δημόσιο συμφέρον αλλά, πολλώ μάλλον, σε έντονο, επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος για το κράτος.» σε Ι. Γ. Μαθιουδάκης, *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*, Όμιλος "Αριστόβουλος Μάνεσης".

οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις, γεγονός που προσδίδει στο δημόσιο συμφέρον δυναμικό χαρακτήρα.

Η δυναμική αυτή διάσταση αποτυπώνεται στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ειδικότερα, με σειρά αποφάσεων το Δικαστήριο επισήμανε ότι το δημόσιο συμφέρον δεν αποτελεί έννοια αποκομμένη από τις εκάστοτε κοινωνικές συνθήκες, αλλά εξελίσσεται παράλληλα με τις ανάγκες της οργανωμένης κοινωνίας.²⁶ Η διαπίστωση αυτή δεν συνεπάγεται, όμως, ότι η διοίκηση διαθέτει απεριόριστη διακριτική ευχέρεια να προσδιορίζει το περιεχόμενό του, καθώς ο δικαστής διατηρεί την αρμοδιότητα να ελέγχει αν πράγματι ο επικαλούμενος σκοπός αποτελεί λόγο γενικού συμφέροντος και αν ο επιβαλλόμενος περιορισμός είναι πρόσφορος και αναγκαίος για την επίτευξή του. Η νομολογία αυτή συνδέεται άμεσα με τις θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος. Ειδικότερα, το άρθρο 1 παρ. 3 κατοχυρώνει την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, ορίζοντας ότι όλες οι εξουσίες πηγάζουν από τον λαό και ασκούνται υπέρ αυτού και του Έθνους. Η διάταξη αυτή αποδεικνύει ότι το δημόσιο συμφέρον συνιστά το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου, αφού η κρατική δράση οφείλει να υπηρετεί το κοινωνικό σύνολο και όχι επιμέρους ιδιωτικά ή πολιτικά συμφέροντα. Πέραν τούτου, το άρθρο 26 του Συντάγματος, το οποίο καθιερώνει την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, επιβάλλει κάθε επέμβαση στα ατομικά δικαιώματα να πραγματοποιείται αποκλειστικά μέσω των προβλεπόμενων συνταγματικών διαδικασιών και από τα αρμόδια κρατικά όργανα. Η σημασία της διάταξης αυτής αναδείχθηκε ιδίως στη νομολογία που αφορά την ανάθεση δημόσιων αρμοδιοτήτων σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου.²⁷ Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει επανειλημμένα υπογραμμίσει ότι λειτουργίες που συνδέονται με τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας δεν είναι δυνατόν να μεταβιβάζονται σε ιδιώτες, ακόμη και όταν η μεταβίβαση αυτή αποσκοπεί στην αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.²⁸ Η προστασία των θεμελιωδών

²⁶ Βλ. ΣτΕ Ολ. 668/2012, ΣτΕ Ολ. 2287-2290/2015, ΣτΕ Ολ. 1906/2014.

²⁷ Βλ. ΣτΕ 2203/2020: το Εθνικό Μουσείο Σύγχρονης Τέχνης αποτελεί νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, λειτουργεί κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και μέσω αυτών των κανόνων επιδιώκει την πραγμάτωση των δημοσίου συμφέροντος σκοπών του. Και ΣτΕ 1344/2020: με την παρ. 1 του άρθρου 1 του ν. 1733/1987 (Α' 171) συνεστήθη ο Οργανισμός Βιομηχανικής Ιδιοκτησίας (Ο.Β.Ι.) ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, εποπτευόμενο από το Υπουργείο Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας και με σκοπό, σύμφωνα με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου, τη συμβολή στην τεχνολογική και βιομηχανική ανάπτυξη της χώρας με την άσκηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων, στις οποίες περιλαμβάνονται η χορήγηση διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας, διπλωμάτων τροποποίησης και πιστοποιητικών υποδείγματος χρησιμότητας (περ. α') και η καταχώριση συμβάσεων μεταφοράς τεχνολογίας (περ. β') σε Ε. Πρεβεδούρου, *Έννοια και οριοθέτηση του δημόσιου τομέα*, 2022.

²⁸ Βλ. ΣτΕ 7μ 951/2018 και 680/2017: Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η καταστολή της φοροδιαφυγής (και, ιδίως, της ιδιαίτερως σοβαρής, από απόψεως συνθηκών τέλεσης ή/και ποσού), μέσω της διαπίστωσης των οικείων παραβάσεων και της επιβολής των αντίστοιχων διαφυγόντων φόρων, καθώς και των προβλεπόμενων στο νόμο διοικητικών

δικαιωμάτων απέναντι στην κρατική παρέμβαση αποτυπώνεται στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος και το άρθρο 52 παρ. 1 του ΧΘΔΕΕ, που θεσπίζουν την αρχή της αναλογικότητας.

2. Το δημόσιο συμφέρον ως ανασχετικός παράγοντας της απόλαυσης της επαγγελματικής ελευθερίας

Η αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας αποτελεί τον κανόνα και κάμπτεται μόνο όταν προβλέπεται ρητά ή όταν προκύπτουν σαφώς από νόμο ή κανονιστική πράξη συνταγματικώς θεμιτοί περιορισμοί ή απαγορεύσεις.²⁹ Στην ελληνική έννομη τάξη, δικλείδα ασφαλείας για την ακώλυτη απόλαυση της επαγγελματικής ελευθερίας αποτέλεσε ο ν. 3919/2011 για την Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση αδικαιολόγητων περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων. Με αυτόν ο νομοθέτης διακήρυξε ρητά ότι η πρόσβαση και η άσκηση των επαγγελμάτων διέπονται, κατά κανόνα, από την αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, όπως αυτή θεμελιώνεται στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος. Η αρχή αυτή αποτυπώθηκε νομοθετικά στο άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 3919/2011, με τον οποίο καταργήθηκαν παράλληλα οι υπέρμετροι περιορισμοί που ίσχυαν ως προς την πρόσβαση και την άσκηση επαγγελμάτων (άρθρο 2). Επιπλέον, το άρθρο 3 του ίδιου νόμου προέβλεψε την κατάργηση της υποχρέωσης προηγούμενης διοικητικής άδειας για την άσκηση επαγγέλματος, εφόσον ο ενδιαφερόμενος αποδεικνύει ότι πληροί τις νόμιμες προϋποθέσεις μέσω της υποβολής των απαιτούμενων δικαιολογητικών. Ενδεικτικές περιπτώσεις επαγγελμάτων στα οποία εφαρμόστηκε το σύστημα της αναγγελίας του άρθρου 3 του ν. 3919/2011 αποτελούν οι λογιστές–φοροτεχνικοί, οι αισθητικοί, οι κομμωτές, οι τεχνίτες περιποίησης άκρων, οι τεχνίτες συνεργείων αυτοκινήτων, καθώς και οι κοινωνικοί λειτουργοί, για τους οποίους η προηγούμενη διοικητική άδεια αντικαταστάθηκε από την υποβολή

κυρώσεων, συνιστά, κατά το Σύνταγμα (άρθρα 4 παρ. 5, 26 και 106 παρ. 1 και 2), επιτακτικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος και βασικό έργο της φορολογικής Διοίκησης. Απεναντίας βλ. ΣτΕ 1865-1870/2019 7μ, 2825/2014, 1865-1870/2019, 3946/2002: Στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας φορολογικών ελέγχων δεν αποκλείεται από τη διάταξη του άρθρου 26 παρ. 2 του Συντάγματος η ανάθεση καθηκόντων συλλογής, επεξεργασίας και εκτίμησης σχετικών στοιχείων σε ιδιώτες (φυσικά πρόσωπα ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου), τα οποία διαθέτουν αποδεδειγμένα τα αναγκαία προς τούτο προσόντα και την κατάλληλη εξειδίκευση και εμπειρογνομosύνη (όπως μπορούν να θεωρηθούν ότι είναι οι νόμιμοι ελεγκτές και τα ελεγκτικά γραφεία που έχουν εγγραφεί στο μητρώο του Ν. 3693/2008. Η άσκηση από ιδιώτες τέτοιου έργου, προκειμένου να είναι συμβατή με τις διατάξεις των άρθρων 26 (παρ. 2), 4 (παρ. 5) και 78 (παρ. 1) του Συντάγματος πρέπει να τελεί υπό τον έλεγχο της φορολογικής Διοίκησης σε Ε. Πρεβεδούρου, *Ανάθεση διοικητικού έργου σε ιδιώτες*, 2022.

²⁹ Βλ. ΣτΕ 4665/1988 σκ. 2.

της αναγγελίας έναρξης και των προβλεπόμενων δικαιολογητικών στην αρμόδια διοικητική αρχή. Συγχρόνως, ο ν. 4038/2012 και ειδικότερα η παράγραφος 16 του άρθρου 4 προέβλεψε ότι «Το εδάφιο β' της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 3919/2011 (Α' 32) αντικαθίσταται ως εξής: β. Διατάξεις νόμων, κανονιστικές πράξεις και ερμηνευτικές εγκύκλιοι που αντιβαίνουν στα προβλεπόμενα στα άρθρα 2 και 3 του νόμου αυτού καταργούνται.».

Στο πλαίσιο αυτό, εισήχθη ένα πρότυπο διαβάθμισης της έντασης του δικαστικού ελέγχου, σύμφωνα με την οποία όσο σοβαρότερη είναι η επέμβαση στην επαγγελματική ελευθερία, τόσο αυστηρότερη πρέπει να είναι η συνταγματική της δικαιολόγηση υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Η θεωρία των βαθμίδων αποτελεί νομολογιακή κατασκευή που διαμορφώθηκε από το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο και έχει υιοθετηθεί σε σημαντικό βαθμό και από την ελληνική νομολογία.³⁰ Βασική της παραδοχή είναι ότι η ένταση του δικαστικού ελέγχου διαφοροποιείται ανάλογα με το αν ο περιορισμός αφορά την πρόσβαση σε ένα επάγγελμα ή τον τρόπο άσκησης του. Και στις δύο περιπτώσεις οι περιορισμοί πρέπει να επιδιώκουν σκοπό δημοσίου ή γενικού συμφέροντος. Ωστόσο, όσο περισσότερο επηρεάζεται η ελευθερία επιλογής ή πρόσβασης σε επαγγελματική δραστηριότητα, τόσο αυστηρότερη οφείλει να είναι η αιτιολόγηση του επιδιωκόμενου δημοσίου συμφέροντος.³¹ Τουναντίον, οι περιορισμοί που αφορούν αποκλειστικά την άσκηση του επαγγέλματος γίνονται ευχερέστερα δεκτοί, καθώς δεν επιβάλλονται από «υπέρμετρα κοινωνικά αγαθά», αλλά από κανόνες «γενικού συμφέροντος».³²

Επί της εφαρμογής της θεωρίας αυτής σε συνδυασμό με την αρχή της αναλογικότητας, διακρίνονται τρεις κατηγορίες περιορισμών. Η πρώτη αφορά τους αντικειμενικούς περιορισμούς στην πρόσβαση σε επάγγελμα, οι οποίοι δεν συνδέονται με τα προσωπικά χαρακτηριστικά ή τις δεξιότητες του ενδιαφερομένου, αλλά με εξωτερικά κριτήρια, ενδεικτικά οι ανάγκες της αγοράς, η ύπαρξη περιορισμένου αριθμού θέσεων ή η προστασία άλλων υπέρτερων αγαθών. Επειδή οι προϋποθέσεις αυτές δεν εξαρτώνται από τη βούληση του ενδιαφερομένου, θεωρούνται οι πλέον επαχθείς και δικαιολογούνται μόνο κατ' εξαίρεση, όταν αποτελούν το μοναδικό πρόσφορο μέσο

³⁰ Β. Κόκοτα, *Ρύθμιση και Προστασία της Επαγγελματικής Ελευθερίας στην Ελληνική και Ενωσιακή Έννομη Τάξη*, 2012, σελ. 90.

³¹ Βλ. ΣτΕ Ολ. 3665/2005 και ΣτΕ Ολ. 3177/2007 όπου το Δικαστήριο όρισε ότι οφείλει «να είναι εμφανής και διαγνώσιμη η αναγκαιότητα επιβολής ενός τέτοιου εξαιρετικού περιορισμού για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από τον νόμο σκοπού...».

³² Κ. Χρυσόγονος, Σ. Βλαχόπουλος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, Εκδ. 4^η, 2017, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.

προστασίας ιδιαίτερα σημαντικού δημοσίου συμφέροντος. Ως εκ τούτου, ο δικαστικός έλεγχος παρουσιάζεται εντατικός με σκοπό την αναχαίτηση δυσανάλογων κρατικών παρεμβάσεων.

Η δεύτερη βαθμίδα περιλαμβάνει τους υποκειμενικούς περιορισμούς πρόσβασης, οι οποίοι σχετίζονται με ιδιότητες και προσόντα του ίδιου του ενδιαφερομένου, λόγου χάρη η εκπαίδευση, η επαγγελματική κατάρτιση, η εμπειρία, το ήθος και οι προσωπικές του δεξιότητες. Δεδομένου ότι τα στοιχεία αυτά μπορούν να αποκτηθούν ή να αποδειχθούν από τον ίδιο, οι σχετικές προϋποθέσεις θεωρούνται λιγότερο επαχθείς. Παρά ταύτα, η συνάφειά τους με τον επιδιωκόμενο σκοπό δημοσίου συμφέροντος υπόκειται σε αυστηρό έλεγχο αναλογικότητας.

Η τρίτη βαθμίδα αφορά τους περιορισμούς που αναφέρονται στην άσκηση του επαγγέλματος και μπορούν να έχουν είτε αντικειμενικό είτε υποκειμενικό χαρακτήρα. Ενδεικτικά παραδείγματα αποτελούν οι ρυθμίσεις σχετικά με τους κανόνες προστασίας της δημόσιας υγείας, τουτέστιν η πρόβλεψη υγειονομικών κανόνων στα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος, η απαγόρευση του καπνίσματος εντός αυτών, η τήρηση αποστάσεων μεταξύ των πελατών και ο περιορισμός των πελατών που εισέρχονταν στον χώρο του καταστήματος κατά την περίοδο του COVID - 19.³³ Στην κατηγορία αυτή αναγνωρίζεται στον νομοθέτη ευρύτερο περιθώριο κανονιστικής παρέμβασης και, κατά συνέπεια, ο δικαστικός έλεγχος εμφανίζεται οριακός. Εντούτοις, ρυθμίσεις που καθιστούν υπέρμετρα δυσχερή ή πρακτικά αδύνατη την άσκηση του επαγγέλματος, προσβάλλοντας τον πυρήνα της επαγγελματικής ελευθερίας, κρίνονται αντισυνταγματικές.

Η ελληνική νομολογία δεν εφαρμόζει πάντοτε με απόλυτη συνέπεια την ανωτέρω τριμερή διάκριση, αναγνωρίζει, όμως, σταθερά τη διαφοροποίηση μεταξύ περιορισμών που αφορούν την πρόσβαση και εκείνων που αφορούν την άσκηση του επαγγέλματος. Ιδίως ως προς τους αντικειμενικούς περιορισμούς πρόσβασης, γίνεται δεκτό ότι η αναγκαιότητά τους πρέπει να προκύπτει με σαφήνεια και να τεκμηριώνεται επαρκώς σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Συνολικά, η θεωρία των βαθμίδων καταδεικνύει ότι οι περιορισμοί στην επιλογή ή την πρόσβαση σε επάγγελμα απαιτούν αυστηρότερη συνταγματική θεμελίωση από τους περιορισμούς που αφορούν μόνο τον τρόπο άσκησής του.³⁴ Ακόμη εντονότερη είναι η προστασία

³³ Ενδεικτικό παράδειγμα περιορισμού στην άσκηση του επαγγέλματος αποτέλεσε, μεταξύ άλλων, ο ν. 3037/2002 (ΦΕΚ Α 174/30-07-2002), ο οποίος επέβαλε γενική απαγόρευση στη διεξαγωγή κάθε είδους ηλεκτρονικού, μηχανικού ή ηλεκτρομηχανικού παιγνίου (συμπεριλαμβανομένων των ηλεκτρονικών υπολογιστών) σε δημόσιους χώρους, σε μια προσπάθεια καταπολέμησης των παράνομων τυχερών παιχνιδιών. Ο νόμος αυτός έχει πλέον καταργηθεί με τον ν. 4002/2011 (άρθρο 52).

³⁴ Βλ. ΣτΕ 598/1953 και Ε. Βενιζέλος, *Το Γενικό Συμφέρον και Οι Περιορισμοί των Συνταγματικών Δικαιωμάτων*, 1990, Εκδ. Παρατηρητής, σελ. 213 επ.

έναντι μέτρων που οδηγούν στην ουσιαστική κατάργηση ενός ήδη αναγνωρισμένου επαγγέλματος. Εφόσον η άσκησή του έχει οργανωθεί νομοθετικά με τον καθορισμό των απαιτούμενων προσόντων και προϋποθέσεων, η κατάργηση του σχετικού κανονιστικού πλαισίου χωρίς αντικατάστασή του μπορεί να επιφέρει έμμεση απαγόρευση άσκησης του επαγγέλματος, γεγονός που συνιστά ιδιαίτερα σοβαρή επέμβαση στην επαγγελματική ελευθερία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ

1. Η σύγκρουση δικαιωμάτων, η αρχή της αναλογικότητας και η συσχέτιση των δύο εννοιών

1.1. Η αρχή της αναλογικότητας

Στην ελληνική έννομη τάξη θεμέλιο της αρχής της αναλογικότητας,³⁵ η οποία έχει τις ρίζες της στο αστυνομικό δίκαιο της Πρωσίας του 19^{ου} αιώνα,³⁶ αποτελεί κυρίως το Σύνταγμα και συγκεκριμένα το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος και δευτερευόντως τόσο το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας στο άρθρο 5 παρ. 1 Συντάγματος σε συνδυασμό με το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, όσο και η αρχή του κράτους δικαίου.³⁷ Η αρχή της αναλογικότητας συχνά αποτελεί περιεχόμενο των άρθρων του Συντάγματος που προστατεύουν τα θεμελιώδη δικαιώματα. Η λειτουργία της αρχής της αναλογικότητας έγκειται στην προστασία της ακώλυτης απόλαυσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων θέτοντας ορισμένες προϋποθέσεις η ύπαρξη των οποίων είναι καταλυτικής σημασίας για τον νόμιμο περιορισμό της άσκησής τους. Ως απόρροια, η παρέμβαση στην απόλαυση οποιουδήποτε ατομικού ή συλλογικού δικαιώματος αποκλείεται καταρχήν εκτός εάν η παρέμβαση αυτή είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας και ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά.

