



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

Π.Μ.Σ.: Δημόσιο Δίκαιο
Ειδίκευση: Δημόσιο Δίκαιο
Ακαδημαϊκό Έτος: 2023-2024

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
της Χρύσας Μ. Γκαρμάτη
Α.Μ.: 7340142301007

«Η συνταγματική προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων»

Τριμελής Επιτροπή

Σημαντήρας Νικόλαος, Επίκουρος Καθηγητής Νομικής ΕΚΠΑ (επιβλέπων)

Βλαχόπουλος Σπυρίδων, Καθηγητής Νομικής ΕΚΠΑ

Χρήστου Βασιλική, Επίκουρη Καθηγήτρια Νομικής ΕΚΠΑ

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2024

Copyright © [Χρύσα Μ. Γκαρμάτη, 2024]

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

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

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη.....	5
Συντομογραφίες.....	7
Εισαγωγή/Αντικείμενο Μελέτης.....	8

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α:

ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΝ: Η ΕΝΝΟΙΑ ΣΤΟΝ ΧΩΡΟ, ΤΟΝ ΧΡΟΝΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

1. Ορολογικές διευκρινίσεις.....	10
1.1. Εννοιολογική προσέγγιση-οριοθέτηση.....	10
1.2. Μορφές και μέθοδοι.....	12
2. Ένα σύγχρονο φαινόμενο με ιστορικές καταβολές.....	16
3. Η Ελλάδα στον αστερισμό των ιδιωτικοποιήσεων.....	17
3.1. Η περίοδος εξορθολογισμού του δημόσιου τομέα (1990-2010).....	18
3.2. Η περίοδος της δημοσιονομικής προσαρμογής (2010-2018).....	20
4. Η θέση του ελληνικού Συντάγματος.....	23
Συμπεράσματα.....	26

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β:

ΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΟΡΙΑ ΚΑΙ ΟΙ ΔΕΣΜΕΥΣΕΙΣ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΝ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

1. Τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων.....	27
1.1. Οι απόλυτες απαγορεύσεις.....	27
1.2. Η άσκηση δημόσιας εξουσίας σε τροχιά σχετικοποίησης.....	30
1.3. Η παροχή υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης: Νέα όρια;.....	33
1.3.1. ΟλΣτΕ 1906/2014: Στροφή-έκπληξη επί το αυστηρότερον.....	34
1.3.2. ΟλΣτΕ 190/2022: Το νομολογιακό <i>deja-vu</i>	36
1.3.3. ΣτΕ 1886/2022: Η επισφράγιση του «κρατοκεντρισμού».....	38
2. Οι δεσμεύσεις των ιδιωτικοποιήσεων.....	39
2.1. Οι διαδικαστικές δεσμεύσεις.....	40
2.1.1. Αρχή νομιμότητας και ατομικά δικαιώματα.....	40
2.1.2. Επωφελής διαχείριση και δημόσιο συμφέρον.....	41
2.2. Οι ουσιαστικές δεσμεύσεις.....	42
2.2.1. Οι γενικές αρχές της δημόσιας υπηρεσίας.....	43
2.2.2. Η υποχρέωση εποπτείας του κράτους.....	44
Συμπεράσματα.....	45

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ:

Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ

1. «Και το όνομα αυτού, GROWTHFUND».....	46
1.1. Γέννηση του νομικού μορφώματος.....	46
1.1.1. Σύσταση.....	46
1.1.2. Σκοπός.....	48
1.1.3. Νομική φύση.....	50
1.2. Δομή, Εταιρική Διακυβέρνηση και Επιχειρησιακή Λειτουργία.....	51
1.3. Διαδικασία Αξιοποίησης.....	55
2. Η (αντι)-συνταγματικότητα (;) του μορφώματος.....	56
2.1. Ιδιωτικοποίηση της αρμοδιότητας ιδιωτικοποίησης.....	56
2.2. Το δίπολο της ρητορικής περί αντισυνταγματικότητας: δημοκρατική νομιμοποίηση και εθνική κυριαρχία.....	60
Συμπεράσματα.....	64
Αντί επιλόγου.....	65
Βιβλιογραφικές αναφορές.....	67
1. Βιβλιογραφία/Αρθρογραφία.....	67
2. Βασική Νομοθεσία.....	72
3. Βασική Νομολογία.....	72

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική πραγματεύεται το θέμα των ιδιωτικοποιήσεων. Αρχικά, επιχειρείται, με κλειδί το νομοθετικό πλαίσιο, η αποκωδικοποίηση του φαινομένου, μέσω της εννοιολογικής του οριοθέτησης, της παρουσίασης της πολυμορφίας και των πολλαπλών μεθόδων εφαρμογής του και της υιοθέτησής του ως κυβερνητικής επιλογής μέσα στον χρόνο και τον χώρο με έμφαση στα ελληνικά δεδομένα. Στο κυρίως μέρος, το φαινόμενο εξετάζεται υπό το πρίσμα του συνταγματικού δικαίου. Με πολύτιμο βοηθό νομολογιακά ευρήματα του Ανωτάτου Ακυρωτικού, αναλύονται οι φραγμοί της ιδιωτικής επιχειρηματικής πρωτοβουλίας, οι οποίοι σε ελάχιστες περιπτώσεις προκύπτουν ευθέως εκ του συνταγματικού κειμένου και στην πλειονότητά τους συνήχθησαν ερμηνευτικά, κάθε φορά που η βραχύβια αυτή μετασχηματιστική του κράτους πολιτική τέθηκε στο μικροσκόπιο του δικαστή. Οι φραγμοί, αντικείμενο διερεύνησης στην παρούσα, συνίστανται αφενός στα απόλυτα όρια των ιδιωτικοποιήσεων, δηλαδή την κρατική ανώτατη εκπαίδευση, την άσκηση δημόσιας εξουσίας υπό τις διάφορες μορφές της και τη νέα προσθήκη - μέσω της τριλογίας των αποφάσεων του ΣτΕ - των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης, και αφετέρου στις διαδικαστικές και ουσιαστικές δεσμεύσεις των κατ' αρχήν επιτρεπτών ιδιωτικοποιήσεων. Τέλος, μελετάται το ισχύον νομοθετικό καθεστώς που διέπει τις ιδιωτικοποιήσεις και την εν γένει αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας στη χώρα. Η ίδρυση του νομικού προσώπου της ΕΕΣΥΠ, η ιδιαίτερη αποστολή της και το ιδιόμορφο διοικητικό της σχήμα αναμφίβολα θέτει νέες προοπτικές για μία αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, χωρίς να αναιρείται, ωστόσο, η συνταγματική προβληματική που τη συνοδεύει αναφορικά με την ιδιωτικοποίηση της αρμοδιότητας ιδιωτικοποίησης, τη δημοκρατική νομιμοποίηση και την εθνική κυριαρχία.

Λέξεις-κλειδιά: ιδιωτικοποίηση, αποκρατικοποίηση, όρια, Σύνταγμα, αξιοποίηση δημόσιας περιουσίας, ύδρευση, ΕΕΣΥΠ, δημοκρατική νομιμοποίηση, εθνική κυριαρχία

Ευχαριστίες

Στον Επίκουρο Καθηγητή Σημαντήρα Νικόλαο, υπό την επίβλεψη του οποίου εκπονήθηκε η ανά χείρας εργασία, για τη συνεργασία και καθοδήγηση καθ' όλη τη διάρκεια της έρευνας και της συγγραφής και, ιδιαίτερα, για την πρόταση ανάδειξης της πρωτότυπης προβληματικής του Γ κεφαλαίου της παρούσας.

Στον Καθηγητή Βλαχόπουλο Σπύρο και την Επίκουρη Καθηγήτρια Χρήστου Βασιλική για την τιμή που μου κάνουν να αξιολογήσουν ως μέλη της Τριμελούς Επιτροπής την διπλωματική μου εργασία, αλλά και για τη συμβολή τους στην οργάνωση και τη διδασκαλία, από κοινού με τον Ομότιμο Καθηγητή Δρόσο Γιάννη, του μεταπτυχιακού μαθήματος «Συνταγματικό Δίκαιο».

Στους συναδέλφους από τη Νομική Υπηρεσία του ΟΤΕ για την υποστήριξή τους κατά τη διάρκεια αυτού του δύσκολου έτους των σπουδών και της παράλληλης άσκησης. Αν και για εμένα «η ιδιωτικοποίηση του ΟΤΕ, η πλέον επιτυχημένη στα ελληνικά δεδομένα» δεν είναι παρά μία βιβλιογραφική αναφορά, η επιτυχής λειτουργία του, συνυπογραφόμενη από το έργο των νομικών του συμβούλων, είναι μία καθημερινή πραγματικότητα.

Στους δικούς μου ανθρώπους που κάνουν κάθε διαδρομή που επιλέγω πιο όμορφη και κάθε μου βήμα σε αυτήν πιο στέρεο.

Συντομογραφίες

Βλ.	βλέπε
ΓΣ	Γενική Συνέλευση
ΔΕΑΑ	Διυπουργική Επιτροπή Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων
ΔΕΕ	Δίκαιο Επιχειρήσεων και Εταιρειών
ΔΕΗ	Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
ΔιΔικ	Διοικητική Δικαιοσύνη
ΔΣ	Διοικητικό Συμβούλιο
ΔτΑ	Δικαιώματα του Ανθρώπου
εδ.	εδάφιο
ΕΜΣ	Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας
ΕΕΣΥΠ	Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας
ΕΟΤ	Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού
επ.	επόμενα
ΕΥΑΘ	Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης
ΕΥΔΑΠ	Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας
ΕφΔΔ	Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
ΘΠΔΔ	Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου
κ. ά	και άλλα
κτλ.	και τα λοιπά
λ.χ.	λόγου χάρη
Ν.	Νόμος
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ό. π.	όπως παραπάνω
ΟΛΠ	Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς
ΟλΣτΕ	Ολομέλεια Συμβουλίου της Επικρατείας
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΠΑΠ	Οργανισμός Προγνωστικών Αγώνων Ποδοσφαίρου
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΟΤΕ	Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος
παρ.	παράγραφος
ΠΕ	Πρακτικό Επεξεργασίας
ΠερΔικ	Περιβάλλον και Δίκαιο
Σ	Σύνταγμα
ΣΔΙΤ	Σύμπραξη Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
ΣΕΔ	Συμβούλιο Εταιρικής Διακυβέρνησης
ΣΕΕ	Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης
σελ.	σελίδα
σκ.	σκέψη
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΑΙΠΕΔ	Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας Δημοσίου
ΤοΣ	Το Σύνταγμα (περιοδικό)
ΤΧΣ	Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως

Εισαγωγή/Αντικείμενο Μελέτης

Οι ιδιωτικοποιήσεις, αν και αποτελούν ένα βραχύβιο φαινόμενο όσον αφορά την οργάνωση της οικονομίας των σύγχρονων κρατών, έχουν επιφέρει μία ριζική αναμόρφωση του κόσμου. Από τη μία πλευρά, η σταδιακή αποδέσμευση δραστηριοτήτων από το άρμα του κράτους και η ανάληψή τους από ιδιώτες επανακαθορίζει εξελικτικά το ρόλο του κράτους. Το κράτος επιχειρηματίας του προηγούμενου αιώνα μεταμορφώθηκε με το άνοιγμα στην ιδιωτική πρωτοβουλία σε κράτος επόπτη και ρυθμιστή της ιδιωτικοποιηθείσας δραστηριότητας, ενώ η μελλοντική έλευση του κύματος της απορρύθμισης προοικονομεί αγορές πλήρως αυτορρυθμιζόμενες εν τη απουσία του κράτους. Από την άλλη πλευρά, είναι γεγονός ότι η ιδιωτική πρωτοβουλία απέκτησε λίαν συντόμως μεγάλη οικονομική δύναμη, η οποία μεταφράζεται σε εξουσία δράσης, ώστε να μπορεί κανείς σήμερα να χαρακτηρίσει τις αγορές ένα «αυτοτελώς δρών υποκείμενο»¹.

Η κυριαρχία των αγορών δεν έχει μόνον ως συνέπεια την εκ νέου σκιαγράφιση της φυσιογνωμίας Κράτους και την εγκαθίδρυση εκείνης της Αγοράς. Αναδιαμορφώνει, παράλληλα, τους όρους ενός παιχνιδιού ανακατάταξης των δυνάμεων του δημόσιου-ιδιωτικού. Παραδοσιακοί όροι και σχέσεις που αποτυπώνονταν στην επιστήμη και θεωρούνταν αποσαφηνισμένοι δείχνουν να ανανοηματοδοτούνται, να αποκτούν δηλαδή νέο περιεχόμενο, προκειμένου να υποδεχτούν το φαινόμενο των ιδιωτικοποιήσεων, όπως ο πλέον χαρακτηριστικός όρος της «δημόσιας εξουσίας», διακρινόμενος πλέον σε «politics», χάραξη πολιτικής και «governance» διαχείριση δημοσίων υποθέσεων. Για την εγκοίτωση της νέας κοινωνικοπολιτικής πραγματικότητας παρατηρείται, επίσης, και η διεύρυνση της κανονιστικής εμβέλειας των δικαιωμάτων. Δεν είναι τυχαία η εισαγωγή της τριτενέργειας των δικαιωμάτων στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών, με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, μετά από μία δεκαετία ενίσχυσης της χρήσης ιδιωτικών προτύπων ή μεταφοράς αρμοδιοτήτων σε ιδιωτικά κέντρα εξουσίας, έναντι των οποίων ανέκυπτε η ανάγκη προστασίας του ατόμου.

Μπροστά στον δυναμικό χαρακτήρα των ιδιωτικοποιήσεων το Σύνταγμα, λοιπόν, δεν μένει και δεν μπορεί να μένει αδιάφορο. Αντιθέτως, σφυγμομετρεί τις εν εξελίξει διαδικασίες δεσμευοντάς τες με γνώμονα τις επιταγές του και ταυτόχρονα προσαρμόζεται για να ρυθμίσει την ιδιωτική δραστηριότητα. Κατά τούτο, οι ιδιωτικοποιήσεις, ζήτημα για το οποίο έχει χυθεί πολύ μελάνι από κάθε γωνιά του επιστητού, θέτουν, πρωτίστως, μία συνταγματική προβληματική. Η παρούσα εργασία δεν φιλοδοξεί να φωτίσει με το φακό του συνταγματικού δικαίου το ζήτημα των ιδιωτικοποιήσεων στην ολότητά του. Αποπειράται, όμως, μέσω της αξιοποίησης των πορισμάτων της θεωρίας και της νομολογίας να χαρτογραφήσει την προβληματική και να καταλήξει σε συμπεράσματα για την έως σήμερα συνταγματική αντιμετώπιση του φαινομένου στη Χώρα. Ως προς τη δομή της, διαρθρώνεται σε τρία μέρη, ως εξής:

Στο **πρώτο κεφάλαιο** επιχειρείται, εισαγωγικά, η αποσαφήνιση του νομικού όρου «ιδιωτικοποίηση», ο οποίος περιγράφει ετυμολογικά τουλάχιστον και με μία πρώτη εντύπωση μία διαδικασία μετάβασης προς τον ιδιωτικό χώρο. Ακολουθώντας, για την καλύτερη κατανόηση της

¹ Δρόσος Γ., Συνταγματικός λόγος και οικονομική κρίση, ΕφημΔΔ, 6/2011, σελ. 764-778.

έννοιας γίνεται οριοθέτησή της από τη συναφή και συχνά χρησιμοποιούμενη ως συνώνυμη στην καθομιλουμένη έννοια της «αποκρατικοποίησης» και παρατίθεται η θεωρητική τυπολογία των μορφών ιδιωτικοποίησης, όπως έχει προκύψει από την εφαρμογή στην πράξη των διάφορων μεθόδων ιδιωτικοποίησης του νομοθετικού πλαισίου. Διατρέχοντας συνοπτικά την ιστορία της οργάνωσης των κρατών, από τις αρχαίες πόλεις κράτη μέχρι τα κράτη του 21^{ου} αιώνα, διαπιστώνει κανείς ότι η αξιοποίηση του ιδιωτικού παράγοντα, σε βαθμό μεγαλύτερο ή μικρότερο αναλόγως των συγκυριών, ήταν πάντοτε μία διαθέσιμη πολιτική επιλογή. Όσον αφορά την Ελλάδα, το φαινόμενο των ιδιωτικοποιήσεων διακρίνεται σε δύο φάσεις με κριτήριο τον σκοπό εφαρμογής των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης: την φάση της εξυγίανσης του δημόσιου τομέα και την φάση της δημοσιονομικής προσαρμογής. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την ανάλυση της ουδέτερης φυσιογνωμίας του Συντάγματος και με μία σύντομη αναφορά στη θέση του ευρωπαϊκού δικαίου.

Στο **δεύτερο κεφάλαιο** εξετάζονται οι περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, όπως συνάγονται ερμηνευτικά από το συνταγματικό κείμενο και αποτυπώνονται στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Το πρώτο τμήμα του κεφαλαίου είναι αφιερωμένο στα όρια των ιδιωτικοποιήσεων, τα πεδία εκείνα όπου δεν είναι κατ' αρχήν επιτρεπτή η δραστηριοποίηση ιδιωτών. Αυτά συνοψίζονται στο ρητώς συνταγματικά προβλεπόμενο όριο της ανώτατης κρατικής εκπαίδευσης καθώς και στην άσκηση δημόσιας εξουσίας, η οποία προσεγγίζεται αφενός θεωρητικά και αφετέρου με αναφορά σε αποφάσεις του Ανώτατου Ακυρωτικού. Στα όρια έρχεται να προστεθεί και η υπηρεσία ύδρευσης και αποχέτευσης, όπως δείχνουν οι σχετικές αποφάσεις του Δικαστηρίου, οι οποίες στο σημείο αυτό υπόκεινται σε κριτική αξιολόγηση. Το δεύτερο τμήμα του κεφαλαίου πραγματεύεται τις δεσμεύσεις που διέπουν τις κατ' αρχήν επιτρεπτές ιδιωτικοποιήσεις. Αυτές διακρίνονται σε διαδικαστικές, δηλαδή στις ελάχιστες προϋποθέσεις που θα πρέπει να διερευνώνται κατά την οργάνωση της διαδικασίας ιδιωτικοποίησης, καθώς και σε ουσιαστικές, οι οποίες αντλούνται μέσα από τα Πρακτικά Επεξεργασίας του Συμβουλίου της Επικρατείας και τυγχάνουν ανάλυσης με γνώμονα τα πορίσματα της επιστήμης.

Στο **τρίτο κεφάλαιο** παρουσιάζεται το ισχύον νομοθετικό καθεστώς των ιδιωτικοποιήσεων και η συνταγματική προβληματική που αυτό κυοφορεί. Ειδικότερα, γίνεται ανασκόπηση της Ελληνικής Εταιρείας Αξιοποίησης Συμμετοχών και Περιουσίας - δημιουργήματος της ελληνικής κρίσης που, όμως, όπως όλα δείχνουν ήρθε για να μείνει - με έμφαση στο χρονικό της σύστασής της, τη νομική της φύση και τον διττό σκοπό με τον οποίο την έχει επιφορτίσει ο νόμος. Αναλύονται, επιπρόσθετα, τα οργανωτικά ζητήματα, ιδίως η δομή και η εταιρική διακυβέρνηση, που την καθιστούν ένα ιδιόμορφο για τα ελληνικά δεδομένα νομικό μόρφωμα και περιγράφονται σε αδρές γραμμές ζητήματα λειτουργικής φύσεως, οι δεσμεύσεις κατά την επιχειρησιακή λειτουργία και οι μέθοδοι αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων. Στη συνέχεια, και αφού έχουν επισημανθεί στα οικεία σημεία οι διαφορές με τα προηγούμενα νομοθετικά καθεστώτα, αναδεικνύεται από τη σκοπιά της θεωρίας και της νομολογίας το συνταγματικής υφής θέμα που προκύπτει δια της παρεμβολής της ΕΕΣΥΠ, η ιδιωτικοποίηση της αρμοδιότητας ιδιωτικοποίησης. Τέλος, παρουσιάζεται ο - θεωρητικής μόνον αξίας - διάλογος και τα επιχειρήματα εκατέρωθεν σχετικά με τη συνταγματικότητα ή μη του ιδρυτικού νόμου της Εταιρείας, με άξονες το έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης της υβριδικής της διοίκησης και το διακύβευμα εκχώρησης της εθνικής κυριαρχίας λόγω της ουσιώδους συμμετοχής των ευρωπαϊκών οργάνων στη λειτουργία της.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΝ: Η ΕΝΝΟΙΑ ΣΤΟΝ ΧΩΡΟ, ΣΤΟΝ ΧΡΟΝΟ ΚΑΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

1. Ορολογικές διευκρινίσεις

1.1. Εννοιολογική προσέγγιση-οριοθέτηση

Τι είναι ιδιωτικοποίηση; Αυτό είναι το πρώτο ζήτημα που καλείται να αντιμετωπίσει όποιος εγκύπτει στο πεδίο των ιδιωτικοποιήσεων από τη σκοπιά του συνταγματικού δικαίου. Ερώτημα που όσο απλή φαίνεται η αποτύπωσή του τόσο πολύπλοκη η απάντησή σε αυτό. Η δυσκολία του εγχειρήματος οφείλεται, χωρίς αμφιβολία, στην έλλειψη ενός κοινά αποδεκτού νομικού ορισμού. Το ελληνικό Σύνταγμα, κατά το πρότυπο των περισσότερων δυτικοευρωπαϊκών Συνταγμάτων², - με τη φωτεινή εξαίρεση ίσως του γαλλικού Συντάγματος - δεν αναφέρει καν τον όρο, περιοριζόμενο στην πρόβλεψη για τις κρατικοποιήσεις ιδιωτικών επιχειρήσεων. Αντίστοιχα, οι νομοθετικοί ορισμοί αναφέρονται σε επιμέρους εκφάνσεις ενός ευρύτερου φαινομένου, αυτό της αποκρατικοποίησης. Συγκεκριμένα, ο Ν. 2000/1991 παρουσίαζε την ιδιωτικοποίηση ειδικότερη πτυχή της αποκρατικοποίησης, ορίζοντας την ως τη «μεταβίβαση σε ιδιώτες φορέων του Δημοσίου ή περιουσιακών στοιχείων, δικαιωμάτων και προνομίων των φορέων του Δημοσίου»³. Αντίθετα, από τον μεταγενέστερο Ν. 3049/2002⁴, που κατήργησε τον προρρηθέντα, απουσιάζει πλήρως η έννοια της ιδιωτικοποίησης, αντικατασταθείσα από τον όρο «αποκρατικοποίηση», η οποία ορίζεται ως η «επάπαξ ή σταδιακή έξοδος επιχειρήσεων του Δημοσίου από τον έλεγχό του». Η απουσία αυτή δεν είναι άνευ σημασίας. Στην Ελλάδα, σε αντίθεση με άλλες έννομες τάξεις⁵, ο όρος αποκρατικοποίηση ή μετοχοποίηση προτιμήθηκε κατά κόρον για λόγους πολιτικούς, δεδομένου ότι όταν εμφανίστηκε η «ιδιωτικοποίηση» στις αρχές της δεκαετίας του 1990, εκκινώντας ως πολιτική με έντονα φιλελεύθερο πρόσημο, καλλιέργησε την αίσθηση της απομάκρυνσης του κράτους από τα περιουσιακά του στοιχεία, πυροδοτώντας ιδεολογικές αντιδράσεις. Το γεγονός αυτό οδηγεί αναπόφευκτα στην παρατήρηση ότι οι λέξεις δεν εξαντλούνται στο σημασιολογικό τους περιεχόμενο· πολλώ δε μάλλον έχουν εσωτερική δυναμική, ιδεολογικό φορτίο και συναισθηματική συνυποδήλωση, στοιχεία που επικαθορίζουν σε μεγάλο βαθμό ακόμα και την ίδια τη συχνότητα χρήσης τους, όπως συνέβη εν προκειμένω.

² Τσάνης Α., «Κριτική Ανάλυση Συνταγματικότητας και Οικονομικής Αποτελεσματικότητας των Ιδωτικοποιήσεων στο Πλαίσιο της Οικονομικής Κρίσης», Τελική Εργασία, ΕΣΔΔΑ, 2011, σελ.34

³ άρθρο 1 παρ. 1, Ν. 2000/1991, «Για την αποκρατικοποίηση, απλούστευση των διαδικασιών εκκαθάρισης, ενισχύσεως των κανόνων ανταγωνισμού και άλλες διατάξεις.», ΦΕΚ Α΄206/24.12.1991.

⁴ Ν. 3049/2002, «Αποκρατικοποίηση επιχειρήσεων του Δημοσίου και άλλες διατάξεις.», ΦΕΚ Α΄ 212/10-9-2002

⁵ Στην αγγλική βιβλιογραφία, όπου χρησιμοποιείται το λήμμα «privatisation», δεν έχει καθιερωθεί αντίστοιχος όρος, ενώ στη γαλλική και γερμανική βιβλιογραφία οι όροι «desetisation» και «Entstaatlichung» αντίστοιχα δεν καταλαμβάνουν παρά ελάχιστη έκταση και ως εκ τούτου καθίστανται περιττοί. Καϊδατζής Α., Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 34-35.

Στη θεωρία έχουν γίνει πολλές απόπειρες εννοιολογικού προσδιορισμού⁶. Παρά τις όποιες διαφορές, όλες έχουν ως ελάχιστο κοινό παρονομαστή ότι η ιδιωτικοποίηση περιγράφει μία διαδικασία κίνησης, μία πορεία και το αποτέλεσμα αυτής, τη μετάβαση από το «δημόσιο» στο «ιδιωτικό». Ήδη γίνεται αντιληπτό ότι ακόμα και η αφετηρία (δημόσιο) και ο προορισμός (ιδιωτικό) της έννοιας έχουν πολυσήμαντη λογική, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει μία έννοια ιδιωτικοποίησης, αλλά πολλές διαφορετικές⁷ - που δεν ενδιαφέρουν στο σύνολό τους το δίκαιο - ανάλογα με το πλαίσιο στο οποίο κινείται κάθε φορά. Ενδιαφέρουσα από πλευράς δικαίου και δη συνταγματικού δικαίου κρίνεται εκείνη η ιδιωτικοποίηση που ενέχει το στοιχείο της *μετάθεσης δικαιικής εξουσίας* από το κράτος σε ιδιωτικά πρόσωπα, φυσικά ή νομικά⁸. Ως δικαιική εξουσία νοούνται τα δικαιώματα και οι αρμοδιότητες που αναγνωρίζει η έννομη τάξη σε υποκείμενα δικαίου, ενώ ως ιδιωτικά πρόσωπα νοούνται όχι μόνο οι ιδιώτες, αλλά και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ιδρύει το κράτος⁹. Πιο επεξηγηματική και περιεκτική είναι σχετική Σύσταση του Συμβουλίου της Ευρώπης «για την ιδιωτικοποίηση δημόσιων επιχειρήσεων ή δραστηριοτήτων» όπου ως ιδιωτικοποίηση ορίζεται πρώτον, «η μεταβίβαση μίας δημόσιας επιχείρησης από τη δημόσια στην ιδιωτική ιδιοκτησία ή έλεγχο», και δεύτερον, «η μεταβίβαση σε ένα ιδιωτικό πρόσωπο μίας δραστηριότητας που μέχρι τότε ασκούσαν από μια δημόσια επιχείρηση ή δημόσια αρχή, ανεξάρτητα από το αν συνοδεύεται ή όχι από περιουσιακή μεταβίβαση»¹⁰.

Συναφής με την ιδιωτικοποίηση, κατά το ότι συνεπάγεται υποχώρηση του κράτους από τομείς και δραστηριότητες που ως τότε κατείχε, είναι και η έννοια της αποκρατικοποίησης. Παρά την εννοιολογική τους συγγένεια, με περιεχόμενο που εν πολλοίς επικαλύπτεται,¹¹ οι δύο όροι διαθέτουν αυτοτέλεια. Κομβικό σημείο για τη διάκρισή τους, όπως επισημαίνεται στη θεωρία, είναι ο βαθμός υποχώρησης του κράτους έναντι του ιδιωτικού παράγοντα. Έτσι, αποκρατικοποίηση νοείται ως η πλήρης αποδέσμευση μίας δραστηριότητας από το άρμα του κράτους¹², ενώ η ιδιωτικοποίηση προϋποθέτει τη διατήρηση ενός κατ' ελάχιστον βαθμού ελέγχου

⁶ Ενδεικτικά, Αδαμαντίδου Ε., Τα συνταγματικά όρια της ιδιωτικοποίησης και της ελευθέρωσης των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, σε: ΚΔΕΟΔ, Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002, σελ. 141-142, Βλαχόπουλος Σπ., Ιδωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 9 επ., Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015, σελ. 642, Καραμανώφ Μ., Τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων, Βιώσιμο Κράτος και Δημόσια Κτήση, εκδοτικός οργανισμός Π. Κυριακίδη, 2010, σελ. 126 επ., Τσιρώνας Α., Αποκρατικοποιήσεις, Έννοια, φύση και λειτουργία από την άποψη του Διοικητικού Οικονομικού Δικαίου, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 93 επ., Φορτσάκης Θ., Ο δημόσιος τομέας: περιεχόμενο, όρια, ιδιωτικοποιήσεις, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, σε: Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, 2001, σελ. 145 επ.

⁷ Ευρύτερα θα μπορούσε να ειπωθεί ότι ο όρος ιδιωτικοποίηση είναι ένας όρος «ομπρέλα» για πολλές διαφορετικές πολιτικές που συνεπάγονται την ενίσχυση της αγοράς έναντι του κράτους.

⁸ Καϊδατζής Α., Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, ό.π., σελ. 12.

⁹ Καϊδατζής Α., Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, ό.π., σελ. 12.

¹⁰ Council of Europe, Recommendation No. R (93) 7 on privatisation of public undertakings and activities <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804d40e3>.

¹¹ Αντίθετα, κατά τον Βλαχόπουλο Σ., οι δύο έννοιες είναι εξίσου ειδικές και συνεπώς αλληλοαποκλειόμενες, Βλαχόπουλος Σ., Ιδωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 9.

¹² Δελλής Γ., Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Α': Το τέλος των διαχωριστικών γραμμών: η αγορακεντρική δημόσια ρύθμιση των κοινωφελών δραστηριοτήτων, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2008, σελ. 193.

από το κράτος¹³. Σε αδρές γραμμές, στην περίπτωση της ιδιωτικοποίησης η υποχώρηση του κράτους εμφανίζει πιο ήπια χαρακτηριστικά, ενώ σε αυτήν της αποκρατικοποίησης το κράτος αποξενώνεται ριζικά, κατ' ουσίαν παραιτείται. Ειδικότερα, αποκρατικοποίηση συνιστά καταρχάς η κατάργηση φορέων του κράτους ή η εγκατάλειψη δραστηριοτήτων του, χωρίς αυτές να μετατίθενται σε κάποιο άλλο υποκείμενο, διότι κρίνεται ότι δεν είναι πλέον αναγκαίες. Η αποκρατικοποίηση χρησιμοποιείται, επιπλέον, για να περιγράψει την μετάθεση κρατικών φορέων ή δραστηριοτήτων σε ιδιώτες, την εξάπλωση δηλαδή της αγοράς σε πεδία άλλοτε κρατικής μονοπώλησης, έννοια συνώνυμη με την ουσιαστική ιδιωτικοποίηση, όπως αναλύεται στην υποενότητα *I.2*. Τέλος, αποκρατικοποίηση συνιστά η μετάθεση πεδίων δράσης από το κράτος σε άλλα επίπεδα πολιτικής οργάνωσης έξω από αυτό, όπως σε διεθνείς ή υπερεθνικούς οργανισμούς¹⁴. Στο σημείο αυτό και από τη συνολική επισκόπηση της θεωρίας, ανακύπτει μία διάσταση: αφενός η κρατούσα άποψη υποστηρίζει ότι η αποκρατικοποίηση είναι μία έννοια γένος στο εύρος της οποίας εντάσσεται και η ιδιωτικοποίηση- άποψη που συνεπικουρείται πρωτίστως από τη νομοθεσία-, δεν λείπει, όμως, και η μερίδα εκείνη της θεωρίας¹⁵ που φαίνεται να αντιμετωπίζει ως ευρύτερο φαινόμενο την ιδιωτικοποίηση, ταυτίζοντας μία μορφή αυτής, την ουσιαστική ιδιωτικοποίηση, με την αποκρατικοποίηση. Σε κάθε περίπτωση, μετά την απόπειρα οριοθέτησης και προς αποφυγή ορολογικών ασαφειών, δεχόμαστε για τις ανάγκες της παρούσας ως ικανοποιητικό το λήμμα «ιδιωτικοποίηση», υπό την έννοια της μετάθεσης περιουσιακών στοιχείων ή δραστηριοτήτων σε «γνήσιους ιδιώτες», φυσικά/νομικά πρόσωπα, ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου ανήκοντα στο κράτος.

1.2. Μορφές και μέθοδοι

Η θεωρία, υιοθετώντας δύο κριτήρια, αυτό του αντικειμένου (τι μεταβιβάζεται;) της ιδιωτικοποίησης και εκείνο του υποκειμένου της (ποιος είναι ο αποδέκτης της μεταβίβασης;), προβαίνει με τρόπο συστηματικό στην καθιέρωση μίας ορισμένης τυπολογίας του φαινομένου. Με βάση το μεν πρώτο κριτήριο, η ιδιωτικοποίηση διακρίνεται σε περιουσιακή και λειτουργική, ενώ με βάση το δεύτερο διαχωρίζεται σε τυπική και ουσιαστική¹⁶.

Η περιουσιακή ιδιωτικοποίηση ή ιδιωτικοποίηση κρατικής περιουσίας συνίσταται στη μεταβίβαση περιουσιακών δικαιωμάτων από το κράτος σε ιδιώτες. Η κρατική περιουσία περιλαμβάνει την δημόσια κτήση, τα ακίνητα και τα κινητά αντικείμενα που είναι προορισμένα για την άμεση εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος, και την ιδιωτική κτήση, τα περιουσιακά στοιχεία που αποκτώνται στο πλαίσιο της συναλλακτικής δραστηριότητας της διοίκησης και έχουν μόνον έμμεση σχέση με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, συνιστάμενο στην εισροή κεφαλαίου στα κρατικά ταμεία¹⁷. Αντικείμενο της περιουσιακής ιδιωτικοποίησης δεν μπορεί να αποτελέσει η δημόσια κτήση, η οποία τίθεται εκτός

¹³ Έτσι Βλαχόπουλος Σ., *Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης*, ό.π., σελ.13.

¹⁴ Καϊδατζής Α., *Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, ό.π., σελ. 34.

¹⁵ Αλεξοπούλου Μ., *Δημόσια υπηρεσία & ελευθερία επιχειρηματικής δραστηριότητας: Διοικητική αρμοδιότητα και νπιδ - Μορφές και όρια κρατικού παρεμβατισμού*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 144 επ., Ηλιάδου Α., *Δημόσιες Επιχειρήσεις*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ.159 επ..

¹⁶ Για τη διάκριση, η οποία είναι η κρατούσα στη γερμανική βιβλιογραφία, μεταξύ άλλων, Καϊδατζής Α., *Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, ό.π., σελ. 15 επ..

¹⁷ Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015, σελ. 649 επ.

συναλλαγών κατά το άρθρο 966 ΑΚ. Κατ' εξαίρεση, περιουσιακά στοιχεία ανήκοντα στη δημόσια κτήση μπορούν να μεταβιβαστούν μόνον έμμεσα, δηλαδή μόνον εφόσον αποχαρακτηριστούν με νόμο και υπαχθούν στην ιδιωτική περιουσία του δημοσίου και μόνον στον βαθμό που ο αποχαρακτηρισμός αυτός είναι συνταγματικά επιτρεπτός¹⁸.

Η λειτουργική ιδιωτικοποίηση¹⁹ συντρέχει όταν το κράτος δεν μεταβιβάζει περιουσιακά στοιχεία, αλλά αναθέτει την άσκηση δραστηριοτήτων, δηλαδή την παροχή μίας υπηρεσίας ή την εκτέλεση ενός έργου, που ως τότε είχε το ίδιο στην αρμοδιότητά του. Στην περίπτωση της λειτουργικής ιδιωτικοποίησης, το κράτος δεν αποξενώνεται πλήρως από τα σχετικά καθήκοντά του, καθώς εξακολουθεί να διατηρεί την ευθύνη για την προσήκουσα διεκπεραίωση της αρμοδιότητας του ιδιώτη, ευθύνη που μεταφράζεται σε καθήκοντα εποπτείας και ρύθμισης. Η πιο χαρακτηριστική περίπτωση λειτουργικής ιδιωτικοποίησης είναι η ανάθεση σε ιδιώτες της άσκησης μίας δημόσιας υπηρεσίας με σύμβαση παραχώρησης. Η κεντρική ιδέα είναι ότι ένα υπερφορτωμένο κράτος που καλείται να ανταπεξέλθει στις ολοένα αυξανόμενες και σύνθετες απαιτήσεις της σύγχρονης κοινωνίας καταλήγει αναποτελεσματικό και δυσκίνητο ακόμα και ως προς την εκπλήρωση των στοιχειωδών του αποστολών, στις πυρηνικές του αρμοδιότητες. Καλείται, λοιπόν, να απαλλαγεί από τις περιφερειακές του αποστολές αξιοποιώντας ως προς αυτές το έμψυχο προσωπικό, την τεχνογνωσία, τα κεφάλαια και τα υλικά μέσα του ιδιωτικού τομέα, ώστε να αφιερωθεί απερίσπαστο στις αρμοδιότητες του πυρήνα.

Η τυπική ιδιωτικοποίηση αφορά την μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων (*τυπική περιουσιακή ιδιωτικοποίηση*) ή την ανάθεση άσκησης κρατικών (*τυπική λειτουργική ιδιωτικοποίηση*) καθηκόντων από το κράτος ή ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου σε ένα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου του δημοσίου, το οποίο έχει συνήθως τη μορφή της ανώνυμης εταιρείας. Κατά κανόνα, η μεταβίβαση αυτή συμπίπτει με την πράξη ίδρυσης του νομικού προσώπου ή μετατροπής του σε ιδιωτικού δικαίου²⁰. Παράδειγμα αυτής της μεθόδου αποτελεί ο Ν. 1068/1980 που ίδρυσε την ΕΥΔΑΠ ως ανώνυμη εταιρεία, η οποία όμως ανήκε εξ ολοκλήρου στο κράτος. Το κύριο γνώρισμα της τυπικής ιδιωτικοποίησης είναι ότι φορέας της δραστηριότητας που ιδιωτικοποιείται εξακολουθεί να είναι το κράτος, κάτω από διαφορετικό νομικό ένδυμα, συνιστάμενο στην εφαρμογή κανόνων του ιδιωτικού δικαίου, οι οποίοι διέπουν τη μορφή, την οργάνωση και τη λειτουργία του. Κατά τούτο, η τυπική

¹⁸ Αυτονόητο είναι ότι τα «κοινά τοις πάσι» πράγματα (θάλασσα, ατμοσφαιρικός αέρας), από τα κοινόχρηστα πράγματα τα δημόσια ύδατα (ποταμοί, λίμνες), οι αιγιαλοί και οι όχθες, οι αρχαιότητες, τα μνημεία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος δεν μπορούν να αποχαρακτηριστούν ποτέ και οφείλουν να παραμένουν στη δημόσια κτήση. Κατά την Καραμανώφ Μ., ακόμα και η δημόσια κτήση που συνδέεται με την επιδίωξη δημοσίων πολιτικών κυριαρχίας (όπως χαρακτηριστικά λιμάνια, αεροδρόμια, συγκοινωνιακά έργα) και βιωσιμότητας (όπως δημόσια δάση) είναι ανεπίδεκτη περιουσιακής ιδιωτικοποίησης, Καραμανώφ Μ., Τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων, Βιώσιμο Κράτος και Δημόσια Κτήση, εκδοτικός οργανισμός Π. Κυριακίδη, σελ. 164-165.

¹⁹ Πρόκειται για μεταφορά στην ελληνική του όρου Funktionale Privatisierung που χρησιμοποιεί η γερμανική επιστήμη του δημοσίου δικαίου. Μερίδα της ελληνικής θεωρίας, όμως, κρίνει τον όρο αυτό μη εύστοχο κατά το ότι υποδηλώνει μετακίνηση από το δημόσιο στο ιδιωτικό, ενώ η μετακίνηση που λαμβάνει χώρα έχει αντίστροφη κατεύθυνση· δεν παραχωρείται καμία κρατική αρμοδιότητα στον ιδιωτικό τομέα, αλλά ο δεύτερος θέτει τους πόρους του στην διάθεση του Κράτους, με σκοπό την εκτέλεση των αποστολών του. Μουζουράκη Π., Η άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών, εκδόσεις Σάκκουλα, 2021, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, σελ.12-13.

²⁰ Καϊδατζής Α., Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, ό.π., σελ. 28.

ιδιωτικοποίηση αποτελεί την πιο ήπια μορφή μεταξύ των λοιπών κατηγοριών, καθώς δεν αποκόπτει τον ομφάλιο λώρο της άσκησης μίας δραστηριότητας από το κράτος²¹.

Η ουσιαστική ιδιωτικοποίηση, αντιθέτως, συνεπάγεται ριζική μεταβολή του υποκειμένου, καθώς σημαίνει τη μεταβίβαση ενός περιουσιακού στοιχείου (*ουσιαστική περιουσιακή ιδιωτικοποίηση*) ή μίας δραστηριότητας (*ουσιαστική λειτουργική ιδιωτικοποίηση*) από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Αφετηρία της είναι το κράτος, ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή ένα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα και προορισμός της γνήσιοι ιδιώτες, είτε φυσικά είτε νομικά πρόσωπα. Εκτός από την μεταβολή του υποκειμένου, όμως, στην ουσιαστική ιδιωτικοποίηση συντελείται και μία επιπλέον μεταβολή: η μετάβαση από το πεδίο των συνταγματικών δεσμεύσεων που διέπει τη δράση των οργάνων της διοίκησης κατά την παροχή μίας υπηρεσίας στο πεδίο της ιδιωτικής αυτονομίας²². Κατά τούτο, κρίνεται επιβεβλημένη στην ουσιαστική ιδιωτικοποίηση μίας δραστηριότητας, ιδίως όταν πρόκειται για υπηρεσία κοινής ωφελείας, η θέσπιση του κατάλληλου ρυθμιστικού πλαισίου, ώστε να διασφαλίζεται ότι οι υποχρεώσεις που υπείχε το κράτος βαρύνουν στον ίδιο βαθμό και με την ίδια ένταση και τον ιδιώτη.