Η έννοια της αρχής της αναλογικότητας συγκροτείται από τις αρχές της αναγκαιότητας, της προσφορότητας και της *stricto sensu* αναλογικότητας. Από την εξέταση του περιεχομένου της έννοιας προκύπτει ένα «τρίπτυχο τεστ» που λειτουργεί ως ασφαλιστική δικλείδα για τα θεμελιώδη δικαιώματα. Εν ολίγοις, η παρέμβαση επί δικαιώματος είναι νόμιμη εφόσον το μέτρο που λαμβάνεται και περιορίζει την απόλαυσή του είναι κατάλληλο και αποτελεσματικό για τον σκοπό που επιδιώκεται με αυτόν τον περιορισμό, είναι συγχρόνως το ηπιότερο και λιγότερο επαχθές για τον φορέα του δικαιώματος μέτρο και τελεί σε εσωτερική αλληλουχία προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, ώστε η αναμενόμενη ωφέλεια να μην είναι ποιοτικά και ποσοτικά κατώτερη από τη βλάβη

³⁵ Η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί γενική αρχή του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣτΕ 5116/1996). Για την εφαρμογή της αρχής σε αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενδεικτικά Βλ. ΔΕΕ, Συνεκδικασθείσες Υποθέσεις C-293/12 και C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd κατά Minister for Communications, Marine and Natural Resources* και λοιποί και *Kärntner Landesregierung* και λοιποί, 2014, σκ. 57-60.

Για την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας σε αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ενδεικτικά Βλ. ΕΔΔΑ, *S. and Marper* κατά Αγγλίας, Appl. No. 30562/04 και 30566/04, 2008.

³⁶ Τ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, *Η αρχή της αναλογικότητας, σε Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων*, 2018, σ. 68.

³⁷ Βλ. Χ. Ανθόπουλος, *Άρθρο 25*, σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα*, 2017, σ. 692 επ.

που προκαλείται.³⁸ Η κατάδηλη παραβίαση του δικαιώματος προϋποθέτει ότι η βλάβη που προκαλείται στον φορέα του είναι τόσο σοβαρή που καθίσταται αδύνατο να καλυφθεί από την ανάγκη προστασίας ενός άλλου συνταγματικού συμφέροντος.³⁹

1.2. Η αρχή της «τριτενέργειας» των θεμελιωδών δικαιωμάτων

Η αρχή της τριτενέργειας των θεμελιωδών δικαιωμάτων αναγνωρίζεται ρητά στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος. Σύμφωνα με αυτό, τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν. Μολαταύτα, ορισμένα δικαιώματα δεν είναι δυνατό να τριτενεργήσουν, ενώ δεν είναι απαραίτητο τα εμπλεκόμενα μέρη να συνδέονται με «σχέση εξουσίας» μεταξύ τους. Η αρχή αποβλέπει στην υπέρτερη προστασία του ουσιαστικού περιεχομένου του δικαιώματος⁴⁰ καθώς αντιμετωπίζει ως ενδεχόμενη πηγή διακινδύνευσης της ανεμπόδιστης άσκησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων όχι μόνο τον κρατικό πυρήνα αλλά και κάθε κοινωνική οργάνωση ή και πρόσωπα.⁴¹

Η τριτενέργεια των συνταγματικών δικαιωμάτων στις ιδιωτικές σχέσεις διακρίνεται στην άμεση και στην έμμεση μορφή της. Κατά την πρώτη ο φορέας του δικαιώματος δύναται να θεμελιώσει το δικαίωμά του απευθείας μέσω συνταγματικών διατάξεων ιδίως όταν δεν υπάρχει σχετική πρόβλεψη στο ιδιωτικό δίκαιο, ενώ η έμμεση τριτενέργεια πραγματοποιείται μέσω γενικών ρητρών και αόριστων νομικών εννοιών.⁴²

Η πρακτική σημασία της εφαρμογής της τριτενέργειας βρίσκεται στη δυνατότητα των θεμελιωδών δικαιωμάτων να καταργήσουν, παραμερίσουν, τροποποιήσουν ή συμπληρώσουν προϋπάρχοντες κανόνες ιδιωτικού δικαίου ή να παραγάγουν νέους τέτοιους κανόνες,⁴³ με αποτέλεσμα η παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων να επιδρά καθοριστικά στις ιδιωτικές σχέσεις δεσμεύοντας τις συμπεριφορές των ατόμων. Σε κάθε περίπτωση, οι περιορισμοί των θεμελιωδών

³⁸ ΑΠ 5/2013, ΣτΕ 1303/1997, 1621/2012.

³⁹ Χ. Ανθόπουλος, *Άρθρο 25*, σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα*, 2017, σ. 702.

⁴⁰ Κατά την κρατούσα στη θεωρία άποψη η εφαρμογή της τριτενέργειας «περιορίζεται» στα ατομικά δικαιώματα, ενώ εμφανίζεται και η άποψη που υποστηρίζει την επίδραση της αρχής και σε κοινωνικά δικαιώματα. Βλ. Τ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, Η θεωρία της «τριτενέργειας» των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, σε ΕλλΔνη 6/2001.

⁴¹ Γ. Παπαδημητρίου, Η τριτενέργεια των ατομικών δικαιωμάτων, σε: *Συνταγματικές Μελέτες*, τομ. 1, 2007, Εκδ. Σάκκουλα.

⁴² Δημήτριος Η. Παπαστερίου, *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*, εκδ. β', 2009, Εκδ. Σάκκουλα, σ. 22 επ.

⁴³ Χ. Ανθόπουλος, *Άρθρο 25*, σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα*, 2017, σ. 697.

δικαιωμάτων, εφόσον είναι συνταγματικά θεμιτοί, επιβάλλονται και σε δικαιώματα που τριτενεργούν.

1.3. Σύγκρουση θεμελιωδών δικαιωμάτων

Μία ακόμη μορφή περιορισμού των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων συναντάται όταν είτε η ταυτόχρονη άσκηση περισσότερων ελευθεριών είτε η ταυτόχρονη άσκηση μίας ατομικής ελευθερίας εκ μέρους πολλών, επιφέρει σύγχυση ως προς τα όρια της άσκησης. Συχνά, αυτή η σύγχυση αποτελεί τον μοναδικό τρόπο απόλαυσης ορισμένων δικαιωμάτων,⁴⁴ ως αποδεικνύεται και από αποφάσεις του ΕΔΔΑ,⁴⁵ οι οποίες σταθμίζουν τα συμφέροντα που προκύπτουν από την άσκηση των δικαιωμάτων και με βάση τις συντρέχουσες συγκυρίες προκρίνουν την άσκηση εκείνου που θεωρούν θεμιτό και επιβεβλημένο και περιορίζουν το άλλο.

Η σύγκρουση των δικαιωμάτων, ενώ φαίνεται να δημιουργεί μια *ad hoc* σχέση προτιμήσεως ανάμεσά τους,⁴⁶ δεν παρέχει τη δυνατότητα στον δικαστή να ιεραρχήσει τις ατομικές ελευθερίες, αφού όλες μεταξύ τους βρίσκονται σε τυπική νομική ισοδυναμία, αντιθέτως οφείλει να καταλήξει στην καλύτερη δυνατή εφαρμογή των εννόμων αγαθών που διακυβεύονται. Άλλωστε, σύμφωνα με την εύστοχη παρατήρηση του καθηγητή Αριστόβουλου Μάνεση «η ελευθερία των άλλων δεν είναι μόνο όριο, αλλά και προϋπόθεση για την ελευθερία του καθενός, όπως και η ελευθερία του καθενός για την ελευθερία όλων».⁴⁷ Πρέπει να επισημανθεί, παρόλα αυτά, ότι η Ολομέλεια του Αρείου Πάγου είχε κρίνει πως υπάρχουν συνταγματικά υπέρτερα αγαθά,⁴⁸ κρίση την οποία έχει εφαρμόσει και σε ορισμένες δικαστικές αποφάσεις.⁴⁹

1.4. Η συσχέτιση της αρχής της αναλογικότητας και της σύγκρουσης θεμελιωδών δικαιωμάτων

Η επιβολή περιορισμών στα συνταγματικά δικαιώματα συνδέεται άμεσα τόσο με το φαινόμενο της σύγκρουσης δικαιωμάτων όσο και με την αρχή της αναλογικότητας. Στην πράξη, οι περιορισμοί δεν επιβάλλονται αυθαίρετα, αλλά αποτελούν το αποτέλεσμα της ανάγκης εξισορρόπησης αντικρουόμενων συνταγματικών αγαθών ή δικαιωμάτων, όταν η ταυτόχρονη και

⁴⁴ Hussain, Waheed, *The Common Good*, The Stanford Encyclopedia of Philosophy, Spring 26 February 2018 Edition, Edward N. Zalta.

⁴⁵ Βλ. ΕΔΔΑ, Dudgeon κατά Αγγλίας, Appl. No. 7525/76, 1981.

⁴⁶ Κώστας Χ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, Εκδ. γ', 2006, σ. 102.

⁴⁷ Α. Μάνεσης, *Συνταγματικά Δικαιώματα, Ατομικές Ελευθερίες*, Εκδ. δ', 1982, σ. 64.

⁴⁸ Βλ. ΑΠ Ολ. 1/2001.

⁴⁹ Βλ. ΑΠ Ολ. 840/2011, 1323/2011, 13/1999.

απεριόριστη άσκησή τους δεν είναι εφικτή. Στο σημείο αυτό η αρχή της αναλογικότητας λειτουργεί ως το βασικό κριτήριο ελέγχου της συνταγματικής νομιμότητας του περιορισμού, διασφαλίζοντας ότι η επέμβαση του νομοθέτη ή της Διοίκησης δεν υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την προστασία του ανταγωνιστικού δικαιώματος ή του επιδιωκόμενου δημοσίου συμφέροντος.

Κατά συνέπεια, η σύγκρουση δικαιωμάτων και η αρχή της αναλογικότητας βρίσκονται σε σχέση αλληλεξάρτησης. Η πρώτη αναδεικνύει την ανάγκη επιβολής ενός περιορισμού, ενώ η δεύτερη καθορίζει τα όρια μέσα στα οποία ο περιορισμός αυτός μπορεί να θεωρηθεί συνταγματικά ανεκτός. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται η πρακτική εναρμόνιση των συγκρουόμενων συνταγματικών αξιών, χωρίς να αναιρείται ο πυρήνας κανενός από τα δικαιώματα που τίθενται σε αντιπαράθεση.

2. Η σύγκρουση μεταξύ της απόλαυσης της επαγγελματικής ελευθερίας και της εφαρμογής λόγων δημοσίου συμφέροντος

2.1. Η έννοια του οριακού και του εντατικού δικαστικού ελέγχου

Οριακός είναι ο έλεγχος που επιτρέπει στο νομοθέτη να θεσπίζει μέτρα με ευρεία διακριτική ευχέρεια, ενώ ο δικαστής τηρεί στάση αυτοπεριορισμού (δικαστικός αυτοπεριορισμός ή δικαστική αυτοσυγκράτηση) έχοντας ως πρωταρχικό στόχο να μην παρεισφρήσει σε πολιτικές κρίσεις δημιουργώντας διαμάχες με τη νομοθετική εξουσία με αποτέλεσμα όχι μόνο να ακυρώνονται οι επιλογές του νομοθέτη αλλά και η λαϊκή νομιμοποίησή του. Με σκοπό την αποφυγή εντάσεων μεταξύ δικαστικής και νομοθετικής εξουσίας και την αποτροπή της παραβίασης της αρχής της διάκρισης των εξουσιών του άρθρου 26 του Συντάγματος ορισμένες κατηγορίες πράξεων που θεσπίζουν τα πολιτικά όργανα, λόγω χάρη οι κυβερνητικές πράξεις, είναι δικαστικά ανέλεγκτες, χωρίς, όμως, αυτό να σημαίνει πως δεν τίθενται ορισμένες προϋποθέσεις για την ένταξη των πράξεων σε αυτές τις κατηγορίες. Ο οριακός έλεγχος είναι ο πιο συνήθης τρόπος δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων ως διατυπώνεται από τη νομολογία του ΣτΕ όσον αφορά κρίσεις σε ζητήματα μείζονος δημοσιονομικής σημασίας. Σε τέτοια ζητήματα οικονομικής πολιτικής όπως αναφέρει ο Διδάκτωρ Νομικής Θ. Ψήμματος «ο κοινός νομοθέτης απολαύει ευρείας διακριτικής ευχέρειας» όσον αφορά την υιοθέτηση μέτρων περιστολής των δημόσιων δαπανών ώστε να «εκπληρώσει τον επιτακτικό σκοπό δημόσιου

συμφέροντος, ήτοι τον περιορισμό του δημόσιου ελλείμματος και τη μείωση του δημόσιου χρέους». ⁵⁰

Σε αντίθεση με τον οριακό δικαστικό έλεγχο κατά τον οποίο ο νομοθέτης αρκεί να αποδείξει ότι το μέτρο που θέσπισε δεν υπήρξε, καταρχήν, προδήλως απρόσφορο - ήταν δηλαδή εμφανώς κατάλληλο για να επιτευχθεί ο σκοπός του νομοθέτη - ο εντατικός έλεγχος απαιτεί την ύπαρξη ορισμένων προϋποθέσεων για να κριθεί το μέτρο που έλαβε ο νομοθέτης συνταγματικά ανεκτό. Ο έλεγχος αυτός είναι βαθύτερος και ξεπερνά την κρίση περί προδήλως κατάλληλου για τον επιδιωκόμενο σκοπό μέτρου. Ο δικαστής αφού λάβει υπόψη τις περιστάσεις υπό τις οποίες θεσπίζεται ένα νομοθετικό μέτρο αλλά και την ένταση του δημοσίου συμφέροντος που διακυβεύεται απαιτεί από τον νομοθέτη να τεκμηριώσει επιστημονικά πλήρως τις επιλογές του διαβεβαιώνοντας τον δικαστή ότι τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας το μέτρο που θέσπισε όχι μόνο είναι πρόσφορο αλλά είναι και αναγκαίο καθώς η επιλογή ενός ηπιότερου ήταν καθόλα αδύνατη.

2.2. Νομολογιακά όρια της άσκησης της επαγγελματικής ελευθερίας - Η αξιολόγηση της πρόσφατης νομολογίας αναφορικά με την απόλαυση της επαγγελματικής ελευθερίας

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει διαμορφώσει σταδιακά ένα σύνθετο σύστημα ελέγχου των περιορισμών της επαγγελματικής ελευθερίας. Το σύστημα αυτό δεν βασίζεται σε μια απόλυτη προτεραιότητα ούτε της οικονομικής ελευθερίας ούτε της κρατικής ρυθμιστικής αρμοδιότητας. Αντίθετα, ως προελέχθη, στηρίζεται σε μια διαδικασία στάθμισης, μέσω της οποίας εξετάζεται κάθε φορά αν ο περιορισμός υπηρετεί συγκεκριμένο δημόσιο σκοπό, αν είναι πρόσφορος και αναγκαίος και αν διατηρείται μια εύλογη σχέση μεταξύ του κοινωνικού οφέλους και της επιβάρυνσης που υφίσταται ο επαγγελματίας. Η πρόσφατη νομολογία παρουσιάζει μια σαφή τάση με την έννοια ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας αναγνωρίζει ευρύ περιθώριο εκτίμησης στον νομοθέτη, ελέγχοντας οριακά τις σχετικές ρυθμίσεις όταν πρόκειται για την προστασία συλλογικών αγαθών, αλλά ταυτόχρονα επιβάλλει εντατικό έλεγχο όταν οι περιορισμοί οδηγούν σε ουσιαστική αδυναμία άσκησης οικονομικής δραστηριότητας ή λειτουργούν ως έμμεση κατάργηση του δικαιώματος. ⁵¹

⁵⁰ Θ. Ψήμματος, *Τα θεμέλια της κοινωνικής ασφάλισης: Διανεμητική Δικαιοσύνη, Ισότητα, Δημοκρατία*, 2020, Εκδ. Σάκκουλα.

⁵¹ «Ο νομοθετικός περιορισμός της οικονομικής ελευθερίας δεν μπορεί, πάντως, να έχει ως μοναδικό σκοπό την προστασία του οικονομικού συμφέροντος των ήδη ασκούντων συγκεκριμένη επαγγελματική δραστηριότητα προς βλάβη εκείνων που ενδιαφέρονται να την ασκήσουν. Κατά τον καθορισμό των σχετικών ρυθμίσεων, ο νομοθέτης

2.2.1. Η νομολογία περί φαρμακευτικής αγοράς

Η νομολογία σχετικά με τα φαρμακεία αποτελεί ένα από τα χαρακτηριστικότερα πεδία όπου η επαγγελματική ελευθερία συγκρούεται με λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος. Η φαρμακευτική δραστηριότητα βρίσκεται σε μια ιδιόμορφη θέση, καθόσον αποτελεί μεν οικονομική δραστηριότητα, αλλά ταυτόχρονα συνδέεται άμεσα με την προστασία της ανθρώπινης ζωής και υγείας, ως αυτή προστατεύεται από το άρθρο 21 παρ. 3 Συντάγματος. Για τον λόγο αυτόν, η κρατική παρέμβαση θεωρείται κατ' αρχήν δικαιολογημένη, υπό την προϋπόθεση ότι τηρείται η αρχή της αναλογικότητας.⁵² Η απόφαση ΣτΕ Ολ. 203/2020 εντάσσεται στη σταθερή νομολογιακή γραμμή του Δικαστηρίου σχετικά με τη λειτουργία των φαρμακείων. Το ζήτημα που εξετάστηκε αφορούσε ρυθμίσεις σχετικά με τις προϋποθέσεις ίδρυσης και λειτουργίας φαρμακείων και ειδικότερα τον ρόλο της επιστημονικής ευθύνης του φαρμακοποιού. Το Συμβούλιο της Επικρατείας υπογράμμισε ότι η φαρμακευτική δραστηριότητα δεν μπορεί να αντιμετωπίζεται αποκλειστικά με όρους αγοράς, καθώς η διάθεση φαρμάκων αποτελεί δραστηριότητα άμεσα συνδεδεμένη με την προστασία της δημόσιας υγείας.⁵³ Η απαίτηση συμμετοχής και επιστημονικής ευθύνης φαρμακοποιού κρίθηκε ότι υπηρετεί θεμιτό σκοπό, διότι διασφαλίζει την ασφαλή διάθεση των φαρμάκων και την παροχή υπεύθυνης επιστημονικής συμβουλής προς τον πολίτη με πρωταρχικό σκοπό την αποτροπή οποιδήποτε κινδύνου βλάβης της υγείας του.⁵⁴ Εκ της απόφασης αυτής, η οποία έκρινε νόμιμη την ίδρυση φαρμακείου από μη

διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης ως προς την καταλληλότητα και αναγκαιότητα ενός μέτρου και, συνεπώς, ο δικαστικός έλεγχος της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας περιορίζεται στην κρίση εάν η θεσπιζόμενη ρύθμιση είτε είναι προδήλως απρόσφορη είτε υπερβαίνει προδήλως το απαραίτητο για την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού μέτρο.», ΣτΕ Ολ. 203/2020, σκ. 14.