Οι μέθοδοι των ιδιωτικοποιήσεων έχουν καταγραφεί συστηματικά στη νομοθεσία. Συγκεκριμένα, ο Ν. 2000/1991²³ που αποτελεί το πρώτο νομοθετικό καθεστώς ρύθμισης του φαινομένου προέβλεπε πέντε (5) τρόπους ιδιωτικοποιήσεων: «(γ) εισαγωγή στο χρηματιστήριο και πώληση σε ιδιώτες του συνόλου ή μέρους των μετοχών επιχείρησης, που ανήκει σε έναν, ή περισσότερους φορείς του Δημοσίου (δ) πώληση σε ιδιώτες παγίων περιουσιακών στοιχείων της επιχείρησης, μεμονωμένων ή λειτουργικών συνόλων ή αυτοτελών μονάδων παραγωγής διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας και λοιπών δικαιωμάτων, (ε) μίσθωση σε ιδιώτες των αναφερόμενων στην περίπτωση δ' της παραγράφου αυτής περιουσιακών στοιχείων του φορέα, με ή χωρίς δικαίωμα εξαγοράς, για συγκεκριμένη χρονική περίοδο και με ή χωρίς ταυτόχρονο με την εκμίσθωση καθορισμό του τιμήματος εξαγοράς, (στ) ανάθεση σε ιδιώτες της διαχείρισης της επιχείρησης, με ή χωρίς δικαίωμα εξαγοράς για συγκεκριμένη χρονική περίοδο και με ή χωρίς ταυτόχρονο με την ανάθεση καθορισμό του τιμήματος εξαγοράς, (ζ) παραχώρηση σε ιδιώτες αδειών χρήσης και χορήγηση αδειών εκμετάλλευσης μεταλλείων και άλλων εγκαταστάσεων».

Αντίθετα, σε μεταγενέστερη νομοθετική προσέγγιση, στον Ν. 3049/2002, προβλέπονται²⁴ δεκατρείς (13) μέθοδοι αποκρατικοποιήσεων - και όχι ιδιωτικοποιήσεων, όπως έχει ήδη σημειωθεί: (α) η πώληση του συνόλου της επιχείρησης ή περιουσιακών στοιχείων ή τμημάτων αυτής ή κλάδων αυτής, (β) η εισαγωγή της επιχείρησης σε Χρηματιστήριο Αξιών ή σε άλλη οργανωμένη αγορά, (γ) η πώληση του συνόλου ή μέρους των μετοχών της επιχείρησης, με ή χωρίς ταυτόχρονη σύναψη συμφωνίας μετόχων, καθώς και η περαιτέρω μεταβίβαση μετοχών της επιχείρησης, (δ) η παραχώρηση αδειών ή και δικαιωμάτων εκμετάλλευσης της επιχείρησης, (ε) η σύσταση εταιρείας ή συμμετοχή σε εταιρείες με συνεισφορά μετρητών, περιουσιακών στοιχείων, κλάδων, δικαιωμάτων, μετοχών, (στ) η κάθε είδους εκμίσθωση επιχείρησης ως συνόλου ή επί μέρους δικαιωμάτων ή περιουσιακών στοιχείων ή τμημάτων ή κλάδων της επιχείρησης, (ζ) η ανάθεση σε τρίτο της διαχείρισης της επιχείρησης, (η) η ανταλλαγή μετοχών, (θ) η ανταλλαγή

²¹ Δελλής Γ., Κοινή ωφέλεια και Αγορά, ό.π., σελ. 195.

²² Καϊδατζής Α., Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, ό.π., σελ.27.

²³ άρθρο 5 του Ν. 2000/1991.

²⁴ άρθρο 4 του Ν. 3049/2002.

μετοχών των αποκρατικοποιούμενων επιχειρήσεων με προμέτοχα του Δημοσίου, **(ι)** η πώληση μετοχών με ειδικά σύμφωνα, όπως σύμφωνο επαναγοράς από τον πωλητή-μέτοχο Δημόσιο ή επιχείρηση του Δημοσίου, με οποιουσδήποτε όρους, **(ια)** η πώληση μετοχών σε ημεδαπό ή αλλοδαπό νομικό πρόσωπο για την έκδοση από αυτό κινητών αξιών ανταλλάξιμων με τις πωληθείσες μετοχές, **(ιβ)** η πώληση μετοχών σε πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοοικονομικούς οίκους της ημεδαπής ή αλλοδαπής προς τον σκοπό περαιτέρω διάθεσης από αυτούς των μετοχών σε τρίτους και **(ιγ)** η έκδοση εταιρικών ομολόγων μετατρέψιμων σε μετοχές επιχειρήσεων.

Συγκρίνοντας τα δύο νομοθετήματα καταλήγουμε σε ορισμένα συμπεράσματα. Με μία πρώτη ανάγνωση, οι διάφορες μέθοδοι είναι δυνατόν να κατηγοριοποιηθούν σε μεθόδους εταιρικού δικαίου (**α, γ, ε, ιγ**), χρηματιστηριακής τεχνικής (**β, η, θ, ι, ια, ιβ**) και συμβατικές μεθόδους (**δ, στ, ζ**). Η μέθοδος της χρηματιστηριακής τεχνικής είναι η πιο συχνή και διαδεδομένη και η διαφορά της από τις άλλες δύο έγκειται στην ευρύτητα του κύκλου των ενδιαφερόμενων προσώπων προς τα οποία απευθύνεται²⁵. Επιπροσθέτως, οι περιορισμένοι τρόποι ιδιωτικοποίησης που προβλέπονταν τη δεκαετία του 1990 επαναλαμβάνονται εν πολλοίς στη νομοθεσία της επόμενης δεκαετίας και συμπληρώνονται αριθμητικά και εννοιολογικά με πρόσθετες μεθόδους, εταιρικού χαρακτήρα, όπως η ανταλλαγή μετοχών (swaps)²⁶, ο θεσμός της λεγόμενης ειδικής μετοχής, αλλιώς «χρυσής μετοχής» (golden share)²⁷, καθώς και μεθόδους συμβατικού χαρακτήρα, όπως οι συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα²⁸, ειδικότερη μορφή σύμβασης παραχώρησης, η οποία αξιοποιείται για την εκτέλεση ενός έργου ή την παροχή μίας υπηρεσίας. Η μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου δέκα περίπου έτη μετά την πρώτη απόπειρα ρύθμισης υπαγορεύθηκε, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Ν. 3049/2002, από την ανάγκη αξιοποίησης της στο μεταξύ κτηθείσας εμπειρίας στο πεδίο των ιδιωτικοποιήσεων, την απόλυτη διατάξεων που αποδείχθηκαν περιττές ή ακατάλληλες, καθώς και τον εκσυγχρονισμό των σχετικών διαδικασιών μέσα από τον φακό του ενωσιακού δικαίου. Αξίζει να υπογραμμιστεί, βέβαια, ότι οι περισσότερες μέθοδοι συνδέονται στενά, όχι με την έξοδο επιχειρήσεων από τον δημόσιο τομέα, όπως προδιαγράφει ο σκοπός του νόμου, αλλά με διαδικασίες που δημιουργούν νέους τύπους μικτών επιχειρήσεων, παρουσία της ευέλικτης συμμετοχής του κράτους στην ιδιωτική οικονομία²⁹. Τέλος, δεν θα μπορούσε να αγνοηθεί η σύγχυση μεταξύ των όρων «αποκρατικοποίηση» και «ιδιωτικοποίηση» ακόμα και σε επίπεδο νομοθεσίας. Παρά τις διαφορές, όπως ήδη έχουν επισημανθεί (**υποενότητα Ι.Ι**), ο νομοθέτης χρησιμοποιεί αδιακρίτως τις δύο έννοιες και όπου διακρίνει, η επιλογή φαίνεται μάλλον τυχαία. Παρατηρείται δε μία αξιόλογη προσπάθεια

²⁵ Τσάνης Α., «Κριτική Ανάλυση Συνταγματικότητας και Οικονομικής Αποτελεσματικότητας των Ιδιωτικοποιήσεων στο Πλαίσιο της Οικονομικής Κρίσης», ό.π., σελ. 30 επ.

²⁶ Ν.2843/2000, «Εκσυγχρονισμός των χρηματιστηριακών συναλλαγών, εισαγωγή εταιριών επενδύσεων στην ποντοπόρο ναυτιλία στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 219/12.10.2000 άρθρο 29§3: «Στην παρ. 1 του άρθρου 5 του ν. 2000/1991 προστίθεται περίπτωση ζ', η οποία έχει, ως εξής: ζ. ανταλλαγή του συνόλου ή μέρους των μετοχών επιχείρησης που ανήκουν σε φορείς του Δημοσίου με μετοχές επιχείρησης που ανήκουν σε ιδιώτες».

²⁷ άρθρο 8 παρ. 2, Ν. 3049/2002. Δια του θεσμού αυτού, δίνεται η δυνατότητα στο Δημόσιο ακόμα και μετά την απώλεια του πλειοψηφικού πακέτου μετοχών σε μία προς ιδιωτικοποίηση κρατική επιχείρηση να διατηρήσει έναν ελάχιστο αριθμό μετοχών που του παρέχουν εξαιρετικά δικαιώματα, ιδίως την εξουσία εναντίωσης σε στρατηγικής σημασίας αποφάσεις. Προβάλλει ως μηχανισμός ελέγχου με τη μορφή της διακράτησης προνομίων υπέρ του Δημοσίου σε μία προς ιδιωτικοποίηση επιχείρηση.

²⁸ Ν.3389/2005, «Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα», ΦΕΚ Α' 232/22.9.2005.

²⁹ Τσιφανάς Α., Αποκρατικοποιήσεις, Έννοια, φύση και λειτουργία από την άποψη του διοικητικού οικονομικού δικαίου, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 366 επ.

εξαντλητικής απαρίθμησης των μεθόδων μετάβασης από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, η οποία, όμως, χωρίς έναν ενιαίο, σαφή και γενικό ορισμό της κεντρικής ιδέας, της έννοιας «ιδιωτικοποίηση», καταλήγει μάλλον περιοριστική.

2. Ένα σύγχρονο φαινόμενο με ιστορικές καταβολές

Η ιδιωτικοποίηση - με σύγχρονους όρους, πρωτίστως, η λειτουργική - έλκει την καταγωγή της ήδη από την αρχαιότητα. Ιδιαίτερη εντύπωση προκαλεί το νομικό καθεστώς των συμβάσεων παραχώρησης για την εκτέλεση δημοσίων έργων, στις δημοκρατικές πόλεις-κράτη της Αρχαίας Ελλάδας· χαρακτηριστική, όπως έχει διασωθεί από επιγραφές, η σύμβαση αποστράγγισης της λίμνης των Πτεχών μεταξύ του Δήμου Ερετριέων και του εργολάβου Χαιρεφάνους³⁰. Αργότερα, στην αρχαία Ρώμη και σε όλη την έκταση της Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας, τα μεγάλα έργα εκτελούνταν από την ίδια τη διοίκηση, μία διοίκηση κεντρική, εξαιρετικά στιβαρή και συμπαγή, στοιχεία που έφεραν την Αυτοκρατορία στο απόγειό της και ταυτόχρονα αποτέλεσαν την αιτία πτώσης της εξαιτίας της αδυναμίας του συγκεντρωτικού μοντέλου διοίκησης να καλύψει τις ανάγκες της αχανούς επικράτειας³¹. Από τον 8^ο έως και τον 13^ο αιώνα, την περίοδο της φεουδαρχίας, «το Κράτος ταυτιζόταν με το πρόσωπο του ηγεμόνα, που ήταν ταυτόχρονα και ιδιοκτήτης της γης (υποκείμενο ιδιωτικού δικαίου) και, με αυτήν την ιδιότητα, εξουσιαστής (φορέας εξουσίας) πάνω στους ανθρώπους που την κατοικούσαν»³². Στην εποχή της Αναγέννησης παράγοντες όπως η άνθηση του εμπορίου, η ανάπτυξη των μεγάλων αστικών κέντρων της Βενετίας, της Φλωρεντίας και της Γένοβας, οι ανακαλύψεις και ο αποικισμός της Αμερικής οδήγησαν σταδιακά σε παραχωρήσεις του κράτους ή του Στέμματος σε ιδιώτες³³, ενώ κατά τα πρώτα χρόνια της βιομηχανικής επανάστασης και υπό καθεστώς πλήρους και ανόθευτου φιλελευθερισμού με την κυριαρχία της αστικής τάξης, η κρατική μηχανή δεν ήταν σε θέση ούτε να επηρεάσει την οικονομία, ούτε να την κατευθύνει, πολύ περισσότερο δε να συμμετέχει σε αυτή³⁴.

Το παράδοξο³⁵ εκδηλώνεται στον 20^ο αιώνα όταν σε ένα κλίμα έντονου παρεμβατισμού και διόγκωσης του κράτους³⁶ η ναζιστική Κυβέρνηση της Γερμανίας προβαίνει σε εκτεταμένες ιδιωτικοποιήσεις σε όλους τους τομείς της επιχειρηματικής δραστηριότητας (σιδηροβιομηχανίες, ορυχεία, τράπεζες, ναυπηγεία, ναυτιλιακές γραμμές και σιδηρόδρομοι). Η υιοθέτηση της οικονομικής αυτής πολιτικής αποδίδεται από μεταγενέστερους μελετητές όχι σε μία συνειδητή στροφή του καθεστώτος προς την οικονομία της αγοράς και τη ρυθμιστική επέμβαση του κράτους - προς τα οποία άλλωστε η Κυβέρνηση διέκειτο εχθρικά³⁷ - αλλά στην εμφάνιση μίας μεταλλαγμένης όψης ενός κρατοκεντρισμού· το Εθνικοσοσιαλιστικό Κόμμα χρησιμοποίησε την

³⁰ Παυλόπουλος Π., Μια πρωτοποριακή σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων στην Αρχαία Ελλάδα: η σύμβαση αποστράγγισης της λίμνης των Πτεχών μεταξύ του Δήμου Ερετριέων και του εργολάβου Χαιρεφάνους (μάλλον 320 π.Χ.), ΕφΔΔ, 3/2022, σελ. 328-337.

³¹ Parker D./Saal David, International Handbook on Privatization, Edward Elgar Publishing, 2003, σελ. 25 επ.

³² Μάνεσης Α., Συνταγματικό Δίκαιο Ι, εκδόσεις Σάκκουλα, 1980, σελ.120-121

³³ Μητρόπουλος Κ., Ιδιωτικοποιήσεις στην Ελλάδα: Το τέλος ενός δρόμου;, εκδόσεις Κέρκυρα, 2023, σελ. 19-20.

³⁴ Τσιφονάς Α., Αποκρατικοποιήσεις, ό.π., σελ. 87.

³⁵ Γαλανόπουλος Γ., Η πολιτική των αποκρατικοποιήσεων στην περίοδο της οικονομικής κρίσης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σελ. 7.

³⁶ Bel G., Against the mainstream: Nazi privatization in 1930s Germany, 2006, σελ.3, <https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/11716/1/162.pdf>

³⁷ Bel G., Against the mainstream: Nazi privatization in 1930s Germany, ό.π., σελ. 20.

ιδιωτικοποίηση ως ένα εργαλείο για τη συγκέντρωση ιδιωτικής περιουσίας στα μέλη του, καθώς και για την περαιτέρω ενίσχυση των οικονομικά εύρωστων στρωμάτων, προς εξασφάλιση της πολιτικής τους στήριξης³⁸.

Στην πιο πρόσφατη ιστορία οι ιδιωτικοποιήσεις ως παγκόσμιο πολιτικό και οικονομικό φαινόμενο ξεκίνησαν τη δεκαετία του 1970 ως αντίδραση στην σπατάλη πόρων από τις κρατικές επιχειρήσεις, αλλά και στην κυριαρχία των συνδικάτων στην Αγγλία και στην υπερρύθμιση των αγορών στις ΗΠΑ³⁹. Στη δυτική Ευρώπη, ο δημόσιος διάλογος επικεντρωνόταν στον βαθμό ανάμιξης του κράτους στην οικονομία και στο είδος των τομέων που θα έπρεπε να επιφυλαχθούν αποκλειστικά στην ιδιοκτησία του Δημοσίου. Το consensus των Κρατών ήταν ότι το Δημόσιο θα έπρεπε κατ' ελάχιστον να έχει στην κυριότητά του τις επιχειρήσεις τηλεπικοινωνιών και ταχυδρομείων, τις επιχειρήσεις ηλεκτρισμού και φυσικού αερίου, τις αερογραμμές και τους σιδηροδρόμους, τις «στρατηγικές» κατασκευαστικές βιομηχανίες, όπως σιδηροβιομηχανίες και την αμυντική παραγωγή, ενώ ως προς τις κρατικές τράπεζες αναγνωριζόταν σε αυτές μονοπώλιο ή ειδικά προνόμια⁴⁰. Όλα αυτά μέχρι το 1979 όταν πρώτη η Βρετανία υπό την ηγεσία της Thatcher⁴¹ προχώρησε σε μια ριζική πολιτική ιδιωτικοποιήσεων⁴² εξελισσόμενη παράλληλα με την υιοθέτηση στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού του μοντέλου της απορρύθμισης από την Κυβέρνηση Reagan και παρασύροντας από τις αρχές του 1990 όλα τα ευρωπαϊκά κράτη σε ρυθμούς αύξησης του ιδιωτικού παράγοντα στην οικονομία. Ως φαινόμενο, η ιδιωτικοποίηση δεν περιορίστηκε στις οικονομίες της ελεύθερης αγοράς· μετασχημάτισε τις οικονομίες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης, οδήγησε τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, συνέβαλε στη μετάβαση της Κίνας και άλλων χωρών με κομμουνισμό, με οριακή λειτουργία των αγορών, σε έναν αυταρχικό καπιταλισμό με ζηλευτή οικονομική ανάπτυξη και αναμόρφωσε σε κάποιο βαθμό αναπτυσσόμενες χώρες, ιδίως μετα-αποικιακές⁴³.

3. Η Ελλάδα στον αστερισμό των ιδιωτικοποιήσεων

Από τους δύο μεγάλους πολέμους, τις καταστροφές και τις κρίσεις κάθε είδους σε όλη τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα αναδύθηκαν κράτη αδύναμα. Στην προσπάθειά τους να εγκαινιάσουν ένα νέο status quo, ιδίως μετά το τέλος του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου, αναζήτησαν την ανασυγκρότηση και τη σταθερότητα προσανατολισμένα στην λύση του διευρυμένου κρατισμού. Καλλιεργήθηκε η πεποίθηση ότι μόνον ο στενός εναγκαλισμός του κράτους με την οικονομία θα δημιουργούσε τις συνθήκες ευημερίας για τις οποίες τόσο πολύ «διψούσαν» οι λαοί. Η Ελλάδα

³⁸ Bel G., *Against the mainstream: Nazi privatization in 1930s Germany*, ό.π., σελ. 18.

³⁹ Μητρόπουλος Κ., *Οι ιδιωτικοποιήσεις στην Ελλάδα: Το τέλος ενός δρόμου;*, ό.π., σελ.23.

⁴⁰ Megginson W./Netter J., *From State To Market: A Survey of Empirical Studies on Privatizations*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=262311 Journal of Economic Literature, June 2001, σελ. 2.

⁴¹ Οι περισσότεροι μελετητές συνδέουν τα σύγχρονα προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων με τη συντηρητική Κυβέρνηση Thatcher, ωστόσο, το πρώτο μεγάλης κλίμακας πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων της μεταπολεμικής περιόδου με ιδεολογικές καταβολές επιχείρησε να εφαρμόσει η κυβέρνηση Adenauer στη Γερμανία το 1961., Megginson W./Netter J., *From State To Market: A Survey of Empirical Studies on Privatizations*, ό.π, σελ. 3.

⁴² Ενδεικτικά επιχειρήσεις που περιλαμβάνονταν στο πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων της κυβέρνησης Thatcher ήταν η British Petroleum (1979), η British Telecommunications (1984), η Sealink Ferries (1984), η British Gas (1986) η British Airways (1987), η Rolls Royce (1987), η Jaguar (1988), δέκα επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών ύδρευσης κ.ά.

⁴³ Μητρόπουλος Κ., *Οι ιδιωτικοποιήσεις στην Ελλάδα: Το τέλος ενός δρόμου;*, ό. π., σελ.150.

δεν αποτέλεσε εξαίρεση⁴⁴ όσον αφορά την επικράτηση των πεποιθήσεων αυτών και ακολούθως του οικονομικού μοντέλου που αποκρυστάλλωσαν. Η ελληνική ιδιομορφία έγκειται, όμως, στην διατήρηση και την επέκταση του μοντέλου αυτού ακόμα και όταν τα υπόλοιπα κράτη είχαν στραφεί οριστικά προς μία πορεία ενδυνάμωσης της αγοράς και εγκατάλειψης του «κρατοκεντρισμού»⁴⁵.

3.1 Η περίοδος εξορθολογισμού του δημόσιου τομέα (1990-2010)

Σημείο κάμψης των κρατοκεντρικών τάσεων στη χώρα είναι η δεκαετία του 1990, όταν η κρατική παρεμβατική πολιτική είχε φτάσει τα μέγιστα όριά της, υπερακοντίζοντας κατά πολύ τις αντοχές της ελληνικής οικονομίας. Ο επιδιωκόμενος δια των ιδιωτικοποιήσεων στόχος της περιόδου αυτής συνίσταται στην εξυγίανση και την αναδιάρθρωση του υπερτροφικού δημόσιου τομέα και περαιτέρω στη βελτίωση των έργων, των υποδομών και των υπηρεσιών. Οι λόγοι που κατέστησαν αναγκαία αυτή τη σαφή αλλαγή πορείας προς την ιδιωτική πρωτοβουλία είναι αφενός η εκ των έσω αμφισβήτηση του κράτους να επιτύχει τους σκοπούς που το ίδιο έθετε και αφετέρου η έξωθεν επίδραση της κοινοτικής έννομης τάξης⁴⁶.

Οι πρώτες νομοθετικές ρυθμίσεις ανευρίσκονται στον Ν. 1914/1990⁴⁷. Συγκεκριμένα, το άρθρο 25 προέβλεπε τη συμμετοχή ιδιωτών στο μετοχικό κεφάλαιο επιχειρήσεων του δημόσιου τομέα, θέτοντας δύο κόκκινες γραμμές: **(α)** τη διακράτηση της απόλυτης πλειοψηφίας (51%) του μετοχικού κεφαλαίου των επιχειρήσεων αυτών στην κυριότητα του Ελληνικού Δημοσίου και **(β)** την εξαίρεση των οργανισμών λιμένων, των λιμενικών ταμείων και των φορέων υγείας, κοινωνικής ασφάλισης και παιδείας από τη δυνατότητα συμμετοχής ιδιωτών. Επίσης, το άρθρο 30 παρείχε εξουσιοδότηση προς τους αρμόδιους Υπουργούς για την κατά περίπτωση εξαίρεση φορέων από τις διατάξεις για τον δημόσιο τομέα. Η ρύθμιση αυτή αντικαταστάθηκε από τον Ν. 1947/1991⁴⁸ ο οποίος προέβλεπε ότι η έξοδος από τον δημόσιο τομέα γίνεται μόνο με προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου. Κατ' εφαρμογή της διάταξης αυτής εκδόθηκε το ΠΔ 360/1991 για την έξοδο από τον δημόσιο τομέα της ΔΕΗ, το ΠΔ 361/1991 για την έξοδο από τον δημόσιο τομέα του ΟΤΕ και το ΠΔ 362/1991 για την έξοδο από τον δημόσιο τομέα της Ολυμπιακής Αεροπορίας.

⁴⁴ Ο οικονομικός κρατισμός στην Ελλάδα ξεκινά ήδη την επαύριο της μικρασιατικής καταστροφής και τη δικτατορία του Μεταξά, επεκτείνεται μετά τον εμφύλιο πόλεμο για λόγους ανοικοδόμησης των βασικών υποδομών της χώρας και ανάπτυξης των κοινωνικών της υπηρεσιών και διογκώνεται με την Μεταπολίτευση υπαγορευόμενος για λόγους ιδεολογικοπολιτικούς παρά οικονομικούς.

⁴⁵ Χαρακτηριστική η περίπτωση της Μεγάλης Βρετανίας, η οποία εφαρμόζει ήδη από το 1979 μία ριζική πολιτική ιδιωτικοποιήσεων και λίγα χρόνια αργότερα η Γαλλία που υιοθετεί το 1986 ένα εκτεταμένο πρόγραμμα μεταβίβασης 65 επιχειρήσεων του δημόσιου τομέα σε ιδιώτες.

⁴⁶ Δελλής Γ., Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, ό.π., σελ. 85.

⁴⁷ Ν. 1914/1990 «Εκσυγχρονισμός και ανάπτυξη του δημόσιου τομέα και της κεφαλαιαγοράς, φορολογικές ρυθμίσεις και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 178/17.12.1990.

⁴⁸ άρθρο 22, Ν. 1947/1991, «Απλούστευση φορολογικών διαδικασιών και άλλες ρυθμίσεις», ΦΕΚ Α' 70/14.05.1991.

Η πρώτη συστηματική κωδικοποίηση του φαινομένου έλαβε χώρα με τον Ν. 2000/1991⁴⁹. Με τον νόμο αυτό καθορίστηκε ένα πλήρες και οργανωμένο πλαίσιο αποκρατικοποιήσεων. Καταγράφηκε για πρώτη φορά ένας ορισμός του φαινομένου και καταστρώθηκε λεπτομερώς η διαδικασία με καθορισμένα βήματα και συγκεκριμένες προθεσμίες. Επιπρόσθετα, απαριθμήθηκαν οι διάφορες μέθοδοι ιδιωτικοποιήσεων και προβλέφθηκε νέα συγκρότηση του αρμόδιου για τον καθορισμό των φορέων, την έκταση και τη μέθοδο οργάνου, η Διυπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποιήσεων. Ενώ, στην αρχική του έκδοση, το πεδίο εφαρμογής αφορούσε όλους τους φορείς του δημόσιου τομέα, με μεταγενέστερο νόμο αυτό περιορίστηκε σε τριανταμία (31) επιχειρήσεις στρατηγικής σημασίας. Αξίζει να αναφερθεί η παρείσφρηση ενός στοιχείου κοινωνικής πολιτικής στο όλο εγχείρημα. Σε περίπτωση που η αποκρατικοποίηση πραγματοποιούνταν με εισαγωγή στο χρηματιστήριο και ολική ή μερική πώληση των μετοχών, η ΔΕΑ μπορούσε να αποφασίσει τη διάθεση ποσοστού των μετοχών στους εργαζομένους του αποκρατικοποιούμενου φορέα, τους συνταξιούχους και τους καταναλωτές/χρήστες των αγαθών και υπηρεσιών του φορέα⁵⁰.

Λίγο αργότερα το ΣτΕ εξετάζοντας την τυπική ιδιωτικοποίηση - ειδικότερα το σχήμα της εξόδου από τον δημόσιο τομέα επιχειρήσεων με προεδρικό διάταγμα κατά τον Ν. 1947/1991 - διατύπωσε μέσα από μία σειρά Πρακτικών Επεξεργασίας με αφετηρία το ΣτΕ (ΠΕ) 158/1992 και παγίως έκτοτε⁵¹ την δική του προσέγγιση σύμφωνα με την οποία ο νομοθέτης δεν δεσμεύεται ως προς τη νομική μορφή των δημοσίων επιχειρήσεων, οι οποίες μπορούν να λειτουργούν «είτε κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου, είτε κατά τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, ανήκουσες είτε αποκλειστικώς στο κράτος, είτε εν μέρει σε αυτό, είτε τέλος, σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου εξυπηρετούντα δημόσιο σκοπό με τη μέθοδο της παραχώρησης (concession) ή άλλως πως.». Ακολούθησε ο Ν. 2414/1996⁵² που προέβλεπε την τυπική ιδιωτικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων, τη μετατροπή τους δηλαδή σε ανώνυμες εταιρείες που λειτουργούν κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, διαμορφώνοντας ένα ενιαίο καθεστώς γι' αυτές⁵³.

Χρειάστηκε, όμως, η πάροδος σχεδόν μίας δεκαετίας μέχρι την επανεξέταση του θεσμικού πλαισίου. Ο Ν. 3049/2002⁵⁴ αντικατέστησε τον όρο ιδιωτικοποίηση με εκείνον της αποκρατικοποίησης, υπήγαγε στο πεδίο εφαρμογής του τις επιχειρήσεις του Δημοσίου του άρθρου 1 του Ν. 2414/1996 και συνέστησε την Διυπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποιήσεων, με απόφαση της οποίας μπορούν να υπάγονται στις διατάξεις του νόμου και θυγατρικές των επιχειρήσεων του Δημοσίου, καθώς και άλλοι φορείς του δημοσίου τομέα. Η ΔΕΑ κατέστη το αρμόδιο όργανο για τη χάραξη της κυβερνητικής πολιτικής στον τομέα των αποκρατικοποιήσεων και για τη διεκπεραίωση των σχετικών διαδικασιών. Περαιτέρω ο νόμος επανέλαβε τις μεθόδους αποκρατικοποιήσεων του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος και εισήγαγε νέες (swaps,

⁴⁹ Ν. 2000/1991, «Για την αποκρατικοποίηση, απλούστευση των διαδικασιών εκκαθάρισης, ενισχύσεως των κανόνων ανταγωνισμού και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 206/24.12.1991.

⁵⁰ Άρθρο 6 παρ. 4 του Ν. 2000/1991.

⁵¹ ΣτΕ (ΠΕ) 159/1992, ΣτΕ (ΠΕ) 385/1995, αλλά και τα ΣτΕ (ΠΕ) 33/1998, ΣτΕ (ΠΕ) 38/1998 για την υπαγωγή των υπηρεσιών κοινής ωφελείας στον Ν. 2414/1996 για τον «εκσυγχρονισμό των δημοσίων επιχειρήσεων».

⁵² Ν. 2414/1996 «Εκσυγχρονισμός των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ Α' 135/25.06.1996.

⁵³ Ο νόμος καταργήθηκε μεταγενέστερα με το άρθρο 20 του Ν. 3425/2005.

⁵⁴ Ν. 3049/2002 «Αποκρατικοποίηση επιχειρήσεων του Δημοσίου και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ Α' 212/10.09.2002.

options μετατρέψιμα ομόλογα). Τέλος, περιέλαβε ειδικές ρυθμίσεις για τις επιχειρήσεις που παρέχουν «υπηρεσίες δημοσίου συμφέροντος και κοινής ωφέλειας, που συνδέονται με την άμυνα και ασφάλεια της χώρας, τη δημόσια υγεία, την ενέργεια, τις μεταφορές και επικοινωνίες, τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας των αγορών, την εκμετάλλευση πλουτοπαραγωγών πηγών της χώρας» και έθεσε το ζήτημα των ειδικών προνομίων υπέρ του Δημοσίου, δηλαδή τη διατήρηση από το κράτος ορισμένων μετοχών εξοπλισμένων με αυξημένα δικαιώματα⁵⁵.

Αν επιχειρήσει κανείς έναν απολογισμό διαπιστώνει ότι τα προγράμματα των ιδιωτικοποιήσεων της πρώτης περιόδου υπήρξαν σε ένα βαθμό αποτελεσματικά· συνέβαλαν στη μείωση του δημόσιου χρέους αποφέροντας περί τα 14 δις ευρώ (1991-2001) και βελτίωσαν την αποδοτικότητα των ιδιωτικοποιημένων επιχειρήσεων. Ωστόσο, δεν στέφθηκαν με την απόλυτη επιτυχία που οραματίστηκαν οι εμπνευστές τους. Και αυτό συνέβη τόσο εξαιτίας του ιδεολογικού διχασμού στο επίπεδο της πολιτικής σκηνής όσο και εξαιτίας της εδραιωμένης πεποίθησης σε επίπεδο κοινωνίας ότι δεν επρόκειτο για ένα πρόταγμα εκσυγχρονισμού, αλλά για μία διαδικασία εξυπηρέτησης ιδιωτικών συμφερόντων⁵⁶.

3.2 Η περίοδος της δημοσιονομικής προσαρμογής (2010-2018)

Το 2010 αποτελεί έτος ορόσημο στην πρόσφατη ιστορία της σύγχρονης Ελλάδας. Ο κίνδυνος αδυναμίας εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους και αναχρηματοδότησης από τις αγορές - απότοκα μίας χρονίως επωαζόμενης οικονομικής κρίσης - έφεραν ante portas την άτακτη χρεοκοπία της χώρας. Το πιστωτικό αυτό γεγονός λειτούργησε ως ένα παραμορφωτικό κάτοπτρο του κράτους για τη συνέχεια των ιδιωτικοποιήσεων. Η εικόνα του κράτους της οικονομικής ευημερίας που με εκούσια εξωστρέφεια ανοίγεται στην ιδιωτική πρωτοβουλία με σκοπό την εξυγίανσή του ξεθώριασε και το κάτοπτρο έδειξε την παραμόρφωση· ένα κράτος σε οικονομική δυσπραγία που με βεβιασμένη εξωστρέφεια σκοπεύει αποκλειστικά στην εκπλήρωση των δανειακών του υποχρεώσεων.

Βασικά νομοθετήματα αυτής της περιόδου, τα οποία διαμόρφωσαν την πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων, είναι οι νόμοι 3986/2011⁵⁷ και 4389/2016⁵⁸. Στην παρούσα ενότητα θα περιοριστούμε στην ανάλυση του πρώτου νόμου με τον οποίο ιδρύθηκε το Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (εφεξής ΤΑΙΠΕΔ), ενώ το Γ' Κεφάλαιο θέτει στο μικροσκόπιο την Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας (εφεξής ΕΕΣΥΠ) και τη συνταγματική προβληματική που αυτή «κυοφορεί».

⁵⁵ Παρά το γεγονός ότι οι διατάξεις του νόμου δεν έχουν καταργηθεί ρητώς, στο μεγαλύτερο μέρος τους έπαυσαν να ισχύουν μετά τη θέση σε ισχύ των νομοθετημάτων της επόμενης περιόδου, των νόμων 3986/2011 και 4389/2016, που θα τύχουν ανάλυσης στη συνέχεια της παρούσας.

⁵⁶ Για μία εμπειρισταωμένη μελέτη των ιδιωτικοποιήσεων από την πολιτική τους σκοπιά βλ. Διαμαντόπουλος Χρ., Η στρατηγική των ιδιωτικοποιήσεων, Εκπαιδευτικό Υλικό στο πλαίσιο του μαθήματος «Στρατηγικός, Επιχειρησιακός Σχεδιασμός και Διοίκηση Έργου, ΕΚΔΔ, Τμήμα Γενικής Διοίκησης, διαθέσιμο online https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/14/2/614.pdf

⁵⁷ Ν. 3986/2011, «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012 – 2015», ΦΕΚ Α' 152/01.07.2011.

⁵⁸ Ν. 4389/2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 94/27.05.2016.

Η ίδρυση του ΤΑΙΠΕΔ συνδέεται άρρηκτα με το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων που προβλέφθηκε από το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής των ετών 2012–2015⁵⁹ και προβλήθηκε ως μία εξαιρετικά σημαντική νομοθετική και διοικητική πρωτοβουλία για τη διαχείριση της περιουσίας του Δημοσίου. Με το πρώτο άρθρο του ν. 3986/2011 συνεστήθη ως ανώνυμη εταιρεία το ΤΑΙΠΕΔ⁶⁰, το μετοχικό κεφάλαιο της οποίας ανήκει κατά κυριότητα στον μοναδικό μέτοχο, το ελληνικό δημόσιο, και αποκλειστικός σκοπός της τάχθηκε η αξιοποίηση, με την έννοια, ιδίως, της ιδιωτικοποίησης, των περιουσιακών στοιχείων του κράτους που μεταβιβάζονται σε αυτήν (περιουσιακή ιδιωτικοποίηση). Το προϊόν της αξιοποίησης χρησιμοποιούνταν αποκλειστικά για την αποπληρωμή του δημόσιου χρέους της χώρας⁶¹, ενώ το Ταμείο λειτουργούσε για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, σύμφωνα με τις διατάξεις της νομοθεσίας περί ανωνύμων εταιρειών και τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας⁶². Με την έννοια ότι η περιουσία του Δημοσίου δεν μεταβιβαζόταν άμεσα σε ιδιώτες διότι παρεμβάλλοταν ένα ενδιάμεσο νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου που ανήκε κατά κυριότητα στο δημόσιο και η λειτουργία του διείπετο από το ιδιωτικό δίκαιο υφίστατο και μία περίπτωση τυπικής ιδιωτικοποίησης. Αυτή η ιδιωτικοποίηση αποτελούσε τον προάγγελο της ουσιαστικής ιδιωτικοποίησης, δηλαδή τη μεταβίβαση σε γνήσιους ιδιώτες.

Στον νόμο⁶³ απαριθμούνταν τα είδη των περιουσιακών στοιχείων που μεταβιβάζονται χωρίς αντάλλαγμα στο ΤΑΙΠΕΔ και τα οποία συνίσταντο σε κινητές αξίες, περιουσιακής φύσεως δικαιώματα και ακίνητα. Η μεταβίβαση λάμβανε χώρα είτε εκ του νόμου, προκειμένου περί περιουσιακών στοιχείων που περιλαμβάνονταν στο πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, είτε με απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων του ν. 3049/2002. Το ΤΑΙΠΕΔ μπορούσε να αξιοποιήσει τα περιουσιακά στοιχεία που αποκτούσε με κάθε πρόσφορο τρόπο από τους αναφερόμενους στον νόμο⁶⁴ (πχ πώληση, σύσταση και μεταβίβαση δικαιωμάτων, εκμίσθωση, παραχώρηση της χρήσης ή της εκμετάλλευσής τους κ. ά), με την τελική επιλογή για τον πλέον επωφελή τρόπο αξιοποίησης να ανήκει στην αρμοδιότητα του διοικητικού συμβουλίου της εταιρείας. Προβλεπόταν, επίσης, ένα ειδικό όργανο, το Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων, το οποίο είχε υποχρεωτική γνωμοδοτική αρμοδιότητα σε μία σειρά θεμάτων, όπως χαρακτηριστικά στις συμβάσεις που αφορούν την αξιοποίηση περιουσιακού στοιχείου του Ταμείου ή εταιρείας της οποίας το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου στο Ταμείο⁶⁵. Επισημαίνεται ότι το επταμελές αυτό Συμβούλιο συντίθετο από πρόσωπα εγνωσμένου διεθνούς κύρους, τρία εκ των οποίων υποδεικνύονταν από τους δύο εκπροσώπους που προτεινόταν από τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Οι τελευταίοι⁶⁶ συμμετείχαν ως παρατηρητές χωρίς δικαίωμα ψήφου στις συνεδριάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου και ενημερώνονταν για κάθε ζήτημα που αφορούσε τη λειτουργία του Ταμείου. Ο ρόλος τους, επομένως, περιοριζόταν σε μία απλή παρακολούθηση του Διοικητικού Συμβουλίου και σε πληροφοριοδότηση προς τους θεσμούς.

⁵⁹ Ν. 3985/2011, «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», ΦΕΚ Α' 151/01.07.2011.

⁶⁰ άρθρο 1 παρ. 1 του Ν. 3986/2011.

⁶¹ άρθρο 2 παρ. 18 του Ν. 3986/2011.

⁶² άρθρο 1 παρ.3 του Ν. 3986/2001.

⁶³ άρθρο 2 του Ν. 3986/2011.

⁶⁴ άρθρο 5 του Ν. 3986/2011.

⁶⁵ άρθρο 4 του Ν. 3986/2011.

⁶⁶ άρθρο 3 παρ. 11 του Ν.3986/2011.

Μετά την παράθεση του νομοθετικού πλαισίου, μερικές παρατηρήσεις καθίστανται χρήσιμες για την καλύτερη κατανόηση των ιδιωτικοποιήσεων αυτής της περιόδου. Σε αντίθεση με την πριν από λίγα χρόνια διαχείριση της ακίνητης περιουσίας από το Δημόσιο, το ΤΑΙΠΕΔ δεν είναι πλέον ένας απλός διαχειριστής, αλλά κύριος, αφού αποκτά κατά κυριότητα τα περιουσιακά στοιχεία που διαχειρίζεται⁶⁷. Περαιτέρω, εν αντιθέσει με τις πράξεις της Διυπουργικής Επιτροπής Αποκρατικοποιήσεων του προηγούμενου καθεστώτος, οι οποίες ήταν ακυρωτικά ελέγξιμες, οι πράξεις του ΤΑΙΠΕΔ που αφορούν το στάδιο της ουσιαστικής ιδιωτικοποίησης δεν έχουν εκτελεστικότητα. Η θέση αυτή έχει επιβεβαιωθεί και νομολογιακά⁶⁸ με την αιτιολογία, *πρώτον*, ότι ιδρύθηκε ως ανώνυμη εταιρεία μη υπαγόμενη στην κατηγορία των οργανισμών και των επιχειρήσεων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, *δεύτερον*, ότι επιφορτίστηκε με την αξιοποίηση στοιχείων μόνον της ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου, και *τρίτον*, ότι έχει αναλάβει να επιτελέσει τη συγκεκριμένη αποστολή, συνάπτοντας με τρίτα μέρη μόνον συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου. Η πολύ έντονη αντιπαράθεση εστιάζεται, όμως, στην ίδια τη φυσιογνωμία του Ταμείου και την έκταση «αποπολιτικοποίησής» του. Συναφώς, υποστηρίχθηκε ότι οι πολιτικές παρεμβάσεις απομονώθηκαν στο όνομα της ταχύτητας και της αποτελεσματικότητας, με τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου να διορίζονται για μία μη ανακλητή τριετή θητεία και με ελάχιστα να αποφασίζονται από τη Γενική Συνέλευση του μοναδικού μετόχου, δηλαδή την εκάστοτε Κυβέρνηση. Οι ρυθμίσεις αυτές, σύμφωνα με την ίδια άποψη, αναβάθμισαν τον μηχανισμό από μία οντότητα υπαγόμενη στο Υπουργείο Οικονομικών σε έναν ανεξάρτητο επαγγελματικό οργανισμό⁶⁹ και, συνακόλουθα, προσέδωσαν μεγαλύτερη αποδοτικότητα στην όλη διαδικασία των ιδιωτικοποιήσεων. Ωστόσο, δεν μπορεί να αγνοηθεί ότι η πολιτική αρμοδιότητα συνέχεται αναγκαία με την πολιτική ευθύνη⁷⁰. Ελλείπει της πρώτης, δεν υφίσταται η δεύτερη και αντιστρόφως. Γεννήθηκε, ευλόγως, το ερώτημα, από ποιον θα αξιώσει ο πολίτης την τήρηση των δικαιοκρατικών εγγυήσεων σε ένα εξόχως πολιτικό και ευαίσθητο ζήτημα, όπως αυτό των ιδιωτικοποιήσεων, όταν το ίδιο αυτό ζήτημα, αποψιλωμένων των πολιτικών αρμοδιοτήτων, έχει τείνει να καταστεί τεχνοκρατικό; Και περαιτέρω θα μπορούσε το κράτος, στο πλαίσιο χάραξης της πολιτικής κατά το άρθρο 82 Σ, και επί τη εμφανίσει ενός επιτακτικότερου σκοπού δημοσίου συμφέροντος, να διαθέσει το προϊόν της αξιοποίησης στη θεραπεία του σκοπού αυτού; Ή μήπως είχε ήδη «παραιτηθεί» από την αρμοδιότητα χάραξης πολιτικής;

Τα ερωτήματα τέθηκαν εκ νέου - με πολλά περισσότερα ερωτηματικά αυτή τη φορά - μετά τη θέση σε ισχύ του νόμου 4389/2016. Η αλλαγή ηγεσίας στη χώρα το 2015, - μιας ηγεσίας ιδεολογικά ανένδοτης προς τη λογική των ιδιωτικοποιήσεων⁷¹, - η άνοδος του ευρωσκεπτισμού και η κοινωνική και πολιτική πόλωση που βρήκαν την κορύφωσή τους στο δημοψήφισμα της 5^{ης} Ιουλίου 2015 - τα μηδαμινά βήματα προόδου και οι εντεινόμενες πιέσεις των δανειστών που ανέμεναν εντυπωσιακότερα αποτελέσματα από τη λειτουργία του ΤΑΙΠΕΔ οδήγησαν

⁶⁷ άρθρο 2 παρ. 4 του Ν. 3986/2011 και Καϊδατζής Α., Λάππα Ε., Η ιδιωτικοποίηση της αρμοδιότητας ιδιωτικοποίησης: Ένα συνταγματικό πρόβλημα, ΠερΔικ, 3/2021, σελ. 317.

⁶⁸ ΣτΕ 3911/2014: Η επταμελής σύνθεση έκρινε ότι απαραδέκτως προσβλήθηκε σύμβαση ιδιωτικού δικαίου περί παράτασης της ισχύος της αρχικής σύμβασης για την παραχώρηση του αποκλειστικού δικαιώματος διεξαγωγής, διαχείρισεως, οργανώσεως και λειτουργίας των τυχερών παιγνίων, το οποίο είχε παραχωρηθεί στην ΟΠΑΠ ΑΕ ή το πρακτικό γενικής συνέλευσης για τον διορισμό του Προέδρου του Διοικητικού Συμβουλίου και του Διευθύνοντος Συμβούλου του ΤΑΙΠΕΔ.

⁶⁹ Μητρόπουλος Κ., Οι ιδιωτικοποιήσεις στην Ελλάδα: Το τέλος ενός δρόμου;, ό.π., σελ.102.

⁷⁰ Βενιζέλος Ε., Τι σημαίνει πολιτική ευθύνη; <https://www.evenizelosdialogues.gr/page.asp?pid=13>.

⁷¹ <https://www.kathimerini.gr/politics/802659/freno-tsipra-sto-programma-idiotikopoiiseon/>

νομοτελειακά στην υπογραφή του Τρίτου Μνημονίου και την ειδικότερη πτυχή αυτού που ενδιαφέρει εν προκειμένω, την επαναχάραξη της πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων. Συστάθηκε, λοιπόν, με τον προαναφερθέντα νόμο ένα νέο εταιρικό μόρφωμα, η Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας. Οι θεσμοί δεν είχαν πλέον το ρόλο του παρατηρητή επί των οργάνων λήψης των αποφάσεων της Εταιρείας, αλλά του καθοριστικού παράγοντα με μία σειρά αρμοδιοτήτων νομοθετικά προβλεπόμενων, όπως θα αναλυθεί στο Γ Κεφάλαιο της παρούσας. Όσο το 2018 καταγράφηκε τουλάχιστον τυπικά ως το έτος που η χώρα άφησε στο παρελθόν της τα μνημόνια και εισήλθε στη φάση της τριετούς ενισχυμένης εποπτείας. Αυτό φυσικά δεν σήμαινε τη λήξη των μνημονιακών δεσμεύσεων, πόσω μάλλον στο πεδίο των ιδιωτικοποιήσεων. Είναι η τριετία που η χώρα συνεχίζει και ολοκληρώνει ένα εξίσου σημαντικό πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων, με στόχο τη βιωσιμότητα του χρέους.

4. Η θέση του ελληνικού Συντάγματος

Οι ιδιωτικοποιήσεις, σηματοδοτώντας άλλοτε επέκταση του ιδιωτικοοικονομικού δικαίου στο πεδίο του δημοσίου και άλλοτε ουσιαστική απομάκρυνση των κρατικών οργάνων από δραστηριότητες που εμπίπτουν στο πεδίο της αρμοδιότητάς τους, θα πρέπει να διενεργούνται σύμφωνα με τις συνταγματικές επιταγές. Η συμφωνία με τις συνταγματικές επιταγές ανάγεται στο γενικότερο ζήτημα της θέσεως του Συντάγματος έναντι των ιδιωτικοποιήσεων. Τι θέση παίρνει το Σύνταγμα απέναντι στις ιδιωτικοποιήσεις;

Ακολουθώντας τη μεθοδολογία της συνταγματικής ερμηνείας, ο μελετητής με αφετηρία το γράμμα διαπιστώνει ότι η ιδιωτικοποίηση δεν αποτυπώνεται ρητά στο κείμενο του Συντάγματος. Η σιωπή αυτή δίνει αρχικά την εντύπωση ότι ο συντακτικός νομοθέτης ηθελήμενα αγνοεί τη συρρίκνωση του κράτους διότι ακριβώς δεν την προκρίνει⁷². Καταφεύγοντας στην ιστορική ερμηνεία, θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι η ανέκφραστη βούληση του συντακτικού νομοθέτη, σε συνδυασμό, *πρώτον*, με τις ειδικές διατάξεις για την εξαγορά ή την αναγκαστική συμμετοχή του Δημοσίου σε ιδιωτικές επιχειρήσεις και, *δεύτερον*, με την κατοχύρωση για πρώτη φορά το 1975 σε ελληνικό σύνταγμα του «προγραμματιστικού» και «συντονιστικού» ρόλου του κράτους⁷³ υποδεικνύει μία κατ' αρχήν καχυποψία του συντακτικού νομοθέτη έναντι των ιδιωτικών πρωτοβουλιών και συμφερόντων, καχυποψία που θρέφεται από την σκοτεινή περίοδο της προηγηθείσας επτάχρονης δικτατορίας. Ουδέποτε, ωστόσο, υιοθετήθηκε με δογματικό τρόπο από το ελληνικό δημόσιο δίκαιο μία απόλυτη ερμηνευτική θέση κατά των ιδιωτικοποιήσεων.

Για την προσέγγιση του φαινομένου από συνταγματική σκοπιά, ο μελετητής καταλήγει στη συστηματική ερμηνεία των διατάξεων του λεγόμενου «Οικονομικού Συντάγματος». Στον πυρήνα

⁷² Δελλής Γ., Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, ό.π., σελ. 201.

⁷³ Η αποτύπωση στο άρθρο 106 παρ. 1 Σ όχι μόνο του συντονισμού της οικονομίας (όπως πρότεινε τότε η Νέα Δημοκρατία), αλλά και του προγραμματισμού της απηχεί μία πολεμική κατά της ιδιωτικής πρωτοβουλίας που συμπυκνώνεται στη φράση του Καθηγητή Ν. Ρόκα το 1975 με τους υπογραμμισθέντες οξείς χαρακτηρισμούς «Η σημαντικότερα καινοτομία του Συντάγματος του 1975, η οποία έχει επίδραση επί [του εμπορικού δικαίου], συνίσταται αναμφισβητήτως εις την θέσιν φραγμών εις την ασύστολον, αντικοινωνικήν ή εναντίον των συμφερόντων της εθνικής οικονομίας άσκησιν της επιχειρηματικής δραστηριότητος». Αναλυτικά, Αλιβιζάτος Ν., Σύνταγμα, κρίση και αγορές: «Επιστροφή» του κράτους;, σε: Κράτος, Οικονομία και Επιχείρηση, 24^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Εμπορικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 3 επ..

του Οικονομικού Συντάγματος βρίσκονται οι διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 1⁷⁴ και 106 παρ. 1, 2 Σ⁷⁵. Οι δύο διατάξεις φαίνεται να βρίσκονται σε αντίπαλα στρατόπεδα, καθώς καθεμία από μόνη της κατ' αρχήν θα μπορούσε να εδραιώσει ένα διαφορετικό οικονομικό σύστημα· η μεν οικονομική ελευθερία είναι ο θεμέλιος λίθος ενός φιλελεύθερου οικονομικού Συντάγματος, ο δε κρατικός προγραμματισμός και συντονισμός της οικονομικής δραστηριότητας αποκαλύπτει τη φυσιογνωμία του κρατικού παρεμβατισμού. Η συνύπαρξη των διατάξεων αυτών εντός του συνταγματικού κειμένου αποκρυσταλλώνει, κατά την κρατούσα μάλλον⁷⁶ άποψη στη νομική θεωρία, ένα μικτό οικονομικό σύστημα απορρέον από ένα Σύνταγμα οικονομικά πλουραλιστικό⁷⁷, άλλως ένα Σύνταγμα «ουδέτερο»⁷⁸, ή κατ' ακριβολογία οικονομικοπολιτικά ανοιχτό⁷⁹ με την έννοια ότι ούτε απαγορεύει ούτε και επιτάσσει τις ιδιωτικοποιήσεις. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, το Σύνταγμα οριοθετεί το πλαίσιο, εντός του οποίου καταλείπονται ευρύτατα περιθώρια επιλογών στον κοινό νομοθέτη⁸⁰. Και περαιτέρω «*το ελληνικό Σύνταγμα είναι οικονομικά ουδέτερο υπό την έννοια ότι δεν επιβάλλει ένα μονοσήμαντο μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης κατά τρόπο ώστε να*

⁷⁴ «1. Καθένας έχει το δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη».

⁷⁵ «1. Για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας. Λαμβάνει τα επιβαλλόμενα μέτρα για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου, από την ατμόσφαιρα και τα υπόγεια ή υποθαλάσσια κοιτάσματα, για την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και την προαγωγή ιδίως της οικονομίας των ορεινών, νησιωτικών και παραμεθόριων περιοχών. 2. Η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται σε βάρος της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας».

⁷⁶ Η αμφιβολία της διατύπωσης οφείλεται στη μεγάλη συζήτηση και τη δριμυία κριτική που έχει δεχτεί η άποψη περί ουδετερότητας στην ελληνική θεωρία του δημοσίου δικαίου (Μάνεσης, Παυλόπουλος, Λιακόπουλος, Δελλής κ.ά). Συναφώς, έχει υποστηριχθεί ότι το Σύνταγμα από τη στιγμή της θέσπισης άκρων ορίων περιορίζει τελικά και την ευχέρεια του νομοθέτη σχετικά με το μοντέλο που μπορεί να επιλέξει και εξ αυτού του λόγου δεν είναι ουδέτερο. Είναι σαφώς προσανατολισμένο στην ελεύθερη οικονομία της αγοράς, όπου ο κρατικός παρεμβατισμός με κοινωνικό πρόσωπο περιχαράκωνεται τόσο καθ' ύλην και κατά χρόνο όσο και νομοτελειακά στη διόρθωση των ατελειών της αγοράς. Βλ. Παυλόπουλος Π., Το δημόσιο δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης: Ο οικονομικός «Λαβύρινθος», ο νεοφιλελεύθερος «Μινώταυρος» και ο θεσμικός «Θησέας», εκδόσεις Α.Α Λιβάνη, 2014, σελ.133. Η γράφουσα δεν ασπάζεται τη θέση αυτή και τάσσεται υπέρ του ουδέτερου χαρακτήρα του Συντάγματος, με τη λογική ότι τα άκρα όρια δεν «γέρνουν τη ζυγαριά» υπέρ ενός συγκεκριμένου μοντέλου, αλλά κατοχυρώνουν αφενός τον ελάχιστο πυρήνα ιδιωτικής πρωτοβουλίας και αφετέρου τον ελάχιστο δυνατό προγραμματιστικό και συντονιστικό ρόλο του Κράτους, μη επιτρεπομένης συνταγματικά της αναίρεσης κανενός εκ των δύο.

⁷⁷ Γιαννακόπουλος Κ., «Η αντισυνταγματικότητα των «αδειών σκοπιμότητας» ή το τέλος του οικονομικού πλουραλισμού του Συντάγματος 1975/1986/2001;», ΕφημΔΔ, 5/2006, σελ. 575 επ.

⁷⁸ Η έννοια της οικονομικής ουδετερότητας του Συντάγματος διατυπώθηκε για πρώτη φορά από το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο στην απόφαση της 20ης Ιουνίου 1954 (Investitionshilfe-Urteil), όπου χαρακτηριστικά αναγράφηκε ότι το σημερινό οικονομικό και κοινωνικό σύστημα είναι μεν ένα κατά το Σύνταγμα επιτρεπτό σύστημα, αλλά όχι το μόνο δυνατό. Βασίζεται σε μία απόφαση οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής του νομοθέτη, που μπορεί να αντικατασταθεί ή τροποποιηθεί. BVerfGE 4,7,18 σε: Αναγνωστοπούλου Δ., «Η συνταγματική κατοχύρωση του ελεύθερου ανταγωνισμού υπό το φως του ενωσιακού δικαίου», Διδακτορική Διατριβή, ΕΚΠΑ, 2023, σελ. 125. Στην ελληνική θεωρία, η θέση περί ενός οικονομικοπολιτικά ουδέτερου Συντάγματος προκρίνεται από τον Π. Δαγτόγλου.

⁷⁹ Πολλοί μελετητές παραλείπουν τον όρο ουδετερότητα και κάνουν λόγο περί οικονομικοπολιτικής ανοικτότητας του Συντάγματος δίνοντας έμφαση στην ευρύτητα των επιλογών που έχει στη διάθεσή του ο νομοθέτης βλ. σε Τσιλιώτης Χ., Παρατηρήσεις επί της ΟλΣτΕ 1906/2014- Νέες όψεις στη νομολογία του ΣτΕ για τα συνταγματικά όρια των ιδιωτικοποιήσεων, ΘΠΔΔ, 2014, σελ.522.

⁸⁰ Βλαχόπουλος, Ιδιωτικοποιήσεις: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης, ό.π., σελ. 71, 75.

καθιερώνει συνταγματικά τον κρατικό παρεμβατισμό ή να επιβάλλει την ελευθερία της αγοράς σε όλα τα πεδία επιχειρηματικής δραστηριότητας»⁸¹. Αποκλείονται, συνεπώς, από το Σύνταγμα οι ακραίες επιλογές ως προς τη διάρθρωση του οικονομικού καθεστώτος, και άρα δεν είναι επιτρεπτή ούτε η συνολική κρατικοποίηση της οικονομίας ούτε η πλήρης απορρύθμιση δραστηριοτήτων που ανατίθενται σε ιδιώτες.

Σύμφωνα με μερίδα της θεωρίας⁸², η ιδιωτικοποίηση, στο μέτρο που δεν απαγορεύεται ρητά, βρίσκει συνταγματική κατοχύρωση στις διατάξεις των άρθρων 106 Σ και 82 παρ. 1 Σ ως μία πιθανή μέθοδος άσκησης δημόσιας οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο κατεύθυνσης της γενικής πολιτικής της χώρας. Ιδίως, σε ό,τι αφορά το άρθρο 106 Σ, φαίνεται αυτό να λειτουργεί σαν άλλος θεός «Ιανός»⁸³. Στην πρώτη παράγραφο εγγράφει τα δικαιοκρατικά πλαίσια του κρατικού παρεμβατισμού, θέτοντας ως γνώμονα το «γενικό συμφέρον», την «εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης» - ευθεία σύνδεση με το κοινωνικό κράτος δικαίου - και την αρχή της αναλογικότητας, μέσω της ρήτρας «επιβαλλόμενα μέτρα», δηλαδή απολύτως αναγκαία μέτρα. Στη δεύτερη παράγραφο, θέτει τα όρια της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας, η οποία «δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται σε βάρος της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας».

Θα αγνοούσαμε, φυσικά, τον ελέφαντα στο δωμάτιο αν παραλείπαμε να αναφερθούμε στη θέση του ευρωπαϊκού δικαίου και την επίδρασή του στο ελληνικό Οικονομικό Σύνταγμα. Στο ζήτημα αυτό, όπως και στην περίπτωση του ελληνικού Συντάγματος, παρατηρείται διάσταση. Με αφετηρία το άρθρο 345 ΣΛΕΕ το οποίο ορίζει ότι «οι Συνθήκες δεν προδικάζουν με κανένα τρόπο το καθεστώς της ιδιοκτησίας στα Κράτη-Μέλη», αλλά και το γενικότερο πνεύμα των Συνθηκών, οι οποίες καθιερώνουν μία εσωτερική αγορά με ελεύθερο ανταγωνισμό, που συνυπάρχει αναγκαία με μέτρα παρεμβατικής πολιτικής για την επίδιωξη σκοπών γενικού συμφέροντος, υποστηρίζεται ότι οι Συνθήκες συνθέτουν μία έννομη τάξη στην οποία πρυτανεύει η αρχή της ουδετερότητας. Από την άλλη πλευρά, ένθερμα και με ισχυρά επιχειρήματα διατυπώνεται η άποψη ότι η αγορακεντρική βάση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος είναι αδιαμφισβήτητη⁸⁴. Το πρωτογενές δίκαιο κάνει ρητά λόγο για «κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας» και αποσκοπεί στη δημιουργία και την προστασία της εσωτερικής αγοράς. Ερείσματα της θέσης αυτής οι θεμελιώδεις ελευθερίες (ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών, και κεφαλαίων) που κατοχυρώνονται για να υπηρετήσουν την εσωτερική αγορά, οι ειδικές διατάξεις για την προστασία του ανταγωνισμού (άρθρα 101-109 ΣΛΕΕ) και τα όρια που τίθενται ευθέως στον κρατικό παρεμβατισμό (άρθρο 36 ΣΛΕΕ, 3, 4 ΣΕΕ κτλ.). Κρατώντας το απόσταγμα της αμφιγνωμίας αυτής, καταλήγουμε σε δύο παραδοχές. Πρώτον, οι Συνθήκες δεν λαμβάνουν άμεσα θέση στο ζήτημα των ιδιωτικοποιήσεων, δίνοντας προτεραιότητα στα εθνικά Συντάγματα. Εμμέσως, όμως, στο βαθμό που η άσκηση ορισμένων δραστηριοτήτων από το Κράτος-επιχειρηματία ή η απονομή ειδικών/αποκλειστικών δικαιωμάτων σε δημόσιες επιχειρήσεις νοθεύουν τον ανταγωνισμό και αντιστρατεύονται τη λογική της εσωτερικής αγοράς,

⁸¹ Γεραπετρίτης Γ., Σύνταγμα και Κοινοτικό Δίκαιο στην Ιδιωτικοποίηση των λιμανιών- Μία αντίρροπη συνύπαρξη, ΔΕΕ 3/2009, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 269 επ.

⁸² Δελλής Γ., Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, ό.π., σελ. 201.

⁸³ Αναγνωστοπούλου Δ., Η συνταγματική κατοχύρωση του ελεύθερου ανταγωνισμού υπό το φως του ενωσιακού δικαίου, ό.π., σελ. 120.

⁸⁴ Δελλής Γ., Δήμος και Αγορά, Το δημόσιο δίκαιο «αλλιώς», με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης, εκδόσεις Ευρασία, Αθήνα, 2018 σελ. 282-283.

μπορεί να προκρίνεται ως λύση και η ιδιωτικοποίηση. *Δεύτερον*, έχοντας ασπαστεί την πρώτη παραδοχή, παρατηρούμε μία σημαντική διάβρωση της οικονομικής ουδετερότητας του ελληνικού Συντάγματος, λόγω της διασταύρωσής του με το «οικονομικό Σύνταγμα» της Ένωσης σε μία σειρά τομέων⁸⁵.

Συμπεράσματα

Η γνωστή ρήση του Ηράκλειτου - *τα πάντα ρει* - παραμένοντας πάντοτε επίκαιρη βρίσκει εφαρμογή και στην ασαφώς οριοθετημένη σχέση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού χώρου. Με αφετηρία τον δημόσιο χώρο και τελικό προορισμό τον ιδιωτικό, όχημα καθίσταται η ιδιωτικοποίηση που *a minore ad maius* συνοψίζεται στην άσκηση μίας δραστηριότητας από το κράτος υπό τον μανδύα του ιδιωτικού δικαίου (τυπική), στην ανάθεση σε ιδιώτη μίας κρατικής δραστηριότητας (λειτουργική), στη μετάθεση δημόσιας περιουσίας (περιουσιακή) ακόμα δε και στην πλήρη αποδέσμευση από το άρμα του κράτους (ουσιαστική). Ως μετασχηματιστική πολιτική, πολυμορφική και πολυδιάστατη όπως αναδείχθηκε, αποδεικνύει ότι το κράτος καλούμενο να ανταποκριθεί σε συνεχώς εξελισσόμενες, απαιτητικές και απεριόριστες ανάγκες μεταβάλλει την οργάνωση του και εν τέλει η ίδια η ιδιωτικοποίηση είναι ένα παράδειγμα ότι ο κόσμος δεν μένει σταθερός, αλλάζει.

Έλκοντας την καταγωγή της ήδη από την αρχαιότητα και ανατρέχοντας τους αιώνες, φτάνει ως τις μέρες μας για να εδραιώσει πλέον τη θέση της με την απόλυτη κυριαρχία των αγορών, του νέου «*αυτοτελώς δρώντος υποκειμένου*»⁸⁶. Στην σύγχρονη Ελλάδα η εφαρμογή της είχε δύο διαφορετικά πολιτικά ελατήρια- εξ ου και οι δύο περίοδοι εφαρμογής της- με κοινό παρονομαστή την αναγκαιότητα και όχι την ιδεολογία, όπως συνέβη σε άλλες χώρες. Στην πρώτη φάση, αναγκαιότητα ήταν ο εξορθολογισμός του υπερχειλούς δημόσιου τομέα της πρώτης μεταπολιτευτικής περιόδου, με το εντυπωσιακό δεδομένο, το θεσμικό πλαίσιο των ιδιωτικοποιήσεων να παραμένει ανέπαφο - με μία ουσιαστική τροποποίηση το 2002 - για μία ολόκληρη εικοσαετία. Το πλαίσιο αυτό άλλαξε ριζικά με την εμπλοκή των θεσμικών πιστωτών στη δεύτερη φάση της επιθετικής πολιτικής ιδιωτικοποιήσεων, όταν ως αναγκαιότητα ανέκυψε η συμμόρφωση στον όρο μείωσης της κρατικής παρουσίας στην οικονομική ζωή για τη δανειοδότηση της χώρας.

Ενώ, λοιπόν, η απόφαση για τη διενέργεια ιδιωτικοποιήσεων συνιστά ενάσκηση κυβερνητικής πολιτικής υπαγορευόμενη από τις εκάστοτε αναγκαιότητες και η υλοποίηση αυτής επαφίεται στον κοινό νομοθέτη μέσω του περισσότερο ή λιγότερο μεταβαλλόμενου θεσμικού πλαισίου, η σταθερά στο ζήτημα αυτό παραμένει το Σύνταγμα. Με την ουδέτερη φυσιογνωμία του, το «Οικονομικό Σύνταγμα» δεν λαμβάνει θέση υπέρ ή κατά των ιδιωτικοποιήσεων και θέτει μόνο το πλαίσιο, εντός του οποίου καταλείπονται ευρύτατα περιθώρια επιλογών στον νομοθέτη. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι αντίστοιχοι περιορισμοί δεν συνάγονται ερμηνευτικά από το Σύνταγμα. Η ευρύτητα νοείται εντός αυτού του πλαισίου των συνταγματικών διατάξεων και δεν είναι απεριόριστη. Το συνταγματικό δίκαιο, λοιπόν, μελετά τις διαχωριστικές γραμμές αυτού του

⁸⁵ Βλαχογιάννης Α., Το Σύνταγμα στη νέα Ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, εκδόσεις Σάκκουλα, 2018, σελ. 136.

⁸⁶ Όπως σημειώνει χαρακτηριστικά ο Καθηγητής Δρόσος Ι., Συνταγματικός Λόγος και Οικονομική Κρίση, ΕφημΔΔ, 6/2011, σελ. 764-778.

πλαisiού, με άλλα λόγια αν είναι επιτρεπτή μία ιδιωτικοποίηση («όρια») και με ποιες ειδικότερες προϋποθέσεις μπορεί να συντελεστεί μία κατ' αρχήν επιτρεπτή ιδιωτικοποίηση («δεσμεύσεις»), τα οποία εξετάζονται στο δεύτερο κεφάλαιο της παρούσας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β'

ΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΟΡΙΑ ΚΑΙ ΟΙ ΔΕΣΜΕΥΣΕΙΣ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΝ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

1. ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΝ

1.1 Οι απόλυτες απαγορεύσεις

Ελάχιστες συνταγματικές διατάξεις εισάγουν *expressis verbis* αποκλίσεις από τον «ανοιχτό» θεσμικό χαρακτήρα του Συντάγματος ως προς τις ιδιωτικοποιήσεις. Η πλέον χαρακτηριστική διάταξη, που βρίσκεται και στο επίκεντρο του σύγχρονου δημόσιου διαλόγου⁸⁷, είναι αυτή του άρθρου 16 παρ. 5 Σ, σύμφωνα με την οποία η «*ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση*», καθώς και εκείνη του άρθρου 16 παρ. 8 εδ. β Σ, κατά την οποία «*Η σύσταση ανωτάτων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται*». Οι διατάξεις αυτές συμπληρώνονται από ένα πλέγμα πρόσθετων εγγυήσεων όπως την κρατική εποπτεία, το δικαίωμα οικονομικής ενίσχυσης από το κράτος, τη λειτουργία σύμφωνα με τους νόμους που διέπουν τους οικείους οργανισμούς, καθώς και την κατοχύρωση της θεσμικής ιδιότητας των καθηγητών.

Η αρχιτεκτονική αυτή βασίζεται σε τρεις αλληλένδετους πυλώνες: τη σύσταση των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων ως νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, την πλήρη αυτοδιοίκηση αυτών των νομικών προσώπων και τον χαρακτήρα των καθηγητών των ΑΕΙ ως δημοσίων λειτουργών⁸⁸. Αυτό το πρότυπο οργάνωσης υιοθετείται από τα περισσότερα πανεπιστήμια παγκοσμίως, καθώς κρίθηκε ότι θα πρέπει να απολαμβάνουν ανεξαρτησία από κρατικές

⁸⁷ Το διάλογο άνοιξε η σχετικά πρόσφατη ψήφιση του Ν. 5094/2024 «Ενίσχυση του Δημόσιου Πανεπιστημίου - Πλαίσιο λειτουργίας μη κερδοσκοπικών παραρτημάτων ξένων Πανεπιστημίων», ο οποίος προβλέπει την ίδρυση και λειτουργία πανεπιστημίων με τη μορφή νομικών προσώπων του ιδιωτικού δικαίου, τα αποκαλούμενα «νομικά πρόσωπα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης» (ν.π.ε.). Στην παρούσα ενότητα δεν επιχειρείται η ανάλυση του αντικειμένου του νόμου και της επιχειρηματολογίας περί συνταγματικότητας ή μη που το συνοδεύει. Άλλωστε πρόκειται περί ενός ζητήματος πολύπλοκου και ακανθώδους που θα βρει την οριστική απάντησή του ενώπιον των ανωτάτου δικαστηρίου. Εν προκειμένω, περιοριζόμαστε στην ερμηνεία της συνταγματικής διάταξης που προβλέπει την απόλυτη απαγόρευση πάντα σε σχέση με τη συνταγματική προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων.

⁸⁸ Γιαννακόπουλος Κ., Η αποδόμηση των πανεπιστημίων και η επιλεκτική χρεοκοπία του Συντάγματος, ΕφΔΔ3/2011,σελ. 336 επ.

επιβουλές, οικονομικές δεσμεύσεις και θρησκευτικο- ιδεολογικά δόγματα⁸⁹, προκειμένου να γίνονται αντιληπτά ως αυτόνομα ιδρύματα που διαχέουν τα δια της έρευνας και της εκπαίδευσης κτηθέντα επιτεύγματά τους στην κοινωνία και πάντως να μην απολήγουν να ταυτίζονται με παραγωγικές σχολές διανομής επαγγελματικών πτυχίων.

Επειδή, όμως, η ερμηνευτική προσπέλαση των συνταγματικών διατάξεων εκκινεί από γραμματική τους εκφορά ή αλλιώς παραφράζοντας την αντισθέχεια ρήση «αρχή επιστήμης, η των λέξεων επίσκεψις», κρίσιμες αποδεικνύονται οι λέξεις «αποκλειστικά» και «απαγορεύεται». Η ρήτρα «αποκλειστικά» ως προς την παροχή ανώτατης εκπαίδευσης από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου προστίθεται για πρώτη φορά στο συνταγματικό κείμενο το 1975 και για πρώτη φορά ορίζεται ρητά ότι η σύσταση ακόμη και «απλών» ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται. Μάλιστα, ο κρατικός χαρακτήρας της ανώτατης εκπαίδευσης υποστηρίχθηκε από όλες τις πολιτικές παρατάξεις στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή⁹⁰. Πρόκειται για μία ρήτρα με μη επιδεκτικό περισσότερων νοημάτων περιεχόμενο, η οποία τίθεται στο Σύνταγμα απόλυτα. Δεν τίθεται, μάλιστα, με συνοδευτική επιφύλαξη επιδεκτική ερμηνείας, αποτυπώνοντας εμφιατικά τη βούληση του συντακτικού νομοθέτη να καθορίσει ήδη εκ του Συντάγματος κατά τρόπο δεσμευτικό τις οργανωτικές και λειτουργικές εγγυήσεις της ανώτατης εκπαίδευσης. Αντιδιαστέλλεται, συνεπώς, από άλλες ρήτρες του συνταγματικού κειμένου που από τη φύση τους και την κατασκευή τους υπόκεινται σε εξελικτική ερμηνεία, με πλέον χαρακτηριστική περίπτωση εκείνη των «χρηστών ηθών»⁹¹. Το τελευταίο εδάφιο της παρ. 8 καταγράφει σχεδόν πλεονασματικά την αποκλειστικότητα του κράτους στην ανώτατη εκπαίδευση. Ο συντακτικός νομοθέτης δεν αρκέσθηκε στη θετική κατοχύρωση του δημόσιου χαρακτήρα των ιδρυμάτων αυτών, αλλά καθιέρωσε και με ρητή απαγορευτική διάταξη αυτό που ήδη προστατεύει οργανωτικά με την προηγούμενη⁹².

Δεν είναι, όμως, μόνο η αδιάστικτη διατύπωση της απαγόρευσης του άρθρου 16 παρ. 8. Προς τούτο συνηγορεί και η ιστορική ερμηνεία της διάταξης. Ο συντακτικός νομοθέτης, αποκλείοντας τους ιδιώτες από την παροχή υπηρεσιών ανώτατης εκπαίδευσης, αποτύπωσε μία θεμελιακή πολιτική του επιλογή. Η επιλογή αυτή δεν ήταν τυχαία ή συγκυριακή αλλά συνειδητή απόφαση ειλημμένη με την ευρύτατη δυνατή συναίνεση των πολιτικών παρατάξεων της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής. Τα ελατήρια της απόφασης αυτής ανάγονται στο όλο πνεύμα της περιόδου της Μεταπολίτευσης. Μετά την κατάρρευση της δικτατορίας, ο αποκλεισμός των ιδιωτών αποτελούσε αυτονόητη εκδήλωση της ευρύτερης προσπάθειας απεγκλωβισμού από σκοτεινά συμφέροντα (ποιος θα ήταν άραγε αυτός που θα κατάφερνε να συγκεντρώσει το ογκώδες ποσό που απαιτείται για τη λειτουργία ενός Πανεπιστημίου;), καθώς και, συνακόλουθα, της αποτίναξης του ξένου

⁸⁹ Μαντζούφας Π., Τα ιδιωτικά πανεπιστήμια ανάμεσα στη συνταγματική απαγόρευση και τις ενωσιακές επιταγές, Εφημερίδα Τα Νέα, 09.02.2024.

⁹⁰ Χρήστου Β., Το αίτημα «Πανεπιστήμιο», <https://www.constitutionalism.gr/to-aitima-panepistimio/> 21.02.2024, τελευταία προσπέλαση 24.09.2024.

⁹¹ Αλαμανής Θ., Η ιδιωτικοποίηση της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989, σελ. 59 επ. όπου ο συγγραφέας ερμηνεύει τον όρο «αποκλειστικά», Δρόσος Γ., Ιδιωτικά Πανεπιστήμια και η κακομεταχείριση του συνταγματικού λόγου, 04.03.2024, <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/idiwtika-panepistimia-kai-h-kakometaxeirish-tou-syntagmatikou-logou/>, 04.03.2024, Καραμανώφ Μ., Για την αντισυνταγματικότητα του νομοσχεδίου για τα ιδιωτικά Πανεπιστήμια, 14.02.2024, <https://commonality.gr/marias-karamanof-gia-tin-antisynagmatikotita-toy-nomoschedioy-gia-ta-idiotika-panepistimia/>

⁹² Αλαμανής Θ., Η ιδιωτικοποίηση της ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα, ό.π., σελ. 77.

παράγοντα που, άλλωστε, είχε ευθύνες για την Επταετία⁹³. Ακόμη, η απόλυτη απαγόρευση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας ήταν ένας τρόπος να αποτραπεί η εμπορευματοποίηση της ανώτατης εκπαίδευσης, να υπηρετηθεί η αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας, καθώς και μία εκδήλωση του ανθρωπιστικού ιδεώδους⁹⁴. Αποτέλεσε, συνεπώς, ο αποκλεισμός αυτός δομικό στοιχείο σε όλο το οικοδόμημα της περιόδου της Μεταπολίτευσης στο πεδίο της ανώτατης εκπαίδευσης δεδομένης και της συνειδητής ιστορικής επιμονής στη μη αναθεώρηση της διάταξης, στο πλαίσιο των διαδικασιών αναθεώρησης του 2001, του 2008 και του 2019. Και η νομολογία του ΣτΕ σε σχέση με το άρθρο 16 Σ είναι πάντα στην ίδια γραμμή από το 1974 έως σήμερα, αφού όπως έχει σημειωθεί «απαγορεύεται απολύτως η σύσταση σχολών ανώτατης εκπαίδευσης από ιδιώτες, ασχέτως του προορισμού ή του χαρακτήρα των σχολών αυτών» και δεν επιτρέπεται να τρωθεί «ο δημόσιος χαρακτήρας της ανώτατης εκπαίδευσης και το κύρος του δημοσίου πανεπιστημίου»⁹⁵, ενώ τα ΑΕΙ «δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα αλλά οι σκοποί τους, όπως προβλέπονται από το Σύνταγμα (άρθρο 16), αποβλέπουν στην προαγωγή της επιστημονικής έρευνας και του ερευνητικού και εν γένει εκπαιδευτικού έργου και άρα δεν εμπίπτουν στην έννοια της «επιχείρησης»⁹⁶.

Από τις ανωτέρω ρητές και εξαιρετικά αυστηρές για τον δημόσιο χαρακτήρα της ανώτατης εκπαίδευσης διατάξεις του Συντάγματος, συνάγεται χωρίς δυσκολία ότι απαγορεύεται όχι μόνον η αποκρατικοποίηση, η μεταβίβαση δηλαδή σε ιδιώτη των λειτουργούντων ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, αλλά και οποιαδήποτε επέμβαση στην ορισθείσα νομική φύση και τον προβλεπόμενο οργανικό χαρακτήρα. Η συγκεκριμένη δραστηριότητα εξαιρείται πλήρως από τον χώρο της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και έτσι απαγορεύεται και η καθ' οιονδήποτε τρόπο σύστασή τους από ιδιώτη⁹⁷. Οποιαδήποτε αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή προϋποθέτει συνταγματική αναθεώρηση.

Εκτός από τον τομέα της παιδείας, μία ακόμη διάταξη που θέτει απόλυτο όριο στην ιδιωτικοποίηση κρατικών δραστηριοτήτων και που παρίσταται εξ αυτού του λόγου ως θεσμική εγγύηση αφορά τη ραδιοτηλεόραση. Ειδικά ως προς τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς, ο συντακτικός νομοθέτης, έχοντας υπόψη τη μεγάλη εμπέλεια, την χρονική αμεσότητα και την ιδιαίτερη δύναμη επιρροής που διαθέτουν, με τη διάταξη του άρθρου 15 παρ. 2 Σ όρισε ότι η λειτουργία τους υπάγεται στον άμεσο έλεγχο του Κράτους. Ο έλεγχος αυτός περιλαμβάνει τόσο τη χορήγηση άδειας λειτουργίας, όσο και τη μέριμνα, ώστε, κατά τη λειτουργία τους, να εξυπηρετούνται συγκεκριμένοι σκοποί δημοσίου συμφέροντος: η αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών, ειδήσεων, προϊόντων λόγου και τέχνης, η ποιοτική στάθμη των προγραμμάτων σε αντιστοιχία με την κοινωνική αποστολή των εν λόγω μέσων και την πολιτιστική ανάπτυξη της χώρας, ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου και η προστασία της παιδικής ηλικίας. Ο κοινός νομοθέτης οφείλει να οργανώσει ένα σύστημα προληπτικών και κατασταλτικών ελέγχων, το οποίο να διασφαλίζει την τήρηση των επιβαλλόμενων με τη διάταξη του άρθρου 15

⁹³ Χρήστου Β., Το αίτημα «Πανεπιστήμιο», <https://www.constitutionalism.gr/to-aitima-panepistimio/> 21.02.2024, τελευταία προσπέλαση: 24.09.2024.

⁹⁴ Χρήστου Β., Το αίτημα «Πανεπιστήμιο», <https://www.constitutionalism.gr/to-aitima-panepistimio/> 21.02.2024, τελευταία προσπέλαση: 24.09.2024. Χαρακτηριστική η δήλωση του βουλευτή Δ. Νιάνια στις προπαρασκευαστικές εργασίες ψήφισης του άρθρου 16 Σ ότι «η Ανώτατη Παιδεία είναι και οφείλει να είναι κρατική δια τον φόβον του μπίζνεζ (Business), Δ. Νιάνιας, Πρακτικά Β' Υποεπιτροπής, 30.01.1975., ενώ αξιοσημείωτο είναι ότι ο Α. Παπανδρέου πρότεινε να είναι και η ανώτερη εκπαίδευση αποκλειστικά κρατική.

⁹⁵ ΣτΕ 922/2023, σκ. 7

⁹⁶ ΣτΕ 2350-63/2023, σκ. 7.

⁹⁷ Τσιφονιάς Α., Αποκρατικοποιήσεις, ό.π., σελ. 297.

παρ. 2 υποχρεώσεων των τηλεοπτικών και ραδιοφωνικών σταθμών⁹⁸. Υπό το δεδομένο αυτό, θα ήταν συνταγματικά ανεπίτρεπτη η κατάργηση της οικείας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης και η μεταβίβαση των εποπτικών αρμοδιοτήτων σε ένα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου (λ.χ σε μία ένωση των ιδιοκτητών των ραδιοτηλεοπτικών μέσων)⁹⁹.

1.2. Η άσκηση δημόσιας εξουσίας σε τροχιά σχετικοποίησης

Θεμελιώδες όριο των ιδιωτικοποιήσεων είναι η άσκηση δημόσιας εξουσίας. Κατά την έκφραση του Μάνεση, η άσκηση δημόσιας εξουσίας αποτελεί έκφραση βούλησης «εφοδιασμένη με κυριαρχική εξουσία (*imperium*), δηλαδή με την ικανότητα επιβολής και εξαναγκασμού σε συμμόρφωση» που συνιστά την πεμπτουσία του ίδιου του κράτους¹⁰⁰. Όταν το κράτος ασκεί δημόσια εξουσία δεν συναλλάσσεται με τα λοιπά υποκείμενα δικαίου ούτε υπόκειται στους ίδιους κανόνες με αυτά, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της ανάπτυξης ιδιωτικοοικονομικής πρωτοβουλίας του Κράτους-επιχειρηματία. Αντιθέτως, ευρισκόμενο σε θέση υπεροχής έναντι των πολιτών, επιβάλλει μονομερώς τη θέλησή του μέσω της θέσπισης νόμων και διοικητικών πράξεων και της έκδοσης δικαστικών αποφάσεων, δηλαδή εξοπλισμένο με το μονοπώλιο του καταναγκασμού, δημιουργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο έννομες σχέσεις δημοσίου δικαίου. Συνεκδοχικά, οποιαδήποτε προσπάθεια ιδιωτικοποίησης του πυρήνα της δημόσιας εξουσίας φαίνεται - *prima facie* - να αναιρεί την ίδια την έννοια του κράτους¹⁰¹.