⁵² Πρβλ. ΣτΕ 1964/2016.

⁵³ «Επειδή, με το ανωτέρω περιεχόμενο, η εξουσιοδοτική διάταξη του ν. 4509/2017 και οι προσβαλλόμενες ρυθμίσεις του π.δ/τος 64/2018, που κείνται εντός των ορίων της εξουσιοδότησης, δεν αντίκεινται στο Σύνταγμα. Ειδικότερα, με τις ρυθμίσεις αυτές διασφαλίζεται, κατά τρόπο συστηματικό και συνεκτικό, ο επιδιωκόμενος από τον νομοθέτη σκοπός, ήτοι η άρση των αδικαιολόγητων εμποδίων στην επιχειρηματική ελευθερία κατά τη χορήγηση άδειας ίδρυσης φαρμακείων και την άσκηση της σχετικής δραστηριότητας, ώστε να ενισχυθεί μεν ο ανταγωνισμός, που συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη της Χώρας και στην προστασία του καταναλωτικού κοινού, παραλλήλως, όμως, με τη θέσπιση των πρόσφορων και αναγκαίων εγγυήσεων και περιορισμών, να μην διακυβεύεται η συνταγματική υποχρέωση προστασίας της δημόσιας υγείας και, ειδικότερα, η λειτουργία της λιανικής αγοράς των φαρμακευτικών προϊόντων με επιστημονικά κριτήρια και με τους προσήκοντες κανόνες δεοντολογίας.», ΣτΕ Ολ. 203/2020, σκ. 17.

⁵⁴ «Όπως ήδη εκτέθηκε, προβλέπεται παροχή όλων των υπηρεσιών που αφορούν τη διάθεση των φαρμάκων από τον υπεύθυνο για τη λειτουργία του φαρμακείου επιστήμονα φαρμακοποιό και η συνακόλουθη ανάληψη, εκ μέρους του, προσωπικής ευθύνης για τις παρεχόμενες υπηρεσίες, βάσει της νομοθεσίας που διέπει την άσκηση του επαγγέλματός του, ώστε η τροποποίηση του καθεστώτος αδειοδότησης των φαρμακείων να μην υπονομεύσει την ασφαλή και με ποιοτικές εγγυήσεις πρόσβαση του πληθυσμού στα φάρμακα, καθορίζονται ιδιότητες ασυμβίβαστες με την συμμετοχή προσώπου ως εταίρου σε επιχείρηση εκμεταλλεύσιμη φαρμακείο υπό εταιρική μορφή, ώστε να

φαρμακοποιό, εφόσον επιστημονικός υπεύθυνος παραμένει φαρμακοποιός με συμμετοχή σε ποσοστό τουλάχιστον 33%, συνάγεται ότι η επαγγελματική ελευθερία δεν προστατεύει απλώς την οικονομική εκμετάλλευση μιας δραστηριότητας, αλλά προϋποθέτει και την τήρηση όρων που εξασφαλίζουν ότι η δραστηριότητα αυτή ασκείται σύμφωνα με τον κοινωνικό της προορισμό.

Στο ίδιο πλαίσιο, με τις αποφάσεις ΣτΕ 228-232/2014 το Δικαστήριο εξέτασε την νομιμότητα επιβολής των πληθυσμιακών κριτηρίων ως προϋπόθεση ίδρυσης και λειτουργίας φαρμακείων. Το Δικαστήριο δικαιολόγησε, στην περίπτωση αυτή, τη νομοθετική παρέμβαση στην ακώλυτη άσκηση της επαγγελματικής ελευθερίας στηριζόμενο αφενός στην «εξασφάλιση της βιωσιμότητας των φαρμακείων, και μάλιστα υπό συνθήκες λειτουργίας τους εκτός όρων ελεύθερου ανταγωνισμού, καθώς και ορθολογική και ισόρροπη κατανομή τους σε ολόκληρη την Χώρα, προκειμένου να εξασφαλίζεται ο άμεσος και με ποιοτικά εχέγγυα εφοδιασμός του συνόλου του πληθυσμού με τα αναγκαία φάρμακα» και αφετέρου στην «αποτροπή του κινδύνου σοβαράς διαταράξεως της οικονομικής ισορροπίας του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως», χαρακτηρίζοντας, εξάλλου, τους λόγους αυτούς ως επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος.⁵⁵ Κατέληξε δε στο συμπέρασμα ότι τα πληθυσμιακά κριτήρια είναι αναλογικά, διότι εκτίμησε πως αποσκοπούν στην καταπολέμηση του υπερπληθυσμού των φαρμακείων, στην αποτροπή των φαινομένων υπερσυνταγογραφήσεως και κατευθυνομένης συνταγογραφήσεως και

αποτρέπεται η αθέμιτη επίδραση επιχειρηματικών συμφερόντων στη λειτουργία των φαρμακείων, θεσπίζεται ανώτατος αριθμός αδειών, ώστε να αποφεύγεται η δημιουργία ολιγοπωλίων, και η άδεια ίδρυσης φαρμακείου, χορηγούμενη μόνο σε φυσικά πρόσωπα, παραμένει προσωποπαγής. Εξάλλου, ο υπεύθυνος για τη λειτουργία του φαρμακείου επιστήμονας φαρμακοποιός, που διαθέτει λόγω της πανεπιστημιακής του εκπαίδευσης, εξειδικευμένη γνώση για τα φάρμακα, καθώς και εμπειρία σε χρήση φαρμάκων και φαρμακευτικών ιδιοσκευασμάτων, διέπεται δε από δεοντολογικούς κανόνες κατά την άσκηση του επαγγέλματος, δεν είναι απλός υπάλληλος του επενδυτή επιχειρηματία, αλλά κατέχει το 1/3 του εταιρικού κεφαλαίου της ΕΠΕ, μετέχοντας κατά το ποσοστό αυτό στα κέρδη και τις ζημίες της. Το σημαντικό αυτό ποσοστό συμμετοχής διασφαλίζει για τον υπεύθυνο φαρμακοποιό έναν αποφασιστικό ρόλο στην, κατά τους κανόνες της οικείας επιστήμης και προς μείζονα διασφάλιση της δημόσιας υγείας, λειτουργία της ευρισκόμενης υπό τον έλεγχο αδειούχου-μη φαρμακοποιού επιχείρησης, χωρίς να αναιρεί το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα της εν μέρει απελευθέρωσης του καθεστώτος αδειοδότησης των φαρμακείων. Το ποσοστό αυτό εξασφαλίζει επαρκώς και την επαγγελματική ανεξαρτησία του υπεύθυνου φαρμακοποιού, εν σχέσει προς τα επιχειρηματικά συμφέροντα του αδειούχου-μη φαρμακοποιού, και δεν απαιτείται για τον σκοπό αυτό η πλειοψηφική συμμετοχή του στο εταιρικό κεφάλαιο. Άλλωστε, η νομοθεσία περί ΕΠΕ δεν προβλέπει την δυνατότητα αποβολής εταίρου, με απόφαση της πλειοψηφίας των λοιπών εταίρων, τούτο δε αποτελεί πρόσθετη εγγύηση ανεξαρτησίας του υπεύθυνου φαρμακοποιού, έναντι ενδεχόμενων πιέσεων από αμιγώς επιχειρηματικά συμφέροντα. Επιπροσθέτως, ενέργειες του φαρμακοποιού, αντίθετες προς τις απορρέουσες από τον Κώδικα Δεοντολογίας και τις λοιπές νόμιμες υποχρεώσεις του επιταγές, όπως η τυχόν ανάκληση της άδειας για παραβάσεις της φαρμακευτικής νομοθεσίας ή η μείωση του κύκλου εργασιών του φαρμακείου από απώλεια της φήμης του, έχουν δυσμενείς επιπτώσεις και στο επιχειρηματικό συμφέρον του εταίρου φαρμακοποιού και λειτουργούν αποτρεπτικά για την πλημμελή άσκηση των καθηκόντων του.», *ibid*, σκ. 17.

⁵⁵ ΣτΕ 228/2014, σκ. 8.

στην εξασφάλιση της ορθολογικής κατανομής των φαρμακείων στις διάφορες περιοχές της χώρας.⁵⁶ Η συλλογιστική αυτή είναι χαρακτηριστική της σύγχρονης προσέγγισης της αναλογικότητας, καθώς εμφανίζεται ότι το Δικαστήριο δεν εξετάζει αν περιορίζεται η οικονομική ελευθερία, αλλά αν ο περιορισμός αυτός υπηρετεί έναν σκοπό θεμελιώδη ώστε να δικαιολογεί την επέμβαση.

Η ίδια προσέγγιση έχει υιοθετηθεί και από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην υπόθεση C-531/06, Επιτροπή κατά Ιταλίας,⁵⁷ το ΔΕΕ δέχθηκε ότι περιορισμοί σχετικά με την ιδιοκτησία φαρμακείων μπορούν να δικαιολογηθούν από την ανάγκη προστασίας της δημόσιας υγείας.⁵⁸ Η απόφαση αυτή αναγνωρίζει ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν αυξημένο περιθώριο εκτίμησης σε τομείς όπου η οικονομική δραστηριότητα συνδέεται άμεσα με την υγεία του πληθυσμού.⁵⁹

⁵⁶ «Ο περιορισμός, όμως, αυτός, ο οποίος ορίζεται γενικώς και κατά τρόπο αντικειμενικό και αφορά ένα επάγγελμα, η άσκηση του οποίου συνδέεται αμέσως με τη δημόσια υγεία, αποσκοπεί, κατά τα εκτιθέμενα και στην αιτιολογική έκθεση του ανωτέρω ν. 3457/2006, στην καταπολέμηση του πληθωρισμού των φαρμακείων με τις εντεύθεν γεννώμενες παρενέργειες, όπως είναι τα φαινόμενα υπερσυνταγογραφήσεως και κατευθυνομένης συνταγογραφήσεως, τα οποία προκάλεσε, και κατά το παρελθόν, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, η υπέρμετρη, εν όψει του μεγέθους του πληθυσμού της χώρας και των αναγκών του σε φάρμακα, αύξηση του αριθμού των φαρμακείων (περί τα 10.000 λειτουργούντα φαρμακεία), ιδιαιτέρως στα μεγάλα αστικά κέντρα και η συνεπεία τούτου ανάπτυξη αθεμίτου ανταγωνισμού μεταξύ των φαρμακοποιών, στην προσπάθειά τους να εξασφαλίσουν την οικονομική βιωσιμότητα των φαρμακείων τους. Τα φαινόμενα αυτά, εκτός των επιπτώσεων που ενδέχεται να έχουν για τη δημόσια υγεία - εν όψει, προφανώς, του ότι, σε περίπτωση που τα φάρμακα λαμβάνονται χωρίς αποχρώντα λόγο, είναι δυνατό να προκαλέσουν σοβαρή βλάβη στην υγεία των πολιτών - έχουν ως συνέπεια και την οικονομική επιβάρυνση του Δημοσίου και των ασφαλιστικών οργανισμών, των οποίων απειλείται η οικονομική βιωσιμότητα. Περαιτέρω, η θέσπιση της ανωτέρω ρυθμίσεως αποβλέπει, όπως προκύπτει από την ίδια ως άνω αιτιολογική έκθεση του ν. 3457/2006, και στην εξασφάλιση της ορθολογικής κατανομής των φαρμακείων στις διάφορες περιοχές της χώρας και, διά του τρόπου αυτού, στην εξασφάλιση της ευχερούς προσβάσεως του συνόλου των πολιτών στην αγορά φαρμάκου, υπό την έννοια, προφανώς, ότι, εφόσον οι φαρμακοποιοί δεν θα έχουν τη δυνατότητα, λόγω των πληθυσμιακών κριτηρίων, να ιδρύσουν φαρμακείο σε περιοχές, στις οποίες υπάρχει ήδη επαρκής αριθμός φαρμακείων, θα υποχρεωθούν εκ των πραγμάτων να επιδιώξουν την ίδρυση φαρμακείου σε περιοχές οι οποίες εμφανίζονται λιγότερο ελκυστικές και όπου, για το λόγο αυτόν, υπάρχει έλλειψη φαρμακείων.», *ibid*, σκ. 9.

⁵⁷ ΔΕΕ, Υπόθεση C-531/06, Επιτροπή κατά Ιταλίας, 2009.

⁵⁸ «Κατόπιν όλων των ανωτέρω, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η ρύθμιση η οποία αποτελεί το αντικείμενο της προσαπτομένης παραβάσεως είναι κατάλληλη για την επίτευξη του σκοπού που συνίσταται στην εγγύηση του ασφαλούς και με ποιοτικά εχέγγυα εφοδιασμού του πληθυσμού με φάρμακα και, κατ' ακολουθία, της προστασίας της δημόσιας υγείας.» και «Κατά συνέπεια, η εθνική ρύθμιση είναι κατάλληλη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο. Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι περιορισμοί που απορρέουν από την εν λόγω ρύθμιση μπορούν να δικαιολογηθούν από τον σκοπό αυτό.», *ibid*, σκ. 81 και 88.

⁵⁹ «Όταν πρόκειται να εξακριβωθεί αν έχει τηρηθεί η υποχρέωση αυτή, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι η υγεία και η ζωή των ανθρώπων καταλέγονται μεταξύ των κυριότερων αγαθών ή συμφερόντων που προστατεύονται από τη Συνθήκη και ότι απόκειται στα κράτη μέλη να καθορίζουν το επίπεδο προστασίας της δημόσιας υγείας που προτίθενται να παρέχουν και τον τρόπο επίτευξης του επιπέδου αυτού. Αφού το επίπεδο αυτό ενδέχεται να ποικίλλει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν συναφώς περιθώρια

Αναφορικά με την φαρμακευτική αγορά και την καταναλωτική προστασία η απόφαση ΣτΕ 1138/2024, εξέτασε αίτηση ακύρωσης κατά Κοινής Υπουργικής Απόφασης, με την οποία επιτρέπεται η διάθεση φαρμάκων μέσω διαδικτύου αποκλειστικά για την υποκατηγορία των Γενικής Διάθεσης Φαρμάκων (ΓΕ.ΔΙ.ΦΑ.) και όχι για το σύνολο των μη συνταγογραφούμενων φαρμάκων (ΜΗ.ΣΥ.ΦΑ.). Το Συμβούλιο της Επικρατείας αντιμετωπίζοντας ζήτημα ερμηνείας του ενωσιακού δικαίου, προχώρησε στην υποβολή προδικαστικών ερωτημάτων προς το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τη συμβατότητα των εθνικών περιορισμών με το πλαίσιο της οδηγίας 2001/83/EK για τα φάρμακα που προορίζονται για ανθρώπινη χρήση. Στην απόφαση αυτή το Δικαστήριο συμπέρανε ότι η προστασία του καταναλωτή και η ασφάλεια των συναλλαγών δεν είναι μόνες αυτές αρκετές να δικαιολογήσουν περιορισμούς στην άσκηση της επαγγελματικής ελευθερίας, αλλά απαιτείται να διακυβεύεται, συγχρόνως, η απόλαυση του δικαιώματος της υγείας. Αποτυπώνει, μάλιστα, την αυξανόμενη επιρροή του ενωσιακού δικαίου στη διαμόρφωση των ορίων της επαγγελματικής ελευθερίας, με την έννοια ότι το εθνικό δικαστήριο δεν εξετάζει πλέον αποκλειστικά τη συμβατότητα ενός περιορισμού σύμφωνα με το Σύνταγμα, αλλά οφείλει να τον αξιολογεί και υπό το πρίσμα του ενωσιακού δικαίου και της νομολογίας των ευρωπαϊκών δικαστηρίων.

2.2.2. Η νομολογία περί κοινωνικής ασφάλισης

Η επαγγελματική ελευθερία συγκρούεται, επίσης, με δημοσιονομικές και κοινωνικές πολιτικές που αποσκοπούν στη διατήρηση της βιωσιμότητας των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Στην απόφαση ΣτΕ 703/2024, το Συμβούλιο της Επικρατείας εξέτασε τη συνταγματικότητα ειδικής κράτησης επί φαρμακευτικών δαπανών υπέρ του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και υγείας. Στην υπόθεση αυτή η επέμβαση του κράτους δεν αφορούσε άμεσο περιορισμό πρόσβασης σε επάγγελμα, αλλά οικονομική επιβάρυνση των δραστηριοποιούμενων στον φαρμακευτικό τομέα. Εντούτοις, η οικονομική αυτή επιβάρυνση επηρεάζει άμεσα την άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας και, επομένως, εμπίπτει στο πεδίο προστασίας της οικονομικής ελευθερίας.

εκτίμησης» και «Εντούτοις, ενόψει του περιθωρίου εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κράτη μέλη και το οποίο αναφέρθηκε στη σκέψη 36 της παρούσας αποφάσεως, ένα κράτος μέλος μπορεί να κρίνει ότι υφίσταται κίνδυνος παραβάσεως, στην πράξη, των νομοθετικών διατάξεων που σκοπούν στη διασφάλιση της επαγγελματικής ανεξαρτησίας των φαρμακοποιών, δεδομένου ότι το συμφέρον των μη φαρμακοποιών για την επίτευξη κέρδους δεν μετριάζεται κατά τρόπο ανάλογο προς το συμφέρον των ανεξάρτητων φαρμακοποιών και δεδομένου ότι η εξάρτηση των φαρμακοποιών, ως μισθωτών, από τον έχοντα την εκμετάλλευση του φαρμακείου θα περιορίζε τη δυνατότητά τους να αντιταχθούν στις οδηγίες του έχοντος την εκμετάλλευση, *ibid*, σκ. 36 και 84.