Γιατί όμως επιφυλάσσεται αποκλειστικά στο κράτος η άσκηση δημόσιας εξουσίας; Το αποκλειστικό προνόμιο άσκησης δημόσιας εξουσίας παρέχεται στο κράτος προκειμένου και στον βαθμό που αυτό είναι απαραίτητο για την εκπλήρωση σκοπών, οι οποίοι μόνον κατ' εφαρμογή του μέσου της εξουσίας αυτής είναι δυνατό να εξυπηρετηθούν. Πρωταρχικός σκοπός κάθε κράτους είναι η διατήρηση της ειρήνης, της δημόσιας τάξης και της ασφάλειας των πολιτών. Σύμφωνα με τη θεωρία του κοινωνικού συμβολαίου του Thomas Hobbes, τα άτομα στην προσπάθεια να αποφύγουν τον πόλεμο και τη διάχυτη κοινωνική βία που συνεπαγόταν η εφαρμογή του φυσικού δικαίου, συνήψαν ένα συμβόλαιο με τον κυρίαρχο, τον Λεβιάθαν, αναγνωρίζοντάς τον ως τον εγγυητή της ασφάλειάς τους¹⁰². Έτσι, κάνει την εμφάνισή της η κυριαρχία, θεμελιώδες στοιχείο του κράτους της νεωτερικής εποχής, η οποία δεν είναι απόλυτη, σε ένα δεύτερο στάδιο δεσμεύεται δικαίως. Η μετεξέλιξη του σύγχρονου φιλελεύθερου κράτους δεν παρέχει απεριόριστη εξουσία σε αυτό, αλλά τόση, ώστε οι πολίτες του να μπορούν να

⁹⁸ Πυργάκης Δ. σε: Σπυρόπουλος Φ./Κοντιάδης Ξ./Ανθόπουλος Χ./Γεραπετρίτης Γ., ΕρμΣυντ (2017), άρθρο 15 παρ. 2, εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ.369 επ.

⁹⁹ Βλαχόπουλος Σ., Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης, ό.π., σελ. 31.

¹⁰⁰ Μάνεσης Α., Συνταγματικό Δίκαιο Ι, ό.π., σελ.118-119.

¹⁰¹ Βλαχόπουλος Σ., Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης, ό.π. σελ.32.

¹⁰² Μανιτάκης Α., Συνταγματική οργάνωση του κράτους, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2001, σελ. 154: «Για την εκπλήρωση του σκοπού αυτού οικοδομήθηκε άλλωστε η κυριαρχία: για να απαλλάξει τα άτομα από τον φόβο του αγνώστου και από τον κίνδυνο μιας εμφύλιας αντιπαράθεσης και για να εγκαταστήσει διαρκή ειρηνική συμβίωση και ασφάλεια μεταξύ αυτών που διαμένουν στην ίδια επικράτεια. Στους παραγμένους από τις εμφύλιες συρράξεις και τους θρησκευτικούς πολέμους 15^ο και 16^ο αιώνα, η ιδέα της κυριαρχίας γίνεται παράγοντες ειρήνης και τάξης».

απολαμβάνουν απερίσπαστοι τις ελευθερίες που το ίδιο εγγυάται προς αυτούς¹⁰³. Στο σύγχρονο δημοκρατικό και κοινωνικό κράτος δικαίου το βασικό περιεχόμενο της κυριαρχίας συνοψίζεται στους γενικούς σκοπούς της διατήρησης της δημόσιας τάξης και ασφάλειας, της εγγύησης των δικαιωμάτων του ανθρώπου και της κοινωνικής ασφάλειας των μελών του κοινωνικού συνόλου. Οι γενικοί αυτοί σκοποί συγκεκριμενοποιούνται και εξειδικεύονται με διαφορετικό τρόπο σε κάθε κράτος. Τους συγκεκριμένους σκοπούς που οφείλει να εκπληρώνει το συνταγματικό κράτος - και άρα το συγκεκριμένο περιεχόμενο της κυριαρχίας του - πρέπει να τους αναζητήσουμε στο Σύνταγμά του¹⁰⁴. Το ελληνικό σύνταγμα, ωστόσο, είναι σχετικά φειδωλό σε αναφορές σε σκοπούς ή σε αποστολές του κράτους. Κάποιες αποστολές αποτυπώνονται κατά τρόπο πανηγυρικό όπως ενδεικτικά ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ.1 Σ), η προστασία και η αναγνώριση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων του ανθρώπου και του πολίτη (άρθρο 25 παρ. 1, 2 Σ), η ανάπτυξη και η προαγωγή της τέχνης και της επιστήμης και η παιδεία (16 παρ. 1,2 Σ), η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος (24 παρ.1 Σ), ενώ κάποιες άλλες απλώς υπονοούνται θεωρούμενες ως αυτονόητες ή και δεδομένες (πχ η παραδοσιακή αποστολή του κράτους να εγγυάται την ασφάλεια του ατόμου).

Μετά την ανωτέρω διαπίστωση, ανακύπτει ευλόγως το ερώτημα ποιες δραστηριότητες σε εκπλήρωση συνταγματικών αποστολών συνιστούν δημόσια εξουσία και δεν μεταβιβάζονται σε ιδιώτη. Την λύση στο ερώτημα αυτό παρέχει η θεωρία του σκληρού πυρήνα του κράτους. Ο όρος αυτός δεν απαντάται πουθενά στο ελληνικό Σύνταγμα, είναι προϊόν νομολογιακής κατασκευής¹⁰⁵, χωρίς ωστόσο να ορίζεται ρητά, παρά μόνο αποσπασματικά, από τη νομολογία, όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια¹⁰⁶. Παραδοσιακά η απαγόρευση ιδιωτικοποίησης δραστηριοτήτων που εντάσσονται στον σκληρό πυρήνα του κράτους θεμελιώνεται στα άρθρα 1 παρ. 3 Σ και 26 παρ. 2Σ. Η συλλογιστική της θεμελίωσης αυτής εκκινεί από την παραδοχή ότι ο λαός ανέθεσε στην εκτελεστική εξουσία την εκπλήρωση συγκεκριμένων αποστολών κατ' αποκλεισμό κάθε άλλου φορέα. Με τη σειρά της, η εκτελεστική εξουσία απολαμβάνει ευρύ περιθώριο εκτίμησης ως προς την περαιτέρω «υπεξουσιοδότηση» ιδιωτών, όμως η «υπεξουσιοδότηση» δεν μπορεί να αναιρέσει τον πυρήνα της λαϊκής εντολής. Συνεπώς, το Σύνταγμα απένειμε κατ' ανεξάρτητη και अपαράβατη αποκλειστικότητα στο κράτος τη δυνατότητα να επιβάλλει την συντεταγμένη εσωτερική και εξωτερική κυριαρχία του με υλικές και νομικές πράξεις¹⁰⁷.

Ωστόσο, αυτό που δεν προσδιορίζεται συνταγματικά είναι τα όρια της προστασίας του πυρήνα, με άλλα λόγια πόσος πυρήνας κατοχυρώνεται συνταγματικά. Από μεγάλο μέρος της θεωρίας γίνεται δεκτό ότι ο πυρήνας του κράτους αποτελείται αποκλειστικά από τις αρμοδιότητες εκείνες οι οποίες προϋποθέτουν την επιβολή καταναγκασμού, όπως είναι η διασφάλιση της εξωτερικής

¹⁰³ Μουζουράκη Π., Η άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών, ό.π., σελ.154 επ..

¹⁰⁴ Καϊδατζής Α., Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, ό.π., σελ. 251.

¹⁰⁵ Αντίθετα, η Μουζουράκη Π., στο έργο «Η άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών», ό.π., σελ.140, σημειώνει ότι μάλλον δεν αποτελεί μια αυτοφυή δημιουργία του ΣτΕ, αλλά «δάνειο» από την ξένη θεωρία και νομολογία του δημοσίου δικαίου.

¹⁰⁶ Προσπάθειες ορισμού της έννοιας καταγράφονται στη θεωρία βλ. Παπακωνσταντίνου Π., Το συνταγματικό σύστημα παροχής κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών, ΤοΣ, 1998, σελ. 1130, όπου ο συγγραφέας διατυπώνει ότι «Σκληρός ή στενός πυρήνας αρμοδιοτήτων θεωρείται το φάσμα των αρμοδιοτήτων εκείνων, οι οποίες ανάγονται κατά τρόπο άμεσο και απτό στο νοηματικό περιεχόμενο της κρατικής κυριαρχίας». Σε κάθε περίπτωση, βέβαια, παρατηρείται ότι η συναγωγή κάποιου γενικού ορισμού καταλήγει σε ταυτολογία δεδομένου ότι συνδέεται ο σκληρός πυρήνας του κράτους με το στοιχείο της δημόσιας εξουσίας και της κρατικής κυριαρχίας.

¹⁰⁷ Καϊδατζής Α., Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, ό.π. σελ. 294.

και εσωτερικής ειρήνης (αστυνομία, ένοπλες δυνάμεις), η άσκηση εξωτερικής πολιτικής (διπλωματικό σώμα), η απονομή δικαιοσύνης (δικαστήρια), οι μηχανισμοί δικαστικής εκτέλεσης και ποινικού σωφρονισμού (φυλακές) και η επιβολή φόρων (φορολογική διοίκηση)¹⁰⁸. Κατά άλλη σχηματική αποκρυστάλλωση της έννοιας, ο πυρήνας του κράτους συντίθεται αφενός από τη δημόσια υπηρεσία εν στενή εννοία, δηλαδή από τις δραστηριότητες που συνδέονται με τις λειτουργίες του κράτους και βρίσκονται σε καθεστώς δημόσιας μονοπώλησης και αφετέρου από τις περιμετρικές/ αποσπασίμες δραστηριότητες όπου η απουσία του ιδιωτικού τομέα δεν είναι πλήρης, με πιο χαρακτηριστικά παραδείγματα τις ιδιωτικές υπηρεσίες φύλαξης και ιδιωτικής αστυνόμευσης¹⁰⁹.

Στην προσπάθεια σύνθεσης της έννοιας του σκληρού πυρήνα, μίας έννοιας μάλλον ρευστής και εύπλαστης, που παρουσιάζει τάσεις σχετικοποίησης ως προς τα όριά της, όπως αποδεικνύει η σύγχρονη κοινωνικοοικονομική πραγματικότητα, αξιοποιούνται τα πορίσματα της νομολογίας. Κομβικής σημασίας είναι η απόφαση **ΟλΣτΕ 1934/1998**, γνωστή ως υπόθεση για τα παρκόμετρα. Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο κλήθηκε να κρίνει τη συνταγματικότητα διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα και του Ν. 2218/1994, με τις οποίες παρεχόταν στους δήμους η δυνατότητα να αναθέτουν κατ' εξαίρεση και για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα την άσκηση ορισμένης αρμοδιότητάς τους σε ιδιώτη. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων αυτών ανήκαν και ο έλεγχος της τήρησης της νομοθεσίας για τη στάθμευση οχημάτων, η δυνατότητα βεβαίωσης της παράβασης, ακινητοποίησης του οχήματος και επιβολής διοικητικού προστίμου. Το Δικαστήριο εμφατικά σημείωσε ότι *«οι διατάξεις του άρθρου 36 του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα και του άρθρου 45 του Ν. 2218/1994, κατά το μέρος που προβλέπουν ευθέως ή επιτρέπουν την ανάθεση αστυνομικής φύσεως αρμοδιοτήτων σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, αντίκεινται στις θεμελιώδεις διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 3 και 26 παρ. 2 Σ, κατά την έννοια των οποίων, η αστυνομική εξουσία, ως η κατ' εξοχήν δημόσια εξουσία και έκφραση κυριαρχίας, ασκείται μόνο από το κράτος (ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου) και όχι από ιδιώτες¹¹⁰»*.

Στην ακριβώς αντίθετη κατεύθυνση κινήθηκε το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο στην απόφαση του Δ' Τμήματος **ΣτΕ 3946/2002**, υιοθετώντας μία διαφορετική προσέγγιση σχετικά με το τι εμπίπτει στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας. Το Δικαστήριο ασχολήθηκε στην υπόθεση αυτή

¹⁰⁸ Λάππα Ε., Οι περιορισμοί των αποκρατικοποιήσεων μέσα από τη νομολογία του εθνικού δικαστή και του δικαστή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021, σελ. 98, Βλαχόπουλος Σ., Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης, ό.π, σελ.32. Αντίθετα, σύμφωνα με τον Φορτσάκη Θ. «περιορισμός που να απορρέει από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας δεν υπάρχει, διότι τέτοιος πυρήνας δεν ορίζεται συνταγματικά, πλην των περιπτώσεων της ρητής επιφύλαξης υπέρ ορισμένου οργάνου συγκεκριμένης αρμοδιότητας ή δραστηριότητας» σε: Ο δημόσιος τομέας: περιεχόμενο, όρια, ιδιωτικοποιήσεις, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, 2001, σελ. 163.

¹⁰⁹ Καραγιάννης Β., Οι Ιδιωτικοποιήσεις και τα όριά τους, σε: Κράτος, Οικονομία και Επιχείρηση, 24^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Εμπορικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 145.

¹¹⁰ Παρεμφερής και η απόφαση **ΟλΣτΕ 2196/2014** (σκ.9). Παρότι το αντικείμενό της δεν ήταν η συνταγματικότητα της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων του πυρήνα της κρατικής εξουσίας, αλλά η συνταγματικότητα των μισθολογικών περικοπών των ενστόλων ενόψει της δημοσιονομικής κρίσης, το Δικαστήριο υποστήριξε παρεμπιπτόντως ότι *«η εθνική άμυνα, η δημόσια τάξη και η κρατική ασφάλεια, ειδικότερες εκφάνσεις των οποίων αποτελεί η πρόληψη και η καταστολή του εγκλήματος, ως κατεξοχήν δημόσιες εξουσίες και εκφράσεις κυριαρχίας αποτελούν αρμοδιότητες αναπόσπαστες από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας. Για το λόγο αυτό, η άσκηση των επιμέρους αρμοδιοτήτων που συγκροτούν την αποστολή των σωμάτων αυτών, μη δυνάμενη, κατ' αρχήν, να παραχωρηθεί σε ιδιώτες ασκείται μέσω των σωμάτων ασφαλείας, μόνον από το Κράτος»*.

με τη συνταγματικότητα των διατάξεων του Ν. 2518/1997 που προέβλεπε την ανάθεση σε ιδιωτικές επιχειρήσεις ασφαλείας καθηκόντων ελέγχου προσώπων και πραγμάτων σε αερολιμένες και τις εν γένει εγκαταστάσεις αυτών. Το Δικαστήριο δέχτηκε ότι η ανάθεση αυτή «δεν αντίκειται στις διατάξεις των άρθρων 1 παρ.3 και 26 παρ.2 Σ, ούτε συνιστά ανεπίτρεπτη εκχώρηση σε ιδιώτες υπηρεσίας που ανήκει στη δημόσια εξουσία». Και τούτο, διότι, πρώτον, οι αρμοδιότητες του πυρήνα της κρατικής εξουσίας εξακολουθούν να ασκούνται από τα κρατικά όργανα, τα οποία είναι αρμόδια για τον υποχρεωτικό σωματικό έλεγχο και την οργάνωση των μέτρων ασφαλείας και, δεύτερον, τα κρατικά όργανα δεν έχουν απεμπολήσει ως προς τις ανατεθείσες υπηρεσίες τις ευθύνες τους: τη διενέργεια ελέγχων του σχετικού συστήματος, την ανάκληση της άδειας, των πιστοποιητικών καταλληλότητας και την επιβολή υποχρεώσεων, προστίμων και λοιπών κυρώσεων¹¹¹. Το Δικαστήριο για την κρίση του αυτή επικρίθηκε για ασυνέχεια και ασυνέπεια αναφορικά με την προγενέστερη νομολογία του. Στην πραγματικότητα, όμως, σχετικοποίησε τον αρχικό άκαμπτο και απόλυτο κανόνα του χάριν προσαρμογής στα νέα πραγματικά δεδομένα. Η μεταστροφή αυτή της νομολογίας¹¹² οδηγεί στην παρατήρηση ενός φαινομένου απόσυρσης του κράτους από τομείς που παραδοσιακά ανήκαν στη σφαίρα της προνομίας του και περαιτέρω μία τάση φιλελευθεροποίησης της σύλληψης του σκληρού πυρήνα. Την ίδια στιγμή επιβεβαιώνει τον αντίληψη ότι ο πυρήνας αυτός μπορεί να συστέλλεται ή διαστέλλεται (υπό τις σημερινές συνθήκες μόνο το πρώτο είναι μάλλον δυνατόν να συμβαίνει) κατά χρόνο, ανάλογα με τις ιδεολογικοπολιτικές αντιλήψεις που επικρατούν¹¹³.

1.3 Η παροχή υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης: Νέα όρια:

Στο πλαίσιο του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων που κλήθηκε να εφαρμόσει η Ελλάδα, με σκοπό την εξυπηρέτηση των δανειακών της υποχρεώσεων και μέσα σε αρνητικό διεθνές και

¹¹¹ Άλλη παρόμοιας φύσεως απόφαση είναι και η απόφαση **ΣτΕ 1879/2012** με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν παραβιάζει τις διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 3 και 26 παρ.2 Σ η παραχώρηση σε ιδιωτικούς φορείς του δικαιώματος ανέλκυσης ή μεθόρμισης σκάφους, καθώς με την εν λόγω ενέργεια δεν επιβάλλεται κύρωση αλλά εφαρμόζεται ένα μέτρο που αποσκοπεί στην αποκατάσταση της τάξης του λιμένος, με την Διμενική Αρχή να διατηρεί τις αρμοδιότητες δημόσιας εξουσίας.

¹¹² Συνταγματική έχει κριθεί, σε πληθώρα πρόσφατων αποφάσεων της τελευταίας δεκαετίας, η ανάθεση σε ιδιώτες διοικητικού έργου που συνίσταται σε ελεγκτικά καθήκοντα και καθήκοντα εξακρίβωσης της συνδρομής των προϋποθέσεων του νόμου, προκειμένου να αξιοποιηθεί προς όφελος της Διοίκησης η εξειδικευμένη γνώση και η εμπειρογνομοσύνη των ιδιωτών. Έτσι, **ΣτΕ (ΠΕ) 72/2014** για την ανάθεση σε ιδιώτες της υλοποίησης και λειτουργίας του συστήματος της ηλεκτρονικής επιτήρησης των υποδικών, καταδικών και κρατουμένων σε άδεια, επιφυλασσομένων των αρμοδιοτήτων της Ελληνικής Αστυνομίας και της Ελληνικής Δικαιοσύνης, η **ΣτΕ 1865/2019** για την ανάθεση σε ιδιώτες καθηκόντων συλλογής, επεξεργασίας και εκτίμησης στοιχείων της αγοράς στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας προσδιορισμού των τιμών εκκίνησης ακινήτων, η **ΣτΕ 124/2020** για την ανάθεση σε ιδιώτες του ελέγχου και της διενέργειας εξετάσεων για την άδεια ναυαγοσώστη, η **ΣτΕ 320/2020** για τη διενέργεια φορολογικών ελέγχων από νόμιμους ελεγκτές και ελεγκτικά γραφεία, η **ΣτΕ 750/2023** για την σύμπραξη με τον Ηλεκτρονικό Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης πιστοποιημένων επαγγελματιών, οι οποίοι διαπιστώνοντας τη συνδρομή των νομίμων προϋποθέσεων εκδίδουν προσυνταξιοδοτικές βεβαιώσεις, επί τη βάση των οποίων τα αρμόδια όργανα εκδίδουν την οριστική πράξη απονομής συνταξιοδοτικών παροχών. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, τίθενται ως ελάχιστοι όροι από το Δικαστήριο αφενός η τήρηση από τον ιδιώτη της διαδικασίας/μεθοδολογίας που προβλέπεται στο νόμο ή την εκδοθείσα, βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, κανονιστική διοικητική πράξη αφετέρου ο έλεγχος του ιδιώτη από τα αρμόδια διοικητικά όργανα.

¹¹³ Γεραπετρίτης Γ., Σύνταγμα και Κοινωνικό Δίκαιο στην Ιδιωτικοποίηση των λιμανιών- Μία αντίρροπη συνύπαρξη, ό.π., σελ. 269-270.

ευρωπαϊκό συσχετισμό δυνάμεων σχετικά με το αξιόχρεο της χώρας, εκδόθηκαν αποφάσεις του ΣτΕ για την ΕΥΔΑΠ, οι οποίες διακρίνονται σε τρεις διαφορετικές φάσεις. Η πρώτη απόφαση, η **ΟλΣτΕ 1906/2014** για την ΕΥΔΑΠ και την ιδιωτικοποίησή της επιφέρει στροφή, επί το αυστηρότερον, των μέχρι τότε διαπλασμένων κανόνων (όπως αντλούνται από το περιεχόμενο των Πρακτικών Επεξεργασίας, υποενότητα 2.2) του ΣτΕ σε σχέση με τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων γενικά αλλά και ειδικά στον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφελείας. Η δεύτερη απόφαση, η **ΟλΣτΕ 190/2022** κινήθηκε στο ίδιο «αγοραφοβικό» πνεύμα της ΟλΣτΕ 1906/2014, δείχνοντας να παγιώνει μία νομολογία βαθειά κρατικοκεντρική, και παρά το γεγονός ότι ήδη από την εποχή της ΟλΣτΕ 1906/2014 είχε εκφραστεί η ελπίδα η νομολογιακή αυτή θέση να αποτελέσει την εξαίρεση και όχι τον κανόνα στο πεδίο των ιδιωτικοποιήσεων¹¹⁴. Η τρίτη απόφαση, η **ΣτΕ 1886/2022**, επισφράγισε την κρίση των προγενέστερων αποφάσεων, με τη διαφορά ότι εν προκειμένω δεν κρίθηκε αντισυνταγματική η ουσιαστική ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ αλλά ακόμα και η λειτουργική ιδιωτικοποίηση του συνόλου των παρεχόμενων υπηρεσιών που αφορούν στη λειτουργία, συντήρηση, επισκευή, αποκατάσταση των παγίων της ΕΥΔΑΠ, μέσω σύναψης ΣΔΙΤ.

Εύλογα ανακύπτει το ερώτημα εάν με τις αποφάσεις αυτές επανακαθορίζονται τα συνταγματικά όρια των ιδιωτικοποιήσεων. Άλλως διατυπωμένο εάν οι γενικές διατυπώσεις στο σκεπτικό των αποφάσεων μπορούν να εφαρμοστούν σε σχέση με οποιαδήποτε περίπτωση ιδιωτικοποίησης δημόσιας επιχείρησης, θέτοντας ένα νέο απόλυτο όριο, σύμφωνα με το οποίο δεν επιτρέπεται πλήρης αποξένωση του Δημοσίου από το μετοχικό τους κεφάλαιο κατ' επίκληση διατάξεων του Συντάγματος για την κατοχύρωση θεμελιωδών δικαιωμάτων. Κατά την ορθότερη άποψη, η νομολογία δεν καταστρώνει ένα νέο απόλυτο όριο που είναι γενικής εφαρμογής για όλες τις δημόσιες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, αλλά για έναν ειδικό κανόνα εφαρμοζόμενο μόνο στις υπηρεσίες ύδρευσης και αποχέτευσης¹¹⁵. Κατά τούτο το ενδιαφέρον εντοπίζεται στον εξαιρετικό χαρακτήρα των αποφάσεων αυτών, που στο σημείο αυτό θα τύχουν ανάλυσης και κριτικής.

1.3.1 ΟλΣτΕ 1906/2014: Στροφή-έκπληξη επί το αυστηρότερον

Η ΟλΣτΕ 1906/2014 εξεδόθη επί αίτησης ακύρωσης κατά της 206/25.04.2012 απόφασης της ΔΕΕΑ, με την οποία προβλέφθηκε η μεταβίβαση του 34% του μετοχικού κεφαλαίου της ΕΥΔΑΠ στο ΤΑΙΠΕΔ, με την προοπτική της περαιτέρω μεταβίβασής του σε ιδιώτες επενδυτές. Ως προς την ουσία της υπόθεσης, το Δικαστήριο αποδέχεται ότι οι υπηρεσίες κοινής ωφελείας, συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης, δεν συνιστούν δραστηριότητα αναπόσπαστη από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας, δυνάμενες να παρέχονται από δημόσια επιχείρηση που λειτουργεί υπό νομικό καθεστώς ιδιωτικού δικαίου ως ανώνυμη εταιρεία. Όταν, όμως, η μεταβίβαση αφορά άνω του 50% μίας τέτοιας επιχείρησης, δηλαδή το ποσοστιαίο κατώφλι που εξασφαλίζει τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα και τη δυνατότητα εκλογής, από τη Γενική Συνέλευση, της πλειοψηφίας των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου (του ανώτατου διοικητικού

¹¹⁴ Καραβοκύρης Γ., Τα συνταγματικά όρια στις ιδιωτικοποιήσεις των δημοσίων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, Σχόλιο στην ΟλΣτΕ 1906/2014, ΔτΑ 63/2015, σελ.173.

¹¹⁵ Καστανάς Ι., Προς μία δημόσια υπηρεσία του νερού; Σκέψεις με αφορμή τις ΟλΣτΕ 190-1/2022, Συνήγορος, 149/2022, σελ. 74. Την ίδια άποψη συμμερίζεται και η Ηλιάδου Α., Παρατηρήσεις στην ΟλΣτΕ 1906/2014. (Ιδιωτικοποίηση ΕΥΔΑΠ-Θεμελίωση εννόμου συμφέροντος-Όρια Αποκρατικοποιήσεων, ΘΠΔΔ, 6/2014, σελ. 532.

οργάνου που διαμορφώνει στρατηγικές για την ανάπτυξη και τη διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων), τότε επέρχεται ουσιαστική ιδιωτικοποίηση. *«Η δε κατ' ουσίαν μετατροπή της δημόσιας επιχείρησης σε ιδιωτική, που λειτουργεί με γνώμονα το κέρδος, καθιστά αβέβαιη τη συνέχεια της εκ μέρους της παροχής προσιτών υπηρεσιών κοινής ωφελείας, και δη υψηλής ποιότητας, η οποία δεν εξασφαλίζεται πλήρως με την κρατική εποπτεία»*. Η αβεβαιότητα αυτή ως προς τη συνέχεια παροχής προσιτών υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης λόγω του μονοπωλιακού τους χαρακτήρα και του βαθμού αναγκαιότητας για την επιβίωση μεγάλου μέρους του πληθυσμού έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 5 παρ. 5 Σ που κατοχυρώνει το ατομικό δικαίωμα στην προστασία της υγείας, καθώς και με το άρθρο 21 παρ. 3 Σ που υποχρεώνει το κράτος να μεριμνά για την υγεία των πολιτών. *«Συνεπώς, ...πρέπει να γίνει εν μέρει δεκτή η κρινόμενη αίτηση και να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη απόφαση της ΔΕΑΑ κατά το μέρος της, με το οποίο μεταβιβάζονται στο ΤΑΙΠΕΔ και οι τελευταίες μετοχές της εταιρείας που έχει στην κυριότητά του το Ελληνικό Δημόσιο»*.

Η απόφαση αυτή γέννησε έντονους προβληματισμούς τόσο **(α)** για την κατάστρωση και τις νομικές βάσεις του δικανικού συλλογισμού όσο και **(β)** λόγω του περιεχομένου της και του πρακτικού της αντικρύσματος στο πεδίο των ιδιωτικοποιήσεων.

Ως προς την κατάστρωση του συλλογισμού, εύστοχα έχει υποστηριχθεί ότι αυτός δεν περιλαμβάνει μείζονα πρόταση, στην οποία να αναλύεται το δικαίωμα της υγείας, όπως κατά κανόνα μεθοδεύει το Δικαστήριο την κρίση του, πριν την υπαγωγή. Το ΣτΕ διαπιστώνει το πραγματικό, που συνίσταται στην πώληση της ΕΥΔΑΠ σε ιδιώτες για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η αβεβαιότητα ως προς τη συνέχεια παροχής μιας υπηρεσίας με τέτοιο βαθμό αναγκαιότητας αποτελεί παραβίαση των άρθρων 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 Σ. Ωστόσο, καθώς δεν προηγήθηκε μία ανάλυση του συνταγματικά προστατευόμενου πεδίου του δικαιώματος στην υγεία, η βεβαίωση της προσβολής του με την ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ γίνεται με έναν τρόπο αξιωματικό, χωρίς ο αναγνώστης να μπορεί να αντιληφθεί, αλλά μόνο να διστάσει, για ποιο λόγο η ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ παραβιάζει τις συνταγματικές διατάξεις για το δικαίωμα της υγείας¹¹⁶. Κομβικής σημασίας, όμως, είναι και η ίδια η *sedes materiae* του δικανικού συλλογισμού. Ενώ θα ανέμενε κάποιος από το Δικαστήριο αυτό καταφύγει στα συνταγματικά ερείσματα που είχε υιοθετήσει την δεκαετία του 1990, δηλαδή στην αρχή της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και στο δικαίωμα ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, με τα οποία κατέληγε στο συμπέρασμα ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις που παρέχουν αγαθά ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο μπορούν να λειτουργούν *«είτε κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου, είτε κατά τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, ανήκουσες, στην τελευταία περίπτωση, είτε αποκλειστικά στο Κράτος, είτε εν μέρει σε αυτό, είτε σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού δικαίου, τα οποία εξυπηρετούν το δημόσιο σκοπό με τη μέθοδο της παραχώρησης ή άλλως πως»*, διαπιστώνεται ρήγμα στην ανωτέρω προσέγγιση. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο διαφοροποιείται και επικαλείται για πρώτη φορά τις διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 Σ που κατοχυρώνουν το δικαίωμα στην υγεία και την υποχρέωση του κράτους να μεριμνά για την υγεία. Η παραδοχή αυτή συνιστά υπερεπέκταση του πεδίου εφαρμογής των διατάξεων¹¹⁷. Υπενθυμίζεται σχετικά ότι τα ατομικά δικαιώματα αναπτύσσουν τόσο αμυντική όσο και προστατευτική λειτουργία πλην, όμως, από αυτές τις λειτουργίες μέχρι την καθιέρωση υποχρεωτικής οργάνωσης συγκεκριμένων τομέων της οικονομίας κατά το πρότυπο του δημόσιου μονοπωλίου η απόσταση είναι μεγάλη, το δε κοινωνικό

¹¹⁶ Μουζουράκη Π., Η δημόσια υπηρεσία ύδρευσης: Μια ιδιαίτερη δημόσια υπηρεσία, ΕφημΔΔ, 6/2023, σελ. 621.

¹¹⁷ Τσιλιώτης Χ., Παρατηρήσεις στην ΟλΣτΕ 1906/2014, ό.π., σελ.526.

δικαίωμα στην υγεία κατοχυρώνει απλώς ένα σκοπό, για την εκπλήρωση του οποίου ο νομοθέτης έχει ανοιχτές όλες τις οδούς. Περαιτέρω, το ΣτΕ δεν τεκμηριώνει ποιους ειδικότερους υπαρκτούς και όχι απλά ενδεχόμενους κινδύνους ενέχει η σχεδιαζόμενη ιδιωτικοποίηση, οι οποίοι, μάλιστα, συνεπάγονται μη τήρηση των υποχρεώσεων συνέχειας, προσιτότητας και ποιότητας των εν λόγω υπηρεσιών. Αντίθετα, αρκείται στον αφορισμό περί αβεβαιότητας της προσήκουσας παροχής των υπηρεσιών αυτών, «η οποία δεν εξασφαλίζεται με την κρατική εποπτεία».

Το κλειδί που ανοίγει την πόρτα προς το περιεχόμενο της απόφασης είναι, λοιπόν, η αμφισβήτηση εξ ορισμού της αποτελεσματικότητας της εποπτείας του κράτους. Και το ρητορικό ερώτημα το οποίο γεννάται είναι το εξής: εφόσον το κράτος αδυνατεί να εγγυηθεί μέσω του εποπτικού του ρόλου την εξασφάλιση κατάλληλων συνθηκών ύδρευσης και αποχέτευσης κατά την παραδοχή του Δικαστηρίου, εφόσον δηλαδή το κράτος αποτυγχάνει ως ρυθμιστής, γιατί να αναμένει κανείς ότι θα επιτύχει ως επιχειρηματίας σε ένα ρόλο δεν είναι ο πλέον συμβατός με τα χαρακτηριστικά του¹¹⁸; Η απόφαση πρωτοτυπεί και σε ένα ακόμα σημείο. Προβαίνει για πρώτη φορά σε μία κατηγοριοποίηση των υπηρεσιών κοινής ωφελείας. Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν «οι απολύτως ζωτικής σημασίας», όσες αφορούν αγαθά, η έλλειψη των οποίων θέτει σε άμεση διακινδύνευση την υγεία των πολιτών (όπως η ύδρευση και η αποχέτευση). Στη δεύτερη κατηγορία εντάσσονται οι υπηρεσίες «απλώς κοινής ωφελείας», οι οποίες προσφέρουν αγαθά για την αξιοπρεπή διαβίωση και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας των πολιτών (πχ διανομή ηλεκτρικής ενέργειας, συγκοινωνίες, τηλεπικοινωνίες κτλ.). Ποιος θα είναι, όμως, ο φορέας της κρίσης αυτής; Η κρίση σε σχέση με τον βαθμό αναγκαιότητας μίας υπηρεσίας κοινής ωφέλειας και η συνακόλουθη συνταγματική θεώρησή του φαίνεται να ανήκει πλέον στον δικαστή. Κρίνοντας *in concreto*, αυτός θα αποφασίζει ποιες δημόσιες επιχειρήσεις εντάσσεται στην πρώτη κατηγορία ούτως ώστε να υπάγονται σε καθεστώς κρατικής ιδιοκτησίας από το οποίο δεν δύνανται ποτέ να εξέλθουν¹¹⁹. Επί της ουσίας, η απόφαση επικρίθηκε ακριβώς γι' αυτό: ο δικαστής προέβη σε μία αφηρημένη οικονομικο-πολιτική εκτίμηση, αμφισβητώντας την επιλογή του νομοθέτη και μάλιστα κατά τρόπο που υπερακοντίζει τα όρια του ελέγχου συνταγματικότητας.

1.3.2 ΟλΣτΕ 190/2022: Το νομολογιακό *déjà -vu*

Η απόφαση αυτή εξεδόθη, με προάγγελο την ΣτΕ 1223/2020 του Δ' Τμήματος, κατόπιν παραπομπής της υπόθεσης στην Ολομέλεια. Αντικείμενο της κρίσης του Δικαστηρίου, η αίτηση ακύρωσης¹²⁰ κατά των από 20.03.2018 πράξεων του Υπουργού Οικονομικών με τις οποίες ολοκληρώθηκε η δια εξωχρηματιστηριακής συναλλαγής μεταβίβαση των μετοχών της ΕΥΔΑΠ, κυριότητας του Ελληνικού Δημοσίου, προς την ΕΕΣΥΠ.

¹¹⁸ Δελλής Γ., Άρθρο 106, Σύνταγμα-Ερμηνεία κατ' άρθρο, Επιμέλεια Βλαχόπουλος Σ./Κοντιάδης Ξ./Τασόπουλος Γ., Φεβρουάριος 2023, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου/syntagmawatch.gr, σελ. 26.

¹¹⁹ Λάππα Ε., Παρατηρήσεις στην ΟλΣτΕ 1906/2014: μία νομολογιακή μεταβολή στην ενιαία αντιμετώπιση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, ΤοΣ 2014, σελ. 404-415.

¹²⁰ Η πρώτη αίτηση ακύρωσης κατά της διαλαμβανόμενης στον Ν. 4389/2016 ατομικής ρύθμισης μεταβίβασης των μετοχών απορρίφθηκε ως απαράδεκτη, με την Ολομέλεια να ακολουθεί την πάγια νομολογία της, κατά την οποία ο ακυρωτικός δικαστής αδυνατεί να ελέγξει ευθέως, κατ' εφαρμογή του άρθρου 95 παρ. 1 Σ, την υπό μορφή τυπικού νόμου ρύθμιση, έστω και αν έχει ατομικό χαρακτήρα.

Δικαίως η απόφαση αυτή χαρακτηρίζεται ως νομολογιακό *déjà vu*¹²¹, κατά το μέτρο που, εν πολλοίς επαναλαμβάνει τη θέση της πλειοψηφίας της ΟλΣτΕ 1906/2014 για την αντισυνταγματικότητα της ιδιωτικοποίησης της ΕΥΔΑΠ, αυτή τη φορά δια της μεταβίβασης του πλειοψηφικού πακέτου των μετοχών της στην ΕΕΣΥΠ, μία νέα οντότητα, ιδρυθείσα συνεπεία του τρίτου Μνημονίου. Δυνάμει των παρουσών συνθηκών, δηλαδή της μοναδικότητας των δικτύων και του μονοπωλιακού χαρακτήρα των παρεχόμενων υπηρεσιών δεν αρκεί απλώς η εποπτεία του ελληνικού Δημοσίου, αλλά απαιτείται ο έλεγχος δια της κυριότητας του μετοχικού κεφαλαίου. Ο δε έλεγχος εξασφαλίζεται τόσο από τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα όσο και με την εκλογή της πλειοψηφίας των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου από το κατέχον την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου ελληνικό Δημόσιο, ενώ δεν επιτρέπεται να επιδιώκονται άλλοι σκοποί, ικανοί να θέσουν σε κίνδυνο την προσήκουσα παροχή υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης.

Η κρίση του Δικαστηρίου περί αντισυνταγματικότητας στηρίχθηκε σε δύο λόγους. *Πρώτον*, ο συνταγματικά επιβεβλημένος έλεγχος, από τις διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 5 Σ και 21 παρ. 3 Σ, του Ελληνικού Δημοσίου δια της κατοχής της πλειοψηφίας του μετοχικού κεφαλαίου αναιρείται στην περίπτωση της ΕΕΣΥΠ δεδομένης της ιδιότυπης εταιρικής της διάρθρωσης (εκτενέστερη ανάλυση για την ΕΕΣΥΠ στο Κεφάλαιο Γ). Ειδικότερα, η Γενική Συνέλευση της ΕΕΣΥΠ (το Ελληνικό Δημόσιο, ως ο μοναδικός μέτοχος, δια του Υπουργού Οικονομικών) στερείται την αποφασιστική αρμοδιότητα εκλογής και διορισμού των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου, του ανώτατου οργάνου που είναι υπεύθυνο μεταξύ άλλων και για την χάραξη της στρατηγικής της Εταιρείας. Την αρμοδιότητα αυτή έχει το Εποπτικό Συμβούλιο, ένα πενταμελές όργανο, τα μέλη του οποίου ορίζονται με συναπόφαση του Υπουργού Οικονομικών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας. *Δεύτερον*, οι καταστατικοί σκοποί της ΕΕΣΥΠ, προεχόντως ταμειακοί και ταμειευτικοί διαφέρουν ουσιωδώς από αυτούς της ΕΥΔΑΠ, με κίνδυνο η διαχείριση προς επίτευξη του μέγιστου δυνατού οικονομικού αποτελέσματος να δύναται να αποβεί εις βάρος της ποιότητας, της καθολικότητας και της οικονομικής προσιτότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Η βάση του δικανικού συλλογισμού δεν φαίνεται ιδιαίτερος πειστική. Αφενός, η παραχώρηση μέρους του διοικητικού ελέγχου της ΕΕΣΥΠ και, επομένως, και των θυγατρικών της ΕΥΔΑΠ σε όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο συνακόλουθος περιορισμός του ελληνικού Δημοσίου σε από κοινού άσκηση με αυτά και όχι κατ' αποκλειστικότητα, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι επιφέρει τις ίδιες συνέπειες με μία ιδιωτικοποίηση, ότι δηλαδή θέτει σε κίνδυνο τη συνέχεια και την ποιότητα της παροχής¹²². Αφετέρου το δικαίωμα στην υγεία δεν μπορεί να οδηγήσει με ασφάλεια και συνέπεια στο συμπέρασμα της ΟλΣτΕ 190/2022. Και αυτό γιατί, ως ατομικό δικαίωμα, υπό την αμυντική του διάσταση, δεν μπορεί να ενεργοποιηθεί κατά ξένων κρατών ή υπερεθνικών οργανισμών, οι οποίοι δεν δεσμεύονται από το ελληνικό Σύνταγμα¹²³. Υπό την προστατευτική του διάσταση δε, δημιουργεί υποχρέωση των οργάνων του κράτους να προστατεύουν την υγεία των πολιτών έναντι κινδύνων που μπορεί να προέλθουν από τη δράση ξένων κρατών ή υπερεθνικών οργανισμών, λόγω όμως της ευρύτατης ευχέρειας που αναγνωρίζεται στα κράτη να

¹²¹ Βλάχου-Βλαχοπούλου Μ.Χ, Παρατηρήσεις στην ΟλΣτΕ 190/2022-Προς παγίωση μιας «αγοραφοβικής» προσέγγισης του φαινομένου της ιδιωτικοποίησης δημοσίων επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφελείας-Με αφορμή την απόφαση ΟλΣτΕ 190/2022 για την ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ, ΘΠΔΔ, 2/2022 σελ. 184.

¹²² Μαντζούφας Π.- Λάππα Ε., Η συνταγματική διάσταση του ελέγχου των υπηρεσιών ύδρευσης, Σχόλιο σε ΣτΕ 191/2022, ΕφημΔΔ 2022, σελ. 2022, σελ.29.

¹²³ Μουζουράκη Π., Η δημόσια υπηρεσία ύδρευσης: Μια ιδιαίτερη δημόσια υπηρεσία, ό. π., σελ. 631.

διαμορφώσουν τις εξωτερικές τους σχέσεις κατά τον συμφερότερο τρόπο, δεν μπορεί να θεμελιωθεί μία αξίωση εναντίον τους με συγκεκριμένο περιεχόμενο¹²⁴. Πρόκειται, συνελόντι ειπείν, για μία κρίση- επιβεβαίωση της προηγούμενης πολιτικά χρωματισμένης απόφασης του Δικαστηρίου που απάδει με το συνταγματικό κείμενο.