Το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η προστασία της δημόσιας υγείας και η διασφάλιση της βιωσιμότητας των φορέων κοινωνικής ασφάλισης αποτελούν σκοπούς ιδιαίτερης συνταγματικής σημασίας. Ιδίως σε έναν τομέα, όπως η φαρμακευτική δαπάνη, όπου η ανεξέλεγκτη αύξηση του κόστους μπορεί να επηρεάσει την πρόσβαση των πολιτών σε υπηρεσίες υγείας, ο νομοθέτης διαθέτει ευρύτερο περιθώριο εκτίμησης.⁶⁰ Ωστόσο, το περιθώριο εκτίμησης του νομοθέτη δεν κωλύει τον έλεγχο επί των παραγόμενων ρυθμίσεων και την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας. Το Δικαστήριο εξέτασε αν η επιβάρυνση συνδέεται πραγματικά με τον επιδιωκόμενο σκοπό και αν κατανέμεται με τρόπο που δεν οδηγεί σε υπέρμετρη θυσία συγκεκριμένης επαγγελματικής κατηγορίας.⁶¹ Εφαρμόζοντας την αρχή της αναλογικότητας κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η ειδική κράτηση επί φαρμακευτικών δαπανών «δεν αποτελεί, ενόψει και του ύψους αυτής, υπέρμετρο περιορισμό της επαγγελματικής ελευθερίας των συναλλασσόμενων με το Δημόσιο ή τα ν.π.δ.δ. (εν προκειμένω τον Ε.Ο.Π.Υ.Υ.) επιχειρήσεων».⁶² Η απόφαση εντάσσεται στη γενικότερη τάση της νομολογίας μετά την οικονομική κρίση, σύμφωνα με την οποία η οικονομική ελευθερία μπορεί να περιορίζεται για την επίτευξη σκοπών κοινωνικής πολιτικής, υπό την προϋπόθεση ότι η επέμβαση παραμένει ελεγχόμενη και

⁶⁰ «Συνεπώς, η εξασφάλιση της βιωσιμότητας των φαρμακείων, και μάλιστα υπό συνθήκες λειτουργίας τους εκτός όρων ελεύθερου ανταγωνισμού, καθώς και η ορθολογική και ισόρροπη κατανομή τους σε ολόκληρη την Χώρα, προκειμένου να εξασφαλίζεται ο άμεσος και με ποιοτικά εχέγγυα εφοδιασμός του συνόλου του πληθυσμού με τα αναγκαία φάρμακα, αποτελούν επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος.», ΣτΕ 703/2024, σκ. 16.

⁶¹ «Ο δικαστικός έλεγχος τήρησης της αρχής της ισότητας, που είναι έλεγχος ορίων και όχι των κατ'αρχήν επιλογών του νομοθέτη ή της ουσιαστικής ορθότητας των τιθέμενων νομικών κανόνων, περιορίζεται ειδικότερα στην έκδηλη υπέρβαση των ορίων που διαγράφονται από την εν λόγω συνταγματική αρχή. Κατά τον έλεγχο δε αυτόν αναγνωρίζεται στον κοινό νομοθέτη ή την κατ'εξουσιοδότηση θεσμοθετούσα Διοίκηση η ευχέρεια να ρυθμίσει με ενιαίο ή με διαφορετικό τρόπο τις ποικίλες προσωπικές ή πραγματικές καταστάσεις και σχέσεις, λαμβάνοντας υπόψη τις υφιστάμενες κοινωνικές, οικονομικές, επαγγελματικές ή άλλες συνθήκες, που συνδέονται με καθεμία από τις καταστάσεις ή σχέσεις αυτές, με βάση γενικά και αντικειμενικά κριτήρια, που βρίσκονται σε συνάφεια προς το αντικείμενο της ρύθμισης. Πρέπει, όμως, η επιλεγόμενη ρύθμιση να κινείται μέσα στα όρια, τα οποία διαγράφονται από την αρχή της ισότητας και αποκλείουν τόσο την εκδήλως άνιση μεταχείριση, είτε με τη μορφή της εισαγωγής καθαρά χαριστικού μέτρου ή προνομίου μη συνδεομένου προς αξιολογικά κριτήρια, είτε με τη μορφή της επιβολής αδικαιολόγητης επιβάρυνσης, όσο και την αυθαίρετη εξομοίωση διαφορετικών καταστάσεων ή την ενιαία μεταχείριση προσώπων που τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες, με βάση όλως τυπικά ή συμπτωματικά ή άσχετα μεταξύ τους κριτήρια ή αντιθέτως τη διαφορετική μεταχείριση των αυτών ή παρόμοιων καταστάσεων.» και «Επειδή, περαιτέρω, όπως έχει παγίως κριθεί, η ελευθερία άσκησης επαγγελματικής ή επιχειρηματικής δραστηριότητας, ως ειδικότερη εκδήλωση της οικονομικής ελευθερίας, την οποία κατοχυρώνει ως ατομικό δικαίωμα το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος, δεν παρακωλύει τη θέσπιση από τον νομοθέτη περιορισμών που τίθενται κατά τρόπο γενικό και αντικειμενικό, για λόγους προστασίας του δημόσιου και κοινωνικού συμφέροντος. Οι επιβαλλόμενοι κατά τα ανωτέρω περιορισμοί, ενόψει της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας που κατοχυρώνεται με το άρθρο 25 παρ. 1 εδ. τέταρτο του Συντάγματος, πρέπει να είναι πρόσφοροι και αναγκαίοι και να συνάπτονται με τον σκοπό που επιδιώκει ο νόμος, επιβάλλεται δε πάντοτε να υπάρχει εύλογη σχέση μεταξύ του συγκεκριμένου μέτρου και του επιδιωκόμενου σκοπού.», *ibid*, σκ. 16 και 17.

⁶² *Ibid*, σκ. 17

αιτιολογημένη. Εκ της αποφάσεως αυτής συνήχθη ότι η επαγγελματική ελευθερία δύναται να εξεταστεί και ως στοιχείο ενός συστήματος κοινωνικής αλληλεγγύης, διότι ο επαγγελματίας δεν θεωρείται μόνο φορέας οικονομικής δραστηριότητας, αλλά και μέρος μιας κοινωνικής δομής στην οποία μπορούν να επιβληθούν εύλογες υποχρεώσεις.

2.2.3. Η νομολογία περί φορολογίας

Με την απόφαση ΣτΕ Ολ. 869/2025 το Δικαστήριο έκρινε επί της συνταγματικότητας ρύθμισης που επέτρεπε την αναστολή χρήσης ή την απενεργοποίηση του Αριθμού Φορολογικού Μητρώου (ΑΦΜ) σε περιπτώσεις παραβατικής συμπεριφοράς σχετικής με φοροδιαφυγή. Ειδικότερα, το ΣτΕ αναγνώρισε ότι η απενεργοποίηση του ΑΦΜ δεν αποτελεί απλό διαδικαστικό μέτρο, αλλά μέτρο με εξαιρετικά βαριές συνέπειες για την οικονομική δραστηριότητα του προσώπου, δεδομένου ότι ο ΑΦΜ αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για τη συμμετοχή στις οικονομικές συναλλαγές και η αναστολή χρήσης του ισοδυναμεί πρακτικά με αναστολή άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας. Με το σκεπτικό αυτό, το Δικαστήριο εφάρμοσε την αρχή της αναλογικότητας με ιδιαίτερη αυστηρότητα και κατέληξε στο ότι ναι μεν η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής αποτελεί επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος, παρά ταύτα, το μέσο που επιλέχθηκε απαιτεί υπέρμετρες επιβαρύνσεις, καθώς συνέπειά του συνιστά ουσιαστικά η οικονομική αδυναμία λειτουργίας της δραστηριότητας του επαγγελματία.⁶³ Κατά τη συλλογιστική αυτή η ρύθμιση που επέτρεπε την αναστολή χρήσης ή την απενεργοποίηση του ΑΦΜ σε περιπτώσεις φοροδιαφυγής αποτελεί έμμεσο περιορισμό της επαγγελματικής ελευθερίας, καθόσον η κρατική παρέμβαση απολήγει σε μία μορφή απαγόρευσης επιβάλλοντας διοικητικά ή τεχνικά κωλύματα δραστηριοποίησης. Το ΣτΕ, εν προκειμένω, επιβεβαιώνει ότι ο συνταγματικός έλεγχος πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις πραγματικές συνέπειες ενός μέτρου και όχι μόνο το αν επιτυγχάνει το σκοπό για τον οποίο προορίζεται.

Υπό το ίδιο πρίσμα η απόφαση ΣτΕ 483/2025 κατέδειξε ότι η επιβολή της κύρωσης της διαγραφής από το μητρώο διακινητών πετρελαίου θέρμανσης για τον επαγγελματία που δραστηριοποιείται στον συγκεκριμένο τομέα, συνεπάγεται ουσιαστικά αδυναμία συνέχισης της οικονομικής

⁶³ «Επειδή, η προβλεπόμενη στην περ. α΄ της παραγράφου 4 του άρθρου 11 του ν. 4174/2013, όπως ισχύει κατά τον κρίσιμο χρόνο, δυνατότητα της φορολογικής διοίκησης να αναστέλλει την χρήση αριθμού φορολογικού μητρώου ή να προβαίνει σε απενεργοποίησή του, (μεταξύ άλλων) εάν υφίστανται αντικειμενικά στοιχεία τα οποία υποδηλώνουν ότι ο φορολογούμενος διαπράττει φοροδιαφυγή, συνιστά βαθειά επέμβαση στην οικονομική ζωή του εν λόγω φορολογούμενου, φυσικού ή νομικού προσώπου, η οποία κατ' ουσίαν ισοδυναμεί με απαγόρευση άσκησης της οικονομικής δραστηριότητας.», ΣτΕ Ολ. 869/2025, σκ. 10.

δραστηριότητας. Για τον λόγο αυτό η προαναφερόμενη κύρωση αξιολογήθηκε όχι μόνο ως μέτρο διοικητικής τάξης αλλά και ως απόλυτος περιορισμός της επαγγελματικής ελευθερίας. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η επιβολή τόσο σοβαρής κύρωσης για τυπική παράβαση καταχώρισης συναλλαγών υπερέβαινε το αναγκαίο μέτρο.⁶⁴ Η απόφαση αυτή στηρίζεται στην παραδοχή ότι η διοικητική κύρωση πρέπει να βρίσκεται σε εύλογη σχέση με τη βαρύτητα της παράβασης. Επιβεβαίωσε δε ότι η αποτελεσματική εποπτεία της αγοράς αποτελεί θεμιτό σκοπό, αλλά δεν μπορεί να επιτυγχάνεται με κυρώσεις που εξομοιώνονται πρακτικά με επαγγελματική απαγόρευση.

Την πεμπουσία της φορολογίας όσον αφορά την πρόσφατα διαμορφωμένη νομολογία συνιστά η θέσπιση ελάχιστου τεκμαρτού εισοδήματος για τους ελεύθερους επαγγελματίες, που επήλθε με τον ν. 5073/2023. Ο νομοθέτης, επικαλούμενος την ανάγκη καταπολέμησης της φοροδιαφυγής και την εξασφάλιση της φορολογικής ισότητας, εισήγαγε μηχανισμό προσδιορισμού ελάχιστης φορολογητέας ύλης ανεξάρτητα από το δηλωθέν εισόδημα. Ο κατώτατος μισθός επιλέχθηκε ως αντικειμενικός οικονομικός δείκτης, καθώς αποτυπώνει την ελάχιστη οικονομική αξία της εργασίας που παρέχεται από υπαλλήλους και εργατοτεχνίτες στο σύγχρονο κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο της χώρας. Τα κριτήρια που προβλέπει ο νόμος, ιδίως το είδος και η διάρκεια άσκησης της επαγγελματικής δραστηριότητας, οι συνθήκες που καταδεικνύουν περιορισμένη – κυρίως ως προς τη χρονική της έκταση– απασχόληση, ο αριθμός των εργαζομένων και ο κύκλος εργασιών της επιχείρησης, λειτουργούν ως αντικειμενικές ενδείξεις της οικονομικής ισχύος και, κατ' επέκταση, της φοροδοτικής ικανότητας του φορολογουμένου. Με τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 1796-1802/2025 κρίθηκε ότι τα στοιχεία αυτά, που αποτελούν τη βάση του τεκμηρίου προσδιορισμού του εισοδήματος, είναι γενικής και αντικειμενικής φύσεως, συνδέονται άμεσα με

⁶⁴ «Επειδή, το κυρωτικό μέτρο της διαγραφής από το Μητρώο ΔΙ.ΠΕ.ΘΕ. συνεπάγεται σοβαρή επέμβαση σε συνταγματικώς προστατευόμενα αγαθά του επιτηδευματία σε βάρος του οποίου επιβάλλεται. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι ο διαγραφόμενος από το εν λόγω μητρώο έμπορος υγρών καυσίμων αποστερείται -και μάλιστα οριστικώς, εφόσον ο νόμος δεν ορίζει ότι η διαγραφή διαρκεί για περιορισμένο χρονικό διάστημα– της δυνατότητας να δραστηριοποιείται στη διακίνηση του πετρελαίου θέρμανσης, η οποία συνιστά βασικό αντικείμενο της επιχειρηματικής του δραστηριότητας και, κατ' επέκταση, σημαντική πηγή απόκτησης εισοδήματος (πρβλ. απόφαση ΔΕΕ της 14.9.2023, C-820/21, ..., σκ. 58), ο έμπορος αυτός υφίσταται σοβαρό περιορισμό της οικονομικής και επαγγελματικής ελευθερίας του, καθώς και των περιουσιακών δικαιωμάτων του, ήτοι αγαθών των οποίων η προστασία κατοχυρώνεται με τις διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 1 και 17 παρ. 1 του Συντάγματος. Και ναι μεν η επιβολή της εν λόγω κύρωσης αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος [δηλ. στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής που προκαλεί το εκτεταμένο λαθρεμπόριο κατά τη διακίνηση του ως άνω καυσίμου και στη διασφάλιση όρων υγιούς ανταγωνισμού μεταξύ των οικείων επιχειρήσεων της αγοράς προς προστασία των καταναλωτών και προαγωγή της εθνικής οικονομίας], αλλά ο ως άνω σκοπός του νομοθέτη – και μόνον αυτός – δεν επαρκεί για να καταστήσει συνταγματικώς ανεκτή την επίμαχη ρύθμιση.», ΣτΕ 483/2025, σκ. 16.

τον σκοπό της ρύθμισης, ανταποκρίνονται στα διδάγματα της κοινής πείρας και δικαιολογούν τη συναγωγή του σχετικού τεκμηρίου.

Κατά συνέπεια, ο τεκμαρτός προσδιορισμός του ετήσιου ελάχιστου καθαρού φορολογητέου εισοδήματος από ατομική επιχειρηματική δραστηριότητα δεν υπερβαίνει τα όρια της διακριτικής ευχέρειας του νομοθέτη ως προς τον καθορισμό του κατάλληλου τρόπου φορολόγησης συγκεκριμένων κατηγοριών φορολογουμένων. Τουναντίον, συνιστά συνταγματικά αποδεκτό μηχανισμό εκτίμησης της πραγματικής φοροδοτικής ικανότητας των φυσικών προσώπων που ασκούν ατομική επιχειρηματική δραστηριότητα και δεν αντίκειται στις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 1 και 5, καθώς και 78 παρ. 1 του Συντάγματος, ούτε στις αρχές της καθολικότητας και της φορολογικής ισότητας που απορρέουν από αυτές.⁶⁵

Πάντως, το κρίσιμο συνταγματικό ζήτημα δεν είναι αν η πάταξη της φοροδιαφυγής αποτελεί θεμιτό σκοπό, αλλά αν η φορολογική συμμόρφωση και η δίκαιη κατανομή των δημοσίων βαρών αποτελούν συνταγματικά θεμιτούς στόχους που συνδέονται με το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος και την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης. Το ζήτημα αφορούσε ουσιαστικά τη σχέση μεταξύ του σκοπού αυτού και του συγκεκριμένου μέσου που επέλεξε ο νομοθέτης, ήτοι κατά πόσο η τεκμαρτή φορολόγηση αποτελεί πρόσφορο και αναγκαίο εργαλείο ή αν μετακυλίζει στους συνεπείς επαγγελματίες το βάρος της αδυναμίας αποτελεσματικού φορολογικού ελέγχου. Η νομολογιακή προσέγγιση του Συμβουλίου της Επικρατείας κινήθηκε και πάλι στη γραμμή ότι ο νομοθέτης διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης στον σχεδιασμό της φορολογικής πολιτικής. Μολαταύτα, η φορολογική υποχρέωση δεν δύναται να απολήγει σε υπέρμετρη επιβάρυνση συγκεκριμένης επαγγελματικής κατηγορίας ούτε να αγνοεί πλήρως την πραγματική οικονομική κατάσταση του φορολογουμένου. Το Δικαστήριο με τις αποφάσεις αυτές βρέθηκε σε λεπτή ισορροπία, καθώς, αφενός αναγνώρισε ότι η επαγγελματική ελευθερία δεν αποκλείει την επιβολή οικονομικών υποχρεώσεων, αφετέρου υπενθύμισε ότι η φορολογική εξουσία, όπως κάθε μορφή

⁶⁵ «Έτσι, καθιερώνεται τεκμήριο μαχητό, το οποίο δεν αντίκειται στις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 5 και 20 παρ. 1 του Συντάγματος περί της αναλογικής ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών και περί του δικαιώματος παροχής δικαστικής προστασίας, αντίστοιχα.» και «Επειδή, σύμφωνα με όσα έγιναν ερμηνευτικώς δεκτά στη σκέψη 10, η θέσπιση του επίδικου τεκμηρίου, η οποία αποβλέπει στη σύλληψη διαφεύγουσας φορολογητέας ύλης και στη δικαιότερη φορολόγηση και βασίζεται σε ένα σύστημα προσδιορισμού εισοδήματος κατ' εφαρμογή γενικών και αντικειμενικών κριτηρίων, δεν αποτελεί, ενόψει των αναφερόμενων στον νόμο κριτηρίων επί τη συνδρομή των οποίων επιβάλλεται, υπέρμετρο περιορισμό της επαγγελματικής ελευθερίας, ο οποίος να εξωθεί σε αλλαγή επαγγέλματος όσους ασκούν τη συγκεκριμένη δραστηριότητα, ούτε, πολύ περισσότερο, θίγει τον πυρήνα του δικαιώματος ώστε να καθίσταται αδύνατη ή ουσιαστικά δυσχερής η άσκηση επιχειρηματικής ή επαγγελματικής δραστηριότητας.», ΣτΕ Ολ. 1796/2025, σκ. 34 και 37.

κρατικής εξουσίας, υπόκειται σε συνταγματικούς περιορισμούς. Σημαίνουσα οπτική των εν λόγω αποφάσεων αποτελεί το γεγονός ότι η επαγγελματική ελευθερία δεν προστατεύει μόνο την τυπική δυνατότητα άσκησης ενός επαγγέλματος, αλλά και την πραγματική δυνατότητα οικονομικής επιβίωσης μέσω αυτού υπό την έννοια ότι μέτρα που επιβαρύνουν υπέρμετρα την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας πρέπει να ελέγχονται όχι μόνο ως προς τη νομιμότητά τους αλλά και ως προς τις ουσιαστικές επιπτώσεις τους.

2.2.4. Η νομολογία περί προστασίας καταναλωτών

Η άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας προϋποθέτει συμμόρφωση προς κανόνες διαφάνειας, προστασίας των καταναλωτών και εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσονται οι αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 1794-1795/2025, σχετικά με την υποχρέωση των οδηγών ταξί να φέρουν εμφανή σήμανση σχετικά με τη δυνατότητα αποδοχής πληρωμών μέσω καρτών. Το ζήτημα που τέθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου αφορούσε κατά πόσο η υποχρέωση αυτή αποτελεί υπέρμετρο περιορισμό της επαγγελματικής ελευθερίας ή αν συνιστά θεμιτό μέτρο οργάνωσης της αγοράς και προστασίας των συναλλασσομένων.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η υποχρέωση αυτή δεν θίγει τον πυρήνα της επαγγελματικής ελευθερίας και, συγκεκριμένα, δεν εμποδίζει την άσκηση του επαγγέλματος, δεν περιορίζει την πρόσβαση σε αυτό και δεν δημιουργεί ουσιώδη οικονομική επιβάρυνση που να καθιστά δυσχερή τη δραστηριότητα του επαγγελματία.⁶⁶ Αντίθετα, το μέτρο υπηρετεί σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, καθώς ενισχύει τη διαφάνεια στις συναλλαγές, προστατεύει τον καταναλωτή και συμβάλλει στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής. Εν ολίγοις, μία ρύθμιση που επιβάλλει μια περιορισμένη υποχρέωση ενημέρωσης δεν μπορεί να εξομοιωθεί με μέτρο που αποκλείει έναν επαγγελματία από την αγορά, ενώ είναι ευνόητο ότι η άσκηση ενός επαγγέλματος διέπεται από σύνολο κανόνων στους οποίους οι επαγγελματίες οφείλουν να συμμορφώνονται. Το Δικαστήριο, λοιπόν, με τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 1794-1795/2025 συμπέρανε ότι η υποχρέωση ενημέρωσης δεν αποτελεί τέτοιας έντασης περιορισμό που θα απέτρεπε την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας.

2.2.5. Η νομολογία περί πρόσβασης στο Δημόσιο, επαγγελματικών προσόντων και δικαιώματος στην παιδεία

⁶⁶ ΣτΕ Ολ. 1794/2025, σκ. 11.

Η επαγγελματική ελευθερία δεν αφορά αποκλειστικά τους ιδιώτες επαγγελματίες και την ιδιωτική οικονομική δραστηριότητα, αλλά εκτείνεται και στη δυνατότητα αξιοποίησης επαγγελματικών προσόντων και πρόσβασης σε θέσεις εργασίας υπό συνθήκες ίσης μεταχείρισης. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 1251/2024 και 949/2025, οι οποίες αφορούν την προσμέτρηση της προϋπηρεσίας εκπαιδευτικών σε ιδιωτικά σχολεία κατά τη διαδικασία μοριοδότησης για την πρόσβαση σε θέσεις μέσω ΑΣΕΠ. Το ζήτημα αφορούσε τη συνταγματικότητα της διαφορετικής μεταχείρισης μεταξύ εκπαιδευτικών με αντίστοιχη επαγγελματική εμπειρία, ανάλογα με το αν αυτή αποκτήθηκε σε δημόσιο ή ιδιωτικό εκπαιδευτικό φορέα. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η πλήρης απαγόρευση προσμέτρησης της ιδιωτικής προϋπηρεσίας δεν στηριζόταν σε επαρκή αντικειμενική αιτιολογία. Η ρύθμιση οδηγούσε σε αδικαιολόγητη υποβάθμιση της επαγγελματικής εμπειρίας, η οποία είχε αποκτηθεί σε συναφές αντικείμενο.

Από το σκεπτικό των αποφάσεων μπορεί να συναχθεί ότι η προστασία δεν περιορίζεται μόνο στην άσκηση μιας δραστηριότητας, αλλά περιλαμβάνει και την αναγνώριση της επαγγελματικής εξέλιξης του ατόμου. Το Δικαστήριο συνδύασε την προστασία της επαγγελματικής ελευθερίας με την αρχή της ισότητας. Η διαφορετική μεταχείριση επαγγελματιών απαιτεί ειδική και αντικειμενική δικαιολόγηση και εξ αυτού του λόγου η απλή επίκληση διαφορών μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα δεν επαρκεί όταν η αποκτηθείσα εμπειρία παρουσιάζει ουσιαστική συνάφεια.⁶⁷ Ειδικότερα, με τις διατάξεις των άρθρων 53 επ. του ν. 4589/2019, «υιοθετείται πάγιο σύστημα προσλήψεων εκπαιδευτικών στη δημόσια εκπαίδευση, το οποίο αποτελεί σύστημα μοριοδοτήσεως προσόντων και βασίζεται σε σημαντικό βαθμό στο κριτήριο της πιστοποιούσας την εμπειρία του υποψήφιου εκπαιδευτικού εκπαιδευτικής προϋπηρεσίας».⁶⁸

Εφάμιλλες αποφάσεις αποτελούν οι ΣτΕ Ολ. 1941–1942/2025, οι οποίες αφορούν το κανονιστικό πλαίσιο κατάταξης των αποφοίτων Ανωτέρων Καλλιτεχνικών Σχολών μετά την έκδοση του Προεδρικού Διατάγματος 85/2022. Το ζήτημα που τέθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου αφορούσε τη θέση των αποφοίτων αυτών στο σύστημα προσόντων για την πρόσβαση σε θέσεις του Δημοσίου. Η επίμαχη ρύθμιση δεν προέβλεπε ειδική κατηγορία για τους τίτλους σπουδών των Ανωτέρων Καλλιτεχνικών Σχολών, οι οποίες αντιστοιχούν σε τουλάχιστον τριετή μεταλυκειακή φοίτηση,

⁶⁷ «Μόνη δε η διαφοροποίηση στον τρόπο προσλήψεως των ιδιωτικών εκπαιδευτικών, δεν αποτελεί επαρκές αιτιολογικό έρεισμα της μη αναγνώρισεως της προϋπηρεσίας αυτών, δοθέντος ότι πρόκειται για κριτήριο το οποίο δεν συνάπτεται με την ικανότητα των υποψηφίων να ασκήσουν εκπαιδευτικό έργο.», ΣτΕ Ολ. 949/2025, σκ. 10.

⁶⁸ Ibid, σκ. 10 και ΣτΕ Ολ. 1251/2024 σκ. 13.

αλλά οδηγούσε στην κατάταξή τους στην κατηγορία Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης. Η κρίσιμη συνταγματική προβληματική αφορούσε κατά πόσο μια τέτοια κατάταξη ανταποκρινόταν στην πραγματική εκπαιδευτική και επαγγελματική αξία των τίτλων αυτών ή αν αποτελούσε αδικαιολόγητη υποβάθμιση επαγγελματικών προσόντων. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η παράλειψη πρόβλεψης ειδικής κατηγορίας μεταξύ των κατηγοριών ΔΕ και ΤΕ/ΠΕ δεν ήταν συνταγματικά ανεκτή.⁶⁹

Η ρύθμιση είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργείται αναντιστοιχία μεταξύ του επιπέδου εκπαίδευσης που είχε λάβει ο ενδιαφερόμενος και της υπηρεσιακής και επαγγελματικής αξιολόγησης του τίτλου του. Εν προκειμένω, η επαγγελματική ελευθερία συνδέεται με την αρχή της αξιοκρατίας και της ισότητας πρόσβασης στις δημόσιες θέσεις. Η διοίκηση δεν έχει τη δυνατότητα να θεσπίζει κατηγοριοποιήσεις οι οποίες στερούν από ορισμένες ομάδες προσώπων την ευκαιρία αξιοποίησης των επαγγελματικών τους προσόντων χωρίς επαρκή αντικειμενική αιτιολογία.

Οι αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 1918-1920/2025 του Συμβουλίου της Επικρατείας, επιχειρώντας να συμβιβάσει το νέο νομοθετικό πλαίσιο για τη λειτουργία ιδιωτικών πανεπιστημίων με τις διατάξεις του άρθρου 16 του Συντάγματος, αποτέλεσαν τις πιο αμφιλεγόμενες αποφάσεις των τελευταίων ετών. Το Δικαστήριο υποστήριξε ότι οι συνταγματικές διατάξεις οφείλουν να ερμηνεύονται σε συμφωνία με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, λαμβάνοντας υπόψη τόσο την ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 28 του Συντάγματος όσο και τις αρχές της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών, αποφεύγοντας, παρ' όλα αυτά, να αναφερθεί ρητά στην αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου.⁷⁰ Με τον τρόπο αυτό, συνήγαγε ότι η εγκατάσταση παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων στην Ελλάδα, καθώς και η πλήρης αναγνώριση των τίτλων σπουδών τους, είναι συνταγματικά επιτρεπτές, εφόσον διασφαλίζονται υψηλά πρότυπα ποιότητας και ακαδημαϊκής αξιοπιστίας.

⁶⁹ «Εφόσον όμως, οι σχολές καλλιτεχνικής εκπαίδευσης είχαν χαρακτηριστεί με τον ν. 1158/1981 ως ανώτερες και ο νομοθέτης δεν μετέβαλε ούτε τον χαρακτηρισμό αυτόν ούτε τον σκοπό και τη φύση της παρεχόμενης ειδικής – καλλιτεχνικής εκπαίδευσης, λαμβάνοντας υπόψη τη συνταγματική αποστολή του Κράτους για ανάπτυξη και προαγωγή της τέχνης (ΣτΕ 2264/2020), η παράλειψη του κανονιστικού νομοθέτη, που εκδηλώνεται με τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του προσβαλλόμενου Π.Δ., να προβλέψει για τους κατόχους τίτλων σπουδών των ως άνω σχολών καλλιτεχνικής εκπαίδευσης ειδική κατηγορία, μεταξύ της κατηγορίας ΔΕ και ΤΕ ή ΠΕ, όσον αφορά το δικαίωμα πρόσβασης αυτών στο Δημόσιο, παραβιάζει τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 7 του άρθρου 16 του Συντάγματος.», ΣτΕ Ολ. 1941/2025, σκ. 14.

⁷⁰ Η υπεροχή αυτή δεν συνεπάγεται υπεροχή ισχύος του ενωσιακού δικαίου έναντι του εθνικού, αλλά προτεραιότητα εφαρμογής του στις περιπτώσεις που η Ένωση έχει αναλάβει σχετική αρμοδιότητα, σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας.

Κρίσιμη παράμετρος υπήρξε αν η δραστηριότητα αυτή αποτελεί απλώς άσκηση εκπαιδευτικής λειτουργίας ή αν συνιστά και οικονομική δραστηριότητα που εμπίπτει στο πεδίο προστασίας των θεμελιωδών ελευθεριών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ολομέλεια υιοθέτησε προσέγγιση σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο, αναγνωρίζοντας ότι η παροχή εκπαιδευτικών υπηρεσιών έναντι αμοιβής αποτελεί οικονομική δραστηριότητα και επομένως συνδέεται με την ελευθερία εγκατάστασης. Το ΣτΕ επικαλέστηκε, συγχρόνως, τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, ιδίως, τις αποφάσεις Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (2020)⁷¹, Cilevičs (2020)⁷² και Kirschstein (2019)⁷³, κατά τις οποίες κάθε εθνική ρύθμιση που δυσχεραίνει ή αποτρέπει την εγκατάσταση παρόχων εκπαιδευτικών υπηρεσιών από άλλο κράτος-μέλος συνιστά περιορισμό της ελευθερίας εγκατάστασης, ακόμη και όταν αφορά έναν τομέα, όπως η εκπαίδευση, που παραμένει κατά βάση στην αρμοδιότητα των κρατών. Παρότι η οργάνωση της ανώτατης εκπαίδευσης εξακολουθεί να αποτελεί αρμοδιότητα των κρατών-μελών, σύμφωνα με τα άρθρα 165 και 166 ΣΛΕΕ, η ελευθερία εγκατάστασης πανεπιστημίων άλλων κρατών ρυθμίζεται από το άρθρο 49 ΣΛΕΕ, την Οδηγία 2006/123/EK, τη Συμφωνία GATS και τα άρθρα 13 και 14 παρ. 3 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και, ως εκ τούτου, το άρθρο 16 του Συντάγματος δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως λόγος αποκλεισμού της εφαρμογής των θεμελιωδών ελευθεριών της ενιαίας αγοράς, ούτε μπορεί να θεωρηθεί στοιχείο της εθνικής συνταγματικής ταυτότητας που να δικαιολογεί απόκλιση από τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο.⁷⁴

2.2.6. Η νομολογία περί ειδικών μισθολογίων

Στην απόφαση ΣτΕ Ολ. 1408/2022, το Δικαστήριο εξέτασε το καθεστώς πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης των ιατρών του ΕΣΥ - όπου η επαγγελματική ελευθερία συνδέεται με την ανάγκη εξασφάλισης υψηλού επιπέδου δημόσιων υπηρεσιών υγείας⁷⁵ και τους

⁷¹ ΔΕΕ, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, Υπόθεση C-78/18, 2020.

⁷² ΔΕΕ, *Boriss Cilevičs* και λοιποί, Υπόθεση C-391/20, 2020.

⁷³ ΔΕΕ, *Kirschstein*, Υπόθεση C-393/17, 2019.

⁷⁴ Λ. Παπαδοπούλου, *Το ΣΤΕ λέει «ναι» στα ιδιωτικά Πανεπιστήμια*, ΤΟ ΒΗΜΑ, Επιφυλλίδες, 2025.

⁷⁵ «Η αρχή της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχειρίσεως των ιατρών του Ε.Σ.Υ. απορρέει εμμέσως από την κατά το Σύνταγμα (άρθρο 21 παρ. 3) υποχρέωση του Κράτους για την παροχή υπηρεσιών υγείας υψηλού επιπέδου προς όλους τους πολίτες, την οποία υλοποιούν κατ' εξοχήν οι ιατροί του Ε.Σ.Υ., και εγγυάται τη διαμόρφωση του ύψους των αποδοχών τους με κριτήρια συναπτόμενα όχι μόνο προς τον βαθμό και τα καθήκοντα της θέσεώς τους, αλλά και προς τις ιδιαίτερες συνθήκες ασκήσεως και την επικινδυνότητα του επαγγέλματός τους (κίνδυνοι εκθέσεως σε μολυσματικούς παράγοντες κλπ), ώστε οι αποδοχές τους να είναι επαρκείς για αξιοπρεπή διαβίωση και ανάλογες της σημασίας της αποστολής τους, συγχρόνως δε για να αποτρέπεται η εξωϋπηρεσιακή τους απασχόληση, και δη σε τομείς της ιδιωτικής οικονομίας που ιδιαιτέρως εξυπηρετούνται από την ιατρική τους ιδιότητα (προμήθειες υλικών, χορήγηση σκευασμάτων, συνεργασία με ιδιώτες παρόχους υπηρεσιών υγείας κλπ), καθώς και οι συνδεόμενοι με την άσκηση των καθηκόντων τους αυξημένοι κίνδυνοι διαφθοράς.», ΣτΕ Ολ. 1408/2022, σκ. 15.

περιορισμούς στην εξωϋπηρεσιακή επαγγελματική δραστηριότητά τους. Το Δικαστήριο δεν περιορίστηκε στο να διαπιστώσει ότι οι αποδοχές των ιατρών του Ε.Σ.Υ. μειώθηκαν, αλλά εξέτασε αν ο κοινός νομοθέτης προέβη στη συνταγματικά απαιτούμενη στάθμιση πριν από τη θέσπιση του νέου ειδικού μισθολογίου του ν. 4472/2017, η συνταγματικότητα της οποίας υπόκειται σε οριακό μόνο δικαστικό έλεγχο.⁷⁶ Η βασική θέση της απόφασης είναι ότι, όταν ο νομοθέτης επανακαθορίζει τις αποδοχές κατηγορίας δημοσίων λειτουργών που απολαύει ιδιαίτερης συνταγματικής προστασίας, δεν αρκεί να επικαλείται τη δημοσιονομική ανάγκη ή τη δημοσιονομική ουδετερότητα του μέτρου, αλλά οφείλει να τεκμηριώνει ειδικά ότι οι νέες αποδοχές εξακολουθούν να ανταποκρίνονται στη φύση του λειτουργήματος και ότι δεν την υπονομεύουν.⁷⁷

⁷⁶ Βλ. ΣτΕ 267- 68/2021, 852/2019.

⁷⁷ «Η τεκμηρίωση αυτή θα έπρεπε να αναφέρεται στην εξέλιξη των οικονομικών εν γένει συνθηκών και του γενικού κόστους διαβίωσης, στην ανάγκη διαφυλάξεως του κύρους του δημοσίου λειτουργήματος των ιατρών του Ε.Σ.Υ. λόγω της φύσεως των καθηκόντων τους και της σημασίας της αποστολής τους, λαμβάνοντας υπόψιν τις ειδικές συνθήκες ασκήσεως του εν λόγω λειτουργήματος, τις ιδιαίτερες απαιτήσεις του ιατρικού επαγγέλματος όσον αφορά τον χρόνο απασχολήσεως, την ένταση και την ποιότητα της εργασίας, τις ιδιαίτερες ευθύνες που απορρέουν από την άσκησή του, το καθεστώς πλήρους και αποκλειστικής απασχολήσεως υπό το οποίο παρέχουν τις υπηρεσίες τους, τον μεγαλύτερο χρόνο γενικής εκπαίδευσής των ιατρών εν σχέσει προς άλλους επιστήμονες, την πολυετή μεταπανεπιστημιακή μετεκπαίδευσή τους για ειδίκευση αλλά και την ανάγκη για διαρκή εκπαίδευση στην επιστήμη τους, καθώς και το γεγονός ότι, εν όψει των ανωτέρω, αυτοί εισέρχονται στη δημόσια υπηρεσία σε μεγαλύτερη ηλικία σε σχέση με τους λοιπούς υπαλλήλους και λειτουργούς. Επιπλέον, έπρεπε να ληφθούν υπόψη και οι δυσμενείς επιπτώσεις επί της λειτουργίας του Ε.Σ.Υ., της ποιότητας των παρεχόμενων από το Κράτος υπηρεσιών υγείας και του επιπέδου της ιατρικής στη χώρα, η λόγω της αδυναμίας εξασφαλίσεως ικανοποιητικών αποδοχών συνεχιζόμενη, κατά τα κοινώς γνωστά, διαρροή έμπειρων επιστημόνων στο εξωτερικό, για την εκπαίδευση των οποίων διατέθηκαν σημαντικοί πόροι τόσο εξ ιδίων όσο και από το Κράτος (πανεπιστημιακές και νοσοκομειακές υποδομές, συγγράμματα, εκπαιδευτικό προσωπικό υψηλού επιπέδου κλπ), η οποία (διαρροή), εξάλλου, σε συνδυασμό με τον θεσπισθέντα ήδη από το έτος 2010 περιορισμό προσλήψεων και διορισμών στο δημόσιο τομέα [βλ. άρθρο 11 παρ. 1 του προαναφερθέντος ν. 3833/2010, που, ως ίσχυε για τα έτη 2017 και 2018, όριζε ότι ο αριθμός των ετήσιων προσλήψεων και διορισμών του μόνιμου προσωπικού και του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου στους φορείς της παρ. 1 του άρθρου 1 του ν. 3812/2009 (Α' 234) δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερος συνολικά από το λόγο ένα προς τέσσερα (μια πρόσληψη ανά τέσσερις αποχωρήσεις) και για το έτος 2018 δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερος συνολικά από το λόγο ένα προς τρία (μια πρόσληψη ανά τρεις αποχωρήσεις), στο σύνολο των φορέων, βλ. και Μ.Π.Δ.Σ. 2018-2021, που προέβλεψε για το έτος 2019 λόγο ένα προς ένα], συνέτεινε στην υποστελέχωση των νοσοκομείων (η οποία, άλλωστε, αναδείχθηκε, μεταγενεστέρως, με τον πλέον έντονο τρόπο, ιδίως στην περίοδο της πανδημίας του COVID 19, που, πάντως, αποτέλεσε όλως εξαιρετική κατάσταση, αναγκάζοντας τον νομοθέτη να προβεί σε έκτακτη νομοθέτηση για την κάλυψη των αναγκών του Ε.Σ.Υ. σε ανθρώπινο δυναμικό και δη συνάπτοντας συμβάσεις τόσο με ιδιώτες ιατρούς και καταβάλλοντάς τους αφορολόγητες αμοιβές [άρθρο δέκατο τέταρτο της ΠΝΠ/13.4.2020 που κυρώθηκε με το ν. 4690/2020 (Α' 104), του οποίου η ισχύς παρετάθη μέχρι 30.6.2021 με το άρθρο 16 του ν. 4790/2021 (Α' 48)], όσο και με συνταξιούχους ιατρούς, χωρίς μάλιστα περικοπή των συντάξεών τους, εφόσον αυτοί υπηρετούν αποκλειστικά στις Μ.Ε.Θ. [άρθρο 46 ν. 4753/2020 (Α' 227)], και φτάνοντας ακόμη και σε αυτή τη λήψη του μέτρου της επιτάξεως προσωπικών υπηρεσιών ιδιωτών ιατρών [βλ. ενδεικτικά Υ.Α. υπ' αριθμ. 26046/2021, (Β' 1659/23.04.2021)].», ΣτΕ Ολ. 1408/2022, σκ. 27.