Ανεξαρτήτως αν συμφωνεί κανείς ή όχι με τη δικανική προσέγγιση, δεν μπορεί να μην παραδεχτεί ότι η υπόθεση αυτή στις νομικές και πραγματικές της διαστάσεις απεικονίζει σαφώς την ανταγωνιστική σχέση νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας. Αφενός ο δικαστής προβάλλει μία τάση τα τελευταία χρόνια - απότοκο της κρίσης; - να κατασκευάζει δικανικούς συλλογισμούς επί πολιτικών και κοινωνικών παραδοχών, ανάγοντας αυτές σε κοινωνική αναγκαιότητα και φτάνοντας στο σημείο «*turning ideology into constitutional law while at the same time turning constitution into ideology*»¹²⁵. Και εδώ η αμφισβήτηση της νομοθετικής επιλογής - η οποία κινείται στα ευρέα περιθώρια του «ανοιχτού» Συντάγματος, όπως έχει ήδη τονιστεί, - είναι οφθαλμοφανής.

Αφετέρου τα νομολογιακώς κριθέντα από το Ανώτατο Ακυρωτικό δημιουργούν υποχρέωση συμμόρφωσης της διαδίκου Διοίκησης, η οποία προϋποθέτει σαφώς ενέργειες του νομοθέτη προς κάλυψη του κενού που δημιούργησε η αντισυνταγματική διάταξη. Ή μάλλον αυτή θα ήταν η προκαθορισμένη πορεία των πραγμάτων σε ένα σύγχρονο κράτος δικαίου που οφείλει όχι μόνο να είναι αλλά και να φαίνεται ως τέτοιο - κατά παράφραση της γνωστής ρήσης για τη γυναίκα του Καίσαρος -, ώστε να καλλιεργείται στους πολίτες η εμπιστοσύνη στους θεσμούς. Ο νομοθέτης, όμως, κώφευσε απροκάλυπτα, αγνοώντας κατ' ουσίαν τη δικανική κρίση και επαναφέροντας σε ισχύ αυτό ακριβώς που κρίθηκε αντισυνταγματικό. Την στάση αυτή αποδεικνύουν τα άρθρα 114 και 115 του Ν. 4964/2022¹²⁶ σύμφωνα με τα οποία «*η μεταβίβαση προς την Ε.Ε.ΣΥ.Π. Α.Ε. των μετοχών των εταιρειών Ε.ΥΔ.Α.Π. Α.Ε και Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε., κυριότητας του ελληνικού δημοσίου, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 197 του Ν. 4389/2016, θεωρείται από της ισχύος του παρόντος σύννομη και ισχυρή ως προς όλες τις συνέπειες*». Σαφώς, λίγο αργότερα, ακολούθησε το άρθρο 45 του Ν. 5045/2023 κατά το οποίο «*Το σύνολο των μετοχών κυριότητας της ΕΕΣΥΠ στην ΕΥΔΑΠ και ΕΥΑΘ μεταβιβάζεται στο Ελληνικό Δημόσιο*», με τη δημοσίευση του οποίου καταργήθηκε κάθε αντίθετη διάταξη. Η έστω και καθυστερημένη ρύθμιση του νομοθέτη σηματοδοτεί, πρωτίστως στη συνείδηση του πολίτη, μία ένδειξη σεβασμού της απονεμηθείσας δικαιοσύνης.

1.3.3 ΣτΕ 1886/2022: Η επισφράγιση του «κρατοκεντρισμού»

Η απόφαση αυτή αποτέλεσε το τρίτο (και τελευταίο;) μέρος μίας νομολογίας αναχώματος στις αλληπάλλληλες προσπάθειες της Κυβέρνησης να αξιοποιήσει την ΕΥΔΑΠ. Το Δικαστήριο αυτή τη φορά έκρινε εκ των συναγομένων από τις 1906/2014 και 190/2022 ότι η ανάθεση από το Δημόσιο,

¹²⁴ Μουζουράκη Π., Η δημόσια υπηρεσία ύδρευσης: Μια ιδιαίτερη δημόσια υπηρεσία, ό. π., σελ. 631.

¹²⁵ Δρόσος Γ., Η ιδεολογία ως νομολογία στο παράδειγμα της απόφασης 660/2018, Συλλογικό Έργο, Το Σύνταγμα εν Εξελίξει, 2019, σελ. 579, βλ. και την εκεί παρατιθέμενη βιβλιογραφία. Το σχετικό σχόλιο έγινε επ'αφορμή άλλης υπόθεσης, η οποία δύναται να αξιοποιηθεί και στον σχολιασμό της παρούσας.

¹²⁶ Ν. 4964/2022, «Διατάξεις για την απλοποίηση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, θέσπιση πλαισίου για την ανάπτυξη των Υπεράκτιων Αιολικών Πάρκων, την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης, την προστασία του περιβάλλοντος και λοιπές διατάξεις», ΦΕΚ Α', 150/30.07.2022.

με ΣΔΙΤ, σε έναν ιδιωτικό φορέα, όλων των έργων και των υπηρεσιών που σχετίζονται με τη συντήρηση και τη λειτουργία του εξωτερικού υδροδοτικού συστήματος αντίκειται στα άρθρα 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 Σ. Αρχικά, το Δικαστήριο, ερμηνεύοντας τον οικείο νόμο για τις ΣΔΙΤ, σημείωσε ότι η παραχώρηση με ΣΔΙΤ επιτρέπεται μόνο για την εκτέλεση «συγκεκριμένου κάθε φορά έργου ή την παροχή συγκεκριμένης υπηρεσίας» και όχι, όπως εν προκειμένω, «για την εν γένει συντήρηση και λειτουργία του εξωτερικού υδροδοτικού συστήματος στο σύνολό του». Στο πλαίσιο των ΣΔΙΤ, οι ιδιωτικοί φορείς εξ ορισμού «...αναλαμβάνουν ουσιαστικό μέρος των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη διαθεσιμότητα ή τη ζήτηση του αντικείμενου της Σύμπραξης και των συναφών κινδύνων όπως, ενδεικτικά, τον διαχειριστικό και τον τεχνικό κίνδυνο». Τυχόν τέτοια ανάθεση θα αντέκειτο στα άρθρα 5 παρ.5 και 21 παρ. 3 Σ, καθώς και στα κριθέντα από την Ολομέλεια στις 1906/2014 και 190/2022. Ο δε συνταγματικά επιβαλλόμενος έλεγχος από το κράτος στον φορέα παροχής υπηρεσιών ύδρευσης, εν προκειμένω στην ΕΥΔΑΠ και την Εταιρεία Παγίων ΕΥΔΑΠ, που αποτελούν ένα ενιαίο λειτουργικό σύστημα, εκτείνεται και στα έργα και τις υπηρεσίες διαχείρισης του εξωτερικού υδροδοτικού συστήματος. Ως εκ τούτου, ο έλεγχος αυτός καταστρατηγείται αν η διαχείριση του εξωτερικού υδροδοτικού συστήματος «ανατεθεί σε ιδιωτικό φορέα, ο οποίος φέρει την ευθύνη της απρόσκοπτης και αδιάλειπτης καλής λειτουργίας του συστήματος υδροδότησης και αναλαμβάνει ο ίδιος, στο πλαίσιο της συμβατικής σχέσης που τον συνδέει με το Δημόσιο, τους κινδύνους και τις συνέπειες της τυχόν αποτυχίας του».

Ομολογουμένως, ακόμα και αν τα άρθρα 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 Σ θεωρηθούν ικανά συνταγματικά ερείσματα για να θέσουν φραγμό στην ουσιαστική ιδιωτικοποίηση, την ολοκληρωτική μεταβίβαση δηλαδή σε έναν ιδιώτη μίας υπηρεσίας και την αυτοπεριορισμό του κράτους στον εποπτικό του ρόλο, όπως συνέβη στις 1906/2014 και 190/2022, δεν ευσταθεί η ίδια συλλογιστική και για την περίπτωση της λειτουργικής ιδιωτικοποίησης. Εν προκειμένω, το μεν Δημόσιο δεν αποξενώνεται από την ευθύνη καλής λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας, ο δε ιδιώτης δεν έχει δικαίωμα εμπορικής εκμετάλλευσης του έργου ούτε δικαιούται να αξιώσει οποιαδήποτε πρόσοδο από τους τελικούς χρήστες, αλλά το αντάλλαγμα του θα συνίσταται αποκλειστικά στις πληρωμές διαθεσιμότητας της αναθέτουσας αρχής. Η κριτική, λοιπόν, εδώ εστιάζεται στο ότι ο δικαστής συγχέει την ευθύνη για την καλή λειτουργία του συστήματος, την οποία εξακολουθεί να έχει η αναθέτουσα αρχή, με τον κίνδυνο που φέρει ο ανάδοχος να μην πληρωθεί για το έργο, σε περίπτωση που δεν τηρήσει τις προδιαγραφές που έχουν τεθεί¹²⁷.

2. ΟΙ ΔΕΣΜΕΥΣΕΙΣ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΝ

Όπως έχει επισημανθεί στη θεωρία, οι δεσμεύσεις - άλλως θεσμικές περιχαρακώσεις - στις οποίες το Σύνταγμα επιβάλλει τη δράση του κράτους κατά τη μεταβίβαση σε ιδιώτες της περιουσίας του, η οποία είναι ταχθείσα στην εξυπηρέτηση ενός σκοπού δημοσίου σκοπού παροχικού χαρακτήρα, διακρίνονται σε διαδικαστικές και ουσιαστικές¹²⁸. Οι μεν διαδικαστικές

¹²⁷ Μουζουράκη Π., Η δημόσια υπηρεσία ύδρευσης: Μια ιδιαίτερη δημόσια υπηρεσία, ό. π., σελ. 634.

¹²⁸ Τη διάκριση των “content” και “manner and form” περιορισμών των Daintith T./Sah M., Privatisation and the Economic Neutrality of the Constitution, PL 1993, σελ. 465 επ. επισημαίνει ο Καϊδατζής Α., Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, ό.π., σελ.92.

δεσμεύσεις αφορούν το ζήτημα με ποιον τρόπο θα συντελεστεί η διαδικασία της ιδιωτικοποίησης, οι δε ουσιαστικές αφορούν το μετά τη συντέλεση της ιδιωτικοποίησης στάδιο.

2.1 Οι διαδικαστικές δεσμεύσεις

2.1.1. Αρχή νομιμότητας και ατομικά δικαιώματα

Αφετηρία των διαδικαστικών δεσμεύσεων είναι η επιταγή η σκοπούμενη ιδιωτικοποίηση, τυπική ή ουσιαστική, να προβλέπεται είτε σε νομοθετική διάταξη είτε σε κανονιστική διοικητική πράξη, κατόπιν ειδικής και ορισμένης νομοθετικής εξουσιοδότησης. Συνταγματικό έρεισμα της επιταγής αυτής, η οποία επιβεβαιώνεται και από το Δικαστήριο¹²⁹, είναι αφενός η αρχή της νομιμότητας, σύμφωνα με την οποία *η δράση του Κράτους διέπεται από τον νόμο και διενεργείται με βάση τον νόμο* και αφετέρου η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας (άρθρο 1 παρ. 2 Σ) κατά την οποία *ο εθνικός νομοθέτης, ως αντιπρόσωπος του λαού και του έθνους είναι ο μόνος αρμόδιος και δημοκρατικά νομιμοποιούμενος να αποφασίσει για την τύχη της δημόσιας περιουσίας*¹³⁰. Κάθε περίπτωση περιουσιακού στοιχείου είναι ξεχωριστή, η οποία χρήζει ειδικής αιτιολογίας και αντιμετώπισης. Προς τούτο, θα πρέπει να προηγείται κατάταξη του περιουσιακού στοιχείου ανάλογα με το δημόσιο σκοπό που υπηρετεί, καθώς και ειδική μελέτη και επιστημονική τεκμηρίωση κατά την κατάσχεση της διαδικασίας ιδιωτικοποίησης¹³¹. Συναφώς κρίθηκε ότι η εκ των προτέρων παραχώρηση δικαιωμάτων απλής χρήσης επί όλων των αιγιαλών της χώρας στους οικείους ΟΤΑ και η εκ των προτέρων έγκριση των όρων περαιτέρω μεταβίβασης του δικαιώματος του αιγιαλού σε ιδιώτες με μία κοινή υπουργική απόφαση δεν είναι σύννομη διότι θα έπρεπε υπό το φως των συνταγματικών διατάξεων για την προστασία του περιβάλλοντος να έχει γίνει μεμονωμένα και κατά περίπτωση, ύστερα από εξατομικευμένη κρίση και συγκεκριμενοποίηση¹³². Ιδίως, σε ό, τι αφορά το πρόσωπο του ιδιώτη που προτίθεται να αναλάβει την άσκηση μίας δραστηριότητας, επισημαίνεται ότι ο νόμος ή η πράξη διακήρυξης προς σύναψη σύμβασης θα πρέπει να θέτει και να εξειδικεύει τα απαιτούμενα κατ' ελάχιστον προσόντα του ιδιώτη. Συγκεκριμένα¹³³, ο ιδιώτης θα πρέπει κατά το νόμο να έχει την απαιτούμενη επαγγελματική επάρκεια, υπό την έννοια των αναγκαίων δεξιοτήτων/εμπειρίας· την ηθική

¹²⁹ Στο Πρακτικό Επεξεργασίας 608/1995 του ΣτΕ αναφορικά με την άσκηση τηλεπικοινωνιακών δραστηριοτήτων από τον ΟΤΕ το ΣτΕ αναφέρει ότι «Η παραχώρηση μίας τέτοιας δημόσιας λειτουργίας σε νπιδ, μόνο κανονιστικά, δηλαδή με τυπικό νόμο ή με κανονιστική διοικητική πράξη βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, δύναται, από συνταγματική άποψη να επιτραπεί.

¹³⁰ Αδαμαντίδου Ε., Τα συνταγματικά όρια της ιδιωτικοποίησης και της ελευθέρωσης των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, ό.π., σελ. 154 και Βλαχόπουλος Σ., Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης, ό.π., σελ. 64 επ. όπου ο συγγραφέας συνδέει την επιταγή αυτή με την «Wesentlichkeitstheorie», το σκεπτικό που διατύπωσε το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο για την λήψη όλων των σημαντικών πολιτικών αποφάσεων, μεταξύ των οποίων και της πολιτικής επιλογής για την ιδιωτικοποίηση, αποκλειστικά κατόπιν μεσολάβησης του τυπικού νομοθέτη.

¹³¹ Μητσιοπούλου Σ., Επανεξετάζοντας τις ιδιωτικοποιήσεις υποδομών: η ανάγκη θεσμικής τους περιχαράκωσης, ΔτΑ, 69/2016, σελ. 626.

¹³² ΣτΕ 3944/ 2015, σκέψεις 8,12,13.

¹³³ Μουζουράκη Π., Η άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών, ό.π., σελ. 266 επ.

εντιμότητα, η οποία ορίζεται, θετικά, ως αμεροληψία και ανεξαρτησία¹³⁴ κατά την άσκηση των προς ανάθεση δραστηριοτήτων και, αρνητικά, ως απουσία ποινικού αδικήματος ή επαγγελματικού παραπτώματος στο πλαίσιο των επαγγελματικών καθηκόντων· τέλος, την οικονομική φερεγγυότητα, ασφαλιστική δικλείδα για την συνέχεια, την σταθερότητα και τις υψηλού επιπέδου παρεχόμενες υπηρεσίες. Θα λέγαμε ότι οι απαιτήσεις αυτές διαγραφόμενες εκ του νόμου είναι κατ' ουσίαν οι εγγυήσεις που ισχύουν για τους δημοσίους υπαλλήλους μεταφερόμενες στα πρόσωπα ιδιωτών. Την επιταγή αυτή συμπληρώνει ο σεβασμός των ατομικών δικαιωμάτων κατά τη συναλλακτική δράση του κράτους. Όπως επισημαίνεται στη θεωρία, η μεταβίβαση περιουσιακών δικαιωμάτων του κράτους δεν επιτρέπεται να προσβάλλει τα ατομικά δικαιώματα των υποψήφιων αναδόχων. Η επιταγή αυτή εξειδικεύεται στην υποχρέωση του κράτους να οργανώνει τη διαδικασία ιδιωτικοποίησης κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μη θίγεται η αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού και η αρχή της ισότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων κατά την επιλογή του αντισυμβαλλόμενου¹³⁵. Αυτό επιτυγχάνεται με τη θέσπιση απρόσωπων και αντικειμενικών κανόνων δικαίου, την κατοχύρωση της ευρύτερης δυνατής δημοσιότητας και του δικαιώματος πληροφόρησης όλων των υποψήφιων αντισυμβαλλομένων, καθώς και τον σχεδιασμό πρόσφορων διαδικασιών (πχ πλειοδοτικός διαγωνισμός)¹³⁶, ώστε να καταστρώνεται κάθε φορά «μία διαδικασία διαφανής, αντικειμενική και ισότιμη προς όλους»¹³⁷. Και προχωρώντας ένα βήμα παραπέρα, προκειμένου δε ο σεβασμός των ατομικών δικαιωμάτων και η τήρηση της αρχής της ισότητας να μην έχουν απλώς θεωρητική σημασία, θα πρέπει κάθε πρόσωπο που συμμετείχε σε μία διαδικασία ανάθεσης και το οποίο θεωρεί ότι η Διοίκηση έδρασε κατά παράβαση της αρχής της νομιμότητας ή των δικαιωμάτων του να μπορεί να ασκήσει ένδικο βοήθημα και εν γένει να έχει πρόσβαση σε αποτελεσματική δικαστική προστασία, τόσο οριστική όσο και προσωρινή¹³⁸.

2.1.2. Επωφελής διαχείριση και δημόσιο συμφέρον

Έτερη διαδικαστική δέσμευση είναι η απαίτηση επωφελούς διαχείρισης από το κράτος της περιουσίας του και η συνακόλουθη απαγόρευση διάθεσής της εις βάρος του δημοσίου συμφέροντος. Η πιο απτή και εύληπτη διάσταση επωφελούς διαχείρισης συνίσταται στη με βάση σταθερά, αντικειμενικά και διαφανή κριτήρια οικονομική αποτίμηση της υπό ιδιωτικοποίηση επιχείρησης, ούτως ώστε το αντάλλαγμα που καλείται να καταβάλλει ο ιδιώτης για την ανάληψή της να ανταποκρίνεται στην πραγματική αξία της επιχείρησης¹³⁹. Η απαίτηση αυτή ξεπροβάλλει και αναδεικνύει την κανονιστική της σημασία ιδίως σε περιόδους ύφεσης όταν η αξιοποίηση της περιουσίας του Δημοσίου διατρέχει τον κίνδυνο να γίνεται με τίμημα, το οποίο δε φαίνεται να

¹³⁴ Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα καθήκοντος που θα πρέπει να διέπεται από τις αρχές αυτές αναφέρονται, Μουζουράκη Π., Η άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών, ό.π., σελ. 271, εκείνο του εμπειρογνώμονα που με τα πορίσματά του διαφωτίζει τα διοικητικά όργανα κατά τη λήψη μίας απόφασης.

¹³⁵ Καϊδατζής Α., Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, ό.π., σελ. 94.

¹³⁶ Καϊδατζής Α., Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, ό.π., σελ. 94.

¹³⁷ Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2008, σελ. 326.

¹³⁸ Μουζουράκη Π., Η άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών, ό.π., σελ. 313-316.

¹³⁹ Ας σημειωθεί ότι στην ελληνική έννομη τάξη η ορθή τιμή πώλησης θεωρήθηκε ένα τεχνικοοικονομικό ζήτημα και δεν έτυχε αντίστοιχης νομικής επεξεργασίας.

ανταποκρίνεται πάντα στην πραγματική αξία των ακινήτων του Δημοσίου¹⁴⁰. Αξίζει ιδιαίτερη υπόμνηση στην άποψη που είχε διατυπωθεί κάποτε στη θεωρία σύμφωνα με την οποία θα πρέπει να κρίνεται ανεπίτρεπτη η ιδιωτικοποίηση κερδοφόρας επιχείρησης του δημόσιου τομέα¹⁴¹. Βεβαίως, μία τέτοια απαίτηση από την μνημονιακή εποχή και έπειτα φαντάζει μάλλον τυπικά παρωχημένη και ουσιαστικά πολυτελής. Ως προς το δημόσιο συμφέρον, μοναδικός διαμορφωτής του οποίου είναι ο δημοκρατικά νομιμοποιημένος νομοθέτης, αποτελεί το γνώμονα κάθε δράσης της διοίκησης και σαφώς περιβάλλει ως θεσμική εγγύηση και την διαδικασία της ιδιωτικοποίησης. Έτσι, ενώ επιτρέπεται στο κράτος να πωλεί και να μεταβιβάζει σε ιδιώτες ακίνητα που ανήκουν στην ιδιωτική του περιουσία, δεν ισχύει το ίδιο για τα δημόσια πράγματα, τα οποία προορίζονται για την άμεση εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού, που συνίσταται στην κοινοχρησία τους. Ωστόσο, όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο είναι επιτρεπτή η λειτουργική ιδιωτικοποίηση υπό τη μορφή της παραχώρησης δικαιωμάτων διαχείρισης σε ιδιώτες επί κοινόχρηστων πραγμάτων με τη συνταγματική, όμως, δέσμευση ότι δεν θα αναιρείται ο εκ της φύσεως τους ως κοινόχρηστων πραγμάτων σκοπός δημοσίου συμφέροντος, στην εξυπηρέτηση του οποίου έχουν ταχθεί και ο οποίος συνίσταται στην κοινοχρησία τους¹⁴².

2.2 Οι ουσιαστικές δεσμεύσεις

Σπουδαίο εργαλείο εξεύρεσης των ουσιαστικών δεσμεύσεων αποτελεί η σειρά Πρακτικών Επεξεργασίας προεδρικών διαταγμάτων του ΣτΕ με αντικείμενο είτε την μετατροπή δημόσιων οργανισμών σε ανώνυμες εταιρείες, λειτουργούσες κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, είτε την έξοδο των επιχειρήσεων αυτών από τον δημόσιο τομέα¹⁴³. Βεβαίως τα Πρακτικά Επεξεργασίας δεν εντάσσονται στη νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου ούτε παράγουν δεδικασμένο¹⁴⁴. Παρουσιάζουν, όμως, ενδιαφέρον για τον λόγο ότι αντλεί κανείς την προσέγγιση του Δικαστηρίου αναφορικά με τις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας και συνάγει συμπεράσματα σε σχέση με τους διαπραγματέυτους όρους λειτουργίας τους. Το ΣτΕ με συστηματική ερμηνεία των διατάξεων των άρθρων 23 παρ. 2 Σ, 29 παρ. 3 Σ και 106 παρ. 3 Σ έκρινε πως οι δημόσιες επιχειρήσεις που παρέχουν αγαθά ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο, όπως είναι η ύδρευση, η ενέργεια και οι τηλεπικοινωνίες «*ασκούν πράγματι δημόσια υπηρεσία*»¹⁴⁵. Και αυτό

¹⁴⁰ Μητσιοπούλου Σ., Επανεξετάζοντας τις ιδιωτικοποιήσεις υποδομών: η ανάγκη θεσμικής τους περιχαράκωσης, ό.π., σελ. 628.

¹⁴¹ Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., 2008, σελ. 326.

¹⁴² ΣτΕ 2403/2014, σκ. 7.

¹⁴³ Χαρακτηριστικά ΣτΕ (ΠΕ) 158/1992 (για τη Δημόσια Επιχείρηση Πετρελαίου), ΣτΕ (ΠΕ) 159/1992 (για την ΕΥΔΑΠ), ΣτΕ (ΠΕ) 385/1995 (για τον ΟΤΕ), ΣτΕ (ΠΕ) 33/1998 (για τον ΟΛΠ) κ.ά.

¹⁴⁴ Ηλιάδου Α., Δημόσιες επιχειρήσεις, ό.π., σελ. 188.

¹⁴⁵ Στο ΣτΕ (ΠΕ) 158/1992 μνημονεύονται ενδεικτικά η ύδρευση, η ενέργεια και οι επικοινωνίες, αλλά ο κατάλογος είναι πολύ μεγαλύτερος. Εδώ θα πρέπει να προστεθούν και οι δραστηριότητες που υπήχθησαν νομοθετικά ή νομολογιακά στο πεδίο του άρθρου 23 παρ. 2 Σ. Νομοθετικά κατά τον Ν. 1264/1982, όπως εκάστοτε ισχύει, επιχειρήσεις η λειτουργία των οποίων έχει ζωτική σημασία για την εξυπηρέτηση βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου χαρακτηρίζονται εκείνες που ανήκουν σε έναν από τους ακόλουθους κλάδους: (α) παροχή υγειονομικών υπηρεσιών από νοσηλευτικά εν γένει ιδρύματα. (β) διύλιση και διανομή ύδατος. (γ) παραγωγή και διανομή ηλεκτρικού ρεύματος ή καύσιμου αερίου. (δ) παραγωγή ή διύλιση ακάθαρτου πετρελαίου. (ε) μεταφορά προσώπων και αγαθών από την ξηρά, τη θάλασσα και τον αέρα. (στ) τηλεπικοινωνιών και ταχυδρομείων. (ζ) αποχέτευσης και απαγωγής ακάθαρτων υδάτων και λυμάτων και αποκομιδής και εναποθέσεως απορριμμάτων. (η) φορτοεκφόρτωσης και

γιατί οι επιχειρήσεις αυτές «επιδιώκουν τον δημόσιο σκοπό της διασφάλισης στο κοινωνικό σύνολο εκείνων των ζωτικών αγαθών, χωρίς τα οποία δεν υφίστανται οι ομαλοί όροι για την κατά σύγχρονα κριτήρια αξιοπρεπή διαβίωση του ανθρώπου (2 παρ. 1 Σ) και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς του (5 παρ. 1 Σ). Ο δικαστής δεν αρκέστηκε στην αναγνώριση της υπαγωγής των επιχειρήσεων αυτών στο καθεστώς της δημόσιας υπηρεσίας, αλλά συνήγαγε και δύο έννομες συνέπειες που απορρέουν από το καθεστώς αυτό: **(α)** «η αρχή της συνεχούς λειτουργίας», αρχή η οποία «τελεί υπό την εγγύηση του Κράτους που οφείλει να την πραγματώνει αυτοδυνάμως και οσάκις απειλείται» και η αρχή της ποιοτικής παροχής των υπηρεσιών, αμφότερες αποκαλούμενες, σε συνδυασμό και με άλλες σιωπηρώς συναγόμενες αρχές, ως γενικές αρχές της δημόσιας υπηρεσίας και **(β)** «η εποπτεία του Κράτους», από την οποία δεν γίνεται οι επιχειρήσεις να εξέλθουν. Οι όροι αυτοί θα πρέπει να συντρέχουν ανεξαρτήτως του νομικού μανδύα των επιχειρήσεων κοινής ωφελείας, είτε δηλαδή κατ' επιλογή του νομοθέτη αυτές λειτουργούν «κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου, είτε κατά τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, ανήκουσες στην τελευταία περίπτωση είτε αποκλειστικώς στο Κράτος, είτε εν μέρει σε αυτό, είτε σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού δικαίου εξυπηρετούντα το δημόσιο σκοπό με τη μέθοδο της παραχώρησης (concession) ή άλλως πως».

2.2.1. Οι γενικές αρχές της δημόσιας υπηρεσίας

Στα Πρακτικά Επεξεργασίας ρητά καταγράφονται, ως αρχές που δεσμεύουν παγίως τις επιχειρήσεις κοινής ωφελείας, ανεξάρτητα από την οργανωτική τους μορφή, η αρχή της συνέχειας και η αρχή της ποιοτικής παροχής των υπηρεσιών. Η αρχή της συνέχειας¹⁴⁶ αποτελεί ειδικότερη συνιστώσα της γενικής αρχής της συνεχούς λειτουργίας του κράτους και της αδιάλειπτης άσκησης των αρμοδιοτήτων της Δημόσιας Διοίκησης και έχει ευθύ συνταγματικό έρεισμα τις διατάξεις των άρθρων 23 παρ. 2, 29 παρ. 3 και 106 παρ. 3 Σ. Σημαίνει ότι οι επιχειρήσεις κοινής ωφελείας δεν μπορούν να παύσουν τη λειτουργία τους ή να μεταβάλλουν το αντικείμενό τους. Η έννομη συνέπεια που απορρέει από την αρχή αυτή είναι αφενός η ρυθμιστική αρμοδιότητα του Δημοσίου ως προς τη διασφάλιση της συνέχειας της λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας και αφετέρου το δικαίωμα των διοικουμένων να απαιτούν τη συνεχή λειτουργία αυτής¹⁴⁷. Ακολουθώντας, αν θέλει

αποθήκευσης εμπορευμάτων στα λιμάνια.(θ) ορισμένες τραπεζικές εργασίες, πληρωμή των μισθών του δημόσιου τομέα. Νομολογιακά εντάσσονται οι αεροπορικές εταιρείες (ΣτΕ 3243/1989) καθώς και οι επιχειρήσεις παραγωγής φωταερίου ή υγραερίου θέρμανσης και κίνησης (ΣτΕ 1790/1994). Σήμερα, οι περισσότερες εκ των αναγκών αυτών καλύπτονται από την ιδιωτική πρωτοβουλία.

¹⁴⁶ Στη θεωρία υποστηρίζεται ότι το καθεστώς της δημόσιας υπηρεσίας διέπεται από τους νόμους του Rolland: **(α)** στην αρχή της συνέχειας, υπό την έννοια της αδιάλειπτης παροχής τους, **(β)** η αρχή της προσαρμοστικότητας, κατά την οποία οι ανάγκες των διοικουμένων-καταναλωτών πρέπει να ικανοποιούνται όπως εξελίσσονται βάσει των μεταβαλλόμενων κοινωνικών, οικονομικών και τεχνικών δεδομένων, **(γ)** η αρχή της ισότητας, υπό την έννοια της επί ίσοις όροις πρόσβασης των διοικουμένων χωρίς αυθαίρετες διακρίσεις, Λάππα, Ε., Οι περιορισμοί των αποκρατικοποιήσεων μέσα από τη νομολογία του εθνικού δικαστή και του δικαστή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό.π., σελ. 127). Η σύγχρονη θεωρία του γαλλικού δημοσίου δικαίου, στο πλαίσιο, ιδίως, της επίδρασης του ενωσιακού δικαίου στο εθνικό έχει διαπλάσει αρχές «δεύτερης γενιάς», πέρα από τις κλασικές, όπως η αρχή της οικονομικής προσιτότητας, η αρχή της προσβασιμότητας και η αρχή της διαφάνειας.

¹⁴⁷ Παυλόπουλος Π., Η δημόσια υπηρεσία: Μια ενδοσκόπηση του δημοσίου δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 125 επ.

κανείς να προσδιορίσει σε τι συνίσταται η ποιότητα μίας υπηρεσίας, δημόσιας ή ιδιωτικής, μπορεί να πει ότι είναι η ικανότητά της να ανταποκρίνεται στις ανάγκες για τις οποίες προορίζεται¹⁴⁸. Ήδη από έναν πρόχειρο ορισμό διαπιστώνεται ότι για τον προσδιορισμό της δεν υπάρχουν ενιαία κριτήρια, αλλά εξατομικευμένα, ανάλογα με τη φύση των παρεχόμενων υπηρεσιών και την επιτακτικότητα των προς κάλυψη αναγκών. Η αρχή της ποιότητας ενυπάρχει πολλές φορές στην αρχή της προσαρμογής, καθώς η προσαρμογή μίας δημόσιας υπηρεσίας στις νέες τεχνολογικές και επιστημονικές εξελίξεις συχνά γίνεται με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητάς της¹⁴⁹. Περισσότερο, όπως διατυπώνεται στη θεωρία, δεν πρόκειται για μία αρχή, αλλά περισσότερο για έναν σκοπό που επιδιώκεται από τη δημόσια υπηρεσία και έναν όρο που επιβάλλεται στον ιδιώτη κατά την παροχή υπηρεσίας. Εκτός από τις δύο ρητώς διατυπωμένες αρχές, η αρχή της ισότητας ενώπιον της Διοίκησης ως επιμέρους έκφραση της θεμελιώδους ρήτηρας της ισότητας, συνάγεται από την κρίση του Δικαστηρίου ότι χωρίς αυτή δεν υφίσταται οι ομαλοί όροι για την κατά τα σύγχρονα κριτήρια αξιοπρεπή διαβίωση του ανθρώπου και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς του¹⁵⁰. Εφαρμόζεται ακόμη και σε περίπτωση ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας σε ιδιώτη, περιλαμβάνοντας δύο εκφάνσεις: την ισότητα κατά την πρόσβαση, δηλαδή την ίση μεταχείριση των διοικουμένων που ενδιαφέρονται να τύχουν των υπηρεσιών του ιδιώτη και την ισότητα κατά την άσκηση, από αυτήν, της αρμοδιότητάς του, δηλαδή την όμοια μεταχείριση όμοιων περιπτώσεων και την ανόμοια μεταχείριση των ανόμοιων περιπτώσεων¹⁵¹. Η κανονιστική της δύναμη της αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο της δημόσιας υπηρεσίας στην εποχή μας, την εποχή των ραγδαίων ανισοτήτων που γεννώνται λόγω των στρεβλώσεων του καπιταλιστικού οικονομικού συστήματος.

2.2.2. Η υποχρέωση εποπτείας του κράτους

Το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν εξειδίκευσε στα Πρακτικά του το περιεχόμενο της κρατικής εποπτείας, δεδομένου ότι οι υποθέσεις που εξετάσε δεν αφορούσαν παρά την τυπική ιδιωτικοποίηση δημοσίων επιχειρήσεων. Αντιλαμβάνεται κανείς, όμως, ιδίως εκ της χρήσης του συνοδευτικού όρου «εξάρτηση» ότι η κρατική εποπτεία υπερβαίνει την απλή διοικητική εποπτεία και αφορά την υπαγωγή των επιχειρήσεων αυτών σε ένα πλέγμα ρυθμίσεων ελέγχου. Η εποπτεία σε συνδυασμό με τη ρύθμιση εμφανίζονται ως οι δύο συνιστώσες του κρατικού παρεμβατισμού στην οικονομία¹⁵². Η μεν ρύθμιση στην παραδοσιακή της εκδοχή¹⁵³ αφορά την παραγωγή

¹⁴⁸ Μουζουράκη Π., Η άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών, ό.π., σελ. 527.

¹⁴⁹ Μουζουράκη Π., Η άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών, ό.π., σελ. 524.

¹⁵⁰ Καϊδατζής Α., Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, ό.π., σελ. 188.

¹⁵¹ Μουζουράκη Π., Η άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών, ό.π., σελ. 469.

¹⁵² Δελλής Γ., Η ρύθμιση και η εποπτεία των αγορών στην παρούσα συγκυρία, σε: Κράτος, Οικονομία και Επιχείρηση, 24^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Εμπορικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 221.

¹⁵³ Κατά τον Δελλή Γ., η ρύθμιση στην νεωτερική της εκδοχή είναι ένα άθροισμα στόχων και μέσων, ένα από τα οποία μόνο είναι η παραγωγή κανόνων δικαίου. Περιλαμβάνονται, επιπροσθέτως, η δημιουργία ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, η απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών με τη χρήση της τεχνολογίας, η στάθμιση κόστους-οφέλους, η συνεργασία ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, η μίμηση της αγοράς (marketization), η αντιμετώπιση του χρήστη/διοικούμενου ως πελάτη/καταναλωτή. Δελλής Γ., Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, ό.π., σελ. 229 επ. Η Αδαμαντίδου Ε. προσθέτει στην «ομπρέλα» της ρύθμισης και την θέσπιση ποιοτικών στόχων λειτουργίας με τα επιχειρησιακά και στρατηγικά σχέδια κάθε επιχείρησης και με την υπογραφή συμβολαίων διαχείρισης από τα διευθυντικά στελέχη με προσωπική εγγύηση των τιθέμενων στόχων, Αδαμαντίδου Ε., Τα συνταγματικά όρια της ιδιωτικοποίησης και της ελευθέρωσης των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας σε: Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος, Πρακτικά Συνεδρίου 28-29 Οκτωβρίου 2001, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σελ. 158-159.

κανόνων, η δε εποπτεία τον έλεγχο της εφαρμογής τους στην πράξη. Η θεωρητική προσέγγιση της έννοιας «εποπτεία» αναδεικνύει τις τρεις διακριτές εκφάνσεις της. *Πρώτον*, τον έλεγχο εισόδου στην αγορά, υπό τη μορφή παροχή άδειας σε φορείς οικονομικής δραστηριότητας, με σκοπό τη διασφάλιση ενός *minimum* ασφάλειας και βιωσιμότητας της ίδιας της αγοράς και την πρόληψη κινδύνων για το δημόσιο συμφέρον. *Δεύτερον*, την εποπτεία εν στενή εννοία, «κατά τη λειτουργία του εποπτευομένου», κατά την οποία η εποπτική αρχή ελέγχει ότι οι φορείς αυτοί τηρούν τις προϋποθέσεις νομιμότητας κατά την άσκηση της δραστηριότητάς τους. *Τρίτον*, την κατασταλτική εποπτεία, υπό τη μορφή της επιβολής κυρώσεων, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με το κανονιστικό πλαίσιο¹⁵⁴. Ενώ, λοιπόν, το Σύνταγμα δεν απαγορεύει τη μείωση της παροχικής δράσης του κράτους, θέτει ως αδιαπραγμάτετο περιορισμό σε κάθε ιδιωτικοποίηση κοινωφελούς υπηρεσίας τον ρόλο του κράτους ως θεματοφύλακα και εγγυητή της ικανοποιητικής κάλυψης των κοινωνικών αναγκών. Τα δε πρακτικά επεξεργασίας εισφέρουν τα πρώτα τεκμήρια στην σύντομη ιστορία των ιδιωτικοποιήσεων ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας όχι συστολής του μεγέθους του σύγχρονου κράτους, αλλά μεταβολής της φυσιολογίας του από φορέα παροχής υπηρεσιών σε φορέα εποπτείας.

Συμπεράσματα

Η συνολική μελέτη των θεσμικών περιχαρικών των ιδιωτικοποιήσεων υπό το πρίσμα του Ανωτάτου Δικαστηρίου δίνει μία πρώτη τουλάχιστον εντύπωση ότι «*το συνταγματικό δίκαιο των ιδιωτικοποιήσεων δεν είναι παρά το συνταγματικό δίκαιο των ορίων των ιδιωτικοποιήσεων*¹⁵⁵». Την εντύπωση αυτή συνθέτουν τα συνταγματικά «άβατα» της ιδιωτικής δράσης, ακολούθως ο αρχικά άκαμπος πυρήνας του κράτους, που η κοινωνικοοικονομική πραγματικότητα οδήγησε στην ελαστικοποίηση των άκρων ορίων του, αλλά και το νέο όριο της τριλογίας αποφάσεων της ΕΥΔΑΠ που υπεβλήθη στη βάσανο της νομικής κριτικής για την πρωτότυπη συνταγματική θεμελίωση και το κατ' εξαίρεση «αγοραφοβικό» πνεύμα.

Οι περιχαρικές, όμως, δεν εξαντλούνται στα όρια. Δεδομένης της παρέλευσης της εποχής του υπερδιογκωμένου κράτους, της επικυριαρχίας των αγορών στο πεδίο της άλλοτε κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας και των κρίσεων κάθε είδους και έντασης, η έννομη τάξη ορθώνει θεσμικά αντίβαρα έναντι του κινδύνου η επιτρεπτή ιδιωτική δράση να καταστεί ανεξέλεγκτη. Στο μεν προπαρασκευαστικό στάδιο της συντελούμενης ιδιωτικοποίησης ως πυλώνες ορθώνονται η αρχή της νομιμότητας, τα ατομικά δικαιώματα και η διαχείριση της δημόσιας περιουσίας κατά τον πλέον επωφελή τρόπο, με γνώμονα πάντοτε το δημόσιο συμφέρον. Στο δε στάδιο μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας ιδιωτικοποίησης, στην ιδιωτική ή ιδιωτικού δικαίου σφαίρα, αντηρίδες στο θεσμικό οικοδόμημα του κοινωνικού κράτους δικαίου, όπως αναδεικνύονται μέσα από τα Πρακτικά του ΣτΕ, είναι οι γενικές αρχές των υπηρεσιών κοινής ωφελείας και η κρατική εποπτεία. Ως εκ τούτου, το συνταγματικό δίκαιο των ιδιωτικοποιήσεων δεν είναι μόνον το δίκαιο των ορίων των ιδιωτικοποιήσεων κατά την προλογική διατύπωση. Είναι πολύ περισσότερο το δίκαιο των εγγυήσεων της αξιοπρεπούς διαβίωσης του ανθρώπου, ανάχωμα μπροστά σε κάθε εκτροχιασμό της ιδιωτικής δράσης.

¹⁵⁴ Για τις εκφάνσεις της κρατικής εποπτείας βλ. Φλώρος Ν., Η ευθύνη του Κράτους ως ρυθμιστή και ως επόπτη, σε: Κράτος, Οικονομία & Επιχείρηση, 24^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Εμπορικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 377.