Υπό την έννοια αυτή, η απαρίθμηση των παραγόντων, λόγου χάρη το κόστος διαβίωσης, το κύρος του λειτουργήματος, οι ιδιαίτερες συνθήκες εργασίας, η πλήρης και αποκλειστική απασχόληση, ο αυξημένος χρόνος εκπαίδευσης και η ιδιάζουσα ευθύνη του επαγγέλματος, συνιστά τον προσδιορισμό των συνταγματικά κρίσιμων κριτηρίων με τα οποία όφειλε να σταθμιστεί η εν λόγω ρύθμιση.⁷⁸ Το Δικαστήριο αναφερόμενο στις συνέπειες, οι οποίες έπρεπε να είχαν ληφθεί υπόψη από τον νομοθέτη πριν από τη θέσπιση του νέου ειδικού μισθολογίου, έκανε λόγο για τη συνεχιζόμενη διαρροή ιατρών προς το εξωτερικό, στην υποστελέχωση των νοσοκομείων και, εκ των υστέρων, στην ανάδειξη των προβλημάτων αυτών κατά την πανδημία COVID-19. Με τον τρόπο αυτό αποπειράθηκε να αναδείξει την προβληματική ότι υπήρχαν ήδη κατά τον χρόνο θέσπισης του ν. 4472/2017 πραγματικά δεδομένα τα οποία καθιστούσαν αναγκαία μια ειδική αξιολόγηση των επιπτώσεων του νέου μισθολογίου στη λειτουργία του Ε.Σ.Υ., αξιολόγηση που δεν πραγματοποιήθηκε.⁷⁹

Η σκέψη 27 της απόφασης αποδίδει, επομένως, αυξημένη βαρύτητα στην αρχή της αναλογικότητας υπό το πρίσμα ότι κρίθηκε αναγκαία η απόδειξη ότι ο νομοθέτης προέβη σε πραγματική στάθμιση των αντικρουόμενων συμφερόντων και ότι η επιβάρυνση των ιατρών είναι πρόσφορη και αναγκαία για την επίτευξη του δημοσιονομικού σκοπού και ότι δεν υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο. Για τον λόγο αυτό το Δικαστήριο επεσήμανε ότι δεν εξετάστηκε ούτε αν οι επιπτώσεις στη λειτουργία του Ε.Σ.Υ. ήταν μεγαλύτερες από το δημοσιονομικό όφελος ούτε αν υπήρχαν εναλλακτικά μέτρα λιγότερο επαχθή για τους ιατρούς. Προς επίρρωση του συμπεράσματος αυτού, το ΣτΕ ανέδειξε ότι η «δημοσιονομική ουδετερότητα», την οποία επικαλείται η αιτιολογική έκθεση του ν. 4472/2017 και η έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί του νομοσχεδίου, είναι κενή περιεχομένου όταν δεν σταθμίζονται τα προαναφερόμενα συνταγματικά κριτήρια και διαπίστωσε ότι ουδέποτε εξετάστηκε αν οι αποδοχές, μετά τον επανακαθορισμό τους, παραμένουν επαρκείς για αξιοπρεπή διαβίωση και ανάλογες προς την αποστολή των ιατρών με σκοπό τη διατήρηση ενός επιπέδου αποδοχών συμβατού με το κύρος, την ευθύνη και τις απαιτήσεις του λειτουργήματος. Αναλογιζόμενο δε το σωρευτικό αποτέλεσμα των προηγούμενων μειώσεων, της κατάργησης των επιδομάτων εορτών και αδείας, των αυξημένων φορολογικών επιβαρύνσεων και των ειδικών εισφορών, ως συνολικό οικονομικό βάρος που έχει επιβληθεί στους ιατρούς κατά τη διάρκεια της δημοσιονομικής κρίσης,

⁷⁸ Ibid, σκ. 12.

⁷⁹ Ibid, σκ. 27.

κατέστησε σαφές ότι οι επίμαχες ρυθμίσεις υπερέβησαν τα όρια που θέτουν οι αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη.

3.2. Συνολική αποτίμηση της πρόσφατης νομολογίας

Η εξέταση της πρόσφατης νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας καθιστά εμφανές ότι δεν υφίσταται πλέον μία ενιαία και εκ των προτέρων δεδομένη αντίληψη ως προς τα όρια της κρατικής παρέμβασης στην οικονομική δραστηριότητα. Αντιθέτως, το Δικαστήριο φαίνεται να έχει διαμορφώσει μία περισσότερο ευέλικτη μεθοδολογία ελέγχου, στο πλαίσιο της οποίας η συνταγματική αξιολόγηση κάθε περιορισμού εξαρτάται από τη φύση του επιδιωκόμενου δημοσίου σκοπού, από την ένταση της επέμβασης και, κυρίως, από τις πραγματικές συνέπειες που η εφαρμογή του μέτρου επιφέρει στον αποδέκτη του. Υπό την έννοια αυτή, η πρόσφατη νομολογία δεν οδηγεί στη διαμόρφωση νέων κατηγοριών περιορισμών, αλλά σε μία διαφορετική αντίληψη περί του τρόπου με τον οποίο πρέπει να ελέγχεται η νομιμοποίησή τους.

Το συμπέρασμα αυτό προκύπτει με ιδιαίτερη σαφήνεια από τη σύγκριση των αποφάσεων που εξετάστηκαν. Ειδικότερα, στις αποφάσεις που αφορούν τη φαρμακευτική αγορά (ΣτΕ Ολ. 203/2020, ΣτΕ 228-232/2014 και ΣτΕ 1138/2024) το Δικαστήριο εμφανίζεται πρόθυμο να αναγνωρίσει στον κοινό νομοθέτη ευρύ περιθώριο διαμόρφωσης της σχετικής πολιτικής, ακριβώς επειδή η επίμαχη δραστηριότητα συνδέεται άμεσα με την προστασία της δημόσιας υγείας. Αντίστοιχα, στις υποθέσεις που αφορούν τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος (ΣτΕ 703/2024), τη διαφάνεια των συναλλαγών και την προστασία των καταναλωτών (ΣτΕ Ολ. 1794-1795/2025), καθώς και τον σχεδιασμό της φορολογικής πολιτικής (ΣτΕ Ολ. 1796-1802/2025), το Συμβούλιο της Επικρατείας υιοθετεί εμφανώς αυτοσυγκρατούμενη στάση έναντι των επιλογών του νομοθέτη, αναγνωρίζοντας ότι σε τομείς ιδιαίτερης κοινωνικής και οικονομικής σημασίας η δικαστική λειτουργία δεν μπορεί να υποκαταστήσει την πολιτική αξιολόγηση των αρμόδιων κρατικών οργάνων.

Η αναγνώριση, όμως, ευρείας διακριτικής ευχέρειας δεν συνεπάγεται ότι ο δικαστικός έλεγχος αποδυναμώνεται. Τουναντίον, οι ίδιες οι αποφάσεις αποδεικνύουν ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας εμφανίζεται ιδιαίτερος αυστηρό όταν η κρατική παρέμβαση υπερβαίνει το σημείο εκείνο πέραν του οποίου η οικονομική δραστηριότητα καθίσταται πρακτικά ανέφικτη, πραγματοποιώντας εντατικότερο έλεγχο των επίμαχων ρυθμίσεων. Η διαφοροποίηση αυτή αναδεικνύεται χαρακτηριστικά στις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 869/2025 και ΣτΕ 483/2025. Στην πρώτη περίπτωση, η απενεργοποίηση του ΑΦΜ, μολονότι επιδίωκε την αντιμετώπιση της

φοροδιαφυγής, κρίθηκε ότι επηρέαζε την ίδια τη δυνατότητα συμμετοχής του διοικουμένου στην οικονομική ζωή, ενώ στη δεύτερη η διαγραφή από το μητρώο διακινητών πετρελαίου θέρμανσης αντιμετωπίστηκε ως κύρωση με ουσιαστικά απαγορευτικό αποτέλεσμα για τη συνέχιση της επαγγελματικής δραστηριότητας. Καίριο σημείο των αποφάσεων αυτών δεν συνιστά αποκλειστικά το διατακτικό τους, αλλά κυρίως η μεθοδολογία που ακολουθείται. Το Δικαστήριο δεν περιορίζεται να εξετάσει αν ο επιδιωκόμενος σκοπός είναι συνταγματικά θεμιτός, αλλά διερευνά αν το συγκεκριμένο μέτρο, ως λειτουργεί στην πράξη, οδηγεί σε αποτέλεσμα που ισοδυναμεί με έμμεση κατάργηση της οικονομικής δραστηριότητας.

Αντίστοιχη μετατόπιση παρατηρείται και στις αποφάσεις που αφορούν την πρόσβαση στη δημόσια απασχόληση και την αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων. Οι αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 1251/2024, 949/2025 και 1941-1942/2025 καταδεικνύουν ότι το Δικαστήριο δεν αντιλαμβάνεται πλέον την οικονομική δραστηριότητα αποκλειστικά ως δικαίωμα άσκησης ενός επαγγέλματος, αλλά ως ευρύτερη δυνατότητα αξιοποίησης των επαγγελματικών προσόντων υπό συνθήκες ισότητας και αξιοκρατίας. Η κρίση περί αντισυνταγματικότητας των σχετικών ρυθμίσεων δεν στηρίχθηκε αποκλειστικά στην ύπαρξη διαφορετικής μεταχείρισης, αλλά κυρίως στην έλλειψη επαρκούς αντικειμενικής αιτιολόγησης που να δικαιολογεί την υποβάθμιση συγκεκριμένων κατηγοριών επαγγελματικής εμπειρίας ή τίτλων σπουδών. Κατά συνέπεια, η νομολογία φαίνεται να μετατοπίζει το ενδιαφέρον της από την τυπική μορφή της ρύθμισης στις πραγματικές συνέπειες που αυτή παράγει για την επαγγελματική εξέλιξη του διοικουμένου.

Εξίσου ενδεικτική είναι και η νομολογία που αφορά τις αποδοχές των ιατρών του ΕΣΥ. Στην απόφαση ΣτΕ Ολ. 1408/2022 το Δικαστήριο δεν αρκέστηκε να εξετάσει αν η δημοσιονομική εξυγίανση συνιστά θεμιτό σκοπό δημοσίου συμφέροντος, στοιχείο το οποίο ουδέποτε αμφισβήτησε. Εστίασε στο κατά πόσο ο νομοθέτης είχε προηγουμένως προβεί στην απαιτούμενη στάθμιση όλων των κρίσιμων παραμέτρων, μεταξύ των οποίων οι ιδιαιτερότητες του λειτουργήματος, οι πραγματικές συνθήκες άσκησης του και οι επιπτώσεις που θα προκαλούσε η νέα μισθολογική πολιτική στη λειτουργία του δημόσιου συστήματος υγείας. Τοιουτοτρόπως, το Δικαστήριο ανέδειξε ότι ακόμη και σε τομείς όπου η πολιτική εξουσία διαθέτει αυξημένη διακριτική ευχέρεια, η επίκληση δημοσιονομικών λόγων δεν απαλλάσσει τον νομοθέτη από την υποχρέωση ειδικής και τεκμηριωμένης αιτιολόγησης.

Συνολικά εξεταζόμενη, η πρόσφατη νομολογία οδηγεί σε ένα κρίσιμο συμπέρασμα. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν φαίνεται πλέον να αντιμετωπίζει τον συνταγματικό έλεγχο ως διαδικασία

κατά την οποία αντιπαρατίθενται αφηρημένα η οικονομική ελευθερία και το δημόσιο συμφέρον. Εκείνο που αξιολογείται σε κάθε υπόθεση είναι ο συγκεκριμένος τρόπος με τον οποίο η νομοθετική επιλογή επιδρά στην πραγματική άσκηση της οικονομικής δραστηριότητας. Ενόψει των ανωτέρω, η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος μπορεί να απολήξει άλλοτε στην επικύρωση και άλλοτε στην ακύρωση μιας κρατικής παρέμβασης, αναλόγως του κατά πόσο η τελευταία παραμένει εντός των ορίων που επιβάλλουν η αναγκαιότητα, η αναλογικότητα και η επαρκής αιτιολόγηση.

3.3. Το δημόσιο συμφέρον ως δυναμική και εξελισσόμενη νομική έννοια

Η επισκόπηση της πρόσφατης νομολογίας καθιστά εμφανές ότι το δημόσιο συμφέρον δεν αντιμετωπίζεται πλέον ως μία έννοια με προκαθορισμένο και αμετάβλητο κανονιστικό περιεχόμενο. Εν ολίγοις, το δημόσιο συμφέρον δεν συνιστά μία στατική συνταγματική κατηγορία αλλά μία έννοια δυναμική, της οποίας το περιεχόμενο εξελίσσεται παράλληλα με τις μεταβαλλόμενες ανάγκες της οργανωμένης κοινωνίας. Η θεωρία του δημοσίου συμφέροντος διαμορφώθηκε ιστορικά υπό την παραδοχή ότι ορισμένοι κρατικοί σκοποί είναι εκ φύσεως υπέρτεροι έναντι της ατομικής οικονομικής ελευθερίας. Η πρόσφατη, όμως, νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας φαίνεται να εγκαταλείπει μία τέτοια αντίληψη. Οι αποφάσεις που εξετάστηκαν δεν αναγνωρίζουν *argiōi* υπεροχή σε οποιαδήποτε επίκληση του δημοσίου συμφέροντος, αλλά αντιμετωπίζουν το περιεχόμενό του ως αντικείμενο δικαστικής αξιολόγησης, η οποία εξαρτάται από τις ιδιαίτερες περιστάσεις της συγκεκριμένης υπόθεσης, από τη σοβαρότητα του κινδύνου που επιχειρείται να αντιμετωπισθεί και από την προσφορότητα του επιλεγέντος μέτρου.

Η εξέλιξη αυτή καθίσταται εμφανής ήδη από τις αποφάσεις που αφορούν τη λειτουργία των φαρμακείων. Η προστασία της δημόσιας υγείας εξακολουθεί ασφαλώς να αποτελεί έναν από τους ισχυρότερους λόγους δημοσίου συμφέροντος. Παρ' όλα αυτά, ούτε στην απόφαση ΣτΕ Ολ. 203/2020 ούτε στις αποφάσεις ΣτΕ 228-232/2014 το Δικαστήριο περιορίζεται στην απλή επίκληση του άρθρου 21 παρ. 3 του Συντάγματος. Εκείνο που εξετάζεται είναι αν η συγκεκριμένη κανονιστική επιλογή συμβάλλει πράγματι στη διασφάλιση ασφαλούς διάθεσης των φαρμάκων, στην ορθολογική κατανομή των φαρμακείων και στη βιωσιμότητα ενός συστήματος παροχής φαρμακευτικών υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο. Το δημόσιο συμφέρον δεν αντλεί, επομένως, την κανονιστική του ισχύ αποκλειστικά από τη συνταγματική κατοχύρωση της

δημόσιας υγείας, αλλά από τη συγκεκριμένη λειτουργία που καλείται να επιτελέσει στο εκάστοτε κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον.

Ανάλογη μεταβολή διαπιστώνεται και στις αποφάσεις που αφορούν τη φορολογική πολιτική. Ενώ κατά το παρελθόν η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής αντιμετωπιζόταν κυρίως ως έκφραση της κρατικής φορολογικής κυριαρχίας, η πρόσφατη νομολογία την προσεγγίζει υπό διαφορετικό πρίσμα. Από τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 1796-1802/2025 προκύπτει ότι η φορολογική συμμόρφωση δεν αποτελεί απλώς μέσο αύξησης των δημοσίων εσόδων, αλλά προϋπόθεση διασφάλισης της φορολογικής ισότητας, της ίσης συμμετοχής στα δημόσια βάρη και, τελικώς, της κοινωνικής συνοχής. Αντιστοίχως, στις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 1794-1795/2025 η προστασία του καταναλωτή και η διαφάνεια των συναλλαγών αναδεικνύονται ως αυτοτελείς εκφάνσεις του δημοσίου συμφέροντος, οι οποίες ανταποκρίνονται στις σύγχρονες ανάγκες της ψηφιακής οικονομίας και της ηλεκτρονικής διακίνησης των συναλλαγών.