¹⁵⁵ Καϊδατζής Α., Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, ό.π., σελ. 42.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ

1. «Και το όνομα αυτού, GROWTHFUND»

1.1. Γέννηση του νομικού μορφώματος

1.1.1. Σύσταση

Μόλις λίγα χρόνια μετά την ίδρυση του ΤΑΙΠΕΔ, στις 8.7.2015, η αίτηση της Ελληνικής Δημοκρατίας προς τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (εφεξής ΕΜΣ) για διευκόλυνση τριετούς (2015-2018) χρηματοδοτικής συνδρομής ανοίγει ένα νέο κεφάλαιο στην πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων της Χώρας. Κατά τα διαλαμβανόμενα στη δήλωση της 12.7.2015 συνόδου κορυφής των κρατών της ευρωζώνης¹⁵⁶, ελάχιστη απαίτηση για την έναρξη των διαπραγματεύσεων για το πρόγραμμα διευκόλυνσης ήταν η αποδοχή εκ μέρους των ελληνικών αρχών μίας δέσμης ενισχυμένων μέτρων σε όλο το φάσμα της δημόσιας πολιτικής. Μεταξύ άλλων, η δέσμευση την οποία ανέλαβε η Χώρα συνίστατο στη μεταφορά ελληνικών περιουσιακών στοιχείων μεγάλης αξίας σε ανεξάρτητο ταμείο, το οποίο υπό την διαχείριση των ελληνικών αρχών και την εποπτεία των ευρωπαϊκών θεσμών, θα προέβαινε σε ρευστοποιήσεις μέσω ιδιωτικοποιήσεων. Μετά από διαπραγματεύσεις, σφοδρές υποχωρήσεις εκ μέρους των ελληνικών αρχών, μία αδιαμφισβήτητη κατάκτηση - ίσως τη μοναδική της περιόδου - για την έδρα του ανεξάρτητου αυτού ταμείου εντός ελληνικής επικράτειας¹⁵⁷, και την ανάληψη των δεσμεύσεων στο σύνολό τους, υπεγράφησαν η Σύμβαση Χρηματοπιστωτικής Διευκόλυνσης και η Συμφωνία Δημοσιονομικών Στόχων και Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων, ευρύτερα γνωστές με τον όρο Μνημόνιο ΙΙΙ, οι οποίες κυρώθηκαν με αυξημένη πλειοψηφία¹⁵⁸ με τον Ν. 4336/2015¹⁵⁹. Ο νόμος αυτός περιορίστηκε στην πρόβλεψη σε αδρές γραμμές αφενός του βασικού στόχου του Ταμείου, το οποίο «*διαχειρίζεται ελληνικά περιουσιακά στοιχεία σημαντικής αξίας και προστατεύει, δημιουργεί και εν τέλει μεγιστοποιεί την αξία τους την οποία θα ρευστοποιεί με ιδιωτικοποιήσεις και άλλα μέσα*» για την αποπληρωμή του νέου δανείου και αφετέρου της σύστασης μίας Ανεξάρτητης Ομάδας Δράσης που θα αναλάμβανε τη διατύπωση συστάσεων σχετικά με την ίδρυση του Ταμείου αυτού, χωρίς ο νόμος να εξειδικεύει περαιτέρω την ίδια την

¹⁵⁶ <https://www.consilium.europa.eu/media/20353/20150712-eurosummit-statement-greece.pdf>, σελ.4.

¹⁵⁷ Σχετική - ταπεινωτική για την ελληνική πλευρά - πρόταση του Υπουργού Οικονομικών της Γερμανίας Wolfgang Schauble για σύσταση του ταμείου αξιοποίησης της ελληνικής δημόσιας περιουσίας με έδρα το Λουξεμβούργο υπό την εποπτεία του Institute for Growth, ενός ταμείου εποπτευόμενου από το Υπουργείο Οικονομικών της Γερμανίας, με ό,τι άλλο αυτό συνεπάγεται, δεν τελεσφόρησε.

¹⁵⁸ Όπως προκύπτει από τα Πρακτικά της Βουλής, η πλειοψηφία υπερέβαινε τα 3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών (222/297) που απαιτείται κατά το άρθρο 28 παρ.2 Σ για την κύρωση με νόμο διεθνούς συνθήκης/ συμφωνίας.

¹⁵⁹ Ν. 4336/2015, «Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης», ΦΕΚ Α' 94/14.08.2015.

ίδρυση του Ταμείου. Η τελευταία έγινε με τις διατάξεις του Ν. 4389/2016¹⁶⁰ και συγκεκριμένα με το άρθρο 184 παρ. 1 κατά το οποίο «*Συνιστάται ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε.»*. Η Εταιρεία αυτή έχει επικρατήσει στον ημερήσιο τύπο και την κοινή γνώμη ως «Υπερταμείο» λόγω της συγκέντρωσης υπό τη στέγη της μείζονος σημασίας δικτύων και δημοσίων εταιρειών, ορισμένες εκ των οποίων φέρουν ήδη στην επωνυμία τους το λήμμα «Ταμείο»¹⁶¹. Πρόκειται για μία εταιρεία «ομπρέλα» εταιρειών με ειδικότερο στόχο την τόνωση της ελληνικής οικονομίας και τη μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων από την αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου.

Σύμφωνα με τον ιδρυτικό της νόμο, η ΕΕΣΥΠ συνίσταται ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου υπό τη μορφή της Ανώνυμης Εταιρείας, διεπόμενη από τις διατάξεις του ιδρυτικού της νόμου, όπως αυτός εκάστοτε ισχύει, καθώς και τις διατάξεις του Ν. 4548/2018 περί ανωνύμων εταιρειών. Ρητώς δε ορίζεται στον νόμο ότι αυτή δεν εντάσσεται στους κόλπους του δημόσιου ή ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Το μοντέλο της συγκέντρωσης δημόσιας περιουσίας υπό μία ενιαία στέγη δεν αποτελεί ελληνική εφεύρεση. Αντιθέτως, πρόκειται για μία πρακτική διαχείρισης των δημόσιων περιουσιακών στοιχείων που απαντάται τόσο στην ευρωπαϊκή¹⁶² όσο και στην παγκόσμια σκηνή¹⁶³. Το σκεπτικό πίσω από την πρακτική αυτή είναι η αποφυγή πιθανής σύγκρουσης συμφερόντων, η οποία ενδέχεται να ανακύψει όταν ο ρόλος του κράτους μετόχου δεν είναι διακριτός από τον ρόλο του κράτους επόπτη, ο περιορισμός των πολιτικών παρεμβάσεων, η πρόσδοση μεγαλύτερου επαγγελματισμού και η εφαρμογή κανόνων εταιρικής διακυβέρνησης, ικανών να προωθήσουν τη συνοχή και τη συνέχεια στο πεδίο διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας¹⁶⁴. Αν και πρόκειται για μία καινοτόμα μέθοδο διαχείρισης των περιουσιακών στοιχείων, για την εφαρμογή της οποίας η Ελλάδα έχει να αντλήσει την εμπειρία άλλων κρατών, η μεταφορά της στα εγχώρια δεδομένα δεν έγινε ευρέως αποδεκτή λόγω του ότι δεν παρέστη ως

¹⁶⁰ Ν. 4389/2016, «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 94/27.5.2016. Η παραπομπή στη συνέχεια στις διατάξεις του νόμου αυτού γίνεται, όπως αυτός τροποποιήθηκε τελευταία με τον Ν. 5131/2024 και ισχύει.

¹⁶¹ Συγκεκριμένα, το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας του Ν. 3864/2010 (ΤΧΣ) και το Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου του Ν. 3986/2011 (ΤΑΙΠΕΔ).

¹⁶² βλ. Στο Στρατηγικό Σχέδιο ΕΕΣΥΠ 2018-2022, http://www.hcap.gr/sites/default/files/HCAP/Strategic_Plan_gr.pdf, τελευταία προσπέλαση 16.09.2024, σελ. 25-27, ως χαρακτηριστικά παραδείγματα από τον ευρωπαϊκό χώρο αναφέρονται η γαλλική *Agence des Participations de l'Etat (APE)*, μία ανεξάρτητη αυτοτελής αρχή εποπτευόμενη από το γαλλικό Υπουργείο Οικονομίας, στην οποία έχει ανατεθεί η εξουσία άσκησης των δικαιωμάτων σε περίπου 77 εταιρείες του γαλλικού δημοσίου, η βρετανική *UK Government Investments Limited (UKGI)*, δημόσια εταιρεία συμμετοχών που υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομικών της Μεγάλης Βρετανίας με σκοπό αφενός τη διαχείριση των προς πώληση περιουσιακών στοιχείων της χώρας, αφετέρου την αξιοποίηση των δημοσίων συμμετοχών με στόχο την επαύξηση της μετοχικής τους αξίας, καθώς και πλήθος άλλων ευρωπαϊκών κρατών μεταξύ των οποίων η Ισπανία, η Ιταλία, το Βέλγιο, η Γερμανία κ.ά.

¹⁶³ Σε παγκόσμιο επίπεδο, από τη δεκαετία του 1950 και έπειτα στις πετρελαιοπαραγωγικές χώρες του Κόλπου συστήνονται οι πρώτες εταιρείες συγκέντρωσης και αξιοποίησης δημόσιας περιουσίας, οι οποίες προέκυψαν από την ανάγκη διαχείρισης της περιουσίας των νεοσυσταθέντων εθνικών κρατών, μετά την αποχώρηση των βρετανικών στρατευμάτων και την κήρυξη της ανεξαρτησίας τους. Ενδεικτικά, η Kuwait Investment Authority (1952), η Abu Dhabi Investment Authority (1976), Dixon A., Schena P., Capape J., *Sovereign Wealth Funds: Between the State and Markets*, Agenda Publishing, 2022, σελ. 22-33, www.jstor.org

¹⁶⁴ World Bank, *Corporate Governance of State Owned Enterprises, A Toolkit*, 2014, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/228331468169750340/pdf/Corporate-governance-of-state-owned-enterprises-a-toolkit.pdf>, σελ. 78, τελευταία προσπέλαση: 16.09.2024.

μία ώριμη και αυτόφωτη επιλογή των ελληνικών αρχών, αλλά επιβλήθηκε από εξωτερικούς παράγοντες, φέροντας το στίγμα της «εταιρείας των δανειστών».

1.1.2. Σκοπός

Η ΕΕΣΥΠ λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος και σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας. Όπως ρητώς αναφέρεται (άρθρο 185 Ν.4389/2016), με τη σύστασή της Εταιρείας, εξυπηρετείται ένας ειδικός δημόσιος σκοπός. Ο σκοπός αυτός είναι διττός¹⁶⁵: μέσω της διαχείρισης της περιουσίας του Δημοσίου, επιδιώκεται αφενός η αξιοποίηση της ρευστοποιηθείσας αξίας που προκύπτει από ιδιωτικοποιήσεις και άλλα μέσα για την απομείωση των οικονομικών υποχρεώσεων της Χώρας και αφετέρου η συνεισφορά πόρων για την υλοποίηση της επενδυτικής πολιτικής.

Ενώ μέχρι πρότινος λειτουργούσε μόνον σε εκπλήρωση της πρώτης της αποστολής, αποτελώντας μάλιστα τον μεγαλύτερο φορέα διαχείρισης δημόσιας περιουσίας στη Χώρα, μόλις προσφάτως ενεργοποίησε τον ρόλο του στρατηγικού επενδυτή¹⁶⁶. Με μια πρώτη ματιά η προσθήκη του διακριτικού τίτλου στα αγγλικά «Growthfund¹⁶⁷» φαίνεται μία τυπική διαδικασία¹⁶⁸. Κατ' ουσίαν, όμως, υποδηλώνει τον μετασχηματισμό της Εταιρείας σε Sovereign Public Wealth Fund, στα πρότυπα ομοειδών Ταμείων στην Ευρώπη και παγκοσμίως και προϋδεάζει τον αναγνώστη του νομοθετήματος για την πρόβλεψη της σύστασης του νέου Επενδυτικού Ταμείου¹⁶⁹, η οποία ακολουθεί στις επόμενες διατάξεις. Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 203B του Ν. 4389/2016, «η αποστολή του Επενδυτικού Ταμείου είναι να επενδύει σε αναπτυξιακούς τομείς προς όφελος της ελληνικής οικονομίας και να υποστηρίζει τη μόχλευση

¹⁶⁵ Η διπλή αυτή στόχευση προβλέπεται ρητώς στο κείμενο του νόμου και συνιστά τον πυρήνα λειτουργίας της ΕΕΣΥΠ. Από την αιτιολογική έκθεση προκύπτει και ένας περιμετρικός σκοπός που συνίσταται στον εξορθολογισμό της Διοίκησης, καθώς «μέρος της αποστολής της (ΕΕΣΥΠ) είναι και ο περιορισμός του κατακερματισμού των αρμοδιοτήτων του Δημοσίου ποσοτικά και ποιοτικά».

¹⁶⁶ «Να πραγματοποιήσει νέες επενδύσεις σε ελληνικές εταιρείες, βοηθώντας τις να αναπτυχθούν, εξετάζει το Υπερταμείο στο πλαίσιο του ρόλου του ως (sovereign) public wealth fund. Το νέο Διοικητικό Συμβούλιο αντιμετωπίζει τον οργανισμό υπό το πρίσμα μίας διπλής στόχευσης: Το πρώτο σκέλος έχει να κάνει με την ενεργή διαχείριση του υπάρχοντος χαρτοφυλακίου συμμετοχών, με στόχο να επιλύσει χρόνια προβλήματα των θυγατρικών και να επιταχύνει τη δημιουργία αξίας μαζί με τις Διοικήσεις που έχει επιλέξει. Και το δεύτερο αφορά τον επενδυτικό βραχίονα - ο οποίος και προβλέπεται στον ιδρυτικό νόμο του Υπερταμείου, με βάση τον οποίο μπορεί να επενδύει στην ελληνική οικονομία. Επί της ουσίας, σε αυτήν τη νέα φάση, αλλάζει δραστικά ο ρόλος του Υπερταμείου, το οποίο αναλαμβάνει ενεργό ρόλο στη διαχείριση των εταιρειών και ενισχύει τον επενδυτικό του ρόλο: Διοχετεύει τους πόρους του σε αναπτυξιακές πρωτοβουλίες και επανεπενδύει στην ελληνική οικονομία. Αξίζει να σημειωθεί πως το Υπερταμείο, εξελισσόμενο σε Δημόσιο Επενδυτικό Ταμείο κατά τα ευρωπαϊκά πρότυπα, είναι έτοιμο να αποτελέσει ένα πολύτιμο εργαλείο στην προσπάθεια της χώρας να αντιμετωπίσει όλες τις προκλήσεις και τα ζητούμενα που έθεσαν η πρόσφατη πανδημία και το ευρωπαϊκό Σχέδιο Ανάκαμψης και Βιωσιμότητας. Ο ρόλος μας είναι να αποτελούμε στρατηγικό επενδυτή και ταυτόχρονα αξιόπιστο διαχειριστή της δημόσιας περιουσίας», Συνέντευξη του Προέδρου της ΕΕΣΥΠ Κωνσταντίνου Δερδεμέζη στο CNN GREECE <https://www.cnn.gr/oikonomia/story/310048/derdemezis-ypertameio-exetazoyme-kai-nees-ependyseis-se-ellinikes-etairies>, 26.04.2022, τελευταία προσπέλαση: 15.09.2024.

¹⁶⁷ άρθρο 184 παρ. 1 Ν. 4389/2016 με την τελευταία τροποποίηση που επέφερε το άρθρο 3 του Ν. 5131/2024.

¹⁶⁸ Κετσιετζής Κ., Υπερταμείο: Τα σχέδια για το πρώτο ελληνικό Public Wealth Fund, [Υπερταμείο: Τα σχέδια για το πρώτο ελληνικό Public Wealth Fund | Moneyreview.gr](https://www.moneyreview.gr/ypertameio-ta-schedia-gia-to-prwto-elliniko-public-wealth-fund/), τελευταία προσπέλαση: 15.09.2024.

¹⁶⁹ προσθήκη του άρθρου 203B Ν. 4389/2016 με την τελευταία τροποποίηση που επέφερε το άρθρο 16 του Ν. 5131/2024.

πρόσθετων επενδύσεων», κάτι το οποίο επιβεβαιώνει και την αρχική στόχευση μετατροπής του Υπερταμείου σε Δημόσιο Επενδυτικό Ταμείο εντός των ετών 2022-2024¹⁷⁰.

Ευλόγως γεννάται το ερώτημα ποια η χρησιμότητα της δημιουργίας το 2016 μίας δεύτερης εταιρείας με σκοπό εφάμιλλο, ήτοι την αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου, με εκείνον του ΤΑΙΠΕΔ, το οποίο υφίστατο ήδη από το 2011. Η απάντηση, αν και παρίσταται προφανής από τη μέχρι τώρα ανάλυση, φωτίζεται καλύτερα με συγκριτική επισκόπηση¹⁷¹ των δυο οντοτήτων-απότοκων της οικονομικής κρίσης. Η πρώτη διαφοροποίηση έγκειται στο στοιχείο της χρονικής διάρκειας. Η αρχικά προβλεφθείσα εξαετής διάρκεια ζωής του ΤΑΙΠΕΔ είναι ένα παράδειγμα που απηχεί προφανώς την αισιοδοξία του νομοθέτη και μία διάθεση διάχυσης στην κοινή γνώμη του αισθήματος ότι η περίοδος της αυστηρής δημοσιονομικής προσαρμογής και των βαρύτατων όρων της έχει σύντομη ημερομηνία λήξης. Αντιθέτως, στην περίπτωση της προορισμένης ως αιωνόβιας ΕΕΣΥΠ, η οικονομική κρίση έδωσε μία λύση αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας που υιοθετήθηκε κατά την επάνοδο στην κανονικότητα, δεσμεύουσα κατά πολύ την τύχη της δημόσιας περιουσίας. Κατά τούτο αποδεικνύεται ιδιαίτερος εύστοχη η διαπίστωση ότι η ισχύουσα πολιτική ιδιωτικοποιήσεων μπορεί να χαρακτηριστεί ως απότοκο της κρίσης, δείχνει όμως τελικά να την υπερβαίνει και να εγγράφεται στη νέα πλέον κανονικότητα, σηματοδοτώντας μια καινούρια αντίληψη ως προς τη σχέση κράτους και αγοράς¹⁷². Ανακύπτει περαιτέρω και ο προβληματισμός αν η οικονομική κρίση τελικά εκτός από έναν αδιαμφισβήτητο κίνδυνο για πολλά από τα κεκτημένα της πολιτικής και κοινωνικής ζωής της Χώρας χαιρέτισε ταυτόχρονα και μία ευκαιρία επαναξιολόγησης αναχρονιστικών πολιτικών, στρατηγικών και πρακτικών.

Η δεύτερη διαφοροποίηση εντοπίζεται στην ίδια τη στοχοθεσία. Το ΤΑΙΠΕΔ ήταν αποκλειστικά προσανατολισμένο στην αποπληρωμή του δημόσιου χρέους μέσω του προϊόντος της αξιοποίησης, εν αντιθέσει με την ΕΕΣΥΠ που σχεδιάζει μακρόπνοα, αναλαμβάνοντας εκτός από την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους και την πρόκληση της οικονομικής ανάπτυξης της Χώρας μέσω της διαμόρφωσης του κατάλληλου κλίματος για επενδύσεις. Η τρίτη παρατήρηση αφορά το γεγονός ότι η ΕΕΣΥΠ., σε αντιδιαστολή με το ΤΑΙΠΕΔ, δεν προβαίνει η ίδια στην αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων του Ελληνικού Δημοσίου, αλλά οι θυγατρικές της, λειτουργεί δηλαδή ως ομπρέλα, εποπτεύοντας και ρυθμίζοντας την επενδυτική πολιτική και ελέγχοντας, ως Γενική Συνέλευση των επιμέρους εταιρειών, τη δράση τους¹⁷³. Έτσι, επιτυγχάνεται η εξειδικευμένη αξιοποίηση κάθε περιουσιακού στοιχείου, προϋπόθεση της καλής διαχείρισης ενόψει του ανομοιογενούς χαρτοφυλακίου που μεταβιβάζεται στην ΕΕΣΥΠ. Η εν πολλοίς επικαλυπτόμενη δραστηριότητα του ΤΑΙΠΕΔ που αρχικώς κατέστη άμεση θυγατρική της ΕΕΣΥΠ¹⁷⁴ οδήγησε σε νομοθετική εξουσιοδότηση για την απορρόφηση δια συγχωνεύσεως του

¹⁷⁰ Στρατηγικό Σχέδιο ΕΕΣΥΠ 2022-2024,

https://growthfund.gr/wp-content/uploads/2024/01/ipertameio_stratigiko_sxedio_2022-2024_GR.pdf, σελ. 32-41.

¹⁷¹ Η Αλεξανδροπούλου Ι., στο έργο της, Η αξιοποίηση της Ακίνητης Περιουσίας του Δημοσίου: Πολιτικές, νομοθετικό πλαίσιο και πρακτικές συνεργασίας του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2022, σελ. 207 επ., εντοπίζει την τριμερή διαφοροποίηση των δύο αυτών εταιρειών.

¹⁷² Βλαχογιάννης Α., Το Σύνταγμα στη νέα Ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, ό.π., σελ. 144.

¹⁷³ Αλεξανδροπούλου Ι., Η αξιοποίηση της Ακίνητης Περιουσίας του Δημοσίου: Πολιτικές, νομοθετικό πλαίσιο και πρακτικές συνεργασίας του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα, ό.π., σελ. 208.

¹⁷⁴ άρθρο 188 παρ. 1β του Ν. 4389/2016.

ΤΑΙΠΕΔ από την ΕΕΣΥΠ με τον Ν. 5131/2024, όπως αναλύεται κατωτέρω (βλ. 1.2.)¹⁷⁵ Σκοπός της πρόβλεψης αυτής σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση είναι η αναδιοργάνωση και ο εκσυγχρονισμός της εταιρικής δομής της ΕΕΣΥΠ. Ο εκσυγχρονισμός επιτυγχάνεται αφενός με την αξιοποίηση της τεχνογνωσίας του απορροφώμενου ΤΑΙΠΕΔ αλλά και μέσω της καθαρής του αξίας που προσauξάνει το μετοχικό κεφάλαιο του Υπερταμείου. Άλλωστε, όπως ρητώς δηλώνεται στην αιτιολογική έκθεση, η ΕΕΣΥΠ ακολουθούσε, μέχρι την τροποποίηση που επέφερε ο οικείος νόμος, «ένα μοντέλο που έχει ήδη καταστεί ανεπίκαιρο».

1.1.3. Νομική Φύση

Στη βιβλιογραφία καταγράφονται διάφορες τυπολογίες εταιρειών στις οποίες η ΕΕΣΥΠ με κριτήριο την επιχειρηματική της δραστηριότητα θα μπορούσε να καταταγεί. Άλλοτε χαρακτηρίζεται ως εταιρεία Management, καθόσον η επιχειρηματική της δραστηριότητα συνίσταται στη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας και των επιχειρήσεων του Δημοσίου, άλλοτε ως εταιρεία Holding επιφορτισμένη με τη διαχείριση ενός ανομοιογενούς χαρτοφυλακίου (συμμετοχών και ακίνητης περιουσίας) και άλλοτε, τέλος, θεωρείται ότι προσομοιάζει από άποψη αντικειμένου με τις εταιρείες απόκτησης και ρευστοποίησης (acquisition and disposal).

Ανεξαρτήτως της επιχειρηματικής της φύσεως, το ενδιαφέρον εστιάζεται στη νομική φύση του μορφώματος αυτού, από την οποία απορρέουν έννομες συνέπειες. Η διάγνωση της νομικής ταυτότητας καθίσταται αναγκαία διότι τίθεται ως προαπαιτούμενο αφενός για την εξεύρεση του ουσιαστικού και δικονομικού εφαρμοστέου δικαίου, δηλαδή την αναγνώριση της φύσεως των εκδιδόμενων από το πρόσωπο αυτό πράξεων και των αναφυόμενων διαφορών και αφετέρου για την εξέταση υπαγωγής στην αρχής της νομιμότητας, υπό την θετική της έκφανση¹⁷⁶.

Όπως ήδη έχει αναφερθεί, η ΕΕΣΥΠ ιδρύθηκε ως ΝΠΔ, με τη μορφή της Ανώνυμης Εταιρείας, μη υπαγόμενη στον δημόσιο ή ευρύτερο δημόσιο τομέα ή στο πεδίο εφαρμογής των ρυθμίσεων που διέπουν τη λειτουργία των δημόσιων επιχειρήσεων. Η σαφήνεια και ο απόλυτος χαρακτήρας της διατύπωσης του κοινού νομοθέτη δεν αφήνει περιθώρια διαφορετικών ερμηνειών ως προς τη νομική της φύση. Η μόνη περίπτωση έγερσης αμφισβητήσεων θα ήταν εάν μπορούσαν να εντοπισθούν κρίσιμα στοιχεία στο καθεστώς λειτουργίας της, τα οποία θα την κατέτασσαν στην ειδική κατηγορία των διφυών νομικών προσώπων^{177, 178}. Τέτοιου είδους κρίσιμα στοιχεία

¹⁷⁵ άρθρο 5, Ν. 5131/2024, «Αναδιάρθρωση της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας και των θυγατρικών της και λοιπές διατάξεις», ΦΕΚ Α', 128/02.08.2024.

¹⁷⁶ Με βάση τη θεωρία του διοικητικού δικαίου, τόσο η Διοίκηση όσο και ο διοικούμενος δεν μπορούν να προβαίνουν σε ενέργειες που απαγορεύονται από τον νόμο. Η εν λόγω εκδοχή της αρχής της νομιμότητας συνιστά την αρχή της νομιμότητας με την αρνητική έννοια, η οποία διατρέχει το σύνολο της έννομης τάξης. Η Διοίκηση, περιλαμβανομένων των ΝΠΔΔ, δεσμεύεται, επιπρόσθετα και από μία πιο αυστηρή εκδοχή της αρχής της νομιμότητας, την θετική έκφανση αυτής. Τούτο σημαίνει ότι οφείλει να δρα μόνον βάσει συγκεκριμένης αρμοδιότητας που προβλέπεται και ανατίθεται από τον νόμο. Αντιθέτως, τα ΝΠΔ που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους δεν υπόκεινται στην αυστηρή εκδοχή της αρχής της νομιμότητας.

¹⁷⁷ Τσιρώνας Α., Η νομική φύση του «Υπερταμείου» (της «Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας ΑΕ») και η δέσμευσή του από την αρχή της νομιμότητας, ΔιΔικ, 2/2017, σελ. 169 επ..

¹⁷⁸ Η έννοια των διφυών νομικών προσώπων είναι αποτέλεσμα της χρήσης μορφωμάτων ιδιωτικού δικαίου για την εξυπηρέτηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος και της αμφιταλάντευσης της νομολογίας μεταξύ οργανικού και

στη λειτουργία της ΕΕΣΥΠ είναι: (α) η λειτουργία χάριν του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο εξειδικεύεται στην δημοσίου χαρακτήρα αποστολή του Υπερταμείου, ήτοι την απομείωση του ελληνικού χρέους και την δια επενδύσεων ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας, (β) το μετοχικό κεφάλαιο της Εταιρείας καλύπτεται εξ ολοκλήρου από το Ελληνικό Δημόσιο, (γ) Ανώτατο όργανο της Εταιρείας είναι η Γενική Συνέλευση του μοναδικού μετόχου, δηλαδή του ελληνικού δημοσίου, όπως αυτό εκπροσωπείται από τον Υπουργό Οικονομικών, το οποίο έχει αποκλειστική αρμοδιότητα να αποφασίζει επί των πιο σημαντικών θεμάτων που αφορούν τη λειτουργία της Εταιρείας, με ελάχιστες εξαιρέσεις προβλεπόμενες στο νόμο. Τα στοιχεία αυτά είναι μεν κρίσιμα την εξέταση της νομικής φύσεως, πλην, όμως, δεν είναι καθοριστικής σημασίας για την υπαγωγή της ΕΕΣΥΠ στο καθεστώς των διφυών νομικών προσώπων. Και τούτο διότι το αποφασιστικό κριτήριο στο οποίο εμμένει η νομολογία είναι το οργανικό, δηλαδή αν ο νόμος έχει εξοπλίσει την ΕΕΣΥΠ, πέραν της κύριας δραστηριότητάς της, που διέπεται από το ιδιωτικό δίκαιο, με αρμοδιότητες διοικητικού χαρακτήρα, για την άσκηση των οποίων εκδίδει εκτελεστές διοικητικές πράξεις και συνάπτει διοικητικές συμβάσεις¹⁷⁹. Από το γενικότερο πνεύμα των διατάξεων και ιδίως την παρ. 3 του άρθρου 185 σύμφωνα με την οποία «Για την εκπλήρωση του σκοπού της, η Εταιρεία ενεργεί με τρόπο ανεξάρτητο, επαγγελματικό και επιχειρηματικό», συνάγεται ότι το «Υπερταμείο» ασκεί μία κατ' εξοχήν επιχειρηματική δραστηριότητα με στόχο την επιδίωξη οικονομικού σκοπού. Ως εκ τούτου, οι πράξεις του δεν περιβάλλονται με εκτελεστότητα και οι αναφερόμενες διαφορές δεν είναι διοικητικές, ενώ το νομικό πρόσωπο διαθέτει σχετική συμβατική ελευθερία, μη υπαγόμενο στην αυστηρή εκδοχή της νομιμότητας που διέπει τη Διοίκηση. Η σύσταση ενός νομικού προσώπου τέτοιας μορφής, εκτός του ότι συνοδεύεται με όλα τα πλεονεκτήματα της ιδιωτικοοικονομικής δράσης, έχει επικριθεί αρκετές φορές με το σκεπτικό ότι καταφέρνει να παρεκκλίνει από τις δημοσίου δικαίου δεσμεύσεις.

1.2. Δομή, Εταιρική Διακυβέρνηση και Επιχειρησιακή Λειτουργία

Από τη σύσταση της ΕΕΣΥΠ και μέχρι πρότινος, η πρωτόγνωρη για τα ελληνικά δεδομένα δομή της εταιρείας θα μπορούσε να χαρακτηριστεί πυραμιδοειδής. Στην κορυφή της πυραμίδας βρισκόταν και βρίσκεται η ΕΕΣΥΠ, έχοντας τον κεντρικό ρόλο στη χάραξη και την υλοποίηση της στρατηγικής αξιοποίησης. Από την ίδρυση της, απέκτησε το μετοχικό κεφάλαιο και τους τίτλους τριών εταιρειών, οι οποίες βρίσκονται στο δεύτερο επίπεδο της πυραμίδας και για τους σκοπούς του νόμου χαρακτηρίστηκαν «άμεσες θυγατρικές»: το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας¹⁸⁰, το Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου¹⁸¹ και η Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου¹⁸². Κάθε άμεση θυγατρική διαχειρίζεται τα περιουσιακά στοιχεία

λειτουργικού κριτηρίου. Τη δεκαετία του 2000 αναβίωσε ως έννοια στη νομολογία ως απάντηση στην «καταιγίδα» των ιδιωτικοποιήσεων, μετά από μία περίοδο συρρίκνωσης της. Βλαχόπουλος Σ., Λιγότερο Κράτος δεν σημαίνει και συρρίκνωση της διοικητικής δικαιοσύνης: η αναβίωση των διφυών νομικών προσώπων, ΕφημΔΔ, 3/2009, σελ. 417-422.

¹⁷⁹ Τσιρώνας Α., Η νομική φύση του «Υπερταμείου» (της «Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας ΑΕ») και η δέσμευσή του από την αρχή της νομιμότητας, ό.π., σελ. 169 επ..

¹⁸⁰ Ιδρύθηκε με τον Ν. 3864/2010 «Περί ίδρυσης Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας» με σκοπό τη διατήρηση της σταθερότητας του ελληνικού τραπεζικού συστήματος.

¹⁸¹ Ιδρύθηκε με τον Ν. 3986/2011 και αποτέλεσε τον προάγγελο της ΕΕΣΥΠ, όπως αναλύθηκε στο Κεφάλαιο 1.

¹⁸² Ιδρύθηκε με τον Ν. 2636/1998 ως Ανώνυμη Εταιρεία Αξιοποίησης Περιουσίας ΕΟΤ με σκοπό τη διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων που ανήκουν στην κυριότητα του ΕΟΤ.

της ανεξάρτητα από τις άλλες, ενώ οι συναλλαγές μεταξύ της ΕΕΣΥΠ και των άμεσων θυγατρικών πραγματοποιούνται με διαφάνεια και όρους ελεύθερης αγοράς. Στη βάση της πυραμίδας βρίσκονται οι δημόσιες επιχειρήσεις που το μετοχικό τους κεφάλαιο μεταβιβάστηκε από 1.1.2018 στην Εταιρεία και οι οποίες χαρακτηρίστηκαν «λοιπές θυγατρικές». Πρόκειται πράγματι για ένα ανομοιογενές χαρτοφυλάκιο στα στρατηγικής σημασίας πεδία της ενέργειας, των μεταφορών και υποδομών, της τεχνολογίας και του εφοδιασμού¹⁸³. Οι δημόσιες αυτές επιχειρήσεις υπόκεινται σε κατάλληλη εποπτεία, υλοποιούν και υποστηρίζουν τις εφαρμοστέες τομεακές πολιτικές της Κυβέρνησης και αναλαμβάνουν κατόπιν ανάθεσης την παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος.

Πρέπει δε να σημειωθεί ότι η ΕΕΣΥΠ δεν έχει αποκτήσει μετοχικά δικαιώματα σε κοινές ανώνυμες εταιρείες για τις οποίες να αποφασίζει κυριαρχικά, αλλά σε δημόσιες επιχειρήσεις, ο σκοπός και οι υποχρεώσεις των οποίων καθορίζονται από την κείμενη νομοθεσία. Για το λόγο αυτό, αναλαμβάνει τον επιπρόσθετο στη μετοχική της ιδιότητα ρόλο του συντονισμού μεταξύ της ίδιας, του κράτους και των δημοσίων επιχειρήσεων, ώστε να διασφαλίζει ότι εφαρμόζονται οι οικείες κρατικές πολιτικές στον εκάστοτε τομέα ενδιαφέροντος, ότι οι υποχρεώσεις που αφορούν στην παροχή υπηρεσιών που εξυπηρετούν το γενικό συμφέρον κοστολογούνται και χρηματοδοτούνται, ώστε να μην καθίστανται οι εν λόγω εταιρείες ελλειμματικές και, τέλος, ότι τίθενται στις διοικήσεις τους δεσμευτικοί στόχοι λειτουργικής απόδοσης¹⁸⁴.

Με τις τελευταίες αλλαγές¹⁸⁵ που επέφερε ο νόμος 5131/2024, το πυραμιδοειδές αυτό σχήμα τείνει να εκλείψει. Και αυτό γιατί οι άμεσες θυγατρικές, το δεύτερο επίπεδο στην ανάλυση που προηγήθηκε, πλην της Εταιρείας Ακινήτων Δημοσίου, κατά την αντίληψη του νομοθέτη, δεν έχουν πλέον λόγο αυτοτελούς ύπαρξης. Συγκεκριμένα, οι νέες ρυθμίσεις προωθούν την αναδιοργάνωση και τον εκσυγχρονισμό της ΕΕΣΥΠ μέσω της απορρόφησης του ΤΑΠΠΕΔ και του ΤΧΣ¹⁸⁶. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νέου νόμου η τεχνογνωσία του ΤΧΣ και του ΤΑΠΠΕΔ μπορεί να συνδυαστεί με την αντίστοιχη της ΕΕΣΥΠ, προκειμένου η συντονισμένη δράση τους βραχυπρόθεσμα να οδηγήσει στην επίτευξη των καταστατικών τους σκοπών και μακροπρόθεσμα στην μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα της μητρικής εταιρείας. Παράλληλα, σκοπός του νομοθέτη -εκ του λόγου ότι ο νόμος αφήνει ανοιχτό το ενδεχόμενο παρεκκλίσεων από την κοινή διαδικασία

¹⁸³ Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τα στοιχεία του επίσημου site <https://growthfund.gr/ependyseis/to-chartofylakio-mas/> συγκαταλέγονται στις λοιπές θυγατρικές: Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ), ΕΤΒΑ Επιχειρηματικά και Βιομηχανικά Πάρκα (ΕΤΒΑ ΒΠΠΕ), Διεθνές Αεροδρόμιο Αθηνών (ΔΑΑ), ΓΑΙΑΟΣΕ, ΔΕΘ-Helexpro, Ανώνυμος Εταιρεία Διώρυγας Κορίνθου (ΑΕΔΙΚ), Όμιλος ΟΑΣΑ Συγκοινωνίες Αθηνών, Ελληνικές Αλυκές, Οργανισμός Κεντρικών Αγορών και Αλιείας (ΟΚΑΑ), Κεντρική Αγορά Θεσσαλονίκης (ΚΑΘ), Συμμετοχές 5G, Ελληνικά Ταχυδρομεία (και η 100% θυγατρική τους: ΕΛΤΑ Courier), καθώς και 23 περιφερειακά αεροδρόμια σε όλη την Επικράτεια, τελευταία προσπέλαση 16.09.2024.

¹⁸⁴ Ροζής Θ., Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας. Η νομική φύση του «Υπερταμείου» υπό το φως και των αποφάσεων ΣτΕ 1223 και 1224/2020, ΕφημΔΔ, 4/2020, σελ. 502.

¹⁸⁵ Πρόκειται για την προσθήκη στον Ν. 4389/2016 των άρθρων 188Α «Απορρόφηση Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου και Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας από την Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας» και 188Β «Ειδικές διατάξεις για την απορρόφηση του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου και Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας από την Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας».

¹⁸⁶ Κατά το άρθρο 188Α του Ν. 4389/2016, η απορρόφηση πραγματοποιείται με σύμβαση που υπογράφεται μεταξύ των διοικητικών συμβουλίων των απορροφώμενων εταιρειών και της Ε.Ε.ΣΥ.Π, με προσυπογραφή του αρμόδιου Υπουργού, ενώ επιπλέον για το απορροφώμενο ΤΧΣ προβλέπεται η κατάργηση με υπουργική απόφαση μέχρι το τέλος του 2024.

των εταιρικών μετασχηματισμών- φαίνεται να είναι η επιτάχυνση της διαδικασίας απορρόφησης δια συγχωνεύσεως. Αποτελεσματικότητα και ταχύτητα, συνεπώς, οι δύο άξονες για την μεταβολή της εταιρικής δομής της ΕΕΣΥΠ.

Η ιδιοτυπία του Υπερταμείου δεν αφορά μόνο την εταιρική του δομή, αλλά και την *εταιρική διακυβέρνηση*. Η ιδιοτυπία περί εταιρικής διακυβέρνησης είναι, όπως έχει διατυπωθεί, αποτέλεσμα της ανάγκης συγκερασμού της προαναφερθείσας διττής αποστολής της ΕΕΣΥΠ, τόσο ως μηχανισμού εκπλήρωσης διεθνών οικονομικών υποχρεώσεων της χώρας προς τρίτους όσο και ως κεντρικού οργανισμού διαχείρισης του δημόσιου πλούτου¹⁸⁷. Τα προβλεπόμενα εκ της νομοθεσίας όργανα που είναι επιφορτισμένα με αρμοδιότητες εταιρικής διακυβέρνησης είναι η Γενική Συνέλευση του μοναδικού μετόχου (εφεξής «ΓΣ»), το Διοικητικό Συμβούλιο (εφεξής «ΔΣ») και ένα *sui generis* όργανο, το Εποπτικό Συμβούλιο (εφεξής «Συμβούλιο Εταιρικής Διακυβέρνησης» μετά την τροποποίηση από το Ν. 5131/2024), η σύνθεση και οι αρμοδιότητες του οποίου προκάλεσαν αντιδράσεις.

Η ΓΣ του μοναδικού μετόχου, του ελληνικού δημοσίου, είναι το ανώτατο όργανο της εταιρεία, με όλες - σχεδόν - τις αρμοδιότητες του μετόχου μίας ανώνυμης εταιρείας. Μεταξύ αυτών η κυριότερη είναι η αρμοδιότητα να υιοθετεί τον Εσωτερικό Κανονισμό της ΕΕΣΥΠ¹⁸⁸, ο οποίος ρυθμίζει τη λειτουργία της και, ιδίως, την εταιρική διακυβέρνηση, την πολιτική επενδύσεων και την πολιτική μερισμάτων, καθώς επίσης και τον Μηχανισμό Συντονισμού, τη διαδικασία οργάνωσης της δράσης των επιμέρους θυγατρικών. Επιπλέον, έχει την αρμοδιότητα να εγκρίνει, κατόπιν πρότασης του ΔΣ, το στρατηγικό σχέδιο της ΕΕΣΥΠ, βάσει των γενικών στρατηγικών κατευθύνσεων του Υπουργού Οικονομικών.

Το ΔΣ είναι αποκλειστικά υπεύθυνο για τη διοίκηση της ΕΕΣΥΠ και την επίτευξη των καταστατικών της σκοπών. Αποφασίζει επί όλων των θεμάτων που σχετίζονται με τη διαχείριση της Εταιρείας, εκτός των θεμάτων που άπτονται στην αρμοδιότητα της ΓΣ και του Συμβουλίου Εταιρικής Διακυβέρνησης¹⁸⁹. Εκτός των αρμοδιοτήτων που προβλέπονται στο κοινό εταιρικό δίκαιο, το ΔΣ ενδεικτικά αναλαμβάνει συμβατικές υποχρεώσεις για λογαριασμό της Εταιρείας, αποφασίζει σχετικά με την άσκηση των δικαιωμάτων ψήφου της Εταιρείας, συμπεριλαμβανομένων του διορισμού και της ανάκλησης οργάνων διοίκησης των άμεσων και λοιπών θυγατρικών μέσω της γενικής συνέλευσης αυτών, εγκρίνει αποσχίσεις και μεταβιβάσεις περιουσιακών στοιχείων, αποφασίζει την υλοποίηση επενδύσεων κ.ά. Ως προς τη σύνθεση του, το ΔΣ αποτελείται από πέντε (5) έως εννέα (9) μέλη, τα οποία εκλέγονται για τετραετή θητεία. Κατ' απόκλιση, όμως, από πάγια βασική αρχή του δικαίου των ανωνύμων εταιρειών, ο διορισμός των μελών του δεν υπάγεται στην αρμοδιότητα της ΓΣ της ΕΕΣΥΠ. Την αρμοδιότητα αυτή έχει το Συμβούλιο Εταιρικής Διακυβέρνησης, που αποτελεί υιοθέτηση με παραλλαγμένα στοιχεία του γερμανικής προελεύσεως Εποπτικού Συμβουλίου και του δυαδικού συστήματος εταιρικής διακυβέρνησης που ισχύει στην γερμανική έννομη τάξη¹⁹⁰. Πρόκειται, λοιπόν, όχι μόνο για

¹⁸⁷ Ροζής Θ., Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας. Η νομική φύση του «Υπερταμείου» υπό το φως και των αποφάσεων ΣτΕ 1223 και 1224/2020, ό. π., σελ.500.

¹⁸⁸ άρθρο 190 του Ν. 4389/2016.

¹⁸⁹ άρθρο 192 παρ. 2 του Ν. 4389/2016.