Η ίδια δυναμική παρατηρείται και στις υποθέσεις που αφορούν την κοινωνική ασφάλιση. Η απόφαση ΣτΕ 703/2024 δεν θεμελιώνει απλώς τη νομιμοποίηση της κρατικής παρέμβασης στη δημοσιονομική ανάγκη. Εν αντιθέσει, αναγνωρίζει ότι η βιωσιμότητα του συστήματος υγείας και κοινωνικής ασφάλισης συνιστά αυτοτελές συλλογικό αγαθό, του οποίου η προστασία καθίσταται εντονότερη σε περιόδους δημοσιονομικής στενότητας ή αυξημένης φαρμακευτικής δαπάνης. Το περιεχόμενο του δημοσίου συμφέροντος δεν παραμένει, επομένως, αμετάβλητο, αλλά εμπλουτίζεται από νέες κοινωνικές προκλήσεις, οι οποίες καθιστούν αναγκαία την προσαρμογή της έννοιάς του στις απαιτήσεις κάθε χρονικής περιόδου.

Κατ' ουσίαν η ίδια αυτή έννοια του δημοσίου συμφέροντος δεν οδηγεί πάντοτε στην επικύρωση της κρατικής παρέμβασης. Οι αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 869/2025 και ΣτΕ 483/2025 αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα, δεδομένου ότι και στις δύο περιπτώσεις το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής και η εύρυθμη εποπτεία της αγοράς αποτελούν σκοπούς με αναμφισβήτητη συνταγματική βαρύτητα. Παρά ταύτα, οι επίμαχες ρυθμίσεις κρίθηκαν δυσανάλογες, διότι οι επιπτώσεις τους υπερέβαιναν το μέτρο που ήταν αναγκαίο για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών, καταδεικνύοντας ότι το δημόσιο συμφέρον δεν λειτουργεί πλέον ως έννοια με αυτοτελή νομιμοποιητική δύναμη.

Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνεται ακόμη περισσότερο από τις αποφάσεις που αφορούν την αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων, την πρόσβαση στη δημόσια εκπαίδευση και την αξιοποίηση της ιδιωτικής επαγγελματικής εμπειρίας. Στις υποθέσεις αυτές το Δικαστήριο δεν

αποδέχθηκε ότι η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης ή της εκπαιδευτικής πολιτικής αρκεί, αφ' εαυτής, για να δικαιολογήσει διαφορετικές μεταχειρίσεις μεταξύ προσώπων με ουσιαστικά συγκρίσιμα προσόντα. Περαιτέρω, έκρινε ότι ακόμη και σε τομείς όπου ο νομοθέτης διαθέτει ευρύ περιθώριο διαμόρφωσης πολιτικής, η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος οφείλει να συνοδεύεται από αντικειμενική και επαρκή αιτιολόγηση. Διαφορετικά, η κρατική επιλογή αποβαίνει αυθαίρετη και δεν μπορεί να θεωρηθεί συνταγματικά ανεκτή.

Από το σύνολο της παρατεθείσας νομολογίας προκύπτει, συνεπώς, ότι το δημόσιο συμφέρον λειτουργεί ως «ζωντανός οργανισμός». Η έννοια αυτή δεν διαθέτει σταθερό περιεχόμενο ούτε συγκροτεί έναν κλειστό κατάλογο επιτρεπτών κρατικών σκοπών. Απεναντίας, μεταβάλλεται διαρκώς, ακολουθώντας τις κοινωνικές εξελίξεις, τις οικονομικές συνθήκες, τις τεχνολογικές μεταβολές και τις επιδράσεις του ενωσιακού δικαίου. Στη σύγχρονη έννομη τάξη, η προστασία της δημόσιας υγείας συνυπάρχει με τη φορολογική συμμόρφωση, τη διαφάνεια των συναλλαγών, τη βιωσιμότητα των ασφαλιστικών οργανισμών, την αξιοπιστία της δημόσιας διοίκησης, την ποιότητα της εκπαίδευσης και την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς, χωρίς καμία από τις επιμέρους αυτές εκφάνσεις να απολαμβάνει αφηρημένη και εκ των προτέρων υπεροχή έναντι των λοιπών συνταγματικών αγαθών. Με άλλα λόγια, το δημόσιο συμφέρον δεν αποτελεί πλέον ένα σταθερό σημείο αναφοράς βάσει του οποίου περιορίζονται τα ατομικά δικαιώματα, αλλά αντικείμενο ερμηνείας και στάθμισης. Το περιεχόμενό του δεν είναι προϋπάρχον της δικαστικής κρίσης, αλλά διαμορφώνεται μέσα από αυτήν. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν περιορίζεται να αναζητήσει αν υφίσταται δημόσιο συμφέρον, αλλά προσδιορίζει κάθε φορά το εύρος, την ένταση και την κανονιστική του βαρύτητα υπό το φως των συγκεκριμένων περιστάσεων.

Η προσέγγιση της πρόσφατης νομολογίας δεν εξαντλείται στην εξέταση των επιμέρους δικαστικών αποφάσεων, αλλά αναδεικνύει έναν ευρύτερο συνταγματικό προβληματισμό σχετικά με τη διαρκώς εξελισσόμενη έννοια και τη λειτουργία του δημοσίου συμφέροντος. Το δημόσιο συμφέρον αναδεικνύεται ως μία νομική έννοια μεταβλητού κανονιστικού περιεχομένου, η οποία προσδιορίζεται κάθε φορά υπό το πρίσμα των ιδιαίτερων κοινωνικών, οικονομικών και θεσμικών συνθηκών μέσα στις οποίες καλείται να εφαρμοστεί.⁸⁰

Προς τούτοις, η ως άνω νομολογία αποδεικνύει ότι το δημόσιο συμφέρον δεν λειτουργεί πλέον ως "ρήτρα υπεροχής" έναντι των ατομικών δικαιωμάτων. Εξαιρετικής σημασίας είναι η διάκριση

⁸⁰ Π. Κωνσταντόπουλος, *Η δικανική αξιολόγηση του δημοσίου συμφέροντος μέσα στα πλαίσια του Συντάγματος*, ΕΔΚΑ, τεύχ. 8/404, 1992, σ. 473 - 477.

μεταξύ δημοσίου συμφέροντος και δημοσιονομικού συμφέροντος, που πολύ συχνά αποτελεί αντικείμενο εξέτασης από τα διοικητικά δικαστήρια που επιλαμβάνονται υποθέσεων περιορισμού της επαγγελματικής ελευθερίας. Η ελληνική νομολογία έχει δεχθεί ότι η ανάγκη προστασίας της δημοσιονομικής σταθερότητας και βιωσιμότητας μπορεί, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, να συνιστά λόγο γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, εφόσον, παρ' όλα αυτά, δεν επιδιώκεται η αύξηση των ταμειακών διαθέσιμων ή ο περιορισμός των δημοσίων δαπανών. Απαιτείται πάντοτε να αποδεικνύεται ότι το επίμαχο μέτρο εξυπηρετεί ευρύτερο δημόσιο σκοπό και ότι η επιβάρυνση που προκαλεί στους πολίτες δεν υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο.

Ιδίως κατά τη διάρκεια της δημοσιονομικής κρίσης, όταν το Συμβούλιο της Επικρατείας κλήθηκε να σταθμίσει αφενός την ανάγκη δημοσιονομικής προσαρμογής και αφετέρου την προστασία κοινωνικών και περιουσιακών δικαιωμάτων, οι αποφάσεις της Ολομέλειας ανέδειξαν ότι ούτε η οικονομική κρίση αίρει την υποχρέωση τήρησης της αρχής της αναλογικότητας ούτε το δημόσιο συμφέρον μπορεί να λειτουργήσει ως «γενική εξαίρεση» από τις συνταγματικές εγγυήσεις. Η πρώτη απόφαση που αφορούσε κοινωνικά δικαιώματα που επλήγησαν με την εφαρμογή των Μνημονίων υπήρξε η ΣτΕ Ολ. 668/2012, η οποία έκρινε το ζήτημα της ακύρωσης πράξεων του Υπουργείου Εργασίας σχετικές με μειώσεις αποδοχών δημοσίων υπαλλήλων συμπεριλαμβανομένων επιδομάτων αδείας και εορτών. Με την απόφαση αυτή απορρίφθηκε η αίτηση των εργαζομένων του Δημοσίου καθώς το Δικαστήριο έκρινε ότι τα μέτρα που ελήφθησαν με βάση τους νόμους 3833 και 3845/2010 στόχευαν αφενός στην «άμεση αντιμετώπιση της διαπιστωθείσης από το νομοθέτη οξείας δημοσιονομικής κρίσης» η οποία θα αναχαιτίζε την «εξυπηρέτηση των δανειακών αναγκών της χώρας» και θα οδηγούσε περαιτέρω στη χρεωκοπία και αφετέρου στην «εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών με τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείματος».⁸¹ Όπως ανέφερε το ίδιο το Δικαστήριο «η εκτίμηση του νομοθέτη υπόκειται σε οριακό μόνον έλεγχο» και έτσι τα μέτρα των προαναφερόμενων νόμων «δεν παρίστανται, καταρχήν, απρόσφορα και μάλιστα προδήλως» ενώ συμπλήρωσε πως δεν μπορούν να θεωρηθούν ως μη αναγκαία.

Στην απόφαση ΣτΕ Ολ. 668/2012 το δικαστήριο, παρότι κράτησε μία στάση αυτοπεριορισμού, έλαβε υπόψη του την αρχή της αναλογικότητας. Δεδομένου ότι ο οριακός έλεγχος κρίνει, καταρχήν, συνταγματικώς ανεκτά μέτρα που είναι προδήλως πρόσφορα για το σκοπό για τον οποίο θεσπίζονται, η αναφορά στην αρχή της αναλογικότητας εμφανίζεται εκ πρώτης όψεως

⁸¹ ΣτΕ Ολ. 668/2012, σκ. 35.

ασυμβίβαστη, καθώς τα κριτήρια της προσφορότητας και της αναγκαιότητας που θέτει συνάδουν με μία διεισδυτικότερη μορφή ελέγχου. Πλην όμως, κατέληξε στο συμπέρασμα πως δεν θίγεται ο πυρήνας των άρθρων 25 παρ. 1 Συντάγματος και 1 Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου ΕΣΔΑ καθώς «προβάλλεται αβασίμως ότι ο νομοθέτης παρέλειψε να εξετάσει προ της λήψεως των συγκεκριμένων μέτρων, το ενδεχόμενο υιοθετήσεως εναλλακτικών λύσεων, ηπιότερων». Τέλος, έκρινε πως δεν παραβιάζεται, μεταξύ άλλων, ούτε η αρχή της ισότητας που τυποποιείται στο άρθρο 4 παρ. 5 Συντάγματος εφόσον «η επίλυση των διαφορών αυτών αποβλέπει στην εντός συντόμου χρονικού διαστήματος εισροή εσόδων στο δημόσιο ταμείο» και αποτελεί ένα από περισσότερα μέτρα, η συνδυασμένη εφαρμογή των οποίων είναι, κατά την ουσιαστική εκτίμηση του νομοθέτη, που υπόκειται μόνον σε οριακό δικαστικό έλεγχο, αναγκαία».⁸²

Οι αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 1285-6/2012 κατέδειξαν πως το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος που προβλέπει ότι ο κοινός νομοθέτης επιφέρει μεταβολές στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και στους όρους και προϋποθέσεις για τη χορήγηση συντάξεων και άλλων παροχών μόνον ύστερα από τη σύνταξη από το Κράτος ειδικών μελετών οικονομικού περιεχομένου ή από τους οικείους ασφαλιστικούς φορείς αναλογιστικών μελετών, στις οποίες πρέπει να απεικονίζεται η συνολική οικονομική κατάστασή τους, δεν επιβάλλει αντίστοιχη υποχρέωση σε περίπτωση που «λαμβάνεται ένα συγκεκριμένο γενικού χαρακτήρα νομοθετικό μέτρο περιορισμού (περικοπής) συνταξιοδοτικών παροχών στο πλαίσιο γενικότερου πλέγματος άμεσων μέτρων οικονομικής πολιτικής, ούτε ότι η προηγούμενη κατάρτιση αναλογιστικών μελετών αποτελεί ουσιώδη τύπο ή αναγκαίο όρο ή απαραίτητη προϋπόθεση για τη λήψη τέτοιας φύσης νομοθετικών μέτρων».⁸³ Συνάγεται, λοιπόν, το συμπέρασμα πως και σε αυτές τις αποφάσεις το Δικαστήριο αυτοπεριορίστηκε και αρκέστηκε στην άσκηση οριακού ελέγχου, ο οποίος παρείχε στο νομοθέτη ευρεία διακριτική ευχέρεια στην επιλογή των κατάλληλων, κατά την κρίση του, μέτρων χωρίς να διαμορφώσει αποκλίνουσες απόψεις αλλά ούτε και να απαιτήσει εμπεριστατωμένη «αιτιολογία» για την επιβολή αυτών των μέτρων και όχι άλλων ηπιότερων.

Το 2014 δημοσιεύθηκαν αξιόλογες Μνημονιακές αποφάσεις οι οποίες διαφοροποιήθηκαν από εκείνες του 2012⁸⁴ εκ των οποίων χρήζουν επισήμανσης οι ΣτΕ Ολ. 4741/2014 σχετικά με τις

⁸² Ibid, σκ. 38.

⁸³ ΣτΕ Ολ. 1285-6/2012, σκ. 12.

⁸⁴ Υπήρξαν αποφάσεις που εφήρμοσαν το σκεπτικό των αποφάσεων των προηγούμενων ετών όπως η ΣτΕ Ολ. 1116/24 σχετικά με το «κούρεμα» των ομολόγων του ελληνικού Δημοσίου και η ΕλΣυν Ολ. 2307/2014 για την κατάργηση εργασιακών δικαιωμάτων.

μειώσεις αποδοχών των μελών ΔΕΠ, η ΕλΣυν Ολ. 4327/2014 περί περικοπών στα ειδικά μισθολόγια και η απόφαση ΣτΕ Ολ. 2192-4/2014. Στις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 2192-4/2014, οι οποίες αφορούσαν τη συνταγματικότητα των μειώσεων ανά ειδικό μισθολόγιο και ανά βαθμό στις αποδοχές των στρατιωτικών, το Δικαστήριο, ως ανέφερε, άσκησε έλεγχο «που είναι οριακός».⁸⁵ Σε κάθε περίπτωση, εντούτοις, ο δικαστικός έλεγχος κατέστη εντονότερος σε σχέση με Μνημονιακές αποφάσεις προηγούμενων ετών όπως γίνεται αντιληπτό από τα κριτήρια που έθεσε το Δικαστήριο και με βάση τα οποία έκρινε τις μειώσεις αντισυνταγματικές, καθόσον μειώσεις «επεβλήθησαν διαδοχικώς στις αποδοχές των στρατιωτικών» σε συνδυασμό με «αλληπάλληλες φορολογικές επιβαρύνσεις» που «υπερβαίνουν, λόγω του σωρευτικού τους αποτελέσματος και της εκτάσεώς τους, το όριο που θέτουν οι συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη».⁸⁶ Επιπρόσθετα, το Δικαστήριο, κρίνοντας ως ζωτικής σημασίας την ασφάλεια και τη δημόσια τάξη, διερωτήθη «αν η μείωση είναι αναγκαία ή θα μπορούσε να αναπληρωθεί με άλλα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος, με μικρότερο κόστος για το προσωπικό των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας» καθώς «ο νομοθέτης έχει, ... υποχρέωση, κατά τον προσδιορισμό του ύψους των αποδοχών τους, να λαμβάνει υπόψη, εκτός από τα συνήθη κριτήρια, και τις ιδιαίτερες συνθήκες ασκήσεως και την επικινδυνότητα του επαγγέλματός τους»⁸⁷, ενώ θεώρησε το καθαρά αριθμητικό κριτήριο που εφαρμόστηκε για τις μειώσεις ως προδήλως απρόσφορο.⁸⁸ Πρόδρομο για την απαίτηση «αιτιολογίας» του νόμου αποτελεί η σκέψη 19 της απόφασης που ανέδειξε την ανάγκη μελέτης η οποία «περιέχει λόγους που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν ... τις επίμαχες περικοπές».

Αναμφισβήτητα, οι αποφάσεις ΣτΕ 2287-90/2015 επισήμαναν την προϋπόθεση προσκόμισης ειδικής, εμπεριστατωμένης και επιστημονικά τεκμηριωμένης μελέτης «από την οποία να προκύπτει ότι τα συγκεκριμένα μέτρα είναι πράγματι πρόσφορα αλλά και αναγκαία...έτσι ώστε η λήψη των μέτρων αυτών να είναι σύμφωνη με τις συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη»⁸⁹ και να «διατηρήται η στοιχειώδης αντιστοιχία της καταβαλλομένης συνταξιοδοτικής παροχής με τις ελάχιστες απαιτήσεις αξιοπρεπούς διαβιώσεως του ενδιαφερομένου»⁹⁰ Άλλωστε, το Δικαστήριο συμπέρανε πως «η έλλειψη τέτοιας μελέτης, και

⁸⁵ ΣτΕ Ολ. 2192-4/2014, σκ. 10.

⁸⁶ Ibid, σκ. 19.

⁸⁷ Ibid, σκ. 10.

⁸⁸ Ibid, σκ. 19.

⁸⁹ ΣτΕ 2287-90/2015, σκ. 7.

⁹⁰ Ibid, σκ. 10.

μάλιστα διατυπωμένης με τρόπο κατανοητό και ελέγξιμο από το δικαστή κατά τις βασικές της θέσεις, θα καθιστούσε κατ' ουσίαν ανέφικτο το δικαστικό έλεγχο των οικείων νομοθετικών μέτρων», πράγμα που θα οδηγούσε σε παραβίαση της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών εκ μέρους της νομοθετικής λειτουργίας. Παράλληλα, διατυπώθηκε πως θα ήταν αδύνατος ο έλεγχος των αθροιστικά λαμβανόμενων μέτρων που, ως εκτέθηκε παραπάνω, καταστρατηγεί την αρχή της αναλογικής ισότητας στα δημόσια βάρη, πολλώ μάλλον όταν «η αναφορά στην «δυσμενή οικονομική κατάσταση» των ασφαλιστικών οργανισμών, ως βασικής αιτίας του προβλήματος, γίνεται αορίστως».⁹¹ Παρόμοια στάση υιοθετήθηκε, μεταξύ άλλων, στις αποφάσεις ΕλΣυν Ολ. 7412/2015 και ΣτΕ Ολ. 431/2018 περί μείωσης αποδοχών Ιατρών του Ε.Σ.Υ., ΕλΣυν Ολ. 244/2017 περί εισφοράς αλληλεγγύης συνταξιούχων Δημοσίου, ΕλΣυν Ολ. 1388/2018 περί περικοπών δώρων και αδείας και ΕλΣυν Ολ. 137/2019 περί αποκαταστάσεως συντάξεων.