¹⁹⁰ Στο δυαδικό σύστημα η διοίκηση και ο έλεγχος της εταιρείας ασκούνται από δύο διαφορετικά όργανα, την «εκτελεστική διοίκηση» και το «εποπτικό συμβούλιο», τα μέλη του οποίου - μεταξύ αυτών και εκπρόσωποι των εργαζομένων - εκλέγονται από τη γενική συνέλευση. Αντιθέτως, στην ελληνική έννομη τάξη ισχύει το αγγλικής προελεύσεως μονιστικό σύστημα, όπου το διοικητικό όργανο είναι το διοικητικό συμβούλιο, τα μέλη του οποίου

υιοθέτηση μεθόδων διαχείρισης του ιδιωτικού τομέα στη δημόσια διοίκηση, το New Public Management, όπως συνηθίζεται να απαντάται στη βιβλιογραφία, αλλά για μία μεταφύτευση στην ελληνική έννομη τάξη κανόνων του αλλοδαπού δικαίου, γεγονός που αποδεικνύει το διεθνικό στοιχείο του εγχειρήματος.

Το Συμβούλιο Εταιρικής Διακυβέρνησης αποτελείται από πέντε (5) μέλη, τρία (3) εκ των οποίων διορίζονται από τον Υπουργό Οικονομικών και δύο (2) μέλη, μεταξύ των οποίων ο Πρόεδρος, επιλέγονται από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Υπό το προγενέστερο καθεστώς, ο διορισμός των μελών υπέκειτο στη σύμφωνη γνώμη του μέρους που δεν διόριζε, δηλαδή ο διορισμός των προερχόμενων από τον Υπουργό Οικονομικών μελών προϋπέθετε τη σύμφωνη γνώμη του ΕΜΣ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και το αντίστροφο¹⁹¹. Εκτός της διαδικασίας ανάδειξης των μελών, με τις νέες τροποποιήσεις¹⁹², εμφανίζονται και οι αρμοδιότητες του ΣΕΔ, πρώην Εποπτικού Συμβουλίου, αποσιλωμένες¹⁹³. Ειδικότερα, το ΣΕΔ δεν έχει πλέον την αρμοδιότητα να προσυπογράψει την απόφαση του ΔΣ για την πρόωγη ανάκληση μελών των ΔΣ των άμεσων θυγατρικών ούτε την αρμοδιότητα να προσυπογράψει την τροποποίηση του Εσωτερικού Κανονισμού των άμεσων θυγατρικών. Κάτι τέτοιο είναι ευνόητο λόγω της απορρόφησης των 2 εκ των 3 άμεσων θυγατρικών. Επιπροσθέτως, το ΣΕΔ δεν καθορίζει πλέον άμεσα τις αμοιβές των μελών ΔΣ, αλλά την πολιτική αποδοχών, ενώ τέλος, καταργείται η προσυπογραφή του για τις αυξήσεις του μετοχικού κεφαλαίου της ΕΕΣΥΠ και προστίθεται, ως πρωταρχική αρμοδιότητα, η αξιολόγηση του έργου του ΔΣ. Κατά τούτο η μετονομασία του οργάνου από Εποπτικό Συμβούλιο σε Συμβούλιο Εταιρικής Διακυβέρνησης δεν είναι τυχαία. Αντανακλά, κατ' ουσίαν, την επιδίωξη απομάκρυνσης από το ανεπίκαιρο πλέον θεσμικό οικοδόμημα της ΕΕΣΥΠ της μνημονιακής εποχής και την αποτελεσματική αναμόρφωσή της μέσω της περιχαράκωσής του εποπτικού οργάνου περισσότερο αν όχι καθ' ολοκληρίαν στον αρμόζοντα εποπτικό του ρόλο.

εκλέγονται κατά κανόνα από τη γενική συνέλευση των μετόχων. Λιβαδά Χ., Το ΔΣ της Ανώνυμης Εταιρείας και οι κανόνες εταιρικής διακυβέρνησης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 177 επ. Εν προκειμένω, η διάρθρωση της ΕΕΣΥΠ όχι μόνο παρουσιάζει απόκλιση από το ελληνικό σύστημα, αλλά και από το αντίστοιχο γερμανικό, δεδομένης της ιδιόμορφης ανάδειξης των μελών του, όπως εξηγείται στη συνέχεια.

¹⁹¹ παρ. 2 άρθρο 191 του Ν.4389/2016 πριν την τροποποίηση του Ν. 5131/2024 κατά το οποίο «2. Το Εποπτικό Συμβούλιο αποτελείται από πέντε (5) μέλη που διορίζονται από τη Γενική Συνέλευση του μοναδικού μετόχου, σύμφωνα με τα κατωτέρω: α) τρία (3) μέλη επιλέγονται από τον μοναδικό μέτοχο, **κατόπιν σύμφωνης γνώμης** της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας που ενεργούν από κοινού, β) δύο (2) μέλη, μεταξύ των οποίων ο Πρόεδρος του Εποπτικού Συμβουλίου, επιλέγονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, ενεργώντας από κοινού, **κατόπιν σύμφωνης γνώμης** του Υπουργού Οικονομικών».

¹⁹² Άρθρο 9 - Τροποποίηση του άρθρου 191 του Ν. 4389/2016.

¹⁹³ παρ. 4 άρθρο 191 του Ν. 4389/2016, πριν την τροποποίηση του Ν. 5131/2024, κατά το οποίο: «4. Το Εποπτικό Συμβούλιο αποφασίζει επί των κατωτέρω θεμάτων: α. Εκλέγει και διορίζει τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της Εταιρείας υπό τις προϋποθέσεις που αναφέρονται κατωτέρω στο άρθρο 192. β. Ανακαλεί τον διορισμό των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της Εταιρείας. γ. **Καθορίζει τις αμοιβές των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της Εταιρείας** και εγκρίνει τις εργασιακές ή άλλες συμβάσεις σύμφωνα με τις οποίες παρέχουν υπηρεσίες στην Εταιρεία, σύμφωνα με το άρθρο 194. δ. **Προσυπογράφει την απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της Εταιρείας για την ανάκληση, προ της λήξης της θητείας τους, του διορισμού των μελών των Διοικητικών Συμβουλίων των άμεσων θυγατρικών της Εταιρείας, εξαιρουμένων των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής και του Γενικού Συμβουλίου του ΤΧΣ ... στ. Προσυπογράφει την πρόταση του Διοικητικού Συμβουλίου προς τη Γενική Συνέλευση του μοναδικού μετόχου για οποιαδήποτε τροποποίηση του Καταστατικού της Εταιρείας ... η. Προσυπογράφει την πρόταση του Διοικητικού Συμβουλίου προς τη Γενική Συνέλευση του μοναδικού μετόχου για οποιαδήποτε αύξηση μετοχικού κεφαλαίου της Εταιρείας...**

Κομβικής σημασίας για την κατανόηση του νέου θεσμού διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας είναι η *επιχειρησιακή λειτουργία*, ήτοι το θεσμικό πλαίσιο λήψης των αποφάσεων εκ μέρους των διοικητικών οργάνων της Εταιρείας. Τη λειτουργία του Υπερταμείου διέπει εκτός από το νομοθετικό¹⁹⁴ και ένα εξαντλητικό κανονιστικό πλαίσιο, που αποτυπώνεται στο Καταστατικό και τον Εσωτερικό Κανονισμό της. Σύμφωνα με το άρθρο 189 Ν.4389/2016¹⁹⁵, ο εσωτερικός Κανονισμός περιλαμβάνει θέματα εταιρικής διακυβέρνησης, κώδικα δεοντολογίας, σύγκρουσης συμφερόντων και υποχρεώσεις εμπιστευτικότητας, λογιστικά πρότυπα, Κανονισμό διαδικασιών ανάθεσης συμβάσεων ειδικών καθηκόντων σε μη εκτελεστικά μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου, Επενδυτική και Μερισματική Πολιτική και Μηχανισμό Συντονισμού, ο οποίος περιγράφει μεταξύ άλλων και θέματα συνεργασίας μεταξύ των λοιπών θυγατρικών και του Ελληνικού Δημοσίου. Ο Εσωτερικός Κανονισμός, εδραζόμενος στις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές και τις κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ, υιοθετείται από τη ΓΣ του μοναδικού μετόχου. Ταυτόχρονα ο επιχειρησιακός χάρτης της ΕΕΣΥΠ αποτυπώνεται στο Στρατηγικό της Σχέδιο. Το σχέδιο¹⁹⁶, που καταρτίζεται βάσει στρατηγικών κατευθύνσεων του Υπουργού Οικονομικών και εγκρίνεται από τη Γενική Συνέλευση, περιλαμβάνει τους στόχους αξιοποίησης ή ιδιωτικοποίησης των περιουσιακών στοιχείων της Εταιρείας. Επί τη βάση του πλαισίου στρατηγικής, λοιπόν, η ΕΕΣΥΠ εκπονεί το επιχειρησιακό της έργο, επιδιώκοντας και δεσμευόμενη μόνο από στόχους που είναι σύμφωνοι με την ασκούμενη από τον μέτοχό της πολιτική, με εμφανή την διασύνδεση και την αλληλεξάρτηση μεταξύ του μοναδικού μετόχου και του ΔΣ εν τη απουσία οποιασδήποτε εκ του νόμου ανάμειξης του Εποπτικού Συμβουλίου¹⁹⁷.

1.3. Διαδικασία αξιοποίησης

Αρμόδιο για να αποφασίσει τις πρόσφορες μεθόδους αξιοποίησης και τη διαδικασία για την επιλογή των αντισυμβαλλομένων προκειμένου να συναφθούν οι σχετικές συμβάσεις είναι το ΔΣ της ΕΕΣΥΠ¹⁹⁸. Πριν από την αξιοποίηση οποιουδήποτε περιουσιακού στοιχείου της Εταιρείας ή των άμεσων θυγατρικών της, λαμβάνει χώρα υποχρεωτικά αποτίμηση της αξίας του εν λόγω περιουσιακού στοιχείου, σύμφωνα με τα αναφερόμενα στον Εσωτερικό Κανονισμό¹⁹⁹. Αντί της αποτίμησης είναι δυνατό να δοθεί αιτιολογημένη γνώμη (fairness opinion) πιστωτικού ιδρύματος ή εταιρείας επενδύσεων για το δίκαιο και το εύλογο της προτεινόμενης συναλλαγής. Η Εταιρεία και οι άμεσες θυγατρικές της, εξαιρούμενων των απορροφώμενων ΤΧΣ και ΤΑΙΠΕΔ, έχουν στη διακριτική τους ευχέρεια όλες τις κατάλληλες μεθόδους προκειμένου, *«κατά τρόπο επαγγελματικό, να διαχειρίζονται, να διατηρούν, να αυξάνουν την αξία, να αξιοποιούν τα περιουσιακά τους στοιχεία και να επιτυγχάνουν το σκοπό τους»*²⁰⁰. Μέθοδοι αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων που παρατίθενται στον νόμο είναι η πώληση, η μεταβίβαση εμπράγματων ή ενοχικών δικαιωμάτων, η μίσθωση, η παραχώρηση της δικαιώματος χρήσης, η ανάθεση της διαχείρισης, η σύσταση

¹⁹⁴ Ν. 4389/2016, όπως εκάστοτε ισχύει.

¹⁹⁵ βλ. και <https://growthfund.gr/etairiki-diakyvernisi/esoterikos-kanonismos/> τελευταία προσπέλαση: 18.09.2024.

¹⁹⁶ άρθρο 190 παρ. 2 περ. α του Ν. 4389/2016.

¹⁹⁷ Ροζής Θ., Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας. Η νομική φύση του «Υπερταμείου» υπό το φως και των αποφάσεων ΣτΕ 1223 και 1224/2020, ό. π., σελ. 502.

¹⁹⁸ άρθρο 201 παρ. 4 του Ν.4389/2016.

¹⁹⁹ άρθρο 201 παρ. 5 του Ν. 4389/2016.

²⁰⁰ άρθρο 201 παρ. 1 του Ν. 4389/2019.

πραγματικού ή προσωπικού δικαιώματος και η τιτλοποίηση απαιτήσεων²⁰¹. Εκ πρώτης όψεως, φαίνεται ότι η ΕΕΣΥΠ μετέρχεται σε μεγάλο βαθμό τις ίδιες μεθόδους ιδιωτικοποίησης περιουσιακών στοιχείων με το ΤΑΙΠΕΔ. Υπάρχει, ωστόσο, μία θεμελιώδης διαφοροποίηση, αναγόμενη στην αλλαγή σκεπτικού του νομοθέτη. Αυτή αποτυπώνεται εμμέσως στην αναφορά περί *διαχείρισης των περιουσιακών στοιχείων επί σκοπώ διατήρησης ή επαύξησης της αξίας τους*. Δεν τίθεται ως αυτοσκοπός, όπως στην πρώτη φάση της δημοσιονομικής προσαρμογής, η άμεση και βεβιασμένη διενέργεια ιδιωτικοποιήσεων στις λεγόμενες τιμές «απελπισίας» (distress prices), που οδήγησαν σε κάποιες περιπτώσεις²⁰² σε μία ανεπίτρεπτη μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων σε τιμές κατώτερες της πραγματικής τους αξίας (sell-off). Αντιθέτως, σύγχρονες πρακτικές επαγγελματικής διαχείρισης και διαρθρωτικές αλλαγές (πχ φορολογικά κίνητρα, περιβαλλοντική και χωροταξική νομοθεσία κ. ά) συμβάλλουν στην πρόσδοση αξίας στα υποτιμημένα περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου προς προσέλκυση επενδυτικού ενδιαφέροντος. Ειδικότερα, από τα κέρδη της ΕΕΣΥΠ ποσοστό 50% καταβάλλεται και διατίθεται για τους σκοπούς του Ν. 4336/2015, ενώ το υπόλοιπο 50% αποδίδεται στο Δημόσιο για να χρησιμοποιηθεί για επενδύσεις, με ένα μέρος αυτού να χρησιμοποιείται από την ίδια την εταιρεία για επενδύσεις ή την κάλυψη μελλοντικών ζημιών²⁰³. Πρόκειται, συνεπώς, για μία διαδικασία καταστρωμένη με ορθολογικότητα και μακρόπνοο ορίζοντα.

2. Η (αντι)-συνταγματικότητα (;) του μορφώματος

2.1. Ιδιωτικοποίηση της αρμοδιότητας ιδιωτικοποίησης

Αναντίρρητα, όπως έχει ήδη αναδειχθεί, η περίοδος της οικονομικής κρίσης έδωσε το έναυσμα για την αναμόρφωση των πολιτικών διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας και συνακόλουθα οδήγησε σε μία επαναξιολόγηση της πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων. Στο πλαίσιο αυτής της επαναξιολόγησης, προέκυψε η νέα τάση στα ελληνικά δεδομένα, η ιδιωτικοποίηση της αρμοδιότητας ιδιωτικοποίησης. Αυτή επήλθε αρχικά και εν μέρει με τον Ν. 3986/2011 και την ίδρυση του ΤΑΙΠΕΔ και στη συνέχεια και οριστικά πλέον με τον Ν. 4389/2016 με την ανάθεση της αρμοδιότητας αυτής στην ιδρυθείσα ΕΕΣΥΠ. Το κλασικό σχήμα της σύστασης εκ του νόμου ενός διοικητικού οργάνου ενταγμένου στην κεντρική κρατική διοίκηση, εν προκειμένω στην οργανική ενότητα του Υπουργείου Οικονομικών και επιφορτισμένου με την χάραξη της κυβερνητικής πολιτικής στο πεδίο των ιδιωτικοποιήσεων εγκαταλείφθηκε. Τη θέση του πήρε η τακτική να μεταβιβάζονται περιουσιακά στοιχεία του δημοσίου- σε ΝΠΙΔ - έμμεσα στο ΤΑΙΠΕΔ και άμεσα στην ΕΕΣΥΠ - με τη μορφή ανώνυμων εταιρειών, το μετοχικό κεφάλαιο των οποίων

²⁰¹ άρθρο 201 παρ. 2, 3 του Ν. 4389/2016.

²⁰² Ενδεικτικά, τον Μάιο του 2014, το Ταμείο προχώρησε στην πώληση 2 χαρτοφυλακίων ακινήτων, με 14 ακίνητα έκαστο, που στέγαζαν δημόσιες υπηρεσίες με συμφωνία πώλησης και επαναμίσθωσης. Η κίνηση αυτή επικρίθηκε έντονα, δεδομένου ότι συντελέστηκε με επαχθείς μισθωτικούς για το Δημόσιο όρους, με ποσό τριπλάσιο του οφέλους που είχε από την πώλησή τους. Σαχπάζη Ι., Εφαρμογή-Αξιολόγηση και Διαμόρφωση Πολιτικής για τη Δημόσια Ακίνητη Περιουσία, Διδακτορική Διατριβή, ΔΠΘ, 2020, σελ. 338-339.

²⁰³ άρθρο 199 του Ν. 4389/2016.

ανήκει εξ ολοκλήρου στο κράτος. Συντελείται, επομένως, μία τυπική και περιουσιακή ιδιωτικοποίηση που αποτελεί τον πρόδρομο της ουσιαστικής ιδιωτικοποίησης, έννοιες που ήδη έχουν τύχει ανάλυσης.

Η συλλογιστική αυτή, από πλευράς διοικητικής επιστήμης, απηχεί ένα γενικότερο σύγχρονο φαινόμενο μετασχηματισμού της δημόσιας διοίκησης· την αμφισβήτηση του βεβαιωμένου μοντέλου της ισχυρής κεντρικής διοίκησης και της κάθετης ιεραρχίας και την εδραίωση μίας νέας προσέγγισης, αυτής του New Public Management. Η χρονική συγκυρία για την αμφισβήτηση του κλασικού μοντέλου και την εδραίωση του μοντέρνου δεν ήταν τυχαία. Η αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης, όπως και κάθε κρίσης, άλλωστε, απαιτούσε άμεσα αποτελέσματα με την μεγαλύτερη δυνατή εξοικονόμηση πόρων, στοιχεία που εξ ορισμού συνοδεύουν το δημόσιο management²⁰⁴. Βασική αρχή του τελευταίου ο διαχωρισμός της χάραξης από την εφαρμογή των πολιτικών, η οποία γίνεται από αυτόνομους φορείς που κείνται εκτός της ιεραρχικής πυραμίδας της Διοίκησης. Η ΕΕΣΥΠ, καίτοι έχει ως μοναδικό μέτοχο το Ελληνικό Δημόσιο που παρέχει, μέσω του Υπουργού Οικονομικών, τις γενικές κατευθύνσεις για την αποτύπωση του Στρατηγικού της Σχεδίου, τελεί σε σχέση απόστασης από την πολιτική ηγεσία, κατά το αγγλοσαξωνικό πρότυπο (“at arm’s length from the state”)²⁰⁵.

Αυτή η σχέση απόστασης, από πλευράς νομικής επιστήμης και ειδικότερα συνταγματικού δικαίου, εγείρει δικαιολογημένο προβληματισμό. Η αρχή της νομιμότητας έχει την έννοια ότι «η διοικητική δράση είναι παράνομη όχι απλώς όταν είναι αντίθετη προς τους κείμενους ως προς αυτή κανόνες δικαίου, αλλά γενικότερα, όταν δεν βρίσκει έρεισμα στις διατάξεις εκείνες, οι οποίες καθορίζουν το πλαίσιο, το περιεχόμενο και τον τρόπο άσκησης της αρμοδιότητας των οργάνων που αναπτύσσουν τη δράση αυτή²⁰⁶» (αρχή της νομιμότητας υπό την θετική έννοια). Αντίθετα, στον χώρο του ιδιωτικού δικαίου, ισχύει η αρχή της νομιμότητας υπό την αρνητική έννοια, η οποία έχει λιγότερο αυστηρό περιεχόμενο και συνίσταται «στο ότι καθένας μπορεί να πράττει ή να παραλείπει οτιδήποτε δεν απαγορεύεται από τους κανόνες δικαίου που συνθέτουν αυτό το τμήμα της έννομης τάξης»²⁰⁷. Η ΕΕΣΥΠ, κατά τον ιδρυτικό της νόμο και από την προηγηθείσα ανάλυση (I.1.3.), έχει συσταθεί ως ΝΠΔ για τη εξυπηρέτηση ενός ειδικού δημόσιου σκοπού. Παρά το γεγονός ότι το Υπερταμείο υπόκειται σε ένα εξαιρετικό νομικό καθεστώς σε σχέση με τις κοινές ανώνυμες εταιρείες, δεν μπορεί να συναχθεί εξ αυτού του καθεστώτος ότι δεσμεύεται από την αρχή της νομιμότητας με τη θετική έννοια. Το Υπερταμείο υπόκειται στο ειδικό αυτό πλέγμα διατάξεων μόνο υπό την έννοια ότι δεν επιτρέπεται να παραβιάσει τις προβλεπόμενες ρυθμίσεις και επομένως, ακόμη και υπό τη συγκεκριμένη δέσμευση, δεν στερείται της συμβατικής του ελευθερίας. Συνεχίζει να διατηρεί αναλλοίωτη την αυτονομία της βούλησής του, πράγμα που προκύπτει και από το άρθρο 185 παρ. 3 του Ν.4389/2016 «*Η Εταιρεία μπορεί να προβαίνει σε κάθε*

²⁰⁴ Μιχαλόπουλος Ν., Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2003, σ. 60 επ.. Οι διαφορές μεταξύ της δημόσιας γραφειοκρατίας και του δημοσίου management είναι: βραχυπρόθεσμος προγραμματισμός/ μακροπρόθεσμος προγραμματισμός, στατική στοχοθεσία/ δυναμική στοχοθεσία, αποφυγή λαθών/ επιδίωξη επιτυχίας, δευτερεύουσας σημασίας οι οικονομικοί πόροι/ πρωτεύουσας σημασίας οι οικονομικοί πόροι, ιεραρχική και άκαμπτη δομή/ απέριτη δομή, περιορισμένη εκχώρηση της εκούσιας λήψης αποφάσεων/ μέγιστη εκχώρηση της εξουσίας λήψης αποφάσεων, έμφαση στους τύπους/ έμφαση στα αποτελέσματα.

²⁰⁵ Παπατόλιας Α., Θεωρία και πράξη του Επιτελικού Κράτους, εκδόσεις Σάκκουλα, 2021, σελ. 140.

²⁰⁶ Παυλόπουλος Π., Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1989, σελ. 282 σε: Βλαχόπουλος Σ., Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης, ό.π., σελ. 21-22.

²⁰⁷ Παυλόπουλος Π., Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1989, σελ. 281 σε: Βλαχόπουλος Σ., Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης, ό.π., σελ. 21-22.

ενέργεια προκειμένου να εκπληρώνει τον σκοπό της εντός του πλαισίου που τίθεται από τις διατάξεις του παρόντος νόμου».

Σε νομοθετικό επίπεδο, λοιπόν, λαμβάνεται η απόφαση μόνον ως προς το είδος και τον αριθμό των αυτοδικαίως μεταβιβαζόμενων στην ΕΕΣΥΠ περιουσιακών στοιχείων. Είναι αυτονόητο ότι η απόφαση για το ποια περιουσιακά στοιχεία, περνώντας στην κυριότητα της ΕΕΣΥΠ, ενδέχεται να έχουν τύχη ιδιωτικοποίησης, λόγω των τεράστιων κοινωνικοπολιτικών προεκτάσεων της, θα πρέπει να λαμβάνεται από τον δημοκρατικά νομιμοποιημένο νομοθέτη. Η αρμοδιότητα λήψης της απόφασης για την πραγματική τύχη των περιουσιακών στοιχείων, όμως, μετατοπίζεται από το Δημόσιο σε ένα ΝΠΙΔ, το οποίο διαδραματίζει το ρόλο του διαμεσολαβητή, διοργανώνοντας με τη συμβατική ελευθερία που αρμόζει στη νομική του φύση τη διαδικασία της αξιοποίησης, όπως ως άνω αναλύθηκε. Είναι θεμιτή μία τέτοια επιλογή; Τα επιχειρήματα και της θετικής και της αρνητικής απόκρισης στο ως άνω ερώτημα είναι κατ' ουσίαν απαντήσεις στο ερώτημα «είναι η αρμοδιότητα ιδιωτικοποίησης μία δημόσια εξουσία;» και περαιτέρω «υπό το ισχύον καθεστώς υπάρχει πραγματική μεταβίβαση αυτής;».

Από τη μία πλευρά, η ΕΕΣΥΠ περιορίζεται σε έναν αμιγώς επιχειρησιακό ρόλο, ήτοι τη διενέργεια των διαδικασιών ιδιωτικοποίησης και εν γένει τη διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων με βάση τις στρατηγικές κατευθύνσεις που της παρέχονται από την εκτελεστική εξουσία, χωρίς να καταλείπεται σε αυτήν περιθώριο κυριαρχικής εκτίμησης ως προς την παραμονή ή μη ενός περιουσιακού στοιχείου στο Ελληνικό Δημόσιο. Επίσης, η Εταιρεία περιορίζεται στη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, η οποία κατά πάγιο νομολογιακό κανόνα, σε αντίθεση με τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας, δεν συνιστά άσκηση δημόσιας εξουσίας, αλλά συναλλακτική δραστηριότητα²⁰⁸. Τέλος, έχει υποστηριχθεί και ότι τυπική ιδιωτικοποίηση ως νομική κατηγοριοποίηση ουσιαστικά δεν υφίσταται²⁰⁹ διότι το κράτος εξακολουθεί να λαμβάνει τις κομβικής σημασίας αποφάσεις, με άλλη, όμως, μορφή, ώστε να ανταποκρίνεται στις εκάστοτε ανάγκες με την ευελιξία και την αποτελεσματικότητα των ιδιωτικών προτύπων. Από την άλλη πλευρά κατανοητός είναι και ο αντίλογος που θα μπορούσε να αναπτυχθεί· ότι ως δημόσια πολιτική είναι σύμφυτη με την κυριαρχία του κράτους και δεν μπορεί να ασκείται από ένα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου²¹⁰. ότι δεν υφίσταται κάποια κρατική αρχή εξοπλισμένη με την εξουσία εποπτείας, όπως συμβαίνει στις περιπτώσεις ιδιωτικοποίησης μίας δημόσιας επιχείρησης, αλλά μία *suī generis* ενδοεταιρική εποπτεία της εταιρικής διοίκησης²¹¹, το συμβούλιο εταιρικής διακυβέρνησης, το οποίο, μάλιστα, συγκροτείται και με την συμμετοχή των ευρωπαϊκών θεσμών· ακόμα δε και η άποψη που θέλει την τυπική ιδιωτικοποίηση μία προσημαστική επιλογή, ένα τέχνασμα για να μπορέσει το κράτος να αποδεσμεύει τη δράση του από την αυστηρότητα των δημοσίου δικαίου κανόνων και να κινείται

²⁰⁸ Λάππα Ε., Τεχνικές αποφυγής του ακυρωτικού ελέγχου στο πεδίο της ιδιωτικοποίησης δημόσιων επιχειρήσεων, σελ. 10, https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2015/05/2015_Lappa-Eleni_03.pdf, τελευταία προσπέλαση, 21.09.2024

²⁰⁹ Καϊδατζής Α., Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, ό. π., σελ. 29 και τις εκεί παρατιθέμενες παραπομπές της γερμανικής βιβλιογραφίας, όπου γίνεται λόγος περί φαινομενικής ιδιωτικοποίησης ή ψευδοιδιωτικοποίησης.

²¹⁰ Κατά τη γνώμη της Συμβούλου Καραμανώφ Μ. (μειοψηφία), στην υπόθεση ΟλΣτΕ 668/2012, αναφορικά με τη συνταγματικότητα του Μνημονίου και του Ν. 3845/2010, «στην έννοια των κυριαρχικών δικαιωμάτων εμπεριέχεται, κατά μείζονα λόγο, και το δικαίωμα άσκησης δημόσιας πολιτικής από τα συντεταγμένα όργανα του Κράτους (Βουλή, Κυβέρνηση) κατά τρόπο ανεξάρτητο και μη υποκείμενο σε νομική δέσμευση έναντι τρίτων.

²¹¹ Σημαντήρας Ν., Ιδιωτικοποιήσεις και δημόσιο συμφέρον, ΘΠΔΔ, 1/2019, σελ. 10.

μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, επιλέγοντας το είδος της νομιμότητας που θα το διέπει²¹². Και αυτό ακόμα και στο πλαίσιο της αρμοδιότητας για το ευαίσθητο και υψηλής πολιτικής ζήτημα της διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας.

Είναι αλήθεια ότι σε επίπεδο νομολογίας αυτή η έστω τυπική ιδιωτικοποίηση της αρμοδιότητας ιδιωτικοποίησης δεν αντιμετωπίστηκε ποτέ ευθέως. Πώς θα μπορούσε, άλλωστε, να γίνει κάτι τέτοιο αφ' ης στιγμής η ΕΕΣΥΠ ιδρύταν με νόμο προς εξειδίκευση και εκπλήρωση των δανειακών δεσμεύσεων, χωρίς να καταλείπεται επ' ουδενί περιθώριο έκδοσης εκτελεστών πράξεων διοικητικού οργάνου; Την απάντηση στο ερώτημα αυτό έδωσε εμμέσως και σιωπηρώς και μάλιστα δύο φορές το ΣτΕ: την πρώτη φορά στην παραπεμπτική στην Ολομέλεια 1223/2020 και τη δεύτερη στην 190/2022, δείχνοντας σε ένα ανεπαίσθητο βαθμό τη στάση του έναντι του ζητήματος. Ο δικαστής καλούμενος να κρίνει επί της αυτοδίκαιης εκ του νόμου (άρθρα 196-197 Ν. 4389/2016)²¹³ μεταβίβασης περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου στην ΕΕΣΥΠ δεν «απενίψατο τας χείρας του», αναφωνώντας «Αθώς ειμί από του αίματος τούτου», ήτοι αποδεχόμενος το ακυρωτικό ανέλεγκτο των προσβαλλόμενων πράξεων.

Αντιθέτως, προκειμένου να διασφαλίσει το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, η αναφώνηση του ήταν η εξής: «Ο αποκλεισμός του ακυρωτικού ελέγχου των πράξεων της νομοθετικής λειτουργίας ισχύει και στην περίπτωση του τυπικού απλώς νόμου, δηλαδή στην περίπτωση κατά την οποία ο νόμος δεν θεσπίζει γενικούς κανόνες δικαίου, αλλά εισάγει ατομικές ρυθμίσεις, μη κωλύμενος σε τούτο από το Σύνταγμα. Ακόμα δε και όταν η εκ του νόμου ατομική ρύθμιση έννομης σχέσης ή κατάσταση είναι εξαντλητική και δεν καταλείπεται στην εκτελεστική λειτουργία αρμοδιότητα για την έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων, ο ακυρωτικός δικαστής, τηρώντας τον κανόνα του άρθρου 95 παρ. 1 στοιχείο α' του Συντάγματος, αδυνατεί να ελέγξει ευθέως την, υπό μορφή τυπικού νόμου, ατομική ρύθμιση. Δύναται, όμως, στην περίπτωση αυτή, ενόψει των οριζόμενων στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, το οποίο κατοχυρώνει το ατομικό δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας, εκδήλωση της οποίας είναι και ο κατά το άρθρο 95 παρ. 1 στοιχείο α' του Συντάγματος ακυρωτικός έλεγχος, να δέχεται ως προσβλητή ενώπιόν του κάθε πράξη οργάνου της Διοίκησης η οποία εκδίδεται προς εκτέλεση των οριζόμενων στον νόμο, έστω και αν η έκδοσή της δεν προβλέπεται ρητώς σε αυτόν. Τούτο δε διότι, άλλως, ο θιγόμενος από την ατομική ρύθμιση του νόμου και μη δυνάμενος να ζητήσει ευθέως την ακύρωσή της θα εστερείτο του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, κατά παράβαση του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος...»²¹⁴. Ο δικαστής, λοιπόν, διασφάλισε την παροχή δικαστικής προστασίας και ταυτόχρονα διέσωσε τη δικαιοδοσία του με το ευρηματικό τέχνασμα να δεχτεί ως προσβαλλόμενες πράξεις δευτερεύουσες (οι πράξεις του Προϊσταμένου της Μονάδας Αποκρατικοποιήσεων, Διαχείρισης Κινητών Αξιών και Επιχειρησιακού Σχεδιασμού με τις οποίες ολοκληρώθηκε η μεταβίβαση της ΕΥΔΑΠ στην

²¹² Τροβά Ε., Και όνομα μεν «Ανώνυμος Εταιρία» κέκληται... θεσμικές μεταμφιέσεις και σημειωτικά πειράματα ως άσκηση πολιτικών επιλογών και ιστορικής συνέπειας, ΔΔικ, 5/1995, σελ. 1099-1119, Γιαννακόπουλος Κ., Ο νεοφεουδαρχικός συνταγματισμός, εκδόσεις Σάκκουλα, 2022, σελ. 123.

²¹³ Ο νομοθέτης μέσω της αυτοδίκαιης μεταβίβασης περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου στην ΕΕΣΥΠ δεν καταλείπει πεδίο έκδοσης πράξεων διοικητικών αρχών, με αποτέλεσμα η αρμοδιότητα ελέγχου των ιδιωτικοποιήσεων να μετατίθεται στον πολιτικό δικαστή. Σύμφωνα με μία άποψη που έχει εκφραστεί στη θεωρία, πρόκειται περί μεθόδευσης. Καϊδατζής Α., Λάλπα Ε., «Η Ιδιωτικοποίηση της αρμοδιότητας ιδιωτικοποίησης»: Ένα συνταγματικό πρόβλημα, ό.π., σελ. 321.

²¹⁴ ΟλΣτΕ 190/2022, σκ. 7.

ΕΕΣΥΠ), ο οποίος σε άλλη περίπτωση θα θεωρούνταν απλές πράξεις εκτέλεσης, στερούμενες εκτελεστότητας και θα οδηγούσαν στην απόρριψη της αίτησης ως απαράδεκτης.

Η επιλογή αυτή δεν θέτει απλώς ένα ζήτημα που μένει στο στάδιο του παραδεκτού. Λανθάνει σε αυτή μία ουσιαστική κρίση, η οποία μάλλον επισκιάστηκε λόγω της κατ' ουσίαν κρίσης του δικαστηρίου στις υποθέσεις αυτές και δεν έλαβε τη δέουσα νομική ανάλυση. Το ΣτΕ φαίνεται πως εμμέσως και διακριτικά αμφισβητεί την ίδια τη θεμελιώδη επιλογή του νομοθέτη, την ιδιωτικοποίηση της αρμοδιότητας ιδιωτικοποίησης²¹⁵. Η αμφισβήτηση αυτή δεν γίνεται ευθέως, δηλαδή ως διατύπωση κρίσης περί της συνταγματικότητας της ιδιωτικοποίησης της αρμοδιότητας αυτής. Η έμμεση επίδιωξη του δικαστή να κρατήσει πάση θυσία για τον εαυτό του την κρίση περί της τυπικής ιδιωτικοποίησης που συντελείται δια της μεταβίβασης στην ΕΕΣΥΠ των περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου ανάγεται σε μία γενικότερη συλλογιστική: οι ιδιωτικοποιήσεις δεν είναι ένα ζήτημα που ενδιαφέρει μόνον τους υποψήφιους επενδυτές, ώστε οι οποίες διαφορές ανακύψουν κατά το στάδιο της ουσιαστικής ιδιωτικοποίησης να υπαχθούν στην αρμοδιότητα των πολιτικών δικαστηρίων. Πολλώ δε μάλλον είναι ένα μείζον πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό ζήτημα που επηρεάζει την ζωή της Χώρας, επαναπροσδιορίζοντας τους όρους απόλαυσης και χρήσης των αγαθών και των υπηρεσιών από το κοινωνικό σύνολο²¹⁶.

2.2. Το δίπολο της ρητορικής περί αντισυνταγματικότητας: δημοκρατική νομιμοποίηση και εθνική κυριαρχία

Γενικότερο σύμπτωμα του δημοσιονομικά λοιμώδους νοσήματος²¹⁷ ήταν η συμπίεση του κράτους αφενός μεταξύ της ανάγκης ύπαρξης εθνικής κυριαρχίας και δημοκρατικά ειλημμένων αποφάσεων και της ανάγκης οικονομικής επιβίωσης μέσω χρηματοδότησης, για την οποία τέθηκε ως όρος η θεσμική θέση και επέμβαση των πιστωτών σε εσωτερικά θέματα. Το σύμπτωμα αυτό εμφανίστηκε και στην αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας διότι αυτή αποτέλεσε και αποτελεί την κύρια πηγή εσόδων για την αποπληρωμή του δημόσιου χρέους. Πράγματι η υβριδική μορφή διοίκησης της ΕΕΣΥΠ επικρίθηκε, σε επίπεδο κοινής γνώμης, αλλά και σε επιστημονικό επίπεδο, με την αιτίαση του ελλείμματος δημοκρατικής νομιμοποίησης και της παραχώρησης της εθνικής κυριαρχίας.

Ως προς το έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης, επισημαίνεται ότι τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου, του οργάνου το οποίο είναι υπεύθυνο εν γένει για τη διοίκηση της ΕΕΣΥΠ, την επίτευξη των καταστατικών της σκοπών και την έγκριση του Επιχειρηματικού της Σχεδίου, δεν είναι αιρετά από το λαό ούτε αποφασίζεται η τοποθέτησή τους αποκλειστικά από όργανο εκλεγμένο από αυτόν, ώστε να μπορεί να γίνει λόγος για ένα είδος έμμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης τους. Διορίζονται και ανακαλούνται ελεύθερα από ένα όργανο, το Συμβούλιο Εταιρικής Διακυβέρνησης, στο οποίο σχεδόν εκπροσωπούνται κατά το ήμισυ οι θεσμοί - 2 εκ των

²¹⁵ Καϊδατζής Α., Λάππα Ε., «Η Ιδιωτικοποίηση της αρμοδιότητας ιδιωτικοποίησης»: Ένα συνταγματικό πρόβλημα, ό.π., σελ. 321.

²¹⁶ Καϊδατζής Α., Λάππα Ε., «Η Ιδιωτικοποίηση της αρμοδιότητας ιδιωτικοποίησης»: Ένα συνταγματικό πρόβλημα, ό. π, σελ. 321)

²¹⁷ Έκφραση προερχόμενη από την ομιλία του Υπ. Οικονομικών Ευ. Βενιζέλου για το μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα, 29.06.2011, <https://www.forin.gr/articles/article/5631/ti-epeshmane-sthn-omilia-tou-o-k-benizelos-kata-th-suzhthsh-tou-mesoprothesmou> , τελευταία προσπέλαση 21.09.2024.

5 μελών μεταξύ των οποίων και ο Πρόεδρος διορίζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τον ΕΜΣ - και το οποίο πέραν της εποπτείας επί των πράξεων του Δ.Σ. της, όπως ίσχυε κατά το χρόνο θέσπισης της διάταξης, είχε την αρμοδιότητα προσυπογραφής για την άσκηση μίας σειράς αρμοδιοτήτων κομβικής σημασίας, μεταξύ των οποίων της πρότασης τροποποίησης του Καταστατικού και του Εσωτερικού Κανονισμού της. Υπάρχει, δηλαδή ένα ρήγμα δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Στον αντίποδα τονίζεται, σε κάθε περίπτωση, πως η ίδρυση, η σύνθεση και η λειτουργία των οργάνων, καθώς και η ανάθεση της ειδικής αποστολής της Εταιρείας προβλέπεται σε νόμο, ο οποίος αποτελεί το μέσο δημοκρατικής παραγωγής της λαϊκής βούλησης. Η πρόβλεψη στον νόμο βέβαια είναι αναγκαία, αλλά όχι και επαρκές αντιστάθμισμα για να γεφυρώσει το ρήγμα δημοκρατικής νομιμοποίησης που εντοπίζεται στην σύνθεση και λειτουργία της Εταιρείας. Προς τούτο, ο ιδρυτικός νόμος της ΕΕΣΥΠ προέβλεψε ότι ο υπουργός παρέχει γενικές στρατηγικές κατευθύνσεις βάσει των οποίων καταρτίζεται από το διοικητικό συμβούλιο το στρατηγικό σχέδιο της Εταιρείας. Επιδιώκεται, δηλαδή, να αντισταθμιστεί το έλλειμμα νομιμοποίησης μέσω του προκαθορισμού των στόχων από τον εμμέσως δημοκρατικά νομιμοποιούμενο υπουργό και την πεποίθηση ότι αυτοί θα επιτευχθούν με αποτελεσματικό τρόπο²¹⁸. Δεν παύει, όμως, η επίτευξη των στόχων να τελεί υπό αίρεση, καθότι πρόκειται μόνον για «πεποίθηση». Επιπρόσθετο αντιστάθμισμα εισήχθη με τις νέες τροποποιήσεις του Ν.5131/2024. Ειδικότερα, το Διοικητικό Συμβούλιο της Εταιρείας υπέχει μία πρόσθετη υποχρέωση δημοσιότητας και διαφάνειας συνιστάμενη στην υποβολή ενώπιον της Βουλής των Ελλήνων του εγκεκριμένου στρατηγικού σχεδίου²¹⁹, εκτός από την υποχρέωση υποβολής ετήσιας έκθεσης των πεπραγμένων του²²⁰ που υπείχε ούτως ή άλλως μέχρι σήμερα. Αποτελεί η νέα νομοθετική ρύθμιση μία έμμεση παραδοχή του νομοθέτη για το έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης που χαρακτήριζε όλα αυτά τα χρόνια το μόρφωμα διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας της χώρας; Ανεξαρτήτως απάντησης, είναι ελπιδοφόρο το ότι έγινε ένα ακόμα βήμα στην πορεία ενίσχυσης του κοινοβουλευτικού ελέγχου, ο οποίος εκ των πραγμάτων είναι «απονευρωμένος» στις αποπολιτικοποιημένες μορφές διοίκησης. Μία πολύ ενδιαφέρουσα πρόταση, τέλος, που έχει διατυπωθεί σε επίπεδο θεωρίας αφορά τη δικαστική προστασία εντός του μορφώματος αυτού. *«Θα είχε σημασία για την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης του όλου μοντέλου και η αναγνώριση- τουλάχιστον για την αποφυγή ακραίων φαινομένων καταφανούς αντίθεσης των αποφάσεων που λαμβάνονται στο δημόσιο συμφέρον κάποιας μορφής αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου, λόγω χάρη δια της αναγνώρισεως εκτελεστού χαρακτήρα των πράξεων του Υπουργού ως εκπροσώπου της γενικής συνέλευσης και του μοναδικού μετόχου, ήτοι του ελληνικού δημόσιου»²²¹.*

Σχετικά με τη λειτουργία του Συμβουλίου Εταιρικής Διακυβέρνησης, οι αποφάσεις του λαμβάνονται κατόπιν θετικής ψήφου τουλάχιστον τεσσάρων μελών. Συνεπώς, τα 3 μέλη που διορίζονται από τον Υπουργό Οικονομικών και εκπροσωπούν το ελληνικό δημόσιο δεν μπορούν να λάβουν απόφαση αν δεν *συμπράξουν* τουλάχιστον με ένα μέλος των θεσμών. Πλέον δε μετά τον Ν. 5131/2024, τα διορισμένα εκ των θεσμών μέλη μπορούν να ενεργήσουν μόνο από κοινού. Επομένως, είτε θα υπάρχει ομοφωνία είτε δεν θα μπορεί να ληφθεί απόφαση. Πρόκειται, δηλαδή,

²¹⁸ Σημαντήρας Ν., Ιδιωτικοποιήσεις και δημόσιο συμφέρον, ό.π. σελ. 11.

²¹⁹ άρθρο 202 παρ. 1β του Ν. 4389/2016 μετά την τροποποίηση με το άρθρο 13 του Ν. 5131/2024.

²²⁰ άρθρο 202 παρ.1α του Ν. 4389/2016.

²²¹ Σημαντήρας Ν., Ιδιωτικοποιήσεις και δημόσιο συμφέρον, ό.π., σελ. 11.

σύμφωνα με την άποψη που κραδαίνει την απειλή παραχώρησης της εθνικής κυριαρχίας για ένα σχήμα λήψης των αποφάσεων υπέρ των δανειστών. Ο τρόπος σύνθεσης και λειτουργίας του οργάνου αμφισβητεί, συνακόλουθα, σύμφωνα με την ίδια άποψη, την κλασική αντίληψη περί κρατικής κυριαρχίας, σύμφωνα με την οποία *«ένα κράτος είναι κυρίαρχο και επειδή είναι σε θέση να προσδιορίσει, μόνο του και χωρίς να συμπράξουν άλλοι, όχι μόνο ποια είναι τα σπουδαία εθνικά συμφέροντα, αλλά και τι πρέπει να γίνει για να εξυπηρετηθούν»²²²*.

Φυσικά δεν μπορεί να αγνοηθεί ότι αυτή η άκαμπτη έννοια της κυριαρχίας ανήκει στο παρελθόν δεδομένης της συμμετοχής της χώρας σε διεθνείς οργανισμούς και ιδίως στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία συνοδεύεται εξ ορισμού από την εκχώρηση αρμοδιοτήτων στα αντίστοιχα διεθνή και ευρωπαϊκά όργανα και οδηγεί σε αντίστοιχη απομείωση της εθνικής κυριαρχίας²²³. Η οικονομική κρίση δε στον ευρωπαϊκό χώρο και οι ιδρυθέντες για την αντιμετώπισή της οργανισμοί (Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας) κατέστησαν σαφές περισσότερο από ποτέ ότι υπάρχει μία σημαντική μετατόπιση των κέντρων λήψης αποφάσεων από τα εθνικά όργανα στα ευρωπαϊκά. Η υποχρέωση του ελληνικού κράτους να δεχθεί τα μέτρα του Μνημονίου και να τα εισάγει στην έννομη τάξη του απορρέει από την ιδιότητά του ως μέλος της ΕΕ, της κοινότητας που προδιέγραψε κοινή και αλληλοεξαρτώμενη τη μοίρα των κρατών-μελών της και της ίδιας.

Ωστόσο, ο ισχυρός αντίλογος που αναπτύχθηκε είναι ότι η Ελλάδα μπορεί να δεσμεύεται από τη συμμετοχή της στην Ευρωπαϊκή Ένωση, τις αποφάσεις που τα όργανα της τελευταίας παίρνουν και τις συμβάσεις που τυχόν έχει συνάψει, αυτό, όμως, δεν μπορεί να φτάνει στο σημείο αρχές και όργανα της ελληνικής έννομης τάξης, με τη σημασία των οργάνων της ΕΕΣΥΠ, να συγκροτούνται από πρόσωπα που δεν προέρχονται αποκλειστικά από την κυρίαρχη βούληση της ελληνικής πολιτείας και των οργάνων της²²⁴. Περαιτέρω αιτίαση που μπορεί να προσαφθεί στον νόμο είναι ότι δεν προβλέπει ρητώς την ιδιότητα του Έλληνα πολίτη στα μέλη του Συμβουλίου Εταιρικής Διακυβέρνησης, η οποία είναι κρίσιμη ενόψει των ουσιαστικών αρμοδιοτήτων του οργάνου αυτού. Επισημαίνεται, μάλιστα, η ίδια η διάρκεια της Εταιρείας, η οποία υπερβαίνει κατά πολύ τη λήξη των δανειακών υποχρεώσεων της Χώρας. Η μέση υπολειπόμενη διάρκεια των δανείων 3^{ου} Μνημονίου είναι τα 33 έτη και το Ταμείο συνεστήθη για 99, οδηγώντας στην μακρόχρονη υποθήκευση της σημερινής και μελλοντικής κινητής και ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου υπό την επίβλεψη αρχών ξένων προς τη χώρα μας²²⁵.

Από την άλλη πλευρά, στην συλλογιστική αυτή μπορεί να αντιταχθεί ότι το νομικό πρόσωπο της ΕΕΣΥΠ δεν ασκεί κυριαρχική εξουσία καθ' υποχώρηση της εθνικής κυριαρχίας. Και τούτο διότι δεν έχει πρωτοβουλία λήψης απόφασης ιδιωτικοποίησης. Η δράση της είναι περισσότερο

²²² Δρόσος Γ., Ελληνική Συνταγματική και ευρωπαϊκές κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1987, σελ. 281.

²²³ Κουσουνη - Πανταζοπούλου Α., Η επίδραση των Μνημονίων στην εφαρμογή του Συντάγματος: Μια αποτίμηση ενόψει «εξόδου από αυτά, ΕλληΔνη, 5/2018, 1360.

²²⁴ Λύτρας Σ., Δημόσια νομικά πρόσωπα και «Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας» ΑΕ (ΕΕΣΥΠ), ΕφΔΔ, 2/2019, σελ. 184, σύμφωνα με τον οποίο «Ο νόμος 4389/2016, αναθέτοντας σε όργανο, με τη σύνθεση και τη συγκρότηση του Εποπτικού Συμβουλίου, τη διαχείριση κρίσιμων και γι' αυτήν την ύπαρξη του κράτους δημόσιων αγαθών, πλήττει καιρία τη δομή του Κράτους μας, ως κυρίαρχου κράτους, και είναι κατά τούτο αντίθετος στο Σύνταγμα».

²²⁵ Σαχπάζη Ι., Εφαρμογή-Αξιολόγηση και Διαμόρφωση Πολιτικής για τη Δημόσια Ακίνητη Περιουσία, ό. π, σελ. 359 και ένα από τα βασικά επιχειρήματα της αξιωματικής αντιπολίτευσης κατά την ψήφιση του ιδρυτικού νόμου της ΕΕΣΥΠ.

διεκπεραιωτικής φύσεως ως προς τα διαδικαστικά ζητήματα διαχείρισης των μεταβιβασθέντων περιουσιακών στοιχείων και οργάνωσης των επιμέρους διαδικασιών αξιοποίησης, εφόσον έχει ήδη ληφθεί πολιτική απόφαση ιδιωτικοποίησης που αποτυπώνεται σε νόμο ψηφισμένο από την δημοκρατικά εκλεγμένη Βουλή. Ακόμα, όμως, και αν ισχυριστεί κάποιος ότι ασκεί κυριαρχικές αρμοδιότητες κατά το στάδιο της διαχείρισης και αξιοποίησης, το αντεπιχείρημα είναι ότι η εξουσία της δεν παρίσταται πλήρως αδέσμευτη. Αντιθέτως, οι επιχειρησιακές της αποφάσεις κινούνται εντός του πλαισίου που προδιαγράφουν άλλοι γι' αυτήν και συγκεκριμένα η εκτελεστική εξουσία, μέσω των Στρατηγικών Κατευθύνσεων του εκάστοτε Υπουργού Οικονομικών. Με το να υπακούει στις στρατηγικές αποφάσεις της διοίκησης, τις οποίες υλοποιεί με αμιγώς ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, φαίνεται να απομακρύνεται από τη σφαίρα της δημόσιας εξουσίας²²⁶ και να καθίσταται εντολοδόχος του Δημοσίου, με τη διαφορά ότι η εντολή δεν αποτυπώνεται με την κλασική της εκδοχή, αλλά ως ένα πλαίσιο δράσης, χαρασσόμενο από σύνθετο πλέγμα διατάξεων, εντός του οποίου το νομικό πρόσωπο οφείλει να κινείται. Ο ρόλος του Υπουργού Οικονομικών μπορεί να αποδυναμώθηκε ως προς το σκέλος της άμεσης παρέμβασης, ωστόσο ενισχύθηκε ο εποπτικός του ρόλος, ως κόμβου παροχής γενικών κατευθύνσεων και παρακολούθησης της λειτουργίας²²⁷. Προς επίρρωση της θέσης περί διατήρησης της ακεραιότητας της εθνικής κυριαρχίας προστίθεται η πρόσφατη αποψίλωση των αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου Εταιρικής Διακυβέρνησης, του οργάνου στο οποίο μετέχουν εκπρόσωποι των θεσμών. Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά η αιτιολογική έκθεση του Ν. 5131/2024, το ΣΕΔ, μέσω της αφαίρεσης αρμοδιοτήτων διοικητικής λειτουργίας απομακρύνεται από την καθημερινή λειτουργία της ΕΕΣΥΠ και περιορίζεται στα εποπτικά του καθήκοντα, δηλαδή στον έλεγχο της εταιρικής διακυβέρνησης.

Παρ' όλα αυτά, η κύρια αρμοδιότητα του ΣΕΔ, η ανάδειξη και η ανάκληση των μελών του ΔΣ της ΕΕΣΥΠ παραμένει στο απυρόβλητο. Οι πρόσφατες ρυθμίσεις είναι προάγγελος μίας καθολικής απομάκρυνσης του ΣΕΔ από τη λειτουργία της ΕΕΣΥΠ στο μέλλον; Ή επέφεραν τις τελευταίες δομικές αλλαγές παγιώνοντας ένα πρωτότυπο μοντέλο διοίκησης με την συμμετοχή των ευρωπαϊκών θεσμών; Η εποπτεία των θεσμών, ως μνημονιακή δέσμευση, στις πολιτικές αξιοποίησης της περιουσίας του ελληνικού δημοσίου θα αποδείξει ότι «ουδέν μονιμότερο του προσωρινού»; Στο υποθετικό σενάριο της πρώτης περίπτωσης ματαιώνεται η ρητορική περί αντισυνταγματικότητας της ΕΕΣΥΠ λόγω απεμπόλησης της εθνικής κυριαρχίας. Το κυρίαρχο κράτος συναίνεσε στην παραχώρηση σε ένα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου της εφαρμογής μίας δημόσιας πολιτικής του, όχι της ίδιας της κυριαρχίας του, προκειμένου να εξυπηρετηθεί το σπουδαίο εθνικό συμφέρον της δεδομένης συγκυρίας, επιφυλάσσοντας για τον εαυτό του την χάραξη της πολιτικής. Δεσμεύτηκε αυτοβούλως και αυτό δεν το έκανε λιγότερο κυρίαρχο. Στο δεύτερο σενάριο, η ρητορική περί αντισυνταγματικότητας του νόμου θα διατηρήσει την υπόστασή της. Το ενδιαφέρον, όμως, είναι στη δεύτερη αυτή περίπτωση η ενίσχυση της άποψης που θέλει την πολυσχιδή πολιτική πραγματικότητα, μέρος της οποίας είναι και η σύνθετη δομή της ελληνικής εταιρείας αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας, να «φλερτάρει» με μία νέα όψη της

²²⁶ Ροζής Θ., Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας. Η νομική φύση του «Υπερταμείου» υπό το φως και των αποφάσεων ΣτΕ 1223 και 1224/2020, ό.π., σελ. 505.

²²⁷ Λαμπροπούλου Μ., Οργάνωση και συντονισμός της Διοίκησης: η προσαρμογή του Υπουργείου Οικονομικών στις απαιτήσεις των πολιτικών των Μνημονίων σε: Δημόσια Διακυβέρνηση, Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21^ο αιώνα, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 450.

εθνικής κυριαρχίας, η οποία βρίσκει την έκφρασή της μέσω της δικτυακής και διαμοιρασμένης κυριαρχίας μεταξύ εθνικών και υπερεθνικών φορέων.

Συμπεράσματα

Το νέο σχήμα στην αξιοποίηση της περιουσίας του ελληνικού δημοσίου, η ΕΕΣΥΠ, κληρονόμημα της ελληνικής οικονομικής κρίσης και των μνημονιακών δεσμεύσεων, καλείται, με σταδιακές προσαρμογές, να ενσαρκώσει κεντρικό ρόλο στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας τα επόμενα χρόνια. Ιδρυόμενη ως ΝΠΙΔ, στα πρότυπα ομοειδών οντοτήτων της παγκόσμιας σκηνής, συγκεντρώνει τα περιουσιακά στοιχεία του δημοσίου κάτω από μία ενιαία στέγη με διπλή αποστολή, η οποία συνίσταται στη διαχείριση και την αξιοποίησή τους με ιδιωτικοποιήσεις και άλλα μέσα, ώστε να προκύψουν πόροι αφενός για την απομείωση του ελληνικού δημοσίου χρέους και τη συντήρηση της βιωσιμότητάς του αφετέρου για την υλοποίηση της επενδυτικής πολιτικής της Χώρας. Καθώς απομακρυνόμαστε από την περίοδο της δημοσιονομικής προσαρμογής εκδηλώνεται και μία επιδίωξη ανάληψης πρόσθετων αποστολών, όπως ο ψηφιακός εκσυγχρονισμός και η πράσινη ανάπτυξη με όρους βιωσιμότητας.

Αναμφίβολα το σχήμα αυτό αναδιαρθρώνει ριζικά τη δημόσια διοίκηση στον οικείο τομέα, σηματοδοτώντας την αποκαλούμενη στη βιβλιογραφία *«ιδιωτικοποίηση της αρμοδιότητας ιδιωτικοποίησης»*, δηλαδή την εκ του νόμου μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων σε ένα ΝΠΙΔ, το οποίο στη συνέχεια κατόπιν ενδεδειγμένης διαχείρισης και αξιοποίησης προβαίνει στην μεταβίβασή τους σε γνήσιους ιδιώτες. Παρότι περιορισμένη από το νόμο, το εσωτερικό κανονιστικό πλαίσιο και το στρατηγικό σχέδιο που διαμορφώνεται στο καλούπι των στρατηγικών κατευθύνσεων του Ελληνικού Δημοσίου, ως μοναδικού μετόχου, η Εταιρεία, με την ιδιόμορφη διακυβέρνηση και στελέχωσή της, δέχθηκε κριτική. Το δίπολο του λόγου περί αντισυνταγματικότητας αφορά την δημοκρατική νομιμοποίηση και την εθνική κυριαρχία. Ανεξαρτήτως της θέσης που λαμβάνει κανείς στην μάλλον πολιτική και λιγότερη νομική αυτή αντιπαράθεση, οφείλουμε να παραδεχτούμε ότι η τεχνοκρατία που εισάγεται με το νέο αυτό σχήμα είναι όχι μόνον αναπόφευκτη, αλλά και επιθυμητή. Και αυτό γιατί, σε αντίθεση με τις γραφειοκρατικές δομές του παρελθόντος, εμφανίζει το στοιχείο της ανεξαρτησίας από πολιτικές επιρροές και εξασφαλίζει μία ενιαία πολιτική μέσα στο χρόνο, που υπερβαίνει τη θητεία μίας κυβέρνησης. Χρειάζεται, όμως, περαιτέρω, να ενταχθεί σε μία λογική δημοκρατικού ελέγχου και λογοδοσίας, να «εκδημοκρατιστεί». Τα βήματα προς αυτήν την κατεύθυνση έχουν ήδη αρχίσει να γίνονται.

Αντί επιλόγου

Αποχαιρετώντας το λυκαυγές του εικοστού πρώτου αιώνα, παρατηρεί κανείς ότι η προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων μάλλον στερείται πρακτικής αξίας αφού, σε επίπεδο κοινής γνώμης τουλάχιστον, επικρατεί η αντίληψη ότι *«όλα έχουν ιδιωτικοποιηθεί»*. Η ιδιωτική πρωτοβουλία επεκτάθηκε και τελικά επικράτησε ως το οργανωτικό θεμέλιο της οικονομίας, τείνοντας σήμερα να εισβάλλει ακόμα και στα ελάχιστα πεδία όπου η αποκλειστικότητα του Κράτους ήταν κάτι περισσότερο από αναμφισβήτητη. Άλλοτε στο όνομα της αποτελεσματικότητας, της ευελιξίας ή της προόδου και άλλοτε κατ' επίκληση του δημοσιονομικού συμφέροντος *«η βασική διαφωνία για το πού θα έχουμε μείζονα εμπιστοσύνη, προς την πολιτείαν ή προς το άτομον»* έληξε υπέρ του ατόμου και όχι *«υπέρ της Πολιτείας»* για να δανειστούμε τα λόγια του Κωνσταντίνου Τσάτσου. Το ιδιωτικό στοιχείο, εκτοπίζοντας το Κράτος, αποτελεί το γενετικό υλικό της σύγχρονης επιχειρηματικότητας, σε σημείο που η συζήτηση της πράξης μεταβίβασης ενός περιουσιακού στοιχείου ή μίας επιχείρησης από τη δημόσια στην ιδιωτική σφαίρα να παρουσιάζει στην πλειονότητα των περιπτώσεων περισσότερο θεωρητικό ενδιαφέρον. Κατά τούτο η αντίληψη της κοινής γνώμης αληθεύει.

Μέχρι που φτάνει, όμως, αυτή η γενίκευση του «όλα»; Φτάνει και εξαντλείται στην οικονομική δραστηριότητα; Η κοινωνικοπολιτική πραγματικότητα έρχεται να δώσει την δική της απάντηση αξιοποιώντας όρους, όπως *«η ιδιωτικοποίηση της πολιτικής»*, *«η ιδιωτικοποίηση του δικαίου»* ακόμα και *«η ιδιωτικοποίηση του κόσμου»*, τους οποίους η νομική επιστήμη του προηγούμενου αιώνα διατύπωσε, *«μαντεύοντας»* το κοινωνικό οικοδόμημα του μέλλοντος, που για εμάς είναι ήδη παρόν. Η εισχώρηση των ιδιωτικών προτύπων και φορέων υπερβαίνει το πεδίο της οικονομικής δραστηριότητας και δείχνει να προχωρά στην ίδια την οργάνωση της Πολιτείας, στον χώρο των συντεταγμένων εξουσιών²²⁸. Το πιο προφανές, παρότι το Σύνταγμα εγγυάται τον σκληρό πυρήνα του Κράτους, είναι η τάση ιδιωτικοποίησης της εκτελεστικής εξουσίας, με την αυξανόμενη συμμετοχή ιδιωτών στην άσκηση διοικητικού έργου, με τον μετασχηματισμό της δημόσιας διοίκησης υπό το ρεύμα του New Public Management και την επέμβαση του Κράτους επικουρικά μόνον επί των αστοχιών της αγοράς. Η ανάγκη ταχείας απονομής δικαιοσύνης, η αντίληψη του common law περί φιλικής διευθέτησης των διαφορών χωρίς ανάγκη προσφυγής σε δίκη και η εισαγωγή του θεσμού της εναλλακτικής επίλυσης προάγουν μία τάση ιδιωτικοποίησης της δικαστικής εξουσίας, μέσω διαδικασιών που μπορεί να έχουν ως υπόβαθρο τη συναίνεση των μερών, είναι αβέβαιο, όμως, εάν συνοδεύονται σε κάθε περίπτωση από επαρκείς εγγυήσεις. Τέλος, η ιδιωτικοποίηση στην άσκηση της νομοθετικής εξουσίας βρίσκει την έκφρασή της στην εκτεταμένη συμβασιοποίηση του δικαίου, χαρακτηριστικό παράδειγμα της οποίας είναι οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας που συνάπτονται με ελεύθερες διαπραγματεύσεις στη βάση της ιδιωτικής βούλησης, συμπληρώνοντας τους γενικούς όρους εργασίας του νόμου. Επομένως, η ιδιωτικοποίηση, ως φαινόμενο ενίσχυσης του ιδιωτικού έναντι του δημόσιου, με τις ευρύτερες διαστάσεις που λαμβάνει στην εποχή μας αποτελεί μείζον διακύβευμα κατά το ότι δεν έχει βρει ακόμα τα απώτατα όριά του.

Σε όλες τις περιπτώσεις ενίσχυσης του «ιδιωτικού» με την έννοια της αγοράς κατά κράτος στο πεδίο οργάνωσης της οικονομίας και σε εμβρυακό ακόμα στάδιο στο πεδίο άσκησης των δημοσίων εξουσιών, ο κοινός νόμος λειτούργησε και λειτουργεί ως μέσο εφαρμογής των

²²⁸ Γιαννακόπουλος Κ., Ο νεοφεουδαρχικός συνταγματισμός, ό.π. σελ. 124.

κυβερνητικών πολιτικών. Συνεπεία της εγγενούς ταύτισης στο κοινοβουλευτικό σύστημα της εκτελεστικής εξουσίας με την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, και σήμερα περισσότερο από ποτέ, η κοινή νομοθεσία παρουσιάζεται ως μεταβλητή προσαρμοζόμενη στις επιλογές της εκτελεστικής εξουσίας, σε σχέση με την διαστολή της ιδιωτικής σφαίρας.

Στον αντίποδα της ρευστής και αενάως μεταβαλλόμενης κοινής νομοθεσίας, βρίσκεται το Σύνταγμα ως σταθερά. Στο Σύνταγμα χαράσσονται νοητά τα σύνορα μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου, φρουροί των οποίων είναι φυσικά τα δικαστήρια. Η χάραξη αυτή, ερμηνευτικά συναγόμενη, κατοχυρώνει την υπόσταση του Κράτους, έναν δημόσιο χώρο, η αναίρεση του οποίου αναιρεί την ίδια την ύπαρξη του Κράτους. Κατά τούτο, η ιδιωτικοποίηση του παραδοσιακού δημόσιου χώρου - αν και δειλά αρχίζει να εκδηλώνεται - φαντάζει ακόμα ένα πολύ μακρινό αβέβαιο σενάριο. Την ίδια στιγμή το Σύνταγμα κατοχυρώνει έναν ελάχιστο ιδιωτικό χώρο ανάπτυξης της προσωπικότητας και της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, η αναίρεση του οποίου αναιρεί την ίδια την ελευθερία του ατόμου. Συνεπώς, ούτε η πλήρης δημοσιοποίηση του ιδιωτικού χώρου είναι δυνατή, αναγόμενη σε μία εποχή που έχει παρέλθει ανεπιστρεπτή. Έτσι, φαίνεται πως όσο το δημόσιο δεν μπορεί να υπάρξει χωρίς το ιδιωτικό, άλλο τόσο το ιδιωτικό δεν μπορεί να υπάρξει χωρίς το δημόσιο.

Η λυδία λίθος για την χρυσή ισορροπία μεταξύ των δύο είναι η αξιοπρεπής διαβίωση του ανθρώπου. Μας χρειάζεται και το βιώσιμο Κράτος που είναι σε θέση να εγγυηθεί ένα περιβάλλον ασφάλειας και δικαιοσύνης, μακριά από την ιδιοτέλεια που εξ ορισμού συνοδεύει την ιδιωτική δράση, όσο και η υγιής ιδιωτική πρωτοβουλία που θέτει σε προτεραιότητα την ικανοποίηση των αναγκών του κοινωνικού συνόλου, χωρίς τις αναποτελεσματικότητες του κρατικού μηχανισμού. Το Σύνταγμα, εγγυώμενο και τις δύο συνιστώσες, ανεξαρτήτως των ποιοτικών χαρακτηριστικών που λαμβάνουν στην πράξη, αναδεικνύεται - παραφράζοντας το Μάνεση - σε εγγύηση της αξιοπρεπούς διαβίωσης του ανθρώπου.

~ ΤΕΛΟΣ ~

Βιβλιογραφικές αναφορές

1. Βιβλιογραφία/Αρθρογραφία

Αδαμαντίδου Ε., Τα συνταγματικά όρια της ιδιωτικοποίησης και της ελευθέρωσης των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, σε: ΚΔΕΟΔ, Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002

Αλαμανής Θ., Η ιδιωτικοποίηση της ανώτατης εκπαίδευσης, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989

Αλεξανδροπούλου Ι., Η αξιοποίηση της Ακίνητης Περιουσίας του Δημοσίου: Πολιτικές, νομοθετικό πλαίσιο και πρακτικές συνεργασίας του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2022

Αλεξοπούλου Μ., Δημόσια υπηρεσία & ελευθερία επιχειρηματικής δραστηριότητας: Διοικητική αρμοδιότητα και νπιδ - Μορφές και όρια κρατικού παρεμβατισμού, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2021

Αλιβιζάτος Ν., Σύνταγμα, κρίση και αγορές: «Επιστροφή» του κράτους;, σε: Κράτος, Οικονομία και Επιχείρηση, 24^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Εμπορικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015

Αναγνωστοπούλου Δ., «Η συνταγματική κατοχύρωση του ελεύθερου ανταγωνισμού υπό το φως του ενωσιακού δικαίου», Διδακτορική Διατριβή, ΕΚΠΑ, διαθέσιμο στο Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών, 2023

Βενιζέλος Ε., Τι σημαίνει πολιτική ευθύνη; <https://www.evenizelosdialogues.gr/page.asp?pid=13>, 2006

Βλαχογιάννης Α., Το Σύνταγμα στη νέα Ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2018

Βλαχόπουλος Σπ., Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999

Βλαχόπουλος Σπ., Λιγότερο Κράτος δεν σημαίνει και συρρίκνωση της διοικητικής δικαιοσύνης: η αναβίωση των διφυών νομικών προσώπων, ΕφημΔΔ, 3/2009

Βλάχου-Βλαχοπούλου Μ.Χ., Παρατηρήσεις στην ΟλΣτΕ 190/2022-Προς παγίωση μιας «αγοραφοβικής» προσέγγισης του φαινομένου της ιδιωτικοποίησης δημοσίων επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφελείας-Με αφορμή την απόφαση ΟλΣτΕ 190/2022 για την ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ, ΘΠΔΔ, 2/2022

Γαλανόπουλος Γ., Η πολιτική των αποκρατικοποιήσεων στην περίοδο της οικονομικής κρίσης, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2020

Γεραπετρίτης Γ., Σύνταγμα και Κοινοτικό Δίκαιο στην Ιδιωτικοποίηση των λιμανιών- Μία αντίρροπη συνύπαρξη, Νομική Βιβλιοθήκη, ΔΕΕ 3/2009

Γιαννακόπουλος Κ., «Η αντισυνταγματικότητα των «αδειών σκοπιμότητας» ή το τέλος του οικονομικού πλουραλισμού του Συντάγματος 1975/1986/2001;», ΕφΔΔ, 5/2006

- Γιαννακόπουλος Κ., Η αποδόμηση των πανεπιστημίων και η επιλεκτική χρεοκοπία του Συντάγματος, ΕφΔΔ, 3/2011
- Γιαννακόπουλος Κ., Ο νεοφεουδαρχικός συνταγματισμός, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022
- Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015
- Δελλής Γ., Άρθρο 106, Σύνταγμα-Ερμηνεία κατ' άρθρο, Επιμέλεια Βλαχόπουλος Σ./Κοντιάδης Ξ./Τασόπουλος Γ., Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου/syntagmawatch.gr, 2023
- Δελλής Γ., Δήμος και Αγορά, Το δημόσιο δίκαιο «αλλιώς», με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης, εκδόσεις Ευρασία, Αθήνα, 2018
- Δελλής Γ., Η ρύθμιση και η εποπτεία των αγορών στην παρούσα συγκυρία, σε: Κράτος, Οικονομία και Επιχείρηση, 24^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Εμπορικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015
- Δελλής Γ., Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, Τόμος Α': Το τέλος των διαχωριστικών γραμμών: η αγορακεντρική δημόσια ρύθμιση των κοινωφελών δραστηριοτήτων, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008
- Διαμαντόπουλος Χρ., Η στρατηγική των ιδιωτικοποιήσεων, Εκπαιδευτικό Υλικό στο πλαίσιο του μαθήματος «Στρατηγικός, Επιχειρησιακός Σχεδιασμός και Διοίκηση Έργου, ΕΚΔΔ, Τμήμα Γενικής Διοίκησης, διαθέσιμο online https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/14/2/614.pdf
- Δρόσος Ι., Συνταγματικός Λόγος και Οικονομική Κρίση, ΕφΔΔ, 6/2011
- Δρόσος Γ., Ελληνική Συνταγματική και ευρωπαϊκές κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1987
- Δρόσος Γ., Η ιδεολογία ως νομολογία στο παράδειγμα της απόφασης 660/2018, Συλλογικό Έργο, Το Σύνταγμα εν Εξελίξει, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019
- Ηλιάδου Α., Δημόσιες Επιχειρήσεις, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016
- Ηλιάδου Α., Παρατηρήσεις στην ΟλΣτΕ 1906/2014 (Ιδιωτικοποίηση ΕΥΔΑΠ-Θεμελίωση εννόμου συμφέροντος-Ορια Αποκρατικοποιήσεων, ΘΠΔΔ, 6/2014
- Καϊδατζής Α., Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006
- Καϊδατζής Α.-Λάππα Ε., Η ιδιωτικοποίηση της αρμοδιότητας ιδιωτικοποίησης: Ένα συνταγματικό πρόβλημα, ΠερΔικ, 3/2021
- Καραβοκώρης Γ., Τα συνταγματικά όρια στις ιδιωτικοποιήσεις των δημοσίων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, Σχόλιο στην ΟλΣτΕ 1906/2014, ΔτΑ, 63/2015
- Καραγιάννης Β., Οι ιδιωτικοποιήσεις και τα όριά τους, σε: Κράτος, Οικονομία και Επιχείρηση, 24^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Εμπορικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015
- Καραμανώφ Μ., Τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων, Βιώσιμο Κράτος και Δημόσια Κτήση, εκδοτικός οργανισμός Π. Κυριακίδη, 2010

Καραμανάφ Μ., Για την αντισυνταγματικότητα του νομοσχεδίου για τα ιδιωτικά Πανεπιστήμια, <https://commonality.gr/marias-karamanof-gia-tin-antisyntagmatikotita-toy-nomoschedioy-gia-ta-idiotika-panepistimia/>, 2024

Καστανάς Ι., Προς μία δημόσια υπηρεσία του νερού; Σκέψεις με αφορμή τις ΟλΣτΕ 190-1/2022, *Συνήγορος*, 149/2022

Κετσιετζής Κ., Υπερταμείο: Τα σχέδια για το πρώτο ελληνικό Public Wealth Fund, [Υπερταμείο: Τα σχέδια για το πρώτο ελληνικό Public Wealth Fund | Moneyreview.gr](https://www.moneyreview.gr/ypertameio-ta-schedia-gia-to-prwto-ellhniko-public-wealth-fund/), 2022

Κουσουνή - Πανατζοπούλου Α., Η επίδραση των Μνημονίων στην εφαρμογή του Συντάγματος: Μια αποτίμηση ενόψει «εξόδου από αυτά, *ΕλληΔνη*, 5/2018

Λαμπροπούλου Μ., Οργάνωση και συντονισμός της Διοίκησης: η προσαρμογή του Υπουργείου Οικονομικών στις απαιτήσεις των πολιτικών των Μνημονίων σε: *Δημόσια Διακυβέρνηση, Προοπτικές και Προκλήσεις στον 21^ο αιώνα*, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019

Λάππα Ε., Οι περιορισμοί των αποκρατικοποιήσεων μέσα από τη νομολογία του εθνικού δικαστή και του δικαστή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021

Λάππα Ε., Παρατηρήσεις στην ΟλΣτΕ 1906/2014: μία νομολογιακή μεταβολή στην ενιαία αντιμετώπιση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, *ΤοΣ* 2014

Λάππα Ε., Τεχνικές αποφυγής του ακυρωτικού ελέγχου στο πεδίο της ιδιωτικοποίησης δημόσιων επιχειρήσεων, https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2015/05/2015_Lappa-Eleni_03.pdf

Λιβαδά Χ., Το ΔΣ της Ανώνυμης Εταιρείας και οι κανόνες εταιρικής διακυβέρνησης, *Νομική Βιβλιοθήκη*, Αθήνα, 2016

Λύτρας Σ., Δημόσια νομικά πρόσωπα και «Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας» ΑΕ (ΕΕΣΥΠ), *ΕφΔΔ*, 2/2019

Μάνεσης Α., *Συνταγματικό Δίκαιο Ι*, εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1980

Μανιτάκης Α., *Συνταγματική οργάνωση του κράτους*, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2001

Μαντζούφας Π., Τα ιδιωτικά πανεπιστήμια ανάμεσα στη συνταγματική απαγόρευση και τις ενωσιακές επιταγές, *Εφημερίδα Τα Νέα*, 2024

Μαντζούφας Π.- Λάππα Ε., Η συνταγματική διάσταση του ελέγχου των υπηρεσιών ύδρευσης, *Σχόλιο σε ΣτΕ 191/2022*, *ΕφημΔΔ*, 2022

Μητρόπουλος Κ., *Ιδιωτικοποιήσεις στην Ελλάδα: Το τέλος ενός δρόμου;*, εκδόσεις Κέρκυρα, 2023

Μητσιοπούλου Σ., Επανεξετάζοντας τις ιδιωτικοποιήσεις υποδομών: η ανάγκη θεσμικής τους περιχαράκωσης, *ΔτΑ*, 69/2016

Μιχαλόπουλος Ν., *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2003

- Μουζουράκη Π.*, Η άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021
- Μουζουράκη Π.*, Η δημόσια υπηρεσία ύδρευσης: Μια ιδιαίτερη δημόσια υπηρεσία, ΕφημΔΔ, 6/2023
- Παπακωνσταντίνου Π.*, Το συνταγματικό σύστημα παροχής κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών, ΤοΣ, 1998
- Παπατόλιας Α.*, Θεωρία και πράξη του επιτελικού κράτους, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021
- Παυλόπουλος Π.*, Η δημόσια υπηρεσία: Μια ενδοσκόπηση του δημοσίου δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017
- Παυλόπουλος Π.*, Μια πρωτοποριακή σύμβαση παραχώρησης δημόσιων έργων στην Αρχαία Ελλάδα: η σύμβαση αποστράγγισης της λίμνης των Πτεχών μεταξύ του Δήμου Ερετριέων και του εργολάβου Χαιρεφάνους (μάλλον 320 π.Χ.), ΕφΔΔ, 3/2022
- Παυλόπουλος Π.*, Το δημόσιο δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης: Ο οικονομικός «Λαβύρινθος», ο νεοφιλελεύθερος «Μινώταυρος» και ο θεσμικός «Θησέας», εκδόσεις Α.Α Λιβάνη, Αθήνα, 2014
- Ροζής Θ.*, Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας. Η νομική φύση του «Υπερταμείου» υπό το φως και των αποφάσεων ΣτΕ 1223 και 1224/2020, ΕφημΔΔ, 4/2020
- Σαχπάζη Ι.*, Εφαρμογή-Αξιολόγηση και Διαμόρφωση Πολιτικής για τη Δημόσια Ακίνητη Περιουσία, Διδακτορική Διατριβή, ΔΠΘ, Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών, 2020
- Σημαντήρας Ν.*, Ιδιωτικοποιήσεις και δημόσιο συμφέρον, ΘΠΔΔ, 1/2019
- Σπυρόπουλος Φ./Κοντιάδης Ξ./Ανθόπουλος Χ./Γεραπετρίτης Γ.*, ΕρμΣυντ, άρθρο εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017
- Τάχος Α.*, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008
- Τροβά Ε.*, Και όνομα μεν «Ανώνυμος Εταιρία» κέκληται... θεσμικές μεταμφιέσεις και σημειωτικά πειράματα ως άσκηση πολιτικών επιλογών και ιστορικής συνέπειας, ΔΔικ, 5/1995
- Τσάνης Α.*, «Κριτική Ανάλυση Συνταγματικότητας και Οικονομικής Αποτελεσματικότητας των Ιδιωτικοποιήσεων στο Πλαίσιο της Οικονομικής Κρίσης», Τελική Εργασία, ΕΣΔΔΑ, 2011
- Τσιλιώτης Χ.*, Παρατηρήσεις επί της ΟλΣτΕ 1906/2014, Νέες όψεις στη νομολογία του ΣτΕ για τα συνταγματικά όρια των ιδιωτικοποιήσεων, ΘΠΔΔ, 2014
- Τσιρωνάς Α.*, Αποκρατικοποιήσεις, Έννοια, φύση και λειτουργία από την άποψη του Διοικητικού Οικονομικού Δικαίου, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006
- Τσιρωνάς Α.*, Η νομική φύση του «Υπερταμείου» (της «Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας ΑΕ») και η δέσμευσή του από την αρχή της νομιμότητας, Διδικ, 2/2017
- Φλώρος Ν.*, Η ευθύνη του Κράτους ως ρυθμιστή και ως επόπτη, σε: Κράτος, Οικονομία & Επιχείρηση, 24^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Εμπορικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015

Φορτσάκης Θ., Ο δημόσιος τομέας: περιεχόμενο, όρια, ιδιωτικοποιήσεις, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, σε: Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2001

Χρήστου Β., Το αίτημα Πανεπιστήμιο, <https://www.constitutionalism.gr/to-aitima-panepistimio/>, 2024

Bel G., Against the mainstream: Nazi privatization in 1930s Germany, 2006, <https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/11716/1/162.pdf>

Dixon A., Schena P., Capape J., Sovereign Wealth Funds: Between the State and Markets, Agenda Publishing, 2022, www.jstor.org

Meggison W./Netter J., From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatizations, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=262311 Journal of Economic Literature, June 2001

Parker D./Saal D., International Handbook on Privatization, Edward Elgar Publishing, 2003

World Bank, Corporate Governance of State Owned Enterprises, A Toolkit, 2014, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/228331468169750340/pdf/Corporate-governance-of-state-owned-enterprises-a-toolkit.pdf>

<https://www.cnn.gr/oikonomia/story/310048/derdemezis-ypertameio-exetazoyme-kai-nees-ependyseis-se-ellinikes-etaireies>

<https://growthfund.gr/ependyseis/to-chartofylakio-mas/>

<https://growthfund.gr/etairiki-diakyvernisi/esoterikos-kanonismos/>

https://growthfund.gr/wp-content/uploads/2024/01/ypertameio_stratigiko_sxedio_2022-2024_GR.pdf

http://www.hcap.gr/sites/default/files/HCAP/Strategic_Plan_gr.pdf

<https://www.forin.gr/articles/article/5631/ti-epeshmane-sthn-omilia-tou-o-k-benizelos-kata-th-suzhthsh-tou-mesoprothesmou>

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804d40e3>

<https://www.consilium.europa.eu/media/20353/20150712-eurosummit-statement-greece.pdf>

2. Βασική Νομοθεσία

N. 2000/1991, «Για την αποκρατικοποίηση, απλούστευση των διαδικασιών εκκαθάρισης, ενισχύσεως των κανόνων ανταγωνισμού και άλλες διατάξεις»

N. 3049/2002, «Αποκρατικοποιήσεις επιχειρήσεων του Δημοσίου και άλλες διατάξεις»

N. 2843/2000, «Εκσυγχρονισμός των χρηματιστηριακών συναλλαγών, εισαγωγή εταιριών επενδύσεων στην ποντοπόρο ναυτιλία στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών και άλλες διατάξεις»

N. 3389/2005, «Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα»

N. 1914/1990, «Εκσυγχρονισμός και ανάπτυξη του δημόσιου τομέα και της κεφαλαιαγοράς, φορολογικές ρυθμίσεις και άλλες διατάξεις»

N. 1947/1991, «Απλούστευση φορολογικών διαδικασιών και άλλες ρυθμίσεις»

N. 2414/1996, «Εκσυγχρονισμός των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών και άλλες διατάξεις»

N. 3985/2011, «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015»,

N. 3986/2011, «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012 – 2015»

N. 4389/2016, «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις»

N. 4964/2022, «Διατάξεις για την απλοποίηση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, θέσπιση πλαισίου για την ανάπτυξη των Υπεράκτιων Αιολικών Πάρκων, την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης, την προστασία του περιβάλλοντος και λοιπές διατάξεις»

N. 4336/2015, «Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης»

N. 5131/2024, «Αναδιάρθρωση της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας και των θυγατρικών της και λοιπές διατάξεις»

3. Βασική Νομολογία

ΟλΣτΕ 1906/2014, **ΟλΣτΕ** 190/2022, **ΣτΕ** 1886/2022, **ΣτΕ** 3911/2014, **ΣτΕ** 922/2023, **ΣτΕ** 2350-63/2023, **ΟλΣτΕ** 1934/1998, **ΟλΣτΕ** 2196/2014, **ΣτΕ** 3946/2002, **ΣτΕ** 1879/2012, **ΣτΕ** 1865/2019, **ΣτΕ** 3944/2015, **ΣτΕ** 2403/2014, **ΟλΣτΕ** 668/2012

Πρακτικά Επεξεργασίας: ΣτΕ (ΠΕ) 158/1992 (για τη Δημόσια Επιχείρηση Πετρελαίου), ΣτΕ (ΠΕ) 159/1992 (για την ΕΥΔΑΠ), ΣτΕ (ΠΕ) 385/1995 (για τον ΟΤΕ), ΣτΕ (ΠΕ) 33/1998 (για τον ΟΛΠ), ΣτΕ (ΠΕ) 608/1995