Πάντως, στις ΣτΕ Ολ. 3372/2015 σχετικά με περικοπές μισθών δικηγόρων ν.π.ι.δ. Δημοσίου, ΣτΕ Ολ. 734/2016 σχετικά με την περικοπή εφάπαξ βοηθήματος και ΣτΕ Ολ. 1311/2019 σχετικά με την περικοπή επιδομάτων σε δικαστικούς υπαλλήλους, ο δικαστικός αυτοπεριορισμός έκανε την εμφάνισή του και το Δικαστήριο δεν κατέφυγε σε έλεγχο των πολιτικών σταθμίσεων του νομοθέτη. Αυτό συνέβη διότι το Δικαστήριο ασκεί κατεξοχήν οριακό έλεγχο με εξαίρεση ορισμένες περιπτώσεις στις οποίες κρίνει ότι είναι αναγκαίος ο διεισδυτικότερος δικαστικός έλεγχος για την επίλυση του ζητήματος. Αυτές οι περιπτώσεις υφίστανται όταν συντρέχουν δύο προϋποθέσεις: α) το σωρευτικό αποτέλεσμα, που σημαίνει ότι το ίδιο επαχθές μέτρο έχει επιβληθεί επανειλημμένα με αποτέλεσμα ο ενδιαφερόμενος να επιβαρύνεται δυσανάλογα σε σχέση με άλλους πολίτες και β) η παρεκκλίνουσα ρύθμιση, δηλαδή η μεταστροφή από μία πάγια τακτική σε ένα νέο επιβληθέν μέτρο το οποίο εξ αυτού του λόγου χρήζει ειδικής αιτιολογίας ως προς την προσφορότητα και την αναγκαιότητα επιβολής του.⁹²

Παρότι η σημασία του δημοσίου συμφέροντος ως θεμελιώδους αρχής που διατρέχει το σύνολο της διοικητικής δράσης είναι αδιαμφισβήτητη, η διατύπωση ενός ενιαίου και γενικά αποδεκτού ορισμού του δεν είναι εφικτή. Το περιεχόμενό του μεταβάλλεται ανάλογα με το εκάστοτε νομικό, πολιτικό και κοινωνικό πλαίσιο μέσα στο οποίο εφαρμόζεται και, ως εκ τούτου, αποτελεί έκφραση των ιδιαίτερων συνθηκών κάθε εποχής. Πρόκειται για μία κατεξοχήν αόριστη νομική έννοια, ίσως τη σημαντικότερη στον χώρο του δημοσίου δικαίου, η οποία επιδέχεται ποικίλες αξιολογικές

⁹¹ Ibid, σκ. 24.

⁹² Α. Καϊδατζής, *Οριακός και εντατικός έλεγχος στη νομολογία του ΣτΕ, με αφορμή την απόφαση για το μισθολόγιο των δικηγόρων ν.π.ι.δ. του δημοσίου τομέα-Παρατηρήσεις στην απόφαση ΣτΕ 3372/2015* Ολομ.

προσεγγίσεις.⁹³ Η αοριστία της είναι τέτοια ώστε, ενώ δεν αποδίδει εκ των προτέρων συγκεκριμένο περιεχόμενο, μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την κάλυψη ενός εξαιρετικά ευρέος φάσματος καταστάσεων. Συνακόλουθα, το δημόσιο συμφέρον αποκτά ουσιαστικό νόημα μόνο μέσω της εξειδίκευσης και της εφαρμογής του σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Το περιεχόμενο του διαμορφώνεται κάθε φορά σε συνάρτηση με τις ιδιαίτερες περιστάσεις και το κοινωνικοπολιτικό περιβάλλον, ενώ η αοριστία του ενισχύεται περαιτέρω από την πολλαπλότητα και την ετερογένεια των φορέων που το επικαλούνται.

Υπό το πρίσμα αυτό, το δημόσιο συμφέρον δεν προσδιορίζεται εξαντλητικά από τον νόμο, αλλά παραμένει μία ερμηνευτικά ευέλικτη έννοια, ικανή να προσαρμόζεται στις διαφορετικές ανάγκες που ανακύπτουν κάθε φορά. Αποτελεί, συνεπώς, μία δυναμική έννοια, της οποίας το περιεχόμενο εξελίσσεται παράλληλα με τις κοινωνικές συνθήκες και τους ειδικότερους λόγους που τη συγκροτούν. Η επιλογή αυτή του νομοθέτη είναι συνειδητή, καθώς μία αυστηρά καθορισμένη έννοια δεν θα μπορούσε να ανταποκριθεί στην ποικιλία των ζητημάτων που καλείται να αντιμετωπίσει η Διοίκηση με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον. Προς τούτους, η έννοια διακρίνεται για την ιδεολογική της ουδετερότητα, αποτέλεσμα της σύνθεσης διαφορετικών θεωρητικών αντιλήψεων σχετικά με την κοινωνία, το κράτος και την άσκηση της δημόσιας εξουσίας. Για τον λόγο αυτό, εμφανίζει πολλαπλές λειτουργίες και αποκτά κάθε φορά συγκεκριμένο κανονιστικό περιεχόμενο. Παρά ταύτα, εξαιτίας της ευρύτητας και της ευελιξίας της έννοιας, ελλοχεύουν σοβαροί κίνδυνοι για το κράτος δικαίου. Η γενικότητα του περιεχομένου του δημοσίου συμφέροντος ενδέχεται να επιφέρει ανασφάλεια δικαίου ή ακόμη και να χρησιμοποιηθεί ως μέσο πολιτικής νομιμοποίησης κρατικών ενεργειών μέσω της απλής επίκλησής του. Δεν θεωρείται σπάνιο φαινόμενο, για παράδειγμα, όργανα της εκτελεστικής εξουσίας να προβαίνουν στη θέσπιση κανόνων δικαίου χωρίς επαρκή νομοθετική εξουσιοδότηση, επικαλούμενα ως δικαιολογητική βάση την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

⁹³ Ευ. Κουτούπα - Ρεγκάκου, *Αόριστες και τεχνικές έννοιες στο Δημόσιο Δίκαιο*, 1997, Εκδ. Σάκκουλα, σ. 55.

Επίλογος

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι το δημόσιο συμφέρον αποτελεί αναγκαία, αλλά όχι επαρκή, προϋπόθεση για τον περιορισμό θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η νομιμότητα της κρατικής επέμβασης εξαρτάται από τη συνδρομή τριών στοιχείων που πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά, ήτοι την ύπαρξη σαφούς νομοθετικής βάσης, την επιδίωξη συνταγματικά θεμιτού σκοπού γενικού συμφέροντος και την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Η έλλειψη οποιασδήποτε από τις προϋποθέσεις αυτές καταλήγει σε αντισυνταγματικότητα του περιορισμού, ανεξάρτητα από τη σημασία του επιδιωκόμενου δημόσιου σκοπού. Η αρχή της αναλογικότητας δεν λειτουργεί μόνο ως μέτρο ελέγχου της έντασης του περιορισμού, αλλά και ως μέσο ελέγχου της ποιότητας του επικαλούμενου δημοσίου συμφέροντος. Όσο σοβαρότερη είναι η επέμβαση στη νομική θέση του

ιδιώτη, τόσο αυξάνεται και η υποχρέωση του νομοθέτη να αποδείξει ότι ο επιδιωκόμενος σκοπός είναι πραγματικός, συγκεκριμένος και επαρκώς τεκμηριωμένος.

Η επίδραση του ενωσιακού δικαίου επιταχύνει περαιτέρω αυτή τη μεταβολή. Οι αποφάσεις που αφορούν τη διαδικτυακή διάθεση φαρμάκων, την αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων και την εγκατάσταση αλλοδαπών πανεπιστημίων καταδεικνύουν ότι το δημόσιο συμφέρον δεν διαμορφώνεται πλέον αποκλειστικά εντός του εθνικού συνταγματικού πλαισίου. Η ερμηνεία του επηρεάζεται άμεσα από τις θεμελιώδεις ελευθερίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και από την ανάγκη διατήρησης της συνοχής της ενιαίας αγοράς. Ως αποτέλεσμα, το περιεχόμενό του καθίσταται ακόμη περισσότερο δυναμικό, αφού μεταβάλλεται όχι μόνο υπό την επίδραση των κοινωνικών εξελίξεων αλλά και υπό την επίδραση της ευρωπαϊκής έννομης τάξης.

Υπό το πρίσμα αυτό, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η σύγχρονη νομολογία αντιλαμβάνεται ότι το δημόσιο συμφέρον εξελίσσεται παράλληλα με τις μεταβολές της κοινωνίας, της οικονομίας και των θεσμών. Η κανονιστική του βαρύτητα μεταβάλλεται αναλόγως του αγαθού που καλείται να προστατεύσει, της έντασης της κρατικής παρέμβασης και των πραγματικών περιστάσεων κάθε υπόθεσης. Ακριβώς γι' αυτόν τον λόγο δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι υπερισχύει πάντοτε έναντι των ατομικών δικαιωμάτων, ενώ κρίνεται συνταγματικά επιβεβλημένη η στάθμιση μεταξύ συγκρουόμενων εννόμων αγαθών. Η συνταγματική ισορροπία δεν βρίσκεται στην υπεροχή ούτε του ατόμου ούτε του κράτους, αλλά στη διαρκή διαδικασία στάθμισης μεταξύ τους.

Σε κάθε περίπτωση, η ίδια η μεταβλητότητα του δημοσίου συμφέροντος καθιστά αναγκαίο τον εντατικότερο έλεγχο των ορίων του. Όσο περισσότερο διευρύνεται το φάσμα των σκοπών που μπορούν να θεωρηθούν δημοσίου συμφέροντος, τόσο μεγαλύτερη είναι η ανάγκη να διασφαλίζεται ότι η επίκλησή του δεν μετατρέπεται σε γενική ρήτρα περιορισμού των ατομικών δικαιωμάτων.

Από την άλλη πλευρά, η επαγγελματική ελευθερία δεν προστατεύει μόνο την τυπική δυνατότητα πρόσβασης και άσκησης ενός επαγγέλματος. Η σύγχρονη νομολογία αποδίδει σε αυτήν ουσιαστικότερο περιεχόμενο, το οποίο περιλαμβάνει την πραγματική δυνατότητα του προσώπου να αξιοποιεί τα επαγγελματικά του προσόντα, να συμμετέχει ισότιμα στην οικονομική ζωή και να διατηρεί μία εύλογη δυνατότητα οικονομικής επιβίωσης μέσω της δραστηριότητάς του. Η προστασία του δικαιώματος εκτείνεται και στην αντιμετώπιση έμμεσων περιορισμών που, ανεξαρτήτως της τυπικής τους μορφής, παράγουν αντίστοιχα αποτελέσματα.

Εν κατακλείδι, η νομολογιακή εξέλιξη των τελευταίων ετών καταδεικνύει ότι το κύριο σημείο εστίασης του δικαστικού ελέγχου δεν συνιστά η ύπαρξη ή μη κρατικής παρέμβασης, αλλά η συνταγματική ποιότητα της παρέμβασης αυτής. Η σύγχρονη οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα καθιστά αναγκαία την παρουσία του κράτους σε τομείς όπου η ελεύθερη οικονομική δράση δεν επαρκεί για να εξασφαλίσει αποτελεσματική προστασία αγαθών όπως η δημόσια υγεία, η φορολογική ισότητα, η ασφάλεια των συναλλαγών, η κοινωνική προστασία και η εύρυθμη λειτουργία των αγορών. Είναι κρίσιμο να γίνει αντιληπτό ότι το δημόσιο συμφέρον δεν είναι η εξαίρεση που καταλύει την επαγγελματική ελευθερία, αλλά μία εξελισσόμενη νομική έννοια, η οποία αποκτά κανονιστική βαρύτητα μόνο κατόπιν της στάθμισής της σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας.

Κατάλογος βιβλιογραφίας

I. Ελληνική Βιβλιογραφία

1. Α. Καϊδατζής, *«Μεγάλη πολιτική» και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Συνταγματικά ζητήματα και ζητήματα συνταγματικότητας στο «Μνημόνιο»*, ΤοΣ 2012.
2. Α. Καϊδατζής, *Δικαστικός έλεγχος των μέτρων οικονομικής πολιτικής*, ΤοΣ 2010.
3. Γιώργος Ν. Καραβοκύρης, *Η «Κρίση-μη» πολιτικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, Σκέψεις με αφορμή τις ΟλΣτΕ 2287-90/2015*.

4. Α. Μάνεσης, *Συνταγματικά Δικαιώματα, α' ατομικές ελευθερίες*, 1993, Εκδόσεις Σάκκουλα.
5. Γ. Σιούτη, *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*, 3η έκδ., 2018, Εκδόσεις Σάκκουλας.
6. Β. Σκουρής – Α. Τάχος, *Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος*, 2006, Εκδόσεις Σάκκουλας.
7. Α. Παπακωνσταντίνου, *Η Συνταγματική Αρχή της Βιώσιμης Ανάπτυξης: Κανονικό περιεχόμενο και νομολογιακή εξέλιξη*, 2024, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
8. Επ. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τομ. Ι, εκδ. 14^η, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2011.
9. Ι. Γ. Μαθιουδάκης, *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*, Όμιλος "Αριστόβουλος Μάνεσης".
10. Ε. Πρεβεδούρου, *Έννοια και οριοθέτηση του δημόσιου τομέα*, 2022.
11. Ε. Πρεβεδούρου, *Ανάθεση διοικητικού έργου σε ιδιώτες*, 2022.
12. Β. Κόκοτα, *Ρύθμιση και Προστασία της Επαγγελματικής Ελευθερίας στην Ελληνική και Ενωσιακή Έννομη Τάξη*, 2012.
13. Κ. Χρυσόγονος, Σ. Βλαχόπουλος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, Εκδ. 4^η, 2017, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
14. Ε. Βενιζέλος, *Το Γενικό Συμφέρον και Οι Περιορισμοί των Συνταγματικών Δικαιωμάτων*, 1990, Εκδόσεις Παρατηρητής.
15. Τ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, *Η αρχή της αναλογικότητας, σε Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων*, 2018.
16. Χ. Ανθόπουλος, *Άρθρο 25*, σε Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα*, 2017.

17. Τ. Ηλιοπούλου-Σπράγγα, *Η θεωρία της «τριτενέργειας» των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων*, σε ΕλλΔνη 6/2001.
18. Γ. Παπαδημητρίου, *Η τριτενέργεια των ατομικών δικαιωμάτων*, σε *Συνταγματικές Μελέτες*, τομ. 1, 2007, Εκδόσεις Σάκκουλα.
19. Δημήτριος Η. Παπαστερίου, *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*, εκδ. β', 2009, Εκδόσεις Σάκκουλα.
20. Θ. Ψήμματος, *Τα θεμέλια της κοινωνικής ασφάλισης: Διανεμητική Δικαιοσύνη, Ισότητα, Δημοκρατία*, 2020, Εκδόσεις Σάκκουλα.
21. Π. Κωνσταντόπουλος, *Η δικανική αξιολόγηση του δημοσίου συμφέροντος μέσα στα πλαίσια του Συντάγματος*, ΕΔΚΑ, τεύχ. 8/404, 1992.
22. Α. Παπαδοπούλου, *Το ΣΤΕ λέει «ναι» στα ιδιωτικά Πανεπιστήμια*, ΤΟ ΒΗΜΑ, Επιφυλλίδες, 2025.
23. Α. Καϊδατζής, *Οριακός και εντατικός έλεγχος στη νομολογία του ΣτΕ, με αφορμή την απόφαση για το μισθολόγιο των δικηγόρων ν.π.ι.δ. του δημοσίου τομέα-Παρατηρήσεις στην απόφαση ΣτΕ 3372/2015 Ολομ.*
24. Ευ. Κουτούπα - Ρεγκάκου, *Αόριστες και τεχνικές έννοιες στο Δημόσιο Δίκαιο*, 1997, Εκδόσεις Σάκκουλα.
25. Β. Τσιγαρίδας, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 229/2014 (Οι σκοποί του νομοθέτη για την επιβολή περιορισμών στην πρόσβαση στο επάγγελμα του φαρμακοποιού και το δημόσιο συμφέρον)*, ΘΠΔΔ, 1/2014.
26. Α. Πλιάκος, *Εισαγωγή στο Οικονομικό Δίκαιο*, 2011, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
27. Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο τ. Γ' Θεμελιώδη Δικαιώματα*, 1987, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας.
28. Κ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2023, Εκδόσεις Σάκκουλα.

29. Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα Α'*, 1991, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή.
30. Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα Β'*, 1991, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή.
31. Ε. Βενιζέλος, *Το Γενικό Συμφέρον και Οι Περιορισμοί των Συνταγματικών Δικαιωμάτων* (Κριτική προσέγγιση των τάσεων της νομολογίας), 1990, Εκδόσεις Παρατηρητής.
32. Α. Ράικος, *Συνταγματικό Δίκαιο - Θεμελιώδη Δικαιώματα*, 2008, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας.
33. Β. Κόκοτα, *Η Συνταγματικότητα των Πληθυσμιακών Κριτηρίων για την Ίδρυση Φαρμακείων*, Constitutionalism.gr.
34. Γ. Δεληγιάννης, *Οικονομική Ελευθερία και Κρατική Παρέμβαση*, Νομικό Βήμα, 1992.
35. Γ. Αργυρός, *Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Αγοράς και η Προστασία του Καταναλωτή στη Νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, ΔΕΕ, Τεύχος 11, 2001.
36. Κ. Πέρρου, *Οικονομική ελευθερία στην ΕΕ και μέτρα για την προστασία των δημοσίων εσόδων*, 2022, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
37. Β. Σκουρής (επιμ.), *Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, 2003, Εκδόσεις Σάκκουλα.
38. Ε. Ρ. Σαχπεκίδου, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 2η έκδ., 2013, Εκδόσεις Σάκκουλα.

II. Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

1. Hussain, Waheed, *The Common Good*, The Stanford Encyclopedia of Philosophy, Spring 26 February 2018 Edition, Edward N. Zalta (ed.).
2. N. Nic Shuibhne, *The Coherence of EU Free Movement Law: Constitutional Responsibility and the Court of Justice*, 2010, Oxford University Press.

3. Steve Peers and others, *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2nd ed., 2021, Hart Publishing.

ΔΗΛΩΣΗ

Δηλώνω ρητά ότι, σύμφωνα με το άρθρο 8 του Ν. 1599/1986 η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας και δεν προσβάλλει κάθε μορφής δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας, προσωπικότητας και προσωπικών δεδομένων τρίτων, δεν περιέχει έργα/εισφορές τρίτων για τα οποία απαιτείται άδεια των δημιουργών/ δικαιούχων και δεν είναι

προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής, οι πηγές δε που χρησιμοποιήθηκαν περιορίζονται στις βιβλιογραφικές αναφορές και μόνον και πληρούν τους κανόνες της επιστημονικής παράθεσης.

Η Δηλούσα

Παναγιώτα Λυπημένου